

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
(処分行政庁 関東地方整備局長)

準備書面(11)

平成28年12月21日

東京地方裁判所 民事第3部A1係 御中

参加人指定代理人 和久井 孝太郎

同 江村利明

同 勝田健一

同 茂木伸仁

同 新井実喜男

(本件連絡担当)

参加人は、これまでの主張を整理し、以下のとおり弁論を準備する。

略称等は、特に断りのない限り、参加人の従前の例による。

第1 外環の2及び外環本線の概要等

1 外環の2について

外環の2は、世田谷区北鳥山五丁目から武蔵野市吉祥寺南町四丁目を経由し、練馬区東大泉二丁目に至る幅員40m（一部幅員の異なる区間がある。）、延長約9km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。

2 外環本線について

外環本線（都市高速道路外郭環状線）は、東京外かく環状道路（都心から約15kmの圏域を環状に連絡する延長約85kmの道路）のうち、東名高速道路から関越自動車道までの世田谷区鎌田町を起点とし、同区宇奈根町等を経由して、練馬区大泉町の埼玉県界を終点とする幅員40m（一部幅員の異なる区間がある。）、延長約18kmの都市高速道路である（なお、町名は計画当初のものである。）。

3 本事業について

本事業は、外環の2の計画延長約9kmのうち、練馬区石神井町八丁目42番を起点とし、同区東大泉二丁目28番を終点とする延長約1km、幅員40mから78mの区間（本件区間）に係る都市計画事業である。

第2 本件認可に至る経緯等

1 本件都市計画等の決定

(1) 昭和41年7月30日、建設大臣は、旧都市計画法（現行都市計画法施行以前の都市計画法）3条に基づき、外環の2に係る都市計画（本件都市計

画) を決定し、これを告示した (建設省告示第 2428 号。甲第 7 号証の 1)。

(2) 同日、建設大臣は、同条に基づき、外環本線に係る都市計画を決定し、これを告示した (建設省告示第 2430 号。甲第 7 号証の 1)。

2 現行都市計画法の施行

昭和 44 年 6 月 14 日の現行都市計画法の施行により、本件都市計画は、現行都市計画法の規定による相当の都市計画とみなされた (都市計画法施行法 2 条)。

3 外環本線及び外環の 2 に係る都市計画変更決定

昭和 61 年 1 月 21 日、参加人は、外環本線の関越自動車道から埼玉県境までの区間の構造形式を嵩上式から掘割式に変更し、両側に環境施設帯を設置するため幅員を 23m から 64m に拡幅することとして、外環本線に係る都市計画を変更する旨決定し、また、同日、外環の 2 について、上記外環本線に係る変更決定において外環本線が掘割式に変更された部分と重なり合う区間約 680m を廃止することとし、外環の 2 に係る都市計画を変更する旨決定し、これを告示した (東京都告示第 56 号。丙第 20 号証)。

4 外環本線に係る都市計画変更決定 (本件外環本線変更決定)

平成 19 年 4 月 6 日、参加人は、外環本線の車線数を 6 車線と決定し、関越自動車道から東名高速道路までの区間約 16.2km について、構造形式を嵩上式から地下式に、幅員を 40m (一部幅員の異なる区間がある。) に変更することとして都市計画法 21 条に基づき本件都市計画を変更する旨決定し、これを告示した (東京都告示第 588 号。甲第 7 号証の 4)。

5 外環本線に係る事業認可

平成 21 年 5 月 29 日、国土交通大臣は、外環本線に係る整備計画を決定し、これを事業化した。

6 外環の 2 に係る事業認可 (本件認可)

平成24年7月18日、参加人は、本件事業について、都市計画法59条2項に基づき、参加人を施行者として、関東地方整備局長に対して認可の申請（本件申請）をし、同年9月7日付けで認可を受け（甲第6号証）、同月27日、同法62条1項に基づく告示がなされた（関東地方整備局告示第335号。乙第3号証）。

