

令和元年7月16日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成29年(ネ)第792号 江戸川区スーパー堤防差止等請求控訴事件(原審・東京地方裁判所平成26年(ワ)第29852号)

口頭弁論終結の日 平成31年3月15日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決主文第2項を取り消す。
- 2 被控訴人らは、控訴人らに対し、連帯して、各100万円及びこれに対する平成26年11月26日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

- 1 本件は、東京都江戸川区において、被控訴人国が原判決別紙事業目録記載の事業(以下「本件高規格堤防事業」という。)を実施し、被控訴人江戸川区が北小岩一丁目東部土地区画整理事業(以下「本件土地区画整理事業」といい、本件高規格堤防事業と併せて「本件各事業」という。)を実施することとしたところ、本件高規格堤防事業の施行区域内に土地又は建物を所有して居住していた控訴人らが、同事業に係る盛土工事(以下「本件盛土工事」という。)によって人格権や所有権を侵害されるおそれがあるなどと主張して、被控訴人国に対し、人格権及び所有権に基づき、本件盛土工事の差止めを求めるとともに、被控訴人らに対し、国家賠償法1条1項に基づき、慰謝料各100万円及びこれに対する違法行為後の日(訴状送達の日)の翌日である平成26年11月26日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の連帯支払を

求めた事案である。

原審が、本件訴えのうち上記差止請求に係る部分を却下し、控訴人らのその余の請求（国家賠償法1条1項に基づく慰謝料請求）をいずれも棄却したところ、控訴人らが、請求棄却部分を不服として控訴した。したがって、当審における主たる審理の対象は、上記慰謝料請求の当否である。

2 関係法令の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり原判決を補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の2から4まで（2頁9行目から45頁3行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決2頁10行目の「別紙」を「原判決別紙」と改める。
- (2) 原判決3頁16行目の「から3項」から「15条の3」までを削り、19行目の「、2項」から「15条の5」までを削る。
- (3) 原判決4頁6行目の「同法26条3項、同法27条6項」を「同法26条2項、3項、27条2項、6項、同施行令15条の2、15条の3、15条の5」と改める。
- (4) 原判決4頁15行目の「乙2、」を削る。
- (5) 原判決7頁8行目の「別紙」を「原判決別紙」と改める。
- (6) 原判決8頁1行目から3行目を削り、7行目の「江戸川について」から8行目の「定めた」までを「江戸川について高規格堤防の整備を図るものとした」と改める。
- (7) 原判決8頁20行目の「同構想には」から21行目の「記載されていた」までを「同構想には、「沿川地域の土地利用との整合を図りつつ、高規格堤防と市街地等の一体的かつ計画的な整備に努めることが必要」と記載されていた」と改める。
- (8) 原判決9頁12行目から13行目の「基本計画策定」を「検討」と改める。
- (9) 原判決10頁5行目の「作成された」の次に「本件土地区画整理事業に係

る」を加える。

- (10) 原判決10頁8行目の「地区における」から「計画案の」までを「事業に係る都市計画案を」と改め、19行目の「同年」を「平成21年」と改める。
- (11) 原判決10頁25行目の「これを」から26行目の「計画の概要に、」までを「同計画についての図書を縦覧に供したところ、当該図書には、」と改める。
- (12) 原判決11頁7行目の「結論として」から「下された」までを「「現実的な天災害に備える視点に立ち入り、治水の優先順位を明確にした上で、事業としては一旦廃止をすること」との取りまとめがされた(乙4)」と改め、19行目の「なかった」の次に「(甲38)」を加える。
- (13) 原判決12頁2行目の「これ」を「, その施行地区及び設計の概要を表示する図書の写し」と改め、12行目の「本件」から14行目の「配分した」までを「本件高規格堤防事業については継続するものとされた」と改める。
- (14) 原判決15頁8行目の「棄却した」の次に「(乙51の1, 丙4)」を加え、11行目の「棄却した」の次に「(乙51の2, 丙5)」を加え、15行目の「決定をした」の次に「(乙51の3, 丙8)」を加え、18行目の「被告として、」の次に「東京地方裁判所に対し、」を加え、21行目の「棄却した」の次に「(丙14)」を加える。
- (15) 原判決15頁22行目の「別件訴訟①」を「別件訴訟②」と改め、24行目の「棄却した」の次に「(丙15)」を加える。
- (16) 原判決15頁24行目と25行目の間に次のとおり加える。

「さらに、別件訴訟②の控訴人らはこれを不服として、上告及び上告受理の申立て(平成29年(行ツ)第136号事件, 同年(行ヒ)第144号事件)をしたが、最高裁判所は、平成29年12月5日、上記上告を棄却するとともに、上記上告受理申立てを上告審として受理しない旨の決定をした(丙16)。」

### 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、本件訴えのうち上記差止請求に係る部分を却下し、控訴人らのその余の請求をいずれも棄却すべきものと判断する。その理由は、次のとおり原判決を補正するほかは、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 争点に対する判断」の1から3まで（45頁5行目から69頁9行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決45頁6行目の「60」の次に「, 65, 67, 73から84」を加える。

