

平成18年(行ウ)第226号 土地区画整理事業施行認可処分取消等請求事件
原告 由井玲子 外
被告 東京都 外
平成18年(行ウ)第636号 土地区画整理事業施行認可処分取消等請求事件
原告 市毛利喜夫 外
被告 東京都 外

第7準備書面

平成19年7月27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 齊藤 驍

同 弁護士 高橋 崇雄

同 弁護士 内藤 隆

同 弁護士 井口 宇乃

同 弁護士 森近 薫

同 弁護士 上條 弘次

第1 本件区画整理事業の事業計画と本件開発の著しい違法性

1. 本件南北2つに切り分けられた区画整理事業には、すでに相当述べ、さらに本稿第2で述べることにするが、本章においては、土地区画整理法第6条8号の事業計画に的を絞って、その著しい違法性を論ずることとする。

同号は、事業計画は第1に環境の整備改善を、第2に安全、防災を図るものとされている(以下、上記2つの区画整理を起点とし、マンション等の建築確認を結点とする一連の処分を「本件開発」という。)。本件開発がなされる三井グラウンドの緑地としての希少かつ特異な価値、及び開発によりこれがいかに失われるかについては訴状以来述べてきたところではあるが、今日我が国を代表するといつてよい緑地に係る都市計画の代表的存在である石川幹子氏が陳述意見書(甲第29号証)を提出されたので、大切なところを引用することにする。同氏は、杉並区の都市計画審議会委員として、本件に直接係わり、本件開発を学識経験者としてただそうとされた。その経緯についても述べられている。その意味でも、重要な文書なのである。

なお、引用を分かり易くするために、若干フレーズを挿入している。()部分が該当する。

「三井グラウンドの位置する神田川沿いの放射環状緑地帯こそ、1920年～30年代に世界各国が競って策定し、都市の社会資本として継承してきた日本における記念すべき、歴史に残る帯である。・・・

2002年3月『生物多様性国家戦略』が地球環境保全に関する関係閣僚会議において決定され、今日の環境政策の基本となっている。この国家戦略は種の生態系の保全、絶滅の防止と回復、継続可能な利用を3つの目標としている。都市地域における生物多様性の回復にむけては、近年のランドスケープエコロジーによる知見が適用されるようになった。ランドスケープエコロジーは、都市における分断された自然環境をパッチし、一定の規模をもった自然環境を有する地域、コリドー(パッチをつなぐ生態系の回廊)マトリックス(それ以外の都市環境)という3つの視点から捉え、都市における自然環境回復のための適切な方法論を導くことを特色としている。生物の生息空間として一定の規模を有する原単位はビオトープと呼ばれ、パッチは単一もしくは複数のビオトープの集合といえる。・・・三井グラウンドにおける代表的ビオトープは・・・神田川の段丘崖に残る斜面林、段丘直下の湿地帯である。(公園として保存されるとする)西側の樹林(もそうではあるが)は、群落調査がいまだ行われておらず、適正な利用と持続的維持の方策がいまだ示されていない。南部の崖線との斜面林と湿地については、三井グラウンドの開発により甚大な影響が生じる・・・第1に地下水流動の変化であり、豊かに供給されていた表面地下水の(開発による)激減は、湿地の乾燥化を始め、崖線直下のビオトープにも甚大な影響を与える・・・斜面林の造成が行われる計画であるが、都市計画審議会では最も甚大な影響をうける湿地帯(キイトンボの生息が平成12、13年の杉並区自然環境調査で確認されている)に関するモニタリングと持続的維持の手法については、現時点まで、何も方針が提示されていない。

・・・特筆すべきことは、東京を代表するエコロジカル・コリドーの中核を担う場所に、位置することである。井の頭池を水源とする神田川は、東京を東西に貫流し、杉並、中野、新宿、文京、千代田、中央区をへて、東京湾に注ぐ。この神田川エコロジカル・コリドーの保全と再生は、関連するそれぞれの区における重点政策である(る)・・・三井グラウンドの開発にあたって、このエコロジカル・コリドーは、補助第215号線により、完全に分断されることになる。しかも、その位置は・・・最も豊かな生態系を有する崖線直下の湿地帯と池の位置に相当する。都市計画審議

