

平成 26 年 6 月 20 日判決言渡

平成 25 年(行コ)第 202 号 一般疾病医療費支給申請却下処分取消等請求控訴事件

主 文

- 1 被告大阪府及び原告らの本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 被告大阪府の控訴に係る控訴費用は被告大阪府の、原告らの控訴に係る控訴費用は原告らの、各負担とする。

第 1 控訴の趣旨

1 被告大阪府

- (1) 原判決中、被告大阪府敗訴部分を取り消す。
- (2) 前項の部分につき、原告らの被告大阪府に対する請求をいずれも棄却する。

2 原告ら

- (1) 原判決主文 2 項を取り消す。
- (2) 被告らは、原告らそれぞれに対し、各自 110 万円及びこれらに対する平成 23 年 3 月 22 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

第 2 事案の概要

1 事案の骨子及び訴訟の経緯

本件は、広島市に投下された原子爆弾により被爆し、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。）に基づく被爆者健康手帳の交付を受けた被爆者である原告 A、承継前原告 B 及び C（以下「本件被爆者ら」という。）が、大韓民国（以下「韓国」という。）に居住し、韓国の医療機関（病院、診療所及び薬局をいう。以下同じ。）で医療を受けて現実に負担した医療費について、原告 A、承継前原告 B、原告 D（以下、3 名を総称して「本件申請者ら」という。）が大阪府知事に対し被爆者援護法 18 条の一般疾病医療費の支給を申請したところ（以下、これらの申請を「本件各申請」と

いう。），大阪府知事によって本件各申請を却下された（以下，これらの却下処分を「本件各却下処分」という。）ことから，原告らが，①被告大阪府に対し，本件各却下処分の各取消しを求めるとともに，②被告らに対し，大阪府知事がした本件各却下処分が国家賠償法上違法である（被告大阪府関係），被告国の担当者が在外被爆者（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。被爆者援護法の改正に係る平成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項参照。以下同じ。）に対して一般疾病医療費の支給を認めてこなかったこと及び本件各却下処分に先立ち被告大阪府に在外被爆者からの一般疾病医療費支給申請は却下が相当である旨回答したことが違法である（被告国関係）などとして，国家賠償法１条１項に基づき，各１１０万円（慰謝料及び弁護士費用の合計額）及びこれらに対する本件各却下処分の日である平成２３年３月２２日から支払済みまで民法所定の年５分の割合による遅延損害金の支払を求める事案である。

原審は，①本件各却下処分の各取消請求を認容し，②被告らに対する国家賠償請求をいずれも棄却したので，被告大阪府と原告らがそれぞれ，各敗訴部分を不服として，控訴した。

２ 関係法令の定め及び前提事実

本件に関する法令の定め等及び前提事実は，原判決「事実及び理由」中の第２の２及び３（原判決２頁２０行目から７頁３行目まで）のとおりであるから，これを引用する。

３ 争点及び争点に関する当事者の主張

争点及び争点に関する当事者の主張は，次の４及び５で，被告大阪府及び原告らの当審における補充主張をそれぞれ付加するほかは，原判決「事実及び理由」中の第２の４及び５（原判決７頁４行目から２６頁２５行目まで）に記載のとおりであるから，これを引用する。

ただし，原判決１５頁７行目の「支給対象とはならない」の次に「ものでは

ない」を加える。

4 被告大阪府の当審における補充主張

- (1) 一般疾病医療費は都道府県知事の指定を受けた被爆者一般疾病医療機関から医療を受けることが原則であること

被爆者援護法 18 条 1 項の一般疾病医療費の支給制度に係る法全体の仕組みをみると、同項本文は、一般疾病医療費を支給する場合として、被爆者一般疾病医療機関から医療を受けた場合と、被爆者一般疾病医療機関以外の者から医療を受けた場合に分けた上で、後者の場合については「緊急その他やむを得ない理由により」という限定を付している。そうすると、同法は、一般疾病医療費の支給について、被爆者が被爆者一般疾病医療機関から医療を受けた場合を原則としているものである。そして、被爆者一般疾病医療機関は都道府県知事が指定することとされているのであるから、被爆者援護法 18 条 1 項は、原則として、我が国の行政権の及ぶ国内の被爆者一般疾病医療機関から医療を受けた場合を想定しているのであって、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合を想定しているとはいえない。

すなわち、在外被爆者が国外の医療機関で受ける医療については、常に例外形態である「被爆者一般疾病医療機関以外の者から医療を受けたとき」として支給を受けることにならざるを得ない。仮に、在外被爆者であるということ、原則として「緊急その他やむを得ない理由」があるというのであれば、原則と例外を逆とするもので、被爆者援護法の予定しているところではない。