7 外環の2に係る都市計画の変更（本件計画変更）

平成26年11月28日、参加人は、外環の2の幹線街路放射第6号線から幹線街路放射第7号線までの区間（延長約4370m）の車線の数を2車線と決定し、練馬区上石神井一丁目から同区石神井町八丁目までの区間（延長約2840m）の幅員を40mから22mに変更することとして、都市計画法21条に基づき本件都市計画を変更する旨決定し、これを告示した（東京都告示第1573号。甲第125号証）。

第3 参加人の主張

1 外環の2の必要性

(1) 外環の2は、世田谷区北鳥山五丁目から練馬区東大泉二丁目に至る区部・多摩部の境を南北に連絡する幹線街路であるところ、外環の2の整備により、東京外かく環状道路や関越自動車道インターチェンジ、目白通りへのアクセスが向上するなど、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、また、延焼遮断帯として地域の防災性向上にも寄与することになる（参加人準備書面(1)（2頁））。

(2) また、外環の2計画地周辺には、練馬区北部方面と武蔵野市及び三鷹市方面とを南北に結ぶ幹線街路がなく、この間の行き来を必要とする車両（緊急車両を含む。）は、環状八号線や笹目通りまで迂回するか、いわゆる生活道路への流入を余儀なくされ、円滑な道路交通に著しい支障を生じさせるとともに交通事故発生の危険性などが懸念される状況となっており、このような

状況からも、外環の2は、重要な役割を果たす幹線街路として必要とされる道路である（参加人準備書面(1)（2及び3頁））。

2 外環の2と外環本線は別個の機能を有する道路であること

(1) 都市高速道路である外環本線は、交通混雑の緩和や一般街路からの通過交通の排除転換を図るため、一般街路と分離した平面交差のない自動車専用道路であり、東名高速道路や中央自動車道などの自動車専用道路と接続し、都心への交通の分散導入を図るために都市計画決定された。

これに対し、幹線街路である外環の2は、円滑な交通処理、良好な市街地環境の形成、災害時の防災性の向上など多様な機能を有し、都市の骨格を形成する道路であり、区部周辺で急増する交通需要を処理するために必要な幹線街路のひとつとして都市計画決定されたものである（参加人準備書面(1)（6頁））。

(2) 外環本線は自動車専用道路であることから、沿道からの出入りはできず、建築基準法43条1項の道路からは除外され（同項1号）、沿道の土地は建築物の敷地としての接道要件を満たさない。また、周辺の細街路とのネットワークを構成するものではなく、路線バスなど地域の公共交通機関には活用しにくいなどの特性がある。しかし、自動車専用道路であることから、大深度地下方式に計画変更してもその目的・効用が阻害されることはない、首都圏の機能を高めるという観点から期待される役割は、地下式としても十分に果たすことができる（参加人準備書面(1)（6頁））。

他方、幹線街路である外環の2は、沿道からの出入や建築基準法43条1項の道路として接する土地を建築物の敷地とすることを可能とし、他の都市計画道路とのネットワークを形成し、街区を構成する。また、延焼遮断帯などの防災機能を備え、路線バスの走行等公共交通機関の利便性を高め、生活道路への通過交通の流入を回避し、緑地帯を設け沿道環境の向上を図り、設計によっては歩行者専用道・自転車専用道を設けることで更なる交通の円滑

化を図ることもできる。これらの効用は、いずれも地上部にあって機能するものである（参加人準備書面(1)（6及び7頁））。

- (3) 以上のとおり、外環の2は、自動車専用道路である外環本線とは異なる機能を有するものであり、幹線街路として都市計画決定されたものである。

外環の2と外環本線の都市計画区域は重複しているが、外環の2の都市計画は、外環本線の都市計画に追加されて決定されたものではなく、外環本線が嵩上式から地下式に変更されたからといって、幹線街路としての外環の2の必要性がなくなるものではない（参加人準備書面(1)（7頁））。

3 本件区間に係る本件申請を行った理由

- (1) 本件区間には都道である土支田通り及び井草通りがあるが、これらの道路は、幅員4m程度の一方通行で歩道の無い道路であり、外環本線の整備事業による当該都道の機能復旧に加えて、地域の円滑な交通や歩行者の安全性の確保を図る必要がある。

