

令和5年度答申第54号
令和5年12月19日

諮問番号 令和5年度諮問第27号（令和5年8月28日諮問）
審査庁 国土交通大臣
事件名 都市計画事業の認可に関する件

答 申 書

審査請求人X₁、X₂、X₃ら1775名からの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

不服申立適格の有無についての審査庁の判断は妥当ではない。不服申立適格を有する者について、審査請求を棄却すべきであるとの審査庁の判断は妥当である。

理 由

第1 事案の概要

1 本件審査請求の骨子

本件は、国土交通省A地方整備局長（以下「処分庁」という。）が、B県に対し、B広域都市計画道路a号C線のうち、整備済みの区間を除いた残りの事業区間である、国道b号線から国道b号バイパスまでの区間の整備事業について、都市計画法（昭和43年法律第100号）59条2項の規定に基づく認可（以下「本件認可処分」という。）をしたところ、審査請求人ら1775名がこれを不服として審査請求をした事案である。

2 関係する法令の定め

（1）都市計画法11条1項1号、4条5項は、都市計画区域については、都市計画に、道路その他の都市施設を定めることができると規定する。

都市計画法20条1項は、都道府県又は市町村は、都市計画を決定したときは、その旨を告示しなければならないと規定する。

都市計画法 21 条 1 項（令和 3 年法律第 31 号による改正前のもの）は、都道府県又は市町村は、都市計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならないと規定し、同条 2 項は、20 条 1 項の規定は、都市計画の変更について準用すると規定する。

- (2) 都市計画法 59 条 1 項は、都市計画事業は市町村が都道府県知事の認可を受けて施行すると規定し、同条 2 項は、都道府県は、市町村が施行することが困難又は不適當な場合等において、国土交通大臣の認可を受けて都市計画事業を施行することができる と規定する。

都市計画法 60 条 1 項は、前条の認可を受けようとする者は、所定の事項を記載した申請書を国土交通大臣へ提出しなければならないと規定する。

都市計画法 61 条は、国土交通大臣は、申請手続が法令に違反せず、かつ申請に係る事業が同条各号に該当するときは、同法 59 条の認可をすることができる と規定し、同条 1 号は、事業の内容が都市計画に適合し、かつ事業施行期間が適切であることを定める。

都市計画法 62 条 1 項は、国土交通大臣は、同法 59 条の認可をしたときは、遅滞なく、国土交通省令で定めるところにより、施行者の名称、都市計画事業の種類、事業施行期間及び事業地を告示しなければならないと規定する。

都市計画法施行規則（昭和 44 年建設省令第 49 号）48 条は、都市計画法 62 条 1 項による告示は、国土交通大臣にあつては官報で行うと規定する。都市計画法施行規則 59 条の 3 第 1 項は、国土交通大臣の権限のうち、同項各号に掲げるもの以外のものは地方整備局長等に委任すると規定しているが、都道府県が施行する都市計画事業に関する法 59 条 2 項、60 条 1 項、61 条、62 条 1 項による権限は掲げられていない。

- (3) 道路法（昭和 27 年法律第 180 号）31 条 1 項本文（令和 3 年法律第 9 号による改正前のもの）は、道路と鉄道事業者の鉄道とが相互に交差する場合においては、当該道路の道路管理者は、当該鉄道事業者と交差の方式、その構造、工事の施行方法及び費用負担について、あらかじめ協議し、これを成立させなければならないとし、同条項ただし書は、当該道路の交通量又は当該鉄道の運転回数が少ない場合、地形上やむを得ない場合その他政令で定める場合を除くほか、当該交差の方式は、立体交差としなければならないと規定する。

道路法施行令（昭和 27 年政令第 479 号）35 条 3 号は、道路法 31

条1項ただし書の「政令で定める場合」として、立体交差とすることによって増加する工事の費用が、これによって生ずる利益を著しくこえる場合を規定する。

3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) D市は、平成30年1月19日、B広域都市計画道路a号C線（国道b号バイパスとの交差点を起点として国道b号線を経由し、県道E線との交差点を終点とする、総延長3780mの南北方向の幹線道路）のうち、整備済みの区間を除いた残りの事業区間である、国道b号線から国道b号バイパスまでの区間（以下「本件道路」という。）について、当初想定した交通需要の増加が見込まれなくなったため、幅員26.5mの4車線から幅員16mの2車線へ変更する旨の都市計画の変更をしたとして、同法21条2項において準用する同法20条1項により告示した。

（平成30年D市告示第c号、B広域都市計画道路変更計画書（D市決定））

- (2) D市は、平成30年2月9日、B県に対し、本件道路の整備に係る都市計画事業（以下「本件事業」という。）について高度な技術を要する大規模な工事になること及び財政上の理由によりD市が施行することは困難であるとして、B県が事業主体となり整備するよう要望した。

