

# 訴 状

2015年(平成27年)6月8日

東京地方裁判所御中

原告訴訟代理人 佐竹俊之  
同 山本志都  
同 山口俊樹

原 告 山 下 一 夫  
外120名

西東京共同法律事務所  
原告訴訟代理人弁護士 佐竹俊之  
同 山口俊樹  
墨東法律事務所  
原告訴訟代理人弁護士 山本志都

被 告 羽 村 市  
代 表 者 市 長 並 木 心

処 分 庁 羽 村 市 長 並 木 心

事業計画変更取消請求事件

訴訟物の価額 1億9360万円(160万円×121名)

貼用印紙額 60万2000円

## 請 求 の 趣 旨

- 1 被告が、平成26年12月17日付で行った福生都市計画事業羽村駅西口土地区画整理事業の事業計画変更決定を取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。  
との判決を求める。

# 請 求 の 理 由

## 第 1 当事者

### 1 原告ら

原告らは、別紙当事者目録記載の住所地に居住する、福生都市計画事業羽村駅西口土地区画整理事業（以下、「本件事業」という。）の施行地区内に所有地もしくは所有家屋を有し、または何らかの権利を有して居住する者である。

### 2 被告

被告は、本件事業の施行者であり2014年（平成26年）12月17日、本件事業の事業計画変更決定を行ったものである。

## 第 2 羽村駅西口土地区画整理事業の概要と経過

### 1 本件事業の概要

- (1) 本件事業は、2003年（平成15年）4月14日、東京都の認可を受け、同月16日、被告が事業計画決定し、公告した。当初計画の概要は、以下のとおりである（甲1）。

事業の名称 福生都市計画事業羽村駅西口土地区画整理事業

施行者の名称 羽村市

施行地区の区域 羽村市 羽東一丁目、羽東二丁目、羽東三丁目、川崎一丁目、川崎四丁目、羽中一丁目、羽中二丁目の各地内

施行地区面積 約42.4ヘクタール

事業施行期間 自 事業計画決定告示の日（2003年（平成15年）4月16日） 至 2022年（平成34年）3月31日

事業費 355億円

- (2) そして、本件事業は、以下のとおり、2014年（平成26年）12月17日、事業計画変更がなされた（甲2）。

整理後の地積

公共用地 約14.2ヘクタール→約14.5ヘクタール

宅地 約28.1ヘクタール→約27.8ヘクタール

平均減歩率

22.27%→21.75%

事業費

355億円→370億円

その他の事業概要

事業決定と同内容

事業費370億円の内訳は、支出として工事費が約355億円、事

務費が約13億円などであり、収入として国庫補助金が約15億円、東京都補助金が約6億7700万円、東京都交付金が約90億円、羽村市負担金が約256億円などである。

支出については、工事費が約349億円から約355億円に増大し、事務費が4.7億円から約13億円に増大している。それに応じて、収入については、羽村市負担金を約15億円増額することによってほぼ全て対応している。

- (3) 羽村市の人口は、2015年（平成27年）5月1日時点で56、554人（2002年（平成14年）当時56、542人）である。

そのうち本件事業施行地区（羽村駅西口地域）は、42.4ヘクタール（東京ドーム9個分に相当する。なお、羽村市総面積は991ヘクタールであり、事業地はその4%を占める）には、

2002年3月当時3400人（事業計画書・総人口の6%）、

2015年6月現在2639人（市民課での推計・同4.6%）

の人口がある。

同じく施行地区の地権者の数は、

2004年3月 地権者数1210人・借地権者32人

2014年2月 地権者数1178人・借地権者25人

となっている。

本件事業の当初計画では、施行地区の人口を約800人増やし、4200人とすると言われていた。現実には、本件事業開始後13年間で、人口は約77%に激減している（羽村市総人口に占める割合は6%から4.6%）にもかかわらず、その目標は現在も維持されている。この人口減少は、本件事業によって施行地区が徐々に破壊されつつあるということを示している。

- (4) 施行地区は、羽村市でもこれまでその中心をなしてきた長い歴史を有する市街地であり、歴史的な市街地や街路、文化的な史跡、墓地を有する。

生活道路や上下水道も完備され、自然の中での住環境としては最適の地であり、住民の多くはこのような落ち着いた生活を望んでいる。

このような住民の生活を一挙に破壊する本件事業は、地域住民の総意をまったく反映していない。一言でいうなら、本件事業は道路拡張のためだけの事業であり、住民にとっては何のメリットもなく、その生活を破壊する事業である。このような事業は土地区画整理法の対象ではなく、違法で脱法的な事業と言わざるをえない。

- (5) 本件事業の特徴は、道路面積の割合が14.13%から29.55%と2倍以上に跳ね上がることである。その分、土地の減歩が21.75%にも達する（当初計画では22.27%）。

本件事業は、幹線道路と補助幹線道路が縦横に走り、都市計画道路福3・4・12号線の上には多摩都市モノレールが通ることが予定されており、その道路の総幅員は、本線、モノレール橋台、側道、歩道を合計すると40メ

ートルとなる。

しかし、多摩都市モノレール延伸計画は今や全く事実的根拠を書いている。

## 2 本件事業の経過

(1) 本件事業に関する主な事実経過は、以下のとおりである。

1978年（昭和53年）

羽村町（当時）は羽村駅西口周辺地区3.7ヘクタールの基礎調査を新都市建設公社に依頼。

1979年（昭和54年）

青梅線以西地区の整備計画策定のため、羽村町内に西地区計画室を設置。

1980年（昭和55年）

羽村町は、羽村駅西口周辺について区画整理を前提とした調査を新都市建設公社に委託。

調査結果…・既に下水道が完備。既存の道路を尊重し、大幅な変更はせず修復型の整備を行うことが最もふさわしい。

・住民や地権者と計画内容、負担の大きさ等に合意の形成が必要。

1983年（昭和58年）

羽村町は再び公社に土地区画整理事業調査委託。

1988年（昭和63年）

羽村駅西口地区整備対策協議会設立。

羽村町議会で「区画整理計画を白紙に戻し地元と町で協議会を設置し、現状を生かした住民負担の少ない計画の立案要求」の陳情が採択される。

1992年（平成4年）

7月11日 市と羽村駅西口整備対策協議会が会合を行う。

・市は、この後、同会合において、①土地区画整理を基軸とした整備、②施行地区の拡大、③「まちづくり委員会」の設置 の3点について合意したと主張する。

・出席者は合意の存在を否定しており、文書もない。

・当該会合に拡大した区域の住民は一人も入っていない。

9月 住民への説明会前であるにもかかわらず、市長は市議会にて、「区画整理でやることが確認された」と発言。

11月～12月 市主催の懇談会が行われる。

1993年（平成5年）

1月29日 「まちづくり委員会」発足。

1996年（平成8年）

6月4日 東京都は、都市計画案の公告縦覧（2週間）を強行。

1997年（平成9年）

9月16日 東京都、環境アセスの「見解書」公示。

1998年（平成10年）

5月18日 反対派住民が、建設省へ「都市計画決定に対する行政不服審査請求」を提出。

- 9月30日 建設省は、処分性がないことを理由に行政不服審査請求を却下。
- 2002年（平成14年）
- 3月18～31日 羽村市、事業計画案公告・縦覧を強行。
- 10月1日 反対派住民226名が住民監査請求を提出。
- 10月15日 羽村市、上記の住民監査請求を「主張に具体性が無い」などとして却下。
- 2003年（平成15年）
- 4月14日 東京都が「事業計画の概要」を認可。
- 4月16日 並木市長が「事業計画決定」を公告。
- 2006年（平成18年）11月21日  
～2007年（平成19年）1月22日  
羽村市、換地設計基準説明会実施。
- 2008年（平成20年）
- 2月15日～3月15日 「第1次換地設計案」個別説明強行。
- 2月19日 1期29回審議会、意見要望書提出期間中に、駅前一棟を仮換地指定（第1回）。
- 3月14日 事業計画の第1回変更の公告。軽微な変更として、審議会や公報で知らせず。
- 2009年（平成21年）
- 2月12日 1期34回区画整理審議会、駅前2棟目の仮換地指定（2回目）。
- 9月10日 2期2回区画整理審議会、駅前3件の仮換地指定（3回目）。
- 2010年（平成22年）
- 1月25日 2期5回審議会 エリアごとの換地見直し審議を非公開で行うことを強行採決。
- 11月17日 2期23回区画整理審議会、駅前2件の仮換地指定（4回目）。
- 12月27日 2期25回審議会 第2次換地設計（案）決定を強行。
- 2011年（平成23年）
- 2月18日～3月10日 「第2次換地設計（案）」の個別説明を強行（接近係数を歩行距離に変更）。
- 2012年（平成24年）
- 6月27日 2期37回区画整理審議会、福生寄り踏切脇1棟の仮換地指定（5回目）。
- 8月21日 2期40回区画整理審議会、第2次換地設計（案）意見書の審査結果を諮問。
- ・意見書の不採択265人（提出者の85%）。位置と間口
  - ・形状、接道の意見のみ検討。
  - ・採択修正47人とその影響で変更修正84人、換地修正者合計131人。
- 2013年（平成25年）

