

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13準備書面

2016年（平成28年）12月16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

## 目次

第1	本件計画決定がなされた経緯と計画内容	3
1	昭和41年の都市計画決定と外環本線の変更決定の経緯（事実経過）	3
2	「外環の2」の規模・位置は「高架式外環本線」の存在を前提としていること	16
第2	平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく本件事業認可申請・事業認可が行われていること	19
1	本件事業認可申請・事業認可の経緯	19
2	被告国は、本件事業認可を行うに際し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可を行っていること	26
3	参加人東京都も、本件事業認可申請に対し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可申請を行っていること	27
第3	現地進行協議の結果について	30
第4	原告らの原告適格について	33
1	都市計画事業の認可に関する原告適格	33
2	原告らに原告適格が認められること	33
3	まとめ	35
第5	本件事業認可が違法であること	36
1	事業認可自体の違法	36
2	計画の違法、及び、都市計画変更義務に違反した違法を承継した違法	42
第6	参加人東京都は適切に住民の意見を反映してこなかったこと	55
1	住民の意見の反映の意義と必要性	55
2	「外環の2」の扱いに関する経緯	56
3	国土交通省のガイドラインにも反する	60

4	本来求められる民意反映の在り方.....	61
5	住民の意見の反映の前提となる事実（基礎調査に関する問題）.....	62
第7	外環の2計画にみる都民蔑視の思想.....	64
1	参加人東京都の隠蔽体質、都民蔑視思想をあらわにした豊洲移転問題と外環の2計画の相似性.....	64
2	結語.....	69

## 第1 本件計画決定がなされた経緯と計画内容

### 1 昭和41年の都市計画決定と外環本線の変更決定の経緯（事実経過）

#### (1) 昭和41年からの本件計画にかかる審議から決定、凍結宣言までの経緯

##### ア 東京都市計画地方審議会及び関連委員会の議事録

東京都都市計画審議会と、それに先立つ東京都市計画高速道路調査特別委員会及び東京都市計画街路調査特別委員会は、以下の順序で開催された。

#### ① 昭和41年3月16日

##### 第14回東京都市計画高速道路調査特別委員会（甲56）

「外環本線」の上程決定報告がなされ、かつ、「外環本線」関連道路として、初めて「外環の2」が登場。

#### ② 昭和41年3月17日

##### 第18回東京都市計画街路調査特別委員会（甲57）

「外環の2」を街路網図に含めることを初出で決定（趣旨説明のみ議論なし）。

#### ③ 昭和41年3月29日

第15回東京都市計画高速道路調査特別委員会（甲58）

「外環の2」を関連街路方式とし、「外環本線」を乗せる平面道路として説明。

④ 昭和41年4月22日

第146回東京都市計画地方審議会（甲10）

「外環本線」「外環の2」及び「付属街路」が一括上程され、説明がなされたうえ、継続審議となった。

⑤ 昭和41年5月4日

第147回東京都市計画地方審議会（甲11）

主に「外環本線」について議論がなされ、継続審議となった。

⑥ 昭和41年5月18日

第148回東京都市計画地方審議会（甲12）

主に「外環本線」について議論がなされ、継続審議となり、「外環本線」「外環の2」「付属街路」について特別委員会に付議された。

⑦ 昭和41年5月22日

第1回東京都市計画地方審議会議第二〇四四号ほか特別委員会（甲55）

「外環本線」「外環の2」「付属街路」について説明がなされた。

⑧ 昭和41年5月26日

第2回東京都市計画地方審議会議第二〇四四号ほか特別委員会（甲14）

主に「外環本線」について議論がなされた。

⑨ 昭和41年6月3日

第3回東京都市計画地方審議会議第二〇四四号ほか特別委員会（甲15）

主に「外環本線」について議論がなされたうえ、「外環本線」「外環の2」「付属街路」について全案一括で採決がなされた。

⑩ 昭和41年6月6日

第149回東京都市計画地方審議会（甲13）

主に「外環本線」について議論がなされたうえ、「外環本線」「外環の2」「付属街路」について一括で採択された。

⑪ 昭和41年7月30日

「外環本線」「外環の2」「付属街路」につき公示

このように、「外環本線」及び「外環の2」に関する議案は、常に一括して説明がなされ、最終的には都計審においても一括で審議の対象とされており、地上に建設される「外環本線」の存在が「外環の2」の「土地利用、交通等の現状及び将来の見通し」上の重要な基礎事実となっていたことは、上記各委員会及び都計審の審議経過からも明白である。

そして、各会議では次のような発言がなされた。

（表「外環の2」に関する各会議での主な発言一覧表）

開催年月日	会議名称	回	発言内容	号証
S41.3.16	東京都市計画高速道路調査特別委員会	14	岩出幹事 「新放射五号線より北の部分（代理人注：「外環の2」計画区域のこと。）につきましては、従来補助線街路、あるいは採明灯が計画されていたのですが、そういうものを整理統合して、そこに平面街路、幹線街路	甲56

			をつくり、その上に高速道路をつくるというような関連街路方式を実は採用しているわけです。」	
			<p>岩出幹事</p> <p>「新放射五号線より北、関連街路方式を採用する北側の部分におきましては、ランプウェイの最寄りのところが、街路が五八m、それから、ランプウェイのないスタンダードのところは四〇mの街路を議定する、その組み合わせの街路を議定するというかたちになるわけでございます。その上に四車線の専用道路ができる形になるわけです。」</p>	
			<p>岩出幹事</p> <p>「新放射五号線から北側は関連街路方式をとりまして、少なくとも街路に四車線の能力をもたせるということで、もしかりにオーバーすることがあった場合にも、サービスは関連街路のほうでできるというような組み合わせ一応考えております。」</p>	
S41. 3. 17	東京都計画街路調査特別委員会	18	<p>玉村幹事</p> <p>「外郭環状線は高速道路でございますので、・・・したがって、その両側に側道を付けたら、あるいは関連道路といたしまして道路の上につける、その意味から、外郭</p>	甲 57

			環状線と関連がございます平面道路の部分をこちら側の方に追加いたしたい」	
			<p>玉村幹事</p> <p>「外郭環状線は・・・これは二三メートルになっております。そしてこの平面街路には三車線ずつの車道を取りまして、全体の断面を四〇メートルにいたしております。」</p>	
S41. 3. 29	東京都市 計画高速 道路調査 特別委員 会	15	<p>岩出幹事</p> <p>「南のほうは六車線、北のほうは四車線、ただし先ほど部長から説明がありましたように、下に関連街路というものをつくって、北側のところは関連街路によって多少高速道路のサービスにかける場合が仮にあっても、下のほうの街路のサービスによってこれをまかなうことができるという弾力性のある計画になっておりますので、そういったことで南半分は六車線、北半分は四車線の専用道路をつくる、ただし、南のほうは先ほど局長が言いましたように、沿道の建築線のため程度の通過交通処理のための軌道はほとんどない、六メートル程度の側道をつくる。それに反しまして、北のほうは専用道路は四車線でございますけれども、下に関連街路という通過交通も処理で関連</p>	甲 58

			街路を組み合わせるといようなことで、 実は妥協点が見出されたというのが折衝の 経過でございます」	
S41. 4. 22	都計審	14 6	玉村幹事 「外郭環状線の2というのが追加してござ います。これはのちほど申し上げます外郭 環状線に関連ある道路でございますが、」	甲 10
S41. 5. 4	都計審	14 7	「外環の2」に関する説明なし	甲 11
S41. 5. 18	都計審	14 8	玉村幹事「高速道路だけをつくるのではな しに、地元のサービスのできる道路と合わ せてつくるような計画を提案しておる」  玉村幹事 「東京と全体のことを考えるとこの道路公 団のつくる道路だけを従来中央道とか、東 名道でつくった場合に、地元といろいろ摩 擦が起こって困るので、そういうものを防 ぐ意味と、それから地元としても高速道路 だけが擁壁のように通られたのでは困るで	甲 12

			あろうというようなことをいろいろ考えて、今回提案したのはそういうものの組み合わせで提案をしています。」	
S41.5. 22	東京都市 計画地方 審議会第 2044 号ほか特 別委員会	1	「外環の2」に関する説明なし	甲 55
S41.5. 26	東京都市 計画地方 審議会第 2044 号ほか特 別委員会	2	「外環の2」に関する説明なし	甲 14
S41.6. 3	東京都市 計画地方 審議会第 2044 号ほか特 別委員会	3	「外環の2」に関する説明なし	甲 15
S41.6. 6	都計審	14 9	「外環の2」に関する説明なし	甲 13

各会議での立案者の発言を要約すれば、

- ①当初は、外環本線をつくった高架下は補助線程度の街路をつくることを検討していたが、補助線街路ではなく幹線街路（外環の2）を作ることとした
- ②幹線街路（外環の2）を作る理由は、地元で高速道路だけを作られたら困るので地元のサービスとして建設することを提案した
- ③幹線街路（外環の2）の幅員は、高架式外環本線が標準幅員23メートル4車線に狭めることであふれる交通を処理することも考慮して40メートルとした

ということとなる。

すなわち、まず、道路建設位置に関し、高架式外環本線が計画される前には、当該区域に幹線街路を建設する必要があるなどということは全く議論されていなかったところ（外環本線の建設計画が浮上するまで同一区間に「外環の2」を通そうという提案は一切されていない。）、高架式外環本線を通した場合に高架式外環本線の「補助」線街路として道路を建設することがまず計画され、その高架式外環本線の「補助」線街路を幹線街路（外環の2）として建設することにしたのであるから、高架式外環本線の存在があつて初めて地上部道路の建設、ひいては「外環の2」計画区域に道路を建設するということになったことがわかる。それは、高速道路だけでは困るので「地元へのサービス」として提案したという提案目的からも裏付けられる。

そして、幅員についても、高架式外環本線の標準幅員が23メートル

であり、そこからあふれる交通をさばくことも考慮して40メートルとしたというのであるから、高架式外環本線を前提として「外環の2」の幅員が決められたことは明白である（逆に、外環の2の幅員を説明するその他の発言は一切ない。）。

#### イ 根本建設大臣による凍結宣言

昭和45年10月、「外環の2」を含めた「外環計画」は、根本龍太郎建設大臣により凍結宣言が出された。

その後、「外環の2」は「高架式外環本線」とともに、約40年間にわたって凍結されてきた。この間、「高架式外環本線」とは別途「外環の2」を実施すべきとの主張は一切されてこなかった。

なお、昭和61年に「外環本線」の一部が「高架式」から「掘割式」に変更された際、同変更部分に対応する「外環の2」部分が「廃止」された（甲60：172頁、甲48、甲49、甲67）。

#### (2) 再検討開始から「外環本線」の大深度地下式変更決定まで

ア 平成11年、東京都知事の石原慎太郎が沿線地域の視察に赴き、長年反対運動を進めてきた住民等とも直接対話を交わす機会があった。

イ 平成13年1月、当時の国土交通大臣である扇千景とともに再び石原慎太郎東京都知事が視察に訪れた。これら視察の現場で、同都知事は「住民の生活に支障が出ないように外環道は地下化したい」という趣旨の発言をした。視察の様子はマスメディアでも報道され、映像記録も残っている。この視察を印象深く記憶している沿線住民は非常に多く、「計画線上の住宅等の大規模な立ち退きと、それによるコミュニティの破壊を引き起こさないこと」を表明した発言であると解釈した住民がほとんどであった（甲111）。

ウ 平成13年4月、国土交通省関東地方整備局と東京都都市整備局は、平成13年4月、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたた

き台～幅広い議論のために～」と題するパンフレットを作成した。

上記パンフレットでは、外環本線に係る都市計画について、沿道環境への影響を考慮し、現計画を地下構造に変更すると説明された(甲16の1)。

エ 平成13年12月、公正中立な立場から、PIプロセスについて審議、評価、助言をするという「東京環状道路有識者委員会」(以下「有識者委員会」という。)が設置された。

有識者委員会の所管事項は①PI手法や進め方についての検討・評価、②必要に応じた市民等の意見の把握・整理・分析、③計画の必要性(効果と影響)及び内容に関する審議、④基本計画策定に当たり配慮すべき事項・方向性に関する助言・報告等であり(東京環状道路有識者委員会規約第3条)、それはPIプロセスのチェックのみならず、計画内容そのものの審議も行う機関であった。

有識者委員会は、平成13年12月に発足し、上記の所管事項に基づき検討・審議を進める中で、様々な利害関係者へのヒアリングや沿線視察を行った。また、外環本線が高架構造の場合と地下構造の場合のそれぞれについて、移転家屋数を国土交通省に示させた。

オ 平成14年6月、「PI外環沿線協議会」が発足し、平成16年まで協議会が運営された。

カ 平成14年11月、有識者委員会が最終提言を公表し、同提言では「今後の議論においては、移転家屋数を出来る限り少なくして、地元住民への影響を軽減化することが、最も重視すべき観点である」とことと、「したがって、今後外環計画の議論を進めるにあたっては、インターチェンジ無し地下化案を検討の基本において、議論を進めるべきである」とことが表明された(甲156の1)。

