

平成25年（ワ）第515号 福島第一原発事故損害賠償請求事件

原告 遠藤 行雄 外19名

被告 東京電力株式会社，国

第21準備書面

（被告国が主張する規制権限不行使の違法性の判断枠組みに対する反論）

2014（平成26）年7月11日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福 武 公 子

弁護士 中 丸 素 明

弁護士 滝 沢 信
外

本準備書面においては、主に、被告国第5準備書面「第4 規制権限の不行使の違法性は認められないこと」における、被告国の規制権限不行使の判断枠組みについての主張に反論する。

(目次)

第1	規制権限不行使の違法性判断枠組みについて……………	4 頁
1	被告国の主張……………	4 頁
2	「裁量」が規制権限不行使の判断基準緩和の根拠にならないこと ……………	4 頁
(1)	原子炉等規制法及び電気事業法が、具体的措置を省令に包括的 に委任した趣旨について……………	4 頁
ア	筑豊じん肺訴訟最高裁判決……………	4 頁
イ	泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決……………	5 頁
ウ	関西水俣病訴訟最高裁判決……………	6 頁
エ	原子炉等規制法等の省令委任の趣旨……………	7 頁
オ	小括……………	8 頁
(2)	省令を制定・改正する際の行政庁の裁量について……………	9 頁
(3)	クロロキン事件最高裁判決に関する被告国の主張は曲解である ……………	10 頁
3	結論……………	12 頁
第2	権限不行使の前後の一切の事情が考慮されるとの主張について… ……………	12 頁
1	被告国の主張……………	12 頁
2	判例上、規制権限不行使の違法性判断に一定の枠組みがあること ……………	12 頁
(1)	違法性判断の枠組み……………	12 頁
(2)	泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は上記①ないし④の判断枠組 みによって規制権限不行使の違法性を認定している……………	13 頁
ア	泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の認定の概要……………	13 頁
イ	泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の判断枠組み……………	15 頁
ウ	小括……………	16 頁

(3) 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の判断枠組み……………	17 頁
3 結論……………	17 頁
第3 規制権限不行使の責任と事業者の責任について……………	17 頁
第4 シビアアクシデント対策が従前から法律の委任の範囲内であった ……………	18 頁
1 被告国の主張……………	18 頁
2 シビアアクシデント対策が法律の委任の範囲内であったこと…… ……………	19 頁
3 平成23年改正の省令62号によりシビアアクシデント対策を 規定していること……………	19 頁
4 被告国の主張はシビアアクシデント対策が法律の委任の範囲内で あったことを前提としていること……………	20 頁
5 小括……………	21 頁
第5 結論……………	21 頁

第1 規制権限不行使の違法性判断枠組みについて

1 被告国の主張

被告国は、電気事業法に基づく技術基準適合命令発令の権限行使につき、その時々科学的知見を踏まえた処分行政庁の専門技術的判断に委ねられ、処分行政庁に専門技術的裁量が認められているというべきなどと主張する（被告国第5準備書面57頁、第6準備書面29頁）。

また、被告国は、省令を制定・改正する際の行政庁の裁量は裁量的行政処分の場合よりもさらに広く、「著しく合理性を欠くと認められる場合」は限定して解釈されるべきであると主張する（被告国第5準備書面57頁）。

これらは、被告国が従前、宅建業者最高裁判決、クロロキン事件最高裁判決、筑豊じん肺訴訟最高裁判決及び関西水俣病最高裁判決を引用して行ってきた主張（被告国第3準備書面）と同様、「裁量」を強調する趣旨のものと思われる。

2 「裁量」が規制権限不行使の判断基準緩和の根拠にならないこと

しかし、原告ら第5準備書面及び第6準備書面で明らかにしたように、権限行使の根拠となる法令によって保護されるべき被侵害法益が、本件では国民の生命身体という重大な法益であることから、行政の「裁量」は問題とならず、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために「適時にかつ適切に」規制権限を行使することが強く要請され、その危険性に対しては、このような保護されるべき法益の重大性に基づいて、厳格な予見可能性を要求することは誤りである。

