



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号

平成26年(ワ)第2109号 平成28年(ワ)第2098号, 第7630号
損害賠償請求事件

原告 原告番号1-1 外

被告 国 外1名

2025〔令和7〕年3月24日

準備書面 92

—被告国のシビアアクシデント対策に関する責任(国賠法2条)—

大阪地方裁判所第22民事部合議2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	4
1	国民が信頼していたのは被告国（政府）である.....	4
2	被告国（政府）は、その責任をはたすべきである	4
第2	過酷事故（SA・SBO）について	5
1	過酷事故（SA・SBO）とその対策.....	5
2	過去のSAの事故.....	6
3	諸外国のSBO・SA対策.....	6
4	世界における原発のSA・SBO対策とその意味.....	10
第3	「B. 5. b」とアメリカの原発の安全性について	13
1	「B. 5. b」とは	13
2	「B. 5. b」の意味.....	13
3	「B. 5. b」の段階的实施	14
4	「B. 5. b」の大規模損傷緩和ガイドライン.....	15
5	連邦規則改正までの経過	15
6	アメリカの原発では「B. 5. b」が安全の標準であった.....	16
第4	福島第一原発においてB. 5. b対策が行われていなかったこと	16
1	本件津波による福島第一原発の機能喪失	16
2	事故までの経過.....	19
3	本件事故時の福島第1原発の状況.....	21
4	「B. 5. b」が備えられていれば本件事故は防止し得たこと	21
第5	福島第1原発の「瑕疵」	23
1	福島第1原発には「通常有すべき安全性を欠いた」状況にあり「瑕疵」があ った。	23
2	被告国がSA・SBO対策が十分ではなかったこと認めている.....	24
3	被告東電もまた認めている.....	24
4	小括	25

第6	被告国に国賠法2条の営造物管理責任のあること	25
1	国賠法2条.....	25
2	福島第1原発は「公の営造物」である	25
第7	国の原発政策と原発の管理.....	29
1	国際条約からみた国の管理.....	29
2	日本国内における原発の被告国による管理.....	35
3	国内における被告国の原発管理.....	45
4	まとめ	46
第8	国賠法2条責任	47
1	被告国の国賠法2条の責任.....	47
2	被告国の抗弁	47
3	被告国は「瑕疵」を認識していた	50
第9	結論	54

第1 はじめに

1 国民が信頼していたのは被告国（政府）である

国民は、被告国（政府）の「原発は原子力の平和利用であり安全である」という政策を信じ、原子力発電が安全であると深い信頼を寄せていたのである。信頼の拠り所は被告国（政府）であった。国民は、「原子炉を設置するために必要な技術的能力があり及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を的確に遂行するに足る技術的能力」（炉規法24条1項3号）があるものに原子力発電所の設置許可が与えられ、原子力発電所の維持・運転にあたっては「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」（電気事業法39条2項1号）よう、国が適切に規制権限を行使するものと信頼していた。国民は、このような適切な国の規制権限行使を受け、電力事業者も適切に原子力発電所を安全に設置し、維持・運転すると信頼していたのである。

ところが、甚大な被害を国民にもたらした福島第1原発の本件事故がおこると、信頼の拠り所であったはずの被告国はその責任を否定し、最高裁第2小法廷令和4年6月17日判決（民集76巻5号955頁）は、被告国の法的責任を否定した。

そのうえ、令和7年3月6日、最高裁は、東電の役員の刑事責任まで否定するに至った。

これだけ甚大な被害をもたらした本件事故をおこしながら、被告国そして被告東電も、（原子力損害の賠償に関する法律に基づく無過失責任を除いては）誰も法的責任がないというのである。

正義に反し、不合理極まりない結果である。

そんな不合理な結果を司法は許すのであろうか？

2 被告国（政府）は、その責任をはたすべきである

国民の信頼は保護されなければならない。政治の基本だからである。被告国には、以下述べるように、法的責任がある。本準備書面では、最高裁第2小法廷令和4年6月17日判決とは別の観点から、被告国の責任を問うものであ

る。本件事故は、福島第1原発の1から4号機がいずれも「全交流電源喪失」となり（なお、3号機以外は直流電源も喪失している。）、「過酷事故」が発生し、過酷な状況におかれたものであった。

5 本準備書面では、本件事故当時、福島第1原発が「通常有すべき安全性を欠いた状況にあった」こと、即ち福島第1原発に、国賠法2条1項にいう「瑕疵があった」ことを明らかにする。

そして、被告国には、被告東電と共同責任があり国賠法2条1項により損害賠償責任があることを明らかにするものである。

10 第2 過酷事故（SA・SBO）について

本件事故は、全交流電源喪失（SBO）によって発生した「過酷事故」であった。

1 過酷事故（SA・SBO）とその対策

原告準備書面15で詳述したように、

15 過酷事故（シビアアクシデント／SA。以下「SA」という。）とは、設計基準事象を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では、適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷に至る事象のことをいう。

20 過酷事故対策（以下「SA対策」という。）は、設計基準事象を超え、炉心が大きく損傷する恐れのある事態が万一発生したとしても、現在の設計に含まれる安全余裕や安全設計上想定した本来の機能以外にも期待しうる機能、またはそうした事態に備えて新規に設置した機器等を有効に活用することによって、それがSAに拡大することを防止するため、もしくはSAに拡大した場合にもその影響を緩和するために採られる措置のことをいう。

25 また、全交流電源喪失（ステーション・ブラック・アウト／SBO。以下「SBO」という。）とは、全ての外部交流電源及び発電所内非常用交流電源からの

電源供給が喪失した状態を意味する。長時間のSBOが生じた場合、交流電源を利用する原子炉冷却設備が長時間にわたり使用不可能になることから、長時間SBOの発生を防ぐ対策、あるいは長時間SBOが生じたときにそれでもなお炉心の損傷を防ぐための対策は、SA対策の一環として策定・実施が必要なものである。

2 過去のSAの事故

本件事故前からSA事故は世界各国で発生している。

- ① 1979年3月28日 スリーマイル島事故 (TMI 事故) アメリカ
- ② 1986年4月26日 チェルノブイリ原発事故 ウクライナ (旧ソ連)
- ③ 1999年12月 ルブレイエ原発電源喪失事故 フランス
- ④ 2001年3月 台湾第三 (馬鞍山) 原発事故 台湾
- ⑤ 2004年12月 マドラス原発事故 インド

以上の詳細は原告準備書面15の41ないし43頁のとおりである。

3 諸外国のSBO・SA対策

(1) SBO対策

世界各国政府は、当然ながら、甚大な被害を防ぐためのSBO・SA対策をとってきた。

① アメリカ

アメリカでは、1990年代までに、以下のようなSBOそしてその前兆ともいえる事象が発生した。これは宮坂靖彦 (元原子力研究所) の「原子力発電所の全交流電源喪失規制はなぜ遅れたか」 (日本原子力学会誌54巻1号32頁) に詳しい (甲C46号証33頁。以下「宮坂報告」という)。

- | | |
|-------------|---------------|
| 1984年7月26日 | サスケハナ2号機 |
| 1985年11月20日 | サンオノフレ1号機 |
| 1990年2月20日 | アルビンW、ボーグル1号機 |
| 1991年3月21日 | ザイオン2号機 |
| 1992年8月24日 | ターキーポイント3～5号機 |

1996年2月6日 カトーバ2号機

1998年6月2日 デービスベッセ

宮坂報告によれば、

5 米国では、1979年4月のTMI事故以来、第1表（引用者注；上記一
覧）に示すように、1984年から1990年の間に4件の短時間のSBO
事象を起こし、また規制ガイドラインNUREG-1776（2003年）に
よると1998年までにハリケーン、竜巻等による4件の前兆SBO事象
（Near SBO Event）を経験した。

10 これらのことからSBO規制は、緊急の課題として検討が進められ、20
03年頃までにほぼ完了している。SBO規制では、長時間SBOを含む耐
久能力や外部電源の復旧まで要求している。

15 NUREG-0661「安全性評価報告書、MARK-I型格納容器長期プ
ログラム」（1980年7月）による耐圧強化ベントの設置の要請に始ま
り、NRC規則10 CFE50、63「全交流電源喪失（Loss of
all alternating current power）」（19
88年7月）、規制ガイドRGI.155（Station Blackou
t）（1988年8月）を定めている。また、同年には電力とプラントメー
カー共同の民間規格UMARC-8700（RGI.155より詳細な評価方
法等）を定め、NRCがこの規格を了解している。
20 とされている。

また、原告準備書面15の16頁において述べたとおり、1981（昭和
56）年に水素制御規則、1984年にATWS規則（過渡事象の発生頻
度、スクラム失敗確率等を評価した結果を参考に、代替制御棒挿入、ほう酸
水注入系の強化や自動化等を要求する規制）、1988年には外的事象に対
25 する想定も求めているSBO規則などが相次いで設けられ、規制要求の下で
具体的なSA対策が進められた。

さらに、後記（第3）のとおり、2001年9月11日の同時多発テロ

の後、2002年にNRC（米国原子力規制委員会）が策定した全電源喪失（SA）を想定した設備等（B5b）を米国の全原子力発電所に義務付けている。そして、B5bは、2009年3月に連邦規則（10 CFR）に改正規則して定められるにいった。

5 ② フランス

フランスでは、1977年「許容できない影響を与える事象の発生確率を 10^{-6} /年以下に抑える」方針に対して、現状ではこの目標が達成できないとの判断からSBO規制が強化された。規制当局（SCSIN）は1978年、リスク低減のための設備変更とシビアアクシデント対応の手順書の整備を要請した。さらに、1985年安全基本規則改訂及び1983年の指針書を引用してSBO対策を要求した。その後、1989年までに全発電所へのサンドフィルタを用いた格納容器ベント系の設置を完了している。さらに、2001年フランス電力公社（EDF）は、ルブレイエ発電所の洪水による安全系喪失事故を契機に全電源喪失事象の継続時間（シナリオ）を1日から3日間へ変更・再評価し、浸水防護策（防潮堤や各種機器等）を強化した（甲C46号証；宮坂報告33頁）。

(2) SA対策

① アメリカ

アメリカでは、1970年代から、NRC（アメリカ原子力規制委員会）1975年に原子力委員会（AEC）からNRCに改編が、原子力発電所への確率論的リスク評価（PRA）の活用を検討を開始し、1975年にWASH-1400報告「原子炉安全研究」を発表し、原子力発電所の事故リスクを確率論的に定量的に評価する手法を提示した。

