特集Ⅰ 【論説】 道路整備と住民合意

道路用地の収用と執行停止

—圏央道あきる野IC収用執行停止決定を中心として—

Expropriation for road site and Suspension of execution

—Decision of the Suspension of execution of the Expropriation in Akiruno IC of Kenoudou—

Junko OBATA : Sophia University

小幡 純子*

Recently, the suspension of execution of the expropriation of sites for Kenoudou was decided by Tokyo District Court. In principle, the institution of action against the project authorization or the expropriation adjudication on the Land Expropriation Law does not stop the execution. It is necessary to state the suspension of execution by Article 25 of Administrative Litigation Law. This decision of Tokyo District Court was noteworthy, since suspension of execution of expropriation had been hardly accepted until now. It was based on the reasons that the execution may force a considerable mental and corporal damage, since the plaintiffs lose the living environment which have got used until now, and that this damage will be regarded "Damage with difficult recovery". "Damage with difficult recovery" was changed into "serious damage" in 2004 by new Article 25, so suspension of execution will be wildly accepted from now on. Considering that the effect of suspension of execution in the phase of expropriation may be important, we should search for the possibility of the dispute settlement by lawsuit in an early stage on the whole plan. We must emphasize the necessity of setting the each stage of process clearly on a legal system together with PI.

keywords : Expropriation, Suspension of execution, Kenoudou

収用, 執行停止, 圏央道

1. 道路計画・建設にかかわる行政訴訟

道路の計画・建設をめぐる、私人がそれを阻止しようと訴訟を提起する場合には、わが国においては、行政訴訟を提起し、道路の計画・建設に関する行政の決定、用地取得に関わる行政処分を

争う訴訟形態が一般的である¹。とりわけ、国家的プロジェクトともいえる重要な幹線道路については、構想段階から路線の概要の決定、ICの位置、道路の設計（高架、掘割り、地下化等）、路線決定、用地取得、道路建設に至るまで、長い年月をかけて、プロセスをたどることになる。このような過

小幡 純子*（おばた じゅんこ）上智大学・教授

¹ 訴訟としては、行政訴訟のみならず、民事訴訟の可能性も考えられ、道路の設置主体を被告として、建設差止め等の民事訴訟を提起することもありうることはあるが、その場合は、建設段階で差止め等を求めることになり、道路計画自身の是非を問うことは困難であろう。

程の中で、PIがきわめて重要であることはいうまでもないが、多くの国民、住民を巻き込んで、可能な限りの住民合意を得て、道路の計画作りをしたとしても、現実には、実際に道路用地として自己の所有地が奪われる地権者等も含めすべての合意を得ることは困難である。民主主義のルールが最終的には妥当し、全員一致の合意を得るということはフィクションでしかないことから、現実には、不満を持つ者が出てくることは当然ありうべき現象といえよう。

従来は、早期の計画段階での行政訴訟に関しては、計画は青写真にすぎず、具体的な権利義務にかかわらないなどの理由から、処分性を認めないのが判例の立場であったため²、実際に訴訟として成立するのは、土地収用法上の事業認定や具体の土地収用裁決の段階がほとんどであった。昨年行政事件訴訟法が改正され、抗告訴訟で争えないとされる計画等についても、公法上の当事者訴訟で争う途が広がったが、計画によって構築される権利義務関係の確認の利益をどのように観念するかなどについては、今後の判例の展開に委ねられることになる³。

いずれにせよ、実際の訴訟でしばしば争われる事業認定、収用裁決の場面は、前述の道路計画全体のプロセスからみると、むしろ後半の段階にあるととらえられるため、ここでの訴訟の結果が全体の道路計画にどのような影響を与えるかはきわめて重要な問題である。一般に訴訟では判決が出されるまで、相当程度長期間を費やすため、行政訴訟では執行停止という仮の救済制度が設けられているが、最近、圏央道の用地取得に関わり、収

用裁決が出された土地明渡しにかかる代執行等の執行停止を認める東京地裁の決定が出された⁴。本稿では、本決定を中心として、道路の用地取得をめぐる行政訴訟における仮の救済の意味について検討していきたい。

2. 圏央道の状況と東京地裁執行停止決定

圏央道は、首都圏中央連絡自動車道として、首都圏中心部から半径40kmから60km位置に計画された延長約300kmの高規格幹線道路である。横浜、厚木、八王子、川越、つくば、成田、木更津などの近郊の中核都市を結ぶとともに、東名高速、中央高速、関越道、東北道、常磐道、東関東道などの放射状の幹線道路と接続し、東京湾アクアラインとも一体となって、首都圏の広域的な骨格となる幹線道路網を形成する道路とされている。

