

平成27年（行ウ）第37号 「黒い雨」被爆者健康手帳交付請求等事件

原告 高野正明 外63名

被告 広島市・広島県

参加行政庁 厚生労働大臣

## 第11 準備書面

2017（平成29）年6月22日

広島地方裁判所民事第2部合2係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	廣	島	敦	隆		
同	弁護士	足	立	修	一 	
同	弁護士	池	上	忍		
同	弁護士	竹	森	雅	泰 	
同	弁護士	端	野	真		
同	弁護士	橋	本	貴	司 	
同	弁護士	松	岡	幸	輝 	
同	弁護士	佐	々	井	真	吾 

本書面は、広島県・広島市（以下「県・市」という。）に対して行なった情報開示請求の結果開示された文書等に基づき、県・市が「黒い雨」降雨地域（大瀧雨域）を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望しているにも関わらず、国（厚生労働省）の不当な指揮監督により、県・市は本件各却下処分を強いられたのであるから、国（厚生労働省）の指揮監督は県・市の自主性・自立性ひいては住民自治・団体自治を侵害する違法な行為と評価すべきであり、そのような国（厚生労働省）の度を越えた指揮監督により県・市は事実上「意思能力」のない状態に置かれていたのだから本件各却下処分は無効であることを述べるものである。

## 第1 はじめに

### 1 本件訴訟に至る経緯

2015（平成27）年3月、原爆投下時に援護対象区域外にいた「黒い雨」被爆者らは、一斉に県・市に対し、被爆者健康手帳及び第1種健康診断受診者証の交付申請を行った（なお、その後も8月ころまで申請は続いた。）（以下「本件各申請」という。）。これに対し、県・市は、同年9月2日、申請者の大部分に対し、一斉に申請に対する処分を行い、申請者に通知し、大半の申請を却下処分とした（以下「本件各却下処分」という。）。

申請者らのうち原告ら「黒い雨」被爆者64名は、同年11月4日、広島県または広島市を被告として、本件各却下処分の取消等を求め、貴庁に訴訟を提起した。

### 2 県・市に対する情報開示請求と開示文書

今般、原告ら訴訟代理人において、県・市に対し、県・市が本件各却下処分ないしそれに続く訴訟対応をするに際し、被爆者援護法を所轄する厚生労働省とやり取りをした内容が記載された一切の公文書について、情報開示請求を行ったところ、以下のとおり、文書が開示された。

#### (1) 広島県に対する情報開示請求

- ア 行政文書開示請求書（甲A55）
- イ 行政文書部分開示決定通知書（甲A56）
- ウ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳の交付申請書の写しの提供等について（依頼）（甲A57の1）
- エ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳の交付申請書の写しの提供等について（回答）（甲A57の2）
- オ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳に係る集団による交付申請に対する対応について（甲A57の3）
- カ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳に係る集団による交付申請に対する対応について（手帳等交付申請に係る審査結果のひな形の送付等）（甲A57の4）

## **(2) 広島市に対する情報開示請求**

- ア 公文書開示請求書（甲A58）
- イ 公文書開示決定通知書（甲A59）
- ウ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳の交付申請書の写しの提供等について（依頼）（甲A60の1）
- エ 平成27年3月23日付け集団申請における申請書等の写しについて（送付）（甲A60の2）
- オ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳に係る集団による交付申請に対する対応について（甲A60の3）
- カ 第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳に係る集団による交付申請に対する対応について（手帳等交付申請に係る審査結果のひな形の送付等）（甲A60の4）
- キ 公文書部分開示決定通知書（甲A61）
- ク 「黒い雨集団申請に係る却下通知について（広島市）」と題するメール（甲A62の1）
- ケ 平成28年12月9日付けメール（甲A62の2）

### 3 本書面の構成

以下、本書面では、県・市から開示された上記開示文書などから伺える、本件各申請から本件各却下処分に至る審査過程について概観した上で（第2）、厚生労働省が県・市の事務処理に不当介入していることから本件各却下処分が違法と評価されるべきであることを論ずる（第3）。

