

平成23年9月29日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官
平成20年(行ウ)第31号 東九州自動車道事業認定事前差止請求事件
口頭弁論終結日 平成23年6月9日

判 決
当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件訴えをいずれも却下する。
- 2 訴訟費用(参加費用を含む。)は、原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、参加人起業に係る高速自動車国道東九州自動車道のうち、福岡県築上郡築上町大字上ノ河内から大分県宇佐市大字山木までの28.3キロメートルの区間の工事に関して、土地収用法20条に基づく事業認定をしてはならない。

第2 事案の概要

本件は、参加人西日本高速道路株式会社が施工する高速自動車国道東九州自動車道(以下「東九州道」という。)のうち、福岡県築上郡築上町大字上ノ河内から大分県宇佐市大字山木までの28.3キロメートルの区間(以下「本件区間」という。)の新設工事(以下「本件事業」という。)につき、その高速道路建設予定路線地(東九州自動車道ルート説明図(乙28)において、「(仮称)椎田南IC」と「(仮称)宇佐IC」とを結ぶ「計画道路」として赤色の線で示された部分。以下「本件予定路線地」という。)内に土地を所有し又はその近傍に土地等を所有するなどして生活している原告らが、本件事業は必要性及び合理性を欠いており、国土交通大臣が本件事業につき土地収用法20条に基づく事業認定処分(以下「本件処分」という。)を行うのは違法であるなどと主張して、その差止めを求める事案である。

1 法令の定め

- (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(同法1条)。
- (2) 公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正かつ合理的であるときは、同法の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる(同法2条)。
- (3) 土地を収用し、又は使用することができる公共の利益となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない(同法3条)。
 - ア 道路法(昭和27年法律第180号)による道路(以下略)(1号)
 - イ 2号以下略
- (4) 土地を同法3条各号の一に規定する事業の用に供するため、その土地にある次の各号に掲げる権利を消滅させ、又は制限することが必要かつ相当である場合においては、同法の定めるところにより、これらの権利を収用し、又は使用することができる(同法5条1項)。
 - ア 地上権、永小作権、地役権、採石権、質権、抵当権、使用貸借又は賃貸借による権利その他土地に関する所有権以外の権利(1号)
 - イ 2号以下略
- (5) 土地の上にある立木、建物その他土地に定着する物件をその土地とともに同法3条各号の一に規定する事業の用に供するため、これらの物件に関する所有権以外の権利を消滅させ、又は制限することが必要かつ相当である場合においては、同法の定めるところにより、これらの権利を収用し、又は使用することができる(同法5条2項)。

- (6) 土地の上にある立木、建物その他土地に定着する物件をその土地とともに、同法3条各号の一に規定する事業の用に供することが必要かつ相当である場合においては、同法の定めるところにより、これらの物を収用し、又は使用することができる(同法6条)。
- (7) 起業者は、同法16条の規定による事業の認定を受けようとするときは、あらかじめ、国土交通省令で定める説明会の開催その他の措置を講じて、事業の目的及び内容について、当該事業の認定について利害関係を有する者に説明しなければならない(同法15条の14)。
- (8) 起業者は、当該事業又は当該事業の施行により必要を生じた同法3条各号の一に該当するものに関する事業のために土地を収用し、又は使用しようとするときは、同法第3章第1節の定めるところに従い、事業の認定を受けなければならない(同法16条)。
- (9) 起業者は、同法16条の規定による事業の認定を受けようとするときは、国土交通省令で定める様式に従い、次のアないしエの事項を記載した事業認定申請書を国土交通大臣に提出しなければならない(同法18条1項)。
- ア 起業者の名称(1号)
- イ 事業の種類(2号)
- ウ 収用又は使用の別を明らかにした起業地(3号)
- エ 事業の認定を申請する理由(4号)
- (10) 同法18条1項の事業認定申請書には、国土交通省令で定める様式に従い、次の書類を添付しなければならない(同条2項)。
- ア 事業計画書(1号)
- イ 起業地及び事業計画を表示する図面(2号)
- ウ 3号以下略
- (11) 国土交通大臣は、申請に係る事業が次の各号の全てに該当するときは、事業の認定をすることができる(同法20条)。

- ア 事業が同法3条各号の一に掲げるものに関するものであること(1号)
- イ 起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること(2号)
- ウ 事業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こと(3号)
- エ 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(4号)
- (12) 国土交通大臣は、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において、当該事業の認定について利害関係を有する者から同法24条2項の縦覧期間内に国土交通省令で定めるところにより公聴会を開催すべき旨の請求があったときその他必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならない(同法23条1項)。
- (13) 同法24条2項の規定による公告があったときは、事業の認定について利害関係を有する者は、同項の縦覧期間内に、都道府県知事に意見書を提出することができる(同法25条1項)。
- (14) 国土交通大臣は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、あらかじめ社会資本整備審議会の意見を聴き、その意見を尊重しなければならない(同法25条の2第1項本文)。
- (15) 国土交通大臣は、同法20条の規定によって事業の認定をしたときは、遅滞なく、その旨を起業者に文書で通知するとともに、起業者の名称、事業の種類、起業地、事業の認定をした理由及び同法26条の2の規定による起業地を表示する図面の縦覧場所を官報で告示しなければならない(同法26条1項)。事業の認定は、同項の規定による告示があった日から、その効力を生ずる(同条4項)。
- (16) 起業者は、同法26条1項の規定による事業の認定の告示があったときは、直ちに、国土交通省令で定めるところにより、土地所有者及び関係人が受け

ることができる補償その他国土交通省令で定める事項について、土地所有者及び関係人に周知させるため必要な措置を講じなければならない(同法28条の2)。

- (17) 同法26条1項の規定による事業の認定の告示があった後においては、何人も、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(同法28条の3第1項)。
- (18) 同法26条1項の規定による事業の認定の告示があった後は、起業者又はその命を受けた者若しくは委任を受けた者は、事業の準備のため又は同法36条1項の土地調査及び物件調査の作成のために、その土地又はその土地にある工作物に立ち入って、これを測量し、又はその土地及びその土地若しくは工作物にある物件を調査することができる(同法35条1項)。
- (19) 同法26条1項の規定による事業の認定の告示があった後、起業者は、土地調査及び物件調査を作成しなければならない(同法36条1項)。
- (20) 起業者は、同法26条1項の規定による事業の認定の告示があった日から1年以内に限り、取用し、又は使用しようとする土地が所在する都道府県の取用委員会に取用又は使用の裁決を申請することができる(同法39条1項)。

2 前提事実(証拠等を掲げない事実は、当事者間に争いがない。)

(1) 事業の主な目的及び概要

ア 東九州道は、九州の東側を、北九州市を起点として、福岡、大分、宮崎及び鹿児島県の各県を結び、鹿児島市に至る延長約436キロメートルの高速自動車国道である。東九州道は、本件区間を含めて、九州の高速自動車国道のネットワークを形成し、東九州地域の産業・経済・文化の振興と均衡ある発展を図り、また、交通混雑の緩和、輸送時間の短縮等、沿線諸都市の生活向上・活性化に資するために計画された(以上につき、甲2、53)。

イ そのうち、本件区間の構造規格及び他の道路等との接続位置等は以下のとおりである(乙3の1、3の2、4)。

(ア) 構造規格

道路の区分	第1種第2級(道路構造令)なお、暫定施工時は、第1種第3級(道路構造令)
設計速度	福岡県築上郡築上町大字上ノ河内から大分県宇佐市大字山本までの設計区間、延長28.3キロメートル、100キロメートル/時
車線	上記設計区間において、幅員3.50メートルで工事施工は2車線、用地買収は4車線

