

被爆者援護法の解釈と国家補償

——最判平成27年9月8日民集69巻6号1607頁を契機として——

福 永 実

- 一 はじめに
- 二 在外被爆者訴訟
- 三 被爆者援護法と「国家補償」
- 四 被爆者援護法の解釈
- 五 被爆者援護法と立法者意思
- 六 おわりに－国家補償法の観点から

一 はじめに

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。）は、原子爆弾被爆者の医療等に関する法律（昭和32年法律第41号。以下「原爆医療法」という。）、及び原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律（昭和43年法律第53号。以下「原爆特別措置法」といい、これら二法を「原爆二法」、被爆者援護法と合わせて「原爆三法」と呼ぶ。）を統合するとともに、被爆者の高齢化の進行に合わせ現行の施策を充実発展させた総合的な援護対策を講じるべく、被爆後50年を節目として、平成6年に自社さ・村山連立内閣の下で制定されたものである⁽¹⁾。

被爆者援護法制をめぐる重要な解釈問題の一つは在外被爆者に対する原爆三法の適用問題であり、これまで在外被爆者は原爆三法の不適用を不服とし

(1) 阿比留健次「被爆者援護法の制定」時の法令1503号（1995年）6頁。

て、数多の在外被爆者訴訟を提起してきた。ここで在外被爆者とは、法1条所定の「被爆者であって日本国内に居住地及び現在地を有しないもの」（平成20年法律第78号附則（以下「平成20年改正附則」という。）2条1項）をいう。厚労省HPによれば、在外被爆者（手帳所持者）数は平成27年3月現在で約4,280人である。

本稿は、在外被爆者が居住国の医療機関で医療費を支出した場合にも一般疾病医療費（被爆者援護法18条1項）の支給を認めた最判平成27年9月8日民集69巻6号1607頁（以下、平成27年最判という。）が判示されたことを契機として⁽²⁾、在外被爆者訴訟の裁判例を国家補償論の見地から素描し、そこに見られる法解釈の特殊性について若干の整理・検討をするものである。以下では、従来の在外被爆者訴訟の動向を政策形成訴訟として概観し、その帰結としての被爆者援護制度の変更内容を確認した上で（二）、被爆者援護法の「国家補償」的性格の問題（三）、被爆者援護法の解釈方法論（四）、特に立法者意思の扱いの問題（五）を順次検討し、結びに向かう（六）。

二 在外被爆者訴訟

(1) 不法入国外国人への原爆医療法の適用

(a) 在外被爆者と原爆三法をめぐる解釈問題の端緒は、不法入国した外国人も原爆医療法の適用を受けられることができるかという問題であった。原爆医療法を社会保障法として捉えていた厚生省は、国内に居住関係を有しない被爆者につき同法の適用を否定する運用を行っていた。

しかし日本に不法入国した在韓被爆者が提起した被爆者健康手帳の交付申

(2) 同判決の評釈として、岡田正則「在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合の一般疾病医療費支給の可否」法学教室424号（2016年）、拙稿「在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合の被爆者援護法18条1項の適用の有無」新・判例解説 Watch18号（2016年）掲載予定がある。

請却下処分取消訴訟において、最判昭和53年3月30日民集32巻2号435頁(孫振斗訴訟最高裁判決。以下昭和53年最判と呼ぶ。)は、原爆医療法が「被爆者の健康面」に着目して「公費により必要な医療の給付をすること」を中心とする点からして「いわゆる社会保障法…の性格をもつ」としつつも、「被爆者のみを対象として特に右立法がされた所以」は、①「原子爆弾の被爆による健康上の障害がかつて例をみない特異かつ深刻なものであること」と並んで、②「かかる障害が遡れば戦争という国の行為によつてもたらされたもの」であること、しかも③「被爆者の多くが今なお生活上一般の戦争被害者よりも不安定な状態に置かれているという事実」を指摘した上で、「原爆医療法は、このような特殊の戦争被害について戦争遂行主体であつた国が自らの責任によりその救済をはかるという一面をも有するものであり、その点では実質的に国家補償の配慮が制度の根底にある」と述べ(番号及び傍点は筆者)、原爆医療法の医療給付の法的性格につき、社会保障であると同時に、被爆者に対する特殊な戦争被害補償=国家補償であると論及した⁽³⁾。

このような原爆医療法の法的性格を踏まえて、昭和53年最判は、「同法が被爆者の置かれている特別の健康状態に着目してこれを救済するという人道的目的の立法であることなどから考えると、被爆者であつてわが国内に現在する者である限りは、その現在する理由等のいかに問うことなく、広く同法の適用を認めて救済をはかること」が、「同法のもつ国家補償の趣旨にも

(3) 昭和53年最判が述べる社会保障と国家補償との関係性については、「社会保障と国家補償とは必ずしも相反的なものではないことを考えれば、制度の趣旨の客観的理解としては、戦争という国家行為に起因して生じている被爆者の障害を救済してその福祉をはかるにつき、社会保障上の給付としての構成をとりつつ、それによって同時に実質的に国家補償としての趣旨をも実現しようとしたもの」(佐藤繁「判解」判解民昭和53年度127頁、135頁)(傍点筆者)、あるいは、「同判決は原爆医療法の『複合的性格』ともいっているけれども、制度の根底に国家補償の配慮を認めるのであるから、国家補償的性格に重点をおいた把握のしかたをしているとみてよい」(荒木誠之「原爆医療法の性格と受給要件」ジュリスト667号(1978年)66頁)との評価がみられた。

適合する」として、「被爆による健康上の障害の特異性と重大性のゆえに、その救済について内外人を区別すべきではない」とする解釈を導き、不法入国によって日本に現在する外国人被爆者に原爆医療法の適用を認めた。

(b) 厚生省は、既に昭和 53 年最判の第一審である福岡地判昭和 49 年 3 月 30 日判時 736 号 29 頁が請求認容判決を示した直後に、それまでの法解釈を変更し、我が国に現在する被爆者である限り、原則として原爆医療法を適用する方針を打ち出している⁽⁴⁾。

しかし厚生省は同時に、「被爆者」たる地位をいったん取得した被爆者が我が国の領域を越えて居住地を移した（いわゆる狭義の在外被爆者の）場合には、被爆者特別措置法に基づく健康管理手当等の受給権は失権の取扱いとなるとの解釈も示した（いわゆる 402 号通達）⁽⁵⁾。これは、昭和 53 年最判が原爆医療法に関する判決であり、また「被爆者であつてわが国内に現在する者である限り」、と射程を絞るかのような表現を述べていたことが原因であると思われる⁽⁶⁾。この 402 号通達の失権取扱いの定めは、平成 6 年の被爆者援護法施行後も維持された⁽⁷⁾。

(2) 「狭義の在外被爆者」への法適用（健康管理手当等受給権の失権問題）

(4) 昭和 49 年衛発第 416 号、及び昭和 53 年衛発第 288 号。

(5) 昭和 49 年 7 月 22 日衛発第 402 号。

(6) 最判平成 19 年 11 月 1 日民集 61 卷 8 号 2733 頁の甲斐中辰夫裁判官の反対意見は、「孫振斗訴訟の最高裁判決は、…我が国に不法入国した被爆者であっても、我が国に現在する者である限りは、原爆医療法が適用されると判示したにすぎないものであって、各種手当の給付が中心となる原爆特別措置法の我が国に現在しない在外被爆者への適用について判断したものでないことはいうまでもない。」と述べる。このような見解に対して、後掲の平成 14 年大阪高判は、昭和 53 年最判の「被爆者であってもわが国内に現在する者である限りは」との判示「を反対解釈して、わが国に現在しない被爆者には原爆医療法の適用がないと判断したということとはできない」と批判していた。