(2) 原判決46頁14行目及び15行目を次のとおり改める。

「エ 被控訴人江戸川区は、その後、本件土地区画整理地区の上面整備を実施した上で、同年12月下旬頃から、画地ごとにスウェーデン式サウンディング試験による地盤強度の調査を実施したところ、本件施行区域の一部に、被控訴人らが地権者への土地の引渡しの条件として示していた地盤強度（1平方メートルにつき30キロニュートン）に満たない土地があることが確認された。

オ 被控訴人国は、上記の調査結果等を受け、上記の地盤強度に満たない土地について対策工事を実施した上、平成29年8月10日、被控訴人江戸川区に対し、改めて土地の引渡しを行った。」

(3) 原判決47頁3行目の「完了した」を「一応終了し、遅くとも、被控訴人国がその後に確認された地盤強度の不足に係る対策工事を行った上で平成29年8月10日に被控訴人江戸川区に改めて土地を引き渡したことにより完了した」と改め、5行目の「本件における」を「当審」と改める。

(4) 原判決50頁16行目の「丙」の次に「3,」を加える。

(5) 原判決52頁6行目から53頁3行目までを次のとおり改める。

「エ ところで、控訴人らは、①管理とは、一般に、物の性質を変更しない範囲でこれを利用、改良する行為を指し、土地区画整理法100条の2の「管

理」も同様に解すべきであるから、土地の形質の変更を伴うような工事はこれに含まれない、②同条の「管理」に工事まで含むとすると、同法80条が「工事」の主体と内容を限定した意味が失われ、同条が空文化してしまふ、③同法100条の2は、権限の所在、内容が不明確であった公共施設予定地や保留地予定地等について、施行者が、事業の目的に沿って維持管理し、事業遂行のために第三者に使用収益をさせることができることを明確化するために設けられた規定であり、このような立法の経緯からも同条の「管理」に維持管理、使用収益を超える工事が含まれるということとはできないなどと主張する。

しかしながら、道路の「管理」（道路法第三章）には道路の新設、改築、維持、修繕、災害復旧等に関する工事が含まれ（同法12条、13条、20条1項参照）、都市公園の「管理」（都市公園法第二章）には都市公園に関する工事が含まれ（同法5条の10参照）、河川の「管理」（河川法第二章）には河川工事が含まれる（同法16条参照）と解されることからすれば、土地区画整理法100条の2の「管理」についても、直ちに工事に相当する行為が含まれないということとはできない。そして、上記のとおり、土地区画整理の目的に沿って、土地区画整理事業の施行に必要な範囲内において行う土地の保存、利用、改良等の権限について規定したという同条の趣旨に照らすと、その権限は、所有権に準ずる一種の物権的支配権に基づくものとして、土地区画整理事業の目的に沿い、その施行に必要な範囲内で行われる行為を広く含むと解するのが相当である。このように解したとしても、同法80条は「土地区画整理事業の工事」である限り一般的にこれを行う権限を施行者等に認めた規定であるのに対し、同法100条の2は、土地区画整理事業の工事以外の工事を含む保存、利用、改良等の行為について、土地区画整理事業の目的に沿い、土地区画整理事業の施行に必要な範囲内にある限りにおいて行う権限を施行者に認めた規定で

あると考えることができるから、両者は規律の対象を異にするものといえ、同法80条が無意味な規定となるものではない。このような解釈が、改正前の同条を改正後の同条と同法100条の2とに分けて規定しつつ、施行者の権限が単なる使用権にとどまるものでないことを明確にするという上記のような立法の経緯にそぐわないということもできない。なお、これまで実務上、高規格堤防整備事業と土地区画整備事業との共同事業を行う場合に、盛土工事等のために地権者全員の同意を得る取扱いがされていたとしても、上記の解釈を左右するものではない。

よって、控訴人らの上記各主張はいずれも採用することができない。

オ また、控訴人らは、本件盛土工事は、高規格堤防整備のために行われるのであって土地区画整理のために行われるのではないから、本件土地区画整理事業に必要なものとはいえないと主張する。

しかしながら、本件土地区画整理事業が、本件土地区画整理地区と周辺部との高低差を解消することにより防災機能の向上や宅地の利用増進を図ることをその目的に含んでおり、本件盛土工事が当該目的の達成に資すると認められることは上記のとおりである。そうすると、本件盛土工事の直接の目的が高規格堤防を整備することにあつたとしても、本件盛土工事が、本件土地区画整理事業の目的に沿わないものであるとか、事業の施行に必要な範囲内で行われたものではないなどということとはできない。なお、控訴人らは、緊急時の消防車等の進入路や災害時の避難経路を確保するためには、道路整備を行えば十分であり、本件盛土工事を行う必要はないとも主張するが、窪地状の地形を解消しないまま道路整備のみを行うのでは周辺部との往来の円滑化を図るにも限界があり、本件盛土工事による上記高低差の解消が防災機能の向上や宅地の利用増進に資することは否定し得ないというべきである。

よって、控訴人らの上記主張は採用することができない。」

(6) 原判決 53 頁 4 行目の「本件盛土工事」から 6 行目の末尾までを「被控訴人国が本件盛土工事を法的な権限なく行ったものとして、本件高規格堤防事業が国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法であるということとはできない。」と改める。

