

平成27年6月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 **本間美和**

平成26年(行コ)第339号 水俣病認定基準通知の差止め請求控訴事件

(原審・東京地方裁判所平成26年(行ウ)第49号)

口頭弁論終結日 平成27年4月21日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

#### 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人国(処分行政庁は環境大臣)は、環境省総合環境政策局環境保健部長が平成26年3月7日付けで発出した「公害健康被害の補償等に関する法律に基づく水俣病の認定における総合的検討について(通知)」(環企発第1403072号)(本件通知)を取り消せ。
- 3 被控訴人熊本県(処分行政庁は熊本県知事)は、控訴人が平成17年5月2日付けで熊本県知事に対してした公害健康被害の補償等に関する法律(公健法)に基づく水俣病に係る認定申請について、本件通知に基づき認定審査及び棄却処分を実施してはならない。

#### 第2 事案の概要

- 1 本件は、熊本県知事に対し公健法に基づく水俣病の認定申請(本件認定申請)をした控訴人が、①被控訴人国に対し、行政事件訴訟法3条6項1号に基づき、環境大臣が本件通知を取り消すことの義務付けの訴え(本件義務付けの訴え)及び②被控訴人熊本県に対し、同法3条7項に基づき、熊本県知事が本件認定申請について本件通知に基づく認定審査をすること及び申請を棄却すること

の差止めを求めた（本件差止めの訴え）事案である。原審は口頭弁論を開かずに控訴人の訴えをいずれも却下した。

2 関係法令の定め、前提事実及び争点は、原判決2頁20行目の「（提出予定の書証の写し）」及び4頁8行目の「答弁書を提出し、」をいずれも削除し、当審における控訴人の主張を後記3に付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」の1から3までに記載のとおりであるから、これを引用する。

### 3 当審における控訴人の主張

(1) 以下の理由で、環境省には本件通知を作成し発出する権限はないものである。

ア 最高裁平成25年4月16日第三小法廷判決・集民243号329頁（以下「溝口最高裁判決」という。）は、水俣病のり患の有無に関する処分行政庁の判断はその裁量に委ねられるべき性質のものではない旨及び処分行政庁の審査の対象を殊更に狭義に限定して解すべきものともいえない旨を判示している。

本件通知は、上記判示に反して、水俣病の判断・審査の対象を恣意的に狭義に限定する趣旨のものであり、科学的・医学的根拠が全くなく、過去の認定制度を分析・検討したものでもない。まして本件通知は、溝口最高裁判決で無効とされた環境省総合環境政策局環境保健部長が昭和52年7月1日付けで発出した「昭和52年環保業第262号後天性水俣病の判断条件について」（昭和52年判断条件）を前提として、それを改悪する方向で補強するものである。

さらに、環境省は本件通知をいわゆる公健法処理基準に入れるという手続をしていないのであるから、被控訴人熊本県が本件通知を水俣病認定審査手続で用いることは地方自治法及び公健法から許されない。

イ 原判決は、本件通知の作成経緯とその内容について、これまでの認定審

査の実務の蓄積を踏まえて昭和52年判断条件にいう総合的検討の在り方を整理した上、今後の公健法に基づく水俣病の認定審査に於ける指針とするために作成されたものであり、昭和52年判断条件に示された症候の組み合わせが認められない場合についても総合的に検討することにより水俣病と認定しうることを述べ、総合的検討における資料の確認の在り方、留意事項を示すものであると判示している。

しかし、溝口最高裁判決は、昭和52年判断条件が科学に反していて間違いであると明確に否定したのである。事実、水俣病は、感覚障害が確認される患者こそが圧倒的に多数なのであり、このような典型患者を水俣病として判別できない基準は、制度設計が全く間違っており、基準として無効なのである。溝口最高裁判決は、申請患者の総合的検討の必要性を説いたのではなく、まず昭和52年判断条件の否定と見直しの必要性を判断したのである。このように最高裁が昭和52年判断条件を明確に否定したのであるから、そもそも同条件を前提としてそれを補強するために新通知を出す権限は環境省には認められないのである。

原判決の溝口最高裁判決の解釈は、最高裁がこれまでの被控訴人らの水俣病事件に対する58年間もの違法、不合理、不当、患者切り捨ての事態を解決しようとした点を理解しておらず、溝口最高裁判決を完全に読み違いをしている。

ウ 控訴人は、いわゆる互助会訴訟で熊本地方裁判所において勝訴判決を勝ち取り、水俣病にり患していることが公権的に判断された。過去の行政が明確に間違っていたことが明らかになったのであるから、控訴人に対する過去の間違いを具体的に訂正する内容がなければ、新たな通知を作成する権限はないと言わねばならない。控訴人と同様に訴訟をしていた下田良雄も、公害健康被害補償不服審査会で逆転認定された。この点でも、環境省は、下田に対するこれまでの対処に関して、反省・改善を具体的にしなければ