(7) 平成 7 年発健医第 158 号。

(a) そこで、(原爆二法含め)被爆者援護法上、日本国内に居住又は現在することが「被爆者」たる地位の効力存続要件かという解釈問題が裁判で争われることとなったが、日本から出国したために健康管理手当の支給を打ち切られた在韓被爆者が、「被爆者」たる地位の確認と打ち切り後の健康管理手当の支払を求めた訴訟において、大阪高判平成14年12月5日判タ1111号194頁(郭貴勲訴訟。以下、平成14年大阪高判と呼ぶ。)は、402号通達の失権取扱いの定めが原爆二法を含め被爆者援護法の解釈を誤った違法なものであったとした原審・大阪地判平成13年6月1日判時1792号31頁の判断を維持し、国の上告断念により、この判断が確定した。402号通達の違法性は、その後最高裁(最判平成18年6月13日民集60巻5号1910頁⁽⁸⁾、最判平成19年2月6日民集61巻1号122頁、最判平成19年11月1日民集61巻8号2733頁(以下、平成19年最判という。))も確認している。

(b) 平成14年大阪高判の後、402号通達は平成15年3月に廃止され、健康管理手当等の支給認定を受けた被爆者は出国しても手当を支給される扱いに改められた⁽⁹⁾。

(3) 「広義の在外被爆者」への法適用① - 国外からの各種手当、葬祭料の支給請求の可否

(a) 狭義の在外被爆者問題に決着がついて次に問題となったのは、日本に居住も現在もしない「広義の」在外被爆者(及びその遺族)が、居住国にしながら健康管理手当などの手当や葬祭料の支給請求ができるかという問題である。以後、在外被爆者問題は、「狭義の在外被爆者」問題から「広義の在外被

(8) 川神裕「判解」判解民平成18年度684頁は、平成18年最判「においては傍論的位置付けにはなるものの、支給認定を受けた者が国外に居住地を移転した場合も受給権を失うものではないことを最高裁として確認した点でも意義を有する。」と述べる(700頁)。

(9) 平成15年3月1日健発第0301002号。

爆者問題」に焦点を移すこととなった。

葬祭料支給申請については、在外被爆者が死亡時の居住地ないし所在地が長崎市ではないことを理由とする葬祭料支給申請却下処分の取消訴訟の事案において、長崎地判平成 17 年 3 月 8 日判時 1930 号 85 頁及び控訴審・福岡高判平成 17 年 9 月 26 日判タ 1214 号 168 頁は、立法の経緯、立法者意思、法全体の趣旨、支給の適正確保の要請に照らしても、法 32 条の「都道府県知事」を被爆者の死亡した際の「居住地ないし所在地の都道府県知事」と限定して解釈することはできないとして、国外からの葬祭料支給申請を認めた⁽¹⁰⁾。

また健康管理手当の支給認定の申請についても、長崎地判平成 16 年 9 月 28 日判タ 1228 号 153 頁及び控訴審・福岡高判平成 17 年 9 月 26 日判タ 1228 号 150 頁は、国外からの申請であることを理由とした却下処分は違法である旨の判断した。

(b) これらの判決を受けて、被爆者援護法施行令及び被爆者援護法施行規則の改正が行われ（平成 17 年政令第 356 号、同年厚生労働省令第 168 号）、平成 17 年 11 月 30 日より、在外被爆者は、介護手当以外の各種手当及び葬祭料の支給申請を、国外から最寄りの在外公館経由で行うことが可能となった（施行令 19 条）。

(4) 「広義の在外被爆者」への法適用② - 国外からの被爆者健康手帳の交付請求の可否

(a) 次に訴訟で取り上げられたのは、在外被爆者が法の適用を受ける「被爆者」の地位を得るべく、居住国に居ながら被爆者健康手帳の取得申請をすることができるかの問題であった。

行政解釈は、被爆者健康手帳を取得するためには必ず来日しなければならないとするものであった。当該解釈の下では、来日が困難な在外被爆者は手

(10) 同旨、大阪地判平成 18 年 2 月 21 日判例集未登載。

帳の交付を受けられず、結果、各種手当でも受給できないことになるが、しかし過去の「狭義の」在外被爆者訴訟において、402号通達が違法とされた理由の一つは、被爆者援護法2条1項が「被爆者健康手帳の交付を受けようとする者は、その居住地（居住地を有しないときは、その現在地とする。）の都道府県知事に申請しなければならない。」と規定するのに対し、その他の条文は単に「都道府県知事」と規定するのみで、支給申請先や支給主体を「被爆者」の居住・現在地と関連付けていないという文言上の区別⁽¹¹⁾、従って実際、裁判例の中には、在外被爆者は被爆者健康手帳の交付の申請については来日する必要があるとするものもあった⁽¹²⁾。

しかし広島地判平成20年7月31日判時2046号59頁⁽¹³⁾、広島高判平成20年9月2日判例集未登載、長崎地判平成20年11月10日判時2058号42頁⁽¹⁴⁾、大阪地判平成21年6月18日判時2072号3頁は⁽¹⁵⁾、原則として居住国から任意の都道府県知事に被爆者健康手帳の交付申請を行うことができると判示した。例えば上掲・大阪地判平成21年6月18日は、「旧被爆者援護法の下では、被爆者健康手帳の交付申請については、原則として、申請者が日本国内に少なくとも現在することを要求しているというべきであり、その限りで、その内容は一応の合理性を有している」としつつも、「日本国内に居住地を有せず、

(11) 例えば平成19年最判の原審である広島高判平成17年1月19日判時1903号23頁は、「被爆者健康手帳の交付を受けるためには、その居住地若しくは現在地の都道府県知事等に対して交付申請をすることを要する旨定めていることから、…日本国内に居住若しくは現在することが必要となる」が「それはあくまでも被爆者健康手帳の交付を受ける際に必要」なものに過ぎず、「被爆者健康手帳の交付を受けた後にも継続して必要なこととはされていないのであり、被爆者健康手帳の交付を受けた後に日本から出国した場合には失権することを定めたような規定も存在しない。」と述べていた。三木素子「判解」判解民平成19年度697頁、731頁も参照。

(12) 広島地判平成18年9月26日判タ1239号148頁。

(13) 評釈として佐藤美由紀「判批」自治研究87巻10号118頁がある。

(14) 評釈として山本敬生「判批」自治研究87巻4号118頁がある。

(15) 評釈として西田幸介「判批」自治研究87巻7号138頁がある。

現在もしない者について、申請それ自体を認めないとする実体的資格要件を定めたものではなく、「日本国内に居住していない者であっても、来日することに困難が伴うなど、日本国内に現在して申請を行わないことに合理的理由があり、かつ、直接本人から事実を聴取しなくとも被爆確認や本人確認を行うことができるような場合には、旧被爆者援護法の下でも、国外にあるままで任意の都道府県知事に被爆者健康手帳の交付申請を行うことができ…る。」と判示した。

(b) これらの裁判例を受けて、議員立法（衆議院厚生労働委員長提案）により、「被爆者健康手帳の交付を受けようとする者であって、国内に居住地及び現在地を有しないものは、前項の規定にかかわらず、政令で定めるところにより、その者が前条各号に規定する事由のいずれかに該当したとする当時現に所在していた場所を管轄する都道府県知事に申請することができる。」とする被爆者援護法2条2項が平成20年改正により新設され、これを受けた同施行令1条の2により、在外被爆者は在外公館を経由して被爆者健康手帳の申請と交付を受けることができることとなった⁽¹⁶⁾。

同時に平成20年改正は附則2条1項として、「政府は、この法律の施行後速やかに、在外被爆者（被爆者であって国内に居住地及び現在地を有しないものをいう。以下同じ。）に対して行う医療に要する費用の支給について、国内に居住する被爆者の状況及びその者の居住地における医療の実情等を踏まえて検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」、2項として、「政府は、この法律の施行の状況等を踏まえ、在外被爆者に係るこの法律による改正後の原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律第11条の認定の申請の在り方について検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との規定を設けた。そしてこの2項を受けた被爆者援護法

