

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(24)

(国の規制権限不行使の違法性の判断枠組みについて)

2017(平成29)年11月15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

第1 規制権限不行使の違法性の判断枠組み

1 最高裁判決に見る規制権限不行使の違法性の判断枠組み

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定しているといえる。

2 筑豊じん肺訴訟最判と水俣病関西訴訟最判の事案の概要と判断内容

(1) 筑豊じん肺訴訟の事案の概要と判断内容

筑豊じん肺訴訟（2004〔平成16〕年4月27日、民集58巻4号1032頁）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結果、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。

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・・・（1条）」とし、「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・・・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相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・・・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」と判示した。

そして、上記の判断枠組みを踏まえ、(a)1955(昭和30)年～1957(昭和32)年にかけて実施された政府けい肺健診の結果、炭鉱労働者のじん肺罹患の実情が相当深刻なものとなっていたこと(被害法益の重大性)、(b)医学的知見の変遷により、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺罹患の危険性が認識され、じん肺被害の実情や医学的知見の変遷を踏まえ、じん肺の予防と健康管理を目的とした旧じん肺法が1960(昭和35)年3月31日に成立したこと(予見可能性の存在)、(c)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おり、炭鉱への導入に特段の支障がなかったにもかかわらず、炭鉱における規制が著しく遅れていたこと(結果回避可能性の存在)、(d)国は、戦後、いわば国策として石炭増産政策を強力に推進してきたこと(行政による事業への関与)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、前記のじん肺に関する医学的知見及びこれに基づくじん肺法制定の趣旨に沿った石炭鉱山保安規則の内容の見直しをして、石炭鉱山においても、衝撃式さく岩機の湿式型化やせん孔前の散水の実施等の有効な粉じん発生防止策を一般的に義務付ける等の新たな保安規制措置を執った上で、鉱山保安法に基づく監督権限を適切に行使して、上記の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ある。そして、上記の時点までに、上記の保安規制の権限(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」とし、「本件における以上の事情を総合すると、昭和35年4月以降、鉱山保安法に基づく上記の保安規制の権限を直ちに行使しなかったことは、その趣旨、目的に照らし、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。」と判示し、国の責任を肯定した。

(2) 水俣病関西訴訟の事案の概要と判断内容

水俣病関西訴訟（2004〔平成 16〕年 10 月 15 日、民集 58 卷 7 号 1802 頁）は、水俣病による健康被害の拡大について、国及び県に対して損害賠償を求めた事件である。

最判は、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、関係産業に相当の損害が生じたり、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、当該水域を指定水域に指定し、この指定水域に係る水質基準・・・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、特定施設から排出される工場排水等の水質が・・・水質基準に適合しないときに・・・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」と判示した。

そして、1959(昭和 34)年 11 月末の時点で、(a)水俣病の公式発見から既に 3 年半が経過しており、その間、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、国は、多数の水俣病患者の発生を認識していたこと（被害法益の重大性）、(b)国は、水俣病の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）、(c)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）からすると、「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。

3 上記①②の最判が挙げる違法性判断の考慮要素と相互関係

(1) 以上の検討から分かるように、上記①②の最判は、(a)被害法益の重大性、(b)予見可能性の存在、(c)結果回避可能性の存在、(d)行政による事業への関与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。

(2) 上記のとおり、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。この点に関し、宇賀克也教授（甲 B 2 2、宇賀克也「行政法概説Ⅱ 行政救済法」第 2 版 399～401 頁）は、各考慮要素について、「一応、相互に独立したものである反面、互いに密接に関連しており、結局は、総合判断」であると述べ、例えば (b) については、(a)の被害法益との関連が重要であり、生命侵害や重大な身体侵害が予想される場合には、相当程度の危険の蓋然性があれば、規制権限の行使が要請される・・・し、逆に、被害法益がそれほど重要でなければ、より具体的な予見可能性が必要になると述べている。

第 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、本件における検討を行う。

1 (a) 被害法益の重大性

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）。

これに対し、本件事故によって侵害されたのは、人の生命・健康という不可侵の法益はもとより、人々の生活やその環境といった個人の尊厳にかかわる人格権の総体である（訴状、準備書面 9 など）。

これらの被害によって侵害された原告らの権利は、まさに、上記法令が直接に保護しようとする権利として掲げられているものであり、被害法益の重大性は明らかである。

2 (b) 予見可能性の存在

既に原告が準備書面 14 で述べたように、被告国は、本件事故の発生を、2002（平成 14）年、または遅くとも 2006 年（平成 18）年には予見することが可能であり、予見すべきであった。

3 (c) 結果回避可能性の存在

原告が準備書面 6 及び準備書面 20 で述べたとおり、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京電力に義務付け、被告東京電力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。

4 (d) 行政による事業への関与

この点についても、既に原告が訴状及び準備書面 7-1 ないし 7-5 において主張した通りである。

すなわち、「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。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るなどして、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、原子力事業が我が国においてこれほどまでに発展してきた。その他、被告国が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、全面的に管理するとともに、原子炉の設置、使用等について、あらゆる情報を入手したうえで、その規制に当たっているにもかかわらず、他方で、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、本件事案では、この要素が他の考慮要素との相関関係において、特に重視されなければならないといえることができる。

5 小括

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る。

第3 被告国の主張に対する反論

1 被告国の主張

以上から明らかなように、原告らがこれまで述べてきた被告国の規制権限不行使の違法性を判断する基準は、①筑豊じん肺訴訟最判、②水俣病関西訴訟最判を踏まえたものである。

これに対し、被告国は、準備書面6第6において、上記各最判に加え、③宅建業者訴訟最判(1989〔平成1〕年11月24日、民集43巻10号1169頁)、④クロロキン薬害訴訟最判(1995〔平成7〕年6月23日、民集49巻6号1600頁)

を挙げ、「いずれも、・・・規制権限の行使に係る要件の認定、処分等の選択ないし態様、権限行使の時期等について行政庁に裁量が認められるか否かを検討し、行政庁にかかる裁量性があることを前提として、その不行使が著しく合理性を欠くかどうかを、・・・判断しているのであって、規制権限不行使に係る違法性の判断枠組みは、行政庁に規制権限行使について裁量があることを前提にしている点で、基本的に同じである。」と主張する。

しかし、被告国の取り上げる上記③④の最判は、本件とは事案の性質が異なり、本件では、上記①②の最判の枠組みにより判断すべきである。以下、詳述する。

2 上記①②の最判と上記③④の最判の比較

上記③の宅建業者訴訟最判の事案は、被害法益が財産権であり、被害法益を生命・身体という不可侵の法益とする本件とは事案が全く異なり、参照すべきでない。また、上記④のクロロキン薬害訴訟最判の事案は、被害法益が生命・健康であるものの、医薬品の有用性と副作用の比較衡量（生命対生命の比較衡量）が必要であるという特殊性があり、本件では参照すべきでない。

これに対し、上記①の筑豊じん肺訴訟最判、上記②の水俣病関西訴訟最判の事案は、いずれも、一方の被害法益が生命・健康を中核とする人格権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等、本件の事案に適合的である。

以上から、本件では、上記③④の最判ではなく、上記①②の最判の判断枠組みにより判断すべきである。

3 小括

以上のとおり、本件において、被告国の規制権限不行使の違法性を判断するにあたっては、上記①②の最判が判示する判断枠組みによるべきであり、上記

①～④の最判の事案の違いを考慮せず、区別なく裁量の問題とする被告国の主張は最判の理解を明らかに誤っている。

以 上