

# 副本

令和6年(行ウ)第105号 大深度法認可取消請求事件

原 告 三木一彦 ほか44名

被 告 国(処分行政庁 國土交通大臣)

## 答 弁 書

令和6年7月23日

東京地方裁判所民事第2部Bc係 御中

被告指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部(送達場所:別紙のとおり)

部 付 星野 郁也

部 付 小西 俊輔

訟務官 針生 淳

訟務官 山城 道子

法務事務官 守田 可奈子

法務事務官 高橋渚

〒100-8918 東京都千代田区霞が関二丁目1番3号

中央合同庁舎第3号館

国土交通省不動産・建設経済局総務課土地収用管理室

国土交通事務官 綿貫隆彦

国土交通技官 五味康真

国土交通事務官 矢澤一輝

国土交通事務官 川口岳

国土交通事務官 富樫彩雪

## **第1 請求の趣旨に対する答弁**

### **1 本案前の答弁**

- (1) 別紙原告目録番号1ないし13、21ないし24、27ないし45の各原告の各訴えをいずれも却下する
- (2) 訴訟費用のうち、上記各原告と被告との間に生じた部分は、上記各原告の負担とする  
との判決を求める。

なお、後記第3の求釈明事項に対する回答の内容により、必要があれば、上記各原告(以下「原告三木一彦ら」という。)以外の各原告の各訴えについても、本案前の答弁を後日追加する。

### **2 本案の答弁**

- (1) 原告らの請求をいずれも棄却する
- (2) 訴訟費用は原告らの負担とする  
との判決を求める。

## **第2 原告三木一彦らの各訴えに対する本案前の答弁の理由**

### **1 本事業の概要及び原告らの主張**

- (1) 中央新幹線は、全国新幹線鉄道整備法(以下「全幹法」という。)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総延長約438キロメートルの新幹線鉄道であり、昭和48年に全幹法4条1項に基づく基本計画に位置づけられ、以後、必要な調査等が行われてきた(甲4、5)。

国土交通大臣は、平成23年5月12日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経て、同月20日に全幹法6条1項の規定に基づき、東海旅客鉄道株式会社(以下「JR東海」という。)を営業主体及び建設主体として指名するとともに、JR東海に対して、同月26日に

同法7条1項により決定した整備計画に基づいて中央新幹線の建設を行うべきことを、同月27日に同法8条に基づき指示したところ、JR東海は、環境影響評価の諸手続を経た上で、平成26年8月26日に、先行して整備する中央新幹線品川・名古屋間に係る事業(以下「**本件事業**」といふ。)について、国土交通大臣に対して、同法9条1項に基づく工事実施計画の認可の申請をした。これを受け、国土交通大臣は、同年10月17日、JR東海に対し、同法9条1項の規定に基づき、工事実施計画の認可をした(甲2、5)。

その後、JR東海は、本件事業について、環境影響評価等の諸手続を経た上で、平成30年3月20日、国土交通大臣に対して、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**」といふ。)14条の規定に基づき、本件事業の延長約286キロメートルのうち大深度地下を利用する東京都品川区北品川三丁目地内から東京都町田市小山町地内までの33.3キロメートルと、愛知県春日井市坂下町一丁目地内から愛知県名古屋市中区丸の内一丁目地内までの17.0キロメートルの合計50.3キロメートルについて、使用の認可に係る申請をした。これを受けて、国土交通大臣は、同年10月17日、JR東海に対し、大深度法16条の規定に基づき、本件事業に係る使用の認可をし(以下「**本件処分**」といい、本件処分によって使用権が設定された本件事業の区域を「**本件事業区域**」といふ。)、同日、その旨告示した(甲1、乙1の1及び2)。

本件処分に関しては、平成30年10月ないし平成31年1月にかけて、沿線住民であると主張する者等による審査請求(合計674件)がされており、現在、審理手続中である(以下、本件処分に係る各審査請求を併せて「**本件各審査請求**」といふ。)。

(2) 本件は、原告らが、①本件処分に係る認可要件を定めた大深度法16条は憲法29条2項等に反し違憲無効である、②仮に大深度法16条自体が違憲

でないとしても、本件事業について適用したことは違憲である、③本件事業は大深度法16条1、3、4号に該当しないから、本件処分は違法であるなどと主張して、被告に対し、本件処分の取消しを求める事案である。

