

社会 保 障 法 判 例

江 口 隆 裕

在外被爆者に対する被爆者援護法に基づく健康管理手当 の支給が認められた事例

大阪高等裁判所平成14年12月5日判決(平成13年(行コ)第58号
被爆者援護法上の被爆者たる地位確認等請求控訴事件,平成13年
(行コ)第103号同附帯控訴事件)『判例タイムズ』第1111号194頁

I 事実の概要

X(原告,被控訴人)は,朝鮮人徴兵令により日本陸軍に召集され,昭和20年8月6日,広島で被爆した。Xはその後韓国に居住していたが,平成10年,治療のために来日し,同年5月20日,大阪府知事から原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律(以下「被爆者援護法」という。)に基づき被爆者健康手帳の交付を受けた。同年6月18日付で,Xは大阪府知事から「運動機能障害」のため同法に基づき健康管理手当の支給認定を受け,月額3万4130円の健康管理手当を同年6月から平成15年5月までの5年間支給を受けるとの決定を得た。

Xは,平成10年6月25日に大阪府知事から6月分の健康管理手当の支給を受けた後,7月5日ころ日本を出国したところ,同月23日,大阪府知事はXに対し,日本国の領域を越えて居住地を移した被爆者については,昭和49年7月22日付け衛発第402号厚生省公衆衛生局長通達(以下「402号通達」という。)により,被爆者援護法の

適用がないものとして失権の取扱いをするものと解されているため,出国された日の属する月の翌月分以降の健康管理手当は支給できない旨の回答を行った。

Xは,8月分以降の健康管理手当の不支給を不服として,同年,大阪府知事,大阪府及び国を被告として,①被爆者たる地位及び健康管理手当受給権者たる地位を失権させるとの処分の取消し,②被爆者たる地位にあることの確認及び平成15年5月までの健康管理手当の支払い,③国家賠償法に基づく損害賠償を求める訴えを大阪地裁に提起した。

原審(大阪地判平成13年6月1日,判例時報第1792号31頁,判例タイムズ第1084号85頁)は,①については却下したが,②の被爆者たる地位の確認については認容し,大阪府に対して平成10年8月から12月までの健康管理手当相当額17万650円及び平成11年1月以降平成15年5月まで毎月末日限り健康管理手当相当額34,130円の支払いを命じ,③については棄却した。

これを不服として被告国及び大阪府が控訴(原告も一部附帯控訴)したが,大阪高裁は,本件控

訴及び附帯控訴をいずれも棄却し、国及び大阪府が上告を断念したため、本判決は確定している。

II 判 旨

1 行政法と属地主義の原則について

「強制調査や各種の規制など行政機関の公権力の行使に関わる国法については、国家主権に由来する対他国家不干渉義務にかんがみ、控訴人らが主張する属地主義の原則が妥当する。しかし、被爆者援護法のようないわゆる給付行政に関する国法については、属地主義の原則を厳格に適用すべき必然性はない。むしろ、その性質上、給付を受ける側の人的側面に着目し、属人主義的な立場（人的範囲を限定する反面、場所的範囲を日本国内に限らない立場）を採用する法制にも十分な合理性が認められる。」

2 被爆者援護法の性格について

「一般論としては、非拋出制の社会保障制度は、それが社会連帯や相互扶助の観念を基礎とし、社会構成員の税負担に依存しているがゆえに、その適用対象者をわが国社会の構成員たる者に限定するという解釈も一応妥当する。しかし、個別具体的な社会保障制度において、どの範囲の者を適用対象とするかは、それぞれの制度における政策決定の問題である。」

「被爆者援護法も社会保障と国家補償双方の性格を併有する特殊な立法である……被爆者援護法の複合的な性格、とりわけ、同法が被爆者が被った特殊の被害にかんがみ、一定の要件を満たせば、「被爆者」¹⁾の国籍も資力も問うことなく一律に援護を講じるという人道的目的の立法であることにも照らすならば、その社会保障の性質のゆえをもって、わが国に居住も現在もしていない者への適用を当然に排除するという解釈を導くことは困難である。」

3 立法者意思について

「法律の解釈は、まず第一に法文の合理的解釈によるべきものであるから、立法者意思も、第一次的には当該法文に表わされた（明文が置かれなかったことも含めて）ところによって探求されな

なければならない。」

「社会保障立法の中には、受給権・受給資格の要件として、日本国内に住所を有することを求めたり（児童手当法4条1項）、受給権・受給資格の消滅理由として日本国内の住所の喪失（児童扶養手当法4条2項1号、特別児童扶養手当等の支給に関する法律3条1号）を規定するものも存するのである。それにもかかわらず、このような点に関する明文規定を置かず、解釈に委ねたというのであるならば、それは立法過程における不備ともいえるべきものであり、そこに立法者意思としてとらえるべき積極的意味合いをもたせるのは相当ではない」

