

書記官送達  
 令和元年7月25日午前3時10分

乙第46号証

令和元年7月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 松島貴志  
 平成29年(行コ)第201号 小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線建設事業  
 認可取消請求控訴事件 (原審・東京地方裁判所平成26年(行ウ)第35号)

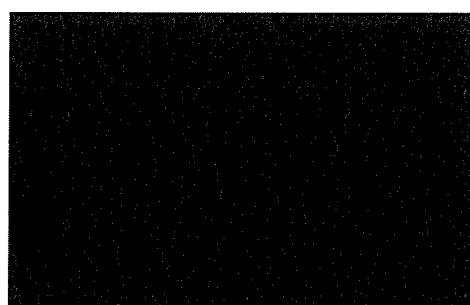
(口頭弁論終結日 平成31年4月25日)

判 決

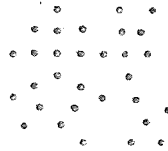
控 訴 人 別紙1控訴人目録記載1ないし3のとおり  
 控訴人ら補助参加人 別紙2控訴人ら補助参加人目録記載のとおり  
 上記控訴人ら及び控訴人ら補助参加人ら訴訟代理人弁護士

	鈴	木	亜	英
同	吉	田	健	一
同	木	村	真	実
同	渡	邊		隆
同	秋	野	達	彦
同	服	部	弘	幸
同	村	松		暁

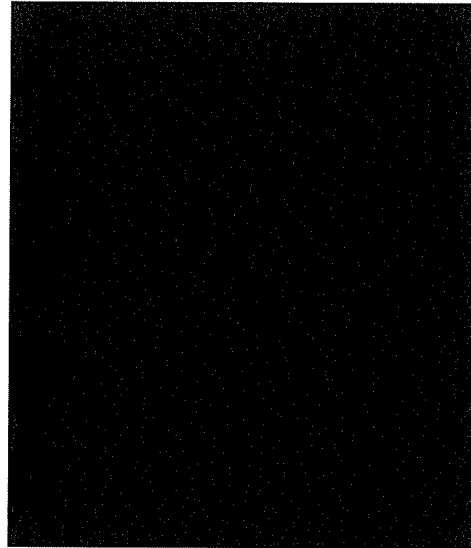
東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

被 控 訴 人	国
同代表者法務大臣	山 下 貴 司
処 分 行 政 庁	国土交通省関東地方整備局長
	石 原 康 弘
同訴訟代理人弁護士	島 崎 伸 夫
同 指 定 代 理 人	
同	
同	
同	
同	

東京高等裁判所

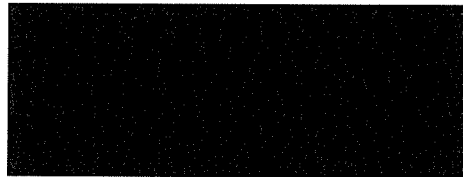


同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同  
同



東京都新宿区西新宿二丁目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  
同  
同



### 主 文

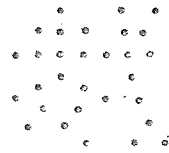
- 1 本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用のうち、控訴人ら補助参加人らの控訴によって生じた費用は同補助参加人らの負担とし、その余の費用は控訴人らの負担とする。

### 事 実 及 び 理 由

#### 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 国土交通省関東地方整備局長が平成25年7月12日付けで被控訴人参加人（施行者東京都）に対してした小平都市計画道路事業3・2・8号府中所沢線及び国分寺都市計画道路事業3・2・8号府中所沢線の認可（以下「本件事業認可」という。）を取り消す。

東 京 高 等 裁 判 所



3 訴訟費用は第1, 第2審とも被控訴人の負担とする。

## 第2 事案の概要等

### 1 事案の概要

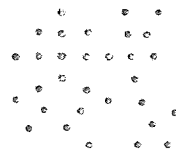
#### (1) 本件事業認可の内容

国土交通大臣の権限の委任を受けた国土交通省関東地方整備局長(以下「関東地方整備局長」という。)は、小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線(以下「本件都市計画道路」という。)のうちの延長約1.4kmの区間とこれに続く国分寺都市計画道路3・2・8号府中所沢線の一部(以下、両区間を併せて「本件道路」という。)を新規に建設することを内容とする都市計画事業(以下「本件事業」という。)について、本件事業の施行者である被控訴人参加人(以下「本件施行者」ということがある。)に対し、都市計画法59条2項の規定による認可(本件事業認可)をした。

#### (2) 本件請求の内容, 原審の判断及び本件控訴

本件は、控訴人らが、本件事業認可の前提となる本件都市計画道路に係る都市計画(以下「本件都市計画」という。)の決定には、本件道路の整備の必要性がないこと、本件道路が大気汚染や騒音の被害を発生させるものであること、被控訴人参加人が住民に対する説明義務を怠ったことなどの違法があると主張して、被控訴人に対し、本件事業認可の取消しを求める訴えを提起し、本件都市計画の決定権者である被控訴人参加人が、行政事件訴訟法23条1項の規定に基づき、被控訴人を被参加人として訴訟参加をし、控訴人らと同様の立場にある控訴人ら補助参加人らが、控訴人らを被参加人として補助参加をした事案である。

なお、別紙1控訴人目録記載1の控訴人らは、本件事業の事業地内の不動産について所有権等の権利を有する者であり、同目録記載2の控訴人らは、本件事業に係る事業段階環境影響評価において定められた事業段階関係地域内に居住する者であり、同目録記載3の控訴人らは、上記事業段階関係地域



外に居住する者である。

原審は、本件道路の建設に係る本件都市計画の決定は違法であるということとはできず、手続上違法であるということもできないとして、控訴人らの請求をいずれも棄却した。そこで、これに不服の控訴人ら及び控訴人ら補助参加人らが本件各控訴をした。

なお、原判決別紙2原告目録記載1の原告らのうち、亡■■■■及び亡■■■■承継人である控訴人■■■■は、当審において、脱退し、控訴人■■■■のみが亡■■■■及び亡■■■■を承継した。また、控訴人■■■■は、平成30年10月27日に死亡したが、訴訟承継はされていない。

## 2 関係法令の定め

関係法令の定めは、次のとおり付加訂正するほか、原判決の「事実及び理由」第2の1に記載のとおりであるから、これを引用する。

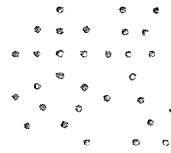
(1) 原判決3頁20行目末尾の次で改行し、以下のとおり加える。

「エ 都市計画法13条1項11号は、都市計画基準の一つとして、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ることを規定している。」

(2) 原判決4頁20行目末尾の次で改行し、以下のとおり加え、同頁21行目の「ウ」を「エ」と改める。

「ウ 本件条例10条1項は、「(東京都)知事は、既に得られている科学的知見に基づき、対象計画の策定及び対象事業の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするために必要な調査等についての項目、方法、範囲その他の事項について、技術上の指針(以下「技術指針」という。)を定めるものとする。」とし、同条3項は、「(東京都)知事は、技術指針を定め、又は改定しようとするときは、東京都環境影響評価審議会の意見を聴かなければならない。」と規定しており、東京都知事は、この技術指針として、





「東京都環境影響評価技術指針」(丙24)を定めている。」

### 3 前提事実

前提事実は、原判決の「事実及び理由」第2の2に記載のとおりであるから、これを引用する。

### 4 争点及び争点に関する当事者の主張

争点及び争点に関する当事者の主張は、後記第3で当審における控訴人ら(控訴人ら補助参加人らを含む。以下同じ。)の主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」第2の3(2)及び4(2)に記載のとおりであるから、これを引用する(被控訴人及び被控訴人参加人は、原審では、原判決別紙2原告目録記載3の原告らの原告適格の有無を争っていた(本案前の争点)が、原審はこれを肯定し、被控訴人及び被控訴人参加人も原審の上記判断を争っていないので、当審では、この点は争点となっていない。)

### 第3 当審における控訴人らの主張

本件のように都市計画の決定及び事業認可の違法性が問題となっている事案においては、最高裁判所の判決(同裁判所平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249頁。以下「小田急事件最高裁判決」という。)が、都市計画の決定について、「その基礎とされた重要な事実を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」との基準を提示しているから、前提となる事実間違いがないか、事実の評価が不合理でないかどうか、検討すべき事項を的確に検討しているかどうかなど、小田急事件最高裁判決が示す上記基準について、厳格な審査が求められるのであり、このような立場から、本件道路の整備の必要性や大気汚染及び騒音の問題等を検討すべきである。



## 1 本件道路の整備の必要性（交通量）に関する主張

### (1) 多摩地域の交通量も本件道路周辺の交通量も増えていないこと等

被控訴人参加人が作成した本件道路の整備効果についてのパンフレット（甲7，丙74。以下「本件パンフレット」という。）は、「多摩地域の南北方向の移動需要が年々高まっている」とする（1頁）が、そのような事実はない。

#### ア 多摩東部地域（立川以東）を南北に通る大きな道路はいずれも交通量は増えていないこと

平成17年度，平成22年度及び平成27年度道路交通センサス（甲221ないし223）における，多摩東部地域の南北の交通量及び混雑度の推移は，別紙3のとおりであり，これによれば，多摩東部地域の14本の南北道路及びその21か所の観測地点において，交通量は，ほとんどの道路で減少ないし横ばいとなっており，全体的でも，平成17年から平成27年までの10年間で，31万0519台から26万8541台へ4万台以上も減少している。

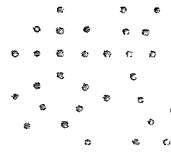
#### イ 小平市内の交通量も増えていないこと

本件道路が通る小平市内の交通量の経年変化を見ても，人口はまだ増えているが，交通量は，せいぜい横ばいである（甲289の1ないし16）。

#### ウ 府中街道及び本件道路周辺の交通量

本件パンフレットに載っている府中街道の1220mの渋滞が発生したのは平成20年12月9日とのことであるが，同年のリーマンショックの頃から，府中街道も含め，本件道路周辺の交通量は減少している。本件パンフレットが強調する，通過交通が地域の生活道路に流れ込んでいる事実もない。

また，本件道路につながるとされる北側（東村山方向。甲286の動画参照）にも，南側（国分寺・府中方向。甲285の動画参照）にも少なく



とも4車線分の交通量はない。

さらに、本件道路の南側に計画され、一部開通している国分寺3・2・8号線は、東西に走る多喜窪通りとの交差点を起点として、北上する道路であり、この交差点より南側は府中3・2・8号線となっているが、府中3・2・8号線から北上して同交差点に入ってくる交通量は1日2万台程度にすぎず、同交差点から更に北上して国分寺3・2・8号線に入る交通量は半分程度の約9000台である。同交差点から国分寺3・2・8号線を北上すると、国分寺346号線とぶつかるが、これを右折して府中街道方面に東進する車両は、全体の53ないし64%であった(甲240)。

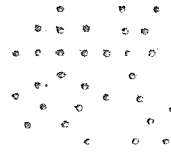
しかも、府中街道方向へ東進した車両は、府中街道で左折して小平方面に北進する交通と、右折して府中方向に南進する交通とに分散するから、国分寺3・2・8号線を北進してきた交通のうち、小平方面に北進する交通は、全体の半分以下に過ぎない。

上記のように、本件道路の交通量は、国分寺3・2・8号線の交通量が前提となるところ、現在の国分寺3・2・8号線の実際の交通量が1万台程度に過ぎない以上、これに並行する府中街道からの流入分8000台を加えたとしても、1万8000台程度であり、被控訴人参加人の予測する3万3200台には遠く及ばないものであって、被控訴人参加人の予測する交通量は、現実には、到底あり得ないものである。

エ 本件パンフレットに記載された本件道路の整備効果に関し、その前提としている6市間の交通量は増加していないし、また、「旅行時間の短縮」については、国分寺3・2・8号線部分と一緒にして誇張するなど、事実を偽るものであって、本件道路の整備効果は誤りである。

オ 府中街道の改善で問題は解決できること

本件道路と並行している府中街道の南側の国分寺地域のうち、国分寺346号線との交差点(西恋ヶ窪交差点)以南には、2車線16mの都市計画



があり、一部は供用されている。また、本件道路のすぐ北側の府中街道については、青梅街道との交差点(小川町交差点)以北は22mに拡幅された都市計画道路となっている。前記ウの動画(甲285, 286)に撮影された様子からもその改善ぶりは明らかである。府中街道のうち、本件道路に並行する小川町交差点から西恋ヶ窪交差点までの部分のみが取り残され、改善が進んでいないのである。

しかし、交差点における右折レーンの設置により、右折車両が直進車の進行の妨げとなることが解消されれば、渋滞の改善は可能である。

したがって、仮に府中街道を含む本件道路の周辺に渋滞が発生するなどしているとしても、本件道路と並行する府中街道を改善すれば足り、この点について検討をしていない本件都市計画の決定は違法といわざるを得ない。

(2) 交通量は今後も増えないこと

日本の人口は平成20年の1億2808万4000人をピークに減少を続け、平成29年1月には1億2558万3000人となり、実質国内総生産(GDP)の伸びも小さい。本件道路の周辺も同様である。本件道路周辺は、もともと農住地区であって、大規模な団地などの人口増の要因もなければ、大規模流通センターなどの新規の大規模開発の計画もない。

そして、被控訴人参加人が本件事業の認可申請をした平成25年に発表した「新たな多摩のビジョン(素案)」(甲220)によれば、被控訴人参加人自身も、多摩地域が人口のみならず、経済面でも縮小傾向にある状況を自認している。また、景気の低迷や高齢化等の影響と思われるが、人口の減少前から、東京都内の自動車保有台数、運行率、トリップ数及び総走行距離はいずれも減少している(甲34, 86[105頁], 87[69頁], 205, 206)。

(3) 交通量が増えないことは本件事業の認可申請時に既に明らかであったこと



このように交通量が増えないことは、本件事業の認可申請がされた平成25年に既に明らかであった。

すなわち、「集計結果主要項目総括表」(甲206)は、東京都建設局道路部が平成17年の起終点調査の結果に基づいて、平成21年2月に作成し、警視庁が公表したものであるが、これによれば、平成25年時点で都内の自動車保有台数の減少傾向は明らかであった。

また、本件道路と並行する府中街道の交通量に関する警視庁の「交通量統計表」(甲208)は平成25年公表のものであるが、平成24年11月の交通量がまとめられており、被控訴人参加人は、これにより、府中街道の交通量が減少していたことを知っていた。

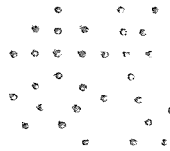
さらに、前記(2)の「新たな多摩のビジョン(素案)」(甲220)は、被控訴人参加人が平成25年に公表したものであるから、被控訴人参加人は、本件事業の認可申請時にはその内容を知悉していたはずである。

そして、国土交通省作成の平成22年度道路交通センサスの概要(甲222)は、平成23年9月30日には公表され、その後、箇所別基本表などが公開されてきたから、平成25年7月30日の本件事業の認可時には、上記センサスの結果を十分に使うことができ、これによれば、本件道路周辺の交通量は増えておらず、また増えないであろうことが明らかであった。

#### (4) 本件環境影響評価における交通量予測の誤り

##### ア 前提条件の誤り

本件道路の交通量予測に用いられた三段階推計法の出発点にある生成交通量、発生・集中交通量の計算の際の条件設定が、大きく誤っていたことは明らかである。例えば、被控訴人参加人らの判断資料となっている■■■■株式会社の平成23年3月の報告書(甲207)は、平成32年の自動車保有台数が平成17年比で、1.13倍になるなどとしているが、平成32年の自動車保有台数が平成17年比でマイナスになることは確実



である（甲第205号証の推移表）。

イ 現況再現性について

原判決（49頁）は、現況（実測）交通量と推計交通量との相関係数が0.951であったことから、本件環境影響評価の交通需要予測（現況再現性）は妥当であるとしている。

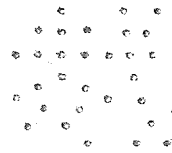
この相関係数は、多摩地域の51地点の観測値と推計値についてのものであるが、個々の観測点では、現況交通量が推計交通量より8000台も多かったり、少なかったりするなど大きな偏差がある。また、現況交通量と推計交通量の比率を見ても、2倍を超えるものがあつたり、逆に2分の1を下回るものがあつたりしている。5分の4以上あるいは4分の3以下の観測点も、16か所（全観測点の約3割）ある。なお、上記51地点について、1日の交通量2万台以下の日常生活道路とそれ以上の幹線的道路に分けて相関係数をみると、それぞれ0.708と0.625となる。

このように、上記相関係数0.951は、あくまで全体を総合した場合のものであり、個々の観測点では大きな誤差があるのである。また、本件道路は、幹線的道路なので、相関係数は0.625となる。

したがって、現況交通量と推計交通量の相関係数が0.951であったことは、ある特定の道路の交通需要予測の妥当性を根拠づける資料とはならない。

また、この相関係数0.951は、平成17年ODから同年の交通量を推計したものであるが、この方法が平成42年ODから同年の交通量を推計する場合に使えるか否かはまったく別の問題である。平成42年OD自体が推計を重ねて出されるものであり、その推計には不確実な要素を数多くはらんでいるからである。

将来交通量予測は、サンプル調査の限界、外生条件（将来人口フレーム等）の限界といった利用者均衡配分法による将来交通量予測の限界のほか、



現在現れていない将来の構造変化を反映することができないという弱点をもつのであって、日本史上初めての人口減少時代に突入している今、将来交通量予測は極めて困難であるということは改めて銘記されるべきである（甲97〔8頁〕，236〔8頁〕，237〔9頁〕）。

#### ウ 将来ODデータについて

本件道路周辺の道路についての平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータは、別紙4のとおりであり（甲319，321），平成22年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータは、別紙5のとおりであって（甲318の1及び2，甲319），後者は、前者を大きく下回っている。

このように前提となる道路交通センサスが5年違うだけで、平成42年将来ODデータが随所で半分になったり、倍以上になったりするものは、わずかなサンプルに基づく予測の不正確さを示すものである。

また、6市間の交通量の合計は、平成17年度道路交通センサスでは6万7859トリップであったところ、平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータでは、8万2351トリップとなっている（別表4）が、平成22年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータでは、6万1544トリップ（別表5）に減少するとされている。

#### (5) まとめ

被控訴人参加人は、平成25年の本件道路の事業認可申請時に明らかであった平成22年道路交通センサスと、平成25年時点の将来交通量予測に基づいて、本件道路の必要性を再検討すべきであったのであり、そうすれば府中街道の改善という結論が出たはずであった。

したがって、本件都市計画の決定は、裁量権行使の基礎とされた事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠き、また、事実に対する評価が明らかに合理性を欠き、判断の過程において考慮すべきことを考慮していな



