

間接強制の申立

2013年（平成25年）12月24日

佐賀地方裁判所 御 中

債権者ら代理人弁護士 馬 奈 木 昭 雄

同 堀 良 一

同 吉 野 隆 二 郎

ほか35名

（送達場所）

〒818-0056 福岡県筑紫野市二日市北1丁目1番5号 ちくし法律事務所

電話 092-555-7322 FAX 092-555-7665

債権者ら代理人弁護士 吉 野 隆二郎

当事者の表示

債権者 別紙債権者目録記載のとおり

債権者代理人 別紙代理人目録記載のとおり

債務者

〒100-8977 東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

国

上記代表者法務大臣 谷 垣 禎 一

申 立 の 趣 旨

1 債務者は、債権者らに対する関係で、防災上やむを得ない場合を除き、国営諫早湾土地改良事業としての土地干拓事業において設置された、諫早湾干拓地潮受堤防の北部及び南部各排水門を開放し、以後5年間にわたって同各排水門の開放を継続せよ

2 (主位的)

債務者が前記1項の義務を履行しないときは、債務者は債権者らに対し、1日につき金1億円の金員を支払え

(予備的)

債務者が前記1項の義務を履行しないときは、債務者は債権者ら各人に対し、1人あたり1日につき金204万0816円の割合による金員を支払えとの裁判を求める。

申 立 の 実 情

第1 本案判決の確定とその意義

1 本案判決の確定

(1) 債権者らは、債務者を相手方として、貴庁に対し国営諫早湾土地改良事業に関する工事の差し止め等を求める訴訟を提起し、平成14年(ワ)第467号事件として係属した。債権者らはその後も同種の提訴を行い、これらは上記事件に併合された。

(2) 貴庁は、平成20年6月27日、債務者に対して、債権者らの一部に対する関係で「防災上やむを得ない場合を除き、国営諫早湾土地改良事業としての土地干拓事業において設置された、諫早湾干拓地潮受堤防の北部及び南部各排水門を開放し、以後5年間にわたって同各排水門の開放を継続せよ」と言い渡す判決をなした。

(3) 債務者はこれを不服として控訴し、福岡高等裁判所に平成20年(ネ)第

683号事件として係属した。

- (4) 福岡高裁は、平成22年12月6日、上記貴庁の判決を踏襲し、本申立の趣旨と同旨の判決を言い渡し、債権者らの一部の請求を追加して認めた。

具体的には、同判決は、債務者は、債権者らに対する関係で、「判決確定の日から3年を経過する日までに、防災上やむを得ない場合を除き、国営諫早湾土地改良事業としての土地干拓事業において設置された、諫早湾干拓地潮受堤防の北部及び南部各排水門を開放し、以後5年間にわたって同各排水門の開放を継続せよ。」との判断を示した。

- (5) 上記判決は、控訴期限である同月20日の経過をもって確定した（以下、この福岡高裁判決を「本件確定判決」という。）。

そして、平成25年12月20日の経過をもって、福岡高裁が上記判決で期限として定めた「判決の確定の日から3年」が経過するに至った。

2 本申立て及び本件確定判決の意義

(1) 本件確定判決の意義

上記のとおり、福岡高裁は、平成22年12月6日、諫早湾近傍場漁民が諫早湾を締め切る潮受堤防排水門の開放を求める請求について、「本判決確定の日から3年を経過する日までに、防災上やむを得ない場合を除き、国営諫早湾土地改良事業としての土地干拓事業において設置された、諫早湾干拓地潮受堤防の北部及び南部各排水門を開放し、以後5年間にわたって同各排水門の開放を継続せよ」と命じた。

