

副本

平成18年(行ウ)第467号 都市計画道路事業認可処分差止等請求事件

原告 原田学 外52名

被告 東京都 外1名

参加人 世田谷区

(当該処分をした行政庁 東京都知事)

準備書面(3)

平成19年6月25日

東京地方裁判所民事第2部 御中

被告東京都訴訟代理人 弁護士

今井克治



被告東京都指定代理人

本多教義



同

鎌田真理



同

添田和美



同

前田康行



同

奥山宏二



同

藤井俊昭



同

池田中



被告東京都は、次のとおり、平成19年4月23日付け原告ら準備書面3に対して反論するとともに、必要な範囲で求釈明事項について説明する。

第1 補助54号線の都市計画の経緯について

1 原告らは、補助54号線の平成15年1月31日付け都市計画変更在先立つ都市計画決定、変更違法事由があれば本件認可処分に違法性が承継されるなどとして、平成15年1月31日付け都市計画変更在先立つ都市計画決定、変更決定のすべてについて、決定内容、手続きの履践経過、適法性を基礎付ける事実を主張するように求めている。

2 しかし、事業認可の前提となる都市計画が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。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。

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というべきである。

ただ、参考のため、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、補助54号線都市計画のこれまでの推移を述べておく。

3 補助54号線都市計画の推移

昭和43年に廃止される前の旧都市計画法（大正8年法律第36号。以下「旧法」という。）1条は、都市計画の定義として、「本法ニ於テ都市計画ト称スルハ交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画ニシテ市若ハ主務大臣ノ指定スル町内ノ区域内ニ於テ又ハ其ノ区域外ニ互リ施行スヘキモノヲ謂ウ」と定め、3条は、「都市計画、都市計画事業及毎年度執行スヘキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クヘシ」と規定し、

都市計画決定の手続的要件を定めていた。

昭和43年6月15日、新たに都市計画法（昭和43年法律第100号）が制定され、附則2項により旧法が廃止されるとともに、法附則10項により必要な経過措置について定めた都市計画法施行法（昭和43年法律第101号）2条は、法の施行の際、現に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、それぞれ法の規定による都市計画区域又は法の規定による相当の都市計画とみなす旨規定している。

平成15年1月31日付け都市計画変更以前の補助54号線都市計画の推移は次のとおりである。

(1) 昭和21年の都市計画決定

戦災復興院総裁は、旧法3条に基づき、次の内容の都市計画を決定し、これを昭和21年4月25日付け戦災復興院告示第15号により告示した（丙第18号証の1、丙第18号証の2）。

- (ア) 路線 補助線街路
(イ) 名称 路線番号 54
(ウ) 位置 起点 渋谷区大向通
 終点 世田谷区代田二丁目
(エ) 幅員 20メートル

(2) 昭和22年の変更

戦災復興院総裁は、旧法3条に基づき、補助54号線都市計画の終点を世田谷区廻沢町とする変更をし、これを昭和22年11月26日付け戦災復興院告示第128号により告示した（丙第18号証の3、丙第18号証の4）。

(3) 昭和25年の変更

建設大臣は、旧法3条に基づき、補助54号線都市計画の幅員を15メートルとする変更をし、これを昭和25年3月2日付け建設省告示第11

2号により告示した（丙第18号証の5、丙第18号証の6）。

(4) 昭和36年の変更

建設大臣は、旧法3条に基づき、補助54号線都市計画の起点を渋谷区上通3丁目とし、渋谷区上通3丁目から渋谷区大向通までの延長約590メートルについて幅員を20メートルとする変更をし、主な経由地として世田谷区代田2丁目とし、これを昭和36年12月25日付け建設省告示第2886号により告示した（丙第18号証の7、丙第18号証の8）。

(5) 昭和39年の変更

建設大臣は、旧法3条に基づき、補助54号線都市計画の起点を渋谷区代々木富ヶ谷町として縮小する変更をし、これを昭和39年2月7日付け建設省告示第148号により告示した（丙第18号証の9、丙第18号証の10）。

