

訴 状

2013年（平成25年）11月26日

東京地方裁判所民事部 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 小 島 延 夫

弁護士 伊 藤 真 樹 子

弁護士 大 江 京 子

弁護士 杉 田 敬 光

弁護士 高 木 一 昌

弁護士 田 村 文 佳

弁護士 福 田 健 治

弁護士 山 田 勝 彦

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

江戸川スーパー堤防事業仮換地処分取消請求事件

訴訟物の価額 800万円
ちょう用印紙額 4万2000円

請求の趣旨

- 1 被告が原告高橋新一及び原告高橋明に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載1の土地についての仮換地指定処分を取り消す
 - 2 被告が原告佐藤宗孝に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載2の土地についての仮換地指定処分を取り消す
 - 3 被告が原告宮坂健司に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載3の土地についての仮換地指定処分を取り消す
 - 4 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 本件の概要

- 1 本件は、被告が、平成23年7月16日に、原告高橋喜子を除く本件各原告に対して行った東京都都市計画事業北小岩一丁目東部土地区画整理事業（以下「本件事業」という。）に関する仮換地指定処分（以下「本件仮換地指定処分」という。）は、その前提とする事業計画について、本件仮換地処分以前に必要な変更がされていない以上、違法であるとして、その取消を求めるものである。
- 2 本件仮換地通知処分が違法である理由の骨子は以下の通りである。
 - ① 被告は、平成23年5月17日に本件事業の事業計画（以下「本件事業計画」という。）を決定した。本件事業計画は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とせず、単独事業として認可を受け、決定された。
 - ② 本件事業は、決定後も1年半余りの間、まったく進展しなかったが、平成24年12月の政権交代を機に突然動き出し、平成25年5月30日、被告と国土交通省は、本件事業と高規格堤防整備事業の共同実施に関する基本協定書を締結し、本件事業は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至った。その共同実施の協定が成立後、同年7月16日に、被告は、本件各原告に対し、本件仮換地指定処分をなした。
 - ③ 土地区画整理事業の事業計画においては、設計の概要を定めなければならない、その一つとして設計説明書を作成し、その中に当該土地区画整理事業の目的を記載しなければならない。本件事業は、スーパー堤防事業の実施をその大きな目的の一つとするに至ったのであるから、本件事業計画は、土地区画整理法に基づき変更のための手続きを採らなければならない。

- ④ しかも、スーパー堤防事業との共同実施である以上、仮換地によって与えられる土地は「河川区域」に該当し（同法6条1項2号）、また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになり（同法6条2項）、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生する。その結果仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされなければならない。
- ⑤ 他方、変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた場合、土地の使用収益が停止され、地権者らは建物を取去し立ち退かなければならず、これによって生じる不利益は甚大であり、また現状を回復することは困難になる。**したがって、事業計画の変更手続きは、仮換地指定処分がなされる前に行われる必要がある。**
- ⑥ また、土地区画整理法は、市町村が土地区画整理事業を定めようとする場合において、事業計画を公衆の縦覧に供することを求め（土地区画整理法55条1項）、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出の機会を確保し（同条2項）、これら意見書は都道府県都市計画審議会に付議され（同条3項）、同審議会がこれら意見書の内容を審査するものとし（同条4項）、土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、これらの住民参加手続きと同様の手続きを行うべきとしている以上、**本件において、仮換地処分という地権者の権利利益に重大な変更を及ぼす行為の前に、事業計画変更の場合にとられるべき、こうした住民参加手続きがとられるべきである。**
- ⑦ ところが、本件事業計画は、いまだに変更手続きを経ず、**変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた。したがって、本件各仮換地処分は、変更義務を怠った事業計画に基づくものであり、違法である。**

第2 当事者

1 原告

原告は、いずれも、本件事業の対象地の土地又は建物に権利を有するものであり、原告高橋喜子を除く原告らは、本件仮換地指定処分の相手方である。

2 被告

被告は、本件事業の施行者であり、本件仮換地処分をした者である。

第3 本件事業の経緯

1 本件都市計画はスーパー堤防事業との共同実施を前提としていた

(1) 本件都市計画がスーパー堤防事業との共同実施を前提としていたこと

被告が平成23年（2011年）5月17日に行った「東京都都市計画事業北小岩一丁目東部土地区画整理事業」（以下「本件事業」という。）計画決定が前提とする平成21年（2009年）11月24日付都市計画決定「北小岩一丁目東部土地区画整理事業」（江戸川区告示435号 以下「本件都市計画」という。）は、スーパー堤防事業（「高規格堤防事業」と表記することもある。以下同じ。）と共同実施することを事業の大前提としていた。

(2) スーパー堤防事業とは

スーパー堤防とは、一般には、堤防の高さの30倍程度の幅を持った堤防をいうとされる。要するに、「破堤しない堤防」築堤の名目のもと、図1にあるようにいわば街全体を土盛りして堤防化しようとする構想がスーパー堤防整備事業構想である。

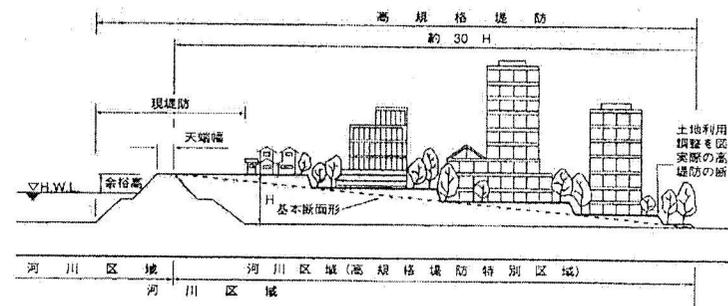


図1 スーパー堤防のイメージ

(甲1号証「高規格堤防 スーパー堤防 整備事業の手引き」6頁より)

(3) スーパー堤防整備事業の推進と本件都市計画決定

ア 被告は、上記スーパー堤防整備事業を推進すべく、平成18年（2006年）に「江戸川区スーパー堤防整備検討委員会」を設置し、同年12月、「江戸川区スーパー堤防整備方針」を策定した（甲2号証「江戸川区スーパー堤防整備方針」）。

イ 平成21年（2009年）7月5日、被告は、北小岩一丁目東部土地区画整理事業にかかる都市計画素案説明会を開催した。

被告は、上記素案説明会において、「整備の方針」として、「地区内をスーパー堤防化することにより国道14号との高低差や窪地状の地形を解消します」、「スーパー堤防の効果」として、「三方を盛土に囲まれている窪地

状の地形の課題が解消します」などと記載された資料を住民に配布し、土地
区画整理事業とスーパー堤防事業が一体のものとして推進される予定である
と説明していた。

さらに被告は、同年9月1日から同月15日までの間、都市計画の概要を、
都市計画案の理由書とともに縦覧に供した。縦覧に供された都市計画案の理
由書には、「本区では、平成18年12月に『江戸川区スーパー堤防整備方
針』を策定し、災害に強い安全で安心なまちづくり事業を進めている。こう
したことから、江戸川沿いの高規格堤防の範囲にあり、建物が密集し、道路
の幅員が狭い、袋状となっているなど、災害・安全性の面から市街地改善が
急務となっている北小岩一丁目東部地区（1.4ヘクタール）について、土
地区画整理事業を決定しようとするものである。」と記載されていた（甲3
号証の3「都市計画の案の理由書」）。また、計画の概要に、「なお、事業の
実施については、国土交通省の高規格堤防事業と共同で行う予定である」こ
とが明記されていた。

(4) 小括

このように少なくとも本件都市計画決定までは、被告は、本件事業を国の
スーパー堤防事業との共同事業として位置づけ、これと不可分一体のもので
あることを積極的に強調して本件事業を進めてきた。

2 単独事業としての本件事業計画

(1) スーパー堤防整備事業廃止と予算未充当の閣議決定

ところが、本件都市計画案の縦覧期間である平成21年（2009年）9
月、政権が交代し、次第にスーパー堤防事業が政治問題として浮上するよう
になっていった。マスコミにもさかんに取り上げられ、税金の桁違いの無駄
遣い事業に対してやがて国民の批判が集中するようになった（甲4号証の1
「週刊エコノミスト 2010年2/9特大号」、甲4号証の2、「朝日新
聞 2010年4月2日夕刊」、甲4号証の3「東京新聞 2010年4月
19日朝刊」、甲4号証の4「読売新聞 2010年4月19日朝刊」、甲
4号証の5「朝日新聞 2010年4月19日朝刊」、甲4号証の6「サン
デー毎日 2009年12月13日号」）。

そして、平成22年（2010年）10月28日、内閣府の行政刷新会議
が行った事業仕分けにおいて、特別会計の中の社会資本整備事業特別会計の
検討項目で、スーパー堤防事業が検討対象になり、結論として「廃止」の判
定が下された（甲5号証「行政刷新会議議事録」）。