(16) 朝山直木「法令解説 被爆者健康手帳の交付申請が日本国外でも可能に」時の法令1829号（2009年）参照。

施行令の改正(平成22年政令第29号)により、被爆者健康手帳を所持する在外被爆者は在外公館を経由することで日本に渡航せずに原爆症認定の申請(法11条)を行うことが可能となった(同施行令8条2項, 3項)。

他方で1項については、厚労省は、在外被爆者に対して被爆者援護法18条1項は適用されないことを前提に、予算措置として、在外被爆者が居住国で支払った医療費のうちの自己負担分につき一定の上限額の範囲内で補助費を支給する在外被爆者保健医療助成事業を実施するに止まっていた。

(5)「広義の在外被爆者」への法適用③- 国外医療費に対する一般疾病医療費の支出の可否

以上の概観の通り、在外被爆者訴訟は概ね原告勝訴に終わり、それに伴い、被爆者援護法令の制度改正や行政解釈の変更が行われてきた。法(第3章)は、被爆者に対する援護として①健康管理(7~9条)、②医療(10~23条の2)、③手当等の支給(24~36条)、④福祉事業の実施(37~39条)を規定するところ、平成27年7月時点で、在外被爆者は③は介護手当(法31条)以外は申請が可能であり、他方で在外被爆者に対しては、①②④は実施されていない(②は原爆症認定に関する法11条を除く)状況にあった⁽¹⁷⁾。

そして在外被爆者問題の最終テーマと位置づけられてきたのが、②のうち、在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合に一般疾病医療費の支給を規定する被爆者援護法18条1項の適用問題である⁽¹⁸⁾。

従来の行政解釈は、海外療養費の支給を認める国民健康保険法の改正(平

(17) 田村和之「在外被爆者に対し被爆者援護法による医療援護を求める裁判」ヒバクシャ 27号(2010年)9頁。

(18) 田村和之は、本訴訟を「最後の在外被爆者裁判」と呼び、「これに勝訴できれば、被爆者援護法のはほぼ全面的な在外被爆者への適用が実現する」と述べている。田村和之「在米被爆者医療費裁判:広島地裁判決について[2015. 6.17判決]」ヒバクシャ 32号(2015年)2頁。

成12年法律第140号）が行われた際に出された通知に示されており、それによれば、被爆者も国外の医療機関で療養等を受けた場合に海外療養費の支給を受けることができるが、あくまで海外旅行等の一時的な出国の際に限られ、都道府県知事は当該療養等が日本国内に居住関係を有する間のものであるか等を確認することとされていた（以下、平成12年通知という）⁽¹⁹⁾。

この平成12年通知の取扱いは、平成15年3月の402号通達の廃止後も維持されていた。実務上、平成12年通知が維持された理由として次のものが考えられる。

まず、402号通達の廃止の契機となった平成14年大阪高判は、傍論ではあるが、法18条の一般疾病医療費の給付は日本に居住も現在もしない者に対して予定されていない旨を判示していた。即ち、法10条の医療の給付の場合と同様、給付の前提として、国外の病院を被爆者一般疾病医療機関に指定し監督を及ぼすことは、国家主権に由来する対他国家不干渉義務に反するおそれがあることなどを理由に、在外被爆者に医療給付を行う根拠はない（同時に本論としては、そのような制限があるからといって在外被爆者の「被爆者」たる地位が失われるということにはならない）、と判示した⁽²⁰⁾。

またこれまでの最高裁判例は、不法入国した外国人への適用問題、及び居住地を国外に移した場合の健康管理手当等の受給権の失権の扱いの是非を扱うものであり、必ずしも「広義の在外被爆者」について射程を及ぼすものではなかった。むしろ平成19年最判の調査官解説は、402号通達が違法である理由を述べる際、「…医療給付と…各種手当との間に主従関係があるわけでは

(19) 平成12年12月28日健医企発第34号。被爆者援護法令研究会編『原爆被爆者関係法令通知集（8訂）』（ぎょうせい、2003年）386～87頁に掲載されている。

(20) 但し平成14年大阪高判のこの論拠については、国外の医療機関に対し我が国行政法の域外適用が法理的に認められないとは必ずしも言えないから、説得的ではないだろう。斎藤誠「グローバル化と行政法」磯部力ほか編『行政法の新構想1』（有斐閣、2011年）358頁、山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）521頁参照。

な」く、「『被爆者』が日本国外にいるため、…医療給付や健康診断を受けることができないからといって、そのためにいったん取得した『被爆者』としての法的地位を失ったり、日本国外にいても給付を受けることが可能な健康管理手当等まで受給できなくなるという解釈は明らかに不合理」と述べ、むしろ在外被爆者が国外で医療給付を受けられないことは前提にするかとも思える説明をしていた⁽²¹⁾。

他方で、原爆医療法が被爆者援護法制の最初の制定法であったように、健康診断と医療給付は被爆者援護施策の中核であり、在外被爆者にとって①②の援護施策の適用は悲願とされてきた。そこで（4）までの在外被爆者訴訟の決着を待って、在外被爆者に対する法18条の適用問題は、最近になって正面から争われるようになった⁽²²⁾。

裁判例では、大阪地判平成25年10月24日賃社1601・1602号30頁がこれを肯定する司法判断を初めて示し⁽²³⁾、控訴審・大阪高判平成26年6月20日判例集未登載もこれに従っていたところ、長崎地判平成26年3月25日判例集未登載、及び広島地裁平成27年6月17日判例集未登載は法全体の趣旨、支給の適正確保の要請、立法者意思に照らして、法18条1項の適用を否定する判断を示していた⁽²⁴⁾。

この点につき、最判平成27年9月8日民集69巻6号1607頁（以下、平成27年最判という。）は、「法18条1項は、一般疾病医療費が支給される場合について、被爆者が一般疾病医療機関から医療を受けた場合を原則とし、一般疾病医療機関以外の者から医療を受けた場合については、緊急その他やむ

(21) 三木素子「判解」前掲註（11）731頁。

(22) 日本の被爆者支援団体の呼びかけが訴訟提起の一つの要因になったようである。田村和之「私の法学研究を振り返る」龍谷法学45巻4号（2013年）69～78頁。

(23) 田村和之「在外被爆者に対する被爆者援護法による医療援護」賃金と社会保障1601・1602号（2014年）参照。

(24) 田村和之「在米被爆者医療費裁判」前掲註（18）参照。

を得ない理由…をその支給の要件として定めている」ところ、在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合は、「被爆者…の付近に一般疾病医療機関がないため近隣に所在する一般疾病医療機関以外の者から医療を受け…た場合」と同様に支給要件を充たすとして、下級審で争いがあった論点について適用説で決着をつけた。

(b) 平成 27 年最判の後、厚生労働省は省令を改正し⁽²⁵⁾、平成 28 年 1 月 1 日から在外被爆者は医療費の支給申請が可能になった。現状は以上である。

三 被爆者援護法と「国家補償」

前述の通り、昭和 53 年最判では旧・原爆医療法の制度の根底に国家補償的配慮があると述べられていたが、平成 6 年の被爆者援護法では、立法過程において『国家補償』を明記すべきとする多くの議論があったにも関わらず、国の戦争責任の意味に取られるのが適当ではないとして、『国家補償』の文言は意図的に盛り込まれなかった。

立法過程での弁として、例えば当時の井出正一厚生大臣は、「『国家補償』という用語につきましては、どのような概念を指すものか確立した定義がないことから、被爆者に対する給付を内容とするこの新法においてこの表現を用いますと、国の戦争責任に基づく補償を意味するものと受け取られる可能性が強いこと、また、その場合には、被爆者に対して国の戦争責任を認めるのであれば、一般戦災者の皆さんとの均衡上の問題が生じること等の理由を考慮した結果、今回の新法には『国家補償』の話を盛り込むことは適当でないと連立与党のプロジェクトチームも合意されまして、私どもも、従来からの経緯に基づきまして、同様、適当でないと考えている次第であります。」と述べている⁽²⁶⁾。

