

平成24年(ヨ)第141号

中部電力浜岡原子力発電所5号機運転差止仮処分命令申立事件

債権者 西村 榮 外776名

債務者 中部電力株式会社

債権者 準備書面 1

平成25年3月18日

静岡地方裁判所 民事第2部 合議係 御中

債権者ら訴訟代理人を兼ねる

弁護士 鈴木 敏 弘

弁護士 河 合 弘 之

弁護士 青 山 雅 幸

弁護士 大 石 康 智

弁護士 南 條 潤
外

内容

第1	はじめに.....	3
第2	福島第一原発事故の原因.....	4
1	4つの報告書.....	4
(1)	政府事故調.....	4
(2)	東京電力社内事故調.....	5
(3)	民間事故調 北沢委員会.....	5
(4)	国会事故調.....	6
2	地震そのものが原子炉を損傷した.....	8
(1)	発生した地震と事前の想定.....	8
(2)	国会事故調報告書.....	10
(3)	政府事故調最終報告も否定していない.....	12
3	東京電力と国の津波対策上の責任.....	13
(1)	政府事故調.....	13
(2)	国会事故調の認定した規制当局と東京電力の関係.....	13
4	不十分なシビアアクシデント対策.....	15
(1)	政府事故調中間報告書.....	15
(2)	国会事故調報告書.....	16
5	電力の虜となった規制機関.....	16
6	国会事故調報告書の提言.....	17
(1)	バックフィットの原則.....	17
(2)	安全策の強化と未解明問題のフォローアップ.....	18
(3)	政府事故調の最終報告も同様である。.....	19
7	国と中部電力の課題.....	20

第1 はじめに

2011（平成23）年3月11日の東北地方太平洋沖地震による東京電力福島第一原子力発電所の事故から約2年を経過した今も、15万人を超える福島県民が避難を強いられている。特に、子どもを持つ親は低線量被曝の恐怖に怯え、心を痛めている。除染計画は、汚染土壌などの仮置き場や中間貯蔵施設の整備も難航しているため、2割ほどしか達成できていない。その上、東京電力福島第一原子力発電所には、1日約400トンもの地下水が流入し続けていると言う。福島第一原子力発電所では約32万トン分のタンクを確保してあるものの、2013（平成25）年2月時点で汚染水が約26万トンに達しているため、増え続ける汚染水対策に追われ、廃炉に向けた道筋をはっきりと見通すことができない。

大量の放射能をまき散らし、今も多くの人を苦しめ続けている福島第一原子力発電所の事故、その原因は何だったのか。我々は徹底的な事故原因究明に努めなければならない。2013（平成25）年1月、原子力規制委員会は、委員長の田中俊一氏が「原子力事故で苦しむ人を、もう二度と作ってはいけない。」と挨拶し、本年7月を目途に、設計基準・地震津波対策・過酷事故対策の3部から成る『新しい基準』策定を計画していると発表した。ところが、『新しい基準』の基礎資料となるはずの国会事故調査に際して東京電力から虚偽説明がなされ、真相究明が妨げられていたことが判明した。事故の原因究明はすべての出発点であり『新しい基準』を新たに作成するに当たって基本となるものである。

2012（平成24）年2月28日ころ、福島第一原発1号機の現地調査を決定した国会事故調査委員会（当時の田中三彦委員ら現地調査責任者）に対して、東京電力幹部は「（原子炉が入る建物の内部は明かりが差し、照明を使えるのに）真っ暗」「道に迷えば恐ろしい高線量地域に出くわし

ちやいます」「迷うと帰り道はわからなくなる」などと虚偽の説明をして、現地調査を断念させたと言う（朝日新聞 平成25年2月7日 甲D第13号証）。この調査の目的である1号機の非常用復水器は事故原因究明において最重要機器であり、地震の揺れが非常用復水器を壊したのか否かで見解が分かれているところである。後述する政府事故調中間報告書は、この非常用復水器に関して「機能を損なうような重要な配管破断が生じたことをうかがわせるような形跡は何も見当たらず、配管破断はなかったと考えるのが合理的であると思われる」との見解を示している。これに対して、国会事故調は、地震の揺れで非常用復水器が壊れた可能性もあると指摘している。もし、過酷事故時の原発冷却を担う非常用復水器が地震の揺れで壊れていたとなると、『新しい基準』にも対策を盛り込まなければならない。事故原因を究明する極めて重要な機会が、東京電力の虚偽説明によって妨げられたのである。

