

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3準備書面

2014年（平成26年）7月25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

以下、参加人東京都及び被告国の主張に対し、認否・反論を行う。

なお、被告国は、参加人東京都の主張を援用していることから、参加人東京都の主張への認否・反論は、同時に被告国の主張に対する認否・反論となる。

目次

第1	参加人東京都準備書面（1）第3に対する反論	5
1	「存在根拠の喪失」	5
	（1）外環の2の審議経過	5
	（2）第18回街路委員会（昭和41年3月16日）	7
	（3）都計審	11
	ア 第146回都計審（昭和41年4月22日）	11
	イ 第147回都計審（昭和41年5月4日）	12
	ウ 第148回都計審（昭和41年5月18日）	13
	（4）第2044号特別委員会（昭和41年5月23日）	14
	（5）その他の審議	15
	（6）高速道路委員会	16
	ア 第14回高速道路委員会（昭和41年3月16日）	16
	イ 第15回高速道路委員会（昭和41年3月29日）	19
	（7）「外環の2」は中央に嵩上式の「外環本線」が通る構造のものとして計画された	22
	（8）小括	23
2	「内容不確定」	24
3	「地下化の目的に反する」	25
第2	参加人東京都準備書面（1）第1への反論	26
1	「南北道路ネットワークの強化の必要性」	26
	（1）昭和41年決定時においてネットワーク形成としての外環の2が位置付けられていないこと	26
	ア 議事録上の記載について	26
	（ア）第14回高速道路委員会（昭和41年3月16日）	26

(イ) 第18回街路特別委員会（昭和41年3月17日）	27
(ウ) 第15回高速道路委員会（昭和41年3月29日）	28
(エ) 第146回都計審（昭和41年4月22日）	29
(オ) 第1回2044号特別委員会（昭和41年5月23日）	29
(カ) その他の審議会等	30
イ 審議のまとめ	31
ウ 外環本線の交通量受容の目的	31
エ 小括	32
(2) 現在においてもネットワーク形成としての外環の2の必要性は認められないこと	33
ア 多摩地域において外環の2は幹線道路として位置付けられていない	33
イ 区部においても外環の2は幹線道路として位置付けられていない	33
ウ 交通量調査からも外環の2の必要性は見いだせない	34
エ 周辺道路の交通状況	35
オ 平成21年度基礎調査	36
(ア) 「ゾーン別自動車交通量」（甲26の1乃至3）	37
(イ) 「主要道路断面交通量」（甲26の4、5）	39
(ウ) 平成21年度基礎調査の結果と自動車交通	40
(エ) 自動車交通に関する状況の顕著な変化	40
(オ) 外環の2は既に道路ネットワークを構成しうる姿となっていない	41
2 歩道や緑地帯の整備の必要性などない	41
3 延焼遮断帯としての防災向上の必要性はない	42
(1) 被告東京都の防災対策	42
ア 都市計画のあらまし（平成21年版）における都市防災対策	42
イ 基礎調査	43

(2)	防災には様々な方法がありうる	43
ア	「都市防災不燃化促進事業」	43
イ	「延焼遮断帯」について	44
ウ	防災ボランティアと地域のコミュニティ	45
(3)	防災を主目的として道路をつくることはない	45
第3	被告国準備書面(1)第3に対する反論	46
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。	46
2	「都市計画に適合」(法61条1号)することの意味	47
(1)	都市計画事業に関する法制度と都市計画法61条	47
(2)	都市計画が適法であること	48
(4)	他の都市計画に適合していること	50
(5)	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	50

第1 参加人東京都準備書面（1）第3に対する反論

1 「存在根拠の喪失」

原告は、外環本線が地下化されたことにより、外環の2は、その存在の根拠を喪失したと主張した。

これに対して、参加人東京都は、外環の2は外環本線とは別の機能を有するものとして別の幹線道路として都市計画決定されたのであり、かかる別の機能の存在を前提として、外環の2の存在根拠は失われていないと主張する。しかし、参加人東京都の主張は抽象論に終始しており、外環の2が具体的にいかなる目的により、いかなる機能を必要とされて計画されたのかは、何ら明らかにされていない。具体的な目的や機能を何ら明らかにしないまま、別の機能と述べても、何ら説得的でない。

ここで問題となっているのは、何のために外環の2が幹線街路として立案されたのか、いかなる事実を基礎として立案されたのか、その具体的理由である。

次項で具体的に述べるとおり、外環の2は、高速道路である外環本線に「関連ある道路」として「関連街路」を作り、外環本線建設に伴う地元対策として、地元との摩擦を防ぐためや地元サービスできる道路とし、外環本線の建設をスムーズとするという目的を有するとともに、高架式の外環本線の存在を前提として、高架式の外環本線の下の土地を活用し、外環本線からあふれる交通を吸収する機能を持たせる点にあった。外環の2がこうした特定の具体的な目的と機能をもって、外環本線と一体のものとして都市計画決定されたことは、以下に述べる都計審等の審議経過からも明らかである。

（1）外環の2の審議経過

外環の2は、以下のような審議過程を経て決定された（以下、東京都市計画高速道路調査特別委員会は「高速道路委員会」と、東京

都市計画街路調査特別委員会は「街路委員会」と、東京都市計画地方審議会は「都計審」と、東京都市計画地方審議会議案2044号他特別委員会は「2044号特別委員会」とそれぞれ略称する）。

① 昭和41年3月16日 第14回高速道路委員会（甲56）

② 昭和41年3月17日 第18回街路委員会（甲57）

③ 昭和41年3月29日 第15回高速道路委員会（甲58）

④ 昭和41年4月22日 第146回都計審（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回都計審（甲11）

⑥ 昭和41年5月18日 第148回都計審（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23日 第1回2044号特別委員会（甲55）

⑧ 昭和41年5月26日 第2回2044号特別委員会（甲14）

（昭和41年6月1日 衆議院建設委員会）

⑨ 昭和41年6月3日 第3回2044号特別委員会（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回都計審（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。

以下、審議内容について詳述する。

(2) 第18回街路委員会（昭和41年3月16日）

まず、外環の2については、都計審での議論に先立ち、昭和41年3月17日付第18回街路委員会において以下のような説明がなされている、この特別委員会においては、これまでの道路網が再検討が長きにわたって議論されてきており、その問題について、最終的な報告書をまとめる議論が終結を向かえようとしていた。

【議長】「かれこれ終結に近いと思いますが、その他のご意見を承わ
りましょう」

【某委員】「高速道路の特別委員会のほうで、外郭環状線のことをいま審議願っておりますので、その関連で外郭環状線に相当する外郭環状道路のことをご説明しておいたほうが良いと思いますので」

【玉村幹事】「きのう高速道路調査特別委員会で外郭環状線のご討議をお願いしましたが、結局、外郭環状線は高速道路でございますので、道路のなかを、細部はあの図でございます。したがってその両側に側道をつけたり、あるいは関連街路といたしまして道路の上ののっける、その意味から、外郭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ほうに追加いたしたいという内容が入っております。簡単ですが、これをご説明申し上げます。外環としてきめたいのは、結局東京をぐるっと回る道路でございますが、そのうち今回決めようと思しますのは、東名道路から北に向かいまして中央道、東京高崎線というのが入ってまいりますので、埼玉県境まで西側について外環をきめたい。その際に、外環に関連いたします街路を付属街路、あるいは関連街路として計画設定をいたしたいということでございます。関連いたしますのはこの二枚の図面になりますが、ここが東名道路のインターでございます

ます。それからずっと北へのぼってまいりましてこれが京王線、小田急線がここにございます。それからこれが甲州街道でございます。さらに北にまいりまして、ちょうどこのところに中央道とのインターができますので、その両側に環状線を設けます。それからさらに北にまいりまして、ここに新しい新放五というものをつくりませんが、そこまで大体外環は六車線でございまして、それから先は四車線にいたしますが、それから先を関連道路といたしまして、道路の上に外環をのせるという考えにいたしまして・・・、これが中央線でございます。中央線北上いたしまして、青梅街道をさらに北上いたしまして新宿線を横切りまして、さらに北上して池袋線を越しまして、その着たのほうで関越道路に入ってまいります。それとのインターができるわけでありまして。ちょうど関越道路は放射七号で受けるようになるわけですね。それからさらに北にまいりまして埼玉県境で街路をきめたというところでございます。外郭環状線の簡単な標準断面でございますが、場所によりまして地上を通るところもあれば高架になる部分もあるかと思いますが、一応新放五から北のほうの断面といたしまして標準断面は四〇メートルとなっております。外郭環状線は一〇〇キロの高速度で走りますので、幅員も首都高速の場合は一六・五〇メートルですが、これは二三メートルとなっております。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。それから高速道路のランプができます部分は、それにランプの部分を七メートルずつ取りまして、全体といたしますと五八メートルという構想でございます。これは新放五から北の部分のかっこうでございまして、ただいま線で書いてありますところがランプになりますから、五八メータ

