

事業損失の法的性質及び公共事業の適法性について ～ 名張川低水護岸工事の事業損失に係る訴訟を参考として～

廣岡 徳志

近畿地方整備局 紀の川ダム統合管理事務所 用地課（紀伊山地砂防事務所 総務課）（〒 637-0002 奈良県五條市三在町 1681）

公共事業を施行するにあたり、工事施工区域外、いわゆる起業地外において第三者に対して騒音、振動、日照障害等による不利益、損失及び損害を与える事案、いわゆる事業損失は度々発生します。平成 9 年度に木津川上流河川事務所で施工した名張川低水護岸工事においても、周辺住宅の井戸枯れという事業損失が発生しました。この際、損失の補償（事業損失補償上は「費用負担」と表現します。）を行うのですが、補償（費用負担）交渉が難航して契約締結に至らず、相手方から訴訟を提起されました。

本論文では、この名張川低水護岸工事の事業損失に係る訴訟を参考として、事業損失の法的性質と、訴訟の争点ともなった公共事業の適法性を考察し、今後の円滑な事業執行と事業効果の早期発現に資することを目的とするものです。

キーワード 「事業損失補償」、「損害賠償請求」、「公共事業の違法性とは」、「事業損失の回避又は防止措置」

1. 公共事業の損失補償について

損失補償とは一般に、「行政上の適法行為に基づく損失補償は、適法な公権力の行使によって加えられた財産上の特別の犠牲に対し、全体的な公平負担の見地からこれを調節するための財産的補償をいう。」¹⁾とされています。

公共事業を施行するにあたっては、大量の土地が必要となることから、土地を買収する必要がありますが、このことは、起業地内の土地所有者に対して、財産上の特別の犠牲を強いることとなりますので、損失補償を行う必要があります。

公共事業の施行に伴う損失には「収用損失」と「事業損失」があります。

「収用損失」とは公共事業に必要な土地等を取得し又は使用することに伴って直接生ずる損失であり、起業地内の土地所有者及び関係人を対象とするものです。

「事業損失」とは公共事業の施行により発生する騒音、振動、日照障害等による不利益、損失及び損害で、起業地外の第三者に対する損害等を対象とするものです。

2. 事業損失について

公共事業の施行によって生じる損失は、起業者間で基準を統一するために「公共用地の取得に伴

う損失補償基準要綱（昭和37年6月29日閣議決定）」が定められています。この要綱には事業損失については定められていません。それは、要綱を定めるにあたって公共用地審議会から出された「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行うための措置に関する答申（昭和37年3月20日答申）」において、事業損失は「この場合において、しばしば問題とされる事業施行中又は事業施行後における日陰、臭気、騒音等により生ずる不利益、損失、損害等については、これらが社会生活上受忍すべき範囲を超えるものである場合には、別途損害賠償の請求が認められることもあるが、損失補償の項目として取り上げるべきものではない」とされたためです。しかし、これらの損害等が社会生活上受忍すべき範囲を超える場合は損害賠償の請求が認められることもあるため、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について（昭和37年6月29日閣議了解）」の第三において「これらの損害等の発生が確実に予見されるような場合には、あらかじめこれらについて賠償する事は差し支えないものとする」とされ、事前賠償の途も認められています。事業損失補償は事業の実施と被害との因果関係があきらかな場合に、受忍限度の判断を行いながら事業損失の類型ごとに損害の填補措置を講じていくことになります。そして、円滑で統一的な事務処理を行うべく、代表的な事業損失補償である、公共施設設置による日照障害、テレビジョン電波受信障害、地盤変動に伴う建物等の損傷、事業施行に伴う水枯渇については事務処理要領が定められています。

3．名張川低水護岸工事について

一級河川淀川水系名張川は淀川上流の木津川左支川であり、布引山脈に連なる尼ヶ岳、大洞山、高見山等を水源地とし、名張市で青蓮寺川、宇陀川と合流し、京都府南山城村で木津川に合流する流域面積615km²の河川です。名張川は名張市街地を流れています。また、この辺りは無堤地区が

多く、昔から台風などによる氾濫により、度々甚大な被害を受けてきました。

平成9年度に施工した名張川低水護岸工事（以下「低水護岸工事」という。）の施工箇所も、家屋の基礎が直接川に接している無堤箇所でありました。このため、河岸洗掘による氾濫浸水被害を防止するため、低水護岸工事を施工しました。

本工事の工程は、まず最初に、護岸工を施工する箇所の流水をせき止めるために、締切盛土を行い、次に、コンクリート護岸を施工するために河床から3～4m掘削します。掘削後、この場所にコンクリートブロックを設置して護岸とします。これにより、河床洗掘が防止されることになります。

