

福島第一原発事故における組織責任の考え方について

―最判令和四年六月一七日の批判的検討を通して―

石 尾 賢 二

はじめに

本稿は、福島第一原発事故の責任についての考え方の問題を、仙台高裁令和二年九月三〇日判決の上告審である最高裁令和四年六月一七日判決に対する批判を中心に論ずる。福島第一原発事故については東電と国に損害賠償責任を問う多くの民事訴訟が提起され、下級審判決がだされているが、国の責任を問うこの最高裁判決は同日に出された千葉高裁の上告審判決と同内容の判決である。東電の責任については、最高裁は令和四年三月二日に上告を受理せず、故郷喪失に対する慰謝料を含む中間指針を超える賠償を代表立証による共通損害として認める。また、福島第一原発事故については、運転停止措置を取らなかつた執行部の刑事責任を問う裁判、会社の損害を執行部に追求する株主代表訴訟があり、いずれも下級審判決が出されている¹⁾。

この最高裁判決は国が長期評価に基づく対応をしていたとしても被害は回避できなかつたとして国の責任を否定す

1 阪経法論 87('22.9)

る。長期評価に基づく措置を講じても被害が防げなかったとする判断は、結果回避可能性がないとする判断であるが、高裁では結果回避可能性の立証責任を転換し、的確な立証がないとしていた（実質的には積極的な対応をしようとしなかった国は責任を免れることができなるとするものであった）。この点、最高裁は結果回避義務の問題を自ら判断し、回避可能性はないとしたのであるが、この判断においては、国の取りうる防止措置について、最高裁の方で想定できる国の措置を判断し、今回の津波被害はその措置では防ぎえなかったとする。従前から積極的な対応をしようとしなかったこと、対応が遅れたことは問題としないのである（積極的な態度が結果を変えた可能性がある）。

また、高裁が立証責任を転換し、国側の結果回避できなかったことの立証が不十分とするのに対して、最高裁が想定される措置では結果回避できなかったと判断する。高裁判断における結果回避義務の立証責任の転換について、最高裁は認定事実から想定する措置では結果回避可能性がないと判断する。最高裁が認定事実から想定措置を判断することは、この点についての主張を取り上げないことであり、当事者の主張を尽くすべきと考えられ（被害の減少は想定しうるところでもある）、再度事実認定のために高裁に差し戻すべきではなかったかと考えられる（この点についての立証の機会を奪っている。国は結論を早く出したのであろう）。

さらに、長期評価に基づく対応をしていたとしても被害が回避できなかったとする判断は、東電の責任問題にも影響する。高裁は慰謝料判断として東電の過失を認定しているが、それがあらためて問題となると共に原賠法の免責事由の問題もある。

そもそも今回の津波が想定外であることはだれもが認識していることである。地震・津波の危険性は常に指摘されてきたのであり、他の原発でも多様な事故が生じていたのであるが、それらを自己の問題として積極的な対応をしておかなかったことが問題であり、東電と国の組織のあり方の問題である。その結果として今回も対応が遅れたと考えら

れる。設置審査を通じて以降も地震・津波対応を検討する必要はあり、想定外の被害ということでも積極的に何もしてこなかったことの責任を免れてよいのかという点が問題である²⁾(現に対策を講じて被害を免れた原発はある)。この意味で従前からの諸問題への対応に消極的であった東電、国の双方の組織体制が問題とされなければならない(問題が生じてから対応するという姿勢)。

このような責任の明確化を回避する姿勢の容認は、被害救済と今後の安全体制の確保によって問題を処理しようとする事後的対応重視の姿勢からも見られる(東電自体は分社化される)。「賠償については、原賠法の賠償措置では足りず、支援がなされ、具体的な居住・生活支援もなされる(仮設・借上げ住宅供与、避難元への復旧支援等―詳細は、被災者生活支援等施策の推進に関する基本的な方針)。」²⁾二〇一二年九月一九日に発足した原子力規制委員会は、経済産業省から安全規制部門を分離し、環境省の外局組織として設置された。それまで規制関係の事務が、原子力安全・保安院(経産省)、原子力安全委員会(内閣府)、文部科学省等に分散されていたのが、一元化された。再稼働を目指して新規制基準も制定される。「従来から問題とされ、問題解決をもたらさなかった仕組み、できる限りのことをしていれば責任を負わないという経済優先の仕組みとその後の国費による補償制度と制度改革によって解決済みを印象付ける仕組みの二段階の仕組み」が問題なのである。³⁾

重要な問題は当時の責任を明確にすることである。具体的な行動を明確にすることによって、長期評価に対する対応の遅れの原因については、今までの事象に対して積極的な対応をしてこなかった組織の問題を明らかにする必要がある。執行部だけでなく東電と保安院の双方の具体的な担当者の行動を明確にする、組織間関係を明確にする必要がある。民事裁判は東電の法人責任、国賠は通産大臣の責任、刑事裁判・株主代表訴訟は東電執行部の責任を問題としている。本来問題とすべきは現実の担当者の行動である(自主的行動が尊重されるべきであり、上からの指示で動く、

上の意向を忖度する組織とすべきではない)。今まで地震、事故等の問題についてどのような対策を行ってきたのか、地震対策について主導的立場にあるのは保安院であるのか、東電であるのかである。そのために、東電の七〇九条責任(七一九条の方が良い)も明確にされなければならなかった。高裁判決は東電の七〇九条責任を判断しないが、国賠責任は東電の七〇九責任を前提としないのかも問題とされなければならない(共同不法行為ではないのか)。中心となる問題点は、国会事故調報告書が指摘するように、東電の責任と国の責任の相互関係であり、この点から責任問題が論じられるべきである。上告理由に論点が絞られることによって、この中心となる問題点が論じられなくなったのである。

事後的対応(現在、原発は安全となった。十分な補償も行った)によって問題点の本質(東電と国の両者の依存関係)が見逃されることに危惧を抱く。最高裁判決は責任を明確にすることを回避したのである。本稿は、これらの点を中心に論じ、事故前の対応に関する責任についての根拠の問題(原発設置経緯における国と電力会社の依存関係の問題)を中心として論ずる(事故後の対応不備の問題、すなわち事故現場での適切な判断・対応ができなかったという問題もあるが、遠因は事故前の事業者・国双方の安全性に関する消極性である)。

現在、地域住民は原発の停止を求め、政府は新たな規制機構を創設し、新基準での再稼働を目指す、従前のやり方に従った拙速な方法をとることなく(電力会社側の組織と行政側の組織だけでは独立の検討として不十分である)、住民側多様な意見も尊重しなければならず、結局は電力に依存しすぎない社会形成の検討が必要となる。

一 裁判経緯

一審（福島地判平成二九年一〇月一〇日判時二三五六号三頁）は次のように述べる。「福島第一原発事故による放射性物質により汚染されたとして、同県及び隣接三県に居住していた原告ら三八〇〇余名が、被告ら（国・東電）に対し、①原状回復請求（空間放射線量を本件事故前の値以下に）、②民法七〇九条・国賠法三条一項等に基づく損害賠償、③ふるさと喪失による慰謝料等を求めた集団（生業）訴訟。裁判所は、被告国は『長期評価』に基づき本件津波の到来を予見でき、同津波に対する規制権限不行使は合理性を欠いていたとし、被告東電は予見義務・回避義務違反の各過失が認められるとした上で、原告らを旧居住地区分の避難指示によってグループ化し、それらの一部につき、『中間指針等』による賠償額を超える損害額を認定して②請求を一部認容し、①を却下、③を棄却した。」

高裁判決（仙台高判令和二年九月三〇日判時二四八四号一八五頁）のまとめる一審判決は以下である。「原審の口頭弁論終結前の期間に対応する損害賠償を求める部分については、東電に対する主位的請求（民法七〇九条、七一〇条）をいずれも全部棄却した上で、予備的請求（原賠法三条一項）につき、一部の原告らについてはその一部を認容してその余の請求を棄却し、その余の原告らについてはいずれも全部棄却し、国に対する請求（国賠法一条一項、民法七一〇条）は、東電に対する予備的請求を一部認容した原告らについてはその一部（東電に対する認容額の二分の一の額）を認容してその余の請求を棄却し、その余の原告らについてはいずれも全部棄却し、上記①③のふるさと喪失による損害賠償請求についてはいずれも全部棄却した。なお、原審による上記判断は、証拠上認められる全ての考慮要素を考慮して精神的損害の賠償額を認定した上で、（一）それが『中間指針等』による賠償額を超えるか否かを判断し、（二）既払額が『中間指針等』による賠償額を超える場合には、その超えて支払われた賠償金による弁済の抗弁について判断し、（三）残った認定損害額を請求金額の範囲内において全部又は一部認容し、（四）認定損害額が『中間指針等』による賠償額を超える場合又は弁済が認められる金額を超える場合には、請求を全部棄却することとし

たものであり、当審も、かかる判断方法を踏襲することとする。」

一審判決に対して両者が控訴し、二審は両者の連帯責任を肯定する。

本件訴訟は、東電に対しては七〇九条責任と原賠法責任であり、国に対しては国賠責任である。一審、二審は東電に対して原賠法責任を認め、七〇九条責任を否定する。ただし、慰謝料額判断の前提として東電の過失を認定する。

国賠責任については、一審は電気事業法四〇条の技術適合命令不作為責任を認めるが、国の責任は二次的責任として二分の一についての責任を認める。二審は電気事業法四〇条の技術適合命令不作為責任を認め、責任併存を認める(結果回避可能性についての立証責任を転換する)。

一審二審共に両者の責任を認めるが、原状回復は認められず、認められた賠償額は将来金額を除く一部であるが、中間指針等による賠償額を超えるものが認められる。

二 仙台高裁判決の要点⁽⁴⁾

1. 東電の七〇九条責任

原賠法(改正前)は、「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的として(一条)、原子力事業者の無過失責任(三条一項)、責任集中(三条二項、四条)、求償権の制限(五条)、原子力事業者の損害賠償措置(六条以下)、国の措置(二六条以下)などを定めている。原賠法四条が、原子力事業者以外の者に対する一般不法行為の適用を排除していることは明らかであるが、同法三条一項が、原子力事業者に対する一般不法行為(民法七〇九条、七二五

条)に基づく損害賠償請求権の併存(請求権競合)を排除しているか否かは争いがある。

しかし、原子力損害につき、原子力事業者が、原賠法三条一項の無過失責任に加えて、民法七〇九条に基づく一般不法行為責任を併存的に負担するとした場合、原子力事業者が一般不法行為に基づく請求に対して支払った損害賠償金について、軽過失ある第三者に対する求償が可能となったり(原賠法五条)、損害賠償措置(原賠法六―一五条)や原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの資金援助(原子力損害賠償・廃炉等支援機構法四一条以下)の対象外と判断されたりする可能性があり、そうなると、被害者の保護を図り、原子力事業の健全な発達に資することを目的とした原賠法の趣旨に反する事態となるおそれがあることから、原賠法は、原子力損害については一般不法行為責任の規定の適用を排除しているものと解するのが相当である(水戸地判平成二〇年二月二七日判時二〇〇三号六七頁、東京高判平成二一年五月一四日判時二〇六六号五四頁⁵⁾。

2. 東電の慰謝料額判断の前提としての過失

遅くとも平成一四年末頃までには、敷地高さを超える津波が福島第一原発に到来することを予見することが可能である。結果回避義務(津波被害回避のための防潮堤設置・水素爆発回避のための水密化)については証明責任が転換され、義務違反のないことの立証が認められなかった。

予見可能であった(予見義務のある)津波に関しては、原子力事業者である東電に対し、いかなる結果回避措置が合理的であるかを特定し、当該措置を講じても本件事故が回避不可能であったことを基礎付ける事実等、結果回避可能性がなかったことを基礎付ける事実等を、相当の資料、根拠に基づき主張立証することを求めることが、当事者間の衡平の観点から相当である(結果回避義務について証明責任が転換される)。一定程度具体的に特定して結果回避措

置についての主張立証がなされたとき、その具体化された措置が実施できなかったこと、又はその措置を講じていても本件事故が回避不可能であったこと等の、結果回避可能性を否定すべき事実を、東電において主張立証する必要がある。⁽⁶⁾

「本件事故までの八年以上もの間、適切な結果回避措置を採らなかつたものであるところ、結果回避のために合理的な措置を特定した上で当該措置を講じても本件事故という結果を回避することが不可能であつたことについて、具体的な主張立証をしていない。東電は、仮に平成二〇年試算に基づいて津波対策を講じる場合、当時において唯一合理的であると考えられていたドライサイト理論からは、同試算において津波が遡上するとされた敷地南側及び敷地北側上に防潮堤を設置することによつて敷地への浸水を防ぐというのが合理的対策であるところ、そのような対策では福島第一原発の敷地東側から到来した本件津波を防ぎ切れなかつたと主張し、解析結果を提出する。しかし、東電が主張するような防潮堤を設置することでは結果回避措置として十分なものとはいえない」⁽⁷⁾。

東電が、「長期評価」の見解や貞観津波に係る知見等の、防災対策における不作為が原子炉の重大事故を引き起こす危険性があることを示唆する新たな知見に接した場合に、当該知見を直ちに防災対策に生かそうと動くことがないばかりか、当該知見に科学的・合理的根拠がどの程度存するのかを可及的速やかに確認しようとすることすらせず、単に当該知見がそれまでに前提としていた知見と大きな格差があることに戸惑い、新たな知見に対応した防災対策を講ずるために求められる負担の大きさを恐れるばかりで、そうした新たな防災対策を極力回避しあるいは先延ばしにしたいとの思惑のみが目立っているといわざるを得ないが、このような東電の姿勢は、原子力発電所の安全性を維持すべく、安全寄りに原子力発電所を管理運営すべき原子力事業者としては、あるまじきものであつたとの批判を免れない。

他方において、東電が方針を立て、これに従って土木学会に「長期評価」の見解の取扱いの検討を委託していたこと等も認められることに照らせば、東電に故意又はこれと同視し得る程度の重過失があったとまでいうことはできないが、以上に説示した諸事情に照らせば、本件における東電の義務違反の程度は、決して軽微といえない程度であったというべきであり、原告らに対する慰謝料の算定に当たって考慮すべき要素の一つとなる。⁸⁾

3. 国の過失判断

経済産業大臣の規制権限行使（結果回避義務）のための予見可能性は東電の結果回避義務の前提としての予見可能性と同様としている（O.P. + 10mを超える津波の到来）。

「結果回避可能性は、本件における経済産業大臣の規制権限不行使の違法性を検討する際の考慮要素となると解されるが、それとともに、国賠法上の責任を認めるためには、規制権限を行使すれば現実に生じた損害の発生を防止することができたかどうかという、作為と結果回避との間の因果関係の要件でも必要であると解されるところ、本件では、本件事故により実際に発生した本件津波は『長期評価』の見解から予見可能であった想定津波より巨大なものであったから、予見可能な結果に係る回避行為を尽くしても実際の結果発生が不可避であったのではないかという形で、結果回避可能性の有無が争点となっている。⁹⁾」

「仮に本件において、『長期評価』の見解等に照らし、福島第一原発において省令六二号四条一項の技術基準に適合しない点が認められるとして、経済産業大臣から技術基準適合命令が発せられ、東電が上記見解を基に安全裕度を踏まえて本件試算津波から一定の幅を持った範囲の津波を想定して防潮堤を築く結果回避措置を採ったとすれば、それにもかかわらず本件事故という結果の回避が不可能であったことについての的確な主張立証はない。」結果回避手段

として防潮堤の設置を選択したとしても本件事故までにその完成が間に合わなかったから結果発生を避けることができなかつたということについては、的確な主張・立証がされていない。」重要機器室及びタービン建屋等の水密化では本件事故という結果発生を避けることができなかつたことについての確な主張・立証がされていない（東海第二原発や敦賀原子力発電所等の他の原子力発電所においては本件事故前に建屋の水密化工事が行われ、平成二二年八月の福島地点津波対策ワーキングにおいても、防潮堤のかさ上げ等と共に（海水ポンプの）電動機の水密化が提案され、こうした対策工事を組み合わせて対処するのがよいのではないかとこの議論がされていた）。平成一八年九月には、耐震設計審査指針が全面改訂されて既存の原子炉施設に対する耐震バックチェックが始まり、改訂された審査指針には、「施設の供用期間中に極めてまれではあるが発生する可能性がある」と想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないこと」が加えられて、この津波安全性評価も耐震バックチェックの対象とされるに至つたことなども指摘できる。¹⁰

