九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

「鉱業法三五条の適用と実質的証拠」

近藤, 昭三
九州大学法学部助教授

https://doi.org/10.15017/1455

出版情報：法政研究. 29 (4), pp.97-106, 1963-04-30. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

判例批評

「鉱業法三五条の適用と実質的証拠」

近藤昭三

最高裁昭和三七年四月一二日第一小法延判決
（昭和二九年（才）第八七三号　土地調整委員会の裁定取消請求事件）（民集第一六巻四号七八一頁）

〔事実〕福岡通商産業局長（処分庁）は、昭和二七年六月二〇日付をもって、豊国セメント株式会社（参加人）に対し、小倉市平尾台地内において石灰石試掘権設定の出願を許可した。小倉市（被上告人・原告）は、この許可にもとずく鉱業稼行は平尾台上の住民が飲料その他に用いている唯一の水源を破壊することなどを理由に、この許可が鉱業法三五条に違反すると主張し、同法一八七条によりその取消を土地調整委員会（上告人・被告）に申請した。しかるに同委員会はこの申請を棄却する旨の裁定をなしたので、小倉市はこの裁定の取消を東京高裁（原審）に訴求した。原審は、「〔被告委員会が〕原告主張の水源破壊の危険がなく、鉱業法第三五条に規定する保健衛生上害があり、公共の福祉に反するものではないと認定した事実を立証するものとして、その裁定において挙示した資料は、〔その他被告が本件において提示した資料を加えて判断するも〕右認定事実を立証する実質的な証拠としては十分ではない」

として、、土地調整委員会設置法（以下設置法と略す）五四条一号にもとずいて同裁定を取消した。この判決に対し同委員会は、原判決は (1)鉱業法三五条の規定する「公共の福祉に反する」か否かの判断の基準として、鉱業行政上の監督措置、代替施設の有無適否などを考慮すべきことの認識を欠いており、同条に違反する。(2)実質的証拠の有無の判断を誤り、設置法五二条および五四条一号に違反する。(3)審理不尽および理由不満の違法がある。(4)設置法五四条の解釈を誤った違法があることを理由に上告におよんだのが本件である。ここではこれら上告論旨のうち、第一点および第二点に対する最高裁の判断をとりあげ研究することにしたい。

〔判旨〕一「もとより、鉱物の掘採が将来において害を生じた場合には、その害が許可に際し予期できたものであると否とにかかわらず、通商産業局長の監督権の発動によってその害を防止すべきことは当然であるが、かかる監督権の発動は、行政庁の自発的な職務の執行によるものであって、監督権の行使が不十分であっても、上告委員会は監督権の発動を要求する途はなく、よって害をうける者が監督権の発動を訴求する途も容易には考えられないのである。しからば、上告委員会としては、公益に害があるとの被上告人の主張が全く根拠のないものでない以上は、許可の当否を判断するについては、右の監督権の行使が完全に行なわれて、決して被上告人の主張するごとき事態の発生しえないことを具体的に論証するか、または、例えば許可の一部を取り消すなどの方法により万全の措置を講ずべきであるにかかわらず、単に一般論として監督権の発動をいい、または鑑定人のいう〔給水〕代替施設の可能性を容れることにより、平尾台部落住民の唯一の飲料用水源である本件鉱区内の水源が破壊される旨の被上告人の切実な請求を排斥し去った上告委員会の本件裁定は、鉱業法三五条の法意に副うたものとはいいがたい。」

二「本件の場合、記録に徴しても、水源の涸渇がないと断定し得るような資料に乏しく、それだけでは裁定の認定した事実が実質的証拠に基くとはいえないのである。本件裁定が、なお、害がないとしたのは、右の資料に加えて、将

来の掘採計画や鉱業監督上の掘採の制限などの行政措置を彼此考慮した結果ではあるが、将来の掘採計画や鉱業監督上の制限に関する上告委員会の判断は、抽象的、一般的たるを免れないこと前記のとおりであって、結局上告委員会の裁定は実質的証拠に基かないものと断じて支障はないのである。」

〔研究〕　本件の争点の一つは「実質的証拠の法則」に関するのである。従来、この法則の適用は、公正取引委員会の審決取消請求事件においてしばしば問題とされたが、その適用によって審決が取消された例はなかった。本件は、土地調整委員会の裁定取消請求事件であり、しかも裁判所が、実質的証拠の存在をみとめず裁定を取消した点で特異性がある。

ところで、本件における実質的証拠の有無は、「……鉱業出願地における鉱物の掘採が……保健衛生上害があり、……公共の福祉に反すると認め」られるかどうか（鉱業法三五条）をめぐって問題となるであるから、この規定の意味を明らかにする必要がある。したがって、鉱業法三五条の解釈・適用に関する判旨第一点が、まず取り上げられなければならない。