1979〔昭和54〕年3月28日のTMI事故を契機に、SA対策とPRAの重要性が認識され、研究が本格的に実施されることとなった。NRCは、1985年に「シビアアクシデント対策声明書」（50FR32138）を公表した。

1991年に地震等の外的事象を対象とした個別プラントのごとの解析（IPEE）の実施を事業者に要請した。また、1987年にはSA時の格納容器性能改善プログラムを開始し、1989年には、MARK I型BWR所有者に耐圧強化格納容器ベンディングシステムの自主的整備を勧告した。その後、これらに基づき幅広いプラントの変更や改善が行われてきていた。

さらに、1991年より、地震、内部火災、強風・トルネード、外部洪水、輸送及び付近施設での事故などの外部事象についても、個別プラントの確率論的安全評価（IPEE）を実施している。

2002年には、NRCが策定した全電源喪失を想定した「B. 5. b」に関する対応を米国の全原子力発電所に義務付けている。

② フランス

産業・国土開発省原子力施設安全本部（SCSIN）は、フランス電力庁（当時）に対し、リスク低減のための設計変更と手順書整備を要請した。本要請を踏まえフランス電力庁（当時）は、各種設計基準事象を上回る事象に対する安全目標として、炉心溶融に至った場合にも環境への核分裂生成物（FP）の放出量をサイト周辺の緊急時計画に見合ったレベルまで低減させることを決定し、各種手順書を整備するとともに、砂フィルターを使用した格納容器ベンディングシステムの既存の全原子力発電所への整備を1989〔平成元〕年までに完了した。

③ ドイツ

西ドイツ（当時）では、1976年から1989年にかけて各種のSA研究が実施された。この間、1986年12月にPWRの、1987年6月にBWRのフィルター付格納容器ベンディングシステムの基本設計に関する勧告が、原子炉安全委員会（RSK）から環境自然保護・原子炉安全省（BMU）に出された。1992年までに、ドイツの大部分の既設の原子力発電所で格納容器ベンディングシステムが整備されていた。

④ スウェーデン

スウェーデンでは、SAに関する基本方針が1980年から1981年に政府から出されていた。

4 世界における原発のSA・SBO対策とその意味

5 SA・SBO対策は、原発の安全性（事故防止）のため、したがってまた、人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えないために、原発にとって必要不可欠のものであった。それ故に、各国政府は、SA・SBO対策を強力に進めた。原子力事業者は、それぞれの政府の規制にしたがって、原子力発電所についてSA・SBO対策をすすめていった。

10 佐藤回答書（甲B108号証）においても、下記のような他の国において実施された対策が紹介されている。

(1) 可搬式設備

これについては、佐藤回答書（甲B108）で、「グループA（短期対応）」の「サブグループA—3」として以下のとおり紹介されている（46頁）。

15 「B. 5. bとは、2001年に米国で発生した同時テロ事件を受け、2002年にNRCが発行した暫定補完措置オーダー（EA-02-026）の中で、使用済燃料プール、原子炉、格納容器を保護するための内容を規定した項目のことで、そのガイドラインが、2006年にNEI06-12として発行されています。・・・新たに手配する可搬式設備と人的対応だけで原子炉を安全停止状態に導き、その状態を維持するという概念です。」

20 「・・・具体的には、そのガイドラインに添付されているカタログにあるような可搬式の高圧ポンプや電源設備などを揃えることと、それらを移動して繋ぎ込みを終え、使用できるようにするまでの間、原子炉の冷却機能を維持するため、非常用復水器や、原子炉からの高圧蒸気を駆動力とするタービン式の高圧ポンプによる冷却系（RCIC）を完全にマニュアル操作で起動、運転する（ブラック・スタート、ブラック・ラン）ための手順の用意と訓練によって構成されています。

25 「・・・必要な可搬式機器は、2002年当時から、すべて市場に存在していました。」

(2) 簡易バンカー施設

これについては、佐藤回答書（甲B108）で、「グループB（中期対応）」として紹介されている（47頁）。

5 実際に2007年頃考案され、米国のABWRプラントの設計に追加された補助給水
 注入系（AFI）のポンプ室で、ここから遠隔で原子炉の水位調整と、重要パラメータ
 の監視を行うことができます。・・・

つまり、前述のB. 5. bの事態よりもさらに厳しい状況を想定しています。

10 なお、AFIポンプ室（簡易バンカー施設）の設置は、アメリカにおいて20
 07年頃に考案されたものであり、その仕様に関する情報が公開されるようになったのは2009年6月であるが、もともと1990年代には実用化されていた
 常設のバンカー施設（サブグループC-1）を簡易化したものであるから、バン
 カー施設を参照していれば、2009年6月以前の知見や技術に基づいて、同様の
 ものを考案し実行することは可能であった。

15 被告東京電力と簡易バンカー施設の関わりについて、佐藤氏は次のように述べて
 いる。

 実は、以上のAFIポンプ室の仕様に関する情報が公開されるようになったのは、2
 009年6月になってであり、3、4号機の増設を計画していた事業者STPNOCの
 申請書の中に含まれていました。東京電力は、この建設プロジェクトを支援するため投資
 も行っており、STPNOCとの接触もあったことから、この情報は、2008年に
20 は知り得る立場にあったものと思われます。

(3) バンカー施設

 これについては、佐藤回答書（甲B108）で、「グループC（長期対応）」の「サブグループ C-1」として以下のとおり紹介されている（49
 頁）。これは、搬式設備による補完措置（A-3）を固定式にし、恒久的な設備
25 としたものである。ドイツやスイスで1980年代から90年代にかけて導入
 された「独立バンカード・システム」がその例である。

 これは、内的ハザードや、津波や地震を含むすべての外的ハザード、テロ攻撃（航空機

テロも含む)の全般に対応できる対策です。「B. 5. b 対策」が可搬式設備に依存しているのに対し、バンカー施設では、これを固定式にした設備を採用しています。「独立バンカード・システム (Independent Bunkered System)」とも呼ばれ、ドイツでは1980年代から導入され、何らかの内的ハザード、外的ハザード、テロ攻撃(航空機テロも含む)が原因で、既設の安全停止系を完全に喪失したときでも、十分に離れた安全な場所から遠隔で、原子炉を冷温停止に導く運転を行うのに必要なすべての電源系、冷却系、計測制御系を格納し、制御室もある独立した建屋です。

.....

この独立バンカード・システムが、ドイツにおいては、すべてのBWRプラントとPWRプラントに設置されていました。

この方式は、隣国スイスの原子力発電所にも導入されています。やはり、原子炉を冷温停止状態に導く運転のために必要な電源、冷却水ポンプ、計測制御設備などを、全て丸ごとバンカー施設 (Bunkered Building) として独立に追加したものです。元々古いスイスの原子力発電所は、低い耐震設計で建てられていたため、設計基準地震動が引き上げられ、安全系が従来のままでは耐えられないとわかったとき、同国は、耐震補強工事を選ぶことをせず、引き上げられた設計基準地震動に耐えるバンカー施設を追加する方を選択した経緯がありました。ドイツに倣い、スイスも国内の全基に対し、すでに1990年代にこの方式による対策を完了しています。

(4) 小括

以上のように、世界各国で共通してSA・SBOに備えて、各原発にSA・SBO対策の設備を設け、その準備をすることが、一般的であったということである。

過酷事故 (SA)、全交流電源喪失 (SBO) に備える設備を原発施設内に具備することが、世界各国の政府のそして運営する電力会社の必須の条件であり、原発の「通常有すべき安全性」を保障 (担保) するものであった。

第3 「B. 5. b」とアメリカの原発の安全性について

アメリカでは「B. 5. b」が「SA・SBO」対策として定められている。

前記のとおり、世界では「B. 5. bを超える厳しい状況を想定した」対策として、「簡易バンカー」や、ドイツ・スイスに採用された「独立バンカード・システム」があり、いわば、「B. 5. b」は、SA・SBO対策として最低限の対策といえるものである。

1 「B. 5. b」とは

「B. 5. b」とは、2001〔平成13〕年9月11日の同時多発テロをうけて、NRC（アメリカ原子力規制委員会）が国内の原発に命じたSA・SBO対策に関する指令である。

2002年2月25日、NRCは、「B. 5. b」（指令）として、アメリカ国内の全発電用原子炉（104基）に対して、期限を切って、各事業者は爆発や火災によってプラントの大きな領域が失われた状況の下で、炉心冷却・封じ込め・使用済み燃料プール冷却を維持または復旧するための手順と方策を開発、実装しなければならないこと、設計基準を超える航空機事故を含む、どんな原因によるものであれ、大規模火災と爆発による施設の広範な領域の損失に対処するための緩和策をとるべきこと、を命じた。

2 「B. 5. b」の意味

「B. 5. b」は、原発の事業者に対して、

①爆発や火災によってプラントの大きな領域が失われた状況のもとで、炉心冷却、封じ込め、使用済み燃料プールの冷却を維持または復旧するための手順と方策を開発し実装（備える）しなければならないこと

②設計基準を超える航空機事故を含む、どんな原因によるものであれ（from any Cause）、大規模火災と爆発による施設の広範な領域の損失に対処するため

の緩和策である。

そして、NRCは、アメリカ国内の全原発104基で実施が完了したことを確

認したうえ、２００９年３月連邦規則（１０　ＣＦＲ）５０章等を改正し成文化した。

「Ｂ．５．ｂ」に関する経過そして連邦規則になるまでの道筋、その内容については、長谷川公一（盛岡大学学長・東北大学名誉教授）の意見書（甲Ｃ４７号証）を提出する。

３ 「Ｂ．５．ｂ」の段階的实施

Ｂ．５．ｂでは、まず、原発に備えられておくべき設備として

可搬式発電機（電源車）、消防車、可搬式ポンプ、バッテリー、ケーブル、用具、燃料、防火設備

があげられた。そしてなすべき措置は段階的に３つの戦略に区分され命令された。

まず、フェーズ１は、２００５年２月２５日に発され、次の対応が求められた。

消火対応戦略、

燃料損傷の軽減策、

放射性物質放出を最小化する措置

次に、フェーズ２は２００５年６月に発された。ここでは、

使用済み燃料プールへの電源を必要としない外部注水、及びスプレイラインを設置する

サイト内での給水維持のための多重化された手段による戦略。サイト外からの給水・注水維持のための柔軟で独立した動力を用いた手段による戦略。具体的には、水位低下時に燃料を冷却するスプレイ設備の設置

