

平成26年(ワ)第1133号 福島原発ひろしま損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外27名

被告 国 外1名

## 準備書面 8

平成28年9月30日

広島地方裁判所民事第3部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 小笠原 正 景



同 弁護士 佐藤 邦 男



### 第1 はじめに

本準備書面では、過去に規制権限不行使が違法とされた最高裁判例を概観し、本件事故における国の規制権限不行使が国賠法1条1項の適用上違法となることを明らかにする。

### 第2 規制権限不行使の違法と最高裁判例

#### 1 規制権限不行使が違法とされた最高裁判例

最高裁判所は、「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」との判示を繰り返しており、確立した判例準則となっている。

しかし、最高裁判所は、いかなる場合に規制権限の「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と認められる」かについて、具体的な基準を明らかにしていない。

## 2 最高裁判決において考慮された具体的事情

原告らは、以下において、被告国の規制権限の不行使を認めた最高裁判例である筑豊じん肺訴訟最高裁判決（平成16年4月27日判決、民集58巻4号1032頁）、関西水俣病訴訟最高裁判決（平成16年10月15日判決、民集58巻7号1802頁）を検討し、各判決においても、原告らが準備書面6の第3の4（1）で指摘した国賠法1条1項の適用上違法となる要素、つまり、「違法性の要素となる具体的事情」として挙げた、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期待可能性の存在の各要素が密接に関連し、その総合判断で違法性が決せられることを明らかにし、本件でも、同様の総合考慮の結果、国の規制権限不行使が違法となることを明らかにする。

### （1）筑豊じん肺訴訟最高裁判決について

#### ア 事案の概要

本訴訟は、筑豊地区に存在した炭鉱で粉じん作業に従事したことによりじん肺にり患した元従業員又はその承継人らが原告となり、炭鉱の経営企業及び国に対し、損害賠償を求めて提起されたものである。

#### イ 判決の概要

最高裁判所は、行政庁の規制権限不行使に基づく責任についての上記一般的な判断枠組みを判示し、「これを本件についてみると、鉱山保安法（中略）の目的、上記各規定の趣旨にかんがみると、同法の主務大臣であった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。」とした。

その上で、最高裁判所は、上記の判断枠組みをふまえた本件の事例判断として、次のように判示した。

「前記の事実関係によれば、次のことが明らかである。（１）労働省が昭和３０年９月から昭和３２年３月にかけて実施した大規模なけい肺健康診断の結果により、昭和３４年ころには、全有所見者の約３０％、１万人を超える炭鉱労働者の有所見者が存在することなど、炭鉱労働者のじん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。（２）じん肺に関する医学的知見に関しては、けい肺審議会医学部会が、昭和３４年９月、じん肺に関する当時の医学的知見に基づき、炭じん等のあらゆる種類の粉じんの吸入によるじん肺発症の可能性、危険性を肯定し、その症状が高度なものとなった場合の健康被害の重大性を指摘した上で、けい肺の原因となる遊離けい酸を含有する粉じんに限定せず、あらゆる種類の粉じんに対する被害の予防と健康管理の必要性を指摘する旨の意見を公表した。（３）上記のとおり、炭鉱労働者のじん肺り患の深刻な実情が明らかとなり、じん肺に関する上記医学部会の意見が公表されたことから、けい肺に限定していた従来のじん肺に関する施策を根本的に見直す必要があると認識されるようになり、政府は、昭和３４年１２月、上記医学部会の意見に基づくけい肺審議会の答申を受けて、じん肺法案を国会に提出したが、同法案は、じん肺を、遊離けい酸を含有する粉じんの吸入によるけい肺に限定せず、炭じん等の鉱物性粉じんの吸入によって生じたものを広く含むものとして定義し、これを同法による施策の対象とするものであった。（４）じん肺防止のための粉じん対策の要は、粉じんの発生の抑止であるとされているが、昭和３０年代初頭までは、さく岩機の湿式型化により粉じんの発生を著しく抑制することができるとの工学的知見が明ら

