

平成25年(ワ)第478号等 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 125名

被告 東京電力株式会社, 国

## 原告第53準備書面

(被告国準備書面(21)に対する反論)

2015(平成27)年2月16日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

鈴木 克

鈴木克  
弁護士  
印  
外

### 第1 規制権限不行使の違法性に関する原告らの主張

被告国は、クロロキン最高裁判決以降の最判について、すべて一貫した違法性判断枠組みがあることを主張して、原告らが主張する筑豊じん肺最高裁判決以降新たな判断枠組みが示されていることを否定する。また、原告らが挙げた違法性判断の考慮要素については、一切の事情を勘案すべきであり原告らの挙げた考慮要素に限定されるべきではないことを主張する。

まず、最高裁の判断枠組みについては、一つの一貫した判断枠組みがあることは原告らも争わない。筑豊じん肺最高裁判決以降の最判は、その一貫した判断枠組みを前提として、行政庁に規制権限を付与した法令の趣旨・目的が生命・身体の保護である場合の判断枠組みを確立したものである。

次に、原告らが主張した考慮要素は、従来の最判が明示的に考慮要素として掲げたものを抽出したものであり、特に着目すべき考慮要素を挙げたものであってそれ以外の要素は考慮しないとまで主張したものではない。すなわち、一切の事情を考慮すべきという被告国の主張と対立するものではない。

以下、被告国準備書面(21)の各事項に関して反論しつつ詳述する。

## 第2 被告国準備書面(21)第2に対する反論

- 1 第2第1項につき、職務行為の時点を基準として判断することは争わない。
- 2 同2項については争わない。
- 3 同3項については争う。

専門的技術的な事項についての判断を要するといっても、それがすなわち裁量に結びつくわけではない。規制権限が主務大臣に委任されている趣旨は、国会では専門的な知識を欠いて適切な判断ができないこと、法令を迅速に制定・改正できないことからである。そして、主務大臣に裁量があるといっても「適時にかつ適切に」規制権限を行使して生命・身体等の保護法益を守らなければならないのであって、その目的達成のために十分な権限行使態様でなければならない。

また、最判は本書面第3第1項(2)で述べる通り、省令の制定・改定についての違法性の考え方は監督権限行使の問題と異なることがないと捉えており、省令の制定・改定にかかわるからといって行政庁の裁量がより広いということはない。

以上より、行政庁に裁量があるといっても、「適時にかつ適切に」という限定のもとであることは自明である。

この点、被告国の「炉規法や電気事業法の趣旨・目的や、その権限の性質等に照らし、権限を行使すべきであったとされる平成18年あるいは平成21年9月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きに限られる」との主張(被告国準備書面(21)6頁)は、原告は

争わないが、本件で「許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとき」とは、「適時かつ適切に」権限行使がなされなかった場合である。

### 第3 被告国準備書面(21)第3に対する反論

#### 1 同第1項について

- (1) 被告国は、規制権限の不行使の違法の有無をクロロキン最高裁判決等と同じ違法性判断枠組みに基づいて判断したものであって、本件各判決の違法性の判断枠組みは異なるものではないと主張する。

この点につき、原告は争わない。

ただし、宅建業者最高裁判決から始まった最判の潮流があつて、さらに、筑豊じん肺最高裁判決・関西水俣病最高裁判決・泉南アスベスト最高裁判決は、規制権限の根拠法規の趣旨・目的が生命・身体の保護であることから、「適時かつ適切に」規制権限を行使しなければならないと判断して、宅建業者最高裁判決以降の判断枠組みに法の趣旨・目的を具体的に落とし込んだ枠組みを呈示している。

すなわち、宅建業者最高裁判決以降、「国等の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、その権限の性質等に照らし、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、国賠法1条1項の適用上違法となる」との、いわば大規範が確立された。

そして、筑豊じん肺最高裁判決は、上記大規範に「法令の趣旨、目的」を読み込み、「省令制定権限は、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。」との、いわば小規範を定立した。同様に、関西水俣病最高裁判決は「この権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、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」、泉南アスベスト最高裁判決は「以上の上記各法律の目的及び上記各規程の趣旨に鑑みると、上記各法律の主務大臣であった労働大臣の上記各法律に基づく規制権限は、粉じん作業等に従事する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」と法令の趣旨・目的を当てはめた小規範を呈示している。