(イ) 他の道路等との接続位置等

一般国道10号(椎田道路)	福岡県築上郡築上町において、椎田南インターチェンジ(仮称)で接続
県道屏川豊前線	福岡県豊前市において、豊前インターチェンジ(仮称)で接続
一般国道212号	大分県中津市において、中津三光インターチェンジ(仮称)で接続
一般国道10号(宇佐別府道路)	大分県宇佐市において、宇佐インターチェンジで接続

ウ 参加人は、高速道路株式会社法及び日本道路公団等民営化関係法施行法により、旧日本道路公団が分割民営化されて平成17年10月1日に設立され、道路整備特別措置法(以下「道路特措法」という。)に基づき行う高速道路の新設又は改築を営むことなどを事業の内容とする株式会社であり、本件区間を含む東九州道の事業主体である(乙3の1、3の2、4、8及び弁論の全趣旨)。

(2) 本件予定路線地内の土地の所有状況

ア 原告 [] (以下「原告 []」という。)

原告 [] は、本件予定路線地内に土地を所有し、みかん農園 (以下「本件農園」という。) を営んでいる。

イ 原告 []

原告 [] は、本件予定路線地内に土地を所有している。

(3) 手続の経過

東九州道のうち、本件事業に係る手続の進行状況は、次のとおりである。

ア 昭和62年、国土開発幹線自動車道建設法 (以下「国幹道法」という。) の目的 (全国的な高速自動車交通網の新たな形成等) を達成するため高速幹線自動車道として国において建設すべき自動車道 (以下「国土開発幹線自動車道」という。) の予定路線 (国幹道法3条) として、東九州道が、同法別表に定められた (顕著な事実)。

イ 平成3年12月20日、高速自動車国道法 (以下「高速法」という。) 4条1項に基づき高速自動車国道の路線を指定する政令により、国土開発幹線自動車道の予定路線である東九州道について高速自動車国道 (自動車の高速交通の用に供する道路で、全国的な自動車交通網の重要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡するものその他国の利害に特に重大な関係を有するもので、同政令でその路線を指定したものの) の路線指定がされた。同政令の別表には、東九州道の重要な経過地として、福岡県築上郡築上町、同県豊前市、大分県中津市、同県宇佐市等が定められている (顕著な事実)。

ウ 東九州道のうち本件区間を含む福岡県築上郡築上町から大分県速見郡日出町までの区間に関する基本計画は、平成3年12月20日、国幹道法5条1項に基づき、国土開発幹線自動車道建設会議 (本件当時は、国土開発幹線自動車道建設審議会。以下「国幹会議」という。) の議を経て決定された (甲99、乙25)。

エ その後、建設大臣 (当時) の認可を受けた上で、平成11年11月30日、大分県内の区間 (中津都市計画道路1・3・1号三光宇佐線、宇佐都市計画道路1・3・2号三光宇佐線) について、大分県知事が都市計画決定を行い、環境影響評価書を告示し、同年12月1日、福岡県内の区間 (楯田市計画道路1・3・1号推田大平線、豊前都市計画道路1・3・1号推田大平線) について、福岡県知事が都市計画決定を行い、環境影響評価書を告示した (甲16、99、乙11、23、24及び弁論の全趣旨)。

オ 本件区間についての整備計画は、平成11年12月24日、高速法5条1項及び2項に基づき、国幹会議の議を経て、前記ウの基本計画に基づき、「東九州自動車道の福岡県築上郡築上町宇佐市間の新設に関する整備計画」として決定され、施工主体は日本道路公団とされた (甲2、99及び弁論の全趣旨)。

カ 平成17年10月、日本道路公団を含む旧道路関係4公団が分割民営化され、参加人は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構 (以下「機構」という。) との間で、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法13条1項に規定する協定を締結し、平成18年3月31日、国土交通大臣より、本件区間について、道路特措法3条6項に基づき事業許可を受けた (甲2、99、乙2、3の1、3の2)。同事業許可申請書には、工事計画書、平面図、縦断面図、横断面図、位置図、料金の額及びその徴収期間算出の基礎を記載した書類、推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類が添付されている (同条2項、同法施行規則1条1項) (乙3の1から3の4まで、4、5の1から5の4まで、6、7)。

キ 機構は、道路特措法8条1項の規定により道路管理者である国土交通大臣に代わって、平成21年4月3日、本件区間について、高速法7条1項に基づき、区域の決定を行い、同月20日付けの官報で、これを公示した

(弁論の全趣旨)。なお、同決定における区域は、本件予定路線地と同一である。

(4) 参加人が公表する事業進捗率は、以下のとおりであり、機構との協定上の完成予定年月は、平成29年3月である(甲100)。

ア 平成21年4月末現在(甲53)

用地幅杭設置率94パーセント、用地取得率24パーセント、工事着手率9パーセント

イ 平成22年度(甲100)

用地幅杭設置率95パーセント、用地取得率85パーセント、工事着手率80パーセント

ウ 平成23年4月末現在(甲100)

用地幅杭設置率95パーセント、用地取得率85パーセント、工事着手率90パーセント

(5) 参加人は、平成22年11月5日付け原告[]を通知人とする通知による質問(甲98)に対し、平成22年11月12日付け回答書において、本件事業に関して土地収用法に基づく事業認定の申請準備について、「(答2)現在、申請準備のための図書作成を進めているところであり、その内容や準備状況としては、申請に係る図書の資料収集及び整理を行っているところがあります。」、申請するルートについて、「(答4)本件事業のルートは、大分県を平成11年11月30日、福岡県を平成11年12月1日に決定された都市計画及びその他の法定手続を経て決定されたルートであり、当社といたしましては、それらを踏まえ、道路整備特別措置法に基づく事業許可を受けて事業を実施しているものであり、現行ルート以外のルートについては想定しておりません。」と回答している(甲99)。

(6) 参加人は、そのホームページにおいて、「土地収用制度の積極的活用について」、「1. 事業認定の適期申請ルール」との標題の下、「用地幅杭打設

終了から3年」が、「用地取得率80%(土地所有者、関係人数割合)」の「いずれか早い時期までに」、「土地収用法の事業認定申請準備着手」、「準備着手一年後を目処に事業認定申請」と記載している(乙18)。

3 争点

(1) 本案前の争点

ア 原告らは本件処分の差止めを求める原告適格を有するか(争点①)

イ 本件処分がされようとしているといえるか(争点②)

ウ 本件処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるといえるか(争点③)

エ その損害を避けるため他に適当な方法があるときといえるか(争点④)

(2) 本案の争点

国土交通大臣が本件処分をすべきでないことが土地収用法の規定から明らかであると認められ又は国土交通大臣が本件処分をすることがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときに当たるか(争点⑤)

4 争点に関する当事者の主張

(1) 原告らは本件処分の差止めを求める原告適格を有するか(争点①)

(原告らの主張)

ア 原告らの土地の所有・居住等の状況

(イ) 原告[]及び同[]は、本件予定路線地内に土地を所有し、同土地で、原告[]は本件農園を、同[]は水田をそれぞれ営んでいる(なお、原告[]は、本件予定路線地の近傍にも土地建物を所有し、同所に居住している。)原告[]は、同[]と同居する同人の妻であり、上記水田で営農している。

(ロ) 原告[](以下「原告[]」という。)は、所有する土地の一部が本件予定路線地内にかかっており、同土地上に建物を所有し、居住している。

(ウ) 原告[](以下「原告[]」という。)は、本件予定路線地内にある親族所有の土地(水田)を耕作している(なお、本件予定路線地の近傍にも土地建物を所有し、居住している。)

(エ) その他の原告らは、本件予定路線地の近傍に土地建物を所有して居住し、又は本件予定路線地の近傍の建物に居住している。

イ 本件予定路線地内に土地を所有する原告らが原告適格を有することは明らかであり、原告[]及び原告[]も、本件予定路線地内の水田で営農している者であるから、原告適格を有することは明らかである。さらに、原告[]を除くその他の原告らは、本件予定路線地内又はそのすぐ近くに土地を所有するなどして、居住又は農耕の用に供しているのであり、本件事業が実施された場合、それによる生活環境や自然環境の破壊の影響を直接的に受ける者であり、法律上の利益の侵害を受ける。

