

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

参加行政庁 世田谷区

平成19年(行ウ)第224号 都市計画道路事業認可処分差止等請求事件

原告 小川裕之外 36名

被告 東京都外 1名

参加行政庁 世田谷区

準備書面(4)

平成20年1月25日

東京地方裁判所民事第2部A係 御中

参加行政庁指定代理人

同

同

同

同

河合 由紀男

高橋 工

山田 幸男

小山 英俊

松田 隆夫



参加行政庁は、原告らの平成19年11月5日付け準備書面8（以下「原告ら準備書面8」という。）に対し、必要な範囲で、以下のとおり反論する。

第1 原告ら準備書面8、第5について

1 原告らは、補助54号線都市計画、区画街路10号線計画及び本件連続立体交差事業と本件地区計画とは一体性を有しており、各計画の違法性は、他の計画の違法事由となり、補助54号線都市計画、区画街路10号線計画及び本件連続立体交差事業の各認可処分は、いずれも違法である旨、主張する（原告ら準備書面8、24頁11行目ないし18行目）。

しかし、補助54号線都市計画、区画街路10号線計画、本件地区計画は、それぞれ別個独立の行為であり、しかも、法的に先行行為、これに後続する行為という関係にあるものではないなど、これらの都市計画の違法事由を相互に主張しえる理由は何らないことについては、参加行政庁の平成19年11月5日付け準備書面(3)（以下「参加行政庁準備書面(3)」という。）第2の1において既に述べたところである。

また、原告らは、本件地区計画と本件連続立体交差事業の一体性について、縷々主張したうえで（原告ら準備書面8、第1）、本件連続立体交差事業の認可処分と本件都市計画道路事業の認可処分についても、相互に違法事由を主張しえるかの主張をするが、あくまで上記各認可処分は、それぞれ独立の争訟の対象となる別個独立の行為であり、しかも、法的に先行行為、これに後続する行為という関係にあるものではない。仮に、上記各認可処分を先行行為、後行行為という関係で捉えたとしても、いずれも処分性があることから、「先行行為に処分性を与えながら、これと矛盾する違法性の承継を認めるというのは、特殊な処分についての例外的な扱いというべきであるから、これが認められる場合があるとしても、極めて限定されている」（『行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』187頁）ところ、原告らが指摘する本件連続立体交差事業との一体性の根拠は、いずれも「連続立体交差事業の概要」（甲第68号証）ないし「連続立体交差事業の手引き」（甲第42号証）という、パンフレットないし事務マニュアルの記載表現に過ぎないのであって、上記例外的取扱いが認められる理由・事情は一切ない。

以上のとおりであるから、原告らの当該主張には、理由がない。

2 原告らは、本件では、補助54号線と区画街路10号線の都市計画を本件地

区計画と切り離して定めており、都市の土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する事項で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たとは到底言えず、裁量権の範囲を逸脱した違法があるから、補助54号線及び区画街路10号線は、都市計画法13条1項に反し、違法である旨、主張する（原告ら準備書面8、24頁19行目ないし25頁最終行）。

しかし、都市計画法13条1項が求める一体性・総合性とは、都市計画が複数策定された場合において、各都市計画間で矛盾・齟齬を生じさせないことをいうのであって、時間的・形式的に一体的・総合的に定めなければならないという趣旨ではない。

なお、補助54号線及び区画街路10号線が、いずれも都市計画法12条の5所定の地区施設に当たらないことについては、後記第2の2のとおりである。

以上のとおりであるから、原告らの当該主張には、理由がない。

第2 原告ら準備書面8、第4について

上記第1のとおり、本件地区計画、補助54号線都市計画、区画街路10号線計画及び本件連続立体交差事業は、それぞれ別個独立の行為であり、本件地区計画の適法性の有無は、本件訴訟の争点とは成り得ないものと思料するが、原告らは、本件地区計画について、誤認した事実ないし法の曲解を前提として縷々主張しており、この点を明らかにするため、念のため、以下のとおり、反論する。

