

多大な影響が生じることになるため、地上部街路である本件道路を同時に整備して、道路ネットワークを整備し、円滑な交通、防災、環境を保全することが求められるのであるから、本件都市計画が、平成19年外環本線変更決定の目的と矛盾することにはならない。

よって、本件都市計画は、都市計画法13条1項の定める一体性・総合性の要件を欠くものではない。

(ウ) 必要性が認められない本件都市計画の違法をいう原告らの主張について

都市計画法において、事業について費用対効果が認められることは事業認可の要件とされていない。

また、本件事業地における本件道路は外環本線の整備事業に伴い分断される都道の交通確保の機能を有する上に、外環の2自体も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としての役割や良好な都市環境を創出する役割、延焼遮断帯としての役割を担っているから、外環の2に必要性が認められることは明らかである。

よって、本件都市計画は、都市計画法13条1項の定める必要性の要件を欠くものではない。

(エ) 本件都市計画を変更する義務はないこと

上記(ア)から(ウ)までのとおり、本件都市計画が都市計画法13条1項に違反するとはいえず、本件都市計画を変更する必要が生じていたとはいえないから、参加人において本件都市計画を変更する義務はない。

イ 本件都市計画決定が旧都市計画法3条に違反するものではないこと

本件都市計画決定について、内閣の認可に関する書類が保存されていないため、内閣の認可が現になされたかどうかの事実を確認することはできないが、そうであるからといって、認可の事実が存在しないことが証明されたことにはならない。

また、本件都市計画が告示された昭和41年当時、旧都市計画法3条の規定による内閣の認可はこれを受けることを要しないとされていた（臨時特例2条1項1号）から、仮に本件都市計画決定について内閣の認可を受けなかったなどの事実があったとしても、本件都市計画決定が違法になるものではない。

ウ 本件処分が適法であること

本件事業の認可の申請手続に法令違反はなく、本件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り、本件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しないから、本件処分は、都市計画法61条の要件を満たしている。そして、上記ア及びイのとおり、本件都市計画の違法及び本件都市計画を変更すべき義務を怠った違法はないから、これらの違法を前提として本件処分の違法をいう原告らの主張は理由がなく、以下の原告らの主張も理由がない。よって、本件処分は適法である。

(ア) 内容が確定していない本件都市計画の一部の事業を認可した本件処分の違法をいう原告らの主張について

本件都市計画は、本件都市計画決定及び昭和61年の変更決定によりその内容が確定しているのであり、外環本線の構造形式が地下式に変更されたことに伴い、参加人が本件都市計画の再検討を行っているとしても、そのことによって本件都市計画が内容の確定性を喪失することになるわけではない。また、都市計画の内容について見直し等の議論がなされている場合において、当該都市計画の一部の事業の認可をすることができないと解すべき根拠はない。そして、本件都市計画が、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得ない可能性があるとも認められない。

よって、内容が確定していない本件都市計画の一部の事業を認可した

本件処分の違法をいう原告らの主張は理由がない。

(イ) 事業の内容と都市計画との適合性につき実質的な審査をすることなくされた本件処分の違法をいう原告らの主張について

都市計画事業の認可を受けようとする者が提出すべき書類等について定める都市計画法（60条1項、3項）及び都市計画法施行規則（44条ないし47条）においては、国土交通大臣において都市計画が適法であるか否かを判断し得る事項の記載又は書類の添附は必要とされていない。したがって、都市計画事業の認可の基準の一つである「都市計画に適合」する（都市計画法61条1号）とは、都市計画事業の内容が都市計画に沿い、矛盾なく両立することを意味すると解すべきであり、前提となる都市計画が適法であるか否かについて、国土交通大臣が判断する余地はない。

また、都市計画事業については、土地収用法20条の規定による事業の認定は行わず、都市計画法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されている（同法70条1項）ところ、これは、同法が、同法59条の規定による認可又は承認を受けた都市計画事業については、類型的に、土地収用法上の事業認定の要件を満たすととらえているといえるから、国土交通大臣が都市計画事業の認可の審査に当たつて、改めて、当該都市計画事業が同法20条3号及び4号の要件を満たすか否かについて審査する必要はないというべきである。

