

平成18年(行ウ)第226号 土地区画整理事業認可処分取消等請求事件

原告 由井玲子 ほか

被告 杉並区 ほか

平成18年(行ウ)第636号 土地区画整理事業認可処分取消等請求事件

原告 市毛利喜夫 ほか

被告 杉並区 ほか

本件一連の処分の違法性に関する行政事件訴訟法に基づく  
釈明処分の申立並びに再求釈明(1)

平成19年4月20日

東京地方裁判所民事第38部合議B2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 斉藤 驍 ほか

はじめに

原告は、前回の口頭弁論期日(平成19年2月13日)において、頭書の  
釈明処分並びに求釈明、及びその補論を陳述した。

被告東京都、被告杉並区らは、裁判所の催告もあり、これらに可能な限り  
答えると陳述した。

同年3月29日に被告東京都より第5準備書面、同30日に被告杉並区よ  
り準備書面(3)がそれぞれ提出された。いずれも、原告の求釈明に答える  
べきものであったが、肝心なところを答えておらず、提出を求めた資料につ  
いては本件処分の適法性と関係がないとして、これを拒否するものであった。  
いうまでもなく、処分の適法性と大いに関係するものに絞って原告は釈明を

求めたものである。裁判所も大筋において同様に判断されていると考える。にもかかわらず、原告の求釈明点が何故に処分の適法性と関係がないと言えるのか、その具体的な理由を何ら示すことなく釈明を拒否し、あるいは原因となる資料の提出を拒むことは許されない。

そこで、まず答えられていない部分を明らかにし、それから、今回の被告らの提出書面等から新たに見出された求釈明点を指摘する。文書の提出日からは前後するが、杉並区の書面が比較的長いので、これから論ずることにする。

以上につき、裁判所におかれてはしかるべき指揮を、被告らは速やかに回答されたい。なお、前回のものは釈明処分の申立書とその補論の二部構成になっているので、同申立書において釈明を求めた事項を「申立書における釈明事項」、補論において求めたものを「補論における釈明事項」とする。

なお、「2 補論における釈明事項」(2) の環境調査については大切なところでもあるので、今日新たに見出された釈明点を一部付加している。

## 第1 答えられていない事項

### 1 申立書における釈明事項

#### (1) 区画整理

区画整理事業認可申請時には、公簿上南北とも山林、雑種地が大半(南地区山林25.7%・雑種地70.8%、北地区雑種地99.1%)であり、現況もそうであるのに、事業計画書では土地利用の現況を宅地であるとしているのはなぜか。固定資産税を宅地として三井不動産が納めていたということか。

いずれにしても、本件三井グランドと森の固定資産税について、従前の取扱を昭和23年特別都市計画法3条1項による緑地地域に指定された時期まで遡り、明らかにされたい。

南北を走る道路(特別区道2130号の一部)の位置とこれを編入した理由を明らかにされたい。

位置が明確でないので、事業認可申請書(乙イ11、同12)4記載の各編入承認申請書及び添付図面を提出されたい。

東京における自然の保護と回復に関する条例との関係

乙イ11、同12によれば、2つに切り分けられた本件区画整理事業を同条例47条5項の「協議」で済ませることが何故出来るのか。同条例の趣旨等関係法令を踏まえて答えられたい。

南北に区画整理事業を切り分けた理由

ア 実質的にひとつの区画整理（被告杉並区自身が既にその準備書面（2）等で認めている）という開発（以下「本件開発」）を南北に切り分けたのは、5ヘクタール以上の開発について特別区の施行を禁じている特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例第2条9号の存在がその理由のひとつではないか。なぜ杉並区施行にこだわったのか。その理由を明らかにされたい。

イ 杉並区マスタープラン（乙イ2）によれば、本件グラウンドは緑の拠点とされ、少なくとも南部の区画整理事業予定地は（仮称）杉並南部中央公園と位置付けられていたのではないか。これを区画整理事業として宅地開発することは、マスタープランとの整合性を持たないことにならないか。

乙イ2号証の1の7頁「高井戸東ゾーン（まちづくり方針図）」のカラー刷り原図を提出されたい。

ウ グラウンド北側を都市計画法第29条以下の開発行為として取り扱う方針を区画整理事業に切り換えた時期および経緯を明らかにし、その際比較検討された資料があれば、三井不動産作成のものも含めて提出されたい。

