

平成18年(行ウ)第467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52名

被告 東京都、国

参加人 世田谷区

## 準備書面 2

平成19年4月23日

東京地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 斎 藤 驍 ほか

被告国の答弁書及び平成19年1月29日付準備書面(1)に対する原告らの反論

——連続立体交差化事業の意義、建運協定等の法規範性並びに本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業の一体性について——

### はじめに

- (1) 被告国は、原告らの、本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業は実体としてまた法的意味においても一体の事業であるから各事業の違法事由は他の事業の違法事由となるとの主張(訴状「請求の原因」6)を争い(答弁書第3項6)、「本件鉄道事業は、別件道路事業とは全く別個の都市計画を基礎とする都市計画事業であるから、各事業認可の取消しを求める違法事由が一体であるということにはならない」(準備書面(1)13頁4～7行目)という。

また、連続立体交差化事業の概念について、原告らの、道路を主、鉄道を従

とし、道路の新設を含めた都市の再開発まで視野に入れた新しい複合都市施設であるとの主張を否認し、「建運協定で具体的に定めているのは、事業の施行者、道路構造令や鉄道の技術上の基準に関する省令等への適合性、事業費及び費用負担、土地・施設の利用等などである」（答弁書8頁21行目～9頁1行目）と反論し、建運協定第2条の定義について、「道路と鉄道を3か所以上立体交差させることが必要とされているにとどま」る（同10頁15～18行目）、「建運協定において、道路の新設・拡幅は要件とはされていない」（同11頁3～4行目）、「線増連続立体交差化事業と称する事業はない」（同11頁8行目）などと主張する。

そして、建運協定、細目協定及び調査要綱の法規範性については、単に「否認ないし争う」（同11頁(3)）とのみ認否しているだけである。

- (2) しかし、被告のこのような理解は誤りである。被告は、建設省と運輸省（いずれも当時。現在両者は国土交通省に統合されている。）が制定した建運協定、細目協定及び調査要綱並びに昭和51年通達等（以下、これらを総称するときには「建運協定等」という。）で明確に「線増連続立体交差化事業」の概念を規定しているにもかかわらず、本件訴訟においてはことさらに「線増連続立体交差化事業」の概念を否定するばかりか、自ら定めた建運協定等の内容まで歪曲ないし限局して説明するなど、その矛盾は甚だしい。

建運協定等が、「線増連続立体交差化事業」を1つの新たな事業として位置づけていることは、訴状「請求の原因」の2(2)ウ及び(3)で論じたとおりであるが、この点につき被告が不法にもこれを否定するので、以下さらに詳細に論証することとする。

## 1 総 説

被告は、後述するとおり、厳然と存在する連続立体交差事業（施設）という現実から目をそむけ、これを「法的単一性」をもたないものとして、これを構

成している有機的要素である鉄道と道路を切り離している。建運協定等は、直接には道路法31条および後述する道路整備緊急措置法（現道路整備費の財源等の特例に関する法律）第2条第3項に基づく建設省と運輸省の協議を前提とする協定、通達、要綱の形式で存在するものであり、少なくとも上記2つの法律を補充する法規範としての性質を明確に有するのである。ここでそれが内部規範であるのか外部規範であるのか、概念的形式的に区分することは大きな誤りである。なぜならば、建運協定等は、たんなる鉄道でもなく道路でもない連続立体交差化という複合都市施設を施行する事業を、道路法、鉄道事業法等、関係事業法令及び環境法令等と相まって特定するものであり、かつ、その進め方の指導基準として、関係地方公共団体を拘束するのみならず、民間の鉄道事業者をも拘束する一方、上記道路整備緊急措置法による道路特定財源の補助金交付の要件となることによって、事業財源を特定し、都市計画決定の段階においては、関係地権者の建築制限等に及び、さらに都市計画事業認可の段階に至れば、関係地権者のみならず、関係地域住民の権利に重大な影響を及ぼすことになるからである。

この動態を考えずに建運協定等の正しい合憲的な法的位置付けは不可能であり、そのためには、建運協定等が具体的にいかなるものであり、かつそれに基づきいかなるものが展開されているかという事実を何よりも先に正視しなければならないのである。

以下、これを具体的に述べる。

## 2 各 説

### (1) 連続立体交差化事業の法的単一性

ア 本件鉄道事業と本件都市計画道路事業とは別々の事業ではなく、連続立体

交差事業という法的に単一の事業の各一部分を構成するものである。また、道路特定財源に係る公的資金が本件鉄道の連続立体化工事の費用にも充てられているという事実は、連続立体交差化事業の単一性を法的に根拠づける基本のひとつであり、建運協定以下の規範の法的根拠は、ここにも求めることができるのである。

この関係を説明すれば、以下のとおりである。

- イ a. いわゆる「道路特定財源」とは、道路整備緊急措置法（昭和33年法律34号）第3条所定の収入、すなわち揮発油税の全額と石油ガス税の2分の1の合算額を指すものである。同条によれば、この特定財源は、「道路整備5箇年計画の実施に要する国が支弁する経費の財源に充てなければならない」とされている。
- b. 道路整備5箇年計画とは、「高速自動車国道及び一般国道並びに政令で定める都道府県道その他の道路の新設、改築、維持及び修繕（以下、「道路の整備」という）に関する計画」であって、閣議により決定されるものである（同法2条）。
- c. 道路整備緊急措置法制定前の第1次5箇年計画（昭和29年決定）は別として、法に基づく5箇年計画は第2次（昭和33年決定）から第12次（平成10年決定）まで逐次改定されつつ実施され、今日においては「社会資本整備重点計画」（平成15年10月10日閣議決定）に吸収された。
- d. この道路整備5箇年計画という閣議決定の中に「連続立体交差事業」が位置づけられ、具体的な「整備目標」が設定される。

たとえば、平成10年5月29日閣議決定にかかる「新道路整備5箇年計画」（第12次）においては、「活力ある地域づくり・都市づくりの支援のための道路整備の推進」という項目の一環として、「都市圏の安全かつ円滑な交通を確保するため、バイパス・環状道路の整備、連続立体交差事業、共同溝の整備、（中略）等による渋滞対策を推進する」旨が明記され、「新

道路整備 5 箇年計画の整備目標及び整備水準」の一環として平成 10 年度から 14 年度までの 5 箇年計画に、

「連続立体交差事業による都心部踏切道の除却数 240 箇所」、

「連続立体交差事業整備延長 8.9 km」

を達成するという目標が設定されている。

- e. 道路整備 5 箇年計画の案は建設大臣によって作成される（緊急措置法 2 条 1 項）が、建設大臣は、計画案の作成にあたって運輸大臣等との協議を経なければならない（同条 3 項）。