一(1)判旨第一点は、本件裁定が通商産業局長の試掘権設定処分に対する取消請求を、施業については行政監督が行なわれ、給水のために代替施設が設けられる可能性があるという理由で棄却したのは、鉱業法三五条に違反すると宣言する。裁定において、これらの事情を考慮したのが相当でないということであれば、当然、原処分においてもこれらの事情を考慮するのは許されないことになろう。したがって、本判決の意義を、「〔鉱業許可をする際に、後日〕監督権を行使するとか、適当な代替施設を考えるということで、公共の福祉を無視することは法三五条の趣旨に反する」（法曹時報十四巻七号解説・田中調査官）と判示した点に求めることも一応考えられる。

しかし、本判決は、行政庁が鉱業法五三条を適用して鉱業出願の許否を判断するに際して、監督権の存在や代替施設の可能性などを一切考慮すべきでないと言っているのであろうか。このような疑問は、本件原審判決の次のような判示についても、同じく生ずる。

すなわち、原審が「被告〔委員会〕は右裁定において、参加人〔会社〕の施業に対する所管官庁の監督により、将来参加人の施業が水源に影響を及ぼすような事態を生じたときは、許可の取消または変更によって、その危険を防止出来るから、本件許可によって、水源破壊については何等の危険はないと述べているが、元来鉱業法第三十五条は、同条に抵触するか否かの判断は、出願に対し行政処分を為す時の状態に基いて決定すべきもの」という場合、この判決は、許可を与える際に、少しでも鉱害の発生が懸念されれば、除害工事や代替施設についての適当な行政監督によって、鉱害を防止できる見込みがあっても、許可すべきではないと言っているのであろうか。（我妻栄・豊島陞　鉱業法（法律学全集）一三九頁）

(2)本判決の他の箇所において、最高裁は「鉱業出願に対し許可をするかしないかは、鉱業の正当な実施によって得られる公共の利益とそれによって失われる一般公益その他あらゆる事情を勘案してこれを綜合的に判断すべきこと」（傍点近藤以下同じ）を明らかにしている。鉱業法三五条は、鉱業稼行が当該の経営外に及ぼす利害得失を公益的見地から一般的に評価して、出願に対する許否をきめるべきことを規定するのであるから、同条の適用にあたって、最高裁の指摘する〈綜合的判断〉を必要とすることは、同条の解釈上当然のことである。

そこで、具体的に本件事案についていえば、次の諸点が、出願に対する許否の判断において問題となる。(イ)試掘許可に基づいて行なわれる石灰石採掘は、住民の唯一の飲料用水源を濁渇させるか、(ロ)鑑定によれば、水源を濁渇させる危険があるのは、当該水源の北にあたり集水面積内にある岩山の南半分を破壊することであるが、鉱業施業に対す

る行政監督によって、そのような掘採を抑制することができるか、㈢現在の水源が濁渇しても、他に給水施設を設けることによって、住民に対する保健衛生上の害を防止することができるか。

最高裁の本件判決自体、前記の判旨第一点に続けて、「原判決が、鉱業法三五条に抵触するか否かの判断は、出願に対し行政処分を為す時の状態に基いて決定すべき旨を判示しているのも、要するに、出願に対する許否決定に際し、その時における各般の事情を綜合した上、公共の福祉に反すると認められれば、そのことを考慮しなければならない旨を判示しているのであって、所論の監督権の行使または代替施設のことを考慮しないでよいという趣旨のものではない」とはっきり述べている。

(3)以上を総括して考えると、本件判決の意義は、前記第一点の危険が予見される以上、裁定にあたってその危険の生ずる余地のないよう鉱業許可の内容を変更する、すなわち許可の一部取消を行なうか、あるいはその危険を防止する方法を具体的に論証することを、上告委員会に求めた点にある。換言すれば、水源破壊の危険がある場合に、ただ漫然と行政監督や代替施設の可能性をいいたてても、裁判所において取りあげられないということである。

このような最高裁の態度を、旧行政裁判所の判例と比較することは非常に興味深い。旧行政裁判所は、鉱務署長の鉱業出願に対する許可処分を取消して、次のように判示したのであった（大正三年一月二八日宣告・行裁録第二五輯一六〇四頁）

