

SACO 見舞金不支給事件上告審判決

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 令和 6 年 12 月 16 日
【事 件 番 号】 令和 5 年（行ヒ）第 430 号
【事 件 名】 不作為違法確認等、国家賠償等請求事件
【裁 判 結 果】 上告棄却
【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条 1 項
【掲 載 誌】 裁時 1854 号 1 頁、裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25573946

北九州市立大学准教授 近藤卓也

事実の概要

平成 20 年 1 月、A は合衆国海兵隊に所属する兵 2 名（以下「本件米兵ら」という）による強盗傷害事件の被害に遭い、その後、がんにより死亡した。A の相続人である X らは、本件米兵らに対して損害賠償請求訴訟を提起し、平成 30 年 7 月、損害金元金 1737 万円余ならびにこれに対する上記事件の日から口頭弁論終結の日までの確定遅延損害金 905 万円余およびその翌日から支払済みまでの遅延損害金の支払を本件米兵らに命ずる判決を得た（同月確定。しかし、本件米兵らからの賠償はなされていない）。

X らは、その後、上記事件に係る損害賠償請求を完全に満たす最終的解決として慰謝料を受け取ることに同意し、本件米兵らや合衆国政府を免責する旨を記載した示談書を提出して、合衆国から、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第 6 条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（以下「日米地位協定」という）18 条 6 項に基づく慰謝料（以下「米国見舞金」という）として 146 万円余の支払を受けたうえで、沖縄防衛局長に対し、SACO 見舞金として、上記の損害金元金および確定遅延損害金の合計額 2642 万円余から X らに支払われた米国見舞金を差し引いた 2496 万円余の支給を求める旨の申請書を提出した。沖縄防衛局長は、上記確定遅延損害金は支給対象ではないとして、上記損害金元金と X らに支払われた米国見舞金との差額（以下「本件差額」という）である 1591 万円余を支給する旨を X らに回答するとともに、今後いかなる申立てもしないことを約

束する旨（以下「本件約束」という）が記載された SACO 見舞金受諾書を提出するよう求めたが、X らは、上記確定遅延損害金を含め SACO 見舞金を支給すべきであるとしてこれを提出しなかった。

令和元年 8 月 14 日、X らは、Y（国）に対して、SACO 見舞金の支給決定が処分であることを前提に、行政事件訴訟法 37 条および 37 条の 3 第 1 項に基づき、沖縄防衛局長が上記決定をしないことが違法であることの確認と上記申請額と同額の SACO 見舞金を支給する旨の決定をすることの義務付けを求めて出訴した（第 1 事件）。また X らは、SACO 見舞金受諾書の未提出を理由に沖縄防衛局長が本件差額について SACO 見舞金の支払手続をとらなかったことは、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であるなどと主張して、同項に基づき、本件差額に相当する額の損害賠償を請求した（第 2 事件）¹⁾。

第一審（那覇地判令 4・7・14 判時 2579 号 42 頁）、控訴審（福岡高那覇支判令 5・9・14 賃社 1851 号 46 頁）ともに、不作為の違法確認および義務付けに係る請求については却下、損害賠償請求については棄却した。X らが上告受理申立て（上告受理申立て理由のうち、第 1 事件に係るものは排除された（民事訴訟法 318 条 3 項））。

判決の要旨

上告棄却。

「X らと Y との間において、SACO 見舞金を支給する旨の合意は成立していないというのであるから、X らは SACO 見舞金の支給を受ける権利を有するものということとはできない。また、他に、

SACO 見舞金の支給に関し、Xらの権利又は法律上保護される利益が侵害されたというべき事情も見当たらない。」「したがって、Yは、沖縄防衛局長がXらに対し SACO 見舞金の支払手続をとらなかったことにつき、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償責任を負わない。」

なお、三浦守裁判官の意見がある。

判例の解説

一 SACO 見舞金制度の仕組み

アメリカ合衆国軍隊の構成員・被用者が日本国内で働いた不法行為については、それが公務上の行為であるか公務外の行為であるかによって救済方法が異なる。前者の場合、日米地位協定 18 条 5 項と同項を具体化するいわゆる民事特別法に基づき、日本国が賠償金を支払い、その賠償額を所定の割合に従って日米両政府が分担して負担する。これに対して、後者の場合、加害者が賠償責任を負うほか、日米地位協定 18 条 6 項に基づき、合衆国から慰謝料（米国見舞金）が支払われることとなる²⁾。しかし、日米両政府間で公務上の行為であるか公務外の行為であるか等について協議が難航し、結果的に被害者に補償金が支払われない蓋然性があることから、昭和 39 年の閣議決定および合衆国軍隊等の行為等による被害者等に対する賠償金の支給等に関する省令（以下「本件省令」という）に基づき、民事特別法その他の法令または日米地位協定 18 条 6 項の規定により救済されない「直接の被害」について日本国が見舞金を支給する制度が整備されている。