(6) 昭和41年の変更

建設大臣は、旧法3条に基づき、補助54号線都市計画の終点を世田谷区祖師谷1丁目調布市境にし、主な経由地を世田谷区代田4丁目13番にするとともに、世田谷区北沢2丁目8番から世田谷区北沢2丁目26番の延長500メートルの区間について、幅員26メートルから22メートル、サークル部分の設置、小田急線と立体交差の跨線橋の幅員14メートルとする変更をし、また、世田谷区代田6丁目33番から世田谷区代田4丁目13番の延長450メートルの区間について、幅員26メートル、環状7号線と立体交差とする変更をし、これを昭和41年7月30日付け建設省告示第2428号により告示した（丙第18号証の11、丙第18号証の12）。

(7) 昭和56年の変更

東京都知事は、昭和58年法律第78号による改正前の都市計画法21条に基づき、世田谷区船橋6丁目地内延長約360メートルの区間につい

て、土地区画整理事業との整合を図るため、線形変更し、これを昭和56年11月27日付け東京都告示第1218号により告示した。(丙第18号証の13、丙第18号証の14)。

(8) 平成15年の変更

東京都は、平成15年法律第101号による改正前の都市計画法21条に基づき、補助54号線都市計画の小田急線と交差する跨線橋部分を地表式にして幅員を22メートルとするとともに、全線の車線数を2車線と定め、これを平成15年1月31日付け東京都告示第85号により告示した(丙第18号証の15、丙第18号証の16)。

第2 平成15年都市計画変更の適法性

平成15年都市計画変更の適法性については、既に、被告東京都準備書面(1)において、手続面、実体面の両面から述べたとおりであるが、ここでは、補助54号線都市計画の推移を踏まえ、平成15年都市計画変更の実体面の適法性を敷衍して述べる。

1 補助54号線の都市計画決定、変更の理由

東京の都市計画道路は、震災復興、戦災復興を基礎に、その後、社会経済状況や地域環境の変化に伴い、昭和25年、昭和39年、昭和41年及び昭和56年に再検討を行ってきた。昭和56年の再検討においては、①都市防災の強化、②都市機能の確保、③地域環境の保全、④都市空間の確保の4つを基本目標とし、道路網の構成に際しては、道路種別(自動車専用道路、主要幹線道路、幹線道路、地区幹線道路等)を考慮し、相互に連結することを原則として、秩序ある道路網を形成し、交通規制等の対策と合わせ、効率性の向上、地域環境の保全等を図るものとした。また、都市計画道路の整備に当たっては、事業化計画を定め、計画的に整備を進めているところである(丙第19号証)。

補助54号線都市計画の推移は、第1、3において述べたとおりである。

補助54号線は、戦災復興計画において都市計画決定されたものであり、当初、幅員は20メートルあったが、その後、ドッジライン（緊縮財政）による戦災復興計画事業の大幅な縮小の結果、幅員が15メートルに縮小された（丙第20号証、209頁ないし214頁参照）。

その後、昭和39年及び昭和41年に、戦前、外周区部に土地区画整理の実施に備えて、土地区画整理の予定地区の主要道路の基準線を都市計画決定していた細道路網の廃止に伴い都市計画道路の見直しを行い、起点を渋谷区代々木富ヶ谷町、終点を世田谷区祖師谷1丁目調布市境とした。

また、昭和41年の見直しの際には、小田急線と立体交差することとし、側道付設に伴う前後幅員の拡大と跨線橋部分の幅員の縮小をした。

平成12年9月から11月において、東京都と世田谷区との間で、北沢地区について、都市計画区域マスタープラン（平成8年5月）や世田谷区都市整備方針（平成7年4月）を踏まえ、自動車交通特性、補助54号線の断面構成、道路整備計画、駅前広場計画、歩行者空間整備計画、土地利用計画、駐車場・駐輪場整備計画、防災計画などについて協議・検討を行った（丙第12号証）。

