

平成21年(行ク)第1号 執行停止の申立て事件

(本案・高松地方裁判所平成21年(行ウ)第9号内海ダム再開発事業認定処分取消請求事件)

決 定

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件申立てを却下する。
- 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

四国地方整備局長が平成21年2月6日になした二級河川別当川水系別当川内海ダム再開発工事並びにこれに伴う県道及び町道付替工事に係る事業認定は、本案事件の判決確定まで、その手続の続行を停止する。

第2 事案の概要

1 本案事件は、二級河川別当川水系別当川内海ダム再開発工事並びにこれに伴う県道及び町道付替工事（以下「本事業」という。）の土地収用対象地の地権者らである申立人らが、同事業がその事業目的である治水、利水のいずれの面においても全く合理的な理由、根拠がないばかりか、瀬戸内海国立公園の名勝寒霞渓の景観を含む豊かな自然環境を破壊するものであり、地震によるダム決壊等下流地区の安全性にも重大な危険性をもたらすものであるとして、同工事の事業認定（以下「本事業認定」という。）は、事業認定の要件を定める土地収用法（以下「法」という。）20条3号（「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与すること」）に適合しない違法なものであるとして、その取消しを求めるものである。

本件は、申立人らが、行訴法25条1項に基づき、本事業認定手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとして、本案判決確定

まで、本件事業認定手続の続行の停止を求めたものである。

2 本件申立てについての申立人らの主張は、別紙1・「執行停止申立書」（写し）、同2・平成21年12月15日付け「反論書」（写し）、別紙3・平成22年1月8日付け「再々反論書」（写し）のとおりであり、相手方の主張は、別紙4・平成21年11月30日付け「意見書」（写し）のとおりである。また、相手方訴訟参加人香川県及び同小豆島町の主張は、別紙5・平成21年12月18日付け「再反論書」（写し）のとおりである。

第3 当裁判所の判断

1 前提事実（一件記録（本案事件記録を含む。）によれば、次の事実が一応認められる。）

(1) 香川県及び小豆島町の事業認定申請

起業者である香川県及び小豆島町は、平成20年3月19日、本件事業について、国土交通省四国地方整備局長（以下「認定庁」という。）に対し、法16条に基づき、事業認定申請を行った（甲A2）。

(2) 事業認定

認定庁は、平成21年2月6日、本件事業について、要旨以下のとおり事業認定をし、これを告示した（疎乙1、本件事業認定）。

記

ア 起業地

(イ) 収用の部分

香川県小豆郡小豆島町神懸通字片山、字柴中、字仲休、字荒神、字明石、字流田、字ニゴラビ及び字後山地内

(ウ) 使用の部分

香川県小豆郡小豆島町神懸通字片山、字柴中、字仲休、字荒神、字明石、字流田及び字後山地内

イ 法20条3号の要件適合性

(7) 得られる公共の利益

二級河川別当川水系別当川（以下「別当川」という。）は、その源を香川県小豆郡小豆島町の神懸山（標高 671 メートル）に発し、山間部を南流し、途中、古落川、西城川の支川を合わせ、同町神懸通、草壁本町の市街地を貫流し、瀬戸内海に注ぐ幹川流路延長約 4.0 キロメートル、流域面積約 8.8 平方キロメートルの二級河川である。

別当川の流域は、小豆島町に属し流域の約 83 パーセントは山地で構成されているが、下流部は平地が広がり一部宅地化が進んでおり、これらの地域への上水道用水やかんがい用水の安定的な供給を行う上で大きな役割を果たしている。

別当川は、山間部が急勾配で平野部に出て急に勾配が緩くなる地形的特徴を有し、古くからたびたび下流平野部の民家や農地に被害をもたらしていることから、河川管理者の香川県知事は、水道事業者である内海町（当時）が水道専用ダムとして昭和 31 年に完成させた内海ダムを、昭和 34 年に治水機能も併せ持つ多目的ダムとして改築した。

しかし、別当川の確率規模（治水安全度）は、1/10 程度に過ぎず、さらにこのダムは、洪水調節方式として一定量方式を採用しており、流入量に応じたゲート操作をする必要があり、また、集水面積に比べ洪水調節容量（72,000 立方メートル）が小さいため、操作が非常に難しい。

このため、別当川は、昭和 34 年以後も海岸の決壊、氾濫を繰り返しており、特に、昭和 49 年の台風 8 号による豪雨では浸水家屋 538 戸、浸水面積 71.3 ha、被害総額約 5 億 7000 万円、昭和 51 年の台風 17 号による豪雨では浸水家屋 721 戸、浸水面積 48.4 ha、被害総額約 21 億円という甚大な被害が発生した。