上記の見舞金支給制度は、当初ほとんど機能していなかったという³⁾。しかし、平成 7 年に日米両政府が設置した SACO（Special Action Committee on Okinawa、沖縄に関する特別行動委員会）の最終報告で、米国見舞金の額が裁判所の確定判決による額に満たない場合、日本国政府は必要に応じてその差額を支払う努力をするとの改善措置が提示されたことから、平成 8 年の閣議決定で「最終報告に盛り込まれた措置を的確かつ迅速に実施するため、法制面及び経費面を含め、政府全体として十分かつ適切な措置を講ずる」との方針が示された。これを受け、「米国政府による支払が裁判所の確定判決等による額に満たない場合の取扱いについて」（平成 30 年 6 月 21 日付け防地補第 10027

号防衛省地方協力局長通知、以下「局長通知」という）において、①米国見舞金の支払を受けている、②加害者を被告とした損害賠償請求訴訟における確定判決を得ている⁴⁾、③米国見舞金の額が裁判所の確定判決による額に満たないという要件を満たした者に、昭和 39 年の閣議決定に基づく見舞金として、米国見舞金の額と裁判所の確定判決による額の差額を上限とする SACO 見舞金を支給することとされている。しかし、遅延損害金は支給対象から除外されている。防衛省はその理由について、訴訟提起に付随して確定される遅延損害金は「直接の被害」とは認められないなどと説明している⁵⁾。

二 SACO 見舞金の支給の法的性質

上告審では排除されたが、下級審においては SACO 見舞金の支給決定に処分性が認められるか否かが争われた。処分性の有無を検討するうえでは、（その先例性について議論があるところではあるが⁶⁾、）やはり最判昭 39・10・29（民集 18 巻 8 号 1809 頁）が提示した「行政庁の処分とは、……公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成またはその範囲を確定することが法律上認められているものをいう」（下線筆者）との定式が出発点となろう。この定式を前提とする限り、SACO 見舞金の支給決定を処分と解するのは難しい。というのも、SACO 見舞金制度は、昭和 39 年の閣議決定を根拠に、本件省令の定める概括的な手続の下、局長通知および「地位協定第 18 条第 6 項に関する事案で、被害者が損害賠償訴訟を提起し、裁判所の確定判決による額が米国政府による補償額を上回る事例が生じた場合の見舞金の支給について」（平成 20 年 3 月 5 日付け防衛省地方協力局補償課長事務連絡、以下「平成 20 年課長事務連絡」という）に従って運用されており、どこにも法律の根拠を見出し得ないからである⁷⁾。原審も、「SACO 見舞金については、法律の根拠規定に基づく制度の仕組み上、地方防衛局長の支給又は不支給の決定に処分性を与えたものとは認められない」と判示している。近時の判例は法律に基づかない国・公共団体の行為についても柔軟な解釈から処分性を認める傾向にあるが⁸⁾、例えば、その典型例とされる最判平 15・9・4（判時 1841 号 89 頁）は、通達（労災就学等援護費支給要綱）

に基づく労災就学援護費の支給決定について、下位の一連の規定から根拠法である労働者災害補償保険法に逆算して制度の仕組みをとらえることで処分性を肯定しているのがあって⁹⁾、法律の根拠そのものを不要としているわけではない。回歸すべき根拠法が存在しないSACO 見舞金の支給に関しては、処分ではなく契約によるものとするのが相当である。

もっとも、処分性が認められないとしても公法上の当事者訴訟の途は残るはずである。「Xらは、現在まで、沖縄防衛局長に対し、SACO 見舞金受諾書を提出しておらず、XらとYとの間において、SACO 見舞金を支給する旨の合意は成立していない」という法廷意見の見解によるなら、給付請求権や承諾請求権を主張することは厳しそうであるから、確認訴訟（確定遅延損害金相当額も含めてSACO 見舞金を受給できる地位の確認など）の提起を模索するのが現実的であろうか¹⁰⁾。