よって、事業の内容と都市計画との適合性につき実質的な審査をすることなくされた本件処分の違法をいう原告らの主張は理由がない。

(ウ) 住民の意見の反映の機会が確保されずにされた本件処分の違法をいう原告らの主張について

仮に本件事業の認可の過程において十分な住民参加の機会が設けられなかつたとの原告らの主張を前提にしたとしても、そもそも、十分な住

民参加の機会が設けられないことが事業認可処分の違法性を基礎付けることになるとする法的根拠はなく、かかる事情はせいぜい当不當の問題を生じさせ得るにすぎないというべきであって、原告らの主張は失当である。

(参加人の主張)

ア 本件都市計画の都市計画法13条1項違反の違法をいう原告らの主張について

都市計画事業認可の前提となる都市計画の違法性の判断については、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の違法性を判断することは行政庁の第一次判断権を侵すことになるから、都市計画の違法性は、都市計画決定のされた時を基準として判断すべきである。

原告らは、本件都市計画決定及び昭和61年の変更決定以後の平成19年外環本線変更決定により、外環本線の構造形式が嵩上式から地下式に変更されたという事情を主たる要因として、本件都市計画が都市計画法13条1項に違反して違法であると主張するものであり、審理の対象外というべきであるから、主張自体失当である。

この点をおくとしても、以下のとおり、本件都市計画の都市計画法13条1項違反の違法をいう原告らの主張は理由がない。

(ア) 重要な基礎事実を欠くに至った本件都市計画の違法をいう原告らの主張について

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一つとして都市計画決定されたものである。

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と外環本線の区域は重複しているが、本件都市計画は、外環本線都市計画に追加されて決定されたものではなく、外環本線の構造形式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。

また、本件都市計画について審議した東京都市計画地方審議会等においても、本件都市計画が嵩上式の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議論はなされていない。

よって、嵩上式の外環本線の存在が本件都市計画の基礎とされた重要な事実であるとして、平成19年外環本線変更決定によりこれを欠くに至った本件都市計画の違法をいう原告らの主張は理由がない。

(イ) 外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠く本件都市計画の違法をいう原告らの主張について

平成19年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こと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することとしたものである。したがって、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、外環本線の構造形式を地下式に変更する目的ではなく、その理由の一つにすぎない。よって、外環本線の構



造形式を地下式に変更した目的が専ら移転等の影響を極力小さくすることにあるとの前提のもと、本件都市計画がその目的に反するとして、外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠く旨をいう原告らの主張は理由がない。

そもそも、本事業地は、これと事業地が重なる外環本線の地上（堀割）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ため、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。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になるため、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。このような観点からも、本件都市計画が外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠く旨をいう原告らの主張は理由がない。

(ウ) 必要性が認められない本件都市計画の違法をいう原告らの主張について

本事業地には、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、外環本線の整備事業に伴う建設工事により、同工事が施工される段階から道路としての機能を失ってしまうため、このままでは当該地域の道路ネットワークが分断されることになる。現在、これらの都道は幅員4m程度で、一方通行であり、歩道がないことから、外環本線の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、これらの都道を管理する東京都では、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することから、本事業を実施することにより、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。したがって、本事業地につき本件都市計画

を事業化する必要性は高い。

以上のとおりであるから、本件都市計画は必要性が認められないとして違法である旨をいう原告らの主張は理由がない。

イ 本件都市計画を変更すべき義務を怠った違法をいう原告らの主張について

上記アのとおり、本件都市計画は都市計画法13条1項に違反する状態にはないから、この点を理由として参加人に本件都市計画を変更すべき義務を怠った違法があるとする原告らの主張は理由がない。

東京都では、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」、「ゆとりある歩行者・自転車空間、豊かな緑の空間の確保」を目的として、本件道路を都道として整備することとしたものであり、そのためには、本件事業地が本件事業に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事業の認可の申請を行ったものである。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、地域の主要な緑地の消失に伴う代償確保の必要性などを総合的に勘案すれば、東京都において、本件都市計画を変更して本件事業地の幅員を変更することなく、本件事業の認可を申請したことには何ら不合理な点はない。