- (2) 被爆者援護法には適正性の担保の規定が各種設けられているが、在外被爆者については適正性の確保の手段がないこと

被爆者援護法は、医療費の支給については、支給の適正性を担保する各種規定を設けている。これらの各種規定は、いずれも医療提供者側に対する権限であって、在外被爆者が医療を受ける国外の医療提供者に対して適用する

ことは不可能である。そして、現行法には、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合において適用可能な適正性の確保に関する規定は存在していない。多額の公費をもって運営される支給制度について、同法が何ら適正性を担保する手段を設けないということは不自然・不合理であり、同法が適正性を確保しないままの支給を予定しているとはいえない。

平成12年通知は、被爆者が、国外の医療提供者から医療を受けた場合であっても、一時的な出国をしている間に、緊急その他やむを得ない理由により国外の医療機関から医療を受けた場合であり、かつ、その被爆者が、我が国の公的医療保険制度による医療の給付を受け得る被保険者等の立場にある場合において、一般疾病医療費を支給するというものであり、支給の適正性の担保の制度的仕組みが働かない場面ではない。これをもって、何ら適正性の担保をもたない在外被爆者が国外の医療機関から医療を受けた場合について一般疾病医療費を支給すべき根拠とすることはできない。

(3) 在外被爆者の居住する各国の公的医療保障制度との併給調整規定は設けられていないこと

一般疾病医療費の支給制度は、公費により運営される公的制度であるところ、公費が支給される場合において複数の受給権が発生するときは、各種法律において、両者を受給することによる過剰給付を避けるための調整規定(併給調整規定)が設けられている。被爆者援護法は、18条1項ただし書において、社会保険各法等による給付との調整を図っている。

これを在外被爆者についてみると、在外被爆者が各居住国における医療費の負担に関する公的な医療保障制度に加入し、当該国において医療を受けた場合には、医療費について、当該制度により給付を受けることが当然に想定される。仮に、被爆者援護法が、在外被爆者に対し、一般疾病医療費を支給することを予定しているのであれば、併給調整のための規定を設けることが合理的であるにもかかわらず、そのような規定はないのであって、同法は、

国外の医療機関において医療を受けた在外被爆者に対して一般疾病医療費を支給することは予定していないといわざるを得ない。

- (4) 在外被爆者を一般疾病医療費の支給対象に含めないという立法者意思は明確であり、平成20年改正附則は、それを前提としていること

平成20年法律第78号による被爆者援護法の改正によって、国内に居住地及び現在地を有しない者からの被爆者健康手帳の交付申請について、これを認めるための手続規定が新設された際、「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」として「在外被爆者」を定義づけ（平成20年改正附則2条1項）、在外被爆者に対して行う「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」としている。これは、従来どおり、被爆者援護法17条及び18条は在外被爆者に適用されないものとし、この点についての法改正を行わないことを前提として、別途、国内に居住する被爆者の状況等を踏まえた「必要な措置を講ずる」ことを行政に求めたものであり、この立法の経過からも、被爆者援護法17条及び18条が在外被爆者に適用されないことは明らかである。

- (5) 以上のとおり、在外被爆者が国外の医療機関から受けた医療に係る一般疾病医療費の支給については、被爆者援護法全体の仕組み等に鑑みれば、そもそも同条の適用が予定されているとはいえない。

原告らの被告大阪府に対する本件各処分取消請求はいずれも棄却されるべきである。

5 原告らの当審における国家賠償請求についての補充主張

日本国外に居住する被爆者が日本国外の医療機関で治療を受けた場合に、一般疾病医療費の支給がないという取扱いが違法であることを、被告国は、下記のとおり、度重ねて容易に認識できた。

