

石木ダム事業認定取消訴訟第一審判決

- 【文献種別】 判決／長崎地方裁判所
【裁判年月日】 平成30年7月9日
【事件番号】 平成27年（行ウ）第4号
【事件名】 石木ダム事業認定処分取消請求事件
【裁判結果】 一部却下、一部棄却
【参照法令】 土地収用法20条3号4号・8条3項、行政事件訴訟法9条1項
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449608

事実の概要

Xら（原告）は、石木ダム建設工事の起業地内の土地の所有者・共有権者、起業地上の建物の居住者・元居住者（同建物を実家とする者）である。Y（被告）は、国である。川棚川は、長崎県東彼杵郡波佐見町を源に、波佐見町中央部から西部にかけて西方に流れ、さらに波佐見町西部から南下して長崎県東彼杵郡川棚町中央部付近で支流の石木川と合流し、そのまま南下して大村湾に注ぐ、流路延長19.4km、流域面積81.4km²の二級河川であり、河川管理者は長崎県知事（以下「県知事」という）である（河川法10条1項）。

昭和47年1月に長崎県（以下「県」という）は石木ダム建設のための予備調査を川棚町に依頼し、同年7月には県知事と川棚町の3郷の各総代が予備調査に関して、県が3郷の同意を得て調査を行うこと、県の調査の結果、建設の必要が生じたときは改めて3郷と協議の上、書面による同意を得た後に着手することなどを定めた覚書を交わした。その後、県は予備調査を実施した。昭和51年1月に県知事は、河川法（平成11年改正前のもの）79条2項2号等に基づき、建設大臣（当時）から「川棚川総合開発補助事業全体計画」（平成16年6月と平成21年3月に同計画は国土交通大臣との協議を経て変更された）の認可を受けた。平成21年10月に佐世保市（以下「市」という）は、土地収用法136条1項に基づき、起業者として行うべき手続の一切の権限を県知事に委任した。

同年11月に県は、「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、町道及び農薬用道路付替工事」（以下「本件事業」という）の認定を処分行政庁に申請すると共に、起業地の一部（未取得地）について手続留保の申立て（土地収用法31条）をした。平成25年9月に処分行政庁は、土地収用法20条等に基づき、本件事業を認定し、手続の留保と共に官報で告示した。

処分行政庁による平成25年9月の本件事業認定は、土地収用法20条3号および4号に違反する違法な処分であるとして、処分行政庁の属するYに対し、Xらが本件事業認定の取消しを求めたのが本件である。

判決の要旨

一部却下、一部棄却。

1 原告適格の有無（本案前の争点）

① 「土地収用法は、公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正かつ合理的な利用に寄与することを目的とする（法1条）。そして、事業の認定の告示（法26条1項）がされると、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することが制限され（法28条の3）、起業者は、法の定める手続により土地の収用、使用をすることができ（法35条以下）、そのため

に起業者は、起業地内の土地調書、物件調書作成のための立入調査権（法 35 条 1 項）、裁決申請権（法 39 条 1 項）等の権限が与えられる。

そうすると、仮に違法な事業認定がなされると、起業地内の土地に所有権を有する者は自己の所有権を侵害され又は必然的に侵害されるおそれが生じることになるから、法第 3 章の認定の手續や要件等を定めた規定は、起業地内の土地所有者の利益をも保護することを目的とした規定と解される。したがって、土地所有者は、事業の認定の取消しを求める訴えの原告適格を有するものと解すべきである。」

