

控訴人 甲 斐 健二郎 外

被控訴人 国（処分行政庁 関東地方整備局長）

控訴理由書

令和2年5月28日

東京高等裁判所第14民事部 御中

控訴人ら代理人弁護士	海 渡 雄 一
同 弁護士	花 垣 存 彦
同 弁護士	海 渡 双 葉

目次

第 1 公有地利用に関する判示の誤りについて.....	3
1 本件計画道路の線形の決定は合理性を欠くこと.....	3
2 合理的な代替案に関する判断の誤りについて.....	4
（1）給水所ルート改修案について.....	4
（2）現道利用案について.....	6
（3）ラウンドアバウト案について.....	7
（4）直結案（原告新道案）について.....	8
（5）原告地下案について.....	8
第 2 都市計画決定後の事情に関する違法性判断について.....	9
1 違法性判断の枠組みについて.....	9

2	必要性について.....	12
	(1) 原判決の判示.....	12
	(2) 昭和41年決定の際の変更決定理由.....	13
	(3) 交通量の変化.....	13
	(4) 大原二丁目交差点～大原交差点付近の環状第7号線の現在の交通状況.....	14
	(5) 参加人が本件道路周辺の交通状況を検証していないこと.....	14
	(6) 中野区本町4丁目18地点の混雑緩和は昭和41年決定の目的とは無関係であること.....	15
	(7) 昭和41年決定の目的である本件道路周辺の渋滞緩和に関して、本件道路を整備する必要性はなくなっていること.....	16
	(8) 小括.....	16
3	原告代替案の合理性及び実現可能性に関する判断の誤り.....	17
	(1) 給水所ルート改修案, 現道利用案, ラウンドアバウト案について... 17	
	(2) 直結案 (原告新道案) について..... 17	
	(3) 原告地下案について..... 21	
	(4) 参加人の基礎調査について..... 26	
	(5) 小括..... 27	
第3	被控訴人国と参加人の行動は公有地拡大推進法に違反する.....	28
1	控訴人らの主張.....	28
2	被控訴人国の主張.....	28
3	原判決の認定.....	30
4	公有地拡大推進法の定め.....	31
5	被告が平成16, 17年頃に、本件都市計画の必要性を否定するような説明をしたことは控訴人小平の証言によってこれを認めることができる.....	32
6	他にも公有地が参加人ではなく、借地人に売却されている例が多数ある.....	34

7	判決の根拠は論理的に破綻している.....	36
第4	旧都市計画法に関する手続の違法性について.....	37
1	旧都市計画法3条に規定された手続.....	37
2	主務大臣の決定がない点について.....	38
(1)	昭和21年決定.....	38
(2)	昭和41年決定.....	40
3	内閣の認可がない点について.....	42
(1)	はじめに.....	42
(2)	臨時措置法は限時法である.....	43
第1	公有地利用に関する判示の誤りについて	
1	本件計画道路の線形の決定は合理性を欠くこと	
(1)	原判決は、「本件道路の線形の決定に当たっては、和田堀給水所等の公有地の利用が検討されており、和田堀給水所の配水池に交差せず に和田堀給水所用地を最大限に利用できる線形が選択されている(認定事実ア(イ)b, 甲22)。また、和田堀給水所用地以西の線形について は、松原交差点に向けて最短と考えられる線形が選択されている(別紙5-2参照)。加えて、本件道路の幅員(標準25m)についても、 平面交差点等の交通の緩和を図るのに十分な幅員を確保するものとして合理的な ものといえる。」として、昭和41年決定において本件都市計画を定めた建設大臣の判断につき、その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと認めることはできないと判示する(原判決27~28頁)。	
(2)	しかし、本件道路は、「和田堀給水所の配水池に交差せずに和田堀給水所用地を最大限に利用できる線形」ではない。	

本件道路の線形は、和田堀給水用地の一部を利用しては、利用部分はほんの一部に過ぎない。控訴人らが従前から主張していた代替案こそが、配水池に交差せずに和田堀給水用地を最大限に利用する線形である。以下、詳述する。

2 合理的な代替案に関する判断の誤りについて

(1) 給水所ルート改修案について

ア 原判決は、給水所ルート改修案（控訴人ら主張の現道利用案1）について、「現に給水所ルートが存在するにもかかわらず甲州街道ルートを利用する車両が多いという交通実態」（原判決29頁）から「給水所ルートが甲州街道ルートと比べて利便性に乏しい経路であり、甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決に資するものではない」とし、「このことは、原告ら主張の改修工事を行ったとしても異なるものではない」として、「本件都市計画の必要性ないし合理性を否定するような代替案といえない」と判示する（原判決30頁）。

イ しかし、「現に給水所ルートが存在するにもかかわらず甲州街道ルートを利用する車両が多いという交通実態」の原因は、①給水所ルートには京王線の開かずの踏切があつて朝や夕方にはこれが障害となつて渋滞が起る一方、環七が京王線と立体交差している甲州街道ルートには踏切がなく、車両の大半がやむなく甲州街道ルートを経由していること、②現在の給水所ルートが、和田堀給水用地の北東角のカーブの後に、和田堀給水用地の北西角のカーブが続き、特に大型の自動車には運転のしにくい道路線形となつていること、に基づくものである。

そして、原判決の指摘する上記交通実態は、主に上記①によつて引き起こされている。しかも、本件計画道路も、京王線とは地上の踏切

によって交差していることは変わらない。よって、給水所ルート固有の問題ではないのである。この京王線の踏切問題は、別途、京王線の連続立体交差事業によって解決していく予定となっている。

開かずの踏切問題が解決しない限り、給水所ルート改修案にせよ、本件計画道路にせよ、現にルートが存在するにもかかわらず甲州街道ルートを利用する車両が多いという交通実態は変わらないのであり、本件計画道路も同様に、「甲州街道ルートと比べて利便性に乏しい経路であり、甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決に資するものではない」と言わなければならない。