全ての事情を総合考慮すると、本件における経済産業大臣による技術基準適合命令に係る規制権限の不行使は、経済産業大臣に専門技術的裁量が認められることを考慮しても、遅くとも平成一八年末までには、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くに至つたものと認めることが相当である。

また、原子炉施設に求められる安全性は相対的安全性であり、「重大な原子炉事故が発生する危険性の程度が、『科学技術の利用により得られる利益の大きさとの対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる』程度を超えていたのではないかが問題の核心であり」、「本件当時において上記危険性の程度が『社会通念上容認できる水準』を超えていたかどうかを判断するに当たっては、結果の重大性に影響された先入観をもって過去を振り返ることはもとより慎むべきであるが、他方において、結果の発生を防止し得なかつた関係者が、自己の不作為を無意識

的にも正当化するために当時の認識を潤色して記憶を喚起するおそれもあるのであるから、関係者の回顧的供述ではなく当時客観的に実際に存した事実関係や言動等が重視されるべきであつて、以上の裁判所の検討は、かかる観点を踏まえて進めてきた上で、たとえ今後三〇年に（特定海域として）六〇程度の確率でM_t8.2前後の地震が起きる可能性にすぎないとしても、そのような地震が引き起こし得る本件事故のような極めて甚大で取り返しのできない重大な原子炉事故が発生する危険性の程度は、『科学技術の利用により得られる利益の大きさとの対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる』程度を超えていたと判断したものである。¹¹⁾

4. 東電と国の責任関係

東電と国の責任関係について、一次的かつ最終的な責任を負うのは福島第一原発の設置・運営に当たっていた東電であり、国の規制権限不行使の責任は二次的かつ補完的なものとどまるから、国の損害賠償責任は、東電の損害賠償責任よりも限定された範囲にとどまると主張するが、そのことは、相互間の内部的な責任負担割合を決める事情としては考慮されるとしても、原告らに対する損害賠償責任を限定する法律上の根拠に直ちになるわけではない。むしろ、原子力発電所の設置・運営は、原子力利用の一環として国家のエネルギー政策に深く関わる問題であり、我が国においては、国がその推進政策を採用し、原子力発電所に高い安全性を求めることを明示しつつ、自らの責任において、東電に福島第一原発の設置を許可し、その後も許可を維持してきたものであった。このような原子力発電所に特有の事情を含む本件に現れた諸事情を総合考慮するならば、本件事故によって損害を被った者との対外的な関係において、国の立場が二次的・補完的であることを根拠として、その責任の範囲を発生した損害の一部のみに限定することは、相当でないといふべきである（不真正連帯債務¹²⁾）。

三 高裁判断の問題点

高裁判断は、東電の原賠法責任を認め、慰謝料判断の前提としての過失を認める（結果回避可能性の立証責任は転換される）。また、国の過失を認める（結果回避可能性の立証責任は転換される）。権限不行使の違法性は被害の甚大性から認められる。両責任は連帯責任とされる。

1. 東電の七〇九条責任

東電の不法行為責任がないとすることについて、国賠責任の前提としても、責任関係の明確化が必要であり、個々の関係者の責任を七一五条、あるいは七〇九条により認定しなければならない。

「原賠法は事業者に無過失責任を課し、責任集中原則を規定し、求償権を制限する。仙台高裁判決は原賠法三条、四条、五条の規定より、七〇九条責任が排除されるとする。ただし、仙台高裁判決が賠償措置の支援対象外のおそれる理由に挙げているのは適切ではないと考えられる（原賠法の支援規定が根拠とされるが、原子力損害賠償支援機構法のような特別法の支援は可能である）。」「責任集中として事業者のみが無過失責任を負い、施工者、原材料提供者は責任を負わないとされる。この趣旨は被害者側の立証を軽減するためと考えられるが、被害者側が七〇九条要件を立証し、責任を問うことは否定されないと考えられる。」七〇九条責任として法人の内部責任が明確にされうると考えられるが、七一五条責任としても考察すべきと考えられる。執行部（東電役員と経済産業大臣）の監督責任と担当者（東電で長期評価を検討した者と保安院）の責任を分けて考えなければならぬ。

「また、国賠一条との関係を考察しなければならない。仙台高裁判決、高松高裁判決共に国賠責任を認めるために、

原賠法の責任集中原則は当てはまらないと解すると考えられる。また、国賠責任と原賠法責任は別個の責任であるために国賠責任の前提として東電の過失を判断する必要もないとも解されるが、責任分担を考える場合には共同不法行為関係としての行為者の過失割合の認定が必要となる。また、国賠責任はあくまでも公務員の不法行為を前提とする責任であり、公務員の不作為の不法行為については、規制権限行使が要請される対象者の不法行為の存在が前提とされなければならない。¹³⁾」

2. 東電の過失判断

東電自体が過失を認めている（福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン）。「福島第一原発等日本国内の原発では設置許可申請書において過去に発生した津波ベースでの水位と発電所敷地の標高比較で津波対策評価を実施しているため、ルブレイエ原発の浸水事象はこの津波対策評価に包絡されるとするだけで、溢水により全電源喪失を容易に引き起こすという結果や、実際にどのような対策が施されたかに着目してなかったこと、長時間の全電源喪失が発生する確率が十分に低いという安全審査指針の考えに捕らわれ、福島第一原発等で同様の事態が生じた際の全電源喪失が発生する可能性について自ら再検討するという姿勢が不足していたこと、さらに、①追加対策によるコスト負担の増加、②設計基準を超えた状態が発生する可能性があることを認めることによる設置許可の取消しや長期運転停止の事態、③対策を実施することによる負担増等への懸念から、調査姿勢が消極的であったことなどの問題があった。」

ただし慰謝料額判断の中で「認定された過失は東電の過失であり、個々人の過失ではない。ここでは責任者が明確にされなかった」。「原賠法の無過失責任・責任集中は責任者を不明確にするものでもある。東電についても、長期評

価について自主的に検討したのか、保安院の要請により検討した結果、長期評価の信頼性を否定する判断をしたのが誰か、根拠はあるのかについて具体的な判断責任者と最終的な責任者の組織的な問題と判断内容の問題が検討されなければならない。また、そもそも事故防止のために経常的に誰がどのようなことを行っていたのか明らかにされなければならない。自発的に事故防止が進められる組織であったのか、保安院などの命令を待つて動く組織であったのかである。¹⁴⁾

3. 国の過失判断

一般的な知見、長期評価作成、国・東電の対応、各種評価、各種津波・浸水想定図、バックチェック対応、関連論文、貞観津波知見、溢水事故知見等を考慮し、経済産業大臣の予見可能性を認めた上で、結果回避可能性がなかったことの適切な立証はないとする(積極的な行動がなされなかったことから転換したと考えられる)。科学技術の利用により得られる利益の大きさとその対比において、社会通念上容認できる水準であると一般に考えられる程度を超えていたとする。

このように経済産業大臣が規制権限を行使しなかった過失が認められるが、前提として、保安院、原子力安全委員会の業務、東電との関係が問題とされなければならない(管理体制の明確化)。共同不法行為責任であり、東電の七〇九条(七一五条)責任が前提と考えられるので、東電の具体的な責任関係の問題からも個々の公務員の過失も認定される(担当部署への具体的な指示が必要であったのではないか)¹⁵⁾。さらに、長期評価を作成した部署(地震本部)も直接指示できたと解されうる(組織間関係の問題)。

4. 問題点を長期評価に絞ることについて

多くの下級審判決と同様にこの判決も長期評価に対する東電、国の対応の不適切さを過失とする。直接的には地震本部の長期評価が出されたことに対する保安院の指導、東電の対応、それに対する保安院の対応の不適切さが問題とされるのであるが、今までの各所の原発事故を自分のこととして検討する態度、特に中越地震での事故について十分に検討しなかったことなど、東電の基本的な姿勢、保安院の基本的な姿勢に問題がある。中越地震後、平成二一年に保安院から出された「原子力発電所の耐震安全性に係る信頼性の一層の向上を図るための今後の取り組みについて」¹⁶では、新たな知見の継続的情報収集などその反映の仕組みの必要性を述べ、確率論的安全評価の議論を進めるように述べ、地震観測の充実を図ること、調査研究推進体制の構築を述べるが、福島第一原発事故前の長期評価の検討には生かされなかった。このような設置認可を受けた時点で立地問題はクリアしたとして、その後の地震研究の深化を把握し、自ら改善していくことを怠った会社、行政の基本的な姿勢が問題なのである。これは官僚組織の問題もあり、また、お互いの依存構造がもたらすものである（東電と国の関係については後述する¹⁷）。

四 最判令和四年六月一七日（最高裁HP）

国による上告審。東電の上告については令和四年三月二日不受理とされ、①中間指針を超える賠償がみとめられるかどうか、②個別の詳細な立証ではなく代表立証により共通損害の賠償を認めることができるか、③中間指針には示されていないふるさと喪失に対する慰謝料を認めることができるか、といった点について、いずれもこれを認めた下級審の判断」が維持される。

1. 最高裁判決の事実把握の枠組み

原審の確定した事実関係についての最高裁の要約は以下である。

(一) 福島第一原発の概要。

(二) 土木学会原子力土木委員会津波評価部会が平成一四年に作成した設計津波水位についての報告書。

論 (三) 地震調査研究推進本部地震調査委員会が平成一四年に作成した三陸沖から房総沖の地震活動の長期評価文書(マグニチュード八・二前後の地震の今後三〇年内の発生確率が二〇%、五〇年内が三〇%)を公表。

(四) 原子力安全委員会が平成一八年九月の安全審査において発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針を策定し、東電等に指示。原子力安全保安院は、同月、東電を含む発電用原子炉施設の設置者等に対し、既設の発電用原子炉施設等について、上記指針に照らした耐震安全性の評価を実施するよう指示した。

(五) 長期評価に基づく津波の試算。東電は平成二〇年四月に関連会社に津波評価を委託し、試算し、直ちに対策を講ずるのではなく、土木学会に研究を委託した。

(六) 本件地震と事故。

(七) 本件事故以前の原子炉施設の津波対策のあり方は想定津波水位よりも高い立地、防潮堤、防波堤の設置。

(八) 電気事業法三九条一項、四〇条(事業用電気工作物の技術適合基準・命令)、経済産業省令四条一項(防護施設等の設置等適切な措置)。

2. 最高裁の引用する原審判断

原審は、要旨次のとおり判断し、被上告人らの上告人に対する損害賠償請求の全部又は一部を認容すべきものとし

た。経済産業大臣は、本件長期評価が公表された後、東電に指示するなどしてこれに基づく津波の試算を行うことにより、遅くとも平成一四年末頃までには、本件発電所に本件敷地の高さを超える高さの津波が到来することを予見することができた。そして、被告人らは、経済産業大臣が予見することができた津波に關し、一定程度具体的に特定された事故防止措置についての主張立証を果たしているのに対し、上告人は、その主張立証された措置を講じていても本件事故と同様の事故の発生が避けられなかったこと等の事実を相当の根拠、資料に基づき主張立証していない。そうすると、本件では、経済産業大臣が、電気事業法四〇条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東電に義務付けていれば、本件事故と同様の事故が発生しなかったであろうという関係があることが事実上推認されるべきである。これらの事情等を考慮すると、経済産業大臣は、遅くとも平成一八年末までには上記の規制権限を行使すべきであったのであり、同年末以降、経済産業大臣が上記の規制権限を行使しなかったことは、国家賠償法一条一項の適用上違法であつて、この規制権限の不行使と本件事故との間の因果関係も認められるから、上告人は、同項に基づく損害賠償責任を免れない。

3. 最高裁判決

本件事故以前の我が国における原子炉施設の津波対策は、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合、防潮堤等を設置することにより上記敷地への海水の浸入を防止することを基本とするものであつた。したがつて、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法四〇条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東電に義務付けていた場合には、本件長期評価に基づいて想定される最大の津波が本件発電所に到来しても本件敷地への海水の浸入を防ぐことができるよう

に設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いといえる。そして、本件試算は、本件長期評価が今後同様の地震が発生する可能性があるとする明治三陸地震の断層モデルを福島県沖等の日本海溝寄りの領域に設定した上、平成一四年津波評価技術が示す設計津波水位の評価方法に従って、上記断層モデルの諸条件を合理的と考えられる範囲内で変化させた数値計算を多数実施し、本件敷地の海に面した東側及び南東側の前面における波の高さが最も高くなる津波を試算したものであり、安全性に十分配慮して余裕を持たせ、当時考えられる最悪の事態に対応したものとして、合理性を有する試算であったといえる。そうすると、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合には、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高いといえる。他方、本件事故以前において、津波により安全設備等が設置された原子炉施設の敷地が浸水することが想定される場合に、想定される津波による上記敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置を講ずるだけでは対策として不十分であるとの考え方が有力であったことはうかがわれず、その他、本件事故以前の知見の下において、上記措置が原子炉施設の津波対策として不十分なものであったと解すべき事情はうかがわれない。したがって、本件事故以前に経済産業大臣が上記の規制権限を行使していた場合に、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置に加えて他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならないかということはできない。ところが、本件長期評価が今後発生する可能性があるとした地震の規模は、津波マグニチュード八・二前後であったのに対し、本件地震の規模は、津波マグニチュード九・一であり、本件地震は、本件長期評価に基づいて想定される地震よりもはるかに規模が大きいものであった。また、本件試算津波による主要建屋付近の浸水深は、約二・六m又はそれ以下とされたのに対し、本件津波による主要建

屋付近の浸水深は、最大で約五、五mに及んでいる。そして、本件試算津波の高さは、本件敷地の南東側前面において本件敷地の高さを超えていたものの、東側前面においては本件敷地の高さを超えることはなく、本件試算津波と同じ規模の津波が本件発電所に到来しても、本件敷地の東側から海水が本件敷地に浸入することは想定されていないが、現実には、本件津波の到来に伴い、本件敷地の南東側のみならず東側からも大量の海水が本件敷地に浸入している。これらの事情に照らすと、本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかった可能性が高いといわざるを得ない。以上によれば、仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法四〇条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東電に義務付け、東電がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することは避けられなかった可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に浸入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相当といわざるを得ない。そうすると、本件の事実関係の下においては、経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることはできないことになる。これに対し、原審は、本件では上記関係があることが事実上推認されるというが、以上に説示したとおりの本件の事実関係の下においては、そのようにいうことはできない。したがって、上告人が、経済産業大臣が電気事業法四〇条に基づく規制権限を行使して津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東電に義務付けなかったことを理由として、被上告人らに対し、国家賠償法一

条一項に基づく損害賠償責任を負うということはできない。

最高裁の判旨をまとめると以下である。上告人は、その主張立証された措置を講じていても本件事故と同様の事故の発生が避けられなかったこと等の事実を相当の根拠、資料に基づき主張立証していない。そうすると、本件では、経済産業大臣が、電気事業法四〇条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東電に義務付けていれば、本件事故と同様の事故が発生しなかったであろうという関係があることが事実上推認されるとする原審判断に対して、最高裁は事故以前の対応から長期評価に基づく事業用電気工作物の技術適合基準命令としてとる可能性のある措置として、長期評価の試算と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるように設計された防潮堤等を設置するという措置が講じられた蓋然性が高く、他の対策が講じられた蓋然性があるとか、そのような対策が講じられなければならないということはできないとする。そして本件地震の規模は長期評価の想定する規模よりはるかに大きかった。本件試算津波と同じ規模の津波による本件敷地の浸水を防ぐことができるものとして設計される防潮堤等は、本件敷地の南東側からの海水の浸入を防ぐことに主眼を置いたものとなる可能性が高く、一定の裕度を有するように設計されるであろうことを考慮しても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することを防ぐことができるものにはならなかった可能性が高い。経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることはできない。

4. 最高裁判決の問題点

上告理由についての判断であるために、原告の主張が矮小化されているように見える。原審は多方面から詳細に判

断していた。このことは以下に述べるように原審が立証責任を転換した点について、その意義を考慮せず、最高裁が推測される措置によっても防ぐことができないと判断し、真に重要な問題を考察しなかった（関係者の行動から責任の所在を考察しなかった）ことから、そう考えられる。

