

## 速報重要判例解説

【No.2003-002】

厚生省（当時）が、小学校での集団食中毒の原因としてある食材を公表したため、原因とされた食材の売り上げが全国的に著しく減少した。これに対して、当該食材の製造販売業者らが国に対して国家賠償請求を行ったところ、当該公表はその方法に国家賠償法上違法な点があるとして、請求が認容された事例。

【文献番号】	28081837
【文献種別】	判決 / 東京高等裁判所（控訴審）
【判決年月日】	平成15年 5月 21日
【事件番号】	平成13年（ネ）第3067号
【事件名】	損害賠償請求控訴事件
【裁判結果】	変更
【裁判官】	江見弘武 白石研二 土谷祐子
【参照法令】	国家賠償法1条、憲法29条

## 《本件判決についての解説》

## 1. 事実の概要

1996年7月12日、大阪府堺市において、市立小学校に在学する児童らに血便や下痢などの集団食中毒事件が発生し、14日、有症者の便から、腸管出血性大腸菌O-157が検出された。有症者数は6561名にのぼり、女児2名が死亡するなどした（これに対して女児の遺族が、堺市に対し国家賠償訴訟を提起し請求は認容されている。大阪地判堺支判平成11年9月10日判例タイムズ1025号85頁）。厚生省（当時）は、堺市に職員・専門家らを派遣し、原因究明プロジェクトチームを立ち上げ、原因の究明を行った。その結果、8月7日、「貝割れ大根については、原因食材とは断定できないが、その可能性も否定できないと思料される」との内容の「堺市学童集団下痢症の原因について（中間報告）」（以下では「中間報告」と呼ぶ）を作成し、菅直人厚生大臣（当時）は記者会見においてその内容を公表した。さらに、厚生省は9月26日、「堺市学童集団下痢症の原因究明について（調査結果のまとめ）」（以下では「最終報告書」と呼ぶ）。また、中間報告と最終報告をあわせて「本件各報告」と呼ぶ）をまとめ、そこで、集団食中毒の原因として、特定の生産施設から7月7日から9日出荷された「貝割れ大根が最も可能性が高いと考えられる」とした。

厚生大臣の中間報告発表後、本件集団食中毒事件の原因が貝割れ大根である可能性が高いとの報道が新聞テレビ等のマスメディアで行われ、その結果、スーパーマーケットの店頭から貝割れ大根は撤去され、新規の注文はほとんど停止されるなどして、貝割れ大根の売り上げは激減した。そこで、貝割れ大根の生産、販売業者及びそれらが構成する団体（法人格を持たない団体）である日本かいわれ協会が、厚生省の行った上記の各報告は、貝割れ大根が集団食中毒事件の原因食材であり、これによって貝割れ大根一般の安全性に疑問があるかのような印象を与える違法なものであるとして、国に対して国家賠償を求めて出訴したのが本件である。

一審判決である東京地判平成13年5月30日判時1762号6頁は、請求を棄却した（一審判決の判例評釈として、久保茂樹・自治研究79巻1号122頁、阿部泰隆・判例地方自治236号114頁がある）。これに対して、原告らが控訴したのが本件訴訟である。

## 2. 判決の要旨

## (1) 公表に関する法律上の根拠の要否

本件各報告の公表を定めた法規定はないが、これらの公表は、「行政上の制裁等、法律上の不利益を課すことを予定したものでなく、これをするについて、明示の法的根拠を必要としない。本件各報告の公表を受けてされた報道の後、貝割れ大根の売上が激減し、これにより控訴人らが不利益を受けたことも、前記（原判決157頁以下）のとおりであるが、それらの不利益は、本件

各報告の公表の法的効果ということではできず、これに法的根拠を要することの裏付けとなるものではない。本件各報告の公表について法律上の根拠を要することを前提とする控訴人らの主張は、前提を欠き、また、憲法29条2項違反をいう点も、採用の限りではない。しかしながら、本件各報告の公表は、なんらの制限を受けないものでもなく、目的、方法、生じた結果の諸点から、是認できるものであることを要し、これにより生じた不利益につき、注意義務に違反するところがあれば、国家賠償法1条1項に基づく責任が生じることは、避けられない。」