一になります。それ以外のところは四〇メートルでいくわけです。
新放五から南の東名高速のところまでは六車線になりますので、
それには六メートルの付属街路というようなものをつけることを
考えております。ただ、この間は主として平面を走りますが、そ
のほかにはーフカットでいくところもございますし、高架になる
ところもございますので、一応の考えといたしましては六車線と
いうことでございます。」

【某委員】「大体の考え方は、中央道と交差するところから南は六車
線にしよう、北は四車線という考え方で、六車線部分については
平面街路と重ねるやり方をしないで、平面的な高速道路をつく
る。平面的な高速道路がある場合はオープンカットになるし、あ
る場合は、盛り土になる場合もあるが、要するに側道というも
のは沿道の利用を助ける程度の、用地買収を容易にする程度の側
道でがまんをするという考え方でございます。」

【議長】「この街路計画を今回の街路計画に折り込むのは、側道に相
当する部分だけを折り込むのですか」

【玉村幹事】「それと、先ほど申しました新放五から北の関連街路の
平面の部分もきめますので・・・」

【議長】「高速道路の道路敷きそのものは別途の決定でいくんですか」

【玉村幹事】「そうです」

【議長】「だからこれを取り入れるとなると、これに盛った数字が若
干狂うわけですね。その修正は幹事側におまかせしましょう。」

(中略)

【議長】「先ほども申したかもしれませんが、本案は四月八日の都市
計画審議会に出るんですか」

【玉村幹事】「出したいと思っておりますが、ただ、きのうの高速道

路特別委員会のほうが最終的な決定にあっておりますので、それが通れば合わせてかけたいと思っております」

【議長】「そういうわけで小委員会としては最終的の段階ですね。以上で重大なご意見がなければ、この小委員会も終末をとげたという事で解散になりますね」

【某議員】「それは別としまして、とりあえずご答申をお願いしたということでございます。」

【玉村幹事】「それからこの委員会としては、これを報告していただいて、この文は追加ということはいじらなくてよろしいんでございましょうか」

【議長】「それも事務当局のご都合のいいように・・・初めから合わせてしまうのも、高速道路のほうも半ば審議ができたようなかっこうですから、どちらでもけっこうです。追加の形になさろうと、初めから入れ込んでおかれようと、どちらでも結構だと思います。」（甲57：77頁乃至85頁）。

驚くべきことに、外環の2は、それまでなされてきた道路網の再検討とは無関係に、高速道路特別委員会で議論されていた外環本線との関係で付属街路とともに、当初予定にはなかったものが突然道路網計画に入れられるようになったものであること、そのために当初予定されていた報告書案の数字が狂ってくるような位置づけのものであったことがわかる。

そして、街路調査特別委員会での説明においても、外環の2は、それ独自の必要性の説明は全くなされておらず、外環本線を「のっける」ために必要な道路としてのみ説明されているのであって、付属街路と全く同列に説明されているに過ぎないことがわかる。外環の2のルートについても、外環本線の路線の説明に終始しているし、

外環本線が広くなるところでは「付属街路」「側道」に、外環本線が狭い部分については外環の2になるといった外環本線に付随的な道路としての説明しかされていないのであって、玉村幹事の説明も専ら外環本線についての説明となっており、質疑についても同様である。誰も幹線街路としての外環の2独自の必要性については語っていない。

このように、高速道路である外環本線について都市計画を決定する際、関連街路として外環の2と「付属街路」を計画決定し、道路（外環本線）を上のにのせる関連街路を設定する旨の玉村幹事の発言からも、外環の2は、まさに嵩上式の高速道路である「外環本線」が当該ルートに計画決定されたことから、当該都市計画決定がされたことがわかる。

(3) 都計審

さらに、外環の2が決定された都計審での説明について詳述する。

ア 第146回都計審（昭和41年4月22日）

外環の2は昭和41年4月22日の第146回都計審において上程されたが、その際の趣旨説明は以下のとおりである。

【玉村幹事】「なお、本案の中で、二四ページをごらんいただきたいと思えます。その中ほどに、ただし外郭環状線の二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のある道路でございますが、これは平面道路といたしまして、ここに練馬区北大泉町から武蔵野市吉祥寺まで、四〇メートルの街路を追加いたしております。以上で二〇四四号議案の説明を終わらせていただきます。」（甲10、43頁）

このように、審議会においても、「外環の2」独自の必要性については何ら説明されることなく、ただ、「外環本線」をのせるため

だけのものとして説明されているに過ぎないのである。

また、ある審議員は、以下のように発言している。すなわち、「外郭環状線が武蔵野市の中を通るといふご説明をいただいたわけですが、市民一同たいへん驚いております。武蔵野市といたしましては、過ぐる議会において反対決議をいたしましたので、武蔵野市を代表して、反対の意見を述べさせていただきます。第一の理由は、この地帯はたいへん理想的な住宅地であります。計画路線は、武蔵野市吉祥寺南町から東町にかけて貫通いたします。南は三鷹、北は杉並であります。・・・こういうふうな武蔵野市最良の住宅地帯に、南北流通、40メートルの道路が通るといふことが、この最良の環境とこわすという点で、地元民もたいへんに心配し、寝耳に水にこういうことを出されては困る。中には市長が弱腰だから、こういうものをもってこられたんだ・・・第三は、ここ武蔵野市は既成市街地の中に入れられております。こんな関係で首都整備計画の中でも既成市街地であり、しかも人口は全国一の網密地帯といわれております。こういう網密地帯のまん中に高速道路をつくるということは不適當である、このような考えを持って、議会におきましても、本件反対の議決をいたしております。・・・」と発言している（甲10。下線引用者）。

この発言に見られるように、都計審においても、武蔵野市議会においても、武蔵野市内に「40メートルの道路」すなわち外環の2が通ることと、「高速道路」すなわち外環本線が通ることは、全く同じ一つの問題として議論がなされているのである。

イ 第147回都計審（昭和41年5月4日）

また、同年5月4日、外環本線及び外環の2に関する議案が継続審議された第147回都計審において、陳情団の一人が、「・・・私どもの居住しております武蔵野市というのは、ほとんど全市が住宅地の代表的なものであります。・・・われわれの住宅地帯におきまして、この幅員40

メートル、しかも上に28メートルの高速道路がつくられ、ある地点において、下は6台、上は4台合計10台の自動車を通るんでありますが、そういうものを住宅地のまんなかにつくるといふ、ご当局の神経がわからんです。・・・」と発言している（甲11）。

ここからも、両議案が、幅員40メートルの外環の2の上に嵩上式の外環本線が通るといふ一つの問題として、審議されていることがわかるのである。なお、参加人東京都側から外環の2についての独自の必要性についての説明はなかった。

ウ 第148回都計審（昭和41年5月18日）

そして、玉村幹事は、同年5月18日、両議案が継続審議された第148回都計審において、次のように述べている。

【玉村幹事】「なお、私どもといたしましては、その際道路公団がつくるといたしましても、地元住民に関係のある街路といたしまして関連街路、あるいは付属街路というようなものを設けまして、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わけでございます。したがいまして私どもといたしましては、東京都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あら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させていただきます。」と説明している（甲12。下線引用者）。

以上のように、都計審で参加人東京都側の立案説明者である玉村幹事は、外環の2を、外環本線建設に伴う関連街路と位置づけたうえ、これを地元住民への懐柔策（玉村幹事は「サービス」などと表現しているが、「地元

