

令和元年5月30日判決言渡

平成28年（行ウ）第48号 道路占用許可処分取消及び裁決取消請求事件

## 主 文

- 1 原告I及び原告Jの訴えのうち、平成26年9月26日付け各道路占用許可  
5 処分の取消しを求める部分及び平成28年3月31日付け各道路占用許可処分  
の取消しを求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告I及び原告Jのその余の請求並びにその余の原告らの請求をいずれも棄  
却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

#### 1(1) 主位的請求

被告が平成26年9月26日付けで練馬区長に対してした関越自動車道新  
15 潟線（練馬区区間）高架下の各道路占用許可処分（総管第7868号、第7  
869号、第7870号、第7871号及び第7872号。ただし、平成2  
8年3月31日付け各道路占用許可処分〔総管第16407号、第1640  
8号、第16409号、第16410号及び第16411号〕により一部変  
更された後のもの。）を取り消す。

#### (2) 予備的請求

20 被告が平成28年3月31日付けで練馬区長に対してした関越自動車道新  
潟線（練馬区区間）高架下の各道路占用許可処分（総管第16407号、第  
16408号、第16409号、第16410号及び第16411号）を取  
り消す。

- 2 被告は、原告らに対し、それぞれ12万5000円及びこれに対する平成2  
25 8年3月3日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

### 第2 事案の概要

本件は、東京都練馬区（以下単に「**練馬区**」という。）に所在する関越自動車道新潟線（以下「**関越自動車道**」という。）の周辺に居住する8名の原告らが、(1)被告が練馬区長に対し平成26年9月26日付けでした練馬区の関越自動車道高架下施設整備事業（以下「**本件事業**」という。）に係る道路占用許可処分（以下「**本件許可処分**」という。）が違法であるとして、被告を相手に、主位的に本件許可処分（ただし、平成28年3月31日付け道路占用許可処分〔以下「**本件変更処分**」という。〕により一部変更された後のもの。）の取消しを求め、(2)予備的に、仮に本件変更処分がされたことにより本件許可処分の効果が消滅し、本件変更処分のみが存続するとしても、本件変更処分は違法であるとして、本件変更処分の取消しを求め、また、上記(1)又は(2)とともに、(3)本件許可処分又は本件変更処分（以下、本件許可処分と本件変更処分を併せて表記するときは、「**本件各処分**」という。）に起因して精神的損害を被ったとして、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、原告1人当たり12万5000円（合計100万円）の損害賠償を求める事案である。

なお、原告らは、当初においては、本件許可処分に関し国土交通大臣がした裁決の取消しを求める訴えも、国を相手に提起していたが、平成28年11月17日に訴えを取り下げた。

#### 1 関係法令等の定め

本件に関係する道路法（平成26年法律第53号による改正前のもの。以下同じ。）、道路法施行令（平成27年政令第21号による改正前のもの。以下同じ。）、道路法施行規則（平成26年国土交通省令第52号による改正前のもの。以下同じ。）、高速自動車国道法、道路整備特別措置法、道路構造令（平成30年政令第280号による改正前のもの。以下同じ。）、道路構造令施行規則、建築基準法（平成26年法律第54号による改正前のもの。以下同じ。）、建築基準法施行令（平成26年政令第412号による改正前のもの。以下同じ。）、道路交通法の各規定は、別紙2-1～2-10のとおりである。

また、平成21年1月26日国道利第17号国土交通省道路局長通達「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」（以下「**17号通達**」という。甲4）及び平成21年1月26日国道利第19号国土交通省道路局路政課長通達「高架の道路の路面下及び道路予定区域の道路占用の取扱いについて」（以下「**19号通達**」という。甲5）の定めは、**別紙3-1～3-2**のとおりである。

2 前提事実（争いのない事実、顕著な事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

10 ア 原告らは、いずれも練馬区の住民であり、関越自動車道の周辺（ただし、居住地との距離関係は後記ウのとおり。）に居住する者である。

イ 被告は、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法」（平成16年法律第100号）等により設立された独立行政法人であり、道路整備特別措置法8条1項14号に基づき、高速自動車国道である関越自動車道について、その道路管理者である国土交通大臣（同法2条3項参照）に代わって道路法32条1項所定の**道路の占用の許可**（道路の占用とは、道路に所定の工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用することをいう〔同条2項1号〕。以下、道路の占用の許可を「**道路占用許可**」あるいは単に「**占用許可**」ということがある。）を行う権限を有する行政庁であり、その権限の行使につき、国家賠償法1条1項所定の「公共団体」の地位を有する者である。

ウ 原告らの居住地と、関越自動車道の $\alpha$ ジャンクションから $\beta$ 通り（都市計画道路補助第135号線）までの間の延長1kmの区間（ $\alpha$ 町○、○丁目、 $\beta$ 町○、○～○丁目に係る市街地の地域。以下「**本件高架下区間**」という。）との位置関係は、**別紙4**のとおりであり、原告らの居住地（ただし、本件高架下区間に最も近い地点をいう。以下、この項において同じ。）

から本件高架下区間までの直線距離は、それぞれ以下のとおりである（甲 35, 41）。

(ア) 原告K 約〇〇m

(別紙4の⑥)

5 (イ) 原告L 約〇〇m

(別紙4の④)

(ウ) 原告M 約〇〇m

(別紙4の⑤)

(エ) 原告N 約〇〇m

10 (別紙4の③)

(オ) 原告O 約〇〇m

(別紙4の②)

(カ) 原告J 約〇〇〇m

(別紙4の①)

15 (キ) 原告I 約〇〇〇m

(別紙4の⑦)

(ク) 原告P 約〇〇m

(別紙4の⑧)

(2) 本件事業の概要（甲6～9, 12, 丙29）

20 ア 本件事業は、関越自動車道高架下の空間の有効活用を積極的に行うことにより、区民生活の向上と地域の活性化を図ることを目的とするものであり、関越自動車道の高架下のうち、からまでの間の延長1kmの区間（本件高架下区間）において実施される。

25 イ 本件高架下区間は、練馬区の北西部にあり、β駅から北東へ約1.5kmの地域に位置し、同区間における関越自動車道は、南東から北西方向に向けて市街化区域を通過している。同区間の土地は、第1種中高層住居専

用地域（ただし、西端のみ近隣商業地域）に指定されており、周辺の土地利用状況は、住宅、店舗、公園及び学校となっている。同区間に沿って、側道と歩道が整備されており、隣接する公共施設として緑地と小学校がある。交通面では、高架下を南北方向に抜ける道路と、東西方向に走る側道が整備されており、南北方向、東西方向とも往来が可能である。また、と同区間の西端で接している。

#### ウ 本件事業で整備される施設の概要

練馬区は、本件事業において、区の長期計画に掲げる施設でα地区に整備することとしている施設、必要性の高い施設でα地区に整備することが望まれる施設又は地域の活性化に役立つ施設を設けることとした。練馬区が本件事業において整備する施設は、次の(ア)～(オ)の各施設（以下「**本件各施設**」という。）及び各施設の南側に設ける歩行空間であり、その配置は、別紙5施設配置図のとおりである。

##### (ア) 高齢者センター

- a 練馬区内在住の60歳以上の者を対象に、介護予防、健康の増進、教養の向上、レクリエーション等の事業や場所を提供する施設である。
- b 施設配置図のA区画に設置され、鉄骨造り平屋建て（延べ床面積約1255㎡）であり、複数の棟が高架道路の橋脚付近において、取り外し可能な渡り廊下で連結される。

##### (イ) リサイクルセンター（道路公園管理事務所併設）

- a 地域のリサイクル活動の普及促進や環境学習活動の中心施設として、環境やリサイクルに関する展示、不用となった家具の販売、図書の貸出し、学習会やイベントの実施等の事業を行う施設であり、道路公園管理事務所が併設される。
- b 施設配置図のB区画に設置され、鉄骨造り平屋建て（延べ床面積約1481㎡）であり、複数の棟が高架道路の橋脚付近において、取り

外し可能な渡り廊下で連結される。

(ウ) スポーツ関連スペース

a 地域住民及びスポーツ団体が気軽に利用できるフットサルコート、バスケットボールコート等のスポーツ施設である。

5 b 施設配置図のE区画及びF区画に設置される。

(エ) 地域交流スペース

a 施設周辺の地域住民及び地域団体が、各種イベントや防災訓練等、多目的に活用できるスペースである。

b 施設配置図のG区画に設置される。

10 (オ) 倉庫

a 練馬区内の町会、自治会等の地域団体が所有するイベント用の資機材や各種防災用資機材を収納する倉庫である。

b 施設配置図のC区画、D区画及びH区画に設置され、いずれも鉄骨造り平屋建て（延べ床面積約336㎡、77㎡、518㎡）である。

15 (3) 本件事業に係る経緯等

ア 高架の道路の路面下の占用許可についての国の方針

従来、高架の道路の路面下の占用許可に関する運用の在り方については、道路法及び同法施行令の規定のほか、昭和40年8月25日建設庁道発第367号建設省道路局長通達により、相当の必要があって真にやむを得ないと認められる場合における占用についてのみ許可することとする「抑制の方針」が採られてきた（甲2）。

20

その後、国土交通省道路局長は、街づくりの観点等から、高速道路の路面下も含めた賑わいの創出等が必要となる場合が生じたとして、平成17年9月9日国道利第5号国土交通省道路局長通達（以下「5号通達」という。甲3）を発出して新たな基準を策定し、さらに平成21年1月26日国道利第17号国土交通省道路局長通達（17号通達）及び同日国道利第

25

19号国土交通省道路局路政課長通達（19号通達）が発出された（甲4，5）。

イ 練馬区による関越自動車道高架下活用計画

5 (ア) 練馬区は、関越自動車道高架下の空間について、区民の「利用に供する可能性を持った貴重な空間」と位置付け、当該空間の有効活用を積極的に行うことにより、区民生活の向上と地域の活性化を図ることを目的として、平成23年1月、関越自動車道高架下活用計画（以下「**本件計画**」という。）を定めた（甲6，7）。

10 (イ) 練馬区は、本件事業により本件高架下区間を活用するに当たり、騒音・振動，大気汚染・通風，交通量の現状を把握するとともに，施設整備後における環境影響を把握・分析することを目的として，平成23年2月に環境影響調査を実施し，その結果を，同年3月作成の「関越自動車道高架下活用区間環境影響調査報告書」にとりまとめた（甲25，26）。

15 なお，本件事業は，環境影響評価法12条1項又は東京都環境影響評価条例58条1項により行わなければならないとされている環境影響評価の対象事業ではない。

ウ 被告による関越自動車道高架下利用計画

20 被告は，平成25年1月，17号通達1(4)及び同2の定めに基づき，上記イの本件計画を踏まえて，「関越自動車道新潟線高架下利用計画（練馬区区間）」（以下「**本件機構計画**」という。）を策定し，本件高架下区間における利用可能箇所を特定するなどした（甲8）。

エ 練馬区による基本方針の策定等

25 (ア) 練馬区は，平成25年3月，上記ウの本件機構計画に基づき，関越自動車道高架下施設整備基本方針（以下「**本件基本方針**」という。）を策定し，本件高架下区間に整備を予定している施設の内容や運営についての基本的な考え方を示した。本件基本方針によれば，平成28年度まで

に本件高架下区間全体に本件各施設を整備することとされている。(甲  
9)

(イ) 練馬区は、施設の基本設計等を実施するに当たり、住民や施設利用者  
等の意見を聴くこととし、平成25年5月、「関越自動車道高架下活用  
施設建設懇談会」を設置し、平成26年3月までの間、施設整備内容の  
5 検討を行った(甲10)。

(4) 本件許可処分に係る経緯

ア 練馬区長は、平成26年7月17日付けで、本件高架下区間につき道路  
占用許可申請を行うこととし、被告に宛てた道路占用許可申請書5通(高  
10 齢者センター建設に係る申請につき1通、リサイクルセンター建設に係る  
申請につき1通、スポーツ関連スペース及び地域交流スペース建設に係る  
申請につき1通、倉庫建設に係る申請につき2通)を東日本高速道路株式  
会社(以下「NEXCO東日本」という。)を經由して提出し(道路整備  
特別措置法8条5項)、もって、被告に対し、道路法32条1項に基づく  
15 道路占用許可申請(以下「本件許可申請」という。)をした(甲1の1～  
5、甲12)。

イ 被告は、本件許可申請を受けて、平成26年9月26日付けで、練馬区  
長に対し、占用許可条件を付した上で、道路整備特別措置法8条1項14  
号及び道路法32条1項に基づき、道路管理者である国土交通大臣に代わ  
20 って本件高架下区間につき、上記アの各申請書に対応した5件の道路占用  
許可処分(本件許可処分)をした(甲1の1～5)。

ウ 原告らは、平成26年11月17日、国土交通大臣に対し、本件許可処  
分が違法であるとしてその取消しを求める旨の審査請求(以下「本件審査  
請求」という。)をした。これに対し、国土交通大臣は、平成27年10  
25 月21日付けで、原告らが審査請求人としての不服申立適格を有していな  
いとして本件審査請求を却下する旨の裁決(本件裁決)をした。(甲13、



14)

エ なお、原告らは、平成26年8月26日、本件事業に基づく公金の支出  
に関し、既履行分については支出相当額の損害賠償を区長等に求め、未履  
行分については支出の差止めなどの措置を求める住民監査請求をし、練馬  
5 区監査委員からこれを棄却されたため、住民訴訟（東京地方裁判所平成2  
6年（行ウ）第568号）を提起したが、平成28年1月26日に原告ら  
の請求をいずれも棄却する旨の判決がされた（甲11，丙30）。