(7) 原判決 53 頁 18 行目から 54 頁 19 行目までを次のとおり改める。

〔4〕 さらに、控訴人らは、本件盛土工事によって、所有地等が河川区域内にあることになり重大な権利制約を受けるようになるところ、このような権利制約を新たに生じさせること（控訴人らの所有地等を河川区域内にある状態にすること）を許容する法令上の根拠は存在しないから、本件盛土工事は、法律の留保の原則に違反し、更には憲法 29 条 2 項に違反するものとして、違法であると主張する。

しかしながら、本件盛土工事自体には、土地区画整理法 100 条の 2 という法律上の根拠が存在し、本件盛土工事の結果控訴人らの土地が河川区域内にあることになって生じる河川法上の制約は、同法 26 条、27 条等の河川法の条項自体によって生ずる。そして、その結果、河川区域内の土地は、前提事実のとおり、工作物の新築、改築、除却等や、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受けなければならないなど、一定の制約を受けるものの、高規格堤防は、河川管理施設である堤防のうち、その敷地である土地の区域内の大部分の土地が通常の利用に供されることを前提とした規格を有しており、高規格堤防特別区域に指定された区域内においては、上記の制約は相当程度緩和されている。しかも、換地処分によって高規格堤防特別区域内に換地を取得する場合、当該換地は、従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等の諸条件を勘案してこれに照応する条件をもって定められるのであるから（土地区画整理法 89 条）、その財産的価値が従前の宅地よりも当然に低

減するという事はできない。このように、本件盛土自体には法律上の根拠があり、それによって河川区域内の土地となって受ける制約は、高規格堤防特別区域に指定されることで相当程度緩和され、従前地の財産的価値については土地区画整理法上の照応原則によって確保されることに加え、後記(6)で検討する本件各事業の有する必要性・公共性も考慮すると、本件盛土によって上記制約を発生させることには合理性があり、法律の留保の原則に違反するとか、憲法29条2項に違反するという事はできないから、控訴人らの上記主張は理由がないというべきである。

- (5) また、控訴人らは、本件高規格堤防事業が地権者の同意なく行われ、控訴人らを含む地権者の所有権が侵害されたにもかかわらず、これについて正当な補償がされていないから、本件盛土工事は憲法29条3項に違反すると主張する。

しかしながら、本件盛土工事により河川区域となった区域内に換地を定められた地権者について、その所有する土地等の財産的価値が低減するといえないことは上記のとおりであり、これについての補償が必要であるといえることはできないから、控訴人らの上記主張は採用することができない。」

- (8) 原判決55頁22行目の「基本計画策定」を「検討」と改める。  
(9) 原判決57頁13行目の「本件」から14行目の「総合して、」までを「本件各事業が」と改め、16行目の「いえる」の次に「(国家賠償法4条、民法719条)」を加える。  
(10) 原判決58頁4行目から59頁18行目までを次のとおり改める。

「ア 控訴人らは、本件各事業の共同実施によって、二度にわたる移転及び移転先での仮住まいを強いられ、居住の自由(憲法22条1項)、居住の利益を害されるとともに、コミュニティの崩壊等に起因する精神的不安感や危惧感に苛まれながら日常生活を送ることを余儀なくされ、平穏な生活を送る権利を害されたと主張する。



イ この点、前提事実及び弁論の全趣旨によると、本件施行区域の住民は、本件土地区画整理事業に基づく仮換地指定を受けて本件施行区域外に移転し、本件土地区画整理事業に係る工事が完了した後に行われる換地処分を受けて再度本件施行区域内の換地に移転した上で本件施行区域内における生活を再開させることが予定されているものと認められる。そして、証拠（甲52、59から66、91から94、128から130、控訴人宮坂健司、控訴人高橋喜子、控訴人高橋新一）によると、控訴人らは、現に、仮換地指定を受けて本件施行区域外に移転しているところ、これに伴い、様々な生活上の不便を感じるなど、一定の負担や不利益を被ったことが認められる。以上によれば、控訴人らは、本件各事業の実施により、居住の自由ないし利益を一定程度制約されたものといえることができる。

しかし、上記のような二度にわたる移転や移転先での仮住まいは、本件土地区画整理事業計画自体に織り込まれており、土地区画整理法上も予定されている事態である（同法99条2項参照）。前記認定判断のとおり、本件各事業の実施に法律上の根拠があつて、後記(6)で検討する本件各事業の有する必要性・公共性も認められる以上、その結果として、控訴人らが上記のような負担、不利益を被り、居住の自由ないし利益を一定程度制約されたとしても、本件各事業の共同実施に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背したということができないため、国家賠償法1条1項の適用上違法となるということとはできないというほかない。」

(11) 原判決59頁22行目から61頁21行目までを次のとおり改める。

「控訴人らは、盛土によって形成された人工地盤には一般的に液状化、不同沈下、斜面崩壊等の危険があるところ、本件施行区域内の地盤については、本件盛土工事後に被控訴人江戸川区が行った地盤強度の調査の結果、多くの地点で地耐力不足が確認されるなど現実に問題が生じているから、控訴人

らは、本件各事業の共同実施により、危険な地盤の上に居住することを余儀なくされ、生命・身体、平穏な生活を送る権利及び所有権を害されるものといえりと主張し、これに沿う証拠として、元高校教諭（理科）作成の意見書（甲105の1）及び報告書（甲122）のほか、人工地盤について問題が生じた事例に係る報道等（甲7から10）を提出する。

