

平成 18 年（行ウ）第 467 号、平成 19 年（行ウ）第 224 号

下北沢都市計画道路事業認可差止等請求事件

原 告 原 田 学 ほか

被 告 東 京 都、国

参 加 人 世 田 谷 区

## 準 備 書 面 11

平成 20 年 4 月 18 日

東京地方裁判所民事第 2 部 A 係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 齊 藤 驍 ほか

原告らは、本準備書面において、主に以下の項目（目次）について論ずる。

### 目 次

#### 第 1 区画街路 10 号線の構造（規模、位置等）について

##### 1 区画街路 10 号線の交通広場の面積について

- (1) 必要最小限確保すべき広場面積と裁量の逸脱
- (2) グランドデザインの内容と区画街路 10 号線の構造の齟齬
- (3) 住民アンケート調査（丁 8）の結果について
- (4) 駅前広場構想案作成調査（世田谷代田駅・下北沢駅・東北沢駅）報告書（丁 8）における面積の算定について
- (5) 必要面積の算定方法について
- (6) 世田谷区に対する求釈明 — 駅前広場の面積算定方法について
- (7) 世田谷区による懇談会の議論の誘導
- (8) 国に対する求釈明 — 補助金対象事業、世田谷区に対する指導について

(9) 東京都に対する求釈明 — 補助金対象事業、世田谷区に対する指導について

2 区画街路 10 号線の交通広場の外縁部の区道について

(1) 建築基準法 52 条 2 項の「前面道路」について

(2) 交通広場の外縁部分の「車道」が、交通広場の一部として機能しないことについて

(3) 世田谷区に対する求釈明 — 素案からの変更について

第 2 補助 54 号線の構造（規模、位置等）について

1 補助 54 号線の都市計画決定・変更の経緯に関する求釈明と東京都の主張

2 東京都に対する求釈明 — 補助 54 号線の交差角度の変更について

3 東京都に対する求釈明 — サークル部分の設置について

第 3 基礎調査について

1 都市計画法の基礎調査に関する規定と裁量統制

(1) 法定の要件としての基礎調査

(2) 基礎調査の結果とそれに基づく決定の関係

2 東京都に対する求釈明 — 補助 54 号線の各計画決定・変更の基となった基礎調査について

3 世田谷区に対する求釈明 — 区画街路 10 号線の計画決定の基となった基礎調査について

4 世田谷区に対する求釈明 — 平成 15 年度都市計画基礎調査の調査結果について

第 4 世田谷区新都市整備方針と補助 54 号線、区画街路 10 号線の計画について

1 マスタープランに要請される役割と事業化重点地区の明確化

- (1) マスタープランとしての世田谷区新都市整備方針
  - (2) マスタープランに要請される役割
  - (3) マスタープランにおける事業化重点地区の明確化
- 2 世田谷区新都市整備方針（丁4）、世田谷区都市整備方針（丁9）の内容
- (1) 事業化重点地区に挙げられていない補助54号線、区画街路10号線
  - (2) 都市計画の位置付け、役割を住民に示す必要性
  - (3) 基本方針に即していない補助54号線、区画街路10号線
- 3 世田谷区都市整備方針の見直し — 補助54号線、区画街路10号線の計画が住民に理解されていなかったことについて
- (1) 住民で構成された「地域整備方針提案検討会議」による見直し案
  - (2) 補助54号線、区画街路10号線の計画を見直すよう求める意見
  - (3) 住民に理解されていなかった補助54号線、区画街路10号線の計画

## 第5 地区計画の違法性について

- 1 住民の合意率について
  - (1) 国会における政府委員答弁の重要性
  - (2) 学者、自治体職員による実証的な調査結果
  - (3) 高い合意率を必要とするのは通説
  - (4) 高い合意率を要求する都市計画法
  - (5) 地区計画の策定には全員合意に限りなく近い合意が必要
- 2 誘導文書の配布について
  - (1) 法16条の意見募集と法17条の意見募集
  - (2) 法16条の意見書（甲80）と法17条の誘導文書（甲81）の酷似性
  - (3) 法16条のときにも賛成誘導文書を作成・配布していた世田谷区

## 第1 区画街路10号線の構造（規模、位置等）について

### 1 区画街路10号線の交通広場の面積について

#### (1) 必要最小限確保すべき広場面積と裁量の逸脱

ア 世田谷区は、世田谷区準備書面（3）・2頁において、「整備面積を約5,300㎡としたのは、単に48年式で算出された値のみで決定したのではなく、「48年式で算出された『必要最小限確保すべき広場面積』を基に」、「具体的には、良好な歩行環境や駅前滞留空間の確保、バリアフリーを考慮した交通施設の配置、自動車や歩行者の動線、防災空間の確保や、緑化などの景観といった駅前広場に求められる機能を満たすため」、「整備面積を約5,300㎡としたものである。」と主張する。

イ しかし、48年式で算出された必要面積は、施設数に応じて300㎡～1800㎡であり、「必要最小限確保すべき広場面積」は、300㎡である（丁6・22頁）。

そして、世田谷区が踏まえたとする下北沢街づくり懇談会の提言である下北沢グランドデザインの基本方針では、「自動車交通・歩行者交通について、「全体的には歩行者系を主体」とするとされ、「駅前歩行者広場の整備」が掲げられ、駅前ではなく「駅近辺でのタクシー乗り場等の要望」について検討するとされていることからすれば（丁5・6頁）、下北沢街づくり懇談会は、自動車の入って来ない歩行者を中心とした駅前広場の整備、すなわち300㎡の必要面積を基準として、緊急車両が通行できる規模を想定しても、せいぜい1000㎡程度の歩行者広場の整備を提言していたものである。

ウ このように、48年式で算出された必要最小限確保すべき広場面積は、300㎡であり、施設数を変えたとしても、施設数に応じてその面積は300㎡ないし1800㎡となる。また、下北沢街づくり懇談会の提言による広場面積はせいぜい1000㎡程度である。

世田谷区は、48年式で算出された必要面積及び下北沢街づくり懇談会の提言を考慮要素として、駅前広場の面積を決定したと主張するが、かかる世田

谷区の主張を前提としたとしても、48年式で算出された必要面積及び下北沢街づくり懇談会の提言とかけ離れた5300㎡もの駅前交通広場の計画は、上記考慮要素を考慮したとはいえ、明らかに裁量を逸脱しており、違法である。

(2) グランドデザインの内容と区画街路10号線の構造の齟齬

ア 世田谷区は、世田谷区準備書面(3)・10頁において、下北沢街づくり懇談会が作成した下北沢グランドデザイン構想図において、区画街路10号線の建設が考慮されていたと主張する。

原告ら準備書面4で述べたとおり、下北沢街づくり懇談会は、限られた会員で構成され、会員以外の者の傍聴が認められず、議事録も公開されていないことから、住民参加及び民主的な手続きという観点からは極めて不十分な組織である。しかし、かかる下北沢街づくり懇談会が作成した下北沢グランドデザイン(丁5)、同構想図(丁7)においても、そこで提言されていた駅前歩行者広場と区画街路10号線とは、その規模、機能において、まったく異なるものであり、下北沢グランドデザイン構想図において、区画街路10号線の建設が考慮されていたとは到底いえない。

イ 平成12年7月に行われた第71回下北沢街づくり懇談会において、世田谷区の担当者は、駅前広場の面積算定の計算式に下北沢を当てはめると、下北沢の駅前広場は、「概ね5000㎡少し超える数字となる」として、5000㎡を超える面積で駅前広場を整備するという方向性を示した(甲93の2・5頁)。

これに対して、懇談会のメンバーからは、「5000㎡という一つの基準は、我々が(下北沢グランドデザイン)構想図の中で提言している、ほどほどの広場と比べてあまりにも掛け離れて」いる(甲93の2・7頁)、「バスがどうだといったことは、3月の構想図提出までにさんざん議論したが、行政からは5000㎡と、われわれの考えの3倍以上のものが出てきた」(甲93の3・3