- (1) 一般疾病医療費等の支給規定を新設した原爆医療法の改正時点（昭和 35 年）において、新設された規定には、その居住地いかんによって、法適用を区別する規定がない以上、その支給を居住地によって限定するという解釈が誤りであることは、この時点で容易に認識できることであった。
- (2) 402 号通達が発出された段階（昭和 49 年）において、被告国の採ってきた原爆二法が国外居住被爆者にはおよそ適用されないなどとする解釈及び運用が、原爆二法の客観的解釈として正当なものといえるか否かを改めて検討する必要に迫られることになったのであるから、国外に居住する被爆者に一般疾病医療費等の支給規定が適用されないとする解釈及び運用もまた、原爆医療法の客観的解釈として正当なものといえるか否かを改めて検討する必要に迫られたのであり、在外被爆者に適用することがおよそ予定されていないと限定解釈することが違法であることは当然に認識することができた。
- (3) 海外の医療機関で療養を受けた場合の費用も健康保険法 44 条に基づく療養費の支給対象となった時点（昭和 55 年）において、日本に居住しない被爆者が海外の医療機関で受けた医療を一般疾病医療費の支給対象外とすることが正当なものといえるか否かを改めて検討すべきであり、被告国がこれを行えば、この時点でも、在外被爆者に対する取扱いが違法なものであることを認識しえた。
- (4) 平成 12 年通知は、国外の医療機関で受けた医療であっても、適正性を欠くことなく一般疾病医療費が支給できることを明らかにしたものであり、この時点において在外被爆者を一般疾病医療費の支給対象としないとの取扱いを見直す機会となりえたにもかかわらず、被告国はこれを見直さなかった。
- (5) 平成 15 年 3 月 1 日に 402 号通達の失権取扱いを廃止した際に、併せて「法による給付の対象となるのは、日本国内に居住又は現在する被爆者であることから」とした平成 12 年通知の 3 項も当然削除すべきであった。
- (6) 被告国は、平成 20 年改正附則 2 条 2 項による検討の結果、平成 22 年被

爆者援護法施行令を改正して、原爆症認定について、国外からの申請を可能とした。また、原判決を受けて、国外に居住する被爆者の医療費について、保険医療助成事業の上限額を引き上げた上で、上限超過分についても事業の財源を用いて支給する旨を明らかにしており、公費を用いた事業である以上、被告国は、適正性を確保した上での支給が可能であることを自ら認めたことになる。

そうであれば、平成20年改正時において、国外に居住する被爆者が国外の医療機関で受けた医療費についても法律の改正によることなく、被爆者援護法18条を適用できると容易に判断することができたことは明らかである。

- (7) 原告らが本件各申請をした時点で、改めて従前の取扱いについて見直すことを迫られたのであり、これを見直せばその違法であることは容易に認識し得た。

第3 当裁判所の判断

1 関係法令の沿革等

当事者間に争いがないか、証拠により認められる関係法令の沿革等は、原判決「事実及び理由」中の第3の1（原判決27頁2行目から39頁22行目まで）のとおりであるから、これを引用する。

2 争点(1)について

(1) 被爆者援護法の適用対象について

被爆者援護法は、同法で定める援護措置の対象者である「被爆者」の要件として、①同法1条各号のいずれかに該当するものであること、②被爆者健康手帳の交付を受けたものであることの2点を定めており、法文上、日本に居住し、又は現在することを要件としていない。

この点、かつて被告国は、被爆者援護法（その前身である原爆二法を含む。この項において同じ。）について、同法に基づく給付が拠出を要しない公的

財源によって賄われるものであることや、立法者意思、法律全体の法構造等に照らすと、同法は、日本に居住関係を有する者のみをその適用対象とするものであると解釈して、その運用を行ってきた。しかしながら、被爆者援護法の趣旨、構造、他の法律との整合性等を考慮すると、そうした解釈及び運用は法律上の根拠を欠くものと認識されるに至り、上記1認定のとおり、その運用が改められてきたところである。

すなわち、被爆者援護法は、いわゆる社会保障法としての性格をもつものであるが、原子爆弾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り、被爆者の多くが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特殊の戦争被害について戦争遂行主体であった被告国が自らの責任によりその救済を図るという一面をも有するものであり、その点では、実質的に国家補償的配慮が制度の根底にあると解される。例えば、被爆者の収入ないし資産状態のいかんを問わず常に全額公費負担と定めていることなどは、国家補償的配慮の一端を示すものと認められるところであるし、また、戦争被害に関する他の補償立法（戦傷病者戦没者遺族等援護法、戦傷病者特別援護法）と異なり、補償対象者を日本国籍を有する者に限定する規定をあえて設けず、外国人に対しても同法を適用することとしているのは、同法が国家補償の趣旨を併せもつものと解することと矛盾するものではない。さらに、そもそも、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たり、日本国内に住所等を有しなくなった場合には手当等の受給権を失うこととなる旨が法文に明記されたりするのが通例であると考えられるところ（国民健康保険法、国民年金法、児童扶養手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律など）、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。被爆者援護法が、日本国内に居住関係を有する者のみをその適用対象とするとの解釈及び運用が法律上の根拠を欠くものであるとの認識及び理解は、上記のような同法の趣旨、法律全体の構造、他の法律との整合性等が考慮されたことによるものと解される（以上につき、最高裁判所昭和50年(行ツ)第98号同53年3月30日第一小法廷判決・民集32巻2号435頁、最高裁判所平成17年(受)第1977号同19年11月1日第一小法廷判決・民集61巻8号2733頁参照）。