また、上記②については、給水所改修案は、和田堀給水所用地の北東角のカーブを緩やかになるよう改修し、かつ、和田堀給水所用地の北西角のカーブをなくす線形である（原判決別紙7-1の2（1）参照）から、線形の問題が解消される。

そもそも、和田堀給水所用地の北東角は右折（東方向）や直進（北方向）は狭い商店街などが存在し、多数の自動車が行き交う道路とはなっていないため、ここを走行する自動車は、左折するという感覚ではなく、左に曲がるカーブを道なりに進んでいるという形になっている。そして、この場所は、上述の道路線形の改修によってカーブのRが大きくなり、曲がりが緩やかになることによって、大型の車両でも安全に運転しやすい線形となっている。

なお、この場所のカーブの改良工事は、令和2年4月時点で既に進行中であることも付言しておく。

ウ よって、原判決の判示は、給水所ルートがなぜ利便性に乏しいのかという原因を無視したものと失当である。

現在の給水所ルートの利便性が乏しいからこそ、開かずの踏切問題を解消し、かつ、給水所ルートを改修することで、甲州街道ルートの

利用を減らし、交通渋滞という課題の解決に資するものとなるのである。

(2) 現道利用案について

ア 原判決は、現道利用案（控訴人ら主張の現道利用案2）について、「本件現道は幅員が9～11mしかない上、原告らが主張する経路はいずれも複数回の右左折を伴うものであって…、甲州街道ルートと比べて利便性に乏しい」、「甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決に資するものではない」とし、「本件都市計画の必要性ないし合理性を否定するような代替案といえない」と判示する（原判決30頁）。

イ しかし、そもそも、本件計画道路の幅員は25mとされているものの、原判決も認定しているように、「2車線道路（中央帯、停車帯及び自転車走行空間を含む。）とその両側に歩道を設けるとともに、…（中略）…街路樹を植栽するというもの」（原判決25頁）として整備することが予定され、中央帯、停車帯、自転車走行空間、歩道、街路樹等を含めての幅員25mと予定されている。

よって、本件計画道路の車道の幅は相当に狭められている。この点について、令和2年2月6日に開催された、世田谷区の街づくり課主催の「第11回放射23号線沿道地区街づくり懇談会」において、東京都の第二建設事務所が配布した資料「放射第23号線（松原）の道路の整備案」（甲69）によると、車道は各5.5mで、中央分離帯3mと合わせて14mとされているところである。すなわち、本件計画道路においても車道そのものは11mに過ぎないのである。

よって、最終的には、本件計画道路と現道とで、車道の幅はほぼ同じということになる。

なお、本件計画道路は、当初は片側2車線の4車線道路として計画

されていたが、交通量などから片側1車線の2車線道路で十分ということになったという経緯があり、それにもかかわらず、幅員25mという計画のままであるため、過大な幅員を埋めるべく、このように3mにも及ぶ中央分離帯や、2.5mの自転車道、1mの植栽などが予定されているのである。「甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決」という本件での行政目的に見合うものとして、2車線道路で十分であるとされたのであれば、幅員25mというのも見直されるべきであった。

また、原判決は「複数回の右左折を伴う」と言うが、都心側(東から)進行した場合を示すと、実際は和田堀給水所用地の南側道路を道なりに進行し、当該用地の中を緩やかに北上し、その先の給水所の北西端の付近で1度左折するだけであって、本件計画道路と比較しても利便性が劣るとは言い難い。

ウ よって、原判決の判示は、現道利用案ルートについて、本件計画道路について幅員25mとなっている点と単純に比較しているものと思われるが、その前提として、実際に整備案として提示されている車道そのものは11mに過ぎないこと及び本件での行政目的から考えて幅員25mが維持されていることこそ誤りであることを看過しているものである。

(3) ラウンドアバウト案について

ア 原判決は、ラウンドアバウト案について、「幅員が9～11mしかない本件道路を利用し、かつ、複数回の右左折を伴うものであって…、甲州街道ルートと比べて利便性に乏しい」、「甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決に資するものではない」とし、「本件都市計画の必要性ないし合理性を否定するような代替案といえない」と判示する(原判決30～31頁)。

イ しかし、道路幅について及び「複数回の右左折を伴う」という点についての原判決の判示が適切ではないことは、上記（２）で述べた通りである。

給水所の周囲を周回する道路を、現在の道路よりも大きくしたRのカーブでつなぐことによって、大型車も含めた多くの車両の通行や運転のしやすきは大幅に向上する。給水所の周囲の道路は「右左折する」というよりは「道なりにカーブを曲がる」という形であり、時計回りの一方通行にすることにより（神宮外苑などの例と同じ）、既存の道路幅でも、全体で2車線を確保した道路とすることが可能になる。

ウ よって、原判決の判示は、ラウンドアバウト案についても、その内容を正しく解しているとはいえず、誤りである。

（４）直結案（原告新道案）について

ア 原判決は、直結案（原告新道案）について、「和田堀給水所の1号配水池と交差しており、かかる経路を実現するためには、公共施設であって代替の利かない同配水池を移設するか、又は大幅に改修する必要があるのだから、直結案が合理的な代替案であるということはない。」と判示する（原判決31頁）。

イ しかし、そもそも直結案（原告新道案）は、和田堀給水所の更新計画があり、工事の一部が現に進行していることを前提として、主張している案である。よって、そもそも和田堀給水所の更新工事による大幅な改修があることを前提とした上での案であるから、原判決の指摘は当たらない。