(1) 原子炉等規制法及び電気事業法が、具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨について

ア 筑豊じん肺訴訟最高裁判決

筑豊じん肺訴訟最高裁判決（最高裁平成16年4月27日判決・民集58巻4号1032頁）は、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」と判示し、国の責任を肯定した。

同判決は、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、その目的を重視している。

イ 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決

泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決（大阪高裁平成２５年１２月２５日判決・平成２４年（ネ）第１７９６号）では、「旧労基法及び安衛法は、いずれも労働者の身体と安全に対する危害の防止等をその目的として」いる旨、権限行使の根拠となる法令によって保護されるべき被侵害利益を述べたうえ、「旧労基法及び安衛法が上記具体的

措置の内容を労働省令に包括的に委任した趣旨は、事業者が講ずべき措置の内容が多岐にわたる専門的、技術的事項であり、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必要があることから、これを主務大臣である労働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。」と判示している。そして、「上記各法に基づく労働大臣の省令制定権限は、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、適時かつ適切に行使されるべきものである」としている。

同判決は、被告国が主張するように、規制権限の内容が「専門的、技術的事項」であることを認めている。しかし、その具体的措置は「労働者の労働者の労働環境を整備し、その生命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、適時かつ適切に行使されるべき」と判示している。

つまり、同判決は、規制権限の内容が専門的、技術的であるから「裁量」が広く認められるなどと判示しているのではなく、生命・健康被害の発生・拡大を防止するために「適時かつ適切に」規制権限を行使すべきと判示しているのである。

ウ 関西水俣病訴訟最高裁判決

関西水俣病訴訟最高裁判決（最高裁平成16年10月15日判決・民集58巻7号1802頁，判タ1167号89頁）も同様である。同判決は、水質二法は公共用水域の水質の保全を図り，公衆衛生の向上に寄与することなどを目的とする法律であり，そのための規制権限として様々な具体的措置を定めているが，その権限は，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，「適時かつ適切に行使されるべきもの」であると判示する。

同判決も、水質二法の規制権限が「周辺住民の生命，健康の保護」を目的としている点を重視し、その権限を「適時かつ適切に」行使すべきとしているのである。

エ 原子炉等規制法等の省令委任の趣旨

原子炉等規制法は、原子力施設等に対して必要な規制を行い「もつて国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする。」と規定する（１条）。そのうえで、同法は「技術上の基準」に適合しない原子力発電所に対して施設の使用停止、修理などを命ずることができ（３６条、２９条２項）、この規制は７３条で電気事業法の規制（同法３９条、４０条）に譲られている。そして、経済産業大臣は、上記の電気事業法の委任を受けて、省令６２号や各種指針等を制定していた。

以上のように、原子炉等規制法及び電気事業法は、いずれも国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全等をその目的として、原子力施設を設置する事業者に対して、国民の生命、健康及び財産を保護できるよう技術基準を定め、それに適合するよう必要な措置を講ずるよう規定を設け、その具体的内容を省令に委任し、違反行為に対して罰則を科すことにより、事業者に義務を課した規定の実効性を担保している。

原子炉等規制法及び電気事業法が、上記具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨を考慮するにあたっては、伊方原発訴訟最高裁判決（最高裁平成４年１０月２９日・民集４６巻７号１１７４頁）の次の判示が重要である。すなわち、「（原子炉等）規制法二四条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、原子炉施設の位置、構造及

び設備が…原子炉による災害の防止上支障がないものであることと規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、…多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適當ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯できる」というものである。同判決が「最新の科学技術水準への即応性」を求めている点は、まさに泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決や関西水俣病訴訟最高裁判決が「適時かつ適切に」規制権限を行使すべきと判示していることと同趣旨である。

以上を考慮すれば、原子炉等規制法及び電気事業法が、上記具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨は、原子力施設が国民の生命、健康及び財産を保護するに足る技術基準に適合しているかの判断は、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子力施設の技術適合性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点から適當ではないという点にある。

オ 小括

したがって、被告国は、原子炉等規制法及び電気事業法に基づく経済産業大臣の省令制定権限を、「国民の生命、健康に対する危害を防止することを目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の科学的知見等に適合したものに改正すべく、適時かつ適切に行使されるべき」だった。

