

原告第13準備書面（その1）の要旨

本準備書面は、被告らの耐震設計審査指針改訂後のバックチェック実施状況について、被告らの反論に対する再反論として、それぞれの不作為の違法性と真の原因を述べるものであるが、その要点と概要は次のとおりである。

第1 本準備書面の要点

1 被告らは、各自に課されている3つの根幹的な責務を遵守して、2006（平成18）年に改訂された耐震設計審査指針（新指針）に照らした耐震安全性確認を実施すべきであった。

（1）被告らの3つの根幹的な責務

被告らには、「原発の安全」確保上、次の3つの根幹的な責務が課されていたことは、原告第12準備書面において詳しく述べたとおりである。

①被告東電ら原発事業者が、「万が一にも事故を起こさないように万全の措置を講じる」という観点から課されている高度の注意義務、特に高度の予見義務を確実に遵守すること

②また、被告国が、原発事業者が遵守すべき安全基準及びその運用指針を適切に定め、かつ、これに基づいて厳正に規制権限を行使すること

③そのためには、被告国が、原発事業者に対し、主導的、積極的な役割を適切に果たすこと

（2）新指針に照らした耐震安全性確認の在り方・・地震及び津波に対する安全性確認の重要性と原発運転停止の必要性

ア 原子炉の地震及びその随伴事象である津波に対する安全性確認は、設置許可基準の適合性に関する重要事項であり、最新の知見に即応した安全性の確認が実施されていない場合には、炉規法24条1項に規定されているとおり「設置許可をしてはならない」状態となるので、まずは原子炉を停めた上で安全性を確認し、万全の措置を講じた後に運転を再開すべきこととなる。

イ また、「万が一にも原子力災害を起こさないよう万全の措置を講じる」という原子力事業者である被告東電及び規制当局である被告国に課された「高度の注意義務」を遵守するという観点からも、まずは原子炉を停めた上で安全性を確認し、万全の措置を講じた後に運転を再開すべきであることは、原発の安全関係法令の解釈として当然の事柄である。

2 被告らの新指針に基づくバックチェックの致命的な不備と不作為の違法性

（1）バックチェックの致命的な不備について

被告東電は、保安院が2006年9月に行ったバックチェック指示に基づいて、地震、津波に対する安全性の確認をバックチェックとして実施することとなり、被告国は、その実施状況を評価することとなった。しかし、第1章以下において詳しく述べるとおり、いずれも極めて不十分な状況にとどまったために、本件事故を起こすに至った。

（2）バックチェックにおける上記不作為の違法性

被告らのバックチェック実施に上記のような致命的な不備が生じたのは、被告らが、各自に課されている上記の根幹的な責務に違背し、地震及び津波に対する「原発の安全」確保上遵守すべき義務を全く尽くさなかったためであって、その不作為が違法であることは明らかである。

3 被告らの反論が失当であること

被告らの反論及びそれが失当である理由については、序章第2において詳しく述べたとおりであるが、これら反論は、各自に課されている上述の根幹的な責務を全面的に否定し、そのことによって、それぞれの不作為の違法性を否定しようとするものである。特に、被告国の第8準備書面による「切迫」性、「優先順位」性という新たな反論は、これら根幹的な責務を正面からは否定しがたい場合に備えて、かかる新たな反論によって、その違法性の評価を引き下げて免責を得ようとすることを試みたものと解されるが、論理的に成り立ち得ない暴論である。

4 被告らの反論を踏まえた再反論について

そこで、原告は、上記の被告らに課されている根幹的な責務及び新指針に照らした

耐震安全性確認の在り方を踏まえて、被告らのバックチェック実施状況の致命的な不備が、かかる責務の意図的な放棄によってもたらされたものであることを、本準備書面において具体的に明らかにすることとする。

第2 第1章～第4章の概要

第1章 本指針改訂後における安全確保関係法令の解釈、適用について

1 論点

- ①耐震設計審査指針改訂の法的な意義と効果
- ②審査指針の改正点及びそれへの対応の在り方
- ③バックチェック決定に伴う規制権限の意図的な放棄による監視、監督機能の崩壊