本案訴訟における主要な争点は、①本件事業と漁業被害との間の因果関係、②潮受堤防締切りによる漁業行使権の侵害状態は違法といえるのかという点にあった。

①因果関係について、福岡高裁は、経験則に照らして全証拠を総合的に判断した上で高度の蓋然性を認め、因果関係を肯定した。

本件確定判決は「諫早湾においては、本件潮受堤防による締切りによって

は1550haもの干潟が消失し・・・また、諫早湾及びその近傍部においては、本件潮受け堤防の締切りによって、潮汐及び潮流速が減少しており、成層度が強化し貧酸素水塊の発生が促進されている可能性が高い（さらに、赤潮の発生が促進されている可能性もある。）すなわち、諫早湾及び近傍部においては、本件潮受け堤防の締切りによって、魚類資源の減少に関与する可能性のある要因が複数生じた可能性が高い」と、締切りによる諫早干潟の喪失と潮流の減少という事実を認定した。

そして、全国的にも漁獲量が減少しているという国の主張に対しては、「同じ閉鎖性海域である八代海よりも急激な漁獲量が減少しているというべきである」とし、有明海特有の要因があるとの国の主張に対しても、「それらの要因による漁業被害発生の可能性は抽象的なものにすぎない」と言及したうえで、それらの主張を排斥した。

そして、それらの総合的な判断として「以上を総合すると、本件潮受け堤防によって」近傍場漁民の「漁業被害が発生した蓋然性が高いというべきであり、経験則上、本件潮受堤防の締切りと漁業被害との間の因果関係を肯定するのが相当である」と判断したのである。

原判決である貴庁判決が、国が中長期開門調査を行わないのは立証妨害と同視でき、訴訟上の信義則に違反するとして、因果関係を推認することが許される旨判示したが、そのような理論を述べるまでもなく、福岡高裁は、因果関係が当然に認められると判断したのである。

②事業の公共性について、福岡高裁は、潮受堤防には高潮時の防災機能はあるが、潮受堤防締切り後も湛水被害が3回発生しており、河川改修や排水設備の設置・強化等が必要な状況であるから、洪水時の防災機能は限定的なものであり、それ以外の防災機能は認められないとした上で、通常時は各排水門を常時開放しても、高潮時や洪水時など防災上やむを得ない場合に閉じれば、潮受堤防の防災機能は確保できるとした。

また、本件干拓地における営農についても、実績取水量は計画取水量の 8.7%にすぎず、代替水源を確保できる可能性があるので、灌漑用水を確保するために潮受堤防の締切りは不可欠ではないとしたほか、国が主張する潮風害や塩害のおそれについては、何ら具体的危険性が主張立証されておらず、常時開放したら営農が破綻するとはいえないとした。

結局、福岡高裁は、原告らの各排水門の常時開放請求を、防災上やむを得ない場合を除き常時開放する限度で認容するに足りる程度の違法性があると認定したのである。

(2) 本件確定判決主文が示す期間の意味

本件確定判決は、排水門開放につき、「判決確定の日から 3 年を経過する日まで」との期限を定めた。この期限を定めた理由につき、本件確定判決は、「本件潮受堤防が果たしている洪水時の防災機能及び排水不良の改善機能等を代替するための工事に 3 年程度要するとされていること（乙 216、217）にかんがみると、判決確定の日から 3 年間は本件各排水門の開放を猶予するのが相当である。」としている。この 3 年の期間は、債務者が裁判上主張していた排水ポンプ設置にかかる期間が基準となっている。

すなわち、排水門開放までの 3 年の期限は、排水門開放に向けた準備工事に要すると見込まれる期間にほかならない。

また、5 年間の開放継続については、以下のように判示している。

「漁業行使権に基づく妨害排除請求権は、妨害状態の存する限り当該漁業行使権から不断に発生するものと解される。そうであるところ、現時点においては、本件事業が諫早湾及びその近傍場を含む有明海の環境に及ぼす影響がすべて解明されたとはいえず、将来的に、漁業行使権の妨害を回避する措置として本件各排水門の常時開放よりも適切なものが発見、開発され、上記請求権の成否及び内容を基礎付ける事実関係が変動する可能性がある。」とし一定の期限付きで認めるのが相当であるとしたうえで、「証拠（乙 217）

によれば本件各排水門の開放後干潟生態系が淡水域から海域の生態系に移行するのに最低2年を要するほか、その後に実施する調査も年による降雨の違いなど気象の変動を考慮すれば複数年の調査が必要であると認められることなどを考慮して、5年間とするのが相当である。」旨判示した。

