

技工が行われるのが国内である場合と海外である場合とで異なる。また、歯科技工士法が、歯科技工所の開設に、その所在地の都道府県知事への届出を必要とし、都道府県知事の指導監督を及ぼそうとしていることによれば、同法は、歯科技工が国内で行われることを前提としている。こうした点にかんがみれば、歯科技工士法又は条理上、海外委託及び輸入使用は禁止されていると解すべきである。

のみならず、歯科技工士法が、歯科医師又は歯科技工士でなければ業として歯科技工を行ってならないとし（同法17条），かつ、歯科医師又は歯科技工士は、厚生労働省令で定める事項を記載した歯科医師の指示書によらなければ、業として歯科技工を行ってはならないとしている（同法18条）ところ、歯科技工の海外委託は、上記指示書の交付がされないまま行われていることによれば、歯科医師が、海外で歯科技工を行わせることも禁止されていると解されるべきである。

そして、社団法人東京都歯科技工士会が、繰り返し海外委託及び輸入使用の問題点を指摘し、その改善を求めていっていることによれば、被告は、海外委託及び輸入使用の実態を調査し、これを規制するよう指導すべきである。

- b 本件通達によれば、被告は、国外で作成された補てつ物等について、使用されている歯科材料の性状等が必ずしも明確でなく、国内の有資格者による作成でないことが考えられることや、国内の歯科技工士の知識及び技術の水準より劣位にあるものが国外で補てつ物等を作成している可能性がないわけではないとしており、国内の公衆衛生上問題があることを把握しているのであるから、補てつ物等の輸入使用の実態について調査をすべき作為義務があった。
- c また、前記のとおり、歯科技工士法は、日本国内に設置された歯科技工所においてのみ歯科技工を認め、それ以外の場所での歯科技工は

禁止する趣旨であることからすれば、海外での歯科技工は、資格の有無を問わず、禁止されるべきである。したがって、被告としては、海外で歯科技工が行われている実態が把握できたならば、速やかに、それを規制するよう指導すべき義務を負っていた。

- d さらに、前記のとおり、歯科技工士法によれば、国内外を問わず、無資格者が歯科技工を行うことは認められていないし、無資格者に歯科技工を行わせることも認められない。したがって、被告は、無資格者が歯科技工を行ったり、無資格者に歯科技工を行わせている実態が把握されたならば、速やかに、それを規制するよう指導すべき義務を負っていた。
- e 前記のとおり、歯科技工士法によれば、歯科技工を行う場合には歯科医師の指示書が必要であるから、指示書がないまま歯科技工を行うことは認められていないし、指示書を交付せずに歯科技工を行わせることも認められない。したがって、被告は、海外において指示書なしで歯科技工を行ったり、指示書を交付せずに歯科技工を行わせている実態を把握したならば、速やかに、それを規制するよう指導すべき義務を負っていた。

#### (イ) 法律上又は条理上の義務違反の有無

- a 被告は、海外委託及び輸入使用について、国外で作成された補てつ物等について使用されている歯科材料の性状等が必ずしも明確ではなく、我が国の有資格者による作成でないことや、国内の歯科技工士の知識及び技術の水準より劣位にある者が国外で補てつ物等を作成している可能性がないわけではないことなど、国民の公衆衛生上問題があることは認識している。しかしながら、被告は、海外委託及び輸入使用の実態を把握しておらず、これに係る十分かつ正確な情報を収集するつもりはない態度を示している。

b また、被告は、本件通達において、各都道府県衛生主管部（局）長に対して、「患者に対する十分な情報提供を行い、患者の理解と同意を得るとともに、良質かつ適切な歯科医療を行うよう努める」ように歯科医師を指導するよう指示し、それを同省のインターネットホームページに掲載しただけであり、それ以外の指導は行っていない。

(ウ) 憲法14条違反の有無

国は、無資格者が歯科技工を行うことについて国内では厳しく規制しているのに対し、海外ではこれを許容しているが、こうした差別に合理的な理由はない。このような区別は、憲法14条に違反する。

イ 原告らの損害の有無

(ア) 歯科技工士法は、歯科技工士の歯科技工士業務の独占を認め、歯科技工士としての法的地位の確立向上を図るとともに、国民の公衆衛生の確保を図ろうとしているが、これは被告の上記の義務違反により脅かされており、これにより、個々の原告らも、自らの生活基盤である業務独占が完全に崩壊するのではないかとの不安を抱かざるを得ない状況に置かれるようになっており、精神的苦痛を受けている。

