

令和 4 年 6 月 9 日現在

機関番号：17401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2021

課題番号：17K03359

研究課題名(和文) 政府による公害被害救済の法理論

研究課題名(英文) Why and how should the government operate the remedy system for civil damage related to the public pollution?

研究代表者

原島 良成 (HARASHIMA, Yoshinari)

熊本大学・大学院人文社会科学研究部(法)・准教授

研究者番号：90433680

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：なぜ政府が公害被害を救済すべきなのか、という理論的な問いの下に、どのような範囲・程度において救済すべきかという実践的な問いを位置づけ、実際の救済制度運用をそうした問いと対置しつつ、あるべき制度設計を導く一般的論点を浮き彫りにした。その第一が、社会的な災難に対処する政府の救助責任に関する議論である。本研究では、災害救助法及び新型コロナ対応法制とその実践を分析する過程で、災難の救済を憲法25条2項に基づく公衆衛生対応として整理する提案をした(理論的問いへの応答)。第二に、公健法・原賠法等に基づく救済のケーススタディを進め、救済の範囲と程度に関する個別問題の解決案を提示した(実践的問いへの応答)。

研究成果の学術的意義や社会的意義

裁判による公害被害救済の難点(被害者が負担する時間・資金・体力等のコスト)を克服するために各種救済法制が打ち出されてきたが、公健法に基づく水俣病認定は今もなお争訟を引き起こしている。本来は加害者が果たすべき救済の責任を政府が一旦引き受ける論理は、災害救助や新型コロナ対応とも共通する、公衆衛生を良好に維持する政府の責任に根差していることが、意識されなければならない。様々な社会的災難に対処する各種法制の間で理論や手法を共有する道筋(論じ方)を示すことにより、合理的な救済制度の構築に寄与した。

研究成果の概要(英文)：At the level of research design, under the theoretical question of why the government should relieve pollution damage, the practical question of what range and degree should be relieved is positioned, and the actual operation of the remedy system is opposed to such questions. The first outcome is set by the debate over the government's responsibility for rescue in dealing with social disasters. In the process of analyzing the Disaster Relief Act and the legal handling of COVID-19 pandemic, this study proposed to organize disaster relief as a governmental responsibility of public health maintenance based on Article 25, Paragraph 2 of the Constitution (answer to theoretical questions). Second, a series of case studies of remedy based on the Act on Compensation for Pollution-related Health Damage or the Act on Compensation for Nuclear Damage presented solutions to individual problems regarding the scope and extent of relief (response to practical questions).

研究分野：自治法・環境法

キーワード：公衆衛生 公害救済 地方分権

1. 研究開始当初の背景

公健法に基づく水俣病認定義務付け請求を認容した最3小判平成25・4・16判時2188号42頁を受け、救済法制度における行政裁量の位置づけに注目が集まっていた。最高裁判決は結論として水俣病認定を事実問題として扱ったが、地裁判決時点での環境省の見解(環境省平成22年9月10日報道発表資料)に表れているように、政府による公害救済のあり方が行政裁量の有無という形で問われており、上記最高裁判決によって、民事訴訟の裁判所が行うような「総合判断」による水俣病認定を行政自身が行うべきことが明らかになり、次のような実務上の問題が生じていた。すなわち、公健法を中核として意識した他の行政的救済制度との不整合(例えば前出の水俣病救済特措法との不整合)と、認定申請処理の遅滞と未処分者の増加(国が臨時水俣病認定審査会を開催)さらには過去の認定拒否案件に対する再審査の是非(不服審査の過程で総合判断の欠如が露呈)である。

2. 研究の目的

上記最高裁判決の解説・評釈はほぼ一致して判旨賛成の論調であったが、「事実問題/法律問題」二分法(あるいは混合問題を含めた三分法)のもとで、公健法制度が想定した「事実」をいかに把握するか、次の3視角から仔細に検討を加える必要性について、本科研費研究に先立ち問題提起してきたところである。すなわち、①公健法立法史の精確な解読と、それを法解釈に結び付ける方法、またそのこと自体の是非。②政府による公害救済の公法理論的根拠と、その理解に根差した公健法解釈の可能性と限界。③専門技術的に認識される被害を行政的に救済する法政策と司法的救済との機能分担、についての検討の必要性を指摘してきた。本研究は、以上のような理論問題意識と視角を念頭に、「政府による公害救済法制の標準モデル」を提示することを目的とするものであった。