乙イ第8号証の経営会議資料「三井高井戸計画の土地利用の検討について」の3頁には「開発許可逃れと見なされないよう、周辺市街地整備を視野に入れた取り組みが求められる」（傍点は原告代理人。以下同）とあるが、これはどういう意味か。いかなる取り組みをしたのか、その資料を提出して具体的に示されたい。

エ 乙イ第5号証「三井高井戸計画の整備方針について（その2）（まちづくり推進会議平成16年11月16日）」によれば、「本件計画地は区画整理をすべき区域を含むエリアであり、そもそも区画整理事業として基盤整備を図っていくものである・・・旨、東京都から回答を

得ている」とあるが、それならば何故ひとつの都市計画事業としての区画整理を検討しなかったのか。

いかなる手法によるにせよ、南北に切り分けて「開発」することは、いつ、誰が、いかなる理由で決めたのか。

オ 本件地区計画等に係る都市計画審議会（３回）において、各委員に配布され、あるいは提示された資料を提出されたい（提出済みのものがある場合は、それらを特定されたい）。

カ 前記のとおり、被告杉並区はその準備書面（２）２９頁において、「施行認可の可否を検討するにあたり、避難場所に指定されていることを考慮していない」と強弁しているのが当然ではあるが、この点にかかる安全面積域等肝心なところが明らかにされていない。

被告らは、改めて、安全面積域等の認定範囲とその理由、その範囲の面積計算の詳細、将来をも見据えた避難計画人口を踏まえた上で、１人あたりの避難面積の算定を示されたい。

## （２）用途地域

乙イ第４号証「三井高井戸整備方針等について（平成１６年９月３日杉並区都市整備部都市計画課）」によれば、「本計画については、事業者（三井不動産）が用途地域の変更を前提とし、東京都の土地利用計画係と相談を行っている。この内容を踏まえ東京都と打合せを行ったが、都からは用途地域を変更するように示唆があった」とされているが、東京都の示唆の内容はいかなるものであったか。それを示す文書等の資料はあるか。また、それは三井不動産の意向に添ってなされたものか。

いかなる手段をとるにせよ、三井グラウンドの高度利用をあくまでも追求していたことが同書により明らかであるが、その真因を明確にされたい。

関連する資料を都、三井不動産等、作成者のいかににかかわらず提出されたい。また、東京都の示唆には、三井グラウンドを現計画のように南北２つに切り分けるものであったかを含め、内容を明らかにされたい。

乙イ第５号証「三井高井戸計画の整備方針について（その２）（まちづくり推進会議平成１６年１１月１６日）」によれば、「本計画地周辺については、上位計画である杉並区まちづくり基本方針のなかで・・・（緑

や空地の保全に配慮した住宅地)に位置付けられている。従って、上位計画との整合性および他の同様な整備計画への波及効果などから、本計画地全域を第一種中高層住居専用地域に変更することは望ましくない」とあるが、「他の同様な整備計画の波及効果」とは、具体的にはいかなるものか明らかにされたい。

全域を第一種中高層住居専用地域にすることを三井不動産が求めているので、「望ましくない」と指摘したのか、あるいは「他の同様な整備計画」について妨げになるからなのか、「望ましくない」真の理由を明らかにされたい。

本件用途地域の変更が、 の文書を示すように、東京都(三井不動産)の示唆によるものであるとすれば、いうまでもなく用途地域の変更権限は東京都にあるのだから、なぜ杉並区が「変更の申出」(乙イ第9号証)をしなければならなかったのか、その理由と経緯およびこれに関連する文書等の資料を提出されたい。

前記杉並区長作成の都知事に対する「東京都市計画用途地域の変更について(依頼)」なる文書は、申出の具体的理由が全く示されていない。これを示す文書が別に添付されていたのか。いたとすれば、それを提出されたい。

被告東京都は、本件用途地域の緩和変更は「杉並区の高井戸東1丁目地区計画(本件地区計画)の決定に伴い、土地利用上の観点から検討した結果、用途地域を変更する」と平成17年12月27日第171回東京都都市計画審議会に提出した議案、資料(乙口第22号証)で述べ、上記地区計画書なるものを決定されたものであるかのように添付している。のみならず、同年10月付の同審議会付議予定案件の提案概要(乙口第16号証)において、同様に「地区計画決定」なるものを添付し、同旨のことを述べている。しかし、本件でこの経緯は明白になっているところであるが、本件用途地域変更、高度地区変更、地区計画は、いずれも翌年の平成18年1月23日に告示されている。地区計画は10月の段階では決定されておらず、杉並区の都市計画審議会に諮問されてもいない。諮問されたのは同年11月30日(杉並区準備書面(2))で、本件各区画整理事業施行認可の前日である。杉並区の都市計画審議会に

