

訴 状

平成18年9月7日

東京地方裁判所 御中

〒155-0031

東京都世田谷区北沢1丁目

原告 原 田 学、外51名

(原告目録記載のとおり)

[送達場所]

〒102-0093 東京都千代田区平河町1丁目8番2号

山京半蔵門パレス302

齋藤 駿 法律事務所

電話 03-3237-0888 FAX 03-3237-0890

原告ら訴訟代理人

弁護士 齋 藤 駿、外14名

(代理人目録記載のとおり)

〒163-8001 東京都新宿区西新宿2-8-1

被告 東京都 (処分行政庁 東京都知事)

上記代表者知事 石 原 慎太郎

〒100-8977 東京都千代田区霞ヶ関1-1-1

被告 国 (処分行政庁 関東地方整備局長)

上記代表者法務大臣 杉 浦 正 健

下北沢都市計画道路事業認可処分差止等請求事件

目 次

第1 請求の趣旨

第2 請求の原因

1 はじめに

- (1) シモキタ
- (2) 明治時代からあった現在の下北沢の道路網
- (3) 歩行者優先の街、路地的界索性、商業地と住宅地の融合
- (4) 商店街、文学の街、住宅街、歓楽街、若者の街、音楽の街、演劇の街、大人の街 — 下北沢
- (5) シモキタを愛する人々
- (6) 都市計画道路のルートと道路が破壊するもの
- (7) 必要のない道路
- (8) 道路を作る本当の理由 — 再開発による街の面的な破壊
- (9) 三位一体（道路事業、鉄道事業、再開発事業）の巨大な公共事業
- (10) 本件訴訟の当事者

2 本件都市計画事業の全貌

- (1) 本件都市計画道路（補助54号線及び区画街路10号線）の都市計画及びその事業
- (2) 本件連続立体交差施設（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）の都市計画及びその事業
- (3) 本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業との関係

3 本件都市計画道路事業認可の違法性

- (1) 本件都市計画道路の都市計画の違法性
 - ア はじめに
 - イ 違法性その1 下北沢の成り立ちの観点から
 - ウ 違法性その2 21世紀における都市の健全な発展の観点から

- エ 違法性その3 都市計画の総合性の観点から
- オ 違法性その4 自動車の社会的費用の観点から
- カ 違法性その5 地域道路網が既に整備された地域に新設道路は不要
- キ 違法性その6 街を分断する補助54号線
- ク 違法性その7 線的破壊から面的破壊へ
- ケ 違法性その8 住民参加の手續の欠如
- コ 違法性その9 アセスメントを行っていないことの違法性
- サ 違法性その10 道路の構造に関する違法性
- シ まとめ

(2) 本件都市計画道路事業の認可自体の違法性

- ア 恣意的な事業区間割り
 - イ 事業認可申請書と都市計画決定の延長の不適合
 - ウ 事業認可申請書と都市計画決定の面積の不適合
 - エ 事業認可をすべきでないことは明らか
- 4 本件都市計画道路事業認可処分差止の必要性（重大な損害を生ずるおそれ）
- 5 本件連続立体交差事業の存在とその違法性
- (1) 他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）における連続立体交差事業の違法性を原因とする違法性
 - (2) 本件事業区間（世田谷代田駅付近～東北沢駅付近）の連続立体交差事業に固有の違法性
- 6 本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業の違法性の相互関係
- 7 さいごに

第1 請求の趣旨

- 1 被告東京都は、別紙事業目録1記載の都市計画事業を認可してはならない。
 - 2 関東地方整備局長が平成16年3月23日になした別紙事業目録2記載の事業認可処分は無効であることを確認する。
 - 3 訴訟費用は被告らの負担とする。
- との判決を求める。

第2 請求の原因

1 はじめに

(1) シモキタ

下北沢 ― 東京都世田谷区にあるこの街は、人間の人間的な営みを可能にする本来の「街」を体現している。

もともと、「下北沢」という地名があるわけではない。

しかしながら、そこに住み、集い、生活を営んでいる人々は、小田急線及び井の頭線下北沢駅を中心に発展し、その外延を今も広げつつあるこの街の総体を「下北沢」と認識し、愛着をこめて「シモキタ」と呼んでいる。

下北沢は、歩いて楽しめる街であり、路地的界隈性の中に多様性に富んだ店舗の連なる街であり、なによりも賑わいのある楽しい街である。

また、下北沢は、演劇、音楽等を含む新しい文化を絶えず発信する場所であるとともに、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る。

さらに、下北沢は、都内でも有数の良好な住環境を有する住宅地であり、独特の魅力を持つ商業地と住宅地が融合した街である。

さまざまな顔を持ち、奥行を持つこの街が、いま愚かな都市計画事業によって破壊されようとしている。行政の愚行によって、多様かつ重要な価値を有する街が破壊されていくのを座視することはできない。

そこでまず、下北沢とはどんな街なのか、下北沢は、どのように生まれ、どのように成長し、今後どのように発展する魅力と可能性を持っているのかについて述べることから始めたい。

「健康で文化的な都市生活」「良好な生活環境」（最判平成17年12月7日参照）とは、抽象的にどこかに存在するものではなく、都市（街）に内在し、人々が具体的な空間と時間の中で日々営み、享受するものだからである。

そして、下北沢の存在と特徴を十分に知ることによって、本件都市計画道路によって破壊されようとしているものが何なのか、損なわれる健康で文化的な都市生活、良好な生活環境がどのようなものなのかが明らかになるはずである。

(2) 明治時代からあった現在の下北沢の道路網

明治時代における下北沢は農村だった。当時「世田谷村下北澤」のほとんどは農家であり、わずかに職人が暮らしているという典型的な農村であった。

その後、大正12年に起きた関東大震災を契機として、下北沢では急速な住宅街化が進んだ。また、昭和2年の小田急線の開通、昭和8年の井の頭線の開通により、下北沢の人口は急速に増加していった。

他方、道路については、明治時代に現在の下北沢の骨格というべき道路が既に存在していた。明治42年に大日本帝国陸地測量部によって作成された地形図を見ると、現在下北沢駅のある北沢2丁目地域を画する茶沢通り、一番街商店街通り、鎌倉通り等が既に存在していたことがわかる。その後、茶沢通り、一番街商店街通り、鎌倉通り等に細街路が加えられる形で、昭和30年頃には、現在の下北沢の道路網はほぼ完成している。これらの道路は、東京の戦災復興計画を指揮した石川栄耀の言葉を借りれば「徒歩都市時代」の「自然態」の道路である。

(3) 歩行者優先の街、路地的界索性、商業地と住宅地の融合

このように小田急線、井の頭線という2つの鉄道によって公共輸送機関が早くから発達したことと、自然態の道路から派生した生活密着型の道路網が維持されたことは、下北沢の街の形成に大きな影響を与えた。

その一つは、道路や自動車に頼らない街づくり、すなわち歩行者優先の街づくりがいわば自然発生的にしかも継続的に行われてきたことである。自動車交通量の少ない街路は、安全で快適な歩行者空間となり、歩くことを楽しむ人で賑わった街路は、通過交通のための自動車の侵入を自然に防ぐことに成功した。ヨーロッパでは、1990年代の中頃から「都市のルネッサンス」という運動が起こり、自動車を街から追放し、人がゆっくり歩ける都市づくりが行われているが、下北沢ではその成り立ちから、歩行者優先の街づくりが行われてきたのである。

2つ目は、自然態の道路を基礎に発展した街路網が、下北沢の特徴である路地的界索性を育んだことである。路地的界索性は、人と人との距離を近くし、個性的で独特な店が連なる商業地域を発展させた。また、惹かれ合うように集まってきた人たちが、新しい文化の発信の担い手となっていった。

3つ目は、商業地と住宅地とが調和を保ちつつ発展してきたことである。我が国では、道路の規模と建築制限とは不可分の関係にあり、敷地が接する道路の幅が大きければ大きいほど高い建物が建つしくみになっているが、細街路を中心に形成された下北沢では、高層建築物の乱立が起こることはなかった。賑やかな商業地でありながら、下北沢の街並みが概ね4階から5階建ての建築物によって統一感を保っているのはこのためである。また、下北沢では、地形的に低い地域に商業地が発展し、高めの後背地に住宅地が発展していったことから、地域全体としても、商業地と住宅地とが融合し、調和を保ちつつ発展してきたのである。

このような下北沢の街の成り立ちは、東京の他の地域と比べても非常に特

徹的かつ貴重なものである。すなわち、東京の多くの地域が、耕地整理、区画整理を経て道路の基盤が整備されたのに対して、下北沢では、これまで再開発型の区画整理は行われなかった。下北沢が東京の他の街に比べて、非均質で景観が変化に富み、歴史の重層性を感じるのはこのためである。

そして、上記のような下北沢の街の形成は、多様で個性的な商業、文化の形成に大きな影響を与えた。

(4) 商店街、文学の街、住宅街、歓楽街、若者の街、音楽の街、演劇の街、大人の街 — 下北沢

戦争中、渋谷、新宿、三軒茶屋、永福町などは激しい空襲に遭ったが、下北沢は、東京の他の街に比べると、空襲の被害をそれほど受けることがなかった。そのため、終戦後は生活物資を求めた人々が沿線から下北沢へと殺到した。現在もその雰囲気を残している下北沢駅北口の駅前マーケットは、戦後の闇市がその起源となっていることで有名である。

戦後間もない頃、下北沢は、萩原朔太郎、坂口安吾等をはじめとする詩人や文豪が集い、語らう文士のサロンのような場所だった。朔太郎の短編小説「猫町」には下北沢に多かった（今も多い）猫が描かれ、安吾が代沢小学校で教鞭をとっていたことは多くの人の知るところである。

また、下北沢は、戦前から将校クラスの軍人や高級官僚が多く住む街であり、佐藤栄作、竹下登、それに戦前の東条英機も含めると、3人もの首相経験者が下北沢に居を構えていた。

昭和30年代に入ると、下北沢の人口はピークに達し、漸減後、現在は安定状態に入っている。なお、北沢1～3丁目、代沢2、5丁目、代田5、6丁目等の駅周辺のエリア内には現在約2万人の人が暮らしている。

また、昭和30年代後半からは、街の南側にサラリーマン向けの飲み屋に加え、歓楽街が形成されていき、「大都会のピンク地帯」（「週刊大衆」昭和

48年)と呼ばれるようになった。(なお、現在下北沢をそのように呼ぶ者はいない。)

さらに、学生運動の熱が冷めた昭和50年頃には、それまで新宿に集まっていた若者が、新宿から程近く、家賃も安かった下北沢に自分たちの居場所を見つけた。それまで、生活圏の中の盛り場として住宅街とともに発展してきた下北沢は、新宿を離れた若者たちによって「若者の街」として浮上していくようになったのである。

若者たちは、下北沢に様々なものをもたらした。昭和54年には、「下北沢音楽祭」という野外音楽祭が、若者たちによって、現在の本多劇場の建設予定地で開催された。下北沢音楽祭は現在も続く下北沢を代表する音楽イベントであり、その精神はその後できた多くのライブハウスに受け継がれている。また、昭和57年に完成した本多劇場及び中小の劇場群は、下北沢に演劇という新しいエッセンスを与えた。

さらに、現在では、単に若者の街というだけでなく、下北沢で若者から大人へと成熟した人々が、文化の渇きを潤し郷愁の中から人生を暫し反芻するための街ともなっているのである。

