

平成 18 年（行ウ）第 467 号、平成 19 年（行ウ）第 224 号、平成 20 年（行ウ）第 108 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 23

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

補助 54 号線の構造に関する都市計画決定の違法性 — 幅員（自転車道、サークル部）の問題を中心に

目 次

第 1 原告の求釈明に対する東京都の回答（準備書面（9））の意味すること

1 平成 15 年変更による跨線橋部分拡幅の違法性についての原告らの主張（準備書面 18）

(1) 自転車道、植樹帯の設置、歩道の拡幅のために拡幅された補助 54 号線

(2) 東京都が基礎調査の結果に基づく主張・立証ができなければ違法

2 原告らによる第 2 期工区、第 3 期工区の構造に関する求釈明

(1) 第 2 期工区にも自転車道等が設定されることを前提としていた原告の主張

(2) 第 2 期工区の複雑な幅員の構造

(3) 第 2 期工区、第 3 期工区の構造に関する求釈明

(4) 図・文書は一切所持していないという東京都からの回答

3 検討なしに決めた補助 54 号線の構造の違法性

- (1) 東京都の回答の意味すること
- (2) 検討なしに決めた複雑な幅員構造の違法性
- (3) 原告らの主張の修正とさらなる具体的違法性の主張

第2 道路法、道路構造令にも反する第1期工区への自転車道の設置

1 道路法、道路構造令、通達等の規定内容

- (1) 交通量、交通の状況を考慮して自転車道を計画するとする道路法、道路構造令の規定
- (2) 道路構造令の規定を具体化する通達の内容
- (3) 文献にみる自転車道の計画のあり方
- (4) 道路法及び関係法令から、自転車道の計画に求められること

2 何ら調査・検討が行われていない補助54号線における自転車道

第3 サークル部の違法主張に関する東京都の主張について

- 1 サークル部に関する主張を平成15年変更決定の違法理由とするのは失当であるとの東京都の主張
- 2 積み重ねられた処分への違法性の承継
- 3 結果的に変更されなかった部分を含んだ新たな都市計画全体について問題となる適法性
- 4 サークル部について問題となる2つの変更決定の適法性
- 5 一旦嵩上げ式に変更すると広幅員道路が自由に作れるのか
- 6 明らかに不合理な東京都の主張

第1 原告の求積明に対する東京都の回答（準備書面（9））の意味すること

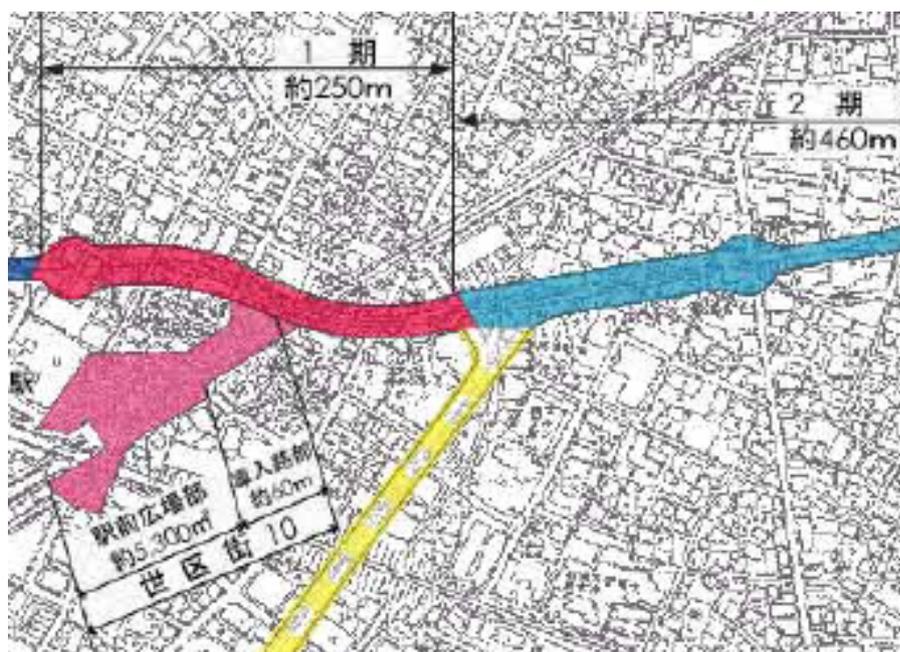
1 平成15年変更による跨線橋部分拡幅の違法性についての原告らの主張（準備書面18）