そこで、地域の円滑な交通や歩行者の安全の確保を図るための道路整備を推進する責務を有し、土支田通り及び井草通りを管理する参加人は、本件事業を実施することで、地上部の道路を往復2車線で緑豊かな歩道を有した快適な道路に改良することとしたものである（参加人準備書面(1)（3頁）、同準備書面(6)（5頁））。

- (2) そして、外環本線のうち関越自動車道から東名高速道路までの区間約16.2kmについては、平成19年4月に地下方式に都市計画が変更され、平成21年5月には事業化されているところ（第2・4及び5）、外環本線のうち大泉ジャンクション付近に位置する本件区間は、既に供用中である掘割構造（半地下）の関越自動車道以北の部分と接続し、地上から地下へと徐々に移行する区間であるとともに、地上部の高架構造の関越自動車道と接続する連結路や一般道路との出入口を整備する必要がある区間である。

本件区間においては、外環本線の整備のため地上からの開削による工事を

行うこととなり、用地取得が必要となるが、外環本線と外環の2双方の事業の計画地にまたがっている土地についても数多くの地権者が存在している。外環の2の整備事業を、既に事業化されている外環本線の事業と時期をずらして実施すると、これらの地権者については、用地の事業者への移転がそれぞれの事業ごとに二段階で行われることになり、居住地や事業用地の移転等の関係で生活再建を円滑に行うに当たって支障が生じかねない。このような事態を避けるためにも、双方の事業を同時期に実施する必要性が高い（参加人準備書面(1)（3及び4頁）、同準備書面(6)（5及び6頁））。

(3) そこで、参加人は、地権者の円滑な生活再建を図り、また、当該地域の道路ネットワークを確保して交通利便性の改善を図るとともに、ゆとりある歩行者や自転車のための空間、そして、豊かな緑の空間を確保するため、本件区間については外環本線の整備に併せて事業を行う必要性があると判断し、本件申請を行ったものである（参加人準備書面(1)（4頁）、同準備書面(6)（6頁）、同準備書面(7)（9及び10頁））。

4 本件区間に係る本件都市計画を変更する必要性は認められないこと

- (1) 本件事業地の大部分は外環本線の事業地と重なっており、外環の2だけの事業地は、外環本線との重複部分の外側及び本件事業地南端部の区道33号線の取付き部分に限られている。
- (2) 参加人は、地域の道路ネットワークの強化（確保）や交通利便性の改善に加え、「歩道や緑地帯の整備による良好な都市環境」の創出（丙第1号証）、「ゆとりある歩行者・自転車空間、豊かな緑の空間を確保」（丙第3号証）するため、本件区間を都道として整備することとした（参加人準備書面(6)（5頁））。
- (3) 本件事業地においては、八の釜の森緑地や八の釜憩いの森など地域の主要な緑が外環本線事業により消失することから、本件事業地は、これらの緑の代償を確保すべき地域である。

国は外環本線の地上部を活用して可能な限り緑地を確保しようと努めており、外環本線の事業化に当たり、地域住民等から出された意見を踏まえ作成した「対応の方針」（丙第12号証）において、「八の釜憩いの森やびくに公園など大泉ジャンクション周辺の緑の量の回復にあたっては、『練馬区緑の基本計画』をはじめとした緑に関する区の計画等を踏まえ、近隣の緑地など周辺空間を含めた地域の特長なども考慮したうえで、道路の存在によって失われる緑の量と同程度以上の緑の回復を図るとともに、ジャンクションなどを活用した緑化手法等についても検討し、豊かなみどりの創出に努めます。」としており、参加人においても、道路の築造に際しては、道路植栽を可能な限り配置するなど、恒久的な緑の確保に取り組んでおり、本件区間内においても必要な緑地空間を確保することとした（参加人準備書面(2)（5頁）、同準備書面(7)（5及び6頁））。

(4) これらの状況を踏まえ、参加人は、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の幅員等については、本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（参加人準備書面(7)（8頁））。

5 本件区間以外の区間に係る本件都市計画の検討

(1) 平成19年に外環本線の都市計画を嵩上式から地下式に変更（本件外環本線変更決定）した際、参加人は、関係区市等から出された要望を踏まえ、平成20年3月に「外環の地上部の街路について（検討の進め方）」（丙第14号証）を公表し、外環の2に係る都市計画の方針を取りまとめるための検討プロセスを明らかにして、その必要性やあり方などにつき広く意見を聴きな

