

平成 18 年（行ウ）第 467 号、平成 19 年（行ウ）第 224 号、平成 20 年（行ウ）第 108 号

下北沢都市計画道路事業認可差止等請求事件

原 告 原 田 学 ほか

被 告 東 京 都、国

参 加 人 世 田 谷 区

## 準 備 書 面 30

平成 22 年 9 月 17 日

東京地方裁判所民事第 2 部 A 係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 斉藤 驍 ほか

東京都準備書面(10)を踏まえた行政裁量に対する統制（判断過程の審理と比較衡量）についての主張（原告準備書面 27）の補充

### 目 次

- 第 1 土地収用法 20 条による複数案の比較衡量の要請
  - 1 判断過程についての審査規範としての土地収用法 20 条
  - 2 土地収用法 20 条 3 項、4 項の判断形成要件としての複数案の比較衡量（日光太郎杉事件判決）
- 第 2 裁量行使の結果の合理性判定基準としても機能する複数案の比較衡量（林試の森事件最高裁判決）
  - 1 代替案の検討の重要性を説いた林試の森事件最高裁判決
  - 2 裁量行使の結果の違法事由となる複数案の比較衡量の欠如
- 第 3 本件における複数案の比較検討の欠如と判断過程、裁量行使の結果（都市計画の内容）の違法
  - 1 得られる利益と失われる利益の比較衡量の必要性

- 2 複数案の検討をまったく行っていないことの違法
- 第4 構造形式の違いによる事業費の違いを認識しながらあえて広幅員の道路を計画決定した違法
- 1 原告らの事業費の比較に関する求釈明と東京都の主張
  - 2 連続立体交差事業調査報告書（乙6）における補助54号線の事業費の比較
  - 3 あえて幅員26メートルの計画としたことの違法

## 第1 土地収用法 20 条による複数案の比較衡量の要請

### 1 判断過程についての審査規範としての土地収用法 20 条

- (1) 原告準備書面 27 で述べたように、司法審査は裁量行使の結果と判断の過程に及ぶ。

このうち、都市計画に関する判断過程の審査規範には、都市計画法だけでなく、関連法規、法令、環境基本計画や関連行政上位計画、通達、建運協定等の協定及び要綱、条理法等がある。(山村恒年「行政法と合理的行政過程論」515 頁参照)

- (2) 都市計画法の関連法規のうち、手続的にも実体的にも都市計画法と重要なつながりを有する法律に土地収用法がある。

すなわち、都市計画法 69 条は、都市計画事業については、土地収用法 3 条各号の事業に該当するものとし、同法の規定を準用するとしている。そして、都市計画法 70 条は、都市計画事業については、土地収用法 20 条の規定による事業の認定は行なわず、59 条の規定による認可または承認をもってこれに代えるとしている。

したがって、都市計画事業については、土地収用法 20 条各号の要件の審査が必要となる。

- (3) 土地収用法 20 条 3 項および 4 項は、以下のように規定している。

3 項 事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること

4 項 土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること

- (4) 土地収用法 20 条の規定の判断基準については、「土地収用法第 3 章・事業の認定の規定運用に関する件」(昭和 26 年 12 月 15 日付け建設省管発第 1220 号建設省管理局長通牒)において、「同条第 3 号の要件の審査に当つては、例えば他により適当な地点がありや否や、当該特定の土地等が必要なりや否やを具体的に事案に即し、判定すること」、「同条第 4 号の要件の審査に当つては、『公共のための必要』の有無に特に留意すること。即ち、収用の要件

である事業の公益性は、申請に係る事業の個々について判断すべきものであるから、「具体的事案に即し慎重に公益性の有無を判断すること」とされており、複数の代替案の検討結果を事業認定申請に際し添付させるように指導していた。(傍点筆者)

すなわち、土地収用法 20 条 3 項、4 項の判断については、実務上も通達等によって、申請に係る事業ごとに、その必要性（需要分析）、土地の適正・合理的利用性（代替案の検討と比較衡量）の検討が指導されてきたのである。

(山村恒年「行政法と合理的行政過程論」516 頁参照)