ウ 要するに連続立体交差化という事業は、道路整備緊急措置法に基づく道路整備 5 箇年計画（閣議決定）上の事業なのである。

この事業は、道路と鉄道の双方に当然関係するものであるから、5 箇年計画上の整備目標・整備水準の決定という事業の総量だけでなく、連続立体交差化事業の標準的な仕様に至るまで、道路行政サイドと鉄道行政サイドとの緊急な協議が客観的に必要であることは言うまでもない。事業の具体的内容抜きには定量的計画の策定は不可能である。

- エ 建運協定は、道路整備緊急措置法 2 条 3 項にもとづく 5 箇年計画案に関する協議の前提条件として、道路行政、鉄道行政双方の関係者が連続立体交差化事業の具体的内容を協議決定したものである。

従って建運協定は通達という法形式を取ってはいるが、実質的には道路整備緊急措置法を補充する意味をもち、それ自体法規範としての性質を有していると解すべきである。

- オ そして、連続立体交差化事業は、鉄道事業という側面を有するにもかかわらず、道路整備緊急措置法に基づく閣議決定の中に位置づけられることによって道路整備事業の一種として評価され、そのことに基づいて道路特定財源による事業が推進される、という性質を有しているのである。

従ってこれを立体交差する道路と鉄道を切り離して把握するというような

観念的、恣意的な操作は到底許されるものではない。

(2) 建運協定内容及び法的性格

ア 建運協定は、以下に引用する本協定（甲 4 2 「連続立体交差事業の手引き」  
1 5～2 3 頁）と、これに基づく細目協定（同 2 4～3 5 頁）がある。

都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する協定

第 1 条（目的）

この協定は、都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関し、事業の施行方法、費用負担方法その他必要な事項を定めることにより連続立体交差化を促進し、もって都市交通の安全化と円滑化を図り、都市の健全な発展に寄与することを目的とする。

第 2 条（定義）

この協定において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

一 道路 道路法（昭和 2 7 年法律第 1 8 0 号）による道路及び都市計画法（昭和 4 3 年法律第 1 0 0 号）により都市計画決定された道路をいう。

二 鉄道 日本国有鉄道の鉄道（新幹線鉄道を除く。）、地方鉄道法（大正 8 年法律第 5 2 号）第 1 条第 1 項又は第 2 項の規定による地方鉄道及び軌道法（大正 1 0 年法律第 7 6 号）第 1 条第 1 項の規定による軌道であってこの協定の締結の時に於いて地方鉄道運転規則（昭和 2 5 年運輸省令第 9 9 号）を準用しているものをいう。

三 連続立体交差化 鉄道と幹線道路（道路法による一般国道及び都道府県道並びに都市計画法により都市計画決定された道路をいう。）とが二か所以上において交差し、かつ、その交差する両端の幹線道路の中心間距離が350メートル以上ある鉄道区間について、鉄道と道路とを同時に三か所以上において立体交差させ、かつ、二か所以上の踏切道を除却することを目的として、施工基面を沿線の地表面から隔離して既設線に相応する鉄道を建設することをいい、既設線の連続立体交差化と同時に鉄道線路を増設することを含むものとする。

四 単純連続立体交差化 鉄道線路の増設（以下「線増」という。）を同時に行わない連続立体交差化をいう。

五 線増連続立体交差化 線増を同時に行う連続立体交差化をいう。

六 都市計画事業施行者 連続立体交差化に関する事業を都市計画事業として施行する都道府県又は地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の19第1項の指定都市をいう。

七 鉄道事業者 連続立体交差化に係る区間の鉄道を管理する者をいう。

### 第3条（都市計画）

建設大臣又は都道府県知事は、都市計画法の定めるところにより、連続立体交差化に関する都市計画を定めるものとする。

- 2 建設大臣は、前項の都市計画を定め、又は認可しようとする場合においては、法令の規定により必要なときは、あらかじめ運輸大臣等に協議するものとしその他のときはあらかじめ運輸大臣に通知するものとする。
- 3 第1項の都市計画には、線増連続立体交差化の場合における鉄道施設の増強部分（既設線の鉄道施設の面積が増大する部分及び線増線の部分をいう。以下同じ。）を含めるものとする。ただし、鉄道事業者が自己の

負担で、既設線の連続立体交差化に先行して線増工事に着手する必要がある場合においては、線増線の部分を含めないことができる。

#### 第4条（都市計画事業の施行）

前条の規定により都市計画決定された連続立体交差化に関する事業（以下「連続立体交差化事業」という。）のうち、単純連続立体交差化の場合における全ての事業及び線増連続立体交差化の場合における鉄道施設の増強部分以外の部分に係る事業は、都市計画事業として都市計画事業施行者が施行する。

#### 第5条（構造基準）

連続立体交差化に関する構造は、道路構造令（昭和33年政令第244号）日本国有鉄道建設規程（昭和4年鉄道省令第2号）、地方鉄道建設規程（大正8年閣令第11号）、軌道建設規程（大正12年内務・鉄道省令）及びこれらに準ずる諸基準によるものとする。この場合において、連続立体交差化後の鉄道又は交差道路の取付勾配及び曲線は、当該鉄道又は交差道路の従前の機能を阻害しない範囲のものとする。

#### 第6条（連続立体交差化事業費）

連続立体交差化事業費は、連続立体交差化のため直接必要な本工事費、附帯工事費、測量及び試験費、用地費（土地に関する補償費を含む。以下同じ。）補償費（土地に関する補償費を除く。以下同じ。）、機械器具費、営繕費及び事務費とし、工事及び用地取得に直接従事する職員の人件費及び旅費並びに調査、設計及び監督に直接従事する職員の旅費を含むものとする。

2 連続立体交差化事業費を区分して、高架施設費、貨物設備等の移転



費及び増加費用とし、その範囲は、それぞれ次のとおりとする。

- 一 高架施設費 連続立体交差化事業費のうち貨物設備等の移転費及び増加費用を除いた費用
- 二 貨物設備等の移転費 貨物の取扱いに必要な設備、操車場、車両基地その他現業機関の施設の移転に要する費用
- 三 増加費用 次に掲げる場合の連続立体交差化事業費の増加分
  - イ 交差道路を新設し、又は拡幅するため、支間25メートル以上の鉄道橋が必要となる場合
  - ロ 連続立体交差化により掘下げ、嵩上げ又は付替えが必要となる交差道路を連続立体交差化と同時に新設し、又は拡幅する場合
  - ハ 都市計画事業施行者又は鉄道事業者の要請により、鉄道の平面線形等を著しく改良する場合
  - ニ 鉄道事業者が連続立体交差化と同時に軌道、架線、信号設備又は連動装置の著しい改良を行う場合

