

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9準備書面

(原子炉設置許可処分と国賠法1条1項の関係に関する
被告国の第1準備書面に対する認否と反論)

2014(平成26)年2月14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

本準備書面においては、被告国の平成25年10月11日付第1準備書面・「第3本件設置等許可処分は国賠法1条1項の適用上違法とはいえないこと」(5～25頁)に対する認否と反論を行う。

第1 認否

1 「2 原子炉設置許可処分に係る国賠法上の違法性判断基準」に対して

(1) 「(1) 原子炉設置許可処分の内容及び性質」に対して

ア「ア 原子炉設置許可は原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断に委ねられていたこと」に対して第1段落は認める。

第2段落中、原子力委員会(当時)には原子炉安全専門審査会が置かれたこと、審査委員に関し原子力委員会設置法に規定があること、内閣総理大臣に対する答申を行うこと、内閣総理大臣が判断することとなっていること、については認め、原子力委員会等の実態および内容については争う。

第3段落は、伊方原子力発電所に係る最高裁判決(平成4年10月29日)に記載の文言があることは認め、実態および内容については争う。

イ「イ 専門技術的裁量の具体的内容」に対して

第1段落は、高橋利文調査官が判例解説に上記内容を記載していることは認める。

第2段落は、一般論としては認める。

第3段落は、伊方最高裁判決にそのような趣旨の記載があることを認め、実態および内容については争う。なお、伊方最高裁判決は「専門技術的裁量」という言葉を使用していない。この点については、高橋利文調査官は「説示的、政策的裁量と同様の広汎な裁量を認めたものと誤解されるのを避けるためであろう」と推測している(「伊方・福島第二原発最高裁判決」ジュリスト1017号(1993年)55頁。原発関連訴訟においては、「専門技術裁量」は、政治的政策的な裁量を含まず、周辺住民の生命・身体・健康を保護することを安全の根幹に据えた、純粹の科学技術的裁量に限定して解釈されるべきである。

(2) 「(2) 原子炉設置許可処分が国賠法上違法と評価される場合」に対して

ア 「ア」に対して

広狭の問題は別として、前述した解釈を前提とすれば、内閣総理大臣に専門技術的裁量があることは認める。

イ 「イ」に対して

第1次及び第3次家永教科用図書検定訴訟に関する最高裁判決があることは認めるが、原発の安全審査については、科学的技術的判断に基づく専門的裁量の問題になるのであり、家永最高裁判決は比較して論ずるには事案の性質が異なりすぎる。

ウ 「ウ」に対して

伊方最高裁判決に同旨の記載があることは認め、実態および内容については争う。

2 「3 本件設置等許可処分について」に対して

(1) 「(1) 本件設置等許可処分の安全審査の対象は、基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項に限られること」に対して

第1段落は、法規定であり、認める。

第2段落は、「基本設計ないし基本的設計方針」の具体的内容を除いて、認める。

第3段落は、法構造は認めるが、「基本設計ないし基本的設計方針」の具体的内容については否認する。

第4段落は、伊方最高裁判決に、そのような記載があることは認める。

(2) 「(2) 本件設置等許可処分における安全審査の前提となった指針」に対して

第1段落は、認める。

第2段落は、争う

(3) 「(3) 昭和39年原子炉立地審査指針について」に対して

ア「ア」に対して

認める。

イ「イ」に対して

指針における記載については認める。但し、問題点は後述する。

ウ「ウ」に対して

評価については争う。

(4) 「(4) 昭和45年安全設計審査指針について」に対して

ア「ア」について

認める。

イ「イ」に対して

第1段落は、指針にそのような記載があることは認める。

第2段落は指針にそのような記載があることは認める。但し、外部電源については、耐震重要度分類に問題があったことは後述する。

第3段落について、そのような記載があることは認める。非常用電源設備については、規定と実際が異なることについては、後述する。

ウ「ウ」に対して

争う。

(5) 「(5) 本件設置等許可処分における審査について」に対して

ア「ア 1号機の設置許可申請に対する審査について」に対して

(ア)「(ア)」に対して

被告第1準備書面では、「原子炉建設用地として整地される標高10メートル付近は、固結度の低い砂岩層であるが、原子炉建屋等の主要建物は泥岩層に直接設置され、この泥岩層は堅硬で、支持地盤として十分な耐力を有する」と主張されている。

しかし、原子炉安全専門審査会(会長向坊隆)が原子力委員会(委員長有田喜一)

に対して提出した「原子炉安全専門審査会報告」（丙ハ3、以下、「原子炉安全専門審査会報告」という。）では、「原子炉建設用地として整地される標高10メートル付近は、固結度の低い砂岩層であるが、原子炉建屋等の主要建物は、標高-4m付近の泥岩層に直接設置され、この泥岩層は、比較的粗粒で部分的に黒雲母などを含有しているが、堅硬で、支持地盤として十分な耐力を有する」と記載されており、泥岩層が海面よりも4メートルも下であることや、泥岩とはいえ、脆弱であることを読み取ることができる。問題点について後述する。

(イ)「(イ)」に対して

「各種事故の検討」については、原子炉安全専門審査会報告に被告準備書面記載のとおり記載されていることは認める。

「電源喪失事故」については、原子炉安全専門審査会報告には、「常用所内電源が全て喪失した場合には原子炉はスクラムされ、その後の原子炉冷却系は「非常用復水器」によって行われると記載されている。

「非常用復水器」は「I C (Isolated Condenser)」のことである。沸騰水型軽水炉(BWR)草創期の設備であり、1号機だけに設置されている。本件事故時に、運転員が手動停止したが、地震で破断していたのではないか、出水の原因はなにか、等が解明されないままとなっている。

「災害評価」については、原子炉安全専門審査会報告には被告準備書面記載のとおり記載されていることは認める。国会事故調報告書などが指摘した問題点は後述する。

(ウ)「(ウ)」に対して

争う。

イ「イ 2号機から4号機までの設置許可申請に対する審査について」に対して

審査の内容が丙ハ第4号証から第6号証記載のとおりであることは認める。評価については争う。

(6)「(6)小括」に対して

争う

3 「4 原告らの主張に対する反論」に対して

(1) 「(1) 原告らは昭和45年安全設計審査指針の趣旨を誤解していること」に対して

ア「ア」に対して

原告の主張が、被告準備書面記載のとおりであることは認める。

イ「イ」に対して

「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」が原子力委員会（当時）によって定められたのが1964（昭和39）年であり、「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」が原子力委員会（当時）によって定められたのが1970（昭和45）年であるから、1～3号炉が設置許可された当時は、指針としては、立地審査指針のみであったことは認める。後述する。