⑥「さらに、法 8 条 3 項は、法 2 条により土地を収用又は使用する場合において、当該土地に関して地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借若しくは賃貸借による権利その他所有権以外の権利を有する者及びその土地にある物件に関して所有権その他の権利を有する者等を『関係人』とし、法 68 条が、土地の収用又は使用によって土地所有者及び関係人が受ける損失は、起業者が補償しなければならないと定め、関係人についても、土地所有者と同様に、補償等の周知のための措置（法 28 条の 2）や土地調書作成時の立会権（法 36 条 2 項）、収用裁決申請に対する意見書の提出権（法 43 条 1 項）、収用委員会に対する意見申述権（法 63 条 1 項）等の権利が与えられており、補償及びそれに至る手續の保障がされていることからすれば、法 8 条 3 項にいう関係人は、収用又は使用の対象となる土地又はこれにある物件に財産的な権利を有することにより、仮に違法な事業認定がなされると、起業地内の土地又はこれにある物件に有している財産的権利を侵害され又は必然的に侵害されるおそれが生じることになるから、土地所有者と同様に、事業の認定の取消しを求める訴えの原告適格を有するものと解するのが相当である。」

⑦「原告居住者らは、原告所有者らが所有する建物に、原告所有者らと共に居住する者であると認められるところ、原告居住者らが、本件事業により、本件起業地内にある建物に居住することができなくなることによって不利益を被ることは否定できないが、これらの不利益は、土地収用法上は原告所有者らの損失に含めて評価されるもので

あり、別個独立に補償を受けるべき正当な利益を有していると評価することはできない。……関係人には、土地にある物件としての建物について使用貸借による権利を有する者が含まれるが、……関係人に対する手續保障の内容からすれば、上記の使用貸借による権利とは、建物の所有者とは別個独立に補償を受けるべき正当な利益を有する権利をいい、建物所有者と共に居住している者を含まないと解するのが相当である。……法 5 条 1 項 1 号は、土地に関する権利についての収用又は使用を定めたものであり、建物に関する権利について定めたものではない。」

⑧「原告元居住者らは、……関係人には該当しない。……法第 6 章第 1 節の規定による補償の対象となる損失は財産権に限られるものであることや（憲法 29 条 3 項参照）、法 8 条 3 項ただし書が権利の承継を想定していることからすれば、法 8 条 3 項にいう『所有権以外の権利』とは、物権及び債権等の財産権を指すことが明らかであり、人格権又はこれに類する権利がこれに当たるということとはできない。」

2 本件事業の土地収用法 20 条 3 号の要件充足性

①「本件事業は、①水道用水の確保のために 4 万 m³/日を新規開発水量として確保し、②流水の正常な機能の維持のために、基準点山道橋において、正常流量（維持流量）として 0.090 m³/秒（1 月から 3 月）又は 0.120 m³/秒（4 月から 12 月）を確保し、③洪水調節のために 190 m³/秒の流量を石木ダムにより調節することとした点において合理性がないとはいえない。」

よって、本件事業は、水道用水の確保、流水の正常な機能の維持及び洪水調節のための必要性があり、起業地が本件事業の用に供されることによって得られるべき利益があると認められる。」

②「前提として、土地収用法は、申請に係る事業の計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであるか否かを審査するに当たって、代替案と比較検討すべきことや、その具体的方法について何ら規定していないから、処分行政庁には代替案の比較の方法につき一定の裁量があるというべきであり、それが与えられた裁量権を逸脱又は

濫用するものでない限り、違法と評価されるものではない。」

3 本件事業の土地収用法 20 条 4 号の要件充足性

④「本件事業の完成による便益は高く、その効果は、水道用水の確保（利水）、洪水調節（治水）及び流水の正常な機能の維持という地元住民の生命に関するものであって、重要な価値を有する。」

⑤「本件起業者は、本件事業に必要な最小限度の範囲を起業地とした上で、本件事業に恒久的に供される範囲のみを収用の部分とし、その余は使用の部分としていることが認められ、起業地の範囲及び収用・使用の別が不合理であるということとはできない。……石木ダムは流域面積（集水面積）は 9.3km²、洪水調節容量は 195 万 m³、相当雨量は 210mm であるから……石木ダムは、技術基準解説において自然調節方式が望ましいとされる小流域のダムに当たる。さらに、……石木川を含む県の河川は勾配が急で洪水到達時間が短いことに照らせば、ゲート操作を行う時間的余裕に乏しいといえるから、本件起業者が、この点も考慮して自然調節方式を選択したことが合理性を欠くということとはできず、……」。

