

### 公共事業の司法統制に関する研究：公共事業裁判における技術的立証方法の意義

田畑, 琢己 / TABATA, Takuki

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

62

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

11

(発行年 / Year)

2009-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00005951>

## 公共事業の司法統制に関する研究

(公共事業裁判における技術的立証方法の意義)

田畑琢己 (技術士 (建設))

## 1. はじめに

現在、日本の社会資本の整備水準は向上し、公共事業の目的は達成されたように見える。この中で、自然環境や社会環境を破壊する公共事業、即ち、本来の目的を失った公共事業をどのように抑制すればよいのだろうか。例えば、不作為責任が問われないような「防災」目的の公共事業は、不必要と判断するための司法判断の基準を示すことが必要である。この司法判断の基準は、適正手続という面に限定されるべきなのか、限定しない場合に、事業内容や科学技術的な評価や判断の領域に、どの程度踏み込むべきなのか、という問題点について法律的側面と科学技術的側面<sup>\*i\*ii\*iii</sup>から検討する必要がある。現在、市民が公共事業の違法性を訴えて争う方法は2つある。一つは「民事訴訟」であり、公共事業による被害を訴えて事前に工事の差し止めを求めるものと、既に発生している被害についての補償を求めるものがある。もう一つは「行政訴訟」であり、公共事業の違法性を訴えて事業決定（計画決定と事業決定）の取り消しを求めるものである。まず、民事訴訟では、被害と事業の公共性を比較して、住民に対して損害を賠償するのはともかく、事業の差し止めは認められない、という判決が多い。次に、行政訴訟では、住民が行政を訴えること自体が認められない、という判決が多い。これについて、五十嵐敬喜は、公共事業の裁判において原告が被告（行政）に勝訴することがほとんどないことについて、「この行政権の優位は、もともと「法が公益実現のための判断と選択の自由を行政に委ねる限り、行政は、これを自己の権限として、立法権と同等の立場でこれを行行使することができ、これが、行政権に固有な裁量権の意義であるとされてきたのである。この限りでは、行政権の本質たる裁量は、当然に司法審査を排除するものであり、しばしば「裁量不審理原則」として説明されてきた」のである。・・・行政の専門技術性、高度に政治的な判断、あるいは特殊な行政法の解釈などの観点から、このような司法権の限界はむしろあたりまえとされた

のである。裁判所は現在もそのような感覚の中にいる。・・・日本の公共事業裁判はこのような論理、つまり行政の「自由裁量」によって全てシャットアウトされる。諫早湾干拓や長良川河口堰は行政の「自由裁量」によって計画され実施された。だから、ノリ被害など深刻な被害が発生（予測）しても、司法審査は不可能である。周知のように、亀井委員会は2000年8月、日本の公共事業には無駄があるとして、島根県中海干拓事業をはじめ230あまりの公共事業を中止した。しかし、ここで見た論理によれば、おそらくこれらの事業も全て、裁判になった場合は「自由裁量」で合法ということになるだろう<sup>\*iv</sup>と指摘している。研究対象とする判例の選択は、科学技術を扱っている判例を選択するため、判例の理由の中に「因果関係」というキーワードが含まれている判例を抽出し、その後の制度に与えた影響が大きいという視点から行った。選択した判例は、公共事業紛争判例集が合計738もの事件を収録しているにも関わらず、13事件（28判例）であり少なかったこと<sup>\*v</sup>、民事事件のみで、行政事件がなかったこと、全国的に有名な事件が「大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件」、「長良川河口堰建設差止事件」、「諫早湾干拓工事差止仮処分申請事件」の3件しかなかったことが意外であった。これは、裁判では、科学技術的な争いがほとんどできないことを表しているのではないだろうか。更に、主な科学技術的争点を検討・分析し、裁判の勝敗を決めた要因を考察した結果、技術基準、立証責任、立証方法の3つの要因があることが分かった。特に、行政の自由裁量を突破するためには、技術基準を取り入れた立証方法が不可欠である。本論文で考察する「名古屋市営ごみ処理場設置の損害賠償請求事件（名古屋高昭47.9.29）」と、「大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件（大阪地昭49.2.27、大阪高昭50.11.27、最大昭56.12.16）」は、共に当てはまる技術基準がないにも関わらず、行政の主張する技術基準が主な争点となり、本当の原因が分からずに敗訴した事例と、逆に市民が他の技術基準を立証方法に取り入れて勝訴した事例である。