最後に締切盛土を元に戻して完成となります。

この工事により、堤内地の氾濫浸水の可能性が低減されたのですが、この工事で行った河床掘削及びコンクリートブロックの設置により、堤内地において地下水の流れが変わり、井戸水の枯渇が発生しました。

4．水枯渇に係る事業損失補償について

（1）事業損失の補償体系について

低水護岸工事のような公共事業を施行することにより生じた水枯渇等の損害については「公共事業に係る工事の施工に起因する水枯渇等により生ずる損害等に係る事務処理要領（昭和59年3月31日建設省計用発第9号）」（以下「水枯渇要領」という。）により、費用負担及び事務処理について定められています。

「水枯渇要領」第1条では、「国土交通省の直轄の公共事業に係る工事の施工により生じた起業地以外の生活用水、農業用水等の不可避的な枯渇又は減水により、生活用水、農業用水等を使用しているものに社会生活上受忍すべき範囲を超える損害等が生ずると認められる場合の費用負担等に関する事務処理については、この要領に定めるところによるものとする。」とされています。そして、具体的な事業損失認定要件としては 公共事

業の施工と発生した損害等の間に因果関係があること 当該損害等が、社会生活上受忍すべき範囲を超えると認められるものであること 工事完了の日から1年を経過する日までに損害等の申し出がなされたものであること 公共事業の実施にあたり損害等の発生を未然に防止又は軽減措置が適切に講じられていない等の違法性がないこと 公共事業の実施にあたり善良な管理者としての注意義務の欠く故意、過失又は錯誤等の不法行為とみなされるものでないこと 発注者の責めに帰すべき理由によらないで、工事請負者の施工に伴い生じた損害等や工事請負者が善良な管理者としての注意義務を怠ったことにより生じた損害でないということになります。

（２）工事着手前の事前措置について

公共工事を実施して水枯渇が発生した場合、事前に井戸の状況や井戸の水位などを調査していなければ、因果関係を確認することができません。

この工事の施工により水枯渇等が生ずるおそれがあると認められる場合の事前の調査事項については、「水枯渇要領」第2条に定められています。

まず、損害等の発生が予見される場合は事業損失委員会を開催します。この委員会で 損害等発生の防止対策、軽減対策及び発生後における対策

事前調査の範囲及び対象 事前の費用負担及び費用措置実施の要否 因果関係の判定 受忍限度の判断 応急措置の方法、窓口、連絡体制を決めます。

低水護岸工事においても、井戸水枯渇の可能性があったため事務所内の関係者による事業損失委員会を開催しました。事業損失委員会では、防止対策及び軽減対策を考慮しても、井戸水枯渇が発生するかもしれないと判断され、事前調査の実施、水枯渇が発生した場合の応急措置及び応急措置をするための事前措置を行うことが決定されました。

これらの決定事項を工事説明会を開催して地元の方に周知しました。

事前調査の内容は井戸の利用形態、構造、水位及び水質などです。

低水護岸工事周辺の井戸は、主に生活用水として使用されており、井戸水枯渇により取水出来なくなった場合、直ちに日常生活に支障を来すものであります。そのため、井戸水枯渇が発生した場合に、応急措置として生活用水が確保出来るようにする必要があります。具体的には、名張市上水道がすぐに使用できるように、事前に上水道本管から引き込み、井戸の配管と接続しておく工事を実施しました。

ここまでの準備を行ってから、低水護岸工事の施工に着手しました。

（３）井戸枯渇の発生について

低水護岸工事に着手してみると周辺井戸に水枯渇が発生しました。

事前に措置をしていた名張市水道の上水道から水を供給するように切り替えのための応急措置を直ちに実施しました。

（４）事後調査の実施

井戸水枯渇により、応急措置はとりましたが、井戸水が復水するとは限りません。そして、復水せず損害を与えたのならば、補償をする必要があります。

そこで、事後調査を実施して護岸工事の施工により損害があったかどうかの判断を行いました。

事後調査は、まず、事前調査の対象となっていた井戸について、工事実施後の水位、水質等の調査を行います。そして、事業損失委員会を開催して、低水護岸工事と井戸水枯渇の因果関係の判定及び受忍の範囲を超える損害があるかの判断を行います。受忍の範囲を超える損害とは、井戸水枯渇前の従前の使用水量が確保できるかということであり、要するに、工事終了後復水しているのか、復水していないのかということになります。因果関係があり、井戸水が復水していない場合は、その損害について機能回復の方法による補償（費用負担）を行いました。