かとなっており、また、そのころまでには、軽量の手持型湿式さく岩機が実用に供されるようになっていたことから、遅くとも、昭和35年ころまでには、すべての石炭鉱山における衝撃式さく岩機の湿式型化を図ることに特段の障害はなく、現に、金属鉱山においては、昭和27年9月に金属鉱山等保安規則が改正されて以降、さく岩機の湿式型化は急速に進展し、昭和29年ころまでにはさく岩機の湿式型化率は99.7%を達成していた。(5)しかるに、石炭鉱山においては、前記のとおり、いわば国策としての強力な石炭増産政策が推進されるなどしてきたのに、上記金属鉱山等保安規則の改正後も、石炭鉱山保安規則によるけい酸質区域指定制度が維持され、その後、前記答申に基づき、じん肺法が制定された昭和35年3月以降も、指定の基準も含め、保安規則に関する大きな見直しもされずに、上記制度が存続し、せん孔前の散水、衝撃式さく岩機の湿式型化を義務付ける旨の保安規制が、一般的な保安規制に改められたのは、昭和61年11月であった。そのため、石炭鉱山においては、その大部分を占める非指定坑におけるさく岩機の湿式型化率、せん孔前の散水実施率は極めて低い状態で推移したのであり、じん肺防止対策の実施状況は、一般的な粉じん対策も含めて、極めて不十分なものであった。」

「以上の諸点に照らすと、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前までに、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、それ以降の炭鉱労働者のじん

肺の被害拡大を相当程度防ぐことができたものといえることができる。」

「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。」

#### ウ 考慮された具体的事情

上記事例判断においては、侵害される「法益の性質」や当時存在した「被害の実情」（上記（1）の事情）、被害の予見可能性（上記（2）（3）の事情）、被害の結果回避可能性、回避措置の容易性（上記（4）（5）の事情）等が考慮されている。

したがって、筑豊じん肺訴訟最高裁判決においては、確立した判例準則である一般的な枠組みに該当するか否かの判断において、原告らが「違法性の要素となる具体的事情」として挙げたもののうち、少なくとも、①被侵害利益の重要性、②予見可能性の存在及び③結果回避可能性の存在について検討した上で、被告国の規制権限不行使が違法であると結論づけている。

### （2）関西水俣病訴訟最高裁判決について

#### ア 事案の概要

本訴訟は、原告らが、水俣病の原因物質を排出したチッソに対して不法行為による損害賠償を求めるとともに、国及び熊本県に対し、水俣病による健康被害の発生拡大防止のための規制権限（チッソ水俣工場の排水を規制する権限、水俣湾周辺の魚介類の漁獲や摂取を規制する権限等）を適切に行使しなかったことが国家賠償法1条1項の適用上違法となるなどと主張して、損害賠償を求めたものである。

#### イ 判決の概要

最高裁判所は、行政庁の規制権限不行使に基づく責任についての上記一

一般的な判断枠組みを判示し、国の責任について以下のとおり判示した。

「水質二法所定の規制は、①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したとき、又は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（特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度）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といった水質二法所定の手続が執られたことを前提として、②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当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに、その水質を保全するため、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。そして、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目的の一つとして、適時かつ適切に行使されるべきものである。

前記の事実関係によれば、昭和34年11月末の時点で、①昭和31年5月1日の水俣病の公式発見から起算しても既に約3年半が経過しており、その間、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命、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いたのであって、国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと、②国においては、水俣病の原因物質がある種の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も高度の蓋然性をもって認識し得る状況にあったこと、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といった事情を認めることができる。なお、チッソが昭和34年12月に整備した排水浄化装置が水銀の除去を目的としたものではなかったことを容易に知り得

たことも、前記認定のとおりである。そうすると、同年11月末の時点において、水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めることという規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続を直ちに執ることが可能であり、また、そうすべき状況にあったものといわなければならない。そして、この手続に要する期間を考慮に入れても、同年12月末には、主務大臣として定められるべき通商産業大臣において、規制権限を行使して、チッソに対し水俣工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他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る。また、この時点で上記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こと、ところが、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ことも明らかである。

本件における以上の諸事情を総合すると、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、規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国賠法1条1項の適用上違法というべきである。

#### ウ 考慮された具体的事情

上記事例判断においては、筑豊じん肺訴訟最高裁判決と同様に、侵害される「法益の性質」や当時存在した「被害の実情」、被害の予見可能性、被害の結果回避可能性、回避措置の容易性等が考慮されている。

したがって、水俣病関西訴訟最高裁判決においても、確立した判例準則である一般的な枠組みに該当するか否かの判断において、原告らが「違法

性の要素となる具体的事情」として挙げたもののうち、少なくとも、①被  
侵害利益の重要性、②予見可能性の存在及び③結果回避可能性の存在につ  
いて検討した上で、被告国の規制権限不行使が違法であると結論づけてい  
る。

