

訴 状

2024年3月27日

東京地方裁判所 民事部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 島 昭 宏

同 寺 田 伸 子

同 足 立 悠

同 堂 跡 あやこ

別紙当事者目録参照

大深度法認可取消請求事件

訴訟物の価額 160万0000円

ちょう用印紙額 1万3000円

目次

第1章	本訴訟の目的と意義	5
第2章	本訴訟の概要	6
第1	当事者	6
1	原告ら	6
2	被告	6
3	事業者	7
第2	背景と経緯	7
1	国土交通大臣による認可	7
2	リニア中央新幹線計画	7
3	審査請求	9
第3	大深度地下の公共的使用に関する特別措置法	10
1	最初の検討	10
2	臨時大深度地下利用調査会	11
3	法案の提出と国会における審議	13
4	大深度法の概要	14
5	大深度法と土地収用法等との相違	17
第4	原告適格	18
1	行政事件訴訟法9条	18
2	大深度法の趣旨・目的	19
3	本件の原告適格	20
第3章	取消事由	21
第1	大深度法16条1号	21
1	大深度法4条各号	21
2	二重の緩和	23
3	一般の需要に応ずる施設に関する事業	25

4	小括	26
第2	大深度法 16 条 3 号	26
1	実質的な使用開始までに長期間を要すること	26
2	リニア中央新幹線自体の公益上の必要	28
3	小括	31
第3	大深度法 16 条 4 号	31
1	工事の期間及び完了時期	31
2	工事予算と調達	34
第4	裁量権濫用逸脱	36
1	第 16 条 1 号について	37
2	第 16 条 3 号について	37
3	第 16 条 4 号について	38
第4章	違憲無効	38
第1	憲法 29 条 2 項違反	38
1	公共の福祉	38
2	違憲審査基準	38
3	森林法違憲判決	39
4	土地所有権	40
5	一物一権主義との関係	41
6	立法目的	42
7	手段の合理性・必要性	44
8	違憲無効	46
第2	平穏生活権侵害	46
1	平穏生活権	46
2	被侵害利益	48
3	本件事業による人格権侵害	48
4	違憲審査	57

第3	適用違憲	61
1	大深度法 16 条	61
2	用途地域	63
第5章	結語	67
第1	本件認可の取消し	67
第2	違憲無効	68
第3	結語	68

請求の趣旨

- 1 国土交通大臣が、東海旅客鉄道株式会社の 2018（平成 30）年 3 月 20 日付け認可申請に対し、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法 16 条に基づいて同年 10 月 17 日付けで行った中央新幹線品川・名古屋間建設工事に係る大深度地下使用を認可するとした処分を取消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする
との判決を求める。

請求の原因

第 1 章 本訴訟の目的と意義

都市部の土地は高い。閑静な住宅街に終の棲家を手に入れようとする人たちは、多くの犠牲を払いながら、長きに渡り働いて働いて、ようやく夢をかなえる。

ところが、ある日、その地下で直径 14 メートルものトンネルを掘る工事が始まり、目に見えないところから響いてくる重低音と物々しい重機や作業員たちの出入りに悩まされることになる。その間も、同様の工事が行われる他の場所でいくつもの陥没事故が発生しているニュースに触れ、そのたびに怯えながら自分の足もとに目をやる日々が続く。無事に工事が完成しても不安が薄らぐことはない。その地下のトンネルを毎日、何十回も超高速の列車が通過することで、得体のしれない大惨事への恐れを抱きながら生活をしていかなければならないのである。

実際にこれまで発生した陥没事故等による被害は、単なる経済的損害に留まらない。ようやく手に入れた安らぎの地からの引越しを余儀なくされ、コミュニティーは破壊され、命を削る思いで作りに上げてきた生活そのものを奪われた人々も少なからず存在する。少なくとも、そのような事態がいつ発生してもおかしくないという不安の中で生きることを強いられ、人生におけるあらゆる活動の礎たる平穏な生活を失うのだ。

東海道線、国道 1 号線、東海道新幹線、東名高速道路、そして新東名高速道路・・・東京一名古屋間の移動手段である。新幹線「のぞみ」に乗ればわずか 1 時間 40 分。

これだけの交通網を作り上げるために、我々は数えきれないほどのトン

ネルを掘り、橋を作り、生物を殺し、そして自然を破壊してきた。それに加え、今度はリニア中央新幹線なるものを作るという。

莫大な費用をかけ、山を削り、水脈を破壊し、想像を絶する距離のトンネルを掘って、日本の国土を穴だらけにする計画である。事業主である JR 東海は、採算が取れる見通しはないという。当然だろう。リニア新幹線ができたからといって、東京一名古屋間を往復する利用客が激増するわけではない。しかも、日本の人口は今も、そしてこれからも減り続けるのである。

リニア中央新幹線は、その 9 割近くが南アルプス山中等のトンネルを通るとされるものの、人々が平穩に暮らす住宅地の下も通過する。そして、前述のような事態が現実のものとなるのである。

このような乗り物を一体誰のために作るというのだろうか。本当に利益を得るのは誰か。我々はこれまで物質的な豊かさをひたすら求め続け、ためらうことなく速くて大きいものを歓迎してきた。そこに必然的に伴う犠牲やリスクにはほとんど目をくれることもなく。

しかし、時代は変わった。このまま走り続ける先に未来がないことに人々は気付き始めているのである。SDGs という言葉が若者たちの間でも日常的に語られている。一部の人たちが巨大な利益を得るために、自分たちや地球、自然が搾取される不合理を見過ごすべき理由はない。そんなことを許す必要はないのである。

リニア中央新幹線は、まさに過去の価値観においてのみ存在し得る遺物だ。その建設を許すということは、時代の流れに逆行し、持続可能性という最上位にあるべき価値観を放棄して、この先も早くて大きいものを安易に求め続ける社会の継続を容認するに等しい。

我々は、本訴訟を通じて、日本社会の今後のあり方を議論していくことを確認し、この裁判を始めたいと思う。

第 2 章 本訴訟の概要

第 1 当事者

1 原告ら

本訴訟の原告は、東京都大田区田園調布等に居住し、以下に述べる審査請求を申し立てた者のうち 45 名である。

2 被告

国 処分行政庁は国土交通大臣

3 事業者

東海旅客鉄道株式会社（以下「JR 東海」という）は、名古屋市内に本社を置き、鉄道事業及びその関連事業を営む株式会社である。東海道本線等 12 線区の在来線のほか、東京から新大阪まで 552.6km を結ぶ東海道新幹線を運営している。

第2 背景と経緯

1 国土交通大臣による認可

2011 年 5 月、国土交通大臣は、全国新幹線鉄道整備法（以下「全幹法」という）6 条 1 項に基づき、JR 東海をリニア中央新幹線の営業主体及び建設主体に指名し、その後、同法 7 条 1 項の規定に基づき、リニア中央新幹線の建設に関する整備計画を決定し、同法 8 条によって、JR 東海に建設の指示を行った。

そのうち、2014 年 10 月 17 日に同法 9 条 1 項の規定に基づく工事実施計画の認可（中央新幹線（品川・名古屋間）の工事実施計画（その 1）に対するもの。以下「全幹法認可」という）を受けたリニア中央新幹線品川・名古屋間を先行整備する事業（以下「本事業」という）を行うため、JR 東海は、2018 年 3 月 20 日、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法（以下「大深度法」という）16 条に基づく認可を得るため、国土交通大臣に対して申請を行い（甲 1）、同年 10 月 17 日、同認可（以下「本件認可」という）がなされた（甲 2）。

本件認可は、JR 東海に対して、本事業のために大深度地下の使用を認めるものであり、これに対し、その使用によって自身の権利を侵害されると考える原告らが本件認可の取消しを求めて提起したのが本訴訟である。

2 リニア中央新幹線計画

(1) リニア中央新幹線

ア 超電導リニア

リニア中央新幹線は、全国新幹線鉄道整備法に基づいて計画された、東京都を起点、大阪市を終点とする新幹線鉄道である。2011 年 5 月に決定された整備計画において、走行方式は超電導磁気浮上方式（超電導リニア）とし、最高速度は 505km メートル／時とすることが定められている。

通常「鉄道」は、車輪とレールの摩擦を使って走る。しかし、速度が一定以上に速くなると車輪が空転するため、速度向上には限界がある。そこで考えられたのが、磁石の力を使って車両を浮かせて走るという方法である。超電導リニアは、実はどこにでもあるモーターの原理を使っ

て走る。モーターを直線状(リニア)にして走るのを、「リニアモーター」と呼ぶ。

磁石にはN極とN極、S極とS極が反発し合う性質と、N極とS極が引きつけ合う性質がある。「ガイドウェイ」には、2つのコイル「推進コイル」と「浮上・案内コイル」が取り付けられており、車両はガイドウェイの中央を走行する。車両は、磁石の力で10cm浮き、時速500kmで走る(甲3の1~5)。

イ 概要

JR東海は、当初、東京-名古屋間の2027年の先行開業を目指しており、2014年12月17日に同区間の起工式が行われた。完成後は東京(品川駅)-名古屋駅間を最速40分で結ぶ予定である。

東京-大阪の全線開業は最短で2037年に実現する予定で、東京-大阪間を最速67分で結ぶと試算され、東海道新幹線と比較して所要時間を大幅に短縮できるという。東京-大阪間をほぼ直線で結んだ経路が予定され、それによると経由地は甲府市(山梨県)附近、赤石山脈(南アルプス)中南部、名古屋市(愛知県)附近、奈良市(奈良県)附近とされており、東海道新幹線のバイパス路線としての性格を強く持つとされる(甲4~6)。

なお、東京(品川)-名古屋間の距離は286kmで、東海道新幹線の同区間(336km)に比べ約15%短い。だが、トンネル区間の割合は東海道新幹線が17%なのに対し、リニアは実に86%を占める。都市部でも大部分が地下トンネルとなる計画で、当初から難工事が予想されていた。

ウ 都市部のトンネル工事

都市部の地下におけるトンネル工事では、一般的に「シールド工法」が広く採用されている。シールド工法は、鋼製の筒(シールドマシン)に守られる中をカッターがゆっくり回転し、土を削りながら掘り進める工法で、都市部などの地上部が開発されているところや河川の下などの地下水位が高いところでも、安全にトンネルを造ることが可能な手法とされる(甲7)。

リニア中央新幹線の都市部のトンネル工事においても、基本的にシールド工法が採用されている。

(2) 目的

本件認可は、リニア中央新幹線の建設を目的になされたものであるところ、その建設の目的は、JR東海によれば、①東海道新幹線は、開業から半世紀以上が経過し、大規模改修工事等を講じてきてはいるが、将来の経年

劣化による大幅な設備更新に伴う運休等のリスクが存在すること、②日本は地震大国であり、東海道新幹線では耐震補強等の対策を講じてきているが、大規模地震により長期不通となり、日本の大動脈輸送が断絶する可能性が否定できないなど、大規模災害のリスクも存在すること。

これらの将来の経営リスクに対する抜本的な備えとして、東海道新幹線の役割を代替するために、リニア中央新幹線を可及的速やかに実現して、日本の大動脈輸送を二重系化し、東海道新幹線と一元的に経営していくこととしている（甲 8）。

（3）建設計画

リニア中央新幹線の建設計画は、前述の通り東京-大阪間を結ぶものであるが、本件認可は、そのうち東京（品川）-名古屋間を先行して建設するためになされたもので、内容は以下の通りである。

<https://company.jr-central.co.jp/company/linear-chuo-shinkansen/plan.html>

建設線	中央新幹線
区間	東京都・大阪市
走行方式	超電導磁気浮上方式
最高設計速度	505キロメートル/時
建設に要する費用の概算額 (車両費を含む)	90,300億円
その他必要な事項	主要な経過地 甲府市附近、赤石山脈(南アルプス)中南部、 名古屋市附近、奈良市附近

区間	品川・名古屋間
駅	品川駅、神奈川県(仮称)駅、山梨県(仮称)駅、長野県(仮称)駅、 岐阜県(仮称)駅、名古屋駅
線路延長	285.6km
工事費	48,536億円 【総工事費は55,235億円*(車両費を含む。 山梨リニア実験線既設分は除く)】
完成予定時期	2027年

3 審査請求

前述の通り、JR 東海は、2018年3月20日に国土交通大臣に対して、大深度法11条1項に基づく大深度地下使用の認可を求める申請をし、同大臣

は同年 10 月 17 日付で認可をした。

これに対して、2019 年 1 月 10 日、本訴訟原告らを含む 730 人（以下「本件請求人ら」という）は、本件認可を不服として、同大臣に対し、審査請求の申立てをした（甲 9）。

同大臣は、2020 年 5 月 25 日付けで弁明書を提出、本件請求人らは同年 9 月 8 日付け反論書、同年 11 月 25 日付け反論書（その 2）を提出、2023 年 1 月 19 日、同大臣は再弁明書、同年 5 月 31 日付けで本件請求人らは再反論書を提出した。

その後、国交省審理員より、2024 年 1 月 26 日付け「大深度地下使用認可（中央新幹線品川・名古屋間）に対する行政不服審査請求における口頭意見陳述の実施に関する意向確認について」なる文書が送付された（甲 10）。

第 3 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法

2000（平成 12）年 5 月 19 日、大深度法は成立した。概要は、一定以上の地下深い部分について、所有者等権利者の同意も許可も得ることなく、また使用料や補償を支払うこともなく、トンネルを掘ることができるという法律である。同法の制定過程や背景を以下の通り述べる。（甲 11【1~7 頁】、甲 12・【1~4 頁】）

1 最初の検討

（1）地下利用への検討

1988 年頃、バブル経済による大都市圏での地価の異常な高騰を背景に、土地所有者による通常の利用が行われない深い地下部分の利用を本格的に検討するという動きが始まった。旧運輸省（現国土交通省）が、突然、同省所管の鉄道事業者に対して大深度地下を無補償で使わせる特別法の必要性を唱え出し、単独の法案を発表したことにより、他の省庁が刺激され、次々と独自の事業プランと法案を発表していったのである。

臨時行政改革推進審議会の「当面の土地等土地対策に関する答申」（1987 年 10 月）において、「空中・地下の活用を含めた土地の有効・高度利用」が提言されるなど、政府や自民党でも検討が始まっていた。

一方、各省庁は、1988 年から 1989 年にかけて、それぞれが設置した大深度地下利用に関する研究会や懇談会で、利用に際しての基本的な考え方や法制度についての報告書を相次いで発表するとともに、具体的な利用構想を打ち出すようになった。

また、民間企業や研究所の間でも大深度地下利用の検討が始まり、様々な開発プロジェクトが提示された。

(2) 本格化と沈静化

このような動きを受けて、臨時行政改革推進審議会の「地価等土地対策に関する答申」（1988年6月）では、「都心部への鉄道の乗り入れや大都市の道路、水路等社会資本整備の円滑化に資するよう、大深度地下の公的利用に関する制度を創設するため、検討を進める」とされ、「総合土地対策要綱」（1988年6月）で、「大深度地下の公共的利用に関する制度を創設するため、所要の法律案を次期通常国会に提出すべく準備を進める」旨の閣議決定がなされ、大深度地下利用に関する検討が本格的に行われるようになった。

この背景には、三大都市圏をはじめとする大都市地域における異常な地価の上昇によって、鉄道、道路、上下水道、通信、電気、ガスなどの社会資本整備のための用地の買収や使用権の設定に多額の費用がかかるようになり、事業の停滞が懸念されるようになったこと、また、施設を地下に埋設することによる地上部の景観・環境保護や耐震性の向上などのメリットが注目されるようになり、大深度地下が、宇宙・海洋とともに新たなフロンティア空間として、その可能性に高い関心と期待が集まるようになったことが挙げられる。

各省庁による大深度地下利用に関する法案作りも活発化し、事業を所管する省庁がそれぞれの考えを打ち出し、さらにこれを一本化するため、各省庁間で調整・検討が続けられた。しかし、法制的にも技術的にも必ずしも検討が十分でなかったことから、1991年1月の「総合土地政策推進要綱」では、「大深度地下の公的利用に関する制度につき、その利用促進を図るため、法律面、安全面、環境面等の種々の観点から慎重に検討を進める」と法制度の検討について慎重な姿勢に転じた。また、バブル経済崩壊後の大都市部での地価の急激な下落などもあり、大深度地下利用を巡る動きは沈静化した。

2 臨時大深度地下利用調査会

(1) 地下利用の必要性

大深度地下利用をめぐる動きは、前述の通り一旦は収まったが、1995年に「臨時大深度地下利用調査会」が設置された頃には、トンネル掘削技術が向上し、都市部においては大深度地下に相当する深度の地下利用も少なからずみられるようになった。

また、三大都市圏をはじめとする大都市地域においては、土地利用の高度化・複雑化が進んでおり、社会資本整備のための用地を地上部で確保することは、依然として困難な状況にあった。

社会資本整備のための用地を取得するためには、いうまでもなく地権

者との交渉・合意を経て権利を取得することが必要であるが、その際、地権者との権利調整に要する時間が長期化する傾向にあり、効率的な事業の実施が困難となっていた。

これらの理由から、大都市地域などにおける社会資本整備は、主に道路などの公共用地の地下を利用して行われることが多くなってきていたが、その場合、道路などの線形に沿って事業を行わざるを得ず、合理的なルートの設定が困難となりがちである。そのため、地下に新たな社会資本を整備しようとする場合には、既存施設を避けてその深度を深くせざるを得ないのが現状である。このため、地上及び浅深度地下に加えて、土地所有者等による通常の利用が行われない地下である大深度地下を、社会資本の整備空間として円滑に利用するための制度を導入する必要があるため認識されるようになった。

