

訴 状

2008年(平成20年)10月16日

都市計画決定無効確認等請求事件

訴訟物の価額 金 [REDACTED] 円

貼用印紙額 金 [REDACTED] 円

東京地方裁判所民事部 御 中

原告訴讼代理人弁護士 坂 勇一郎
同 加 納 小百合
同 泉 澤 章
同 上 原 公 太
同 三 浦 直 子
同 瀬 川 宏 貴

[REDACTED]
原 告 上 田 誠 吉

〒107-0052 東京都港区赤坂2丁目2番21号 永田町法曹ビル2階

【送達場所】東京合同法律事務所

TEL03-3586-3651 FAX03-3505-3976

原告訴讼代理人弁護士 坂 勇一郎
同 加 納 小百合
同 泉 澤 章
同 上 原 公 太
同 三 浦 直 子
同 瀬 川 宏 貴

〒163-8001 東京都新宿区西新宿2丁目8番1号

被 告 東 京 都
代 表 者 知 事 石 原 慎 太 郎

請 求 の 趣 旨

- 1 別紙都市計画目録1記載の都市計画決定が無効であることを確認する
- 2 被告は、別紙都市計画目録1記載の都市計画決定の廃止手続きをせよ
- 3 被告は、原告に対し、金100万円及び本訴状送達の日の翌日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え
- 4 訴訟費用は、被告の負担とする
との判決を求める。

請 求 の 原 因

第1 当事者

- 1 原告は、別紙都市計画目録1及び同2記載の都市計画に係る区域内に別紙物件目録記載1及び同2記載の不動産を所有している者である。[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

- 2 被告は、昭和41年7月に当時の都市計画決定権者であった建設大臣によって行われた別紙都市計画目録1記載の都市計画について、その後の都市計画法改正により都市計画決定権者が建設大臣から都道府県知事に改められたことに

併い、都市計画の決定権者とみなされることになったものであり、かつ、都市計画決定権者として、別紙都市計画目録2記載の都市計画決定を行ったものであって、別紙都市計画目録1及び同2の都市計画について、現在も、都市計画決定権限及び同変更権限を有するものである。

第2 都市計画決定及び変更の経緯

1 「東京外かく環状道路」の概要

別紙都市計画目録2記載の都市計画決定は、「東京外かく環状道路」に関するものである。

「東京外かく環状道路」は、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、環状に連絡しようとする延長約85キロメートルの自動車専用高速道路である。

現在、この「東京外かく環状道路」のうち、関越自動車道から常磐自動車道までの間約33.7キロメートルが開通し、常磐自動車道から湾岸道路までの間約16キロメートルについては道路整備の都市計画事業を実施中であるが、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約36キロメートルについては、現在においても、予定路線のままである。

「東京外かく環状道路」のうち、関越自動車道から東名高速までの約18キロメートルの区間を、「都市高速道路外郭環状線」(以下「外環本線」という。)という。「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(別紙都市計画目録2記載の都市計画決定)。

昭和41年の「外環本線」の都市計画決定に際しては、同時に「外環本線」に沿った一般道路に関する都市計画決定も行われた。このうち関越自動車道から東八道路までの区間は「外郭環状線の2」として(以下「外環の2」という。)、別紙都市計画目録1記載の都市計画決定。以下「本件都市計画決定」という。)、都市計画決定が行われた。

これらの都市計画決定及び変更決定の経緯はつきのとおりである。

2 昭和41年の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、外郭環状道路反対連盟(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全体として一体のものとして(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。

3 昭和41年の都市計画決定

(1) 都市計画決定の概要

「外環道路計画」に関する都市計画案については、上記の反対運動にもかかわらず、昭和41年4月22日、同年5月4日、同年5月18日及び同年6月6日、4回にわたる都市計画地方審議会の審議を経て、同年7月、建設

大臣により都市計画決定が行われた。

「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（本件都市計画決定）。「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

(2) 「外環本線」及び「外環の2」の計画の内容について

「外環本線」は、昭和41年の都市計画決定当時、構造形式を「嵩上式」とすることが予定されていた。「嵩上式」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 平成19年の変更決定に至る経緯

(1) 反対運動の高まりと、当時の建設大臣によるいわゆる「凍結発言」

昭和41年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、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。