頁・第 72 回下北沢街づくり懇談会議事録要旨) との意見が出され、「駅前広場を都市計画事業でやる場合、われわれの構想図と規模、機能などについてギャップが生じる」とされた(甲 93 の 5・1 頁・第 74 回下北沢街づくり懇談会議事録要旨)。

また、前記世田谷区の担当者も、5000 m<sup>2</sup>を超える「そんな大きなものは要らないという懇談会の意見もあ」と発言しており、世田谷区も、5000 m<sup>2</sup>を超える駅前広場は、下北沢街づくり懇談会の提言とは異なるものであることを認識していた(甲 93 の 2・5 頁)。

ウ このように、下北沢グランドデザイン構想図において考慮されていた駅前広場は、規模において、区画街路 10 号線とは 3 倍以上も異なっていたのである。

また、広場の機能においても、下北沢グランドデザイン構想図において考慮されていた駅前広場は、歩行者のための駅前歩行者広場であったのに対して、区画街路 10 号線は、「バスバース：2、タクシーバース：2、タクシープール：6、自家用車バース：2」の交通施設となっており、まったく異なるものであった。

したがって、下北沢グランドデザイン構想図において、区画街路 10 号線の建設が考慮されていたとは到底いえない。

### (3) 住民アンケート調査(丁 8)の結果について

ア 世田谷区は、世田谷区準備書面(3)・11 頁において、世田谷区が行った住民アンケート調査(丁 8・56 頁以下)の「下北沢駅 将来駅前広場利用」の項目は、「あくまで将来の駅前広場利用に係る調査であるから、同項目において、「待ち合わせ場所」、「鉄道に乗るために通るだけ」等の回答が多いとしても、このことから直ちに、もっぱら歩行者として利用するとの回答であるとの解釈にはならないのであって、自動車で乗り付けて鉄道に乗ったり、

待ち合わせすることも、当然、考えられるところであり、また、「下北沢駅 駅前広場交通機能」の項目についても、「①バス乗り場・タクシーの客待ちスペースが整備され、送り迎えの一般車も乗り入れられる全ての自動車施設に対応した駅前広場」10%、「②タクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースと、送り迎えの一般車が乗り入れられる小型車に対応した駅前広場」9%、「③歩行者を中心とした駅前広場で、自動車は消防車・救急車などの緊急車両や送り迎えの一般車など、タクシーが車を寄せられる程度の駅前広場」69%とあるように、多数の人が、自動車の乗り入れができる駅前広場を考えているのである。」と主張する。

イ もう一度、客観的にアンケート項目とその回答結果を見てみよう。

(ア) アンケートの恣意的な設問

- i 原告ら準備書面 4・30 頁で主張したとおり、上記「下北沢駅 駅前広場交通機能」の項目では、下記のとおり、すべての選択肢で、何らかの自動車の乗り入れできる交通広場が想定され、「そもそも駅前広場は必要ない」、あるいは、「歩行者のためだけの駅前広場」という選択肢は設けられていない。(丁 8・59 頁)

4. 駅前広場の整備についてお聞きします。【 1 の (1)でお答えになった駅について】

(1) 駅前広場にはどの程度の交通機能が必要だと思われますか。

- ① バス乗り場やタクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースが整備され送り迎えの一般車も乗り入れられる全ての自動車に対応した駅前広場。
- ② タクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースと、送り迎えの一般車が乗り入れられる小型車に対応した駅前広場。
- ③ 歩行者を中心とした駅前広場で、自動車は消防車・救急車などの

緊急車両や送り迎えの一般車などと、タクシーが車を寄せられる程度の駅前広場。

④その他（ ）

自動車の乗り入れについていえば、上記①と②は、バス乗り場の有無の点で違っており、上記②と③は、いずれもタクシーの乗り入れが可能であり、タクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースの有無の点で違っているだけである。

本来であれば、自動車の乗り入れそのものの是非を問う選択肢も設けられるべきであるが、同項目にはかかる選択肢が設けられていないのである。

ii アンケートの恣意的な設問については、平成13年3月に行われた第76回下北沢街づくり懇談会においても、会員から「お答えに「アンケートの結果」というのが多用されたが、あのアンケート自身、誘導的な部分があるということで非常にもめた。それが修正されないまま、民意を反映するものとされているのではないか。」との発言がなされている。(甲93の7・5頁)

また、平成12年11月に行われた第73回下北沢街づくり懇談会において、世田谷区側が、駅前広場にタクシー乗り場を設置することを説明した際に、会員から、「今の説明の中に、アンケート調査の結果、タクシー乗り場が必要とあったが、なぜそうなったのか。歩行者中心の駅前広場、自動車は緊急車両や送り迎えの一般者というのが一番だと思うが。」との質問がなされた。これに対し、世田谷区側は、「タクシーを入れることについて、二番目も三番目も基本的には受け入れるとの考えが出ているので、大方の意向ととらえた。設問の仕方の不備かもしれない。」と回答し、設問の不備を認めつつ、しかも回答の結果とは異なる計画を策定しているのである。

(甲93の4・2頁)

(イ) アンケートの回答結果 — 下北沢駅の将来の利用方法について

i アンケートの配布範囲

同アンケートの配布範囲は、「南は淡島通り、北は井の頭通り、西は環7通り、東は都市計画道路補助26号線に囲まれた地域で、下北沢駅を中心に概ね半径800mの円の中、並びに世田谷代田駅と東北沢駅を中心に概ね半径400mの円の中」であった(丁8・56頁)。

丁8号証56頁の地図を見ればわかるように、同地域には、下北沢を含めて鉄道の駅が5つある。800mは、十分に徒歩圏内であるといえるが、上記アンケートの配布範囲には、徒歩圏内に複数の鉄道の駅があることになる。

ii 下北沢駅の将来の利用方法についての設問

そして、同アンケートは、まず、普段利用している小田急線の駅について質問している(質問1(1))。(丁8・58頁)

(1) 普段ご利用になっている小田急線の駅はどちらですか。

- ①世田谷代田駅
- ②下北沢駅
- ③東北沢駅

次に、その普段利用している駅までの交通手段について質問をしている(質問1(3))。(丁8・58頁)

(3) 普段ご利用になっている駅までの主な交通手段と所要時間を教えてください。

- ①徒歩
- ②自転車

- ③バス
  - ④タクシー
  - ⑤自家用車での送迎
  - ⑥その他 (            )
- 所要時間 約        分

そして、同アンケートは、質問 1 (1)で答えた駅（つまり、普段利用している駅）について、将来、駅前広場が整備されたときの利用方法を質問している（質問 3・丁 8・58 頁）。

3. 駅前広場はどのように利用しますか。【 1 の (1)でお答えになった駅について】

将来、駅前広場が整備されたとき、どのように利用しますか。（利用したいですか。）

主な利用方法をお選び下さい。（3 つまで）

- ①鉄道に乗るために通るだけ
- ②バス・タクシーなどとの乗換場所
- ③待ち合わせ場所
- ④小規模なイベントを開催する場所
- ⑤買い物途中の休憩場所
- ⑥駅前広場に行くこと自体が目的
- ⑦地震など災害時の一時避難場所
- ⑧その他 (            )

iii 下北沢駅の将来の利用方法についての回答

そして、上記下北沢までの交通手段（質問 1 (3)）について、普段下北沢駅を利用している人のうちの 93%が、「徒歩」と回答し、下北沢駅の将

来の駅前広場の利用方法（質問3）については、「待ち合わせ場所 61%」「鉄道に乗るために通るだけ 52%」「買い物途中の休憩場所 47%」等がもっとも多く回答されているのである。（丁8・68頁）

- iv 上記のとおり、アンケートに答えた人は、徒歩圏内に複数の鉄道の駅がある地域に住んでおり、そのうち、普段下北沢の駅を利用する人の93%が下北沢駅までは「徒歩」で来ると答えており、しかも、将来的にも、「待ち合わせ場所」、「鉄道に乗るために通るだけ」の人が圧倒的に多いのである。

この結果からすれば、将来においても、駅前広場をもっぱら歩行者として利用する人がほとんどであることは明らかであろう。

世田谷区は、自動車で乗り付けて鉄道に乗ることもありうると主張するが、現在下北沢駅の徒歩圏内に居住し、もっぱら徒歩で下北沢駅を利用している人が、将来的に自動車で乗り付けて鉄道に乗るようになるとは考えられない。