また、海外委託及び輸入使用に対して何らの規制も及ばないとするならば、無資格者による粗悪な補てつ物等が歯科医療の用に供されるおそれがあるところ、これは、国民の公衆衛生を害するおそれがあるものであり、歯科技工士である原告らにとって耐え難い苦痛である。原告らは繰り返し被告に対し是正を求めてきたが、現在に至るまでには是正されていない。このことは原告らの苦痛を更に増大させている。

(イ) 被告は、公務員の職務上の法的義務に違背した行為の存在が国家賠償の要件である旨主張するが、国家賠償法は、単に違法性を要件とする旨定めているだけであり、「職務上の法的義務」を要件とすべき根拠はない。

(ウ) 仮に、公務員の職務上の法的義務に違背した行為の存在が国家賠償請求の要件であったとしても、被告は歯科技工に関して指導監督する権限と責任を有しているので（厚生労働省設置法3条1項、4条9号、10号、12号、13号、31号），被告は、歯科技工士法上ないし条理上、海外委託及び輸入使用について調査し、その実態を把握した上で、海外委託及び輸入使用を禁じている歯科技工士法ないし条理に適合するよう、海外委託及び輸入使用を止めるように指導すべき義務を負っており、この義務は、歯科技工士としての資格を有する個々の原告ら個人に向かられたものである。

（被告の主張の要旨）

ア 被告の行為の違法性の有無

（ア）法令上又は条理上の義務違反の有無

歯科技工士法が禁止しているのは、本邦において歯科医師又は歯科技工士以外の者が業として歯科技工を行うことであって、歯科医師が診療中の患者に対し自らの責任において海外で作成された補てつ物等を用いることを禁止するものではない。歯科医師が海外で製作された補てつ物をその歯科医療行為に使用するのは、歯科技工士法2条だたし書にいう「歯科医師がその診療中の患者のために自ら行う行為」に当たり、同法の適用を受けないことは、同法上も明らかである。

歯科医師が、国外で作成された補てつ物等を輸入して患者に提供する場合は、歯科技工士法上は、歯科医師自らが歯科技工を行う場合に属する問題であって、患者を治療する歯科医師が歯科医学的知見に基づき適切に判断し、当該歯科医師の責任の下、安全性に配慮した上で実施されるべきものである。こうした歯科医師の診療行為は、歯科医師法等により規制されるのであり、歯科技工士法による規制を受けるものではない。

（イ）憲法14条違反の有無

歯科技工士法は、国内における歯科技工に関して不当な規制ないし取扱いをしているものではなく、海外による無資格者による歯科技工の問題について、いかなる規制を行うかは立法府の裁量の範囲内に属する事柄である。補てつ物等の作成に係る制度は国によって様々であり、また国外で補てつ物等を作成する者の知識及び技術の水準も様々であるため、国外で作成された補てつ物等を用いることのみをもって、直ちに国内の歯科技工士との間において、不合理な扱いが認められるものではない。

#### イ 原告らの損害の有無

(ア) 国家賠償法上の違法が認められるためには、公務員が法律上保護された権利利益を侵害したことが必要である。そして、この権利利益の侵害の有無については、権利ないし法的利益を侵害された当該個別の国民に対する関係で、職務上の法的義務に違背する行為があるか否かが判断されるべきであり、職務上の法的義務であっても、専ら公益的なものや行政の内部的な義務等、個別の国民に対して負担する義務でないものについては、国家賠償法上の違法の判断の対象とならないというべきである。しかしながら、原告らは、海外委託及び輸入使用が国民の公衆衛生を害するおそれがあることによる苦痛をいうにすぎず、結局、国民一般が有する地位に基づいて主張するものであって、個別の国民が有する具体的な法的利益を主張するものではない。本件では、海外委託及び輸入使用について、歯科技工士制度を維持し、国民の公衆衛生の確保に資するとの観点から適正な規制が求められるとしても、それは国民一般との関係で広く求められる事柄であって、そのことから直ちに、原告らに向けられた職務上の権限行使すべき法的義務を観念することはできない。

(イ) なお、歯科医師が行う歯科診療行為以外の歯科技工は歯科技工士法の適用を受けるところ、歯科技工の業が歯科医業を補足する性質のものであり、できれば歯科医師自らが歯科医療行為の一環として行うことが本