会に提出された図面は、補助第215号線の路線が表示されており、この分断箇所は緑色の表示となっている。・・・(これは暫定措置で道路は必ずつくるともいい、裁判の区画整理の施行認可申請添付の図面にはこの旨明確に示されているのであるから) 自然環境を破壊する行為であると断言せざるをえない。

東京都は、『東京における自然の保護と回復に関する条例』をすでに平成12年に制定しており、・・・石原都知事は、戦後決定された都市計画道路で、実現性の低い路線については見直しの方針を提示している。補助第215号線の建設は、貴重な自然環境を破壊することとなり・・・見直し路線の筆頭に位置する・・・。

また、南部の斜面緑地は、公園用地となっているが、部分的に、わずか10メートルしか担保できない地区がある。幅員10メートルでは、ケヤキなどの高木の場合、1本しか生育することができない空間であり、到底、エコロジカル・コリドーとはなりえない・・・。

エコロジカル・コリドーは、生物の生息空間としての連続性ととどまらず、「風の道」として(ヒートアイランドを抑制し)・・・災害発生時の安全な道の提供など、複合的役割を有する貴重な環境基盤であることが、多くの論文で実証されている。・・・杉並区都市計画審議会において、繰り返し指摘を行った。しかし、この件については、既定の計画の説明に終始するのみで、何等、明確な答えが提示されないまま、不問に付される形で結審した・・・。」

三井ランドが東京の環境の貴重な結節点のひとつであり、これを失えばその影響は東京全体に及ぶ。事業計画と本件開発は、これにことさら目をつぶってなされた環境の整備改善とは対極の位置にある。長い引用となったが、都市計画審議会という本件における重要な都市計画手続に参加した人でなければ書くことの出来ない、生き生きした表現だからである。

2. 一方、本件開発を周辺住民の環境被害、とりわけ健康被害に着目して論じられたものが甲第28号証の共同意見書である。その経歴は割愛するが、公衆衛生学、環境工学、都市計画学等、今日の環境科学の代表的研究者が共同してとりまとめたものである。

今引用した石川幹子氏の意見書から明らかなように、水と緑に象徴される自然環境は、人類の存立の基礎であるから、これが失われること自体が著しい環境被害なのであるが、さらに加えて、本件開発により周辺住民に健康被害、すなわち病気になる多大なリスクが存在することを指摘し、これを防止するためのアセスメントもしくは事前の環境影響調査が不可欠であるとしているところに本書の特長がある。

昨年から今年にかけて、地球の気候変動(いわゆる温暖化)は、CO₂等温室効果ガスによるものであることが、アメリカを含め国際的に確認されるとともに、人類の文明の危機は深化し、直ちに対策を講ずるべきだとされているという状況認識のもとに、大都市の人工排熱(道路、自動車、建物、エアコン等の設備)の増加と緑地等の自然空間の喪失等により、ヒートアイランド現象(熱大気汚染)が市民の生活と健康に深刻な影響を生み出しているばかりでなく、従来型の大気汚染等の公害と複合して健康被害が生じており、これは国土交通省、環境省及び関係機関も認識するに至っている。

具体的には、急性重症としては熱中症、光化学反応が熱により促進されて生ずる光化学オキシダント、慢性的には「より高い年齢(65歳以上)のものは気温との関係をはっきり示し、暑い日が多ければ多い程死亡数は増加する。死因別に見ると、循環器系、呼吸器系、消化器系の各疾患に有意差を認めた。悪性新生物に対する影響も否定できない」(中央環境審議会専門委員長内山巖雄らの疫学等の研究)。また、SPM、窒素酸化物等の大気汚染物質との複合慢性影響では、慢性気管支炎から肺ガンその他の重篤な