(25) 平成 27 年厚生労働省令第 174 号。

しかし被爆者援護法を解釈する下級審裁判例では、被爆者援護法が旧・原爆医療法の後継法であるという経緯に加えて、被爆者援護法の前文に「原子爆弾の投下の結果として生じた放射能に起因する健康被害が他の戦争被害とは異なる特殊の被害であること」にかんがみ、高齢化の進行してい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ことを「国の責任」とすると明記されていることなどを根拠として、被爆者援護法にも国家補償の性格を認めて、個々の条文解釈に臨んできた。

ところで、これまで国家補償の用法を用いた最高裁判例は昭和53年最判以外に最判平成12年7月18日裁集民198号529頁がある程度であり、いずれも被爆者援護法を正面から解釈するものではなかった。

この点に関して被爆者援護法を正面から解釈する平成27年最判は、被爆者援護法の前文と昭和53年最判を引用した上で、「原子爆弾の放射能に起因する健康被害の特異性及び重大性に鑑み、被爆者の置かれている特別の健康状態に着目してこれを救済する」という被爆者援護法の目的を導きながらも、特段「国家補償」に言及していない（更には、「人道的」という法目的にも言及がない）。

この点については次の二通りの理解が考えられる。

第一に、昭和53年最判の言い回しとの類似性や、「社会保障制度を外国人に適用する場合には、そのよって立つ社会連帯と相互扶助の理念から、国内

(26) 『第131回衆議院厚生委員会会議録』8号(平成6年11月25日)22頁。同旨として『第131回衆議院厚生委員会会議録』8号(平成6年11月25日)25頁(谷(修)政府委員)、『第131回衆議院厚生委員会会議録』10号(平成6年12月1日)5頁(井出正一)、『第131回衆議院本会議録』15号(平成6年12月2日)6頁(衆議院議員衛藤成一(本会議討論))、第131回『参議院厚生委員会会議録』11号(平成6年12月8日)3頁(総理大臣村山富市、井出正一)、9～10頁(谷(修)政府委員)。

被爆者援護法の立法過程に関する論考として、岡野加穂留・藤本一美編『村山政権とデモクラシーの危機』(東信堂、2000年)所収の濱賀祐子「村山内閣と政策決定過程」、及び宮下輝雄「村山内閣と福祉政策」参照。

に適法な居住関係を有する者のみを対象者とする」ことを「一応の原則」とする社会保障の属地主義（最判決平成16年1月15日民集58巻1号226頁）を適用しない平成27年最判の結論から考えれば、平成27年最判が被爆者援護法の前文と昭和53年最判を引用したのは、下級審裁判例と同じく、昭和53年最判が示した「実質的に国家補償的配慮が制度の根底にある」とする考え方が現在の被爆者援護法にも妥当することを示す点にあった。この点で、平成27年最判は最高裁として原爆医療法と原爆特措法についてのみ言及していた「国家補償」論を、被爆者援護法に実質的にアップデートする点に意義が見出される⁽²⁷⁾。

もう一つは、昭和53年最判が当時の原爆医療法の国家補償性を導き出した根拠のうち、①被爆による健康上の障害の特異・深刻性、③被爆者の生活上の不安定性については受容しつつも、少なくとも②戦争の遂行主体であった国が自らの責任において救済を図る（障害の国家起因性）という意味での「国家補償性」については被爆者援護法に妥当しないことを暗に示す意図があったというものである。学説においても、被爆者援護法が高齢被爆者の保健・医療・福祉の向上を強めた点から、被爆者援護法は社会保障法的色彩をより強めたとの評価があり⁽²⁸⁾、また、『国の責任』という文言から同法を国家起因性を根拠とする国家補償を定めたものと位置づけるのは困難との見解も示さ

(27) 被爆者が日本国内に居住しなくなっても（原爆二法における）健康管理手当等受給権が消滅することはないとの解釈を是認した最判平成19年11月1日民集61巻8号2733頁の主たる論拠は、その旨の明文がないことであつたが、「原爆二法が社会保障法としての性格も有することを考慮しても」と言及されていることから、原爆二法に国家補償の性格が存在することを暗に示唆していたものとも考えられる。三木素子「判解」前掲註(11)733頁は、昭和53年最判を引用して、被爆者援護法には社会保障法と国家補償的配慮を有する複合的な性格のものであると述べる。しかし判旨自体は分かり辛い表現となっている。被爆者援護法の国家補償の性格を肯定する見解として、山本隆司『判例から探究する行政法』前掲註(20)520頁参照。

(28) 又坂常人「昭和53年最判判批」行政判例百選Ⅱ〔第四版〕（1999年）363頁。

れていた⁽²⁹⁾。この点、最判平成19年2月6日民集61巻1号122頁及び最判平成19年11月1日民集61巻8号2733頁でも、①「他の戦争被害とは異なる特殊の被害／特異な健康被害」には言及があるものの、②国家起因性についての直接的言及は避けられていた。

しかし、昭和53年最判が原爆医療法の国家補償的性格の例証として挙げた全額公費負担制、及び補償対象者を日本国籍保有者に限定していない点については、被爆者援護法もこれを継承していること、更に被爆者援護法は立法時、各種手当の所得制限規定を全廃し、原爆死没者に対する特別葬祭給付金を新設していること、また先に触れたように政策形成訴訟の結果を受けて制度変更が繰り返され、平成20年法律第78号による法改正では、居住国から被爆者健康手帳の交付を申請する道を開くなど(法2条2項)、被爆者援護法が脱・属地主義的性格を原爆二法以上に強めていることからすると、平成27年最判が昭和53年最判のいう「国家補償的配慮」に言及できない理由はない⁽³⁰⁾。

他方で、制定法の法的性格を「国家補償」と特徴付けたとしても、何か特有の法解釈が出てくるものではない⁽³¹⁾。同様に、制定法の法的性格を「社会

(29) 宇賀克也『行政法概説Ⅱ(第5版)』(有斐閣, 2015年)542頁。

(30) 制度個別を見ても、法18条の一般疾病医療費の支給制度は原爆医療法下の規定を引き継いだものであるから、昭和53年最判の射程は十分に及ぶものと考えられる。

(31) 塩野宏『行政法Ⅱ(第5版補訂版)』(有斐閣, 2013年)287頁、佐藤繁「判解」前掲註(3)133頁参照。最大判昭和43年11月27日民集22巻12号2808頁は戦争犠牲者に対する憲法29条3項の適用の余地を否定し、戦争損害補償は立法政策の問題であり司法権の役割は第二次的なものに留まるとの立場を表明する。従って、原爆医療法「のような政策的補償立法について外国人に対する適用をどうするかは立法政策の問題」(又坂常人「昭和53年最判判批」行政判例百選Ⅱ[第三版](1993年)339頁)である。なお福岡高判平成15年2月7日判タ1119号118頁の事例において、被告国及び長崎市は、「原爆三法の制度の根底に国家補償的配慮があるとしても、それは他の一般の戦争被害者に対する対策との均衡の点で極めて例外的な法制度と位置付けるべきであるから、その適用は明文によって認められた者に限るべきである」との主張をしている。

保障」と特徴付けたとしても、外国人を法の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。昭和 53 年最判の解釈の決め手となったのも、旧・原爆医療法の目的を「被爆者の置かれている特別の健康状態に着目してこれを救済するという人道的目的」として適確かつ綿密に抽出し、それ故に「被爆者であつてわが国内に現在する者である限りは、その現在する理由等のいかに問うことなく、広く同法の適用を認めて救済をはかること」が、「同法のもつ国家補償の趣旨にも適合する」という目的論的解釈⁽³²⁾、ないし立法者意思の想像的再構成解釈（imaginative reconstruction）を施すものであった⁽³³⁾。