（一）立証問題

国（東電）が適切な結果回避措置を取っていても損害が生じなかったことについての主張立証が尽くされていない（立証責任が転換されている）と高裁が判断したことに対して、最高裁は、国の執りうる結果回避措置を具体的に想定し、損害はそれでも生じていたと判断する。最高裁は、想定される措置をしたとしても結果が生じたので因果関係がない（不作為と結果の相当因果関係がない）、他の措置を講じる可能性がない（結果回避可能性がない）として、国が執ると想定される措置によっても結果が生じたと考ええる。

立証責任転換については、最判平成四年一〇月二九日は、「行政庁がした右判断に不合理な点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである」とする。

高裁が立証責任を転換した点について、高裁認定事実から発電所側で執つたであろう措置を最高裁が想定したこと、原告の立証の機会を奪っていると考えられる（原告は他の措置をとる可能性、最高裁の想定する措置でも被害が

減少した可能性を立証できたかもしれない)。最高裁は高裁の事実認定から判断できたとするかもしれないが、高裁は立証責任を転換し、双方に適切な立証がないとしているのであるから、高裁認定事実で証明できたとするのであれば、あらためて原告に反証の機会を与え、その点の主張立証を尽くさせる必要がある。立証責任を転換した事実について、高裁認定事実から最高裁は想定措置を判断したのであるが、最高裁が事実認定の問題に介入したと考えられ、原告側の主張立証の機会を奪ったと考えられる。最高裁としては少なくとも差し戻すべきであった。

(2) 積極的な措置を講じようとしなかった者の責任は結果回避可能性がないことよって免れるのか、遠因があったのではないか、被害減少の可能性はないのか、これらのことを明確にさせるべきではないのか

高裁が結果回避可能性についての立証責任を転換したのは、東電と国が共に何をなすべきであったのかに関する検討が不十分であり、実際に検討・措置を後回しにしたことに対して、積極的に迅速に行動をしていない者に、すべきことをしたとしても結果が生じたことについての立証責任を転換すべきと判断したと考えられる。高裁が立証責任を転換しているのは、そもそも東電、保安院共に事故前の行動が不十分であるためであり、そのような者は自ら対応遅延の正当性、また、想定される検討結果とそれに基づく対応では被害を防げなかったことを立証すべきということである。

最高裁は、この点について、長期評価の下で想定される対応方法では対処できない、想定外の津波であり、だれも予想しえなかったものであり、責任はないとする。対策の遅れ等消極的な姿勢に対する責任は考慮しない。

対応が不十分と考えられる者は自ら正当性を主張すべきであるのではないかという点が第二の問題である(伊方原発最高裁判決)。

そもそも長期評価による危険性の指摘がない場合でも、双方共に地震についての自発的検討を怠っていたことに責任はないのかという点も問題となる。(地震頻発国であり、中越地震の被害もあった)。東電については、設置の際の審査を通ったということでの後の対策を怠ってよいのかである。具体的に地震・津波問題はどの部署で検討されていたのか、どのような検討がなされていたのかである。また、保安院も地震・津波についての検討をどのように行ってきたのか、JNECSはどのように検討していたのか、過去の他の発電所事故においてはどのような対策が講じられていたのかなど、多くの問題について積極的に検討課題を想定し、具体的な行動をチェックすべきではなかったのかという点である。

また、この結果回避可能性がないという点について、想定される防波堤設置では被害が防ぎえなかったとされるが、少しでも高い防波堤が設置されていた場合には被害が減少したのではないかという点も問題となる。そして他の措置をとる可能性は全くなかったのが消極性の点から問題となる。

個々の担当者の具体的になすべき行動から過失が判断されることになるのであるが、具体的な行動をなすべき直接の担当者の行動が消極的な場合に立証責任が転換されるのは適切と考えられる(担当者自らが具体的な行動を明らかにしなければならぬため)。このことは伊方原発最高裁判決で述べられていることである。上からの指示で動く組織であってはならず、担当組織自体に独立の権限が認められる組織でなければならぬ。また、何らかの防潮堤が設置されれば、少しでも被害が減少したと考えられ、この点も積極的な行動をしなかった者に立証責任が転換されるべきである。

さらに、この理由で国に責任がないとされる場合には東電にも責任がないことになるのかも問題となる(少なくとも慰謝料額判断の前提としての過失判断に影響を及ぼす)と共に、原賠法の免責事由は認定が厳しいとされ、原発事

故の国賠責任も同様に厳しく認定されないか問題となりうる。東電の原賠法責任について「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるとき」という免責事由が問題とされ、東京地判平成二四年七月一九日判時二一七二号五七頁は、以下のように述べる。「『異常に巨大な天災地変』という要件は、当初、賠償責任は国が負うものとして法律案要綱が作られた際に国が事業者に求償をすることができるか否かを定める要件として議論され、被害者に対する救済には全く無関係なものとされていたが、最終的には、被害者に対し、賠償が行われるか、救助しか行われないかを定める要件としての意味を持つこととなったものであり、同法の目的である被害者の保護を図るといふ観点からは、上記要件は、一層限定的に解釈すべきであるとの見解もあり、上記要件を極めて限定的に解釈することにも一定の合理性が認められる。そうすると、同項ただし書における『異常に巨大な天災地変』を極めて限定的に解釈し、人類がいまだかつて経験したことのない全く想像を絶するような事態に限られると解釈することにも相当の根拠が認められるというべきである」。このように解すると東電に対しては想定外でも想像を絶するものではない限り責任が認められるが、そうすると原賠法の賠償額の上限に対しては特別措置法による原子力損害賠償支援機構による支援が必要となる。機構から援助を受けた原子力事業者は、特別負担金を支払う。ただし、政府は、負担金によって電気の安定供給等に支障を来し、または利用者に著しい負担を及ぼす過大な負担金を定めることとなり、国民生活・国民経済に重大な支障を生ずるおそれがある場合、機構に対して必要な資金の交付を行うことができる。結局事業者による負担金支払いが電力料金安定のために制限される可能性があり、国民負担での賠償金の支払いとなる可能性がある。国賠責任も最終的には国民負担での責任となり、想定外の責任を否定する判断との関係が問題となりうる（責任と補償は別とするのであるが、責任を明確にし、求償の問題まで立ち入るべきである）。

五 その他の原発問題に関する裁判⁽¹⁸⁾

1. 事例検討

差止、設置許可取消、運転停止を争う訴訟において、立証責任の問題、違法性判断の問題、福島第一原発事故後の新基準への対応の問題が争われる。

伊方原発一号機設置許可取消についての最高裁判決（平成四年一〇月二九日判時一四四一号三七頁）は、設置許可処分後の新たな知見が処分の違法に影響するとする。設置審査は災害が万が一にも生じないようにするための審査であり、設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会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及び判断を基にしてされた行政庁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り、「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及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してさ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処分は違法と解すべきである」。

もんじゅの設置許可無効を争った裁判において、安全審査の明白な見落としを指摘して無効とした平成一五年年一月二七日判時一八一八号三頁の最高裁判決に対して、平成一七年年五月三〇日判時一九〇九号八頁の最高裁は、事後的対処可能であるから看過しがたい過誤欠落ではないとする（平成二八年にもんじゅの廃炉が決定する）。

志賀原子力発電所二号原子炉運転差止訴訟において、金沢地判平成一八年三月二四日判タ一二七七号三一七頁解説は、「X」らが「我が国の法令令上の」規制値……を超える放射線を被ばくする具体的危険があることを主張立証す

べき」とした上で、「〔X〕らにおいて、〔Y〕の安全設計や安全管理の方法に不備があり、本件原子炉の運転により〔X〕らが許容限度を超える放射線を被ばくする具体的可能性があることを相当程度立証した場合には、公平の観点から、〔Y〕において、〔X〕らが指摘する「上記具体的危険」が存在しないことについて、具体的根拠を示し、かつ、必要な資料を提出して反証を尽くすべきであり、これをしない場合には、上記……具体的危険……の存在を推認すべき」と説示した。『ある事実について、立証責任を負わない当事者が十分な知識や資料を保有し、その事実が存在しない旨の反論・反証を容易になし得るはずであるのに、これをしない以上、その事実が存在する可能性が高い』という経験則が本件にも当てはまることを再確認したものと考えられ、そうとすれば、特段目新しい説示ではない。他方で、本判決は、先行公判裁判例の多くが採用してきた、『事業者の側において、まず、当該原子炉施設の安全性に欠ける点のないことについて、相当の根拠を示して立証しなければ、当該原子炉施設に安全性に欠ける点があることが事実上推認される』との見解（ほかに、例えば名古屋高判平一〇年二月一七日判タ一〇一五号二五六頁〔長良川河口堰建設差止訴訟控訴審判決〕がこの見解を採用している。）を採用しなかった。〔本件原子炉施設には、Yが想定した基準地震動を超える地震動を受ける具体的可能性があり、その場合には、Yが構築した多重防護による放射線や放射性物質の外部漏洩阻止が機能せず、周辺住民が許容限度を超える放射線を被ばくする蓋然性があるとし、原子力安全委員会の安全審査を経ているというだけでは反証として不十分であるから、Xらのなすべき具体的危険は立証がなされたと評価し、更に、チェルノブイル原発事故に関する研究結果や市民団体が行った試算結果等をふまえて、Xら全員が上記許容限度を超える放射線を被ばくする蓋然性のある『周辺住民』に含まれるとした。〕名古屋高裁金沢支判平成二二年三月一八日判タ一三〇七号一八七頁では逆転される（新耐震設計審査指針に基づくバックチェックで国が安全判断をしている）。

浜岡原発差止請求静岡地裁判決（平成一九年一〇月二六日）は想定東海地震を超える地震動の発生可能性を認めつつ、「このような抽象的な可能性の域を出ない巨大地震を国の施策上むやみに考慮することは避けなければならない」とする。

柏崎原発設置許可取消訴訟の最高裁判決（平成二一年四月二三日）は、上告後の中越地震による故障発生、安全審査資料隠しの事実が発覚した（伊方原発裁判における看過しがたい過誤欠落にあたるとされる）にもかかわらず、口頭弁論が再開されず、法律審としての最高裁判断には影響しないとする。

福島第一原発事故後の他の原発の運転停止請求について、地裁段階で認める決定がいくつか見られることになった（規制委員会発足前の決定は認める―大飯原発についての福井地判平成二六年五月二二日判時二二二八号七二頁、福井地決二七年四月一四日判時二二九〇号一三頁、高浜原発三・四号機の大津地決平成二八年三月九日判時二二九〇号七五頁）。福井決定は名古屋高裁金沢支判平成三〇年七月四日判時二四一三・二四一四合併号七一頁、福井地決平成二七年一二月二四日判時二二九〇号二九頁で取り消され、大津決定は大阪高決平成二九年三月二八日で取り消される。高浜原発は平成二九年「六月一六日四号機が原子力規制委員会から最終的な検査の合格証を受け、営業運転に移行した」。六日に再稼働した三号機は七月四日原子力規制委員会の最終検査を完了した。平成三二年「一月二八日原子力規制委員会が高浜発電所第一号機及び第二号機の工事計画の変更並びに高浜発電所第三号機及び第四号機の工事の計画について認可した」。令和三年四月二八日県知事が一、二号機の再稼働に同意¹⁹。

また、地震、津波だけでなく、火山被害も対象とされ、停止請求を認める決定がある。川内原発の鹿児島地決平成二七年四月二二日判時二二九〇号一四七頁は停止請求を却下し（規制基準に高度の安全性を求めるのではなく、事故の可能性が社会通念上容認できる程度にまで低ければ、再稼働を認めてよいとする考え方」とされる）、福岡高宮崎支

決平成二八年四月六日判時二二九〇号九〇頁も同様に社会通念を基準として棄却する（玄海原発の佐賀地決平成二九年六月一三日も却下する）。伊方原発についての広島地決平成二九年三月三〇日は却下し、松山地決平成二九年七月二一日も却下するが、その控訴審である広島高決平成二九年二月二三日は原子力規制委員会の定める火山ガイドをもとに請求認容する（火山事象以外について新規基準は合理的とする）。平成三〇年一月停止期限が切れ、再稼働、再度停止請求、令和二年一月一七日停止仮処分、令和三年三月一八日広島高決再稼働容認。平成二八年一号機、平成三〇年二号機が廃炉²⁰。

2. 震災後の新基準対応の問題について、運転停止請求を認めない二つの判決の特徴

(1) 福井地決平成二七年二月二四日判例時報二二九〇号二九頁は立証の問題述べると共に規制委員会の判断を尊重する決定である（以下引用）。

発電用原子炉施設の安全性に係る審査の特質に鑑みれば、発電用原子炉施設の安全性に欠けるところがあるか否かについて、裁判所は、その安全性に関する原子力規制委員会の判断に不合理な点があるか否かという観点から審理・判断するのが相当である。すなわち、原子力規制委員会における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上記具体的審査基準に適合するとした同委員会の調査審議及び判断の過程等に看過し難い過誤、欠落があるときは、当該原子炉施設の安全性に関する同委員会の判断に不合理な点があるものといえるのであり、そのような場合には、当該原子炉施設の安全性に欠けるところがあるといわざるを得ず、深刻な事故が起こる具体的な可能性が否定できないこととなり、よって、周辺住民の生命、身体及び健康を基礎とする人格権が侵害される具体的危険が肯認されるというべきである。

そして、科学技術を利用した発電用原子炉施設については、災害発生の際の危険が絶対にならないという「絶対的安全性」を想定することはできないものであって、何らかの程度の事故発生等の危険性は常に存在するといわざるを得ないのであるから、絶対的安全性を要求することは相当ではない。しかしながら、発電用原子炉施設において重大な事故が一たび起きれば、放射性物質による人的な被害は時間的にも空間的にも拡大し、深刻化するおそれがあり、とりわけ福島原発事故等に伴って現実には生じた被害の甚大さや深刻さを踏まえるならば、ここでいう安全とは、当該原子炉施設の有する危険性が社会通念上無視し得る程度にまで管理されていることをいうと解すべきである。したがって、原子力規制委員会における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るか、あるいは当該原子炉施設がその具体的審査基準に適合するとして同委員会の調査審議及び判断の過程等に看過し難い過誤、欠落があるか否かについては、福島原発事故の経験等も踏まえた現在の科学技術水準に照らし、当該原子炉施設の危険性が社会通念上無視し得る程度にまで管理されているか否かという観点から、あくまでも厳格に審理・判断することが必要であるというべきである。なお、原子力発電により電力会社が得られる経済的利益がいかに大きなものであつたとしても、許容される危険性の程度を緩和するのは相当ではないというべきである。

また、原子力規制委員会の安全性に関する判断に不合理な点があることの主張立証責任については、人格権の侵害又は侵害される具体的危険について主張疎明すべき債権者らが負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料や科学的、専門技術的知見は専ら発電用原子炉設置者である債務者側が保持していることなどを考慮すると、債務者において、まず、原子力規制委員会の上記判断に不合理な点がないこと、すなわち、同委員会における調査審議に用いられた具体的審査基準の合理性並びに当該基準の適合性に係る調査審議及び判断の過程等における看過し難い過誤や欠落の不存在を相当の根拠、資料に基づき主張疎明すべきであり、債務者が主張疎明を尽くさない

場合には、原子力規制委員会がした判断に不合理な点があるものとして、当該原子炉施設の周辺に居住する住民の人格権が侵害される具体的危険があることが事実上推認されるものというべきである。他方、債務者が上記の主張疎明を尽くした場合には、本来、主張立証責任を負う債権者らにおいて、当該原子炉施設の安全性に欠けるところがあり、債権者らの人格権が現に侵害されているか、又は侵害される具体的危険があることについて主張疎明する必要があると解するのが相当である。なお、設置変更許可に当たっては、原子力規制委員会によって発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして新規制基準に適合するか否かが審査されるのであり（改正原子炉規制法四三条の三の八第二項、同法四三条の三の六第一項四号）、この審査が再稼働申請における審査の中核に位置付けられるものと解されるから、債務者において、設置変更許可に係る具体的審査基準である新規制基準の合理性並びに新規制基準の適合性に係る調査審議及び判断の過程等における看過し難い過誤や欠落の不存在について主張疎明を尽くしたのであれば、工事計画認可及び保安規定変更認可に係る判断に不合理な点が認められない限り、上記具体的危険があることを事実上推認することはできないというのが相当である。

