



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号
平成26年(ワ)第2109号 損害賠償請求事件
原告 森松 明希子 外220名
被告 国 外1名



2015〔平成27〕年5月24日

準 備 書 面 29

—被告らの津波対策に関する責任—

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武 嗣



弁護士 白倉 典 武



目次

第1 はじめに 5

第2 被告東京電力の予見可能性..... 6

1	被告東京電力による津波評価.....	6
2	2008年試算の経緯.....	7
	(1) 耐震設計審査指針の改訂と耐震バックチェック指示.....	7
	(2) バックチェックに関する被告国からの警告.....	8
	(3) 長期評価を取り込む方針の決定.....	8
	(4) 有識者からの指摘.....	9
	(5) 長期評価の知見に対する被告東京電力の認識.....	9
	(6) 2008年試算の経緯に関する被告東京電力の説明.....	9
	(7) 小括.....	11
3	2008年試算の被告東京電力社内での扱い.....	11
	(1) 東電設計からの報告.....	11
	(2) 最終報告までに対策予定だった.....	11
	(3) 武藤副本部長への報告.....	12
	(4) 被告東京電力における長期評価を用いた試算結果の扱い.....	12
	(5) 2009〔平成21〕年2月11日中越沖地震対応打合せでの議論....	13
	(6) 株主総会手持資料.....	14
4	まとめ.....	14

第3 被告東京電力の過失 15

1	被告東京電力の方針転換と津波対策の先送り.....	15
2	土木学会への検討依頼の内実.....	16
	(1) 津波評価技術改訂における被告東京電力の思惑.....	16

(2) 土木学会への検討委託すら真摯に取り組んでいないこと	16
(3) 小括	16
3 被告東京電力による津波対策の隠蔽工作	17
(1) 2008〔平成20〕年9月10日中越沖地震対応打合せでの資料回収	17
(2) 2009〔平成21〕年2月11日中越沖地震対応打合せでの隠蔽工作	17
4 まとめ	18

第4 被告国が規制権限の行使を怠ったこと... 19

1 耐震設計審査指針改訂の経緯と既設原発が新指針の適用を免れた背景	19
(1) 耐震設計審査指針改訂の審議の開始	19
(2) 耐震設計審査指針改訂に向けた準備と電気事業者とのすり合せ	19
(3) 電事連からの申し入れ	21
(4) 被告国による電気事業者の要望の取り込み	23
(5) 安全委員会の最終的な整理	24
(6) 小括	25
2 耐震バックチェックに関する保安院の方針	25
(1) 津波対策に関する方針	25
(2) バックチェック期間が3年以上では長いという認識	26
(3) 津波対策への危機感	26
(4) 津波対策に関する電気事業者への警告	27
(5) 小括	27
3 保安院の態度の変化	27
(1) 岡村委員の指摘を受け流した保安院安全審査官	27
(2) 内部からの指摘をもみ消した保安院	30
4 津波対策の必要性を認識しつつも動かなかつた保安院	30

5	被告国の規制権限の不行使.....	31
	(1) 長期評価の公表後, 速やかに規制権限を行使すべきだったこと	31
	(2) 耐震バックチェック指示への対応を遅らせる被告東京電力への対応をしな かったこと.....	32

第1 はじめに

津波対策に関し、被告東京電力に不法行為責任が、被告国に国家賠償責任があることは、原告らのこれまでの主張からも明らかである。

本準備書面は、本訴訟提起以降に、①検察審査会により被告東京電力の元役員らに対する起訴議決がされ、議決の要旨が公表されたこと、②政府事故調査委員会のヒアリング記録が順次公開されており、保安院や安全委員会の担当者のヒアリング記録も公開されたこと、③被告東京電力の株主代表訴訟において被告東京電力が津波試算に関する資料を開示したことなどを踏まえ、これまでの原告らの主張を補足するとともに、これを敷衍するものである。

検察審査会の起訴議決は、一般に公開されていない資料も含めた幅広い資料をもとに事実認定を行い、予見対象津波に関して原告らと同様の見解を採用した上で、被告東京電力の元役員らの予見可能性及び結果回避可能性、結果回避義務を認めたものであり、本訴訟においても重要な意義を有する。政府事故調査委員会がヒアリングを行った保安院や安全委員会の担当者の認識は、まさに被告国の予見可能性を基礎付けるものである。また、被告東京電力の津波試算に関する資料は、被告東京電力の予見可能性を基礎付けるとともに、被告国の規制権限の不行使が違法であることをも基礎付けるものである。

以下、これらの資料から得られる事実を踏まえ、主張する。

第2 被告東京電力の予見可能性

1 被告東京電力による津波評価

被告東京電力は、2008〔平成20〕年3月18日、後述のとおり津波水位の試算を委託した東電設計株式会社から、新潟県中越沖地震を踏まえて行った福島第一原発における日本海溝寄りを震源とする想定津波の検討結果の報告を受けた（以下、「2008年試算」という。）。

このとき行われた津波評価では、津波評価技術で示されている三陸沖の領域③（プレート間（津波地震モデル））及び領域④（プレート内（正断層モデル））の断層モデルが用いられた。それぞれの断層モデルについて、位置を北から南に5パターン、断層の走向を3パターンとして、合計15パターンのモデルを設定した上で概略検討を行い、最も大きい影響をもたらすモデルについて、上縁深さ、傾斜角、すべり角をそれぞれ3パターン設定して、詳細検討（詳細パラメータスタディ、後述の甲B72号証では単に「詳細パラスタ」と称されることがある。）が行われた。

その結果、日本海溝寄りのプレート間津波地震モデルによる、朔望平均満潮位時の敷地南側O. P. +10メートルにおける最大津波高さがO. P. +15.707メートル、浸水深が5.707メートルとなることがわかった。

したがって、2008年試算は、被告東京電力に、原告らが主張する予見対象津波（敷地高さO. P. +10メートルに達する津波）を予見させるに十分足りる内容であった。それだけでなく、東北地方太平洋沖地震によって実際に福島第一原発を襲った津波と同程度の津波（被告らが主張する予見対象津波）をも予見させるものであった（甲B72号証：新潟県中越沖地震を踏まえた福島第一・第二原子力発電所の津波評価委託 第2回打合わせ資料 資料2福島第一発電所日本海溝寄りの想定津波の検討 Rev. 1）。

2 2008年試算の経緯

(1) 耐震設計審査指針の改訂と耐震バックチェック指示

安全委員会は、2006〔平成18〕年9月19日、耐震設計審査指針を改訂した（以下、単に「新指針」という。甲C23号証。）

新指針では、敷地に大きな影響を与えると予想される地震（検討用地震）を、応答スペクトル及び断層モデルを用いた手法により評価をし、基準地震動 S_0 を策定する際、策定過程に伴う不確かさ（ばらつき）を適切な手法を用いて考慮することとされた。また、「地震随件事象に対する考慮」として、津波対策が取り上げられ、「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。」とされた。