以上のとおりであるから、外環本線の構造形式が地下式に変更されたとしても、本件処分時において、本件都市計画を変更する義務が生じていたものではなく、本件都市計画を変更していないことに裁量権の範囲の逸脱又はその濫用はない。

ウ 内容が確定していない本件都市計画の一部の事業を認可した本件処分の違法をいう原告らの主張について

本件都市計画について廃止が予定されている事実はなく、実施を前提として適法に存続しているものであり、本件都市計画について再検討を行っていることをもって、本件都市計画の内容が確定しないものになるというものではない。

本件処分時において本件事業地以外の区間に係る本件都市計画が検討状況にあった理由は、平成19年外環本線変更決定によって外環本線の構造形式が地下式に変更され、ジャンクションやインターチェンジ付近等を除くと用地取得が不要となるのみならず、トンネル部分の多くでは地上部にほぼ影響を及ぼすことなく建設工事を実施できることになったことが大きな要因であって、外環の2自体の必要性がなくなったことによるものではない。

本件都市計画の一部である本件事業地について先行して本件事業の認可を申請した理由は、本件事業地においては、地下式の外環本線の整備のために地上からの開削による工事を行う必要があるところ、この整備事業と本件事業を異なる時期に実施すると、外環本線と外環の2の双方の事業地にまたがっている土地に存在する数多くの地権者について、事業者への用地の移転が2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、本件事業地については、外環本線の整備に併せて外環の2に係る本件事業を行う必要があると判断し、認可の申請を行ったものである。したがって、本件都市計画自体に内在する問題から、全体として事業認可の申請をすることができないことを理由として、その一部を事業化するというものではない。

そして、都市計画法には都市計画の一部の事業を認可することを禁止する規定は存在せず、実務上も都市計画の一部の事業の認可を申請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。

よって、内容が確定していない本件都市計画の一部の事業を認可した本件処分の違法をいう原告らの主張は理由がない。

エ 住民の意見の反映の機会が確保されずにされた本件処分の違法をいう原告らの主張について

原告らの主張は、都市計画事業の施行者には、既に決定された都市計画について事業の認可の申請を行う際にも、地域住民らとの話し合いの機会を設けるなどの利害調整を行う義務が存在することを前提とするものと解されるが、原告らは当該義務に関する法令上の根拠は何ら示していない。

参加人は、平成19年外環本線変更決定の際に関係区市等から出された意見、要望を踏まえて、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14）を公表し、本件都市計画の方針をとりまとめたための検討のプロセスを明らかにし、外環の2の必要性や在り方などについて、広く意見を聴きながら検討を進めており、本事業については、平成24年3月25日及び26日に事業概要説明会を開催し、事業化の概要や今後の進め方などについて地元住民に説明を行ったものである。

よって、原告らの主張は理由がない。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（原告 [REDACTED] を除くその他の原告らの原告適格）について

都市計画事業の事業地の周辺に居住する住民のうち同事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者は、都市計画法59条2項に基づいてされた同事業の認可の取消訴訟の原告適格を有するものと解される（最高裁平成17年12月7日大法廷判決・民集59巻10号2645頁参照）。

しかしながら、証拠（甲135）によれば、上記原告らは、本事業地の最南端にある前原交差点（丙6参照）からさらに600ないし1600m程度南に離れた場所に居住していることが認められるところ、このような場所に居住

する上記原告らが、2車線の地上部街路を整備するという内容の本件事業（前記前提事実(3)）が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがあると認めることのできる根拠につき的確な主張はされておらず、上記のおそれがあると認めるに足る的確な証拠も提出されていないといわざるを得ない（なお、弁論の全趣旨によれば、本件事業は、2車線の地上部街路を整備するものであり、本件条例の定める対象事業や対象計画の要件に該当しないことから、本件条例に基づく計画段階関係地域及び事業段階関係地域は定められていないことが認められる。）。