## 第2 開示文書から伺える審査過程について

### 1 厚生労働省による県・市に対する資料提供の要求（甲A57の1，甲A60の1）

「黒い雨」被爆者による本件各申請が行われてから3か月ほど経った2015（平成27）年7月1日、厚生労働省は、県・市に対し、県・市が保有する本件各申請についての関係資料の一切の提供を求めた。

その趣旨・目的について、同日付けの厚労省健康局総務課名義の「依頼状」は、「今回の事案に関し、④手帳等交付申請の内容、申請者の主張・当時の状況等について、個別・具体的に確認するとともに、法令に基づく適正な手続が行われているか、広島県及び広島市における処理方針が統一的に行われているか等について確認・整理の上、国としての対応方針を決定したい」と述べている（注：下線など引用者）。

提供を求められた文書は、次のとおりである。

「既に7月1日時点で内部の審査が終結を迎えている事案について、以下の資料をご送付ください。

- ① 手帳等交付申請書一式
- ② 面接をした際の聴取録
- ③ 追加提出のあった参考資料（一部略）
- ④ 審査会等に諮った内部検討用資料
- ⑤ その他国の確認の際に有用となる参考資料（戦災誌等）」

### 2 県・市による資料提供

## (1) 広島県による資料提供（甲A57の2）

厚生労働省の要求を受けた広島県は、同年7月13日付けで、上記①ないし⑤に対応して、申請者ごとに作成された「審査表（第一種健康診断受診者証および被爆者健康手帳交付申請の審査（却下）について）」や「事前書面審査（被爆者健康手帳申請審査表）」などの関係資料一切を提供した（甲A57の2）。

なお、申請者ごとに作成された「審査表」は、「特定の個人が識別される又は識別され得る情報が含まれている」という理由で不開示となった（甲A56の「開示しない部分及びその理由」欄参照）。もっとも、厚生労働省が資料の提供を求めているのが「既に7月1日時点で内部の審査が終結を迎えている事案」であることに加え、原告ら訴訟代理人が広島県から任意開示を受けた審査表のひな形（甲A63）によれば、「○○ ○○の被爆者健康手帳申請及び第一種健康診断受診者証審査（却下）について」というタイトルが付けられていることから、広島県が、同年7月1日の時点で、本件各申請を「却下」という審査結果を内部で出していることが伺え、その審査結果も含めて、厚生労働省に資料提供したことが分かる。

## (2) 広島市による資料提供（甲A60の2）

広島市も、同年7月15日付けで広島県と同様の対応をし、「各申請者における内部検討資料（審査票）」などの関係資料一切を提供した（甲A60の2）。

なお、原告ら訴訟代理人が、広島市に対し、広島市が厚生労働省に資料提供した時点で作成していた内部検討資料である「審査票」について、改めて情報開示請求をし（甲A64－公文書開示請求書）、審査票（受診者証及び手帳）（甲A65）の開示を受けた。これによれば、「問題点整理」として、「受診者証」については、申請者が「投下時又は降雨時に自身がいた場所として申述する場所・・・は、第一種健康診断受診者証の該

当区域外である」と、「手帳」については、「申請者が法第1条3号に該当すると判断することはできない」とされていることから、広島市が同年7月1日の時点で、本件各申請を却下するという審査結果を内部で出していることが伺え、その審査結果も含めて、厚生労働省に資料提供したことが分かる。

### 3 厚生労働省による県・市に対する通知①（甲A57の3，甲A60の3）

厚生労働省は、同月16日付けで県・市宛てに「第1種健康診断受診者証及び被爆者健康手帳に係る集団による交付申請に対する対応について」と題する通知（以下「通知①」という。）を送り、その中で、両自治体に申請がされているので「㉞その判断に当たっては統一的に行われる必要があります」，「国としては、こうした事情を踏まえ……㉟手帳等交付申請の内容，申請者の主張・当時の状況等について，個別・具体的に確認するとともに，㉠国，広島県及び広島市との間の調整を経た上で，手帳等交付申請に係る具体的な処分（法定受託事務）を実施する必要がある」，「㉡国としては，これらの資料を早急に分析し，その方針をお示ししたいと考えておりますので，㉢広島県及び広島市におかれては，その方針を踏まえて具体的な対応をお願いします」と述べている（注：下線など引用者）。

