

公健法 25 条 1 項に基づく障害補償費の民事損害賠償金代替性

- 【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】 原判決中上告人敗訴部分破棄、自判
【参照法令】 公害健康被害の補償等に関する法律 13 条 1 項・25 条 1 項
【掲載誌】 民集 71 巻 7 号 1021 頁

LEX/DB 文献番号 25448889

事実の概要

昭和 48 年、X（被上告人）は、Y（上告人：熊本県）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、「救済法」という。）3 条 1 項に基づく水俣病認定を申請した。これに対する応答として、Y は、38 年後の平成 23 年に水俣病認定を行ったが¹⁾、X はこの間、原因企業たるチッソ並びに国及び Y を相手取って損害賠償請求訴訟を提起し、平成 13 年にはチッソに損害賠償を命じる控訴審判決が確定している（以下、「前訴確定判決」という。）²⁾。同判決は、X の損害を慰謝料 800 万円と弁護士費用 50 万円であると認定するもので、X は、この確定判決に基づきチッソから損害賠償金 850 万円を受領した。

平成 24 年、X は、公害健康被害の補償等に関する法律（以下、「公健法」という。）25 条 1 項に基づく障害補償費の支給を Y 県知事に対し請求したが、平成 25 年、Y 県知事はその不支給を決定した（以下、「本件不支給処分」という。）。その理由は、「民事損害賠償請求訴訟により、原因企業から公害被害に係る損害が全て填補されており、公健法 13 条 1 項の規定に基づき、県知事は、公健法に基づく補償給付を支給する義務を免れるため」というものであった。

X は、不服申立てを経て、本件不支給処分の取消しと支給決定の義務付けを求めて出訴。第一審（熊本地判平 27・3・30 訟月 61 巻 9 号 1840 頁）は取消請求を棄却し義務付け請求を却下。控訴審（福岡高判平 28・6・16 本判決掲載民集に採録）は取消請求を認容し義務付け請求を棄却した。Y が上告。

判決の要旨**1 障害補償費支給の趣旨とその費用負担者**

「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。」

2 公健法 13 条 1 項による免責の理論的根拠

「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。

3 本件への当てはめ

「……Xは、原因者であるチッソに対して、Xの水俣病による健康被害に係る損害につき損害賠償請求訴訟を提起したものであるところ、前訴確定判決は同損害の全てについての賠償をチッソに命じたものと解されるから、Xがこれに基づく損害賠償金を受領したことにより、Y県知事は、Xに対する公健法に基づく障害補償費の支給義務の全てを免れたものであり、本件不支給処分が同法 13 条 1 項に違反するものといえることはできない。」

判例の解説

一 水俣病被害に対する二つの救済ルート

水俣病被害の救済に関しては、大きく、原因企業に対して民法 709 条に基づく損害賠償を求めこれを勝ち取るルートと、都道府県により公健法に基づく水俣病認定を受けた上で、都道府県知事に対して公健法上の補償給付を求め受給するルートとがある。ただし、後者で水俣病認定を受けた被害者は、原因企業から補償協定に基づく一時金等の支払を受け、実際には公健法に基づく補償給付を受けない³⁾。

本件は、自らのメチル水銀中毒症につき、チッソが不法行為者（原因企業）として一定額の損害賠償義務を負うことを民事訴訟において確定させ、その履行を受けた被害者が、公健法に基づく補償給付を別途受けられるか、争われた事案である。各ルートによる補償の重複に関しては、公健

法 13 条 1 項が「同一の事由について、損害の填補がされた場合……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。」と定めており、本件でも同条の解釈が焦点となったが、そもそもなぜこのような問題が発生するのだろうか。

二 同一の事由による二重救済の回避

公健法による救済の対象となる「水俣病」（政令指定疾病）が、その原因企業が不法行為損害賠償責任を負うべき「メチル水銀中毒症」と同義であるか否かについては、確かに論争が存在したものの⁴⁾、少なくとも、「水俣病」であると公健法上認定されるのであればそれが不法行為責任を伴う「メチル水銀中毒症」であるという制度的理解に、異論はなかる。前述の補償協定による解決もそのことを反映した現象とみえる。

本来、公健法は、政令指定疾病の原因企業が不法行為責任において賠償すべきことを踏まえ、その迅速化を図る制度として導入された経緯がある⁵⁾。本判決も指摘する、障害補償費支給費用を原因者が負担する仕組みはその表れであり、原因企業による損害賠償と重複して公健法による救済が与えられるとは、やはり考えにくい。

確かに、不法行為責任を追及する民事訴訟において、原告が損失の全てを主張し、その填補を受けることになるとは限らない。重篤な症状に苦しむ原告であれば、民事訴訟を進行する中で、例えば、経済的困窮から損害の部分的填補で当座を凌ごうとすることも想像できる。殊に消極的損害については、立証で紛糾し訴訟が長期化することを嫌う向きもあろう⁶⁾。とはいえ、公健法 13 条 1 項は「その価額の限度で」公健法による補償給付を排除するものであるから、部分的填補の場合にも不合理が生じないはずで、本判決も、全損害の填補が済んでいると判断して同条項による免責を是としたものである（前訴確定判決による損害填補範囲は、本判決の射程を画する前提判断である。）。