- 1月15日～29日 都市計画変更の公告・縦覧。  
7月24日 2期第43回区画整理審議会、「換地設計」採択。  
8月13日 換地設計決定。  
11月5日～18日 羽村市、事業計画変更の公告・縦覧強行。  
2014年（平成26年）  
5月15日 第205回東京都・都市計画審議会。口頭陳述の希望者が350名と多かったため、口頭陳述のやり方のみの審議となり、事業計画変更案の審議は11月に延期。  
10月29日 羽村市、区画整理審議会委員を対象に事業計画変更の都・都市計画審議会の報告説明。  
12月15日 東京都、事業計画変更について認可。  
12月17日 事業計画変更決定を公告。

(2) 本件事業については、地区住民・地権者の多くが、その事項に反対している。この間、対象区域の住民らが提出した主な署名や要望書は以下のとおりである。

- 1996年（平成8年）3月  
「まちづくり委員の具申書は住民の総意ではない、住民の賛否の意見を聞く要望」131名  
同年4月  
都市計画審議会の公告縦覧に対して中止を求める署名 1695 筆  
反対意見書 3439 通  
同年8月  
「行政手続の中止に関する陳述書」1402名  
⇒地域内住民過半数  
1998年（平成10年）2月  
「事業の中止を求める陳情書」1407名  
⇒地域内住民過半数  
2002年（平成14年）3月  
「区画整理反対署名」区域内成人 735 筆  
同年4月  
事業計画案への反対意見書 1243 通  
同年9月  
都市計画審議会で 223 名が反対の意見陳述  
2007年（平成19年）11月  
国土交通省へ  
「事業へ協力しない旨の通告書」と「換地設計案の供覧抗議」  
2008年（平成20年）2月  
「情報公開を求める請願」278 通  
同年2月～平成21年1月  
「区画整理手法でなく修復型街づくりを求める署名」510 筆  
2009年（平成21年）6月

「換地設計案の意見要望書に個別に回答を求める署名」127 筆  
2003年（平成11年）5月  
～2009年（平成21年）11月  
「事業へ協力しない旨の通告書」366 通  
2011年（平成23年）3月  
「稲荷緑地の幅8m道路反対署名」153 筆  
2012年（平成24年）10月  
「2次換地設計案に対する意見書の結果通知」に対し  
さらに意見書提出 105 通  
2013年（平成25年）9月  
地権者対象の「第2次案反対に関する陳情書」427 通  
同年12月  
事業計画変更反対意見書 539 名から912 通  
2014年（平成26年）6月  
東京都都計画審議会で208 名が反対の意見陳述

このような反対住民の声にもかかわらず、羽村市長は、2015年（平成27年）2月に行った平成27年度施政方針演説の中で、本件事業について、「平成27年度から平成29年度まで3か年の事業予定といたしましては、現段階で最も優先度の高い、『羽村駅前周辺』、『しらうめ保育園周辺』、『羽村大橋周辺』、『川崎一丁目エリア』の4地区を選定し、事業の着実な進展を図っていく計画としております」とし、4つの地区について優先して事業に着手する方針を明らかにし、本件事業を推進していく姿勢をとり続けている。

### 第3 本件事業の違法性

本件事業については、以下のとおりの法令違反があり、違法である。

#### 1 土地区画整理法2条1項違反

##### (1) 土地区画整理法2条1項の規定する土地区画整理事業の目的

土地区画整理法は、その1条で、法律の目的について「土地区画整理事業に関し、その施行者、施行方法、費用の負担等必要な事項を規定することにより、健全な市街地の造成を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする」と規定し、同法2条1項においては、「土地区画整理事業」を定義して、「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の増進を図るため」に行われる事業としている。

つまり、土地区画整理事業においては、その目的として①公共施設の整備改善と②宅地の利用の増進の双方を、併有することが求められており、施行地区全体について、そのいずれか一方を欠けば違法となるものである（名古屋地裁平成7年11月22日判決参照）。

##### (2) 本件事業計画における「目的」の欠如

事業計画書において、被告は、本件事業の「目的」について、「本事業は、

『美しく快適で住みよい活力に満ちたまち』を基本目標として、JR青梅線羽村駅を中心とした利便性の高い駅前市街地の再編を図るとともに、都市施設と自然が調和した良好な住居環境の確保により、公共の福祉の増進に資することを目的とする」（2頁）とうたっている。

しかし、施行地区内には、すでに利便性・居住性の高い住宅地が建設されており、それを「再編」する必要は全くない。逆に、本件事業は、現在実現している住宅地と自然が調和した良好な住居環境を、根底から壊す危険性をはらんでいる。

## ア 土地利用状況について

施行地区は多摩川に向けて河岸段丘が形成された地形をすっぽりと包んでおり、その特殊な地形に見合った放射線上の道路網が、歴史的に形成されてきた。施行地区では、これらの道路網に接して住宅の敷地がとられている。

本件事業の施行地区の人口密度は、事業計画書の記載を前提とすれば1ヘクタールにつき80人（人口が減少した現在でも62人）であり、これは、市全体の54人、先行する市施行の区画整理事業である羽ヶ上地区の32人、小作台23人と比較すると、きわめて高い。施行地区が、宅地化が進行した完成された街区であることは、この数字からも明らかである。

地区内には、駅から放射線状に道路が延び、地区内どこからでも徒歩10分以内で駅に到着する。地区内を南北に通る新奥多摩街道沿いや駅前地区には商店等が点在し、大型商業施設は羽村駅東口すぐの場所に存在する。利便性の高い駅前市街地はすでに形成されている。

さらに、本件施行地区においては、上下水道は完備され、雨水排水についても地域全体に管が既設されて崖線下に排水されていて、大規模な冠水や浸水が発生したことはない。また、雨水排水施設を必要とするような浸水地区も存在しない。

一方、本件事業を遂行すれば、道の建設にあわせて、上水道、下水道、電気・電話などについて、全て移設が必要になり、市は余計な出費を余儀なくされる。なお、羽村市は、上水道の改良・増設部分は水道事業として、汚水・雨水排水事業の増設部分は公共下水道事業として行うとしており、それらの出費は、特別会計に計上されない市の負担となる。

## イ 本件施行地区内及び周辺の緑地の存在

本件事業の事業計画決定当時、市立公園のみに限定しても、施行地区内には4つの大きな公園が存在した。また、近接地域には多数の公園・緑地・広場が存在する（甲4）。

地域に接する多摩川の堤防沿いには桜並木で有名な1キロほど続く遊歩道（羽村堰）があり、ここは、市民がマラソンや犬の散歩をしたり、保育園児が集団で遊びにくる憩いの場になっている。

本件事業計画に先立って行われた「環境影響評価書」（いわゆる環境アセスメント）は、植物群落の状況について、「現地調査の結果確認された植生は、緑の多い住宅地、畑、果樹園等のほか、事業区域の西側に接して帯状に分布

