

平成27年（行ク）第2号 執行停止申立事件

（基本事件 平成27年（行ウ）第4号 石木ダム事業認定処分取消請求事件）

決 定

申立人ら及び同代理人弁護士の表示

別紙1 申立人目録及び別紙2 申立人ら代理人目録記載のとおり

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

相 手 方	国
同 代 表 者 法 務 大 臣	金 田 勝 年
処 分 行 政 庁	国土交通省九州地方整備局長
	小 平 田 浩 司

相手方指定代理人の表示

別紙3相手方指定代理人目録記載のとおり

主 文

- 1 本件申立てをいずれも却下する。
- 2 申立費用は、申立人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 申立ての趣旨

処分行政庁が平成25年9月6日付け九州地方整備局告示第157号によりなした土地収用法20条及び同法138条1項の規定により準用される同法20条の規定に基づく事業認定の効力は、基本事件の本案判決が確定するまでこれを停止する。

第2 事案の概要

本件は、申立人らが相手方に対し、処分行政庁が土地収用法（以下「法」ということがある。）に基づいてした、二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事（以下「本件事業」という。）の事業認定処分（以下「本件事業認定処分」という。）の効力について、基本事件の本案判決の確定まで停止することを求める事案である。

1 前提事実（当事者間に争いがないか，疎明資料〔疎甲A1，乙1〕及び審尋の全趣旨により一応認めることのできる事実）

(1) 本件事業の概要

ア 長崎県及び佐世保市（以下，両者を併せて「起業者」という。）は，平成21年11月9日，処分行政庁に対し，土地収用法16条に基づき，本件事業に係る事業認定申請をした。

イ 処分行政庁は，平成25年9月6日，本件事業について事業認定処分（本件事業認定処分）をした（平成25年9月6日付け九州地方整備局告示第157号）。

本件事業認定処分において認定された起業地（土地に関する部分。以下，単に「起業地」という。）は，以下のとおりである。

(ア) 収用の部分

長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂，字浦ノ山及び字ツブキ，岩屋郷字野稻原，字川原，字川原平，字祓川，字矢杖，字浦ノ谷，字岩屋ノ前，字岩ノ上，字勘藏平，字大平，字権現平，字大迫，字百堂，字坊ノ前，字瀬戸ノ尾尻，字瀬戸ノ尾，字角合平，字狩集道上，字狩集，字下這迫，字上這迫，字二反田，字大山口，字上辻，字下辻，字平六渕，字勘太平，字タル谷及び字中ノ川内並びに木場郷字タリカド，字笹ノ本，字陰ノ迫，字鳶ノ巢，字西ノ迫，字迎島及び字下木場地内

(イ) 使用の部分

長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂及び字ツブキ，岩屋郷字祓川，字下這迫及び字大山口並びに木場郷字タリカド及び字笹ノ本地内

(2) 当事者

ア 申立人らは，起業地内に土地又は建物を所有し又は共有持分を有する者である。

イ 処分行政庁は，法20条及び法138条1項により準用される法20条

に基づいて事業認定をする権限を有し、本件事業認定処分を行ったものである。

(3) 訴訟等の提起

申立人らは、平成27年11月30日、当庁に対し、本件事業認定処分の取消しを求める訴え（当庁平成27年（行ウ）第4号）を提起し、同年12月28日、当庁に対し、本件事業認定処分の効力の停止を求める本件執行停止の申立てをした。

2 争点及び争点に対する当事者の主張

(1) 本件事業認定処分により重大な損害が生ずるか

(申立人ら)

ア 損害の内容

(ア) 本件事業認定処分により、起業地内にある長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷川原地区（以下「川原地区」という。）の地元住民が、「川原地区で、人と人とのつながりの中で、土地の自然と恵みを享受しながら生活をし、その生活を続ける権利ないし価値」を侵害され、これは、「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害」（行訴法25条2項）に当たる。

すなわち、申立人らの一部が居住し、本件事業による水没予定地とされている川原地区は、周囲を小高い山に囲まれて棚田や畑が広がっており、日本の農村の原風景が残る自然豊かな集落である。川原地区に居住する者のほとんどは、先祖代々その土地に居住し続けてきたものである。川原地区の居住者の生活は、長年その土地で生きてきた多くの人々の暮らしやそれらの者の努力の上に成り立っており、一朝一夕にできたものではない。