4 被爆者援護法の法構造について

「……被爆者健康手帳の交付を申請したり、各種手当支給の前提となる都道府県知事の認定を申請したりする時点では、日本に居住又は現在することが当然の前提となる。しかし、これらの規定は、「被爆者」たる地位及び各種手当の受給権を取得する際の問題であり、それ自体は、いったん取得した「被爆者」たる地位を失わせる根拠となり得るものではない。」

「……各援護の内容・性質はそれぞれ異なるもので、国家主権による制限のほか、立法技術上の困難性や実施上の困難性などの観点からいかなる制限が生じるのか、個別的・具体的な考慮が必要となる。」

「健康管理手当……の趣旨は、放射能との関連性を明確に否定できない疾病にかかっている者について、日常十分に健康上の注意を払う必要があるため、このような健康管理に必要な出費に充てることを給付の本旨とするものである。そうであるならば、…まずは医療給付を受けることが望ましいけれども、日本に居住も現在もしないためにそれが叶わなくとも、少なくとも健康管理手当を受給し、日常の健康管理に努める意義を否定することはできない。」

5 結 論

「以上……検討したところを総合勘案するならば、被爆者援護法の法的性格、立法者意思、法律全体の法構造のいずれをみても、その旨の明文規

定がないにもかかわらず、いったん適法・有効に「被爆者」たる地位を得た者が、日本に居住も現在もしなくなるにより、その適用対象から外れ、当然に「被爆者」たる地位を喪失するという解釈を合理的なものとして是認することはできない。」

III 解 説

本判決の結論には賛成だが、判旨一部疑問

1 在外被爆者問題の経緯

本判決は、「被爆者」たる地位をいったん取得した後に日本国内に居住も現在もしなくなった「狭義の在外被爆者」に対して、被爆者援護法に基づく健康管理手当の支給を認めた初の高裁判決である。

そもそも、原爆は米国によって投下されたものであり、日本国政府がその被害についてどのような責任を負うかについては、いまだに確定した見解があるわけではない²⁾。このように国の責任の性格を曖昧にしたまま、昭和32年に制定された原子爆弾被爆者の医療等に関する法律（以下「原爆医療法」という。）及び昭和43年に制定された原子爆弾被爆者に対する特別措置法（以下「原爆特別措置法」といい、同法と原爆医療法を合わせて「原爆2法」という。）並びに平成6年に原爆2法を引き継いで制定された被爆者援護法（同法と原爆2法を合わせて「原爆3法」という。）によって、国内に居住又は現在する「被爆者」に対し被爆者健康手帳の交付、健康診断、医療の給付、医療特別手当・健康管理手当等の各種手当の支給などの援護措置が講じられてきた。しかし、本件原告のような「狭義の在外被爆者」については、402号通達で「日本国の領域を越えて居住地を移した被爆者には同法の適用がないものと解される」との見解が示されたことから、原爆3法に基づく措置は何ら講じられてこなかった。

いわゆる在外被爆者は約4,500人と見込まれているが、このうちの「狭義の在外被爆者」が被爆者援護法の適用を求めて争ってきた。これに対し、広島地裁（広島地判平成11年3月25日、訟務月

報第47巻第7号1677頁）は、原爆3法は外国に居住している者についてはその適用を予定していないとして請求を棄却したが、本件原審は「狭義の在外被爆者」の請求を認めて国に対し健康管理手当の支払いを命じた。

国は、本件原審判決を踏まえ、在外被爆者の援護に関してどのような施策を講じることができるかを検討するため、平成13年8月、「在外被爆者に関する検討会」を発足させた。同検討会は、同年12月10日、「人道上の見地からは、その現在の居住地によって援護の程度に差をみることは不合理である」との共通認識などを盛り込んだ報告書を取りまとめ、国はこれを受けて、平成14年度から、在外被爆者が被爆者健康手帳の交付を受けるための渡日支援等の事業を開始し、また、離日時における届出等の規定の整備を行った³⁾。

さらに、上記検討会報告直後の12月26日には、同様の事案について長崎地裁（長崎地判平成13年12月26日、判例タイムズ第1113号134頁）も国に対し健康管理手当の支払いを命じている。本判決は、以上のような状況の下で、高裁として初めて「狭義の在外被爆者」からの請求を認容したものである。