している稲荷緑地内のコナラ・クヌギ群落、スギ・ヒノキ植林等の9つの植物群落及び6つの土地利用型の計15に区分された」との記載から始まっており、現況の植物群落等の施行地域内の面積比率については、雑草群落7.1%、耕作地2.5%、公園・墓地等2.2%、緑の多い住宅地8.2%（通常の「住宅地等」と区分して分類されている）などとされており、施行地域内の2割が一般人の認識からいえば「緑の多い地域」と分類されていた（甲3）。

また、1990年（平成2年）羽村町が実施した緑被率調査によれば、羽村町全体の緑被率が29%だったのに対して、施行地区のそれは39%を上回った。この統計は、羽村町の緑化計画を進める基礎調査の目的でなされているが、緑被率の目標を定める地域類型別ブロックにおいては、施行地区は、羽東1丁目を除き、最高ランクの第3類型住宅地に指定されている。この緑被率の高さは、地区内宅地に一定の広さの庭があることによって実現されているものであるが、本件事業は減歩によってその緑の庭部分を公共用地という名の下に道路に換え、緑地を奪い、環境を悪化させる結果にしかならない。

これらの緑地は、宅地が進んだ本件施行地区内でも維持されている安定した緑地である。緑被率調査をみると、すでに区画整理が終了した、神明台、富士見平1、2丁目、五ノ神、小作台は、それぞれ10%から20%そこそこ軒並み緑被率が落ちていることが分かる。これは、区画整理によって宅地の庭の樹木がなくなったことが原因と考えられる。緑の多い自然豊かな街並みという観点からいうと、区画整理は逆効果しかもたらさないのである。

## ウ 道路について

羽村市は、本件事業の最大の目的を「道路の整備」においている。羽村市作成の事業計画書では、「設計の方針」の中核となる「公共施設計画」は、道路整備に多くの部分がさかれ、特に、幹線道路の福生都市計画道路3・4・12号線、3・4・13号線、3・4・15号線の整備を中心に据えたものとなっている（甲1、甲2）。住民に対する広報でも、「狭い道路が多いこと」を現状の施行地区の最大の問題であると指摘しており、「道路建設のための区画整理事業」であることを自認している。

### (ア) 道路の現状

たしかに、対象区域内には幅員6m以下の生活道路（旧青梅街道、一中通り）があるが、生活道路が6m以下であることは、地域内住民にとってなんら不便なことではない。もし、これら住宅地に入り込んでいる道路を拡幅すれば、交通量が増して危険になり、生活道路としての機能は果たせなくなる。旧青梅街道は、新奥多摩街道と並行する緩やかに湾曲した道路であり、地域を通過する車両は新奥多摩街道を通るので、渋滞するような交通量はない。危険な状態は発生していないし、仮に危険な箇所があれば、片側に段差のある歩道を敷設するなどの方法により、より安全性を高める方策をとりうる。一中通りは車通りの少ない生活道路であり、片側段差の歩道も有し、構造上さらに何が必要なのか不可解である。新青梅街道が通過道路として存在し、

羽村駅から放射線状に走る何本かの街区道路、そして区画の中に多数の住宅道路がある現状は、居住地区を通過道路から守り、安全性の高い居住環境を住民に保障してきたのである。

警視庁の交通事故統計によれば、交通事故の発生件数は、本件事業施行地区ではなく、区画整理が終了し、碁盤の目状の幅広い道路網が整備された、羽村駅東口周辺や小作駅周辺に集中している。

本件事業の基礎となる「羽村駅西口地区都市基盤整備に関する調査報告書」においても、「消火活動の困難な地域（5.5メートル以上の道路から100メートル以上離れ、かつ、4メートル以上の道路に接した消火栓から100メートル以上離れた地域）は、当地区内には存在しない」と記載され、消防上の問題はないとされているのであって、「防災上の必要」もない。

現在の施行地区の道路率（面積中に占める都道路面積の割合）は14.13%であるが、これはすでに羽村市全体（平均）の道路率を上回っている。しかし、計画によれば、施工後の道路率は2倍以上の29.55%と予定されている（甲2・6頁）。つまり、本件事業の施行地区では、生活に必要な道路はすでに整備されているにもかかわらず、羽村市は、本件事業計画によって、土地の3割が道路という町を作ろうとしているのである。

#### **(イ) 本件事業による整備が計画されている道路**

本件事業によって整備が計画されている幹線道路は、3・4・12号線、3・4・13号線、3・4・15号線の3本であり、その他、主要区画道路、区画道路などの設置もあわせて計画されている。

都市計画道路3・4・12号線は、最大幅員40メートルにもなる。この道路は、羽村市へのモノレールの延伸、モノレール駅の設置を前提に計画されているが、この延伸計画が現在は頓挫しており、前提自体が崩れている（この点については後述する）。

都市計画道路3・4・13号線は、羽村市が名所旧跡をめぐる散策コースとして推奨する、羽村駅から禅林寺までの「寺坂」を破壊して、幅員16メートルから20メートルの道路を作ろうとするものであるが、歴史的景観を破壊し、住環境を悪化させるものである。

都市計画道路3・4・15号線は、すぐに新奥多摩街道にぶつかりとぎれており、地区内の利便性の向上にはつながらない。

都市計画道路7・5・1号線（主要区画道路）は、モノレール駅設置を前提に、モノレール駅からJR駅までを結ぶ商業道路、幹線道路を保管するものとして位置づけられ、幅員15メートルでの建設が予定されているが、モノレール延伸が実現困難になっている現時点では全く不要である。

### **(3) 小括**

羽村市は、設計の方針の「公共施設計画」の中では、「地区内の道路」を中心に「交通広場」、「公園」について触れているが、それ以外の、公共施設、たとえば、小学校や保育園、市役所出張所などの、住民の利便性に関わる施設については、整備の検討すらされた形跡がない。

この「計画」の内容、また、「緑地」については事業施行後専有面積が減少しこそはすれ増加することはないことなどの事情からは、本件事業の「公共施設の整備改善」の目的は、幹線道路の整備・拡幅にあることは明らかである。

一方、本件事業は、宅地利用増進目的という点では、その達成手段に具体性がなく無内容であるか、すでに目的が達せられているものであり、目的の設定自体がみせかけのものである。

前述したとおり、土地区画整理事業は、①公共施設の整備改善と②宅地の利用の増進の双方の2つの目的を併有することが求められており、施行地区全体について、そのいずれか一方を欠けば違法となるものであるところ、本件土地区画整理事業は、道路の拡幅という公共施設の整備改善のみを目的としており、土地区画整理法2条1項に反するものとして違法である。

## 2 都市計画法16条違反

### (1) 都市計画法16条が規定する住民意思の反映の必要性

地方公共団体が施行者となる土地区画整理事業では、土地区画整理事業は都市計画事業として施行される（土地区画整理法3条の5第1項参照）。そして、都市計画事業として施行される土地区画整理事業には原則として都市計画法も適用される（同2項）ため、本件事業は、都市計画法の規制のもとに行われる。

都市計画法第3条3項は、国及び地方公共団体に「都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」と情報提供の一般的責務を課し、さらに、同法第16条第1項は、「都道府県又は市町村は、次項の規定による場合を除くほか、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」、第2項は「都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」と規定している。

このように、都市計画法は、事業の遂行に際して、住民の意思を反映すべく民主的な手続をとるよう要求しているものである。

### (2) 対象区域内住民の反対の意思表示

本件事業対象地域内住民あるいは羽村市民は、これまで国、東京都、羽村市、羽村市議会などへ反対や事業中止の意思を訴えるために、前述のとおり、質問書、要望書、陳情書、抗議文、署名などの提出を繰り返している。

しかし、羽村市がこれらの反対意見についてはことごとく無視し、一方で一部の推進派住民に対して、団体を作るように働きかけ、これら団体と協議したり意見を聴取したりしたという形をとって「住民の意見を反映した」とする偏頗な方法により、これまで本件事業の手続きを進めてきた。