い結果、その内容が社会通念に照らし著しく合理性を欠くものといわざるを得ない。

## 2 大気汚染の被害に関する主張1 (PM2.5を考慮しなかった誤り)

### (1) PM2.5が健康に重大な影響を与えること

PM2.5(微小粒子状物質)が健康に重大な影響を与えることは、環境省の専門委員会の報告(甲151)をはじめ、内外の様々な研究報告(甲152, 162, 180の1及び2)によって明確となっている。このため、平成21年には、PM2.5について、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい」基準(環境基本法16条1項に基づく環境基準)が設定されている。

### (2) 道路交通によるPM2.5の汚染の激化

PM2.5の汚染が、自動車交通に関係し、本件道路によって、健康被害をもたらすものであることは、自動車排気ガス測定局(以下「自排局」という。)の測定結果が、一般環境大気測定局(以下「一般局」という。)のそれを上回る汚染状況を示していること(甲12の1及び2, 甲41の1及び2)などから明らかである。

### (3) 環境基準が定められているPM2.5の影響を何ら検討していない違法

前記(1)のとおり、環境省の専門委員会の報告を踏まえて、PM2.5に係る環境基準が次のように定められている(甲151〔5-12頁〕参照)。

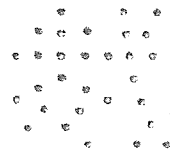
長期基準の指針値 年平均値 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下

短期基準の指針値 日平均値 35 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下

### (4) 環境基準を超えるPM2.5の汚染発生のおそれがあることが明らかであること

現在でも幹線道路により環境基準を超えるPM2.5の汚染が発生しているから、本件道路についても、同様の汚染が生ずるおそれのあることは明らかである。





(5) PM<sub>2.5</sub>の数値は予測することができること

ア 本件環境影響評価は、本件道路が建設された場合におけるSPM（浮遊粒子状物質）の予測を行っており、これからPM<sub>2.5</sub>の数値を予測することは十分可能である。

イ SPMとPM<sub>2.5</sub>との関係

SPMは大気中における粒径10 $\mu$ m以下の微粒子を対象とするのに対し、その微粒子のうち、更に細かい粒径2.5 $\mu$ m以下の微粒子（微小粒子）を対象としているのがPM<sub>2.5</sub>であるから、SPMとPM<sub>2.5</sub>との関係、比率を考慮すれば、PM<sub>2.5</sub>の数値は、SPMの数値から概ね予測できる。

現に、PM<sub>2.5</sub>の数値は、SPMの70%程度になることを明らかにした被控訴人参加人の検証結果が明らかにされている（甲153〔112頁〕）。

ウ 本件道路におけるPM<sub>2.5</sub>が環境基準を上回ること

本件環境影響評価は、SPMの予測値について、大気汚染環境基準における1時間値の1日平均値に換算すると、平成31年度及び平成42年度のいずれも0.056mg/m<sup>3</sup>としている。この数値そのものはSPMの大気汚染環境基準に定める上限値（0.10mg/m<sup>3</sup>）を下回っているが、PM<sub>2.5</sub>は、その70%とされているから、0.039mg/m<sup>3</sup>となる。mgは1000 $\mu$ gであって、0.039mg/m<sup>3</sup>は39 $\mu$ g/m<sup>3</sup>となるから、前記(3)の環境基準（日平均値35 $\mu$ g/m<sup>3</sup>以下）を超える環境汚染を示すこととなる。

また、自動車排出粒子は、粒径0.1ないし0.3 $\mu$ mにピークを持つものであり、自動車排出粒子は、ほとんどがPM<sub>2.5</sub>からなるともみなすことができる（甲第210号証の「自動車からのPM<sub>2.5</sub>排出傾向」参照）。



エ SPMとPM<sub>2.5</sub>との関係が明確であること

被控訴人参加人は、47地点の一般局と35地点の自排局において、SPMとPM<sub>2.5</sub>の各測定結果を明らかにしているが、それぞれについて平成25年度(甲41の1及び2)及び平成26年度(甲154の1及び2)の測定結果を検討してみても、SPMとPM<sub>2.5</sub>との関係は明確に示される。

すなわち、控訴人ら作成の一覧表(甲249の1ないし4)におけるPM<sub>2.5</sub>/SPM欄記載の各数値は、被控訴人参加人の上記各測定点におけるSPMの数値に対するPM<sub>2.5</sub>の数値の比率を%で示したものであるが、その比率は、年平均値について一般局の平均で、平成25年度で75%(甲249の1)、平成26年度で80%となっている(甲249の3)。自排局の平均でも、平成25年度で73%(甲249の2)、平成26年度で82%となっている(甲249の4)。

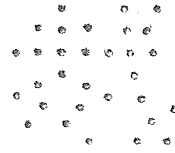
このように、ほとんどの地点の数値で、70%を超える数値が示されており、80%を超える数値も多くあるから、蓋然性の高いPM<sub>2.5</sub>の数値をSPMの数値から予測することができる。

(6) したがって、PM<sub>2.5</sub>について予測・評価していない本件環境影響評価は誤りである。

### 3 大気汚染の被害に関する主張2(複合的な大気汚染)

(1) 原判決(56頁)は、「府中街道については、本件道路が整備され広域的な主要な幹線道路ネットワークが形成されることにより交通量が減少することが予測されるから、府中街道からの大気汚染の影響は小さいと考えられる」などとして、大気汚染について、複合的な汚染を検討していないことを容認した。

しかし、府中街道については、平成42年に本件道路の並行区間で7400ないし8400台の交通量が予測されている。この府中街道の交通量を無



視して、大気汚染の影響が少ないと考えることはできない。

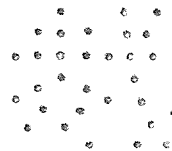
- (2) また、原判決（５６頁）は、本件道路と交差する小平都市計画道路３・３・３号新五日市街道線との複合汚染についても、「本件条例が、道路構造など事業内容が具体化されていない路線の影響まで、本件道路についての環境影響評価における予測・評価に含めることを求めているとは解されない」として、上記複合汚染を予測しなかったことにより本件環境影響評価が不合理であるとはいえないとした。

しかし、この小平都市計画道路３・３・３号新五日市街道線の一部は、すでに具体的な工事が進められており、道路構造などが不明というものではない。すなわち、同新五日市街道線については、すでに平成８年の第二次事業化計画で、本件道路とともに、平成１７年度を目途に着手又は完成すべき路線として位置づけられていた（甲１２５〔１０頁〕）。そして、現在、小平市内でも道路建設に向けて計画の具体化、工事が進められている。例えば、小平市の小川橋交差点での工事について、同新五日市街道線を建設する計画が具体化されている（甲１２６）。また、同新五日市街道線の建設予定地となる  
大学構内の工事についても、すでに工事着工が告知されている（甲１２７）。１日の交通量４万台を超える同新五日市街道線の影響は無視することができない。

#### ４ 大気汚染の被害に関する主張３（小学校や幼稚園への影響）

原判決（５７頁）は、「本件環境影響評価は、小学校や幼稚園への影響も評価したということができ、その評価が特段不合理であるということとはできない」とした。

しかし、環境省の「局所的大気汚染の健康影響に関する疫学調査報告書」（甲１５５〔５３，５４頁〕）は、学童について、 $\text{NO}_x$  及び $\text{EC}$ の個人暴露量とぜん息の発症との間に有意な関連があるとし、 $\text{NO}_2$ や $\text{SPM}$ が環境基準内にあっても、健康への影響があることを認めている。しかも、  
幼稚園



における平成31年度及び同42年におけるSPMの日平均値は $0.056 \text{ mg/m}^3$  ( $56 \mu\text{g/m}^3$ )と予測されているが、前記2(5)のとおり、PM2.5の濃度は、SPMの70%となるから、PM2.5は $39.2 \mu\text{g/m}^3$ に相当することになり、環境基準(日平均 $35 \mu\text{g/m}^3$ )を上回ることになる。

また、原判決(57頁)は、小平第一小学校及び第一五小学校が本件道路から約100m離れた地点にあり、大気汚染物質の濃度が大きく減少するとしているけれども、PM2.5の濃度は道路より100m離れていても2割程度しか減衰しないから、原判決は誤りである。

さらに、小平第一小学校及び第一五小学校は、建設予定の小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線に隣接する位置にあり、この点からも、複合汚染についての検討が不可欠である。

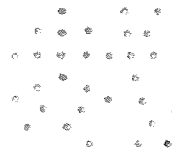
5 大気汚染の被害に関する主張4(光化学オキシダントの濃度増加による被害)

自動車排気ガスは光化学オキシダントに重大な影響を及ぼしている上、その濃度が増加することにより、ぜん息などの健康被害をもたらす(甲173の1、甲180の1及び2、甲181の1ないし4)。それにもかかわらず、光化学オキシダント濃度の環境基準は、全く達成されていない。光化学オキシダントの濃度について予測も評価もしていない本件環境影響評価には、重大な欠陥があるといわざるを得ない。

6 大気汚染の被害に関する主張5(接地逆転層)

本件環境影響評価は、本件道路によってもたらされる大気の汚染が滞留して、環境への重大な影響を一層増幅させる接地逆転層の問題を検討しておらず、この点からも、その不合理性は明らかである。

接地逆転層は、主に冬の夜間に、地面が冷やされ、放射冷却が起こり、地表付近の空気も冷やされて重くなり、上空の大気の温度の方が地表付近よりも高くなることにより、大気の上下方向の拡散が押さえられる現象である(甲250)。



その結果、接地逆転層の発生時には、大気汚染物質が地表付近に滞留し、大気汚染の影響が顕著になる。

このように、大気汚染の実態、とりわけ、SPMやPM<sub>2.5</sub>について本件道路による影響を予測する場合には、接地逆転層の発生について検討することが不可欠である。

しかるに、本件環境影響評価は、接地逆転層の発生を看過するか、無視しており、本件都市計画の決定に重大な違法があることは明らかである。

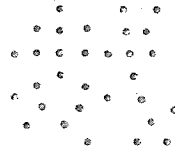
なお、被控訴人参加人は、本件環境影響評価において、パフ式により、弱風時の汚染の拡散を予測したとした上、その係数は、昼夜で異なるから、接地逆転層による影響は考慮されていると主張するが、上記評価における弱風とは1 m/s（秒）以下であり（丙19の1〔60, 61頁〕）、パフ式には、無風時における予測式も存在するのに、上記評価においては、これが用いられていない。

また、本件環境影響評価が採用した係数は、昼間（7時から19時まで）と夜間（19時から7時まで）に対応するものとされているが、接地逆転層が顕著に発生するのは、冬の冷え込んだ晴れた日の早朝であるから、上記評価における時間区分の仕方は、不適切である。

#### 7 騒音による被害に関する主張1（受忍限度の基準となる騒音）

##### (1) 最高裁平成7年判決と受忍限度に関する原判決の誤り

原判決（58, 59頁）は、等価騒音レベルにつき、道路端から20m以内で60dB、それを超える地域でも65dBをそれぞれ受忍限度とした最高裁平成7年判決について、「個別の事案を離れて一般的に騒音に係る基準値を示すなどしたものではない」などとした上、「近接空間の特例である昼間70dB以下、夜間65dB以下という基準は、その定められた時期等に照らし、最高裁平成7年判決の判示の趣旨を踏まえ、また、当該事案後の建物の防音性能の向上等の諸事情をも踏まえた上で、定められたものと推認で



きる」とした。

しかし、騒音による心疾患リスク等の危険があることは世界的にも日本においても十分に周知されているところである。そして、本件道路が建設されると、最高裁平成7年判決の示した基準値を超える騒音被害が発生することが予想されるが、原判決は、この点を考慮していない。

(2) 騒音による心疾患リスク等の上昇

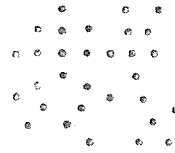
平成11年(1999年)に策定されたWHO(世界保健機関)の「環境騒音のガイドライン」(甲291。以下「WHOのガイドライン」という。)は、「騒音によって、急性的・慢性的な健康影響が生じることも考慮すれば、騒音問題の悪化は看過し得ない。」(1頁)として、WHOによって、1995年までの科学的知見を基に、騒音により人体に生じる悪影響とそれを防止するために守られなければならない騒音の値を定めたものである。

このWHOのガイドライン(甲291〔4頁〕)は、「心循環器系への影響は、 $L A e q, 24 h$ が65-70dB(A)の航空機騒音・道路交通騒音の長期曝露地域においても明らかにされている。」として、等価騒音レベルが65dBないし70dBの地域において、虚血性心疾患のリスクが上昇することを明らかにしている。そして、同ガイドライン(甲291〔4頁〕)は、「騒音に曝露されている人員の多さに鑑みると、わずかなリスク上昇であっても重大である」と警報を鳴らしている。

また、WHOのガイドラインは、その後に積み重ねられた科学的知見を基に、平成21年(2009年)10月にWHO欧州地域事務局の定めた欧州夜間騒音ガイドライン(甲292)によって拡張されている。

これらWHOのガイドライン等は、科学的知見の集積を基に健康被害を防ぐために策定されたものであるから、わが国においても同様に守らなければならないものである。

なお、WHOは、平成30年(2018年)にガイドラインを更新し、道



路交通における騒音被害について、等価騒音レベルについて、昼間53dB以下、夜間45dB以下と定めている。(甲307, 308)

(3) 本件道路について予測される最高裁の受忍限度を超える騒音

騒音レベルは全国一律に適用されているものであり、その程度により、会話や電話、テレビ・ラジオ等の聴取、睡眠が妨害されるなどの精神的ストレスを引き起こす度合いは同一である。

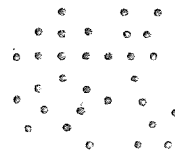
本件道路が建設された場合、本件環境影響評価の昼間58dBなどとの予測値は前提に誤りがあり、むしろ、最高裁平成7年判決が示した受忍限度を超える騒音が発生する蓋然性が極めて高い。すなわち、最高裁平成7年判決の事案における自動車騒音は、騒音の質や高低、継続性などにおいて本件道路における騒音とほとんど変わらないのであって、本件道路においても、受忍限度を超える騒音被害が発生する蓋然性は、極めて高い。

ところが、原判決は、最高裁平成7年判決の判示部分について、個別の事案を離れた一般的に騒音に係る基準値を示すなどしたものではないなどとするが、同判決の事案と本件とでは、いずれも道路における自動車による騒音被害が問題になっているところ、上記のとおり、騒音レベルは全国一律であり、地域によって騒音被害を受けにくい地域があるわけでもないから、原判決は誤りである。

(4) 近接空間の特例の制定過程と同特例の異常性

ア 前記(1)のとおり、原判決は、最高裁平成7年判決の示した受忍限度の基準値を考慮しなかった近接空間の特例が同判決の趣旨を踏まえて制定されたなどとした。

イ しかし、平成11年3月11日に行われた参議院国土・環境委員会において、XXXXXXXXXX参議院議員が近接空間の特例の制定の理由について質問をし、政府委員が回答をしているが、その回答によれば、最高裁平成7年判決の判示の趣旨は全く踏まえられていない。



すなわち、政府委員は、最高裁平成7年判決で示された基準値よりも高い数値を設定した近接空間の特例を定めた根拠について、何らの確な答弁をしていないのであって、結局のところ、近接空間の特例は、道路建設事業をスムーズに行うことを直接の目的として設定されたものにほかならず、近接空間の特例の制定過程においては、最高裁平成7年判決の判示及びその趣旨については何ら考慮されていないのである。

ウ したがって、近接空間の特例は、最高裁平成7年判決の趣旨を踏まえたものとは到底いえず、騒音被害を無視した異常性を持つものである。

(5) まとめ

以上のとおり、最高裁平成7年判決が示した受忍限度の基準値は、本件道路建設に当たって予測される騒音レベル等を併せて考慮されるべき事情であるところ、本件都市計画においては全くこれが考慮されていない。

8 騒音による被害に関する主張2（昼間58dBという予測値の誤り）

原判決（59頁）は、「他の既存道路の騒音の実測値やその補正值との比較において、直ちに本件環境影響評価における騒音の予測（昼間58dB）が不合理なものであるということとはできない」とした。

しかし、本件道路と類似している既存道路においては、当該予測値をはるかに上回る騒音値が記録されているという実態があるほか、本件環境影響評価と同様の手法による予測方法が事後調査や再度の環境影響評価等との間で大きく齟齬しているのであるから、本件環境影響評価の昼間58dBなどという予測は、不合理である。本件都市計画の決定は、誤りのある予測値を前提としており、重要な事実の基礎を欠くものである。

したがって、本件環境影響評価の昼間58dBという予測が誤りであることは明らかであり、被控訴人参加人は、本件環境影響評価の予測が不合理であったにもかかわらず、これを前提として本件都市計画の決定をし、被控訴人も本件事業認可をしたものである。



9 騒音による被害に関する主張3（睡眠妨害と騒音の最大値の不考慮）

(1) 原判決（62頁）は、「騒音環境基準（丙35）においては、騒音の評価手法は、等価騒音レベルによるものとされ、技術指針（丙24）においても、道路交通の騒音については、騒音環境基準に定める等価騒音レベルを予測事項とする旨を定めている」などとして、騒音の最大値を考慮しなかった本件環境影響評価が不合理なものではないとした。

しかし、以下のとおり、夜間に瞬間的に発生する大型車による強大な騒音が、住民の睡眠妨害を引き起こし、健康被害を生むという実態があるのであり、原判決はそうした実態を無視している。

(2) 睡眠妨害による深刻な健康被害

前記7(2)のとおり、WHOのガイドライン等によれば、等価騒音レベルが65dBないし70dBの地域では虚血性心疾患のリスクが高まることなどが明らかになっている。

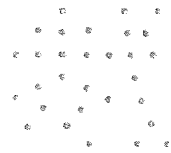
また、騒音等により睡眠妨害を受けた場合、循環器、糖尿病など深刻な健康被害につながることは近時様々な研究により明らかにされている。健康であるためには、適切な睡眠環境を維持することが不可欠であり、そのなかで静かな環境を確保することは極めて重要である（甲229〔37頁〕）。

さらに、騒音被害により睡眠が妨害される状況は、睡眠負債を蓄積させ、上記のような重大な健康被害に結びつくものであり、脳のパフォーマンスの低下にとどまらず、ガンや認知症のリスクを高めるものであることも指摘されている（甲228）。このような睡眠負債は、現代日本の日常生活でも蓄積しがちなのであるから、道路騒音等による日常的な睡眠妨害が継続した場合には、その影響は更に重大である。

