

訴 状

請 求 の 原 因

2013 (平成25) 年3月26日

東京地方裁判所民事部 御 中

原告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	洪	美 絵
同 弁護士	上 原	公 太
同 弁護士	瀬 川	宏 貴
同 弁護士	久 保 田	明 人



当事者 別紙当事者目録記載のとおり

事業認可処分取消請求事件

訴訟物の価額



貼用印紙額



請 求 の 趣 旨

- 1 平成24年9月27日付け関東地方整備局告示第335号で告示された、関東地方整備局長による東京都市計画道路事業幹線街路外郭環状線の二の認可を取り消す
 - 2 訴訟費用は、被告の負担とする
- との判決を求める。

目 次

第1 当事者	4
1 原告ら	4
2 被告	4
第2 「外環の2」都市計画決定と本件事業認可の経緯	4
1 本件事業認可の概要	4
2 「外環の2」都市計画決定	4
(1) 「外環本線」都市計画決定	4
(2) 「外環の2」都市計画決定の概要	5
3 昭和41年の都市計画決定	6
(1) 都市計画決定に至る経緯	6
(2) 昭和41年の都市計画決定	7
4 「外環本線」都市計画変更決定	8
(1) 変更決定に至る経緯	8
(2) 「外環本線」に関する都市計画変更決定の内容	12
5 本件事業認可に至る経緯	14
(1) 「外環本線」の着工	14
(2) 「外環の2」事業化に至る概要	14
第3 「違法」な都市計画決定の事業認可は「違法」である	15
1 「外環の2」計画は存在根拠を欠いており違法であること	15
(1) 「外環の2」計画は合理性を基礎づける重要な基礎事実を失い、存在根拠を喪失している	15
(2) 「外環の2」計画は都市計画としての内容の確定性を喪失している	17
(3) 東京都も「外環の2」計画の内容が検討中のものであることを認めてい	

た	18
(4) まとめ	19
2 「外環の2」は「外環本線」地下化の目的に反する計画となっている	19
(1) 「地下式外環本線」への変更の目的	19
(2) 「外環の2」都市計画決定は「外環本線」地下化の目的に反し違法である	23
第4 本件事業認可自体の違法	25
1 都市計画と同一性のない事業認可の違法	25
(1) 当初計画の内容と本件事業認可は根本的に異なる	25
(2) 必要とされる都市計画決定が経由されていない	26
2 合理的必要性のない事業認可の違法	26
(1) 東京都は「外環の2」を見直し検討中であった	26
(2) 都道の機能確保のために「外環の2」を事業化すべき必要性はなかった	27
3 「移転等の影響」の大きい事業内容	29
4 費用対効果が認められない計画となっている	30
(1) 費用対効果の必要性	30
(2) 費用対効果が認められない計画	30
5 内容不確定の道路計画の一部の事業認可は違法である	31
(1) 一部の事業認可	31
(2) 未確定の計画の一部を事業認可することは違法である	32
(3) 本件における一部の事業認可の違法	33
第5 結語	33

第1 当事者

1 原告ら

原告は、別紙事業認可目録記載の事業認可（以下、「本件事業認可」という。）にかかる区域内に別紙物件目録1記載の不動産を所有し、同所に居住している者である。

原告 A、原告 B、原告 C、及び原告 D は、本件事業認可の対象たる都市計画決定（別紙都市計画決定目録1記載の都市計画決定）の区域内に隣接する地に、別紙物件目録2乃至5記載の各不動産を所有し、同所に各居住している者である。

2 被告

被告は、別紙都市計画決定目録1記載の都市計画決定の一部に関し、東京都による東京都市計画道路事業にかかる平成24年7月18日付事業認可申請に対して、同年9月7日、本件事業認可を行ったものである。

第2 「外環の2」都市計画決定と本件事業認可の経緯

1 本件事業認可の概要

本件事業認可は、「外郭環状線の2」（以下、「外環の2」という。）と称される都市計画（別紙都市計画決定目録1記載の都市計画決定）の一部についての事業認可である。

そして、「外環の2」とは、「都市高速道路外郭環状線」（以下、「外環本線」という。）の都市計画決定（別紙都市計画決定目録2記載の都市計画決定）に際して同時に決定された、「外環本線」に沿った一般道路に関する都市計画である。

2 「外環の2」都市計画決定

(1) 「外環本線」都市計画決定

「外環本線」は、「東京外かく環状道路」（都心から約15キロメートル

の圏域で、都心から郊外に向けて放射方向に伸びる高速道路を、環状に連絡する延長約85キロメートルの自動車専用高速道路)のうち、関越自動車道から東名高速までの約16キロメートルの区間である。

現在、この「東京外かく環状道路」のうち、関越自動車道(大泉JCT)から常磐自動車道を経て三郷南ICまでの間(埼玉区間)約33.7キロメートルは既に供用されている。また、三郷南ICから高谷JCT(湾岸道路)までの間(千葉区間)約16キロメートルについては、道路整備の都市計画事業が実施され、道路建設工事が着工されている。残る、関越自動車道から南へ中央道、東名高速を経て湾岸道路までの間(東京区間)約36キロメートルについては、関越道から東名高速までの区間について、国土開発幹線自動車道建設法に基づき、基本計画が決定され、測量調査や用地取得が進められているが、東名高速から湾岸道路までの区間約20キロメートルは、現在においても予定路線のままである。

「外環本線」は、昭和41年に都市計画決定が行われたが、平成19年構造形式を嵩上式から地下式に変更すること等を内容とする都市計画変更決定が行われた(別紙都市計画決定目録2記載の都市計画決定)。

(2)「外環の2」都市計画決定の概要

昭和41年の「外環本線」の都市計画決定に際しては、同時に一般道路に関する都市計画決定も行われた。このうち、「外環の2」として都市計画決定されたのが、「補助線街路第230号線」(世田谷区烏山町)から「東八道路」(練馬区大泉町)までの区間、約9650メートルである(昭和61年の変更決定により、現在は8970メートル)。

