

江戸川区スーパー堤防訴訟 終了報告

2021 年 1 月

弁護士 高 木 一 昌

第 1 はじめに

東京都江戸川区北小岩地域（「本件地域」）に居住する地権者ら 4 名が、被告国に対して、スーパー堤防事業にかかる盛土工事の差止を、被告国及び被告江戸川区に対して、国家賠償請求を求めて提訴した裁判（江戸川区スーパー堤防差止等訴訟）において、最高裁第 1 小法廷は、2020 年 10 月 29 日付では、上告棄却及び上告を受理しない旨の決定を出しました。

これで 2011 年 11 月 11 日に提訴したスーパー堤防事業取消訴訟（第 1 次訴訟）から数えて約 9 年間に及ぶ一連の江戸川区スーパー堤防訴訟は、はすべて終了したことになります（第 2 次訴訟は仮換地指定処分取消訴訟、第 3 次訴訟が上記のスーパー堤防差止等請求訴訟でした。内容はそれぞれ後述します）。

判決の結論は、いずれも不当であり、ひとつとして納得できるものではありませんが、行政訴訟を提起するかどうかを検討していた 2011 年の 9 月頃の時から思うと、よくここまでやってこれたなあという思いでいっぱいです。弁護団の事務局長を務めた大江京子団員には心からお疲れ様と言いたいです。原告団や支援者の皆様と力を合わせてたたかい抜いた約 9 年間は、私の弁護士人生においても得がたい経験でした。

一連の江戸側区スーパー堤防訴訟を振り返りご報告させていただきます。

第 2 そもそも江戸川区スーパー堤防事業とは

スーパー堤防（河川法上は高規格堤防）とは、堤防の裏法面（市街地側）の長さを、堤防の高さの約 30 倍とすることで、破堤による甚大な被害を防ぐ堤防です。スーパー堤防上の土地は、河川法に基づき高規格堤防特別区域に指定され、河川区域ではあるものの、通常の土地利用に供されます。国土交通省は、首都圏・近畿圏の 5 水系 6 河川 873km について、スーパー堤防の整備を行うとしていました。

2010 年 10 月、民主党政権下で実施された事業仕分けにおいてスーパー堤防事業が取り上げられ、当時の完成率が 5.8%にすぎず、完成まで 400 年、総事業費約 12 兆円を要することが暴露され、事業廃止の判定を受けたことを覚えていらっしゃる方もいるでしょう。部分的な整備を行ったとしても、未整備部分が破堤すれば洪水被害を防ぐことはできず、一方で沿川すべての整備はおよそ困難という、極めて不合理な事業です。その後国土交通省が巻き返しを図り、「有識者」による見直し検討会が、2011 年 8 月、整備対象を人口集中区域に絞り込むとのとりまとめを行い、スーパー堤防事業は事実上の復活を遂げました。

第3 江戸川区スーパー堤防事業取消訴訟（第1次訴訟）

1 請求の概要

第1次訴訟は、被告（江戸川区）が平成23年（2011年）5月17日に行った「東京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。）に関する事業計画の決定（以下「本件事業決定」という。）に違憲、違法があることを理由に、その取消しを求める訴訟でした。

2 第1次訴訟の目的

本件事業決定は、スーパー堤防も盛土も不要な本件地区に、住民らを一斉に立ち退かせた上で、多大な費用をかけてわざわざ危険な盛土整備を行い、その上に住民を居住させようとするものであり、住民に過酷な負担を課すのみならず、その生命、身体、財産に対する危険を生じさせるものでした。

本件事業決定が、被告自身の標榜する住民の命を守る災害に強い安全で安心なまちづくりの理念に真っ向から反するものであり、憲法13条が保障する幸福追求権、人格権を侵害するものであり、前記のとおり多数の重大な違憲、違法事由があることは明らかでした。