すなわち、本件確定判決は、漁業行使権妨害のためには現時点では本件各排水門の常時開放が最も効果があると認められることを前提に、生態系の移行期間と調査のための期間として「5年間」との期間を定めたのである。したがって、5年間との期間は、排水門を開放する最低限の期間であって、調査の結果、排水門開放の効果が認められれば、それ以上の期間の開放をすることもありうるということが含意されていることは、その論旨から明らかである。

このように、本件確定判決は、開門のための準備を3年以内に終わらせて、5年間、南北排水門を開放すること、ただし、高潮などの被害が予測される場合は例外的に閉門できるということを命じたものである。そして、その5年間の開門調査が行われることが前提とされている。

繰り返すが、開門は、有明海異変と呼ばれた有明海の現状を改善し、漁業被害を軽減する現時点で考え得る最も効果的な方法である。

排水門を開門した場合の有明海的环境変化を調査する開門調査は、農水省が設置したノリ第三者委員会が、2001年12月に、有明海異変の原因は干拓事業にあると想定される、それを科学的に明らかにするためには開門調査が有効であると提言して以来、有明海をめぐる主要な争点になっており、開門調査を行えば、干拓事業と有明海異変の因果関係はさらに明確となる。

漁業被害を軽減するとともに、有明海の本格的な再生に向けて確実な一歩を踏み出すものとして、本件確定判決は、苦しみ続ける漁民に届いた「希望の光」であった。

3 債務者の判決履行の懈怠

ところが、債務者は、判決確定後の3年間にわたって、何らの対策工事を実

施せず、無為にその期間を過ごしてきた。債務者は、本件確定判決が定めた履行期限を経過しても、排水門の開放を実施していない（甲１）。

債務者は、自ら工事を懈怠していたにもかかわらず、準備工事ができていないことを口実に、司法が命じた排水門開放の期限を徒過し、債権者らの漁業被害を放置し続けたというにとどまらず、その被害回復の機会さえ奪ったのである。

4 間接強制を求める意味

債権者らが本案判決の履行を求めるためには、直接強制も可能である。すなわち、債権者らは、債務者が自ら定める排水門管理操作规程に基づき、執行官による排水門操作を求める直接強制をすることが可能である。

しかし、債権者らとしては、本件確定判決の趣旨から、準備工事なく、直接強制の手段によることで、農業用水不足などの被害が発生することを望んでいないことから、あえて直接強制の手段はとらないこととした。

その一方で、債権者らの漁業行使権が妨害され続けている現状を容認することはできず、やむなく間接強制申立に踏み切ったものである。

この点、長崎地裁は、開門差止仮処分事件（長崎地裁平成２３年（ヨ）第３６号事件、平成２４年（ヨ）第５号、同第２７号事件）において、九州農政局が作成した「諫早湾干拓事業の潮受堤防の排水門の開門調査に係る環境影響評価書」（甲２。以下「環境影響評価書」という。）でいうケース１開門（開門当初から全開）をしてはならない旨の判断をしたが、ケース１開門をする蓋然性に関して「債務者が前訴判決に命じられた開門義務を負っていることのほか前訴原告ら代理人の前記（１）オの発言内容によれば、前訴原告５８名が、前訴判決を債務名義として、ケース１開門の強制執行の申立てを行い、これにより、債務者が、ケース１開門をすることを余儀なくされ、ケース１開門をする蓋然性があると認められる。」（１９９頁、２００頁）として、ケース１開門を求める債権者らによる強制執行が可能であることを前提として上記決定をな