世田谷区は、平成13年3月、都と世田谷区の協議・検討を踏まえ、地元住民の提言である「下北沢グランドデザイン構想図」（丁第5号証）をも汲み取りつつ、駅前広場整備構想を作成した（丁第10号証）。

そして、東京都は、平成15年1月、都と世田谷区の協議・検討を踏まえ、小田急線を渋谷区上原3丁目から世田谷区代田3丁目間の地下方式による連続立体交差化に変更するとともに、これに伴い、補助54号線の世田谷区北沢2丁目の区間につき、構造形式を嵩上げ式から地表式に変更し、跨線橋部分の幅員を前後の幅員まで拡大する都市計画案を作成し、東京都都市計画審議会に付議して決定した（丙第21号証、丙第18号証の16、丁第10号

証)。

補助54号線は、地区の交通を分担する地区幹線道路に位置づけられる道路であり、補助26号線との接続部分以東については整備されているが、それ以西については未整備であり、区部都市計画道路第三次事業化計画において、優先的に整備する路線として位置づけ(丙第19号証)、平成18年7月、参加人世田谷区は、東京都知事に対し、法60条1項に基づき、本件事業の認可を申請し(丙第17号証)、平成18年10月18日、東京都知事が、世田谷区北沢2丁目地内の事業認可を行ったものである(丙第1号証)。

2 平成15年の都市計画決定の適法性について

(1) 補助54号線の道路交通ネットワーク上の必要性

原告らは、井の頭通りの4車線化、今後の自動車需要の低迷などを理由として、井の頭通りと並行する補助54号線は必要ないなどと主張する。

しかし、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(丙第19号証、1-1頁11行目ないし13行目)。

下北沢周辺地区の外郭を形成し、地区を通過する交通を処理する都市計画道路として、南北方向には、主要幹線道路である環状7号線、幹線道路である補助26号線がある。現状では、環状7号線が整備済みであり、補助26号線は一部事業中である。また、東西方向には、主要幹線道路である放射23号線(井の頭通り)、幹線道路である補助52号線があり、放射23号線が事業中であり、補助52号線が完成している。

下北沢周辺地区内の交通需要を外郭道路へ連絡する地区幹線道路としては、南北方向に補助210号線(茶沢通り)、東西方向に補助54号線が計画決定されており、補助210号線は概成しており、補助54号線は未整備である(丙第12号証、8頁・13頁)。

補助54号線、補助26号線が整備されていない現在の状況では、西南

方向と北東方向への交通流として、南北方向の主要生活道路である鎌倉通り、茶沢通りの北側の通り等に多くの通過交通が流入しており、特に鎌倉通り北側には、4,000台/日を超える交通が見られる(丙第12号証、8頁・16頁)。

主要幹線道路である放射23号線(井の頭通り)が4車線化されても、それだけでは、こうした西南方向と北東方向への交通流としての通過交通を排除することはできない。

したがって、これらの通過交通を排除するためには、南北、東西それぞれの方向の幹線道路、地区幹線道路による道路ネットワークの形成が必要不可欠というべきなのである。

そして、未整備である補助54号線と補助26号線を整備することで、はじめて、鎌倉通りや茶沢通り等を使用した通過交通がこれらの都市計画道路に転換することができるのである(丙第12号証、16頁・17頁)。

(2) 補助54号線による交通結節機能の強化

下北沢駅は、現在、駅前において鉄道交通と道路交通との乗換えを可能とする道路が整備されていないため、下北沢から三軒茶屋を連絡するバスが1系統運行しているが、バスを利用して下北沢駅に連絡する利用者は、駅から約200メートル離れた茶沢通りのバス停で乗降車するほかない状況にある。また、タクシーについても、駅前の地先道路を利用して駅前に入り込む状況にあり、歩行者との混在が問題となっている(丙第12号証、11頁)。