しかし、アメリカでは原子力委員会（AEC）が原子力許認可行政に用いる規則（Code of Federal Regulations）及び規制指針（Regulatory Guides）をまとめつつあり、我が国においてはそれを全面的に参考にしていた。アメリカ原子力委員会は、1967（昭和42）年に原子力発電所一般指針（General Design Criteria for Nuclear Power plant Construction Permits）を定めた。これは、原子力発電所の基本設計を確立する際の手引きとするとともに、原子力委員会における許認可に際しての指針とすることを意図して作られたものである。

日本の「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」は、このうち、原子炉安全専門審査会が安全審査をするに際して依拠しようとする指針だけを取り出したものであって、原子炉の設計のための指針を意図したものではない。従って、原子炉安全専門審査会・原子力委員会ひいては許可権者である内閣総理

大臣は、電源喪失問題などは、「後続する設計で対応するもの」としてしまい、安全審査においては、「電源がきちんと作動すること」を前提として設計基準事故の事故シーケンスを考え、「事故は収束する」としてしまい、「電源がきちんと作動する」設備となっているのかどうかに審査を行わないままとしてしまったのである。

ウ「ウ」に対して

原告の主張を要約したものとして、認める。

エ「エ」に対して

第1段落に対して

「耐震設計」においては、設備や機器ごとに重要度分類がなされているが、電源については低い重要度分類とされていたことの問題は、後述するとおりである。被告国は、「当時の知見に照らし不合理ではない」と主張する。しかし、地震大国である我が国においては、電源確保の重要性を「予見すべきであったし、予見可能性はあった」と言うべきである。また、想定した地震動が小さすぎることに ついても、後述する。

第2段落に対して

昭和45年安全設計審査指針において「単一故障」を「単一の故障に起因して、所定の機能が失われることをいい、単一の事象に起因して必然的に起こる多重故障も含む」と規定していることは認める。単一故障や共通原因故障については後述する。

第3段落について

安全設計審査指針にこのような記載があることは認める。

第4段落について

安全設計審査指針にこのような記載があることは認める

第5段落について

「原告らは『単一故障指針』の用語をあたかも一つの事象により単一の機器に

対する故障が生じることのみを指すかのように用い」ているとの主張は否認する。

「被告国が本件原子炉設置許可処分の際の審査において、『単一故障指針』の考えに依拠し、原告らのいう『共通原因故障』に対する検討を行わず、種々の機器に対する故障についての検討を怠った」というまとめは認め、その余は否認する。

原告等は、『機器の独立性及び重複性を求めている』ことをもって、あたかも実際に設置される設備や機器が独立性・重複性（多重性）を持っており、単一故障を仮定した事故シーケンスを考えても事故は収束するというような安全審査のみでよいとする、安全設計審査指針が間違いだ」と主張しているのである。

オ 「オ」に対して

争う。「シビアアクシデント」の名称のもと、事故シーケンスを決めて事故発生の確率等を計算しだしたのが、主としてスリーマイル島事故及びチェルノブイリ事故以降であったことは認める。

しかし、冷却材喪失事故が発生し、電源が喪失すれば、それほど詳細な事故シーケンスを描かなくても炉心溶融に至り、発生する被害が甚大であることは、被告国は容易に知っており、または少なくとも知り得たのであるから、国賠法上の違法性を基礎づける事実としては十分である。

(2) 「(2) 原子力損害の賠償に関する法律が施行されたからといって、本件設置許可処分当時、福島第一発電所事故の発生を具体的に予見していたとはいえないこと」に対して

「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」が原子力発電所で事故が発生する『可能性の大小』を論じたものではない」ことは、認め、その余は否認ないし争う。

第2 原告等の主張

1 本件設置許可処分の「安全審査の対象」は「安全性に関わる事項」であるから、自然現象や全電源喪失事象なども考慮すべきであった。

(1) 設置許可処分と後続処分（工事方法認可・使用前検査・定期検査など）の関係

原子炉設置許可処分の要件は炉規法に規定され、設置許可後の後続処分（工事方法認可・使用前検査・定期検査など）の要件が電気事業法に規定されていることは、原告第7準備書面（5～11頁）に記載したとおりである。

(2) 「基本設計ないし基本的設計方針の安全性にかかわる事項」は安全確保の観点から広く解釈されるべきである。

ア 伊方最高裁判決は、原子炉設置許可処分の段階における審理及び判断の対象は、「基本設計ないし基本的設計方針の安全性に関わる事項」であると判示する。しかしながら、「基本設計」や「基本的設計方針」の「安全性に関わる事項」の意義・範囲・内容については、この最高裁判決によっても明確にされていない。広くも狭くも解釈できるのである。

イ その通説的理解については、高橋滋一橋大学法学部教授は、「我が国の原発許可手続きにおける『段階的安全規制』方式とその法的諸問題」（徳島大学社会科学研究所第2号所収。特に24～25頁）および「先端技術の行政法理」（岩波書店1998年刊。特に94頁、106～107頁）において下記のように分析する。高橋教授は、原子力関係の審議会委員を数多く務め、本件事故後に設置された原子力損害賠償紛争審査会の委員もされている、原子力に関する行政法学の第一人者である。

- ・ 我が国における「軽水炉原発」は、外国で実用化された原発技術を輸入し、先行炉の実績を踏まえ、規模の大型化と設計や材質の改良が行われてきた経過がある。この様な場合に、原子力安全委員会が一定の基準の下に事項を定め、

その事項に関する審査を後続の手続きに委ねたとしても、これが原子炉等規制法の趣旨に反するものではない。

- 「基本設計」の概念は、原子炉設置許可の段階において、施設の基本構想に関する申請に基づいて、必要とされる安全水準を右構想により達成することが可能であるという概括的・一般的判断を下す程度にとどめ、具体的事項に関しては各施設の建設段階におけるチェックに委ねるという実務が行われていることを、抽象的に表現するためのものである。
- 他方、原子炉設置許可段階における安全審査の対象についても、過去において、蒸気発生器細管の損傷の問題に見られるように、詳細設計のレベルの問題についても、それが原発の安全管理上重要と考えれば、原子力委員会(当時)の専門委員会である原子炉安全専門審査会が原子炉設置許可の審査の対象とした事例もある。また最近では発電所設備の詳細な工事施工設計についても右審査の対象となりつつある(徳光岩夫「原子力発電所の計画設計・建設工事」324頁、電気書院、昭和54年刊、高橋前掲「先端技術の行政法理」111頁注9)
- 以上の点に鑑みるならば、「基本設計」ないし「基本的設計方針の安全性に関わる事項」という概念に基づいて、原子力安全委員会に課された安全審査義務の範囲を一義的かつ厳格に確定することは困難であると言える。……施設の細部に関するどの程度の事項を後続の安全審査に委ねるべきかについては、ある程度専門家の合理的裁量に任されるべきである。
- ただし、原子炉設置許可の段階についてのみ原子力安全委員会への諮問手続きが規定されている等、右の許可の段階における安全審査は、後続の安全審査手続きと比較して特に厳格なものとなっている。従って、「基本設計」において原発の基本的安全性に関する事項を厳格に網羅しておくことが法的に要請されているといえ、それゆえ審査の時点において原発の安全性に関する事項について重大な疑念が生じているにもかかわらず、右の事項に関する審査を後続

