

平成25年(ワ)第46号 福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 武田 悦子 ほか821名

被告 国・東京電力株式会社

準備書面(19)

(国の規制権限不行使の判断枠組みに関する主張)

2014(平成26)年10月29日

福島地方裁判所いわき支部民事部(合議1係) 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

小 野 寺 利 孝



代

同 広 田 次 男



代

同 鈴 木 堯 博



代

同 清 水 洋



代

同 米 倉 勉



代

同 笹 山 尚 人



代

同 渡 辺 淑 彦



代

外

第1 はじめに

原告らは、準備書面（1）第2，1において、本件における国の規制権限不行使の国家賠償法上の違法を判断するに当たっての判断基準に関して主張した。

すなわち、原告らの主張は、この論点に関する最高裁判例である筑豊じん肺訴訟最判（2004〔平成16〕年4月27日民集58巻4号1032頁）や水俣病関西訴訟最判（2004〔平成16〕年10月15日民集58巻7号1802頁）において示された考え方を踏まえて、被告国が、2002（平成14）年、または遅くとも2006（平成18）年までに、①全電源喪失による炉心溶融事故の発生に関する知見、②津波に伴う浸水によって全電源喪失となりうることの見可能性、③巨大地震とそれに伴う津波についての見可能性という各観点からの知見を得ていること、④さらにその後の地震及び津波に関する知見の進展を踏まえて、結果回避可能性があり、期待可能性があったにもかかわらず、被告国が「適時かつ適切に」規制権限を行使しなかったことを主張するものである。

被告国は、原告らの主張に対し、①筑豊じん肺最高裁判決等の判断枠組みは、クロロキン最高裁判決等におけるそれと同一であり、本件でも行政庁の広範な専門技術的裁量が認められることを前提に判断されるべきこと、②規制権限不行使の違法性の有無は、当該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て、規制権限不行使が問題とされる当時の一切の事情を考慮して判断すべきであること、を反論として述べる（被告国第2準備書面7～25頁）。

原告らは、こうした被告国の主張を全て争うものである。以下では、これに対する原告らの反論を述べる。なお、本書面では、国の規制権限不行使に関する判断枠組みについての在り方について反論を述べ、本件における被告国の規制権限不行使の具体的内容（判断枠組みへのあてはめ）については、被告国に対する求釈明の回答をも踏まえて、次回以降の期日で主張することを予定している。

第2 泉南アスベスト最高裁判決

1 泉南アスベスト事件における被告国の主張

2014（平成26）年10月9日、最高裁判所は、国の規制権限不行使が争われた二つの事件について判決を言い渡した。いずれも大阪府泉南地域の石綿工場で働いていた元労働者とその遺族が、石綿粉じんに曝露して石綿関連疾患に罹患した責任は国が規制権限を行使しなかったためであるとし、国を被告として国賠法1条1項に基づく損害賠償を請求した事案である。この訴訟は、第1陣訴訟と第2陣訴訟が提起され、2011（平成25）年12月25日、第2陣訴訟の大阪高裁判決において、同訴訟の第一審大阪地裁判決（2012〔平成24〕年3月28日）と同様、国の規制権限不行使の違法性を認める判断が示されていたところであった。

国は、これらの訴訟において、本件訴訟と同様、クロロキン薬害訴訟最判を引用した上で、省令制定権限の行使に関する広範な裁量を前提に、「被害の発生の防止という観点から既存の規制措置に一定の合理性があると認められる場合には、問題とされている規制権限を行使しなくても違法ではない」と主張していた。

2 最高裁2014年10月9日判決

最高裁は、国の規制権限不行使の違法性を認める判断を下した。2つの事件があるが、以下では平成23年（受）第2455号事件の判旨から、判断枠組みに関する判示部分を引用する。

（1）規制権限不行使が違法となる場合に関する判示

同判決は、まず、国の規制権限不行使が国賠法上違法となる場合の一般論として、「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、その権限の性質等に照らし、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（最高裁平成13年（受）第1760号同16年4月27日第三小法

廷判決・民集58巻4号1032頁、最高裁平成13年（オ）第1194号、第1196号、同年（受）第1172号、第1174号同16年10月15日第二小法廷判決・民集58巻7号1802頁参照）」と述べ、前記筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判を引用し、クロロキン薬害訴訟最判を引用していない。

次に、同判決は、旧労基法の目的規定、使用者が粉じん等による危害防止等のために必要な措置をとるべきことを定めた規定、安衛法の目的規定、及び、事業者が健康障害防止等のために必要な措置をとるべきことを定めた規定を引いて、使用者又は事業者が講ずべき具体的措置を命令又は労働省令に委任していることを確認する。その上で、「旧労基法及び安衛法が、上記の具体的措置を命令又は労働省令に包括的に委任した趣旨は、使用者又は事業者が講ずべき措置の内容が、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していくためには、これを主務大臣に委ねるのが適当であるとされたことによるものである」と、命令及び省令への委任の趣旨を解釈している。