補助54号線と併せて駅前に交通広場(区画街路10号線)を整備することによって、バス・タクシーの乗降車場が設置され、下北沢駅における鉄道と他の交通機関との交通結節機能が大幅に強化される(丙第12号証、18頁・19頁)。

(3) 補助54号線による都市防災機能の強化

木造密集市街地が広範囲に存在し、建物密度も高いなどの東京の市街地の実態を踏まえると、市街地大火防止のためには、地域特性に応じた生活圏単位で防災街づくりを推進する必要がある。そこで、東京都においては、防災生活圏を構成する道路、鉄道、河川等の都市施設及びこれらの沿道市街地等の防災性能の向上について、防災生活圏相互の延焼を防止する延焼遮断帯として位置づけて整備を図ることとしている（丙第13号証、11頁・12頁）。

補助54号線は、この延焼遮断帯として位置づけられている道路である（丙第13号証、12頁。丁第9号証、25頁）。

東京都が平成16年3月に作成した防災都市づくり推進計画では、延焼遮断帯としての機能を発揮するためには、幅員27メートル以上の道路、鉄道、河川等は単独で、幅員24メートル以上27メートル未満のものは沿道建築の不燃化状況の指標である不燃化率が40パーセント以上の場合に、幅員16メートル以上24メートル未満のものは不燃化率が60パーセント以上の場合に、幅員11メートル以上16メートル未満のものは不燃化率が80パーセント以上の場合に、それぞれ機能を発揮し得るとされている（丙第22号証、10頁）。

下北沢地区の不燃化率は、北沢1丁目、2丁目、代田6丁目の3丁目平均で、約50パーセントであり、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。

(4) 補助54号線による緑のネットワーク化

下北沢駅がある北沢2丁目を含む北沢地域においては、市街地の形成が鉄道敷設を契機になされた結果、日常生活に必要な商店等の機能が下北沢駅周辺地域に集中し、これに近接して住宅地域が広がり、公園などの整備がなされないまま、戦前において東京郊外の居住地区としての市街化をほ

ば終えてしまった（丁第9号証、8頁ないし10頁）。なかでも、特に北沢2丁目地区は、下北沢駅周辺地域という特性上、商店や住宅等が密集するのみならず、若い世代を中心に多くの来街者があるにもかかわらず（丙第12号証、6頁・7頁）、人々に潤いや安らぎを与える緑は極めて少ない状況である。

具体的には、北沢2丁目地区は、都市公園や身近な広場はひとつも整備されておらず（丙第23号証）、緑被率（地域における緑地面積の占める割合）も7.8パーセントと、世田谷区平均（緑被率20.5パーセント）を大きく下回っている（丙第12号証、26頁）。

道路は、自動車交通を担うだけでなく、緑や自転車・歩行者の利用空間としても有用な社会公共空間である。

補助54号線、駅前の交通広場、補助210号線（茶沢通り）の整備は、街路樹等の緑化によって、小田急線の鉄道敷地、北沢川緑道、玉川上水緑道を連絡して、羽根木公園、駒場公園、大山公園ともネットワーク化を図り、連続した緑のネットワークを形成するものである（丙第12号証、26頁）。

東京都では、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ために、緑の面から捉えた施策展開の道筋を総合的・体系的に示すものとして、平成12年12月、「緑の東京計画」を策定し、その施策の一つとして、市街地の緑を回復するために、公園や幹線道路沿いの街路樹、河川の緑などにより、連続した緑の軸を形成し、これを中心に緑を増やして、市街地における緑を回復していくこととしており、補助54号線の整備は、この趣旨に沿ったものである（丙第14号証）。

- (5) そのため、平成15年1月31日付け都市計画変更においては、小田急線の世田谷区代田3丁目から渋谷区上原3丁目間の地下方式による連続立体交差化の変更に伴い、構造形式を嵩上げ式から地表式に変更した際、跨