「外環本線」及び「外環の2」の両都市計画決定(昭和41年)、及び「外環本線」の変更決定(平成19年)の経緯はつぎのとおりである。

3 昭和41年の都市計画決定

(1) 都市計画決定に至る経緯

昭和41年3月、「東京外かく環状道路」の計画構想について新聞報道が行われた。

この報道の後、「外環本線」及び「外環の2」等の計画地及びその周辺の住民らは、大規模な反対運動を開始した。立ち退きによって住み慣れた土地を追われたり、地域が分断され、あるいは環境が悪化する等、住民の生活や環境に重大な影響を及ぼすことが予想されたためである。

同年5月には、杉並、練馬、武蔵野、三鷹、調布、狛江の二区三市一町の住民運動が統合して、外環環状道路反対連盟(以下、「外環道路反対連盟」という。)が結成された。外環道路反対連盟の代表25名は、同月3日、武蔵野市吉祥寺南町三丁目の花柳武道学校において対策を協議し、翌日東京都九段下の区政会館で行われる東京都都市計画地方審議会に、外環道の建設案撤回を強く訴えることを申し合わせた。

同月4日、東京都都市計画地方審議会の会場には約千人の反対住民が押し寄せた。同審議会は当時非公開であったが(旧都市計画法3条2項)、反対住民の代表が傍聴を許され、また、意見陳述の機会が与えられるという異例の措置がとられた。

その後、外環道路反対連盟の佐々木会長ら代表5名は、国会を訪れ、瀬戸山建設大臣相手に、10万人の反対署名を手渡すなどをおこなった。

当時検討されていた議案は、都市高速道路である「外環本線」に関する議案、「外環の2」等の一般道路に関する議案等複数の議案からなっていたが、これらは東京都都市計画地方審議会においても一括して審議され、また、反対運動もこれらの都市計画を一体のものとして(区別することなく)行われていたものである(以下、「外環本線」を中心として「外環の2」等を含む道路計画を「外環道路計画」という。)

(2) 昭和41年の都市計画決定

ア 都市計画決定の概要

上記の反対運動にもかかわらず、建設大臣は、都市計画地方審議会によるたった4回の審議のみで、昭和41年6月7日、都市計画決定を行った。

「外環本線」は、「東京都市計画街路（都市高速道路）」の追加として都市計画決定が行われ、昭和41年7月30日建設省告示第2430号として告示された。その決定の概要はつぎのとおりである。

- ・路線番号 外郭環状線
- ・起点 世田谷区鎌田町
- ・終点 練馬区大泉町 埼玉県界
- ・標準幅員 23.00メートル
(但し、一部30.50メートルの区間あり)
- ・延長 約18,060メートル

「外環の2」は、「東京都市計画街路」の追加として、他の一般道路についての追加・変更・廃止等とともに都市計画決定が行われ、昭和41年建設省告示第2428号として告示された。「外環の2」の都市計画決定の概要はつぎのとおりである。

- ・街路種別 幹線街路環状街路
- ・番号 外かく環状線の2
- ・起点 世田谷区烏山町2340番地
- ・終点 練馬区北六泉町847番地
- ・幅員メートル 40メートル(但し、一部幅員76~40メートル、58~40メートル、78~40メートルの区間あり)
- ・延長 約9,650メートル

イ 「外環本線」及び「外環の2」の計画内容

この計画において、「外環本線」は、構造形式を「嵩上式」とすることが

予定された。「嵩上式」とは、橋梁構造等により道路面を平地面よりも高い位置にする構造の道路である。橋梁構造による嵩上式の道路では、中央の橋脚部分が道路部分を支える構造となることから、道路部分に対応する地上土地のうち、中央橋脚の両脇の土地部分は別途の利用が可能となる。

「外環の2」は、「嵩上式」の「外環本線」の中央橋脚部分の両脇に一般道路を通すことを内容とするものであり、幅員23メートルの「外環本線」をまたぐ形で幅員40メートル(但し、「外環本線」が通る中央の幅員23メートル部分は「外環本線」により都市計画決定がされている。)の区域について都市計画決定を行ったものであった。「外環の2」は、「外郭環状線の2」という名称が示すとおり、「外環本線」に関連して追加されたものであり、東京都市計画地方審議会においても、その旨の説明が行われていた。

4 「外環本線」都市計画変更決定

(1) 変更決定に至る経緯

ア 建設大臣によるいわゆる「凍結発言」

昭和41年の都市計画決定がなされた後も、「外環道路計画」に対する反対運動は続いた。

昭和44年1月13日には、外環道路反対連盟の佐々木会長らの陳情を受けて、美濃部東京都知事が「・・・もし、住民が不利益だというのであれば、計画は国に返上する。」と発言するに至った。

同年6月、建設省は自動車排気ガス対策として、一部を「掘割式」(地面を掘ってそこに道路を通すもので、天井部分の全部又は一部は開放されている。)にするなど計画の一部変更を発表したが、杉並、練馬、武蔵野、三鷹、調布の住民は、「掘割式」でも反対として、同年6月中各地で住民大会を開催し、反対運動を展開した。

このように「外環道路計画」に対する地元住民及び地元自治体の激しい反対が続くなかで、昭和45年10月、根本龍太郎建設大臣は、「地元と話し

得る条件のととのうまでは、これは強行すべきではない」、よって、「その間においては、しばらく私は凍結せざるを得ない。こう思っています。」と発言するに至った（いわゆる「凍結宣言」）。

このように、計画地及び周辺住民の反対運動を受け、「凍結宣言」が行われた結果、「外環本線」及び「外環の2」に関する昭和41年の都市計画決定は、以降30年以上、凍結されたのである。

イ いわゆる「凍結宣言」後の状況

その後「外環道路計画」に大きな動きはなかったが、昭和57年9月になると、21世紀へ向けての東京のあるべき都市像を検討する「都長期計画懇談会」（稲葉秀三座長）において、最終報告を前に、地元の区市長の反対が強い「外環道路計画」について意見交換がおこなわれた。このなかで、「ごまかさないと正面から取り組む。」「半地下方式による公害防止策を検討する。」ことなどが確認された。

上記を受けて、外郭環状道路反対連盟から、東京都に対して「建設計画の取りやめ」の陳情や、約4万4千人の署名を添えての計画反対の請願書が提出された。しかし、同年10月には、あくまで計画凍結の解除による建設促進を基本とする都長期計画懇談会の報告書がまとめられ、住民の反対意見に対しては「慎重な対策を求める」というものにとどまった。