これを受け、国土交通省は、スーパー堤防事業の実施中の箇所のうち中止
した場合に住民の社会経済活動に重大な支障を及ぼす地域についてのみ最低
限の予算を計上することとし（甲6号証「平成23年度河川局関係予算配

分概要」）、同年12月24日、政府は、スーパー堤防については最低限の予
算のみを計上した平成23年度予算を閣議決定した（甲7号証「平成23年
度河川局関係予算決定概要」）。

(2) 東京都都市計画審議会の開催と東京都知事による本件事業計画の認可

上記のとおり、平成21年（2009年）9月の政権交代を契機にスーパ
ー堤防事業に対する国民の批判が起こるなか、平成22年（2010年）5
月10日から同月24日、被告は、スーパー堤防との共同事業ではなく、単
独事業として本件事業計画案を縦覧に供した（甲8号証の4「江戸川区告示
第156号」、甲8号証の5「事業計画（案）」）。

前述したとおり、告示後の同年10月28日には、内閣府の行政刷新会議
でスーパー堤防事業の「廃止」の判定が下されている。

本件事業計画案に対し、東京都知事宛てに884通の意見書が提出された
（甲8号証の6「事業計画決定に伴う意見書の審査について」）。平成23年
（2011年）3月14日に東京都都市計画審議会が開催されて、意見書の
審査が行われたが、いずれの反対意見も不採択とされた。

その結果、同年3月30日、東京都知事より本件事業計画が認可された
（甲8号証の7「設計の概要の認可について」）。

(3) 本件事業決定

同年5月17日、被告は、本件事業について、事業計画の決定（以下「本
件事業計画」という）をなし、同日公告をした（甲8号証の1「江戸川区告
示177号」甲8号証の2「江戸川区告示178号」、甲8号証の3「本件
事業計画」）。

(4) スーパー堤防事業の廃止と単独事業としての本件事業計画

以上のとおり、平成21年（2009年）9月に政権が交代し、これを契
機にスーパー堤防整備事業に対する国民の批判が起こるようになる。その中
で平成22年（2010年）5月10日から同月24日に縦覧に供された本
件事業計画案は、スーパー堤防事業との共同事業ではなく被告の単独事業と
された。

そして、被告は、本件事業計画について、スーパー堤防との共同事業であ
ることを否定した（甲9の1「答弁書」、甲9の2「被告準備書面(1)」）。

3 本件事業はスーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至り、本件事業 計画と本質的な部分で異なるものとなったにもかかわらず、本件事業計画の変 更手続がされていないこと

以上のとおり、国民の批判を受けて一旦は「廃止」判定が下されたスーパ
ー堤防事業であったが、平成24年（2012年）12月に、政権が交代し、ス
ーパー堤防事業に対する国のスタンスに変化が現れた。

すなわち、関東地方整備局内に設置された事業評価監視委員会による再評価で北小岩1丁目地区（18班地区）のスーパー堤防整備事業が継続とされ、平成25年度（2013年度）予算として、スーパー堤防整備事業に4.2億円、本件地区に1.2億円の予算を配分した。これを受けて、被告は、本年5月30日、国交省との間で本件事業の基本協定書（甲10号証）を締結した。

その結果、本件事業は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至り、本件事業計画と本質的な部分で異なるものとなった。ところが、本件事業計画決定の変更の手続は今日までとられていない。

第4 本件各仮換地指定処分の違法性

1 本件事業計画の変更の必要性

(1) スーパー堤防事業がまさに事業の目的となること

土地区画整理事業の事業計画においては、設計の概要を定めなければならず、その一つとして設計説明書を作成し、その中に当該土地区画整理事業の目的を記載しなければならない（土地区画整理法6条1項、同施行規則6条1項、2項1号）。

もともと、本件事業は、スーパー堤防事業を実現するために計画されてきた（このことは前述の通り）。そして、本件事業は、本件協定書の締結によって、スーパー堤防事業と共同実施とされたのであるから、スーパー堤防事業は、まさに本件事業の主要な目的の一つとなった。

したがって、本件事業計画の事業の目的の記載の中には、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施である旨が記載されなければならない。

なお、実務標準27頁（甲11号証）によれば、土地区画整理事業の目的として「区域選定の理由を具体的に説明する」とされているところ、本件地区が、高規格堤防整備区域内にあるために土地区画整理事業の区域として選定されたことは、本件都市計画決定の計画書（甲3号証の2）の記載からも明らかである。

(2) スーパー堤防事業により地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生すること

土地区画整理事業がスーパー堤防事業と共同実施される場合、土地区画整理事業を単独で実施する場合と比較して、土地区画整理事業の地権者らの土地に対し、以下の重大な権利利益の制限が生じる。

すなわち、国がスーパー堤防事業を実施する場合、造成された当該堤防は、国が設置したものであり、地権者の意向とはかかわりなく河川管理施設に該当することになり（河川法3条2項）、その敷地は「河川区域」に該当する（同法6条1項2号）。また、当該堤防は高規格堤防に該当することになる

から、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになる（同法6条2項）。

その結果、地権者らの土地について、以下の制約が発生する。

- ① 工作物の新築、改築、又は除却等について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取らなければならない（河川法26条1項ないし3項、河川法施行令15条の2、15条の3）。
- ② 土地の掘削、盛土若しくは切土その他土地の形状を変更する行為又は竹木の栽植若しくは伐採について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取らなければならない（河川法27条1項、2項、6項、河川法施行令15条の5）。
- ③ 土地の表示に関する登記として、河川区域内の土地であること及び高規格堤防特別区域内の土地であることが登記される（不動産登記法43条1項2項）。
- ④ 宅地建物取引業者は、区域内の土地の売買等にあたって、上記①②の法令上の制約を受けることを、重要事項等説明書に記載し、その旨を説明しなければならない（宅地建物取引業法35条1項2号、同施行令3条1項19号）。

このように、本件事業がスーパー堤防事業と共同で実施される場合、本件地区内の土地は河川区域となり、高規格堤防特別区域と指定されることになり、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生することになる。

したがって、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施か否かは、地権者らをはじめとする利害関係者にとって重大な関心事項であり、その事実は、利害関係者による土地区画整理事業への参加手続きにおいて明示されている必要がある。

この点からも、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施であることは、事業計画の中に明記されなければならない。

(3) 他の土地区画整理事業における事業計画の記載

実際に、本件事業と同じく江戸川区内で実施された平井7丁目地区北部土地区画整理事業においても、土地区画整理事業の目的として、スーパー堤防事業と共同実施であることが記載されている（甲12号証「平井七丁目事業計画書」）。

(4) 本件事業計画の変更の必要性

以上の通り、土地区画整理事業について、スーパー堤防事業と共同で実施するためには、事業計画においてその旨が記載されていなければならないところ、本件事業計画には、その旨の記載は存在しない。

したがって、本件事業計画は、その設計の概要にスーパー堤防事業と共同

実施であることを記載すべく変更を行わなければならない(土地区画整理法55条12項)。

- 2 本件事業計画の変更は、仮換地指定処分までになされなければならないこと
(1) 事業の変更により、仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされること

土地区画整理事業とは、「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図るため」の、「土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」で、「この法律(土地区画整理法)に従って行われる」もの、すなわち、換地計画に定められた換地を従前の権利者に割り当てる換地処分を本質とするものをいう(土地区画整理法2条1項、同86条以下)。

また、換地処分を円滑に行うために、施工者は、換地計画に定められている換地の位置・範囲を仮に指定する処分を行うことができる(同法98条1項「仮換地の指定」)。

そして、法は、「換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地形、土質、水利、利害状況、環境等が照応するように定めなければならない。」として、換地計画の決定の基準である「照応の原則」を法定し(法89条1項)、仮換地を指定する場合においても、照応の原則が適用されることを定める。

本件事業計画は、被告の単独事業として民有地を盛土する宅地造成事業として計画されたものであり(甲8号証の3「事業計画書」)、その事業計画を前提としてなされた本件仮換地の指定は、従前地と照応する河川法等の制約のない完全な民有地の指定となる。

ところが、本件事業計画が、その後、国のスーパー堤防事業との共同事業として実施されるものと変更されれば、盛土造成部分は国の管理する堤防となり、その敷地は「河川区域」に該当し、また、高規格堤防特別区域に指定されることにより、純粋な民有地から権利の性質を変え、前述のとおり、従前地にはなかった河川法等による様々な制約が課された土地に変わることになる。**単独事業を前提になされた本件仮換地指定処分は、原告らに従前地と同様の権利完全なる民有地としての所有権を保障するものであるが、仮にスーパー堤防事業との共同事業への変更が認可されれば、その仮換地指定処分は実行不可能となる。**

このように事業計画決定段階で想定されていない事業の設計の概要に変更が生じた場合には、法の規定する変更手続きを経た上で、変更後の事業計画に基づき改めて換地計画を立て直してから、仮換地指定処分を行うことが必要である。区画整理事業による換地処分により、従前地に代えていかなる換