### (3) 羽村市の住民無視の対応

羽村市は、本件事業について住民意思を無視して強行するという姿勢に終始してきた。

## ア 1992（平成4）年7月「3点合意」形成のアピール

「3点合意」とは、1992年（平成4年）7月11日、羽村市と住民の一部の組織であった羽村駅西口地区整備対策協議会との話し合いの席で、①土地区画整理事業を基軸として施行地区の整備を行うこと、②整備施行地区を拡大すること（44.5ヘクタールへ）、③関係者の意見を取り入れるため「まちづくり委員会」を設置することの3点について、成立したとされる「合意」である。

羽村市は、これまで、さまざまな機会に「3点合意が成立している」ことを住民・市民にアピールしてきた。しかし、この話し合いでは、賛否もとられておらず、協議会側で参加した複数の役員は合意の存在を否定している。また、この会合には、拡大された地域内の住民は存在しなかった。

## イ 施行地区の決定の不透明性

また、1992年（平成4年）7月に本件事業の施行地区が突然拡大された経緯は、きわめて不透明である。

本件事業は、もともと駅前商店街を中心にし、青梅線と新奥多摩街道で区切られた地区（16.7ヘクタール）を対象として、検討されていた。しかし、予定された減歩率があまりにも高かったため、住民の強烈的な反対にあい、1988年（昭和63年）12月には、町議会でも「区画整理計画案を白紙に戻し、住民負担の極力少ない計画立案を要求する」との陳情書が採択されるなどし、計画が頓挫したのである。

その後、施行地区は2.5倍以上に拡大された。駅前広場や道路を作るための土地を提供させるために、広い地域にわたる住民を犠牲にして、地域の拡大が決せられた。これが3点合意の内容となった。

施行者羽村市の都合により施行地区の線引きがされたという事実は、施行地区の線引きをみれば一見して明らかである。すなわち、計画された施行地区は、「東はJR青梅線、西は稲荷緑地を一部含む河岸段丘の崖線、南及び北は羽村市指導により囲まれた東西約0.5キロメートル、南北約1キロメートルのほぼ長方形をした」地区である。しかし、長方形であるはずの計画地区の端には不自然に施行地区から外された部分がある。北東部分には東京都の都営住宅があり、北西部の端には、市の所有地と施設が存在する。さらに北西部には三角形に施行地区からはずされた場所がある。

## ウ 1992年（平成4年）8月に実施された「アンケート」

1992年（平成4年）8月、上記「3点合意」によって拡大された施行地域内の土地所有者に対して、羽村市長名で「アンケート」が実施された（つまり、当初から施行地区にされていた16.7ヘクタールの区域の地権者に対してアンケートは行われていない）。

このアンケートは、アンケート対象者に対して、「周辺の道路整備状況について」、「周辺の道路の安全施設（歩道、街路灯・ガードレール・信号機の設置）について」、「雨水排水施設について」、「公園等子供の遊び場の設置状況

について」、「火災・震災等に対する防災面について」、「西口地区の商店街の形成について」それぞれ質問した上で、最後の質問として、「今までの回答を踏まえまして、以下の質問に回答をお願いします」とあり、「今後、あなたが所有する羽村駅西口地区の土地について、国・東京都の補助金や市の財源をもとに所有地の減歩方式をもって土地区画整理事業により整備することについて、どの様に考えているかおたずねいたします」と質問が掲げられていた（甲5）。

羽村市作成のこのアンケートは、土地買収や駅前に限定しての再開発など、他のありうる手法を示さず、土地区画整理事業のみを選択肢として提示している。そして、市への不満・要望を聞く形で始めるという構成から、「整備の必要がある」→「土地区画整理による整備」と回答者を誘導するものとなっている。非常に不公正な質問の設定のしかたである。

また、このアンケートの送り状には、「羽村市では…、他市町に例をみないような整備が進み、市街化地区の67%にわたり土地区画整理事業が完了、又は、施行中となっています」と書かれてあり、土地区画整理事業による整備が一般的であり、あたかも、西口地区だけが取り残されているかのような印象を与えるような記載もある。

さらに、この質問では、「減歩方式」という一般の人には耳慣れない言葉について全く説明がなされていない。「国・東京都の補助金や市の財源をもとに」というフレーズを、あえて挿入することによって、住民の実施的な負担が発生することがないかのような、誤解を招く説明になっている。

アンケートなどにより意識調査を行う際には、一定の回答に誘導するような質問を行わないこと、回答者にとって理解が困難な用語や制度については、公平で正確な解説を行うことが、不可欠の条件である。しかし、このアンケートは、それらの条件を満たしていないきわめて恣意的なものであった。それにもかかわらず、最後の質問に「整備の必要を感じている」と回答した住民は46.3%、拡大地域の住民全体の27%にしかすぎなかったのである。また、防災面の質問（質問6）に対して、「整備する必要がある」とした例で、「街区の整備」が25%しかいないことは、面的整備というより個別的整備を望んでいる人が多いことを示している。

#### (4) 小括

区画整理事業は、減歩による土地の没収、換地による移転、建物の移動・取り壊し、清算金による金銭の没収等を伴う事業であることから、十分な説明を受けた上での住民の合意が必須である。これまで、施行者である市に対して、国土交通省も東京都も「住民との合意を形成し、理解と協力を得る必要がある」と指導してきた。あまりにも施行地域内の反対住民が多いために、2002年（平成14年）12月に開かれた東京都土地計画審議会でも、「事業の実施にあたっては、関係住民にさらに十分説明を行い、円滑な施行を図ること」との附帯意見が異例にもつけられたのである。だが、このような付帯意見がついたにもかかわらず、羽村市は、住民意思を尊重するための具体的な対応を一切行わなかった。

その後、2003年（平成15年）に事業計画決定がなされたが、2008年（平成20年）2月から4月にかけて行われた「換地設計（案）」の発表を経て、減歩や移転、土地の形状の変化など、本件事業が住民に与える大きな負担が具体化したことで、本件事業に不安を抱く人は増加し、「換地設計（案）」に対する意見の中には、明確に反対の意思表示をするものと大きな不安・不満、事業の進み方についての疑問を有するものがさらに増加するという結果が招来されている。

第2次換地設計（案）に対しては、事業反対や事業見直しを求めるものを含め、312人（989件）の意見書が提出されている（甲6）。

しかし、意見書のうち、審議・検討の対象とするものは、277人（575件）に限られ、それ以外については、審議すら行われなかった（甲7）。

その後、東京都が2014年（平成26年）6月に行った、本件事業計画変更に伴う口頭陳述については、350名が申し立て、うち208名が実際に意見を陳述した（甲8、甲9）。

以上のごとき、羽村市の対応は都市計画法16条1項等に違反するものである。

### **3 土地区画整理法89条1項違反**

#### **(1) 土地区画整理法89条1項が規定する照応の原則とその基準**

土地区画整理法89条1項は、「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、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように定めなければならない。」と定めている。この照応原則は、縦の照応と横の照応と言われる、当該宅地の換地前と換地後の両者の関係につき、きちんと照応しているかという横の照応と、他の地権者との関係で衡平に換地前と換地後の土地が照応しているか、という横の照応の、二つの側面があると言われる。

#### **(2) 本件事業が照応原則に違反するものであること**

本件事業変更の前提となる換地設計について、すでに各地権者のもとに各戸の換地設計案として送付された上で変更決定されており、実質的に換地設計案＝換地設計であり、それに基づいて、仮換地指定が行われることが予定されている。前述のとおり、すでに先行して仮換地された何筆かの地権者も存在する。

本件事業の換地設計案の多くは、狭小化・区画の変形による曳き家の不能、間口の狭小化、日照の悪化、道路付けの変化、騒音・振動・排気ガス等の生活環境の悪化、整形地が不整形地に換地されること等の理由によって（具体的な照応原則違反の事例については、甲8を参照のこと）、照応原則に違反するものであるから、本件事業は取り消されるべきである。

