

り及び井草通りは、幅員4m程度で、一方通行であり、歩道がないことから、地域の円滑な交通や歩行者の安全性を確保するため、往復2車線の歩道を有した外環の2を整備する必要があると主張するとともに、この主張に沿う証拠（丙2，3，6，15）を提出するところ、本件事業地における外環の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都道の機能確保は、外環本線の整備による都道への影響に対する対応の必要性を基礎付けるものにすぎず、外環の2の整備の必要性を基礎付けるものとはいえない、したがって、都道の機能確保は、本件都市計画の事業として行うべきではなく、外環本線都市計画における機能補償道路の整備事業として行うか、都道の整備事業として行うべきである、②現に、参加人は、平成21年4月作成の「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）対応の方針」と題する書面において（甲24・411頁），都道の機能確保は外環本線都市計画における機能補償道路の整備事業として行う予定であり、それが可能であることを認めていた、③本件事業を、外環本線都市計画における事業ではなく、本件都市計画の事業として行うことにより、無用の財政負担が生じることとなると主張する。しかしながら、都道の機能確保を、本件都市計画の事業として行うか、外環本線都市計画における機能補償道路の整備事業として行うか、都道の整備事業として行うかの判断は、参加人等の合理的裁量に委ねられているものと解される。そして、本件都市計画は、外環本線の事業中区間のおおむね北半分と重なり合う区域における幹線街路の整備を目的とする都市計画であり（前記前提事実(1)），外環本線の整備事業により道路としての機能を失う都道の代替となる幹線街路を本件事業地において整備することは、本件都市計画の上記の目的とまさに合致するところであつ

て、本件都市計画の事業として行うべきではないということはできない。そうすると、仮に、原告が主張するとおり、参加人が、当初は外環本線都市計画における機能補償道路の整備事業として行う予定であったこと、本件都市計画の事業として行うことにより追加の財政負担が生じることを前提としたとしても、都道の機能確保を本件都市計画の事業として行なうことが、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用になるとまで解することはできない。

また、原告は、外環の2を整備することにより、現在の土支田通りは、逆に行き止まりとなってしまうことからすれば、参加人の真の目的が、土支田通りの機能の復旧にないことは明らかであると主張し、原告の主張に沿うようにも見える路面図（甲32の3）を証拠として提出する。しかし、証拠（甲35・9、10頁における交通企画課長発言部分、丙6）及び弁論の全趣旨によれば、本件事業により、土支田通りが行き止まりになることはなく、本件事業で整備される副道に接続する予定であり、その詳細は検討中であるため、上記路面図では表示されていないにすぎないことが認められるから、原告の主張は、その前提となる事実を欠くものといわざるを得ない。原告は、土支田通りの機能の復旧は、本件事業の最も重要な理由であったはずであるにもかかわらず、土支田通りと上記副道との接続部分が上記路面図に明示されていないのは不合理であるとも主張するが、上記路面図においては、本件事業により整備される本件道路の主要部分が表示されているところ、参加人の主張によれば、土支田通りの機能を確保するのは、本件道路であって、土支田通りと副道の接続部分ではなく、同接続部分は主に生活道路としての利用が予定されているにすぎないというのであるから、そうであるとすれば、同接続部分が上記路面図に明示されていなくても不合理とはいえない。

c したがって、上記 b の原告の主張は採用できず、本件事業地における外環の 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。

ウ 本件都市計画が重要な基礎事実を欠くに至ったとする原告の主張について

原告は、嵩上式の外環本線が計画されなければ本件都市計画決定がされなかつたといえるから、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ころ、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により、本件都市計画は重要な基礎事実を欠くに至つたから、本件都市計画は都市計画法 13 条 1 項に違反する状態にあるものであり、参加人は本件都市計画を変更すべき義務があつたと主張する。