ればならないはずであったのに、何らせずに本件通知を発している。

- (2) 原判決は、控訴人の主張する損害は、本件認定申請に対し水俣病の認定がされないために生ずる損害であるところ、処分には棄却は無論のこと認定も入るから、本件差止めの訴えではいずれにせよ救済を受けることはできないと判断した。

しかし、控訴人の本件差止めの訴えが、本件通知に基づいた棄却処分に対して差止めを求めるものであることは、訴状以下の控訴人の主張で自明のことである。そうであれば、上記原判決の論理は到底成り立たないものである。

- (3)ア 原判決は、控訴人が原審において引用した最高裁平成17年7月15日第二小法廷判決・民集59巻6号1661頁及び同年10月25日第三小法廷判決・集民218号91頁（以下併せて「メカニズム判決」という。）は、本件事案と異なるから本件に適用することはできないと判示した。しかしメカニズム判決の真髄は、行政事件の行政処分性は、当該処分が国民の権利に必ずしも直接に影響を与えなくとも、行政訴訟の対象になることを判示した点にある。

本件においても、公健法における水俣病の認定制度は、患者の申請、県による疫学調査・公的検診、県知事の認定審査会への諮問、審査会の審査、県知事への答申、県知事の処分など、各種行政の行為の組合せにより適正な認定手続がされるというひとつの関連・メカニズムが形成されている。

- イ 控訴人の損害は、根拠なき違法な本件通知により不正な手続を受け、認定の棄却という不利益を被る点にある。この不利益は、本件通知の実施の当然の延長、必然の発展である。控訴人は、これまで昭和52年判断条件を基準として認定審査を受けて棄却されており、本件通知はこの判断条件をさらに狭めるものであるから、本件認定申請が棄却され不利益を受けることは確実である。原判決は、控訴人の請求が棄却された場合でも取消訴訟で容易に救済され得るとするが、本件通知を前提とする取消訴訟では論

理的にも救済されない。

ウ 原判決は、メカニズム判決が本件に適用されない理由として、①メカニズム判決の行政行為（勧告）は私人に対してされたものであり、本件通知は県知事宛てであること、②本件通知は認定審査の基準を一般的に記載するものすぎず、具体的な内容の勧告が問題となったメカニズム判決の事案とは異なること、③メカニズム判決における勧告は、これに後続する処分とは別に存在する行政指導であるが、本件通知は処分それ自体で用いられる内部基準にとどまること、④メカニズム判決の事案における勧告は、相当程度の確実性をもって不利益な結果をもたらすものであるが、本件通知については、それを受けてされる審査がどうなるかは今後の問題であることなどを指摘するが、①本件通知も実質的な名宛人や不利益を被る主体は患者個人・控訴人であるから、メカニズム判決と本質的な違いはないこと、②本件通知の指示内容は文言上も極めて具体的であること、③本件通知は内部基準として決定的に控訴人の処分を決めるものであるから、本件通知は行政指導よりもより強力な影響力・権限を内在していること、④本件通知は、審査の内容が具体的に明示された本件通知によってされる蓋然性が高いから、原判決の推測は誤りである。

(4)ア 原審裁判所は、口頭弁論も開かず、訴訟要件の補正を促す訴訟指揮もせず、補正命令も出さずに却下判決をした。

しかし、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法133条、137条により、控訴人に対して補正を促すか、あるいは補正命令を出すべきであった。なぜなら、訴状の請求の趣旨の対象が、処分性がないとも、処分がされて損害がないとも一義的にいえるものではなく、補正の可能性がないとはいえなかったからである。

訴訟要件を欠いていると一義的にいえないことは、原判決自身が、控訴人が引用したメカニズム判決を分析し意味づけをしていることでも明らか

である。なお原判決はメカニズム判決を事例判決の如く断定して、本件とは事案が異なると判断しているが、同判決は重大な新しい法理を宣言しているのである。

イ 原審が控訴人に補正を促すか、補正命令を出していれば、控訴人は、本件控訴理由のように、処分性に関してさらに主張立証を重ねることができたのであり、これらの主張立証の補充は判決に影響を与える可能性があったのである。

ウ まして原審は、控訴人が口頭弁論で提出を予定していた証拠を勝手に取り調べて、訴え却下の根拠とする事実を認定しているが、このような原審の手続は、法廷に顕出されない資料に基づいて判断した違法がある。

### 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、控訴人の本件各訴えはいずれも不適法であると判断する。その理由は、当審における控訴人の主張について後記2のとおり付加するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」の1及び2のとおりであるから、これを引用する。

#### 2 当審における控訴人の主張について

(1) 控訴人は、環境省には本件通知を作成し発出する権限がないとして、その理由を種々主張するが、それらはいずれも、本件通知の内容が違法である旨の主張であって、本件各訴えが適法か否かにかかわるものではないから、本件各訴えを不適法と判断した原判決に対する控訴理由にはなり得ないものである。