また、仮に、現在徒歩で下北沢駅を利用している人の中から将来自動車で乗り付けて鉄道に乗る人が出る可能性が否定できないとしても、その数はごく一部に限られると考えられ、かかるごく一部の人ために、「バスバース：2、タクシーバース：2、タクシープール：6、自家用車バース：2」の交通施設を擁する5300㎡もの面積の交通広場を計画することは、裁量の範囲を逸脱しているといわざるをえない。

(ウ) アンケートの回答結果 — 下北沢駅の駅前広場交通機能について

- i さらに、同アンケートの「下北沢駅 駅前広場交通機能」の項目については、「①バス乗り場やタクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースが整備され、送り迎えの一般者も乗り入れられる全ての自動車施設に対応した駅前広場」との回答は10%、「②タクシー乗り場・タクシーの客待ちスペースと、送り迎えの一般者が乗り入れられる小型車に対応した駅前広場」

との回答は9%に過ぎなかった。

- ii また、前述のように、同項目では、意図的に、すべての選択肢において、何らかの車両が入ってくる交通広場が想定され、「そもそも駅前広場は必要ない」、あるいは、「歩行者のためだけの駅前広場」という選択肢が設けられていないことは非常に問題であるが、かかる限られた選択肢の中でも、最も歩行者だけの広場に近い肢が圧倒的多数の人によって選択されているのである。
- iii このようなアンケート結果からすれば、「多数の人が、自動車の乗り入れができる駅前広場を考えている」とはいえないことは明らかである。

ウ 下北沢街づくり懇談会におけるアンケート結果の認識

- (ア) 同アンケート結果については、下北沢街づくり懇談会でも議論の対象となった。
- (イ) 第71回下北沢街づくり懇談会では、会員が、「5000㎡という話が出たが、アンケートでもそんなには要らないという意見になって」いるとの発言をしている（甲93の2・5頁）。

また、第71回下北沢街づくり懇談会議事録要旨（甲93の2）の末尾のイメージ案について、会員から、「このイメージ案がアンケート調査の結果も反映されてつくられたものであるならば、駅前広場は交通広場で5000㎡必要で、」「わざわざ小田急線の跡地以外のところまで線を引いて駅前広場を丸く表現しているというのは、全くアンケート調査の結果とは反しているのではないか。」「イメージならば、アンケート調査を反映して丸が小さくなるならわかるが、わざわざ鉄道敷を越えてまで大きくしているということは、ここの広場がいくら歩行者主体の駅前広場イコール交通広場だと言われても、相当量の車が入ってくると想定せざるを得ない。」との意見が出された。（甲93の2・6頁）

これに対して、世田谷区側は、「イメージ図に描かれている丸の大きさは、

概ね 1500 m<sup>2</sup>ぐらいだ。アンケート結果と構想図の中で、歩行者主体の街づくりなので大きな広場は要らないという意見があったので、先ほど一つの基準として 5000 m<sup>2</sup>必要と言ったが、地元の声としては単純に基準面積のものを欲しがっているわけではない、ということをお願いがためにイメージ図には小さく表現している。」と回答した（甲 93 の 2・6 頁）。

(ウ) さらに、第 72 回下北沢街づくり懇談会においても、駅前広場の大きさについて、「下北沢に必要とされる駅前広場は、規定の算定方法によれば、5,000 m<sup>2</sup>程度の面積が必要と算出されている。」「一方、懇談会のこれまでの検討結果（グランドデザイン構想図）や地元へのアンケート結果からは、歩行者中心の駅前広場が希望されている。」とされている（甲 93 の 3・7 頁）。

(エ) すなわち、下北沢街づくり懇談会においても、会員、世田谷区の双方が、5000 m<sup>2</sup>という面積は、アンケート結果および下北沢街づくり懇談会の提言から、かけ離れた規模であると認識していたのである。

ウ 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されるように定めることを要する（都市計画法 13 条 1 項 11 号）。そして、都市施設の規模、配置は、客観的、実証的な調査の結果に基づいて定められる必要があり、調査の結果と都市計画の内容とが乖離しているときには、かかる計画は、都市計画法 13 条 1 項 11 号に反し、違法というべきである。

本件において、世田谷区は、上記アンケートの結果から、「多数の人が、自動車の乗り入れができる駅前広場を考えている」と解釈し、区画街路 10 号線について、「バスバース：2、タクシーバース：2、タクシープール：6、自家用車バース：2」の交通施設を擁する 5300 m<sup>2</sup>の交通広場の計画を策定したというのであり、区画街路 10 号線の都市計画の内容は、調査の結果と著しく乖離しているといえる。

エ よって、区画街路 10 号線の都市計画は、都市計画法 13 条 1 項 11 号に反し、違法である。

(4) 駅前広場構想案作成調査（世田谷代田駅・下北沢駅・東北沢駅）報告書（丁 8）における面積の算定について

ア また、世田谷区は、世田谷区準備書面（3）・12 頁において、駅前広場構想案作成調査（世田谷代田駅・下北沢駅・東北沢駅）報告書（丁 8）は、「まず、駅前広場について、昭和 48 年式による算定を行い、現況の地形や周辺の道路との接続等を考慮したうえで、丙 12 号証 18 頁のとおり比較的容易に算定される昭和 28 年式による値（5, 300 m<sup>2</sup>）、下北沢街づくり懇談会の提言等を踏まえて、駅前広場の必要面積、レイアウト等を検討し、報告することを内容としたものであり」としている。

イ しかし、まず、同報告書が、下北沢街づくり懇談会の提言を踏まえていないことは前述のとおりである。

ウ また、昭和 28 年式による値を踏まえたとの主張についても、同報告書 6 頁（丁 8）では、「現在、東京都において駅前広場を都市計画決定する場合には一般的に用いられる面積算定式は以下の手法である」として、28 年式と 48 年式の手法を紹介した後、「以上の算定式に対して、本検討においては、広場内における施設配置に対して幾つかのパターンを設定して必要面積を算定することを検討の目的としているため、上記の「積み上げ式」である 48 年式を用いて面積算定を検討するものとする」としているのであって、同報告書が、昭和 28 年式による算定ではなく、48 年式による算定を行ったものであることは明らかである。

さらに、同報告書（丁 8）100 頁以下の「V. 下北沢駅周辺地区の現況整理と駅前広場レイアウトの再検討」においても、28 年式による算定面積に関する記載はなく、同報告書が、昭和 28 年式による値を踏まえたものでないこと

は明らかである。

エ そして、同報告書は、48 年式による算定を行い、同算定結果が、最大で 1663 m<sup>2</sup>になったのであるから（丁 8・54 頁）、他の考慮要素を考慮しても 5000 m<sup>2</sup>を超えるような規模にはなりえないにもかかわらず、5300 m<sup>2</sup>という出鱈目な結論を導いているのである（丁 8・135 頁）。

オ よって、区画街路 10 号線の都市計画は、適切な規模で必要な位置に配置されたとは到底いえず、都市計画法 13 条 1 項 11 号に反し、違法である。

#### (5) 必要面積の算定方法について

ア また、世田谷区は、「通常、駅前広場の必要面積の算定については、昭和 28 年式による算定と昭和 48 年式による算定等を併せて行い、昭和 28 年式により算定された面積又は昭和 48 年式による算定値等のいずれか大きい方を基に」、算定すると主張する。

イ しかし、仮にそうであれば、世田谷区は、平成 12 年 3 月、下北沢駅周辺地区街づくり調査報告書（丁 6）において、48 年式による算定を行っており、28 年式による算定面積のほうが、48 年式のそれよりも大きいことは既に明らかであったのであるから、同年、「駅前広場構想案作成調査（世田谷代田駅・下北沢駅・東北沢駅）報告書」（丁 8）において、再び 48 年式による算定を行う必要はないはずである。