地が与えられるかは、住民らの財産権並びに居住権の保障の観点からは本質的に重要な問題であり、法が事業計画(変更)の手続きに住民の参加を保障し、厳重な審査の手続きを要求している趣旨も、住民らの権利が不当に侵害されないように保障する点にあるからである。**事業の変更により実現不能となるような換地を仮に指定して、事業変更手続きを経ないまま事業を事実上進めることは、違法というべきである。**

- (2) 仮換地指定処分には、重大な効果があること

ア 従前地、仮換地ともに使用又は収益が停止されること

仮換地が指定されると、仮換地の指定の効力の発生した日から換地処分の公告の日まで、従前の宅地について使用収益が停止される代わりに、従前地に有していた権利に基づき仮換地の使用収益ができるようになる(法99条1項)。

しかし、本件事業においては、盛土工事(変更後にあつては堤防築造工事)のため、従前の宅地について使用又は収益ができなくなる日を本年12月16日と定めている一方で、仮換地について使用又は収益を開始することができる日は別に定めて通知することとしている(甲13号証「仮換地指定通知」、甲14号証の1ないし4「全部事項証明書(土地)」)(法99条2項)。

すなわち、本件事業においては、従前地、仮換地ともに使用又は収益が停止されることとなり、仮換地について使用又は収益が可能となるのは、被告の資料によってさえ、早くても平成27年とされている(甲15号証8頁)。

イ 建築物等の除去と直接強制

仮換地が指定されると、従前の宅地を使用収益できないこととなるので、従前宅地に所有する建築物等を移転、除去しなければならなくなる。施工者は、仮換地指定がなされると、相当の期間を定めて、仮換地上に存する建築物等を、期限後においては移転・除去する旨を、建築物等の所有者らに通知し、その期限までに自ら移転、除去する意思があるかどうかを照会しなければならないとされ(法77条2項)、その期間までに自ら建築物等を移転、除去しない場合は、施工者自らが、いつでも建築物等の移転、除去ができることとなる(法77条1項)。

しかも、本件事業については、盛土整備工事(変更後にあつては堤防築造工事)がなされるため、移転の選択はなく、建築物の除去及び本件地区外への転居を強いられることになり、住民負担はより重いものとなる(甲16号証の1、2「建築物等除去通知及び照会」、甲17号証の1ないし5「全部事項証明書(建物)」)。

ウ 小括

以上のとおり、仮換地指定処分の効果は、極めて重大である。それは、住民らの財産権並びに居住権に対する侵奪を内容とするものであるから、仮換

地処分の前に事業計画の設計の概要に変更が生じた場合には、しかも本件のように変更が認められるか否かによって、住民らの権利に重大な影響が生じる場合には、法の規定する事業計画の変更手続きを経た後でなければ、仮換地指定処分を行うことは許されないというべきである。



(3) 仮換地指定処分後に変更手続きが行われても、権利保障の実質は得られないこと

前記のとおり仮換地処分には重大な法的効果が認められており、住民の負担は計り知れないものがある。施工者が、変更手続きを経ないままに、仮換地指定処分を行い、それに基づき事業を事実上強引に進めるならば、すでに本件地区の建築物等は除去され、住民の多くが本件地区を去ってしまうことになりかねず、その後において、所定の変更手続きがとられたとしても、住民らが意見表明を行うことは事実上困難であり期待できないから、法の予定した住民参加手続は形骸化することになる。

また、取消し訴訟を提起しても、違法な事業が事実上進捗してしまえば、事情判決（行政訴訟法31条）がなされる可能性も生じ、原告ら住民の権利侵害に対する救済は著しく制限されることにもなりかねない。

以上のとおり、住民らの権利を実質的に保障するには、仮換地指定処分の前に所定の変更手続きがとられることが不可欠である。

3 仮換地指定処分に住民参加手続きを経る必要があること

(1) 事業計画決定時の住民参加手続き

ア 土地区画整理事業決定に関わる具体的住民参加手続き

都市計画法は、土地区画整理事業を都市計画として決定するにあたって、事前にその旨を公告し、決定案に理由を付して公衆の縦覧に供した上で、住民に意見提出の機会を与え、これを都市計画審議会に提出することとされている。また、土地区画整理法も、市町村が土地区画整理事業を定めようとする場合において、事業計画を公衆の縦覧に供することを求め（土地区画整理法55条1項）、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出の機会を確保し（同条2項）、これら意見書は都道府県都市計画審議会に付議され（同条3項）、同審議会がこれら意見書の内容を審査するものとしている（同条4項）。このように、都市計画法及び法は、土地区画整理事業の決定に至る過程において、2度にわたって、計画案を事前に縦覧に供した上での住民ないし利害関係者による意見書提出の機会を確保し、これを都市計画審議会で審議するという手厚い住民参加手続を設けている。

イ 土地区画整理事業決定に関わる住民参加手続きの趣旨

上記のような、住民参加手続きが準備されている趣旨は、土地区画整理事業が、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらすことか

ら、これら住民の意見が事業計画に反映されることを確保しようとするものである。

したがって、土地区画整理事業計画決定後においても、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらさしめる事業計画の変更が行われた場合には、改めて住民参加手続きを行うことが求められる。

(2) 本件事業計画決定の変更と住民参加手続き

第2項記載の通り、本件事業計画については、その決定後、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらさしめる事業計画の変更が行われている。

この点、土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、上記の住民参加手続きと同様の手続きを行うべきと定めている。このような手続きが要請されている趣旨は、土地区画整理事業が、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらすことから、その変更がなされた場合にも、事業計画決定時と同様の手続き的保障を確保する点にある。

(3) 本件仮換地指定の違法性

本件土地区画整理事業については、決定後において、上記の通り重大な住民負担が生じる変更がなされ、改めて住民参加手続きが行う必要があるにもかかわらず、それが行われず、本件仮換地指定に至っている。

この点、本件地域の住民は、本件事業計画の変更により、前述のような重大な不利益を受ける立場にあるにもかかわらず、それに反対の意思を表明しようにも、その手続きがないまま本件仮換地指定に至っている。当然のことながら、このまま本件仮換地手続きが進めば、本件地域の住民は、自己の建物を取り壊し長年親しんできた本件地域から一旦は立ち退かなければならない。それに伴う住民の財産的、精神的負担が極めて大きいことは言うまでもない。特に、高齢者が多数を占める本件地域の住民の状況からすれば、仮換地指定により一旦本件地域を立ち退いた住民の内多くの住民が本件地域に戻ることができない可能性が高い。

かかる状況からすれば、本件仮換地指定により、本件地域の住民の財産的、精神的負担は現実化、増大化するといえ、同仮換地指定の前に住民意思の同意を得るための住民参加手続きが行われなければ、土地区画整理事業における手続き的保障は骨抜きとされてしまう。

したがって、本件土地区画整理事業の変更に伴う住民参加手続きは、本件仮換地指定より前に行われなければならないが、同手続きを経ずになされた本件仮換地指定は、土地区画整理法55条13項に反し違法である。

第5 総括

以上のとおり、本件事業においては、① 土地区画整理事業について、スーパー堤防事業と共同で実施するためには、事業計画においてその旨が記載されていないなければならないところ、本件事業計画には、その旨の記載は存在しない、② スーパー堤防事業との共同実施である以上、仮換地によって与えられる土地は「河川区域」に該当し（同法6条1項2号）、また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになり（同法6条2項）、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生する。その結果仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされなければならないところ、それがなされていない。③ 他方、変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた場合、土地の使用収益が停止され、地権者らは建物を収去し立ち退かなければならず、これによって生じる不利益は甚大であり、また現状を回復することは困難になる。したがって、事業計画の変更手続きは、仮換地指定処分がなされる前に行われる必要があるところ、それがなされていない。④ 土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、事業計画策定の場合の住民参加手続きと同様の手続きを行うべきとしている以上、本件において、仮換地処分という地権者の権利利益に重大な変更を及ぼす行為の前に、事業計画変更の場合にとられるべき、こうした住民参加手続きがとられるべきであるが、それがされていない。という違法がある。

本件仮換地処分は、このように、違法に、事業計画決定の変更がされていないにもかかわらず、なされたものであり、違法であり、取消されるべきである。

以 上

執行停止申立書

2013年(平成25年)11月26日

東京地方裁判所民事部 御中

申立人ら代理人

弁護士	小	島	延	夫	
弁護士	伊	藤	真	樹	子
弁護士	大	江	京	子	
弁護士	杉	田	敬	光	
弁護士	高	木	一	昌	
弁護士	田	村	文	佳	
弁護士	福	田	健	治	
弁護士	山	田	勝	彦	