の手続きに委ねる判断を原子力安全委員会が下した場合には、この判断は安全審査義務の範囲に関する同委員会の裁量権を越えるものである。

(3) 本件設置許可処分は「安全性に関わる事項」を考慮していない

ア 以上の通り「基本設計ないし基本的設計方針の安全性にかかわる事項」の概念は、原子炉設置許可の段階における安全審査のありかたないし対象を抽象的に表現したものである、とすることができる。

ところで、原子炉施設で万一事故が発生した場合には、人の生命・身体や環境に与える影響は他の施設とは質量共に異なっており、人類全体に対する大きな脅威とさえなりうる。このため原子炉施設では安全確保が第一とされる。原子炉施設以外の施設では、事業者が設計・建設・運転の各段階で安全確保の責任を負う。しかし、こと核分裂エネルギーを利用する原子炉施設においては、アメリカにおいてもヨーロッパにおいても国による安全規制体制が採用されている。安全規制は、我が国では、①原子炉の設置許可にかかる安全審査の段階、②設置許可後の後続処分（設計工事方法認可・使用前検査・定期検査）段階に大別され、①においてのみ炉規法に従って、行政庁である内閣総理大臣（当時）が通商産業省（当時）の安全審査結果を受けて原子力委員会（当時に）に諮問し、原子力委員会（当時）はそれを受けて審査し答申することになっており、②以下については、電気事業法に従って、通産省が審査し認可することとされていた。つまり、原子炉設置許可処分の段階と、許可後の後続処分とは、処分の重みが大きく異なっているのである。

イ 「安全にかかわる事項」を審査する、極めて重要な原子炉設置許可処分の段階で、「設計工事方法認可・使用前検査という後続処分の段階で事故防止対策が適切に完全に施される」ことを仮定（期待）し、かつ、事故シーケンスを解析（シミュレーション）する時点において、「起因事象を原子炉施設内にある『内部事象』に限定して自然現象などの『外部事象』を排除し、かつ故障を機器の単一故障指針に基づくもののみ限定し、かつ外部電源喪失は短時間のみ考慮すれば足

りる」とした安全審査は、「安全性に関わる事項」を審査したことにはならず、原子力委員会（当時）の判断に依拠した内閣総理大臣（当時）の本件設置許可処分は違法である。

以下、項目毎に詳述する。

2 安全審査で考慮されたのは単一故障のみであり、共通原因故障ではない

(1) 単一故障

ア アメリカの定義

前述したように、アメリカ原子力委員会は、1967（昭和42）年に原子力発電所一般指針（General Design Criteria for Nuclear Power plant Construction Permits）を定めた。アメリカ原子力委員会規則の Title10 のうちの「生産及び利用施設の許認可」では単一故障は次のように定義されている。

「単一故障とは、単一事象に起因して機器が所定の安全機能を果たす能力を失うことをいう。単一事象に起因する多重故障は単一故障と考えられる。冷却系統及び電気系統は、次のいずれもが系統の安全機能を果たす能力を失う原因とならない場合、想定される単一故障に耐える設計がなされているものと考えられる。

- ・（静的機器が正常に機能を果たすと仮定した場合の）あらゆる動的機器の単一故障
- ・（動的機器が正常に機能を果たすと仮定した場合の）静的機器の単一故障

なお、動的機器とは、動力を持って稼働させる機器のことであり、静的機器とは動力が不要な機器のことである。

イ 日本の定義

我が国の1970（昭和45）年安全設計審査指針においては、アメリカにならって、「単一故障」を「単一の故障に起因して、所定の機能が失われることをいい、単一の事象に起因して必然的に起こる多重故障も含む」と規定した。ここでは、『動的機器』とは、例えば、弁、ポンプ、遮断器リレー等をいい、これに対して『静的

機器』とは、例えば、タンク、配管等をいう」と機器の種類を例示している。

(2) 共通原因故障

ア 故障事象Aと故障事象Bの間に原因・結果の関係があるとき、従属関係がある、という。従属的な故障概念をあらわす用語としていくつか用いられているが、必ずしも明確な定義が与えられているわけではない。

原子力安全委員会・軽水炉安全性調査専門委員会が調査検討して1985（昭和60）年に報告しているところによれば、下記の定義が採用されている。

・「共通原因故障」(Common Cause Failures) 単一の要因によって、複数の機器またはシステム（冗長である場合も、冗長でない場合も含む）が同時に故障すること

・「共通モード故障」(Common Mode Failures) 単一の要因によって、冗長機器が同じモードで同時に故障すること

ところで、「冗長」とは、システムの一部に何らかの障害が発生した場合に備えて、障害発生後でもシステム全体の機能を維持し続けられるように予備装置を平常からバックアップとして配置し運用しておくことをいい、これによって得られる安全性を冗長性と呼んでいる。

イ ここで注目すべきことは、「単一の要因」（共通原因故障を引き起こす起因事象をいい、「共通原因起因事象」とも呼ばれる）の内容である。「単一の要因」には、設計、製作・工事、運転・保守の各段階で機器の故障原因となるエラーばかりでなく、そのエラーを露呈させる、または結果的に「機能喪失」という故障状態とさせる外部事象（火災、浸水、地震、外部電源喪失など）をも含んでいるのである。

(3) 工学的安全設備に要求される多重性・多様性・独立性

ア 原子炉内の燃料棒はそれなりの「受動的安全性」をもっている。受動的安全性とは、固有安全性ともいうが、燃料温度が異常に上昇して出力が上昇した場合、燃料が膨張して燃料密度が減少し、その結果出力が減少するので、このような自

然法則に従って挙動する物質の性質を利用して、自発的に受動的に安全性を確保するのである。

これに対して、緊急炉心冷却系などは工学的安全設備と呼ばれ、「工学的安全性」を要求される。炉心の外部から工学的設備を施して、異常事態が発生した場合には、それらの工学的設備が作動して異常事態を収束させる考え方であるが、そこでは設備の設計・建設・運転の全ての段階における信頼性が担保されなくてはならない。

イ 原子炉停止系や冷却系はいずれも工学的安全設備であり、安全設計指針においては、冗長性を確保するという理念のもとに、「多重性」「多様性」「独立性」を要求している。しかし後述するように、地震や津波などの要因によって同時に故障することを、考慮していなかった。

