

平成29年（行コ）第132号 都市計画決定無効確認等請求控訴事件

控訴人 ■■■■■ほか2名

被控訴人 国

参加人 東京都

控訴理由補充書

平成29年7月31日

東京高等裁判所第7民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人	弁護士	坂	勇一郎
同	弁護士	加納	小百合
同	弁護士	泉澤	章
同	弁護士	上原	公太
同	弁護士	瀬川	宏貴
同	弁護士	洪	美絵
同	弁護士	久保田	明人

第1 控訴審において特に慎重な審理を求める点について

控訴人らは、控訴理由書において、原判決が見直されるべきこと、本件においては、事業認可が取り消されるべきことを縷々述べたが、控訴人らにおいて、特に裁判所に慎重な審理を求めたい点について、以下のとおり、述べる。

第1に、本件においては、昭和41年7月の都市計画決定時の都市計画の目的が失われており、都市計画決定時の目的とは別の目的に基づいて事業認可申請と認可が行われたのであるが、都市計画決定時の目的と異なる目的による事業認可申請が、いついかなる手続きにより、具体的にいかなる判断に基づいて行われたのかは、まったく明らかになっていない。これらは、司法審査の対象となる行政行為の事実認定の問題であり、控訴審では、参加人に対する求釈明や証拠調べ等により、適切な認定を行うべきである。

特に、長期未整備の道路計画については、平成20年ころ以降、全国的にその見直しの手続きや検討の基準となる考え方が確立してきているところ、平成24年7月の事業認可申請に際して、そのような手続きや基準となる考え方に照らして、適切な検討が行われたのかが、明らかにされるべきである。

第2に、本件において原判決は、都市計画決定当時の都市計画の目的と、目的を異にする都市計画であっても、改めて都市計画の決定ないし変更に必要な手続きを経ることなく、事業認可申請を行い得るとし、「都市計画の流用」が認められるという。しかし、このような「都市計画の流用」が認められるときには、行政は一度都市計画決定をしてしまえば、基本的に、決定時の計画内容を実現しうる（強行しうる）ことになってしまう。これは、都市計画法に基づく行政の法的統制の実効を失わせるものであり、また、市民・国民の社会的、常識的な感覚にも著しく反するものである。

「都市計画の流用」が認められるというのであれば、その法的根拠が明らかにされる必要があるし、そもそもそのような法的根拠は認められるはずもない。

第3に、外環の2計画は、昭和41年7月に高架式外環本線とともに都市計画決定されたが、外環本線とともに長年にわたり凍結された後、平成19年4月に外環本線が、「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくする」ことを目的として、

大深度地下方式に計画変更されたことから、計画の存続が議論の対象となってきたものである。外環本線地下化における「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力小さくする」という政策目的と、外環の2計画の在り方は、都市計画法上整合的であることが求められる。特に上記の政策目的においては従前の経過や計画地の現状を背景に「極力」という限定が付されている。本件事業認可対象地である練馬区内1キロ区間が、上記の目的といかなる意味において整合的であるのか、特に、練馬区内1キロ区間において外環本線計画地との非重複部分が、外環本線計画地の外側に薄皮のように存在し、また、南端部分に幅員の広大な土地が存在することが、いかなる意味において上記の外環本線地下化の政策目的と整合するのかが明らかにされなければならない。

控訴人らは、上記の点について、特に裁判所に慎重な検討を求める。

第2 原告適格について

1 外環の2計画と原告適格について

(1) 存続が未定の道路計画の一部の事業認可と事業認可対象以外の区画の沿線住民の原告適格

控訴理由書でも述べた通り、外環の2については、計画の存続自体が検討課題となっており、移転等沿線住民への影響を極力小さくするため外環本線が大深度地下方式に変更されたことに鑑みれば、早期の廃止こそが望まれている。

