

## 行政の規制権限不行使による

### 国家賠償責任を認めた事例（その2）

#### —水俣病関西訴訟最高裁判決—

道路局道路交通管理課 千木良 敦之

#### はじめに

本件は、かつて水俣湾周辺地域に居住し、その後関西方面に転居したあと、水俣病であると主張する者及びその承継人らが、国及び熊本県を相手として国賠法一条に基づく損害賠償（行政の規制権限不行使）を請求した事例である（本稿では、国及び県の上告受理申立てに関するものを取り上げ、先月号では取り上げなかった除斥期間の起算点についても触れる）。

先月号に引き続き、行政の規制権限不行使が違法とされた事例を取り上げるが、これらの行政の権限不行使の違法性を争う訴訟の最大の争点は、被害の発生拡大についての国・地方公共団体の責任の有無である。規制権限不行使の違法性に関しては、従来の最高裁判例では、規制権限を定めた法令の趣旨、目的、当該権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、当該権限の不行使が許容される限度を逸脱して「著しく不合理と認められるとき」は、当該権限の不行使により被害を受

けた者との関係において、国賠法一条に反し違法となると解されている（最判平成元年一月二四日民集四三卷一〇号一、一六九頁、最判平成七年六月二三日民集四九卷六号一、六〇〇頁）。本件もその判断基準を踏襲する。

本件の一番判決は、チッソの責任のみを認め、国及び県に対する請求を棄却した。

二審判決は、昭和三四年一月の時点で、国及び県において、水俣病の原因が有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性をもって認識することができたのであり、しかも、水俣病の被害防止のために一刻の猶予も許されない非常事態にあったことからすると、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）、県の漁業調整規則に基づいて、上記施設からの排水を規制する権限を行使すべきであり、これを怠ったことが違法となると判断して、チッソに加え、国及び県に対する原告らの請求を一部認容した。

原判決に対し、国は、上告受理申立て理由として、権限を行使するか否かは、技術的、政策的な裁量に委ねられること等を主張した。

しかし、本判決は、水質二法に基づく規制権限は、公共用水域の水質を保全して公衆衛生の向上に寄与するという法目的を勘案し、チッソ水俣工場の排水により周辺住民に重大な健康被害が継続的に発生していたこと、周辺住民には排水を止めるための有効な手段がなく、国による権限行使の必要性やそれに対する期待が大きかったことといった具体の事情を踏まえ、原判決が、国全体として水俣病に対応する措置が遅れたことが違法であると判示し、原審の判断を是認している。

以下、本判決を紹介する。

#### 一 争点

- 1 国が健康被害の拡大防止のために水質二法の規制権限を行使しなかったことが国賠法一条一項の適用上違法となるか。
- 2 熊本県が健康被害の拡大防止のために漁業調整規制の規制権限を行使しなかったことが国賠法一条一項の適用上違法となるか。
- 3 水俣病による健康被害につき民法七二四条後段所定の除斥期間の起算点は、加害行為時か、損害発生時か。

る、原審は、その適用を否定した。

上告人らの論旨は、原審の上記判断は、上記各規定の解釈適用を誤ったものであり、法令に違反する旨を主張するものである。

(2) そこで、以下、この点について検討する。

ア 民法七二四条後段所定の除斥期間は、「不法行為ノ時ヨリ二十年」と規定されており、加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時がその基点となると考えられる。しかし、身体に蓄積する物質が原因で人の健康が害されることによる損害や、一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる疾病による損害のように、当該不当行為により発生する損害の性質上、加害行為が終了してから相当の期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該損害の全部または一部が発生したときが除斥期間の起算点となると解するのが相当である。このような場合には損害の発生を待たずに除斥期間が進行することを認めることは、被害者にとって著しく酷であるばかりでなく、加害者としても、自己の行為により生じ得る損害の性質からみて、相当の期間が経過した後に損害が発生し、被害者から損害賠償の請求を受けることがあることを予期すべきであると考えら

れえるからである。原審の判断は、以上の趣旨をいうものとして、是認することができない。論旨は採用することができない。

イ 上記見解に立つて本件を見ると、本件患者のそれぞれが水俣湾周辺地域から他の地域へ転居した時点が各自についての加害行為の終了した時であるが、水俣病患者の中には、潜伏期間のあるいわゆる遅発性水俣病が存在すること、遅発性水俣病の患者においては、水俣湾又はその周辺海域の魚介類の摂取を中止してから四年以内に水俣病の症状が客観的に現れることなど、原審の認定した事実関係の下では、上記転居から遅くとも四年を経過した時点が本件における除斥期間の起算点となるとした原審の判断も、是認し得るものということができる。この点に関する上告人らの論旨も採用することができない。