しかしながら、証拠（乙66、73から89、93、94、証人青野正志、証人金澤裕勝）及び弁論の全趣旨によると、被控訴人江戸川区が本件盛土工事の後である平成28年12月下旬頃から本件施行区域の390地点（別紙図面参照）において実施したスウェーデン式サウンディング試験等による地盤強度調査の結果、被控訴人らが地権者への土地の引渡しの条件として示していた地盤強度（1平方メートルにつき30キロニュートン）に満たない地点が62地点あることが確認されたものの、被控訴人国が、その地点を含む各画地において対策工事を実施した結果、上記各地点について、上記の強度を満たし、基礎ぐいを用いた構造、べた基礎又は布基礎のいずれの基礎構造によっても木造及び軽量鉄骨造の建造物を安全に建てることのできる状態になったことが認められる。そして、最終的にはいずれの地点においても沈下の収束が確認されているものと認められるから（乙85、証人青野正志、証人金澤裕勝）、本件施行区域内の地盤が、直ちに不同沈下等の生ずるおそれのある危険なものであると認めることはできない。また、被控訴人国は、本件盛土工事の際、本件施行区域の地盤解析を行った上、すべり破壊に対する安定計算を実施して、浸透によるすべり破壊に対する安全性及び地震の際のすべり破壊に対する安全性を確認するとともに、液状化に関する判定を行って安全性を確認していることが認められるところ（乙40、41、85）、これらの計算や判定の結果が不適切であるというべき事情は認められないから、本件施行区域内の地盤について、浸透や地震により斜面崩壊や液状化が生ずる現実的なおそれがあるということもできない。なお、盛土によって形

成された人工地盤について、液状化、不同沈下、斜面崩壊等が生じた事例があるとしても、そのことから直ちに本件盛土工事によって形成された地盤が危険であるということもできない。

これに対し、控訴人らは、本件施行区域のうち第2街区の北側においては地中障害物を撤去するために掘削、埋め戻しがされているところ(甲120)、その場所に近い別紙図面の2-1及び2-3の各画地では現に盛土層に軟弱層が見つかったのであるから、これらと隣接する別紙図面の2-2-2及び2-4の各画地(対策工事が行われていない。)にも軟弱層があることが予想されるし、計画盛土の上に3階建て住宅に相当する荷重を掛けてあらかじめ沈下を収束させるために行うサーチャージ盛土(プレロード盛土)を実施した後の本件施行区域における沈下は不均等であり、沈下量が大きい場所(元の地盤がかつて水田であったところ)では、圧密沈下が収まったとはいえない状態であるから、今後も不同沈下が継続する可能性があるとして主張する。しかし、上記地盤強度調査は、各画地につき5地点ずつ行われ、2-2-2及び2-4の各画地については、控訴人らが主張する北側部分の地点も含め5地点全部において上記の強度を満たしているとして認められるから(乙89、証人金澤裕勝)、これらの画地について対策工事の必要な軟弱層が存在すると認めることはできない(なお、控訴人らは、別紙図面の2-5-1-dという上記北側部分以外の部分でも、自沈層という軟弱層が見つかったことからその原因を調査すべきであった旨主張するが、この地点については、証拠(乙88の1、2)によれば、対策工事の結果、上記の強度を満たしたことが認められるところ、その自沈層の発生原因が解明できていないからといって、そのことをとらえて、対策工事が行われていない画地において軟弱層が存在するとの推認をすることまではできない。)。さらに、サーチャージ盛土による沈下が不均等であったとしても、前記のとおり最終的にはいずれの地点においても沈下の収束が確認されているものと認められるのであり、元の地

盤がかつて水田であったからといって、直ちに沈下が継続するということができないから、本件施行区域内の地盤について、なお不同沈下が生ずる現実的な可能性があるということもできない（この点についての上記報告書（甲122）の記載は、各画地につき5地点の地盤強度調査ではたまたま自沈層に当たらなかった可能性もあるから必要な地盤改良がされないままの画地が残る不安が払拭できないというものであるが、自沈層が存在して不同沈下が生ずる可能性があるというべき具体的な根拠を示すものではないから、採用することができない。）。

また、控訴人らは、本件施行区域内には、同一画地内に固すぎる層のある地点と軟弱層のある地点とが混在し（別紙図面の2-11, 2-9, 2-7, 2-6, 3-1-2-1, 3-1-2-2及び6-2の各画地）、又は隣接する画地間で地盤の強度に差異があるなど（別紙図面の2-12及び2-11の各画地間や、2-7及び2-6の各画地間）、地盤の強度のバランスがとれていない箇所があるから、不同沈下が生じたり、大地震の際に揺れ方（振動特性）に差が出て建造物への悪影響を生じたりするおそれがあると主張する。しかし、地盤のどの部分の強度にどの程度の差があると、どのような機序により不同沈下が生じたり地震の際の揺れ方に違いが生じたりするのかについては、具体的な主張立証がなく、控訴人らの主張するような地盤の強度の差異があるというだけで、直ちに不同沈下や大地震の際の建造物への悪影響が生ずる現実的なおそれがあるということまではできない（この点に関する上記意見書（甲105の1）の記載は、建物が同じ特性の地盤に全部乗っている場合は問題が少ないが、特性が異なる地盤にまたがる場合は建物に被害が出やすいというもので、上記の機序等について具体的に説明するものではないから、採用することができない。）。なお、控訴人らは、盛土の中に透水性が異なり沈下速度も異なる砂主体の層と粘土やシルト主体の泥質な層が交互に重なる構造となっている部分や、盛土が均質でなく地盤として構造