がら検討を進めている（参加人準備書面(7)（11及び12頁））。

外環の2は、複数の地方公共団体の区域にわたる道路網全体を構成する幹線街路という都市施設としての特性ゆえに、広域に及ぶ多様な影響や区域内の住民や地方公共団体等の関係者の多岐にわたる意見を検討する必要がある。

このため、方針を定めるまでには相当長期間を要することはやむを得ないと いうべきである。

- (2) なお、参加人は、外環の2の練馬区間については、環境、防災、交通、暮らしの視点から検討した結果、地域課題の解決に資するとともに、練馬区内の都市計画道路ネットワークの形成など、広域的な視点からも必要な道路と考え、平成25年12月に整備イメージを機能別に示す「練馬区における外環の地上部街路のあり方（複数案）」（あり方（複数案））を公表した。

この「あり方（複数案）」は、目白通り～青梅街道のうち、事業中の本件区間と、（仮称）青梅街道インターチェンジの整備により地上部が改変される範囲を除く約3kmを対象としており、ここで示した案について地域住民の意見を丁寧に聴きながら（丙第7号証の1及び2）検討し（参加人準備書面(2)（4頁））、結論を得たことから、この約3kmの区間について、幅員2.2mの2車線道路とする方針を策定した。その際、地域住民から出された意見に対する都の見解を併せて公表した（丙第16号証）。

その後、上記都市計画に関する方針とこれに基づく都市計画変更素案の説明会等を開催し（丙第17号証及び丙第18号証）、地域住民等の意見を聴いた上で、平成26年11月に本件計画変更を行ったものである（参加人準備書面(7)（11及び12頁）、同準備書面(8)（10頁））。

第4 原告らの主張に対する反論

- 1 本件都市計画は都市計画法に違反するものではなく、廃止（変更）を義務づけられたものではないこと

(1) 本件都市計画は「重要な基礎事実」を欠く違法なものであるとの主張について

ア 原告らは、本件都市計画の決定にあたり審議がなされた特別委員会や都計審における参加人の説明内容等を根拠に、「外環の2」に係る本件都市計画において「嵩上式外環本線」の存在は「基礎とされた重要な事実」であって、本件外環本線変更決定により、これを欠いた本件都市計画は、都市計画法13条に違反する旨主張する（訴状（16～18頁）、原告第5準備書面（5～16頁））。

イ しかし、外環本線と外環の2はそれぞれ別個の機能を有する道路であり、両者の都市計画は別個の目的を有するもので一体のものではなく、外環本線の都市計画に変更が生じても外環の2の存在根拠が失われるものでないことは、前述（第3・2）のとおりである。

ウ また、特別委員会や都計審においても、本件都市計画が構造形式を嵩上式とする外環本線の存在を前提として計画されたことの根拠となるような審議はなされていない。また、都計審等においては、通常、都市計画の内容全てについて口頭での説明や議論が行われるわけではないことから、外環の2の独自の必要性についての説明や議論がなされていないからといって、その必要性が否定されるものでもない（参加人準備書面(5)（4頁））。

そもそも、原告らが主張の根拠として引用する都計審等の審議経過については、本件外環本線変更決定以前の計画内容に関するものである。地下式に構造が変更された上で既に事業が進行中である外環本線の整備により都道の機能が失われることなどから、外環本線の事業に併せて事業を行う必要性があるためになされた本件認可といかなる関連性を有するのか明らかではなく、本件認可の違法性を基礎づける主張の根拠にはなり得ないものである（参加人準備書面(5)（2及び5頁））。

(2) 本件都市計画は外環本線に係る都市計画との間で一体性・総合性を欠く違

法なものであるとの主張について

ア 原告らは、本件都市計画は、「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」に大深度地下構造に変更された「外環本線」（変更）計画の目的と本質的に矛盾するものとなっており、「外環の2」は「外環本線」と整合しておらず、他の都市計画と一体性・総合性を欠くものとして、法13条1項に違反している旨主張する（訴状（19～25頁）、原告第5準備書面（16～20頁））。

