

この点について更に言えば、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傾向が生ずることは否定できないから、規制行政庁としては、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、正に、上記の東電の津波シミュレーションを回避しようとする姿勢や確認対象者の選択に係る不適切さを看破して安全寄りの指導・規制をしていくことが保安院の職責であったと言わなければならない。

そして、原子炉施設は、ひとたび事故等により放射性物質の大量放出という事態が生じれば、深刻な被害が広範囲かつ長期間にわたって生じる危険性があり、原子炉施設の安全対策は万全の対策を確保することが求められるのであるから、保安院は、津波シミュレーション結果の数値を認識していたかに関わらず、東電の上記姿勢や不適切さに鑑み、東電の報告を鵜呑みにせず、東電をして、少なくとも海溝型分科会の主査である島崎邦彦やその他複数の委員に問い合わせさせるか、さもなければ、自らにおいて確かめることにより、「長期評価」の知見が省令4条1項の要件該当性の判断において考慮すべき合理性のある科学的知見に該当することを確認すべきであった。

しかしながら、本項において以上に述べてきたところに反し、実際には、一審被告国は、2002年8月保安院対応において、「長期評価」の知見が省令4条1項の要件該当性の判断において考慮すべき信頼性のある科学的知見に該当することを確認する機会を逃してしまったのであり、この対応は極めて不合理なものであったと言わざるを得ない。

**オ 確定論でなく確率論で考慮することにしたことは実質評価しないのと同義であり、実効性が全くなかったこと**

更に、2002年8月保安院対応は、「長期評価」の知見は確率論で考慮するという東電の意向を黙認したものであるが、そもそも津波対策における確率論には

福島第一原発において津波から非常用電源設備等を防護する対策としての実効性が全く無かったのであるから、この一審被告国の措置は、被害防止の実効性を全く持ち得ない措置であった。

すなわち、津波の確率論的安全評価の手法（津波P S A）は、この2002（平成14）年当時のみならず本件事故時においてもなお、実際に施設に適用するのに不可欠なフラジリティデータが不足していたことなどの理由により、既存の施設に適用できるレベルに達していなかったのであるから、東電の上記考え方は、少なくとも、当面の安全対策には何ら資するものでなかったといわざるを得ない。

東電の担当者である高尾誠氏も、耐震バックチェックへの対応に関する日本原子力発電株式会社との情報連絡会（2007〔平成19〕年11月19日）の席上で、「これまで推本の震源領域は、確立論（「確率論」。引用者注）で議論するという説明してきているが、この扱いをどうするかが非常に悩ましい（確率論で評価するということは実質評価しないということ）。」として、確率論での評価は実効性がないことを認めている（丙H16の1〔高尾証言調書〕右下通し頁35～37頁、丙H16の4〔高尾証言提示資料31〕405頁。同様に、丙H23の2〔安保証言提示資料7〕右下通し頁138頁及び丙H23の1〔安保証言調書〕右下通し頁13～14頁。）。

つまり、2002年8月保安院対応において、保安院が東電の方針を了承した（厳密には、了承すらしておらず、異論を差し挟まなかっただけのことである。）ことは、被害防止の実効性を全く持ち得ないものであった。

**カ 「即応しなかった」という事実が、その後において、規制者自身の足かせになるのと同時に、被規制者に対する免罪符にもなること**

上記ウないしオで述べたことは、「長期評価」の信頼性との関係において2002年8月保安院対応の不合理性を具体的に指摘したものであるが、「長期評価」を少し離れ、およそ最新の科学的知見に対する対応という観点から、規制庁が即応

しなかった場合、その「即応しなかった」事実自体が、その後において、規制者自身にとっての足かせとなり、同時に、被規制者に対して対応を遅らせたり拒んだりする免罪符になることを指摘することができる。

すなわち、信頼性のある最新の科学的知見が公表されたものの、規制庁が適切に即応しなかった場合、その後、何らかの事情を契機としてその科学的知見の意義が再認識されたときに、「なぜ今まで検討されて来なかったのか。公表された当時、なぜ検討しなかったのか。」という問題が生じてしまう。これは、規制庁の内部において問題になるのと同時に、被規制者である事業者との関係においても問題となる。

そして、その問題に答えるためには、①公表された直後に検討しなかったこと、及び、その後も検討して来なかったことには正当な理由があったと説明した上で、今般は事情の変更があったとするか、それとも、②「現時点でも、改めて検討する必要性は生じていない。」として、即応もせず検討もしてこなかった既成事実を正当化するか、さもなければ、③腫れ物には触らず、見て見ぬ振りをしてやり過ごすか、いずれかを選択せざるを得ない。

