

平成25年(ワ)第38号等

「生業を返せ、地域を返せ！」福島原発事故原状回復等請求事件等

原告 中島 孝 外

被告 国 外1名

## 準備書面(45)

(被告国と被告東京電力の全部責任と共同不法行為の成立)

2016(平成28)年9月30日

福島地方裁判所 第1民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 安田 純治 外

## 内容

第1	本準備書面の目的.....	3
第2	被告らの各加害行為と損害全部の間に相当因果関係が認められること.....	3
1	被告国及び被告東京電力の加害行為に至るまでの経過.....	3
2	2002年から2006年にかけての被告国の加害行為の内容.....	5
3	2002年以降の被告東京電力の加害行為の内容.....	7
4	被告らの各加害行為の相互の関係及び損害全部との相当因果関係の存在....	8
(1)	被告らの各加害行為の相互の関係.....	8
(2)	被告国の加害行為と損害全部との間の相当因果関係の存在.....	8
(3)	被告東京電力の加害行為と損害全部との間の相当因果関係の存在.....	9
第3	被告らの各加害行為について共同不法行為が成立すること.....	9
1	はじめに.....	9
2	共同不法行為の成立による損害全部についての責任.....	10
(1)	共同不法行為の意義.....	10
(2)	同様の類型の加害行為が競合する共同不法行為.....	10
(3)	異なる類型の加害行為が競合する共同不法行為.....	10
3	被告国と被告東京電力の関連共同性を強く基礎づける2つの事実.....	11
(1)	被告国による国策としての原子力発電の推進.....	12
(2)	津波防護措置についての被告らの意思連絡と共同した対処.....	12

## 第1 本準備書面の目的

原告らは、被告国については国家賠償法1条1項、被告東京電力については民法709条（予備的には原子力損害賠償法3条1項）に基づいて、各加害行為がそれぞれ独立して不法行為の要件を満たすものとして原告らの被った損害についての賠償を求めているが、賠償が認められるべき損害の範囲については、各加害行為者は、当該加害行為と相当因果関係の範囲にある損害の全部について賠償責任を負うべきことは、判例上確立しており、この点は本件においても同様である。

以下、本書面においては、原告らの主張する被告国及び被告東京電力の各加害行為の内容を整理した上で、この被告らの各加害行為の相互の関係を確認する。その上で、被告らの各加害行為と原告らの被った損害全部との間に、それぞれ相当因果関係が認められ、被告ら各自が原告らの被った損害全部についての賠償義務を負うことを確認する（第2）。

さらに、「第3」においては、原告らの責任主張として、被告国と被告東京電力の加害行為が共同不法行為に当たるものであるとの主張を新たに追加し、かつ共同不法行為が、同種の加害行為が並存する類型に留まらず、本件のように異なる類型の加害行為が時間的に前後しつつ同一の損害の発生に共同して寄与する類型においても、全部連帯責任を基礎づける意義をも有するものであることを明らかにする。

## 第2 被告らの各加害行為と損害全部の間に相当因果関係が認められること

### 1 被告国及び被告東京電力の加害行為に至るまでの経過

福島第一原子力発電所1ないし4号機の設置許可の当時においては、被告国は、原子炉施設の津波に対する安全確保のための規制措置としては、「敷地高さを想定される津波高さを超えるものとする」（いわゆる「ドライサイト」）という考え方に基づいて安全性を確保するものとし、かつ、想定すべき津波については、立地点における過去最大の規模の津波を想定すれば足りるものとしてきた。その結果として、敷地高さを超える津波に対する安全確保のための規制は一切実施されてこなかった。

被告東京電力は、福島第一原子力発電所1ないし4号機の設置に際して、原子炉施設の津波に対する防護措置については、被告国の安全規制の考え方に従って、「敷地高さを想定される津波高さを超えるものとする」という設計を行い、かつ、想定すべき津波については既往最大の規模の津波を想定すれば足りるものとして、具体的には、福島第一原子力発電所に近接する小名浜港における既往最大津波である1960年チリ沖津波のO. P. +3. 1メートルを基準にして、原子炉施設の設置地盤をO. P. +10メートルの高さとすることにより、津波に対する安全性が確保されているとした。その結果として、O. P. +10メートルの敷地高さを超える津波に対する防護措置は講じられてこなかった。