平成6年11月になると、「首都道路会議」（第8回）において沿道地域の土地利用や環境保全等の観点から地下構造を含め検討を行うことが確認された。また平成9年9月には、被告と東京都による第1回東京外かく環状道路懇談会において「地下構造を有力な案とし、関係自治体等の意見を聞きながら、計画の具体化を図っていく」ことが確認された。

なお、この間、昭和61年に「外環本線」及び「外環の2」について、平成4年に「外環本線」について、それぞれ軽微な都市計画変更決定が行われている。

ウ 地下式「外環本線」に向けての検討

平成11年10月、石原東京都知事が、武蔵野市、練馬区の現地を視察し、同年12月の東京都議会定例会で、「外環本線」の地下化を前提として計画に取り組むことを表明した。

さらに石原東京都知事は、平成12年12月、扇千景国土交通大臣に対し、建設が凍結されている上記地区間の予定地の視察を要請した。この石原東京都知事の要請を受け、扇国土交通大臣は、平成13年1月、石原東京都知事とともに、三鷹市及び武蔵野市の現地を視察した。

そして、平成13年4月、国土交通省と東京都は、ルートについては計画路線を踏襲するが、構造を従来の嵩上式から地下構造へ転換することを内容とする「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台」（以下「計画のたたき台」という）を公表するに至った。この計画のたたき台では、「5つのポイント」のうち第4番目を「地上部の利用について」とし、「それぞれの地域の実状や、地域の意向等にあわせて検討するためにメニューを示します」と記載するなど、各地域の意向に併せて、地域毎に別途のメニュー選択が可能であることが示された。また、その具体的なメニューとして「住宅・地域コミュニティを維持する場合は「現状の市街地を維持することができます」とし、現状の街並みが維持されるイラストを掲載している。

なお、扇国土交通大臣は、同年5月24日の参議院国土交通委員会において、「外環道路計画」につき、次のような答弁を行っていた。

「少なくとも私は、今まで当時の三十三年間の凍結されているこの現状はやはり都市計画自体にも手続が一方的であったのではないかなど。先ほども、今後の公共工事のあり方で事前協議を重要視するというのが国土交通省の新たな考え方だと言いましたけれども、考えてみればやはりこの都市計画を一方的に住民の話し合いがなくて線引きしたこと自体に

も私はやっぱり反省するべき点はあったと思います。・・・(中略)・・・私も現地に行きましたら、扇さん、これ建てかえるにも建てかえられないんですよ、子供たちと一緒に住みたいから二階建てを三階建てにしたいんだけど指定されているからできないんですよ。そういう意味では、大変住民の中にも御不便をおかけしておりますことを本当に私は遺憾なことだと思っておりますので、・・・(中略)・・・住民の皆さん方の御意見を聞いて、これを計画の中に取り入れていきたい。まず住民の皆さん方のいろんな御意見をいただくということが大事なことでございますので、そういう意味では原点に立ち返って私たちは話し合いの場を設置いたしまして努力していきたい。・・・(以下略)」

その後、平成15年3月、国土交通省と東京都は、「外環本線」について大深度地下方式とすることを内容とする「東京外かく環状道路(関越道～東名高速間)に関する方針」を発表した。

さらに、「外環本線」について地下式による計画を前提として、環境影響評価法に基づき、平成17年7月から8月にかけて、環境影響評価方法書の広告及び縦覧を行った。

なお、上記手続きに並行して、国土交通省と東京都は、平成14年6月、「P I 外環沿線協議会」を発足させ、その後平成18年までの間、「外環道路計画」について、外環沿線7区市(練馬区、杉並区、武蔵野市、三鷹市、調布市、狛江市、世田谷区：以下「関連区市」という)の住民や利用者等の意見も含めた検討が行われた。

エ 「外環本線」都市計画変更決定に向けた動き

東京都は、嵩上式であった「外環本線」を地下式とする都市計画変更を行うべく、平成18年6月、環境影響評価法に基づき、環境影響評価準備書を作成し、縦覧を行うとともに、「外環本線」を地下式とする都市計画(変更)

案をまとめて、縦覧を行い、その際、住民の意見の聴取、及び、関連区市の意見聴取を行った。また、東京都は、計画段階の最終まとめとして、同年6月「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」と題する報告書を作成・公表した。

その後、被告は、各地において、環境評価準備書説明会を行うとともに、あわせて都市計画案の説明会を行った。

さらに、東京都は、環境評価書を作成し、これについて広告及び縦覧を行い、住民の意見の聴取、及び、平成19年1月12日を期限として関連区市長の意見の聴取の手続きがとられた。

この都市計画の変更に関する意見書において、武蔵野市は、「『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(高速道路部分)と『外環の2』は一体として計画されるべき路線であり、本都市計画変更に伴い都市計画の変更が必要な路線である。事業者である東京都は、『外環の2』について、廃止することも含め、計画の方向性、検討のプロセスを早急に明らかにされたい。」と述べている。

以上の手続きを経て、平成19年3月16日、東京都は、「外環本線」を嵩上式から地下式とする都市計画(変更)案を都市計画審議会に付議した。

そして、同審議会の審議、及び、国土交通大臣の同意を得て、平成19年4月、東京都知事により、都市計画変更決定がなされた。

(2) 「外環本線」に関する都市計画変更決定の内容

上記のとおり経過の後、平成19年4月、東京都知事により「外環本線」の都市計画についてその一部を変更する都市計画決定が行われ、東京都告示第588号の一部として告示された。その変更決定の概要はつぎのとおりである。

・種別 自動車専用道路

- ・名称 都市高速道路外郭環状線
- ・起点 世田谷区鎌田二丁目
- ・終点 練馬区大泉町一丁目
- ・標準幅員 40メートル
- ・延長 約18,060メートル
- ・構造形式の内訳

世田谷区鎌田二丁目～世田谷区宇奈根三丁目（約630メートル）

嵩上式（幅員30メートル）

世田谷区宇奈根三丁目～練馬区大泉町四丁目（約16,270メートル）

地下式（幅員40～93メートル）

練馬区大泉町四丁目～練馬区大泉町一丁目（約1,160メートル）

掘割式（幅員64メートル）

変更の主な内容は、計画区間のほとんどの区間の構造形式を従前の嵩上式から地下式に変更したことである。この地下式は、大深度地下方式（大深度地下とは40メートル以深の地下を指す。）によることを前提とするものであり、生活や自然環境に与える影響を極力抑えるためとして、このような方式がとられた。

