

公共事業の司法統制に関する研究：民事事件と行政事件における立証責任の意義

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)

65

(開始ページ / Start Page)

45

(終了ページ / End Page)

51

(発行年 / Year)

2010-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006995>

公共事業の司法統制に関する研究 (民事事件と行政事件における立証責任の意義)

政治学研究科 政治学専攻
博士後期課程3年 田畑 琢己

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^{*1}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に求めるものと、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」と指摘している。研究対象とする判例は、科学技術と立証責任^{*2}が共に争点となり立証責任を行政に負わせた事例と原告の立証責任を軽減した事例を選択した。なお、原子炉関係は除外している。

2 事例研究

1) 諫早湾干拓工事差止仮処分事件

(事件の概要)

有明海は、南北に長く、深く入り組んだ面積約1,700km²の九州最大の内湾であるが、農林水産省は、農地造成及び高潮、洪水等に対する防災対策とするため、長崎県・諫早湾の奥部を長さ約7kmの潮受堤防で浅海域を閉め切り、内部に広大な農地を造成する本件事業を策定した。そして、本件事業は、...平成15年末までに事業の約94%が終了し、平成18年度中に完成する予定になっている。原告らは、有明海で漁業を営む漁民であるが、潮受堤防工事、排水門閉め切りによって年鑑漁獲量が着工前の約30%以下に減少し、特にノリ漁業が壊滅的な不作に陥ったなどと主張し、かつ、右被害を防止するためには本件事業の工事を差し止める必要があると主張

し、国を相手方として、本件事業による工事の差止を求める仮処分命令の申立をした^{*3}。

(原告の主張)

2,900haという我が国最大規模の諫早湾干潟は、有明海の要ともいべき地位を有していた。すなわち、諫早湾干潟は、一般的な干潟の浄化能力に加え、日本最大の潮汐及び早い潮流によって底泥中にも絶えず酸素が供給され、嫌気的な環境ができにくくなっており、極めて高い水質浄化能力を有した。しかし、本件事業は、潮受堤防の閉め切りにより、「干潟の浄化作用」を担っていた「諫早湾干潟」を消滅させた^{*4}。…有明海沿岸部でのノリ大不作の原因が本件事業にあることが明らかである^{*5}。

(行政の主張)

債権者らが「奇跡のシステム」と称するものは、定量的な解析を欠くなど合理的、科学的根拠に欠けるものというべきである^{*6}。…潮受堤防の締め切りが原因でノリ養殖に損害が生じているとする相手方らの主張には根拠がない^{*7}。

(裁判所の判断)

(佐賀地判平16.8.26)

民事訴訟における因果関係の立証は、一転の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑いを差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであることを必要とし、かつ、それで足りるというべきである(最高裁第二小法廷昭和50年10月24日判決)^{*8}。…民事保全手続においては、暫定性、迅速性というその手続の特質に基づき、実体的要件(被保全権利、保全の必要性)の立証は、当事者の主張が一応確からしいという心証を裁判官に与える挙証としての疎明によってなされる(民事保全法13条2項)ことに鑑みれば、民事保全手続における因果関係の立証の有無については、通常人が特定の事実が特定の結果発生を招来したという関係の存在を、確信することに至らなくとも一応確からしいという心証を持ちうるものか否かということで判断すべきである^{*9}。…本件事業後、諫早湾外の有明海の潮流に変化(遅速化)がみられるとの実測データも得られていること等も併せ考慮するならば、因果関係の疎明の有無についての前記基準に照らす限り、本件事業が有明海で生じた漁業被害の唯一の原因とまでは断じ得ないものの、少なくとも漁業被害に一定程度寄与していることについての因果関係の疎明はあると認めることができる^{*10}。

(福岡高判平17.5.16)

本件事業と有明海の漁業環境の悪化との関連性については、これを否定できないという意味において定性的には一応認められるが、その割合ないしは程度という定量的関連性については、これを認めるに足りる資料が未だないといわざるを得ないのである^{*11}。

(最(3小)判平17.9.30)

本件事実関係下においては、国営諫早湾土地改良事業と原告人らの主張する漁業被害との因果関係の疎明がないとした原審の認定判断につき、所論の判例違反、経験則違反等の違法があるとはいえない^{*12}。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