（５）機能回復の方法による補償（費用負担）

機能回復の方法による補償（費用負担）はどの

ようなものになるのでしょうか。これは、既存の施設を改造する方法 代替施設を新設する方法の2つのうち、技術的及び経済的に合理的と認められるものによることになります。

(6) 補償(費用負担)協議の不成立

機能回復の方法による補償(費用負担)内容を説明し交渉を行いました。そのうち一名については、補償(費用負担)内容が不満ということで契約協議が成立しませんでした。その後、相手方は国を相手に訴訟を提起するにいたりしました。

5. 損害賠償請求訴訟について

(1) 争点について

本訴訟における争点は民法第709条に基づく不法行為責任の有無です。

相手方の主張は、低水護岸工事で井戸水が枯渇することは、国は事前に予測していた。(予測していたから調査をおこなったのであろう)解っていて低水護岸工事を施工し、それによって、井戸水枯渇という状態を生じさせ、井戸を使えなくした(財産権の侵害)のであるから、これは故意に(不法に)財産権を侵害したので、不法行為責任が生ずる。よって、財産権の賠償(井戸から水が取れるように、井戸新設費用)を求めるといふものです。

これに対して国の主張は、護岸工事は河川法に基づいた適法な工事であり、違法な工事ではないので、不法行為責任は生じない。損害の補償については、適法な公権力の行使に基づく事業損失補償によるべきというものです。

(2) 判決について

本訴訟は一審で国勝訴(請求棄却)。その後相手方は控訴し控訴審でも国勝訴(請求棄却)となりました。

一審での判決内容は次のとおりです。

民法709条に基づく損害賠償が認められるためには、国の故意又は過失による行為により、原

告の権利ないし利益が違法に侵害されて損害が生じ、同行為と損害との間に因果関係があるという要件が必要である。国の護岸工事のうち具体的にどの工事がどのような経過によって井戸の水枯れが生じたのかという点について明らかでない。

(因果関係が明かでない) 井戸の水枯れについて予見することが出来た可能性(予見可能性)は否定出来ないものの、護岸工事の具体的な内容に照らして、その結果を回避できた(結果回避可能性)ことを裏付けるに足りる事情が認められない(過失とは認められない) 上水道での応急措置がとられており、井戸枯れによる原告の損害は填補されている。(損害がない) 以上により、民法709条の要件を欠き、原告の請求は理由がない。続く控訴審の判決内容は次のとおりです。

一般に公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公共上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間に採られた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情も考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきである(最高裁判所昭和51年(オ)第395号同56年12月16日大法廷判決「大阪国際空港夜間飛行禁止等事件」)

そして、護岸工事は河川法に基づいて計画されたものであり、護岸工事前及び工事中においても相応の措置がとられていることなどから、何ら違法性を有するものではなく、よって、不法行為(民法709条)は成立しない。

国の適法な行為で損害を及ぼすこともありえるが、この損害をもって直ちに「違法」となるものではなく、被侵害利益の性質や内容、当該行為の公共性、必要性、当該行為の経過、態様、対応措置の内容等に照らして、違法性がない場合には、「適法な公権力の行使に基づく損失補償として処理すべきもの」である。

控訴審の判決後、判決に不服があるということで、相手方は最高裁判所に上告しました。

この上告については、上告事由に該当しないため、棄却されました。

6. 公共事業の適法性について

公共事業は当然適法なものであるべきです。これは、公共事業に携わるものにとっては、特に深く考えることもない自明な事と思います。しかし、控訴審の判決において、「一般に公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては」以下で示すように、たとえ今回の護岸工事のように、河岸洗掘による氾濫浸水被害を防止するために必要な工事であり、周辺住民の多くの方に利益のあるものであっても、その過程において、周辺住民への損害防止措置、損害が発生した場合の対応等の準備や事後措置などを適切に丁寧に行わなければ、その工事が違法性を有するものとされる恐れがあります。

控訴審は高等裁判所の判決ですが、引用している判例は最高裁判所の判決であり、この判決で示された公共事業が違法性を有するとされる場合の要件は非常に重要なものであると思います。

7. 事業損失の法的性質

現行の補償基準の体系では、対象範囲が、ほぼ収用損失に制限され、その中に事業損失は含まれていません。これは、2. で見てきたように、「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行うための措置に関する答申（昭和37年3月20日答申）」において、事業損失は「別途損害賠償の請求が認められることであろうが、損失補償の項目として取り上げるべきものではない。」とされ、さらに「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱の施行について（昭和37年6月29日閣議了解）」（以下「要綱の施行について」）の第三において「しかしながら、これらの損害等が社会生活上受忍すべき範囲をこえるものである場合に