昭和61年に、第四次首都圏基本計画、首都圏整備計画において整備が位置づけられ、昭和62年6月には、第四次全国総合開発計画において「首都圏中央連絡自動車道」が高規格幹線道路に位置づけられ、以後各区分ごとに、基本計画・整備計画決定、都市計画決定、環境アセスメント手続と進んできた。しかしながら、用地取得が進むにつれて、住民からの訴訟も多数提起され、中でも、圏央道の日の出ICから建設中のあきる野ICまでの区間における土地収用裁決取消訴訟に関わり、執行停止を命じる本件東京地裁決定（平成15年10月3日）が出され、きわめて注目された。

〔事実の概要〕国・日本道路公団は、平成12年1月19日に土地収用法20条に基づく事業認定を受け、平成12年10～11月に本件土地（主にあきる野イン

² 土地区画整理事業計画に関するいわゆる青写真判決（最大判昭和41・2・23民集20巻2号271頁）など。

³ 2004年6月の改正により、行政事件訴訟法4条後段に「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が追加挿入された。従来処分性が否定されていた通達や計画などに基づいて自己に不利益な法状態が出現している場合に、通達や計画決定の違法・無効を主張して確認訴訟を行うことが考えられよう。越智敏裕「行政事件訴訟法の改正と環境訴訟の展望」上智法学論集48巻3・4号492頁以下、特に464頁、福井・村田・越智共著・新行政事件訴訟法（2004年）新日本法規 264頁等参照

⁴ 東京地決平成15・10・3判時1835号34頁。

ターチェンジ建設予定地)について収用裁決を申請した(青梅から日の出までの区間は既に平成14年3月に供用が開始されている)。東京都収用委員会は、本件土地上に土地・建物を有するXらに対して、平成14年9月30日に権利取得裁決及び明渡裁決(以下、「本件収用裁決」という。)を行った。起業者たる国らは、平成15年6月27日、東京都知事に対して、本件土地について、土地収用法102条の2第2項に定める代執行の請求を行い、知事は、これを受けて、土地所有者Xらに対して、期限を定めた戒告を行い、代執行手続を進めていた。Xらは、これに対して、事業認定取消訴訟を提起し、さらに、本件収用裁決に対する取消訴訟を提起した上、行政事件訴訟法25条に基づき、知事を被告として明渡裁決の執行の停止を命ずる申立てを行った。これに対して、東京地裁は、知事の明渡裁決の執行(代執行手続の続行)を、収用裁決取消請求事件の第一審判決言渡し日の15日後まで停止することを決定した⁵。決定理由のごく簡単な概要は以下の通りである⁶。

- ・ 圏央道の完成予定は今後10年以内という長期のものであるから、その一部である本件区間の工事の進行によって圏央道全体の工事完成にただちに影響を及ぼすということとはできない。
- ・ 本件区間の工事の遅れによる社会的経済的損失が年間約40億円との主張に対し、これは、本件区間が開通した場合に得られる利益を算定した

もので、いわゆる得べかりし利益であってそもそも本件区間の開通の遅れによって現実の国家財政に発生する積極的な損害とはいえない。

- ・ 本件代執行が行われることにより居住の利益を奪われるところ、その利益は極めて重要なもので、かつ、いったん奪われると回復することはほとんど不可能なものであるから、行政事件訴訟法25条2項にいう回復困難な損害が生ずると認められる。

3. 行政訴訟における執行停止制度

わが国の行政事件訴訟法では、処分を不服とする訴訟が提起された場合にもその処分の執行は停止されないという執行不停止原則がとられている⁷。ただし、本案判決が出るまでの間に、処分の効力や執行を中止させておく必要がある場合には、申立てによって裁判所は執行停止を決定することができる(行政事件訴訟法25条)⁸。

このような一般原則は、道路建設をめぐる事業認定及び収用裁決を不服とする争訟の提起についても同様に適用され、私人が訴訟を提起したとしても、その執行は原則として止まらないため、土地の明渡しや代執行等によって強行され、道路建設工事が開始されるという進行を停止させるためには、本案訴訟の係属とともに、執行停止を申し立てる必要がある。

