

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 6

平成19年9月3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

被告東京都の平成19年6月25日付け準備書面（3）に対して以下のとおり反論する。

第1 「補助54号線の都市計画の経緯」について（当初の都市計画決定から直近の変更決定までの全過程が検証されるべきこと）

1 被告東京都は、

- ① 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となる
- ② したがって、当該事業認可の適法性の判断の前提として適法性を判断する対象となる都市計画決定は、当該事業認可の直近になされた変更決定による都市計画である
- ③ そうすると、本件事業認可の適法性の判断の前提となる都市計画決定は、平成15年1月31日付け都市計画変更決定であり、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

と主張するが（準備書面（3），2頁）、上記①から②に至る過程に論理の飛躍がある。変更決定によって変更後の都市計画が新たな都市計画となるとしても、そのこと故にそれ以前の都市計画決定手続の違法性が都市計画事業認可処分の適法性判断に際して考慮対象外とされる必然性はない。

都市計画法21条1項による都市計画の変更は、適法な都市計画決定がなされていることを前提としてその上に積み重ねられる手続である。同法21条2項括

弧書きは、都市計画決定に要求される同法17条ないし20条所定の手続について、都市計画変更の際して履践する必要のない場合がある旨を定めているが、これは変更の際して適法な都市計画決定が前提とされていることの顕れである。そうすると、当初の都市計画決定が違法であれば、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、更にはそれを前提として積み重ねられた都市計画事業認可処分も違法性を帯びるといふべきである。したがって、都市計画事業認可処分の適法性判断の際しては、当初の都市計画決定から直近の変更決定までの全過程が検証されなければならない、そのいずれかに違法事由があれば都市計画事業認可処分は違法となる。

この点、被告東京都は昭和21年4月25日付け都市計画決定告示以降の補助54号線都市計画の推移を「平成15年1月31日付け都市計画変更の適法性を基礎付ける事実として」主張しており（準備書面（3）、2頁）、被告東京都自身、当初の都市計画決定の適法性が都市計画変更の前提となることを認めているものにほかならない。

- 2 以上を踏まえて、原告らは被告東京都に対し、改めて訴訟関係を明瞭にするために下記資料を提出するよう求める。

記

- (1) 昭和21年4月25日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書
- (2) 昭和22年11月26日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書
- (3) 昭和25年3月2日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書
- (4) 昭和36年12月25日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書
- (5) 昭和39年2月7日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書
- (6) 昭和41年7月30日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都

市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書

- (7) 昭和56年11月27日付けで告示した東京都市計画道路補助54号線の都市計画変更決定にかかる総括図、計画図、計画書、都市計画の案の理由書、その他の縦覧に供された関係図書

第2 「補助54号線の都市計画決定、変更の理由」について（必要な見直しがなされていない点に裁量逸脱の違法があること）

- 1 被告東京都は、補助54号線都市計画の推移に照らして平成15年都市計画変更の実体的適法性が基礎付けられる旨を主張する（準備書面（3）、5頁～）。

しかしながら、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都市計画決定がなされた後の推移を概観すると、以下に述べるとおり、当然に尽くされるべき考慮が尽くされたならば行われたはずの見直しが行われておらず、補助54号線都市計画をめぐる裁量逸脱の違法性は明白である。

- 2 昭和21年の戦災復興計画においては、補助54号線を含む都市計画道路と共に緑地に係る都市計画決定がなされ（昭和21年4月25日・戦災復興院告示第14号）、昭和25年に補助54号線に係る都市計画変更（昭和25年3月2日・建設省告示第104号）がなされた際には同時に都市計画緑地に係る変更もなされていた（昭和25年3月2日・建設省告示第104号）。当初の都市計画は、道路と緑地帯を融合させた総合的な計画として交通機能強化及び地域環境保全の双方に関する考慮を尽くすことを企図したものであった。戦災復興計画が策定された当時に基礎とされていた考え方は丙20号証の210頁にも以下のように紹介されている。

「国の戦災復興に関する基本方針は1945年12月、戦災地復興計画基本方針として閣議決定されたが、その内容はすでに同年10月、都道府県の関係者に内示されている。この基本方針は今読み返しても非常に立派な内容のものである。その特徴としては、市街地の外周に緑地地域（グリーンベルト）を設け、市内には河川などに沿って楔上に公園緑地を貫入させ、交通処理と防災、保健、景観上の観点から幅員100メートル、80メートルという広幅員街路（広い植栽帯を有し、公園緑地を兼ねるブルヴァール、アヴェニュー）を市内に創り出そうとしたところである。東京の戦災復興計画はこのような国の方針を忠実に、またより大胆に採用したもので、実際に法に基づく都市計画決定の措置が採ら