来の姿であることからすると、同法17条1項は、歯科医師についても業として歯科技工を行うことができる旨定めたものと解することができる。このように、歯科技工士法が歯科医師が行う歯科技工を含む歯科診療行為を規制の対象から除外しているのであるから、同法が、歯科技工士による業務独占及びこれによる経済的利益を保障するものであるということはできない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 歯科技工士法の規制の趣旨等について

(1) 歯科技工士法は、(ア)①歯科技工士の資格を定めるとともに、歯科技工の業務が適正に運用されるように規律し、もって歯科医療の普及及び向上に寄与することを目的とし(同法1条)、②歯科技工の業務につき、その主体を歯科医師又は歯科技工士(厚生労働大臣の免許を受けた者)に限定し、その実施を歯科医師の指示書又は直接の指示による場合に限定した上で(同法2条2項、17条1項、18条1項)、病院、診療所又は歯科技工所の管理者に上記指示書の一定期間の保存を義務付け(同法19条)、これらの規制の違反に対しては刑事罰の制裁を設けるとともに、③都道府県知事に、(a)歯科技工所の開設者又は管理者に対し、必要に応じて報告を命じ、清潔保持の状況、構造設備又は指示書その他の帳簿書類の検査を実施する権限を付与した上で、(b)歯科技工所の構造設備又はその作成等に係る補てつ物等が衛生上有害なものとなるおそれがあると認めるときは、その構造設備につき改善命令を発し、その違反に対しては歯科技工所の使用禁止命令を発する権限を付与しており、(イ)他方で、歯科技工士が国に対し上記ア②の規制に係る措置につき何らかの請求等をすることを認めた規定は存しない。そして、歯科医師法は、歯科医師につき、歯科医療及び保健指導を掌ることによって、公衆衛生の向上及び増進に寄与し、もって国民の健康な生活を確保することをその任務として定めている。

また、証拠（甲2並びに乙1、2及び7）によれば、①昭和30年の歯科技工士法の制定当時、義歯等の補てつ、充てん及び矯正に属する歯科治療技術の需要が高まったにもかかわらず、歯科医師の数がこれを満たすには十分でないため、補てつ物等の作成、修理又は加工を外部の技工者に委託する場合が多くなっていたが、これらの受託者については法的規制が加えられておらず、職業教育を受けた者は少数で、大部分は徒弟見習として習熟した者であるなどの実情にかんがみ、歯科技工士の資格を定め、その資質の向上を図るとともに、歯科技工の業務が適正に運用されるように規律し、歯科医師の業務の適正を補足させることによって、歯科医療の普及と向上に寄与することが、同法の法案の提案理由であったことが認められ、②昭和30年10月12日厚生省発医第110号各都道府県知事宛て厚生事務次官通知（乙7）には、同法の制定の趣旨等について、(a)同法は、歯科技工士の資格を定めてその資質の向上を図るとともに、歯科技工の業務が適正に運用されるように規律し、もって歯科医師の業務が適正に補足されることを目的とするものであること、(b)歯科技工の業務は高度の専門的技術が要求されるものであるにもかかわらず、それまで何らの規制が行われることなく放任されていたため、粗悪な補てつ物等が作成され、歯科医療に多くの支障を來した事情にかんがみ、歯科技工の業務は歯科医師及び歯科技工士の業務独占としたものであること等が記されている。

- (2) 以上の歯科技工士法及び関係法律の諸規定並びに制定の趣旨等に照らすと、歯科技工士法が歯科技工の業務の主体を歯科医師及び免許を受けた歯科技工士に限定する業務独占の規制を設けたのは、歯科医療を受ける国民の健康を確保するため、一般的公益としての公衆衛生の保持を目的とするものであって、業務独占の結果として一般に歯科技工士が安定的に業務の委託と報酬を受け得るという経済的利益は、上記目的に基づく当該規制の結果として随伴する事実上の利益にとどまり、同法において個々の歯科技工士の個別の利益

として保護された法律上の利益に当たるものではなく、同法上、個々の歯科技工士が国に対し当該規制につき具体的な措置の実施を請求する権利は認められていないものと解するのが相当である。また、国の所轄行政庁が当該規制につき具体的な措置を行うに当たっても、その具体的な措置の方法・内容については、公衆衛生の保持という公益的・公共政策的な観点から諸般の事情を総合考慮した上で決定されるべき性質のものであるから、その方法・内容は法令上一義的に定まるものではなく、当該行政庁の合理的な裁量にゆだねられるものと解される。