改正前行政事件訴訟法25条では、「回復の困難な

⁵ 本決定は抗告され、東京高決平成15年12月25日判時1842号19頁では、本決定は取り消され、執行停止は認められず、最高裁に特別抗告されたが、平成16年3月16日に棄却されている。最高裁の抗告棄却決定の後、都は平成16年4月16日に代執行を実行する予定であったが、地権者が自主撤去を始めたため、予定していた代執行を見合わせたことも報道されている。その後、本案に関し、平成16年4月22日東京地裁判決判時1856号32頁は、事業認定と本件収用裁決を取り消す判決を下した(本執行停止決定を行った藤山雅行裁判長)。

⁶ 本決定及び抗告審決定に関する評釈として、拙稿・判例時報1864号180～185頁、最高裁決定或いは本案の一審判決に関する評釈として、福井秀夫・判例クローズアップ・法教288号19頁、山村恒年・判例地方自治261号49頁参照。

⁷ これに対して、逆に執行停止原則がとられているのがドイツの行政訴訟であるが、その場合にも、例外としての執行不停止がかなり広く認められていることは、よく知られているところである(植村栄治「行政訴訟における仮の救済」法学協会雑誌94巻2号(1977年)、東條武治・行政保全訴訟の研究—ドイツ行政裁判法をふまえて—(2005年)、「行政訴訟に関する外国法制調査—調査結果一覧表」ジュリ1250号180頁以下参照)。

⁸ なお、行政事件訴訟法44条により、処分等の公権力の行為については、民事保全法に規定する仮処分をすることはできないとされている。

損害を避けるための緊急の必要性」を積極的要件として定め、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」及び「本案について理由がないとみえるとき」を消極的要件として規定していた。2004年改正の新行政事件訴訟法25条2項では、「回復困難な損害」が「重大な損害」と改められ、さらに、重大な損害を生ずるかどうかの判断に当たっては、「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内容及び性質をも勘案するものとする」(3項)との文言が新設された。今回の改正は、執行停止に関する従来の裁判所の運用がかなり厳格で、硬直的解釈・適用の事例もあったことを踏まえて、執行停止の要件を緩和することを目途として行われたものとされている⁹。したがって、今後、同改正法の下で、裁判所の運用上、執行停止の拡大がはかれることになると思われるが、以下では、執行停止申請に対する従来の決定例を参考にしつつ¹⁰、執行停止の実体要件をみていくこととしたい。

まず、積極的要件である「回復の困難な損害」については、従来の判例においても、原状回復不能又は金銭賠償が不能な場合だけでなく、たとえ金銭賠償が可能であっても、社会通念上、そのことだけでは不補されないと認められるような著しい損害の場合も含むとされ¹¹、また、社会通念上手続の続行等の不停止によって維持される行政

目的の達成とその停止によって申立人の免れる損害とを比較衡量して、前者を犠牲にしてもなお後者を救済しなければならないと考えられる程度の損害¹²をいうとされる判例が存した。

他方、消極的要件である「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」については、この場合の公共の福祉に及ぼす影響とは、一般的・抽象的なものでは足りず、個別的・具体的な影響でなければならないと考えられており、多くの場合、「回復困難な損害」の要件に吸収され、あるいは、本案の理由の有無に吸収され、実質的には独立の要件としてほとんど機能していないとされている¹³。また、「本案について理由がないとみえるとき」は、通説では、被申立人行政庁側に主張・疎明責任があると解され、行政庁が主張・疎明をした場合には、申立人は処分の違法性の疑いが多少なりとも存在する程度にまで疎明すればよいと考えられている¹⁴。

今回の同法25条の改正で、「回復の困難な損害」が「重大な損害」と変更され、3項で「…処分内容及び性質をも勘案するもの」とされたことによって、積極的要件の中で、当該処分を続行することによる申立人の損害の性質・程度を当該処分の執行を停止することによる影響とを比較衡量することが可能になったと考えられよう¹⁵。

⁹ 塩野宏・行政法Ⅱ〔第4版〕(2005年)有斐閣185頁。衆議院法務委員会の附帯決議第3項は「柔軟な運用」を説いている。

¹⁰ 同法25条の他の要件については変わっておらず、また、「重大な損害」とされた改正部分も、「回復困難な損害」の延長線上にあるため、本決定をはじめとする従来の決定例も相当程度に参考になりうると考えられよう。

¹¹ 東京高決昭和41・5・6行集17巻5号463頁、高知地決昭和47・5・12訟月18巻9号1432頁、名古屋地決昭和50・6・25訴月21巻9号1834頁等。

