

令和2年（行ウ）第71号 損害賠償請求行為請求事件

原告 宗岡明 弘外533名

被告 神戸市長

第2準備書面

令和 4年 8月31日

神戸地方裁判所 第2民事部 合議係B 御中

被告訴訟代理人

弁護士	石	丸	鐵	太	郎
弁護士	三	浦			潤
弁護士	森		有		美
弁護士	藤	原	孝		洋
弁護士	中	尾	悦		子
弁護士	山	本	真	珠	子



原告第1準備書面に対して、以下、反論する。

1. 原告らの主張について

原告らは、須磨区天神町5丁目から須磨区離宮西町1丁目までの区間について、その車線数を4車線から2車線に減少させた平成27年12月7日の都市計画変更決定（以下、「本件変更決定」という。）が違法であるから、この違法性を承継した債務負担行為、支出命令は違法と主張する（原告第3準備書面8ページ～）。一方で、確認書に基づいて合意に違反することが、本件変更決定を違法たらしめる理由としては、「神戸市と住民との間で合意書が締結されていることは、都市計画の立案や実行との関係では、都市計画法にいうところの『地域の特質』にほかならない」（都市計画法13条1項本文）と主張するので（訴状47ページ～）、住民との合意に反すれば、都市計画法違反となるとの主張と思われる（なお、原告第1準備書面では、都市計画法13条1項にいう「当該都市の特質」に抵触しているとも主張することから、訴状の「地域の特質」は、「当該都市の特質」の誤記とも思われる。）。

- ① したがって、原告らの主張は、住民との合意として成立していることが前提となっていると思われるところ、何らかの法的効力のある合意として成立しているわけではないこと
 - ② 原告らが確認したと主張する内容について、確認書により確認した内容と齟齬があること
 - ③ 神戸市の対応は、確認書により確認した内容に反するものではないこと
 - ④ 以上から、神戸市の対応によったとしても、都市計画法13条1項にいう、「当該都市の特質」に抵触するとはいえないこと
- を順次説明する。

2. 何らかの法的効力のある合意として成立しているわけではないこと

(1) 確認書（甲B22号証）の法的性格

文書の発出について、しかるべき決定権者の決裁を受けて発出された文書については、公文書として文書番号が記載されるどころ、確認書（甲B22号証）には、文書番号が記載されておらず、神戸市内部で決裁がされたものではない。したがって、その性格としては、署名者の判断でなされたものということとなる。

ところで、都市計画の変更や都市計画事業の認可（以下、「事業認可」という）の変更については、法に定められた手続きを経る必要があることから、課長の判断で何らかの変化を与えられるものではなく、工務課課長は、本件道路の建設を、自治会の同意がなければ、断念するという意図で、確認書（甲B22号証）に応じたものとはいえない。平成12年当時、答弁書17ページ以下で主張するとおり、第1次公害調停が実施されており、神戸市は、本件道路の建設の必要性を繰り返し述べていることからこの点は明らかである（誤解を生じさせないため付言すると、本件道路の建設を前提に、地元の要望を受け入れることまで拒んでいるわけではない。）。

以上を踏まえると、確認書（甲B22号証）は、地元の要望をできる限り尊重するとしたことを、確認したものに過ぎず、法的な効力を生じさせるものではない、いわば紳士協定にとどまるものというほかない。

そもそも、本件道路の整備は、都市計画決定、事業認可という法的な手続きに基づき実施されるものであるところ、地方自治体である神戸市としての方針に反する合意を、都市計画局の一課長が法的な手続きを経ずにすることはあり得ない。「同意を得ることなしに」と記載された確認書があることをもって、何らかの義務が生じるとまでいうことは、論理の飛躍がある。

このことから、確認書に記載された内容は、中央幹線を都市計画通り4車線に変更したり、広幅員の歩道等を維持できなくなるような変更をしたりするべきでないという地元自治会の要望を、できる限り尊重することを確認したものに過ぎず、法的な効力まで生じるものではない、いわば紳士協定に止まるものという