(3) 睡眠妨害をもたらす単発的・間欠的な騒音と考慮すべき最大値

ア 睡眠妨害は、単発的・間欠的な騒音によっても発生すること

海外の研究者は、睡眠影響では等価騒音レベルのような平均レベルのみ



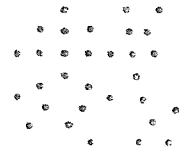
でなく、ピークレベルにも注目すべきであるとし、間欠的に発生する音による睡眠妨害の程度を考えるに当たっては、騒音の最大値（ $L_{Amax}$ ）を考慮しなければならないとする論文を昭和43年（1968年）及び昭和60年（1985年）に発表しており、その当時から騒音の最大値を考慮すべきことは広く指摘されていた。

イ これらの科学的知見の集積の結果、WHOのガイドラインは、「間欠音による睡眠妨害は、最大騒音レベルとともに増加する。たとえ全体的な等価騒音レベルがかなり低くても、高い最大騒音レベルの騒音が少しでも発生すれば睡眠に影響が生じる。したがって、睡眠妨害を防ぐためには、環境騒音のガイドラインは等価騒音レベルだけでなく、最大騒音レベルや騒音の発生回数によっても定められるべきである」（甲291〔7頁〕）として、最大騒音レベル（ $L_{Amax}$ ）や騒音の発生回数などを考慮する必要があるとしている。また、同ガイドラインは、「快適な睡眠のためには、夜間の連続的な暗騒音の $L_{Aeq}$ （等価騒音レベル）は30dB（A）以下にとどめるべきであり、個々の発生音についても、45dB（A）を超えるような騒音は避けるべきである。睡眠妨害を防ぐための許容限度を設定するには、騒音の断続特性を考慮しなければならない。例えば、騒音の発生回数や騒音の最大値と暗騒音とのレベル差などを計測することによって評価が可能となる。」（甲291〔4頁〕）と明確に述べているのである。

ウ このような科学的知見の集積からすれば、睡眠妨害を防ぐためには、単発的・間欠的な騒音、すなわち騒音の最大値を考慮することが大前提となる。

(4) 大型車通行が瞬間的に強大な音を引き起こすこと

大型車の騒音レベルについて、環状8号線で $L_{Amax}$  80dB以上から90dB以上もの激しい騒音が記録されている（甲121の1）。控訴人ら



が実際に調査したところでも、新青梅街道で86dBから90dB（甲138）、東八道路では80dB前後から最大87.9dB（甲111の1）の激しい騒音が記録されている。

しかも、本件環境影響評価では、夜間における大型車混入率は、午前2時以降は20%を超え、午前3時から午前6時までの間、最大40%を超えており（丙19の2〔79頁〕）、大型車の平均時速は、時速35km前後と、他の時間帯に比べて速くなっている（同〔39ないし41頁〕）。

(5) まとめ

以上のとおり、単発的・間欠的な騒音によって睡眠妨害が生じ、これによる健康被害は著しいところ、本件道路の建設により、単発的・間欠的な騒音が発生する蓋然性は高い。しかるに、被控訴人参加人は、騒音の最大値を考慮せず、睡眠妨害を無視して本件都市計画の決定をしているのであり、重視すべき要素を十分に考慮していない。

10 騒音による被害に関する主張4（高所の騒音の評価をしなかった誤り）

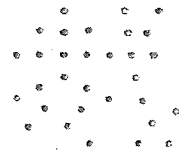
(1) 被控訴人参加人は、本件都市計画の決定に当たって、高所における騒音被害の実態を理解すべきであり、また、実際に本件道路に3階建ての都営住宅が存在するのであるから、調査の上、これらの都営住宅での騒音被害の有無及びその内容を考慮すべきであったところ、これをしなかった。

(2) 騒音値は高所で高くなること

本件環境影響評価において、地上4m地点の予測は、地上1.2m地点の予測値よりも6dBを超えることが明らかにされており（丙19の1〔103頁〕）、高所ではより激しい騒音被害をもたらすことは明らかである。

また、本件道路においては車道端で1.5mの高さの遮音壁を設置することが予定されているが（丙19の1〔88頁〕）、地上7m以上における高所においては、当該遮音壁の効果は全く及ばない。

このように高所において騒音値が高くなる実態があり、遮音壁などの措置



を設けても高所における騒音被害を予防できない可能性がある以上、騒音被害の有無を正確に把握するため、本件道路に近接する高所における騒音の実態を考慮する必要があった。

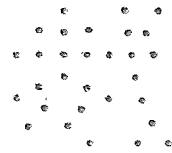
(3) 地上7mの高さでの騒音値をも考慮すべきであったこと

騒音被害については、近隣住民等が本件道路と近接した空間で生活していく上で、当該騒音が当該住民等に対してどのような影響を与えるのかについて考慮すべきであり、このため、環境庁の「騒音に係る環境基準の評価マニュアル」(以下「マニュアル」という。)においても、実際の建物の高さに即して、計測し、騒音を予測しなければならないと明らかにされている。具体的には、環境庁の平成11年のマニュアルでは、「騒音の影響を受けやすい面は、住居等の高さも考慮して選ぶ必要がある。旧環境基準においては地上1.2mから1.5mを原則としていたが、新環境基準の適用については、個々の住居等の存する階で評価することが適当である」としている(甲70〔6頁〕)。

本件道路には、3階建ての都営住宅が極めて近接して存在するほか、本件道路が供用開始された場合には用途地域の指定が変更され、これまで以上に3階建ての建物が次々と建設されることは必至であるから、上記都営住宅における騒音被害の実態を正確に把握するためにも、地上7m地点における計測や予測を行うことが必要であった。

また、環境省の平成27年のマニュアルでは、騒音の測定点の高さについて「マイクロホンの高さは、住居等生活面の高さとする」と明記されており(甲122〔40頁〕)、被控訴人参加人が従ったとされる環境庁の平成11年のマニュアルの誤りが是正されているのである。

さらに、原判決(60頁)は、個別の遮音措置等による対応によって、3階建ての都営住宅における騒音被害を予防できるとしているが、被控訴人参加人及び被控訴人は、当該都営住宅における騒音予防のための個別の遮音措



置をとることなどについては、一切考慮していない。

なお、本件環境影響評価における技術指針（丙 2 4 [6 1 頁]）には、「騒音の測定点は、調査地点周辺における住居等生活面の平均的高さとする。沿道が低層住宅地等の場合の測定点は、地上 1. 2～5. 0 m 程度とし、沿道の中高層住宅等、より高い位置に生活面がある場合は、その高さについても測定点を設定することを検討する」と明記されているところ、本件道路には、沿道から極めて近い位置に 3 階建ての都営住宅が存在しているが、本件環境影響評価は、地上 1. 2 m 及び 4. 0 m の高さでしか測定しておらず、それ以外については測定点の検討すらしていない。

また、仮に、地上 1. 2～5. 0 m 程度を前提としても、上記都営住宅が存在することからすれば、5 m 程度まで測定すべきであり、本件環境影響評価が一律に 4 m に限定しているのは問題である。

#### (4) まとめ

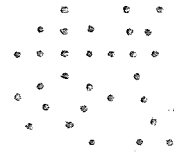
以上のとおり、本件都市計画の決定に当たって、被控訴人参加人は、地上 7 m 以上における騒音予測をした上で、その騒音状況を考慮しなければならなかったが、これを怠った。

したがって、被控訴人参加人は、7 m 以上（少なくとも 7 m 程度）の高さにおける騒音被害の有無及び内容について考慮すべきであったのに、本件都市計画の決定に当たってこれを考慮しなかったのは不合理である。

#### 11 騒音による被害に関する主張 5（合成騒音を考慮しなかった誤り）

(1) 原判決（6 1 頁）は、小平都市計画道路 3・3・3 号新五日市街道線は、第三次事業化計画において、優先的に整備すべき路線に選定されておらず、道路構造など事業内容が具体化されているものでないとして、これと本件道路との交差点部についての合成騒音を予測しなかったことの本件環境影響評価の不合理性を否定したが、以下のとおり、誤りである。

(2) 本件道路の建設に当たっては複合的予測が不可欠であったこと



前記3(2)のとおり、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線は、平成8年の第二次事業化計画において、本件道路とともに、平成17年度を目処に着手又は完成すべき路線として位置づけられており、現在、小平市内においても道路建設に向けての計画が具体化し、工事が進められているところである。

このように、第三次事業化計画において優先的に整備すべき路線に選定されているかどうかにかかわらず、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線は、既に具体化されているのである。被控訴人参加人は、これと本件道路との合成騒音による騒音被害の実態について考慮すべきであったのに、これを考慮しなかったものであり、本件環境影響評価は不合理である。

12 騒音による被害に関する主張6（小学校や幼稚園への影響を考慮しなかった誤り）

- (1) 原判決（62頁）は、本件道路予定地に近接する小平第一小学校、第十五小学校、本件道路に隣接する[黒塗り]幼稚園に対する影響について、建物の減音性能につき、「通常の建物において窓を開けた場合の平均的な内外の騒音レベル差（防音効果）は10dBとされて」おり、学校環境衛生基準を満たすとして、本件道路による騒音の影響を否定した。
- (2) しかし、学校環境衛生基準が示す騒音レベルは、教室内のそれしか問題としておらず、校庭における騒音被害を無視している。

すなわち、WHOのガイドラインが「校庭では、外部からの騒音は $L_{Aeq}$ で55dB（A）以下にとどめるべきである。これは、昼間の住居地域のガイドライン値と同じ値である」（甲291〔9, 10頁〕）と指摘しているとおり、校庭においても騒音被害は生じるのであり、WHOのガイドラインでは55dB以下が求められている。したがって、本件環境影響評価の予測値（地上1.2m地点での昼間58dB）を前提にしても、これはWHOのガイドラインの基準値を超えている。



また、教室内の騒音に限ってみても、学校環境衛生基準が示す騒音レベルは、教室内の等価騒音レベルについて、窓を閉じているときは50 dB以下、窓を開けているときは55 dB以下であることが望ましいなどとするが、WHOのガイドラインでは、「教室で話されている言葉を聞きとり理解するためには、授業中の暗騒音はLAeqで35 dB (A) 以下にとどめるべきである。聴覚障害児に対しては、より低い騒音レベルが必要となると考えられる」とされており（甲291〔9頁〕）、学校環境衛生基準が示す基準値自体、騒音被害を引き起こすものといわざるを得ないのである。

さらに、幼稚園の園舎等は、窓が大きく、窓を開けてしまえば、建物自体の減音効果はせいぜい5 dBに過ぎない。

このように、被控訴人参加人は、本件環境影響評価において、WHOのガイドラインの基準値や、小学校や幼稚園等における実際の建物の減音効果を見捨てるなど、生じうる騒音被害の実態を考慮しなかった。言い換えれば、被控訴人参加人は、未来ある子どもたちの環境よりも、道路建設に伴う公共事業への投資を優先したものといわざるを得ない。

したがって、被控訴人参加人が本件環境影響評価において、小学校や幼稚園への騒音影響について考慮しなかったのは不合理である。

### 13 自然環境及び文化遺産への影響に関する主張

#### (1) 環境影響評価の限界

環境影響評価は、将来にわたって当該事業が及ぼす影響を検証し、評価するものであって、自ずと限界が存在するものである。現に騒音等において事後の環境影響評価と比べて看過し得ない程の差が生じているケースも多く存在する（甲14, 15）。この点、自然環境及び文化遺産に対する影響は、そもそも数値化等により将来予測をすること自体困難であって、他の評価項目と比べて将来予測に馴染まない側面がある。しかるに、本件環境影響評価は、本件事業の自然環境及び文化遺産に対する影響が小さいことを理由とし



て、自然環境及び文化遺産に係る影響を否定するものであり、不当である。

(2) 被控訴人参加人が関係機関との協議をいまだにしてないこと

本件環境影響評価は、被控訴人参加人が関係機関との協議を行うことを、将来にわたって、本件事業が及ぼす影響が小さいと結論付ける大きな理由としている。しかし、控訴人らからの度重なる求釈明に対し、被控訴人参加人は、控訴審・準備書面(2)において、関係機関との協議すらしていないことを明らかにした。

本件事業が認可されたのは平成25年7月であり、上記準備書面の作成日付けである平成30年4月までには、5年近くが経過しているのに、被控訴人参加人は、上記準備書面において、具体的な協議予定すら明らかにしていない。

14 居住の権利等の侵害に関する主張

(1) 原判決(64, 65頁)は、「原告らの指摘する居住の自由ないし権利は、公共の福祉に反しない限りにおいて保障されるものであり(憲法22条1項)、私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができるものである(憲法29条3項)」として、居住の権利が経済的自由であることを前提として、公共の福祉による制約が相当程度広く認められるとの趣旨を示した上で、緩やかな審査を行ない、「本件道路に係る本件都市計画が、原告らの主張するような地域分断等の結果をもたらすものであるとしても、このことから直ちに、これが違憲・違法となるということとはできない。」として、居住の権利の侵害にはならないとした。

(2) 居住の権利が人格的自由でもあること

ア しかし、居住の権利(憲法22条1項)は、各人がどのような場所で生活をするのかを決める権利であるから、原判決が判示したような単なる経済的自由ではなく、個人の尊厳(憲法13条前段)につながる人格的自由でもあり、多くの著名な憲法学者もその旨を指摘している。





イ また、住生活基本法は、その基本理念の1つとして、同法6条において、  
「住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策の推進は、住宅が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠な基盤であることにかんがみ、低額所得者、被災者、高齢者、子どもを育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保が図られることを旨として、行わなければならない。」と規定している。

そして、同法7条1項は、「国及び地方公共団体は、第三条から前条までに定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と規定している。

このように、住生活基本法は、基本理念の中で、住宅（居住）が国民の健康で文化的な生活にとって不可欠であることを真正面から認め、高齢者等の特に配慮を要する者の住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を策定して実施することを国及び地方公共団体の責務として定めているが、これは、居住の権利が、単なる経済的自由ではなく、個人の尊厳（憲法13条前段）につながる人格的自由でもあることを前提にしたものにほかならない。

ウ さらに、圏央道あきる野事件や、福島第1原発の事故により避難を余儀なくされた住民の損害賠償請求に関する裁判例も、居住の権利が単なる経済的自由ではなく、個人の尊厳（憲法13条前段）につながる人格的自由でもあることを前提として、各人が自ら希望する生活の本拠において地域のコミュニティとの関わりを持って生活をする権利があることを明らかにしている。

#### エ 居住の権利の侵害となるかの判断基準

以上によれば、住宅地に道路を建設する都市計画決定が住民の居住の権利の侵害になるかどうかの判断においては、行政の広い裁量を前提とした

緩やかな審査は認められず、小田急事件最高裁判決が示した都市計画決定の違法性の判断基準に基づいた厳しい審査がされるべきである。

15 手続違反に関する主張 1 (住民に対する告知及び説明を欠いた昭和37年決定及び昭和38年決定の重大な違法)

(1) 昭和37年決定は、起点を小平町鈴木新田、終点を東村山町久米川とする都市計画であり、本件道路に相当する街路を含むものであって、幅員を22m(ただし、一部の区間につき24mないし36m)とするものであった(乙7, 8)。

また、昭和38年決定は、起点を小平市上水本町、終点を小平市小川東町とする都市計画であって、本件道路に相当する街路を含むものであって、幅員を22m(ただし、一部の区間につき24mないし36m)とするものであった(乙9ないし12)。

このように、昭和37年決定及び昭和38年決定は、本件都市計画道路に係る地権者や周辺住民の重要な権利侵害を伴うものである。

(2) このような本件都市計画の決定は、当該地権者に立退きや収用を余儀なくさせ、居住の権利に対する重大な侵害を伴うものであるばかりでなく、周辺住民の生活や健康、住環境にも極めて重大な影響を及ぼすものであるから、被控訴人参加人は、本件都市計画の決定に先立って、地権者や周辺住民に十分な説明を行い、住民が意見を述べる機会を設定し、住民との合意形成を図らなければならない。

しかるに、昭和37年決定及び昭和38年決定は、地権者や周辺住民に対する説明や住民の意見を聴く機会を設定せず、事前の告知と聴聞の機会を奪ったまま、一方的にされたものであり、重大な違法がある。

そして、このような重大な瑕疵が昭和37年決定及び昭和38年決定にある以上、これを変更するに過ぎない平成24年変更は、これらの決定の重大な瑕疵、違法性を承継して違法・無効であること、その後の手続によって、



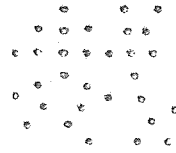
これが治癒されていないことは明らかである。

- (3) なお、現行憲法の下では、都市計画法の規定にかかわらず、都市計画事業を行う国や地方公共団体は、計画段階から広範囲に住民に情報を提供し、十分な説明を尽くして、その理解を得て都市計画を決定すべきであるところ、平成12年の改正により新設された都市計画法3条3項が「都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」ことを国や地方公共団体の責務としたのは、これを明文化したものである。したがって、旧都市計画法及びその関係法令に規定がなくても、道路建設事業を行う行政機関が住民に対して十分説明をして理解を得る責任は、憲法31条の適正手続を保障し、住民自治を実現するために法的に義務付けられているものである。

16 手続違反に関する主張2（小平市議会及び東京都議会の議決に反する違法）

■■■■団地自治会の住民は、昭和37年10月4日に小平市議会あてに路線変更を求める陳情書を提出し、小平市は、同年12月20日の市議会で、本件道路の路線変更を求める陳情を採択するとの議決をし、市議会が理事者（市長）と相談することとされた。市議会の変更案は、同団地を避けてその西側を通り、西武川越線（現西武国分寺線）と同団地の間に建設するというものであった（甲20〔49頁以下〕）。

また、■■■■団地の住民は、昭和37年12月11日に東京都議会に請願書を提出し、昭和38年1月16日に交渉を行ない、実情を話して路線変更をするよう要請した。昭和40年8月に東京都議会への請願書の再提出をした際は、党派を超えた都議会議員の支援もあり、また、同年11月18日の東京都企画総務首都整備委員会による現地視察に際し、小平市から市長、市議会議長及び担当課長が立ち会い、小平市長は、住民の要求の正当性を小平市も認めている旨の発言をした（甲166〔4頁〕）。そして、東京都議会は、昭和41年3月30日、「地元の意向を汲んで願意に沿えるよう努力されたい。」と



の意見を付して、本件都市計画道路の路線を変更されたい旨の請願を採択する旨の議決をした（甲20〔47頁〕）。

しかし、被控訴人参加人は、東京都議会の上記議決の実施を怠り続けた上、昭和45年12月の住民との交渉後は、路線変更には応じないという態度をとり、議会の議決を無視するようになった。被控訴人参加人は、昭和48年2月28日の住民との交渉においても、住民との合意がなければ事業決定をしないとの基本方針を述べたものの、路線変更はしないという態度は変えなかった。その後も、被控訴人参加人は、昭和50年9月5日の交渉などで、住民との合意がなければ道路建設に着手しないとの基本方針を述べたが、路線変更をしないの方針を貫き通し、住民の意思を確認することは全くなかった。