2011（平成23）年5月6日、菅直人元首相が株式会社中部電力に対して浜岡原子力発電所の停止を要請し、浜岡原子力発電所は現在まで全面停止しているが、仮に誤った事故原因を前提として『新しい基準』が策定されたならば、安全性に欠ける『新しい基準』に基づいて再稼働される虞まで生じる事態となった。そこで、本書面では事故原因究明に向けて極めて重要となる国会事故調査委員会による報告内容を明らかにしつつ債務者の責務について言及する。

第2 福島第一原発事故の原因

1 4つの報告書

(1) 政府事故調

2011（平成23）年5月24日、閣議決定に基づいて、政府事故調（正式名称は「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」）

が設置された。委員長は失敗学の専門家とされる畑村洋太郎。委員長代理には科学評論家の柳田邦男が選任された。他の委員は以下の通りである。尾池和夫（地震学者）、柿沼志津子（独立行政法人放射線医学総合研究所研究員）高須幸雄、（元 IAEA 日本代表）高野利雄、（元名古屋高等検察庁検事長）、田中康郎（元札幌高等裁判所長官）、林陽子（弁護士、国連女子差別撤廃委員会委員）、古川道郎（福島県川俣町町長）、吉岡斉（九州大学副学長）。また事務局長には小川新二（前最高検察庁総務部検事）が就任した。同年12月26日に中間報告書を公表した。450人以上の聴取に基づき、事故の再現を試みたとされる。しかし、その事情聴取内容は全く公開されず、調査報告書にも添付されていない。また、その後2012（平成24）年7月23日に最終報告書が提出されている。

（２） 東京電力社内事故調

東京電力は、「福島原子力事故調査委員会」および社外有識者で構成する「原子力安全・品質保証会議 事故調査検証委員会」を設置し、2011（平成23）年12月2日に「中間報告」、2012（平成24）年6月20日に「福島原子力事故調査報告書」を公表した。

（３） 民間事故調 北沢委員会

「民間事故調」は一般財団法人・日本再建イニシアティブ（理事長：船橋洋一）が2011（平成23）年9月に設けた委員会で、正式名称は「福島原発事故独立検証委員会」という。

民間事故調は東京電力・福島第一原子力発電所における事故の原因や被害の状況、事故の直接的な原因だけでなく、その背景や構造的な問題点を民間の純粹に独立した立場かつ国民の一人という目線で検証してきたとされる。政府や国会の事故調査委員会とは異なり、既存の組織や枠組みにとらわれない自由な立場を生かして、今なお避難を続ける10万人を超え

る被災者をはじめ、日本国民、世界の市民に向けた検証報告書を作成したとしている。

会合に出席したゲスト（以下、その肩書きはいずれも会合当時のもの）は菅直人前首相、枝野幸男経産相（前官房長官）、海江田万里元経産相、細野豪志環境・原発事故担当相、福山哲郎前官房副長官など事故対応時に政務中枢にいた政治家と、班目春樹内閣府原子力安全委員会委員長（但し当時の組織名称。以下ことわりなく「原子力安全委員会」と言う。）、深野弘行経済産業省原子力安全・保安院長（但し当時の組織名称。以下ことわりなく「原子力安全・保安院」または単に「保安院」と言う。）¹など事故収拾に当たった当事者、近藤駿介内閣府原子力委員会委員長、久木田豊原子力安全委員長代理ら事情を詳しく知るキーパーソンにも話を聞いた。調査の過程でヒアリングをした関係者は300人を超えているとされる。しかし、東京電力には勝俣恒久会長、清水正孝前社長ら経営陣トップや吉田昌郎前所長ら現場責任者へのインタビューを正式に申し入れたが、協力は得られなかったとしている。