そして、現在、被爆者援護法第3章で定められている種々の援護措置のうち、医療特別手当、特別手当、原子爆弾小頭症手当、健康管理手当、保健手当、葬祭料などについて、日本国内に居住地も現在地も有しない被爆者に適用されるものとして解釈され、運用されているのも、同様に、被爆者援護法の趣旨、法律全体の構造、他の法律との整合性等が考慮されたことによるものと解される。

被爆者援護法18条1項の一般疾病医療費の支給規定が、日本国内に居住地も現在地も有しない被爆者が国外の医療機関で受けた医療について適用されるのかを判断するに当たっては、上記同様、被爆者援護法の趣旨、法律全体の構造、他の法律との整合性等を考慮した上で、法文上明記されていない要件を付加して限定解釈することが合理的なものといえるかを検討すべきである。

(2) 被爆者一般疾病医療機関から医療を受けることを原則としていないとの主張について

被告らは、被爆者援護法18条1項は、一般疾病医療費の支給について、被爆者一般疾病医療機関で医療を受けた場合を原則としているものであり、同機関以外の者から医療を受けた場合については、「緊急その他やむを得ない理由」があるという例外的な場合に限定しているものであるところ、在外被爆者が国外の医療機関で受ける医療については、常に例外形態として支給

を受けることにならざるを得ず、原則と例外を逆にするもので、被爆者援護法の予定しているところではないと主張する。

確かに、被爆者援護法 18 条 1 項は、一般疾病医療費の支給について、①被爆者一般疾病医療機関で医療を受けた場合と、②被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関から医療を受けた場合とを規定し、②の場合については、「緊急その他やむを得ない理由があるとき」との要件を付加しているのであるから、同法は、「緊急その他やむを得ない理由があるとき」以外は、被爆者一般疾病医療機関において医療を受けることを原則的な形態として想定していると考えすることは可能である。

しかしながら、被爆者援護法 18 条が、一般疾病医療費の支給について、都道府県知事の指定した被爆者一般疾病医療機関において被爆者が医療を受けた場合には、被爆者が医療機関に支払うべき医療費を国が被爆者に代わって支払い、その支払によって、被爆者に対する一般疾病医療費の支払があったものとみなすこととしているのは、医療に要した費用の支給（現金給付）である一般疾病医療費を、医療を受ける被爆者の便宜を考慮して、現物給付（医療の給付）的に取り扱うため（被爆者一般疾病医療機関において医療を受ける限り、その場において医療費を支払う必要がないものとするため）に設けられたものと解される。したがって、被爆者一般疾病医療機関も、被爆者援護法 10 条による医療を担当させる指定医療機関とは異なり、特別の専門的能力は要求されず、広範囲に指定される必要があるものとされている（乙 14）。

このような、制度の趣旨からすると、被爆者援護法 18 条の適用対象者が限定されているか否かを検討するに当たり、被爆者が受けた医療が特定の医療機関におけるものか否かを特段重視する必要はない。

さらに、上記②の「緊急その他やむを得ない理由があるとき」、怪我や急病で緊急を要する場合のほか、付近に被爆者一般疾病医療機関がないため、

被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関で医療を受ける場合が例示されているところであるが、日本国内に居住する被爆者であっても、被爆者健康手帳の交付を受ける前から継続的に受診していた医療機関が被爆者一般疾病医療機関ではない場合や、近くに被爆者一般疾病医療機関がない地域に居住している場合などには、一般疾病に関する医療は、日常的に、被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関で受けるものと考えられる。しかし、前説示のとおり、被爆者一般疾病医療機関で医療を受けることは、受給者の便宜を考慮したものであるから、「緊急その他やむを得ない理由」を狭く解する理由はない。上記のような付近に被爆者一般疾病医療機関がない地域に居住していること等のために、被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関で医療を受けることを常態とする国内に居住する被爆者に対して、原則と例外を逆にするものであり、同法の予定しているところではないとして、被爆者援護法 18 条が適用されないと解釈することは不合理と言わざるを得ない（なお、被爆者援護法施行規則 26 条、様式 8 号は、被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関で医療を受けた被爆者が一般疾病医療費の支給を請求する場合に、「被爆者一般疾病医療機関から医療を受けることができなかった理由」を申請書に記載することは求めているが、その理由について資料を添えることまでは求めている）。同様に、被爆者一般疾病医療機関以外の医療機関で医療を受けることを常態とする在外被爆者に対して一般疾病医療費を支給することは、原則と例外を逆にするもので、同法の予定しているところではないとして、被爆者援護法 18 条が適用されないと解釈することは合理的とはいえない。