(5) 本件訴えの提起

原告らは、平成28年1月27日、本件許可処分の取消し等を求めて本件  
10 訴えを提起した。

(6) 本件変更処分

練馬区長は、被告に対し、平成28年3月25日付けで、道路法32条3  
項に基づく変更の許可の申請（以下、一般に、同項に基づく変更の許可を「**変  
更許可**」といい、本件において練馬区がした変更許可申請を「**本件変更申請**」  
15 という。なお、これらは本件許可申請における各申請書に対応した5通の申  
請書によってされたものである。丙43の1～5）をし、被告は、同月31  
日付けで道路占用許可処分（本件変更処分。丙45の1～5）をした。

本件変更申請における変更の理由は、①建物の高さを低くすること（高齢  
者センター、リサイクルセンター、倉庫）や、②詳細設計の実施に伴う変更  
20 （高齢者センター、リサイクルセンター）などである（丙43の1～5）。

3 争点

- (1) 原告適格の有無
- (2) 本件各処分の適法性
- (3) 国家賠償責任の成否

25 4 争点に関する当事者の主張

争点に関する当事者の主張の要旨は、別紙6のとおりである（なお、同別紙

中に定義する略語は、本文においても用いる。)

### 第3 当裁判所の判断

当裁判所は、原告I及び原告Jについては、本件各処分の取消しを求める原告適格を有せず、本件訴えのうち、同原告らが上記の取消しを求める部分は不適法であるから、これらの訴えは却下すべきものであり、同原告らのその余の請求及びその余の原告らの請求については、本件各処分は適法であると認められることなどから、いずれも棄却すべきものであると判断する。その理由の詳細は、以下のとおりである。

#### 1 争点(1) (原告適格の有無) について

(1) 行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該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のある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである(最高裁平成16年(行ヒ)第114号同17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照)。そして、当該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当たっては、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ものである（同条2項参照）。

(2) 上記(1)の観点から、本件各処分の相手方以外の者である原告らが、本件各  
5 処分の取消しを求める原告適格を有するか否かについて検討する。

本件において原告らは、高架の道路である関越自動車道の周辺に居住し、災害時における避難や崩落等の危険などの点で、違法な本件各処分により、その生命、身体等を侵害されるおそれがあると主張するので、以下この点につき検討する。

10 道路法29条は、道路の構造は、当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況を考慮し、通常の影響に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができるものでなければならない旨規定している。また、道路法30条1項は、高速自動車  
15 国道及び国道の構造の技術的基準について、同項各号に掲げる事項につき政令で定めるものとし、同項12号に「橋その他政令で定める主要な工作物の自動車の荷重に対し必要な強度」を掲げているところ、これを受けた道路構造令35条は、橋、高架の道路その他これらに類する構造（以下「**高架等の構造**」という。）の道路について、鋼構造、コンクリート構造又はこれらに準ずる構造とすること（1項）、高架等の構造の普通道路及び小型道路につ  
20 いて、その設計に用いる設計自動車荷重（それぞれ245キロニュートン、30キロニュートン）を定めた上で（丙26参照）、当該道路における大型自動車又は小型自動車等の交通の状況を勘案して、安全な交通を確保することができる構造とすること（2～3項）などを定め、さらに道路構造令施行規則5条は、高架等の構造の道路に係る構造は、当該道路の構造形式及び交通  
25 の状況並びに当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況を勘案し、死荷重、活荷重、風荷重、地震荷重その他の当該道路に作用する荷重

及びこれらの荷重の組合せに対して十分安全なものでなければならない旨を定めている。かかる規定は、高架等の構造の道路は、その構造強度を確保することが特に重要であり、構造の安全性が確保されないときには、地震等の災害により倒壊し、人の生命及び身体の安全等が脅かされるおそれがあることから、その構造について特に安全性を確保しようとしたものと解することができる。

ところで、道路法32条1項は、道路に同項各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設（以下「**工作物等**」という。）を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可（占有許可）を受けなければならない旨を定め、同条2項は、その許可を受けるに当たっては、道路の占有目的、占有期間、占有場所及び工作物等の構造など同項各号に掲げる事項を記載した申請書を提出しなければならない旨を定め、同条3項は、占有許可を受けた者は、その許可に係る同項2項各号の事項を変更しようとする場合においては、その変更が道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのないと認められる軽易なもので政令で定めるものである場合を除くほか、あらかじめ道路管理者の許可（変更許可）を受けなければならない旨を定め、同法33条1項は、道路管理者は、道路の占有が同法32条1項各号のいずれかに該当するものであって道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、かつ、同条2項2～7号の各事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、占有許可又は変更許可を与えることができる旨を定めている。これらの占有許可又は変更許可の対象とされる**工作物等**（以下「**対象工作物等**」という。）には、道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある**工作物等**で政令で定めるもの、例えば、高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗及び倉庫等（同条1項7号、道路法施行令7条9号）も含まれており、その設置につき道路管理者による許可にかからしめるものとされている。そして、同法33条1項を受けた道路法施行令10条は、**対象工作物等**

(ただし、電柱、電線、公衆電話所など所定の工作物等を除いたもの。)を高架の道路の路面下に設ける場合においては、高架の道路の構造の保全に支障のない場所であることを占用場所の基準として定めているところ、かかる規定は、高架の道路は上記のとおりその構造強度が特に重要であり、その強度を維持するためには適時に適切な保全の措置を行うことが必要となるため、対象工作物等を高架の道路の路面下に設ける場合に、その占用場所を当該道路の構造の保全に支障がない場所とすることにより、その構造の安全性を損なうことがないようにする趣旨と解することができる。また、道路法37条1項は、道路管理者は、災害が発生した場合における被害の拡大を防止するために特に必要があると認める場合に、区域を指定して道路の占用を禁止し、又は制限することができる旨を、同法38条1項は、道路管理者は、道路の構造を保全するために必要があると認める場合においては、道路の占用に関する工事で道路の構造に関係のあるものを自ら行うことができる旨を定めているところ、これらの規定は、道路の占用が災害時の被害の拡大や道路の構造の保全に影響を及ぼす可能性があることを前提に、必要な場合には道路の占用を制限したり道路管理者が自ら占用に関する工事を行い得ることとして、災害時の被害拡大防止や道路の構造の保全等に支障がないようにするものと解することができる。

さらに、建築基準法44条1項は、道路内に建築物を建築してはならない旨定め、その例外として、特定高架道路の路面下に設ける建築物のうち、政令で定める基準に適合するものであって特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるもの(同項3号)については道路内に建築することを認め、これを受けた建築基準法施行令145条1項は、主要構造部が耐火構造であること(1号)等をその建築の基準として定めているところ、これらの規定は、道路の高架下又はその付近で火災が発生した場合の延焼を防ぎ、被害の拡大を防止しようとするものであるという点において、道路の占用に

係る上記規定（特に道路法37条1項）と共通するものということができ、かかる規定と建築基準法の上記規定は、相互に補充しながら、高架の道路の路面下に建築物を設ける場合に、災害による被害の拡大を防止しようとするものと解することができる。

5           そして、対象工作物等の建築物を高架の道路の路面下に設ける場合の占用許可又は変更許可が違法にされれば、高架の道路の構造の保全に支障が生じるおそれがあるほか、本来であれば許可要件を満たさず、道路の占用が許可されないべきであったのにその要件を満たすものとして許可がされた場合には、当該工作物等が存在することによって、火災等が発生したときに、道路  
10           上に延焼するなどして更にその被害が拡大するおそれも否定することができない。そうすると、地震等の災害が発生した場合に、高架の道路が倒壊し、あるいは炎上するなどし、当該道路を交通のために利用する者や、高架下付近を通行する者等の生命、身体のみならず、当該占用場所に近接する一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体にも重大な被害が直接的に及ぶことが  
15           予想され、これらの住民は自らの居住場所において、常にかかる被害のおそれにさらされているということが出来る。

          以上のような、対象工作物等の建築物を高架の道路の路面下に設ける場合の占用許可又は変更許可に係る道路法の規定の趣旨及びこれらが道路の占用許可又は変更許可の制度を通して保護しようとしている利益の内容及び性質  
20           等に鑑みると、これらの規定は、高架の道路の安全性を確保し、高架の道路における円滑な交通の確保を図るとともに、高架の道路の倒壊や炎上等による被害が直接的に及ぶことが想定される当該占用場所から一定範囲の地域に居住する住民の生命、身体の安全を個々人の具体的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むものと解すべきであるところ、上記のような被害の内容、性質、程度等に照らせば、上記住民の具体的利益は、一般的公益の中に  
25           吸収解消させることが困難なものというべきであるから、上記規定は、違法

な占有許可又は変更許可がされることによって、当該処分により高架の道路の倒壊や炎上等による被害を受けるおそれのある個々の住民に対し、そのような被害を免れる利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。

5           以上によれば、当該占有場所の周辺に居住する住民のうち、高架の道路の倒壊や炎上等によって生命、身体に直接的な被害を受けるおそれのある者は、上記の被害を免れる利益を自らの個別的利益としても法律上保護されており、当該占有許可又は変更許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解するのが相当  
10           である。

(3)       そこで、本件の原告らについて検討するに、原告K、同L、同M、同N、同O及び同Pの6名（以下「原告Kら」という。）は、本件高架下区間の各人の最寄りの点から直線距離で約〇〇～〇〇mの範囲内に居住している（前提事実(1)ウ）ところ、本件高架下区間に係る関越自動車道の高架橋（ただし、  
15           原告Kらの自宅の直近に位置するもの）の高さは約1.3～1.6mであって（甲40）、原告Kらの各自宅から本件高架下区間までの直線距離について、当該各自宅の直近に位置する本件高架下区間に係る高架橋の高さを基準にすると、その割合が最も大きい原告Oにつき約2.56倍（約〇〇m÷約〇〇m）、最も小さい原告Pにつき約1.35倍（約〇〇m÷約〇〇m）とな  
20           る。

          これらの事情及び本件高架下区間周辺の地理的状況（前提事実(1)ウ）を考慮すると、原告Kらについては、その居住地と本件高架下区間との位置関係（本件高架下区間の高架橋の高さのおおむね1.3～2.6倍程度の距離の範囲内に居住していること）等に照らし、本件高架下区間に係る関越自動車道の高架橋が倒壊し又は炎上するなどすれば、これにより生命、身体に係る  
25           直接的な被害を受ける蓋然性がある地域内に居住するものということがで

きるから、上記(2)において説示したところに照らし、原告Kらは、本件各処分  
の取消しを求める原告適格を有するものというべきである。

他方、原告Iについてはその居住地が本件高架下区間の最寄りの地点から  
直線距離で約〇〇〇m離れており、また、原告Jについては約〇〇〇m離れ  
5 ていること（甲41）からすれば、本件高架下区間に係る関越自動車道の高  
高架橋が倒壊し又は炎上するなどしたとしても、これにより生命、身体に直接  
的被害を受ける蓋然性がある地域内に居住するものとはいえないから、上  
記(2)において説示したところに照らしても、原告I及び同J（以下「原告I  
ら」ということがある。）は、本件各処分の取消しを求める原告適格を有し  
10 ないものといわざるを得ない。

(4) この点につき、原告らは、その所属する町会ごとに災害時における避難拠  
点を指定されており、当該避難拠点又は同拠点が利用不可能となった場合に  
おける他の避難拠点に避難する際に避難経路として本件高架下区間を通行  
することになるので、災害時に本件高架下区間に係る関越自動車道の高架橋  
15 が倒壊し又は炎上するなどした場合には、原告Iらについてもその生命、身  
体が直接的な危険にさらされるとして、本件各処分の取消しを求める法律上  
の利益があるなどと主張する。しかし、原告Iらの所属する町会が指定した  
避難拠点に避難することは義務付けられておらず、別の避難拠点に避難する  
ことも全く制限されていないこと（甲42、丙28）からすれば、原告Iら  
20 につき、災害時に必ず本件高架下区間を通行することを要するとは認められ  
ないから、原告らの指摘する上記の避難拠点に係る事情をもって、原告Iら  
に本件各処分の取消しを求める法律上の利益があるということとはできない。

また、原告Iらは、災害時だけでなく、平時にも日常的に本件高架下区間  
を通行しているので、本件高架下区間に係る道路の利用が生活上不可欠な者  
25 に当たるなどと主張するが、原告Iらにとって当該道路の利用が生活上不可  
欠であると認めるに足りる的確な証拠はないから、原告Iらの上記主張を採



用することはできない。

- (5) 以上によれば、原告らのうち、原告Kら、すなわち原告I及び同Jを除く6名の原告らについては、本件各処分の取消しを求める訴えにつき原告適格を有するものというべきであり、原告Iら2名については原告適格を有しないものというべきである。