上記原告らは、本件都市計画の対象区域から約20mないし約150m離れた場所に居住していると主張するが、それは本件事業地との距離ではなく、その南の先にある練馬3キロ区間との距離をいうものと解されるのであり（甲135参照）、上記原告らの主張、陳述書（甲130、131、133、134）及び本人尋問の結果も、練馬3キロ区間に係る都市計画事業が実施されることにより被害を受けるおそれがあることを主張し、供述するものであることがうかがわれ、少なくとも、本件事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれがあることを基礎付ける主張ないし証拠として評価することは困難であるといわざるを得ない。そして、練馬3キロ区間に係る都市計画事業が実施されることにより上記の被害を受けるおそれがあることは、本件事業の認可（本件処分）の取消しを求めるについての法律上の利益を基礎付けるとはいえない。

以上のとおりであるから、上記原告らについては、本件訴えの原告適格を認めることができない。

2 爭点2（本件処分の適法性）について

(1) 認定事実

ア 平成19年外環本線変更決定及び外環本線の事業化

外環本線都市計画については、地元住民等から激しい反対がなされたた

め、一部区間を除き、都市計画決定後も事業化されないまま年月が経過したが、そのような中、参加人は、以下の(ア)及び(イ)の理由により、平成19年外環本線変更決定をし、平成19年4月6日、これを告示した（前記前提事実(2)オ、甲18、59、61、72、丙4、弁論の全趣旨）。

その後、外環本線は、平成21年5月、高速自動車国道法5条1項の規定による整備計画の決定を経て、国土交通大臣、東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社を施行者として事業化された（甲40から42まで、71、72、114の1から115の6まで、甲161、弁論の全趣旨）。

(ア) 外環本線のうち東名高速道路から関越自動車道までを結ぶ約16kmの区間については、昭和41年に構造形式を嵩上式として都市計画決定したが、地元の理解が得られず、話し合いができない時期があった。このため、参加人は、平成12年から、国土交通省と共に、地域住民や利用者、国民一般に情報を公開した上で、幅広く意見を聴きながら、整備の必要性や計画の具体化等の検討を行ってきた。

(イ) こうした経緯や地域の状況、土木技術の進歩、環境への配慮などを総合的に勘案し、東名高速道路から関越自動車道までの区間について、構造形式を嵩上式から地下式に変更し、併せて、土地の適正かつ合理的な利用の促進を図るために立体的な範囲を定める等の都市計画変更を行うものである。その際、起点から終点までの車線数を6車線として定める。

イ 平成19年外環本線変更決定を踏まえた本件都市計画の見直し
参加人は、平成19年外環本線変更決定において外環本線の構造形式が嵩上式から地下式に変更されたことを踏まえ、外環の2の必要性や在り方などについて広く意見を聴きながら検討を進め、本件都市計画に関する参加の方針をとりまとめていくこととし、平成20年3月、その検討の進め方を記載した「外環の地上部の街路について（検討の進め方）」と題する

パンフレットを作成、公表した（丙14）。

参加人がこのような検討を進めることとしたのは、平成19年外環本線変更決定において外環本線の構造形式が地下式に変更され、ジャンクションやインターチェンジ付近等を除くと用地取得が不要となり、トンネル部分の多くでは地上部にほぼ影響を及ぼすことなく建設工事が実施されたことになったためである（弁論の全趣旨）。

参加人は、平成22年6月から平成26年2月までの間、練馬区の地域住民の参加を得て「話し合いの会」を開催するなどして本件都市計画の見直しに関する検討を進め、同年5月、検討内容を踏まえた参加人の方針を公表し、この方針に基づき、同年11月28日告示に係る本件都市計画の変更をし、外環の2のうち、練馬3キロ区間に係る部分の幅員を40mから22mに変更した（前記前提事実(4)，甲123，124，148，丙16，弁論の全趣旨）。

ウ 本件事業の認可の申請

もっとも、外環の2のうち本件事業地に係る部分については、上記イの検討の終了を待つことなく、かつ、参加人が本件都市計画を変更することもないまま、平成24年7月18日付で、本件施行者が本件事業の認可の申請をした（前記前提事実(3)，弁論の全趣旨）。本件施行者が関東地方整備局長に対して提出した本件事業の認可申請書（甲27の1，乙1，丙1）には、申請の理由として、おおむね以下のとおり記載されている。