三 「権利又は法律上保護される利益」の有無

1 法廷意見

法廷意見は、「SACO 見舞金の支給を受ける権利」その他の「権利又は法律上保護される利益」の不存在を理由に、国家賠償責任を否定する。「権利又は法律上保護される利益」という表現が民法709条の文言と同一であること、本件においては根拠法によって保護される利益を観念できないことを踏まえれば、法廷意見は、SACO 見舞金の不支給について不法行為法上の保護法益が存在しないと判断したものと思われる。

不法行為法上の保護法益に関する重要判例としては、「早期の処分により水俣病にかかっている疑いのままの不安定な地位から早期に解放されたいという期待、その期待の背後にある申請者の焦躁、不安の気持を抱かれないという利益」について、「内心の静穏な感情を害されない利益」として不法行為法上の保護対象性を認めた水俣病お待たせ賃訴訟（最判平3・4・26民集45巻4号653頁）が思い浮かぶ。本件とはまったく事案が異なるが、同最判を素材に本判決を検討するとすれば、本件で財産的損害のほか精神的損害についても賠償請求がなされていた場合に保護法益性が認められたかという問題設定が一応できるように思われる。しかし、SACO 見舞金受諾書を提出しない限り支給手続が進まないことを認識していたXらに

ついて、水俣病お待たせ賃訴訟の場合と同水準の不安感・焦躁感を認めることは難しい。また、水俣病お待たせ賃訴訟では事案の特殊性が相当強調されており、その射程は決して広くないと考えられる¹¹⁾。上記問いに対しては消極的に回答せざるを得ないであろう。

2 三浦裁判官の意見

三浦意見は、次のように述べて本件における保護法益性を肯定する。曰く、沖縄防衛局長が本件差額の支給を決定して回答した時点において、「Xらが本件差額の支給を受けるべき利益は、客観的かつ具体的なものというべきであり、国家賠償法1条1項の適用上、沖縄防衛局長は、Xらの上記利益を尊重しその支給について誠実に事務を処理すべき信義則上の義務を負い、上記利益は、法的保護に値する」。このような三浦意見のロジックは、契約交渉段階に入った「当事者は、相手方に損害を被らせないようにする信義則上の義務を負い、……その義務に違反して相手方に損害を生じさせた場合には、その賠償をしなければならない」¹²⁾という契約締結上の過失責任論を参照しているように見受けられる。ただ、ここで導出された信義則上の義務は後述する職務上の注意義務違反の有無を判断する際には登場しておらず、その位置付けについては別途検討を要する。

3 法廷意見と三浦意見の対比

法廷意見が、支給額について反りが合わず合意が成立していない以上は法律上保護される利益を観念できないとするのに対して、三浦意見は、支給額の一部（本件差額）について支給と受給の意思を措定できるのであれば、その分について支給を受けるべき利益が認められるとする。両者の対立は、SACO 見舞金の制度趣旨をめぐる見解の相違に起因するものと思われる。推測の域を出ないが、おそらく法廷意見はSACO 見舞金を文字どおりの見舞金と理解している。その支給が契約に基づく以上、合意不成立ゆえの保護法益性の否定は当然の帰結ともいえる。他方、SACO 見舞金の支給を「一般的な契約締結上の問題とみることは相当でない」とする三浦意見は、SACO 見舞金の趣旨・目的を「被害者等の困難な事情を踏まえ遅滞なくその救済を図る日米地位協定18条6項の目的を実現するため、合衆国政府の支払と確定判決等の額との差額を補填するもの」という点に求めている。この立場からすれば、たとえ支給額の一

部であっても迅速な支給が図られるべきであり、保護法益性が認められるということになるのである。

四 その他の論点

1 遅延損害金の除外と本件約束の合理性

遅延損害金が SACO 見舞金の支給対象から除外されることについて、昭和 39 年の閣議決定や本件省令にそのような記載はなく、局長通知および平成 20 年課長事務連絡局長通知で規定されるにとどまる。この点につき、三浦意見は「SACO 最終報告及び平成 8 年閣議決定の趣旨に反し、被害者等の正当な権利の実現を損なう不合理なものというべきである」と述べる。SACO 見舞金制度に法的根拠が存在しないことから、あくまで不合理性の指摘にとどまったと思われるが、現行の制度運用を明確に否定する重要な説示といえる。ただ、SACO 見舞金制度の直接の根拠は昭和 39 年の閣議決定であり、そこにいう「直接の被害」との関係を検討する必要がなかったのか、若干の疑問が残るところである。

