

平成26年(ワ)第1133号 福島原発ひろしま損害賠償請求事件

平成28年(ワ)第912号

平成29年(ワ)第335号

原告 原告番号1 外32名

被告 国外1名

準備書面 15

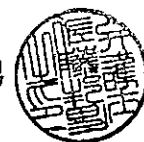
平成29年6月8日

広島地方裁判所民事第3部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 小笠原 正 景



同 弁護士 佐藤 邦 男



第1 国の予見可能性を基礎づける事実

被告国が、本件福島第1原子力発電所につき、敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を具体的に予見することができた事情について、補足して主張する。

被告国は、被告東電から本件原発について以下のとおりの報告を受け、以下のとおりの関与を行ってきた。

1 平成3年溢水事故に関する被告国への報告等

被告東電は、平成3年に発生した1号機の海水系配管の漏えい溢水事故(平成3年溢水事故)及びこれに伴う非常用DG及び非常用配電盤の被水による機能不全について、被告国に報告し、これを受けて、資源エネルギー庁は、同年10月31日及び同年12月20日、報道発表を行った。

本件福島第一原発における平成3年溢水事故とは、平成3年10月30日に発生した1号機の海水系配管の漏えい溢水事故であり、原子炉の冷却機能が不全となった事故である。

政府事故調が本件事故当時の福島第一原子力発電所所長吉田昌郎氏を聴取した内容を一問一答方式で残した記録、いわゆる吉田調書において、吉田氏は平成3年の溢水事故について、「あれはものすごく大きいトラブルだといまだに思っているんです。今回のものを別にすれば、日本のトラブルの1、2を争う危険なトラブルだと思う」「あのときに私はものすごく水の怖さがわかりましたから、例えば、溢水対策だとかは、まだやるところがあるなという感じはしていました」「非常に怖い事故で、今回も同じところがあって、海水がタービン建屋の中を満たしてしまうと、ただ、このときは地震等はなかったですから、外部電源はありましたので、別にDGが機能喪失しても電源はありましたから～ただ事故としてはかなり似たようなところがあって」「そのときの経験からいうと、海水が入ってしまったということは、物すごいまずいことだなと思っていました」と述べている。

2 津波対策に係る研究成果についての被告国の関与

(1) 7省庁手引は、津波対策に係る対象津波の設定について、既往最大津波を基本としつつ、別途想定し得る最大規模の地震津波を検討し、既往最大津波との比較検討を行った上、常に安全側の発想から対象津波を設定することとしている。そして、7省庁手引は、上記のように対象津波を設定する理由として、地震地体構造論等の理論的考察が進歩したことや、地震観測技術の進歩に伴い空白域の存在が明らかになるなど、将来発生し得る地震及び津波を過去の発生例に拘束されることなく想定することが可能となったことを挙げている。

また、4省庁報告書では、冒頭において、既往最大津波及び想定津波を対象として津波対策を実施するとしても、想定を上回る津波が発生することは

否定できないことを前提として取り組む必要がある旨の指摘がある。

- (2) 平成9年6月に開催された電事連の会合において、通商産業省の顧問を務めていた阿部勝征及び首藤伸夫が、当時の津波数値解析計算の精度について、二倍程度の誤差があり得ることを指摘していること、及び、通商産業省が、上記指摘を考慮し、当時における津波数値解析計算の結果の二倍で津波高を評価した場合に原子力発電所が受ける影響の有無と、考えられる対策の検討の報告を各電力会社に要請するとともに、耐震設計審査指針の見直し及び津波を検討項目に加えることを検討していることが報告された。
- (3) 電事連は、平成9年7月、上記(2)で述べた二倍の津波高をもとに検討を実施したところ、太平洋側に設置された原子力発電所の多くで冷却用海水ポンプが被水するとの結果を得た。また、電事連は、同月、上記(1)の4省庁が作成した津波防災計画対策指針案の記載中、「常に安全側の発想から対象津波を設定することが望ましい」との文言について、事象の発生確率及び対策費用と無関係に安全側の設定がされるおそれがあるとの理由から、「常に安全側の発想から」という文言を削除すべきであるとの提案をした。

3 津波評価技術に関する被告国の関与

保安院原子力発電安全審査課技術班は、土木学会により津波評価技術が取りまとめられた後、その内容に関する説明を土木学会に対して求めている。被告東電は、平成14年1月、上記説明の中で、津波評価技術について、「物を造るという観点で想定される津波のマックス」、「これを超えるものが理学的に絶対ないということではない」などと説明した。

