

水俣病による健康被害に対する行政の規制権限不行使についての国家賠償責任の可否と  
民法 724 条後段所定の除斥期間の起算点

—水俣病関西訴訟上告審判決—

最高裁 平成 16 年 10 月 15 日判決 (民集 58 卷 7 号 1802 頁、裁時 1373 号 4 頁、判時 1876  
号 3 頁、判タ 1167 号 89 頁)

植木 哲

Satoshi Ueki

関 義央

Yoshihiro Seki

### 〔事案の概要〕

水俣病とは、熊本県水俣市のチッソ水俣工場から水俣湾等に排出された工場排水に含まれるメチル水銀化合物を体内に蓄積させ同湾等に生息していた魚介類を摂取することによって起きる中毒性中枢神経疾患である。

本判決は、かつて水俣湾周辺地域に居住し、その後関西方面に移住した人で水俣病に罹患したと主張する者 X ら (合計 59 名) がチッソ A に対して不法行為による損害賠償 (民法 (以下、法令名明示ないときは民法) 709 条) を、国 Y<sub>1</sub> と熊本県 Y<sub>2</sub> に対し、水俣病の発生拡大の防止のための適切な規制権限の行使をしなかったとして国家賠償法 (以下、「国賠法」という) 1 条 1 項に基づく損害賠償を求めた事案の最高裁判決である。

第 1 審 (大阪地判平成 6 年 7 月 11 日判時 1506 頁 5 頁) は、A についての請求のみ認め、Y らについての請求は棄却された。

1 審判決に対し、X ら (患者 1 名を除く) と A が控訴したが、平成 7 年、村山内閣の下で水俣病の「政治決着」が図られ、他の水俣病訴訟は原告の訴えの取り下げにより終結した (詳しくは小島敏郎「水俣病問題の政治解決」ジュリ 1088 号 5 頁参照)。しかし、本件のみは原告が取り下げをせず水俣病訴訟で初の高裁判決が出されることになった。第 2 審 (大阪高判平成 13 年 4 月 27 日判時 1761 号 3 頁) は、昭和 34 年 11 月頃には A の水俣工場から水俣病の原因物質である「ある種の有機水銀化合物」が排出されていると認識できたと認められ、したがって Y<sub>1</sub> にはいわゆる水質二法 (公共用水域の水質の保全に関する法律、工場排水等の規制に関する法律) の規制権限行使を怠った過失があるとし、昭和 35 年 1 月以降の水俣病による被害につき、損害賠償責任を負うと判示した (Y<sub>2</sub> についても熊本県漁業調整規則による規制権限不行使の責任を認めた)。また国賠法 4 条を介して適用が問題となる民法 724 条後段 (以下、「724 条後段」という) につき、その起算点を損害発生時とし、魚介類の摂取をやめてから 4 年後に発症する遅発性水俣病が存在することを認めた上で、X らが水俣湾周辺地域を転居してから 4 年後が具体的な起算点であるとした。そして、Y らが適用を主張した患者 22 名中 7 名について適用を肯定した。

これに対して、Y らから上告及び上告受理申立て、その理由は、昭和 34 年 11 月時点に上記規制権限を行使する余地はない、そして、水質基準の設定は極めて行政裁量の広い行政行為であり、権限不行使が裁量権の逸脱となることはありえない、また、724 条

後段の起算点を損害賠償時とすることは、不法行為の法律関係を画一的速やかに確定するという制度趣旨に反するというものであった。

上告審である本判決は、規制権限不行使が国賠法上違法かどうかの判断基準について、「その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし」、具体的事情の下で、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」場合に違法となるという判例法理（最判平成元年11月24日民集43巻10号1169頁、最判平成7年6月23日民集49巻6号1600頁参照）を示した。そして、原審と同じく昭和34年11月時点でYらは水俣病の原因を高度の蓋然性をもって認識し得た上、同年12月末時点で規制権限を行使することが可能であったとし、したがって、昭和35年1月以降の規制権限不作為は国賠法上違法であるとした。また、724条後段の起算点については、加害行為時に損害が発生する場合は行為時だが、蓄積性、潜伏性のように損害の性質上「相当の期間」が経過後に発生する損害は「損害の全部又は一部発生した時」が起算点とし、具体的には原審と同じ判示をした。

