

平成25年(ワ)第1992号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1番外53名

被告 国外1名

## 準備書面 1

(求釈明に対する回答等)

平成26年4月15日

神戸地方裁判所第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

弁護士

古 殿 宣



同

辰 巳 裕



同

木 村 倫 太 郎



同

安 保 昌



### 第1. 全交流電源喪失の原因について

#### 1. 求釈明事項

被告国は、福島第一発電所事故において、原告らが全交流電源喪失の原因となったと主張するのは、津波か、それ以外の事象か、明確にされたい、と釈明を求めている(被告国答弁書62頁)。

#### 2. 求釈明に対する回答

福島第一原発における全交流電源喪失の原因としては、主として津波であると考えられるが、地震動による可能性を排除するものではない。なお、外部電源については、地震動による福島第一原発への送変電設備の損傷（鉄塔等の倒壊等）によって、全て喪失したことが明らかにされている（国会事故調137頁）が、内部電源については、原子炉建屋内部への立ち入り調査が十分にできていないため、建屋内の電源がどのような経過を経て失われたかにつき、明らかにされていない部分が残されている（国会事故調196頁、同213頁以下参照）。

## 第2. 規制権限の不行使について

### 1. 求釈明事項

被告国は、原告らは、「判例も、具体的事情に照らして国の規制権限不行使が違法になることを肯定している。」とした上で、「違法性の要素となる具体的事情として、①被侵害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在の各要素にそれぞれ整理して検討するのが一般的である。」と主張するが、上記①ないし④の「要素」と、最高裁判例が示す判例理論とは如何なる関係に立つのか、と釈明を求めている。

### 2. 求釈明に対する原告らの見解

しかしながら被告国の求釈明は、結局のところは原告らの主張に対する批判に留まるものであり求釈明としての意味は見いだすことはできないから、そもそも回答を要するものではない。

もっとも、原告らが訴状で示した、①被侵害利益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在という各考慮要素は、これまでの最高裁判例（被告国が適示したものを含む）を踏まえ、最高裁判例が用いてきた枠組みを具体化したものである。他方、被告国がいう「規制権限を行使するかどうかについての裁量」は本件では問題とならない。以下詳述する。

### 3. 最高裁判例の枠組み

規制権限不行使に関する多くの最高裁判例では、「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」との一般的な判断枠組みが示されている。

しかしながら、具体的にいかなる考慮要素をもって、「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」といえるのかについては一義的に明らかでなく、別途の考慮が必要である。

そこで、以下では、4つの判例の概要と判旨をあげ、いかなる要素が考慮されたのかを検討する。

なお、上記「著しく合理性を欠く」との表現は、行政庁の違法を「著しい違法」と「そこまで至らない違法」とに区別して、後者について行政庁の責任を問わないという趣旨ではない。下記で述べる②の判例が、「その不行使が許容される限度を逸脱して」を付加することによりその趣旨を明確にしていると解説されているので、付言しておく（山下郁夫「最高裁判所判例解説 民事編 平成7年度（下）」605頁）。

### 4. 最高裁判例の判旨と評価

#### ① 宅建業者事件最高裁判決（平成元年11月24日民集43巻10号1169頁）

宅建業者の不正な行為により損害を被った取引関係者が国家賠償請求を求めた事案である。

最高裁は、「業務の停止に関する知事等の権限がその裁量により行使されるべきことは法65条2項の規定上明らかであり、「業務の停止事由に該当し特に情状が重いときを免許取消事由と定めている同条9号にあっては、その要件の認定に裁量の余地」があり、…「処分の選択、その権限行使の時期等は、

知事等の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられている」

との前提のもと、

「当該業者の不正な行為により個々の取引関係者が損害を被った場合であっても、具体的事情の下において、知事等の監督権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、右権限の不行使は、当該取引関係者に対する関係で国家賠償法1条1項の適用上違法の評価を受けるものではない」と判示した。

## ②クロロキン事件最高裁判決（平成7年6月23日民集49巻6号1600頁）

クロロキン製剤の服用によりクロロキン網膜症に罹患した患者らが、製薬会社、それを用いた医療機関、国を被告として損害賠償を求めた事件である。

最高裁は、「厚生大臣は、当該医薬品の有用性が否定できない場合においても、その副作用による被害を防止するため」・・・「権限を行使するについては、問題となった副作用の種類や程度、発現率及び予防方法等を考慮した上、随時、相当と認められる措置を講ずべきものであり、」・・・「性質上、厚生大臣のその時点の医学的、薬学的知見の下における専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」のであるから、「被害が発生した場合であっても、厚生大臣が当該医薬品の副作用による被害を防止するために・・・権限を行使しなかったことが直ちに国家賠償法1条1項の適用上違法となるものではなく、副作用を含めた当該医薬品に関するその時点における医学的、薬学的知見の下において・・・薬事法の目的及び厚生大臣に付与された権限の性質等に照らし、右権限の不行使がその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、その不行使は、副作用による被害を受けた者との関係において同項の適用上違法となる」と判示した。