従って平成 27 年最判は「国家補償」に言及せずとも、以下の通り、従来と同種の議論を展開することは十二分に可能であった一方、立法過程での議論に配慮し、政治的判決の色合いを薄めるべく、昭和 53 年最判を引用するにとどめたと理解しておきたい。

四 被爆者援護法の解釈

「人道的見地からの救済目的を中心に」解釈することによって⁽³⁴⁾、これまで裁判所の被爆者援護法の解釈には以下のような特徴が見られる。

第一に、被爆者であれば法を広範かつ平等に適用し救済を図る解釈が志向され、第二に、これに反する解釈については明文を要求するが、第三に、他

(32) 昭和 53 年最判の第 1 審である福岡地判昭和 49 年 3 月 30 日判時 736 号 29 頁は、原爆医療法の国家補償性に言及することなく、法の趣旨と構造に照らして、昭和 53 年最判と同様の結論を導いていた。

(33) 「原爆医療法の定める医療上の給付が原爆症の治療に不可欠な特殊のものであるならば、不法入国者だからといって同法を適用しないことは、その者の治療を不可能ならしめることにほかならず、その結果として、その者の生命・身体等を直接危険にさらすことになる。立法者がこのような非人道的結果を容認するものであるとは解されないであろう。」佐藤繁「判解」前掲註（3）135 頁。

方でたとえ解釈問題に関連する立法過程での議論があってもさほど重視しない。

第一の解釈方法として、例えば昭和53年最判が「被爆による健康上の障害の特異性と重大性のゆえに、その救済について内外人を区別すべきではない」と述べ、長崎地判平成13年12月26日判タ1113号134頁が、「原爆三法の解釈にあたっては、在外被爆者のみに不利益となるような限定的な解釈はすべきでない」と述べ、福岡高判平成15年2月7日判タ1119号118頁が、「外国人被爆者が多数含まれると予想される在外被爆者を一律に同法の適用除外とする解釈は、同法の被爆者を広く救済するという立法趣旨に沿わないものであり、その旨の明文の規定がない以上は、そのような解釈を採用すべきではない。」と述べ、長崎地判平成17年3月8日判時1930号85頁が、「在外被爆者…について一般的に法の定める援護を受けることができない事態を招くことは、法の趣旨に反する」と述べ、平成27年最判が「在外被爆者が医療を受けるため日本に渡航することには相応の困難を伴うのが通常であると考えられるところ、在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合に一般疾病医療費の

(34) 内野正幸「判批」法学協会雑誌98巻1号(1981年)122頁は、昭和53年「判決は、同法の国家補償法的性格だけでなく、その立法趣旨や法文、とりわけ同法が人道的目的の立法たることをも根拠にして、不法入国者にも同法の適用ありとの結論を導いたものと読まれるべき」と評している。これに対し荒木誠之「原爆医療法の性格と受給要件」前掲註(3)163頁は、「判旨の文脈からいうと、むしろ原爆医療法の国家補償的性格について通常の状態とちがった要素の含まれていることを示すため、人道的目的を強調したものとみられる。したがって所論の人道的目的とは、いわゆる原爆医療法の複合的性格に付加される第三の性格といったものではなく、その国家補償的性格について一般の国家補償法にプラスされる特殊性を根拠づけるものとしていわれている」と評価している。

なお人道的精神に言及する国家補償法として、台湾住民である戦没者の遺族等に対する弔慰金等に関する法律1条、平和条約国籍離脱者等である戦没者遺族等に対する弔慰金等の支給に関する法律1条があるが、戦争被害補償という意味での国家補償とは少なくとも区別されている。最判平成13年4月5日裁集民202号1頁参照。

支給を一切受けられないとすれば、被爆者の置かれている特別の健康状態に着目してこれを救済するために被爆者の援護について定めた同法の趣旨に反する」と述べているのがその例である。

また第二の解釈方法としては、例えば平成19年最判が402号通達が原爆二法及びこれを統合する被爆者援護法に反するとした根拠として、①各種の援護措置を受けるための要件として「被爆者」であること以上に国内の居住・現存性まで要求していないこと、②「被爆者」が国外に居住地を移した場合に手当受給権を失う旨の規定もないことを指摘し、また平成27年最判も、法18条1項が「被爆者が日本国内に居住地若しくは現在地を有すること又は日本国内で医療を受けたことをその支給の要件として定めていない」こと、「一般疾病医療機関以外の者につき、日本国内で医療を行う者に限定する旨の規定はない」ことを指摘して、「在外被爆者が日本国外で医療を受けた場合に同項の規定の適用を除外する旨の規定がないにもかかわらず」法を適用しない「解釈を採ることは、同法の趣旨に反する」と述べているのがその例である。

ある法原則に反する解釈を採用する場合には当該解釈を支持する旨が法律で明示されていることを要するとの解釈準則（明確な言明準則（Clear Statement Rule））は⁽³⁵⁾、このように被爆者援護法では主要な解釈方法として用いられている。このような明確な言明準則は、時に最高裁の行政法解釈でも見受けられることがある⁽³⁶⁾。

五 被爆者援護法と立法者意思

(35) 拙稿「行政法解釈と立法者意思」広島法学38巻1号（2014年）125～29頁参照。
なお岡田幸人「判解」法曹時報67巻11号347～348頁は、後掲の平成25年最判の法理に関わって、アメリカにおける clear statement rule に言及している。

(36) 例えば最判平成22年6月3日民集64巻4号1010頁（名古屋冷凍庫事件）、最判平成25年1月11日民集67巻1号1頁（医薬品ネット販売禁止事件）。

(1) 被爆者援護法の裁判例では、好んで立法者意思をめぐる問題が展開されており、最近の行政法解釈論にそれらが及ぼした影響の可能性は興味深いが、ともあれ裁判例は、「法律の解釈は第一次的にはその文言に表れたことに着目して行うべきであり、立法者意思も飽くまでその参考にとどまるものであって、立法者意思を参酌することが許されるとしてもそれは立法者意思として明確なものである必要がある（大阪地判平成25年10月24日賃社1601・1602号30頁）」と述べるなど⁽³⁷⁾、基本的に「具体的」立法者意思に過度に依拠することを避け、明確な言明準則の適用レベルを区別して扱うものである（第三の特徴）。

(2) 在外被爆者をめぐる立法者意思

(a) それでは原爆三法の立法者は在外被爆者への法適用についてどのような立場を示していたのだろうか。原爆医療法の立法過程では、同法が在外被爆者にも適用されるか否かという問題について「特段の質疑」は行われなかった。

しかし原爆特別措置法の立法過程では、厚生大臣が、原爆特別措置法は（施政権が及んでいない当時の）「沖縄在住の原爆被爆者に対しては適用されません。」と答弁している⁽³⁸⁾。

(b) 被爆者援護法についても、政府委員は、在外被爆者に適用されないと繰り返し答弁をしていた。例えば、「アメリカ、ブラジル等に移住した日本人の被爆者が大勢います。外国に居住している被爆者及び外国人被爆者は、日本での居住要件があるため、外国にいる間は援護が受けられないことになっているわけですがけれども、今後検討すべきだというふうに思いますけれども、その点いかがでしょうか。」という質問に対し、谷（修）政府委員は、「これ

(37) その他、長崎地判平成15年3月19日判例集未登載、福岡高判平成15年2月7日判タ1119号118頁、長崎地判平成13年12月26日判タ1113号134頁参照。

は現行二法でも同じでございますけれども、現在御審議をいただいております新法の適用におきましても、同法に基づきます給付が、いわゆる社会保険と違いまして拠出を要件とせず、公的な財源により行われるということ、また他の制度との均衡というようなことから、日本国内に居住する者を対象とするという立場をとっているわけでございます、我が国の主権の及ばない外国において、日本の国内法である新法を適用することはできないというふうに考えております。」と答えている⁽³⁹⁾。