（４） 国会事故調²

国会事故調（正式名称は「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」）は、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法に基づいて国会に設置された機関であり、「2011年東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力福島原子力発電所事故に係る経緯・原因の究明を行う」「今後の原子力発電所の事故の防止及び事故に伴い発生する被害の軽減のために施策又は措置

¹ 経済産業省原子力安全・保安院と 内閣府原子力安全委員会は、2012年9月19日に廃止され、新たに原子力規制委員会に統合されている。<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hourei/kihonhou20120627.pdf>

² <http://naiic.go.jp/report/>

について提言を行う」ことを目的としている。

委員長は、黒川清（医学博士、東京大学名誉教授）、委員は次の通りである。石橋克彦（地震学者、神戸大学名誉教授）、大島賢三（独立行政法人国際協力機構顧問、元国際連合大使）、崎山比早子（医学博士、元放射線医学総合研究所主任研究官）、櫻井正史（元名古屋高等検察庁検事長、元防衛省防衛監察監）、田中耕一（化学者、株式会社島津製作所フェロー）、田中三彦（科学ジャーナリスト）、野村修也（中央大学大学院法務研究科教授、弁護士）、蜂須賀禮子（福島県大熊町商工会会長）、横山禎徳（社会システム・デザイナー）。

ヒアリングは延べ1167人（900時間超）、原発視察（福島第一および第二、女川、東海）は9回、タウンミーティングは3回（合計400人超）、被災住民アンケート回答者数は住民10633人（自由回答コメント8066人）、作業従業員アンケート回答者数2415人、東電、規制官庁および関係者に対する資料請求は2000件以上とされている。すべての委員会を動画配信し、公開の手續のもとで調査を行った点は特筆される。

2012（平成24）年7月5日、国会事故調は福島第一原発事故について、報告書を公表した。国会が具体的な事故について、調査委員会を立ち上げ、報告書をまとめたことは憲政史上初のことであり、歴史に残る作業となった。この報告書はこれまでに公表されてきた政府事故調の中間報告、民間事故調報告などと読み比べると、事故後の対応に関する東京電力の全員撤退計画があったかどうか、SPEEDIの情報不開示について根拠があるかどうかなどのいくつかの論点について疑問符が残るところはあるが、その独立して公正な立場、分析の論理的な緻密さにおいて卓越しており、我々日本国民は事故後1年4ヶ月にしてようやくこれからの議論の基盤とできる報告書を手にすることができたといえる。それだけに、東京電力による虚偽報告のために、真相究明が妨げられた点は非常に残念であっ

た。

2 地震そのものが原子炉を損傷した

(1) 発生した地震と事前の想定

福島第一原発については、新耐震設計審査指針に基づく耐震バックチェック手続においてプレート間地震として、塩屋崎沖の地震②としてM7.5、仮想塩屋崎沖の地震としてM7.9の地震が想定されていた。ところが、実際には3連動の超巨大地震であるM9の東北地方太平洋沖地震が発生した。

そして、地震動は事前の想定を超えている。公表されたのは最下階の地震計のデータで、2号機が想定 of 438ガル（ガルは揺れの勢いを示す加速度の単位）に対して、1.25倍の550ガルを記録。5号機で548ガル（想定452ガル）、3号機でも507ガル（同441ガル）が観測された。

新指針は「極めてまれで施設に大きな影響を与える地震動」を想定するよう求めている³。東京電力は、今回の地震の規模に近いとみられている「貞観（じょうがん）地震」（869年）の揺れでも超えないと想定し、超える場合もその確率は1万年から100万年に1回と評価していた。

現実には、原発の安全審査で想定されていた規模を遙かに上回る地震が発生し、震源から遠く離れた福島第一原発事故においても事前の想定を超える震動が発生した。

そして、この地震と地震に伴う津波によって福島第一原発は停止中の4

³2006年（平成18年）9月19日原子力安全委員会が決定した「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針のこと。これに対して、1981年（昭和56年）7月20日原子力安全委員会が決定、2001年（平成13年）3月29日一部改訂したものを、旧指針という。