練馬区内1キロ区間の事業認可は、外環の2建設を既成事実化するものであり、同区間の事業認可は、練馬区内1キロ区間より南の計画地における計画の存続に重要な影響を及ぼす。現に参加人は、練馬区内3キロ区間について、外環の2計画の存続を前提に、幅員を縮小する都市計画変更決定を行った。練馬区内1キロ区間の事業認可は、特に練馬区内3キロ区間の外環の2計画存続に事実上決定的な影響を及ぼしたというべきである。

存続の是非が問題となっている道路計画においては、その一部区間の事業認可は、計画の存続への影響という点において、計画地沿線住民の重大な関心事であり、かつ、沿線住民の今後の生活設計に重大な影響を与える。したがって、このような場

合には、一部区間の事業認可といえども、事業認可されていない区間の沿線住民にも道路建設の生活や健康等への影響が認められる限り、原告適格が認められるべきである。

(2) 練馬区内3キロ区間の道路建設と住民の生活や健康への影響

控訴人■■■■を除く原告らは、練馬区内3キロ区間の沿線住民であるが、外環の2計画が存続し、道路建設が行われれば、2以下に述べるとおり、大気汚染や地域住民の取組みや生活に重大な影響を及ぼす。

したがって、本件においては、控訴人■■■■以外の控訴人についても、原告適格が認められるべきである。

2 大気汚染

(1) 概要

大気汚染は、中長期的には改善傾向にあるといわれるが、気管支喘息患者は増え続けている等、健康被害はなお重大な課題である。地域の大気の汚染状況に大きな影響を及ぼす道路建設は、地域住民の健康にとって重大な問題であり続けている。外環の2計画についても、大気汚染による地域住民の健康への影響は大きい。このような観点からも、外環の2計画に関する近隣住民の原告適格は、認められてしかるべきである。

以下詳述する。

(2) 大気汚染物質PM2.5に関する問題

ア PM2.5による健康被害

(ア) PM2.5とは

大気汚染物質として、PM2.5が問題とされている。

PM2.5は、大気中の微小粒子状物質であり、粒子の径が2.5 μm （マイクロメートル）以下のものである。

PM2.5は、中国からの飛来が多く報道されているが、PM2.5の健康に有害な成分は国内で発生している方が多く、その主な発生源はバス、トラック等の大型ディーゼル車、大規模工場、船舶、建設機械であり、日本の大都市部で問題になるPM

2. 5は主にディーゼル車由来の微小粒子である（甲179・嵯峨井勝『PM2. 5、危惧される健康への影響』36頁等）。

PM2. 5は、非常に小さな粒子であるため、肺の奥深くまで侵入し、血管やリンパ管を通して全身に入り込む。呼吸器から取り込まれると、気道で気道上皮細胞を介し、また血管では血管内皮細胞を介し、さらに脳では脳血管関門を介し、精巣には血液精巣関門を介して取り込まれる（甲179・39～40頁）。後にも述べるとおり、取り込まれたPM2. 5は、脳や精巣等で体内奥深く蓄積される。

（イ）PM2. 5の健康への影響

PM2. 5は、気管支喘息をはじめ、肺がん、心疾患や脳卒中などの循環器疾患、認知症などの原因物質となりうる（甲179・41～62頁、甲180・畠山史郎・野口恒『もっと知りたいPM2. 5の科学』41～51頁等）。

米国50都市・30万人の成人ボランティアを対象にした研究（50都市のPM2. 5の平均濃度は $18.2\mu\text{g}/\text{m}^3$ ）では、PM2. 5濃度が $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 上昇するにつれて、全死亡率は10%、心肺疾患死亡率は16%、肺がん死亡率は21%上昇していたという。また、欧州の疫学調査では、PM2. 5が $5\mu\text{g}/\text{m}^3$ 増えるごとに早死にのリスクが6%増加したこと等が報告されている（甲179・43～45頁）。

また、高齢者、小児、既往歴者ほど、PM2. 5の影響を受けやすい（甲180・52頁）。

（ウ）PM2. 5の蓄積・遺伝子への影響

PM2. 5の濃度の年平均値は、多少減少傾向にあるが、都市部では依然として環境基準値（年平均 $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下）の達成率は極めて悪い。