キ 平成15年1月、上記の有識者委員会最終提言を受け、国土交通省及び東京都は、「東京外かく環状道路(関越道～東名高速間)に関する方針」

を公表した（甲 7 5）。同方針には、検討の基本方針としてのインターチェンジ無し地下化案が記載されている。

ケ これに対し、同月に開催された「沿線区市長意見交換会」において当時の練馬区長が、青梅街道 IC 整備、練馬区内の地上部街路整備とそれに合わせたまちづくりへの支援を国土交通省と東京都に対して要望し、これらが実現しなければ外環道計画そのものに反対する旨を伝えた。また、同年 2 月には練馬区長及び「練馬区議会外環道建設促進議員連盟」が、あらためて書面で青梅街道 IC と地上部街路の整備を国土交通省・東京都へ要望した（甲 1 1 1）。

コ その結果、平成 1 5 年 3 月、国土交通省及び東京都は、再び、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）に関する方針」を公表した（甲 7 6）。

そこには設置要望のあった青梅街道 IC について地元の意向をさらに把握していくこと、青梅街道から目白通りまで、つまり、練馬区内の地上部街路について、地元の意向を踏まえながら設置を検討することが記載されていた。

この経緯からわかるように、地上部街路である「外環の 2」は、「高架式外環本線」の地下式変更に伴い、昭和 4 1 年当時に想定された「高架式外環本線を包摂するための空間」としての必要性はなくなったため、外環計画の基本方針としては不要となった。

しかしながら、一旦、その基本方針が公表された後になって、地元住民の声ではなく、練馬区長及び議員連盟からのまちづくりへの支援要望によって、青梅 IC とともに青梅街道までの整備予定が復活し、昭和 4 1 年当時に想定された目的（高架式外環本線の包摂）とは全く別の行政目的に流用される形で、存続されていくことになった。

サ 平成 1 5 年 5 月、第 1 9 回 PI 外環沿線協議会において、東京都と他の

協議員の間で、次のような申し合わせが確認されるに至った（第19回P  
I 外環沿線協議会【資料5】（甲77））。

- ・外環に係わる計画について、今、議論している高速道路の必要性の有無と地上部街路の議論を切り離し、高速道路の議論がある程度集約された段階で地上部街路の議論を行うこととする。
- ・外環に係わる計画の見直しにあたり、地上部街路については、街路の機能として不必要な部分は廃止とするし、必要な部分は整備することとする。その際、高速道路と地上部街路をあわせて都市計画変更することとする。

シ 平成17年1月、「外環の地上部の街路について基本的な考え方」が公表された。

ス 平成18年4月、定例の記者会見において、当時の東京都知事である石原慎太郎（以下「石原都知事」という）は以下のように語った（甲18）。

「私も現地に行きましたけどね、あそこに住んでいる人たちは、計画の下でね、家を建て直そうと思っても建て直せない。それでとにかく古い家にしがみついて我慢して、どうなることか分からぬから、非常に不安な、不便な生活を送ってきましたが、家をリニューアルされるのも結構でしょう。そういうご迷惑をかけないように、とにかくあの下をくぐる、そういう工法でやりますので、その点をご安心いただきたいと思っております。」

セ 平成18年4月、東京都が「多摩地域における都市計画道路の整備方針（三次事業化計画）」を策定した（甲78）。

ここにおいて、「外環の2」は、「高架式外環本線」が「地下式外環本線」に変更されるに伴い、都市計画道路上に国指定史跡がある計画（廃止又は大規模変更が前提と推測される）などと同様に、「高速道路が地下化された場合に検討が必要な路線」（要検討路線）とされていた。また、

同整備方針策定のため東京都が第三者に委託して行った調査報告書においては、「外環の2」は都市間ネットワーク道路であることは明確に否定されている（甲80の1乃至3）。

ソ 平成18年6月、国土交通省関東地方整備局と東京都都市整備局は、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間） これまで頂いたご意見・ご提案と計画の具体化の検討等における考え方」と題する冊子を発表した（甲19）。

同冊子では、①昭和41年に外環が都市計画決定されてから、これまでの間、計画区域内やその周辺住民には、将来の生活設計ができないなど、不便をかけてきたこと、②外環は、昭和41年に都市計画決定されたものの、地元住民及び地元自治体の激しい反対などから、今日まで事業化されないままだったこと、こうした状況が続くことは、私権制限を受けたままの地権者にとって問題があると同時に、首都圏の交通問題を改善するために、外環の必要性等を検討する構想段階から検討が始まったこと、③外環本線について、沿線地域での移転や地域の分断への影響などをできるだけ小さくするために、極力、大深度地下を活用することとしたこと、④大深度地下方式は、地上にある建物の移転の必要性がないため、地域分断を最小限に抑えることができること、⑤高架構造では都市計画上のルート上の建物は全て移転が必要となるが、大深度地下方式とすることで、移転が必要となるのは開削ボックス区間の建物だけになること、⑥大深度のシールド工法を活用した区間では、移転の必要がなくなることから、これまで通りの生活が可能であること、⑦工事だけを考え、地上での工事と比較すると、工事に要する費用や期間は多くなるが、用地買収、移転に要する費用や時間を考えると、そのデメリットは大きくないこと、などが説明された。

タ 平成19年1月、環境影響評価基準書に対する武蔵野市長の意見書が

提出された（甲 8 2）。その中で、武蔵野市長は「外環の 2 については、沿線地域の住環境保全の観点から現時点では、その整備の必要性は認識していない。」「本来、外環本線と外環の 2 は一体として計画されるべき路線である。」と主張していた。

チ 平成 19 年 3 月、第 176 回都市計画審議会が開催され、外環本線の構造形式を基本的に高架式から地下式に変更し、車線数を 6 車線に変更することなどを内容とする都市計画の変更に係る議案が原案どおり可決された。

上記都市計画審議会において、東京都の担当者は、外環本線に係る都市計画の変更に係る議案は、「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」という行政目的が掲げられた（甲 20・35 頁）。

ツ 平成 19 年 4 月 6 日、東京都は、外環本線の構造形式を基本的に嵩上式から地下式に変更し、車線の数を 6 車線に変更することとし、外環本線に係る都市計画の変更決定をし、これを告示した。

この「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」という行政目的の対象土地は、高架式の「外環本線」があった位置であり、まさに現在の「外環の 2」の計画地を指す。「外環の 2」の計画地をもって、「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」という行政目的が設定され、「外環本線」は大深度地下構造に変更されたのである。

オ 上記の事実経緯からすれば、平成 19 年 4 月における「外環本線」の高架式から地下式への変更決定の目的が、沿道環境を保全し、移転等の影響を極力小さくするとの点にあったことは明らかである。

2 「外環の 2」の規模・位置は「高架式外環本線」の存在を前提としていること

(1) 両計画は、同一範囲の空間において、計画地の大部分を重複して、同時

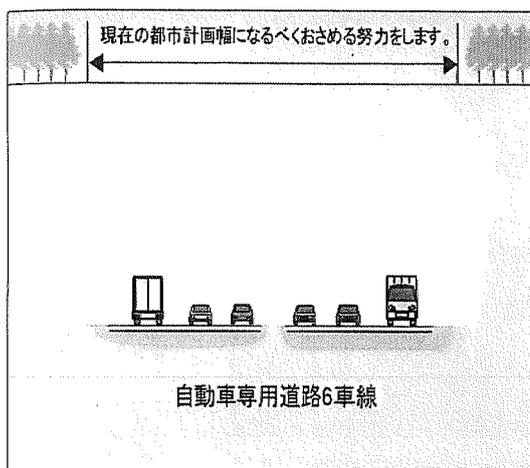
に計画決定された。

高架式の高速道路である「外環本線」を建設すると、その高架下部に、日照、騒音等の影響により通常の用途（住居、店舗等）の利用に適さない「死に地」が不可避免的に発生することから、高架式「外環本線」の橋脚を乗せるとともに、死に地部分を有効利用するため「外環の2」を「外環本線」に付随して建設するとしたのである。

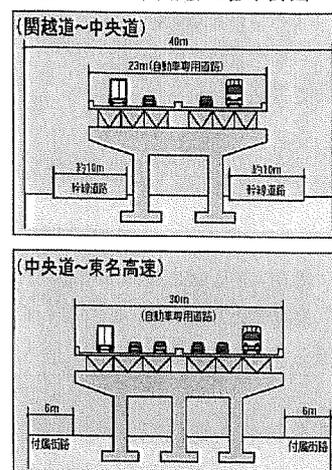
「外環の2」の標準幅員は40メートル（甲44の4）、外環本線の標準幅員は23メートル（甲45の3）であり、上記の通り、高架式外環本線と外環の2の計画区域が完全に一致していることと合わせて、「外環の2」区間では、高架式外環本線が外環の2に包摂されることとなっている（甲43の3～4の2）。平成13年4月に被告国及び東京都が作成したパンフレット（甲16）の記載にもあるように、構造上も下記図2が示すとおり、「外環の2」計画内である「幹線道路」は、幅23メートルの高架式自動車専用道路を前提に、同道路の外脇に位置付けられ、また、同道路を包含するために40メートルの計画となっていたのである。

●現計画の自動車専用道路と幹線道路の広域機能を集約して、全線地下構造の自動車専用道路とします。

地下構造

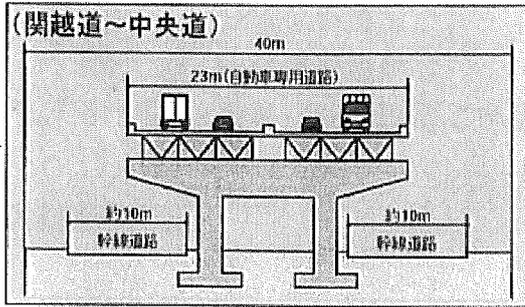


現在（昭和41年決定）の都市計画



（図1：被告国及び参加人東京都作成甲16・5頁右上図）

## 現在(昭和41年決定)の都市計画



(図2：被告国及び参加人東京都作成甲16・5頁右上図拡大図)

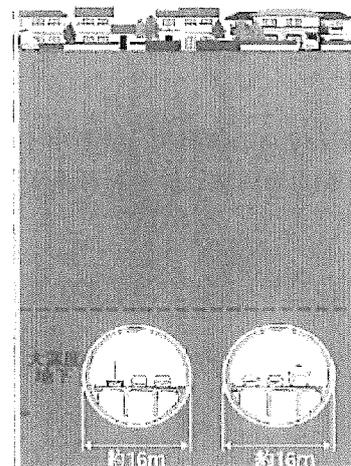
### (2) 地下方式による「外環本線」は地上部の街並保全を目的としていた

被告国及び参加人東京都は、前記のパンフレット(甲16)において「外環本線」を地下式に変更するにあたり、「現計画の自動車専用道路と幹線道路の広域機能を集約して、全線地下構造の自動車専用道路とします」(下線代理人)と説明したうえで(上記図1)、同じパンフレットの中で、コミュニティを維持する場合には「現状の市街地を維持することができます」と説明していた(図3)。

また、被告国は、平成25年11月の段階でも、大深度地下の活用は「地上部の影響を小さくするため」と説明しており、大深度地下道の真上に住宅が存在する図を示し続けている(下記図4：甲42、甲161参照)。

これらの事実は、「外環本線」が大深度地下式とされた目的が地上部の街並保全にあったことを明確に指し示すものである。

現状の市街地を維持することができます



(図3：被告国及び東京都作成甲16・6頁中段図) (図4：被告国作成甲42・2頁右上図)

## 第2 平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく本件事業認可申請・事業認可が行われていること

### 1 本件事業認可申請・事業認可の経緯

(1) 平成19年4月の都市計画変更決定以降、本件事業認可申請・事業認可前後の事実経過は以下のとおりである。

ア 平成19年8月、東京都は、「外環の地上部の街路について」を公表した。

イ 平成20年3月、東京都は、「外環の地上部の街路について～検討の進め方」を公表し、これに基づき、環境、防災、交通、暮らしの4つの視点で、地上部街路の必要性やあり方などについて、広く意見を聴きながら検討を進め、都市計画に関する都の方針を取りまとめていくこととした。

ウ 平成21年4月、「外環本線」が国土開発幹線自動車道建設会議で整備計画路線へ格上げされた。

エ 平成21年5月、「外環本線」につき整備計画決定がなされ、事業化された。

オ 平成21年、東京都は、「外環の地上部の街路について～検討の進め方」に基づいて地域住民の意見を聞く「話し合いの会」の開催を開始した。同年8月には「武蔵野話し合いの会」を開始（現在も継続中）、平成22年6月には「練馬話し合いの会」を開始（平成23年8月に終了）、平成23年7月には「杉並話し合いの会」を開始（現在も継続中）した。

カ 平成23年12月、石原都知事は会見で、「地上部街路」の存在を知らない旨の発言をした（甲97）。

キ 平成24年7月18日、東京都により本件事業認可申請（練馬1キロ区間事業認可申請が行われ（甲27）、同年9月7日に同申請に対し被告国は事業認可決定を行った（甲6、38、39）。

ク 平成25年11月、東京都は「外環本線」について都市計画法上の事業承認及び認可申請並びに大深度地下法による許可申請を行った（甲114～115）。

都市計画法上の承認及び認可申請においては、「申請の理由」として、「・・・東京都市計画都市高速道路外郭環状線（世田谷区宇奈根～練馬区大泉町間）は、東名高速道路、中央自動車道、関越自動車道を結ぶ延長約1.6kmの区間であり、この区間を整備することにより、当該区間の所要時間の短縮が図られるとともに、東京都心部への流入交通の分散導入、首都圏全体の交通の円滑化、災害時の広域交通ネットワークの強化に寄与することが期待される。平成19年4月には、沿線環境への配慮から、大深度地下を活用した立体的な都市計画に変更されるなど、市街地への影響が最小限となるよう配慮がなされている。・・・」と記載されている（甲114の3）。

