

平成25年（行ウ）第162号 事業認可処分取消請求事件

原告 ○○○○ 外4名

被告 国

参加人 東京都

原告第2準備書面

2014年（平成26年）4月30日

東京地方裁判所民事第3部A1係 御中

原告訴訟代理人弁護士 坂 勇一郎

同 加 納 小 百 合

同 泉 澤 章

同 洪 美 絵

同 上 原 公 太

同 瀬 川 宏 貴

同 久 保 田 明 人

第1 外環の2の計画内容は、先行して事業化している外環本線の都市計画（変更決定）、及び、今般の大深度地下の公共的使用に関する特別措置法第10条による使用認可申請の双方との間で本質的な矛盾をかかえており、かかる矛盾を回避するには外環の2計画の事業認可を取り消し、同計画を廃止するほかないこと

1 大深度地下の公共的使用に関する特別措置法第10条による使用認可申請、及び、認可について

国土交通省関東地方整備局、東日本高速道路株式会社、及び、中日本高速道路株式会社は、平成25年11月8日、外環本線について「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」に基づく使用認可申請書を事業所管大臣（国土交通大臣）に提出し、同申請は平成26年3月28日付けで認可された。

(1) 大深度地下の使用の認可を申請する理由について

ア 同申請書添付の「使用の認可を申請する理由を記載した書類」（甲115の2）には、外環本線を大深度地下に建設する理由に関して下記の記述がある。

記

本事業は、昭和41年に高架構造で都市計画決定されたが、多数の建物の移転や地域分断、騒音や振動等、沿線地域に与える影響への懸念により、事業実施に向けた地域の協力が得られず、昭和45年に当時の建設大臣より「地元と話し得る条件の整うまでは、これは強行すべきでない。その間においては、しばらく凍結せざるを得ない」との発言があり、以降事業の進捗はなかった。・・・(中略)・・・国土交通省と東京都は、それまでの経緯を踏まえ、平成13年4月に「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台」を公表し、計画策定の初期段階か

ら広く意見を聴取し、計画づくりに反映させていく「新しい検討方法＝PI（パブリック・インボルブメント）方式」により、本事業に関する幅広い議論を開始した。

平成15年3月には、計画の方針として外環を早期に整備し、沿線の影響を小さくするため、シールドトンネルと、3つのジャンクションを基本構造とし、極力大深度地下を活用するとした「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）に関する方針」を提示し、平成17年9月に、それまでの検討を踏まえ、・・・(中略)・・・、計画の具体化に向けて「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）についての考え方」をとりまとめた。「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）についての考え方」では、外環は、昭和41年の都市計画の位置を基本とし、極力、大深度地下を活用・・・(中略)・・・する案とした。

平成18年より都市計画変更の手続き及び環境影響評価に着手し、平成19年4月に地下方式に都市計画変更された。

地下方式とすることにより、地上式の道路の場合と比較して、土地の改変をできる限り減らし、また自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を最小限に抑えるとともに、大深度地下を使用し施工することにより、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることができる。よって、事業期間を短縮されることとなり、本事業の円滑な遂行が可能となる。・・・(中略)・・・。

このような経緯を踏まえ、本事業は、・・・(中略)・・・特に高度な土地利用が図られている東京都内の既成市街地部を通過することから、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくし、早期整備を図る手法として、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法による使用の認可を申請しようとするものである。・・・(略)・・・。

イ 同申請書添付の「事業計画書」(甲140の3)には、外環本線を大深度地下に建設する理由に関して下記の記述がある。

記

4.2 大深度地下を使用する必要性

昭和41年に高架構造で都市計画決定されたものについて、本事業は、地元より沿線地域の環境や地域分断を心配する意見が多く出されていたことから、土地の改変をできる限り減らし、地域分断を最小限に抑え、自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を軽減するため、ジャンクションにより関越自動車道新潟線、中央自動車道富士吉田線及び東名高速道路に接続するシールドトンネルを基本構造とし、極力大深度地下を活用した地下方式で平成19年に都市計画変更決定されたものである。

これにより、建物の移転については、高架構造の計画時には約3,000棟であったのに対し、地下方式の計画では約1,000棟に減少した。

本事業は、前節で述べたように、早期開通が強く要請されているが、高度に土地利用が進んだ市街地内の事業であり、用地取得が事業期間に大きな影響を及ぼす。大深度地下を使用し施工することにより、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることができる。よって、事業期間が短縮されることとなり、本事業の円滑な遂行が可能となる。なお、地上改変部や浅深度部においては、沿線地域の方々の協力を得ながら鋭意用地取得、区分地上権設定を進めている。

また、・・・(以下略)。

ウ 以上から明らかなとおり、外環本線を大深度地下に建設する理由・目的は、端的には次の点にある。

昭和41年に高架構造で都市計画決定されて以降、多数の建物の移転や地域分断、騒音や振動等、沿線地域に与える影響への懸念により、事業実施に向けた地域の協力が得られずに計画は凍結されていた。