このように、別当川流域では、過去に何度も浸水被害が発生している

一方、渇水時には河川の流水がほとんど見られず、安定した取水が困難な状況であり、昭和60年、昭和61年、平成3年、平成6年、平成7年、平成8年等、しばしば深刻な水不足に見舞われている。

また、小豆島町の上水道は、平成18年度で1日最大9,906立方メートルを供給しているが、上水道用水として安定的な取水が可能な安定水源からの供給量は、8,886立方メートルに過ぎない。さらに、簡易水道については、浄水施設の老朽化に伴う維持管理コストが増加傾向にあることなどから上水道へ統合することとしており、このため、上水道の需要量は、平成24年度で1日最大10,103立方メートルとなることが見込まれる。これは、平成19年3月現在における安定水源からの1日最大供給量8,886立方メートルを大幅に上回るものであり、現在の安定水源だけでは供給能力が不足することになる。

このような状況に対して、別当川水系の治水対策として、平成11年12月に定められた「別当川水系河川整備基本方針」及び平成12年10月に定められた「別当川水系河川整備計画」において、昭和51年に発生した既往最大洪水と同規模の洪水等から防御するため、治水基準点「寒霞渓橋」における基本高水のピーク流量を185立方メートル／秒とし、このうち内海ダムの再開発により55立方メートル／秒を調節し、河道へ配分する計画高水流量を130立方メートル／秒としている。

一方、10年に1回程度発生する渇水時においても、既得用水の安定的な取水や動植物の生息環境の保全等、流水の正常な機能を維持するため、利水基準点「寒霞渓橋」において、しろかき期（6月11日から6月20日まで）0.036立方メートル／秒、普通期（6月21日から9月15日まで）0.028立方メートル／秒、非かんがい期（9月16日から6月10日まで）0.020立方メートル／秒の流量を確保することとしている。

さらに、平成24年度の当該地域における上水道の需要量を10,103立方メートル／日とし、これに対して、10年に1回程度発生する規模の渇水時においても、これを安定的に確保することが可能となるよう考慮して、本件事業により、新たに取水量1,000立方メートル／日（供給量950立方メートル／日）を確保することとしている。

本件事業は、これらに基づき、別当川本川の洪水調節及び流水の正常な機能の維持並びに水道用水の確保を目的とした多目的ダムの建設工事を行うものである。本件事業の完成により、昭和51年に発生した既往最大洪水と同規模の洪水等から防御するための洪水調節が可能となり、洪水時における水位を低下させ、別当川流域における浸水被害が軽減されることとなる。また、10年に一回程度起こり得る渇水時においても、流水の正常な機能の維持のために必要な流量を確保することが可能となり、さらに、上水道の安定的な供給に必要な水量を確保することが可能となる。これらのことから、本件事業は、流域住民の生命及び財産の安全、既得用水の安定的な取水、河川環境の保全並びに小豆島町における上水道の安定的な供給に寄与することが認められる。

なお、本件事業による生活環境等に及ぼす影響については、本件事業は、環境影響評価法（平成9年法律第81号）等に基づく環境影響評価の実施対象外の事業であるが、起業者は、平成10年より同法等に準じて環境影響評価を任意で実施しているところ、本件事業による水質（水温、濁水、富栄養化）等への影響については軽微であると評価されている。

したがって、本件事業の施行により得られる公共の利益は、相当程度存すると認められる。

(iv) 失われる利益

上記環境影響評価その他の調査等によると、本件事業地内の土地には、

絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）における国内希少野生動植物種であるオオタカの飛翔が確認されているが、生息環境が広く残存すること、営巣が確認されていないこと、事業地周辺での繁殖の可能性が低いこと、周辺環境に配慮していることから、影響は小さいと評価されている。同じく国内希少野生動植物種であるハヤブサ及び環境省レッドリストに絶滅危惧Ⅱ類として掲載されているサシバの飛翔が確認されているが、生息環境が広く残存すること、営巣が確認されていないことから、影響は小さいと評価されている。また、本件事業地内の土地には、環境省レッドリスト又は香川県レッドデータブックに絶滅危惧Ⅰ類・Ⅱ類として掲載されている植物2種が確認されているが、起業者は、移植などの適切な措置を講じることとしている。加えて、起業者は、移植後もモニタリング調査を実施し、必要に応じて、専門家の指導、助言のもと適切な措置を講ずることとしている。