この「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」について、当時原子力安全委員会の事務局審査指針課長であった水間英城氏は、「供用期間がせいぜい100年程度であるのに対し、それを数ケタ超える1万～10万年をイメージとして持っていた」と回答している。また、「委員も同じイメージを共有していたと考えるか」という質問に対しても、「確率論の専門家は、 10^{-4} オーダーとの共通認識を持っていたと思う。つまり1万年に一度という意味である。」と回答している（甲B85号証：水間調書）。

保安院は、翌20日、被告東京電力に対して、当時稼働中の発電用原子炉施設について、新指針に照らした耐震安全性の評価を実施し、保安院に報告するよう求めた（バックチェック指示）。保安院は、バックチェック指示を行うにあたって、対象となる原子力事業者に対して、バックチェックをするにあたっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準を示した。これによると、津波対策の評価方法については、「津波の評価に当たっては、既往の津波の発生状況、活断層の分布状況、最新の知見等を考慮して、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のある津波を想定し、数値シミュレーション

により評価することを基本とする。」(下線は引用者)とされている。(以上、甲B78号証：新耐震指針に照らした既設発電用原子炉施設等の耐震安全性の評価及び確認に当たっての基本的な考え方並びに評価手法及び確認基準について)

(2) バックチェックに関する被告国からの警告

保安院は、2006〔平成18〕年10月6日、耐震バックチェックに係る耐震安全性評価実施計画書の全社一括ヒアリングを行った。その席上で、耐震安全審査室長から津波対応について「本件は、保安院長以下の指示でもって、保安院を代表して言っているのだから、各社、重く受け止めて対応せよ、また、本件、上層部にも伝えよ」とし、以下の内容が口頭で伝えられた。

「バックチェックではチェック結果のみならず、その対応策についても確認する」「自然現象であり、設計想定を超えることもあり得ると考えるべき。津波に余裕が少ないプラントは具体的、物理的対応を取ってほしい」「津波(高波)について、津波高さ¹と敷地高さが数十 cm とあまり変わらないサイトがある。評価上 OK であるが、自然現象であり、設計想定を超える津波が来る恐れがある。想定を上回る場合、非常用海水ポンプが機能喪失し、そのまま炉心損傷になるため安全余裕がない」「今回は、保安院としての要望であり、この場を借りて、各社にしっかり周知したものとして受け止め、各社上層部に伝えること」。

(以上、甲A3号証：国会事故調報告書456頁)

(3) 長期評価を取り込む方針の決定

被告東京電力は、2009〔平成21〕年6月までに耐震バックチェックを終了させる予定でいたところ、2007〔平成19〕年11月ころ、土木調査グループにおいて、耐震バックチェックの最終報告における津波評価につき、長期評価の取扱いに関する検討が開始され、東電設計株式会社との間で津波水位の試算に関する打合せがされた(甲B79号証：議決の要旨10頁)。

その上で、同年11月19日に、東電設計から長期評価を用いた概略的な津

波水位がO. P. + 7. 7メートル以上となる旨の試算結果が出された。そして、関係者の間では、遅くとも同年12月には、耐震バックチェックにおいて長期評価を取り込む方針が進められることになった（甲B79号証：議決の要旨10頁）。

その後、2008〔平成20〕年2月16日に実施された被告東京電力の中越沖地震対応打合せにおいて、土木調査グループから被告東京電力の役員らに東電設計による概略的な試算結果などが報告された（甲B79号証：議決の要旨10頁）。

（4）有識者からの指摘

被告東京電力は、並行して耐震バックチェックにおいて長期評価の知見をどのように扱うべきかについて有識者にも意見を求めており、同月26日、「福島県沖海溝沿いで大地震が発生することは否定できないので、波源として考慮すべきである」と指摘を受けた（甲B79号証：議決の要旨11頁，甲A1号証：政府事故調中間報告書396頁）。

（5）長期評価の知見に対する被告東京電力の認識

被告東京電力は、2008〔平成20〕年9月10日に行われた社内での耐震バックチェック説明会（甲B77号証の1：耐震バックチェック説明会（福島第一）議事メモ参照）において、福島県沖海溝沿いで津波地震の発生に関する長期評価の知見や有識者の指摘について、「地震及び津波に関する学識経験者のこれまでの見解及び推本の知見を完全に否定することが難しいことを考慮すると、現状より大きな津波高を評価せざるを得ないと想定され、津波対策は不可避」としていた（甲B77号証の2：福島第一原子力発電所津波評価の概要（地震調査研究推進本部の知見の取扱））。

（6）2008年試算の経緯に関する被告東京電力の説明

津波評価において長期評価の知見を取り込む方針が取られることになった経緯について、被告東京電力は、2008〔平成20〕年3月31日のバック

チェック中間報告のために作成した想定問答集において、「原子力発電所の津波評価技術（H14年，土木学会）」以降に地震調査研究推進本部等から発表された最新の知見を踏まえ、「不確かさ」の考慮として発電所の安全性評価にあたって考慮する計画。」と記載している（甲B75号証：QA集社内Q7-1）。その内容については，長期評価において示された「過去に三陸沖や房総半島沖の日本海溝沿いで発生したような津波（マグニチュード8以上のもの）は，福島県沖では発生していないが，地震調査研究推進本部は，同様の津波が福島県沖や茨城県沖でも発生するというもの。この知見を今回の安全性評価において「不確かさの考慮」という位置づけで考慮する計画。」であるとしていた（甲B75号証：QA集社内SQ7-1-7）。

また，被告東京電力は，補助参加している東京地方裁判所平成24年（ワ）第6274号損害賠償請求事件（東京電力福島第一原発事故・株主代表訴訟）で自ら提出した第11準備書面2頁以下（甲B71号証）において，2008年試算の経緯について以下のとおり説明している。

「耐震バックチェックの過程においては，報告書の提出先である保安院から，長期評価の見解を踏まえ，福島県沖海溝沿い領域でも大きな津波を伴う地震が発生する可能性があることを前提とした評価の実施が求められる可能性も，否定できるわけではなかった。仮に長期評価の見解を踏まえずに耐震バックチェックを実施した後で，保安院から，長期評価の見解を前提とした評価を実施するよう指示されるということになると，改めてそのような追加の評価を実施する作業が必要になってしまうことも想定された。そこで，補助参加人の担当部署は，そのような手戻りが生ずることのないように耐震バックチェックにおける報告書の提出に向けた長期評価の見解の取扱いの方向性を社内で検討することとし，かかる社内検討のための参考材料として，これまでに大きな津波を伴う地震が発生した記録のない福島県沖海溝沿い領域に，仮想的な断層モデル（波源モデル）を置いた場合の津波水位の試算（明治三陸試算）を行うこ