つまり、通知①で厚生労働省は、県・市の判断は統一的に行われる必要がある（下線㉞）、国として申請者の主張・状況等について個別・具体的に確認する（下線㉟）、国、県及び市との間の調整を経た上で具体的な処分を実施する必要がある（下線㉠）、国として処分の方針を示す（㉡）、県・市はこれを踏まえて具体的な対応するように（下線㉢）、としているのである。

### 4 厚生労働省による県・市に対する通知②と県・市による審査結果の通知

#### (1) 厚生労働省による県・市に対する通知②（甲A57の4，甲A60の4）

2015（平成27）年9月1日、厚労省健康局総務課長は手帳等の交付申請の対応「方針」を示した（以下「通知②」という）。

厚生労働省は、県・市から提供された「平成27年7月1日時点で手帳等交付申請に係る内部の審査が終結を迎えている事案」の関係資料を見た上で、県・市の手続は「㊸適切に行われているものと思料されます。  
㊹今後、法律等に定める要件に該当するか否かについて判断し、適切に手帳等交付申請に係る処分を行うようにしてください」（注：下線など引用者）と通知した。つまり、厚生労働省は、県・市から提出された関係資料のすべてを点検し、内部審査の結果を含めて適切であると評価し、これを伝えたのである。

なお、厚生労働省は、通知②において、「別紙1（第1種健康診断受診者証交付申請の審査結果について）及び別紙2（被爆者健康手帳交付申請の審査結果について）のとおり、手帳等交付申請等に係る処分の内容を申請者の方々にお知らせするためのひな形を作成しておりますので、ご参考までに送付いたします。」として、県・市が審査結果（却下処分）を申請者に通知する際の具体的文言を記載したひな形を作成して示した。

## **(2) 県・市による審査結果の通知**

同月2日、県・市は、一斉に申請者に対し上記ひな形を踏まえた文面で審査結果を通知し、申請者71人のうち2人は入市被爆者として認めて被爆者健康手帳が交付され、残りの69人は申請が却下された。

## **第3 本件各却下処分の違法性**

### **1 厚生労働省が県・市の対応・事務処理に介入し、県・市がこれに従ったこと**

以上の事実の経過からすれば、厚生労働省が県・市の対応・事務処理に介入をし、県・市はこれに従っているといえる。

すなわち、被爆者援護法2条・49条によれば、被爆者健康手帳は都道府県知事・広島市長・長崎市長が交付することになっているところ（ちなみに、第1種健康診断受診者証も都道府県知事が交付する（同法施行規則

附則 2 条))、被爆者援護法による被爆者健康手帳等の交付事務は、都道府県または広島市・長崎市の第 1 号法定受託事務である (同法 5 1 条の 2)。

このような、県・市の事務である被爆者健康手帳等の交付審査事務に関して、厚生労働省がすべての関係資料の提供を要請したこと、その資料の中には申請者ごとの審査結果が記載されていたこと (審査表 (票))、厚生労働省は申請処理手続きについて適切であるとの「評価」を示し、これを踏まえて処分を行うように要請したこと、県・市はこの厚労省の評価を受けて申請却下等の行政処分を行っていることから、厚生労働省が県・市の対応・事務処理に介入をし、県・市はこれに従っていると評価することができるのである。

## 2 技術的助言は建前に過ぎず、県・市はこれに従うしかなかったこと

国の大臣は、「その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、・・・必要な資料の提出を求めることができる」(地方自治法 2 4 5 条の 4 第 1 項)。この規定により厚生労働省は、依頼状を發し、資料の提出を要求した。同省の目的は、手帳等交付申請に関する「国としての対応方針を決定」することである (下線㉑)。そのために同省は、県・市による内部審査が終了した関係資料のすべての提出を求め、両自治体から申請者ごとの審査結果が記載されている審査表 (票) が提出された。そして同省は、県・市の事務は適切に処理されているとの評価を示した (下線㉒)。

