



# 安全・リスクと法

板垣 勝彦  
(行政法)

# 行政法とは？

- 民法が私人間の法律関係について規律するのとは異なり、行政と私人との間の法律関係を規律するという領域

# 行政が存在する理由

- 私人間の解決に委ねていたのでは安全が確保できない領域について、事前規制を行うため。

# 行政が存在する理由

ラーメン  
おいしいね



X



A

常盤台ラーメン

# 行政が存在する理由



常盤台ラーメン

# 行政が存在する理由



民法415条！  
民法709条！



常盤台ラーメン

A

# 行政が存在する理由



しかし、裁判は  
時間がかかる  
お金もかかる  
&  
勝訴するとは限らない



民法415条！  
民法709条！



常盤台ラーメン

# 行政が存在する理由

多額の賠償を得ても  
死んでしまったら  
元も子もない



X



民法415条！  
民法709条！



A

常盤台ラーメン



# 行政が存在する理由

行政庁



無許可  
営業は  
禁止！



X



常盤台ラーメン

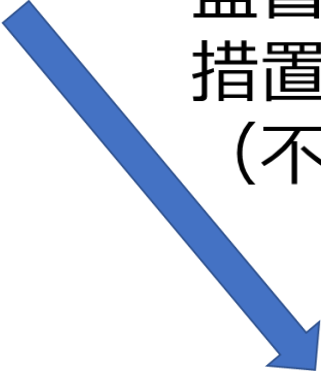
A

# 行政が存在する理由

行政庁



監督処分  
措置命令  
(不利益処分)



常盤台ラーメン

A

# 行政が存在する理由

私人間の解決に委ねていたの  
では安全が確保できない領域  
について、事前規制を行う

## 行政庁



措置命令  
(不利益処分)



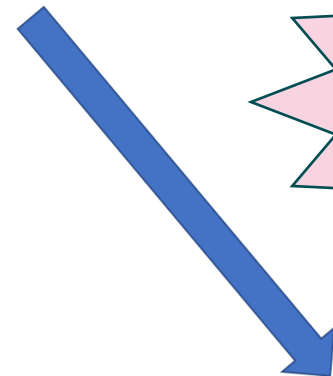
# A

## 食中毒

常盤台ラーメン

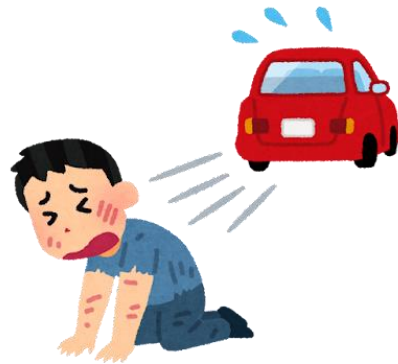
# 行政が存在する理由

行政庁



無免許  
運転は  
禁止!

交通  
事故



X



A

# 行政が存在する理由

道路交通法上の自動車運転免許も、事前規制の典型である。

行政庁



無免許運転は禁止！

交通事故



X



A

# 適切な権限行使とのバランス

- ただし、規制が行き過ぎると、私人の活動に対する不必要な制約となりかねない。

規制水準を厳しくしていけば  
より高水準で安全が確保され  
るようにも思えるが...

# 行政と事業者とのバランス

行政庁



監督処分  
措置命令  
(不利益処分)



A

食中毒

常盤台ラーメン

あまりにも規制を厳しくしすぎると、飲食店を営もうとす  
る事業者が消えてしまい、か  
えって好ましくないことに。

# 吏とのバランス

行政庁



監督処分  
措置命令  
(不利益処分)