3. 研究の方法

本研究の構想上、調査(関連事例分析と先行理論研究の照合)の進行は次の3つのフェイズに分節されていた。

第1フェイズ：公健法立法史の分析・類似法制との対照

すでに公健法の立法史を主題とした研究は存在し、制定後の運用経緯まで視野に入れた分析もある。本研究では、行政による認定・救済という視角から、例えば原爆症救済や石綿健康被害救済等の類似法制の立法史や運用の仕組みと対照することに主眼を置く。

第2フェイズ：政府による公害救済の公法理論的根拠の分析

公健法の経済学的研究においては、法制度の効率性ととも公平性が検討対象になっている。そうした研究成果を参照しつつ(それは第1種地域=大気汚染公害の救済システムを素材としているものばかりである)伝統的な公法学の比例原則・平等原則等の法理に照らして、水俣病のような特殊性疾患の救済が孕む公平性問題を議論する。

第3フェイズ：「事実問題」の行政法理論における位置づけの確認

日本の行政裁量論議における「事実」の位置付けを確認し、加えて、行政法審判官(ALJ)制度を有する米国の行政法判例における事実問題の処理を整理して、日本の行政的救済システムと司法審査の関係を分析する上での示唆を得る。

フェイズ間の接続と進行上の調整

当初は第1フェイズと第2フェイズを同時に進行させ、一定の成果を得た段階で第3フェイズを進行させる予定であったが、新型コロナウイルス感染症のまん延により、外国法調査が完全に停滞した上、地方大学にあっては国内法の文献収集にも大きな困難が生じた(国会図書館の文献複写も遅延した)。

そこで方法を一部修正し、第1フェイズでは、史料へのアクセスが必要な法制度の立法史分析に踏み込まず、類似法制の共時的な適用事例分析を充実させた。また、第3フェイズの外国法調査を開始する見通しが得られなかったため、第2フェイズを拡充することによって「政府による公害救済法制の標準モデル」という到達目標に迫る可能性を探った。すなわち、救済制度における「事実」の高権的認定のあり方をダイレクトに問うのではなく、救済という目的に対して合理的な制度設計原理を理論的に打ち出し、そこから事実とその評価を扱う手続を演繹する形に問いを組み直した。

この修正に際しては、第1フェイズの成果を第2フェイズの研究に取り込むことを意図して、「自治体による救済」の理論的意味を問う第1.5フェイズの研究を挿入した。当初の研究計画においても、自治体が救済を担う分権的制度設計には意味があるという見通しを示しており、それは第3フェイズの終盤に「(裁判所ではなく)自治体による事実認定の意味」を問う形で実施することを予定していたが、前述のように外国法調査を実施できなくなった分、日本の地方分権論から示唆を引き出す研究を拡充することとした。

4. 研究成果

第1フェイズの成果である、原島良成「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」新・判例解説 Watch22号(2018年)275-278頁では、公健法に基づく補償給付の法的性格付け(他の賠償・補償制度との制度的棲み分けを念頭に)を探る研究の一環として、最2小判平成29・9・8民集71巻7号1021頁の分析に取り組んだ。その概要は平成29年度の本科学研究費実施状況報告書に記載したとおりである(以下の各成果の紹介も部分的に各年度の実施状況報告書と重複しているが、ここでは時系列ではなくフェイズ順に説明している)。同判決は、公健法による障害補償費が民事損害賠償金に代替する性質を有し、すでに賠償による損害填補を受けた者は障害補償費を受給できないとするものであり、「誰が、いつ、どの範囲で補償すべきか」という問題が、被害発生と立法から40年以上を経てなお深刻な形で立ち現れたと言える。

同稿(成果)は、形式的な分析対象こそ平成29年最判に限定するものであるが、この論点に関係する二次文献と判例を広く視野に収めており、本科学研究費で平成29年度の作業として計画していた公健法の運用過程調査の成果として位置づけられる。具体的には、公健法立法時点で補償の性格付けが問題となることが既に認識されていたものの、被害者団体の活動や甚だしい認定遅延の中で複数の補償システムが走り出してしまい、平成29年最判のような、公健法13条1項(二重救済回避)の解釈問題が生じてしまったという見立てが示され、同判決が「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」いる点に目を向けていないことの問題性が指摘される(同稿は2018年2月にウェブ上で公表され、同4月出版の雑誌に収録された)。