厚生労働省のこの評価は、地方自治法 2 4 5 条の 4 第 1 項の「技術的な助言」であり (なお、前記通知①及び通知②にもこの旨が明記されている。)、これを受け入れるか否かは、地方自治体側の任意である (よって、従う義務はない)。

しかし、これはあくまで建前に過ぎない。このたびの一連の経過を見れば、関係資料のすべてを提出させられた県・市は、厚生労働省から、通知①で「国としては、これらの資料を早急に分析し、その方針をお示しいたいと考えておりますので、広島県及び広島市におかれては、その方針を踏



まえて具体的な対応をお願いします。」と言われれば、国から示される評価を待つほかなく、また、通知②で「いただいた資料を見る限り、全体として・・・適切に行なわれているものと思料されます。今後、法律等に定める要件に該当するか否かについて判断し、適切に手帳等交付申請に係る処分を行なうようにして下さい。」と言われれば、これに従うほかなかったである。

2015（平成27）年9月1日付けで通知②が発せられ、翌9月2日付けで県・市が一斉に処分を行ったことは、このことを如実に示している。

### **3 二次申請の審査の際のメールのやり取りからも、技術的助言が建前にしか過ぎないことが伺えること**

#### **(1) 二次申請の審査の際のメールが公文書として開示されたこと**

さらに、技術的助言が建前にしか過ぎないことは、以下に述べるとおり、二次申請の審査の際の広島市担当職員と厚生労働省担当係長とのメールのやり取りからも明らかである。

すなわち、今般、原告ら訴訟代理人において、県・市に対し、県・市が本件各却下処分ないしそれに続く訴訟対応をするに際し、被爆者援護法を所轄する厚生労働省とやり取りをした内容が記載された一切の公文書について、情報開示請求を行ったことは前述のとおりであり、その際、2016（平成28）年8月ころに行なった二次申請に関連する公文書についても、開示請求を行なっていたところ（甲A55、甲A58参照）、広島市から、二次申請に関連したメールが公文書として開示された（甲A61）。

#### **(2) 広島市担当職員と厚生労働省担当係長とのメールのやり取り**

これによれば、広島市原爆被害対策部援護課担当職員は、同年12月5日、厚生労働省健康局総務課企画法令係長に対し、二次「申請において、今回初めてとなる事案（第1種健康診断受診者証の該当地域に立ち入ったことが確認でき、受診者証は交付されるが、手帳は却下）の却下

通知の文案について、ご確認をお願いします。」として、二次申請の個別事案の却下通知の文案について、添削を申し出たことが分かる。その理由は、「前回（注：一次申請のこと）は、受診者証の該当区域に立ち入ったことが確認できた事例がなかった・・・が、今回（注：二次申請のこと）は、受診者証の該当区域には立ち入ったが放射線の影響は認められていない旨を記載する必要がある、改めて協議させていただきたい」というものである（以上、甲A62の1）。

これに対し、同係長は、同月9日、広島市担当者の文案では「第1種健康診断受診者証は交付されますが、この区域においては、広島原爆由来の放射性降下物が存在したとする明確な根拠が見いだせず、先行研究からも放射線の影響による不安が生じるとは考えられないとされているため、『身体に原子爆弾の放射能の影響を受けるような事情の下にあった者』に該当せず、被爆者健康手帳の交付を認めることはできないと判断しました。」（注：下線は引用者）とされていたのであるが、上記下線部分について「この書きぶりは、平成24年報告書の『要望地域』の説明そのものであって、『第一種健康診断特例区域』の説明ではないので、不適切ではないでしょうか。」との「コメント」とともに、上記下線部分を削除した上で、「上記区域（注：第1種健康診断特例区域のこと）にあったことのみをもって法第1条第3号の『身体に原子爆弾の放射能の影響を受けるような事情の下にあった者』には該当せず」というフレーズを追加して、却下通知に修正を加えたものを提示した（以上、甲A62の2）。