#### (ア) 本件都市計画決定当時の外環の 2 の整備の目的

原告の上記主張の当否を検討する前提として、本件都市計画決定当時、いかなる目的で外環の 2 を整備することとされたのかを検討する。

昭和 41 年 7 月 30 日の本件都市計画決定及び外環本線都市計画に係る都市計画決定に先立ち、同年 3 月 16 日から同年 6 月 6 日まで開催された東京都市計画地方審議会及びその傘下の特別委員会において、本件都市計画及び外環本線都市計画について審議がなされたところ（甲 10 から 15 まで、55 から 58 まで）、その際、東京都の担当職員は、外環の 2 を整備する目的に関連して、以下のとおり説明した事実が認められる（甲 56・16 頁から 18 頁まで、50 頁、甲 57・78 頁から 81 頁まで、甲 58・18 頁から 20 頁まで）。

a 外環本線のうち、新放射 5 号線（東八道路付近のことをいうものと解される。丙 9 参照）から南の部分は 6 車線、新放射 5 号線から北の

部分（すなわち、外環の2の区域と重なり合う部分）は4車線（標準幅員23m）とする。

b 外環本線のうち4車線とする部分については、交通量がまかないきれないことも想定されるため、その下に関連街路として標準幅員40mの外環の2を設けることにより、外環本線でまかないきれない交通量をまかなうこととする。

上記のほかに外環の2を整備する目的があったことを認めるに足る証拠はないことからすれば、本件都市計画決定において外環の2を整備することとなった主な目的は、上記のa及びbであったと認められる。

（なお、東京都の担当職員は、上記の東京都市計画地方審議会において、「地元の住民に關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く、地元のサービスのできる道路とも合わせてつくるような計画を今回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つて困るので、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ろうということをいろいろ考えまして、今回提案したものはそういうものの組み合わせで提案をしてございます。」とも説明している（甲12・84、85頁）。

この説明の中で、「付属街路」は、外環本線のうち東八道路から南の区域に整備される街路であって、外環の2とは別の街路を意味する（甲10・30頁、丙9参照）のに対し、「関連街路」は、外環本線のうち東八道路から北の区域に整備される外環の2を意味する（甲56・17、50頁、甲58・19頁、丙9参照）から、上記の説明は、外環の2に関する説明としてもなされていることは確かである。しかしながら、東京都の職

員は、上記の説明以外の機会においては、一貫して、付属街路については、沿道の土地利用の増進に資するため、地元へのサービス道路として整備するという説明をする一方（甲10・30, 45頁参照）、外環の2については、上記a及びbのとおり説明し、地元へのサービス道路として整備するという説明はしていないこと、さらに、上記の説明は、外環本線は都民の犠牲のもとに整備を強行するという国の意思の表れと理解せざるを得ないがそのような理解でよいかという趣旨の委員からの質問（甲12の78頁）に対する回答としてなされたものであることを考慮すれば、外環の2を整備することとした主な理由は、上記a及びbのとおりであったと認めるのが相当であり、地元へのサービス道路として整備するという理由は、仮にあったとしても、副次的なものであったと認めるのが相当である。

また、原告は、嵩上式の外環本線を建設すると、その高架下部に日照、騒音等の影響により通常の用途（住居、店舗等）の利用に適さない「死に地」が不可避的に発生することから、外環本線に付随して外環の2を整備することとしたものと解されるとの主張もするが、そのような目的で外環の2を整備することとしたと認めるに足る証拠はない。)

#### (イ) 原告の主張について

上記(ア)を前提として、本件都市計画が重要な基礎事実を欠くに至ったとする原告の主張を検討した結果は、以下のaからcまでのとおりであり、結論として原告の主張を採用することはできない。

- a　原告は、平成19年外環本線変更決定により、外環本線はその全ての部分が6車線に変更されたものであり（前記前提事実(2)才、別紙2都市計画目録記載2(4)、前記(1)認定事実ア(イ)）、4車線の外環本線ではまかないきれない交通量をまかぬうという本件都市計画決定当初の必要性は消失したと主張するとともに、国土交通省関東地方整備局

