

公健法上の補償給付と損害賠償請求訴訟との関係

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 平成29年9月8日
【事件番号】 平成28年(行ヒ)第371号
【事件名】 障害補償費不支給決定取消等請求事件
【裁判結果】 原判決一部破棄、自判
【参照法令】 公害健康被害の補償等に関する法律13条・25条
【掲載誌】 裁時1683号3頁

LEX/DB 文献番号 25448889

事実の概要

熊本県水俣市で生まれたXは、昭和48年5月2日、熊本県知事に対し、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法(以下、特措法という)3条1項に基づき、水俣病の認定を申請した。その後、昭和59年6月21日、Xは、水俣病の原因企業であるA社、国及び熊本県(Y)に対し、損害賠償請求訴訟(以下、前訴という)を提起した(いわゆる水俣病関西訴訟)。Xを含む同訴訟の原告らは、水俣病罹患による損害額は弁護士費用を除き生存者について3,000万円、死亡者につき5,000万円であると主張し、その損害の内容として逸失利益、慰謝料及び介護費を挙げたが、各損害項目につき具体的な損害額を主張しなかった。一審判決(大阪地判平6・7・11判時1506号5頁)は、Xらの請求額は、基本的に肉体的、精神的、経済的、社会的に被った損害を総合的に斟酌した上で算定されたものと考えられ、その性質は全体として慰謝料の性質を持つと解される旨を説示し、Xの損害額を慰謝料額800万円及び弁護士費用50万円と認定した上で、Xの原因企業に対する請求を850万円の限度で認容した(国及び県に対する請求は棄却した)。

前訴の二審判決(大阪高判平13・4・27判時1761号3頁)は、Xらの請求額について一審と同様に解することを前提とした上で、一審判決と同様にXの損害額を慰謝料800万円及び弁護士費用50万円と認定し、同判決のうちXの原因企業に対する請求に関する部分については、確定した。

Xは、この確定判決に基づき、原因企業から850万円及びこれに対する遅延損害金を受領した¹⁾。

その後、熊本県知事は、平成23年7月6日、前記の認定申請に対して、公害健康被害の補償等に関する法律(以下、公健法という)附則4条1項により、Xが水俣病であると認定した。これにより、Xは、公健法4条2項の規定に基づく水俣病の認定を受けた者とみなされることとなった(同法附則4条2項、同法施行令附則3項、4項)。

そこで、Xが平成24年3月26日に、公健法25条1項に基づき障害補償費の支給を請求したところ、熊本県知事(処分庁)は、平成25年9月24日、前訴の結果、原因企業からXの公害被害に係る損害がすべて填補されており、公健法13条1項の規定に基づき、同知事は公健法に基づく補償給付を支給する義務を免れるとして、障害補償費を支給しない旨の決定(本件不支給処分)を行った。これに対し、Xは、本件不支給処分の違法を主張し、Yを被告として、同処分の取消しと、障害補償費の支給決定の義務付けを求めて出訴した。

なお、公健法25条1項は「都道府県知事は、その認定に係る被認定者(政令で定める年齢に達しない者を除く。)の指定疾病による障害の程度が政令で定める障害の程度に該当するものであるときは、当該被認定者の請求に基づき、公害健康被害認定審査会の意見をきいて、その障害の程度に応じた障害補償費を支給する」と定め、同法13条1項は「補償給付を受けることができる者に対し、同一の事由について、損害の填補がされ

た場合（次条第2項に規定する場合に該当する場合を除く。）においては、都道府県知事は、その価額の限度で補償給付を支給する義務を免れる」と定める。

本件一審判決（熊本地判平 27・3・30 訟月 61 巻 9 号 1840 頁）は、障害補償費の性質を「指定疾病による逸失利益の喪失を中心としてこれに慰謝料的な要素を加えたもの」と認定し、また、Xは包括慰謝料方式（逸失利益等の諸損害と精神的・肉体的苦痛に対する慰謝料とを併せ包括したものとして一定の損害額を算定する方式）により損害額が算定された前訴確定判決により原因企業から賠償金を受け取っている以上、精神的損害のみならず逸失利益等の経済的損害についても填補されていると評価した上で、処分庁の主張を認め、Xの取消請求を棄却し、義務付け請求については却下した。これに対し、Xは控訴した。

