



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号 損害賠償請求事件

原告 森松 明希子 外119名

被告 国 外1名



2014〔平成26〕年11月21日

**準 備 書 面 4**  
— 国策民営と規制権限 —

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武 嗣



弁護士 白 倉 典 武



## <目次>

第1	はじめに .....	3
1	本準備書面の位置付け.....	3
2	本準備書面の概要.....	3
第2	原子力発電事業に関する被告国の政策 .....	4
1	原子力開発利用の基本体制策定と法整備 .....	4
(1)	原子力開発利用のはじまり .....	4
(2)	発電用原子炉の導入と，原子力発電所の建設準備 .....	4
(3)	基本的法体系の確立 .....	5
(4)	「国策民営」路線へ .....	5
(5)	国の原子力政策～原子力長計の策定～ .....	5
2	原子力発電事業に関する国の関与 .....	6
(1)	原子力発電に関する被告国の政策 .....	6
(2)	立地促進に関する被告国の関与～電源三法交付金 .....	7
(3)	本件事故発生直前の，被告国の原子力発電政策 .....	9
(4)	小括 .....	9
3	原子力発電所の安全確保に関する被告国の関与 .....	9
4	安全性に関する，被告国の広報活動 .....	11
第3	まとめ .....	12

## 第1 はじめに

### 1 本準備書面の位置付け

本書面では、被告国が、第二次世界大戦後、国策として原子力政策を推進したこと、及び、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ことを述べる。

### 2 本準備書面の概要

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。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、甚大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を行使することが期待される。

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、国民としても、被告国が適時・適切に安全規制権限を行使することを当然に期待していた。

上記各事情を踏まえれば、被告国による規制権限行使は抑制的であってはならず、国民の生命身体を含め公共の安全を確保するための積極的な権限行使が要請される。最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁〔筑豊じん肺訴訟〕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事情として摘示している。

## 第2 原子力発電事業に関する被告国の政策

### 1 原子力開発利用の基本体制策定と法整備

#### (1) 原子力開発利用のはじまり

わが国の原子力開発利用は、米国・アイゼンハワー大統領の「平和のための原子力」政策に基づき、原子力技術の輸入が可能になったことから本格的に開始した。

1954〔昭和29〕年4月、総額2億6000円の原子力予算が成立し、翌1955〔昭和30〕年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。

各法は1956〔昭和31〕年1月1日に施行され、同日、原子力政策の最高意思決定機関である原子力委員会が発足した。また、同年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。

#### (2) 発電用原子炉の導入と、原子力発電所の建設準備

1956〔昭和31〕年1月、初代原子力委員長が「5年以内に採算のとれる原子力発電所を実現させる」と、発電用原子炉の本格導入を提唱し、原子力産業グループや電気事業者（電力会社）らが同年3月に日本原子力産業会議を発足させた。

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。以下同。）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、1955〔昭和30〕年11月、社長室に原子力発電課を新設し、翌1956〔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。）。

### (3) 基本的法体系の確立

そして、1957〔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）、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）、1961〔昭和35〕年に原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）、1964〔昭和39〕年に電気事業法と、原子力に関連する法律が続々制定され、1960年代前半までには原子力開発利用の基本的な推進体制がほぼ確立した。

### (4) 「国策民営」路線へ

以上のとおり、日本の原子力開発利用は当初から政官財主導で国策として始まった。そして、電気事業者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、原子力発電事業は、民間企業を国家計画に組み入れる「国策民営」の路線をたどることとなった。

### (5) 国の原子力政策～原子力長計の策定～

国の原子力政策を定めた、上記「原子力長計」は、1956年〔昭和31〕年9月の第1回につづき、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〕年にそれぞれ策定された（引き続き、2005〔平成17〕年10月には「原子力政策大綱」が策定された。）ところ、1961〔昭和36〕年策定の第2回原子力長計には、既に「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」と記載されている。

## 2 原子力発電事業に関する国の関与

### (1) 原子力発電に関する被告国の政策

ア 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、1978〔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。）。

イ そして、被告東京電力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、法律の形式上は、電気事業者の活動として行われるものの、その実態は、2012〔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、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ほかならなかった。

ウ 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。）の恩恵を受けてこそ、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の関与～電源三法交付金

ア ところで、原子力発電所は、信頼性や経済性の観点から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った。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る、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。」と言及している（1978〔昭和58〕年・第5回原子力長計）。

イ 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、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、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、1973〔昭和48〕年の第1次石油危機後に制定されており、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として認識されている。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。

ウ 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、被告東京電力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いた。しかしながら、そのような事業は一連の行政計画に基づいているものであり、被告国の関与なしに進めることができないことは明白である。

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（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。

エ 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、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。

オ 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、住民を取り込み、原子力発電所の設置を進め、原子力政策を推進した。

### (3) 本件事故発生直前の、被告国の原子力発電政策

上述したような「国策民営」の秩序は、本件事故発生に至るまで維持された。

2005〔平成17〕年10月に原子力委員会が策定した「原子力政策大綱」においては、原子力発電が2030〔平成42〕年以降も総発電電力量の30～40%程度という現在（注：2005〔平成17〕年時点）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、翌2006〔平成18〕年には、経済産業省が「大綱」を踏まえた「原子力立国計画」を発表し、2007〔平成19〕年にはその骨子を記載した「エネルギー基本計画」が閣議決定されて原子力発電政策の基本方針となった。

### (4) 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。

## 3 原子力発電所の安全確保に関する被告国の関与

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にともなって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。」(1967〔昭和62〕年・第3回原子力長計),

安全性の確保について,

「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。」(1972〔昭和47〕年・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」(1978〔昭和53〕年・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」(以上、1982〔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」(1994〔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させることが重要である」（2000〔平成12〕年・原子力長計）

として、被告国が、安全性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・適切に行使する旨記載されていた。

#### 4 安全性に関する、被告国の広報活動

訴状のとおり（73頁以下）、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」（1982〔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た。

その後、2005〔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2006〔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。

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、被告国が適時・適切に安全規制権限を行使し、原子力施設の安全を万全に確保するものと、当然に期待していた。

### 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。

すなわち，

- ① わが国の原子力発電事業は，「国策民営」として，被告国による積極的関与と，電気事業者への手厚い庇護があつてこそ成り立っている。
- ② 被告国は，安全対策を電気事業者に任せきりにすることなく，自ら，最新の科学的知見を反映した安全規制権限を適時・適切に行使することを宣言していた。
- ③ 被告国は，原子力発電の安全性を広報しており，国民としても，被告国が，適時・適切に安全規制権限を行使することを当然に期待する状況にあつた。かかる事情を踏まえれば被告国の規制権限行使は抑制的であつてはならず，被告国に対しては，国民の生命身体を含め公共の安全を確保するための積極的な権限行使が要請される。

すなわち，本件において，被告国の規制権限は，できる限り速やかに，技術の進歩や最新の知見に適合したものに維持されるべく，適時にかつ適切に行使されるべきである。

以 上