原島良成「熊本水俣病認定不作為事件 申請処理の遅延と慰謝料請求」大塚直・北村喜宣編『環境法判例百選[第3版]』(有斐閣、2018年)180-181頁も、第1フェイズにかかる研究成果として挙げられる。行政法規としての公害救済法制が機能不全に陥った基本判例(最2小判平成3・4・26民衆45巻4号653頁)について、先行研究を広く範囲に調査した上で、議論状況を整理した。この作業は、公害救済における「時間経過」の問題を、改めて被害実態に即して認識する上で有益であった。

原島良成「福島第一原発事故群馬訴訟(特に国家賠償について) 前橋地判平成二九年三月一七日判時二二三九号四頁」環境法研究45号(2020年)133-142頁では、原賠法による責任集中規定の機能に触れた。ADRを柱とする行政救済システムと裁判所による救済システムの対比にまでは言及できなかったが、公害救済と相似形をなす制度の分析であり、第1フェイズの成果に位置づけられる。このほか、関連分野の救済制度に関して、原島良成「原子力規制委員会の原子炉設置変更許可が取り消された事例(大阪地裁令和2年12月4日判決)」ジュリスト臨時増刊『令和3年度重要判例解説』(有斐閣)48-49頁を公表。アスベスト救済に関しては本科学研究費の期間中に研究を進めたものの、成果公表は2022年8月以降にずれ込むこととなった。また、ペーパーにはなっていないが、行政判例研究会(2019年4月)で被爆者援護法に基づく被爆者認定の裁判例について報告を行い、指導を受けたことも付記しておく。

第1.5フェイズの研究成果は、まず原島良成「災害救助の分権論」西埜章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念『行政手続・行政救済法の展開』(信山社、2019年)として公表された。行政的救済の法制度としての在り方は、救済法理とともに行政組織法理によっても規定される。被害を行政が認定して補償する、という公害救済に典型的な方式ではないものの、即時即応の被害対応を目指す法政策として、災害救助法がいかなる救済法理に基盤を持ち、行政組織法理といかに折り合いをつけて目的達成の仕組みを導入しているかは、公害救済における政府の役割と法制度の在り方を考える上で、参考になると思われた。関連して、国・都道府県・市町村の間の役割分担を論ずる「補完性原理」論について調査し、日本公法学会第2部会(2018年10月・専修大学)においてコメントを行った。

次いで、原島良成「公有水面埋立承認を受ける国の地位」新・判例解説 Watch27号(2020年)267-270頁も、第1.5フェイズの成果として挙げておきたい。本研究の基底には「裁判所による救済」の意義(限界)を問う公法学の問題関心がある。代替的方策として政府行政過程による審査・裁定手続の利用が考えられ、司法的救済の概念から自由な制度設計も理論上可能であるが、半面で、どの行政主体が裁定するかにつき政治的考慮が働くので、そこを環境法上の分権論により統制しなければならない。この観点から、辺野古埋立に関する機関訴訟の最高裁判決を分析した。

さらに、1.5フェイズでは、基礎理論(救済手続における「理由」の取扱い)の考察を深め、原島良成「処分理由の追加・差替え」行政法研究40号(信山社)195頁-207頁を公表した。これは判例分析に絡めて取消訴訟の存在意義(半面で行政的救済手続の存在意義)を探ったものである。対応する実務上の課題にも調査を拡げ、その成果は、行政不服審査制度の運用面を分析する原島良成「行政不服審査会の広域共同設置について 熊本広域行政不服審査会の例」一般財団法人地方自治研究機構『自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究』95頁-113頁にも反映している。

第2フェイズの研究成果について。第1.5フェイズの主要成果である「災害救助の分権論」は、公衆衛生行政とりわけ被害者救済局面での自治体の役割を検証し、憲法25条2項に根差した役割分担の在り方を実証的に論じたものである。公害被害救済法制の骨格を分析する上で、公衆衛生行政の分権体制という相似要素を参照することを意図しており、第2フェイズの研究成果との間で「つなぎ」の役割を果たしている。これを受け本研究を理論面において総括する論文が、原島良成「公衆衛生行政の『災害モード』化 環境法ドクトリンの展開から」危機管理防災研究28号(2022年)9-26頁である。当初の研究計画では公健法そのものの制度的欠陥を補

正する論文を構想していたが、COVID-19 の危機的状況にあつて、水俣病救済であらわになった公健法の問題点を公衆衛生危機への予防的対応に活かす応用研究を優先した結果である。「予防」と「救済」を一連の手續として捉える制度論をさらに予定している。