れた。」

そして下北沢地域においても、補助54号線が建設されるだけでなく、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帯によって取り囲まれることが予定され、交通機能強化と地域環境保全に配慮した総合的都市計画の展開が想定されていた（甲56号証参照）。

- 3 しかしながらその後、昭和44年5月、現行都市計画法が施行される直前に東京特別区の約9000ヘクタールにおよぶ緑地に係る都市計画は全て廃止されてしまい（建設大臣坪川信三）、これによって当初の都市計画決定時に地域環境保全に配慮した際の前提条件が全面的に欠落するに至った。

昭和44年6月に現行都市計画法（以下「新法」という。）が施行されたが、その前の旧都市計画法においても、緑地は都市の不可欠な重要施設として位置付けられていた（旧法1条、11条の2）。そして、水俣病から光化学スモッグに至るまで公害が激発し、昭和42年には公害対策基本法が制定され、環境保全が本格的に問われている最中に、東京特別区の緑地の全てが廃止されたのであって、かかる廃止は当時の実定法秩序に照らしても極めて重大な違法というべきものであった。そうであるにも拘わらず、他方で緑地帯を融合させた総合的な計画として策定されたはずの補助54号線都市計画等の道路計画のみが、何の見直しもなされないままに残存して今日に至っている。

都市計画は、将来の都市の在り方を見通して各時点で最適と認められる内容で推進されるべきものであり、時代の進展による社会的・経済的条件の変化、関係法令の改廃、地域の発展及び住民の価値観の変化などに伴って都市計画を見直すべき事態が生じることは必然である。そのため都市計画法は、必要がある場合には遅滞なく都市計画が変更されるべき旨を明記すると共に（新法21条1項）、変更の可否を決する基礎となる調査が行われるべき旨を定めている。上記基礎調査は概ね5年毎に行われることとされているから（新法6条1項）、都市計画は概ね5年毎に各時点での社会的・経済的条件、関係法令、地域の発展状況及び住民の価値観などへの適合性が再検証され、その結果に基づいて変更又は廃止されるべきことが予定されていることは明らかである。

しかるに、上述のとおり、もともと補助54号線等の都市計画は道路と緑地帯を融合させた総合的な都市計画として決定されたものであるところ、緑地に係る都市計画が廃止されたことによって都市計画決定時の裁量判断の基礎とされた前提が欠けるに至ったにも拘わらず、何の見直しもなされなかった。これは、地域環境の保全を一顧だにせず、当然尽くすべき考慮を尽くさずして補助54号線等

の道路計画の見直しを怠ったものに他ならないから、裁量の著しい逸脱にとどまらぬ重大な違法であることは明らかである。

なお、補助54号線都市計画は旧法下において決定されたものであるところ、新法施行法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」旨が規定されている。しかしながら、上記規定はあくまでも経過規定に過ぎず、都市計画が旧都市計画のままでよいことを意味するものではない。上述のとおり、都市計画は社会的・経済的状況の変化などを踏まえて絶えず見直されるべきものであり、そのことは新法6条、13条及び21条に明確にされている。したがって、少なくとも違法性を帯びた旧都市計画は都市計画変更決定によって是正されなければならない。そうでなければ、都市計画との適合が要求される都市計画事業も違法に施行されることとなり、新法はあってなきに等しいかのような状況となりかねない。遅くとも都市計画が事業化されるまでに旧都市計画が変更されなければその違法性を排除できない。

- 4 さらに、被告東京都は昭和56年に都市計画道路に関する裁量判断の指針となるべき「基本目標」として①都市防災の強化、②都市機能の確保、③地域環境の保全及び④都市空間の確保の4点を掲げたが（丙9号証）、「地域環境の保全」を考慮した見直しは依然としてなされないままであった。被告東京都が準備書面（3）を通じて述べている昭和56年以降の都市計画変更理由は、土地区画整理事業との整合性確保、小田急線との立体交差化及び地下方式による連続立体交差化への変更など、いずれもその実態は後に詳述するとおり、地域環境の保全とは相反してなされている。

この点について被告東京都は、補助54号線都市計画の内容は上記丙9号証に「地域環境保全のために」との標題の下に記述されている「居住環境区域の考え方」に資するかのように主張している（被告東京都準備書面（1）、14頁）。しかしながら丙9号証は、あくまでも「地域の状況に応じて」「居住環境区域を囲むような」都市計画道路の配置がなされるべきとの考え方を基礎にしている。丙9号証2頁の図7に付記されている「居住環境区域が成り立つためには、いわゆる表通りが、そのまわりに整備されなければなりません。いわば、幹線道路が『廊下』であるとすれば、居住環境区域は、都市の『部屋』であるといえます」との記述も、これを裏付けるものである。下北沢周辺地域は、閑静な住宅街と歩行者に親しみ易い商業地とが融合し、歴史によって育まれてきた街並みや古くからの伝統を伝える神社仏閣が今も存在する貴重な地域であり（訴状4～12頁）、丙9号証の2頁において被告東京都が守られるべき環境と位置付けている「都市の部