## ③筑豊じん肺訴訟最高裁判決（平成16年4月27日民集58巻4号1032頁）

福岡県筑豊地域の炭鉱で粉じん作業に従事した結果、じん肺に罹患した元炭鉱労働者らが、炭鉱企業と国を被告として損害賠償を求めた事案である。

最高裁は、国の規制権限行使のあり方について、鉱山保安法は「鉱山労働者に対する危害の防止等をその目的…（1条）」とし、同法30条が鉱業権者の「講ずべき具体的な保安措置を…省令に包括的に委任した趣旨は、規定すべき鉱業権者が講ずべき保安措置の内容が…専門的、技術的事項であること…できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正をしていくためには、これを主務大臣にゆだねるのが相当であるとされたこと」によるもので、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると…通商産業大臣の同法に基づく保安規制権限は…鉱山労働者の労働環境を整備し、その生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保することをその主要な目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示し、行政庁の「裁量」を認めていない。

そして、上記枠組みを踏まえ、①炭鉱労働者のじん肺罹患が深刻となっていたこと（被侵害法益の重大性）、②医学的知見により、炭じん等の吸入によるじん肺罹患の危険性が認識されていたこと（予見可能性の存在）、③衝撃式さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を抑制できるとの工学的知見が明らかとなっていたこと（結果回避可能性の存在）、④国は国策として石炭増産政策を推進してきたこと、等の「諸点に照らすと、通商産業大臣は、遅くとも昭和35年3月31日のじん肺法成立の時までに、…粉じん発生防止策の速やかな普及、実施を図るべき状況にあったというべきで…権限（省令改正権限等）が適切に行使されていれば、それ以降の炭坑労働者のじん肺の被害拡大を相当程度防ぐことができた」と判示し、国の責任を肯定した。

#### ④関西水俣病訴訟最高裁判決（平成16年10月15日民集58巻7号1802頁）

水俣病による健康被害の拡大について、患者らが国及び県に対して損害賠償を求めた事案である。

最高裁は、水質二法所定の規制は、「特定の公共用水域の水質の汚濁が原因

となって…公衆衛生上看過し難い影響が生じたり…それらのおそれがあるときに、…水質基準…を定めること、汚水等を排出する施設を特定施設として政令で定めること…を前提として、主務大臣が、工場排水規制法7条、12条に基づき、…工場排水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行使するものである」から、「この権限は…周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時にかつ適切に行使されるべきものである」と判示し、行政庁の「裁量」を認めていない。

そして、上記枠組みを踏まえ、①水俣湾周辺住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が生じ得る状況が継続しており（被侵害法益の重大性）、②国は、原因物質が有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性をもって認識し得る状況にあったこと（予見可能性の存在）、③国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったこと（結果回避可能性の存在）、から、「手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末には…通産大臣において…規制権限を行使して…必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況にあったと認めるのが相当」であり「この時点で…規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができた」のに、「実際には、その行使がされなかったために、被害が拡大する結果となった」のであるから、「昭和35年1月以降、水質二法に基づく…規制権限を行使しなかったことは…水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠く」と判示し、国の責任を肯定した。

##### 5. 上記各最判の構造

上記4つの最判は、いずれも規制権限の不行使が国賠法1条1項の適用上違

法と評価される場合について、冒頭で挙げた

「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」

との枠組みを踏襲しているが、その判断において、①②が規制権限を有する行政庁の「裁量」を観念しているのに対して、③④はこれを問題とせず、規制権限の行使の在り方について「できる限り速やかに」、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に規制権限を行使することが求められることを明確にしている。

①の事案は、被侵害法益が財産権であり、「取引関係者が…自助努力により損害を防止することもある程度は可能であるから、違法免許から生ずるすべての取引関係者の具体的な損害まで国又は地方公共団体が当然カバーするとはいえない」（篠原勝美「最高裁判所判例解説 民事編 平成元年度」413頁）ことから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断についての行政庁の「裁量」が強調されたと考えられる。