## 2 事例研究

### 1) 名古屋市営ごみ処理場設置の損害賠償請求事件（損害賠償）

（事件の概要）

本件は、名古屋市のごみ処理場からの汚水が養魚場に流入したため、鯉、ボラ等の養魚が死滅したとして、養魚池の経営者から求めた損害賠償請求事件であるが、裁判所は、ごみ処理場からの汚水と養魚池における鯉等の死滅との因果関係を認めるに足りる十分な証拠はないとして、これを棄却した。その理由とするところは、鑑定書によるとごみ処理場からの汚水と養魚池における鯉等の死滅との間には因果関係を認める余地があるとされているのに対し、裁判所は、ごみ処理場から養魚池に至る径路において事故発生直後になした水質検査によると、処理場に最も近い排水溝と養魚池における水質の汚染度は高いのにその中間地点における汚染度は右程高くないこと、当時ごみ処理場よりも上流の養魚池でも養魚の死滅事故が発生していたこと、また右ごみ処理場廃止後における水質検査によると、前記の最も近い排水溝と中間地点における水質の汚染度は極めて良好となっているのに、養魚池における汚染度には変化のないことなどから、前記鑑定の結果を採用できないとして因果関係の証明を不十分であるとした<sup>\*vi</sup>。

(市民の主張)

本件養魚の大量斃死事故の原因が他にも存するとしても、被控訴人設置のごみ処理場からの汚水の流入が、右事故に全く原因を与えていないということはありません。・・・本件事故発生当時、右細江には、汚水のため窒息死したと推認されるふな等の魚が、相当多量に斃死して浮上していた。これらの事実を総合すると、右ごみ処理場からの汚水が養魚場に流入し、そこに棲息してかなり弱っていたぼら等を斃死せしめる一原因となったことは、容易に推認しうるどころといわなければならない<sup>\*vii</sup>。

(行政の主張)

本件事故直後の戸田川と細江との合流点の水質試験成績表及び本件事故直後の養魚場の水質試験成績表に示されている水質は、いずれも、溶存酸素の点において、魚の生存が可能であり、一時に窒息死するようなものでないことが明らかである。・・・したがって、右細江から流入水が原因で養魚場の魚が死亡したとは考えられない<sup>\*viii</sup>。

(裁判所の判断)

いわゆる水産用水基準に基づいて検討し、また鑑定の結果を参酌して考えてみても、本件の事故が、被控訴人のごみ処理場からの汚水の流入を原因とするものであるとの控訴人の主張事実は、未だ十分にこれを確定し得ないのみならず、以下に述べるところによれば、さらに右主張が容易に支持し得ないものであることが明らかである<sup>\*ix</sup>。・・・右事故の際、ごみ処理場の南側は黒い水で汚れており、本件養魚場に通ずる前記細江の水も黒く汚れていたこと、また、養魚場の水は青黒い色を呈し、油とごみが拡散したような状態になっており、死んだ魚が油によって汚れていたこと、右事故の当時、右水路及び付近を流れる宮田用水においても、相当数の魚が死んでいたこと等の事実が認められ、また、昭和40年7月2日から27日までの間に計9回、名古屋市がごみ処理場に殺虫剤 DDVP 液を散布したことは、被控訴人の認めるところである<sup>\*x</sup>。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

殺虫剤の許容残留濃度は水産用水基準に定められていないため、裁判で争うことが困難であった事例である。名古屋市が殺虫剤を9回も散布したことなどは、どのように裁判で争えばよかったのであろうか。確かに、民事訴訟は、弁論主義によって行われるが、立証責任などが原告である市民が負う中で、殺虫剤の許容残留濃度を市民が決めることは事実上不可能である。

このため、判旨の「ごみ処理場の南側は黒い水で汚れており、本件養魚場に通ずる前記細江の水も黒く汚れていたこと、・・・名古屋市がごみ処理場に殺虫剤 DDVP 液を散布したことは、名古屋市の認めるところである」で指摘された「青黒い水」の成分、そして、「殺虫剤 DDVP 液」が養魚場に流れ込んだか否かに立ち入らないで、それ以前の一般的な水質検査の段階で結論が出され、何が原因で養魚が死滅したかという真の争点は、土俵にもものぼらないで終わったのである。これは行政の主張する技術基準（水産用水基準）が主な争点となり、本当の原因が分からずに敗訴した事例である。