しかし、1989年頃の旧運輸省がいきなり法案を発表する等のやり方への反省を踏まえ、法制度作りを性急に進めるのではなく、まず諸課題について総合的に調査審議する機関を設置することが適当と考えられた。1995年6月に、旧国鉄幹部出身の参議院議員提案の議員立法により、「臨時大深度地下利用調査会設置法」が国会に提出され、可決・成立した。

(2) 臨時大深度地下利用調査会の設置

1995年11月、臨時大深度地下利用調査会設置法に基づき、3年の期限をもって内閣総理大臣の諮問機関として総理府に「臨時大深度地下利用調査会」が設置され、調査審議が始まった。

同調査会及びそこに設置された技術・安全・環境部会、法制部会は、約2年半にわたり計43回の審議を実施し、1998年5月に答申(甲13)を内閣総理大臣へ提出した。

答申では、ア) **安全の確保や環境の保全に対する十分な配慮を要すること**、イ) **必要性、公益性が真に認められる事業について国民の権利保護を図りつつ円滑な権利調整に資する制度とすること**、ウ) **大深度地下は大都市地域において残された貴重な空間であり、また一旦設置した施設の撤去は困難であることから、適正かつ計画的な利用が強く求められること**、といった基本的な考え方が示された。また、「大深度地下」につき、「①地下室建設のための利用が通常行われない深さ(地下40m以深)又は②建築物の基礎の設置のための利用が通常おこなわれない深さ(支持層上面から10m以深)のうちいずれか深い方の地下」と初めて具体的に定義し、大深度地下にも土地所有権が及んでいないとはいえないが、公益性を有する事業のために使用権を設定しても通常の利用を制約するものではない

ため、実質的に損失はなく補償は不要であると推定されること、大深度地下の適正かつ計画的な利用を図る必要があること等が提言された。

この間、「新総合土地政策推進要綱」（1997年2月閣議決定）では、「大深度地下の適正化かつ計画的な利用の確保とその公共利用の円滑化に資するため、臨時大深度地下利用調査会の審議結果を踏まえ、法律面、安全面、環境面等の種々の観点から、大深度地下の公共的利用に関する制度について検討を進める」とされ、また、新しい全国総合開発計画である「21世紀の新しい国土のグランドデザイン」（1998年3月閣議決定）においても、「大深度地下空間の公共的利用の円滑化に資する方策について、安全性の確保や環境の保全に配慮しつつ検討を進める」とこととされている。

3 法案の提出と国会における審議

臨時大深度地下利用調査会設置法において、内閣総理大臣は答申等を受けたときは、これを尊重しなければならない旨規定されるとともに（同法3条）、調査会答申の最後に、「本答申が尊重され、速やかに大深度地下利用に関する適正な法制度が構築されることを期待する。」とされたことを受け、答申を踏まえた法制度を構築するため、内閣官房内閣内政審議室長を議長とし、関係13省庁（内閣官房、警察庁、環境庁、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、建設省、自治省）からなる大深度地下利用関係省庁連絡会議が設置されるなど（1998年6月17日）、大深度地下利用に関する法制度化の検討体制が整えられた。

その体制のもと、国土庁を中心に法制度化の作業が進められてきた結果、2000年3月10日に「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法案」が閣議決定され、土地収用法の特別法として、第147回国会に提出された。

国会では、同月29日衆議院建設委員会、次いで同月30日衆議院本会議において、さらに5月18日参議院国土・環境委員会、次いで同月19日参議院本会議において、政府原案どおり可決・成立し、5月26日に平成12年法律第87号として公布され、2001年4月1日から施行されている。

同年4月3日には、法律に基づく「大深度地下の公共的使用に関する基本方針」（以下、「基本方針」という）が閣議決定され、5月～6月にかけて、対象地域である首都圏、近畿圏及び中部圏において、第1回の大深度地下使用協議会がそれぞれ開催された。

日付	内容
1988年6月	臨時行政改革推進審議会「地価等土地対策に関する答申」
1988年6月	「総合土地対策要綱」閣議決定
1988年6月	「都心部への鉄道の乗り入れや大都市の道路、水路等社会資

	本整備の円滑化に資するよう、大深度地下の公的利用に関する制度を創設するため、所要の法律案を次期通常国会に提出すべく準備を進める 右法律案を提出すべく関係省庁間で調整を行うが不調
1995年6月	「臨時大深度地下利用調査会設置法案」可決成立
1995年8月	「臨時大深度地下利用調査会設置法」施行
1995年11月	総理府に「臨時大深度地下利用調査会」設置
1998年5月27日	調査会から内閣総理大臣に「答申」提出→国会に報告
1998年6月	内閣内政審議室等13省庁による大深度地下利用関係省庁連絡会議を設置
2000年3月10日	「大深度地下の公共使用に関する特別措置法案」閣議決定・国会提出
2000年5月26日	法律公布
2001年4月1日	法律施行
2001年4月3日	基本方針（甲14）閣議決定
2001年6月	大深度地下使用技術指針・同解説の策定（甲15）
2003年1月	大深度地下利用に関する技術開発ビジョンの公表
2004年2月	大深度地下の公共的使用における安全の確保に係る指針（甲16）の策定
2004年2月	大深度地下の公共的使用における環境の保全に係る指針（甲17）の策定
2004年2月	大深度地下地盤調査マニュアル（甲18）の作成
2005年7月	大深度地下の公共的使用におけるバリアフリー化の推進・アメニティーの向上に関する指針の策定

4 大深度法の概要

以上のような制定過程を経て、大深度法は以下のような内容の法律となった。

(1) 対象事業

大深度法4条は、法の対象となる事業を、道路法、河川法、鉄道事業法等に関する事業として、1～13号で列挙している。

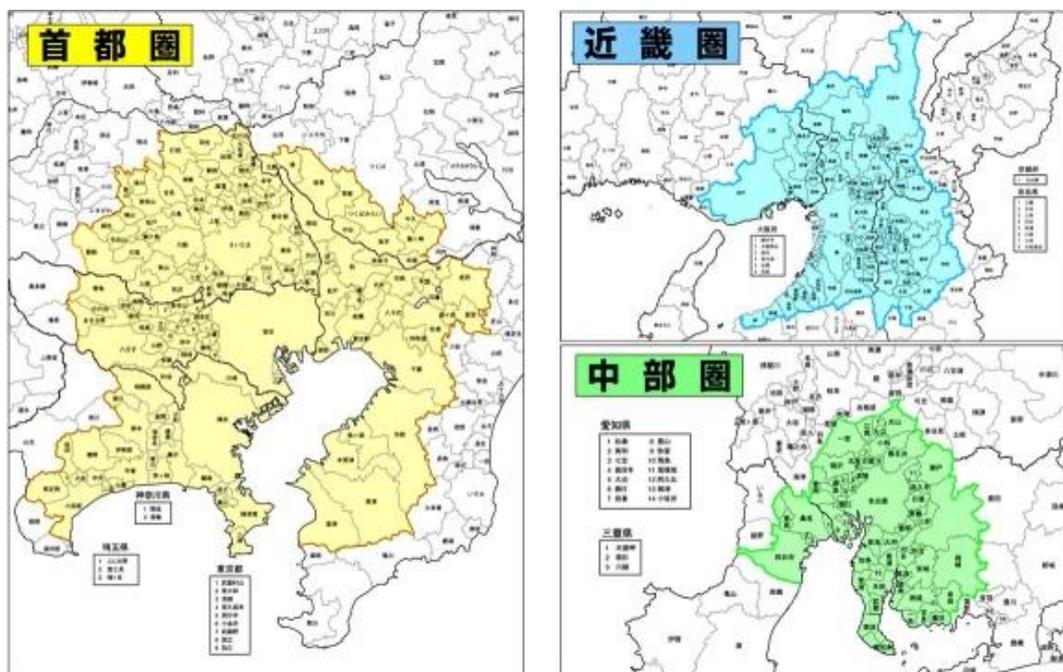
(2) 対象地域

大深度法3条及び同法施行令は、対象とする地域も限定している。具体的には、以下の通りである。

- ・首都圏の対象地域：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の一部区域

- ・近畿圏の対象地域：京都府、大阪府、兵庫県、奈良県の一部区域
- ・中部圏の対象地域：愛知県、三重県の一部区域

国土交通省のウェブサイトでは、以下の通り地図上に対象地域が示されている（甲 19）。



(3) 安全の確保及び環境の保全に対する特段の配慮義務

大深度法 5 条は、「大深度地下の使用に当たっては、その特性にかんがみ、安全の確保及び環境の保全に特に配慮しなければならない」と「安全の確保及び環境の保全の配慮」義務を定めている。

また、同法 6 条 1 項で「国は、大深度地下の公共的使用に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。」とし、同条 2 項で「基本方針においては、次に掲げる事項を定めるものとする。」としたうえで、以下、4 つの事項を定める。

- 一 大深度地下における公共の利益となる事業の円滑な遂行に関する基本的な事項
- 二 大深度地下の適正かつ合理的な利用に関する基本的な事項
- 三 安全の確保、環境の保全その他大深度地下の公共的使用に際し配慮すべき事項
- 四 前 3 号に掲げるもののほか、大深度地下の公共的使用に関する重要事項

このように、大深度法においては、「安全の確保」「環境保全」その他の配慮すべき事項が法律上明記されている。

(4) 認可要件

大深度法 16 条は、以下のとおり、大深度地下使用の認可（以下「大深度法認可」という）の要件を定めている。

第 16 条 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が次に掲げる要件のすべてに該当するときは、使用の認可をすることができる。

- 一 事業が第四条各号に掲げるものであること。
- 二 事業が対象地域における大深度地下で施行されるものであること。
- 三 事業の円滑な遂行のため大深度地下を使用する公益上の必要があるものであること。
- 四 事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。
- 五 事業計画が基本方針に適合するものであること。
- 六 事業により設置する施設又は工作物が、事業区域に係る土地に通常建築物が建築されてもその構造に支障がないものとして政令で定める耐力以上の耐力を有するものであること。
- 七 事業の施行に伴い、事業区域にある井戸その他の物件の移転又は除却が必要となるときは、その移転又は除却が困難又は不相当でないと認められること。

上記 1～7 号の 1 つでも満たさない場合には、認可されないことが定められている。

(5) 使用認可の効果

大深度法 25 条は、以下の通り「使用の認可の効果」を定めている。

第 25 条 第 21 条第 1 項の規定による告示があつたときは、当該告示の日において、認可事業者は、当該告示に係る使用の期間中事業区域を使用する権利を取得し、当該事業区域に係る土地に関するその他の権利は、認可事業者による事業区域の使用を妨げ、又は当該告示に係る施設若しくは工作物の耐力及び事業区域の位置からみて認可事業者による事業区域の使用に支障を及ぼす限度においてその行使を制限される。

地権者の同意を要せず、告示のみによって使用权が設定される。

(6) 説明会及び公聴会

大深度法 19 条は、説明会の開催等について、以下の通り定めている。

第 19 条 国土交通大臣又は都道府県知事は、使用の認可に関する処分を行おうとする場合において必要があると認めるときは、申請に係る事業者に対し、事業区域に係る土地及びその付近地の住民に、説明会の開催等使用認可申請書及びその添付書類の内容を周知させるため必要な措置を講ずるよう求めることができる。

また、大深度法 20 条は、土地収用法 22～25 条を準用しており、同法 23 条は、利害関係人の請求による公聴会を義務付けている。

(7) 補償

大深度法による使用権の設定自体についての補償の規定はない。補償が規定されているのは「物件の引渡し又は移転」(明け渡し)の場合(法 31 条、32 条)と、具体的な損失が生じた場合(法 35 条)のみであり、後者についての事前補償はない。

5 大深度法と土地収用法等との相違

従来、大深度地下に相当する地下を使用する場合には、土地収用法による収容使用、民法による区分地上権の設定、公物管理法による占用許可等によっていた。法施行後も、引き続き、これら既存の制度による大深度地下の使用は可能である。(甲 11)

(1) 土地収用法による収用・使用

土地収用法は、土地の収用・使用に関する一般法であるため、大深度地下のみに適用される法と異なり、地表・浅深度地下・大深度地下を問わず適用される。そのため、土地の収用・使用に当たって、通常補償すべき損失が発生するという前提であることから、事前補償の原則が取られている。

ア 土地収用法の手続きの概要

土地収用法においては、おおむね以下のような手続きを取る必要がある。

- ① 行政庁が事業の公益性を審査する事業の認定を行う(土地収用法 16 条)
- ② 各都道府県に置かれた収用委員会において、収用・使用する土地の範囲、時期、それに伴う補償等を確定する権利取得裁決・明渡裁決を行う(同法 48 条、49 条)
- ③ 土地所有者等の権利者に補償を行う

④ 土地を収用・使用する

②に先立って、起業者には、土地や物件の所在等を記載した、土地調書・物件調書の作成が義務付けられており、これには、土地所有者等の権利者の署名押印が必要とされている（同法 36 条、37 条）

イ 大深度法と土地収用法との相違

大深度法の手続きでは、以下の点に相違がある。

- ① 個別の地権者の承諾が不要
- ② 個別の土地に係る補償を確定させず、行政庁が単独で使用の認可を行う
- ③ 仮に補償をする必要がある場合であっても、事後的に請求を待って補償を行うという 1 段階・事後補償とされている
- ④ 署名押印を要する土地調書・物件調書の作成不要

土地収用法にない手続きとしては、主に以下のものがある。

- ① 大深度地下使用基本方針の作成
- ② 大深度地下使用協議会の設置
- ③ 事前の事業間調整
- ④ 事業所管大臣経由の使用の認可の申請（国交大臣が使用の認可を行う場合のみ）

(2) 民法による区分地上権の設定

土地所有者等当該土地に係るすべての権利者の承諾を得ることができれば、民法 269 条の 2 に基づいて、上下の範囲を定めた区分地上権を設定して、他人の土地の地下を使用することができる。

(3) 公物管理法による占用許可

道路や河川等の公物の地下については、道路法 32 条や河川法 24 条当の占用の許可を受けることにより、使用することができる。

第 4 原告適格

原告らは、以下の通り原告適格を有する。

1 行政事件訴訟法 9 条

行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）9 条 1 項は、以下の通り定めている。

「処分取消しの訴え及び裁決取消しの訴え（以下「取消訴訟」という。）は、当該処分又は裁決の取消しを求めるとき法律上の利益を有する者（処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後において

もなお処分又は裁決の取消しによって回復すべき法律上の利益を有する者を含む。)に限り、提起することができる。」

そして、同条2項は、「法律上の利益を有する者」の判断基準として「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決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するものとする。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するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決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るものとする。」としている。

2 大深度法の趣旨・目的

本件認可の根拠法は、大深度法である。

(1) 基本方針

本訴状の第4章第1・6で詳述する通り、大深度法6条2項2号では基本方針を定めることが義務付けられており、それを受けて、基本方針(甲14)が作成された。

基本方針では、「大深度地下は、大都市地域に残された貴重な空間であり、また、いったん施設を設置するとその施設を撤去することが困難であること等から、大深度地下の利用に当たっては、早い者勝ち、虫食いの乱開発を避け、適正かつ合理的な利用を図ることが強く求められる。また、安全の確保や環境の保全等に関しても十分に配慮する必要がある。」とされている。

このことからすると、大別して①大深度地下の合理的利用、②大深度地下利用時の安全確保・環境保全等周辺への配慮の2つが読み取れ、大深度法1条は①②を背景にした要件、手続き等を定めるという目的を掲げているものである。

(2) 土地収用法

行訴法9条2項は、前述の通り定めていることから、大深度法と目的を共通にする関係法令の趣旨・目的も参酌することを求めている。

大深度法は、土地収用法の特別法として制定されていることから、当然に目的を共通にする関係法令である。

土地収用法は、1条において、「この法律は、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、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。」としていることから、土地収用法の目的は、「公共の利益の増進と私有財産の調整」である。

(3) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

また、当該処分又は裁決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しなければならない。

後に詳述する通り、大深度法認可において考慮されるべきは、まずは所有権その他の本権である。これは、憲法でも保証されている財産権であり、原則として不可侵である（憲法 29 条 1 項）。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律で定めなければならず（同条 2 項）、私有財産は正当な補償なくしては公共のためであっても用いることはできない（同条 3 項）。正当な補償や事前承諾なくして、財産権が侵されることあってはならない。

また、後に詳述する通り、大深度地下が使用されることにより、平穩生活権も侵害される。

いずれの利益についても、ひとたび認可がなされれば、半永久的に侵害され続けることとなる。

3 本件の原告適格

上記の通り、土地収用法はまさに私有財産を保護する法律であり、その特別法である大深度法も当然に私有財産を保護している。私有財産というからには、当然に個々人の個別的権利として保護されるものである。

また、大深度法は、安全や環境への配慮をすることも趣旨としていることから、私有財産保護の際に安全や環境を考慮することはもちろんのこと、人の生命身体についても保護しているといえる。そうだとすると、財産権及び生命身体について、大深度地下の直上だけでなく、大深度地下を掘削することにより影響を受ける範囲は全て、個別的権利として保護されていることとなる。

本件において、原告らは、まさに本事業により直下又は直近で大深度地下を掘削されることになるため、私有財産である所有権その他の本権はもちろんのこと、生命身体に対しても重大な影響を及ぼすものであり、当然に原告適格が認められる（甲 20 の 1 ないし甲 20 の 6）。

以上の通り、原告らには全員原告適格が認められる。

第3章 取消事由

大深度法1条は、法の目的として、「この法律は、公共の利益となる事業による大深度地下の使用に関し、その要件、手続等について特別の措置を講ずることにより、当該事業の円滑な遂行と大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ることを目的とする。」と定めている。ここでいう「特別の措置」の根幹は、同2条で定める「大深度地下」の国土交通大臣又は都道府県知事による「使用の認可」である（同16条）。同条では、「国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が次に掲げる要件のすべてに該当するときは、使用の認可をすることができる。」とされている通り、「使用の認可」のためには、申請に係る事業が次に掲げる同条1～7号のすべてに該当することが必要とされている。

