

平成26年(ワ)第2734号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第728号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第3915号 損害賠償請求事件

平成28年(ワ)第825号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外53名

被告 国 外1名

準備書面34

本訴訟における被告らの責任について

2019(平成31)年1月10日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 吉村 敏幸

同 宮下 和彦

同 近藤 恭典 外

目次

第1	はじめに	3
第2	国の責任	3
1	規制権限不行使の違法性の判断枠組み（原告ら準備書面(24)）	3
2	本件における検討	3
3	まとめ	12
第3	被告東電の責任	12
1	民法709条に基づく損害賠償請求が認められるべきこと	12
2	被告東電の過失	12
3	過失を慰謝料算定の際に考量すべきであること	13
4	原子力損害賠償法に基づく請求	13
第4	被告東電と被告国の責任の関係	13
1	民法719条1項により不真正連帯債務の関係に立つこと	13
2	被告国の責任が被告東電に比べて制限されることはないこと	14
第5	結論	15

第1 はじめに

本訴訟における被告国、被告東電の責任について、あらためて原告らの主張の全体像を示す。

第2 被告国の責任

1 規制権限不行使の違法性の判断枠組み（原告ら準備書面(24)）

(1) 最高裁は、「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その性質に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である」と規制権限不行使の違法性の判断枠組みを示しており、この判断枠組みが判例準則として確立している。

したがって、本訴訟における被告国の責任についても、この判断枠組みに基づいて判断されなければならない。

(2) そして、最高裁は、(a)法令の趣旨、目的、被害法益の重大性、(b)行政による事業への関与、(c)予見可能性の存在、(d)結果回避可能性の存在の要素を総合的に検討した上で、規制権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法1条1項の適用上違法というべきであるとの判断枠組みを示している。

これらの考慮要素の相互関係については、相互に独立したものである反面、相互に密接に関連している。

2 本件における検討

以下、本件について、上記判断枠組みに基づき検討する。

(1) (a)法令の趣旨、目的、被害法益の重大性

ア 法令の趣旨、目的

原子力委員会は、21世紀を見通して我が国がとるべき原子力研究開発利用の基本方針及び推進方策を国民、国際社会及び原子力関係者に明らかにするため、平成12年11月24日、原子力長期計画を策定した。そこでは、我が国におけるエネルギー供給における原子力発電の位置づけとして、「引き続き基幹電源に位置づけ、最大限に活用していくことが合理的」であるとして、これからの原子力政策を進めるに当たって、「安全確保と防災」について、「原子力の安全担保に関しては、国の規制責任、事業者の保安責任が十分に果たされなくてはならない。～特に、国は安全規制において、国民の立場に立ち、その職責を厳格に果たしていくことが求められている」と定めていた（甲A99）。

実際にも、これまでも繰り返し主張してきたとおり、原子力基本法、原子炉等規制法、電気事業法といった原子力事業に係る規制法令は、原子力の利用に伴い発生するおそれのある危険から、国民の生命・健康・財産や環境に対する安全を確保することを主要な目的としている（訴状、原告準備書面12など）。

とりわけ、原子炉等規制法については、伊方原発訴訟上告審判決において、最高裁が次のように判示している。

すなわち、「規制法二四条一項三号は、原子炉を設置しようとする者が原子炉を設置するために必要な技術的能力及びその運転を適確に遂行するに足りる技術的能力を有するか否かにつき、同項四号は、当該申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質（使用済燃料を含む。）、核燃料物質によって汚染された物（原子核分裂生成物を含む。）又は原子炉による災害の防止上支障がないものであるか否かにつき、審査を行うべきものと定めている。原子炉設置許可の基準として、右のように定められた趣旨は、原子炉が原子核分裂の過程において高エネルギーを放出する核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を

発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力並びに申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき、科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにあるものと解される。」

イ 被害法益の重大性

最高裁の上記判示にもあるとおり、原子力事業に係る規制法令において被害法益として想定されていたのは、「当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれ」であり、かかる深刻な災害が本件事故によってまさに引き起こされたのである。