なお、照応原則違反を示す個別の具体的なケースは、順次主張する予定である。

### **4 地方自治法2条14項、財政法4条、土地区画整理法施行規則第10条違反**

## (1) 地方公共団体の事務処理・予算執行原則

地方自治法2条14項は、地方公共団体の事務処理の原則について「住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。さらに、地方財政法4条は、地方公共団体の予算の執行について「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、支出してはならない」と定めている。

これらはいずれも地方公共団体の財政の健全化確保という趣旨から規定されたものだが、同法2条16項、17項の法意に照らすと、単に会計事務担当職員に対して訓示的に事務の在り方を示すにとどまるものではない。

## (2) 本件事業の見通しについて

### ア 多摩都市モノレール用地確保のための道路計画

本件区画整理事業の特徴は、その最大の目的が幹線道路建設・拡幅にある点だが、幅員の大きい道路が必要とされる根拠となっているのが、多摩都市モノレール敷設のための用地確保の要請である。

本件事業計画において、市は、施行地区南側を東西に走る幅員40メートルもの巨大道路（都市計画道路3・4・12号線）を計画している。この道路は、施行地区に居住する住民や地権者の宅地利用の増進のために計画されたものではないことは、前述した通りである。

羽村市が、1995年（平成7年）3月に発表した「羽村駅西口地区都市基盤整備に関する調査報告書」は、「交通に関する広域的条件」として「多摩都市モノレール構想を受けて、大量輸送機関の定時性・効率性・選択性を向上させるとともに、モノレール駅予定地の拠点整備に連携した市街地整備が必要である」とする。また、同報告書は「新交通システム」について、「立川市、東大和市、武蔵村山市、瑞穂町、秋川市、八王子市等の近隣市町への交通関連を強化し、多摩地域の自律的な都市形成を図る交通網の1つとして多摩都市モノレールを導入する。本計画においては、都市計画道路3・4・12号線の計画幅員をモノレール対応幅員に変更し、JR青梅線との交差部にモノレール駅を設け本都市基盤整備との相乗効果を目指す」としている。また、1993年（平成5年）1月から開かれた「まちづくり委員会」でも、市の担当者は、モノレール開通を前提として、道路の線引きを考えているということを、何度も委員に対して説明している。

これらによれば、本件事業がモノレール構想と一体化したものであることは明らかである。羽村市もこの点については否定せず、むしろ、「現在、具体化していないモノレールの延伸が将来実現した場合、あるいは他の公共交通機関の構想が考えられた場合に備えて、これにも対応できる公共施設の整備を行うことは評価されるべきこと」と開き直っている。

さらに、羽村市の都市計画課長は、1996年（平成8年）6月に開かれた環境アセス説明会で、いみじくも「モノレールと幹線道路用地を確保するための区画整理事業」と述べている。

### イ モノレール延伸事業の頓挫

まったく実現性のない単なる構想だけで、その施行地区住民から用地を取り上げ、意味もない巨大道路として放置しておくことは、地区全体の資産の無駄であり、さらに工事に要する税金支出の無駄使いとなることは明らかである。公共施設の整備改善の計画には、一定の現実性が要る。

多摩都市モノレールは、東京都が約5割出資し、1986年（昭和61年）年4月に設置された第三セクター多摩都市モノレール株式会社が運営主体である。同社は、東京都以外に、西武鉄道などの私鉄、日本興業銀行などの金融機関、八王子市などの周辺自治体からの出資を受けているが、羽村市は出資していない。

多摩都市モノレールについては、1989年（平成1年）9月に都市計画決定され、翌1990年（平成2年）6月に立川北から上北台区間について、1991年（平成3年）に立川北から多摩センター区間について事業認可され、1998年（平成10年）11月に立川北から上北台区間の5.4キロが、2000年（平成12年）1月に多摩センターから立川北区間の10.6キロが開業した。

当初、多摩都市モノレールは、「多摩における地域内相互の連携を強化し、便利で快適に移動できる交通ネットワークを形成する」ために構想された。そして、緊急性が高いとされた上記16キロについて、まず事業化された。

「多摩都市モノレール」のパンフレットによると、「将来構想」として、現在開通している路線の他に、①「事業化すべき路線」（次期延伸予定）として、上北台から箱根ヶ崎までの約7キロが予定され、さらに②「今後、整備について検討すべき路線」として、多摩センターから町田間及び多摩センターから八王子間の線が引かれて、説明されている。図面上では、③「構想路線」として、箱根ヶ崎から立川南、八王子までを環状線状に走る路線と是政から多摩センター方向に走る路線が点線で引かれている。この「構想路線」が青梅線と交差する地点は、尾上と拝島の間であることしか明示されていないが、羽村の周辺とみることもできる。「羽村にモノレールが通る」というのは、（今後の延伸が実際に行われたとしても）第3次の延長の際であり、しかもその場所が羽村であるかどうかは特定されていないのである。

最大の出資者である東京都は都市整備局のウェブサイトで、多摩都市モノレールの延伸については、「平成12年1月の『運輸政策審議会答申第18号』において、上北台～箱根ヶ崎間約7kmについては、2015年までに整備に着手することが適当とされています」と触れているだけである。しかし、現時点で延伸計画は進んでいない。なぜなら、多摩都市モノレール株式会社の累積損失がきわめて大きく、東京都も財政難の折、追加の大幅支援は不可能な状態にあるからである。

多摩都市モノレールは、開業当初より利用者数が計画を大幅に下回り、毎年赤字が累積している。モノレールの利用者数は、開業1年間の乗車実績は、750万人で当初予定の47%にとどまり、初年度は約10億円の赤字になり、東京都や都市銀行などから借り入れを行い、金利の支払いに追われている。赤字経営はその後も続き、2002（平成14）年度3月期には、累積損失が163億円にもなった。

モノレールの支柱と桁は道路の構造物として都が整備するが、それ以外の工事費については、多摩都市モノレール会社が出資するところ、従来の実績からすれば、会社が負担する工事費は1キロあたり150億円ほどとされている。現在延伸が検討されている7キロの工事を行うためには1050億円ほどかかることになる。

現在、多摩都市モノレールの第3次延伸が実現不可能であることは明らかであるといつてよく、この実現不可能な空論のために、施行地区住民は、そのほとんどが住んでいる家屋から立ち退きを迫られ、平均して2割以上の宅地を削られ、家屋も土地も移動させられ、地区の3割が道路になるという、本件事業計画に、本人の意思を問わずに組み込まれているのである。

### (3)羽村市の財政の危機的状況について

ア 羽村市の本件事業の年度別歳入歳出資金計画表(甲2・21頁)によれば、本件事業に対する平成27年度の羽村市費負担は26億円、28年度49億円、平成29年度に59億円、30年度52億円となっている。しかし、羽村市の年間の税収額は約100億円であり、どう考えても手当の付かないと思われる金額を、調達方法の根拠も示さずに無責任に記載していると疑われる本事業計画書は、土地区画整理法(以下「法」と呼ぶ)第54条が準用する第6条第1項を受け、同法施行規則第10条(「1 資金計画のうち収入予算においては、収入の確実であると認められる金額を収入金として計上しなければならない。」)に定める、資金計画の技術的水準を到底満たしているとは言えない。

実際、羽村市が従来本件事業のために支出してきた費用は、平成23年度1億7900万、24年度1億2800万、25年度1億8200万、26年度5億3400万程度である。この従前支出の10倍以上の市費が本件事業に支出できるとは考えられない。

以下、羽村市の財政状況を概観する。

イ 羽村市の25年度の財政規模は、歳入合計214億、うち市税収入は101億6688万円で、歳入全体の47.4%に過ぎない。それ以外は、都支出金、国庫支出金、交付金などで賄われている(甲9)。平成24年度の羽村市の財政力指数は0.953(地方交付税交付団体)、経常収支比率94.9%、財政調整基金25億円、都市開発整備基金11.1億円、市債残高220.7億円である。

近年は、各種市民サービスの質を犠牲にしながら、かろうじて基礎的財政収支を保っているが、ここに50億規模の支出が予定される資金計画では基礎的財政収支が大幅な赤字と化す。臨時財政対策債などを当てにしても、地方自治体に許される借入限度額も定められており、結局のところ住民サービスを犠牲にした上で財政破綻の憂き目を見ることは必至である。