(5) シモキタを愛する人々

ア 下北沢は、このように歴史的にも、地理的にも、文化的にも重層性を持った裾野が広く、奥行の深い街である。

下北沢に住んでいる人、商店を営んでいる人、創作活動を行っている人など、下北沢で生活の営みを行っている人々だけでなく、下北沢を訪れる人々も、この街に、並々ならぬ、しかもその人独自の愛情を持っているのはそのためである。

イ 下北沢について、音楽家の坂本龍一は、「おれは、下北沢、好きだよ。壊したらもう戻ってこないもの——時間と言ってもいいし、歴史と言って

もいいけど、そういうものってほんとうに大事だよ。だから壊すな！」と
言い、ピアニストのフジ子・ヘミングは、「私の外人芸術家たち友達は、下
北沢の魅力には取りつかれています。こわさないで、このザワザワ下北沢
を、なんとかそのままに残しておいてください。」と言っている。

経済学者の宇沢弘文は、「私がずっと街の理想としてきたものの代表が
下北沢である」といい、都市プランナーの蓑原敬は、下北沢を「ユートピ
ア」と呼んだ。

そして、先ごろ下北沢を訪れた映画監督のヴィム・ヴェンダースは、下
北沢こそが、「東京のかけがえのないハート (MOST PRECIOUS HEART)」であ
ると言い、「この個性豊かで活力にあふれ、すべてを好きになれる街を壊そ
うとするのは、許せないし、恐ろしい間違い」であると断言している。

その他にも、多くのアーティスト、知識人が、下北沢に道路を建設する
ことに反対の意思を表明している。

ウ 反対の意思を表明しているのは、有名人だけではない。下北沢で生活を
し、下北沢を最もよく知る人々も本件都市計画道路に反対の意思を表明し
ている。平成18年に市民団体によって行われたアンケートでは、地域住
民の回答者のうち68%が、補助54号線道路計画について「反対」また
は「どちらかといえば反対」と回答し、「賛成」または「どちらかといえば
賛成」と答えた人は12%に過ぎなかった。

平成15年に補助54号線道路建設反対のために立ち上がった市民団体
「Save the 下北沢」は、これまでに1万7000人あまりから補助54号
線道路建設反対の署名を集めた。また、この運動に賛同する人々からは、
200件以上の個別のメッセージが寄せられ、各人にとっての下北沢の大
切さが表現されている。

エ この貴重な存在である下北沢が、道路によって破壊されようとしてい
るのである。

次項では、本件で、原告らが事業認可の差止めを求めている都市計画道路（補助54号線及び区画街路10号線）がどのように下北沢を破壊していくのか、そのルートを東から西に追ってみよう。

(6) 都市計画道路のルートと道路が破壊するもの

ア 北沢1丁目の閑静な住宅地

補助54号線は、目黒区、渋谷区、世田谷区の3つの区の区界である三角橋の交差点（補助26号線）から北沢1丁目内を下北沢駅の方角に向かつて直線的に新設される計画となっている。計画道路の幅員は15メートルである。北沢1丁目は、都内でも有数の閑静な住宅街であり、その良好な住環境ゆえに長年住んでいる人、移り住んできた人が多い地域である。また、建物は2階から3階建て程度の低層のものが多く、道路は概ね幅員5メートル以下の街路で構成され、道路を通過する自動車の交通量も少ない地域である。

三角橋から西に約250メートルの地点で、補助54号線は突然形状を変え、直径40メートルのサークル状に変化する。そして、サークルの先から茶沢通りまでは幅員が26メートルになる。北沢1丁目の街路の幅員が概ね5メートル以下であることを考えれば、直径40メートルのサークル、幅員26メートルの道路がいかに巨大なものであるかがわかるであろう。もちろんこのサークル部分等も新設であり、多くの住民に立ち退きを迫ることになる。

イ 路地的界隈性の中心 — 下北沢駅北側

茶沢通りに達した補助54号線は、そこで方向をやや北向きに変え、北沢2丁目内の下北沢駅北側約100メートルの地点を通過する。北沢2丁目の下北沢駅北側の地域は、下北沢の路地的界隈性の中心的な場所である。街路の幅員は5メートル以下で、ひとつのブロックは30～50メートル

を一辺とするコンパクトな区画で構成されており、建物は概ね4～5階建ての中層建築物が多く、歩行者にとって親しみやすい商業空間が形成されている。

同地域を通過する補助54号線の幅員は22メートルないし26メートルであるが、北沢1丁目内と同様、一部直径約40メートルのサークル状の部分がある。同地域の街路の規模及び街並みからすれば、補助54号線が、ひとつのブロックを丸ごと飲み込むほどの巨大さを持って、下北沢の特徴のひとつである路地的界限性を破壊することは明らかであろう。

補助54号線が現在の小田急線の線路と交差する地点から、駅前に向かって伸びるのが、区画街路10号線である。区画街路10号線は、幅員26メートル、延長60メートルの道路と5,300平方メートルの駅前広場からなる都市計画であるが、補助54号線と同様、下北沢の路地的界限性を破壊し、街を一変させるものである。

また、補助54号線と区画街路10号線は、一辺を200メートルとする地区内にほぼ並行して建設される計画になっている。つまり、これらの道路の面積と駅前広場の面積とを合わせて考えれば、きめ細かな街路と中小規模の建物によって構成されている約40,000平方メートルの地区のうち、約12,000平方メートルがアスファルトに変わるものであり、その影響がいかに大きいものであるかがわかるであろう。

ウ 代田6丁目の閑静な住宅地

北沢2丁目を通過した補助54号線は、さらに西へと進み代田6丁目の住宅街を通過して環状7号線に到達する。代田6丁目も、前述の北沢1丁目と同様、閑静な住宅街であり、幅員5メートル以下の街路で構成された道路網に、2階から3階建て程度の低層の建物が街並みを構成し、良好な住環境を創出している。同地域の補助54号線の幅員は15メートルであるが、補助54号線は、環状7号線と立体交差する計画となっており、環状

7号線までの約150メートルの区間は側道を含めて26メートルの幅員となっている。

(7) 必要のない道路

今回作られようとしている道路は、道路の交通施設としての機能のために作られるのではないことは明らかである。

もともと下北沢地区は、その東西南北を幹線道路で囲まれた地区の中心にあり、地域全体の交通ネットワークとしては完成された地域である。

加えて、下北沢駅の北約800メートルの地点を東西に走る井の頭通りは平成19年度に4車線への拡幅工事が完成することになっており、井の頭通りの拡幅によって、地域全体の交通ネットワークの機能は現状よりもさらに改善する。したがって、拡幅される井の頭通りに加えて、これと並行に走る幹線道路を新たに建設する必要性はまったくない。

また、人口が減少していく社会の中で、自動車（つまり、道路）の需要が現在以上に増すことは考えられない。

このような状況において、既に完成されている道路網の中にさらに新設の道路を建設することは、地域への通過交通の侵入を促進するだけで、「百害あって一利なし」であることは明らかである。

実際、行政は、道路の必要性について、道路の機能そのものではなく、防災の観点を強調している。しかし、きめ細かな街路で構成された歴史ある街の真ん中に幅26メートルの道路を作ることが防災機能の強化に直結しないことは明らかである。

したがって、本件都市計画道路は、道路の交通施設としての機能の観点からいっても、その他の観点からいっても必要のない道路なのである。

(8) 道路を作る本当の理由 — 再開発による街の面的な破壊

ア では、なぜ行政は、必要のない道路を建設しようとしているのであろうか。

道路を作る本当のねらいは、道路建設を契機として、街を再開発し、巨大な高層建築物の建設を誘導し、投機的な資本の投入を促進して、現在の下北沢の街を根本から変えることにあるのである。

イ 道路の建設が、都市計画制限と連動していることは紛れもない事実である。

すなわち、道路の建設によって、当該道路の周辺の用途地域が変更され、より巨大な、より高層の建築物が建設され、道路による線的な街の破壊が、面的な街の破壊へと増殖していくのである。

ウ 一例を挙げよう。

同じく世田谷区内の住宅地である経堂では、駅周辺に幅20メートルまたは15メートルの複数の都市計画道路がつくられるとともに、駅の傍らにある約1万坪の車庫跡地と駅周辺の鉄道事業用地を種地として、高さ100メートルを超える駅ビル、小田急デパート、小田急系列のホテルハイアットリージェンシー等の超高層ビルが建てられようとしていたことは周知の事実である。

また、経堂駅に近接する都市計画道路補助128号線の周辺地域である宮坂1丁目、桜1丁目は、元来世田谷の低層戸建てが軒を連ねる典型的な低層住宅地であったが、補助128号線の事業化に連動して、第一種低層住居専用地域から、第一種中高層住居専用地域へと用途地域が変更され、従前の低層住宅地が中高層住宅地へと変貌することを余儀なくされつつあるのである。

経堂だけでなく、東京では、そのほとんどの地域において、経堂と同様に、道路の建設と連動して、用途地域が変更され、高層建築物の建設が誘導されてきたことによって、街並みが破壊されるだけでなく、住環境に甚

大な負の影響を与えてきたのである。

エ 下北沢で進められようとしている計画も例外ではない。補助54号線及び区画街路10号線を契機として用途地域の変更等によって建築制限を緩和するとともに、小田急線の地下化によって生まれる広大な鉄道跡地を利用して、下北沢駅の北側の地域を再開発し、高層建築物の建設を誘導することによって、現在の街の有り様を根本から変えようとしているのである。しかも、行政は、このような開発の実態を住民に説明することなく、独断で、街の破壊を強行しようとしているのである。

本件都市計画道路の建設と連動して進められている下北沢駅周辺の地区計画の策定は、上記事実を裏付けるものである。世田谷区は、この地区計画の策定過程における住民等への説明においても、計画の全容を明らかにしてはしていないが、明らかになった部分だけを見ても、補助54号線と区画街路10号線に接する敷地については、敷地面積が500平方メートル以上ある敷地であれば高さ45メートルまで、敷地面積が2,000平方メートル以上ある場合には高さ60メートルまでの高層建築物が建てられる内容になっているのである。全容が見えれば、さらなる超高層建築物が現れるであろう。

オ このように、道路をつくる本当のねらいは、道路建設を都市計画制限と連動させ、敷地の統合を促進して高層建築物の建設を誘導し、既存の商店街を排除し、下北沢をアスファルトとコンクリートの街に塗り替えることにあるのである。下北沢を、渋谷や新宿のようにつくりかえ、一時の投機的な資本の投下によるバブルによって、この街の価値を理解しない一部の者に利潤を得させようとする仕組みをつくることにあるのである。

(9) 三位一体（道路事業、鉄道事業、再開発事業）の巨大な公共事業

ア このような道路建設、再開発が、鉄道事業を契機として行われる巨大な

プロジェクトであることも指摘しておかなければならない。

下北沢では、現在小田急線を地下化する工事が進行中である。鉄道の踏み切りをなくすこと自体は、結構なことである。ところが、連続立体交差事業と呼ばれるこの事業は、単に踏み切りをなくす事業ではない。

イ 「連続立体交差事業」は、昭和44年に当時の建設省と運輸省との間で締結された「建運協定」で定義づけされた事業である。同定義によれば、連続立体交差事業とは、鉄道と幹線道路とが2か所以上交差する350メートル以上の鉄道区間において、鉄道と道路を3か所以上立体交差させ、2か所以上の踏み切りを除却する事業をいう。