二審判決（福岡高判平 28・6・16 公刊物未登載）は、後述の通り、Xの主張を認め、取消請求を認容した（義務付け請求については却下した²⁾。そこで、Yが上告した。

判決の要旨

「公健法1条は、同法が、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁の影響による健康被害に係る損害を填補するための補償等を行うことにより、上記健康被害に係る被害者の迅速かつ公正な保護及び健康の確保を図ることを目的とする旨を規定し、これを受けて、同法3条1項2号は、上記健康被害に対する補償のため障害補償費を支給する旨を定めている。このように、同法は、障害補償費の支給が上記健康被害に係る損害の迅速な填補のためにされる趣旨のものであることを明らかにしている。

また、同法は、障害補償費の支給に要する費用について、都道府県等がこれを支弁することとしているものの（47条）、同法4条2項の認定を受けた者に対する障害補償費の支給に要する費用については、その全額につき独立行政法人環境再生保全機構によって原因者から徴収される特定賦課金をもって充てるとしており（48条1項、49条2項、同法施行令26条1項）、最終的には原因者

が負担すべきものとしている。

このような同法の仕組み等に照らせば、同法4条2項の認定を受けた者に対する障害補償費は、これらの者の健康被害に係る損害の迅速な填補という趣旨を実現するため、原因者が本来すべき損害賠償義務の履行に代わるものとして支給されるものと解するのが相当であって、同法13条1項の規定もこのことを前提とするものといえることができる。

そうすると、同法4条2項の認定を受けた疾病による健康被害に係る損害の全てが填補されている場合には、もはや同法に基づく障害補償費の支給によって填補されるべき損害はないというべきであるから、都道府県知事は、同項の認定を受けた者が、当該認定に係る疾病による健康被害について原因者に対する損害賠償請求訴訟を提起して判決を受け、これにより確定された民事上の損害賠償義務の全ての履行を既に受けている場合には、同法に基づく障害補償費の支給義務の全てを免れると解するのが相当である。

以上のように述べ、本判決は、原判決におけるY敗訴部分を破棄した。

判例の解説

一 公害健康被害補償制度と損害賠償請求訴訟

本件における中心的な争点は、公健法に基づく認定を受けた者が同法に基づく補償給付を請求した場合に、この者が損害賠償請求訴訟の確定判決に基づき既に原因企業から賠償金を受領したことを理由に、処分庁が補償給付の支給を拒否できるかである。それ以外に、Xが前訴において賠償を受けたのは公健法上の水俣病による損害についてなのか、前訴において賠償されたのは「慰謝料」であるが、これが逸失利益等の経済的損害を含むのかといった点も争われたが、一審・二審のいずれにおいても積極的に解されている。本評釈は、前記の中心的争点についてのみ検討する。

水俣病をはじめとして、一定の公害の被害者は、公健法に基づく救済の対象となる。この救済対象者は、もっぱら公健法による補償制度を利用するという選択をしてもよいが、裁判を受ける権利が保障されているため、公健法に基づく救済を受けずに損害賠償請求訴訟による賠償のみを求めるこ

とや、公健法に基づく補償制度を利用しつつ損害賠償請求訴訟を提起することも許容される。そして、公健法に基づく補償と損害賠償請求訴訟の関係についてこれまで裁判において問題となってきたのは、この最後のケースであった。そこでは、公健法に基づき支給された補償給付額を賠償額の算定に際して控除するという形で調整が図られてきた³⁾。