因みに平成26年度からの支出予定の239億円に加え、本件事業に付随する上下水道整備費31億円・老朽化した公共建築物の維持保全費用年間約30億円等が債務負担行為となり、これで算出する将来負担比率は3

50%を超えることとなり、早期健全化団体に指定される事態が現実化する。

ウ 本事業への、一般会計からの市費の繰入は、この10年間は年1.5億円に満たない額であった。この額ですら、「緊急経済財政対策」を講ずる必要のあるほどに厳しい財政状況である。この先、年間30億円を超える資金を、どのように調達出来るのかを明確に示さないで事業を進めることは、財政破綻への道を突き進む愚である。

エ 羽村市も人口減少が始まりつつあり、生産人口を推測すると、2021年（平成33年）度には5%程減少が進み歳入の改善は期待できない（甲10）。加えて1000兆円を超える国の借金の中での地方分権政策が推進され、歳入環境の悪化に繋がり、市の財政運営が成り行かず、市民サービスの切り捨ての横行が危惧される。

オ 今後、建築後40年を経過する老朽化した公共建築物が急増し、羽村市はその維持保全に年間30億円を超える財源が必要と試算している。公共建築物の維持保全に要する費用の捻出すら現状では厳しいと思われるところ、その何倍もの費用を要する本件事業を進めることは、全く無謀であり市民サービスの切り捨て、市民生活を奈落の底に落とす、あってはならない行政運営となる。

#### カ 本件事業を理由とする将来負担比率の増大

2008年（平成16年）3月東京市町村自治調査会の検討した市町村を対象に調査した市町村財政分析指標によると、本件事業開始前の2002年（平成14年）度の羽村市の将来支出予定額は、6.2億円であったところ、2003年（平成15年）には本件事業費を加え、234億円に跳ね上がっている（甲11）。将来負担比率は282.9%、都内で下から2番目である。

「自治体財政健全化法」によれば、将来負担比率は、地方自治体の財政状態を判断する4つの指標の中の1つであって、その指数が350%以上になった場合には、当該自治体の財政破綻を防止する目的で、国がその自治体を「早期健全化団体」に指定し、債権のための指導に出ることが予定されている。

さらに、将来負担比率の分母となる標準財政規模は、羽村市の場合、今後縮小することが予想される。すなわち、羽村市の税収は、2005年（平成17年）度の市税約101億円の内、法人分が14億円となっており、市内にある上場企業の業績に依存する割合が高い。ここ数年間に限って言えば企業業績が上昇傾向にあったが、今後、法人分の税収入の増加は見込めず、加えて、羽村市では生産年齢人口も減少しており、市税収入の悪化要因となっている（甲10）。その結果、将来負担率はますます高くなることが予想される。

なお、羽村市の公表している将来負担比率は、何ゆえか、本件事業の将来負担を3年分以外除いたものであり、財政上本件事業をどこまで計画化して進めようとしているのか、全く不明である。

## キ 区画整理事業の支出増大の危険

羽村市施行の過去の土地区画整理事業の例をみると、小作台では、総事業費が当初予算の7.6倍になったばかりでなく、事業期間も予定の3.4倍になっている。また、富士見平も事業費が当初予算の4.5倍、羽ヶ上でも当初予算の1.8倍である。他事業の例をみても、費用・期間は増大することが予想されるし、事業外での付帯事業（現時点で明らかなものだけでも、上下水道の敷設、集団墓地の新設、遺跡の発掘調査費用など）のための支出もきわめて大きなものとなるはずである。実際、本件事業でも、計画では、平成15年度から20年度までに約12億円の支出を予定していたが、現実にはすでに24億円の支出が行われている。

すでに、市は、上下水道使用料金、公共施設の使用料金の値上げ、扶助費の減額などを次々に行っており、住民生活に必要な公共サービスの低下が始まっている。本件事業によって、羽村市民全体の福祉や教育などが犠牲になり、市財政が悪化するという問題が発生する。

### (4) 結語

羽村市が、事業施行者として過大な負担をすることは、前提となっている他事業の実現可能性、羽村市の財政状況、いずれの面からみても、地方自治法2条14項、財政法4条、土地区画整理法第54条・第6条第1項、同法施行規則第10条に違反する。

## 5 土地区画整理法6条8項違反

### (1) 土地区画整理法6条8項が規定する適正な事業計画

土地区画整理法6条8項は、「事業計画においては、環境の整備改善を図り、交通の安全を確保し、災害の発生を防止し、その他健全な市街地を造成するために必要な公共施設及び宅地に関する計画が適正に定められていなければならない」と定め、事業計画が公共施設及び宅地に関する計画として適正にさだめられていなければならないとしている。

しかし本件事業変更は、それら法の定める環境の整備改善を図り、交通の安全を確保しという要請に合致していない。

さらに、当初事業決定から12年も経過したにもかかわらず、事業計画の基礎となった社会的事実の変動を無視して、事業計画変更を行っている。

### (2) 経済活動の視点のみの区画整理事業

本事業の設計の方針では、駅前市街地の再編や防災性の向上、自然が調和した市街地の再生を目指すとしているが、6ヘクタールにも満たない駅前市街地と20ヘクタール以上の第一種住居専用地域を、同じ土地評価基準で評価している点で、著しく適正さを欠く。けだし、接近係数の評価に当っては、公共等の諸施設を勘案する必要があるところ、本事業では交通の要素であるJR羽村駅しか評価項目に選定しておらず、公共施設である市役所、学校、公園などを評価項目として選定していない。経済効率を求める駅前市街地と人間性重視の第一種住居専用地域を、偏った一個の物指しで評価し、整備しようとしている

点に基本的問題がある。

森羅万象必ず両面性を有する。街づくりにおいても両面性は必須である。デジタル的整備とアナログ的整備を併せ持つことで調和が保たれるのである、画一的にデジタルでしかないハードに偏った基盤整備は自然の摂理に外れるものであり、人間らしさの価値・アナログの価値を全く織り込まず進めて来た点からも、本件事業変更案は時代の要請に合わず、見直す必要がある。

第一種住居専用地域に移住してきた多くの人にとっては、現在の人工的でない自然に恵まれた景観・風景はアイデンティティーの一部となっているのである。

### (3) 無視された「環境の整備改善」

ア 土地利用計画には、安全で緑豊かな環境のよい「美しい街並み」と美辞麗句を並べるが、先ず安全面で言えば、直線で広い道路の方が交通事故が多く且つその結果も重大であることは、警視庁の発表する羽村市の事故統計からも明らかである。区画整理の済んだ羽村駅東口近傍は西口近傍に比べ交通事故が多く発生している。現実を直視し、本件事業が目指す安全とは何か具体的に明示すべきである。因みに、火災についても同じ傾向である。

イ また、緑豊かな環境で言えば、この地域の緑被率は30%を超えており、羽村駅東口近傍の20%より遙かに高いのである、事業を進めることで減歩による宅地の狭小化や生産緑地の激減で、生活に取り込まれる緑が激減することは明白である。

さらに、「美しい街並み」については、整形化された街並みを言いたいのだろうが、外形的な美観もさることながら、曲線でも潤いのある癒しを感じられるアナログ的な美観を求める人も多い。現に、この地域に居を構えて居る人の多くや羽村駅東口周辺に住む住民も、その癒しを求めて羽村駅西口の施行地区内で散策を楽しんでいるのが実態である。

美しさが欠如した街は非社会的人間を増やし、活気のない住環境に堕ちて行く危険を孕む。町並みや建物には時代時代の文化や生活、人びとの思いが記されている。

ウ 公共施設計画には、幅員40m道路が計画されているが、何に使う目的なのか地権者には何ら具体的な説明がない。高い減歩を強いられた上に、高齢化社会の住民が横断をためらうような道によって区域を分断する街づくりは、コミュニティーの破壊でしかない。どんな目線での「快適で住みよいまち」と言うのか、コミュニティー破壊の街づくりによって、環境の整備改善どころか環境を悪化させるばかりである。