ところが、本事業は、同条1号、3号、4号に該当しないため、本件認可は違法になされた処分であり、取り消されなければならない。

以下、詳述する。

第1 大深度法16条1号

大深度法16条1号は、「事業が第4条各号に掲げるものであること。」とし、同法4条では「この法律による特別の措置は、次に掲げる事業について講じられるものとする。」とされている。

つまり、大深度法認可は、同法4条が掲げる事業のみがその対象となる。しかし、本事業は、そのいずれにも該当しないから、本件認可は法が定める対象ではない事業に対してなされたものであるため違法な処分であり、取り消されなければならない。

1 大深度法4条各号

本件認可は、**JR 東海**が、本件認可に係る申請書に添付して提出した書類（甲21）に記載されている通り、「今回申請に係る事業は、平成23年5月に、全国新幹線鉄道整備法（昭和45年法律第71号）（以下、「全幹法」という。）第6条第1項の規定に基づき、国土交通大臣が**JR 東海**を中央新幹線の営業主体及び建設主体に指名し、全幹法第7条第1項の規定に基づき、国土交通大臣が中央新幹線の建設に関する整備計画を決定し、全幹法第8条の規定に基づき、国土交通大臣が建設主体である**JR 東海**に建設の指示を行ったもののうち、平成26年10月に、**全幹法第9条第1項の規定に基づく工事实施計画の認可を受けた中央新幹線品川・名古屋間を先行整備するもの**」（太字引用者）である。

これに対し、大深度法16条1号は、「事業が第4条各号に掲げるものであること」を求めている。同法4条が掲げるものは以下のとおりであり、ここに全幹法は含まれていない（太字引用者）。

- 第4条 この法律による特別の措置は、次に掲げる事業について講じられるものとする。
- 一 道路法（昭和27年法律第180号）による道路に関する事業
 - 二 河川法（昭和39年法律第167号）が適用され、若しくは準用される河川又はこれらの河川に治水若しくは利水の目的をもって設置する水路、貯水池その他の施設に関する事業
 - 三 国、地方公共団体又は土地改良区（土地改良区連合を含む。）が設置する農業用道路、用水路又は排水路に関する事業
 - 四 鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第七条第一項に規定する鉄道事業者（以下単に「鉄道事業者」という。）が一般の需要に応ずる鉄道事業の用に供する施設に関する事業
 - 五 独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が設置する鉄道又は軌道の用に供する施設に関する事業
 - 六 軌道法（大正10年法律第76号）による軌道の用に供する施設に関する事業
 - 七 電気通信事業法（昭和59年法律第86号）第120条第1項に規定する認定電気通信事業者（以下単に「認定電気通信事業者」という。）が同項に規定する認定電気通信事業（以下単に「認定電気通信事業」という。）の用に供する施設に関する事業
 - 八 電気事業法（昭和39年法律第170号）による一般送配電事業、送電事業、配電事業、特定送配電事業又は発電事業の用に供する電気工作物に関する事業
 - 九 ガス事業法（昭和29年法律第51号）によるガス工作物に関する事業
 - 十 水道法（昭和32年法律第177号）による水道事業若しくは水道用水供給事業、工業用水道事業法（昭和33年法律第84号）による工業用水道事業又は下水道法（昭和33年法律第79号）による公共下水道、流域下水道若しくは都市下水路の用に供する施設に関する事業
 - 十一 独立行政法人水資源機構が設置する独立行政法人水資源機構法（平成14年法律第182号）による水資源開発施設及び愛知豊川用水施設に関する事業
 - 十二 前各号に掲げる事業のほか、土地収用法（昭和26年法律第219号）第3条各号に掲げるものに関する事業又は都市計画法（昭和43年法律第100号）の規定により土地を使用することができる都市計画事業のうち、大深度地下を使用する必要があるものとして政令で定めるもの
 - 十三 前各号に掲げる事業のために欠くことができない通路、鉄道、軌道、

電線路、水路その他の施設に関する事業

よって、本件認可は、大深度法が対象としない事業に対してなされたものであるから、同法 16 条の要件を満たしておらず、違法であり、取り消されるべきである。

2 二重の緩和

(1) みなし規定

これに対して、JR 東海は、本件認可を申請する理由を記載した書類において、「今回申請に係る事業は・・・全幹法第 9 条第 1 項の規定に基づく工事実施計画の認可を受けた中央新幹線品川・名古屋間を先行整備するもの」だから、「大深度法第 4 条第 4 号に掲げる『鉄道事業法（昭和 61 年法律第 92 号）第 7 条第 1 項に規定する鉄道事業者が一般の需要に応ずる鉄道事業の用に供する施設に関する事業』である」とする（甲 21）。

その理由について、JR 東海は、「全幹法第 14 条第 1 項の規定により、全幹法第 8 条の規定による建設の指示が行われているため、営業主体及び建設主体である JR 東海は、鉄道事業法第 3 条第 1 項の規定により、中央新幹線について第 1 種鉄道事業の許可を得た鉄道事業者である」としている（甲 21）。全幹法第 14 条 1 項は、「鉄道事業法の適用の例外」として、「営業主体と建設主体が同一の法人である場合において建設主体に対する第 8 条の規定による建設の指示が行われたときは、当該指示に係る建設線の区間について、当該法人は、鉄道事業法（昭和 61 年法律第 92 号）第 3 条第 1 項の規定による第一種鉄道事業の許可を受けたものとみなす。」と規定している。つまり、当該規定は、表題通り「**鉄道事業法の適用の例外**」を定めたものであり、**実際には、鉄道事業法の要件を満たしていなくても同法 3 条 1 項の規定による第一種鉄道事業の許可を受けたものとみなす**という、いわゆる**みなし規定**である。

(2) 限定列举

しかしながら、大深度法 4 条各号は、例示列举ではなく**限定列举**であり、**みなし規定**によって要件を満たすと解すことは許されない。なぜなら、そもそも、同法 16 条の認可は、現実には土地所有者の所有権が及んでいる大深度地下につき、所有者の同意も使用料も必要とせず、かつ原則として補償を要することもなく半永久的に土地利用を可能とする。つまり、土地収用法よりも大幅に緩和した手続きによって、憲法で保障される所有権その他の財産権を極めて容易かつ一方的に制約するという、この点だけを見ても憲法適合性が強く疑われる立法である。

また、第 2 章 第 3 でも述べた通り、大深度法制定時に慎重に議論が重

ねられたことから明らかなように、立法時に同法が拡大解釈されて広く適用されることは想定されていない。だからこそ、緊急事態などに際して現行の法制度では対応できない場合に、期間や目的などを限って集中的に対処する目的で特別に制定される法律である「特別措置法」とされているのである。同法 4 条各号以外に、みなし規定も含めるのであれば、その対象は無制限に広がりかねず、大深度法の趣旨目的、制定過程からして逸脱している。

(3) 鉄道事業法の要件の緩和

ア 全国新幹線鉄道整備法

鉄道事業者が新たに鉄道事業を經營しようとする場合には、路線及び鉄道事業の種別ごとに国交大臣の許可処分を受けなければならない（鉄道事業法 3 条 2 項）。そして、そのための申請は「鉄道の種類」等に関する事業基本計画を記載した申請書をもって行わなければならない（同法 4 条 1 項 6 号）、同大臣は以下の基準に適合するかどうかを審査して許可の可否を判断しなければならない（同法 5 条 1 項）。

- ① その事業の計画が經營上適切なものであること。
- ② その事業の計画が輸送の安全上適切なものであること。
- ③ 前 2 号に掲げるもののほか、その事業の遂行上適切な計画を有するものであること。
- ④ その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること。

中央新幹線の「浮上式鉄道」（鉄道事業法施行規則 4 条）も「鉄道の種類」に含まれている。すなわち、鉄道事業法はリニア方式について適用されることを前提に法整備がなされている。

これに対して、全幹法は、1 条において、「高速輸送体系の形成が国土の総合的かつ普遍的開発に果たす役割の重要性にかんがみ、新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図り、もって国民経済の発展及び国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資することを目的とする。」とし、3 条で「新幹線鉄道の路線は、全国的な幹線鉄道網を形成するに足るものであるとともに、全国の中核都市を有機的かつ効率的に連結するものであって、第 1 条の目的を達成しうるものとする。」としている。

当時、高度経済成長期であったことを背景に、鉄道事業法と比較し、要件を緩く設定することで、全国に高速幹線鉄道網を張り巡らせようとの意図に基づいて制定された法律である。

イ 判断の欠缺

本事業についても、全幹法で認可されている以上、**鉄道事業法 5 条 1 項各号の許可基準を満たしているかという判断過程を経ることなくして、本件認可がなされた**ということである。鉄道事業法の要件充足性について判断が予定されていないにもかかわらず、大深度法の認可がなされることは、「特別の措置」であるという同法の趣旨に反している。

実質的にも、時速 200km 以上の高速度で走行する新幹線鉄道においては、特に高度の安全性や環境負荷への配慮が求められなくてはならないはずであり、鉄道事業法 5 条 1 項各号の基準を満たすことが一般の鉄道事業以上に求められることは明らかである。

ウ 小括

以上の通り、**全幹法 14 条 1 項のみなし規定により、全幹法で認可がなされてものについて、大深度法を適用することは、鉄道事業法の要件を緩和している全幹法と土地収用法の要件を緩和している大深度法により、二重に要件を緩和しているものといえる。**かかる法の運用は、鉄道事業法ないし土地収用法の趣旨を没却するものであり、運送事業に求められる安全性や国民の人権への配慮を安易に軽んじるものであることは明らかである。全幹法で認可された事業である本件について、大深度法認可をすることは許されない。

(4) 国交大臣による恣意的運用

また、「通常の鉄道事業や軌道事業は、鉄道（軌道）事業を經營しようする者（民間や地方公共団体など）が主体となり、国土交通大臣の許可（特許）を受けて建設、営業するのに対し、新幹線鉄道は、全国新幹線鉄道整備法にもとづき国土交通大臣が主体となって計画し、その整備を図る」ものとされている（甲 22）。大深度法は国交省（旧国土省）が主に主導して作られた法律であるが、全幹法も大深度法も国交大臣による認可となっており、加えて全幹法は国交大臣が処分権者である等、法の「主体」となっている。そうだとすると、国交大臣の恣意的運用、いわばお手盛りが可能になり、無限に適用範囲を広げることになりかねない。こういった面からも、二重の緩和によって本事業に大深度法を適用することは、同法の趣旨目的に反している。

3 一般の需要に応ずる施設に関する事業

大深度法 4 条 4 号は、単に鉄道事業法上の事業であればよいとしているのではなく、「一般の需要に応ずる鉄道事業の用に供する施設に関する事業」でなければならないとしている。

つまり、「一般の需要」がなければならないはずである。

しかしながら、リニア中央新幹線は東海道新幹線と並走することになっており、また東海道新幹線で供給が間に合っていないという事情は存在しない。特にコロナ禍を経て、在宅ワークやオンラインでの会議等が新しいビジネススタイルとして定着し、移動の需要はさらに減っている。

JR 東海自身も、リニア中央新幹線に利用客を誘導するために、あえて東海道新幹線の「のぞみ」の本数を大幅に削減する等と明言していることから、両新幹線の需要は、重複すると同時に奪い合う関係にあるといえる。

そうすると、一般の需要があるというよりも、単に国策として又は JR 東海自身のために「超電導リニア方式」の新幹線鉄道を整備したいという、何らかの特殊な必要性あるいは欲求に基づいた事業と考えるのが自然である。

よって、リニア中央新幹線に「一般の需要」はなく、本事業は「一般の需要に応ずる鉄道事業の用に供する施設に関する事業」には該当しない。

4 小括

以上の通り、本事業は、大深度法 4 条 4 号を含むいずれにも該当せず、したがって、同法 16 条第 1 号を満たさない。

第 2 大深度法 16 条 3 号

大深度法 16 条 3 号は、「事業の円滑な遂行のため大深度地下を使用する公益上の必要があるものであること」を求めている。しかし、本件事業計画は、以下の通り「公益上の必要」がないため、同条 3 号を満たさない。

1 実質的な使用開始までに長期間を要すること

(1) 大深度地下及び全幹法の認可の時期

本件認可は、2018 年 10 月 17 日付けでなされており、大深度地下の使用開始は 2019 年度とされていた（甲 23）。

リニア中央新幹線の事業自体の認可である、全幹法認可（中央新幹線（品川・名古屋間）の工事実施計画（その 1）。甲 24。以下「全幹法認可（その 1）」という。）は、2014 年 10 月 17 日になされている。同認可がなされた際には、大深度地下を使用することが前提とされていたにもかかわらず、本件認可はあえて認可取得を後ろ倒しにしたものである。

(2) 実際の工事開始と工事の状況

本件認可に基づく工事が開始されたのは、2021 年 10 月 14 日である。上記の通り、2019 年度が使用開始とされていたにも関わらず、2 年以上も遅れたことになる。

さらに、実際に大深度地下使用のための工事が始まってからもシールドマシンその他のトラブルが続き、工事自体が遅々として進んでいない。

大深度地下以外の部分の工事も、大幅に遅れており、2027年に完了予定だったものが、2024年現在においても、ほとんど進んでいない状況である（甲27ないし甲30）。

（3）使用開始までの期間

「公益上の必要」は、時代の経過によって刻々と変化するものであり、社会の状況等によって判断されるべきものであるから、使用開始の時期までに不相当の長期間を要するときは、認められないと解すべきである。

「詳解大深度地下使用法」（甲11【97頁】）によれば、「事業を施行する必要性及びその必要性が公益目的に合致しているかどうか（公益適合性）」は「大深度地下の使用の開始時期が、余りにも遠い将来に設定されている場合には、公益目的に合致しないものとして拒否すべき場合がある」としている。

また、「検証大深度地下使用法」（甲12【57頁】）においても、「使用認可を受けながら使用開始の時期までに長期間を要するときは、大深度地下を使用する事業の公益適合性に問題ありとされる」とされている。

「公益」はその時々によって変化するのが当然であり、大深度法が土地収用法の規定を大幅に緩和している以上、公益上の必要性については「その時点」において「厳しく」判断されるべきものであるからである。

本件においては、上記（1）（2）の通り、そもそも大深度法認可を取ることの後ろ倒しにしているうえ、本件認可後1年以内に使用開始すると申請されていたにもかかわらず、実際には全幹法認可（その1）から5年、本件認可から2年が経った時点でようやく着手した。被告やJR東海は、申請時にはすでに全幹法認可（その1）や本件認可が下りてからすぐに大深度地下を使用する工事に着手できないことを認識していたはずであり、そうでなければそもそもの事業計画が現実を反映しない不適切なものだったと言わざるを得ない。

しかも、大深度地下の工事が困難を極めることは、被告やJR東海自身も十分に分かっていたはずである。また、工事自体が大幅に遅れることが分かっていたのであれば、その後に予定されている、本来的な使用目的であるリニア中央新幹線の運行開始がさらに遅れることも分かっていたはずである。加えて、それ以上に工事が遅れており、もはやいつになるか全く不透明となっている。このような状況においては、「公益上の必要」は全くないといえる。

よって、使用開始時期までに長期間を要することが申請時には既に判明していたのであり、かつ実際にはさらに想定以上の長期間を要することとなっているため、「公益上の必要」はなく、大深度法16条3号を満たさな

い。

2 リニア中央新幹線自体の公益上の必要

(1) 本件認可を必要とする理由

そもそも、本件事業計画は、リニア中央新幹線を運行するためにあるところ、リニア中央新幹線に公益上の必要がなければ、当然に本件事業計画の公益上の必要も否定される。

JR 東海は、大深度法認可申請書類たる「使用の認可を申請する理由を記載した書類（別添書類第1号）」（甲 21）において、リニア中央新幹線の目的として「東京・名古屋・大阪間を結び、大量かつ高速な輸送を担う東海道新幹線が開業から 50 年以上経過し、将来の経年劣化や、大規模災害に対する抜本的な備えとして、中央新幹線と東海道新幹線による東京・名古屋・大阪の日本の大動脈の輸送の二重系化が必要であること」をあげている。また、超電導リニア方式を採用した意義については、2011 年 5 月の交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会中央新幹線小委員会の答申を引いて、以下の 5 つをあげている。

- ① 三大都市圏を高速かつ安定的に結ぶ幹線鉄道路線の充実
- ② 三大都市圏以外の沿線地域に与える効果
- ③ 東海道新幹線の輸送形態の転換と沿線都市群の再発展
- ④ 三大都市圏を短時間で直結する意義
- ⑤ 世界をリードする先進的な鉄道技術の確立及び他の産業への波及効果

しかし、東京・名古屋・大阪間にリニア中央新幹線を整備することも、超電導リニア方式を採用することも、以下の通り公益上の必要は認められない。

(2) リニア中央新幹線整備の公益上の必要性

確かに、東海道新幹線の経年劣化はあるが、その大規模改修工事の「施工手順の選択肢を増やす」ためだけに、別の新幹線を整備する必要はない。そもそも、経年劣化のために大規模改修工事を行う具体的必要性や、具体的な方法が示されていない。大規模改修工事の際の「選択肢を増やす」というのであれば、他の方法も取りうるところであり、多くの人々の権利利益を大幅に侵害し、自然環境を大規模に破壊するだけでなく、国から財政投融资を受ける等多額の資金を投下してまで行う必要性はなく、むしろ不利益の方が圧倒的に大きい。