疾病に至る。影響は老人、子供、病人とは限らないとされている。さらに、緑の喪失自体が老人の寿命に影響するという学問的に認知された疫学調査も紹介されている。

以上を踏まえて、本件開発のように範囲を限定された局地汚染の危険を以下のとおり指摘している。

「局地とは、公衆衛生学等の環境科学におけるコンセプトである。すなわち、汚染源に近接した領域もしくは新たな汚染源が出現する場所とその周辺の領域をいう。前者の典型的なものとしては、沿道、沿線、有害物製造工場周辺、後者としては原子力発電所事故周辺、本稿の対象となっている緑地開発周辺等が挙げられる。・・・

局地は・・・その領域の大小にかかわらず、汚染のレベルが高く、汚染源は多くの場合、熱、風、光、大気汚染、騒音等が複合するものである。

特に緑地開発地とその周辺の場合は、従前の緑地が失われ（マンション等に転化する）、周辺住民の環境は激変することになる。

・・・局地開発は・・・マンション開発等の都市型の開発においても、道路等のインフラ、建物、エアコン等の建物設備、自動車等の新しい汚染源をつくり出し、周囲の環境に影響を与えることは明らかであるから・・・局地汚染の健康被害までに至る影響の大きさを考えれば、開発の前に十分なアセスメントを行うべきことは、環境基本法等、我が国の環境法体系の理念と秩序からして、当然のことである。

現在、一定規模以上の開発でなければアセスメントは義務付けられていないように見える。しかし本当はそうではない。開発によって影響が明らかに予測される因子の影響について調査を尽くすことは、行政と関係事業者の最低の義務である。

・・・規模の大小の問題ではないのである。規模が小さくて影響がとりたてたものではないように見えるとしても、このような開発が数々繰り返されれば、取り返しのつかない影響を与えることになるからである。」

また、本件のマンション開発については、

「三井グラウンドは、柏の宮公園等周辺の緑地と一体になり、かつ善福寺公園周辺まで神田川に沿い約470ヘクタールの緑地帯とコリドーを形成している。すなわち、この緑地帯はヒートアイランド現象でいうところのクールアイランドであり、三井グラウンドは、その不可欠なクールスポットなのである。

善福寺緑地は、今ほどヒートアイランドが顕著でなかった1980年代に周辺市街地の交差点との間に、最大気温差が5度に達していた（「ヒートアイランド現象の緩和に資する緑地等の配置に関する検討調査〈概要版〉」6頁、図『緑地内部と市街地の最大気温差』平成15年3月、国土交通省都市・地域整備局）。三井グラウンドの場合も、ほぼ同様であったと考えてよい。従って、三井グラウンドの大半を取り潰し、マンション等の開発を行うことは、第3で述べた通り、新たな複合汚染源を出現させるおそれがあるばかりではなく、周辺住民の生活環境のみならず健康にも多大な貢献をしているクールスポットを喪失させることも充分あり得るのであるから、このこと自体の影響を景観、生態系影響を含めてまず充分調査すべきことは、石川幹子氏の意見書が述べるとおりである。

また、このグラウンド周辺は緑地であるところから広域避難場所に指定されていたのであるから、これが開発により失われることにならないかという調査も、その資料を公開して充分調査すべきことはいうまでもないところである。

これに加えて、第3で述べた緑地開発の際に検討されるべきヒートアイランドと大気汚染等が交錯する局地汚染について調査すべきである。

まず、ヒートアイランド、熱汚染である。2000名の新しい人々が居住する中

層マンション等の建物及びエアコン等の施設、道路その他のインフラ、車の増加等により、温度はどのように変化するのか、その上昇した気温が大気汚染物質、とりわけ光化学オキシダント、SPM等とどのように係わるかは、周辺住民の健康被害に直結するだけに、欠かすことの出来ない問題である。車の増大による大気汚染、温度とも関連する風、光化学オキシダント、日照等に係わる光も欠かせない。さらに、周辺は低層の静穏な住宅地であること等からすれば、騒音の調査も欠かせないことはいうまでもないところである。この他、周辺住民の生活環境に係わる点は可能な限り事前の調査がなされるべきである。