諮問もされていないものを、あたかも確定したものであるかのように、しかも「地区計画」という地元の計画が決まったために用途地域変更が必要になるというような虚偽の説明を、何故東京都都市計画審議会に対して行ったのか。

そもそも地区計画は、用途地域の定まったところにおいては、それに応じて地域の特殊性に基づき環境保全のために計画されるものである（都市計画法12条の5、第1項1号）。この初歩的認識が、都市計画を一応専門とする東京都の担当者になかったとは考えられない。にもかかわらず、なぜこのような本末転倒な対応をしたのか。

権限のない杉並区の「申出」により用途地域を変更したとする態度と軌を一にしている。東京全体からしても希少な緑地について、その開発のために、用途地域の本来の使命である土地利用制限を質においても量においても大きく緩和した真因を明確にされたい。

### （3）高度地区等

「（2）用途地域」と同様に釈明されたい。

### （4）地区計画

今述べたとおり、地区計画は用途地域が定められている地域においては、これに応じて地域の特殊性を大事にして環境を保全することが本来の役割である。すなわち、用途地域の土地利用規制だけでは地域の環境保全が達成出来ない場合に、さらに規制を絞り込むことにある。そうだとすれば、本件三井グラウンドは、南地区建ぺい率30%・容積率60%、北地区建ぺい率50%・容積率100%という、東京都全体で見ても極めて厳しい制限がなされているのであるから、これに応じて地域の特殊性を活かした地区計画をするならば格別、まず区画整理、用途地域指定等の一連の巨大な開発をしながら、その「歯止め」と称して地区計画をすることは本末転倒も甚だしい。

先述したように、杉並区が自認するとおり「開発許可逃れ」と言われても仕方がない。なぜこのような地区計画を作成したのか、その一連の経緯と理由につき、それを示す資料等を提出して明確にされたい。

### （5）一団地認定

これについては、処分そのものさえ被告側より明示されていない。

従って、この処分（４個）の原因となる事実及び資料を全て提出されたい。

## ２ 補論における釈明事項

### （１）区画整理

施行認可申請の際もしくはその前に、本件開発に関連して三井不動産の財務諸表を提出させたか。

あるとすれば、何時から何時までのものか。

開発の必要性はいかなる資料に基づいてどのように検討したか。

財務諸表その他の資料を提出されたい。

三井グランドと森の簿価は認可申請時いくらと評価されていたか。

### （２）用途地域変更等

ア 東京都は、都の都市計画審議会において、杉並区は開発に伴う交通量予測をしたと述べている（乙ロ２１）が、その通りか。そうだとすれば、その調査の目的は何か。

イ これ以外に環境影響に伴う予測調査をしたのか。全然しなかったとすれば、何故行わなかったのか。

ウ 三井不動産が交通量調査、景観調査、陸上動植物調査等を行ったと準備書面（３）において述べている（１０頁、１６頁）が、それらの調査結果の交付を受けているのか。受けていないとすれば何故か。調査結果が文書化されていなかったのか。少なくとも結果の説明は受けたのか。そうだとすれば、それらの結果もしくは説明の内容を杉並区の都市計画審議会、住民、議会等になぜ示さなかったのか。その理由を明示し、かつそれらの調査結果を提出されたい。

用途地域等に関する指定方針および指定基準（乙イ１７）について検討した事項およびこれ以外に本件用途地域変更において考慮した具体的事項を明示し、その資料を提出されたい。

### （３）地区計画

条例に基づく地区計画の住民側のオルタナティブである地区計画案を「不適法」として却下し、検討の対象とせず、杉並区の都市計画審議会においても同様の取扱いをしたが、その理由を明確にされたい。

## 第2 新たな釈明事項

### 1 被告杉並区準備書面(3)に対して

(1) 被告杉並区は、本件の基本的争点のひとつであり、原告の求釈明の核心のひとつでもあった施行地区を南北に分けた理由について「どの地域を事業の施行地区とするかは、あくまでも申請者が事業計画において決めるべき事柄である。・・・認可権者は、申請者から提出された認可申請ごとに、法令に基づいて審査をしたうえで、施行認可をし、あるいはこれを拒む権限を有するのみであり、申請者の意思に反して施行地区を変更することはできないのである。そのため、杉並区長は、三井不動産から提出された認可申請に応じて、2つの認可処分を行ったものである。」(同書2頁)という。