との摩擦」をいっている以上、単なるサービスなどではないことは明らかであろう。) のため、つまり、高速道路建設に伴う「地元対策」と称してつくと明言しているのである。また、同時に、玉村幹事は、「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あろうというようなことを」いろいろ考えて「関連街路」として外環の2を外環本線に「組み合わせ」て提案したというのであるから、外環の2が外環本線の存在を前提として、外環本線の高架のために死に地となる部分を有効活用するという発想の下、立案されたものであることは明らかである。

このように、参加人東京都側の説明者という重要な人物の発言からも、外環の2が、外環本線の建設と切っても切れない関係の道路として決定されてきたことが、極めて明白に裏付けられているのである。

(4) 第2044号特別委員会（昭和41年5月23日）

昭和41年5月23日に開催された第1回第二〇四四号特別委員会において、玉村幹事は外環本線のルート決定について次のように述べている。

【玉村幹事】「向こうの図面にございますが、まず大きく申し上げまして外環の西側のルート大体四つございまして、Aルートと申しますのは一番右側のほうに入っておりますが、これは環状八号線よりもなかに入っておりますが、全体の網を考えて参りますときには適当ではないということでこれは省きました。それから次にBルートというのがちょうど環状八号線のあたりでございます。しかしこれは全体の交通量をさばいてまいりますのに、環状八号線はすでに一部事業を実施しておるところもございまして、それをさらに広げるとか、その上に高速道路をのせるというようなことは環状八号線付近の交通量をさばく上から申しまして、十分その目的を達するにはぐあいが悪いとい

うふうに考えまして、そのルート選ばなかったわけでございます。それからもう一つ考えられましたのはCルートと申しますが、大体私どもが選びました位置でございます。それからもう一つDルートというのがその外側でございます。ところがDルートのほうになりますと、地元で発生いたします交通量をさばく上からまいりますと、Dルートのほうになりますと、地元で発生交通量をさばく上からまいりますと、Dルートではちょっと遠すぎるということでございまして私どもとしてはCルートが一番適当ではないかというように考えたわけでございます。ただ、これは外環の面からだけ選びましてそういうふうに考えましたが、これを平面街路のいろいろの路線と組み合わせをいたしますと現在のCルートに類するところが大体いいんじゃないかというふうに考えられます。」（傍点は引用者：甲55：29頁乃至30頁）と説明した。

ここにおいても、外環の2については、独自の説明はされていない。説明は専ら外環本線についてであって、外環の2についての独自の説明はない。

（5）その他の審議

外環の2については、東京都市計画街路調査特別委員会で外環の2が説明された後、4回の都計審、3回の都計審議第二〇四四号特別委員会を通じて審議がなされたが、外環の2について説明されたのは概ねここに記述した限りにとどまる。他は、そのほとんどが嵩上式外環本線についての議論であって、外環の2については、その存在自体がほとんど意識されていない状態であった。

こうした審議過程をつぶさに検討して得られる結論は、外環の2は、外環本線を「のっける」ためだけに計画決定されてきたもので

あり、「嵩上式外環本線」をその存立の所与の前提とするということであり、その意味で外環の2は「付属街路」と全く同様であることが判る。外環の2は「嵩上式外環本線」と分かれた形ではその独自性を持たない想定で審議がなされていたのである。

(6) 高速道路委員会

都計審に先立つ高速道路委員会においても、第14回（昭和41年3月16日）及び第15回（同月29日）の議題として取り上げられ、審議がされている。

高速道路委員会における外環の2に関連する審議は、以下で挙げるとおりであるが、概略をいえば、「外環本線で処理できなくなった交通量を処理するために外環の2を築造する」という説明がされている。

ア 第14回高速道路委員会（昭和41年3月16日）

第14回においては、参加人東京都から、建設省との打ち合わせが済んでおり、当該委員会の審議にかけて了解を得て、「外郭環状線の都市計画決定をどうしても急ぎたい」(玉村幹事発言8頁)として、外環本線と外環の2のルート及び構造が説明されている（甲56）。

【岩出幹事発言その1】「・・・(省略)・・・二ページに移ります。四車線の場合がそこに示されております。これは、実は新放射五号線より北の部分につきましては、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。四車線の高速道路の標準幅員は二三mで、スタンダードといいますか、ランプウェー等がない、ふつうのかたちで通る場所におきましては、下の街路は四〇mに築造いたしまして、その上に二三mの高架構造

の専用道路が乗るといふかたちになるわけでございます。

次の三ページにございますが、外郭環状線と下の街路との接続のうち、ランプウェーがつく場所ですが、この場所におきましては、両サイドにランプウェーがつく関係で、下の街路の幅員を広げなければならないわけですが、その場合、三ページに示されているようなかたちになりまして、街路の総幅員は五八 m を要することになります。五八 m の補道が三 m 七〇であって、二車線の平面街路があり、そのそばにランプウェーがある。それから二三 m の四車線の専用道路がある。そういう組み合わせを一応予定しております。

したがいまして、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、ランプウェーの最寄りのところが、街路が五八 m、それから、ランプウェー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ふ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。・・(省略)・・」(17頁)

【岩出幹事発言その2】「・・(省略)・・これから先は三千分の図面で、ちょっと見にくいと思いますが、さっき構造の標準断面を書いたプリントでご説明しましたように、これからずっと北、埼玉県境までスタンダードは四〇 m の計画街路がございまして、その上に二三 m の四車線の高速道路が乗るといふかっこうになっております。これで、平面街路との接続路ですが、その付近は平面街路を五八 m に広げて、ライドランプで下すわけですが、その接続場所は、ここに放射六号線というのがございますが、この道路とも接続を考えているわけです。したがいまして、この付近が標準幅員五八 m になるわけです。・・(省略)・・」(傍点は原告訴訟代理人による)(29頁)

上記のうち、「新放射五号線」とは、東京都市計画道路幹線街路放射第五号線（杉並久我山2丁目から3丁目にかかる長さ約1.3kmの東西に延びる幹線道路）のことであり、「新放射五号線より北」の高速道路の下を通る関連街路とは、本件でいう外環の2道路のことを指す。

上記の説明を見てもわかるとおり、外環本線と外環の2は、一体構造であることを前提とする「関連街路方式」を採用するものとの認識の上で、両者の構造説明がされている。

しかも、外環の2予定地は周辺の交通量を吸収するような幹線街路ではなく、まさに「補助線街路」程度の必要性しかなかったことが明確に述べられている。

さらに、新放射五号線より南部分の外環本線は六車線であるのに対して新放射五号線より北部分の外環本線は四車線で計画しているとの参加人東京都からの説明に対し、委員からその理由を求められ、次のように回答している。

【岩出幹事発言その3】「いまの六車線、四車線の議論は非常に長くかかって議論してきたわけですが、一応調和点を、新放射五号線から南は六車線大体交通ダイヤ図をみても、北のほうは少なくなるという事実は确实でございます、北のほうは一応四車線というのが一応出たわけですが、それだけでいいかという、ちょっと問題がありますので、弾力性をつけまして、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。・・(省略)・・」(50頁)

すなわち、外環の2にかかる外環本線については、予想処理交通

量の計算からして六車線は不要なので四車線にするが、将来交通量に変化が生じたときのために下に関連街路を築造して外環本線で処理できなくなった交通量を関連街路で処理するというのである。

この参加人東京都の説明に対して、その交通量計算の基礎として
いる数字は正確なのかなどの疑義が挙げられたので、次回委員会に
おいて参加人東京都がこの点について説明することとなった。

イ 第15回高速道路委員会（昭和41年3月29日）

第15回の委員会においても、引き続き、六車線と四車線の決定
根拠についての参加人東京都からの説明がされた（甲58）。

【玉村幹事発言その1】「・・・(省略)・・・大体中央道より北のほうは
ここに書いてあります数字のとおり四万五千台以下でございまし
て、これならば四車線でいいのではないか、中央道より南のほ
う・・・今回おきめになる東名道までは、この数字でまいりますと
四車線では足りないということで六車線にいたしましております。
それより南も六車線でなければ足りないであろうという数字でご
ざいます。

一応この点についてご審議をお願いしたいと思います。」（8頁）

【玉村幹事発言その2】「・・・(省略)・・・中央道より北のほうは大体
高速道路は四車線ですけれども、下には関連街路として四〇メー
ターの道路をつくろうということになっております。そういうも
のを計算に入れてこういう計算になったわけです。」（16頁）