## 2) 大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件（損害賠償）

(事件の概要)

原告は大阪国際空港近隣地域に現在居住または過去に居住していた住民である。同空港にジェット機が就航（昭和 39 年 6 月）したり、第 2 滑走路（B 滑走路）が使用（昭和 45 年 2 月）され始めてからは騒音被害が一層ひどくなった。そこで、原告らは本件空港の設置・管理者である国を相手取り、航空機の騒音、排ガス、振動等によって、身体・精神両面の被害、日常生活全般にわたる破壊を被ったとして、昭和 44 年 12 月から同 46 年 11 月にかけて 3 次にわたって訴えを提起し、①人格権及び環境権に基づき、午後 9 時から午前 7 時までの飛行の差止め、②民法 709 条、国家賠償法 2 条 1 項による非財産的損害の賠償請求（内金 1 人 50 万円と弁護士費用）、③将来の損害賠償請求（夜間飛行が禁止され、昼間の騒音が原告居住地域で 65 ホン以下になるまで、非財産的損害の賠償の内金として 1 人 1 ヶ月 1 万円と弁護士費用）をなしたものである<sup>\*xi</sup>。

（市民の主張）

本件空港に離着陸する航空機が原告ら居住地域やその周辺にもたらす騒音量は、他の都市騒音に比較できない程大きいものであって、例えば運輸省が川西市立久代小学校に設置した騒音測定塔における測定結果によれば、80 ホン以上の航空機騒音の発生回数が 70 回/日にも達し、最高記録騒音に至っては 107 ホンにも及んでおり、・・・久代小学校よりもさらに空港に近接する地域に住む原告らの受ける騒音は一層甚大である。・・・騒音規制法に基づく大阪府公害防止条例 22 条 1 項、同施行規則 7 条によれば、原告ら居住地域のごとき第 2 種区域における工場騒音は昼間 60 ホン以下、朝夕 50 ホン以下、夜間 45 ないし 50 ホン以下でなければならないと定められ、・・・原告らの受けている騒音被害はまさに想像を絶する状態にあるといっても過言ではない<sup>\*xii</sup>。

（行政の主張）

久代小学校における測定値が原告らの主張のとおりであることは認めるが、その余の事実は知らない。・・・騒音規制法における区域毎の基準は工場、事業場における事業活動ならびに建設工事に伴って発生する騒音に対するものであって、航空機騒音における受忍限度を計る尺度としては適当でない<sup>\*xiii</sup>。

（裁判所の判断）

(大阪地昭 49.2.27)

公害対策基本法に基づく環境基準、騒音規制法等に基づく規制基準が航空機騒音には適用されないためにこれと同列で比較するのは適当でないとしても、前記の航空機の離着陸回数、時間、飛行経路、原告ら居住地域の類型等を考慮するならば、どの航空機であってもその騒音レベルは右の環境基準、規制基準における数値を大幅に上回っていることが明らかであるし、航空機に係る環境基準における数値をも遙かに上回っているのは勿論である<sup>\*xiv</sup>。

(大阪高昭 50.11.27)

特に夜間検証を行った寿町、西町、山三各地区における騒音は、離着陸のための前照灯をフルに点灯した巨大な飛行機の与える強烈な威圧感を伴う点において、一層夜の静穏を害すること甚だしいものがあつた<sup>\*xv</sup>。高速道路に近接する地区において、本件騒音を自動車等の都市騒音と比較した場合、前者に格段の激しさが感ぜられた。更に、本件騒音について、国はこれを間欠性一過性のものと主張するが、・・・これを間欠性、一過性のものとして軽視してよいか否かについては、大きな疑問が感ぜられた<sup>\*xvi</sup>。・・・昼間の検証に際し、ジェット機が相当高度を飛行中にも、黒く長い排気ガスの尾を引くような状況が肉眼によって随所に認められたこと、およびその排気量が自動車の場合と比較にならぬ程に大量であることから考えて、殊に着陸態勢の低空飛行の際そのコースの直下および周辺の地域に吹き付けるガスの量には軽視できないものがあるのではないか、との疑問を禁じ得なかつた<sup>\*xvii</sup>。

(最大昭 56.12.16)