<http://www.nsc.go.jp/shinsashishin/pdf/1/si004.pdf#search=>

号機まで含めて冷却機能を失って大量の放射性物質を環境中に放出する I N E S レベル 7⁴の極めて重大な事故を発生させた。安全審査における地震の想定が誤っていたことは明らかであり、今回の地震による福島原発における重大な損傷がないという立場に立っても、次に発生するであろう他の原発における事前の想定を超える大規模な地震において、地震に起因する機器の損傷を防げる保障がないことは明らかである。

事故調査の目的は、今後の同種事故の防止のための対策を確立することにあるのであり、そのような対策を考えるのであれば、地震予測を的確に行うことが耐震設計の出発点であることには異論がないはずである。政府事故調や民間事故調ではこのような基本的認識が明確に示されず、機器に対する耐震性の強化策が示されていない。これに対して、国会事故調は明快に事故炉には十分な耐震設計がされていなかったことを正面から認め、今後の対策においても耐震設計審査指針の見直しを求めている。

まず、福島第一原発は、大津波に耐えられないばかりでなく、強大で長時間の地震動にも耐えられるとは保証できない状態だったとして、その根拠として設置許可申請がなされた昭和 40 年代前半は地震科学が未熟であり、敷地周辺の地震活動は低いと考えられ、原発の耐震設計において安全機能保持を確認すべき地震動（揺れ）の最大加速度はわずか 265ガルで、耐震性能は著しく低かったとしている。

2006（平成18）年に耐震設計審査指針が改訂され、保安院は指針に照らした既設原発の耐震安全性評価（耐震バックチェック）の実施を求めた⁵。東京電力は、2008（平成20）年3月に福島第一原発5号機の耐震バックチェック中間報告を提出し、耐震設計の基準地震動 Ss を 600ガルとして、それに対して耐震安全性が確保されるとした。保安院は

⁴国際原子力事象評価尺度 (International Nuclear Event Scale : [INES]と略す。)

⁵ 2006年（平成18年）9月19日原子力安全委員会が決定した「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針に基づく。

これを妥当としたが、原子炉建屋のほかに耐震安全性を確認したのは、安全上重要な多数の機器・配管系のうち、わずか7設備にすぎなかった。東京電力は、耐震バックチェックをほとんど進めていなかった。最終報告の期限を2009（平成21）年6月と届けていたにもかかわらず、社内では最終報告提出予定を2016（平成28）年1月に延ばしていたのである。保安院も、耐震補強工事を含む耐震バックチェックを急ぐ必要性を認識していたが、東京電力の対応の遅れを黙認していた。東京電力と保安院は、本事故後の解析・評価によって、5号機の安全上重要な配管本体及び配管サポートに耐震安全性が確保されていない箇所があることを確認していたとされている。

（2） 国会事故調報告書

国会事故調報告書は、この国の原子力の未来を考える上で、決定的と言って良い重要性を持っている。これから必要とされる安全対策の範囲を考える際に事故の原因が、津波だけなのか、地震が原因となっている可能性があるのかが大きな前提問題となるからである。

報告書の基本的な考えは、事故の推移と直接関係する重要な機器・配管類のほとんどが、この先何年も実際に立ち入ってつぶさに調査、検証することのできない原子炉格納容器内部にあることから、原因の特定が困難であるとしている。これに対して東京電力は、事故の主因を津波とし、「確認できた範囲において」安全上重要な機器で地震により損傷を受けたものはほとんど認められないと中間報告書に明記し、政府報告書も同趣旨のものであった。国会事故調は、可能な「原因となり得る要素」を意図的に捨象することなく、安易な対策でよしとする結論を導くことがないよう慎重に調査、ヒアリングを行ったとして、地震そのもので原子炉が損傷した可能性として次の6つの根拠を挙げている。

第1に、スクラム(原子炉緊急停止)の約30秒後に激しい揺れが襲い、50秒以上揺れが続いた。したがって「止める」機能が働いたからといって原子力発電所が地震動で無事だったとはいえない。基準地震動に対するバックチェックと耐震補強がほとんど未了であった事実からも、地震動は安全上重要な設備を損傷させるだけの力を持っていたと判断している。