このように都市計画決定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。

(2) いわゆる「凍結宣言」後の状況

その後「外環道路計画」は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」（稻葉秀三座長）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、「ごまかさないで正面から取り組む。」「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、外環の道路建設の方向が強まった。

これに対して、外郭環状道路反対連盟から、被告に対して「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を確認された。また平成9年9月には、被告と国による第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。

（3）地下式「外環本線」に向けての検討

平成11年10月、石原都知事が、武藏野市、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」の地下化を基本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、三鷹市及び武藏野市の現地を視察した。

そして、平成13年4月、国土交通省と被告は、ルートについては計画路線を踏襲するが、構造を従来の嵩上方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「外環の2」について、「計画たたき台の5つのポイント」のうち第4番

目「地上部の利用について」で、「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」とし、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旨の記載がなされた。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れども指定されているからできないんですと。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して、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、国土交通省と被告は、「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、国土交通省と被告は、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。

（4）「外環本線」都市計画変更決定に向けた動き

被告は、嵩上式「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、被告は、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、被告は、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、原告の居住地である武蔵野市は、「外環の2」について、「『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。事業者である被告は、『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、被告は、「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。

5 「外環本線」に関する都市計画変更決定の内容

上記のとおりの経過の後、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）

掘削式（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。

第3 「外環の2」の無効原因～計画なき都市計画～

1 地下式「外環本線」への変更過程において「外環の2」廃止は公約されている

(1) 被告は、平成19年4月の嵩上式「外環本線」から地下式「外環本線」への変更決定過程において、「外環の2」を廃止することを公約していたのであり、地下式「外環本線」への変更手続には、「外環の2」を廃止するとの実質的価値判断が含まれていた。

(2) 変更決定に至るまでの国、被告による外環道路計画に関する住民らへの説明

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、その点はご安心いただきたいとおもっております。」

イ 国及び被告の説明

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が、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になりますが、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。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になります（141頁）。」

ウ 国や被告は、地域住民らに対し、上記のように、「外環本線」の大深度地下式への変更によって、大深度地下の地上部については、これまで長年にわたって地域住民を悩ませていた都市計画決定に伴う規制が取り払われ、そのまま住み続けることができるとの条件を提示したうえで変更決定を行った。長年にわたる地域住民の反対運動の趣旨・理由に対応した上でその問題の発展的解消を行うための方策として、「外環本線」に関して当初の嵩上式から大深度地下方式への大転換を敢行したものである。

こうした説明に拠れば、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、嵩上式「外環本線」の副産物たる「外環の2」は、当然に廃止されるべきものである。被告及び国も、そのように考えていたからこそ、「外環本線」の変更決定過程において、前記のような発言や説明を繰り返し行ってきたものである（その文脈でしか整合性ある説明は不可能である）。従って、嵩上式「外環本線」から地下式「外環本線」への変更手続きには、「外環の2」を廃止するとの実質的な価値判断が含まれていたものである。

にもかかわらず、現実には、被告は具体的な手続きを「外環本線」の変更決定のみに限定し、「外環本線」の地下式への変更決定がなされても、「外環の2」は、そのまま残存するとの立場をとっている。これは、明らかに被告が前記の発言の中で公約してきた説明に反する行為である。

(3) 「外環の2」の計画維持は地下式「外環本線」決定の趣旨反する

このように、嵩上式「外環本線」から地下式「外環本線」への変更決定にもかかわらず、「外環の2」が廃止されずにそのまま実施された場合には、計画内住居の移転が必要なことは嵩上式「外環本線」が維持される場合と同様であるし、また、通過交通を呼び込む可能性も生じ、公害などの環境悪化、交通事故の増加などの地上部環境への悪影響が増大することは、嵩上式「外環本線」の場合と同様である。

従って、「外環本線」を大深度地下へ計画変更したそもそもの趣旨が全く失われる結果を招き、平成19年4月における「外環本線」都市計画変更決定の趣旨・内容との間で矛盾が生ずる事態となる。

また、被告が「外環本線」の計画変更手続において地域住民に対して行っていた説明、すなわち、「外環本線」の大深度地下化により少なくとも大深度地下部分の地上部については移転の必要はなく基本的にこれまで通り土地を利用して頂くことが可能である旨の説明が虚偽であったこととなってしまい、その変更の基本的手続との関係でも大きな矛盾が生じてしまう。