このような規範を踏まえて、国の規制権限不行使が、著しく合理性を欠くといえるかについて判断するには、その考慮要素として、

①被害法益の性質，重大性，②被害の予見可能性，③被害の結果回避可能性，容易性，④規制権限行使への期待可能性を踏まえた判断がなされるべきである（原告ら第10準備書面12頁参照）。

(2) 省令を制定・改正する際の行政庁の裁量について

被告国は、省令を制定・改正する際の行政庁の裁量は裁量的行政処分の場合よりもさらに広く、「著しく合理性を欠くと認められる場合」は限定して解釈されるべきであると主張する。

しかし、筑豊じん肺訴訟最高裁判決は、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（宮坂昌利「最高裁判所判例解説 民事編平成18年度（下）」322頁）。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く、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。

また、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決が指摘するとおり、「省令の制定は、法律によってその権限が付与され、付与された趣旨に従って行使すべきものである点において、大臣が有する他の規制権限と異なるものではないし、新たな規制を加える手段が従前の省令の改正であるか新たな省令の制定であるかによって、権限の行使・不行使についての裁量の範囲に差異を生じると解すべき合理的な理由もない」。同判決が明確に否定するように、省令制定行為ゆえに、裁量が広汎になる理由はない。

なお、被告国は、トンネル建設工事現場において稼働し、トンネル内外の各種粉じん作業によりじん肺に罹患したと主張する者らが、被告国に対し、労基法や労衛法に基づく省令制定権限不行使の違法を主張した事案においても、「省令制定権限の不行使が国賠法

1 条 1 項の違法に当たるといえるためには、現に定められた省令が法律の委任の趣旨に明らかに反して無効であることや、制定されるべき省令の内容が制定権者にとって一義的に明白であることが必要である」と、本件と同趣旨の主張をした。

しかし、裁判所は「一般に、省令制定が、当該内容の規定を制定することが一義的に明白である場合に限ってなされているとは解し難いから、被告国の主張のように限定的に解すべきものとはいえず、（中略）省令制定権限を行使しなかったことが、「著しく不合理」と解される場合には、国賠法上違法となることはあり得るというべきである。したがって、被告国の前記主張はにわかに採用することができない」と判示した（熊本地裁平成 18 年 7 月 13 日判決・訟務月報 55 卷 3 号 7 9 7 頁）。

以上のように、行政庁の裁量を省令制定権限の行使と監督権限の行使の場合とで、二段階にする被告国の主張は、筑豊じん肺訴訟最高裁判決や泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決等によって明確に否定され、省令制定権限の行使の際と監督権限の行使の際で、行政庁の裁量の幅の広狭がない旨を明らかにしている。

以上から、省令を制定・改正する際の行政庁の裁量は、裁量的行政処分の場合よりさらに広く「著しく合理性を欠くと認められる場合」は限定して解釈されるべきとの被告国の主張は理由がない。

(3) クロロキン事件最高裁判決に関する被告国の主張は曲解である

ア 被告国は、クロロキン事件最高裁判決（最高裁平成 7 年 6 月 23 日判決）を引用し、既存の規制措置に合理性があるため、規制権限を行使しなくても違法ではない旨主張している。

イ 同判決が、原告らの生命、健康の利益と、患者側の生命、健康の利益という、ともに生命、健康に関わる利益が比較考量される事案であり、生命、健康と事業者の経済的利益が比較考量される

本件とは事案が異なること等は原告ら第5準備書面で指摘したとおりである。

この点、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は、クロロキン事件最高裁判決について、「医薬品は、治療上の効能、効果とともに何らかの有害な副作用の生じることを避けがたく、副作用の点も考慮した上で医薬品としての有用性を判断されるもの」といえるので、規制権限を行使するにあたっては、「当該医薬品の有効性と副作用（中略）に関する医学的、薬学的知見を前提として専門的かつ裁量的判断を行うべきものと解される」ところ、そのような医薬品に関する「薬事行政の在り方は、本件における石綿製品とその製造過程である石綿粉じん曝露による健康被害の関係及び労働安全衛生行政との在り方とは大きく異なり、同様の議論が妥当するものではない」とし、クロロキン事件最高裁判決とは事案を異にすることを明確にしている。