したことから、ケース 1 開門を求める強制執行が認められることは当然である（甲 3）。

5 長崎地裁がなした開門差止仮処分決定の存在は本件確定判決の効力に影響を与えないこと

長崎地裁が平成 25 年 11 月 12 日付けでなした開門差止仮処分決定は、本件確定判決の執行力に何らの影響を与えるものではない。

このことは、長崎地裁平成 23 年（ワ）第 275 号事件として係属している開門差止請求事件において、長崎地裁は、当該事件原告らに対して、「本件訴訟は、前訴原告 58 名を相手方として、『前訴原告 58 名は、国に対して本件開門をすることを強制してはならない』などの不作為を求めるものではない。したがって、仮に本件訴訟において国に対する原告らの請求が認容されたとしても・・・前訴原告 58 名がした強制執行の申立てについて、執行裁判所が強制執行をしない旨の裁判をする法的根拠となるものであるか否かについては、問題がある」としたうえで、「特定の者を相手方として、『当該特定の者は、国に対して本件開門をすることを強制してはならない』旨の判決を求める訴訟を提起することを考えているのか」と、自らのなした仮処分決定が本案判決の強制執行をしない旨の裁判をする法的根拠にはならないことを指摘して求釈明をなしたことから明らかである（甲 4）。

また、平成 25 年 11 月 5 日開催の参議院法務委員会において、谷垣禎一国務大臣は、「確定判決によって命じられた事項については、国は、これは法的義務でございます、政治的義務というより法的にもうそういう義務を課せられておりまして、重く受け止めて誠実に執行すべきものでございます。」「確定判決で命じられた開門義務を果たさなければいけない、これが判決の命じるところでございます。」と、本件確定判決が命じた開門義務の履行が国に課せられた重い法的義務である旨を答弁した（甲 5）。さらに、林芳正現農林水産大臣は、同日開催の参議院農林水産委員会で、「十二月二十日までの開門義務は

確定した法的な義務であり、履行しなければならない。」「これは、政治責任というお言葉が今ありましたけれども、我々は行政として、この司法の場から確定した判決ということで義務を負わせられている、こういうことでございますので、これは先ほど申し上げたとおり法的な義務を履行すると、こういうことでございます。」と、本件確定判決の履行が債務者に課せられた法的な義務である旨、繰り返し答弁した（甲6）。

第2 本件確定判決の無視

債務者は、福岡高裁が排水門開放の期限とした平成25年12月20日が経過するまでに、本件確定判決をまったく履行せず、排水門の解放を行わず、現在に至るまで履行していない（甲1）。

債務者である国が、司法のなした確定判決に従わないという今回の事態は憲政史上、前代未聞の出来事である。司法無視の姿勢を行政が体现することなど許されるはずもなく、これは行政の司法に対する挑戦と評価するほかない。最高法規である憲法が定めている三権分立という国家原理の根本を脅かす、このような事態が我が国において許容されることはありえない。

法治国家であることを国自らが否定する、このような事態を容認することなどできるはずもない。確定判決を無視することを国が率先して認めた今回の事態を放置すれば、国民の誰も司法の判断に従わなくなるおそれすらある。

福岡高裁は、債権者らの漁業被害を認め、それゆえに上記判決を言い渡したのであり、債務者もそれを認めたからこそ上告を断念し、判決は確定したのである。債務者が確定判決を履行しない、すなわち債権者らの漁業被害を放置することは、債権者らに対する重大な人権侵害であり、これ自体が新たな国家賠償請求の対象にすらなりうるといわねばならない。

いかなる意味においても、債務者である国による確定判決の無視が容認されることがあってはならない。

第3 間接強制の金額

1 間接強制の必要性

前述のように、行政機関が司法のなした確定判決に従わないことは、我が国の統治機構の基本原則である三権分立に反するものであり、憲法違反の重大な違法行為である。

「憲法の番人」である裁判所が三権分立を貫徹するにあたり、その手段として間接強制金による制裁を課すにあたっては、行政機関の憲法違反を確実に是正するに足りる金額でなければならない。三権分立の下、司法に要請された抑制力を裁判所が発揮せぬまま、行政機関の違憲行為を許容する結果となることもまた、憲法に反し許されないというべきである。

2 間接強制の金額

(1) 間接強制金の金額は、一般に、不履行によって生じる損害額だけでなく、債務の性質等をも考慮して、執行裁判所が債務の履行を確保するために相当と認める額を決定により定めるものとされる。