大気汚染が改善傾向にありながら、気管支喘息患者がなお増勢にあるのは、PM2. 5が体内に蓄積して慢性の気道炎症を起こしていること、PM2. 5が遺伝子にも変化を起こし、喘息を起こしやすくしていることが報告されている（甲181・嵯峨井勝『大気汚染の改善と喘息患者増加』に関する考察」等）。

イ 認知機能への影響

また、最近、ディーゼル排気が人の脳神経系に影響を及ぼすとの報告も蓄積されてきた。

例えば、米国ボストンの児童を対象とした調査では、居住地の自動車由来の黒煙炭素粒子濃度の増加につれて児童の知能が低下し、IQも低かったという。また、ドイツの女性を対象とした報告では、54歳～55歳時点で数種の認知機能テストを行い、68歳～79歳になったときに再テストしたところ、道路沿道近くに住んでいる人ほど認知機能テストの成績が低下していたという。この調査の対象者の居住地のPM_{2.5}汚染は15～25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ の範囲であり、わが国でもしばしばみられる汚染レベルであった（甲183・嵯峨井勝他「大気中微量小粒子状物質（PM_{2.5}）から生じる酸化ストレスと脳神経障害：第2部」222頁）。

ドイツの研究では、1日千台以上の自動車道路からの距離と認知機能低下度合い、及び、幹線道路からの距離とPM_{2.5}濃度の距離減衰の関係が明らかとされている。前者については、道路からの距離が50メートル未満の場合、認知機能テストスコアはかなり低くなっており、50メートルから100メートルの範囲でも相当の低下がみられる。また、道路からの距離とPM_{2.5}濃度の関係については、道路から300メートル離れた地点においても濃度は20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ を超えている（甲183・222頁、甲A・59頁）。

このように、道路交通により発生するPM_{2.5}による大気汚染は、長期的に人の認知機能を低下させる。

（3）外環の2による大気汚染

外環の2計画は、片道1車線往復2車線の幹線道路を建設する計画であるが、当然ながら、建設された道路に交通が集中し、道路及びその近隣には交通による大気汚染物質（PM_{2.5}等）が、散布されることとなる。

前記のドイツの研究では、1日千台以上の自動車道路の沿線住民が調査対象となっているが、外環の2計画は、平成32年の推計値で1日あたり1万台ないし1万8000台と推計されている（甲178の5頁、甲178の5頁等）。

上記に見たような、大気汚染物質による近隣住民の健康被害は必至というべきである。

かかる観点のみをもってしても、近隣住民の原告適格は、認められてしかるべきである。

3 石神井公園・三宝寺池の保全に関する問題

(1) 石神井公園・三宝寺池と外環の2計画

外環の2計画地に接する形で石神井公園が所在しており、石神井公園の中の三宝寺池は、同公園の中でも外環の2計画地に近い位置にあり、かつ、外環の2計画地の地表面よりも標高の低い位置にある。

外環の2計画地の地下には、大深度地下方式による高速道路「外環本線」が建設予定であるが、かかる「外環本線」の建設により地下水脈や水質が変わること等を原因として、三宝寺池の生態系に重大な影響が及ぼされることが懸念される。

これに加えて、さらに、幅員22メートルの外環の2が建設されるときには、地表の水流の変化等によりさらに水脈や水質が変化することが懸念され、また、小さな生物の往来・移動が困難となることも懸念される。

(2) 石神井公園・三宝寺池と地域住民等

ア 石神井公園・三宝寺池をめぐる住民の取組み（甲184・『石神井の四季 20年』）

石神井公園・三宝寺池は、長く、地域住民がその環境保全・観察記録に尽力してきた。

地域住民等は昭和62年、三宝寺池周辺を主なフィールドとして、「石神井公園野鳥と自然の会」を設立し、以降、活動を続けてきた。当初は、鳥中心の観察であったが、その後徐々に対象を拡大して自然を丸ごと観察する取組みとなり、長年にわたって観察結果を蓄積してきている。現在は、石神井公園サービスセンターの指導と連携の下で、広くは武蔵野、狭くは石神井公園に生育していた在来植物・在来生物の保護保全の活動等も行っている。