(1) 自転車道、植樹帯の設置、歩道の拡幅のために拡幅された補助54号線

準備書面18において、原告らは、東京都が、補助54号線の平成15年計画変更決定において、跨線橋部分の14メートルの幅員を22～26メートルに拡幅した理由は、自転車道、植樹帯の設置及び歩道の拡幅にあったことを指摘した。

(2) 東京都が基礎調査の結果に基づく主張・立証ができなければ違法

その上で、原告らは、東京高裁平成17年10月20日判決を引用しつつ、基礎調査と都市計画の違法性の関係を詳述し、東京都は、平成15年の時点において、それまでとは異なり、サークルからサークルまでの約500メートルの区間だけにおいて（図1参照）、なぜ、自転車道、植樹帯の設置及び歩道の拡幅が必要になったのかを主張・立証する必要がある、これができない場合には、平成15年変更決定は違法になると主張した。



(図1 甲1より抜粋)

2 原告らによる第2期工区、第3期工区の構造に関する求釈明

(1) 第2期工区にも自転車道等が設定されることを前提としていた原告の主張
上記原告の主張は、サークルからサークルまでの約500メートルの区間、
(すなわち、第1期工区だけでなく、第2期工区の幅員26メートルの部分)
にも、自転車道が設置されることを前提としたものであった。(図1参照)

(2) 第2期工区の複雑な幅員の構造

図1を見ても明らかなように、第2期工区は、幅員が、東から西に向かって、15メートルから直径40メートルのサークルになり、その後、26メートルになるという、非常に複雑な構造となっている。

(3) 第2期工区、第3期工区の構造に関する求釈明

ア このような補助54号線の幅員の特殊性からすれば、原告らは、当然、東京都は、上記第2期工区の複雑な幅員をどのように設計したのかを示す図面、あるいは設計を検討するための資料を持っているはずであると考えた。

また、事業区間が異なっているとはいえ、第1～3期工区は連続する道路として、全体として計画変更決定されたのであるから、当然、東京都は、構造の連続性を検討・決定するにあたって作成・使用した図面・資料を持っているはずであると考えた。

そこで、原告らは、準備書面18において、東京都に対し、第2期工区、第3期工区の横断面、縦断面を示す図(丙28の1の1、丙28の2の1と同様のもの)を証拠として提出するよう求めた。

イ そして、東京都から、同求釈明に対する具体的な釈明がなかったため、原告らは、準備書面21において、再度、釈明を求めた。

(4) 図・文書は一切所持していないという東京都からの回答

ところが、同求釈明に対し、東京都は、準備書面(9)において、「調査したが、原告らが証拠提出を求める2期区間及び3期区間の横断面、縦断面を示す図並びに幅員構成及び勾配が示された文書、資料は所持していな

い。」との回答をした。

3 検討なしに決めた補助 54 号線の構造の違法性

(1) 東京都の回答の意味すること

ア これはどういう意味であろうか。

東京都は、第 2 期工区、第 3 期工区の横断面、縦断面を示す図だけではなく、幅員構成及び勾配が示された文書、資料さえも所持していないというのである。

イ 要するに、東京都は、第 2 期工区、第 3 期工区については、幅員 15 メートル、直径 40 メートルのサークル、幅員 26 メートルの各部分について、計画決定の段階でどのような幅員構成にするかについて、決めていないだけでなく、その検討すら行っていないということである。

(2) 検討なしに決めた複雑な幅員構造の違法性

ア つまり、東京都は、第 2 期工区、第 3 期工区の道路をどのような幅員構成にするのか、具体的には、自転車道、植樹帯は必要なのか、仮に必要であるとして、どの範囲に必要であり、その幅は何メートルにすべきなのか、また、歩道の幅員は何メートルにすべきのかなど、道路を設計するにあたって検討すべき最も基本的な事項についてまったく検討することなく、第 2 期工区、第 3 期工区の道路の構造を決定したのである。