また、「大災害に対する抜本的備え」のためとのことだが、二重系化したところで、日本の中部を横断するルートに変わらないのであるから、同じ活断層や破碎帯等を横切ることになり、「抜本的備え」としては、ほとんど

意味をなさない。後述(2)とも重複するが、東海道新幹線が停止・破壊されるような大災害があれば、当然にリニア中央新幹線も同様なし同等以上の被害を受けることになる。

例えば、地震が起きれば、いわゆる従来型の新幹線に比しても、ガイドウェイを走行する超電導リニア方式の方が脱線・衝突等の危険性が大きいことは明白である。また、大深度地下をはじめとしたトンネルが大半を占めているうえ、山間部を走行することになることから、避難する困難さは従来型新幹線の比ではない。さらに、リニア中央新幹線には運転士がいないため、現場でのコントロールはきかず、車掌も数名程度しか乗務しないとされているため、避難誘導もままならない。

また、仮に東海道新幹線の方が壊滅的な被害を生ずるような災害があったという場合でも、リニア中央新幹線は貨物を運ぶことができないということを忘れてはならない。

よって、東京・名古屋・大阪間にリニア中央新幹線を整備する公益上の必要は存在しない。

(3) 超電導リニア方式採用の公益上の必要性

JR 東海が述べる超電導リニア方式を採用した意義①～⑤について、それぞれ検討する。

ア ①三大都市圏を高速かつ安定的に結ぶ幹線鉄道路線の充実

上記(2)で述べた通り、である。その他にも JR 東海は、「速達性の向上などの大動脈の機能強化」に期待している旨記載しているが、コロナ禍を経てリモートワークが飛躍的に普及して、就業形態が大きく変化し、また LCC の台頭で飛行機での移動も容易になってきていることから、東海道新幹線と同じルートを結ぶ高速鉄道の必要性は極めて低い。

イ ②三大都市圏以外の沿線地域に与える効果

JR 東海は、「三大都市圏以外の沿線地域においても、三大都市圏とのアクセス利便性を向上させ、地域が主体的かつ戦略的な活性化方策を実施することとあいまって、地域振興に寄与することが期待される」と記載する。

しかしながら、超電導リニア方式の速達性に鑑みれば、むしろ①でいうように三大都市圏間におけるアクセス利便性を向上させることは、それ以外の地域を空洞化させることとなる。特にリニア中央新幹線は、その速達性を強調するために、ほとんどの便が品川駅から名古屋駅までの直通運転であり、途中駅に停車するのはごくわずかである。また、その内容をみれば、各県を納得させるために、特に必要性も考慮することなく停車駅を便宜的に置こうとするものであることは明白である。

また、リニア中央新幹線は、そのほとんどがトンネル内を走行することから、車窓を眺めることによって目的地までの地域の風景や様子を楽しむなどということもあり得ない。

これらのことからすれば、リニア中央新幹線が、地域振興に資するどころか、三大都市圏以外の地域の衰退を促進するものといえる。そもそも、①と②とは矛盾し、両立しないのである。

他方で、後に③について述べる通り、東海道新幹線の「のぞみ」を減らしてまでリニア中央新幹線に利用客を誘導するのであれば、三大都市圏を移動しようとする人々は、なおさら速達性のみを求めることにならざるを得ない。

三大都市圏以外の沿線地域に与える効果は、利益どころか不利益のみということになる。

ウ ③東海道新幹線の輸送形態の転換と沿線都市群の再発展

③について、**JR 東海**は縷々記載するが、合理的な説明にはなっていない。要は東海道新幹線「のぞみ」を大幅に減便し、リニア中央新幹線に利用客を誘導するということである。

2013年に山田佳臣 **JR 東海**社長（当時）が記者会見で「リニア中央新幹線だけでは絶対にペイしない」と発言していたことから明らかなように（甲 25）、リニア中央新幹線を経済的に成り立たせるためには、現在、重要な収益源となっている東海道新幹線「のぞみ」から旅客を誘導しなければならない。

そうすると、これまで「のぞみ」を利用してきた人たちの利便性は失われる。そもそも従前の利用客をリニア中央新幹線に誘導するのであれば、全体として東海道新幹線の利用者が減少することは確実で、それにより必然的に東海道新幹線沿線都市群の衰退をもたらすことになる。

このように、リニア中央新幹線途中駅の活性化はますます望めず、③も②と矛盾する。

よって、東海道新幹線沿線都市群の再発展は見込めないため、公益上の必要性は認められない。

エ ④三大都市圏を短時間で直結する意義

JR 東海は、超電導リニア方式を採用することにより、三大都市圏が相互に約1時間で結ばれ、大きな都市集積圏域が形成されることにより、国土構造を変革し国際競争力を向上させる好機となり、また、交流機会及びライフスタイルの転換の可能性が拡大することも期待される旨記載する。

しかしながら、超電導リニア方式を採用しなくとも、ビジネスにおいては、リモートワークで事実上代替されつつあり、鉄道での移動がそのよう

な効果をもたらすとは到底考えられない。むしろ、リニア中央新幹線は貨物の運搬には用いられないため、今後予想される物流における人手不足を補うことにもならない。大きな都市集積圏域を実現することは、「人」のみならず、「物」の面でも不可能である。

オ ⑤世界をリードする先進的な鉄道技術の確立及び他の産業への波及効果

JR 東海は、「超電導リニア方式は、我が国が独自に開発してきた高速鉄道技術であり、同方式による中央新幹線の整備は、高速鉄道のイノベーションとして、世界的に我が国の鉄道技術を発信するとともに、周辺産業の活性化にも大きく寄与する可能性がある。さらに、国民に技術立国としての自信・自負と将来社会への大きな希望を与えることも期待される」と記載する。

これによれば、超電導リニアの技術を輸出することを中心に据え、輸出することによって、抽象的に周辺産業が活性化し、国民に希望を与えているようである。

しかしながら、第二次安倍政権において、高速鉄道の海外輸出が強力に押し進められていたが、未だ超電導リニア方式の鉄道を海外輸出するには至っていない。また、本件事業計画が大幅に遅れていることから明らかなように、高コストで実際に運用開始すらできていない技術を導入することは、極めてハードルが高いことから当然といえる。

そもそも輸出できるような技術を示すことができず、この点については、前提を欠く。

3 小括

以上の通り、リニア中央新幹線自体にも公益上の必要がないのだから、その事業を円滑に遂行するために大深度地下を使用する公益上の必要など認められるはずもない。

本事業は、大深度法 16 条 3 号に該当しない。

第 3 大深度法 16 条 4 号

大深度法 16 条 4 号は、大深度地下使用認可の要件として、「事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」と定めている。

しかし、以下の通り、JR 東海は、本事業を遂行する十分な意思と能力を有するとはいえない。

1 工事の期間及び完了時期

JR 東海は、2023 年 12 月、当初の工事实施計画（2014 年「中央新幹線品川・名古屋間工事实施計画（その 1）」）で「平成 39 年」（＝2027 年）と

していた工事の完了時期を「令和 9 年以降」（＝2027 年以降）に変更した（当該変更は、同月中に国土交通省に申請され、認可された。甲 26）。この変更の理由については、「南アルプストンネル（静岡工区）のトンネル掘削工事に未だ着手の見込みが立たない状況を踏まえ」とのことである。

しかし、工事の「見込みが立たない」のは、JR 東海が挙げるように「南アルプストンネル（静岡工区）」が未着手というだけではない。

（1）シールドマシンの事故

2021 年 10 月 14 日に、品川から名古屋に向け、掘削を開始したシールドマシンは、2022 年 3 月末までに 300 メートル掘進する予定と公表されていた。ところが、50 メートルほど進んだところで、マシンの故障により前面に土がこびりつき、取り除くのに時間がかかったという不具合のため停止し、JR 東海の敷地から出ることもできなかった（甲 27）。ようやく掘進を再開したのは 2023 年 5 月である。ところが、再開 2 か月後の 7 月には、曲線区間の工事が難航した挙句に、シールドマシン外側の鋼製スキンプレートが変形してしまい、124m の地点で掘進は頓挫してしまった（甲 28）。現状、まだ掘進は再開できていない（甲 29）。

これらの掘進は「調査掘進」と名付けられているが、実態は大深度地下トンネル初となる「初期掘進」である。この初期掘進は、工事開始から 2 回も立て続けにシールドマシンの故障という事故を起こしていることになる。

さらに、愛知県坂下西工区の坂下非常口（立坑）にては、2022 年 7 月上旬に掘進開始したところ、わずか 40 cm でシールドマシンのカッタービットが損傷してしまい、2024 年 2 月になっても立坑の外に出られていないという状況にある。（甲 30）

以上の事実は、JR 東海の事前調査の杜撰さや施工管理能力の欠如のみならず、シールドマシン自体の欠陥すら疑わしめるものである。なお、これらの事故ないし状況が沿線住民に、強い恐怖心と精神的苦痛を与えていることは言うまでもない。

（2）陥没事故との関連

ア 2020 年に外環道のための大深度地下工事により東京都調布市で発生した陥没事故（以下「調布事故」という）を受けて、JR 東海は、リニア中央新幹線の工事では、調布市のような「特殊な地盤」はないとしつつ、施工管理を一層強化すると表明した（甲 31）。

イ しかしながら、外環道工事の地盤について、外環道の事業者は、「簡単な地盤」、「固くしまった地盤」としか説明しておらず、また「一般に地盤沈下は軟弱な粘性土層等で生じますが、東京外環（関越＝透明）が通

る深い位置の粘性土層は、固結～半固結状の非常に硬い地層であるため、地下水の変動による地盤沈下はほとんど生じません」として、「特殊な地盤」を認識、問題視していなかった（甲 32 の 1、同 2）。なお、国交省による「大深度地下の公共的使用における環境の保全に関する指針」（甲 15）では、平均 200m に 1 本のボーリング調査を実施することが推奨されているが、調布事故のあった地盤は 1km 以上にわたって調査もされていない（甲 33 の 1、同 2）。

イ 専門家によれば、「調布この付近は『東京都（区部）大深度地下地盤図』に載っているように、砂礫層が深さ 30～50m にあります。この砂礫層は地下水を多く含み、井戸の水源となっていて井戸が全国各地にあるのと同じように、どこにでもあるような地層です。また、この砂礫層は高層建築物の支持地盤となり、『堅く締まった地盤』と言われているものの、シールド推進地盤としては『自立性の低い』地盤と言われ、圧力バランス（中略）が保てなくなるとその地盤は自立できず、崩れます。この『堅く締まった』地盤と『自立性の低い』地盤は、一見矛盾した表現のように感じられるかもしれませんが、これが砂礫層の特性であり、この特性が陥没に深く関わっています。」とのことである（『陥没事故はなぜ起きたのか 外かく環状道路の検証』堀江博著。甲 34）。

このように、調布事故の現場は「特殊な地盤」ではないというのが専門家の見解であり、外環道事業者もそう考えていたことになる。

このことからすると、本事業においても、陥没事故は起こることが十分に懸念されるが、JR 東海は掘進地盤の事前の調査を行っていない。

ウ なお、陥没事故は施工管理の強化によって防げるものではない。例えば取り込んだ土砂をチャンバー内でサンプリングしても、事前のボーリング調査がなされていないので、地盤を正確に把握することはできないからである。地盤は極めて多様で、1m 先の地盤も予測は不可能といわれる。仮に想定外の土砂がサンプリングされたからといって、後戻りする機能はシールドマシンにはなく、気泡材や添加剤注入や回転やカッター等の行き当たりばったりの措置を行うことしかできない。

しかし、想定外の地盤に出会って土砂を取り込み過ぎれば、陥没は起きるのである。

エ 国交省の「大深度地下の公共的使用における環境の保全に関する指針」（甲 17）では、「施設の施工時に、大量の土砂を掘削した場合、周辺地盤の変位等が生じ、地上へ影響を及ぼす可能性がある」とされている（同 7 頁）。また調査会答申（甲 13）でも、「施工時に過剰な土砂を掘削すると、地盤の緩み等が生じ地上へ影響が及ぶ可能性もあるので、地盤を変

形・変位させないよう慎重な施行をすることが必要である。」と書かれている（甲 13【16 頁】）。

直径 14m の大口徑で首都圏住宅地の地下 70～90m を掘る工事は日本において初の試みであり、事業者のいう「施工管理の強化」によって閉塞を起こさず土砂の取り込みすぎを防げるのか、陥没・地盤沈下以外にも何が起きるかは全く不明である。

オ このように、大深度地下の掘削による地上への影響やその程度は、全くの未知なのである。

（3）工事の進捗

2024 年 1 月現在、リニア中央新幹線の本線ルート 286km のうち、現在完成している実験線 43km を除くと、約 243km が未完成であり、トンネル区間は 211km である。このうち工事に着手した工区は 17 であり、これら工区全部の進捗は公表されていない。17 工区のうち最も早い着工は 2018 年 3 月であるが、6 年経った現在、仮に 17 工区の 1/3 が完了しているとしても、進捗率は約 11% でしかない。これに電気調整試験やリニア走行試験などの期間を加えると、工事完了時期を想定することは不可能である。

（4）小括

以上のように、本事業については、2018 年の本件認可から 5 年間も経って、未だ着手の見込みさえも立たない工事があり、2023 年の変更においてさえ「以降」としか示すことができないほど、工事期間及び工事の完了時期は全く不明である。特に、リニア中央新幹線の品川・名古屋間の約 9 割はトンネルであるが、トンネル掘削については、トラブルが続出し、地上への影響も分かっていないのである。これは、本事業の工事実施計画があまりに杜撰であり、現実的でもないことを示している。ここにおいて、JR 東海が事業を遂行する十分な意思も能力もないことは明らかである。

2 工事予算と調達

（1）工事予算の増額

JR 東海は、上述の工事完了時期の変更に加え、工事予算についても、当初の 5 兆 5,235 億円から 7 兆 482 億円に変更した（変更後の金額は、2021 年 4 月 27 日に公表。甲 26）。当初の認可から 9 年間で約 30%、約 1.5 兆円、予算が膨らんだことになる。増加の理由は、「駅・車両基地の建築工事や設備工事、車両等の費用を追加するとともに、難工事への対応、地震対策の充実、発生土活用先の確保に伴う増加」とのことである。

公共工事において、費用が当初予算より膨らむことはありうるが、この増加幅は極めて大きく、北陸新幹線の敦賀延伸のための全費用に匹敵する

(甲 35)。

(2) 財政投融资への依存

そもそも、JR 東海は、本事業について、当初は自前で資金調達し実施すると主張し、本件認可を受けたが、2016 年度及び 2017 年度に、政府の財投特別会計から独立行政法人「鉄道建設・運輸施設整備支援機構」（以下「鉄道・運輸機構」という）に固定金利で長期に貸付けを行い、鉄道・運輸機構が同じ条件で JR 東海に貸し出すという複雑な方法による貸付けを受けて、JR 東海は、約 3 兆円を国から借り入れている（甲 36）。この融資は、利率 0.6～1%で、約 30 年間元本を据え置き、約 10 年かけて返済されるという超低金利、超長期の貸付であり、返済の可能性は極めて不確実であるため、国の背負ったリスクは多大なものである。国の資金投入は全線開通を 2045 年から 2037 年に前倒しする目的であったが、今般の工事期間の無期限といえる延長により、このような前倒しは不可能になり、全線開通の時期もうやむやになっている。

そして、コロナ禍において、JR 東海の運輸収入は、2019 年度から 2020 年度は特に大きく減少したが、2018 年度以降、工事費の 90%は財政投融资からの資金 3 兆円で賄っている（甲 37）。

このように、JR 東海は、自前の資金では本事業を遂行することはできず、国からの事後的な財政投融资に依存してこの工事を無期限に引き伸ばしているのである。

(3) 甘い予測

また、今般の総工事費の増加額 1.5 兆円について、JR 東海は営業キャッシュフローを主体に、返済可能な借入資金により賄うとしているが、これは現実的ではない。

JR 東海は、総工事費を 1.5 兆円に増加した前提として、コロナ禍で落ち込んだ運輸収入が、対 2018 年度比で、2021 年度に 66%、2022 年度に 80%、2023 年度に 90%、2024 年度から 2028 年度までの間に 100%回復すると見込んでいた（甲 38）。

ところが、2021 年度の実績値は、対 2018 年度で 47.1%であり、予想より 19%も下回っている（甲 39）。2022 年度も実績値は予想を下回り、77%であった（甲 40）。確かに、JR 東海の 2023 年 3 月期の決算では、運輸収入が増加し、回復傾向にあると説明している。しかし、運輸収入が目論見どおり得られるかについては不透明である。

というのも、東海道新幹線の利用目的は、2017 年 10 月の調査によると出張・ビジネスが約 7 割であったものであり、コロナ禍をきっかけにオンライン会議等が普及している状況下で、コロナ禍の終息後も出張・ビジネス

スを目的とする利用が回復するとは考えづらい。加えて、仮にリニア中央新幹線が開通し、利用者が東海道新幹線からリニア中央新幹線に移行すれば、その分東海道新幹線の運輸収入は減少するのであるから、工事費の増加を賄える程度の増収が見込めるとは到底考えられない。

さらに、総工事費は、最新の数字である 7.04 兆円より、さらに膨らむ可能性が多いにある。JR 東海は、自身でも 7.04 兆円の変更公表に際して、発生土の活用先確保に関して「運搬費や受け入れ費が増加する見込みです」、「仮に健全経営と安定配当を堅持できないと想定される場合には、工事のペースを調整し、十分に経営体力を回復することで、工事の完遂を目指します」と述べている（甲 37）。今般の工事期間の延長と併せて噛み砕いていうならば、JR 東海は「経営体力がなくなったら、回復のために工事期間をだらだらと延長すればよい」との、極めて無責任かつ厚顔な姿勢で、本事業を一応「遂行」しようとしているのである。