三 民事訴訟救済ルートの陥穽

しかしながら、昭和 48 年の水俣病認定申請に対して早期に認定が行われていれば、Xは、同年に成立した補償協定により慰謝料（一時金 1,600～1,800 万円）と治療費、終身特別調整手当（成立当初は月額 2～6 万円）で物価連動とされ、平成 29 年の

資料では月額7.2～17.9万円)等をチッソから受け取っていた可能性がある。また、認定が遅延しても、その間に民事訴訟による救済を選択しなければ、認定時点で補償協定による救済を選択できた可能性がある⁷⁾。すなわち、20年の除斥期間(民法724条)も懸念される中で、認定を待ちきれずに民事訴訟を提起し賠償金を勝ち取ったがゆえに、Xは、相当低額の救済に甘んじなければならなかったようにみえる。

本件控訴審判決はその不合理を指摘する。曰く、「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るおそれがあり、損害の二重填補を避けようとする公健法13条1項の趣旨を逸脱する」。本判決は、この問題に言及せず、前訴確定判決で「損害の全て」の填補があったという抽象的な評価を導入して、公健法13条1項が免責限度とする具体的「価額」の問題を度外視した⁸⁾。

ところで、障害補償費は、公健法上にその慰謝料たる性質が明記されているわけではないが、治療に関わる療養費・療養手当とは区別され、同法26条2項により「労働者の賃金水準その他の事情を考慮して」決定される。さらに、公健法施行令9条及び10条を併せ読むなら、これは指定疾病が日常生活と労働にもたらす制限に対応する補償給付であり、現実には、労働者の性別及び年齢階層別の平均賃金の80%が目安とされている⁹⁾。

したがって、障害補償費が休業損害や逸失利益の填補であることはもちろん、慰謝料たる性質を有していることも否定し難い。とすると、補償協定による慰謝料と終身特別調整手当が、公健法上の障害補償費に概ね対応するものと思われる。そして、同法10条によれば、補償給付の請求は認定前でも可能であり支給決定処分効力は請求時に遡るため、Xが受け取るべき障害補償費は、早期に請求していれば補償協定による慰謝料に比してそう小さくはないであろう¹⁰⁾。

ところが、前訴確定判決による賠償額は、どちらと比べても相当少額である。しかも、公健法上の填補が先行しかつ金額が十分でない場合は、より大きな賠償を求めて民事訴訟に打って出ること考えられ、仮にその結果、認定全損害額が公健法による填補額を下回ったとしても、公健法による既填補額を差し引いて損害認定(損益相殺)されるに過ぎない¹¹⁾。

四 填補額に差が生じる理由とその正当性

民事訴訟ルートでの賠償金額が相対的に低額となる例は、少なくない。畠山武道は次のように分析する。「……裁判所の間には、水俣病の病像は1970年当時に想定されたもの(急性劇症型)に比較し極めて広範囲で多様な症状を呈するものとなったが、補償金協定による一時金の額が1,600万円から1,800万円に固定されているために補償の額が多様な病状に適応したものになっていないという認識が広くあるものと思われる。」¹²⁾

公健法が、立法時に企図されたとおり、迅速な認定と補償給付を行うものであったならば、公健法で認定を受けられない者が民事訴訟に臨み、認定を受けられた場合に得られたであろう補償額より小さな賠償金を得ることになったとしても、一応の説明が可能であったかもしれない。すなわち、公健法は、救済優先度が典型的に高くないメチル水銀中毒症が補償対象から漏れうるという「割り切り」の上で、そこは民事訴訟ルートの利用に委ね、全体として迅速かつ公正な救済を目指している、という整理である。

しかし、実際には水俣病認定が広く大幅に遅延したため、公健法のフィルタを経ない未認定患者が民事訴訟ルートに乗ることとなり、むしろ公健法があるせいで被害者間に偶然的で不合理な格差が生じて、全体として不公正な救済状況に到った。一部の認定患者が損害実態より高額の補償を受けうることも公健法の「割り切り」の内、とする向きもあろうが、制度としての必然性に疑問がある。

ただ、Xがその損害について十分な填補を既に受けているとするなら、公健法に損害以上の給付を期待すべきでない以上、判決の要旨3の当てはめも是認されざるを得ないように思われる。Xが前訴確定判決より前に同法25条1項の請求をしていれば、同法11条1項によりその翌月分から障害補償費を受給していた可能性があり、本件不支給処分は単に認定遅延による不合理とも言い切れない。なおその場合、前訴確定判決後の同法13条1項の適用はどうなるだろうか。

本判決の事案処理に即すなら、知事が公健法13条1項に基づき障害補償費の支給決定を将来に向けて撤回ないし減額変更することも想定されよう¹³⁾。しかし、包括的な認定損害額と月額型で期間限度のない障害補償費の既給付額との相殺には慎重を要し、「価額の限度で」相殺する同項