このように、被控訴人参加人は、東京都議会の請願採択や小平市議会の陳情採択の議決があるにもかかわらず、本件都市計画を見直さないばかりか、これらの議決をないがしろにして路線変更をしないと一貫して主張して、住民の意思を踏みにじってきた。このような被控訴人参加人の姿勢は、地方自治における議会の判断を無視し、住民に対する説明責任を果たそうとしないものであって、本件都市計画の決定には、憲法31条の規定する適正手続の保障に反する違法がある。

#### 17 手続違反に関する主張3（説明義務違反）

(1) 原判決（67, 68頁）は、「被告参加人において説明会を開催し、都市計画法の規定に従い、本件都市計画の変更案を公告して公衆の縦覧に供し、関係市町村の住民及び利害関係人からの意見書の提出を受け、関係市である小平市の意見を聴いた上、東京都都市計画審議会に付議して議決を得た上で、平成24年変更をしているのであって、こうした平成24年変更のための手続について瑕疵があるものということとはできない。」とし、控訴人らが指摘してきた手続違反の主張を採用しなかった。

これは、法定の手続を形式的に踏まえさえすれば、問題がないとの判断で

あって、被控訴人参加人に課せられた説明義務の違反及び合意形成のための努力の懈怠などを看過するものである。

(2) 住民への説明義務と住民との合意形成の重要性

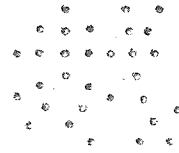
ア 行政に求められる説明義務

国や地方公共団体が都市計画法に基づいて道路建設事業を行う場合、地権者にとって立退きや収用などの不利益処分が行われ、道路建設予定地の周辺住民にとっても新たな道路により健康や快適で静穏な住環境が阻害される。そうである以上、このような道路建設事業の内容及びこれがもたらす影響について、憲法31条の適正手続の観点から、本来計画段階から可能な限り広範囲の情報を住民に提供し、十分な説明を尽くさなければならないことが要請される。したがって、道路建設事業を行う行政機関は、このような説明を行うことを憲法31条により法的に義務づけられているといふべきである。

また、行政手続法は、行政が一定の活動をするに当たって守るべき共通のルールを定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の利益の権利利益の保護に資することを目的とする（同法1条1項）。そして、本件都市計画の変更決定や本件事業認可も行政処分であり、同法の行政処分における手続統制という趣旨が妥当するのは当然であり、当該決定によって不利益を受ける可能性のある住民の意見を聞き、かかる住民の権利利益を確保することが行政手続法上要請されている。

さらに、都市計画法2条は、その基本理念として、土地の利用は「適正な」制限の下に図られるべきであると定めており、同法3条も、国及び地方公共団体の責務として、「都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」と定めている。

このように、国や地方公共団体が負う道路建設事業に関する説明義務は、



一般の法制度や各種の行政サービスを広報ないし周知するような場面で求められる単なる努力目標や政治的義務にとどまらず、法的な義務というべきである。

イ 被控訴人（国）も求める合意形成努力と説明責任とその実践

国土交通省等は、平成４年以降、道路事業において住民との合意形成及び住民への説明責任を重視すべきことを内容とする方針を繰り返し明らかにし、手続的にそれを具体化するための指針も示している（甲９２，９３，２１４，２１６）。本件のような道路の建設計画に関しては、市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聞き、政策や計画の立案に反映するプロセスであるパブリックインボルブメント（ＰＩ）が重視されなければならない。また、様々な地方公共団体において、国土交通省等の方針を踏まえて、構想段階からＰＩ方式を取り入れて、住民との合意形成及び説明責任を重視した道路建設事業のあり方を積極的に実践しており、その結果、住民との「対話と協働」の関係が築き上げられて、住民のニーズに応えた真に必要な道路づくりが実現している。

したがって、本件のような道路建設計画について、住民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聴き、政策や立案に反映するプロセスであるＰＩが重視されなければならないことは疑問の余地がない。

(3) 説明責任を果たさない被控訴人参加人の対応と手続違法

ア 突然提示された幅員拡張案

被控訴人参加人は、昭和４５年以降、本件道路の路線変更をすることができないとしていたところ、平成２２年１月２０日の市報及び被控訴人参加人からのお知らせにより、本件道路の幅員を３６メートルに拡張する計画変更素案を住民に提示するに至った（甲１６３の１〔２頁〕）。

イ 道路ありきの説明会

被控訴人参加人は、平成２２年２月３日及び４日に前記アの計画変更素



案の説明会を開催した(甲163の2)が、この説明会においても、「道路ありき」という態度であり、その内容も南北方向の道路のネットワークの強化や周辺道路の渋滞緩和、防災上の必要性などを抽象的に述べるのみで、住民に納得のいく説明をしようとはしなかった。

これらの説明会は、午後7時から午後8時30分という短時間で行われ、1回の説明会で300名ほどの参加者がいたにもかかわらず、住民側の質問には、わずか40分ほどしか割り当てられなかった。そして、被控訴人参加人は、質疑応答の際も執拗に終了時刻を強調し、再質問も許すことなく、終了時刻間際になると、3人分一括で質問するよう質問方法を限定した。

被控訴人参加人は、終了時刻になると、まだ質問をしていない大勢の住民が手を挙げて質問を求めているにもかかわらず、一方的に質問を打ち切ったこともあった。

このように被控訴人参加人の説明会における説明内容や進行の態度は、非常におざなりなもので、住民から理解を得ようという姿勢は全くなかった。

#### ウ 意見・質問を封じ、無視する被控訴人参加人の対応

被控訴人参加人は、その後、説明会を全く開催しないまま、平成23年10月15日、17日及び18日に都市計画変更案及び環境影響評価書案についての説明会を開催した。この説明会は、各2時間開催され、被控訴人参加人は、最初の50分間で、本件道路の説明をしたが、その内容は、周辺地域の渋滞緩和とか多摩地域の南北の人・モノの動きの円滑化といった非常に抽象的な説明ばかりで、住民の納得を全く得られなかった(甲166〔10頁〕)。住民らの質疑応答についても、先の説明会と同様、終了時刻が迫ると、多くの住民が質問することを求めているにもかかわらず、2名しか質問を受け付けない、再質問を許さない、終了時刻以降は施設の



関係で延長できないと述べ、一方的に質問を打ち切ろうとするなど、住民の意見を反映し、住民の納得のいくまで説明をしようとする姿勢は全く見られなかった（甲166〔10頁〕）。

被控訴人参加人は、この説明会から2か月後の平成23年12月11日及び12日には、道路予定地についての測量の進め方に関する説明会を開催した（甲163の4）が、この説明会でも、被控訴人参加人の説明内容は全く納得のいかないもので、被控訴人参加人による進行も先の説明会同様、再質問を許さないなど、住民から理解を得ようとする姿勢は全くなかった。

控訴人ら住民らは、平成24年以降も、道路建設の断念を求めて被控訴人参加人と何度も交渉をした。しかし、被控訴人参加人は、住民の理解を得ようとする姿勢を示さなかったばかりか、控訴人ら住民が文書で回答を求めても口頭でしか回答をせず、住民が交渉の議事録の作成を求めてもこれに応じなかった（甲166〔11頁〕）。

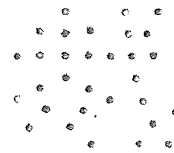
被控訴人参加人は、平成24年に小平市市民総合体育館で、                    団地自治会の住民だけを対象として、説明会を開いたが、                    地区の住民の参加を認めないなど、住民の要請を無視する態度をとり続けた（甲166〔11頁〕）。

そして、被控訴人参加人は、平成25年1月11日及び12日に事業概要と測量に関する説明会を開いた（甲163の5）が、この説明会では、立退きの対象とされる住民の自宅に行き、土地の境界確認をし、都市事業の認可後は具体的な補償について話をすると冒頭のあいさつがあり、スライドによる説明が行われたが、再質問などを認めないなど、住民の合意を得ないまま本件道路の建設を進める被控訴人参加人の姿勢が示された。

エ 住民の疑問を無視する被控訴人参加人の態度

住民は、平成23年9月16日、本件道路についての「対話の場」を求





める請願を小平市議会に提出し、小平市議会は同年12月20日に満場一致でこれを採択した(甲168〔2頁〕)。そして、小平市は、平成24年4月から5月にかけて4回にわたり「小平3・2・8まちづくりワークショップ」を開催し、31名の住民が参加した。このうち、本件道路を必要と考えていた参加者は非常に少なく、ほとんどの参加者は、本件道路を建設する必要性はないという意見であった(甲165の1ないし4)。また、本件道路が建設されることによって大気汚染や騒音といった公害が心配されるという意見も多数出された(甲168〔3頁〕)。しかし、小平市から被控訴人参加人に上記ワークショップの「開催レポート」(甲165の1)が提出されたにもかかわらず、被控訴人参加人は、住民の意見を全く無視した。

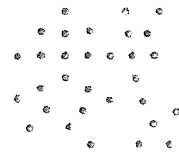
#### オ まとめ

以上のとおり、被控訴人参加人は、土地の収用という重大な不利益を被る地権者に対し、本件道路の建設を実施する必要性及び相当性について、科学的客観的な資料を示して個別的具体的な説明をしたとは到底認められないし、本件事業が健康や住環境にもたらす影響等に関する周辺住民の説明要求に対して誠実に対応したとはいえない。

このように、行政(被控訴人参加人)のなすべき説明責任は果たされておらず、住民の合意を得る努力も怠られてきたから、本件都市計画に適正手続に反する違法があることは明らかである。

#### (4) 住民投票実現に示された住民の疑問と被控訴人参加人の責任

確かに、本件道路の建設をめぐって、小平市議会は、平成9年2月に本件道路建設反対の陳情を不採択とする一方で、小平■■■■町の住民ほか21名の本件都市計画道路建設の早期建設の陳情を採択し(丙13)、東京都議会は、平成10年3月に本件道路など幅員36mへの計画変更の凍結を含め、再検討を求める旨の陳情を不採択とした(丙14, 15)。



しかし、地権者や周辺住民はもとより、小平市民の多くから、本件道路建設の疑問が強く出され、その是非を問うべきであるとの声が広がり、東京都で初めて住民投票が実施された経緯が看過されている。小平市民7000名を超える直接請求の署名にもとづき、小平市議会において、本件道路の是非を問う住民投票条例が制定され、平成25年5月には、住民投票が実施された。そして、5万人を超える住民が投票したのであり、その投票率35%は、同年4月に実施された小平市長選挙の投票率に匹敵する(甲298の1ないし6)。

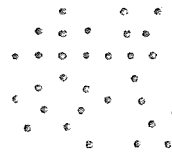
このような小平市民の声を踏まえれば、被控訴人参加人には、住民に本件道路の必要性や不利益について適切な判断をすることができるよう、様々な観点から詳細に説明をして、慎重に住民との合意形成を得ることが不可欠であったから、被控訴人参加人に課された説明義務は、極めて重いといわなければならない。

しかるに、被控訴人参加人は、その責任を果たさないまま、本件都市計画を決定し、被控訴人に本件事業認可の申請をしたものである。

(5) まとめ

以上のとおり、被控訴人参加人の住民に対する一連の態度は、PI方式の住民の意見を重視する姿勢とは対照的であって、地権者及び周辺住民に対して、法的義務としての説明義務に基づく十分な説明を行わず、本件道路について住民の理解が得られないものであった。そして、被控訴人参加人は、住民との合意形成及び説明責任を無視して、本件道路の建設事業を強行したものである。かかる被控訴人参加人の姿勢は、平成9年5月に「新たな東京都道路計画～道路整備の基本方針(案)～」(甲215)で自ら示した都民参加による道路整備という方針にも反するものである。

したがって、被控訴人参加人の一連の対応は、説明義務に反し、住民との合意形成を怠った違法なものである。



18 手続違反に関する主張 4 (代替案を検討しなかった違法)

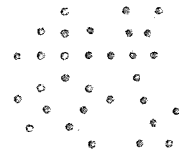
(1) 原判決(68, 69頁)は、本件道路の区間の長さが1km以上2km未満であり、計画段階環境影響評価の対象ではないから、本件条例により本件道路の建設についての代替案の検討が義務付けられているということとはできないとした。

(2) しかし、本件道路は、南側で国分寺3・2・8号線に接続しているが、国分寺3・2・8号線は、平成19年11月26日に事業認可され、現在も一部建設中である。

本件道路は、国分寺3・2・8号線と一体となって東京都町田市から埼玉県境までの南北方向の幹線道路である府中所沢・鎌倉街道線の一部を構成するものである。現に、東京都も、本件パンフレットにおいて、本件道路と国分寺3・2・8号線とを一体として扱い、その道路整備効果をアピールしているのである。

国分寺3・2・8号線の長さは約2.5kmであり、本件条例において計画段階環境影響評価の対象となる事業であるから、その計画策定の段階で、実施場所、対象地域、規模などの異なる複数の計画案を検討することが求められている(本件条例11条1項)。本件道路は、これと連続し一体化されるものであるにもかかわらず、本件道路を国分寺3・2・8号線から切り離して、本件道路については代替案の検討を要しないとするのはあまりにも不合理である。それぞれ切り離して別扱いとするのは、計画段階環境影響評価における複数の計画案を恣意的に回避するためであるとの批判を免れえない。国分寺3・2・8号線と一体をなす本件道路についても複数の代替案を検討しなければならないことは、誰の目から見ても道理にかなったことであり、これを回避することは許されない。

本件道路の建設について代替案が全く検討されないまま決定された本件都市計画は違法であり、これを容認する原判決の誤りは明らかである。



## 19 手続違反に関する主張5(旧都市計画法違反)

本件事業認可の前提である本件都市計画の決定は、内閣の認可だけでなく、主務大臣の決裁も欠いているという明らかな手続上の瑕疵があるところ、原判決は、平成元年変更及び平成24年変更による瑕疵の治癒を認め、本件事業認可の違法性を否定した。しかし、原判決の上記判断は、以下のとおり、法治主義に反する不合理なものといわざるを得ない。

### (1) 昭和38年決定が建設省都市局参事官による同局長の代決であること

原判決(65, 66頁)は、昭和38年決定当時の建設省内部部局文書決裁規程によると、都市計画の決定は、特に重要なものを除いては建設大臣の決裁を要せず、重要なものが事務次官の、その他のものが都市局長のそれぞれ専決に属するとされていたこと、代決(文書の決裁をすべき者が病気その他やむを得ない事由により不在であり、かつ、文書の執行が急を要する場合における決裁の方法)に関する規定において、都市局長の決裁を要する事項のうち参事官の統括整理する事務に係るものについては、参事官の代決を経て、施行することができるものとされていたから、昭和38年決定について、建設省都市局参事官が、同局長の裁決を代決して行ったことが直ちに違法であるとはいえないとする。

しかし、旧都市計画法3条は、「都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業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」として、主務大臣の決裁と内閣の認可を明確な要件として定めていたから、法律より下位の内部規程によって、主務大臣の決裁を不要とすることは許されない。まして、臨時措置法及び臨時特例により内閣の認可すら不要であり、都市局長の専決で足りるとするのは、同法の定める決定権限者について、二重に権限を委ねることになり、決定のために国民の代表者たる内閣の認可を必要とした法の趣旨を没却するものにほかならない。

また、「代決」は、文書の決裁をすべき者が病気その他やむを得ない事由に



より不在であり、かつ、文書の執行が急を要する場合に許されるとされていたが、昭和38年決定について、その要件を充足するような特別な事情があったとは到底考えられないし、そのような事情について、主張立証もされていない。

(2) 内閣の認可がないこと

被控訴人は、臨時措置法の「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に過ぎず、同法は、戦後も、行政の簡素化という趣旨から制定された実効性のある法律として運用されており、そのことは同法に基づいて制定された臨時特例が、戦後に数次にわたり改正されていることから裏付けられており、有効期限の定めのない臨時法として、廃止手続がとられるまで有効であったから、昭和38年決定について内閣の認可は不要であると主張する。

しかし、臨時措置法の制定の目的が行政の簡素化にあったことは控訴人らも争わないが、同法は、「大東亜戦争ニ際シ行政簡素化ノ為必要アルトキハ…(中略)…左ニ掲グル措置ヲ為スコトヲ得」とするものであり、「大東亜戦争ニ際シ」は、単なる動機にとどまらず、同法の要件をなしている。

また、戦後に数次にわたり改正されたのは、臨時措置法ではなく、行政府が定める政令（臨時特例）に過ぎず、立法府である国会が臨時措置法に法としての有効性を認めていたのではない。行政によって、法に沿わない違法な運用がされていたとしても、それは正当化する裏付けとならないのはいうまでもないところである。

仮に、戦後の混乱期に行政の簡素化が必要であったとしても、戦後の混乱期を終えた段階で、臨時措置法の役割は終えているはずである。そして、臨時措置法に基づく臨時特例は、日本国憲法の下では、法律をもって規定すべきことを政令の形式で規定していたものであるところ、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律」（昭和22年法律第

72号) 1条は、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定で、法律を以って規定すべき事項を規定するものは、昭和22年12月31日まで、法律と同一の効力を有するものとする。」と定めていたから、臨時特例が、昭和23年1月1日以降、失効していることは明らかである。なお、この規定は、日本国憲法が、国会を唯一の立法機関と定め、一般的包括的委任を禁止していることに関連しての措置であったが、臨時特例は、その内容面においても、日本国憲法に反する法規であったことは明らかであって、日本国憲法施行から16年を経過した昭和38年の時点で有効であったと解する余地はない。

(3) 瑕疵の治癒はあり得ないこと

原判決(66, 67頁)は、臨時措置法は大東亜戦争の終結とともに失効したものと解釈する余地があるとして、昭和38年決定に瑕疵が存する可能性を認める一方、平成元年変更及び平成24年変更によって、本件都市計画の決定権者である被控訴人参加人が本件都市計画を変更し、変更後の本件都市計画を是認したことで上記瑕疵は治癒されたものと解するのが相当であるとした。

しかし、本件事業認可は、昭和38年決定に基づくものであるから、同決定が適法に決定されていなければならないところ、平成元年変更は、事業計画の名称を変更するに過ぎない内容であって、昭和38年決定の瑕疵を治癒しうるようなものではない。

また、平成24年変更も、昭和38年決定の変更決定にすぎず、本件道路を建設するか否かということと、これを前提として、道路の幅員を広げるか否かとは、その説明や議論の内容は性質を全く異にするから、都市計画の変更決定(平成24年変更)がされたことにより、基本となる都市計画の決定(昭和38年決定)の瑕疵が治癒されたとするのには、あまりにも無理がある。