「中央道以南は高速道路以外は側道は、自動車道路としての側道で
はないんです。沿道の建築線のための道路みたいな道路がついてい
るだけです。中央道より北のほうは完全な関連道路としての側道が
つくわけです。ですから、実質の道路交通量としては六車線以上あ
るという話です。・・・(省略)・・・」

【岩出幹事発言その4】「・・・(省略)・・・当時は大体六車線を全部通そうかという議論があったわけですが、いろいろ検討の結果、この前にご説明しましたように南のほうは六車線、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が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るというのが折衝の経過でございますので、ご参考にさせていただきたいと思っております。」(19頁)

【岩出幹事発言その6】「・・・(省略)・・・満度に利用したらどうなるかということになりますと、外環が要らないという場所も出てきてしまうといようなこともございます。それならば外環を南のほうだけをつくって北は要らないかというとそれもまいりませんで、こういう網としてやはり最小限の四車線は入用ではないか、実際にそういうものができた場合どうなるかといいますと、北のほうは四車線が相当程度使われまして、一般街路のほうが多少余裕を持って使われるといような組み合わせが出現するんじゃないかということも予想されますので、・・・(省略)・・・」(21頁)

【某委員発言】「建設省の試算によりまして、傾向としては大体中

央道を境にしまして以北と以南では交通量の差があるという結論は出ているようです。先ほどご説明がありましたとおり、以北に付きましても関連街路として側道をつける、交通を分担させるんだということで、実質的には四車線といっても南の六車線とは交通容量的には変わりがないということで、話がついたというご説明でございませうし、けっこうだと思いますが・・・」(25頁)

【議長発言】「それではいかがですか。特にご反対がなければ、提案のような扱い方で進めることを承諾いたしたいと思いますが、よろしゅうございませうか。」(異議なし)(26頁)

第15回高速道路委員会においても、結局のところ、第14回において説明されたことを繰り返しただけの議論しかされなかった。すなわち、要約すれば、「外環の2にかかる外環本線については、予想処理交通量の計算からして六車線は不要なので四車線にするが、将来交通量に変化が生じたときのために下に関連街路を築造して、外環本線で処理できなくなった交通量を関連街路で処理する。外環の2の上の外環本線は四車線であるが、関連街路である外環の2が存在することを考慮すれば、実質は六車線であるから、交通量処理に問題は生じない。」というのである。

このことから明らかなように、外環の2は、外環本線のみで交通量を処理できなくなった際にあふれた交通量を処理することを目的として築造されるものであり、いわば「外環本線の足りない二車線分」の役目を果たすことを目的として築造されるのである。しかも、外環の2は外環本線と切り離して審議されている形跡は一切なく、外環本線を前提としない外環の2のみの必要性など高速道路委員会では全く審議されていない。

さらに、外環本線を地下化した平成19年決定では外環本線は六

車線となっており、上記の高速道路委員会における外環の2の審議を前提としたとしても、外環の2の存在意義は全く消滅したのである。

このように、外環本線と外環の2は一体をなすものであって、外環本線を前提としない外環の2の必要性などなく、むしろ外環本線が外環の2の基礎事実であることが当然の前提となっていたことは高速道路委員会の上記審議から明白である。

(7)「外環の2」は中央に嵩上式の「外環本線」が通る構造のものとして計画された

以上のようにして提案され、審議された「外環本線」と「外環の2」について、その計画内容を今一度確認しておく。

外環本線の都市計画決定の内容と外環の2の都市計画決定の内容をみてみれば、まず、外環本線の都市計画の区域と外環の2の都市計画の区域は重複している。すなわち、外環の2のルートは、外環本線のルートと同じであり、両者は重なっている。さらに、両者の幅員は、外環の2が40メートルであるのに対し、外環本線が23メートルであるから、外環の2の方が外環本線よりも幅員が広く、外環の2のなかに外環本線が包摂されるようになっている（甲43の4の2：旧計画図。なお、このような関係にあることから、平成19年3月の都市計画審議会では、「外環の2は、高速道路でございます外環の収用空間を兼ねているわけでございます」と説明されており（甲20・42頁の山口参事発言）、「収用空間」という表現がされている。）

そして、前記の都計審における玉村幹事の説明でもなされたように外環の2は「平面道路」として構想され、外環本線という「高速道路だけが擁壁のように通られたのでは困るで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」であるから、

外環の2の中央に嵩上式の外環本線が通るとというのが、昭和41年の都市計画決定内容である。

このように、外環本線と外環の2は、同時に重複する区域に計画決定され、「嵩上式」の幅員23メートルの外環本線を中央に通し、その地上部分を嵩上式部分より広く幅員40メートルの平面道路たる外環の2とするとして、道路構造上、互いに他方の計画決定内容を重要な基礎事実として、一体のものとして計画決定されているのである。

以上述べてきたように、外環の2が、昭和41年決定において、「嵩上式」の外環本線と一体をなす組み合わせられた「平面道路」として制度設計され、かつ、手続的にも一体のものとして都市計画決定されたという事実は、本件都市計画の重要な基礎事実である。

(8) 小括

「外環の2」は、前記のとおり、高速道路である「嵩上式外環本線」の都市計画決定を行うに伴い、これまでの東京都の道路計画とは無関係に突然追加されたものであり、延長約16kmにわたって完全に重複するルートに計画決定された幹線道路であるから、その計画決定に際しては、「嵩上式外環本線」の都市計画を所与の前提とした土地の利用状況、交通量の問題、在来の交通網との整合性、将来の交通量の見通し、収容費を含む事業費の問題等の項目についての調査結果をもとに、現状が認識され、将来の見通しを判断した事実を基礎としている。

その上で、外環の2は、高速道路である外環本線に「関連ある道路」として「関連街路」を作り、外環本線建設に伴う地元対策として、地元との摩擦を防ぐためや地元サービスできる道路とし、外環本線の建設をスムーズとするという目的を有するとともに、高架式の外環本線の存在を前提として、高架式の外環本線の下の土地を活用し、外環本線からあふれる交

通を吸収する機能を持たせる点にあった。外環の2がこうした特定の具体的な目的と機能をもって、外環本線と一体のものとして都市計画決定されたのである。

このように、外環の2は外環本線を前提として、むしろ、外環の2独自の機能など全く検討されずに決定されたのであり、参加人東京都が主張するように、外環の2は外環本線とは別の機能を有するものとして決定されたものではない。

参加人東京都が、外環の2は外環本線とは別の機能を有するものとして決定されたものであるとの主張をなお維持するのであれば、その具体的根拠を示すべきである。

2 「内容不確定」

原告は、外環の2計画は、内容が確定していない計画となっており、違法な計画となっていると主張した。

これに対して、参加人東京都は、外環の2は、昭和41年決定時及び昭和61年変更決定時において、都市計画法に定められた事項が定められているのであるから、その後に計画を再検討していても、都市計画法の要件を欠くことにはならないと主張する。

しかし、参加人東京都の主張はあまりにも形式的に過ぎる主張で採りえない。

当然ながら、都市計画は、その内容が確定していることを要し、内容が確定していない都市計画は、その存在を許されない。なぜなら、都市計画が存在することにより、利用が制限され、かつ将来収容される予定となるなど所有権に重大な制約が課される。不明確な都市計画により、かかる制限を課すことは許されないからである。

計画決定において定められた事項（種別、構造、幅員、区間）が、その後の事情の変更により、再検討を必要とするに至ったということ

は、当該事項の基礎事実が喪失し、当初決定事項が維持できなくなったということでもある。かかる根拠を有しない都市計画による私権制限は許されない。

都市計画決定事項を維持し得ない状況となっている以上、都市計画関連法令規定の要件を欠いたことになると解すべきである。

3 「地下化の目的に反する」

原告は、外環の2計画は、外環本線を地下化した目的に反すると主張した。

これに対して、参加人東京都は、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、外環本線を地下式に変更する目的ではなく、変更する理由の一つにすぎないと主張する。

しかし、そもそも、参加人東京都の言う「変更する目的」と「変更する理由」の違いが不明である。

また、参加人東京都が「変更した理由」として掲げているのは（準備書面（1）第2・1）、①外環本線が重要な幹線道路であること、②嵩上式に地元の理解が得られなかったこと、③意見聴取を行って具体化の検討をしたこと、④土木技術の進歩があったこと、である。