## おわりに

以上、先月号に引き続き、行政の規制権限不行使による国家賠償責任を認めた最近の二事例を紹介した。本件の最大の争点は、水俣病被害の発生拡大につき国及び県が責任を負うかどうかであり、規制権限を行使しなかったことの違法性が争われた。国の責任については、先述「はじめに」

に記したとおり、水質二法の目的、周辺住民の深刻な健康被害の継続的発生、国の権限行使への周辺住民の期待等の具体事情を勘案し、「権限を行使しなかったことについて、原判決を破棄すべき理由とはならないと考えたもの」（長谷川浩二「最高裁判所調査官・ジュリストNo.1286」と考えられ、一方、県の責任については、「住民の健康保持等が県漁業調整規則の直接の目的とされてない」とした上で、「究極の目的は魚介類を摂取する者の健康保持にある」とし、「法令の目的を柔軟かつ実質的に解して住民の安全確保を図ったものと評価」（同）したものと解されている。また、民法七二四条後段所定の二〇年の期間が除斥期間であることは判例上明らかであるが（最判平成元年一二月二一日）、その起算点については、水俣病、じん肺ともに、当該不法行為により発生する損害性質上加害行為の終了から相当期間経過後に損害が発生し、損害発生時とすることが適当であると筑豊じん肺訴訟判決（最判平成一六年四月二七日）、本判決においても示されている（ただし、公健法認定患者については、指定疾病罹患認定時が民法七二四条前段所定の消滅時効の起算点「損害及加害者ヲ知りタル時」に該当するか否か争いあり）。

## 二 判決

### 主文

- 1) 本件上告を棄却する。
- 2) 上告費用は上告人の負担とする。

## 三 理由

### 1 事実関係の概要

(1) 水俣病は、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を多量に摂取したことによって起こる中毒性中枢性神経疾患である。その主要な症状としては、感覚障害、運動失調、求心性視野狭窄、聴力障害、言語障害等がある。この患者には重症例から軽症例まで多様な形態が見られ、症状が重篤なときは、死亡するに至る。

水俣病の原因物質は、有機水銀化合物の一種であるメチル水銀化合物であり、これは、チッソ株式会社（昭和四〇年に称号を変更する前の商号は、新日本窒素肥料株式会社。以下「チッソ」という。）水俣工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成され、同工場の排水に含まれて工場外に流出したものであった。水俣病は、このメチル水銀化合物が、魚介類の体内に蓄積され、その魚介類を多量に摂取した者の体内に取り込まれ、大脳、小脳

などに蓄積し、神経細胞に障害を与えることによって引き起こされた疾病である。

(2) 本件患者らは、かつて水俣湾周辺地域に住し、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取していた。本件患者らのうち、N男（患者番号一六）、B子、K子、L男、M子、O男、P男、J子は昭和三四年一二月末までに、それ以外の者は昭和三五年一月以降に、関西方面に転居した。

(3) 昭和三二年五月一日、チッソ水俣工場付属病院の医師が、水俣保健所に対し、水俣市内において脳症状を呈する原因不明の患者が発生した旨の報告をした。公的機関が水俣病の存在を認識したのはこれが初めてであり、この時が水俣病の「公式発見」と呼ばれる。この報告を受けた水俣保健所等が調査したところ、昭和二八年ころから同様の症状を呈する患者が発生していたこと、昭和三二年一月の時点で五四名の患者が発生し、うち一七名が死亡していたことが判明した。

(4) 水俣病の原因については、上記公式発見以降、水俣保健所、熊本大学医学部の水俣病研究班（以下「熊本大研究班」という。）、厚生省（以下、省庁名、官職名等は、いずれも当時のものである。）の厚生科学研究班等により、調査や研究が行われた。原因究明は困難

を極めたが、昭和三一年一月開催の熊本大研究班の研究報告会において魚介類との関係が一応疑われるとの報告がされ、昭和三二年一月開催の国立公衆衛生院での上告人国、上告人県の関係者も参加した合同研究会において魚介類との摂取が原因であるとの一応の結論に達した。上告人県は、水俣市の住民に対して水俣湾の魚介類を摂取しないように呼び掛けるとともに、湾内での漁業を自制するよう、地元の漁業協同組合に申し入れた。このような行政指導の結果、昭和三一年一二月以降、しばらくの間は、新たな患者の発生が見られなくなった。昭和三四年七月開催の厚生科学研究班の研究報告会において、水俣病は、感染症ではなく、中毒症であり、何らかの化学物質によって汚染された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであるとの結論が示されたが、原因物質が何であるかは不明のままであり、当時は、マンガン、タリウム、セレン等の物質が疑われていた。