(3) 在外被爆者については適正性確保の手段がないとの主張について

被告らは、被爆者援護法は、医療費の支給について、支給の適正性を担保する各種規定を設けており、これらの各種規定は、いずれも医療提供者側に対する権限であって、国外の医療提供者に対して適用することは不可能であるところ、被爆者援護法が支給の適正性を確保しないままの支給を予定して

いるとはいえない等と主張する。

確かに、一般疾病医療費の支給の財源は、全て公費によって賄われているのであるから、支給に対する適正性を確保することは重要であり、被爆者援護法は、一般疾病医療費を被爆者一般疾病医療機関に支払うため必要がある場合には、厚生労働大臣が管理者に対して必要な報告を求め、又は診療録その他の帳簿書類の検査をすることができ（２１条、１６条）、また、厚生労働大臣ないし都道府県知事は、一般疾病医療費を支給するため必要があるときには、当該医療を行った者又はこれを使用する者に対し、その行った医療に関し、報告若しくは診療録若しくは帳簿書類その他の物件の提示を命じ、又は当該職員をして質問させることができる（同法２１条、１７条３項、５１条、被爆者援護法施行令２２条）旨を定める等して、支給の適正性を担保する諸規定を設けているところ、これらの医療機関に対する諸規定は、国内の医療機関に対してのみ適用することができるものであり、国家主権に由来する対他国家不干渉義務の問題により、国外の医療機関に対して適用することは不可能である。

しかしながら、支給の適正性を確保するためにどのような法制度を設けるか、設けた制度の全部又は一部が機能しない場合には適正な支給申請が行われた場合を含めて一律に支給対象から除外するとの扱いをするのか否か、その場合、支給対象から除外する範囲をどのように設定するのか等は、個々の立法ごとに選択されるものであり、選択の結果は、通常、法文上明らかにされるものと考えられる。明文の規定の有無にかかわらず、支給の適正性を確保するために設けた諸規定の適用が想定されない場合には一律に支給対象から除外するとの解釈が当然に導かれるものではない。

実際、被告国は、平成１２年通知により、日本国内に居住する被爆者が海外旅行等の一時的な出国をしている間に、緊急その他やむを得ない理由により海外において療養等を受けた場合については、一般疾病医療費の支給対象

となる旨の解釈を明らかにしているのであって、被爆者援護法が設けた医療機関に対する上記諸規定が適用されない国外の医療機関で医療を受けた場合であっても、一律に支給対象から除外するとの扱いはしていないところである。

この点について、被告らは、平成12年通知は、国民健康保険等による海外療養費の支給を前提とするものであって、一時出国した被爆者が我が国の公的医療保険制度による医療の給付を受け得る被保険者等の立場にあることを要件とするものであり（したがって、日本国内に居住する被爆者であっても無保険者には適用されない。）、国民健康保険法等の規定により支給の適正性を確保することができる場合である旨説明し、在外被爆者については、これと異なり、支給の適正性を確保する手段がないので、支給の対象とならない旨主張する。

しかしながら、国外の医療機関で受けた医療について、一般疾病医療費の支給申請があった場合、申請書や添付書類に不備がある場合等に申請者に対して追加書類の提出を求めることや、医療費を支給するに際して必要があるときは、医療を受けたとする国外の医療機関に対して照会を行うこと等が妨げられるものではない。現に、健康保険等により海外療養費が支給される場合において、不正請求対策のひとつとして、必要に応じ、療養等を受けたとされる海外の医療機関等に対して、文書等により、支給申請に係る療養等が行われた事実の有無や、行われた療養等の内容を照会することを掲げる通知（「海外療養費の不正請求対策等について、同〔国民健康保険法〕、同〔高齢者の医療の確保に関する法律〕（平成25年12月6日）（保保発1206第1号）（保国発1206第1号／保高発1206第1号）」（甲35ないし37））が発出されているところである。都道府県知事の負担はともかく、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合の医療費の適正性について、我が国の公的医療保険制度の被保険者が国外で医療を受けた場合の医

療費の適正性についての審査と実質的にそれほど差のない審査を行えないとする根拠は十分ではない（被爆者に対し調査に応じることを求め、調査に応じない等のために医療費額の認定ができない場合には支給をしないという対応は考え得るし、不正な医療費の請求が、制度上は、刑法による処罰の対象となることもあり得る。）。