（都市計画道路C線の整備について（要望））

- (3) B県は、令和元年8月2日、処分庁に対し、都市計画法60条1項に基づき、本件事業について、施行期間を官報掲載日から令和11年3月31日までとして、事業認可申請を行った。

（都市計画事業認可申請書）

- (4) 処分庁は、令和元年8月5日、都市計画法59条2項に基づき上記（3）の申請を認可し（本件認可処分）、同月d日、同法62条1項に基づき本件認可処分を告示した。

（認可に係る文書（e第f号）、官報）

- (5) 審査請求人ら1787名は、令和元年11月21日、本件認可処分の取消しを求めて本件審査請求をし、審査請求人X₁、X₂及びX₃を互選により総代に選任した。

（審査請求書、審査請求書兼総代互選）

- (6) B県は、令和3年9月24日、本件審査請求への参加許可申請を行い、審理員は、同年10月7日、B県の参加を許可した。

(参加許可申請書、審査請求への参加について(通知))

(7) D市は、令和3年10月6日、本件審査請求への参加許可申請を行い、審査員は、同年10月13日、D市の参加を許可した。

(参加許可申請書、審査請求への参加について(通知))

(8) 審査庁は、令和5年1月20日付けで、審査請求人総代らに対し、審査請求人ら1787名のうち、①27名について同一人からの請求ではないかと指摘し、②151名について住民票の写しによって住所又は氏名が確認できないと指摘して補正を命じた。

(審査請求書の補正について)

(9) 審査請求人総代らは、令和5年3月20日付けで、上記(8)①の27名について、12名分の署名重複を認め、人数を1787名から1775名へ補正したが、上記(8)②の151名について、19名は住所又は氏名を訂正し、1名は住所ではなく勤務場所である旨を、1名は審査請求後に死亡した旨をそれぞれ回答したが、それ以外の130名について補正しなかった。

(回答書)

(10) 審査庁は、令和5年8月28日、当審査会に対し、不服申立適格を認めない審査請求人については、本件審査請求は不適法であるため、却下されるべきであり、不服申立適格が認められる審査請求人については本件審査請求を棄却すべきであるとして、本件諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

4 審査請求人らの主張の要旨

(1) 不服申立適格について

本件審査請求を行った審査請求人らの中には、本件認可処分を受け事業が施行される区域内の土地建物について所有権等の権利を有する者ではなく、同区域内の建物に居住する者でもない者(以下「周辺住民」という。)が含まれており、周辺住民に本件認可処分について不服申立適格があるのかが問題となっている。

ア 騒音、振動等の被害に係る一般論

最高裁平成17年12月7日大法廷判決(小田急高架化事業認可取消訴訟。以下「小田急大法廷判決」という。)は、「都市計画事業の事業地の周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、当該事業の認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を

有する者として、その取消訴訟における原告適格を有するものといわなければならない」旨の規範を示した。そして、この規範へのあてはめの中で、住所地と当該鉄道事業の事業地との距離関係などに加えて、東京都環境影響評価条例（昭和55年東京都条例第96号）に基づく関係地域が、対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として東京都が定めるものであることを考慮すれば、上告人らについては、当該鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認められるから、当該鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を有するものと解するのが相当であると判示したものに過ぎない。つまり、小田急大法廷判決は、環境影響評価の実施や環境影響評価における関係地域内に居住していることを、原告適格を認めるための必須の条件としているものではない。

本件においても、周辺住民について「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれ」があるか否かが実質的に判断される必要があり、その判断は当該住民の居住地域が上記の著しい被害を直接的に受けるものと想定される地域であるか否かによって判断すべきであり、そのような地域であるか否かは、道路の構造や規模等の具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住地域と当該道路との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきである。

イ 周辺住民が大雨災害時に被る被害に係る一般論

災害対策基本法（昭和36年法律第223号）は、市町村は当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、法令に基づき実施する責務を有することを定め（5条1項）、地方公共団体は、建物の不燃堅牢化その他都市の防災構造の改善に関する事項及び交通、情報通信等の都市機能の集積に対応する防災対策に関する事項の実施に努めなければならないと定めている（8条2項3号、4号）。また、平成9年建設省都市局長通知「都市防災構造化対策の推進について」（以下「平成9年都市局長通知」という。）は、地方公共団体は実情に応じ、都市防災構造化のためのマスタープランとして、防災都市づくり計画を策定することとしている。そして、平成25年5月国土交通省都市局都市安全課長通知に係る「防災都市づくり計画策定指針」では、従来地震、火災対策等を

主眼に置いていた都市づくりの対象範囲を津波・水害対策等へ拡大し、防災を明確に意識した都市づくりを計画に位置づけるとともに、各地域で想定される水害等の様々な災害を考慮した災害リスクの評価に基づいた都市計画、市街地整備であることが求められている。