原告らは、本件事故が発生するまでは、その地域における大気中の放射性物質の空間線量を気にすることなく、自宅周辺の放射線量を気にすることなく、海産物、農作物から検出される放射性物質を気にすることなく、被ばくによる健康状態を気にすることなく、自然豊かな地域で、家族・地域と繋がりを、コミュニティを形成し、自ら選んだ土地に家を建て、密接な人間関係の下で職業を選んで生計を立て、近隣住民や近くに居住している親戚等の協力を得て子育てを行うなど、平穏で安全な日常的社会生活を送り、人間関係・地位・財産・習慣や思い出等を築き上げてきた。

しかし、本件事故により、原告らは「丸ごとの生活」を失い、その被害は様々な形で現れることとなった。

原告らの中には、突然の本件事故により、避難理由、避難先、帰還できるかどうかも分からないまま、貴重品すら持たずに、とにかく着の身着のまま避難することを余儀なくされ、被ばくの恐怖に怯えながら、親戚や知人の家を転々とし、ようやく身を落ち着けるところが出来たかと思えば、数ヵ月後にはさらなる転居を余儀なくされた者もいる。

また、混乱した状況の中で、避難をするか否かについて家族や友人と意見が対立し、関係の悪化、軋轢が生じ、それでも避難すると苦渋の決断をした者もいる。彼・彼女らは、避難行為そのものの負担に加え、常に避難元に残った人々のことを考え、責任感や罪悪感を抱え続けてきたのであり、その苦しみを押し量ることは極めて困難である。

さらに、避難を余儀なくされたことで、仕事や生業を失った原告、将来の夢や展望を諦めた者もいる。仕事や生業を喪失したことによる損害は、収入減という財産的な損害に留まらず、誇りややりがいを感じていた仕事を喪失すること、それ自体が原告らに耐え難い喪失感を与えている。

以上に加え、原告らは、避難せざるを得なかったことで、見知らぬ土地、誰一人知り合いのいない土地での不安定な生活を余儀なくされており、多大なストレスを抱えている。見通しの立たない生活への不安ものしかかり、本件事故前には当たり前のようにあった地域の人々や親戚等との交流も失って、孤立感を強めている。

原告らは、本件事故により避難を余儀なくされ、それまで自分が生活していた土地に戻るができなくなった。居住していた土地に戻ることが一時的、物理的には可能であったとしても、自分らしい自由な、豊かな生活を送る基盤が突き崩されたまま回復されていない以上、元通りの生活を享受することはできない。生業が成り立たない、人間関係が回復しない、商圈が再建されていない、自宅が汚損・荒廃しているなど、自分らしい豊かな生活を送る基盤が喪失している限り、「ふるさと」は復元しないのである。

原告らの「ふるさとの喪失」は、原告ら各人が自身の所属する各種の共同体から享受していた多種多様な生活利益全体の喪失又は毀損であって、原状回復がほぼ不可能なものである。そのようにして、原告ら各人は、自己の存在意義ないしは生き甲斐を根底から破壊されて喪失したのであり、これは自己存在の否定、すなわち本人の死にも匹敵する損害に相当する。

以上のとおり、原子力規制法令によって防ごうとした被害法益の重大性は、本件事故によってまさに明らかとなったとすることができる。

(2) (b)行政の事業への関与（原告ら準備書面(24)）

既に原告らが準備書面 7-2 ないし 7-5 において以下のとおり主張したが、被告国は、いわば国策として原子力事業を強力に推進し、原発の操業に対し強い影響力を及ぼしてきた。

準備書面 7 の 2

被告国の積極的関与があったからこそ、日本に原子力発電が導入されたこと、被告国の外交活動という積極的かつ主体的な関与なしには原子力発電事業が成立しないこと

準備書面 7 の 3

経済的弱点を有しているにもかかわらず、被告国の電力会社に対する積極的かつ多様な保護政策の恩恵を受けて、原子力発電事業が強力に推進されてきたこと

準備書面 7 の 4

核燃料サイクル及び使用済み核燃料政策を通じて、被告国が原子力発電の操業に重大な役割を果たしていること

準備書面 7 の 5

原子力発電事業が、原子力災害特措法の制定など、過酷事故が発生した場合に被告国が組織及び機能のすべてを挙げて事故対応にあたらなければならない特殊な民間事業であること