- (5) このように、判断過程における複数案の比較衡量は、都市計画に関する判断過程の審査規範のひとつである土地収用法から、当然に要求されるものである。

## 2 土地収用法 20 条 3 項、4 項の判断形成要件としての複数案の比較衡量（日光太郎杉事件判決）

- (1) 土地収用法の事業認定（同法 20 条）の判断形成要件については、以下のよう  
に、判例も形成されてきた。
- (2) すなわち、日光太郎杉事件一審判決（宇都宮地判昭和 44 年 4 月 9 日）は、  
同法 20 条 3 項の要件について次のように判示した。

『当該土地がその事業の用に供されることによつて得られるべき公共の利益』と、『当該土地がその事業の用に供されることによつて失われる私的ないし公共の利益』とを比較し、前者の方が後者よりも一層重要であること、即ち、当該土地の利用に関する私的ないしは公共的な利益の総合的な比較衡量の趣旨であると理解すべきである。』

- (3) そして、同事件の控訴審判決（東京高判昭和 48 年 7 月 13 日）は、総合的  
判断については一審判決と同じ判断をした上、次のように判示したのである。

同法 20 条の事業認定の判断にあたり、「本来最も重視すべき諸要素、諸価

値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し」た場合には、その判断は、「裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となる」。

(4) このように、土地収用法の事業認定の要件については、判断過程についての判例法理も形成されている。

そして、前述のように、都市計画事業認可は、土地収用法の事業認定とみなされるのであるから、上記の判断過程についての判例法理は、都市計画事業にも妥当するのである。

## 第2 裁量行使の結果の合理性判定基準としても機能する複数案の比較衡量（林試の森事件最高裁判決）

### 1 代替案の検討の重要性を説いた林試の森事件最高裁判決

ところで、代替案の検討の重要性を説いた判例に林試の森事件最高裁判決（最判平成18年9月4日）がある。

同判決は、「都市施設の区域は、当該都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されたものとなるような合理性をもって定められるべきものである。この場合において、民有地に代えて公有地を利用することができるときには、そのことも上記の合理性を判断する一つの考慮要素となり得る」と判示し、代替案の検討の有無は、都市計画の内容（裁量行使の結果）の合理性の判定基準となるとしたのである。

### 2 裁量行使の結果の違法事由となる複数案の比較衡量の欠如

このように、複数案の比較衡量は、判断過程についての審査基準だけでなく、裁量行使の結果に対する審査基準としても機能するのである。

したがって、複数案の比較衡量の欠如は、判断過程の違法事由だけでなく、裁量行使の結果の違法事由（都市計画の実体的違法事由）にもなることに注意

しなければならい。

### 第3 本件における複数案の比較検討の欠如と判断過程、裁量行使の結果（都市計画の内容）の違法

#### 1 得られる利益と失われる利益の比較衡量の必要性

- (1) 原告準備書面 27 において主張したように、比較衡量の際の基本的な指針となるのが、日光太郎杉事件判決が示すように、当該事業を行うことによって得られるべき公共の利益とそのことによって失われる利益との比較衡量である。
- (2) 補助 54 号線、区画街路 10 号線が連続立体交差事業と一体的に建設されることにより失われる利益については、訴状、原告準備書面 1 を始め、多数の証拠によって主張・立証してきたが、道路建設によって失われる下北沢の価値については、マスコミでも継続的に取り上げられている。
- (3) たとえば、山陽新聞は、平成 22 年 4 月 30 日付けの特集記事「実践！地域の再生・10 道路整備の功罪」において、下北沢を大きく取り上げ、「下北沢地区は若者文化の発信地として知られる」、「低層の生活商店街に 1970 年代からライブハウスや小劇場、若者向けの店が集まり、生活と文化活動が混然一体となった独特の街が生まれた」、「道幅が細いので車は自然と街へ入ってこない」、「この路地文化が今、都と世田谷区による再開発計画により揺れている。広い駅前広場を造り、幅 26 メートルの都市計画道路を通す。道幅拡大で高さ 60 メートルの高層建築が可能になり、地区一帯の路地は拡幅される」と報じ、本件都市計画によってシモキタの魅力が失われることに強い危惧を表明している。（甲 143）
- (4) また、原告らは、同年 8 月 28 日、29 日の 2 日間にわたり、下北沢商業者協議会、まもれシモキタ！行政訴訟の会、Save the 下北沢の三会で構成される SHIMOKITA VOICE 実行委員会により、SHIMOKITA VOICE 2010「SHIMOKITA