このような災害対策基本法や平成9年都市局長通知の趣旨及び目的も、本件における不服申立適格の判断において、本件認可処分に係る都市計画法と目的を共通にする関係法令として参酌されるべきものである。したがって、都市計画事業認可に関する都市計画法の規定は、事業に伴って発生ないし拡大することが想定される災害から周辺住民の生命、身体及び財産を保護することも、その趣旨及び目的とすると解することができる。

ウ 本件へのあてはめ

(ア) 地権者等について

本件道路の事業地の地権者や同土地上に居住している者について、不服申立適格が認められることは明らかである。

(イ) 周辺住民について

本件道路は、整備済み区間を含めると、延長約3780m、内4車線1220m、2車線2560mと相当な規模の路線である。本件道路の一部区間では、D市FのG鉄道H線との交差について、踏切による平面交差ではなく、道路を掘り下げて線路の下をくぐる立体交差方式（以下「アンダーパス方式」といい、線路の下をくぐる道路の部分を「本件アンダーパス」という。）が計画されているところ、その整備過程で大規模な掘削工事等により、沿線の一定範囲の住民に騒音、振動、粉塵等の被害が及ぶことは容易に想定できる。本件道路の整備後においても、8300台/日の交通量も見込まれており、沿線住民に交通量の増加に伴う騒音や排気ガス等の被害が及ぶことも明らかである。

また、本件アンダーパスの計画区間に隣接する健康福祉センターIは、D市内のJ校区の指定避難所兼指定緊急避難所（災害対策基本法49条の7、49条の4）に指定されており、同校区の住民がIへ避難する場合、本件道路が主要な避難ルートになる。本件アンダーパスを含むJ校区一帯は、洪水浸水想定区域に含まれており、大雨の際には、本件アンダーパスが水没することは優に想定され、特にD市Kに居住する住民は、最寄りの指定避難所であるIに避難しようとしても、

速やかな避難ができず、洪水災害によって生命身体に直接的な被害を受けるおそれ大きい。また、審査請求人らのうち多くは、D市又はそれと隣接するL市内に住所があり、本件アンダーパスの周辺に通勤通学、その他の理由で赴く現実的可能性があるから、本件アンダーパスの周辺で豪雨災害に見舞われる可能性が十分あり、本件事業の実施により著しい被害を直接的に受けるおそれがあるというべきである。

(2) 本件認可処分の道路法違反

ア 過大な交通量予測と平面交差の不検討

道路と鉄道との交差について規定している道路法31条1項ただし書は、当該道路の交通量又は当該鉄道の運転回数が少ない場合は立体交差をすることを要しない旨を規定している。しかるに、本件道路に係る都市計画では本件道路の交通量が過大に見積もられている。本件道路の交通量は、計画当初1万2000台/日と見積もられていたが、開通時点(2030年度)での人口減少を考慮に入れて8300台/日に修正され、当初4車線の計画であったのが、2車線に改められ、車道幅員は3.00mしかない。このような大幅な計画変更があったにもかかわらず、アンダーパス方式について、何の計画変更もないのは不合理である。交通量は開通時点では現在の予測よりも更に減少し、開通後も減り続けることが見込まれる。審査請求人らが、令和元年5月、本件アンダーパスの予定地の踏切で道路交通量を調査したところ、1日あたり3000台余りに過ぎないという結果が出ている。このような現在の交通量、将来確実に予測される人口減少からすれば、いくら本件道路が整備される前提があるとはいえ、車道の大きな拡幅はないのであるから、8300台は明らかに過大な評価である。

D市は、立体交差ではなく平面交差を選択することについて十分な検討をしていない。本件アンダーパスの計画に係るG鉄道H線のMからNまでの区間は、通勤通学ラッシュの一部の時間帯を除き、平日でも片道4本前後しか電車が通らない。その程度の運転回数であるから、道路との交差部分のほとんどが踏切のある平面交差となっている。

D市は、本件道路の交通量を過大に見積もり、かつ、当該鉄道の運転回数が少ないことを十分に考慮に入れずに、本件道路に係る都市計画の決定をしている。かかる決定は、その裁量権を逸脱するものとして、道路法31条1項ただし書に反し違法である。

イ 立体交差に伴い増加する工事費用は、これにより生じる利益を著しく超える

道路法31条1項ただし書は、「政令で定める場合」についても立体交差とすることを要しない旨を規定しており、道路法施行令35条3号は、「立体交差とすることによって増加する工事の費用が、これによって生ずる利益を著しくこえる場合」を規定している。