及び参加人の都市計画局が作成した「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台」と題するパンフレット（平成13年4月。甲16）の5頁には、「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。」と記載されており、その下に、4車線の嵩上式の外環本線及びその下を通る外環の2を示す図と、6車線の地下式の外環本線を示す図が記載され、前者の図から後者の図に変更される旨が記載されていること、同パンフレットの6頁には、外環本線の構造形式を地下式に変更した場合における地上部の利用の在り方について4つの案が提示されているところ、その中には、「住宅・地域コミュニティを維持する場合」として、地上部に外環の2を整備せずに住宅・地域コミュニティを維持するものとみられる案が記載されていることからすれば、参加人においても、外環本線の車線数を6車線とした場合には、外環の2による交通量処理の必要性が消失することを十分認識していたと主張する。

確かに、平成19年外環本線変更決定において外環本線が6車線とされたことにより、4車線の外環本線ではまかないきれない交通量をまかぬうという本件都市計画決定当初の外環の2を整備する必要性は失われたというべきであるが、上記いで検討したとおり、このような外環本線に係る計画変更を前提としてもなお、本件事業の認可の申請の時点において外環の2を整備する必要性があったとする参加人の判断が、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ものとは認められることからすれば、同時に、本件都市計画が外環の2を整備する必要性という点において重要な基礎事実を欠くに至ったということはできない。仮に、参加人が、平成13年4月当時において、外環本線を6車線とした場合に外環の2を廃止するとの案を検討対象としていたとしても、その後の検討の結果、

外環の2を整備する必要があるとの判断をすることが妨げられるものではないから、上記パンフレットの記載によって上記判断が左右されるものではない。

この点に関し、原告は、本件都市計画決定時において外環の2を整備する必要があるとされた理由とは異なる理由により外環の2を整備する必要があると判断するのであれば、本件都市計画と同じ内容の都市計画を別途新たに決定する必要があるのであり、本件都市計画を流用することは、国民の権利・利益の保護のために都市計画決定前に行うべきものとされている法定手続を潜脱することになるから許されないとも主張する。

確かに、都市計画が都市計画法13条1項に定める都市計画基準を満たさなくなった場合など、同法21条1項に定める都市計画を変更する必要が生じた場合には、都市計画を変更すべきである。しかしながら、当初の都市計画決定時における都市計画施設の整備の必要性が消失した場合には、同法21条1項の場合に該当するか否かを問わず、それだけで直ちに、当初の都市計画を廃止又は変更しなければならなくなると解すべき法令上の根拠は存しない。原告が主張するとおり、都市計画法は、都市計画の決定に当たって、都市計画の案の縦覧（17条1項）、都市計画審議会への付議（18条1項）等の一連の手続を義務付けており、これらの規定を都市計画の変更についても準用している（21条2項）が、一度定めた都市計画を変更しない旨の意思決定をする場合にまでこれらの法定の手続を経ることを義務付けているとはいえず、原告のいう都市計画の流用が法令上許されないものではない。

b　原告は、幅員23mの嵩上式の外環本線の橋脚部分を設置する場所や、ジャンクション部分などで嵩上式の外環本線から下りてくる経路

を確保するため、本件都市計画においては、外環の2のために40mから78mという巨大な幅員が確保されているところ、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地下式に変更されたから、このような巨大な幅員を確保する必要はなくなった、そうであるにもかかわらず、本件事業地の幅員は縮小されることなく放置されており、その結果、本件事業においては、片側1車線の道路を除く区域に歩道及び広大な緑地が整備されることとなるところ、多数の成熟した住宅を潰して広大な緑地を整備する必要性は見出し難い、また、本件事業地の南端部分には、最大幅20m以上、長さ50m以上の巨大な三角形の歩道が設置されるという非合理な無駄が生じているほか（別紙3 設計概要図参照）、本件事業地のうち本件重複部分の外側の薄皮のように伸びる部分（本件非重複部分の一部。別紙4 事業平面図参照）は外環の2の整備のために必要とは考え難く、これらの部分の土地収用等により無駄な財政支出がなされることになる、このことからすれば、参加人は、本件都市計画を変更又は廃止すべきであったとも主張する。

