

# 住宅の真下に巨大トンネルはいらない — 東京外環道訴訟と大深度法—

2019. 05. 17

東京外環道大深度地下使用認可無効確認訴訟弁護団

弁 護 士 武 内 更 一

## 1 東京外環道大深度地下使用認可無効確認訴訟の概要

- (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  
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  
2007年(H19) 4月 地下方式に変更する「都市計画変更決定」
- (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 (4工区))
  - 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(道路下ではない)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) ……………道路構造物の建設を担当  
東日本高速道路㈱ (NEXCO 東日本) …関越～中央の道路設備工事担当  
中日本高速道路㈱ (NEXCO 中日本) …中央～東名の道路設備工事担当  
(NEXCO=旧日本道路公団)
- (5) 事業費：1兆4000億円(地中拡幅工事変更による増額分(未定)は含まず。)
- (6) 工事期間：2014年3月26日～2021年3月31日「東京オリンピックまでに」⇒「断念」(18/4/27)
- (7) 行政処分：
  - ① 2014年(H26) 3月28日 国土交通大臣→事業者3者 大深度地下使用認可(法16条)
  - ② 2014年(H26) 3月13日 国土交通大臣→国土交通大臣 都市計画事業の承認
  - ③ 2014年(H26) 3月13日 東京都知事→NEXCO 東・中日本 都市計画事業の認可
  - ④ 2015年(H27) 6月26日 国土交通大臣→国土交通大臣 都市計画事業変更の承認
  - ⑤ 2015年(H27) 6月26日 東京都知事→NEXCO 東・中日本 都市計画事業変更の認可
- (8) 請求の趣旨と理由
  - i 大深度地下使用認可(上記①)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(上記②③)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（上記④⑤）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）

(9) 訴訟の経過

2017 年 12 月 18 日提訴、東京地裁平成 29 年(行カ)第 572 号

2019 年 5 月 14 日 第 5 回口頭弁論

(10) 裁判所・担当部・裁判長

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）

## 2 大深度法の概要と問題点

(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

都市計画法 11 条 3 項

「道路、河川その他の政令で定める都市施設については、前項に規定するもののほか、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要があるときは、当該都市施設の区域の地下又は空間について、当該都市施設を整備する立体的な範囲を都市計画に定めることができる。

この場合において、地下に当該立体的な範囲を定めるときは、併せて当該立体的な範囲からの離隔距離の最小限度及び載荷重の最大限度（当該離隔距離に応じて定めるものを含む。）を定めることができる。」

(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：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」

「個々の施設毎に詳細な調査分析を行い、計画、設計、施工、供用・維持の各段階で環境対策を検討していくことが必要である。」

「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」

「施設の設置により、地下水の流動に影響を与え、環境問題となるおそれのある場合には、シミュレーションを行う等事前に対策を行う必要がある」

「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、地盤を變形・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」

大深度地下の使用にあたっては、「施設の施工や、供用後の施設への地下水の漏水及び複数帯水層の連続化等により、事業区域及びその周辺において地下水位・水圧の低下が生じ、井戸の取水障害や湧水の枯渇、地盤沈下が発生する可能性がある。」

「施設の設置により地下水の流動が阻害されるため、事業区域及びその周辺において地下水位・水圧の変化が生じ、井戸の取水障害や湧水の枯渇、地盤沈下、他の地下施設への漏水等が発生する可能性がある。」

「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。

\* 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。

本規定は、補償を制限、排除するもの。具体的な損失が生じたときは「補償」として規定するが、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。事後の補償も排除するもの。

### 3 シールドマシンによるトンネル掘削による地上への影響

#### (1) 野川気泡問題

2018 年 5 月中旬以降本件トンネル掘削工事に使用した空気が地表の野川水面に気泡として漏出した。本件気泡が、本件事業における「地下のトンネル工事の掘削箇所から、圧縮された空気がわずかな地面の隙間を通じて出ているものと考えられる」ことは、事業者自ら認めている

それは地下 40m 以深の大深度地下で使用された空気が地表まで地中の空隙等を通って上昇していること、また逆に地表から地下 40m 以深の大深度地下まで地中の空隙等を通じて水が下降する可能性があることを示しており、さらに大深度地下におけるトンネル掘削箇所において出水や土砂崩れが発生し、トンネルが崩落する危険性、それが地表に影響し、地面の陥没や地盤沈下が生じ、地表の土地や建物の所有者ないし居住者に損害を被らせる「おそれ」があることを示している。

#### (2) シールドマシンの振動

住宅地の地下の掘進を開始した途端に、振動被害の訴えが続出している。シールドマシン直上だけでなく、家屋調査範囲外の野川の対岸からも。震度 2 から 3 程度の揺れや、ドーン、ドーンという下から響く音が 2 時間以上続いたなど。

これらの、振動被害は、睡眠障害などの精神的身体的苦痛や建物損傷を起し、シールドマシン周辺の地盤の緩みを助長させ、将来の陥没の原因となる空洞を誘発、拡大させる可能性がある。

#### (3) 地盤沈下、陥没の可能性

##### ① 岡山県倉敷市のシールドトンネル損壊・水没事故

2012 年（H24）2 月 7 日、岡山県倉敷市において鹿島建設株式会社中国支店が施工していたシールドトンネルにおいて発生したトンネル内壁の損壊・水没により作業員 5 名が溺

死するという事故が発生。

② 首都高速中央環状品川線の地下拡幅部における出水事故

2012年(H24)8月下旬、「南品川換気所」において換気所の建物とシールドトンネルとを地中で連結する避難路を非開削で施工していたところ、出水対策として行われた凍土工事の影響でシールドトンネルに対する土圧が異常に増加し、トンネル本体が崩壊に瀕するという事故が発生。

同年9月22日、パイプルーフ・NATM併用工法により非開削で地中拡幅工事が行われていた「五反田出入口」の工事部においてトンネル内の出水事故と地表の道路に「幅3m程度、長さ5m程度、深さ3m程度」の陥没が生ずるという事故が発生。

③ 首都高速道路横浜北線の「馬場出入口」建設工事による地盤沈下の発生

2015年(H27)1月以降、周辺地域に広範囲に地盤沈下が発生し、地表の建物と道路との間に段差ができたり、JR横浜線の擁壁に亀裂が入るなど地上の建築物等に被害が生じている。地盤沈下発生場所は、上記地中拡幅工事の現場から約400m南方の横浜市神奈川区内の地域で、上記工事中の2015年(H27)1月頃から地盤沈下の発生が確認され、2017年(H29)4月時点では百数十メートル四方にわたって最大13.7cm沈下が生じた。

事業主体である首都高速会社も、上記地盤沈下が「馬場出入口」の工事に伴い当該地域の地下水位が低下したことによって発生したものと認めている。

④ 福岡市営地下鉄における地中拡幅工事による出水・道路陥没事故

2016年(H28)11月8日早朝、福岡市営地下鉄七隈線延伸工事の「博多駅工区」における地下トンネル掘削工事中に、大規模な地下水漏出・地上道路陥没事故が発生。

当該地下トンネル掘削は、非開削で地中を掘削しながらトンネルの壁面と周囲を補強する「NATM工法」により行われていたものであって、都市部での地下トンネル掘削工事における出水・地上陥没事故が、地表部の都市施設および人々の生活に極めて甚大な被害を及ぼすことが明らかになった。

#### 4 住宅地の地下にトンネルを掘削することの危険性

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拡幅部の工事は、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、いずれも違法である。