そして、同判決は、これら各法律の目的及び各規定の趣旨に鑑みると、主務大臣であった労働大臣の規制権限は、「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（前掲最高裁平成16年4月27日第三小法廷判決参照）」と述べる（傍点引用者）。

上記判示に明らかなとおり同判決は、筑豊じん肺訴訟最判及び水俣病関西訴訟最判と同じく、行政庁の「裁量」という文言を用いることなく、法令の規定から解釈される目的及び趣旨を踏まえて、主務大臣の規制権限は、「できる限り速やかに」、技術の進歩や最新の医学的知見等を踏まえて、これらに適合したものに改正するため、「適時にかつ適切に」行使されるべきだとしたのである。同判決が、行政庁の「裁量」を明示したクロロキン薬害訴訟最判を引用しなかったのは、国が主張するような行政庁の

広範な裁量を前提とした判断枠組みをとらないことを明らかにしたものである。

(2) 当該事案における違法性判断に関する判示

同判決は、上記の判断枠組みを踏まえ、かつ、石綿肺の被害及び対策の状況等について、①労働省の委託研究における実態調査で、1958（昭和33）年頃には石綿工場の労働者の石綿肺り患の実情が相当深刻なものであることが明らかになっていたこと、②医学的知見としても、1957（昭和32）年から1958（昭和33）年にかけての委託研究の報告で、石綿肺が重大な疾病であることが指摘されたこと、③1958（昭和33）年頃、局所排気装置の設置が石綿工場における有効な粉じん防止策であり、それにより労働者の粉じんばく露を防ぎ得たこと、④労働省労働基準局長が昭和30年代から40年代にかけて局所排気装置の普及を進めていたものの、その後の調査でも装置の設計上の不備等で労働環境が改善されていないなど対策が進んでいなかったこと、の各事実を認定している。

さらに、局所排気装置に関する技術的知見として、①1957（昭和32）年には委託研究の成果がまとめられ、海外の実例を含めて局所排気装置の設置に関する実用的な知識及び技術の普及が進み、現に設置する事業者も一定数存在したこと、②同年の労働省の委託研究の成果が、翌1958（昭和33）年の労働省労働基準局長の通達でも引用され、局所排気装置の設置を促す旨指示したことを認定している。

これらの事実を踏まえ、同判決は、「労働大臣は、昭和33年頃以降、石綿工場に局所排気装置を設置することの義務付けが可能となった段階で、できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務づけを行って局所排気装置の普及を図るべきであった」とし（傍点引用者）、「昭和33年には、局所排気装置の設置等に関する実用的な知識及び技術が相当程度普及して」おり、局所排気装置の設置を「義務付けるために必要な実用性のある技術的知見が存在するに至っていたものと解するのが相当である」として、労働大臣がこの省令制定権限を行使しなかったことが国賠法1条1項の適用上違法となる余地があると判断した。

3 本件でも泉南アスベスト最高裁判決の示した判断枠組みを踏まえるべきである

被告国は、本件において、「規制権限を行使するかどうかについて裁量が認められている事項や、権限行使の要件が具体的に定められていない事項については、第一次的には行政機関の判断が尊重されるべきである」とし（被告国第2準備書面5頁）、電気事業法39条及び40条に基づく規制権限については、「高度の専門技術的判断を要するから、同規定は行政庁の専門技術的裁量を許容している」とか、省令の制定・改正については、「行政庁の裁量は裁量的行政処分の場合よりも更に広い」などと主張する（同6頁）。

しかし、こうした被告国の主張は、泉南アスベスト最高裁判決によって明確に否定されたものである。

すなわち、泉南アスベスト最高裁判決は、規制権限を定めた法令の趣旨、目的を踏まえ、行政庁の当該権限について、「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、適時にかつ適切に行使されるべきもの」としており、「第一次的には行政機関の判断が尊重される」などとはしていない。

また、泉南アスベスト最高裁判決の事案も、省令制定権限の不行使が問題となったものであるが、そこでは、「できる限り速やかに、旧労基法に基づく省令制定権限を適切に行使し、罰則をもって上記の義務づけを行って局所排気装置の普及を図るべきであった」としており、省令制定権限の不行使の場合には「行政庁の裁量は裁量的行政処分の場合よりも更に広い」などとはしていない。

被告国の主張は、いずれもすでに最高裁判決において確定的に否定された判断枠組みに関する考え方に基づくものである。本件の被告国の規制権限行使のあり方を判断するに当たっても、この論点に関する最高裁判例の到達点を踏まえ、また、「深刻な災害が万が一にも起こらないようにする」という原子力発電所に要求される安全性のレベルを踏まえて、電気事業法39条及び40条に基づく規制権限が、最新の知見を踏まえて「できる限り速やかに」、かつ、「適時かつ適切に」、行使されたかどうかという観点で判断される必要がある。

以上