（4）小括

以上により、JR 東海には、本事業を遂行する十分な意思はなく、能力もないと言わざるを得ない。

したがって、本事業は大深度法 16 条 4 号には該当しない。

第 4 裁量権濫用逸脱

本件認可につき、国土交通大臣の「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合」には、裁判所はこれを取り消すことができる（行訴法 30 条）。

大深度法では、16 条において、国土交通大臣又は都道府県知事（以下、本件に即し「国交大臣」という）は、同条 1～7 号の「すべてに該当するときは、使用の認可をすることができる」とされている。つまり、7 つの要件すべてを満たすという必要条件に加えて、さらに国交大臣は、自身の裁量権をもって「認可をしてもいいが、しなくてもよい」ように読める。もともと、本条項に基づく使用の認可は、事業者に事業の認可という利益を与える処分ではあるが、同時に、土地所有権等の権利を制限する効果を有するものであるから、国交大臣には、使用の認可をしない方向には広い裁量権が与えられているとしても、認可をするための裁量権は認められていない。

しかしながら、国交大臣は、大深度法 16 条の要件について判断するにあたり、以下の通り、考慮不尽、他事考慮、重大な事実誤認等によって裁量権を逸脱ないし濫用して本件認可を行った。したがって、**本件認可は、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものといえ違法であり、取り消されるべきである。**

1 第16条1号について

第16条1号が要求する第4条に列挙される事業に、全幹法に基づく事業は含まれていないのであり、本件認可は、大深度法が対象としない事業に対してなされたものである。

JR東海は、全幹法におけるみなし規定により第4条4号に定める鉄道事業者であると強弁しているが、大深度法による使用は土地所有権その他の財産権を制限するものであり、土地収用法を緩和する特別法であるから、第4条4号は限定列挙であり、安易に拡大解釈することは許されない。

また、本事業については、鉄道事業法5条1項各号の許可基準の充足について何ら検討、判断されてもいない。

さらに、そもそも全幹法に基づく新幹線鉄道は国交大臣が主体となって計画し、その整備を図るものである。したがって、全幹法も国交大臣の認可が必要である。したがって、大深度法の認可については、国交大臣のいわばお手盛りが可能なのであり、適用範囲は無限に広げることができてしまう。

本事業については、大深度法4条4号にいう「一般の需要」も欠いている。

このように、大深度法4条の要件を、みなし規定を含めて安易に拡大してはならない。

したがって、国交大臣が、第16条1号の要件該当性を判断するにあたっては考慮不尽及び他事考慮が認められ、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くといえ、本件認可には裁量権の逸脱ないし濫用の違法がある。

2 第16条3号について

本事業には、第16条3号にいう「公益上の必要」がない。

その理由は、リニア中央新幹線については、実質的な使用開始までに長期間を要するだけでなく、実際に工事も遅延を重ねており、完了時期は不明であるところ、このように使用開始時期が遠い将来どころか、いつになるかも分からないというのであるから、公益上の必要は到底認められない。

そして、このような場合に、原則である土地収用法を利用せず、要件を敢えて緩和した大深度法を利用することに合理性はない。

また、リニア中央新幹線の構想自体にも、これを整備する公益上の必要はないのである。

したがって、国交大臣が第16条3号の要件該当性を判断するにあたっては、重大な事実誤認、考慮不尽、及び多事考慮があったと言わざるを得ない。本件認可は、裁量権の逸脱ないし濫用によってなされたものであるから取り消されるべきである。

3 第 16 条 4 号について

JR 東海による工事実施計画は、工事期間及び工事の完了時期が不明であり、工事予算の上限も不明確であって、資金調達の見込みも不透明であるから、本事業を遂行する十分な意思も能力もない。

国交大臣は、本事業について、かかる杜撰な工事実施計画による申請を精査、評価することもなく、第 16 条 4 号の要件該当性を認め、本事業の使用を認可した。国交大臣には、重大な事実誤認及び考慮不尽があり、裁量権の逸脱ないし濫用がある。

第 4 章 違憲無効

第 1 憲法 29 条 2 項違反

1 公共の福祉

憲法 29 条 1 項は、「財産権は、これを侵してはならない。」と定め、同 2 項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」と規定する。したがって、財産権を制限する法律は、公共の福祉に適合していなければ憲法に違反する。

民法は、「所有者は、法令の制限内において、自由にその所有物の使用、収益及び処分をする権利を有する」として、財産権としての所有権について定める。

他方、大深度法は、事業者が、使用の認可を受けた場合には、当該事業者が施行する事業のために大深度地下を使用することができることを定め（法 10 条）、使用の認可の告示の日において、認可事業者は、当該告示に係る使用の期間中事業区域を使用する権利を取得し、「当該事業区域に係る土地その他の権利は、認可事業者による事業区域の使用を妨げ、又は当該告示に係る施設若しくは工作物の耐力及び事業区域の位置からみて認可事業者による事業区域の使用に支障を及ぼす限度においてその行使を制限される。」と定めている（法 25 条）。

このように、大深度法は、財産権たる当該事業区域の「土地その他の権利」、つまり所有権など財産権の行使を制限するのであるから、「公共の福祉」に適合していなければ、憲法に違反する。

そこで、大深度法が「公共の福祉」に適合しているか否かについて検討すると、以下の理由により、大深度法は「公共の福祉」に適合していない。

2 違憲審査基準

法律が「公共の福祉」に適合しているか否かについて、審査基準を示すものとして、森林法違憲判決がある。同判決は、違憲審査基準について、次のように述べる（最高裁昭和 62 年 4 月 22 日大法廷判決・民集 41 卷 3 号 408

頁参照)。

「財産権に対する規制が憲法 29 条 2 項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、規制及び制限の程度を比較考量して決すべきものであるが、裁判所としては、立法府がした上記比較考量に基づく判断を尊重すべきものであるから、立法の規制目的が公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的が公共の福祉に合致するものであっても規制手段が上記目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものになる場合に限り、当該規制立法が憲法 29 条 2 項に違背するものとして、その効力を否定することができる」と解される」。

この判決は、民法 256 条が定める共有物分割請求権に対する森林法 186 条による制限が、憲法 29 条 2 項の「公共の福祉」に合致するか否かが争われた事案に対して出されたものである。本件も、土地所有権を直接制限する法律である大深度法について争うものであるから、両事案は類似する。したがって、本件においても、基本的には森林法違憲判決の違憲審査基準を適用すべきである。

もっとも、その後、最高裁は、財産権を制限する法律の合憲性について、証券取引法事件判決（最高裁平成 14 年 2 月 13 日大法廷判決・民集 56 卷 2 号 331 頁）において、立法裁量論と明白性で限定された目的・手段審査に言及せず、目的の正当性と手段の必要性・合理性により審査している。同判決以降の最高裁判決も同様であるから、**財産権を制限する法律については、立法裁量論を採用せず、立法目的の正当性と、目的達成手段の合理性・必要性の有無を審査すべき**であり、本件でも係る基準によって審査すべきである。

3 森林法違憲判決

森林法違憲判決にける最高裁多数意見は、上記の違憲審査基準を導いた上、まず民法 256 条の立法の趣旨・目的について、以下のように述べている。

「共有物分割請求権は、各共有者に近代市民社会における原則的所有形態である単独所有への移行を可能ならしめ、右のような公益的目的をも果たすものとして発展した権利であり、共有の本質的属性として、持分権の処分の自由とともに、民法において認められるに至ったものである。したがって、当該共有物がその性質上分割することのできないものでない限り、分割請求権を共有者に否定することは、憲法上、財産権の制限に該当し、かかる制限を設ける立法は、憲法 29 条 2 項にいう公共の福祉に適合することを要するものと解すべきところ、共有森林はその性質上分割することのできないものに該当しないから、共有森林につき持分価額二分の一以下の共有者に分割請

求権を否定している森林法 186 条は、公共の福祉に適合するものといえないときは、違憲の規定として、その効力を有しないものというべきである。」

このように、森林法違憲判決では、制限を受ける財産権の種類、すなわち共有物分割請求権を定める民法 256 条の趣旨・目的を精査し、当該権利が「近代市民社会における原則的所有形態である単独所有への移行ならしめ、右のような公益的目的を果たすものとして発展した権利」であることに着目する。

ここで重要なことは、土地所有権については単独所有が「近代市民社会における原則的形態」であると認められていることである。土地所有権の共有は例外的な形態であり、だからこそ、民法の定める共有物分割請求権が簡単に否定されてはならない、との考え方が同判決の根幹としてある。

森林法違憲判決は、森林法 186 条の立法目的が公共の福祉に合致しないことは明らかとはいえないとしながらも、同法が共有物分割請求権を否定していることは、当該目的との関係で、合理性と必要性のいずれをも欠くことが明らかであり、この点に関する立法府の判断は、その合理的裁量の範囲を超えると判断した。

4 土地所有権

大深度法により制限を受ける権利は、「当該事業区域に係る土地その他の権利」(法 10 条)であり、まず考えられるのは、当該事業区域にある土地の所有権である。

土地の所有権の範囲については、民法 207 条が「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」と定めている。すなわち、土地の所有権は、地表及びその上部空間にも地下にも及ぶ。大深度法は、同法 25 条の記述や、後述する『臨時大深度地下利用調査会答申』をみてもわかるとおり、土地所有権が大深度地下に対しても及ぶことを前提としている。

さて、所有権は、近代社会の歴史的産物であって、封建制度下には土地の支配は身分的羈束と結びついてきたが、近代社会は身分的羈束を否定するとともに、土地の全面的支配権としての所有権を承認することにより始まった。しかし、その後、社会国家思想とともに、財産権は社会的な制約を内在する権利であると考えられるようになっていった。日本国憲法 29 条も、1 項で財産権を絶対的に保障するとともに、2 項において、社会国家思想を背景として、現代立憲主義における財産権の規律のあり方を反映している。

但し、憲法 29 条 2 項については、学説・判例は、同条が立法者の内容形成権能を定めているとしても、憲法は一定の限界を設定している、と解している。

すなわち、まず、同条項は法制度としての一物一権主義を保障しており、

憲法改正の方法によらない立法者の事後的な変更は禁じられているとする考え方がある（甲 41【234 頁】）。森林法違憲判決のうち、単独所有を土地所有権の「原則的形態」と認めた部分は、法制度としての一物一権主義と、その例外をなす法制度としての共有の関係を語るものと考えられるのである（同【236 頁】）。

また、個人が現に有する財産権を、法律により不利益に変更することは財産権の「制限」であり、この「制限」の限界が「公共の福祉」であると解される（甲 42【339 頁～】）。この点は、上記のとおり、「公共の福祉」適合性について、最高裁の審査基準をもって判断することになる。

5 一物一権主義との関係

上記のとおり、所有権は、近代市民社会の要諦として、日本国憲法の下、原則として絶対的に保障される。そして、法律が所有権の内容を形成するとしても、憲法はその限界として法制度としての一物一権主義を設定している。

大深度法をみると、法 25 条は、認可事業者が事業区域を「使用する権利」を取得すると定めており、形式的には、単に大深度地下の事業区域に「使用権」を設定するもののように読める。しかしながら、これを単なる土地の使用権の設定と考えることはできない。

1995 年に総理府に設置された臨時大深度地下利用調査会が 1998 年に内閣総理大臣に提出した答申（以下「調査会答申」という）は、その後に制定された大深度法の枠組みを決定したものと考えられるが、この調査会答申は、認可事業者の「権利」について、次のように述べている。

「公益性を有する事業が大深度地下を土地所有権に優先して使用するための権原としては、浅深度地下の場合と同様に、公益性を有する特定の事業のみのために、その事業に必要な期間に限り、事業に必要な地下空間を使用する物権類似の効力（何人に対しても主張できる効力）を有する権利として、行政庁が法律に基づき設定する使用権（いわゆる公法上の使用権）とすることが適当である。」

この「行政庁が法律に基づき設定する使用権（いわゆる公法上の使用権）」には、鉱業権、漁業権、樹木採取権などがあり、これらは、各根拠法上、物権とみなす旨の規定があることから、「みなし物権」とも呼ばれる。

このように、調査会答申の段階で、大深度法に基づく権原は「物権類似の効力」をもつ「みなし物権」であると考えられたが、大深度法には、「使用する権利」を物権とみなす旨の規定はない。そうすると、大深度法に基づく「使用する権利」は、実態は物権同様の効力をもちながら、根拠法のないあやふやな、しかし実態は物権と同様の強力な効力をもつ権利であるということになる。

また、大深度法に基づく「使用する権利」は、いったん認可事業者に付与され、施設や工作物が設置されれば、それを撤去することは極めて困難であること、何より、大深度地下の使用により地上の土地所有権が甚大な影響を受けることに鑑みれば、このような物権同様の強大な効力をもつ権利を、鉱業権、漁業権、樹木採取権などと同じように認めることはできない。

このように、大深度法に基づく「使用する権利」は、**憲法 29 条 2 項が法制度として保障する一物一権主義に反する権利の設定**であって、同条項に違反する。

6 立法目的

(1) 大深度法 1 条

大深度法の目的は、「この法律は、公共の利益となる事業による大深度地下の使用に関し、その要件、手続等について特別な措置を講ずることにより、当該事業の円滑な遂行と大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ること」である（法 1 条）。すなわち、この法律は、「要件、手続等について特別な措置を講ずる」ものであり、目指すところは「当該事業の円滑な遂行と大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ること」であると分かる。しかし、ここでは「大深度地下の使用」は既に前提となっており、どのような目的で大深度法が立法されたか、つまり真の立法目的については、法には書かれていない。

(2) 調査会答申

そこで、上述のとおり、立法より前に、法律の枠組みを決定したと考えられる調査会答申（甲 13）の記述をみると、立法の目的や経緯については、以下のように要約できる。

ア 公共用地の地下については、比較的浅い地下の利用は輻輳してきている。民有地の地下は、建築物の地下室等の利用は一定の深度、地層にまでとどまっている。このため、今後大都市地域において社会資本を整備するに当たっては、大深度地下、すなわち、土地所有者による通常の利用が行われない地下空間を利用することが考えられる。

イ 大都市地域においては、土地利用の高度化・複雑化から、地権者との権利調整に要する期間が総じて長期化する傾向にあり、権利調整の難航等のため効率的な事業実施が困難となっている。

ウ 大深度地下は、土地所有者の通常の利用が行われない地下空間である。その特性を踏まえ、公益性を有する事業の円滑化に資する制度を構築すれば、権利調整が円滑になり、理想に近い立地・ルートを選択や計画的な事業の実施が可能になり、用地費の割合が低くなり、騒音・振動等の軽減により居住環境への影響を低く抑えることができる。耐震性の確保

を図りやすい等の利点も期待でき、良質な社会資本を効率的に整備することができる。

(3) 基本方針

また、大深度法 6 条には、「国は、大深度地下の公共的使用に関する基本方針を定めなければならない。」とあり（同条 2 項 2 号）、同条項に基づき、2001 年 4 月 3 日に基本方針（甲 14）が閣議決定された。ここにも、大深度法の立法の目的について、以下のような記述がある。

「我が国国民が豊かさゆとりを実感できる社会を実現するためには、良質な社会資本を整備していくことが不可欠であり、その整備に当たっては、効率的・効果的に事業を実施することが従来にも増して強く求められている。しかしながら、土地利用の高度化・複雑化が進んでいる大都市地域においては、事業を地上や浅い地下（浅深度地下）において効率的・効果的に行うことが難しい傾向にある。このため、土地所有者等による通常の利用が行われない大深度地下の利用が進められつつある。

また、21 世紀を迎え、国民生活の成熟化に伴い、憩いの空間の充実、都市景観の向上等による都市の環境・アメニティーの充実といった質の高い都市生活への志向が高まっていく中で、安全でうるおいのある生活空間の再生を図るためには、大深度地下を含めた地下空間を活用した社会資本整備が有効な手段の一つとなってくると考えられる。

一方、大深度地下は、大都市地域に残された貴重な空間であり、また、いったん施設を設置するとその施設を撤去することが困難であること等から、大深度地下の利用に当たっては、早い者勝ち、虫食いの乱開発を避け、適正かつ合理的な利用を図ることが強く求められる。また、安全の確保や環境の保全等に関しても十分に配慮する必要がある。」

(4) 立法目的の正当性

ア 以上のとおり、調査会答申や基本方針によると、大深度地下を利用する目的として、第一に掲げられているのは、「良質な社会資本の整備」というものである。「良質」も「社会資本」も、（またこれを有効な手段であるとする「憩いの空間の充実、都市景観の向上等による都市の環境・アメニティーの充実といった質の高い都市生活」、「安全でうるおいのある生活空間の再生」も）、その意義は不明確で、あまりにも空疎に響く。とはいえ、わが国において、「良質な社会資本の整備」が必要であるとの考え自体は、一応、正当なものといえそうである。

イ もっとも、調査会答申や基本方針には、第二の立法目的も述べられている。すなわち、調査会答申には、良質な社会資本の整備のためには、「効率的・効果的な事業の実施」が必要であり、「土地利用の高度化・複

雑化から、地権者との権利調整に要する期間が総じて長期化する傾向にあり、権利調整の難航等のため効率的な事業実施が困難」であるとして、「公益性を有する事業の円滑化に資する制度を構築すれば、権利調整が円滑になり、理想に近い立地・ルートを選択や計画的な事業の実施が可能になり、用地費の割合を低くなり…（後略）」とある（甲13）。これらの内容から、大深度法の第二の立法目的を抽出してひとりで述べるならば「権利調整を容易にして事業の円滑化に資する制度を構築すること」である。