#### (6) 世田谷区に対する求釈明 — 駅前広場の面積算定方法について

世田谷区は、「通常、駅前広場の必要面積の算定については、昭和 28 年式による算定と昭和 48 年式による算定等を併せて行い、昭和 28 年式により算定された面積又は昭和 48 年式による算定値等のいずれか大きい方を基に」、算定すると主張するが、その根拠を具体的に示されたい。

(7) 世田谷区による懇談会の議論の誘導

ア 世田谷区街づくり課の安水課長（当時）は、平成 12 年 7 月に行われた第 71 回下北沢街づくり懇談会において、「補助 54 号線は既に都市計画決定されており、下北沢の駅前広場についても、国や都からの補助金を必要とする。国や都は、都市計画施設として都市計画決定を受けられる規模のものにしろという考えである。」（甲 93 の 2・4 頁）、「下北沢も都市計画決定するよう指導を受けており、国・東京都に言わせると、‘日本全国の下北沢’でタクシーが 2、3 台寄る程度の駅広では承知できないということらしい。」（甲 93 の 2・8 頁）と述べた。

イ また、世田谷区の担当者は、同年 12 月に行われた第 74 回下北沢街づくり懇談会では、「都市施設と位置づけての整備には補助金が出るが、そのためには 5300 m<sup>2</sup>が必要。下北沢は、広域生活拠点として、それにふさわしい駅前広場との指導が都なり国からなされている。」（甲 93 の 5・3 頁）と述べ、下北沢街づくり懇談会の議論を恣意的に誘導し、「当初は歩行者優先というのが大方の意見だったが、」「都市計画事業にしないと国から補助金が出ない」（甲 93 の 7・3 頁）として、懇談会の意見を世田谷区の意向に沿うように誘導した。

ウ そして、第 78 回下北沢街づくり懇談会では、前記安水課長が、「駅前広場の大きさについては 5300 m<sup>2</sup>、交通結節点に三つの機能を持つ駅前広場を整備したいという基本点の変更は考えていないが、整備のしかた、バス乗り入れ等については、まだ余地があろう。」と発言し、5300 m<sup>2</sup>の面積については、世田谷区の決定済み事項であるかのように述べた（甲 93 の 9・2 頁）。

エ このように、世田谷区は、下北沢街づくり懇談会の議論を恣意的に誘導し、下北沢街づくり懇談会の提言とはまったく異なる駅前広場の案を無理矢理承認させようとしたのであり、区画街路 10 号線の都市計画が下北沢街づくり懇談会の提言を踏まえて策定されたものであるとは到底いえない。

- (8) 国に対する求釈明 — 補助金対象事業、世田谷区に対する指導について
- ア 下北沢の駅前広場(区画街路 10 号線の交通広場)を都市施設と位置づけて、国からの補助金の対象となる事業とすることは可能か。
- イ 仮に、上記アが可能である場合、国は、いかなる補助金を同事業に交付することができるのか。
- ウ 国が、上記イの補助金を交付する要件として、駅前広場の面積が 5300 m<sup>2</sup>であることは必要か。
- エ 国が、下北沢の駅前広場事業に補助金を交付する場合、整備する駅前広場の面積について、いかなる要件が必要か明らかにされたい。
- オ 国は、世田谷区に対して、下北沢の駅前広場を都市計画施設として都市計画決定を受けられる規模のものにするように指導したかどうか明らかにされたい。
- (9) 東京都に対する求釈明 — 補助金対象事業、世田谷区に対する指導について
- ア 下北沢の駅前広場(区画街路 10 号線の交通広場)を都市施設と位置づけて、東京都からの補助金の対象となる事業とすることは可能か。
- イ 仮に、上記アが可能である場合、東京都は、いかなる補助金を同事業に交付することができるのか。
- ウ 東京都が、上記イの補助金を交付する要件として、駅前広場の面積が 5300 m<sup>2</sup>であることは必要か。
- エ 東京都が、下北沢の駅前広場事業に補助金を交付する場合、整備する駅前広場の面積について、いかなる要件が必要か明らかにされたい。
- オ 東京都は、世田谷区に対して、下北沢の駅前広場を都市計画施設として都市計画決定を受けられる規模のものにするように指導したかどうか明らか

にされたい。

## 2 区画街路 10 号線の交通広場の外縁部の区道について

### (1) 建築基準法 52 条 2 項の「前面道路」について

ア 世田谷区は、世田谷区準備書面 (3)・17 頁において、「仮に、上記外縁部分の「車道」が区画街路 10 号線に含まれなかったとしても、上記外縁部分の「車道」(現況は区道)も、その余の区画街路 10 号線の部分も、いずれも道路法(昭和 27 年法律 180 号)による道路となるので(同法 3 条)、容積率の制限に係る建築基準法 52 条 2 項所定の「前面道路の幅員」は、当然、上記外縁部分の「車道」(現況は区道)の幅員とその余の区画街路 10 号線の部分の幅員とを合算したものと解され、同項の規定は適用され」とないと主張する。

イ しかし、建築基準法 52 条 2 項の「前面道路」とは、同法 43 条が、「建築物の敷地は、道路に二メートル以上接しなければならない。」と規定するところの「道路」である。

すなわち、前面道路は、敷地と接していなければならないのである。

そして、仮に、区画街路 10 号線の交通広場の外縁部分の「車道」が区画街路 10 号線に含まれなかった場合には、区画街路 10 号線と交通広場の外縁部分の「車道」とは別の道路となり、交通広場の外縁部分の「車道」の周りの敷地は、外縁部分の「車道」には接していても、区画街路 10 号線には接していないことになる。

したがって、仮に、区画街路 10 号線の交通広場の外縁の区道が区画街路 10 号線に含まれないとすると、区画街路 10 号線は、建築基準法 52 条 2 項の「前面道路」とはならず、区画街路 10 号線の交通広場の外縁の区道の幅員を前面道路の幅員として、建築基準法 52 条 2 項が適用されることになる。

ウ また、同法 43 条の「道路」には、自動車専用道路、自動車の沿道への出入

りができない構造の道路は、含まれないとされている（建築基準法 43 条 1 項 1 号・2 号）。

自動車の沿道への出入りができない構造の道路については、建築基準法施行令 144 条の 5 第 1 項 1 号ないし 3 号及び同項 4 号による平成元年 11 月 21 日建設省告示第 1941 号によって、その基準が定められているが（建築基準法 43 条 1 項 2 号）、それらの基準を見ると、一定の高低差のある道路（建築基準法施行令 144 条の 5 第 1 項 1 号ないし 3 号）、自動車が沿道との出入りをするのできる通路その他これに準ずるものが接続されていない道路については、建築基準法 43 条の「道路」にはあたらないとされている。（甲 94・平成元年 11 月 21 日建設省告示第 1941 号）

建築基準法 43 条が、自動車専用道路、自動車の沿道への出入りができない構造の道路を他の道路と別に扱っている趣旨は、沿道への自動車の出入りが物理的に不可能な道路を前面道路としてしまうと、当該前面道路の幅員に応じて、建築制限の緩和された建築物が建設された場合に、当該建築物に見合った機能を有する道路を確保することができず、ひいては、人の移動、物流に支障を来し、安全で良好な市街地の環境を確保できないことにある。

そして、区画街路 10 号線の交通広場の車道（ロータリー）は、その沿道である外縁部の区道（北側及び南側）と自動車が出入りができるのできる通路で接続されておらず（甲 59 の 2）、また、交通広場の車道と外縁部の北側の区道との間には、1 メートル 50 センチメートルあまりの高低差があるので（丙 28 の 2 の 3）、上記告示 1941 号 2 項、建築基準法施行令 144 条の 5 第 1 項 1 号に該当し、建築基準法施行令 144 条の 5 が定める自動車の沿道への出入りができない構造の道路にあたる。

したがって、区画街路 10 号線の交通広場のロータリーを交通広場の外縁の車道の周辺の敷地の前面道路とすることは、建築基準法 43 条の趣旨に反するものである。

エ 以上のように、仮に、区画街路 10 号線の交通広場の外縁の区道が区画街路 10 号線に含まれないとすると、区画街路 10 号線は、その外縁の区道の周りの敷地に接しないので、建築基準法 52 条 2 項の「前面道路」とはならない。