上記のとおり、新しい外環道路計画では、「外環本線」は全線地下構造とされ、インターチェンジやジャンクションの周辺のみに地上区間が存在する。

「外環本線」は、シールド工法など地上掘削を行わない工法が予定されているため、「外環本線」の建設だけを考えれば、地上区間周辺以外は、何ら地上工事を行わず、既成市街地の地下を素通りし、既成市街地を完全に維持することができる（前記「計画のたたき台」掲載図参照）。

なお、「外環の2」に関しては、平成19年4月の時点では（形式的には）なんらの変更も行われることがなく、基本的に昭和41年の都市計画決定が維持されたまま、現在に至っているものであり、嵩上式「外環本線」が地下

式に変更された現在も、「外環の2」の区域内には本件都市計画決定による建築制限が残存している形となっている。

5 本件事業認可に至る経緯

(1) 「外環本線」の着工

東京都は、平成19年4月に上記のとおり「外環本線」を嵩上式から地下式に変更し、被告は、上記変更を前提に、平成21年5月に国土開発幹線自動車道建設法に基づき、基本計画を決定し、「外環本線」につき事業化がなされ、平成24年9月5日に着工式が行われた。

(2) 「外環の2」事業化に至る概要

上記の「外環本線」の事業化の動きに合わせて、東京都は、「外環の2」都市計画決定における練馬区の一部区間について、平成24年3月から説明会を行ったうえ、平成24年7月18日付けで事業認可の申請及び手続保留の申請を行った。そして、被告は、同年9月7日付けでこれを認可し、都知事及び練馬区長に通知され、本件事業認可は、同年9月27日付け官報にて以下のとおり告示された。

一 施行者の名称 東京都

二 都市計画事業の種類及び名称

東京都市計画道路事業幹線街路外郭環状線の二

三 事業施行期間

自平成24年9月27日至平成33年3月31日

四 事業地

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
使用の部分

東京都東大泉二丁目、大泉町六丁目、石神井町八丁目及び三原台三丁目地内

五 収用の手続が保留される事業地

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

使用の部分

東京都東大泉二丁目、大泉町六丁目、石神井町八丁目及び三原台三丁目地内

なお、上記事業認可にかかる事業認可申請書の「設計の概要」によれば、幅員及び延長については、以下のとおりである。

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

また、同申請書の「資金計画書」によれば、本事業の資金計画は以下のとおりである。

用地費	47億4000万円
工事費	20億0000万円
測量及び試験費	1億6000万円
合 計	69億0000万円

第3 「違法」な都市計画決定の事業認可は「違法」である

1 「外環の2」計画は存在根拠を欠いており違法であること

(1) 「外環の2」計画は合理性を基礎づける重要な基礎事実を失い、存在根拠を喪失している

ア 「外環本線」が地上にない場合、「外環本線」に従たる「外環の2」が従前の計画地に存すべき合理的理由は全く存しない。

「外環の2」は、その名が示すとおり「外環本線」の計画に従って浮上し

た一般道路である。すなわち、昭和41年7月、「外環本線」につき嵩上式（橋梁構造による嵩上式）の高速道路とする都市計画決定がなされたが、このように嵩上式の高速道路を建設した場合には必然的に、上部の高速道路の維持管理のための利用の必要や日照等の点で通常の利用に適しない土地（「死に地」）がその嵩上式の下部に生じることになる。

「外環の2」計画は、この「死に地」利用として、嵩上式「外環本線」とぴったり重なる一定地域、面積、内容、資金計画等をもって策定され、嵩上式「外環本線」の下部を嵩上式「外環本線」と並行に走る一般道路として建設されることが決定されたものである。

こうした「外環の2」の都市計画決定がなされた経緯からも明らかなおろ、そもそも「外環の2」は、その決定段階から単体としてはその「必要性」もなく、その決定「ルート」を通る必然性もなかった。「外環の2」は、「嵩上式外環本線」の都市計画決定と「一体のもの」、いわば、その副産物として計画されたものであり、且つ、嵩上式を採用した「外環本線」の「従たる計画」として存在していたに過ぎない。

イ このことは、「外環の2」が、嵩上式「外環本線」と同時に発案され、東京都都市計画審議会でも同時に議論されたうえ、同時に計画決定され、さらに嵩上式「外環本線」が凍結された30年間、「外環の2」も独自には全く議論されることなく、同じく凍結されてきたことから明らかである。

ウ 上記のとおり、「外環の2」計画は、「嵩上式外環本線」の従たる計画ともいふべきものであり、「嵩上式外環本線」の存在を離れては何らの独自の必要性・必然性を持たないものであった。つまり、「外環の2」計画の合理性を基礎づける重要な基礎事実が「嵩上式外環本線」だったのであり、その「嵩上式外環本線」が構造形式を変更され、「地下式外環本線」となり「嵩上式外環本線」が消滅したことによって、「外環の2」計画は、自身が寄って立つ重要な基礎事実を失い、その実質的な存在根拠も失われたのである。

(2) 「外環の2」計画は都市計画としての内容の確定性を喪失している

ア 「外環の2」計画は、「嵩上式外環本線」から「地下式外環本線」への変更に伴いその存在根拠を失ったが故に、決定当初想定されていた計画内容のままで維持することは出来なくなった。そこで、東京都は、「外環の2」計画のあり方について、再検討を行うとして、その検討の方向性として、

- i 現在の都市計画の区域を活用して道路と緑地を整備
- ii 都市計画の区域を縮小して車道と歩道を整備
- iii 代替機能を確保して「外環の2」の都市計画を廃止

を示して、住民の意見を聞き検討していくなどと説明してきた。

これらのi～iiiはいずれも、当初の「外環の2」計画とは内容を異にするものであり、かつ、示されている案も3つであり単一のものではない。

このように、「外環の2」計画は、「外環本線」の地下化とともに、当初の計画内容を維持し得なくなり、また、内容が画一的に確定された計画ではなくなっている。

イ 都市計画法11条2項は、「都市施設については、都市施設の種類、名称、位置及び区域その他政令で定める事項を都市計画に定めるものとする」とし、それを受けて、都市計画法施行令（昭和四十四年政令第百五十八号）6条は、「法第十一条第二項の政令で定める事項は、次の各号に掲げる施設について、それぞれ当該各号に定めるものとするし、同条1号は、「道路 種別及び車線の数（車線のない道路である場合を除く。）その他の構造」を定めるものと規定している。