## 2 争点(2) (本件各処分の適法性) について

- (1) 行政事件訴訟法は、取消訴訟においては、自己の法律上の利益に関係のない違法を理由として取消しを求めることができないと規定し(同法10条1項)、この「自己の法律上の利益に関係のない違法」とは、行政庁の処分
- 10 存する違法のうち、当該訴訟を提起した原告の権利利益を保護する趣旨で設けられたのではない法規に違背した違法をいうものと解すべきところ、同項の適用に当たっては、違法の根拠とされる法規が当該原告の法律上の利益に関係のない法規であるかどうか、及び、違法事由として主張される具体的事実がその法律上の利益に関係のないものであるかどうかを検討する必要がある。
- 15 そして、処分の名あて人以外の第三者が提起した取消訴訟においては、当該原告の個別的な利益を保護する趣旨で設けられた規定、すなわち、原告適格を基礎付ける規定以外の処分の根拠規定に違反するという違法事由は、当該原告の法律上の利益に関係のない違法というべきである(最高裁昭和57年(行ツ)第46号平成元年2月17日第二小法廷判決・民集43巻2号
- 20 56頁)。

以下においては、上記の見地に立って、本件許可処分の適法性について検討を加えることとする(なお、本件変更処分については、後記(11)において検討する。)

### (2) 道路法32条5項違反の有無

25 道路法32条5項は、道路管理者は、同条1項の規定による道路占用許可を与えようとする場合において、当該許可に係る行為が道路交通法77条1

項の規定の適用を受けるものであるときは、あらかじめ当該地域を管轄する警察署長に協議しなければならない旨を定め、同項は、同項各号のいずれかに該当する者はそれぞれ当該各号に掲げる行為について当該行為に係る場所を管轄する警察署長の許可を受けなければならない旨を定め、同項各号は道路において工事又は作業をしようとする者（1号）、道路に石碑や銅像などの工作物を設けようとする者（2号）等を掲げている。これらの定めは、同項各号に掲げるような態様による道路の占有がされると、交通の妨害になり、又は交通に危険を生じさせるおそれがあることから、道路法32条1項に基づき道路占有許可をするに当たり、あらかじめ、道路交通法77条1項に基づき道路の使用を許可する権限を有する警察署長と協議すべきものとする

5  
10

ことにより、道路管理権と交通警察権との調整を図ろうとするものと解される。

そうすると、道路法32条5項は、高架の道路の近隣に居住する者の個別的利益を保護する趣旨の規定であるとは解し難いというべきであり、同項の違反は、上記の者の原告適格を基礎付ける規定以外の処分の根拠規定に違反するものにほかならず、原告らの法律上の利益に関係のない違法というべきであるから、本件訴訟において主張することができないものである。

15

(3) 道路法33条1項、32条1項7号、道路法施行令7条9号違反の有無

ア 道路法33条1項は、「道路の占有が前条第1項各号のいずれかに該当するもの」であることを道路占有許可の処分要件の1つとして定めているところ、このように同項各号に掲げる工作物、物件又は施設（例えば、電柱、電線〔1号〕、水管、下水道管、ガス管〔2号〕、鉄道〔3号〕、歩廊〔4号〕、地下街〔5号〕、露店〔6号〕など。）に限定して道路占有許可を認めることとしたのは、道路の本来の用法は一般交通の用に供されることにあるものの、道路の整備に伴い生活圏が形成されると、生活に関連する種々の施設を設ける場として道路を提供する必要が生ずることから、それらの施設による占有を、道路の本来の用法を阻害しない一定の

20  
25

範囲で認めるとの趣旨に基づくものと考えられる。

そして、道路法32条1項7号は、道路占用許可の対象となるものとして、「道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの」を掲げ、これを受けて定められた道路法施行令7条9号は、上記の政令で定める工作物、物件又は施設として「トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅、自動車駐車場、自転車駐車場、広場、公園、運動場その他これらに類する施設」を掲げているところ、かかる規定は、高架の道路の路面下の占用は、道路の交通の妨げになるものではなく、様々な用途に用いることが可能である一方で、その占用の態様によっては、高架の道路の維持管理等に支障を来すおそれがあることから、このようなおそれを一般に有すると考えられる施設を例示的に列挙した上で、これらに類する施設についても占用許可の対象に含めることとしたものと解される。かかる趣旨に照らせば、これらの例示に係る施設・用途とおおむね同様の構造、設備、機能、目的等を有する施設であって、その設置により高架の道路の維持管理に支障を来すおそれがあると認められる施設であれば、同号の「その他これらに類する施設」に含まれると解するのが相当である。

そして、前提事実(2)ウのとおり、本件各施設は、高齢者センター、リサイクルセンター、スポーツ関連スペース、地域交流スペース、倉庫であり、その構造、設備、機能、目的等に照らすと、道路法施行令7条9号に定めるうち、「事務所」、「店舗」、「運動場」に当たるか、あるいは少なくとも「その他これらに類する施設」に当たるものというべきである。

イ これに対し、原告らは、高齢者センターのように社会的弱者が通う性質の施設が道路法施行令7条9号所定の「事務所」又は「その他これらに類する施設」に該当すると解釈することは、法解釈の限界を超えるものであって許されない旨主張する。

しかし、高齢者センターは、鉄骨造り平屋建ての建築物として設けられ、練馬区内在住の60歳以上の者を対象に、介護予防、健康の増進、教養の向上、レクリエーション等の事業や場所を提供する施設である（前提事実(2)ウ(ア)）ところ、かかる高齢者センターの施設としての構造や機能に鑑みると、道路法施行令7条9号の「事務所」又は「その他これらに類する施設」に当たると解するのが相当である。原告らが主張する性質の施設を同号の「事務所」又は「その他これらに類する施設」から除外することの根拠は認められず、原告らの主張は採用することができない。

#### (4) 無余地性の基準違反の有無について

道路法33条1項は、道路の占用が「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの」であること（無余地性の基準該当性）を道路占用許可の処分要件の1つとして定めるところ、その趣旨は、上記(3)アのとおり生活に関連する種々の施設を設ける場として道路を提供する必要は否定できないものの、道路の本来の用法、目的は一般交通の用に供されることにあり、種々の施設による道路の占用は、道路本来の目的からは好ましくないことから、道路の敷地外に余地がなく、道路を提供することがやむを得ない場合に限定することにより、道路本来の機能を確保することにあるものと解される。

しかるに、本件事業は、高架の道路の路面下も含めた賑わいの創出の観点から、国土交通省道路局長等の通達（5号通達、17号通達及び19号通達）が発出され、新たな基準が策定されたという状況下で、練馬区において本件高架下区間の有効活用を図るため本件各施設を設置することとしたものである（前提事実(3)ア、イ）ところ、このような高架の道路の路面下の活用は、必然的に道路の敷地を使用することとなるものである。他方、道路の路面下を使用する場合には、一般交通の用に供するという道路本来の用法が妨げられるものではないから、このような場合に道路の占用を認めても、道路法33条1項が無余地性の基準を定めた上記趣旨に反することとはならない。

そうすると、本件事業のように高架の道路の路面下の有効活用を図ることを目的として占用許可の申請がされた場合については、無余地性の基準に該当し、上記要件を満たすものと解するのが相当である。

5 なお、これを措くとしても、本件事業について、原告らの主張する代替地（本件区有地1及び2）が本件各施設の設置に十分かつ適切な場所であると認めるに足りる証拠はなく、他に本件各施設の設置に相当とされる代替地の存在もうかがわれないから、この点についても原告らの主張は採用することができない。

#### (5) 通達違反の主張について（総論）

10 道路法33条1項は、「道路管理者は、道路の占用が前条第1項各号のいずれかに該当するものであって道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、かつ、同条第2項第2号から第7号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条第1項又は第3項の許可を与えることができる。」と定めているところ、このような文言や、上記(3)及び(4)で説示した同法33条1項の趣旨に照らせば、上記の各要件は占用許可  
15 又は変更許可をすることができる最小限の要件を定めたものにすぎず、道路管理者は、これらの要件を満たせば直ちに占用許可又は変更許可をしなければならないものではなく、これらの許可をするか否かについての裁量を有するものと解される。

20 しかるに、高架の道路の路面下の占用については、路面下の有効活用を推進するという方針に沿って、平成17年9月9日付けで5号通達が、平成21年1月26日付けで17号通達及び19号通達が発出されているところ（前提事実(3)ア）、その中で占用許可について定めている基準（17号通達留意事項及び19号通達許可基準）は、道路法33条1項にいう「政令で定める基準」には当たらないが、上記の裁量に関する裁量基準ということができ、その内容は、高架の道路の路面下の占用を許可するか否かの判断に当た  
25

り考慮すべき種々の要素を挙げるものとして、合理性を有するといえる。

これに対し、原告らは、上記各通達の内容が道路占用許可の処分要件を形成する旨主張するが、これらが法令に当たらないことは明らかであり、採用することはできない。

5 以下においては、上記の観点から、本件許可処分が17号通達留意事項又は19号通達許可基準に違反してされたことにより、道路管理者から権限の委任を受けた被告の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものといえるか否かについて検討する。

(6) 19号通達許可基準(2)(ア)について

10 19号通達許可基準(2)(ア)は、「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合の当該高架下の占用（公共の用に供する広場、公園、運動場であって都市の分断の防止又は空地確保に資するものを除く。）でないこと。」と定めているところ、かかる基準は、道路を高架とした目的が「都市分断の防止又は空地確保を図るため」であるときは、当該高架下の工作物  
15 等につき占用許可又は変更許可をすると上記目的が阻害されるおそれがあることから、これらの許否の判断に当たって、上記目的に対する支障の有無を裁量判断の考慮要素とすべき旨を定めるものである。

そうすると、上記の考慮要素は、高架の道路の近隣に居住する者の生命、身体  
20 の安全等とは無関係なものといえるから、かかる考慮要素を考慮しなかったことにより裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したという違法は、原告らの法律上の利益に関係のない違法というべきであるから、本件訴訟において主張することができないものである。

25 なお、原告らが提出する昭和41年文書（甲18）によっても、関越自動車道の前身である東京川越道路が、都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路として建設されたものであることを認めることはできず、上記基準違反をいう原告らの主張は採用することができない。

(7) 19号通達許可基準(2)(イ)違反の有無について

ア 19号通達許可基準(2)(イ)は、「緊急の場合に備え、原則として、市街地にあつては最低約30mごと、その他の地域にあつては約50mごとに横断場所を確保しておくこと。」を定めるところ、かかる基準は、緊急時  
5 において、高架下を横断する必要が生じ得ることから、占用許可又は変更許可の許否の判断に当たって、緊急時の避難のための通行の便宜が図られているか否かを裁量判断の考慮要素とすべき旨を定めるものと解される。

イ 原告らは、高齢者センター及びリサイクルセンターについて最低約30  
10 mごとの横断場所が確保されていないから、本件許可処分は、19号通達許可基準(2)(イ)に違反すると主張する。

甲12、丙6～7、丙42及び弁論の全趣旨によれば、高齢者センター及びリサイクルセンターは、それぞれ、側道に沿って30mを超える長さを有する建物であり、これらが設置される範囲における横断場所は別紙7  
15 のとおりであり、①オープンスペースを通行することにより横断可能な箇所が、高齢者センターについては3箇所、リサイクルセンターについては4箇所設けられるものとされ、そのほかに、②施設閉館時にもサムターン（ドアに取り付けられる施錠・解錠用つまみのこと。以下同じ。）のカバーを外し解錠することにより常時通り抜けが可能である扉を通ることによって横断可能な箇所が、高齢者センターについては2箇所、リサイクルセンターについては4箇所設けられるものとされており、上記①及び②の各  
20 横断箇所間の距離は18～25mであることが認められる。

そして、上記②におけるサムターンのカバーを外し解錠することにより常時通り抜けが可能である扉は、ドアノブ部分にプラスチック製のカバーを付した扉であり、通行しようとする者は、カバーを破り、サムターンを  
25 回すことにより解錠することができるものである（丙8、33、34）。このことに加え、本件許可処分において、高齢者センター及びリサイクル

センターについて、「緊急時の横断場所を常時沿道住民や通行者等が容易に認識できるようにしておくこと。」との許可条件が付されていること（甲1の4，5）をも考慮すれば，原則として市街地にあつては最低約30mごとの横断場所を確保すべきものとする19号通達許可基準(2)(イ)を満たすものと評価することが可能であり，同基準違反による裁量権の範囲の逸脱又はその濫用は認めることができないものというべきである。

ウ(ア) これに対し，原告らは，サムターンカバーの外し方は一般に知られておらず，夜間の緊急時など，停電が発生している可能性が高い状況において，その外し方について説明する掲示を読んで理解することは困難であると主張するところ，確かに，サムターンカバーによる対処は，常に開放された横断場所を設ける場合と比較すれば，避難路としての効用が劣ることは否定できない。

しかし，高架の道路の路面下に設置される施設の規模によっては，最低30mごとにオープンスペースによる横断場所を確保することが困難な場合もあり得るところ，19号通達許可基準(2)(イ)は必ず最低30mごとの横断場所を確保するとか，横断場所がオープンスペースでなければならないことを定めるものではなく，横断場所について原則として最低約30mごとに設置するとの考え方を示すものにすぎないから，道路管理者が占用許可又は変更許可をするに当たって，当該施設の公共性や地域の活性化等の観点をも踏まえた上で，緊急時の横断の便宜が相当程度確保されていることをもって，横断場所について通行者が容易に認識できるようにするとの許可条件を付した上で占用許可又は変更許可をすることも，道路管理者の裁量判断として不合理とはいえないというべきである。したがって，原告らの上記主張は採用することができない。

(イ) また，原告らは，扉の出入口付近には，チェーン，階段，防護柵などの通行の妨げとなるものが存在しており，オープンスペースについても，



鉄柵や金網フェンスが設置され通り抜けができない部分があり，工事が完成した高齢者センター及びリサイクルセンターの現状を見れば，横断場所とされている部分について横断することができないことは明らかであると主張し，丙58によれば，オープンスペースの一部について，既設のフェンスを撤去して新たにメッシュフェンスを設置するものとして，本件許可申請がされたことが認められる。