これら小規範の確立は泉南アスベスト訴訟が、宅建業者最高裁判決及びクロロキン最高裁判決を引用していないことより明白である。

以上に鑑みるに、被告国は宅建業者最高裁判決以降確立された大規範につき述べるのみであって、それが一貫して存在することは原告も争わない。しかし、原告は筑豊じん肺最高裁判決以降、上記大規範を一つ落とし込んで具体化した小規範の確立を主張しているのである。

すなわち、被告国準備書面(21)における主張は、大規範を持ち上げて原告らが主張している小規範は誤りであると述べるのみであって、そこには大規範とそれに一つの当てはめを行った小規範という次元のズレがある。被告国の主張は適切な反論になっていない。

## (2) 同項(4) 筑豊じん肺最高裁判決の判断内容

### ア 事案の概要

筑豊じん肺訴訟は、福岡県の筑豊地域に存在した炭鉱で掘進・採炭等の粉じん作業に従事したことによりじん肺に罹患した元炭鉱労働者(患者)又はその遺族が、炭鉱企業及び国を被告として損害賠償を求めた事件である。

原告らは、被告国の違法行為の内容として、その直接的な加害責任(戦後の国家管理的な増産政策、国主導の合理化政策の違法など)を主張したほか、規制権限の不行使にかかる責任として、鉱山保安法に基づく省令制定権限、

鉱業権者に対する各種規制監督権限の不行使の違法などを主張し、特に、省令制定権限を含む権限の不行使と国家賠償法の違法という論点が争われた。

#### イ 最高裁の判示内容

同事件の最判は、国の規制権限行使の在り方に関し、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」とし（1条）、「職場における労働者の安全と健康を確保すること等を目的とする労働安全衛生法の特別法としての性格を有する」ものであるから、同法30条が鉱業権者の「講ずべき具体的な保安措置を（中略）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、多岐にわたる専門的、技術的事項であること、また、その内容を、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適当であるとされたことによるもの」であり、「同法の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると（中略）通商産業大臣の同法に基づく保安規制権限、特に同法30条の規定に基づく省令制定権限は、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」（下線は引用者による。以下同様）と判示し、国の責任を肯定した。

#### ウ 判示内容の核心

まず、筑豊じん肺訴訟においては、通商産業大臣（当時）の不行使の内容として、鉱山保安法に基づく省令制定改正権限の不行使という内容が含まれているため、省令、すなわち石炭鉱山保安規則の制定改正という一般的な法規制定行為の不作为を、通常の規制権限不行使、すなわち監督権限の不行使と同列に論じることができるのかという問題が争点となった。これについて、同最判は、省令制定権限の不行使について、最高裁として初めての判断を示した。すなわち、同最判は、省令制定改正権限の不行使という点を単独

で採り上げて違法をいうものではなく、省令を改正のうえ、当該省令にかかる規制を前提とする各種の監督権限を行使するという一連の権限に着目し、一体的に把握して、その不行使の違法をとらえている。つまり、省令制定権限についても、監督権限の行使の問題と特別に異なることがない、両者に行政庁の裁量の幅の広狭がない旨を明示しているといえる。

また、鉱山保安法が、労働安全衛生法の特別法としての性格を有するとされており、したがって、通商産業大臣（当時）の保安規制の権限が、鉱山労働者の労働環境の整備、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主要な目的とするという趣旨・目的が明確であったことから、同最判は、その目的も重視している。

同時に、同判決及び関西水俣病最高裁判決は国の責任を認めているが、ここでは国が二次的責任であることは触れられておらず、被告国が主張している国の責任が二次的・補完的であるということは重視されていない。

## 2 同第2項に対する反論

①被害法益の重要性、②予見可能性の存在、③結果回避可能性の存在の3つは最判が明示的に重要視しており「考慮要素」として、第一に着目すべき事情である。しかし、被告国が主張するその他の事情を総合考慮すべきという点は争わない。