すなわち、既述した「外環本線」の変更決定の趣旨・内容との整合性、及び地域住民に対して「外環本線の大深度地下方式への変更によってその地上部地域は移転の必要はなく、これまでどおりの利用が可能となる」として説明してきた「外環本線」都市計画決定変更手続との関係を考えれば、被告に「外環の2」について原決定を廃止せずに実行するという選択を行う余地は残されていないのである。

2 都市計画「外環の2」の嵩上式「外環本線」との一体性

(1) 「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な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」の都市計画は、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どおり、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ものであった。いわば

「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」としてその副産物として計画されたものであって、且つ、嵩上式を採用した「外環本線」の「従物」として存在していたに過ぎない計画であった。

また、こうした理解は、理論的にも、以下のとおり裏付けられる。すなわち、そもそも都市施設に関する都市計画は、当該決定された土地の区域を、将来その都市施設のために排他的に用いることを内容とするものであるから、都市施設に関する都市計画を重複して決定することは本来考えられない。ただし、それぞれの都市計画決定が相互に矛盾しないものである場合には重複した都市計画決定も許容される。昭和41年の「外環本線」と「外環の2」の両都市計画決定が、範囲が重複しているにもかかわらず相互に矛盾しないものと考えられていたのは、嵩上式「外環本線」と「外環の2」が一体的に構想され、「外環の2」が嵩上式「外環本線」の計画部分には侵出しないことが前提とされてきたからに外ならない。「外環の2」としての計画はその部分は空白であり、独自の計画を持たないのである。

(2) 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も明らかである。

また、環境影響評価書についての武蔵野市の意見書も、前述のとおり、「外環本線と外環の2の一体性」を主張している。

(3) 上記のとおり、「外環の2」の計画決定自体は、「外環本線」が当初嵩上式であったことに伴った「死に地」利用といふいわば嵩上式「外環本線」の従物ともいべきものであり、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、「外環本線」がその構造形式を嵩上式から地下式構造に変更され、嵩上式「外環本線」が計画から消えたのと同時に、「外環の2」の計画決定の実質的な存在根拠も失われたことになる。

よって、昭和41年における「外環の2」の計画決定は、平成19年4月における嵩上式「外環本線」から地下式「外環本線」への変更決定とともに、以降、その存在根拠は失われたと言える。

3 「外環の2」は「計画なき都市計画」

(1) 「外環の2」計画の現状

「外環の2」の都市計画決定は、嵩上式「外環本線」から地下式「外環本線」への変更に伴い、その存在根拠を失っているが、被告は、以前として、「外環の2」計画を維持している。上記変更決定にもかかわらず、「外環の2」が廃止されずに残存していることについて、被告は、「外環の2」については、今後「外環本線」の地下化に伴い、環境、防災、交通ネットワーク等の観点からその取扱いを検討する必要があるなどと説明を行っている。

そしてその方向性としては、

- 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

などを示して、これから住民の意見を聞き検討していく段階であるなどと説明している。

しかしながら、この被告の主張は、「外環の2」の計画決定が存続していることを前提にしつつも、その「計画」の中身はこれから検討しましょう、と言っているものである。計画の方向性や基本的方針さえ定まっていない、とするその説明自体が、いまだ「決定された都市計画」と呼ぶに熟していない段階のものであることを露呈している。これはまさに「計画なき都市計画」である。

(2) 都市計画要件を欠く「計画なき都市計画」

ところで、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、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、本件都市計画決定は、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おり、嵩上式高速道路の下を利用という当初の「外観の2」計画は白紙に戻っている。被告が、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、本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な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、本件都市計画決定は、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。

そして、仮に、今後、環境、防災、交通ネットワーク等の観点から新たな道路が必要であるということになる場合には、まず、当該地域におけるその道路建設の必要性自体について、昭和41年当時の資料・根拠ではなく、現時点における環境、地理、交通量、住民意見などの資料・根拠等を基に判断すべきである。また、当然のことながら、その範囲・ルートとしては、「外環の2」に該当する地域である必要ななく、その各観点に適した地域、面積、

内容、資金計画等をもって、独自に新規事業計画が策定されなければならない。

そこにおいて必要と判断される道路計画は、まさに昭和41年における「外環の2」の計画決定とは全く異なる新たな都市計画に他ならないのであるから、その必要性の吟味を新たに経ることもなく、形式上残存しているからといって、漫然と昭和41年当時の「外環の2」の計画決定をその法律的根拠として流用することは許されない。