外部注水ラインの敷設など

が求められた。

フェーズ３は、以下のような内容であり、２００５年１０月以降実施とされた。

原子炉隔離時冷却水系（ＲＣＩＣ）が直流電源の喪失によって使用不能

となった場合には、現場でマニュアル操作により起動する

原子炉・格納容器に関しては、攻撃時の初動指揮命令系統の強化、対処戦略の強化

- 5 警報が機能せず直前の対応ができない場合や、制御室・人員が利用不可能になる場合、そして全電源喪失にいたる場合など12の条件への対応を確立することの要求

原子炉隔離時冷却系（RCIC）が直流電源喪失で起動できない場合でも、現場で手動で起動できるようにすることの要求

4 「B. 5. b」の大規模損傷緩和ガイドライン

- 10 福島第1原発のような沸騰水型原発において、「B. 5. b」のSA・SBOの場合にとるべき現場の措置は以下のとおりであった。これは、全米アカデミーの福島事故報告書に詳しい。また、同報告書付録H「原子力発電所の緊急時の手順とガイドライン」に詳しく記載されている。

- 15 ①原子炉隔離時冷却系（RCIC）もしくは非常用復水器（アイソレーションコンデンサー「IC」「イソコン」と略称）の手動運転ができること
- ②直流電源の供給ができること（原発圧力容器減圧と可搬式ポンプ注水のため）
- ③補給水注入の用水と復水の利用ができること
- ④ホットウエルへの補給注入ができること
- 20 ⑤復水貯蔵タンクへの補給水注入ができること
- ⑥最大制御棒駆動機構流量
- ⑦原子炉冷却浄化系の隔離手順
- ⑧格納容器ベント配管の手動での開放（ベント）ができること
- ⑨ドライウエルへの注水ができること
- 25 ⑩可搬式スプレイによる注水ができること

5 連邦規則改正までの経過

「B. 5. b」はNRCにより連邦の規則（10 CFR）として改正され規

則化（法律化）された。

まず、2006年10月26日、NRCが規則案を発表し、数回のパブリック
コメントの募集の後、2007年3月26日に意見募集は締め切られた。その
後、NRCは2006年11月15日にメリーランド州のロックビルで、200
5 6年11月29日にネバダ州のラスベガスで、2007年3月9日に再度メリー
ランド州のロックビルで、それぞれパブリックミーティングを開催し意見を求め
た。

これらを踏まえ、2008年4月10日、NRCは追加規則案を発表し、広く
意見を求めた。

10 そして、最終的に2009年3月4日に規則を制定（改正）した。この規則改
正は、2009年5月26日から施行された。

このように、「B. 5. b」は、NRCが、アメリカの全原発104基で実施
が完了したことを確認したうえ、最終的に連邦規則（10 CFR）に定められ
た。連邦規則改正後は、アメリカの原発の新たな新設は、B. 5. bの基準によ
15 らなければ、認可されないし、稼働もできない（既存の原発は設備済み）。

6 アメリカの原発では「B. 5. b」が安全の標準であった

アメリカの原発では、「B. 5. b」による物的・人的な設備等を備えること
が、すべての原発でのスタンダード（通常有すべき安全の標準）となっていた。
それが具備されていなかったとすれば、原発として「安全性」において「不完
20 全」であり、「欠陥」（瑕疵）があるとして運転認可が取り消され、稼働をゆる
されなかった。

第4 福島第一原発においてB. 5. b対策が行われていなかったこと

1 本件津波による福島第一原発の機能喪失

25 これについては原告準備書面55の6～9頁で詳述したとおりである。

本件津波で、以下のとおり、福島第一原発（1～4号機）は全交流電源喪失
（SBO）した。

(1) 1～4号機敷地への津波と建屋内への浸水

2011〔平成23〕年3月11日午後2時46分、東日本大震災の地震が発生した。

5 地震発生から約40分後（午後3時26分頃）に、堤防外側から南護岸、約41分後には堤防内からも遡上が始まり、南護岸から遡上した津波と合流しつつ、約42分後までの間に海側エリア全域を浸水させた。

10 約48分後（午後3時34分頃）に最大波が到達し、南防波堤の外側から主要建屋設置エリア南東側へ遡上が始まった。敷地南部から遡上した流れは4号機建屋西側に回り込んでいくとともに、防波堤を越えた津波が敷地東側からも遡上して敷地を浸水させ始めた。その後、敷地南部から遡上した津波と敷地東側から遡上した津波により、敷地全体が浸水した。

本件津波により、1～4号機のタービン建屋はいずれも、1階及び地下1階が浸水した。2、4号機の非常用ディーゼル発電機が設置されている運用補助共用施設では、1階及び地下1階が浸水した。

15 (2) 建屋浸水による機器の浸水

1～4号機の原子炉建屋は以下のとおり浸水した。

ア 非常用ディーゼル発電機の浸水

20 1～4号機の各タービン建屋の地下1階には、それぞれ水冷式非常用ディーゼル発電機が設置されている。本件津波により、1～4号機のタービン建屋の浸水により、1～3号機それぞれの地下1階に設置されている非常用ディーゼル発電機について浸水、4号機地下1階に設置されている非常用ディーゼル発電機については、浸水した。

25 また、2、4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機は、運用補助共用施設（共用プール建屋）に設置されている。本件津波により、運用補助共用施設（共用プール建屋）では、1階及び地下1階が浸水したが、1階に設置されていた非常用ディーゼル発電機は浸水を免れた。

イ 非常用電源盤（M/C）の浸水

タービン建屋、コントロール建屋及び運用補助共用施設（共用プール建屋）に設置されていた1～4号機の非常用電源盤は、

5 1号機では、タービン建屋1階とコントロール建屋地下1階に設置されている非常用電源盤が浸水した。

2号機ではタービン建屋地下1階と運用補助共用施設（共用プール建屋）に設置されている非常用電源盤が浸水したが、タービン建屋1階に設置されている非常用電源盤は、盤基礎部が被水したものの機能に異常はなかった。

10 3号機では、タービン建屋地下1階に設置されている非常用電源盤が浸水した。

4号機では、タービン建屋地下1階と運用補助共用施設（共用プール建屋）に設置されている非常用電源盤が浸水したが、タービン建屋1階に設置されている非常用電源盤は、盤基礎部が被水したものの機能に異常はなかった。

(3) 全交流電源の喪失（SBO）

15 1～4号機の各タービン建屋に設置された水冷式非常用ディーゼル発電機は、浸水によって全て機能を喪失した。また、これらから供給される電力を非常時に使用する設備に接続する非常用電源盤（M/C）も、浸水により全て機能を喪失した。

20 これに対し、運用補助共用施設（共用プール建屋）に設置された2、4号機の空冷式非常用ディーゼル発電機は、浸水被害を免れたため、これ自体は機能を喪失していなかった。もともと、同建屋の地下1階に設置された、これらの発電機が供給する電力を非常時に使用する設備に接続する非常用配電盤（M/C）が浸水（水没）して機能を喪失した。

このため、結局1～4号機は全交流電源を喪失した（SBO）。

25 (4) 非常用海水系ポンプの破損

1～4号機は、いずれも海水を利用することで崩壊熱の除去を行う構造になっている。また、非常用ディーゼル発電機も、空冷式のものを除き、海水を利用し

て機関の冷却を行っている。これらの非常用海水系ポンプ（格納容器冷却海水系ポンプ、残留熱除去海水系ポンプ及び非常用D／G海水ポンプをいう。）のポンプのモーターは冠水し、系統の機能を喪失した。

2 事故までの経過

- 5 福島第1原発は、SBOの後、以下のとおり、水素爆発により放射能を広く拡散し被害を与えたが、爆発が起こった順番で述べる。

(1) 1号機

- 10 本件地震後、非常用ディーゼル発電機が起動し、非常用復水器を使用して炉心冷却が進められたが、津波による全電源喪失により、非常用復水器や高压注水系による冷却機能を失い压力容器内の水位が低下、炉心損傷が進み、発生した水素が原子炉建屋に漏れ出し、地震の翌日（2011年3月12日）午後3時36分に、水素爆発が発生し、放射能が拡散した。

地震から約25時間後・津波による全電源喪失から約24時間後であった。

(2) 3号機

- 15 本件地震により、外部電源を全て失い、復水器などは使用できない状況であったが、非常用ディーゼル発電機が起動し、原子炉隔離時冷却系（RCIC）も運転できた。津波により交流電源はすべて失ったものの、直流電源装置は、浸水のをがれ、原子炉隔離時冷却系や高压注水系の運転と制御の機能は維持でき、1、2号機と異なり計器類による原子炉の監視もできていた。RCICからHPCIの冷却システムに切換えられたが、地震から2日後の3月13日午前2時すぎになつてHPI Cのタービンの回転数が減少したため、HPI Cを停止したところ
- 20 原子炉内の気圧が上昇した。消防車による格納容器への注水を試みたが、減圧が必要なため、SR弁の開封を試みたが、必要なバッテリーがなく、減圧ができなかった。注水ができないまま、原子炉の水位が低下し、水素が発生し炉心
- 25 損傷が生じた。従業員等の自家用車のバッテリーの提供（これも異常な事態であるが）をうけ、同日午前8時ころSR弁を動かす作業を開始し、午前9時によろやくSR弁を開いてベントをなし、注水を開始したが、3月14日午前11時0

1 分に、水素爆発を起こした。

地震から約 6 8 時間後・津波による全電源喪失から約 6 9 時間後であった。

(3) 4 号機

地震発生時、4 号機は定期検査中で、運転を停止しており、原子炉の燃料は使用済み燃料プールに取り出されていた。

3 号機のベントが 3 月 1 4 日午前 8 時頃なされたが、水素を含むベントのガスが排気管を通じ 4 号機に侵入した。

その結果、3 月 1 5 日午前 6 時 1 4 分に水素爆発を起こした。

地震から約 8 2 時間後・津波による全電源喪失から約 8 3 時間後であった。

(4) 2 号機

本件地震後、非常用ディーゼル発電機が起動し、非常用復水器を使用して炉心冷却が進められたが、津波による全電源喪失により、非常用ディーゼル発電機、バッテリー、電源盤などが停止、計器類の監視・計測機能や操作機能、照明が使用不明となった。