また、交通広場の外縁の区道を含めて区画街路 10 号線とし、これを本件地区計画の規定によって前面道路とすることは、建築基準法 43 条の趣旨に反する。

したがって、本件地区計画は、建築基準法に反し、違法であり、本来含めるべきではない部分を交通広場を含めて計画された区画街路 10 号線は、適切な規模で必要な位置に配置されているとはいえず、都市計画法 13 条 1 項 11 号に反し、違法である。

(2) 交通広場の外縁部分の「車道」が、交通広場の一部として機能しないことについて

ア 世田谷区は、世田谷区準備書面 (3)・19 頁において、「ロータリー部分と一体にバリアフリー化したり、同様の舗装を施」せば、交通広場の外縁部分の「車道」が、交通広場の一部として機能するかなのような主張をしている。

イ しかし、交通広場の外縁部分の「車道」をロータリー部分と一体にバリアフリー化しても、前述のように、ロータリーは、交通広場の外縁部分の「車道」と自動車が出入りをすることができる通路で接続されておらず、また北側については、1メートル50センチメートルあまりの段差があるのであるから、交通広場の外縁部分の「車道」は、依然として「車道」の機能としては現状のままであり、交通広場の一部として機能することはない。また、そうであるからこそ、建築基準法は、沿道に接続しない道路を前面道路とは認めしていないのである。

さらに、舗装の方法を同じにしたところで、歩道をはさんで2つの車道が互いに接続しない構造のままであることに変わりなく、ロータリー部分とそ

の外縁の区道が機能的に一体とならないことは明らかである。

ウ よって、世田谷区の主張は失当である。

(3) 世田谷区に対する求釈明 — 素案からの変更について

平成 13 年 3 月に世田谷区が作成した区画街路 10 号線の素案では、交通広場の外縁部分の「車道」のうち、南側（甲 59 の 2 の図でいうと上側）の車道は、交通広場に含まれていなかったが（丁 11・「東京都都市計画道路世田谷区画街路第 10 号線」の計画図）、その後、なぜ同車道を交通広場に含めることとしたのか、その理由を明らかにされたい。

第 2 補助 54 号線の構造（規模、位置等）について

1 補助 54 号線の都市計画決定・変更の経緯に関する求釈明と東京都の主張

- (1) 原告らは、原告ら準備書面 3 において、東京都に対し、補助 54 号線都市計画に関し、平成 15 年 1 月 31 日付け変更決定に先立つ都市計画決定及び変更決定の全てについて、① 各決定の内容、② 各決定に至るまでの手続の履践経過及び③ 各決定の実体的適法性を基礎付ける事実（各決定に際して補助 54 号線の必要性がどのように捉えられ、決定に至る判断の過程において考慮すべき事項がどのように考慮されていたのか。）をそれぞれ主張するよう求めた。
- (2) これに対し、東京都は、東京都準備書面 (3)・2 頁以下において、補助 54 号線の都市計画の経緯について主張した。
- (3) しかしながら、昭和 23 年の復興都市計画図（甲 56）と昭和 41 年の地図（甲 95）の補助 54 号線の位置を比較すると、昭和 41 年における補助 54 号線の計画では、小田急線との交差角が変更されており、下北沢駅近辺の補助 54 号線の線形が変化しているが、かかる補助 54 号線の線形の変更については、その変更の時期及び理由が明らかにされていない。

2 東京都に対する求釈明 — 補助 54 号線の交差角度の変更について

- (1) そこで、東京都は、補助 54 号線の下北沢駅近辺の線形の変更（小田急線との交差角の変更）がいつ行われたのか、明らかにされたい。
- (2) また、上記変更がいかなる理由で行われたのか、明らかにされたい。

3 東京都に対する求釈明 — サークル部分の設置について

- (1) また、東京都は、東京都準備書面（3）・4 頁において、「世田谷区北沢 2 丁目 8 番から世田谷区北沢 2 丁目 26 番の延長 500 メートルの区間について、幅員 26 メートルから 22 メートル、サークル部分の設置、小田急線と立体交差の跨線橋の幅員 14 メートルとする変更をし、また、世田谷区代田 6 丁目 33 番から世田谷区代田 4 丁目 13 番の延長 450 メートルの区間について、幅員 26 メートル、環状 7 号線と立体交差とする変更」したと主張する。
- (2) そして、同変更のうち、幅員の変更（側道部分拡幅と立体交差の跨線橋部分の縮小）の理由については、「昭和 41 年の見直しの際には、小田急線と立体交差することとし、側道付設に伴う前後幅員の拡大と跨線橋部分の幅員の縮小をした。」と主張する（同準備書面 6 頁）。

しかし、上記変更のうち、「サークル部分の設置」については、その理由が明らかにされていない。

- (3) そこで、東京都は、いかなる理由で、北沢 1 丁目及び北沢 2 丁目の「サークル部分の設置」を行ったのか、明らかにされたい。

第 3 基礎調査について

1 都市計画法の基礎調査に関する規定と裁量統制

- (1) 法定の要件としての基礎調査

都市計画法は、都市施設（同法 11 条 1 項 1 号）を都市計画に定める場合

には、同項第6号の定める基準に従い、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されるように定めることを要するとし、しかも、この基準を適用するについては、同項14号により同法6条1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づくことを要するとされている（都市計画法13条1項14号）。

(2) 基礎調査の結果とそれに基づく決定の関係

そして、当該都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くために土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにもかかわらず、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画が決定されたと認められるとき、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されたが、都市計画を決定するについて現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを全く考慮しなかったと認められるとき又は同法6条1項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されることなく都市計画が決定されたと認められるから、当該都市計画の決定は、都市計画法13条1項14号、6号の趣旨に反して違法となると解するのが相当である。（東京高裁平成17年10月20日・平成20年3月11日最高裁第3小法廷で確定・判例時報1914号43頁）

2 東京都に対する求釈明 — 補助54号線の各計画決定・変更の基となった基礎調査について

(1) 東京都は、補助54号線の計画を決定し、その後数次にわたって変更決定しているが、都市計画法21条1項により都市計画が変更される場合においても変更の結果新たな都市計画が定められることになるので、当該都市計画についても、その内容は、同法13条1項各号の定める基準に従って定められなけ

ればならず、同法 6 条 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づいて、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ように定めることを要する。(前記東京高裁平成 17 年 10 月 20 日)

(2) 東京都に対する求釈明

ア そこで、東京都は、補助 54 号線の計画決定及びその後の各変更決定の基となった基礎調査の結果を証拠として提出されたい。

イ また、基礎調査結果の成果品がフロッピーディスク等である場合には(丁 29 参照)、当該フロッピーディスク等も証拠として提出されたい。

3 世田谷区に対する求釈明 — 区画街路 10 号線の計画決定の基となった基礎調査について

(1) 世田谷区は、区画街路 10 号線の計画決定の基となった基礎調査の結果を証拠として提出されたい。

(2) また、基礎調査結果の成果品がフロッピーディスク等である場合には(丁 29 参照)、当該フロッピーディスク等も証拠として提出されたい。

4 世田谷区に対する求釈明 — 平成 15 年度都市計画基礎調査の調査結果について

(1) 世田谷区は、「本件地区計画は、例えば、平成 15 年度都市計画基礎調査(丁第 29 号証)の調査結果を基に、下北沢駅周辺地区の現況(①道路の状況、②歩行者交通、③土地の有効利用、④建物の用途、⑤建物の構造、⑥建物の高さ)等を勘案し」策定したと主張する。

(2) 世田谷区に対する求釈明

ア そこで、世田谷区は、本件地区計画の計画決定の基となった平成 15 年度都市計画基礎調査の調査結果を証拠として提出されたい。

イ また、基礎調査結果の成果品がフロッピーディスク等である場合には（丁 29 参照）、当該フロッピーディスク等も証拠として提出されたい。

#### 第 4 世田谷区新都市整備方針と補助 54 号線、区画街路 10 号線の計画について

##### 1 マスタープランに要請される役割と事業化重点地区の明確化

###### (1) マスタープランとしての世田谷区新都市整備方針

世田谷区新都市整備方針（丁 4）及び世田谷区都市整備方針（丁 9）は、都市計画法 18 条の 2 の規定に基づく市町村の都市計画に関する基本的な方針（「市町村マスタープラン」）として位置付けられる。

