

平成25年(ワ)第478号等 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 137名

被告 東京電力株式会社, 国

原告第57準備書面

(平成27年1月23日付求釈明に対する回答2

求釈明事項 2-(2)イ(ウ)について)

平成27年3月20日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 鈴木 克 昌



外

1. 平成27年1月23日付求釈明事項2-(2)イ(ウ)「我が国の国会において、本件事故の発生までに、シビアアクシデント対策の必要性が指摘された例の有無及びある場合の答弁の内容」について、原告らは、以下の通り説明する。

概論として、我が国の国会において、SA対策の必要性は頻繁に指摘されており、それに対する答弁内容は、概ね、我が国の原発は事故を起こさないからSA対策を必要としないとか、それゆえSA対策を安全審査基準に入れていないというほか、SA対策を安全審査基準に入れるよう諮問を求められた場合の回答や具体的対策内容は極めて曖昧であり、国民を保護するためのリーダーシップに欠け、危機管理意識に乏しいものであったと言わざるを得ない。以下敷衍する。

2. 国会においてシビアアクシデント対策について議論されるようになった議事録については、甲29号証の各号において示すとおりであるが、これらを時期によって

分類すると、以下の通りとなる。

(1) 原発黎明期 昭和34年ころ

炉規法等の原子力法制の整備段階において、当時においては明確にシビアアクシデントという概念が使われているものではないとみられるが、原賠法制定時の議論において、損害発生時の質疑応答において、「一人の泣き寝入りもないように措置する」旨の答弁が行われており、SAを含む事故発生後の対応が前提となる議論がなされた形跡がある(甲A29-39・12頁, 甲F6の9・17頁, 平成26年9月9日付事務連絡別紙求釈明事項第1第3項(2)(3)参照)

(2) スリーマイル島及びチェルノブイリ原発事故発生後

昭和54年スリーマイル島原発事故が発生し、その後、昭和61年4月にチェルノブイリ原発事故が発生した。チェルノブイリ原発事故を受けて、昭和61年8月にはIAEAの事故後評価専門家会合が開催され、その後、INSAG-1「チェルノブイリ事故後検討会議のまとめ報告」、昭和63年にINSAG-3「原子力発電所のための基本安全原則」が発行された。

このような情勢の中で、昭和61年11月以降、国会においては、我が国の安全指針が過酷事故・SAを考慮したものになっているかどうかの質問及び考慮していないとの回答に対して、考慮が必要である旨の指摘が繰り返されている。

まず、我が国の安全審査では、SAにまで至るような原子炉はもともと安全であるとは認めないから、安全審査に入っていないという趣旨の答弁がされている。つまり、安全審査を通った原発はSAに至ることがない、SAは起きない、という趣旨の答弁がなされている。あるいは、我が国は安全管理を徹底しており、TMIやチェルノブイリのような事故は起きない、SAを想定した安全評価は必要ない、という答弁がなされている。

むしろ、これらに対しては、質問者から、安全だからSAを考慮しないというのでは答弁になっていないという反論などを含め、SA対策の必要性が指摘

されているものも多い。

例えば、甲A29-1第21頁では、政府委員より、以下のような答弁がされている。

『我が国の安全審査の場合には、我が国の原子力発電所の設計はそういうシビアアクシデントにまで至るといような、そういう原子炉をもともと安全であるというふうに認めないという立場でございますので、それは審査の指針の中には入ってございません。』

そして、これに対して、以下のような指摘がされている。

『その辺のところはどうも私はまだよくわからないんですが、設計の範囲を超えた事故と、設計の範囲を超えることはない、こういう想定を常にしていっていいのだろうか。』

また、甲A29-3・18頁では、以下に引用するような答弁がなされている。

『日本の安全審査におきましては設計基準事象というものを考えまして事故評価を行う（中略）日本の軽水炉の格納容器は十分その事故には耐え得る、しかも相当余裕があるということが確認されております。』『チェルノブイルの原子炉というものは全く日本の軽水炉と設計が異なるものでございますので、それを日本の格納容器の中に入れたらどうなるかということは検討もいたしておりませんし、意味のあることではないと思います。』『格納容器の容積とかいろいろな関係でその中の圧力というものが変わってくると思いますけれども、我が国におきます原子力発電所の安全評価におきましては、格納容器が耐えられないというようなケースはございません。』『TMIの事故を教訓といたしまして日本の原子力発電所の格納容器をいろいろ検討いたしました結果でも、日本では破損するということは起こり得ないという結論が出ております。』『設計、建設、運転、そういった各段階におきます安全確保の対策等の現状からいたしまして、我が国では設計事象を超えるような事故、そういうシビアアクシデントを想定した安全評価は必要ないというふうに結論がされておるわけでございます。また事故調査特別委員会では、シビアアクシデントの研究の国際的な動向も踏まえて、その結果からもそういったリスクは十分小さいというふうに認識をいたしております。』