IS DEAD?(シモキタがなくなる)」を開催した。(甲 144)

1 日目のシンポジウムでは、下北沢ゆかりの著名人ら(落語家立川談四楼、俳優松尾貴史、評論家佐高信、法政大学教授田中優子、明治学院大学准教授服部圭郎、他)が、シモキタの街を大きく変える道路・再開発計画を批判し、今後に向けてどうしたらよいかを話し合った(甲 145・東京新聞)。

- (5) SHIMOKITA VOICE 2010 にも参加した服部圭郎明治学院大准教授の前記山陽新聞におけるコメントにあるように、「街を壊したければ、道路を造ればいい」と言われるほど、道路建設は、街に重大な影響を及ぼすのである。

このような観点からも、事業を行わない案も含めた複数案の比較検討は不可欠なのである。

## 2 複数案の検討をまったく行っていないことの違法

- (1) 原告らは、準備書面 27 において、東京都に対し、下北沢地域の補助 54 号線の平成 15 年の都市計画変更にあたって、複数案の検討を行ったかどうかについて、釈明を求めた(原告準備書面 27・18 頁)。
- (2) これに対し、東京都は、補助 54 号線の「位置を変更すべき特段の理由もなかった」とし、要するに、複数案の検討はまったく行っていないと主張する(東京都準備書面(10))。

しかも、東京都は、平成 15 年都市計画変更決定は、「補助 54 号線が必要であるとの認識に基づいてなされたものである」というが、他方で、「事業を行わないことは前提としていない」というのである。

つまり、事業を行うことを所与の前提としているというのであるから、東京都のいう必要性の有無が検討されていないことは明らかである。

- (3) 前述のように、複数案の比較衡量は、都市計画に関する判断過程の審査規範のひとつである土地収用法から要求されるものであり、複数案の比較衡量の欠如は、判断過程の違法事由だけではなく、裁量行使の結果の違法事由(都

市計画の実体的違法事由)にもなるものである。

- (4) ところが、東京都は、複数案の比較検討をまったく行っていないというのであるから、補助 54 号線の都市計画については、その判断過程及び裁量行使の結果に重大な違法があることは明らかである。

#### 第 4 構造形式の違いによる事業費の違いを認識しながらあえて広幅員の道路を計画決定した違法

##### 1 原告らの事業費の比較に関する求釈明と東京都の主張

- (1) また、原告らは、準備書面 27 において、東京都に対し、下北沢地域の補助 54 号線の平成 15 年の都市計画変更にあたって、全体の幅員を 15 メートルとする場合と一部を 22～26 メートルの幅員とする場合との比較を含めた構造形式による事業費の比較検討を行ったかどうかについて、釈明を求めた（原告準備書面 27・20 頁）
- (2) これに対し、東京都は、「行政施策遂行において、地方自治法や地方財政法が規定するように、最小の経費で最大の効果を挙げることが求められることは否定するものではないが、本件都市計画決定において、補助 54 号線全体の幅員を 15 メートルとした場合の事業費を算出して、これを平成 15 年都市計画変更決定の幅員の事業費と比較することが、都市計画策定において重要であるとするのは、原告ら独自の見解であり、合理性を認めることはできないものである。」と主張し（東京都準備書面(10)）、補助 54 号線の幅員を 15 メートルとした場合の事業費と一部を 22～26 メートルの幅員とする場合の事業費の違いを比較すること自体が不合理であるかのような主張をしている。

##### 2 連続立体交差事業調査報告書における補助 54 号線の事業費の比較

- (1) ところで、連続立体交差事業調査では、鉄道施設の設計をするに当たり、「都市計画の総合的検討」および「関連事業計画等の検討」に配慮して行う

こととされ、周辺の関連事業計画等と調和のとれた比較案を数案作成し、比較評価を行うものとしている（乙 3・163 頁、164 頁）。

そして、比較案の評価にあたっては、経済性、関連事業との整合性についても比較し、総合的に評価するものとしている（乙 3・164 頁）。

- (2) 東京都は、平成元年の連続立体交差事業調査報告書において、下北沢地域の小田急線が地平式の場合には、補助 54 号線は高架式となり、補助 54 号線の事業費は 312 億円となるが、下北沢地域の小田急線を高架式または地下式とした場合には、補助 54 号線は地平式となり、補助 54 号線の事業費は 182 億円となるとの調査結果を示している（乙 6・246 頁）。