(被告の主張)

土地収用法は、公共の利益と個々人の具体的な私有財産についての権利の調整を図ることを目的とするものであって、起業地内に私有財産を有しない周辺居住者等の権利・利益を保護する趣旨、目的を有するものではなく、同法が定める事業認定の手続も上記の観点から設けられたもので、起業地内に私有財産を有しない周辺居住者等の利益を保護する趣旨ではない。

したがって、本件予定路線地内の不動産又は立木等につき財産上の権利を有しない原告らについては、原告適格は認められない。

なお、本件区間の予定路線地内に土地を所有するのは、原告[]及び原告[]のみである。

(2) 本件処分がされようとしているといえるか(争点②)

(原告らの主張)

ア 行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)3条7項は、差止めの訴えの定義として、「行政庁が一定の処分又は裁決をすべきでないにかかわ

ずこれがされようとしている場合において」と規定するが、これは、差止め対象の処分が行われる可能性が低い場合には、司法審査に適するほどの紛争の成熟性は認め難く、原告の事前救済の必要性にも乏しいことから、当然の事理を規定したものである。したがって、同要件が認められるか否かは、紛争の成熟性及び原告の事前救済の必要性の観点から実質的に判断すべきであり、こうした具体的な前掲があるにもかかわらず、それでも行政庁が当該処分を行わないであろうとの事情が存在しない限り、同要件は認められるべきである。

イ 平成18年3月31日に道路特措法3条に基づく事業許可がされ、平成20年3月31日に高速道路株式会社法10条に基づく事業計画の認可がされ、既に予定路線位置が道路区域決定(高速法7条1項)により公示されているが、これらは、正に本件区間の建設を前提としている。

現地では、杭打ちと測量が行われ、本件区間の正確な位置や構造が既に明確に特定されており、起業者である参加人は、既に説明会を開始し、原告[]及び原告[]は、起業者から買収交渉の前段階の接触を受け、道路建設がされた後の状況を図示した予想図を渡されている。

ウ 参加人は、用地幅杭打設終了から3年後あるいは用地取得率80パーセントを超えた時点で土地収用法の事業認定申請準備に着手し、1年以内に事業認定申請を行うとしているが、これよりも前に事業認定申請をしないという保障は全くない。また、参加人によれば、平成23年4月までの用地幅杭設置率の実績は95パーセント、用地取得率の実績は85パーセントとのことである。さらに、参加人自身が、事業認定の申請準備のための図書作成を進めており、事業認定申請する場合本件予定路線地以外のルートについては想定していないとしている。

エ 他方で、原告[]ら本件予定路線地内に土地を所有する者は、これを任意に売却するなどして本件事業計画に協力する意思は全くない。

オ したがって、参加人が道路建設を更に進めるためには、前記エの原告らとの関係では、土地収用法20条に基づく事業認定を得て、収用判決を得ることが不可欠であり、用地取得率の実績等からすれば、参加人が前記エの原告らの所有地を含む本件予定路線地を対象として事業認定申請を行うことは確実である。そして、本件のような高速道路を始め、大規模公共事業において、国が起業者からの事業認定申請に対して事業認定を行わなかった事例はおおよそ皆無であることも併せ考えると、本件処分がされる蓋然性は著しく高いというべきであるから、原告らの事前救済の必要性は極めて高く、本件紛争は、司法審査に適するほど十分に成熟している。

(被告の主張)

ア 土地収用法20条に基づく事業認定を行うためには、まず、参加人が、利害関係者に対する説明会を開催し(同法15条の14)、事業認定申請書(同法16条、18条)を提出する必要があるが、参加人は、上記各手続を全く行っておらず、本件処分的前提としての事前手続は一切行われていないのであるから、現時点では、おおよそ処分の蓋然性があるとは認められない。

イ 道路特措法3条に基づく事業許可及び高速道路株式会社法10条に基づく事業計画の認可は、いずれも、単に参加人が有料道路事業を行うことを許可し、参加人の単年度の事業計画を認可した手続にすぎない。また、本件区間について実施されている測量調査、幅杭設置、用地買収等は、国土交通大臣による平成13年3月31日付けの参加人に対する事業許可を受けて、参加人が地権者の協力を得て任意に行っているものであり、参加人の測量調査等の実施により本件区間のルートが確定するものではない。本件予定路線地内に土地を所有する原告らが今後任意買収に応じる意思がないという点も、いまだ不確定な要素にすぎない。

ウ 仮に、既に参加人による事業認定の申請が行われたとしても、事業認定

庁である国土交通大臣は、各種手続を踏まえ、事業認定をするか否かについて慎重に判断するのであって、事業認定がされるか否かは全く不明である。

エ したがって、本件処分がされる蓋然性は認められない。

(3) 本件処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるといえるか

(争点③)

(原告らの主張)

ア 平成16年の行訴法改正において、執行停止の要件が「回復の困難な損害」から「重大な損害」に緩和されたが、同改正によって新設された差止め訴訟においても、「重大な損害」で足りるとされており、また、「重大な損害」を生ずるか否かの判断に当たっての考慮事項について、行訴法37条の4第2項は、執行停止の要件を定める同法25条3項と全く同一に規定する。同改正が執行停止の要件を緩和して仮の救済の充実に資することを目的としていたことに照らせば、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質の勘案は、執行停止を厳格化する方向ではなく、より緩やかに認める方向で行われるべきであり、差止め訴訟における「重大な損害」についても、同様に考えるべきである。

イ 原告らは、いずれもそれぞれの土地を、生活の本拠又は収入を得る手段として用いており、遊休地を奪われる場合と比較すれば、保護の必要性が高いことは論をまたない。

とりわけ、原告■は、本件予定路線地内に本件農園を有しているが、本件農園は、雑木の傾斜地を切り開き、12ヘクタールの土地に1万本のみかんの木を植え、それらの木の間に機械力を最大限生かせるような作業道の整備を多大な年月と費用をかけて行ってきたものである。本件予定路線地で高速道路が建設されると、本件農園はほぼ真ん中で、最大で高さ50メートル、幅120メートル、長さ230メートルにわたってえぐり取

られることとなつてしまい、みかんの木の4分の1を失うとともに、作業道が分断され機械での作業ができなくなる上、地下水脈が農園の真ん中で断ち切れ、土壌の性質が大きく変化し、農園経営が事実上不可能になることが明らかである。

その余の原告らも、農地や居住地を奪われたり、本件予定路線地の隣接地に居住していることから、道路工事中には、騒音や粉塵等による生活・自然環境破壊によって極めて直接的な影響を受け、また、道路供用後においては、半永久的に騒音や排気ガスの影響を被ることとなるなど、地域の生活や自然環境を破壊され、その生活は根底から脅かされることになる。

他方で、事業認定という処分内容及び性質は、土地の収用という一律かつ強制的な処分的前提たる性質を有しており、個々の原告らの事情を考慮する余地に乏しく、その損害の回復は、最終的には金銭による損失の補償しか予定されていない。

ウ 旧建設省建設経済局総務課土地収用管理室が監修している事業認定申請のマニュアル等の記載からも明らかであるように、土地収用法に基づく事業認定の要件たる「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。」(同法20条3号)、「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。」(同条4号)の判断は、参加人による用地取得率及び工事着手率が上昇すればするほど、肯定されやすくなるという関係にある。さらに、上記マニュアルでは、事業認定を行う際、起業地の一部の区間について用地取得等が全て完了している場合は、事業認定申請単位を縮小させ、申請事務を簡素化することを推奨しており、収用の対象となる土地以外の部分が既に任意で買収されている場合と、そうでない場合で手続自体が大きく変わることを意味している。よって、このまま手続が進んだ場合、後記(5)に記載のとおり原告岡本が提案している「山すルート」の経済的優位が失われ、また、行政の計画的な遂行の観点か