他ないのである。

(2) 確認書（甲B22号証）の内容が、抽象的であること

確認書（甲B22号証）に記載された内容は、誰が何をすべきか、何を為してはいけなからい、関係自治会等に説明を行い、理解と協力を得なければならない「道路等の形状変更」とはどのようなものであったのかについて、書面上は何ら明らかにされていない。このように、原告らが主張の前提とする合意には、何らかの義務を神戸市に負わせることができるほどの具体性をもたない、抽象的なものに過ぎない。

また、天神町3・4・5丁目自治会から提出された、「天神町3・4・5丁目自治会内中央幹線恒久整備案・基本構想」（甲C9号証）は文字どおり、天神町3・4・5丁目自治会の基本的な構想を、文字にしたものに過ぎないし、神戸市長の回答（甲B23号証）でも、「整備案の一つとして早急に検討いたします。」、「未だ用地買収ができていない住民の方については配慮して進めて行く必要があると考えています。」、「関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得て実施します。」といった言い回しや、「今後ともご理解・ご協力の程をよろしく願いたします」という文言で締めくくっていることから明らかなように、中央幹線を都市計画通り4車線に変更したり、広幅員の歩道等を維持できなくなるような変更をしたりするべきでないという地元自治会の要望を、できる限り尊重すると述べているものに過ぎず、何らかの義務が発生するといった承諾として回答したものではない。

このように、文言の内容が抽象的なものに終始していることも、確認書の記載により、何らかの法的効力が生じるものとして作成されたものでないことは明らかである。

(3) 須磨多聞線は必要不可欠な路線であり、本件道路の整備を困難にするような

合意をすることはあり得ないこと

平成24年6月6日、第1次公害調停において、神戸市は、調停委員会からの「被申請人は、須磨多聞線の構築について計画の実施を取り止める意思はないのか。」という質問に対して、取り止める意思はない旨を回答した（但し、道路の建設にあたっては、住民の要望などを反映させうるものとするものである。）。一方、住民側は、須磨多聞線の構築について同意する余地はないとしてこれを拒絶した。その結果、調停委員会は、これ以上議論しても調停が成立する見込みはないと判断した。

また、平成24年12月17日に調停委員会から、「西須磨地域の環境について、期日外の協議継続を、調停条項とすることが可能かどうか」検討するよう指示を受け（甲D47号証）、翌25年1月25日には、「（須磨多聞線を建設しない選択肢を残して、）期日外の協議継続を、調停条項とすることは受け入れられない。」旨を回答した。（甲D48号証）

さらに、同年2月4日の期日では、調停委員会の調停条項案を受け入れられない理由について説明を求められた際も、須磨多聞線の建設を前提としない協議継続を調停条項とすることには応じられない旨を回答している。（甲D49号証）

このように須磨多聞線建設について、神戸市は一貫した姿勢であり、過去にこの点を譲歩したことはない。

したがって、須磨多聞線建設の障害になる約束をすることはない。そして、須磨多聞線は、中央幹線に接続する計画であるから、須磨多聞線の建設には、当然に中央幹線への接続も含まれる。仮に、地元自治会の同意がなければ、須磨多聞線が建設できないとなれば、須磨多聞線の建設に障害となるので、こうした約束をすることは考えられない。

よって、中央幹線への須磨多聞線の接続を見合わせるというような約束を神戸市が法的効力あるものとしてすることはない。

(4) 小括

したがって、確認書（甲B22号証）により、何らかの法的効力のある合意が成立しているとはいえず、天神町3・4・5丁目自治会との間で、事前の協議及び事前の同意が必要であると法的に約束したものともいえない。

このように、確認書に法的効力があることを前提とする原告らの主張が成り立たない以上、都市計画法13条1項の「当該都市の特質」として考慮することは妥当でない。

3. 原告らが確認したと主張する内容について、確認書により確認した内容と齟齬があること

(1) まず、平成13年2月18日付けで、天神町3・4・5丁目自治会から神戸市長に対し、

① 当自治会内の中央幹線恒久整備案を「2車線で、緑とうるおいのある道」として策定するものとする。

⑤ 神戸市と当自治会住民との協働によって整備された道路が完成した後、将来、状況の変化により、道路等の形状を変更する必要があるときは、事前に当自治会と話し合いを行い、理解と協力を得ることとする。