ととした。」

(7) 小括

以上のとおり、被告東京電力が長期評価の知見を取り入れた上で津波評価を行うこととしたきっかけは、保安院によるバックチェック指示であった。その際、保安院からも津波対策の必要性について厳しく指摘されたこともあり、津波評価技術以降に発表された知見として長期評価をどのように扱うかが問題となった。被告東京電力は、有識者にも意見を聴くなどして社内的な検討を行った結果、長期評価の知見を否定することが難しいものと認識するに至り、これを津波対策において取り入れることとしたものである。

3 2008年試算の被告東京電力社内での扱い

(1) 東電設計からの報告

前述のとおり、被告東京電力は、2008〔平成20〕年3月18日、東電設計株式会社から、福島第一原発における日本海溝寄りのプレート間津波地震モデルによる想定津波が、朔望平均満潮位時の敷地南側O. P. +10メートルにおける最大津波高さがO. P. +15.707メートル、浸水深が5.707メートルになるとの報告を受けた（甲B79号証：議決の要旨11頁，甲B72号証）。

(2) 最終報告までに対策予定だった

被告東京電力は、2008〔平成20〕年3月31日、「福島第一原子力発電所／福島第二原子力発電所「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」の改訂に伴う耐震安全性評価（中間報告）」（バックチェック中間報告書）を保安院に提出した。

中間報告の提出に伴うプレス発表に関して作成された想定問答集によると、被告東京電力は、津波評価については最終報告において報告するとし、結果がとりまとまった段階で最終報告として公表するとして、問題を先送りした（甲B75号証：QA集社内SQ7-1-1，SQ7-1-2）。

ただし、被告東京電力の社内会議でバックチェック最終報告までに工事を終了する必要があるか否かが話題になった際、武黒原子力・立地本部長（当時）は「最終報告前に工事まで全て終了させる予定で国とも合意していた」と述べていた（甲B76号証の1：中越沖地震対応打合せメモ（平成21年2月11日付））。すなわち、被告東京電力は、最終報告までに、バックチェックの際に必要性が認められた工事については完了させる予定でいた。

バックチェック中間報告当時、被告東京電力が2009〔平成21〕年6月までに耐震バックチェックを終了させる予定でいたことは前述のとおりであるから、最終報告において津波評価を行うということは、同月までに津波対策工事まで終了させることを意味していた。

（3）武藤副本部長への報告

2008〔平成20〕年6月10日、土木調査グループの担当者は、武藤常務取締役原子力・立地本部副本部長（当時）に対し、東電設計から提出された資料を示しながら、明治三陸沖地震の津波の波源モデルを福島県沖海溝沿いに設定するという長期評価を用いた場合の津波水位の最大値である、敷地南部O.P. +15.707メートルの試算結果を報告した。合わせて、原子炉建屋を津波から守るために敷地上に防潮堤を設置する場合には、O.P. +10メートルの敷地上に約10メートルの防潮堤を設置する必要があることなどを説明した（甲B79号証：議決の要旨11頁、甲A1号証：政府事故調中間報告書396頁）。

（4）被告東京電力における長期評価を用いた試算結果の扱い

被告東京電力は、2008〔平成20〕年9月10日に行われた社内での耐震バックチェック説明会において、津波に対する検討状況について議論した。（甲B77号証の1：耐震バックチェック説明会（福島第一）議事メモ）

ここでは、同年4月18日に明らかになった2008年試算の取扱いについて議論された。被告東京電力の社内では、「今後の予定」として、「推本がどこ

でもおきるとした領域に設定する波源モデルについて、今後2～3年間かけて電共研で検討することとし、「原子力発電所の津波評価技術」を改訂予定。」「改訂された「原子力発電所の津波評価技術」によりバックチェックを実施。」としつつも、「地震及び津波に関する学識経験者のこれまでの見解及び推本の知見を完全に否定することが難しいことを考慮すると、現状より大きな津波高を評価せざるを得ないと想定され、津波対策は不可避。」とまとめられた。(甲B77号証の2：福島第一原子力発電所津波評価の概要(地震調査研究推進本部の知見の取扱))

(5) 2009〔平成21〕年2月11日中越沖地震対応打合せでの議論

また、2009〔平成21〕年2月11日に行われた中越沖地震対応打合せにおいても、福島第一原発の津波対策について議論がされた。同日の打合せは、勝俣会長、清水社長、武黒本部長(いずれも当時)をはじめとする経営陣と、小森福島第一原発所長や各部長などの実務のトップが出席する、被告東京電力の地震・津波対策の意思決定をするための最も重要性の高い会議である。ここでは以下のようなやりとりがされている(甲B76号証の1：中越沖地震対応打合せメモ(平成21年2月11日付))

「津波発生時に1F5,6のRHRSポンプが海水をかぶってしまう可能性があるということがかさ上げする必要がある。」

「土木学会評価でかさ上げが必要となるのは、1F5,6のRHRSポンプのみであるが、土木学会評価手法の使い方を良く考えて説明しなければならない。もっと大きな14m程度の津波が来る可能性があるという人もいて、前提条件となる津波をどう考えるかそこから整理する必要がある。」

また、この際に配布された資料(甲B76号証の2：福島サイト耐震安全性評価に関する状況)には、「地震随件事象(津波)」の部分について、「問題あり」「だせない」「(注目されている)」との手書きのメモがされている。

すなわち、被告東京電力は、2008年試算や有識者からの意見などを踏ま

え、O. P + 10メートルを大幅に上回る津波が来る可能性があることを認識していた。

(6) 株主総会手持資料

2009〔平成21〕年6月の被告東京電力の株主総会本部長手持ち資料には、福島地区の津波評価について、巨大津波に関する知見として長期評価と貞観津波に関する記載がされており、これに伴う津波を考慮すると敷地レベルまで達し、非常用海水ポンプは水没する旨が記されていた（甲B79号証：議決の要旨12頁）。

4 まとめ

以上のとおり、被告東京電力は、長期評価を「最新の知見」として評価し、これを地震・津波対策にあたって取り込む方針を決めていたのであり、実際、長期評価を取り込んだ試算を東電設計に請け負わせていた。また、バックチェック中間報告時には、バックチェック最終報告（2009〔平成21〕年6月）までに長期評価を取り込んで津波対策を行う予定にしていた。社内的にも、2008年試算の結果や、有識者からも福島海溝沿いの大地震を波源として考慮すべき旨指摘を受けていたことを踏まえて、「津波対策は不可避」とされており、株主総会においても同旨の説明が予定されていたのであって、被告東京電力は、長期評価を踏まえた津波対策の必要性を十分に認識していた。