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

江戸川スーパー堤防事業仮換地処分執行停止申立事件

ちょう用印紙額 1万円

申立の趣旨

- 1 相手方が申立人高橋新一及び申立人高橋明に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載1の土地についての仮換地指定処分の執行は、本案判決が確定するまでこれを停止する
- 2 相手方が申立人佐藤宗孝に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載2の土地についての仮換地指定処分の執行は、本案判決が確定するまでこれを停止する
- 3 相手方が申立人宮坂健司に対し平成25年7月16日付けでした別紙物件目録記載3の土地についての仮換地指定処分の執行は、本案判決が確定するまでこれを停止する
- 4 申立費用は相手方の負担とする
との判決を求める。

申立の理由

第1 本件の概要

- 1 本件は、相手方が、平成23年7月16日に、申立人高橋喜子を除く本件各申立人に対して行った「東京都都市計画事業北小岩一丁目東部土地区画整理事業」(以下「本件事業」という。)に関する仮換地指定処分(以下「本件仮換地指定処分」という)は、その前提とする事業計画について、本件仮換地処分以前に必要な変更がされていない以上、違法であり、かつ、本件では、申立人らの重大な損害を避けるため緊急の必要があるとして、その執行の停止を求めるものである。
- 2 本件仮換地通知処分が違法である理由の骨子は以下の通りである。
 - ① 相手方は、平成23年5月17日に本件事業の事業計画(以下「本件事業計画」という。)を決定した。本件事業計画は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とせず、単独事業として認可を受け、決定された。
 - ② 本件事業は、決定後も1年半余りの間、まったく進展しなかったが、平成24年12月の政権交代を機に突然動き出し、平成25年5月30日、相手方と国土交通省は、本件事業と高規格堤防整備事業の共同実施に関する基本協定書を締結し、本件事業は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至った。その共同実施の協定が成立後、同年7月16日に、相手方は、本件各申立人に対し、本件仮換地指定処分をなした。

- ③ 土地区画整理事業の事業計画においては、設計の概要を定めなければならない、その一つとして設計説明書を作成し、その中に当該土地区画整理事業の目的を記載しなければならない。本件事業は、スーパー堤防事業の実施をその大きな目的の一つとするに至ったのであるから、本件事業計画は、土地区画整理法に基づく変更のための手続きを採らなければならない。
- ④ しかも、スーパー堤防事業との共同実施である以上、仮換地によって与えられる土地は「河川区域」に該当し（同法6条1項2号）、また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになり（同法6条2項）、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生する。その結果仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされなければならない。
- ⑤ 他方、変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた場合、土地の使用収益が停止され、地権者らは建物を収去し立ち退かなければならず、これによって生じる不利益は甚大であり、また現状を回復することは困難になる。したがって、事業計画の変更手続きは、仮換地指定処分がなされる前に行われる必要がある。
- ⑥ また、土地区画整理法は、市町村が土地区画整理事業を定めようとする場合において、事業計画を公衆の縦覧に供することを求め（土地区画整理法55条1項）、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出の機会を確保し（同条2項）、これら意見書は都道府県都市計画審議会に付議され（同条3項）、同審議会がこれら意見書の内容を審査するものとし（同条4項）、土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、これらの住民参加手続きと同様の手続きを行うべきとしている以上、本件において、仮換地処分という地権者の権利利益に重大な変更を及ぼす行為の前に、事業計画変更の場合にとられるべき、こうした住民参加手続きがとられるべきである。
- ⑦ ところが、本件事業計画は、いまだに変更手続きを経ず、変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた。したがって、本件各仮換地処分は、変更義務を怠った事業計画に基づくものであり、違法である。

第2 当事者

1 申立人

申立人は、いずれも、本件事業の対象地の土地建物に権利を有するものであり、申立人高橋喜子を除き本件仮換地指定処分の名宛人である。

2 相手方

相手方は、本件事業の施行者であり、本件仮換地指定処分をした者である。

第3 本件事業の経緯

1 本件都市計画はスーパー堤防事業との共同実施を前提としていた

(1) 本件都市計画がスーパー堤防事業との共同実施を前提としていたこと

相手方が平成23年（2011年）5月17日に行った「東京都都市計画事業北小岩一丁目東部土地区画整理事業」（以下「本件事業」という。）計画決定が前提とする平成21年（2009年）1月24日付都市計画決定「北小岩一丁目東部土地区画整理事業」（江戸川区酷似435号。以下「本件都市計画」という。）は、スーパー堤防事業（「高規格堤防事業」と表記することもある。以下同じ。）と共同実施することを事業の大前提としていた。

(2) スーパー堤防事業とは

スーパー堤防とは、一般には、堤防の高さの30倍程度の幅を持った堤防をいうとされる。要するに、「破壊しない堤防」築堤の名目のもと、図1にあるようにいわば街全体を土盛りして堤防化しようとする構想がスーパー堤防整備事業構想である。

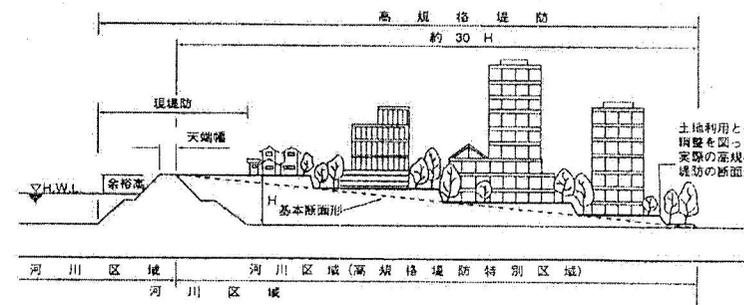


図1 スーパー堤防のイメージ

(疎甲1号証 「高規格堤防 スーパー堤防 整備事業の手引き」 6頁より)

(3) スーパー堤防整備事業の推進と本件都市計画決定

ア 相手方は、上記スーパー堤防整備事業を推進すべく、平成18年（2006年）に「江戸川区スーパー堤防整備検討委員会」を設置し、同年12月、「江戸川区スーパー堤防整備方針」を策定した（疎甲2号証「江戸川区スーパー堤防整備方針」）。

イ 平成21年（2009年）7月5日、相手方は、北小岩一丁目東部土地区画整理事業にかかる都市計画素案説明会を開催した。

相手方は、上記素案説明会において、「整備の方針」として、「区内をスーパー堤防化することにより国道14号との高低差や窪地状の地形を解消します」、「スーパー堤防の効果」として、「三方を盛土に囲まれている窪地状の地形の課題が解消します」などと記載された資料を住民に配布し、土地区画整理事業とスーパー堤防事業が一体のものとして推進される予定であると説明していた。

さらに相手方は、同年9月1日から同月15日までの間、都市計画の概要を、都市計画案の理由書とともに縦覧に供した。縦覧に供された都市計画案の理由書には、「本区では、平成18年12月に『江戸川区スーパー堤防整備方針』を策定し、災害に強い安全で安心なまちづくり事業を進めている。こうしたことから、江戸川沿いの高規格堤防の範囲にあり、建物が密集し、道路の幅員が狭い、袋状となっているなど、災害・安全性の面から市街地改善が急務となっている北小岩一丁目東部地区(1.4ヘクタール)について、土地区画整理事業を決定しようとするものである。」と記載されていた(疎甲3号証の3「都市計画の案の理由書」)。また、計画の概要に、「なお、事業の実施については、国土交通省の高規格堤防事業と共同で行う予定である」ことが明記されていた。

(4) 小括

このように少なくとも本件都市計画決定までは、相手方は、本件事業を国のスーパー堤防事業との共同事業として位置づけ、これと不可分一体のものであることを積極的に強調して本件事業を進めてきた。

2 単独事業としての本件事業計画

(1) スーパー堤防整備事業廃止と予算未充当の閣議決定

ところが、本件都市計画案の縦覧期間である平成21年(2009年)9月、政権が交代し、次第にスーパー堤防事業が政治問題として浮上するようになっていった。マスコミにもさかんに取り上げられ、税金の桁違いの無駄遣い事業に対してやがて国民の批判が集中するようになった(疎甲4号証の1「週刊エコノミスト 2010年2/9特大号」、疎甲4号証の2、「朝日新聞 2010年4月2日夕刊」、疎甲4号証の3「東京新聞 2010年4月19日朝刊」、疎甲4号証の4「読売新聞 2010年4月19日朝刊」、疎甲4号証の5「朝日新聞 2010年4月19日朝刊」、疎甲4号証の6「サンデー毎日 2009年12月13日号」)。

そして、平成22年(2010年)10月28日、内閣府の行政刷新会議が行った事業仕分けにおいて、特別会計の中の社会資本整備事業特別会計の検討項目で、スーパー堤防事業が検討対象になり、結論として「廃止」の判定が下された(疎甲5号証「行政刷新会議議事録」)。