3 安全審査では共通原因故障をもたらす外的要因（自然現象）を考慮していない

(1) アメリカの自然現象に対する考え方

前述したアメリカ原子力委員会規則「生産及び利用施設の許認可」では、「指針 2 自然現象に対する防護のための設計基準」において、次の通り詳細かつ明確に定めている。

「安全上重要な構築物、系統及び機器は、それらの安全機能を果たす能力を失うことなく地震、竜巻、ハリケーン、洪水、津波及び静振（訳注：数分から数時間にわたって発生する湖沼の水面の周期的振動、気圧の変動のために起きるといわれる）のような自然現象の影響に耐え得るよう設計されなければならない。かかる構築物、系統および機器の設計基準には次の事柄が考慮されなければならない。

・歴史的データの精度、量、及びその集積期間に対する十分な斟酌を加えた上での、当該サイト及びその周辺地域において歴史的に報告された自然現象のうち最も過酷な事例に対する適切な考慮

- ・ 平常及び事故条件と自然現象との適切な組み合わせ
- ・ 果たすべき安全機能の重要度

(2) 日本における自然現象に対する考え方と単一故障指針の採用

ア 確かに我が国の前記1970（昭和45）年「軽水炉についての安全設計に関する審査指針について」においても、「敷地の自然条件に対する設計上の考慮」において「安全上重要かつ必須の系及び機器は、その敷地及び周辺地域において、過去の記録を参照して予測される自然条件のうち最も過酷と思われる自然力と事故荷重を加えた力に対し、当該設備の機能が保持できるような設計であること」とされている。しかし、単一故障指針をもうけることによって、「事故条件と自然現象との適切な組み合わせ」を考えることをやめてしまったのである。

イ 本件事故後の2011（平成23）年10月20日、原子力安全委員会は「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策について」を決定し、その中で「今回の事故の発災により、『リスクが十分に低く抑えられている』という認識や、原子炉設置者による自主的なリスク低減努力の有効性について、重大な問題があったことが明らかとなった。特に重要な点は、我が国において外的事象とりわけ地震、津波によるリスクが重要であることが指摘ないし示唆されていたにも関わらず、実際の対策に十全に反映されなかったことである」と、反省の弁を述べている。

ウ 被告国は準備書面において、「本件設置許可処分当時、シビアアクシデントに対する規制の在り方は確立していなかった。したがって、シビアアクシデントが指針類の検討対象から排除されたことを理由として本件設置許可処分を違法とする原告らの主張もまた失当である」と主張する。

しかし、安全審査において、外部電源からの引き込み回線を2回線としたり、非常用ディーゼル発電機を複数設置することによって「多重性・多様性・独立性を図る」ことを仮定または前提として事故解析を行い、安全だという結論を得た。ところがその後の設計・建設段階において、全電源をハブとして中継している配

電盤や複数の非常用ディーゼル発電機を地下に設置するという、多重性・多様性・独立性の考え方に反する設計を行い、建設した。

従って、設置許可段階において、設計・建設段階で対応するので、多重性・多様性・独立性だけを『言葉として』求めておけば足りる等とせず、明確に自然現象の影響を審査しその後の設計・建設に当たって設備などを具体的に指示しておけば、安全性を確保できた事項である。つまり、シビアアクシデント等という概念をもちださなくても十分に考慮し対応し得た基本的な事項である。

エ 国会事故調査委員会報告書は、「安全審査指針類は、その内容が不適正であり、今まで十分に原子炉の安全が確保されてこなかったことが明らかになった」と結論づけ、その代表例として単一故障指針の問題を上げている。つまり、「発電用軽水型原子炉施設の安全評価に関する安全審査では、安全性を検討するために想定する『事故』を、原因が原子炉施設内にある、いわゆる内部事象、かつ、機器の単一故障によるものと仮定している。本事故のような複合災害による多重故障が想定されていない。」と指摘したのである（537頁）。

オ これは、設置許可の安全審査段階において、単一故障のみならず、共通原因故障を考慮しておかなかった安全審査指針の誤りである。

事故解析は安全側に立って行われなくてはならない。佐藤一男・元原子力安全委員会委員長は、「一般にどんな異常や事故でも、まずことの発端となる出来事（起因事象）があり、それからさまざまな経過を経て、最終的にはある状態に落ち着く（その結果はどうであれ）、即ち収束段階に至ります。・・・異常や事故というものは、あらかじめ予想された通りの姿では起こらないということです。これまでも原子力施設に限らず何か大きな事故があると、事故の当事者は決まって『考えられないことが起こった』とか、『種々対策は講じていたが、これだけは考えていなかった』などと言います。でもこれはある意味ではあたりまえのことであり、ある意味では正しくありません。事故というものは、今述べたように、必ず予想とは違った形で発生するものなのです。元来、事前の筋書き通りに全て

ことが運ぶものは『事故』とは言わないのです。その意味で、事故というものは、それか現実に発生した時は、すべて『不測の事故』なのです」（「原子力の安全を考える」1988年、電力新報社）と述べている。

安全側に立った仮定を置かなくてはならない理由はそこにある。

4 全電源喪失事故の検討が欠落している。

(1) アメリカの考え方

前述したアメリカの「生産及び利用施設の許認可」では、電気系統については、詳細な規定が置かれている。

【指針17－電気系統】

安全上重要な構築物、系統及び機器が機能を果たせるように、所内電源系並びに外部電源系が設置されなくてはならない。(他の系統が機能しないと仮定して)各々の系統の安全機能は次のことを保証するため、十分な容量と能力を備えなくてはならない。

- ・予想される運転上の事象の結果として設計書に示された燃料許容設計限界ならびに原子炉冷却材圧力バウンダリの設計条件を越えないこと
- ・万一事故が発生した場合、炉心冷却が行われ、かつ格納容器の健全性並びに他の極めて重要な機能が維持されること

バッテリーを含む所内電源及び所内配電系統は、単一故障を想定して、その安全機能を果たすために十分な独立性、多重性並びに試験可能性をもたせなくてはならない。

送電線網から所内配電系統までの電力は、運転中、想定事故下ならびに外部条件下で起こる同時故障の可能性を実行上可能な限り低くするために設計され、設置された物理的に独立した2回路(かならずしも別々の用地を通る必要はない)によって供給されなければならない。両回路に共通な開閉所は許容される。かかる回路の

各々は、設計書に示された燃料許容設計限界及び原子炉冷却材圧力バウンダリの設計条件を越えないように、全ての所内交流電力供給並びにその他の外部電源回路の喪失後、十分な時間利用できるように設計されなければならない。かかる回路のうち1回路は、炉心冷却、格納容器の健全性、および他の重要な安全機能が維持されるように、冷却材喪失事故後2～3秒以内に利用できるように設計されなければならない。

原子力発電施設によって発電された電力の喪失、送電線網からの電力の喪失あるいは所内電源からの電力の喪失の結果として、あるいは喪失と同時に、他の全ての電源からの電力の喪失の可能性を最小限にするよう対策が講じられなければならない。