(2) 大阪高決平成二九年三月二八日判時二三三四号一一三頁は以下のように判示し、関西電力の主張を全面的に認めるとされる。「原子力発電所の安全性及びその審査に関する法律制度によれば、原子力発電所が原子力規制委員会の定めた安全性の基準に適合しないときは、原子炉等規制法の求める安全性を欠き、設置許可の要件を充足しないのであるから、その運転により周辺住民等の生命、身体及び健康を侵害する具体的危険があるというべきであるところ、人格権に基づく差止請求権の主張立証責任に鑑みれば、本件各原子力発電所が安全性の基準に適合しないことは、運転

差止めを求める相手方らに主張立証責任がある。もつとも原告人は、本件各原子力発電所の設置者として、設置及び変更の許可を取得しているのであり、安全性の基準に関する科学的・技術的知見を有するとともに、本件各原子力発電所の施設、設備、機器等に関する資料や原子力規制委員会の安全性の審査に関する資料をすべて保有している。このような本件各原子力発電所の安全性の審査に関する科学的・技術的知見及び資料の保有状況に照らせば、まず、原告人において、本件各原子力発電所が原子力規制委員会の定めた安全性の基準に適合することを、相当の根拠、資料に基づいて主張立証すべきであり、この主張立証が十分尽くされないときは、本件各原子力発電所が原子炉等規制法の求める安全性を欠き、相手方らの生命、身体及び健康を侵害する具体的危険のあることが事実上推認されると解される。一方、原告人において本件各原子力発電所が安全性の基準に適合することの主張立証を尽くしたと認められるときは、相手方らにおいて、原子力規制委員会の策定した安全性の基準自体が現在の科学的・技術的知見に照らして合理性を欠き、又は、本件各原子力発電所が安全性の基準に適合するとした原子力規制委員会の審査及び判断が合理性を欠くことにより、本件各原子力発電所が安全性を欠くことを主張立証する必要がある。」

①地震に対する安全確保対策（基準地震動策定）について

原告人は、原子力規制委員会の定めた安全性の基準（新規制基準）の要求を踏まえ、「敷地ごとに震源を特定して策定する地震動」の策定において、地震発生状況や活断層の分布状況等を詳細に調査・分析して検討用地震（FOIA）FOIB、熊川断層及び上林川断層）を選定した上、検討用地震ごとの「応答スペクトルに基づく地震動評価」及び「断層モデルを用いた手法による地震動評価」について、地域的な特性を考慮し、不確かさを踏まえて、耐震安全性を確保しないし確認するための基準となる地震動（基準地震動）を策定し、「震源を特定せず策定する地震動」の策定において、地震ガイドの例示を参考として検討対象地震を選定し、上記同様に、地域的な特性を考慮し、不確かさを

踏まえて、地震動（基準地震動）を策定した。原子力規制委員会は、原告人が行った基準地震動の策定が新規制基準に適合していることを確認した。原告人は、本件各原子力発電所の「基準地震動策定」に関する新規制基準適合性について、相当の根拠及び資料に基づいて疎明したものといえる。

②地震に対する安全確保対策（耐震安全性）について

原告人は、新規制基準の施行を受けて新たな基準地震動を策定したことに伴い、耐震安全性を強化するため約八三〇箇所及び耐震補強工事を実施した上で、耐震重要施設である「安全上重要な設備」について、基準地震動に対する地震応答解析及び応力解析を行い、その結果得られた評価値が基準規格等に基づいて定められている評価基準値（許容値）を下回ることを確認した。また、その他の設計基準対象施設についても、耐震重要度に応じて、応力解析を行って耐震安全性を確認した。原子力規制委員会は、本件各原子力発電所の耐震安全性が新規制基準に適合していることを確認した。原告人は、本件各原子力発電所の「耐震安全性」に関する新規制基準適合性について、相当の根拠及び資料に基づいて疎明したものといえる。

③津波に対する安全確保対策（基準津波策定）について

原告人は既往津波についての文献調査、津波堆積物調査等を実施したが、天正地震を含めて、本件各原子力発電所の安全性に影響を及ぼすような既往津波の記録や痕跡は認められなかった。原告人は、海上音波探査や現地踏査等の調査を実施した上、同調査結果等に基づき、地震、海底及び陸上地すべり、火山等による津波水位を数値シミュレーションにより算出し、これらの津波の組合せの中から最も水位の影響が大きくなるケースを抽出し、津波計算を行った結果、「若狭海丘列付近断層（福井県モデル）と隠岐トラフ海底地すべり（エリアB）の組み合わせ」及び「FOOA（FOOB）熊川断層と陸上地すべり（No.14）の組み合わせ」を水位変動量が最も大きくなる波源として選定し、基準

津波を策定した。原子力規制委員会は、原告人が行った基準津波の策定が新規制基準に適合していることを確認した。原告人は、本件各原子力発電所の「基準津波策定」に関する新規制基準適合性について、相当の根拠及び資料に基づいて疎明したものである。

④津波に対する安全確保対策（津波に対する安全性）について

原告人は、基準津波による遡上波が放水口側防潮堤等の設置された敷地に地上部から到達・流入しないこと、海と直接連絡している取水路等の経路から敷地に津波が流入しないこと、海水ポンプが安全機能を保持できること等を確認した。原子力規制委員会は、本件各原子力発電所の津波に対する安全性が新規制基準に適合していることを確認した。原告人は、本件各原子力発電所の「津波に対する安全性」に関する新規制基準適合性について、相当の根拠及び資料に基づいて疎明したものである。

3. 検討

これらの判決において、請求者の立証負担が軽減されるが、危険性は社会通念を判断基準とする判断、新規制基準での検討審査を妥当とする判断が出されている（社会通念による判断は被害の甚大性を隠蔽する可能性がある）。海渡氏は伊方原発最高裁判決の「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及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合」、原子炉設置許可処分が違法となりうる判断を重視する。また、福島第一原発事故後停止判断が出てきたことについて、基本的に各所の原発の安全性の基本的な改善はなされておらず、地震の規模によっては事故の危険性

があり、住民は以前とほぼ変わらない現状を不安と思い、的確な良識に基づき停止請求しているとする。しかし、その後の裁判においても、当初は改めて検討する必要性を認め、運転停止を認める判断がなされるのであるが、原子力規制委員会創設後は新規制官庁の新基準に基づく指示と事業所の検討報告、それに対する規制官庁の了承という当時のチェック方法が適切であるとすると事業者の主張が認められる（大阪高決平成二九年三月二八日判時二三三四号 一一三頁）。

すなわち、福島第一原発事故後に新たに複数部署を統合するために設置された環境省の外局である原子力規制委員会の地震・津波についての新規制基準に合わせて、一定の評価方法を用いて、基準地震動・基準津波を策定し、耐震補強工事を実施し、許容値を下回ることを確認し、津波に対する安全性を確認し、規制委員会も適合性を確認したとする。新制度の意義（統合した監督官庁を環境省下に置く、厳格な新基準を設定する）を重視するために、従来からの問題点（事業者の内部組織の問題、監督官庁の組織の問題と併せて事業者と監督官庁の関係）が十分に検討されていないと考えられる。具体的な判断についても様々な観点を検討することなく、迅速に新制度を設置し、新基準を設定し、安易な結論を導いたと考えられ、両者の依存構造が明白な事例である（政府は再稼働を急ぐとする—令和四年七月一四日毎日新聞）。新組織による新基準作成とそれに従った電力会社の措置と新組織の了承という経過によって従前の組織の問題が解決されておらず、同じことの繰り返しであり、事故を防ぐことはできない。上からの組織ではなく、下からの組織にする、すなわち具体的な担当者の自主性、独立性を尊重する組織にしなければならないと共に住民側の組織も対等に尊重される制度でなければならない。多様な意見の検討が必要なのである。原子力規制委員会・規制庁の組織自体の問題（各原発の電力会社の担当部署と直接検討する組織が必要である）と共に実際に検討判断する組織の独立性・自主性が尊重されていることとそのため住民の関与が前提問題である。

原子力規制検査の以前との違いについては、以下のように述べられる。一・事業者自らの改善活動を促進。制度改正前・事業者の改善を促進しない体系（事業者が安全を確保するという一義的責任を負っていることが不明確、規制機関のお墨付き主義に陥る懸念）。制度改正後・事業者の責任を明確化することで、自らの改善を促進する体系（事業者自らに検査義務等を課し、規制機関の役割は事業者の取り組みを確認するものへ）。二・安全活動全てが監視対象であることの明確化。制度改正前・事業者の全ての安全活動に目が行き届かない（重複のある複数かつ混み入った形態の検査、法令において、検査対象や検査時期が細かく決められている）。制度改正後・規制機関のチェックの目が行き届く仕組み（規制機関の全ての検査を一つの仕組みに一本化、検査の対象は、事業者の全ての安全活動）。三・リスクの観点を取り入れた検査。制度改正前・安全上重要なものに焦点を当てにくい体系（あらかじめ決められた項目の適否をチェックする、いわゆるチェックリスト方式）。制度改正後・安全上重要なものに注力できる体系（安全上の重要度から検査の重点を設定、リスク情報の活用や安全実績指標（P-I）の反映などを取り入れた体系、安全確保の視点から評価を行い、次の検査などにフィードバック）。四・現場の実態を確認する運用。制度改正前・事業者の視点に影響される可能性（事業者の検査対応部門を通じた図面、記録の確認、現場巡視が中心）。制度改正後（検査官が必要と考える際に、現場の実態を直接に確認する運用、規制機関が必要とする情報等に自由にアクセスできる仕組みを効果的に運用）。

このような制度改正において、新規制基準について、各原発の事情に応じて現場との交流が必要となるが（特に住民側の意見を尊重する制度が必要となる）、常時各原発および地域住民と交流する独立の組織が規制庁内に必要である（地方分室はこの役割を担うのか）。必ずしも現在の知見に依拠しない、住民側の意見など多様な知見の検討を行わない理論的な検討（基準地震動、基準津波波）とそれに基づく改善実施を行い、規制委員会に了承されることでは、実

実践的にも不十分と考えられる（大規模な地震、津波、火山噴火による被害の可能性の存在が認められる）。社会通念を基準にするのであれば、あくまでも最大限の事故を想定した上で被害がでない内容に関する地域の合意を前提とすべきである。また、そもそも電力自由化と再稼働問題の考察も必要となる。

六 福島第一原発事故の責任の考え方―東電と国の相互関係、東電・国の双方の組織の問題

最高裁判決の疑問点（原告に立証を尽くさせなかったこと、対応が不十分と思われる組織の立証責任を軽減したこと）から、責任の所在が不明確なままとなった（長期評価対応に問題を絞ることも同様に問題である）。東電・国の基本的な姿勢の問題であり、今までの他所の原発事故を自己のものとして考察してこなかったことが遠因と思われ、対応の遅れの原因である。再稼働問題においても従前の組織形態と本質的に同様である点が問題となる。従って、組織の問題を明らかにしなければならぬ。そのために当時、誰が担当者であり、責任者であるのか、その行動に責任を課しうるのかなどが明確にされなければならない。

この問題は公害問題においても問題であった。大気汚染、工場廃液の排出など、健康被害が生じる可能性があり、それが明らかとなったのちも対応の遅れがあり、企業・国に一定の責任が課されたものの、その後の環境規制、被害者対策もあり、責任関係は明確ではなかった（水俣事件においては企業に対しては無過失責任を課す判決があり、国・県には対応遅延責任が課されたものの、損害賠償については金融支援がなされ、企業も分社化により、存続が図られる²⁾）。

1. 誰が行動すべきか、誰が責任を負うべきであるのか

最高裁において東電の上告が受理されず、国の責任が否定されたために、結果的に東電の法人責任（原賠法責任）のみが認められることになった。また、刑事裁判では執行部の運転停止義務が問題とされ、予見可能性が否定された（東京地判令和元年九月一九日判例時報二四三二・二四三二合併号五頁）。さらに、株主代表訴訟では、執行部の損害賠償責任が問題とされ、過失が認められた（東京地判令和四年七月一三日）²³。

この点について、誰が責任の中心であるのか。積極的に行動しなかったことは東電と国の両者であるのか、両者の関係はどのようなものであるのか等、当時の双方の具体的な対応が問題とされなければならない。諸裁判において、民事責任は法人過失、刑事責任は執行部責任、国賠責任は法人責任、株主代表訴訟は代表者・執行部の責任のみを問題とし、具体的な担当者の行動を明確にしない。これが重要な問題である。

民事高裁判決は慰謝料判断の際の東電の過失（結果回避可能性については立証責任を転換する）を法人の過失とし、国の規制権限不行使の過失（結果回避可能性については立証責任を転換する）を通産大臣の過失として抽象的な過失を認定するのみで具体的な担当者の過失は認定しなかった。即ち、長期評価から法人としてなすべきことをなさなかった、国としてなすべきことをなさなかったとする。指示しなかった者の責任を問題とするが、指示がなければ動かない組織の問題である。問題は個々の担当者が事故まで何をしてきたのかである。

（１）東電の民事責任

東電の責任については原賠法ではなく、七一五条責任が問われるべきであり、法人の七〇九条責任ではなく、担当者²⁴の七〇九条責任、使用者・代理監督者（使用者に代わって事業を監督する地位にある者）の七一五条責任が問われるべきである。それにより責任関係を明確にすべきである。

「原賠法は一、民法の特別法として過失責任主義を修正する、二、被害者のための賠償確保と並んで、事業者の保護も目的とする（「不測の事態における巨額の賠償負担に対して国が積極的に助成することを明確にすることによって、事業者に予測可能性を与え、もって原子力事業の健全な発展を促進する）」、三、多くの原子力損害賠償制度は、①賠償責任の厳格化、②賠償責任の集中、③損害賠償措置の強制、④国家補償、⑤賠償責任金額の限定を特色としていた。①賠償責任の厳格化とは、無過失責任によって、原子力事業者の責任免除事由を通常の不可抗力よりも大幅に限定し、被害者の立証を容易にする制度であり、②責任集中とは、賠償責任を原子力事業者に集中し、求償権行使を制限する制度であり、被害者の請求の相手方の認識を容易にし、原子力事業者と取引関係者（原料提供者、建設業者等）を安定した地位に置く（賠償請求・求償請求を免れる）ことであり、原子力産業の地位の安定を図る。③損害賠償措置の強制とは、原子力事業者に賠償責任保険の締結、供託その他の措置を強制する制度であり、④国家補償とは、損害賠償措置によって填補されない損害について国が補償する制度であり（次の時代の新しいエネルギー源の開発に対する国家的推進）、⑤賠償責任金額の限定とは、一定金額以上の損害について、原子力事業者の賠償責任を免除する制度である」⁽²⁴⁾。二〇一一年、原子力損害賠償支援機構法が成立した⁽²⁵⁾。

(2) 国賠償責任

国賠償責任はそもそも公務員の不法行為責任を前提とするのであるが、この事例では、東電担当者の不法行為責任も前提とすると解される（担当公務員と東電担当者の共同不法行為責任）。「使用者責任と国賠償責任では直接の不法行為者の扱いが異なる。公務員の公権力の行使の際の不法行為について、国・公共団体に国家賠償責任が生じる。この場合には公務員の個人責任は問われないとされる」⁽²⁶⁾。また、国等から公務員への求償も重過失の場合に制限される⁽²⁷⁾。国等

の七〇九条責任は議論されない（業務体系が嚴格である公務員について公務員の行為を前提としない責任が考えられないであろう）。このように国家賠償責任の根拠は、厳格な業務体系の実行者としての公務員の不法行為に対する責任であり、代位責任と考えることができ、そのために公務員自身は対外的には責任を負わない。公務員が故意に不法行為を行うことは念頭に置かれていないと考えられる。したがって求償も公務員が重過失である場合に限定される²⁸⁾。