本件についても、上記のとおり、原子炉等規制法及び電気事業法が、具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨が、国民の生命、健康に対する危害を防止することを目的として、できる限り速やかに、技術の進歩や最新の科学的知見等に適合したものに改正すべく、適時かつ適切に行使されるようにする点にあり、これは筑豊じん肺訴訟最高裁判決や泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の事案における規制権限行使の趣旨と同様である。

そうすると、クロロキン事件最高裁判決は事案を異にするとの上記泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の判示は、本件にも妥当する。

ウ また、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は、クロロキン事件最高裁判決について、「クロロキン薬剤という医薬品につき、副作用も考慮してもなおその有用性が肯定し得たという具体的事案

の下で（中略）規制権限不行使の違法性を判断するに際して、実際にとられた規制措置の内容等を考慮要素の一つとしたものであって、『既存の規制措置に一応の合理性が認められる場合には、それ以外の規制権限を行使しなかったことは違法とはいえない』というような判断基準を示したものではないと解される」と判示した。この判示からしても、被告国がクロロキン事件最高裁判決を曲解していることは明らかである。

エ 以上から、既存の規制措置に合理性があるため、規制権限を行使しなくても違法ではない旨の被告国の主張は失当である。

3 結論

以上からすれば、従来の国の規制権限不行使の違法性に関する裁判例は、被告国がいう専門的技術的「裁量」を強調しているものはない。それらの裁判例は、規制権限の内容が専門的技術的であるとしつつも、「労働者の労働環境を整備し、その生命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して」（泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決）、「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」（関西水俣病訴訟最高裁判決）、「適時かつ適切に」その権限を行使すべきことを言っているのである。

規制権限の内容が専門的技術的であることは、被告国の広い裁量が認められることとは何ら結びつかないのであり、被告国の主張は、つじつまの合わない、見当違いも甚だしいものである。

第2 権限不行使の前後の一切の事情が考慮されるとの主張について

1 被告国の主張

被告国は、規制権限不行使の違法性判断に当たっては、その前後にわたる一切の事情を考慮して判断すべきであり、その際、行政庁において実際に講じた措置がある場合には、その内容も考慮される必要があると主張する。

2 判例上、規制権限不行使の違法性判断に一定の枠組みがあること

(1) 違法性判断の枠組み

しかし、筑豊じん肺訴訟最高裁判決及び関西水俣病訴訟最高裁判決等の判例を検討すれば、国の規制権限不行使が、著しく合理性を欠くといえるかについて判断するには、その考慮要素として、①被害法益の性質、重大性、②被害の予見可能性、③被害の結果回避可能性、容易性、④規制権限行使への期待可能性という判断枠組みが導き出されることはすでに繰り返し述べてきたとおりである（原告ら第5準備書面、同第10準備書面等）。

また、被告国が主張する一切の事情の「総合考慮」という考え方が行政の現状を肯定、追認し、国の責任を否定することにつながりやすいことは既に述べたとおりである（原告ら第5準備書面16頁）。現に被告国は、一切の事情を考慮すべきであるといいながら、「行政庁において実際に講じた措置」を特に強調して「その内容も考慮される必要がある」などと主張しているのである。本件で問題となっている規制権限の根拠法令（原子炉等規制法、電気事業法）の保護法益が国民の生命、健康という重大なものであることからすれば、上記の被告国の主張に沿って安易に行政の追認をすべきでない。

(2) 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は上記①ないし④の判断枠組みによって規制権限不行使の違法性を認定している

ア 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の認定の概要

この点、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は、上記第1・2(1)イで述べたように被害法益の性質を述べたうえ（上記①）、「上記の省令制定権限の不行使が、許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くといえるかについて判断するためには、その前提条件が満たされる必要があるので、まず〈1〉石綿関連疾患に関する医学的知見