第2に、本地震発生直後に大規模な「冷却材喪失事故」(LOCA)が起きていないことは、津波襲来までの原子炉の圧力、水位の変化から明白としつつ、保安院の「技術的知見について」で原子力安全基盤機構(JNES)が公表しているように、配管の微小な貫通亀裂から冷却材が噴出する小規模のLOCAの場合、原子炉の水位、圧力の変化は、亀裂がない場合とほとんど変わらないが、10時間ほど放置すると数十トンの冷却材が喪失し、炉心損傷や炉心溶融に至る可能性があるとしている。

第3に、事故の進展を決定的に悪化させた非常用交流電源の喪失について、東京電力中間報告書、政府事故調の中間報告書、保安院の「技術的知見について」など全てが「津波による浸水が原因」とし、津波第1波は15時27分ごろ、第2波は15時35分ごろとしている。しかしこれらの時刻は、沖合1.5kmに設置された波高計の記録上の第1波、第2波の時刻であり、原子力発電所への到着時刻ではない。少なくとも1号機A系の非常用交流電源喪失は、津波によるものではない可能性がある指摘している。

第4に、地震発生当時、1号機原子炉建屋4階で作業していた東京電力の協力企業社員数人が、地震直後に同階で起きた出水を目撃したことを国会事故調に対して証言している。この4階には非常用復水器ICの大型タンク2基が設置され、IC配管等が取り回されている箇所である。国会事故

調は、出水が5階の使用済み燃料貯蔵プールの地震時のスロッシングによる溢水でないことをほぼ断定しているが、現場調査ができないため、出水元は不明であるとしている。

第5に、1号機のIC(A、B2系統)は、14時52分に自動起動したが、自動起動からわずか11分後、1号機の運転員はICを2系統とも手動で停止したが、東京電力は一貫して、操作手順書で定める原子炉冷却材温度変化率55℃/hを順守できないと判断したからと説明し、政府事故調の報告書も同様であった。国会事故調はICの手動停止に関わった複数の運転員から、原子炉圧力の降下が速いのでIC系配管や他の配管から冷却材が漏れていないかどうかを確認するためICを止めた、との説明を得たとしている。そして運転員の説明は合理的で判断は適切であるのに対して、東京電力の説明は合理性を欠いていると判断した。

第6に、1号機の逃がし安全弁(SR弁)に関しては、事故時、必要ときにそれが実際に作動したことを裏づける弁開閉記録が存在しない(2、3号機には弁開閉記録が存在する)。さらに、2号機の場合は、中央制御室や現場でSR弁の作動音が頻繁に聞こえたが、1号機の運転員の中に1号機のSR弁の作動音を耳にした者は一人もいないことも分かったとしている。この点からも1号機では地震動による小規模のLOCAが起きていた可能性があるとしている。

(3) 政府事故調最終報告も否定していない

これに対して、政府事故調は2012年(平成24年)7月23日に公表した最終報告書において、1号機について「地震発生直後から津波到達までの間、その閉じ込め機能を損なうような損傷を生じた可能性は否定される」としたが、「注」の中で、「閉じ込め機能を喪失するような損傷に

至らないような軽微な亀裂，ひび割れ等が生じた可能性まで否定するものではない」として，国会事故調の見解を否定するものではないことを示した。国会事故調は津波に原因を限局していた政府事故調の中間報告の立場について「既設炉への影響を最小化しようという考えが東電の経営を支配してきたのであって，ここでもまた同じ動機が存在しているようにも見える」と厳しく指摘していたところであり，政府事故調が最終報告において軽微とはいえ損傷を否定しなかったことには重大な意味がある。