原審は、「債権者らと国の間には人的にも物的にも資料収集能力に差が存するのであって、かかる債権者ら・国間の能力差を全く無視し、債権者らの方に自然科学的証明に近い高度の立証を求めるのは民事保全手続においても妥当する公正の見地からは到底是認し得ない^{*13}」と立証責任の軽減に言及するなど、今までの公共事業を巡る裁判の中では画期的な判決である。控訴審は、原審で示した因果関係についての判断を「定性的にはこれを否定できないが、定量的にはこれを認めるに足りる資料が未だない^{*14}」として否定した。ここでも、立証責任の軽減が問題となった。上告審は、因果関係について「本件事実関係下においては、国営諫早湾土地改良事業と原告人らの主張する漁業被害との因果関係の疎明がないとした原審の認定判断につき、所論の判例違反、経験則違反等の違法があるとはいえない^{*15}」として、控訴審を追認した。

2) 永源寺第2ダム事業計画決定等取消請求事件

(事件の概要)

本件は、滋賀県内の愛知川流域内の一定地域を施行地域として、農業用排水施設として永源寺第2ダムを

新設することを主たる内容として平成6年になされた国営愛知川土地改良事業の事業計画決定に対し、施行地域ないし流域住民らから異議申立がなされたが、これを却下ないし棄却した裁決につき、原告らが、本件事業計画決定は、土地改良法上の必要性、技術的可能性、経済性等の実体的要件を欠き、また、環境影響評価を行っていない等の手続的要件も欠くものであると主張して、上記計画決定及びこれに対する異議申立についての決定の取消しを求めた事案である^{*16}。

(原告の主張)

法87条1項・3項、8条4項1号、施行令2条、農業基本法1条、2条2項等は、土地改良事業計画の決定にあたり周辺住民等の生命、身体、財産その他人格上の価値に配慮する義務を課したものであるが、被告は、実体的にも手続的にも、これに違反した。…被告は、このような危険性について調査や調査結果を踏まえた対策の検討等を行っていない^{*17}。

(行政の主張)

施行令2条2号の要件は、土地改良事業が目的とする農業上の利益を保護する観点から要請される限度で技術的問題が解決され得ることを意味するものであるところ、本件事業計画のようにダム建設を伴う土地改良事業計画においては、地質・地形等の自然的条件を基礎とした工学的な見地から見て当該ダムの建設予定位置が適切か、当該地域の気象条件や流域の地形条件等から見て当該土地改良事業計画で要求される農業用水の水量が当該ダムに安定的に貯留することができるのか、当該ダムに貯留される水が農業用水として適切な水質基準を満足するものとして確保できるのか、当該ダムに貯留した水が既往のあるいは当該事業で新設または改良される農業用水路等を通じて農用地に適切に配水されるのか等の農業用排水施設としての技術的問題が解決され得ることが科学的に立証されることを要求しているものであるにとどまる^{*18}。

(大津地判平14.10.28)

原告ら主張に沿う上記各証拠は、その内容等に鑑み、ダム一般の安全性に対する懸念を示すものであって、上記認定事実にも照らしても、これにより、永源寺第2ダム固有の安全上の問題点を的確に指摘するものとは認められない^{*19}。

(大阪高判平17.12.8)

本件全体実施設計に至る前記の調査では、まず、ダム地点については、航空測量がされて縮尺1/500の地形図が作成されただけで、実地測量はされず、それによる地形図、縦断図及び横断図も作成されなかった。…被控訴人がボーリング調査が省略されるとして指摘する本件設計基準の箇所は、ボーリングの配置を省略する箇所についての記載と解され、しかも、被控訴人は、前記の主張をしながら、ボーリング調査を省略する判断をした際の資料や判断過程等について、具体的な主張・立証をしておらず、むしろ、各証拠からすると、ダム地点付近で川は蛇行しており、兩岸の地形は単純な地形ではなく、河床部などもそのような状況ではなかったのではないかと推認される。…そうすると、合理的な理由がないのに本件設計基準で定められた極めて重要な調査を省略するなどして手続を進めた場合には、それにより土地改良事業計画の内容に誤りが生じ、更にそれを前提とする令2条所定の基本的な要件の審査に誤りが生じることがあるし、また、土地改良事業計画決定に至る手続が適正でないとの評価を受け得ることもあるものというべきである^{*20}。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

ダムの地質調査について通達で定められている調査のうち、地表地質調査のみ実施し、地下地質調査としてのボーリング調査、弾性波調査等が行われなかったことは、事業系家訓の内容に誤りを生じ、そのためダムの規模を誤った瑕疵があったとした。さらに、通達は法的拘束力はないが、経済性の審査基準として合理的で極めて重要な審査基準として扱われてきたとしている。さらに、土地改良法87条2項、8条2項、3項で要求されている専門的知識を有する技術者の調査報告書が独自に具体的な検討を加えた形跡もなく、経済性の要件の明確な考察もなく、必要な調査、報告を欠いたもので違法であるとした。この判決は、調査について実質的調査を要件としており、形式的調査では足りないとし、裁判所はその点についての審査ができることを前提としている点で妥当といえよう^{*21}という画期的な判決であった。