つまり、補助 54 号線を高架式から地平式にすることによって、補助 54 号線の下北沢地域の事業費は、312 億円から 182 億円に削減できるということである。

- (3) この 312 億円と 182 億円の違いはどこからくるのであろうか。

補助 54 号線を高架式にした場合の 312 億円の事業費の内訳は、用地・補償費が 297 億円であり、工事費が 15 億円である（乙 6・275 頁）。すなわち、事業費の約 95%が用地・補償費ということになる。

そして、補助 54 号線を地平式で整備した場合には、事業費は 182 億円となり、事業費が 130 億円（42%）削減されるというのである（乙 6・280 頁）。なお、42%の削減幅は、原告らが準備書面 27 において主張した削減幅（42.6%）と基本的に一致している（原告準備書面 27・20 頁）。

- (4) 前述のように、事業費のうち、高架式の場合の工事費は 15 億円であるから、補助 54 号線が高架式から地表式に変わることによる工事費の削減分だけでは、全体の事業費が 130 億円も削減されないことは明らかである。

すなわち、130 億円の事業費の削減は、補助 54 号線を高架式から地表式に変更することにより、最大 26 メートルの幅員を標準幅員である 15 メートルにすることにより、用地・補償費が大幅に削減されることによって、達成さ

れることなのである。

- (5) すなわち、平成元年の連続立体交差事業調査報告書は、下北沢地域の小田急線を高架化または地下化した場合には、補助 54 号線は地表面において標準幅員 15 メートルで整備することを前提としているのである。

補助 54 号線を高架式にする場合には、鉄道との交差部付近において側道が必要となるため、側道を含めた道路幅員が一部広がるが、鉄道が高架化または地下化され、補助 54 号線を地表式で整備した場合には、鉄道との交差部付近において側道は不要となるのであるから、補助 54 号線の幅員を標準幅員の 15 メートルに戻すというのは合理的であり、連続立体交差事業調査報告書（乙 6）においても、補助 54 号線を地表面で整備する場合には、幅員を標準幅員の 15 メートルとすることが、鉄道計画と関連事業計画との調和がとれ、経済性、整合性において優れており、合理的であるとされていたのである。

なお、下北沢地域の小田急線を高架化または地下化した場合に、補助 54 号線は地表面において幅員 15 メートルで整備できることは、川上委員会も指摘していることである（甲 69・11 頁、13 頁）。

### 3 あえて幅員 26 メートルの計画としたことの違法

- (1) ところが、東京都は、補助 54 号線を地表式にした場合、標準幅員の 15 メートルで整備することができ、事業費を大幅に削減できるという調査結果を認識しながら、あえて高架式の計画における側道を含めた 26 メートルの幅員を維持したのである。
- (2) 事業費の比較は、地方自治法、地方財政法が規定する財政法上の要請であるとともに、土地収用法上の要請でもある。

すなわち、補助 54 号線の場合、構造形式の違いによる事業費の比較検討なしには、「土地の適正且つ合理的な利用」（同法 20 条 3 項）、「土地を収用し、

又は使用する公益上の必要」の要件を判断することができないのである。

したがって、東京都が、補助 54 号線を地表面に変更した場合の事業費の違いを認識しながら、これを考慮せずに、26 メートルの幅員を維持したことには、補助 54 号線の都市計画について、その判断過程及び裁量行使の結果に重大な違法がある。

- (3) また、補助 54 号線を地表式で整備した場合には幅員を標準幅員の 15 メートルにすることができ、事業費を大幅に削減できることを認識していたにもかかわらず、東京都が、26 メートルの幅員を維持した目的は、既に主張しているとおり、容積率緩和型の地区計画と連動させることにより、下北沢の再開発を行うことにある。

したがって、東京都が、あえて幅員を 26 メートルとしたのは、典型的な他事考慮であり、裁量の範囲を逸脱し、違法である。

以上