### (3) 厚生労働省担当係長の修正どおりの却下通知がなされたこと

そして、実際に広島市から出された却下通知には、厚生労働省担当係長の修正どおりの文言が記載されていたのである（甲A66－被爆者健康手帳交付申請の審査結果について（通知））。

### (4) 小括

以上の二次申請の審査の際の広島市担当職員と厚生労働省担当係長のメールのやり取りからも、技術的助言が建前にしか過ぎないことが伺える。つまり、県・市は、手帳等の交付事務について、厚生労働省の言うことに従わざるをえない立場に置かれているのである。

#### 4 まとめ

##### (1) 改正地方自治法においても、国と地方公共団体の関係は上下関係にあり、国の指揮監督権が広範かつ無限定に及んでいると評価せざるをえないこと

結論的に言えば、これが現在の国・厚生労働省と県・市の関係である（さらに一般化して言えば、沖縄県の置かれた苦境からも明らかなように、これが国と地方公共団体の現実の関係であるといってもよいだろう。）。

すなわち、2000（平成12）年4月に施行された改正地方自治法により、従前の「機関委任事務」が廃止され、「法定受託事務」となった後も国と地方公共団体の関係は上下関係にあり、国の指揮監督権が広範かつ無限定に及んでいると評価せざるをえないのである。

この点、改正前地方自治法では、本来国の事務であるものを地方公共団体の長に委任して行なわせる「機関委任事務」について、その事務の処理については、国（主務大臣）の指揮監督権が広範かつ無限定に認められていた。しかし、このような「機関委任事務」が、実際に地方公共団体の行なう事務のうち、都道府県では8割、市町村では4割以上を占めていたといわれ、自治を阻害する大きな要因として問題とされてきたところ、改正地方自治法によって、「機関委任事務」が廃止され、地方公共団体の処理する事務を「自治事務」と「法定受託事務」の二種とし（地方自治法2条8項）、少なくともその建前は、従来の「機関委任事務」における上下関係のもとにおける委任ではなく、国と地方公共団体の対等な関係における事務処理の委託となったはずである。ところが、現実には、

本書面で検討してきたとおり、国と地方公共団体の関係は上下関係にあり、国の指揮監督権が広範かつ無限定に及んでいると評価せざるをえない。少なくとも、本件において、県・市は国・厚生労働省の指揮監督権のもとに置かれているということができるのである。

以上のとおり、2000（平成12）年に行われた地方自治法の大改正以前の機関委任事務制度は、実質的に生き残っているというほかない。すなわち、機関委任事務制度の亡霊が、今なお日本の「地方行政」の中で跋扈していると言わざるを得ないのである。

**(2) 県・市が「黒い雨」降雨地域（大瀧雨域）を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望しているにも関わらず、国の不当な指揮監督により県・市は本件各却下処分を強いられたのであるから、国（厚生労働省）の指揮監督は県・市の自主性・自立性ひいては住民自治・団体自治を侵害する違法な行為と評価すべきであり、そのような国（厚生労働省）の度を越えた指揮監督により県・市は事実上「意思能力」のない状態に置かれていたのだから本件各却下処分は無効であること**

この点、広島県と広島市等3市5町の首長は、2010（平成22）年5月に広島市が取りまとめた「原爆体験者等健康意識調査報告書」（甲A9）等に基づき、同年7月、国に対し、「黒い雨」降雨地域（大瀧雨域）を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望した（甲A2）。また、広島市長は、2016（平成28）年8月6日の平和宣言で、「日本政府には、平均年齢が80歳を超えた被爆者をはじめ、放射線の影響により心身に苦しみを抱える多くの人々の苦悩に寄り添い、その支援策を充実するとともに、『黒い雨降雨地域』を拡大するよう強く求めます。」と同旨の要望をしている（甲A52）。加えて、広島市は、「平成29年度主要事業に関する要望（国への要望）」（甲A67）において、「重点要望」の一つである「原爆被爆者援護施策の充実」の中で、「2 黒い雨体験者に対する支援の充実及び『黒い雨降雨地域』の被爆地域への指定」と題し

