

とめよう！「外環の2」  
武蔵野訴訟報告集会資料

2015年（平成27年）6月30日

武蔵野訴訟報告集会実行委員会

## 武藏野（上田）訴訟の概略

### 1 いわゆる武藏野（上田）訴訟について

(1) 外環本線と外環の2計画は昭和41年に都市計画決定されたが、成熟した住宅街を縦断する内容であったために地元の強い反対などにより、昭和45年の凍結宣言以降、約30年間近く事業が凍結されていた。平成11年の東京都知事の現地視察以降、東京都などによって平成13年4月に「計画のたたき台」が作成され、その後、平成19年4月、外環本線について、「沿道環境に配慮し、移転等の影響を極力小さくするため」という理由を主として大深度地下構造へと都市計画変更が決定されたが、外環の2の地上部については昭和41年の計画内容のまま、廃止も何らの変更もなされずに維持された。

そのような状況のなか、武藏野市吉祥寺東町に住んでいた上田誠吉さんが、平成20年10月に外環の2計画の違法、無効の確認等を求めて東京地方裁判所に訴えを提起したのが、いわゆる武藏野（上田）訴訟の始まりである。

その後上田誠吉さんはお亡くなりになり、現在は妻の上田圭子さんが訴訟を承継して原告となられている。

### 2 主な争点について

#### (1) 入口論

##### ① 「处分性」：(i 青写真・未成熟論、ii 付隨的効果論)

ア 抗告訴訟とは、行政手の公権力の行使に関する不服の訴訟をいい、武藏野（上田）訴訟も抗告訴訟たる性質を有する。訴訟の対象となる行政作用には处分性が必要とされている。

→最判昭和62・9・22は道路に関する都市計画変更決定の处分性を一般的には否定しているが、武藏野（上田）訴訟においては、外環の2計画の一部がすでに事業認可されていることに加え、都市計画制限を受けつつすでに半世紀にもわたる期間放置されてきた事情や外環本線の大深度地下への変更決定の理由との整合性を維持する観点などから、本件については紛争の成熟性を認めて处分性を肯定すべきとの主張を展開している。

##### ② 公法上の法律関係に関する当事者訴訟としての「確認の利益」

※ 处分性の認められない行政作用の受け皿として実質的当事者訴訟としての確認訴訟の活用が奨励されたという経緯があり、確認の利益を肯定すべきとの主張を行っている。

#### (2) 実体論

##### ① (原告の主張の骨子)：「重要な基礎事実喪失」について

昭和41年に外環の2が計画されたのは、高架式の外環本線が計画されたためであった（重要な基礎事実となっていた。）。

→ 平成19年4月の本線の計画変更によって、外環の2計画区域の中央部に鎮座していた高架式の外環本線計画が消失した、すなわち、外環の2計画において計画の前提とされ基礎とされていた重要な基礎事実（必要性）が喪失したということになる。

→ 外環の2は、必要性のない（そのまま実行すれば成熟したコミュニティーを破壊するという重大な結果を生じさせる一方で、コストばかりかかりメリットの大きくない）

計画となった。

→ 都市計画法13条1項（都市計画基準）違反

（主な都の反論）

昭和41年に計画決定された外環の2計画にとって、高架式の外環本線との関係は重要な事実ではなかった。

環境、防災、交通、暮らしといった観点からは地上部に外環の2が必要である。

②（原告の主張の骨子）：「一体性・総合性違反」について

平成19年の外環本線変更決定の主たる理由・目的は「沿道環境に配慮し、移転等の影響を極力小さくするため」というもの。

→この理由・目的からするならば、当然、地上部の外環の2は廃止しなければならないはずである。地上部に外環の2の計画道路を建設すれば、同変更決定の目的と矛盾し、阻害することになる。

→ 外環の2は、外環本線の変更目的と矛盾し、他の都市計画との間の「一体性・総合性」を欠いており、法13条1項（都市計画基準）に違反する。

（主な都の反論）

外環本線を大深度地下化した主たる理由は、「沿道環境に配慮し、移転等の影響を極力小さくするため」ではなかった。

外環本線が地下化したことによりその関連性は希薄になっている。

③（原告の主張の骨子）：「都市計画変更義務違反」の違法について

上記①、②のように、外環の2計画は、重要な基礎事実を欠くに至り、また、外環本線の変更決定の目的と正面から矛盾する内容となっている。したがって、東京都に対して、外環の2計画について計画変更義務を生じさせている。