なお、水俣病の場合、原因企業との補償協定に基づく補償制度がある。これは、公健法に基づく認定とリンクしている。すなわち、認定を受けた者は、希望すれば、公健法上の補償給付ではなく、補償協定に基づく給付を受けることができる。後者の方が手厚い補償であるため、協定締結後に認定を受けた者は、例外なく後者を選択してきたとされる⁴⁾。もっとも、原因企業に対する損害賠償請求権について確定判決を受けた者は、公健法上の認定を得ても、もはや補償協定の適用を受けないという司法判断が下されている⁵⁾。その理由として、補償協定は「水俣病患者と原因企業との間の補償ないし損害賠償をめぐる紛争解決を目的とする和解契約」としての性質を有するため、損害賠償請求訴訟による紛争解決がなされた以上、補償協定による紛争解決の必要性が失われたことが挙げられている。

二 二審判決の論理

本判決の検討に入る前に、二審判決の論理を確認しておく。二審判決は、Xが原因企業から確定判決に基づく賠償金の弁済を受けたことにより、障害補償費については、公健法13条1項にいう「同一の事由について、損害の填補がされた場合」に該当するとしながらも、①公健法の文言（13条1項が「その価額の限度で」と定めていること）、②公健法の趣旨（公健法の補償給付は、純粋な損害填補以外の社会保障的な要素も含むと解されることなど）、③損害賠償請求訴訟を提起しない被認定者との公平性等を考慮し、本件不支給処分は違法と判断した。

この③の理由は、障害補償費が支給された場合の支給総額が、Xが前訴を通じて原因企業から受領した賠償額を上回る可能性を考慮するものである。障害補償費は、支給期間が限定されているのではなく、支給事由が存在する限り、一定の算

定基準に基づき、定期的に支払われる。したがって、支給請求時には、Xに対する支給総額は確定しておらず、場合によっては、障害補償費の支給の方が損害賠償請求訴訟による賠償よりもXにとって有利になる可能性が否定できない。

二審判決は、この点を踏まえて、「原因者に対する損害賠償請求訴訟の確定判決に従い原因者が賠償金の支払をしたという一事で、障害補償費が填補する損害が全額填補されたとの理由によりこれを一切支給しないとするのは、損害賠償請求訴訟を提起しない被認定者との関係で公平を失すおそれ」があると指摘したのである。

三 本判決に対する評価

これに対し本判決は、もっぱら公健法の趣旨や仕組みに着目した上で、不支給処分は違法ではないとした。すなわち、障害補償費は、被認定者の健康被害に係る損害の迅速な填補という公健法の趣旨を実現するため、「原因者が本来すべき損害賠償義務の履行に代わるものとして支給されるもの」であるから、原因者が当該損害賠償義務を確定判決に基づき履行している場合は、もはや障害補償費の支給義務はないと判断した。

筆者は、公健法及び障害補償費の趣旨・性質に関する部分については、本判決の判断を支持する。

第1に、公害健康被害補償法（昭和48年成立。昭和62年改正により、現在の法律名（「公害健康被害の補償等に関する法律」）に改められた）の制定過程を見ても、損害賠償請求訴訟によって確定される賠償額を「上回る」補償を積極的に行うという趣旨が明確には読み取れない⁶⁾。むしろ、「民事裁判が最終的な損害賠償を履行せしめる手段である」ことを前提として、補償給付による補償が本来支払われるべき賠償額を「下回る」可能性を念頭に、「公害被害者がその被害者の特別事情に基づく損害を含めた全損害の賠償を原因者に対して求めるには、民事裁判等の民事上の手段によることとなり、本制度はその余地を何ら制限するものではない」と解説されていた⁷⁾。したがって、迅速な救済のためには賠償額の算定基準が画一的・定型的なものにならざるを得なかった「結果として」、公健法に基づく補償が訴訟を通じた賠償額を上回ることがあり得るにすぎないと理解できる。

第2に、二審判決のいう「社会保障的要素」は、純粋な損害填補に相当する部分に上乘せされる部分が補償給付には存在する（したがって、損害が全額填補されたとしても障害補償費の支給義務は消滅しない）という結論を導くための根拠として位置づけられていると解されるが、もし補償給付がそのような要素を含んでいるならば、補償給付費用の財源として公的資金が投入されるべきではないだろうか。実際には、原因企業から徴収される特定賦課金が財源である⁸⁾。