「……同鑑定人ノ当法延ニ於ケル鑑定書釈明ノ陳述ニヨレバ、原告〔出願人〕提案ノ除害予防工事ノ設計ヲ補完スルトキニハ除害ノ目的ヲ達シ得ルコトヲ認メ得ヘク……〔また〕下流ヘ完全ナル放流工事ヲ設クルトキニハ害毒ヲ蒙ルノ虞ナキコト実地検証ノ結果認メ得タル所ナレハ本件出願ハ除害工事ノ設計如何ニ依リテハ許可ヲ与フルモ支障ナキモノニシテ被告カ之ニ対シ地勢上除害工事ヲ完全ニ施設スルノ余地ナキコトヲ前提トシ鉱業法第三十二条〔現三五条〕ニ所謂公益ヲ害スルモノト認メ不許可ノ処分ヲ為シタルハ違法タルヲ免レス……除害工事ヲ誠実ニ行ハシムルコトハ監督官庁ノ職責ニ属スルノミナラス若シ許可

後ニ於テ原告カ誠意ヲ欠キタルカ為鉱業上危険ノ虞アリ又ハ公益ヲ害スルノ虞アリト認メタルトキハ鉱業法第七十二条ニ依リ農商務大臣ハ其ノ予防又ハ鉱業ノ停止ヲ命シ得ルヲ以テ此點ヲ根拠トシテ原告ノ出願ヲ許スヘキモノニアラスト言フヲ得ス。」

すなわち、除害予防の方法があれば、鉱業出願に対し不許可処分をすることは違法であり、また除害予防工事を誠実に行なわしめるため行政監督をするのは所管庁の職責であるから、除害予防工事が誠実に行なわれない場合があることは、不許可処分の理由とならないというのである。これを逆にいえば、この場合、鉱業施業に対する行政監督権が存在し、除害工事の可能性がある以上、鉱業出願に対する適法な処分は、許可をあたえること以外にないというのである。これを、最高裁の本件事案にあてはめれば、水源を破壊するような石灰石の掘採を抑制し、さらに代替給水施設の完備を督励するために、行政監督権を発動しうるのであるから、当然、出願に対して許可処分をしなければならないであろう。

現行法においても旧法においても、掘採が公共の福祉（公益）に反することが、鉱業出願に対する不許可処分の要件とされており、また、最高裁も旧行政裁判所も、この要件の認定は〈綜合的判断〉にもとづかねばならぬと解釈している。しかも、法条の適用において、右にあげたような対照的な結論が生ずるのは何故であろうか。実体法規の内容には基本的な変更がないにもかかわらず、このように全く逆の結論へと導いたものは、いったい何であろうか。

(4)その原因は、行政裁判所が廃止されて、司法裁判所が行政事件を管轄することになったという、裁判制度ないし訴訟手続上の変革にあると思われる。とくに、事件の審理について、司法裁判所における手続が、当事者主義の構造をとり、旧行政裁判所におけるような職権主義にのっとっていないことである。（裁判官の価値観の変化は重要であるがここでは暫く措く）

ここで検討している二つの判例についていえば、旧行政裁判所の場合は、出願にかかる鉱業施業が、公益に反することなく可能であるということについて、職権審理の結果裁判所が心証を得たから不許可処分を取消したのである。

ところが最高裁の場合には、出願にかかる鉱業施業が公共の福祉に反する危険が予見されているのに対し、公共の福祉に反することなく施業が可能であることは裁判所において明らかでなかったから、裁定の取消が必要とされたと解される。したがって、「監督権の行使が完全に行なわれて、決して被上告人の主張するごとき事態の発生し得ないこと〔が〕具体的に論証」されておれば、本件の鉱業許可、したがって裁定が鉱業法三五条に適合することは、裁判所によっても承認されたであろう。

そうだとすれば、本件裁定が鉱業法三五条の法意に反するという判断の前提として、最高裁は、鉱業施業に対する行政監督権の発動を訴求する方法が、関係人にみとめられていないことに言及しているが、もしそのような方法が整備されても、監督権の発動が完全に行なわれることが経験則上自明のことがらにならない限りこの判決の採用した解決方法は、やはり維持されるべきであろう。（行政監督権発動の申立てを関係人にみとめることは、鉱業権と関連法益とを効果的に調整するための一方法として望ましい。それに関連して、施業案の公開を適当とするが、公開措置の法制化が徹底しないのは、むしろ奇異である）

そこでつぎに、裁判所が本件において、事実認定を右のように処理し、上告委員会の到達した結論を採用しなかったことの当否が問題となる。すなわち、土地調整委員会設置法第五二条の規定する、実質的証拠法則の適用の問題である。

二 (1) 同条は、「委員会の裁定に対する訴訟については、委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する」とし、第二項において「前項の規定する実質的な証拠の有無は、裁判所が判断する」と規定する。したがって、裁定に対する訴訟において、裁判所は実質的証拠の有無のみを判断し、もし無ければ裁定を取消すが（設置法五四条一号）、あれば委員会の事実認定にもとづいて法規の適用をしなければならない。