さらに、起業者は、周辺地域の自然景観と調和のとれた事業を行うため、学識経験者、地域の代表者等で構成する「内海ダム 景観検討委員会」を設置し検討を行っており、ダム堤体下流の盛土部への植樹により、コンクリート面の露出を抑えること、付替道路の掘削法面の緑化を実施することなどにより、景観への配慮を行うこととしている。

また、本件事業地内の土地には、文化財保護法（昭和25年法律第214号）により、起業者が保護のため特別の措置を講ずべき文化財は見受けられない。

したがって、本件事業の施行により失われる利益は、軽微であると認められる。

④ 事業計画の合理性

本件事業は、別当川の氾濫による浸水被害の軽減、渇水時における流

水の正常な機能の維持及び小豆島町における上水道の安定的な供給の確保を目的として、堤高42メートル、総貯水容量1,060,000立方メートルの重力式コンクリートダムの建設工事を施行するものである。

本件事業の事業計画は、(ア)で述べた洪水調節、流水の正常な機能の維持に必要な流量及び上水道の安定的な供給に必要な水量の確保を図る上で適正な規模であると認められ、また、河川管理施設等構造令（昭和51年政令第199号）等に定める規格に適合していると認められる。

なお、施行方法については、ダム案（申請案）、河道改修案（河道約1,200メートルの区間を河床掘削及び両岸を引堤して河道を拡幅する案）及び遊水地案の3案について比較検討が行われている。申請案は、水没地を発生させることになるものの、他の2案と比較して支障となる人家等の家屋がほとんどなく、周辺住民に対する影響が小さいこと、工事による長期の交通規制は不要なため、住民の日常生活の利便性に与える影響が小さいこと、事業費が最も廉価であり、経済性にも優れていることなどの理由から、社会的、技術的及び経済的な面を総合的に勘案すると、最も合理的であると認められる。

また、本件事業のダムサイトについては、地形及び地質的な条件、ダム背後に十分な貯水容量の確保が図れる位置として、既設内海ダム地点から下流約600メートル付近の堀川橋までの範囲内において、既設内海ダム直下の地点とする申請案、約600メートル下流の地点とする案について比較検討が行われている。

申請案と他の案を比較すると、申請案は、堤高が高くなるものの水没家屋が少ないこと、両岸の尾根幅が厚く、地形上ダム建設に適していること、事業費が最も廉価であり、経済性に優れているなどから、最も合理的であると認められる。

本件事業の施行に伴う県道付替工事の事業計画については、道路構造

令（昭和45年政令第320号）に定める縦断勾配の規定値を満足すること、下流部の人家が立ち並ぶ地域に影響を与えないようにすること等考慮し、起点を小豆島町神懸通字明石地内より上流側の地点とし、終点は水没する現道の上流端である同町神懸通字ニゴラビ地内とした。この起終点を結ぶルート選定に当たっては、起終点をほぼ直線に結ぶ申請案、ループ橋区間を設ける案、現道と中尾根の間をS字の平面線形とする案の3案について比較検討が行われている。申請案と他の2案を比較すると、申請案は、線形が滑らかで見通しが良く安全性に優れていること、事業費が廉価であり経済性に優れることなどから、最も合理的であると認められる。

また、本件事業の施行に伴う町道付替工事の事業計画については、施設の位置、構造形式等を総合的に勘案すると適切な案となっている。

したがって、本件事業の事業計画については、合理的であると認められる。

以上のことから、本件事業の施行により得られる公共の利益と失われる利益を比較衡量すると、得られる公共の利益は失われる公共の利益に優越すると認められる。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と認められるので、法20条3号の要件を充足すると判断される。

(3) 申立人らの審査請求及び本案訴訟の提起

これに対し、申立人らのうち、起業地内に土地所有権及び墓地使用権を有する7名の者らは、平成21年3月2日、国土交通大臣に対し、本件事業認定は法20条3号に適合しないとして行政不服審査法に基づき、審査請求（甲A4）をした。

また、上記7名の者らと起業地内に立木所有権を有するその余の申立人は、平成21年6月30日、高松地方裁判所に対し、上記同様の理由で本件

事業認定の取消しを求める訴えを提起した（本案事件）。

④ 収用・使用裁決及び明渡裁決の申立て

起業者である香川県及び小豆島町は、平成21年7月27日、香川県収用委員会に対し、本件事業に係る法39条1項に基づく収用及び使用裁決の申請（甲A5の1，2）及び法47条の2第3項に基づく明渡裁決の申立て（甲A6の1，2）をした。

