

平成30年2月20日判決言渡し 同日原本領收 裁判所書記官

平成29年(行コ)第132号事業認可処分取消請求控訴事件 (原審・東京地方裁判所平成25年(行ウ)第162号)

口頭弁論終結の日 平成29年11月30日

判 決

東京都練馬区 [REDACTED]

控 訴 人 [REDACTED]

東京都練馬区 [REDACTED]

控 訴 人 [REDACTED]

東京都練馬区 [REDACTED]

控 訴 人 [REDACTED]

控訴人ら訴訟代理人弁護士

坂 勇一郎

加 納 小百合

泉 泽 章

上 原 公太

瀬 川 宏貴

洪 美絵

久 保 田 明人

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 控 訴 人 国

同 代 表 者 法務大臣 上川陽子

處 分 行 政 庁 関東地方整備局長

泊 宏

同 指 定 代 理 人 梅田麻里

森合利之

才 田 浩二

増岡誠  
小嶋進  
中山慎一朗  
中川崎周太郎  
横田雄二郎  
大熊康広

東京都新宿区西新宿2丁目8番1号

被控訴人参加人 東京都

同代表者知事 小池百合子

同指定代理人 和久井孝太郎

榎本洋一

勝田健一

新井実喜男

主 文

1 本件控訴をいずれも棄却する。

2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事実及び理由

第1 控訴の趣旨

1 原判決を取り消す。

2 処分行政府が原判決別紙1記載の都市計画事業について平成24年9月7日付けで参加人に対してした認可を取り消す。

第2 事案の概要(略称は、特記しない限り、原判決が定めるところによる。)

建設大臣は、旧都市計画法3条の規定に基づいて、原判決別紙2記載2(1)の外環本線都市計画の決定(以下「外環本線都市計画決定」という。)及び同別紙2記載1(1)の外環の2(以下「本件街路」という。)に関する本件都市計画の決定をし、昭和41年7月30日、それらの告示をした。外環本線都市計画

及び本件都市計画は、昭和44年6月14日、都市計画法の施行による旧都市計画法の廃止に伴い、東京都知事が決定した都市計画とみなされ、平成11年法律第87号による都市計画法の改正により、参加人が決定権者となった。参加人は、外環本線都市計画について、外環本線の構造形式を嵩上式から地下式にすることなどを内容とする変更決定（以下「外環本線変更決定」という。）をし、平成19年4月6日、その告示をした。参加人は、平成24年7月18日付けで、国土交通大臣から権限の委任を受けた処分行政庁に対し、原判決別紙1記載の本件街路の一部区間（以下「本件街路部分」という。）の整備に関する都市計画事業（以下「本事業」という。）について、都市計画法59条2項の規定による認可の申請をしたところ、処分行政庁は、同年9月7日付けで、参加人に対し、本事業の認可（以下「本事業認可」という。）をし、同月27日、その告示をした。

本件は、本事業地内に不動産を所有して居住している控訴人[REDACTED]（以下「控訴人[REDACTED]」といふ。）、本事業地外に所有する不動産に居住している控訴人[REDACTED]及び控訴人[REDACTED]（以下、併せて「控訴人[REDACTED]」といふ、控訴人[REDACTED]と併せて「控訴人ら」といふ。）、原審原告[REDACTED]及び原審原告[REDACTED]（以下、併せて「原審原告[REDACTED]」といふ。）が、原告適格について、(1) 控訴人[REDACTED]及び原審原告[REDACTED]は、いずれも、本事業の施行により騒音、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けるおそれがあるから、本事業認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有すると主張し、また、本事業認可の違法性について、(2) 本事業認可の前提となった本件都市計画決定は、嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線では処理することができない交通量の処理を目的として、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線、標準幅員4.0mの本件街路を整備するものであるから、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員4.0mに変更されたことによって、嵩上式の外環本線の存在という重要な基礎事実を

欠くに至った、(3) 外環本線変更決定が、外環本線の整備が地上部に与える影響を極力小さくするため、外環本線の構造形式を地下式に変更したにもかかわらず、本件街路の整備に関する都市計画事業が施行されると地上部に大きな影響を与えるから、本件都市計画は、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていない、(4) 本件街路の費用対効果には疑義があり、また、本件都市計画の対象区間は交通量の減少が見込まれるから、本件都市計画決定は、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定めていない、(5) 前記(2)から(4)までによれば、本件都市計画決定は、外環本線変更決定後は、その内容である本件都市計画が都市計画法13条1項に定める都市計画基準に適合しないことにより違法であり、また、参加人が本事業認可の申請に当たり本件都市計画を廃止又は変更しなかったことも違法であるから、参加人がした本事業認可の申請も違法であり、本事業認可も違法である、(6) 本件都市計画決定は、旧都市計画法3条に定めていた内閣の認可を受けていないから違法である、(7) 前記(2)のとおり、本件都市計画決定は、外環本線変更決定によって重要な基礎事実を欠くに至ったから、本件街路は、その全部を一括して都市計画事業の認可をすることができない状態にあり、本件都市計画は、内容が確定していないから、廃止又は変更されるべきであつたにもかかわらず、本件都市計画を廃止又は変更しないまま本件街路の一部である本件街路部分のみについてした本事業認可の申請は都市計画法13条1項及び21条1項に違反し違法であり、これを認可した本事業認可も違法である、(8) 本件都市計画が嵩上式の外環本線の橋脚の両側に本件街路を整備するのに対して、本事業の内容は嵩上式の外環本線が存在しない地上部に本件街路部分を整備するのであり、嵩上式の外環本線の存在という重要な基礎事実を異にするから、本事業の内容は本件都市計画に適合せず、本事業認可は都市計画法61条1号に違反する、(9) 処分行政庁は、本事業認可に当たり、本件都市計画決定の適法性、本事業の内容の本件都市計画及び外環本線変更

決定による変更後の外環本線都市計画への適合性、本事業の土地収用法20条3号及び4号への該当性について実質的審査をしておらず、本事業認可は都市計画法61条1号に違反する、(10) 参加人は、本事業認可の申請に当たり、本件都市計画決定が外環本線変更決定によって重要な基礎事実を欠くに至ったことを踏まえて、地域住民の意見を反映する機会を確保しておらず、本事業認可は違法であると主張して、処分行政が所属する被控訴人に対し、本事業認可の取消しを求めたものである。

原審は、(1) 控訴人 [ ] 及び原審原告 [ ] は、いずれも、本事業地から600m以上離れた場所に居住し、本事業の施行により騒音、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ができないから、本事業認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有しないとして、控訴人 [ ] 及び原審原告 [ ] の訴えをいずれも却下するとともに、控訴人 [ ] の請求については、(2) 本件街路を全体としてみても、本件街路部分のみをみても、いずれも整備の必要性があり、本件都市計画決定は重要な基礎事実を欠いておらず、また、本件街路のうち本件街路部分を除く部分については、幅員の縮小及び緑地の整備がされ、又はされることが見込まれ、本件都市計画は外環本線都市計画との一体性及び総合性を欠いていないから、本件都市計画の本件街路部分に係る部分は都市計画法13条1項に違反せず、参加人が本事業認可の申請に当たり本件都市計画を廃止又は変更しなかつたことなども違法ではない、(3) 旧都市計画法3条の規定による内閣の認可是これを受けることを要しないと定めていた臨時措置法及び臨時特例の規定は大東亜戦争の終結とともに失効したと解する余地があるが、都市計画法の施行後、東京都知事が本件都市計画の変更決定をし、昭和61年1月21日、その告示をしたことによって、その瑕疵は治癒されたなどと判示して、控訴人の請求を棄却したことから、控訴人らが本件控訴を提起した。

なお、原審原告 [ ] は、控訴を提起しなかったことから、原判決中の原審

原告 [ ] に関する部分は確定した。

1 関係法令の定め、前提事実、争点及び当事者の主張、都市計画事業目録、都市計画目録、設計概要図、事業平面図は、次の2及び3のとおり、控訴人らの当審における主張を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第2 事業案の概要」1から3まで、原判決別紙1から4までのとおりであるから、これを引用する。

## 2 控訴人 [ ] の当審における主張

### (1) 都市計画道路の一部区間のみの事業認可がされた場合における認可の取消しの訴えの原告適格

都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされた場合、認可がされた区域及びその周辺の住民だけではなく、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民にも、認可の取消しの訴えの原告適格がある。すなわち、道路の整備の実際に鑑みると、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされたにすぎない場合でも、当該道路の全部の事業化が確定する。そのため、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民にも認可の取消しの訴えの原告適格があるとしなければ、一部区間の整備という既成事実が積み重ねられ、後戻りをすることができない状態になり、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民は、違法な都市計画事業を甘受せざるを得なくなる。そこで、このような立場にある者については、認可により法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあるといわなければならない。

仮に、一般には、このように解することができないとしても、本件街路のように存続が未定の都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可の場合には、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民にも、認可の取消しの訴えの原告適格がある。すなわち、本事業認可の当時、本件街路については、廃止を含めた検討がされていたところ、このような道路の

場合、たとえ一部区間のみについてであっても、その整備に関する都市計画事業の認可がされれば、当該道路の全部の事業化が確定する。現に、本件事業認可後、本件街路のうち練馬区石神井町8丁目の前原交差点付近から同区上石神井1丁目の千川通りまでの延長約2840mの区間（以下「練馬3km区間」という。）が幅員を縮小しつつ廃止されることとなったのであり、本件事業認可は、本件街路の全部の整備を既成事実化した。したがって、本件街路のように存続が未定の道路の場合、認可がされた区域及びその周辺の住民だけではなく、認可がされていない区域又はその周辺の住民にも、認可の取消しの訴えの原告適格を認めるべき特段の事情がある。

#### （2）大気汚染等と控訴人[ ]の原告適格の有無

控訴人[ ]は、本件街路の練馬3km区間の沿線住民であるところ、本件都市計画が存続し、本件街路の整備に関する都市計画事業が施行されれば、次のとおり、大気汚染の状況や地域住民の取組に重大な影響が及ぼされるから、控訴人[ ]にも原告適格がある。

すなわち、地域の大気汚染の状況に大きな影響を及ぼす道路の整備は、その周辺住民の健康にも重大な影響を及ぼす。バス、トラック等の大型ディーゼル車は、PM2.5の発生源となり、PM2.5は、気管支喘息、認知症などの原因物質となるところ、本件街路を通行する自動車によって散布されるPM2.5による大気汚染のため、本件街路の周辺住民は健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける。ドイツの研究によれば、1日1000台以上が通行する道路から300m以内に居住する住民は、健康又は生活環境に係る著しい被害を受けるおそれがあるとされ、控訴人[ ]は、いずれも本件街路の練馬3km区間の区域から300m以内に居住している。

また、本件街路の練馬3km区間は、石神井公園に接しており、その中で練馬3km区間に最も近い位置にある三宝寺池は、練馬3km区間の地上部よりも標高が低いから、練馬3km区間の地下に外環本線が整備されることによって、