これに対し、以下に引用するような指摘がされている。

『想定してないからそんなものは起こらないんだという（略）今の格納容器の耐圧性

はどうか、これについての解析結果を求めたい』

甲A29-4・85頁以降の大臣による答弁を引用する。

『(チェルノブイルの事故について)事故の重大性は正しく認識をし、(中略)原子力安全委員会におきまして、我が国の原子力発電の安全確保対策につきまして謙虚に反省をいたし、この事故が我が国の原子力発電の運用のために反映すべき事項があるかどうかということ
を慎重に十分に検討いたして報告書をまとめた(中略)その結果、このチェルノブイルの事故の要因が我が国の原子炉施設には当てはまらないという確信を持ちました。(中略)スリーマイルアイランドの事故の教訓も十分我が国の原子力発電に生かされておりますので、現在の安全規制や防災対策の基本について早急に改める必要はない(中略)しかしながら、従来からも慎重に実行しておりますことをさらにひとつ念には念を入れるということで、七項目にわたる――従来から実行はしておりますけれども、改めて念には念を入れる形で実行すべき事項として七項目挙げまして、その推進、実施のために鋭意、科学技術庁、原子力委員会、原子力安全委員会、またそれぞれの局が実施、推進を今進めておるところでございます。』

ただ、上記答弁のうちいくつかについては、同時に、安全委員会において、研究を検討しているとか、仮想事故については想定しているなどと答弁されている。(SAに関する答弁として、甲A29-1・21頁以下、甲A29-2・23頁、甲A29-3・18~21頁、甲A29-4・85頁、甲A29-8・13頁、甲A29-9・56頁、甲A29-10・71頁、甲A29-10・28頁、甲A29-12・54頁等)

要するに、当時の国会においては、我が国の原子炉の安全審査を行う際には、過酷事故は起きない、設計外の事象を考慮しないという前提にたち、したがって、考える必要がないという、あまりに危機管理意識に欠ける答弁が繰り返されていたということが出来る。

また、昭和63年の国会においては、IAEAの安全の原則は、我が国の安全確保の考え方に沿ったものである、深層防護も日本の考え方とほぼ同一、全

く同一と言ってもよいとの趣旨の答弁が政府委員からなされている。(甲A29-5・23頁, 甲A29-6・19頁以降)

(甲A29-5・23頁『まさにその深層防護といったような考え方につきましては、日本の考え方とほぼ同一、全く同一と言ってもいいくらいかと思います。(中略)基本原則の中には防災対策の考え方あるいはシビアアクシデントの考え方といったものも述べられ(中略)日本も現在なお検討を鋭意進めておる(中略)チェルノブイルの原子力事故の後、原子力安全委員会の事故調査特別委員会において改めて心に銘ずべき事項としていろいろ指摘されました事項とも重なり合っておるわけでございまして、我が国におきましてもなお検討中のものが幾つかございます。』)

(3) 平成4年5月の原子力安全委員会による、アクシデントマネジメント対策の決定後

国会の議事録によっても、平成5年以降になると、原子力安全委員会のアクシデントマネジメント対策の決定を受けて、SA対策としてのアクシデントマネジメントについて指摘されるようになり、電力事業者への自主的な対応の指示及びこれに対する電力事業者からの報告も話題になった。

被告国は、スリーマイル島及びチェルノブイリにおける事故後、SA対策の必要性を理解しながらも正面から向き合うことを避けていたようにみられるが、平成4年以後になり、事故が起きないからSA対策は必要ないという発想自体は微調整し、SA対策の検討を行うようになった。

ただし、その後も被告国は、SA対策を安全審査等へ盛り込むなどの抜本的なことは行わず、一応、平成12年をめぐりにした、電力会社の自主的な対応を求めたという消極的な姿勢にとどまり、業者の自主的な対応に委ねているだけである点や、住民等の被曝についての検討がされていない点について、不十分という指摘を受けている。(甲A29-15・8～10頁, 甲A29-16・64～67頁, 甲A29-17・33頁, 甲A29-18・29頁, 甲A29-19・23頁以降, 甲A29-21・43頁)