の適用ルールを更に探究する余地は、なお残る。

●—注

- 1) 救済法は昭和49年に廃止されているが、廃止前の認定申請については、制度を引き継いだ「公害健康被害の補償等に関する法律」（昭和62年法律第97号による変更前の法律名は「公害健康被害補償法」）附則4条1項で「従前の例により」認定できるものとされ、その認定を受けた者は、同条2項及び同法施行令附則4項で同法4条1項の認定を受けたものとみなされる。こうした法制度による水俣病認定の意義と要件については、民事損害賠償責任を基礎づけるメチル水銀中毒症認定との異同という観点から争いがあったが、両者は同一であるとする最高裁判決が出ている（最判平25・4・16民集67巻4号1115頁）。
- 2) いわゆる水俣病関西訴訟。控訴審判決（大阪高判平13・4・27判時1761号3頁）は国及びYに対する請求も一部認容し、その部分については上告審判決（最判平16・10・15民集58巻7号1802頁）がある。チッソとXは共に、控訴審判決に対して上告ないし上告受理申立てしなかった。
- 3) 本稿で「補償協定」とは、昭和48年に被害者団体とチッソとの間で締結されたもので、慰謝料等の内容は、熊本水俣病第一次訴訟の熊本地判昭48・3・20判タ294号108頁に準じている（協定文は例えば後注7）の平成29年大阪地判に添付された「別紙」から知ることができる）。本文後述のとおり、補償協定による救済の方が公健法に基づく補償給付よりも通常は手厚い。
- 4) 本件の下級審段階で、Xは、両者は別個の疾病であるため公健法13条1項にいう「同一の事由」について損害の填補を受けたとはいえない、と主張している。本件第一審判決及び本件控訴審判決は、この主張を端的に「独自の見解」として退けた。前掲注1)で触れた平成25年の別件最高裁判決に照らしても、この主張には無理がある。なお、後掲注12)後段も参照。
- 5) 参照、環境事務次官通達「公害健康被害補償法等の施行について」（昭和49・9・28環保企108号）。中央公害対策審議会「公害に係る健康被害損害賠償保障制度について（答申）」（昭和48年4月5日）が、公健法による給付を「公害による損害賠償の保障」という目的で支給されるものとして構想し、社会保障的給付と明確に区別していたことも、注目される。この点、本件控訴審判決は「純粋な損害填補以外の社会保障的要素も含む」としたが、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）19頁は、その論理を「短絡的」と批判する。
- 6) 本件で、Xがどのような意図で前訴確定判決により賠償金を受領したかは、定かではない。ただ、Xは、前訴確定判決による損害賠償は精神的損害に対する慰謝料であり、逸失利益が含まれていないと主張していた。この主張は本件訴訟の全ての審級で斥けられている。

- 7) なお、民事訴訟により損害賠償を受けた者との関係で、チッソは補償協定による給付を拒否しており、大阪地判平22・9・30判タ1347号166頁は拒否を正当とした。ただし、これには強力な批判がある。参照、島村健「判解」速報判例解説（法七増刊）9号（2011年）318～320頁。同判決は最高裁で確定したとも伝えられるが、その後、大阪地判平29・5・18判タ1440号198頁は、補償協定を「司法において損害賠償として認容される程度を超えた救済を行うことと定めたもの」と解釈して、民事訴訟の勝訴原告が補償協定上の受給権を有することを確認した。
- 8) 岩本浩史「本判決判解」新・判例解説 Watch 文献番号z18817009-00-021831547（Web版2017年12月1日掲載）は、本判決の判断を支持しつつも、本文指摘の問題に鑑み、水俣病認定の遅延により民事損害賠償を選択せざるを得なかった場合は例外的に救済すべきである、と説く。
- 9) 平成28年度の資料によれば、「障害補償標準給付基礎月額」の最高額は50～54歳の男性で36.4万円。一般的に女性は低額（17～22万円）である。神戸・後掲注10)論文198頁は、平均賃金の2割引きとする根拠に疑義を呈する。
- 10) 一般論としては公健法の給付水準が民事賠償責任の水準より低い、という指摘がある。参照、神戸秀彦『「公害健康被害補償法」と民事裁判の関係についての覚え書』行政社会論集2巻4号（1990年）197～201頁。
- 11) 差引後の損害額がマイナスとなっても（そのような例は浅野・後掲注13)論文43頁以下に詳しい）、公健法上は返還の定めがなく、支給決定処分がある以上は不当利得ともいえない。
- 12) 島山武道「公害健康被害補償法と水俣病認定制度——制度の歴史から考える」Law & Practice8号（2014年）89頁から引用。なお、島山は引用部分の末尾に脚注を打ち、本件における前訴確定判決が「水俣病」と「メチル水銀中毒症」を病像として区別して判示していることにも「同じ配慮がはたらいているといえる。」と述べる。
- 13) 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）46～47頁は、被害を包括的慰謝料の形で処理しながらも口頭弁論終結時までの損害で賠償額を算定する公害民事裁判の傾向から、「その後の公健法給付は継続される」と指摘する。もっとも、本件の前訴確定判決はその傾向から外れる。新美・前掲注5)論文18頁も参照。

熊本大学准教授 原島良成