X

A



# 適切な権限行使

衛生的な食品をおいしく食べたい国民の利益（公益）とラーメン店を繁盛させたい事業者の利益のバランスを上手に図ることがポイント。



X



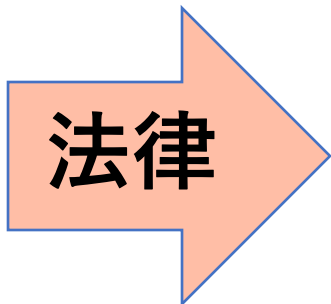
A

常盤台ラーメン

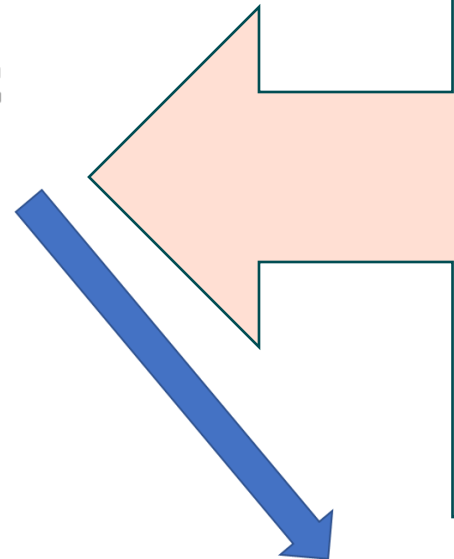
# 適切な権限行使とのバランス



国会



行政庁



国民の代表である国会が、適切な権限行使がなされるべく、行政庁を法律によってコントロールする必要がある。



X



常盤台ラーメン

A

# リスク行政の課題

- 医薬品やワクチンについて新たな科学的知見が得られたり、予想もしなかったメカニズムによって大規模災害が発生するたびに、安全を確保するための規制水準は高められる。
- 問題は、行政が規制権限をどの時点で、どの程度行使するかなのであるが…

# リスク行政の課題

- 古典的な「危険（Gefahr）」とは異なって、「リスク（Risiko）」は、その予測可能性が不確実である点が特徴である。

# リスク行政の課題

- 最高裁では、規制権限の不行使について、「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1条1項の適用上違法となる」（水俣病関西訴訟：最判平成16年10月15日民集58巻7号1802頁）という判断枠組みが示されてきた。

# リスク行政の課題

具体的には、

- ①法益侵害の重大性（生命、身体ないし健康、財産など、結果は重大な法益に関わるものであるか）
  - ②結果の予見可能性（結果の発生が具体的に予測できたか）
  - ③結果回避可能性（行政が適切な行動をしていれば、結果の発生を防ぐことができたか）
  - ④期待可能性（行政にその行動が期待できたか、私人の問題解決能力の限界からすると行政に期待せざるを得ない状況だったか）
- といった考慮要素が問題となる。

# リスク行政の課題

- (1) 建築規制
- (2) 医薬品・ワクチン
- (3) 公害・労働災害
- (4) 原子力規制
- (5) 消費者被害
- (6) 自然災害

# リスク行政の課題



## (0) 前史－公害問題

- 行政によるリスクへの対処という問題を語る上で忘れてはいけないのが、水俣病の被害である。水俣病は、水俣湾で採れた魚介類を大量に摂取したことで起こる中毒性中枢神経疾患のことを指す。
- 水俣病は、（株）チッソの排出した工場排水中に含まれていたメチル水銀化合物を魚介類が溜め込み、その魚介類を摂取することで、人体にメチル水銀が蓄積されることで発症する。



# リスク行政の課題



## (0) 前史－公害問題

- 水俣病の公式「発見」は、昭和31年5月であった。実際には、しばらく前から水俣湾沿岸に暮らす漁民の間で不可解な神経性の病気が発症していたのだが、医療従事者によって正確に認知されたのは、昭和31年になってからであった。
- ただし、この段階ではメチル水銀が原因物質であるとは判明しておらず、正確な原因が究明されるまでにはさらに年月を要した。

# リスク行政の課題



## (0) 前史－公害問題

- 昭和32年、国と熊本県の関係者が参加した合同研究発表会において、「魚介類の摂取が1つの原因である」という一応の結論に達し、住民や漁協に対して行政指導が行われた。
- だが、魚介類の摂取が関係していることはわかってても、この頃はまだ原因物質が不明であり、メチル水銀以外にも、他の物質が疑われていた。

# リスク行政の課題



## (0) 前史－公害問題

- 昭和34年11月、食品衛生調査会が、厚生大臣に対して、水俣病の主因はある種の有機化合物であるとの答申をした。この頃になり、チッソに対する行政指導が行われたものの、チッソによるメチル水銀化合物の排出が止まったのは、昭和43年5月になってからであった。
- 昭和43年9月、国はようやく「チッソのメチル水銀化合物が水俣病の原因物質である」旨の政府見解を公表し、昭和44年に、水俣湾とその周辺水域を水質二法（水質汚濁防止法の前身）に基づく指定水域に指定した。