また、三浦意見も述べるとおり、遅延損害金を支給対象から除外することが不合理であれば、制度趣旨に悖る額での支給に際して本件約束を付すことも不合理なものとなるであろう。加害者を免責する示談書を提出して米国見舞金を受給した者にとって SACO 見舞金はいわば最後の拠り所であること、本件約束がなければ X らは SACO 見舞金受諾書を提出して本件差額に相当する SACO 見舞金を一先ず受給していたであろうことを踏まえれば、SACO 見舞金の受給に本件約束のような交換条件を付すことには強い抵抗感を覚える。

2 国家賠償法上の違法性

三浦意見は、①沖縄防衛局長の事務処理は平成 30 年局長通知等および平成 20 年課長事務連絡に従ったものであること、② SACO 見舞金の支給内容等を具体的に規律する法律がないこと、③その支給に関する取扱いの適法性に関する裁判所の判断も示されていなかったこと等の事情を考慮すると、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くしていなかったとはいえないとして、国家賠償法上の違法性を否定する。上記③の指摘は、法令解釈の誤りが問題となった事案で処分庁が立脚した見解に相当の根拠があったかを先例や文献の有無をもとに判断する判例（最判令 4・9・8 判時 2545 号 19 頁、

最判令 5・10・26 判時 2589 号 5 頁など）と同様の考え方によるものであろう。今後の同種事案を検討するうえでは、少数意見ではあるものの遅延損害金の除外と本件約束の不合理性が指摘されたことで行政実務ないしは司法判断に何らかの変化が生じうるのかが注目されるところである。

●——注

- 1) X らは、本件行政訴訟とは別に、SACO 見舞金の支給または不支給の決定が処分ではないことを前提とする民事訴訟も提起している。第一審（那覇地判令 4・7・14 裁判所ウェブサイト）、控訴審（福岡高那覇支判令 5・9・14 賃社 1851 号 52 頁）ともに請求棄却。
- 2) 米国見舞金は、外国人不法行為請求権法（Alien Tort Claims Act）の一部である合衆国法典 10 巻 2734 条に基づくものである。条文内容につき、判時 2579 号 63 頁参照。
- 3) 日高洋一郎「米軍人による犯罪被害者の救済の在り方を問う一つの事例」賃社 1815 号（2022 年）23 頁。
- 4) 米軍人に対する損害賠償請求を通じて救済を得ることの困難さにつき、春田吉備彦「米軍人の公務外不法行為にかかわる SACO 見舞金不支給事件・那覇地判令 4・7・14（本号 30 頁）をめぐる諸問題について」賃社 1815 号（2022 年）7～8 頁、同「米軍人の公務外不法行為にかかわる SACO 見舞金不支給事件・福岡高那覇支判令 5・9・14（本号 46 頁）をめぐる諸問題について」賃社 1851 号（2024 年）9～10 頁参照。
- 5) 藤生将治「日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状（下）」立調 471 号（2024 年）88 頁。
- 6) この点につき、興津征雄「処分性の定式に関する疑問」自研 98 巻 2 号（2022 年）78 頁参照。
- 7) 三谷晋「SACO 見舞金訴訟・那覇地判令 4・7・14（本号 30 頁）の検討」賃社 1815 号（2022 年）17 頁、同「SACO 見舞金不支給に対する不作為の違法確認及び義務づけ等に関する控訴審判決（本号 46 頁）の検討」賃社 1851 号（2024 年）22 頁。
- 8) 亘理格『行政行為と司法的統制』（有斐閣、2018 年）201～205 頁参照。
- 9) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第 6 版〕』（有斐閣、2019 年）109～110 頁。
- 10) もっとも、仮に確認の利益が認められたとしても、確認対象となる公法上の法律関係に法的根拠が存在しないことを踏まえると、確認請求が認容される余地はないかもしれない。神橋一彦「憲法上の法律関係と確認訴訟」立教 111 号（2024 年）143 頁参照。
- 11) 佐藤歳二「判解」最判解民事篇平成 3 年度 303 頁、原島良成「判批」大塚直＝北村喜宣編『環境法判例百選〔第 3 版〕』（有斐閣、2018 年）181 頁等。
- 12) 潮見佳男『新債権総論Ⅰ』（信山社、2017 年）118 頁以下等参照。