これらを踏まえると、被告東京電力は、遅くとも2008年試算を受領した段階で、敷地高さO. P. + 10メートルに達する津波を予見していた。また、2008年試算が長期評価の知見をもとにしたものであることからすれば、長期評価が公表された2002〔平成14〕年7月当時、すでに敷地高さO. P. + 10メートルに達する津波を予見することが可能であった。

第3 被告東京電力の過失

1 被告東京電力の方針転換と津波対策の先送り

被告東京電力の武藤副本部長は、2008〔平成20〕年7月31日には、土木調査グループに対し、耐震バックチェック最終報告において長期評価を取り込むとしていたこれまでの方針を変更し、耐震バックチェックにおいては長期評価を取り入れず、津波評価技術に基づいて実施するよう指示した。そして、長期評価については土木学会の検討に委ねることとし、その方針について津波評価部会の委員や保安院の理解を得ることなどが指示された。かかる方針変更については、2008〔平成20〕年10月には、被告東京電力社内で概ね了解された（甲B79号証：議決の要旨12頁，甲A1：政府事故調中間報告書396～397頁）。

その結果、被告東京電力は、同年12月8日、当初2009〔平成21〕年6月としていた耐震バックチェックの最終報告の期日を延期した（甲B79号証：議決の要旨12頁，甲A5号証：福島原子力事故の総括及び原子力安全改革プラン（東電事故調）14頁）。本件事故時点における最終報告書の提出予定は、2016〔平成28〕年1月とされていた（甲A3号証：国会事故調75頁）。

しかし、前述のとおり、時を同じくして、2008〔平成20〕年9月10日に被告東京電力社内で行われた耐震バックチェック説明会において津波に対する検討状況について議論がされた際に配布された資料には、「今後の予定」として、「推本の知見を完全に否定することが難しいことを考慮すると、現状より大きな津波高を評価せざるを得ないと想定され、津波対策は不可避。」と記載されており（甲B77号証の2）、被告東京電力は、津波対策の必要性を十分認識していた。

すなわち、被告東京電力の方針転換は、不可避的な津波対策を先送りするものにすぎなかった。

2 土木学会への検討依頼の内実

(1) 津波評価技術改訂における被告東京電力の思惑

前述のとおり、被告東京電力は、2008〔平成20〕年7月31日に耐震バックチェックにおいては長期評価を取り入れず、津波評価技術に基づいて実施することとし、長期評価については土木学会の検討に委ねるように方針転換した。

ただし、2008〔平成20〕年9月10日に被告東京電力社内で行われた耐震バックチェック説明会において、被告東京電力は、「電共研の実施について各社了解後、速やかに学識経験者へ推本の知見の取扱について説明・折衝を行う。」という方針も決定しており（甲B77号証の2：福島第一原子力発電所津波評価の概要（地震調査研究推進本部の知見の取扱））、下線は引用者）、津波評価技術の改訂の際の長期評価の位置づけについて、被告東京電力の意向を反映させようとしていた。

(2) 土木学会への検討委託すら真摯に取り組んでいないこと

これまで述べてきたように、被告東京電力が長期評価の取扱について土木学会に検討を委託するよう方針転換したことは、津波対策を先送りにするものにすぎず、また、これについても被告東京電力の意向を反映させようとしたものであって、真剣に津波対策に取り組んでいたと評価できるものではない。

これに加えて、被告東京電力は遅くとも2008〔平成20〕年10月ころにはかかる方針転換を決めていたが、実際に土木学会に検討を委託したのは、耐震バックチェック最終報告の当初の予定時期の直前である2009〔平成21〕年6月であって、方針転換から実に8ヶ月も経過してからの対応であった（甲A5号証：東電事故調32頁）。

被告東京電力は、土木学会への検討委託すら、真摯に取り組んでいなかった。

(3) 小括

以上のとおり、被告東京電力は長期評価について土木学会の検討に委ねよう

としていたものの、それは、あくまで自らの意向を反映させやすい土木学会を用いて、長期評価による津波対策への影響を抑えようとする目的にすぎなかった。しかも、被告東京電力は、土木学会への検討委託すらも真摯に取り組むことなく、津波対策を怠っていた。

3 被告東京電力による津波対策の隠蔽工作

(1) 2008〔平成20〕年9月10日中越沖地震対応打合せでの資料回収

被告東京電力は、2008〔平成20〕年9月10日に社内で行われた耐震バックチェック説明会において2008年試算の取扱いについて議論した際、長期評価を用いた試算結果や今後津波対策が必要になることなどが記載された資料（甲B77号証の2：福島第一原子力発電所津波評価の概要（地震調査研究推進本部の知見の取扱））について、「機微情報のため資料は回収、議事メモには記載しない」（甲B77号証の1：耐震バックチェック説明会（福島第一）議事メモ）として、当該資料自体にも「会議後回収」と記載していた。

被告東京電力が、長期評価を用いた試算結果が無視できないほど重要なものとして位置づけている一方で、外部の目に触れないように細心の注意を払っていたことが伺える。

(2) 2009〔平成21〕年2月11日中越沖地震対応打合せでの隠蔽工作

前述の2009〔平成21〕年2月11日に行われた中越沖地震対応打合せにおいても、福島第一原発の津波対策について議論がされた。ここでは以下のようなやりとりがされている（甲B76号証の1：中越沖地震対応打合せメモ（平成21年2月11日付）・6頁）。

- 津波発生時に1F5, 6のRHRSポンプが海水をかぶってしまう可能性があるということがかさ上げする必要がある。
- 土木学会評価でかさ上げが必要となるのは、1F5, 6のRHRSポンプのみであるが、土木学会評価手法の使い方を良く考えて説明しなければならない。もっと大きな14m程度の津波が来る可能性があるという人もいて、前

提条件となる津波をどう考えるかそこから整理する必要がある。

○女川や東海はどうなっているのか。

○女川はもともと高い位置に設置されており，東海は改造を検討中である。浜岡は以前改造しており，当社と東海の問題になっている。

○バックチェックと耐震強化工事を並行でやっているという姿は見せなければならぬのではないか。

前述のとおり，この際に配布された資料（甲B76号証の2：福島サイト耐震安全性評価に関する状況）には，「地震随伴事象（津波）」の部分について，「問題あり」「だせない」「(注目されている)」との手書きのメモがされており，被告東京電力が津波対策の必要性を認識しつつも，問題を先送りし，隠蔽しようとしていたことが伺える。

津波対策に関する上記議論の内容からすると，津波対策をしないために，「バックチェックと耐震強化工事を並行でやっているという姿」を見せるという方針が示されたように読める。