昭和三三年六月開催の衆議院社会労働委員会において、厚生省環境衛生部長は、水俣病の原因物質は水俣市の肥料工場から流出したと推定されるとの発言をした。また、同年七月、同省公衆衛生局長は、関係省庁及び上告人県に対して発した文書により、水俣病はあ

種の化学毒物によって有毒化された魚介類を多量に摂取することによって発症するものであり、肥料工場の廃棄物によって魚介類が有毒化されると推定した上で、水俣病の対策について一層効率的な措置を講ずることを要望した。他方、通商産業省（以下「通産省」という。）軽工業局長は、同年九月ころ、厚生省に対し、水俣病の原因が確定していない現段階において断定的な見解を述べることがないよう申し入れた。

(5) 昭和三三年八月、新たな水俣病患者の発生が確認された。この患者は、水俣湾の魚介類を自ら捕獲して、多量に摂取したものであった。上告人県は、水俣湾の魚介類を摂取しないことを周知徹底させるべく、住民に対して改めて広報活動を行うとともに、地元の漁業協同組合に対し漁業を自粛するよう申し入れた。

(6) 昭和三三年八月、チツソは、アセトアルデヒド製造設備からの排水の放出経路を、水俣湾内にある百間港から湾外の水俣川河口付近へと変更した。その結果、昭和三四年三月以降、水俣湾外の海域で漁獲された魚介類を多食していた者についても水俣病の発症が確認され、湾外の魚介類も危険視されることとなった。

(7) 昭和三四年三月刊行の熊本大研究班の報告書に、水俣病の症状が有機水銀中毒に症状（いわゆるハンター・ラッセル症候群）と一致する旨を述べた論文が掲載された。熊本大研究班は、その後も調査研究を続け、同年七月二二日に開催された研究報告会において、水俣病は現地の魚介類を摂取することによって引き起こされる神経系疾患であり、魚介類を汚染する毒物としては水銀が極めて注目されるに至ったと発表した。

また、厚生大臣の諮問機関である食品衛生調査会の特別部会として昭和三四年一月に発足した水俣食中毒部会は、同年一〇月六日、水俣病は有機水銀中毒症に酷似しており、その原因物質としては水銀がもっとも重要視されるとの中間報告を行った。

(8) 上告人らが把握していた昭和三四年八月現在の水俣病患者の発生状況は、患者数七一名、死亡者二八名であった。通産省は、そのころ、水俣病が現地において極めて深刻な問題となっている状況にかんがみ、チツソ水俣工場に対し、口頭で、水俣川河口への排水路を廃止すること、排水処理装置の完備を急ぐこと、原因究明のための調査に充分協力することを求める行政指導を行った。また、通産省は、同年一〇月末から一一月にかけて、厚生省公

衆衛生局長、水産庁長官等から、チツソ水俣工場の排水に対して適切な処置を至急講ずるよう求める旨の要望を受けたので、チツソの社長当てに文書を送付して、一刻も早く排水処理施設を完備することなどを求めた。

昭和三四年一二月、サイクレーター、セディフローターを主体とする排水浄化装置がチツソ水俣工場に設置された。チツソは、これによって工場排水が浄化される旨を強調したが、この装置は水銀の除去を目的とするものではなかった。そのことは、多少の化学知識のあるものが、上記装置の設計図等を見れば、容易に知ることができた。

(9) 昭和三四年一二月、熊本県知事らのあつせんにより、チツソと熊本県漁業協同組合連合会との間に漁業補償に関する契約が、水俣病患者家庭互助会との間に見舞金の支払いに関する契約が、それぞれ締結された。

(10) 昭和三四年当時の総水銀（有機水銀化合物に加え、金属水銀、幹水銀化合物を含むもの）の一般的な定量分析技術においては、 $0.01$  ppmが定量分析の限界であるとされていたが、工業技術院東京工業試験所は、同年一二月下旬ころには、独自に工夫した方法によって総水銀について $0.001$  ppmレベルまで定量分析し得る技術を有していた。同試験所は、

そのころから昭和三五年八月までの間、通産省の依頼を受けて、チッソ水俣工場の排水中の総水銀を定量分析し、〇・〇〇二〜〇・〇八四ppmの総水銀が検出されたとの検査結果を報告した。

(11) 上告人らは、遅くとも昭和三四年一月末ころまでには、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であること、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度の蓋然性を持って認識し得る状況にあった。また、上告人らにおいて、そのころまでには、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析は可能であったし、チッソが整備した上記排水浄化施設が水銀の除去を目的としたものではなかったことも容易に知ることができた。