地下の水脈や水質が変化し、三宝寺池の生態系に重大な影響が及ぼされることや、練馬3km区間が整備されることによって、地上部の水流が変化し、生物の移動が困難になることが懸念される。地域住民は、長年にわたり、石神井公園の環境保全に取り組んできたのであり、三宝寺池は、住民の憩いの場、交流の場となっている。三宝寺池の自然が破壊されれば、住民の生活環境及び交流の場が破壊され、住民の取組に重大な影響が及ぼされる。

#### 3 控訴人らの当審における主張

本件事業認可の前提となった本件都市計画には次の違法があり、参加人が本件事業認可の申請に当たり本件都市計画の見直しをしなかつたことは違法であるから、本件事業認可も違法である。

##### （1）本件街路は整備の必要性を欠くこと

ア 本件都市計画決定は、嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線では処理することができない交通量の処理を目的として、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線、標準幅員4.0mの本件街路を整備するものであるから、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員4.0mに変更されたことによって、本件都市計画の目的は失われ、本件街路の整備の必要性は消滅するに至った。

##### イ 本件都市計画の流用は許されないこと

参加人は、本件街路の整備の必要性として、新たに、地域の南北方向の都市計画道路ネットワークの強化の必要性などが存在すると主張する。

しかし、本件都市計画を廃止又は変更することなく、当初の目的と異なる新たな目的のために流用することは許されない。すなわち、行政が実施しようとする計画が都市計画との社会的同一性を欠くときは、都市計画を変更する必要が生じたとき（都市計画法21条1項）に当たり、都市計画を変更すべきであるところ、計画の社会的同一性の有無は、計画の目的や内容、基礎事実などから総合的に判断するのが相当である。これを本件街

路と本件都市計画についてみると、まず、本件都市計画の目的は、嵩上式の外環本線では処理することができない交通量を処理するというものであり、参加人が主張する本件街路の前記目的とは同一性がない。次に、本件都市計画の内容についても、嵩上式の外環本線の橋脚の両側に道路を整備するというものであり、嵩上式の外環本線が存在しない地上部に道路を整備する本件街路の内容とは同一性がない。さらに、本件都市計画の基礎事実についても、参加人は本件街路の基礎事実を明らかにしておらず、同一性があるということはできない。

そうすると、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員40mに変更されたことによって、本件街路は本件都市計画との社会的同一性を欠くに至ったから、参加人は、本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画を変更すべきであった。本件都市計画を当初の目的と異なる新たな目的のために流用することを許せば、公衆の縦観、都市計画審議会の議という都市計画法が定める都市計画の決定の手続の意義が失われ、行政は、一旦都市計画の決定をすれば、計画を当初の目的と異なる目的のために強行することできることになり、不当である。

なお、都市計画を変更する必要が生じていない場合であっても、都市計画の目的が異なれば、都市計画審議会における検討の内容は当初の都市計画の決定の手続における検討の内容と同一にならず、実質的には新たな都市計画の決定にほかならないから、都市計画を当初の目的と異なる新たな目的のために流用するには、改めて都市計画法が定める都市計画の決定の手続を経なければならない。

#### ウ 本件街路の整備の新たな必要性が存在しなかったこと

また、本件事業認可の時点において、参加人が主張する本件街路の整備の新たな必要性は存在しなかった。

すなわち、参加人は、本件街路の整備の必要性として、地域の南北方向

の都市計画道路ネットワークの強化の必要性等、歩道や緑地の整備による良好な都市環境の創出の必要性、延焼遮断帯の整備による防災性の向上の必要性を掲げるが、練馬区の西部地域には、既に南北方向の都市計画道路ネットワークが整備されていたから、新たに道路を整備する必要性はなく、成熟した住宅街をなぎ倒してまで標準幅員40mの道路を整備することは、都市施設を適切な規模で必要な位置に配置するものではない。

さらに、参加人は、本件街路部分の整備の必要性として、外環本線の整備によって機能を喪失する都道土支田通り及び井草通りの復旧の必要性、地域の円滑な自動車交通や歩行者の安全の確保の必要性を掲げるが、土支田通り及び井草通りの機能を補償し、2車線の車道及び歩道を設けた道路の整備は、外環本線の整備に関する都市計画事業（以下「外環本線事業」という。）中ですべきであるし、「八の森」など外環本線の整備によって失われる緑地を代替する緑地の整備も、外環本線事業中でできることができるから、本件事業地のうち外環本線事業の事業地（以下「外環本線事業地」という。）と重複しない本件非重複部分については、本件街路部分の整備の必要性はなかった。

- (2) 本件都市計画は外環本線都市計画との一体性及び総合性を欠くこと
  - ア 本件都市計画は、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていない。すなわち、外環本線の地下化の過程では、本件街路についても地上部への影響を極力避けるとして、外環本線との一体性及び総合性に配慮した議論がされ、国土交通省及び参加人が平成15年3月に公表した外環本線に関する基本方針も、地上部に与える影響を小さくするため、極力、大深度地下構造を活用するとしていた。地上部に与える影響を極力小さくするため、外環本線が地下化されたにもかかわらず、本件街路だけが当初の目的と異なる新たな目的のために地上部に整備される事態は想定されておらず、地元の積極的な要望が固まった場

合は参加人が地元の意向を踏まえて当該地域において行われる地上部の整備を支援するとされていたにすぎない。

イ 本件都市計画の本件街路部分に係る部分も、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていない。すなわち、地上部に与える影響を極力小さくするため、外環本線が地下化されたにもかかわらず、本件街路部分の整備に関する本件事業が施行されると、本件事業地のうち、外環本線事業地と重複する本件重複部分のみならず、本件非重複部分についても、地上部に影響を与える。

### (3) 本件都市計画は内閣の認可を受けていないこと

本件都市計画決定は、旧都市計画法3条に定めていた内閣の認可を受けていない。臨時措置法の立法趣旨は大東亜戦争の遂行のための行政の簡素化であり、臨時措置法中の「大東亜戦争ニ際シ」という文言は、法律制定の動機を示したものではない。臨時措置法は、戦時体制下の統制強化によって許認可等を要する事項が激増したことから、これに対処するため、臨時の措置として制定されたものであるから、大東亜戦争時において行政簡素化の必要が生じたときにのみ適用され、大東亜戦争の終結によって失効した。

仮に、臨時措置法が大東亜戦争の終結によって失効していないとしても、臨時措置法は、法律が定める許認可等の要不要等を勅令（日本国憲法の施行後は政令）に包括的に委任するものであり、委任立法の限界を超え、国会を中心主義を定める憲法41条に違反するから、日本国憲法の施行とともに違憲無効となった。

## 第3 当裁判所の判断

### 1 控訴人 [ ] の原告適格の有無について

(1) 当裁判所も、控訴人 [ ] は、いずれも、本件事業地から600m以上離れた場所に居住し、本件事業の施行により騒音、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はでき

ないから、控訴人 [ ] は、いずれも、本件事業認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有さず、本件事業認可の取消しの訴えの原告適格を有しないというべきであり、本件訴えのうち控訴人 [ ] の訴えはいずれも却下すべきであると判断する。その理由は、次の(2)及び(3)のとおり、控訴人 [ ] の当審における主張についての判断を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」1のとおりであるから、これを引用する。

### (2) 都市計画道路の一部区間のみの事業認可がされた場合における認可の取消しの訴えの原告適格について

控訴人 [ ] は、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされた場合、当該道路の全部の事業化が確定するから、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民にも、認可の取消しの訴えの原告適格があると主張する。

しかし、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされても、当該道路の全部の事業化が確定するものではないから、控訴人 [ ] の主張は、そもそも、その立論の前提を採用することができない。

そして、処分の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者（行政事件訴訟法9条1項）とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうところ、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされても、認可がされていない区域については当該認可に係る効力は何ら生じていないから、認可がされていない区域又はその周辺の住民は、認可がされていない区域との関係では、当該都市計画事業の施行により健康又は生活環境に係るいかなる被害を受けるおそれがあるかにかかわらず、当該認可により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあると認める余地がない。

また、控訴人 [ ] は、本件街路のように存続が未定の都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可については、認可がされれば、当該道路の全部の事業化が確定するから、未だ認可がされていない区域又はその周辺の住民にも、認可の取消しの訴えの原告適格を認めるべき特段の事情があると主張する。

しかし、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされても、当該道路の全部の事業化が確定するものではないことは、当該道路の存続が未定の場合であっても異ならない。また、都市計画道路の一部区間の整備に関する都市計画事業の認可がされても、認可がされていない区域については当該認可に係る効力は何ら生じていないことも、当該道路の存続が未定の場合であっても異ならないから、認可がされていない区域又はその周辺の住民は、認可がされていない区域との関係では、当該都市計画事業の施行により健康又は生活環境に係るいかなる被害を受けるおそれがあるかにかかわらず、当該認可により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあると認める余地がない。

なお、控訴人 [ ] は、本件街路の練馬 3 km 区間に幅員を縮小しつつ廃止されることとなったのは、本件事業認可が本件街路の全部の整備を既成事実化したからであると主張するが、本件都市計画の練馬 3 km 区間に係る部分が幅員を縮小しつつ廃止されないこととなったのは、後記 2(2)エからケまでのとおり、国土交通省及び参加人が、外環本線及び本件街路の整備の必要性及び在り方について広く地域住民の意見を聴取して都市計画づくりに反映させていく方針を採用し、その方針に基づいて外環本線都市計画及び本件都市計画の見直しの手続を行った結果であるということができるから、この指摘は当たらない。

### (3) 大気汚染等と控訴人 [ ] の原告適格の有無について

控訴人 [ ] は、本件街路の整備に関する都市計画事業が施行されれば、

本件街路を通行する自動車によって散布される PM 2.5 による大気汚染のため、本件街路の周辺住民は健康又は生活環境に係る著しい被害を受け、また、地域住民が長年にわたり環境保全に取り組んできた石神井公園の自然が破壊され、住民の取組に重大な影響が及ぼされるから、地域住民である控訴人 [ ] にも原告適格があると主張する。

しかし、控訴人 [ ] が、本件街路部分の区域（すなわち本件事業地）以外の区域との関係で、本件事業認可により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがあると認めることはできないことは、前記(2)の説示により明らかである。そして、控訴人 [ ] は、本件事業地から 600 m 以上離れた場所に居住している（甲 2, 5, 130, 134）から、本件事業の施行により、本件街路部分を通行する自動車によって散布される PM 2.5 を原因とする大気汚染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はできない。また、本件全証拠によても、本件事業の施行により石神井公園の自然に及ぼされる影響が控訴人 [ ] に対し健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に及ぼすおそれがあると認めることもできない。

そうすると、控訴人 [ ] の前記主張に係る大気汚染の状況や地域住民の取組を考慮しても、控訴人 [ ] は、いずれも、本件事業認可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有さず、本件事業認可の取消しの訴えの原告適格を有しないというべきである。