また、大深度地下法による許可申請書では、「使用認可の申請に至った経緯」として、「本事業は、・・・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（代理人注：凍結宣言）があり、以降事業の進捗はなかった。」「地下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行することにより、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。」「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。」と記載されている（甲115の2）。

ケ 平成25年12月、東京都は、「練馬区における外環の地上部街路のあり方（複数案）」を公表した。このなかでは、練馬区における外環の地上部街路は必要であり、今後地上部街路建設を前提に検討を進めていくこととしている。

コ 平成26年3月、「外環本線」につき大深度地下使用の認可と都市計画事業承認及び認可がなされた。

サ 平成26年11月、「外環の2」における練馬3キロ区間について幅員を22メートルとして道路建設をする都市計画変更決定がされた。

シ 平成27年3月、「外環本線」の地中拡幅部につき、計画変更決定がなされた（甲126）。

ス 平成28年5月、「外環本線」につき、関東地方整備局事業評価監視委員会に再評価を行ったが、その評価報告（甲161）によれば、「外環本線」の事業費は、1兆5975億円とされ（8頁、31頁、32頁）、従前の評価からさらに3000億円の増額が予定されていること、B/Cも、当初予定された3.3から1.9に激減しており、事業前に想定された最悪数値（2.6）を大きく下回っている（甲93参照）。この費用増加は主に、技術的な困難性を理由とする工法変更から生じているものであり、今後も同様の理由でさらに増額される可能性も大いに考えられる。加えて、人口減少による交通量の減少も自明のことであるから（甲91、甲92、甲119乃至甲122）、「外環本線」自体が事業を行い得ないとされている1を割り込む状態に近づいていると言つてよい（甲63、甲64参照）。

なお、この再評価書8頁、9頁には「標準横断図」「変更後の都市計画（H19）」として、地上部に街並が保全されている前記図4と同じ図が

再掲され「地上部への影響を小さくするため、極力大深度地下を活用」と説明されている。

(2) 本件事業認可申請書の「申請の理由」等

平成24年7月18日に行われた本件事業認可申請の申請書記載の「事業計画」「申請の理由」は以下のものである（甲27の1）。

【事業計画】

「イ 事業地

(1) 収用の部分

東京都練馬区東大泉二丁目、石神井町八丁目及び三原台三丁目地内

(2) 使用の部分

東京都練馬区東大泉二丁目、大泉町六丁目、石神井町八丁目及び三原台三丁目地内

ロ 設計の概要

起 点 練馬区石神井町八丁目42番

終 点 練馬区東大泉二丁目28番

延 長 1000m

幅 員 40～78m

その他 別添設計の概要を表示する図書のとおり」

【申請の理由】

「本路線は、世田谷区烏山五丁目から練馬区大泉二丁目に至る計画延長約9.0Kmの都市計画道路であり、都内の都市計画道路ネットワークの一部として、区部・多摩部の境を南北に連絡する幹線街路である。

本整備により、外環道や関越道インター、目白通りへのアクセス性が向上するなど、本地域の南北道路ネットワークが強化されるとともに、歩道や緑地帯の整備による良好な都市環境が創出される。また、延焼遮断帯として地

域の防災性向上に寄与する。なお、本事情は都道として整備するものであり、東京都事業として認可を受けるものである。」

上記申請理由からは、「外環本線」が地下式に変更された理由が「沿線環境への配慮」（前記外環本線事業認可申請書の記載）であったことが、「外環の2」計画にどのような影響を及ぼすかにつき検討・考慮されたことは一切窺われない。

また、同申請理由からは、1キロのみの事業化を目的としたものでなく、全区間9キロ区間を事業化する前提で一部の事業認可申請を行っていることが分かる。

しかしながら、本件事業認可申請が出された時点で、「外環の2」は、前記のとおり、平成18年4月の多摩地域の整備方針（甲78）においても、「外環本線」の地下化に伴い「検討が必要な路線」（要検討路線）とされていたのであり、平成21年に参加人東京都が定めた「外環の地上部の街路について～検討の進め方」に従って話し合いが継続中の、内容未確定の道路であった。

この点、参加人東京都自身が、「外環の2」武蔵野訴訟の準備書面において、「外環の2」は未だ内容が確定しておらず、地元との話し合いの途中の計画であって、すぐに事業化される予定はない計画である旨、と繰り返し主張していたことから自明と言える（甲22）。

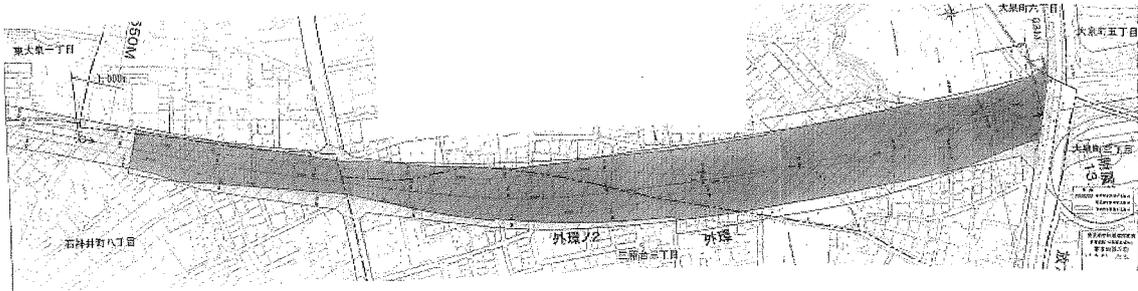
こうした内容未定の都市計画の一部のみを事業化したことによる本件事業の迷走振りについては後述する。

### (3) 本件事業認可後の本件計画の内容

#### ア 練馬1キロ区間は道路建設計画ですらないこと

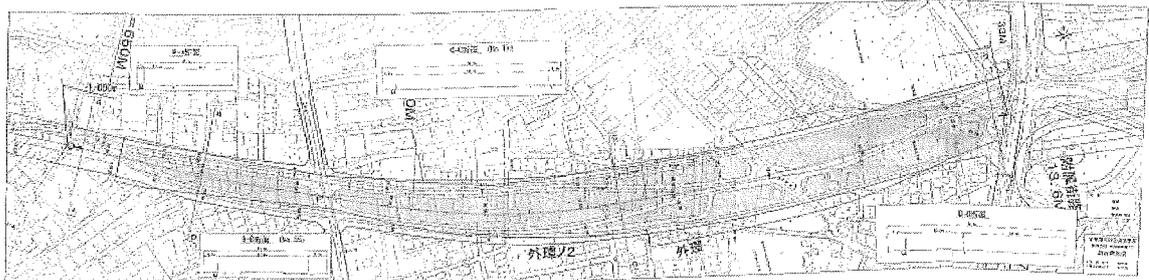
これまで述べてきたように、高架式「外環本線」は地下式「外環本線」に変更されたが、本件事業認可地である練馬1キロ区間は、地上部から

地下への移行部分となっている。同区域の中心部分は「外環本線」の事業地であり、「外環の2」固有の計画地は下図のとおり、「外環本線」を取り巻く“薄皮”の計画地となっている。



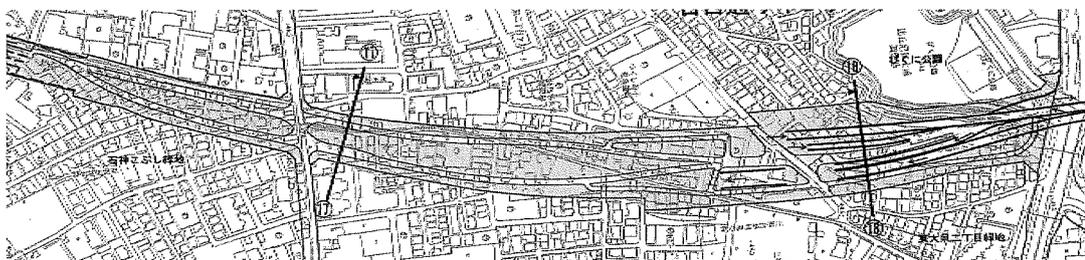
(甲27の3：黄色部分が「外環の2」固有の部分、緑部分が「外環本線」の事業地)

また、本件事業地の南端は、すでに「外環本線」が大深度地下へ移行した箇所であるために、「外環本線」の事業地の存しない「外環の2」のためだけに設定された幅員40メートルの計画地となっている。「外環の2」が事業化されなければ、そこに住む住民は立ち退く必要はなく、従前の生活が継続できた区域である。「外環の2」の事業化によっても、ここに建設されるのは道路ではなく、必要性の看取し得ない巨大な歩道である（下図参照）。



(甲27の4：水色が歩道部分、黄色が道路部分、黄緑が緑地部分)

さらに、上図の道路計画は、技術的な問題により当初予定していた開削工法がとれなくなったことから（甲161：23頁）、さらに下図のように変更されることとなった（甲126：10/10図）。



このように、「外環本線」の工法変更で翻弄されて、「外環の2」がもはやどのような道路だったのか、図面上からも判読できないありさまである。本来、立ち退く必要のない住民の生活を壊して強制的に立ち退かせ、その挙げ句、その場所に無駄な巨大歩道を予定したり、一貫した道路としての体をなさないルートデザインをしたりと、 unnecessary 「外環の2」を事業化したことによるしわ寄せはあまりにも大きい。

本来、「外環本線」工事中の交通確保は、当初説明されていたとおり、外環本線工事に伴う機能保障道路として、「外環本線」の事業の中で行われれば必要にして十分であったのであり（甲24：被告国作成パンフレット参照）、住民たちは無用な立ち退きが強制されることもなかった。かかる混迷振りには、結局、「外環の2」本来の必要性は存在しておらず、「外環本線」との関係だけで、「外環の2」の事業化が強行されたことを何より雄弁に物語る。

このように、「外環本線」が地下式へ変更されたにもかかわらず、「外環の2」が何らの検討なく事業化されたことにより、「外環の2」練馬1キロ区間の大部分は、もはや道路建設計画であることすら維持できなくなっている。

イ 練馬3キロ区間は従前の幅員が維持できずに変更されていること

上記のとおり、平成26年11月、「外環の2」における練馬3キロ区間について幅員を40メートルから22メートルへと変更する都市計画変更決定がされた。

これは、「外環本線」が地下化されたことにより都市計画決定当初の幅員40メートルが不必要になり、当初計画が不合理になったことを如実に表している。

ウ 練馬3キロ区間以南はいまだ検討中であること

なお、練馬3キロ区間以南の約5キロ区間（杉並区・武蔵野市・三鷹

市・世田谷区)は、その以北たる練馬1キロ区間が「ネットワークの一部」と称して事業化され、それに続く青梅街道までの3キロ区間も事業化を前提として計画変更されているにもかかわらず、未だ計画の在り方自体が検討されている状況である。これでは、1つの道路計画としての体をなしていない。この点、参加人東京都自身が、「外環の2」武蔵野訴訟の準備書面において、「外環の2」は未だ内容が確定しておらず、地元との話し合いの途中の計画であって、すぐに事業化される予定はない、と繰り返し主張していたことから明らかである(甲22)。

2 被告国は、本件事業認可を行うに際し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可を行っていること

(1) 原告らは、本件事業認可における被告国の判断に関して、被告国に対し、下記の求釈明を行った(平成28年4月8日付け求釈明2頁)。

「被告は、「法61条1号『都市計画に適合』とは、都市計画事業の内容が都市計画に沿い、矛盾なく両立することを意味するものであって、都市計画事業の内容が都市計画に沿っていることを確認することを求めるにとどまるものであり、前提となる都市計画が適法であるか否かについて、国土交通大臣が判断する余地はない」(被告準備書面(5)11頁)というが、本件においても、国土交通省は認可に際して、「外環の2」計画の内容が都市計画法(特に同法13条ないし同21条)に照らし適法か否か、及び、計画内容が合理性を有するか否かについては、何ら独自の判断をしなかったのか。」

「被告は、本件事業認可の可否を判断するに際して、昭和41年7月の都市計画決定以降発生した事実については、考慮しなかったのか。特に、以下の事実を考慮しなかったのか。

・「外環本線」計画が当初、高架式道路計画として立てられ、「外環の2」計画は「外環本線」の高架下の道路計画として立てられたこと。

- ・「外環本線」計画は、地上部への影響をできるだけ小さくするために、大深度地下方式に計画変更されたこと。
- ・「外環の2」について、参加人東京都は3案を示して、計画の在り方については住民の意見を聞いて検討を行うとしており、その検討途上にあったこと。

上記の諸点について、考慮したとすれば、どのような考慮を行ったのか。」

- (2) これに対し、被告国は、下記のように回答している。

「都市計画事業の認可基準の一つである「都市計画に適合」（法61条1号）とは、都市計画事業の内容が都市計画に沿い、矛盾なく両立することを意味するものであるから、当該都市計画決定以降に生じた事実を考慮する余地はなく、本件処分（引用者注：本件事業認可）において、国土交通大臣（関東地方整備局長）が、本件都市計画決定以降に生じた事実を考慮していないことはいうまでもない（平成27年4月27日付け原告らの求釈明に対する回答書3頁）」。