らも「山すルート」を採用した方が合理的であることを前提とする司法判断が著しく困難とされてしまい、原告らは、本件について公正な司法判断を受ける機会を奪われかねない。この意味で、正に、損害は回復困難である。

エ したがって、参加人による用地取得率が既に85パーセントに達している正に現時点において、原告らに「重大な損害を生ずるおそれ」があることは明らかである。

(被告の主張)

ア 差止めの訴えの提起が許容されるには、事後的な処分取消訴訟及び執行停止という方法ではまかなえないような「重大な損害を生ずるおそれ」が要求されている。差止めの訴えは、司法権が行政権の第一次的判断を待たずして事前に一定の処分を差し止めることを認めるという例外的なものであることから、司法と行政の役割分担の在り方を踏まえた適切なものとする必要があり、この観点からは、差止めの訴えが認められるのは、事前救済を求めるにふさわしい救済の必要性がある場合に限ることが適当であり、処分がされることにより原告の受ける不利益の程度が極めて大きい場合に限られる。

イ 仮に、本件処分が行われたとしても、それによって直ちに本件予定路線地内の土地の権利変動に影響を与えるものではなく、同土地を所有する者に対して生じる損害は、特別の事情がない限り、本件処分の後に、参加人(起業者)による裁決申請及び明渡裁決の申立てを受けて行われる収用委員会の権利取得裁決及び明渡裁決によって、財産上の損害として、金銭による損失の補償が予定されている。

また、本件予定路線地内に土地を所有しない者は、そもそも原告適格がなく、当然重大な損害を生ずるおそれはない。

したがって、原告らには、重大な損害を生ずるおそれはない。

ウ 原告■については、今後同人の所有する本件農園の一部について土地収用手続きが行われ、農園の一部が分断される事態が生じたとしても、本件農園は極めて広大であることを考慮すれば、高速道路の建設により農園経営が事実上不可能になるという事態は考えられない上、その経営上甚大な損害が発生することについて具体的根拠に基づく主張はされていない。高速道路建設による住環境の悪化の程度についても、何ら具体的に立証されておらず、単なる可能性の問題を指摘しているにすぎない。

エ 事業認定の申請において、任意買収による用地取得率により手続きが大きく変わるというのは、申請の事務が簡素化されることを意味するものであり、事業認定されやすくなるということの意味するものではない。事業認定申請において、用地買収の進捗よく率を明記することとされている趣旨は、残件の有無、任意解決見込み等について審査をすることにより、事業認定を受けて、土地の収用・使用という取得手続きをとることの必要性が認められるか否かについて、土地収用法20条4号の要件の適合性を判断することにある。また、単に任意取得における用地取得率が低いという具体の事情は、当該申請事業を早期に施工する公益上の必要が低いと判断する根拠ともならないから、事業認定の判断に当たり、起業地内の多くの土地について任意買収が進んだ事業案とそうでない対案があった場合、必ずしも前者の案が適切と判断されるというわけではない。

(4) その損害を避けるため他に適当な方法があるときといえるか(争点④)

(被告の主張)

前記(3)に記載のとおり、本件処分をもって直ちに原告らに重大な損害を生じさせるおそれはなく、今後本件処分がされた場合には、同処分の取消訴訟等の事後的救済措置によって、権利救済を図ることが十分可能であるから、原告らの損害を避けるため他に適当な方法がある。

(原告らの主張)

原告らの被る損害は、営農の継続の困難、生活基盤や自然環境の破壊という極めて重大なものであり、差止め訴訟を認める以外に、その損害を避けるため他に適当な方法がない。

(5) 国土交通大臣が本件処分をすべきでないことが土地収用法の規定から明らかであると認められ又は国土交通大臣が本件処分をすることがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるときに当たるか(争点⑤)

(原告らの主張)

ア 本件事業の必要性について

現状の交通量の分析結果によれば、将来、交通量が大幅に増加することがなければ、本件予定路線地において新たに高速道路を建設する必要性は乏しい。そして、夜間人口や昼間労働人口、自動車保有台数等の社会経済指標、大規模な工場、住宅団地、公共施設、乗客施設の新規立地等の交通量増減の要因をみても、今後、本件予定路線地において交通需要、特に自動車交通量を増加させる要因は見当たらない。現状に比べて平成32年に約2倍になる計画交通量は、極めて非現実的で、過大な予測値である。よって、本件事業は、その必要性に疑問があり、少なくとも計画が過大であることは明らかである。

イ 本件事業の合理性・妥当性について

そして、本件事業で選定されたルートは、大部分が平地を通過することから、後記「山すそルート」に比べて用地買収費が高いこと、高架橋建設において割高な材質や工法を用いており、人家の多い地帯を盛土で通すため、様々な附帯工事を必要とすること、椎田南インターチェンジを起点とし、原告■の経営する本件農園を通過することで、実績ある農園の経営を破たんし追い込む可能性が高いこと、平地を通過することから、大気汚染、騒音振動、景観悪化、地域分断等の深刻な環境影響をもたらす、地域住民の生活する平野の居住環境、自然環境を決定的に傷付ける可能性が高

いことといった取り返しの付かない甚大な問題を教多く有し、財政及び環境の両面で妥当性及び合理性がない。また、将来の交通量との関連では、4車線の高速道路を建設する必要性、妥当性はない。さらに、本件事業の事業費においては、土量の水増しがされており巨額の不正が隠蔽されている。

これに対し、原告■が提案する「山すそルート」（その概要は、原告■作成の陳述書（甲9）添付の資料3に緑色の線で示されている。その具体的な内容は、平面図（甲67の1から67の9まで）及び縦断面（甲68の1から68の8まで）等）に示されている。）は、もともと起業者が当初計画していたルートであり、2車線で、既存の椎田道路を3キロメートル転用し、本件予定路線地よりも約1キロメートル前後山側に寄ったルートを通ることによって、本件事業と同じ道路交通目的を達成できる上、具体的な内容は、トンネル、橋脚に至るまで、既に積算されており事業費は本件事業計画の半額以下で済むのであり、本件事業に比べ、財政面での妥当性及び合理性が得られ、想定される環境影響や被害を回避することが可能となる。「山すそルート」の実現可能性と経済性は専門家も認めるところであり、あらゆる観点からみて、「山すそルート」の方が土地の適正かつ合理的な利用計画であることが明らかである。

したがって、本件事業は、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであるとはいえず、土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるともいえないことは明らかであり、土地収用法20条3号及び4号の要件を充足しない違法なものである。

ウ 参加人の本件事業を遂行する意思と能力について

起業者である参加人が、少なくとも、公正な経済性分析の上で計画を立案し、最も適正かつ合理的な土地利用を進めるという政策判断の意思と能力を有していないことは、前記ア及びイから明らかであり、土地収用法2

0条2号の要件も充足しない。

エ 被告の主張について

(ア) 被告は、「山すそルート」に関し、自動車専用道路との連続性、コントロールポイント及びインターチェンジの位置について問題がある旨主張する。

しかしながら、椎田道路では歩道は使われておらず、高規格道路へ転用する工事は難しくなく費用もかからないなど、椎田道路の転用には何の問題もないし、「山すそルート」がコントロールポイントである老人施設の敷地を通過する事実はない上、広域農道との交差についてもこれを移転させることで対処可能である。中津インターチェンジについては、中津港や地元大企業のダイハツにとってはその重要性はさほどなく、中津日田道路の計画は大幅縮小されているなど、そもそも、産業立地の面からしても同道路と接続する価値がないし、仮に接続するためのインターチェンジが必要であるとしても、「山すそルート」はそのまま、中津日田道路の計画を約2.5キロメートルの間、ルートを最大150メートル程度ずらすことで、建設コストを抑えて安全な位置に中津インターチェンジを造ることが十分可能である。