このうち①及び③は嵩上式と地下式とに関わらない理由であり、③は単なる経緯を述べているものにすぎない。また、④は地下式にするものの理由ではなく、地下式が可能になったことを示すに過ぎない。

そうすると、地下式へ変更した目的・理由は、②を解消するため、すなわち、「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくすること」で地元の理解を得て外環本線を建設するため、としか考えられない。

参加人東京都において、外環本線を地下化した目的が「沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくすること」でなく、他の目的があるというのであれば、その目的を明確に述べるべきであるが、参加人

東京都は何ら具体的に述べることができていない。

第2 参加人東京都準備書面（1）第1への反論

1 「南北道路ネットワークの強化の必要性」

参加人東京都は、外環の2の必要性として、まず、外環の2が整備される地域、特に、練馬区北部方面と武蔵野市及び三鷹市方面との南北方面に通ずる幹線道路を造ることにより、南北道路ネットワークを強化する必要があると主張する。

しかし、昭和41年決定時には、外環の2は道路ネットワーク形成のための道路として位置づけられておらず、現在においても、外環の2を建築してまで南北道路ネットワークを強化する必要性がそもそもない。

以下、詳述する。

（1）昭和41年決定時においてネットワーク形成としての外環の2が位置付けられていないこと

当時の都計審等での議論から、交通量について述べられている部分を抜粋し、昭和41年決定当時に前提とされていた外環の2の交通量上の必要性について検討する。

ア 議事録上の記載について

（ア）第14回高速道路委員会（昭和41年3月16日）

【岩出幹事】「いまの六車線、四車線の議論は非常に長くかかって議論してきたわけですが、一応調和点を、新放射五号線から南は六車線大体交通タイ図をみても、北のほうは少なくなるという事実は確実でございます、北のほうは一応四車線というのが一応出たわけですが、それだけでいいかという、ちょっと問題がありますので、弾力性をつけまして、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。」（甲56：50頁）

（イ）第18回街路特別委員会（昭和41年3月17日）

【玉村幹事】「きのう高速道路調査特別委員会で外郭環状線のご討議をお願いしましたが、結局、外郭環状線は高速道路でございますので、道路のなかを、細部はあの図でございます。したがってその両側に側道をつけたり、あるいは関連街路といたしまして道路の上につける、その意味から、外郭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ほうに追加いたしたいという内容が入っております。・・（省略）・・それからさらに北にまいりまして、ここに新しい新放五というものをつくりますが、そこまで大体外環は六車線でございます、それから先は四車線にいたしますが、それから先を関連道路といたしまして、道路の上に外環をのせるという考えにいたしまして・・（省略）・・外郭環状線の簡単な標準断面でございますが、場所によりまして地上を通るところもあれば高架になる部分もあるかと思いますが、一応新放五から北のほうの断面といたしまして標準断面は四〇メートルとなっております。外郭環状線は一〇〇キロの高速度で走りますので、幅員も首都高速の場合は一六・五〇メートルですが、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。それから高速道路のランプができます部分は、それにランプの部分を七メートルずつ取りまして、全体といたしますと五八メートルという

構想でございます。これは新放五から北の部分のかつこうでございまして、ただいま線で書いてありますところがランプになりますから、五八メートルになります。それ以外のところは四〇メートルでいくわけです。新放五から南の東名高速のところまでは六車線になりますので、それには六メートルの付属街路というようなものをつけることを考えております。」（甲 57 : 77 頁乃至 85 頁）。

（ウ）第 15 回高速道路委員会（昭和 41 年 3 月 29 日）

【岩出幹事】「当時は大体六車線を全部通そうかという議論があったわけでございますが、いろいろ検討の結果、この前にご説明しましたように南のほうは六車線、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が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るというのが折衝の経過でございますので、ご参考にしていただきたいと思っております。」（甲 58 : 19 頁）

【某委員発言】「建設省の試算によりまして、傾向としては大体中央道を境にしまして以北と以南では交通量の差があるという

結論は出ているようです。先ほどご説明がありましたとおり、以北に付きましても関連街路として側道をつける、交通を分担させるんだということ、実質的には四車線といっても南の六車線とは交通容量的には変わりがないということ、話がついたというご説明でございますし、けっこうだと思いますが・・・」
(甲58：25頁)

(エ) 第146回都計審(昭和41年4月22日)

【玉村幹事】「なお、本案の中で、二四ページをごらんいただきたいと思います。その中ほどに、ただし外郭環状線の二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のある道路でございまして、これは平面道路といたしまして、ここに練馬区北大泉町から武蔵野市吉祥寺まで、四〇メートルの街路を追加いたしております。以上で二〇四四号議案の説明を終わらせていただきます。」(甲10：39頁乃至43頁)

(オ) 第1回2044号特別委員会(昭和41年5月23日)

【玉村幹事】「向こうの図面にございますが、まず大きく申しあげまして外環の西側のルート大体四つございまして、Aルートと申しますのは一番右側のほうに入っておりますが、これは環状八号線よりもなかに入っております、全体の網を考えて参りますときには適当ではないということでこれは省きました。それから次にBルートというのがちょうど環状八号線のあたりでございました。しかしこれは全体の交通量をさばいてまいりますのに、環状八号線はすでに一部事業を実施しておるところもございまして、それをさらに広げるとか、その上に高速道路をのせるというようなことは環状八号線付近の交通量をさばく上

から申しまして、十分その目的を達するにはぐあいが悪いというふうを考えまして、そのルート選ばなかったわけでございます。それからもう一つ考えられましたのはCルートと申しますが、大体私どもが選びました位置でございます。それからもう一つDルートというのがその外側でございます。ところがDルートのほうになりますと、地元で発生いたします交通量をさばく上からまいりますと、Dルートではちょっと遠すぎるということございまして私どもとしてはCルートが一番適当ではないかというように考えたわけでございます。ただ、これは外環の面からだけ選びましてそういうふうには考えましたが、これを平面街路のいろいろの路線と組み合わせをいたしますと現在のCルートに類するところが大体いいんじゃないかというふうに考えられます。」（甲55：29頁乃至30頁）

（カ） その他の審議会等

昭和41年当時、高速道路委員会、街路委員会、都計審及び都計審中の2044号特別委員会において、交通量との関係で「外環の2」が説明されたのは上記が全てである。

加えて、いまひとつ審議経過について重要な点を指摘すれば、昭和41年3月17日に開催された第18回街路委員会よりも以前に開催された第1回から第17回までの街路委員会では、当時の交通量調査や交通需要に鑑みて、第18回街路委員会前から様々な検討を進めていたはずであるが、その経過では幹線街路たる「外環の2」は全く計画されていなかった。そのため、玉村幹事は、前記のとおり、第18回街路委員会において「外環の2」について「外郭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ほうに追加したい」と述べているのである。

イ 審議のまとめ

上記でなされた説明（及び審議経過）を総合すれば、昭和41年当時の交通量調査を基礎に、最も議論されたのは、中央道以北の外環本線を6車線とするか4車線とするか、ということであり、それは高速道路委員会でなされている議論であった。その議論を受けて、街路委員会では、外環の2を設置することとし、かつ、その車線は外環本線からこぼれる車両を受容するための幹線街路とされた道路であることがわかる。

また、ルートについては、交通量調査の結果から、「地元で発生する交通量をさばく上から」「外環の面からだけ選び」とった結果、現在のルートが選択されたことがわかる。

ここから推認されるのは、昭和41年当時の起終点調査で発生していた交通量をさばくために必要とされた道路は、本来高速道路である外環本線であって、外環の2ではないということである。

ウ 外環本線の交通量受容の目的

また、外環の2が、6車線ではなく4車線とされた嵩上式外環本線からこぼれる交通を受容するために関連街路方式をとったとする点は、既述のように、非常に重要である。

なぜなら、外環本線が地下式となり、4車線から6車線へと車線が増加されたことにより、外環の2が担っていた交通量面での必要性は消失したからである。

そして、参加人東京都も、こうした外環の2の役割とその消滅についても、十分に認識をしていたものと思われる。すなわち、参加人東京都は、平成13年4月に公表した「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：甲16）において、外環本線を地下式構造とすることを説明

する中で、「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」（下線は引用者による）と明記しているからである。