確かに、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ない本件非重複部分（前記(1)認定事実工、別紙4 事業平面図参照）については、外環本線の整備に伴う用地の取得の必要性があるとは認められない上、別紙3 設計概要図を併せ見ると、本件非重複部分を縮小しても、歩道や中央分離帯等の幅員を縮小することにより、幅員7mの2本の車道、2本の歩道及び中央分離帯等（前記(1)認定事実工参照）を確保することが可能ではないかと考えられなくもない。そして、本件非重複部分に、本件事業の実施によって移転を余儀なくされる家屋が存在することがうかがわれること（甲135、弁論の全趣旨）も併せ考慮すれば、本件都市計画を変更して本件非重複

部分を縮小することも検討されるべきであったのではないかとも考えられる。

しかしながら、参加人は、外環本線に係る事業用地の形態を前提に、車道、歩道、自転車道、緑地帯を確保する必要性、車道の交差道路との接続部の形態等を勘案し、本件事業地全体が本件事業に係る都市施設の整備に必要不可欠なものと判断したと主張するところ、参加人のこの判断を排斥して本件非重複部分の縮小の可能性・相当性を明白に基礎付けるまでの重要な事実の存在を認めるに足る証拠はないこと、本件非重複部分は本件事業地全体の中ではわずかな部分を占めるにとどまるなどを考慮すれば、原告の主張する上記事情を考慮しても、本件事業の認可の申請の時点において本件事業地を確保する必要性があったとする参加人の判断が、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ものとは認められないから、同時点で、本件都市計画が本件事業地を確保する必要性という点において重要な基礎事実を欠くに至ったということはできない。

c　原告は、平成26年11月、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に変更する内容の本件都市計画の変更決定がなされたところ（前記前提事実(4)），これは、平成19年外環本線変更決定により、もともとの本件都市計画を維持する合理的必要性を失ったことの証左であり、本件都市計画決定の基礎とされた重要な事実，すなわち主要な行政目的は既に喪失しているとも主張する。

参加人が練馬3キロ区間に係る部分の幅員を40mから22mに変更した理由の一つは、平成19年外環本線変更決定に伴い外環本線の橋脚部分を設ける必要がなくなったからであると認められるところ（弁論の全趣旨），このような理由により練馬3キロ区間に係る部分の幅員を縮小したからといって、本件都市計画が外環の2の整備という



主要な行政目的を喪失していると評価することはできない。

そして、本件事業地は、練馬3キロ区間と異なり、本件非重複部分を除く大部分が外環本線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り（前記(1)認定事実エ）、外環本線の橋脚部分を設ける必要がなくなったからといって、用地の取得が必要となる区域が大幅に縮小するわけではないから、本件事業地についても、練馬3キロ区間と同様の幅員の縮小をすべきであったということはできない。

したがって、原告の主張する上記事情を考慮しても、本件事業の認可の申請の時点で、本件都市計画が外環の2を整備する必要性及び本件事業地を確保する必要性という点において重要な基礎事実を欠くに至ったということはできない。

エ 本件都市計画が外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠くに至ったとする原告の主張について

原告は、本件都市計画を事業化して地上部に外環の2を整備した場合、地上部の移転戸数・範囲を極力少なく、小さくするという平成19年外環本線変更決定をした目的が阻害されることになるから、本件都市計画は、外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠くに至っており、都市計画は一体的かつ総合的に定めなければならない旨を定める都市計画法13条1項に違反する状態にあり、参加人は本件都市計画を変更すべき義務があったと主張する。

#### (ア) 外環本線の構造形式の変更の目的

原告の上記主張の当否を検討する前提として、参加人が平成19年外環本線変更決定において外環本線の構造形式を嵩上式から地下式に変更することとした目的について検討する。