## (2) 公表の適法性

「本件において、厚生大臣が、記者会見に際し、一般消費者及び食品関係者に「何について」注意を喚起し、これに基づき「どのような行動」を期待し、「食中毒の拡大、再発の防止を図る」目的を達しようとしたのかについて、所管する行政庁としての判断及び意見を明示したと認めることはできない。かえって、厚生大臣は、中間報告においては、貝割れ大根を原因食材と断定するに至らないにもかかわらず、記者会見を通じ、前記のような中間報告の曖昧な内容をそのまま公表し、かえって貝割れ大根が原因食材であると疑われているとの誤解を広く生じさせ、これにより、貝割れ大根そのものについて、O-157による汚染の疑いという、食品にとっては致命的な市場における評価の毀損を招き、全国の小売店が貝割れ大根を店頭から撤去し、注文を撤回するに至せたと認められる。このような中間報告の公表により、原告である業者や協会の事業が、困難に陥ることは、容易に予測することができたというべきであり、食材の公表に伴う貝割れ大根の生産及び販売等に対する悪影響について農林水産省も懸念を表明していたのであり、それにもかかわらず、上記方法によりされた中間報告の公表は、違法であり国家賠償責任を免れない。」

## 3. 本件判決についてのコメント

はじめに確認しておかなければならないのは、本判決において損害賠償を求めて出訴したのは、本件各報告で原因とされた貝割れ大根を出荷した特定施設ではなく、いわゆる風評被害による売り上げ減少という損害を被った特定施設以外の業者や業者団体であるという点である。すなわち、従来にも見られた公表の対象とされた当事者が出訴した事件とは異なる（たとえば、東京地判昭和54年3月12日判時919号23頁）。なお、原因とされる貝割れ大根を出荷した特定生産施設の業者は、売り上げの減少を理由とした国家賠償請求を国に対して別途行っており、大阪地判平成14年4月15日判時1783号97頁は、中間報告・最終報告ともにその公表は相当性を欠くとして国の損害賠償責任を認めている。

いずれにせよ、本判決のような風評被害に対する国家賠償請求についてはこれまではあまり検討がなかった分野であろう。しかし、今日では、情報公開法などが適用される場合に限らず、行政が積極的に国民に情報を提供することが要求され、とりわけ食品や薬品の安全性など国民の生命身体健康に関わる領域についてはその必要性は高い。このような行政による情報提供の進展は、おおむね積極的な評価が与えられるべきものであるが、それにとまって風評被害などのように、第三者に対しても重大な影響が発生するというケースは今後一層増加すると考えられる。というのも、通常は社会的に信頼性が高い行政の行う公表は、近時のBSEやSARS問題での風評被害に見られるように、大きな影響力を持つからである。したがって、情報提供の必要性和行政に要求される注意義務のバランスをいかにしてとるかは、困難だが非常に重要な問題と考えられ、この問題に対して一定の見解を示した本判決は、情報提供に関わる行政活動について意味を持つものと考えられる。

ところで、本判決には、様々な争点があるが、ここでは主として国家賠償法上の違法性判断に関わる問題を扱うこととし、疫学的手法や損害額の算定などの争点については、触れないものとする。

### (1) 公表への法律の根拠の要否

本判決の第1の争点は、公表によって原告らの利益が事実上侵害されているにもかかわらず、法律の根拠なしにこのような公表が許されるのかどうかという点である。

従来、公表が問題とされる事例の多くは、行政指導不服従やあるいは法令上の義務の不遵守についての公表が問題となった事例である（詳細は、北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」『政策実現と行政法』（有斐閣、1998年）133頁以下）。学説上、これらについては、国民への情

報提供としての機能と違反者への制裁的な機能がありうると考えられ、とりわけ後者の機能に着目するならば、法律上の根拠を要求することが法治主義の要請に合致すると考えられていた（塩野宏『行政法 〔第3版〕』（有斐閣、2003年）213頁参照）。

本判決で問題となっている公表は、国民への情報提供という側面では一定の共通性を有するものと考えられるが、行政指導不服従などの公表とはかなりその性格を異にしており、特に第三者に対して制裁的効力を持つものとは考えられない。したがって、不利益処分に類似する行為として、法治主義の見地から、法律の根拠を必要とするとは考えられないであろう。実際には業者や業者団体が損害を被っているのは事実であるが、本件での公表がそのような損害の発生を目的としたものとは考えられず、法律上の根拠は不要と判断した本判決及び原審の立場は肯定できるものと考えられる。むしろ、このような国民の生命身体に関わる情報の公表は、憲法上あるいは条理上、法的に義務づけられると考えられるのであり（阿部・前掲116頁）、法律の根拠がなくとも積極的に行政は情報を提供すべきであると考えられることもできるであろう。

もちろん、本判決の判旨（1）や原審が述べているとおり、たとえ国民の生命身体の安全性に関する情報の公表には、作用法的な意味での法律上の根拠が不要であるとしても、行政の裁量にすべてが委ねられているわけではなく、様々な法的統制が課せられるのは言うまでもない。むしろ、本判決の注目すべき点は、このような情報の公表にあたって行政にどのような注意義務が課せられるのかという以下の（2）で扱う点であろう。