また、同施行令6条2項は、「前項の種別及び構造の細目は、国土交通省令で定める」とし、これを受けて、都市計画法施行規則（昭和四十四年建設省令四十九号）7条は、「令第六条第二項の国土交通省令で定める種別及び構造の細目は、次の各号に掲げる種別及び構造について、それぞれ当該各号に掲げ

るものとし、同条1号は、「道路の種別 自動車専用道路、幹線街路、区画街路又は特殊街路の別」と定め、同条2号は、「道路の構造 車線の数（特殊街路その他の車線がない道路である場合を除く。）、幅員並びに嵩上式、地下式、掘割式又は地表式の別及び地表式の区間において鉄道又は自動車専用道路若しくは幹線街路と交差するときは立体交差又は平面交差の別」を定めるものと規定している。

前記のように、「外環の2」都市計画決定は、平成19年4月の「外環本線」の地下化変更決定により、その存立根拠を失っている。東京都が、都市計画の事業化の方針として廃止を含めた3つの方向性を示さざるを得なかったように、同計画は中身は何も決まっておらず、前記法令・省令で規定される都市計画において定めるべき具体的事項が何ら定まっていない内容不確定な計画となっているのである。

したがって、「外環の2」都市計画決定は、「嵩上式外環本線」から「地下式外環本線」への変更決定により都市計画法関連法令規定の要件を欠くに至っている。

(3) 東京都も「外環の2」計画の内容が検討中のものであることを認めていた

東京都も「外環の2」計画が検討の必要な都市計画であることを認めており、「外環の2」都市計画決定の無効等を争う裁判（御庁平成20年（行ウ）第602号都市計画決定無効確認等請求事件）における平成24年5月21日付準備書面において「外環の2についての部分は、未だ都市計画事業認可の申請もないことは勿論のことであるが（そもそも事業主体も正式には決定していない。）、現在のところ、外環本線の都市計画変更を受けてそのあり方を検討し、計画の変更含みで地元との話し合いを行っているものである（なお、変更の内容としては、道路計画を廃止する可能性も排除はしていない。）。方針が決定した時点にも、その後、計画変更の決定までには、都市計画審議会の議を経る等の一連の手続きをとるものであり、事業化するとしてもそこに

至るにはこれから数々の段階を踏む必要がある。」と述べ、「外環の2」のあり方が検討中であり、計画変更の含みのある都市計画であることを認めていたものであって、その計画は、都市計画としての内容が確定されない、計画なき都市計画であった。

(4) まとめ

以上のとおり、「外環の2」計画は、平成24年9月7日の事業認可決定時において違法な都市計画となっていた。

2 「外環の2」は「外環本線」地下化の目的に反する計画となっている

(1) 「地下式外環本線」への変更の目的

ア 被告らによる「外環本線」変更決定にむけた住民らへの説明

(ア) 平成18年4月21日石原東京都知事定例記者会見

上記の定例記者会見において、石原東京都知事は、「外環本線」の都市計画変更に向け、次のように述べていた(傍線引用者)。

「今般、都と国は、外環道の必要性や環境対策などについておおむねの理解を得たものと判断しまして、近々、大深度地下への都市計画変更に着手することにいたしました。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おもっております。」

(イ) 被告及び東京都の説明

また、平成18年6月に国土交通省関東地方整備局及び東京都都市整備局が「これまでに頂いたご意見・ご提案と計画の具体化の検討等における考え方」として作成し、住民に対して配布したパンフレットにおいて、こ

れまでに地域住民から寄せられた意見・質問をまとめたうえ、都の考え方として次の内容を含む説明を行っていた(傍線引用者)。

「外環は環境への影響や移転や地域分断への影響を考慮し、大深度地下構造としたことから、地上部の利用が可能になりました(73頁)。」

「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す(73頁)。」

「大深度区間については、基本的にはこれまで通り土地を利用して頂くことが可能です(74頁)。」

「外環の整備に伴う沿線地域での移転の影響などをできるだけ小さくするため、外環本線は極力、大深度地下を活用した計画を検討してきました。・・・(88頁)。」

「外環の整備にともなう沿線地域での移転の影響などをできるだけ小さくするために、構想段階では、外環本線は極力、大深度地下を活用することとしました。・・・今後、事業実施段階では、現地の測量や地質調査を行い、その結果をもとに設計を行います。その際にもできるだけ移転が生じないよう配慮して進めていきます(88頁)。」

「外環の都市計画区域内において建築を行う場合には、建築確認申請手続きにおいて、都市計画法第53条の許可が必要となります。このため、建物の構造、杭の仕様などについて、個別に協議を行うこととなりますが、トンネルに影響がない範囲で建築することが可能となります(88~89頁)。」

「・・・大深度地下方式は、地上にある建物の移転の必要がないため、地域分断を最小限に抑えることができます。高架構造では都市計画のルート上の建物は全て移転が必要となりますが、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の区間の建物だけとなります。・・・一方、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りますが、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ありません（140頁）。」

（計画概念図：『国土交通省と東京都が公表した外環の計画図のこと』のピンク色の部分（浅震度区間）を区別して表現していることに関して）「ピンク色の部分は、深さが41mよりも浅い区間です。この区間は、シールド工法でトンネルを構築するため、地上の改変を行わず、建物の移転も必要ありません。但し、深さが浅いため、大深度法の適用を受けず、地下利用の阻害状況に応じて区分地上権を設定し、地下の使用権を取得させて頂くこととなります（141頁）。」

イ 「外環本線」変更決定の目的

以上の経過を経て、「外環本線」の変更決定が行われた。その変更の理由は次のとおりである。

（ア）計画書における理由の記載

昭和41年の「外環本線」計画決定の理由書では、決定の理由は「交通の円滑を図るため、本案のように計画を追加しようとするものである。」とされている。すなわち、その目的は「交通の円滑を図る」点にあった。