### 2 本件事業認可の違法性の有無について

当裁判所も、本件事業認可は違法ではないから、控訴人 [ ] の請求は棄却すべきであると判断する。その理由は、次のとおりである。

#### (1) 都市計画事業の認可が違法となる場合

ア 都道府県は、一定の場合においては、国土交通大臣の認可を受けて、都市計画事業を施行することができ（都市計画法 59 条 2 項）、都道府県か

ら都市計画事業の認可の申請を受けた国土交通大臣は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業の内容が都市計画に適合するなどの認可基準を満たすときは、認可をすることができる（同法61条）。そして、都市計画事業の認可は、当該都市計画事業によって整備される都市計画施設を定める都市計画の決定が適法にされていることを前提として、その上に積み重ねられる性質を有する手続であるから、都市施設に関する都市計画の決定の違法は、それを前提としてされた都市計画事業の認可の違法となると解される。

そこで、都市施設に関する都市計画の決定の違法についてみると、都市計画区域について定められる都市計画は、都市施設の整備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に必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならず（都市計画法13条1項），また、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なければならない（同項11号）。都市施設に関する都市計画の決定は、その内容である都市計画がこの都市計画基準に適合しないことなどによって違法となる。

したがって、都市計画事業の認可は、（ア）申請に係る事業の内容が都市計画に適合しないなど認可基準を満たさないときに違法となるほか、（イ）当該都市計画事業によって整備される都市計画施設を定める都市計画が都市計画基準に適合しないことなどにより都市計画の決定が違法なときにも違法となる。

イ 参加人は、都市施設に関する都市計画の決定後、都市計画事業の認可がされるまでの間に法令又は事実状態の変動があった場合について、都市計画の決定権者が当該都市計画を廃止又は変更するか否かについての第一次判断権を行使すべきであるから、都市計画の決定の適否は、当該決定の時

点を基準として判断すべきであると主張する。

しかし、都市施設に関する都市計画の告示があると、当該都市計画が定める都市計画施設の区域内においては建築等の規制（都市計画法53条1項）が生ずるところ、この規制の効力は、同種の制約を課す法令の効力と同様、当該区域内の者に一般的抽象的に及ぶにとどまり、特定の者の権利義務又は法律関係に直接的具体的な影響を及ぼさないから、都市施設に関する都市計画の決定は、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為としての性質（处分性）を有しないと解される。そうすると、都市施設に関する都市計画の決定は公定力を有しないから、都市施設に関する都市計画の決定の違法事由は、それがその決定後に生じたとしても、当該都市計画の決定を違法とし、その都市計画の決定を前提としてされた都市計画事業の認可の時までに生じていれば、当該都市計画事業の認可の違法事由ともなるというべきである。このように解しても、裁判所が自ら都市計画を廃止又は変更するものではないから、都市計画の決定権者の第一次判断権を侵害しない。

参加人の前記主張は、採用することができない。

ウ 他方で、控訴人■は、本件事業認可の違法事由として、本件都市計画決定の違法のほかに、参加人が本件都市計画を廃止又は変更しなかったことや本件事業認可の申請の違法をも主張する。

しかし、参加人が本件都市計画を廃止又は変更しない旨の判断をしたとしても、本件事業認可は、その判断が適法にされていることを前提として、その上に積み重ねられる性質を有する手続ではないから、参加人がした本件都市計画を廃止又は変更しない旨の判断の違法が、本件事業認可の適否に影響を及ぼすとは解されない。

また、前提となる都市計画の決定が適法にされていることは、都市計画事業の認可の要件ではあるものの、都市計画事業の認可の申請の要件では

ないから、参加人が本件事業認可の申請をするに当たり、本件都市計画決定が適法にされていなかったとしても、本件事業認可の申請自体が違法となるとは解されない。なお、その場合、本件事業認可は違法となるが、それは、都市計画事業の認可の要件を欠くからであり、本件事業認可の申請が違法であるからではない。

したがって、参加人が本件都市計画を廃止又は変更しなかったことや本件事業認可の申請の違法が本件事業認可の違法事由となる余地はなく、控訴人[ ]の前記主張は、採用することができない。

エ 以上のような見解を前提として、本件事業認可の違法性の有無について検討する。

## (2) 認定事実

前提事実に加えて、各項に掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実を認めることができる。

### ア 外環本線の概要

外環本線は、原判決別紙2記載2の外環本線都市計画によって定められた自動車専用道路であり、都心から約15kmの圏域を環状に連絡する延長約85kmの自動車専用道路である東京外かく環状道路（東京外郭環状道路。以下「外環道」という。）の一部区間である。外環道のうち、大泉ジャンクション（以下、ジャンクションを「JCT」と表記する。）から三郷南インターチェンジ（以下、インターチェンジを「IC」と表記する。）までの延長約34kmの区間は既に供用中であり、その余の区間は事業中又は予定路線である。外環本線は、外環道のうち東名JCTから大泉JCTまでの延長約18kmの区間であり、事業中である。外環本線は、世田谷区宇奈根の東名JCTで東名高速道路と、三鷹市北野の中央JCTで中央自動車道と、練馬区大泉町の大泉JCTで関越自動車道と、それぞれ接続し、三鷹市牟礼に東八道路ICを、練馬区関町南に青梅街道ICを、同区東大

泉及び大泉町に日白通りICを、それぞれ設置するとされている。（甲7の5、甲71）

外環道の既に供用中の区間のうち大泉JCT付近の構造形式は堀割式である。外環本線の構造形式等は、後記ウの外環本線都市計画決定においては、嵩上式4車線、標準幅員23mと定められていたが、その後、外環本線が「大深度地下の公共的使用に関する特別措置法」（平成12年法律第87号）の規定による使用の認可を受けて大深度地下に建設されることになったことから、後記オの外環本線変更決定によって、地下式6車線、標準幅員40mに変更された。（甲67、甲115の2）

### イ 本件街路の概要

本件街路は、原判決別紙2記載1の本件都市計画によって外環本線の東八道路ICから日白通りICまでの延長約9kmの区間と同一の位置に定められた東京都の都市計画道路ネットワークを構成する幹線街路である。本件街路は、東八道路から青梅街道までの三鷹市、武蔵野市、杉並区の区域内の区間と、青梅街道から日白通りまでの練馬区の区域内の延長約4.5kmの区間（以下「練馬区間」という。）から構成されている。練馬区間は、青梅街道から千川通りまでの区間と、千川通りから石神井公園通りの前原交差点までの練馬3km区間、前原交差点から日白通りまでの延長約1kmの区間である本件街路部分から構成されている。（甲113）

本件街路の構造形式等は、後記ウの本件都市計画決定においては、嵩上式の外環本線の橋脚の両側に1車線ずつ整備されることを予定して、地表式2車線、標準幅員40mと定められていたが、その後、後記オの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たことから、後記ケの本件都市計画の変更決定によって、本件街路の練馬3km区間の標準幅員が22mに変更（縮小）された。

本件街路部分は、本件街路のうち本件事業の対象区間であり（以下、本

件街路部分を「本件事業区間」ともいう。), 本件事業地は、本件事業区間の延長1000m, 幅員40mから78mまでの区域である。本件重複部分は、本件事業地のうち外環本線事業地でもある区域であり、本件事業地の大部分を占めている。本件非重複部分は、本件事業地のうち外環本線事業地ではない区域であり、本判決別紙1のとおり、本件重複部分の東側又は西側に接続して南北に細長く伸びている区域と、前原交差点から本件重複部分の南端までの延長約40m, 幅員約40mの区域から構成されている。(甲27の3)

本件重複部分においては、外環本線事業及び本件事業が施行され、外環本線及び本件街路部分が整備される。すなわち、本件重複部分の北部分の土地は、外環本線事業の事業用地として収用等により取得され、その地上部には、大泉JCT及び目白通りICの施設構造物並びに本件街路部分が建設される。また、本件重複部分の地下には、堀割式の外環道がシールド構造の大深度地下式に移行する過程である開削ボックス構造による外環本線の道路構造物が建設される。そのため、本件重複部分の南部分については、北部分と同様、その区域内の土地は、外環本線事業の事業用地として取得され、地盤が開削され、地下に箱型の道路構造物が建設された後、元の地表面まで埋め戻され、その地上部には、本件街路部分のみが整備される。(甲25, 33, 丙2, 6)

他方で、本件非重複部分の土地は、本件事業の事業用地として取得され、その地上部においては、本件事業のみが施行され、本件街路部分のみが整備される。(甲25, 33, 丙2, 6)

#### ウ 外環本線都市計画決定及び本件都市計画決定

建設大臣は、旧都市計画法3条の規定により、原判決別紙2記載2(1)のとおり定める外環本線都市計画決定をし(甲45の3~5), 昭和41年7月30日, その告示をした(甲7の1)。また、建設大臣は、同日、同

別紙2記載1(1)のとおり定める本件都市計画決定(甲44の3及び4)の告示をした(甲7の1)。本件街路は、東京都の都市計画道路ネットワークを構成し、外環本線と一体となって自動車交通を処理するとともに、地域の利便性や沿線のまちづくりに寄与する道路として計画された幹線街路である(甲24, 147, 丙16)ところ、本件都市計画は、外環本線都市計画により嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線が地上部に整備されることを前提として、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線の本件街路を1車線ずつ整備することを予定し、本件街路の標準幅員を40mと定めていた(甲16)。

しかし、嵩上式の外環本線を地上部に整備することについては、その事業用地の取得や外環本線を通行する自動車の騒音、振動等が既成の市街地が連なる沿線に与える影響を懸念した地域住民の理解が得られず、外環本線都市計画の事業化は、昭和45年10月、建設大臣の判断によって凍結された(甲19, 59)。

外環本線都市計画及び本件都市計画は、昭和44年6月14日、都市計画法の施行による旧都市計画法の廃止に伴い、東京都知事が決定した都市計画とみなされた。その後、東京都知事は、原判決別紙2記載2(2)のとおり定める外環本線都市計画の変更決定をし(甲48), 昭和61年1月21日, その告示をした(甲7の2)。東京都知事は、本件都市計画についても、同別紙2記載1(2)のとおり変更決定をし(甲48), 同日, その告示をした(甲7の2)。外環道の大泉JCTから埼玉県境までの区間は、両側の地上部に歩道ほかの付属街路、緑地等から構成される環境施設帯が設置された堀割式6車線、標準幅員64mの構造形式等によって整備され、供用された(甲67)。また、東京都知事は、同別紙2記載2(3)のとおり定める外環本線都市計画の変更決定をし, 平成4年6月1日, その告示をした(甲7の3)。

参加人は、本件街路のような既定の都市計画道路について、一定の期間ごとに、交通機能のほか防災、環境等の観点から検証を行っているところ、本件街路は、その検証においても、整備の必要性があることが確認されたいた（甲24）。