【指針18－電力系統の検査及び試験】

安全上重要な電気系統は、系統の連続性およびその機器の状態を評価するため、配電系統、絶縁物、接続部および配電盤のような重要な部分ならびに特性の適切な定期検査及び試験が出来るよう設計されなければならない。同系統は、次の事項を定期的に試験できる能力を有するよう設計されなければならない。

- ・所内電源、リレー、スイッチおよび母線のような系統機器の運転可能性及び機能上の性能
- ・全体としての、および出来る限り設計に近い条件下での系の運転可能性、保護系の適当な部分の作動を含め系を運転状態にする全出力運転シーケンス、ならびに原子力発電施設、外部電源系及び所内電源系3者間の電源の切り替え

(2) 日本では「外部電源系の安全機能重要度と耐震設計重要度は低くてよい」とされた。

ア 安全機能重要度分類

原子炉施設の安全性を確保するために必要な機器の機能(安全機能)について、安全上の見地からそれらの相対的重要度を定め、これらの機能を果たすべき構築物、系統及び機器の設計に対して、適切な要求を課すための基礎を定めることを

目的として、「安全機能重要度分類指針」が定められている。

安全に関する機器は、その性質に応じて、P S（Prevention System、異常発生防止系：その機能の喪失により、原子炉施設を異常状態に陥れ、もって一般公衆ないし従事者に過度の放射線被ばくを及ぼす恐れのあるもの）と、M S（Mitigation System、異常影響緩和系：原子炉施設の異常状態において、この拡大を防止し、またはこれを速やかに収束せしめ、もって一般公衆ないし従事者に及ぼす恐れのある過度の放射線被ばくを防止し、又は緩和する機能を有するもの）に分類される。そして、P SとM Sに属する構築物、系統および機器をその重要度に応じて、クラスに分類し、設計上考慮すべき信頼性の程度を分類している。

クラス1は、合理的に達成しうる最高度の信頼性を確保し、かつ維持すること、クラス2は、高度の信頼性を確保し、かつ維持すること、クラス3は、一般の産業施設と同程度以上の信頼性を確保し、かつ、維持することを目標とする、とされている。

外部電源は、重要な系統である。ところが安全機能重要度分類指針では、「P S－3クラス」に分類されている。

イ 耐震設計重要度分類

耐震設計審査指針においては、地震により発生する可能性のある環境への放射線による影響の観点から、施設の耐震設計上の重要度分類を定める。Sクラス、Bクラス、Cクラスに分類する。電源関係の施設は、もともと耐震強度が低い設計が許容されるCクラスに分類されているのである。

ウ 本件事故後の2012（平成24）年3月14日、原子力安全委員会の原子力安全基準・指針専門部会の安全設計審査指針等検討小委員会は「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針及び関連の指針類に反映させるべき事項について（とりまとめ）」を公表した。その中で、「SBO（全交流電源喪失）対策に係る技術的要件」の一つとして、「外部電源系からの受電の信頼性向上」の観

点を掲げ、「外部電源系は、現行の重要度分類指針においては、異常発生防止系のクラス3（PS-3）に分類され、一般産業施設と同等以上の信頼性を確保し、かつ、維持することのみ求められており、今般の事故を踏まえれば、高い水準の信頼性の維持、向上に取り組むことが望まれる」と述べた。つまり、従前の外部電源系に関する安全機能重要度分類指針の分類には瑕疵があることを認めたのである。

（3）日本では電源喪失時でも非常冷却系は適切に作動するとされた

ア 1号機の「非常用復水器（IC）」

1号機に対する原子炉安全専門審査会報告（丙ハ3）は、「電源喪失事故」については、「常用所内電源が全て喪失した場合には安全系も停電するので原子炉はスクラムされ、その後の原子炉冷却は『非常用復水器』によって行われる」と結論づけている。「非常用復水器」は原子炉からの崩壊熱を蒸気管から受け入れ、内部の細管を介して胴側の水に伝えることで除熱の機能を果たす最終ヒートシンク（熱逃し場）であり、「IC（Isolation Condenser）」と呼ばれる。本件事故時には、ICは起動したものの切り離されて奏功せず、注水がうまくない結果、水素爆発が生じたことは、周知の事実である。安全審査における事故シーケンスの解析は、こうした機器が「全てまともに稼働する」ことを仮定（期待）して行われ、事故は収束するとされたのである。

イ 2号機の「原子炉隔離時冷却系（RCIC）」

2号機に対する原子炉安全専門審査会報告（丙ハ4）は、「電源喪失事故」については、「常用所内電源が全て喪失した場合には安全系も停電するので原子炉はスクラムされ、その後の原子炉冷却は『原子炉隔離時冷却系』によって行われる」とされている。「原子炉隔離時冷却系（RCIC、Reactor Core Isolation Cooling System）」は、原子炉への給水及び主復水器が隔離された場合に、蒸気の一部を利用してタービン駆動ポンプにより復水貯蔵タンク又はサプレッションプールの水を炉内に補給する装置である。本件事故で、原子炉隔離時冷却系は

起動し、運転を継続したが、3月14日に注水を停止し、その後に格納容器破損が生じたことは周知の事実である。

(4) 電源喪失は短時間で済むと仮定されていた。

ア 前提として、各種電源は正常に機能すると仮定されていた。

原子炉安全専門審査会報告（丙ハ3，4）は、「安全上重要な機器の操作に必要な電力は、ディーゼル発電機および所内バッテリー系からも供給される」と記載している。バッテリー系機器の継続可能時間は短く、ディーゼル発動機は複数のうちのどれかが作動すると仮定され、かつ、外部電源の復旧が短時間で終わるといふ、非常に甘い前提（仮定）で事故シークエンスが考えられているためである。

イ 国会事故調査委員会報告書は、「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針においては、長時間にわたる全交流動力電源喪失を考慮する必要が無いものとされ、非常用交流電源設備の信頼度が十分に高ければ、設計上全交流動力電源喪失は想定しなくて良いものとされた」と指摘し、安全指針自体の欠陥を指摘している（538頁）。

5 原子力発電所敷地および周辺環境は「原発立地」としては不適格である。

(1) 本件原発が建設される前の地形は、標高約35メートルのほぼ平坦な丘陵地帯で東は急峻な断崖となって太平洋に面していた。水利について、被告準備書面は何も記載していないが、原子炉安全専門審査会報告では「敷地内には、小さな溪流や沼沢が存在する」、「利用できる主要な淡水源は深層地下水でその流動水全量はぼ3000立方メートル/日と推定される」と記載されている。この地下水は多くは阿武隈山系からのものである。