の集積状況及び第1審被告（注：国）による全体的な被害の認識ないし予見可能性、〈2〉石綿曝露防止対策の技術的基盤の形成（結果回避可能性の前提となる事実）についてそれぞれ認定判断し、その上で、第1審原告らの主張する各時期において、省令制定権限の不行使の違法があるか否かについて検討する」として、被害の予見可能性（上記②）及び被害の結果回避可能性（上記③）の判断要素を明示している。

そして、例えば、「我が国において、石綿によって肺がんが発症することについての医学的知見が確立したのは、動物実験により石綿吸入による肺がん発生が認められ、また瀬良の研究により石綿紡織工場において複数のがん患者の発生が明らかになった後、労働省において、石綿粉じんの発がん性を前提とした昭和46年通達を発出した昭和46年頃であると認めるのが相当である」などと、医学的知見が確立した時期を明確に認定していき、「我が国において、昭和46年には、石綿が肺がんの原因となることの医学的知見が確立し、昭和47年には、石綿粉じん曝露と中皮腫との関連性に関する医学的知見が確立しており、前記の事実関係からすると、第1審被告も当然これらの医学的知見が集積されたことを知っていたことは明らかである。そして、肺がん及び中皮腫（悪性腫瘍）は、石綿肺以上に、労働者の身体、生命に甚大な被害を与える疾病であるから、この時点において、第1審被告には重大な被害発生に対する予見可能性が存在したことは明らかである。」などと被害の予見可能性（上記②）を明確に認定している。

さらに、「第1審被告（注：国）は、昭和33年通達及び指針が発せられた昭和33年5月26日までに、石綿粉じん曝露の防止策を策定することが強く求められていたというべきであり、（中略）その対策は喫緊の重要課題であったというべきである。そして、前

述のとおり旧労基法が粉じん等による危害を防止するための具体的措置を省令に包括的に委任した趣旨は、措置の内容が多岐にわたる専門的、技術的事項であり、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とするためであるから、主務大臣である労働大臣としては、粉じん作業に従事する労働者の生命、身体に対する危害を防止し、その健康を確保するため、同法に基づく省令制定権限をできる限り適時にかつ適切に行使すべく、旧安衛則を改正するか、新たな省令を制定することによって、罰則をもって石綿粉じんが発散する屋内作業場に局所排気装置の設置を義務付けるべき状況にあったというべきである。」として、規制権限行使への期待可能性（上記④）を認定している。

そのうえで、「上記の昭和33年5月26日時点までに、労働大臣の省令制定権限が適切に行使されていれば、それ以降の石綿工場で働く労働者の石綿関連疾患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。」などと被害の結果回避可能性（上記③）を明確に認定している。

以上の認定を行った上、同判決は「昭和33年5月26日以降、昭和46年4月28日に旧特化則を制定するまで、労働大臣が旧労基法に基づく上記省令制定権限を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、国賠法1条1項の適用上違法というべきである。」として、違法性を認定した。

イ 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の判断枠組み

上記アの認定状況から明らかなように、同判決は、少なくとも②被害の予見可能性、及び③被害の結果回避可能性については、判断枠組みとして明示している。

また、それに先立ち、①被害法益の性質、重大性についても認定している。同判決は、それを受けて上記②及び③の判断枠組み明示

へと至っているのである。

そのうえで、詳細な事実認定を行い、当該事案における②被害の予見可能性、及び③被害の結果可能性を具体的に認定している。

さらにその中で、「石綿粉じん曝露の防止策を策定することが強く求められていたというべきであり、（中略）その対策は喫緊の重要課題であった」などと、④規制権限行使への期待可能性も認定している。

以上のように、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は、上記①ないし④の判断枠組みで規制権限不行使の違法性を認定していることは明らかである（②及び③については判断枠組みとして明示までしている）。