エ 供給処理の計画には、電気・水道・ガスはライフラインの欠かせない要素なのに、本計画では都市ガスの整備に全く触れていない。現状に不満を持つ住民がいない中で、整備されたライフラインを取り壊し、いかに復旧するのかの言及がない、無責任な事業計画である。

以上、未開拓地や災害復興のための基盤整備ならいざ知らず、既にできあがっている街に、旧態依然とした手法を用いるのは時代遅れである。時代の

要請は効率性と人間性のバランスを求めた住民主体型のソフト手法を加味した街づくりである。

この地域は玉川上水の起点でもあり、また多摩川段丘に昔ながらの町並み（とりわけ屋敷墓地を残している地域は希少となっている）が残っている。この貴重な資源を残し自然と調和のとれた街づくりを進めることが公共の福祉増進に合致する。

オ 以上のことから、本件土地利用計画は何ら公共の福祉の増進に寄与するものではなく合理性はない。むしろ悪化させる危険を孕んでいる。

#### (4) 事業計画の前提たる事実の無視

本件事業計画の人口計画は、人口密度80人/haから100人/ha（人口3400人→4200人）以上を計画し、それがこの道路計画の基礎をなしているようであるが、全国的な人口減少が危惧されている中、施行区域内でも、すでに人口減少が始まっている。この人口減少は、本件事業によって、施行区域の魅力が減少し、コミュニティが維持されなくなりつつあることを示している。事業計画の前提となっている人口増加はすでに見込めなくなっている。

また、前述のとおり、本件事業計画の中心となる幹線道路の幅員設計の前提となるモノレールの（第3次）延伸についてはまったく見通しが立っていない。

本件計画は事業認可を得るのに必要とされる数値を根拠もなく並べ立てるだけで合理性はなく、さらに、現時点での人口減少の現実を直視し、身の丈に合わせ、住民のソフトパワーを活用した街づくりに転換すべきである。

## 6 憲法29条違反

### (1) 憲法29条の解釈

ア 憲法29条は、財産権の不可侵を前提として、私有財産を公共使用に供する場合は、正当な補償が必要である旨規定している。そこで、「正当な補償」をせずに「公共のために」土地を収奪することは、財産権の侵害にあたる。

イ では、どのような場合に補償が必要とされるか。

通説である「特別犠牲説」は、相隣関係上の制約や、財産権に内在する社会的制約の場合には補償は不要であるが、それ以外に特定の個人に特別の犠牲を加えた場合には補償が必要であるとする。そして、「特別の犠牲」と言えるかどうかは、①侵害行為の対象が広く一般人か、特定の個人ないし集団か、という形式的要件、および、②侵害行為が財産権に内在する社会的制約として受任すべき限度内であるか、それを超えて財産権の本質的内容を犯すほど強度なものであるか、という実質的要件の二つを総合的に考慮して判断すべきだとする（芦部信喜『憲法（第4版）』岩波書店・224頁）。

土地区画整理事業は、減歩や換地という、まさに財産権そのものの剥奪または財産権の本来の効用の発揮を妨げる侵害を予定しているのであるから、当然補償を要する「特別の犠牲」を事業施行地区地権者に強いるもの

である。

ウ 次に、「正当な補償」とはいかなるものか問題となる。

損失補償制度は、本来、適法な権力の行使によって生じた損失を個人の負担とせず、平等原則によって国民の一般的な負担に転嫁させることを目的とする制度である。したがって、道路拡張のための土地収用のように、特定の財産の使用価値に立ち戻って収用が行われる場合には、市場価格による完全補償がなされなければならない（芦部『憲法』・同226頁）。さらに、損失の公平分担という趣旨から考えると、収用される財産の市場価格だけでなく、移転料や営業上の損失などの付随的損失、生活を立て直すための生活権補償まで含まれる。

本件事業においては、以下に述べるとおり、「正当な補償」をせずに土地を収奪しているから、憲法29条に反し、違憲である。

## (2) 本件事業において示された増進率を前提に「正当な補償」がされていると考えることの誤り

土地区画整理事業では、土地区画整理事業が完了することで土地の利用度が向上し、土地の資産価値が上昇することによって、減歩されても減歩分の地価を補うことができることを前提としている。そのため、減歩されても財産価値の減少は無く、財産権の侵害は無いと考えられている。そして、羽村市も、「土地区画整理事業が完了すれば、その土地の利用度が増して地価が上昇し、減歩されても減歩分の地価の値を補える」と説明してきた。

しかし、当初の人口予測に反して羽村市の人口が減少し、施行地区内に住み続ける住民の数も減少している現状では、土地区画整理事業が完了したからと言って、土地の利用度が増すことは考えられない。ましてや、平均21.75%の減歩率を補える程の資産価値の上昇は全く考えられない。

また、商業地と住宅地を同一の物差しで評価する基準を適用することは、それぞれの住民の土地利用の仕方に差異があることを無視するものであり、非常に不合理である。

さらに、利用度の向上という観点から考えると、住民にとってどれだけの土地利用度の向上があるのか疑問がある。すなわち、自己の土地を静かな宅地として利用している住民にとっては、換地処分によって大きな道路に面する土地に住まざるを得なくなってしまった場合、宅地としての利用価値はむしろ減少するのである。

したがって、本件事業において、土地区画整理事業の完了によって土地利用度が増し、示された増進率のとおり資産価値が上昇することを前提に、財産権侵害が無いと考えることは誤りである。

## (3) 決められた減歩や清算金の支払いを強制される制度設計

本件事業では、土地所有者に対し、宅地の減歩又は清算金の支払い又はその両方が強制される。

宅地の面積が狭くなるのは困ると考え、清算金の支払いによって減歩に替えたいと希望しても、その希望は通らない。また、清算金を支払うことがで

きないので、多めに減歩されても構わないから清算金を減額してほしいと希望しても、その希望は通らない。このように、宅地の減歩と清算金の支払いを代替できず、決められた減歩を強制され、決められた金額の清算金の支払いを強制されるので、自らの財産に対する自由は極めて大きく侵害される。

#### (4) 制度そのものに内在する問題

##### ア 清算金の額が土地の価格に比して低くなることが見込まれること

清算金の金額は、まだ明らかにされていないものの、土地の価格に比して低く設定されるものと考えられる。そのため、上記のように、減歩を清算金の支払いで代替できないことから、減歩率が高い土地と低い土地との間で不公平が生じることとなっている。

また、清算金の額が、まだ明らかにされていないこと自体も、住民にとっては大変な心理的負担となっている。清算金の額が、換地処分時まで全く知らされない状態では、針のむしろに立っているような精神状態の生活を強いられ、それが何十年も先となれば、財産権の剥奪どころか、生命の剥奪にも繋がりがねないのであり、本件事業は即刻取止められるべきである。

##### イ 土地の評価基準が不透明で権利者が関与できないこと

本件事業においては、土地の評価基準は、評価委員3名が非公開の審査で決定しており、権利者はその決定に対して異議申し立てをする手段がない。しかし、土地区画整理事業においては、従前土地及び事業施行後の土地の評価がいかに行われるかによって、権利者の経済的負担の多寡が決定されるのであって、土地の評価基準が不透明であることは財産権の適正な行使及び具体的な財産保持のために必要不可欠な要素である。

本件事業ではこの不可欠な要素の決定過程が不透明であるばかりか、権利者がその決定結果に対して異議申し立てをすることもできないのであり、そのような事態を招来することは、憲法29条に違反する。

##### ウ セットバック部分や指導に対して低く評価されていること

本件事業では、セットバック部分や私道は、実際の価値よりも一律に低く評価されることに決められ、そのような評価が全権利者に強制される。この点も、財産権の侵害となりうる。

#### (5) 小括

以上のように、地価が上昇することを前提に、「正当な補償」がされていると考えることは誤りである。また、宅地の減歩と清算金の支払いを代替できず、決められた減歩及び決められた清算金の支払いを強制されることは、自らの財産に対する自由を侵害するものである。さらに、制度そのものには、宅地を低く評価することができる仕組みが組み込まれている。