「長期評価」に関しては、正に、このような力学が働いたと考えざるを得ない。すなわち、規制庁の内部においては、後述する治水勉強会で「長期評価」が検討対象とされなかったのも、耐震バックチェックで「長期評価」の取り扱いが先送りされてしまったのも、平成21年報告における保安院の審査官が規制機関としてあるまじき言動をしたのも、「公表直後に即応せず、その後も検討して来なかった「長期評価」を、今更規制に取り込むのは説明がつかない」という発想が大きな足かせになったのであり、他方、東電との関係では、試算の指示を貫かなかつたために、東電において、万全の安全対策よりも経済的利益の確保を優先して、2008年試算を実施するまでの間、試算すらせずに「長期評価」を放置し、かつ、2008年試算の結果が出た後も、本件事故の4日前である2011年3月7日まで試算結果を保安院に報告せずに隠しておくことについて免罪符を

与えていたのである。

つまり、2002年8月保安院対応は、保安院が「長期評価」に「即応しなかった」という事実の点において、極めて著しく不合理な対応であったと言わざるを得ない。

## キ 小括

以上のとおり、2002年8月保安院対応における一審被告国の対応は、「長期評価」の知見に依拠したシミュレーション結果の具体的な数値を認識する機会を失わせ、また、「長期評価」の知見が省令4条1項の要件該当性の判断において考慮すべき信頼性のある科学的知見に該当することを確認する機会を失わせ、更に、被害防止の実効性を全く持ち得ない確率論で考慮するという東電の方針を黙認したものであり、加えて、その対応自体がその後の規制の足かせとなり、かつ、東電にとっての免罪符となったものであって、総じて、合理性を全く見出せない措置であったと言わざるを得ない。

ちなみに、この点、仙台高裁令和2年9月30日判決〔生業訴訟第1陣訴訟〕は、「一審被告東電による不誠実ともいえる報告を唯々諾々と受け入れたもので、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」と判示し（同判決209頁）、東京高裁令和3年2月19日判決〔千葉訴訟第1陣訴訟〕は、「長期評価に示された見解は、相応の科学的信頼性を有するものであったのであり、原子炉施設に重大な事故が発生しないように万全を期する必要性を考慮すれば、これは、規制機関による検討としては、いささか不十分であって、保安院が上記のような対応を経て、福島第一原発の安全性の審査において長期評価に示された見解に依拠する必要がないと判断したことは、慎重な考慮に欠けるものであったと言わざるを得ない」と判示している（同判決141頁）。両判決は、表現自体は異なるものの、その言わんとするところは共通で、国会事故調査報告書（甲A1）の言葉を借用すれば、「これでは正に『規制の虜』ではないか」ということだったと言わざるを得ない。

### (3) 安全情報検討会の設置について (2)

安全情報検討会は、2003（平成15）年11月、国内外の事故・トラブルや安全規制に係る情報（規制関係情報）を収集し、評価・検討を行い、これを踏まえて事業者に対して必要な措置を求めるとともに、検査方法、基準の見直しなど安全規制に反映させることを目的として、保安院と原子力安全基盤機構が設置した会議体であり（甲A287）、特に津波対策を検討するために設置された会議体ではない。また、安全情報検討会における検討結果が福島第一原発の津波対策に活かされた事実も見当たらない。

したがって、安全情報検討会の設置は、「長期評価」の公表後に一審被告国が取った措置として挙げるのに相応しい事情ではない。

### (4) 溢水勉強会について (3)

溢水勉強会は、上述の安全情報検討会におけるルブレイエ原発やマドラス原発の外部溢水事故に関する議論を契機として、2006（平成18）年1月に保安院と原子力安全基盤機構が電力事業者を交えて立ち上げた検討会であり、同年1月から2007（平成19）年3月までの合計10回の会合を経て、同年4月に「溢水勉強会の調査結果について」と題する報告書（丙A36）を取りまとめた。保安院は、その会合のうち2006（平成18）年5月11日の第3回溢水勉強会において、東電から、福島第一原発5号機について、O. P. +14m（＝敷地高さ+1m）の津波を仮定して機器影響評価を行ったところ電源設備の機能を喪失する可能性がある旨の報告を受けた。他方で、全10回の会合において「長期評価」が議論されることはなく、最後にまとめられた上記報告書（丙A36）では、津波対応は耐震バックチェックに委ねる旨が取りまとめられ、津波対策は先送りされた。