今健康被害に直接関わる要素を本稿の目的に添って指摘してきた。しかしこのことは、生活環境に対する影響を軽視してよいということにはならない。生活環境に影響を与えるものも充分調査すべきなのである。生活環境の被害は、健康被害と有機的に深く繋がっているからである。」と結んでいる。至言というべきであろう。

3．この共同意見書が求めている事前の環境影響調査、環境配慮を、被告らと三井不動産は、本件開発において行ったであろうか。三井不動産は、自動車交通量、景観、動植物の調査を行ったという。しかし、その調査なるものは、自動車交通量のそれに歴然としている。調査日こそ明らかにしているが、いつからいつまで、どのような方法で調査したのかすら分からないだけでなく、その調査データの検証すら被告杉並区は行わずに、僅か3枚のものを、これが全体の調査であるかのようにして、都市計画審議会に提出した。交通量調査は、交通の危険を防止する安全対策等としても不可欠であり、土地区画整理法6条8項は事業計画の要件としてこれを明文で定めているにもかかわらず、今となっても「土地区画整理事業の認可に必要とされるものではない」（被告杉並区平成19年7月27日付準備書面（5））から、「検証は行っていない」と言っているのである。また、景観調査や動植物生育調査も、被告杉並区の「主張する事実の立証」には必要がないとして、原告の求釈明に応じない（同準備書面「第2 求釈明について『1．同（1）について』」）し、情報公開に応じるかのように述べているにもかかわらず、住民の情報公開にも未だに応じていない。このような行政の指導でなされた調査が、前述の意見書が求めている環境配慮とは無縁のものであることは、今更いうまでもないであろう。

4．防災の柱として、地震からの広域避難場所の確保があり、これが本件開発の違法性の大きな争点となっている。もっとも、被告杉並区は従前から広域避難場所の確保は区画整理の施行認可の要件ではないので、全然検討しなかったと土地区画整理法6条8項の明文に背反することを述べているので論外ではあるが、石川氏は緑の専門家であるばかりではなく防災の専門家でもあるから、この問題を杉並区都市計画審議会において厳しく追及されている。本件開発の違法を端的に証明することにもなっているので、以下、その点を引用する。

「東京では・・・非常時において、人命を守ったものが、緑地であった・・・1995年の阪神・淡路大震災においても、緑地は、延焼遮断帯となり、また避難地として、大きな役割を果たした。このため、東京都地域防災計画では、住民一人当たり、1平方メートルの広域避難地の確保を明示しており、誘致圏とその位置を公表している。

・・・杉並区は、東京都全体のレベルからみて、広域避難地が著しく不足しており、当該地区に隣接する荻窪地区は、0.84㎡/人であり、東京における198箇所の広域避難地のうち、195位という低レベルの・・・地域となっている。

・・・三井グランド開発前の有効避難面積は、2.15㎡/人であった。・・・が、

今回の開発計画では、 $1.1 \text{ m}^2/\text{人}$ として、広域避難地を確保するというものであった。この数字は、現状の避難有効面積が半減するものであり、しかも、算定基準が不明確であったため、第132回から第136回杉並区都市計画審議会の中で、繰り返し、算定根拠の提示が求められた。

杉並区は・・・算定は、東京都の所管であり、区としては、責任主体ではないという答弁に終始した。このため、筆者は、平成17年11月14日（本件区画整理施行認可は12月1日）に、責任者である東京都都市整備局市街地整備部企画防災担当に出向き、有効避難面積の算定根拠について、杉並区都市計画審議会委員として、応えていただくべく、お願いをした。しかしながら、東京都の返答は、「現時点では、開発計画が明確ではないので、応えることができない」とのことであり、（区画整理事業施行認可の直前である）この時点では・・・避難地面積について、杉並区、東京都、ともに責任をもって応えることができないという異常な事態が判明した。後に、裁判の過程で、この有効避難面積の算定者は・・・開発業者である三井不動産が算定したことが明らかとなった。

樹木が伐採され、開発が進んでいる平成19年7月22日現在、有効避難地面積の算定根拠と数値は、いまだに、杉並区都市計画審議会には、報告されていない。人命にかかわる本件につき、再三の都市計画審議会での審議に虚偽の説明を行い、現時点でもなお説明責任を履行していない。」