これを受け、国土交通省は、スーパー堤防事業の実施中の箇所のうち中止した場合に住民の社会経済活動に重大な支障を及ぼす地域についてのみ最低限の予算を計上することとし(疎甲6号証「平成23年度河川局関係予算配分概要」)、同年12月24日、政府は、スーパー堤防については最低限の予算のみを計上した平成23年度予算を閣議決定した(疎甲7号証「平成23年度河川局関係予算決定概要」)。

(2) 東京都都市計画審議会の開催と東京都知事による本件事業計画の認可

上記のとおり、平成21年(2009年)9月の政権交代を契機にスーパー堤防事業に対する国民の批判が起こるなか、平成22年(2010年)5月10日から同月24日、相手方は、スーパー堤防との共同事業ではなく、単独事業として本件事業計画案を縦覧に供した(疎甲8号証の4「江戸川区告示第156号」、疎甲8号証の5「事業計画(案)」)。

前述したとおり、告示後の同年10月28日には、内閣府の行政刷新会議でスーパー堤防事業の「廃止」の判定が下されている。

本件事業計画案に対し、東京都知事宛てに884通の意見書が提出された(疎甲8号証の6「事業計画決定に伴う意見書の審査について」)。平成23年(2011年)3月14日に東京都都市計画審議会が開催されて、意見書の審査が行われたが、いずれの反対意見も不採択とされた。

その結果、同年3月30日、東京都知事より本件事業計画が認可された(疎甲5号証の7「設計の概要の認可について」)。

(3) 本件事業決定

同年5月17日、相手方は、本件事業について、事業計画の決定(以下「本件事業計画」という)をなし、同日公告をした(疎甲8号証の1「江戸川区告示177号」、疎甲8号証の2「江戸川区告示178号」、疎甲8号証の3「本件事業計画」)。

(4) スーパー堤防事業の廃止と単独事業としての本件事業計画

以上のとおり、平成21年(2009年)9月に政権が交代し、これを契機にスーパー堤防整備事業に対する国民の批判が起こるようになる。その中で平成22年(2010年)5月10日から同月24日に縦覧に供された本件事業計画案は、スーパー堤防事業との共同事業ではなく相手方の単独事業とされた。

そして、相手方は、本件事業計画について、スーパー堤防との共同事業であることを否定した(疎甲9号証の1「答弁書」、疎甲9号証の2「被告準備書面(1)」)。

3 本件事業はスーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至り、本件事業計画と本質的な部分で異なるものとなったにもかかわらず、本件事業計画の交

更手続がされていないこと

以上のとおり、国民の批判を受けて一旦は「廃止」判定が下されたスーパー堤防事業であったが、平成24年（2012年）12月に、政権が交代し、スーパー堤防事業に対する国のスタンスに変化が現れた。

すなわち、関東地方整備局内に設置された事業評価監視委員会による再評価で北小岩1丁目地区（18班地区）のスーパー堤防整備事業が継続とされ、平成25年度（2013年度）予算として、スーパー堤防整備事業に42億円、本件地区に12億円の予算を配分した。これを受けて、相手方は、本年5月30日、国交省との間で本件事業の基本協定書（疎甲10号証）を締結した。

その結果、本件事業は、スーパー堤防事業との共同実施を前提とするに至り、本件事業計画と本質的な部分で異なるものとなった。

ところが、本件事業計画決定の変更の手続は今日までとられていない。

第4 重大な損害を避けるため緊急の必要があると認めるときにあたること

1 既に顕在化している被害

以下、本件事業決定が本件事業の施行地区（以下「本件地区」という。）の住民にどのような重大な損害を与えるかを明らかにするため、既に顕在化した損害の一部を列挙する。なお、本項の具体的損害は、原告以外の第三者に発生したものであるものの、原告と損害を受けた住民らは、計画区域内の住民である点、高齢である点等、共通点が多いことから、今後、類似の損害が原告らにも発生する可能性が高いといえる。

① 坂東勝利氏、坂東幸子氏夫妻（疎甲18号証）

平成24年（2012年）12月26日、本件地区内の本件申立外の坂東勝利氏（以下「勝利氏」という。）、本件申立外の坂東幸子氏（以下「幸子氏」という。）夫妻の自宅で火災が発生し、勝利氏が亡くなった（死亡当時89歳）（幸子氏当時93歳）。坂東夫妻は、火災発生時、地域との交流を避け自宅に閉じこもる傾向にあった。火災は、そのような状態の中、発生したものである。

本件事業を前提とする先行買収が実行される以前、勝利氏は、幸子氏とともに、散歩や外食、旅行等、積極的に外出し、周辺住民とも挨拶や会話を頻繁に交すような人柄であった。

ところが、相手方が先行買収を開始した平成20年（2008年）以降、区の職員が、土地の売却を求めて幾度となく坂東家を訪問し、すでに事業は決定しており、まるで坂東夫妻が転出しなければならないかのような話を繰り返し

するようになった。坂東夫妻は、このような区職員の訪問を恐怖に感じるようになり、特定の親しい知人を除いては、来客への対応を拒否するようになった。ある住民は、坂東家を訪れた際、インターホンを押しても応答がなかったものの、玄関ドア越しに「どうせ区役所の人だからでなくていい。」という夫妻の会話が聞こえてきた経験がある。

また、坂東夫妻は、本件地区に居住していた小川明氏と年代が近かったこともあり特に親しく交流をしていたところ、平成21年（2009年）12月ころに、小川明氏は先行買収に応じて本件地区から転出してしまった（詳細は後述⑤のとおり。）。勝利氏は、長年に渡り交流を続けていた近所の小川明氏が突然いなくなってしまうことに強いショックを受け、それ以降来客への対応を拒否するのみならず、散歩など、外出することも見かけなくなり、夫婦で自宅に閉じこもるようになってしまった。

そのような状態の中、平成24年（2012年）10月、勝利氏がアイロンを放置したことによるぼやが発生し、その約2ヶ月後の同年12月26日には、幸子氏によるガスコンロの火の不始末から発生した火災により、勝利氏は亡くなってしまった。

幸子氏は、火災で焼けだされたあと、姪の家で暮らすことになった。その後しばらく経ってから、申立人の宮坂健司氏が幸子氏と電話で話をしたところ、会話が噛み合わず、幸子氏は「私は今どこにいるの」と自分が今どこにいるかも理解していない様子だった。火災で夫を亡くしたショックと、移転による急激な環境の変化から、幸子氏は何らかの見当識障害を起こしていたものと考えられる。

幸子氏は、現役時代は教員として働いていた者であり、定年退職後は自宅に元教え子が遊びに来たり、元教え子たちと一緒に旅行に行ったりするなど、活動的に行動していた。また、夫婦仲もよく、一緒に外出する姿も頻繁に見かけられた。

しかし、本件事業をきっかけに、坂東夫妻は地域社会との交流を拒否せざるを得ず、さらには友人も失って、社会的つながりが断絶されたまま、結果火災が発生したものである。高齢者が社会的なつながりを失うことで、判断能力等が低下することは十分に考えられることからすれば、本件事業計画により坂東夫妻が自宅に閉じこもってしまったことと火災の発生が無関係であると言い切ることにはできない。

火災により勝利氏は死亡し、突然夫も家も失った幸子氏は精神的に強いショックを受けたまま、長年住み慣れた本件地区内にはもはや戻れなくなってしまっている。

本件事業により、坂東夫妻にはこのような生命・健康を侵害する悲惨な結果生じており、本件事業計画がもたらした損害はあまりに大きいものである。

② 住民A氏（疎甲19号証）

A氏は本件事業計画に反対していたが、以下の事情から先行買収に応じて本件地区から退出することを余儀なくされてしまった者である。

A氏は父親の相続をきっかけに、本件地区内の土地を他の相続人とともに共有している状態にあった。相続人間の話し合いにより、本件事業計画の反対運動が終了するまでは、当面具体的な分割を待つことで合意をしていたものである。

しかし、平成23年（2011年）に江戸川区職員がA氏以外の相続人へ先行買収を働きかけたことによって、他の相続人は翻意し、A氏に対し、分割の裁判を提訴するまでになった。その結果、遺産分割が行われ、A氏は先行買収に応じざるを得ない状況に陥った。

A氏は、一連の騒動の結果、体調を崩し、日常の業務に支障が出るようになってしまった。当初は本件事業計画に反対していたにも関わらず、区職員の相続人に対する働きかけによって、先行買収に応じることを余儀なくされ、半強制的に本件地区から退去させられてしまったことがA氏に多大なストレスを与えたものである。

本件事業計画及びそれに伴う区職員の手段を選ばぬ先行買収活動が、A氏に精神的・身体的損害を与えたものである。

③ 住民B氏（疎甲18号証）

B氏の隣家の住民は先行買収に応じて、B氏に何も告げずに本件地区を立ち退いてしまった。そして、B氏に何の知らせもないまま、突然隣家の解体作業が始まった。隣家が鉄筋コンクリート製であったため、取り壊しに伴う騒音と振動は相当のものだった。