2 本判決の論点

（1）はじめに

被爆者援護法では、第1条において、いわゆる直接被爆者、入市被爆者、間接被爆者及び胎内被爆者の要件のいずれかに該当し、かつ、被爆者健康手帳の交付を受けたものを「被爆者」と定義し、法文上、国籍要件や国内居住要件は何ら設けていない。このため、解釈上、日本に居住又は現在していることが「被爆者」たる要件と認められるかどうか最大の争点となった。

この点について、本判決は、①行政法と属地主義の原則、②被爆者援護法の性格、③立法者意思、④被爆者援護法の法構造、⑤不法入国した外国人に対する原爆医療法の適用を認めたB判決（最判昭和53年3月30日、民集32巻2号435頁）、⑥本件第一審判決後の施策、の各論点について検討を加え、いずれの点からみても、「明文規定がないにもかかわらず、いったん適法・有効に「被爆

者」たる地位を得た者が、日本に居住も現在もしなくなるにより……当然に「被爆者」たる地位を喪失するという解釈を合理的なものとしては認することはできない」として、国側の主張を退けている。

本稿では、紙幅の都合上、①～④の点について検討を加え、⑤、⑥及び国家賠償請求については省略する。

(2) 行政法と属地主義の原則

一般に、立法管轄権のうち公権力の行使にかかわるものは属地主義を原則とする(塩野 2000, p. 54, 山本 1997, p. 244)が、被爆者援護法のような医療給付や金銭給付を内容とする給付立法についても同様に解すべきかは別個の問題である。

社会保障法たる公的年金各法にあっては、法律上明文の規定がないにもかかわらず、国外に居住する既裁定年金の受給権者に対する年金支払いを認めているだけでなく、国外からの裁定請求も認めており⁴⁾、また、医療保険各法では海外滞在期間中の保険事故に対して療養費払いによる保険給付(海外療養費)を支給している⁵⁾。これらにかんがみても、明文の規定がないことをもって給付立法の域外適用を否定する根拠とはなしえず、この意味でも本判決は妥当である。

(3) 被爆者援護法の性格

被爆者援護法の性格について、国は、法制定当初から社会保障施策の一環であることを強調しており⁶⁾、本件訴訟においても、同法は非拠出制の社会保障立法であり、国家構成員の総体が租税という形で負担するのであるから、明文の規定がない以上、海外居住者には適用されないと主張した。本判決も、非拠出制の社会保障制度の適用対象者をわが国社会の構成員に限定するという解釈の一応の妥当性を認めた上で、B判決及び被爆者援護法の前文を参照し、被爆者援護法は「社会保障と国家補償双方の性格を併有する特殊な立法」であると性格付けることによって適用の国内限定性を否定している。

しかし、社会保障立法であっても国外居住者等に対し適用があるのは(2)で述べたとおりであり、社会保障立法であることをもって国外適用を

排除する根拠とはなし得ない。では、無拠出制すなわち租税を財源とすることをもって国外適用を排除する根拠となし得るのであろうか。前記検討会報告を受けて国が予算措置として在外被爆者支援事業を開始したことからもわかるように、行政サービスや行政給付の適用範囲・対象をどうするかはもっぱら政策判断の問題であり、租税を財源とするという一事をもって国外適用を排除する根拠となしえないことは明らかである。

そもそも、被爆者援護法のように、被爆という戦争に起因する被害を対象とし、被爆という歴史的事実によって対象者が固定される法律を、「社会連帯や相互扶助の観念を基礎と」する社会保障立法に含めること自体疑問である⁷⁾。同法については、国家補償的な性格を基本としつつ、その手段として社会保障的機能を有するものと解する(荒木 1978, p. 67)のがその性格にもっとも適合的であるように思われる。

(4) 立法者意思

国は、法制定時の国会審議における担当局長の国会答弁等⁸⁾を根拠に、立法者意思は、日本に居住も現在もしていない者に対する適用を予定していなかったと主張する。

しかし、本判決も指摘するように、国会で議論になったのは日本に居住も現在もしない「広義の在外被爆者」⁹⁾に対する同法の適用の有無であり、少なくとも「狭義の在外被爆者」に焦点を当てた議論ではなかった。加えて、被爆者援護法制定時に、国外居住者等に対する適用を排除した他の社会保障立法がすでに存在していた(児童手当法等)ことを考えれば、国外適用を排除する規定を設けなかったのは立法の不備というべきであろう。

(5) 被爆者援護法の法構造

ここでは、基本的な給付たる医療給付が受けられる条件下にない国外居住者に対し現金給付たる健康管理手当を支給することが、法の構造からして許容されるかどうかが論点となる。