甲A 29-16・66頁の参考人答弁は以下の通りである。

『シビアアクシデントを前提にすべきか（中略）確率が幾ら小さな数字であったとしてもゼロがございません。必ずある値が出てまいります。（中略）我々は十のマイナス六乗、七乗を議論の対象にしております。

したがって、リスクは非常に小さいんですが、やはり世界的な一つのそういう動きの中で日本も、先ほど何度か申しました転ばぬ先のつえということで見直してみる（中略）ただ、これを行政の中に取り込むとか取り入れるとかといった問題とは今直接の関係はございません』

次に、甲A 29-19・25頁以降の答弁のやりとりを引用する。まず、以下のような答弁がされた。

『通産省としましては、原子力安全委員会における検討結果を踏まえて、アクシデントマネジメント策を電気事業者がおおむね二〇〇〇年を目途として順次整備することを要望しております。』

これに対し、質問者からの指摘は下記の通りであった。

『電力会社が過酷事故の対策を自主的に整備することを奨励（中略）例えばアメリカなんかの場合は、このシビアアクシデントの問題で考えられているのは、例えば常識的に言えば、一つは炉心損傷に至るまでのレベル一、それから二つ目が格納容器破壊に至るまでのレベル二、それから放射能の環境放出と住民の被曝に至るレベル三、この三つの問題が考えられてシビアアクシデントの対策が立てられて今検討されているわけです。

ところが日本の場合は、（中略）このレベル三、放射能の環境放出、住民の被曝に至るまでの問題については全くなされていない（中略）有数の地震列島と言われる日本で、やっぱりレベル三の問題についても十分な対策を立てるというふうなことにしないと、そういう意味で先ほど言ったような緊急時の計画、これ自身私は不十分（中略）レベル三に至るまでの、放射能が環境に放出されたときの問題まで想定した安全対策、万全な対策というところまで検討すべき』

また、大臣による答弁は以下の通りなされた。

『我が国の原子力行政というものは極めて注意深く行われている（中略）長い歴史を積み重

ね（中略）経験も積んできたということもあって、科学技術庁では原子力局と全く別に安全局をつくるというようなこともやってきたわけです。そして、これをいよいよ実際に使うということになれば、それはもう設計の段階、立地の段階から相当慎重な、僕らが見ても随分慎重にやるものだなと思うほど慎重にやっている。それはもうそのこと自体がシビアアクシデント対策と言え言えるのではないかというふうに私は思うんです。』

甲A 2 9 - 2 1 の国務大臣による答弁を以下に引用する。

『就任いたしましたから、職員に対しましては、これでもかこれでもかという気持ちを、緊張感を持ちながら安全性というものを高める、安全性を確保する、こうした気持ちで取り組むべしという指示をいたしておるところ（中略）シビアアクシデント対策、（中略）我が国の原子力発電所の立地、また防護対策、こうしたものについては、予想される限りのものに対しては十分対応できる。さきの震災につきましても検討を加えた（中略）しかし、今は一応結果としては安全である（中略）これに甘んずることは決していかぬ。さらにさらに知見あるいは研究開発、こうしたものの高まり、進歩というものを進めていかなければならぬ、こういうことで取り組んでおるところでございます。』

これに対しては、質問者から以下のような指摘を受けている。

『私は、長官が就任された直後、新聞でのインタビューの中で、原発の安全性の問題については、安全の上にも安全というふうに強調されたものだというふうに私印象を持って見たんですけれども、ここで一言だけ言わせていただきたいのは、つまりアメリカの場合は、原発が危険だということを公然と口にすることができないような人は原発を扱うなということが、アメリカの安全委員会では言われているということぐらい厳しい問題だということのを特に強調しておきたいと思うんです』

(4) 阪神淡路大震災、もんじゅのナトリウム漏れ事故、東海村臨界事故等の時期

平成7年1月に阪神大震災が、同年12月に動燃もんじゅのナトリウム漏れ事故が発生して以後、SA対策については、住民の避難や連絡等を視野に入れた、防災基本計画等に関する質疑が行われるようになった（甲A 2 9 - 2 2 ・ 3 6 ~ 3 9 頁等）