的に強度のムラがある部分があるなどとも主張するが、上記のとおり、サーチャージ盛土による沈下の収束が確認され、地盤強度調査により強度に問題があると確認された部分については対策工事が行われているにもかかわらず、なお不同沈下等が生ずる機序等については具体的な主張立証があるとはいえないから、控訴人らが主張する上記のような事情があったとしても、直ちに不同沈下や大地震の際の建造物への悪影響が生ずる現実的なおそれがあるということはできない。

さらに、控訴人らは、雨水が上記の地盤強度に係る対策工事（地盤改良）の行われていない盛土地盤内を選択的に流れたり道路の舗装と盛土の表面との間を流れたりすることにより、パイピング破壊や道路の陥没を引き起こす可能性があるとか、大雨でたまたま大量の水が存在したときに大地震に遭遇すれば間隙水圧が上昇して液状化を起こすおそれがあるなどと主張する。そして、上記のパイピング破壊の可能性について、控訴人らは、本件施行区域は北側を千葉街道、東側を旧堤防、南側をJR線に囲まれ、西側は地盤改良が行われたために透水性のない画地にほぼ覆われているから、大雨が降った場合、雨水が本件施行区域のうち元地盤が低くなっている旧堤防側の地下に溜まり続け、水圧が上がる結果、地盤改良が行われておらず透水性のある盛土部分に「水みち」ができるなどと主張する。しかし、上記の地盤改良（中層混合処理工法）はセメント系の改良材を土に混ぜるものであるが、地盤改良が行われた部分の透水性が失われるようなものではないと認められ（乙85、証人金澤裕勝）、西側部分において透水性が失われたとは認められない上、西側部分以外の他の三方において雨水が浸透していかない理由も明らかでないから（上記意見書（甲105の1）にも、この点についての説明はない。）、大雨が降った場合に本件施行区域内の地下に雨水が溜まり続けるという前提自体を認めることができない。また、道路の陥没の可能性について、控訴人らは、舗装と盛土の最上面との隙間を水が流れ下ることにより盛土の

表面が洗い流される可能性を指摘するが、本件盛土工事に係る盛土について、一般的な傾斜地と比べ、特に舗装と盛土の最上面との間に隙間ができやすく、水がそこを流れ下りやすいといった事情については具体的な主張立証がないから（上記意見書（甲105の1）にも、この点についての説明はない。）、これを認めることができない。さらに、液状化の可能性については、本件盛土工事に係る地盤につき、液状化が生ずる現実的な危険があると認められないことは既に認定説示したとおりであり、本件施行区域内に大量の雨水が溜まるとは認められないことも、上記のとおりである。そうすると、本件施行区域内の地盤について、雨水によりパイピング破壊や道路の陥没等が生ずる現実的なおそれがあるということとはできない。

なお、控訴人らは、被控訴人国が、①宅地を整備するという観点から必要な調査を行っておらず、小規模建築物基礎設計指針（甲114）等のガイドラインを検討すること等もしていない、②被控訴人江戸川区による地盤強度の調査により盛土の地耐力に通常は考えられないような重大な問題があることが判明したのに、これについて十分な検討分析をしていない、③開示された地質データから事業地の履歴までたどることができ、古地図等から情報が得られるのであるから、本件盛土工事の前に地盤調査を行い、必要に応じて地盤改良工事等の対策を行うこともできたにもかかわらず、こうした調査を行っていないとも主張する。しかしながら、控訴人らが指摘する本件盛土工事によって形成された地盤の危険性については、既に検討したとおりであり、被控訴人国において、控訴人らが主張するような調査や検討を行っていなかったとしても、そのことから直ちに本件施行区域内の地盤が危険なものであるなどとはいえないから、上記の認定を左右しない。

以上によれば、本件盛土工事により、本件施行区域内の地盤について、不同沈下やパイピング破壊等が生ずる現実的なおそれがあると認めることはできないから、本件各事業の共同実施により、控訴人らが危険な地盤上に居住

することを余儀なくされ、生命・身体、平穏な生活を送る権利及び所有権を害された旨の控訴人らの主張は、前提を欠くというほかない。」

(12) 原判決62頁1行目の「認められる」の次に「ものの、被控訴人江戸川区において、本件土地区画整理事業の際、JR総武線の沿線及び鉄橋と本件土地区画整理地区との間に密植した植栽帯を設けて鉄道からの騒音を遮蔽することとされていること（乙42、弁論の全趣旨）を考慮すると、本件各事業の実施後に本件土地区画整理地区内の土地における騒音レベルが有意に上昇すると認めることまではできない。そうすると、本件各事業の共同実施により本件土地区画整理地区内の土地に受忍限度を超える騒音が生じ、控訴人らの生命・身体や平穏な生活を送る権利、所有権が違法に侵害される旨の控訴人らの主張は、前提を欠く」を加える。