#### エ 外環本線の整備の必要性に関する検討

外環本線都市計画及び本件都市計画は、平成11年法律第87号による都市計画法の改正により、参加人が決定した都市計画となった。東京都知事は、同年12月、外環本線の構造形式を地下式に変更することによって、地域住民が懸念する外環本線が沿線に与える影響を解決し、外環本線事業の具体化に取り組むことを表明した（甲19、甲94の1）。そして、国土交通省及び参加人は、平成13年4月、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速）の計画のたたき台」（甲16）を公表し、（ア）沿線環境に配慮して外環本線の構造形式を地下式に変更すること、（イ）外環本線の整備の必要性及び在り方について広く地域住民の意見を聴取し、都市計画づくりに反映させていくことを表明した（甲94の4）。

国土交通省及び参加人は、外環本線の整備の必要性及び在り方について、昭和41年以前の原点に立ち戻り、都市計画の構想段階から広く地域住民の意見を聴取することを目的として、P I（パブリック・インボルブメント）方式を採用し、道路計画合意形成研究会の提言を受けて、平成13年12月、東京環状道路有識者委員会を設置した（甲94の5、6）。同委員会は、外環本線に関する議論の進め方について検討を重ね、平成14年4月の第1次提言を経て（甲94の7）、同年11月、国土交通省及び参加人に対し、最終提言（甲15.6の1）をし、（ア）移転家屋数をできる限り少なくし、地域住民への影響を軽減することが最重要視すべき観点であり、外環本線の議論は地下化を基本に置いて進めるべきである、（イ）外環本線の地上部の利用については、外環本線に関する方針の決定と議論する

時期を明確に分け、同方針が決定された後に具体的な検討を進めるべきであるとした（甲94の9）。

この提言を受けて、国土交通省及び参加人は、平成15年3月、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）に関する方針」（甲76）を公表し、（ア）早期整備を実現し、地上部への影響を小さくするため、外環本線はシールドトンネル（シールドマシンが地中を掘り進んでトンネルを構築するために地盤の開削を要しないシールド工法によって建設されたトンネル）と三つのJCTを基本構造とし、極力、大深度地下を活用する、（イ）地元において外環本線の地上部の整備の方向が定まった場合、その地元が大深度地下式の区間であっても、地元の意向を踏まえながら、その整備を支援する、（ウ）本件街路の練馬区間については、地元の意向を踏まえて、地上部街路の整備を検討するとした。前記公表に先立ち、練馬区長は、国土交通省及び参加人が同年1月15日に開催した外環沿線区市長意見交換会において、「外環整備は基本的に賛成。外環整備に合わせて、まちづくりを進めていきたい。大泉JCT周辺の住宅地には車が入り込み、慢性的な渋滞で困っている。」と述べるなどし、参加人に対し、本件街路の練馬区間の早期整備に向けた具体的な要請をしていた。（甲94の10、弁論の全趣旨）

国土交通省及び参加人は、外環本線の整備の必要性及び在り方について地域住民とP I方式によって話し合うため、平成13年8月に発足させた準備会を経て（甲94の6）、平成14年6月、外環本線の沿線住民と国土交通省及び参加人、沿線区市の担当者を構成員とするP I外環沿線協議会を発足させた（甲94の8）。同協議会は、平成15年6月、「中間とりまとめ」を発表し、（ア）本件街路に関する議論は、外環本線に関する議論と切り離し、同議論がある程度集約された段階で行う、（イ）地元の意向を踏まえて、本件街路のうち、街路の機能として不必要的部分は廃止され、

必要な部分は整備されるとした（甲94の12）。そして、同協議会は、平成16年10月、「2年間のとりまとめ」を発表し、（ア）外環本線の整備の必要性について共通認識は得られなかつたが、地域住民と行政が対等な立場で議論した結果、外環本線に関する論点が明らかになり、意見が一致する点、相違する点が相互に認識された、（イ）本件街路については、外環本線の議論と切り離し、同議論がある程度集約された段階で議論するとした（甲94の18）。

国土交通省及び参加人は、引き続き、外環本線の整備の必要性及び在り方について地域住民とPI方式によって話し合うため、平成17年1月、外環本線の沿線住民と国土交通省及び参加人、沿線区市の担当者を構成員とするPI外環沿線会議を発足させた（甲94の19）。そして、同会議は、同年8月、各委員がそれまでの議論を踏まえた総括的な意見を表明し、都市計画の構想段階としての外環本線の整備に関する議論に区切りを付けた（甲94の20）。

国土交通省及び参加人は、地域ごとのPI活動として、平成15年6月から平成17年8月まで、外環本線の沿線区市において、「オープンハウス」や「地域毎の話し合い」、「意見を聞く会」を開催した（甲94の13、15～20、29）。

国土交通省及び参加人は、前記のPI活動によって聴取した地域住民や沿線区市の意見を踏まえた検討を経て、外環本線の整備による交通渋滞や環境の改善、経済効果、都市再生に果たす役割等によれば、外環本線の整備の必要性は高いと判断するに至った。そこで、国土交通省及び参加人は、都市計画の具体化に向けて、平成17年9月、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）についての考え方」を取りまとめ、（ア）外環本線は、極力、大深度地下を活用して整備し、東名高速道路、中央自動車道、関越自動車道と接続する三つのJCTと、東八道路、青梅街道、目白通りとの

出入口である三つのICを設置する、（イ）今後、この考え方について沿線区市等の意見を聞きながら、早期に計画を具体化し、外環本線の整備に伴う環境への影響やその対策についても検討していくとした（甲19、甲94の21）。

国土交通省及び参加人は、その後、都市計画の具体化の段階に入り、平成17年10月、外環本線の計画概念図を公表した上、地域ごとのPI活動として、同年11月以降、外環本線の沿線区市において、「オープンハウス」や「意見を聞く会」を開催した（甲94の22～24）。

#### オ 外環本線変更決定

参加人は、前記エのPI活動によって聴取した地域住民や沿線区市の意見を踏まえた検討を経て、原判決別紙2記載2(4)のとおり定める外環本線変更決定をし（甲7の5、甲94の29）、平成19年4月6日、その告示をした（甲7の4）。

参加人は、（ア）外環本線を整備して都心部から放射状に延びる高速自動車国道を相互に連絡することによって、首都圏の道路の慢性的な交通渋滞が緩和されることが見込まれることや、交通渋滞を緩和することによって、道路を通行中の自動車から発生する排出ガスが低減し、都市環境が改善されること等によれば、外環本線の整備の必要性は高いと判断しつつ、（イ）外環本線の構造形式を嵩上式として整備すると、広大な事業用地の取得が必要となり、多数の地域住民に移転等の負担を余儀なくさせる上、事業用地の取得のために多額の費用と時間を要することや、整備後に、外環本線を通行する自動車から発生する排出ガス、騒音、振動等が沿線の都市環境に悪影響を与えることによれば、外環本線の構造形式を地下式に変更することによって、事業用地の取得ができる限り少なくするとともに、整備後の外環本線が沿線の都市環境に与える悪影響を最小限に抑え、外環本線の整備が地上部に与える影響を極力小さくし、併せて、外環本線の整備を早

期に実現する必要性があると判断して、外環本線の構造形式等を嵩上式4車線、標準幅員23mから地下式6車線、標準幅員40mに変更する外環本線変更決定をした（甲19、71；甲115の2）。

#### カ 外環本線事業の承認及び認可

外環本線については、平成19年12月、国土開発幹線自動車道建設法5条1項の基本計画の決定がされ、平成21年4月、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、同年5月、高速自動車国道法5条1項の整備計画の決定がされた（甲94の30、甲115の2）。これによって、外環本線は、都市計画事業の実施段階に移行した。

国土交通省及び参加人は、地域ごとのPI活動として、外環本線の沿線区市ごとに「地域課題検討会」を開催した上、平成21年4月、「東京外かく環状道路（関越道～東名高速間）対応の方針」（甲24、丙12）を公表し、地域ごとの課題に対する対応の方針を示したところ、大泉JCT周辺地域については、（ア）沿線の生活環境を保全するため、環境施設帯を設置する、（イ）外環本線の整備に伴い分断される生活道路の機能を確保するため、環境施設帯を活用して機能補償道路を整備する、（ウ）大泉JCT周辺の「八の釜憩いの森」等の緑地については、外環本線の整備によって失われる緑の量と同程度以上の緑の量の回復を図り、豊かなみどりの創出に努めた。なお、国土交通省は、平成25年12月にも、「八の釜憩いの森の保全措置方針」（丙13）を公表し、外環本線の整備によって失われる緑の量と同程度以上の緑の量の回復を図るとした。

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は、平成25年11月8日付で、国土交通大臣及び東京都知事に対し、外環本線事業について、都市計画法59条3項の規定による承認又は同条4項の規定による認可の申請をした（甲114の1～11）ところ、国土交通大臣及び東京都知事は、平成26年3月28日、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に対し、外環本線事業の承認又は認可をし、その告示をした。

#### キ 本件街路の整備の必要性に関する検討

東京環状道路有識者委員会が平成14年11月にした最終提言が、外環本線の地上部の利用について、外環本線に関する方針の決定と議論する時期を明確に分け、同方針が決定された後に具体的な検討を進めるべきであるとし、PI外環沿線協議会が発表した取りまとめも、これと同様の方針を示していたことは、前記エのとおりであるところ、参加人は、平成17年初め頃、外環本線に関する議論が深まってきたことから、本件街路の整備の必要性及び在り方についてもPI方式を採用して広く地域住民の意見を聴取し、都市計画づくりに反映させていくこととし、同年1月、「外環の地上部の街路について」（丙9）を公表し、外環本線の構造形式が地下式に変更された場合の本件都市計画の取扱いについて、（ア）本件都市計画の区域を活用して道路と緑地を整備する、（イ）本件都市計画の区域を縮小して車道と歩道を整備する、（ウ）代替機能を確保して本件都市計画を廃止するという三つの基本的な考え方を示した。

これに先立ち、練馬区は、平成16年6月、外環本線に関する取組方針の案を公表し、（ア）練馬区の西部地域における南北方向の都市計画道路ネットワークの充実を図るとともに、生活道路に流入する通過交通の排除や延焼遮断帯の形成を図るためにも、本件街路の整備の必要性がある、（イ）外環本線の車線数が6車線となることからすると、広域的な自動車交通は外環本線を利用し、本件街路は地域の主要な生活道路としての機能を担うことが想定される、（ウ）そこで、地域の主要な生活道路としての機能を重視し、2車線と広幅員の歩道を確保した道路の整備を参加人に要請とした（甲145の2）。また、練馬区は、同年8月、外環本線に関するアンケート調査の結果を発表したところ、外環本線の地上部に2車線の車道

と広幅員の歩道を有する本件街路を整備することに関する区民の意見は、練馬区全体では賛成67%，反対14%，外環本線の沿線地域では賛成61%，反対21%であった（甲145の2）。

本件都市計画が、外環本線都市計画により嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線が地上部に整備されることを前提として、本件街路の標準幅員を40mと定めていたことは、前記ウのとおりであるところ、平成19年4月、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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたことから、参加人は、この点を踏まえて、本件街路の整備の必要性及び在り方について検討を進めた（甲113，116，144，甲145の1，2，甲147）。