原子炉建屋等の主要建物は直接堅固な岩盤に設置されるべきものとされているが、本件原発の敷地内の泥岩層は、第1.2(5)ア(ア)で述べたとおり、「標高一4

メートル付近」にある。岩盤の性質については、原子炉安全専門審査会報告では「この泥岩層は、比較的粗粒で部分的に黒雲母などを含有しているが、岩質は堅硬で、支持地盤として十分な耐力を有する」と記載されている。つまり、岩盤としては比較的脆弱であるにもかかわらず、十分な耐力を有するとされているのであり、判断の妥当性を疑わせている。

(2) 溪流や沼沢がある標高約35メートルの土地を標高10メートルまで切り下げて整地し、原子炉建屋などが建設される場所については、標高-4メートルの岩盤が露出するレベルまで掘り下げ、ベタ基礎のような形状の人工岩盤のコンクリートを打設し、原子炉建屋の底部を半ば岩盤に埋め込んで一体化させて建設した。

(3) 軟弱地盤で地下水量の多い土地に原子力施設を建てるということ自体に大きな問題があったことは、今日、地震などによって原子炉建屋等に生じた亀裂から地下水が原子炉建屋等に毎日約400トン入り込んで、熔融燃料を冷却した水と混ざって高濃度汚染水が増え続けるという事態を招いていることから明らかである。

原子炉設置の敷地として選択すべきでなかったことを示している。

6 耐震設計審査も不十分である

(1) 1号炉の原子炉安全専門審査会報告(丙ハ3)は、「1.1立地条件(5)地震」において、「過去の記録によると、福島県近辺は、会津付近を除いて全国的にみても地震活動性(サイスミンティ)の低い地域の一つにあたっており、特に原子炉敷地付近は、地震による被害を受けたことはない。また敷地の地盤条件も良好であるので地震が建物に与える影響は小さいものと推定される」とした。

(2) これに対し、国会事故調査委員会報告書は「1～3号機の設置許可申請がなされた昭和40年代前半は地震科学が未熟であり、敷地周辺の地震活動性は低いと考えられた」としたものの、「クラスAsおよびAの設計は、基盤における最大加速度0.18g(gは重力加速度で980Gal)の地震動に対して安全であるように

設計される」、「クラスA sの施設については、上記の0.18gの1.5倍の加速度の地震動に対して、機能がそこなわれないことを確かめるとして、265Galを決めたが、敦賀原子力発電所が1948（昭和23）年福井地震（マグニチュード7.1）を考慮して最大加速度368Galの機能保持検討用地震動としたことに比べると、相当低い」、「当時としてはやむをえない面があったとはいえ、これらの想定は著しく甘いもので、当初の耐震設計は明らかに不十分だった」と強く批判している（59頁、63～64頁）。

7 立地審査指針にもとづく審査の誤り

（1）立地審査指針

ア 1964（昭和39）年に制定され、1989（平成元）年に改訂された「原子炉立地審査指針及びその適用に関する判断のめやすについて」（以下「立地審査指針」という。）は、原発に万が一の事故が起きたとしても、公衆の安全を確保するために、立地条件の適否を判断するための指針である。基本的考え方として以下3つの「立地条件」を定める。

- ・ 大きな事故の誘因となるような事象が過去において無かったことはもちろんであるが将来においてもあるとは考えられないこと。また災害を拡大するような事象も少ないこと。
- ・ 原子炉は、その安全防護施設との関連において十分に公衆から離れていること。
- ・ 原子炉の敷地はその周辺も含め、必要に応じて公衆に対して適切に措置を講じうる環境にあること

イ その上で「基本的目標」として次の3つをたてる。

- ・ 敷地周辺の事象、原子炉の特性、安全防護施設等を考慮し、技術的見地から見て、最悪の場合には起こるかも知れないと考えられる「重大な事故」（重大事故）の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないこと

- ・ 更に、重大事故を越えるような技術的見地からは起こるとは考えられない「仮想事故」（例えば、重大事故を想定する際には効果を期待した安全防護施設のうちのいくつかが動作しないと仮想し、それに相当する放射性物質の放散を仮想するもの）の発生を仮想しても、周辺の公衆に著しい放射線障害を与えないこと
 - ・ なお、仮想事故の場合には、集団線量に対する影響が十分に小さいこと
- ウ 立地条件の適否を判断する際には、上記の基本目標を達成するため、少なくとも次の3条件が満たされていることを確認しなければならない、とされた。
- ・ 原子炉の周辺は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること
 - ・ 原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること
 - ・ 原子炉施設は人口密集地帯からある距離だけ離れていること
- エ そして、重大事故と仮想事故については、いくつかの事故を想定し、その解析の結果、非居住区域及び低人口地帯に放出されるそれらの事故時の放射線量が、以下のめやす線量を超えないならば、立地条件を満たすと判断されることになっていた。

重大事故	甲状腺（小児）に対して	1. 5シーベルト
	全身に対して	0. 25シーベルト
仮想事故	甲状腺（成人）に対して	3シーベルト
	全身に対して	0. 25シーベルト

(2) 本件原発における安全審査の実態

ア 本件事故においては、福島第一原発の敷地境界における2011（平成23）年4月1日から2012（平成24）年3月31日までの1年間の積算線量で1番値が高かったモニタリングポストの線量は「0. 956シーベルト」であり、立地審査指針の「0. 25シーベルト」を遙かに超えている。しかも、このモニタリングポストの積算線量には、2011（平成23）年3月の爆発直後の高線量が含まれていないのであるから、現実にはさらに高い線量となる。

イ このような安全審査になってしまった理由は、「仮想事故」においてさえも、「炉心の100%溶融」とされているにもかかわらず、第1に、格納容器（ドライウエル）に放出されるのは「炉心に内蔵されている核分裂生成物中の沃素の50%、希ガスの100%」のみを仮定し、セシウムやストロンチウム、プルトニウムなどについては全く考慮されていないこと、第2に、格納容器からは許容される漏洩率で隙間から漏れるだけであって格納容器が破壊されることは仮定していないこと、による。このように放出量を少なくする仮定をおいた結果、敷地外において線量が最大となる原子炉から約1キロメートルにおける線量は、「めやす線量」よりも十分に小さい、と結論されたのである。

ウ 本件事故当時、原子力安全委員会委員長であった斑目春樹は、国会事故調査委員会において「例えば立地指針に書いてあることだと、仮想事故だといいいながらも、実は非常に甘々な評価をして、（放射能が）余りでないような強引な計算をやっているところがございます」、「敷地周辺には被害を及ぼさないという結果になるように考えられたのが仮想事故だと思わざるをえない」、「（福島原発事故では仮想事故で想定した放射線量の）1万倍」（国会事故調における発言 会議録第4号8、9頁）と述べて、「仮想事故」の定義自体に疑問を証明している。