(イ) 事業認定庁である国土交通大臣は、容易に想定され得る通常の推論過程から導かれるあり得べき代替案や、現実に起業者ないし第三者が示し、一定の根拠があると指摘・認識されているような代替案が存在する場合には、それらについての一定の検討を行い、精査した上で、最終的に認定申請に係る事業計画の適否を判断しなければならないのであり、差止め訴訟の審理においても、起業者又は第三者による何らかの代替案が提示され、それと現実に用地交渉等が進展する事業地に係る案との比較が可能である場合には、それらを比較検討の上、一定の優劣が付けられる場合には、実質的な優劣の判断を行わなければならないというべきで

ある。そして、本件において、原告らは、既に具体的な代替案を図面と見積りという形で提示している。

被告の主張するように、比較対照すべき代替案を狭く限定する見解に即しても、原告らは、図面と自らの積算結果まで明らかにしているのであるから、この代替案は、その存在が顕著なものであるといえるし、当然考慮することが可能なものである。また、原告らの指摘する「山すルート」が買収費用と工事費用において、本件事業計画よりも大幅に格安になるのであれば、正に代替案の方が本件事業計画よりも著しく優れていて、事業認定庁の判断が社会通念上著しく不相当であると認められる場合であるといえる。

(被告の主張)

ア 代替案の検討は必要ないこと

(ア) 土地収用法20条3号は、その文言及び同法1条の定める目的に照らすと、事業計画が国土全体の土地利用の観点からみて適正かつ合理的であることを要する旨を規定したものであり、いわば事業計画全体の合理性に関する要件を定めたものと解されるから、土地がその事業の用に供されることによって得られる公共の利益と失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合に、この要件に適合すると解すべきである。そして、事業認定庁である国土交通大臣のこの要件の存否についての判断は、事業認定に係る事業計画の内容、事業計画が達成されることによってもたらされるべき公共の利益、事業計画策定及び事業認定に至るまでの経緯、事業計画において収用の対象とされている土地の状況等の諸要素の比較衡量に基づく総合判断として行われるべきもので、その性質上、裁量が認められるべきである。

そして、土地収用法20条3号は、事業計画そのものが適正かつ合理的であって、公益性を有することを求めるものであり、代替案との比較

は、同要件から論理必然的に求められるものではない以上、起業者の提示した資料等からして、明らかに他の案が優れていると認められるといった特別の事情のない限り、事業認定庁が代替案との比較衡量をしなかったことが違法とされることはない。また、比較検討すべき代替案の範囲は、飽くまで事業計画に照らしその存在が顕著なものに限定されるべきであり、観念的に存在するのみで現実の施工が困難なものや、他の業者でなければ施工できないものは対象外としてよい。

(イ) また、都市計画決定されている道路等については、同決定の際に、都市計画決定権者によって、その規模や位置等の事業計画の内容が十分に吟味され、土地収用法20条3号の要件についての実質的な検討が行われたものと考えられることから、都市計画決定の実効性を確保し、審査の簡素化を図るべく、通達(昭和63年建設省経収務第141号、同第141号の2)により、事業認定庁は、都市計画決定時から長期間経過し、事情が変化している場合等を除き、代替案の検討を省略することができることとされ、事業認定の実務においてもこのような審査の簡素化が行われている。

そして、本件においては、福岡県及び大分県が都市計画案を作成し、両県知事が、国土交通省(旧建設省)都市局長との間で都市計画案の事前協議を行い、九州地方整備局長(旧九州地方建設局長)との間で関係機関協議を実施し、福岡県では11回、大分県では5回の住民説明会が実施され、各市町村に対する都市計画案の意見聴取が行われ、都市計画案が公告・縦覧され、その後、都市計画地方審議会が開催され、両県知事から国土交通大臣あてに都市計画決定の認可申請がされ、平成11年11月30日に大分県について、同年12月1日に福岡県について都市計画決定がされている。上記都市計画決定は、本件区間の選定につき、都市計画決定前に沿線地域の開発計画との調整を行い、土地利用状況を

調査するなどして、詳細なルート、構造の調査がされ、山側にルート変更をしてほしいとの意見も踏まえた上で、上記のとおり、各手続を経て適法にされたものであり、都市計画決定から約10年が経過した程度であれば、通常は長期間経過したとは認められないから、都市計画決定を経た本件事業については、他に特段の事情のない限り、同決定時の判断が尊重されるべきであり、基本的内容について事業計画が都市計画と整合している限り、代替案の検討は不要と解される。

イ 本件事業に関する道路計画（以下「本件道路計画」という。）の妥当性
起業者である参加人から事業認定申請さえされていない現段階で、事業認定庁である国土交通大臣が、将来の事業認定申請の内容を予測し、その当否について主張することはできないが、国土交通大臣は、有料道路事業に関する事務を所掌し、道路計画の立案に関わる立場にもあるから、その限りにおいて、以下、本件道路計画の妥当性を主張する。

ア) 必要性

本件区間は、東九州道のミッシングリンク（未整備のため、道路網の一部が寸断している区間）となっており、九州の中でもインフラ整備が遅れている東九州地域において、東九州道全体の本来の機能を発揮させるためにも、早期完成が必要とされている区間である。

イ) 道路の位置

本件道路計画の起点は、推田道路の自動車専用道路終点部（仮称・推田南インターチェンジ）、終点は、宇佐別府道路の宇佐インターチェンジ周辺（仮称・宇佐インターチェンジ）となっており、両端とも自動車専用道路に連結し、高速道路網としての一体性を確保している。

そして、本件道路計画では、主要なコントロールポイント（避けなければならないポイント）として、貴重な動植物や指定文化財のほか、学校、病院、神社仏閣等の公益施設等を考慮し、本件道路計画に関わる地

域社会に対して、重大な不利益を与えないよう配慮されている。

また、インターチェンジの位置の選定は、地域計画、都市計画、周辺の土地利用計画、各種開発計画に及ぼす影響が大きく、地域の利用者の利便性にも大きな影響を与えるものであるため、地域における工業団地等の整備状況や将来的な道路計画まで含めた地域の各種開発計画と調和が図られていることや、市街地からの距離など利用者の利便性を考慮した配置計画とすることが重要であるところ、本件道路計画において拠点的な都市に連結する主要道路は①推田道路（一般道部）（一般国道10号）、②都市計画道路宇島久路土線（県道犀川幾前線）、③地域高規格道路中津日田道路（一般国道212号）、④宇佐別府道路（一般国道10号）の4つであり、これらに対応して、①推田南インターチェンジ（仮称）、②豊前インターチェンジ（仮称）、③中津三光インターチェンジ（仮称）及び④宇佐インターチェンジ（仮称）の合計4つのインターチェンジが計画されている。①推田南インターチェンジ（仮称）については、高速道路網の一体性確保のため、自動車専用道路部分との連続性を確保することを考慮し、既に開通している推田道路との接続部に設置を検討している。②豊前インターチェンジ（仮称）は、地域で計画されている都市計画道路宇島久路土線と接続する予定としているが、当該都市計画道路は、豊前インターチェンジから中心市街地及び宇島港を結ぶ骨格路として、都市計画決定されている。③中津三光インターチェンジ（仮称）は、重要港湾である中津港を起点として計画されている地域高規格道路中津日田道路（自動車専用道路）と接続することにより、同港及びその周辺地域の物流機能の強化を図り、自動車産業を中心とした先端技術産業の誘致を促進しようとするものである。なお、同インターチェンジは臨海部の産業集積を考慮したものであることから、なるべく海側の位置に設けることが求められており、中津日田道路は、現在同イ