すなわち、参加人は、平成19年8月、改めて「外環の地上部の街路について」（甲70）を公表し、平成17年1月に示した三つの基本的な考え方を再度示した。そして、参加人は、平成20年3月、「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、環境、防災、交通、暮らしという四つの視点から、本件街路の整備の必要性及び在り方について広く地域住民の意見を聴取しながら検討を進め、本件都市計画に関する参加の方針を取りまとめていくとした。

参加人は、本件街路の練馬区間の整備の必要性等に関するデータ（甲116，150～152）を公表した上、平成22年6月から平成23年8月まで、6回にわたり、「練馬区における外環の地上部街路に関する話し合いの会」を開催し、本件街路の整備の必要性及び在り方について地域住民との話し合いを行った（甲142）。さらに、参加人は、同年11月、3回にわたり、「練馬区における外環の地上部街路に関する広く意見を聞く会」を開催し、本件街路の整備の必要性及び在り方について地域住民との話し合いを行った（甲145の2）。

後記クの本件事業認可後のことであるが、参加人は、これらのP.I活動によって聴取した地域住民や練馬区の意見を踏まえた検討を経て、（ア）練馬区の区域内の都市計画道路の整備率は約5割であり、東京都区部全体の整備率が約6割であるのと比べて低く、特に、練馬区の西部地域の整備率は約3割、同地域の南北方向の路線の整備率は1割から2割と格段に低いため、周辺道路の多くで交通渋滞が発生していたところ、本件街路の練馬区間が整備されると、周辺道路の交通量の減少及び旅行速度の向上が見込まれ、自動車交通の円滑化が期待されること、（イ）それによって、生活道路に流入している通過交通が幹線道路に転換し、生活道路の安全性が向上するほか、排出ガスの量が低減し、大気汚染の状況の改善が期待されること、（ウ）これらの効果に加えて、植樹帯や緑地帯の整備による緑地空間の確保、快適な都市環境の創出など環境面での効果、延焼遮断帯の形成とそれによる災害時の安全な避難路等の確保など都市の防災面での効果も期待されること、（エ）本件街路の練馬区間の代替機能を確保して本件都市計画を廃止することは実際上は困難であることから、本件街路の練馬区間は整備の必要性が高いと判断し、後記ケのとおり、本件街路の在り方に関する具体的な検討を進め、本件都市計画の変更決定をした（甲113，116，144，甲145の1，2，甲147）。同判断が最終的にされたのが後記クの本件事業認可後であるとしても、その基礎となった本項掲記の事実は、本件事業認可の当時、既に存在していたから、本件事業認可の適否の判断において考慮することができる。）。

#### ク 本件事業認可

しかし、（ア）本件街路部分（すなわち本件街路の本件事業区間）のうち本件重複部分については、既に外環本線の整備が予定され（前記イ）、それに伴って、本件重複部分を通過している都道土支田通り及び井草通りが分断されることから、それらの機能を補償する道路を新たに整備する必要

性があった。そして、(イ) 都道土支田通り及び井草通りは、いずれも、幅員約4mの一方通行の道路で歩道が設けられておらず、円滑な自動車交通及び歩行者の安全が確保されていない状況にあったことから、それらの機能を改良するため、2車線の車道と歩道を有する道路を整備する必要性もあった。これに加えて、(ウ) 外環本線の整備によって大泉JCT周辺の緑地が失われることから、環境施設帯を利用して、その回復を図る必要性があった。さらに、(エ) 大泉JCT周辺の建物等の状況からみて、大規模地震等の災害時に、建物等の延焼により被害が拡大することや、建物の倒壊等により住民の避難、救援救護活動等に支障が生ずることを防止する必要性があった。(甲24、33、113、116、144、甲145の1、2、甲147、丙12、13)

そこで、参加人は、(ア) 本件事業地に2車線の車道を有する道路を整備することによって、大泉JCT周辺の南北方向の自動車交通の円滑化が期待されること、(イ) 本件事業地に広幅員の歩道や自転車道、緑地帯を整備することによって、良好な都市環境の創出が期待されること、(ウ) 併せて、これらの施設を整備することによって、延焼遮断帯を形成するとともに、災害時の避難路等を確保し、都市の防災機能の向上が図られることからすると、本件街路部分は整備の必要性が高いと判断し、さらに、(エ) 外環本線及び本件街路部分の整備により移転等を余儀なくされる関係権利者の円滑な生活再建を図るために、外環本線が既に事業化されていることを踏まえて、本件街路部分の整備を外環本線の整備と同時期に行い、外環本線事業と一体的な対応を図る必要性があることを考慮し、本件街路の全体的な整備の必要性及び在り方に関する検討が終了するのに先立ち、外環本線事業の施行に合わせて、本件街路部分の整備に関する都市計画事業である本件事業を施行することとした(甲27の1、甲33、73、113、116、144、甲145の1、2、甲147)。

参加人は、平成24年3月、本件事業について、2回にわたり、「事業概要及び測量説明会」を開催した(甲33)上、同年7月18日付けで、国土交通大臣から権限の委任を受けた処分行政府に対し、原判決別紙1記載の内容の本件事業について、都市計画法59条2項の規定による認可の申請をした(甲27の1~5。当時の本件事業地の概念図は、本判決別紙2のとおりである。)ところ、処分行政府は、本件事業の内容は本件都市計画に適合すると判断して、同年9月7日付けで、本件事業を認可し(甲38)、同月27日、その告示をした(乙3)。本件事業は、延長1000m、幅員40mから78mまでの本件事業地に、幅員7mの車道(停車帯を含む)・2車線及び幅員8mの歩道(自転車道及び植樹帯を含む)・2線のほか中央分離帯から構成され、中央分離帯には緑地帯が設けられた本件街路部分を整備するものである(甲33)。

#### ケ 本件都市計画の変更決定

練馬区は、平成24年2月、本件街路に関する取組方針の素案(甲145の1)を公表し、(ア) 練馬区は、本件街路については、従前から、練馬区の区域内の南北交通に資する都市計画道路であるとともに、快適な都市環境の創出や延焼遮断帯の形成など環境面、防災面の観点からも重要な都市計画道路であるとする取組方針を採用してきたとした上、(イ) 広域的な交通機能は外環本線が主として担うから、本件街路については、地域の幹線街路としての機能を重視し、車道を2車線とする、(ウ) 歩行者や自転車の安全性、快適性のため、広幅員の歩道と自転車道を確保する、(エ) 延焼遮断帯の機能を確保する、(オ) 良好な都市環境の創出のため、可能な限りの緑化を図るとし、(カ) 今後、区民の意見を聴取して、本件街路に関する取組方針を取りまとめるとした。

この素案に対しては、区民から多数の意見が寄せられ(甲146)、練馬区は、この意見を踏まえて再検討し、一部修正を加えた上、平成26年

2月、本件街路に関する取組方針の素案を公表し、(ア) 本件街路の車道は2車線とし、広幅員の歩道と自転車道を確保する、(イ) 延焼遮断帯の機能を果たす幅員を確保する、(ウ) 可能な限り緑化を図る、(エ) 参加人に対し、本件街路の早期整備を要請するとした（甲147）。

参加人は、平成26年1月、「練馬区における外環の地上部街路についてあり方（複数案）」（甲113）を公表し、本件街路の練馬3km区間にについて、地域の課題の解決に資するとともに都市計画道路ネットワークの形成のためにも必要であり、その代替機能を確保して本件都市計画を廃止することは実際には困難であるとした上、本件街路の練馬3km区間の整備イメージとして、(ア) 道路の基本的な機能を確保しつつ、計画区域を縮小し、車道、歩道、植樹帯を設置した道路（幅員18m）、(イ) 同様に計画区域を縮小し、車道、自転車道、歩道、植樹帯を設置した道路（幅員22m）、(ウ) 現在の計画区域を活用し、緑地帯を設置した車道、自転車道、歩道、植樹帯、緑地帯を設置した道路（幅員40m）という三つの案を提示し、今後、本件街路の練馬3km区間に必要な機能について地域住民の意見を聴きながら検討を進めていくとした。

参加人は、前記の三つの案について、平成26年1月以降、3回にわたり、「広く意見を聞く会」を開催し、9回にわたり、「オープンハウス」を開催した（甲144、丙7の2）。

参加人は、前記のP.I活動によって聴取した地域住民や練馬区の意見を踏まえた検討を経て、平成26年5月、「外環の地上部街路（外環の2）の都市計画に関する方針」（甲124）を公表し、(ア) 本件街路の練馬区間の車線数は2車線とし、練馬3km区間の標準幅員は、道路の基本的な機能を確保した上、歩行者、自転車、自動車の通行空間を構造的に分離することができる22mとし、本件都市計画の区域を縮小する、(イ) 本件街路の杉並区以南の区間は引き続き広く意見を聴きながら検討を進めるとし、

また、本件街路の練馬区間について区民から寄せられた意見の概要とそれに対する参加人の見解をまとめた「練馬区における外環の地上部街路についての意見に対する都の見解」（甲147）を公表した。

参加人は、これに続き、平成26年6月、「練馬区における外環の地上部街路についてこれまでの検討の総括」（丙16）を公表し、同月以降、本件街路の在り方について、「都市計画に関する方針及び都市計画変更素案（練馬区間）に関する説明会」や「オープンハウス」を開催した（甲144、丙17、18）。

練馬区は、平成26年10月、参加人に対し、本件都市計画の変更案に関する区の意見を提出した（甲144）。

参加人は、前記のP.I活動によって聴取した地域住民や練馬区の意見を踏まえた検討を経て、(ア) 本件街路の練馬区間の車線数を2車線と定めるとともに、(イ) 本件街路の練馬3km区間の標準幅員を40mから22mに変更（縮小）する本件都市計画の変更決定をし（甲123）、平成26年11月28日、その告示をした（甲125）。

(3) 本件都市計画決定の違法1（本件街路の整備の必要性）について  
都市計画区域について定められる都市計画は、都市施設の整備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ず、また、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なければならないことは、前記(1)アのとおりであり、都市施設に関する都市計画の決定は、その内容である都市計画が都市計画法13条に定める都市計画基準に適合すること（本件との関係で、具体的には、(ア) 都市施設が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で、適切な規模で必要な位置に配置されていること、(イ) 都市計画が他の都市計画と一体的かつ総合的

に定められていること)がその適法要件であると解される。

そして、都市計画基準に従つて都市施設の整備に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上、政策的及び専門的技術的な見地から判断することが不可欠であり、都市施設に関する都市計画が都市計画基準に適合するか否かについての判断は、権限に基づいて当該都市計画の決定をする者(すなわち都市計画の決定権者)の広範な裁量に委ねられていると解されるから、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ものであることを前提として、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と認められる場合に限り、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして、当該決定又は変更を違法とすべきである(最高裁判所第一小法廷平成18年1月2日判決・民集60巻9号3249頁参照)。