高齢のB氏は、隣家の突然の転出と取り壊しのショックにより、持病の糖尿病が悪化して、現在では施設に入所している。強引な先行売買がB氏に精神的・身体的損害を与えたものである。

④ 住民宮坂美香氏

宮坂美香氏（以下「美香氏」という。）は、宮坂健司氏（本件申立人）と昭和58年（1983年）に結婚し、平成5年（1993年）に本件地区の住民となった者である。本件地区内の土地は、夫の宮坂健司氏の祖父の代から受け継いできた土地で、自身もこの土地で一生を過ごすつもりで、自宅を新築した。

美香氏は、本件事業計画が持ち上がるまでは、江戸川の花火大会のときには本件地区内の住民に声をかけ合って一緒に行ったり、自宅で子どものための映

画上映会等を主催したりするなど、周囲の住民と良好な関係を築いていた。

しかし、本件事業計画によって、美香氏は神経をすり減らし、またこれまで行ってきた俳人としての活動をする心の余裕さえなくなってしまったことなどから、うつ病を発症してしまった。

本件事業計画が持ち上がって以降、本件地区内の住民は賛成派、反対派に分断され、これまで普通に行われていた井戸端会議も、賛成派の住民が反対している住民に対し、じろりと見て、「あの人が反対しているから」などと噂するなど、住民同士が疑心暗鬼になり、コミュニケーションが取れなくなってしまった。美香氏はそのような光景を目の当たりにして強いショックを受けると同時に、もはやどうなっても以前のように戻らないのではないかと、希望を失ってしまっている。

また、美香氏は、これまで俳人「森須蘭」として、全国的に同人のいる「祭演」という俳誌を発行したり、また、現代俳句協会において、「IT部」「ジュニア研修部」の役職にあり、東京、神奈川を中心とした俳句を通じた情操教育をしていた。それは、石川県、兵庫県、新島など広範囲に及び、年間30から40件の授業をし、報酬も得ていた。また、株式会社伊藤園主催の清涼飲料水「お〜いお茶」の新俳句大賞の選者も務めていた。また、イラストレーターの仕事もしていた。しかし、本件事業計画が持ち上がって以降、情操教育ができなくなり、さらに、句会にも参加できず、年に1回開催していた吟行会も開催できなくなり、編集主幹として発行していた俳句雑誌も休刊せざるをえなくなり、イラストレーターの仕事も中断を余儀なくされた。これは頻繁に開催される江戸川区の説明会への参加や、反対運動など、本件事業計画への対応に追われて時間が確保できないこともあるが、何より、本件事業計画のストレスにより、創作に必要な情緒が阻害され、創作意欲自体が削がれてしまったことが大きい。このことも美香氏の精神に重大な影響を与えた。

美香氏は、現在も神経科の病院に通院中で、複数の薬を服用している。特に、仮換地指定処分の話が出てからは精神的にさらに追い込まれ不眠症の症状が強くなり、強力な睡眠薬をのまなければ眠れない状態が続いている。

本件事業計画によって、それまでの生活が一変し、俳句活動もできず思い描いていた生活を継続できないことによる強烈なストレスが美香氏に精神的・身体的損害を与えている。

⑤ 住民小川明氏、小川章子氏夫妻（疎甲20号証）

本件申立外の小川夫妻は当初本件事業計画に反対し、本件地区に住み続けたいと主張していた。しかし、小川明氏（以下「明氏」という。）は、高齢のため徐々に足腰が弱くなり、このような状態で、万が一本件事業計画が予定通り進行した場合、今後二度の移転には到底耐えられないと判断し、やむなく国立

市に住む息子の近くのマンションに引越すことを決意した。もともと小川夫妻は、本件地区内においてアパート経営をしており、将来的にはそのアパートを取壊し新たに家を建て、そこに息子呼び寄せて一緒に住むという計画もあったが、本件事業計画の話が出て以降、新たに家を建てることはできなくなり、自らが息子のもとへ引越すという選択を迫られたものである。

一方、妻の小川章子氏（以下「章子氏」という。）は、依然移転に反対する立場にあり、夫婦間で意見が対立してしまった。章子氏は、夫の決断を聞いて、宮坂健司氏に「けんちゃん、助けて、お父さんが家を売っちゃう。」と助けを求めた。その後、結局小川夫婦は、平成21年（2009年）12月ころ、本件地区から転出してしまった。

意思に反する移転というだけでも相当のストレスであるにも拘らず、さらに本来であれば互いに協力しあってしかるべき夫婦間で意見の不一致があったとあれば、章子氏の転出及び、その後の生活における心労は相当のものであったと考えられる。

明氏も、やむなく転出を決断したものの、高齢になり、身体が衰えてからの移転であったことから、移転が明氏の生活に与えた影響は大きかった。移転後本件地区を訪れていた明氏が、宮坂健司氏に、「年取ってから引越しなんてするもんじゃないよ。」「物との距離がうまくつかめなくてね。家の中を歩いていて、頭ではわかっているのに、色々なところをぶつける。」と言いながら、腕にできたアザを見せた。また、移転先には友人がおらず話し相手がいなくてのことであった。また、小川夫妻の転出によって、坂東夫妻が自宅に閉じこもるようになってしまったことは、上述の通りである。

長期間に及ぶ二度の移転を強いる本件事業計画がなければ、小川夫妻は息子呼び寄せ本件地区に留まる選択肢を採ることも十分に考えられ、夫婦内での意見の不一致や、転出に伴う心労、移転先での精神的負担等が生じることはなかった。小川夫妻も、本件事業計画によって、人生設計の大幅な変更を強いられ、多大な精神的負担を負ったものである。

2 本件仮換地指定処分により生ずる損害

(1) 本件仮換地指定処分の法的効果

本件仮換地指定処分は、従前の宅地について使用又は収益をすることができなくなる日を本年12月16日（本件移転除却日）と定めている一方、仮換地について使用又は収益を開始することができる日は別に定めて通知することとしている。したがって、本件地区内の宅地の権利者は、同日から本件地区宅地の使用収益をすることができなくなる（土地区画整理法99条1項後段）。一方、宅地の権利者が仮換地の利用が可能となるのは（同項後段）、江戸川区の資料でも早くて平成27年（2015年）とされている（疎甲1

5号証）。

これにより、申立人らを含む本件地区内の宅地の権利者は、本件移転除却日まで、本件地区内の宅地上の建物を除却し、本件地区外に転居することを法律上強制されることとなる。

したがって、本件仮換地指定処分によって生じる損害として、申立人ら各権利者が住居の取り壊しと転居を強いられることによる損害と、その結果として本件地区内が完全に更地となり、本件地区内に存在していたコミュニティが完全に消滅することにより生じる損害とが存在する。

(2) 住居取り壊し及び転居に伴う損害

申立人らは、本件仮換地指定処分により、本件地区内の建物を除去し、本件地区外への転居を強いられる。これによって、申立人らは、これまでの生活の本拠であった住居を失うだけでなく、かかる住み慣れた住居を取り壊し、本件地区外において転居先を求め、実際に転居を行わなければならない。そして、申立人らが本案訴訟に勝訴した場合であって、各自数千円程度の費用をかけて、従前の宅地に住居を再築し、仮住まいを解消した上で、再度再築後の住居に転居しなければならない。これに伴う費用は、申立人らのみだけでも数億円、申立人ら以外の権利者も併せれば数十億円に上ることが予想される（かかる損害を回復する手段は土地区画整理法上は用意されておらず、さしあたって相手方に対する国家賠償請求訴訟によらなければならない。）。また、住み慣れた住居の取り壊しや、二度の強いられた転居に伴う物理的・精神的な負担も多大なものである。

したがって、本件仮換地指定処分により従前の住居を取り壊し、本件地区外に転居を強いられることによって生じる損害は極めて重大である（**営業用建物に対する建築基準法に基づく除却命令の取消訴訟について、建物の取り壊しによって生じる損害は重大であるとして執行停止を認めた東京高決平成21年12月24日（裁判所ウェブサイト）参照**）。

また、本件地区は高齢化が進んでおり、申立人ら5名中3名は60歳を越える高齢者である。転居は、住み慣れた地域を離れ、新しい地域での生活の再編を要するストレスに満ちた出来事であり、特に高齢者にとっての転居は、減少しつつある身体的、経済的、ならびに対人的資源を用いて生活の全体を再編成し、新しい地域的生活に適応しなければならないため、とくにストレスに満ちた、危機的なものとなるおそれがある。（疎甲21号証 59頁）。また、米国の研究者によって、高齢者の転居の中でも、自発的でない転居はその後の適応に特に好ましくない影響を与えることが指摘されている（疎甲21号証 60頁）。さらに、前述の、本件計画対象地域における坂東夫妻の例で見た通り、近隣住民の転居という自身の地域関係の一部の変化によっても火災死亡事故という重大な結果につながる危険性があるのだから、自身