(3) これに対し、原告らは、歯科技工士法が歯科技工士の業務独占を認めていることから、同法が、個々の歯科技工士に対し、業務を独占的に受託して報酬を得る法的地位を付与しており、原告らの歯科技工士としての上記地位を保全するために、歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用の禁止を求める権利がある旨主張する。

しかしながら、原告らが上記「法的地位」と主張するものが、同法による業務独占の結果として一般に歯科技工士が安定的に業務の委託と報酬を受け得るという事実上の利益にとどまり、法的な権利又は利益と認め得るものではなく、同法上、個々の歯科技工士が国に対し当該規制につき具体的な措置の実施を求める権利は認められていないことは、上記(2)に説示したとおりである。

(4) 以上を前提として、以下、本件確認の訴えの適法性等（争点(1)）及び本件賠償請求の成否（争点(2)）について、順次検討する。

## 2 本件確認の訴えの適法性等（争点(1)）について

### (1) 法律上の争訟性の有無について

ア 裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に限られるところ、ここにいう「法律上の争訟」とは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に

関する紛争であって、かつ、法令の適用により終局的に解決することができるものに限られ（最高裁平成10年（行ツ）第239号同14年7月9日第三小法廷判決・民集56巻6号1134頁参照），このような具体的な紛争を離れて抽象的に法令の解釈又はそれに基づく行政庁の運用の当否の判断を求めるることは許されないと解するのが相当である。

イ 原告らは、歯科技工士法は歯科技工士である原告らに業務を独占する法的地位を保障しているところ、歯科医師による歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用によって、歯科技工士である原告らの上記法的地位が侵害されているので、原告らに「海外委託による歯科技工を禁止することによって、歯科技工士としての地位が保全されるべき権利」があることの確認を求める本件確認の訴えは、法律上の争訟に当たる旨主張する。

しかしながら、前記1に説示したところにかんがみると、上記事項の確認を求める本件確認の訴えは、要するに、歯科技工士法の解釈（同法自体の解釈又は憲法14条に則した合憲的解釈）として、歯科医師による歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用は禁止されるとの解釈を探るべきことの確認を求めるに帰するものというべきであり、原告らが「歯科技工士としての地位が保全されるべき権利」と主張するものも、上記のような解釈が採られることが、これに沿った行政上の措置を通じて、一般に歯科技工士が安定的に業務の委託と報酬を受け得るという事実上の利益に資することをいうに帰するものといわざるを得ず、各原告と被告との間に具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争の存在を観念し得るものではなく、被告の所轄行政庁の裁量に係る具体的な行政上の措置を経ることなく法令の適用自体によって終局的に解決し得る事柄でもない以上、上記アに説示したところに照らし、本件確認の訴えは、法律上の争訟に当たらないと解するのが相当である。

## (2) 確認の利益の有無について

ア 確認の訴えにおける確認の利益は、判決をもって法律関係の存否を確定することが、その法律関係に関する法律上の紛争を解決し、当事者の法律上の地位ないし利益が害される危険を除去するために必要かつ適切である場合に認められ（最高裁平成14年(受)第1244号同16年12月24日第二小法廷判決・判例時報1890号46頁参照），確認の利益があるといえるためには、確認の対象とされた事項が法律関係の存否に係る適切な内容のものであり、かつ、当事者間で当該事項を確定することにつき当該訴えを提起した者が法律上の利益を有することが必要であって、単なる事実上の利益では足りないと解するのが相当である。

イ 原告らは、歯科技工士法は歯科技工士である原告らに業務を独占する法的地位を保障しているところ、被告が発出した本件通達が、歯科医師による歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用を許容し、歯科医師の裁量にゆだねる内容のものであったため、歯科医師による歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用が増加し、歯科技工士の上記法的地位が侵害され、独占的に業務を受託して報酬を得る地位も脅かされていることから、上記法的地位の確認を求める利益がある旨主張する。

しかしながら、前記1に説示したところにかんがみると、原告らが上記「法的地位」及びその「地位が保全されるべき権利」と主張するものは、要するに、歯科医師による歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用は禁止されるとの解釈が採られることが、これに沿った行政上の措置を通じて、一般に歯科技工士が安定的に業務の委託と報酬を受け得るという事実上の利益に資することをいうに帰するものといわざるを得ず、各原告と被告との間に具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する法律上の紛争の存在を観念し得るものではなく、仮に被告との間で上記事項を確認したとしても、原告らの主張に係る危険が、被告の所轄行政庁の裁量に係る具体的な行政上の措置を経ることなく直ちに除去されるものでもない以上、