実質的証拠とは、この概念を生んだアメリカ法においては、「合理的な判断力を持つ人間が結論を支持するに十分と認めることのできる関連性ある証拠」（Consolidated Edison Co. v N.L.R.B. (1938) 305 US 197）であると一応考えられているが、概念が多義的なのでその適用に明確な基準を確立することは困難である。しかし、この法則はもともと、行政委員会の専門性の尊重と裁判所による審査の必要という二つの要請を調整するため、判例によって形成されたもので、実質的証拠法則の独自性は、その論理的一貫性ではなくむしろそれに含まれる政策的配慮にあるといえる。（中務俊昌「所謂実質的証拠法則による司法審査の限界」私法十号九四頁）

この法則はわが国においても、土地調整委員会設置法のほか独禁法や電波法といった立法措置により輸入されたのであるが、高裁判例も「その証拠に基き、理性ある人が合理的に考えてその事実認定に到達し得るところのもの」が実質的証拠であると解している。

ところで本件の場合、原審が委員会の認定資料に逐一検討を加えてその認定をしりぞけたのは、委員会の認定について何ら特別の考慮を払わなかったからではないか、したがって委員会の認定を尊重することを要求する実質的証拠法則の趣旨に反するのではないかという疑問を一部に生ぜしめた。（塩野宏・自治研究三十三巻十一号一〇〇頁）しかし最高裁は、前掲判旨第二点にみられるように、委員会の「裁定した事実が実質的証拠に基くとはいえない」とし、原審の判断を全面的に承認したのであった。裁判所がこのような態度をとったことは、そこで問題になった水源破壊という事態の重大性えの考慮と、土地調整委員会の組織、手続の不備えの懸念に影響されたためかも知れない。それは実質的証拠法則の前述のような性質にかんがみて、十分ありうることであろう。しかし、同法則の本件における適用が、石のような政策的考慮にのみもとづいて決定され、理論的正当性を全く欠くといえるであろうか。最高裁の判示における、同法則の適用の仕方を検討してみよう。

(2)最高裁が、委員会の事実認定には実質的証拠がないという場合、その判示のなかで実質的証拠の語は二つの意味に用いられている。

まず、「記録に徴しても、水源の枯渇がないと断定し得るような資料に乏しく、それだけでは、裁定の認定した事実が実質的証拠に基くとはいえない」というのは、記録にあらわれている鑑定人の鑑定および調査団意見中の意見だけから、水源の枯渇がないと推認したことを問題としている。これにひきかえ、最高裁が、他の箇所で将来の掘採計画や業鉱監督上の措置に関する委員会の判断をとりあげ、その一般性・抽象性を指摘する場合には、掘採計画にもとずく監督の方法が制度として存在するとしても、その事実は証拠たる基礎的事実として役立ちえないことを問題としているのである。すなわち、前者においては、証拠から事実認定にいたる推認過程が問題とされ、後者の場合は基礎的事実そのものの実質性が否定されているのである。

ところで前者の推認過程についていえば、鑑定は「現在使用中の平尾水源地を中心として半径三〇〇米以内の掘採を行なわない限り、即ち同水源の北にあたり、集水面積内にある『岩山』の南半分を破壊し去らない限り、同水源地に影響を与えるとは思われない」というのであるから、この鑑定は、①少なくとも『岩山』南半分の掘採は水源に影響する危険がある、②それ以外の出願鉱区内の掘採は、水源に影響しないであろうという二つの結論を含んでいる。これら二つの結論のうち、委員会が②に基いて裁定を下したことが批判されているわけであるが、じっさい鉱業許可は、その鉱区内の掘採を一応一般的に可能ならしめるのであるから、当該部分の掘採を禁止するよう一部取消がなされない限り、鉱業許可の法的性質にかんがみて①の可能性を否定できないのである。掘採を当該箇所に及ぼさないためには、適切な行政監督を加えることが前提となるが、委員会の裁定書および答弁書は監督措置があることに一般的に言及するのみで、この前提が現実に存在するか否かを判定する基礎とはなりえない。それにもかかわらず裁定が①

の危険をしりぞけたことは、実質的証拠を欠く事実認定であるというのである。

以上簡単に考察したところでは、最高裁の実質的証拠法則の適用は妥当であり、またこれと結論をひとしくする原判決を正当としたことに異論はないであろう。ただ原審が委員会の事実認定方法に対し相当つっ込んだ検討をした点には疑問の余地があるけれども、実質的証拠の有無を審査するにあたって、認定に実質的証拠がないというためには、認定の不合理なことを指摘するだけでなく、その結論に説得力をあたえるために不合理な部分およびそのゆえんをある程度説明せざるをえないのではあるまいか。