## 2 原告三木一彦らは、本件認可処分の取消しを求める原告適格を有しないこと

### (1) はじめに

原告らは、本件処分の取消しを求める原告適格について、大深度法は、私有財産を保護する法律である土地収用法の特別法として制定されているから、当然に私有財産を保護するものであり、また、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、人の生命身体についても保護しているなどとして、「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」とした上で、本件事業は、原告らの「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るから、原告ら全員に原告適格が認められる旨主張する(訴状18ないし20ページ)。

しかしながら、少なくとも、原告三木一彦らは、本件事業区域に係る土地上に居住していること、本件事業区域に係る土地に関するその他の権利(当該土地に設定された大深度地下の使用権以外の権利で、具体的には、土地所有権、地上権、地役権、採石権、その他の公法上の使用権がこれに当たる(大深度法25条)。以下、これらを併せて「土地に関するその他の権利」という。乙2・114ページ)を有していること、又は、本件事業区域にある物件を占有していることなどが認められないのであって、本件処分の取消しを求める行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)9条1項所定の「法律上の利益を有する者」に当たるとはいえず、原告適格は認められない。

以下、詳述する。

## (2) 「法律上の利益を有する者」(行訴法9条1項)の意義

行訴法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するところ、同条1項にいう当該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。そして、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、このような利益も上記の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解される。

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照し、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である(以上につき、行訴法9条2項、最高裁平成17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645ページ参照)。

- (3) 大深度法は、事業区域に係る土地に関するその他の権利を有しない者、若しくは事業区域にある物件を占有していない者の財産権や、生命身体等の安全を、個々人の個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されないこと  
ア 大深度法の趣旨及び目的

(ア) 本件処分の根拠法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(大深度法1条)。

大深度法は、公共目的のための土地の収用・使用を一般的に規律する土地収用法(昭和26年法律第219号)の特別法であり、土地収用法が全ての土地や物件を対象としている(地表、浅深度地下、大深度地下を問わず適用される)のに対し、大深度地下(大深度法2条所定の土地所有者等による通常の利用が行われない地下をいう。以下同じ。)という土地の一部である特定の空間における使用の要件、手続等について特別の措置を講じているものである(乙2・33、34ページ)。それゆえ、大深度法の正式名称も「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」(傍点は引用者)とされている(同33ページ)。

(イ) 大深度法の趣旨及び目的を、同法の制定の経緯からより具体的にいうと、同法が土地収用法の特別法であることがより明らかである(同4ないし7、26ないし29ページ)。

大都市地域においては、土地利用の高度化・複雑化が進み、社会資本整備のための用地を地上部で確保することが困難な状況にあり、地権者との交渉・合意を経て用地を取得するという基本的な方法では地権者との権利調整に要する時間が長期化し、効率的な事業の実施が困難となっていた。そのため、大都市地域では、主に道路等の公共用地の地下を利用して社会資本整備が行われてきたが、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、また、道路の地下が非常にふくそうすることとなった。そこで、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

る大深度地下を利用することが考えられるようになった。

もっとも、大深度法制定前においても、大深度地下に相当する地下を、土地収用法による収用・使用、民法による区分地上権の設定等により使用することは可能であったが(大深度法施行後も、土地収用法等既存の制度による大深度地下の使用は可能である。)、上記のとおり大都市部では、土地の権利関係が複雑化しており、民有地の地下を利用する際に、地権者との交渉が難航すれば、効率的な事業の実施が困難となる。そこで、土地所有者等による通常の利用が行われない空間であるという大深度地下の特性を踏まえた合理的な権利調整のルールを明確にし、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ため、諸課題を総合的に調査審議する機関として「臨時大深度地下利用調査会」が設置され、同調査会の答申(甲13)を踏まえ、立法化作業が進められ、平成12年の大深度法の制定に至った。

大深度法は、以上の事情を背景に立法に至ったものである。

(イ) そして、大深度法の仕組みは、土地収用法における権利調整を図るという制度的枠組みを維持しつつ、次の趣旨により作られた(乙2・31ないし34ページ)。すなわち、公共目的のための土地の収用・使用に係る一般法である土地収用法は、公共の利益の増進と私有財産との調整を図ることを目的とし(土地収用法1条)、土地の収用・使用に当たっては、通常、補償すべき損失が発生するという前提に基づき、行政庁(国土交通大臣又は都道府県知事)による事業認定(同法16条)と収用委員会による裁決(同法48条、49条)という2段階の手続を経て、事前に補償額を確定し、起業者は補償金の支払を行った上で、土地の所有権又は使用権を取得するとされている(乙2・33ページ)。これに対し、大深度法は、大深度地下にも土地所有権が及んでいるものと解しつつも(民