参加人が平成19年外環本線変更決定をした理由（上記(1)認定事実ア(ア)及び(イ)）に加え、①国土交通省関東地方整備局と参加人の都市計画



局が平成13年4月に作成した「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台」と題するパンフレットにおいては、沿道環境への影響を考慮し、現計画を地下構造に変更する旨が記載されていたこと（甲16・2頁），②東京環状道路有識者委員会による平成14年11月29日付け最終提言において、今後の議論においては移転家屋数をできる限り少なくして地元住民への影響を軽減化することが最も重要視すべき観点であり、外環本線都市計画の議論を進めるに当たっては地下化案を検討の基本において議論を進めるべきであるとされ（甲156の1・3頁），この最終提言を踏まえて国土交通省と参加人が平成15年に定めた外環本線に関する方針においては、沿線への影響を小さくするため、地下構造で完成できるよう十分に考慮するとされたこと（甲75, 76），③国土交通省関東地方整備局と参加人の都市整備局が平成18年6月に作成した「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）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」と題する書面において、高架構造で懸念された地域分断や大気、騒音、振動などの影響をできるだけ抑える必要があるため、外環本線について、極力大深度地下を活用することとしたなどと記載されていること（甲19・102頁），④平成19年外環本線変更決定について審議・議決した平成19年3月開催の東京都都市計画審議会において、参加人の担当職員は、沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくするため、構造等を嵩上式から地下式に変更するものであるとの説明をしたこと（甲20・35頁），⑤外環本線に係る都市計画事業の施行者である国土交通大臣らが、同事業につき、平成25年11月8日付で、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法10条の規定による使用認可申請をしているところ（甲115の1），その申請書には、申請の理由等として、「地下方式とすることにより、地上式の道路の場合と比較して、土地の改変をできる限り

減らし、また自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を最小限に抑えるとともに、大深度地下を使用し施工することにより、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることができる。」（甲115の2・別添書類1-3）、「土地の改変ができる限り減らし、地域分断を最小限に抑え、自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を軽減するため、（中略）極力大深度地下を活用した地下方式で平成19年に都市計画変更決定されたものである。これにより、建物の移転については、高架構造の計画時には約3,000棟であったのに対し、地下方式の計画では約1,000棟に減少した。（中略）大深度地下を使用し施工することにより、用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることができる。」（甲115の3・別添書類2-20）と記載されていることからすれば、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を嵩上式から地下式に変更することとした主な目的は、沿道環境を保全し、移転等の影響を極力少なくすること、具体的には、①土地の改変ができる限り減らし、地域の分断を最小限に抑えること、②自動車からの排出ガス、騒音及び振動が沿道に与える影響を最小限に抑えること、③建物の移転戸数を少なくすること、④用地取得や区分地上権設定範囲を極力小さくすることであったことが明らかである。

#### （イ）原告の主張について

上記（ア）を前提として、本件都市計画が、平成19年外環本線変更決定の上記目的を阻害し、外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠くに至っているか否かを検討する。

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により、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ることにな

ったため、本件都市計画の見直しを開始し、東京都練馬区における外環の2の在り方として、①本件都市計画の対象区域の幅員を18mに縮小して、2車線の車道、歩道、植樹帯を整備する案、②本件都市計画の対象区域の幅員を22mに縮小して、2車線の車道、自転車帯、歩道、植樹帯を整備する案、③本件都市計画の対象区域の幅員(40m)を縮小することなく、2車線の車道、自転車帯、歩道、植樹帯、幅広い緑地帯を整備する案を検討した上、②の案を採用し、本件都市計画を変更して外環の2のうち練馬3キロ区間に係る部分の幅員を40mから22mに縮小したものである(前記(1)認定事実イ、丙7の1、丙16)。

また、本事業地は、本件非重複部分を除き、大部分が外環本線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ことから、平成19年外環本線変更決定後も幅員は40mないし78mのまま縮小はされていないものの、2車線の車道、自転車道、歩道、植栽帯のほか、中央分離帯等に緑地を設けることが予定されている(前記(1)認定事実エ)。