¹² 岡山地決昭和43・12・27行集19巻12号1940頁、熊本地決昭和39・6・3行集15巻6号1044頁、熊本地決昭和41・9・14訟月12巻12号1659頁、大津地決昭和43・2・19訟月14・4・386等(司法制度改革推進本部・行政訴訟検討会第26回会合配布資料参照)。

¹³ 線路予定地の収用・明渡裁決の効力停止により、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとして執行停止を却下した例として、横浜地決昭和53・8・4行集29巻8号1409頁が存する。

¹⁴ 室井力・芝池義一・浜川清編・コンメンタール行政法『行政事件訴訟法・国家賠償法(2004年)』日本評論社240頁。本案勝訴の可能性の程度は、積極的要件である回復困難な損害の判断の一つの考慮要素として作用する場合も存する(東京地決昭和46・6・29判時633号43頁、大阪地決平成5・12・20判タ841号126頁等)。

¹⁵ 橋本博之・解説改正行政事件訴訟法(2004年)弘文堂127頁、福井・村田・越智共著・前掲新行政事件訴訟法114頁等参照。

4. 本件東京地裁決定における執行停止の とらえ方

以上の執行停止に関する一般論は、本件の収用裁決にかかる土地明渡しの場面でも異なるものではないが、本決定の判断においてもっとも特徴的といえるのは、申立人らの主張する損害についての評価の部分であろう。すなわち、本決定は、申立人らの受ける損害について、これまで慣れ親しんだ生活環境を失い、新たな場所への転居を余儀なくされ、生活環境が大幅に変化し、かつ、こうした変化に馴染むため相応の精神的、肉体的負担を強いられることになるとして、事後の金銭的補償によって容易に回復される性質のものではないとし、また、居住の利益は、自己の居住する場所を自ら決定するという憲法上保障された居住の自由(憲法22条1項)に由来して発生するものであって、人格権の基盤をなす重要な利益であり、特に申立人らのように、「定住の意思をもっていわば終の栖として居住している者の利益は、…財産的な損害と異なり、自己の生活に密着した個別的な利益であるがゆえに、いったん失ってしまうと容易に他のもので置き換えることができない非代替的な性質を有する」としている。

従来判例では、土地の代替性を前提として、土地を収用されて従前の居住を失う点については、財産的損害であって「回復困難な損害」ではないとする判例が多数であった¹⁶。例外的に執行停止を認めたものとして、日光太郎杉事件の執行停止決定があるが¹⁷、居住の利益ではなく、太郎杉伐採による回復困難な損害が申立て理由とされているものである。また、仮換地指定処分執行停止

について、「その生活の基盤を失うようなことがあれば格別、…金銭賠償が可能で、金銭賠償をもって受忍させるのが相当である」とされたり¹⁸、住宅地区改良法に基づく土地改良事業の執行停止について、申立人らが、高齢者で病気に罹患し、住居等を代わることによる健康上の問題が生じる可能性があることから、回復困難な損害が生じる旨主張したのに対し、申立人らが店に出て仕事をするなどしていることから、移動することが困難な程度に重篤な健康状態であるとは認められないとし、また、現住居の近くに代替住宅を用意していることなどから、高齢・持病等を考慮しても、回復困難な損害が生じるとはいえないとした例¹⁹が存する。

憲法29条3項は、正当な補償の下に私人の財産を公共のために用いることを認め、土地収用法上も、土地の収用に対して近傍類地の取引価格を考慮した相当の価格により金銭補償をすることとし(土地収用法71条)、生活権補償は努力義務として入れられているにすぎない²⁰。土地の収用については当該土地上に居住している場合には、当然居住の利益も存在するはずであるが、土地の代替性を前提として、財産権としての金銭補償のみで足りるとしている現行のシステムを考慮すると、土地の収用・明渡しについては現行法上は代替的な財産権の侵害として割り切って整理しているとみることができよう。

しかしながら、他方で、執行停止を判断する上での「回復困難な損害」に該当するか、あるいは、改正後の「重大な損害」に該当するかという論点に限って考えれば、居住の利益が侵害されることはそれ自身としてきわめて重い意味を有することは、

¹⁶ 例えば、福岡高決昭和41・10・14行集17巻10号1168頁は、ダム建設のための収用裁決によって建物が撤去されるが、大部分は木造平屋建の居宅等で臨時に建てられたもので、金銭の補償により償い得ないものではないとした。