#### 第7条（費用負担）

連続立体交差事業費のうち、高架施設費及び貨物設備等の移転費は、都市計画事業施行者と鉄道事業者とが次に掲げるところにより負担するものとする。

##### (1) 単純連続立体交差化の場合

		鉄道事業者	都市計画事業施行者
高架施設費	鉄道既設分	鉄道受益相当額	残 額

	鉄道増強分	全 額	—————
貨物設備等の移転費	鉄道既設分	移転先用地の取得に要する額	施設の移転に要する額
	鉄道増強分	全 額	—————

(2) 線増連続立体交差化の場合

		鉄道事業者	都市計画事業施行者
高架施設費	鉄道既設分	用地費の額及び鉄道受益相当額	残 額
	鉄道増強分	全 額	—————
貨物設備等の移転費		全 額	—————

(3) (略)

2 前項の鉄道既設分及び鉄道増強分の範囲は、それぞれ次のとおりとする。

- 一 鉄道既設分 鉄道施設の増強部分に係る費用以外の費用
- 二 鉄道増強分 鉄道施設の増強分に係る費用

第8条（土地及び施設の帰属）

連続立体交差化によって生じた土地及び施設のうち、道路施設及び都市計画事業施行者が取得した道路予定地並びに都市計画事業施行者が取

得した鉄道用地に対応して生じた残存土地は都市計画事業施行者に、その他のものは鉄道事業者それぞれにそれぞれ帰属するものとする。

#### 第9条（土地の優先譲渡）

都市計画事業施行者は、前条の規定により都市計画事業施行者に帰属した土地を、鉄道事業者が必要とする場合においては、自ら又は関係地方公共団体が必要とするときを除き、当該鉄道事業者優先的に有償で譲渡するものとする

#### 第10条（高架下の利用）

都市計画事業施行者は、連続立体交差化によって生じた高架下に、国又は地方公共団体が自ら運営する（料金徴収等一部の業務を委託することを含む。）公共の用に供する施設で利益を伴わないものを設置しようとするときは、高架下の利用につきあらかじめ鉄道事業者と協議するものとし、鉄道事業者は、その業務の運営に支障のない限り協議に応ずるものとする。

#### 第11条（実施のための指導）

運輸省及び建設省は、この協定により連続立体交差化事業が円滑に実施されるよう、鉄道事業者及び都市計画事業施行者その他の地方公共団体をそれぞれ指導するものとする。

#### 第12条（略）

#### 第13条（略）

イ 建運協定第1条(目的)は、第2条によって後述する通り定義される「連続立体交差化」に関し、「事業の施行方法、費用負担方法、その他必要な事項を定め……もって都市交通の安全化と円滑化を図り、都市の健全な発展に寄与する」というのであるから、建運協定が単なる費用負担に関するものではなく、連続立体交差化事業(都市施設)全般に関して必要な事項を定めるものであることは明らかであり、後述する通り第5条にも示されているように、道路法、日本国有鉄道法(国鉄民営化後は鉄道事業法)等に基づく規範であることは明確である。

建運協定第2条(定義)の肝心なところは、鉄道と道路を3ヶ所以上において立体交差化させ、2ヶ所以上の踏切道を解消する。すなわち、わずか350mの区間においても1本以上(立体交差3ヶ所、踏切道2ヶ所と一つだけ数字が違っていることに注意すればよく分かる。)の道路を新設しなければならないのである。道路を新設(拡幅も含む)するための連続立体交差であるところ(甲42「手引き」3頁参照)が、従前の踏切解消、高速化等を目的としてなされていた鉄道高架事業とは根本的に違うものであり、そうであるからこそ、道路特定財源を投下出来るのである。

そしてさらに、条文上は明言されていないものの、多くの鉄道および道路が新設(拡幅)され、連続立体交差化されれば、都市の動脈の状況が全く変わることになり、これを前提とした都市の再開発事業ということになる。このことは本件要綱に明確かつ具体的に示されている。

この鉄道、道路、再開発を三位一体とした連立事業がいかに巨大なものになるかは、あえて論ずるまでもない。

さらに第3条(都市計画)により、複々線以上の連続立体交差化(線増連立)を含めて都市計画決定の対象とすること、第4条(都市計画事業の施行)において、これら(単純連立、線増連立)を都市計画事業として施行者は都

道府県・政令指定都市でなければならないとしているところが重要である。これは第2条と相まって、従前の鉄道高架事業という運輸省主導の運輸事業ではなく、建設省（都市側）主導の巨大都市事業であることを明確に示しているのである。

第5条（構造基準）は「連続立体交差化に関する構造は道路構造令、日本国有鉄道建設規程……及びこれに準ずる諸基準によるものとする」というのであるから、連立事業においてその構造は核心部分であり、道路法、鉄道事業法（国鉄民営化後）等道路、鉄道の関係法令に従うとされている。

これは前述したとおり、建運協定が上記関係法令に基づく規範であることを明確にしている。

第6条（連続立体交差化事業費）では、連続立体交差事業費は直接必要な本工事費、附帯工事費、測量及び試験費、用地費のみならず、用地取得、調査、設計等の人件費、旅費まで含み、さらに貨物設備の移動費、増加費用まで、極めて範囲が広いことに注目すべきである。

第7条（費用負担）では、単純連続立体交差化と線増連続立体交差化とに違いはあるが、基本的に鉄道事業者は、その「受益相当額」を負担すればよく、残額は全て都市計画事業施行者（都市側）が負担するものとされている。

その割合は細目協定第7条に基本的に定められているが、当初は鉄道事業者の受益相当額は、私鉄の場合事業費の僅か7%で、残りの93%が公費（甲42「手引き」5頁参照）であり、その過半が、前述したところであるが、道路特定財源である。

平成4年3月にこの割合が14%と86%にそれぞれ改められたが、大半が公費であることは変わらない。

第10条（高架下利用）は「都市計画事業施行者は、連続立体交差化によって生じた高架下に、国又は地方公共団体が自ら運営する……公共の用に供する施設で利益を伴わないものを設置しようとするときは、高架下の利用に

つきあらかじめ鉄道事業者と協議するものとし、鉄道事業者は、その業務の運営に支障のない限り協議に応ずるものとする。」と定められ、連立事業によって生ずる高架下（地下式なら地表）の土地利用について、都市側が主導し、鉄道事業者（運輸省）は特別の理由がない限り、都市側の要求に応諾しなければならないとされている。すなわち、連立事業の核心の一つである土地利用について「都市側」が決定することが原則となった。