しかし，そのようなフェンスは，オープンスペースについて常時開放すると管理上の問題が生じることから，必要な場合にのみ立ち入ることができるようにするためのものと解されるところ，緊急時には出入口を開放することができることも考慮すると，かかるフェンスの設置を予定した申請についてこれを認めることが，緊急時の避難のために高架下を横断するための通行の便宜を図るという観点に照らして不合理であるとまではいえない。

そして，他に，本件許可申請時の審査資料（甲12）において，横断場所とされる部分が物理的に横断することができないことを具体的にうかがわせるものがあると認めることはできないから，原告らの上記主張は採用することができない。

(8) 19号通達許可基準(2)(カ)又は(キ)違反の有無について

ア 19号通達許可基準(2)(カ)は，「天井は，原則として高架の道路の桁下から1.5m以上空けること。」を，同(キ)は，「壁体は，原則として，高架の道路の構造を直接利用しないものであるとともに，橋脚から1.5m以上空けること。」をそれぞれ定めているところ，かかる基準は，道路法施行令10条が，対象工作物等を高架の道路の路面下に設ける場合において，高架の道路の構造の保全に支障のない場所であることを要件として定めていることを踏まえ，道路構造物の点検や管理等に支障が生じることがないようにするために，目視点検等を行うことができるだけの空間が確保

されているか否かを裁量判断の考慮要素とすべき旨を定めるものと解される。

そして、上記基準が「原則として」1.5m以上の空間を確保するものとして、高架の道路の桁下ないし橋脚から1.5m未満の箇所が生じることがおよそ許されないものとは解されず、対象工作物等の設置についておおむね上記の空間が確保されているのであれば、そうでない箇所が若干存在するとしても、道路構造物の点検や管理等に支障が生ずると認められない限り、道路管理者において占有許可又は変更許可をすることが裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとはいえないというべきである。

イ 甲12及び弁論の全趣旨によれば、本件各施設についてはおおむね上記の空間が確保されていると認められる一方、①リサイクルセンターにおいて、建物間をつなぐ渡り廊下部分につき、設計上、高架の道路の桁下及び橋脚から1.5m未満の箇所が複数あること（甲12の添付資料10〔関越高架下活用施設基本設計〈リサイクルセンター〉〕の断面図参照）、②スポーツ関連スペースにおいては、防球ネット用ポール並びにポール間のワイヤー及びネットにつき、設計上、高架の道路の桁下及び橋脚から1.5m未満の箇所が複数あること（甲12の添付資料11〔関越高架下活用施設基本設計〈スポーツ関連スペース・地域交流スペース〉〕の断面図参照）がそれぞれ認められる。

もつとも、甲12及び弁論の全趣旨によれば、①リサイクルセンターの上記箇所については、渡り廊下は取り外し可能な構造とされ、NEXCO東日本の指示に従い取り外すことにより、桁下から1.5m距離を確保することとされていること（上記添付資料10〔関越高架下活用施設基本設計〈リサイクルセンター〉〕の渡り廊下イメージ図参照）、②スポーツ関連スペースの上記箇所については、防球ネット用ポールは上部を折り畳む

ことのできる構造（可倒式）となっており，これを折り畳むことにより桁下から1.5mの距離を確保できること（上記添付資料11〔関越高架下活用施設基本設計〈スポーツ関連スペース・地域交流スペース〉〕の防球ネット支柱検討図参照）がそれぞれ認められる。

5           また，高架の道路の桁下ないし橋脚から1.5m未満の上記の箇所について，被告は，本件許可処分に当たり，関越自動車道の維持管理を行うNEXCO東日本から意見を聴取し，道路構造物の点検等については上記取り外しをしなくても実施が可能であり，また，機械を用いる補修工事については，予め工事行程を占有者に示した上で，支障となる箇所を除却する  
10           ことが可能であるから，道路の維持，修繕及び災害復旧における支障はないことを確認している（丙9）。

          これに加え，本件許可処分において，災害等により被告又はNEXCO東日本が緊急に必要と認めた場合には，占有者は占有物件の移転，除去等に速やかに応じるとともにその費用について負担する旨が占有許可条件として定められていること（甲1の2，4）からすれば，リサイクルセンター及びスポーツ関連スペースについて高架の道路の桁下ないし橋脚から  
15           1.5m未満の箇所が存在していても，それによって道路構造物の点検や管理等に支障が生ずるとは認められないから，被告が本件許可処分をしたことが裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるとはいえないというべき  
20           である。

ウ(ア) これに対し，原告らは，渡り廊下の取り外し作業は，専門業者の手配等を含めて10日から2週間程度を要するとされているから，緊急時における点検，補修等をするには不可能であるなどと主張し，甲12及び弁論の全趣旨によれば，渡り廊下の取り外しは，専門業者が行うものとされ，その取り外しに要する時間は，1箇所当たりの作業に3日，専門業者の手配・準備等を含めると概ね10日から2週間程度を要すると  
25

想定されていることが認められる（甲 1 2 の添付資料 1 0 [リサイクルセンター設計図] の渡り廊下イメージ図参照）。

しかし、上記の想定は、通常時の点検を念頭においたものと解される  
ところ、本件許可処分における占有許可条件として、災害等により被告  
又は N E X C O 東日本が緊急に必要と認めた場合は、占有者は占有物件  
5 の移転、除去等に速やかに応じるべき旨が定められていること（上記イ）  
からすれば、本件許可処分が、緊急時の対応を考慮せずにされた不合理  
なものであるとまでは認められない。したがって、原告らの主張は採用  
することができない。

10 (イ) また、原告らは、関越自動車道は経年劣化のリスクがあり、本件高架  
下区間においては、高架橋のコンクリートの浮き、剝離及び鉄筋露出が  
多数確認され、コンクリート片剥落の危険性は具体的なものであり、継  
続的な補修対策が必要であることなどから、基準どおり高架の道路の桁  
下ないし橋脚から 1. 5 m の空間を確保することが必要であると主張す  
15 る。

しかし、上記イのとおり、本件各施設について渡り廊下を除却しなけ  
れば作業ができないのは機械を用いる補修工事であるところ、通常のコ  
ンクリート片剥離防止対策工事やひびわれ補修工事であれば機械を用い  
ずに行うことができる（丙 1 1 参照）から、上記の空間を確保しなけれ  
20 ばこれらの工事が行えないとする原告らの主張は、その前提を欠くもの  
といわざるを得ない。

(9) 1 7 号通達留意事項(1)違反の有無又は安全性の原則違反の有無について

原告らは、本件許可処分が 1 9 号通達許可基準(2)(イ)、(カ)及び(キ)に違反  
するものであることを前提として、「高架の道路は橋脚によって支えられる  
特殊な構造の道路であり、損壊等の事故が発生した場合に被害が甚大となる  
25 ことから、高架下の占有については、高架の道路の保全に支障がない場合に

認められるものであること。」を定める17号通達留意事項(1)に違反し、また、道路占用許可を与えるに当たっては、道路の構造保全及び安全かつ円滑な交通の確保の面から、慎重な審査を行うべきとする「安全性の原則」にも違反すると主張するが、19号通達許可基準(2)(イ)、(カ)及び(キ)の違反の有無に関する原告らの主張がいずれも採用できないものであることは既に述べたとおりであり、原告らの上記主張はその前提を欠くものといわざるを得ない。

#### (10) 人格権侵害の主張について

ア 原告らは、本件事業が、原告らを含む周辺住民の生命、身体の安全を守り生活を維持するという人格権の根幹部分を具体的に侵害するおそれがあるときは、周辺住民は、人格権に基づいてその侵害行為の差止めを請求することができるのであり、このような場合、練馬区は、本件道路占用申請をしてはならない義務を負っていると主張する。

しかし、そもそも本件は本件各処分の違法を主張してその取消しを求めらる抗告訴訟であって、原告らの人格権に基づく差止訴訟ではなく、本件各処分の適法性を判断するに当たっては、処分が法令に適合してされたものであるか否かを審査すれば足りる。

また、仮に、原告らの主張につき、原告らを含む周辺住民の人格権を侵害するおそれがあるのに被告がこれを考慮せずに本件許可処分をしたことは裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たる旨をいうものと解することができるとしても、次のイのとおり、同主張は採用することができないものである。

イ 原告らは、人格権の侵害を基礎付ける事情として、関越自動車道の経年劣化のリスクがあること、本件高架下区間においては、高架橋のコンクリートの浮き、剝離及び鉄筋露出が多数確認され、コンクリート片剝落の具体的な危険性があり、継続的な補修対策が必要であることなどを主張する。

しかし、原告らが主張する高架の道路の経年による劣化に対しては、道路管理者の維持管理によりその安全性が確保されるべきものであるところ、NEXCO東日本は、本件高架下区間において、1年に1回の基本点検（目視点検）、5年に1回の詳細点検（近接目視点検、必要に応じて触診、打音点検等）を実施し、平成19年の詳細調査において53箇所、平成23年の詳細調査において274箇所の変状箇所が認められたが、これらについては、平成27年7月から損傷箇所の補修及び剥落対策工事が実施され、平成28年12月までに完了している（丙10、11、22、38の2～5、39の2～5、41）ものである。そして、上記(8)のとおり、本件事業が実施されることにより将来においてこのような補修工事ができなくなるものではないから、原告らの上記主張はその前提を欠くものである。

原告らは、このほかに、①マグニチュード7クラスの首都直下型地震が発生した場合に関越自動車道が破損・落下する危険性が高いこと、②本件高架下区間における騒音レベルが環境基準に違反すること、③本件高架下区間の関越自動車道上において車両事故による火災が複数発生していることを挙げるが、これらの主張に挙げられている利益は、いずれも関越自動車道の供用により原告らが被るおそれがあるとされる不利益であり、違法な占用許可がされることにより原告らに生じる不利益とはいえない（なお、環境影響調査の結果〔前提事実(3)イ(イ)、甲25～26〕によれば、本件事業による騒音の増加は約0.1デシベルにとどまることが認められる。）。

そのほか原告らが主張するところによっても、本件許可処分が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるものとは認められない。

#### (11) 本件変更処分の適法性について

前提事実(4)及び(6)のとおり、本件許可処分がされた後に本件変更処分がされたところ、原告らは、予備的請求に係る主張として、仮に本件変更処分がされたことにより本件許可処分の効果が消滅し、本件変更処分のみが存続す

るとした場合であっても、本件変更処分は違法である旨主張する。しかし、原告らが主張する違法事由は、本件許可処分と本件変更処分とで異なるものではないところ、本件許可処分に係る違法主張に理由がないことは以上に説示したとおりであるから、仮に本件変更処分のみが存続していると解する余地があるとしても、本件変更処分について取消しの原因となるべき違法があると認めることはできず、原告らの上記主張は採用することができない。

### 3 争点(3) (国家賠償責任の成否) について

上記2で検討したところによれば、本件各処分が違法であることを前提とする原告らの国家賠償法に基づく損害賠償請求は、その余の点について判断するまでもなく、前提を欠くものであって理由がないというべきである。原告らは本件各処分により人格権が侵害されたとも主張するが、上記2(9)で説示したところによれば、かかる原告らの主張も採用することができない。

## 第4 結論

以上の次第で、本件訴えのうち、原告I及び原告Jが本件各処分の取消しを求める部分は不適法であるからこれらを却下することとし、同原告らのその余の請求及びその余の原告らの請求はいずれも理由がないからこれらを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第51部

20 裁判長裁判官 清 水 知 恵 子

裁判官 村 松 悠 史

25

裁判官松長一太は，転補につき，署名押印することができない。

裁判長裁判官 清 水 知 恵 子

(別紙 1 省略)

5 (別紙 4 省略)

(別紙 5 省略)

(別紙 7 省略)

10





○ 道路法（平成二六年法律第五三号による改正前のもの）

(この法律の目的)

第一条 この法律は、道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定め、もつて交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進することを目的とする。

(用語の定義)

第二条 この法律において「道路」とは、一般交通の用に供する道で次条各号に掲げるものをいい、トンネル、橋、渡船施設、道路用エレベーター等道路と一体となつてその効用を全うする施設又は工作物及び道路の附属物で当該道路に附属して設けられているものを含むものとする。

2～5 (略)

(道路の構造の原則)

第二十九条 道路の構造は、当該道路の存する地域の地形、地質、気象その他の状況及び当該道路の交通状況を考慮し、通常の衝撃に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができらるものでなければならぬ。

(道路の構造の基準)

第三十条 高速自動車国道及び国道の構造の技術的基準は、次に掲げる事項について政令で定める。

一～十一 (略)

十二 橋その他政令で定める主要な工作物の自動車の荷重に対し必要な強度

度

十三 前各号に掲げるもののほか、高速自動車国道及び国道の構造について必要な事項

2～3 (略)

(道路の占用の許可)

第三十二条 道路に次の各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない。

一～六 (略)

七 前各号に掲げるものを除く外、道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの

2 前項の許可を受けようとする者は、左の各号に掲げる事項を記載した申請書を道路管理者に提出しなければならない。

一 道路の占用（道路に前項各号の一に掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用することをいう。以下同じ。）の目的