「2か所以上」の踏み切りを除却して鉄道と道路を「3か所以上」立体交差させると定義され、道路と鉄道とが立体交差する数のほうが、除却される踏み切りの数より多いのは、連続立体交差事業が、その実態としては、新しい道路を建設することを主眼とする事業であるからに他ならない。

また、連続立体交差事業の主眼が新設道路の建設にあることは、連続立体交差事業の事業費が、道路特定財源によって賄われていることによって裏付けられる。

さらに、上記建運協定には、連続立体交差事業を契機として、既存の街を再開発することが明記されており、連続立体交差事業は、道路の新設だけでなく、むしろ道路の新設及びそれに伴う都市計画制限の変更と複合的に絡み合うことによって、街を再開発し、既存の街を一変させるためのプロジェクトなのである。

ウ つまり、道路の新設は、鉄道事業、再開発事業と一体となって行われ、3つの事業が三位一体となって、巨大な国家的プロジェクトを構成しているのである。

この実態が十分に理解されるとき、本件都市計画道路の持つ本当の意味、道路建設のねらいが白日の下に晒されるはずである。

(10) 本件訴訟の当事者

この項の最後に本件訴訟の当事者について触れておきたい。

本件訴訟の原告は、下北沢地区に居住する住民らである。

原告らの職業は様々であって、古くからこの街に居住している会社員、主婦、学生の他、同地区で老舗といわれるジャズ・バーやロック・バー等の飲食店を営む商業者、ライブハウスや小売店を営む会社の経営者、下北沢に活動の場を持つミュージシャン、ライター、下北沢の住環境と文化的環境に他の地域にはない魅力を感じ、これを守るべきだと考えている作曲家、編集者、社会学者、建築士、歯科医、交通計画経済分析家等、それぞれの原告の地域及び社会との関わり方も多種多様である。

原告らは、それぞれの生活及び活動領域において、下北沢と関わってきた者であり、原告それぞれに本件道路計画との関係で、守られるべき権利及び利益があることは当然であるが、原告らは私的な利益にとどまらず、下北沢という我々共有の財産のシモキタらしい発展を願ってやまない者たちである。

2 本件都市計画事業の全貌

(1) 本件都市計画道路（補助54号線及び区画街路10号線）の都市計画及びその事業

ア 本件都市計画道路補助54号線とは

本件都市計画道路補助54号線（東京都市計画道路幹線街路補助線街路第54号線・この訴状では単に「補助54号線」という場合もある）は、東京都渋谷区富ヶ谷2丁目を起点とし、世田谷区上祖師谷5丁目を終点とする延長約8,950メートルの都市計画道路である（平成15年1月31日・東京都告示第85号）。

補助54号線は、概要、以下のとおり、昭和21年に戦後復興計画にお

ける補助幹線道路のひとつとして決定され、その後、数回に渡って変更された。

イ 昭和21年都市計画決定（昭和21年4月25日・戦災復興院告示第15号）

補助54号線は、昭和21年に、戦後復興計画の一部として、起点を渋谷区大向通、終点を世田谷区代田2丁目とする幅員20メートルの道路として都市計画決定された。

昭和21年決定における補助54号線は、現在の計画と比べ、より直線的であり、下北沢駅の直近を通過している。なお、昭和21年決定における補助54号線は、小田急線（世田谷区北沢2丁目）及び環状7号線（世田谷区代田6丁目）と平面交差する構造となっていた。

補助54号線等の補助幹線道路は、環状7号線等の大幹線道路を結節する補助的な道路として位置づけられ、全体の道路網計画の中で、相対的かつ暫定的にその位置が決められたものであり、同年の計画においても、その位置は確定的なものではなかった。

また、昭和21年の戦後復興計画では、補助54号線等の都市計画道路とともに、都市計画緑地も計画決定されており（昭和21年4月25日・戦災復興院告示第14号）、当時の東京における都市計画は、道路・鉄道等の交通機関と緑地帯とを融合させ、交通網だけではなく環境にも配慮した総合的な計画であった。

ウ 昭和25年計画変更（昭和25年3月2日・建設省告示第112号）

昭和25年に、補助54号線は、起点を渋谷区大向通、終点を世田谷区廻沢町とする幅員15メートルの道路として変更決定された。

また、都市計画緑地（戦災復興計画における東京特別都市計画公園及び緑地）も計画変更された（昭和25年3月2日・建設省告示第104号）。

エ 昭和41年計画変更（昭和41年7月30日・建設省告示第2428号）

昭和41年に、補助54号線はその構造が大きく変更された。

すなわち、小田急線と交差する部分（世田谷区北沢2丁目）及び環状7号線と交差する部分（世田谷区代田4丁目、6丁目）の構造が、平面交差から立体交差に変更されたのである。

これにより、世田谷区北沢2丁目8番から北沢2丁目26番までの500メートル（小田急線との交差部分）は、幅員が15メートルから22ないし26メートルに変更された。幅員が広げられた理由は、跨線橋の各側に連結路（側道）を設置するためだったと考えられる。なお、小田急線との立体交差の跨線橋の幅員は14メートルと決定された。

同様に、世田谷区代田6丁目33番から同4丁目13番の450メートル（環状7号線との交差部分）も、幅員が15メートルから26メートルに変更された。

すなわち、上記各区間においては、幅員14メートルの跨線橋に加えて、幅員各4メートルないし6メートルの連結路（側道）が跨線橋の各側に設置されるという計画に変更されたのである。

さらに、小田急線と交差する部分の跨線橋の両端の道路の形状が、それぞれサークル状に変更された。サークルの直径は約40メートルである。なぜ道路の一部分の形状がサークル状に変更されたのか、その理由は現在のところ不明である。

なお、昭和41年計画変更時の起点は渋谷区富ヶ谷2丁目、終点は世田谷区祖師谷1丁目、主な経過地は世田谷区代田4丁目、上記22メートルないし26メートルの区間以外の幅員は15メートル、延長は約9,000メートルであった。

オ 平成15年計画変更（平成15年1月31日・東京都告示第85号）

平成13年、小田急線の代々木上原駅・梅ヶ丘駅間が地下化されることに決まったこと契機に、平成15年、補助54号線は、小田急線と交差す

る部分（世田谷区北沢2丁目）が跨線橋から、再び地表面を通過する構造に変更された。

また、道路が跨線橋から地表面に変更になったことにもない、上記交差部分の計画区域も一部変更された。

しかしながら、道路の構造形式が地表面に変更になり、連結路（側道）が不要になったにも関わらず、道路の幅員については見直されず、世田谷区北沢2丁目8番から北沢2丁目26番までの500メートルの幅員は、22メートルないし26メートルに維持された。

さらに、世田谷区北沢2丁目8番及び北沢2丁目26番付近に設計されたサークル状の形状も変更されなかった。

なお、平成15年計画変更時の起点は渋谷区富ヶ谷2丁目、終点は世田谷区上祖師谷5丁目、主な経過地は世田谷区代田6丁目、世田谷区船橋7丁目、延長は約8,950メートル、車線は原則として2車線、上記22メートルないし26メートルの区間以外の幅員は原則として15メートルである。

カ 本件都市計画区画街路10号線

本件都市計画区画街路10号線（東京都市計画道路区画街路世田谷区画街路10号線・以下、単に「区画街路10号線」という場合もある）は、平成15年、補助54号線と同時に決定された新規の都市計画道路である（平成15年1月31日・世田谷区告示68号）。

区画街路10号線は、補助54号線から小田急線下北沢駅前への導入道路及び交通広場であり、補助54号線と一体として計画され、事業化される都市計画である。

区画街路10号線の起点及び終点は、世田谷区北沢2丁目、延長は、約60メートル、構造形式は地表式、車線の数2車線、幅員は25ないし26メートルであり、その他の区画街路として、世田谷区北沢2丁目地内

に面積約5,300平方メートルの交通広場を含んでいる。

(2) 本件連続立体交差施設（代々木上原駅～梅ヶ丘駅間）の都市計画及びその事業

ア 小田急小田原線の現状とその原因

東京渋谷区、世田谷区及び狛江市の住宅街の真ん中を北東から南西に縦貫する小田急電鉄小田原線（以下「本件鉄道」という。）では1日に800本近くの列車が午前5時ころから翌日午前1時過ぎまで連日運行されており、特に朝夕の通勤時間に極めて多くの列車が走行するために、それによる騒音・振動は沿線の相当範囲の地域に及び、多数の住民が睡眠妨害をはじめとして甚大な生活妨害の被害を被っている。また、通勤時間帯の車内の混雑率は200%に達するという過密ぶりで、乗客にも大きな苦痛を強いている。

それは、本件鉄道の事業者である訴外小田急電鉄株式会社（以下「訴外小田急」という。）が、グループ企業とともに早くから同線沿線において極めて大規模な住宅地開発を進めてきたために、本件鉄道の利用者が長期的に増加してきた結果にほかならない。

昭和35年（1960年）から本格的に始まった日本経済の高度成長は、東京一極集中の始まりでもあった。東京近郊、特に神奈川県のパッドタウン化は最も早かった。これを推進したのは、政、官、財、とりわけ官であった。

訴外小田急はこの流れに便乗し、沿線の土地を買い占める不動産業、開発のカギとなる道路を基軸とするインフラ整備の土建業と手を広げ、東急、西武、東武に続く首都圏有数のコングロマリットに成長していったのである。本件鉄道の通勤ラッシュは、早くも昭和36年頃より始まっており、当時から既に現在とあまり変わらないほどになっていた。訴外小田急は、自

ら主導してベッドタウンを町田、百合ヶ丘、相模大野等到大規模に開発し、土地と家を求める人々を誘導しておきながら、これに見合う鉄道の輸送力の増強を金を惜しんで実施しなかったため、30年以上にわたって本件鉄道の乗客に通勤ラッシュを強い、かつ「あかずの踏切」を放置し、沿線に鉄道の走行による騒音や振動、渋滞する自動車の排気ガスによる大気汚染などの複合環境汚染を累積拡大してきたのである。

こうした状況に対し、世田谷区議会は、昭和45年、48年と二回にわたり、「一日も早く地下方式による連続立体交差を行う」よう決議し、訴外小田急にその履行を求めたが、訴外小田急は「金がかかる」との理由で、昭和50年代前半まで本件鉄道を連続立体交差化することを渋り続けたのである。

イ 本件鉄道の線増連続立体交差化構想

その後昭和50年代後半に中曽根内閣が、東京都をはじめ全国の政令指定都市等につき、旧来の低層の住宅地や商店等を高層ビル化しつつ、多くの道路を新設し、都市を大規模に再開発するという「アーバンルネッサンス」構想を提唱するようになると、訴外小田急も、本件鉄道を複々線化するとともに地形に応じて高架化して踏切を除却するという構想を打ち出し、1985年（昭和60年）には、本件鉄道を和泉多摩川駅・喜多見駅間につき高架化することを内容とする都市計画決定がなされ、さらに1993年（平成5年）に本件鉄道の世田谷代田駅から喜多見駅までの約6.4キロメートルを連続立体交差化することを内容とする都市計画変更決定がなされ、さらに2003年（平成15年）に代々木上原駅付近から世田谷代田駅付近までの2.2キロメートルのうち約2キロメートルを地下化により連続立体交差化することを内容とする都市計画変更決定がなされた。