4 まとめ

前述のとおり，被告東京電力は，長期評価を踏まえた津波対策の必要性を十分認識し，実際に行う方針でいた。ところがその後，被告東京電力は，長期評価の取扱いを土木学会に検討委託し，津波対策を先送りするよう方針転換した。

被告東京電力がすでに津波対策の必要性を十分認識していた以上，土木学会に長期評価の扱いを検討委託する必要性は皆無であり，検討委託は単なる問題の先送りにすぎない。被告東京電力の意図は，長期評価による津波対策の影響を抑えようとする点にあったし，検討委託のための手続すら真摯に取り組んでいなかった。

以上要するに，被告東京電力は，津波対策の必要性を認識していたにもかかわらず，いたずらに問題を先送りにした。同社が，津波対策を怠ったことは明らかである。

第4 被告国が規制権限の行使を怠ったこと

1 耐震設計審査指針改訂の経緯と既設原発が新指針の適用を免れた背景

(1) 耐震設計審査指針改訂の審議の開始

安全委員会は、2001〔平成13〕年6月に原子力安全基準専門部会に、耐震関係の指針類への最新の知見の反映についての調査審議を行うよう指示を出すに至り、同年7月に公開の場である耐震指針検討分科会における審議が開始された。(甲A3号証：国会事故調465頁)

(2) 耐震設計審査指針改訂に向けた準備と電気事業者とのすり合せ

しかし、耐震設計審査指針の改訂については、それ以前から電気事業者とのすり合せが行われ、周到に準備が進められていた。

ア 耐震安全検討会の設置

1995〔平成7〕年の兵庫県南部地震を受けて、安全委員会は耐震安全検討会を設置した。耐震安全検討会には、部外協力者、オブザーバーとして多数の電気事業者社員が参加し、通産省、電気事業者及びNUPECで原子力施設耐震連絡会が定期的に開催された。(甲A3号証：国会事故調466頁)

NUPEC（(財)原子力発電技術機構（Nuclear Power Engineering Corporation：NUPEC））は、1976〔昭和51〕年3月に電力業界、電機業界、建設業界などの民間企業の協力により設立された団体で、2003〔平成5〕年10月に(独)原子力安全基盤機構（JNES）が設立されたことに伴い、NUPECの安全規制に関連した事業はJNESに移管された。

イ 安全委員会とエネ庁の意向

1998〔平成10〕年当時、安全委員会事務局は耐震設計審査指針改訂に当たっては、既設原子力発電所の安全性への配慮が必要なため、エネ庁に原案作りをさせる意向を持っていた。また、エネ庁原子力安全審査課は、NUPECを中心に電気事業者の意見を反映し、1年程度で指針改訂のアウトラインをまとめたいと考えていた。(甲A3号証：国会事故調466頁)

ウ 電気事業者とのすり合せ

電事連は、耐震設計審査指針の改訂について組織的に検討を行い、同年 10 月に中間報告をまとめ、エネ庁原子力安全審査課に説明を行った。その後、エネ庁原子力安全審査課は、電事連の中間報告に基づき、同年 11 月 18 日に原子力安全委員及び科技庁原子力安全調査室へ非公式ながら中間報告を行った。エネ庁原子力安全審査課は同年 12 月に電事連からの最終報告を受け、エネ庁顧問会及び原子力安全委員に報告する意向であり、耐震設計審査指針の改訂着手の公表時期は 1999〔平成 11〕年度からとされていた。

その後も耐震設計審査指針の改訂については、科技庁・エネ庁・NUPEC・電気事業者の四者で継続的な協議が行われ、1999〔平成 11〕年 10 月 27 日の打ち合わせにおいて、電気事業者より、①指針改訂の方向性を定める目的で行う専門家を交えた「事前検討会」を実施すること、②同検討会で指針改訂の技術的方針の見通しを得た後、検討着手を公表すべきことなどが説明された。科技庁原子力安全調査室及びエネ庁原子力安全審査課は、基本的には電気事業者の提案に賛成との意向が示された。

これを受け、安全委員会事務局審査指針課と経産省原子力発電安全審査課は、NUPEC に耐震検討会を組織し、審査指針の改訂の方向性について学者を交えて議論を行った。耐震検討会の構成員は学識経験者 13 人、電力会社 2 人、NUPEC 1 人の計 16 人である。耐震検討会は 1999〔平成 11〕年度に 3 回、2000〔平成 12〕年度に 6 回開催された。(以上、甲 A 3 号証：国会事故調 467 頁)

エ 電気事業者の意向の反映

2001〔平成 13〕年 7 月からの耐震指針検討分科会における審議は、以上のような電気事業者との周到なすり合せを経て始まったものである。それまで電気事業者とともに検討を行っていた耐震検討会のメンバーであった学識経験者 13 人のうち、実に 12 人が耐震指針検討分科会の構成員とな

っている（甲A3号証：国会事故調467頁）。その結果、電気事業者とのすり合せの結果、すなわち電気事業者の意向が耐震設計審査指針の改訂に反映されることとなった。

その後も、電気事業者は、耐震指針検討分科会での議論に対して、同分科会の委員を通じたり、保安院や安全委員会に対して書面を提出したり協議を行って、自らの意向を反映させていった（甲A3号証：国会事故調468～473頁）。

（3）電事連からの申し入れ

安全委員会事務局は、2004〔平成16〕年5月、安全委員会委員長及び各委員の意向を踏まえ、指針改訂に伴う新規施設及び既存施設の耐震安全性に関する評価、確認方針等を記載したメモを作成し、保安院及び電気事業者に提示してその意向を伝えた。

同年6月2日、電事連は、「耐震設計審査指針改定に係る見解ペーパー案に対する意見」を安全委員会に提示した。その中で、「見解ペーパーでは、改定指針に基づくバックチェックを既設炉に対して早急に実施すべきとの方向性に読める。したがって、現行指針の妥当性について記載を追加するとともに、バックチェックについてはある程度の猶予期間をもって要請する旨の文書にしていきたい。・・・バックフィットを求めていくことと同義に読める。この場合、現行プラントの耐震安全性が不十分との主張に発展しやすく、建設（運転）差止訴訟に与える影響が大きい」と意見を示した。（以上、甲A3号証：国会事故調469，470頁）

また、電事連から保安院及び安全委員会に対する説明資料には、次のように記載されていた（下線は引用者）。

「（前略）事業者としては、これらの対応について、運転を継続しつつ計画的に実施していきたいと考えており、国におかれましても、以下のとおり、適切な対応をお願い致します。