4 長期評価に関する被告国の関与

長期評価を策定した推進本部は、文部科学省に設置された被告国の機関である。

5 溢水勉強会に関する被告国の関与

溢水勉強会には、原子力事業者の他に、保安院の構成員及び原子力規制委員

会の所管である原子力安全基盤機構の構成員も出席していた。

6 中央防災会議での指摘

中央防災会議は、内閣府に設置され、内閣総理大臣が会長を務める会議である。

この会議の平成15年10月27日に開催された第1回日本海溝・千島海溝調査会において、低頻度であるが巨大な津波を発生させる地震が三陸沖から房総沖にかけてどこでも発生する可能性があること、これを中央防災会議で考慮するかどうかは、どの程度の将来まで見据えた防災対策を検討するかという方針によって決定されることの指摘や、長期評価をもとにすれば福島沿岸において10mを超える津波が発生し得ることが指摘され、この可能性をどのように扱うべきかが問題点として提起されていた。

7 耐震バックチェック指示

(1) 保安院は、平成18年9月19日に新耐震指針が策定された後、原子力事業者に対し、同月20日、耐震バックチェック指示を行った。

そして、新耐震指針は、津波に関する記述として、津波を地震随件事象として掲げた上、「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」を設計上考慮すべきと定めている。

新耐震指針は、原子力安全委員会のもとに設置された耐震指針検討分科会によって平成13年から改訂作業が進められてきたところ、そこで掲げられた検討事項の中には、津波の評価方法に関するものが含まれていた。具体的には、地震による津波の影響を評価するための具体的な指針を明記すべきこと及び津波に関する安全性に関して i) 過去の津波評価、ii) 津波シミュレーションによる評価、iii) 設計津波高の想定、iv) 引き波に関する安全性の検討が必要であることが掲げられていた。

上記分科会の下地震・地震動ワーキンググループにおいては、津波評価

方法及び津波評価技術に関する説明がされたほか、津波に対して施設が安全かどうかの評価について津波評価技術には言及がないこと、津波シミュレーションを実施するに当たり津波の何が原子力発電所のどこをどのように安全性を損なうおそれがあるのか押さえるべきであること、原子炉が停止した後であっても崩壊熱の除去が必要であり、最終的に海水に熱を逃がすことのできる設備の機能が維持されるべきとの指摘がされた。

上記ワーキンググループにおける検討では、全体として、津波に関する「極めてまれ」という文言等についての意味合いに関する議論はされなかった。

(2) 各原子力事業者に対する耐震バックチェックは、これを指示した当初、平成22年6月が報告の期限と設定されていた。各原子力事業者は、新潟中越沖地震の影響もあり、平成20年3月31日、耐震バックチェックに関して中間報告書を提出した。もっとも、その後、被告東電は、バックチェック最終報告書の提出期限を平成28年1月に設定した。

(3) 被告国（保安院）は、被告東電から提出された本件原発に関するバックチェック中間報告書を受けて、「耐震設計審査指針の改訂に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所5号機耐震安全性に係る中間報告書の評価について」を発表した。この書面は、上記中間報告書に津波対策に関する詳細な記述がないこともあり、津波対策については「なお、現在、研究機関等により869年貞観地震に係る津波堆積物や津波の波源等に関する調査研究が行われていることを踏まえ、当院は、今後、事業者が津波評価及び地震動評価の観点から、適宜、当該調査研究の成果に応じた適切な対応を執るべきと考える。」と述べるにとどまっている。

8 津波対策に関する被告国の被告東電からの聴取事項

(1) 地震・津波合同WGは、平成21年6月及び7月、被告東電の提出した前記中間報告書の評価を行った。その際、地震・津波合同WG内において、貞観津波を考慮すべきとの指摘がされた。これを踏まえ、保安院は、同年8月

頃、被告東電に対し、貞観津波を踏まえた本件原発の津波評価及び対策の現状に関する説明を求めた。

被告国（保安院）は、平成21年9月頃、被告東電から貞観津波に関する佐竹論文を踏まえた試算に関する説明を受け、具体的には、波高の数値が本件原発において約8.6 m ないし8.9 m であることの説明を受けたことから、この数値の場合には、津波が非常用海水ポンプの電動機を水没させ冷却機能を喪失する可能性があることを認識した。

被告国（保安院）は、被告東電に対し、本件原発における津波対策の検討及びバックチェック最終報告書の提出を催促したものの、対策工事等の具体的措置を講じるよう要求したり、文書で同最終報告書の提出を求めたりする等の行動はとらなかった。

- (2) 被告国（保安院）は、平成22年11月、前年に推進本部が「活断層の長期評価手法」を公表したことを契機に、文部科学省から、長期評価が貞観津波の最新の知見を踏まえて改訂される予定であるとの情報を入手したことから、被告東電に対し、改めて本件原発における津波対策の現状に関する説明を求めた。