二 道路の占用の期間

三 道路の占用の場所

四 工作物、物件又は施設の構造

五 工事実施の方法

六 工事の時期

七 道路の復旧方法

3 第一項の規定による許可を受けた者（以下「道路占用者」という。）は、前項各号に掲げる事項を変更しようとする場合においては、その変更が道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のないと認められる軽易なもので政令で定めるものである場合を除く外、あらかじめ道路管理者の許可を受けなければ

ならない。

4 (略)

5 道路管理者は、第一項又は第二項の規定による許可を与えようとする場合において、当該許可に係る行為が道路交通法第七十七条第一項の規定の適用を受けるものであるときは、あらかじめ当該地域を管轄する警察署長に協議しなければならない。

(道路の占用の許可基準)

第二十三条 道路管理者は、道路の占用が前条第一項各号のいずれかに該当するものであつて道路の敷地外に余地がないためによむを得ないものであり、かつ、同条第二項第二号から第七号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条第一項又は第二項の許可を与えることができる。

2 (略)

(道路の占用の禁止又は制限区域等)

第二十七条 道路管理者は、交通が著しくふくそうする道路若しくは幅員が著しく狭い道路について車両の能率的な運行を図るため、又は災害が発生した場合における被害の拡大を防止するために特に必要があると認める場合においては、第二十三条、第二十五条及び前条第二項の規定にかかわらず、区域を指定して道路の占用を禁止し、又は制限することができる。

2~3 (略)

(道路管理者の道路の占用に関する工事の施行)

第二十八条 道路管理者は、道路の構造を保全するために必要があると認める場合又は道路占用者の委託があつた場合においては、道路の占用に関する工

事で道路の構造に係るものを自ら行うことができる。

2 前項の場合において、道路の構造を保全するために必要があると認めて道路管理者が自ら工事を行うときは、当該道路管理者は、道路占用者に対して、あらかじめ自ら当該工事を行うべき旨及び当該工事を行うべき時期を通知しなければならない。

(道路の維持又は修繕)

第四十二条 道路管理者は、道路を常時良好な状態に保つように維持し、修繕し、もつて一般交通に支障を及ぼさないように努めなければならない。

2 道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、政令で定める。

3 (略)

○ 道路法施行令(平成二十七年政令第二二号による改正前のも  
の)

(道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物等)

第七条 法第三十二条第一項第七号の政令で定める工作物、物件又は施設は、次に掲げるものとする。

一～八(略)

九 トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅、自動車駐車場、自転車駐車場、広場、公園、運動場その他これらに類する施設

十～十三(略)

(一般工作物等の占用の場所に関する基準)

第十条 法第三十二条第二項第三号に掲げる事項についての同条第一項各号に掲げる工作物、物件又は施設(電柱、電線、公衆電話所、水管、下水道管、ガス管、石油管、第七条第二号に掲げる工作物、同条第三号に掲げる施設、同条第六号に掲げる仮設建築物、同条第七号に掲げる施設、同条第八号に掲げる施設、同条第十一号に掲げる応急仮設建築物及び同条第十二号に掲げる器具を除く。以下この条において「一般工作物等」という。)に関する法第三十二条第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

一～三(略)

四 一般工作物等を高架の道路の路面下に設ける場合においては、高架の道路の構造の保全に支障のない場所であること。

五(略)

(道路の維持又は修繕に関する技術的基準等)

第三十五条の二 法第四十二条第二項の政令で定める道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、次のとおりとする。

一 道路の構造、交通状況又は維持若しくは修繕の状況、道路の存する地域の地形、地質又は気象の状況その他の状況(次号において「道路構造等」という。)を勘案して、適切な時期に、道路の巡視を行い、及び清掃、除草、除雪その他の道路の機能を維持するために必要な措置を講ずること。

二 道路の点検は、トンネル、橋その他の道路を構成する施設若しくは工作物又は道路の附属物について、道路構造等を勘案して、適切な時期に、目視その他適切な方法により行うこと。

三 前号の点検その他の方法により道路の損傷、腐食その他の劣化その他の異状があることを把握したときは、道路の効率的な維持及び修繕が図られるよう、必要な措置を講ずること。

2 前項に規定するもののほか、道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、国土交通省令で定める。

○ 道路法施行規則(平成二十六年国土交通省令第五二号による改正前のもの)

(道路の維持又は修繕に関する技術的基準等)

第四条の五の二 令第二十五条の二第二項の国土交通省令で定める道路の維持又は修繕に関する技術的基準その他必要な事項は、次のとおりとする。

一 トンネル、橋その他道路を構成する施設若しくは工作物又は道路の附属物のうち、損傷、腐食その他の劣化その他の異状が生じた場合に道路の構造又は交通に大きな支障を及ぼすおそれがあるもの(以下この条において「トンネル等」という。)の点検は、トンネル等の点検を適正に行うために必要な知識及び技能を有する者が行うこととし、近接目視により、五年に一回の頻度で行うことを基本とすること。

二 前号の点検を行ったときは、当該トンネル等について健全性の診断を行い、その結果を国土交通大臣が定めるところにより分類すること。

三 第一号の点検及び前号の診断の結果並びにトンネル等について令第二十五条の二第一項第三号の措置を講じたときは、その内容を記録し、当該トンネル等が利用されている期間中は、これを保存すること。

## ○ 高速自動車国道法

(高速自動車国道の意義及び路線の指定)

第四条 高速自動車国道とは、自動車の高速交通の用に供する道路で、全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡するものその他国の利害に特に重大な関係を有するもので、次の各号に掲げるものをいう。

- 一 国土開発幹線自動車道の予定路線のうちから政令でその路線を指定したものの
- 二 前条第二項の規定により告示された予定路線のうちから政令でその路線を指定したもの

2~3 (略)

(道路法の適用)

第二十五条 高速自動車国道の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他の管理については、この法律に定めるもののほか、道路法及び同法に基づく政令の規定の適用があるものとする。(以下略)

2 (略)

## ○ 道路整備特別措置法

### (目的)

第一条 この法律は、その通行又は利用について料金を徴収することができる道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を行う場合の特別の措置を定め、もつて道路の整備を促進し、交通の利便を増進することを目的とする。

### (機構による道路管理者の権限の代行)

第八条 機構は、会社が第三条第一項の許可を受けて高速道路を新設し、若しくは改築する場合又は第四条の規定により高速道路の維持、修繕及び災害復旧を行う場合においては、当該高速道路の道路管理者に代わつて、その権限のうち次に掲げるものを行うものとする。

### 一～十三 (略)

十四 道路法第三十二条第一項又は第三項(同法第九十一条第一項においてこれらの規定を準用する場合を含む。)の規定により許可し、及び同法第三十二条第五項(同法第九十一条第二項において準用する場合を含む。)の規定により協議し、並びに同法第二十四条及び第八十七条第一項(同法第九十一条第二項においてこれらの規定を準用する場合を含む。)の規定により当該許可に必要な条件を付すること。

### 十五～三十七 (略)

### 2～10 (略)

### (道路法及び高速自動車国道法の適用等)

第五十四条 この法律による道路の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他の管理については、この法律に定めるもののほか、道路法(第五十条から第五十二条までを除く。)及び高速自動車国道法(第二十条を除く。)並びに

これらの法律に基づく政令の規定の適用があるものとする。(以下略)

### 2～4 (略)

○ 道路構造令(平成三十年政令第二八〇号による改正前のも)

(用語の定義)

第 一 条 この政令において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 一 十六 (略)

一 七 植樹帯 専ら良好な道路交通環境の整備又は沿道における良好な生活環境の確保を図ることを目的として、樹木を植栽するために縁石線又はさくその他これに類する工作物により区画して設けられる帯状の道路の部分をいう。

一 八 一 二 二 三 (略)

(高速自動車国道及び一般国道の構造の一般的技術的基準)

第 二 条 一 一 高速自動車国道又は一般国道を新設し、又は改築する場合におけるこれらの道路の構造の一般的技術的基準は、次条から第四十条までに定めることとする。

(橋、高架の道路等)

第 二 五 条 橋、高架の道路その他これらに類する構造の道路は、鋼構造、コンクリート構造又はこれらに準ずる構造とするものとする。

2 橋、高架の道路その他これらに類する構造の普通道路は、その設計に用いる設計自動車荷重を二百四十五キロニュートンとし、当該橋、高架の道路その他これらに類する構造の普通道路における大型の自動車の交通の状況を勘案して、安全な交通を確保することができる構造とするものとする。

3 橋、高架の道路その他これらに類する構造の小型道路は、その設計に用いる設計自動車荷重を二十キロニュートンとし、当該橋、高架の道路その他こ

れらに類する構造の小型道路における小型自動車等の交通の状況を勘案して、安全な交通を確保することができる構造とするものとする。

4 前三項に規定するもののほか、橋、高架の道路その他これらに類する構造の道路の構造の基準に関し必要な事項は、国土交通省令で定める。



○ 道路構造令施行規則

(橋、高架の道路等)

第五条 橋、高架の道路その他これらに類する構造の道路（以下「橋等」という。）の構造は、当該橋等の構造形式及び交通の状況並びに当該橋等の存する地域の地形、地質、気象その他の状況を勘案し、死荷重、活荷重、風荷重、地震荷重その他の当該橋等に作用する荷重及びこれらの荷重の組合せに対して十分安全なものでなければならない。

○ 建築基準法(平成二十六年法律第五四号による改正前のもの)

(目的)

第一条 この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。

(道路内の建築制限)

第四十四条 建築物又は敷地を造成するための擁壁は、道路内に、又は道路に突き出して建築し、又は築造してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する建築物については、この限りでない。

一(一)略

三 地区計画の区域内の自動車のみの交通の用に供する道路又は特定高架道路等の上空又は路面下に設ける建築物のうち、当該地区計画の内容に適合し、かつ、政令で定める基準に適合するものであつて特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めるもの

四 公共用歩廊その他政令で定める建築物で特定行政庁が安全上、防火上及び衛生上他の建築物の利便を妨げ、その他周囲の環境を害するおそれがないと認めて許可したもの

2 (略)

○ 建築基準法施行令(平成二十六年政令第四一二号による改正前  
のもの)

(道路内に建築することができず建築物に関する基準等)

第四百四十五条 法第四十四条第一項第三号の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 主要構造部が耐火構造であること。
- 二 耐火構造とした床若しくは壁又は特定防火設備のうち、次に掲げる要件を満たすものとして、国土交通大臣が定めた構造方法を用いるもの又は国土交通大臣の認定を受けたもので道路と区画されていること。
- イ 第一百十二条第十四項第一号イ及びロ並びに第一号ロに掲げる要件を満たしていること。
- ロ 閉鎖又は作動をした状態において避難上支障がないものであること。
- 三 道路の上空に設けられる建築物にあつては、屋外に面する部分に、ガラス(網入りガラスを除く。)、瓦かわら、タイル、コンクリートブロック、飾石、テラコッタその他これらに類する材料が用いられていないこと。ただし、これらの材料が道路上に落下するおそれがない部分については、この限りでない。

2 法第四十四条第一項第四号の規定により政令で定める建築物は、道路(高度地区(建築物の高さの最低限度が定められているものに限る。以下この項において同じ。))、高度利用地区又は都市再生特別地区内の自動車のみ交通の用に供するものを除く。)の上空に設けられる渡り廊下その他の通行又は運搬の用途に供する建築物で、次の各号のいずれかに該当するものであり、かつ、主要構造部が耐火構造であり、又は不燃材料で造られている建築物に設けられるもの、高度地区、高度利用地区又は都市再生特別地区内の自動車のみ交通の用に供する道路の上空に設けられる建築物、高架の道路の

路面下に設けられる建築物並びに自動車のみ交通の用に供する道路に設けられる建築物である休憩所、給油所及び自動車修理所(高度地区、高度利用地区又は都市再生特別地区内の自動車のみ交通の用に供する道路の上空に設けられるもの及び高架の道路の路面下に設けられるものを除く。)とする。

- 一 学校、病院、老人ホームその他これらに類する用途に供する建築物に設けられるもので、生徒、患者、老人等の通行の危険を防止するために必要なもの
- 二 建築物の五階以上の階に設けられるもので、その建築物の避難施設として必要なもの
- 三 多数人の通行又は多量の物品の運搬の用途に供するもので、道路の交通の緩和に寄与するもの

3 (略)

○ 道路交通法

(道路の使用の許可)

第七十七条 次の各号のいずれかに該当する者は、それぞれ当該各号に掲げる行為について当該行為に係る場所を管轄する警察署長（以下この節において「所轄警察署長」という。）の許可（当該行為に係る場所が同一の公安委員会の管理に属する二以上の警察署長の管轄にわたるときは、そのいずれかの所轄警察署長の許可。以下この節において同じ。）を受けなければならない。

一 道路において工事若しくは作業をしようとする者又は当該工事若しくは作業の請負

二 道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者

三 場所を移動しないで、道路に露店、屋台店その他これらに類する店を出せようとする者

四 前各号に掲げるもののほか、道路において祭礼行事をし、又はロケーションをする等一般交通に著しい影響を及ぼすような通行の形態若しくは方法により道路を使用する行為又は道路に人が集まり一般交通に著しい影響を及ぼすような行為で、公安委員会が、その土地の道路又は交通の状況により、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図るため必要と認め

て定めたものをしてしようとする者

2~7 (略)

(許可の手續)  
第七十八条 前条第一項の規定による許可を受けようとする者は、内閣府令で定める事項を記載した申請書を所轄警察署長に提出しなければならない。

2~6 (略)