全電源交流喪失後も 2 号機では原子炉隔離時冷却系（R C I C）が動き続けたことから、約 3 日は注水を続けることができた。ただ、水没を免れた電源盤に電源車をつなぎ電源確保するための作業を続けたが、3 月 1 2 日午後 3 時 3 6 分の第 1 号機の水素爆発によりケーブルが損傷し、電源車の使用が不可能となった。

また、3 月 1 4 日午前 1 1 時 1 分には 3 号機で水素爆発が発生し、準備中の消防車とホースが損傷し使用不能となった。

3 月 1 4 日午後 1 時 2 5 分に、原子炉隔離時冷却系（R C I C）の停止が確認された。圧力容器内の温度を下げて水位低下を防ぐため、原子炉内に注水が必要となった。注水には圧力容器の減圧が必要であった。そのため「S R 弁の開放」、「ベント」を試みたが失敗した。その間、圧力容器の水位が低下、炉心損傷に至り、水素が発生し、原子炉建屋に漏れ出し、3 月 1 4 日から 1 5 日未明にかけて、それが格納容器の上部のフランジから大量に放出された。

2 号機からは、1 ～ 3 号機の中で、一番多くの放射性物質が放出された。

3 本件事故時の福島第1原発の状況

長谷川名誉教授の意見書（甲C47号証）の12頁によれば、全米科学アカデミーが、2014年8月に刊行した「全米の原子力発電所の安全性向上のための福島原発事故の教訓」では、「B. 5. b」対策として備えられておくべき設備として、可搬式発電機（電源車）、消防車、可搬式ポンプ、バッテリー、ケーブル、用具、燃料、防火設備をあげている。

また、福島第1原発は沸騰水型原発である。第3の4で述べたとおり、B. 5. bの沸騰水型原発の全交流電源喪失における措置は以下のとおりであった。

- ①原子炉隔離時冷却系（RCIC）もしくは非常用復水器（アイソレーションコンデンサー 「IC」「イソコン」と略称）の手動運転ができること
- ②直流電源の供給ができること（原発圧力容器減圧と可搬式ポンプ注水のため）
- ③補給水注入の用水と復水の利用ができること
- ④ホットウエルへの補給注入ができること
- ⑤復水貯蔵タンクへの補給水注入ができること
- ⑥最大制御棒駆動機構流量
- ⑦原子炉冷却浄化系の隔離手順
- ⑧格納容器ベント配管の手動での開放（ベント）ができること
- ⑨ドライウエルへの注水ができること
- ⑩可搬式スプレイによる注水ができること

4 「B. 5. b」が備えられていれば本件事故は防止し得たこと

しかしながら、本件事故当時、福島第1原発は、B. 5. bが要請するような対策を取っていなかった。仮に、B. 5. bの要請を満たす対策を取っていた場合、本件事故を防止することが可能であった。

(1) アメリカNRCの元委員長Dr. Nils Diazの発言

アメリカNRCの元委員長Dr. Nils Diazは福島原発事故の後2011年10月24日の講演で、

もし仮に、日本でB. 5. b型の安全強化策が効果的かつタイムリーに実施していれば、福島第1原発の運転員が直面した事態は軽減されていたであろうし、とりわけ、SBO並びに炉心及び燃料プールの冷却への対応がなされていたであろう。

と述べている（甲A2号証；政府事故調最終報告書329から330頁）。

5 (2) 全米科学アカデミー刊「全米の原子力発電所の安全性向上のための福島原発事故の教訓」

10 ここでは、B. 5. bの多くが地震と津波に襲われた福島第1、第2原発で必要であり、有効だったとし、B. 5. b対策として備えられておくべき装置として、可搬式発電機（電源車）、消防車、可搬式ポンプ、バッテリー、ケーブル、用具、燃料、防火設備をあげている。そして、大規模損傷緩和ガイドラインが求める沸騰水型原子炉用緩和対策として示されているもののうち、少なくとも4つは福島原発事故において有効でありえたと指摘している（甲C47号証；長谷川意見書12頁）。

15 (3) 石川迪夫「考証福島原発事故 炉心溶融・水素爆発はどう起こったか」日本電気協会新聞部〔2014年〕（甲C48号証）

石川迪夫氏は1973年から2004年まで、科学技術庁（現文部科学省）の原子力安全顧問や経済産業省の原子力発電技術顧問、中央防災会議専門委員のほか、IAEAなどの各種委員会日本代表を歴任した人物であるが、極めて辛辣に国の対応を批判している。少し長くなるが引用する（●頁）。

20 米国原子力規制委員会（NRC）はこの事件を重視して、原子力発電所のテロ対策に腐心した結果、2005年にその強化策として、国内の各発電所に非常用電源の増強と分散配置を命じました。この命令を、指令文書の条項番号を取り、通称B5bと呼んでいます。

25 B5bは、後日、世界の原子力発電保有国に極秘勧告として通告され、各国は秘密裏に勧告を熟考に移しました。もちろん、B5bは日本にも伝達されました。しかし日本政府は我々民間の原子力関係者にそれを伝えませんでした。この通達を棚上げにしたのです。

日本は、福島事故を防ぐ絶好のチャンス逃したのです¹。

もしこの通達は何らかの形で原子力関係者に伝達されていたら、非常用発電機は分散して増設され、津波の被害から逃れた電源によって、福島事故は回避されたでしょう。同一敷地にある福島第一原子力発電所の5、6号機が、同じ津波被害に遭いながら、たった1台だけ生き残った非常用ディーゼルを遣り繰りして、2基の原子炉を共に冷温停止させています。・・・

B5bの秘匿は、悔やみきれない逸機でした。私は、福島事故を災害に拡大した最大の責任を、B5bの秘匿にあると思っています。その意味では、事故責任は東京電力よりも政府に重いといえましょう。また、この秘匿は、役人の過失や職務不履行というより、犯罪に近いと考えています。

(4) 国会事故調報告書（甲A3号証）11頁

国会事故調査委員会は、その報告書（甲A3号証）11頁において、

米国では9.11以降にB. 5. bに示された新たな対策が講じられたが、この情報は保安院にとどめられてしまった。防衛にかかわる機微情報に配慮しつつ、必要な部分を電気事業者に伝え、対策を要求していれば、今回の事故は防げた可能性がある。

と述べている。

(5) まとめ

以上のとおりであり、福島第1原発において、B. 5. bに示された対策が講じられていれば、本件事故を防止することができたのである。

第5 福島第1原発の「瑕疵」

- 1 福島第1原発には「通常有すべき安全性を欠いた」状況にあり「瑕疵」があった。

以上のべたとおり、本件事故当時、福島第1原発は、世界の標準と考えるべき

¹ なお、B. 5. bが求める個々の具体的な措置自体は、高度な知見を技術を要するものではなく、必要な機器は当時すべて市場に存在していたのであり（甲B108；佐藤回答書・30頁）、政府から被告東京電力に通達がなされなかったからといって、被告東京電力においてこれに相当する措置がとることができなかったものではない。

SA・SBO対策である「B. 5. b」が備えられていなかった、標準的SA・SBO対策が欠如した原発であった。

本件事故当時、福島第1原発は「通常有すべき安全性を欠いた」状況にあり、福島第1原発には「瑕疵」があったのである。

5 2 被告国がSA・SBO対策が十分ではなかったこと認めている

福島第1原発でSA・SBO対策が不十分であったことを被告国が認めている。

10 政府の原子力安全委員会（当時）も、2011年10月の決定（甲C2）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になった。特に重要な点は、わ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かかわらず、実際の対策に十全に反映されなかったことである。アクシデントマネジメントの整備については、すべての原子炉施設において実施されるまでに延べ15 10年を費やし、その基本内容は、平成6年時点における内的事象についての確率論的安全評価で摘出された対策にとどまり、見直されることがなかった。さらに、アクシデントマネジメントのための設備や手順が現実の状況において有効でない場合があることが的確に把握されなかった。」と述べている。

20 また、原子力規制委員会の原子力安全基準・指針専門委員会は、2012年3月14日付の「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計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）」（甲C3）において、SBO対策に外的事象を原因とするSBO対策や長時間のSBO対策が整備されていなかったことを認めている。

25 このように、被告国（日本政府）が福島第1原発を含む日本の原発について、SA・SBOの設備そして措置が不十分であったことを認めている。

3 被告東電もまた認めている

本件事故の後、被告東電は、自ら、総括文「福島原子力事故の総括及び原子力

安全プラン」(甲A5)を公表し、その中で、

「米国のテロ対策(B. 5. b)に代表される海外の安全性強化策や運転経験の情報を収集・分析したり、新たな技術的知見を踏まえたりする等のリスク軽減の努力が足りず、過酷事故への備えが設備面でも人的な面でも不十分」であったと述べ(甲A5;福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン6頁)、SA対策に不備があったことを認めている。

4 小括

本件事故当時、福島第1原発は、アメリカなどの諸外国の有していたSA・SBO対策を備えていなかった。

10 これは、福島第一原発が、「原発の通常有すべき安全性を欠いていた」即ち、福島第一原発には「瑕疵」が存在したのである。そして、被告らはその事実を認めているのである。

15 福島第1原発は、原子炉を中心とした物的・人的に構成された「営造物」であり、これによって電力を発電供給する。それゆえ、当然管理者によって「通常有すべき安全性」が確保されなければならなかった。しかし、本件事故当時、福島第1原発は、原発として、「通常有すべき安全性を欠いていた」、つまり営造物として「瑕疵」があった。

第6 被告国に国賠法2条の営造物管理責任のあること

20 1 国賠法2条

国賠法2条は、

「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。」と定める。

25 2 福島第1原発は「公の営造物」である

営造物責任(国賠2条)の権威である植木哲千葉大名誉教授が意見書(甲A45号証)を提出する。

植木意見書を以下引用するとおり

国賠2条の「公物」は、「公物」と「私物」に単純に分けられるものではなく、その間に、私人が所有する公物（私有公物）という概念が認められ、「私物」であってもそれが公物としての性質を失わない限り、「私有公物」として評価される。

5 「公物」の中には、所有権が私人に属したままで公共施設として管理・運営されるものは少なくない。

・ ・ ・ ・ ・

10 民営化によって当該施設の「公物」としての評価が直ちに失われることにはならないのである。このように当該施設の「公物」としての特質や機能が失われないうち、形の上で企業の「私物」となっている（た）としても、その管理が私企業によっては十分には達成されないとき、またその危険性の観点から管理がそのまま放置できない場合には、国民や住民は、それゆえに厳格な管理を国や公共団体に求めるのは当然のことである（他に危険除去の方法がない）。逆に国や公共団体はこのような危険施設から国民を護るべき責務が生じ、これを無視することはできない（これは国賠法1条の解釈においては当然とされている）。しかもこのような場合には後に見るように、国や地方公共団体による事実上の管理が行なわれていることが多いのである。