また、政府はS A対策等の検討について専門部会を設置して研究、検討を行っている旨を答弁している（甲A 29-23・20頁，甲A 29-24・23～25頁）

甲A 29-24・24頁の大臣による答弁を引用する。

『原子力の安全に関しては、まさか起きないだろうではなくて、もしや起きるかもしれぬというような、常に謙虚な、そして絶対に安全を図るといふ真剣な取り組みといふものが常に必要（中略）まさかではなくて、もしやという考え方で原子力災害があった場合のケースに備えて万全の対策を講じていくといふのが何よりも肝要（中略）今、中央防災会議で、また原子力安全委員会で、阪神・淡路の地震等の経験も踏まえながら、新しい防災計画の中に原子力防災計画といふものも一層充実すべく検討をしていただいております（中略）防災訓練も含めて実効性あるものにしていく、そういう努力をしたい（中略）原子力安全委員会においても広範な立場から、決して防災訓練だけの問題ではございませんが、シビアアクシデントに関するいろいろな検討も専門部会を設けて今研究、検討をしていただいております、このように承知をいたしております。』

しかし、防災基本計画があっても、事故と地震が重なったようなときには計画通りに被害を防ぐことはできないことが指摘されている（甲A 29-27・80及び81頁）

以下に甲A 29-27の該当部分を引用する。

『事故が地震と重なって起きたら（中略）あの阪神・淡路大震災のようなものではありません。まさにもうパニック状態（中略）道路は全部破壊される。橋は壊れてしまう。人命救助さえできないという状態が続く。被災現場と連絡は全然とれない。情報の提供も思うようにいかない。（中略）沃素剤の配付なんといふのは計画は持っていてもできるものじゃないですね、実際には。（中略）確かに国土庁としては防災計画は持っているは持っているでしょうけれども、その防災計画は全く計画だけであって、実際にそういう大事故が発生したときには全く役に立たない。そういうことが起きると私は思います。』

また、本文の時期とは異なるが、甲A 29-39・15頁で公述人は以下のよ

うに陳述する。

『現在の設置許可時の安全審査では重大事故と仮想事故の二つを想定し、（中略）その仮想事故時の住民の被曝評価値では、これまでの原発の安全審査の例で見ますと、避難も、沃素の配布、投与も必要がない（中略）訓練は通信、連絡に限られることになりかねません。しかし、原発より潜在的危険がずっと小さなジェー・シー・オー事故でも避難が必要でした。

私は、緊急時計画やその訓練では過酷事故も想定し、（中略）その際どうすればその影響を低減できるかということを検討することが大事だと考えます。

それと同時に、安全審査でも、設計基準事象だけでなく、過酷事故も対象にする必要があると思います。そして、運転開始前にその施設の防災計画の実効性を審査すべきだと思います。この点は、先ほど申し述べましたケメニー報告の勧告でも指摘しています。この勧告に基づいて、アメリカでは緊急時計画が安全審査の対象に改正されました。運転認可審査の際、申請者は地方自治体の意見を付した緊急時計画をNRCに提出し、その実効性が安全審査されるようになりました。』

個別具体的な事項についても、例えばヨウ素剤の原発周囲の住民への配布について、保健所による管理など、住民への速やかな配布が実質的に不可能であり、現実的な災害への対応としてあまりに消極的であるとの旨の指摘を受けている（甲A29-28・33頁）

同頁の質問を以下に引用する。

『副作用なんというようなことを言って配備を抑えようとしている。（中略）沃素剤が各家庭に配備され、あるいは近間な関係機関に配備されて、それでそれを乱用されるなんということ、そんな心配をして配備をやらせないようにしている。いざというときに全然使い物にならないじゃないですか。何でそういう地域住民を信頼できないのですか、副作用なんというようなことだけを強調して。（後略）』

また、本文と時期が前後するが甲A29-39・29頁において公述人の陳述を引用する。

『（前略）アメリカとイギリスとドイツの地域住民に配っている防災パンフレットというのを見ますと、非常に正直で具体的（中略）一番最初に、あなたはある意味では危険と隣接し

て暮らしていますよというようなことをやはり率直に書いて、それから具体的な指示、警告の出し方などの説明がありまして、そういう警告を受けたら子供を学校に迎えに行っちゃいけないとか、それから、ペットは避難所に連れていかないでうちの中に置いておけとか、出るときにはかぎを必ずかけろとか、手回り品はこの程度のもの、こういう非常に具体的なことが書いてあって、ドイツの場合には、（中略）理由が説明してあるんですね。（中略）読んでもらうことが私は防災訓練の一部になると思います。