(12) 昭和四三年五月、チッソは、水俣工場におけるアセトアルデヒドの製造を取りやめた。これにより、同工場からメチル水銀化合物が排出されることはなくなった。同年九月、上告人国は、水俣病はチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設内で生成されたメチル水銀化合物が原因で発生したものである旨の政府見解を発表した。昭和四四年、水俣湾及びその周辺海域について、後述する水質二法に

基づく指定水域の指定等がされた。

## 2 国・県の権限不行使について(争点1・2)

(1) 公共用水域の水質の保全に関する法律(昭和四五年法律第一〇八号による改正前のもので、以下「水質保全法」という。)及び工場排水等の規制に関する法律(以下「工場排水規制法」という。また、水質保全法と併せて、「水質二法」という。)は、昭和三三年一二月二五日に公布され、昭和三四年三月一日に施行された(その後、水質二法は、昭和四五年一二月に公布された水質汚濁防止法の施行に伴って廃止された)。水質保全法は、公共用水域の水質の保全を図るなどのために必要な事項を定め、もって産業の相互共和と公衆衛生の向上に寄与することを目的とするものであり(同法一条)、工場排水規制法は、製造業等における事業活動に伴って発生する汚水等の処理を適切にすることにより、公共用水域の水質の保全を図ることを目的とするものである(同法一条)。水質二法による控除排水規制の概要は、次のとおりである。

経済企画庁長官は、公共用水域のうち、水質の汚濁が原因となつて関係産業に相当に被害が生じ、若しくは公衆衛生上看過し難い影響が生じているもの又はそれらのおそれのあ

るものを「指定水域」として指定するとともに(水質保全法五条一項)、当該指定水域に係る「水質基準」を定めるものとされている(同条二項)。水質基準とは、「特定施設」を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度であり(同法三条二項)、特定施設とは、製造業等の用に供する施設のうち、汚水又は廃水(以下「汚水等」という。)を排出するもので政令で定めるものである(工場排水規制法二条二項)。また、主務大臣(特定施設の種別ごとに、政令により定められる。同法二一条一項)は、工場廃水の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないと認めるときは、これを排出するものに対し、汚水等の処理方法に関する計画の変更、特定施設の設置に関する計画の変更等を命ずること(同法七条)、汚水等の処理方法の改善、特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を執るべき旨を命ずること(同法二一条)等

の、特定施設から排出される工場排水に関して規制を行う権限を有するものとされており、主務大臣の上記命令に違反した者は、罰則を科される(同法二三条)。

(2) 熊本県漁業調整規則(昭和二六年熊本県規則第三一号、以下「県漁業調整規則」という。なお、この規則は、昭和四〇年熊本県規則代

八号の二により廃止された。)は、漁業法(昭和三十七年法律第一五号による改正前のもの)六五号及び水産資源保護法四条の規定に基づいて制定されたものであり、水産動植物の繁殖保護、漁業取り締まりその他漁業調整を図り、併せて漁業秩序の確立を期するため、必要な事項を定めることを目的とするものである(県漁業調整規則一条)。

県漁業調整規則は、何人も水産動植物の繁殖保護に有害な物を遺棄し、又は漏せつするおそれのあるものを放置してはならない旨を定め、これに違反するものがあるときは、熊本県知事は、その者に対して除害に必要な設備の設置を命じ、又は既に設けた除害設備の変更を命じることができるものとされている(同規則三二条)。上記の規定又は命令に違反した者に対しては罰則が科される(同五八条)。

(3) 原審は、前記の事実関係の下において、チソン水俣工場の排水につき、上告人国においては上記の水質二法に基づく規制権限を、上告人県においては上記の県漁業調整規則に基づく規制権限を、それぞれ行使しなかったことが国家賠償法一条一項の適用上違法であるとして、昭和三十五年一月以降に水俣湾又はその周辺海域の魚介類を摂取して水俣病となつ

た者及び健康被害が拡大した者に対して、同項による損害賠償責任を負うと判断した。

上告人らの論旨は、原審の上記判断は、水質二法、県漁業調整規則の関係規定及び国家賠償法一条「一項の解釈適用を誤つたものであり、法令に違反する旨を主張するものである。」

(4) そこで、以下、この点について検討する。

国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、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、具体的事情の下において、その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と認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法一条一項の適用上違法となるものと解するのが相当である(最高裁昭和六一年(オ)第一一五二条平成元年一月二四日第二小法廷判決・民集四三卷一〇号一一六九頁、最高裁平成元年(オ)第一二六〇号同七年六月二三日第二小法廷判決・民集四九卷六号一、六〇〇頁参照)。