また、次の第11条（実施のための指導）も極めて大切である。

これは建運協定の目的（既に充分述べたところである。）を達成するために建設大臣、運輸大臣が行政指導するという文言になっているが、目的そのものが「都市側」にあるのであるから、その指導は実際は建設大臣が行うという趣旨であり、従って連立事業の必要性とその成否を左右する基礎調査の指導も建設省が行うことになり、現に本件要綱も建設省が作ったものである。

なお、細目協定第4条3号には、「連続立体交差化のため必要となる交差道路の改築および……同時に行う都市計画決定された道路の新設又は改築で鉄道と交差する部分に係るものは、連続立体交差化に関する都市計画事業の範囲に含めるものとする。」として、交差する道路部分が事業地であり、連立事業がこの点においても単なる鉄道事業ではないことを明確にしている（甲42「手引き」25頁）。

また、同条第2項の「連続立体交差化のために必要となる仮線の敷設……は……都市計画事業の範囲に含めるものとする。」として、被告のいうところの「線増部分」においても連立事業が施行され、そこが事業地であることも定めている（同上）。

なお、この点は本件事業認可の違法性に直接係わるものである。小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟の第1審判決（甲43）は、この規定等を踏まえ、「本件線増事業の工事と兼ねて行われる在来線の仮線の敷設工事を行う地域は、本件都市計画事業である本件鉄道事業の事業地の範囲に含めるべ

き」であるとして、「本件鉄道事業認可申請における事業地の範囲は……実際に本件鉄道事業の一部である工事を行う地域を同事業の事業地としていない点でそもそも過誤があるうえ、その基となる都市計画である平成5年決定における事業地と範囲と明らかに一致していないといわざるを得ず、本件鉄道事業認可はこれを看過してなされた点で違法なものといわざるを得ない」と断じた（第3 「争点に対する判断」 5(2)ア、同判決119頁）。実態に則した当然の判断である。

以上で建運協定が道路法等の法令に基づく規範であり、また、本件要綱は今述べた通り、建運協定第11条により定められたものであるから、これも規範であることはいうまでもない。

### (3) 連続立体交差事業調査要綱の内容と意義

ア 連続立体交差事業調査は、連続立体交差事業の必要性が比較的高く、かつ事業の採択基準に合致する事業計画箇所について、その都市における都市計画の総合的検討を行いつつ、事業の緊急性を検討するとともに、都市計画決定に必要な概略の事業計画を作成することを目的とするものであるところ、建設省は、連続立体交差化事業を行おうとする都道府県及び指定市に対し国庫補助調査を行う場合の調査内容等を示すために、「連続立体交差事業調査要綱」（以下「本件要綱」という）を定めており、本件各事業及び本件線増事業についての連続立体交差事業調査が行われていた際に定められていた本件要綱は次のような内容であった（なお、本件要綱は、平成4年11月に改正されている。）。

- ① 連続立体交差事業調査においては、単に鉄道の設計を行うのではなく、広域及び周辺市街地の現状における課題を把握し、連続立体交差事業の必要性を明確にした上で、都市計画の総合的検討を踏まえて関連事業計

画、高架下利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の総合的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこと（1項第3段落）。

② 広域的条件調査（5-1-1項）、現地調査（5-1-2項）、周辺市街地現況調査（5-1-3項）、街路整備状況調査（5-1-4項）及び鉄道状況調査（5-1-5項）を行い、これらの調査をふまえて都市機能、都市交通、土地利用、居住環境及び都市活力等の観点から現況の都市計画上の問題点を整理し、このように整理された都市計画上の問題点を基に連続立体交差事業の必要性及びその区間について検討、整理をすること（5-1-6項）、その上で、都市計画の総合的検討として、将来目標を設定し（5-2-1項）、都市整備基本構想を作成することとし（5-2-2項）、周辺市街地整備基本構想を作成する際には、鉄道・側道等の設計並びに高架下空間及び鉄道残地の利用計画に配慮しつつ行うものとし（同項2）、その要素として、土地利用計画、交通計画等に加え、公園緑地計画として、公園の配置計画の検討をすることのほか、公園、緑地や他の公共施設や良好な植生を加え、緑のネットワークを構成すべきこと（同項2③）。

③ 鉄道・側道等の設計に当たっては、鉄道と側道は一体的に取り扱われ（5-3の表題、5-5-1⑥、図15）、設計は、基本設計と概略設計とした上で、設計に当たっては、5-2項の都市計画の総合的検討及び5-4項の関連事業計画等の検討に配慮しつつ行うものとし、特に、駅周辺の動線計画街路網計画、駅前広場計画、高架下利用計画、面的整備計画、環境対策等に十分配慮を払いつつ行うものとする（5-3-3項）。基本設計においては連続立体交差化する区間、経済的かつ合理的な線形、施行方法（仮線方式、別線方式、直上方式等）、おおむねの構造形式を比較検討するものとし、事前検討を行った上で周辺の関連事業



等と調和のとれた比較案を数案作成し、比較評価を行うものとし（同項 1）、鉄道の縦断線形については特に経済性の観点から十分比較検討を行うこととし（同項 1 ②後段）、比較案の評価に当たっては、経済性、施工の難易度、関連事業との整合性、事業効果、環境への影響等について比較し、総合的に評価して順位を付けるものとする（同項 1 ③）。概略設計に当たっては、比較案から最適な案を選定し、さらに詳細に上記検討を行い、事業費積算のための設計を行うこととする（同項 2）。

④ 連続立体交差事業の事業効果は、同事業と一体的に整備を図るべき関連事業がいかに関係されるかによって大きく左右されるから、連続立体交差事業の計画に当たり、既に熟度の高まっている関連事業はもちろん、5-2項の都市計画の総合的検討で検討したものを含めて、連続立体交差事業の事業効果を最大にするような計画内容と事業プログラムを検討し、その場合、鉄道残地及び高架化空間の利用にも十分配慮するものとする（5-4-1項）。そして、駅周辺動線計画の検討をするとともに（5-4-2項）、高架下空間を、商業ゾーン、駅業務ゾーン、公共利用ゾーン、通路等に区分するなどして、高架化利用の基本計画を策定し、その場合、周辺市街地の公共施設整備状況、住民の意向等に配慮して、自転車駐車場、小公園、行政サービスコーナー、集会場等公共利用を優先させるものとする（5-4-3項）。

⑤ 連続立体交差事業の総合的な判断評価を行うため、連続立体交差事業による事業効果及び環境への影響を調査することとし（5-5項）、環境調査については、騒音、振動、日照、電波障害、その他地域分断、都市景観の阻害等の項目についても必要に応じて検討を行うものとする（5-5-2項）。このうち、騒音については、当該地区の鉄道騒音を代表すると認められる地点及び事業後において騒音が問題となる恐れのある箇所について、現況の騒音レベルの測定を行い、事業後の騒音の