以上の通り、直結案（原告新道案）は、41年決定以降の事情を踏まえた案であるから、次項にて後述する。

（５）原告地下案について

ア 原判決は、原告地下案について、「甲州街道を右左折する場合には、

給水所ルートをほぼそのまま本件トンネルの側道として利用するといふのであるから、同案では、結局のところ、国道である甲州街道と交差しないこととなるに等しく、幹線道路である放射23号線の整備の在り方として合理的であるとはいえない。」と判示する（原判決31頁）。

イ しかし、そもそも原告地下案は、和田堀給水所の更新計画があり、工事の一部が現に進行していることを前提として、主張している案である。よって、41年決定以降の事情を踏まえた案であるから、次項にて後述する。

なお、上記判示は、実際の自動車の交通における経路選択や、本件での行政目的を無視したものとなっていて誤りであることは指摘しておく。詳しくは後述する。

第2 都市計画決定後の事情に関する違法性判断について

1 違法性判断の枠組みについて

(1) 原判決は、41年決定以降の事情についての違法性判断の枠組みについて、「都市計画決定後に相当の長期間を経過し、当該都市計画の基礎とされた社会・経済情勢に著しい変化があったこと等により、当該都市計画の必要性や合理性がおよそ失われ、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが明白であるといえる事情が存するにもかかわらず、これが変更されないまま事業認可申請に至ったものであることが一見して明らかであるなどの特段の事情がある場合」には、事業認可は違法となると判示する（原判決34頁）。

(2) しかし、「当該都市計画を変更すべきことが明白であるといえる事情が存するにもかかわらず、これが変更されないまま事業認可申請に至ったものであることが一見して明らか」という一見明白性の要件は

厳格すぎる。

都市計画法 21 条 1 項の趣旨に照らせば、都市計画の変更の必要性が生じたときは、変更は行政機関の義務である。

行政機関が変更すべきであることを看過しているのであるから、一見明白性は不要である。一見明白性の要件を要求することは、言い換えれば裁判所の司法審査が及ばないにも等しい。法令及びその趣旨に反して変更がなされていないのであるから、裁判所は司法審査を及ぼすべきである。

(3) 都市計画法 21 条 1 項は、「都道府県又は市町村は、都市計画区域又は準都市計画区域が変更されたとき、第六条第一項若しくは第二項の規定による都市計画に関する基礎調査又は第十三条第一項第十九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あるかとなつたとき、遊休土地転換利用促進地区に関する都市計画についてその目的が達成されたと認めるとき、その他都市計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならない。」と定めている。

すなわち、同法 6 条の規定による都市計画に関する基礎調査の結果、都市計画を変更する必要があるかとなつたときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならないのである。

そして、同法 6 条はおおむね 5 年ごとに基礎調査すべきものと定められており、同法 6 条の委任を受けた都市計画法施行規則 5 条は、基礎調査事項として、「世帯数及び住宅戸数、住宅の規模その他の住宅事情」(4 号)、「都市施設の位置、利用状況及び整備の状況」(6 号)、「国有地及び公有地の位置、区域、面積及び利用状況」(7 号)、「宅地開発の状況及び建築の動態」(9 号)などを挙げているのであるから、計画権者である東京都(参加人)は、都市施設の種類である給水所およびそ

の敷地の位置・利用状況・整備状況、本件事業区間周辺の住宅事情、これらの見通しについて、客観的・実証的な調査を行わなければならないし、その上で、これらの調査結果に基づいて、道路の必要性やその線形の合理性を5年ごとに評価し直さなければならない。

上記のような法律の定めを踏まえ、東京高判2005(平成17)・10・20(伊豆道路計画事件)は、都市計画決定・変更決定に関する違法判断の基準として、客観性・実証性を欠く調査に基づいて都市計画決定・変更決定がなされた場合や調査結果を正しく認識せずに上記決定をしたような場合には当該決定は違法となる、という判断基準を提示している。この判断基準は、同法21条が都道府県・市町村に対して都市計画変更決定の義務を課していることに鑑みれば、行政機関が必要な変更を行わない場合にも当然に用いることができると解すべきものである。

よって、原審で提出した岡田教授の鑑定意見書にもある通り、「参加人の調査が客観性・実証性を欠く状態の下で都市計画変更決定を行わない場合には参加人の当該不作為は違法であるし、また客観性・実証性のある調査結果を正しく認識せずに変更決定を行わなかった場合も、当該不作為は違法となる。」のである。そして、行政機関において、客観的・実証的な基礎調査を行っていたことおよび客観性・実証性のある当該調査結果を正しく認識した結果として計画変更決定を維持したことを立証しない限り、行政機関の不作為は違法と評価すべきことになるのである。

(4) 以上により、都市計画決定後に相当の長期間を経過し、当該都市計画の基礎とされた社会・経済情勢に著しい変化があったこと等により、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが合理的であるといえる事情が存するにもかかわらず、基礎調査が客観

性・実証性を欠き、または、客観性・実証性のある調査結果を正しく認識せずに、これが変更されないまま事業認可申請に至ったものであるなどの特段の事情がある場合には、事業認可は違法となるものと解するべきである。

2 必要性について

(1) 原判決の判示

原判決は、「区部の都市計画道路については、昭和56年以降、都市計画決定後の社会・経済情勢の変化等を踏まえた見直しが行われ、事業化未了の路線についてはおおむね10年ごとに整備計画(第1次～第4次事業化計画)が定められて順次事業化が進められ(認定事実イ～オ)、これらのうち第3次事業化計画に係る平成16年整備方針の策定に当たっては、4つの基本目標に照らした課題の解決に資する諸要素(例えば、自動車交通の混雑緩和への貢献等)を評価項目として、必要性の検証が行われたところ、本件道路についてもその必要性が肯定されている(認定事実エ(イ))。また、第3次事業化計画の対象となる優先整備路線の選定において、5 本件道路は、課題の解決に資するものとして設定された評価項目のうち、「交通混雑の緩和」、「走行性の向上」、「渋滞ポイントの解消」という3つの評価項目に該当すると評価され優先整備路線に選定されたものである(認定事実エ(ウ))。本件道路が上記「渋滞ポイントの解消」の評価項目に該当するものとされた理由は、環状第7号線と甲州街道との交差点(大原交差点)といったボトルネック箇所の混雑緩和に資すると評価されたものであるから昭和41年決定当時において解決すべきものとされていた課題(甲州街道ルートを利用する車両が多いことによる交通渋滞を解消すること)は、第3次事業化計画が定められた平成16年当時