20 ところで国民にとり電気の確保は、水道やガスの供給と同じく、生存にとり欠くことのできない生活必需品であり、今や原子力施設は国民のための公共財とすることができ。このためそれが電気会社の「私物」であっても、電力の「公物」としての資質や資格が失われることはないのである。まさに原子力施設のような危険物を安全に管理することが、国民の生存権を確保するためには不可欠となり、国民は国にそのような安全管理を期待しており、またこれに頼るしか方法が無いのである。

25 そこで考えてみるに、原子炉施設はこの世中でもっとも危険な施設であると言われており、このことはチェルノブイリ原発事故によって証明されている。このため同施設は、空港や高速道路と同じく（またはこれ以上に）、始めはその安全性を確保するためにも公団や機構を創ってそこで生じる危険を管理させる必要があったはずである（宇宙航空開発ではこの方式が採られている。JAXA宇宙航空研究開発機構参照）。それにもか

かわらず国の原子力政策を早急に実現するため、原子炉の設置や管理運営を、企業がそれに適する資格・能力を有するかを十分に検査・検討することなく、各地域の独占企業体である電力会社に任せてしまったことに最大の躓きがあった。このことは国の電力政策の遂行に関わる問題であり、ここでは国と企業との間で実質上の契約・委任関係があったとも言えるし、電力会社は国の事業を実質的に下請けしてきたということもできる。これにより電力会社は高い収益を挙げてきたのである。

しかし現状でも、核施設のような危険施設においては、そこから生じる危険を回避するためには国による安全への規制が不可欠であると考えられていたはずである。すなわち法令上も数々の規制手段が用意されており、これが原子力基本法であり、原子炉規制法や電力事業法である。

かくして国賠法2条の解釈においては、当該危険施設に対する国・公共団体による管理に期待できるかどうかの問題となる。原子力や原子炉の安全管理の観点からすれば、国と企業との間では核知識の上で格段の差があるだけでなく、それが地震等の自然力の介入によって事故が引き起こされるとき、企業はその知識の習得や対策の立案においては、国による安全管理に全面的に依拠せざるをえず、またその他の国家機関からの情報等の提供に頼らざるをえないのである。企業がここで原子炉施設の管理につきいくら「私物」性を強調してみても、自らできることには大きな限界があり、国の指導（実際には規制）の下で企業は事実上の管理を迫られるのであり、また国においてもこれを無視（放置）することはできないのである。まさに国と企業は災害（事故）防止のために不即不離の関係にあると言わなければならない。ましてや原発事故の被害を受ける側の国民は、国の原子力政策に万全の信頼をおくとともに、国の原子炉施設への安全管理に全面的に信頼と期待をおかざるをえない状況にある。かくしてこの信頼や期待が裏切られたとき、2条の瑕疵＝危険性が客観的に証明されたことになるのである。

これまでの記述は、以下の事実によっても裏付けられよう。本件東電福島事故においては既に原子炉の廃炉化が決定されており、この原子炉施設の廃止措置等に向けられた取組みにおいても同様のことが言える。まず廃止の過程については国が定めた「中長期ロードマップ」が中心となっており、その目標達成のためには、国の原子力損害賠償・

廃炉等支援機構を始めとし、各種の研究開発機関、さらには多くの関係機関の協力（指示？）の下で行われることになっている。すなわち東電の「私物」であっても、廃炉さへ東電の自由にはならないのである。それは廃炉の技術が東電だけでは充分とは言えないこと、国の東電への協力を国民が期待し、そこに信頼が置かれているためである。廃炉であってもそれは「公物」としての性質は失われておらず、原子炉施設の後処理だからである。

そして、植木名誉教授は、最高裁第1小法廷昭和59年11月29日（民集38巻11号1260頁）を引用され

・まさに国や公共団体は、対象の危険物が「私物」であっても、安全な管理の維持・推進のために「事実上の管理」を行っているかぎり、それ相当の責任が発生するためである。

そこで考えてみるに、原子炉施設のような危険な「私有公物」にあつては、二つの観点から管理の本質を考える必要がある。第一は「私有」の観点である。

それが企業の私有物である限り電力会社の工作物責任は免れない（民717条）。このため企業は、土地の工作物の設置・保存の瑕疵につき、第1には占有者として、第2には所有者として、工作物＝原子炉施設の安全管理につき万全を尽くさなければならない。またこのことは原賠法の規定に照らしても明らかである。これらは論じるまでもなく、自明な事実である。

第二の「公物」としての観点からは、原子炉施設の「公物」としても性格決定が重要となる。原子力発電は元々国の電力政策の一環として推奨されたものであるが（原子力の平和利用！）、各企業も収益性の確保を目的としてこれに積極的に協力し、国と一体となって共同の立場から俱に推進されてきた事業である。このため国や企業は、原子炉施設の安全性を二人三脚で強調するとともに、原子炉施設の建設や改修においても共同して危険の排除に努めてきた。まさに両者は相即不離の関係にあるとすることができる。

しかも国民もまた、化石燃料への限界と環境破壊への深刻さから、積極・消極の違いこそあれ、これらの電力政策に協力せざるを得ない立場にある。逆説的に言えば、このことは国民が原子炉施設の安全性・信頼性に頼らざるをえないことを意味しており、国・

公共団体による安全管理を心から期待していることの現れである。これらの点にこそ国による企業の「私物」である原子炉施設への安全管理が要請される根拠がある。残念なことに今回の事故の発生は、国民のこの期待と信頼を大きく裏切る結果となってしまった。

- 5 以上のことから原子炉施設のような危険な「私有公物」にあっても、国の管理が必要とされるのは明白な事実である。しかもこの二つの管理はそれぞれ別々に行使されても実効性がなく、両者が互いに協力し合ってこそ本来の機能を果たせるのであり、管理の在り方として両者は相即不離の関係にあり、不可分のものと評価されなければならない。これを共同管理の原則と呼ぶことができよう。

- 10 植木意見書は、「私有公物」である福島第1原発が、国賠2条の「公の営造物」であり国の管理責任の対象であることを認める。

植木意見書では、福島第1原発のような「私有」であっても、所有者とともに国が管理（共同管理）していた場合には、国賠法2条の営造物管理責任があり、賠償義務があることを明らかにされた。

15

第7 国の原発政策と原発の管理

ここでは、植木意見書の根拠とされる福島原発を被告国が共同管理していたことを述べる。

- 20 被告国が原発政策として、電力会社とともに、強力に推進してきたことについては、国策民営については原告準備書面4、IAEAや原子力の安全に関する条約（以下「原子力安全条約」という。）については原告準備書面33、NPT・IAEA体制については原告準備書面44で詳述したとおりである。

そして、それが被告国の共同管理責任の根拠となる重要な事実である。

1 国際条約からみた国の管理

- 25 (1) 原子力の危険性と平和利用

原子力は、原子爆弾など核兵器に使うことも可能な危険な存在である。広島・長崎の経験をみるまでもなく、核兵器によるその破壊力の大きさそして放射能汚

染の甚大さによる「脅威」は大きいものがある。現在でも強く核兵器の廃絶が世界中で呼びかけられている。

5 原発は、その危険な「核」の平和利用である。平和利用であっても、「核」の脅威からは逃れられない。福島第1原発の本件事故はまさしく、それを証明している。

世界は、第二次世界大戦後、核の危険性を認識し、それを強く規制する体制を構築してきた。

それは国家間の条約という取り決めであり、日本の核の平和利用である原発も、その国際的取り決めの上に存在している。

10 日本は、被告国が世界と協定した原子力の不拡散に関する条約（NPT）と国際原子力機関（IAEA）そして原子力安全条約という国際的な合意のなかで、原子力の利用、すなわち原子力発電を行ってきた。

核兵器の不拡散という国際的な目標の中では、原子力発電は、原子力事業者が独自の経営判断により行える類のものではない。

15 いずれにしても、原子力発電は、被告国としての意思決定の上でのみ行うことができるのであり、日本における原子力発電は、被告国の積極的な関与なく行うことができるものではない。

以下、被告国しかできない世界との協定の経過について述べる。

(2) 日米原子力研究協定

20 当初、日本では、自力による原子力開発の考え方があり、1954年の予算成立とともにウランの採鉱が行われた。この国産ウランの採掘は、人形峠で行われるなどしたが、品質が悪く採算がとれないものとして、最終的には頓挫した。

25 他方、アメリカでは、1954〔昭和29〕年に「原子力の平和利用」について、友好国との協力をはかり援助を拡大することとし、1955〔昭和30〕年1月には、友好国に対して原子力に関する援助計画を有する旨の通告があった。これを受けて、1955〔昭和30〕年11月15日、最大20%の濃縮度を持つウラン235を6キログラムまで受け入れるという「原子力の非軍事的利用に

関する協力のための日本国とアメリカ合衆国との間の協定」(以下「原子力研究協定」という。)の本調印がなされた。これにより、濃縮ウランをアメリカから貸与を受けるというかたちで受け入れることとなった。

5 このように、最初のウラン受入も、被告国の意思決定によりアメリカとの国家間協定に基づきなされたのであり、被告国の積極的関与によりなされたのである。

(3) 国際原子力機関（IAEA）と原子力の不拡散に関する条約（NPT）の中での原子力利用

ア IAEAの体制

10 日米原子力研究協定によってウランを受け入れて以降、日本は、日米原子力協力協定、日英原子力協力協定を締結することにより、あるいは1957年に発足した国際原子力機関（以下「IAEA」という）との協定を締結することによりウランの供給を受けてきた。

15 IAEAは、原子力の平和的利用を促進するとともに、原子力が平和的利用から軍事的利用に転用されることを防止することを目的としている。IAEA憲章を批准することによって加盟国となるが、日本は1957年の発足時からの加盟国である。

IAEAは、様々な権限を有しているが、「国連機関等と協議、協力の上、健康を保護し、人命及び財産に対する危険を最小にするための安全上の基準を設定し又は採用する。」こともその権限に含まれている。

20 この権限に基づいて、IAEAは、原子力安全基準文書を作成している。

イ 原子力安全条約

原子力安全条約は、民生用の原子力発電所を対象とし、原子力の高い水準の安全を世界的に達成・維持すること、原子力施設に起因する放射線による潜在的な危険に対する効果的な防護を確立・維持すること、放射線による影響を伴う事故を防止すること等を目的としている。