これは、原告がこれまで述べてきた、交通量の面から見た外環本線の関連街路としての外環の2の位置づけ（4車線の高架式外環本線）からこぼれる交通量を、関連街路である外環の2が収容する）を参加人東京都自身が十分に認識していることの現れである。それゆえ、地下式となった外環本線は、「幹線道路の広域機能を集約して」4車線から6車線に車線が増加された形で計画されたのである。

とすれば、昭和41年決定当時に必要とされた交通量処理の点からは「外環の2」は不要となる。

また、この「計画のたたき台」においては、地上部の利用について検討するためのメニューとして①公園や歩行空間を整備する場合、②バス路線など公共交通を整備する場合、③幹線道路をする場合、④住宅・地域コミュニティを維持する場合の4とおりの利用が説明されているが、④のように道路を廃止する場合においても、交通量の処理のための代替機能確保といった説明は何らなされておらず、単なる道路の廃止が提案されている。この点からも、外環の2について、独自の交通量処理の必要性はなかったことは明白である。

参加人東京都は、こうした構造説明をパンフレットに載せ、地下式への変更を誘導しておきながら、本裁判においては、外環本線と外環の2とは別個独立の計画である等述べるが、これが詭弁であることは、これらの事実から火を見るより明らかである。

エ 小括

以上のように、外環の2は、昭和41年当時の交通量調査を推認しても、外環本線の存在を抜きにその独自の必要性は認められない。

(2) 現在においてもネットワーク形成としての外環の2の必要性は認められないこと

ア 多摩地域において外環の2は幹線道路として位置付けられていない

東京都都市整備局と株式会社社会システムによって作成された、多摩地域における交通に関する「平成17年度『多摩地域における都市計画道路の整備方針』に関する調査委託報告書」（以下「調査委託報告書」という。甲80の3）では、都市計画道路の必要性の確認をするため、都市計画道路の一覧をあげ、「交通処理機能確保」、「都市間ネットワークの形成」など8つの評価項目を基準として、それぞれの道路について評価項目ごとに評価を出し、最終的な評価結果を出している。

外環の2は、区間番号「5160」ないし「5162」、及び同「5163」ないし「5165」、そして「6165」の「（東京都都市計画）外郭環状線の2」のところで、評価対象となっていることがわかるが、「都市間ネットワークの形成」、「骨格幹線道路位置付け路線」の評価について、いづれについても評価がない、つまり、位置づけられていない。その上で、同整備方針における外環の2の取り扱いは、外環本線の地下式化にともなって「要検討路線」に分類されている（甲78：2-15、2-19）。つまり、多摩地域において外環の2のネットワーク形成としての機能の必要性はないと判断されているのである。

イ 区部においても外環の2は幹線道路として位置付けられていない

また、区部においても、外環の2は必要とされていない。

「区部における都市計画道路の整備方針」（以下「区部整備方針」という：甲69）においては、外環の2は、その存在についてすら全

く触れられていないのである。外環の2の区部部分については、多摩整備方針のうち、「要件検討部分」とされた外環の2の説明部分において、わずかに「杉並区、練馬区の区部についても一体として検討」と記載されているのみである。このように外環の2は区部においてきたる必要性を見いだされていない。

また、区部整備方針においては、区部における都市計画道路に関し、活力（人、ものの流れの円滑化等）、安全（都市防災の強化等）、環境（地域環境の改善等）、暮らし（質の高い生活環境の創出、公共交通との連携強化等）の「4つの基本目標」に基づき「必要性の検証」が行われているが、外環の2は、区部において、こうした検証が全くなされていない。

このように、外環の2について、多摩整備方針において必要性が検討されたのは多摩地域部分だけであり、区部部分の必要性に関しては何らの確認もされていない。

そして、一応の検討がされた多摩整備方針においても、その後の詳細な検討段階では「要検討路線」とされたのであって、外環の2は、結局、全体として、現在における必要性が確認できない道路なのである。

なお、多摩整備方針の「都市間ネットワークの形成」の部分において、高速道路たる外環本線は、都市間ネットワーク形成道路として図示されている。このことから、ネットワーク機能が重要視されていたのが外環本線のみであることが看取できる。

ウ 交通量調査からも外環の2の必要性は見いだせない

参加人東京都作成の「地上部街路に関する必要性（整備効果）のデータについて（練馬版）」（甲116）によれば、驚くべきことに、たとえ「外環の2」が実際の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1万から1万8000台とされ、その車線数はわずか片側1車線、合計2車線の道路に過ぎない、というのである（甲116：19頁）。

当初、参加人東京都が示していた「外環の2」は道路幅部分だけで片側10メートルとされており（甲16：「構造について」部分参照）、片側3車線、合計6車線が予定されていたものであるが、今や、参加人東京都の資料によっても、片側1車線だけで十分とするところまで需要がなくなっているのである。

他の都市計画道路が全て開通することが予定される平成62年段階においては、たとえ外環の2が整備されたとしても、新青梅街道以南の道路は、1日交通量は4000台から7000台内外であり、外環の2全体で最高でも1日1万台に留まる（現在の井草通り・女子大通りと同程度の交通量）。

この程度の交通量しか持たない道路を設置するために、6000億円とも言われる莫大な費用を掛けることは、到底合理性を持たないことは明らかであろう。

エ 周辺道路の交通状況

このことは、周辺道路の将来交通状況を見ても同様である（甲116：20頁）。

平成32年においては、外環の2が整備される場合のほうが、青梅街道、大泉街道、女子大通り（一部）、東八道路の4か所では、かえって交通量が増え、混雑が増加することが見込まれるのであり、平成62年になると、青梅街道、女子大通り（一部）、五日市街道、井の頭通り、東八道路の5か所において外環の2が整備される場合のほうがかえって交通量が増え、混雑が増加することが見込まれるのである。

他方、整備することにより混雑が緩和される状況は、平成32年の段階で交通量の多い道路から1日2万台以上通過の道路をピックアップして述べると、目白通りで900台程度、井の頭通りで400台程度、新青梅街道で600台程度と、交通量の多い道路の混雑緩和には、ほとんど影響していないことが判る。参加人東京都が強調する南北方向の道路についても、吉祥寺通りで1500台程度、井草通りで1000台から2000台程度、大泉学園通りでも2600台程度と、それほど効果は見られない。

また、平成62年になると、整備することにより混雑が緩和される効果は一層減少し、目白通りで500台程度、井の頭通りでは効果が逆転し整備しないほうが交通量は減少することとなり、新青梅街道でも減少効果はゼロ、という結果となる。参加人東京都が強調する南北方向の道路についても、吉祥寺通りで700台から1500台程度、井草通りで600台から1100台程度、大泉学園通りでも2700台程度と、効果もほとんど減少することになる。

さらに、この推計においては、現在、1日2万台以上の交通があるような道路については、平成62年段階では、外環の2の整備とは無関係に、交通量が大幅に減少する予想が立てられており、いわゆる首都圏の幹線道路の渋滞が外環の2の有無にかかわらず、解消されていくことがはっきりと現れているのである。

こうした推計結果からも、巨大な費用をかけてまで外環の2を整備する必要は全く存在しないことは明らかであろう。

オ 平成21年度基礎調査

次に、平成21年度の基礎調査結果（一部抜粋：甲26の1乃至26の5）を踏まえて、以下のとおり主張する。

(ア)「ゾーン別自動車交通量」(甲26の1乃至3)

i 平成21年度基礎調査に顕著に表れた自動車交通量の減少

東京都の都市計画基礎調査(平成21年度)は、7つの項目からなるが、交通については「7. 交通」において、その中で自動車交通については「1) 自動車交通」において述べられている。

同項の「(1)ゾーン別自動車交通量」には、「(O)出発地」と「(D)目的地」ごとに、昭和63年、平成10年、平成20年の自動車交通量が記載されている。この資料は、「昭和63年、平成10年、平成20年東京都市圏パーソントリップ調査(東京都市圏交通計画協議会)」によったものとされており、基本的に、同一の団体による同一の調査方法による結果とみられる。