予測を行うものとする。測定方法は、「新幹線鉄道騒音に係る環境基準について」（昭和50年7月29日環境庁告示第46号）等に準ずるものとする。騒音予測については、周辺の地形、土地利用等の状況から簡略な計算で騒音レベルの予測が可能な場合は計算等を行うとともに、他地区の事例等諸資料を活用して行うものとする。

⑥ 連立事業の性格（§2-1）

連続立体交差事業は、都市に与える影響が極めて大きい大規模な事業であり特に最近においてはその事業効果が都市の健全な発展という観点から重視されている。

これは……都市交通面での効果に加えて、駅周辺の中心市街地の再生、活性化、ひいては都市あるいは都市圏全体の発展という効果に対する期待が大きくなっている。

⑦ 調査主体（§1-2）

都道府県又は政令指定都市

⑧ 補助率（§1-3）

3分の1

⑨ 調査体制（§2-2(4)）

調査における一部作業の鉄道事業者への委託は必要最小限とし、その内容については調査主体……の意向が十分反映される必要がある。

⑩ 関連事業計画（§2-5-4-1）

関連事業のなかで都市計画決定の必要なものについては、その計画案を作成するものとする。

イ 以上について、本件に関連して特に留意すべきは以下のところである。

一 連立事業の性格。

二 鉄道事業者への調査の委託は必要最小限度とすること。

三 連続立体交差事業調査においては、単に鉄道の施工を行うのではなく広域及び周辺市街地の現状における課題を把握し、連続立体交差事業の必要性を明確にしたうえで、都市計画の総合的検討を踏まえて、関連事業計画、高架下利用計画（土地利用計画）と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の総合的評価を行うため、総合アセスメント調査を行うこと。

四 周辺市街地整備基本構想を作成する際には、鉄道、側道等の設計並びに高架下空間及び鉄道残地（地下方式にした場合に鉄道事業用地でなくなる地表部分を含む・・・筆者注）の利用計画に配慮しつつ行うものとし・・・その要素として土地利用計画、交通計画に加え、公園緑地計画として公園の配置計画を検討することのほか、公園緑地や他の公共施設や良好な植生を加え、緑のネットワークを構成すべきこと。

五 鉄道、側道等の設計に当たっては、鉄道と側道は一体的に行われ、設計は基本設計と概略設計とした上で、都市計画の総合的検討及び関連事業計画等の検討に配慮しつつ行うものとし、特に・・・街路樹計画、駅前広場計画、高架下利用計画、・・・環境対策等に充分配慮を払いつつ行うものとする。

基本設計（調査の第1条・・・筆者注）においては、連続立体交差化する区間・・・施行方法・・・構造形式を比較検討するものとし、事前計画を行ったうえで周辺の関連事業計画等（道路、再開発事業・・・筆者注）と調和のとれた比較案を数案作成し、比較評価を行うものとし、・・・比較案の評価にあたっては経済性・・・事業効果、環境への影響等（以下「5条件」・・・筆者注）について比較し、順位を付けるものとする。概略設計に当たっては、比較案から最適案を選定し、さらに詳細にのぼって検討を行うこと。

六 連続立体交差事業は同事業を一体的に整備を図るべき関連事業がい

かに実施されるかによって大きく左右されるから……事業効果を最大にするような計画案とプログラムを検討し、その場合鉄道残地及び高架下空間の利用にも充分配慮するものとする。

高架下空間を……周辺市街地の公共施設整備状況、住民の意向等に配慮し……小公園……集会場等公共利用を優先させるものとする。

七 連続立体交差事業の総合的判断を行うため…事業効果及び環境への影響を調査する（総合アセスメント）こととし、環境調査については、騒音、振動、日照、電波障害その他地域分断、都市景観の阻害等の項目についても……検討を行うものとする。

このうち、騒音については当該地区の鉄道騒音を代表すると認められる地点及び事業後において騒音が問題とされるおそれのある箇所について、現況の騒音レベルの測定を行い、事業後の騒音の予測を行うものとする。

測定方法は「新幹線鉄道騒音に係る環境基準について」等に準ずるものとする。

騒音予測については、周辺の地形、土地利用の状況から……計算で……予測可能な場合は計算等を行うとともに、他地区の事例等諸資料を活用して行うものとする。

#### ウ 本件要綱と都市計画案との関係

上記アないしイから明らかなことであるが、本件要綱による調査は何よりも連立事業の都市計画案を決めることを目的としており、これを関連事業と一体として進めなければならないところから、同事業についても都市計画決定が必要なもの（道路、駅前広場等の再開発）は調査終了時に都市計画案を作ること求めているのである（アの補充部分の関連事業計画）。

逆にいえば、連立事業調査はこの都市計画案を決めるための必要かつ十

分条件なのである。そのために、本件要綱が書式を含めて詳細に規定しているのである。

#### (4) 連立事業の存在とその意義

ア 連立事業は、単なる鉄道事業ではない。また、既存の踏切を除却するだけのものでもない。道路を新設・拡幅して道路と鉄道を連続的に立体交差化したうえ、高架下利用・駅前広場等、都市を再開発することを目的とした事業である。言い換えれば、再開発のためにその基軸となる道路を新設・拡幅するなどして鉄道と連続的に立体交差する施設（連立施設）という、道路を主とし鉄道を従とする複合都市施設をつくる事業であることは既に詳細に指摘しているが、建設省自身が以下の通り端的にこれを認めているのである。（甲44：建設省都市局特定都市交通施設整備室長・椎名彪「連続立体交差事業の事業効果と意義」雑誌「建設月報」昭和58年7月号70頁～73頁、以下「椎名論文」という。）

「建運協定の意義は……第一に、連続立体交差化を都市側が主体となって行う都市計画事業であることを明確に位置づけたことである。……第四には……貨物設備等の集中している駅部においても行われるようになるとともに、これらの鉄道施設跡地を整備することにより……駅周辺市街地の再開発が推進されるようになった。……特に最近は……周辺市街地等の整備効果を重視した要望が多くなってきており……全国各地において貨物ヤード等跡地の大量発生が予想される。したがって……市街地整備を行う、いわば連続立体交差再開発事業が要求されるようになる……これらを円滑に実施するためには、土木技術、鉄道技術のみならず……市街地整備等の関連事業に関する技術にも精通した高度な総合的技術力が必要とされる。」