なお、同判決は、上記①ないし④の要素から違法性を認定した後で、被告国の主張を排斥するという形で、被告国が行った行政指導について、行政指導が相手方の任意の協力と同意を得て行われるものであり、「その性質上、規制措置としての実効性に大きな違いがあることは否定できない」とし、「第1審被告（注：国）が旧特化則制定までの間に、通達を発出して行政指導を行うなどして、石綿工場における局所排気装置の普及を図るべく措置を講じていた事実は認められるものの、そもそも石綿関連企業は零細企業が多くて行政指導により任意の協力を得られる状況になく、現実にも局所排気装置の普及は進まなかったものであり、労働者の石綿関連疾患被害の防止という観点からみると実効性のある措置であると評価することはできず、省令をもって事業者に対し局所排気装置の設置を義務付けなかったことの相当性を裏付けるものとはいえない」と判断している。すなわち、同判決は、規制権限不行使の違法性について上記①ないし④の判断枠組みから違法性を認定しているのであり、本件でも被告国が主張している「行政庁において実際に講じた措

置」、つまり行政指導については、違法性を認定するうえで考慮していない。

ウ 小括

以上のように、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決は、規制権限不行使の違法性判断について、上記①ないし④の判断枠組みを用いていることが明らかである。

(3) 泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決の判断枠組み

以上から、筑豊じん肺訴訟最高裁判決や関西水俣病訴訟最高裁判決から導かれた上記①ないし④の判断枠組みは、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決において、より明確な形で用いられている。

したがって、判例上、規制権限不行使の違法性判断において、上記①ないし④の判断枠組みがあることは明らかである。

3 結論

以上、規制権限不行使の違法性判断は、その一切の事情を考慮して行うべきとの被告国の主張、また、その際行政庁において実際に講じた措置も考慮されるべきとの被告国の主張は失当である。

その判断にあたっては、①被害法益の性質、重大性、②被害の予見可能性、③被害の結果回避可能性、容易性、④規制権限行使への期待可能性という判断枠組みで行われるべきである。

第3 規制権限不行使の責任と事業者の責任について

1 被告国の主張

被告国は、「本件においても、一次的かつ最終的な責任を負うのは、福島第一発電所の設置・運営にあたっていた被告東電であり、被告国の規制権限不行使の責任は二次的かつ補完的なものととどまる。規制権限の主体である国は、飽くまで、事業者が行う活動について、当該規制権限を定めた法令の趣旨、目的や権限の性質等に照らして、保護されるべき被害者との関係において、危険な行為をそのまま放置する

ことが著しく合理性を欠く場合に初めて規制権限を行使することが義務付けられるというべきである。」と主張する。

- 2 被告国の主張は、被害者である私人（原告ら）に対して第一次的に責任を負うべきであるのは加害者たる被規制者であり、加害者は危険責任（企業の場合は報償責任も）を負い、国（行政主体）は、二次的、後見的な監督責任を負うにすぎないという、規制者（国）と被規制者（企業等）の責任構造に関する一般的な理論である。通常、被告国がこの理論を持ち出すのは、国の損害賠償義務の範囲を限定しようとする場面である。この理論は、国と企業等の損害賠償の内部負担割合を決める場面で適用されるものであり、規制の保護対象者（被害者である原告ら）との関係で用いられるべき理論ではない。

この点、泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決も、国は「使用者に対する権限の行使によって、使用者の労働者に対する上記義務（注：安全配慮義務）を全うさせようとするものであるという意味において、二次的、補完的な責任といえることができる。もっとも、労働大臣が上記権限の行使を怠り、権限不行使が前示の要件を満たす場合には、第1審被告（注：国）は、権限不行使によって被害を受けた労働者等に対して、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償責任を負うのであって、その責任は、使用者の上記義務（注：安全配慮義務）とは別個独立であり、かつ、被害者に対する直接の責任であることは当然である。」と正しく判示している。

そもそも、原子力発電事業を積極的に推進してきた被告国が、このような主張をすること自体、極めて不誠実なものであり、到底許されない。

- 3 以上のように、被告国のいう二次的、補完的責任という主張は、国と企業等の内部負担の問題に過ぎない。泉南アスベスト訴訟大阪高裁判決が指摘するように、被告国の国賠法上の責任は直接の責任