(13) 原判決62頁2行目から20行目を次のとおり改める。

「この点、控訴人らは、控訴人宮坂健司宅（以下「宮坂宅」という。）における騒音はもともと受忍限度に近いレベルであったところ、本件各事業の共同実施後は、盛土により地盤が上昇することに伴い、騒音レベルが9.4ないし9.8デシベル上昇すると主張し、これに沿う証拠として調査結果（甲13）を提出する。しかしながら、その調査結果（甲13）では、宮坂宅の地盤が本件各事業の実施後に6.1メートル上昇することを前提としているところ、本件各事業の実施後における従前の宮坂宅付近の地盤は実施前よりも約2メートル高くなるにすぎないから（乙43、44）、上記調査結果から、本件各事業の実施後に控訴人らの主張するような騒音レベルの上昇があると認めることはできない。よって、控訴人らの上記主張は採用することができない。」

(14) 原判決63頁2行目の「いえる。」を「いえ、この傾斜が本件土地区画整理地区内の土地の利用や土地上での生活に特段の支障を生じさせるということまでは困難である。そうすると、本件各事業の共同実施によって本件土地

区画整理地区内の土地に傾斜が生ずることにより、控訴人らの平穏な生活を送る権利や所有権が違法に侵害される旨の控訴人らの主張は、前提を欠くというほかない。」と改める。

(15) 原判決63頁6行目の「余地はない」の次に「(この点、控訴人らは、上記道路構造令の基準はもともと傾斜地であるところに道路を設ける場合にどの程度までの傾斜を許容するかという観点から設けられたものであり、平坦な土地に新たに傾斜を設ける場合には上記規則の基準が参照されるべきであると主張するが、上記道路構造令の基準の適用範囲をそのように限定的に解すべき根拠はない。)。また、控訴人らは、車いすでは勾配1/15になると自走が困難になるから、4パーセント(1/25)の勾配は、車いす利用者や高齢者には負担が大きいと主張するが、その主張を考慮しても、上記のとおり本件土地区画整理地区内の道路の勾配が土地の利用や土地での生活に特段の支障を生じさせるということまでは困難である。よって、控訴人らの上記主張は採用することができない」を加え、7行目及び8行目を削る。

(16) 原判決64頁11行目の「廃止の判定が下されると」を「ついて一旦廃止をすることとの取りまとめがされると」と改め、16行目の「計画」の次に「についての図書」を加え、65頁1行目の「あるから」から5行目の末尾までを「ある。そうすると、被控訴人らが、被控訴人江戸川区の単独事業である本件土地区画整理事業の実施を利用して実際には本件各事業を共同実施したことにより知る権利及び適正手続の保障の権利を違法に侵害された旨の控訴人らの主張は、前提を欠く。」と改める。

(17) 原判決65頁6行目から69頁9行目までを次のとおり改める。

「(6) 事業実施に関する瑕疵の有無について

ア 控訴人らは、被控訴人国には本件高規格堤防事業として本件盛土工事を行う法的権限がないから、本件各事業の共同実施は違法であると主張するが、本件盛土工事が土地区画整理法100条の2の「管理」に含ま



れ、被控訴人国は、本件土地区画整理事業の施行者である被控訴人江戸川区からその権限を付与されてこれを実施したものであるというべきことは、上記2において認定説示したとおりである。そうすると、本件盛土工事が法的権限なく行われたものであり、本件各事業の共同実施が違法であるということとはできない。

イ また、控訴人らは、本件高規格堤防事業には必要性・公共性がないから違法であると主張するが、高規格堤防整備事業は、諸般の事情を総合考慮して行われる河川管理・治水対策の一環として行われるものであるから、その実施は原則として施行者の合理的な裁量に委ねられているものと解される。そうすると、高規格堤防整備事業の実施については、事業に必要性・公共性が認められないことが明らかであるなど、これを実施することが不合理で著しく妥当性を欠くような場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして、国家賠償法1条1項の適用上違法となるというべきである。

この点、控訴人らは、①利根川水系利根川・江戸川河川整備計画（平成25年策定）は今後30年間の河川整備により達成すべき安全の水準を年超過確率1/70から1/80の規模の洪水（1年間にその規模を超える洪水の発生する確率が70分の1から80分の1である洪水）としており、これに対応する河道目標流量は毎秒5000立方メートルであるところ、本件施行区域付近の江戸川下流部右岸の流下能力は既にこれを上回っており、国土交通省の計算によれば、より長期的な目標である利根川水系河川整備基本方針が目標とする年超過確率1/200の規模の洪水に対応する流量でも越水しない上、江戸川の上流部や中流部は流下能力が上記の河道目標流量を下回る区間が大半を占めており、洪水が起これば上流部や中流部で越水し、本件施行区域付近の流量はその分低減するはずであるから、本件施行区域付近においては越水の危険性が

