

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 32

平成22年9月17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

### 緑地計画の全廃と道路計画の違法性との連動

#### 第1 旧都市計画法の趣旨に遡って検討すべき必要性

原告らは、準備書面22、準備書面26及び準備書面28を通じて、緑地計画が全廃されたのに、道路に係る都市計画は漫然と維持されたことの違法性を指摘した。東京特別区の約1万ヘクタールにも及ぶ緑地の都市計画は、現行都市計画法（以下「新法」という。）が施行される直前の昭和44年5月に全て廃止された。このような緑地計画の廃止は、旧都市計画法（以下「旧法」という。）の趣旨及び目的に根底から違反するものであり、その違法性は重大である。

ところで、新法を施行する際に定められた都市計画法施行法（昭和43年6月15日法第101号）は、その第2条において、「旧法の規定により決定されている都市計画区域及び都市計画は、それぞれ新法の規定による・・・都市計画とみなす」と定めていた。しかし、この規定は、旧法から新法への切替えに対応するため、旧法下において適法に成立・存続した都市計画については、新法下での手続、内容に沿わないことをもって直ちに違法・無効と評価されるものではないこ

とを確認したものにすぎない。旧法下において違法になされた都市計画まで新法下において適法なものとして維持されるなどと定めたものではない。とりわけ、無効原因となるような重大な違法性を帯びた都市計画は、新法が施行された時点で無効であったのだから、新法施行に際して経過措置が適用される余地はない。都市計画法施行法第2条に上記した規定があるからといって、旧法下における都市計画の違法性が遮断されることはない。あたかもそうであるかのような判断をした最高裁第一小法廷平成11年11月25日の環状六号線計画に係る判決（所謂平成11年判決）があるが、これは小田急大法廷判決（平成17年12月7日）により根底から覆されている、このことは、その余の点とともに後で詳論する。

補助54号線都市計画は、旧法下において戦災復興計画の一環をなすものとして第二次世界大戦直後に決定された。戦災復興計画は、すでに述べてきたように道路と緑地を融合させた総合的な都市を志向するものであった。そうであるにもかかわらず、昭和44年5月に緑地計画は全廃され、他方で道路計画は必要な見直しができることなく漫然と維持された。補助54号線都市計画の違法性を論じるにあたっては、このように旧法下において緑地計画が全廃されたことによる道路に係る都市計画に生じる違法事由がいかなるものであるかという検証を避けることはできない。

そこで、原告らは、旧法下における緑地計画の位置付けに関して、準備書面22では、東京における戦災復興計画策定を担った石川栄耀が緑地整備の重要性について「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」と説いたことを指摘した。準備書面26では、旧都市計画法下において内務省官僚として都市計画課長などを歴任した飯沼一省が「緑地を留保することを知らぬ都市計画はほんとうの都市計画ではない」と説いたことを指摘した。準備書面28では、さらに遡ってわが国において旧都市計画法を起草した内務省官僚の池田宏（初代都市計画課長）が田園都市論に立脚して都市を構築すべき必要性を説いたことを指摘した。

本準備書面では、旧法下において、現に緑地がどのような基準で設定されていたかを検証する。そのことにより、緑地計画の重要性を説いていた内務省官僚や

石川栄耀の考えが決して個人的な理想にとどまるものではなかったこと、そして、旧法下において緑地計画を全廃したことの違法性が道路計画にも重大な影響を及ぼすことがより一層明らかになる。

## 第2 旧法下における緑地地域設定の設定根拠と設定基準

### 1 緑地地域の設定基準を検証するのに先立って、まず、旧法下において緑地地域設定の必要性と設定根拠がどのように考えられていたかを確認する。

甲146号証は、昭和31年3月に公表された「緑地地域の設定基準に関する研究」と題する建設省が設置した会の研究報告（以下、本準備書面を通じて「本研究報告」という。）である。その研究員には、東京農業大学講師の北村徳太郎筆頭研究員（内務省に入省し、昭和8年に内務省内に東京緑地計画協議会を結成するなどし、昭和18年まで内務省に在籍した人物である。）をはじめ、建設省計画局職員ら都市計画実務に詳しい人々が名を連ねている。本研究報告は、旧法下における緑地地域設定の実務を知る上できわめて貴重な資料である。