すなわち、本件鉄道の連続立体交差化事業とは、単なる鉄道だけ連続的に立体交差化するものなのではなく、それとともに本件鉄道の周辺の住宅

商店地域を、多数の道路の新設を伴いつつ大規模に再開発することを大きな狙いとするものだったのである。

ウ 連続立体交差化事業とは

- ① 従来、鉄道高架化事業は、1963年（昭和38年）に建設省と当時の国鉄との間で締結された覚書に基づいて実施されていたところ、モータリゼーションの顕著な進行により、道路を作ることと共に、鉄道と道路との平面交差（踏切）を解消するための鉄道の高架化または地下化の要請が高まる中、1969年（昭和44年）9月1日に、運輸省と建設省との間で、「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」（以下「建運協定」という）が締結され、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「連続立体交差化事業」という新しい複合都市施設の概念が生まれ、都市計画事業として施行されることが定められた。
- ② このような連続立体交差化事業について、建運協定は第1条で次のように定めている。

「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こと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。」

すなわち、建運協定は、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という独自の都市計画事業全般に関して必要な事項を定めたものである。

- ③ そして、建運協定は第2条で、次のとおり「連続立体交差化」を定義している。

「鉄道と幹線道路（道路法による一般国道及び都道府県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ヵ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ヵ所以上において立体交差させ、かつ、2ヵ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から離隔して既設線に相応する鉄道を建設すること」

すなわち、幹線道路の中心間距離350メートル以上の鉄道区間において少なくとも2ヵ所の踏切を除却し、かつ、少なくとも3ヵ所において鉄道と道路を立体交差させることとされていることから明らかなように、少なくとも1本以上の道路がこの区間に新設されることが不可欠の要件とされている。

- ④ 同時に建運協定第13条に基づき同協定の実施に関する細目を定めた「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する細目協定」（以下「細目協定」という）が建設省と運輸省との間で締結されるとともに、建運協定第11条に基づき、「連続立体交差化事業が円滑に実施される」ことを目的として運輸省と建設省が共同で定めた行政指導基準である「連続立体交差事業調査要綱」（以下「調査要綱」という。）が定められ、これら全体によって連続立体交差化事業の内容が定められるに至った。

この「調査要綱」には、以下のように記載されている。

「本調査においては、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、さらに計画の相互的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこと」（§2-1「調査の位置付け」より）「鉄道施設の基本設計では、・・・周辺の関連事業計画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する。」「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。」（§ 2-5-3 「鉄道・側道等の設計」より）

- ⑤ 連続立体交差化事業は、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、都市の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、鉄道と道路とを連続的に立体交差化する施設という、道路を主とし、鉄道を従とする独自の複合都市施設をつくる事業であることは、以上により明らかである。

さらに、鉄道の連続立体交差化事業にあわせて、鉄道の輸送力増強等のために複線化、複々線化など線路の増設が行われることもあり、そのような事業は「線増連続立体交差化事業」と呼ばれている。

エ 本件連続立体交差化事業

東京都は、平成16年2月2日、上記都市計画のうち代々木上原駅付近から世田谷代田駅付近までの2.2キロメートルにつき基本的に地下式で複々線化する事業（別紙事業目録2参照、以下「本件連続立体交差化事業」という。）につき国土交通省に対し都市計画事業認可申請し、同年3月23日、同省関東地方整備局長はこれを認可する旨の処分（以下「本件連続立体交差化事業認可処分」という。）を行った。

本件は典型的な線増連続立体交差化事業である。

(3) 本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業との関係

ア 連続立体交差化事業における鉄道の立体化と交差道路建設との一体性

鉄道の連続立体交差化とそれに伴い実施される各道路の建設とは別々の事業ではなく、連続立体交差化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小田急

線線増連続立体交差事業の事業費に充てられているという事実は、連続立体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。

- ① 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。

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）。

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。

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。

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）。

- ② 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密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。

- ③ 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。

- ④ 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、さらに鉄道事業と付属街路事業の2つに分解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。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。

建運協定第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14%で、残りの86%が公費であり、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。

イ 本件連続立体交差化、補助54号線及び区画街路10号線の一体性

以上から明らかなように、本件連続立体交差化事業と本件都市計画道路補助54号線事業及び区画街路10号線事業は、形式上は、別個の都市計画事業として施行されることになっているが、下北沢駅とその周辺の鉄道の地下化と地上の鉄道施設の撤去後の土地の道路化及び駅前広場としての利用、そして鉄道と立体交差する都市計画道路の新設は、すべてが包括して一つの事業として計画され実施されるものであって、実体として、また法的意味においても一体の事業にほかならない。

3 本件都市計画道路事業認可の違法性

本件において、原告らは、本件都市計画道路事業認可処分の差止めを求めているところ、都市計画事業の認可は、適法な都市計画決定又は変更決定が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から、都市計画決定又は変更決定が違法であれば、当然その認可も違法となるものであり、都市計画決定又は変更決定の違法事由は、上記認可の違法事由となるものである。

また、都市計画事業の認可は、都市計画法59条以下等の要件を満たすことが必要である。

そこで、以下、まず(1)において、本件都市計画道路の都市計画の違法性について論じ、(2)において、本件都市計画道路事業の認可自体の違法性について論

ずる。

(1) 本件都市計画道路の都市計画の違法性

ア はじめに

- (ア) 行政事件訴訟法 37 条 4 項が準用する 9 条 2 項は、原告適格の規定(9 条 1 項)における「法律上の利益」の判断要素を規定しているが、9 条 2 項は、10 条 1 項と連動する。行政処分の違法性に関する審査はこの視点からなされなければならない。

本件に即していえば、本件都市計画道路の決定及び事業認可の根拠となる法令は、都市計画法であるが、本件都市計画道路の事業認可によって、侵害される法律上の利益を判断するにあたっては、都市計画法の規定の文言のみによることなく、同法の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質、同法と目的を共通にする公害対策基本法、環境影響評価法、環境影響評価条例等の環境関連法令、道路法、道路構造令、土地収用法、建運協定、その他の法令及び法規範性を有する協定等の趣旨及び目的、当該処分が法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度を考慮するべきである。

- (イ) また、最高裁大法廷平成 17 年 12 月 7 日判決は、都市計画法の都市計画事業の認可に関する規定を上記の審査規範によって吟味し、「同法の規定は、事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境の被害が発生することを防止し、もって健康で文化的な都市生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解される。」と判示している。

同判決の意義は、原告適格のみならず行政法総体の変革、新しい環境法の創出等、「応答的法への転換」という憲法判例ともいうべきスケールの大きさがある。そして、応答的法の見地から、「健康で文化的な都

市生活」「良好な生活環境」を現代的に読み解くことにより、従来ないがしろにされてきた権利・利益、さらには都市のあり方そのものを問い直すことができるのである。

(ウ) さらに、行政行為には、或る範囲において裁量判断の余地が認められると解されるが、行政の判断は、当該処分にかかる諸要素、諸価値の比較考量に基づき行なわれるべきものであり、判断を行うにあたり、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し、これらにより、判断が左右されたものと認められる場合には、当該判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものである。

(エ) 以上の見地に立って、以下、本件都市計画道路の都市計画の違法性について論ずる。

イ 違法性その1 下北沢の成り立ちの観点から

前述のように、下北沢の現在の道路網の骨格は、明治時代に既に存在しており、その自然態の道路を機軸に細街路が加わり、昭和30年頃に現在の道路網がほぼ完成した後は、約50年間この道路網が維持され、これを基礎に長い時間をかけて現在の街が形成されてきたものである。

昭和21年、まだ下北沢地域の土地利用形態が現在のように確定していなかった段階で、地図の上に線引きされた「計画態」の道路計画は、その後数回の変更はあったにせよ、「自然態」の道路を中心にして築き上げられた現在の下北沢の街とは全く相容れないものになっていることは明らかである。

そもそも、昭和21年の都市計画決定（戦災復興院告示第15号）に先

立って同年3月18日に行われた第44回都市計画東京地方委員会において、幹事を務めた石川栄耀は、補助54号線を含む補助幹線道路について、「今回ご審議願います補助幹線は、大体前にお決め願いました大幹線の補助となるものでありまして、系統的に計画のはっきりしたというものはそうございませぬ、大体に於いて一つは前に配置しました距離の関係上、尚2、3入れなければならないといったような所に入れたようなものが大部分でございます」と述べている。すなわち、補助幹線道路の計画は、暫定的なものであったのであり、時代の変化に応じて、不断に見直されることが前提となっていたのである。

都市計画法6条は、「都道府県は、都市計画区域について、おおむね五年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。」と規定しているが、同条の趣旨は、都市計画を絶えず時代に適合したものにするために調査を行い、不断の見直しを行うことによって、「健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保す」という都市計画の基本理念（同法2条）を実現することにある。

したがって、下北沢の成り立ちを無視し、既存の住宅地、商業地を蹂躪する本件都市計画道路の都市計画は、都市計画法1条、2条、6条等に反し、違法であるとともに、下北沢の歴史的な特性を無視して計画された本件都市計画道路の都市計画は、重視すべき要素、価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くしていない点において、裁量判断の逸脱があり、違法である。

ウ 違法性その2 21世紀における都市の健全な発展の観点から

(ア) 近代都市計画に決定的な影響を与えたジェーン・ジェイコブスは、その著書「アメリカ大都市の死と生」の中で、人間的に魅力のある都市をつくるための原則として、以下の4点を挙げている（4大原則）。

- ① 都市の各地区（及びその内部の各パーツ）は、必ず複数の主要な機能を持っていなければならない。
- ② 街路の幅はできるだけ狭く、曲がっていて、1ブロックの長さは短くしなければならない。
- ③ 再開発に際して、古い建物ができるだけ多く残るように配慮しなければならない。
- ④ 都市の各地区は、人の密集度が十分に高くなるように設計されなければならない。

ジェイコブスの同著書は、1961年に刊行されたが、とくに若い建築家、都市設計家の心をとらえて、新しい都市理念のいわば「聖書」としての存在になった。

ジェイコブスは、上記4大原則を論理的、演繹的に導き出したのではない。ジェイコブスは、死に絶えてしまったアメリカの数多くの大都市と、そこにわずかに残っている人間的なコミュニティを精力的に調査して回り、そこから帰納的、経験的に上記原則を導き出したものであることに留意する必要がある。

(イ) さて、このジェイコブスの4大原則から下北沢を見てみると、下北沢がいかに人間的な魅力を備えた数少ない優れた街であるかがよくわかる。

すなわち、前述のように、下北沢は、商業地と住宅地が融合した調和のとれた街であり、商業地には、その種類においても、個々の形態、内容においても、バラエティに富んだ商業施設が多く、複数の主要な機能が混在している街である（①）。

また、下北沢は、歴史の中で自然発生的に形成された曲がりくねった街

路網によって形成されており、各街路に囲まれた地区は非常に小さい(②)。

さらに、下北沢には、日々新しい建物も建設されているが、古い建物も多く残っており、新旧の建物が混在した中で、人々がそれぞれ工夫を凝らして自分たちの生活及び文化を紡ぎ出している(③)。

加えて、下北沢には、居住者、在勤者だけでなく、他の地域から多くの人が、異なる目的をもって集まって来るのであり、各地区の人の密集度も高い(④)。

- (ウ) 下北沢は、ジェイコブスの4大原則にびたりとあてはまる世界でも数少ない街のひとつなのである。

様々な機能の混在は、曜日、時間帯を問わず、さまざま層の人々による街の賑わいにつながり、各地区が小さく街路が曲がりくねっていることが、下北沢独特の路地的界隈性を生んでいる。さまざまな地域から集まって来る人々は、地元の人との協働によって、シモキタらしい文化の担い手となり、古い建物から生まれてくる新しいアイデアを世界に発信しているのである。