イ この一事をもってしても、補助 54 号線は、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。

(3) 原告らの主張の修正とさらなる具体的違法性の主張

ア さて、このように、準備書面 18 で、原告らは、第 2 期工区においても、幅員 26 メートルの部分については、自転車道、植樹帯が設置されることを前提として、補助 54 号線の構造の違法性に関する主張をしたが、求釈明に対する東京都の回答を見る限り、そのような事実はないのであるから、そ

の限度において、原告らは主張を修正する。

イ すなわち、東京都は、第1期工区の約250メートルの区間にだけ、自転車道等を設置し、第2期工区、第3期工区には自転車道等を設置しないのである。

ウ 以上を前提に、本準備書面では、補助54号線の構造について、さらに具体的な違法性を論ずることとする。

第2 道路法、道路構造令にも反する第1期工区への自転車道の設置

1 道路法、道路構造令、通達等の規定内容

(1) 交通量、交通の状況を考慮して自転車道を計画するとする道路法、道路構造令の規定

ア 原告準備書面18で述べたように、自転車道の設置を理由として、補助54号線の跨線橋部分を22～26メートルに拡幅したことは、基礎調査との関係で違法であるが、補助54号線の第1期工区の約250メートルの区間だけに自転車道を設置することは、道路法、道路構造令にも反するものである。

イ すなわち、道路法は、「道路の構造の技術的基準は、道路の種類ごとに左の各号に掲げる事項について政令で定める。」とし（道路法30条1項）、これを受けて、道路構造令は、自転車道について、「自動車及び自転車の交通量が多い第三種又は第四種の道路には、自転車道を道路の各側に設けるものとする。」（10条1項本文）と規定し、「自転車道の幅員は、当該道路の自転車の交通の状況を考慮して定めるものとする。」（10条5項）としている。

ウ したがって、自転車道を計画する場合には、自動車及び自転車の交通量、当該道路の自転車の交通の状況を考慮しなければならないのである。

(2) 道路構造令の規定を具体化する通達の内容

上記道路構造令の規定を受けて、建設省都市局長・道路局長は、以下の内容の通達「自転車道等の設計基準について」を出している。(甲 122)

ア 自転車道の計画の基本

「2-1 計画の基本

自転車道等の計画に際しては、その自転車道等の目的、用途を十分考慮し、しかもその地域の既存道路における交通の状況、地域の状況、将来の交通計画等を勘案して計画しなければならない。

2-2 調査

自転車道等の整備計画の策定に当たっては、路線選定、構造規格の決定のための道路調査、交通調査、土地利用調査、地形条件調査、関連施設調査その他必要となる調査を行うものとする。

2-3 路線計画

自転車道等の路線は、交通の状況、土地利用の状況、地形の状況、関連施設の状況、計画交通量等を勘案して定めるものとする。」

イ 自転車道の構造に関する規定

(7) その上で、同通達は、自転車道等の交通容量 (3-1)、設計速度 (3-2)、通行帯の幅員 (4-1)、縦断勾配 (5-5) 等、自転車道の構造に関する具体的な規定を置いている。

(イ) すなわち、自転車道を計画する場合には、当該自転車道等の目的、用途を十分考慮し、路線選定、構造規格の決定のための道路、交通、土地利用、地形条件、関連施設等の調査を行うものとされ、交通容量、設計速度、縦断勾配等についても具体的に検討・設計しなければならないのである。

そして、上記の調査・検討項目からもわかるように、自転車道は、単に自動車道に附帯する施設ではなく、自転車道自体として、広域的にネットワークが形成されるように、計画する必要があるのである。

(3) 文献にみる自転車道の計画のあり方

ア 広域的なネットワークとして自転車道を計画する必要があることは、道路構造令の解説書である「道路構造令の解説と運用」の以下の記載をみてもわかる。(甲 123)

「a. 歩行者・自転車空間ネットワークの形成

交通機能の観点からは、歩道、自転車道等は車道に付帯する施設ではなく、車道とは独立して計画するべきであり、独自のネットワークやニーズを考慮した計画とすべきである。このため、歩行者空間や自転車空間は自動車の通行空間とは別のネットワークを形成し、連続したものとする必要がある。」(218 頁)