# リスク行政の課題



## (0) 前史－公害問題

- 最判平成16年10月15日は、水俣病の原因物質がメチル水銀化合物であることが科学的に解明された年月日が、②結果の予見可能性が生じて、③結果回避義務が生じた時点であるとした。
- すなわち、国は、昭和34年11月には、漁民に対しては水俣湾で採れた魚介類は摂取しないように、チッソに対してはメチル水銀化合物を排出しないようにと、強制力をもった権限を行使しなければならなかったのに、昭和43年まで権限が行使されなかったのはあまりに遅すぎたとして、損害賠償請求を認容した。

# リスク行政の課題




## (1) 建築規制

- 大正8年 市街地建築物法（建築基準法の前身）と旧都市計画法の制定
- 建築物の用途地域や保安・衛生の観点からの規制を行う。

# リスク行政の課題



## (1) 建築規制

- 関東大震災（大正12年）では、文明開化以来の東京・横浜の広範囲の都市が灰燼に帰す。
- 借地借家臨時措置法/市街地建築物法の特例/特別都市計画法
-  特別都市計画法における既成市街地での土地区画整理事業は、耕地整理法と併せて、戦後、土地区画整理法へと発展。

# リスク行政の課題

## (1) 建築規制

---

昭和23年 福井地震

---

昭和25年 建築基準法の制定、耐震基準の定め

---

昭和45年 新都市計画法に合わせた改正

---

昭和51年 日影規制の新設

---

昭和53年 宮城県沖地震

---

昭和56年 新耐震基準の導入

---

平成7年 阪神・淡路大震災、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が制定

# リスク行政の課題

## (2) 医薬品・ワクチン ① 医薬品

- 薬害の特徴は、医薬品の製造を承認し、日本薬局方に収載するという厚生労働大臣の作為がなければ、当該医薬品は流通に付されない点である。
- ただし、副作用だらけで特段の効用も認められないような医薬品の製造が承認されることはまずないので、通常の場合では、副作用を上回る有用性が認められれば、製造承認は違法とは評価されない。