本件訴訟の意義は、必要性を欠くのみならず住民に多大な負担をおわせ、住居に新たな危険をもたらす本件事業計画決定の取消しを求めることにありましたが、併せて、国民世論に逆らってスーパー堤防事業との共同事業実施を未だに画策しつつ、本件事業を強引に推進しようとする被告の姿勢を世に広く知らせ、国民の厳しい審判を受けさせることもその目的としたものでした。

3 第1次訴訟の経過

平成23年11月11日、提訴（東京地方裁判所民事第38部）。

平成25年12月12日、第一審判決（原告敗訴）（谷口豊裁判長）。

平成26年10月2日、控訴審判決（控訴棄却）（東京高等裁判所第16民事部奥田隆文裁判長）。

平成27年11月18日、上告棄却及び上告不受理決定。

4 裁判所の判断

裁判所は、一貫して、スーパー堤防事業との関係性を検討対象から外しました。第一審では、本件事業には高規格堤防を整備することが含まれていないことが明らかであり、違法性の有無は土地区画整理事業自体の当否を吟味することで決せられるべきものであるから、「高規格堤防の整備の必要性の有無という点は、本件都市計画及び本件事業計画の適否を判断する上で、考慮すべき要素とはいえない」と判示され、同様の判断が上級審でも繰り返されました。

しかしながら、小田急高架化訴訟最高裁判決（本案）によれば、都市計画決定の裁量審査において検討されるべきは、当該決定に至った過程における行政庁の考慮内容であって、本件に引きつけていうならば、都市計画決定に至る過程において江戸川区

が考慮した具体的な事実こそが裁量審査において検討されなければなりません。たとえばスーパー堤防そのものが事業内容となっておらずとも、スーパー堤防推進が本件事業に至った最大の理由であることは過去の江戸川区の資料から明らかであり、裁量審査においてこの点を見逃すことは許されないはずでした。にもかかわらず、裁判所はその点から目を背けました。行政の出先機関になりさがったが如き裁判所の判断姿勢には憤りを覚えます。

第4 仮換地指定処分取消訴訟（第2次訴訟）

1 請求の概要

第2訴訟は、江戸川区北小岩地域に居住する地権者5名が原告となり、江戸川区を被告として、平成25年11月26日、スーパー堤防事業を前提とする「東京都都市計画事業北小岩一丁目東部地区区画整理事業」（以下、「本件事業」という。）に関する仮換地指定処分は違法であるとして、その取り消しを求めて提訴した裁判です。

2 原告らの主張内容

原告らは、仮換地指定処分の違法理由として、以下の主張を行いました。

①事業計画の変更手続きを経ずになされた仮換地指定は違法であること

被告江戸川区は、区単独事業として本件事業の事業計画を決定しましたが、その後、被告と国交省との間で本件事業と高規格堤防事業の共同実施に関する基本協定書を締結しており、これにより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ました。それにも関わらず、仮換地指定までに事業計画の変更手続きを経ていない点が違法であるという主張が第1点目の主張です。

②本件仮換地指定は、区画整理法の定める目的外の目的で行われた処分であり、違法であること

原告らの主張の第2番目は、国には本件施行地区内においてスーパー堤防事業のための工事をする権限がないところ、本件仮換地指定は、国のスーパー堤防事業整備のために、区画整理法上の手続きを利用して住民の立ち退きを実現することを目的としたもので、違法であるという点です。

3 第2次訴訟の経過

平成25年11月27日、提訴（東京地方裁判所民事第38部）。

平成28年4月20日、第一審判決（原告敗訴）（谷口豊裁判長）。

平成28年12月20日、控訴審判決（控訴棄却）（東京高等裁判所第7民事部）

平成29年12月5日、上告棄却及び上告不受理決定。

4 裁判所の判断

まず、前述の主張①について、東京地裁は、被告の“盛土の必要性は、高規格堤防事業と共同事業になったかどうかで左右されない。区画整理事業のために盛土工事が必要なのである。そのために、仮換地指定処分を行ったのであって、何ら違法はない”と主張していたことを、そのまま丸のみした判断を示しました。本件事業計画の変更を