## （2）本件公表の適法性

### 公表内容の適法性

公表の適法性については、大きく分けて、公表内容そのものの問題と公表方法の問題がありうる。まず、本判決は、原因究明のための調査手法などに若干の疑問点は指摘するものの、本件各報告の判断については不合理な点は認められないとして、原審と同じ判断を行っている。

本件各報告の公表について主として問題となったのは中間報告である。中間報告は集団食中毒事件発生後1ヶ月程度でまとめられたもので、その意味では、科学的には未だ充分なものではなく、「原因食材とは断定できないが、その可能性も否定できない」という曖昧な表現をとっている。実際、特定施設などからは、病原菌は発見できておらず、中間報告の判断はあくまでも疫学的な判断であり、どうしても曖昧な点を残すものであったと思われる（特定施設の業者が国家賠償請求を行った事件ではこの点が違法性判断の理由のひとつであった）。しかし、国民の生命や健康を守るため必要と考えられれば、科学的な確証が得られなくても必要な情報を提供することが必要と考えるべきであろう。したがって、本判決が、食中毒の拡大・再発の防止を図る目的のため、たとえ、中間報告のような内容でも公表を行うことが望ましかったのであり、公表の内容について違法性がないとしている点は妥当であろう。

### 公表手法の適法性

本判決が、原審と異なり、本件各公表、とりわけ中間報告の公表を違法と判断したのは、その内容ではなく、中間報告の公表の手法であった。原審は、中間報告の内容を記者会見で正確に伝達したことや社会的混乱を避けるための配慮が一定程度行われていると判断して、公表手法は適法であると判断したが、本判決は、判旨（2）に見られるように、科学的には誤りがないと考えられる中間報告の内容を単に正確に伝達するだけでは、行政が行う公表としては不十分であり、違法としている。すなわち、本判決の立場に立つと、行政は第三者に甚大な影響があると考えられるような情報を公表するに際しては、当該情報の評価や国民がどのように対処すべきかの情報に基づく行動のガイドラインをともに公表すべきということになる。この点は、本判決が、判旨（2）の後で、損害は、厚生大臣が公表において「正確な公表の名の下に、中間報告から得るべき情報の解釈を報道機関、視聴者及び読者にいわゆる丸投げしたために生じた」と評せざるを得ない」と述べている点からも明らかであろう。

情報の評価は、国民自身やマスメディアの役割であるという側面もあるが、本判決の扱う食品の安全性のように、専門性が高い場合には、情報の評価やとるべき行動の指針まで行政が明らかにすべきであるという考え方は成り立つであろう。とりわけ、本件においては、特定施設以外の第三者である業者にも影響が起きるのは、農林水産省の疑念などからも十分に予測でき、しかも、公表には慎重な意見が見られる中で、単に科学的な事実を正確に国民に伝えるのでは、公表

に関して必要な注意義務を尽くしたことにはならないと考えられるからである。しかし、本判決が述べるような公表の手法に関する注意義務のレベルは、個別の状況に応じて判断されるべきであり、被害の性質や対策の必要性から緊急性が高く迅速性が要求される場合には、公表に関して行政に課せられる注意義務はそれほど厳格なものとはされないものと解するべきであろう。

### (3) 残された問題について

以上のように、本判決の結論は妥当なものと考えられるが、最後に、残された課題として国家賠償法以外の救済方法の必要性について触れておくこととしたい。というのも、本判決においては、既に見たように、行政の公表方法、特に中間報告の公表手法の違法を理由として国家賠償請求を認めているが、上でも述べたように、公表を行う緊急性が高い場合などは、第三者に対する配慮が充分でない公表によって損害が発生しても国家賠償法上違法とはされないことがありうると考えられる。そうすると、自らは直接関係のない業者が、風評被害によって甚大な損害を被り、かつ国家賠償による救済を得られないということがありうる。また、逆に、このようなケースで救済を拡大しようとして、行政に厳格な注意義務を課すると、行政による情報提供が萎縮してしまう恐れがある。そうすると、立法論的には、国家補償法という結果責任の一種として、何らかの救済制度を制度化することが望ましく、理論的な方向としては損失補償の考え方を適用することが考えられうる。本判決は、原告からの損失補償請求については、訴訟手続上の理由で却下しており、確かに、現状からはこのような請求は難点があり得ようが、本判決のような損害については、国家賠償による救済だけでは限界があると思われる。また、風評被害など第三者に影響が及ぶ可能性がある場合は、情報公開法13条に見られるような事前手続を設けるという手続的手法を採用することも考えられるが、現実には、事前手続で第三者の理解を得ることは困難であろうし、また、それによって被害の発生を防止しうるものではないことから、救済のための制度がやはり別に必要と考えられる。

(平成15年8月3日)

著者：立命館大学法学部教授 北村和生