「被爆者に対する保健、医療及び福祉にわたる総合的な援護対策を講じ」る(同法前文)という法の目的からすれば、医療給付と健康管理手当等の各種手当が一体的に提供されるのが望ましいこ

とはいうまでもない。しかし、同法は、国内に居住している被爆者についても医療給付を受けるかどうかは受給者の判断に委ねており、各種給付の総合的受給を法的に義務付けているわけではない（生活保護法 27 条，62 条参照）。このような法の構造からして、健康管理手当のみの受給を否定する根拠は見出しがたく、本判決のいうように、被爆者健康手帳の交付や各種手当の支給申請の時点で国内に居住・現在していれば足りると解すべきであろう。

3 本判決後の動向

本判決を受け、政府は、人道的見地から、上告をせずにこれを受け入れる方針を表明した¹⁰⁾。さらに、被爆者の国内外の移動に係る届出等の手続規定の整備を行なうため、被爆者援護法施行令及び施行規則を改正し¹¹⁾、「狭義の在外被爆者」の場合及び日本において手当の支給申請をした者が出国した後に手当の支給認定を受けた場合にも手当を支給することを平成 15 年 3 月 1 日付けの通達で明らかにした¹²⁾。

この間、平成 15 年 2 月 7 日には、福岡高裁が前記長崎地裁判決を是認し、国の主張を退ける判決（福岡高判平成 15 年 2 月 7 日，判例タイムズ第 1119 号 118 頁）を出している。この福岡高裁判決では、本判決と同様の論点のほかに、「狭義の在外被爆者」に対して健康管理手当の支給義務を負うのは国か、都道府県（長崎市）か、という新たな論点が加わっており、福岡高裁は、機関委任事務たる健康管理手当の支給について法律に支給手続き等の定めがない場合には、国が直接支給義務を負い、長崎市にはその義務はない、との判断を下した。これに対し国は、機関委任事務について国に直接の支払い義務を課した点を不服として上告している。健康管理手当の支給義務が国にあるといっても、被爆者援護法上、国に支払権限はなく、予算上も、国に健康管理手当の歳出権はない（損害賠償としての支払いは可能）ことを考えれば、長崎市に支給義務を認めるのが妥当であろう。

これに関連し、平成 16 年 2 月 27 日には、同じく福岡高裁から、一定期間国外に居住していた

「狭義の在外被爆者」が 5 年以上前の国外居住期間に係る健康管理手当の支給を求めた訴えに対する判決（判例集未登載）が出された。同判決では、①「狭義の在外被爆者」に対する健康管理手当の支給義務者は、国ではなく、長崎市であること、②健康管理手当請求権は、地方公共団体に対する金銭債権であり、5 年の消滅時効により援用を要せずして消滅することなどを理由に、消滅時効の援用は権利の濫用に当たるとして国に対し健康管理手当の支払いを命じた一審判決（長崎地判平成 15 年 3 月 19 日，判例集未登載）を取り消し、一審原告の請求を棄却している。

同様の事案として、日本で健康管理手当の支給を受けていたものの、その後ブラジルに移住したため支給を打ち切られた「狭義の在外被爆者」が、時効期間経過後の期間に係る未支給の健康管理手当の支払を求めた事案について、広島地裁（広島地判平成 16 年 10 月 14 日，判例集未登載）は、上記福岡高裁と同様の立場に立って、健康管理手当支給請求権の時効消滅を理由に、原告らの請求を棄却している。

他方、被爆者健康手帳の交付を受け、現在韓国に居住している「狭義の在外被爆者」が、韓国から日本国内の代理人を通じて健康管理手当の認定を申請した事案について、平成 16 年 9 月 28 日長崎地裁判決（判例集未登載）は、来日して健康管理手当の認定申請をすることが不可能ないし極めて困難な場合には国外からの申請を否定すべきではないとの前提に立って、長崎市がした健康管理手当申請却下処分を取り消している。この判決は、場合を限定しているとはいえ、「狭義の在外被爆者」が国外から健康管理手当の認定申請を行う可能性を認めたものであり、手当の認定申請の時点では日本に居住・現在することを当然の前提としていた本判決の判断枠組み及び平成 15 年 3 月 1 日付け通達で示された国の解釈を一步踏み出すものとなっている。

被告長崎市は、この判決を不服として控訴しており、「狭義の在外被爆者」が国外から行う健康管理手当の認定申請についてどのような判断が下されるのか、福岡高裁の判断が注目される。