- 1 原告らは、連続立体交差事業の手引きの記載を根拠に、下北沢における連続立体交差事業についていえば、補助54号線、区画街路10号線だけでなく、再開発計画である本件地区計画についても、同時に計画を策定し、再開発計画を含めた総合的な観点から、総合アセスメント調査を行う必要があるにもかかわらず、補助54号線及び区画街路10号線を、あたかも本件地区計画と別の計画であるかのように先行して決定しているから、かかる恣意的な地区計画の策定は、法規範性を有する建運協定の連続立体交差事業調査要綱に反し、違法である旨、主張する（原告ら準備書面8、18頁13行目ないし19頁5行目）。

しかし、そもそも建運協定や連続立体交差事業調査要綱が法規範であるとの根拠は何らなく、また、原告らが主張の根拠とする「連続立体交差事業の手引き」の該当箇所を正確に読めば解るように、同手引きは、「調査の実施に当たっては、特に駅周辺の中心市街地整備に関する検討が重要であり、連続立体交差事業と併せて駅前広場整備、土地区画整理事業、市街地再開発事業等の関連事業を積極的に検討し、連続立体交差事業の効果が最大限活かされるような計画、事業プログラムの作成が期待される。」(甲第42号証158頁)と、調査の理想的な形の一例を示しているに過ぎないのであって、再開発計画も含めた総合的な観点から、総合アセスメントを行わなければならないなどとはしていない。

以上のとおりであるから、原告らの当該主張には、理由がない。

- 2 原告らは、補助54号線の1期工区の部分は他の幹線道路との接続はなく、また、区画街路10号線は本件地区計画内の道路であるから、補助54号線及び区画街路10号線は、いずれも「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」であって、これらの道路の計画は、地区計画と同時に定めなければならないにもかかわらず、本件地区計画とずらして決定しているから、本件地区計画は、都市計画法12条の5第2項第3号に反し、違法である旨、主張する(原告ら準備書面8、19頁6行目ないし24行目)。

しかし、まず、補助54号線についていえば、被告東京都の平成19年1月29日付け準備書面(1)3頁16行目ないし4頁14行目に記載のとおり、補助54号線とは、起点渋谷区富ヶ谷二丁目、終点世田谷区上祖師谷五丁目、延長約8,950mの幹線街路をいうのであるから、同道路が、「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」でないことは明らかである(なお、原告らは、補助54号線の1期工区の部分は他の幹線道路との接続がないなどとするが、工区単位で、その道路の位置づけが決定される根拠は何ら無い)。

また、区画街路10号線についても、そもそも、都市計画法12条の5の趣旨が、地区レベルからみて必要な施設を、地区計画に定めることができるものとしたことからすれば(監修：建設省都市局都市計画課『都市計画法の運用Q

&A』485頁参照。丁第27号証)、上記「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」に当たるか否かは、その道路の機能面から判断されるべきものと解される所、区画街路10号線は、バスやタクシー、徒歩や自転車などによる下北沢駅の利用者が利用する交通広場等であり、明らかに本件地区計画内の地区(北沢二丁目地区)以外の広範な地域からの利用者が利用する道路(交通広場)であつて(丁第28号証)、地区レベルではなく、都市レベルの道路(交通広場)であるから、上記「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」ではない。

以上のとおり、補助54号線及び区画街路10号線は、「主として街区内の居住者等の利用に供される道路」ではないから、原告らの本件地区計画は、都市計画法12条の5第2項第3号に反し違法であるとの主張には、理由がない。

3 原告らは、本件地区計画は昭和60年代(バブル時代)の計画を踏襲して策定されており、「土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、」当街区域(ママ)の「良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて」定められたとは言えず、また、おおむね5年ごとに行われる基礎調査のデータを基に定められたものではないから、本件地区計画は、都市計画法13条1項14号、18号に反し、違法である旨、主張する(原告ら準備書面8、20頁1行目ないし23行目)。

