

地面の陥没と「大深度地下法」：市民による外環道問題連絡会講演会

2021. 03. 20

東京外環道大深度地下使用認可無効確認等訴訟弁護団

弁護士 武 内 更 一

1 東京外環道事業の概要

- (1) 事業名：「東京都市計画道路事業都市高速道路外郭環状線」都市計画事業
- (2) 沿革：1966年(S41) 7月 全線高架方式の「都市計画決定」→住民が反対運動
1970年(S45) 10月 建設大臣の凍結宣言
1995年(H7) 11月 「臨時大深度地下利用調査会」設置
1998年(H10) 5月27日 同調査会「答申」
1999年(H11) 12月 東京都知事、地下化案を基本として取り組むと表明
2000年(H12) 5月「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」制定、公布
2007年(H19) 4月 地下方式に変更する「都市計画変更決定」
2014年(H26) 3月13日 本件都市計画事業承認・認可
3月26日 大深度地下使用認可
- (3) 事業内容：
 - 区間 関越自動車道大泉JCT～中央自動車道中央JCT～東名高速道路東名JCT（約16.2km）の高速自動車道路（3車線の本線道路2本 西側＝南行 東側＝北行）
 - 場所 東京都練馬区、杉並区、武蔵野市、三鷹市、調布市、狛江市、世田谷区の住宅地の地下40m以深のいわゆる「大深度地下」に設置
 - 工法 シールドマシンにより非開削で本線トンネル（直径約16m）を建設
 - 構造 本線トンネルと上記各JCT及び東京都道5号新宿青梅線（青梅街道）等とを連結する地上部及び地下部の連絡路（ランプウェイ）、インターチェンジ等を建設
- (4) 事業者：国土交通大臣（国）、東日本高速道路株、中日本高速道路株（旧日本高速道路公団）
- (5) 事業費：約1兆2000億円→約1兆5000億円→約2兆3000億円（地中拡幅工事変更による増額。青梅街道IC工事分（未定）は含まず。）
- (6) 工事期間：2014年3月26日～2021年3月31日「東京リビックまでに」→「断念」（18/4/27）
- (7) 東京外環道大深度地下使用認可無効等確認訴訟
 - 2017年12月18日提訴、東京地裁平成29年（行ウ）第572号。
2021年3月12日 第10回口頭弁論
東京地裁民事第38部合議A2係（裁判長：谷口豊→朝倉佳秀→鎌野真敬）
 - i 大深度地下使用認可の無効確認・取消し
大深度法法令違憲（憲法29条違反）、適用違憲（都市計画事業）、認可要件違反
 - ii 都市計画事業承認・認可の無効確認・取消し

承認・認可要件違反（都市計画法 61 条 1 号「期間の適切性」要件違反）

事業承認認可手続違反（都市計画法 60 条違反、アセスの不適切性）

iii 都市計画事業変更承認・認可の無効確認・取消し

承認・認可要件違反（都市計画法 63 条、準用 61 条 1 号「期間の適切性」要件違反）

2 大深度法の概要

(1) 「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」（大深度法）の制定及び施行の過程

1995 年(H7) 11 月 「臨時大深度地下利用調査会」設置

1998 年(H10) 5 月 27 日 同調査会「答申」

→はじめに 「大都市地域においては、・・・地権者との権利調整に要する期間が総じて長期化する傾向にあり、・・・効率的な事業実施が困難となっている。」

所有権 「大深度地下に土地所有権が及んでいないとは言えない。」

「地下の利用の利益は深くなればなるほど薄くなる」

「公益性を有する事業による利用を土地所有権に優先させても私有財産制度を侵害する程度が低い空間である」

補償の要否「利用が通常行われない」空間であるから「損失は実質的にない」ので、「補償は不要であると推定される」。

「例外的ながらも損失が生じる場合には補償がなされるべきである」

2000 年(H12) 3 月 10 日 法案第 147 国会(通常国会)に提出

2000 年(H12) 5 月 26 日成立、同月 26 日公布(平成 12 年法律第 87 号)

2001 年(H13) 4 月 1 日施行

(2) 立体的都市計画制度を新設する都市計画法改正

2000 年(H12) 3 月 15 日、都市計画法 11 条に 3 項として「立体的都市計画制度」を追加する「都市計画法および建築基準法の一部を改正する法律案」提出。

2000 年(H12) 5 月 12 日成立、19 日公布(平成 12 年法律第 73 号)

2001 年(H13) 5 月 18 日施行

(3) 大深度地下の定義（法 2 条）

- 1 建築物の地下室及びその建設の用に通常供されることがない地下の深さとして政令で定める深さ（地表から 40m 以深：施行令 1 条）
- 2 当該地下の使用をしようとする地点において通常の建築物の基礎ぐいを支持することができる地盤として政令で定めるもののうち最も浅い部分の深さに政令で定める距離を加えた深さ