が意に反して住み慣れた地域から離れさせられ、全く新しい土地で生活を再編しなければならなくなった場合には、身体疾患・精神疾患が、加速度的に発症あるいは増悪し、さらに重大な結果を招く危険性が存在する（疎甲22号証）。

（3）コミュニティの消滅による損害

本件事業決定前、本件地区は、いわゆる下町的なコミュニティとして、住民同士が非常に親密な関係にあった。作りすぎた料理・もらいもののおすそ分けや井戸端会議などの日常的な交流はもちろん、近所の子どもたちが集まって映画鑑賞会をしたり、夏には住民同士で集まり花火大会を鑑賞したりしていた。本件地区住民同士が助け合い、補い合って生活するための良好なコミュニティが存在していたのである。そして、申立人らはそんな本件地区に居住することに愛着を感じていた。

しかし、本件仮換地指定処分によって、本件地区内の権利者は、全員が、住居を取り壊し本件地区外に転居することを強制される。すなわち、本件移転除却日をもって、本件地区は更地となり、地区内に居住していた住民は、全てばらばらに別の転居先に移転することになる。本件地区に存在していたコミュニティは、完全に消滅することになる。

仮に、申立人らが本案訴訟に勝訴したとしても、再度本件地区内の土地に住居を建築するためには、上記の通り1軒あたり数千万円の費用がかかり、これによる経済的・精神的負担は多大であって、多くの申立人らを含む住民が、本件地区に戻ることができなくなるものと考えられる。したがって、本件仮換地指定処分によって、コミュニティを再建することはほぼ不可能になるのであり、これは金銭によっても到底回復することができない重大な損害である。

（4）緊急性

上記（2）（3）記載の重大な損害は、本件仮換地指定処分の法的効果によって発生するものであるから、本件仮換地指定処分の効力を停止すべき緊急の必要性が存在する。

なお、本件仮換地指定処分のうち、申立人らに係る部分のみを取り出して効力を停止したとしても、他の権利者に対する仮換地指定処分の効力が停止されなければ、他の権利者は住居の取り壊しと転居を余儀なくされ、申立人らは本件地区内において孤立して居住を継続することとなり、上記損害（特に上記（3）記載の損害）の発生を防ぐことはできない。したがって、本件申立てにおいては、本件仮換地指定処分のうち申立人らに係る部分のみの効力を停止するのみでは、重大な損害を避けるためには不十分であり、申立人のみならず、他の権利者に対する仮換地指定処分に関しても、その効力が停止されなければならない。

第5 本件各仮換地指定処分の違法性(本案について理由がないとはみえないとき)

1 本件事業計画の変更の必要性

（1）スーパー堤防事業がまさに事業の目的となること

土地区画整理事業の事業計画においては、設計の概要を定めなければならない。その一つとして設計説明書を作成し、その中に当該土地区画整理事業の目的を記載しなければならない（土地区画整理法6条1項、同施行規則6条1項、2項1号）。

もともと、本件事業は、スーパー堤防事業を実現するために計画されてきた（このことは前述の通り）。そして、本件事業は、本件協定書の締結によって、スーパー堤防事業と共同実施とされたのであるから、スーパー堤防事業は、まさに本件事業の主要な目的の一つとなった。

したがって、本件事業計画の事業の目的の記載の中には、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施である旨が記載されなければならない。

なお、実務標準27頁（疎甲11号証）によれば、土地区画整理事業の目的として「区域選定の理由を具体的に説明する」とされているところ、本件地区が、高規格堤防整備区域内にあるために土地区画整理事業の区域として選定されたことは、本件都市計画決定の計画書（疎甲3号証の2）の記載からも明らかである。

（2）スーパー堤防事業により地権者らの土地に重大な権利益の制約が発生すること

土地区画整理事業がスーパー堤防事業と共同実施される場合、土地区画整理事業を単独で実施する場合と比較して、土地区画整理事業の地権者らの土地に対し、以下の重大な権利益の制限が生じる。

すなわち、国がスーパー堤防事業を実施する場合、造成された当該堤防は、国が設置したものであり、地権者の意向とはかかわりなく河川管理施設に該当することになり（河川法3条2項）、その敷地は「河川区域」に該当する（同法6条1項2号）。また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになる（同法6条2項）。

その結果、地権者らの土地について、以下の制約が発生する。

- ① 工作物の新築、改築、又は除却等について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取らなければならない（河川法26条1項ないし3項、河川法施行令15条の2、15条の3）。
- ② 土地の掘削、盛土若しくは切土その他土地の形状を変更する行為又は竹木の栽植若しくは伐採について、一定の場合を除き、河川管理者の許可を取ら

なければならない（河川法27条1項、2項、6項、河川法施行令15条の5）。

③ 土地の表示に関する登記として、河川区域内の土地であること及び高規格堤防特別区域内の土地であることが登記される（不動産登記法43条1項2項）。

④ 宅地建物取引業者は、区域内の土地の売買等にあたって、上記①②の法令上の制約を受けることを、重要事項等説明書に記載し、その旨を説明しなければならない（宅地建物取引業法35条1項2号、同施行令3条1項19号）。

このように、本件事業がスーパー堤防事業と共同で実施される場合、本件地区内の土地は河川区域となり、高規格堤防特別区域と指定されることになり、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生することになる。

したがって、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施か否かは、地権者らをはじめとする利害関係者にとって重大な関心事項であり、その事実、利害関係者による土地区画整理事業への参加手続きにおいて明示されている必要がある。

この点からも、本件事業がスーパー堤防事業と共同実施であることは、事業計画の中に明記されなければならない。

(3) 他の土地区画整理事業における事業計画の記載

実際に、本件事業と同じく江戸川区内で実施された平井7丁目地区北部土地区画整理事業においても、土地区画整理事業の目的として、スーパー堤防事業と共同実施であることが記載されている（疎甲12号証「平井七丁目事業計画書」）。

(4) 本件事業計画の変更の必要性

以上の通り、土地区画整理事業について、スーパー堤防事業と共同で実施するためには、事業計画においてその旨が記載されていなければならないところ、本件事業計画には、その旨の記載は存在しない。

したがって、本件事業計画は、その設計の概要にスーパー堤防事業と共同実施であることを記載すべく変更を行わなければならない（土地区画整理法55条12項）。

2 本件事業計画の変更は、仮換地指定処分までになされなければならないこと

(1) 事業の変更により、仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされること

土地区画整理事業とは、「都市計画区域内の土地について、公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図るため」の、「土地の区画形質の変更及び公

共施設の新設又は変更に関する事業」で、「この法律（土地区画整理法）に従って行われる」もの、すなわち、換地計画に定められた換地を従前の権利者に割り当てる換地処分を本質とするものをいう（土地区画整理法2条1項、同86条以下）。

また、換地処分を円滑に行うために、施工者は、換地計画に定められている換地の位置・範囲を仮に指定する処分を行うことができる（同法98条1項「仮換地の指定」）。

そして、法は、「換地計画において換地を定める場合においては、換地及び従前の宅地の位置、地形、土質、水利、利害状況、環境等が照応するように定めなければならない。」として、換地計画の決定の基準である「照応の原則」を法定し（法89条1項）、仮換地を指定する場合においても、照応の原則が適用されることを定める。

本件事業計画は、相手方の単独事業として民有地を盛土する宅地造成事業として計画されたものであり（疎甲8号証の3「事業計画書」）、その事業計画を前提となされた本件仮換地の指定は、従前地と照応する河川法等の制約のない完全な民有地の指定となる。

ところが、本件事業計画が、その後、国のスーパー堤防事業との共同事業として実施されるものと変更されれば、盛土造成部分は国の管理する堤防となり、その敷地は「河川区域」に該当し、また、高規格堤防特別区域に指定されることにより、純粋な民有地から権利の性質を変え、前述のとおり、従前地にはなかった河川法等による様々な制約が課された土地に変わることになる。単独事業を前提になされた本件仮換地指定処分は、申立人らに従前地と同様の権利完全なる民有地としての所有権を保障するものであるが、仮にスーパー堤防事業との共同事業への変更が認可されれば、その仮換地指定処分は実行不可能となる。

このように事業計画決定段階で想定されていない事業の設計の概要に変更が生じた場合には、法の規定する変更手続きを経た上で、変更後の事業計画に基づき改めて換地計画を立て直してから、仮換地指定処分を行うことが必要である。区画整理事業による換地処分により、従前地に代えていかなる換地が与えられるかは、住民らの財産権並びに居住権の保障の観点からは本質的に重要な問題であり、法が事業計画（変更）の手続きに住民の参加を保障し、厳重な審査の手続きを要求している趣旨も、住民らの権利が不当に侵害されないように保障する点にあるからである。事業の変更により実現不能となるような換地を仮に指定して、事業変更手続きを経ないまま事業を事実上進めることは、違法というべきである。