(2) 控訴人は、本件差止めの訴えの要件である「重大な損害を生ずるおそれ」（行政事件訴訟法37条の4第1項）につき、原判決は控訴人の主張する損害は本件認定申請に対し水俣病の認定がされないために生ずる損害であるところ、処分には棄却は無論のこと認定も入るから本件差止めの訴えではいずれにせよ救済を受けることはできないと判断したと主張し、控訴人が棄却

処分に対して差止めを求めるものであることは自明であり、そうであれば原判決の上記論理は成り立たないと主張する（なお、当審において、本件差止めの訴えの趣旨は「棄却処分を実施してはならない。」としている（前記控訴の趣旨参照）。）

しかしながら、原判決は、本件認定申請に対する処分が棄却だけではなく認定もあり得ることをもって「重大な損害を生ずるおそれ」の要件を満たさないと判断したのではなく、「重大な損害を生ずるおそれ」とは、処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものであることを要するとした上で、本件認定申請は、公健法による補償給付を受ける前提となる水俣病の認定という利益処分を求めるものであるから、仮に本件認定申請を棄却する処分がされた場合であっても、控訴人は補償給付を受けることができないうにとどまり、その棄却処分によって当該処分がされる前の状態に比して何らかの不利益を課されるものではないから、そもそも控訴人に損害を生じさせるものではなく、したがって「重大な損害を生ずるおそれ」の要件は満たさない旨を判示しているのであるから、控訴人の主張は原判決を正解せず誤った前提に立つものである。したがって、本件差止めの訴えの趣旨が「棄却処分を実施してはならない」であるとしても、控訴人の主張は採用できない。

- (3) 控訴人は、原審が、控訴人が引用したメカニズム判決を踏まえていない旨主張する。しかし、本件通知は、都道府県知事や政令市市長に対するものであり、水俣病の認定事務について公健法の解釈・運用の指針を示すものにすぎないから、個々の認定申請者の権利義務を直接形成し、又はその範囲を確定する効果を伴うものということとはできず、処分性を認めることができないことは明らかであって、この点、都道府県知事が私人である原告がした病院開設許可の申請に対し病床数削減の勧告をしたことについて、健康保険法上

の規定に基づく保健医療機関の指定に影響を及ぼす効果等に着目してその勧告の処分性を肯定したメカニズム判決とは事案を異にし同様に解することはできないことは、原判決が判示するとおりである。

- (4) 控訴人は、原審裁判所が口頭弁論を開かずに本件各訴えを却下する判決をしたことについて、補正により処分性に関する主張立証の補充の可能性があったのに、補正を促すことも補正命令を発することもしないまま訴えを却下したのは不当である旨主張する。

しかしながら、本件各訴えの趣旨はそれぞれ明確であるし、それが不適法である理由も、本件義務付けの訴えについては本件通知が処分性を欠くことにあり、本件差止めの訴えのうち認定審査の差止めを求める訴えについてはその認定審査が処分性を欠くことにあり、認定棄却処分の実施の差止めを求める訴えについてはその棄却処分がされることにより処分前と比べて控訴人が何らかの不利益を受けるものではなく、損害を生ずるおそれがあるとはいえないことにあるところ、補正によって以上の判断を避け得るものではないから、本件各訴えが不適法であり不備を補正することができないとして、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法140条により口頭弁論を経ることなく本件各訴えを却下した原審の判断は是認することができる。

また、控訴人は、原判決が、控訴人が口頭弁論で提出を予定していた証拠を取り調べて訴え却下の根拠とする事実を認定している違法がある旨も主張するが、訴訟要件を判断するに当たって、控訴人が提出する予定であった書証の写しを資料としたにすぎないから、控訴人の主張は当たらない（なお、これらの書証は当審において取調べ済みである。）。

- 3 以上によれば、原審の判断は相当であり、本件控訴は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第2民事部



裁判長裁判官 柴 田 寛 之

裁判官 梅 本 圭 一 郎

裁判官 小 田 靖 子

(別紙)

当 事 者 目 録



控 訴 人 佐 藤 英 樹  
上 記 訴 訟 代 理 人 弁 護 士 山 口 紀 洋

東 京 都 千 代 田 区 霞 が 関 1 丁 目 1 番 1 号

被 控 訴 人 国  
上 記 代 表 者 法 務 大 臣 上 川 陽 子

熊 本 市 中 央 区 水 前 寺 6 丁 目 1 8 番 1 号

被 控 訴 人 熊 本 県  
上 記 代 表 者 知 事 蒲 島 郁 夫

被 控 訴 人 国 及 び 同 熊 本 県 指 定 代 理 人

同 鈴 木 秀 孝  
同 中 野 康 典  
同 田 野 倉 真 也  
同 東 海 林 岳 史  
同 酒 葉 淳  
被 控 訴 人 国 指 定 代 理 人 鈴 木 啓 太  
同 澤 田 勝 弘  
被 控 訴 人 熊 本 県 指 定 代 理 人 田 原 英 介  
同 津 川 知 博  
同 木 村 敬 佑  
同 緒 方 雅 史

以 上