も依然として課題として認識されていたことが認められる。そして、その後、本件事業認可に至るまでの間に、上記の交通事情等に有意な変化があったことは、証拠上うかがわれない。以上によれば、昭和41年決定において本件都市計画を定める根拠とされた本件道路を整備する必要性については、本件事業認可の時点においても失われていないものというべきである。」とした(原判決34～35頁)。

(2) 昭和41年決定の際の変更決定理由

昭和41年決定の目的については、「武蔵野市の境浄水場と和田堀給水所を結ぶ水道管を埋設している道路(いわゆる水道道路)である井の頭通りが、区部と武蔵野市方面を結ぶ道路として利用されていたところ、放射第23号線から井の頭通りへ直接つながる道路がなかったため、代々木公園方面から放射第23号線を通って大原二丁目交差点に至った車両は、同交差点を右折して環状第7号線を北上し、次いで大原交差点を左折して甲州街道を進行し、更に松原交差点を右折して井の頭通りに入る(甲州街道ルートを利用する)場合が多く、これが交通渋滞の原因となっていたことから、大原二丁目交差点と井の頭通りを結ぶ本件道路を新たに設け、甲州街道を経由しなくても井の頭通りに入ることができるようになるとともに、井の頭通りの幅員を拡げ、環状第8号線を越えて武蔵野市との境に至るまで幹線道路として整備しようとしたもの」(原判決18～19頁)とされていた。

(3) 交通量の変化

将来人口の減少によって、交通量が減少することはいうまでもない。それは、昭和41年当時はまだ予測できなかったことかもしれない。平成16年には、既に、1日あたりの将来交通量が、平成27年時点で6万8000台、平成37年時点で6万5000台、平成62年時点で4万9000台とすることが推定されていた(甲66, 甲67,

丙14)。そして、さらに、平成26年12月には、将来交通量について、1万9000台とすることが説明された(甲68の3)。

このように、交通量は確実に減少するのであって、それに伴って渋滞状況は自然に緩和していくものである。

したがって、この点において、明らかな社会情勢の変化があったといふべきである。

(4) 大原二丁目交差点～大原交差点付近の環状第7号線の現在の交通状況

また、参加人は、原審において、環状第7号線外回りの大原交差点の渋滞緩和のために本件道路が必要である旨主張したが、実際には、環状第7号線外回りの渋滞の原因は、大原交差点ではなく、大原二丁目交差点である(甲70)。

昭和41年当時とはかく、現在の大原二丁目交差点～大原交差点付近の環状第7号線の交通状況を見ると、環状7号線の渋滞を解消する方法としては、本件道路を整備することではなく、大原二丁目交差点を改良するべきなのである。

したがって、この点において、明らかな社会情勢の変化があったといふべきである。

(5) 参加人が本件道路周辺の交通状況を検証していないこと

実際は上記のような交通状況であるにもかかわらず、参加人は、本件道路周辺の交通状況を検証していない。

この点、原判決は、「本件道路は、環状第7号線と甲州街道との交差点(大原交差点)といったボトルネック箇所の混雑緩和に資すると評価された」(原判決24頁)とするが、丙14号証の「都.14」では、環状7号線と甲州街道との交差点が「渋滞ポイント」であるとのマークはされているものの、この交差点の渋滞緩和に資するとは記載

されず、これは読み取れない。

この点について、控訴人らは、参加人に対し、平成29年5月24日付け求釈明書において釈明を求めたが、参加人は、丙14号証の説
明箇所を指摘できず、「調査委託の結果に基づき、参加人において検
討したところ、本件事業区間が完成した場合、井の頭通りへの通過交
通が分散され、例えば、環状7号線と甲州街道の交差点(「都-14」
の「状況図」にある渋滞ポイントのうち、下から2か所目のもの)と
いった渋滞ポイントの解消に資すると評価した。」など意味不明の
説明しかできなかった。

それにもかかわらず、原判決が、何の裏付けもなく、「本件道路は、
環状第7号線と甲州街道との交差点(大原交差点)といったボトルネ
ック箇所の混雑緩和に資すると評価された」とするのは事実誤認であ
るといわざるを得ない。

(6) 中野区本町4丁目18地点の混雑緩和は昭和41年決定の目的とは
無関係であること

原判決は、「混雑時平均旅行速度が時
速17.5kmを下回る東京所沢線(放
射第6号線。中野区本町4丁目18地
点)の混雑緩和に資すると評価された」
(原判決24頁)とするが、右図(赤
の地点マークが上記地点、赤枠の部分
が本件道路である。)のとおり、この「中
野区本町4丁目18地点」は、本件道
路から1.5kmほども離れた、直接
交差もしていないような道路上の地点



であって、本件道路を敷設することで同地点の混雑緩和に資するとは

とても思えない。

その上、仮にここの混雑緩和に多少の影響があったとしても、昭和41年決定の大原二丁目交差点～大原交差点～松原交差点の渋滞緩和という目的とは何ら関係がない。

(7) 昭和41年決定の目的である本件道路周辺の渋滞緩和に関して、本件道路を整備する必要はなくなっていること

前記のとおり、放射第23号線の交通量は確実に減少しており、大原二丁目交差点～大原交差点の環状第7号線の渋滞は、大原二丁目交差点の問題であって、本件道路を整備することによって、渋滞が緩和されるとは考えられない。