そして変更すべきの内容について検討すると、外環本線の変更決定が有効であるとする、その「沿道環境に配慮し、移転等の影響を極力小さくするため」という目的との間で外環の2計画が一体性、総合性を確保するためには、もはや同区域に都市施設（道路等）を建設すること自体を回避せざるを得ないのであって、外環の2計画自体を「廃止」するほかない。東京都に他の選択肢（行政裁量）は存在しない。

④ 内閣の認可手続の欠缺問題、損失補償請求、国家賠償請求など

### 3 武藏野（上田）訴訟におけるポイント

（1）入口論を如何に経由して、どこまで実体判断に触れられるかがまずポイントとなる。

（2）そのうえで、実体問題に関する判断において、東京都が主張する（広汎な）行政裁量に対して如何に司法的に統制していくかがその次のポイントとなる。

その場合に、昭和41年に外環の2がどのような事実・評価を前提、基礎として計画決定されたのか、外環本線が平成19年4月に大深度地下構造へと変更された際、どのような目的が主として設定されていたのか、といった事実関係が如何に判断されるか、その事実を基にどこまで行政裁量を枠付けすることができるか、といったことがポイントとなる。

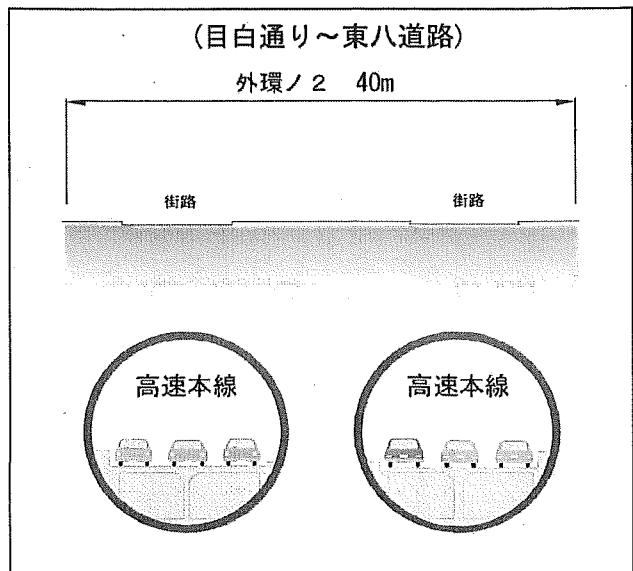
以上

## 武藏野(上田)訴訟の歩み

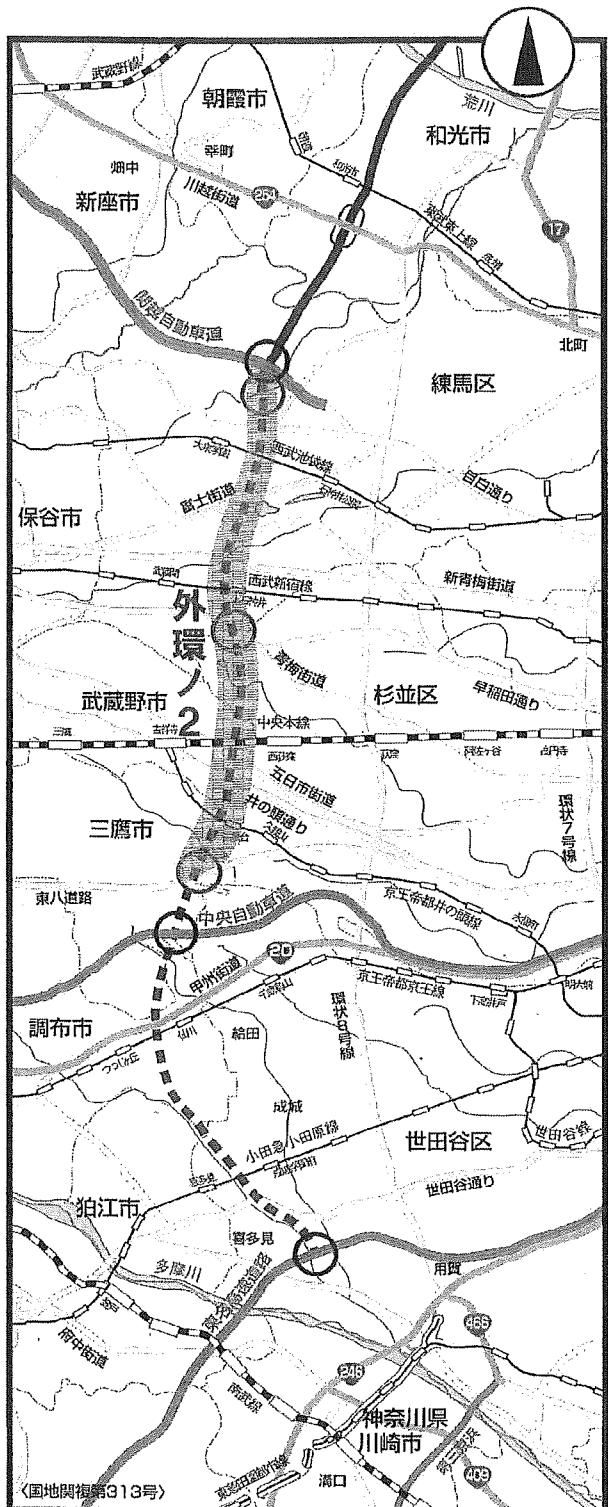
- 1966年7月30日 「外環本線」「外環の2」「附屬街路」決定
- 1970年10月 「外環計画」根本龍太郎建設大臣による凍結宣言