- (3) このように、被告国は、本件事業認可を行うに際し、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可を行ったことを明白に認めている。

3 参加人東京都も、本件事業認可申請に対し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可申請を行っていること

- (1) この点につき、参加人東京都は、原告らの求釈明に対し、明確に回答を行っていない。しかしながら、本件の以下の事実からすれば、参加人東京都が、本件事業認可申請に対し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく事業認可申請を行っていたことが認められるというべきで

ある。

- (2) 参加人東京都が、本件事業認可申請に対し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等の事実を検討したことについて、何ら主張・立証されていないこと

参加人東京都は、本件事業認可申請に対し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等の事実を検討したのかという原告の求釈明に対し、後記のように抽象的な回答を行うのみで、いつ、いかなる部署・会議において、どのような事実を前提に、どのような資料を用いて、どのような判断過程を経て、本件都市計画申請に至ったのか、一切主張しておらず、それを裏付ける会議資料・議事録等も一切提出されていない。

同様に、後述する「練馬区における地上部街路に関する話し合いの会」においても、参加人東京都から、具体的な計画線の提案や情報提供は行われなかった（小山証人調書17～20頁）。

これらの事実は、参加人東京都が本件事業認可申請に際し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等の事実を検討していないことを端的に示すものである。

- (3) 本件事業認可申請は、外環の2都市計画決定を変更することなく行われていること

本件事業認可申請は、昭和41年の外環の2都市計画決定を何ら変更することなく行われている。この事実も、参加人が本件事業認可申請に際し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等の事実を検討していないことを端的に示すものといえる。

- (4) 原告らの求釈明と参加人東京都の回答

ア 原告らは、平成28年4月8日付け求釈明申立書において、下記のとおり求釈明を行った。

『外環の2』の事業申請手続きに際し、上記部署において、「外環の2」

計画の内容が都市計画法（特に同法13条ないし同21条）に照らし適法か否か、及び、計画内容が合理性を有するか否かについて、検討を行ったか。」

「参加人は、本件事業認可申請にあたって、昭和41年7月の都市計画決定以降発生した事実については、考慮しなかったのか。特に、以下の事実について検討を行ったか。

- ・『外環本線』計画が当初、高架式道路計画として立てられ、『外環の2』計画は『外環本線』の高架下の道路計画として立てられたこと。
- ・「外環本線」計画は、地上部への影響をできるだけ小さくするために、大深度地下方式に計画変更されたこと。
- ・『外環の2』について、参加人東京都は3案を示して、計画の在り方については住民の意見を聞いて検討を行うとしており、その検討の途上にあったこと。

上記の事実について、検討したとすれば、どのような検討を行ったのか。」

イ これに対し、参加人は、平成28年4月27日付け回答書において、「釈明の要を認めない」とのみ回答を行ったため、原告は、平成28年6月10日付け求釈明申立書において、再度、求釈明を行った。

ウ それに対して、参加人東京都は、平成28年7月25日付け参加人準備書面5頁において、下記のような回答を行った。

「(回答)

原告らのいう『検討』がどのような程度等のものをいうか定かでないが、本件申請に当たり、参加人は、上記（第1、3）記載のとおり、外環本線に係る事業用地の形態を前提に、安全で円滑な交通を確保するための車道（副道を含む。）やその外側に位置する快適でゆとりある歩道や自転車道の形態や線形、車道の交差道路との接続部の形態、そして、

八の釜の森緑地や八の釜憩いの森など地域の主要な緑地の消失に伴う代償確保の必要性等を総合的に勘案の上、本件都市計画に係る区域については、本件事業において必要不可欠なものと判断し、本件都市計画を変更することなく、本件申請を行ったものである。」

エ 上記の参加人東京都の回答は、原告らの求釈明に対し正面から答えるものではない。すなわち、原告らの求釈明は、前記のとおり、本件事業認可申請に際し、「外環本線」計画は、地上部への影響をできるだけ小さくするために、大深度地下方式に計画変更されたこと等の前記記載の事実を考慮したのかといった明確かつ具体的なものである。にもかかわらず、参加人参加人東京都は、当初回答を拒否し、その後ようやく行った回答においても、抽象的な事項を述べるのみで、原告らが列挙した事実を考慮したか否かについて何ら回答をしていない。

このような参加人東京都の回答は、回答すべき事実を答えず、誤魔化しているとしか言いようがないが、かような回答をする理由は、原告が釈明を求めた事実を参加人東京都が検討していないからに他ならない。したがって、このような参加人東京都の求釈明に対する回答・対応も、参加人東京都が本件事業認可申請に際し、平成19年の都市計画変更決定により外環本線が地下化したこと等の事実を検討していないことを裏付けるものである。

(5) 以上の事実からすれば、参加人東京都も、被告国と同様、本件事業認可申請を行うに際し、本件都市計画決定以降に生じた事実を何ら考慮することなく申請を行ったことを明白に認めているのである。

### 第3 現地進行協議の結果について

1 これまで述べてきたように、昭和41年の都市計画決定段階で重要な基礎事実とされていた高架式「外環本線」が平成19年4月に地下式に変

更されたことにより、重要な基礎事実を欠くことになり計画変更の必要性が生じていた「外環の2」が、何らの変更検討もなされないままに、全長9キロのうち、1キロのみを参加人東京都が事業化申請し、被告国によりそれが承認・認可されたことによって、現地では多大な問題が生じている。

2 本訴訟では、平成28年7月19日、現地進行協議として、「外環の2」の始点である比丘尼付近から1キロ事業化部分を徒歩と車両移動を交えて確認し、その後の3キロ区間についても石神井公園までの部分を徒歩で、以南を、想定される代替ルートを含め、武蔵野市東町付近（武蔵野訴訟原告宅付近）までを車両で移動しながら確認した（なお、現地調査の結果を報告したものが甲135号証報告書「本件現地進行協議における外環本線及び外環の2計画区域の現況について」である）が、その結果、判明した現地の状況は、以下のとおりである。

- (1) 練馬1キロ区間のうち、「外環の2」のみのために立ち退きが必要となった、いわゆる薄皮部分に存在する家屋が35軒前後現地で確認できること（拡大図面）
- (2) 特に南端部分は、「外環本線」の計画地は練馬1キロ区間の南端の手前で途切れて消滅していることから、練馬1キロ区間の南端部分は、「外環の2」のみの計画地であり、整形地であって、9軒ほどが一团となって存在していること（同図面）
- (3) 練馬1キロ区間のうち、「外環本線」による立ち退き部分はほぼ立ち退きが終了しているが、前記(1)で述べた「外環の2」のみのための薄皮部分に存在している家屋には、未だ転居していない家も3～4割程度あること（同図面）
- (4) 練馬1キロ区間のうち、「外環本線」の計画線に比べて、「外環の2」がかなり広い幅員を予定している部分があること（写真10-1, 10-2）  
「外環の2」練馬1キロ区間の事業化によって、広汎な面積が余分に収

用対象となっている。

(5) 住宅密集地に幅員40メートルにわたる道路予定地が横たわることにより、住民の生活が分断される状態になること（写真10-1, 10-2, 18, 19等）

(6) 練馬1キロ区間と練馬3キロ区間の接合部は、急に道幅が狭まるなどしており、練馬1キロ区間側の土地に無駄が出る等、整合性が図られていない部分があること（写真18, 写真19）

「外環本線」の地下式への変更にもなって、「外環の2」全体の計画を見直した後に事業化すれば、かかる無駄は生じなかった。

(7) 事業化申請に向けて都市計画変更がなされた練馬3キロ区間の計画地内で、建替え途中の建物が存在したり（写真32）、新築物件が何ら留保なく一般に販売されている（写真34）など、計画地内住民が練馬3キロ区間においても継続して居住を予定していると思われる行動をとっていること、事業計画規模が広範囲にわたり関係する住民が広範囲に存在しており、事業に対する住民の認識に差異が存在していること等

上記の状況は、練馬1キロ区間については、前記のとおり、参加人東京都が、「外環の2」については未だ事業化は想定していないと繰り返し主張してきたことにより、立ち退きを現実として受け止めていなかった住民が、突然の事業認可により立ち退きを突きつけられ、立ち退き準備ができずとまどっていることによるものと推察される。また、練馬3キロ区間については、不動産業者を含め、「外環本線」が地下式とされたことで地上部の道路計画は全てなくなると、未だに信じている住民が多いことを表していると推察される。

## 第4 原告らの原告適格について

### 1 都市計画事業の認可に関する原告適格

本件においては、原告らの原告適格が問題とされている。

原告第1準備書面において述べてきたとおり、都市計画事業の認可に関する都市計画法の規定の趣旨及び目的、これらの規定が都市計画事業の認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等を考慮すれば、同法は、これらの規定を通じて、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画施設の整備に関する事業を規制するとともに、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個々の住民に対して、そのような被害を受けないという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。

したがって、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（平成17年12月7日最高裁判所大法廷判決参照）。

本書面第3で述べたように、現地進行協議の際に確認された、本件都市計画の住環境に対する大きな影響を考慮すれば、事業区域だけではなく、周辺住民においても、原告適格が認められるべきである。

### 2 原告らに原告適格が認められること

#### (1) 原告志村直子について

原告志村直子は、本件事業認可にかかる区域内に不動産を所有し、そこに居住している者である（甲1、甲132、原告志村調書）。

原告志村直子が所有し、居住している集合住宅（マンション）は、本件の事業計画の実施により、道路ぎわの敷地が収用されることとなる。

原告志村は、「外環本線」が地下式となり地上部に「外環の2」は

できないとの理解のうえで、現在居住しているマンションに部屋を買い増しした（原告志村調書3頁）。

また、本件事業により、最寄駅へのアクセスが困難になるため、使用駅の変更を考えている等、生活環境への影響が多大である（原告志村調書11頁）。

なお、原告志村が接する近隣住民は、未だに「外環本線」の地上部に「外環の2」が作られることを知らない住民が多数存在している（原告志村調書11乃至12頁）。

## (2) 原告小笠原慶子について

本件事業認可にかかる区域に隣接する地に不動産を所有し、居住している者である（甲2、甲130、原告小笠原調書）。

原告小笠原は、周辺の静かな住環境を評価し、予定よりも高額の購入費を支払うことを決め、外環計画について全く認識していない状態で、平成4年に本件都市計画地から100メートルほどの場所に自宅を購入し、現在も居住している。

周囲に交通渋滞等は全くなく、「外環の2」の必要性も感じていないのであって、次世代に豊かな環境を引き継ぎたいと考えているが、本件都市計画により、石神井公園周囲の豊かな環境が壊され、道路の騒音・振動など、自らの住居周囲の住環境が劇的に悪化し、支障を受ける地位にある。

## (3) 原告斎藤恵美子について

本件事業認可にかかる区域に隣接する地に不動産を所有し、居住している者である（甲3、甲131、原告斎藤調書）。

平成元年に本件都市計画地から20メートルほどの場所に現在の住居を購入し、現在も生活しているが、人工股関節を使用しており、歩行が困難であるため、本件事業により、生活圏内での行動が大幅に制約される。また、現在までに構築した生活圏でのコミュニティが巨大な道路により分断され、生活支援を受けられなくなることが大きな不安であり、本件都市計画により、道路の騒音や振動、コミュニティの分断や生活支援の欠如等、住環境が劇的に変化し、生活に大きな支

障を受ける地位にある。

(4) 原告平田次弘について

本件事業認可にかかる区域に隣接する地に不動産を所有し、居住している者である（甲 4、甲 1 3 3、原告平田調書）。

昭和 4 3 年に本件都市計画地から 5 0 メートルほど位置にある現在の住居を購入したが、購入の際、参加人東京都に外環計画が本当に実施されるのか確認したところ、これだけの住宅密集地では難しいと説明され、さらに法務局に問い合わせた際も、おそらく道路が通るということはない、との回答を得て、自宅を購入した。

石神井公園を中心に自宅周辺にコミュニティを構築しているが、本件都市計画により、道路の騒音や振動のほか、こうした住環境が劇的に変化し、生活に大きな支障を受ける地位にある。

(5) 原告藤田淑子について

本件事業認可にかかる区域に隣接する地に不動産を所有し、居住している者である（甲 5、甲 1 3 4、原告藤田調書）。

原告藤田は、現在の住居周辺に 5 0 年ほど居住しており、現在の住居は、本件都市計画地から 1 5 0 メートルほどの場所にある。

福祉関係の職業での経験から、本件都市計画が実施された場合、原告藤田を含めた周囲の高齢者にとって、生活に多大な影響がでると認識しており、石神井公園周辺の環境の悪化や交通量の増加、騒音、振動など、本件都市計画が実施された場合、自らの住居周囲の住環境が劇的に悪化し、支障を受ける地位にある。

3 まとめ

以上のとおり、本件の事業計画が実施され「外環の 2」が建設されることにより、かかる原告 4 名は、自宅の近隣に巨大な道路ができることになり、騒音、振動による反復、継続した被害を受けることとなるほか、「外環の 2」の建設により、幅 4 0 メートルもの道路ができると、物理的・心理的に大きく隔絶され、地域社会が分断されることになる。「外環の 2」の建設により、同様の事態は無数に生じることになり、地域社会が分断され、高齢者をはじめとする住民の生活が壊さ