語るに落ちたとはこのことである。広域避難場所の確保は、区画整理から都市計画制限の質的転換に至る本件開発に直接係わる論点だった筈である。被告らが本件訴訟において区画整理事業施行認可の要件ではないと開き直るのは、誠に見苦しい。

なお、石川氏は都市計画審議会において、本件区画整理が三井グランド全体を対象とする、あたかもひとつの事業のように説明され、それらしい資料（甲第34号証の1、2）も貰っていたので、別々の2つの事業として展開されることに気が付かなかったこと等、都市計画審議会においてすら虚偽の説明と虚構が作出されていたことを具体的かつ明確に述べ、従前の本件開発の情報公開、説明責任、虚偽の情報による世論操作等、憲法の住民自治と都市計画法に著しく違反する手続を繰り返したとする我々の主張を充分裏付け、この点からも、本件開発を著しく違法であると断じている。

5. 本件開発は、区画整理の事業計画という起点から建築確認に至る結点まで、土地区画整理法6条8項の明文にすら明白に反する一貫した環境配慮と安全配慮の欠落があることが充分分かるであろう。このこと自体で、開発の一連の処分は違法であるが、かかる欠落を生み出した三井不動産と被告らとの談合による他事考慮等の違法こそ、厳しく裁かれなければならない。

第2 ひとつの区画整理とする都市計画変更決定の必要性

1. 事実の上でも建前の上でも、本件南北「2つ」の区画整理事業が一体となって遂行されているのであるから、別々の事業に切り分ける法律上の正当性、法律上の意義が全くないことは、本件弁論の推移の中で明確になっているともいえる。

しかし、更に掘り下げてみれば、この違法な矛盾をいかなる都市計画決定手続によれば止揚できるのかということになる。我々は、第3準備書面11頁等で、この論点を指摘してきたが、ここでこれを総括的に論じたい。

2. 約470ヘクタールにのぼる杉並南部土地区画整理事業に係る都市計画決定は、昭和

44年5月8日、現在の都市計画法（新法という）が施行される直前、旧都市計画法により決定された。旧法においても、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（旧法第1条、第11条の2）。のみならず、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、公害からエコロジーに至るまで環境が本格的に問われている時に、東京特別区の緑地の全てを廃止して、宅地開発に振り向けるというこの決定は、当時の実定法秩序からしても極めて重大な疑義があった。このため、杉並南部地域に典型的に示されるように、建ぺい率30%、容積率60%という、いわゆる3割地区という今では少なくなった都市計画制限がされ、緑地が保全されてきたのである。

3．しかしこの決定は、新法12条5項が明文で示している「公共施設の配置」と「宅地の整備」に関する事項が欠落していた。従って、文理上当然違法な決定ということになる。ところが、都市計画の経過措置として、新法施行法第2条に、「旧法規定により決定された都市計画は、新法の規定による相当な都市計画とみなす」とされていることを奇貨として、旧法の都市計画は新法の規定に反していてもそのまま際限なく適法有効であり、現在もなお欠落違法はないと被告らは言うのである。

しかし、同施行法第2条は、まさに経過規定なのであって、都市計画が旧都市計画のままでもよいということにはならない。そもそも、都市計画のような行政計画は、社会的・経済的・法的状況の変化、地域の発展状況、人々の価値観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、新法第6条、13条、21条等に明確にされているところである。従って、新法の明文に反する旧都市計画は、都市計画変更決定により当然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また違法に施行されることになり、新法はあっても等しい一種の無法状況となる。遅くとも、都市計画が事業化されるまでに旧都市計画を変更して、是正されなければならない。

最高裁判所平成11年11月25日第一小法廷判決（判例時報1698号66頁）、いわゆる平成11年判決は「環状6号線整備計画は、その後に定められた公害防止計画に適合するか否かにかかわらず、現行法下においてもそのまま適法かつ有効な都市計画とみなされる」と判示しているが、これは平成17年12月7日の小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟最高裁大法廷判決による都市計画法の解釈の転換により、すでに明確に克服されたことは記憶に新しい。新法の明文に反する都市計画がいつまでも適法かつ有効であることはあり得ないし、あってはならないことである。