(3) 裁判例

(a) 402号通達に関する裁判例は、これらの国会答弁はいわゆる「広義の在外被爆者」を念頭に置いたものであり、一度健康手帳を取得して「被爆者」となった者が日本国内に居住しなくなった「狭義の在外被爆者」の問題を念頭に置いたものではないから、「狭義の在外被爆者」についての立法者意思は明らかではなかった、と問題を区別してきた⁽⁴⁰⁾。

(38) 『第58回参議院本会議会議録』12号(昭和43年4月12日)236頁(園田直厚生大臣)。

また村中俊明政府委員(厚生省公衆衛生局長)も、「現在国内で適用しております原子爆弾の被爆者の医療に関する法律、もう一つは昨年の特別措置法、この法の適用がそういう場合になるかどうかという点についてでございますが、…法のたてまえが地域社会の福祉の維持と増進を目的とする社会保障立法である、したがって、この法の適用を日本人以外が受けられないという排除はないけれども、国内で生業を営んでおる、すなわち居住の本拠が日本にあるというふうなことが前提条件になっている。言いかえますと、この法律は属人主義ではなくて属地主義のたてまえをとっておるというふうなことで、たとえば一時的に日本を訪れたというふうな外国人に対しては適用にならないわけであります。」と述べている。『第61回国会衆議院社会労働委員会議録』16号(昭和44年5月8日)6頁。

(39) 『第131回衆議院厚生委員会会議録』9号(平成6年11月29日)30頁。谷(修)政府委員による同旨の発言として、『第131回衆議院厚生委員会会議録』10号(平成6年12月1日)12頁、『第131回参議院厚生委員会会議録』9号(平成6年12月6日)2頁。

(40) 福岡高判平成15年2月7日判タ1119号118頁、大阪高判平成14年12月5日判タ1111号194頁など。三木素子「判解」前掲註(11)733頁。同742頁註8も参照。

(b) 他方で、402号通達事件以後の「広義の在外被爆者」への法適用が問題となった裁判例が、原爆三法は国内に居住・現存しない被爆者には適用されないとする立法資料に依拠したかと言えば、総じてこれに依拠して法解釈を行うことに否定的であった。

例えば、葬祭料と立法者意思について長崎地判平成17年3月8日判時1930号85頁は、平成6年の政府委員の答弁についてだけ言及して「…このような委員会におけるごく断片的なやり取りだけで、国外からの各種手当の支給申請はできないとすることが立法者意思であったということとはできない…」とし⁽⁴¹⁾、また健康管理手当の支給認定の申請と立法者意思について福岡高判平成17年9月26日判タ1228号150頁は、同じく平成6年当時の政府委員の答弁について、「同答弁によれば、国外からの健康管理手当認定の申請は認められないことになるところ、かかる当時の法案説明担当者の発言は法解釈の一つの手掛りになることは否めないものの、あくまでも一つの材料にすぎないものというべく、それのみをもって、客観的に独立した存在としての法の内容を規定するものということとは到底できない…」とした。

(41) 長崎地判平成17年3月8日判時1930号85頁では言及されていないが、具体的葬祭料問題について述べた政府参考人(厚生労働省健康局長)による次の答弁記録がある。「葬祭料につきましては、日本において死亡した被爆者に対して支給されることとなっております。国外にいる被爆者が死亡した場合には支給されないと考えております。」「葬祭料につきましては、一度認定を受けますと継続的に受給できる他の手当とは異なるものでございまして、特別の法律上の根拠がなく、都道府県もしくは市が、当該都道府県、市と全く関係のない国外で死亡した被爆者について葬祭料を支給する事務を行うことはできないと考えております。」と回答している。また坂口厚労大臣は「このところは、国内における、亡くなったその都道府県知事が支給するというふうになっておりまして、ここは他の分野と違ってかなり明確に書かれているということは私はあると思うんです。そこが、ほかの被爆者手帳の問題でありますとか、それから健康管理手当の問題等とは少し違うんじゃないかというふうには私は解釈をいたしております。」と述べている。『第156回衆議院厚生労働委員会会議録』2号(平成15年2月26日)29、30頁(高原亮治政府参考人(厚生労働省健康局長))。

(c) 被爆者健康手帳については、平成6年12月1日衆議院厚生委員会において、秋葉忠利委員が、在外被爆者が被爆者健康手帳の交付申請を在外公館で行うことはできないかとの趣旨の質問をしたのに対し、当時の厚生省保健医療局長は、在外公館で被爆者健康手帳の申請を受け付けることは法の適用上困難である旨を明確に答弁をしている⁽⁴²⁾。

この点について広島高判平成20年9月2日裁判例未登載は、このような「審議内容からすると、立法者は在外被爆者が渡日しないままで被爆者健康手帳交付申請をすることを予定していなかったとも解することができる」としつつ、「しかし、法律における立法者意思は法文に示された客観的記載内容から合理的に推認されるべきものであり、上記の事実は法律解釈のための一つの資料となるにすぎない…」と述べる。

(4) 一般疾病医療費支給制度について

(a) 一般疾病医療費支給制度についても、立法過程では国内被爆者と同様の援護措置を在外被爆者に適用することは予定されていないと政府委員は二度答弁している。例えば、「医療の給付につきましても、厚生大臣あるいは都道

(42) 谷（修）政府委員が、「在外公館で被爆者健康手帳の申請そのものを受け付けるというのは、現在のこの法の適用の問題からいまして困難でございますけれども、ただ、現在北米に在住をされています被爆者の方につきましては、米国原爆被爆者協会の協力を得まして、基本的な申請書類を予備チェックするといえますか、事前チェックをするということを行っております、それによって来日後の、日本に来られた後の事務負担を軽減をするということをやっております。」と回答している。『第131回衆議院厚生委員会会議録』10号（平成6年12月1日）9頁。

また後に大阪高判平成14年12月5日判タ1111号194頁の上告断念後に、坂口厚労大臣も「手帳の申請、それから手当の申請、それから手当の再申請、これは日本に来てもらわなければならないということに今なっている。」と回答している。『第156回衆議院予算委員会会議録』11号（平成15年2月14日）32、33頁。

その他、『第166回衆議院予算委員会第五分科会会議録』1号（平成19年2月28日）22頁（政府参考人外口崇発言）。

府県知事が国外の病院等を指定して所要の監督を行う，あるいは，日本政府の主権が及ばない国外の病院に対してこういうようなことを行うということについてはさまざまな問題があると思いますし，また，各国の医療水準とかあるいは制度の仕組みというのもさまざまでございますので，一律に，現在の国内の被爆者と同様の援護措置を在外被爆者に適用するというのは困難かなというふうに考えているところでございます⁽⁴³⁾。」

(b) 適用否定説（長崎地判平成26年3月25日判例集未登載，広島地裁平成27年6月17日判例集未登載）は，これら政府委員の発言のほか，平成14年大阪高裁判決，平成15年通知，在外被爆者保健医療助成事業の実施状況に照らせば，前掲の平成20年改正附則2条1項は，法18条1項は在外被爆者に対しては適用されないことを前提として，在外被爆者保健医療助成事業により支給をするための予算措置を講ずることを政府に求めたものと解釈している。

(c) これに対し適用肯定説（大阪地判平成25年10月24日賃社1601・1602号30頁，大阪高判平成26年6月20日判例集未登載）は，①原爆三法が在外被爆者に適用されない旨の国会答弁がなされた事実だけでは，必ずしもそれが立法者の意思そのものとは言い切れないこと，②年金，手当，医療費等の給付に関する諸制度において，日本国内に住所等を有することが支給要件とされる場合には，その旨法文に明記されるのが通例であるところ，被爆者援護法の立法当時から既に在外被爆者問題が存在したにも関わらず，あえて一般疾病医療費の支給対象を国内被爆者に限定する規定が設けられなかったことからすれば，被爆者援護法は一般疾病医療費の支給対象から在外被爆者を

