

平成18年(行ウ)第467号等
原告 原田 学 ほか
被告 東京都, 国
参加人 世田谷区

準備書面 22

平成21年9月1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 斉藤 驍 ほか

第1 補助54号線の必要性に関する被告東京都の主張について

- 1 道路計画を検証する際には、当該地域に新たな道路を建設する必要性があるのかが個別具体的に吟味されなければならない。道路を建設すればそこに一定の交通流が生じることは当然である。「脱車社会」の必要性が社会の共通認識になる今日、個別具体的な必要性吟味を経ることなく無闇に道路を建設するがごとき判断は到底合理性をもちえない。

そして、道路を建設することで失われるものがある。そのことにも思いを致して比較考量をしたうえでの必要性を論証するの でなければ、道路建設について必要な考慮を尽くしていないことを認めているに等しい。

- 2 そのような見地から、原告らは被告東京都に対し、準備書面15において補助54号線の必要性をめぐる下記の点について釈明を求めた(同準備書面・11頁)。

記

下北沢駅前にアクセス道路や駅前広場がないことによる「不便」や「安全上の問題」の具体的な内容はいかなるものなのか。具体的な調査資料をもって明らかにされたい。

上記のうち「安全上の問題」は自動車交通の排除によっても実現されるはずであるところ、何ゆえ補助54号線の建設という方法による必要があるのか。

上記及び から導かれるというアクセス道路を建設する必要性が、原告らが再三指摘してきた「下北沢駅周辺地区の環境と魅力を守るべき必要性」を

上回ると判断された根拠（比較考量のプロセス）はどのようなものか。
補助54号線が存在しない現状において、鎌倉通りと茶沢通りにはいかなる
「通過交通」が存在するのか。具体的な調査資料をもって明らかにされたい。
上記の「通過交通」による「交通安全上の問題等」が、本件認可処分に係
る補助54号線の建設によってどのように解消されるのか。被告東京都が想
定する交通流と交通量を示して具体的に明らかにされたい。

しかし、被告東京都はこれに対して、いずれも従来の準備書面に記載されてい
る抽象的主張を引用するばかりである（被告東京都準備書面（7）・6～7頁）。
具体的な比較考量のプロセスや調査資料は未だに示されていない。もし被告東京
都が補助54号線の必要性に関してなすべき検討を行っているのであれば、いず
れの求釈明事項も容易に回答できるはずである。

被告東京都がそれをできないのは、道路本来の必要性とは無関係な観点から補
助54号線都市計画を強行しようとしているのに、本訴訟では後付けの説明によ
ってその実態を覆い隠そうとしているからである。

そこで原告らは、補助54号線都市計画が決定された当時にまで遡ったうえで、
現時点における補助54号線都市計画の違法性をさらに明らかにしていくことと
する。

第2 補助54号線都市計画が戦災復興計画の一環として決定された経緯について

1 道路と緑地を融合させた総合的な計画としての戦災復興計画

補助54号線都市計画は、昭和21年に戦災復興計画における補助幹線道路の
一つとして決定された。その計画は、緑地と道路を融合させた総合的な都市計画
の一環をなすものであった。

戦災復興計画は、緑地を都市の基盤に据える考え方に立脚していた。東京の戦
災復興計画策定を担った石川栄耀は、緑地整備の重要性を以下のとおり指摘して
いる（石川栄耀都市計画論集「東京復興都市計画論」）。

緑地計画は今次計画において、極めて重要な任務をになうことになっている。その任務の
重なるものは次のようなものである。

都市性格の文化性への転換

空地附与

慰楽施設（運動、遊歩、展望）

社会単位の確立（分割、社会中心の設置）

防災

文化施設に対する環境附与

当分の間の食糧補給の高揚

等である。

都市性格を文化性へ転換する方法は広大な中央公園、水辺や公館の周囲の緑化等により、その都市居住者の心理上に対する影響も大きい筈である。

空地附与としては、各所に運動公園が出来、150軒(キロメートル)に及ぶ遊歩道が提案され、水辺、丘上をめぐり、とりわけ「上野飛鳥山」「目白台」「高輪台」等の台地から展望は、筑波、富士、東京湾を眺められるばかりでなく、市街地の俯瞰をほしいままにし得ることにより、都市民の愛都の感情を醸成することにもなり得る。