これに対し、地下方式とすることにより、地上式の道路の場合と比較して、土地の改変をできる限り減らし、また自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を最小限に抑えるとともに、大深度地下を使用し施工することにより、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることにより、事業実施に向けた地域の協力を得る。すなわち、本事業は、特に高度な土地利用が図られている既成市街地部を通過することから、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくする手法として導入された計画である。

この点被告国は、外環本線が大深度地下方式に変更された理由・目的に関して、「・・・移転等の影響を極力小さくするという理由があったとしても、そのことは構造方式変更の理由の一つにすぎず、・・・そのことによつて本件都市計画が外環本線に係る計画と直ちに本質的に矛盾することになるわけではなく、・・・」（準備書面（3）7頁）などと苦しい主張を行うが、大深度地下方式への構造変更に関して、「移転等の影響を極力小さくする」という目的が主要かつ本質的な目的ではなかったことはおろか、それ以外の目的の存在についてさえ何ら具体的、積極的に主張・立証をなしえていない。かえって、外環本線変更決定にあたっての176回都市計画審議会における東京都の変更理由に関する説明内容、及び、前記大深度地下の公共的使用に関する特別措置法第10条による使用認可申請に記載される「理由」の双方から、大深度地下方式への構造変更の理由、目的が「移

転等の影響を極力小さくする」という点にあり、かつ、かかる目的が主要かつ本質的なものであったことが明白なのであって、これに反する被告の主張に理由はない。

2 外環本線に関する都市計画法上の事業認可申請について

国土交通大臣（代理人国土交通省関東地方整備局長）らは、平成25年1月8日、外環本線について、都市計画事業承認及び認可申請書を国土交通大臣及び東京都知事に提出し、今般同申請が認可された。

同申請の理由においても、大深度地下を活用した立体的な都市計画に変更した目的は、「沿線環境への配慮」から、「市街地への影響が最小限になるよう配慮」したものとされている。

3 外環の2計画の計画内容は、先行して事業化している外環本線の都市計画変更決定の目的、及び、今般の大深度地下の公共的使用に関する特別措置法第10条による使用認可申請、認可の双方との間で本質的矛盾を抱えており、違法であること

(1) 外環本線と外環の2計画間に要請される一体性・総合性

ア 都市計画法第13条第1項は、都市計画策定にあたり、道路等の施設に関する国の計画への「適合」を求めることに加えて、都市計画は、「土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と一体的かつ総合的に定めなければならない」としている。

イ したがって、都市計画法第13条第1項は、同一範囲の空間（都市計画制限・収用等の受忍者が共通する範囲でもある。）に関わる複数の都市計画間においては、その目的及び内容において一体性・総合性を求めている。すなわち、少なくとも、一方の都市計画が他方の都市計画の目的を阻害しないよう、両計画がその目的・内容において矛盾なく両立することを要請している。

この点、行政に対する規律としては、各都市計画決定権者に対して、両

- 計画においてその目的・内容が矛盾抵触しないよう調整する義務を課していることになり、仮に一方が事業化されて計画が時間的、内容的に固定した場合には、他方の計画権者に対し、その先行する都市計画の目的・内容と矛盾抵触しない計画内容に変更する義務を課している（甲 1 1 2 参照）。
- (2) 外環の 2 計画は、外環本線（変更）計画、同事業認可申請及び大深度地下の公共的使用に関する特別措置法に基づく使用認可申請・同認可と正面から矛盾抵触していること

外環本線は、特に高度な土地利用が図られている東京都内の既成市街地部を通過することから、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくし早期整備を図る目的で大深度地下方式に計画（変更）決定され、同計画はすでに事業化されている（概算事業費 1 兆 2, 8 2 0 億円：1 m 当たり 8 0 0 0 万円超とされている：第 4 回国土開発幹線自動車道建設会議）。また、前述のとおり、今般、外環本線について、都市計画法上の事業認可申請がなされると共に、国土交通省関東地方整備局らは「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」に基づく使用認可申請書を国土交通大臣に提出し、同申請は認可された。

これに対して、外環の 2 は外環本線変更前のルートと同一の地上部に幹線街路を建設する計画である。かかる計画が事業化された場合には、変更前の外環本線ルートと重複するまさに高度な土地利用が図られている既成市街地部を縦断して用地取得・土地収用・建物収去などが全面的に必要となる。結局、上記天文学的費用をかけてまで外環本線が大深度地下化された行政目的との関係において、外環の 2 はこれを正面から阻害し無に帰すことになるという矛盾した計画内容となっている。