被告国（保安院）は、平成23年3月7日、被告東電から、本件原発の津波対策の現状に関する説明として、長期評価をもとにした断層モデルを用い、津波評価技術の手法をもとに試算した結果、想定津波の津波高が最大で15.7 mであることの説明を受けた。

被告国（保安院）の担当者らは、バックチェック最終報告書を提出するときは、その中で指摘された問題点については対応済みであることが暗黙のルールとなっていると認識していたところ、被告東電の担当者に対し、上記説明を受けた際、バックチェック最終報告書の提出時期等を尋ね、被告東電の担当者から、「全体であれば平成25年以降。単一のユニットで早いものであれば平成24年10月くらい。」との回答及び対策工事は平成24年秋に

予定されている津波評価技術の改訂に合わせて実施するとの説明を受け、早期に対策工事を実施し、バックチェック最終報告書を提出するよう告げた。上記担当者らは、被告東電から受けた上記説明を上司に報告しなかった。

第2 被告国の予見可能性

1 予見の程度

被告国が予見すべき津波の対象については、被告東電について主張したとおりである。したがって、被告国が、予見しあるいは予見することができた津波高が、本件原発の敷地地盤面を超える程度の津波とすることができるかどうかについて検討する。

2 予見可能性について

(1) 上記で認定した4省庁報告書及び7省庁手引の内容によれば、津波対策を講じるに当たっては、その当時把握されていた既往最大津波のほか、想定しうる最大の津波を津波数値解析計算により算出し、両者を比較して検討対象とすべき津波を決定することとされている。

そして、これを前提として、被告国は、当時、津波に関する研究者から、津波数値解析計算の精度では、約二倍の誤差があることが指摘されていたほか、4省庁報告書において想定を上回る津波が発生する可能性が指摘され、7省庁手引では常に安全側の発想から対象津波を設定すべきことが言及されていたことを認識していた。

そして、原子力発電所の電源設備は、若干の水に濡れるだけでも機能不全に陥るおそれがあり、津波による被水を避ける必要があつて、現に、平成3年溢水事故により、非常用DG及び非常用配電盤は被水すると機能不全に陥ることが判明しており、このことは、被告国においても、被告東電からの平成3年溢水事故に係る報告により認識していたものといえることができる。

上記の事情をもとにすれば、被告国は、平成9年頃までに、当時の津波数

値解析計算の二倍程度の津波が到来する可能性があること及び原子力発電所の溢水に対する脆弱性を認識していたというべきである。

- (2) さらに、被告国は、自ら、地震防災対策特別措置法の規定を踏まえ、地震に関する調査研究の推進及び地震から国民の生命、身体及び財産を保護するため、地震及び津波に関する著名かつ実績のある研究者を中心として推進本部を設置した上で、三陸沖から房総沖にかけて過去に大地震が多く発生していることから当該地域における長期的な地震発生の可能性等についてまとめるため、平成14年7月31日に長期評価を公表したものである。そして、その長期評価は、上記研究者の見解を最大公約数的にとりまとめたものであって、多数的見解であったことが裏付けられており、その内容においても十分合理的なものであったのであるから、被告国としては、長期評価が地震及び津波対策を検討する上で無視することのできない重要なものであることについて認識していたというべきである。

他方、被告国は、平成14年1月、津波評価技術における設計基準事象となる津波について、これが工学的観点も踏まえた上で算出される津波高であって、理学的に上記を超える津波が到来する可能性を否定できないことを認識していた。

- (3) 以上をもとにすれば、被告国は、遅くとも平成14年7月31日から数か月後の時点において、津波評価技術の津波数値解析計算手法をもとに、長期評価の知見を踏まえ、想定津波の津波高を計算することができたはずであり、したがって、被告国は、上記の時点で、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を予見することができたというべきである。

第3 結果回避可能性

原告ら提出の準備書面13では、被告東電が本件原発事故の原因がとなった

全電源喪失を回避するために取り得た具体的な対策として、タービン建屋の水密化対策、非常用電源装置等重要機器の高台配置といった代替設備の確保を挙げたが、敷地高を超える津波の発生、遡上した津波の原子炉建屋への到達が予見された時点で述べたところに照らせば、仮に、被告国が、上記第2 2 (3)で述べたように平成14年7月31日から数ヶ月後の時点において、被告東電に対して、本件結果回避措置のうちいずれかを講じる旨の技術基準適合命令を発していたとすれば、本件地震が発生するまでの間に、被告東電において本件結果回避措置のうちいずれかを講じることができ、本件事故を回避することができたといえることができる。