(4) 対象事業（法 4 条）

- 1 [道路法](#)による道路に関する事業

- 4 [鉄道事業法第7条第1項](#)に規定する鉄道事業者が一般の需要に応ずる鉄道事業の用に供する施設に関する事業
- 6 [軌道法](#)による軌道の用に供する施設に関する事業
- 7~10 [電気通信事業法](#)、[電気事業法](#)、[ガス事業法](#)、[水道法](#)、[工業用水道事業法](#)、[下水道法](#)による施設に関する事業
- 12 前各号に掲げる事業のほか、[土地収用法第3条](#)各号に掲げるものに関する事業又は[都市計画法](#)の規定により土地を使用することができる都市計画事業のうち、大深度地下を使用する必要があるものとして政令で定めるもの

(5) **安全の確保及び環境の保全に対する特段の配慮義務（法5条、6条）**

法5条：「大深度地下の使用に当たっては、その特性にかんがみ、安全の確保及び環境の保全に特に配慮しなければならない。」

法6条1項：「国は、大深度地下の公共的使用に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」

同条2項：「**基本方針**においては、次に掲げる事項を定める。

- 一 大深度地下における公共の利益となる事業の円滑な遂行に関する基本的な事項
- 二 大深度地下の適正かつ合理的な利用に関する基本的な事項
- 三 安全の確保、環境の保全その他大深度地下の公共的使用に際し配慮すべき事項
- 四 前三号に掲げるもののほか、大深度地下の公共的使用に関する重要事項

(6) **大深度地下使用認可の要件（法16条）**

申請に係る事業が次の一ないし七のすべてに該当すること。

- 一 事業が第4条各号に掲げるものであること。
- 二 事業が対象地域における大深度地下で施行されるものであること。
- 三 事業の円滑な遂行のため大深度地下を使用する公益上の必要があるものであること。
- 四 事業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること。
- 五 事業計画が**基本方針**に適合するものであること。
- 六 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。
- 七 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當でないと認められること。

(7) 「大深度地下の公共的使用に関する基本方針」（2001年(H13)4月3日閣議決定）

Ⅲ 安全の確保、環境の保全その他大深度地下の公共的使用に際し配慮すべき事項

2 環境の保全

「地下水位・水圧の低下、地盤沈下等」を「特に配慮すべき事項」

「地下水の取水障害や地盤沈下の影響が出ないよう」に、「地下水位・水圧低下の原因となる施設内への漏水に対して止水性（水密性）の向上を図る等の対応が必要」

「慎重に施工を行う必要がある」

「施設の施工時に大量の土砂を掘削した場合、地盤の緩み等が生じ地上へ影響を及ぼす可能性もあるため、地盤を变形・変位させないような慎重な施工を行うことが必要である」等と明記。

(8) 「大深度地下の公共的使用における環境の保全に係る指針」（国交省、2004年(H16)2月3日）

第3章「環境の保全のための措置」

「施設の施工時に、大量の土砂を掘削した場合、周辺地盤の変位等が生じ、地上へ影響を及ぼす可能性がある。」

(9) 使用の認可の効果（法25条）…所有者の同意不要（無同意）

認可の告示の日に、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。

(10) 補償（法37条1項）…所有者に対する補償無し（無補償）

32条第1項（事業区域の明渡しに伴う損失の補償）に規定する損失のほか、第25条の規定による権利の行使の制限によって具体的な損失が生じたときは、当該損失を受けた者は、第21条第1項の規定による告示の日から1年以内に限り、認可事業者に対し、その損失の補償を請求することができる。

3 大深度法の違憲性（憲法29条違反）

(1) 憲法29条の内容

1項「財産権は、これを侵してはならない。」

2項「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」

3項「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」

(2) 大深度法が憲法29条に反する理由

- ① 憲法29条3項の「補償」とは「完全な補償」。大深度法には、この意味での「補償」の規定は無い。

土地の所有権は、大深度地下にも及んでいると解されている

したがって、本来は土地所有者などの権利者の承諾とそれに対する「正当な補償」が必要。大深度法37条は、具体的な損失が生じたときは「補償」と規定するが、これは損害賠償であって、憲法29条3項の「補償」ではない。

しかも、告示の日から1年以内では損失の発生を把握することはできない。

② これが憲法違反でない理由として、「大深度地下は、通常人が利用せず、地表に影響を与えることもない」ので、土地の所有者に損失を与えることがないことが前提とされてきた。