東北地方太平洋沖でM9の大地震が発生することを前提とした地震・津波対策を怠ってきたことが今回の事故の根源的な原因である。

3 東京電力と国の津波対策上の責任

(1) 政府事故調

東京電力と国の津波対策が不十分であったことについては，政府事故調も、国会事故調も、民間事故調も等しく認めているところであり、ほぼ確定したと言って良いであろう。

政府事故調査報告書では、東京電力の津波対策の不備を突き、東京電力の責任と国の規制が機能していなかった事実として、第7章6項「不適切であった事前の津波・シビアアクシデント対策」⁶の標題のもと487-491頁に指摘されている。

(2) 国会事故調の認定した規制当局と東京電力の関係

国会事故調も、津波対策の不備について「認識していながら対策を怠った津波リスク」とのタイトルで明確に認定した。

国会事故調は2006（平成18）年の段階で福島第一原発の敷地高さを超える津波が到来した場合に全交流電源喪失に至ること、土木学会手法

⁶ <http://icanps.go.jp/111226Honbun7Shou.pdf>

による予測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があるという認識は、保安院と東京電力との間で共有されていたとしている。

改善が進まなかった背景として3点が指摘されている。

「第1は、保安院が津波想定の見直し指示や審査を非公開で進めており、記録も残しておらず、外部には実態が分からなかったこと。

第2は、津波の高さを評価する土木学会の手法の問題である。この手法は電力業界が深く関与した不透明な手続きで策定されたにもかかわらず、保安院はその内容を精査せず、津波対策の標準手法として用いてきた。

第3は、恣意的な確率論の解釈・使用の問題がある。東京電力は不公正な手続きで算出された低い津波発生頻度を根拠として、対策を施さないことを正当化しようとしていた。一方で津波の確率論的安全評価が技術的に不確実であるという理由で実施せず、対策の検討を先延ばしにしていた。」

東京電力の対応の遅れは保安院も認識していたが、保安院は具体的な指示をせず、バックチェックの進捗状況も適切に管理監督していなかったとされている。科学的に詳細な予測はできなくても、可能性が否定できない危険な自然現象は、リスクマネジメントの対象として経営で扱われなければならない。新知見で従来の想定を超える津波の可能性が示された時点で、原子炉の安全に対して第一義的な責任を負う事業者に求められるのは、堆積物調査等で科学的根拠をより明確にするために時間をかけたり、厳しい基準が採用されないように働きかけたりすることではなく、早急に対策を進めることであつたと手厳しく指摘されている。

4 不十分なシビアアクシデント対策⁷

(1) 政府事故調中間報告書

政府事故調中間報告はシビアアクシデントの事前の対策が不十分であったことを強く指摘している。

不幸にしてシビアアクシデントが発生した場合、それによる被害を可能な限り軽減する上で、シビアアクシデント対策が極めて重要であることが今回の事故によって実証された。原子力発電所の安全性が十分に確保されていると考えていた規制関係機関及び電力事業者は、シビアアクシデント対策としてのアクシデントマネジメント⁸ (AM) を外的事象にまで拡げて積極的に推進することはしなかった。シビアアクシデント対策は、事業者の自主保安に委ねれば済むのではなく、規制関係機関が検討の上、必要な場合には法令要求事項とすべきものであることを改めて示したのが今回の事故であった(491～492頁)。

そして、シビアアクシデント対策を自主保安に委ねるのではなく、法令要求事項とすべきであるとしている点は重要である。

その後、原子力規制委員会設置法において、シビアアクシデントが規制要件化されることとなった。

⁷ シビアアクシデント(過酷事故) 設計上想定していない事態が起こり、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になり、炉心溶融又は原子炉格納容器破壊に至る事象。

⁸ アクシデントマネジメント 設計基準上では想定していないような事態発生に備えてあらかじめ設置した機器や、設計上使用できる保証がなくても実際には使用可能な機器などを活用することによって、事故のシビアアクシデントへの発展を防止するために採られる措置。若しくは、万一シビアアクシデントに至った場合でも被害を最小限にとどめるために採られる措置。

(2) 国会事故調報告書

国会事故調は、政府事故調と同様に、東京電力によるシビアアクシデント対策も実効性に乏しいことを指摘している。つまり、日本は自然災害大国であるにもかかわらず、地震や津波といった外部事象を想定せず、運転上のミスあるいは設計上のトラブルといった内部事象のみを想定したシビアアクシデント対策を行ってきたのである。