1. 指針改定に係る基本スタンス

- 1) 今般の指針改定は、一層の耐震安全性及び信頼性の向上を目指し、最新知見の反映、裕度の向上等の高度化がなされたもの。現行指針に基づき設計された既設プラントの耐震安全性を否定するものではない。
- 2) 改訂指針は、新設炉を対象としたもの。既設プラントに対しては、一層の安全性及び信頼性向上の観点から、適切な期間で改訂指針に照らした耐震安全性評価を実施し積極的に対応措置を講じるよう努めていく。

(中略)

2. 既存プラントの耐震安全性評価

- 1) (中略) 国においては、事業者の評価実施計画の報告徴収(約1カ月)を行って頂き、併せて、評価終了までの所要の期間(3年程度)を提示頂くようお願いしたい。

(中略)

5. その他

- 1) 今般の指針改定は、自治体やマスコミ等社会的関心が高いため、安全委員会や保安院におかれましては、改訂の位置づけや既設プラントの扱いなど十分な対外説明を行って頂きたい。
- 2) 耐震安全性評価において、「震源を特定せず策定する地震動」については、日本電気協会で策定した地震動(450Gal)と致したく、よろしくお願ひしたい。

(以下略)」(以上、甲A3号証：国会事故調470、471頁)

この電事連からの説明資料からわかるように、新指針の内容やこれに関する被告国の説明内容は、すべて、電気事業者の要望を丸呑みした内容である。

実際に、被告国は、これ以降、電気事業者の要望を取り込む形で、耐震設計審査指針の改訂を進めていくことになる。

(4) 被告国による電気事業者の要望の取り込み

保安院は、耐震設計審査指針改訂に先立つ2006〔平成18〕年4月、安全委員会に対して、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」改訂に向けて注意すべき点」と題する書面を提出した。これには、耐震設計審査指針の改訂により「旧指針では「災害の防止上支障がない」という4号要件の審査基準として不合理になったことを意味するものではないことを明示することが必要。」という申し入れがされており、これに関して、以下のように理由が示されている。

原子力安全委員会が、改訂後も、旧指針が「災害の防止上支障がない」という4号要件の審査基準として不合理になったことを意味するものではない旨明示しない場合は、以下の重大な問題が発生する。

(1) 既設原子炉が、「現在の知見に照らせば、もはや不合理又は合理性の(ママ) 照明できない基準に基づいて安全審査され、設置許可を受けたものである」ことを明確に否定はできない状態が発生する。

(2) (1) の状態になれば、

①既設原子炉の耐震安全性は、現在の知見に照らせば4号要件を満足していないものであるという批判が立地自治体、マスコミ等において厳しくなり、これへの確たる反論ができない既設原子炉は、事実上運転停止を余儀なくされる。また、国会においては、耐震安全性の証明ができないような既設原子炉の安全審査をしたことについて、行政庁及び原子力安全委員会の見解・責任が厳しく追及されることは必定。

②現在でも既に、耐震安全性の欠如を理由に設置許可取消・無効確認を求める行政訴訟のほか、運転差止を求める民事訴訟が各地において少なからず提起されているが、指針改定を機に、ますます多くの民事及び行政訴訟が提起されることが予想され、被告(国又は原子炉設置者)は、少なくともバックチェック等の特段の立証活動なしには敗訴を到底免れな

い。

③既設原子炉の耐震安全性を、新知見も踏まえて的確に証言できる者は、指針改訂を行う原子力安全委員会の有識者をおいてほかにはないため、実際の訴訟実務においても、同有識者らが、たびたび訴訟において証人として出廷を強いられる事態も容易に発生し得る。

という深刻な事態が生じる。

(中略)

(むしろ、今回の改訂は、より一層の耐震安全性及び信頼性の向上を目指したものであると整理するのが妥当である)。

(甲B80号証：「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」改訂に向けて注意すべき点))

保安院から安全委員会に対する脅しとも取れるような上記申し入れは、前述の電気事業者の意を受け、電気事業者の要望を反映させるために行われたとしか考えようがない。

(5) 安全委員会の最終的な整理

結局、安全委員会は、2006〔平成18〕年9月19日に耐震設計審査指針を改訂した際、以下のような新指針の適用方針を示した(甲A3号証：国会事故調473頁)。

「(耐震設計審査指針類の)改訂等を契機に、既存の原子力施設について、(改訂指針の規定内容を踏まえた)耐震安全性の確認を実施することが、わが国の原子力施設の耐震安全性の一層の向上に資するもの」

「(改訂された指針類は)今後の安全審査等に用いることを第一義的な目的としており、指針類の改訂がなされたからといって、(そのこと自体をもって直ちに)既設の原子力施設の耐震設計方針に関する安全審査のやり直しを必要とするものでもなければ、個別の原子力施設の設置許可又は各種の事業許可等無

効とするものでもない」

「原子炉等規制法では新たな安全基準等の遡及適用に関する規定が存在しておらず、また、そもそも安全委員会が策定する指針類の法的位置付けがなされておらず、したがって指針類の改訂そのものが法令上の判断基準(設置許可等の基準)の変更に当たるとまではいえないことから、(既設の施設の耐震安全性の確認は)あくまでも法令に基づく規制行為の外側(に位置付けられるべきもの)」。

安全委員会が示したかかる方針は、まさに、電気事業者の意を受けた保安院からの申入れの内容を反映したものである。

かくして、保安院及び安全委員会は、既設原子炉を法令に基づく規制の外側に置いた上で、耐震バックチェックとして津波対策を進めていくことになり、電気事業者の思惑どおりとなった。

(6) 小括

以上のとおり、耐震設計審査指針の改訂は、被告東京電力を含む電気事業者と周到なすり合せが行われ、最終的に、電気事業者の要望をほぼ丸呑みする形で行われた。その結果、被告国は、電気事業者の要望どおり、既設原子炉が新指針の埒外に置くこととした。

2 耐震バックチェックに関する保安院の方針

かくして、既設原子炉は新指針の埒外に置かれたが、被告国としては、津波問題について危機感を感じており、これを含む耐震バックチェックを指針改訂後2年以内に完了させる方針を取っていた。

(1) 津波対策に関する方針

保安院が2006〔平成18〕年6月29日にまとめた「内部溢水及び外部溢水の今後の検討方針(案)」(甲B81号証)には、次のように記載されている。

「土木学会手法による津波高さがどの程度の保守性を有しているか確認する。」

「土木学会による津波高さの1.5倍程度の(例えば、一律の設定ではなく、電力が地域特性を考慮して独自に設定する)を想定し、必要な対策を検討し、順次措置を講じていくこととする(AM対策との位置づけ)。」

「対策を講じる場合、耐震指針検討に伴う地盤調査を各社が開始し始めているが、その対応事項の中に潜り込ませれば、本件単独の対外的な説明が不要となるのではないか。そうであれば、二年以内の対応となるのではないか。」