先に述べたヨーロッパにおける「都市のルネッサンス」はジェイコブスの考え方と共通する部分を有するものであるが、下北沢は21世紀における都市とはどのようなものであるべきかという点においても重要な地位を占めているのである。

- (エ) 都市計画法はその1条で、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図」ることを目標のひとつとして掲げているが、都市の健全な発展を考えると、未来に向かった時間軸を考慮することは不可欠であり、下北沢における都市計画を策定する際の必須の要素のひとつである。

しかるに、21世紀における都市の発展という要素、価値を無視した本件都市計画道路の都市計画は、都市計画法1条、2条等に反し、また、重視すべき要素、価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮

を尽くさない点において、裁量判断を逸脱しており、違法である。

エ 違法性その3 都市計画の総合性の観点から

補助54号線の都市計画は、昭和21年に戦後復興計画として作られたものであるが、戦後復興計画における都市計画道路は、緑地の整備等との調和を図った総合的な計画であった。

すなわち、前述のように、昭和21年の戦後復興計画では、補助54号線等の都市計画道路とともに、都市計画緑地も計画決定されており（昭和21年4月25日・戦災復興院告示第14号）、当時の東京における都市計画は、道路・鉄道等の交通機関と緑地帯とを融合させ、交通網だけではなく環境にも配慮した総合的な計画だった。

当時作成された計画図を見ると、昭和21年当時の都市計画が、都市計画の理念を実現しようとするスケールの大きな、しかも調和のとれた計画の実態を有していたことがよくわかる。下北沢地域についていえば、小田急線の沿線は緑のコリドーで縁取られ、現在の北沢、代田、三宿、太子堂等の地域は、グリーンベルトによって取り囲まれるように計画が策定されていたのである。

つまり、当初の計画は、単に道路を増やすだけではなく、緑地との調和を考慮し、交通施設と公園等の緑地帯が一体となって、「都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与する」ように企図されていたのである。

ところが、高度成長期における東京への人口の一極集中が、住宅の膨大な需要を生み出し、緑地の整備は後回しにされ、むしろ緑地を食いつぶすように宅地開発と道路建設が進められた。また、これに伴い大原ぜんそくに象徴される交通公害が発生したのは周知の事実である。

今、下北沢地域では、小田急線が地下化されることにより、実は、戦後

復興計画において企図された、交通施設と緑地帯との調和のとれた都市をつくることが可能な状態になった。むしろ、今こそ総合的な都市計画の観点に立って、巨大な道路を建設するのではなく、緑地帯の整備を含めて都市計画全体を見直すべきである。

にもかかわらず、当初の総合的な計画の一部分だけをことさら強行し、都市計画の目指した本来の都市の実現をないがしろにすることは、都市計画法1条、2条等に反するばかりでなく、本来重視すべき要素、価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽くしていない点において、裁量判断の逸脱があり、違法である。

オ 違法性その4 自動車の社会的費用の観点から

道路を新設するには、道路の建設、維持、交通安全のための設備、サービスの提供等の費用がかかるが、道路建設によって、社会が負担しなければならない費用はこのような表面的な費用にとどまらない。

すなわち、道路の建設は、自動車事故によって惹き起こされる生命、健康の損失を生み出し、自動車の通行によって惹き起こされる公害、環境破壊をもたらす。また、道路の建設は、自然と地形の均衡を破り、自然及び環境景観を破壊し、大きな災害を惹き起こす要因ともなる。さらに、自然環境だけでなく、自動車による文化的、社会的環境の破壊も深刻である。とくに都市については、自動車交通が中心となるにしたがって、その社会的環境は不安定な危険なものとなって、文化的にも都市環境が、劣悪、醜悪なものとなっていく。加えて、自動車の生産、使用の過程における膨大なエネルギー資源の浪費、それにとともなう地球的環境の均衡破壊、化石燃料の使用による大気の温暖化という地球規模における不均衡現象を誘発するのである。

経済学者の宇沢弘文は、これらを自動車の社会的費用と呼んでいるが、道路を建設するにあたっては、このような社会的費用の観点から、果たして当

該道路建設が都市施設として適切なものであるかが吟味されなければならない。

特に、京都議定書を議長国として取りまとめた日本は、国際的な約束としてCO₂削減の取り組みを先導する立場にあるのであり、車社会からの脱却に、現実かつ喫緊の課題として取り組むべき立場にあるのであるから、道路を建設することによって生じるさまざまな社会的費用を十分に考慮した上で都市計画を策定すべきである。

さらに、今後人口が減少する社会においては、道路の便益が社会的費用をどの程度上回るのかについても厳格に判断されなければならない。

ところが、本件都市計画道路については、上記自動車の社会的費用についてまったく考慮されていない。

また、道路を新設するにあたっては費用便益計算を行うことが不可欠である。そして、費用便益計算を行うにあたっては、本件都市計画道路が大幹線道路の補助として機能する道路であり、東京の道路交通ネットワークの一部を構成するものなのであるから、本件都市計画道路を含む道路交通ネットワーク全体の費用及び便益が考慮されなければならないのは当然であるが、そのような費用便益計算はなされていない。

むしろ、世田谷区は、本件都市計画道路の事業区間を恣意的に区切った上で、他の幹線道路との結節を無視し、細切れの費用便益計算しか行っておらず、しかも、同費用便益計算は、その内容においても極めて不当なものである。

したがって、本件都市計画道路は、都市計画法6条、13条等に反し、違法であるとともに、本来重視すべき要素を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さなかった点において、裁量判断を逸脱しており、違法である。

カ 違法性その5 地域道路網が既に整備された地域に新設道路は不要

下北沢周辺は、前述のように、幹線道路による道路網が既に整備された地域である。

すなわち、下北沢駅の東約800メートルの地点を都市計画道路補助26号線が南北に通り、西約650メートルの地点を環状7号線が走っている。また、下北沢駅の南約800メートルの地点を梅ヶ丘通りが東西に通過し、北約800メートルの地点を井の頭通りが走っている。

このうち、環状7号は大幹線道路、補助26号線（通称「環6.5」）は幅員26メートルないし30メートルの補助幹線道路である。また、井の頭通り（東京都道413号線赤坂杉並線）の大山交差点から大原二丁目交差点までの約1キロメートルの区間は、現在拡幅事業中であり、平成19年度に完成予定である。なお、拡幅されると4車線（片側2車線）の道路となる。

すなわち、下北沢地域周辺においては、道路網は完成しており、これ以上道路を作る必要はない。仮に道路を建設したとしても、下北沢周辺道路網を通過する自動車台数の増加は見込めず、通過交通の車両が下北沢駅周辺地域に流れ込むだけである。

したがって、下北沢地域には、新設の道路は必要なく、本件都市計画道路は、交通量に関する現況及び将来の見通しの調査を行うものと規定する都市計画法6条に反するばかりでなく、「当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを、一体的かつ総合的に定めなければならない」とする同法13条柱書き、「都市施設は、土地利用、交通等の現況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する」と規定する同法13条1項11号等に反し、違法である。

キ 違法性その6 街を分断する補助54号線

補助54号線は、既存の街を分断し、歩行者を危険にさらし、コミュニテ

ィを分離するものである。

東京都は、本件連続立体交差事業の必要性のひとつに「市街地分断要素の解消による通学路の安全性、利便性の向上と市街地の一体性の確保」を挙げている（連続立体交差事業調査報告書・平成12年10月）。

しかしながら、本件連続立体交差事業と一体となつて行われる補助54号線、区画街路10号線の建設は、これまで築き上げられてきた市街地を文字通り分断するものである。

一方で、街の分断を解消するために鉄道を地下化し、他方で、鉄道の地下化と一体となつて建設される道路によって街を分断するのは、都市計画の整合性という観点からも許されるものではない。

補助54号線は、小学校の学区を分断し、学校に通学する子供たちは、幅26メートルの道路を毎日登校時及び下校時に横断しなければならなくなる。道路を横断する際の危険性は、踏み切りを横断する際の危険性をはるかに上回るものである。

また、現在は細街路を利用して、縦横無尽に行きかっていた人の動きが阻害され、人と人が触れ合う公共の場所としての街の機能は大きく阻害される。

したがって、本件都市計画道路は、「円滑な都市活動」を阻害し、「良好な都市環境」を破壊するのであり、「当該都市の健全な発展と秩序ある整備を」不可能ならしめるのであって、都市計画法1条、2条、13条柱書き、同条1項11号等に反し、違法である。

ク 違法性その7 線的破壊から面的破壊へ

道路の新設が、都市計画制限と連動し、都市を様変わりさせる強力かつ危険な装置であることは既に述べたとおりである。

これまで道路がなかった地区に新設の道路を通すことは、直接的には、当該道路計画地の土地の形状を変え、当該道路計画地及びその周辺の環境を線

的に破壊するものであるが、それにとどまらず、都市計画制限と連動して高層の建築物の建設が誘導されることによって、地域の面的に破壊する非常に大規模で危険な計画なのである。

行政は、その本来の目論見をことさら隠し、辻褃合わせのために、防災の観点等を強調して、計画を強行しようとしている。

しかしながら、その本来の目的は、駅前にとどまらない下北沢地域全体の再開発にあることは明らかであって、またそうでなければ、機能としてはまったく必要のない幅26メートルもの道路を建設する説明がつかない。

また、補助54号線については、財政的な理由から都市計画道路の必要性の有無を検証した区部都市計画道路見直し作業においてもまったく見直されることなかった。

さらに、世田谷区は、本件事業区間を恣意的に3つに分断し、他の幹線道路との結節を無視し、幹線道路に繋がらない中央の区間から事業化しようとしているのである。

以上の事実は、本件都市計画道路がその実態としては、道路の本来の機能としてではなく、再開発のための第1ステップとしてとらえられていることの証左である。

したがって、本件都市計画道路の都市計画は、都市計画法1条、2条、13条等に反し、違法であるだけでなく、本来最も重視すべき道路の機能を不当に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、本来考慮に容れるべきでない地域全体の再開発を考慮に容れている点において、裁量判断の逸脱があり、違法である。

ケ 違法性その8 住民参加の手續の欠如

さらに問題なのは、道路の新設が地域にどのような影響を与えるか、その本当の実態が住民らに明らかにされないまま、行政が独断で計画を強行しよ

うとしていることである。

都市計画は、都市の将来の姿を決定するものであり、住民に対する影響は極めて大きい。土地利用等に関して住民に義務を課し、権利を制限することになるし、その内容次第では景観及び住環境などが破壊される虞もある。したがって、都市計画の決定に際しては、予め広く計画案の内容を住民に知らしめた上で、その意見を聴取・反映しなければならない。

また、都市計画法3条2項は、「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するため行なう措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない。」と規定し、都市の住民が、都市計画の策定に参加することを「責務」として規定している。そして、都市の住民が都市計画の策定に参加するためには、必要な情報を十分に提供されていることが当然の前提となる。

そこで、都市計画法は、都市計画案の作成から決定に至るまでに、公聴会の開催等住民の意思を反映させるための措置を講じ、住民からの意見書提出の機会を設けるなどして、住民意思を反映させるためのプロセスを踏むべきことを定めている（同法16条1項、17条1項・2項、18条の2・2項、21条2項等）。多くの住民が意識的あるいは無意識的に関わることによって形成された都市の在り方を変容させる以上、住民の意思を十分に反映させた上で計画が決定されなければならない。