以上の事実から明らかとなったのは、「国策民営」と称されるとおり、我が国では、原子力発電を導入するにあたり、被告国が原子力発電の導入・推進を積極的に行い、その後の運用や廃炉、使用済燃料の処理のような後始末まで実行してきたことである。

本来は電力会社が負担すべきこれらの事業に要するコストなど原発にまつわるあらゆる負担を引き受け、原子力政策を主体的、かつ強力に推進してきたのである。その結果、原子力事業は、我が国において他国に類を見ないほどの成長を遂げてきた。

被告国は、原発に対して、他の法規制に例を見ない強力な規制権限を有しており、原子炉の設置、使用等について、全面的に管理し、あらゆる情報を入手、分析、検討した上で、その規制に当たっている。それにもかかわらず、その安全に関する情報の多くを、原告ら国民が詳細に把握することができないように隠蔽していること、被告国が原子力発電が安全であるとの広報を繰り返し、安全神話を構築してきたことなども合わせて考えると、被告国が、原子炉において万が一にも過酷事故につながりかねない事態を招来させないように万全の措置を講じるべきことは当然といわなければならない。

以上のとおり、被告国による原子力事業の関与が極めて強いことからすれば、本件事故に対して国が責任を問われなければならないのは当然と言える。

(3) (c) 予見可能性の存在

前項までに述べてきたところから明らかなように、本件事故に至った原因が地震や津波であろうと、その他の原因であろうと、被告国は、本件事故のような深刻な災害を万が一にも起こしてはならず（前記伊方原発訴訟上告審判決）、あらゆる事態を想定して回避すべきであった。それが不可能ならば、原発の設置、使用等自体を許すべきではなかったのである。

そこで、原告らは、本件事故の発生につながった「全交流電源喪失による炉心損傷」を予見できたにもかかわらず、そのような危険性を無視し、何の

対策も講じてこなかった被告国には故意若しくはこれに匹敵するほどの重大な過失があると主張してきた。

本件についてみると、地震及び津波に関する知見だけを例に挙げてみても、本件事故の予見が十分可能であったことが分かる。本訴訟において、原告らは、かかる地震及び津波の知見を前提に、被告国が予見できた時期を2002（平成14）年、または、遅くとも2006（平成18）年と主張している。

そもそも、地震発生の一般的なメカニズムや海溝の仕組みに立ち返れば、福島第一原発が設置された日本海溝に近接する領域における大規模な地震や津波の発生を当然予想することができた。実際にも今回の津波に類似する貞観津波が過去に発生していたこと、それを指し示す数々の研究報告が本件事故以前になされていたことが分かっている。

その上、2002（平成14）年までに、被告国は、二つの調査により、当時既に本件事故を予見することができた。特に、同年に、文部科学省（地震調査研究推進本部・地震調査委員会）によって発表された「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」では、大規模な地震や津波が発生しうることが詳細に明示されている。具体的には、領域全体で133年に1回の大地震が推測されること、発生確率が今後30年間で20%、今後50年間で30%程度と考えられること、三陸沖北部から房総沖の海溝寄り（日本海溝付近）の領域内のどこでも発生する可能性があること、などである。

また、その後知見がさらに進展したことにより、遅くとも2006（平成18）年時点では予見可能であったことは明らかである。

具体的には、明治三陸沖地震の規模が想定より大きかったことが分かり、これを前提にすれば地震や津波の規模もより大きくなること、スマトラ沖地震の発生によって津波による原発浸水事故の危険が改めて認識されたこと、

溢水勉強会により福島第一原発の浸水に対する脆弱性が判ったこと、などである。

前述した「(a)法令の趣旨、目的、被害法益の重大性」において述べたところからすれば、被告国が、2002（平成14）年、または2006（平成18）年において、直ちに試算を実施して本件事故を予見し、福島第一原発の安全確保に全力を尽くし、本件事故を回避しなければならなかったと言える。