イ しかし、外環の2は、都市高速道路である外環本線とは異なる機能を有する幹線街路として都市計画決定されたものであり、外環本線に付隨して建設される計画であったというものでないことは、前述（第3・2）のとおりである。

ウ また、本件外環本線変更決定は、外環本線が、広域幹線道路網の一翼を担う、首都圏の交通、環境問題を改善する上で重要な幹線道路であること、構造形式を嵩上式としていた都市計画決定について地元の理解が得られずに話合いができない時期があったこと、その間に土木技術の進歩があつたことなどの各要素を総合的に考慮した結果、その構造形式を地下式に変更して計画を具体化するという決定を行ったものである（参加人準備書面(1)（5頁））。

「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくする」ことは、外環本線を地下式へと変更する目的ではなく、変更する理由の一つにすぎない。

外環本線の地下式への変更の目的が、専ら「移転等の影響を極力小さくする」点にあるとの前提のもと、本事業が外環本線の計画変更目的に反するとする原告らの主張は、その前提がそもそも誤りであり、本件都市計画は、外環本線の都市計画と矛盾するようなものではなく、これと一体性・総合性を欠くとする原告らの主張には理由がない（参加人準備書面(1)（11及び14頁））。

エ さらに、そもそも、本件認可に係る大泉ジャンクション区間は、これと事業区域が重なる外環本線の事業は地上（掘削）から地下への移行部分であり、その工事は地上からの開削によって行うこととなる。したがって、ここでは基本的に外環本線の地下化によって収用の必要がなくなるという状況にはないものである。また、外環本線の完成後、外環本線及びジャンクションの施設によって地上部の交通路に多大な影響が生じることとなるため、地上部街路である外環の2を同時期に事業化して道路ネットワークを整備し、交通、防災、環境及びまちづくりに資することが求められている。

原告らの主張は、上記のような本件区間に係る本件認可の性格に鑑みると、およそ目的を射ない主張であるというほかない（参加人準備書面(5)（5頁））。

(3) 昭和41年決定当時の本件都市計画の内容と同一性を欠く都市計画内容に変更することはできず、別の理由・目的に転用・流用することも許されないとする主張について

ア 原告らは、「行政は、都市計画の内容を、同一性を欠く都市計画内容に変更することはできない（・・・）し、既存の都市計画の内容を、別の理由・目的のために、転用・流用することも許されない」、「昭和41年の都市計画決定時にその決定手続を適法に経た『理由』以外で、『外環の2』の正当性を基礎づけることはできない。そして、昭和41年の都市計画決定時に『外環の2』計画を決定する理由としてあげられた点は、あくまで外環本線に付随したものであって、単独・独力でこれを基礎づけ得る理由はなかった」などとして、「『外環の2』計画の理由として、『環境』、『防災』、『交通』、『暮らし』の4つの視点など、昭和41年の都市計画決定時には理由として一切あげられていない（縦覧もされていない）のであるから、・・・既存の『外環の2』の計画地を、上記理由に『転用・流用』し

て用いる（使用・収用）裁量は、都市計画法の建前からも、行政には与えられてはいない。」と主張する（原告第5準備書面（5及び6頁））。

イ しかし、前述のとおり、外環の2は都市高速道路である外環本線とは異なる機能を有するものとして、外環本線とは別に幹線街路として都市計画決定されたものであること（第3・2）、及び、都計審等の審議において、外環本線が嵩上式であるからこそ外環の2の都市計画が必要であるという説明は一切なされておらず、外環の2の独自の必要性のみを取り上げた説明又は議論がなされなかつたことが、外環の2の都市計画決定の独自の必要性を否定する根拠となるものではなく（(1)・ウ）、原告らの主張には理由がない。

（4）本件都市計画の違法性判断について

ア 原告らは、本件外環本線変更決定により、外環本線の構造が嵩上式から地下式に変更されたことを主たる要因として、本件都市計画が違法である旨する主張する。そして、外環本線に係る変更決定がなされた時点から、外環の2は、計画決定がなされた際の前提的・重要な基礎事実を失った結果、都市計画基準（法13条1項）を満たさない違法な都市計画となり（失効）、かつ、参加人は都市計画変更義務違反の違法を犯していたことになる旨主張する（原告第9準備書面（14頁））。