インターチェンジが計画されている位置よりも山側ではトンネル構造になってしまうため、同道路と連結するためには、同インターチェンジを現在計画されている位置よりも山側に移すことは困難である。④宇佐インターチェンジ（仮称）は、東九州道の機能を重視し、現在の宇佐インターチェンジよりも少し西側に寄った地点で、宇佐別府道路に連結する計画となっている。このように、本件道路計画のインターチェンジの位置は、拠点的な都市への連絡、主要な道路計画や地域開発計画、広域的かつ長期的な地域の発展等を十分考慮した計画となっている。

以上のとおり、本件区間は、起点と終点とを最短距離で結ぶことを基本としつつ、全てのコントロールポイント及びインターチェンジに配慮して設定されており、道路の位置として適切である。

- (ウ) 本件区間における道路の構造基準は、効率性の観点から一部で道路構造令の特例値を採用しつつも、高速性、安全性、快適性に配慮し、可能な限り余裕を持った設計を基本としている。
- (エ) 本件区間については、前記前提事実(3)のとおり、国幹道法による予定路線の決定から、区域決定に至るまでの各段階において、法にのっとりた手続が実施されており、道路計画としての本件区間の妥当性については、これら手続においても確認されている。
- (オ) 以上のとおり、本件道路計画は、一般的な道路計画の考え方に沿って、技術的にも高速性、安全性、快適性に配慮して策定されており、また、区域決定に至るまでの間、適正な手続を経ているから、妥当なものである。

ウ 原告らの主張する「山すそルート」の問題点

起業者である参加人から事業認定申請さえなされていない本件においては、本案判断の対象がなく、前記アに記載のとおり、法令上代替案の検討が義務付けられるわけではなく、さらに、検討すべき代替案の選定につい

ても行政裁量及ぶことなどからすると、本件道路計画と「山すそルート」の比較検討を行う必要性は全くないが、一般的な道路計画の考え方に照らして両者の違いを以下のとおり指摘する。

(ア) 自動車専用道路の連続性と推田道路との接続

「山すそルート」では、既存の推田道路（自動車専用道路）終点から「豊前インターチェンジ」までの間の道路計画は、既に供用されている一般道（推田道路（国道10号）の一般道部（以下「一般道部」という。））を転用するとしているが、道路法48条の第2項によれば、一度供用された一般道路を後から自動車専用道路に変更することは原則として認められないし、仮に、原告らの主張するような一般道部の転用をすると必要となる道路幅員の改修工事等の計画が全く盛り込まれていない。

(イ) コントロールポイント

「山すそルート」の計画図（甲35の4）では、コントロールポイントとなる特別養護老人ホーム等の施設の敷地内を道路が通過しており、コントロールポイントとして避けるべき施設が計画段階で把握されていない。

(ウ) インターチェンジの位置

「山すそルート」のインターチェンジは、地域で企画されている道路計画を一切考慮していないこと、地域の開発計画や地域産業に密接な関わりのある重要港湾との連携に対する配慮が欠けていることなどから、機能的な道路計画としての合理性を欠いているし、地域からの要望の強い道路計画を反映しておらず道路計画としての実現性に欠けている。

(エ) 道路計画としての熟度

原告らの主張する「山すそルート」は、現時点でも確定したものでなく、前記(ア)記載のとおり必要な道路計画を示していないなど道路計画

としての熱度は低いといわざるを得ず、そもそも原告らの利用している地形図情報は、地図としての正確性に疑問がある。

(ii) 以上のとおり、「山すもルート」は、自動車専用道路との連続性、コントロールポイント及びインターチェンジの位置の3点をとってみても、一般的な道路計画の考え方に照らして合理的な道路計画ということではできず、計画内容の確実性や図面の正確性等の点からも道路計画として不十分なものであることは明らかである。

第3 争点に対する判断

1 争点①（原告らは本件処分の差止めを求める原告適格を有するか）について

(i) 差止めの訴えの原告適格について

ア 行訴法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1項にいう処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質

を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきもの（同条2項参照）と解される（最高裁平成16年（行ヒ）第114号同17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照）。

イ 差止めの訴えも取消訴訟も、処分又は裁決の効力によって生ずる不利益の排除を求める訴えである点で共通し、同法37条の4第4項が同法9条2項の規定を準用していることからすると、前記のような取消訴訟の原告適格の考え方は、差止めの訴えの原告適格についてもそのまま当てはまるものというべきである。

ウ 以上を前提に、本件処分の差止めを求める訴えに関する原告適格について検討する。

(ii) 本件の検討

ア 土地収用法は、憲法29条3項を根拠として、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ものである（同法1条）。そして、同法26条1項に基づいて事業の認定の告示がされると、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行うことが制限される（同法28条の3第1項）一方で、起業者は、同法の手続により土地の収用又は使用をすることができ（同法35条以下）、そのために、起業者に対し、事業の準備のため又は同法36条1項に定める土地調査及び物件調査の作成のための立入調査権（同法35条1項）が与えられるとともに、収用又は使用の裁決の申請権（同法39条1項）が与えられるなどの法的効果が発生する。

そうすると、起業地内の土地又は当該土地にある立木等に関して所有権

その他の権利を有する者は、違法な事業の認定がされれば、それによって自己の権利を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれが生ずることになるのであるから、事業の認定の要件等を定めた同法第3章の規定は、これらの者の利益をも保護することを目的とした規定と解することができる。したがって、これらの者は、同章に定める事業の認定の差止めを求める訴えの原告適格を有する者と解すべきである。

前記前提事実(2)に記載した事実によれば、原告[]及び同[]は、本件予定路線地内の土地に関して所有権を有しているから、本件処分の差止めを求める訴えの原告適格を有するというべきである。

イ 他方、原告[]は、その所有する土地の一部が本件予定路線地内にかかっている旨主張しているが、一件記録を検討しても、そのような事実を認めるに足る証拠はない。原告[]は、夫である原告[]の所有する本件予定路線地内の土地(水田)で、原告[]は親族の所有する本件予定路線地内の土地(水田)でそれぞれ営農している旨主張するものの、本件予定路線地内の土地又は当該土地にある立木等に関していかなる権利を有しているのかについての具体的な主張立証はない。よって、原告[]、原告[]及び原告[]は、起業地内の土地又は当該土地にある立木等に関して所有権その他の権利を有する者とは認められない。また、その余の原告らは、本件予定路線地の近傍に居住等している旨主張するものの、本件予定路線地内の土地又は当該土地にある立木等に関して所有権その他の権利を有していないことに争いはない。

土地収用法の前記の規定に定められた法的効果が及ぶ範囲は、いずれも起業地内の土地又は当該土地にある立木等の物件に限られ、したがって、事業の認定によりその法律上の地位に影響を受ける者も起業地内の土地又は当該土地にある立木等に関して所有権その他の権利を有する者のみであるといわざるを得ないから、これらの各原告らについては、上記の規定か

ら、直接、法律上保護された個別的利益があるものと解することはできない。

ところで、本件予定路線地の近傍に居住等する原告らは、本件事業の実施によって生活環境や自然環境の破壊の影響を直接的に受ける者であり、法律上保護された利益の侵害を受けるから、原告適格が認められるべきである旨主張する。

そこで、同法の趣旨及び目的並びに行政処分としての事業の認定において考慮されるべき利益の内容及び性質を総合的に考慮して、本件予定路線地の近傍に居住等する者らについて原告適格を認めることができるか否かについて更に検討するに、前記のとおり、同法は、公共の利益と個々人の具体的な私有財産についての権利の調整を図ることを目的とするものであって、起業地内に具体的な財産権を有しない者の権利利益を保護する趣旨及び目的を含むものと解すべき根拠は見当たらず、このことは、同法第3章に定める事業の認定に係る手続についても同様である。