- (3) 以上より、外環の 2 計画は違法であり、その事業認可決定は取消されるべきである。

第2 練馬区3キロ区間における事業実施の方針が参加人東京都により明言されたことにより、「外環本線」を地下化しながら「外環の2」の地上部道路の建設を進めるという矛盾があらためて明らかになった点について

1 練馬3キロ区間の事業実施

参加人東京都は、本件事業認可により、練馬区石神井町八丁目を起点とし練馬区東大泉2丁目を終点する1キロ区間につき事業認可を得て、同区間について事業を実施しているが、今回、新たに、参加人東京都は上記1キロ区間と別に練馬区の3キロ区間について事業を実施し、地上部街路を建設することを明言した。

即ち、参加人東京都の都市整備局作成の平成26年1月付け「練馬区における外環の地上部街路について あり方(複数案)」と題するパンフレット(甲113)によれば、

「代替機能を確保して都市計画の廃止」については、既存道路の拡幅が必要となり、沿道の土地利用の状況などを考慮すると、採用は困難と考えています。」

と記載されており(甲113・13頁)、都市計画の廃止の可能性はないと明言されている。その上で、練馬区の3キロ区間について、幅員18m、22m、40mのいずれかの幅員の道路を建築することが案として示されている(甲113・16～18頁 なお、3キロ区間の位置については甲113・16頁参照)。

このように、参加人東京都により、練馬区3キロ区間について、都市計画の廃止はなく、事業を実施し道路を建設することが本年になって明言されたのである。これにより、全長約9キロの外環の2都市計画のうち、すでに本件事業認可による1キロ区間と合わせて4キロの区間について事業実施の方針が示されたこととなり、外環の2計画は、大深度地下方式が採用された区域においても事業化が具体的に進めようとする動きが明らかな段階に至って

いる。

2 「外環本線」の地下化の目的と「外環の2」の矛盾

一方、前記のように、「外環本線」地下化の目的は、同道路が高度な土地利用が図られている既成市街地部を通過することから、移転等の影響を極力小さくすることである。

しかし、「外環の2」計画を事業化し、幅員40メートル、全長9キロの地上部道路を建設すれば、多数の住民に移転を強いることになり、「外環本線」地下化の目的と全く矛盾した事態となることは明白である。今回の練馬3キロ区間の事業実施の明言により、一方地上への影響を極力小さくするとして巨費を投入して大深度地下に「外環本線」をつくりながら、地上部においても移転等のためにの巨費と住民の犠牲のもとで「外環の2」をつくるというまったく矛盾した事態が生じることが改めて具体的現実的に明白になったというべきである。

別の言い方をすると、「外環本線」の地下化のほうでは、住民の移転を回避するとしながら、かつ、今現在も「外環本線」の目的は住民の移転にあるということを行いながら、「外環の2」についてはこれを事業化して、多数の住民に移転等の負担を負わせたうえで、都市環境の破壊が行われようとしているのである。これを本質的な矛盾と言わずして何が矛盾なのであろうか。

今回の練馬3キロ区間の事業実施の方針表明は、かかる矛盾を強行するとの宣言に他ならない。

3 「外環の2」が都市計画法13条1項に反し違法であること

それでは、法はこのような都市計画間の矛盾を許容しているのか。従前述べたように法が許容するものではない。

即ち、都市計画法第13条1項は、柱書前段前半部分において、都市計画策定にあたり、①国土計画・地方計画、②公害防止計画、③道路等の施設に関する国の計画、への「適合」を求めるとともに、柱書前段後半部分におい

て、都市計画は、「土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で当該都市の健全な発展と一体的かつ総合的に定めなければならない」としている。

そして、国土交通省は「都市計画運用指針」において、次のように定める。

「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、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るために定められるものであり（法2条）、この目的の実現に向け、必要と考えられる事項の全てに配慮して、個々の都市計画が総体として定められるものでなければならない。また、定められる個々の都市計画の内容が、土地利用規制と都市施設の計画との連携等、一体のものとして効果を発揮しうよう総合的に決められることが必要である。…（中略）… 新たな都市計画の決定は、総体としての都市計画という観点から、その都度総合性・一体性が確保されているかを吟味されるべきものである。特に、今後の安定、成熟した都市型社会では、限られた都市空間について、地域の実情にあわせていかにその利用の適正な配分を確保するとかの視点が重視されてくるものと考えられ、これまで以上に都市計画の総合性・一体性の確保に意を用いていく必要がある」（「都市計画運用指針」第6版5頁）

このように、法は、都市計画の策定にあたって、「一体性・総合性」を求めているのであり、この法の趣旨は、単一の都市計画決定における内部的整合性のみならず、関連する複数の都市計画相互間においても要請される。

したがって、「外環の2」計画は、「外環本線」の移転等の影響を極力小さくするという目的と本質的に矛盾するものであり、都市計画法13条1項が求める「一体性・総合性」に反し違法である。

以上