また、水俣病関西訴訟最高裁判決における長谷川浩二最高裁判所調査官  
は、「チッソ水俣工場の排水により周辺住民に重大深刻な健康被害が継続  
的に発生していたこと、周辺住民には排水を止めるための有効な手段がな  
く、国による権限行使の必要性やそれに対する期待が大きかったこととい  
った本件の具体的事情の下では、権限を行使しなかったことに合理性があ  
ったと見ることは困難であろう」と説明しているが、原告らが「違法性の  
要素となる具体的事情」として挙げた④期待可能性の存在についても言及  
されている。かかる最高裁判所調査官による説明は、「実質的には裁量権  
収縮論に近いものである」と評されている。また、同調査官は、「このよ  
うな被害の重大性、切迫性に加え、住民には工場排水を止めるための有効  
な手段がないことを考え併せると、国が早急にチッソ水俣工場の排水に対  
して規制権限を行使すべき必要性や、国が権限を行使することへの住民の  
期待は極めて高かったと思われる。」とも説明しており、④期待可能性の  
存在が判断要素として考慮されたことは明らかである。

### (3) 上記二つの判例の違法性判断に考慮された具体的事情のまとめ

ア 筑豊じん肺訴訟最高裁判決での国賠法上の違法性判断として考慮され  
た具体的事情についてまとめると、①被害発生の深刻化(被害者1万人)、  
②因果関係の知見(被害発生の予見可能性)、③規制法律の制定、④被害抑  
止方法の知見(結果回避の可能性)、⑤規制法に基づいて保安規則を強化し  
なかった(規制権限の不行使)、ことである。

イ 関西水俣病訴訟最高裁判決で考慮された具体的事情は、①被害発生の深  
刻化、②因果関係の認識(被害発生の予見可能性)、③指定水域の指定と水



質基準の指定の懈怠（結果回避の可能性・手段、規制法による規制方法の存在）である。本最高裁判決は、被害発生の予見可能性も結果回避措置の可能性もその手段も、国が規制しなければ私人の措置では規制し得なかった、という、国に対する期待度の大きさも充足している。

ウ もっとも、被害の存在については、筑豊じん肺訴訟の場合も関西水俣病訴訟の場合も、規制を要する時点においては、被害が現実が発生しており、しかもそれが深刻化していた事情があるのに対して、本件原発事故では規制を要する時点においては被害の可能性である点が大きく相違する。

この点、筑豊じん肺訴訟最高裁判決では、昭和34年4月ころ、その所見に該当する労働者が1万人を超えていたにもかかわらず、じん肺法制定の趣旨に沿った石炭鉱山保安規則の見直しをせず、粉じん発生防止策をとらなかったことが、国賠法1条1項の適用上違法となるとされている。また、関西水俣病訴訟最高裁判決では、昭和34年11月末時点で、昭和31年5月1日に水俣病についての公式の発見がなされて以降、多数の水俣病患者が発生し、死亡者数も相当数に上っていて、水俣湾またはその周辺海域の魚介類を摂取する住民の生命、健康に深刻かつ重大な害悪が生じ得る状況が継続していることを認識していたのに、当該水域を水質汚濁指定水域に指定せず、水質基準も定めなかったことは、国賠法1条1項の適用上違法としている。このように、両最高裁判例は、一見、被害が実在化ないしは現在化していなければならず、現に被害が深刻化、重大化するに至って初めて国賠法上の違法が問えるようにも読める。

しかしながら、被害発生の現在化・現実化が国賠法1条1項の適用上違法とされる要件とすることはできない。既発生の被害事実があって初めて、次に発生が予想される被害についてのみ国賠法上違法となるとすれば、被害発生の予見が明らかな場合でも現実には被害者がでなければ規制権限行使を違法とできないことになり、あまりにも不正義かつ不合理な解釈

である。既発生の被害事実は、将来の被害発生の予見可能性を推測できる事情にすぎない。また、既発生の被害事実は、結果回避措置の選択可能性や、当該被害発生源たる事業者による自主規制だけでなく、国の規制権限の行使の期待可能性の判断に資する一事情にすぎない。

以上のように、既発生の被害事実は、違法性の判断要素として前述した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期待可能性の存在の総合的評価の中で、①～④、とりわけ②に影響する事実ではあるが、一事情にすぎないことが確認されるべきである。