以上の記述だけで明らかであるが、昭和44年9月建運協定（調査要綱は

翌昭和45年に制定されている。)の成立により、立体交差における従前の都市側と鉄道の対等な関係が崩れ、道路を主、鉄道を従とし、道路側の再開発まで視野に入れた連立事業という新しい制度、新しい複合都市施設が生まれたのである。従って、連立事業はそれまでの鉄道高架事業とは全く違うものである。すなわち、高架であれ地下であれ、連立事業における交差施設建設事業の本体は道路事業であり、鉄道事業はこれに付帯するものとなった。また、そうでなければ、この事業の基本財源を道路特定財源とすることは出来ない(道路法59条・附帯工事に関する費用等)。本件連立事業に関与(正しくは一部施行)した第三セクター・東京鉄道立体整備株式会社が、東京都都市計画道路補助128号線の鉄道との交差部分(幅員20m、長さ24m)という道路ともいえない所謂「座布団」部分について道路の事業認可を取り、その付帯工事として、本件高架施設の建設をしていること、すなわち、金額でいえば道路建設費は僅か3360万円であるのに対し、付帯工事費は実に117億590万円に達するというパラドックスは、今述べた連立事業の本質が分からなければ、到底理解出来ないことである。

イ 連立事業をさらによく理解するために、同じく建設省の文書により詳論する。

以下引用部分は、建設省道路実務講座編集委員会(渡辺修自道路局長、多田宏行関東地方建設局長、近藤茂夫日本道路公団東京第二建設局長監修)作成の「道路実務講座2 街路の計画と設計」(昭和59年2月15日第9版、株式会社山海堂発行、甲45。)の抜粋である。これは、「連続立体交差事業の手引き」(6頁)の底本である。

「街路事業は、都市計画法に都市計画施設として定められた道路を都市計画法第59条に基づく認可または承認を受けて整備する事業であり、最も一般的な都市計画事業である。

街路事業には表 1.5 に示すような多種多様な事業が含まれる。」(9 頁)

(一覧表張り付け)

(10 頁)

街路事業(ラージ街路)には、土地区画整理事業と市街地再開発事業が上記表 1.5 の通り含まれていることは、連立事業の法的性格と本質を理解するうえで充分留意しなければならない。上記椎名論文が、連立事業は「駅周辺の一等地における……跡地等の出現は、都市の中心地区にふさわしい市街地の形成、都市全体の構造の改善……100年に1度のチャンスともいうべき大きなインパクトと言える。」「いわば連続立体交差再開発事業が要求される」といっているのを、これを充分意識しているからに他ならない。

道路法においても、道路の新設または改築にあたっては、鉄道との交差は原則として立体交差としなければならない旨を規定するとともに、道路側と鉄道側は交差の方式、構造、工事の施行方法および費用負担について、あらかじめ協議しなければならない旨(同法第31条)を規定している。「道路と鉄道との立体交差の形式としては、交差道路が鉄道の上空を越えるか、または交差道路が鉄道の下をくぐり抜ける「単独立体交差」と、交差道路の連続する鉄道の一定区間を高架化または地下化することにより、複数の交差道路を一括して立体交差化する「連続立体交差」がある。」(216 頁) 単独立体の交差型式の場合、跨線橋型式(オーバーパス)と跨道橋型式(アンダーパ

ス)の2種類がある(別紙1図7.1および7.2参照)。「跨線橋型式の一般的特色としては、経済性、施行性ともに優れていることであり、通常の単独立体交差型式として広く採用されている」(218頁)。

単独立体交差は、別紙1の図7.1、図7.2を見ればすぐ分かる通り、道路施設としての側面が極めて強い。鉄道側が関わるのは、主として運転保安上などの見地からの設計、施行、管理等である。上記の通り通常行われる跨線橋の場合は、その維持管理は道路側が行うことになっている。従って、その費用負担等について昭和31年に建設省と国鉄の間で締結した「道路と鉄道との交差に関する建設省・日本国有鉄道協定」がある。これによれば、その費用負担は、「既設の平面交差を除却する場合には、道路側と国鉄側のいずれかが原因者であるというものではないので、同協定第4条により、道路側が工事費の3分の2を、国鉄側が残りの3分の1を負担することとされており、この点が本協定の最も重要な部分となっている」(218頁)とされている。道路側の負担率が2倍となっているが、上述の単独立体交差の性格からして当然といえよう。

#### 「連続立体交差の意義

……踏切事故の解消、踏切遮断による交通渋滞の大幅改善など、道路交通対策上極めて大きな意義がある。連続立体交差化はこうした効果以外に、次のような都市開発上の効果をも有する。

- ① 鉄道により分断されている市街地の一体化……
- ② (略)
- ③ 周辺の土地利用計画に併せて、高架下を多目的に利用できる。
- ④ 鉄道跡地を利用して、駅周辺の開発を図れるなど、広い意味での市街地の再開発のインパクトになる。」(223頁)

連立事業の意義として、密集市街地における立体交差の方式とあるとしたうえ、前述椎名論文(甲44)とほぼ同旨のことが記述されている。



さらに、建運協定の概要として、最も大切な連立事業の定義は「鉄道と幹線道路（道路法による一般国道および都道府県道並びに都市計画法により都市計画決定された道路をいう。）とが2個所以上において交差し、かつその交差する両端の幹線道路の中心間距離が350メートル以上ある鉄道区間について、鉄道と道路とを同時に3個所以上において立体交差させ、かつ2個所以上の踏切道を除却することを目的として、施行基面を沿線の地表面から隔離して、既設線に相応する鉄道を建設すること（図7.7参照）」（224頁）として、別紙1の図7.7「連続立体交差化の概念図」として図示されている。これを見れば一目瞭然であるが幹線道路の中心間距離350m以上の鉄道区間において2個所（同表の右側2個所）の踏切が除却され、1個所（同表左側）の幹線道路が「（道路新設）」とされていて、2個所以上の踏切の除却と3個所以上立体交差するという、この2と3の違いは、道路を新設する（新設出来るようにする）ことが連立事業の要であり、従って、不可欠の要件であることを明白に示している。連続立体施設が単独立体施設と同じ道路と鉄道の立体交差施設であることに変わりはないのであるから、道路と鉄道の複合都市施設であるのは当然であるし、そもそも前述した通り、「道路の新設……にあたっては、鉄道との交差は原則として立体交差としなければならない」と道路法31条が規定しているのであるから、道路の新設がなされない連続立体交差施設は考えられないのである。

建運協定は道路法31条等の根拠を有する規範であることは明らかであり、そうであるからこそ、連立事業を都市計画事業と位置付け、新しい制度をつくることが出来たのである。

なお、上記図書も当然のことであるが連立事業を制度（222頁7.3道路と鉄道の連続立体交差の冒頭）として、前記引用部分を記述しているのである。さらに同書は、建運協定について次の通り詳述している。

「既設線の連続立体交差化と同時に鉄道線路を増設することを含むもの（基

本協定第2条)」(224頁)