本件事業の工事費は37億2900万円、測量試験費は2億2500万円にも上り、そのうちの多くが本件アンダーパスのための費用に充てられると考えられる。本件道路についてG鉄道H線との交差について踏切を用いた平面交差にすれば、交差に係る工事費用は多くても数億円程度と考えられる。このことからすると、アンダーパス方式を平面交差に変更すれば、30億円程度の工事費削減が見込まれ、「立体交差とすることによって増加する工事の費用」は膨大である。

また、前述のように本件道路の交通量は過大に見積もられていること、踏切事故の発生頻度は減少傾向にあることからしても、D市が示す費用便益比1.28は過大評価と考えられる。

しかも、当該費用便益比は、計画交通量を9900台/日を前提として計算したものであるが、平成26年12月、D市から委託を受けたコンサルタント会社は将来交通量を8000台/日若しくは8300台/日になるという解析結果を出しており、9900台/日というのは前提事実を誤認している。

以上の点からすると、本件道路についてアンダーパス方式とすることによって増加する工事費用はこれにより生ずる利益を著しく超えることは明らかである。

ウ 立体交差とすることによる不利益を考慮していない

道路法施行令35条3号の「利益」は、立体交差とすることによって生じる一切の不利益を便益と併せて考慮すべきである。

本件アンダーパスが予定されているD市F地域は住宅街であり、通学路もあって、Iを利用する住民が多い。本件アンダーパスが建設されることにより、①大雨の際、本件アンダーパスが水没し、住民避難の際の危険が増大する、②道路の横断が困難になり、地域が分断される、③暗く人目につきにくい地下道の出現で治安が悪化する、といった不利益が見込まれる。

とりわけ、①の水害時の危険が懸念される。我が国におけるゲリラ豪雨の増加は、気象庁が公表する統計からも裏付けられるのであり、本件アンダーパスの供用期間にはゲリラ豪雨は現在よりも増加していることが優に想定される。本件アンダーパスの予定地は、2級河川の〇川に近く、D市の洪水浸水想定区域図でも浸水が想定されており、集中豪雨に襲われれば、本件アンダーパスが水没する危険があり、通行する自動車の水没したり、周辺住民が指定避難所であるIへ避難する上で支障が生じる事態も現実的に発生し得る。

エ G鉄道との協議に係るD市の虚偽説明

道路法31条1項本文は、道路と鉄道の交差の方式について、鉄道事業者と協議することを定めており、この点についてD市は、従前、本件道路とG鉄道H線の交差について立体交差でなければG鉄道が納得しない旨の説明を行っていた。しかしながら、平成31年1月に審査請求人らがG鉄道担当者と懇談の場を持ったところ、B県やD市がアンダーパスと言うのでそれを検討しているのもあって、G鉄道には決定権はないとの説明を受けた。このようなG鉄道担当者の説明からすると、D市の説明は虚偽であり、市民に対して虚偽説明を行いつつ強引に押し進めてきた本件道路に係る都市計画には手続上の瑕疵がある。

(3) 本件認可処分 of 都市計画法違反

ア 都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である（都市計画法61条1号）。また、都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するよう定めるとされている（都市計画法13条1項11号）。

そして、最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決（小田急高架化事業認可取消訴訟。以下「小田急小法廷判決」という。）は、道路と鉄道との立体交差の構造の適法性が争われた事案であるが、都市高速鉄道の構造について、オーバース、オーバースとアンダーパスの併用、アンダーパスの三つの方式を想定して事業費等の比較検討をした事実を重視しており、本件で参照すべき点が少なくない。

イ 本件道路は都市計画法11条の都市施設に該当するところ、「構想段階における道路計画策定プロセスガイドライン」（平成25年7月国土交通

省道路局。以下「道路計画ガイドライン」という。)及び小田急小法廷判決に照らし、G鉄道H線との交差に係る道路計画策定においては、複数案の比較検討が必要であったというべきである。しかしながら、G鉄道H線との交差を平面交差として本件道路を拡幅する案を設定して検討した形跡は一切なく、本件アンダーパスに係る計画の決定プロセスにおいて、審査請求人らが指摘した種々のデメリットは一切考慮されていない。

また、鉄道と道路との立体交差の方法としては、アンダーパス方式だけでなくオーバーパス方式も考えられるが、オーバーパス方式についても十分な検討をしていない。オーバーパス方式とした場合には、交通混雑の緩和や踏切事故の危険の除去といった効用はアンダーパス方式と同等になる上、大雨の際の冠水の危険、地域の分断、治安の悪化といったデメリットも避けられるので、十分に検討に値するより優れた案といえる。

本件アンダーパスに係る計画は、判断過程において検討すべきことを検討せず、道路計画ガイドライン及び小田急小法廷判決に照らしても、検討プロセスが社会通念に照らし著しく妥当性を欠くのであるから、都市計画法上も違法であり、少なくとも不当であることは明らかである。