屋」にほかならない。したがって、その最中に巨大な道路を貫通させる補助54号線都市計画は、「地域の状況に応じて」「居住環境区域を囲むような」都市計画道路の配置を目指している丙9号証の地域環境保全の考え方と相容れないことは明白である。

- 5 以上のとおり、補助54号線都市計画は、昭和21年に都市計画決定がされた際に両輪をなしていた緑地計画が昭和43年に廃止されたにも拘わらず、昭和56年に被告東京都が「地域環境の保全」を裁量判断指針として掲げた前後を通じて、必要な見直しがなされることなく今日に至っており、裁量逸脱の違法は明らかである。

第3 「補助54号線の道路交通ネットワーク上の必要性」について

- 1 被告東京都は、補助54号線を建設することの必要性を裏付ける事情として、「免許保有人口の増加や業務、余暇活動等による人々の交流拡大、物流ニーズの多様化等により、自動車交通の需要は依然として高いことが予想される」などと主張する（準備書面（3）、7頁）。

しかしながら、近時、自動車の利便性に依拠して高度経済成長を遂げてきた「車社会」が深刻な環境破壊と健康被害を引き起こしてきたことが公知の事実であり、車社会の限界は社会の共通認識となっている。各地では「脱車社会」を目指した公共交通機関整備等の取組みが進められているし、「21世紀の国土のグランドデザイン」（丙5号証）にも、「安全で自然と調和した交通体系形成のための施策」との標題の下、以下のとおり自動車にばかり依拠することなく多様な交通機関の連携が目指されるべき旨が謳われている。

「各交通部門の、省エネ、低公害化と、適正な競争と利用者の自由な選択を通じた、エネルギー効率に優れ、環境への負荷の少ない交通機関の利用の拡大を基本とし、それぞれの交通機関の連携の強化を図り、大気、騒音、振動等環境全般への負荷の少ない、各交通機関の特性が活かされた交通体系を形成する。」（97頁）

「人の移動にあっても、複数の交通機関の連携による環境への負荷の少ない体系を築くため、高速鉄道網、都市高速鉄道、バス路線等の整備拡充、鉄道駅、高速バスターミナル等でのパーク・アンド・ライドを可能とする駐車場整備、TDM施策の推進等により、鉄道やバスなど大量交通機関の利用拡大と利用の促進を図る。」（97～98頁）

こうした実情に加えて人口減少や高齢化進展を考えると、従来と比較して自動

車交通需要の高まりが想定されるべき社会的状況にないことは明らかである。

現に、人口減少と自動車の運転をしない高齢者の増加を原因として、東京都内では2006年から2011年にかけて乗用車保有台数が減少に転じるとの調査結果が明らかとなっている（甲57号証）。日本全体では2017年をピークに自動車保有台数が減少する見通しであるが、特に、公共交通機関が発達し、駐車場などの維持費が嵩む都市部では、他の地域に先立って乗用車保有台数が減少に転じるものと見込まれている。

被告東京都はかかる状況を見逃し、自らが作成した丙19号証の記述に基づいて上述のとおり自動車交通需要の高まりをいうが、何の実証的裏付けもない主張である。

- 2 上述した社会的状況を踏まえたとき、敢えて補助54号線を建設するだけの必要性が存しないことは訴状36頁に指摘した状況（下北沢周辺地区には既に幹線道路による道路網が整備されていること）から明らかである。

他方、被告東京都は、鎌倉通りと茶沢通りに流入する通過交通解消のために補助54号線の建設が必要であると主張する（準備書面（3），8頁）。

しかしながら、丙27号証の図面から明らかなおおりに、補助54号線が建設されたとしても、南北方向に走る鎌倉通り及び茶沢通りと東西方向に走る補助54号線とは交差する関係にあり、補助54号線の完成によって鎌倉通りと茶沢通りの各通過交通が結節されることはあっても、両通りに流入する通過交通の総量は減少するはずがない。

特に補助54号線のうち本件認可処分の対象とされた部分（通称「第1期工事区間」）のみが完成したところで、幹線道路に全く結節せず、通過交通総量を減少させ得ないことが一層明らかであるばかりか、丙27号証によると、現在は通過交通が殆どない道路（一番街本通りに繋がる道路など）に新たな通過交通を生じさせる結果となり、通過交通解消の見地から有害であるとさえいえる。