原判決は、右のような観点に立って、被上告人らの主張する被害事実につき、本件空港に離着陸する航空機の騒音等の性質、内容、程度に照らし、周辺住民としてこれに暴露される被上告人ら各自がひとしく少なくともその程度にまでは被っているものと考えられる被害がどのようなものであるかを把握するという見地から、被害及び因果関係の有無を認定判断しているものと解されるのであり、・・・生理的・心理的影響ないし被害を等しく受けているものとした判断もまた、是認することができないものではない<sup>\*xviii</sup>。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

公共事業が争われた判例の中で、地裁から最高裁まで全勝した数少ない事例のひとつである。被害を「身体的被害」、「精神的被害」、「睡眠妨害」、「日常生活の妨害」、「航空機騒音の教育に対する影響」の5つに大別し、これらを26の小項目に細分化して被害を実証している。すなわち、住民に対するアンケート調査、科学者の実験結果と意見、医者意見、病院における被験者に対する実験結果などを行うと共に<sup>\*xix</sup>、騒音の実測値、騒音規制法や大阪府公害防止条例などの法令を上手に引用して、被害の大きさや国の対策の不備を裁判官に分かり易く説明していることが伺える。また、控訴審<sup>\*xx</sup>では、裁判官の現地検証が行われ、裁判に反映されている。この結果、原審<sup>\*xxi</sup>では26項目中17項目で被害を認められ、控訴審では全ての被害を認められ、上告審<sup>\*xxii</sup>も控訴審とほぼ同様であった。次章で考察するが、騒音規制法による基準は危険防止基準であり有力な技術基準である。ここでの立証方法は、危険防止基準を超える騒音によって市民の健康被害が発生したことを示し裁判官を説得したものである。

### 3 裁判の評価

事例研究で取り上げた技術基準は、水産用水基準と環境基準であり、裁判にどのような影響を与えたのかを検討する。

名古屋市営ごみ処理場設置の損害賠償請求事件では、名古屋市が主張する、水産用水基準（社団法人日本水産資源保護協会が水産用水について作成した基準）が裁判所に判断に大きな影響を与えた。この基準以外の有害な物質が存在したかどうかは争点にできなかった。一方、大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件では、本来、航空機騒音に適用されない騒音規制法の危険防止基準や公害対策基本法に基づく環境基準を指標にして騒音被害の大きさを立証した。

技術基準は裁判に大きな影響を与えていたが、この技術基準はどのように決められるのだろうか。ここでは、環境基準について考察する。

まず、環境基準とは、「環境法の目標ないし不確定法概念を明確に限定された大きさ（数値）に変換し、その測定方法などの技術的要請を簡潔な表現で記

述したものである<sup>\*xxiii</sup>」と定義される。また、環境基準は、危険防止基準と予防措置基準とに分けられる。危険防止基準は、危険の防止を目的とする。それは有害性閾によって定められる。有害性閾は周知の場合があり、推測される場合もあり、また、もっともらしさという視点から評価されたものであることもある。我が国の排出基準、総量規制基準、排水基準、規制基準などは危険防止基準に属する。予防措置基準は、危険限界の下方に設定される。それは、望ましい環境の質を目標にし、とくに有害物質の排出を技術的に回避できるかどうかで定められる。我が国の、いわゆる「環境基準」はこれに属する<sup>\*xxiv</sup>。そして、注意を要するのは、存在する汚濁項目全てについて基準が設定されているのではないことである。何について環境基準を設定するかは、政策的問題である<sup>\*xxv</sup>。

例えば、徳島市中央下水処理場排水損害賠償請求事件（徳島地昭 62.12.23）は、「右排水は塩分濃度が低く淡水に近いものであり、これが海水中で生育する生物に影響を与えることは否めないにしても、一般的にそれだけでは河川、海洋の環境条件に何らかの害悪を与えるとはいえず、法令も水質汚濁防止のための排水基準として塩分濃度（比重）については何らの規制もしていない。したがって、右各下水処理場からの排水自体は格別法令に触れるものではないのである<sup>\*xxvi</sup>」と判示し、環境基準がないため違法性がないと判断している。名古屋市営ごみ処理場設置の損害賠償請求事件も同じ論理である。環境基準の設定と改定は、中央環境審議会における審議を経て、「閣議決定→環境省告示」によりなされるが、国会の関与はない。環境基準が全ての環境政策に基本的な方向づけを与えることや純粋科学的決定ではなくそれを基礎とした政策的決定であることなどから、国会の承認を要すべきという立法論も有力である<sup>\*xxvii</sup>。