これを本件についてみると、まず、上告人国の責任については、次のとおりである。

ア 水質二法所定の前記規制は、①特定の公用水域の水質の汚濁が原因となつて、関係産業に相当の損害が生じたり、公衆衛生

上看過し難い影響が生じたりしたとき、又はそれらのおそれがあるときに、当該水域を指定水域に指定し、この指定水域に係る水質基準(特定施設を設置する工場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度)を定めること、汚水等を、排出する施設を特定施設として政令で定めることといった水質二法所定の手続きが執られたことを前提として、②主務大臣が、工場排水規制法七条、一二条に基づき、特定施設から排出される工場排水等の水質が当該指定水域に係る水質基準に適合しないときに、その水質を保全するため、工場廃水についての処理方法の改善、当該特定施設の使用の一時停止その他必要な措置を命ずる等の規制権限を行使するものである。そして、この権限は、当該水域の水質の悪化にかかわりのある周辺住民の生命、健康の保護をその主要な目的の一つとして、適時に勝つ適切に行使されるべきものである。

イ 前記の事実関係によれば、昭和三十四年一月末の時点で、①昭和三十一年五月一日の水俣病の公式発見から起算しても既に約三年半が経過しており、その間、水俣湾又はその周辺海域の魚介類を接する住民の生命、健康等に対する深刻かつ重大な被害が

生じ得る状況が継続していたのであって、上告人国は、現に多数の水俣病患者が発生し、死亡者も相当数に上っていることを認識していたこと、②上告人国においては、水俣病の原因物質がある種の有機水銀化合物であり、その排出源がチッソ水俣工場のアセトアルデヒド製造施設であることを高度のがい然性をもって認識し得る状況にあったこと、③上告人国にとって、チッソ水俣工場の排水に微量の水銀が含まれていることについての定量分析をすることは可能であったことといった事情を認めることができる。なお、チッソが昭和三四年一月に整備した前記排水浄化装置が水銀の除去を目的としたものではなかったことを容易に知り得たことも、前記認定のとおりである。

そうすると、同年一月末の時点において、水俣湾及びその周辺海域を指定水域に指定すること、当該指定水域に排出される工場排水から水銀又はその化合物が検出されないという水質基準を定めること、アセトアルデヒド製造施設を特定施設に定めるという上記規制権限を行使するために必要な水質二法所定の手続きを直ちに執ることが可能であり、また、奏すべき状況にあつ

たものといわなければならない。そして、この手続きに要する期間を考慮に入れても、同年一二月末には、主務大臣として定められるべき通商産業省大臣において、上記規制権限を行使して、チッソに対し水俣工場のアセトアルデヒド製造施設からの工場排水についての処理方法の改善、当該施設の使用の一時停止その他必要な措置を執ることを命ずることが可能であり、しかも、水俣病による健康被害の深刻さにかんがみると、直ちにこの権限を行使すべき状況であったと認めるのが相当である。また、この時点で上記規制権限が行使されていれば、それ以降の水俣病の被害拡大を防ぐことができたこと、ところが、実際には、その行使がなされなかったために、被害が拡大する結果となったことに明らかである。

ウ 本件における以上の諸事情を総合すると、昭和三五年一月以降、水質二法に基づく上記規制権限を行使しなかったことは、上記規制権限を定めた水質二法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国家賠償法一条一項の適用上違法というべきである。

したがって、同項による被上告人国の損害賠償責任を認めた原審の判断は、正当と

して是認することができる。この点に関する上告人国の論旨は採用することができない。

- (5) 次に、上告人国の責任についてみると、以上説示したところによれば、前記事実関係の下において、熊本県知事は、水俣病にかかわる前記諸事情について上告人国と同様の認識を有し、又は有し得る状況にあつたのであり、同知事には、昭和三四年一二月末までに県漁業調整規則三二条に基づく規制権限を行使すべき作為義務があり、昭和三五年一月以降、この権限を行使しなかったことが著しく合理性を欠くものであるとして、上告人国が国家賠償法一条一項による損害賠償責任を負うとした原審の判断は、同規則が、水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものではあるが、それを撰取する者の健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解されることからすれば、是認することができる。この点に関する上告人国の論旨を採用することはできない。

### 3 除斥期間の起算点について(争点3)

- (1) 被上告人らの上告人らに対する請求については、国家賠償法四条、民法七二四条後段所定の除斥期間の適用の有無が問題になるとこ