以上のとおり、平成19年外環本線変更決定を踏まえ、外環の2のうち練馬3キロ区間に係る部分の幅員が縮小されており、本事業地及び練馬3キロ区間においては、沿線住民が利用可能な2車線の車道、自転車道、歩道とともに、植樹帯や緑地が整備される予定であることを考慮すれば、その余の区間においても、同様の幅員の縮小ないし整備が見込まれるものということができる。

そして、上記イ及びウで検討した外環の2を整備する必要性及び本事業地を確保する必要性を前提とした場合、外環の2を上記のとおりの街路として整備する旨の参加人の判断が、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ものとは認められず、また、このような街路と、嵩上式の自動車専用道路である外環本線及び

この下に整備される標準幅員 40m の外環の 2 を比較した場合、土地の改変、地域の分断、排出ガス等による沿道に与える影響、建物の移転戸数、必要となる用地取得や区分地上権設定範囲のいずれの点においても、沿道環境に与える悪影響の程度は前者の方が格段に低くなることは明らかである。

以上のことと加え、上記イ及びウで検討したとおり、外環の 2 を整備するそもそもの必要性及び本件事業につき本件事業地を確保する必要性に関する参加人の判断についても、それ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ことをも併せ考慮すれば、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ということはできず、その目的を阻害して外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠くに至っているとまでいってはできない。

オ 本件都市計画の必要性が認められないとする原告の主張について  
外環の 2 の必要性が認められないとする原告の主張を採用することができず、本件事業の認可の申請の時点において外環の 2 を整備する必要性があったとする参加人の判断が、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ものとは認められないことは、上記イで検討したとおりであるが、原告は、さらに、外環の 2 の費用対効果には重大な疑義があり、本件都市計画の対象区域付近の交通量は減少することが見込まれるから、外環の 2 の必要性は認められず、本件都市計画は、都市計画法 13 条 1 項に違反する状態にあり、参加人は本件都市計画を変更すべき義務があったとも主張するので、検討する。

原告は、外環の 2 の費用対効果につき、用地買収費用だけでも少なくとも約 2150 億円と見込まれるのに対して、交通に関する便益は概算でも約 670 億円にしかならないと主張するが、この試算が正確なものである

と認めるに足る証拠はない。原告は、参加人が、外環の2の費用対効果に関する検討について明らかにしていないところ、費用対効果について重大な疑義があるにもかかわらず、参加人が有意な説明を行うことができない状況は、外環の2の必要性を認め難いことの証左であると主張するが、そもそも外環の2について費用対効果を検討することやその検討結果を明らかにすることを義務付ける法令上の根拠は見当たらないことを考慮すれば、参加人が費用対効果について説明をしていないことをもって、外環の2の必要性を認め難いことの証左であるということはできない。

また、交通量の点については、東京都における平成20年の自動車交通量は平成10年と比べて減少していること（甲26の3）、平成16年から平成26年にかけて都県境における自動車等の流入出交通量が減少傾向にあること（甲119・2－8頁）、本件都市計画の対象区域に隣接する南北に伸びる路線である下石神井大泉線の練馬区上石神井3－5における昼間12時間自動車類交通量が、平成11年には8185台であったのが、平成17年には7088台、平成22年度には6266台に減少していること（甲26の4・454頁、甲92）がそれぞれ認められる。そして、日本の総人口が平成17年の1.27億人から、平成62年には9500万人（約25%減）になることが予想されていること（甲120・4頁）、関東の人口密度も平成52年にかけて減少することが見込まれていること（甲121の2）、外環の2の沿線地域も平成22年と比較すると平成62年の人口は0%以上50%未満の減少となることが見込まれていること（甲122）からすれば、交通量は今後も減少する可能性が否定できない。しかしながら、道路の整備は、都市の交通量の現状及び将来の見通しを勘案した上、当該都市の道路網を全体としてどのように整備していくかという観点から検討されるべきものであって、交通量が減少する見込みがあるからといって、全体の道路網から一つの道路のみを取り出して、当該道路