ウ さらに、これを実際に制定された大深度法の内容に照らし噛み砕くと、要するに「できるだけ権利調整と地権者への補償を排除すること」に尽きる。大深度法は、土地所有者は所有権を行使できないという強制的な法律上の制限を設定して権利調整そのものを排除し、またこの所有権の制限を無償とすることで円滑化を図っているからである。

ところが、権利調整としての手続き及び補償は、その存在自体が財産権の保障そのものであり、また他人の所有する土地を公共の用に供するためには、土地収用法があるから、同法の適用を排除してまで、「効率性」や「円滑化」を求めるには、そのこと自体に正当な理由が必要である。そのような理由は、大深度法はもとより、調査会答申や基本指針からも、全く読み取れない。

エ このように、大深度法の立法目的については、少なくとも第二の目的である「できるだけ権利調整と地権者への補償をなくすこと」について、確たる理由はないのであって、ここに正当性を認めることはできない。

7 手段の合理性・必要性

仮に、大深度法の立法目的である「良質な社会資本の整備」、「権利調整を容易にして事業の円滑化に資する制度を構築すること」に正当性が認められるとしても、その目的達成の手段として大深度法に合理性・必要性があるだろうか。

(1) 土地所有者の承諾及び補償

大深度法が規定しているのは、概ね、大深度地下の定義、適用地域、対象事業、安全・環境に対する配慮、国の基本方針、大深度地下使用協議会の設置、使用認可の申請手続き（使用認可の要件）、使用認可の効果、占有者への明渡しの請求、損失補償である。

このうち、同法の合理性及び必要性については、特に以下の点が問題となる。

ア 土地所有者の承諾

大深度法においては、国土交通大臣または都道府県知事が、使用の

認可申請をした事業者に対し、事業区域に係る土地及びその付近地の住民に説明会や周知のための必要な措置を講ずるよう求めることができる（法 19 条）。しかし、この規定では、説明会が法律上、申請事業者に義務づけられているとまではいえない。なにより、大深度法には、土地所有者との協議、交渉に関する規定は一切なく、土地所有者の同意を得ることが法制度上、予定されていない。

イ 土地所有者への補償

法 25 条により、大深度地下の使用認可が告示されると、土地所有者は所有権の行使を制限されることになるが、その補償については、以下の 2 つの場合に限られる。

a) 認可事業者は、事業の施行のため必要があるときは、事業区域にある物件を占有している者に対し、期限を定めて、事業区域の明渡しを求めることができる（法 31 条 1 項）。認可事業者は、前条の規定による物件の引渡し等により同条第 1 項の物件に関し権利を有する者が通常受ける損失を補償しなければならない（法 32 条 1 項）。

b) 第 32 条第 1 項に規定する損失のほか、第 25 条の規定による権利の行使の制限によって具体的な損失が生じたときは、当該損失を受けた者は、第 21 条第 1 項の規定による告示の日から 1 年以内に限り、認可事業者に対し、その損失の補償を請求することができる（法 37 条 1 項）。

しかし、上記の場合以外、つまり、土地所有者が物件の明渡しを請求されていない場合、大深度における具体的な損失が告示から 1 年を経過後に生じた場合、あるいは、そもそも具体的な損失とまでは認められない損失が生じた場合も、容易に想定される。むしろ大深度地下の利用に関しては、これらの場合が原則的といってよい。しかし、これらの場合には、大深度法に基づく補償はないことになる。これは、大深度法が、原則として無補償で土地所有権を制限するということである。

(2) 土地所有権侵害の蓋然性

調査会答申は、「大深度地下は、公益性を有する事業による利用を土地所有権に優先させても私有財産権を侵害する程度が低く、使用権の取得に関する補償は不要と推定されるという特性を有する。したがって、大深度地下利用制度は、事業が大深度地下で施行されることを確認することにより、『得られる公共の利益』が『失われる私的な利益』を上回っているとの判断を定型的に行う制度である」と述べている（甲 13）。なぜ

私有財産権を侵害する程度が低いといえるのかについては、「温泉地のような特殊な例を除けば、大都市地域では大深度地下の掘削は一般的とは言えず、深くなればなるほどその傾向は強いので、地下の利用の利益は深くなればなるほど薄くなる。」と書いているのみである。

しかし、本書で述べるとおり、大深度地下の利用による土地所有権の侵害は既に現実のものとしてある。

(3) 小括

以上のとおり、大深度法は、土地所有権を制限するものでありながら、土地所有者の承諾及び補償を不要としている。また、そもそも大深度地下の利用は土地所有権を侵害する蓋然性が高い。仮に大深度法の立法目的が正当であっても、大深度法が採る手段には、合理性がなく、必要性も認められない。

8 違憲無効

以上のとおり、大深度法の立法目的には正当性が認められず、また仮に立法目的に正当性が認められるとしても、大深度法が採る手段には、当該目的を達成するための合理性も必要性も認められない。したがって、大深度法は、憲法 29 条 2 項に定める「公共の福祉」に適合しているとはいえないから、大深度法は憲法に反し無効である。

第2 平穏生活権侵害

大深度法認可は、以下に述べるとおり、周辺住民の平穏生活権を侵害する。

1 平穏生活権

(1) 人格権

各人の人格に本質的な生命、身体、健康、精神、自由、氏名、名誉、肖像および生活等に関する利益の総体は広く人格権と呼ばれ、私法上の権利として古くから認められてきた（『憲法 第三版』（芦部信喜）【119 頁】）。

その人格権に基づく法律上保護される権利として、平穏生活権という概念も確立されており、近時の裁判例においても、「平穏安全な生活を営むことは、人格的利益というべきであって、その侵害は、危惧感などの主観的かつ抽象的な形ではなく、騒音、振動、悪臭などによって生ずる生活妨害という客観的かつ具体的な形で表れるものであるから、人格権の一種として平穏安全な生活を営む権利（以下、『平穏生活権』という。）が実定法上の権利として認められるのが相当である」との一般論を展開するものがある。

2011 年 3 月 11 日の原発事故によって避難生活を余儀なくされた人々による損害賠償請求訴訟において、前橋地裁は「平穏生活権は、人格権

として様々な現れ方をするが、人格権が、個々人の個性を重視するものである以上、保護されるべき生活の平穩も多様なものとなり、さまざまな権利利益を包摂している」としたうえで、「原告らが平穩生活権が包摂する権利として挙げるもののうち、原子力発電に関わる放射性物質によって汚染されていない環境において生活し、放射線被ばくによる健康影響への恐怖や不安にさらされることなく平穩に生活する利益・・・が、法律上保護される利益であることは・・・明らかである」と判示した（前橋地判平成29年3月17日【182～183頁】）。

（2）包括的生活利益としての平穩生活権

淡路剛久教授は、「従来、『平穩生活権』は二つの場合に用いられてきた。一つは、騒音被害事件や嫌忌施設による生活妨害事件のように、精神的平穩が侵害される場合であり、その被侵害利益は、主として精神的人格権である。もう一つは、廃棄物処分場や遺伝子組み替え施設などから人体に有害な汚染水や病原体が流出し、生命・身体に被害を受けるのではないかと、いう深刻な恐れ・危惧による人格的侵害のような場合であり、その被侵害利益は身体的人格権（身体権）に接続（直結）した平穩生活権である」と述べる。そして、後者について、「第一に、『単なる不安感や危惧感ではなく、生命・身体に対する侵害の危険が、一般通常人を基準として深刻な危機感や不安感となって、精神的平穩や生活を侵害していると評価される場合には、人格権の一つとしての平穩生活権の侵害』となる。第二に、『平穩生活権は、生命、身体を法的保護の対象とする身体権そのものではないが、生命、身体に対する侵害の危険から直接に引き起こされる危険感、不安感によって精神的平穩や平穩な生活を侵害されない権利、すなわち、**身体権に直結した精神的人格権であるから、身体権に準じた重要性を有する・・・**』・・・本件原子力事故によって侵害された法益は、地域において平穩な日常生活をおくることができる生活利益そのものであることから、生存権、身体的・精神的人格権—そこには身体権に接続した平穩生活権も含まれる—および財産権を包摂した『包括的生活利益としての平穩生活権』が侵害されたケースとして考えることとしたい」と述べる（甲43）。

（3）高度の保障

以上からすると、平穩生活権が包摂する権利には、生活上、利用する地面に突然、穴が開く等して**生命・身体・財産を奪われる不安や恐怖を抱くことなく生活する利益が含まれる**のは当然である。そして、かかる権利は身体権に準じた重要性を有することから、極めて高度の保障を要するものであることは明らかである。

2 被侵害利益

大深度法認可とは、要するに一定以上の地下深い部分について、地表の所有権を理由もなく排除し、所有者の同意も許可も得ることなく、また使用料を支払うこともなく、自由にトンネルを掘る等して、道路や鉄道等を作ることを認めるというものである。

かかる行政処分は、一義的には所有権の制約が問題となりそうであるが、それだけではない。自身が生活する地面の下部において、巨大なトンネルを作るための掘削工事が実施され、完成後はそこを交通機関が一日中ものすごい勢いで往来するのである。工事中から完成後に至るまで、毎日 24 時間、事故が発生する不安が頭から離れることはないだろう。

また、後述する通り、大深度地下におけるトンネル工事では、実際に多数の陥没事故が発生している。居住する建物や日常的に歩いたり、乗り物に乗って利用している道路など、生活の基盤となる足元の地面が突然割れて、巨大な穴が開くのである。そうなれば、建物が破壊され、所有する土地が使用不可能となる等、財産権が侵害されるだけでなく、それまでの生活を継続することが困難となり、場合によっては、生命・身体を奪われる事態にまで至ることは容易に想像できるだろう。

東京外環道における大深度法認可に基づくトンネル掘削工事の差止めを求めた仮処分の訴えでは、東京地裁は一部差止めを認める決定を出したが（東京地決 2022 年 2 月 28 日）、そこでも、同工事の続行によって「その居住場所に陥没や空洞を生じる具体的な恐れがあるといわざるを得ない」としたうえで、「居住場所において陥没や空洞が生じれば、家屋の倒壊等を招き、その生命、身体に対する具体的な危険が生じる恐れがあり、その被害は X10 の日常生活を根底から覆すものである」と判示されたのである（甲 44 【29 頁】）。

以上より、大深度法認可は、所有権だけではなく、人格権の一種である平穩生活権を制約するものであることは明らかである。

以下、詳述する。

3 本件事業による人格権侵害

本件事業では、原告ら居住地域の地下において、トンネル工事による振動及び同トンネルをリニア新幹線が常時通行することによる振動等を発生させるため、原告ら居住地域において陥没事故を生じさせ、原告らの平穩生活権を侵害するおそれが高い。

以下、トンネル工事によって発生した陥没事故等の発生メカニズム及び被害実態について述べる。

(1) トンネル建設工事により生じた主な陥没事故

本件工事のようなトンネル建設工事が地盤に緩みを生じさせるなどして大規模な陥没に至った事例は以下のとおりである。

ア 福岡市交通局七隈線延伸工事現場における陥没

(ア) 概要

福岡市地下鉄七隈線延伸工事現場において、2016年11月8日午前5時15分頃、博多駅前通りの博多駅前2丁目交差点付近の道路舗装面にクラックが発生し、その後、午前5時20分頃に道路南側が陥没、午前5時30分頃に道路北側が陥没、午前7時20分頃に道路の中央部が陥没した。陥没の大きさは、幅約27m、長さ約30m、深さ約15mであった（以下「福岡事故」という）。

(イ) 原因

陥没事故発生前、福岡事故現場では深さ約26mの地下においてNATM工法によりトンネル掘削を行っていた。NATM工法は、トンネル周辺の地盤がトンネルを支えようとする保持力を利用するため、掘削した岩盤の緩みが小さいうちに、早期にコンクリートを吹き付け、鋼製支保工を建て込み、ロックボルトを打設して、地盤の安定を確保しながらトンネルを掘進する工法である。

福岡事故現場では、同日午前0時40分頃から支保工103基付近の掘削を開始しており、午前4時25分頃に連続的な肌落ちを、午前4時50分頃には切羽天端から異常出水を観測し、午前5時頃に作業員9名全員の地上退避が完了、午前5時10分頃に車両等の進入禁止措置が完了したところであった。

同現場の地層状況は、未固結帯水砂層の下部に難透水性風化岩層が存在し、さらにその下部にトンネルが掘削されていた。難透水性風化岩層は、堆積環境やその後の風化度合いにより強度や厚さにバラツキがあるものであり、トンネル天端から当該地層とその上部の未固結帯水砂層との境界までは、約2mとなっていた。

そして、トンネルを掘削、又は断面を拡幅するにつれて、未固結帯水砂層からの高い水圧の影響も加わり、難透水性風化岩には緩みや亀裂が発生し、徐々に破壊し始め、或いは、難透水性風化岩に潜在的弱部が存在して、いわゆる「水みち」が形成された。

この水みちによって、トンネル天端部が連続的に剥落、或いは漏水を伴いながら、破壊が進行し、遂には未固結帯水砂層と地下水がトンネル内に流入し、またこれによって破壊が加速度的に進行し、最終的には大規模な道路陥没を発生させるに至った(甲45、甲46)。

(ウ) 近隣への影響

博多駅周辺では、崩落と同時に約 800 戸で停電が発生し、崩落現場から約 2.5km 離れた福岡空港国際線ターミナルも停電した（甲 47）。

2018 年 3 月 15 日時点で事故による損害賠償費用やライフラインの復旧費用として確定している額は約 10 億 4000 万円であった（甲 48）。

イ 相鉄・東急直通線新横浜トンネル工事現場付近での陥没

(ア) 概要

神奈川県東部方面線、相鉄・東急直通線のうち、新横浜（仮称）駅と新網島（仮称）駅を結ぶ延長約 3300m 複線シールドトンネル工事による陥没事故である。

横浜アリーナの手前の羽沢横浜国大駅起点 4.921km までシールド工事の掘削を完了していたところ、2020 年 6 月 12 日午後 2 時 30 分頃、切羽の後方約 30m の地表面（市道環状 2 号線）で、約 11m×約 8m、深さ約 4m 程度の 1 回目の陥没が発生した。2 回目は、令和 2 年 6 月 30 日午前 5 時 30 分頃、1 回目の陥没箇所の後方約 300m で、約 7m×約 6m、深さ約 2m 程度の陥没が発生した（以下「横浜事故」という。）。

(イ) 原因

陥没発生時、横浜市道環状 2 号線の直下である神奈川県横浜市港北区大豆戸町（環状 2 号線：外回り車線）付近でシールド工法による掘削が行われていた。

a 横浜事故現場の地質は、工事前の地質調査の結果から、トンネル断面およびその上部には、上総層の砂質土層、粘性土層（泥岩層または土丹層）と両者の中間的な地層、またはそれらの互層が分布し、さらにその上部には、地表面から 10m 以上の沖積層が堆積していると想定されていた。

上総層は通常の状態では極めて安定した層であるが、砂質土層の拘束圧が解放されて地下水の浸透力を受けると流動性が高くなる。

陥没の原因は、泥水式シールド工法によるトンネル掘削において、複合的な要因によりシールドマシンが土砂を過剰に取込み、空隙が形成されたことが原因と推定された。

b 相対的に規模が大きかった 1 回目の陥没が発生した箇所では、掘進時に固結した砂の取込み等により排泥管が閉塞傾向となり、

掘進停止や低速掘進が発生したことが判明した。

この箇所の地質は第四紀更新統の上総層であり非常に安定している地盤であるが、拘束圧が解放されると容易に流動化しやすい性質を有している砂質土層が優勢であった。泥水シールド工法は泥水による圧力で切羽の安定を保ち掘進していくが、泥水密度が低く、不十分な状態であったこともあり、このような状態の泥水に切羽地山の砂質土層が長時間さらされるとともに、閉塞に伴う圧力変動を受けることにより不安定化し、その結果、天端部より砂質土層が流動的に切羽内に流入して空隙が形成され、これが複数のリングに亘って生じたと推定された。

掘進停止中や低速掘進中に土砂の取込みがあったと推定されるが、停止中等の掘削土量の管理をリアルタイムで連続的に監視していなかったため、結果として土砂の過剰な取込みを確認できず裏込め注入も不十分となり、陥没を誘発したと推定された。

- c 相対的に規模が小さかった 2 回目の陥没が発生した箇所でも、排泥管の閉塞はなかったものの、停止中の切羽内への流入が複数のリングに亘って推定されており、諸要因（地層の特徴、送泥水密度の管理、裏込め注入の管理）が複合して陥没を誘発したと推定される。1 回目にと比べると、取込み過ぎ土量が相対的に少なかったために、空隙形成から陥没までにより時間がかかったと推定された。

また、地表面の変位は計測していたが、土砂の取込みによってシールドマシン上部に空隙が生じ、その後、空隙上部の堅い粘性土層（粘性層または土丹層）を通して進行性破壊が進み、地表面陥没に至ったと推定される。その結果、地表面変位計測による地盤変位の予兆の把握と、それによる裏込め注入量の見直し、補足注入などの早期対応ができなかったと推定された（甲 49、甲 50）。

（ウ）近隣への影響

事故発生が早朝であったため人的損害の発生はなかったが、交通量の多い環状 2 号線上の陥没であったことから、発生の時間帯によっては重大な交通事故を引き起こすおそれがあったといえる。