(道路の管理者との協議)

第七十九条 所轄警察署長は、第七十七条第一項の規定による許可をしようとする場合において、当該許可に係る行為が道路法第二十二條第一項又は第二項の規定の適用を受けるものであるときは、あらかじめ、当該道路の管理者に協議しなければならない。

平成21年1月26日国道利第17号国土交通省道路局長通達

「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」

(17号通達)

5 高架の道路の路面下及び道路予定区域は、直接には通行の用に供していない道路空間であり、まちづくりや賑わい創出等の観点から、その暫定利用を含め一層の有効活用を推進すべきところである。

このため、これらの道路空間については、下記に定めるところにより、計画的に有効活用が図られるよう配慮されたい。

10 1 基本方針

(1) 次に掲げる道路区域内の土地（以下「高架下等」という。）であって、その有効活用が可能と認められる場所に係る道路占用については、道路法及び道路法施行令の関係規定のほか、本通知によるものとする。

(ア) 高架の道路の路面下の道路のない区域の地上（以下「高架下」という。）

15 (イ)～(ウ) (略)

(2)～(3) (略)

(4) 都市計画、周辺の土地利用状況等との調和を保ちつつ、まちづくり等の観点から適正かつ合理的な土地の利用を図る必要があると認められる高架下等について、道路管理者は、必要に応じ、高架下等に係る将来的な利用計画（以下「高架下等利用計画」という。）を策定すること。高架下等利用計画を策定した場合には、これに沿って、占用許可を取り扱うこと。

20 (5) (略)

2 高架下等利用計画の策定

(1) 道路管理者は、高架下等利用計画を策定するに当たっては、関係する他の道路管理者、地方公共団体、学識経験者等から構成される高架下等利用計画  
25 検討会を開催し、意見を聴取するものとする。

(2) 高架下等利用計画においては、高架下等の利用用途のほか、必要に応じ、  
占用の場所、構造、期間、占用主体等に関する事項を定めること。

(3) 高架下等利用計画は、占有の実態、道路交通の状況、周辺の土地利用状況  
等を踏まえ、必要に応じ、その変更又は見直しを行うものとする。

5 3 高架下の占有に関する留意事項

(1) 高架の道路は橋脚によって支えられる特殊な構造の道路であり、損壊等の  
事故が発生した場合に被害が甚大となることから、高架下の占有については、  
高架の道路の保全に支障がない場合に認められるものであること。

10 (2) 高架下の占有により、道路管理者が当該占有区域内及びその近傍におい  
て、橋脚等の道路構造物の日常的な点検等を行いにくくなるため、道路管理  
者に代わりこれを適確に行うことができる者を占有主体とし、高架下の管理  
に支障が生ずることのないよう配慮すること。

4～5 (略)

(別紙3-2)

平成21年1月26日国道利第19号国土交通省道路局路政課長通達

「高架の道路の路面下及び道路予定区域の道路占用の取扱いについて」

(19号通達)

5 今般、「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」(平成21年1月26日国道利第17号。17号通達)により、高架下等の道路空間については、その有効活用を一層推進することとされたが、その取扱いに当たっては、下記の高架下等利用計画等に係る事項に留意するとともに、占用許可基準等を別紙1及び2のとおり定めたので、事務処理上遺憾のないようにされたい。

10 (別紙1)

#### 高架下の占用許可基準等

##### 1 占用許可基準

###### (1) 高架下等利用計画との適合

15 高架下等利用計画を策定している場合には、占用の目的、占用の形態等が当該計画で定める利用用途等に適合したものであること。

###### (2) 占用の場所、占用物件の構造等

占用の場所、占用物件の構造等の基準については、以下によるものとする。

20 (ア) 都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合の当該高架下の占用(公共の用に供する広場、公園、運動場であって都市の分断の防止又は空地確保に資するものを除く。)でないこと。

(イ) 緊急の場合に備え、原則として、市街地にあつては最低約30mごと、その他の地域にあつては約50mごとに横断場所を確保しておくこと。

(ウ) 高架下の占用により、周囲の道路の交通に著しい支障が生ずるものでないこと。(以下略)

25 (エ) 占用物件の構造は、耐火構造その他火災により道路の構造又は交通に支障を及ぼさないと認められる構造とすること。

(オ) 天井は、必要強度のものとし、必要な消火施設を設置すること。この場合においては、あらかじめ消防当局と十分打ち合わせておくこと。

(カ) 天井は、原則として高架の道路の桁下から1.5m以上空けること。

(キ) 壁体は、原則として、高架の道路の構造を直接利用しないものであるとともに、橋脚から1.5m以上空けること。

(ク) 占用物件を利用する車両等の衝突により、高架の道路の橋脚等に損傷が発生するおそれがある場合には適切な場所に保護柵等を設置すること。

(ケ) 高架の道路からの物件の落下等高架下の占用に危険を生ずるおそれがある場合においては、占用主体において安全確保のため必要な措置を講ずること。

(コ) 高架下から車道等への飛び出し事故を防止するための安全策が十分に講じられていること。

(サ) 占用物件の意匠等は、都市美観に十分配慮すること。

(シ) 次に掲げる物件の占用は、許可しないものとする。

① 事務所、倉庫、店舗その他これらに類するもののうち、易燃性若しくは爆発性物件、その他危険と認められるものを搬入し、若しくは貯蔵し、又は使用するためのもの。

② 悪臭、騒音等を発する物件を保管又は設置するもの。

③ 公序良俗に反し、社会通念上不適當であるもの。

(3)～(4) (略)

2～3 (略)

(別紙2) 略



争点に関する当事者の主張の要旨

1 争点(1) (原告適格の有無) について

(原告らの主張の要旨)

5 (1) 本件各処分は、道路法32条1項に基づく許可処分又は同条3項に基づく  
変更処分であるところ、行政事件訴訟法9条2項に基づき、道路占用許可に  
係る根拠法令の趣旨及び目的のほか、当該法令と目的を共通にする関係法令  
の趣旨及び目的をも参酌すれば、道路占用許可に係る道路法32条1項は、  
10 周辺住民の生命、身体及び財産等を個別的利益として保護する趣旨であると  
いうべきであるから、住居又は所有地が当該道路に近接しているなどにより  
その道路の利用が日常生活上不可欠である者については原告適格が認めら  
れるべきである。

ア 道路法の目的規定である1条にいう「公共の福祉」の増進には個々人の  
権利の矛盾衝突の調整という趣旨を含むものというべきである(憲法12  
15 条及び13条)ところ、道路占用許可制度は、道路使用者とその周辺の者  
との間における権利調整を図るものであるから、周辺住民の生命、身体及  
び財産等の個別的利益の保護をその目的に含むものというべきである。

イ 道路法32条5項は、警察署長との協議を道路占用許可の処分要件とし  
ており、本件各処分の根拠法令であるところ、道路交通法77条1項は、  
20 道路法32条5項の要件に関する規定であるから、根拠法令ないし関係法  
令として参酌すべきである。そして、道路交通法77条1項は、道路使用  
に関する警察許可制度を定めたものであり、国民の生命や身体の利益を保  
護する趣旨(同法1条)を含むものというべきである。

ウ 道路法34条、87条は、道路占用許可をするに当たって「条件」を定  
25 め得るとしており、これらの規定により、道路占用許可には裁量により沿  
道住民の権利・利益に配慮した占用許可条件(附款)を付すことができる

から、道路法34条、87条も本件各処分の根拠法令というべきである。

エ 道路法33条1項を受けて定められた19号通達別紙の「高架下の占用許可基準等」（以下「**19号通達許可基準**」という。）の1占用許可基準(2)(ア)、(イ)及び(カ)並びに17号通達の3における留意事項（以下「**17号通達留意事項**」という。）の各規定は、災害時における周辺住民の避難や崩落等の危険防止を趣旨とするなど個人の利益を具体的に保護することを目的とするものであり、法律の委任に基づかないものであるが、処分要件の目的を解釈する上で参考とすべきである。

オ 本件事業は、本件高架下区間にリサイクルセンター等を設置することを内容として建築基準法48条3項に基づくいわゆる例外許可を受けており、この例外許可は道路占用許可処分と不可分一体の手段となっているから、関係法令として同項の趣旨及び目的をも参酌すべきである。

カ 道路の構造の技術的基準を定める道路構造令は、道路法32条1項の関係法令に当たるところ、沿道住民の良好な生活環境に係る利益の保全や火災時の延焼防止による避難機能の確保等を目的として環境施設帯を設置することとしている上、道路構造令施行規則5条は、高架の道路につき十分安全なものであることを求めており、これらの趣旨を参酌すれば、道路法32条1項は、周辺住民の個別的利益を保護するものといえる。

キ 建築基準法44条1項及び同法施行令145条は、安全上、防火上又は衛生上他の建築物の利便を妨げ、その他周囲の環境を害するおそれがないと認めて特定行政庁が許可した建築物に限り道路内建築制限を解除しており、これらの規定は、当該道路の周辺住民の生活環境上の利益及び災害時の避難や消防活動の場の確保等による生命や身体の利益を保護する目的のものであるから、周辺住民の個別的利益を保護するものといえる。

ク 東京都震災対策条例18条1項、29条、48条、49条は、いずれも道路法上の道路を対象としており、同法32条1項の関係法令に当たると

ころ、これらの規定は、道路の耐震性や耐火性の強化、延焼遮断帯の整備、避難道路の指定、避難場所や避難道路周辺の建築物等の不燃化の促進による安全の確保を目的としているから、周辺住民の生命や身体の安全を個別的利益として保護する趣旨であるといえる。

5 (2) 原告ら（原告J及び同Iを除く。）の自宅は、いずれも関越自動車道に近接しており、上記原告らの自宅の直近に位置する本件高架下区間に係る高架橋の高さを基準にした場合における上記原告らの自宅と本件高架下区間との直線距離の倍率が3倍程度の範囲内にとどまっていることを踏まえると、本件高架下区間に係る関越自動車道が倒壊し又は炎上すれば、その近隣に居住  
10 している上記原告らの生命や身体に直接的な被害が生ずる可能性が高い。原告適格の範囲を考察する上では、高架橋の倒壊や炎上に伴い環境施設帯を超えた沿道の民家にまで火災が延焼する可能性、高架下区間や環境施設帯を避難路として通行する者の生命や身体の安全をも考慮すべきである。

また、原告らは、それぞれの所属する町会から災害時における避難拠点を  
15 指定されているところ、原告O、同N及び同Pの3名は、当該避難拠点到避難する際に自宅から関越自動車道の高架下を通り抜けて避難することになるため、災害時に関越自動車道及びその高架下の占用物が倒壊又は炎上した場合には避難が著しく困難となり、その生命や身体が直接的な危険にさらされることになる。上記3名以外の原告らについても、避難拠点として指定され  
20 ている施設が災害時に損壊し又はその設備が故障するなどして利用不可能になることは容易に想定されるため、災害時に関越自動車道の高架下を通り抜けて避難することを余儀なくされる可能性があるから、同様に、その生命や身体が直接的な危険にさらされることになるというべきである。

さらに、原告らは、災害時等の緊急時のみならず、平時から関越自動車道  
25 の高架下を通行し利用している者であるから、その道路の利用が生活上不可欠である者に該当するというべきである。

(3) 以上より、原告らは、本件各処分により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り、本件各処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に当たるから、原告適格を有するというべきである。  
(被告の主張の要旨)

5 (1) 本件各処分の名宛人は練馬区長であるところ、処分の名宛人以外の者が当該処分の取消訴訟を提起するためには、当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益」を有することが必要とされている（行政事件訴訟法9条1項、2項）。そして、上記「法律上の利益」は、当該処分を定めた行政法規の目的が公益の実現にとどまらず個々人の個別的利益までも保護する趣旨を含む  
10 場合に限って認められるものであるところ、次の各点からすれば、本件各処分に係る道路法の規定が原告らのような近隣住民の個別的利益を保護する目的を有するものとはいえない。

ア 道路法1条は、道路網の整備を図るため、道路に関して路線の指定及び認定、管理等に関する事項を定め、もって交通の発達に寄与するという一  
15 般的公益（公共の福祉）の実現を図ることを目的としている。

イ 道路法32条1項所定の道路占用許可制度に基づく道路の特別使用は、道路管理者において特定の者による道路の占用が道路本来の目的を阻害しないかを判断することにより、道路利用者の道路利用による利益を一般的公益として保護しようとしたものである。道路法上、道路の沿線ないし近  
20 隣の居住者等の利益を考慮することが予定されているとうかがわれる規定は存しない。

ウ 原告らが指摘する道路法32条5項及び道路交通法77条1項は、交通の安全（高速道路における危険の防止）や円滑な交通の確保の観点から定められた規定であり、周辺住民の個別的利益を保護するものではない。

エ 本件においては、道路の占用に関する工事と他の申請に係る工事との調整は問題とならず、道路法34条は根拠法令に当たらない。また、道路占

用許可をするに当たり必要な条件を付すことができるとする道路法 87 条は、道路占用許可自体の根拠法令ではない。

オ 原告らが指摘する 19 号通達許可基準及び 17 号通達留意事項は、行政内部における原則的な解釈指針を定めたものにすぎず、地域全体の一体性確保、避難経路の確保又は道路本来の機能の確保といった公益的な観点から設けられたものである。通達については国民の権利義務に関わらないものであるため、原告適格の判断に当たって考慮することはできない。