本判決は、筑豊じん肺訴訟上告審判決（最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁）に続く行政上の規制権限不行使に対する違法を認めた判決であり、同判決で出された724条後段の起算点についての解釈を再度提示した上で、当該事例は「相当の期間」経過後損害が発生するケースであるとしたもので、事例判決として重要と思われる。

【参照条文】 国家賠償法1条1項・4条、民法724条

〔評釈〕

本判決について、主な論点は2つである。一つは、行政上の権限不行使のケースでの国家賠償法1条1項適用の可否。二つには、民法724条後段の期間制限における起算点の解釈である。

#### 一、国家賠償法1条について

##### 1. 行政上の権限不行使による国の責任について

一般に、国家賠償法（以下、「国賠法」という）1条1項が適用されるケースは、公権力の過剰行使の事例であった。しかし、戦後いわゆる行政国家化が進み、各種業界に行政による規制や監督が行われる中、当該業界の加害行為によって損害を被った私人が行政主体である国や公共団体に対し、国等が規制権限等の公権力を行使する「作為義務」を有しているのに、公権力を適切に「行使しない」ために損害をこうむったとして、国賠法1条1項の賠償請求をする訴訟が薬害（スモン訴訟やクロロキン訴訟）、労災（マンガン訴訟やクロム訴訟）、食品公害（カネミ油症訴訟や本件のような水俣病訴訟）等の事例で相次いで提起され、国の「危険管理責任」が問われた（植木哲『医療の法律学〔第2版〕』229頁以下）。これが、「公権力の行使の不作为による国家賠償」等と呼ばれる問題であり、具体的には、公権力の不行使にも国賠法1条1項という「違法性」が認められるかが焦点となる。そして、本件は不作为による食品公害の類型に入る事例である。

しかし、行政の権限不行使が存在するといっても、国等は被害者たる私人に直接損害を与えた加害者でない。すなわち、行政、被規制者（本件で言うとチッソ）、受益者（本件で言うと水俣湾周辺の住民）の三面関係（室井力他編『コンメンタール行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法』418頁〔芝池義一〕）の中で直接の加害行為者であり、規制の対象となるのは、被規制者なのである。さらには、行政権の行使は、そもそも「公益」のためになされるものであり、それにより一般国民が利益を受けるとしてもそれは「反射的利益」に過ぎないから国家賠償責任は問えないとか、行政権の行使は原則として行政庁の裁量に委ねられており、不行使は直ちに違法の問題とはならないとするいわゆる「行政便宜主義」から違法性を問えないのではないかという見解もありえよう。けれども、加害者が企業で、その企業が解散してしまった場合のように加害者に損害賠償の資力が認められないときの被害者救済の必要性や被害者が危険の存在を知りえないことが多いこと、情報の行政側への集中、さらには、国には危険の発生が予見されるとき、これを防止するための適切な規制権限を行使すべき義務がある（植木・前掲書231頁。無論この義務は食品公害、薬害などと共通のものである）等の理由から一定の事実関係が存在するときは、行政権の不行使は規制の対象でない第三者たる被害者に対する関係で違法性を認められ、国賠責任が肯定されるという見解が有力になった（篠原勝美「判解（民事篇平成元年度）」415頁。青木亮「判批」ひろば2004年10月号68頁）。

そうすると、次はいかなる公権力（ここでは特に行政権）の不行使が違法とされるのかという判断基準が問題となる（以下、北村和生「判批」法教290号127頁。篠原・前掲書418頁以下。青木・前掲書同頁参照）。

学説では、次の三説が主張される。第一に、ドイツの判例から導入した「裁量権（零）収縮論」といわれる見解であり、①生命・身体・財産等に対する危険の切迫、②行政庁の当該危険に対する予見可能性、③権限行使の期待可能性、④危険の回避可能性、⑤行