経ない段階でされた本件仮換地指定が違法でないとすれば、原告らの所有地はスーパー堤防事業との共同事業の結果、河川法等により様々な制約が課された土地に変わることになったにも関わらず、事業計画の変更の際にとられるべき住民参加手続も経ないまま、重大な法的効果を有する仮換地指定処分がなされることとなり、原告らの財産権、居住権、及び手続保障の観点から、著しく不当であることを、原告らは繰り返し主張しました。しかし、東京地裁は、この点について、ガン無視です。考察の跡すらありません。行政権の不当・違法な行使により、国民の人権が侵害されていないかを、国家の3権のひとつである司法が事後的にチェックするという裁判所の役割は完全に放棄されています。

前述の主張②についても、東京地裁の判断はひどいものでした。東京地裁判決は、土地区画整理法100条の2の「管理」に大規模な盛土工事までもが含まれるとする根拠として、同法106条3項をあげています。しかし、同条項は、換地処分後の公共施設の管理の開始について定めた条文で、何故、『区画整理法100条の2に基づいて施行者が行う「管理」は、工事を含むことを当然の前提としていることが伺われる』と解釈できるのか、なんら論理的な説明がなされていません。司法試験でこの答案を書けば、法律解釈の素養なしと不合格となるような答案といえます。また、判決は、区画整理事業は公共施設を新設することも目的とするが、その公共施設の中には、道路や公園、河川も含まれており、道路法上の「管理」、都市公園法の「管理」、河川法上の「管理」には、「工事」も含まれていることを理由にあげています。しかし、道路法、公園法、河川法の規定は、いうまでもなく、区画整理法とは、趣旨も前提も異なる法律です。例えば道路法は、そもそも道路に指定されれば私権の行使は許されず、その管理は、国（国土交通大臣）当道府県、市町村長が責任を負うものとされ、それらの「管理者」が、必要な道路「工事」を行うことができるのは、法の趣旨から言って当然であり、そうでなくては困ります。これに対して区画整理では、仮換地指定された土地は、地権者のものであり、前提が全く異なります。その場合、施行者が、事業を迫行するためにどこまでの「工事」や「管理」が許されるかを定めているのが区画整理法です。Aという法律ではこのように定めているから、Bも同じとは、直ちには言えないということです。東京地裁のエリートと言われるベテラン裁判官が、大学1年生でもわかることを知らなかったとは言わせません。谷口豊裁判官は、ここまで、なりふり構わない判決を書いて、何を守りたかったのでしょうか。

このような地裁の不当な結論は、高裁、最高裁でも是正されることはありませんでした。

第5 江戸川区スーパー堤防差止等請求訴訟（第3次訴訟）

1 請求の概要

第3次訴訟において、原告らは、①スーパー堤防整備事業による盛土工事により、原告は多大な損害を受けていること、②国には、本件土地上でスーパー堤防工事を行

う法的権限がないこと、③スーパー堤防は、治水効果はなく、不必要不合理な事業であることなどを理由に、スーパー堤防工事の差止（中止）と損害賠償を求めました（ただし、スーパー堤防盛り土工事が完成し江戸川区に引き渡されたことから、控訴審では、損害賠償請求のみ主張）。