原子力安全条約は1996年に発効し、日本は同年に締結した。

日本政府は、原子力安全条約の締約国であるところ、同条約の前文は、「この

条約が原子力施設のための安全に関する詳細な基準ではなく基本的な原則の適用についての約束を含むこと及び国際的に作成された安全に関する指針であって随時更新され、それゆえに高い水準の安全を達成するための最新の方法を示し得るものが存在することを認識」することを謳っている。

- 5 原子力安全条約第4条では、「締約国は、自国の国内法の枠組みの中で、この条約に、基づく義務を履行するために必要な法令上、行政上その他の措置をとる。」ことが定められており、また、第6条は、既存の原子力施設に関する締約国の義務を定めている。すなわち、「締約国は、この条約により必要な場合には、原子力施設の安全性を向上させるためにすべての合理的に実行可能な改善のため
- 10 の措置が緊急にとられることを確保するため、適当な措置をとる。」（甲B210第6条第2文）とされている。

ウ 原子力の不拡散に関する条約（NPT）と保障措置協定

原子力の不拡散に関する条約（NPT）は、1970年3月5日に発効した条約である。日本は、1970年2月に署名し、1976年6月に批准している。

- 15 NPTは、1967年以前に核兵器を有していたアメリカ、ソビエト、イギリス、フランス及び中国の5か国を核兵器国とし、この5か国以外に核兵器を拡散しないことなどを目的とした条約である。2015〔平成27〕年2月現在の締約国は191か国・地域である（外務省ホームページによる。）。

- 20 NPTでは、上記5か国以外の国（非核兵器国）は核兵器を持つことを禁じられており、同時に、IAEAとの間で包括的保障措置協定を締結することを義務付けられている。保障措置協定に基づき、非核兵器国は、IAEAに対し自国の原子力活動に関する申告を行い、IAEAは申告に基づいて核物質が軍事的に利用されていないかどうかを確認して、核の不拡散体制が維持される仕組みとなっている（外務省ホームページ「わかる国際情勢IAEA（国際原子力機関）」²による。）。
- 25

核物質が軍事的に利用されていないかの確認、すなわち査察は、被告国及びI

² <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol12/index.html>

AEAの査察官が実際に原子力施設に立ち入って行われる。査察では、施設に保管されている記録と国に報告された計量管理報告の内容に矛盾がないかが確認され、また、記録どおりに核物質が存在することを、刻印番号、核物質からの放射線の測定、採取した試料の化学分析により確認する等が行われる（原子力規制委員会ホームページ³による）。

このように、NPT・IAEA体制のもとでは、原子力発電に不可欠な核物質は国とIAEAに管理されている。

エ 協定によるウラン提供

日米原子力研究協定によってウランを受け入れて以降、日本は、日米原子力協力協定、日英原子力協力協定を締結することにより、あるいは1957年に発足した国際原子力機関（IAEA）との協定を締結することによりウランの供給を受けてきた。

その後、原子力の不拡散に関する条約（NPT）が発効することとなり、日本は、NPT・IAEA体制の中で原子力利用、すなわち原子力発電を行い続けている。

このように、原子力発電は、被告国としての意思決定と積極的な関与なくしては行えないのである。

オ NPT・IAEA体制のなかでの原子力利用

日本は、NPTに署名し、NPT・IAEA体制という国際的な合意のなかで原子力の利用、すなわち原子力発電を行ってきた。

核兵器の不拡散という国際的な目標の中では、原子力発電は、原子力事業者が独自の経営判断により行える類のものではないのである。原子力発電は、国として、積極的に推進する旨の意思決定と、それを実現するための積極的な関与、すなわち原子力利用に関する国家間協定等の締結なくして行うことはできない。

被告国は、NPT・IAEA体制のなかで、原子力事業者と共同して原子力発電を国策として推進してきたのである。

³ <https://www.nsr.go.jp/activity/hoshousochi/houhou/houhou3.html>

カ 重要な情報は国に伝わっていた。

被告国は日本の原発そして電力会社を代表していたことは本件でも明らかになっている。

「B. 5. b」についての情報伝達である。

5 SA・SBO対策として重要であった「B. 5. b」の情報は、アメリカのNCRから、国の原子力利用の中核であった原子力安全・保安院（以下「保安院」という）に2度も伝達された。

10 アメリカのNCRは、2005年3月そして2008年5月、日本に対して2度にわたって重要な「B. 5. b」についての情報を、わざわざ伝達した。NRCの側からである。それは保安院に対してであった。そして、保安院は各7名という多くの、しかも重要役職の職員を派遣し情報収集にあたった。

国際的には、国が原子力の情報の管理窓口となっていたからである。

しかし、残念ながらこの重要情報は、共同管理者である被告東京電力にも伝わることなく、本件事故に至ったのである。

15 この事実が本件において極めて重要なものであることは、後述する。

(4) 小括

以上のとおり、被告国の世界に対する役割は以下のとおりである。

20 世界における原子力のNPT・IAEAの管理体制の下で、IAEAに対し自国の原子力活動に関する申告を行う立場にある。日本のすべての原発に立ち入って管理状況を査察するなどして管理を行い、対外的な約束を履行する立場である。被告東電などの個々の電力会社は、原子力発電推進という被告国の政策の中で原子力発電事業を行っている立場である。

25 原発稼働にかかせないウランの供給はもちろん、原発で核燃料として回収したプルトニウムなどの保管や、最後に残る高レベル放射性廃棄物処理などまで、国が管理なくして原子力発電を行うことはできない。

2 日本国内における原発の被告国による管理

(1) 原子力開発利用のはじまり

原子力開発利用は、アメリカ・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。

- 5 ① 1954年4月 被告国は総額2億6000円の原子力予算を計上
- ② 1954年 原子力利用準備調査会を発足
- ③ 1955年11月 東京電力社長室に原子力発電課が設置される

(2) 「原子力三法」制定

1955年12月、被告国は、基本となる下記の「原子力三法」を制定した。

- 10 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

原子力基本法案の提案理由について、当時の中曽根康弘議員は「機構的にも、予算的にも、国家が、不動の体制をもって、全国民協力のもとに、この政策を長

15 期的にすすめる」と説明している。

原子力委員会設置法案等の提案理由について、当時の正力松太郎議員は、「総理府に強力な合議制による委員会」として原子力委員会を設けるとともに、「原子力利用に関する行政を総合的に推進する担当部局として」総理府に原子力局を設けることとしたと説明している。

20 (3) 原子力発電所の建設準備と周辺領域の法整備

原発の建設にともない周辺領域の法整備も必要となる。これについては以下のとおりである。

ア 1956年1月

- 25 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た。

イ 1956〔昭和31〕年1月1日

「原子力三法」が施行され、原子力委員会発足した。昭和32年度原子力白書では、「原子力委員会設置の目的は、」「原子力の研究、開発および利用に関する国の施策を計画的に遂行」するなどであり、「原子力委員会は、この目的を達成する組織と権限をあたえられている。」「原子力に関する重要問題は、すべてこの委員会
5 5
で企画、審議、決定され、かつ、その決定は、内閣総理大臣が尊重しなければならないこととなつている。」「その趣旨は原子力行政の実施機関としての科学技術庁原子力局が、かねておこなうこととなつており、実質的には、原子力委員会および原子力局は両者一体となつて、原子力施策を計画的かつ強力に推進することを可能としている。」「委員会の構成は、科学技術庁長官である国務大臣と国会の同意をえて内閣総理大臣が任命する4人の委員からなる」と説明されている
10 10
(甲A第22号証；昭和32年度原子力白書)。

ウ 1956年

日本原子力研究所法・原子燃料公社法制定し、日本原子力研究所、原子燃料
15 15
公社が発足する。

エ 1956年3月

原子力産業グループや電気事業者（電力会社）が日本原子力産業会議を発足する。通産省（現・経済産業省。以下同じ。）が所轄官庁となる。同省は電気事業者
20 20
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になった。

オ 1956年6月

被告東電は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開始する。

カ 1956年9月

被告国の基本政策の「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画（以下「原子力長計」という）」が策定される。
25 25

キ 1957年

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）が
制定される。

5 ク 1961年

原子力損害の賠償に関する法律（「原賠法」）が制定される。原賠法成立の背景
として、被告国が原子力発電を推進していく決意をかためたこと、原子力産業を
保護育成して成り立たせるための最も重要な前提条件を充たすために原賠法を制
定したことが説明されている。

10 ケ 1964年

電気事業法が制定される。

コ 1978年

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る。

15 サ まとめ

以上のとおり、国の法整備により、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。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。国は当初から強力に主導していたのである。

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
20 発電事業は、「国策民営」の路線で民間企業を国家計画に組み入れるものであった。

(4) 被告国の原子力政策～原子力長計の策定と原発の管理

被告国は、原子力の基本政策の「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計
画（以下「原子力長計」という）」を以下のとおり策定してきた。

ア 1956年9月の原子力長計

25 「原子炉の国産化することを目標として、国策として原子力の研究開発を行う

ことがうたわれた。

イ 1961年の原子力長計

5 「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特に初期段階においてその責任が大きいと考えられる。」、「政府が積極的な役割を果たす必要があることは明らかである。」とされている。

10 ウ 1967年の原子力長計

「原子力開発利用は、研究開発に多額の資金と多数の人材を要すること、国際的関連性が高いこと、安全確保の必要性があることなどから、政府の果すべき役割はもとよりきわめて大きい。」と述べて（I 緒論第3項「原子力開発利用の基本的な考え方」）、被告国が原子力開発に積極的に関与することを確認している。

15 その上で、国のエネルギー政策に明確に原子力発電を位置付けている。

エ 1972年の原子力長計、

下記の通り被告国として原子力に関する研究開発に直接的にかかわり、あるいは資金を投じて、原子力を推進していくことを明らかにしている（第1部第1章第1項「研究開発の基本方針」）。

20 「原子力の研究開発をすすめるにあたっては、長期にわたり多額の研究投資を必要とすることなどの理由から、政府の果たすべき役割はきわめて大きく、とくに、必要な資金を確保することが重要である。このため広範な原子力開発利用の各分野における多くの研究開発課題のうち、とくに重要性と緊急性が高く、国として重点的かつ組織的にすすめる必要があるものについては、ひきつづき「原子力特別研究開発計画(国のプロジェクト)」あるいは、「原子力特定総合研究」として必要な資金を投じ、明確な