さらに、本件都市計画の決定権者である被控訴人参加人自身も、昭和38年決定に瑕疵があるとは認識しておらず、瑕疵を治癒しようとする意思がなかったにもかかわらず、たまたま変更決定がされたからといって、その瑕疵が治癒されたというのは不合理すぎる。

そもそも、旧都市計画法は、内閣の認可を要件として明確に定めていたものであり、この要件を欠いた昭和38年決定には、重大な瑕疵があり、当該瑕疵が他の決定によって、治癒されることはあり得ないというべきである。

(4) まとめ

よって、昭和38年決定に瑕疵が存在することは明らかであり、その変更決定に過ぎない平成24年変更はその瑕疵を承継するから、本件事業認可は違法である。

第4 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、控訴人らの請求は、いずれも棄却すべきものと判断する。その理由は、次のとおり付加訂正するほか、原判決の理由説示（「事実及び理由」第3の2）のとおりであるから、これを引用する。

（原判決の付加訂正）

- (1) 原判決42頁15行目の「同月20日」を「同月19日」と改め、25行目末尾の次で、改行し、以下のとおり加える。

「(キ) 小平市の7000名を超える有権者の直接請求に基づき、小平市議会において、本件道路の是非を問う住民投票条例が制定され、平成25年5月26日に住民投票が実施され、5万1010人の有権者が投票した（投票率約35.17%）が、上記条例は、投票率50%未満の場合は、住民投票は不成立と定めていたため、開票はされなかった。なお、同年4月に実施された小平市の市長選挙の投票率は、37.28%であった。

（甲298の1ないし6）」

- (2) 原判決44頁2行目の「頁」の次に「（小田急事件最高裁判決）」を加え



る。

- (3) 原判決53頁14行目の「解される」の次に「(小田急事件最高裁判決参照)」を加え、同行末尾の次で改行し、以下のとおり加える。

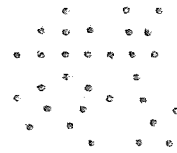
「そして、前記第2の2で引用した原判決の「事実及び理由」第2の1の関係法令の定め(3)ウ(ただし、付加訂正後のもの)のとおり、本件条例10条1項は、「(東京都)知事は、既に得られている科学的知見に基づき、対象計画の策定及び対象事業の実施が環境に及ぼす影響を明らかにするために必要な調査等についての項目、方法、範囲その他の事項について、技術上の指針(技術指針)を定めるものとする。」とし、同条3項は、「(東京都)知事は、技術指針を定め、又は改定しようとするときは、東京都環境影響評価審議会の意見を聴かなければならない。」と規定しており、東京都知事は、本件条例の上記規定に基づき、「東京都環境影響評価技術指針」(技術指針)を定めているものである。

したがって、本件環境影響評価は、技術指針に基づいて、行われるべきものであり、また、技術指針の定める環境影響評価の手法は、東京都環境影響評価審議会等の専門的な知見に基づき、適切な科学的判断が加えられて定められたものであると認められるから、技術指針に基づく本件環境影響評価は、一般に確立された科学的な評価方法に基づいて行われたものであり、同評価に基づく本件都市計画の決定は、特段の事情のない限り、環境の保全(公害の防止、自然環境及び歴史的環境の保全及び景観の保持等)について適正な配慮をしたものというべきである。」

- (4) 原判決65頁20行目冒頭から66頁6行目末尾までを、以下のとおり改める。

「a 前記第2の3で引用した原判決の「事実及び理由」第2の2の前提事実(以下「前提事実」という。)(2)イ(原判決5,6頁)のとおり、昭和38年決定は、建設省都市局参事官が、同局長の決裁を代決して行わ





れたものである。

昭和38年決定当時の建設省内部部局文書決裁規程(乙6)によると、都市計画の決定は、特に重要なものを除いては建設大臣の決裁を要せず、重要なものが事務次官の、その他のものが都市局長のそれぞれ専決に属するものとされており(4条, 6条, 55条, 57条, 59条)、また、代決(文書の決裁をなすべき者が病気その他やむを得ない事由により不在であり、かつ、当該文書の施行が急を要する場合における決裁の方法)に関する規定(2条)において、都市局長の決裁を要する事項のうち参事官の総括整理する事務に係るものについては、参事官の代決を経て、施行することができるものとされていたことが認められる。

しかし、昭和38年決定について、「文書の決裁をなすべき者が病気その他やむを得ない事由により不在」であったかはともかくとして、前提事実(2)イないしエのとおり、昭和38年決定については、平成元年の名称の変更を除き、平成24年変更までの50年近くにもわたって、変更されたり、事業認可がされたりしたことはなかったことが認められるから、「当該文書の施行が急を要する場合」に当たらないことは明らかであって、建設省都市局参事官が、同局長の決裁を代決して行った昭和38年決定には、この点において瑕疵があるというべきである。

しかし、仮に、昭和38年決定について、建設省都市局参事官による代決がされなかったとした場合には、同局長によって、早晚、同様の決裁がされたものと推認されるのであり(上記推認を左右する主張・立証はない。)、また、前提事実(2)イのとおり、昭和38年決定は、昭和38年8月3日建設省告示第1895号及び第1909号により、建設大臣名で告示され、縦覧に供されており、その後、長期間にわたって、上記瑕疵が問題とされた形跡もないから、上記瑕疵は、さほど重大なものとはいえず、遅くとも平成24年変更がされた時点においては、治癒さ



れていたものと解するのが相当である。」

(5) 原判決66頁17行目の「定めていた。」の次で改行し、同行の「しかしながら」から67頁5行目末尾までを、以下のとおり改める。

「しかし、旧憲法上の法律は、その内容が日本国憲法の条規に反しない限り、日本国憲法の施行と同時にその効力を失うものではなく、なお法律としての効力を有するものである（最高裁判所昭和23年6月23日大法廷判決・刑集2巻7号722頁参照）。

したがって、都市計画の決定について、内閣の認可を受けることを要しないとした臨時措置法は、日本国憲法の施行後も有効であったと解するのが相当である。また、「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）は、「日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定は、昭和22年法律第72号第1条に規定するもの（判決注・法律をもって規定すべき事項を規定するもの）を除くの外、政令と同一の効力を有する。」と定めているところ、臨時特例は、法律である臨時措置法の委任に基づいて制定された勅令であり、「法律をもって規定すべき事項を規定するもの」には当たらないと解されるから、臨時特例も日本国憲法の施行後も有効であったと解するのが相当である。

なお、臨時措置法1項1号が、「大東亜戦争に際し、行政簡素化のため必要があるときは、勅令（日本国憲法の施行後は政令）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することができる。」としていることから、臨時措置法が大東亜戦争終結により失効したと解する見解もあるが、臨時措置法は、大東亜戦争が終結した後に廃止されることが予定されていたと解されるものの、同法を限時法とする旨の規定はなく、「大東亜戦争に際し」との文言は、臨時措置法制定の動機を示すとともに、同法が恒久法でないことを示したものにすぎないと解されるのであり、また、大東亜戦争終結後の混乱期にも、様々な面で、行



政の簡素化が必要であったことは明らかであるから、同法が同戦争の終結により当然に失効したと解することはできない。」

(6) 原判決67頁18行目の「昭和38年決定」から21行目の「手続上の瑕疵が」までを「昭和38年決定については、手続上の瑕疵が」と改める。

(当審における控訴人らの主張に対する判断)

(1) 本件道路の整備の必要性(交通量)に関する主張について(前記第3の1)

ア 交通量の予測等について

(ア) 控訴人らは、多摩地域や本件道路周辺の交通量は増えておらず、本件環境影響評価(被控訴人参加人)の交通量の予測が過大であり、このことは、本件事業の認可申請がされた平成25年の時点で既に明らかであった等と主張するので、以下検討する。

(イ) 交通量の予測は、その性質上、将来のわが国の人口、GDPのほか、交通手段の発達等の将来の様々な要素を考慮して推計すべきものであるから、被控訴人参加人の交通量に関する予測が明らかに過大であり、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くといえない限り、上記予測をもって、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したということとはできないと解するのが相当である。

そして、証拠(丙19の2〔13頁〕、丙21〔1頁〕)によれば、三段階推計法は、国土交通省に設置された「将来交通需要推計検討会議」の「中間とりまとめ」に示された将来の交通需要の推計方法であり、平成22年11月に「将来交通需要推計手法(道路)」(丙21)として発表されたものであること、技術指針においても、交通量推計の基本とされていることが認められるから、その手法は、十分な合理性を有するものと認められる。

(ウ) 先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)オ(イ)(37頁)のとおり、被控訴人参加人による計画交通量の推計は、①発生集中交通量、②



分布交通量，③配分交通量の3段階に分けて予測する三段階推計法により，平成17年度道路交通センサスの自動車OD（起終点）調査に基づき作成された平成17年現況ODデータ及び平成42年将来ODデータを基礎として，本件道路の供用開始時点である平成31年度及び周辺道路網がおおむね完成すると想定される平成42年度について，それぞれの時点における道路ネットワークを前提として行われたものであり，その結果，本件道路の計画交通量は，平成31年度で1日当たり3万3300台～3万4200台，平成42年度で1日当たり3万2200台～3万3900台と推計されたものである。

なお，証拠（丙19の2〔13ないし17頁〕）に基づき，上記推計方法について，敷えんすると，以下のとおりである。

国土交通省は，平成17年度道路交通センサスの自動車OD調査に基づき，平成17年現況ODデータ及び平成42年将来ODデータを作成しており，この平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータは，人口，GDPといった社会経済の将来見込み等を用いて，①発生集中交通量，②分布交通量について，区市町村で1ゾーンから数ゾーンの交通量を推計したものである。

そして，本件環境影響評価は，ゾーンを分割・統合したODデータ（平成17年）を再作成し，これを現況道路ネットワークに配分して現況交通量（平成17年）との整合性を確認（現況再現性の確認）したところ，計画道路（本件道路）を中心とした51地点で，現況の実測交通量と推計交通量との相関係数は0.951となり，交通量推計の再現性の精度が高いことが確認された。なお，控訴人らは，上記相関係数について，ある特定の道路の交通需要予測の妥当性を根拠づける資料とはならないと主張するが，丙第19号証の2の現況推計値の現況再現性に関するグラフ（17頁）によれば，この推計交通量と現況の実測交通量との関係は，ランダム



なものではなく、その間に強い正の相関関係があることが認められるから、控訴人らの上記主張は採用することができない。

その上で、本件環境影響評価は、将来の道路整備状況を想定し、将来の道路ネットワークを作成した上、国土交通省作成の平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータをもとに、ゾーニングの基本方針に合わせて分割・統合し、将来の自動車ODデータを整理し、これを将来のネットワークに入力して、個々の路線に配分することにより、計画交通量を推計したところ、本件道路の計画交通量は、平成31年度で1日当たり3万3300台～3万4200台、平成42年度で1日当たり3万2200台～3万3900台と推計されたものである。

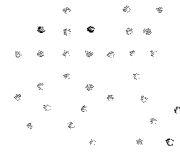
もつとも、証拠（丙19の2〔18頁〕）によれば、上記推計に用いられた国土交通省作成の平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータは、平成42年時点において、計画道路を含む府中所沢・鎌倉街道沿線の6市の間を相互に移動する自動車交通が増加しており、多摩地域の南北方向の交通需要が高まることを前提として作成されたものであることが認められるところ、このような将来ODデータの予測が誤っていれば、平成42年時点の推計交通量も必然的に誤ったものになるということができる。

しかし、前記のとおり、交通量の予測は、将来の様々な要素を考慮して推計すべきものであり、また、国土交通省作成の平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータ以上に適切な将来ODデータが存在したとの主張立証もないから（平成22年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータ（甲318の1及び2）の証拠説明書によれば、平成22年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータが公表されたのは、平成25年6月頃であったというのであり、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)オ(ア)k（37頁）で認定

したとおり、被控訴人参加人が東京都知事に対し、環境影響評価書を提出したのは、上記データが公表される前の平成24年11月19日であり、前提事実(4)イ(8, 9頁)で認定したとおり、関東地方整備局長が本件事業認可をしたのは、上記データが公表された直後の平成25年7月12日であるので、本件環境影響評価が上記データを用いなかったのは、当然というべきである。)、被控訴人参加人が平成17年度道路交通センサスに基づく平成42年将来ODデータを将来のODデータとして用いたことが不当であるということとはできない。

(エ) 控訴人らは、本件パンフレットに載っている府中街道の1220mの渋滞が発生したのは平成20年12月9日とのことであるが、同年のリーマンショックの頃から、府中街道も含め、本件道路周辺の交通量は減少していると主張し(前記第3の1(1)ウ)、それに沿う証拠(甲285, 286)を提出するところ、控訴人らが当審で提出した証拠から、府中街道が混雑していないと直ちに認めることはできない。すなわち、控訴人[ ]が平日朝の交通状況を撮影した動画(甲285)等をもって、府中街道が渋滞していないと直ちに認めることはできないし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)イ(イ)b(51頁)で説示したとおり、現況において、本件道路付近の府中街道における平均旅行速度は、13.9km/時～16.6km/時で、多摩地域の平均である22.3km/時を下回っているところ、これについては、本件道路が完成していないため、南北方向の交通が、本件道路付近では府中街道等に迂回していることなどを原因として交通渋滞が発生しているものと推認される。

また、本件道路を北上する1日当たりの交通量を控訴人らの主張する1万8000台程度(当審における控訴人らの主張1(1)ウ)と仮定しても、これは、夜間も含め、平均すると、1分当たり12.5台の自動車が本件道路を走行することを意味するのであり、このような交通量をもつ



て、少ないなどということはできない。

(オ) 以上によれば、前記イ)のとおり、交通量の予測は、将来の様々な要素を考慮して推計すべきものであるから、被控訴人参加人の交通量に関する予測が明らかに過大であり、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くといえない限り、上記予測をもって、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとしたということとはできないところ、被控訴人参加人の交通量の予測がこれに当たるということとはできないから、交通量の予測に関する控訴人らの主張は採用することができない。

イ 府中街道の改善について（前記第3の1(1)オ)

控訴人らは、仮に府中街道を含む本件道路周辺に渋滞が発生するなどしているとしても、本件道路と並行する府中街道を改善すれば足りる旨主張する。

そこで検討するに、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)ア(ウ)及び(エ)（29, 30頁）で認定したとおり、本件道路の北端から北へ約700mまでの区間（以下「北側新道」という。）については4車線が整備済みで供用されており、本件道路の南端である五日市街道から南の多喜窪通りまでの区間（以下「南側新道」という。）については、4車線で整備する都市計画事業が進行中であり、その南端である多喜窪通りから更に南の町田市にある相模原大蔵町線までの区間については、整備済みで供用されていることが認められる。

そして、仮に、南側新道の供用が将来開始されたが、本件道路は存在しないとした場合、南側新道から北側に走行しようとする車両は、同新道の北端（本件道路の南端）で、五日市街道を右折して同街道を東進した上、府中街道との交差点を左折して同街道を北上し、その後、青梅街道との交差点を左折して同街道を西進し、さらに、北側新道との交差点を右折して同新道を北上するというクランク状の走行を余儀なくされることになる。



そうすると、本件道路が供用されない場合、南側新道から北側新道まで走行しようとする車両は、府中街道における上記2つの交差点を余計に通過することを余儀なくされることになり、また、五日市街道及び青梅街道の一部も走行することを余儀なくされることになる。さらに、北側新道及び南側新道が4車線であるのに対し、府中街道は2車線であるから（先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)ア(オ)。30頁）、北側新道及び南側新道から府中街道へ進行する車両による渋滞発生の可能性も否定することができない。

のみならず、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)ア(ア)及びイ（28、29頁）で認定したとおり、本件路線（府中所沢・鎌倉街道線）は、町田市から埼玉県境までの南北方向全長約27kmに及ぶ多摩地域の広域的な幹線道路であり、本件道路は、その南端の五日市街道との交差点と北端の青梅街道との交差点とを直線的に結ぶものであるところ、このうち、本件道路に関する部分のみを整備せず、クランク状の2車線道路（府中街道等）によって代替するというのは、いかにも不合理である。

したがって、控訴人らの府中街道の改善についての主張は採用することができない。

ウ 本件道路の整備効果について（前記第3の1(1)エ）

控訴人らは、本件パンフレットに記載された本件道路の整備効果に関し、その前提としている6市間の交通量は増加していないし、また、「旅行時間の短縮」については、国分寺3・2・8号線部分と一緒にして誇張するなど、事実を偽るものであって、本件道路の整備効果は誤りである旨主張する。

しかし、これに対し、被控訴人参加人は、本件道路の整備効果について、道路ネットワークが充実し、都市間の連携の強化や多摩地域の活性化が図られ、①多摩地域における人やモノの動きの円滑化、②府中街道を始めと





する周辺道路の渋滞緩和，③生活道路に進入する通過交通の排除による良好な居住環境の確保，④地域の防災性や安全性の向上，⑤環境施設帯による快適な都市空間の創出といった整備効果が期待することができる旨主張するところ（原判決46頁），先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)イ（44ないし46頁）で認定した事実を照らせば，被控訴人参加人の上記主張には相応の合理性があると認められるから，仮に，本件道路周辺の交通量が将来的に減少することが予測されるとしても，直ちに本件道路を整備する必要性がないということとはできない。

エ 控訴人らは，そのほかにも，本件道路の整備の必要性（交通量）について，るる主張するが，前記説示に照らして，いずれも採用することができない。

## (2) 大気汚染の被害について

### ア PM<sub>2.5</sub>を考慮しなかった誤りについて（前記第3の2）

控訴人らは，PM<sub>2.5</sub>の数値は，SPMの数値の約70%であり，SPMの数値は予測することができるから，PM<sub>2.5</sub>の数値も予測することができるところ，本件環境影響評価は，平成31年度及び平成41年度のSPMの予測値について，0.056 mg/m<sup>3</sup>（56 μg/m<sup>3</sup>）としているから，その70%の39 μg/m<sup>3</sup>のPM<sub>2.5</sub>が予測されるが，これは環境基準（日平均値35 μg/m<sup>3</sup>以下）を上回るものであって，本件環境影響評価がPM<sub>2.5</sub>の数値を予測することができないとして，PM<sub>2.5</sub>を考慮しなかったのは，誤りである旨主張する。

しかし，先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)ウ(ア)（53頁。ただし，付加訂正後のもの）のとおり，本件環境影響評価は，技術指針に基づいて行われるべきものであり，また，技術指針の定める環境影響評価の手法は，東京都環境影響評価審議会等の専門的な知見に基づき，適切な科学的判断が加えられて定められたものであると認められるから，技術指針に基づ



く本件環境影響評価は、一般に確立された科学的な評価方法に基づいて行われたものであり、同評価に基づく本件都市計画の決定は、特段の事情のない限り、環境の保全（公害の防止、自然環境及び歴史的環境の保全及び景観の保持等）について適正な配慮をしたものというべきである。