2 訴訟経過

平成26年11月12日、提訴（東京地方裁判所民事28部）。

平成29年1月25日、第一審判決（原告敗訴）（岸田日出夫裁判長）。

令和2年7月16日、控訴審判決（控訴棄却）（東京高等裁判所第19民事部都築政則裁判長）。

令和2年10月30日、上告棄却及び上告不受理決定。

3 原告らの主張内容・たたかいの軌跡

（1）2度の移転による住民らの甚大な被害

本件地区で進められているスーパー堤防事業は、本件地区（1・4ヘクタール）全体を盛り土整備し傾斜地とすることから、①整備が終わるまでの数年間は、本件地域から退去して仮住まいを強いられること、②自宅を取り壊して転居し、再び戻って建物を建て直す負担と2度の移転（引っ越し）を伴うこと、③液状化や不動沈下の危険のある盛土（堤防）の上に住むことを強いられること、④その他、これまでと比べて高いところに住むことから鉄道騒音の増大による被害や、傾斜地に住むことによる日常生活の負担など、住民にとっては苛酷な不利益や権利侵害が必然的に伴います。とりわけ、本件地区内の住民は、60歳以上の高齢者が41.17%を占めており、高齢者の割合が極めて高い地区であり、2度の転居が高齢者に与える被害は極めて深刻です。スーパー堤防築堤の盛土工事のために、原告ら住民は、一旦地域外に仮住まいを強制され、その数年後に再度、本件盛土上に移転をしなければなりません。この2度の移転と長期間の仮住まいが強制されることにより、住民らは、地域コミュニティーをズタズタに破壊され、危険な盛土の上に居住を強いられることにより、人生設計を狂わされ、あるものは精神疾患を発症するなど精神的にも肉体的に多大な被害を受けています。何のために、原告ら住民が、このような被害を甘受しなければならないのか、これが裁判の出発点でした。

（2）盛り土の危険性～地耐力不足の発覚と文書提出命令

第一審判決後に、本件地区の持ち土の安全性を覆す重大な事態が発覚しました。本件土地区画整理事業の地権者への引き渡しの直前、被控訴人らが、本件地区について地耐力の調査をしたところ、調査実施地点375のうち、61地点において、地耐力不足があり、住宅用地として必要な地盤の強度がないことが判明したのです。さらに、139地点において地中に埋設物のような強固な層があることも確認されました。両者を合わせると、200地点、全体の半分以上について異常が判明したのです。この問題について、控訴人らは、国及び江戸川区に対し、地盤調査データ、

本件盛土工事の施工方法および盛土材料に関する文書、今回の地耐力不足が生じた原因について、調査、検討、分析した文書、今回の地耐力不足問題に対する対策の方法書その他対策に関連する文書の提出を求め、かつ、ボーリング調査を網の目状に実施しなかった理由、原因、安全性確認方法の３点について釈明を求めました。しかし、国及び江戸川区は、これらの釈明に真正面から回答せず、必要な情報について多数の黒塗りをするなど不誠実かつ不十分な証拠のみ提出してきました。そこで、控訴人らは本件事業における盛土工事によって形成された人工地盤には、液状化・不同沈下・斜面崩落などの危険性が存在することを立証するため、裁判所に対し、２０１８年１月９日付で調査地点を特定する文書の部分および地点が記載された図面の文書の提出命令の申し立てを行いました。

裁判所は、申し立てを全面的に認めて、同年３月、すべての文書について国に対して提出命令を出しました。

国は、この決定に対し不服申し立てを行うことなく、命令に従い文書の提出に応じた。控訴人らは、提出され膨大なデータを専門家の協力のもとに、解析し、本件地区の元地盤に軟弱な地盤があったことは、国も承知していたにも関わらず、必要な調査を行わず、また、地盤改良などの必要な措置を行わないまま、堤防盛り土工事を行ったこと、地帯力不足が判明した後も、国は元地盤について古地図などによる原因調査を行わないまま、「改良工事」を行って地権者に引き渡しているが、現在もなお軟弱地盤が存在する危険性は払拭されておらず、さらに地盤の硬軟に著しいばらつきがあり、これにより不同沈下などの恐れがあることを、立証し、先ごろ行われた国の証人に対する反対尋問によって追及しました。

(３) 必要性・合理性のないスーパー堤防事業

スーパー堤防とは、一般には堤防の高さの３０倍程度の幅を持ち、「通常の利用に供されても計画高水量を超える流量の洪水の作用に対して耐えることができる規格構造を有する堤防」(河川法６条２項))をいいます。「超過洪水にも破堤しない」とのうたい文句のもと、いわば街全体を土盛りして堤防化しようとするのがスーパー堤防整備構想で、１９８７年度に創設された事業ですが、２０１２年の会計検査院の報告では、要整備区間に対する整備率、重点整備区間における整備率ともに実は１．１％にすぎない事が判明しております。そもそも、スーパー堤防は連続構造物であり、少なくとも対象河川毎の要整備区間ないし重点整備区間の延長がすべて繋がって初めて超過洪水にも破堤しないとする所期の効果が発揮される構造物です。スーパー堤防事業は、そもそも実現可能性のない不要不急のスーパー無駄遣い事業の典型であり、民主党政権下で、一旦廃止の判定を受けたのは周知の通りです。