法207条)、大深度地下は土地所有者等による通常の利用が行われない空間であることから、ここに公法上の使用権を設定しても、土地所有者等に通常補償すべき損失が発生するとは考えられず、公共の利益となる事業の効率的な実施が困難となっている大都市地域において、これを大深度地下で実施することにより得られる公益と、それによって形式的に制限される私益(土地所有権等)を比較衡量すれば、公益を優先するのが相当であるため、特別の手続によって公法上の使用権を設定することが是認されるものと考えられた(乙2・33、40ページ)。かかる考え方を前提として、大深度法は、公共の利益となる事業の円滑な遂行を図るため、大深度地下における公法上の使用権の設定に当たっては、事前の補償手続は不要とし(収用委員会の裁決等を経ることなく)、行政庁(国土交通大臣又は都道府県知事)の処分のみによって、大深度地下に公法上の使用権を設定できるとしている(大深度法16条)。

もっとも、上記の仕組みは、使用権の設定を認めても損失が発生しないことが推定できるとの前提に基づくものであるから、事業区域となる大深度地下に既存物件が存する場合には、損失の発生が具体的であるので、事前補償の原則による損失の補償を行うことを定めている(同法32条)。また、例外的に、何らかの事情により、上記既存物件に関する補償以外に使用権を設定することにより補償すべき損失が発生する場合も全くないとはいえないことから、同法25条の規定による権利の行使の制限によって生じた具体的な損失について、事後的な損失補償の制度を設けている(同法37条)。

また、大深度法では、上記のとおり、簡易な手続で使用権を設定できる代わりに、行政庁が使用権設定の処分を行うに当たっては、そのような手続の簡素化を行っても、私有財産権の保護上支障がないと考えられ

る使用形態であるかどうかを判断する必要があるため、①手続につき、事業区域が大深度地下にあることを証する(大深度法14条2項4号)ための事業者による地盤状況等の調査、②事業者による説明会の開催等関係住民に事業の施行を周知するための必要な措置の実施(同法19条)、③使用の認可要件として、「事業計画が基本方針に適合するものであること」(同法16条5号)、「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」(同条6号)及び「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適当でないと認められること」(同条7号)を規定するなどの措置を講じている(乙2・34ページ)。

加えて、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、いったん施設を設置すると撤去が困難であるという特性もあることから、「早い者勝ち」や「虫食い」的な利用による大深度地下の無秩序な開発を防ぐため、対象事業を公益性の高い事業に限定する(大深度法4条)ことなどにより、大深度地下の適正かつ合理的な利用を図ることとしている(甲14・1ページ、乙2・3ないし34ページ)。

#### イ 小括

以上のとおり、大深度法は、大深度地下が、土地所有者等による通常の利用が行われない空間であり、ここに公法上の使用権を設定しても通常補償すべき損失が発生するとは考えられないという特性から、公共の利益となる事業の円滑な遂行を目的の前面に掲げているが、上記のとおり、事業区域に係る土地に関するその他の権利を有する者、若しくは事業区域にある物件を占有している者の私有財産権保障上の視点からの規定も置いてい

るのであり、土地収用法における公共の利益と私有財産との調整を図るという基本的な目的を大前提として維持していることが明らかである。

なお、平成10年5月27日の臨時大深度地下利用調査会答申においても、基本的な考え方の一つとして、「大深度地下は、土地所有者等による通常の利用が行われない空間であるので、必要性や公益性等が真に認められる事業については、良質な社会資本の効率的な整備に資するよう、国民の権利保護を図りつつ権利調整の円滑化に資する制度を導入する」(甲13・3ページ。傍点は引用者)ことが示されている。

そして、大深度地下の使用が認可された場合の法的効果としては、使用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など(同法25条)、事業区域における公法上の使用権の設定とその反面としての事業区域に係る土地に関するその他の権利、若しくは事業区域にある物件の占有に対する制限(私権の行使制限)である。

以上の大深度法の趣旨、目的、効果に照らすと、大深度法が、公共の利益となる事業の円滑な遂行を図ることを目的とする一方で、かかる公益の増進と調整を図る利益として法的保護の対象としている個人的利益は、専ら、使用の認可の法的効果が及ぶ事業区域に係る土地に関するその他の権利、若しくは事業区域にある物件の占有である。