以上のおり、保安院は、保守的に津波対策を行うため、土木学会手法の1.5倍程度の津波高さを想定し、耐震設計審査指針改定後2年以内には、必要な対策を完了させる考えをとっていた。

(2) バックチェック期間が3年以上では長いという認識

保安院は、2006〔平成18〕年2月23日に行われた電事連との意見交換において、「バックチェック期間3年は長い」という見解を示していた。また、安全委員会事務局審査指針課も、「バックチェックについて3年と長期間となることに問題意識を持っている。」との見解を持っていた。(甲A3号証：国会事故調471頁)

(3) 津波対策への危機感

2006〔平成18〕年9月13日に、保安院の青山伸、佐藤均、阿部清治の3人の審議官らが出席して開かれた安全情報検討会では、津波問題の緊急度及び重要度について「我が国の全プラントで対策状況を確認する。必要ならば対策を立てるように指示する。そうでないと『不作為』を問われる可能性がある。」と報告された。

このように、津波対策の必要性や危機感については、保安院内でも共有されていた。

(4) 津波対策に関する電気事業者への警告

前述のとおり、保安院は、2006〔平成18〕年10月6日、耐震バックチェックに係る耐震安全性評価実施計画書の全社一括ヒアリングを行った際、津波対応について「各社、重く受け止めて対応せよ、また、本件、上層部にも伝えよ」とし、バックチェックではチェック結果のみならず、その対応策についても確認すること、津波に余裕が少ないプラントは具体的、物理的対応を取ること、設計想定を超える津波が来る可能性があり、その場合、非常用海水ポンプが機能喪失し、そのまま炉心損傷になることなどを警告した。(以上、甲A3号証：国会事故調456頁)

このように、保安院は、津波対策の必要性を認識した上で、電気事業者に対して指示を出していた。

(5) 小括

以上のとおり、被告国は、津波対策が必要であることを認識した上で、土木学会手法の1.5倍程度の津波高さを想定し、耐震設計審査指針改定後2年以内に津波対策を完了させる方針を取り、これに3年以上の期間をかけるのは長いという認識のもとで、電気事業者に対しても指導を行うなど、当初は、危機感を持って津波対策を進めていた。

3 保安院の態度の変化

(1) 岡村委員の指摘を受け流した保安院安全審査官

2009〔平成21〕年6月24日、総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会 耐震・構造設計小委員会 地震・津波、地質・地盤 合同ワーキンググループ（以下、「合同WG」という。）が行われた（甲B22号証：合同WG議事録参照）。合同WGは外部有識者による耐震バックチェックの審査を行っており、作業部会としてA～Cまで3つのサブグループが設けられていた。福島第一原発はAサブグループが担当していた。

この日に行われた合同WGでは、保安院がまとめた福島第一原発5号機の耐

震バックチェック中間報告の評価書が主要な議題の一つになっていた。

その際、Cサブグループのメンバーである岡村行信・産業技術総合研究所研究チーム長は、被告東京電力の津波対策について、同被告の担当者に対して次のように追及した。

○岡村委員

まず、プレート間地震ですけれども、1930年代の塩屋崎沖地震を考慮されているんですが、御存じだと思いますが、ここは貞観の津波というか貞観の地震というものがあって、西暦869年でしたか、少なくとも津波に関しては、塩屋崎沖地震とは全く比べ物にならない非常にでかいものが来ているということはもうわかっている、その調査結果も出ていると思うんですが、それに全く触れられていないところは どうしてなのかということをお聴きしたいんです。

○東京電力（西村）

貞観の地震について、まず地震動の観点から申しますと、まず、被害がそれほど見当たらないということが1点あると思います。あと、規模としては、今回、同時活動を考慮した場合の塩屋崎沖地震でマグニチュード7.9相当ということになるわけですけれども、地震動評価上は、こういったことで検討するということが問題ないかと考えてございます。

○岡村委員

被害がないというのは、どういう根拠に基づいているのでしょうか。少なくともその記述が、信頼できる記述というのは日本三大実録だけだと思うんですよ。それには城が壊れたという記述があるんですよ。だから、そんなに被害が少なかったという判断をする材料はないのではないかとと思うんですが。

○東京電力（西村）

済みません、ちょっと言葉が断定的過ぎたかもしれません。御案内のように、歴史地震ということもありますので、今後こういったことがどうであるかということについては、研究的には課題としてとらえるべきだと思っておりますが、

耐震設計上考慮する地震ということで、福島地点の地震動を考える際には、塩屋崎沖地震で代表できると考えたということでございます。

○岡村委員

どうしてそうなるのかはよくわからないんですけども、少なくとも津波堆積物は常磐海岸にも来ているんですよ。かなり入っているというのは、もう既に産総研の調査でも、それから、今日は来ておられませんけれども、東北大学の調査でもわかっている。ですから、震源域としては、仙台の方だけではなくて、南までかなり来ているということを想定する必要はあるだろう、そういう情報はあると思うんですよ。そのことについて全く触れられていないのは、どうも私は納得できないんです。

(以上、甲B22号証16頁、17頁)

これに対し、福島第一原発のバックチェックを担当していた保安院の名倉繁樹・安全審査官（以下単に「名倉審査官」という。）は、以下のように岡村委員と被告東京電力担当者の中に割って入り、場を収めた。

○名倉安全審査官

(略)津波の件については、中間報告では、今提出されておられませんので評価していませんけれども、当然、そういった産総研の知見とか東北大学の知見がある、津波堆積物とかそういうことがありますので、津波については、貞観の地震についても踏まえた検討を当然して本報告に出してくると考えております。

以上です。(以上、甲B22号証17頁)

津波対策の必要性を強く認識していたこれまでの保安院の考え方からすれば、むしろ被告東京電力に対して、津波対策を迫るべきところである。しかし、かかる名倉審査官の対応は、貞観津波に関する問題を曖昧にして先送りするための、被告東京電力への助け舟というべきものであった。

(2) 内部からの指摘をもみ消した保安院

被告東京電力は、2009〔平成21〕年9月7日、保安院に対し、貞観津波に関し、2008〔平成20〕年の佐竹論文に示されているモデル8及びモデル10に基づく試算結果を報告した。小林勝・原子力安全・保安院 原子力発電安全審査課耐震安全審査室長（当時、以下単に「小林室長」という。）は、同月中に部下から、被告東京電力の貞観津波に関する試算結果が大きな数字になっており、耐震バックチェックで評価する必要があるかかもしれないとの報告を受けた。

小林室長は、2010〔平成22〕年7月ころ、福島第一原発3号機のバックチェック中間報告にあたって、貞観津波に関する新しい知見の反映を検討するよう、安全委員会に話を持っていくべきであると、野口審査課長に具申した。これに対し、野口は、「保安院と原子力安全委の上層部が手を握っているのだから、余計なことはするな」という趣旨の回答をした。結果として、安全委員会に保安院としての評価結果を諮ることはなかった。