②の事案は、被侵害法益が生命・健康であるものの、対立する法益も生命・健康にかかわる利益（医薬品の有用性）であり、また、その当否は別として、「当該医薬品を使用する医師の適切な配慮により副作用による被害の防止が図られる」ことから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断は、「専門的かつ裁量的な判断によらざるを得ない」として、行政庁の「裁量」が強調されたと考えられる。

これらに対し、③④の事案は、いずれも、一方の被害者側の法益が生命・健康という不可侵の権利であり、他方で規制される側の不利益は、事業者の物的・経済的負担であること、規制権限を付与した根拠法規の趣旨・目的が被害法益を直接保護することを主要な目的の一つとしていることから、処分をなすか否かの判断、どのような処分をなすかの判断、いつ行なうかの判断についての行

行政の「裁量」を観念せず、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために「できる限り速やかに」、技術の進歩や最新の医学的知見等に適合したものに改正すべく、適時にかつ適切に規制権限を行使することを求めた。

## 6. 違法性判断の具体的考慮要素

本件で問題となっている原子力発電所の設置・使用については、電気事業法第39条1項において主務省令で定める技術基準に適合することが要求されており、当該主務省令は主として「人体に危害」が及ぶことを防ぐことを目的・保護法益としている。一方で、規制される電力会社の不利益は、事業者の物的・経済的負担に過ぎない（③④と同様）。

また、行政が自らの行為（原子炉の設置許可）によって設置された原子炉が制御不能となり放射性物質の放出という生命・健康に対する危険状態を作出したことをも勘案すれば、行政の裁量を観念するべきではない。

したがって、本件は③④の各判例の枠組みを参考とすべきである。

③④の各判例が規制権限不行使の違法性の判断において考慮している要素は、上記で各指摘した通り、①被侵害法益の重大性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在であり、原告らの主張はこれに沿ったものである。

また、③においては国策として石炭増産政策が推進されてきた経緯にかんがみ、④期待可能性（規制権限の行使に対する国民の期待）が充足されていたことを評価したと思われる判示部分がある。本件でも、原子力政策は被告国が「国策民営」として推進してきたことから期待可能性が充足されており、判断要素の一つとして論じたものである。

## 7. 小括

以上の通り、国の規制権限不行使の違法性判断において、問題となる主要な法益は国民の生命・身体の安全・健康である一方で、規制される側の利益は経済的負担に過ぎないことから、規制権限の行使・不行使について行政の裁量は問題とならず、国は最新の知見に沿って速やかに適切な権限行使をしなければ



ばならなかった。

そして、上記③④の各判例の分析の通り、本訴訟において違法性の判断を行うにあたっては、訴状で挙げた①被侵害利益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在、④期待可能性の存在を考慮すべきであり、原告らの主張は最高裁判例理論に沿うものである。

### 第3. 被告東電の「過失」が審理の対象となることについて

#### 1. 被告東電の主張

被告東電は答弁書において「被告東京電力は、本件原発の運転等を行う原子力事業者であり、本件事故が発生したことは認め、原告らの本訴請求についても、原告らの被ったとする被害が本件事故と相当因果関係のある原子力損害に当たり、かつ損害額の立証がなされる限り、原子力事業者について無過失責任を規定した原賠法3条1項に基づき、原子力事業者の無過失責任を規定した原賠法3条1項に基づき…賠償に応じる方針である」とする一方で、「他方、原告らによる民法上の一般不法行為責任に係る主張については…認められない…」

「…被告東京電力の賠償責任に関する審理は、原賠法3条1項に基づき、本件事故と原告らが主張する損害の間の相当因果関係の有無及び損害論に集中して行われるべきである」と主張する（56頁以下）。

#### 2. 原賠法は民法709条を排除していないこと

しかしながら原賠法3条1項は「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りではない。」と規定して、原子力事業者が、原子力損害について無過失責任を負うこと（本文）、及び、その免責事由（ただし書き）を明らかにしているが、同条項はその法文上、原子力事業者に対する損害賠償請求について民法709条の適用を排除するこ

とを何ら規定していない。原賠法全体を見ても、例えば原賠法4条3項は「原子炉の運転等により生じた原子力損害については、商法（明治三十二年法律第四十八号）第七百九十八条第一項、船舶の所有者等の責任の制限に関する法律（昭和五十年法律第九十四号）及び製造物責任法（平成六年法律第八十五号）の規定は、適用しない」と定めているが、民法709条の適用は排除していない。