### 2 本研究報告によると、旧法下における緑地地域の設定根拠は、都市計画の実務において主として以下のように考えられていた。

#### （1）市街地発展の健全化（本研究報告1～5頁）

都市の市街地では、自由に放任された状態下においては、住宅その他の建物が道路に沿って帯状に散在的に建築され、市街地が無秩序な形態で広がっていく。そのような市街地の散在的な発展は、後に街路、下水道などのライフラインの整備工事に障害を生じさせ、そこに居住する人々の日常生活（生活物資の購買など）にも不便を来し、さらには農耕地が寸断されるなど、市街地としても農地としても望ましくない状態を招来する。

このような市街地の帯状・散在的発展を防止するために、道路の両側に一定幅の緑地地域を設定するか、または一定区間を緑地地域として設定する必要がある。

#### （2）都市の過大化防止（本研究報告5～9頁）

大都市の人口吸引力は強く、放置されていると大都市の人口は過集中（当該都市に具備された都市施設のキャパシティに鑑みて過度の集中）の一途を

迫る。人口の過集中にともなう都市施設の拡充整備を図ろうとしてもその実施は困難であり、都市生活の各種弊害が累積していくことになる。

しかるに、市街地区域の周辺に環状の緑地地域という不動の枠が設定されることにより、市街地区域中心部から分散した人口が緑地地域の外側に新たに整備される衛星都市によって吸収されるという都市の発展形態（「母都市＝緑地地域＝衛星都市」という都市のあり方）が実現する。このように緑地地域による都市の過大防止を図る都市計画のあり方は、1924年アムステルダム国際都市計画会議において決定された大都市処理の基本方針に沿うものである。

なお、都市の過大化を防止する方策として緑地地域を設定する場合には、既成市街地に接してその外周を相当幅をもって包囲する形態をとり、しかもその位置は原則として半永久的に不変不動でなければならず、部分的解除や後退は許されないと考えられる。

### （3）生産・慰楽施設の保有（本研究報告9～13頁）

大都市には、平時においても可及的近距离に都市民に必要な生鮮食品の供給地域ができるだけ広く確保されていることが望ましい。また、都市生活には公園緑地その他のオープンスペースが必要である。都市が発展し、市街地の建築密度が高くなるのにつれて、公園緑地面積も増加しなければならないが、その用地を市街地内に獲得することは反比例的に困難となる。そこで、都市生活に必要とされる大運動公園、自然公園、その他の野外レクリエーション地の用地をあらかじめ確保しておくために、緑地地域を市街地外周のなるべく近くに設定する必要がある。

3 上記2に挙げた緑地地域の設定根拠を踏まえて、緑地地域の設定基準については以下のように考えられていた。

#### （1）緑地地域を設定すべき都市（本研究報告94～96頁）

緑地地域をどのような都市に設定すべきかについては、昭和21年9月27日、戦災復興院次長通牒により、「差当り人口20万以上の戦災都市及び特に都市の接続している地方において指定する。尚、防空空地帯を指定された

都市においては、特に速やかに指定する」とされていた。

しかし、上記2に挙げた緑地の設定根拠に鑑みると、緑地地域の設定が求められる都市を「人口20万以上の戦災都市」などに限定する理由はない。本研究報告も、上記通牒に示された基準について、「いかにも暫定的な措置の如くであるが」「戦後10年以上を経過した今日においては、緑地地域を現行制度にとらわれず、その本質的な理想形態を追求」すべきであると説いている。

その上で、本研究報告は、

- ① 緑地地域は総ての都市に必要なものである。
- ② 特に緑地地域の設定を緊要とする都市は、過大都市、大都市、都市の接続している地帯の都市である。少なくとも人口20万人以上の都市には「大都市」として早急に緑地地域を設定すべきである。また、人口増加の甚だしい都市においては特に緊要である。

との見解を示している（95頁）。

## （2）緑地地域の規模（本研究報告96～101頁）

緑地地域は、都市の市街地を適正な規模に規制し、その外周を帯状に包囲するものである。その目的の一つは、他の都市の市街地と連担することを防ぎ、もって都市の過大化を防止する点にあるから、緑地地域の幅員は市街地と市街地の連担する原因を阻止するに足りるものであることを要する。

このような見地から、本研究報告は、交通網の発達していない地方都市などでは6キロメートル程度の幅員で足りるが、交通機関が放射状に発達している大都市などにおいては、10ないし16キロメートルの幅員が必要であると指摘している（97頁）。