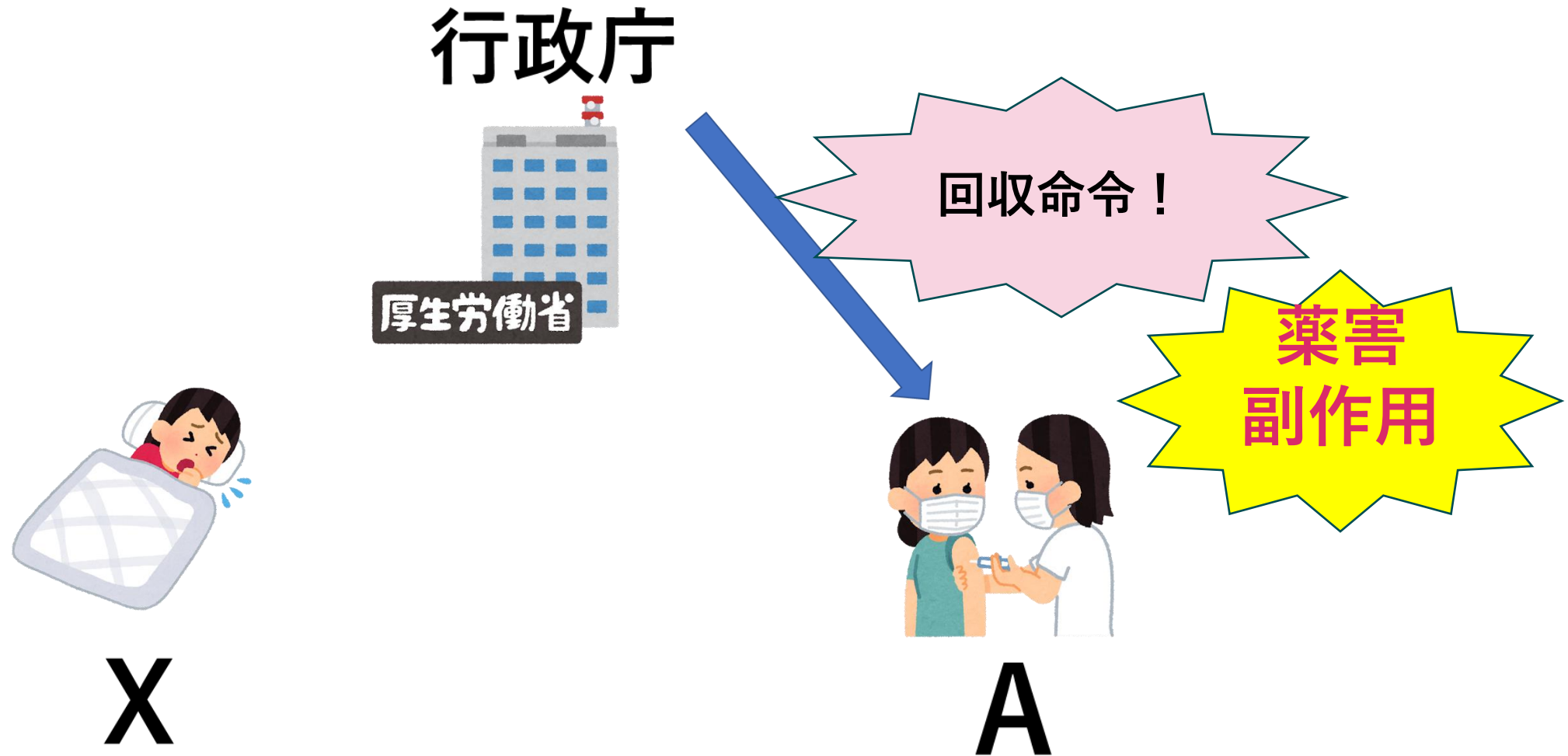


# リスク行政の課題

## (2) 医薬品・ワクチン ① 医薬品

- しかし、その後の医学的知見によって当該医薬品の有用性が否定されたり、効果を著しく上回る副作用を有することが判明するなどした場合には規制権限の行使が問題となる。
- スモン、クロロキン、C型肝炎、HIV…

# リスク行政の課題



# リスク行政の課題



## (2) 医薬品・ワクチン ① 医薬品

- 製造承認を受けた医薬品についても、その「効果を著しく上回る有害な副作用を有することが後に判明し、医薬品としての有用性がないと認められるに至った場合には」、製造承認の取消し、日本薬局方からの削除、当該医薬品の回収などが求められる。

# リスク行政の課題



## (2) 医薬品・ワクチン ②ワクチン

- ワクチンの副反応については、組織的過失というアプローチを用いて、国家賠償請求が認められた。
- 組織的過失とは、国には医師が予診を十分に行うことによって禁忌者を的確に識別・除外する組織体制を構築する責任があり、その体制構築を怠ったことに注意義務違反を見出す考え方である。

# リスク行政の課題

## (2) 医薬品・ワクチン ②ワクチン

- 東京高判平成4年12月18日高民集45巻3号212頁  
「予防接種は時に重篤な副反応が生ずるおそれがあるもので、危険を伴うものであり、その危険をなくすためには事前に医師が予診を十分にしてい、禁忌者を的確に識別・除外する体制を作る必要がある。厚生大臣としては、右の趣旨に沿った具体的施策を立案し、それに沿って省令等を制定し、……接種担当医師や国民を対象に予防接種の副反応や禁忌について周知を図るなどの措置をとる義務があったものというべきである」

# リスク行政の課題



## (2) 医薬品・ワクチン ②ワクチン

- 予防接種禍への対応は、政策的に大きな課題を残した。東京高判平成4年12月18日は上告されなかったため、最高裁の判断は示されることなく、裁判では、組織的過失というアプローチにより、国の過失と違法性を認めて、被害者に国家賠償（損害賠償）を支払うことで決着が図られた。
- しかし、強制接種のしくみを採用すると、どうしても10万人に数人のレベルで重篤な副作用が生じてしまう。そのたびごとに行政が過失・違法を追及されるのは、大きな負担となる。

# リスク行政の課題



## (2) 医薬品・ワクチン ②ワクチン


- そこで厚労省としては、事後的に過失・違法を追及されることをおそれて、予防接種の強制を取り止めることになり、勧奨接種、任意接種というように、国の予防接種への関与は引き下げられてきた。
- しかし、その結果、わが国では抗体をもっていない世代が増えて、思わぬ感染症が再流行を見せることがある。HPVワクチンにおける「腰の引けた」対応などは典型である。
- 公共政策としては、法律で損失補償を定めた上で、強制接種を維持すべきであったという主張も根強い。