ウ 東京都調布市における東京外郭環状道路トンネル工事による陥没（調布事故）

（ア）概要

2020 年 10 月 18 日、東名側本線シールド（南行）工事現場の東京都調布市東つつじヶ丘 2 丁目付近シールドトンネル直上地表部にお

いて 5m×3m 程度、地中部において約 6m×5m 程度、深さは約 5m 程度と推定される地表面陥没が発生した。

その後、陥没箇所付近では空洞が 3 か所確認され、それぞれ空洞①は地表面からの空洞深度約 5m、幅約 4m×長さ約 30m、厚さ約 3m、空洞②は地表面からの深度約 4m、幅約 3m×長さ約 27m、厚さ約 4m 程度、空洞③は地表面からの深度約 16m、幅約 4m×長さ約 10m、厚さ約 4m 程度であった。

(イ) 原因

a 東京外環トンネル施工等検討委員会有識者委員会の報告によれば、調布事故現場の地質は、上部からローム質土層（黒ボク土介在）、武蔵野礫層（砂礫）、東久留米層（砂）が堆積している。掘削断面は細粒分が少なく、均等係数が小さいため、自立性が乏しく、礫が卓越して介在することから、シールドトンネル施工における掘削土の塑性流動性の確保に留意すべき地盤であること、東久留米層は単一の砂層であり、流動化しやすい層が地表面近くまで連続していること、表層部は他の区間と比較して薄い地盤であることから特殊な地盤条件であったとされる（この点については疑義がある）。

b 2020 年 8 月 20 日及び同 8 月 21 日朝の第 1 リング掘進開始時には、寸動運転だけではカッターヘッドが回転起動しない状況となったため、気泡材を注入してチャンバー内土圧を保持しながらスクリーコンベヤから排土することで掘進を再開した。その後の掘進においても礫率の増加とともにカッタートルク増大と振動の間合せは収まらず、掘進速度抑制などの振動低減対策を取りつつ、同 8 月 26 日以降は振動の間合せ増加を踏まえた対応として夜間掘進休止時間を拡大（毎日午後 8 時から午前 8 時まで 12 時間掘進休止）することとしたが、計 16 回のカッターヘッド回転不能事象を生じた。

カッターヘッド回転不能の対応として、チャンバー内圧力を保持するために起泡溶液および気泡材を注入しながら、スクリーコンベヤからの排土を繰り返すことでカッターヘッドの回転起動を行った。また、掘削排土の粒度分布の推移から、礫分増加とともに砂分の粒径も大きくなり（細砂主体から中砂・粗砂比率が次第に増加）、湿潤重量も増加していることが確認された。

c 夜間休止時間にチャンバー内の土砂が分離・沈降し、締固まってしまふことで掘進再開時に閉塞が生じ、その解除のために沈降した土砂を排土しながら起泡溶液を注入する等の特別な作業を行う過程で、土圧の不均衡が生じて地山から土砂がチャンバー内に流入し、結果とし

て地山に緩みが発生したことにより、緩み領域が煙突状に上方に進展し、陥没・空洞形成の要因となったと推定される。

また、陥没・空洞箇所周辺の掘進時において、掘削土の塑性流動性を保つため、通常より多くの気泡材を注入していたが、閉塞解除作業により生じた地山の緩みに気泡材が浸透することにより、塑性流動性・止水性が低下し、閉塞解除作業により生じた地山の緩みに対する切羽土圧の不均衡が生じていたと推定される。一部の気泡材は回収できず、掘削した地山重量は過少に評価され、土砂の取り込みが想定より過剰に生じていたと推定されることから、緩み領域が煙突状に上方に進展し、陥没・空洞形成の要因となったと推定される（甲 51）。

（ウ）近隣への影響

調布事故発生後、近隣では水道管の破裂やガス漏れが生じた。また、調布事故前の近隣の地価は坪当たり 140 万円程度であったが、近隣住民が調布事故後にリバースモーゲージを検討したところ、銀行から自宅を担保にすることはできないと回答された。

また、シールド工事によって生じた地盤の緩みを補修するため、調布事故現場付近では、2022 年 10 月から約 2 年の工期予定で地盤補修工事が行われ、地盤補修範囲に居住する住民に対しては自宅の仮移転や買取りの交渉が行われている（甲 52）。住民が移転を強いられたことにより現場近隣のコミュニティーは破壊されつつある。

工期は約 2 年とされているが、工期延長の可能性もある。2023 年 11 月 3 日には、地盤補修工事の現場を流れる入間川において、水面の 1 か所から気泡が発生しているのが確認された。同工事の作業終了後には気泡の発生が止まったことから、同工事との関連が疑われ、NEXCO 東日本は調査が終了するまでの間、同工事を中断した（甲 53）。

このように近隣住民はいつ調布に戻ってこられるのか分からない状況の中、仮移転にするか買取りにするかの判断を迫られている。

さらに、地盤補修工事は周辺的生活環境への影響が小さい高圧噴射攪拌工法を基本に進めるとされているが、周辺では工事に伴う振動・騒音が午前 8 時から午後 5 時まで続き、近隣住民の中には身体の不調を訴える者もいる。

家屋解体に伴う振動等の被害も生じており、引越し未了の近隣住民は、「家はすでにぐるりと解体後の空き地に囲まれた状態です。特に基礎の解体時の振動は恐怖でした」と述べている（甲 54）。

(2) 本件事業のトンネル工事における崩落事故

本件事業において、トンネル工事が原因で地盤の緩みを生じさせた事故は既に発生している。このことから、このような事故が原告ら居住地域下において発生した場合、地表面を陥没させて人や住宅が転落し、重大事故につながるおそれは大きい。

ア 中央アルプストンネル（山口）非常口トンネルにおける崩落

(ア) 概要

2019年4月4日、岐阜県中津市内のリニア中央新幹線中央アルプストンネルの建設工事で、斜坑内において小崩落が発生したため復旧作業を実施していたところ、同月8日午前7時頃、斜坑入口から200m付近の地上部（雑木林）にて、直径8m程度、深さ5m程度の土砂崩落を確認した（甲55）。

(イ) 原因

中央アルプストンネル建設工事は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」という。）が発注し、鹿島・日本国土開発・吉川中央新幹線、中央アルプストンネル（山口）特定建設工事共同企業体（以下「JV」という。）が施工していた。

中央アルプストンネル左下部付近には地耐力の小さい強風化花崗岩が介在していた。また、掘削機械の作業スペース確保のため、不安定地山に適さない掘削断面形状となっていた。

JVは切羽観察を行いながら掘削を行っており、観察の結果、当該箇所では左側の強度が低くなったものの、切羽全体としては大幅な変化はなかった。ここに至るまでも補助工法を用いずに掘削を行ってきたという実績から、JVは、補助工法を用いなくても、また掘削断面形状を変更しなくても掘削可能であると判断した。なお、切羽観察簿の報告は、JVは鉄道・運輸機構に対しては毎日行い、鉄道・運輸機構からJR東海に対しては1週間分まとめて行っていた。

2019年4月4日坑内崩落発生時、掘削面より約5m後方のトンネル左上部のロックボルト孔から濁水が発生し、徐々に増加した。この荷重の増加に対して支保工等の脚部の強風化花崗岩が耐え切れず沈下、支保工等が崩落し、トンネル内に土砂が崩落した。この土砂崩落によりトンネル上部が緩み、その範囲が徐々に拡大した。

応急対策として、同年4月5日から7日まで、トンネル内等の土砂崩落部に向け、エアモルタル等による空洞充填を実施したが、緩み範囲が徐々に上方へ拡大し、土石流堆積物の層まで到達して地上部の崩落につながった（甲56）。

イ 主要地方道松川インター大鹿線道路トンネル新設（四徳工区）工事現場付近における土砂流入現象

(ア) 概要

2017年12月15日午前3時25分頃、主要地方道松川インター大鹿線道路トンネル新設（四徳工区）工事現場付近において、土砂流入が発生した。

(イ) 原因

JR東海が発注し、工事共同企業体が施工している四徳渡トンネル工事の発破等による振動が繰り返し作用したことによりトンネル直上の地盤が緩み、土砂流入に至ったものと考えられる（甲57）。

(3) 原告らの居住地の地盤状況

以上の事例を踏まえて、原告らの居住地においてトンネル工事を行った場合に、上記事例と同様の地盤の緩みや陥没が起きる可能性があるかを検討するに当たり、原告ら居住地の地盤状況をみる必要がある。

国土交通省等作成の盛土等防災マニュアル13頁によれば（甲58）、開発事業において十分注意する必要がある地盤として「軟弱地盤」という概念を挙げている。軟弱地盤の判定の目安は、地表面下10mまでの地盤に次のような土層の存在が認められる場合とする。

- ① 有機質土・高有機質土
- ② 粘性土で、標準貫入試験で得られるN値が2以下、スクリーウエイト貫入試験において100kg以下の荷重で自沈するもの、又はオランダ式二重管コーン貫入試験におけるコーン指数（qc）が40kg f/cm²以下のもの
- ③ 砂質土で、標準貫入試験で得られるN値が10以下、スクリーウエイト貫入試験において半回転数（N_{sw}）が50以下のもの、又はオランダ式二重管コーン貫入試験におけるコーン指数（qc）が40kg f/cm²以下のもの

なお、N値とは、地盤調査の1つである標準貫入試験により求められる地盤の強度や土の締まり具合を求める基準となる数値であり、質量63.5kgのハンマーを760mmの高さからアンビルに落下させてサンプラーを（自重や予備打ちにより貫入させた後）300mm打ち込むのに必要な打撃回数をいう。

そして、原告ら居住地及びその付近の地盤状況を見ると、以下の表のとおり、地表面下10mまでの地盤に軟弱地盤と判定されるべき土質区分及びN値の層が多数確認できる（甲59の1ないし甲59の12）。

場 所	深度 (m)	土質区分	N 値
-----	--------	------	-----

大田区田園調布 2-21	4.35~8.90	粘土	1.7~5
大田区田園調布 2-33	1.75~3.35	腐植土	0.6~6
大田区田園調布 2-35	5.20~8.75	凝灰質粘土	2~6
大田区田園調布 2-35	8.75~9.20	腐植土	3~4
大田区田園調布 2-36	8.80~10.20	凝灰質粘土	2~34
大田区田園調布 3-27	8.45~11.80	粘土	0.8~1.6
大田区田園調布 3-37	6.85~11.90	凝灰質粘土	2~17
大田区田園調布 4-40	5.70~7.90	粘土	1.9~10
大田区下丸子 4-21	2.50~3.30	細砂	4~9
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.8)	約 8~10	砂	2~8
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.16)	約 8~10	粘土	0
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.17-A)	約 3~10	粘土	1~3
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.17-B)	約 3~10	粘土	1~3
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.17-D)	約 5~10	粘土	1~6
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.20)	約 2~8	砂	3~10
世田谷区玉川田園調布 一丁目(181 図 No.21-B)	約 5~7	砂	4~7
世田谷区玉川田園調布 一丁目(182 図 No.27)	約 7~8	粘土	2
世田谷区玉川田園調布 一丁目(182 図 No.29)	約 9~10	粘土	2
世田谷区玉川田園調布 一丁目(182 図 No.34)	約 7~9	砂	5~6
世田谷区奥沢一丁目 (183 図 No.9)	約 8~10	粘土	2
世田谷区奥沢一丁目 (183 図 No.13)	約 2~4	粘土	0
世田谷区奥沢一丁目 (183 図 No.21)	約 3~4	粘土	1~2

世田谷区東玉川一丁目 (183 図 No.34)	約 3~5	粘土	1
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.2)	約 5	粘土	1
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.3)	約 3	粘土	1
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.4-A)	約 5	粘土	2
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.4-B)	約 5	粘土	2
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.10)	約 7	粘土	2
世田谷区東玉川一丁目 (188 図 No.20)	約 8~10	粘土	2

このような軟弱地盤の地下 40m 以深でトンネル工事が行われ、地盤に振動が作用することとなれば、上記事例のように地盤の緩みが生じ、陥没事故を引き起こす可能性が十分に認められる。

(4) 小括

以上のとおり、地下でトンネル工事が行われている場合に、工事地点より上の地盤に緩みが生じ、規模の大きい陥没事故を誘発することは度々生じている。さらに、本事業で既にトンネル工事に起因する陥没事故や崩落事故が発生していること、また本事業において工事地点及びその付近のボーリング調査が十分に行われていないことからすれば、JR 東海の調査は十分とはいえず、本事業の安全性はまったく担保されていない。

したがって、地盤に不安要素のある原告ら居住地域における本事業が、原告らの自宅土地で大規模な陥没事故を引き起こすおそれは客観的に認められるといえる。ひとたび住宅地域で陥没事故が生じれば、住宅ごと転落するおそれがあることはもちろん、その後の復旧工事等によって転居を強いられる状況が生じ得ることは、調布事故の例からも明らかである。

よって、大深度法認可は周辺住民の平穩生活権を強度に制約することから、**厳格な違憲審査基準により判断されるべきである。**

4 違憲審査

以上のとおり、大深度法は平穩生活権を制約するものであるところ、人の人格にとって本質的な利益とされる人格権の一部である平穩生活権は、精神的自由と同様、極めて高度な保障を必要とする重要な人権である。そうだ

としても、あらゆる制約が許されないというわけではなく、それによって失われる利益を上回る公益が実現される場合には、その制約は公共の福祉によって正当化され、合憲の評価を受ける。

「公共の福祉」による人権の制約が正当化されるか否かは、『憲法の急所 権利論を組み立てる』（木村草太）によれば、以下の基準によって判断される（甲 60）。

- ① 目的の正当性
- ② 目的との関連性（合理性・目的適合性）
- ③ 規制の必要性
- ④ 相当性（狭義の比例性）

（1）違憲審査

ア 目的の正当性

大深度法が合憲であるためには、まず、その目的に正当性が認められることが必要である。

大深度法の目的は、「公共の利益となる事業による大深度地下の使用に関し、その要件、手続等について特別の措置を講ずることにより、当該事業の円滑な遂行と大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ること」である（第 1 条）。つまり、①公共の利益となる事業の円滑な遂行と②大深度地下の適正かつ合理的な利用という 2 つの目的が掲げられている。

このうち、①については「公共の利益となる事業」の内容が問題となるものとりあえず措いておくとして、大深度地下の利用を前提とする②については慎重な検討を要する。つまり、大深度地下の「適正かつ合理的」な利用という以前に、大深度地下を利用することの必要性・正当性が問われなければならない。そうでなければ、「適正かつ合理的」であるか否かは問題とならないからである。

大深度地下を利用することの必要性・正当性については、前述の基本方針によれば、「我が国国民が豊かさゆとりを実感できる社会を実現するためには、良質な社会資本を整備していくことが不可欠であり、その整備に当たっては、効率的・効果的に事業を実施することが従来にも増して強く求められている」が、「土地利用の高度化・複雑化が進んでいる大都市地域においては、事業を地上や浅い地下（浅深度地下）において効率的・効果的に行うことが難しい傾向にある」ためとのことである（甲 14）。

大深度法の目的が、「豊かさゆとりを実感できる社会を実現することにあるとすれば、とりあえず正当性は認められよう。

イ 目的との関連性

大深度法によって制約される平穩生活権の重要性を考慮すれば、目的達成との関係で、いわゆる合理的関連性ではなく、実質的関連性があることが必要である。

前述の基本方針によれば、豊かさとゆとりを実感できる社会を実現するためには、良質な社会資本の整備が不可欠であり、「その整備に当たっては、効率的・効果的に事業を実施することが従来にも増して強く求められている」という（甲 14）。しかし、なぜ、効率的・効果的な事業の実施が「従来にも増して強く求められ」るのか、不明である。

さらに、「土地利用の高度化・複雑化が進んでいる大都市地域においては、事業を地上や浅い地下（浅深度地下）において効率的・効果的に行うことが難しい傾向にある」から、大深度地下を利用する必要があるというが、果たして大深度地下を利用することが「効率的・効果的な事業の実施」に繋がるのであろうか。

確かに、大都市地域においては土地利用の高度化・複雑化が進んではいると考えられ、これに対して大深度地下は、現在のところ、多くは利用されていない。

しかし、本件における大深度法認可による工事の状況を見ると、多数の陥没事故やシールドマシンの不具合等が発生し、リニア中央新幹線の工事は中断したまま、数か月間もの期間が経過している。さらに、静岡県においては、河川の水量が激減するとの問題を解決することができない等によって、着手することさえできていない。大深度地下の利用に際しては、同様の問題が常に発生し得るものと考えられる。

これらの事実からすれば、大深度地下の利用は、技術的に極めて困難であることが明らかであり、効率的・効果的な事業の実施に寄与するなどという発想は安易に過ぎるものといえ、良質な社会資本の整備にも、そして豊かさとゆとりを実感できる社会の実現とも実質的関連性どころか、なんら関連性は認められない。

ウ 規制の必要性

(ア) 正当な目的の実現に役立つというだけでは、人権制約を正当化することはできない。その行為と同程度に目的を達成することができる、より制限的でない手段（いわゆる LRA、Less Restrictive Alternatives）を採り得ないことが必要である。

仮に大深度法の目的に正当性を認めるとしても、地表の利用状況を

考慮することなく、通常の利用が行われていないからといって、大深度地下であればどこでも利用できるとすれば、平穩生活権の侵害は極めて重大なものとなり得る。地表部分がどのように利用されているかによって、平穩生活権に対する侵害の程度は大きく異なってくるのは当然である。

- (イ) 都市計画法は、地域ごとの用途の混在を防ぐことを目的として用途地域を定めている（同法 8 条）。具体的には、住居、商業、工業など市街地の大枠としての土地利用を定めるもので、第一種低層住居専用地域など 13 種類がある（同法 9 条）。このうち、第 1 号の「第一種低層住居専用地域」は、「低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする」とされ、同様に第 8 号の「田園住居地域」までは、「住居の環境を保護する」ことを目的とした地域である。これに対し、第 12 号の「工業地域」は、「主として工業の利便を増進するため定める地域とする」とされる。