といった内容を含む「天神町3・4・5丁目自治会内中央幹線恒久整備案・基本構想」が提出された（甲C9号証）。

これに対して、神戸市長は、平成13年2月23日付けで、①について、「『2車線で、緑とうるおいのある道』という案については、今後、整備案の一つとして早急に検討いたします。」、また⑤について、「状況の変化等により道路の形状を変更する必要がある際には、関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得て実施します。」と回答した（甲B23号証）。

(2) ところで、①で「2車線で、緑とうるおいのある道」として、あえて「2車線で」と記載されるのは、もともと中央幹線は、4車線で都市計画決定されているが、4車線ではなく、「2車線で」ということを強調するものであるし、「緑とうるおいのある道」と記載されるのは、以後のワークショップを経て具体化された「中央幹線整備設計案についての提案」なる書面（乙3号証）の内容からすると周辺の同種道路よりも条件のよい歩道等を整備するという趣旨であった。

このように、天神町3・4・5丁目自治会の申入れとして、重要であったのは、都市計画決定に基づく4車線ではなく、2車線の道路であるという点と周辺の同種道路よりも条件のよい歩道等の整備の2点であったので、神戸市長の回答の⑤で、関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得るとした「道路の形状」も、都市計画決定に基づく4車線ではなく、2車線の道路であるという点と周辺の同種道路よりも条件のよい歩道等の整備の2点を指していた。

実際、神戸市としては、天神町3・4・5丁目自治会からの申入れに沿って、現況どおり、都市計画決定とは異なる2車線で、周囲の同種道路よりも条件のよい広い幅員の歩道等を有する道路整備を行っていることから、神戸市長が早急に検討するとして①の「2車線で、緑とうるおいのある道」を、上記のとおり捉えており、神戸市長が⑤で、「関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得て実施」するとして「道路の形状を変更する」とは、2車線で暫定整備された中央幹線を都市計画通り4車線に変更することや、広幅員の歩道等を維持できなくなるような変更をすることを意味することは明らかであり、また当時の当事者間の一致した認識でもあった。

したがって、神戸市長の回答（甲B23号証）の⑤で、関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得るとした「道路の形状」も、確認書（甲B22号証）で理解と協力を得ることとした「道路等の形状」も、都市計画決定に基づく4車線ではなく、2車線の道路であるという点と周辺の同種道路よりも条件のよい歩道等の整備の2点を指すものと捉えるほかない。

(3) 誓約書（甲B25号証）とも矛盾しないこと

まず、この誓約書を作成するに至った経緯であるが、中央幹線西行車両が行幸町交差点でUターンする時に支障となる交差点北側の街渠を車線の線形を通す目的で一部改良することを天神町3・4・5丁目自治会に事前に説明し、一定の理解を得て工事を行ったものの、その後、自治会への説明内容が不十分であり、変更は認められないと抗議を受けた。その際、神戸市としては、天神町3・4・5丁目自治会への説明が不十分なまま工事を行ったことについて謝罪して、誓約書を提出したようである。工事を実施したことが道路の形状変更にあたり、確認書違反であるとして、謝罪しているのではない。

このように、誓約書は、「道路の形状変更」を謝罪したものではなく、また「確認書」違反があり、道路を原状に復したものでもないから、誓約書の存在をもって、確認書（甲B22号証）で理解と協力を得ることとした「道路等の形状」が、都市計画決定に基づく4車線ではなく、2車線の道路であるということを否定する根拠となるものではない。

(4) 中央幹線は、恒久2車線ではなく、暫定2車線に過ぎないこと

原告らは、確認書（甲B22号証）に「恒久整備案」の文言が用いられていることや、神戸市長による回答書（甲B23号証）に「恒久整備案・基本構想」という言葉が使われていることを、暫定的な計画ではないことの根拠とする。