しかも、**世界水準に反していた**ことを指摘している。それは、政府が自主対策を求めていたために、規制要件上の工学的安全設備のように高い信頼性が、シビアアクシデント対策設備に求められなかったからである。そればかりか、事業者の自主的な対応とした結果、事業者が電気事業連合会を通じて、規制当局に積極的に働きかける機会を与えてしまった。特に、海外の動向を受けた2010（平成22）年ごろから始まった規制当局のシビアアクシデント規制化に対して、積極的な働きかけを行った。事業者から規制当局への折衝方針には、繰り返し、訴訟上問題としないこと、及び既設炉の稼働率低下につながらぬようバックフィットが行われないことが挙げられている。こうして壊滅的な事象を引き起こす事故シナリオへの対応がなされていなかったのである。

5 電力の虜となった規制機関

国会事故調報告書は、東北地方太平洋沖地震が発生した段階で、福島第一原子力発電所が大津波に耐えられないばかりでなく、強大で長時間の地震動にも耐えられるとは保証できない状態だったとする。またシビアアクシデントにも対応できない状態であった。そして、その理由として東京電力株式会社あるいは規制当局がリスクを認識しながらも対応をとっていなかったことが事故の根源的な原因であり、これらの点が適正であったならば今回の事故は防げたはずであるとしている。

そして、結論として、東京電力については、「規制された以上の安全対

策を行わず、常により高い安全を目指す姿勢に欠け、また、緊急時に、発電所の事故対応の支援ができない現場軽視の東京電力経営陣の姿勢は、「原子力を扱う事業者としての資格があるのか」との疑問を呈し、規制機関に対しては、「委員会は、本事故の根源的原因は歴代の規制当局と東京電力との関係について、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。」とした。そして結論として「規制する立場とされる立場が『逆転関係』となることによる原子力安全についての監視・監督機能の崩壊」が起きた点に求められると認識する。何度も事前に対策を立てるチャンスがあったことに鑑みれば、今回の事故は『自然災害』ではなくあきらかに『人災』である。」と断定している。

6 国会事故調報告書の提言

(1) バックフィットの原則

3・11福島原発事故によって、地震の想定が間違っていたことが明らかになった。国会事故調はこの点を明確にし、政府事故調もこの見解を否定できなかった。だとすれば、新たに設立された原子力規制委員会のもとで、耐震指針を新たに作り、それに基づいて判断をしなければならない。国会事故調の報告書は、59ページで次のように言っている。

「福島第一原子力発電所（福島第一原発）は、大津波に耐えられないばかりでなく、強大で長時間の地震動にも耐えられるとは保証できない状態だった。」「東北地方太平洋沖地震による福島第一原発の地震動は基準地震動S_sを上回るものだった。ところが、そのような地震動に耐えられるような補強がほとんど行なわれずに、耐震脆弱性を抱えたまま、3・11を迎えるようになったのである。」津波だけではなく、地震も原因であり、バックフィットがきちんと行なわれていない状態で、事故が起きたとしている。

(2) 安全策の強化と未説明問題のフォローアップ

国会事故調は、提言6において「原子力法規制の見直し」を提言し、「原子力法規制については、以下を含め、抜本的に見直す必要がある。1) 世界の最新の技術的知見等を踏まえ、国民の健康と安全を第一とする一元的な法体系へと再構築する。2) 安全確保のため第一義的な責任を負う事業者と、原子力災害発生時にこの事業者を支援する他の事故対応を行う各当事者の役割分担を明確化する。3) 原子力法規制が、内外の事故の教訓、世界の安全基準の動向及び最新の技術的知見等が反映されたものになるよう、規制当局に対して、これを不断かつ迅速に見直していくことを義務付け、その履行を監視する仕組みを構築する。4) 新しいルールを既設の原子炉にも遡及適用すること（いわゆるバックフィット）を原則とし、それがルール改訂の抑制といった本末転倒な事態につながらないように、廃炉すべき場合と次善の策が許される場合との線引きを明確にする。」ことを求めている。