原告が居住する武藏野市は、前記のとおり、平成19年1月10日付けの環境影響評価書に対する意見書の中で、明確に「外環の2について必要性は現時点では認識していない」と述べており、当該地域については、市も「外環の2」に相当する道路は不要と述べているのである。

(3) 計画の同一性

なお、前記のとおり、「外環の2」の計画決定が、昭和41年の嵩上式「外環本線」と一体の、独自の計画内容を持たない決定であった以上、嵩上式「外環本線」の消滅により、「外環の2」の内容も白紙になっている。被告が現在「外環の2」について述べている「今後検討する」という検討内容は、嵩上式「外環本線」を前提とした原決定とは完全に「同一性」を欠くものであって、原計画決定の必要性や基本的内容が前提となっている「変更」の手続によってはまかないきれない。

すなわち、都市計画について「変更」の手続きが定められた趣旨は、都市計画は都市の将来の見通しを的確に把握して定められるべきものではあるが、都市計画に関する調査等の結果、時の経過に伴い社会的、経済的条件の変化などにより、都市計画もこれに応じて変更する必要が生じる場合があるということにある。しかし、「外環の2」に関しては、環境、地理、交通量などの新たな調査により社会的、経済的条件の変化が明らかになり、その計画の地域、面積、内容などに変更の必要が生じたという類のものではなく、その計画自体の趣旨・必要性自体が後発的かつ根本的に失われた場合に該当するのであって、「計画の同一性」を前提とする変更手続はもはや妥当しない。

4 小括

このように「外環の2」の計画決定は、嵩上式「外環本線」と一体のものであり、嵩上式「外環本線」の消滅とともに、その存立根拠を失い都市計画としての要件を欠くに至ったものである。「外環の2」はその形式に沿う実態はなく、現時点においてはいわば「計画なき都市計画」となったことが明らかである。にもかかわらず、被告が「外環の2」計画決定の外形を維持したまま、昭和41年当初の計画と異なる観点から「検討」を行い、計画を一から策定しようというのであれば、それはもはや新たな都市計画にほかならならず、同一性を欠くものである。形式が残存しているからといって、漫然と「外環の2」の計画決定を流用しようすることは許されない。

第4 都市計画決定の無効（ないし失効）

1 無効確認訴訟について

(1) 本件都市計画決定の处分性

本件の別紙計画目録記載の都市計画は、道路についての都市計画であるところ、かかる都市施設についての都市計画決定が告示されると、その施行区域内においては、建築物の建築につき、原則として都道府県知事の許可を要することとなり（都市計画法53条1項）、また、告示から一定期間経過後は、土地の有償譲渡についても、事前に都道府県知事への予定対価の額等の届出を要することとなって、都道府県知事は届出後一定期間内の通知によってその土地を予定対価の額で買い取るという先買取等ができるものとされる（同法57条）などの具体的な制限が課されることとなる。

かかる点から見れば、本件のような都市施設に関する都市計画決定は、「その行為によって直接国民の権利義務を形成しましたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最判昭和30年2月24日参照）にあたり、处分性が認められる行為であるというべきであり、处分の無効確認訴訟の対象となる行政庁の行為、すなわち「行政庁の处分その他公権力の行使に当たる行為」（行政事件訴訟法3条2項参照）に該当する。

なお、最近、土地区画整理事業の事業計画決定について、同整理事業の施行地区内に土地を所有する住民が原告となり同決定の違法を主張してその取消しを求めた訴訟において、最高裁判所は、同事件を大法廷に回付のうえ審理し、「土

地区画整理事業の事業計画決定は、施行地区内の宅地所有者等の法的地位に変動をもたらすものであって、抗告訴訟の対象とするに足りる法的効果を有するというものができ、実効的な権利救済を図るという観点から見ても、これを対象とした抗告訴訟の提起を認めるのが合理的である」と判示して、原告住民を敗訴とした一審及び控訴審判決を破棄し、事件を一審地方裁判所へ差し戻しとした（最大判平成20年9月10日）。この最高裁大法廷判決は、これまで事業計画決定段階では一般的、抽象的な事業の青写真に過ぎないとして处分性を否定してきたいわゆる「青写真判決」（最大判昭和41年2月23日民集20巻2号271頁）をその根底から変更する判決であって、行政が決定した事業によって影響を受ける原告住民らにとって訴訟上「厚い障壁」となっていた处分性の要件を緩和し、個人の実効的な権利救済を図るという行政事件訴訟の本来の趣旨に立ち返った判決として、本件における处分性判断にあたっても、当然前提とすべき判決である。