これに対して、平成19年の「外環本線」の変更決定の理由をみると、「首都圏の慢性的な交通渋滞を解消して環境負荷の低減を図るとともに、沿道環境に配慮するため、変更する。」と記載されている。このうち、「交通渋滞を解消し」との点は昭和41年時の「交通の円滑を図る」に相当する部分であり、構造形式を地下式へと変更するにあたって新たに設定された目的は、「環境負荷の低減を図るとともに、沿道環境に配慮するため」との部分である。

そうであるとする、計画書における理由からは、上記の新たに設定された部分、すなわち、「環境負荷の低減を図るとともに、沿道環境に配慮

するため」という点が、構造形式を地下式とする目的である。

（イ）都市計画審議会における審議内容

計画（変更）決定の目的については、都市計画審議会においてより具体的に審議されており、「外環本線」が変更決定されるに至った経緯を知るには、同審議会の議事録は、極めて重要な意味を有する。そして、「外環本線」の変更計画が議決された第176回東京都都市計画審議会において、山口参事がどのようにこの議題について説明したかについて見てみると、山口参事は、冒頭において「外環本線」の内容、変更区間、凍結状態から今回の変更決定に至る経緯を簡単に説明した後、変更の目的について、次のように説明していることがわかる。

「次に計画の内容をご説明申し上げます。「議案・資料」の307頁から308頁をご覧下さい。都市高速道路外郭環状線の計画では、沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため、構造等を嵩上げ式から地下式に変更するものでございます。」（同審議会議事録より、傍点引用者）

このように、都市計画審議会においては、東京都によって、構造形式を地下式へ変更する目的が「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」として提案されたことが明確になっている。そして、その説明を前提にして原案どおり可決されたのである。

（ウ）まとめ

以上のように、計画書の記載、都市計画審議会における東京都の説明・提案理由、「地下式外環本線」が検討されることになった経緯に鑑みると、「外環本線」変更決定の目的、特に「外環本線」の構造形式を地下式へ変更する目的については、「沿道環境に配慮し、移転等の影響を極力小さくするため」であったことが判明するのである。

(2) 「外環の2」都市計画決定は「外環本線」地下化の目的に反し違法である

ア 「一体性・総合性」確保義務の根拠とその該当範囲

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ものである。

イ 「外環本線」変更決定と「外環の2」計画の「一体性・総合性」

(ア) 「外環本線」計画と「外環の2」計画との関係性

「外環の2」計画と「外環本線」計画は、いずれもその決定主体が東京都という同一主体である。さらに両計画は、基本的に同一範囲の土地に関して、同時に計画決定がなされているものであり、かつ、道路計画を内容とするものである点において共通する。このような両計画のあり方に鑑みれば、両計画は、密接に関連するものであり、一定の範囲の土地利用について共通の目標へ向けた積極的協働が求められているといえる。それゆえ、両計画に求められる「一体性・総合性」の程度は極めて高いのであって、両計画は、複数の目標が単に「矛盾なく両立する」だけでなく、同一の目標あるいは有機的に連携した複数の目標へ向けて、積極的協働することが、より高度に求められているというべきである。

(イ) 「外環本線」計画変更の目的と「外環の2」計画

「外環本線」構造形式を地下式へ変更する目的は「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため」であった。

しかし、「移転等の影響を極力少なくするため」に「外環本線」を地下化したとしても、「外環の2」のための移転等を、昭和41年の決定当時の区域のとおり幅員40メートルの範囲で求めるとすれば、結局「移転等の影響」は広範に及ぶことになり、「影響を極力少なくする」という目的には、明らかに反する。

「外環の2」計画の内容・効果は、「外環本線」変更決定における「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくする」という目的と積極的に協働するどころか、計画の目的達成を不可能、少なくとも著しく困難とするものであって、一見明白にかかる目的と本質的に矛盾するものとなっているのであり、都市計画法13条1項が求める「一体性・総合性」に反する。

ウ 結論

以上のように、「地下式外環本線」への変更決定以降、「外環の2」計画は「外環本線」変更決定の目的と本質的に矛盾するものとなっているのであって、都市計画法に定める「一体性・総合性」（法13条1項柱書前段）の要件を欠き、違法な存在となっているのである。

第4 本件事業認可自体の違法

1 都市計画と同一性のない事業認可の違法

(1) 当初計画の内容と本件事業認可は根本的に異なる

「外環の2」計画は、もともと「外環本線」の高架下に地上部街路を設けるものである。これに対して、本件事業認可の内容は、「嵩上式外環本線」が存在しない地上部において相当部分を緑地として整備し、そのなかに片側1車線の道路を通そうというものである。

都市計画法上、道路（都市計画法11条1項1号）と緑地（都市計画法11条1項2号）はまったく別の都市施設とされており、道路と緑地との間に都市計画としての同一性は認められない。

よって、当初の「外環の2」計画と、本件事業認可は、その内容において根本的に異なるというべきであり、両者に都市計画としての同一性を認めることは出来ない。

東京都自身、前記のとおり、「外環の2」計画が検討の必要な都市計画であることを認めており、御庁平成20年（行ウ）第602号都市計画決定無効確認等請求事件における平成24年5月21日付準備書面において「外環の2についての部分は、未だ都市計画事業認可の申請もないことは勿論のことであるが（そもそも事業主体も正式には決定していない。）、現在のところ、外環本線の都市計画変更を受けてそのあり方を検討し、計画の変更含みで地元との話し合いを行っているものである（なお、変更の内容としては、

道路計画を廃止する可能性も排除はしていない。）」（下線部分は原告代理人による）と述べていたことは、前述のとおりであり、東京都自身、当初計画との同一性を維持できないことを十分に認識していたものである。

(2) 必要とされる都市計画決定が経過されていない

このように計画内容を異にし、同一性を欠く場合には、当該都市施設の必要性について慎重な検討を要するため、改めて都市計画決定がなされる必要がある。

しかるに、本件事業認可にあたっては、都市計画決定を改めて行うことはなされず、都市計画変更手続すら行われなかった。

この点、前記準備書面において、東京都自身、「方針が決定した時点にも、その後、計画変更の決定までには、都市計画審議会の議を経る等の一連の手続きをとるものであり、事業化するとしてもそこに至るにはこれから数々の段階を踏む必要がある。」（下線部分は原告代理人による）と述べ、「外環の2」が事業化されるについては、様々な手続きを踏むことを前提としていた。