¹⁷ 宇都宮地決昭和42・3・16行集18巻3号239頁。

¹⁸ 高松高決昭和47・8・21判時682号13頁。

¹⁹ 福岡地決平成7・1・23判例自治139号13頁。

²⁰ 平成13年の土地収用法の改正で、生活再建の措置について定められた(139条の2)。

本決定の指摘する通りである。土地は代替可能であって、強制的に土地を取得された場合にも金銭による補償で足りるという現行土地収用制度の中で、本決定は、少なくとも、執行停止の文脈において、居住の利益の侵害という観点からの別の方向性を提示したものとして受け止める必要がある。とりわけ、執行停止は、違法な裁決であると主張して本案判決で決着がつくまでの仮の救済を求めるものであるため、仮に裁決が取り消された場合には土地は収用されないにもかかわらず、転居を強制され、精神的・肉体的負担を被ることになる。その事実をとり上げるならば、まさに非代替的な利益の損害であり、執行停止を要する重大な損害と解する見方もありうるであろう²¹。

5. おわりに

わが国では、道路等の公共事業のための用地取得については、憲法29条3項に基づく土地収用法によって、正当な補償の下での私人の土地の強制取得が認められている。そこでは、財産権侵害に

対する金銭的補償という制度が前提とされているが、平成13年の土地収用法改正において、金銭補償に加え、生活再建措置の実施等の規定も加えられるなど、若干の変化はみられる。

今回の東京地裁決定は、仮の救済という局面ではあるが、土地収用がもたらす居住利益に対する重大な侵害を理由として執行停止を認めたもので、土地収用のもたらす非代替的利益侵害について注意を喚起するものといえよう。また、同時に、道路計画・建設の全体のプロセスの中で後半に位置するともいえる土地収用のステージで、訴訟の提起に伴い、執行停止が決定された場合の意味、効果を考えるならば、道路計画のより早期の段階での訴訟による紛争解決の可能性は今後より真摯に探求されるべきであろう²²。この点に関しては、道路計画確定手続において各プロセスの段階を法制度の上で明確に位置づけることによって、紛争を適切、早期に解決していくことも、PIと並んで重要であることを真に認識すべきではないかと思われる²³。

²¹ 改正後の「重大な損害」という積極的要件が、執行停止による行政目的達成への著しい影響とを比較衡量することを認めるならば、圏央道の道路計画の進捗状況を勘案することも必要となろう。ただし、本決定は、執行停止による圏央道全体への影響、社会的経済的損失についてそれほど重大ではないとの判断を下している（後掲注23）。

²² 越智・前掲論文465頁参照。

²³ 本稿では、主に、「回復困難な損害」についての本決定の認定判断を検討したが、消極的要件である「公共の福祉に及ぼす影響」、「本案において理由がないとみえるとき」についても、興味深い判示がなされている。前者に関しては、本件区間の工事の進行によって圏央道全体の工事完成にただちに影響を及ぼすものではなく、続行しても、遺跡の発掘調査を経ることになる可能性もあることから、直ちに代執行手続を進行させなくても建設工事の進行が遅延することはほとんどないとして、公共の福祉への影響は軽微なものと結論づけ、本件区間の工事の遅れによる社会的経済的損失の算定（国は年間約40億円と推計）については、走行時間短縮、走行経費減少及び交通事故減少にかかる便益のみを算定対象とし、周辺環境に与える被害等の点が考慮されていない故に、信憑性についてさらに検討を要すると指摘している。抽象的な公益性の把握ではなく、より具体的な当該執行停止自体がもたらす影響が吟味されているものといえよう（なお、公益との比較衡量について、櫻井敬子「公益と私益—圏央道執行停止事件を素材として」自治実務セ43巻5号10頁参照）。

また、後者に関しては、事業認定と収用裁決との違法性の承継という論点（福井秀夫「土地収用法における事業認定の違法性の承継」政策実現と行政法「成田先生古稀記念」1998年有斐閣251頁等参照）があるほか、本決定は、建設予定の道路には国家賠償法2条1項の瑕疵が存することから事業認定が違法であると判断される余地があるとして、「本案において理由がないとみえるとき」の消極的要件は認められないとしている（本案判決「東京地判平成16・4・22前掲注5」では、それを理由に事業認定が違法とされた。この点については、国賠法2条の瑕疵は、救済の論理としての責任を認めるための「瑕疵」であって、事業認定の違法性とは必ずしも結びつかないとの疑問がある）。