しかるに、本件都市計画道路にかかる計画決定及び変更決定に至る過程には、住民の意思が全く反映されていない。一応は都市計画法の要請を満たしたかの如く外観が整えられているものの、その過程を検証すると、前述した行政の方針（道路を作り、都市計画制限と連動させ、既存の商店街を排除し、高層建築物の建設を誘導し、下北沢をアスファルトとコンクリートの街に塗り替える方針）がまずあって、住民の意向を顧みることなくして計画が推し進められたのであり、都市計画法が所期する住民意思反映の要請を満たした

とは到底評価できない。

したがって、本件都市計画道路の都市計画は、都市計画法3条2項、16条1項、17条1項・2項、18条の2・2項、21条2項等に反し、違法である。

コ 違法性その9 アセスメントを行っていないことの違法性

本件都市計画道路補助54号線及び区画街路10号線の都市計画決定に際して、東京都は環境アセスメント（環境影響評価）を行っていない。このことは、環境影響評価法ないし東京都環境影響評価条例に違反する。

① 環境アセスメント制度について

環境アセスメント（環境影響評価）制度は、開発計画を決定する前に、環境への影響を調査・予測し、代替案を検討し、その選択過程の情報を公表し、公衆の意見表明の機会を与え、これらの結果を踏まえて最終的な意思決定に反映させるプロセスである。これは、1969年にアメリカ合衆国において国家環境政策法が制定され、連邦政府が関わる開発行為などについてアセスメントが義務付けられたことを嚆矢とするものである（大塚直「環境法」第2版221頁）。

わが国においては、長らく統一的なアセスメント法が制定されなかったものの、i) 1984年に閣議決定された「環境影響評価の実施について」と題する要綱に基づくアセスメント、ii) 工場立地法などの個別法に基づくアセスメント、iii) 個別の行政指導に基づくアセスメントのほか、iv) 各地方公共団体の条例などに基づくアセスメントが行われていた。そして、環境基本法の制定を契機としてアセスメント立法の動きが進み、1997年に環境影響評価法が制定されるに至った。これによって、環境基本法及び環境影響評価法のほか個別法及び条例等から形成されるアセスメント法制度が整備されたのである。

環境影響評価法下におけるアセスメントは、「土地の形状の変更、工作物の新設等の事業…の実施にあたりあらかじめ環境影響評価を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、規模が大きく環境影響が著しいものとなるおそれがある事業について環境影響評価が適切…に行われるために…所要の事項を定め、…環境影響評価の結果を…その事業の内容に関する決定に反映させるための措置を執ること等により…もって現在および将来の国民の健康で文化的な生活の確保に資する」ことを目的とし(同法第1条)、対象事業が都市計画に定められる場合には、都市計画決定権者において環境影響評価が行うこととされている(同法第40条)。

② 本件におけるアセスメントの必要性について

本件都市計画道路補助54号線は、渋谷区富ヶ谷二丁目を起点、世田谷区上祖師谷五丁目を終点とする延長約8,950メートルにわたる都市計画道路であり、環状7号線及び補助26号線と結節するものとして都市計画決定されている(平成15年1月31日東京都告示第85号)。その位置付けに関して、前述のとおり、昭和21年の都市計画決定に先立って行われた第44回都市計画東京地方委員会における、石川栄耀の「補助幹線は、大体前にお決め願いました大幹線の補助となるものであ」という説明からも明らかなように、本件都市計画道路補助54号線は、大幹線道路である環状7号線及び補助26号線等と結合して機能する都市計画道路網の一部をなすものとして計画されたものである。

都市計画道路が新設される場合には、工事の施工中及び完了後を通じて、周辺地域の大気が汚染され、騒音及び振動が生じ、景観及び住環境などの生活環境が破壊され、人と環境に及ぼす影響は甚大である。しかも、上述のとおり本件都市計画道路補助54号線は都市計画道路網の一部として機能することからすると、その影響は同線の沿線に止まらず、同線と結合する環状7号線及び補助26号線を含む都市計画道路網全体の交通量増加等

を通じた健康被害及び文化的被害を必然的に引き起こす。あたかも本件都市計画道路補助54号線が他から独立して機能するかのとき観点から環境保全の必要性を検討するのは誤りである。

以上を踏まえて、本件都市計画道路補助54号線を含む都市計画道路網の整備が、環境保全の必要性に照らしてアセスメントを行うべき「規模が大きく環境影響が著しいものとなるおそれがある事業」であることは明らかである。そうであるにもかかわらず、東京都は、アセスメントはおろか、その可否を判断するためのスクリーニングすら行わずして都市計画決定をした。これは、事業の規模に応じて個別具体的に人と環境を守ることを企図した環境影響評価法の趣旨を一顧だにしなかったものである。

サ 違法性その10 道路の構造に関する違法性

(ア) 道路の幅員に関する違法性

昭和41年変更決定において、補助54号線は、小田急線と交差する部分（世田谷区北沢2丁目）及び環状7号線と交差する部分（世田谷区代田4丁目、6丁目）の構造が、平面交差から立体交差に変更された。

これにより、世田谷区北沢2丁目8番から北沢2丁目26番までの500メートル（小田急線との交差部分）は、幅員が22～26メートルに変更された。なお、上記区間の跨線橋の幅員は14メートルであった。

そして、平成15年、補助54号線は、小田急線と交差する部分（世田谷区北沢2丁目）の構造が立体交差（跨線橋）から、平面交差に変更された。また、道路が跨線から地表面に変更になったことにもとまない、上記交差部分の計画区域も一部変更された。

しかしながら、道路の構造形式が地表面に変更になり、連結路が不要になったにも関わらず、道路の幅員については見直されず、世田谷区北沢2丁目8番から北沢2丁目26番までの500メートルの幅員が22

～26メートルに維持された。

そもそも補助54号線は、幅員15メートルの道路として昭和25年に都市計画変更されたものであり、幅員を15メートルよりも広げる場合は、例外的な場合に限られると解するべきである。そして、かかる例外的な場合とは、都市計画を実施するに際し、幅員15メートルを維持したのでは、実施が困難な場合と考えるべきである。

補助54号線の昭和41年変更は、かかる観点から、道路を鉄道と立体交差させるにあたり、周辺道路との結節及び環境に対する配慮から連結路を設けることが不可欠となったため例外的に同区間の幅員を連結路の幅員を含めたものに変更したものである。

そうであるとすれば、平成15年決定において、立体交差を平面交差に変更した以上、連結路の設置は不要となったのであり、幅員を15メートルに維持しても計画を実施することは可能になったのであるから、幅員を15メートルに変更すべきであったのである。

平成15年変更決定は、かかる点において、不必要な道路を計画したものであり、適切な規模で必要な位置に配置しているとは言えず、都市計画法13条1項11号等に反し、違法である。

また、補助54号線及び区画街路10号線の幅員26メートルの部分は、その巨大な幅員にもかかわらず2車線の道路とされ、必要のない停車帯、自転車道等を設けることによって辻褄を合わせようとしているのであり、道路構造令等にも反し、違法である。

(イ) 道路の形状（サークル）に関する違法性

補助54号線は、昭和41年変更決定において、小田急線と交差する部分の跨線橋の両端の道路の形状が、それぞれサークル状に変更された（世田谷区北沢1丁目24付近及び北沢2丁目26付近）。サークルの直

径は約40メートルである。

しかし、このサークルは補助54号線の道路の機能としては全く不要な形状であり、かかるサークルを設置することは、適切な規模で必要な位置に配置しているとは言えず、都市計画法13条1項11号等に反し、違法である。

そして、上記サークルの形状は、平成15年変更決定においても見直されておらず、違法な状態が継続している。

なお、世田谷区作成の参考資料によれば、サークル部については、駅周辺の街づくりに貢献するようなシンボル空間としての整備を、地元要望なども踏まえ、検討していくとしているが、要するに、具体的な利用方法は全く決められておらず、サークル部分が、少なくとも道路として機能することはないということである。

かかる点からも、サークル部の設置は行政の裁量の範囲を著しく逸脱しており、違法である。

(ウ) 道路の線形に関する違法性

昭和21年決定時の補助54号線の形状は現在よりも直線的であり、下北沢駅の直近を通過することになっていた。

これは、当時の都市計画が鉄道駅との結節を重視し、大幹線道路間を繋ぐ補助線が駅の直近を通過するように計画されたことによる。

その後、補助54号線は、昭和41年変更決定までに、小田急線と交差する部分（世田谷区北沢2丁目）の線形が、曲線的に変更された。

これは、道路構造令により、道路が鉄道と平面交差する場合には、その交差角が45度以上でなければならないとされたことによるものと考えられる（道路構造令29条）。

そして、補助54号線は、その線形が曲線的に変更されたことによっ

て、下北沢駅の直近からやや北側にずれた位置を通過するように位置が変更された。

しかしながら、昭和41年に、補助54号線と小田急線とは平面交差から立体交差に変更になったのであるから、もはや道路と鉄道との交差角を維持する必要はなくなった。そして、道路の線形を元のように直線的に戻すことにより、補助54号線は、下北沢駅の直近を通過することになり、昭和21年の当初の都市計画において計画された道路と駅との結節が再び実現可能になったのである。

ところが、補助54号線の上記形状の見直しは行われず、平成13年には小田急線の地下化が決定し、平成15年には補助54号線は地表を走ることになったにもかかわらず、現在まで漫然と曲線的な形状が維持されている。

上記形状は、道路の機能としては不要であるばかりか、当然のことながら、都市計画の実施にあたって、より多くの事業地及び事業費を必要とするのであって、適切な規模で必要な位置に配置しているとは言えず、都市計画法13条1項11号等に反し、違法である。

また、上記曲線的形状を直線的に変更すれば、補助54号線が直接下北沢駅と結節することになるので、少なくとも区画街路10号線の道路部分は不要となる。

すなわち、区画街路10号線は本来不要な道路であり、補助54号線の形状を維持したために二重に設置されることになった道路なのである。

したがって、区画街路10号線も、適切な規模で必要な位置に配置しているとは言えず、都市計画法13条1項11号に反し、違法である。

そして、補助54号線を本来の線形に戻さず、不必要な道路を計画した行政の行為は、本来重視すべき要素を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さなかった点において、裁量判断の範囲も著しく

逸脱しており、違法である。

サ まとめ

以上みてきたように、補助54号線及び区画街路10号線は、あらゆる角度から見て違法であり、違法状態が積み重なっているといえる。

かかる重層的に違法な道路が建設されることは、到底ゆるされるべきものではない。

(2) 本件都市計画道路事業認可自体の違法性

ア 恣意的な事業区間割り

本件都市計画道路補助54号線は、大幹線道路と大幹線道路とを繋ぐ補助的な道路として、平成15年に都市計画変更決定されたものである。また、都市施設である都市計画道路は、全体が交通ネットワークとして機能することによって、円滑な都市活動が確保されるものである（都市計画法13条1項11号）。

したがって、補助54号線等の補助幹線道路を事業化するにあたっては、交通ネットワークとしての道路網の機能を考慮し、少なくとも大幹線道路と結節するように事業化を図るべきである。

ところが、本件都市計画事業の申請者である世田谷区は、補助54号線の都市計画のうち、都市計画道路補助26号線・環状7号線間の1、330メートル及び区画街路10号線を第三次事業化路線と位置付けた上で、上記区間を、道路としての機能を全く無視して恣意的に3つに区分した。しかも、世田谷区は、平成15年に補助54号線及び区画街路10号線が都市計画決定される2年前の平成13年に、工事区間の区分けを決定している。