したがって、交通機能の見地から補助54号線を建設すべき必要性は存在しない。

第4 「補助54号線による都市防災機能の強化」について

被告東京都は、丙22号証の記述に基づいて「補助54号線の整備は延焼遮断帯機能を発揮するためにも必要なものである」と主張する（準備書面（3），9頁）。

しかしながら、既述のとおり道路本来の機能ではない延焼遮断効を強調して道路建設の必要性を説くことは誤りであることをまずもって銘記すべきである上、

丙22号証に記述されているのは「幅員24メートル以上27メートル未満の道路は沿道の不燃化率が40パーセント以上の場合に延焼遮断帯として機能する」ことのみである。この点、そもそも本当にそのような延焼遮断帯としての機能が認められるのかは疑問である上、仮にそのような機能が認められるとした場合にさえ、補助54号線都市計画道路区域において延焼遮断帯が必要とされていることの具体的根拠は未だに何も示されていない。

むしろ、甲39号証から明らかなおり、北沢2丁目は「密集市街地における防災地区の整備の促進に関する法律」2条1項にいう「重点密集市街地」とされており、「世田谷区地震防災マップ」（甲40号証）においても北沢2丁目地域は北沢3～5丁目や大原1丁目などよりも危険度が低いものとされている。

しかも、丙22号証の10頁によれば道路のほか「鉄道」も延焼遮断帯として機能することとされているところ、下北沢駅周辺には小田急線のほかに井の頭線が通過している。したがって、既に十分な延焼遮断帯が存在しており、防災機能の見地から敢えて新たに道路を建設する必要性のある状況にないことは明白である。

原告らは準備書面3において下北沢駅周辺地区の状況を指摘したにも拘わらず、被告東京都はかかる地域特性を無視して道路建設の副次的効果というべき延焼遮断効を抽象的に論じているに過ぎず、防災機能の見地からも補助54号線の必要性は論証されていない。

第5 「補助54号線による緑のネットワーク化」について

被告東京都は、補助54号線の建設は「21世紀の東京を環境と共生し、持続的発展が可能な都市とする」ことを目指す「緑の東京計画」（丙14号証）の趣旨に沿うなどと主張する（準備書面（3）、10頁）。

緑化を進めるべき必要性については原告らこそ大いに求めているところであるが、補助54号線の建設が何ゆえ緑化の推進に結び付くのか未だに全く不明である。都市部の道路建設は、道路区域にアスファルトとコンクリートを敷きつめることとなるばかりか、周辺部の駐車施設建設をも誘発し、結局は都市の大部分を交通施設ばかりが占める状況を招来し、むしろ緑豊かな空間の形成が妨げられることが明白である。道路沿いに街路樹が植えられたところでせいぜい数メートルに1本程度であって、当該区域が道路以外の他の用途に用いられた場合と比較して緑化が拡大するはずもない。被告東京都が書証として提出した「首都圏整備計画」（丙7号証）に「環境への負荷を軽減し良好な景観を形成する道路緑化を推進

する」(17頁)とあるのも、道路が建設される場合には(又は既に建設されている場合には)植樹などによる緑化推進が図られるべきとの指針を示すものに過ぎず、緑化を推進するために道路を建設すべきとしているものではあり得ない。

都市の緑化を企図するならば、前述した戦災復興計画がそうであったように緑地整備を推進すべきである。道路建設が緑化に結び付くなどという被告東京都の立論は何の裏付けもない空想的主張というほかなく、緑化推進の見地からは補助54号線の必要性は論証され得ない。

なお、被告東京都は補助54号線の建設が「連続した緑のネットワークを形成する」ことの裏付けとして再び丙12号証を摘示した(準備書面(3),10頁)。丙12号証は、26頁に「鉄道敷地を利用した緑地を下北沢駅周辺地区を含む、地域全体の『緑の主軸』として整備し、地区防災面や地区景観の形成及び歩行空間のアメニティ向上を図る」とあるところから明らかなおり、鉄道敷地を緑化推進の拠点と位置付けている。この点、補助54号線及び区画街路10号線は鉄道敷地の一部を計画区域としているところ、上述のとおり道路建設が緑豊かな空間の形成を阻害することは明らかであり、両道路の建設は鉄道敷地を利用した緑化推進と相容れないものである。

以上、被告東京都の補助54号線に係る「適法」事由が、いずれも論証を欠落しているばかりか、かえって反対にその違法性を露わにしていることの概要を指摘したが、重大な論点であるので、なお詳論する。

以上