（3）東電執行部の刑事責任

刑事責任は、運転停止措置を取らなかったことに対してであり、当時の運転停止措置に関する責任者である役員Y₃（平成二二年六月代表取締役副社長、原子力・立地本部本部長）、Y₂（平成一七年六月原子力・立地本部本部長、平成一九年六月代表取締役副社長）、Y₁（平成二〇年六月代表取締役会長）の過失致死傷罪を問う。人身被害についての予見可能性と結果回避可能性を要求し、長期評価の信頼性から当時、運転停止措置をとるための予見可能性はないとする²⁹⁾。

（4）東電執行部の会社に対する責任

株主代表訴訟は被害を防止せず、会社に損害を与えたことに対する取締役の行為義務違反の認定を要求する³⁰⁾。東京地判令和四年七月一三日³¹⁾は、長期評価が出た当初の東電原子力・立地本部副本部長の武藤決定（科学的信頼性に疑義を持ち、土木学会検討を待つ。これは津波評価を担当する東電土木調査グループ報告に反する独自判断）・不作為判断、その後の武黒原子力・立地本部長、小森原子力・立地本部副本部長がそのまま放置したこと、長期評価当時の勝俣代表取締役会長、清水代表取締役社長の武藤決定に対する監督責任を認める。そして長期評価については、有力な

異論が存在し（付加体説）、津波評価技術の設定区域が設けられず、地震本部自体が信頼性をCとし、中央防災会議専門調査会にも地方公共団体の防災対策にも取り込まれず、保安院も安全審査に反映させる必要を感じていない、JN E Sが女川原発のクロスチェックに反映されなかったことは、信頼性がないことを意味しないとする。

保安院は「東電は、土木学会で確率的津波ハザード解析に関する研究を行う中で長期評価の見解を取り扱うこととし、これを説明したところ、保安院は、異議を述べなかつたというのであり、問題意識を持ちながらも、東電の抵抗により妥協したに過ぎない」。

ドライコンセプト工事をしなかつたこと、それ以外の措置を取らなかつたこと、水密化しなかつたこと、重要設備などの高所設置等による回避可能性が認められるとする。

いずれも組織のシステムを上からのシステムとして法人責任、執行部の責任を問題とする。対策の遅れについては、機動的・自主的に判断する組織がなかつたことが問題であり、双方の依存性から迅速に対応する組織を形成しなかつたことが問題である（多様な意見を取り入れる組織でなければならない）。

2. 組織問題

(1) 東電

(a) 国会事故調査委員会報告書（以下引用）²⁸

一九七五年時点での原子力開発本部の体制は下記のようになっており、こうした本店主導の組織のバックアップを受け、現地発電所の建設と運営は進められていた。原子力保安部…保安に関わる総合方針樹立、各部門への審査、助言。原子力建設部…工事計画、設計、工程管理、原子力本部内事務業務、対外PR。原子力管理部…完成した原子力

発電所の運営、原子力要員養成訓練計画、保安計画・管理。核燃料部・核燃料に関する方針計画の樹立、技術、経済、法規等諸調査。原子力開発研究所・原子力発電に関する技術・経済性調査、研究開発。二〇〇四年六月二五日、原子力関係組織の大規模な再編が行われた。従来は社長直属で立地地域本部、原子力本部、各原子力発電所が並立していたが、「品質保証と安全管理の一層の充実」を目的に、三組織を統合、社長直属で原子力・立地本部となる。各発電所は原子力・立地本部の所属となった。二〇〇四年七月一日には、当時運転していた三原子力発電所の組織も再編した。改編前は総務、広報、品質・安全、技術、発電、第一保全、第二保全、の七部体制だったが、技術、発電、保全部を再編、技術統括部を設置、同格位で品質・安全監理の責任者としてユニット所長を設置し、その下に運転管理部、保全部を所属させた。改編の目的は「自主保安監理体制の確立」である。福島第一原子力発電所の場合、ユニット所長は一〜四号機、五、六号機に各一名、合計二名配置され（従って運転管理部、保全部はそれぞれ第一、第二が存在）、運転管理や設備保全業務に関する一貫した権限を有する（原子力発電所長の下で）³³。

東電は、エネルギー政策や原子力規制に強い影響力を行使しながらも、自らは矢面に立たず、役所に責任を転嫁する黒幕のような経営が続けてきた。そのため、東電のガバナンスは、自律性と責任感が希薄で、官僚的であったが、その一方で、原子力技術に関する情報の格差を武器に、電事連等を介して規制を骨抜きにする試みが続けてきた。

東電がそうした行動に出た背景には、東電のリスクマネジメントのゆがみを指摘することができる。東電には全社リスクを把握する会議体として、「リスク管理委員会」があり、その下部の会議として、原子力部門のリスクに特化した「原子力リスク管理会議」がある。リスク管理委員会では「リスクマップ」が、原子力リスク管理会議では「原子力重要リスク管理表」がそれぞれ管理及び参照されている。「原子力重要リスク管理表」は各原子力関連部署がリスクを抽出し、原子力・立地本部で取りまとめられ、その中から特に経営課題として重要なものが、リスクマップに抽

出される。東電では、経営上のリスクを検討する上で、「リスク管理委員会」で作成された「リスクマップ」と「経営で管理すべき重要リスク管理表」が用いられている。これは、六部門（原子力、火力、電力流通、販売営業、グループ会社、企画・管理）の各リスク管理会議で検討されたリスクから、「経営で管理すべき重要リスク」を抽出することによって作成されるものである。原子力に関連するリスクは、「リスク管理委員会」の下部会議体である「原子力リスク管理会議」で管理検討が行われる。その主要メンバーは、原子力・立地本部長、副本部長、各部の部長及び部長代理、発電所の安全品質担当副所長である。当該会議では、各部が作成する「原子力・立地本部で管理すべき重要リスク管理表」を用いて、リスクの把握と検討が行われている。東電原子力部門では、会議及び管理表で扱われるリスクは、もっぱら原子炉の稼働率の低下、社会的信用の喪失をもたらす要因として捉えられており、シビアアクシデントの起回事象として扱われていないという特徴がある。例えば、リスクマップ及び原子力重要リスク管理表において「自然災害」が挙げられているものの、シビアアクシデントの起回事象ではなく、規制化やプラント停止のリスク要因として捉えられている。

「原子力重要リスク管理表」に記載されるリスクは、社会信頼の失墜、稼働率の低下、原子燃料サイクルへの阻害といった要因で整理されており、「原子力部門のリスクⅡ原子炉が長期間に渡って停止するリスク」と定義されている。また、平成二二（二〇一〇）年一〇月に新規シナリオとして「規制強化」が挙げられているが、これも同様に法規制により原子炉を停止しなければならない可能性から、設備稼働率の低下リスクとして認識されている。原子力重要リスク管理表では、事故の起回事象となり得る事象であっても、「プラントの長期停止」「社会的な信用失墜」「停止による需給逼迫」などがリスクシナリオの帰結として挙げられており、事故そのものではなく、原発稼働率の阻害要因、長期停止がリスクとして捉えられていたことがうかがえる。

このように、シビアアクシデント自体がリスクとして扱われない理由として、原子力・立地本部からは、主として、原子力の「安全はライン業務の中でしっかりと担保するべきものであり、また大前提であるため、管理表に記載されない」という回答があった。また、「津波」など、シビアアクシデントの起因事象そのものが挙げられていないわけではなく、「問題ない」という意見も聞かれた。³⁴⁾

原子力リスク管理会議の把握するリスクが原子炉稼働率の低下、社会的信用の喪失をもたらす要因であり、広い視点に欠ける。縦割り組織（本社側の組織と発電所側の組織）、情報非公開の問題も指摘されている。

(b) 東電事故調の報告書³⁵⁾

①地震対策について以下のように述べる。二〇〇六年九月に「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」が改訂され（新耐震指針）、保安院から新耐震指針に照らした耐震安全性評価の実施（「耐震バックチェック」と、その実施計画書の提出が指示され、二〇〇七年七月一六日に「新潟県中越沖地震」が発生し、二〇日に経済産業省から、「新潟県中越沖地震」から得られる知見を耐震安全性の評価に適切に反映し、耐震安全性評価の実施計画の見直し結果の報告などを求める指示「新潟県中越沖地震を踏まえた対応について」が出され、一二月二七日に保安院から「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項（中間取りまとめ）について」が発出され、さらに翌二〇〇八年九月四日に「新潟県中越沖地震を踏まえた原子力発電所等の耐震安全性評価に反映すべき事項について」として指示が出された。地質調査にあたっては、住民の方々への説明や理解の期間、調査に必要な船舶や機器などの手配調整が必要となる。地下探査や海上音波探査ともに特殊な機材を使用する調査であり、実施可能な機関が限定される。解析などにおいては、モデル作成や対策案検討のための現場調査や解析作業に精通した技術者が必要

となるが、すべての電気事業者が原子力安全・保安院の指示で一斉に動き出したために、対応できる技術者が不足した。その結果、「新潟県中越沖地震」による被害の対策の教訓や耐震バックチェックの中間報告への対応に時間を要し、福島第一五号機と福島第二四号機を代表プラントとした中間報告書は二〇〇八年三月に提出した。これに対して、二〇〇九年七月一日に保安院での審議を終了し、同年七月二日に評価は妥当との見解が示された。同年十一月九日には、原子力安全委員会が評価の妥当性を確認し、その旨が公表されている。

②津波への備えについて以下のように述べる。一九九三年一月、「北海道南西沖地震津波」を踏まえ、最新の安全審査における津波安全性評価内容を基に改めて既設発電所の津波に対する安全性評価を実施するよう、国から指示があり、一九九四年三月、福島第一及び福島第二原子力発電所の津波に対する安全性評価結果報告書を国へ提出した。報告書には、簡易予測式による津波水位が相対的に大きかった津波について数値解析した結果、福島第一及び福島第二原子力発電所における歴史上最大の津波は一九六〇年の「チリ地震津波」であり、「慶長三陸津波」（一六一一年）よりも大きかったこと、津波による水位の上昇、下降に対する発電所の安全性は確保されていること、文献調査から阿部壽氏らの論文などを踏まえ、「貞観津波」（八六九年）は「慶長三陸津波」（一六一一年）を上回らなかつたと考えられることも記載している。二〇〇二年二月、原子力発電所の具体的な津波評価方法を定めたものとしては唯一の基準となる「津波評価技術」が土木学会から刊行された。二〇〇二年七月に国の「地震調査研究推進本部」（地震本部）が、三陸沖から房総沖の海溝沿いのどこでも地震が発生する可能性があるという地震の長期評価（以下「地震本部の見解」）を公表した。有史以来大きな地震が発生していない領域（福島県沖の海溝沿い）でもM8.2前後の地震が発生する可能性があるという。ただし、今回のような複数の領域が連動した大規模地震は想定せず、津波評価に必要不可欠な「波源モデル」も示していなかった。二〇〇八年に当社は、耐震バックチェックにおいて、地震本部の見解を

具体的にどのようなように扱うかを検討するための参考として、仮想的な試し計算を実施した。波源モデルが定まらず、想定される地震規模（M8.2）とも合致しないが、福島サイトに最も厳しくなる「明治三陸沖地震」（M8.3）の波源モデルの場合、福島第一原子力発電所の取水口前面で、津波水位は最大O.P. + 8.4m - 10.2m、1 - 4号機側の主要建屋敷地南側の浸水高は最大で二五.7mの津波の高さが得られた。中央防災会議は、二〇〇三年一月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会」を設置し、二〇〇六年一月に被害想定に関する報告書を取りまとめた。日本海溝沿いについては、三陸沖の地震は想定しているものの、福島県沖・房総沖についての「地震本部の見解」は反映されず、検討の俎上にも上っていない。「貞観津波」については、二〇〇八年一月に独立行政法人産業技術総合研究所（当時）の佐竹健治氏から八六九年の貞観津波に関する投稿準備中の論文について提供を受けた。論文の中で提案されている二つの波源モデル案を用いた試し計算を実施した。福島第一、福島第二原子力発電所の取水口前面でO.P. + 7.8m - 8.9m（満潮位の考慮方法を変更するとO.P. + 7.8m - 9.2m）の津波高さが算出された。また、福島県沿岸等の津波堆積物調査の実施を計画した。二〇〇九年六月、「地震本部の見解」の扱いと合わせ、津波評価を行うための具体的な波源モデルの策定について土木学会へ審議を依頼した。貞観地震による津波の影響の有無を調査するため、当社は福島県の太平洋沿岸において津波堆積物調査を実施した。福島県北部では標高四m程度まで貞観津波による津波堆積物を確認したが、南部（富岡〜いわき）では津波堆積物を確認できなかった。試し計算に使用した波源モデル案とは整合しない点があることから、さらなる調査・研究が必要と考えた。津波堆積物調査の結果については、二〇一一年一月に論文として投稿し、同年五月に日本地球惑星科学連合二〇一一大会で発表した。社内では、三陸沖海溝沿いの波源モデルを福島県沖海溝沿いの波源モデルとして試し計算し、津波対策について二〇〇八年六月、七月に武藤栄原子力・立地本部副本部長（当時）、吉田昌郎原子力設備管理部長（当時）

らに説明した。発電所沖合に防波堤を設置する場合、建設費は数百億円、工期も意思決定から防波堤完成まで約四年。この対策が実際にできたとしても、海水ポンプが設置されている敷地レベル（O.P+四.〇m）で水位の低減は一―二m程度と説明した。ただし、防波堤を長くすれば建屋敷地レベルへの遡上は大幅に軽減され、建屋敷地レベルに数mの防潮堤設置で対応できるとした。武藤副本部長、吉田部長の判断として、土木学会の「津波評価技術」による評価は保守性を有しており、原子力発電所の安全性は担保されていることや、地震本部の見解には具体的な波源モデルもなく、即座に津波高への影響が定まるものではないことから、土木学会の専門家に検討していただき、明確にルール化した上で対応すること。それまでは現行のルールである土木学会の津波評価技術に従って評価することなどを決定した。「地震本部の見解」や貞観津波への対応については、当社は適宜、関係官庁である文部科学省や原子力安全・保安院と意見交換や説明をしている。原子力安全・保安院からは、今すぐ対策を実施するようにとの指示は受けていない。当社としても求められれば、津波堆積物調査結果などで判明した福島県沿岸の津波遡上高さなどから、佐竹氏ほかの提案する貞観津波の波源モデルの改良やより詳細な調査が必要である旨を説明することを考えていた。東電は一五.七mの津波の可能性を認識しつつ、地震津波測定の不明確さのために検討時間がかかっていたとし、東電としては指示に従い、できる範囲の行っていたとする。

東電の津波対策についての評価は、以下のように述べられる。「東電は、土木学会の津波評価の手順に従い津波高さを計算し、規制機関からの要求に従いプラントへの影響を評価して報告していた。さらに、東電は、地震本部の見解や貞観津波の投稿予定の論文を踏まえ、独自に津波高さを試算し、津波堆積物調査を実施して成果を国際学会に報告していた。しかしながら、東電は、『明治三陸沖津波と同様の津波は、三陸沖北部海溝寄りから房総沖海溝寄りで、どこでも発生する可能性がある』との見解を基に、明治三陸沖津波を福島県沖に置き換えて津波伝播を解析し、敷地高

さを超える結果を得たにもかかわらず、土木学会への検討依頼やそれに基づく対策の検討にとどまっておらず、後述する溢水リスクを認識していた点と合わせ、安全に対する深層防護の考え方に沿った対策を怠っていた⁽³⁶⁾。

(c) その他の問題

設置の際の問題も指摘されている。「GEが設計、建設、試運転から営業運転開始まで全責任を負い、しかも燃料調達、運転員教育訓練費まで含むとするターン・キー契約方式で原発を建設した」。建設予定地は海拔三五mの台地であったが、海水をくみ上げることができず、海拔一〇mまで掘り下げられ、設置された（その結果津波が飲み込むこととなった⁽³⁷⁾）。