それから、スイスの場合には、沃素剤を、原子炉から半径三キロないし五キロの地域は全戸に事前に配布（中略）責任ある人間が全部戸別訪問して渡しながら、面接でもって、紙であれするんじゃないくて、これを飲むときにはこう注意しなさい、これをしまっておくところはこうしなさい、しまっておく上にこのステッカーを張って、ここにあるなというのがわかるようにしなさい、こういう注意を払っています。

私は、そういうことを今度の実施に当たってはぜひ心がけていく必要があるだろうというふうに思います。』

平成9年の東海村臨界事故を経て、国会におけるSAの議論はさらに活発になっていった。

例えば、SAにより発生する被害を試算すべきであるのにこれを怠っている旨の指摘に対して、政府委員は、被害の金銭的な試算の問題と賠償の問題とをすり替えて、原賠法においては無限責任を定めていることから、損害が発生した場合にはその損害すべてについて事業者が責任を負うため、事故を想定して損害額を試算することは制度設計上必要がない、との答弁が行われている。この見解は、どれだけ善解しようとしても、事業者がすべての責任を負うから、国は、国民にどれだけの被害が発生するか考える必要がないという立場をとっていると理解せざるを得ない。（甲A29-32・24～26頁，31頁）

また、いずれの答弁においても、我が国においてSA対策は安全審査の対象となっていないとの回答がある。この点、平成4年に、原子力安全委員会がSA対策について強く推奨していることとの関連を問われ、政府としてはSA対

策を安全基準に取り入れるつもりはないことを答弁している。また、SA対策を安全基準に取り入れるべきであるという点について、安全委員会への諮問をし、答申を受けるべきであるという指摘をされたものの、とくに国務大臣からは明確な回答をしなかったものがある。（甲A29-38・34～38頁）以下に関連部分を引用する。

『だから、日本も、そういう安全審査にしていくように、審査基準にそれを取り入れるように、少なくとも原子力安全委員会には諮問される。諮問された結果、安全委員会はそれは要りませんと言うかどうか、それは安全委員会がその諮問に対して答申されるわけですが、大臣としては諮問するということは必要なんじゃないですか。』)

さらに、政府内の所掌関係については、政府より、原子力の規制と推進の機能を効果的に分離しつつ科学技術庁及び通産省が法令に基づく安全審査を行い、さらに原子力安全委員会が独自の立場からダブルチェックを行う（ので十分である）（甲A29-34・38頁，甲A29-35・51頁，甲A29-38・64頁）とする旨の答弁がされている。当然，これに対しては，独立した機関を作り，開発と規制を明確に分離する必要があるとの指摘がなされているが，これに対しては，必要ないという趣旨の答弁がされている（甲A29-38・66頁）

(5) その他

東海村臨界事故後の，原子力災害特別措置法案及び炉規法の改正案に関する公聴会においては，公述人らがSAに関して各種の陳述及び質疑応答をしている。その内容は甲A29-39の通りである。

平成14年4月の委員会議事録によれば，東海村臨界事故の後も，法的規制が，SAについては日本ではIAEA基準になっていないこと，法的基準，規制を議論されていないことが指摘されている。（甲29-41・80頁）

さらに，平成17年2月には，公述人が，日本列島が全域で大地震の活動期に入りつつあることを指摘し，「原発震災」発生時には，多重防護システムや

安全装置が働かなくなることがあり，SAにつながることを指摘している。

3. 以上のように，我が国の国会においては，本件事故以前から，SA対策の必要性や，安全審査基準に入れることの必要性が再三にわたり指摘されてきたものである。そして，その指摘は，抽象的な指摘に留まらず，諸外国の例や，国際機関の考え方，内外において発生した大小の事故の経験を踏まえた具体的かつ合理的なものであった。他方，被告国は，国会における議事対応としても危機管理意識に欠けた曖昧な答弁に終始していたと評価せざるを得ず，SA対策を漫然とひきのばしにしてきたといわざるを得ない。被告国は，十分な期間と機会を得ていたにも拘わらず，国民を保護する視点に欠け，いわば，規制方向には無策であったという他ない。

以 上