このことはすなわち、本件事故が被告国の故意若しくはこれに匹敵するほどの重大な過失によってもたらされた人災であることを意味している。

(4) (d)結果回避可能性（原告ら準備書面6）

電源喪失とこれによる炉心損傷を回避するための対策や、炉心損傷の進展等により放射性物質を放出しないようにするための対策等、被告国が予見に基づく結果回避措置を被告東電に義務付け、被告東電が結果回避措置を講じていたとすれば、本件事故の発生を回避することができたことは明らかである。それが不可能ならば、原発の設置、使用等自体が許されるべきではなかったのである。

具体的には、被告東電に対し、例えば、以下の結果回避措置を義務付けることにより本件事故につながることを防止することができた。

① 炉心損傷を回避するための対策（冷やす機能の確保）

- ・ 電源を喪失しないよう電源を多重化、多様化すること（電源を喪失した場合の代替電源の確保を含む）
- ・ 電源そのものの防護（被水対策、地震対策など）
- ・ 電源を喪失した場合の冷却機能の確保

② 炉心損傷を生じた場合でも放射性物質を放出しないための対策（閉じ込める対策）

- ・ 炉心損傷の進展を防止、水素爆発が生じないようにする対策（冷やす

機能の確保、閉じ込める対策)

そして、被告国は、被告東電に上記結果回避措置を講じることを内容とする技術基準適合命令を発出するなどの措置を講じるべきであった。

これに対し、被告国は、防潮堤・防波堤等の設置によってドライサイトであることを維持するというもの以外の対策、あるいはこれに付加した対策が導かれることはあり得ないと主張する。

しかし、本件事故以前から現に、例えば主要建屋や重要機器室の水密化という概念及び工事自体が存在していたのであるから、被告国の主張は誤りである。そもそも、前述した「(a)法令の趣旨、目的、被害法益の重大性」において述べたところからすれば、他に取るべき、あるいは、取り得る対策を一切検討せずに、ドライサイトの維持のみしか考えないというのはあまりに楽観的というほかない。

また、被告国は、2008（平成20）年に試算した時を起算点としても、対策工事終了までは優に5年以上を要したから、結果回避可能性がないと主張する。

しかし、前述した「(a)法令の趣旨、目的、被害法益の重大性」において述べたところからすれば、結果回避可能性を時間的な余裕の観点のみから形式的に検討すべきではない。不可能ならば、原発の設置、使用等自体が許されるべきではなかったのである。被告国が、本件原発の使用自体を一時停止（電気事業法40条）すれば本件事故を防止することができたことは明らかである。

百歩譲って結果回避可能性を時間的な余裕の観点から検討する場合には、結果回避措置を基礎づける津波知見が得られるようになった時期を起点とすべきであるから、2002（平成14）年末が起点とされるべきである。そして、この時点から2011（平成23）年3月の本件津波の襲来までには、8年3カ月もの時間的な余裕があることから、原告らが主張する結果回避措

置を義務付けるためには十分な時間的余裕があったといえる。

よって、時間的な余裕の観点から、結果回避可能性が否定されることはなく、被告国の主張が誤っていることは明らかである。

3 まとめ

以上の検討より、被告国の本件における規制権限不行使は、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くことは明らかであり、国家賠償法1条1項の適用上違法であって、損害賠償責任は免れないというべきである。

第3 被告東電の責任

1 民法709条に基づく損害賠償請求が認められるべきこと

被告東電に対する請求については、民法709条に基づく損害賠償請求が認められなければならない。

すなわち、原賠法は、他の不法行為法の特別法たる法令に比しても、民法709条等の適用を排除するまでの特異な法体系を有しているわけではなく、かつ、民法709条による請求を認めても、原賠法独自の規定と関係でその目的を害することはないのであって、民法709条等による請求権の発生を妨げる理由はないからである。

2 被告東電の過失

被告東電には、全交流電源喪失による炉心損傷を生じるあらゆる事象の発生可能性を検討し、例えば、地震及びこれに随伴する津波の発生、到来により、電源が損傷を受ける恐れがあるのであれば、電源が損傷を受けないよう適切な対策を講ずべき義務がある。にもかかわらず、全交流電源の喪失の可能性を無視して、必要な対策を怠った結果、本件事故に至ったのであるから、被告東電には予見義務違反がある。