震災後の東電の組織変更は以下のとおりである。「原発事故を受けて、事故当時の取締役・監査役の総退任（一部を除き再任なし）、社外取締役中心の取締役会、指名委員会等設置会社への移行、原子力改革監視委員会設置、『原子力安全改革プラン』の策定と実行⁽³⁸⁾」。「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づき策定した、『新・総合特別事業計画（二〇一四年一月政府認定）』において、電力システム改革を先取りし企業価値を高め福島の再生の加速につなげるために、『発電』、『送配電』、『小売』の各事業に対するライセンス制が導入される本年四月一日に会社分割を行い、ホールディングカンパニー制に移行する方針を示した⁽³⁹⁾」。「二〇一二年九月原子力改革監視委員会が設置される。取締役会直轄の内部規制組織として原子力安全監視室を設置し、執行側の原子力事業の運営を独立かつ直接的に評価する『四月一〇日にSCC室（ソーシヤルコミュニケーション室）を設置し、RC（リスクコミュニケーション）を順次任用・配置（約三〇名）し』、『SCC室は、原子力部門の情報を中心に収集し、経営層や原子力部門に対して具体的な情報発信の基本方針の提言を行い』、『福島第一で発生したネズミによる停電事故への対応等、十分なコミュニケーションがで

きていない事案を分析し、同様の問題が生じないよう、コミュニケーションの徹底を図り、「米国緊急時組織（ICS）に倣い、指揮命令系統の明確化、情報共有の効率化等を改善するよう、発電所および本店の原子力防災緊急時組織を改編」する。⁽⁴⁰⁾

論

(2) 行政機関

(a) 国会事故調査委員会の報告書（以下引用）⁽⁴¹⁾

原子力規制行政において、規制機関と事業者の不透明な関係によって、安全規制が実効的に定められず、自然災害等のリスクが指摘されても具体的な対策が講じられてこなかったことが明らかになった。このような事態を招いた規制機関の組織的問題点は「独立性の欠如」「透明性の欠如」「専門性の欠如」に集約される。

原子力の利用の推進という政策目標を受け、規制機関である保安院は必ずしもみずからは技術的に納得できない場合にも組織の利益を優先するために「安全」を宣伝し、原子力利用推進体制を守るという役割を担っていたと考えられる（独立性の欠如）。周辺住民、国民、国際社会が安全に対して疑問を抱き、原子力利用の推進に障害が生じ、既設炉稼働率にまで影響することを避けるために、リスクに関する情報を操作、隠ぺいしてきた（透明性の欠如）。さらに、安全性評価能力の育成が不十分であったため、事業者から独立して適切な規制を行うことができないという悪循環が生じた（専門性の欠如）。

本事故において、規制機関である保安院及びこれを監視する安全委員会が機能不全に陥り、対応に不備が生じたことを示した。これらの組織における問題点として、「規制機関の緊急時対応能力の欠如」「縦割り行政の弊害」が指摘される。保安院は原子力災害対策本部事務局に指定されているながら、実際の緊急時と想定した実効的な備えをほとんど

ど行つてこなかった。そのことが、本事故による被害を拡大したと考えられる。

日本の場合、保安院は経産省の外局であるエネ庁の「特別の機関」として位置付けられており、人事、予算の独立性はない。原子力利用推進を担うエネ庁との人事交流などもあり、実質的な独立性は欠如していた。ここに問題が伏在することは、かねて内外の専門家等により指摘され、過去において国会審議の場で何度も疑問が投げ掛けられたが、いずれも真剣に検討されることはなく、改革に結び付くことはなかった。

歴史的経緯を見ると、原子力政策が始まった当初から、日本においては、原子力の推進と規制は一体化されており、昭和三一（一九五六）年に設置された内閣府原子力委員会（以下「原子力委員会」という）と、同年に設置された科技庁原子力局が推進と規制の両方の機能を兼ね備えていた。また、この当時から規制の適用前には必ず電力事業者と調整することが慣習となっており、原子力委員会と事業者は密接な連携の下、原子力の推進に取り組んできた。昭和三五（一九六〇）年の日本初の実用炉の開発に向けて、試験研究炉は科技庁、実用炉は通商産業省（当時。以下「通産省」という）という分担の下、原子力発電事業の推進は通産省の下で推進されてきた。昭和四八（一九七三）年のオイルショックをきっかけとしてエネ庁が設立され、原子力利用推進行政が移管されるが、昭和四九（一九七四）年の原子力船「むつ」の事故の反省から、いわゆる有澤行政懇談会の報告を受け、昭和五三（一九七八）年に安全委員会の設置によって規制行政機関に対する監視機能を強化するとともに、昭和五四（一九七九）年からは規制の一貫化のためにエネ庁が実用炉の推進・規制行政を一手に担うこととなった。その後、昭和六一（一九八六）年のチェルノブイリ事故をきっかけにIAEAにおいて原子力安全への取り組みが強化され、推進機関と規制機関の分離の重要性が強調された。しかし、日本では推進と規制の分離は重要視されることがなかった。日本の原子力行政における組織変革がおきるのは平成七（一九九五）年のもんじゅのナトリウム漏えい事故と平成一一（一九九九）年のJCO事故

が立て続けに起きてからである。まず科技庁が解体され、再処理などの規制が科技庁から通産省に一元化され、次にエネ庁から規制の役割を分離することを目的に、エネ庁の「特別の機関」として保安院が設置された。しかし、保安院は、原子力の推進を担う経産省の管轄下に置かれ、予算と人事権は同省が掌握した。このことから、国会において推進機関からの独立性がないことが問題視されたものの、以前よりも独立性が強まること、安全委員会による監視機能が働いていることなどの説明が政府側からなされたために、独立性の欠如の指摘は退けられた。しかし実際には、保安院の多くの職員はエネ庁や文科省などの原子力利用推進機関から移籍しており、それらの機関との人材交流も従来の官僚組織のローテーションの中で当然のように行われ、実質的な独立性も確保されなかった。

また、安全委員会は保安院の規制行政をチェックする役割を期待されていたが、その実態は原子力利用推進の障害となるような規制の導入を行わないなど、推進行政からの独立性が欠如しており、本来の役割を果たしていなかった。

安全委員会は昭和四九（一九七四）年の原子力船「むつ」の事故をきっかけに、昭和五三（一九七八）年に設置され、安全規制をダブルチェックする機能や規制の政策を審議・決定する機能が付与された。加えて、規制機関に対する内閣総理大臣を通じた勧告権を有していた。また、安全委員会は国会の同意を経て任命される委員により構成されているため、形式上は一定の独立性を保有しているように見えた。しかしながら、安全委員会の事務局は文科省や経産省出身者等で占められ、通常の官僚組織のローテーションの中で人材交流が行われていた。職員は数年で入れ替わるため専門性は培われず、規制機関を実効的に監督するような能力を保有していなかった。さらに、規制機関・事業者に対する調査権や罰則権限等はなく、監視する対象であるはずの保安院から指示を受けるなど、実際の運用においては極めて軽視されていた。安全委員会がその権限を行使し、内閣総理大臣を通して経済産業大臣に対して勧告を行ったのは昭和五三（一九七八）年の設置以来、平成一四（二〇〇二）年一〇月二八日の東電などの不正問題を受けた

「原子力安全の信頼の回復に関する勧告」ただ一回だけであるが、その他に多数の原子力事故・事件は発生しており、規制機関を監視し、事故を未然に防止する役割は全く果たせていなかったといえる（国際基準の防護措置導入も見送られている）^②。

他国と比較しても、規制機関と推進機関が同じ省庁に管轄されている国は日本以外に多く、多くの国では、立法府も規制機関に対する監視・監督機能を果たしている。日本の規制機関、及び規制機関を監視・監督する機関の組織設計上、諸外国と比較して独立性が軽視されてきたことは明らかであり、このことも安全規制の不備を招いた一つの要因と考えられる^③。

透明性の欠如、専門性の欠如、縦割り行政も指摘されている。縦割り行政として、安全規制（炉規法、電気事業法、労働安全衛生法、RI法に基づく事業・物質の安全規制、放射線障害防止の技術的基準に関する法律に基づく放射線安全）、核拡散防止（外為法、貿易管理令、輸出入管理、炉規法に基づく保障措置）、炉規法、放射線発散処罰法に基づくセキュリティが原子力委員会、原子力安全委員会、文科省、経産省、外務省、厚労省、国交省に分散されていた^④。

(b) その他の指摘

保安院自体、「平成一二年には後述する『JCO事故』等の教訓を踏まえ、設置許可時のダブルチェックに加え、建設段階、運転段階及び廃止措置段階における規制行政庁の安全規制の調査を開始し」、また、『データ改ざん問題』を踏まえ、平成一四年一二月の改正電気事業法等により、四半期毎報告義務の創設、調査権限の強化等、原子力安全委員会のダブルチェックの機能が一層強化された」とされる。また、『JNESでは、原子炉施設及び原子力施設に関す

る検査の一部を行うとともに、安全審査の解析評価におけるクロスチェックや規格基準策定のための試験研究、国や地方自治体における防災業務の支援、国際業務等を行っており、保安院の業務を補充しつつ、この両者が一体となって全体的な安全確保を図っている」とされる⁴⁵。JNESは保安院の検査業務の一部、原子力発電技術機構・発電設備技術審査協会・原子力発電安全センターの指定検査業務、安全解析・評価、防災支援、調査・研究等が移管された独立行政法人である。「原子力施設の設置、改造等の申請書の解析等について、JNESで独自の手法で行っている解析（クロスチェック解析という）は、熱水力設計、放射線遮へい設計、構造強度、耐震設計などである。許認可審査ではないが、耐震設計審査指針の改訂（二〇〇六年九月）による既設プラントの耐震バックチェックのクロスチェック解析も実施している。また、二〇〇七年七月に起きた新潟県中越沖地震の際に、柏崎刈羽原子力発電所において設計基準地震動の二〜三倍を超える地震動が観測されたが、その原因究明およびプラント再立ち上げ検討のためのクロスチェック解析を行った」とされる⁴⁶。ただし、対象の事業者に検査内容の原案を事前に作成させ、それを丸写しした資料を基に検査していることが問題とされていた（毎日新聞平成二三年一月二日⁴⁷）。JNESは二〇一四年に廃止される（原子力規制庁に統合される）。

東電との関係について、原子力安全委員会は平成一四年に「原子力安全の信頼の回復に関する勧告」で国と事業者の責任分担の明確化として以下のように述べる。「原子力施設の安全確保は、設置許可を得ている事業者に第一義的責任があるため、事業者の安全確保への自主性と責任感が確立されていなければならない。国はこれを前提に、安全確保に係る事業者の判断の基準を明確に示すとともに、事業者の活動の細部にまで容喙、干渉するような過度の規制強化に陥ることなく、事業者による自己責任の明確化の観点から、事業者の保安活動が適切な品質保証体制の下で実施されていることを監査し、それを国民に対し説明する責任がある。最近の原子力発電所における不正等は事業者の自

主性及び責任感が確立していないことを露呈したが、それは国と事業者との間の責任分担関係が不明確であったことが一因である。このため、経済産業省においては、事業者によるいわゆる『自主点検』のあり方の明確化を図るなど、規制に係る法令等を見直すこと。また、国による監査機能の向上のため、原子力安全・保安院自身の検査能力を増進させるとともに、現行法上規定されている立入検査等の情報徴求手段の有効性を高めることなどを通じて、検査実施体制を抜本的に見直し、実効的な規制体制を確立すること。全面的に事業者の責任とするためには責任の明確化が図られなければならない。⁴⁸⁾

事故後、環境省の外局として、原子力安全・保安院、内閣府原子力安全委員会等、原子炉施設等の規制・監視に関わる部署をまとめて平成二四年に原子力規制委員会に一元化される（JNESは平成二六年に原子力規制庁に組み入れられる⁴⁹⁾）。経産省から独立の組織となったが、各原発に対応する組織の必要があるとともに、実際に各原発について検討する部署の独立性・自主性が確保されなければならない。地域住民との話し合いも必要である。

3. 組織問題としての東電と国の関係（あるべき組織形態が取られていなかった問題）

（一）総論

法人の責任問題は現実の担当者から指揮系統の監督責任へ（下から上へ）と考えるべきである。上の指示を待つ組織ではなく、現実の担当者がまず自発的に判断し、その自主的判断、独立性が尊重される組織であるべきであり、そのような組織形態がとられていなかったこと自体が問題である。また、電力会社、行政以外にも住民側の組織を対等の地位を有するものとして議論する制度が必要となる。

責任問題として、当時のそれぞれの部署の関係を問題としなければならない。長期評価が出た時点で東電内部では

どのような対応が考えられたのか、シビアアクシデント対策はどの部署になるのか、当時の組織（原子力発電所側の所長の下での品質・安全監理の責任者としてのユニット所長とその下の運転管理部、保全部、本社側の原子力安全・統括部・立地地域部・原子力運営管理部・原子力設備管理部、いずれも原子力・立地本部の下にある。また、原子力安全監視室が別組織としてある。さらに、福島原子力企業協議会の下で東電設計など元請企業・下請企業がある）内の実際の地震・津波対策担当、シビアアクシデント対策担当の問題が考察されなければならない（東電津波対策課長、東電設計は津波の可能性を指摘していた⁵⁰）。また、保安院からの要請で東電の長期評価対応が始まり、事故当時未完成であった（津波について土木学会の調査待ち）ことに対して、保安院自体はどう考えたのか、一部検査が移管されていたJNESは独立に行動することはなかったのか、JNESは保安院に対して独立の権限を有していたのか、保安院については経産省からの独立性の問題があり、保安院と安全委員会のダブルチェックは適切に機能していたのか、明確にされなければならない。対応の遅れ自体が問題である。組織の問題として、東電は上（原子力・立地本部本部長）からの指示に基づく組織と考えられる。それに対して国の対応については保安院が中心となる（保安院は経産省管轄の組織である）。東電では上からの指示で動くシステム自体が問題なのである。担当者が上からの指示がなければ動かないというシステムが問題なのである。地震問題自体長期評価以前にも生じており、中越地震では被害も生じていたところである。災害問題を専門に扱う独立の部署として東電の地震・津波評価担当部門がまず自ら検討を開始すべきであった。そして、保安院と東電の関係も問題となる。保安院が東電を忖度する組織であったのか、東電が保安院の顔色をうかがう体制であったのかである。「原子力安全の信頼の回復に関する勧告」で国と事業者の責任分担の明確化として「原子力施設の安全確保は、設置許可を得ている事業者に第一義的責任がある」とし、事業者の安全確保への自主性と責任感の確立が必要とし、国は「安全確保に係る事業者の判断の基準を明確に示すとともに、事業者の

活動の細部にまで容喙、干渉するような過度の規制強化に陥ることなく、事業者による自己責任の明確化の観点から、事業者の保安活動が適切な品質保証体制の下で実施されていることを監査し、それを国民に対し説明する責任がある」とする。しかし、事業者の自主性は上からの組織であるために不十分であり、もともとの原発設置の経緯から国に一次的な責任が課されるべきとも考えられ、この意味から、保安院は執行部に指示するのではなく、積極的に担当部署と交流し、規制側の立場として、安易な現場とならないように監督すべきであったと考えられる。

確定されなければならない点は指摘を取り上げなかった東電の担当者⁵¹の過失と執行部の監督責任であり、国の担当者の監督責任であり、東電と国の関係である。これについては仙台高裁と高松高裁の考え方が参考になる（仙台高裁が保安院の怠慢を指弾する（JNESと保安院の関係も問題とする）のに対して、高松高裁は一次的責任を東電とし、保安院のチェック体制が不十分であったとする）。「保安院の対応は、結果としては、国の一機関に多数の専門分野の学者が集まり議論して作成・公表した『長期評価』の見解について、その一構成員で反対趣旨の論文を発表していた一人の学者のみに問い合わせ同見解の信頼性を極めて限定的に捉えるという、東電による不誠実ともいえる報告を唯々諸々と受け入れ、規制当局に期待される役割を果たさなかったものといわざるを得ない。一般に営利企業たる原子力事業者においては、利益を重視するあまりややもすれば費用を要する安全対策を怠る方向に向かいがちな傾向が生じることは否定できないから、規制当局としては、原子力事業者にそうした傾向が生じていないかを不断に注視しつつ、安全寄りの指導・規制をしていくことが期待されていたというべきであって、上記対応は、規制当局の姿勢として不十分なものであったとの批判を免れない。」⁵²国会事故調報告書は東電を一次的責任とする。「今回の事故は、これまで何回も対策を打つ機会があったにもかかわらず、歴代の規制当局及び東電経営陣が、それぞれ意図的な先送り、不作為、あるいは自己の組織に都合の良い判断を行うことによって、安全対策が取ら」なかったことが原因である。