しかるに、その後に地震学の知見が進展し、1997（平成9）年には被告国（国土庁など7省庁）による「地域防災計画における津波対策強化の手引き」（「7省庁手引き」）が策定され（公表は翌年3月）、記録に残る過去最大規模の地震・津波（既往最大の地震・津波）に留まらず、最新の地震学の知見に基づいて「想定し得る最大規模の地震・津波」をも想定することが可能となり、これを防災対策の想定に取り入れるという考え方が示された。また、「7省庁手引き」の「別冊」である1997（平成9）年3月「津波災害予測マニュアル」においては、津波シミュレーション（以下、「津波推計計算」とも言う。）の2つの要素である「波源モデルの設定」及び「津波予測手法」のうち、後者について、最新の科学技術水準に即応した知見が整理された。

以上の地震学の知見の進展及び津波シミュレーションにおける津波予測手法の高度化に沿って、1997（平成9）年3月には、建設省他「太平洋沿岸部地震津波防災計画手法調査報告書」（「4省庁報告書」）が作成された。また、1999（平成11）年3月には、国土庁「津波浸水予測図」が公表された。そして、いずれの推計によっても、福島第一原子力発電所において敷地高さを超える津波の襲来があり得ることが容易に想定されるに至った（以上、詳細は原告ら準備書面（41）の「第3」参照。）

こうした経過の中で、津波想定とこれに対する防護措置に関して画期（エポック）となる２００２（平成１４）年を迎えることとなった。

すなわち、

① ２００２（平成１４）年２月には、津波シミュレーションにおける津波予測手法の最新の知見を整理した土木学会「原子力発電所の津波評価技術」が公表された（そして、早くも翌３月には、被告東京電力は実際に「津波評価技術」に基づいて「既往最大」の想定による津波推計計算を実施し（以下、「２００２年推計」という。）、かつ、被告国にその推計結果を報告している。）。)

② 同年７月には、地震調査研究推進本部の２００２年「長期評価」が公表され、福島県沖を含む日本海溝寄りにおいて甚大な津波被害をもたらす津波地震が発生し得るとの最新の地震学に基づく知見が示された（そして、「長期評価」が想定すべきとした津波地震の規模及び波源の位置（福島県沖の日本海溝寄り）からして、その想定に基づく津波推計計算を行えば、２００２年推計を上回る津波高さとなることは容易に想定された。）。)

## ２ ２００２年から２００６年にかけての被告国の加害行為の内容

以上の経過を踏まえたうえで、原告らが主張する被告国の加害行為は、以下のとおりに整理される。

すなわち、

原子炉施設の安全性が確保されないときは、深刻な災害を引き起こすおそれがあることに鑑み、経済産業大臣は、原子炉等規制法及び電気事業法に基づく原子炉施設の安全確保に関する規制権限を行使するに際しては、深刻な災害が万が一にも起こらないようにするために、最新の科学技術水準へ即応するために、その規制権限を、適時かつ適切に行使すべきことが期待されていた（伊方原発最高裁判決）。

こうした法の趣旨・目的を踏まえれば、

① ２００２年以前に蓄積されてきた「４省庁報告書」や国土庁「津波浸水予測図」

等の知見によって敷地高さを超える津波の襲来があり得ることが認識できたのであり（津波が敷地を超える可能性の認識）、かつ、

② 2002年「長期評価」の津波地震の想定に基づいて「津波評価技術」による津波推計計算を行えば、2002年推計を上回る津波高さとなることは容易に想定された以上、「長期評価」の想定に基づく津波推計計算を実施する必要性を十分に認識できたのであるから（津波推計計算の必要性の認識）、