2 戦前における緑地整備の推進

わが国の都市計画において緑地整備を重視する考え方は、第二次世界大戦前にまで遡る(石川幹子『都市と緑地 新しい都市環境の創造に向けて』244頁以降参照)。

昭和7年10月10日、内務次官潮恵之輔を会長とする東京緑地計画協議会が発足した。

同協議会が設置された目的について、第1回協議会冒頭で潮会長は以下のとおり説明した。街路、運河、上下水道については、すでに計画が策定され、それぞれ事業が進行中であるが、市民の保健、休養、慰安、体育等の方面における施設として必要な公園その他の緑地に関しては、関東大震災の消失区域以外の山手方面、新市域ともに、まだ計画すら存在していない状況にある。さらに、郊外における田園地帯では、次第に開発が進んでおり、自然の景勝風致が破壊される傾向にあり、風致地区、史跡名勝天然記念物法、森林法等の運用で個々に対応するには、すでに限界がある。このため、まず統一的緑地計画をたて、しかる後に法制、財政等の検討を開始しなければならない。潮会長は協議会設置目的をそのように説明した。

協議会が発足してから7年間が経過した昭和14年4月22日、東京緑地計画が成案となり、内務大臣木戸幸一に報告された。

同計画では、緑地は「その本来の目的が空地にして、宅地、商工業用地及び頻繁なる交通用地の如く、建蔽せられざる永続的のものをいう」と定義された。この定義において重要なのは永続性の概念である。この点が、自由空地、非建蔽地、オープンスペースなどの用語との根本的な違いである。すなわち、永続性の概念を伴わせることで、ある時点でたまたま空地である(明日には宅地になるかもしれない)土地ではなく、法律及び財源措置の裏付けのある社会資本としての「緑地」の位置付けが明確にされた。

以後、東京緑地計画を実現する歩みを通じて、昭和15年から昭和18年にかけて計画決定された緑地は以下のとおりである。今日の東京23区外縁に存在す

る主要な公園緑地は、東京緑地計画を踏まえた防空緑地に起因している。

名称	面積	計画決定告示日	名称	面積	計画決定告示日
砧	81.00ha	S15.3.30	西新井	10.90ha	S17.1.31
神代	71.00ha	S15.3.30	奥戸	32.72ha	S17.1.31
小金井	91.00ha	S15.3.30	宇喜田	19.83ha	S17.1.31
舎人	101.00ha	S15.3.30	高井戸	36.36ha	S17.1.31
水元	169.00ha	S15.3.30	善福寺	38.01ha	S17.1.31
篠崎	124.00ha	S15.3.30	石神井	57.85ha	S17.1.31
穴守	11.90ha	S17.1.31	練馬	83.00ha	S18.2.17
池上	21.15ha	S17.1.31	祖師谷	52.89ha	S18.8.4
洗足	13.22ha	S17.1.31	井ノ頭	46.94ha	S18.8.4
駒沢	46.28ha	S17.1.31	妙正寺	35.70ha	S18.8.4
和田堀	64.80ha	S17.1.31	赤塚	32.72ha	S18.8.4
野方	15.20ha	S17.1.31	東淵江	29.09ha	S18.8.4
上板橋	59.83ha	S17.1.31	荒川口	15.20ha	S18.8.4
浮間	29.75ha	S17.1.31	枝川	23.14ha	S18.8.4

こうして第二次世界大戦に至るまで、東京緑地計画に基づいて首都圏における緑地の主要なストックが築かれていった。

3 戦災復興計画における緑地計画

第二次世界大戦によって焦土と化した都市の再生を期すにあたって、戦災復興計画も永続性ある緑地を社会資本と位置付ける考え方を継承した。

戦災復興事業の基本方針に関して戦災復興院から示された「戦災都市における土地利用計画の設定について」は、緑地指定基準として、緑地地域の配置は市街地の外周部及び内部に環状または放射状にとり、公園緑地計画とあわせて系統的にこれを行うこと、緑地地域の幅員は、家屋の連担を防止するために0.5キロメートル以上、市街地の膨張を抑制するためには1キロメートル以上を要することなどを定めた。