(ア) 外環の2は、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道路である。

(イ) 本件道路の整備により、東京外環自動車道や関越自動車道のインターチェンジ、目白通りへのアクセス性が向上するなど、本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る。また、延焼遮断帯として地域の防災性向上に寄

与する。

エ 本件事業及び本件事業地の概要

本件事業は、幅員40ないし78mの本件事業地において、2車線（片側1車線）の地上部街路（本件道路）を整備するというものであり、具体的には、別紙3設計概要図のとおり、幅員7mの車道（停車帯を含む。）を2本、幅員8mの歩道（自転車道及び植栽帯を含む。）を2本、その余の部分に中央分離帯等を設け、中央分離帯等に緑地を設けることが予定されている。

本件事業地は、外環本線に係る地上部における事業地と大部分において重なっているところ、両者の関係は、別紙4事業平面図のとおりである（以下、本件事業地のうち、外環本線に係る地上部における事業地と重なっている部分を「本件重複部分」、その余の重なっていない部分を「本件非重複部分」という。）。本件重複部分は、同部分において整備予定の外環本線が、既に供用中である堀割構造の関越自動車道以北の外環本線と接続し、地上から地下へと移行する区域であるとともに、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域であるため、これらの整備のために地上部における用地の取得が必要となる区域である。

（前記前提事実(3)、甲27の4、5、甲126・10／10図、乙6、8、丙2、3、13、15、弁論の全趣旨）

(2) 本件都市計画の都市計画法13条1項違反の違法及び本件都市計画を変更すべき義務を怠った違法を前提とする本件処分の違法をいう原告志村直子（以下、(2)から(8)までにおいて「原告」という。）の主張について
ア 判断枠組み

都市計画法は、都市計画について、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べきこと等の基本理念の下で（2条）、都市施設の整備

等に関する事項で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し（13条1項），都市施設については，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する（同項11号前段）とともに，都市施設をこのように定めるについては，都道府県が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行う人口規模，産業分類別の就業人口の規模，市街地の面積，土地利用，交通量等に関する現況及び将来の見通しについての調査（6条1項）の結果に基づき，かつ，政府が法律に基づき行う人口，産業，住宅，建築，交通，工場立地その他の調査の結果について配慮することとしている（13条1項19号）。このような基準に従って都市施設の規模，配置等に関する事項を定めるに当たっては，当該都市施設等に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で，政策的，技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると，このような判断は，これを決定する行政庁の広範な裁量に委ねられているというべきであって，裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては，当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として，その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合，又は，事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと，判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り，裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である（最高裁平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249頁参照）。

そして，以上のこととは，都市施設に関する都市計画を定めた行政庁が，

当該都市計画について、都市計画法6条1項の規定による都市計画に関する基礎調査又は同法13条1項19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その他都市計画を変更する必要が生じたとき（同法21条1項）に当たらず、同法13条1項に定める都市計画基準をなお満たすものとして、これを変更しない旨の意思決定をした場合において、その意思決定の内容の適否を裁判所が審査するに当たっても、同様に当てはまるものと解される。

本件においては、本件都市計画を定めた参加人と同じ東京都である本件施行者が、本件都市計画に基づいて本件事業の認可の申請をしているのであるから、参加人においても、本件事業の認可の申請がされるに当たっては、本件都市計画のうち少なくとも本件事業地に係る部分についてはこれを変更しない旨の意思決定をしていたものということができる。そこで、以下では、参加人によるこのような意思決定が上記のような観点から裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たるといえるか否かを検討する。

イ 外環の2の整備の必要性に関する参加人の判断について

まず、検討の前提として、参加人は、本件事業の認可の申請の時点において、①外環の2の整備の必要性があり、②本件事業地においても外環の2の整備の必要性があったと主張するので、これらの必要性に係る参加人の判断が、重要な事実の基礎を欠き、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くか否かを検討する。