政が介入する以外に国民自らでは当該危険に対処できないという補充性等が認められれば、行政庁の持つ権限行使の裁量の幅が零に収縮して法的義務となり、権限不行使は違法となるという考えである。第二に、国民の生命・身体・健康等が危険にさらされるときは、行政には裁量の余地はなく端的に権限行使の義務が導かれるとする「義務違反説」である。第三は、「裁量権消極的濫用論」と呼ばれ、不作為が裁量の範囲を逸脱し、「著しく不合理」である場合に不作為が違法となるとする。

ただ、第三の説をとっても第一の説の具体的要件が考慮されるので、三説いずれを採用しても結論的には大差ないとされる（北村・前掲書同頁）。

## 2. 判例法理と本判決における具体的適用について

一方、最高裁は「権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、右権限の不行使は」、受益者（被害者）に対する関係で、国賠法「1条1項の適用上違法の評価を受けるものではない。」旨を判示し、以後、これが判例法理となっている（最判平成元年11月24日民集43巻10号1169頁。最判平成7年6月23日民集49巻6号1600頁もほぼ同旨）。そして、この法理のもと初めて国の責任を認めた筑豊じん肺訴訟上告審判決（最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁）及び本判決においてもこの法理を引用して判断している。

しかし、本判決で引用されたこの平成元年判決は宅地建物取引業者に対する知事の監督処分権限の不行使の違法と国賠法1条1項の違法性に触れたものであり、本件のような公害やじん肺被害、前掲平成7年判決のような薬害（クロロキン）のケースとの規制の質的違いを考慮するときこの基準が適切か疑問がある（植木・前掲書262頁以下）。

本件では、昭和34年11月末の時点で、国は、チッソの排出物が水俣病の原因であることを高度の蓋然性をもって認識し得たこと、また、昭和31年5月1日の水俣病の公式発見から既に3年以上たって、死者も相当数に上っていることを認識し得たこと、排水の分析をすることは可能だったこと、チッソ側の排水除去装置は有機水銀化合物の除去を目的としていないことを容易に知り得たことなどから規制権限を行使すべきだったのにしなかったために被害が拡大したとして、違法を認定した。

また、本件の場合にはチッソのメチル水銀化合物の排出は昭和43年5月まで続けられており、如何に行政裁量が広いといっても以上のような事情からみて、既述の判例法理でも違法を認める結論に傾くであろう。

私見は、結論的には賛成であるが、「政治的決着」により訴えを取り下げられたほかの事案であればどうだったのか、結論は分かっていたのか興味のあるところである（因みに、取り下げ前に出された水俣病に関する地裁判決は、結論が分かっていた。責任を認容したものとして、熊本地判昭和62年3月30日判時1235号3頁他2件。否定したものとして、東京地判平成4年2月7日平成4年4月25日号3頁他1件）。

## 二、民法724条後段について

### 1. 民法724条後段の法的性質について

次に、国賠法4条をうけた民法724条後段（以下、「本条」という）の起算点について検討するが、まず起算点そのものの検討に入る前に、本条の法的性質について検討したい。なぜなら、後述するように、過去において法的性質と起算点は学説上対応関係にあるとされていたからである。

学説上、本条の法的性質については、本条前段の「時効ニ因リテ」の文言通りに解釈する「消滅時効説」が起草者の見解とされ（梅謙次郎『民法要義卷之三債権編（復刻版）』918頁）、戦前においては通説であった（我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為』214頁等）。

しかし、吾妻、末川両博士等から加害者の不安定な地位の救済、すなわち「法律関係の早期確定」の観点等からの批判がなされ（吾妻光俊「私法に於ける時効制度の意義」法協48巻2号57頁、末川博「不法行為による損害賠償請求権の時効」同『民法論集』309頁）、本条の法的性質は、ドイツから導入された除斥期間であるとする「除斥期間説」が主張されるようになり、戦後通説化された（加藤一郎『不法行為（増補版）』263頁等。ただ、具体的な理由が明示されていなかったり、結論のみで済ませているものが少なくない）。これに対し、消滅時効説を採る者は少数にとどまった（代表的なものとして、内池慶四郎『不法行為責任の消滅時効』51頁）。