- 1986年1月21日 「外環の2」変更決定
- 2007年4月 「外環本線」の地下式への変更決定公示  
「附屬街路」廃止に変更決定
- 2008年10月 武藏野(上田)訴訟提訴
- 2009年8月19日 話し合いの会(武藏野)開始
- 2010年6月11日 話し合いの会(練馬)開始
- 2010年9月21日 計画地住民へのアンケート(3,000世帯へ配布、825通の回答) を裁判所に提出
- 2011年7月27日 話し合いの会(杉並)開始
- 2011年8月26日 話し合いの会(練馬)終了
- 2011年12月26日 「外環の2」住民提案制度による一部廃止提案
- 2012年3月13日 石原慎太郎知事の記者会見を裁判所で上映
- 2012年7月27日 計画区域の街並みを写した「写真撮影報告書」を裁判所に提出
- 2012年9月7日 「外環の2」練馬1キロ区間事業認可(2012年7月18日申請)
- 2013年3月26日 「外環の2」練馬訴訟、提訴
- 2014年1月16日 公判で上田圭子原告が陳述
- 2014年3月18日 計画区域写真スライドを裁判所に提出
- 2014年11月 「外環の2」練馬3キロ区間都市計画変更決定
- 2014年12月 「外環の2」住民提案制度による一部廃止申請受理
- 2015年1月20日 武藏野(上田)訴訟結審。上田佳子原告意見陳述(弁論再開予定)
- 2015年1月27日 「外環の2」練馬3キロ区間変更に対し、住民500名超が異議申立
- 2015年4月3日 上記異議申し立て却下決定
- 2015年6月24日 「外環の2」住民提案制度による一部廃止申請、不採用通知