ウ B県及びD市は、「B県総合計画2017→2021」「第1次D市都市計画マスタープラン」等に掲げられているように、災害に強いまちづくりを基本方針としており、水害時に弱い本件アンダーパスの計画は、当該基本方針に反するものであり、この点からしても、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことができる。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の判断は、審理員意見書と同旨であり、おおむね以下のとおりである。

1 不服申立適格について

(1) 総論

一般に、審査請求の不服申立適格（行政不服審査法（平成26年法律第68号）2条）が認められるのは、原告適格（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）9条）が認められる範囲と同一であると解されている（最高裁昭和53年3月14日第三小法廷判決）。この点、審査請求人らのうち、本件認可処分を受け事業が施行される区域の土地又は建物につき所有権等の権利を有する者及び同区域内の土地に存する建物に居住する者について、不服申立適格が認められる（この点について審理関係人間に争いはない。）。

これら以外の者は、本件認可処分により自己の権利若しくは法律上保護さ

れた利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがある場合において、不服申立適格が認められることになる。このときの判断枠組みは、小田急大法院判決において示されており、一般論として、審査請求人らが示すとおりである。処分の相手方以外の者について、上記の法律上保護された利益の有無を判断するにあたっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきとされている。かかる見地に立って、本件における不服申立適格の有無を以下の二つの観点から検討する。

(2) 騒音・振動等の被害について

本件認可処分の直接の根拠法令である都市計画法は、都市計画について公害防止計画に適合しなければならないとしており（13条1項柱書き）、公害防止計画は環境基本法（平成5年法律第91号）を根拠とするものであるところ、都道府県知事が環境基本計画として公害防止計画を定めることができる旨を定め（17条柱書き）、国が講ずる環境の保全のための施策として、環境影響評価の推進（20条）を定めている。B県は、より小規模な事業等についても管内において環境影響評価を適切に実施するため、手続等を定める条例を別途制定している。これら法令や条例の規定や、その趣旨等も参酌すれば、都市計画事業の認可に係る都市計画法の規定は、認可の対象となった事業に伴う大気汚染、振動、騒音等によって、健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨・目的として含むものと解される。

以上から、本件認可処分を受けて施行される事業に起因して生ずる環境の悪化によって健康又は生活環境に係る被害を受けない利益は、本件認可処分の取消しを求めるについて法律上保護された利益と解する余地がある。そして、一般に特定の工事が施行された場合における大気汚染、振動、騒音等の被害を直接的に受け得る範囲をあらかじめ予測・評価を行うため、国・地方公共団体のいずれにおいても、環境影響評価の取組を推進しており、現状の評価の対象範囲を本件事業にあてはめた場合、対象外となっている。その

ため、この観点から主張されている利益は、本件認可処分の取消しを求める法律上保護された利益とは評価し得ない。

(3) 大雨によるアンダーパス水没の危険性に起因する被害について

災害対策基本法は、市町村においては、当該市町村の地域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、防災計画を作成し、これを実施する責務を有する旨規定し（5条1項）、国及び地方公共団体が実施に努めるべき事項として、都市の防災構造の改善に関する事項や、都市機能の集積に対応する防災対策に関する事項が含まれている（8条2項3号、同項4号）。

しかしながら、この点について類似の最高裁判例はなく、下級審裁判例をみると、災害発生時の危険性の観点を踏まえ、処分の取消しを求める原告適格を認めた事例（東京地裁平成20年12月24日判決、奈良地裁令和2年3月24日判決等）は、あくまでも処分により避難場所の機能が直接的に阻害される場合であると解される。

本件審査請求については、審査請求人らが指摘するとおり、豪雨災害の激甚化等が一般的傾向として見られることは否定されるものではなく、D市において防災関係の施策を強化すべきことは強く求められると解するが、D市J地区において、本件アンダーパスの北側、南側のいずれにも指定避難所が設けられていること等に鑑み、この観点から主張されている利益は、本件認可処分の取消しを求める法律上保護された利益とは評価し得ない。

2 本件認可処分の道路法違反の有無

審査請求人らは、本件事業が立体交差を選定していることは道路法31条1項に違反すると主張し、その理由として平面交差か立体交差とするか、立体交差とするにせよオーバーパスかアンダーパスとするかについて複数案の比較検討が不十分であること、費用便益比の算定に疑問があることを指摘する。

道路法31条1項は交差の方式について立体交差原則を採用しており、これは近代道路交通及び鉄道交通における当然の要請であって、道路管理者において道路の機能保持及び道路交通の安全性確保のため、この原則の遵守に努めなければならないものと考えられている。実務上、同項ただし書に該当すると解するに際しては、慎重を期すべきとされているのも、当該原則の重要性に由来する。