なく、本件施行区域において高規格堤防を整備する必要性は皆無であった、②高規格堤防整備事業は、まちづくり事業と共同で実施するという制度設計であり、施行者が進行を管理することができないため、江戸川下流部における整備実績は、計画区間の2.9パーセントにとどまっております、整備が事実上不可能と思われる箇所も少なくないなど、完成の見通しが全く立たない上、多額の費用（江戸川で計画されているものだけでも推定1兆6000億円）を要するのであって、治水対策としての合理性がない、③利根川水系利根川・江戸川には、上記のとおり河道目標流量を大幅に下回る区間が多く存在し、その対策を行う優先度が高い上、越水による破堤を防ぐためには、高規格堤防以外にも実用的な堤防強化対策があるにもかかわらず、高規格堤防事業を推進することにより、これらの対策を推進することが困難となっており、治水行政全体がゆがめられているなどと主張し、これに沿う証拠（甲97、104、106、107、112、証人嶋津暉之）もある。

しかしながら、上記①の点については、被控訴人江戸川区が株式会社建設技術研究所に委託して実施した本件費用対効果分析における氾濫解析（乙16）によると、年超過確率1/300以上の規模の洪水が起これば、控訴人らの主張する本件施行区域付近の江戸川下流部右岸の流下能力や、より上流の流下能力不足箇所からの越水による流量低減を考慮してもなお、本件施行区域付近の江戸川下流部において計画高水流量を超える洪水（超過洪水）が発生するものと認められる。そして、今後、上流部、中流部の治水対策が進めば、流下能力不足箇所からの越水による流量低減も少なくなることや、地球温暖化に伴う気候変動による降水量の増加の可能性があること（乙14、証人青野正志）をも考慮すれば、上記基本方針及び上記整備計画を前提としても、本件施行区域付近において、江戸川が越水し、堤防が決壊する可能性が全くないということは

できない（なお、上記氾濫解析は、降雨による河道流量の増加に加え、台風に伴う高潮等による一時的な潮位の上昇をも考慮して河口部の出発水位を定めているものと認められるが、検討対象として設定する洪水が台風等の高潮を伴う強い低気圧によって発生したものであること（乙16、甲89）に照らすと、この点が不合理であるとはいえない。）。そして、前提事実及び弁論の全趣旨によると、本件施行区域を含む江戸川下流部は、低平な沖積平野であるところ（特に江戸川区は約7割がいわゆるゼロメートル地帯となっている。）、国土の基幹をなす交通の要衝が存在するとともに、人口、資産が高度に集積しており、この地域において江戸川の堤防が決壊するようなことがあれば、甚大な被害が発生するものと認められる。これらの事情を総合考慮すれば、本件施行区域を含む江戸川下流部において、超過洪水が発生した際の破堤を防止するため、越水しても破堤しない規格構造を有する高規格堤防の整備を行う必要性・公共性を否定することまではできないというべきである。なお、控訴人らは、本件施行区域はいわゆるゼロメートル地帯ではないから、本件高規格堤防事業を実施する必要性はないと主張するが、本件施行区域は、証人嶋津暉之の証言を前提としても、地盤高3メートル程度の低地であり、周囲にゼロメートル地帯が広がっていることからすれば、本件施行区域自体がゼロメートル地帯でないとしても、本件施行区域付近で破堤すれば甚大な被害が生ずることに変わりはないというべきである。また、控訴人らは、本件施行区域は平成13年の江戸川沿川整備基本構想（乙18）の「概ね20年間に高規格堤防と市街地などの整備を推進する地区等」に含まれていないから、本件高規格堤防事業の必要性は低いと主張するが、上記基本構想においては、「整備・検討を進める地区は、流域の社会情勢の変化や地域の意向等を適切に反映できるよう、適宜その内容については点検を行い、必要に応じて追加・変更するものと

する」とされていたことに照らすと、上記の点から直ちに本件高規格堤防事業の必要性が否定されるものではない。よって、控訴人らの上記各主張はいずれも採用することができない。

また、上記②の点については、高規格堤防が一部の区間においてのみ整備が行われるだけでは治水対策としての十分な効果が得られないものであるとしても、証拠（甲31）によれば、江戸川下流部については、連続する相当の区間において高規格堤防の整備が予定されており、全体が完成すれば治水対策としての所期の効果を得ることが期待できると認められるから、全体の完成までには相当の時間を要するとしても、可能な箇所から着実に整備を進めていくことが直ちに不合理であるということとはできない（なお、全体の完成がおよそ不可能であると認めるに足りる証拠はない。）。そして、全体の完成によって治水対策としての所期の効果を得られるまでには相当の時間を要するとしても、本件高規格堤防事業が実施されれば、本件施行区域については、当面の効果として、当該箇所においては破堤しにくくなるという効果を得られるほか、上記のとおりいわゆるゼロメートル地帯が広がり高台が乏しい江戸川区において、高台の上の浸水しにくい住宅地を作出することができ、堤防の敷地を水防活動や緊急時における一時的な避難場所として整備することにより、地域の防災力の向上等の効果を得ることもできる（このことは、被控訴人江戸川区の地域防災計画（乙15）においても予定されているところである。）。さらに、本件施行区域付近の本件土地区画整理地区は、上記2(1)ウのとおり、三方を盛土で囲まれた窪地状の地形となっており、小規模な建物が密集している上、未接道宅地や小宅地が多くあり、かつ、地区内道路が狭小で行き止まりや階段状の段差があること等の様々な課題を抱えていたところ、本件高規格堤防事業が本件土地区画整理事業と共同実施されることにより、こうした課題を解消し、防災機能