また、申立人らには、川原地区の豊かな自然が破壊されることや住民が長年生活の拠点としてきた土地を強制的に追われ新しい生活に慣れる

ための精神的、肉体的苦痛といった損害も生じる。

- (イ) 相手方は、①申立人らの主張する損害は、本件事業認定処分の本来的効果により生じる損害でないこと、②居住地等が失われることによる損害は社会通念上補填可能な財産的損害であることを主張する。

しかし、①の本来的効果については、起業者である長崎県がすべての土地につき収用裁決、明渡裁決の申請を行っていること、一部の土地は両裁決がなされ、補償金の供託までなされていること、事業認定がされれば原則として当然に収用裁決がなされる法令構造になっていることからすれば、近く行政代執行の手続が取られることは明白である。そして、「損害」の存否を判断するに当たっては、当該処分が効力を有することをその発生の要件とする法令の規定による効果のほか、個別具体的な事案の事実関係の下における事実上の影響も検討の対象とされるものである。

②の補填可能性については、申立人らの損害は、単に土地が奪われることによるものと評価すべきではなく、申立人らの存在ないし人生そのものであって、非財産的権利であるから、その損害は金銭によって填補され得る性質のものではない。土地収用法が土地の収用により同土地における生活を奪うことを許容しているのは、当該事業に必要性が認められる場合であって、本件事業のように事業の必要性が全く認められない場合にまで許容されるものではない。

イ アの損害の重大性

申立人らが、川原地区において、人と人とのつながりの中で、川原地区の自然と恵みを享受しながら生活すること及びその生活を続けること自体が川原地区の人々の権利であり、決して奪われることのない価値である。すなわち、人が人として、尊厳ある一個の個人として生きていくためには、自律的に生きていけることが不可欠であるところ、どのような土地で、ど

のような生活，人生を送るかは，その者が尊厳ある人間として自律的に生きることの根本，基盤であり，その選択ができることは，決して侵されることのない価値である。また，川原地区における人々の生活は，川原地区でしか築くことのできないものであり，そこに住む者は，その生活を続け，そこで自らの人生を築くことを選択したのであって，この選択は憲法が人格権として保障するものの内容である。この川原地区での暮らしや人として生きていくための権利は，一度侵害されると到底金銭では贖うことのできない価値であり，回復不可能なものであって，本件事業の価値如何にかかわらず，収用により奪うことができないものである。

また，仮に収用が許される場合があるとしても，奪われることによる上記損害は最大限の尊重がされるべき価値であり，重大性が認められる。

(相手方)

ア 損害の内容について

行訴法25条2項の「損害」とは，停止を求めている当該処分等の本来的效果により生ずる各申立人の個人的損害でなければならない。申立人らの主張する損害は，事業認定と収用裁決とを一体の処分としてみるものであって，事業認定の執行等により生ずる損害を主張するものではないから，それ自体失当である。

すなわち，土地収用法は，①当該事業が公共の利益となる事業であるか否か，その事業のために収用又は使用が必要であるか否かを認定する事業認定の手續と，②被収用者に対し正当な補償を確保する手續である収用又は使用の裁決の手續の二つに手續を分けている。そして，①の事業認定の効果としては，起業地内の土地所有者に土地保全の義務（法28条の3），立入調査を受けること（法35条1項）等の負担が生じるにとどまり，起業者が起業地内の土地について強制力をもって取得するためには，収用裁決を得て代執行手續をとる必要がある。事業認定によって，起業地内の土

地所有者は、直ちに土地の所有権を失うものではない。

また、事業認定と土地収用等の裁決がその目的、主体及び手続のいずれの点においても異なる別個の行政処分とされていること、同裁決に対する権利救済の手段が実質的に保障されていることから、事業認定と収用裁決は一体の処分とは解されない。

したがって、申立人らの主張する損害は、いずれも事業認定本来の効果によって生じるものではないから、本件事業認定処分による「損害」には該当しない。

イ アの損害の重大性について

申立人らは、川原地区の地元住民が、川原地区で、人と人とのつながりの中で、土地の自然と恵みを享受しながら生活をし、その生活を続ける権利ないし価値を損害として主張する。しかし、土地収用法により土地を収用され、そこでの生活を営むことができなくなる不利益を直ちに人格権の侵害による損害であるというのは、土地収用法自体を否定するに等しく、上記の不利益は私有財産である土地を失うという財産的損害と評価されるにとどまる。そして、そのような損害は同法の規定に従い填補されることとなり、社会通念上、金銭賠償によって填補され得る性質のものである。本件事業については生活再建対策により現住居と経済的、社会的、文化的に同一な地域社会ないし地縁社会の範囲内に移転することは十分に可能であるから、申立人らにかかる損害が重大であるということとはできない。