# リスク行政の課題

## (2) 医薬品・ワクチン ② ワクチン

**予防接種後健康被害救済制度について**

予防接種は、感染症を予防するために重要なものですが、健康被害（病気になったり障害が残ったりすること）が起こることがあります。極めてまれではあるものの、副反応による健康被害をなくすることはできないことから、救済制度が設けられています。



**予防接種（定期接種、臨時接種）による健康被害が生じた場合には、予防接種法に基づく救済が受けられます。**

予防接種を受けたときに住民票を登録していた市町村にご相談ください。

給付の種類	
<b>医療機関で医療を受けた場合</b> 医療に要した費用（自己負担分）と医療を受けるために要した諸費用が支給されます（※1）。	医療費及び医療手当
<b>障害が残ってしまった場合</b>	障害児養育年金または障害年金 (18歳未満) (18歳以上)
<b>亡くなった場合</b>	葬祭料、死亡一時金（※2）

高齢者のインフルエンザワクチン、肺炎球菌ワクチンの請求には請求期限があります。

（※1）高齢者のインフルエンザワクチン、肺炎球菌ワクチンの場合は入院相当の場合に限ります。  
（※2）高齢者のインフルエンザワクチン、肺炎球菌ワクチンの場合は遺族一時金または遺族年金が支給されます。

**予防接種の副反応について**

副反応には、ワクチンを接種した後起こる発熱、接種部位の発赤・腫脹（はれ）などの比較的良好に見られる軽い副反応や、極めてまれに起こる脳炎や神経障害などの健康被害と考えられる副反応があります。しかし、そのワクチンを接種した後起こった症状は、ワクチンの接種が原因ではなく、偶然、ワクチンの接種と同時期にかかった感染症などが原因であることがあります。

予防接種健康被害救済制度ではワクチンの接種による健康被害であったかどうかを個別に審査し、ワクチンの接種による健康被害と認められた場合に給付をします。

・「予防接種後健康被害救済制度」によって、健康被害の程度に応じて給付が受けられる仕組みが設けられている。

・ただし、補償金額が不十分であるとして、訴訟が提起される局面は後を絶たない。



# リスク行政の課題

## (3) 労働災害

行政庁



X



A

# リスク行政の課題

## (3) 労働災害

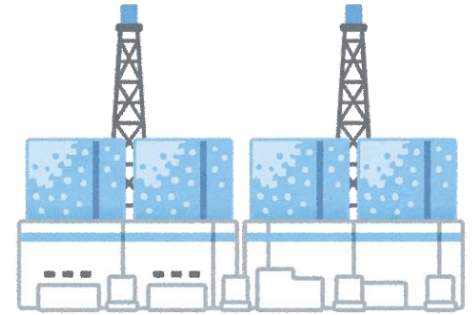
- 筑豊じん肺訴訟（最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁）では、通商産業大臣（当時）が鉱山保安法に基づく省令〔石炭鉱山保安規則〕の改正を怠ってきたという規制権限不行使が違法とされた。
- すなわち、粉じんの吸入により「じん肺」が発生するメカニズムが認識されてから30年近くにわたり、穿孔前の散水や湿式削岩機の導入といった、じん肺の発生を防止するための保安規制措置を鉱山事業者に義務付けるべきであったのに、これを怠ってきたという事実である。

# リスク行政の課題

## (3) 労働災害

- 近年でも、泉南アスベスト訴訟（最判平成26年10月9日民集68巻8号799頁）において、筑豊じん肺判決と同様の論理で、石綿肺の医学的知見が確立した昭和33年5月26日以降、労働大臣が労働基準法に基づいて特定化学物質等障害予防規則を制定した昭和46年4月28日まで、規制権限を行使してこなかったことについて違法と判断された。

# リスク行政の課題



## (4) 原子力規制

- 通常の建築規制では、建築当時の法令に適合的であれば、後から高さ規制などが厳しくなったとしても「既存不適格」として存置が許される。
- これに対し、科学的知見が絶えず変化し、その被害が甚大になり得る原子力規制では、いわゆるバックフィットが認められるなど、絶えず高い水準の規制が求められる。