第4 被告国に係る規制権限不行使の違法とその時期

以上のとおり、被告国については、平成14年7月31日から数ヶ月後には本件事故に匹敵する事故が予見できたというべきであるから、その時点から規制権限の不行使を指摘することができる。しかし、規制権限の不行使が違法であるといえるためには、当該権限を行使しないことが著しく合理性を欠く場合に限られるのであるから、続けてこの点につき検討する。

- 1 原子力発電施設は、一度炉心損傷が生じてしまった場合、取り返しのつかない被害が多数の住民に対して生じてしまうという性質があることからすれば、本件において、被告国の規制権限不行使の違法を検討するに当たっては、その前提とするべき被侵害法益が生命を含む極めて重要なものであって、かつ、その被害者が極めて広汎に及び得るものであることを考慮する必要がある。

また、被告国は、原子力産業について、これが計り知れない大災害の危険性を必然的に含んでいるものであることを認識しながらも、国家の重要施策のひとつとして原子力平和利用を掲げ、原子力産業を企業に行わせる形で自ら推進してきたものである。その一方で、被告国は、原子炉安全審査機構の確立等を通じて、その安全性の確保に万全の措置を講ずることとされ、さらに、原賠法

における賠償制度を定立し、万一にも原子力災害が生じた場合、その被害者を泣き寝入りさせないことを明らかにした。また、原子力発電所を設置運営する原子力事業は、民間企業であって、対外的経済活動で利益を得て、得た利益を構成員に分配することを本質的な目的としており、安全性と経済性が競合した際に後者を優先しがちな傾向にあることから、安全を期するために、被告国は、こと原子力産業においては、その有する規制権限を適時かつ適切に行使し、原子力災害の発生を未然に防止することが強く期待されていたものというべきである。

そして、被告国は、平成9年頃までに、当時の津波数値解析計算の二倍程度の津波が到来する可能性があること及び原子力発電所の溢水に対する脆弱性を認識し、その後、平成14年7月31日から数か月後の時点において、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を具体的に予見することができる状態となったものである。また、溢水勉強会における検討をもとにすれば、本件原発に0. P + 14 mの津波が到来した場合、主要建屋が浸水し、冷却設備が機能喪失に至るなど、本件原発の各施設に脆弱性があることが判明したのであるから、被告国は、溢水勉強会を通じて、本件原発の上記脆弱性に関する認識もあったといえることができる。

他方、被告国は、平成9年3月に策定された4省庁報告書及び7省庁手引の内容や、上記誤差の指摘等を受けて、各電力会社に対して対応策の検討を依頼した際、電事連から、同年7月、事象の発生確率及び対策費用との関係上、津波防災計画策定指針（案）から、「常に安全側の発想から」との文言を削除すべきであるとの否定的な意見を受けたことを認識していた。

また、被告国は、新耐震指針の策定にあたり、地震随件事象として津波の項目を追加し、保安院の耐震安全審査室長において、全電気事業者の各担当者に対し、平成18年10月6日、保安院を代表する指示として、重く受け止めて

対応すべきものとして、耐震バックチェックにおいては、チェック結果に加えて、対応策についても確認することや津波に余裕のない発電所は具体的かつ物理的対応を取るべきことを伝えていた。

それにもかかわらず、平成20年3月、被告東電から耐震バックチェック中間報告書の提出を受けた際、津波に関する記載がなかったことについても認識していた。

- 2 以上によれば、被告国は、遅くとも平成20年3月の時点において、被侵害法益が極めて重要で、かつ、その被害者が極めて広汎に及び得る性質を有する原子力災害について、規制権限を適時かつ適切に行使して原子力災害の発生を未然に防止することが強く期待されていた中、上記脆弱性、及び、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を予見可能な状況に至った平成14年から約5年を経過するとともに、また、平成9年頃までに認識した上記可能性及び脆弱性を踏まえて、被告東電を含む各電力会社に対して上記各対応策の検討を依頼してから約10年を経過するなか、その間の被告東電の対応状況に照らせば、被告東電による自発的な対応や、被告国による口頭指示によって適切な津波対策が達成されることはおよそ期待困難な状況に至っていることの認識もあったというべきである。

これらの諸点に照らすと、被告国は、遅くとも平成20年3月頃には、上記認定の規制権限を行使して、被告東電において、本件結果回避措置を講じさせるべきであったのであり、また、同月頃に上記認定の規制権限を行使すれば、本件事故を防ぐことは可能であったのであるから、上記時点までこれを行使しなかったことは、炉規法及び電気事業法の趣旨、目的やその権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国賠法1条1項の適用上違法であるというべきである。

以上