れることは明らかである。

以上のとおり、原告らは、いずれも、都市計画事業の事業地内に居住するか、又は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であり、本件事業認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者であって、原告適格が認められるというべきである。

## 第5 本件事業認可が違法であること

### 1 事業認可自体の違法

- (1) 都市計画法61条の要件該当性審査は形式的なものではない。

事業認可の手続においては、事業の内容が都市計画に「適合」していることを要する（法61条）。

この点、被告国は、本件都市計画の内容に関する「総括図」・「計画図」及び「計画書」と、本件事業の内容に関する「事業地を表示する図面」としての位置図・平面図及び「設計の概要を表示する図書」としての設計概要図を照合し、本件事業の内容が、本件都市計画との対比において、①本件道路の位置及び区域、②種別及び車線の数その他の構造の点で「相違ないことを確認した」から、本件事業の内容は、本件都市計画に「適合」する旨主張する。

しかしながら、都市計画法が同61条において認可の基準を定めた趣旨は、申請を行った参加人東京都から示された、いつ作成されたのかも不明な新・旧図面を、形式的に見比べて、道路の位置や区域がおおむね同じように見えるかどうか確認するであるとか、種別や車線数が同じかどうかを確認するなどというような「形式的で無内容な儀式的履行」を行政（本件においては関東地方整備局長）に命じるという点にあるのではない。

(2)にて後述するとおり、法61条はその事業が強制力を付与されるにふさわしいものであるかどうかを行政自身が積極的に最終チェックを行う重要

な機会なのであり、事業内容が都市計画に「適合」しているか否かは、単に形式的に適合しているか否かだけでなく、事業の内容が適法な都市計画に適合しているかを、実質的な観点から審査しなければならないのである。

結局、形式審査しか行っていない旨の被告国の主張・反論は、本件事業認可が適法であるとの主張の理由になり得ていないばかりか、本来行うべき実質的審査を行っていないことを自認するものである。

とりわけ、本件都市計画は、昭和41年に計画決定された後、50年間にわたって事業化も廃止もされずに事実上放置されてきたものであり、半世紀もの時の経過によって計画決定の基礎とされた社会的経済的状况に顕著な変化が生じている。本件では第1にて述べたとおり、昭和41年に併せて都市計画決定され同じく凍結されてきた重要な基礎事実たる高架式「外環本線」が平成19年に大深度地下構造に計画変更されたことや、参加人東京都においても「廃止」を含む3案（いずれも現計画内容を維持するものではない。）を検討してきたにもかかわらず、住民との話し合いの途中で、その一部のみを事業認可申請してきたという経緯がある。こうした、これまでの経緯に鑑みれば、「外環の2」計画について、事業認可の段階において実質的な審査を行うべき必要性は極めて高いというべきである。

すなわち、被告国（関東地方整備局長）は法61条の要件該当性判断の時点において、改めて、当該都市計画の適法性、当該都市計画・他の都市計画との適合及び当該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といえるかといった実質的な審査を積極的に行わなくてはならなかったのである。

以下、都市計画法61条の解釈について、詳述する。

(2) 「都市計画に適合」（法61条1号）することの意味

ア 都市計画事業に関する法制度と都市計画法61条

都市計画法61条は、認可等の基準を以下のとおり定めている。

(認可等の基準)

第六十一条 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業が次の各号に該当するときは、第五十九条の認可又は承認をすることができる。

- 一 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。
- 二 事業の施行に関して行政機関の免許、許可、認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分があつたこと又はこれらの処分がされることが確実であること。

そして、上記都市計画法61条は、以下の都市計画法が定める法制度の中に位置づけられている。

**【都市計画事業の実現に至るまでの都市計画法の制度概要】**

- i 都市施設について都市計画決定が行われる（法15条以下）。

都市計画決定がなされた段階から事業が完了する段階に至る間、それが行われる区域内の土地に行為制限が課せられ、建築行為や開発行為等が制限される。

- ii 都道府県は、都市計画区域について、おおむね5年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、現況及び将来の見通しについての調査を行うものとされる（法6条1項）。

そのうえで、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（法21条1項）とされる。

- iii 都市計画事業の認可が行われる（法61条）。

都市計画事業においては、事業段階において収用権が付与され、区域内の土地等を強制的に取得することができる。そこで、都市計画法は、その事業がこのような強制力を付与するにふさわしいものであるかどうかを

認可又は承認によってチェックする仕組みを採っている（法59条、法61条）。

イ 都市計画自体が適法であることが必要である

以下述べる通り、都市計画法61条1号が「適合」しなければならないとする都市計画は、「適法な」都市計画でなければならない。

したがって、都市計画自体が違法な場合は、仮に当該都市計画に形式的に適合していても事業認可を行うことはできず、これを看過してなされた事業認可は違法となる。

すなわち、都市計画は、決定されてから事業化されるまでに相応の時間が経過する場合が少なくなく、都市計画決定時の状況と事業認可申請時の状況が相当に異なっている場合も少なくない。上記の通り、都市計画法では、概ね5年ごとに行われる基礎調査に鑑みて、都市計画の変更の必要が生じた場合には、都市計画の変更手続をとることが義務づけられているものの、この制度は一定期間後に必ず審査の機会を設けられる等厳格な制度整備は必ずしも行われておらず、十分な見直しの機会が設けられないまま事業認可申請に至る場合もありうる。このような場合には、当初の都市計画決定時の前提事実や社会経済的環境が大きく変わっており、当初の都市計画の内容が必ずしも現在の状況に適合しない事態が生じているまま、事業認可申請が行われることになる。

このような場合に、事業認可申請の手続きにおいて、都市計画の要件充足が改めて実質的に検討されることがなければ、法13条1項の都市計画基準を欠いた事業認可が行われることになりかねない。

そもそも、事業認可申請の手続が設けられた趣旨は、事業認可の段階において改めて都市計画のあり方について必要な審査を行うところにあるのであり、かかる趣旨に鑑みれば、事業認可申請の手続において、都市計画の適合性について実質的な審査検討を行わなければならないことは明

らかである。

したがって、都市計画法 6 1 条 1 号の「都市計画」は、適法な都市計画、すなわち、都市計画としての要件を充足した都市計画であることを要すると解されるのである。

ウ 当該都市計画に適合していることを要する

都市計画事業は、特定の都市計画を実現するものであるため、その基礎となる都市計画と適合している必要があることは言うまでもない。

そして、都市計画と事業計画が適合しているといえるためには、当然ながら、事業計画が都市計画との間で、その基礎となった前提事実の比較からもなお、「同一性」を有するものでなければならない。

事業計画が都市計画と同一性を有するものでなく、事情変更等の理由から、事業の内容と都市計画の内容、あるいは、これを基礎づける事実に欠落・齟齬が生じている場合には、少なくとも都市計画をまず変更しなければならない。

したがって、事業計画の内容が都市計画の内容と同一性を有しないにもかかわらず、都市計画の変更手続等の適切な対応をしないままに行われた事業認可申請は、都市計画法 6 1 条 1 号の要件を欠くものとして違法であり、これを看過してなされた事業認可は違法となる。

エ 他の都市計画に適合していることを要する

都市計画法 1 3 条 1 項は、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。

よって、事業計画が都市計画に適合しているといえるためには、当該事業についての都市計画に適合していることはもちろん、同適合性審査の時点において定められている他の都市計画に適合していることも必要であ

る。

したがって、適合性審査時点において定められている他の都市計画に適合させずに行われた事業認可申請は、都市計画法61条1号の要件を欠くものとして違法であり、これを看過してなされた事業認可は違法となる。

オ 事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与する必要があり、土地を収用し又は使用する公営上の必要があること

都市計画法第61条が定める「事業の内容が都市計画に適合」するとは、当然に土地収用法第20条第3号及び4号を充足することを要件とする。

この点については、改訂都市計画法（三橋壮吉著）349頁～350頁においても、「都市計画に適合すべきことの要件は、事業認定の要件を定めた土地収用法20条1号、3号および4号の要件と同一と考えてさしつかえない。」とされている。

上記事業認定の要件は、土地収用法第20条において以下のように定められている。

（事業の認定の要件）

第二十条 国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる。

- 一 事業が第三条各号の一に掲げるものに関するものであること。
- 二 起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること。
- 三 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。
- 四 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。

すなわち、都市計画法61条1号の「事業の内容が都市計画に適合」するといえるためには、事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与する必要があり、土地を収用し又は使用する公営上の必要があることを要する

のである。この点の詳細は、原告第6準備書面を参照されたい。

カ 本件においては、国土交通大臣はかかる実質的な審査を全く欠いたものであるから、本件事業認可は違法である。

## 2 計画の違法、及び、都市計画変更義務に違反した違法を承継した違法

### (1) 概要

平成19年4月以降現在に至るまで、「外環の2」計画の内容は、計画の基礎事実を喪失した点（後記(2)）、及び、他の都市計画（外環本線）と一体性・総合性を欠いている点（後記(3)）の2点から、法13条1項に違反した状態にあり、都市計画を変更すべき状況にあったのであり（後記(4)）、にもかかわらず都市計画変更を行うことなく、認可申請を行ったことは違法である（後記(5)）。

### (2) 計画の基礎となった事実を欠いた状態にあること

#### ア 都市計画法の規定とその趣旨

都市計画法は、都市計画について、国土形成計画・首都圏整備計画等、国土計画または地方計画に関する法律に基づく計画、及び道路・河川・鉄道・港湾・航空等の施設に関する国の計画に適合するとともに、土地利用・都市施設の設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）、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、円滑な都市計画を確保し、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14号）。そして、同法は、このような基準を適用するについて、同法6条1項の規定による都市計画法に関する基礎調査の結果に基づき、かつ、政府が法律に基づき行う人口、産業、住宅、建築、交通、工場立地その他の調査の結果について配慮することと定めている（同項18号）。

こうした法の趣旨は、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づく土地利用、交通等についての現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを踏まえて、合理的な判断がなされ、都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されることを確保しようとするところにある。

#### イ 都市計画決定における基礎とされるべき事実の判断要素

上記の趣旨に鑑みれば、都市計画の決定に際して基礎とされるべき事実としては、法6条1項の規定による都市計画法に関する基礎調査の結果及びこれに基づく土地利用、交通等の現状認識と将来への見通しがあげられる。具体的には、土地利用・交通量・地価の分布状況、世帯数及び人口戸数、建築物の用途・構造・建築面積及びのべ面積、土地施設の位置・利用状況、地域の特性に応じて都市計画策定上必要と認められる事項等、法6条1項、国土交通省令5号にあげる項目についての調査結果たる事実、及び、これをもとに正しく認識した現状についての事実並びに合理的な将来の見通しということになる。

#### ウ 都市計画決定における「基礎とされた重要な事実」

このような法の規定及びその趣旨からすれば、かかる基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くために土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠く場合など、法6条1項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて現状が正しく認識されたとはいえず、将来が的確に見通されることなく都市計画が決定されたといえ、上記法及び法の趣旨に反し違法となる。

この点、裁判例においても、都市計画決定またはその変更については、行政庁の裁量を認めるものの、基礎調査の結果及びこれを踏まえた現状認識及び将来の見通しが合理的か否かについては、都市計画決定またはその変更の前提となる事実認定の領域としてその合理性を判断し、合理性が認め

られない場合には、当該都市計画決定は違法となるとしている。すなわち、東京高判平成17年10月20日判決（平成21年3月11日、最高裁で県の上告棄却、東京高裁判決確定）では、上記同様、「法6条1項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、・・・当該都市計画決定は、都市計画法13条第1項第14号、第6号の趣旨に反して違法となると解するのが相当である。」とし、また、最高裁平成18年11月2日判決は、（都市計画決定の）「基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合」には、都市計画決定は違法となるとする。

このように、適法な都市計画決定といえるためには、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づく土地利用、交通等についての現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを踏えて都市計画が決定されることが必要であり、こうした基礎調査の結果及びこれに基づく現状認識並びに将来の見通しが、都市計画の決定を行うにつき「重要な事実の基礎」（以下「基礎事実」という。）とされるのである。

そして、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づく土地利用、交通等についての現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを踏まえて、合理的な判断がなされ、都市施設が適切な規模で必要な位置に配置されることを確保しようとする前記都市計画法の趣旨に鑑みるならば、基礎調査から導き出される個々の基礎事実の変更・消失にとどまらず、全ての基礎調査において共通の前提とされている事実が大幅に変更・消滅した場合には、当該都市計画決定は、その前提となる合理的根拠を全て欠いたこととなり、計画決定自体が都市計画基準に適合しなくなるものであり、都市計画法13

条に反することとなる。

この「全ての基礎調査において共通の前提とされている事実」が「基礎とされた重要な事実」に他ならない（なお、旧都市計画法においては、都市計画法13条、6条に相当する規定はないが、旧法下においても、都市計画決定に際しては、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づく土地利用、交通等についての現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを踏えて決定することは当然であり、現行法第13条、6条の規定は、旧法下での規範を明文化したものであって、上記解釈は旧法下においても妥当する）。