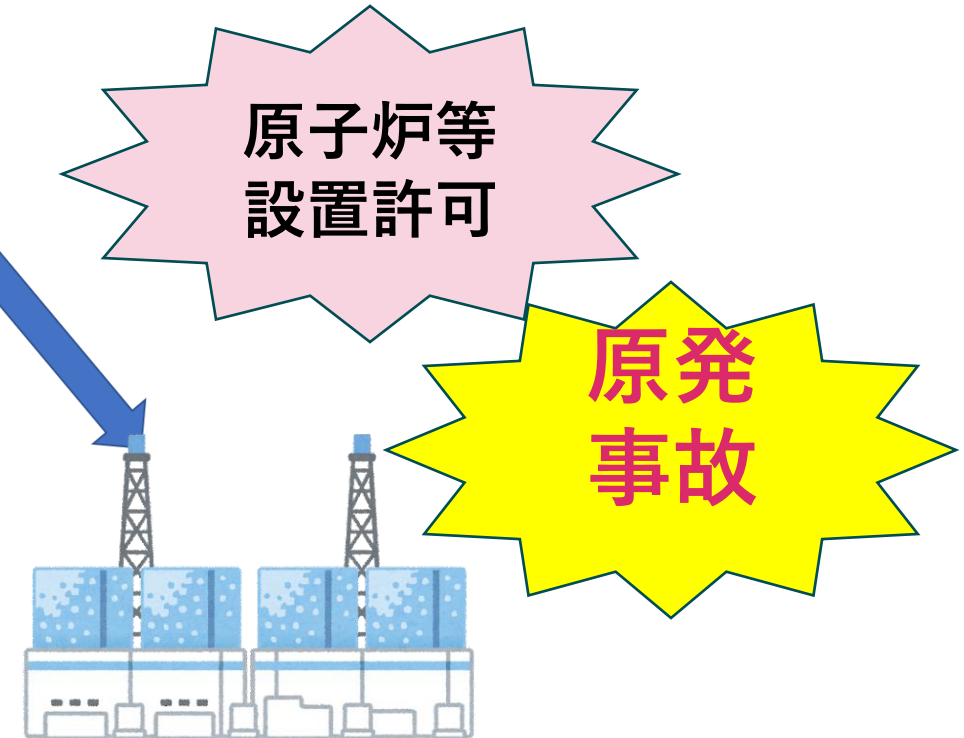
# リスク行政の課題

## (3) 原子力災害

行政庁



X



A

# リスク行政の課題



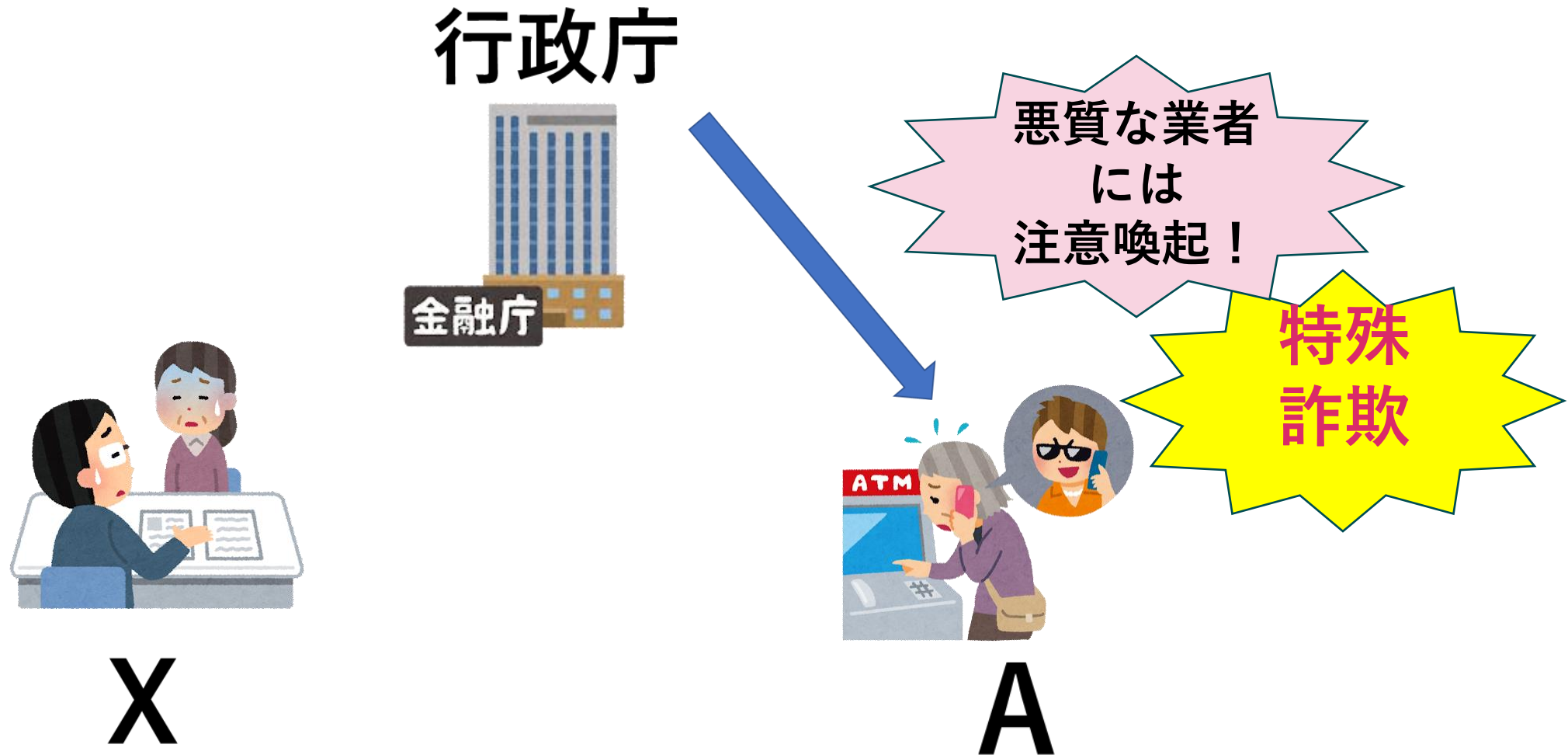
## (4) 原子力規制

### ● 最判平成4年10月29日民集46卷7号1174頁

「右の原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会……の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子力委員会……の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。」

# リスク行政の課題

## (5) 消費者被害



# リスク行政の課題

## (5) 消費者被害

- 消費者被害をリスク行政という面で把握するのは、まだそれほど一般的ではない。また、①法益侵害として財産的損害が問題となるため、生命や身体の被害が問題となる事例と比較すると、相対的に、行政に求められる②結果の予見義務や③結果回避義務の程度は小さくなる。