# 外環の地上部街路の都市計画

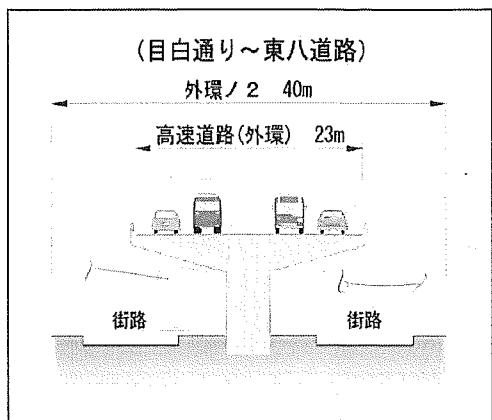
## ■現在の都市計画



昭和41年、高速道路の外環とともに、都内の都市計画道路ネットワークの一部として、「外環ノ2」の都市計画を決定しています。



## 〔参考〕これまでの都市計画



当初、高架方式で計画した高速道路の外環は、平成19年4月に大深度地下を活用した地下方式に都市計画を変更しました。

- 行政界
- 鉄道
- 主要道路
- 高速道路
- 一般国道
- 供用区間
- 都市計画決定区間
- インターチェンジ
- ジャンクション

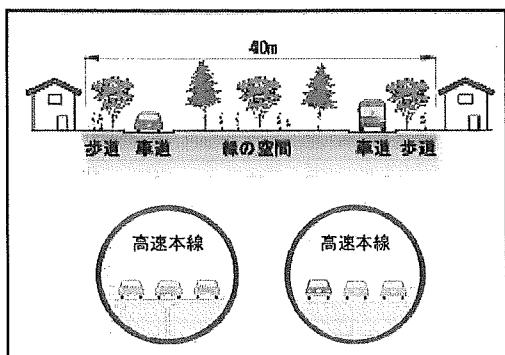
東京外かく環状道路

# 外環の地上部の取扱いについて

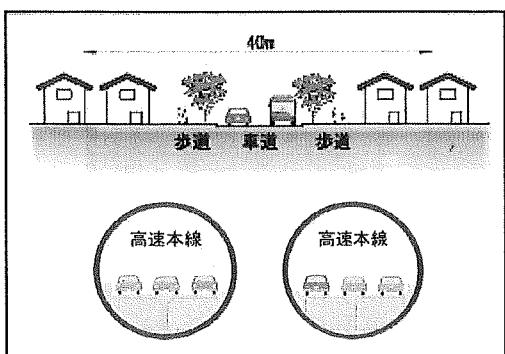
## ■ 基本的な考え方

高速道路の外環の地上部に都市計画を決定している「外環ノ2」の取扱いについて検討する必要があります。

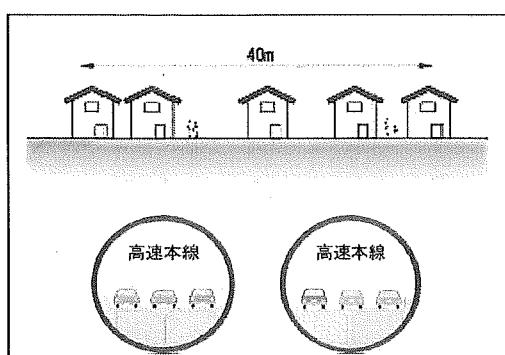
## ■ 今後の検討



現在の都市計画の区域を活用して  
道路と緑地を整備



都市計画の区域を縮小して  
車道と歩道を整備



代替機能を確保して  
「外環ノ2」の都市計画を廃止

皆さんの意見を聴きながら具体的な検討を進めてまいります。

## －裁判を起こすにあたって－

(2008年(平成20年)12月5日 第1回弁論)

原 告 上 田 誠 吉

いまから42年前の1966年、昭和41年3月の、やがて春が近いことを告げる、ある日の朝、私の住む武蔵野市吉祥寺東町と南町の一帯の各戸の郵便受けに、一枚のビラが配られました。それは、この町を南北に走る高架式の高速自動車道の建設計画が進められていることを告げるものでした。それはまさしく「青天の霹靂」<sup>へきれき</sup>と呼ばれるほどの衝撃を与えるもので、そこに住む住民は誰ひとりとして事前に知らされていなかった情報でした。のちに2001年、平成13年になって、ときの国土交通大臣扇千景が国会で「都市計画を一方的に住民との話し合いがなしに線引きしたこと自体にも私はやっぱり反省するべき点はあった」として反省の念を示したのですが、ときの建設相や都の技術者たちが、三角定規を引いた線の内側に住む人々は出でていけ、と言い放ったようなやり方がこの都市計画の出発点にあり、それが少し形をかえながら今まで続いていることが、この訴訟の重要な背景事情となっていることを云わなくてはなりません。こうして一枚のビラでことの次第を知らされた私たちは、やがてそのことが新聞報道で伝えられるようになって自分の住居がまちがいなく道路予定地内にあることを知ったのです。その間、私たち住民の反対運動が展開された結果、1970年、昭和45年5月、ときの根本建設大臣の国会における都市計画の凍結宣言があつて、事態は一たん先送りとなるのですが、私の亡父上田誠一は、東京都市計画審議会の数度にわたる会議には住民の一人として会場にまで出かけておりました。ある日、私は老父が三角の紙の小旗を手にもつて、審議会を取りかこんだ住民たちの隊列に加わって行進しているのを見て、強い印象を受けました。その父は待ち望んだ根本龍太郎大臣の凍結宣言を聞くことなく、その前年1月に永眠しました。

亡父は1942年、昭和17年1月に当時の武蔵野町吉祥寺78番地ノ29、いまの武蔵野市吉祥寺東町4丁目7番27号に土地と家屋を求めて、ここに私たち家族と共に転居してきました。私の中学校3年生の時でした。その後今日まで私は私の家族と共にここに住みつづけ、1950年、昭和25年4月から弁護士の仕事に

ついてきました。

やがてこの私の仕事は 60 年に達しようとしています。その間、私はなにか悪いことをしてきたんだろうか。よいことをばかりしてきたとはいえないが、しかし人様に迷惑をかけて、この街に居られないようなことをしてきたとも思わない。私はとくに国や行政の権力によってひどい目にあったという人々の訴えに耳をかたむけて、もしのその訴えに理由があると考えたときは、それらの訴えがどれだけ客観性があるかもたしかめて、そのためには時に裁判所に訴え出ることも辞さないで対処しようという態度を堅持することを説得してきました。幸いこの説得に応じてうけいれてくれる人々は少なくありませんでした。私はそのことを幸運であったと思い、その少なからぬ人たちに感謝します。そして、そのことが私自身の上におこった時には、私はどうするのが正しいのか。私は私と共に長い裁判の闘いを歩んだ尊敬すべき友人たちを私自身のことで裏切ってはいけない。私はそのように考えました。