###### (2) マスタープランに要請される役割

そして、「個々の都市計画の決定に当たっては、その必然性、妥当性が説明される必要があるが、これが総体としての都市計画の一部を構成するものである以上、将来の目指すべき都市像との関係を踏まえ、総合性・一体性の観点から常に検証されなければならない。」とされ、「市町村マスタープラン」においては、「それぞれ住民に理解しやすい形であらかじめ長期的な視点に立った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての大きな道筋を明らかにしておくことが、極めて重要であり、そうした機能の発揮こそマスタープランに求められている」（丁 19・五五三・259・一三頁・都市計画運用指針）。

###### (3) マスタープランにおける事業化重点地区の明確化

ア このようなマスタープランに要請される役割を踏まえて、マスタープランにおいては、「都市施設、市街地開発事業については、優先的におおむね 10 年以内に整備するものを整備の目標として示すこと」とされている（丁 19・五五三・259・一四頁・都市計画運用指針）。

イ そして、マスタープランの記載事項として、「主要な土地利用、都市施設、市街地開発事業について将来のおおむねの配置、規模等を示し、住民が将来の大まかな都市像を頭に描きつつ、個々の都市計画が将来の都市全体の姿の

中でどこに位置付けられ、どのような役割を果たしているかを理解できるようにすること」とされている（丁 19・五五三・259・一五頁・都市計画運用指針）。

## 2 世田谷区新都市整備方針（丁 4）、世田谷区都市整備方針（丁 9）の内容

### (1) 事業化重点地区に挙げられていない補助 54 号線、区画街路 10 号線

ア 原告ら準備書面 4 で述べたとおり、世田谷区新都市整備方針（丁 4）では、平成 11 年 3 月に修正された「地域整備推進の方針」において、下北沢周辺地域の補助 54 号線及び区画街路 10 号線は、事業化重点地区に挙げられていない（丁 4・第 3 部北沢地域整備方針 62 頁）。

イ また、世田谷区都市整備方針（丁 9）の平成 13 年 3 月に修正された「事業化重点地区・誘導地区」においても、下北沢周辺地域の補助 54 号線及び区画街路 10 号線は、事業化重点地区（おおむね 10 年以内に、完成あるいは着手すべきもの）に挙げられていない（丁 9・第 3 部北沢地域整備方針 64 頁）。

### (2) 都市計画の位置付け、役割を住民に示す必要性

ア この点について、世田谷区は、準備書面（3）・9 頁において、「区画街路 10 号線計画については、新都市整備方針において、その手法（都市計画道路にするのか、その他の交通施設にするのか等）に係る言及はないものの、「事業化重点地区」に係る「事業化の方向」として、「魅力ある駅前広場の整備」を行う」とされていたとする。

イ しかし、上記駅前広場の整備に関する記載は、「都市景観の形成」についてのものであり、「道路・交通体系の整備」の欄には、下北沢の駅前広場の整備に関する記載はない。（丁 4・第 3 部北沢地域整備方針 58、59 頁）

また、世田谷区都市整備方針（丁 9）の平成 13 年 3 月に修正された「事業化重点地区・誘導地区」においても、「道路・交通体系の整備」の欄には、下北沢の駅前広場の整備に関する記載はない。（丁 9・第 3 部北沢地域整備方

針 60 頁)

ウ 前述のように、都市計画運用指針では、マスタープランの記載事項として、「主要な土地利用、都市施設、市街地開発事業について将来のおおむねの配置、規模等を示し、住民が将来の大まかな都市像を頭に描きつつ、個々の都市計画が将来の都市全体の姿の中でどこに位置付けられ、どのような役割を果たしているかを理解できるようにすること」としている。

エ ところが、上記の世田谷区新都市整備方針（丁 4）、世田谷区都市整備方針（丁 9）の「都市景観の形成」において「魅力ある駅前広場の整備」を行うという程度の記載では、住民が将来の大まかな都市像を頭に描きつつ、個々の都市計画が将来の都市全体の姿の中でどこに位置付けられ、どのような役割を果たしているかを理解できるようになっているとは到底いえない。

(3) 基本方針に即していない補助 54 号線、区画街路 10 号線

したがって、世田谷区新都市整備方針（丁 4）、世田谷区都市整備方針（丁 9）は、都市計画法 18 条の 2 及び都市計画法運用指針の要請を充たしているとはいえず、世田谷区新都市整備方針（丁 4）、世田谷区都市整備方針（丁 9）に基づいて策定されたとされる区画街路 10 号線の都市計画は、基本方針（マスタープラン）に即しているとはいえない。

よって、区画街路 10 号線は、都市計画法 18 条の 2 第 4 項に反し、違法である。

3 世田谷区都市整備方針の見直し — 補助 54 号線、区画街路 10 号線の計画が住民に理解されていなかったことについて

(1) 住民で構成された「地域整備方針提案検討会議」による見直し案

ア ところで、世田谷区は、平成 17 年 4 月に世田谷区都市整備方針の見直しを行った。

同見直しは、地域ごとの住民で構成する「地域整備方針提案検討会議」か

らの提案を踏まえて行われた。

イ 上記地域整備方針提案検討会議は、「まち」グループ、「みち」グループ、「みどり」グループの3つのグループにわかれて行われた。

このうち、「まち」グループは、世田谷区都市整備方針の第3部北沢地域整備方針のうち、「1-3 街づくりの課題」、「2-1 街づくりのテーマ」、「2-2 街づくりの基本目標」、「2-4 目標とする土地利用のすがた」、「3-1 市街地整備の方針」、「3-2 道路・交通体系の整備方針」、「3-4 防災および生活環境整備の方針」等について、見直しの意見を提言した。

「みち」グループは、「2-1 街づくりのテーマ」、「2-2 街づくりの基本目標」、「3-2 道路・交通体系の整備方針」、「3-4 防災および生活環境整備の方針」等について、見直しの意見を提言した。

「みどり」グループは、「3-3 水と緑の整備方針」、「3-5 都市景観形成の方針」等について、見直しの意見を提言した。

ウ そして、地域整備方針提案検討会議では、上記各グループから、補助54号線、区画街路10号線の計画を見直すよう求める多くの意見が出された。

(2) 補助54号線、区画街路10号線の計画を見直すよう求める意見

ア 「まち」グループ

(ア) まず、「まち」グループでは、「(1) 下北沢駅周辺のまちづくりのあり方」の項目において、下北沢駅周辺のまちの魅力として、「細い路地に小さいしゃれた店がいっぱい（狭い道が魅力をつくっている、密度の高さ）」、「都心に近いわりに良い環境に恵まれている」、「車が入ってこない。（歩いて安全）」、「変化しつつも、今までの街の歴史が見える（街の構造があまり変わっていない）安心感・親近感。」、「歩ける範囲で街の広がり成り立っている」、「街に個性（特徴）と文化がある：5つの小劇場群、骨董品（古着、家具、レコード、玩具）の店。」などを挙げたうえで、「キーワード『歩けるまち』を基本に、現在の良さを生かしたまちづくりを進めるべきである。」

としている。(甲 96・48 頁)

(イ) そして、「まち」グループは、「(3) 幹線道路整備について」の項目において、「幹線道路、地区幹線道路（補助 154 号線、補助 54 号線など）都市計画道路の整備が進んでいないが、これらの道路計画は計画決定されてから、かなりの年数が経過しており、計画を再考する必要がある。」、「補助 54 号線は下北沢の「はんか街」の北部を横断するが、この補助 54 号線の道路形態を工夫しても、現在の街のかいわいを分断し、一番街本通りが孤立化してしまう恐れがある。まちの地理的な広がりや賑わいを無視した形での幹線道路や地区幹線道路計画は現在のまちの構成を破壊してしまう。」、「ここは『拠点周辺歩行者ゾーン』と位置付けられ、区内ではそれがもっとも実現されている区域である。この区域を分断してしまう補助 54 号線は、計画の再考が必要である。」として、補助 54 号線の計画に対して、明確にその再考を求めている。(甲 96・52 頁)