法の趣旨・目的が生命・身体の保護にある場合には、「適時かつ適切に」規制権限を行使しなければならず、「適時かつ適切」か否かの判断につき諸般の事情を考慮するというのが最判の考え方である。

## 第4 被告国準備書面(21)第4に対する反論

被告国は、本件に関する具体的事情としては、「本件地震と同程度の規模の地震が発生すること及び福島第一発電所事故に至る程度の津波が発生することに

ついて予見可能性があったとは認められず」、「予見可能性の認められなかった本件地震及びこれに伴う津波により、福島第一発電所が全交流電源喪失に陥り、直流電源も喪失又は枯渇するなどして炉心冷却機能を失ったことによるものであるから、平成21年9月頃までに福島第一発電所を平成18年耐震設計審査指針に適合させていたとしても、福島第一発電所事故の発生を防ぐことができたとは認められず」（被告国準備書面(21)27頁）と、予見可能性及び結果回避可能性を否定する趣旨の反論をする。

また、「法規制の対象とはされていなかったシビアアクシデント対策についても事業者の自主的取り組みと位置づけ、安全対策を講ずるように求める行政指導を行うなどの措置を講じていた。」「原賠法を制定して事業者に無過失責任を負わせることにより、事業者に事故を発生させないという強い動機づけを与えるといった法整備を進めてきた」（被告国準備書面(21)28頁）と国が行った対策を主張するが、これらは法に定められた規制権限の行使ではなく、予見可能性及び結果回避可能性を前提にすると、事業者に対して何ら義務付けをしておらず予見可能な事態に対して結果回避ができるだけの対策をしたとはいえず「適切に」規制権限を行使したとはいえない。

なお、シビアアクシデントについて、行政指導に実効性がなく、法規制しなければならなかったことは別の準備書面で述べる通りである。

国民の期待可能性を前提とすれば、予見可能性がある以上確実に結果回避可能なように事業者に義務付けることが必要であって、法が具体的に規制権限を与えていることから法は義務付けを伴った規制権限行使を求める趣旨であることは明白である。上記国の対策は、法が専門的知識に応じて規制権限を国・主務大臣に付与して行使させることを求めた趣旨に反して、事業者に責任を丸投げしたに過ぎず、法の趣旨に則ったものとは言えない。

したがって、被告国は適時かつ適切に規制権限を行使したとはいえず、その不作為は原告らに対して違法である。

## 第5 まとめ

以上の通り、宅建業者最高裁判決以降の最判により「国等の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、その権限の性質等に照らし、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、国賠法1条1項の適用上違法となる」と大規範と言うべき判断枠組みが確立された。

そして、筑豊じん肺最高裁判決以降の最判では規制権限を付与した法の趣旨が生命・身体の保護にある場合、大規範にある「法令の趣旨・目的」の当てはめにより、その場合には規制権限を「適時かつ適切に」行使すべきであり、「適時かつ適切に」行使されなかった場合には、規制権限「不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠」き違法となるとの小規範を確立した。ここでは、「適時かつ適切に」とある通り、行政庁の裁量の幅があったとしても時的及び内容的に極めて狭いことがわかる。この点において、被告国の主張は、最判にある大規範を取り上げて原告らが主張する小規範が誤りであると述べており、次元がずれた議論で反論として成り立っていない。

特に、本件で問題となる原子力発電所では、一度災害が起こると未曾有の大災害が生じて計り知れない生命・身体・財産等が害されることは世界的にも公知の事実であったので、主務官庁に規制権限が付与された目的はこれら大災害を防ぐことにある。そのため、従来の最判で問題となった法令が想定している法益侵害とは侵害の程度は比べ物にならず、その甚大な法益侵害を避けるべく法令が規制権限を付与した趣旨に則ると、規制権限不行使が許容される限度は従来の判例よりも極めて限定的に捉えるべきである。

そして、本件では他の原告ら準備書面で述べる通り、国の規制権限が「適時かつ適切に」行使されたとは言えないものであるから、その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というべきである。



したがって、被告国はこの規制権限行使義務を怠り本件事故を招来したことについて責任がある。

以 上