とりわけ、本件地区は、江戸川区の中でも最も標高が高い場所にあり、かつ、本件地区は、国が整備計画で今後３０年かけて(策定が２０１３年なので今後４半世紀かけて)達成すべきとした毎秒５０００トンの治水安全度をすでに達成し、それを上回

る現況流下能力があることから、整備計画が目標とする 5000 トン規模の洪水が来ても越水の危険性はありません。さらに、右岸左岸ともに本件地区より上流において河道目標流量を下回る区間が多数あることから、上流でまず越水が起こり流量が減少することから、本件地区では二重に越水の危険がないといえます。スーパー堤防が超過洪水（越水）対策というなら、本件地区に超過洪水の危険はなく、スーパー堤防を作る必要性は全く存在しない。これらのことを、控訴人らは、専門家の意見書並びに、証人尋問により明解に主張立証しました。

（４）本件本件事業は実施のための法的権限を欠く違法なものである。

本件のスーパー堤防整備事業は実施のための法的権限を欠く違法なものです。そもそも、被告国が、原告らの承諾を得ることなく本件土地区画整理事業によってなされた立ち退き・更地状態を利用して本件事業を実施する権限は、法律上何ら存在しません。土地区画整理法 80 条が仮換地指定処分の対象となった土地上において許容しているのは、施行者又はその命じた者若しくは委任した者による土地区画整理事業の工事ですから、国が実施するスーパー堤防事業についての法的権限を 80 条に求めることは不可能です。国土交通省と関係の深い財団のリバーフロント研究所による研究論文も「そもそも河川管理施設を設置し（通常の河川区域よりは弱いにしても高規格堤防特別区域でも）、その保全のための公法上の制限をかけるにも関わらず、民法上の土地の権原を不要と考えること自体に無理がある。」「高規格堤防整備は、土地収用を前提としない任意の事業であるため、河川管理者としては高規格堤防整備の盛土や盛土に伴う移転について土地所有者の同意が必要である。」などと指摘しております。

4 裁判所の判断

（１）盛土の危険性について

控訴審判決は、原告側が指摘した、①千葉街道と第 2 街区が接する付近の第 2 街区北側部分の脆弱性、②その他の部分の盛り土部分に軟弱層が見つかったこと、③地盤に強度のバランスが取れていない箇所がみられ、不同沈下を生じさせ、また、大地震時での揺れ方（振動特性）にも差が出て、建造物への悪影響が懸念されること、④プレロードの結果の沈下から判明する不同沈下の危険性、⑤雨水は、本件施工区域の地盤改良されていない部分に浸透して、水が溜まり続け、地盤改良していない盛り土地盤内を選択的に流れ、次第に盛り土の粒子間の間隙を埋めていた泥質物を洗い流して水みちを開通させ、パイピング破壊につながる可能性もあること、また、豪雨に見舞われるたびに道路の舗装と盛り土表面との隙間に水流が発生し、次第に盛り土を洗い流して道路舗装の下に空隙を生じさせて突然の陥没事故を引き起こす可能性があることなどの点について、①と②については、地耐力の調査結果と沈下の収束が見られることから問題なしとし、③、④、⑤については、具体的な主張立証がないとして否定しました。

地盤の危険性について現実的な問題点を指摘したにも関わらず、判決はこれに対して正面から答えることを避けた。排斥理由も全く説得力を欠くものであり、遺憾としかいいようがありません。