エ 本件は、2008年（平成20年）ころ、マグニチュード8クラスの津波地震が、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りのどの場所でも30年間に20%の確率で起こり得ること、その津波が起きれば本件原発立地点で津波高15mクラスの津波になること、その津波高の津波が襲えば敷地高が10mであり、電源及び電源盤がすべて地下に設置されている本件原発では、それらが被水ないしは水没し全電源喪失状態になること、全電源喪失状態が長期化すれば炉心溶融・メルトダウンが生じ、原子炉の制御が不能となって、大気中に放射線が拡散し大惨事になること、以上の経過が高度に想定された事案であり、それを国においても認識できていた事案である。

また、原子力発電所の事故による放射線被害は、じん肺のように被害が粉じん作業員に限定されたり、危険への接近を意図する人に限定されず、広範囲に拡散されて、人々の生命、身体、財産、社会生活に、重大かつ深刻で広汎な影響を与えるものである。また、放射線被害は、水俣病のように経口摂取による被害とは異なり、目に見えず、急性障害だけでなく、内部被ばくや晩発的被害も想定されるのであり、人々の生活に、長期的な影響を及ぼす被害である。それにより、人々は、未知の被害をも含む深刻な不安を抱き、修復困難な家族的・社会的分断をもたらすものである点で、

危険を最大限考慮しなければならない事象であった。そのため、被害の既発生を要件とするべきではない。

### 第3 本件への適用

以上をふまえ、本件について、国賠法上の違法性判断要素前述の①から④までを検討する。

#### 1 ①被侵害利益

本件事故では、生命、身体、財産に被害が生じるばかりではなく、事故により拡散された放射性物質に対する未知の不安や葛藤が生じ、避難、滞在、離婚、二重生活など、家族や社会が分断される状況があり、人々の生活基盤が根底から破壊される状況となっている。人の生活上の利益が、重大かつ深刻に、そして広汎に侵害される点は明らかである。

#### 2 ②予見可能性

既に提出済みの各準備書面で述べたとおりである。

また、マグニチュード8クラスの津波地震が30年に20%の確率で起こり得るという地震推進本部の長期評価について、「津波地震」の発生確率を試算しているのは、三陸沖北部から房総沖の海溝寄りの区域だけである。この区域について、地震動に比して津波の高さが異常に高くなる「津波地震」の発生確率が公表されたのは、当該区域のどこでも非常に高い津波を発生させる地震が想定されていたことを示している。しかしながら、日本国内で、最も脆弱な原発として評価されていた本件原発では、上記長期評価が活かされないばかりか無視乃至不当に軽視された状況にあった。

#### 3 ③結果回避可能性

既に提出済みの各準備書面で述べたとおりである。

国は、省令62号の第4条、第8条の2、第33条2項ないし4項違反の技術基準不適合状態についての是正措置を命ずれば、東電が全電源喪失の長期化

に対応する措置（例えば、電源の融通方策、電源の備蓄、備蓄位置の多様化、配電盤の水密化、設置位置の多様化等）を容易に取り得たのであって、結果回避可能性は十分にあったといえる。

なお、結果回避措置の具体的工事内容の詳細は後に提出する準備書面で明らかにする。

#### 4 ④期待可能性

本件事故では、被害発生の予見可能性も結果回避措置の可能性もその手段も国が規制しなければ私人の措置では規制できなかった、という、国への期待度の大きさは明白である。

被告東電は、一義的な事故発生の責任を負っており、電源供給という公共的事業をおこなう以上、公共的被害の防御にも一層の責任を負うものと言えるが、経営的観点からみると経済的負担の大きい安全対策の考慮は、私企業という性格上、一定の範囲にとどまらざるを得ず、絶対的な安全性の維持の期待を東電にもつことは現実的ではない（現に、東電は長期評価に基づく津波高を計算し本件原発立地点で15・8mの津波があることの可能性を知ったにもかかわらず、東電の当時の武藤副社長はこれを無視して、これに従わなかったのは経営判断を重要視した以外に考えられない。このことによって武藤氏は現在刑事訴追を受けている）。畢竟、国民が、万が一の事態も想定しての安全対策のための規制を、国に期待することは必然であると言える。

#### 5 まとめ

以上を総合考慮すれば、国が規制権限を行使しないで放置したことは、国賠法適用上違法と判断される。

以上