は整備の必要性がないということはできない。そして、本件において、東京都の道路網を全体としてどのように整備していくかという観点からみて、外環の2の整備の必要性がないことを明白に基礎付ける重要な事実が存在すると認めるに足る証拠はない。

以上のとおりであるから、これらの点に関する原告の主張を採用することはできない。

#### カ 結論

以上によれば、参加人が、本件事業の認可の申請がされるに当たり、本件事業のうち本件事業地に係る部分について、都市計画法21条1項に定める都市計画を変更すべき場合に当たらず、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、これを変更しないものとした意思決定が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとは認められない。

したがって、本件事業のうち本件事業地に係る部分が同法13条1項に違反して違法であるということはできず、また、参加人が当該部分を変更すべき義務を怠った違法があるということもできないから、これらの違法を前提として本件処分の違法をいう原告の主張は理由がない。

(3) 本件都市計画決定の旧都市計画法3条違反の違法を前提とする本件処分の違法をいう原告の主張について

本件都市計画決定は、旧都市計画法（昭和42年法律第75号による改正前のもの）3条の規定によりなされたものであるところ（前記前提事実(2)ア）、同条は、都市計画は、主務大臣がこれを決定し、内閣の認可を受けなければならない旨を定めていた。しかしながら、本件都市計画決定の際に内閣の認可を受けたことをうかがわせる証拠は提出されていない。

この点につき、本件都市計画決定当時、臨時措置法1項1号は、大東亜戦争に際し、行政簡素化のため必要があるときは、政令の定めるところにより、法律により許可、認可等を要する事項について、許可、認可等を要しないこ

ととができる旨を定め、これを受けた臨時特例 2 条 1 項 1 号は、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旨を定めていた。しかしながら、臨時措置法の上記規定内容に照らせば、同法 1 項 1 号の規定は、大東亜戦争遂行との関係で行政簡素化の必要が生じたときにのみ適用されるものであり、同戦争の終結とともに失効したものと解する余地がある。したがって、このような解釈を前提とすれば、本件都市計画決定には、旧都市計画法 3 条の規定による内閣の認可を受けなかった瑕疵が存する可能性があるものということができる。

しかしながら、仮に本件都市計画決定に上記の瑕疵が存するとしても、現行の都市計画法が施行された後に、都市計画の策定権者である参加人（東京都知事）が、本件都市計画を変更し（前記前提事実(2)ウ）、変更後の本件都市計画を是認したことにより、上記の瑕疵は治癒されたものと解するのが相当であるから、本件処分が旧都市計画法 3 条違反の違法な都市計画を前提としてされたものであるということはできない。

よって、この点に関する原告の主張は結局採用できない。

#### (4) 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の主張について

原告は、本件都市計画は、嵩上式の外環本線の存在という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ことから、参加人によって大幅な変更が検討されており、計画内容が定まっていない都市計画であるとした上、そのような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を申請することができないため、その一部のみを事業化するためになされた本件事業の認可の申請は、都市計画法 13 条 1 項及び 21 条 1 項の趣旨に違反するものであって違法であり、そのような申請を認可した本件処分もまた違法であると主張する。

しかしながら、参加人が本件都市計画の見直しを検討していること（前記

(1)認定事実イ)からすれば、本件都市計画の内容に流動的な面があることは否めないものの、上記(2)で検討したとおり、参加人は、外環本線の構造形式が嵩上式から地下式に変更され、さらには外環本線の外環の2と重なる部分の車線が4車線から6車線に変更されたことを前提として、その前提の下での外環の2の必要性及びその規模、配置等の在り方についての検討を行っており、本件都市計画のうち本事業地に係る部分を変更しない旨の意思決定を含め、これまでに参加人が行った検討の内容が、いずれも重要な事実の基礎を欠き、又は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ものであることからすれば、本事業のみを先行して事業化することで、本件都市計画が、都市計画としての一体的かつ総合的な内容を維持し得ないものとなる可能性があるということはできず、本事業の認可の申請及びこれを認可する本件処分が、都市計画法13条1項及び21条1項の趣旨に違反するということはできない。