エ 何が「基礎事実」であるかは、当該行政行為の内容の正当性を支える事実が何であるかにより探求されるべき

一般に、行政行為は、当該行政行為を行うとの判断に至った事実の存在（行政行為の要件としての事実の存在）により、その正当性が認められる。

その当該行政行為を支える事実、換言すれば、当該行政行為の内容（道路を内容とする都市計画で言えば、道路都市計画の内容である①位置（起点・終点）、②規模（幅員距離、延長距離、車線数）、③種別・用途（自動車専用道路・歩行道路併用道路・幹線街路・補助線街路など））に合理性を与える事実が存在するからこそ、当該行政行為が正当化されるのであり、行政行為を支える事実がないのであれば、当該行政行為は正当性を欠く結果、違法になるのである（行政行為を支える事実がない場合に正当性を欠き違法になるのは、立法の合憲性が判断される場合に、立法事実の有無が考慮され、立法事実が欠如した場合は立法に基づく処分が違法になることと同じである。）。

そして、その「行政行為を支える事実」こそが「基礎事実」なのである。

この場合、基礎事実は「当該行政行為の内容」を支える事実なのであるから、当然、「当該行政行為の内容」に対応して複数存在する（①当該位置（起点・終点）に道路を建設することを正当化する基礎事実、②当該幅

員距離にすることを正当化する基礎事実、③当該種別・用途を正当化する基礎事実、がそれぞれ存在しえ、かつ、それぞれの内容において複数の基礎事実が存在し得る。)

そして、行政行為の正当性は、当然、当該行政行為の行為当初から求められなければならないから、何が当該行政行為の基礎事実だったのかの判断時期は、行政行為時である。

したがって、当該行政行為における「基礎事実」の判断は、当該行政行為時において、当該決定主体が、当該行政行為の要素となる内容すべてを支える事実ほどの事実であると考えていたのか、逆に言えば、当該計画決定時において、当該事実がなければ当該計画決定がされなかったといえる事実は何か、によって判断すべきである（当該事実がなければ当該行政行為が成り立たないのであれば、まさに当該事実は当該行政行為を支える柱となる事実であり、当該行政行為の存立にとって重要な事実であると言える。)

本件「外環の2」に即していえば、「高架式外環本線」が存在しない場合でも、①外環本線と全く同じ地域に、②外環本線を丸ごと包摂しうる幅員40メートルという巨大な規模の道路を建設するという判断を支える事実があるのか、ということが判断されなければならない。

そして、当該行政行為時において何が重要な基礎事実かは、計画の物理的構造や計画時の各審議経過を中心とし、計画決定後の経緯も加味して確定すべきである。本件のような参加人東京都の都市計画については、東京都市計画地方審議会（都計審）で、その必要性や相当性を審議されることとなっているのであるから、国会審議ではなく、都計審及び都計審に付随する関連委員会等での議論・説明が最も重要な判断材料となる。

オ 「高架式外環本線」の存在は「外環の2」の重要な基礎事実である

そして、「外環の2」計画立案者が、「高架式外環本線」が当該位置に建

設され、標準幅員が23メートルであることを前提に、同じ位置に40メートルの街路（外環の2）を計画したことは第1・1(1)アで述べたとおりであるから、「高架式外環本線」の存在が「高架式外環本線」と全く位置を同じくして40メートルの幹線道路という内容を持つ「外環の2」を計画した重要な基礎事実であることは火を見るより明らかである。

逆にいえば、「高架式外環本線」がなくとも、昭和41年時に、全く同じ区域に、40メートルもの幅員を持つ幹線街路を計画したというのであろうか。また、それはどのような事実に基づいてそのように判断するといえるのであろうか。

したがって、「高架式外環本線」という基礎事実を失った「外環の2」は都市計画法13条1項に反し違法である。

- (3) 先行して事業化されている外環本線計画との間で、「一体性・総合性」（法13条1項）を欠いている状態にあること

「外環の2」は、計画決定時（昭和41年時）に設定された必要性を、平成19年4月以降欠いた状態にあることは上記のとおりであるが、さらに、すでに事業化されている（固定化している）他の都市計画（外環本線）との間で、「一体性・総合性」を欠いており、この点からも法13条1項に違反した状態にある。

#### ア 都市計画の一体性・総合性（甲112・角松生史教授意見書）

都市計画は、都市政策の総合化・体系化を図る前提において立案される。すなわち、都市計画は、都市機能の維持増進と都市環境の保全を目的として、都市における土地利用の総合化・体系化ないし計画化を図ろうとするものとして立案される。都市計画は、競合・重複する都市の土地利用を調整するところにその存在理由があるのであるから、都市計画における総合調整は、いわば都市計画そのものの属性であり、存在理由であるといえる。

例えば、市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触

するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとされ（都市計画法15条4項）、その総合性が確保される。

イ 一体的・総合性を求める定め（都市計画基準）について

（ア）都市計画法の規律

法13条1項は、「当該都市の特質を考慮して各号に掲げるところに従って、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、当該都市における自然的環境又は保全に配慮しなければならないとしている。

そして、「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」（同項11号）とされる。

さらに、同基準を適用するについては、法6条1項の規定による「都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、かつ、政府が法律に基づき行う人工、産業、住宅、建築、交通、工場立地その他の調査の結果について配慮すること」とされる（同項19号）。

（イ）対象範囲について

上記法13条1項の規律は、単一の都市計画における内部的整合性とどまらず、上位の計画、下位の都市計画（法15条4項）、及び、（先行する）同位の都市計画との関係にも及ぶ。

前述した都市計画の総合性という属性からして当然のことである。

（ウ）判断基準について

一定範囲の空間に複数の都市計画が存在し、その各都市計画がそれぞれ当該共通する空間形成に関わる目的設定が行われている場合、両者が「一体性・総合性」を満たしているか否かは、総体としての都市計画と

いう観点から、当該空間に関わる都市計画の目的が有機的に連携し積極的協働しているものであるか否かによって判断されるべきである。

そうであるとする、少なくとも、ある一方の都市計画が、他の都市計画の目的と矛盾してこれを正面から阻害することになる場合には、両都市計画の間には一体性・総合性に反する事態が存在することになる。

特に、一方の都市計画が先行して事業化されて判断が固定化されている場合には、未施行の都市計画は先行する都市計画との間で一体性・総合性を保持するように変更する義務が都市計画決定権者に対して発生し、これが行われない間は、後続の都市計画が先行している都市計画との間において一体性・総合性を欠いた違法（状態）にあると評価されることになる。

また、異なる都市計画間だけではなく、同一の都市計画内に整合性が求められることは言うまでもない。「外環の2」の一部事業化については、この点も問題となる。

#### ウ 外環本線（大深度）地下構造方式への変更の目的

平成19年4月、外環本線は、大深度地下構造方式に計画変更されたが、かかる大規模な変更を行った目的は「地上部の移転戸数・範囲を極力少なく、小さくする」ことにあったことは、すでに取り調べ済みの関係各証拠から明らかになっている。この点の詳細については、原告第2準備書面・第1、第5準備書面、第11準備書面・第1を参照されたい。

#### エ 「外環の2」の不整合（一体性・総合性違反）

(ア) 前記「外環本線」の変更決定にあたって「地上部の移転戸数・範囲を極力少なく、小さくする」との目的が設定された区域・空間は、外環の2計画の対象地域と同一である。

そうすると、参加人東京都は、「地上部の移転戸数・範囲を極力少なく、小さくする」という目的のために、約1兆6000億円（甲161：8頁、

31頁、32頁)という莫大な建設費用(コスト)をかけて「外環本線」を大深度地下構造に変更した(東京都は、この施策によって、地元住民の理解・協力を得て、高速道路の建設工事を進めようと企図したのである。)のであるから、地上部の街並の保全是絶対に必要である。にもかかわらず、二枚舌を用いて「外環の2」を事業化してこれを建設するならば、「外環の2」の建設によって、「外環本線」の地下化の上記目的は決定的に阻害・覆滅される結果となるのである。

よって、「外環の2」は、大深度地下構造に変更した外環本線の変更目的との関係において、その目的を正面から阻害し矛盾した内容となっているから、すでに事業化されている外環本線計画との間で、一体性・総合性を欠いており、法13条1項に違反している。

(イ)また、「外環の2」全体の計画が未だ定まらず検討中であるにもかかわらず、その一部のみを事業申請するときは、先行して事業化された一部と、後に決定される「外環の2」の計画内容とが矛盾する可能性も生じるのであり、一体性総合性に反する。他方、先行する事業化部分に矛盾を生じないように残部を計画変更するとすれば、後に決定されるべき計画変更内容を羈束することとなり、不当であって、いずれにしても、都市計画の根本的な方向性を検討中の一部事業認可は、法13条1項に違反する。

#### オ 小活

以上から明らかなように、「外環の2」は、①計画決定を行うに際しての「基礎事実」を喪失したこと、及び、②「外環本線」の変更目的と正面から矛盾抵触し、一体性・総合性を欠いていること、また、都市計画の根本的な方向性を検討中の一部事業認可であることから、一体性・総合性に反し、法13条1項に違反する状態にある。

#### (4) 本件において都市計画変更義務が生じていること

##### ア 都市計画変更義務について

都市計画法第21条1項によれば、都市計画法第6条第1項若しくは第2項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第13条（都市計画基準）第1項第19号に規定する政府が行う調査の結果都市計画を変更する必要が明らかとなったとき、その他都市計画を変更する必要が生じたときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない、とされている。

同条の趣旨は、当初前提としていた都市計画区域が変更され、また、基礎調査等の結果から当初計画が前提としていた事実と異なる場合は、前提事実と齟齬が生じているので、もはや当初計画を実施しても、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつ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」（都市計画法1条）にならないから、都市の健全な発展等に資するよう計画の変更すべきものと定めたものである。このように、都市計画法は、定期の基礎調査及びそれにも基づく計画の変更を定め、前提事実の再検討による計画の見直しを重視している。

そして、都市計画変更義務については、その性質上、当然、都市計画決定がなされた後の事情が考慮されたいうえで司法審査されることになる（名古屋高裁平成9年4月30日判決も同趣旨）。

#### イ 「外環の2」について都市計画変更義務が存したこと

上記のとおり、社会的経済的条件等が著しく変化し、これに応じて都市計画を変更しなければ、当該都市計画が都市計画法の定める都市計画基準を満たさないこととなった場合には、法21条により都市計画を変更する義務が生じる。そして、平成19年4月以降現在に至るまで、「外環の2」計画の内容は、計画の基礎事実を喪失した点（前記(2)）、及び、他の都市計画（外環本線）と一体性・総合性を欠いている点（前記(3)）の2点から、法13条1項に違反した状態にあり、都市計画を変更すべき状況にあった。すなわち、参加人東京都には、「外環の2」の都市計画について、計画を変更する必要が生じ、都市計画を変更する（作為）義務が課されて

いたのであり、その前提として、変更義務の履行（作為）に先立ち、変更義務の有無を検討する作為義務もまた課されていたのである。

- (5) 「外環の2」について都市計画変更をしないままに、本件事業認可申請を行った参加人東京都の行為には裁量逸脱・濫用の違法があること

ア 都市計画変更義務に基づく都市計画の変更も、行政庁の専門的技術的判断が行われる部分が存在するうえ、都市政策上の政策的判断が必要とされる部分もあり得るから、そのような専門的、政策的判断の裁量が存在することを考慮した上で、参加人東京都の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量権の存在を考慮してもなお、裁量の範囲を逸脱し、又は、裁量権の濫用があったと認められる場合には、当該都市計画そのものは適法に決定されたものであるとしても、これを変更すべき義務に違反したのものとして行政庁による変更義務の不作为は違法となり、かかる違法を看過してなされた事業認可申請は違法であり、かかる申請に基づく事業認可は申請の違法性を承継して違法となると解すべきである（名古屋高裁平成9年4月30日判決も同趣旨）。

#### イ 本件における検討

以下に述べるとおり、本件における参加人東京都の行為には、裁量の逸脱・濫用が認められる。

- (ア) 参加人東京都は、「移転家屋数の最小限度化」を掲げて高速道路の地下構造化によって高速道路の整備の方針を再始動させたときから、実際に平成19年に外環本線の計画変更を行うまでの期間、及び、平成19年に外環本線の計画変更を行ってから、本事業認可申請を行うまでの間のいずれの期間においても、これらの点を看過し、この疑念を解消するものか否か、それが解消しない場合には新たな都市計画によって問題を解消するなどしなければならなかったが、これを怠った。

例えば、本件事業認可申請にかかる区間（練馬1キロ区間）は、明ら

かに「外環の2」の道路を利用する自動車交通の必要性によるものではない。そのなかでも、最も顕著な徴表が本件事業認可にかかる区域の「外環の2」のみの区間である、いわゆる「薄皮部分」区域である。このような薄皮のような歪な区域が自動車交通のために必要なわけではない。本件事業認可申請にかかる区域の事業化は、参加人東京都が強調する、他の法形式、他の都市計画である「外環本線」の建設のために、これに付随して必要であるに過ぎないのである。ただ、参加人東京都は、二重に収用するのが手間だから、今回、まとめて事情認可申請した、正当である、などと主張するわけであるが、そこでいう2度目の収用が将来、果たして本当にあるのか、言い換えれば、「外環の2」全体について、前記各問題点を抱えつつ、そのまま事業化しうる法的な前提・状況があるのかという疑念について、参加人東京都は、何らかかる問題を解消しないまま、外環本線のための必要（流用）にせかされて、漫然と本申請に至っていることが問題なのである。