その後の「将来都市計画道路ネットワークの検証」等においても、この点についての検証はなされておらず、本件都市計画の基礎とされた社会情勢に著しい変化があり、当初のままの計画でこれを実施する必要性がおよそ失われ、これを変更すべきであったといわなければならない。

(8) 小括

上記1で述べた通り、都市計画決定後の事情に関する違法性判断については、都市計画決定後に相当の長期間を経過し、当該都市計画の基礎とされた社会・経済情勢に著しい変化があったこと等により、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが合理的であるといえる事情が存するにもかかわらず、基礎調査が客観性・実証性を欠き、または、客観性・実証性のある調査結果を正しく認識せずに、これが変更されないまま事業認可申請に至ったものであるなどの特段の事情がある場合には、事業認可は違法となるものと解するべきである。

本件においては、昭和41年決定の後、平成27年の事業認可に至

るまで、約50年という相当の長期間を経過し、その中で、交通量が減少した上、現在の大原二丁目交差点～大原交差点付近の環状第7号線の交通状況を見ると、環状7号線の渋滞を解消する方法としては、本件道路を整備することではなく、大原二丁目交差点を改良すべき状態となり、昭和41年決定の目的である本件道路周辺の渋滞緩和に關して、本件道路を整備する必要性がなくなるという、社会情勢に著しい変化あった。よって、本件では、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが合理的であるといえる事情が存した。

そして、都市計画法6条の委任を受けた都市計画法施行規則5条は、基礎調査事項として、「都市施設の位置、利用状況及び整備の状況」(6号)を挙げており、都市施設には道路が含まれるところであるから、道路の利用状況は基礎調査事項の1つである。しかしながら、参加人は、そもそも本件道路周辺の交通状況を検証していなかった。よって、当該基礎調査は客観性・実証性を欠く。

以上により、基礎調査が客観性・実証性を欠き、都市計画決定が変更されないまま、参加人が事業認可申請に至ったものとして、本件事業認可は違法となる。

3 原告代替案の合理性及び実現可能性に関する判断の誤り

(1) 給水所ルート改修案、現道利用案、ラウンドアバウト案について
原判決は、これらの案について、甲州街道ルートの利用による交通渋滞という課題の解決に資するものではないとするが、当該判示が誤りであることは、第1の2で先述した通りである。

(2) 直結案(原告新道案)について

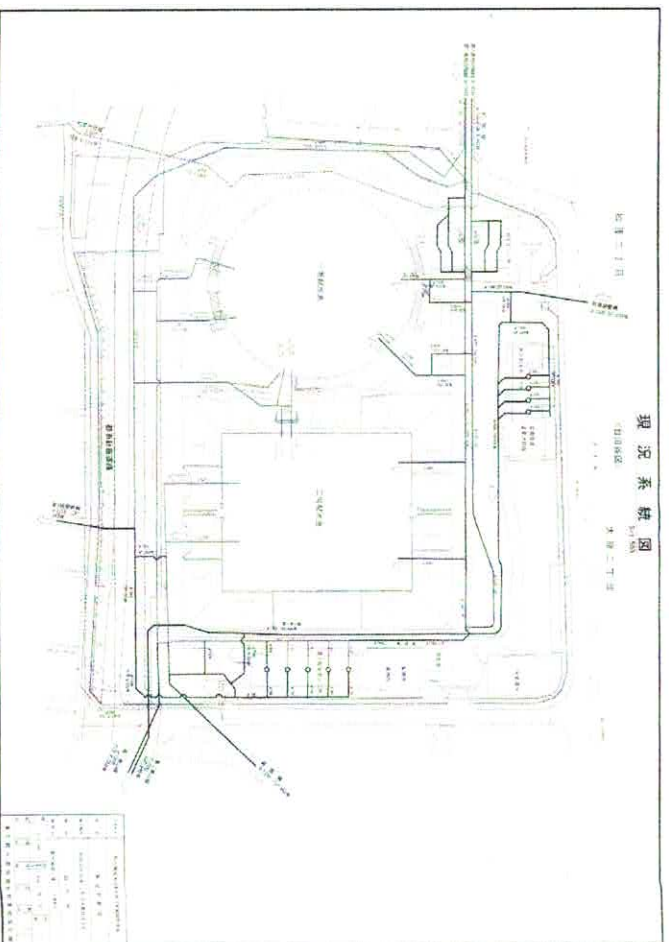
ア 原判決は、直結案について、「和田堀給水所の1号配水池の移設又

は大幅な改修を要するものであるところ…、この問題は、技術の向上等によって直ちに解決されるものではない。」とした上、和田堀給水所の改修計画についても「改修の前後でその構造を大きく異にするものでないことに照らせば、これらの配水池の機能を維持する形で直結案に係る道路（地上の道路又は本件トンネル）を整備することが可能であったとは直ちに認め難い。」と判示する（原判決38頁）。