であり、上記主張をすること自体、国賠法上の責任判断を混乱させるものであり、極めて不適切である。

第4 シビアアクシデント対策が従前から法律の委任の範囲内であった

1 被告国の主張

被告国は、シビアアクシデント対策は、平成24年の改正前の原子炉等規制法では法規制の対象とされていなかったと主張する。

2 シビアアクシデント対策が法律の委任の範囲内であったこと

第1・2(1)で指摘したとおり、原子炉等規制法及び電気事業法が、上記具体的内容を省令に包括的に委任した趣旨は、原子力施設が国民の生命、健康及び財産を保護するに足る技術基準に適合しているかの判断は、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子力施設の技術適合性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点から適当ではないという点にある。

そして、既に述べたように、シビアアクシデントについての知見及び諸外国で既にとられていた対策等を考慮すれば、平成24年の改正前の原子炉等規制法の下でも、それらの不断に進歩、発展してきた最新の科学水準への即応性の観点から、シビアアクシデント対策についても、委任の範囲内であったことは明らかである。

したがって、被告国は原子炉等規制法及び電気事業法に基づく経済産業大臣の省令制定権限に基づき、国民の生命、健康及び財産の保護等を主要な目的として、できる限り速やかに、シビアアクシデントについての知見等に適合したものに省令等を改正すべく、適時かつ適切にその制定権限を行使すべきだったと解するべきである。

3 平成23年改正の省令62号によりシビアアクシデント対策を規定していること

平成23年10月7日、経済産業大臣は、省令62号を改正し、5条の2（津波による損傷の防止）を追加した。同規定は、1項において、改正前の同省令4条1項の規定と同様の規定（想定される津波に対する防護措置等の措置を講じなければならない）を置き、2項において、「津波によって交流電源を供給する全ての設備、海水を使用して原子炉を冷却する全ての設備及び使用済燃料貯蓄物を冷却する全ての設備の機能が喪失した場合においても直ちにその機能を復旧できるよう、その機能を代替する設備の確保その他の適切な措置を講じなければならない。」と規定した。

この2項の規定は、シビアアクシデント対策であることは明らかところで、被告国は、法改正によることなく、省令を改正し、シビアアクシデント対策を規定したのである。

上記のような省令改正は、改正前の原子炉等規制法においても、シビアアクシデント対策を取ることが可能であったことを前提にしており、被告国自身がそれを認めていたことを示している。

4 被告国の主張はシビアアクシデント対策が法律の委任の範囲内であったことを前提にしていること

ところで、被告国は、シビアアクシデント対策を事業者の自主的取組と位置づけて行政指導をしてきたと主張する（被告国第5準備書面60頁）。

行政指導とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言、その他の行為であって処分に該当しないものをいう」（行政手続法2条6号）。そして、行政指導といえども、行政機関が「その任務又は所掌事務の範囲内において」行使する行為である（行政手続法32条1項参照）。

そして、被告国がシビアアクシデント対策について行政指導を行う

ことができたということは、同対策が、平成 24 年の改正前の原子炉等規制法の下でも、経済産業大臣の「任務又は所掌事務の範囲内」だったということになる。

したがって、被告国の上記主張からも、シビアアクシデント対策が、平成 24 年改正前の原子炉等規制法の下でも、法律の委任の範囲内であったのである。

5 小括

以上から、シビアアクシデント対策が、平成 24 年改正前の原子炉等規制法の下でも、法律の委任の範囲内であり、それに基づく規制権限を行使すべきだったことは明らかである。平成 24 年の原子炉等規制法の改正は、従前から経済産業大臣に委ねられていたシビアアクシデント対策の規制権限について、その趣旨を明確化し、体系的に規制を加えるべきことを確認的に明らかにしたにすぎない。

第 5 結論

以上の次第であり、被告国は、規制権限の内容が専門的、技術的であるとしても、国民の生命、健康に対する危害を防止することを目的として、権限を「適時にかつ適切に」行使すべきだったのであり、それは省令等の制定行為だったとしても変わりはない。

被告国は、省令 62 号 4 条に基づき、技術基準適合命令を発令し、シビアアクシデント対策をとるべく省令や指針を改正のうえ（訴状 122 頁以下、原告ら第 7 準備書面 24 頁以下）、同対策をとるべきであったのに、これらの規制権限を行使しなかった違法がある。

以 上