このような視点を全く欠いていた点において、参加人東京都の判断過程において著しい欠落があったというほかない。

(イ)「外環本線」では、移転戸数を極力少なくするという行政目的が設定され、その目的のために1兆6000億円という膨大な建設費用をかけることを予定されたうえで、その構造形式が大深度地下構造方式に変更された。

繰り返すが、「外環本線」について、この目的設定とその目的達成の手段としての大深度地下構造化の採用という、被告国と参加人東京都の判断はすでに確定している。そうであれば、参加人東京都において、このような膨大な費用をかけて設定した行政目的を台無しにするという判断をする余地（裁量）がないことは火を見るより明らかなのである。逆に言えば、被告国及び参加人東京都が「外環本線」を大深度地下式と

し1兆6000億円もの巨額の費用をかけることは、地上部の街並が保全されない限り、正当化できないのである。

参加人東京都は、この点を看過し、この疑念を解消しうるものか否かや、それが解消しない場合に「外環の2」全体（問題は全体にかかるのであるから、全体を変更しなければ解消できないのである。）につき、必要な計画変更（廃止を含む。）を行いその解消を図るという視点を欠いたのであって、その判断過程に著しい欠落があったことが明らかである。

#### (ウ) まとめ

このように、「外環の2」が①「外環本線」という「基礎事実」を失ったことにより法13条1項に違反した状態にあり、②「外環本線」と一体性・総合性を欠くものとして法13条1項に違反し都市計画変更をしないままに、本件事業認可申請を行った参加人東京都の行為には裁量逸脱・濫用の違法がある

なお、これらの参加人東京都の過誤の問題点は、政策問題として正当化できるものではない。したがって、かかる違法の判断をしても、裁判所が、政策の中身に立ち入って、その政策について裁判所の見解を代置したということにはならないことを付言しておく。

#### (6) 小括

平成19年4月、外環本線の都市計画変更が行われたことに伴って、外環の2は、法13条1項（都市計画基準）に適合しない状態となった。

したがって、その後、参加人東京都は、都市計画を変更すべきであったにもかかわらず、これを行わないまま事業認可申請を行った。

参加人東京都による本件事業認可申請は、都市計画が違法な内容であること、都市計画変更義務を履行しないまま事業認可申請を行っていることの両面で、違法性を帯びていたのであるから、本件事業認可もまたその違法性を

承継し違法である。

## 第6 参加人東京都は適切に住民の意見を反映してこなかったこと

### 1 住民の意見の反映の意義と必要性

道路計画の実現には、地域住民の理解と協力が不可欠である。

この点、都市計画法も、法制度とその運用において、民意の適切な形成とその計画（実現）への適切な反映を求めている。

すなわち、都市計画法上は、都市計画案を作成するに際して、（必要があると認めるときは）公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし（都計法16条）、都市計画案については、2週間の公衆縦覧に付することとし、関係市町村の住民等は意見書を提出することができる（都計法17条）。同意見書の要旨は、都市計画審議会に提出され、都市計画審議会の審議に反映される（都計法18条）。また、都市計画の変更にも際しても、都市計画変更案の2週間の公衆縦覧、関係市町村の住民等の意見書の提出と都市計画審議会への要旨の提出が制度として設けられている。

このように、都市計画法上、都市計画の決定には、住民の意見の反映の制度が設けられているのであり、都市計画の正当性は、住民の意見が都市計画法の手続きに則って適切に反映されることによっても基礎づけられるものであり、かかる住民の意見の反映を経ていない都市計画には、正当性は認められない。

本件「外環の2」計画の1キロ区間については、地上部に高架式の「外環本線」計画が存する前提において、旧都市計画法の下で都市計画決定が行われたが、その後、地上部から高架式の「外環本線」計画がなくなり、旧法下での都市計画決定にかかる「外環の2」計画が前提事実（重要な基礎事実）を失い、新たな前提事実（地上部に外環本線がないこと）のもとで、従前の計画についての適正が審査されるとともに、住民の意見の反映の機会が確保

される必要があったにもかかわらず、かかる機会は全く確保されず、住民の意見の反映の機会が全く保障されないまま、事業化された（小山証人調書、各原告調書）。

以下に見るとおり、「外環の2」計画の本件1キロ区間の事業化に至る過程においても、また、その後の過程においても、1キロ区間については、住民に対して適切な情報提供すら行われず、まったく住民の意見形成の機会すら与えられなかったものであり、上記の観点からの違法もまた、明らかというべきである。

## 2 「外環の2」の扱いに関する経緯

### (1) 「外環の2」の事業認可に至る経緯の概要

参加人東京都は、平成19年4月、「外環本線」について、構造を大深度地下方式に変更する都市計画変更決定を行った。

その後、本件事業認可に至るまでの経過概要は下記のとおりである。

平成19年4月 「外環本線」の都市計画変更決定（地下方式）

平成22年6月 参加人東京都が、「練馬区における地上部街路に関する話し合いの会」（以下「話し合いの会」という。）を設置（平成23年8月まで6回開催）

平成23年11月 参加人東京都が、「練馬区における外環の地上部街路に関する広く意見を聴く会」（以下「広く意見を聴く会」という。）を開催

平成24年2月 練馬区が、『外環の2』に関する今後の取組方針（素案）」（以下「素案」という。）を公表

平成24年3月 参加人東京都が、大泉ジャンクション地域の約1キロの区間について、「事業概要及び測量説明会」（以下「説明会」という。）を開催

平成 24 年 9 月 参加人東京都が、大泉ジャンクション地域の約 1 キロの区間について、都市計画事業認可を取得

(2) 「話し合いの会」の概要

ア 概要

「話し合いの会」は、平成 22 年 6 月から平成 23 年 8 月まで 6 回開催された。

「話し合いの会」は、「地上部街路の計画について意見を聴く場」とされ、地域住民 10 名、地上部街路沿線町会・商店会等 17 名、練馬区 2 名、国土交通省 2 名、参加人東京都 2 名により構成された（設置要綱・甲 142・2 頁）。

基本的には、参加人東京都から報告が行われ、これをもとに意見交換が行われるというものであったが、参加人東京都の説明時間の方が多かった実情にあった（小山証人調書 17 頁）。

イ 参加人東京都の代替機能に関する報告は適正を欠く

「話し合いの会」のなかでは、「地上部街路の代替機能に関する検討（練馬区版）」（甲 152）の報告が行われ、これに基づく意見交換も行われた。しかし、ここで参加人東京都から報告された代替機能は、「外環の 2」計画が、幅員 40 メートルの計画であることを前提として、幅員 40 メートルの計画との比較において、環境、防災、交通、暮らし等の観点から代替機能がどのように確保されるかを検討したものであった（甲 152・小山証人調書 18～19 頁）。

しかしながら、従前の「外環の 2」計画は、高架式の「外環本線」計画が地上に存するが故に、高架式「外環本線」の収用部分も含めて、幅員 40 メートルの計画として建てられたものであって、高架式「外環本線」が存在しないことを前提として、幅員 40 メートルの計画が立てられたわけではない。

したがって、本来代替機能を論ずるのであれば、高架式「外環本線」の存在を前提とした計画との比較において、代替機能が検討されなければならないはずである。しかるに、参加人東京都の報告は、いまだかつて都市計画審議会でも審議されたことがない（高架式「外環本線」の存在を前提としない）幅員40メートルの道路計画との比較を問題としているのであって、明らかに検討ないし議論の適性を欠くものである。

このような報告に基づく議論は、住民の認識を誤導するものというべきであり、適切な情報提供とは考えられないし、これでは、適切な住民意見が形成されるとはいえず、適切な住民の意見が反映されることも不可能である。

#### ウ 練馬区1キロ区間について具体的な提案も検討も行われていない

また、「話し合いの会」では、練馬区1キロ区間について、幅員40メートルを前提とする具体的な計画線についても提案されていない。最終的には、練馬区1キロ区間については、幅員40メートルの従前の計画案のまま、事業認可がされるのであるが、練馬区1キロ区間については、前記の「説明会」に至るまで具体的な計画線の提案や情報提供は行われなかった（小山証人調書17頁～20頁）。

練馬区1キロ区間における「外環の2」計画については、その大部分を「外環本線」の計画地が占めることから、その東西両脇にいわば薄皮部分ともいうべき「外環の2」だけの計画地が必要か、また、南端部分において幅員40メートルもの計画地が必要かも含めて、検討が必要であるが、そのような機会は「話し合いの会」で与えられることもなかったし、「説明会」に至るまで、情報提供されることもなかった。

#### エ 小括

すなわち、「話し合いの会」では、参加人東京都からの情報提供も適切でなかったし、また、具体的な計画内容について、住民が意見を形成し、

意見表明を行う機会も確保されていなかったのである。

(3) 「広く意見を聴く会」の概要

その後、平成23年11月に、「広く意見を聴く会」が3回開催された。

しかし、この「広く意見を聴く会」においても、練馬区1キロ区間について、「外環本線」に加えて、さらに「外環の2」が必要か否か、あるいはどのような計画線が考えられるのか、考えられないのか等については、全く議論が行われなかった（小山証人調書20頁）。

「広く意見を聴く会」では、「検討の進め方」について、「メリット・デメリットの説明資料が不足している。」「立ち退き戸数や概算コストを示すべき。」「計画線にかかっているか確認できる図面等を用意すべき。」といった意見が出される状況にあったのであり（小山証人調書21頁・甲143）、住民が意見を形成し、意見を述べるための基礎的な情報が与えられていなかった。

参加人東京都は、立ち退き戸数等について「まだそうした具体的な話を進める段階ではないので調べていない」などという回答をしていたというが（小山証人調書21頁）、「広く意見を聴く会」の後、1年もたたない翌年9月には、事業認可を取得するのである。

(4) 「素案」の概要

平成24年2月には、「外環の2」の練馬区における「素案」を公表する（甲145）。

「素案」では、「整備の主な必要性（効果）」とともに、「整備に伴い懸念される主な影響」が記され、各項目について、資料が付されている。しかしながら、「整備の主な必要性（効果）」についてはすべての項目について資料が付されているのに対して、「整備に伴い懸念される主な影響」については必ずしもすべての項目に資料が付されておらず、特に、住民にとっては重要な項目である「家屋等の移転」及び「地域の分断」について、資料が付され

ていない。また、この二つの項目については、記述も不十分であった（小山証人調書21～22頁）。

(5) 「説明会」の概要

上記の経過の後、平成24年3月の「説明会」において、初めて、練馬1キロ区間の事業化、しかも従前の幅員40メートルの計画のままの提案が具体的にされるに至る。

(6) 小括

上記のとおり、平成19年4月の「外環本線」の大深度地下化以降、本件事業認可に至る経緯の中でも、練馬1キロ区間について、幅員40メートルの計画について具体的な検討は行われていない。その経過の中で、参加人東京都は、代替措置に関して不適切な情報提供を行い、また、移転等について具体的な情報提供を行わないなど、住民の意見形成のために適切な情報を提供したとは到底いい難い有様であった。都市計画法が求める住民の意見の機会が確保されていたとは到底言えないばかりか、むしろ住民の意見形成を阻害するような情報操作が行われたというべきである。

こうした中、地域住民は、参加人東京都の二枚舌に翻弄され続けたのである。

3 国土交通省のガイドラインにも反する

上記の経過は、国土交通省の定める「公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン」（甲140。以下「ガイドライン」という。）に照らしても、まったく適合していない。

ガイドラインは、国土交通省所管の道路等に適用されるものであり、「外環の2」に直接適用されるものではない。しかし、ガイドラインは、都市計画法上の住民の意見の反映の要請を踏まえて、都市計画法の運用において具体化を図ったものというべきであり、都市計画法の解釈運用において参照すべきものと位置付けるべきである。

ガイドラインでは、「第3 住民参画促進」において、「①住民参画の進め方について早期に公表すること、②計画策定者から積極的に情報提供を行うこと、③住民・関係者等に対し、適切な参画の機会と期間を確保すること、④住民・関係者等からの意見・質疑等に対し、真摯に対応すること」を求めている（甲140の9頁）。

しかし、前記のとおり、参加人東京都の情報提供は極めて不適切であり、特に、練馬1キロ区間については、具体的提案もなければ、その適否を判断するために必要とされる情報（住民にとっては重要な情報である移転戸数等を含め。）も提供されなかったのであり、ガイドラインに適合していないというよりも、ガイドラインが求める手続きを踏んでいないというべき実情にあった。

#### 4 本来求められる民意反映の在り方

ガイドラインも述べるとおり「よりよい計画を策定するため、住民・関係者等との適切なコミュニケーションを確保する住民参画が重要である」（甲140の9頁）。

この点、住民参加の現代的な考え方として、「参加の5段階モデル」という考え方が提唱されている。これは、住民参加の段階として、①情報提供（informing）、②意見聴取（hearing）、③形だけの応答（reply only）、④意味ある応答（meaningful reply）、⑤パートナーシップ（partnership）から成り、①から⑤へ進むにしたがって参加レベルが上昇するものとされているものである。

①は行政からの一方的な情報提供のみがなされる段階であり、住民からの意見は聴取しない。②は情報提供だけでなく住民からも意見を聞くが、意見を聞くだけで終わる恐れがある段階を指す。③は住民からの意見に対し応答するものの、それが1回限りで終わってしまう段階であり、従来の公聴会をはじめとする日本での参加機会はこの形が多かったという。そして④は住民