これほど子供だましの建前論はない。民間の事業者が許認可権を有する行政の意向を無視して「事業計画」をつくることはできず、そのために、宅地開発等の事業を展開するには行政との事前協議が必須であることは、衆知の事実である。この間に犯罪的な談合がしばしば生ずることも世間の常識となっている。被告杉並区自身、この準備書面において「杉並区は、平成17年6月、三井不動産と協議し、・・・建築物の延べ面積は70,900㎡を限度とすることで合意した。」(8頁)と、事前協議と合意の存在を自認しているのである。

本件において問題になるのは、三井不動産がいかなる理由でいかなる開発を企図し、被告杉並区、東京都等、関係行政庁がこれにいかなる対応をしたか、そしてその結果まさに到達した「合意」及びこれに基づく区画整理施行認可から建築確認まで60以上に及ぶ一連の行政処分が法及び都市計画法、環境法等の実定法秩序に適うものであるのかどうかという点にある。従って、三井不動産の本件開発の動機や当初の開発計画の内容及びその後の被告らとの折衝の内容等を明確にすることは、この判断をする上で欠かすことは出来ない。被告杉並区が上記のパラグラフの中で述べている「三井不動産は・・・基本構想段階から一貫してその全体を土地区画整理事業として宅地を開発するとの以降を明確にしていた」という、その基本構想なるものは、文書として存在し、かつ、被告

杉並区等に交付されていることは明らかである。この文書と関連文書を提出されたい。

- (2) 被告杉並区は、「杉並南部土地区画整理事業施行区域においては、具体的な公共施設の配置等に関する事項は策定されていないため、仮にその施行区域を変更して、北地区をも・・・編入したとしても、それによって生じる効果は、建築物の建築について・・・許可が必要となることにとどまる。・・・本件北地区の編入によって生じる効果をふまえたならば、あえて・・・施行区域を変更して、本件北地区を・・・編入するまでの必要性はないと判断した。」(2頁～3頁)といい、北地区の編入は、当然約470haに及ぶ杉並南部土地区画整理事業の施行区域を定めた都市計画決定の変更(都市計画法21条)になるのに、これについて全く言及していない。そこで、以下釈明を求める。

北地区の編入は上記都市計画決定の変更にならないのか。

ア 上記都市計画の決定は、東京都が定めたものではないのか。そうだとすれば、その変更は都市計画法第15条6号等により当然東京都が行うべきことになるのではないのか。

イ いうまでもなく、区画整理事業は市街地開発の代表的なものであり、小規模なものは別として、都市の根幹を左右する広域的なものであるから、都市計画法は都道府県が定めるべきものとしているのではないのか。しかも、この地域が旧緑地地域であったことを考慮すれば、なおさらのことではないのか。

ウ そもそも、被告杉並区が左右できる問題ではなかったのではないのか。被告杉並区は、認可権者が都知事に代わるだけで、認可の許否が変化するものではないとまでいうが、これは甚だしい無知か、殊更な欺瞞を示す以外の何ものでもない。

被告東京都による都市計画変更手続がなされれば、公告縦覧、公聴会、説明会、東京都都市計画審議会の審議、さらに環境影響評価等々、現在の環境法、都市計画法に従って住民自治、情報公開、説明責任、環境の第一義的位置付けに適った手順と内容が要求されたのではないのか。

ア さらに、都市計画決定の変更の際、従前の欠落を是正し、都市計画法12条3項が求めている公共施設の配置等を具体的に定めることも

求められるのではないか。

イ 当時、「公共施設の配置等に関する事項が定められていないため、」  
編入すなわち都市計画決定変更の効果は建築制限にとどまるかのよう  
にいうが、それこそ大きな虚構ではないのか。

ウ 都市計画変更が適法になされれば、その効果は杉並区民のみならず、  
少なくとも東京都民にとって実に豊かな効果をもたらすものではなかつ  
たのか。

(3) 用途地域変更等について、「原則として仮換地指定以降に用途地域の  
変更を行うことになっているから、本件用途地域変更が事業施行認可に  
後行しても違法ではない」とする。しかしこの議論は、原告の主張する  
用途地域変更の違法性の論拠を全く誤解しているか、あるいは故意に曲  
解しているものである。しかしこれは別論として、ごく一部の道路（特  
別区道2130号）を除いて、全ての事業地が三井不動産所有のもので  
ある所謂一人区画整理事業に、そもそも「仮換地指定」がなされるのか。

また、一人区画整理事業について、区画整理の一般論がそのまま適用  
出来るのか。