その結果、国会事故調査委員会報告書は、「立地審査指針では、重大事故の発生を想定して原子炉周辺のある範囲を非居住区域とするとともに、仮想事故を想定した上で、非居住区域を越えたある範囲を低人口地帯とすることが要求されている。しかし、非居住区域や低人口地帯の設定の前提となる放射性物質の放出量は、これらの区域・地帯が原子炉施設の敷地内に収まるように逆算されていた疑いがある」と指摘し、安全審査自体を強く批判している（537～538頁）。

エ また、本件事故後に設置された原子力規制庁の田口課長補佐は、柏崎刈羽原子力発電所に係る、新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会（2013年度第2回）において、「立地審査指針で想定した事故は、格納容器の封じ込め機能は維持されていることを前提に設計上許容される漏洩率で隙間から漏れる

という計算をしており、相当軽いものを想定していた。福島原発事故のように燃料が相当溶けてしまったような事故が起きたときに、敷地の線量を何ミリシーベルト以下に抑えなさいというのは現実的ではない」という趣旨の発言をしている。つまり立地審査指針の規定及び適用には誤りがあったことを認めたのである。

8 「科学技術的裁量」に関する原告の主張

(1) 行政裁量と科学技術的裁量

ア 行政裁量とは「法律が多義的規定を置くことによって行政に認められることになる判断の余地」を意味する。本件許可処分当時の炉規法24条1項3号は、原子炉設置許可処分の基準について「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質・・・・もしくは核燃料物質によって汚染されたもの・・・・又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」と規定し、多義的に解釈される余地を残しているから、原子炉設置許可処分においては行政裁量がある、と一般的には言うことができる。

行政裁量の古典的理論としては、要件裁量説(形式説)や効果裁量説(実質説)があるが、原子炉設置許可処分は警察許可であるため、公益判断を実質とする自由裁量ではなく、客観的な事実認定を実質とする羈束裁量であることになる。この延長線上には「専門技術的判断は、その判定に高度の知識を要するとしても、理論上は原則として羈束裁量の性質をもつ」という意見が存在する。

イ これに対し、伊方最高裁判決は、「原子炉施設の安全性に関する審査は、当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象などの自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉施設設置者の右技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測にかかる事項も含ま

れているものであって、右審査においては、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされる」ことを前提とし、「基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等をようする原子力委員会（当時）の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重する」ことを条件として、内閣総理大臣（当時）の合理的判断に委ねる趣旨」と判示した。

伊方最高裁判決が、「将来の予測にかかるといふ事項」という言葉で何を意味しようとしているのかは、はっきりしない。これについては、「行政庁が安全性の審査において、どのレベルの安全性をもって許可相当の基準とするのか、その線引きをするにあたっては、我が国の現在の科学技術水準によるべきことはもとより、我が国の社会がどの程度の危険性であれば容認するかという観点を考慮に入れるを得ないであろう」（高橋利文「伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決」ジュリスト1017号1993年）との意見も存在する。しかし、炉規法が周辺住民の生命・身体・健康を個別的利益として保護していること及び「災害の防止上支障がないとされていること」の文言があることを考えれば、「災害の防止上支障がない」という、揺るがすことのできない条件の下において初めて、原発の危険性を社会的に容認したと考えるべきである。このように考えれば、設置許可における安全性審査は、純粹に科学技術的判断であり、炉規法が原子力委員会（当時）を関与させるという方式を選択したのも、そのような専門技術的判断が事業者から独立して客観的にできることを前提とし、信頼したものと言うことができる（「行政裁量論から見た福島事故の前と後」深津龍一郎、「原発の安全と行政・司法・学会の責任」法律文化社2013年7月15日）。

ウ しかしながら、規制者であるべき原子力委員会（当時）・原子炉専門審査会は、以下にみるように行政当局同様、「推進」と分離しておらず、また、事業者からの独立性・透明性もなく、客観的判断を期待することが出来ない状況にあった。

（2）推進と規制の未分離

ア 福島第一原発の審査にあたった通商産業省の第1次審査や原子力委員会（当時）の第2次審査の実態を真摯にみれば、規制当局の規制能力に期待をよせることが出来ない状態であったことは明白である。

イ 福島第一原発の1号炉～4号炉の許可当時、通産省資源エネルギー庁には、原子炉の開発推進のための、計画課・開発課・発電課が置かれていた。安全規制部門として、原子力発電安全審査課がおかれているが、同じ官庁のなかでは「推進」も「規制」も官庁内の1部局であって、その間の人事異動は行われていた。

原子力委員会（当時）は、原子力利用の推進主体であり、「安全規制」はそのうちの1部局に過ぎなかった。

ウ 原子力安全委員会が原子力委員会から独立したのは、ようやく1978（昭和53）年になってからであった。即ち、1974（昭和49）年に原子力船「むつ」において放射能漏れ事故が発生し、原子力安全確保体制に対する国民の不安が高まったため、翌年に設置された原子力行政懇談会（座長：有澤広巳東大名誉教授）が1976（昭和51）年に「原子力委員会の安全確保に関する機能を分離し、これを所掌する原子力安全委員会を設置するとともに、同委員会が行政庁の行う安全審査をダブルチェックする」とする答申を内閣総理大臣に提出し、原子力の「推進」と「規制」を分離し、責任を明確化することとなったからである。しかし、安全規制に忠実であれば、安全性が確保されない施設の許可はこれを認めないという権限まで原子力安全委員会に与えなければならないにもかかわらず、そのような視点のない答申であったために、設置法上も「原子力利用が円滑に行われるよう相互に密接な連絡をとるもの」とされ、原子力安全委員会の組織と権限は安全確保のためには全く不十分なものとなった。

1978（昭和53）年に設置された原子力安全委員会は、国家行政法8条に基づき総理府に置かれた「首相の諮問委員会」である。委員は5名であるが、独自の事務局を持つことはなく、その庶務は科学技術庁原子力安全局原子力安全課が総括し処理している。2001（平成13）年の省庁再編成によって、原子力

安全行政は、おおよそ、内閣府（原子力安全委員会）と、経済産業省（原子力安全・保安院）が所管することとなった。

エ 原子力安全・保安院が、本件事故後に強い批判に曝されたことは周知の事実である。こうした歴史をみれば、福島第一原発の設置許可当時、規制とは名ばかりであり、専門裁量を云々する価値さえも無かったと言っても、過言ではない。

（3）原子力安全委員会の独立性・透明性の欠如

ア 国会事故調査委員会報告書は、原子力安全委員会が安全審査指針類を策定してきたことについて、「原子力安全規制上、重要な事項について、その基準の制定を含めた判断が行政の裁量に委ねられてきた。例えば、原子炉等規制法上の原子炉の設置許可の基準として、『原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質・・・又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること』が要求されている（原子炉等規制法24条第1項第4号）。しかし原子炉等規制法上、何をもって『災害の防止上支障がないもの』と判断するかは明らかにされていない。内閣府原子力安全委員会（福島第1原発の許可処分にあつては『原子力委員会』である。以下、同じ）の意見を聴くことが要件とされてはいるものの、その判断は行政に任されてきた。この点、原子力施設に関する事前規制は、科学技術の進展に即応する必要があるため、上記の『災害の防止上支障が無いものであること』の判断と関連して、安全委員会が各種の安全審査指針類を作成している。」（536～538頁）と述べて、科学技術的な点において指針類作成の裁量性を認める。