また、都市施設に関する都市計画の決定は、处分性を有しないと解され、都市施設に関する都市計画の決定の違法事由は、それがその決定後に生じたとしても、当該都市計画の決定を違法とするというべきである(前記(1)イ)から、都市施設に関する都市計画の決定は、その決定後の事実又は法令の変動によって当該都市計画が都市計画基準に適合しない状態になったときも違法となると解される。

したがって、都市計画事業の認可の前提となった都市施設に関する都市計画の決定権者が認可の時点においてした、当該都市計画が都市計画基準に適合する旨の判断は、その判断が、認可の時点を基準として、重要な事実の基礎を欠く場合、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認め

られる場合に限り、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとして、認可の前提となった都市施設に関する都市計画の決定を違法とすることができる。

なお、都市計画が都市計画基準に適合しない状態になったときは、都市計画法21条1項の「都市計画を変更する必要が生じたとき」に当たると解されるから、都市計画事業の認可の前提となった都市施設に関する都市計画が都市計画基準に適合する旨の判断は、認可の時点において都市計画の決定権者が当該都市計画を変更しないことによって表示されると解することができ、参加人が本事業認可の申請に当たり、本件都市計画を変更しなかつたことによれば、参加人は、本事業認可の時点において、本件都市計画が都市計画基準に適合する旨の判断(すなわち、地表式2車線、標準幅員40mの本件街路を外環本線と同一の位置に整備する必要性があり、本件都市計画が外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められている旨の判断)をしたと認めることができる。

#### ア 本件街路の整備の必要性について

これを、本件街路が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で、適切な規模で必要な位置に配置されているか否かについてみると、本件街路は、東京都の都市計画道路ネットワークを構成し、外環本線と一体となって自動車交通を処理するとともに、地域の利便性や沿線のまちづくりに寄与する道路として計画された幹線街路であり、嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線の橋脚の両側に地表式2車線、標準幅員40mの本件街路を1車線ずつ整備することが予定され、参加人が交通機能のほか防災、環境等の観点から行っている検証においても整備の必要性があることが確認されていた(前記(2)ウ)。そして、参加人が、(ア) 本件街路の整備の必要性及び在り方についてもP.I方式を採用して広く地域住民の意見を聴取し、都市計画づくりに反映させていくこととし、本件都市計画の廃

止を含めた検討を進めていたところ、平成19年4月、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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたことから、この点を踏まえて、本件街路の整備の必要性及び在り方について検討を進め（前記(2)キ）、（イ）その過程で聴取した地域住民や地元の普通地方公共団体である練馬区の意見を踏まえた検討を経て、練馬区の西部地域の南北方向の都市計画道路の整備状況が東京都区部全体の整備状況と比べて格段に立ち後れた状態にあるため、本件街路の練馬区間の整備によって、自動車交通の円滑化のほか、生活道路の安全性の向上、大気汚染の状況の改善が期待されることや、これらの効果に加えて、環境面での効果、都市の防災面での効果も期待されること、本件街路の練馬区間の代替機能を確保して本件都市計画を廃止することは実際上は困難であることから、本件街路の練馬区間は整備の必要性が高いと判断し（前記(2)キ）、（ウ）更に本件街路の在り方に関する具体的な検討を進め、その過程で聴取した地域住民や練馬区の意見を踏まえた検討を経て、本件街路の練馬区間の車線数を2車線と定めるとともに、本件街路の練馬3km区間の標準幅員を40mから22mに変更（縮小）する本件都市計画の変更決定をした（前記(2)ケ）ことに加えて、（エ）本件街路の練馬区間の自動車交通量は、平成32年においても、1日当たり1万台から1万8000台まであると推計され、2車線の都市計画道路に相当する交通需要があること（甲116、丙8）をも考慮すると、参加人が本件事業認可の申請に当たり、地表式2車線の本件街路の練馬区間を外環本線と同一の位置に整備する必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、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と認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

ところで、本件街路については、嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線の橋脚の両側に地表式2車線、標準幅員40mの本件街路を1車線ずつ整備することが予定されていたところ、平成19年4月、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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたことから、参加人が本件街路の練馬3km区間の標準幅員を40mから22mに変更（縮小）する本件都市計画の変更決定をしたことは、前記のとおりであるが、（ア）本件街路の整備の必要性及び在り方については、P.I方式による外環本線の整備の必要性及び在り方の検討の過程において、東京環状道路有識者委員会などが、外環本線に関する方針の決定と議論する時期を明確に分け、同方針が決定された後に具体的な検討を進めるべきであるとしており（前記(2)エ）、（イ）参加人は、平成17年1月、本件街路の整備の必要性及び在り方についてもP.I方式による検討を開始したもの、その検討が本格化したのは、平成19年4月、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ことによって、本件街路の整備の必要性及び在り方に関する議論の前提となる外環本線の構造形式等が確定した後のことであり、その後も、平成26年11月、本件都市計画の変更決定がされるまでの間は、P.I方式による本件街路の整備の必要性及び在り方の検討が続けられていた（前記(2)キ及びケ）。

そして、このような検討状況にある最中において、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件街路の練馬区間の在り方（幅員）に関する特定の意見に基づいて本件都市計画の変更決定をするのは相当でないと判断したことは、合理性を欠くものではないから、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件街路の練馬区間の標準幅員を40mのままにしておいたことが、本件事業認可の時点を基準として、重要な事実の基礎を欠くまでに至り、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くまでに至ってい

たと認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

そうすると、本件街路の練馬区間の整備の必要性についての参加人の判断が違法であるということはできず、本件都市計画決定が、同判断が違法であることによって違法となるということもできない。

なお、本件街路の杉並区以南の区間についても P I 方式による整備の必要性及び在り方の検討が続けられていたと認めることができ（甲94の1～30），そのような検討状況にある最中において、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件街路の杉並区以南の区間の必要性及び在り方に関する特定の意見に基づいて本件都市計画の変更決定をするのは相当でないと判断したことは、合理性を欠くものではないから、参加人が本件事業認可の申請に当たり、地表式2車線、標準幅員40mの本件街路の杉並区以南の区間を外環本線と同一の位置に整備する必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、重要な事実の基礎を欠くまでに至り、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くまでに至っていると認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできないのであり、本件街路の杉並区以南の区間の整備の必要性についての参加人の判断が違法であるということはできず、本件都市計画決定が、同判断が違法であることによって違法となるということもできない。

#### イ 本件街路部分の整備の必要性について

次に、本件街路部分が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で、適切な規模で必要な位置に配置されているか否かについてみると、本件事業地の大部分を占めている本件重複部分の北部分の土地は、外環本線事業の事業用地として取得され、その地上部には、外環本線の施設構造物が建設され、また、本件重複部分の南部分も、その区域内の土地は、

外環本線事業の事業用地として取得され、地盤が開削され、地下に箱型の道路構造物が建設された後、元の地表面まで埋め戻される（前記(2)イ）ところ、本件事業認可の当時、(ア) 外環本線の整備に伴って分断される都道土支田通り及び井草通りの機能を補償する道路を新たに整備する必要性があり、それらの機能を改良するため、2車線の車道と歩道を有する道路を整備する必要性もあったこと（前記(2)ク），これに加えて、(イ) 国土交通省及び参加人が、P I 方式による外環本線の整備の必要性及び在り方の検討の過程において、外環本線の整備によって失われる緑の量と同程度以上の緑の量の回復を図り、豊かなみどりの創出に努めるという方針を示しており（前記(2)カ），沿線の生活環境を保全するために設置される環境施設帯を利用して、外環本線の整備によって失われる大泉JCT周辺の緑地の回復を図る必要性があったこと（前記(2)ク），さらに、(ウ) 大規模地震等の災害時に、建物等の延焼により被害が拡大することや、建物の倒壊等により住民の避難、救援救護活動等に支障が生じることを防止する必要性があったこと（前記(2)ク）を総合すると、参加人が本件事業認可の申請に当たり、地表式2車線、幅員40mから78mまでの本件街路部分を本件重複部分のみならず本件非重複部分をも含む本件事業地に整備する必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、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と認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

そうすると、本件街路部分（すなわち本件街路の本件事業区間）の整備の必要性についての参加人の判断が違法であるということはできず、本件都市計画決定が、同判断が違法であることによって違法となるということはできない。

#### ウ 控訴人■の主張について

(ア) 控訴人 [ ] は、本件都市計画決定は、嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線では処理することができない交通量の処理を目的として、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線、標準幅員40mの本件街路を整備するものであるから、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員40mに変更されたことによって、本件都市計画決定は重要な基礎事実を欠くに至り、本件都市計画の目的は失われ、本件街路の整備の必要性は消滅するに至ったと主張する。

しかし、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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたとしても、参加人が本件事業認可の申請に当たり、地表式2車線、標準幅員40mの本件街路の練馬区間を外環本線と同一の位置に整備する必要性があると判断したことや、地表式2車線、幅員40mから78mまでの本件街路部分を本件重複部分のみならず本件非重複部分をも含む本件事業地に整備する必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできず、本件街路の練馬区間及び本件事業区間の整備の必要性についての参加人の判断が違法であるということはできないことは、前記ア及びイのとおりであるから、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員40mに変更されたことによって、本件街路の整備の必要性が消滅したということはできない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

(イ) 控訴人 [ ] は、外環本線変更決定により外環本線の構造形式等が地下式6車線、標準幅員40mに変更されたことによって、本件街路は本件都市計画との社会的同一性を欠くに至ったから、参加人は、本件事業認可の申請に当たり、都市計画法21条1項により本件都市計画を変更す

べきであり、本件都市計画を廃止又は変更することなく、当初の目的と異なる新たな目的のために流用することは許されないと主張する。

そこで、この点について検討すると、(a) 都市計画の決定後の事実又は法令の変動により都市計画施設の整備の必要性が消滅したことによって都市計画が都市計画基準に適合しない状態になったときは、都市計画法21条1項の「都市計画を変更する必要が生じたとき」に当たると解される。しかし、(b) 同項の都市計画を変更する必要が生じたか否かについての判断は、都市施設に関する都市計画の都市計画基準への適合性の判断と同様、都市計画の決定権者の広範な裁量に委ねられていると解されるところ、(c) 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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたとしても、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件街路の練馬区間及び本件事業区間の整備の必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできないことは、前記ア及びイのとおりであり、(d) 参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画を変更する必要が生じていないと判断したことが、同時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

そうすると、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画を変更すべきであったということはできず、参加人が本件都市計画を廃止又は変更しなかったことは都市計画法21条1項に違反しない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

なお、控訴人 [ ] は、都市計画を変更する必要が生じていない場合であっても、都市計画の目的が異なれば、実質的には新たな都市計画の決定にほかならないから、都市計画を当初の目的と異なる新たな目的のた

めに流用するには、改めて都市計画法が定める都市計画の決定の手続を経なければならないとも主張するが、都市計画法が、都市計画の決定権者がした都市施設の整備の必要性又は在り方についての判断の前提となつた事実又は法令の変動があった場合について、同法21条1項の「都市計画を変更する必要が生じたとき」に当たらないときには、改めて都市計画の決定の手続を経なければならぬと定めていると解すべき根拠は存在しない。