以上のほか、本科研費研究の派生的な成果として、行政の意思決定過程を整理し「理由」の位置づけを探った、原島良成「行政文書作成義務について」上智法学論集 62 卷 3=4 号 (2019 年) 211-223 頁がある。これは、水俣病判定において「事実」と「規範的事実」の区別が語られてきたことに示唆を受けて執筆された。行政上の救済法制を構想する上では、例えば水俣病判定に係る理由説明の形式を問題にしなければならない。本研究の開始当初予定された成果ではないが、行政的救済と裁判的救済の間の重要な差異を認識することができた。

環境法政策に関連した派生的成果としては、原島良成「震災遺構の公費解体に先立つ調査検討義務」(盛岡地判平成 31・1・17 評釈)新・判例解説 Watch 25 号 (2019 年) 279-282 を公表した。公害の意義を環境基本法の定義から離れて現代的に再解釈した場合、震災遺構解体のような環境損害行為を訴訟で争う方途は、本研究の関心対象となる。

以上に述べたように、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、研究方法の修正を余儀なくされた面があるが、当初の理論上の関心を貫きつつコンスタントに成果を積み上げることができた。総括的研究成果が、当初の問いにダイレクトに答えるものではなく、公衆衛生行政に環境法論を反映させる趣旨の論文となったことは、新型コロナ対応に関し迅速に研究成果を発信する社会的責任もあつての軌道修正であるが、本科研費研究を進める中で、新たに意識されてきた論点を加味した結果でもある。すなわち、現代的な環境法政策の基本原則とも整合するように旧来型の公害被害救済を制度設計できるか、という問いがそれである。単に当事者間の問題として処理するのではなく、公共的課題として処理するための議論が「環境ガバナンス」論として組み上げられているが、環境法理論との対話が十分か、第 1 フェイズの研究を進める中で疑問が生じた。この点は 2021 年に書評論文の形で報告している。

以上

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 原島良成	4. 巻 40
2. 論文標題 処分理由の追加・差替え（最判平成11・11・19民集53巻8号1862頁）	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 195-207
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 原島良成	4. 巻 1570
2. 論文標題 原子力規制委員会の原子炉設置変更許可が取り消された事例（大阪地裁令和2年12月4日判決）	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 令和3年度重要判例解説	6. 最初と最後の頁 48-49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 原島良成	4. 巻 28
2. 論文標題 公衆衛生行政の「災害モード」化 環境法ドクトリンの展開から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 危機管理防災研究	6. 最初と最後の頁 9-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 原島良成	4. 巻 45
2. 論文標題 福島第一原発事故群馬訴訟（特に国家賠償について） 前橋地判平成二九年三月一七日判時二三三九号四頁	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 環境法研究	6. 最初と最後の頁 133-142
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 27
2. 論文標題 公有水面埋立承認を受ける国の地位	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 速報判例解説（新・判例解説Watch）	6. 最初と最後の頁 267-270
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 507
2. 論文標題 書評論文：千葉知世著『日本の地下水政策』（2019）	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 自治総研	6. 最初と最後の頁 33-54
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 全1巻
2. 論文標題 災害救助の分権論	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 西荻章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念『行政手続・行政救済法の展開』（信山社）	6. 最初と最後の頁 471-498
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 62巻3=4号
2. 論文標題 行政文書作成義務について	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 上智法学論集	6. 最初と最後の頁 211-223
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 25
2. 論文標題 震災遺構の公費解体に先立つ調査検討義務	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 速報判例解説（新・判例解説Watch）	6. 最初と最後の頁 279-282
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 別冊ジュリスト240号
2. 論文標題 熊本水俣病認定不作為事件 申請処理の遅延と慰藉料請求	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 大塚直 = 北村喜宣編『環境法判例百選 [第3版]』（有斐閣、2018年）	6. 最初と最後の頁 180-181
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 原島良成	4. 巻 22
2. 論文標題 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	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 新・判例解説Watch	6. 最初と最後の頁 275-279
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 原島良成
2. 発表標題 公衆衛生行政「災害モード」の分権適合性
3. 学会等名 日本危機管理防災学会第15回研究大会（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 原島良成
2. 発表標題 原爆援護法が定める「医療」の意味と原爆症認定申請に係る放射線起因性及び要医療性 判例時報2373号12頁（名古屋高判平30.3.7上告受理申立て）
3. 学会等名 行政判例研究会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 原島良成
2. 発表標題 大津報告へのコメント
3. 学会等名 日本公法学会（招待講演）
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関