東京の戦災復興計画も、こうした方針を踏まえたものであり、昭和21年都市計画決定された。石川栄耀は、緑地に期待される機能を踏まえて、戦災復興計画を通じた緑地計画構想について以下のように説明している（石川栄耀都市計画論集「新首都建設の構想」）。

次いで施設として緑地の計画がある。これはいろいろな方法で東京を農業化しようといふ趣旨において一番大事な方法である。先づ郊外一帯に農業地域を指定したいとおもって居る。この地域は300年以上といふやうな大きな宅地の所有者でなければ家が建てられない。又

その場合でも精々土地の1割以下しか家は建てられない。出来るならば農業をやって貰いたいといふ地域として指定した。又市内には幅300米から1000米の緑地の帯を約1キロ乃至2キロ平方に配置した。これは火災を防ぐ方法にもなるし、又当分の間の農業地としての役にも立つが、それよりも大きな狙ひはこれによって首都を幾つかの社会単位に区切りたいといふことである。欧米の首都計画の最も図面上の特徴をなしてゐるのはこの緑地帯の計画である。尤も緑地帯の配置といつてもただむやみに区劃割をするといふのではなくて帯状公園としての効用をも發揮させたい。例へば隅田川の沿岸であるとか、新橋川、京橋川の沿岸であるとか、外濠の沿岸であるとかいふやうな水に沿ったところは全部緑地帯にすることにした。これは外国の都市の最も美しい風景は結局水辺を緑化することによってなされてゐるが、これに対してわが国においてはそれが最も劣つてゐるのは水辺を汚い個人の家で塞いでしまつてゐるからで、この際これを解決してしまひたいと思ふ。又東京には焼けてから判つたことであるが方々に丘陵地が沢山ある。ところがさういふ丘陵地は全部金持によって占有されて数人の人が時偶休むだけのところにつかわれてゐるのは洵に残念なことである。斯云ふところを開放して誰でも行き、誰でも通れるやうにするならば都民は至る所で自分の住んでゐる街を俯瞰することが出来る。都市に住む者にとって丘に上つて眺める位ひ楽しみなことではないのであるからこの際各方面にさういふ緑地帯を設けたい。例へば上野から飛鳥山にかけての帯或は目黒台であるとか、麻布台であるとか、本郷台であるとかいふところは極力緑地帯として誰でも行けるやうに計画した。緑地帯の他に大公園も方々に設ける訳であるが、これは市民の運動、或は保養のために使へるやうに一定の距離に配置する訳である。更にこの大公園に付随して都民がちょっと昼飯の時にも野球が出来るやうに小運動公園を各地に設定したいと思つてゐる。勿論此の他に児童公園や近隣公園といふ様なものの必要である。