(43) 『第162回衆議院予算委員会第五分科会会議録』2号（平成17年02月28日）20頁。また，「在外被爆者の方には被爆者援護法上の医療給付を行うことが難しい中でぎりぎりの知恵を絞っているところでございますので，御理解いただきたいと考えております。」『第166回衆議院予算委員会第五分科会会議録』1号（平成19年2月28日）22頁（政府参考人外口崇発言）。

排除する趣旨ではないと解することも十分可能であること、③平成20年改正附則2条1項は、被爆者援護法18条は在外被爆者が国外の医療機関において受けた医療について一般疾病医療費の支給対象とすることを排除していないことを前提として、より簡易な手続である保険医療助成事業について上限額を引上げることを検討し、必要な措置を講ずることを政府に求めたものと解した。

ここで(c)適用肯定説の論拠について一言すれば、立法当時に在外被爆者問題が認識されていたとする②を挙げながら、法の適用に否定的な立法資料についての評価を軽視する点は、やや立法資料の選別上恣意的である感があり好ましくはない。③改正附則については、仮に被爆者援護法が在外被爆者への一般疾病医療費の支出を当然視しているなら、立法者自らがこのような附則を置き、政府に対して法律外の保険医療助成事業の拡充を求める必要も無い。従って少なくとも当時としては在外被爆者に一般疾病医療費を支給する法改正は行わず、今後の検討課題とするにとどめたと理解するのが自然であろう。

(d)以上に対し、平成27年最判は法解釈に際して立法者意思に全く言及していない⁽⁴⁴⁾。もともと立法者意思に触れる必要性はなく、またそもそも上告理由において立法者意思に関する言及があったか否かも不明であるが、平成27年最判が立法者意思に言及しなかった根拠をあえて挙げてみれば、次の通りである。

第一に、国外の医療機関で支出した医療費につき一般疾病医療費を支出しないとす立法者意思について文理上、確定的な把握ができなかったためである。

行政法解釈に際して裁判実務は、①条文上法解釈が一義的でない（あるい

(44) 最判平成19年11月1日民集61巻8号2733頁では、国家賠償法1条の「職務上通常尽くすべき注意義務」を尽くしていたかという文脈においてであるが、国会審議における厚生大臣や厚労省担当者の発言に言及されている。

は明文がない)場合に、②何らかの重要な価値を侵害する解釈を許容する立法者意思が存在するかを確認するために、立法過程での議論(具体的立法者意思)を考慮に入れる場合がある。

最近では、最判平成25年1月11日民集67巻1号1頁(以下、平成25年最判という。)が、「立法過程における議論をもしんしゃくした上で、…新薬事法中の諸規定を見て、そこから、郵便等販売を規制する内容の省令の制定を委任する授權の趣旨が、上記規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要する」と述べて、薬事法(当時)の薬事法施行規則への委任の範囲の解釈問題に関して立法者意思の問題を扱っている。結論として同最判は、「そもそも国会が新薬事法を可決するに際して第一類医薬品及び第二類医薬品に係る郵便等販売を禁止すべきであるとの意思を有していたとはいい難い。」とした(傍点筆者)が、根拠として、①新薬事法の規定中に、第一類医薬品等を一律に禁止する明確な条文は存在しないこと、②なぜ新薬事法の立場が不分明なのか立法過程からは全くうかがわれないことを挙げていた⁽⁴⁵⁾。

被爆者援護法についても、立法者が在外被爆者に対して医療費を支給しないと考えていたのであれば、立法技術上は、日本の居住又は現在する者のみを適用対象とする旨の明文規定を置くことにさほど困難はなかったはずである。海外療養費の支給が認められている社会保険制度(健康保険法87条1項、国民健康保険法54条1項、船員保険法64条1項、高齢者の医療の確保に関する法律77条1項など)を見ても、国民健康保険と後期高齢者医療制度については、市町村等に居住の実態があることが支給要件となっている(国民健康保険法5条、7条、8条1項、高齢者の医療の確保に関する法律52条、53条)のに対し⁽⁴⁶⁾、健康保険については、「適用事業所」と使用関係があれば被

(45) 平成25年最判は立法者意思の内容が曖昧とするのか、不存在とするのかは判然としませんが、山下竜一「平成25年最判判評」判例時報2220号(2014年)140頁は、「裁判所はこの委任命令が基本的人権を制約していることに着目して、立法者は委任していないとみなしたのではないか。」と評する。

保険者となるから（法 35 条）、出向等で海外に居住する者も海外療養費の支給が認められる。被爆者援護法の立法過程にも関わらず、被爆者援護法自体の立場が法文上不分明という意味では、平成 25 年最判と構図が非常に似ている⁽⁴⁷⁾。そこで結局、「立法過程における議論をもしんしゃく」しても、被爆者援護法中の諸規定の中に一般疾病医療費支給制度を在外被爆者に適用しないとする趣旨が、「明確に読み取れ」なかったため、それ以上にあえて立法者意思の内容に立ち入らなかったのかもしれない。

第二に、「広義の在外被爆者」問題のように権利者の法律上の地位に影響する「法律の適用範囲」をめぐる事柄について、時に法の明文が存在しなくても、立法過程の議論に一部依拠して国民にとって不利な解釈を根拠付ける判例も存する（例えば最判平成 23 年 10 月 25 日民集 65 巻 7 号 2923 頁、最判平成 2 年 2 月 1 日民集 44 巻 2 号 369 頁）。平成 27 年最判が立法過程の議論に価値を見出さない理由の一つには、従来の「狭義の在外被爆者」のケースや平成 25 年最判との比較で言えば、内外被爆者の平等取扱いの原則をより重視した結果ではないかと思われる⁽⁴⁸⁾。

第三に、一般に改正附則それ自体は、立法者意思を推測する上で、委員会資料や国会審議資料よりも尊重に値するものである⁽⁴⁹⁾。しかし平成 20 年改正

(46) なお現在、海外療養費の不正受給が社会問題化しているが、この原因として、厚生労働省が平成 12 年通知と異なり、国民健康保険及び後期高齢者医療制度における海外療養費の審査に当たり、被保険者が市町村等の区域内に生活の本拠を有する者であるかどうかについて審査を行う必要があることについて保険者等に通知したことはなかった点が指摘されている。塩野力「平成 25 年度検査報告事例解説」会計検査資料 602 号（2015 年）22～23 頁。

(47) 昭和 53 年最判及び平成 19 年最判でも、「年金、手当、医療費等の給付に関する諸制度の中には、日本国内に住所や居住地を有することが手当等の支給要件とされているものが少なくないが、そのような場合には、日本国内に住所等を有することが手当等の支給要件であることが法文に明記され…るのが通例であると考えられるところ…、被爆者援護法には、被爆者が日本国内に居住地を有することが適用の要件となる旨を定めた明文の規定は存しない。」という「他の法律との整合性」にも言及されていた。

自体は議員立法であったため、その立法者意思の考慮が躊躇されたのかもしれない⁽⁵⁰⁾。なお平成20年改正の立法者意思については、衆議院法制局の職員により、「保健医療助成費の上限額について検討することを想定して附則2条

(48) 明確な言明準則を、侵害的解釈以外に、平等取扱原則に反する解釈を行う場合に持ちいた例として、被爆者援護法と同じく国家補償立法の一つである、ハンセン病療養所入所者等に対する補償金の支給等に関する法律を扱う東京地判平成17年10月25日判時1910号69頁(台湾ハンセン病補償請求訴訟)がある。拙稿「行政法解釈と立法者意思」前掲註(35)127～28頁参照。