「規制当局も、専門性において事業者に劣後していたこと、過去に自ら安全と認めた原子力発電所に対する訴訟リスクを回避することを重視したこと、また、保安院が原子力推進官庁である経産省の組織の一部であったこと等から、安全について積極的に制度化していくことに否定的であった。」³²本来原子力安全規制の対象となるべきであった東電は、市場原理が働かない中で、情報の優位性を武器に電事連等を通じて歴代の規制当局に規制の先送りあるいは基準の軟化等に向け強く圧力をかけてきた。この圧力の源泉は、電気事業の監督官庁でもある原子力政策推進の経産省との密接な関係であり、経産省の一部である保安院との関係はその大きな枠組みの中で位置付けられていた。規制当局は、事業者への情報の偏在、自身の組織優先の姿勢等から、事業者の主張する『既設炉の稼働の維持』『訴訟対応で求められる無謬性』を後押しすることになった。このように歴代の規制当局と東電との関係においては、規制する立場とされる立場の『逆転関係』が起き、規制当局は電気事業者の「虜（とりこ）」³³となっていた。その結果、原子力安全についての監視・監督機能が崩壊していたと見る事ができる。」

(2) 仙台高裁の問題視する保安院と東電の関係

仙台高裁は保安院の行為に対する疑問を強調する。福島第一原発について「長期評価」の見解による想定津波の試算が行われれば、喫緊の対策措置を講じなければならなくなる可能性を認識しながら、そうなった場合の影響（主として東電の経済的負担）の大きさを恐れる余り、そのような試算自体を避けようとし、あるいはそのような試算結果が公になることを避けようとしていたものと認めざるを得ないというべきであると述べる。

「平成一五年一月以降はJNECSの事業となつたため、保安院とJNECSと連携した『安全情報検討会』を立ち上げ、新知見について調査を行うこととしたところ、保安院は、マドラス原発溢水事故（平成一六年）を受け、安全情

報検討会において平成一七年六月以降外部溢水問題について本格的な検討を開始し、情報収集に努めていたが、これらのNUPERCや安全情報検討会を通じた情報収集において、『長期評価』の見解が取り上げられることはなかった。保安院は、原子力事業者に働きかけて平成一八年一月に『溢水勉強会』を立ち上げたが、平成一九年四月に報告がまとめられるまでの間に『長期評価』の見解が取り上げられることはなかった。平成一八年九月に改訂された耐震設計審査指針に津波に対する安全性評価が盛り込まれたのに伴い、溢水勉強会では、外部溢水に係る津波の対応については耐震バックチェックに委ねることとされたが、女川原発の耐震バックチェックにおいて、JNES及び東北電力は波源モデルの位置を検討するに当たって『長期評価』の見解に拠る領域区分を採用しなかったし、福島第一原発の耐震バックチェックにおいても、専門家から『長期評価』の見解に基づいて津波の解析・評価をする必要があるとの意見が表明されることはなかった。保安院は、平成二二年一月一六日付けで「原子力施設の耐震安全性に係る新たな科学的・技術的知見の継続的な収集及び評価への反映等のための取組について（平成二二年度）」と題する報告書を取りまとめたところ、そこでは地震本部の全国地震動予測地図は専門家の審議を踏まえて『新知見情報』ではなく『新知見関連情報』と位置付けられ、平成二二年三月に改訂された「長期評価」に至っては『参考情報』に位置付けられるにとどまり、『長期評価』の見解を規制に直ちに反映する必要があるとは判断されなかった。⁵³⁾

「津波の浸水により原子力発電所が重大事故を起こす危険性があるという情報が積み重ねられてきた平成二一年八月ないし九月という時期において、保安院の審査官が、福島第一原発について『長期評価』の見解に基づいた津波の試算を行った場合には、『JNESが大騒ぎする』ような結果が出ることを濃厚に予測していたことが推認されるといえるが、さらに、同審査官が、規制の対象者たる原子力事業者である東電の担当者面前で、『福島状況に基づきJNESをよくコントロールしたい。無邪気に計算してJNESが大騒ぎすることは避ける。』などと発言していたとい

うのであるから、これでは原子力規制機関であるはずの保安院が、原子力事業者である東電の側に立ち、むしろ原子力事業者と一体化して、『原子力施設及び原子炉施設の設計に関する安全性の解析及び評価等を行うことにより、原子力の安全の確保のための基盤の整備を図ることを目的とする』(平成二五年法律第八二号による廃止前の独立行政法人原子力安全基盤機構法四条) 独立行政法人であるJNESによる安全性のチェックを阻止しようとしていたとの批判すら免れず、原子力規制機関の担当官としては誠にあまりまじき言動であったといわざるを得ない。⁽⁵⁴⁾

(3) 高松高判令和三年九月二九日は保安院の行為よりも東電の怠慢を強調する⁽⁵⁵⁾

「長期評価についてのヒアリングにおける東電の回答は、原子力発電所の設置に当たって、平成一三年安全設計審査指針(発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針)に基づき、予想される津波のうち最も過酷なものを想定して施設の設計を行っている、最新の知見として平成一四年二月に土木学会から公表された津波評価技術に基づいて発電所の安全性を確認していることから、安全性に問題はないとし、福島・茨城県沖の海溝沿いでは有史以来、津波地震が発生していないことや、谷岡・佐竹論文によれば、典型的なプレート間大地震が発生している領域の沖(海溝付近)では津波地震は発生せず、プレート間地震が発生していない領域の沖(海溝付近)では津波地震が発生すること、プレート境界面の結合の強さや滑らかさ、沈み込んだ堆積物状態の違いから説明していることを指摘し、また、そのため、土木学会の報告書(津波評価技術)では、福島・茨城県沖の海溝寄り領域において津波地震を想定していないと回答した。

保安院(耐震班)は、長期評価の見解に基づき、福島県沖から茨城県沖の領域で津波地震が発生した場合の津波評価シミュレーションを行うべきであると伝えた。その際、保安院(耐震班)は、本日(同月五日)、第一審被告東電と

同様のヒアリングを受けた東北電力株式会社が、女川原子力発電所（宮城県男鹿郡女川町及び石巻市）の津波に対する安全性の検討に当たり、かなり南まで波源をずらして検討しているとの説明を受けたことを引合いに出した。

これに対し、東電の担当者は、谷岡・佐竹論文の内容を説明し、上記シミュレーションの実施に難色を示した。保安院（耐震班）は、この間約四〇分が経過しても、東電の担当者の態度が変わらなかったことから、推進本部が、長期評価において、どのような根拠に基づいて津波地震に関する見解（福島沖から茨城県沖を含めて、三陸沖から房総沖の海溝寄り領域においてどこでも津波地震が発生する旨）を示したのか、推進本部の委員に確認するように指示した。

東電の担当者は、平成一四年八月二二日、保安院の耐震班に所属するD安全審査官（耐震班長であるCの部下）に対し、長期評価の見解の根拠（『なぜどこでも起こるという結論になったのか』）について質問したところ、同人からは、同分科会で異論を唱えたが、同分科会としてはどこでも起こると考えることになったという回答を得たと伝えた。その上で、東電の担当者は、D安全審査官に対し、土木学会手法（津波評価技術）に基づいて確定的に検討するならば、福島から茨城沖には津波地震を想定しないこと、ただし、電力共通研究（電共研）で実施する確率論（津波ハザード解析）では、そこで起こることを分岐として扱うことはできるので、そのように対応したいことを伝えた。これに対し、D安全審査官は、『そうですか。分かりました。』と回答してその場を辞し、耐震班長であるC等に対し、東電の上記報告及び方針を報告したところ、保安院（耐震班）は東電の同方針を了承し、東電に対し、長期評価の見解を前提とした津波評価シミュレーションの実施を重ねて求めなかった。東電はバックチェック要請課程においても長期評価を検討しているが、肯定的な評価はなされなかった。

「中間報告書に対して保安院は、合同WGの議論に基づき、平成二二年七月二二日、評価書を作成したところ、地震

動評価（基準地震動Ssの策定）に関する検討結果として、『現在、研究機関等により八六九年貞観の地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行われていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を取るべきと考える。』と指摘した。原子力安全委員会は、保安院が作成した上記評価書について更に審議し、平成二十一年一月十九日、上記評価書を妥当なものとする旨決定した。平成二十一年九月七日にも、保安院から、貞観地震を踏まえた検討をするように求められ、津波対策として重要施設（海水ポンプ等）を建屋内に入れてはどうかとも指摘された。この席上、保安院は、他の対策として、海水ポンプ室の周りに壁を立てたり、コンクリートの躯体を周りに巡らせたり、電源ケーブル・配管の開口部や扉等の隙間に何らかの処置をするといった点（水密化）も話題にした。東電は、同年二月～平成二十二年三月の間、貞観地震について、より精度の高い断層モデルを作成するための資料取得を目的として、福島県沿岸において津波堆積物調査を実施した。その結果、貞観津波の堆積物は、福島第一原発から一〇km北方に位置する南相馬市小高区浦尻地区等において発見されたが、同発電所南方では発見されなかった。保安院の担当者は東電に対し、『津波堆積物が発見されなかったことをもって津波がなかったと評価することはできない。』などと伝えて、貞観津波についての更なる検討を促した。保安院は、平成二十二年六月頃、電事連に連絡し、各事業者のバックチェックの進捗状況をまとめた一覧表を作成させた上、作業が遅れている東電等の電気事業者に対し最終報告書の早期提出を促すべく、指示の検討をしていると伝えたが、本件事故時までに福島第一原発に係る耐震バックチェック最終報告書は提出されなかった。』

（4）東電と保安院の関係

国会事故調報告書は以下のように述べる。「東電のリスクマネジメントは、原子力に関するリスクを検討する会議体

はあるが、それを、自然災害と併せて社会信頼の失墜や稼働率の低下に至るリスクとして扱っており、シビアアクシデント（SA）に至るリスクとして扱うことはなかった。その理由としては、原子力の安全は原子力・立地本部ライオンの中で担保するもので、経営として管理すべきリスクとしては扱われていないが、そのことが、東電のリスクマネジメントのゆがみを招いた。学会等で津波に関する新しい知見が出された場合、本来ならば、リスクの発生可能性が高まったものと理解されるはずであるが、東電の場合は、リスクの発生可能性ではなく、リスクの経営に対する影響度が大きくなったものと理解されてきた。「原子力・立地本部や発電所の現場に対しては、『安全確保が最優先』と社内号令をかけているものの、その一方で、実態としては安全確保と経営課題との間で衝突が生じ、安全を最優先とする姿勢に問題が生じていたものと考えられる。例えば、配管計装線図の不備が長年放置されてきたことなどはその象徴であって、このことが、今回の事故処理においてベントの遅れを招いた原因の一つになっている。」「規制当局は原子力の安全に対する監視・監督機能を果たせなかった。専門性の欠如等の理由から規制当局が事業者の虜（とりこ）となり、規制の先送りや事業者の自主対応を許すことで、事業者の利益を図り、同時に自らは直接的責任を回避してきた。規制当局の、推進官庁、事業者からの独立性は形骸化しており、その能力においても専門性においても、また安全への徹底的なこだわりという点においても、国民の安全を守るには程遠いレベルだった⁵⁶」。「今回の事故の原因は、何度も地震・津波のリスクに警鐘が鳴らされ、対応する機会があったにもかかわらず、東電が対策をおろそかにしてきた点にある。東電は、実際に発生した事象については対策を検討するものの、そのほかの事象については、たとえ警鐘が鳴らされたとしても、発生可能性の科学的根拠を口実として対策を先送りしてきた。その意味で、東電のリスクマネジメントの考え方には根本的な欠陥があった。こうした東電の姿勢を許してきた規制当局の責任も重い。規制当局は、その力量不足から、電事連を通じた電力業界の抵抗を抑えきれず、指導や監督をおろそかにしてきた。

電事連側の提案する規制モデルを丸のみにし、訴訟上のリスクを軽減する方向で東電と共闘する姿勢は、規制当局としての体を成しておらず、行政側に看過できない不作為があったものと評せざるを得ない。例えば、耐震バックチェックは、最終報告まで至れば、地震・津波等の設計想定を超えるリスクについても確認される予定であったが、東電は耐震バックチェックを期限どおりに終了させず、結果として今回の事故を招いた。また、耐震バックチェックを事業者の任意の作業とすることを許したばかりか、その早期終了を促す努力を怠った保安院も大いに問題がある。また、海外での規制実施等を受けて、全交流電源喪失対策の指針への反映や、直流電源の信頼性に関する検討等が行われたが、指針改訂による規制化は行われなかった。その後、本事故に至るまで、長時間にわたる全交流電源喪失を考慮する必要はないとの内容が変更されることはなかった。さらに、東電及び保安院は、勉強会等を通じて、土木学会評価を上回る津波が到来した場合に海水ポンプが機能喪失し炉心損傷に至る危険性があること、敷地高さを超える津波が到来した場合には全電源喪失に至ること、敷地高さを超える津波が到来する可能性が十分低いとする根拠がないことを認識していた。東電及び保安院にとつて、今回の事故は決して『想定外』とはいえず、対策の不備について責任を免れることはできない。」「シビアアクシデント（S A）対策の不備については、電事連がその責任の一端を負っている。」「規制側と事業者側は、過去の規制と既設炉の安全性が否定され、訴訟などによって既設炉が停止するリスクを避けるため、両方の利害が一致するところで、『原発は安全がもとと確保されている』という大前提を堅持し、既設炉の安全性、過去の規制の正当性を否定するような意見が回避、緩和、先送りできるように、主に電事連を通じて、学界及び規制当局など各方面への働きかけを行ってきた」。

このように各部署の具体的な対応が問題となり（東電と保安院の共同不法行為と考えられる）、遠因は国と東電双方の依存性に基づく消極性であり、直接的には保安院の東電への長期評価検討要請に対する東電の回答と保安院の対応

の消極性が問題となる。次に、バックチェック要請に対する東電の対応と保安院の対応の消極性が問題となる。双方の具体的行為において仙台高裁判決ではそもそも保安院の真摯でない対応が問題とされているのに対して、高松高裁判決は長期評価についての具体的な行為が評価される。東電と国（保安院）の共同不法行為であるので、責任分担は行為者の過失割合となる。その際にも東電と国の役割分担が問題となる。東電の防止義務が主で、国の監督責任が従である場合に、東電が長期評価を採用しなかったことと保安院がそのチェックが不十分であったことについての主たる責任者は東電となる。逆に、保安院の真摯でない対応が主であり、東電がそれに依存していた構造が認められる場合は保安院の責任が主となる⁽⁵⁸⁾。

東電自身、自ら危険防止責任を負うので、日常的な保守管理を厳格になさなければならず、設置時と環境に変化がないとしても新たな知見に最大限の配慮をなすべきであり、こちらが主たる責任者であると考えられる可能性もあるが、保安院の見解が重視されていた、保安院の指導の下で作業を実施していたという場合には保安院の役割が主となる（但し、両判決共に東電の責任を一次的とする）。相互の責任関係を考える場合にも、最終的な責任者の認定が必要となり、原発設置と規制は国主導で実施されてきた経緯からも、保安院が一次的な責任を負うべき立場にあると解すべきである。民間中心の電力体制が原発については国主導であった（平成一五年に独立行政法人原子力安全基盤機構が設立されたが、通産省に原子炉設置許可処分権限が移って以降、電力会社に安全規制検査を下請けさせていたために資源エネルギー庁、原子力安全・保安院に検査のノウハウ、安全規制の政策能力がないとされる⁽⁵⁹⁾）。このように原発設置の経緯から、保安院の真摯でないことを重視すべきと考えられる。

いずれにせよ東電の七〇九条責任（むしろ七一五条責任）と担当者の過失、国賠償責任の際の担当者の過失の認定が必要となり双方の関係の認定が必要である。長期評価対応の遅れは、それまでの諸問題への不十分な対応の問題であ