(2) 仮換地指定処分には、重大な効果があること

ア 従前地、仮換地ともに使用又は収益が停止されること

仮換地が指定されると、仮換地の指定の効力の発生した日から換地処分
の公告の日まで、従前の宅地について使用収益が停止される代わりに、従前地
に有していた権利に基づき仮換地の使用収益ができるようになる（法99条
1項）。

しかし、本件事業においては、盛土工事(変更後にあつては堤防築造工事)
のため、従前の宅地について使用又は収益ができなくなる日を本年12月1
6日と定めている一方で、仮換地について使用又は収益を開始することがで
きる日は別に定めて通知することとしている（疎甲13号証 仮換地指定通
知）(法99条2項)。

すなわち、本件事業においては、従前地、仮換地ともに使用又は収益が停
止されることとなり、仮換地について使用又は収益が可能となるのは、相手
方の資料によってさえ、早くても平成27年とされている（疎甲15号証
8頁）。

イ 建築物等の除去と直接強制

仮換地が指定されると、従前の宅地を使用収益できないこととなるので、
従前宅地に所有する建築物等を移転、除去しなければならなくなる。施工者
は、仮換地指定がなされると、相当の期間を定めて、仮換地上に存する建築
物等を、期限後においては移転・除去する旨を、建築物等の所有者らに通知
し、その期限までに自ら移転、除去する意思があるかどうかを照会しなけれ
ばならないとされ（法77条2項）、その期間までに自ら建築物等を移転、
除去しない場合は、施工者自らが、いつでも建築物等の移転、除去ができ
ることとなる（法77条1項）。

しかも、本件事業については、盛土整備工事（変更後にあつては堤防築造
工事）がなされるため、移転の選択はなく、建築物の除去及び本件地区外へ
の転居を強いられることになり、住民負担はより重いものとなる（疎甲16
号証の1、2「建築物等除去通知及び照会」）。

ウ 小括

以上のとおり、仮換地指定処分の効果は、極めて重大である。それは、住
民らの財産権並びに居住権に対する侵奪を内容とするものであるから、仮換
地処分の前に事業計画の設計の概要に変更が生じた場合には、しかも本件
のように変更が認められるか否かによって、住民らの権利に重大な影響が生
じる場合には、法の規定する事業計画の変更手続きを経た後でなければ、仮換
地指定処分を行うことは許されないというべきである。

(3) 仮換地指定処分の後に変更手続きが行われても、権利保障の実質は得られ
ないこと

前記のとおり仮換地処分には重大な法的効果が認められており、住民の負
担は計り知れないものがある。施工者が、変更手続きを経ないままに、仮換
地指定処分を行い、それに基づき事業を事実上強引に進めるならば、すでに
本件地区の建築物等は除去され、住民の多くが本件地区を去ってしまうこと
になりかねず、その後において、所定の変更手続きがとられたとしても、住
民らが意見表明を行うことは事実上困難であり期待できないから、法の予定
した住民参加手続きは形骸化することになる。

また、取消し訴訟を提起しても、違法な事業が事実上進捗してしまえば、
事情判決（行政訴訟法31条）がなされる可能性も生じ、申立人ら住民の権
利侵害に対する救済は著しく制限されることにもなりかねない。

以上のとおり、住民らの権利を実質的に保障するには、仮換地指定処分の
前に所定の変更手続きがとられることが不可欠である。

3 仮換地指定処分前に住民参加手続きを経る必要があること

(1) 事業計画決定時の住民参加手続き

ア 土地区画整理事業決定に関わる具体的住民参加手続き

都市計画法は、土地区画整理事業を都市計画として決定するにあたって、
事前にその旨を公告し、決定案に理由を付して公衆の縦覧に供した上で、住
民に意見提出の機会を与え、これを都市計画審議会に提出することとされて
いる。また、土地区画整合法も、市町村が土地区画整理事業を定めようとし
る場合において、事業計画を公衆の縦覧に供することを求め（土地区画整理
法55条1項）、都道府県知事に対する利害関係者の意見書提出の機会を確
保し（同条2項）、これら意見書は都道府県都市計画審議会に付議され（同
条3項）、同審議会がこれら意見書の内容を審査するものとしている（同条
4項）。このように、都市計画法及び法は、土地区画整理事業の決定に至る
過程において、2度にわたって、計画案を事前に縦覧に供した上での住民な
いし利害関係者による意見書提出の機会を確保し、これを都市計画審議会
で審議するという手厚い住民参加手続きを設けている。

イ 土地区画整理事業決定に関わる住民参加手続きの趣旨

上記のような、住民参加手続きが準備されている趣旨は、土地区画整理事
業が、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらすこと
から、これら住民の意見が事業計画に反映されることを確保しようとするも
のである。

したがって、土地区画整理事業計画決定後においても、当該施行地区内の
住民の生活や財産に根本的な変化をもたらさうする事業計画の変更が行われた

場合には、改めて住民参加手続きを行うことが求められる。

(2) 本件事業計画決定の変更と住民参加手続き

第2項記載の通り、本件事業計画については、その決定後、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらさるる事業計画の変更が行われている。

この点、土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、上記の住民参加手続きと同様の手続きを行うべきと定めている。このような手続きが要請されている趣旨は、土地区画整理事業が、当該施行地区内の住民の生活や財産に根本的な変化をもたらすことから、その変更がなされた場合にも、事業計画決定時と同様の手続き的保障を確保する点にある。

(3) 本件仮換地指定の違法性

本件土地区画整理事業については、決定後において、上記の通り重大な住民負担が生じる変更がなされ、改めて住民参加手続きが行う必要があるにもかかわらず、それが行われず、本件仮換地指定に至っている。

この点、本件地域の住民は、本件事業計画の変更により、前述のような**重大な不利益を受ける立場にあるにもかかわらず、それに反対の意思を表明し、その手続きがないまま本件仮換地指定に至っている。**当然のことながら、このまま本件仮換地手続きが進めば、本件地域の住民は、自己の建物を取り壊し長年親しんできた本件地域から一旦は立ち退かなければならない。それに伴う住民の財産的、精神的負担が極めて大きいことは言うまでもない。特に、高齢者が多数を占める本件地域の住民の状況からすれば、仮換地指定により一旦本件地域を立ち退いた住民の内多くの住民が本件地域に戻ることができない可能性が高い。

かかる状況からすれば、本件仮換地指定により、本件地域の住民の財産的、精神的負担は現実化、増大化するといえ、**同仮換地指定の前に住民意思の同意を得るための住民参加手続きが行われなければ、土地区画整理事業における手続き的保障は骨抜きとされてしまう。**

したがって、本件土地区画整理事業の変更に伴う住民参加手続きは、本件仮換地指定より前に行われなければならないが、**同手続きを経ずになされた本件仮換地指定は、土地区画整理法55条13項に反し違法である。**

4 小括

以上のとおり、本件事業においては、① 土地区画整理事業について、スーパー堤防事業と共同で実施するためには、事業計画においてその旨が記載されていないから、**本件事業計画には、その旨の記載は存在しない、**

② スーパー堤防事業との共同実施である以上、**仮換地によって与えられる土地は「河川区域」に該当し（同法6条1項2号）、また、当該堤防は高規格堤防に該当することになるから、河川管理者は、地権者らの土地を高規格堤防特別区域に指定することになり（同法6条2項）、本件地区内の地権者らの土地に重大な権利利益の制約が発生する。その結果仮換地の性質が大きく変わる以上、仮換地以前に事業計画の変更がなされなければならないところ、それがなされていない。**③ 他方、変更を経ない事業計画に基づいて仮換地指定処分がなされた場合、土地の使用収益が停止され、地権者らは建物を取去し立ち退かなければならず、これによって生じる不利益は甚大であり、また現状を回復することは困難になる。したがって、**事業計画の変更手続きは、仮換地指定処分がなされる前に行われる必要があるところ、それがなされていない。**④ 土地区画整理法55条13項は、事業計画の変更を行う場合においても、事業計画策定の場合の住民参加手続きと同様の手続きを行うべきとしている以上、本件において、仮換地処分という地権者の権利利益に重大な変更を及ぼす行為の前に、事業計画変更の場合にとられるべき、**こうした住民参加手続きとられるべきであるが、それがされていない。**という違法がある。

本件仮換地処分は、このように、違法に、事業計画決定の変更がされていないにもかかわらず、なされたものであり、違法であり、取消されるべきである。

第5 総括

よって、本件について、申立の趣旨記載の通りの決定を求める。

以上

堤防の上で生活することの安全性が全く問われていない。

- 1：越流するまでの堤防としての安全性
- 2：越流に対する堤防躯体としての安全性
- 3：越流時の生活上の安全性

越流するときは下流への流れと堤防法面を流下する流れとが混在した激流になるのではないか。そんなときに生活を続けることが出来るのか？

越流するほどの甚大洪水であれば、それが到達する前に避難するのが得策。