4．一体としてなされる区画整理事業の事業地の過半が杉並南部都市計画区画整理事業地域であるのであるから、残りの部分（北地区）をこれに組み込む都市計画決定の変更は、従前述べた新法と土地区画整理法の趣意及び本件区画整理の実態からして、至極当然なことであり、これとあわせて公共施設の欠落を是正する変更決定をし、適法な都市計画にすることが必要だったのである。このようにすれば、環境を犠牲にする区画整理の是非は別として、2つに切り分けることから生ずる無理（違法の数々）は、回避することが出来たであろう。しかし、被告らはあえてこれをしなかった。北地区を組み込む都市計画変更決定をすれば、所管が東京都になる（特別区に関する条例）ばかりでなく、全てが杉並南部区画整理都市計画事業地域の一部ということになり、一部の施行が出来るかどうかはともかく、同都市計画地域が維持し、被告らも自認している旧緑地地域のいわゆる3割地区の伝統とそれによる第1種低層住居専用地域の厳しい都市計画制限に拘束され、三井不動産共々目標としていた中高層開発が出来なくなるからであった。

5．それだけではない。一部にせよ、杉並南部区画整理都市計画事業に着手すれば、約470ヘクタールに及ぶ同地域の環境影響について、アセスメント法によるアセスメントの必要性が問題となる。のみならず、東京都のアセスメント条例は、緑地を15ヘクタール以上含む場合には、事業段階で20ヘクタールから環境影響評価を義務付けている（同条例施行規則別表第1の18）。そのうえ、いわゆる細切れアセスを禁じているため（同条例第50条1項）、一部の施行であっても、全部の地域のアセスをしなければならなくなるおそれがあり、かつ是正を含む都市計画決定は、新しい都市計画とみなされ、アセスの対象となり得ること（同条例第92条）、さらにそこまでいかなくとも、開発に対する環境配慮が格段に厳しくなるからであった。しかし、新法、アセス法等が求める当然の手順を踏めば目標を達成できなくなるような開発は、まさにそれだけで違法といわなければならない。

6．区画整理を起点とする本件の一連の違法な処分は、これゆえに生じている。都市計画法の趣旨、目的、とりわけ第12条1項、同条3項違反に直結する区画整理の切り分け、すなわち都市計画不在の区画整理は、これ自体違法であるばかりでなく、都市計画変更を回避した理由が、三井不動産と自分達の開発利益と便宜だけであったことは、他事考慮であることはもとより、裁量権の甚だしい濫用として、当然違法というべきである。

第3 差止めの請求における重大な被害について

第1で述べ、もしくは引用した共同意見書（甲第28号証）、石川幹子陳述意見書（甲第29号証）に照らせば、建築確認により結点となる本件開発により、原告らが極めて重大な被害をうけることは明らかであり、過言を要しない。

終わりに これからの論点と主張、立証

本件の建築確認に至るまでの約70の一連の処分は、本件開発の手段として有機的一体性を持つが、すでに述べた通り、地区計画、用途地域変更等都市計画制限の緩和、一団地認定処分等による、さらなる都市計画制限の緩和には、固有の違法性があり、我々はこれらの主張も尽くしたい。

さらに、被告らは三井不動産との本件開発における談合の本体の核心のひとつを証明する同社の「基本構想」について、前回期日において「裁判所が求めるならば提出してもよい」と言いながら、いざ我々がこれについて文書提出命令の申立をすると、理由なき反対に転ずるに至った。さらに、三井不動産がしたという動植物調査、景観調査すら、情報公開に応ずるとした態度を翻して、7月27日の弁論終結を見越してその先に引き延ばしている。

このように、大切な事実を被告らが隠し、あるいは争っている以上、我々は人証によってこれを証明する他はない。被告らの現在のような姿勢を許したまま弁論を終結することに、我々は同意出来ない。審理不尽と言わざるを得ないからである。

以上