また、被爆者援護法が、被爆者の救済を図るために、被爆者の資力や国籍を限定せずに援護の対象とする法律であること等を考慮すると、上記のとおり、国外に居住し、我が国の公的医療保険制度の被保険者ではない者が国外の医療機関で医療を受けた場合において、国内の医療機関で医療を受けた場合や我が国の公的医療保険制度の被保険者が国外で医療を受けた場合と比較すると支給の適正性を確保する手段が十全のものではないとしても、そのことを理由として、在外被爆者からの一般疾病医療費の支給申請については、適正な支給申請があった場合を含めて、一切の支給を行わないことを予定しているものとは解し難い。

(4) 在外被爆者の居住する各国の公的医療保障制度との併給調整規定は設けられていないとの主張について

被告らは、公費が支給される場合において、複数の受給権が発生する場合には各種法律において、両者を受給することによる過剰給付を避けるための調整規定（併給調整規定）が設けられており、被爆者援護法は、18条1項ただし書において、一般疾病医療費の支給と社会保険各法等による給付との調整を図っているところ、在外被爆者が、各居住国において公的な医療保障制度に加入し、その国において医療を受けた場合に、当然想定される当該制度による給付に対しては、併給調整のための規定はないのであって、同法は、国外の医療機関において医療を受けた在外被爆者に対して一般疾病医療費を支給することは予定していないと言わざるを得ないと主張する。

しかしながら、例えば、日本国外に居住する被爆者で居住国の公的医療保

障制度に加入している者が、我が国滞在中に国内の医療機関で医療を受けた場合には、国内に現在地があるので一般疾病医療費の支給対象となるものと解されるが、この場合に、当該居住国の公的医療保障制度によって何らかの給付を受けられるとしても、被爆者援護法 18 条 1 項ただし書による明示の併給調整の対象とはならないのであって、被告らの主張するような併給調整の規定の有無という点で、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合をこれと区別する合理的な理由はない。そして、一般疾病医療費の支給制度が、医療費のうち公的医療保障制度によっても自己負担が必要となる部分について、一般疾病医療費を支給することによって自己負担なしに医療を受けられるようにする趣旨のものであり、被爆者援護法 18 条 2 項が、医療費の算定について「現に要した費用の額を超えることができない」との同法 17 条 2 項の規定を準用しており、ここでいう「現に要した費用」は、被爆者が自ら負担した医療費の額を意味すると解し得る余地もある（原爆医療法の規定に関してであるが「原子爆弾被爆者に対する医療の給付等の取扱いについて（昭和 35 年 12 月 3 日）（衛発第 1170 号）」（甲 29）はそうした解釈を前提とするものと解し得る。なお、原告らもそうした解釈を前提として本件各申請を行っている。）から、被爆者援護法 18 条の解釈を通じて、在外被爆者に対する過剰給付を避けることが可能と解される。被爆者援護法が、在外被爆者の居住国における公的医療保障制度による給付額との個別の併給調整規定を設けなかったのは、同法が在外被爆者に対して一般疾病医療費を支給することを予定していないことによるものと解することはできない。

- (5) 在外被爆者を一般疾病医療費の支給対象に含めないという立法者意思は明確であり、平成 20 年改正附則は、それを前提としているとの主張について

ア 被告らは、被爆者援護法の立法当初における政府委員の答弁（乙 6）を

指摘する等して、在外被爆者を一般疾病医療費の支給対象に含めないという立法者意思は明らかである旨主張する。

しかしながら、法律の解釈は、まず法文の合理的解釈によるものであるから、立法者意思についても、第一次的には、当該法文に表された内容によって探求されるべきものである。そして、前記のとおり、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と考えられ、その旨の規定をおくことが立法技術上困難であったとも考え難いところであるから、立法者が、日本国内に居住地又は現在地を有することを支給要件とする意思を明確に有していたのであれば、当然にその旨法文に明記したものと解される。立法者は、被爆者援護法 18 条の支給対象者を限定する規定をあえて設けなかったと解さざるを得ない。

イ 被告らは、「政府は、この法律の施行後速やかに、在外被爆者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」と定める平成 20 年改正附則 2 条 1 項は、被爆者援護法 18 条が在外被爆者に適用されないことを前提とするものであり、こうした立法の経過からも立法者意思は明らかである旨主張する。

しかしながら、平成 20 年改正附則 2 条 1 項は、政府が平成 16 年以降、予算の範囲内で行っていた保険医療助成費（在外被爆者がその居住国の医療機関において必要な医療を受けたときの医療費について助成を希望する者に支給するもの）の上限額について検討することを想定したものであって（乙 26）、当時の立法者が、在外被爆者を一般疾病医療費の支給対象に含めないとの意思を明確にした上で、政府に対して、その代替措置を予算の範囲内で講ずることを求めたものではない。そして、政府が平成 16