他方、判例では下級審において前記両説をそれぞれ採用するものに二分されていたが（除斥期間説は東京高判昭和53年12月18日訟月25巻4号956頁等、消滅時効説は福島地いわき支判昭和58年1月25日判タ506号142頁等、除斥期間説を採るほうが多数派）、最高裁は、本件と同じ国賠事件において、本条は「法律関係の速やかな確定」を意図するものとして除斥期間説を採ることを明示した（最判平成元年12月21日民集43巻12号2209頁（以下、「平成元年判決」という）。なお、既に最判昭和54年3月15日訟月25巻12号2962頁では原審の除斥期間説をとる判示を是認していた）。

消滅時効と類似の制度として、明文はないが除斥期間という概念を認めることは起草者も是認しており（梅『訂正増補民法要義卷之一総則編（復刻版）』370頁）、両者の違いについては、学説によって差異はあるものの、基本的に除斥期間は消滅時効と異なり、①中断がない、②援用する必要がない、③遡及効がない、そして④権利発生時が起算点（消滅時効は、権利行使できる時（166条1項）であることとされている（我妻『新訂民法総則（民法講義Ⅰ）』437頁以下、四宮和夫＝能見善久『民法総則〔第6版〕』403頁等）。そして、平成元年判決も前記②について明示し、除斥期間の効果を制限しようとする債権者の「信義則違反又は権利濫用の主張は、主張自体失当である」と判示した。

しかし、平成元年判決は消滅時効説論者だけでなく、除斥期間説論者からも前述の判示の点で激しい批判を浴び（代表的なものとして、前者は内池・私法判例リマークス2号78頁、後者は内田貴『民法Ⅱ』436頁）、また、近時学説上も消滅時効説を採るものが増えており（徳本伸一・判評393号（判時1394号）26頁、大塚直・民法判例百選〔第5版〕210頁等）、議論は混迷している状態といつてよい。

そもそも、除斥期間説論者の中では債権者（被害者）側の救済手段として、民法上の時効停止規定を除斥期間においても準用ないし類推適用すべきとする見解が多数であり（例えば、161条を類推適用すべきとする説として、我妻・前掲書同頁、停止規定一般を準用すべきとするのは、加藤雅信『新民法大系Ⅰ民法総則』414頁）、やはり、債権者救済手段である信義則等の適用に最高裁が否定的であることには疑問の存するところであった。

やがて、最高裁にも変化が起きる。予防接種により重度の心身障害者となった者が損害賠償を求めた国賠訴訟で、予防接種から22年経過して訴訟の提起をしたケースでも、

その後（平成11年改正前の）禁治産宣告による後見人が選任され、それから6ヶ月以内に訴訟を遂行する場合は、「民法158条の法意に照らし」、除斥期間の効力を制限することを認めた（最判平成10年6月12日民集52巻4号1087頁。以下、「平成10年判決」という）。かくして、学説が主張していた161条ではなかったものの、158条が「使える」事案ではほぼ類推適用といってよい方法での解決が図られたわけである（植木・前掲書287頁以下参照）。

しかし、この法理はあくまでも例外的なものであると言え（最高裁調査官もそのことを強調する。春日通良「判解（民事篇平成10年度）」576頁）、また、平成10年判決でも平成元年判決と同じく除斥期間説を維持し、信義則等による除斥期間の効力制限を認めず、さらには、時効停止規定一般の類推適用自体を正面から認めたわけではない（だからこそ例外的な判決といえるのであるが）。それゆえ、より一般的に被害者を救済する手段として、自ずからその起算点すなわち「不法行為ノ時」の意義がクローズアップされてきたのである。