これらのことからすれば、ある地域は、都市計画法によって「良好な住居の環境を保護する」と定められながら、大深度法によって、その地下部分を大規模に掘削され、いつ陥没等の事故が発生するか分からないという状況が発生することになる。これらの地域に居住する人々の平穩生活権に対する侵害はより大きなものになるといえる。

- (ウ) 大深度法 16 条は、認可の要件として 1～7 号を挙げるが、ここで地表の利用状況に関わるものとしては、6 号と 7 号がある。しかし、6 号は「事業により設置する施設又は工作物が、事業区域に係る土地に通常の建築物が建築されてもその構造に支障がない・・・耐力を有するものであること」と、構造物の「耐力」を問題にするに過ぎない。7 号は、「事業区域にある井戸その他の物件の移転又は除去」についての規定である。

つまり、大深度法は、地表の利用状況に関する規定は存在せず、平穩生活権に対する制約については何ら配慮していない。

- (エ) 大深度地下を利用するとしても、例えば都市計画法上の用途地域を参照し、少なくとも「良好な住居の環境を保護するため定める地域」を除外する等、平穩生活権の制約について、より制限的でない手段が存在することは明らかである。よって、規制の必要性という要件は充たすことができない。

エ 相当性

さらに人権制約を正当化するには、得られる利益が失われる利益より大きいと評価できることが必要である（狭義の相当性）。

失われる利益は、前述の通り、地表に居住ないし通行する人々の平穩生活権という極めて重大な権利である。

他方、得られる利益は、一定以上の地下深い部分について、所有者の同意も許可も得ることなく、また使用料を支払うこともなく、自由にトンネルを掘って、道路や鉄道等を作ることである。この点については、「土地利用の高度化・複雑化が進んでいる大都市地域においては、事業を地上や浅い地下（浅深度地下）において効率的・効果的に行うこと」が可能となり、ひいては「豊かさゆとりを実感できる社会」の実現につながるとの主張も考えられる。しかし、前述の通り、大深度法はこのような利益とは関連性がない。

さらに本件における大深度法認可が目的とするリニア中央新幹線の完成によって想定される利益を検討しても、実際には東京―名古屋間を従来より若干早く移動することができるという便宜が得られるに過ぎない。冒頭述べた通り、東京―名古屋間を結ぶ交通手段は十分に存在し、移動時間も短縮されてきている。それに加えて、東京と名古屋を途中停車することなく直通で結ぶ利益など、些細なものに過ぎない。むしろ、その間に通過される地域にとっては、大きな不利益を負わされることとなる。

以上のとおり、大深度法認可による人権制約は、いかなる角度から検討を加えても、相当性は認められない。

(2) 違憲無効

以上のとおり、大深度地下の利用という目的には正当性が認められず、この点のみにおいても大深度法認可は、憲法に反する。

また、仮に大深度法認可の目的の正当性を認めるとしても、平穩生活権制約との間で関連性は認められず、また規制の必要性も相当性も認められない。

よって、大深度法は、生活平穩権を侵害するものであり、違憲無効である。

第3 適用違憲

仮に法令自体が合憲であったとしても、当該事例における具体的な処分が違憲となる場合、すなわち適用違憲となる場合がある。本件においても、大深度法が合憲限定解釈をすることが可能であるにもかかわらず、法令の執行者が違憲的に適用したため、違憲となる。以下詳述する。

1 大深度法 16 条

(1) 法 16 条には「みなし規定」を含まれない

第1章 第1で述べた通り、法 16 条 1 号の要件である法 4 条各号には、全幹法が含まれておらず、全幹法第 14 条 1 項を介在させることによつ

て、法の適用を受けるようにみなしている。

仮に法自体が合憲であったとしても、法 16 条にみなし規定を介在させて適用させることは、不当に適用範囲を広げるものであって、許されるべきではない。

ア 土地収用法の要件の緩和

上記第 2 章第 3・5 の通り、大深度法は以下のように土地収用法の要件を著しく緩和した法律である。

- ① 個別の地権者の承諾が不要
- ② 個別の土地に係る補償を確定させず、行政庁が単独で使用の認可を行う
- ③ 仮に補償をする必要がある場合であっても、事後的に請求を待つて補償を行うという事後補償のみとされている
- ④ 署名押印を要する土地調書・物件調書の作成不要

これは、地権者等にとって、土地収用法に比して、著しく手続き保障ひいては権利保障を欠くものである。法の趣旨からすれば、土地収用法の要件を著しく緩和したものである以上、慎重に適用すべきものであることも既に述べた通りである。

イ 鉄道事業法の要件の緩和

リニア中央新幹線計画自体に認可をした根拠法である全幹法もまた、鉄道事業法の要件を著しく緩和するものである。

すなわち、本件事業計画は、少なくとも全幹法の認可手続きの中で鉄道事業法第 5 条許可基準その他の要件すら満たしていることを確認していない。

鉄道事業法 5 条 1 項は、以下の許可基準を設けている。

- 一 その事業の計画が経営上適切なものであること。
- 二 その事業の計画が輸送の安全上適切なものであること。
- 三 前二号に掲げるもののほか、その事業の遂行上適切な計画を有するものであること。
- 四 その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること。

これらの要件は、いずれも乗客のみならず、当該事業計画が通るルート上ないしその周辺の住民及び所有権者等の生命・身体・財産を保護するために、重要な要件である。

ウ 二重の緩和

このように、土地収用法を緩和した法の認可を、鉄道事業法を緩和した全幹法で認可を受けた事業におろすことは、二重に要件を緩和していることとなり、法が本来的に想定する権利保護がなされない。

実際に、本件においては、鉄道事業法の要件を満たすことを確認されていないリニア中央新幹線が、地権者の事前同意等なく、地下を通ることにより、陥没や騒音等の被害が発生する。リニア中央新幹線は、これまで実験線以外で運行されてきていないものであるにもかかわらず、ひとたび法の認可がなされれば、半永久的に地下に存在し続けるため、人格権、財産権を継続的・半永久的に侵害し続けることとなることは既に述べてきた通りである。

このように、二重に要件を緩和した事業にまで法を適用することは、様々な面で著しい人権侵害を招く。よって、**法 16 条 1 号**は「**みなし規定**」によって**適用範囲を広げる解釈は取れず、法 4 条各号に列挙された事業のみに適用する**という解釈を取ることによって、初めて合憲であるといえる。

(2) 小括

以上より、本件について**法 16 条 1 号**を適用することは、人格権を侵害し、又は**憲法 29 条 2 項**に反するため、**みなし規定**を介在させることによって、本来的には適用対象でない全幹法による認可の事業に、大深度法を適用しているため、違憲である。

2 用途地域

(1) 都市計画法

ア 都市計画区域

都市計画法は、「都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的」として制定された法律である（同法 1 条）。

同法は、「都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、**一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする**。この場合において、必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画区域を指定することができる」（同法 5 条 1 項）と

するなど「都市計画区域」について定め（太字引用者）、「都市計画区域については、都市計画に、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定める」ことを義務付けている（同法 6 条の 2 第 1 項）。

そして、「都市計画区域については、都市計画に、次に掲げる地域、地区又は街区を定めることができる」（同法 8 条 1 項柱書）とし、同条項 1 号に「用途地域」として、「第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、田園住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域」を挙げ、2～16 号に「特別用途地区」ないし「高度地区又は高度利用地区」、「特定街区」などを定める。これらのうち、「用途地域」については、同法 9 条 1～13 号で次のように規定する（「特別用途地区」等については、14～23 号）。

- 1 第一種低層住居専用地域は、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 2 第二種低層住居専用地域は、主として低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 3 第一種中高層住居専用地域は、中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 4 第二種中高層住居専用地域は、主として中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 5 第一種住居地域は、住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 6 第二種住居地域は、主として住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 7 準住居地域は、道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 8 田園住居地域は、農業の利便の増進を図りつつ、これと調和した低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。
- 9 近隣商業地域は、近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の業務の利便を増進するため定める地域とする。
- 10 商業地域は、主として商業その他の業務の利便を増進するため定める地域とする。
- 11 準工業地域は、主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の

利便を増進するため定める地域とする。

12 工業地域は、主として工業の利便を増進するため定める地域とする。

13 工業専用地域は、工業の利便を増進するため定める地域とする。

具体的には、用途地域ごとに以下のような規制を受ける。

例えば、第一種低層住居専用地域では、店舗、事務所、遊戯施設、工場・倉庫等は、その大小にかかわらず一切作ることができず、第二種低層住居専用地域やその他の住居地域等でも良好な住居環境を保護するために厳しい規制が定められていることが分かる。

用途地域による建築物の用途制限の概要

用途地域内の建築物の用途制限 ○ 建てられる用途 × 建てられない用途 ①、②、③、④、▲、■：面積、階数等の制限あり	第一種低層住居専用地域	第二種低層住居専用地域	第三種低層住居専用地域	第一種中高層住居専用地域	第二種中高層住居専用地域	第三種中高層住居専用地域	準住居地域	田園住居地域	近隣商業地域	商業地域	準工業地域	工業地域	工業専用地域	備考	
住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×		
兼用住宅で、非住宅部分の床面積が、50㎡以下かつ建築物の延べ面積の2分の1以下のもの	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	非住宅部分の用途制限あり。	
店舗等の床面積が150㎡以下のもの	×	①	②	③	○	○	○	①	○	○	○	○	④	① 日用品販売店舗、喫茶店、理髪店、 建具屋等のサービス業用店舗のみ、 2階以下	
店舗等の床面積が150㎡を超え、500㎡以下のもの	×	×	②	③	○	○	○	■	○	○	○	○	④	② ①に加えて、物品販売店舗、飲食店、 補修代理店・銀行の支店・宅地建物 取引業者等のサービス業用店舗のみ、 2階以下	
店舗等の床面積が500㎡を超え、1,500㎡以下のもの	×	×	×	④	○	○	○	×	○	○	○	○	④	③ ①に加えて、物品販売店舗及び飲食店を除く、 2階以下	
店舗等の床面積が1,500㎡を超え、3,000㎡以下のもの	×	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	④	④ 物品販売店舗及び飲食店を除く、 2階以下	
店舗等の床面積が3,000㎡を超え、10,000㎡以下のもの	×	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	④	■ 農産物の直売所、農家レストラン等のみ、 2階以下	
店舗等の床面積が10,000㎡を超えるもの	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×		
事務所等の床面積が150㎡以下のもの	×	×	×	▲	○	○	○	×	○	○	○	○	○		
事務所等の床面積が150㎡を超え、500㎡以下のもの	×	×	×	▲	○	○	○	×	○	○	○	○	○	▲2階以下	
事務所等の床面積が500㎡を超え、1,500㎡以下のもの	×	×	×	▲	○	○	○	×	○	○	○	○	○		
事務所等の床面積が1,500㎡を超え、3,000㎡以下のもの	×	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	○		
事務所等の床面積が3,000㎡を超えるもの	×	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	○		
ホテル、旅館	×	×	×	▲	○	○	○	×	○	○	○	×	×	▲3,000㎡以下	
ボーリング場、スケート場、水泳場、ゴルフ練習場等	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	▲3,000㎡以下	
カラオケボックス等	×	×	×	×	×	▲	▲	×	○	○	○	▲	▲	▲10,000㎡以下	
麻雀屋、パチンコ屋、射的場、馬券・車券発売所等	×	×	×	×	×	▲	▲	×	○	○	○	▲	×	▲10,000㎡以下	
劇場、映画館、演芸場、観覧場、ナイトクラブ等	×	×	×	×	×	×	▲	×	○	○	○	×	×	▲客席及びナイトクラブ等の用途に 供する部分の床面積200㎡未満	
キャバレー、個室付浴場等	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	▲	×	×	▲個室付浴場等を除く。	
幼稚園、小学校、中学校、高等学校	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×		
大学、高等専門学校、専修学校等	×	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	×		
図書館等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×		
巡回派出所、一定規模以下の郵便局等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
神社、寺院、教会等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
病院	×	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	×		
公衆浴場、診療所、保育所等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
老人ホーム、身障者福祉施設等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×		
老人福祉センター、児童厚生施設等	▲	▲	○	○	○	○	▲	○	○	○	○	○	○	▲500㎡以下	
自動車教習所	×	×	×	▲	○	×	○	○	○	○	○	○	○	▲3,000㎡以下	
単独車庫（付属車庫を除く）	×	×	×	▲	▲	○	×	○	○	○	○	○	○	▲300㎡以下 2階以下	
建築物付属自動車車庫 （注1）（注2）については、建築物の延べ面積の1/2以下かつ 備前線に記載の制限	①	①	②	②	③	③	④	④	④	④	④	④	④	① 600㎡以下1階以下 ⑤ 2階以下 ② 3,000㎡以下2階以下	
倉庫業倉庫	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○		
自家用倉庫	×	×	×	①	②	○	■	○	○	○	○	○	○	① 2階以下かつ>1,500㎡以下 ② 3,000㎡以下 ■ 農産物の農業の生産資材を貯蔵する ものに限る。	
畜舎（15㎡を超えるもの）	×	×	×	▲	○	×	○	○	○	○	○	○	○	▲3,000㎡以下	
パン屋、米屋、豆腐屋、菓子屋、洋服店、畳屋、建具屋、自転車 車庫等で作業場の床面積が50㎡以下	×	▲	▲	○	○	▲	○	○	○	○	○	○	○	原動機の種類あり、 ▲2階以下	
危険性や環境を悪化させるおそれが非常に少ない工場	×	×	×	①	①	①	■	②	②	○	○	○	○	原動機・作業内容の制限あり。 作業場の床面積	
危険性や環境を悪化させるおそれが少ない工場	×	×	×	×	×	×	×	②	②	○	○	○	○	① 50㎡以下 ② 150㎡以下 ■ 農産物の生産、集荷、処理及び貯蔵する ものに限る。	
危険性や環境を悪化させるおそれがやや多い工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○		
危険性が大きい又は著しく環境を悪化させるおそれがある工場	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○		
自動車修理工場	×	×	×	①	①	②	③	③	③	③	③	③	③	原動機の種類あり、作業場の床面積 ① 50㎡以下 ② 150㎡以下 ③ 300㎡以下	
火薬、石油類、ガスなどの危険物の貯蔵	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	① 1,500㎡以下 2階以下	
腐・処理の量	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	② 3,000㎡以下	
	量が非常に少ない施設	×	×	×	①	②	○	×	○	○	○	○	○		
	量が少ない施設	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○		
	量がやや多い施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○		
	量が多い施設	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○		

(注1) 本表は、改正後の建築基準法別表第二の概要であり、全ての制限について掲載したものでない。
(注2) 自治市、火葬場、と畜場、汚物処理場、ごみ焼却場等は、都市計画区域外においては都市計画決定が必要など、別に規定あり。

イ 良好な住居の環境を保護するための地域

同法 9 条の 1 号「第一種低層住居専用地域」ないし 4 号の「第二種住居地域」及び 8 号「田園住居地域」は、「良好な住居の環境を保護するために定める地域」とされ、5～7 号も「住居の環境を保護するため定める地域」とされている。つまり、これらの地域に居住する人々には、その他の「農業」、「商業その他の業務」、「工業」などの「利便の増進」を図ることを目的とした地域と比べ、特に住居の環境を保護するために「整備し、開発し、及び保全する必要がある区域として指定」されており、**高度の平穩生活権が法律上も保障**されているといえる。

仮に、ある地域が都市計画法によって「良好な住居の環境を保護するために定める地域」とされながら、大深度法によって、大深度地下使用認可がなされたとすると、その地域の住民は、「良好な住居の環境を保護」されていると信じてそこに居を構え、暮らしているにもかかわらず、他方では手続的保証もなく、その地下部分を大規模に掘削され、いつ陥没等の事故が発生することによって生命・身体・財産を奪われるかも分からないという状況が発生することになる。このような矛盾が許されるとすれば、それはいわば国家的詐欺ともいべきもので、憲法がこのような人権侵害を許容しているとは到底考えられない。

したがって、大深度法自体が違憲無効とまではいえないとしても、少なくとも「良好な住居の環境を保護するため定める地域」とされる都市計画法 9 条の 1～4 号及び 8 号のように国ないし行政が特別に居住者の生活環境を保護しようと定める地域についてまで大深度法を適用し、その大深度地下の使用を認可した場合には、かかる処分は平穩生活権を侵害するものとして無効となる。

(2) 本件における適用

本件では、原告らの居住地周辺の都市計画地域と本件認可にかかるリニア中央新幹線の路線との関係を示す甲 61 号証を見ても明らかなおり、居住環境が最も強く保護されるべき第一種低層住居専用地域についても大深度法が適用され、本件認可がされているのである。したがって、本件認可は、原告らの平穩生活権を侵害するから、大深度法は本件に適用される限りにおいて違憲無効である。

第 5 章 結語

第 1 本件認可の取消し

以上より、本件認可は、大深度法 16 条の 1～7 号の要件すべてに該当する場合に限って適法となるにもかかわらず、1 号、3 号、4 号には該当しな

い。よって、本件認可は、取り消されるべきである。

また、国土交通大臣が本件認可をした判断は、同大臣に与えられた裁量権を逸脱濫用するものであるから違法であって、取り消されるべきである。

第2 違憲無効

本件認可の根拠となる大深度法 16 条は、憲法 29 条に反し、また国民の平穩生活権を侵害するものであるから、違憲無効である。したがって、本件認可は取り消されるべきである。

また、仮に大深度法 16 条自体が違憲とまではいえないとしても、本件において適用したことは憲法 29 条 2 項に反し、原告らの平穩生活権を侵害することは明らかであるから、違憲である。

第3 結語

以上より、本件認可は取り消されなければならない。

以上