イ しかし、前述（第3・3）のとおり、まず、本件認可に係る本件区間は、外環本線の整備に併せ整備を行うことが必要・不可欠な区間であり、原告らのいう嵩上式の外環本線の存在との関係が問題とされるような区間ではない。本件事業地の大部分は、外環本線に係る事業用地と重なるものであり、原告らの主張は、本件区間については、およそ当を得ないものである（参加人準備書面(8)（3頁））。

ウ また、都市計画法21条1項は、「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」と規定するが、

「外環本線」の都市計画が地下式に変更されたからといって、「外環の2」の都市計画をどのようにすべきであるかは、都市計画の区域を変更しないことも含めて対応を検討する必要があるのであって、本件認可時において外環の2の都市計画を廃止する義務が生じているなどといったことはなく、外環の2の都市計画を廃止していないことに裁量権の逸脱、濫用はない（参加人準備書面(1)（8頁））。

エ そもそも、道路などの都市施設に係る都市計画は、都市計画決定権者の構想の下で住民参加を重ねながら多様な利害を調整していく仕組みであり、広範な行政裁量が法律上認められており（計画裁量）、決定された都市計画を当該都市計画決定後の事情の変化に照らし変更（廃止）するにも、本件計画変更がそうであるように、地域住民の意向把握や住民への説明、沿道地権者への個別合意を含む権利関係者との合意形成が不可欠であり、計画策定同様、広範な行政裁量による利害調整を行いながら、多くの手続を経て現実化するものである。

こうした都市計画の性格から、「都市計画決定後に法令あるいは事実状態の変化があった場合には、都市計画決定自体が行政処分ではないとしても、行政処分と同様に、都市計画決定をした行政庁が第一次判断権を行使すべきであって、裁判所がこれを待たずに都市計画決定後の法令あるいは事実状態に照らして都市計画決定の違法性を判断することが行政庁の第一次判断権を侵すこととなることに変わりはない」（東京高等裁判所平成15年12月18日判決）と解される（参加人準備書面(7)（15及び16頁））。

オ そして、仮に、ある都市計画が重要な事実の基礎を失ったと考えられるような事情が後発的に発生したとしても、なお、同様に、他のその後の事情の変化（後発の目的等を含む）により、当該都市計画をそのまま存続させるという選択肢を含め、検討がなされるべきは当然のことであり、当初

決定時の重要な事実の基礎が失われたことにより、法令の定める行政庁による第一次判断権行使のための当該都市計画に係る変更（廃止）の検討や手続が不要となるものではない（参加人準備書面(8)（6頁））。

カ 前述（第3・5）のとおり、外環の2については、本件外環本線変更決定の際に関係区市等から出された意見・要望を踏まえ、参加人は、平成20年3月には、「外環の地上部の街路について（検討の進め方）」（丙第14号証）を公表して都市計画の方針を取りまとめるための検討のプロセスを明らかにし、本件区間以外の区間については、本件認可時においても、都市施設に係る都市計画の性格を踏まえた上で、変更（廃止）を行わないという判断を含む第一次判断権行使すべく、外環の2の必要性やあり方などについて検討を進めていたものである。

本件外環本線変更決定という事情の変化に伴う本件都市計画の変更（可能性として廃止を含む。）について、第一次判断権行使しない（何ら検討を行わない）旨明らかにしていたものではなく、原告らの主張に理由がないことは明らかである（参加人準備書面(8)（5頁））。

2 都市計画法上、都市計画の一部の事業認可を禁止する規定は存在せず、実務でも通常行われていること

(1) 原告らは、「一部の事業認可が許されるのは、当該都市計画全体の完工が前提となるのであって、例えば、廃止が予定されている（あるいは廃止の可能性のある）都市計画について、その一部を事業認可することは許されないというべきである。」（訴状（32頁））、「『外環の2』計画は、・・・、計画自体の大幅な変更を検討している都市計画である。・・・計画内容の定まっていない都市計画である。こうした都市計画自体に内在する問題から、全体として事業認可申請をすることができず、1つの都市計画を分割して事業化するというのであるから、かかる一部事業認可申請は、都市計画法13条及び21条1項の趣旨に鑑み、違法である」（訴状（33頁））と主張する。