しかしながら、いずれも、住民側が、恒久整備を要望しているということを記載しているものに過ぎず、神戸市が、恒久整備であることを認めたものではない。

住民側から示された申入れ（甲第C9号証）には、「中央幹線恒久整備案を『2車線で、緑とうるおいのある道』として策定するものとする」との記載があるのに対し、神戸市長の回答（甲B23号証）では、「今後、整備案の一つとして早急に検討します」と記載しているに過ぎないことから、中央幹線を2車線とす

る要望については検討するだけで、実現すると述べていないことから、恒久整備については否定する趣旨という他ない。

客観的にいえるのは、都市計画道路については、決定の内容として車線数の表示をしなければならないが、須磨多聞線が、4車線から2車線に変更決定がなされているのに対して、中央幹線については、現在も4車線とされたままであるということである。

(5) 小括

以上のとおり、確認書（甲B22号証）で、工務課課長が確認しているのは、2車線で暫定整備された中央幹線を都市計画通り4車線に変更することや、広幅員の歩道等を維持できなくなる場合には、地元自治会と事前協議を行い同意を得るということに過ぎないが、須磨多聞線を中央幹線に接続しても、こうした状況は起こらないことから、地元自治会の同意を得なかったとしても、確認した事項に抵触することはない。

確認書を作成した工務課課長も、須磨多聞線の建設続行は前提としており、須磨多聞線が中央幹線に接続できなくなることを想定していなかったことは、本書面2(3)にも記載するとおりであり、この意味でも確認書違反が生じるわけではない。

4. 神戸市の対応は、確認書により確認した内容に反するものではないこと

本書面3項で述べるとおり、神戸市長の回答（甲B23号証）の⑤で、関係自治会等に説明を行い、ご理解とご協力を得るとした「道路の形状」も、確認書（甲B22号証）で理解と協力を得ることとした「道路等の形状」も、都市計画決定に基づく4車線ではなく、2車線の道路であるという点と周辺と同種道路よりも条件のよい歩道等の整備の2点を指すものと捉えるほかない。

須磨多聞線の整備を進めると、中央幹線に接続させる必要はでてくるが、これ

により、中央幹線を2車線から4車線に変更するわけでもないし、周辺の同種道路と比べて条件の良い歩道等の整備が失われるものでもない。

したがって、須磨多聞線の整備により確認書記載の内容に反する「道路等の形状」の変更が生じるわけではない。

5. 「当該都市の特質」に抵触するとはいえないこと

都市計画法13条1項柱書では、「当該都市の特質を考慮して、……都市施設の整備……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なければならない」としている。

ところで、須磨多聞線については、神戸の将来像を示す指針である「神戸市総合基本計画」において、これまでの基本計画等の定期的な見直しの中でも変わることなく、都市の骨格を形成し、既成市街地内及び市街地間を連絡し市域の一体性を高める機能を担う「都市内幹線道路」として位置付けてきた。現在は「第5次神戸市基本計画」および部門別計画である「みちづくり計画」並びに「神戸市都市計画マスタープラン」において、今後整備を推進し、早期完成を図る路線として位置付けている（乙4号証ないし乙6号証）。

すなわち、他の都市計画道路とあわせて主要幹線道路のネットワークを一体的かつ総合的に形成し、全市的な観点から整備が必要な路線として都市計画に定めているものである。本件変更決定にあたっては、都市計画法に則って適正な手続きを経て行っており、都市計画法13条1項にいう、「当該都市の特質」に抵触するとはいえない。

この点、原告らは、「神戸市と住民との間で合意書が締結されていること」が「当該都市の特質」と主張するのであるが、道路周辺に点在する一部住民との間で何らかの合意があったとしても（なお、ここまで主張するとおり、合意がある、合意に効力があることを認める趣旨ではない。）、「当該都市」の特

質とはいえないし、「合意がある」ことを、当該都市の「特質」ということもできず、「神戸市と住民との間で合意書が締結されていること」は都市計画法13条1項に規定される「当該都市の特質」が本来、想定している要素とはいえない。

6. まとめ

以上から、神戸市の対応によったとしても、都市計画法13条1項にいう、「当該都市の特質」に照らして、都市計画決定が違法となるものではない。

以 上