⑥「事業認定を行う機関は、法 20 条各号の要件について、私有財産である土地を収用することが正当化される程度に公共の利益の増進に役立つものであるか否かや、その土地の利用が当該土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであるか否かという観点から、同条各号の要件を全て満たすか否かを審査することを要し、かつ、それで足りるものであって、被収用地に関する被収用者や第三者の私法上の権利義務関係の存否については、事業の認定の要件とはされていない以上、その審査をすべきものではないと解するのが相当である。……本件覚書は、県知事と地元の 3 郷の各総代が、ダム等の建設の必要が生じたときは、予め書面による同意を受けることなどを定めたものであって、仮にこのような合意が有効に形成されていたとしても、県知事と上記 3 郷又はこれに属する住民との間で当該合意に基づく私法上の効果が生じる可能性があるにとどまり、本件事業認定の適法性に影響を与えないというべきである。」

判例の解説

一 土地収用と原告適格——所有者、共有権者、居住者、元居住者

ダムの建設は水没予定地の土地収用を前提とするため、当該土地に利害関係をもつ者たちとの調整が必須である。近年では、川辺川利水訴訟控訴審判決（福岡高判平 15・5・16 判時 1839 号 23 頁）において、土地改良法 87 条の 3 第 1 項所定の「三条資格者」（土地改良事業が実施されることによって利益を得る受益農家、より端的には土地改良法 3 条が規定するように、土地所有者を中心とした利害関係者を指す¹⁾）でない者の原告適格が認められなかった例²⁾、内海ダム再開発訴訟第一審判決（高松地判平 26・10・6 判例集未掲載）において、起業地内の土地所有者、起業地上の立木所有者の原告適格が認められた例などがある。

石木ダム建設事業をめぐるのは、県・市と地権者らが 40 年以上にわたって対立しており、X にも一様ではない。起業地内の土地所有者、土地の共有権者（例えば、地上権者、永小作権者、地役権者、採石権者、質権者、抵当権者、使用貸借権者、賃貸借権者など）、起業地上の建物の居住者、元居住者らが一体となって、石木ダム事業認定の取消しを求めているのが、いわゆる石木ダム訴訟である。取消訴訟の原告適格について、新潟空港定期航空運送事業免許処分取消訴訟最高裁判決（最二小判平元・2・17 民集 43 巻 2 号 56 頁。以下「新潟空港訴訟最高裁判決」という）を引用した上で、同判決の判旨が取り込まれるかたちとなった平成 16 年改正行訴法 9 条 2 項³⁾ に言及を続ける本判決は、従来から最高裁がとる「法律上保護された利益説」の立場を踏襲するものである。原告適格の有無があくまでも「本案前の争点」であることを明記しつつ、土地の所有者（判決の要旨 1 ㉔）、共有権者（判決の要旨 1 ㉕）、建物の居住者（判決の要旨 1 ㉖）、元居住者（判決の要旨 1 ㉗）の原告適格の有無を明確に論じ分けた点に、本判決の意義がある。とりわけ、土地の共有権者と建物の元居住者の原告適格の有無がいずれも、土地収用法 8 条 3 項規定の「関係人」該当性によって実質的に判断されていることが注目される。

従来の判例との関係では、原告適格の有無に関

する判断の手法がかなり柔軟で画期的と評価されることの多い新潟空港訴訟最高裁判決⁴⁾よりは、むしろ、結局は「三条資格者」該当性によって原告適格の有無が決定されてしまうことになると指摘される川辺川利水訴訟控訴審判決⁵⁾の判断手法に近いとも考えられるだろう。