したがって、大深度法は、事業区域に係る土地に関するその他の権利を有しない者、若しくは事業区域にある物件を占有していない者の個々人の個別の利益までを保護する趣旨及び目的を含むものと解することはできな

い。

#### (4) 原告らの主張に対する反論

ア 原告らは、「財産権及び生命身体について、大深度地下の直上だけではなく、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。」(訴状20ページ)などと主張する。そして、このうち財産権の保護については、大深度法が土地収用法の特別法であることを、生命身体の保護については、大深度法6条に基づいて定められた「大深度地下の公共的使用に関する基本方針(平成13年4月3日閣議決定)」(以下「**基本方針**」という。甲14)において「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」とされている点を、それぞれ根拠とするようである。

イ しかしながら、まず、財産権の保護について、大深度法が事業区域に係る土地に関するその他の権利を有しない者、若しくは事業区域にある物件を占有していない者の個々人の個別的利益までを保護する趣旨及び目的を含むものと解されることは、前記(3)で詳述したとおりである。原告らが指摘する土地収用法との関係でも、事業認定によって法律上の地位の影響を受ける者は、当該事業認定に係る土地等について所有権その他の権利を有する者に限られるのであり、当該事業により生活環境に係る人格権又は環境権を侵害される旨主張するにとどまる者は、その取消しを求める原告適格を有しないと解されている(東京高裁平成24年7月19日判決(判例秘書登載)及びその原審である東京地裁平成22年9月1日判決(判時2107号22ページ)参照)。

次に、生命身体の保護について、基本方針に記載された「安全の確保」とは、地下空間・施設の利用者に係る安全の確保をいうから(甲14・5、6枚目、乙2・49、50ページ)、事業区域の周辺に居住する住民一般

の安全の確保を意味するものではない。また、基本方針に記載された「環境の保全」とは、大深度地下を使用する事業に関して生じる、地下水、施設設置による地盤変位、化学反応及び掘削土の処理等の問題を念頭に置くものであるから(甲14・6、7枚目、乙2・52ページ)、これも事業区域の周辺に居住する住民に係る生活環境一般を意味するものではない。

また、原告らの中には本件事業区域から直線距離で約5キロメートル離れた場所に住所を有する者(別紙原告目録番号42)も含まれるところ、「大深度地下を掘削することにより影響を受ける範囲」が何を指すのかが全く明らかでない上、そのように解する法的根拠も不明確である。

したがって、原告らの前記アの主張は理由がない。

ウ なお、訴状の記載によれば、原告らは、大深度法に基づく使用認可を受けた他の事業において陥没事故等が発生したことを挙げて、原告らが居住する地域でも陥没事故が発生する危険性があり、原告らの生命・身体・財産に危険が生じるおそれがある旨を主張するところ(訴状48ないし57ページ)、これも原告適格を基礎づける一事情として主張するものと解される。

しかしながら、大深度地下の使用の認可は、飽くまでも、公共の利益となる一定の事業について事業者に対し大深度地下の使用権を設定し、これに伴い事業区域に係る土地の所有権等の行使が制限される(大深度法25条、31条)という法的効果を生じさせるものであるから、原告らが主張する陥没事故の発生等による生命・身体・財産に対する損害のおそれは、仮に万が一それが発生する可能性があるとしても、大深度地下に使用権を設定したこと自体に起因するものではなく、大深度地下において工事の実施をしたことに起因するものである。すなわち、原告らが主張するような環境被害等が起こり得る可能性というのは(現実に本件事業区域において

起こる可能性があるかどうかは別として)、事業者が大深度地下の使用権を土地所有者等から任意に取得した場合であっても得るのであり、このことからしても、かかる環境被害等が大深度地下に大深度法に基づく公法上の使用権を設定したことによるものではなく、事業の実施に起因するものであるということは明らかである。要するに、原告らの上記主張は、大深度地下の使用認可の法的効果と、事業者の工事の実施に伴う不法行為責任等の問題を混同させるものにほかならない。

したがって、原告らが主張する上記事情は、本件事業区域に係る土地に関するその他の権利を有しない者、若しくは本件事業区域にある物件を占有していない者について、本件処分の取消しを求める原告適格を認める根拠とはなり得ない。

#### (5) まとめ

以上のとおり、本件処分の根拠法令である大深度法の趣旨及び目的を踏まえれば、大深度法が個々人の個別的利益として保護していると解される法的利益は、専ら、使用の認可の法的効果が及ぶ事業区域に係る土地に関するその他の権利、若しくは事業区域にある物件の占有である。