この表には「全域計」の数字が記されている。

この「全域計」の数字をみると、次のとおり、平成10年を境に交通量は明らかに減っている。

昭和63年	20,448,993
平成10年	26,112,672
平成20年	24,129,593

このように全体として、自動車交通量は減ってきており、かつ、人口減少や温暖化対策への対応が求められるなかで、この傾向は続くものと考えられる。増加傾向にあった自動車交通量が、基礎調査の結果からも減少に転じ、かつ、その傾向が継続すると見られる状況となっていることは、この間の顕著な変化であり、かつ、平成21年度基礎調査で新たに明らかになった事実である。

ii 区部及び多摩部における交通量の変化

「ゾーン別自動車交通量」では、区部と多摩部を区別して「(O)出発地」「(D)目的地」ごとに自動車交通量を計上している。「外環の

2」計画は、区部と多摩部の境界付近に計画されている道路であるので、区部と多摩部の双方の自動車交通量の推移を検討する必要がある。

まず、区部については、出発地・到着地ともに自動車交通量は、既に平成10年の時点でも減少しており、平成20年には減少はさらに顕著なものとなっている。

	区部・出発	区部・到着
昭和63年	3, 842, 285	3, 787, 901
平成10年	3, 541, 024	3, 508, 923
平成20年	2, 624, 421	2, 590, 375

この傾向は、区部のうちの「外周12区」においても顕著である（なお、表中の「外周8区」は「外周12区」の誤りと思われる。）。

	外周12区・出発	外周12区・到着
昭和63年	984, 492	968, 785
平成10年	855, 595	845, 398
平成20年	622, 545	613, 167

次に、多摩部については、次のとおり、平成10年時点までは増勢であったものが、平成20年時点では減少に転じている。

	多摩部・出発	多摩部・到着
昭和63年	1, 975, 113	1, 984, 651
平成10年	2, 490, 987	2, 494, 439
平成20年	2, 201, 723	2, 206, 896

ちなみに、同表では、隣接県を出発地・到達地とする自動車交通量も記載されているが、多摩部と同様に、平成10年までは増加していたが、平成20年時点では減少に転じている。

すなわち、区部において自動車交通量が減少傾向にあることは既に明らかになっていたが、平成21年度の調査結果により、多摩部（及び隣

接県)においても自動車交通量が減少に転じたことが明らかになったのである。

(イ) 「主要道路断面交通量」 (甲 2 6 の 4、 5)

東京都の都市計画基礎調査 (平成 2 1 年度) の「7. 交通」「1) 自動車交通」は、次に「(2) 主要道路断面交通量」の調査結果が記載されている。

これは、「国道、高速道路、都道」を「主要道路」として、これらについて「平成 9 年、1 1 年、1 7 年道路交通センサス (国土交通省)」に基づいて作成された資料であり、平成 9 年、平成 1 1 年、平成 1 7 年の各年の「1 2 時間交通量 (台)」が記載されている。

「外環の 2」計画は、南北に延びる道路計画であるので、関連の交通量としては、南北の路線の交通量を検討することになる。

この点に関して、計画地に近接する南北の路線としては、区部 (甲 2 6 の 4) では、「下石神井大泉線」をあげることができ、同路線については「練馬区上石神井 3 丁目 5」を観測地点として、次のとおりの結果となっている。

平成 9 年	7, 9 5 0 台
平成 1 1 年	8, 1 8 5 台
平成 1 7 年	7, 0 8 8 台

すなわち、区部では、計画地に隣接する南北の路線においても、自動車交通量が減少に転じたことが顕著に表れているのである。

次に、多摩部 (甲 2 6 の 5) では、計画地に隣接する南北の路線としては、「関町吉祥寺線」をあげることができる。同路線については「武蔵野市吉祥寺東町 2 丁目 6」を観測地点として調査が行われ、次のような結果が出ている。

平成 9 年	1 0, 2 7 4 台
--------	--------------

平成11年 10,021台

平成17年 10,873台

ほぼ横這いではあるが、全体の傾向として、平成10年時点ですでに区部の自動車交通量は減少し、平成20年時点では顕著に減少していること、平成20年時点では多摩部でも自動車交通量は減少に転じていることに鑑みると、平成17年以降、同路線においても自動車交通量がむしろ減少しているであろうこと、あるいは今後減少していくことが推測される。

(ウ) 平成21年度基礎調査の結果と自動車交通

以上のとおり、平成21年度の基礎調査では、全体として、自動車交通量が多摩部を含めて減少に転じたこと、「外環の2」計画地に隣接する南北の路線においても、すでに減少に転じたことが明らかになるか、または、自動車交通量が横這いであることが確認され、今後むしろ減少が推測される結果となっているのである。

従って、現時点における「外環の2」計画の見直しが必要であることは、平成21年度基礎調査結果からも根拠づけられるのである。

(エ) 自動車交通に関する状況の顕著な変化

上記に加え、平成21年度基礎調査の時点では、以前（直近は平成17年3月公表の基礎調査）と比べて、自動車交通に関する状況には顕著な変化がある。

すなわち、平成17年3月時点では、外環本線はいまだ変更決定がされておらず、地上に高速道路計画である外環本線計画が存在していたのである。その後、平成19年4月に、外環本線については計画内容を大深度地下方式に変更する都市計画変更決定が行われた。

平成21年度の基礎調査時点では、外環本線計画は、広域的な交通機能を集約する形で、地上から姿を消しているのである。都市計画法6条に基づく基礎調査の結果を検討する際には、このような「外環本線」計画のあり方

が変化していることをも前提として、検討をすべきなのである。

(オ) 外環の2は既に道路ネットワークを構成しうる姿となっていない

参加人東京都が主張する道路ネットワーク論は、外環の2計画が一部廃止されていることと整合しない。

まず、外環の2計画の北側の一部について、昭和61年の計画変更に際して、外環の2計画について、練馬区大泉2丁目より北の部分が計画地から除かれた(甲7の2、甲48～甲49の2)

次に、外環の2計画の南側の一部について、平成19年4月に外環本線計画の変更決定が行われるに際して、外環の2計画については、東八道路以南の部分が廃止された(甲7の4)。

すなわち、参加人東京都の道路計画では、既に、練馬区大泉2丁目より北及び東八道路以南について、メッシュ状に道路を建設して道路ネットワークをつくるという計画は放棄されているのであり、かかる現在の道路計画のあり方に鑑みても、参加人東京都の道路ネットワーク論は破綻している

2 歩道や緑地帯の整備の必要性などない

参加人東京都は、外環の2により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と主張する。

しかし、外環の2計画予定地周辺には、緑あふれる公園や湧水池、緑地が整備された住宅地が数多く含まれるのであり、それらの緑を潰してなぜ再度緑地化し歩道を作るのか説明がつかない。

また、現在の成熟した閑静な住宅街で住民は豊かに生活しているのであるから、それこそが良好な都市環境であり、参加人東京都の「良好な都市環境」はそこに住むべき住民を全く無視したものであると言わざるを得ない。

3 延焼遮断帯としての防災向上の必要性はない

参加人東京都は、外環の2が延焼遮断帯となり、防災向上に寄与すると主張する。

しかし、計画地域において特に延焼遮断帯が必要とされる事実がなく、防災のために住宅街を破壊して延焼遮断帯を作る必要性・合理性など到底考えられない。防災の向上は道路ができた際の付随的な効果でしかなく、それ単独で外環の2の必要性が認められるものではない。

後述のように、参加人東京都のこれまでの調査によって、防災の観点から対応が必要なのは、東京都の東側地域であり、外環の2の計画地周辺は、東側地域に比べて震災や火災の影響は大きいものではない。

防災の観点からは、地域のつながりや地域住民による防災対策の重要性が述べられているところであり、現在の地域のコミュニティを維持し深めることが防災の点からも重要である。外環の2により地域を分断することは地域のコミュニティの維持の要請に逆行するものであり、想定される被害の内容と地域の実情に鑑みると、防災への対応ないし体制をかえって危うくさせる危険を有するものである。

(1) 被告東京都の防災対策

ア 都市計画のあらまし（平成21年版）における都市防災対策

参加人東京都は、『都市計画のあらまし』（平成21年度版）の第3章「都市計画」の第5節において「都市防災対策」を明らかにしている（甲117）。

このなかでは、参加人東京都において「地域危険度測定調査」を行った結果が示されている。この調査は、建物倒壊危険度と火災危険度について、地域ごとに危険度のランク付けを行っているが、いずれも危険度が高い地域は東京都の東側地区に集中しており、「外環