二 ダム建設事業と合理性判断、公益性判断

ダム建設事業の認定に際しては、土地収用法20条3号の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」および同4号の「土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること」という要件を満たす必要がある、合理性、公益性が厳しく求められる。本判決は、裁量統制の基準について、小田急高架化事業認可取消訴訟最高裁判決（最一小平18・11・2民集60巻9号3249頁。以下「小田急高架化訴訟最高裁判決」という）を引用して広範な裁量を認め、違法判断の基準時について、農地買収処分取消請求上告事件の最高裁判決（最二小判昭27・1・25民集6巻1号22頁）などを引用して処分時説をとった。広範な裁量を前提に裁量権濫用型審査によって判断を行う小田急高架化訴訟最高裁判決⁶⁾の影響は、判決の要旨2⑥にも見られる。また、裁量統制の内容についても、判断過程審査⁷⁾に加えて、特に環境影響評価との関連で密度の高い審査を行ったことが評価される小田急高架化訴訟最高裁判決⁸⁾を踏襲している部分が少なくないと思われる（判決の要旨3⑤）。

「水道用水の確保（利水事業）としての必要性」「流水の正常な機能の維持のための必要性」「洪水調節効果（治水事業）としての必要性」という3つの明確な柱に沿って合理性、公益性を判断する本判決（判決の要旨2④、3④）の手法は、今後のダム訴訟はもちろん、ダム事業認定自体にも示唆を与えるものといえるだろう。

●—注

1) 久末弥生「国営土地改良事業の変更計画の一部分について、土地改良法87条の3第1項に基づく同法3条に規定する資格者による同意の要件を満たしていないとして、同部分に係る変更計画に対する主務大臣の異議申立て棄却決定が取り消された事例——川辺川利水訴訟控訴審判決」北法56巻5号（2006年）338頁。

- 2) 川辺川利水訴訟控訴審判決評釈のうち、裁判所の釈明権が積極的に行使された可能性を指摘する、木原正雄「川辺川利水訴訟控訴審判決」法セ600号（2004年）115頁は興味深い。
- 3) 北村喜宣「新潟空港航空運送事業免許取消事件——空港周辺住民の原告適格」環境法判例百選〔第2版〕（2011年）92～93頁。なお、第3版（2018年）には、新潟空港訴訟最高裁判決は収録されていない。
- 4) 「定期航空運送事業免許の取消訴訟と飛行場周辺住民の原告適格（最高裁判例紹介 行政事件）」法時61巻9号（1989年）116頁、岩渕正紀「定期航空運送事業免許の取消訴訟と飛行場周辺住民の原告適格」『最高裁判時の判例I 公法編』（ジュリ増刊、2003年）234頁。
- 5) 久末・前掲注1）342頁。
- 6) 森英明「都知事が行った都市高速鉄道に係る都市計画の変更が鉄道の構造として高架式を採用した点において裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものととして違法であるとはいえないとされた事例」最判解民事篇平成18年度（2009年a）1159頁、森英明「都知事が行った都市高速鉄道に係る都市計画の変更が鉄道の構造として高架式を採用した点において裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものととして違法であるとはいえないとされた事例」『最高裁判時の判例VI』（ジュリ増刊、2010年b）33頁。
- 7) 村上裕章「小田急高架化事業認可取消訴訟——裁量統制」環境法判例百選〔第3版〕（2018年）68頁、見上崇洋「都知事が行った都市高速鉄道に係る都市計画の変更が鉄道の構造として高架式を採用した点において裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものととして違法であるとはいえないとされた事例」民商136巻4＝5号（2007年）604頁。
- 8) 森・前掲注6）b33頁、見上・前掲注7）604頁。なお、近年の最高裁は、広範な裁量が認められる処分を含めてその判断過程にも審査を及ぼしつつ、当該処分における判断の性質や制限される権利等に応じて異なる密度の審査を行っているとして、裁量統制の基準の相対化を指摘する見解もある。野呂充「小田急訴訟最高裁第一小法廷判決」受験新報673号（2007年）26頁。