は、別途、損害賠償の請求が認められることもあるので、これらの損害等の発生が確実に予見されるような場合には、あらかじめこれらについて賠償することは差し支えないものとする。」とされ、正面から損失補償体系に組み込まれませんでした。

ここで言う「損害賠償」とは不法行為をイメージしたものであるかもしれませんが、しかし、公共事業を施行するうえで、不可避免的に、第三者に受忍限度を越える損害を与えることはありうることです。そうすると、控訴審判決のように公共事業そのものは適法なものですから、不法行為による「損害賠償」というものは発生しえないことになります。

損失補償体系には組み込まれず、訴訟をしても勝訴できないとなると、損害を与えられたのに、なんら補償の請求をすることができないことになってしまいます。これは公平の見地から問題があります。

そのため、事業損失は個別具体的な状況にあわせて補償していく仕組みとして、「水枯渇要領」などの要領を定めて費用負担という形で補償ができるようにしております。

では、具体の補償（費用負担）にあたっては要領などで処理するものとして、補償（費用負担）の裏付けとなる法的な根拠はどのようなものになるのでしょうか。

事業損失の法的性質については、学説上見解が分かれておりますが、主な分類は次のようになります。 損害賠償説 損失補償説 結果責任説 区分不要説です。

損害賠償説は、事業損失の法的性質を損害賠償であるとする説です。「要綱の施行について」第三において「別途損害賠償の請求が認められる事もあるので」を根拠に、このように考えています。

損失補償説は、事業損失の法的性質を損失補償であるとする説です。事業のための犠牲である点では収用損失も事業損失もおなじであるので、同一の考えで処理すべきものと考え、不法行為として永久に負担を負うよりは、損失補償として処

理する方が合理的であるとするものです。

結果責任説は、事業損失の法的性質を結果責任と考えている説です。これは、損害賠償でもないし損失補償でもないとする考え方で、適法な公共用地の取得によって間接的にもたらされた結果であり、公共のために犠牲に供されるという事実が変わりがないのであるから、損失補償の制度を補完する一種の結果責任としての補償が認められて然るべきであろうとします。

区分不要説は事業損失の法的性質として、損害賠償や損失補償などの区分はあまり意味が無く、被害をどのように処理するのが妥当かを考えようとする説です。

それぞれの説を検討してみます。 の損害賠償説は、瑕疵なく工事が行われたものは違法なものではありません、よって違法を前提として損害賠償は成立しないこととなります。 の結果責任説では、事業損失の特色をよくとらえられていますが、損失補償でもないとするところに疑問があります。 の区分不要説は、事業損失の法的性質自体に疑問を提起しており、その位置づけが不明確となります。

今回の控訴審判決で、「違法性が認められない場合には、適法な公権力の行使に基づく損失補償として処理すべきものである。」としていることから、この判決は事業損失の法的性質からすると、残る の損失補償説の分類にはいる判決と言えるのではないかと考えられます。

8. まとめ

以上、これまで考察してきたとおり、事業損失とは、適法な公共工事により、起業地以外の第三者に損害を与えた場合に、その損害を補償するものです。そして、これは適法な工事ということが前提で、不法行為に基づく損害賠償というのではなく、あくまで、適法な公権力の行使に伴う損害の補償（費用負担）ということになります。

しかし、公共事業といえども違法と判断される

場合があり、違法となる要件が、今回の「低水護岸工事」に伴う控訴審判決で、「一般に公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公共上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間に採られた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情も考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきである」と示されました。

このことから、事業を行うにあたっては、工事の完成が地域の安全等を高める公共の福祉を増進する工事であったとしても、その施工過程で最善の事業損失の回避又は防止措置が取られていなければ違法と判断されることもありえるので、計画担当、施工担当及び用地担当は事業の計画段階から密接に調整を行い、最善の事業損失の未然の回避又は防止措置を講じることが極めて重要と考えます。また、やむを得ず損害が発生する場合においても、その、フォローをしっかりと行うことで、円滑な事業執行と事業効果の早期発現ができるようにしなければならないと考えます。

今回の発表を、今後の事業執行の参考にしていただければ幸いに思います。

参考文献

1) 田中二郎 (1974) 「新版行政法上巻全訂第2版」弘文堂 P211

・国土交通省総合政策局国土交通環境・調整課監修 公共用地補償研究会編著 (2004) 「新版公共用地取得に伴う損失補償基準要綱の解説」近代図書

・事業損失補償研究会著 建設省建設経済局調整課監修 (1991) 「事業損失補償基準の解説」東京出版

・用地補償実務研究会編著 (2009) 「[明解] 事業損失の理論と実務」大成出版社