本件道路の将来交通量については、平成26年12月、1日あたり8300台程度となるとの報告書をD市が受領しており、交通工学的な算定過程に

誤りがある等の特段の事情はうかがわれない。事業の施行主体であるB県が費用便益比を算定する際に使用した将来交通量は当該数値と相違するものの、算出時点や、算出時点において設定した供用開始時点も異なることから、数値の信用性が一見して疑われるものではない。仮にこの点を極めて慎重に捉えるにせよ、鉄道の運転回数を客観的にみれば、G鉄道H線はB都市圏におけるG鉄道の運行路線の中でもP線に次ぐ輸送密度であり、他の点について考慮するまでもなく、道路法31条1項ただし書の定めるところには該当しない。

3 本件認可処分 of 都市計画法違反の有無

都市計画法61条は、都市計画事業認可の基準として、①申請手続が法令に違反しないこと、②事業の内容が都市計画に適合し、かつ事業施行期間が適切であること等を掲げている。

- (1) まず①について、本件において、都市計画法に法定された手続は確実に実施されており、これを覆す証拠等は存しない。審査請求人らは、手続経過について外形を作ったに過ぎないと主張するが、D市が地域住民からの事前同意を得なければならない旨の規定は存在しない以上、本件認可処分の前提となる都市計画決定に瑕疵があると評価することはできない。
- (2) 次に②について、小田急小法廷判決にて判示されているとおり、一般に都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要と解されており、都市計画法上の都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的見地から判断することが不可欠と言わざるを得ず、このような判断は、これを決定する行政庁の広い裁量に委ねられている。

審査請求人らは、本件認可処分の前提となる都市計画決定を瑕疵あるものとして主張し、その根拠として、道路と鉄道の交差方式の特定に関する点、大雨による本件アンダーパス水没の危険性、地域の分断、治安の悪化の四つを挙げている。前二者についての審査庁の判断は既述のとおりであり、後二者について以下検討する。

地域の分断については、多義的な内容を含み得る主張であるところ、審理員が実施した現地検証において、審査請求人らから、高齢者等が本件道路の反対側に到達するまでの距離が長くなることや、その経路が階段での移動を余儀なくされる旨の発言が聞かれた。確かにそのとおりではあるが、本件

道路の歩道幅員は4 mとすることが予定されており、歩行者の移動環境を安全なものとする一定の効果を発揮することを考慮した場合、審査請求人らの主張は、都市計画決定の瑕疵を具体的に述べるものではないと解される。

また、治安の悪化については、審査請求人らは、本件アンダーパスの半地下部における歩道空間の見通しの悪さを懸念するものであるが、これは、都市政策のみによって解決される事柄ではなく、地域の防犯体制の向上をいかに図るかという観点から対応策が考えられるべきものであり、審査請求人らの主張は、都市計画決定の瑕疵を具体的に述べるものではないと解される。

- (3) したがって、本件認可処分的前提となる都市計画決定に、行政庁の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したとして瑕疵あるものと評価される点があるとは認められないので、これを基礎としてなされた本件認可処分に不合理な点は見受けられない。

4 結論

本件認可処分に違法又は不当な点はないので、上記1により不服申立適格を認める者については、本件審査請求には理由がないので行政不服審査法45条2項に基づき棄却されるべきであり、不服申立適格を認めない者については、本件審査請求は不適法であるため、同条1項に基づき却下されるべきである。

第3 当審査会の判断

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

- (1) 本件では、本件審査請求から本件諮問までに約3年9か月もの期間を費やしているところ、審査請求人らが極めて多数であることを考慮してもなお、審理期間が長期にわたっており、審査庁においては、手續の迅速化を図ることが求められる。
- (2) 上記で指摘した点以外には、本件審査請求から本件諮問に至るまでの一連の手續については、特段違法又は不当と認めるべき点はない。

2 本件認可処分の適法性及び妥当性について

- (1) 本件の審査請求人らは1775名であるところ、審査庁の判断は、本件道路の事業地内の土地建物につき所有権等の権利を有する者及び同事業地内の建物に居住する者には不服申立適格を認めた上で審査請求を棄却し、それ以外の者については不服申立適格を否定して審査請求を却下するというものであるが、どの審査請求人に対して審査請求を棄却し、どの審査請求人に対して審査請求を却下するのかが全く特定されていない。かかる諮問の仕方が

適切であるとは考えられないが、まず不服申立適格の有無についての判断枠組みについての審査庁の考え方が妥当であるかを検討し、さらに本件認可処分の適法性について検討することとする。

(2) 不服申立適格について

不服申立てをすることができる「処分に不服がある者」（行政不服審査法2条）とは、当該処分により自己の権利又は法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうと解されるところ、審査請求人らは、本件事業により騒音、振動等の被害を受ける、本件事業により大雨災害時に本件アンダーパスが水没すると最寄りの指定避難場所に速やかに避難できなくなる等主張し、これらをもって不服申立適格の根拠としている。