そもそも原賠法は「被害者の保護」を目的としているところ、請求を行う被害者が原賠法3条1項に基づく請求をするか、民法709条による請求をするかは被害者の選択に委ねればよい。このことは交通事故に基づく損害賠償請求について、被害者が民法上の不法行為に基づく請求と自動車損害賠償保障法に基づく請求を選択することが許容されていることと何ら変わりはない。あるいは投資被害の事案において、被害者が民法上の不法行為に基づく請求と金融商品販売法5条に基づく請求を選択することが許容されていることと何ら変わりはない。

### 3. 共同不法行為責任

原告らは、被告東電と被告国に対し、共同不法行為責任を追及している。共同不法行為責任は連帯責任であるところ、連帯して責任を問うためには各共同行為者の故意・過失が審理なされなければならない。また、共同不法行為者間の責任割合を考える上で、被告東電と国のそれぞれの故意・過失の度合いの判断が不可欠となる。したがって、被告東電の過失は当然審理の対象とされなければならない。

### 4. 慰謝料額の算定において加害者の過失が斟酌されること

慰謝料額の算定においては、加害者の故意・過失の種類・程度を斟酌するのが判例・通説である。例えば、交通事故に基づく被害者の慰謝料請求においては、加害者の故意や（無免許、ひき逃げ、酒酔い、著しいスピード違反、ことさらに赤信号無視等）、あるいは著しい不誠実な態度等がある場合について慰謝

料の増額が認められる場合が多い。したがって、慰謝料を算定するに際しても、被告東電の加害行為の悪質性、すなわち被告東電の故意・過失の審理が必要不可欠である。

## 5. 被告東電が引用する裁判例について

(1) 被告東電は、水戸地判平成20年2月27日(判時2003号67頁)及び控訴審である東京高判平成21年5月14日(判時2066号54頁)【以下、①事件という】、並びに、東京地判平成16年9月27日(判時1876号34頁)及び同控訴審である東京高判平成17年9月21日(判時1914号95頁)【以下、②事件という】を引用し、原賠法が民法上の不法行為の規定を排除している根拠としている。

(2) しかしながら【①事件】は、茨城県東海村において宅地造成販売事業を計画していた原告が、JCO臨界事故によって土地の価格が下落したため、当初販売していた価格で宅地の販売ができなかったとして、JCOに対し、主位的に原賠法3条1項に基づいて、予備的に民法709条に基づいて、損害賠償請求をした事案であるところ、水戸地判は「原告が被告の「原子炉の運転等」以外を加害原因として主張していない本件においては、原賠法三条一項による無過失賠償責任と別個に民法七〇九条による賠償責任が成立する余地はなく、原賠法三条に基づく請求(主位的請求)が認められない場合には、民法七〇九条に基づく請求(予備的請求)も認められない」と判示しており、東京高判も原賠法が民法上の不法行為責任を排除するかについて実質的な判断を何ら示していないのであって、原賠法が民法上の不法行為責任を排除した先例には該当しない。なお、東京高判の陪席であった中島肇裁判官(原子力損害賠償紛争審査会委員)は水戸地判の判示について「民法七〇九条に基づく損害賠償請求権も併存し得ることを認めただうえで、同条の請求原因事実の主張がないという理由で、同条の請求を棄却したもの」とされている(能見善久・加藤新太郎編集『論点体系 判例民法<第2版>7 不法行為I』

第一法規株式会社・300頁)。

(3) また【②事件】についても、同事件は茨城県東海村に所在する原子力事業者たるJCOの事業所において、核燃料物質の加工の事業に際して臨界事故が発生した当時、同事業所付近の工場で稼働していた原告らが、本件事故に起因して身体に変調が生じたと主張して、JCO及びその親会社である住友金属鉱山に対し、主位的に民法上の不法行為(709条又は715条)、予備的に原賠法3条1項に基づく損害賠償を求めた事案に対する判決である。同判決では主として問題となったのは、親会社である住友金属鉱山の民法上の不法行為責任が原賠法4条1項の責任集中規定によって免責されるか否かという点であり、原子力事業者であるJCOに対する民法709条に基づく請求の排除について先例の価値は見いだしがたい。水戸地判でも特段の理由付けはなされていないし、控訴審である東京高判においても実質的な判断はなされていない。

#### 6. 事故原因の解明と責任の所在の明確化は加害企業の責務であること

被告東電の主張は、被害者保護のための制度である原賠法の無過失責任制度を奇貨として、被害者である原告らが求める司法の場における事故原因の解明や責任の所在の明確化を封殺する無責任なものであり、何らの反省も伺えない。被告東電は原発事故による放射能の漏洩というわが国の歴史上極めて深刻な被害を引き起こした加害企業であり、司法の場においても自ら率先して事故原因の解明と責任の所在の明確化に努めるのがあるべき姿である。

以 上