と行政との間に複数回の意見・応答のやりとりとそのフィードバック（≒いわゆる「議論」）がなされる段階であり、行政はこの議論を踏まえて意思決定を行い、決定結果の根拠を明確に示す説明責任を負う。⑤は④での議論に加えて意思決定も住民と行政が共同で行い、その決定に対する責任も共同で負う段階とされる（甲136の1・14頁）。

この点、練馬1キロ区間については、「話し合いの会」においても具体的な提案や情報提供が適切に行われておらず、①～③の外形らしきものはあるものの、実質において①～③が確保されているとは到底いいがたいものであり（甲136）、「参加の5段階モデル」に照らしても、極めて不十分であり、問題が多いというべきである。

さらに付言すれば、「参加の5段階モデル」は、本来あるべき「住民・関係者等との適切なコミュニケーション」の在り方を示すものというべきであり、特に、道路計画が地域住民の生活や人生に重大な影響を及ぼすものであることや、地域に関する情報は地域住民に一定の優位性があること等に鑑みると、本来、「⑤パートナーシップ」の関係の下で、計画の策定や見直しが行われてしかるべきである。

## 5 住民の意見の反映の前提となる事実（基礎調査に関する問題）

### (1) 基礎調査に関する問題

住民の意見が適切に反映されるには、住民に適切な情報提供が行われる必要があるが、提供されるべき情報は、適切に確保されなければならない。

この点、都市計画法は、都市計画の策定は、都市計画に関する基礎調査に基づいて行われるべきとし（都計法13条1項18号）、また、都市計画の変更も、基礎調査に基づくことを求めている（都計法21条）。

都市計画が基礎調査に基づくものであることから、住民の意見の反映においては、かかる基礎調査が適切に行われ、かつ、その結果が適切に住民に提供される必要がある。

しかるに、本件においては、かかる基礎調査において、極めて不十分な点があるし、また、前にも述べた通り、「話し合いの会」等において練馬1キロ区間について具体的な計画内容を示さず、移転戸数等重要な情報を提供しないなど情報提供の在り方にも問題があった。

ここでは、「地域の分断」等に関して、基礎調査の在り方について述べる。

## (2) 必要とされる基礎調査の在り方

都市計画の基礎調査については、一般に、調査そのものが都市計画のために行われるということではなく、ほかの目的で行われた各種のマクロ調査、センサスを含む調査のデータを都市計画に合わせて加工して収集することによって行われる。

こうして行われる基礎調査では、例えば施設や建物がどこに建っていて、道路がどれだけ整備されているかなどのハード面はデータとして提出されるが、実際、住民がそれをどう使って、生活の中で何をどのように処理しているかということに関するデータはほぼ皆無である。

しかし、住民の生活はハード面だけで成り立っているわけではなく、生活実態というものをしっかりと考えなければならないし、基礎調査においてもそうした調査が必要である。

例えば、基礎調査の項目に「人口」があるが、これに関しては「通勤・通学移動」「昼間人口」等が使われる。しかし、「通勤・通学移動」は国勢調査のデータを使っているが、交通移動手段あるいは通勤通学以外の買い物ですとか日常的な移動というのは全くデータに入っていない。

本来、都市的生活構造という、都市生活者が社会に対してどのように主体的に参加しているかということを経々な形で調べることに必要である。例えば、1日の生活時間の中でどのような移動を、どういう手段で、どういう目的でしているかということを経量的に調べることを考えられる。また、居住している都市内で、パーソナルネットワーク（個人の親しいある

いは親しくない間柄も含めて、どのような人間関係が距離的にどう広がっているか、そしてどうコミュニケーションを取っているか。)をアンケート等の数量的な調査や聞き取り等の質的調査を重ねていくことが考えられる。

特に高齢社会の中では、こうした都市的生活構造の調査が求められるというべきである。

### (3) 外環の2における基礎調査

「外環の2」においても、こうした都市的生活構造に関する調査は行われていない。

原告にもみられるとおり、計画値やその周辺には高齢者が少なくない。また、防災等の観点からも、都市的生活構造を把握することは極めて重要である。

「外環の2」計画の経過においては、上記の調査が行われていないだけでなく、「地域の分断」等については、極めて不十分な調査しか行われず、また、極めて不十分な分析・情報提供しか行われていないのであり、かかる観点からも、本件においては、住民の意見の反映は確保されていないというべきである。

## 第7 外環の2計画にみる都民蔑視の思想

### 1 参加人東京都の隠蔽体質、都民蔑視思想をあらわにした豊洲移転問題と外環の2計画の相似性

- (1) 今般、外環の2問題と並行して、参加人東京都では今夏から築地市場の豊洲への移転問題、いわゆる豊洲移転問題が発生し、大きな社会的事件として世間の耳目を集めている。

平成13年2月、石原都知事(当時)の施政方針で築地市場の移転候補地と決まった豊洲地区には、もともと東京ガスの工場施設があり、ベンゼンやシアン化合物、水銀、六価クロム等有害物質による土壌汚染が当初から問題

視されていた。そこで参加人東京都は、都民の疑問や不安、批判を解消するため、平成18年5月に土壌汚染対策を検討する専門家会議を設立した。専門家会議は議論の末、翌平成19年7月に「豊洲新市場予定地における土壌汚染対策等に関する専門家会議」報告書（甲158号証）を提出した。この報告書では、豊洲移転地区の土壌汚染対策として、建物建設地内外に関わらず、旧地盤面から2メートルまでの土壌を掘削して土を入れ替え、さらに上部に2・5メートルの盛り土をする等の土壌汚染対策をすることと提言されていた。参加人東京都はこの専門家委員会の報告書による提言をホームページにも掲載して大々的に宣伝し、都民の疑問や不安、批判を押さえ込んで、大規模工事を進めてきたのであった。

ところが、本年8月になって、実は建物の下には盛り土がなされておらず、広大な地下空間があるのではないかとの疑問が噴出した。そして同9月には政党調査などによってこのことが確認され、その後は各種報道で知られているとおり、参加人東京都も、建築建設地において専門家会議の提言と全く異なり、本来なされているはずの2+2・5メートルの盛り土がなされずに建築物が建てられていたことを認めるに至った。その後現在に至るまで原因調査と責任の所在について自主検証が行われ、報告書も提出された（甲159号証）。しかし、現在に至るも根本的な原因究明も責任の所在も明確にされておらず、当時の市場責任者が一定処分されたにとどまっている。小池百合子現都知事は築地市場の豊洲地区移転の延期を決めたが、汚染対策の予算はさらに膨大になることが予想され、今後実際に移転が実現化するかどうかさえ不透明な状況に陥っている。

この間、移転費用は大幅に増え、築地から豊洲へ移転を予定していた業者は負担の増加に悲鳴を上げている。さらに今後土壌汚染対策にかかる費用は相当莫大な額になるものと予想されているが、これら費用は当然都民の血税が注がれることになる。これに対して参加人東京都は、前述したとおり原因

の徹底究明も責任の所在も明確にすることができないばかりか、当時豊洲移転を積極的に推し進めた責任者である石原元都知事などは、原因究明への直接協力も拒否するなど、参加人東京都の施政者が全体として責任逃れに終始するような状態である。

豊洲移転問題の根本的な原因と責任の所在については今後さらに検証が進められるであろうが、現在判明している事実によっても、参加人東京都の責任は重大であるといわざるをえない。何より最大の“罪”は、専門家会議の意見を大々的に宣伝して都民を欺きつつ、実際には専門家会議の意見に沿わない工事を裏で推し進めてきたという、その“二枚舌”的な言動にある。参加人東京都は、有識者による専門家会議の意見をいわば隠れ蓑にして、土壌対策に対する都民の疑義や不安、批判を押さえ込み、結果的に専門家会議の出した結論と全く異なる内容の工事を推し進めてきたのである。そしてこのような参加人東京都の隠蔽体質は、豊洲移転問題だけにあらわれているのではない。豊洲移転と同様、大規模な公共工事が予定される外環計画においても、参加人東京都によるこの隠蔽体質は同じようにあらわれ、まさに相似形を示している。

- (2) 石原元都知事によって築地市場の豊洲移転が表明された平成13年、同知事は、扇千景国交大臣（当時）とともに外環計画地を視察に訪れ、現場において「住民の生活医支障が出ないように外環道は地下化したい」と発言し、それをマスコミがこぞって報道したことはこれまでも述べてきた。当時の石原都知事発言を聞いて沿線住民らは、地上部道路＝「外環の2」計画が頓挫したものと考え、今後立ち退きを強いられることはないと確信した。さらに参加人東京都は同年12月、有識者によって構成される「東京環状道路有識者委員会」、いわゆる有識者委員会を設置し、ここで道路計画の内容にまでわたる公正な立場からの審議を進めるとした。翌平成14年には有識者会議による最終提言が公表されたが、そこでの結論は、地元

住民への影響を軽減化するため「外環本線」を地下式とし、移転家屋を最小限とすることを目的とするというものであった。その後、参加人東京都による「外環の2」に関する説明は、本書面第1において詳述してきたとおり、「外環本線」の地下化によって基本的に廃止方向で議論されており、平成18年には石原元都知事自身定例記者会見において、「外環本線」の地下化によって地上部の住民は安心して暮らせる旨の説明をしていた。

このような経緯を背景として、平成19年の都市計画変更による「外環本線」の地下化が決定され、「外環本線」に付随して計画されていた「外環の2」の建設計画も頓挫したと思われた。1966年（昭和41年）の外環計画発表以来、40年以上にわたり粘り強く反対運動を続けてきた沿線住民は、今度こそ立ち退きを強いられることはない、終の棲家にこれからも住み続けられると思って安堵した。

ところが、その後参加人東京都と被告国が行ったことといえば、これまで述べてきたとおり、未だ地上部には「外環の2」計画が残っていると強弁し、これに疑義を唱え始めた原告らを含む周辺住民らの声をよそに、一つの道路計画を分節して被告国の認可のもと一部事業化に移してゆくという姑息極まりない手段を使い、「外環の2」計画を推し進めることであった。

参加人東京都による「外環の2」計画の進め方は、「外環の2」計画に対する反対が住民の間に未だ根強いときには、「外環本線」の地下化によって「外環の2」は頓挫したように装い、さらには公正中立な有識者委員会による意見を隠れ蓑にして、反対する都民が未だ計画の意味を十分理解しないうちに、いわばだまし討ちをして、工事を後戻りできないところまで早急に推し進めるというものである。

このような公共工事の進め方は、土壌汚染に対する都民の不安を解消するためと称して専門家会議を設立し、そこでの検討結果によって工事を進めるように見せかけて移転に対する疑問や批判の声を鎮めながら、実際には専門

家の意見など無視して行政の専断で工事を進め、後戻りができないところまで来てしまった豊洲問題とその問題発出の根源を共通にする。それは、都民にとって重要なことを明らかにしない隠蔽体質であり、そのような重要事項を隠蔽し、都民に対して“二枚舌”を使っても、「どうせたいした問題にはならない」とする、明白な都民蔑視の思想である。豊洲問題に関し、市場問題プロジェクトチーム座長の小島敏郎氏は「都は盛り土がされていないと分かっているながら、相手が錯覚しているのを利用して、そのままにした。詐欺商法のようなやり方」と指摘した（甲160）。「外環の2」問題もまさにこのとおりの構造であって、沿線住民の、地上部道路はなくなったとの錯覚を利用して、それをそのままにした詐欺的な手法によって進められてきたのであって、今も、多くの住民が苦しんでいる。

このような都民蔑視の思想が道路政策の根底にあるからこそ、参加人東京都は「外環の2計画は未だ確定的に決まったのではない」などと口では言いつつ、前述したとおり、一つの道路計画を端から少しずつ事業認可させて、道路計画を既成事実化させようとしているのである。沿線住民のみならず都民全体による「外環の2」計画への批判が盛り上がり、訴訟が結論を迎えるころには、すでに道路はほとんど完成し、後戻りができないほど進捗してしまっている状態、そのような状態を作り出すことこそ、これまで参加人東京都が求めていることなのである。

- (3) しかし、このような参加人東京都の隠蔽体質、都民蔑視思想に基づく政策は、決して都民のための公共政策ではありえない。豊洲移転問題において参加人東京都の隠蔽体質が日本中に明らかとなり、多くの都民の激しい怒りが向けられている今、都民の公共政策に対する視線は今までになく極めて厳しいものとなっている。これまでのように「工事が進むとことまで進んだのだから、いまさら何を言っても始まらない」などという手法がもう取り得ないことを、参加人東京都も被告国もあらためて認識すべきであ

る。

そして、本件のように行政の専断というべき都市計画がまさに進められようとしている今、これを法の趣旨に基づいて是正することこそ、法治国家において司法に求められる役割である。もしそのことを司法自身が蔑ろにするのであれば、これまで行政の怠慢に向けられていた都民、国民の厳しい批判の声は、今度は司法機関へと向けられ、司法に対する都民、国民の信頼が地に墜ちることを想像すべきであろう。

## 2 結語

以上述べてきたように、「外環の2」計画にもあらわれている参加人東京都の隠蔽体質、都民蔑視思想を根本的にあらためさせ、都民のための公共計画の在り方を示すために、そして日本が真の法治国家であろうとするためにも、参加人東京都が強行しようとし、国が認可した本件「外環の2」計画は、早急に取り消されなければならないのである。

以上