被告国（経済産業大臣）は、こうした認識に基づいて、2002（平成14）年中、どんなに遅くとも2006（平成18）年までには、電気事業法39条及び40条に基づき、2002年「長期評価」の津波地震の想定に基づく津波推計計算を、自ら実施し、又は、被告東京電力に実施させ、かつ（これを実施すれば、福島第一原子力発電所の敷地南側でO. P. + 15. 7メートル、1～4号機の建屋立地点においてO. P. + 12メートル程度の浸水高が示された2008年推計と同様の結果が得られたのであるから）その推計結果を踏まえてO. P. + 10メートルの敷地高さを超える津波に対して原子炉施設を防護すべき各種の防護措置（①浸水防止設備等の設置による全交流電源喪失回避の対策、②外部事象に対する独立性等の要求による全交流電源喪失回避の対策、③万が一の全交流電源喪失に対する代替設備の要求による対策。以上の津波防護対策については原告ら準備書面（39）で詳述している。）を講じることを、被告東京電力に対して求めて、津波に対する安全性を確保すべきであったにもかかわらず、「津波評価技術」が前提とする「既往最大の地震・津波」による想定で足りるものとし、2002年「長期評価」の示す地震想定を意図的に無視して、上記の求められる規制権限を行使しなかったものであるが、経済産業大臣がこれらの規制を行わなかったことは、その権限を定めた電気事業法の趣旨、目的、同法に基づく権限の性質等に照らし、当時の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ものであり、この不行使により被害を受けた者（原告ら）との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法とされるべきものである。

よって、被告国は、この規制権限不行使によって原告らが被った損害の全部について賠償義務を負うものである。

### 3 2002年以降の被告東京電力の加害行為の内容

原告らが主張する被告東京電力の加害行為は、以下のとおりに整理される。

すなわち、

被告東京電力は、原子炉施設を運転する者として、深刻な災害が万が一にも起こらないようにするために、最新の科学技術水準に即応して原子炉施設の安全性を確保する防護措置を実施すべき高度の注意義務を負っていたのであり

① 2002年以前に蓄積されてきた「4省庁報告書」や国土庁「津波浸水予測図」等の知見によって敷地高さを超える津波の襲来があり得ることが認識できたのであり（津波が敷地を超える可能性の認識）、かつ、

② 2002年「長期評価」の津波地震の想定に基づいて「津波評価技術」による津波推計計算を行えば、2002年推計を上回る津波高さとなることは当然に想定された以上、「長期評価」の想定に基づく津波推計計算を実施する必要性を十分に認識できたのであるから（津波推計計算の必要性の認識）、

こうした認識に基づいて、2002（平成14）年以降、すみやかに、2002年「長期評価」の津波地震の想定に基づいて津波推計計算を行い、かつ（これを実施すれば2008年推計と同様の結果が得られたのであるから）その推計結果を踏まえてO. P. +10メートルの敷地高さを超える津波に対して原子炉施設を防護すべき各種の防護措置（その詳細は、上記2で被告国について述べたとおり。）を取るべき高度な注意義務があつたにもかかわらず、「津波評価技術」が前提とする「既往最大の地震・津波」による想定で足りるものとし、2002年「長期評価」の示す地震想定を意図的に無視して、2002年「長期評価」に基づく津波推計計算を行い、かつその結果に基づく防護措置を講じる注意義務を怠り、その結果として、本件津波に起因する全交流電源喪失に基づく過酷事故を惹起せしめたものである。

よって、被告東京電力は、民法709条（予備的には原賠法3条1項）に基づいて、この加害行為によって原告らが被った損害の全部に対して賠償義務を負うものである。

#### 4 被告らの各加害行為の相互の関係及び損害全部との相当因果関係の存在

##### (1) 被告らの各加害行為の相互の関係

被告の各加害行為の相互の関係については、以下の点が指摘できる。

すなわち、

##### ア 規制権限者と被規制者の関係に立つものであること

被告国（経済産業大臣）と被告東京電力の関係は、電気事業法等に基づいて、原子炉施設の安全確保のための規制権限を行使する立場の公権力と、その法規制によって規制を受ける原子力事業者という関係が認められる。