(イ) 控訴人[ ]は、本件事業認可の時点において、参加人が主張する本件街路の整備の新たな必要性は存在しなかつたと主張する。

しかし、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件街路の練馬区間及び本件事業区間の整備の必要性があると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできないことは、前記ア及びイのとおりである。

そして、都道土支田通り及び井草通りが有する機能を確保する道路の整備を、参加人が行う本件街路の整備中でするか、それとも、国土交通大臣等が行う外環本線の整備に委ねるかの判断は、本件街路の整備の必要性の判断の一環として、都市計画の決定権者である参加人の広範な裁量に委ねられていると解されるところ、土支田通り及び井草通りは、参加人が管理する道路であるから、参加人が本件事業認可の申請に当たり、これらの機能を補償し、更に改良する道路の整備を、参加人が行う本件街路の整備中ですると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

また、外環本線の整備によって失われる緑地を代替する緑地の整備を、参加人が整備する本件街路の環境施設帯を利用してするか、それとも、

国土交通大臣等が行う外環本線の整備に委ねるかの判断は、本件街路の整備の必要性の判断の一環として、都市計画の決定権者である参加人の広範な裁量に委ねられていると解されるところ、参加人が、国土交通省と共に、外環本線の整備によって失われる緑の量と同程度以上の緑の量の回復を図り、豊かなみどりの創出に努めるという方針を示しており、参加人としても、外環本線の整備によって失われる大泉JCT周辺の緑地の回復を図る必要性があったことは、前記イのとおりであるから、参加人が本件事業認可の申請に当たり、同緑地を代替する緑地の整備を、参加人が整備する本件街路の環境施設帯を利用してすると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

控訴人[ ]の前記主張は、採用することができない。

(ロ) 控訴人[ ]は、本件街路の費用対効果には疑義があり、また、本件都市計画の対象区間は交通量の減少が見込まれるから、本件都市計画決定は、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定めていないと主張する。

しかし、本件街路の練馬区間は、平成32年においても、自動車交通量が1日当たり1万台から1万8000台まであると推計され、2車線の都市計画道路に相当する交通需要があると認めることができる（甲116）から、本件都市計画の対象区間は交通量の減少が見込まれるということはできない。

そして、本件街路の費用対効果について判断するためには、本件街路の幅員ほかの在り方（車線数や、歩道、植樹帯等の有無及び数など）を確定し、本件街路の整備に要する事業費、その維持管理費等の費用や、本件街路を整備することによって発生する走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少等の便益を算出しなければならないところ、(ア) 本件事業

認可の時点では、P I 方式による本件街路の整備の必要性及び在り方の検討が続けられており（前記(2)キ及びケ），参加人が、同時点で、本件街路の在り方を一義的に確定し、本件街路の費用対効果について確定的に判断することには困難が伴ったから、(b) 参加人が、関係権利者の円滑な生活再建を図るために、本件街路部分の整備を外環本線の整備と同時期に行い、外環本線事業と一体的な対応を図る必要性があることを考慮して、本件街路の全体的な整備の必要性及び在り方に関する検討が終了し、本件街路の在り方を一義的に確定することができるようになるのに先立ち、本事業を施行することとしたこと（前記(2)ク）をも総合すると、参加人が本事業認可の申請に当たり、本件街路の費用対効果について詰めた検討を必ずしも経ていなかったとしても、参加人が本事業認可の申請に当たり、本件街路の練馬区間及び本事業区間の整備の必要性があると判断したことが、本事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

(4) 本件都市計画決定の違法 2（外環本線都市計画との一体性及び総合性）について

ア 次に、本件都市計画が外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められているか否かについて検討する。

都市施設に関する都市計画の決定は、その内容である都市計画が都市計画法 13 条に定める都市計画基準に適合することがその適法要件であると解され、都市計画が他の都市計画と一体的かつ総合的に定められていなければならぬことは、前記(3)のとおりである。

そして、都市施設については、都市計画に、都市施設の種類、名称、位置及び区域を定めるとともに、道路については、道路の種別（自動車専用

道路、幹線街路等）及び車線の数その他の道路の構造（幅員及び嵩上式、地下式、堀割式又は地表式の別等）を定めるよう努めるとされ（都市計画法 11 条 2 項、都市計画法施行令 6 条 1 項 1 号、同条 2 項、都市計画法施行規則 7 条 1 号、2 号）、これらの事項が道路に関する都市計画の内容となると解されるから、本件都市計画が外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められているか否かは、本件街路及び外環本線の種別、名称、位置、区域及び構造が一体的かつ総合的に定められているか否かによって決定されるべきである。

また、都市施設に関する都市計画は、それが定める都市施設の整備の必要性に基づいて、その内容を定めているものであり、各都市計画の間には必ずしも関連性があるわけではないから、国土形成計画ほかの上位計画への適合性とは異なり、ある都市計画が定める都市施設の整備に関する事項が、他の都市計画が定める同事項と相互に抵触することなく両立している限りは、それらの都市計画は一体的かつ総合的に定められているということができると解される。

外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画は、原判決別紙 2 記載 2(4)のとおり、外環道の東名 J C T から大泉 J C T までの延長約 18 km の区間を結ぶ地下式 6 車線、標準幅員 4.0 m の自動車専用道路である外環本線を定めているのに対して、本件都市計画は、本事業認可の時点を基準とすると、同別紙 2 記載 1(2)のとおり、外環本線の東八道路 I C から目白通り I C までの延長約 9 km の区間を結ぶ地表式 2 車線、標準幅員 4.0 m の幹線街路を定めていたのであり、本件都市計画は、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と両立していた。

すなわち、本件都市計画と外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画は、それぞれ、本件街路又は外環本線の整備の必要性に基づいて、本件街路又は外環本線の種別、名称、位置、区域及び構造という道路に関

する都市計画の内容を定め、それらの事項は、相互に抵触することがなかったから、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画が外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、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と認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めるることはできない。

そうすると、本件都市計画と外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画との一体性及び総合性についての参加人の判断が違法であるということはできず、本件都市計画決定が、同判断が違法であることによって違法となるということもできない。

#### イ 控訴人 [ ] の主張について

(ア) 控訴人 [ ] は、外環本線変更決定が、外環本線の整備が地上部に与える影響を極力小さくするため、外環本線の構造形式を地下式に変更したにもかかわらず、(a) 本件街路の整備に関する都市計画事業が施行されると地上部に大きな影響を与え、また、(b) 本件街路部分の整備に関する本件事業が施行されると、本件重複部分のみならず、本件非重複部分についても、地上部に影響を与えるから、本件都市計画は、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていないと主張する。

しかし、都市施設の整備の必要性又はその必要性を基礎付ける事実をもって当該都市施設に関する都市計画の目的ということができるとしても、外環本線の整備が地上部に与える影響を極力小さくすることは、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画の目的ではなく、外環本線変更決定に至った原因又は理由というべきものの一つにすぎないから、控訴人 [ ] の前記主張は、外環本線変更決定に独自の解釈を持ち込

み、自らの立論の前提として本件都市計画を非難するものである。

そして、本件都市計画及び外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画が定める本件街路及び外環本線の種別、名称、位置、区域及び構造を対照すると、参加人が本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画が外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていると判断したことが、本件事業認可の時点を基準として、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めるることはできないことは、前記アのとおりであり、本件都市計画が、本件街路の整備が地上部に与える影響を極力小さくしていかなかったとしても、外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画と一体的かつ総合的に定められていないということはできない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

(イ) 控訴人 [ ] は、本件街路については、地元の積極的な要望が固まつた場合は参加人が地元の意向を踏まえて当該地域において行われる地上部の整備を支援するとされていたにすぎないとも主張するが、参加人が、地元の普通地方公共団体である練馬区から本件街路の整備の要請を受け、区民の意見としても本件街路の整備に賛成する者が多数を占めていることから、地元において本件街路の整備の積極的な要望が固まつたと判断し、本件街路の整備を支援する趣旨で本件街路の整備を進めていることは、前記(2)エ、キ及びケから明らかである。

#### (5) 小括

前記(3)及び(4)によれば、本件都市計画決定が、本件事業認可の時点を基準として、その内容である本件都市計画が都市計画基準に適合しないことによって違法となるということはできない。

#### (6) 本件都市計画決定の違法 3 (内閣の認可の要否)について

ア 旧都市計画法3条は、「都市計画ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣

之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と定めていたところ、建設大臣が本件都市計画について内閣の認可を受けたことを証する証拠はない。しかし、臨時措置法1項1号は、「大東亜戦争ニ際シ行政簡素化ノ為必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ許可、認可等ヲ要スル事項ニ付許可、認可等ヲ要セザルコトスルコトヲ得」と定め、同項の勅令である臨時特例2条1号は、「都市計画法3条ノ規定ニ依ル内閣ノ認可ハ之ヲ受クルヲ要セズ」と定めていたから、建設大臣が本件都市計画について内閣の認可を受けていなかったとしても、本件都市計画決定は違法とならない。

イ 控訴人 [ ] の主張について

(ア) 控訴人 [ ] は、臨時措置法の立法趣旨は大東亜戦争の遂行のための行政の簡素化であり、臨時措置法は大東亜戦争の終結によって失効したから、旧都市計画法3条に定めていた内閣の認可を受けていない本件都市計画決定は違法であると主張する。

しかし、臨時措置法は、一定の有効期限を付した限時法ではなく、法令自体に有効期限の定めのない臨時法であるから、法令の廃止行為がない限りは、その効力を失うものではなく、平成3年法律第79号による廃止までは効力を有していたのであり、臨時措置法1項1号に「大東亜戦争ニ際シ」とあるのは臨時措置法の制定の縁由をいうにすぎないと解するのが相当である。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

(イ) 控訴人 [ ] は、臨時措置法は、法律が定める許認可等の要不要等を包括的に委任するものであり、委任立法の限界を超えると憲法41条に違反するから、日本国憲法の施行とともに違憲無効となつたと主張する。

しかし、臨時特例の規定は、「日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定の効力等に関する政令」(昭和22年政令第14号)の規定により、政令と同一の効力を有するとされていたところ、臨時措置法の

臨時特例に対する委任が委任立法の限界を超えると解することはできないから、日本国憲法の施行とともに臨時措置法が憲法41条に違反し違憲無効となつたということもできない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

(7) 本件事業認可の固有の違法(認可基準適合性)について

ア 都道府県から都市計画事業の認可の申請を受けた国土交通大臣は、申請手続が法令に違反せず、かつ、申請に係る事業の内容が都市計画に適合するなどの認可基準を満たすときは、都市計画法59条2項の認可をすることができることは、前記(1)アのとおりであり、本件事業の内容が本件都市計画に適合するか否かは、本件事業認可の申請に係る都市計画事業の種類、同事業計画に定められた事業地、設計の概要が、本件都市計画が定める本件街路の種別、名称、位置、区域及び構造に適合するか否かによって決定されるべきである。