「b. 自転車空間ネットワークの検討

自転車については、一般に歩行者に比べて利用距離が長く、また、駅、学校や商店街への交通手段として利用されることが多いという特徴を有している。このため、歩行者空間ネットワークのように、密なネットワークとする必要はないが、広域的、面的なネットワークとする必要があり、歩行者空間ネットワークと別に検討する必要がある。」(221 頁)

(4) 道路法及び関係法令から、自転車道の計画に求められること

ア 通達等の内容を勘案して、道路法及び道路構造令の規定をみると、自転車道を計画するにあたっては、自転車については利用距離が長く、広域的、面的なネットワークとする必要があることから、歩行者空間、自動車通行空間とは別のネットワークを形成し、連続したものとする必要があるといえる。

イ 具体的には、自転車道の交通容量、設計速度、通行帯の幅員、縦断勾配等について、道路、交通、土地利用、地形条件、関連施設等の調査を行い、その上で、交通、土地利用、地形、関連施設、計画交通量等を勘案して、自転車道を定める必要がある。

2 何ら調査・検討が行われていない補助 54 号線における自転車道

- (1) ところが、本件では、東京都は、第 2 期工区、第 3 期工区について、その横断面、縦断面を示す図並びに幅員構成及び勾配が示された文書、資料は一切所持していないというのである。

そして、第 1 期工区の約 250 メートルの区間にだけ、自転車道を設置することを決めたというのである。

仮に、自転車道の計画のための前記の調査・検討を行ってれば、第 2 期工区、第 3 期工区についても、少なくとも、横断面、縦断面を示す図くらは所持しているはずである。

したがって、東京都は、まったく調査・検討を行わずに、第 1 期工区への自転車道の設置を決めたのである。

- (2) かかる自転車道の設置は、道路法、道路構造令が要求する基本的な調査を行っていない点で違法であるだけでなく、本来、広域的、面的な拡がりを持つ連続したネットワークとして設置されなければならない自転車道を約 250 メートルの区間にだけ設置するという点において、明らかに道路法、道路構造令に反するものである。

- (3) したがって、補助 54 号線の第 1 期工区に自転車道を設置し、平成 15 年変更前の幅員 14 メートルの跨線橋を 22～26 メートルに変更した平成 15 年変更決定は、道路法及び道路構造令にも反し、違法である。

- (4) また、前述のように、補助 54 号線の第 2 期工区の幅員 26 メートルないし直径 40 メートルのサークルについては、どのように幅員が割り付けられるかが決まっていなかっただけでなく、その構造が具体的に検討さえされていないのであるから、前述のように、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。

第3 サークル部の違法主張に関する東京都の主張について

1 サークル部に関する主張を平成15年変更決定の違法理由とするのは失当であるとの東京都の主張

- (1) 東京都は、準備書面(8)・7頁で、「本件事業認可の適法性判断の前提となるのは、平成15年都市計画変更決定であり、」「補助54号線に設置される予定のサークル部は、平成15年都市計画変更決定前から設置が計画されていたものである。」「したがって、サークル部に係る主張をもって、平成15年都市計画変更決定の違法理由とするのは失当である。」と主張する。
- (2) すなわち、東京都は、補助54号線について、①平成15年変更決定より前の都市計画決定及び同変更決定は、違法判断の対象とならず、かつ、②平成15年変更決定前から設置が計画されていた部分については、平成15年変更決定の違法事由として、その違法性を争えないと主張するものである。
- (3) つまり、東京都は、補助54号線のサークル部分は、本件では、違法判断の対象とならず、その違法性を主張すること自体できないと主張していることになる。

2 積み重ねられた処分への違法性の承継

- (1) しかしながら、既に主張しているように、当初の都市計画決定またはその後の変更決定のいずれかが違法であれば、それを前提として積み重ねられた都市計画変更決定も違法であり、これを前提とした都市計画事業認可処分も違法となるというべきである(原告準備書面3、原告準備書面6)。
- (2) したがって、東京都の上記①の(平成15年変更決定より前の都市計画決定及び同変更決定は、違法判断の対象とならないとの)主張は失当である。