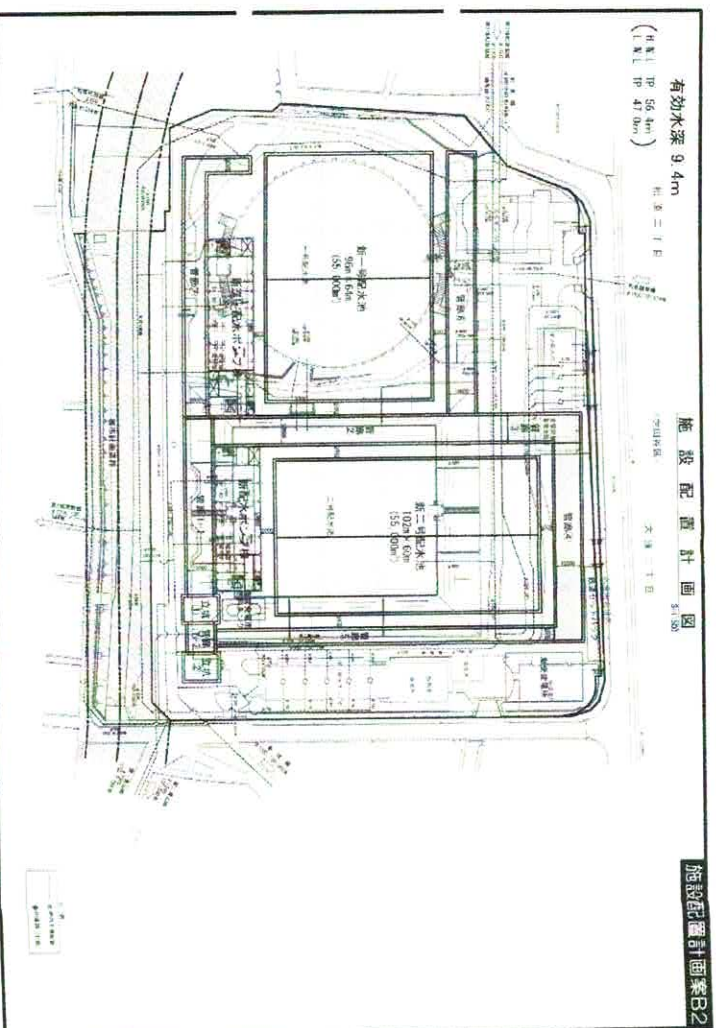
イ しかし、和田堀給水所改修計画は、改修の前後でその構造を大きく変更するものである。

まず、既設の和田堀給水所の1号配水池の構造は、甲71のとおり、鉄筋コンクリート造で、上部から見ると円形（厳密に言えば32角形）となっており、外径280尺（約84.8m）、内径260尺（約78.8m）、水深30尺（約9.09m）、地上からの高さは外周部において35尺（約10.6m）、中央排気塔部において72尺（約21.8m）となっている。

そして、和田堀給水所の現況系統図は、東京都水道局および日本工営株式会社が作成した基本設計報告書にある通りである（甲22の7枚目）。以下、図面を引用する。



これに対して，新設される1号配水池の構造は，東京都水道局および日本工営株式会社が作成した基本設計報告書の施設配置計画図（甲22の8頁）の通りである。以下，図面を引用する。



この施設配置計画図によれば、新1号池は、9.6 m × 6.4 mの長方形で、容量は5,500.0 m³となっており、既設の1号配水池（上記図面にも参考線として記入されている。）の北側に寄って配置される。新1号池の南東側には、既設第1配水ポンプ所の代替施設となる「新第1水ポンプ所（新送配水ポンプ所）」が新設される（甲22の6頁）。そして、「新第1水ポンプ所（新送配水ポンプ所）」の更に南側には「管廊⑦」が配置されている。

管廊は、基本的に地下に配置されるものであるから、和田堀給水所用地の南側の地表は、既設の1号配水池があつた時と比較して、広く利用可能となるのである。

以上の通り、和田堀給水所改修計画は、改修の前後で、その形状、配置等を大きく変更するものであり、その構造を大きく変更するものと言わなければならない。

ウ さらに、本件での和田堀給水所の整備の目的には、老朽施設の更新のみならず、安定給水に向けた機能拡充も挙げられている（甲72：東京都水道局「和田堀給水所の整備について」）。

更新工事前の和田堀給水所の配水池の容量を見ると、1号配水池の総容量は4,174.0 m³、有効容量3,000.0 m³で、2号配水池の総容量は4,174.0 m³、有効容量3,000.0 m³とされている（甲73：和田堀給水管理所概要）。

これに対して、新設される配水池の容量は、基本設計報告書の施設配置計画図（甲22の8頁）にもある通り、新1号配水池で5,500.0 m³、新2号配水池で5,500.0 m³である。

このように、配水池の機能も拡充し、規模も大きく変更されることとなっていて、この点から見ても、和田堀給水所改修計画は、その構造を大きく変更するものと言わなければならない。

エ そして、1号配水池の機能を維持したまま直結案を整備することは十分に可能である。

この甲22の8頁を見ると、敷地の北側ないし北西側（左上側）には余裕があるように見える。このため、計画されている第1号配水池の平面形状は変更せずに、90度回転して北に寄せると、南西側（図面の左下）には更に余裕ができる。この南西側にできた場所を活用し、放射23号線を道路規格に規定されたRと自動車の通行速度の規定に従って道路線形を工夫したものが、原告代替案（地下案）や直結案である。なお、1号配水池部分は、二期工事として施工される予定であり、東京都水道局は、工事期間の見直しで、「平成37年以降継続」としている（甲74：和田堀給水所整備事業の工期の見直しについて）ところであり、配置の修正は可能なはずである。

よって、1号配水池の機能を維持したまま直結案を整備することは、東京都水道局らが作成した基本設計報告書に照らして、十分に可能である。

そもそも、本件計画を実施するのも、和田堀給水所の上記改修計画を実施するのも、ともに東京都なのであって、整備に当たって配置等を工夫することも十分に可能である。

オ したがって、和田堀給水所の改修計画について、改修の前後でその構造を大きく異にするものであることに照らせば、これらの配水池の機能を維持する形で直結案に係る道路（地上の道路又は本件トンネル）を整備することが可能である。

(3) 原告地下案について

ア 原判決は、原告地下案について、「甲州街道を右左折する場合には、給水所ルートをほぼそのまま本件トンネルの側道として利用する」というのであるから、同案では、結局のところ、国道である甲州街道と