の向上や宅地の利用増進を図ることができるものと認めることができる。そして、本件費用対効果分析（乙16）において、本件高規格堤防事業の費用便益比が1.4であり総便益が総費用を上回っていることをも考慮すると、高規格堤防の整備に多額の費用を要するとしても、必要性・公共性を欠くということとはできず、本件高規格堤防事業を実施するとの施行者の判断が、不合理で著しく妥当性を欠くということとはできない。

なお、控訴人らは、本件施行区域のみ破堤したり浸水したりしなくなるだけでは治水対策としては無意味であると主張するが、江戸川下流部については、連続する相当の区間において高規格堤防の整備が予定されており、全体が完成すれば治水対策として所期の効果を得ることが期待できることは上記のとおりであるところ、全体が完成するまでの間についても、本件施行区域において破堤や浸水のおそれが減少することは、当面の効果として無意味であるということとはできない。また、控訴人らは、高規格堤防が越水を想定して作られるものである以上、その敷地を水害の際の一時的な避難場所とするのは、かえって危険であり、これを本件高規格堤防事業の効果として挙げるのは、計画的な避難を推奨する政策（甲123, 124）とも矛盾し、不適切であると主張する。しかしながら、水没しやすい低地と比較すれば高台がより安全であることは明らかであり、高規格堤防の敷地を、何らかの事情により安全な避難場所に避難することができなかつた住民等が緊急かつ一時的に避難することができる場所として活用することが、計画的な避難の推奨と矛盾し、不適切であるということまではできない。さらに、控訴人らは、本件費用対効果分析について、想定破堤地点や河道流下能力の設定において治水マニュアル違反があると主張するが、証拠（乙34）によれば、治水マニュアルは、治水事業一般の経済性を評価するための標準的な調査手法を定めたものであり、便益や費用の算定に当たっては、同マニュアル

で標準的に調査をすることとしている手法や項目以外についても、個別に評価することを妨げないとしている上、本来的には、計画規模の洪水に対応できるような治水施設の整備に係る事業を評価するために策定されたものであり、超過洪水対策である高規格堤防整備事業の経済性を評価することは想定されていないことが認められるから、本件費用対効果分析において治水マニュアルに沿わない部分があったとしても、直ちにその結果が参考にならないというものではない。よって、控訴人らの上記各主張はいずれも採用することができない。

さらに、上記③の点については、利根川水系利根川・江戸川に上記整備計画の目標を大幅に下回る区間が多く存在するとしても、その対策を本件高規格堤防事業よりも優先して行うべきか否かは、当該水系における河川管理の全体との相関関係や地域の特性等を総合的に考慮して決すべきである。そして、江戸川下流部において、万が一、堤防が決壊するようなことがあれば、甚大な被害が発生するものと認められることは上記のとおりであるから、高規格堤防整備事業がまちづくり等の面的整備が実施される区域においてこれと共同で実施することを原則としていることも考慮して、本件土地区画整備事業が実施される機会を捉えて、本件施行区域における高規格堤防の整備を優先的に行うことが不合理であるということまではできない。また、控訴人らが実用的な堤防強化対策であると主張するいわゆる難破堤堤防は、短時間の越水に耐えられる構造を有するものにすぎず（甲104・資料5）、越水による破堤を防ぐ上で高規格堤防と同程度以上の効果を有するものとは認められず、他にそのような効果を有する実用的な堤防強化対策があると認めるに足りる証拠もないから、他の堤防強化対策ではなく高規格堤防整備事業を推進することが合理性を欠くということもできない。

以上によれば、本件各事業に必要性・公共性がないことが明らかであ

るなどということとはできず，他に，本件各事業を実施する施行者の判断が不合理で著しく妥当性を欠くというべき事情も認められないから，施行者の上記判断が裁量権の範囲を逸脱し，又はこれを濫用するものであるとは認められない。よって，本件高規格堤防事業には必要性・公共性がないから違法である旨の控訴人らの主張は，採用することができない。

ウ そして，他に，本件各事業の共同実施に当たって被控訴人らが土地区画整理法その他の法令の規定に違反したとの主張立証はなく，本件各事業の実施に関して何らかの瑕疵があるというべき事情も認められない。

(7) まとめ

以上の検討によれば，本件各事業の共同実施により，控訴人らの居住の自由ないし利益が一定程度制約されたといえるとしても，被控訴人らによる本件各事業はいずれも法的権限に基づいて実施されたものであるところ，本件各事業に必要性・公共性がないことが明らかであるなど，これを実施する施行者の判断が，不合理で著しく妥当性を欠いており，その裁量権の範囲を逸脱し，又はこれを濫用するものであるというべき事情は認められず，他にその実施に当たって何らかの瑕疵があったとも認められない。よって，本件各事業の共同実施が国家賠償法1条1項の適用上違法であるということとはできない。

そうすると，その余の点について検討するまでもなく，本件各事業の共同実施に係る控訴人らの被控訴人らに対する国家賠償請求はいずれも理由がない。」

- 2 以上のとおりであって，本件訴えのうち上記差止請求に係る部分を却下し，控訴人らのその余の請求（国家賠償請求）をいずれも棄却した原審の判断は相当であり，本件各控訴はいずれも理由がない。よって，本件各控訴をいずれも棄却することとし，主文のとおり判決する。