上記事項は確認の対象として適切な内容のものとはいはず、被告との間で上記事項を確認することにつき原告らが主張する利益は、事実上の利益にとどまり、法律上の利益に当たるものではないと解されるので、上記アに説示したところに照らし、本件確認の訴えは、確認の利益を欠くものと解するのが相当である。

- (3) 以上によれば、本件確認の訴えは、法律上の争訟性を欠き、かつ、確認の利益を欠くものといわざるを得ず、その余の点について判断するまでもなく、不適法であるというべきである。

### 3 本件賠償請求の成否（争点(2)）について

- (1)ア 原告らは、被告が、歯科技工士の資格を有する個々の原告に対し、歯科技工士法上ないし条理上、歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用の実態について調査し、その結果に基づいてこれらを止めるように指導すべき義務を負っているにもかかわらず、その調査及び指導を行わず、かえって、本件通達を発出し、歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用を許容しており、これにより、原告らは、生活基盤である業務独占の崩壊の危険について不安を抱かざるを得ない状況に置かれ、精神的苦痛を受けている旨主張する。

イ 国家賠償法1条1項は、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責めに任ずることを規定するものであり、したがって、同項にいう「違法」とは、国又は地方公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいうものと解するのが相当である（最高裁昭和53年(才)第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512頁参照）。

ウ そこで、所轄行政庁の個々の歯科技工士に対する職務上の法的義務の有

無等について検討するに、前記1において説示したとおり、歯科技工士法は、歯科技工の業務の主体を歯科医師及び歯科技工士に限定する業務独占の規制を設けているが、これは、歯科医療を受ける国民の健康を確保するため、一般的公益としての公衆衛生の保持を目的とするものであって、個々の歯科技工士に対し、その個別的利益として何らかの法律上の利益を認めているものではなく、国に対し当該規制に係る措置につき何らかの請求等をし得る権利を認めているものでもない。したがって、一般に、業務独占の規制に違反する行為が禁止される結果、歯科技工士法上又は条理上、所轄行政庁においてその違反の有無について調査し、その結果に基づいて違反行為を止めるように指導することが求められるとしても、それは、所轄行政庁が個々の歯科技工士に対して負担する職務上の法的義務に当たるものではなく、したがって、本件において、所轄行政庁の所為が原告らとの関係において職務上の法的義務の違反による違法と評価される余地はないものというべきである。

エ 原告らは、歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用は憲法14条に違反する旨主張するが、歯科技工の業務独占の規制につき所轄行政庁が個々の歯科技工士に対して負担する職務上の法的義務の存在が認められない以上、所論の当否にかかわらず、本件において、所轄行政庁の所為が原告らとの関係において職務上の法的義務の違反による違法と評価される余地のないことは、上記ウと同様である。

(2)ア また、原告らは、歯科技工の海外委託及び補てつ物等の輸入使用によって、国民の公衆衛生が害されるおそれがあり、このことも歯科技工士である原告らに精神的苦痛を与えていたる旨主張する。

イ しかしながら、上記の事柄は、原告ら自身の権利又は利益に関わるものではない以上、①このような一般公衆への影響についての抽象的な懸念に係る主観的な感情は、そもそも金銭賠償をもって慰謝すべき損害に当たら

ないというべきであるし、②上記の事柄を考慮しても、歯科技工士法において、個々の歯科技工士に対し、その個別的利益として何らかの法律上の利益が認められているものではなく、国に対し業務独占の規制に係る措置につき何らかの請求等をし得る権利が認められているものでもないことに変わりはないから、上記主張は、所轄行政庁の個々の歯科技工士に対する職務上の法的義務の有無に関する上記(1)ウ及びエの判断を左右するものでない。

(3) 以上によれば、本件賠償請求は、その余の点について判断するまでもなく、理由がないというべきである。

4 よって、本件訴えのうち、本件確認の訴えは、いずれも不適法であるから却下することとし、その余の訴えに係る請求は、いずれも理由がないから棄却することとし、訴訟費用の負担について、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 岩井伸晃

裁判官 本間健裕

裁判官 倉澤守春