しかし、本件地区計画が昭和60年代(バブル時代)の計画を踏襲して策定されているとの根拠は何らない。

この点、原告らは、建築物の高層化・大型化を目的とする本件地区計画の方針は、実質的に昭和62年6月の小田急沿線街づくり研究会報告書(甲第69号証)において決定され、その後も、駅周辺街づくりの基本計画案作成調査委託報告書(甲第71号証)などで明らかなように、水面下で再開発計画が進められていた旨主張するようであるが(原告ら準備書面8、6頁1行目ないし12頁17行目)、参加行政庁準備書面(3)16頁25行目ないし17頁23行目で既に述べたとおり、そもそも本件地区計画は、建築物の高層化・大型化を目的とするものではない。また、小田急沿線街づくり研究会報告書の位置づけは、その

内容から明らかなように、「われわれの研究成果は沿線住民、地方公共団体、鉄道企業が超高密度市街地における連立化に対して持つべき判断材料と常識を提供するもの」に過ぎないのであり（甲第 69 号証 i 頁 15 行目ないし 17 行目）、駅周辺街づくりの基本計画案作成調査委託報告書（甲第 71 号証）についても、原告らも指摘するとおり、ケーススタディ、すなわち、事例研究をしているに過ぎないのであって、このことから、世田谷区が本件地区計画の方針を実質的に昭和 62 年の段階で決定し、その後も、水面下で再開発計画を進めていたなどということはできないことは明らかである。

そして、本件地区計画は、例えば、平成 15 年度都市計画基礎調査（丁第 29 号証）の調査結果を基に、下北沢駅周辺地区の現況（①道路の状況、②歩行者交通、③土地の有効利用、④建物の用途、⑤建物の構造、⑥建物の高さ）（丁第 30 号証 1 頁及び 2 頁）等を勘案し、目指すべき街の将来像などを定めていることから明らかなように、現に、都市計画法 6 条 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果等に基づき（同法 13 条 1 項 14 号）、土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該街区の良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて定められているのである。

以上のとおりであるから、原告らの当該主張には、理由がない。

4 原告らは、本件地区計画は①法の要求する住民の合意率を充たしていないこと、②都市計画法の住民参加の手續において行政が誘導文書を配布したこと、③住民等の意見が計画に反映されていないことを根拠に、都市計画法 2 条、3 条、16 条、17 条に反し、違法である旨、主張する（原告ら準備書面 8、20 頁 24 行目ないし 23 頁 13 行目）。

(1) しかし、原告らが指摘する上記①ないし③の事情・理由は、いずれも、法の曲解ないし誤認した事実を前提としたものであって、原告ら主張の根拠とはなり得ない。

(2) すなわち、まず、上記①の点については、そもそも、都市計画法は、その規定からも明らかなように、地区計画の決定の要件としては、あくまで、同法所定の手續、すなわち、同法 16 条 2 項に規定する区域内の土地の所有者

等の意見の提出の機会、同法17条1項に規定する理由書を添えた都市計画の案の公告縦覧、同条2項に規定する住民らの意見書の提出の機会などの各手続の履践という形で、住民の意見を反映させることを求めているのであって、住民の合意率についての法的な要求はない。

この点、原告らは、衆議院建設委員会における政府委員答弁、2つの論文の記載を引用し、住民の全員合意あるいは全員合意に限りなく近い合意が必要である旨主張する。しかし、上記委員会における都市計画法の趣旨の説明は、「具体的には、策定段階におきまして、まず地区計画の案をつくるのに関係権利者の御意見を求めて案をつくるという手だてを新しくこの制度の一環として導入をいたしまして、これによりまして案を得ました後に、さらに必要に応じ公聴会あるいは説明会等の手続を踏む。案が固まりましたところで公衆の縦覧に供し、御意見のある方々から意見書の提出を求める。意見の提出があった場合には、これを都市計画審議会にお諮りして御判断をいただくという、これは従来までの都市計画決定に当たってとられている手続でございますので、その手続も含めまして、全体として住民の方々、各権利者の方々の御意見を十分吸い上げ、そしゃくして計画が立案されるように」