の 2」計画地沿線付近は、建物倒壊危険度及び火災危険度のいずれも、危険度が高い地域ではない。

こうした結果をも踏まえて、参加人東京都は「防災都市づくり推進計画」を策定し、特に整備が必要な地域として、「整備地域」「重点整備地域」を指定しているが、外環の 2 計画地沿線付近は、そのいずれについても指定対象となっていない（甲 1 1 7 の 1 1 8 頁）。また、同計画では、「骨格防災軸（都市計画道路等）」が組み込まれているが、外環の 2 は「骨格防災軸（都市計画道路等）」に位置付けられていない。

上記のとおり、防災対策という観点から、外環の 2 計画地沿線付近は、防災対策の必要性・緊急性が高いとはいえないものであり、そうであるが故に、都市防災計画においても整備が必要な地域と位置付けられていない。防災のために外環の 2 が必要かのごとき参加人東京都の主張は説得力を欠く。

イ 基礎調査

都市計画基礎調査（平成 2 1 年 3 月）によっても、外環の 2 計画地沿線付近に、建物の焼失面積が 1 0 0 0 平方メートル以上の火災発生個所は存在していない（甲 1 1 8）。過去の火災発生状況においても、大規模な延焼は生じていないのである。

都市計画法により義務付けられている都市計画基礎調査においても、外環の 2 計画地沿線付近の防災の必要について特筆すべき結果は、得られていないのである。

（2）防災には様々な方法がありうる

ア 「都市防災不燃化促進事業」

「都市計画のあらまし」（甲 1 1 7）の「都市防災対策」のなかでは、「都市防災不燃化促進事業」を推進することが宣言されている（甲

117の123頁～124頁)。

同事業は、「都市を不燃化して市街地大火の防止及び災害時の避難の安全化を図ること」を目的とするものであり、このなかでは、事業イメージとして「避難路型」「避難地型」「延焼遮断帯型」「特定地区防災施設型」が示されている。このうち、「延焼遮断帯型」は幹線道路等の幅員とあわせて概ね45メートルの区域を不燃化しようとするものである。これに対して、「特定地区防災施設型」は、6～8メートルの道路を挟んで両側の建築物を耐火または準耐火建築物とするものである。いうまでもなく、既存の住宅地を前提とすれば、「特定地区防災施設型」の対策を進めるほうが、住民への影響は小さい。

イ 「延焼遮断帯」について

「延焼遮断帯」については、延焼を遮断する機能の考え方について、次の考え方が示されている（甲78「多摩地域における都市計画道路の整備方針」の2-9頁）。

「(1) 幅員27m以上

幅員24m以上27m未満 沿道の不燃化率40%以上

幅員16m以上24m未満 沿道の不燃化率60%以上

幅員11m以上16m未満 沿道の不燃化率80%以上

のいずれかに該当する路線。

(2) 全延長について、耐火建物の多い地域や避難場所等の中を通過するか、又は接している区間。」

このように「延焼遮断帯」は、沿道の不燃化率とも密接に関係しているものであり、沿道の不燃化が重要な防災対策であることを知ることができる。

ウ 防災ボランティアと地域のコミュニティ

「都市計画のあらまし」の「都市防災対策」の中では、防災ボランティアが位置付けられている（甲 1 1 7）。防災ボランティアが十二分な機能を発揮するために、地域のコミュニティが重要な役割を果たすことはいうまでもない。防災の観点から、地域のコミュニティの維持強化こそが求められているのである。

（3）防災を主目的として道路をつくることはない

都市施設としての道路は、いうまでもなく、交通を第一の目的としている。防災を主目的とした道路建設はあり得ない。再論するが、そうであるが故に、道路事業に関する「費用便益マニュアル」（平成 1 5 年 8 月・国土交通省）においても、防災は、便益の要素として位置付けられていない。

参加人東京都が防災等をもちだしているのは、前記のとおり、交通の必要性が低いために、なんとか外環の 2 を正当化しようとするが故である。実際のところ、参加人東京都が防災の点について適切な検討が行われていないことは、事業認可された練馬区 1 キロ区間の計画において緑地を設けようとしていることにも表れている。緑地が設けられた場合、樹木の燃焼を介して延焼が促進される事態が容易に想像されるからである。

なお、念のため付言すれば、原告は、防災の必要がないなどと主張しているのではない。前記のとおり、防災には、道路建設以外にも様々な取り組みがありうる。一般的に防災の必要は当然あるが、防災において地域コミュニティが果たす役割は極めて重要であり、外環の 2 計画地沿線付近では、地域コミュニティを維持・発展させることが防災上も重要である反面、これらを犠牲にして幅員 4 0 メートルの道路を建設する防災上の必要性は確認できないと主張する

ものである。

第3 被告国準備書面(1)第3に対する反論

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。

(1) 事業認可の手續については、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(23頁)。

(2) 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の履行」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。

次項に述べるとおり、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が実質的な観点から検討され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年間にも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。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、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というべきである。

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

（1）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。

都市計画法 6 1 条は、次の都市計画法に基づく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)

ア 都市施設について都市計画決定が行われる (法 1 5 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。

イ 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 2 1 条 1 項)とされる。

ウ 都市計画事業の認可が行われる (法 6 1 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 5 9 条、法 6 1 条)。

(2) 都市計画が適法であること

都市計画法 6 1 条 1 号において「適合」しなければならないとされる都市計画は、「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。

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。上記のとおり、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、都市計画の要件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、前記のとおり、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。

すなわち、都市計画法61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。

(3) 当該都市計画に適合していること

都市計画事業は、当該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。

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「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を都市計画の内容から変える必要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。

また、本件のように、都市施設としての同一性を欠く場合には、

当該都市計画は廃止したうえで、必要であれば、新たな都市計画決定を行う必要がある。さもないと、都市計画決定や変更決定における諸手続が回避されてしまうことにもなるからである。

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。

(4) 他の都市計画に適合していること

法13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。

(5) 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る、土地を収用し又は使用する公営上の必要があること

ア 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」することは、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（三橋壯吉著）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。

国または都道府県が行う事業については、その事業認定の要件が、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」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る、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。

イ もとより、土地の収用を行うことは財産権（憲法29条）に対する重大な制約であるところ、土地収用については、土地収用法が手続的要件、実体的要件を定めている。すなわち、土地収用法20条各号が事業認定段階における実体的要件を定め、同法16条が手続的な要件を定める。ここにおいて、土地収用は、事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること（同条3号）及び収用または使用する公益上の必要があること（同条4号）を実体的要件として求め、かつ、その要件充足の確認を事業認定段階において行うべきことを求めているのである。

上記の土地収用法20条3号及び4号は、公の目的のために土地収用を行うための要件を一般的に定めてのものであって、憲法2

9条に基づくものというべきであり、およそ、土地収用を行うに際してはかかる要件充足が必要とされるというべきである。

したがって、都市計画法に基づいた都市計画事業が行われ、かかる事業のために土地収用が行われるにあたっては、当然、上記の要件充足が必要であるし、都市計画法上の制度の中のいずれかの段階で、かかる要件充足が確認されねばならない。

この点、土地収用法上の事業認定に対応する手続は、都市計画事業の認可・承認手続である。したがって、この段階において上記の要件充足を確認すべきと解することが、土地収用法の制度枠組みと平仄があうし、都市計画法に基づく手続の一連の流れの中でも最も適している。

このような観点から、都市計画事業の認可の要件である都市計画法20条1号の都市計画適合性が認められるためには、土地収用法20条3号及び4号の内容を充足する必要があるというべきなのである。

このように解することによって、都市計画法第70条が、「都市計画事業については、土地収用法第20条の規定による事業認定は行わず、都市計画法第59条の規定による認可又は承認をもってこれに代えるものとし、同法第62条第1項の規定による告示をもって土地収用法26条第1項の規定による事業の認定の告示とみなす」、と定めていることも理解できる。

すなわち、都市計画事業については、都市計画法59条の認可・承認に際して上記の要件検討が行われるが故に、土地収用法第20条の定められた上記事業認定を行わない旨定めていると解される。（都市計画事業を行うに当たって、土地収用法第20条各号に定められた各要件を不要とするものであろうはずがない。）

以上