カ 原告らが指摘する建築基準法 48 条 3 項の例外許可の規定と道路占用許可は、その目的・性質を異にするものであるから、同項は、道路占用許可の判断に何ら影響を及ぼすものではなく、本件において関係法令として考慮すべきものではない。

キ 道路構造令は、道路の構造の技術的基準を定めるものであり道路占用許可とはその目的を異にするものであるから、道路法 32 条 1 項の関係法令には当たらないというべきである。道路構造令施行規則についても、周辺住民の生命や身体等の保護を考慮することが当然に予定されていることをうかがわせる内容を含むものではない。

ク 建築基準法 44 条及び同法施行令 145 条についても、占用者である練馬区が道路占用許可を受けた後にこれらの規定に基づく手続を行うものであること（なお、本件事業に関しては同法 44 条 1 項 4 号に基づく許可は行われているものの、同項 3 号に基づく認定は行われていない。）からすれば、上記手続は、本件各処分の際し何らの影響を及ぼすものではないから、これらの規定を関係法令として参酌することはできない。

ケ 東京都震災対策条例は、東京都知事が負うべき責務を定めたものであって、被告が直接適用を受けるものではないから、本件において原告適格を認める根拠となるものではない。

(2) 原告らは、本件各処分により、原告らのような周辺住民の権利利益が侵害

される旨主張するところ、そもそも原告らが主張する権利利益の侵害は、高架道路（本件高架下区間）の経年劣化や地震による崩落等といった一般的、抽象的な危険をいうものにすぎない上、こうした危険の発生は本件各処分の法的効果によるものではなく、施設の設置行為に由来するものであって、施設の設置行為に係る手続においてその救済を求めれば足りるといふべきである。また、本件各処分は、本件許可申請を練馬区長に道路占用の許可をしたにすぎず、第三者に対し、本件高架下区間に建設される施設の利用を強制するものではないから、本件各処分の法的効果と原告らが主張する権利利益の侵害との間には因果関係がないといふべきである。さらに、後述するとおり、本件各処分は適法なものであって、本件各処分により個人の生命や生活が侵害される具体的な危険は存しない。

原告らは、本件高架下区間に係る高架橋の高さの3倍程度の範囲内に居住する者であれば柔軟に原告適格を肯定すべきである旨主張するが、その数値には何ら根拠がない。仮に一定の範囲に居住する周辺住民の原告適格が肯定され得るとしても、過去の最高裁判決に照らし、本件高架下区間の高架橋の高さの約1.16倍の範囲を限度とすべきである。

また、原告らの指摘する避難拠点は、練馬区が独自に定めたものであり、災害時に必ず指定された避難拠点到避難しなければならないわけではなく、災害時の状況次第では他の避難拠点到避難することもできる上、本件各処分による本件高架下区間の占用開始後も従来の区道については通り抜けが可能である。

(3) よって、原告らは、本件各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のある者には当たらないから、本件各処分の取消しを求める訴えにつき原告適格を有しない。

## 2 争点(2) (本件各処分の適法性) について

(原告らの主張の要旨)

(1) 本件許可処分は違法である。

以下の違法事由は、本件許可処分の根拠規定である道路法 3 2 条に基づくものであり、いずれも原告らの原告適格を基礎付ける法令の違反であるから、行政事件訴訟法 1 0 条 1 項の主張制限を受けるものではない。

5 (2) 道路法 3 2 条 5 項違反の有無について

道路法 3 2 条 5 項によれば、道路交通法 7 7 条 1 項の適用がある場合には事前に警察署長との協議を経なければならず、これを経ずに行われた道路占有許可処分は、違法である。

ア 練馬区又は同区から工事を請け負っている建築業者は、道路交通法 7 7  
10 条 1 項 1 号の「道路において工事若しくは作業をしようとする者」に当たるところ、本件事業においては、高齢者センターやリサイクルセンターに渡り廊下の設置を予定する練馬区は、道路に広告物その他これに類する工作物を設けようとする者に該当する。

イ 現地調査報告書によれば、高架下の工事が高架下を通過する一般道路に  
15 もはみ出した形で行われ、当該一般道路における占有や車両通行止めを伴うものとなっている上、本件高架下区間には高架上の道路を支える橋脚等の重要な構造物が存在しており、同区間と高架上の道路とは機能的に一体であることから、本件許可処分に係る工事（高架下の補修工事を含む。）が高架上の道路における交通に影響を与えるおそれがあるというべきである。  
20

(3) 道路法 3 3 条 1 項、同法 3 2 条 1 項 7 号、道路法施行令 7 条 9 号違反の有無について

本件許可処分は、道路法 3 3 条 1 項、同法 3 2 条 1 項 7 号及び道路法施行令 7 条 9 号に違反する。

25 本件事業において建設される施設のうち、高齢者センターについては、道路法施行令 7 条 9 号に列挙されている施設のいずれにも該当しない。道路法

3 2 条 1 項各号は、道路占用許可の対象を限定列举する趣旨であると解されるから、上記の「その他これらに類する施設」（道路法施行令 7 条 9 号）については、同号に掲げる他の物件に準じるものに限定して厳格に文言解釈されるべきであるところ、高齢者センターのように類型的な社会的弱者が通う施設を「その他これらに類する施設」に該当すると解釈することは、法解釈の限界を超えており、許されないというべきである。

#### (4) 無余地性の基準違反の有無について

道路占用許可は、「道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないもの」であること（以下「**無余地性の基準**」という。）に当たる場合に限り、与えることができる定められている（道路法 3 3 条 1 項）ところ、練馬区が、本件高架下区間の近隣地において本件事業と同一の目的を達成できる他の用地を探した形跡はない上、本件高架下区間の近くには、練馬区の区有地（同区 β 町（住所省略）、以下「**本件区有地 1**」という。）が存在するほか、練馬区は、平成 2 6 年度に本件高架下区間の近くに民間経営のための土地（同区 β 町（住所省略）、以下「**本件区有地 2**」といい、本件区有地 1 と併せて「**本件各区有地**」という。）を購入しているのであるから、本件事業については、道路の敷地である本件高架下区間以外に余地があるというべきである。

#### (5) 通達の定める占用許可基準違反の有無について

##### ア 1 9 号通達許可基準(2)(ア)違反の有無について

道路法 3 3 条 1 項は、政令で定める基準に適合する場合に限り、道路占用許可を与えることができると定めているところ、「政令で定める基準」には、1 9 号通達許可基準（別紙 3 - 2 参照）が含まれ、これは道路占用許可の処分要件を形成するというべきである（以下、1 9 号通達許可基準違反に関する争点(5)から(7)までについても同じ。）。

1 9 号通達許可基準(2)(ア)は、「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合の当該高架下の占用（公共の用に供する広場、公



園，運動場であって都市の分断の防止又は空地確保に資するものを除く。)でないこと。」を道路占用許可基準とするところ，関越自動車道が盛土構造でなく高架式で建設された理由は，地域分断を避け，災害時の避難路を確保し，住宅地の通風を確保する必要があるためであった。このことは，  
5 関越自動車道の前身である有料道路「東京川越道路」の新設に当たって東京都知事が日本道路公団総裁宛てに発出した「有料道路『東京川越道路』新設の協議について」（昭和41年1月8日付け40建建路収第654号の4）と題する文書（以下「昭和41年文書」という。）から明らかというべきである。

10 したがって，本件許可処分は，19号通達許可基準(2)(ア)を満たさない違法なものである。

#### イ 19号通達許可基準(2)(イ)違反の有無について

(ア) 本件各施設のうち市街地である高齢者センター及びリサイクルセンターについて，最低約30mごとの横断場所が確保されておらず，本件  
15 許可処分は，19号通達許可基準(2)(イ)に違反する。

(イ) 被告は，サムターンカバーを取り外すことにより扉を開錠して通行可能な横断場所が確保されている旨を主張するが，サムターンカバーの外し方は一般に知られておらず，また，夜間の緊急時，停電が発生している可能性が高い状況において，その外し方について説明する掲示を読んで理解することは困難である上，高齢者センターについては，建物を横断するために手すりを外す必要があるが，その方法も一般には知られていない。また，上記扉の出入口付近には，チェーン，階段，防護柵などが存在しており，高架下を横断する近隣住民の中には高齢者や子どもも含まれることを考慮すれば，避難の妨げになるものというべきである。  
20  
25

したがって，サムターンカバーを外し開錠することにより通り抜けが

可能な扉の部分は、常時通行可能な横断場所とはいえない。

(ウ) また、オープンスペースがあると被告が主張する部分についても、  
①鉄柵や金網フェンス、駐輪場、ガードレールが設置されていたり、②  
通り抜けたすぐのところのところに車道が設置されているなど、通り抜けが不可  
5 能である。

(エ) 工事が完成した高齢者センター及びリサイクルセンターの現状を見  
れば、横断場所とされている部分について横断することができないこと  
は明らかである。

ウ 19号通達許可基準(2)(カ)及び(キ)違反の有無について

10 (ア) リサイクルセンターやスポーツ関連スペース及び地域交流スペース  
について、本件高架下区間には、高架の道路の桁下又は橋脚から1.5  
m未満の箇所が多数存在するから、本件許可処分は、19号通達許可基  
準(2)(カ)（天井は原則として高架の道路の桁下から1.5m以上空ける  
こと）に違反する。

15 (イ) 練馬区は、高架の道路の桁下から1.5m未満の箇所については、  
道路の点検や補修等により必要となった際に離隔することができるよ  
う、渡り廊下を取り外し方式にする構造が採用されているとしている  
が、取り外しは、専門業者の手配等を含めて10日から2週間程度要す  
るとされているから、緊急時における点検、補修等をすることは不可能  
20 である。離隔距離が70cmしか確保されていない部分も存するところ、  
そのようなスペースでは、大人が座って作業をすることは不可能で  
ある。

(ウ) 後記(6)のとおり、関越自動車道は経年劣化のリスクがあり、本件高  
架下区間においては、高架橋のコンクリートの浮き、剝離及び鉄筋露出  
25 が多数確認され、コンクリート片剥落の危険性は具体的なものであり、  
継続的な補修対策が必要であることなどから、基準どおり1.5m確保

することが必要である。

エ 17号通達留意事項違反の有無について

上記イ及びウにおける原告らの主張によれば、本件各施設が「高架の道路の保全に支障がない場合」（17号通達留意事項〔別紙3-1の3(1)〕）に当たらないことは明らかである。

(6) 安全性の原則違反の有無について

道路の占用に係る許可を与えるに当たっては、道路の構造保全及び安全かつ円滑な交通の確保の面から、慎重な審査を行うべきこと（安全性の原則）が法令上求められると解すべきであるところ、上記(4)イ及びウにおける原告らの主張によれば、本件許可処分は安全性の原則に違反する。また、本件各施設のうち高齢者センターについては、類型的な社会的・肉体的弱者である高齢者が多数通うことが想定されており、通所する高齢者の生命や身体の安全に対する危険がとりわけ大きいにもかかわらず、本件事業は、占用許可基準に違反するか、又は許可できる最低限度の安全性が形式的に確保されているにすぎない高齢者センターを整備することを内容とするものであって、「福祉のまちづくり」の観点を欠いており、安全性の原則に反する。

(7) 原告らの人格権侵害の有無について

本件事業が、原告らを含む周辺住民の有する生命を守り生活を維持するという人格権の根幹部分を具体的に侵害するおそれがあるときは、周辺住民は、人格権に基づいてその侵害行為の差止めを請求することができるのであり、このような場合、練馬区は、本件道路占用申請をしてはならない義務を負っている。原告らは、事前交渉段階において、被告に差止請求書を発出したことから、被告は、以下の危険性を十分に認識しているはずである。

ア 関越自動車道の経年劣化のリスクがあること

43年前に建設された関越自動車道については、経年劣化のリスクが懸念され、その高架下に高齢者センター等の不特定多数者が出入りする施設

を建築することは極めて危険であり、高齢者の生命・身体の安全性への危険が大きい。

平成5年の車両制限令の規制緩和以降、車両の重量は増加傾向を辿っており、高速道路を走行する大型車の約2割が基準を上回る重量で走行している実態がみられるなど、橋梁に大きなダメージを与えており、冬季走行時に使用する凍結防止剤である塩化ナトリウムの使用量の増加によっても構造物の劣化を早めている。

本件高架下区間においては、高架橋のコンクリート片剥落防止のための維持修繕工事が未だ実施されておらず、高架橋のコンクリートの浮き（コンクリート内部でひび割れが連続したり、施工時の欠陥が供用中の振動や変形によって欠陥同士が連続したりして、表面付近のコンクリートが内部コンクリートと一体性を失いつつある状態）、剥離及び鉄筋露出が多数確認されているにもかかわらず、触指や叩き点検等による詳細な点検が実施されていないから、経年劣化によるコンクリート片剥落の危険性は具体的なものであるというべきである。関越自動車道高架下は、継続的な補修対策が必要であるにもかかわらず、高架下に建物が建築されれば、補修のための高所作業車が入ることができない状態になる。

また、被告の指摘するNEXCO東日本の作成した関越自動車道高架橋の老朽化点検結果報告書を分析、評価したQ氏の意見書（甲48。以下「**Q意見書**」という。）によれば、平成19年（44箇所）から平成23年（305箇所）の間に変状箇所が約7倍に増加し、対象区画のうち高齢者センターの建設箇所の変状は82箇所において見られ、さらに、5年以内の補修が必要とされるA2判定に該当する箇所も存在するとされている。