(2) 原告適格（行政事件訴訟法36条）

本件において、原告所有の土地建物は、その全部分が本件都市計画決定区域の範囲内にあり、現実に建築制限等の制限を課されているのであるから、「当該処分又は裁決の無効等の確認を求めるにつき法律上の利益を有する者」に該当することはあきらかであり、また、行政事件訴訟法36条後段の「当該処分若しくは裁決の存否又はその効力の有無を前提とする現在の法律関係に関する訴えによって目的を達することができないもの」とは、処分の無効を前提とする現在の法律関係に関する訴えよりも、処分の無効確認を求める訴えの方が直截かつ適切な場合であると考えられるところ、本訴訟は、原告が66年余りにわたって長年居住し、終の棲家と思い定めた本件土地建物を違法・無効な本件計画事業の施行により奪われないことを目的としているから、大本である本件計画そのものを対象とする処分の無効確認訴訟の方が、現在の法律関係に関する訴えよりも、直截かつ適切な場合であると考えられる。

よって、本件においては、原告適格が認められる。

2 都市計画決定の無効（ないし失効）

(1) 都市計画決定の無効（ないし失効原因）

前記のとおり、「外環の2」についての都市計画決定は、

- ① 地下式「外環本線」への計画変更に至る経過の中で、「外環の2」もなる旨の説明が繰り返し行われ、廃止が公約されていた。つまり、「外環本線」を地下化する平成19年4月の変更決定手続には、「外環の2」も廃止する旨の実質的価値判断がなされていたのであり、昭和41年の本件都市計画決定は実質的に無効となっている。
- ② 「外環の2」の計画は、嵩上式「外環本線」と一体であったのであり、嵩上式「外環本線」の計画が大深度地下方式に変更されたことにより、嵩上式「外環本線」の「死に地利用」として計画された「外環の2」は計画の存在根拠を失っているのであって、昭和41年の本件都市計画決定は無効となっている。
- ③ 被告の現在の説明においても、被告は「外環の2」を造らないことを含む3つの案を提示しており、「外環の2」の計画内容は全く具体的に定まっておらず、都市計画決定の要件を充足している状態にないものであり、この観点からも、昭和41年の本件都市計画決定は無効となっている。

(2) 本件都市計画決定は違憲となっている

前記のように、都市計画決定がなされると、その計画予定地内に土地建物を有する住民は、その所有する土地建物について、建築物の建築につき、原則として都道府県知事の許可を要し（都市計画法53条1項）、また、告示から一定期間経過後は、土地の有償譲渡についても、事前に都道府県知事への予定対価の額等の届出を要することとなるなど、極めて強い制限の下に置かれることになる。前述した石原都知事の会見発表のように、原告を含む本件都市計画決定のかかる部分で日々生活をしている者にとって、立て替えどころか建物の補修繕さえまならない不安定な状況に置かれてるのである。

そして何よりも、幼いころからこの地域に住み続け、この地に愛着を持ち、安らかに暮らしてゆきたいと願う者にとって、行政により自らの存在自体があやふやな地位に置かれ続けることこそが、大きな権利侵害というほんかないのである。

このような本件決定による原告ら住民に対する権利制限が、自ら所有する不動産に対する処分権限の制限であって、憲法29条違反であることは当然

であるが、それだけではない。憲法は、自らが住みたいところに住み続ける権利を、居住の自由（憲法22条1項）として保障している。この居住の自由は、経済的な自由権の一つとして近代人権思想にとって極めて重要な権利であつただけではなく、自分とその家族にとってこれから的人生の基盤となるべき地を選択するという、いわば人間の生活にとって根本ともいってよい権利として保障されたものである。その意味で、個人とその家族にとっては、生き方の根本を選択する権利として、幸福追求権（憲法13条）によっても、保障される権利なのである。