(ウ) そして、「まち」グループは、世田谷区都市整備方針・北沢地域の整備方針の「3-1 市街地整備の方針」について、「地区内に計画されている補助 54 号線に関しては、下北沢の商業的な境界の集積を分断し、小さな商店群が失われてしまい、下北沢の魅力・活気をそぐ原因となるため、計画の中止を遂行する。」(甲 96・65 頁)、「補助 54 号線は現在の繁華街を分断し、一番街本通りを孤立化させるなど、地域へ与える負の影響は大きい。地域住民や事業者から反対の多い道路計画は再考すべきである。」(甲 96・66 頁)、「地下化される下北沢駅の場合、同時に計画されている補助 54 号線道路は繁華街を南北に分断し、一番街本通りを孤立化させてしまう。地区住民や事業者からの反対が多い補助 54 号線計画の再考が必要である。」(甲 96・67 頁) との文言の追加・修正を求め、補助 54 号線の計画の中止を明確に求めている。

イ 「まち」グループ

次に、「みち」グループでは、補助 54 号線は必要性がないことを指摘し、「交通まちづくり基本計画」において、「構想段階から住民参加、参加の手法を取り入れ」、「段階的な合意形成を行う仕組みの導入」が謳われていながら、そのような住民合意の手続きがとられないとして（甲 96・78 頁）、「38～58 年前に都市計画決定され、その後 4 回にわたる計画の見直しにもかかわらず建設に至らなかった都市計画道路については、計画線の見直し・変更・一旦白紙化・廃止など柔軟性のある対応を検討すべきである。」として、補助 54 号線の計画の見直しを求めている（甲 96・71 頁）。

ウ 「みどり」グループ

(ア) ところで、世田谷区は、世田谷区準備書面 (3)・6 頁において、「「都市景観形成の方針」の部分には、「③地域の玄関の景観形成」との観点からの記載、すなわち、「地域の拠点である下北沢や明大前には杉並区、渋谷区や世田谷地域など他の地域から多くの人々が訪れている。これら拠点へ通じる主要な道路とその周辺を『地域の玄関形成』地区と考え、拠点へ通じる地域の顔としてふさわしいような景観形成につとめる。」（丁第 4 号証・第 3 部北沢地域整備方針 52 頁 17 行目ないし 21 行目）との方針も示されているのであって、上記「都市景観形成の方針」の部分が、区画街路 10 号線計画、補助 54 号線の事業化とはまったく相容れないものということにはならない。」と主張する。

(イ) しかし、「みどり」グループは、上記箇所について、「自動車以北沢地域へ入る場合の玄関を位置づける必要はない」として、同箇所の削除を求め（甲 96・106 頁）、同意見を踏まえて、平成 17 年 3 月に修正された世田谷区都市計画整備方針では、同箇所（「③地域の玄関の景観形成」）が削除されている（甲 97・北-55 頁・第 3 部北沢地域整備方針「3-5 都市景観形成の方針」）

すなわち、北沢地域の住民は、下北沢を自動車以北沢地域へ入る場合の

玄関として位置づける必要はないと考え、世田谷区もこれを踏まえて、拠点（下北沢）へ通じる主要な道路とその周辺を『地域の玄関形成』地区とは考えないこととしているのである。

(ウ) したがって、世田谷区の主張は失当である。

(3) 住民に理解されていなかった補助 54 号線、区画街路 10 号線の計画

このように、世田谷区の都市計画整備方針の見直しにおいても、住民から、補助 54 号線の計画を求める意見が明確に出たことから、世田谷区の都市整備方針は、住民の意思を反映したものではなく、また、住民に計画を理解させるというマスタープランとしての役割を果たしているとはいえない。

## 第 5 地区計画の違法性について

### 1 住民の合意率について

(1) 国会における政府委員答弁の重要性

世田谷区は、世田谷区準備書面（4）・7 頁において、「住民の合意率についての法的な要求はない。」として、原告らが、原告ら準備書面 8・21 頁で引用した衆議院建設委員会における政府委員答弁を「運用についての一つの見解が示されたものに過ぎない」などとしている。

しかし、国会での政府委員の答弁は、立法にあたっての解釈指針を示すものであり、かかる解釈指針を踏まえて立法がなされているのであるから、政府委員の答弁は、具体的な法律の運用にあたって重要な意義を有するものであり、立法事実及び立法者の意思を表すものであるといえる。

(2) 学者、自治体職員による実証的な調査結果

ア また、世田谷区は、甲 78 号証の論文は、法社会学者の私見に過ぎないと主張する。

しかし、原告らが甲 78 号証の論文において、証拠として指摘した箇所は、「実務においては、都市計画決定にあたってしばしば区域内地権者の 9 割近

い同意が要求されている」としている部分であり、かかる記述は、著者が独自の見解を述べたものではなく、地区計画の合意率の実証的な調査結果を記載したものである。

イ さらに、世田谷区は、甲 79 号証の論文についても、自治体職員による事務改善の提案に過ぎないと主張する。

しかし、同論文は、「(三) 計画策定に合意率は必要か」という項で、全国のさまざまな自治体での事例を検証し、「調査対象となったすべての自治体が、『八割以上の賛成が必要』と答えている。」としているのであり、これも実証的な検証結果を記載したものである。

なお、同論文は、住民合意の確認をする方法として、アンケート、説明会、同意書を挙げているが、世田谷区は、住民合意を確認するための重要な資料となる都市計画法 16 条、同 17 条の意見書を募集するに際して、意見を賛成に誘導する文書を配布したのであり、本件地区計画にはおいては、合意率が低いだけでなく、合意を確認する方法自体が欠如しているといえる。

### (3) 高い合意率を必要とするのは通説

加えて、世田谷区が証拠として提出した第 42 回世田谷区都市計画審議会においても、村木委員が、「学識経験者として述べさせていただくと、大学で都市計画を教える立場で地区計画というのを学生に説明するとき、一般的に 8 割合意、しかし、通常は約 100%に近い合意形成の上に地区計画は成り立つということを教えています。」と述べていることからわかるように、地区計画における合意率は、一般的に 8 割、通常は 100%に近い合意が必要というのが通説であるといえる。(丁 35・23 頁)

### (4) 高い合意率を要求する都市計画法

ところで、平成 14 年の都市計画法の改正前は、地区計画の区域内において一団の土地の所有権者等の全員の合意により、建築物の整備等についての協定を締結した場合には、その内容により地区整備計画を都市計画に定める

よう要請することができる」とされていた(旧都市計画法第12条の5第10項)。

この制度は、平成14年の改正によって、都市計画提案制度(法21条の2)に統合されたが(甲78・231頁)、同提案をするためには、地区計画の素案の対象となる土地の区域内の土地所有者等の3分の2以上の同意を得ていることが必要とされている(都市計画法21条の2第3項2号)。

都市計画法は、提案の段階で、土地所有者等の3分の2以上の同意を要求しているのであるから、決定の段階では、当然にそれ以上の合意率を要求しているといえる。

(5) 地区計画の策定には全員合意に限りなく近い合意が必要

以上から、原告ら準備書面8で述べたとおり、都市計画法は、地区計画の策定にあたって、住民の全員合意あるいは全員合意に限りなく近い合意を要求していると解するべきである。

2 誘導文書の配布について

(1) 法16条の意見募集と法17条の意見募集

世田谷区は、世田谷区準備書面(4)において、「そもそも甲第80号証の1ないし4の文書の作成・配布等には、参加行政庁は、一切関与していない」と主張する。

すなわち、世田谷区は、都市計画法17条の意見募集の際には、甲81号証の1ないし3の文書を配布したが、同法17条の意見募集に先立って行われた同法16条の意見募集の際には、甲80号証の1ないし4の文書を配布していないと主張するようである。