ア 本件事業により騒音、振動等の被害を受けるおそれがあることを根拠として不服申立適格を認めることができるかについて

(ア) 都市計画事業の認可の取消訴訟において、事業地の周辺住民の原告適格について判断を示した小田急大法廷判決を踏まえると、周辺住民の不服申立適格については、以下のとおり考えることができる。

都市計画法13条1項柱書きは、都市計画の基準に関して、当該都市について公害防止計画が定められているときは都市計画がこれに適合したものでなければならないとしており、都市計画の決定等に当たっては公害防止計画に関する環境基本法の規定の趣旨及び目的を踏まえる必要がある。都市計画事業の認可に関する都市計画法の規定は、事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止することもその趣旨目的とするものと解され、「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」は、当該事業の認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有すると解される。

したがって、周辺住民が「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当たると判断されれば、不服申立適格を肯定することができ、「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当たらないと判断されれば、不服申立適格を否定することになる。

(イ) 審査庁は、基本的に小田急大法廷判決の考え方に立って審査請求人らの不服申立適格を判断するとした上で、結論として周辺住民の不服申立適格を否定しているのであるが、その理由は、審査庁が引用する審理員意見書によれば「一般に、特定の工事が施行された場合における大気の汚染、振動、騒音等の被害を直接的に受け得る範囲をあらかじめ予測・評価を行うため、国・地方公共団体のいずれにおいても、環境影響評価の取組を推進しており、現状の評価の対象範囲を本件事業認可の対象となる事業にあてはめた場合、対象外となっていることが認められる。」とされており、本件事業が環境影響評価法（平成9年法律第81号）及びB県環境影響評価条例（平成10年B県条例第g号）に基づく環境影響評価の対象とはなっていないことをもって不服申立適格はないとしているようである。

しかし、小田急大法廷判決が「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当たるかどうかをどのように判断しているかをみるに、「住所地と本件鉄道事業の事業地との距離関係などに加えて、本件条例（注：東京都環境影響評価条例）2条5号の規定する関係地域が、対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として被上告参加人（注：東京都知事）が定めるものであることを考慮すれば、」として鉄道事業に係る関係地域内に居住する住民の原告適格を認め、鉄道事業に係る関係地域外に居住する住民については、「関係地域外に居住するものであり、前記事実関係等によっても、本件鉄道事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがあるとはいえず、」として当該鉄道事業認可の取消しを求める原告適格を否定している。

すなわち、原告適格の有無についての小田急大法廷判決の考え方は、住所地と事業地との距離関係を考慮し、殊に関係地域は当該対象事業の実施が環境に著しい影響を及ぼすおそれがある地域として定められた地域であることを重視して、同地域内に居住している住民の原告適格を肯定し、関係地域外に居住する住民については、住所地が関係地域外であることと、そのほかに「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれ」が

あることを基礎づける事実が認められないことをもって原告適格を否定しているのであり、騒音、振動等によって健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者であるかどうかを、住所地と事業地との距離関係、関係地域内に居住しているか等の事実を総合評価して判断しているものと考えられる。

- (ウ) 本件事業は、B県環境影響評価条例による環境影響評価の対象事業（以下「対象事業」という。）には当たらない。同条例は、環境に及ぼす影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について、環境影響評価を行う手続を定めたものである。しかし、対象事業に当たらなければ、その周辺住民が騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれはないと直ちに言えるものではない。小田急大法廷判決の考え方を踏まえると、本件事業が対象事業に当たらないことは不服申立適格の判断に当たり重視すべき事実ではあっても、対象事業に当たらないということをもって直ちに不服申立適格を否定することはできないはずである。この点において、審査庁の判断方法は妥当でない。

本件の審査請求人らについて「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当たるかを判断するに当たっては、本件事業が対象事業に当たらず、環境影響評価が必要とされているものではないことだけでなく、各審査請求人の住所地と本件道路の事業地との距離関係等から、かかる著しい被害を受けるおそれがないと言えるのかを検討した上で、不服申立適格の有無を判断すべきであり、この点についての審査庁の判断は妥当ではない。

- イ 本件事業により大雨災害時に本件アンダーパスが水没すると最寄りの指定避難場所に速やかに避難できなくなるおそれをもって不服申立適格を認めることができるかについて

都市計画法（令和3年法律第31号による改正後のもの）は、都市計画には「一団地の都市安全確保拠点施設」を定めることができるとし（11条1項10号）、一団地の都市安全確保拠点施設を定める基準（13条1項12号）等を規定しているが、上記ア（ア）記載のとおり、公害等に関しては、都市計画の基準として公害防止計画に適合することが直接求められているのに対し、災害発生時の住民の安全を確保することを