「連続立体交差化には高架式のみならず、掘割式、地下式などの形式も含まれている。」(同頁)

「連続立体交差化は、単純連続立体交差化と線増連続立体交差化とに大別されている。前者は鉄道線路の増設を同時に行わない連続立体交差化であり、後者はこれと同時に行う場合である。これは線増が鉄道事業者の本来的な事業であることから、線増を伴う連続立体交差化については、事業主体、費用負担等について、別途の取扱いをする必要のあることによるものである」(同頁)

「鉄道の増強部分についてはその全額を、鉄道の既設部分については鉄道受益相当額のみを鉄道事業者が負担し、その残額はすべて都市計画事業施行者が負担することとされている。」(226頁)

「都市計画事業施行者の高架下利用については、「国または地方公共団体が自ら運営する(料金徴収等一部の業務を委託することも含む。)公共の用に供する施設で利益を伴わないものを設置しようとするとき」は、鉄道事業者は「その業務の運営に支障のない限り協議に応ずるものとする」(基本協定第10条)としている。」(同頁)

そして、建運協定の意義を改めて以下の通り総括している。

「第一に、連続立体交差化は都市側が主体となって行う都市計画事業であることを明確に位置づけたことである。」(226頁)

「鉄道事業者は都市計画事業施行者の実施する連続立体交差事業による直接的な受益の相当額を負担し、事業費の大部分を都市側が負担することとなった」(同頁)

「第四には、貨物設備等の移転および専用線の取扱いが明確化されたことである。爾来、これらの施設を抱える駅部においても盛んに連続立体交差化が行われるようになり、鉄道施設跡地を都市的な土地利用に合わせて整備する

ことにより、広い意味での駅周辺の再開発が推進されるようになった。」(27頁)

ウ また、連立事業の構想と計画における留意点として、以下の通り述べている。

「連続立体交差事業の構想・計画の段階においては、まず都市の街路網計画の見直しが不可欠である。」(230頁)

「連続立体交差事業は都市計画決定された交差道路のすべての交差部の「穴あけ」を行なうが、ひとたび高架施設が完成してしまえば、その区間では新たな立体交差計画の実施はほぼ不可能となってしまう。」(同頁)

「交差道路の計画幅員の拡大、新規交差道路の追加等についても検討することが不可欠である。」(同頁)

ここで大切なことは、交差道路部の「穴あけ」である。「穴あけ」とは、都市計画道路を新設出来るように、高架橋のスパン割り(柱間隔)を道路がつくれるように長くし、高架橋の強度を高めることである。通常の高架橋(ラーメン高架橋)では「柱間隔は8~12メートルが一般的」(246頁)であるから、これを越える、例えば20メートルの道路を新設する場合には、スパン割りを長くして、これに耐える強い強度のブリッジを別につくらなければならない訳である。特にスパン割りが25メートル以上となると、ブリッジの強度に要する費用が急激に増大する。これを建運協定第6条では連続立体交差事業費を区分し、(1)高架施設費、(2)貨物設備費、(3)増加費としているが、この場合は増加費(ア)交差道路を新設~支間25メートル以上の鉄道橋が必要となる時、と第一にあげている。つまり、「穴あけ」とは道路を新設、拡幅するために必要なもので、まさに道路施設そのものなのである。

以上の同書の記述は、これを明確に示しているのである。実際に小田急線の世田谷代田~喜多見間の連立事業においても、この穴あけは少なくとも8

本の都市計画道路について、他の高架橋と異なりスパン割りが長く、かつ、極めて強固に造られている。この穴あけこそ、連立施設が道路施設でもあることの象徴のひとつである。

さらに同書は再開発等について以下の通り記述し、連立事業が道路を主とした複合都市施設をつくる事業であることを明確にしている。

「連続立体交差事業に伴って駅周辺の都市開発が活発に行なわれることが予想されるため、駅前広場とこれに直接関連する街路を、将来の見通しを十分に勘案して見直しておく必要性はいくら強調しても強調しすぎではない。」

(230頁)

「駅前広場に接続する街路は駅前広場とともに「都市の顔」ともいえる公共空間である。連続立体交差化に併せて駅前広場に接続する街路についても、必要な拡幅を行なう」(231頁)

「連続立体交差事業の対象となる鉄道駅周辺には、貨物ヤードや鉄道関係の業務施設が広大な面積を専有していることが少なくない。」(同頁)

「施設の移転跡地は鉄道駅周辺の一等地であり、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の市街地開発事業の計画立案に際して、計画実現の鍵を握る「種地」として利用することができる。」(同頁)

「連続立体交差事業は……事業の結果生ずる鉄道駅周辺の鉄道施設跡地を有効に活用して市街地開発事業を同時に行なえばその街づくりに対する効果は絶大であり、文字どおり駅周辺の街並みを一新することが可能である。こうした意味で、連続立体交差事業は「街づくり100年の大計」を実現するひきがねであるといつてよい。」(同頁)

「市街地開発事業の実現には……長い年月を要し、また事業費も膨大なものとなるため、連続立体交差事業の調査段階から、これら事業に係るプログラムを確立し」(同頁)

「連続立体交差事業は「建運協定」により明確に都市計画事業として位置づ

けられている。一方で当該事業は鉄道施設そのものを対象とする事業であるため、鉄道事業者の意向をも尊重する必要がある。」(同頁)

「連続立体交差事業は多額の費用を要する事業でもあり、緊急に事業化の必要な区間に限って事業を行なうことが肝要である。事業区間の決定にあたっての基本的な考え方としては……どの幹線道路の立体交差化が連続立体交差化という手法によって必要であるかとの点が鍵である。」(232頁)

「② 平面計画」(234頁)

「(i)高架施設、仮線および現在線の沿線市街地との位置関係

(ii)駅部の規模および周辺との位置関係

(iii)事業用地(仮線敷を含む)の確保の難易度

(iv)沿線への環境対策」(236頁)

「連続立体交差事業により建設される高架施設の平面計画は、都市計画事業施行者、鉄道事業者、地元住民等多数の関係者の多様な要請を反映した多数の代替案に基づき、十分な協議調整を行なって策定してゆくことが必要であろう。」(237頁)

エ また、関連側道については、「環境上必要な関連側道は基本的には環境空間であるので、必ずしも道路として同じ幅員であったり、連続させたりする必要はなく、その計画は箇所ごとの特性に応じて行なうべき要素が大きい」(237～238頁)として、その基本的性格は高架方式の連立事業がもたらす環境負荷を緩和するための環境空間であり、連続・幅員などという道路の要件を充たさなくてもよいとしている。