また、小林室長は、福島第一原発3号機のバックチェック中間報告にあたって、貞観地震についても議論しなければならないと考えていたが、実質的に人事を担当する某課長から、「余計なことをするとクビになるよ」という趣旨のことを言われ、結果として、貞観地震が議論されなかった。（以上、甲B82号証：平成23年9月30日付聴取結果書 以下単に「小林調書」という。）。

以上のとおり、保安院の内部には、貞観津波に関する知見の進展をきっかけに、被告東京電力に津波対策を取らせるべきであると主張する人物もいたが、あろうことか、かかる主張をもみ消していた。

4 津波対策の必要性を認識しつつも動かなかった保安院

また、保安院の森山善範審議官は、2010〔平成22〕年3月24日、小林室長や名倉審査官に対して、次のような内容のメールを送信した。

「福島は、敷地があまり高くなく、もともと津波に対して注意が必要な地点だが

貞観の地震は敷地高を大きく超える恐れがある。

津波の問題に議論が発展すると、厳しい結果が予想されるので評価にかなりの時間を要する可能性は高く、また、結果的に対策が必要になる可能性も十二分にある。

というわけで、バックチェックの評価をやれと言われても、何が起こるかわかりませんよ、という趣旨のことを伝えておきました。」(以上、甲B82号証：小林調書添付のメール記録)

このように、保安院は、津波対策が現実的に必要であることを認識していたが、問題を先送りする被告東京電力を放置した。

5 被告国の規制権限の不行使

(1) 長期評価の公表後、速やかに規制権限を行使すべきだったこと

被告東京電力の2008年試算は、新指針において、基準地震動 S_s の策定過程に伴う不確かさ(ばらつき)について、適切な手法を用いて考慮することとされたことを契機として行われた。

2008年試算は、「不確かさ」の考慮として、2002〔平成14〕年の長期評価において示され、すでに公表から6年経過していた「三陸沖北部から房総沖の海溝寄りプレート間大地震(津波地震)が今後30年以内に20%程度の確率で発生する」という知見を用い、その結果「日本海溝寄りのプレート間津波地震モデルにより朔望平均満潮位時の敷地南側O.P. + 10メートルにおける最大津波高さがO.P. + 15.707メートル、浸水深が5.707メートルとなる」という知見が得られた。

長期評価において示された知見は、2002〔平成14〕年に既に公表されていたものである。被告東京電力社内の議論でも明らかなおり、長期評価で示された知見は完全に否定することが難しく、津波対策において考慮せざるを得ない合理性を有していた。

従って、長期評価が公表された時点で速やかに、この知見を踏まえた津波評

価が行われていれば、2002〔平成14〕年中には、2008年試算と同様の試算結果を得ることができた。すなわち、2002〔平成14〕年の時点で、敷地高さO. P. +10メートルに達する津波を予見することができた。

それにもかかわらず、長期評価の知見を何ら考慮しない被告東京電力の津波対策が不十分であることは、当時から明白であった。これに対して、被告国は、被告東京電力に対し、長期評価の公表後速やかに、長期評価の知見を踏まえた津波対策を行うよう規制権限を行使する義務を有していた。

しかるに、被告国は、この義務に反して、長期評価を踏まえた津波対策を講じるよう、被告東京電力に規制権限を行使しなかったのであり、規制権限の行使を違法に怠った。

(2) 耐震バックチェック指示への対応を遅らせる被告東京電力への対応をしなかったこと

既に述べたとおり、被告東京電力は、2006〔平成18〕年9月20日に新指針を踏まえたバックチェックの指示がされてから本件事故までの間、実に約4年6ヶ月もの時間があったにもかかわらず、津波対策に関して、全くバックチェックを行っていなかった。被告東京電力の社内では、2016〔平成28〕年にバックチェックを終了させる予定になっていたが、当初は2009〔平成21〕年6月までに終了させる予定だったこと、保安院内部では2年以内に必要な対策を取らせることとなっており、バックチェックの完了に3年かかるようでは長いと認識されていたことを踏まえると、あまりに長きに失する。その経緯も併せ鑑みるに、被告東京電力は津波対策の必要性、緊急性を認識しつつも、徒に問題を先送りにはしていたと評価するのが適切である。

これに対して保安院も「2年以内に必要な対策を取らせるべきであり、バックチェックの完了に3年かかるようでは長い」と認識していたにも関わらず、バックチェック指示から本件事故に至るまで約4年6ヶ月もの間、被告東京電力に対して、何ら具体的な津波対策を取らせていなかった。

その経過をたどると、そもそも被告国は、被規制者である電気事業者とのなれ合いのもとで指針改訂作業を進め、最終的に電気事業者の意を汲む形で既設原発を新指針の適用の埒外においた。これは、原告ら準備書面25で述べたとおり、本来、既設原発に対しても規制権限を行使できるにもかかわらず、自ら規制権限を実質的に放棄することを宣言したものであった。すなわち、被告国は、電気事業者との馴れ合いの果てに、被告東京電力がバックチェックを遅らせることを容認したのであって、かかる被告国の態度が、規制権者としてあるまじき態度であることは明らかである。

被告国は、貞観津波に関する知見などから、福島第一原発で津波対策が必要であることを認識していたにもかかわらず、津波対策を中間報告で行わず、最終報告まで先送りしていた被告東京電力を追認するような態度を取り、規制権限を行使しなかった。

かくして、被告国は、バックチェック指示をしてから3年経過してもなお、具体的な津波対策を何ら講じさせることができなかった。

しかし、被告国が2年以内に必要な対策を取らせることにしており、バックチェックの完了に3年かかるようでは長いと認識していたことからすると、仮に長期評価公表時点で規制権限を行使することができなかったとしても、遅くともバックチェック指示がされた2006〔平成18〕年9月20日から2年が経過した2008年末の時点で、被告東京電力のバックチェックは3年の期限にすら間に合わないことが明らかになっていたのであるから、速やかに津波対策を講じるよう、規制権限を行使しなければならなかった。

仮に長期評価の公表時点で敷地高さO. P. +10メートルに達する津波の予見可能性がなかったとしても、バックチェックの過程で、被告東京電力は長期評価を取り込む必要性があることを認識していたのであるから、被告国がバックチェックへの対応を適切な期間内に完了させるよう適切に規制権限を行使していれば、自ずと長期評価を踏まえた津波対策がされ、本件事故を回避す

ることができた。

したがって、かかる経過を踏まえると、被告国は、規制権限の行使を違法に怠ったというほかない。

以上