にもかかわらず、突然、本件事業認可申請及び決定がなされたものであって、本件事業認可は、本来必要とされる都市計画決定手続きないし都市計画変更手続を経ずに行われたものであり、違法である。

2 合理的必要性のない事業認可の違法

(1) 東京都は「外環の2」を見直し検討中であった

東京都自身、「外環の2」計画が検討を要する都市計画であることを認めており、変更内容を3つ想定したうえで、検討中であったことは前記のとおりである。要するに、「外環の2」については、「外環本線」が地下式に変更されたことによって、その計画自体が必要とされる確たる理由も、見直し・検討前には確定できない状況にあったのである。

(2) 都道の機能確保のために「外環の2」を事業化すべき必要性はなかった

ア 東京都は、前記のとおり、平成24年5月21日段階で「現在のところ、外環本線の都市計画変更を受けてそのあり方を検討し、計画の変更含みで地元との話し合いを行っているものである（なお、変更の内容としては、道路計画を廃止する可能性も排除はしていない。）」旨述べていたにもかかわらず、突如として、同年7月に事業認可申請を行った理由につき、「外環本線」の工事により分断される都道の機能確保するためであると主張している。

しかしながら、かかる主張には全く合理性がない。

イ 「外環本線」の事業化は、平成21年4月に発表された「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）対応の方針」（以下、「対応の方針」という。）に沿って、平成21年5月に整備計画決定がなされ事業化がなされたものである。そして、その後、平成22年8月及び11月に道路区域決定（大泉JCT、目白通りIC、中央JCT、東八道路IC、東名JCT）を経て、平成23年1月には外環本線の「東京外かく環状道路（関越～東名）概念図」（以下「概念図」という）が国土交通省と東京都により公表され、同概念図に基づいた「基本設計及び用地に関する説明会」が各地で行われるなどの実施の準備がなされてきた。

大泉JCT地域では、平成22年8月及び11月に、~~甲1-2-3号証添付図~~面のとおりに道路区域決定がなされ、平成23年1月以降、事業計画や用地補償についての説明会が開催されていった。

ウ こうした中で、国土交通省と東京都が平成21年4月に公表した「対応の方針」では、東京都は、各地域の課題に応じた外環道路計画の説明を行っているのである。

この中で、東京都は、大泉JCT地域について、「第7節 大泉ジャンクション周辺地域」という項目を設け（同パンフレット目次参照）、大泉JCT地域の地域性を考慮しつつ、以下のように述べる。

まず、「まちづくり」については、「外環の整備に伴い生活道路に分断が生じる場合には、当該生活道路の機能を確保するため、環境施設帯を活用した機能を補償する道路を確保します。」具体的な整備内容は、行き止まり道路の状況、生活道路の状況を把握したうえで、地域のみなさまの意見を聴きながら、練馬区とともに検討し、それまでの利便性の低下を生じないよう機能確保に努めます」としており、外環本線の事業実施により、道路機能に問題が生じないことが強調されている（同パンフレット頁番号441）。

また、「地域分断」懸念に対しても、「大泉ジャンクションの事業実施に伴い、現況のコミュニティに影響が生じる箇所については、環境施設帯などを活用した分断道路の機能を補完する道路を確保します」と、「外環本線」計画地内に機能補完道路を作ることを確約し、その整備にあたっては、「行き止まり道路の状況、周辺的生活道路の状況を把握したうえで、地域のみなさまの意見を聞きながら、練馬区とともに検討し、それまでの利便性の低下を生じないよう機能確保に努めます」と述べている。そして、土支田通りなどについても、「土支田通りや東映通り、大泉街道などを通るバス路線の確保について、現状を十分把握し、練馬区と一緒に地域のみなさまの意見を聴くとともに、バス事業者など関係機関と協議しながら、機能の確保を検討していきます」と約束しているのである（頁番号413）。

さらに、「工事中の交通への影響」についても、「工事中に分断が生じる道路については、切り直し等の道路の設置により必要な機能を工事前までに確保します。」（頁番号418）として、工事による機能喪失もないことを約束している。

このように、「外環本線」の実施による都道の機能保持は、外環本線の計画内で可能であり、それを行うことを東京都は確約していたのである。

エ このように、都道の交通確保は、「外環本線」計画内で行われる予定であり、また、それは十分に可能であったのであって、「外環の2」を事業化す

べき必要性など全くなかった。

このことは、同じく都道の機能確保問題が、東名JCT地域、中央JCT地域では、「機能補償道路」として「外環本線」事業の中で行う道路として説明されていることから明らかである。大泉JCT地域も、「外環の2」を事業化などしなくとも、「外環本線」の「機能補償道路」として整備すれば十分だったのである。

3 「移転等の影響」の大きい事業内容

本件事業計画は、幅員40メートル（以上）の計画区域を、緑地として整備するとともに、片側1車線の道路を通そうとするものである。

前記のとおり、「外環本線」変更決定の目的は「移転等の影響を極力小さくする」点にある。かかる目的に鑑みれば、「外環本線」の事業を行うにあたって地上部に影響を及ぼさざるを得ない部分を除き、それ以外の区域については「移転等の影響を極力小さく」して現状の町並みを残すことが必要なはずである。

ところで、「外環本線」の工事は、シールド工法によることが予定されていることから、大深度地下に至る以前の区域においても、地上部を現状のまま残すことは相当程度可能である。

にもかかわらず、本件事業計画は、地上部について広範に工事を行おうとするものであり、「移転等の影響を極力小さくする」という、「外環本線」の計画変更目的に真っ向から反することになる。

前記（第3の2）では、「外環の2」計画が全体として「外環本線」の計画変更目的に反することを述べたが、本件事業計画の計画内容に着目しても、そのありようは「外環本線」の計画変更目的に反するものであり、従って、都市計画法13条柱書きが求める都市計画・都市施設の「一体性・総合性」の要件に違反するもの、というべきである。

4 費用対効果が認められない計画となっている

(1) 費用対効果の必要性

都市計画法13条は都市計画決定基準について定めているところ、同条1項11号は「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」と定める。すなわち、都市施設が「適切な規模」であることを求めている。