(2) 法16条の意見書(甲80)と法17条の誘導文書(甲81)の酷似性

そこで、もう一度、甲80号証及び甲81号証の各文書を見てみよう。

ア 法16条の意見募集における4種類の書式の賛成意見

原告ら準備書面8で主張したとおり、法16条の意見募集期間に集まった賛

成意見は、129 通だったが、このうち 124 通については、あらかじめ賛成の意見が記載された 4 種類の書式（甲 80 の 1～4）に住所と名前が書かれたものだった。

イ 甲 80 号証の 4 種類の賛成書式は同一人物が作成したもの

甲 80 号証の 4 種類の賛成書式（甲 80 の 1～4）の記載内容を見てみると、次のことがわかる。

(ア) 甲 80 号証の 1 について

まず、甲 80 号証の 1 は、以下の 3 つの項目立てをしている。

「1 安全・安心街づくり」

「2 歩行者主体の街づくり」

「3 商店街が一体化する街づくり」

そして、この 3 つの項目の中に、さらに①から③までの 3 つの小項目を設けている。

(イ) 甲 80 号証の 2～4 について

次に甲 80 号証の 2 から 4 について見てみると、次のことがわかる。

i 甲 80 号証の 2 の文言は、甲 80 号証の 1 の「1 安全・安心街づくり」の小項目①の文言をそのまま抜き出したものである。

ii 甲 80 号証の 3 の文言は、甲 80 号証の 1 の「2 歩行者主体の街づくり」の小項目①の文言をそのまま抜き出したものである。

iii 甲 80 号証の 4 の文言は、甲 80 号証の 1 の「3 商店街が一体化する街づくり」の小項目①の文言をそのまま抜き出したものである。

つまり、甲 80 号証の 2 から 4 までの文言は、甲 80 号証の 1 の 3 つの項目の中の最初の小項目の文言と全く同じものなのである。

また、甲 80 号証の 2～4 は、上記各文言以外は、文言、字体、体裁が全く同じである。

(ウ) 甲 80 号証の 1～4 は、同一人物によって、そのうち甲 80 号証の 2～4 は、

同時に作成されたもの

上記の記載からわかることは、以下の2点である。

- i 甲80号証の2～4は、完全に甲80号証の1に依拠して作成されている。
- ii 甲80号証の2～4は、同時に作成されており、同一の書式の文言の一部だけを変えて作成されている。

したがって、甲80号証の1～4の書式は、同一の主体によって作成されたことが明らかであり、そのうち甲80号証の2～4の書式は、同時に作成されたものであることが明らかである。

ウ 法16条の賛成意見の書式（甲80号証の1）と法17条の誘導文書（甲81号証の1）の酷似性

次に、法16条の賛成意見の書式（甲80号証の1）と法17条の際の誘導文書（甲81号証の1）を比べると以下のことがわかる。

(ア) 完全に同じ3つの項目立て

法16条の賛成意見の書式（甲80号証の1）と法17条の際の誘導文書（甲81号証の1）は、いずれも3つの項目立てがされており、項目の文言は、以下のとおりである。

| 法16条の賛成意見の書式（甲80の1） | 法17条の際の誘導文書（甲81の1） |
|---------------------|--------------------|
| 「1 安全・安心街づくり」       | 「1 安全・安心の街づくり」     |
| 「2 歩行者主体の街づくり」      | 「2 歩行者主体の街づくり」     |
| 「3 商店街が一体化する街づくり」   | 「3 商店街が一体となる街づくり」  |

(イ) 小項目の内容

次に、法17条の際の誘導文書（甲81号証の1）の上記各項目を見ると、その中に、それぞれ2つの小項目が設けられており、その内容は、法16条の賛成意見の書式（甲80号証の1）の3つの小項目の内容を要約したも

のであることがわかる。

- (ウ) 法 17 条の際の誘導文書（甲 81 号証の 1）は、法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1）を基に作成されたもの

上記の記載からわかることは、法 17 条の際の誘導文書（甲 81 号証の 1）は、法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1）を基にして作成されており、項目を同じにしたまま、各小項目の内容を要約して短くするとともに、文字の大きさを変えることによって体裁を変えたものであることがわかる。

すなわち、法 17 条の際の誘導文書（甲 81 号証の 1）と法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1）は、偶然に一致したとは到底考えられない程度に、内容が酷似しているのである。

- エ 法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1～4）を作成したのは世田谷区

以上から、法 17 条の際の誘導文書（甲 81 号証の 1）は法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1）を基にして、同一の主体によって作成されたものであることは明らかである。

また、前述のように、法 16 条の賛成意見の書式（甲 80 号証の 1～4）は、同一の主体によって作成されたものであり、そのうち甲 80 号証の 2～4 は、同時に作成されたものである。

そして、法 17 条の際の誘導文書（甲 81 号証の 1～3）は、世田谷区が作成したものであることが既に明らかになっているから、甲 80 号証の 1 から 4 も、すべて世田谷区が作成したものなのであることは明白である。

- (3) 法 16 条のときにも賛成誘導文書を作成・配布していた世田谷区

したがって、世田谷区は、法 16 条のときにも、組織的に地区計画案への賛成誘導文書を作成・配布していたのであり、都市計画法における住民関与

の手続きとしてもっとも重要な手続きである法 16 条及び 17 条の意見募集の両方において、意見を誘導していたのである。

以上

<参照条文>

○ 建築基準法

(敷地等と道路との関係)

第四十三条 建築物の敷地は、道路（次に掲げるものを除く。第四十四条第一項を除き、以下同じ。）に二メートル以上接しなければならない。ただし、その敷地の周囲に広い空地を有する建築物その他の国土交通省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りでない。

- 一 自動車のみ交通の用に供する道路
- 二 高架の道路その他の道路であつて自動車の沿道への出入りができない構造のものとして政令で定める基準に該当するもの（第四十四条第一項第三号において「特定高架道路等」という。）で、地区計画の区域（地区整備計画が定められている区域のうち都市計画法第十二条の十一の規定により建築物その他の工作物の敷地として併せて利用すべき区域として定められている区域に限る。同号において同じ。）内のもの

(容積率)

第五十二条

2 前項に定めるもののほか、前面道路（前面道路が二以上あるときは、その幅員の最大のもの。以下この項及び第十二項において同じ。）の幅員が十二メートル未満である建築物の容積率は、当該前面道路の幅員のメートルの数値に、次の各号に掲げる区分に従い、当該各号に定める数値を乗じたもの以下でなければならない。

- 一 第一種低層住居専用地域又は第二種低層住居専用地域内の建築物 十分の四
- 二 第一種中高層住居専用地域若しくは第二種中高層住居専用地域内の建築物又は第一種住居地域、第二種住居地域若しくは準住居地域内の建築物（前項第五号に掲げる建築物を除く。） 十分の四（特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て指定する区域内の建築物にあつては、十分の六）
- 三 その他の建築物 十分の六（特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て指定する区域内の建築物にあつては、十分の四又は十分の八のうち特定行政庁が都道府県都市計画審議会の議を経て定めるもの）

○ 建築基準法

(特定高架道路等に関する基準)

第百四十四条の五 法第四十三条第一項第二号 の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 路面と隣地の地表面との高低差（道路の部分にあつては、国土交通省令で定める路面と道路の他の部分の路面又は隣地の地表面との高低差。以下この条において同じ。）が五十センチメートル以上であること。
- 二 路面と隣地の地表面との高低差がある区間で延長三百メートル以上のものの内にあり、かつ、その延長が百メートル以上であること。
- 三 路面と隣地の地表面との高低差が五メートル以上の区間を有すること。ただし、道路構造令（昭和四十五年政令第三百二十号）第二条第十一号 に掲げる副道を両側に有する道路（幅員が四十メートル以上のものに限る。）の部分にあつては、この限りでない。
- 四 前三号に定めるもののほか、法面その他の構造が、自動車の沿道への出入りができない構造として国土交通大臣の定める構造の基準に適合するものであること。

<参考判例>

- 建築物の建築の不許可処分が、都市計画変更決定が違法であるとして、取り消された事例（東京高等裁判所・平成 17 年 10 月 20 日、平成 20 年 3 月 11 日最高裁第 3 小法廷で確定）

[http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action\\_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=01&hanreiNo=3&hanreiKbn=04](http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=01&hanreiNo=3&hanreiKbn=04)