注

- 1) 本判決では、原爆被爆者のうち、被爆者援護法1条で定義された被爆者を「被爆者」ということとしており、本稿でも同様とする。
- 2) 原爆投下の違法性を指摘した昭和38年12月7日東京地裁判決(いわゆる「下田判決」)(判例時報第355号17頁)は、日本国政府の責任を結果責任に基づく国家補償としてとらえている。
また、後述する厚生労働大臣が主宰した「在外被爆者に関する検討会」報告書では、被爆者援護施策の法律上の根拠となり得る考え方として、①適法な国の行為に伴う「損失補償」、②戦後補償についての国際法の考え方に沿った責任(これにはさらに、(i)米国に対する補償請求権の放棄を根拠とする場合、(ii)戦争災害に対する国の結果責任、(iii)国際法を直接の根拠とする場合、がある。)、③放射線による健康被害という「特殊の被害」に着目した社会保障制度、を列挙している。
- 3) この規定の整備に際しては、国外に出国した場合には被爆者たる地位を喪失することを前提に、政省令の改正によって、国外への居住地変更の届出等の手続き規定が整備された。
- 4) 国民年金については、国民年金法施行令3条1項(日本に住所がない第1号被保険者等に係る管轄権限)及び昭和41年7月14日付け庁保発第17号社会保険庁年金保険部長通知「国民年金法の一部を改正する法律の施行について」を、厚生年金については、厚生年金保険法施行令2条1項(日本に住所がない第4種被保険者に係る管轄権限)及び昭和31年12月25日付け保発第59号厚生省保険局長通知「沖縄及び国外に在住する厚生年金保険法による保険給付の受給権者等に関する事務手続きについて」参照。特に、厚生年金にあっては、国外に居住する外国人も対象とされている。
- 5) 健康保険法87条、国民健康保険法54条及び『健康保険法の解釈と運用』(法研、2003)675p。
- 6) 昭和43年4月12日、参議院本会議における原爆特別措置法の趣旨説明の際の中村議員の質問に対する佐藤内閣総理大臣答弁参照。
- 7) 社会連帯や相互扶助の観念は、観念的にせよ負担者の受益可能性を前提とするものであり、被爆者のような特定の者を対象とする立法はその前提を欠いているように思われる。
- 8) 平成6年12月6日、参議院厚生委員会における竹村委員の質問に対する谷政府委員答弁参照。

- 9) 過去に日本国内に居住・現在したことがあっても「被爆者」たる地位を取得したことのない在外被爆者を「広義の在外被爆者」という。
- 10) 2002年12月17日付け朝日新聞等参照。
- 11) 平成15年1月22日政令第14号及び平成15年2月27日厚生労働省令第16号。
- 12) 平成15年3月1日付け健発第0301002号厚生労働省健康局長通達「原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律施行令の一部を改正する政令等の施行について」

参考文献

- 荒木誠之(1978)「原爆医療法の性格と受給権」『ジュリスト』No.667, pp.64-68。
- (1979)「不法入国した外国人である原子爆弾被爆者と原子爆弾被爆者の医療等に関する法律」『民商法雑誌』第80巻第1号, pp.96-107。
- 伊藤博義「韓国人被爆者と原爆医療」『社会保障判例百選[第三版]』別冊ジュリストNo.153, pp.10-11。
- 内野正幸(1981)「不法入国した韓国人被爆者に対して原爆医療法の適用があるとされた事例」『法学協会雑誌』第98巻第1号, pp.117-123。
- 片岡 直「韓国人被爆者と原爆医療」『社会保障判例百選[第二版]』別冊ジュリストNo.113, pp.12-13。
- 塩野 宏(2000)『行政法I[第二版増補]』, 有斐閣。
- 田村和之(1999)「国外居住者被爆者への被爆者法の適用」小早川光郎・高橋滋編『行政法と法の支配 南博方先生古希記念』, 有斐閣, pp.237-252。
- 林 修三(1978)「原爆医療法の不法入国外国人に対する適用, 最高裁も肯定」『時の法令』No.1010, pp.55-61。
- 又坂常人(1999)「国家補償と社会保障」『行政判例百選(2)[第4版]』別冊ジュリストNo.151, pp.362-363。
- 山本草二(1997)『国際法(新版)』, 有斐閣。
- 渡井理佳子(2002)「在韓被爆者の被爆者たる地位確認等請求事件」『判例地方自治』229号, pp.106-108。
- 渡邊千恵子(2001)「在韓被爆者が被爆者援護法の適用を受ける被爆者であることの確認等を求めた訴訟」に係る大阪地裁判決『法律のひろば』第54巻第11号, pp.50-57。
- (えぐち・たかひろ 筑波大学教授)