(甲第77号証(3)頁25行目ないし31行目)との部分であり、原告ら引用部分は、政府委員の運用についての一つの見解が示されたものに過ぎない。また、甲第78号証及び同第79号証の論文は、都市計画法の趣旨についての通説的な論説ではなく、法社会学者の私見や自治体職員による事務改善の提案に過ぎないものであり、そして、これら論文に掲載されている他自治体の例も、一部の自治体に対するアンケート結果などであって、地区計画を含む都市計画制度の運用は、各自治体の自治事務であることを併せ考えれば、上記論文記載の他自治体の事例から、都市計画法の趣旨を導き出すことは無理があるといわざるを得ず、したがって、住民の全員合意あるいは全員合意に限りなく近い合意が必要であるとの主張には、根拠がない。

そして、参加行政庁は、本件地区計画の決定に当たり、平成18年5月26日、都市計画法16条2項所定の「地区計画原案説明会」の開催(丁第31

号証)、同年5月29日から2週間、同法16条2項所定の「地区計画原案の公告・縦覧」の実施(丁第32号証)、同年9月15日から2週間、同法17条所定の「地区計画案の公告・縦覧」の実施(丁第33号証)、同年10月18日、提出された意見書の要旨を添え、世田谷区都市計画審議会の諮問・答申(同法19条・丁第35号証)などを踏まえており、都市計画法が求める住民の意見を反映させる手続は、適法に行っている。

以上のとおりであるから、この点に関する原告らの指摘は当たらない。

- (3) 次に、上記②の誘導文書であるとの主張についてであるが、そもそも甲第80号証の1ないし4の文書の作成・配布等には、参加行政庁は、一切関与していない(なお、平成19年11月5日の口頭弁論期日において、参加行政庁は、甲第80号証の1ないし4の書式の作成者が世田谷区であることを認める旨陳述したが、これを撤回する。)

また、甲第81号証の1ないし3の文書については、確かに世田谷区が作成したものであるが、これは、地元自治会や商店街等の代表者から、意見書の書き方がわからないので教えて欲しい旨の依頼があったため、参考として、上記代表者等に配付したものであって(丁第36号証)、賛成誘導などしていない。

したがって、この点に対する原告らの指摘も当たらない。

- (4) 最後に、上記③の住民等の意見が計画に反映されていないとの点については、前記3のとおり、行政が具体的かつ詳細な再開発の計画を入念に作っていたなどとの事実はなく、また、本件地区計画の内容が変わらないと、住民等の意見が反映されないとの結論には、必ずしもならないのであって、例えば、「下北沢の街を分断させる車優先の補助54号線は駅前ロータリーは必要ない。違法駐車格好の場所となる」との都市計画法16条2項所定の意見に対しては、「・・広幅員歩道の整備と沿道の新たな商業空間の誘導により、歩行者の回遊性を高め、商店街の活性化に寄与する道路となるよう、環境等に配慮しながら整備していく。」との見解を示し(丁第34号証)、また、「高層建築物によって、日照・採光・通風などに今後大きな問題が起きる可能性

があり、よい住環境に配慮した計画とは考えられない。」との都市計画法17条2項所定の意見に対しては、「・・・現在指定されている高度地区は適用除外されるが日影規制はそのまま維持し、中高層の建築物の制限と同様、建築物の形態制限を行うことで、日照に配慮した住環境の形成を図るものである。」との見解を示すなどし(丁第35号証)、これら意見書の要旨を添えて、都市計画審議会の議を経たうえで、本件地区計画は決定されているから、住民等の意見は計画に反映されている。

したがって、この点に対する原告らの指摘も当たらない。

(5) 以上のとおりであるから、原告らの当該主張には、理由がない。

5 原告らは、本件地区計画、同計画に係る条例は、都市計画道路に平行して当該都市計画道路と一体的な利用が図れる道路区域の部分に接する敷地についても、一定の条件のもと、高さ60メートルの建物を建てることできるとしているが、このような規定は、建築基準法43条などの規定に反し、違法である旨、主張する(原告ら準備書面8、23頁14行目ないし24頁8行目)。

しかし、建築基準法43条1項本文の規定をみれば明らかなように、同法は、建築物の敷地が「道路」に2メートル以上接していなければならないとしているに過ぎず、当該接する道路が都市計画道路でなければならないなどとはしていない。

したがって、上記接道に係る本件地区計画等の定めは、何ら建築基準法の規定・趣旨には反しておらず、原告らの当該主張には理由がない。