そして、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)ウ(ウ)a（55頁）で説示したとおり、本件条例に基づき設置され、学識経験者により構成される東京都環境影響評価審議会は、平成25年、技術指針の改定について検討し、微小粒子状物質（PM2.5）については、平成21年に環境基準が設定されたことから、大気汚染に係る予測・評価物質に追加すべきであるが、予測手法は開発途上であり、個々の事業における寄与率等を予測・評価することは困難な状況にあることから、常時監視測定局における観測体制が整備されたことを踏まえつつ、今後の動向を見極めながら、対応を検討していく必要がある旨、東京都知事に対して答申したことが認められ、PM2.5については、平成21年に環境基準が設定されたものの、その当時から、発生源が多岐にわたり、大気中の挙動も複雑であって、科学的知見を集積する必要があるとされ、また、本件環境影響評価がされた当時の技術指針においては、大気汚染に係る予測・評価物質の中に含まれておらず、その後の平成25年の技術指針の改定に際しても、なお個々の事業における寄与率等を予測・評価することは困難な状況にあるとされていたのであるから、本件環境影響評価において、これを測定し、予測・評価しなかったことをもって、本件環境影響評価に誤りがあるということとはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

イ 複合的な大気汚染について（前記第3の3）

(ア) 控訴人らは、府中街道については、平成42年に本件道路の並行区間で7400ないし8400台の交通量が予測されているから、この府中街道の交通量を無視して、大気汚染の影響が少ないと考えることはできな



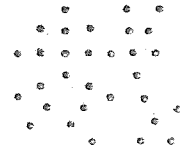
い旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)ウ(ウ) b (56頁)で説示したとおり、本件環境影響評価においては、交差点付近における大気汚染の発生や拡散は複雑であり、現在のところ予測手法が確立されているとはいえないことを前提に、参考として、本件道路による付加濃度と五日市街道及び青梅街道による付加濃度を足し併せ、二酸化窒素 (NO<sub>2</sub>) と浮遊粒子状物質 (SPM) を計算したところ、いずれも環境基準を下回るものであったことが認められるから、可能な範囲で本件道路と五日市街道及び青梅街道との交差点における大気汚染について評価したということができ、こうした評価が不合理であるということとはできず、また、府中街道については、本件道路が整備され広域的な主要な幹線道路ネットワークが形成されることにより交通量が減少することが予測されるから、府中街道からの大気汚染の影響は小さいと考えられる。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(イ) 控訴人らは、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線については、すでに平成8年の第二次事業化計画で、本件道路とともに、平成17年度を目途に着手又は完成すべき路線として位置づけられていたところ、現在、小平市の小川橋交差点での工事では、同新五日市街道線を建設する計画が具体化されており、また、同新五日市街道線の建設予定地となる■■■■大学構内での工事についても、すでに工事着工が告知されているので、1日の交通量4万台を超える同新五日市街道線の影響は無視することができないと主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)ウ(ウ) b (56頁)で説示したとおり、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線は、平成18年4月に策定された第三次事業化計画において、優先的



に整備すべき路線に選定されていないことが認められるところ、本件条例が、道路構造など事業内容が具体化されていない路線の影響まで、本件道路についての環境影響評価における予測・評価に含めることを求めているとは解されないから、府中街道からの大気汚染を考慮せず、本件道路と同新五日市街道線との複合汚染について予測しなかったことをもって、本件環境影響評価が不合理であるということとはできない。

控訴人らは、同新五日市街道線の工事が一部開始されている旨主張するが、証拠（甲126, 127, 305, 306の1ないし3）によれば、控訴人らが指摘する工事は、いずれも本件道路と直接接続する道路についてのものではなく、その区間も限られたものであること、上記道路のうち、小川町一丁目区間の約150mが平成29年3月23日に供用が開始されたにすぎないことが認められるから、本件事業の認可がされた平成25年の時点において、本件道路と同新五日市街道線との複合的な大気汚染を考慮する必要があったとは認め難い。

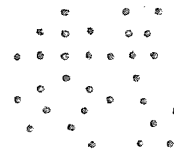
したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

#### ウ 小学校や幼稚園への影響について（前記第3の4）

控訴人らは、小学校や幼稚園へのPM2.5及び本件道路と小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線との複合汚染の影響等について考慮していない本件環境影響評価は不合理である旨主張する。

しかし、前記アのとおり、本件環境影響評価において、PM2.5を測定し、予測・評価しなかったことをもって、本件環境影響評価に誤りがあるということとはできないし、また、前記イのとおり、本件事業の認可がされた平成25年の時点において、本件道路と小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線との複合的な大気汚染を考慮する必要があったとは認め難い。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。



エ 光化学オキシダントの濃度増加による被害について（前記第3の5）

控訴人らは、光化学オキシダント濃度の環境基準は、全く達成されていないにもかかわらず、光化学オキシダントの濃度について予測も評価もしていない本件環境影響評価には重大な欠陥がある旨主張する。

しかし、前記(2)アのとおり、技術指針の定める環境影響評価の手法は、専門的な知見に基づき、適切な科学的判断が加えられて定められたものと認められるところ、技術指針（丙24〔42, 43頁, 別表2〕）は、光化学オキシダントを大気汚染に関する予測事項の対象とはしていないから、本件環境影響評価が、光化学オキシダントの濃度について予測・評価しなかったこと（丙19の1〔29頁〕）をもって、本件環境影響評価に重大な欠陥があるということとはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

オ 接地逆転層について（前記第3の6）

控訴人らは、本件環境影響評価は、接地逆転層の発生を看過するか、無視している旨主張する。

しかし、本件環境影響評価においては、大気汚染の予測式として拡散計算式が採用され、有風時にはプルーム式、弱風時にはパフ式が用いられている（丙19の1〔60頁〕）ところ、このうち、パフ式に用いられている拡散幅に関する係数（ $\gamma$ ）は、昼間（7時から19時まで）の時間帯で「0.18」、夜間（19時から7時まで）の時間帯で「0.09」とされている（丙19の1〔61頁〕）。そして、このようにパフ式に用いられている鉛直方向の拡散幅に関する係数が昼夜で異なるのは、国土交通省国土技術政策総合研究所と独立行政法人土木研究所が作成した「道路環境影響評価の技術手法」（平成24年度版）（丙102〔2-1-34頁〕）によれば、接地逆転層は、秋から冬の風が弱く、晴れた日の夜間に発生しやすいものであり、その影響により、鉛直方向の拡散幅に昼夜で有意な差

があるためであることが認められるところ、このような手法は、接地逆転層に関する専門的な知見に基づくものと認められるのであって、本件環境影響評価は、接地逆転層の発生を考慮したものであると考えられるから、控訴人らの上記主張は採用することができない。

控訴人らは、①パフ式には、無風時における予測式も存在するのに、本件環境影響評価においては、これが用いられていないし、②同評価が採用した昼間（7時から19時まで）と夜間（19時から7時まで）の時間区分の仕方は、不適切であるとも主張するが、いずれも本件環境影響評価の手法の妥当性を疑わせるようなものとはいえず、また、上記のとおり、本件環境影響評価は、接地逆転層の発生を考慮したものと考えられるから、控訴人らの上記主張は採用することができない。

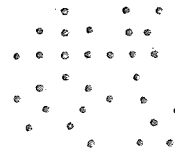
したがって、本件環境影響評価が接地逆転層について考慮していない旨の控訴人らの主張は採用することができない。

### (3) 騒音による被害について

#### ア 受忍限度の基準となる騒音について（前記第3の7）

控訴人らは、本件道路が建設されると、等価騒音レベルにつき、道路端から20m以内で60dB、それを超える地域でも65dBをそれぞれ受忍限度とした最高裁平成7年判決の基準値を超える騒音被害が発生することが予想されるところ、騒音による心疾患リスク等の上昇といった事情に照らせば、騒音環境基準に定める近接空間の特例の基準（昼間70dB以下、夜間65dB以下）を適用するのは不当である旨主張する。

しかし、前記(2)アのとおり、技術指針の定める環境影響調査の手法は、専門的な知見に基づき、適切な科学的判断が加えられて定められたものであると認められるところ、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エ(ア)（57頁）で説示したとおり、本件環境影響評価においては、騒音に関しては、既存の資料の調査及び現地調査がされ、本件道路の敷地の



境界から100m程度の範囲について、平成31年度及び平成42年度における自動車の走行に伴う騒音の予測がされたところ、その予測された騒音は、いずれも技術指針が評価の指標とする騒音環境基準に定める基準（近接空間の特例の基準）を満たすものであったことが認められる。

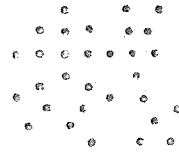
控訴人らは、WHOのガイドライン等の基準を満たしていないとして、本件環境影響評価を非難するが、前記(2)アのとおり、同評価において用いられるべきとされているのは、技術指針であって、WHOのガイドラインではないから、控訴人らの上記非難は当を得たものとはいえない。

なお、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エイ)a(58頁)で説示したとおり、最高裁平成7年判決は、一般国道等の道路の供用に伴う自動車騒音によるいわゆる生活妨害の被害を中心とし、多数の被害者から全員に共通する限度において各自の被害につき一律の額の慰謝料が請求されたという事案において、居住地における屋外等価騒音レベルが65dB以上の騒音に暴露された者にあつては、当該道路端と居住地との距離の長短にかかわらず受忍限度を超える被害を受けたとし、当該道路端と居住地との距離が20m以内の者にあつては、屋外等価騒音レベルが60dBを超える騒音に暴露された者が受忍限度を超える被害を受けたとした原審の判断について、受忍限度を超える被害を受けた者とそうでない者とを識別するため、居住地における屋外等価騒音レベルを主要な基準とし、当該道路端と居住地との距離を補助的な基準としたことに不合理なところがあるということとはできないと判示しているにとどまり、個別の事案を離れて一般的に騒音に係る基準値を示すなどしたものではないというべきである。

したがって、控訴人らの上記主張も採用することができない。

イ 昼間58dBという予測値の誤りについて（前記第3の8）

控訴人らは、本件環境影響評価における昼間58dBという予測値は、



本件道路と類似している既存道路においては、当該予測値をはるかに上回る騒音値が記録されているという実態があるほか、本件環境影響評価と同様の手法による予測方法が事後調査や再度の環境影響評価等との間で大きく齟齬しているのであるから、本件環境影響評価における昼間58dBという予測は不合理である旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エ(i)b(59頁)で説示したとおり、道路事業を行うに当たり、環境影響評価において行う騒音の予測は、個々の具体的な道路事業ごとに、その具体的な条件に応じて行うべきものであると解されるどころ、本件環境影響評価における騒音の予測が、本件道路の具体的な道路構造に基づき、一般に道路交通の騒音に係る環境影響評価や環境の保全措置に係る検討に利用される方法により行われたものであること、その予測方法の適用過程や計測結果等に誤りや不合理な点があるとはうかがわれなから、他の既存道路の騒音の実測値やその補正值との比較において、直ちに本件環境影響評価における騒音の予測が不合理なものであるということとはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

#### ウ 睡眠妨害と騒音の最大値の不考慮について（前記第3の9）

控訴人らは、夜間に瞬間的に発生する大型車による強大な騒音等の単発的・間欠的な騒音によって睡眠妨害が生じ、これによる健康被害は著しいところ、本件道路の建設により、単発的・間欠的な騒音が発生する蓋然性は高いにもかかわらず、被控訴人参加人は、騒音の最大値を考慮せず、睡眠妨害を無視して本件都市計画の決定をしているのであり、重視すべき要素を十分に考慮していない旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エ(i)c(f)(62頁)で説示したとおり、騒音環境基準において、騒音の評価手法は、等価騒音レベルによるものとされ、技術指針においても、道路交通の騒音に



については、騒音環境基準に定める等価騒音レベルを予測事項とする旨を定めているところ、これらは、専門的な知見に基づき、適切な科学的判断が加えられた結果定められた評価の手法であると解されるから、騒音の最大値について考慮しなかった本件環境影響評価が、考慮すべき事項を考慮しない不合理なものであったとまでいうことはできない。

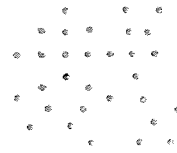
したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

エ 高所の騒音の評価をしなかった誤りについて（前記第3の10）

控訴人らは、被控訴人参加人は、本件道路には、3階建ての都営住宅が極めて近接して存在するほか、本件道路が供用開始された場合には用途地域の指定が変更され、これまで以上に3階建ての建物が次々と建設されることは必至であるから、上記都営住宅における騒音被害の実態を正確に把握するためにも、地上7m地点における計測や予測を行うことが必要であり、少なくとも7m程度の高さにおける騒音被害の有無及び内容について考慮すべきであったのに、本件都市計画の決定に当たってこれを考慮しなかったのは不合理である旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エ(イ)c(a)(60頁)で説示したとおり、本件環境影響評価は、地上1.2m及び4.0mの地点の騒音の予測をしたものであり、その結果はいずれも騒音環境基準に定める基準を満たすものであったところ、技術指針においては、騒音の測定点は、調査地点周辺における住居等生活面の平均的な高さとし、沿道が低層住宅地等の場合の測定点は、地上1.2m～5.0m程度とし、沿道の中高層住宅等、より高い位置に生活面がある場合は、その高さについても測定点を設定することを検討するものとされ、これは、環境庁が平成12年4月に作成した「騒音に係る環境基準の評価マニュアル」（丙76の2。平成12年のマニュアル）においても同様である。

そして、本件道路の建設に係る本件事業地は、多くが第一種低層住居専

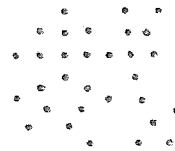


用地域に指定されていて、独立住居として利用されている部分が多いのであるから、調査地点周辺における住居等生活面の平均的な高さとして地上1.2m及び4.0mの地点を選定したことが不合理であるということとはできず、沿道の一部に小平中央公園に隣接する樹林地沿いに本件道路に近接することとなる3階建ての都営住宅があるものの、これについては個別の遮音措置等による対応も可能であることを考慮すれば、地上4.0mよりも高い地点での騒音の予測をしなかったことをもって、本件環境影響評価が不合理であるということとはできない。

なお、控訴人らは、環境庁のマニュアルでも、実際の建物の高さに即して、計測し、騒音を予測しなければならないと明らかにされていると主張し、環境庁の平成11年のマニュアル（甲70〔6頁〕）には、「騒音の影響を受けやすい面は、住居等の高さも考慮して選ぶ必要がある。旧環境基準においては、地上1.2mから1.5mを原則としていたが、新環境基準の適用については、個々の住居等の存する階で評価することが適当である」との記載があることが認められる。

しかし、前記のとおり、技術指針においては、騒音の測定点は、調査地点周辺における住居等生活面の平均的な高さとし、沿道が低層住宅地等の場合の測定点は、地上1.2m～5.0m程度とし、沿道の中高層住宅等、より高い位置に生活面がある場合は、その高さについても測定点を設定することを検討するものとされ、環境庁の平成12年のマニュアル（丙76の2〔56頁〕）においても、騒音の「測定高さは評価区域内の住居等生活面の平均的な高さとする（低層住宅地であれば、1.2m～5.0m）」と記載されており、低層住宅地にたまたま中高層住宅がある場合に、この中高層住宅の高さに測定点を設定することを義務付けるような記載はないことが認められる。

また、控訴人らは、環境省の平成27年のマニュアルでは、騒音測定点



の高さについて「マイクロホンの高さは、住居等生活面の高さとする」と明記されており（甲122〔40頁〕）、被控訴人参加人が従ったとされる環境庁の平成11年のマニュアルの誤りが是正されていると主張するが、環境省の平成27年のマニュアルの40頁には、「測定高さすなわちマイクロホンの高さは評価区域内の住居等生活面の平均的な高さとする必要がある」と記載されているから、平成11年のマニュアルが平成27年のマニュアルによって是正されたとは認められない。

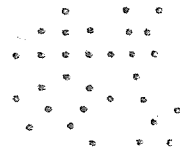
したがって、控訴人らの上記主張はいずれも採用することができない。

オ 合成騒音を考慮しなかった誤りについて（前記第3の11）

控訴人らは、第三次事業化計画において優先的に整備すべき路線に選定されているかどうかにかかわらず、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線は、既に具体化されているのであるから、被控訴人参加人は、これと本件道路との合成騒音による騒音被害の実態について考慮すべきであったのに、これを考慮しなかった本件環境影響評価は不合理である旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エ(i)c(c)（61頁）で説示したとおり、本件環境影響評価は、合成騒音に関し、本件道路と五日市街道及び青梅街道との交差点部についても騒音の予測をしているところ、その結果、いずれについても平成31年度及び平成42年度において騒音環境基準に定める基準を満たすものと予測されたことが認められる。

また、前記(2)イ(i)のとおり、小平都市計画道路3・3・3号新五日市街道線は、第三次事業化計画において優先的に整備すべき路線に選定されていないのであって、道路構造など事業内容が具体化されているものではないから、これと本件道路との交差点部についての騒音の予測がされていないことをもって、本件環境影響評価が不合理であるということとはできない。



したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

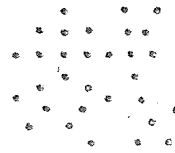
カ 小学校や幼稚園への影響について（前記第3の12）

控訴人らは、被控訴人参加人が、本件環境影響評価において、WHOのガイドラインの基準値や、小学校や幼稚園等における実際の建物の減音効果を見捨てるなど、小学校や幼稚園への騒音の影響について考慮しなかったのは不合理である旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)エc(e)（61，62頁）で説示したとおり、小平第一小学校及び第十五小学校は、本件道路の道路端から約100mの距離にあり、                    幼稚園は本件道路に隣接する位置にあるところ、本件環境影響評価においては、平成31年度及び平成42年度とも、小平第一小学校及び第十五小学校よりも本件道路に近い背後地（敷地境界から20m）における昼間の騒音が、地上1.2mの地点で54dB、地上4.0mの地点で56dBと予測され、  幼稚園における昼間の騒音が、1階（1.2m）で58dB、2階（4.0m）で64dBと予測されたことが認められる。

そして、学校環境衛生基準においては、教室等の環境として、騒音レベルにつき、教室内の等価騒音レベルは、窓を閉じているときは50dB以下、窓を開けているときは55dB以下であることが望ましいとされているところ、上記の本件環境影響評価における騒音の予測からすれば、小平第一小学校及び第十五小学校における騒音はこの基準を満たすものと解される。

また、中央環境審議会による「騒音の評価手法等の在り方について（答申）」によれば、建物の防音性能につき、通常の建物において窓を開けた場合の平均的な内外の騒音レベル差（防音効果）は10dBとされているから、                    幼稚園の園舎内における騒音レベルも、学校環境衛生基準に定める上記基準を満たすことになるものと解される。そうすると、本