2 要点

(1) 違法な恣意的行政解釈による規制権限の意図的な放棄による監視、監督機能の崩壊

ア 原告がその第12準備書面において詳述したとおり、「バックチェック」というのは、既設の原子炉に対しては、法令上の安全確保関係規定を、「最新の知見への即応性」の要請を排斥して、新指針ではなく旧指針に基づいて適用するに止めることを目的としたものであって、被告国の法令に基づく監視、監督機能を根幹から損なう効果をもたらすものである。原子力安全委員会（安全委）の内規にとどまる指針が、規制当局の行政解釈によって、法令に優越する機能を持たせられたということであって、最新の知見への即応性に関する伊方原発訴訟最判の判示に照らしても、法令解釈上到底許されない違法な行政解釈である。

イ 加えて、このように新指針の運用をバックチェックに止めるということは、旧指針下において「長期評価」の津波予測を「想定外」とした違法な状態を、新指針下においてもそのまま維持する効果をもたらしたのであり、かつ、また、それがバックチェックに止めることの狙いでもあったということであり、原発推進を安全より優先させる違法な恣意的行政解釈であった。

(2) 監視、監督機能の崩壊状態下におけるバックチェック実施の致命的な不備

被告らの新指針に基づくバックチェックは、被告国の以上のような監視、監督機能の崩壊状態下において実施された。その必然的な結果として本件事故を発生せることとなったという意味で、正に致命的な不備にとどまったのであり、その経緯、真の理由等は、第2章以下において具体的にみるとおりである。

第2章 被告らのバックチェック実施状況の概要と問題点・バックチェックの致命的な不備

1 論点

- ①保安院のバックチェックに関する指示の概要と問題点
- ②被告らのバックチェック指示に基づくバックチェック実施状況の概要
- ③被告らのブルサーマル導入に伴う耐震安全性評価としての特別のバックチェック実施状況について

2 要点・バックチェックの致命的な不備の具体的な内容

被告東電は、保安院が2006年9月に行ったバックチェック指示に基づいてバックチェックを実施することとなり、被告国は、その実施状況を評価することとなったが、いずれも以下のとおり極めて不十分な状況にあった。

(1) 被告東電について

ア 耐震性バックチェック・大幅な遅れと不十分性

- ① 止める「冷やす」「閉じ込める」に関する主要7設備に限定した不十分な中間報告のみにとどまった。
- ② 中間報告以降のバックチェックは、本事故の時点でほとんどなされていなかった。

イ 津波バックチェック・致命的な誤り

- ① 最終報告への完全先送りということにして、中間報告の対象外とした。
- ② 最終報告の時期も延々と大幅に先送りし続けた。

(2) 被告国について

ア 原子力安全・保安院（保安院）及び安全委による被告東電の中間報告の評価が、

福島第一原発5号機及び3号機のみ止まった。

イ 保安院は、被告東電のバックチェックの遅れへの対応を単なる行政指導に止めて放置、容認し続けた。

ウ 地震、津波の安全性確認の切迫性、緊急性を無視した違法な対応であった。本来的に、設計を大きく上回る想定外地震及び津波の発生は、原発の安全上、切迫性のある緊急事態であり、その安全性確認のためのバックチェックを急ぐべき事由とはなっても遅らせてよい事由とはなり得ないことは当然である。

第3章 耐震性についてのバックチェック実施の大幅な後れと不十分性について

1 論点

①耐震性に関するバックチェック中間報告とその問題点

②ブルサーマル導入に伴う福島第一3号機についての報告とその問題点

③対策工事の実施状況とその問題点

④耐震性についてのバックチェック実施が大幅に遅れたことの違法性

2 要点・・・バックチェック実施及び対策工事の大幅な後れと不十分性について

(1) 被告東電は、福島第一原発の耐震バックチェックの対象を、「止める」「冷やす」「閉じ込める」に関する主要7設備に限定し、かつ、その安全確認も不十分なものであった。しかも、被告東電は、改訂指針の要求を満たさない機器・配管系が多数あることを把握しながら、耐震補強工事をほとんど行っていなかった。

(2) 被告東電も被告国（保安院）も、耐震バックチェックを急ぐ必要性については十分に認識していたにもかかわらず、被告東電は最終報告提出予定を2016（平成28）年1月としており、保安院も、被告東電の上記のようなバックチェック実施及び対策工事の遅れを黙認していた。

(3) 被告国は、地震についての安全確認の方が津波より切迫性、優先性があった旨反論するが、その地震についてのバックチェック実施及び対策工事の実施さえ、上記のとおり極めて不十分なものとどまっていたということである。