線橋部分の幅員を前後の幅員まで拡大し、地表式に変更した。

下北沢地区においては、①駅前広場から個々の魅力ある駅周辺商店街への歩行者等の回遊動線を強化すること、②鉄道利用による来街者が多く、駅周辺の商業エリアは歩行者交通が中心となっているため、歩行者の憩いの空間を設置すること、③快適な買い物や地域コミュニティーの向上を図ることなどの観点から、歩行者主体の下北沢の街づくりに貢献するよう、歩道幅は可能な限り広く確保することが必要である。また、延焼遮断帯の機能を果たし、歩道に厚みのある植栽を設置し、街に潤いを与える環境空間とするなど、緑の軸の形成に資するよう整備する必要がある。

そこで、被告都は、上記目的のため、既存の計画区域内を可能な限り利用することとし、道路幅員・線形をそのまま維持するとともに、跨線橋部分については、歩道の連続性を考慮し、道路幅員を14mから22mまで変更したのであり、補助54号線の区域及び構造（規模）は適切である。

第3 原告らの求釈明事項について

1 平成13年4月10日ないし12日、平成14年2月19日ないし21日の説明会

平成13年4月10日ないし12日、平成14年2月19日ないし21日の説明会はいずれも、小田急線（代々木上原駅から梅ヶ丘駅の間）の連続立体交差化・複々線化の都市計画変更と同時に説明したものである。

(1) 平成13年4月10日ないし12日の説明会は、都市計画案を作成する前に、住民に説明するためにパンフレットに基づき、計画のあらまし、都市計画素案の内容、今後の進め方等について説明・質疑を行ったものである（丁第11号証）。

また、平成14年2月19日ないし21日の説明会は、都市計画案について、パンフレットに基づき、計画のあらまし、都市計画案の内容、今後

の進め方等について説明・質疑を行ったものである（丙第21号証）。

- (2) 小田急連続立体交差化・複々線化の都市計画と併せ、補助54号線、補助26号線の都市計画変更を決定するため、説明会においても、これらについて、必要と思われる範囲で十分な説明をしたものである。
- (3) なお、平成5年2月に都市計画決定した小田急線喜多見駅付近から梅ヶ丘駅付近までの間においても、複々線化・連続立体交差の計画変更と小田急線の高架化に伴って必要となる関連側道と複々線化により付替えが必要となる都市計画公園の変更について、その関連性からも、住民説明会を同時開催して説明した（丙第24号証）。

2 補助54号線と「都市内の交通の円滑化」、「二酸化炭素の排出の削減等に向けた施策の推進」、「大気、騒音、振動等環境全般への負荷の少ない交通体系の形成」、ほかの交通機関との連携・交通結節機能について

- (1) 原告らは、補助54号線都市計画が丙5号証に適合するためには、補助54号線の建設によって交通の円滑化、環境への負荷の少ない交通体系の形成が要請されるが、具体的な主張がないとして、「都市内の交通の円滑化」と「二酸化炭素の排出の削減等に向けた施策の推進」、「大気、騒音、振動等環境全般への負荷の少ない交通体系の形成」、ほかの交通機関との連携・交通結節機能について具体的に主張するよう求めている。

「都市内の交通の円滑化」、ほかの交通機関との連携・交通結節機能については、第2で述べたとおりであるので、ここでは、補助54号線の整備による環境負荷の低減について述べておく。

(2) 環境負荷の低減

原告らは、環境への負荷軽減に関する配慮が不明であり、丙6号証に適合しているというならば、二酸化炭素の排出の削減、大気、騒音、振動等の負荷の少ない交通体系の形成の見地からどのような考慮がなされたかを具体的に論証するよう求めている。

しかし、交通渋滞によるエネルギー効率の低下とこれに基づく環境負荷の増大を緩和するためには、道路ネットワークの整備が不可欠であることについては、原告らが主張するような異論があるとしても、社会的には共通認識になっているというべきである。