イ しかし、原子力安全委員会が定める指針類は、法的にみれば単なる「内規」であり、法律・制令・省令ではなく、策定根拠も明確ではない。

この点について、国会事故調査委員会報告書は、「策定手続き上の問題点」としては、「公正を確保した明確な規則が設けられていないため、多様な意見を有する者が参加した公開の場で審議されていないという批判がある。今後は、事業者から独立した、安全性確保の意思と能力を有する者が参加する公開の場で審議を行い、これを明確化すべく可能な限り省令や政令で手続きを定める努力をする

と同時に、行政部門での決定手続きの適正化を図ることが必要である」と指摘する。つまり、安全審査指針類は規制者としての透明性・客観性・公平性が欠如していると指摘されたのである。

ウ 指針類の「内容上の不適正」としては国会事故調査委員会報告は、既に述べたような、『事故』を、原因が内部事象、かつ、機器の単一故障によるものと仮定していること、「立地審査指針の『重大事故』『仮想事故』による放射性物質放出量を貴指針にあうように逆算した疑いがあること」、「長時間にわたる全交流動力電源喪失を考慮しなかったこと」の3点を上げて、内容が誤っていたことを指摘している。

エ 国会事故調査委員会報告書は、「規制当局の組織的問題」として、「我が国の原子力安全規制において『安全』よりも『推進』に強く軸足が置かれてきた。エネルギー資源の乏しい我が国の国策として原子力利用の推進がまず先にあって、推進のために国民と立地自治体に対して『安全の説明』が必要であるという文脈で規制が形作られてきた歴史的経緯がある。これが健全な安全文化の形成発展を阻んできた根本原因であるといつてよい」、「日本の規制当局は、推進が最優先であり、また規制を導入することで過去の安全性に疑問がつくことによる敗訴のリスクを避けるために、また立地住民や国民の目が向くことを避けるために、徹底的に無謬性にこだわり、規制を改善することに否定的であった。安全文化を構造的に受け入れない仕組みがあった」とした（502～503頁）。その上で、原子力安全・保安院には、独立性・透明性・専門性が欠如していると批判した（504～512頁）。

原子力安全委員会を含め、規制当局が事業者側の虜になっていることについては、国会事故調査委員会報告書は「電気事業者と規制当局が守ろうとしたもの」と題する項で、「本事故の原因が適切に対処されず、長期間放置された背景には、電気事業者と規制側の不健全な関係（『虜の構造』）があったことはあきらかであろう。こうした原子力業界の病巣の根底には、原子力業界の存続が既設炉の稼働

に依存しているという問題がある。日本においては、産業、政策、専門知識、どの側面をとっても事業者が管理する原子炉を抜きに語ることは不可能であり、既設炉の停止は、『原子力業界』に関わりをもつすべての者にとって、その存在意義を脅かす事象である。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、ほとんどすべてのプレイ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』の構造になっていた。・・・こうして事業者も規制側も、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わけで、こうした考え方が今回の事故を招いたとすることができる」と指摘して、原子力安全委員会も行政当局も、事業者に対するのと同様、厳しく批判している（４８０頁）。

オ 高橋滋教授は、本件事故後に記載した「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」と題する論文（阿部泰隆先生古稀記念－行政法学の未来にむけて、有斐閣 2012年3月30日）において、「原子力安全委員会に対し、異議を申し立てるべき点があるので、ここで指摘しておきたい」と前置きした上で、「筆者は『安全審査における専門性・中立性・透明性に関する懇談会』の座長として、原子炉設置許可に関わる原子炉安全専門審査会、核燃料審査会について、①委員の任命の際には、安全審査における各分野の重みの推移等を考慮して、新知見が適切に取り入れられるよう配慮し、選任の理由を対外的に説明するようにすること、②委員の任命の際に、利益相反が生じる可能性があるか否か判断するに必要な事項を定めて自己申告を求めること、③議事録が公開されている専門審査会に加え、専門審査会の下部組織等における議事の記録については、要旨を詳細に記録し、発言者氏名も記して、議事録として出来る限り早い時期に公開すべきこと等を、骨子とする報告書を取りまとめ、原子力安全委員会に報告した」（2008（平

成20)年第73回原子力安全委員会定例会議配付資料)と述べる。

これを受けて原子力安全委員会は、①委員名簿について専門を含めた一覧を示し、②審査委員には、申請者となりうる者(事業者)、原子力関係機関、学協会等との関係に関連する参考情報を自己申告することを求める、③議事録については上記提言通りとする、と決定したが、その後、原子力安全委員会はこれに反する行為を行った。そこで、高橋滋教授は、「極めて遺憾である」とし、その背景には「自民党政権に続き、民主党政権も積極的に原発技術の輸出に官民挙げて取り組む政策が示された。このように政治環境の中で、原子力関係者に一種の『弛緩とおごり』が生じ、このような形で現れたのではないかと、筆者は疑っている」とし、原子力安全委員会の独立性・透明性・客観性の欠如を強く批判している。

10 まとめ

(1) 伊方最高裁判決は、「原子力施設の安全性に関する判断の適否が争われている原子炉設置許可処分取消訴訟における裁判所の審理判断は、原子力委員会(当時)若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議判断を基になされた被告行政庁(当時は内閣総理大臣)の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議判断の過程に看過しがたい過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠して行われたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可書分は違法と解すべきである」と判示する。

(2) 高橋滋教授は、本件事故後、前記著書で「福島原発事故については、設置許可時における知見の欠落・過誤＝地震・津波事象に対する施設の安全対策の不十分さが認定され、かつ、その欠落・過誤の重大性は、規制担当者にも認識されていたの

であるから、重大な過誤・欠落が認定された段階において設置許可が違法になるとの筆者の法解釈が裁判所において支持されていたならば、規制行政庁の事業者に対してその点の是正を強く求め、事業者もこれに応じる態度に出た可能性は十分にあった」と述べ、裁判所の考え方と態度をも批判している。

(3) 本件安全審査に使用された審査基準に過誤欠落があり、かつ、本件原発が審査基準に適合するとした原子力委員会（当時）・原子炉安全専門審査会の調査審議判断の過程に看過しがたい過誤欠落があり、内閣総理大臣の判断がこれに依拠して行われたことは明白である。

設置許可自体が違法であり、これは国賠法上の違法を基礎づける。

国は国賠法上の責任を負うべきである。

以上