た「要望内容」を立て、その中で「住民の一部から被爆者健康手帳の交付を求める集団訴訟が提起されるなど、被爆地域拡大を求める声も根強く聞かれます。」と本件訴訟について言及しつつ、「つきましては、こうした意見や要望、相談・支援事業実施により把握した黒い雨体験者の健康面での実態等を踏まえ、引き続き事業の充実を図っていただくとともに、被爆地域拡大の検討を行っていただくよう、格別の御配慮をお願いいたします。」と、重ねて「黒い雨」降雨地域（大瀧雨域）を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望している。

以上のとおり、県・市は「黒い雨」降雨地域（大瀧雨域）を第1種健康診断特例区域に指定するように求めているのであるから、本来、大瀧雨域内で「黒い雨」により被爆した原告ら「黒い雨」被爆者の本件各申請について、被爆者健康手帳あるいは第1種健康診断受診者証の交付を認める処分を行なうべきであり、交付処分を行ないたいのが県・市の本心であろう。

しかし、県・市は、前項で検討したとおり、改正地方自治法下においても、国と地方公共団体の関係は上下関係にあり、国の指揮監督権が広範かつ無限定に及んでいる現実から、やむを得ず国（厚生労働省）の意向を（現在、問題となっている言葉でいえば）「忖度」して、却下の方向で内部審査を行い、国（厚生労働省）の指示のもと、本件各却下処分を行なわざるを得なかった。このことは、本件各却下処分に至る経緯について、報道機関の取材に対し、県・市の担当者が「国の指導を仰ぎながら、現在の法令の枠組みで処分せざるを得ない」とコメントしたり、あるいは、本件訴訟の提起にあたって、広島県知事及び広島市長が「やむにやまれぬ気持ちで司法による解決を選択したものと受け止めている。

（国への）援護対象区域拡大の要望が実現しておらず、却下せざるを得なかった」との談話を出していることから明らかである（以上、甲A68－朝日新聞記事「県・広島市板挟み」）。

法定受託事務は「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」(地方自治法2条9項1号)であるが、この事務の処理にあたり、地方自治体は国・大臣の助言を受け入れなければならないという法的仕組みは存在しない。ただし、法定受託事務の処理にあたり、国は是正の指示(地方自治法245条の7)および代執行(同法245条の8)という方法で、地方自治体における事務の処理に介入できる。国(厚生労働省)は、上記方法を伝家の宝刀として背後にちらつかせつつ、「黒い雨」降雨地域(大瀧雨域)を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望を続ける県・市に対して、技術的助言と称する指揮監督(強制)により本件各却下処分を強いたのである。

地方自治法1条の2によれば、「地方自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」(1項)であり、「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、・・国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、地方自治体との間で適切に役割を分担するとともに、地方自治体に関する制度の策定及び施策の実施に当って、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」のであり、これは憲法92条の規定する「地方自治の本旨」の内実とされる、住民自治及び団体自治の帰結でもある。県・市が被爆地の地方自治体として、独自に大規模な調査を行ない、内部被曝等の最新の科学的知見も踏まえて、「黒い雨」降雨地域(大瀧雨域)を第1種健康診断特例区域に指定するよう要望しているのであるから、本件各申請に対する対応についても、国(厚生労働省)は県・市の自主性及び自立性を尊重すべきであった。にもかかわらず、国(厚生労働省)は、県・市に対し技術的助言と称する指揮監督により本件各却下処分を強制したのであるから、国(厚生労働省)の指揮監督

は県・市の自主性・自立性ひいては住民自治・団体自治を侵害する違法な行為と評価すべきであり、そのような国（厚生労働省）の度を越えた指揮監督により県・市は事実上「意思能力」のない状態に置かれていたのだから本件各却下処分は無効である。

以上