#### イ 地震リスクの存在

マグニチュード7クラスの首都直下型地震が発生する蓋然性が高いとされているところ、これにより関越自動車道が破損・落下する危険性が高

く、周辺住民及び高架下の施設利用者の生命及び身体への具体的な危険が存在するというべきである。

#### ウ 騒音に係る環境基準違反

環境基本法16条1項に基づいて定められた騒音に係る環境基準（平成  
5 10年9月30日環境庁告示第64号）によれば、地域類型AA（療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域など特に静穏を要する地域）においては、騒音の基準値が昼間50デシベル以下、夜間40デシベル以下とされている。そして、本件事業では高齢者センターの建設が含まれているから本件高架下区間は地域類型AAに該当し、上記調査の結果によれば、本件事業実施後における騒音レベルは62.1～63.1デシベル  
10 であるから、騒音に係る環境基準に違反することは明らかである。

#### エ 炎上事故の多発

平成26年12月6日、本件高架下区間の関越自動車道上において車両の事故による大規模火災が発生し、爆発音とともに、防音壁が周辺に降り  
15 注ぎ、周辺住民が抱いた不安と恐怖は計り知れないほどであった。平成28年10月22日にも、同様に車両の炎上事故が発生するなどしており、周辺住民の人格権は侵害されているというべきである。

#### オ 環境施設帯の設置

関越自動車道の周辺においては、環境施設帯が設置されるなど周辺住民  
20 の生活環境を維持するための対策がとられてきており、環境施設帯の一部として植栽帯（道路構造令2条17号）が設置された。環境施設帯は、火災時に延焼を防止することによる道路の避難機能を確保する機能等が存在するところ、これに反し、練馬区は、本件事業を実施し、これにより周辺住民の生活環境の悪化や生命、身体の危険がもたらされ、原告らの人格権  
25 が侵害された。

### (8) 本件変更処分について

仮に、本件変更処分により本件許可処分の効果が消滅し、本件変更処分のみが存続するものとしても、上記(1)～(7)と同様の理由により、本件変更処分は違法である。

(被告の主張の要旨)

5 (1) 本件許可処分は適法である。

原告らが主張する違法事由は、いずれも原告らの法律上の利益に関係がない事項に関するものであるから、原告らの主張は理由がない（行政事件訴訟法10条1項）。

(2) 道路法32条5項違反の有無について

10 道路法32条5項所定の協議は、同条1項に基づく道路占用許可を行う道路管理者と道路交通法77条1項に基づく道路使用許可を行う警察署長との間で道路管理権と交通管理権との調整を図るためのものであるところ、本件許可処分に係る工事により高速道路の本線交通に対する直接的な危険や円滑の阻害のおそれが生ずるわけではないから、本件許可申請に係る申請者（練馬区長）は「道路において工事若しくは作業をする者」（道路交通法77条15 1項1号）にも「道路に石碑、銅像、広告板、アーチその他これらに類する工作物を設けようとする者」（同項2号）にも当たらない。

(3) 道路法33条1項、同法32条1項7号、道路法施行令7条9号違反の有無について

20 一般に「事務所」が事務を行う拠点となる施設を指すことからすれば、行政施設である高齢者センターは「事務所」又は「その他これらに類する施設」に当たる（なお、駐車場部分は「自動車駐車場、自転車駐車場」に当たる。）ことは明らかである。

したがって、本件許可処分は、道路法33条1項、32条1項7号及び道路法施行令7条9号に違反しない。

25

(4) 無余地性の基準違反の有無について

本件事業は、練馬区γ地区の地域交流拠点として、本件高架下区間を活用することにより、同地区の活性化ないし利便性の向上を目的とする一体的な施設配置を行うものであるところ、本件事業に係る各施設をα地区内に存置することが主たる目的であり、その占用面積として1万9346㎡を要することからすれば、原告らが指摘する本件各区有地は、本件事業の機能を代替するに足る面積も狭小であり、本件事業に係る占用物件の設置箇所としても不適切である。

したがって、本件許可処分は、無余地性の基準に違反するものではない。

#### (5) 通達の定める占用許可基準違反について

##### ア 19号通達許可基準(2)(ア)違反の有無について

道路法における道路占用許可の制度趣旨は、道路の状況を最もよく把握している道路管理者に、道路の公共性及び秩序維持の観点から、当該占用が道路本来の目的を阻害しないかを判断せしめようとしたものであると解されるから、道路占用許可の判断は道路管理者の裁量に委ねられているというべきであって、道路占用許可処分が違法となるのは、当該占用が道路本来の目的を阻害しないとした道路管理者（又はその権限の委任を受けた行政庁）の判断が、全く事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠く場合に限られると解すべきである。そして、19号通達許可基準は、あくまで行政内部の指針にすぎず、通達が行政処分の効力を左右するものではないから、道路法33条1項の「政令で定める基準」には当たらず、上記裁量権の行使を制約しないものというべきである（このことは他の19号通達許可基準違反に関する主張についても同様である。）。

これを措くとしても、昭和41年文書は、東京都知事が日本道路公団総裁宛てに発出した文書であって、日本道路公団が関越自動車道の前身である東京川越道路を施工するに当たって高架式を選択した理由そのものが記載されたものではない。したがって、昭和41年文書を根拠として本件

事業が「都市分断の防止又は空地確保を図るため高架の道路とした場合の当該高架下の占用」に当たるとする原告らの主張は、その前提を欠くものである。

また、被告は、関越自動車道が高架式構造になった理由が明らかでない  
5 場合の取扱いについて国土交通省に確認し、その回答に基づき、練馬区の意向を確認し、都市分断の防止や空地確保の必要性の観点から問題がない旨の回答を得ている。

したがって、本件許可処分は上記基準に違反するものではない。

#### イ 19号通達許可基準(2)(イ)違反の有無について

10 (ア) 高齢者センター及びリサイクルセンターについては最低約30mごとの横断場所が確保されているから、本件許可処分は、19号通達許可基準(2)(イ)に違反していない。

被告は、本件許可申請時に、申請書の図面に渡り廊下部に扉を設置すると記載され、申請書に横断可能場所図の添付がされ、練馬区が、渡り  
15 廊下の両側面に防犯対策を講じた上で常時通り抜け可能な構造の扉の設置を予定していることを確認し、約30mごとの横断場所の確保がされていることを確認し、本件許可処分をしたものである。

その後、平成28年3月25日に練馬区長より本件変更申請がされ、  
20 詳細設計図の中に片開き戸詳細図があり、その中に、鍵については、非常開錠機構付きであることなどの記載があったことから、非常開錠機構を付けることで閉館時であっても常時通行可能であることを再度確認の上、同月31日付けで、本件変更処分をしたものである。

(イ) 横断箇所に扉があっても横断場所であることに変わりはないし、サムターンカバーは、ごく弱い力でも、カバーを上から下に押し下げるか、  
25 斜め方向に力を加えれば容易に取り外すことができるから、常時横断が可能である。本件許可処分に当たっては、緊急時の横断場所を常時沿道



住民や通行者等が容易に認識することができることとの占用許可条件を付しているところ、当該横断場所には通り抜けが可能であることやサムターンカバーの外し方に関する掲示がされている。

5 (ウ) 出入口付近のチェーン、階段、防護柵等によって、横断が不可能となるものではないし、横断が難しい場合には、最寄りの南北の区道部分まで行き、高架下を通り抜けることも可能である。

(エ) オープンスペースがある箇所は、そのまま横断することが可能である。

10 本件高架下区間において、建物が連続していない箇所については、本件許可申請以前から立入防護柵が設置されていたが、本件許可処分をしても、新たに建築物が建築されるものではなく、これにより緊急時の避難経路が利用できなくなるものではない。また、他の高架下の占用許可事例を見ても、運動場や公園等のオープンスペースの場合、市街地にあっては30m以上のフェンスで囲われ、常時横断可能とはいえないものであっても、占有許可がなされている。

15 (オ) 本件許可処分が適法であるかは、本件許可処分時に被告が把握していた事実を基に判断されるべきであるから、現状が、申請内容と異なり、占有許可の条件に違反したり、通行の妨げになる状態となっていたとしても、本件許可処分自体が遡って違法となるものではない。

20 ウ 19号通達許可基準(2)(カ)又は(キ)違反の有無について

(ア) 本件許可処分は19号通達許可基準(2)(カ)又は(キ)に違反するものではない。

25 (イ) 上記基準は、文言どおり「原則」を定めたものであり、個別具体的な箇所において、道路管理上必要な点検や維持管理の作業に支障がなければ、同基準の趣旨に反するものではない。そして、被告は、本件許可処分にあたり、本件各施設のうち天井及び壁体との離間距離が1.5m未

満である箇所について、渡り廊下が取り外しができる構造であることなどから、点検の実施が十分に可能であることを確認している。

5 (ウ) 本件許可処分は、被告又はNEXCO東日本が災害等により緊急に点検等が必要と認めた場合には、占有者が占有物件の移転、除却等に速やかに応じるとともに、その費用を負担することを許可条件としており、緊急時の対応が可能であることも考慮している。緊急時には、占有物件の取り外しを含めたあらゆる手段をとりうるから、渡り廊下の取り外しに10日から2週間程度を要することにはならない。

エ 17号通達留意事項(1)違反の有無について

10 上記イ及びウのとおり、本件許可処分は上記の通達許可基準に違反するものではなく、道路の占有により高架の道路の保全に支障が生ずることはないから、原告らの主張はその前提を欠くもので理由がない。

(6) 安全性の原則違反の有無について

15 本件各施設による道路の占有は道路管理上支障となるものではなく、道路法及び道路法施行令所定の安全性を充足している。高齢者センターという施設が本来の用途、性格に照らして必要な安全性を有しているか否かは許可処分又は変更処分の審査の際の考慮要素には当たらず、別の関係法令に照らして検討されるべきものである。

(7) 原告らの人格権侵害の有無について

20 ア 経年劣化のリスク等について

原告らは、経年劣化のリスクがある旨主張するが、NEXCO東日本は、当該占有箇所において1年に1回の基本点検（目視点検）、5年に1回の詳細点検（近接目視点検のほか、必要に応じて触診、打音点検等）を実施し、必要な補修を行うなどの適切な維持管理をしており、構造上の問題は発生していない。

また、原告らは、本件高架下区間におけるコンクリート片の剥落等の危

険性が高い旨主張するが、同区間については平成23年にNEXCO東日本による詳細点検が実施されている上、同区間のうち維持修繕工事が未実施の箇所についても占用施設設置までに維持修繕工事を実施する予定であるから、上記剥落等の危険性は高いとはいえない。

5 原告らは、Q意見書を基に本件事業の危険性を主張するが、NEXCO東日本は、平成27年7月から橋梁補修工事を実施して同工事を完了しており、詳細点検に当たっても近接目視のみならず打音点検も実施するなど保全点検要領の基準を満たしている。NEXCO東日本の調査により判明した変状箇所については補修等の剥落対策工事が適切に実施されているから、本件高架下区間の橋梁の安全性は確保されている。

#### イ 地震リスクの存在

15 NEXCO東日本は、関越自動車道につき耐震補強工事、落橋対策工事を実施済みであり、関越自動車道に係る高架橋は、橋・高架の道路等の技術基準に定められた耐震性の基準も満たしている。首都直下型地震による被害の想定においても、緊急輸送ルートとして想定されている道路の橋梁は、落橋や倒壊防止等の耐震化対策をおおむね完了しており、甚大な被害の発生は限定的であるとされている。

#### ウ 騒音に係る環境基準違反

20 占用許可基準において道路管理者が行うべき騒音に係る審査とは、道路占用が騒音を発生する物件を保管又は設置するものであるか否かを審査することを内容とするものであり、環境影響調査によれば、本件許可申請に係る騒音の増加は約0.1デシベルであるから、本件事業は、騒音を発生する物件を保管又は設置するものではないことは明らかである。

#### エ 炎上事故の多発の主張について

25 本件許可処分は道路の高架下の占用に係るものであり、これにより高架道路において車両による事故が発生するおそれが高まるものではないし、

事故により原告らに被害が生じるおそれは極めて抽象的なものである。

オ 環境施設帯の設置の主張について

原告らが主張する環境施設帯に係る部分について、関越自動車道の一部として道路区域の決定及び供用開始がされた事実はない。また、許可処分又は変更処分について、環境施設帯について考慮しなければならないとの法令上の根拠はない。本件許可処分により植栽等の部分の状態に変化はない。

(8) 本件変更処分について

原告らが主張する本件許可処分に係る違法事由について、本件変更処分により変更が許可されたものはない。本件変更処分について取り消すべき違法はない。

3 争点(3) (国家賠償責任の成否) について

(原告らの主張)

原告らは、違法な本件許可処分により人格権等の法的利益が侵害され、精神的苦痛を被った。これを金銭にすると原告1人当たり12万5000円を下らない。

(被告の主張)

公務員が行った行政処分が国家賠償法上違法と評価されるには、当該行政処分が処分要件を欠き違法であるのみならず、公務員が当該行政処分により損害を被ったと主張する者に対して負う職務上の法的義務に違反したと認められることが必要であるが、被告は、原告らが主張する利益を保護すべき職務上の義務を負担しておらず、行政処分が処分要件を欠くか否かの判断をするまでもなく、違法性の要件を充足しない。原告らは人格権の侵害をも主張するが、本件許可処分により原告らが社会通念上一定の限度を超えて精神的苦痛を被ったともいえず、違法な人格権侵害はない。

以上