3 裁判の評価

事例研究で取り上げた立証責任に関する裁判所の判断は、行政が負うとした事例（大阪高判平17.12.8）、原告の立証責任を軽減した事例（佐賀地判平16.8.26）、原告が負うとした事例（大津地判平14.10.28、福岡高判平17.5.16、最（3小）判平17.9.30）であり判断が分かれている。そして、立証責任を負わされた側が敗訴している事例が多い（立証責任論点表）のが現実である。

民事訴訟と行政訴訟における立証責任について、立証責任（挙証責任、証明責任ともいう）とは、訴訟審理の最終段階になってもある事実の存否が確定できない場合に、どちらかの当事者が不利な法律判断を受ける危険をいう。立証責任の中心問題は、いかなる事実についていずれの当事者が立証責任を負担すべきかという、立証責任の分配をめぐる問題である。刑事訴訟法では、被告人は無罪の推定を受け、有罪の事実の立証責任は検察官が負う。民事訴訟法においては、基本的に立証責任は訴訟当事者に平等に分配される。すなわち、民事訴訟の通説的見解によれば、各当事者は、自己に有利な法規の要件事実について立証責任を負い、権利発生規定の要件事実はその権利の主張者が、権利障害事実および権利消滅事実は権利の存在を否定する者がおのおの立証責任を負う（法律要件分類説という）。行政訴訟における立証責任について、行訴法は規定を欠き、「民事訴訟の例による」という本条の解釈として議論されている。もっとも、「例による」べき民事訴訟においても、立証責任をどう考えるべきかについては法律の規定を欠いているのでまづ学説に委ねられ、学説上も最近活発な議論がなされており、先の通説的見解は動揺しつつある。また、後述のように、民事訴訟と行政訴訟との性格の違いが立証責任の分配において反映されるべき要請も否定しがたい。それゆえ、この問題では単純に民事訴訟の法理の準用を考えることはできず、むしろ、民事訴訟法理の動向もにらみつつ、行政事件訴訟に固有の立証責任論が考察されるべきである。^{*22}

立証責任の程度について、科学的に完全な因果関係や量効果関係が立証されるまでは、政治や行政や、裁判が政治の決断や行政上の措置や司法上の措置をとることが出来ないとするならば殆どの公害問題に関する立法や基準や、民事上の措置は不可能になるだろう。どの程度の確かさで、換言すれば不確かさで、どの程度の法的、社会的、経済的な帰結を生ずる決断を下すのかという問題は環境行政における永遠の課題であろう。刑事裁判では100%に近い、98%前後の確かさが必要だとする説もある。民事では50%を上廻る確かさがあれば蓋然性があるとするという意見もある。行政上の決定は50%を下まわっても40%前後であれば下すべきであり、非公式の決定は30%を上廻ればよいという説もある。しかしこれを下まわるような専門家の立場からの意見だけならば行政の決断を下すべきでないという説もある。刑罰を課する場合の判断、損害賠償や補償の場合の判断、規制の場合の判断、予防の場合の判断といろいろの場合によってその確かさの差があることは考慮すべきことであるが、なかなか何が50%で、何が40%で、何が30%かということはそう簡単な話ではない。そのためには、冷静な客観的なそれぞれの専門分野の科学的な調査研究の結果と、学問的な立場からの評価を基礎にして割り出されてくるものであろう^{*23}との指摘がある。以上のように、多く学説がある中で、公共事業における立証責任は、どの程度にするべきかが大きな問題である^{*24}。

4 おわりに

本論文では民事訴訟と行政訴訟における立証責任を検討したが、立証責任は、裁判に大きな影響を与えていて専門的知識の乏しい市民側が圧倒的に不利であった。この立証責任は、医療過誤事件が自然科学的には反証の余地があっても、真実性について通常人が確信を持ちうる程度の蓋然性があれば、訴訟上の因果関係を認められることができるものである（最判昭50.10.24）^{*25}として立証責任の軽減を図っている。そして、公害事案においては、4大公害訴訟以降、判例は、被害者救済に資するために、原告の立証責任を事実上軽減してきた。新潟水俣病訴訟判決では、原告が、原因物質と汚染経路を証明して汚染源の追求を企業の門前にまで到達させた場合には、因果関係が推定されると解された（新潟地判昭46.9.29）。大気汚染公害訴訟判決では、集団的因果関係の疫学的証明を通じて、個別的因果関係が推認されてきた（疫学的因果関係）^{*26}。1990年代になると、水俣病訴訟において、因果関係の証明度を正面から軽減する判決が現れた。因果関係について、東京訴訟判決は、「高度の蓋然性」に至らなくても「相当程度の可能性」が認められる場合には、損害賠償責任を肯定し、その可能性の程度を賠償額の算定に反映させるべきであると解した（東京地判平4.2.7）^{*27}。関西訴訟第1審判決は、