(ア) 外環の2の整備の必要性について

a 参加人は、外環の2の整備の必要性について、①外環の2は、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を整備することにより、東京外環自動車道や関越自動車道のインターチェンジ、目白通りへのアクセス性が向上するなど、外環の2が整備される地域の南北道路ネットワークが強化される、②本件都市計画の対象区

域の周辺区域には、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街路に匹敵する道路がなく、武蔵野市及び三鷹市方面と練馬区北部方面との間の行き来を必要とする車両（緊急時に出動する消防用自動車・救急用自動車などの緊急自動車を含む。）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（住宅街や商店街にあり、幅員が狭く自動車より人の通行の多い道路）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幅員の狭い生活道路への車両流入に伴う交通事故発生の危険性などが懸念される状況となっているところ、このような状況からも、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街路としての外環の2の整備の必要性が存する、③外環の2の整備により、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ともに、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と主張し、この主張に沿う証拠（甲116、丙7の1、丙14、16）も存在するところ、外環の2の整備の必要性に関する参加人の上記判断が、合理性を欠くものとはいえない。

b これに対し、原告は、①参加人の都市整備局及び株式会社社会システム研究所が作成した「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」（平成18年3月。甲80の3）において、外環の2は、「骨格幹線道路」として位置付けられておらず、「都市間ネットワーク」を形成するものとも評価されていないこと、②参加人等が作成した「多摩地域における都市計画道路の整備方針」と題する文書（平成18年4月。甲78）において、外環本線が地下化された場合に検討が必要な要検討路線（区間）として、外環の2のうち東八道路から杉並区境までの多摩地域内の区間が挙げられており、外環の2のその他の杉並区及び練馬区の区部の区間についても

一体として検討する旨が記載されていること、③参加人等が作成した「区部における都市計画道路の整備方針」と題する文書（平成16年3月。甲69、丙8）においては、外環の2については全く言及されていないことからすれば、外環の2には、道路ネットワークを形成する機能という観点からの必要性が認められないと主張する。

確かに、上記調査委託報告書（甲80の3）において、外環の2は、多摩地域の骨格として主要な都市間を接続する骨格幹線道路ネットワークを構成する都市計画道路、又は、埼玉県や神奈川県との都県境を越えてネットワークを構成しこれら近隣県の都市との連携・交流の向上に資する都市計画道路との評価はされていないもの（同3-5頁、3-29頁の区間番号5160番から5162番まで、3-35頁の区間番号5163番から5165番まで及び6165番）、参加人が主張する上記aの外環の2の整備の必要性は、あくまでも外環の2が整備される地域の南北道路ネットワークの強化の必要性を述べるものにとどまり、上記のような多摩地域における骨格幹線道路ネットワークや都県境を越えた広域のネットワークを構成する都市計画道路としての必要性までを述べるものではない。そして、上記調査委託報告書において、外環の2は、将来交通量が1日当たり6000台以上という水準を満たす区間として交通処理機能の確保のために必要がある（同3-4頁参照）、バス交通を支える道路網の形成のために必要がある（同3-6頁参照）、震災時における防災性の向上のために必要がある（同3-8頁参照）、住宅地等の居住地区を幹線道路で適切な大きさで取り囲み、地区に用事のない通過交通の流入を抑制するとともに、地区内の交通を適切に処理することにより、良好な居住環境地区を形成するために必要がある（同3-12頁参照）との評価を受けており（同3-29頁の区間番号5160番から5162番まで、3-35頁の

区間番号5163番から5165番まで及び6165番), このような評価は, むしろ上記aの外環の2の整備の必要性を裏付けるものといえる。

また, 上記「多摩地域における都市計画道路の整備方針」と題する文書(甲78)において, 外環本線が地下化された場合に検討が必要な要検討路線として, 外環の2が挙げられている点(同2-15, 2-19頁)については, ここでいう検討の必要性とは, 外環本線の構造形式が地下式に変更された場合, 外環本線に関連する沿線のまちづくりや周辺道路の整備等について検討を進める必要があるということを意味しているのであって(同2-19頁), このような検討をした結果, 上記aの必要性があるものと判断して外環の2を整備することを否定するものとはいえない。