件環境影響評価において、小学校及び幼稚園における騒音につき、問題とすべき評価があったものということとはできない。

なお、控訴人らは、校庭における騒音を考慮すべきであると主張するが、技術指針は、校庭における騒音を測定し、評価すべきとはしておらず、学校環境衛生基準（丙37）も、校庭における騒音については、定めていない。また、控訴人らは、WHOのガイドラインを満たしていないとして、本件環境影響評価を非難するが、前記(2)アのとおり、同評価において用いられるべきものとされているのは、技術指針であって、WHOのガイドラインではないから、控訴人らの上記非難は当を得たものとはいえない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(4) 自然環境及び文化遺産への影響について（前記第3の13）

控訴人らは、自然環境及び文化遺産に対する影響は、そもそも数値化等により将来予測をすること自体困難であって、他の評価項目と比べて将来予測に馴染まない側面があるところ、本件環境影響評価は、本件事業の自然環境及び文化遺産に対する影響が小さいことを理由として、自然環境及び文化遺産に係る影響を否定し、また、本件事業が及ぼす影響が小さいと結論付ける大きな理由として、被控訴人参加人が関係機関との協議を行うことを挙げるが、被控訴人参加人は、関係機関との協議すらしていないのであって、本件環境影響評価には、自然環境及び文化遺産への影響を考慮しなかった誤りがある旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)オ(オ)、(2)オ(40, 62, 63頁)で認定、説示したとおり、本件環境影響評価においては、本件事業の工事の施行に伴い改変される樹林地は小平中央公園に隣接する樹林地の一部であって、周辺に大部分が残存し、改変される既存樹木を可能な限り環境施設帯等に残すことにより、生息環境は著しく変化しないことから、影響は小さいと予測され、また、本件事業の実施によって、生物・生態系の



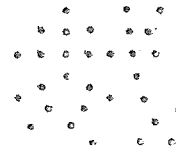
多様性に著しい影響を及ぼさないと評価され、また、玉川上水等の史跡・文化財への影響についても、史跡と名勝の価値と共存を図ることを前提に、関係機関と協議を行い、許可を得ることとしていることなどから、水質の点も含めて影響は小さいと予測され、さらに、自然との触れ合い活動の場としての機能への影響も小さいと予測されており、東京都知事も、本件環境影響評価の評価書案における調査等は、おおむね技術指針に従って行われたものであると認められるとしているから、本件環境影響評価を受けてされた本件都市計画の決定(平成24年変更)における本件道路の整備についての判断が、自然環境及び文化遺産に係る環境の保全への配慮の観点から、重要な事実の基礎を欠くものということとはできないし、また、その内容において社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものということもできない(控訴人らも、自然環境及び文化遺産に対する影響は、数値化等により将来予測をすること自体困難であって、他の評価項目と比べて将来予測に馴染まない側面があることを認めている。)

控訴人らは、被控訴人参加人が本件事業認可後も、関係機関との協議をしていないことを問題としているが、現段階までに協議の必要性があったか否かは必ずしも明らかでないから、上記協議がされていないことをもって、本件環境影響評価が自然環境及び文化遺産への影響を考慮していないと直ちに認めることはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(5) 居住の権利等の侵害について (前記第3の14)

控訴人らは、居住の権利(憲法22条1項)は、各人がどのような場所で生活をするのかを決める権利であるから、単なる経済的自由ではなく、個人の尊厳(憲法13条前段)につながる人格的自由でもあり、住生活基本法もこれを前提としているのであって、住宅地に道路を建設する都市計画決定が住民の居住の権利の侵害になるかどうかの判断においては、行政の広い裁量



を前提とした緩やかな審査は認められず、小田急事件最高裁判決が示した都市計画決定の違法性の判断基準に基づいた厳しい審査がされるべきである旨主張する。

そこで検討するに、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)ア(イ)(29頁)で認定したとおり、本件道路の建設に係る本件事業地(大部分が第一種低層住居専用地域)内には、現在、約200世帯程度の土地建物があり、本件事業により、相当数の住民が立退きなどを余儀なくされると見込まれるところ、都市計画法13条2項が「都市計画区域について定められる都市計画は、当該都市の住民が健康で文化的な都市生活を享受することができるように、住宅の建設及び居住環境の整備に関する計画を定めなければならない。」と規定していることからすれば、本件事業認可においても、周辺住民の居住の権利等は、当然考慮すべきものと解される。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)カ(イ)(64, 65頁)で説示したとおり、控訴人らの指摘する居住の自由ないし権利は、公共の福祉に反しない限りにおいて保障されるものであり(憲法22条1項)、私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができるものである。そして、本件道路の整備については、その必要性及び公共性が認められる一方で、周辺住民の健康又は生活環境に係る被害の防止や環境の保全への配慮において欠けるところがあるとは認められず、また、本件道路に係る本件都市計画が、控訴人らの主張するような地域分断等の結果をもたらすものであるとしても、その弊害を緩和する措置が講じられる予定になっていることに照らせば、このことから直ちに、これが違憲・違法となるということとはできない。

すなわち、居住の利益は、自己の居住する場所を自ら決定するという憲法上保障された居住の自由(憲法22条1項)に由来して発生するものであって、人格権の基盤をなす重要な利益といえるが、この居住の自由は、国土利



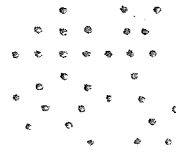
用や社会的基盤の上に成立するものにすぎず、この利益は、経済的、社会的、文化的に同一な地域社会ないし地縁社会に住む限り、直ちに失われるというものではなく、また、現住の土地自体に居住し続けなければ失われるというものでもないのであって、控訴人らのうち、本件事業地内の所有者等（第1原告ら）は、新たな場所への転居を余儀なくされ、相当の精神的、肉体的負担を強いられるとはいえ、小平市ないしその付近において、現住居と経済的、社会的、文化的に同一な地域社会ないし地縁社会の範囲内に移転することは十分可能と認められるから、転居により直ちに居住の利益を失うというものではないし、その精神的、肉体的負担も土地建物に対する金銭賠償により十分に填補することができるものというべきである（控訴人らが証拠（甲232の2）として提出する東京高等裁判所平成15年12月25日決定参照）。

また、本件事業地内の所有者等で、本件訴訟の原告となっている者（原審の第1原告）は13世帯と1NPO法人にすぎず、本件事業段階関係地域内に居住する者で、本件訴訟の原告となっている者（原審の第2原告）も6名にとどまっているから、本件事業地内の所有者等及び本件事業段階関係地域内に居住する者のかなりの部分は、本件都市計画の決定にさほど強い反対はしていないものと推認される（被控訴人補助参加人から適正な損失補償がされれば、本件道路予定地内の所有者等が現在の自宅の近くに同程度以上の住居を確保することは、さほど困難ではないものと推認される。）。

さらに、本件道路は、本件事業認可がされた平成25年から50年以上前の昭和37年及び昭和38年の都市計画で決定されていたものである（前提事実(2)ア）から、その事業化は、周辺住民にとって、十分予測をすることができたものであり、都市計画施設（本件道路）の予定地にある土地も、都市計画制限（都市計画法53条）を受け、本件道路が都市計画道路として整備されることを前提として、建築物も建設されてきたものと考えられる。

そうすると、平成24年変更によって、本件道路の幅員がそれまでの22





mから36mに拡張されたこと（前提事実(2)エ）を考慮しても、本件事業認可が控訴人らの居住の権利等を違憲・違法に侵害するとはいえない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(6) 手続違反について

ア 住民に対する告知と説明を欠いた昭和37年決定及び昭和38年決定の重大な違法について（前記第3の15）

控訴人らは、昭和37年決定及び昭和38年決定については、地権者や住民に対する事前の告知と説明が全くされてない上、住民が意見を述べる機会も設定されないなど、事前の告知と聴聞の機会を奪ったまま、一方的にされたものであって、重大な違法があると主張する。

しかし、昭和43年改正前の旧都市計画法（大正8年法律第36号）には、都市計画の決定前に、住民に対する事前の告知や説明を要する旨の規定はない（乙21参照）から、控訴人らの上記主張は前提を欠き、採用することができない。

なお、控訴人らは、現行憲法の下では、都市計画法の規定にかかわらず、都市計画事業を行う国や地方公共団体は、計画段階から広範囲に住民に情報を提供し、十分な説明を尽くして、その理解を得て都市計画を決定すべきであり、旧都市計画法及びその関係法令に規定がなくても、道路建設事業を行う行政機関が住民に対して十分説明をして理解を得る責任は、憲法31条の適正手続を保障し、住民自治を実現するために法的に義務付けられているとも主張するが、政治的にはともかくとして、法的に道路建設事業を行う行政機関がそのような説明義務を負うと解することはできないから、控訴人らの上記主張も採用することができない。

イ 小平市議会及び東京都議会の議決に反する違法について（前記第3の16）

控訴人らは、被控訴人参加人は、小平市議会の陳情採択の議決や東京都議会の請願採択の議決があるにもかかわらず、本件都市計画を見直さない





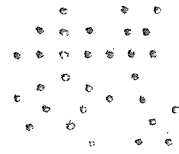
るというべきであるから、控訴人らの上記主張は、その前提を欠き、採用することができない。

ウ 説明義務違反について（前記第3の17）

(ア) 控訴人らは、都市計画法に基づいて道路建設事業を行う行政機関は、地権者にとって同事業により立退きや収用などの不利益処分が行われ、道路建設予定地の周辺住民にとっても新たな道路により健康や快適で静穏な住環境が阻害されるから、道路建設事業の内容及びこれがもたらす影響について説明を行うことが憲法31条により法的に義務づけられており、また、本件のような道路の建設計画に関しては、市民等の多様な関係者に情報を提供した上で、広く意見を聞き、政策や計画の立案に反映するプロセスであるパブリックインボルブメント（PI）が重視されなければならないところ、本件都市計画の決定には、被控訴人参加人に課せられた説明義務違反や合意形成のための努力の懈怠などの違法がある旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)キ(イ)（67，68頁）で説示したとおり、少なくとも平成24年変更のための手続については、被控訴人参加人において説明会を開催し、都市計画法の規定に従い、本件都市計画の変更案を公告して公衆の縦覧に供し、関係市町村の住民及び利害関係人からの意見書の提出を受け、関係市である小平市の意見を聴き、東京都都市計画審議会に付議して議決を得た上で、平成24年変更をしているのであって、こうした平成24年変更のための手続について瑕疵があるということとはできず、また、平成24年変更に至る説明会（平成22年2月3日及び4日の説明会）における被控訴人参加人の関係住民への対応が、客観的にみても明らかに不十分なものであったと認めるに足りる証拠はない。

なお、上鈴木西地区3・3・8道路を考える会が作成した議事録（甲



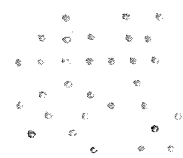
163の2)によれば、被控訴人参加人の担当者は、平成22年2月3日の説明会では、12名、同月4日の説明会では、7名からの質問に対して回答していることが認められるほか、同月3日の説明会の最後では、「はじめにご案内致しましたとおり終了時間を過ぎてしまいました。ご意見、ご質問の時間はこれまでとさせていただきたいと思います。」とした上、「本日ご質問できなかった方や、ご不明な点がございましたら、パンフレットの裏面にお問い合わせ先が記載してございます。都市整備局、あるいは建設局どちらでも結構でございます。お問い合わせいただければと思います。」と述べたこと、同月4日の説明会においては、「終了時刻が大幅にまわっております。これをもちまして、ご意見ご質問の時間は終了させていただきます。」と述べたことが認められるから、上記説明会における被控訴人参加人の関係住民への対応が、客観的にみても明らかに不十分なものであったとまで認めることはできない。

また、被控訴人参加人は、本件環境影響評価書（丙19の1〔281ないし368頁〕）において、評価書案について都民から提出された意見書について、事業者の見解として、一定の回答をしていることが認められる。

そして、証拠（甲216〔13頁〕）によれば、本件都市計画に係る工事は、PIについて定めた、国土交通省の「市民参画型道路計画プロセスのガイドライン」を適用すべき事業とは認められない。

以上によれば、本件都市計画の決定に当たっては、被控訴人参加人に課せられた説明義務違反や合意形成のための努力の懈怠などがあったとは認められないから、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(イ) 控訴人らは、小平市における住民投票実現によって示された本件道路建設に対する住民の疑問を踏まえれば、被控訴人参加人には、住民に本件道路の必要性や不利益について適切な判断をすることができるよう、



様々な観点から詳細に説明をして、慎重に住民との合意形成を得ることが不可欠であり、被控訴人参加人に課された説明義務は極めて重いといわなければならないところ、被控訴人参加人は、その責任を果たさずまま、本件都市計画を決定したものであって、本件都市計画の決定は違法である旨主張する。

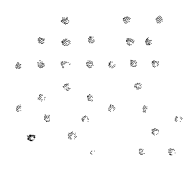
しかし、前記アで説示したとおり、政治的にはともかくとして、法的に道路建設事業を行う行政機関がそのような説明義務を負うと解することはできないから、控訴人らの上記主張を採用することができない。なお、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(1)カ(キ)（ただし、付加訂正後のもの）で認定したとおり、上記住民投票は、これを定めた条例が、投票率50%未満の場合には、住民投票は不成立と定めていたため、開票はされなかったことが認められる。

(ウ) 控訴人らは、そのほかにも、被控訴人参加人の説明義務違反について、主張するが、いずれも独自の見解であって、これを採用することができない。

エ 代替案を検討しなかった違法について（前記第3の18）

控訴人らは、国分寺3・2・8号線の長さは約2.5kmであり、本件条例において計画段階環境影響評価の対象となる事業であるから、その計画策定の段階で、実施場所、対象地域、規模などの異なる複数の計画案を検討することが求められているところ、本件道路はこれと連続し一体化されるものであるにもかかわらず、本件道路を国分寺3・2・8号線から切り離して、本件道路については代替案の検討を要しないとすることはあまりにも不合理であるから、本件道路の建設について代替案が全く検討されないまま決定された本件都市計画は違法である旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)キ(ウ)（68、69頁）で説示したとおり、本件条例においては、計画段階環境影響評価



の対象となる事業については、その計画策定の段階で、実施場所、対象地域、規模等の異なる複数の計画案を検討することが求められている（11条1項）が、それ以外の対象事業については、複数の対象計画案の検討は必要とされていないところ、本件道路の建設に係る本件事業は、4車線以上で、かつ、その区間の長さが1km以上2km未満の道路の新設に係る事業として、事業段階環境影響評価の対象ではあるが、計画段階環境影響評価の対象ではないのであるから、本件条例により、本件道路の建設についての代替案の検討が義務付けられているということとはできない。

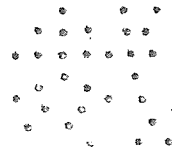
なお、本件条例及び本件規則によれば、本件道路の区間の長さが2km以上のものとして計画されていた場合には、その新設に係る本件事業は、計画段階環境影響評価の対象となるが、被控訴人参加人において、事業化に向けた諸条件の具備状況のいかんにかかわらず、計画段階環境影響評価における複数の計画案の検討を回避するために、あえて区間の長さを調整した事業化を順次進めていることを疑わせるような証拠はない（控訴人も主張するとおり、国分寺3・2・8号線は、平成19年11月26日に事業認可がされたものであり、本件事業認可（平成25年7月12日）との間に、約6年の間隔があるのは、本件道路と国分寺3・2・8号線について、事業化に向けた諸条件の具備状況が異なっていたことをうかがわせるものである。）。

そして、本件条例以外には、本件道路の建設について代替案の検討を義務付ける法令の規定がないことからすれば、代替案を検討せずに行われた本件道路の建設に係る本件都市計画の決定（平成24年変更）が違法であるということとはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

オ 旧都市計画法違反について（前記第3の19）

(ア) 昭和38年決定が建設省都市局参事官による同局長の代決であることに



ついて

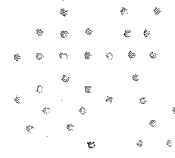
控訴人らは、旧都市計画法3条は、「都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ經テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」として、主務大臣の決裁と内閣の認可を明確な要件として定めていたから、法律より下位の内部規程によって、主務大臣の決裁を不要とすることは許されず、また、臨時措置法及び臨時特例により内閣の認可すら不要であり、都市局長の専決で足りるとするのは、同法の定める決定権限者について、二重に権限を委ねることになり、決定のために国民の代表者たる内閣の認可を必要とした法の趣旨を没却するものにほかならない旨主張する。

しかし、行政上の事務処理において、専決の方式をとることは一般的に行われていることであり、専決は、行政機関内部の権限行使の配分に関するものにすぎないから、都市計画の決定が都市局長の専決によることが許されないと解することはできない。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(イ) 内閣の認可がないことについて

控訴人らは、臨時措置法の制定の目的が行政の簡素化にあったことは争わないが、①同法は、「大東亜戦争ニ際シ行政簡素化ノ為必要アルトキハ…（中略）…左ニ掲グル措置ヲ為スコトヲ得」とするものであり、「大東亜戦争ニ際シ」は、単なる動機にとどまらず、同法の要件をなしており、また、②戦後に数次にわたり改正されたのは、臨時措置法ではなく、行政府が定める政令（臨時特例）に過ぎず、立法府である国会が臨時措置法に法としての有効性を認めていたのではなく、行政によって、法に沿わない違法な運用がされていたとしても、それは正当化する裏付けとはならないし、さらに、③仮に、戦後の混乱期に行政の簡素化が必要であったとしても、戦後の混乱期を終えた段階で、臨時措置法の役割は終えているはずである

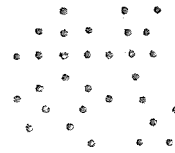


から、臨時措置法は、大東亜戦争が終結したことにより失効した旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)キ(ア)b(66, 67頁。ただし、付加訂正後のもの)のとおり、旧憲法上の法律は、その内容が日本国憲法の条規に反しない限り、日本国憲法の施行と同時にその効力を失うものではなく、なお法律としての効力を有するものであるから、都市計画の決定について、内閣の認可を受けることを要しないとした臨時措置法は、日本国憲法の施行後も有効であったと解するのが相当であり、また、臨時措置法は、大東亜戦争が終結した後に廃止されることが予定されていたと解されるものの、同法を限時法とする旨の規定はなく、「大東亜戦争に際し」との文言は、臨時措置法制定の動機を示すとともに、同法が恒久法でないことを示したものにすぎないと解されるのであり、また、大東亜戦争終結後の混乱期にも、様々な面で、行政の簡素化が必要であったことは明らかであるから、同法が同戦争の終結により当然に失効したと解することはできない。したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