「高度の蓋然性」に至らないと解したが、その可能性に応じて賠償責任を確率的に認定した（大阪地判平6.7.11）*28。

公共事業裁判でも原告と被告（行政）の立証能力の差を考慮した公平な裁判を実現するための「あるべきモデル」は、どのような形になるのが問題となる。このモデルは、公共事業事件において、被害の重大性、原告側の資力、専門家の不在、資料の未公開などを根拠にして、ある程度の立証によって「一応の疑い」が「疎明」されれば、立証責任が転換され、被告側で、「疑いがない」という点まで「立証」しなければならない、というのが「公平」なモデルであると考えられる。そして、公共事業の裁判は、医療過誤事件や公害事件と同様な立証責任の軽減、立証責任を原則として行政に負わせる公共事業法の立法などによって公平な裁判が可能となる。

- *1 必要最小限の犠牲で所望のものを作るのが技術である（下笠・松原ダム問題研究会編『公共事業と基本的人権』ぎょうせい.1972.p.597）。公正であるべき裁判の判決文にも、科学・技術の一面が分析をされないままにもちこまれており、むしろそれを前提として、それを正当化するために使ったとしか思われなような論理によって構成されている。そこには、もはや真相を明らかにしようとする科学的論理のかけらも見られない（下笠・松原ダム問題研究会編『公共事業と基本的人権』ぎょうせい.1972.p.152）。騒音、大気汚染、放射線被曝等は、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、問題の実際の解決のためには、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.1995.pp.1-2）。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（高木光「伊方原発事件」『別冊ジュリスト』171号p.195）。科学的資料を法律問題の解決にどう用いるの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（新美育文「西淀川公害（第二次ないし第四次）訴訟第一審判決にみる因果関係論」『ジュリスト』1081号p.38）。
- *2 民事事件では、技術基準、立証責任、立証方法が裁判に大きな影響を与えている（田畑瑛己「公共事業裁判における技術的立証方法の意義 - 公共事業の司法統制に関する研究 - 」『共生社会システム研究』Vol.3,No.1 2009,p.88）。
- *3 『判例時報』1878号p.34
- *4 『判例時報』1878号p.59
- *5 5D1-Law（福岡高判平17.5.16）p.11
- *6 『判例時報』1878号p.62
- *7 D1-Law（福岡高判平17.5.16）pp.6-7
- *8 『判例時報』1878号p.46
- *9 『判例時報』1878号p.46
- *10 『判例時報』1878号pp.46-47
- *11 『判例タイムズ』1183号p.229
- *12 堀良一「諫早を巡る司法判断の特徴と問題点」『諫早湾干拓・原因裁定を検証する諫早干拓緊急救済東京事務所.2005.p.8
- *13 『判例時報』1878号p.47
- *14 『判例タイムズ』1183号p.229
- *15 堀良一「諫早を巡る司法判断の特徴と問題点」『諫早湾干拓・原因裁定を検証する』諫早干拓緊急救済東京事務所.2005.p.8
- *16 D1-Law 判例体系 解説 p.1
- *17 D1-Law p.17
- *18 D1-Law p.10
- *19 D1-Law p.33

*20 D1-Law pp.21-22

*21 山村恒年『行政法と合理的行政過程論』慈学社2006.pp.258-259

*22 室井力・芝池義一・浜川清編著『コントロール行政法 行政事件訴訟・国家賠償法』日本評論社2004.p.95

*23 橋本道夫「最近の環境行政の問題」『公害研究』VOL.6 NO.1 1976.p.50

*24 資本主義国では、一般に企業責任は無過失責任であり、公害が発生した場合に訴えられた企業は原因が自分でないことを証明しなければならない。英米法ではそのうえ、陪審制で即決裁判が多いから、住民側は更に有利である。西独の営業法による許可制も五年ごとの再許可に住民の意思が反映される。このような事情からも、日本の法律と文面は大して変わらない場合でも、住民側の立場はずっと強い。その結果、よほど立地条件の良い場所でない限り排水処理なしで操業することは難しい（宇井純『公害の政治学』三省堂新書1968.p.202）

*25 『判例時報』813号,p.133

*26 『判例時報』642号p.96

*27 『判例時報臨時増刊』25号p.3

*28 『判例時報』1506号p.5