以上の検討を踏まえれば, 上記「区部における都市計画道路の整備方針」と題する文書(甲69, 丙8)に外環の2に関する直接の言及がされていないことを考慮しても, 上記aの外環の2の整備の必要性が否定されるとはいえない。

- c 原告は, 参加人の都市整備局が作成した「地上部街路に関する必要性(整備効果)のデータについて(練馬区版)」と題する文書(平成22年11月。甲116)の19, 20頁の記載を根拠として, 外環の2が整備された場合, 平成32年における1日の交通量は1万台から1万8000台と推計されており, 当初は片側3車線とすることが予定されていたにもかかわらず, 片側1車線で十分とするところまで需要がなくなっている, 外環の2の整備により, 一部道路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, 南北方向の道路についても混雑を緩和する効果はそれほど見られないなどと主張し, 外環の2を整備する必要は全く存しないとも主張する。

確かに、上記文書（甲116）の20頁を見ると、原告の主張するところ、外環の2が整備された場合、一部道路では交通量が増加することが見込まれているが、南北方向に伸びる大泉学園通り、井草通り及び吉祥寺通りに加え、東西方向に伸びる五日市街道等においては、外環の2を整備した場合、整備しない場合と比較すると、平成32年の交通量は着実に減少することが見込まれているのであって、外環の2を整備する必要が全く存しないとする原告の主張は採用できない（なお、交通量の減少により需要がなくなっているとの主張については、後記才において検討するとおりであるが、結論として原告の主張は採用できない。）。

d　原告は、本件都市計画の対象区域の周辺には、緑あふれる公園や湧水地、緑地が整備された住宅地が数多くあり、これらを潰して再度緑地化し、歩道を作る必要はないと主張する。

しかしながら、参加人は、本事業地においては、外環本線の整備のための事業により、八の釜憩いの森など主要な緑地が消失することになるため、その代替となる緑地を確保すべき必要性があると主張しており、この主張に沿う証拠（丙12、13）も存在するところ、参加人のこの判断が合理性を欠くものとはいえない。

よって、原告の主張は採用できない。

e　原告は、①参加人作成の「都市計画のあらまし・平成21年版」と題する文書（甲117）において、本件都市計画の対象区域付近は、建物倒壊危険度及び火災危険度のいずれについても高い地域とはされておらず（同114、115頁）、震災時に甚大な被害が想定される整備地域及び重点整備地域のいずれにも選定されておらず（同117、118頁）、外環の2は、防災上の重要度から最優先して整備すべき骨格防災軸や延焼遮断帯として位置付けられていないこと（同117、

118頁), ②平成21年3月に行われた都市計画基礎調査によれば, 本件都市計画の対象区域付近において, 建物の焼失面積が1000m²以上の火災が発生した箇所は存在しないこと(甲118)等を指摘した上, 本件都市計画の対象区域付近においては, 地域コミュニティを維持・発展させることこそが防災上重要であり, これらを犠牲にして幅員40mの道路を整備する防災上の必要性は確認できないと主張する。

しかしながら, 参加人は, 上記aのとおり, 外環の2の整備により, 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と主張するものであって, 防災上の必要性があるから外環の2を整備するというのではなく, 外環の2を整備することが結果的に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と主張するものと解される。そして, 道路の緑化に延焼防止効果があることについては, 証拠(丙10)による裏付けがあることも考慮すれば, 原告の上記主張は, 上記aの外環の2の整備の必要性を否定するものとはいえないというべきである。

f 以上のことより, 上記bからeまでの原告の主張はいずれも採用できず, 外環の2の整備の必要性に関する参加人の上記aの判断が, 重要な事実の基礎を欠き, 又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとは認められない。

(イ) 本件事業地における外環の2の整備の必要性について

a 参加人は, 本件事業地における外環の2の整備の必要性について, ①本件事業地には, 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, 外環本線の整備事業に伴う建設工事により, 同工事が施工される段階から道路としての機能を失ってしまうため, 外環の2を整備することによりその機能を復旧させる必要がある, ②土支田通