## （3）緑地地域の位置及び場所（本研究報告101～102頁）

緑地地域の位置及び場所を選定する基準は、前記した戦災復興院次長通牒に示されていた。そして、本研究報告は、その内容に一部訂正を加え、

- ① 地域の選定に当っては、当該都市の土地利用に関する基本計画を策定し、工業、商業、住居等の市街用地に相対する地域として、樹林地その

他の防災保安用地及び厚生適地などを包含するようにすること

- ② 緑地地域の位置は、市街地の外周部に一定幅員をもって環状に設定し、さらに市街地内にも放射状に確保されることが望ましいこと

などの指針を示した。

なお、この報告書は、旧法下における都市計画実務の重要なものを含んでいるが、これは後で述べることにする。

- 4 しかるに、第二次世界大戦後の東京特別区における緑地地域の設定状況は、甲147号証（「首都圏整備計画資料図集」＜1961年＞から抜粋したもの）に示されているとおりである。

東京特別区の外周を帯状に包囲するようにして広幅員の緑地地域が環状に設定されており、まさに、本研究報告に示された緑地地域の意義に沿う緑地計画が具現化されていた。

### 第3 緑地計画の全廃が道路計画に及ぼす影響

- 1 もともと、ある区域内における都市計画施設は相互に有機的に関連しあうものとしてその必要性や機能が検討されるのであるから、ある都市計画施設が廃止され、またはその計画内容が見直されたときには、同一区域内の他の都市計画施設についても見直しの検討がなされるのが道理である。

さらに、旧法下における上記した緑地地域の意義に照らすと、緑地計画の存否は道路計画と特に密接に関連するといえるから、何の見直しもせずに道路計画を維持したことは、少なくとも当然尽くすべき考慮をことさら怠った重大な違法がある。

- 2 ある都市に道路が建設されると、その道路に沿って帯状に住宅その他の建物が散在的に建設されていく。そのまま放置すると、道路沿いに無秩序な形態で市街地が拡がっていく。また、道路建設によって市街地区域内へのアクセスが容易になれば、市街地と市街地とが連担し、都市の際限ない過大化へとつながっていく。このような都市の無秩序な発展と過大化を防止するためには、道路計画と併せて緑地地域を設定し、都市の外周を帯状に包囲する必要がある。このことは、本研究報告に示されているとおりである。そして肝要なのは、前記したとおり、都市

の過大化を防止する方策として緑地地域を設定したときは、その位置は原則として半永久的に不変不動でなければならず、部分的解除や後退は許されないということである。

さらに、市街地の内部に道路が建設されると、当然のことながら道路区域内はアスファルトによって覆われ、市街地から山紫水明が失われ、さらに今夏のような熱地獄と化す。道路建設が緑化につながるがごとき被告東京都の主張は、基本的事実をわきまえない空論という他はない。さらに、道路建設が住民の生活に与える影響はそれだけにとどまらない。道路を通過する自動車によって発せされる騒音及び排気ガスは、区域内の住民の生活に深刻な影響を与える。そのように道路建設に伴う弊害を減じるのも、緑地である。飯沼一省は、「地方計画論」(甲130号証)において、樹林を切り倒し、水を汚濁させ、ただコンクリートの高い建物を並べた都市のあり方を「浅薄なる人間の知識が近代科学の業績に眩惑された」ことによるものであると批判し、そして、大都市の内外に留保される緑地によってこそ大都市において「自然」を引き止めることができると説いた。この飯沼の考えは本研究報告にも引き継がれ、前述のとおり、都市生活において公園緑地その他のオープンスペースが必要であることが指摘されている。

このような観点から、戦災復興計画においては、甲147号証にあるとおり緑地地域が設定されていた。ところが、緑地計画が全廃されて道路計画が維持されたことで、市街地は無秩序な発展と過大化の一途を辿ることになり、道路建設に伴う弊害を緩和するための慰楽施設も伴わないことになる。これでは、補助54号線都市計画が決定された当初に想定されていた都市のあり方が根底から否定されることになるから、道路計画の見直しもまた必要不可欠なはずである。

3 今日、ヒートアイランドによる影響は誰の目にも明らかである。その大きな原因の一つは都市における緑の異常なほどの欠落である。現在の異常気象は、緑地計画を全廃して道路計画を漫然と維持したことの当然の帰結といえる。

そのような状況にある今だからこそ、旧法下において緑地計画を全廃したことの違法性について、旧法の趣旨にまで遡ってさらに深く検討する必要がある。

以上