会の活動の記録は、『石神井の四季 20年』（甲184）に詳しい。同書では、第1部で石神井公園の植物、昆虫や野鳥等が紹介され、第2部に活動記録が記されている。さらに第3部資料編は、長年にわたる植物、昆虫、野鳥の観察記録が貴重な資料を提供している。

特に第3部の資料は、住民等の長年の蓄積が形となっているものであり、このよ

うな取組が住民等に支えられて継続されていること自体、極めて貴重である。こうした取組みは、地域社会の重要な礎となっている。

イ 石神井公園・三宝寺池と地域住民

三宝寺池は、現在、石神井公園の中でも豊かな自然を提供する場として、近隣住民にとっても重要な憩いの場、交流の場となっている。例えば、石神井公園では、歌を楽しんでいる個人・グループが多いが、三宝寺池についてはその自然をたたえる歌もできている（甲186・三宝寺池の歌）。

(3) 石神井公園・三宝寺池の自然環境への影響と住民等

このような自然が破壊されるときには、近隣住民の生活環境が破壊されるとともに、近隣住民の交流が破壊されるおそれがある。前記の石神井公園野鳥と自然の会も、外環本線とともに外環の2の建設に反対している。

近隣住民にとって石神井公園の環境保全、三宝寺池の環境保全は、その生活・交流に重要であり、石神井公園、三宝寺池の環境に重大な影響を及ぼす外環の2計画については、かかる観点からも近隣住民に原告適格が認められるべきである。

第3 八の釜の森の保全に関する求釈明の補足

控訴理由書13頁～14頁で述べたとおり、原判決は、八の釜憩いの森などの緑地の代替となる緑地確保の必要があると参加人が主張する点について、合理性を欠くものでない旨述べるが、八の釜の森などの緑地の代替となる緑地確保のために、非重複部分が必要となることは具体的に示されておらず、現時点において、八の釜の森の復旧について、具体的内容が示されているわけでもない。

控訴人は、参加人に対して、八の釜の森の復旧等のために外環の2の計画地の必要性、特に非重複部分の必要について釈明するとともに、八の釜の森の復旧等の具体的な内容について、釈明を求めた。

この点に関し、念のために付言をしておくと、八の釜の森の保全に関しては、これまで概要の案が示されている（甲187・甲188）。しかしながら、同概要案は概略の案に過ぎず、同概要案の内容が確定しているのかも定かでなく、かつ、実現可能な程度に具体的な内容となっていない。そこで、甲187・甲188の内容は

確定しているのか、さらに具体的な案は作成されているのか、明らかにされるよう求める。

第4 事業認可申請に至る経過に関する求釈明の補足

控訴人は、原審において再三にわたり参加人に対し、事業認可申請に至る具体的経過について明らかにするよう求めたが、参加人はこれを明らかにすることなく、また、原判決はその具体的経過を認定することのないまま、参加人の主張を入れる判断を下した。前記のとおり、控訴人は、控訴理由書においても、事業認可申請に至る具体的経過を明らかにするよう求めたが、念のため、今少し詳しく、釈明を求める内容を明らかにしておく。

すなわち、参加人は、事業認可申請に際し、いつ、いかなる機関において、いかなる事実を基礎として、外環の2計画の存続と、事業認可申請の判断を行ったのか明らかにするとともに、かかる判断に関する記録（議事録、基礎資料等）を証拠として提出するよう求める。

第5 人証申請に関する求釈明

控訴人は、本件事業認可申請時の担当者について、人証申請を行ったが、同人の現住所等については知悉していない。そこで、参加人に対して、同担当者の現住所について明らかにするよう求める。

以 上