年以降、予算の範囲内で行う在外被爆者に対する各種支援事業のひとつとして、保険医療助成事業を実施してきたことは前記 1 認定のとおりであり、これにより、在外被爆者は、一般疾病医療費の支給申請手続に比べて、より簡易な手続により、居住国の医療機関で受けた医療費の自己負担額について、定められた上限額の範囲内で助成を受けることが可能となったのであるが、こうした在外被爆者に対する各種支援事業が実施されていることは、在外被爆者に被爆者援護法の各種規定が適用されないことを当然に意味するものでもない（在外被爆者が国外から被爆者健康手帳の交付申請をなし得る旨の規定が新設された後においても、手帳交付渡日支援事業が実施されている（乙 2 2）ことに照らしても、在外被爆者に対する上記各種支援事業は、在外被爆者に対して被爆者援護法の各種規定が適用されないことの代替措置として実施されているものではないことは明らかである。）。

また、平成 20 年改正附則は、上記 2 条 1 項の規定とともに、2 条 2 項の規定を設けて「政府は、この法律の施行の状況等を踏まえ、在外被爆者に係る原爆症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」旨定めており、同規定を受けて、政府は、平成 22 年政令第 29 号により被爆者援護法施行令を改正して、在外被爆者が国外から原爆症認定申請を行うことを可能としたのである（同施行令 8 条 2 項ないし 4 項）が、こうした経緯に照らすと、平成 20 年改正附則 2 条 2 項に表れた立法者意思は、被爆者援護法 11 条は在外被爆者が国外から原爆症認定申請を行うことを排除していないことを前提として、原爆症認定申請を行うために必要な措置を講ずることを政府に求めたものと解される。そうすると、同様の規定である平成 20 年改正附則 2 条 1 項に表れた立法者意思についても、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き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される。

以上のとおり、平成20年の被爆者援護法改正当時において、立法者は、在外被爆者に同法18条1項が適用されない旨の明文の規定を置くことはせず、保険医療助成事業の上限額の引き上げの検討等を求める平成20年改正附則2条1項の規定を置くにとどめたのであって、在外被爆者には同法18条1項が適用されないとする当時の立法者意思が客観的に明らかにされたということとはできない。

ウ 被告らは、各種の予算措置による在外被爆者に対する援護施策の拡充が図られていることを指摘するが、そのことが、被爆者援護法18条1項を在外被爆者には適用されないとの立法者意思の表れとして、同条の解釈指針となり得るものではない。

(6) 小括

以上のとおり、被爆者援護法は、いわゆる社会保障法としての性格をもつものであるが、被告国が自らの責任により被爆者の救済を図るという国家補償的配慮を根底に有し、被爆者の資力や国籍による限定をせずに援護の対象とするものであること、手当等の支給に関する他の制度においては国内に居住地等を有することが支給要件とされている場合には法律にその旨明記されるのが通例であるところ、被爆者援護法はその旨の規定をおいていないこと、同法18条に基づく一般疾病医療費の支給についても、国内に居住地又は現在地を有すること等を支給要件とする旨の明文の規定はなく、一般疾病医療費の支給に関する同法全体の構造、立法者意思等を考慮しても、その支給対象者について、法文上明記されていない条件を付加して限定解釈されることを予定しているものとは解し難く、同条について、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合を一般疾病医療費の支給対象から除外するものと限

定解釈することが合理的なものということとはできない。

そして、国外の医療機関は、被爆者一般疾病医療機関として指定されていないことに加え、一般に、迅速に治療を受けられない場合には負傷や疾病が悪化するおそれがあるため、居住国の医療機関で治療を受けずにあえて時間と費用をかけて我が国の被爆者一般疾病医療機関での医療を受けるのであれば一般疾病医療費の支給対象とすべきではないと評価することが社会通念上相当な場合はごく限られていると考えられることに照らすと、在外被爆者がその居住国の医療機関で医療を受けた場合は、我が国に渡航して被爆者一般疾病医療機関での医療を受けることが容易であり、かつ、当該居住国の医療機関での医療を受けずに日本で医療を受ける方が合理的であるなどの特段の事情がない限り、被爆者援護法 18 条 1 項にいう「緊急その他やむを得ない理由により被爆者一般疾病医療機関以外の者からこれらの医療を受けたとき」に当たるものと解するのが相当である。