以上を前提に検討するに、溢水勉強会は、津波対策を検討課題の重要な1つとしていたところ、「長期評価」の知見は、省令4条1項の要件該当性の判断において考慮すべき科学的知見に該当するものであること、そして、原子炉施設は、事

故等が起これば深刻な被害が広範囲かつ長期間にわたって生じる危険性があるから、万全の安全対策が求められることに鑑みれば、溢水勉強会では「長期評価」について検討が行われるのが当然であって、これを検討しなかったことは不合理であったと言わざるを得ない。

#### (5) 新耐震設計審査指針の策定と耐震バックチェックについて (4)

原子力安全委員会が2006（平成18）年9月19日に策定した新耐震設計審査指針は、旧耐震設計審査指針には規定がなかった地震随件事象に関する規定を設け、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して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を十分考慮した上で設計されなければならないと規定し、これを受けて保安院は、同月20日、耐震バックチェックルールを策定し、一審被告東電を含む各電力会社等に対してこれに即して安全性評価を実施するよう求めた。そして、この耐震バックチェックルールでは、津波に対する安全性が評価項目の一つとして挙げられ、評価方法として「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がある津波を想定し、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」と定められていた。

ここで、「長期評価」の知見は、省令4条1項の要件該当性の判断において考慮すべき科学的知見に該当するものであり、そして、原子炉施設は、万が一にも事故等が起きて深刻な被害が広範囲かつ長期間にわたって生じることがないように万全の安全対策が求められるのであるから、上記の耐震バックチェックにおいては、「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して想定することが適切な津波」を想定するに当たり、「長期評価」の知見が考慮されなければならなかったものというべきである。しかるに、当時の耐震バックチェックにおいては、「津波評価技術」の地震想定及び数値シミュレーションの手法によって行われることが事実上前提とされてしまい(甲A2の1・389頁, 甲A86・6～7頁)、「長期評価」

の知見が考慮されることはなかった。

したがって、原子力安全委員会が新耐震設計審査指針を策定し、保安院が耐震バックチェックルールを策定して東電に耐震バックチェックを指示したことも、被害防止の実効性を有する措置にはならず、合理性はない。

#### **(6) 一審被告東電からの耐震バックチェック中間報告書の提出について (⑤)**

保安院は、2008（平成20）年3月31日、東電から福島第一原発5号機及び福島第二原発4号機に係る耐震バックチェック中間報告書を、その後、2009（平成21）年6月までにその余の福島第一原発1～4号機及び6号機並びに福島第二原発1～3号機の耐震バックチェック中間報告書の提出を受けた。その中で東電は、津波に対する安全性の評価は最終報告書に盛り込む予定としていた。そして、保安院は同年7月21日に、原子力安全委員会は同年11月19日に、代表プラントである福島第一原発5号機及び福島第二原発4号機の中間報告の内容を妥当と認めた。また、保安院は、2010（平成22）年7月末ころまでに、福島第一原発3号機の中間報告の内容を妥当と認めた。

他方、上記経過において、2009（平成21）年6月24日～7月13日、資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会原子力安全・保安部会耐震・構造設計小委員会の地震・津波ワーキンググループと地質地盤ワーキンググループとの合同ワーキンググループ（以下「合同WG」という。）において福島第一原発5号機等に係る耐震バックチェック中間報告書の評価について議論が行われた。その中で、岡村行信委員から、貞観津波を考慮すべき旨の意見が出された。折しも、同年4月に佐竹論文（丙A49）が出された直後のことであった。この指摘を踏まえ、保安院は、同年8月上旬ころ、東電に対し、貞観津波等を踏まえた福島第一原発等における津波評価、対策の現況について説明を求め、同年8月28日及び9月7日ころ、東電から、耐震バックチェックには津波評価技術による津波評価で対応すること、最終報告には間に合わないが、電力共通研究、土木学会により合理的に設定された波源を検討し、これに対して必要な対策を実施していくこと、及び、佐竹論文も踏まえ

た試算結果が福島第一原発でO. P. + 8. 6 ~ 8. 9 mであったことの報告（以下「平成21年報告」という。）を受けた（なお、この時点で一審被告東電は既に平成20年試算のO. P. + 15. 707 mというデータを保有していた。）。この平成21年報告の際、保安院の審査官は、東電に対し、「JNESによる浜岡原子力発電所に係る津波クロスチェックで東海、東南海、南海の3地震の連動を考慮したシミュレーションをしたところ、津波の大きさは中部電力の評価結果を大きく上回る結果となったが、この扱いはバックチェックとは切り離し、余裕を考慮した津波への対処として中部電力が自主的に設備対策をするということで落ち着いた。」「十分検討されていないモデル（引用者註：「長期評価」を指すものと解される。）による結果で運転中プラントが止まってしまう等という不合理なことを考える人はいないと思う。ただし、先生方がどう言うかだが……。バックチェックでまともに扱うべきとの意見は暴論だと思うが、他方で、全く触れないということを通るかどうかは議論があるかもしれない。」などと話した上、「JNESのクロスチェックでは女川と福島の津波について重点的に実施する予定になっているが、福島の状況に基づき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（甲A2の1・400頁、甲A1・88頁、丙H16の4・621~623頁）。