これは、東京において、都市構造の骨格をなす都市計画道路の整備率が、急激な市街地の拡大などにより、5割強程度にとどまっていることから、道路ネットワークの形成が不十分なのは明らかであり、現状では、円滑な交通が妨げられ、渋滞が発生し、自動車からの排気ガスの増大を招いている上、生活道路に渋滞を回避するための通過交通が入り込み、環境や安全において様々な問題を生じさせていることが認められる。

そこで、道路ネットワークを形成し、幹線道路、生活道路などの機能分担を進めるとともに、鉄道・バス・自転車などの各種交通機関との適切な役割分担等、交通の分散化、円滑化を図る必要がある。

道路整備が環境負荷の低減につながることは、全国総合開発計画（丙第5号証）も、環境への負荷の少ない交通体系等の形成のための施策（二酸化炭素の排出の削減等に向けた施策）として、「交通部門におけるエネルギー消費の大宗を占める自動車交通については、エネルギー消費効率を向上させるための諸施策を推進する。・・・道路整備を通じたエネルギー消費効率の向上を求める観点から、交通渋滞によるエネルギー効率の低下とこれに基づく環境負荷の拡大を緩和するため、大都市圏、地方中枢・中核都市圏において、交通流円滑化のための環状道路の整備や連続立体交差化及び交通管制センターの高度化の推進等を図る。」（丙第5号証、97頁9行目ないし15行目）と述べている。

また、首都圏整備計画（丙第7号証）でも、道路整備の基本方針として、「大気汚染については、環状道路等の幹線道路ネットワークの整備、交差点立体化等のボトルネック対策を重点的に推進する。・・・また、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。」(丙7号証、16頁29行目ないし17頁3行目)と述べているところである。

東京都においては、自動車公害対策として、交通の集中やそれに伴う交通渋滞は、二酸化窒素等による大気汚染や騒音による環境の悪化を招いていることから、交通渋滞を解消するため、交通施設の整備等による交通流の円滑化を図っていくことが重要であり、そのため、区部の環状道路や多摩の南北道路等の整備による道路ネットワーク整備や交差点の立体化等による交通流の円滑化を図ることとしている(丙第25号証、35頁(4))。

したがって、補助54号線は、以上述べたように、道路ネットワークを形成するために必要な道路であり、渋滞を緩和し、自動車排気ガス等を低減するためにも必要な道路であるというべきである。

3 平成12年11月14日の意見交換会

この意見交換会は、東京都と世田谷区との間で、下北沢駅周辺地区のまちづくりの問題点、都市計画の課題等について、担当する行政主体間で意見交換等の目的で話し合ったものである(丙第12号証)。

4 緑の軸の形成、延焼遮断帯の機能、サークル形状部・曲線的な形状を維持したことの理由については、第2で述べたとおりである。

5 「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発及び保全の方針」

丙第26号証のとおりである。

6 本件認可の対象部分が整備されることによる交通流

(1) 駅前の地先道路への自動車交通流入の改善

本件認可部分の交通広場である区画街路10号線とそれに繋がる補助54号線を併せて整備することで、補助210号線(茶沢通り)から交通広場に繋がる交通流が確保され、バスやタクシー等の道路交通と鉄道交通との交通結節機能が強化されるとともに、駅前の地先道路への自動車交通流入が改善されると期待されている(丙第12号証、18・19頁)。

(2) 鎌倉通りや一番街本通り等から駅前交通広場へ繋がる東西方向の交通流が確保されること

本件認可部分の交通広場である区画街路10号線とそれに繋がる補助54号線を併せて整備することで、①補助210号線（茶沢通り）等から補助54号線を経由して駅前交通広場に繋がる交通流や補助54号線から西端の既存道路を通して鎌倉通り、一番街本通りに抜ける西方向の交通流が確保される。②鎌倉通りや一番街本通り等から駅前交通広場に繋がる交通や補助210号線（茶沢通り）等に抜ける交通流が確保される。

この結果、駅前交通広場へアクセスする東西方向を中心とする地域内交通流の円滑化や通過交通の転換が図られるものと期待される（丙第27号証）。