(2) スーパー堤防の必要性・公共性について

控訴審判決は、スーパー堤防の「全体の完成がおよそ不可能であるとはいえない」とか、一部の整備でも「高台の上の浸水しにくい住宅地をつくることができる」、「水没しやすい低地と比較すれば高台がより安全である」から避難場所として活用されることがありうる、等と判断しました。治水対策は、洪水から流域住民の生命・財産をまもるための政策ですから、「およそ不可能とはいえない」という対策では流域住民の生命・財産をまもることはできません。何より笑止なのは、堤防上が「避難場所として活用される」という点です。洪水発生時に堤防の上に避難しようとする人がいるはずがありません。裁判所の非常識ここに極まれりです。

(3) 工事の法的権限について

控訴審判決は、①道路法や河川法など他の公物管理法においては「工事」が「管理」に含まれていること、②土地区画整理法の「管理」には土地の改良等の権限を含み、土地区画整理事業の工事以外の工事を含む行為を施行者に認めているなどとして、国土交通省による明文の規定に基づかないスーパー堤防工事にお墨付きを与えました。この点の控訴審判決はほぼ第一審判決の丸写しであり、すでに控訴人らが控訴理由書やその後の準備書面ですでに徹底的に反論を尽くした点です。それにもかかわらず、控訴審判決は、第一審判決をそのままぞり、控訴人らの反論についてはほとんど言及せず、黙殺しました。控訴審の意義を失わせるきわめて遺憾な判決である。同時に、控訴人らの論理について、控訴審が理由を付して排斥をすることができなかった事実は、われわれの法解釈が正当であることの証左ともいえます。

第6 スーパー堤防訴訟が明らかにしたことと今後の課題

このように原告らは、2011年11月11日に江戸川区に対して、土地区画整理事業計画決定の取消訴訟（第1次訴訟）を、2013年11月26日に、仮換地指定処分取消訴訟（第2次訴訟）を、2014年11月12日に、スーパー堤防工事等の差止請求訴訟（第3次訴訟）を、それぞれ提起しましたが、本報告の冒頭で述べたとおり、第3次訴訟の上告棄却及び上告を受理しない旨の決定により、一連のスーパー堤防訴訟は全て終結いたしました。

昨年報告でも大江京子団員が述べましたが、これまでの一連のスーパー堤防裁判によって、またしてもわが国の治水行政の深刻な問題点が露呈したといえます。

すなわち、第1に、住民無視の強引な推進手法による地域コミュニケーションの破壊と個人の生活破壊の実態。しかも、住民の任意の同意がなければ、現行法上、国には、スーパー堤防盛り土工事を行う権限がないということが本件訴訟の中で、明らか

にされた衝撃は大きいものでした。これに慌てた国は、原告らが訴訟内外で根拠を求めたにもかかわらず、半年以上これに答えることができず、ようやく出てきた主張が、前述の区画整理法 100 条の 2 の「管理権」でした。法律の留保原則にのっとり私人の権利保障の守り手であるはずの裁判所は、これに対して一片の抵抗もみせることなく、唯々諾々と行政の言い分に追随した。今に始まったことではないが、公共事業をめぐる訴訟における司法の役割が根本的に問われております。

第 2 に、スーパー堤防事業が治水事業として意味がなく、完成の計画もない著しく不合理な公共事業であるにもかかわらず、いまだに見直しが無い、止まらないということ。それだけでなく、すでに 1980 年代に開発され実用化されていた堤防の越水洪水対策技術が、技術的にも費用の点でも問題がなかったにも関わらず、ダム事業やスーパー堤防事業推進の妨げになると言う理由で、お蔵入りにされて存在しなかったことにされていること。スーパー堤防事業は現在の治水行政を大きく歪め、国民の命や財産を危険にさらす元凶になっていることを裁判の中で明らかにした意義は大きいといえます。

これらのことは、公共事業一般、あるいは、都市再開発などの半公共事業にも共通する問題でもあります。わが国の公共事業の在り方や法に基づく行政の原理を今一度真剣に考えさせる重要な契機としなければなりません。

以上