ところで、行政政策評価法は、所定の公共事業等について「事前評価」を行うべきとしている（行政政策評価法9条）。こうした政策評価の実施の観点としては、①必要性、②効率性、③有効性の観点が明示されており（同法3条）、「効率性」について、事業の費用対効果を検討する費用便益分析などの手法（国土交通省「費用便益マニュアル」（平成20年11月））が確立されている。特に、道路建設にあたって、費用便益分析は重要な指標の一つであり、平成20年2月28日の衆議院予算委員会において、冬柴国土交通大臣（当時）は「（費用便益分析の結果が）1.0を切れれば、それはもちろんいかなる場合も取りやめなければなりません」と答弁しており、また、関東地方整備局事業評価監視委員会の平成18年度第3回会合では、委員会事務局により「（費用便益分析の）基準としては、最低1.0は超えていないと事業としてはやっていけないという感覚である」との発言が行われている。

(2) 費用対効果が認められない計画

ア 費用対効果（費用便益分析）の必要性

このように都市施設、特に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というべきである。

そして、都市計画法及び行政政策評価法の定めに基づけば、本件事業認可に際しては、費用対効果の検討が行われるべきである。

しかるに、東京都は、本件事業認可に関する費用対効果（費用便益分析）について、これまでのところ明らかにしていない。

イ 「外環の2」の費用対効果

他方、これまで東京都が公表してきた資料（「外環の地上部街路に関する話し合いの会」の資料）に鑑みれば、「外環の2」については、有意な効果を認めることは到底できない。

東京都の公表資料によっても、「外環の2」が整備されたとしても、予想される交通量は平成32年において1日1万から1万8000台、平成62年では1日1万台にとどまるのであり、もともと母数となる交通量がさほど多くなく、しかも減少が見込まれている。

また、公表資料では、「外環の2」を整備した場合と整備しない場合において交通量推計の比較がされているが、路線により結果は異なるものの、「外環の2」を整備した場合の方が交通量が減る路線も増える路線もあり、またその差はさほど大きなものではなく、「外環の2」の整備に有意な効果を認めることは出来ない。

このように「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。

以上に鑑みると、本件事業認可に係る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。

5 内容不確定の道路計画の一部の事業認可は違法である

(1) 一部の事業認可

外環の2（大泉JCT地域）は、全長約9キロメートルのうち、1キロメートルの一部のみが事業認可された。

都市計画法には、確かに、都市計画の一部を事業認可することを禁止する明文はなく、実務でも多用されているところではある。

(2) 未確定の計画の一部を事業認可することは違法である

しかしながら、このように、都市計画の一部について事業認可するのは、当然ながら、当該都市計画全体が完工されることを前提として、段階的に都市計画事業を進める趣旨によるものである。すなわち、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。

そもそも都市計画は、「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」と規定されている（都市計画法13条1項本文）。そして、そうした都市計画の一体性総合性を担保するため、おおむね5年毎に基礎調査を行うことが義務づけられ（法第6条1項）、同基礎調査及び政府による人口、交通その他の調査結果を都市計画決定に際して配慮するとともに（法第13条1項11号）、一旦決定された都市計画であっても、同基礎調査及び政府による調査の結果、「都市計画を変更する必要が明らかとなったとき」は、「遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない」と定められている（法第21条1項）。

同趣旨に鑑みれば、仮に、都市計画の一部認可が可能であるとしても、それは事業予算がつかないことや収用地全体についての短期収用が困難など、（当該都市計画全体の完工を前提として）事業施行を段階的に行うことに合理的な理由がある場合に限定されるべきである。都市計画自体のあり方が問われているといった、都市計画自体に内在する問題から、当該都市計画全体を事業認可できないような場合には、それは、もはや、その都市計画が「一体的かつ総合的に維持しえない、ということを示している」のであるから、前述の法第13条1項本文の趣旨から認められず、かかる都市計画は、法第21条1項により、遅滞なく変更されるべきであり、その変更手続きを怠って行われた一部事業認可申請は違法なものとなると考える。

(3) 本件における一部事業認可の違法

これを本件「外環の2（大泉JCT地域）」について検討するに、「外環の2」計画は、その重要な基礎事実の変更により、一体的かつ総合的な内容を維持しえない可能性があることから、計画自体の大幅な変更を検討している都市計画である。東京都においても、3つの案を提示して都市計画の変更を前提に、話し合いの会等の手続きを進めているという、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、違法であると言える。

東京都には、一部事業認可申請ではなく、法第21条1項により、都市計画の変更手続をすることこそが求められていたのである。

そして、上記のように考えても、東京都が主張する都道の分断等は外環本線の事業の中で十分に解消できる問題であり、東京都もこれを認めていたのであるから、何ら不都合はなかった。

第5 結語

よって、東京都による本件事業認可の申請は、都市計画法13条等に反するものであるから、同申請に対して行われた被告による本件事業認可は、都市計画法61条に反し、違法である。

原告は、被告に対し、本件事業認可の取消を求める。

事業認可目録

平成24年9月27日付け関東地方整備局告示第335号で告示された下記の事業認可

- 1 施行者の名称 東京都
- 2 都市計画事業の種類及び名称 東京都市計画道路事業幹線街路外郭環状線の二
- 3 事業施行期間 自平成24年9月27日至平成33年3月31日
- 4 事業地
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
使用の部分 東京都東大泉二丁目、大泉町六丁目、石神井町八丁目及び三原台三丁目地内
- 5 認可日 平成24年9月7日

都 市 計 画 決 定 目 録

1 昭和41年7月30日付け建設省告示第2428号で告示された下記の都市計画決定

- (1) 街路種別 幹線街路環状街路
- (2) 番号 外かく環状線の2
- (3) 起点 世田谷区烏山町2340番地
- (4) 終点 練馬区北六泉町847番地

但し、昭和61年1月21日付の東京都告示第56号にて告示された都市計画変更決定により、その一部が変更された。

2 昭和41年7月30日付け建設省告示第2430号で告示された下記の都市計画決定

- (1) 路線番号 外郭環状線
- (2) 起点 世田谷区鎌田町
- (3) 終点 練馬区大泉町 埼玉県界

但し、昭和61年1月21日付の東京都告示第56号にて告示された都市計画変更決定、平成4年6月1日付の東京都告示第667号にて告示された都市計画変更決定、及び、平成19年4月6日付の東京都告示第588号にて告示された都市計画変更決定により、それぞれその一部が変更された。