(2) 外環の2の都市計画については、昭和61年に本件区間以北の区間について廃止されているが、その余の区間については、廃止が予定されているという事実は存在しないし、現に、実施を前提として適法に存続しているものであり、後述（4・(2)）のとおり、再検討を行っていることをもって都市計画の内容が定まっていないことになったり、法令の要件を欠くものになったりするものではない。

また、参加人が、外環の2の都市計画の一部である本件区間について本件申請を行った理由は前述（第3・3）のとおりであって、外環の2の都市計画自体に内在する問題から、全体として事業認可申請をすることができないことを理由として1つの都市計画を分割して事業化するというものでもない。

さらに、都市計画法には都市計画の一部を事業認可することを禁止する規定は存在せず、「法は、都市計画の一部のみについて都市計画事業を実施することを当然許容しているものと解され、認可に係る事業の事業地の範囲についても、事業地が都市計画区域に含まれていることを要し、都市計画区域外に定めることはできないが、都市計画区域と完全に一致することを要せず、一部分のみを事業の事業地とすることは許されるものというべきである。」

（東京高等裁判所平成15年12月18日判決。小田急線連続立体交差（高架下）事業認可処分取消請求控訴事件）と解されており、実務上も、都市計画の範囲の一部分を事業認可申請の範囲とすることは一般的に行われており、これが法律上禁止されているとは解されない（参加人準備書面(1)（16頁））。

(3) なお、原告らは、「土支田通りや井草通りの道路整備を行うのであれば、土支田通り及び井草通り全体の整備事業として行われるべきものであって、それをもって都市計画『外環の2』を事業化する理由とはなりえない。」（原告第1準備書面（8頁））と主張するが、これは道路整備の在り方についての原告らの意見を述べるものに過ぎず、本件認可の違法事由となり得るものではない（参加人準備書面(2)（5頁））。

また、原告らは、土支田通りや井草通りの機能確保については、外環の2を事業化しなくても、外環本線の「機能補償道路」として整備すれば十分であるとも主張するが（訴状（29頁）、原告第1準備書面（3～4頁））、外環本線の事業地と重複しない幅員4m程度の一方通行都道が存する本件事業地南端部（区道33号線の取付き部分）については、外環本線の「機能補償道路」として整備を行うことは不可能であり、また、地域の円滑な交通や歩行者の安全確保を図るための道路整備を推進する責務を有する参加人が、機能確保とともに、外環の2の道路幅員を活かして、安全で円滑な交通の確保、快適でゆとりある歩道や自転車道の整備、さらには緑地空間の確保などを総合的に勘案して、本件区間の道路を整備することとしたことについては前述（第3・3）のとおりである（参加人準備書面(2)（2頁））。

3 本件都市計画に係る区域の幅員等は、本件事業において必要不可欠なものであること

- (1) 原告らは、安全で円滑な交通の確保、快適でゆとりある歩道や自転車道の整備、さらには緑地空間の確保などの整備は、「『外環本線』の幅員でも十分に可能であり、これを超えてさらに『外環の2』の幅員を用いる必要は存しない。」（原告第8準備書面（4頁））とし、また、本件区間の南端部分の歩道部分は、不合理な無駄である（原告第1準備書面（6頁））と主張する。
- (2) しかし、前述（第3・4）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、一定のまとまった緑地空間を確保する必要性などを総合的に勘案すれば、外環本線との重複部分の外側のごくわずかな部分であったとしても、必要不可欠な部分であり、本件道路の幅員に何ら不合理な点は存在しない。