そして、事業の認定をするための要件を定める同法20条のうち1号は、認定の対象となる事業について定める規定、2号は、起業者の事業を遂行する意思と能力について定める規定、4号は土地の収用等をする公益上の必要について定める規定であって、いずれも公益的見地から定められた要件と解すべきであり、これらの規定を根拠に、同法が、本件予定路線地の近傍に居住等する者の上記のような利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできない。また、同条3号は、事業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ことを事業の認定をするための要件とするところ、その文言及び土地の適正かつ合理的な利用という事柄の性質に照らすと、この要件を満たしているか否かを判断する際に考慮される諸事情の中には、起業地内の土地又は当該土地にある立木等に関する個々人の財産的利益のほか、当該起業地の属する

地域や場合によってはその周辺等も含んだ広範な地域の自然環境、都市環境、居住環境、文化等の種々の社会的な利益も含まれると解するのが相当であるが、このような社会的な利益は、当該起業地の属する地域の住民全般、ひいては社会全体が享受する内容及び性質のものであって、同法1条の定める同法の目的等を併せ考慮すれば、同法20条3号の規定は、公益的見地から一般的にこのような社会的な利益を保護しようとするものと解するのが相当であり、これを根拠に、同法が、本件予定路線地の近傍に居住等する者の上記のような利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできないというべきである。

さらに、同法は、事業の認定に当たり、①起業者は、あらかじめ国土交通省令で定める説明会の開催その他の措置を講じて、事業の目的及び内容について、当該事業の認定について利害関係を有する者に説明しなければならないこと（同法15条の14）、②国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行おうとする場合において、当該事業の認定について利害関係を有する者から公聴会を開催すべき旨の請求があったときその他必要があると認めるときは、公聴会を開いて一般の意見を求めなければならないこと（同法23条1項）、③事業の認定について利害関係を有する者は、一定の期間内に、都道府県知事に意見書を提出することができること（同法25条1項）など、事業の認定について利害関係を有する者等の手続への関与につき定める規定はあるものの、これらの規定は、その定める手続の内容及び効果、手続に関与し得るとされる者の範囲等に照らすと、事業の認定を行うに当たり、地域住民や事業の認定について何らかの利害関係を有する者等から広く意見を収集し、できる限り公正妥当な事業の認定を行おうという公益的な目的に基づいて定められたものと解するのが相当であり、これらの規定をもって、同法が、本件予定路線地の近傍に居住等する者の上記のような利益を個々人の個別的利益としても保護

すべきものとする趣旨を含むと解することはできない。

そして、他に、土地収用法において、起業地内の土地又は当該土地にある立木等に関して所有権その他の権利を有していない者の原告らの主張するような利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解すべき根拠は見当たらないし、そのような根拠となり得る同法と目的を共通にする関係法令（行訴法9条2項）もない。

(3) 結論

そうすると、原告[]及び同[]については、本件処分の差止めを求める訴えの原告適格を有するといえるが、その余の原告らについては同原告適格を有しないというべきである。

2 争点②（本件処分がされようとしているか）について

(1) 行訴法3条7項の一定の処分又は裁決が「されようとしている場合」の意義について

行訴法3条7項にいう、行政庁によって一定の処分又は裁決が「されようとしている場合」であることは、蓋然性の要件として、差止めの訴えの訴訟要件とされているところ、これは、差止めの訴えが認容されると、処分又は裁決がされる前に、裁判所が、行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命じ、行政庁の第一次的判断権を奪う効果が生じることから、そのような事前の救済を認めるにふさわしい場合であることを差止めの訴えの適法要件として規定することにより、司法権と行政権の適切な役割分担を図ろうとする趣旨であると解される。したがって、同法3条7項の一定の処分又は裁決が「されようとしている場合」とは、客観的にみて当該処分又は裁決がなされる相当程度の蓋然性がある場合であることが必要である。

他方で、差止めの訴えは、国民の権利利益の救済の実効性を高めるために、事前の救済方法を認めるべく、新たな類型の抗告訴訟として法定されたものであり、蓋然性の程度の判断もこのような趣旨に合致するよう、個別の事案

ごとに、当該処分又は裁決に関連する手続等の従前の経過及び現在の状況、被告の応訴対応といった当該処分又は裁決の関係者の対応等の諸事情を総合的に考慮し、実質的に判断すべきである。

(2) 本件の検討

ア 前記前提事実(3)及び弁論の全趣旨によれば、本件においては、いまだ起業者である参加人によって事業認定の申請はされていないものの、本件区間については、平成18年3月31日、国土交通大臣より道路特措法3条6項に基づく事業許可がなされ、平成21年4月3日、高速法7条1項に基づく区域決定がなされており、既に詳細な事業計画が作成され法的手続によって確定されている上、同前提事実(4)及び弁論の全趣旨によれば、平成23年4月末現在、参加人による本件予定路線地を前提とした用地幅杭設置率は95パーセント、任意の用地取得率は85パーセントであって、事業は相当程度進んでいるといえる状況にある。また、同前提事実(5)によれば、参加人自身が、本件事業に関し事業認定の申請のための図書作成といった申請の準備作業を進めていることや、本件区間については区域決定されたルート以外は想定していないことを表明していることが、同前提事実(6)によれば、参加人は、事業認定の申請準備着手から1年程度で申請をすることを目標としていることがそれぞれ認められるのであって、原告■及び同■が、本件訴訟を提起した上任意での用地買収に応じる意思はない旨明言していることに照らすと、近い将来、本件区間のうち、少なくとも原告■及び同■の所有地を含む部分に関して、上記事業許可及び区域決定を前提とした本件事業の事業認定の申請がなされる蓋然性は相当程度高度なものというべきである。

加えて、同前提事実(1)、(3)及び(4)に記載したとおり、本件区間は、国において建設すべきものとされた国土開発幹線自動車道の予定路線であり、国の利害に特に重大な関係を有するものとして高速自動車国道の路線指定

がされた東九州道の一部を構成するものであり、国幹会議の議を経て、本件区間に関する基本計画及び整備計画が決定されて本件事業の施工主体が日本道路公団とされ、日本道路公団の分割民営化に伴って設立された参加人は、機構との協定締結後、平成18年3月31日付けで国土交通大臣の事業許可を受けるなど法令上要求される手続を履践し、平成29年3月の完成を目指して本件事業を着実に進めていること、前記第2の4争点に関する当事者の主張(5)（被告の主張）記載のとおり、被告も、区域決定された本件区間について、本件道路計画は、一般的な道路計画の考え方に沿って、技術的にも高速性、安全性、快適性に配慮して策定されており、妥当である旨主張していることなどの本件における諸事情を総合考慮すると、事業認定庁である国土交通大臣は、参加人が上記申請をすれば、土地収用法20条各号の要件を満たすものと判断して事業認定をする相当程度の蓋然性が存在するといふべきであり、本件処分がされようとしていると認められる。

イ この点に関して、被告は、現段階において、起業者である参加人は、利害関係者に対する説明会の開催（土地収用法15条の14）や事業認定申請書の提出（同法16条、18条）といった本件処分の前提となる事前手続を一切していない上、仮に申請がなされたとしても、事業認定庁である国土交通大臣は、各種手続を踏まえて事業認定をするか否かについて慎重に判断するのであって、事業認定がされるか否かは全く不明であるから、本件処分がなされる蓋然性はない旨主張する。

しかし、前記アで検討したとおり、本件においては、近い将来、参加人によって事業認定の申請がなされる蓋然性は相当程度高度のものというべきであるし、本件事業は、国の利害に特に重大な関係を有するものとされ、国自身も各種の法令上必要とされる手続に関与して進められていることなど前記アに記載した事情の下では、国土交通大臣が本件事業の完成に必要な

不可欠な本件処分をしないと判断するとは考え難いところであり、申請後の各種手続が法定されているからといって、本件処分がなされる蓋然性を否定できるものではないというべきである。