25 体制のもとに各界の協力を得て研究開発を推進していくものとする」

「原子力特定総合研究に比較して、さらに大規模の資金、多方面の協力および長期

間の研究開発を必要とし、かつ、開発により将来国全体として多大の効果が期待される課題については、これを原子力特別研究開発計画(国のプロジェクト)として国が開発の目標および期間を明確に定め、体制を整備し、広範な分野にわたる研究開発を系統的、計画的かつ総合的に行ない、関係各機関の適切な分担と協力によって、効率的にその推進をはかることとする。

5

オ 1978年の原子力長計

「原子力研究開発利用は、国のエネルギー政策の要請のもとに、着実に推進されるべきものとなった。」として原子力発電を被告国のエネルギー政策に明確に位置付けるとともに、以下のように述べて、原子力への反対に対して、原子力が受容されるよう、被告国として積極的に関与し、原子力を推進していくとしている。

10

「原子力研究開発利用に対する批判と反対の動きがあり、原子力発電所等の立地に際して、地域社会の強い反対を受けるなどの現象が一般化している。」

として、

15

「今後、原子力研究開発利用を推進していくに際しては、立地円滑化の見地からはもとより、原子力研究開発利用という巨大科学技術が社会に積極的に受容されるよう、国としての確固たる方針を表明するとともに、原子力技術の安全性、信頼性、原子力利用の必要性等について、国民一般と地域社会の認識を飛躍的に高めていく必要がある。」

20

カ その後にも被告国は原子力長計を策定している

被告国は、その後も、1982年、1987年、1994年、2000年に原子力長計を定めた。

キ 原子力政策大綱へ

2005年以降は、被告国により、原子力長計にかわるものとして「原子力政策大綱」が同年10月に定められ、その後も策定されてきた。

25

原子力発電事業は、その導入から現在に至るまで、研究開発及び利用を進めるに当たっての具体的な指針及び推進方策が被告国によって提示され、また、エネ

ルギー政策に明確に位置付けられ、推進されてきた。被告国こそが基本政策を推進してきたのである。

(5) 原子力発電事業に関する国の関与

ア 原子力発電に関する国の政策

5 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「原子力長計」を通産省策定の政策「総合エネルギー対策」として決定した。

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。

10 電気事業者の活動として行われるものの、その実態は、2012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、被告国が原子力政策を国策として実現するため、実際の発電事業を民間会社に行わせた。前記の植木意見書の「国策民営」の事業である。

イ 国の電気事業者の価格転嫁への便宜

15 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。

20

ウ 立地促進に関する被告国の関与～電源三法交付金

25 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、1978年原子力長計で

「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。」とされていた。

5 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、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った。

10 1974年6月、被告国は「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。

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。電源三法は、1973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。

20 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。

25 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。そのため、1981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。

以上のとおり、被告国は電源三法を通じ、原子力政策を推進したのである。

(6) 本件事故発生直前の被告国の原子力発電管理対策

2005年10月、原子力委員会が策定した「原子力政策大綱」では、原子力発電が2030年以降も総発電電力量の30～40%程度という現在（注：2005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被告国の方針が確認され、2006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。

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。

(7) 原子力発電所の安全確保に関する被告国の関与

原告準備書面4や44において詳述したとおり、被告国は、原子力基本法等を根拠に設置された原子力委員会において、原子力開発利用長期計画（以下「原子

力長計」という。)を定めて、原子力の研究、開発及び利用を進めるにあたっての
具体的指針及び推進方針を示してきた。そこでは、

5 「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、特に初期段階
においてその責任が大きいと考えられる。」

10 「すなわち、わが国の原子力産業を健全に発展させ、かつこれまでの遅れを早急に
取り戻すためには研究開発の推進に非常に大きな資金と人材を投入する必要がある
のみならず、核燃料ならびに安全性の確保等については、政府がみずから責任をもっ
て計画的に開発をすすめるなければならない。さらに、原子力開発利用の円滑化につい
ては、他の分野以上に国際関係の協力および調整が重要な要素となっている事実から
みても、政府が積極的な役割を果たす必要があることは明らかである。」

15 と述べ(1961年原子力長計)、被告国自らが、原子力発電に積極的に関与し、
安全性の確保についても政府自らが責任をもって開発をすすめていくことを
宣言しているのである。

ア 1967年回原子力長計

20 「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
についても検討をすすめる必要がある。」

イ 1972年原子力長計

25 「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。」

ウ 1978年原子力長計

「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」

5 エ 1982年原子力長計

「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」

15 オ 1994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」

カ 2000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」

20 キ まとめ

以上のとおり、原子力長計をみれば明らかなように、被告国自身が、原発の安全対策をなし、そのために必要な安全規制権限を適時・適切に行使することを宣明していたのである。

裁判における被告国の態度とは真反対のものであった。

25 (8) 安全性に関する広報活動

被告国は、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、「原発は安全である」という原子力賛成の世論を形成することに腐心し、以下の

とおり広報をしていた。

ア 1982年原子力長計

「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」とし、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た。

イ 2005年10月14日の原子力政策大綱

「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。」とされた。

ウ 2006年6月の原子力立国計画

ここでは、「きめ細かい広聴・広報」との記載されている。

エ まとめ

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。

その期待が本件事故発生により大きく裏切られることになった。

3 国内における被告国の原発管理

(1) はじめに

原子力発電事業（原発事業）は、「国策民営」として、被告国が、立法その他の手段により原発建設に積極的関与し、原発を建設・運営する電気事業者到手厚い庇護を与えてきた。

原発は、被告国の関与が必要不可欠であり、それがあってこそ成り立ってきた。

原発の安全対策についても、被告国は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。

被告国は、「原発の安全性」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った。

以上のとおり、被告国は、電力会社と共同して原発を管理してきた。原発の管理は、被告国こそが指導的立場で積極的に電力会社を導いてきたのである。原発は、被告国と電気事業者と共同して管理されてきた。

5 福島第1原発も例外ではない。

(2) 菅野博之主任裁判官（裁判長）の補足意見

最高裁判決の主任裁判官であり裁判長であった菅野博之裁判官は補足意見で以下のとおり述べている。

10 私は、基本的には、原子力発電は、リスクもあるものの、エネルギー政策、科学技術振興政策等のため必要なものとして、国を挙げて推進したものであって、各電力会社は、
いわばその国策に従い、関係法令（「原子力基本法」、「核原料物質、核燃料物質及び原子
炉の規制に関する法律」、「電気事業法」、「発電用 原子力設備に関する技術基準を定める
省令」等）の下、発電用原子炉の設置の許可を受け、国の定める諸基準に従って原子力
発電所を建設し、発電用原子炉を維持していたのであるから、本件事故のような大規模
15 な災害が生じた場合は、電力会社以上に国がその結果を引き受けるべきであり、本来は、
国が、過失の有無等に関係なく、被害者の救済における最大の責任を担うべきと考える。
国策として、法令の下 で原子力発電事業が行われてきた以上、これによる大規模災害に
ついては、被害者となってしまった特定の人達にのみ負担をしわ寄せするのではなく、
損失補償の考え方に準じ、国が補償の任を担うべきであり、それは結局、電力の受益者
20 であって 国の実体をなす我々国民が広く補償を分担することになると考える。

と述べている。

4 まとめ

以上、被告国が福島第1原発をふくめた事業者の原発について、共同管理（被告国が主導して電気事業者とともに）をしてきたことは明らかである。

25

第8 国賠法2条責任

1 被告国の国賠法2条の責任

被告国は、福島第1原発の稼働について、被告東京電力と共同して管理責任があるといわざるを得ない。

5 第4で述べたように、福島第1原発には、「通常有すべき安全性を欠いていたこと」

即ち、「瑕疵」があったことを明らかにした。

第5、第6で述べたように、福島第1原発が国賠法2条の「公の営造物であること」そして被告国が被告東電と「共同管理」をしていたことを明らかにした。

10 以上のことから、被告国は国賠法2条により、被害者である原告らに対して、損害賠償責任を負うべきである。

2 被告国の抗弁

なお、念のため被告国の抗弁についてあらかじめ述べておく。

(1) 国賠法2条の責任と予見可能性と結果回避可能性

15 国賠法2条が損害賠償責任である以上、被害の予見可能性（欠如）と結果回避可能性（欠如）による「免責」が問題となる。

国賠法2条に基づく損害賠償請求訴訟において、「被害の予見可能性＝営造物の設置・管理者において被害の発生を予見することが可能であったこと」（予見可能性）及び「被害の回避可能性＝営造物の設置・管理者において被害の発生を回避することが可能であったこと」（結果回避可能性）が権利の発生要件として請求原因事実となるのか、「被害の予見可能性のなかったこと」又は「被害の回避可能性のなかったこと」が権利の発生障害要件として抗弁事実となるのかについては争いがあった。

(2) 最高裁は「抗弁」と判断した

25 国道43号線の道路公害事件についての最高裁第2小法廷平成7年7月7日判決（民集49巻7号1870頁）は、これが被告国の「抗弁事由」であることを明らかにした。

この事件の最高裁判例解説（最高裁判例解説民事編 平成7年度 田中豊調査官解説）では、

5 「この点について明言した最高裁判例はなかったが、「被害の予見可能性」については、大阪空港事件大法廷判決が「右営造物の設置・管理者において、かかる危険性があるにもかかわらず、……これを利用に供し、その結果利用者又は第三者に対して現実に危害を生ぜしめたときは、それが設置・管理者の予測しえない事由によるものでない限り、国家賠償法二条一項の責任を免れることができないと解されるのである。」と判示しているところ、この判決文の表現（「……ときは、……でない限り、……責任を免れることができない」）によれば、右大法廷判決は抗弁説を前提にするものと理解するのが素直であろう。