以上のとおり、東電の耐震バックチェック中間報告書の提出は、2009（平成21）年6月24日~7月13日の合同WGを経て、平成21年報告へのつながっていくところ、平成21年報告については、これを受けた保安院の審査官が、津波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時期であるにも関わらず、福島第一原発について「長期評価」の見解に基づいて津波の試算を行うと「JNESが大騒ぎする」ような結果が出ることを濃厚に予測しながら、事もあろうに、規制の対象者である一審被告東電の担当者の面前で、「福島の状況に基づき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。」などと発言したのである。この発言は、規制機関



であるはずの保安院が原子力事業者と一体化して、原子力施設の安全の確保等を旨とするJNES（平成25年法律第82号による廃止前の独立行政法人原子力安全基盤機構法4条参照）による安全性のチェックを阻止しようとしたのも同然である。

つまり、東電の耐震バックチェック中間報告書の提出は、保安院が東電に対して、JNESによる津波安全対策のチェックを阻止しようとした契機となったのであって、これに関わる一審被告国の措置は、福島第一原発の安全性を阻害する不合理極まりないものであった（生業高裁判決も「原子力規制機関の担当官としては誠にあるまじき言動であったといわざるを得ない」と認定している（217頁））。

#### **（7）平成23年3月7日の東電からのヒアリングについて（⑥）**

保安院は、本件事故の4日前である2011（平成23）年3月7日に東電からヒアリングを行い、「長期評価」の知見に基づいて明治三陸地震の断層モデルによる津波評価をした場合に本件原発敷地南側でO. P. +15.7mの津波水位となることを聴取した。

この報告により、一審被告国は、「長期評価」の知見が福島第一原発の敷地を大きく超える津波を予見させるものであることを具体的に認識したものであるから、この事実は被害防止の実効性に寄与する性質の事実ではあるが、いかなせん、2002年8月保安院対応から約9年も経過している。原子炉施設は、ひとたび事故等により放射性物質の大量放出という事態が生じれば、深刻な被害が広範囲かつ長期間にわたって生じる危険性があるから、原子炉施設の安全対策は、事故等により国民の生命・身体・財産等が害されないよう万全の対策を確保しなければならず、そこでは最新の科学技術水準への即応性が求められるのであって、上記シミュレーション結果を得るのに約9年も要したというのは、到底許容できるものではない。また、一審被告国の措置の合理性判断においては、被害防止の実効性も考慮すべきところ、本件事故の4日前では、被害防止の実効性を全く持たなかったことは論を待たない。

したがって、2011（平成23）年3月7日の東電からのヒアリングには、「長期評価」の公表後に一審被告国がとった措置としての合理性は全く認められるものではない。

## 5 小括

本項の2項で述べたとおり、本件において一審被告国の規制権限不行使の違法性判断において検討されるべき「長期評価の公表後の一審被告国の措置の合理性」については、「被害防止の実効性」及び「最新の科学技術水準への即応性」があったかという視点から検討されなければならない。

そして、以上にみてきたとおり、原判決が時系列に沿って認定した一審被告国の対応状況、特に、「長期評価」の公表直後の2002年8月保安院対応については、「被害防止の実効性」もなければ、「最新の科学技術水準への即応性」もない、およそ合理性を見出し得ないものであったと言わざるを得ない。

そもそも、電気事業法39条及び同法40条が経済産業大臣に規制権限を委任した趣旨は、万が一にも原子炉施設に災害を起こさせないために、不断に進歩している科学的、専門的技術的知見についても調査を尽くし、適時にかつ適切に規制権限を行使して、原子炉施設を最新の科学技術水準へ即応させるためである。このことは、伊方原発訴訟最判の判旨の中核をなすものというべきである。

しかるに、「長期評価」が公表された後の一審被告国の対応は、上記で検討したとおり、法令の趣旨・目的に反し、伊方原発訴訟最判の判旨からも掛け離れたもので、一審被告国の規制権限の不行使を正当化する合理性は、およそ認められないものであった。

以上