第3に、裁判による解決は、紛争当事者にとっても、裁判所にとっても、多大な労力と時間と費用を要するものであり、それによって得られた結論は大きな重みをもつものであろう。したがって、裁判によって確定した損害額こそが、原因企業が本来負担すべき損害額であるという点については、否定できない。

四 例外的救済の必要性

ただ、本判決が全く触れていない点がある。それは、Xが本訴訟を提起するに至った経緯である。

Xは、特措法に基づく認定を申請したものの、行政による応答がなく、やむを得ず損害賠償請求訴訟を提起した。その後、確定判決により原因企業から賠償金の弁済を受けた後、処分庁から認定がなされたのである。仮に、損害賠償請求訴訟係属中に認定がなされていれば、訴えを取り下げて、もっぱら公健法に基づく救済制度を利用するという選択肢があり得たかもしれないが（実際には、原因企業との補償協定に基づく給付制度を利用した可能性が高い）、上記のような事情の下ではその選択肢は存在しなかった。むしろ、Xは当初から特措法・公健法に基づく行政上の救済制度を選択していたのであり、損害賠償請求訴訟を提起した原因は、行政による認定不作為にある。このような紛争の全体像を眺めたとき、本判決の判断が、果たして事案の合理的解決であるといえるのかという疑問が生じる。

もしXが、損害賠償請求訴訟による賠償金を受領した後に公健法上の認定を申請し、補償給付を請求したのであれば、本判決の論理をそのまま適用してよいであろう。また、この場合は、「損害賠償請求訴訟を提起しない被認定者との関係で公平を失うおそれ」（二審判決の③の理由）を考慮

する必要はないであろう。しかし、本件のような事情の下では、Xは、例外的に救済されてしかるべきではないか。すなわち、損害賠償請求訴訟による賠償を得ている場合であっても、公健法13条1項の合理的解釈として、処分庁は文言通り「その価額の限度で」支給義務を免れるにすぎないと理解すべきではないか。

●—注

- 1) なお、受領年月日は判決文において明記されていないが、Xが水俣病であると認定された平成23年7月6日より前は前であると思われる。
- 2) 同判決を批判的に検討するものとして、新美育文「損害賠償と公健法障害補償費との関係」NBL1086号（2016年）14頁。
- 3) 福岡高宮崎支判昭63・9・30判時1292号29頁（土呂久鈺害訴訟）など。その他の判例も含め詳しくは、浅野直人「公害健康被害補償制度による給付と民事損害賠償給付の調整」判タ850号（1994年）42頁を参照。
- 4) 参照、島村健「公害健康被害の補償等に関する法律等における水俣病の概念(1)」法教396号（2013年）60頁。
- 5) 大阪地判平22・9・30判タ1347号166頁。評釈として、島村健・速報判例解説（法七増刊）9号（2011年）317頁及び筑紫圭一・環境法研究38号（2013年）201頁。なお、島村・前掲注4）68頁によると、同判決については控訴審判決及び上告審判決が下されているが（いずれも公刊物未登載）、一審判決の結論が維持されているということである。
- 6) 昭和62年の法改正も、このような趣旨で行われたわけではない。なお、公害健康被害補償法の制定過程については、松浦以津子「公害健康被害補償法の成立過程(1)～(3・完)」ジュリ821号（1984年）29頁、822号（1984年）80頁、824号（1984年）91頁が詳細である。
- 7) 環境庁企画調整局損害賠償保障制度準備室（編著）『解説公害健康被害補償法』（帝国地方行政学会、1974年）45～46頁。
- 8) なお、前掲の福岡高宮崎支判昭63・9・30判時1292号29頁は、公健法に基づく給付の性格には二面があり、公害の加害者による私法上の損害賠償が行われるまでのつなぎとしての「立替払的性格」を有すると共に、緊急に救済を要する者に対する「社会保障的性格」を有すると解しているが、ここでの「社会保障的性格」は、本件二審判決のいう「社会保障的要素」とは異なるものであろう。

島根県立大学教授 岩本浩史