3 争点③（本件処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるといえるか）について

(1) 行訴法37条の4第1項本文の「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合」の意義について

行訴法37条の4第1項本文は、差止めの訴えは、一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合に限り、提起することができることと定めている。差止めの訴えが抗告訴訟の新たな類型として法定された趣旨は、処分又は裁決がなされた後に当該処分又は裁決の取消しの訴えを提起し、当該処分又は裁決について同法25条2項に基づく執行停止を受けたとしても、それだけでは十分な権利利益の救済を受けられない場合があり得ることに照らし、行政庁が一定の処分又は裁決をすべきでないにかかわらずこれがされようとしている場合において、事前の救済方法として、一定の要件の下で行政庁が当該処分又は裁決をすることを事前に差し止める訴訟類型を新たに法定することにより、国民の権利利益の救済の実効性を高めることにあるものと解される。

そして、同法37条の4第1項が、差止めの訴えは、一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合に限り、提起することができるものと規定した趣旨は、差止めの訴えが、処分又は裁決がされる前に、裁判所が、行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることを求める事前救済のための訴訟類型であることに照らし、事前救済を認めるにふさわしい救済の必要性を差止めの訴えの適法要件として規定することにより、司法と行政の適切な役割分担を踏まえつつ行政に対する司法審査の機能を強化し国民の権利利益の実効的な救済を図ろうとした点にあると解

される。

これらの趣旨からすれば、同項にいう「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合」とは、それを避けるため、事前に当該処分又は裁決をしてはならないことを命ずる方法による救済が必要な損害を生ずるおそれがある場合をいうものと解されるのであって、一定の処分又は裁決がされることにより損害を生ずるおそれがある場合であっても、当該損害がその処分又は裁決の取消しの訴えを提起し、同法25条2項に基づく執行停止を受けることにより避けることができるような性質のものであるときは、同法37条の4第1項にいう「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合」には該当しないものと解すべきである。

そして、この重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮し、損害の性質及び程度並びに処分又は裁決の内容及び性質をも勘案すべきである（同条2項参照）。

(2) 本件処分がされることにより生ずる損害について

ア 国土交通大臣が、土地収用法20条の規定に基づき事業認定をしたときは、起業者の名称、事業の種類、起業地、事業の認定をした理由及び同法26条の2の規定による起業地を表示する図面の縦覧場所を告示しなければならず（同法26条1項）、事業の認定はこの告示があった日からその効力を生じる（同条4項）ところ、この告示の効果として、土地の所有者等には、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が原則として禁止される（同法28条の3第1項）など各種の制限及び禁止が課せられるが、これらの制限・禁止の内容は、土地所有者等に対して従前の土地の利用を継続することを妨げるものとはいえず、事業認定がなされることによって、直ちに、土地の所有者等の有する所有権その他の権利が奪われるなどの重大な影響が生じるわけではない。事業認定の告示によ

って同法第4章第4節に規定されている裁決（以下「収用裁決等」という。）の申請が可能となる（同法39条1項）ところ、その申請に基づいて収用裁決等がなされることによって初めて、それらの権利に変動が生じることとなる。

イ(ア) 原告は、本件事業により、同人所有の本件農園が分断され、機械による農作業ができなくなることなどから農園の経営が不可能になる旨主張し、また、原告は、本件事業により、その所有する土地を奪われる旨主張する。

しかしながら、このような、営業の規模の縮小、廃止に伴う損失、所有権の喪失は、前記ア記載のとおり、本件処分により直ちに生ずる損害ではなく、その告示後の申請に基づいて行われる収用裁決等によって生じ得る損害である。事業認定が告示されると、形質変更の禁止等の効果が発生するが、そのことによって従前から行われている農園の経営が何ら妨げられるものではないし、他に本件処分によって直接、本件処分の取消しの訴えを提起することなどによっては避けることができない損害が生ずることは何らうかがわれないから、原告及び同について、本件処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるといえないことは明らかである。

なお、収用裁決等によって生じ得る上記の各損失についての原告及び同の救済方法としては、事業認定処分又は収用裁決等の取消しの訴えを提起し、収用裁決等について行訴法25条2項に基づく執行停止を受けることが考えられるが、そもそも、上記の各損失は、いずれも財産上の損害として、土地収用法に基づく損失の補償ないし損害賠償により填補されることが予定されているものであり（土地収用法71条、88条、88条の2、土地収用法第88条の2の細目等を定める政令1条、20条ないし22条等参照）、特段の事情がない限り、行訴法

25条2項にいう「重大な損害」にも当たらないものというべきである。そして、原告は、上記特段の事情を認めるに足る具体的主張をしておらず、同人の主張する上記損失に関して、上記特段の事情の存在はうかがわれない。原告は、本件事業の完成によって、本件農園の経営が事実上不可能になる旨主張しているが、作業道が分断され機械での作業ができなくなることや、地下水脈が農園の真ん中で断ち切れ、土壌の性質が大きく変化することについて、客観的根拠に基づき具体的に立証されているとはいえず、本件農園の規模にも照らすと、本件予定路線地以外の部分での農園経営の継続も不可能になるといえるか疑問であるから、同人の主張する上記損失に関して、上記特段の事情の存在はうかがわれない。

イ(イ) また、原告及び同は、本件事業の遂行及び本件区間の供用開始により、生活・自然環境破壊の影響を半永久的に被る旨主張する。

しかしながら、これらの影響についても、本件処分により直ちに生ずる損害ではなく、その告示後の申請に基づいて行われる収用裁決等によって生じ得る損害であるから、前記イと同様に、原告及び同について、本件処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれがあるといえないことは明らかである。

なお、仮に、収用裁決等によって生じ得る上記損害が行訴法25条2項にいう「重大な損害」に当たるとしても、事業認定処分又は収用裁決等の取消しの訴えを提起し、収用裁決等について同法25条2項に基づく執行停止を受けることにより避けることができるような性質のものというべきである。

ウ そして、原告及び同は、土地収用法20条に基づく事業認定においては、起業者による用地取得率及び工事着手率が上昇すればするほど、同条3号及び4号の要件が認められやすくなる上、収用の対象とな

る土地以外の部分が既に任意で買収されている場合、事業認定申請事務の簡素化により手続自体が大きく変わることから、本件処分の差止めが認められず、このまま手続が進行すると、「山すそルート」の経済的優位が失われ、行政の計画的な遂行の観点からも「山すそルート」の合理性を前提とする司法判断を得られなくなるから、事後的に本件処分の取消しの訴えを提起し、その執行停止を申し立てる方法によっては損害を回復することは困難である旨主張する。

しかしながら、原告[]及び同[]の上記主張は、参加人による用地の任意買収及び工事の進行、あるいは裁判所が本件処分の差止めを認めないことによつて損害が生ずるというものであつて、本件処分がされることにより生ずる損害を主張するものではないから、失当である。

なお、たとえ本件処分を差し止めたとしても、参加人は、収用裁決等の申請をすることができなくなるにとどまり、本件区間のうち収用を要する部分を除き、用地の任意買収や工事等を進めることは何ら妨げられないのであるから、原告[]及び同[]の主張する上記損害は、本件処分の差止めによつて避けることができるような性質のものではない。また、事業認定における同条3号及び4号の要件該当性の判断において、原告[]及び同[]の主張する上記のような用地取得率等の既成事実が考慮されるべき要素であるとは解されず、これによつて事業認定処分の適法性に関する裁判所の判断が左右されるとはいえない。

(3) 結論

よつて、原告[]及び同[]について、本件処分がされることにより行訴法37条の4第1項本文にいう重大な損害を生ずるおそれがあるとは認められない。

4 結論

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らの本件訴え

は不道法であるから、いずれも却下することとし、主文のとおり判決する。

福岡地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官 田 中 哲 郎

裁判官 増 田 純 平

裁判官 國 井 香 里