## 2. 本条の起算点について

本条の起算点である「不法行為ノ時」の解釈として、学説上は法律関係の速やかな確定とその文言から、損害発生の原因である「加害行為」の時であるとする説（以下、「加害行為時説」という）と、加害行為時説では不法行為の損害賠償請求権が発生する前に起算が始まる不都合があるとして、不法行為の要件が充足された時、すなわち「損害発生」の時であるとする説（以下、「損害発生時説」という）が対立するとされ、本条の法的性質論の除斥期間説から加害行為時説が、消滅時効説から損害発生時説が導かれるとされていた（遠藤浩編『基本法コンメンタール・債権各論Ⅱ〔第4版〕』134頁〔新美育文〕参照）。

しかし、今日では、公害や薬害等のように行為時から長期間経過後に損害が発生するケースも存在する。そのため消滅時効説論者はもとより、除斥期間説論者からも何らかの形で損害発生時説を採り入れる見解が多数になっている（平井宜雄『債権各論Ⅱ不法行為』170頁等）。

一方、判例では、下級審において学説と同じく加害行為時説が多数派ではあったが（前掲東京高判昭和53年12月18日等）、実は平成元年判決よりも以前から既述のような公害事件で、いわゆる蓄積性、遅発性損害では損害発生時説を採る旨判示していた（東京地判昭和56年9月28日判時1017号1頁（但し、本条の法的性質につき消滅時効説を採る）等）。

平成元年、10年両判決の事案では、加害行為と同時か直近に損害が発生しているので大きな争点とはならなかったが、最高裁が信義則等による効力制限を認めない除斥期間説にたったことから、下級審としてはそれに抵触することなく妥当な結論を導く手段として、起算点の実質的な解釈が行われるようになる。一例としては、結論は請求を認めなかったものの、太平洋戦争中の韓国人の強制労働について損害賠償請求がされた不二越訴訟1審判決（富山地判平成8年7月24日判タ941号183頁）で、日韓協定が個人の請求権の放棄を意味するものではないとする政府見解が明らかにされた平成3年8月を起算点としたケースがある（この点につき、大村敦志・法教261号47頁以下参照）。他方、成功例としては、ハンセン病熊本訴訟で本条の起算点を平成8年のらい予防法廃止

時としたものがある（熊本地判平成13年5月11日判時1748号30頁）。

そうした下級審の動きを受けて、最高裁は前述の筑豊じん肺訴訟上告審判決において以下のような判断をしたわけであった。すなわち、ただ加害行為があっただけではなく、その時に損害が発生する場合なら加害行為時説を採るとする。そして、蓄積性、遅発性損害のケースのような「損害の性質上」、加害行為から損害発生まで「相当な期間」が経過する場合に損害発生時説を採るとする（この判旨については、植木哲＝関義央「判批」判例公害法追録9970ノ609頁以下参照）。

そうすると、今度はどのようなケースにおいて損害発生時説を採ることが認容されるのか検討が必要となる。そして、実際にそれを行ったのが本判決である。

ただ、本判決では、具体的な判断は控訴審で認められた事実関係をそのまま起算点確定において用いていること、特に「遅発性」水俣病の存在が認定されていたことが判断の決め手になっているように見える。したがって、最高裁からすればさほどあてはめにおいて、困難はなかったとおもわれる。

とはいえ、実際に上記判断基準が使われて判断がなされたことには重要な意義があると考ええる。

### 三、終わりに

私見としては、現状のまま本条の法的性質につき除斥期間説を取るなら損害賠償請求権の起算点に関し、筑豊じん肺訴訟の安全配慮義務違反に関する平成16年4月27日判決（判時1860号152頁）の法理の不法行為法への導入が望ましいと考える。他方、学説上本条の法的性質論において、消滅時効説が支持を得る中、除斥期間説とどちらがよいかという点だけでなく、被害者保護を念頭とした妥当な解決のための「新たな視点」が必要とされるではないか。民法724条後段の解釈論につき再度検討がなされるべきであろう。

注：本稿は本判決が出された直後（2004）に指導教授である植木哲先生の指導の下、共同研究として執筆された。本報告書第一部3頁以下の論文の参考として掲載した。（関 記）

（うえき・さとし 本研究科教授）

（せき・よしひろ 本研究科博士後期課程）