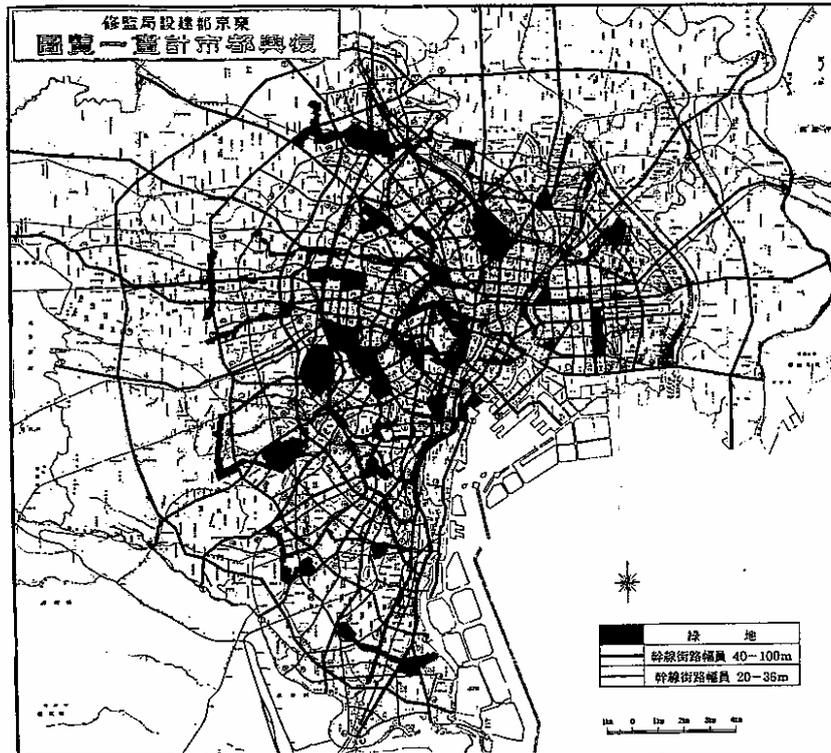
昭和21年に計画決定された都市計画緑地は後掲する一覧図のとおりであつた。都市部には鉄道、幹線道路に沿つて都市計画緑地が設けられ、皇居、上野、芝、神宮外苑などの大規模緑地を結ぶパークシステムが形成されていた。

現在の下北沢駅周辺地区でも、甲56号証から明らかとなつて、小田急線沿線が緑地帯で縁取られ、現在の北沢及び代田などの地域が緑地によって取り囲まれることが予定されていた。補助54号線はそのような緑地とともに整備されるものとして計画されていた。

こうして緑地整備が柱として据えられていた点にこそ、東京の戦災復興計画が現在まで「都市計画のあるべきモデル」として評価されている理由がある。

区部の外周には昭和18年東京防空空地計画の環状空地帯をそのまま引き継ぎ、さらにそれを拡大した形で緑地帯が取り巻いており、市街地は、人口20～30万人の単能都市に区切るために楔状緑地・内環状緑地で分断されていた。そして、広大な環状・楔状の緑地帯は、昭和21年特別都市計画法の第3条による

緑地地域として指定され、その面積は、当初の予定よりは減ったものの18,933.8ヘクタールであった。これは区部面積の33.9パーセントにもあたる広さであった。



(東京都建設局監修「東京都市計画図一覽図」<1946年>、石川幹子『都市と緑地 新しい都市環境の創造に向けて』262頁より抜粋)

こうして形作られる母都市 = 緑地帯 = 衛生都市という計画形態は、アムステルダム国際都市計画会議以来の大都市計画の手本というべきプランであった。

1924年6月にアムステルダムで開催された第8回国際都市計画会議では、大都市圏計画の7原則として、要旨、大都市の無限の膨張は望ましくないこと、衛星都市建設による人口分散を図るべきこと、緑地帯によって市街地をとりかこむこと、自動車交通の発達には注意を要すること、大都市のための地方計画が必要であること、地方計画の弾力性が必要であること、土地利用規制確立の必要性があることの7点が指摘された。そして、母都市の市街地を緑地帯で取り囲むことによってその膨張を抑制し、その外側に衛星都市を配置するという大都市圏計画の原型が示された。

東京の戦災復興都市計画は、まさにこの原型を具現化するものであった。

4 旧都市計画法下における都市計画の設計方法

石川栄耀は、『新訂 都市計画及び国土計画』(昭和29年)において、「都市計

画を為すには初め構想を立てなければならない(構想のない所に都市計画は存在しないのである。)」と指摘している。

そして、「生産構想」、「商業構想」及び「観光構想」からなる「経営構想」のほか、「文化景観計画(建築計画)」、「山紫水明計画(緑地計画)」、「人心計画」及び「住居計画」からなる「生活構想」を立て、最後にそれらを総合すべきとしている。なお、石川は、総合考慮されるべき構想の一要素として挙げた「山紫水明計画(緑地計画)」の内容については、「丘陵及び水辺を保護し緑化する(丘陵には展望台を附する)美化すべき水辺等がない場合は市の中央に緑道による景軸を置く」としている。