被告東電は、人体にとって極めて危険な放射性物質を内包する原発を操業する原子力事業者として、高度の予見義務があると言えるところ、被告国の予見

の時期よりも早くなることはあっても遅くなることはないと言える。

よって、被告東電は、2002（平成14）年、または2006（平成18）年において、直ちに試算を実施して本件事故を予見し、福島第一原発の安全確保に全力を尽くしていれば、本件事故を回避することができたと言える。

3 過失を慰謝料算定の際に考量すべきであること

被告東電は、高度の予見義務を怠ったものとして、故意若しくはこれに匹敵するほどの重大な過失がある。よって、この点については、慰謝料算定の際に、増額事由として考慮されなければならない。

4 原子力損害賠償法に基づく請求

仮に民法709条の適用がないとしても、無過失責任である原賠法に基づく請求が認められる。

この場合も、前項で述べたように、被告東電の故意若しくはこれに匹敵するほどの重大な過失によって本件事故が惹起されたことは、慰謝料算定の際に考慮されなければならないのは同じである。

第4 被告東電と被告国の責任の関係

1 民法719条1項により不真正連帯債務の関係に立つこと

前記第2の2(2)(a)「法令の趣旨、目的、被害法益の重大性」、同(b)「行政の事業への関与」において述べたとおり、我が国国法上、原子力発電所はエネルギー資源確保等のための有用な施設として、意義が与えられていて、被告国もその推進を図っていたこと、法律上、被告国が原子力発電所の設置等許可、設計及び工事方法の認可、使用前検査及び定期検査をすることとされ不断に継続的に原子力発電所の安全性を監督する規制体系とされていたこと、被告国は、原子力施設における安全確保と防災について、事業者の保安責任とともに、国の規制責任が厳格に果たされなければならないと判断していたことは明らかである。

また、被告らは原子力発電所の安全を図るために現実的に密接に協力しており、特に、本件で問題とされていた津波対策においても同様であった。すなわち、被告東電を含む電気事業連合会（電事連）や当時の通商産業省資源エネルギー庁は7省庁手引き、4省庁報告書の策定が進む頃から、これらへの対応について議論をしていたこと（甲B9（43頁））、推進本部の評価について、保安院自身が、電力事業者に技術的検討を行わせ、経済産業省審査課と協議を行い、対応を判断するとの方針を2003（平成15）年に示していること（甲B32（39、40頁））、2005（平成17）年から2006（平成18）年にかけて、被告東電を含む事業者も参加した保安院及び原子力安全基盤機構共催の安全情報会及び溢水勉強会を実施するなどしていたこと（甲B20-1、甲B20-2、乙B15、乙B16-1、乙B16-2、乙B17-1、乙B17-2、乙B18、乙B19-1、乙B19-2、乙B19-3、乙B20）からは被告らの密接な協力関係は明らかとすることができる。

したがって、被告東電の本件事故に基づく損害賠償債務と被告国の本件事故を回避できたと認められる本件各規制権限を行使しなかった不法行為に基づく損害賠償債務は、民法719条1項にいう共同不法行為に基づく損害賠償債務間と同様、不真正連帯債務の関係に立つこととなる。

2 被告国の責任が被告東電に比べて制限されることはないこと

原子力の利用の一環である原子力発電所の在り方は、事の性質上、国家の政策に関わる問題であって、我が国においても、被告国がその推進という政策を主体的に採用した上で、自らの責任において、被告東電に対し、本件原発の設置を許可し、その後も不断の監督をした上で、許可を維持していたものであること、被告国は国民等に対して、原子力発電所に高い安全性を求めることを明示していたことなどの前項記載の事情、前記第2の2(2)(b)「行政の事業への関与」において述べた事実を考慮すると、少なくとも、被告国について、本件事故によって損害を被った者との対外的な関係において、その立場が補充的であ

ることを根拠に、その責任を制限すべきではない。

第5 結論

以上のとおり、本件事故によって原告らに生じた損害に対して、被告国、被告東電がその責任を免れることはないことは明らかである。

また、その責任は、不真正連帯債務の関係に立ち、被告国の責任が被告東電の責任と比べて制限される余地がないことも明らかである。

以上