なお、参加人によれば、本件施行者が本事業地について先行して本事業の認可の申請を行った理由は、本事業地が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おり、外環本線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ところ（前記(1)認定事実工）、外環本線が平成21年5月に事業化されており（前記(1)認定事実ア）、本事業と外環本線の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、生活再建を円滑に行うに当たって支障が生じかねないためであり、そのため、本件施行者は、本事業地については、外環本線の整備に併せて本事業を実施することとしたというのであるから、本事業のみを先行して事業化することそれ自体にも相応の合理性があるものと認められる。

以上のとおりであるから、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の主張は理由がない。

(5) 事業の内容が都市計画に適合していないにもかかわらずなされた本件処分の違法をいう原告の主張について

ア　原告は、事業の内容が都市計画に適合している（都市計画法61条1号）

といえるためには、当該都市計画が適法なものでなければならぬところ、本件都市計画は違法であるから、本件事業は適法な都市計画に適合しないものであると主張する。

しかし、既に述べたとおり、本件都市計画のうち少なくとも本件事業地に係る部分が違法であるとは認められないから、原告の上記主張は前提を欠くものであって採用できない。

イ　原告は、事業の内容が都市計画に適合しているといえるためには、当該事業が都市計画と同一性を有するものである必要があるところ、本件都市計画は、外環本線の高架下に地上部街路である外環の2を整備するというものであったのに対し、本件事業の内容は、嵩上式の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、その中に片側1車線の本件道路を整備するというものであるから、本件事業と本件都市計画は、その内容において根本的に異なるべきであり、両者の間に同一性を認めることはできないと主張する。

しかしながら、既に述べたとおり、参加人は、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前提として、その前提の下での外環の2の必要性及びその規模、配置等の在り方についての検討を行い、これを踏まえて、本件事業の認可の申請の時点においては、本件都市計画のうち少なくとも本件事業地に係る部分の変更はしない旨の意思決定をしているのであるから、その時点での本件都市計画が、外環本線の高架下に地上部街路である外環の2を整備するという内容のものであったとはいはず、この点において原告の上記主張はその前提を欠くものというべきである。

そして、本件都市計画は、世田谷区鳥山町を起点とし、練馬区東大泉2丁目を終点とする延長約8970mの区域において、幅員40m（一部区間につき40ないし78m）で地表式の幹線街路を整備するというものであり（別紙2都市計画目録記載1(1), (2)参照），本事業は、練馬区石神井町8丁目42番を起点とし、練馬区東大泉2丁目28番を終点とする延長1000mの区域において、幅員40ないし78mの地上部街路を整備するというものであるから（別紙1都市計画事業目録参照），本事業の内容は本件都市計画に適合しているものと認められる。

よって、原告の上記主張は採用できない。

ウ 原告は、事業の内容が都市計画に適合しているといえるためには、当該事業に係る都市計画のみならず、他の都市計画にも適合している必要があり、これは都市計画法13条1項が都市計画の策定に当たって一体性・総合性を求めていることの帰結であるところ、本事業は外環本線都市計画と整合していないと主張する。

しかしながら、この主張は、結局、本件都市計画が外環本線都市計画との間で一体性・総合性を欠くとする原告の主張と同旨の主張と解されるところ、前記(2)エで述べたとおり、この点の原告の主張は採用できないから、本事業が外環本線都市計画に適合しないとの原告の主張もまた採用できない。

エ 原告は、事業の内容が都市計画に適合しているといえるためには、当該事業が、土地収用法20条3号及び4号の要件を満たす必要があるところ、本件都市計画は必要性が認められないから、本件都市計画に基づく本事業は、上記の各要件を満たさないと主張する。

(ア) 都市計画法69条は、都市計画事業については、これを土地収用法3条各号の一に規定する事業に該当するものとみなし、同法の規定を適用する旨を定め、都市計画法70条1項は、都市計画事業については、土