交差しないこととなるに等しく、幹線道路である放射23号線の整備の在り方として合理的であるとはいえない。」と判示する（原判決31頁）。

イ しかし、上記判示は、実際の自動車の交通における経路選択や、本件での行政目的を無視したものとなっている。

(ア) 自動車の交通における経路選択から考えて松原交差点を直進することが重要であること

まず、本件計画道路であっても、原告の提示した各代替案であっても、いずれにせよ、それらの経路を使って松原交差点に着いた後、甲州街道を左折して西の三鷹や調布、あるいは鳥山といった方面に進行するというルートは、自動車の経路選択としては副次的なものであると考えられる。なぜなら、松原交差点を左折したところは甲州街道の側道であるが、この側道は(a)首都高速4号線の下り永福の入口に向かう車両、(b)明大前駅の駅前広場に向かう補助154号線との交差点を左折して進入する、(c)側道に面した商業施設や細街路に進入する、という場合が予想される。三鷹方面や調布方面に急ぐ車両からすれば、これらのローカルな車両通行を含む側道は、避けたいと考えるのが常であるからである。

この甲州街道の側道が、甲州街道の本道と合流するのは松原交差点から西に向かって約800mも進んだところである。甲州街道を西に進みたいのであれば、大原二丁目交差点を右折して環状第7号線を北上し、大原交差点を左折したのちに、側道から直ちに甲州街道の本道に入り、松原交差点を立体交差で通り過ぎ、都市計画道路154号線との交差点もない本道を経て甲州街道を西に進行する方が、三鷹方面や調布方面に向かうにはずっと早く、自動車の経路選択としては合理性がある。

そうすると、本件計画道路ないし原告代替案においては、松原交差点に着いた後は、①松原交差点を直進するか、②甲州街道を左折するということを念頭に置いていることになるが、このうち、②甲州街道を左折する車両の大半はこの付近に用事のある車両であることが予想される。すなわち、甲州街道を西に進行したのであれば、そもそも大原二丁目交差点を右折して環状第7号線を北上し、大原交差点を左折して甲州街道を進行する方が、経路選択としては合理性が高い。

よって、本件計画道路ないし原告代替案においては、松原交差点に着いた後は、①松原交差点を直進することが重要なのであり、②甲州街道を左折するという経路は副次的・補充的なものに過ぎない。

(イ) 本件での行政目的からも放射23号線から井の頭通りを直接つなぐことができる原告地下案は優れていること

この①松原交差点を直進するという車両の利便性を向上させることが、本件放射23号線の計画で最も重視した目標であるということは、原判決でも認めているところである。

まず、原判決においては、本件計画の目標が「交通の円滑化」(原判決6頁)であるとされ、更に原判決18頁には、「放射23号線から井の頭通りに直接つながる道路がなかったため、・・・(中略)・・・幹線道路として整備しようとしたものである」との記述があり、今回の道路整備計画がこのような目的の下で、環状七号線の大原2丁目交差点付近から、甲州街道北側の井の頭通りまでの区間を直接的につなぐことが目的であると明記されている。同様の趣旨の記載は、原判決27～28頁にかけても見ることができる。

このように原判決も認定するように、放射23号線から井の頭通りを直接つなぐことが本件計画の重要な目的であるところ、原告地下案

であれば、①松原交差点を直進することができる。

よって、原告地下案が、本件での行政目的に照らして優れていることは明らかである。

(ウ) 信号機・横断歩道が少なく直達性の観点からも原告地下案は優れていること

さらに、原告地下案は、本件計画道路と異なり、直達性において課題となる信号機及び横断歩道を減らすことができ、直達性の確保に資するものとなっている。

「放射第23号線（松原）の道路の整備案」（甲69）によれば、本件計画道路では、3つの信号機及び横断歩道が新設される。よって、本件計画道路が整備されると、車両は、大原二丁目交差点を出た後、新設された3つの信号機及び横断歩道と、既にある松原交差点の信号機及び横断歩道という、計4つの信号機及び横断歩道を進行することになる。

これに対して、原告地下案であれば、別紙図面の通り、大原2丁目交差点（信号1）を過ぎた後、本件計画道路案と原告地下案がほぼ同じ道路線形の部分にある「信号2」と表示した1つの信号機および横断歩道を除き、信号機及び横断歩道の新設はいずれも不要であり、3つの信号機（別紙図面の信号3, 4, 5）及び横断歩道に煩わされることなく、井の頭通りに直達することができる。

さらに、本件事業認可された放射23号線の区間のすぐ北にある和泉2丁目交差点の信号機（別紙図面の信号6）についても、本件計画道路案のまま放射23号線を整備してしまうと、この交差点付近にある日大鶴が丘高校の生徒や近隣住民の通勤による歩行者や自転車等の安全な横断確保という問題の解決が、将来にわたって難しくなる。この場所での歩行者の横断の需要は極めて大きいにも関わらず、井の

頭通りが幹線道路であるために、横断する歩行者のための青信号の間が確保できず、現に日常的に危険な状態が発生している。本件計画道路案ではこの交差点での歩行者と自動車の動線の分離は不可能であるが、原告地下案であれば自動車の主要な動線が地下になるので、歩行者との動線分離が実現できる。

これに加えて参加人は、放射23号線の事業認可の翌年の平成28年3月30日に都市計画道路に関する第4次事業化計画を公表した。この計画で参加人は、上述の和泉2丁目交差点に新宿方面から合流する都市計画道路補助61号線を、平成28年度から37年度の間を整備することを目指す「優先整備路線」に指定した。この補助61号線が整備されると、上述の和泉2丁目交差点（別紙図面の信号6）には現在以上に自動車や歩行者・自転車等が集まることが予想され、歩行者・自転車等の安全の確保が大きな課題となることは必定である。原告地下案であれば、和泉2丁目交差点を直進する自動車は大多数が地下の部分を通ることになるので、地上の交差点や横断歩道の付近を直進する自動車が大いに減り、仮に補助61号線が整備されたとしても、交通安全のための施策において、より多くの選択肢が可能となる。