しかし、10.18調布陥没事故によって、その前提が崩れ、大深度法が合憲だという論拠が失われた。外環道訴訟は、当初から、「大深度法」は憲法29条違反であり無効なので、本件大深度地下使用認可も無効と主張。

③ 住宅地の地下にトンネルを掘削する工事自体の危険性

本事業は、住宅密集地の地下に大規模な道路トンネルを非開削工法で掘削して設置するものであるところ、シールド工法であっても工事中及び工事後のトンネルの崩落事故やトンネル上及びその周辺での地表の陥没や大規模な地盤沈下の危険性があり、パイプルーフ工法やNATM工法では、その危険性は一層高い。

さらに、本事業で想定されている地中掘削部の工事は、これまでに施工例がなく、事業者自ら「世界最大級の規模」「世界最大級難工事」と言うほど、工法そのものが確立しておらず、それゆえ危険性の予測さえも全くできない状況である。

したがって、本事業は、本来事業承認できるまでの内実を有していないものであり、本件承認及び認可は、「公共の福祉」による所有権制限とは言えない。

4 今回の事故（陥没、空洞）による損害の賠償の法的根拠

民法の709条以下の「不法行為」に関する法令による損害賠償請求

民法709条（不法行為による損害賠償）

「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」

① 工事と事故と損害との間に相当因果関係があること

工事と事故との間及び事故と損害の間に、原因と結果の関係があり、かつ、そのような事故が起きれば、そのような損害が発生し得ると通常解される関係があること。

② 損害を与えたことにつき、事業者が故意または過失があること。

「過失」（その事故及び損害の発生が予見し得るものであったこと）。

5 事業者の「過失」

「想定外だった」、「このような事故が発生するとは思わなかった」との弁解は許されない。

① 2020年6月12日と30日の新横浜道路陥没事故と8月2日「報告書」

事業者「鉄道・運輸機構」が設置している「地盤変状検討委員会」の2020年8月2日の委員会で配布された「資料」でシールド工事の際の土砂の取り込み過ぎが原因との結論。（本件トンネル施工等検討委員会の小泉委員長もその委員）

この事実は、外環道訴訟の2020年8月28日付け準備書面(19)で指摘、警告していた。

② 1998年5月28日の「臨時大深度地下利用調査会」の答申書

大深度法を作る前に内閣のもとに設置された「臨時大深度地下利用調査会」が1998年

5月28日に「答申書」を取りまとめて内閣総理大臣に提出し、国会で報告された。

その16頁に以下の記載がある。

「大深度地下は堅く締まった比較的良好な地盤であることから、一般的には良好な施工管理を行えば地上への影響が小さいものと考えられるが」

「施工時に過剰な土砂を掘削すると、地盤の緩み等が生じ地上へ影響が及ぶ可能性もあるので、地盤を变形・変位させないよう慎重な施工をすることが必要である。」

➡ 事業者は、有識者による調査会が指摘していた注意を守らず、本件事故の予見可能性があったにもかかわらず、工事を強行した。

6 損害賠償について

(1) 範囲

地表：建物外壁の損傷、門扉の不具合、建物基礎の損傷、地盤面の沈下 地下：地下の地盤の緩み、空洞の発生、空洞発生や地盤沈下の危険性 地価：地価の下落

(解説) 相当因果関係 (そのような事故が起きれば、そのような損害が発生し得ると通常解される関係) が必要。

(2) 対象

不法行為による損害は、「財産上の損害」に限られず「精神的な損害 (精神的苦痛)」を含む。
--

民法710条 (財産以外の損害の賠償)

「他人の身体、自由若しくは名誉を侵害した場合又は他人の財産権を侵害した場合のいずれであるかを問わず、前条の規定により損害賠償の責任を負う者は、財産以外の損害に対しても、その賠償をしなければならない。」

財産上の損害以外の精神的損害についても賠償金 (一般に「慰謝料」という)を支払う義務を定めている。

(3) 損害賠償責任を負う者

国 (国土交通大臣)、東日本高速道路株、中日本高速道路株が連帯責任を負う。

民法719条 (共同不法行為者の責任)

「数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたときは、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。共同行為者のうちいずれの者がその損害を加えたかを知ることができないときも、同様とする。」

外環道事業は、国 (国土交通大臣)、東日本高速道路株、中日本高速道路株が、共同して行う事業であり、どの工事を誰が分担しているかは内部での仕事の分担にすぎない。

NEXCO東日本は、窓口にすぎない。国も法的責任の主体。

(4) 損害賠償請求権の時効

被害者又はその法定代理人が「損害及び加害者を知った時」から3年 または「不法行為の時」から20年。
--

時効期間内に訴訟や調停などの法的申立てをすれば、時効の進行が止まる。