(2) (1)の損害を避けるため緊急の必要があるか

(申立人ら)

ア 本件事業認定処分後、起業者である長崎県は本件事業のための付替県道工事に着手し、石木ダムの建設事業を進めている。そして、本件起業地のうち一部の土地については収用裁決及び明渡裁決がなされ、手続を保留していたその余の土地についても収用裁決及び明渡裁決に向けた手続が進め

られている。したがって、このまま本件事業認定処分の効力の執行停止が認められないまま手続が進めば、近く申立人らの居住地が収用され、申立人らは住居を追い出されて、川原地区での暮らしや人として生きていくための権利を失うこととなる。この利益は一度侵害されると金銭では贖えないものである。

また、代執行手続が開始されてから執行停止等の手続を取っても、その判断がなされるまでに代執行が完了してしまう可能性が高く、本案で事情判決（行訴法31条）がなされることもあり得る。

よって、申立人らには損害を避けるため緊急の必要がある（行訴法25条2項）。

イ 相手方は、①損害が発生する具体的な危険が切迫しているとはいえないこと、②本件事業認定の手続の続行の停止と申立人らの主張する損害の回避との間に因果関係がないことを主張する。

しかし、①の危険の切迫については、本件事業の起業者は長崎県であり、起業者の請求により行政代執行を行うのは長崎県知事であって、自らの事業につき自身で執行が可能であることや、上述した手続の進捗状況からすれば、近々行政代執行の手続が取られることは明白であって、具体的な危険が切迫している。

また、②の因果関係については、仮に相手方の主張するように住居地等を奪われる具体的な危険は行政代執行の手続を経なければ生じないと解したとしても、申立人らの主張する損害には「人間の存在そのものが奪われる不安に怯えず平穏に生きる権利」への侵害も含まれるところ、そのような損害は、違法な事業認定がなされている現状においてその具体的な危険が切迫していることを超えて、現に損害が発生しており、かつ将来にわたって損害が継続的に発生することが明白である。

(相手方)

ア 「緊急の必要性」があるといえるためには、損害の発生する具体的な危険が切迫していなければならない。

前記(1)の相手方の主張アのとおり、事業認定によっても土地の保全義務等を別にすれば起業地の所有者等に損害は発生しておらず、起業者が土地を収用又は使用するためには、更に収用又は使用の裁決を得た上で行政代執行法に基づく代執行の手続をとる必要がある（法102条の2，行政代執行法2条）。

そして、代執行の手続をとるには、相当の履行期限を定め、その期限までに履行されないときは、あらかじめ文書により代執行する旨を戒告しなければならない。さらに、義務者が当該戒告を受けて指定の期限までにその義務を履行しないときは、代執行令書をもって代執行をなすべき時期その他を義務者に通知すべきことが定められている（同法3条）など、具体的に行政代執行がされるまでの間には余裕があるのが通常である。

したがって、起業者の請求による行政代執行法に基づく代執行の手続がとられていない段階においては、本件事業認定によって、申立人らの主張する損害が発生する具体的な危険が切迫しているということとはできない。

イ また、「重大な損害を避けるため」に執行停止の必要があること、すなわち、当該処分執行停止により当該損害を回避することができるという因果関係がなければならない。事業認定は当該事業認定を施行するための許認可とは解されず、土地収用等の裁決を得なくても、任意に買収等をした土地において事業を施行することは可能であり、仮に事業認定の執行が停止されたとしても、上記の任意買収した土地の範囲における事業の執行が妨げられるものではないから、本件事業認定処分の手続の続行を停止しても、申立人らが当該事業の施行により生じると主張する前記の各損害を回避することにはならない。

なお、申立人らは、不安に怯える生活を強いられていることが損害と主

張するが、土地収用制度がある以上、土地の所有者又は関係人は抽象的には常に当該土地を収用又は使用される可能性があり、かかる可能性をもって権利侵害があるということとはできない。