都市計画の基準として直接求める規定までは置いていない。

都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし（1条）、都市計画の基本理念の一つとして健康で文化的な都市生活を確保すべきことを定めており（2条）、災害発生時の住民の安全確保も都市計画法の趣旨に沿うものということではあるが、災害対策については、主に災害対策基本法等の関係法令によって行われるものであって、都市計画事業に関する都市計画法の規定が、災害発生時に指定避難場所まで速やかに避難できるようにすることまで直接要求しているとみるのは困難である。

したがって、本件事業により、大雨災害時に本件アンダーパスが水没すると最寄りの指定避難場所に速やかに避難できなくなるおそれを根拠として不服申立適格を肯定することは困難である。

ウ 以上により、不服申立適格についての審査庁の判断は、「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当たるかを適切に検討せずに周辺住民の不服申立適格を全て否定する結論に至っており、妥当とは言えない。

（3）本件認可処分 of 適法性

ア 都市計画法61条は、事業の内容が都市計画に適合することを認可の基準の一つとして掲げており、都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である。

都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等を基本理念とし（2条）、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならないとし（13条1項柱書き）、都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることとしている（同項11号）。

かかる基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠である。

そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量に委ねられていると言うべきであるから、その判断が裁量権の行使としてなされたことを前提として、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用した場合に違法となると解すべきである。

イ 審査請求人らの主張は、本件事業について、本件道路とG鉄道H線との交差が踏切による平面交差ではなく、アンダーパス方式としていることが違法であると主張し、その理由とするところは、①道路法31条1項ただし書により立体交差とすることを要しないのに立体交差にしている、②大雨災害時に本件アンダーパスが水没し、住民が避難する際の危険が増大すること等である。

(ア) 道路法31条1項ただし書の適用について

道路法31条1項ただし書は、道路と鉄道の交差方式について、当該道路の交通量又は当該鉄道の運転回数が少ない場合、地形上やむを得ない場合その他政令で定める場合等を除き、立体交差としなければならない旨規定している。踏切による平面交差は道路交通の円滑を妨げるものであるから、立体交差を原則とするとしたものであり、平面交差は例外である。

審査請求人らは、本件道路の交通量が1日8300台であるというのは過大な予測であり、踏切による平面交差としても特段交通の支障は生じないと主張しているが、本件道路の交通量が1日8300台というのは、参加人D市の説明によると、B県全域交通量推計データ（センサス）及びQ圏パーソントリップ調査自動車交通量配分データ（PT）を用いて解析した結果、将来予測交通量として得られた数字であり、審査請求人らが令和元年5月に本件アンダーパスの予定地の交通量を調査したところ1日当たり3000台余りに過ぎなかったと主張していること等を考慮しても、立体交差とすることを要しないほど少ない交通量とみることはできない。また、G鉄道H線の運行回数についてもピーク時で上り9本、下り5本というのであるから、立体交差とすることを要しないほど少ない運転回数とみることはできない。道路の交通量及び鉄道の運転回数のいずれからみても、平面交差としても道路交通の円滑が妨げられない場合とは言い難いのであって、立体交差とすることを要しない場合と言うことはできない。

また、道路法施行令35条は、立体交差とすることを要しない場合の

一つとして、立体交差とすることによって増加する工事の費用が、これによって生ずる利益を著しく超える場合を掲げているが、参加人B県の提出する資料による費用便益比は1.28とされており、費用対利益の面でも立体交差とすることを要しない場合に当たるということもできない。

さらに、立体交差の方式として、オーバース方式とするかアンダーパス方式とするかについても、道路構造令（昭和45年政令第320号）による道路設計基準や基幹道路との接続等の諸般の事項を考慮した上でアンダーパス方式としたものであって、アンダーパス方式としたことが裁量権の範囲の逸脱又は濫用と言うことはできない。

(イ) 大雨災害時の本件アンダーパス冠水の危険性について

大雨災害時に本件アンダーパスが冠水する危険についてはこれを否定することはできない。

しかし、本件アンダーパスの冠水により指定避難所兼指定緊急避難場所である1に避難できなくなる危険については、排水ポンプや地下貯水槽設置による冠水防止対策、冠水時の通行止め、平常時からの注意喚起・周知や本件アンダーパス冠水時の他の避難方法の確保等の方策も可能であり、アンダーパス方式をとったことが裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したとまで言うことはできない。

3 まとめ

以上検討したところによれば、不服申立適格についての審査庁の考え方は妥当ではない。本件認可処分 of 適法性及び妥当性については、裁量権の範囲の逸脱又は濫用した点があるということとはできず、本件認可処分を違法不当と認めることはできず、これについての審査庁の判断は妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	木	村	宏	政
委	員	交	告	尚	史