本件各申請は、韓国に居住し、現在する本件被爆者らが韓国の医療機関で受けた医療に係るものであって、上記特段の事情は見受けられないから、本件各申請に係る医療はいずれも被爆者援護法 18 条 1 項にいう「緊急その他やむを得ない理由により被爆者一般疾病医療機関以外の者からこれらの医療を受けたとき」に当たるものと認められる。

したがって、本件各申請を却下した本件各却下処分は、いずれも違法であって、取消しを免れない。

3 争点(2)について

(1) 争点(2)イ、ウ（被告大阪府が本件各却下処分をしたこと及びこれに先立ち被告国が被告大阪府に対し、在外被爆者からの一般疾病医療費支給申請は却下相当であると回答したことが、国家賠償法上違法か）につき、まず検討する。

ア 前記 2 のとおり、本件各申請を却下した本件各却下処分は違法であり、

取消しを免れないものである。しかしながら、本件各却下処分が違法であることは、直ちに、本件各却下処分を行った被告大阪府の担当者の行為、あるいは、本件各申請を却下すべきである旨を回答した被告国の担当者の行為に国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を導くものではなく、被告らの各担当者において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と上記行為をしたと認められるような事情がある場合に限って、同項にいう違法があったと評価すべきものと解するのが相当である（最高裁判所昭和63年(オ)第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁，最高裁判所平成元年(オ)第930号，第1093号同5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863頁）。

かかる観点から以下検討する。

イ 在外被爆者に対する原爆二法及び被爆者援護法の適用に関する従前の動きは、前記1認定のとおりであり、この間の過程において、在外被爆者に原爆二法及び被爆者援護法が適用されることを主張する訴訟が多数提起されてきた。しかし、これまで、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合に、被爆者援護法18条に基づく一般疾病医療費の支給対象となるかが訴訟の場で正面から争われたことはなく、本件原判決が言い渡されるまで、同条が在外被爆者には適用されないとの解釈が違法であるとの司法判断が示されたことはなかった。むしろ、平成14年大阪高裁判決（日本国内に現在している間に被爆者健康手帳の交付を受けた被爆者が、国外に移動したことを理由に健康管理手当の支給を停止されたことの当否が問題とされた事案）は、傍論（医療給付が予定されていないことが健康管理手当を支給しない根拠となり得るか）の中でではあるが、医療給付については、日本に居住も現在もしない者に対する給付は予定されていない旨判示していたところである。

また、被爆者援護法上、在外被爆者に一般疾病医療費を支給し得る旨の明文の規定はなく、被爆者援護法施行規則 26 条は、一般疾病医療費の支給の申請について、居住先の都道府県知事を申請先として定めており、在外被爆者が一般疾病医療費の支給申請手続について明文の手続規定をおいていないこと、被爆者援護法は医療費支給の適正性を確保するための諸規定を設けているところ、これらの諸規定を、国外の医療機関に適用することは不可能であり、また、在外被爆者の居住する各国の公的医療保障制度との併給調整規定も設けられていないこと、改正附則 2 条 1 項の文言などから、在外被爆者が国外の医療機関で医療を受けた場合には被爆者援護法 18 条に基づく一般疾病医療費は支給しないとする解釈にはそれなりの根拠が存したといえることができる。

そうすると、被告らの各担当者において、本件各却下処分をしたことや、却下相当であると回答したことについて、その職務上尽くすべき注意義務を尽くさなかったものとはいえないから、被告らの各担当者の行為について、国家賠償法上違法であると評価することはできない。

- (2) 争点(2)ア（在外被爆者に一般疾病医療費を支給する措置を講じなかったことが国家賠償法上違法か（被告国関係））について

上記(1)で説示したとおり、本件各却下処分あるいは本件各申請が却下相当として回答したことが国家賠償法上違法といえないのであって、そこで判示したところに照らせば、被告国が却下相当との回答よりも前に在外被爆者に一般疾病医療費を支給する措置を講じなかったことも国家賠償法上違法であるとはいえない。

- (3) 小括

したがって、その余の点を論ずるまでもなく、原告らの被告らに対する各国家賠償請求には理由がない。

- 4 以上のとおりであるから、原告らの被告大阪府に対する本件各却下処分の取

消請求はいずれも理由があるからこれを認容した原判決は相当であって，被告大阪府の控訴は理由がなく，また，原告らが被告らに対する国家賠償請求はいずれも理由がないからこれらを棄却した原判決は相当であって，原告らの控訴もまた理由がない。

よって，主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第6民事部

裁判長裁判官	水	上	敏
--------	---	---	---

裁判官	内	山	梨	枝	子
-----	---	---	---	---	---

裁判官	平	野	剛	史
-----	---	---	---	---