したがって、本件事業認定の手續の続行の停止と申立人らの主張する損害の回避との間には因果関係がない。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件事業認定処分により重大な損害が生ずるか) について

(1) 申立人らは、地元住民である申立人らが起業地内である川原地区で人と人とのつながりの中で土地の自然と恵みを享受しながら生活し、その生活を続ける権利ないし価値が、本件事業認定処分により侵害され、これは、処分、処分の執行又は手續の続行（以下「処分等」という。）により生ずる重大な損害（行訴法25条2項）である旨主張する。

しかし、土地収用法は、土地の取得に特化した法手續を定めるものであり、事業認定がなされると、起業者は、起業地内の土地を収用、使用することができる地位を取得し、起業地内の所有者等は、同処分の告示後において、都道府県知事の許可を受けなければ、起業地について明らかに事業に支障を及ぼすような形質の変更をしてはならないという土地の保全義務（法28条の3第1項）を負うが、土地の所有者等は、事業認定後も収用委員会における裁決があるまでは、土地の形質の変更を伴わない限度において、その土地を使用することができる（法101条の2本文）。

そうすると、起業地内の土地所有者である申立人らは、本件事業認定処分がなされた後も、川原地区における生活を続けることができるのであり、本件事業認定処分により、申立人らが主張する「地元住民である申立人らが起業地内である川原地区で人と人とのつながりの中で土地の自然と恵みを享受しながら生活し、その生活を続ける権利ないし価値」が直ちに侵害されるということとはできない。したがって、申立人らの主張する損害が、本件事業認

定処分により生じるといふことはできない。

- (2) 申立人らは、事業認定がなれされれば、近く行政代執行の手続がなされることは明白であり、申立人らの損害は、単に土地が奪われることによるものと評価すべきではなく、申立人らの存在ないし人生そのものであって非財産的権利である旨主張する。

しかし、申立人らの主張する損害は、本件事業認定処分の続行、すなわち、申立人らの土地に対する収用裁決の申立てに対する明渡裁決、さらに、申立人らが期限までに収用土地について明渡しをしない場合において、長崎県知事において、行政代執行法に定める代執行の請求をし、その代執行により明渡しが強制された場合に発生するものである。

そして、処分の効力の執行停止は、処分の執行又は手続の続行の停止によって目的を達することができる場合にはすることができないのであり（行訴法25条2項ただし書）、本件土地の明渡しにより申立人らが重大な損害を被るとしても、申立人らとしては、その代執行の停止を求めることにより、その目的を達することができる。

したがって、申立人らの主張する理由により本件事業認定処分の効力を停止することはできないというべきである。

- (3) また、申立人らは、申立人らが、川原地区の豊かな自然が破壊されることや住民が長年生活してきた土地を強制的に追われ、新しい生活に慣れるための精神的、肉体的苦痛といった損害が生じると主張する。

しかし、転居によって生ずる精神的肉体的不利益は、土地建物に対する金銭賠償により填補することができるものである。また、申立人らは周辺の自然が破壊されると主張するが、前記のとおり、事業認定は、起業者に対し、起業者地内の土地を収用、使用することができる地位を付与するに止まり、起業者は、土地収用等の裁決を得なくても、任意に買収等をした土地において事業を施行することが可能であるから、本件事業認定処分において、処分等を

停止することによって、申立人ら主張に係る上記損害を回避することができると直ちにいうことはできず、この点についての疎明があるということもできない。

したがって、申立人らの主張する上記損害につき、処分等の執行停止が、損害を避けるため必要がある（行訴法25条2項本文）ということはい。

(4) 小括

以上によれば、申立人らの主張する損害が、本件事業認定処分により生ずるということはできず、また、本件事業認定処分の続行によって生ずる損害については本件事業認定処分の続行の停止によって目的を達することができるから、本件事業認定処分の効力の停止をすることはできない。その余に本件事業認定処分により申立人らに重大な損害が生じることや、本件事業認定処分の効力の停止が損害を避けるため必要であることを一応認めるに足る資料はない。

2 争点(2) (争点(1)の損害を避けるため緊急の必要があるか) について

また、仮に、申立人らの主張する損害が本件事業認定処分により生ずるとしても、申立人らの主張する損害を避けるために本件事業認定処分の効力を停止する緊急の必要があるということはい。