##### イ 東京電力の加害行為が国の加害行為の因果関係のプロセスの一部を構成

本件においては、被告国の規制権限の不行使という加害行為が存在し、その結果として、被告東京電力において津波に対する必要な防護措置を怠ったまま原子炉施設を運転しつ続けるという加害行為が介在して、両者の加害行為が相俟って、福島第一原子力発電所において全交流電源喪失による過酷事故の発生を来たし、それが、原告らが被った損害全部の直接的な原因となった関係がある。

そして、被告国の「規制権限不行使による加害行為」と、本件原発事故による原告らの「損害の発生」という結果との間には、加害行為から結果（損害）発生に至る因果関係のプロセスの一部として被告東京電力の加害行為が必然的に介在するという関係が認められる。

##### (2) 被告国の加害行為と損害全部との間の相当因果関係の存在

被告国の規制権限不行使という加害行為は、その規制の怠りの結果として、津波防護措置を怠ったまま原子炉施設を運転するという被告東京電力の加害行為をもたらすこととなり、その結果として、本件原発事故により原告らが被った損害の発生



をもたらした関係に立つ。

仮に、被告国の加害行為が存在しなければ、すなわち、被告国が電気事業法に基づく規制権限を適時かつ適切に行使していたとすれば、本件津波の襲来に対しても全交流電源喪失に伴う過酷事故の発生を回避することは十分に可能であったのであり（この点は、原告ら準備書面（39）で詳述したところである。）、本件原発事故によって原告らが被った損害全部の発生を回避することができたことは明らかである。

よって、被告国の加害行為と原告らの被った損害全部との間には、相当因果関係が認められ、被告国は、原告らの被った損害の全部に対して賠償すべき義務を負担するものである。

### （3）被告東京電力の加害行為と損害全部との間の相当因果関係の存在

被告東京電力の加害行為、すなわち、津波に対する所要の防護措置を怠ったままの福島第一原子力発電所の運転を行ったという加害行為の結果として、原告らが被った損害の発生がもたらされたという関係が認められる。

すなわち、仮に、被告東京電力が、津波に対する所要の防護措置を講じていたとすれば、本件津波の襲来に対しても、全交流電源喪失に伴う過酷事故の発生を回避することは十分に可能であったのであり、本件原発事故によって原告らが被った損害全部の発生を回避することができたことは明らかである。

よって、被告東京電力の加害行為と原告らの被った損害全部との間には、相当因果関係が認められるものであり、被告東京電力は、原告らの被った損害の全部に対して賠償すべき義務を負担するものである。

## 第3 被告らの各加害行為について共同不法行為が成立すること

### 1 はじめに

「第2」において述べたとおり、被告国の加害行為と原告らの被った損害全部との間に相当因果関係が認められる以上、被告国が原告らの損害の全部について賠償

の義務を負うべきことは当然といえるところであるが、これに加えて、以下に述べるとおり、被告国と被告東京電力の各加害行為の間については関連共同性が認められることから、民法719条1項前段の共同不法行為が成立するものであり、被告国が、被告東京電力と連帯して、原告らの損害全部について賠償義務を負うことが、より強く基礎づけられるものである。

## 2 共同不法行為の成立による損害全部についての責任

### (1) 共同不法行為の意義

民法719条1項前段は、「数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたときは、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。」と定めており、数人の共同の行為の結果として損害が発生した場合において、各加害行為者は、共同の加害行為と損害の間に相当因果関係が認められれば、結果発生に対する自らの加害行為の寄与の程度に関わらず損害の全部について賠償すべきことを定めて、被害者の保護を図っている。