また、原告らが指摘する本件区間の南端部の三角形の歩道部分は、歩道と

道路植栽（植樹帯）から構成され、歩道と緑地空間の機能を有しており何ら不合理でも無駄なものでもない。

本件区間においては、八の釜憩いの森など地域の主要な緑が外環本線事業により消失することになることから、国は外環の地上部を活用して可能な限り緑地を確保しようと努めており、また、参加人においても道路植栽を可能な限り配置するなど、恒久的な緑の確保に取り組んでいる。このような状況や取組を踏まえ、本件区間については特に八の釜憩いの森の代替を確保すべき地域もあることから、参加人は既定の都市計画範囲の事業化に際して、一層の緑地空間を確保することとしたものである（参加人準備書面(2)（4及び5頁）、同準備書面(7)（10及び11頁））。

- 4 本件区間以外の区間に係る本件都市計画の変更が検討されていることをもって、本件認可が違法となるものではないこと
 - (1) 原告らは、参加人が外環本線の計画変更に伴って外環の2の計画について再検討を行っており、その検討の方向性として3つの案を示していることや、計画の変更も含めて検討中であることなどをもって、外環の2の都市計画は内容不確定な計画となっており、都市計画法関連法令規定の要件を欠くに至っていると主張する（訴状（31～33頁）、原告第5準備書面（26及び27頁））。
 - (2) しかし、都市計画法21条1項は、「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」と規定し、決定された都市計画が事後的に変更され得ることを前提としているのであるから、都市計画を変更する必要の有無を判断するために都市計画の内容について再検討を行っていることをもって、都市計画関連法令規定の要件を欠いたことになるものではない（参加人準備書面(5)（4頁））。

本件都市計画については昭和41年の当初決定時及び昭和61年の変更決定の時点において、都市計画法に定められた事項（種別、構造、幅員、区

間) が定められているのであって、参加人が本件区間以外の区間に係る本件都市計画について、変更する必要の有無を判断するために再検討を行っており、今後変更の可能性があったとしても、そのことにより本件都市計画が内容不確定になるわけではなく、都市計画法の要件を欠くものではない。(参加人準備書面(1) (10 及び 11 頁)、同準備書面(6) (7 頁))。

(3) なお、本件認可時において、本件区間以外の区間に係る本件都市計画が検討状況にあったことは、前述（第 3・5）のとおりである。

これは、平成 19 年 4 月の外環本線の都市計画変更によって、外環本線が大深度地下を利用する方法に改められ、ジャンクションやインターチェンジ付近などを除くと用地取得が不要となるばかりでなく、トンネル部分の多くでは建設工事が地上部にほぼ何ら影響を及ぼすことなく実施されることになったことが大きな要因であって、外環の 2 そのものの必要性がなくなったことによるものではない（参加人準備書面(1) (7 頁)）。

5 費用対効果の検討は本件認可の要件とされていないこと

(1) 原告らは、「道路を建設するにあたっては、事業において費用対効果が認められ（費用便益分析では、1.0 以上であること）、都市施設が『適切な規模』であることが必要である」（訴状（30 頁））というべきところ、「『外環の 2』には、およそ大きな便益を認めることはできず、費用対効果ないし費用便益分析において、1.0 を超える数値が算定されるとは考え難い。・・・、本事業認可に係る 1 キロ区間についても、費用に対して有意な効果が認められるとは到底考えられない。」（訴状（31 頁））とし、本件認可が違法である旨主張する。

(2) しかし、費用対効果の検討は都市計画事業の認可要件とされているものではないし、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年 6 月 29 日法律第 86 号）に基づいて定められた「国土交通省所管公共事業の新規事業採択時評価実施要領」（丙第 5 号証）においては、評価の対象とする事業の

範囲について、「(1)直轄事業、(2)独立行政法人等施工事業、(3)補助事業等（国庫からの補助（間接補助を含む）、出資又は貸付に係る事業をいう。ただし、(2)に該当するものを除く。）」（1頁）とされており、本件事業はこれらのいずれにも該当しないのであって、上記主張は原告独自の見解を述べるものに過ぎない（参加人準備書面(1)（15頁））。

第5 結語

以上のとおり、本件認可時において、参加人に、本件都市計画を変更（廃止）しなければならない義務は存在しない。

したがって、本件区間に係る本件都市計画を変更することなく本件申請を行ったことに裁量権の逸脱又は濫用も存在せず、本件認可に違法はない。

以 上