すなわち、申立人らは、土地の所有権や使用権を奪われ、現状の生活を維持できなくなることを損害と主張するが、土地の収用、使用をするための収用等の裁決については、権利取得の時期等を定めて権利取得裁決がなされ、同裁決と併せて、又は同裁決のあった後に、明渡しの期限等を定めて明渡裁決がなされる（法47条の2第4項、48条1項3号、49条1項2号）。なお、この権利取得裁決は、土地の所有権又は使用権の取得に関する裁決であるが、これによっても被収用者は、引き続き土地を占有し、利用することができる（法101条の2本文）。起業者は、明渡裁決を受けて初めて土地の占有を取得する

ことができるが、申立人らが発生すると主張する損害は、本件土地の明渡しを強制される結果生じるものであるから、その後続処分である代執行手続の執行を停止することによって、その目的を達成することができるものである。そして、代執行の手続は、権利者が明渡しの期限までにその義務を履行しないか同期限までに完了する見込みがない等の場合に、都道府県知事が、起業者の請求により執ることができるもので（法101条、102条の2第2項）、代執行は、原則として、相当な履行期限を定めて文書で戒告し、義務者がその期限までに履行しないときは代執行令書をもって代執行の時期等を義務者に通知した上で、代執行をなすことを要する（行政代執行法3条）。

したがって、本件事業認定処分がなされても、申立人らの住所地等に係る所有権や使用権が代執行により強制力をもって剥奪されるまでには相応の手続と時間を要するのであって、現時点において本件事業認定処分の効力を停止すべき緊急の必要があることを一応認めることはできない。

そして、これらの手続が法定されていることからすれば、本件事業の起業者と行政代執行の主体が県と県知事という関係があることによって上記結論が左右されるものではない。

また、申立人らは、代執行手続が開始されてから執行停止等の手続をとってもその判断がなされるまでに代執行が完了してしまう可能性が高い旨主張するが、既に本案（基本事件）についての審理が係属して1年以上経過していることに照らすと、申立人らにおいて、速やかに相応の準備の上で執行停止の手続をすれば、かかる可能性が高いということはず、そのような判断ができないとする特段の事情について疎明があるということはない。

申立人らは、本案（基本事件）で事情判決がなされることもあり得るから緊急の必要性があると主張するが、本件において、事情判決がなされる蓋然性が高いことについての疎明があるということはない。

なお、申立人らは、申立人らの主張する損害には「人間の存在そのものが奪

われる不安に怯えず平穩に生きる権利」への侵害が含まれ、そのような損害は、本件事業認定処分により現に発生していると主張するが、これは、損害発生の可能性に対する不安感をいうにすぎず、土地収用制度がある以上、起業地の所有者又は関係人は、抽象的には常に当該土地を収用又は使用される可能性があり、かかる可能性をもって、直ちに権利侵害があるということとはできないし、このような精神的な損害は、填補の必要があれば、金銭的な賠償により回復が可能であるから、行訴法25条2項所定の重大な損害に当たるということはできない。

3 結論

よって、本件申立ては、いずれも理由がないから、これを却下することとして、主文のとおり決定する。

平成29年3月30日

長崎地方裁判所民事部

裁判長裁判官 松 葉 佐 隆 之

裁判官 富 張 邦 夫

裁判官 大 久 保 紘 季

(別紙2)

申立人ら代理人目録

申立人ら代理人弁護士	馬 奈 木	昭	雄
同	板 井		優
同	高 橋	謙	一
同	平 山	博	久
同	魚 住	昭	三
同	緒 方		剛
同	毛 利		倫
同	田 籠	亮	博
同	八 木	大	和
同	鍋 島	典	子
同	中 川		拓
申立人ら復代理人弁護士	井 上	恵	梨

(以 上)

(別紙3)

相手方指定代理人目録

前	田	華	奈
堀	田	佳	輝
丸	田	賢	一
森	川	崇	弘
陳	之 内	佳	子
小	野		勝
窄	口	義	博
岩	永	知	洋
永	ノ 尾	紀	幸
井	浦	義	典
樋	口	昭	裕
久	世	正	嗣
森		慎	一
田	中	智	也
門	永	孝	之

(以 上)

これは正本である
平成29年3月30日
長崎地方裁判所
裁判所書記官

山 口 宏 朗