さらに、街路網を構成する際の留意点について、石川は以下のようにも指摘している。

街路網を構成するに当たっては先ずその都市の機能を案じ、その最も健全な活動を助け、理想の市民生活を与えるよう都市を構想しなければならない。

ただししばしば街路網の構成は地域制、都市整備に先立つ事があるから、計画者は十二分に精細な布置をなし、予め地域性その他の準備行為として

- イ．地区の大きさ及びその分布
- ロ．中心の配置
- ハ．都市整備

等を考慮し、これに順応して組系する。

また街路網は結局に於て都市造形の基礎となるものであるからそれに対し考慮を併せて「安静区域」をさけること、都市禍を醸成しない事業に留意してゆく必要がある。

しかしてまたくり返し「生産及び文化」の分立が構想の基調になっておらなければならない。

戦災復興計画における道路計画は、いずれもこのような考え方によって策定された。

石川が責任者となって東京の戦災復興計画を策定する際には、緑地を永続的な社会資本として位置付ける第二次世界大戦前からの考え方が継承され、まずは、前記に詳細に引用した石川の説明にあるとおりの緑地計画構想に基づいて「母都市＝緑地帯＝衛生都市」という都市のあり方が構想された。その上で、その構想を基調として道路が配置された。その1つが補助54号線都市計画であった。戦災復興計画を構成する道路計画は、上述した都市構想を基礎にして初めてその存在意義をもちうるものであったというべきである。

5 緑地計画の廃止と道路計画をそのまま維持することの違法性

ところが、昭和44年5月、現行都市計画法(以下「新法」という)が施行される直前に東京特別区の約1万ヘクタールにも及ぶ都市施設としての緑地の都市

計画決定があろうことか全て廃止された。旧都市計画法（以下「旧法」という）が国に留保していた都市計画決定権限を土壇場で濫用して、事に及んだのである。

このような緑地の廃止決定そのものは、前述のとおり、旧法の趣旨・目的・都市計画の原則に根底から背反する違法なものであるが、これは後に詳論する。

さらに本件に係わる大切なことがある。すなわち、緑地が廃止された以上は、道路計画もまた必然的に維持しえない違法なものとなったことである。「都市計画を為すには初め構想を立てなければならない」が、戦災復興計画は、緑地を必要不可欠な重要施設と位置付けて都市のあり方を構想し、これを基調として各都市計画決定がなされた。そうである以上、緑地が廃止されたのであれば、あらためて「山紫水明計画（緑地計画）」を含む都市のあり方にまで遡って再構想されなければならない。道路計画を漫然と存続させることは、旧法の到底許さない著しい違法があり、そのような都市計画決定は違法無効なものになるのである。

なお、補助54号線都市計画については変更決定を経て現在に至っているが、当初の都市計画決定（前記昭和44年5月）が違法無効となった以上は、それを前提に積み重ねられた都市計画変更決定も違法であり、さらにはそれを前提にした都市計画偉業認可処分も違法であることはいうまでもないところである。

被告東京都は、「事業認可の前提となる都市計画について数次にわたって変更決定がなされている場合、変更後の都市計画が新たな都市計画になる」ことから「それ以前の都市計画決定及び変更の違法性は判断の対象外である」ことが導かれるとするが、その論拠は全く示されていないに等しい。

また、現行都市計画法施行に際して、同法施行法2条には「旧都市計画法の規定により決定されている都市計画は、新法の規定による相当の都市計画とみなす」と規定された。しかし、この規定は、旧都市計画法下において適法に手続を踏んだ適法な内容の都市計画について、新法による手続をあらためて踏まなくとも適法な都市計画とみなされるという、手続上の経過規定を定めたものにすぎない。新都市計画法施行によって旧都市計画法下での違法性が治癒される理由があるはずもない。

以上の我々の新しい論点は、旧法の趣旨・目的、その立法事実、さらには新法と旧法との比較ならびにその連続、不連続等についての検証が欠かせないが、今後さらに具体的かつ明確に主張する。

以上