また、控訴人らは、①臨時措置法に基づく臨時特例は、日本国憲法の下では、法律をもって規定すべきことを政令の形式で規定していたものであるところ、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の効力等に関する法律」1条は、「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定で、法律を以って規定すべき事項を規定するものは、昭和22年12月31日まで、法律と同一の効力を有する」と定めていたから、臨時特例が、昭和23年1月1日以降、失効していることは明らかであり、②この規定は、日本国憲法が、国会を唯一の立法機関と定め、一般的包括的委任を禁止していることに関連しての措置であったが、臨時特例は、その内容面においても、日本国憲法に反する法規であったことは明らかであって、日本国憲法





施行から16年を経過した昭和38年の時点で有効であったと解する余地はない旨主張する。

しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)キ(ア)b(66, 67頁。ただし、付加訂正後のもの)のとおり、「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」は、「日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定は、昭和22年法律第72号第1条に規定するもの(法律をもって規定すべき事項を規定するもの)を除くの外、政令と同一の効力を有する。」と定めているところ、臨時特例は、法律である臨時措置法の委任に基づいて制定された勅令であり、「法律をもって規定すべき事項を規定するもの」には当たらないと解されるから、臨時特例は、日本国憲法の施行後も有効であったと解するのが相当である。なお、前記第2の2で引用した原判決の「事実及び理由」第2の1の関係法令の定め(1)イのとおり、臨時措置法及び臨時特例は、法律により許可、認可等を要する事項について、許可、認可等を要しないとしたものにすぎず、国会が内閣に対して一般的包括的に立法を委任するようなものではないから、内容面においても、日本国憲法に違反するものということとはできない。したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

(ウ) 瑕疵の治癒はあり得ないことについて

控訴人らは、①本件事業認可は、昭和38年決定に基づくものであるから、同決定が適法に決定されていなければならないところ、平成元年変更は、事業計画の名称を変更するに過ぎない内容であって、昭和38年決定の瑕疵を治癒しうるようなものではなく、また、②平成24年変更も、昭和38年決定の変更決定にすぎず、本件道路を建設するか否かということと、これを前提として、道路の幅員を広げるか否かとは、その説明や議論の内容が全く性質を異にするから、都市計画の変更決定(平成24年変更)がされたことにより、基本となる都市計画の決定(昭和38年決定)

の瑕疵が治癒されたとするのには、あまりにも無理があり、さらに、③本件都市計画の決定権者である被控訴人参加人自身も、昭和38年決定に瑕疵があるとは認識しておらず、瑕疵を治癒しようとする意思がなかったにもかかわらず、たまたま変更決定がされたからといって、その瑕疵が治癒されたというのは不合理すぎるし、④旧都市計画法は、内閣の認可を要件として明確に定めていたものであり、この要件を欠いた昭和38年決定には、重大な瑕疵があり、当該瑕疵が他の決定によって、治癒されることはあり得ないというべきである旨主張する。

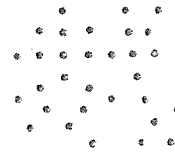
しかし、先に引用した原判決の「事実及び理由」第3の2(2)キ(ア)b(6, 67頁。ただし、付加訂正後のもの)のとおり、昭和38年決定について、建設省都市局参事官による代決がされなかった場合には、同局長によって、早晚、同様の決裁がされたものと推認されるのであり、また、昭和38年決定は、昭和38年8月3日建設省告示第1895号及び第1909号により、建設大臣名で告示され、縦覧に供されており、その後、長期間にわたって、上記瑕疵が問題とされた形跡もないから、上記瑕疵は、さほど重大なものとはいえず、遅くとも平成24年変更がされた時点においては、治癒されていたものと解するのが相当である。

したがって、控訴人らの上記主張は採用することができない。

## 第5 結論

以上によれば、本件道路の建設に係る本件都市計画の決定が、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、これが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であるということとはできず、手続上違法であるということもできない。

したがって、上記決定を前提として行われた本件事業認可は適法であり、その取消しを求める控訴人らの請求は、いずれも理由がないからこれらを棄却すべきであるところ、これと同旨の原判決は相当であり、本件各控訴は、いずれ



も理由がないから、これらを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官

大 段 亨 


大 段 亨

裁判官

小 林 元 二 

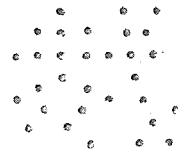
小 林 元 二

裁判官

大 野 和 明 

大 野 和 明

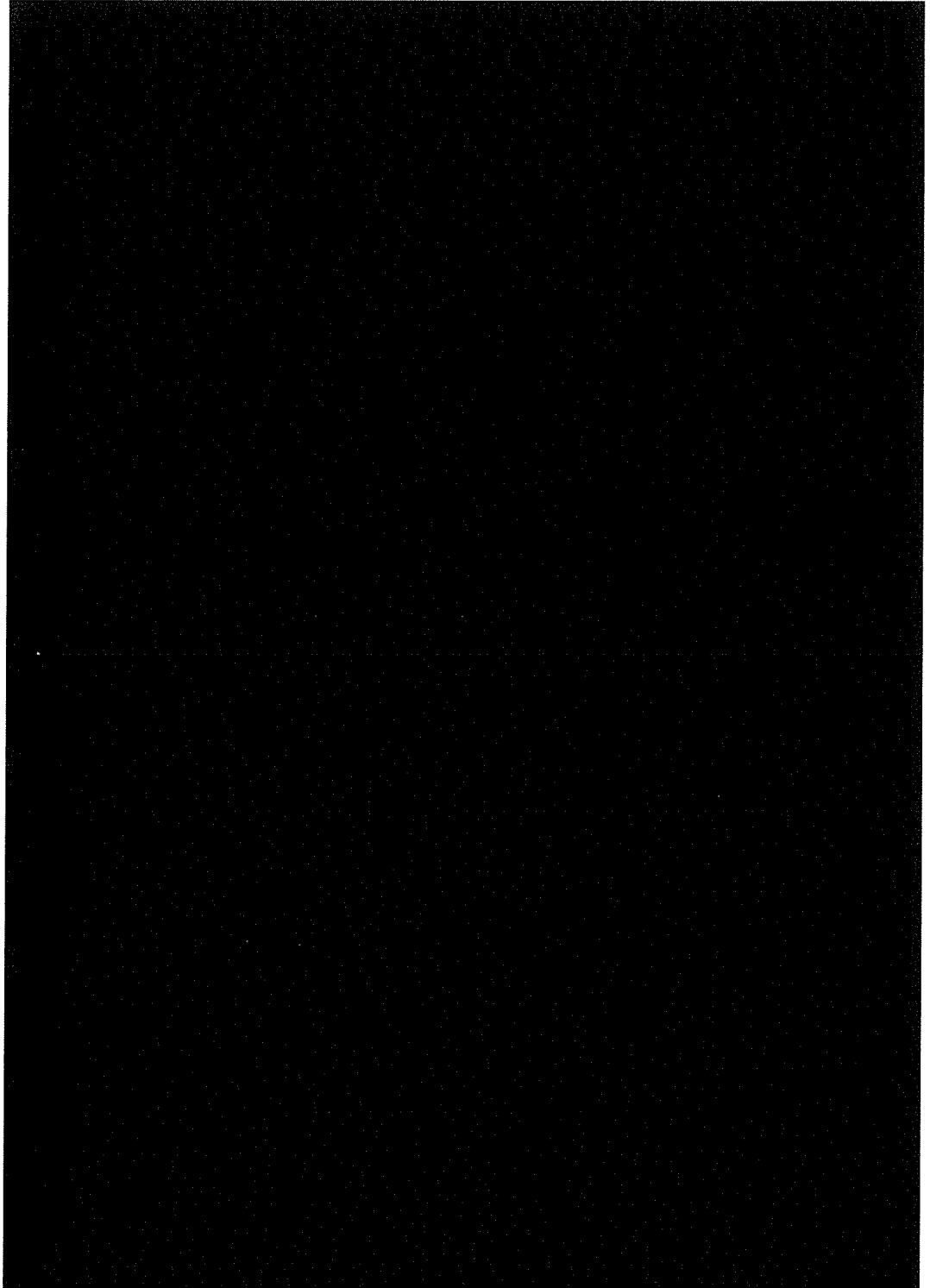
東京高等裁判所



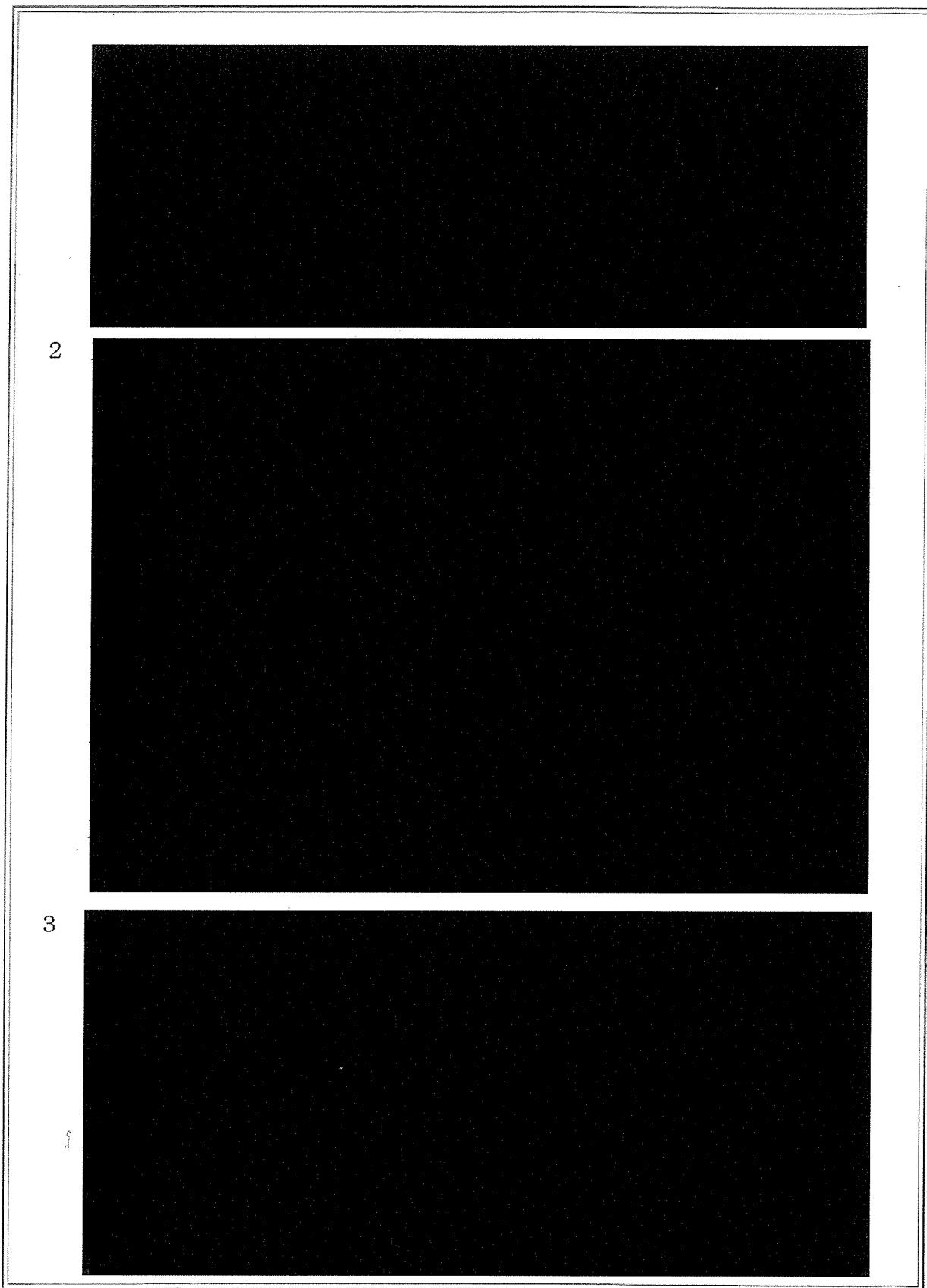
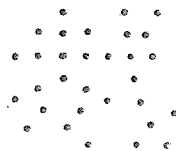
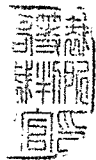
別紙 1

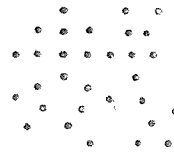
控 訴 人 目 録

1



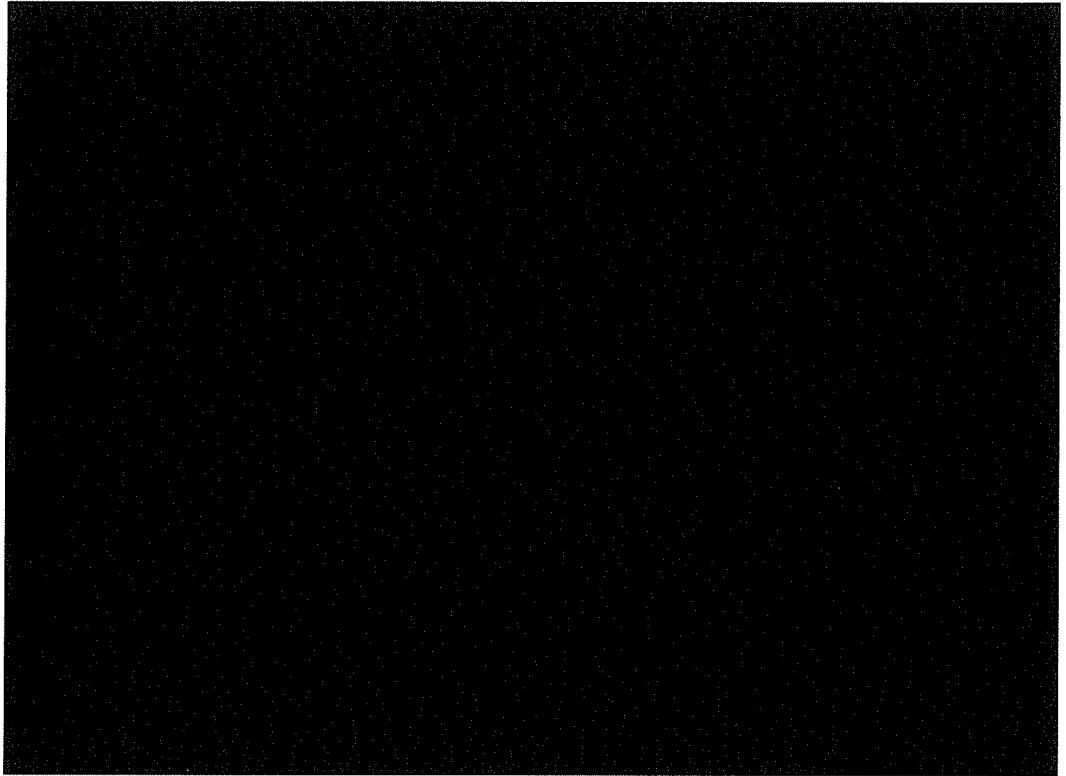
東 京 高 等 裁 判 所

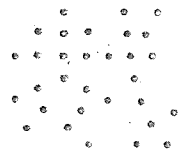




別紙2

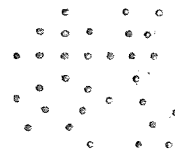
控訴人ら補助参加人目録





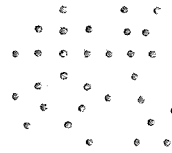
別紙 3

	路線名	地点	平成	平成	平成	平成	平成	平成
			17年 交通量	22年 交通量	27年 交通量	17年 混雑度	22年 混雑度	27年 混雑度
4	所沢街道	東久留米南町	14,038	14,890	12,516	1.01	0.24	1.25
		東村山久米川	13,839	11,053	9,731	1.2	0.98	1.01
12	武蔵境通	武蔵野境	9,649	9,899	4,477	1.1	0.75	1.02
		調布深大寺北	18,218	17,022	17,212	1.36	1.21	1.02
15	小金井街道	小金井前原	10,887	10,022	9,599	0.79	0.81	0.86
		東久留米野火	16,226	12,396	12,459	1.6	1.32	1.66
16	立川通	国分寺西町	13,966	15,222	13,723	1.13	1.12	0.99
		小平小川東	13,966	14,030	16,154	1.6	1.36	0.96
17	府中街道	小平上水本町	18,584	16,841	19,824	1.33	1.15	1.63
		府中栄町	16,651	21,205	14,879	1.53	2.08	1.78
18	鎌倉街道	府中分梅	11,858	10,882	8,659	1.01	0.87	0.91
36	伏見稻荷通	西東京住吉	12,432	9,891	7,842	1.09	0.95	0.63



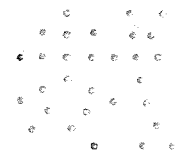
43	芋窪街道	国立西	9,332	7,030	5,330	0.69	0.69	0.67
		東大和桜	28,980	25,206	23,809	1.21	0.91	0.79
112	谷戸新道	西東京谷戸	13,324	12,904	10,642	1	0.93	0.85
114	松原道	調布入間	13,337	13,235	11,380	—	0.96	1.01
121	三鷹通	三鷹下連雀	13,743	18,009	11,765	1.08	1.27	0.59
		調布深大寺東	13,236	15,425	12,808	0.94	1.17	1.09
123	天文台通	三鷹井口	14,759	15,234	12,712	1.41	0.97	0.97
133	国分寺街道	小平上水南	17,765	16,248	14,093	1.42	1.44	1.04
248	新小金井街道	小平鈴木	15,670	22,277	18,927	0.67	1.35	1.15
	合計		310,519	308,921	268,541			
	21 か所平均		14,786	14,710	12,787	1.14	1.06	1.03





別紙4 平成17年センサスに基づく平成42年OD予測

	東村山	小平	国分寺	府中	多摩	町田	6市間計
東村山	(26070)	9690	1498	705	0	0	11893
小平	10509	(55715)	5701	2281	444	1	18936
国分寺	1624	4459	(21459)	5629	299	339	12346
府中	867	2476	6505	(89231)	6532	840	17220
多摩	0	408	664	5401	(64238)	7645	14118
町田	0	1	379	761	6690	(196631)	7838
							82351



別紙5 平成22年センサスに基づく平成42年OD予測

	東村山	小平	国分寺	府中	多摩	町田	6市間計
東村山	(47173)	4860	853	361	1	522	6597
小平	4494	(42016)	6429	1407	185	282	12797
国分寺	699	6524	(20437)	4383	279	3	11888
府中	357	1749	4158	(72317)	4713	1194	12171
多摩	110	279	177	4217	(47520)	5726	10509
町田	408	360	9	1352	5453	(213723)	7582
							61544

これは正本である。

令和元年7月25日

東京高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 松島貴志