したがって、かかる制約が憲法上許容されるには、単に制約が抽象的な公共の福祉から必要であるというものでは当然許されるものではない。すなわち、都市計画法の目的・趣旨に照らし、人間の根本的権利ともいるべき権利を制約する、具体的かつ合理的な根拠が示されなければならないというべきである。

ところが、従前から主張しているとおり、本件決定は、都市計画法11条が規定する都市施設の都市計画について定めるべき事項を何ら定めていない内容不確定なものであり、本件決定による制約には、何の具体的根拠もない。それどころか、本件決定は、平成19年4月の外環道の地下化変更決定により、その存立根拠を失ったものであり、都市計画としての要件を欠くに至つたものである。従って、本件決定による制約には、合理的な根拠どころか、微塵も根拠がないのである。

以上のとおり、本件決定は、何ら具体的合理的な根拠がなく財産権、居住の自由、平穏に生活する自由を制約する処分であるから、違憲・無効であるというべきである。

したがって、この点でも本件計画決定は、都市計画法21条に反し違法であり、かつ、その違法性は重大かつ明白であるから無効であるというべきである。

3 「外環の2」についての本件都市計画決定の無効

都市計画法13条1項は、「都市計画は、・・・一体的かつ総合的に定めなければならない」と規定し、同項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・・」ものと規定している。

本件都市計画決定は、すでに述べたように存立根拠を失った実態のないものであり、都市計画法11条が規定する都市施設の都市計画について定めるべき事項を何ら定めていないものであるから、「適切な規模で必要な位置に配置」されているものとは到底いうことはできず、都市計画法13条1項及び同項11号の規定に反し違法である。そして、その違法性は、重大かつ明白なものであるから、本件計画決定は、無効であるというべきである。

第5 被告は都市計画決定の廃止をしなければならない

1 訴訟要件について

(1) 「一定の処分がされることにより重大な損害を生ずるおそれ」（損害の重大性）の要件について（行政事件訴訟法37条の2第1項、同条3項）

前記のように、本件決定によって、原告は、その所有する土地建物について、建築物の建築につき、原則として都道府県知事の許可を要し（都市計画法53条1項）、また、告示から一定期間経過後は、土地の有償譲渡についても、事前に都道府県知事への予定対価の額等の届出を要することとなり、都道府県知事は届出後一定期間内の通知によってその土地を予定対価の額で買い取るという先買戻し等ができるものとされる（同法57条）などの具体的な制限が課せられている。

のみならず、原告は、本件計画の計画事業施行により、近い将来土地所有権が公用徴収等される地位に立たされている。都市計画決定がなされれば機械的に事後の手続きが進んでいくことからするとからすると、かかる状況は、将来に対する主観的な不安、危惧と評価すべきものではなく、現に生じている財産権に対する重大な制約というべきものである（前記最大判平成20年9月10日参照）。

したがって、本件計画の廃止という処分がされることにより、原告は、所有する土地建物に制限を課され続け、かつ、近い将来土地所有権が公用徴収等されるという重大な損害を受けることになるから、本件で損害の重大性の要件を満たすものというべきである。

(2) 「その損害を避けるために他に適當な方法がないとき」であること（補充性）の要件について

ここにいう補充性の要件は、法令上特別に定められた救済手段がない場合を念頭に置いた規定であり、都市計画決定を廃止させる特別の救済手段がない本件では、補充性の要件を満たすものというべきである。

(3) 「行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求める訴えにつき法律上の利益を有するとき」であること（法律上の利益）の要件について

この点については、前記のとおり、原告所有の土地建物は、その全部分が本件計画決定区域の範囲内にあり、現実に建築制限等の制限を課されているのであるから、原告が、本件計画の廃止すべき旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有することは明らかである。

2 被告は「外環の2」についての都市計画を廃止する義務がある

都市計画法21条は、「都道府県又は市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき、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条第1項第18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、遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成されたと認めるとき、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」旨規定している。

前記のように、本件都市計画決定は、存立根拠を失っているものであるから、都市計画の廃止を行う旨「都市計画を変更する必要が生じ」しており、かつ、かかる措置を講じないことは被告の裁量権の重大な逸脱ないし濫用にあたる。

従つて、被告は、「外環の2」の都市計画について、その廃止を行う都市計画決定の変更決定を行うべきである。

第6 原告に対する権利侵害及び被害（慰謝料の請求）

1 上述してきたとおり、原告は、存立根拠を失った実態のない違法・無効な都市計画決定によって、自己の所有する土地建物について、建築制限等の制限が課せられており、財産権（憲法29条1項）、居住の自由（憲法22条1項）及び平穏