これがこの裁判を起こすことを決意した私の気持ちであることを告げておきたいと思います。

以上

# 道路はなぜ止まらないか。

2015・6・30

法政大学名誉教授

五十嵐 敬喜

## 第一 道路は公共事業のチャンピオンである。

しかし問題が多い。

官僚によって策定され、審議会、議会はチェックできない。

官僚には、時間、費用、責任がない。

情報公開、環境アセス、代替案の検討、住民の参加などが行われない。

合法性・正当性を検証する理論がない。費用対効果論はその一部であるが、これも総合考慮という名のもと曖昧にされている

利権構造が権力者側だけでなく、自治体および住民側にも発生する。

道路は一部が着手されると、すべてが完了するまで止められない。

全国的に道路がつくられると町が発展するという神話が蔓延している。

最近は国土強靭化のもと防災の名前で、通常ほとんど自動車交通のないところでも強行される。

道路は、鉄道、バス、地下鉄、飛行機、船などを含めて全体の総合的な計画のもとでつくるなければならないが、各セクションとも独立していて連携はない。

日本の少子・高齢化社会の到来による交通量の減少は何も考慮されていない。エコロジー、維持可能性なども論外となっている。

道路の老朽化に伴い維持管理費が莫大なものになるが、責任をもって考える人がいない

などなど。

このうち、今日は「道路はどうしたら止められるか」という観点から裁判・自由裁量論と行政・公共事業評価の二点を検討する。

## 第二 裁判と自由裁量論

道路と裁判については原告適格、訴えの利益、处分性（都市計画決定の处分性）、事情判決などなどいろいろ論点があるが、今回はおよそ裁判における最大のバリケードとなっている「自由裁量論」、行政事件訴訟法30条「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲を超え又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる」についてみていく。

## ■歴史

- 1890年 行政裁判法 訴願法  
官僚支配  
行政裁判所 東京に一つ・終審裁判  
列記主義、書面主義、職権主義、訴願前置、出訴機関
- 1947年 憲法の施行に伴う憲法の施行に伴う民事訴訟法の応急的措置に関する法律
- 1948年 行政事件訴訟特例法 民事訴訟法の特例
- 1962年 行政事件訴訟法
- 2004年 同法改正 原告適格の拡大、義務付け訴訟、差し止め訴訟など  
この時点で、自由裁量論がどのように検討されたか、またされなかつたのかの研究が必要。

## ■行政の対応 後掲

## ■司法の対応

### 最高裁判所判決 平成18年

「裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使を前提としてされたことを前提としたうえで、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な要素の基礎を欠くか、または社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱または濫用として違法となる」

判例時報936号2006

## ■学説

- 1 羁束裁量と自由裁量  
二分法から個々の処分の具体的検討
- 2 昭和48年、日光太郎杉事件 実体的判断代置方式
- 3 費用対効果分析が争点となった裁判例
  - ・都市計画道路区域内建築不許可処分
    - 静岡地裁
    - 東京高裁
  - ・圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決事件
    - 東京地裁
    - 東京高裁
  - ・圏央道事業認定
    - 東京高裁
- 4 藤田宙靖「第4版 行政法1（総論）」 青林書院など参照

## ■国会の対応

159国会 参議院法務委員会 平成16年6月1日

議事録21号

江田五月議員「違法と合法、当と不当。不当をどう扱うか。イギリス、行政の行為について、国会はそのような裁量権を与えていない。これを司法がコントロール。国会優先と法の支配」

156国会 参議院国土交通委員会 平成15年3月27日

169国会 衆議院環境委員会 平成20年5月20日

改正行政事件訴訟法施行状況検証委員会報告書 平成24年11月

## ■裁量に関する司法審査について

全体として道路法など個別事業法の中に裁量をコントロールする規定を設けなければならないという主張が圧倒的。

なお、河川法は従来の「治水・利水」について「環境と住民参加」を加え改正された。

## 第三 公共事業の評価

- 1 時のアセスメント
- 2 橋本内閣 時のアセスメントの採用
- 3 亀井静香 政治的決断
- 4 小泉内閣 新自由主義と費用対効果、道路公団の解体と民営化
- 5 民主党 公共事業基本法の提案
- 6 安倍内閣 アベノミックスと国土強靭化