第4章 津波についてのバックチェック実施の致命的な完全先送りについて

1 論点

①被告らが「長期評価」の津波予測についてのバックチェックを完全先送りしていた経緯について

②被告らが貞観津波の予測についてのバックチェックを完全先送りしていた経緯について

③3月7日の打合せ（ヒアリング）について

④東北電力の女川原発に対する津波バックチェック実施状況との対比

2 要点

(1) 福島第一原発に重大な影響を及ぼす2つの大津波予測の存在

被告らは、本件事故前から、福島第一原発に重大な影響を及ぼす津波として、2つの津波予測が存在していることを認識していた。一つは、バックチェック指示前の2002年に推進本部が公表していた「長期評価」の津波予測であり、もう一つは、バックチェック指示後に知見の進展が見られた貞観津波についての予測である。

(2) 被告らが2つの大津波予測に関するバックチェックを完全先送りした経緯

被告らは、津波による外部溢水の問題が、地震随伴事象として原発の安全上重大な問題であることを認識し、繰り返し説明会、打合せ会等を行って情報を共有していたことは、本章で、時系列的に、その主要な経緯等を具体的かつ詳細に述べて明らかにしてあるとおりである。そして、かかる経緯の中で、被告らの安全対策の実施状況の事故前における真相を理解する上で、看過することができない次のような事実があったことが、本件事故後に判明している。

ア 「長期評価」の津波予測については、被告東電は、2008年3月に、バックチェックのために波高計算を実施し、福島第一原発に波高15.7mの津波が来襲するとの結果を得るに至っていた。そして、同年9月にこの計算結果を基にした社内会議が開催されたが、同会議には、「会議後回収」と記載された文書が配布され、同文書には、計算結果が福島第一原発に及ぼす重大な影響が詳しく図解された上で、今後の予定として、「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。」と記載されていたことが、本件事故後に同文書の存在が判明したことにより明らかになっている。

イ また、貞観津波の予測については、被告東電が、2008年10月頃には、福島第一原発における波高を計算し、9.2mという計算結果を得て、被告国にも報告するに至っていた。そして、福島第一原発3号機においてプルサーマル計画を実施することに伴い、被告国が、福島第一原発3号機について特別に安全性評価をバックチェックとして実施することとなったが、その過程において、貞観津波の予測についての安全性確認が不可避ではないかということが、保安院内部で真剣に検討されるようになった。しかし、プルサーマル推進を優先するために、内部の不可避とする慎重意見が、「その件は安全委員会と手を握っているから余計なことは言うな」などと不当に無視され抑圧されて、安全確認の対象外とされた経緯があったことが、当時の保安院の担当者の本件事故後における政府事故調に対する供述で明らかにされている。

(3) 東北電力が女川原発に対し津波バックチェックを実施していたこととの対比

ア 東北電力が女川原発に対し津波バックチェックを実施し、原子力安全基盤機構（機構）がその耐震安全性評価に係る解析を済ませていたこと示す文書の存在について

同文書は、平成22年11月30日付け機構作成の文書であり、ジャーナリストの開示請求に基づき、2017年7月13日付で、原子力規制委員会から開示されたものである

イ 同文書は、機構が、保安院の平成22年4月30日付け指示書に基づき、東北電力が保安院に提出した女川原発1～3号機の耐震安全性評価についての報告書に記載された津波に係る報告内容について、クロスチェック解析を実施した結果の報告書であり、女川原発について、1896年明治三陸地震のみならず869年貞観津波についても解析を実施していた。

ウ 同文書が開示されたことにより、被告らの本訴訟における津波バックチェック

完全先送りに関する反論の大前提が崩壊したことになることは、次のとおり明らかである。

①原告が序章で指摘した被告らの反論は、いずれも、福島第一原発以外の原発においても、福島第一原発と同様に津波バックチェックが実施されていないことを前提として初めて成り立ち得るものである。

②然るに被告らは、女川原発においてはバックチェックが実施可能であったのに福島第一原発においてだけは不可能であったとする合理的な事由を何ら示していない。

③加えて、津波バックチェック実施の必要性、緊急性は、福島第一原発の方が女川原子力発電所よりも遙かに高かった。「長期評価」の津波予測の波高数値は敷地高を大きく越え、貞観津波の予測の波高数値は海水ポンプを水没させるものであったが、女川原発についてはかかる事態には至らない波高数値にとどまっていたからである。

第3 第5章及び第6章について

原告は、第5章及び第6章について、追って、別途提出予定の原告第13準備書面（その2）において、論じることとする。