これは実に重要な記述である。言葉では側道というが、その本質は環境空間なのであるから、道路ではないのであって、これをあたかも独立した道路であるかのように高架鉄道と切り離して認可すること自体に無理があるのである。側道はまさに事業認可取消訴訟の第1審判決が指摘している通り、連

立事業の一部であり、高架施設そのものといっている。

オ また、高架下利用について重要な指摘をしている。

「高架下の利用については、建運協定により積極的な公共利用を行なうことが定められており、また鉄道事業者は高架下の利用に関する協議に必ず応ずることになっていることは、先に述べたとおりである。この点は、連続立体交差事業が都市計画事業として同協定上明確に位置づけられ、事業費の相当部分を都市計画事業者が負担していることから定められたものである。」（239頁）

「鉄道高架下貸付可能面積の10%に相当する部分までについては公租公課相当額（細目協定第15条）」（同頁）

「しかしながらこのことは、高架下の公共利用面積そのものを10%に制限するとの趣旨ではなく、むしろ建運協定の趣旨からは10%を超えて大いに公共利用を図るべきである。」（同頁）「高架下のような貴重な公共空間は使用料のいかに拘らず大いに活用すべきであろう。なお、細目協定第15条で「鉄道施設の増強分以外の」とあるのは公租公課相当額による使用面積の算定について規定しているのであり、実際の高架下利用は既設線の高架下あるいは線増線の高架下の如何を問わない。」（同頁）

「高架下の公共利用の対象となる施設には次のようなものが考えられる。道路（歩行者専用道を含む）、広場 ……」（同頁）

高架下利用とはすなわち鉄道の連続立体化によって空いた土地の利用の問題であるから、地下式の場合は地表の土地利用ということになる。いうまでもなく、都市計画における環境等に資する公共的土地利用はその根幹である。

「建運協定の趣旨からは10%を超えて大いに公共利用を図るべきである」という指摘は、誠に正しい。本件は、現在地表を走行している小田急線と下北沢駅を当該事業区間につき地下化する計画であるが、この視点で本件都市

計画がなされれば、地表の利用については、さまざまなオルタナティブがあり得るはずである。

#### (5) 都市計画法 11 条の趣旨と複合都市施設

都市計画法 11 条には、都市施設として、道路、都市高速鉄道、公園等が列記されているが、これはあくまでも例示であって、他の種類の施設や複合都市施設を認めていることは「その他の都市施設」という規定からも、都市施設の実体からしても明らかである。

連立施設はまさに「その他の都市施設」のうち、道路・鉄道の複合都市施設なのである。もとより、複合都市施設は他にも存在する。その代表的なものは、同法 11 条が列記している都市施設のうち公園である。総合公園とされる代々木公園、運動公園とされる東京都駒沢オリンピック公園は別紙 2 を見れば一目で分かるが、道路、競技場等と公共空地を複合したものであり、複合都市施設である。

#### (6) 連立事業（施設）の都市計画決定の特長

連立事業の建運協定の意義は、前述の通りである。そして、建運協定第 11 条による本件調査要綱の意義とその規範性については、前述した通りである。

ところで、この事業に係る都市計画決定は、道路等の他の一般の都市計画決定にみられない、この事業固有の法的特長がある。ちなみに、前記図書（甲 45）の連続立体交差事業の事業までのフローチャート、別紙 3 図 7. 8 を見ながら、この事業の流れについて同書が指摘する重要な部分を引用する。

「事業採択から着工まで

連続立体交差事業の具体化は、当該事業の国庫補助事業としての採択によっ

て実質的に始まるというてよい。」(229頁)

「鉄道施設の都市計画決定に併せて、関連側道、交差する幹線道路、駅前広場等の都市計画決定もしくは変更を行なう。」(同頁)

特に、連続立体交差事業の具体化は当該事業(連立事業調査によって特定される。後述)の事業採択によって実質的に始まるという部分が大切である。つまり一般の都市計画決定は、所定の調査を経て、かつ、決定がされてから事業化されるまでに相当長い期間を要する。10年どころか数十年かかる場合も多い。正しい評価とはいえないが、「青写真」といわれるのもこのためである。

しかし、連立事業の都市計画決定は全く違う。まず、建運協定によって定められた本事案の施行者である東京都等は、本件要綱による調査(通常2年間)をしなければならないが、この調査の目的は、当該事業区間における連立事業の必要性、緊急性の蓋然性があると国が判断した時点において、国の補助(3分の1)を得て実施される。そして、その必要性、緊急性がこれを確認するための周辺市街地現況調査、街路、鉄道現況調査等で確認されれば、直ちに都市計画の総合的検討、比較設計(単独立体交差との比較を含む)、概略設計、関連事業計画の検討等におよび、本事業および関連事業の都市計画案を作成する。これに対し、国が事業採択をすみやかに行なう。

これだけでも分かる通り、事業採択がなされなければ、都市計画決定が出来ないばかりでなく、それに至る公告縦覧、説明会、アセスメント等の事前手続も出来ない。これらの手続の多くが国の補助によるからである。しかし、事業採択がなされれば、都市計画決定から事業認可までは特別な問題が生じない限り時間の問題である。従って、この都市計画決定は事業の緊急性、必要性を前提とした極めて実践的なものであり、事業認可申請の段階で初めて事業計画というコンセプトが生ずるものとは全く違う。

## 結 論



以上からすれば、建運協定等が法規範性を有することは極めて明白であり、これを否定することは本項前文で指摘した道路法31条、道路整備緊急措置法2条3項、法1条、2条、3条、11条、13条、15条、公害対策基本法9条等関係法令の解釈を誤るものであるばかりでなく、国民主権、三権分立、法治行政の原則等、行政立法の解釈の憲法の基本原理を逸脱しているところにおいて、憲法第41条、同65条、同73条に違反する。また現に存在する連立事業の実態をことさら無視しているところは経験則等の証拠法則、社会通念等の条理に著しく反している。

しかも、仮に百歩譲って建運協定等が所謂内部規範にとどまるとしても、これを定立した行政が合理的理由もなくこれを踏みにじることは到底許されず、行政訴訟の当事者がこの点について争ったときは、裁判規範すなわち法規範性を持つことは、公法学界の通説であり判例でもある。

そして、連続立体交差化事業とは、道路を主、鉄道を従とし、道路側の再開発まで視野に入れた新しい複合都市施設を作り出すための単一の事業であることは明らかである。被告国は、自ら策定した建運協定等の規範と、建設省が密接に関わって執筆された文献、そして何よりも都市の真ん中に出現する巨大施設とそれに伴う都市の大変革という実態を前にして、どうしてこの概念を否定することができるのであろうか。被告国の主張は、明らかに謬論といわざるを得ない。