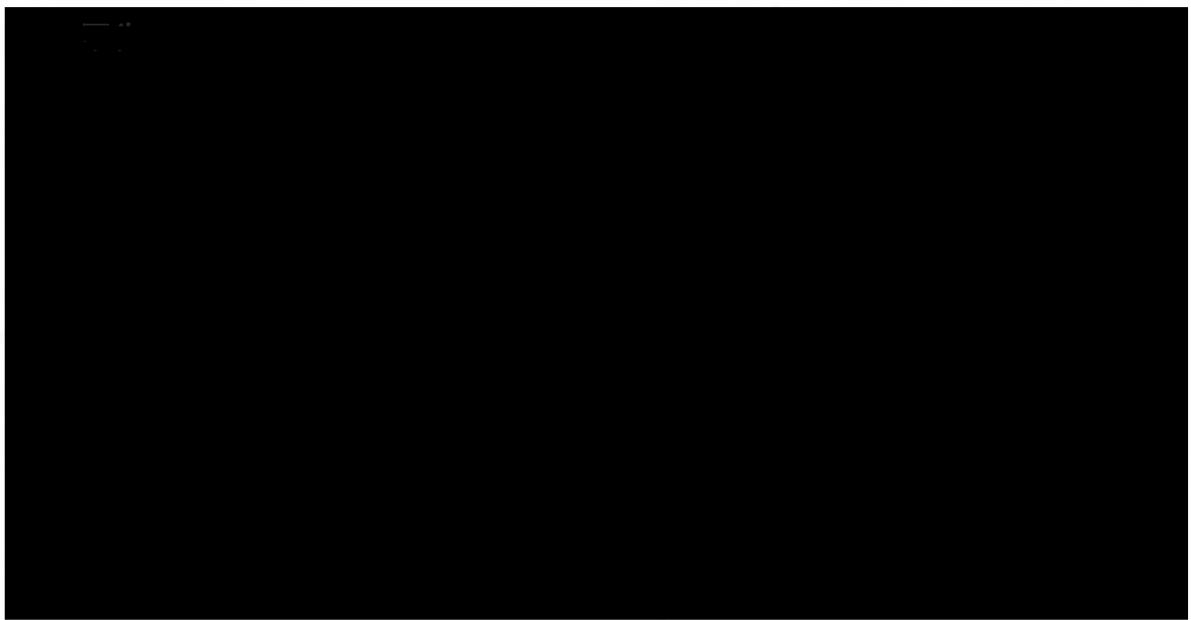
したがって、本件事業区域に係る土地に関するその他の権利を有していることや、本件事業区域にある物件を占有していることなどの主張立証がなく、本件事業区域に係る土地上に居住もしていない原告三木一彦らについては、本件処分の取消しを求める「法律上の利益を有する者」(行訴法9条1項)には該当しないから、原告適格が認められない。

### 第3 求査明事項

- 1 原告らは、いずれも本件各審査請求を申し立てた者である旨主張するところ、以下の原告らについては、「氏名」又は「住所」について、本件各審査請求に

係る審査請求書(以下「**本件各審査請求書**」という。)の記載と訴状の記載とで  
齟齬がみられる。

そこで、裁判長におかれては、後記(1)ないし(3)の原告らに対し、かかる齟  
齬の原因を明らかにし、本件処分に関し、当該原告らが「その審査請求をした  
者」(行訴法14条3項)と同一人物であるか否かを明らかにするよう、釈明を  
求めていただきたい。被告は、その回答を踏まえて、本案前の答弁を追加する  
かを検討する。



2 前記第2のとおり、本件事業区域に係る土地に関する所有権その他の権利を  
有しない者、若しくは本件事業区域にある物件を占有していない者は、本件処  
分の取消しを求める原告適格を有しない。

そこで、裁判長におかれては、原告三木一彦ら以外の原告ら(別紙原告目録  
番号14ないし20、25及び26)に対し、住所地の土地に関するその他の  
権利(前記第2の2(1)参照)を有しているか否かを明らかにするとともに、こ  
れらの権利を有している場合には、それを証する証拠を併せて提出するよう  
釈明を求めていただきたい。被告は、その回答を待ってから、上記原告らについ  
ても本案前の答弁を追加するかを検討する。

#### **第4 請求の原因に対する認否及び被告の主張**

追って、準備書面により明らかにする。

以 上