に生活する自由（憲法13条）に重大な制約が課されている。

また、原告は、66年以上によって居住し、終の棲家と思い定めている本件土地建物を、本件計画の計画事業施行により、近い将来公用徵収等される地位に立たされている。かかる地位に立たされるということは、将来に対する抽象的、主観的な不安、危惧とだけ評価すべきものではなく、現に生じている具体的な財産権、居住の自由及び平穏に生活する自由に対する重大な制約というべきものである。

2 本件決定のような違法、無効な都市計画決定により、上記のような制約を住民に課すことは、原告を含めた住民に対する違法な公権力の行使に他ならない。

したがって、原告は、被告の違法な公権力の行使により、財産権（憲法29条1項）、居住の自由（憲法22条1項）及び平穏に生活する自由（憲法13条）の権利を侵害され、財産的、精神的に多大の損害を受けているというべきである。

3 したがって、権利侵害の損害金額としては、金額に算定することはおよそ困難であるというほかないが、本訴訟ではうち100万円を損害賠償金とする。

第7 結語

よって、原告は、被告に対し、行政事件訴訟法及び国家賠償法に基づき、請求の趣旨記載のとおり、請求する次第である。

以上

証 拠 方 法

甲号証番号

- 1 「外環（東京外かく環状道路）関越道～東名高速間」という表題のパンフレット
- 2 「外環の地上部の街路」について」という表題のパンフレット
- 3 昭和41年7月30日付官報
- 4 昭和61年1月21日付東京都公報
- 5 平成4年6月1日付東京都公報
- 6 平成19年4月6日付東京都公報
- 7の1 2008年3月25日付開示請求書
- 同2 平成20年3月27日付開示決定通知書
- 同3 平成18年4月28日付計画図
- 同4 昭和41年計画平面図
- 8の1 2008年6月27日付開示請求書
- 同2 平成20年7月11日付開示決定通知書
- 同3 「東京都市計画街路の変更追加及び廃止並びに同街路事業の変更決定及び廃止並びにその執行年度割の変更及び決定」という表題の文書（抄）
- 同4 同3文書中、「幹線街路環状街路 外カと環状線の2」部分
- 9の1 2008年6月27日付開示請求書
- 同2 平成20年7月11日付開示決定通知書
- 同3 「東京都市計画街路（都市高速道路）の追加」という表題の文書（抄）
- 同4 同3文書中、「(2) 出入口 外郭環状線」部分
- 同5 同3文書中、「理由書」部分
- 10の1 2008年7月1日付開示請求書
- 同2 平成20年7月30日付開示決定通知書
- 同3 「東京都市計画道路の変更（東京都決定）」という表題の文書
- 11 昭和45年10月9日参議院建設委員会議事録
- 12 平成13年5月24日参議院国土交通委員会議事録

1 3 平成 18 年 4 月 21 日 石原知事定例記者会見録

1 4 の 1 平成 13 年 4 月 国土交通省関東地方整備局及び東京都都市整備局作成のパンフレット

1 4 の 2 平成 18 年 6 月 国土交通省関東地方整備局及び東京都都市整備局作成のパンフレット

1 5 土地登記簿謄本

1 6 建物登記簿謄本

1 7 意見書

1 8 外環ジャーナル No. 26

1 9 「東京都市計画道路の変更に関する武藏野市長としての意見」という表題の文書

添付書類

1 甲各号証写し 各 1 通

2 訴訟委任状 1 通

都 市 計 画 目 錄

物 件 目 錄

1 昭和41年7月30日付の建設省告示第2428号にて告示された下記の都市計画決定。

- ・街路種別 幹線街路環状街路
- ・番号 外かく環状線の2
- ・起点 世田谷区鳥山町2340番地
- ・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日付の建設省告示第2430号にて告示された下記の都市計画決定。

- ・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

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。

1. (土 地)

所 在	[REDACTED]
地 番	[REDACTED]
地 目	[REDACTED]
地 積	[REDACTED]

2. (建 物)

所 在	[REDACTED]
家屋番号	[REDACTED]
種 類	[REDACTED]
構 造	[REDACTED]
床 面 積	[REDACTED]
	[REDACTED]