国会事故調は、提言7において、「独立調査委員会の活用」を提言し、「未説明部分の事故原因の究明、事故の収束に向けたプロセス、被害の拡大防止、本報告で今回は扱わなかった廃炉の道筋や、使用済み核燃料問題等、国民生活に重大な影響のあるテーマについて調査審議するために、国会に、原子力事業者及び行政機関から独立した、民間中心の専門家からなる第三者機関として（原子力臨時調査委員会〈仮称〉）を設置する。また国会がこのような独立した調査委員会を課題別に立ち上げられる仕組みとし、これまでの発想に拘泥せず、引き続き調査、検討を行う。」としている。さらに、付録において、今後の課題として、「今回の事故調査において抽出されたさまざまな問題の多くについては、個々の処理の進捗と実施の状況を国会が継続監視すべきである」として多数の項目を掲げている。そして、新たな安全目標の策定、指針類の抜本的見直し、バックチェック

の完遂と評価結果の公開、シビアアクシデント対策の先取的取り組み、地震の誘発事象に対する評価と対策、既設プラントに対する安全性向上のための検討などの重要な施策を提言している。とりわけ事故原因の不明な部分について「未解明の部分の事故原因、今もなお続いている事故の収束プロセスの監視について、今後、第三者調査機関による継続した調査検証が必要である。これらの検証は、格納容器又は原子炉建屋内にあるために今後長期間検証できない問題を除いて、早期に行うべきである。併せて、1号機から4号機までの建物と原子炉の耐震安全性評価を行う必要がある。」としている。

(3) 政府事故調の最終報告も同様である。

政府事故調の最終報告でも問題意識は共有されており、概要の末尾において、「特に国は、当委員会や国会に設置された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の活動が終わったことをもって、福島原発災害に関する事故調査・検証を終えたとするのではなく、引き続き事故原因の究明に主導的に取り組むべきである。とりわけ、放射線レベルが下がった段階での原子炉建屋内の詳細な実地検証（地震動の影響の検証も含む）は必ず行うべき作業である。」

「今回の原発事故は、実に様々な深刻な被害を広範囲にわたる地域にもたらした。未曾有の原子力災害を経験した我が国としてなすべきことは、『人間の被害』の全容について、専門分野別の学術調査と膨大な数の関係者・被害者の証言記録の収集による総合的な調査を行ってこれらを記録にまとめ、被害者の救済・支援復興事業が十分かどうかを検証するとともに、原発事故がもたらす被害がいかにか深く広いものであるか、その詳細な事実を未来への教訓として後世に伝えることであろう。福島原発災害に関わる総合的な調査の結果を踏まえて記された『人間の被害』の全容を教訓として後世に伝えることは、国家的な責務であると当委員会は考える。『人間

の被害』の調査には、様々な学問分野の研究者の参加と多くの費用と時間が必要となるだろうが、国が率先して自治体、研究機関、民間団体等の協力を得て調査態勢を構築するとともに、調査の実施についても必要な支援を行うことを求めたい。」と提言している。

7 国と中部電力の課題

先ず、国も債務者も、福島第一原発事故が津波だけが原因ではなく、地震の想定が間違っていたことに起因することを認めるべきである。そして、原子力規制委員会は、「南海トラフの巨大地震による震度分布・津波高について」を含む最新の科学的知見に基づいて、耐震設計審査指針、安全評価指針を全面的に見直すべきである。

次に、南海トラフ検討会報告の前提とする一般防災上の地震・津波像は、「今回の検討は、一般的な防災対策を検討するための最大クラスの地震・津波を検討したものであり、より安全性に配慮する必要がある個別施設については、個別の設計基準等に基づいた地震・津波対策が改めて必要である」とされていることを踏まえ、債務者は、より厳しい想定での基準を設定した上で、事前に想定しなければならない地震と津波の規模を確定し、それに浜岡原子力発電所が耐えられるか否かを検証しなければならない。耐えられないと判明したら、すぐに、廃炉を決めなければならない。

以上