したがって、本件事業は、土地所有者に対して「正当な補償」をせずに土地を収奪するものであるといえるから、憲法29条に反し、違憲である。

## 7 憲法13条違反

## (1) 憲法13条の解釈

憲法13条前段は、「すべて国民は、個人として尊重される。」と規定している。「個人として尊重」ということは、国民一人ひとりをそれぞれ異なる個性を有する主体として尊重するということに他ならない。そうであるとすれば、国民一人ひとりが主体的に生き方を選び取ることも憲法13条前段によって保障されているといえる。なぜなら、それぞれの個人が生き方を選び取ることによって、それぞれの個人がそれぞれの個性を發揮することができるからである。したがって、個人が自分にとって価値の高いと考えることを選び取る権利（自己決定権）は憲法13条によって保障されているといえる。

人は、通常は長期間に亘って、一定の場所に生活の拠点を置き、そこで寝食をするものであるから、生活拠点の周囲の環境である住環境は、人にとって非常に重要なものである。そのため、一般的に、人は、自分が住む住宅だけでなく、その周囲の環境についても高い関心を有しているのである。特に高齢者は、その土地で過ごしてきた期間が長いことから、土地に対する愛着が強いものであり、また、複雑な手続きに付き合わされる心理的負担は重いものとなる。住民に対して住んでいる土地が有する重要性に鑑みれば、それぞれの個人が住環境について下した自己決定は、個人の人格的生存にとって不可欠とも言う重要な事柄に対する自己決定である。したがって、そのような事柄に関する自己決定権は、憲法13条によって当然に保障される。

そして、住環境に対し、それぞれの個人が価値を感じるものは様々である。したがって、土地区画整理事業によって、道路の拡幅による利益や公園面積の増加といった利益など、一般的に「良いこと」とされるものと引き換えに、住民一人ひとりが高い価値を認め、選び取った素晴らしいものを奪うことは、憲法13条によって保護される自己決定権を侵害するものであり、同条に反し、違憲違法という他ない。

本件事業の施行地区は、人口密度が高く、地区の80%が建築用地として利用され、一部の商業施設を除き、住居としての利用がほとんどとなっている（甲1、甲2）、すでに完成された住宅地域である。

このような地区に対して土地区画整理法を適用し、土地区画整理事業を行うことは、憲法13条に反し、違憲である。以下、詳述する。

## (2) 施行地区の街並みの中で生活する権利は法的保護に値すること

ア 本件事業の施行地区内には、鎌倉街道や旧青梅街道、牛坂通り、一中通り等の歴史的な道がある。また、施行地区内には、山根坂上・羽ヶ田上・天王台という3つの縄文中期の遺跡がある。これらの道や遺跡によって作られる街並みはいわば歴史的景観と言うべき素晴らしいものである

本件事業の施行地区内に住む居住者や、土地を所有する者は、当該地区の街並みに魅力を感じている。多くの居住者は、その街並みに魅力を感じたからこそ当該地区に住み、生活を送るという選択をしたのであり、その街並みを守ろうとしている。特に、高齢者は、街並みに対する愛着が強いものであり、その街並みを守ろうとする気概も強い傾向があるところ、本

件事業の施行地区の高齢化率は現在30%と高いのであるから、本件事業の施行地区の街並みに対する住民の愛着や街並みを守ろうとする気概は、特に強いものであると考えられる。

イ 国立マンション事件第一審判決（東京地裁平成14年12月18日判決）は、当該地区に生活する者の間で景観を守る努力が積み重ねられた結果として、当該地域に独特の街並みが形成され、その景観が、広く一般社会においても良好な景観であると認められることにより、土地に付加価値を生み出しているような場合に、景観利益は法律上の保護に値すると判示している。

また、同事件最高裁判決（最高裁第一小法廷平成18年3月30日判決）は、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（以下「景観利益」という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。」と判示している。

ウ したがって、居住者が、本件事業の施行地区の素晴らしい街並みの中で生活する利益は、法律上保護に値するものであるといえる。そして、上記のとおり、多くの居住者がその街並みに魅力を感じ、生活するという選択をしたことに鑑みると、そのような選択をして本件事業の施行地区内に居住する権利は、自己決定権の一環として、憲法13条によって保障されるものである。

そして、本件事業によって街並みが破壊されると、その街並みを戻すことは二度とできない。したがって、本件事業が行われると、居住者の上記権利は、永遠に回復されないのである。

よって、多くの住民の切なる願いを無視し、本件事業によって街並みを破壊することは、憲法13条によって保障される自己決定権に対する重大な侵害に当たる。

### (3) 日照、立地等それぞれの人が重視した要素はそれぞれであること

人が自己の居住環境を選択するに当たって、重視する事柄は様々である。例えば、駅から少し遠くても、静かな環境が良いと考える人、反対に、騒がしくても駅から近いことに重きをおく人、家の向きと日当たりを重視する人、こういった、それぞれの人が価値を見出す事柄は十人十色である。

それにもかかわらず、本件事業は、施行地区内の土地を面積と地価という画一的なものさし（そのものさしが正しくないことは上記のとおりである。）だけによって評価し、換地処分を行うことは、それぞれの人たちの自己決定を否定するものである。また、本件事業が採用した「比例評価方式」における土地評価の重要要素である、接近係数の算出において対象物から市役所や学校など除外し羽村駅のみとしたことは、その評価において地権者間に不公平を生んでおり、また、自己決定権を侵害するものである。

したがって、画一的で不合理なものさしによって行われる本件事業計画変更は、憲法13条によって保障される自己決定権の侵害に当たる。

(4) 小括

以上より、本件事業は、居住者及び土地所有者の自己決定権を侵害するものであるから、憲法13条に反し、違憲である。

**8 憲法22条違反**

(1) 憲法22条の解釈

憲法22条1項は、居住・移転の自由を保障している。この自由は、自己の住所または居所を自由に決定し、移動することを内容とする。さらに、居住・移転の自由は、身体の拘束を解く意義を持っているので、自由権の基礎とも言うべき人身の自由とも密接に関連し、また現代では、広く知的な接触の機会を得るためにもこの自由が不可欠であるところから、この自由は、精神的自由の要素をもあわせもっていると考えられている。したがって、その限界も、それぞれの場合に応じて具体的に検討しなければならない(芦部『憲法』・同216頁)。

(2) 仮換地指定・換地指定によって移転を余儀なくされること

仮換地指定または換地指定がなされると、住民は、自宅の移転を余儀なくされる。したがって、仮換地指定または換地指定を受けた住民は、自己の住所を自由に決定することができなくなり、さらに居宅を移転しなければならないから、自己が選択し、居住していた場所に住めなくなってしまう。7(3)のとおり、それぞれの住民が選択した環境に住めなくなってしまうことは、憲法13条によって保障される自己決定権の侵害に当たるが、それに加え、居住・移転の自由の侵害にも当たる。

さらに、本件事業においては、日照、土地の形、道路からの距離、環境を大きく変化させるものである。それぞれの住民は、それぞれが所有する土地に住むことに価値を見出し、その土地に住むことを選択している。それらの住民にとって、距離的に見れば大きくない移転であっても、道路との距離、日照の方角及び日照時間等の生活環境に違いが生じれば、住居の移転は大変な問題である。例えば、数十メートルの移動によって、静謐な土地にあった家が幹線道路に面する場所に移動することや曳家によって家の向きが変わり、日の当たるベランダの日当たりが悪くなることなど、換地指定による移転によって、その人の住環境が望まない方向に大きく変化することが考えられる。

以上のとおり、本件事業においては、住民の意向に反する居住の移転がなされ、さらに、移転に伴って住環境が大きく変化することになる。このような、住民の意向に反する居住移転及び住環境の悪化は、居住・移転の自由を侵害するものであって、憲法22条1項に反する。

**第4 結語**

したがって、原告らは、請求の趣旨記載のとおり判決を求める。