3 結果的に変更されなかった部分を含んだ新たな都市計画全体について問題となる適法性

- (1) また、都市計画法 21 条 1 項によれば、都市計画の変更は、都市計画区域が変更されたとき、概ね 5 年ごとに行われることとされている都市計画に関する基礎調査（同法 6 条 1 項）等の結果、都市計画を変更する必要性が明らかとなったとき、その他都市計画を変更する必要性が生じたときに行われるものとされ、都道府県又は市町村は、上記のような場合には、遅滞なく当該都市計画を変更しなければならないとされている。

このことは、都市計画は、その実施に至るまで年月を要することも少なくないことから、契機あるごとに全般的な見直しを行ってしかるべきものであることを前提として、概ね 5 年ごとに、都市計画の前提となる幅広い事項について基礎調査を繰り返し、最低限その調査が行われる度ごとには、当該都市計画の全般的な見直しを行うべきことを定め、その調査の結果等に基づき必要に応じて遅滞なく都市計画を変更すべきものとして、都市計画の内容がその対象の都市の現状と乖離しないようにすべきことを定めているものと解される。（東京地判平成 13 年 10 月 3 日・小田急線連続立体交差事業事業認可取消訴訟第一審判決参照）

- (2) したがって、見直しによって、結果的に、変更する部分としない部分があったとしても、変更後の都市計画は、全体として新たな都市計画となるのであり、変更された部分のみならず、結果的に変更されなかった部分も含めて、都市計画の内容がその対象の都市の現状と乖離しないようにしなければならないのである。

すなわち、東京都が主張するように、「変更後の都市計画が新たな都市計画となる」としても（東京都準備書面（3）・2 頁）、結果的に変更されなかった部分を含んだ新たな都市計画全体について、その適法性が問題となるのである。

- (3) したがって、東京都の上記②の（平成 15 年変更決定前から設置が計画されていた部分については、平成 15 年変更決定の違法事由として、その違

法性を争えないとの) 主張も失当である。

4 サークル部について問題となる 2 つの変更決定の適法性

- (1) これを本件のサークル部についてみると、昭和 41 年変更決定と平成 15 年変更決定の 2 つの適法性が問題となる。

すなわち、東京都は、昭和 41 年の変更決定において、サークル部を設置したことの適法性と、平成 15 年の変更決定において、サークル部が維持されたことの適法性を主張・立証する必要があるのである。

- (2) したがって、東京都は、サークル部が設置された昭和 41 年の変更決定の内容とその適法性を基礎付ける事実を主張・立証すべきである。

そして、昭和 41 年の変更決定におけるサークル部の設置の適法性が主張・立証できないのであれば、当該違法な処分に積み重ねられた平成 15 年変更決定は違法となるのである。

- (3) また、仮に、昭和 41 年変更決定手続きにおけるサークル部の設置が適法であると評価されるとしても、平成 15 年変更決定において、サークル部が維持されたことが自動的に適法になるというわけではない。

特に、補助 54 号線のように、昭和 41 年変更において、地表式から、小田急線との立体交差のため跨線橋の幅員を 14 メートルとする変更とともにサークルを設置したという経緯がある場合には、この経緯にも後述する通り大きな違法があるのであるが、これをおいても、平成 15 年変更において、嵩上げ式（跨線橋）が地表式に再度変更になったにもかかわらず、なぜサークル部を維持する必要があったのか、すなわち、嵩上げ式から地表式に構造が変更になったにもかかわらず、なぜサークル部を設置することが都市の現状と乖離していないといえるのかが、基礎調査の結果から明らかにされなければならないのである。

5 一旦嵩上げ式に変更すると広幅員道路が自由に作れるのか

実質的にみても、仮に東京都の前記主張がまかり通るとすると、一旦、道路を嵩上げ式（立体交差方式）に変更し、その後、再度地表式に戻すことによって、結局は、地表式の道路を作ることには変わりがないにもかかわらず、計画が地表式のままであった場合には、設置することにはならない部分（サークル部）が設置され、その違法性は判断の対象外となってしまうことになる。

すなわち、一旦嵩上げ式に変更することによって、広幅員道路を自由に作れることになってしまう。

かかる結論が不合理であることは、誰にとっても明らかであろう。

6 明らかに不合理な東京都の主張

以上見てきたように、東京都は、サークル部については違法判断の対象にはならないなどという、法的に失当であるばかりでなく、誰にとっても明らかに不合理な主張を展開しているのである。

以上