そして、本件事業は、原判決別紙1記載のとおり、外環本線の地上部の前原交差点から目白通りICまでの延長1000mの区間(すなわち本件街路の本件事業区間)の本件事業地を収用し、又は使用して、地表式2車線、幅員40mから78mまでの幹線街路を整備することを事業の内容とするのに対して、本件都市計画は、本件事業認可の時点を基準とすると、原判決別紙2記載1(2)のとおり、外環本線の東八道路ICから目白通りICまでの延長約9kmの区間を結ぶ地表式2車線、標準幅員40mの幹線街路を定めていたのであり、本件事業の内容は本件都市計画に適合するといふべきである。

イ 控訴人 [ ] の主張について

控訴人 [ ] は、本件都市計画が嵩上式の外環本線の橋脚の両側に本件街路を整備するのに対して、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本件街路部分を整備するのであり、嵩上式の外環本線の存在と

いう重要な基礎事実を異にするから、本件事業の内容は本件都市計画に適合せず、本件事業認可は都市計画法61条1号に違反すると主張する。

しかし、本件都市計画が、外環本線都市計画により嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線が地上部に整備されることを前提として、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線の本件街路を1車線ずつ整備することを予定し、本件街路の標準幅員を40mと定めていたことは、前記(2)ウのとおりであるところ、外環本線都市計画により嵩上式4車線、標準幅員23mの外環本線が地上部に整備されることや、外環本線の橋脚の両側に地表式2車線の本件街路を1車線ずつ整備することは、本件都市計画決定が本件街路の標準幅員を40mと定めた根拠にすぎず、それ自体が本件都市計画の内容となっているわけではないから、本件都市計画が外環本線都市計画により嵩上式の外環本線が地上部に整備されることを前提として外環本線の橋脚の両側に本件街路を整備することを予定していたことを根拠に、本件事業の内容が本件都市計画に適合しないということはできない。

控訴人[ ]の前記主張は、採用することができない。

#### (8) 控訴人[ ]のその他の主張について

ア 控訴人[ ]は、本件都市計画決定は、外環本線変更決定によって重要な基礎事実を欠くに至ったから、本件街路は、その全部を一括して都市計画事業の認可をすることができない状態にあり、本件都市計画は、内容が確定していないから、廃止又は変更されるべきであったにもかかわらず、本件都市計画を廃止又は変更しないまま本件街路の一部である本件街路部分のみについてした本件事業認可の申請は都市計画法13条1項及び21条1項に違反すると主張する。

しかし、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ことによって、本件都市計画が本件街路の標準幅員を40mと定めていた前提が異なってきたことから、参加人が、この点を踏まえて、本件

路の整備の必要性及び在り方について検討を進める（前記(2)キ）に当たり、本件街路がその全部を一括して都市計画事業の認可をすることができない状態にあったとしても、本件都市計画は内容が確定していなかったということはできないから、本件都市計画が廃止又は変更されるべきであったということもできない。

控訴人[ ]の前記主張は、採用することができない。

イ 次に、控訴人[ ]は、処分行政は、本件事業認可に当たり、本件都市計画決定の適法性、本件事業の内容の本件都市計画及び外環本線変更決定による変更後の外環本線都市計画への適合性について実質的審査をしておらず、本件事業認可は都市計画法61条1号に違反するとも主張する。

しかし、都市計画事業の認可の申請を受けた認可権者が認可要件の具備について実質的審査をすることなく認可をした場合において、実体的には認可要件が具備されていたときにも、認可が違法となると解するのは相当でないから、都市計画事業の認可をした行政が認可要件の具備について実質的審査をしなかったことは、認可の違法事由とならないというべきである。なお、前記場合において、実体的に認可要件が具備されていなかっただときには、認可は違法となるが、それは、認可要件を欠くからであり、実質的審査をしなかったからではない。

また、控訴人[ ]は、処分行政は、本件事業認可に当たり、本件事業の土地収用法20条3号及び4号への該当性について実質的審査をしておらず、本件事業認可は都市計画法61条1号に違反するとも主張する。

しかし、都市計画法70条1項は、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定めているところ、同条の規定による認可又は承認を受けた都市計画事業は、実質的にみて、土地収用法20条の要件を満たしているというべきであるから、同条への該

当性を具備することが都市計画事業の認可の要件であると解することはできない。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

ウ 控訴人 [ ] は、参加人は、本件事業認可の申請に当たり、本件都市計画決定が外環本線変更決定によって重要な基礎事実を欠くに至ったことを踏まえて、地域住民の意見を反映する機会を確保しておらず、本件事業認可是違法であると主張する。

しかし、参加人は、本件街路の整備の必要性及び在り方についても P I 方式を採用して広く地域住民の意見を聴取し、都市計画づくりに反映させていくこととし、その方針に基づいて、P I 活動を実施したのである（前記(2)キ及びク）から、参加人が本件事業認可の申請に当たり、地域住民の意見を反映する機会を確保しなかつたということはできないことは明らかである。

控訴人 [ ] の前記主張は、採用することができない。

#### 第4 結論

よって、原判決は相当であり、本件控訴はいずれも理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第7民事部

裁判長裁判官

甲斐哲彦

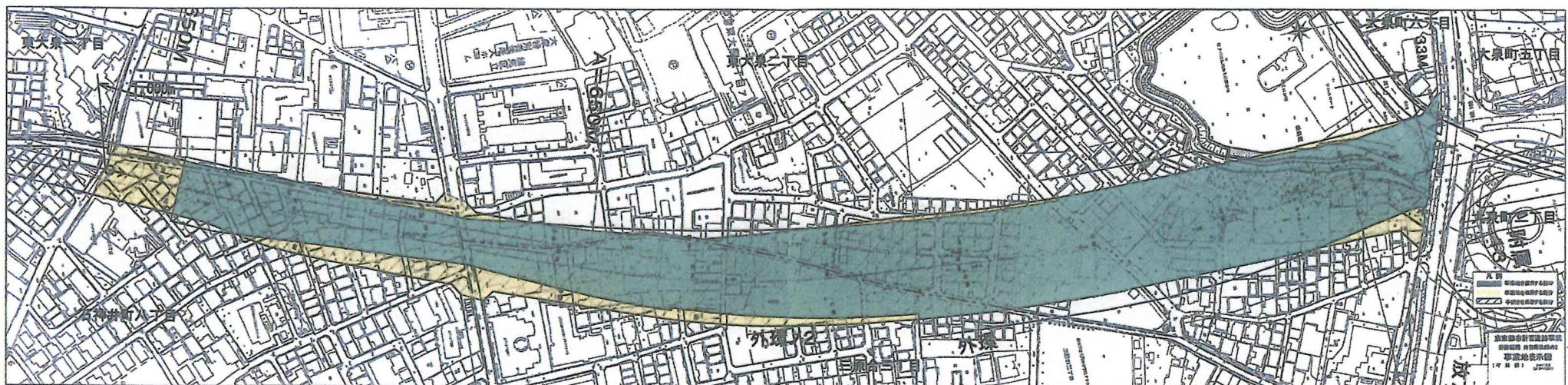
裁判官

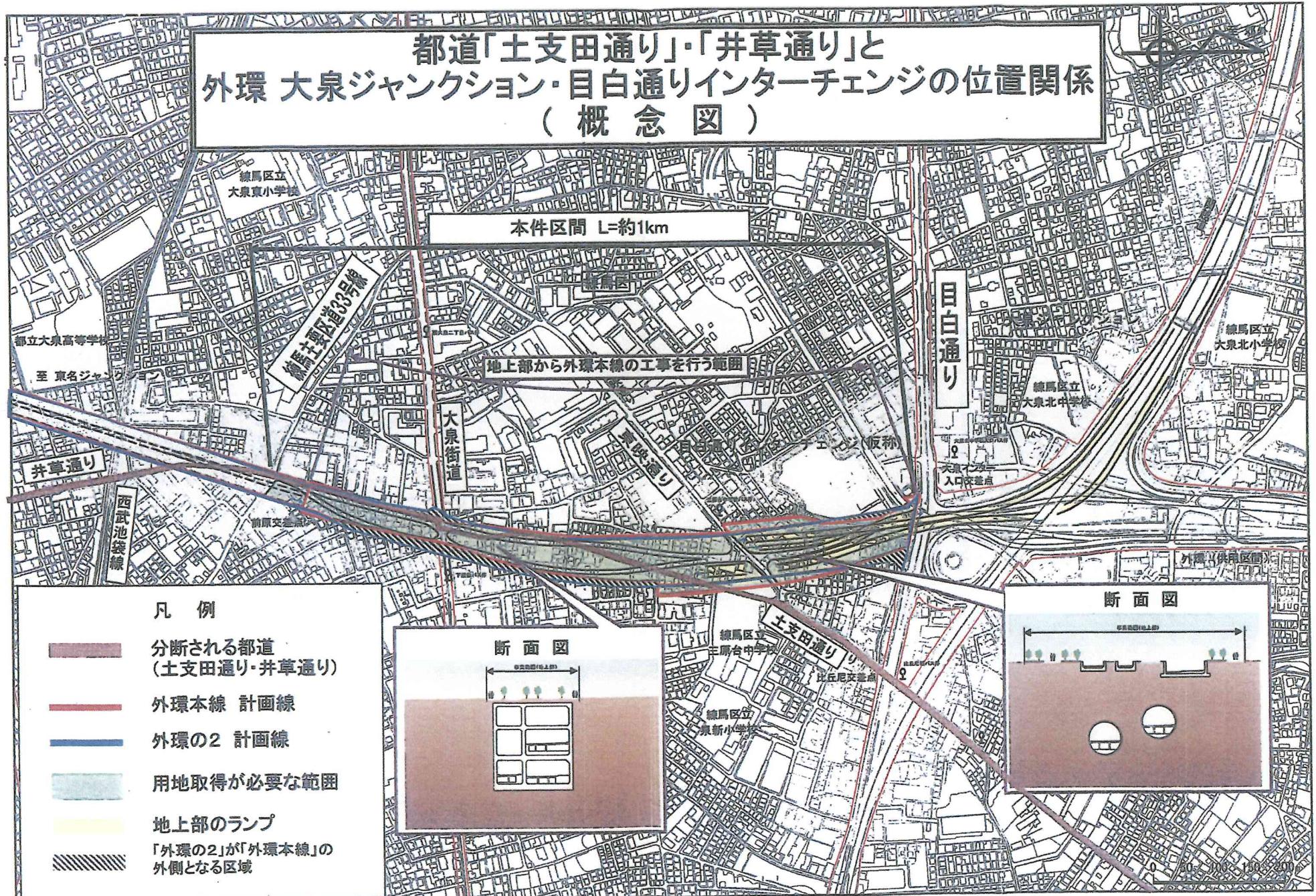
脇 由紀

裁判官

内野俊夫

(別紙1)





これは正本である。

平成 30 年 2 月 20 日

東京高等裁判所第 7 民事部

裁判所書記官 原 口 豊 旗