この点、債権者の権利保護の観点からは、不履行によって生じる損害額を基準とし、債務の履行を確保するために相当と認める額を決定することも合理性は認められる。

しかしながら、前述のように、本件における確定判決の不履行は、単に債権者に損害を与えるにとどまらず、行政機関が司法判断を無視するという、三権分立に反する違憲行為である。

そうであれば、間接強制金の金額の決定にあたっては、その不履行によって生じる損害額に捉われることなく、確定判決の履行は行政機関に対する憲法上の要請であるという「債務の性質」を十分に反映し、確実に履行を強制しうる額でなければならない。

本件においては、債務者は、確定判決の不履行によって履行に必要な行政

上の財政支出を免れているのであるから、確定判決の履行を確実に強制しうるためには、不履行によって免れる行政上の財政支出を基準としたうえで、履行命令に対する違反を阻止し債務名義上の執行債権を実現させるべく、心理強制の目的に即して決するべきである。

(2) この点、確定判決が命じたのは北部及び南部各排水門の常時全開放である。

このことは、債権者らが本案訴訟において同各排水門の常時全開放を求めてきたこと、それに対する確定判決が主文において部分開放との限定を加えていないことから明らかである。

そして、環境影響評価書（甲2）によると、常時全開放に対応する「ケース1 開門」（開門当初から全開）・「ケース2 開門」（調整池への海水導入量を段階的に増加し、最終的に排水門を全開）の概算工事費は、いずれも1077億円である。

よって、債務者が確定判決を履行しないのであれば、債務者は、履行に必要な1077億円の財政支出を免れることになるのであるから、確定判決の履行を強制するためには、当該金額を基準に間接強制金の金額を決する必要がある。

(3) すなわち、ケース1・ケース2 開門は確定判決が猶予した3年間の準備期間内に実施すべきであるから、同期間で1077億円を除すと、一日当たり9835万6165円となる。

したがって、少なくとも当該金額を超える間接強制金を課さなければ、履行命令に対する憲法違反を阻止し、司法が要求する債務名義上の執行債権を実現させるための強制とならない。

よって、一日当たり1億円と定められるべきである。

(4) 債務者が北部及び南部各排水門の常時全開放を行うという確定判決に基づく義務として、債務者が行うのは1つの行為と言うべきであるから、債権者ら全員に対してその1つの義務を履行すれば足りると言うべきである。そう

すると、あえて債権者1人当たりで計算する必要はないと言うべきである。

しかし、実務の形式上、1人当たりとして請求するという考え方もあるため、債権者らとして念のため予備的にそのような主張を行う。

すなわち、一日当たり1億円とすると、単純にこれを49名の債権者で割れば、一人当たり204万0816円となる（1円未満切り捨て）。

よって、形式的に1人当たりとしか判断できないのであれば、本件における間接強制金の金額は、債権者一人当たり一日につき204万0816円と定められるべきである。

第4 結論

よって、債権者らは、申立の趣旨記載の裁判を求めるものである。

記

福岡高等裁判所 平成20年（ネ）第683号事件（第1審：佐賀地方裁判所 平成14年（ワ）第467号等事件）の判決

添付書類

- | | | |
|---|------------|-----|
| 1 | 執行力のある判決正本 | 1通 |
| 2 | 上記送達証明書 | 2通 |
| 3 | 委任状 | 49通 |
| 4 | 申立書（副本） | 1通 |
| 5 | 疎明資料 | 各1通 |

疎明資料

- | | | |
|---|-------|----------------|
| 1 | 甲第1号証 | 新聞記事 |
| 2 | 甲第2号証 | 環境影響評価書概要版（抜粋） |

- | | | |
|---|-------|--------------------------|
| 3 | 甲第3号証 | 決定書（抜粋）（開門差止仮処分事件に関するもの） |
| 4 | 甲第4号証 | 求釈明（開門差止請求事件に関するもの） |
| 5 | 甲第5号証 | 第185回国会法務委員会議事録 |
| 6 | 甲第6号証 | 第185回国会農林水産委員会議事録 |