加えて、世田谷区は、大幹線道路である環状7号線及び幅員30メー

ルの補助幹線道路26号線と全く結節しない部分（世田谷区は同区間を第1期工事区間と称している）から事業認可申請しようとしているのであり、幹線道路としての補助54号線が全く機能することのない事業区間割りとなっているのである。

よって、事業目録1記載の事業計画は、交通ネットワークとして機能することによって、円滑な都市活動を確保するために決定された同都市計画決定に計画に適合しておらず、都市計画法13条柱書き、同条1項11号等に反し、違法である。

イ 事業認可申請書と都市計画決定の延長の不適合

本件都市計画区画街路10号線の都市計画決定における延長は約60メートルである。

ところが、世田谷区が平成18年7月31日に東京都に提出した事業認可申請書では、区画街路10号線の延長が64メートルと記載されている。

60メートルと64メートルの差は、4メートルであるが、割合からすれば、約6.7%の違いがあり、看過できない違いであるといわざるを得ない。

したがって、上記事業認可申請の事業内容は、明らかに本件都市計画区画街路10号線の都市計画に適合しておらず、都市計画法61条1号等に反し、違法である。

ウ 事業認可申請書と都市計画決定の面積の不適合

さらに、本件都市計画区画街路10号線のその他交通広場の都市計画決定における面積は約5,300平方メートルである。

ところが、上記事業認可申請書では、交通広場の面積が5,400平方メートルと記載されている。

5、300平方メートルと5、400平方メートルの差は、100平方メートルであり、実に、戸建住宅であれば一世帯ないし二世帯、集合住宅であれば数世帯の権利に直接影響を与えるものである。到底看過できる違いではない。

したがって、上記事業認可申請の事業内容は、明らかに本件都市計画区画街路10号線の都市計画に適合しておらず、都市計画法61条1号等に反し、違法である。

エ 事業認可をすべきでないことは明らか

このように、本件都市計画道路事業は、世田谷区によって提出された事業認可申請書の都市計画決定との不適合の点だけを取り上げても、重大な違法があるのであり、行政庁がその処分をすべきでないことが、処分の根拠法令の規定から明らかであると認められる。

したがって、事業目録1記載の事業の認可は直ちに差し止められるべきである。

4 本件都市計画道路事業認可処分差止の必要性（重大な損害を生ずるおそれ）

本件都市計画道路補助54号線は、前述のとおり、東京都渋谷区富ヶ谷2丁目を起点とし、世田谷区上祖師谷5丁目を終点とする延長約8、950メートルの都市計画道路である。また、本件都市計画道路区画街路10号線は、起点及び終点を世田谷区北沢2丁目とする延長約60メートルの都市計画道路及び世田谷区北沢2丁目地内の面積約5、300平方メートルの交通広場である。

本件都市計画道路事業の施行者である世田谷区は、上記都市計画道路補助54号線のうち、都市計画道路補助26号線・環状7号線間の1、330メートル及び区画街路10号線を第三次事業化路線と位置付け、小田急線の本件連続立体交差事業を契機として、事業認可申請し、事業を施行することを表明して

いる。

上記都市計画及び同事業認可申請が違法であり、被告東京都においてこれを認可してはならないことは既に詳しく論じたとおりであるが、世田谷区が認可申請することを表明している以上、仮に世田谷区によって事業認可申請がなされ、認可が強行された場合、原告らを含む本件事業の対象たる事業地の近隣住民らは、自動車の通行による大気汚染、騒音、振動、現存する街路機能の破壊、文化の発信地としての下北沢の街の破壊、道路建設にともなう行われる建築制限の緩和等による健康被害、日照被害、風害、電波障害等を含む生活環境、住宅環境、自然環境の破壊等の重大な損害を被ることは確実である。

そして、かかる重大な損害は、人の生命・身体を含む重大な権利・利益に関わるものであり、仮に事業認可処分がなされれば、世田谷区は直ちに事業に着手し、処分によって被る原告らの多岐に渡る損害を回復することは極めて困難である。

よって、原告らは、請求の趣旨第1項記載のとおり、被告東京都が、本件事業を事業認可することの差し止めを求めるものである。

なお、平成18年7月31日、世田谷区が東京都に対し、本件事業目録1記載の事業の一部について、事業認可申請を行ったことが明らかになったが、世田谷区は今後本件事業目録記載の事業の残りの部分について、事業認可申請を順次行っていく蓋然性が極めて高い。

5 本件連続立体交差事業の違法性

(1) 他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）における連続立体交差事業の違法性を原因とする違法性

ア 本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業が他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業と一体不可分であり、その瑕疵を承継すること

本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近の約2.2キロメートル）の連続立体交差事業は、これのみが他の事業と無関係に独立して存在するわけではない。昭和39年12月16日付建設省告示第3379号により告示され、その後数次にわたり変更された東京都市計画都市高速鉄道第9号線（起点・世田谷区喜多見町（喜多見駅付近）、終点・葛飾区上千葉町（綾瀬駅付近）の延長32.5キロメートル）にかかる都市計画の一部として実施されている事業である。

そして、現に小田急小田原線を走行して周辺に騒音・振動等の被害を及ぼしてきた電車（千代田線からの乗り入れを含む。）は、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の範囲か否かを区別することなく、日々走行を続けている。

つまり、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業は他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業と一体不可分なのである。事業区間なるものは、事業上の便宜のために、事業認可申請者において恣意的に設定しているものにすぎない。

とりわけ、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）と他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）は実際上も連続しており、電車が両事業区間の結節点を通過して走行するためには、双方の連続立体交差事業が高架式であるか地下式であるかといった様々な構造や規格等についての連続性が問題となるのであって、両事業区間の連続立体交差事業は真に一体不可分ということになる。

このように本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業と他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業が一体不可分であることからすれば、後者の違法により当然に前者も違法の瑕疵を帯びるというべきである。

イ 他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業の違法性

他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業に対する事業認可が違法で、取り消しを免れないことは、東京地裁平成13年10月3日判決（藤山判決）が詳細に認定したとおりである。同判決については、一審被告による控訴があり、東京高裁平成15年12月18日判決（矢崎判決）は一審原告らの原告適格を否定するという時代錯誤の「門前払い」判決を行った。しかしながら、その上告審である最高裁は、原告適格について大法廷への論点回付を行い、平成17年12月7日、小田急線沿線の南北それぞれ約1キロメートルの範囲に居住する原告住民らについて「当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」として一審原告らの原告適格を認めた。結果、他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業認可を違法と判示した東京地裁平成13年10月3日判決（藤山判決）は息を吹き返すこととなった。

東京地裁平成13年10月3日判決（藤山判決）は他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業認可について、

- ① 連続立体交差事業認可自体の違法事由として、
 - (i) 事業認可申請書中の事業地の表示が鉄道事業の事業を行う土地の範囲を正確に表示せず都市計画決定とも一致していないにもかかわらず、これを看過したこと
 - (ii) 事業施行期間についての判断にも不合理な点があることを指摘し、都市計画法61条に適合しないとした。

また、

- ② 連続立体交差事業認可認可の前提となる都市計画決定の違法事由として、

- (i) 平成5年の都市計画決定に当たっての考慮要素には、その当時の小田急線には騒音の点において違法な状態が発生しているのではないかとの疑念が生じる状態であったにもかかわらず、この点を看過し、この疑念を解消し得るものか否かや、それが解消し得ない場合には新たな都市計画によってその解消を図るという視点を欠いていた点において、その著しい欠落があったこと
- (ii) 高架式を採用すると相当広範囲にわたって違法な騒音被害の発生するおそれがあったのにこれを看過するなど環境影響評価を参酌するに当たって著しい過誤欠落があること
- (iii) 当該事業区間に隣接する下北沢区間が地表式のままであることを所与の前提とした点で計画的条件の設定に誤りがあること
- (iv) 地下式を採用しても特に地形的な条件で劣るとはいえないのに逆の結論を導いた点で地形的条件の判断に誤りがあること
- (v) より慎重な検討をすれば、事業費の点について高架式と地下式のいずれが優れているかの結論が逆転し又はその差がかなり小さいものとした可能性が十分にあったにもかかわらず、この点についての十分な検討を経ないまま高架式が圧倒的に有利であるとの前提で検討を行った点で事業的条件の判断内容にも著しい誤りがあること

を指摘し、平成5年都市計画決定にはかなり重大な瑕疵があるとした。

このうち、①(ii)の事業施行期間の適切性については、後に事業が延長(平成12年2月4日申請、同年3月8日告示により、平成17年3月31日までの延長)、さらには再延長(平成17年2月9日申請、同年3月24日告示により、平成20年3月31日までの延長)された事実により、当初の事業認可にかかる事業施行期間の著しい不合理性が裏付けられるに至っている。

また、②（iii）についても、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業が地下式で行われることとなったことで、東京地裁平成13年10月3日判決（藤山判決）の判示内容の正当性が示されるに至っている。

ウ 以上のとおり、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業と一体不可分な他の事業区間（喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近）の連続立体交差事業が重大な瑕疵を帯び、その事実が一層明らかとなっている今日、この重大な瑕疵について何らの検討、見直しをすることなく、これを所与の前提として漫然と行われた本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業も同様に重大な瑕疵を帯び、違法というべきである。

(2) 本件事業区間（世田谷代田駅付近～東北沢駅付近）の連続立体交差事業に固有の違法性

連続立体交差事業の本質は道路事業であり、本件事業区間（世田谷代田駅付近～東北沢駅付近）の連続立体交差事業の一環として行われる補助54号線及び区画街路10号線にかかる事業について違法があることは既に指摘したとおりである。

そこで、ここでは、補助54号線及び区画街路10号線に関する部分を除いた本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業に対する認可が違法であることを指摘する。

ア 都市計画決定の対象地と本件連続立体交差事業申請における事業地表示の不一致を看過してなされた認可の違法

都市計画法は、事業認可の要件のひとつとして事業内容が都市計画に適合していることを掲げ（法61条1号）、事業地を表示する図面を認可申請書の添付書類としている（法60条3項1号）。つまり、認可申請にかかる事

業地の範囲は都市計画におけるそれと一致することを要するというのが法の趣旨である。

本件についてみれば、平成15年1月31日になされた小田急小田原線（都市高速鉄道第9号線）の都市計画変更決定（東京都告示第84号）では、代々木上原駅付近から梅ヶ丘駅付近の約2キロメートルの区間について、地下式への構造の変更及び区域の変更があり、同区間を通じて鉄道の複々線化に必要な用地に相当する地域を対象地として変更決定がなされた。

しかしながら、平成16年3月23日の本件区間にかかる連続立体交差事業の認可（関東地方整備局告示第76号）を得た認可申請において事業地として示された範囲は、上記都市計画変更決定の対象地のほぼ2分の1に当たる鉄道の複々線分に相当する用地の範囲に過ぎない。

このように、本件事業認可申請書中の事業地の範囲が都市計画決定と大きく一致していないにもかかわらず、これを看過してなされた本件事業認可申請は、都市計画法60条1号に反する重大な瑕疵を有し、違法・無効である。