### (2) 同様の類型の加害行為が競合する共同不法行為

これまで裁判例上で共同不法行為による連帯責任が認められてきた事案についてみると、大気汚染物質の排出に関して、多数の工場等からの排出行為が競合して近隣の地域において深刻な大気汚染がもたらされ当該地域の住民に健康被害が発生した事案（四日市公害訴訟等）、また、複数の炭鉱での就労に際して各炭鉱において所要の安全確保措置が怠られるという加害行為が累積し競合することによって健康被害がもたらされた事案（じん肺事案等）がある。これらの事案においては、各工場等からの大気汚染物質の排出や、各炭鉱における安全確保措置の怠りという加害行為の内容は、各行為者に共通する性質のものであり、「同種の加害行為」が並行・並存して、同一の結果発生に共同して寄与した類型であるといえる。

### (3) 異なる類型の加害行為が競合する共同不法行為

これに対して、本件における被告国と被告東京電力の加害行為の相互関係は、前

述のとおり（第2の4（1））、異なる類型の加害行為が、時間的に前後し、かつ相互に関連しつつ結果発生に寄与する類型である。

すなわち、被告国の規制権限不行使という加害行為は、時間的、及び、法規制の果たす機能の見地からは、被告東京電力による「津波に対する所要の防護措置を怠ったままでの原子炉の運転」という加害行為に先行する関係に立ち、かつ、両者はそれぞれ、本件原発事故による原告らの損害発生という同一の結果の全部に対して、並行して寄与するという関係に立つ。

最高裁判所の判例をみると、交通事故による負傷と、その負傷に対する治療過程における医療過誤が競合した事案について、各加害行為の間に共同不法行為の成立を認め、かつ責任の成立範囲を限定した原審の判断に対して、各行為者について損害全部に対する連帯責任の成立を認めている（最判平成13年3月13日判決・民集55巻2号328頁）。

この事案に見るように、共同不法行為は、従前の大気汚染事案やじん肺事案等のように同種の加害行為の競合が認められる類型に限られず、異なる類型の加害行為が時間的に（又は、本件に即して言えば、規制の機能の見地から）前後しつつ、同一の結果の発生に競合して寄与する類型においても認められるべきものである。そして、このような異なる類型の加害行為が競合する場合においては、共同不法行為の意義は、各加害行為の結果発生に対する寄与の程度を考慮した分割責任を排除して、共同行為者各自に損害の全部の連帯責任を認めることによって被害者の保護を図るという点にあるものといえる。

### 3 被告国と被告東京電力の関連共同性を強く基礎づける2つの事実

被告国と被告東京電力の加害行為が「共同の不法行為」と評価されること、すなわち関連共同性を基礎づける事実としては、上述した「両者の行為が相俟って原告らの被った損害を発生させたという関係」があるが、これとともに、関連共同性をより強く基礎づける事実として、以下の2つの事実が指摘できる。

### (1) 被告国による国策としての原子力発電の推進

すなわち、第1には、被告国が、国策として、被告東京電力ら原子力事業者と共同して原子力発電を推進し、かつ広く国民に対して安全性の保証を行ってきたという事実が指摘できる。

この点に関しては、既に、訴状・請求原因第5、原告ら準備書面(11)及び、準備書面(34)(館野証言まとめの書面)において、事実関係を詳述している。なお、被告国自身も、本件原発事故について「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っている」(汚染対処特別措置法3条等)と自認しているところである。

### (2) 津波防護措置についての被告らの意思連絡と共同した対処

これと並んで、この間の地震・津波に関連する専門家証人の尋問、及び原子力規制委員会から情報公開された内部資料によって、被告らの加害行為の核心部ともいえる「原子炉施設の津波に対する安全規制・防護措置の実施」において、被告国と被告東京電力(電気事業連合会)が、相互の意思の連絡の下、一体となりそれぞれの加害行為を行ってきた事実が明らかになっている。

この点については、既に、原告ら準備書面(42)において、被告国の規制権限不行使が著しく合理性を欠くことを基礎づける事実として既に主張しているところであるが、同準備書面の主張事実は、被告らの加害行為の関連共同性をより強く基礎づける事実でもあるので、ここに援用する。

以上