- 宅建業法判決（最判平成元年11月24日民集43巻10号1169頁）以来、最高裁が消費者被害において規制権限不行使の国賠責任を認めた事例はない。
- 下級審では、大和都市管財判決（大阪地判平成19年6月6日判時1974号3頁）や佐賀商工共済判決（佐賀地判平成19年6月22日判時1978号53頁）のような請求認容事例が現れている。



(6) 自然災害

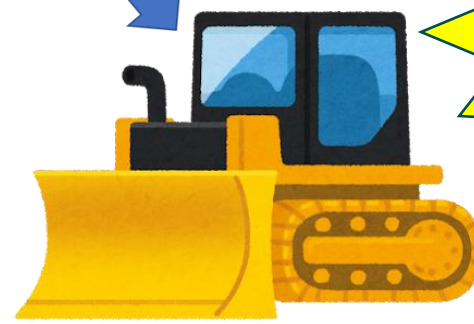
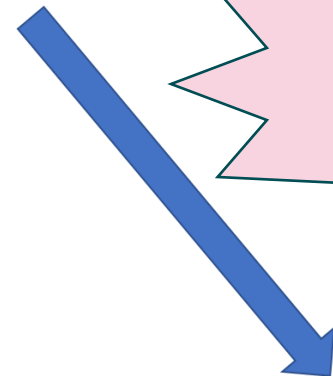
# リスク行政の課題

行政庁



X

無許可盛土  
は禁止！  
代執行！



無許可  
盛土

A

# リスク行政の課題



## (6) 自然災害

静岡県熱海市伊豆山で昨年7月に起きた大規模土石流をめぐり、遺族や被災者らが市と県に対して約64億円の損害賠償を求めている訴訟が14日、静岡地裁沼津支部……で始まり、市と県は全面的に争う姿勢を示した。「住民の生活・財産を守るという責務を全うするために努力したのか」。遺族らは行政の責任を追及する構えだ。