イ 本件連続立体交差事業による地表跡地の利用計画の策定未了にかかる違法

建運協定、細目協定、調査要綱に規定された事項は、連続立体交差事業認可に当たっての単なる考慮要素に留まらない、法規範である。

そして、建運協定10条は事業施行者と鉄道事業者が連続立体交差事業によって生じた高架下利用について予め協議すべきと定めている。また、調査要綱の§2-1「調査の位置付け」は「本調査においては、単に鉄道の設計を行うのではなく、・・・高架下利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行い、さらに計画の相互的な評価を行うため総合アセスメント調査を行うこと」と定めている。

ここで「高架下利用」として規律されている内実は、多額の公費（道路特

定財源) 投下を伴う連続立体交差化により生じた鉄道跡地利用の問題であるところ、高架化を前提とした場合の「高架下利用」と、本件連続立体交差事業のように地下化によった場合の「地表利用」は、公費投下に伴う鉄道跡地利用の問題という点で同一である。従って、本件連続立体交差事業により生じる地表の鉄道跡地利用についても、当然に、建運協定10条や調査要綱§2-1が適用又は準用される。結果、本件連続立体交差事業の施行者である東京都は鉄道事業者である小田急電鉄と地表に生じる鉄道跡地の利用について予め協議しなければならないし、地表の鉄道跡地利用計画と一体的に鉄道、側道等の設計を行った上での総合アセスメント調査を行わなければならない。

しかしながら、本件連続立体交差事業認可申請に関しては、今日までに地表の鉄道跡地利用について計画がされている区域は区画街路10号線が計画されている事業地の範囲に留まり、その余の鉄道跡地の具体的な利用については現在まで未定であり、少なくとも明らかになっていない。

このように本件連続立体交差事業認可申請が連続立体交差事業の規範である建運協定や調査要綱に反してなされているにもかかわらず、これを看過してなされた本件事業認可申請は重大な瑕疵を有し、違法・無効である。

ウ 隣接区間について高架式を前提とした計画的条件の設定の誤り

先述の他の事業区間(喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近)の連続立体交差事業認可の違法性にもかかわるところであるが、既に指摘したとおり違法な事業認可及び都市計画決定を前提として施行された他の事業区間(喜多見駅付近～梅ヶ丘駅付近)が高架式であることを所与の前提とした点に誤りがある。その結果、梅ヶ丘駅付近から世田谷代田駅付近に出現する高架と地下の結節点沿線に居住する住民らが受ける騒音、振動被害については何らの解決をみないこととなった。そればかりか、複々線化の実現により電車の走行速度の

アップ、走行本数の増加が生じることになれば、当該地域の住民はより一層の騒音、振動等により健康又は生活環境に著しい被害を直接的に被ることになる。

また、代々木上原駅地域が高架式であることを前提とする点においても、計画的条件の設定に誤りがある。都市高速鉄道9号線は、代々木上原駅以東は、東京メトロ千代田線として地下鉄となっている。下北沢駅のみならず東北沢駅までもが地下化される計画であるにもかかわらず、代々木上原駅を挟んだ僅かな距離の区間を高架式として維持することの合理性には重大な疑義が生じざるをえない。例えば、代々木上原駅付近を高架式で維持することにより、沿線住民が受ける騒音、振動等の被害は解消されないままとなる。さらには、高架式の代々木上原駅に接続するためには、東北沢駅を含めた前後の区間は地表からの開削工法に拠らざるを得なくなるが、代々木上原駅を地下化すれば、シールド工法により一気にトンネルを掘り進むことも可能で、事業施行期間の短期化、事業費の節約、沿線住民に対する土地の買収・収用の必要性低減に大きく寄与する。

以上のとおり、本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業に限っても、上記のような計画的条件の設定に誤りがあり、沿線住民の騒音・振動等の被害、事業施行期間の短期化、事業費の節約といった本来考慮すべき要素について十分な検討を行っていない本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業に対する事業認可は重大な違法を有するというべきである。

なお、都市高速鉄道第9号線は小田急小田原線の代々木上原駅から新宿駅の区間を対象とするものではないが、小田急小田原線の混雑緩和という目的を達するためには、将来的には代々木上原駅から新宿駅の区間の複々線化をも視野に入れざるを得ないところである。その場合、同区間の地理的位置、現状を踏まえれば、地下式以外に合理的な手法はない。その意味でも、代々

木上原駅を高架式として維持することを前提とした本件事業区間（梅ヶ丘駅付近～代々木上原駅付近）の連続立体交差事業に対する認可は重大な瑕疵を有すると言える。

6 本件連続立体交差事業と本件都市計画道路事業（補助54号線及び区画街路10号線）の違法性の相互関係

- (1) 上記3では、本件都市計画道路事業（補助54号線及び区画街路10号線）の違法性を論じ、上記5では、本件連続立体交差事業（小田急線代々木上原・世田谷代田間の連続立体交差事業）の違法性を論じた。

ここで特に指摘したいことは、上記各事業の違法性がそれぞれ他の事業を違法とするという相互関係があることである。

- (2) 前記2(3)で述べたように、本件連続立体交差事業と本件都市計画道路補助54号線事業及び区画街路10号線事業は、形式上は、別個の都市計画事業として施行されることになっているが、下北沢駅とその周辺の鉄道の地下化と地上の鉄道施設の撤去後の土地の道路化及び駅前広場としての利用、そして鉄道と立体交差する都市計画道路の新設は、すべてが包括して一つの事業として計画され実施されるものであって、実体として、また法的意味においても一体の事業である。

それゆえ、本件連続立体交差事業と本件都市計画道路補助54号線事業及び区画街路10号線事業それぞれ固有の違法性は、実体としてまた法的に一体をなす本件事業全体の違法性となり、形式上格別の事業とされている他の事業をも違法とするという関係がある。

- (3) したがって、前記3の違法事由は、本件連続立体交差事業を違法たらしめ、前記5の違法事由は、本件都市計画道路補助54号線事業及び区画街路10号線事業を違法たらしめる。

7 さいごに

以上見てきたように、本件都市計画道路補助54号線及び区画街路10号線は、その都市計画及び都市計画事業の認可自体のいずれも違法である。また、本件連続立体交差事業も違法であり、さらに、両者の違法は相互に連動する。

原告らは、裁判所による公正かつ聡明な判断を衷心より願うものであるが、その際、本件都市計画事業が下北沢というかけがえのない街を破壊するものであることを、シモキタを歩き楽しむ多くの市民らと同じ高さの視点から直視するとともに、その背後には、単なる道路事業、鉄道事業ではなく、再開発事業と三位一体となった巨大な公共事業が下北沢を呑み込もうとしている実態があることを、優れた英知と高い見識の見地から、見抜いていただきたいと望むものである。

証 拠 方 法

おって口頭弁論期日に提出する。

添 付 書 類

1. 訴訟委任状

52通

(別紙)

事業目録 1

1 施行者の名称

世田谷区

2 都市計画事業の種類及び名称

東京都市計画道路事業 幹線街路補助線街路第54号線及び区画街路世田谷区
画街路第10号線

3 事業計画

(1) 事業地

ア 収用の部分

東京都世田谷区北沢1丁目、北沢2丁目、代田6丁目地内

イ 使用の部分

東京都世田谷区北沢1丁目、北沢2丁目、代田6丁目地内

(2) 設計の概要

ア 東京都市計画道路事業 幹線街路補助線街路第54号線

延長 1330メートル

幅員 15～26メートル

イ 東京都市計画道路事業 区画街路世田谷区画街路第10号線

延長 約60メートル

幅員 25～26メートル

その他 交通広場

面積 約5、300㎡

(3) 事業施行期間

以上

(別紙)

事業目録 2

1 施行者の名称

東京都

2 都市計画事業の種類及び名称

東京都市計画都市高速鉄道事業第9号線

3 事業計画

(1) 事業地

ア 収用の部分

東京都世田谷区代田二丁目、代田三丁目、代田四丁目、代田五丁目、代沢五丁目、北沢一丁目、北沢二丁目及び北沢三丁目並びに渋谷区大山町及び上原三丁目各地内

イ 使用の部分

なし

(2) 設計の概要

ア 起点 東京都世田谷区代田三丁目

イ 終点 東京都渋谷区上原三丁目

ウ 延長 2、046 m

エ 幅員 ー m

オ その他 別紙設計の概要を表示する図書のとおり。

(3) 事業施行期間

平成16年3月23日～平成25年3月31日

以上

別紙

代 理 人 目 録

(送達場所)

- 〒102-0093 千代田区平河町1-8-2 山京半蔵門パレス302
齋藤驍法律事務所
電話 03-3237-0888 FAX 03-3237-0890
原告ら訴訟代理人 弁護士 齋 藤 驍
- 〒155-0031 世田谷区北沢2-9-19 植松第一ビル201
コモン法律事務所
電話 03-5452-2015 FAX 03-5452-2016
同上 弁護士 石 本 伸 晃
- 〒107-0052 港区赤坂2-2-21 永田町法曹ビル601
高橋崇雄法律事務所
電話 03-3586-3863 FAX 03-3586-3864
同上 弁護士 高 橋 崇 雄
- 〒104-0061 中央区銀座3-10-5 丸八銀座ビル6階
堂野法律事務所
電話 03-3542-9031 FAX 03-3542-9030
同上 弁護士 堂 野 尚 志
- 〒102-0083 千代田区麴町3-2 垣見麴町ビル別館8階
萩原健二法律事務所
電話 03-3263-7871 FAX 03-3239-9659
同上 弁護士 萩 原 健 二

- 〒102-0084 千代田区二番町9-8 中労基協ビル3階
紀尾井町法律事務所
電話 03-3265-6071 FAX 03-3265-6076
同上 弁護士 藍 谷 邦 雄
- 〒105-0001 港区虎ノ門2-6-4 虎ノ門11森ビル2階
浅野綜合法律事務所
電話 03-5532-8967 FAX 03-5532-8968
同上 弁護士 浅 野 憲 一
- 〒330-0802 さいたま市大宮区宮町2-28 あじせんビル7階
埼玉中央法律事務所
電話 048-645-2026 FAX 048-643-5793
同上 弁護士 山 本 政 道
- 〒105-0001 港区虎ノ門1-12-14 虎ノ門マスターズ4階
虎ノ門合同法律事務所
電話 03-3503-7714 FAX 03-3503-7716
同上 弁護士 武 内 更 一
- 〒107-0052 港区赤坂2-11-3 福田ビルウエスト3階
片山・田中法律事務所
電話 03-5545-6471 FAX 03-5545-6472
同上 弁護士 田 中 公 人

- 〒106-0041 港区麻布台1-1-20 麻布台ユニハウス408号
麻布台法律事務所
電話 03-5575-5866 FAX 03-5575-5867
同上 弁護士 朝比奈秀一
- 〒180-0006 武蔵野市中町1-28-10 ローラン武蔵野2階
武蔵野法律事務所
電話 0422-55-2211 FAX 0422-55-7750
同上 弁護士 井口宇乃
- 〒104-0061 中央区銀座6-9-7 近畿建物銀座ビル5階
銀座綜合法律事務所
電話 03-5537-8521 FAX 03-5537-8522
同上 弁護士 野本雅志
- 〒104-0061 中央区銀座6-12-13 大東銀座ビル6階
あかね法律事務所
電話 03-3573-3781 FAX 03-3572-0976
同上 弁護士 森近薫
- 〒100-8385 千代田区丸の内2-1-1 丸の内マイプラザ
あさひ・狛法律事務所
電話 03-5219-2286 FAX 03-5219-2221
同上 弁護士 宮村啓太