#### 4 おわりに

技術基準を取り入れた立証方法について、2つの対照的な事例を検討した。本論文では紹介できなかったが、大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件のような事例は極めて希であり、多くの事例は、専門的知識の乏しい市民側が不利なのである。このことについて、宮田三郎は、「行政計画や環境基準あるいは公

共工事の決定について、立法者はそれらの法形式を明示的に指定していない。立法者は行政計画や環境基準や公共工事の決定を、民主的コントロールや司法的コントロールを受けない公権力的な行政措置として位置づけようとしているのだろうか<sup>\*xxviii</sup>」と指摘している。このような現状を踏まえて、五十嵐敬喜は、「公共事業をコントロールするために、司法は公共事業の特質を踏まえて、情報公開、環境アセスメント、政策評価、さまざまな参加を、自由裁量コントロールのための内部的な規範として採用しなければならない<sup>\*xxix</sup>」と述べている。

更に、公共事業の裁判は、建築関係訴訟委員会のような裁判所内に公共事業を担当する委員会の設置などが必要である。このような取組によって、原告が科学技術の専門家との連携が可能となり公平な裁判が可能となる。

---

\*i騒音、大気汚染等は、環境法の主要なトピックであり、そこでは原理的あるいは更に哲学的な分析も重要であるが、問題の実際的な解決のためには、データに基づいた冷静な議論が不可欠である。そして、技術者ないし科学者の専門的知識をどのような形で法的判断に取り込むべきかが決め手になると考えられる（高木光「技術基準と行政手続」弘文堂 pp.1-2.1995））。

\*ii科学的・技術的問題について「法」はどう対処すべきか、という難しい問題を提示している（別冊ジュリスト 171号 p.195）

\*iii科学的資料を法律問題の解決にどう用いるかについて明確な指針を持たないまま、一般人の経験則が十分に形成されていない事実についての認定を行っているという批判や、科学の論理と法律の論理とを明確に比較する本格的な作業がそろそろ行われるべきである（ジュリスト 1081号 p.38）

\*iv法律時報第73巻第7号（906号） p.117

\*v当初、38事件（61判例）であったが、単に手続が争われた事件、公害事件、巨大科学技術である原子力発電所は除外した。

\*vi判例時報 688号 pp.65-66

\*vii判例時報 688号 p.66

\*viii判例時報 688号 pp.66-67

- 
- \*ix判例時報 688 号 p.69
  - \*x判例時報 688 号 p.70
  - \*xi別冊ジュリスト 171 号 p.96
  - \*xii判例時報 1025 号 p.131
  - \*xiii判例時報 1025 号 p.133
  - \*xiv判例時報 1025 号 p.171
  - \*xv判例時報 1025 号 p.246
  - \*xvi判例時報 1025 号 p.247
  - \*xvii判例時報 1025 号 p.247
  - \*xviii判例時報 1025 号 pp.49-50
  - \*xix判例時報 1025 号 pp.173-181
  - \*xx判例時報 1025 号 pp.246-261
  - \*xxi判例時報 1025 号 pp.173-181
  - \*xxii判例時報 1025 号 pp.48-50
  - \*xxiii千葉大学法学論集第 4 卷第 2 号 千葉大学法経学部法学科 p.7.1990
  - \*xxiv千葉大学法学論集第 4 卷第 2 号 千葉大学法経学部法学科 pp.13-14.1990
  - \*xxv阿部泰隆他編「環境法（第 3 版補訂版）」有斐閣ブックス p.189.2006
  - \*xxvi判例時報 1279 号 p.146
  - \*xxvii阿部泰隆他「環境法（第 3 版補訂版）」有斐閣ブックス p.191.2006
  - \*xxviii千葉大学法学論集第 5 卷第 2 号 千葉大学法経学部法学科 p.171.1991
  - \*xxix法律時報第 73 卷第 7 号（906 号） p.120

[参考文献]

判例時報 688,1025,1279 号

ジュリスト 1081 号

別冊ジュリスト 171 号

法律時報第 73 卷第 7 号（906 号）

千葉大学法学論集第 4 卷第 2 号 千葉大学法経学部法学科 1990

---

千葉大学法学論集第5巻第2号 千葉大学法経学部法学科 1991

高木光「技術基準と行政手続」弘文堂.1995

阿部泰隆他編「環境法（第3版補訂版）」有斐閣ブックス.2006