訴えているのは、遺族や被災者ら111人と三つの法人。原告側は訴状で、市が盛り土の危険性を認識しながら県条例に基づく措置命令を見送ったのは違法で、発災当日に避難指示を発令する義務も怠ったなどと指摘。県については、市の不適切な対応を是正しなかったほか、事業者側が1ヘクタール超の開発を示す図面を提出していたのに、条例より規制力の強い県所管の森林法を適用せず、監督命令を発令しなかったのは違法だ、などと訴えている。

出典：「朝日新聞デジタル」（2022年12月15日）

<https://www.asahi.com/articles/ASQDG7FFFQDGUTPB01J.html>

(6) 自然災害

# リスク行政の課題

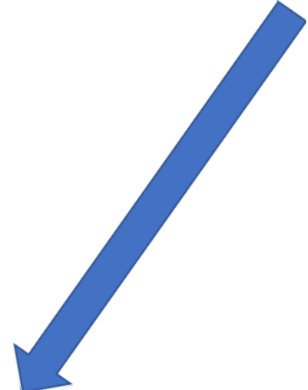
入山禁止  
&  
迅速な避難

行政庁

噴火  
災害

X

A



(6) 自然災害

# リスク行政の課題

迅速な避難  
の  
呼びかけ！

行政庁



津波  
災害

X

A

# リスク行政の課題



## (6) 自然災害

### ● 長野地松本支判令和4年7月13日

「気象庁火山課の職員は、平成26年9月25日に山体膨張の可能性を示す地殻変動が観測された可能性が指摘された時点において、現に山体膨張の可能性を示すわずかな地殻変動が生じたのかを慎重に検討しなければならず、……噴火警報の発表の要否を判断し、山体の膨張の可能性を示すわずかな地殻変動の可能性が否定できない場合には、噴火警戒レベル2に引き上げ、噴火警報を発表すべき職務上の注意義務を負っていたが、」

# リスク行政の課題



## (6) 自然災害

### ● 長野地松本支判令和4年7月13日

「同指摘について、更に調査し、その結果に基づく評価、解析をすることもなく、わずか15分から20分程度の検討に基づき安易に地殻変動と断定できないとの結論を出してしまったものであり、上記注意義務を尽くしたとはいえず、噴火警戒レベルをレベル2に引き上げず、漫然とレベル1のまま据え置き、噴火警報を公表しなかったN火山課長の判断は、その過程及び結果について、その許容される限度を逸脱して著しく合理性に欠けるものとして、国賠法1条1項の適用上違法である。」

# リスク行政の課題



## (6) 自然災害

### ● 長野地松本支判令和4年7月13日

「しかし、仮に気象庁火山課の職員が上記注意義務を尽くしていたとしても、……更なる検討等のために、噴火警戒レベルの引上げまでに一定程度の時間を要する可能性がある。また、噴火警戒レベルがレベル2に引き上げられた場合には、本件関係市町村が立入規制等の措置を講ずることとなっていたが、その対応に要する時間は、最も短い想定でも5時間であり、天候や時間帯により大幅に変動することがやむを得ないこととして想定されることにも照らすと、……立入規制等の措置が、被害者ら登山者が本件噴火時に火口周辺に立ち入ることがなかったといえる時点までに確実にされたとまで認めることは困難である。」

# リスク行政の課題



## (6) 自然災害

### ● 長野地松本支判令和4年7月13日

「以上に加え、本件噴火により死亡した原告らの被相続人又は自ら負傷した原告らの本件噴火前の行動は、必ずしも十分に明らかになっているとはいえないことも考慮すると、気象庁火山課の職員が上記注意義務を尽くしていれば、死亡又は負傷の被害が生じなかったと認めることは困難といわざるを得ず、気象庁火山課の職員の違法行為と原告らに生じた損害との間に相当因果関係があるということとはできない。」



# 一応のまとめ

行政庁

なぜもっと早く...  
く...

監督処分  
措置命令  
(不利益処分)



A

常盤台ラーメン

# 考えてみよう

- リスク社会では、行政は危険を察知した時点でいち早く規制に乗り出すべきであるとも思われる。
- しかし、少々の端緒があれば果敢に規制権限を行使すべきといっても、杞憂に終わった場合は？
- 規制によって権利を制約される相手方のこと、規制によって得られる公共の利益をどう考えるか？