以上の通り、本件計画道路では、「信号2」から「信号6」までの5つもの信号及び横断歩道があるのに対し、原告地下案では「信号2」の1箇所のみという点で、信号機・横断歩道が圧倒的に少なく、直達性の観点からも原告地下案は優れていることは明らかである。

エ 以上の通り、原告地下案では、実際の自動車の交通における経路選択や、本件での行政目的を踏まえて、最も重要である①松原交差点を直進することができる。甲州街道を右左折する経路について、側道として扱うのは合理性があるのである。原判決は、副次的な位置づけとなる甲州街道を右左折する経路について、側道とすることが、なぜ「幹

線道路である放射23号線の整備の在り方として合理的であるとは「いえない」のか、全く論理的な理由を示せていないものであり、失当である。

(4) 参加人の基礎調査について

ア 原判決は、「本件道路の線形は公有地である和田堀給水所用地を最大限に利用することを考慮して決定されたものであって、本件事業認可直近の調査に至るまで(平成25年度から平成26年度にかけて実施)、同用地の位置、区域、面積及び利用状況に変化はなかったのであるから、その間に和田堀給水所用地に係る基礎調査が行われていなかったとしても、本件都市計画の必要性及び合理性に影響を及ぼすものとはいえない。」と判示する(原判決39頁)。

イ そもそも変化がないかどうかも含めて基礎調査が必要であるため、原判決の上記判示の論理は破綻しているものと言わなければならぬ。原判決の判示は、基礎調査の対象としなかったことを正当化する根拠にはなり得ない。

さらに、和田堀給水所の更新計画は、当初の計画では、遅くとも平成23年には着工するものとされており、実際に第一期工事は平成24年には開始している(甲74「和田堀給水所整備事業の工期の見直しについて」の右下の表を参照)。この和田堀給水所更新計画が、その形状、配置、規模等、その構造を大きく変更する内容であることは、3(2)で先述した通りである。

よって、事業認可直近の基礎調査の時点で、和田堀給水所の「利用状況」は、更新工事が進行中のものとして、明らかに変化しているのである。原判決の「本件事業認可直近の調査に至るまで(平成25年度から平成26年度にかけて実施)、同用地の位置、区域、面積及び利用状況に変化はなかった」との判示は、明白な事実誤認である。

以上の通り、当該基礎調査は、法が定める都市計画法施行規則5条7号が基礎調査事項として挙げている、「公有地の…（中略）…利用状況」について、本件計画の区域に関連して、和田堀給水所の更新工事という利用状況の変化があったにもかかわらず、そもそも和田堀給水所を全く調査対象にしなかったことから、この点を見過ごしたものであるとして、客観性・実証性を欠くものと言える。

(5) 小括

上記1で述べた通り、都市計画決定後の事情に関する違法性判断については、都市計画決定後に相当の長期間を経過し、当該都市計画の基礎とされた社会・経済情勢に著しい変化があったこと等により、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが合理的であるといえる事情が存するにもかかわらず、基礎調査が客観性・実証性を欠き、または、客観性・実証性のある調査結果を正しく認識せずに、これが変更されないまま事業認可申請に至ったものであるなどの特段の事情がある場合には、事業認可は違法となるものと解するべきである。

本件においては、昭和41年決定の後、平成27年の事業認可に至るまで、約50年という相当の長期間を経過していた。

その中で、参加人による和田堀給水所の改修計画が始まり、特に1号配水池は、改修の前後でその構造が円形から長方形へと大きく異なることが予定され、当該都市計画の基礎・前提に影響を及ぼす事態が生じた。また、技術の進歩により、直結案及び原告地下案は、技術的に問題なく構築でき、かつ、安価に工事を行うことが可能であることは原審で立証した通りである。

よって、本件では、都市計画法21条1項に基づき当該都市計画を変更すべきことが合理的であるといえる事情が存した。

しかしながら、参加人は、和田堀給水所に関して基礎調査の対象に
すらず、法が定める都市計画法施行規則 5 条 7 号が基礎調査事項と
して挙げている、「公有地の…（中略）…利用状況」に当たる、和田
堀給水所の更新工事という利用状況の変化を全く対象にもしなかつ
たものとして、当該基礎調査は客観性・実証性を欠く。

以上により、基礎調査が客観性・実証性を欠き、都市計画決定が変
更されないまま、参加人が事業認可申請に至ったものとして、本件事
業認可は違法となる。

第 3 被控訴人国と参加人の行動は公有地拡大推進法に違反する

1 控訴人らの主張

控訴人らは原審において「参加人は、平成 16, 17 年頃の時点では、
地域住民に対し、本件道路の整備時期は不明であると説明していた。」
「財務省は、平成 9 年から平成 28 年にかけて、物納により取得して
いた本件事業地内の土地を、本件事業の施行者となるべき参加人では
なく、同土地の借地権者に売却していた。そして、世田谷区も、平成
23 年 3 月に、原告 [REDACTED] 原告番号 [REDACTED] 所有に係る本件事業地内
の建物について、耐震補強工事の補助金を交付していた。このように、
参加人以外の他の行政主体も、本件事業が実施されないことを前提と
した行動を取っていた。」と主張し(判決 79～80 頁)、これに沿う書証
を提出し、原告・控訴人 [REDACTED] もこれに沿う証言を行った。

2 被控訴人国の主張

参加人はこの主張に反論すらしていないが、被控訴人国は、このよ
うな控訴人らの主張に対して、次のように反論した。

(1) 「被告(所管行政庁:関東財務局東京財務事務所)が原告 [REDACTED] らに売却
した各土地は、都市計画施設の区域内に所在する土地(4 条 1 項 1 号)