り、組織の問題である。東電、保安院双方の執行部の指示を待つ組織形態（現場担当者が自発的に行動しなかった）と相互の依存関係の問題である。保安院に対する対応は東電執行部が行ってきたと考えられるが、東電の長期評価の検討過程がさらに詳細にされなければならない。双方の関係は日常的なものではなかったと考えられる。そして、どちらの責任が重大であるのか問題となる。そもそも両執行部だけの責任ではない。東電担当者の判断を是正しなかった者（東電執行部、保安院）が悪いのか、東電で判断ミスをした担当者が悪いのか。被害防止が最重要課題である原発において事故が繰り返し生じていたことが問題である。過去の事故事例にもかかわらず自己の問題として対応してこなかった組織の問題である。東電と保安院それぞれの内部組織が問題となる。過去の事例に対する東電担当者（原子力発電所側の所長の下での品質・安全監理の責任者としてのユニット所長とその下の運転管理部、保全部、本社側の原子力安全・統括部・立地地域部・原子力運営管理部・原子力設備管理部、いずれも原子力・立地本部の下にある。また、原子力安全監視室が別組織としてある。さらに、福島原子力企業協議会の下で東電設計等元請企業・下請企業がある）の相互関係が問題となり、実際の担当者の意見を明確にすべきである（地震津波評価担当、東電設計からは津波被害の可能性が指摘されている）。また、東電執行部の消極的な報告に対して保安院・安全委員会はどのようなように対応したのかである。J N E S と保安院の関係においても、J N E S が主導的立場となるべきであり、保安院はJ N E S を監督すると共に東電の現場を把握し、指示すべきであったのであり、いずれも不十分な対応に対して安全委員会が監督すべきだったのである。原因は過去の事故において消極的な対応をしてきたことであり、現実の担当者が自主性を有さず、会社執行部と経産省の指示に従うだけの組織であったことが問題であり、具体的な問題が生じたときの責任関係、責任者を明確にしなかったことであり、事後的対応で済ませたことが無責任体制を作り上げたのである（原発は国が積極的に設置するものであり、「原子力ムラ」といわれる利益共同体が指摘される⁶⁰）。原子力安

全委員会が平成一四年「原子力安全の信頼の回復に関する勧告」において、一時的責任を東電と明示するのであるが、それまでの体制と実質的な変更はなく（東電がすべてのリスクを負う体制を形成していたのか）、原発設置の経緯から、国主導の体制形成の問題が残っている。

内部的には実際の担当者に強い権限（自主性）を認めなかった組織の在り方が問題となる。保安院については各原発ごとの担当委員を置かなかつたこと、保安院・JNES両者が消極的であつたことが問題である（東電に任せていた。ただし、東電からすると強い指示がなかつたことになる）。個々の構成員の自主性と独立性を育まなかつた組織の在り方が問題であり、依存性の問題となる。依存性をなくすためにそれぞれ組織の担当部署の独立性と自主性が必要となり、その上での執行部の監督責任を明確にしなければならぬ。また、このような依存性をなくすために、住民側の組織にも独立の地位を認めなければならない。

七 最後に

最高裁判断の問題点として、最高裁は原告の原発側の執りうる措置と被害の減少についての立証の機会を奪つたのではないか、原発事故について従来から積極的な対応をしなかつた者（東電、保安院）は正当性を自ら立証しなければならぬのではないか、また、このような組織は長期評価対応に限定した相当因果関係を認定しないこと、結果回避可能性を認定しないことよつて責任を免れないのではないかという問題点がある（双方の消極性が問題である）。そもそも争点は長期評価に基づく措置による結果回避可能性ではなく、長期評価に基づく検討を適切にしなかつたことであり、その原因は今まで他の事故に対する検討を自己のものとして真剣にしてこなかつたことである⁶⁵。そし

て、その点の責任の中心が東電にあるのか保安院にあるのかである。そのために相互関係を明確にすべきである。その前提として東電の七一五条責任も認めるべきであり、それを前提として国の国賠責任が生じると解される。原賠法は責任関係を不明確にするために利用されるべきではない。責任関係を明確にしなかったことが重要な問題である。

過去の事例に対する東電担当者（原子力発電所側の所長の下での品質・安全監理の責任者としてのユニット所長とその下の運転管理部、保全部、本社側の原子力安全・統括部・立地地域部・原子力運営管理部・原子力設備管理部、いずれも原子力・立地本部の下にある。また、原子力安全監視室が別組織としてある。さらに、福島原子力企業協議会の下で元請企業・下請企業がある）と保安院・安全委員会はどのようなように対応したのかである（他の発電所の事故については自己の問題として自主的・積極的に対応しなかったと考えられる）。過去の事例を自己のものとして積極的な対応をしなかった組織は長期評価に対しても積極的な対応を行わない。東電津波評価担当、東電設計が津波の被害を指摘したそうであるが、それについて積極的な対応がなされなかったこと、その議論が明確ではないことが問題であり、実際の担当部署の独立の権限が弱いという問題である。

東電執行部は経営重視、災害確率が低いという観点から対策を怠ってきたのであり、慎重な意見と議論することが少なかったと考えられ、この意味で下部組織に権限を委ねてこなかった、下からの組織が作られていなかったという問題であり（原子力発電所側の所長の下での品質・安全監理の責任者としてのユニット所長とその下の運転管理部、保全部（さらに下請企業）があり、それらは本社側の原子力・立地本部の下にある）、その意味では適切な体制を作らなかった会社の責任となる。

国については、保安院（経産省管轄）、JNES、安全委員会が機能しなかったという問題である。問題が生じたに保安院は課題を課すのであるが、原発事故が防げなかったように、実践的な意義を有しないものと考えられる（こ

の点について、保安院が事業者の意向を汲んだのか、事業者側が形式的に従うことに保安院が異議を述べなかったかは明らかではないと考えられる⁽⁸²⁾。保安院による会社執行部への指示だけでは不十分なのであり、各原発ごとに専門の担当者を置き、頻繁に現場間の交流がなければならぬ。各原発ごとの作業を詳細に把握せず、事業者任せの対応は是認されるものではない。保安院とJNESとの関係も問題なるが、いずれも地震津波対策は不足していたと考えられる（JNESが独立性を発揮できなかったと考えられ、JNESが自主的調査を実施し、主導すべき体制であるべきであったとも考えられる⁽⁸³⁾）。経産省管轄の保安院は平成一四年以降は環境省外局の原子力規制委員会となるが、同様のやり方では不十分である。原発の経済効果優先政策から地域を巻き込んだ原発形成における国の役割として、原発形成に参画した電力会社を保護するのではなく、厳格な監督体制を形成すべきであったのである。すべて電力会社に委ねるのか（電力会社の自己責任において原子力発電は成り立つのか）、そうでなければ国が責任をもって監督すべきである（実際の担当者と連絡をとり、双方の自主性・独立性を尊重する同等の立場で話し合うことが必要であり、適当な報告を了承すべきではない）。設置の経緯もあり、実効的な体制を形成しなかった国の責任は重い。

現在各所で生じている運転停止請求（各所の安全性について新基準が作成されたが、実態は変わっていないので、住民としては安全が確認されるまでの運転停止を当然、請求する）について、原子力規制委員会による新規制基準に基づく調査検討報告改善を電力会社が行い、規制委員会が了承するという構造からは国が主導的な役割を担い、このことは当初からの構造であったと考えられる（新規制組織が従前のやり方とどの程度異なるのか問題となる）。すなわち、従前からの保安院の指示、東電の調査報告、保安院の了承という構造が変わらないと考えられ、社会通念を基準として用いる際には住民側の権限を強化すべきと考えられる。東電・行政の組織については責任関係を明確にすること、担当部署の責任と上部の監督責任を明確にし、明確な責任の下で担当部署の独立性を確保し、権限を強化するこ

とが、監督責任の強化にもつながる（規制庁内の各原発ごとに対応する地方分室に主導的役割を担わせるべきである）。また、東電・行政側の組織と対等の組織として住民側の組織を設置する必要がある。

原発設置自体、国が主導的役割を果たす。民間九電力体制の中で、当初消極的であった電力会社が電源開発との競争に参加し、官民合同の東海発電所の設置から、日本原発、各電力会社の設置となる。地域の反対にもかかわらず、産業発展をもたらした分野であり、電力の安定収入とともに（発電に関する一般的な費用（減価償却費、保守費、燃料費など）は、料金原価に算入され、電力料金を通じて消費者が負担している）、原子力ムラと言われる利益集団を形成し、依存関係を形成してきたと考えられる（地域の犠牲の下に経済発展を行うことは水俣病事件等公害事件でも問題となっていた―水俣病は漁民の犠牲）。国は電力会社を支援した（高レベル放射性廃棄物の処理費用、原子炉解体費の中の解体廃棄物処理費の国負担、設置反対運動への対応等、電力会社の負担を軽減した）。地域には補助金・交付金が交付された（電源三法）。通産省と電力会社の協調関係成立後に数多く設置される。アメリカとの関係もあった⁽⁶⁴⁾。地域では「多数の定住者や数百とも数千ともといわれる雇用効果、固定資産税や定住者の所得税などの税収、各種交付金、それらのもたらず商業の活性化や道路・体育館・防災無線など公共施設の充実等という非常に大きな効果がある」とされる⁽⁶⁷⁾。このような関係内で、事後的対応（原発は現在は安全となった。十分な補償も行った）によって問題点の本質（東電と国の両者の依存関係）が見逃されてはならない（各所で運転停止をめぐる争いが生じているが、原発の状況が変わっていないことについての健全な良識を示すものである）。責任軽視の考えは原賠法による補償制度の創設も影響する。民間にすべてを移行しないときには（民間独占の問題の方が問題点が明確となる）、規制機関を中心とする担当者の責任を明確にし、住民側の関与を強化しない限り、依存性は克服されない。

福島第一原発事故における組織責任の考え方について

- (1) 拙稿「福島第一原発事故の責任に関する一考察」静岡法務雑誌二二号一頁、拙稿「福島第一原発事故の責任についての再論」静岡法務雑誌一三号五頁。福島第一原発事故に関しては多くの文献があり、裁判に関しても多くの文献がある。前掲論文の注を参照。福島第一原発事故については非常に多くの文献があるが、論点を東電と国の責任に絞り、相互関係、組織問題を中心に論ずるために、引用文献は前掲論文に挙げたもの、およびその他必要最低限のものにとどめる。
- (2) そもそも設置審査で貞観地震等の大きな災害の検討が行われたのかも問題となる。設置箇所は揚水の問題から下げられた経緯がある。
- (3) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」論文五三頁以下。
- (4) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」に基づく記述。
- (5) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」九頁。
- (6) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」静岡法務雑誌二二頁。
- (7) 判時二四八四号一三三頁。
- (8) 判時二四八四号一三一頁。
- (9) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」二六頁、判時二四八四号一七七頁。
- (10) 判時二四八四号一五一―一六頁。
- (11) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」二七頁、判時二四八四号一〇八頁。
- (12) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二二頁。
- (13) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二七頁。
- (14) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二二頁。
- (15) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二二頁。
- (16) 橘川武郎・武田晴人「原子力安全・保安院政策史」(二〇一六年)一四三頁以下。
- (17) <https://www.sn-hokico.jp/articles/article2016040/>
- (18) この記述は、海渡雄一「岐路に立つ裁判官⑫独立した司法が原発訴訟と向き合う③伊方原発最高裁判決の再評価 福島

原発事故を繰り返さぬための裁判規範を求めて」判時二三五四号一二〇頁以下に依拠する。このシリーズの文献はすべて参考となる。河合弘之「岐路に立つ裁判官⑧独立した司法が原発訴訟と向き合う①原発訴訟の基礎知識」判時二三四五号三頁、井戸謙一「岐路に立つ裁判官⑩独立した司法が原発訴訟と向き合う②裁判官は課題を抱えているがなお信頼に値する存在である」判時二三五二号一一四頁、中野宏典「岐路に立つ裁判官⑬独立した司法が原発訴訟と向き合う④国民から信頼される司法への課題―原発差止仮処分を題材に」判時二三六一号一三〇頁。

- (19) <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%AB%98%E6%B5%9C%E7%99%BA%E9%9B%E6%89%80>
- (20) <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%A%E6%96%B9%E7%99%BA%E9%9B%E6%89%80>
- (21) <https://www.2nsr.go.jp/activity/regulation/kiseikensa/gaiyou.html>
- (22) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」四頁以下。
- (23) https://www.minpo.jp/pub/jishin2011_20220714hanketu
- (24) 科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』（一九六二年）九頁以下、森本紀行『福島原子力事故の責任』（二〇二二年）はこの問題点を指摘する。
- (25) 高橋康文『原子力損害賠償支援機構法』（二〇二二年）。
- (26) 参照、植村栄治「公務員個人の責任」ジュリ九九三号一五九頁。
- (27) 参照、佐伯彰洋・令和二年度重判四二頁。
- (28) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二二頁。
- (29) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」三二頁以下。
- (30) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」二九頁以下。
- (31) https://www.minpo.jp/pub/jishin2011_20220714hanketu
- (32) https://www.mhnmjapan.com/content/files/00001736/naic_honpen2_0.pdf
- (33) <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%AB%98%E6%B5%9C%E7%99%BA%E9%9B%E6%89%80>
- (34) 国事故調報告書五二五頁以下。

福島第一原発事故における組織責任の考え方について

- (35) https://scienceportal.jst.go.jp/newflash/20120705_02/
- (36) 日本学術会議総合工学委員会原子力安全に関する分科会「我が国の原子力発電所の津波対策」一三一―一四頁 <https://www.sci.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-h190521.pdf>
- (37) 上川龍之進『電力と政治(上)』(二〇一八年)四四頁。
- (38) https://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/005_04_00.pdf
- (39) <https://www.kankyo-business.jp/news/012423.php>
- (40) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任に関する一考察」四九頁、五三頁、姉川尚史「福島原子力事故の総括および原子力安全改革プラン」。 https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaesjb/55/10/55_538/_pdf
- (41) 政府事故調報告書は主に事故対応に関するものである。
- (42) 国会事故調報告書二八頁。
- (43) 国会事故調報告書五五〇頁以下。
- (44) 国会事故調報告書五五五頁。
- (45) 「原子力安全・保安院の10年の歩み」原子力安全・保安院 原子力安全広報課 https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaesjb/53/3/53_194/_pdf/-char/ja
- (46) 「JNESは、原子力の安全確保に取り組み専門家集団です」 https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaesjb/52/6/52_359/_pdf/-char/ja
- (47) <https://web.archive.org/web/20111104171239/http://mainichi.jp/select/wadai/news/20111102adm001040002000c.html>
橋川武郎・武田晴人「原子力安全・保安院政策史」(二〇一六年)八三頁。
- (48) 『原子力安全白書平成一四年版』二二二頁。
- (49) [https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E8%A6%8F%E5%88%B6%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A_\(%E6%97%A5%E6%9C%AC\)](https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E8%A6%8F%E5%88%B6%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A_(%E6%97%A5%E6%9C%AC))
- (50) <https://www.nikkei.com/article/DGXMIZO27504770Y8A220C1CR8000/>, <https://www.nhk.or.jp/gendai/articles/4330/>

- (51) 仙台高裁判決。拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」一五頁。
- (52) 国会事故調報告書一〇頁以下。
- (53) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」一五一―一六頁。
- (54) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」一六頁。
- (55) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」一七頁以下。
- (56) 国会事故調報告書一七頁以下。
- (57) 国会事故調報告書四一頁以下。
- (58) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二四頁。
- (59) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二四―二五頁。
- (60) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」二五頁。
- (61) 不祥事、事故への対応について、拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」42頁以下。
- (62) 保安院の行動については、橋川武郎・武田晴人『原子力安全・保安院政策史』(二〇一六年)が詳しい。
- (63) JNES自体二〇一四年に廃止されている。
- (64) 拙稿前掲「福島第一原発事故の責任についての再論」三八頁以下。経緯は、上川龍之進前掲『電力と政治(上)』が詳しい。
- (65) 費用について、大島堅一「原発の本当のコスト」https://www.foejapan.org/information/news/110419_opdf
- (66) 原子力安全研究グループ「原子力の歴史を振り返って」公害研究一〇巻三号一一頁。
- (67) <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E6%9C%A%E3%81%AE%E5%8E%9F%E5%AD%90%E5%8A%9B%E7%99%BA%E9%9B%B%E6%89%80>