10 また、「被害の回避可能性」については、物的性状瑕疵の事案におけるものではあるが、最一小判昭和四五・八・二〇民集二四卷九号一二六八頁が「本件事故が不可抗力ないし回避可能性のない場合であることを認めることができない旨の原審の判断は、いずれも正当として是認することができる。」と判示し、最一小判昭和五〇・
15 六・二六民集二九卷六号八五一頁が「本件事故発生当時、被上告人において設置した工事標識板、バリケード及び赤色灯標柱が道路上に倒れたまま放置されていたのであるから、道路の安全性に欠如があったといわざるをえないが、それは夜間、しかも事故発生の直前に先行した他車によって惹起されたものであり、時間的に被上告人において遅滞なくこれを原状に復し道路を安全良好な状態に保つことは不可能
20 であったというべく、このような状況のもとにおいては、被上告人の道路管理に瑕疵がなかったと認めるのが相当である。」と判示しており、いずれも、営造物の設置・管理者において「回避可能性のないこと」を主張立証すべきものと考えていることを前提とする判決文となっている。さらに、横田基地第一・第二次騒音訴訟控訴審判決（東京高判昭和六二・七・一五判時一二四五号三頁）が「同条（国家賠償法
25 二条）の立法趣旨は客観的な瑕疵の存在に基づく被害の救済にあると考えられるから、……特段の措置は講じなかったがそれには正当な事由があるということ、即ち、危害発生の回避可能性のないことが免責事由として抗弁となるものと解すべきであ

る。」と判示して抗弁説を採ることを明言したところ、国においてこの点を上告理由として主張したが、最高裁は、大阪空港事件大法廷判決の説示を繰り返した上、「原判決は、この趣旨に沿って判断しているものとして是認することができる。」として、論旨を排斥した（最高裁昭和六三年(オ)第六一二号平成五年二月二五日第一小法廷判決・判例集不登載）。この最高裁判決も抗弁説を前提とするものとみてよからう。

3 本判決の立場

$Y_1 \cdot Y_2$ が、「本件道路の設置又は管理に瑕疵があったとするには、財政的、技術的及び社会的制約の下で $Y_1 \cdot Y_2$ に被害を回避する可能性があったことが必要であるのに、この点の判断をしないまま、右の瑕疵を認めた控訴審判決には、判断遺脱の違法又は国家賠償法二条一項の解釈適用を誤った違法がある」と主張したのに対し、本判決は、前記第三、一の2のとおり、「国家賠償法二条一項は、危険責任の法理に基づき被害者の救済を図ることを目的として、国又は公共団体の責任発生の要件につき、公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときと規定している」と判示した上、「所論の回避可能性があったことが本件道路の設置又は管理に瑕疵を認めるための積極的要件になるものではないと解すべきである。」として、基本的な考え方を明らかにした。

右のとおり、上告理由が「財政的、技術的及び社会的制約の下での被害の回避可能性」を問題にしていたので、本判決は、これを受けて、「所論の回避可能性の存在が設置・管理の瑕疵ありとするための積極的要件にもなるものではない」という形での理由説示をしているが、「原審は、…… $Y_1 \cdot Y_2$ において本件道路の供用に伴いXらに被害が生じることを回避する可能性がなかったとはいえない旨判断しているものとみることができ(る)」との判文の表現とも相まって、抗弁説に立つことを明らかにしたものと理解することができる。」

としている（740～742頁）。

(3) 小括

つまり、被告国は、「予見可能性のなかったこと」そして「結果回避可能性のな

かったこと」を証明しなければ、損害賠償を逃れることができないのである。

3 被告国は「瑕疵」を認識していた

本件で重要なのは、「B. 5. b」などによるSA・SBO対策の欠如という原発の「瑕疵」の存在であった。

5 被告国は、それを知らなければ、「予見可能性のなかった」そして「結果回避可能性のなかった」といえたのかも知れない。

しかし、本件事故前に被告国には、アメリカのNRCからその情報はもたらされていたのである。

(1) アメリカNRCの「B. 5. b」

10 2002年2月25日、NRCは、「B. 5. b」を発し、3つの戦略に区分され命令された。フェーズ1は2005年2月25日に、フェーズ2は2005年6月2日フェーズ3は、2005年10月以降にそれぞれ実施が指令された。そして、全原発104基で実施が完了したことを、NRCが確認した。

15 2006〔平成18〕年10月26日、NRCがB. 5. bを含む規則(10 CFR)の改正案を発表し、数回のパブリックコメントの募集の後、2007〔平成19〕年3月26日に締め切られた。また、NRCは2006〔平成18〕年11月15日、2006〔平成18〕年11月29日、2007〔平成19〕年3月9日と三回のクミーティング開催を経て、2008〔平成20〕年4月10日に追加規則案を発表し、広く意見を求め、最終的に2009〔平成20
20 1〕年3月4日に10 CFRの規則改正がなされ、2009〔平成21〕年5月26日に施行された。

(2) 日本政府への「B. 5. b」の情報伝達

政府事故調最終報告書(甲A2号証)325頁以下には、アメリカから日本政府への「B. 5. b」の情報伝達について具体的に報告されている。

25 ア NRCの第1回目の伝達

2006年3月、NRCは日本政府に対して、「B. 5. b」の情報を伝達した。

原子力安全・保安院の青山伸審議官ら7名の職員が、NRCを訪問し事情を聴取した。その際には、NRCは口頭のみで資料を交付しなかった。

その後、保安院は2007年1月に、2005年3月の訪問の際の資料の交付を受けた(326頁)。

5 イ NRCの第2回目の伝達

政府調最終報告書(甲A2号証)には、

「2008年5月、保安院の福島章首席統括安全審議官がNRCを訪問し、セキュリティに係る意見交換をして、原子力発電所に対する航空機衝突についての米国の取り組みを聴取した。」

10 「保安院は、NRC訪問後、同月訪問時の説明資料や「B、5、b」本文等の資料を入手したいとNRCに依頼したが、結局、これらの資料は入手できなかった。」

とされている(327頁)。

訪問者は福島ら7名の職員である。

15 (3) 福島章の訪問時はどのような時期か

政府事故調最終報告書では、保安院のNRCの訪問の目的について「航空機によるテロ」「航空機衝突」に限定し、そして「資料が交付されなかったこと(秘密だった)」ことにしたいとの「いいわけ」が見え隠れする。

20 しかし、その政府事故調最終報告書には、第1回(2006年3月)から第2回(2008年5月)までの訪問の間に、

2007(平成19)年9月、NRCは、航空機衝突の影響評価として、セキュリティ要件としてのB. 5. bに「類似した内容」を、安全要件としても位置付けるという規制案を発表した。これにより、B. 5. b は、設計基準を超えた航空機衝突を含め、あらゆる要因による大火災や大爆発により、施設に大きな損傷を受けた場合に対処するため、炉心冷却、格納容器閉じ込め機能、使用済燃料プールの冷却能力を保ち又は回復するために、容易に利用可能なリソースを使った緩和方策を採用するよう要求していた

という事実が明らかになっている（甲A2号証；政府事故調最終報告書327頁。下線は引用者による。）。

「B. 5. b」は、「航空機事故（テロ）対策」から「SB・SBO対策」として位置づけが変更され、「2006年10月」には規則案としてアメリカ世論に提案されていた。

いずれにしても、福島章首席統括安全審議官がNRCを訪問した2008〔平成20〕年5月には、規則案が公表されパブリックコメント募集、公聴会が実施されていた時期であった。

日本政府の代表であった福島ら7名の職員のすべてが「B. 5. bを航空機事故に限定した」調査をしていたとしたら、認識不足であったといわなければならない。

(4) NRCの規則改正の情報について

政府事故調最終報告書（甲A2号証328頁）では

一方、2009（平成21）年3月、NRCは、2007（平成19）年9月の規制案を踏まえ、セキュリティ対策の要件としてのB. 5. bに「類似した内容」を、原子力の安全確保の要件としても位置付けた。当該要件においては、爆発や火災によってプラントが大きく損傷した状況下において、炉心冷却、格納容器閉じ込め機能、使用済燃料プールの冷却能力を保ち又は回復することを目的とした準備として、①消火活動、②燃料損傷緩和策、③放射線放出を最小限に抑えるための措置、の三つに分類される14点を考慮した方策が要求された。なお、NRCは、本要件については、前記2002（平成14）年の暫定的な追加措置命令に「類似した内容」の要件であり、米国内の既存の施設には既に整備されているとしている。

と、「B. 5. b」を含むNRCの規則改正の事実が述べられている。政府事故調は、NRCが「2009年には、セキュリティ対策の要件としての『B. 5. b』に『類似した内容』を、原子力の安全確保の要件としても位置付けた。」としているのである。

「B. 5. b」を含む2009〔平成21〕年3月のNRCの規則改正

は、動機（航空機事故対策からはじまった）はともあれ、SA・SBO対策として、7名という大量の数の職員が、2度（2006〔平成18〕年・2008〔平成20〕年）も、NCRを訪れ調査していたのである。

5 それまでも定期的にNCRと接触していた保安院が、「当然知っていた」、もしくは「当然知るべき」事項であったといえるのではなかろうか。

(5) 保安院の怠慢（過失）と安全性の欠如

10 アメリカにおいて「B. 5. b」の設備そして措置をすることが、既存の104のすべての原発で完了し（「B. 5. b」を措置しなければ稼働できなかった）、その後の原発の認可、稼働の条件となっていたという重要情報は、2度のNRCの訪問と資料請求を経て、2006〔平成18〕年・2008〔平成20〕年に受けていたはずで、知らなかったとしたら、大きな過失である。

15 そして2009〔平成21〕年3月には、それが規則化（規則改正）で定められていたのである。その情報も、NCRと保安院との関係から、保安院には伝わっていたはずである。保安院が福島第1原発を含む全原発に情報を伝え、これが正当に実施されていたら、本件事故は防止できた。

被告国には、まさしく「予見可能性」があり、「結果回避可能性」もあったのである。

20 アメリカでは「B. 5. b」がSB・SBO対策として原発の「通常有すべきの安全性」を担保していたにもかかわらず、保安院は、被告東電を含む電力会社に何らの情報も伝達せず、何らの指示もなさなかった。

そのため、福島第1原発を含むすべての原発にその実施はなされなかった。

その結果、福島第1原発は、「通常有すべき安全性」を欠いたままの原発となり、本件事故（SBO）をむかえた。

25 このような事実を踏まえれば、被告国が、瑕疵の顕在化である本件事故について「予見可能性がなかった」「結果回避の可能性がなかった」とは到底いえないし、いえるはずがないではないか。

第9 結論

本件事故は、公の営造物である福島第1原発が「通常そなえるべき安全性」を備えていない状態であったこと、即ち「瑕疵」があったことから発生したものである。

5 被告国は被告東京電力と共同して管理していたものとして、損害賠償責任を負う。

しかも、被告国は、アメリカのNRCからその情報の伝達を受けていたのであるから抗弁事由も成り立たない。

10 被告国の法的責任は、津波が問題とされた最高裁第2小法廷令和4年6月17日判決とは別の観点から明らかである。