⑤ 事業用地の取得及び工事の進捗状況

平成21年11月6日時点における本件事業用地の取得及び工事の進捗状況は、次のとおりである。

ア 用地の進捗状況

用地の取得状況は、土地所有者及び関係人105人のうち未解決者は6人であり、用地取得率は契約ベースで94パーセント、面積ベースで97パーセントである。

イ 土地所有者及び関係人

総数105人

契約済99人、未契約6人

契約率94パーセント

ウ 用地取得の状況

用地必要面積153, 168平方メートル

取得済み147, 847平方メートル、未取得5, 321平方メートル

ル

取得率97パーセント

エ なお、土地所有者及び関係人の数は、平成20年11月末日時点で判明していたものであり、現時点（平成21年6月30日訴状による）では、土地所有者15人（墓地使用権者を含む。）、立木所有権者107人と主張されている。

イ 工事の進捗状況

(1) 県道 全体 1,120.0 メートル

着手 887.0 メートル, 進捗率 79.2 パーセント

(2) 町道 全体 1,050.0 メートル

着手 991.5 メートル, 進捗率 94.4 パーセント

(3) 合計 全体 2,170.0 メートル

着手 1,879.0 メートル, 進捗率 86.6 パーセント

2 執行停止の要件（行訴法 25 条）該当性について

(1) 行訴法 25 条 1 項は、「処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない。」として執行不停止の原則を採用しつつ、同条 2 項は、「処分の取消しの訴えの提起があった場合において、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を避けるため緊急の必要があるときは、裁判所は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止をすることができる。」旨規定している。

その趣旨は、処分の取消しの訴えの提起のみで処分、処分の執行又は手続の続行を停止すると、行政権の作用に重大な影響を及ぼし、行政の円滑な運営を妨げるほか、濫訴の弊害を生じるおそれがあることから、執行不停止の原則を採用したが、他方、処分の執行によって、回復困難な事実が積み重ねられ、申立人が本案訴訟で勝訴判決を得ても実効性のある権利利益の保障がもたらされない結果に帰することができないよう、一定の要件の下に、執行停止をすることとしたと解される。

そして、行訴法の定める執行停止の要件は、①重大な損害を避けるため緊急の必要があること（25 条 2 項）、②公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるときでないこと（同条 4 項）、③本案について理由がないとみえるときでないこと（同項）とされ、上記①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するものとし、損害の

性質及び程度並びに処分の内容及び性質をも勘案する（25条3項）とされている。

(2) そこで、まず、①重大な損害を避けるため緊急の必要があること（25条2項）について検討するに、本件事業認定手続の続行によって申立人らが受ける損害は、前記1（前提事実）(3)によれば、起業地内に有する土地所有権、墓地使用権及び立木所有権の喪失はいうまでもないが、それにとどまらず、同(2)のとおり、本件事業認定において、法20条3号の要件適合性について、本件事業によって失われる利益として、自然環境や自然景観も考慮要素とされていることからすれば、本件事業によって失われる自然環境や自然景観も、申立人らが受ける損害として考慮すべきであると考えられる。

次に、重大な損害を避けるための緊急の必要性についてみると、前記1（前提事実）(2), (4)によれば、本件事業について、平成21年2月6日、本件事業認定がなされ、起業者である香川県及び小豆島町は、同年7月27日、収用及び使用裁決の申請並びに明渡裁決の申立てを行ったが、その後、収用委員会による権利取得裁決や明渡裁決等、本件事業認定に引き続く手続がなされた形跡はない。前記1（前提事実）(5)によれば、現在本件事業用地の取得及び工事は、相当程度進捗しているが、これは、起業者である香川県及び小豆島町が任意買収によって取得した土地について工事が進められてきたことによるものである。

そして、起業地の所有者等の権利について事業認定により具体的に制限されるのは、立入調査を受けること（法35条1項）、土地の保全義務（法28条の3）、すなわち都道府県知事の許可を受けなければ起業地について事業に支障を及ぼすような形質の変更はできないというにとどまることからすれば、処分、処分の執行又は手続の続行により、申立人らが受ける上記の損害（これを重大といえるかどうかはともかくとして）を避けるため緊急の必要があると認めることはできないというべきである。

申立人らは、本件事業認定は、法20条3号に適合しない違法な処分である疑いが相当強いから執行停止要件の疎明度合いが低くとも、執行停止が認められるべきであると主張するが、その主張によって上記認定は左右されないというべきである。

第4 結論

以上によれば、本件申立ては、その余の点について判断するまでもなく理由がないから、これを却下することとし、主文のとおり決定する。

平成22年1月13日

高松地方裁判所民事部

裁判長裁判官 吉 田 肇

裁判官 大 野 昭 子

裁判官 長 尾 崇