なお、最判平成23年10月25日民集65巻7号2923頁(以下、平成23年最判という。)が立法者意思に依拠した根拠について言えば、平成23年最判自体は「混合診療保険給付外の原則を内容とする法の解釈は、不合理な差別を来すものとも、患者の治療選択の自由を不当に侵害するものともいえない」と評価していたこと(傍点筆者)、また平成23年最判が主として利用しているのは制度の沿革史(とそれを補強する行政答弁)から導かれる立法趣旨=抽象的立法者意思であった点に留意する必要がある。張栄紅「平成25年最判判批」法政研究80巻1号(2013年)248～249頁は、平成23年最判と平成25年最判とで見られる立法者意思の依拠の程度の差異について、解釈慣行(コンセンサス)の確立の有無という観点を指摘する。確かに、裁判所は行政法解釈の決定において解釈慣行の確立の有無は考慮してきたように思われる。しかし一般疾病医療費支給制度が在外被爆者に適用されないという法解釈は、ある意味で慣行として確立していたと思われるので、解釈慣行論は決め手として弱いことになる。最大判平成21年11月18日民集63巻9号2033頁(東洋町町議会議員リコール署名無効事件)も参照。

(49) 例えば阿部泰隆「違憲審査・法解釈における立法者意思の探求方法」加藤一郎先生追悼論文集『変動する日本社会と法』(有斐閣, 2011年)92～93頁は、立法資料として「参照すべきものは、民主主義の原則上、できるだけ立法者に近いものに限るべきである」との指標を提示している。

(50) 一般に、議員立法の主観的立法者意思は内閣提出法案のそれと比較して確定が困難と言われている。上村達男・宇賀克也・大森政輔ほか座談会「立法・立法学の現状と課題(下)」NBL631号(1997年)20頁(鎌田, 上村, 大森発言)。前掲の東京地判平成17年10月25日判時1910号69頁は、「議員立法により成立したハンセン病補償法の立法者意思を検討する場合に、法案策定前の段階における内閣総理大臣の談話や草案策定中の個々の発言等をそのまま立法者意思を示すものとして評価することができないことはいうまでもない」とする。

1項を設け」たとの見解が示されているが⁽⁵¹⁾、立法実務担当者による立法後の見解は立法者意思の構成要素としては低く評価されざるをえない。

(e) さて、裁判実務が制定法解釈に際して法文以外に立法者意思も利用する意図としては、①司法が採用する解釈が対国民にとって侵害的である（あるいは望ましくない）場合には立法者意思を根拠として援用し、司法の解釈が立法者意思に沿う民主的かつ非政治的な判断であることを対国民に対して示すこと、他方で②司法が採用する解釈が立法・行政府にとって想定外である場合には、立法者意思が曖昧であることを指摘し、メッセージとして、立法者意思の不明確な制定法を司法過程から「立法過程に差し戻す」ことの企図が考えられる⁽⁵²⁾。実際に平成25年最判を受けて、薬事法については新たに立法し直されることとなった（薬事法及び薬剤師法の一部を改正する法律」（平成25年12月13日法律第103号）。

平成27年最判は、結論として②の機能を重視した法解釈を採用することになるから、立法者意思が曖昧であったことに意図的に言及することが、権力間のコミュニケーション上、望ましかったと言える（その点で平成25年とは異なる。）

但し山本隆司は、最判19年最判が立法者意思に言及しなかった理由として、「制度の法的性格の解釈を孫振斗訴訟最判以上に展開すること自体、政治の議

(51) 朝山直木「法令解説」前掲註(16)31～32頁。更に参議院職員の一見解として、金子真央「原爆被爆者援護の現状と課題」立法と調査283号（2008年）76頁は、「改正法の附則には、在外被爆者に対する医療費の支給、在外被爆者に係る原爆症認定の在り方について検討を行う旨が規定されている。被爆者援護法上の医療費の支給等は、被爆者が日本国内に居住していることを前提とした枠組みになっており、在外被爆者の便宜を図るために今後は海外での適用について検討を行う必要がある。」と述べている。

(52) 野口貴公美「委任命令の違法性の審査」法学教室394号（2013年）39頁参照。clear statement ruleの持つ立法府への差戻機能について、小林祐紀「法律制定における立法府に対する明確性の要求」法学政治学論究97号（2013年）274頁、295頁の註16参照。

論に入りこむことになるとして避けたのではないか。」と評していた⁽⁵³⁾。確かに具体的立法者意思に言及することは、裁判所の行政法解釈に権威的価値をもたらす副作用があることに留意する必要がある⁽⁵⁴⁾。

六 おわりに - 国家補償法の観点から

以下、(講学上の)国家補償法の観点から被爆者援護法の解釈問題について若干の指摘をおきたい⁽⁵⁵⁾。

第一に、文理と結果の妥当性を重視する被爆者援護法の制定法解釈の態度は、国家賠償制度と損失補償制度で救済されない問題領域を発見し、漸次、救済の立法論の展開を促そうとする国家補償の理論的方向性にも沿うものと評価でき、今後はその汎用性が問われよう。

第二に、判例法理の考え方に依れば、立法者としては、仮に被爆者援護法の司法解釈に異論があるならば、その旨を法文に明示すること(clear statement rule)が求められよう。例えば、平成27年最判の考え方に依れば、国外の医療機関から医療を受けて法18条1項の一般疾病医療費の支給を申請する場合のみならず、認定疾病医療費の支給を申請することも、法17条の「緊急その他やむを得ない理由」の該当性を理由に肯定される余地がある⁽⁵⁶⁾。31条の介護手当も今後問題になる余地があろう⁽⁵⁷⁾。他方で、人道的立法の範囲

(53) 山本隆司『判例から探究する行政法』前掲註(20)519～20頁。

(54) 拙稿「アメリカにおける制定法解釈と立法資料(2)」広島法学39巻1号(2015年)34～37頁、拙稿「アメリカにおける制定法解釈と立法資料(3)」広島法学39巻2号(2015年)56～57頁参照。

(55) 以下の内容と関連するものとして、拙稿「国家補償による救済」岡田正則ほか編『現代行政法講座第2巻』(日本評論社、2015年)306～311頁参照。

(56) 長崎地判平成26年3月25日判例集未登載は、法17条の認定疾病医療費支給制度を法18条の一般疾病医療費支給制度とほぼ同じ論拠で在外被爆者の国外医療行為に適用されないと判断していた。

を狭めようとする政治決断は国際情勢上かなり困難であろうと思われる。

第三に、国家補償法といえど法の適用範囲の問題は立法裁量が認められるが、国家補償の問題発見機能を重視する見地からは、在外被爆者に対する法適用の結論を採るならば、救済に支障が無いように新たな立法論ないし政策論を志向すべきことになる。長崎地判平成26年3月25日判例集未登載が「付言」として「被爆者援護法のもつ国家補償の趣旨、そして、同法が被爆者の置かれている特別の健康状態に着目してこれを救済するという人道的目的の立法であることに照らせば、被告国は、在外被爆者保健医療助成事業…の拡充等により、在外被爆者に対して『国内に居住地又は現在地を有する被爆者』と実質的に差異のない医療費支給に係る援護…を実施すべきである。」と言及した点は、在外被爆者に法を適用しないとする結論はさておき、少なくとも国家補償論の見地からは評価されよう。

※ 本稿は文部科学省科学研究費【課題番号 25780011】「公法解釈理論の比較法的検証に基づく公法教育方法論及び立法技術論の展開の試み」の助成による成果の一部である。

(57) 「介護手当につきましては、これは地域の福祉施策の一環という性格を持っておりまして、こうしたことから、都道府県や市がその費用の一部を負担することが法律上規定されていること、毎月の介護の実施状況や介護費用を確認し実費を支払うという仕組みになっていることなど、ほかの手当とは事情が異なる場合がございます。そういったことがございまして、国外からの申請に対応するには困難な面があるわけございまして、この点についても御理解を賜りたいと考えております。』【第166回衆議院予算委員会第五分科会会議録】1号(平成19年2月28日)22頁(政府参考人外口崇発言)。