

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3準備書面

令和 4年 8月 3 | 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2準備書面に対して、以下、反論する。

第1 総論

被告の答弁書35ページで述べるとおり、「(自治法2条14項及び地財法4条1項の)規定は、いずれも地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であり、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下においては、このような判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解すべきである。

そして、上記の長に広範な裁量権を与えた趣旨からすると、長の判断の基礎とされた重要な事実に誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当である。」

したがって、自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する、とする原告らの主張については、長の判断が全く事実の基礎を欠くものと認められるか、長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められるかという観点から、判断する必要がある。

以下、これが前提となることについては、まず、述べておきたい。

第2 原告らの「緩和すべき渋滞が存在しない」とする主張に関する反論について

原告らは、緩和すべき渋滞が存在しない根拠として、

①天井川左岸線の渋滞緩和の「期待」の基礎となる数値の誤認（訴状35ページ）

②神戸市の調査結果に信用性がないこと（訴状36ページ～）

の2点を挙げているところ、被告は、答弁書第2の4(2)（答弁書7ページ～）で認否し、答弁書第3の4(2)ア（答弁書29ページ～）で反論している。この点に関する原告らの再反論は、下記のとおりであり、以下、順次反論する。

1. 天井川左岸線の渋滞緩和の「期待」の基礎となる数値の誤認があると主張する点について（原告第2準備書面第2の4(1)、8ページ以下）に対する反論

(1) 答弁書でも説明しているが、平成25年度に、24時間の交通量調査を実際に行い、得られた計測結果は

・平成25年10月30日 24時間交通量20,330台

であり（乙7号証3枚目）、この調査結果が不自然とする原告らの主張は、事実誤認である。原告らが指摘する平成27年度の天井川左岸線の交通量の減少は一時の交通量を捉えたものでありこれだけに執着する理由はない。神戸市は、平成28年度以降も、12時間ではあるが交通量調査を継続しており、下記のとおり、平成28年度以降の調査結果によれば、天井川左岸線の交通量は約1万7千台/日で推移しており、朝夕を中心に慢性的な渋滞が実際に発生しているという他ない。

（参考）天井川左岸線 交通量（乙7号証）

平成22年 19,600台/日（全国道路・街路交通情勢調査結果）

平成25年 20,330台/日（24時間交通調査）

平成26年 18,024台/日

平成27年 15,491台/日（全国道路・街路交通情勢調査結果）

平成28年 17,048台/日

平成29年 16,960台/日

平成30年 17,504台/日

令和元年 16,045台/日

令和2年 16,430台/日

(平成25年の結果以外は、12時間調査で得られた交通量に昼夜率1.4倍(平成25年の24時間交通量調査結果)を乗じて算出。)

なお、原告らは、「平成27年度全国道路・街路交通情勢調査(以下、「センサス」という。)(24H調査)の結果は昼夜率1.34である」として、昼夜率を1.4として交通量を算出していることにも異論を述べるが、平成27年センサスの昼夜率は、あくまでも周辺における平均値(近畿臨海ブロック(大阪府、兵庫県、和歌山県)内で算出)である一方、神戸市は、平成25年度の実測値から算定した数値の1.4を用いているもので、より実体に即した数値であるから、過大な評価を行っているものではなく、むしろ、信用性がある数字といえる(昼夜率を1.4倍としている根拠については、乙7号証3枚目に記載。)

(2) 原告らは、天井川左岸線に「慢性的な渋滞」など存在しないとも述べるが、国・地方自治体・警察・道路利用者からなる兵庫地区渋滞対策協議会では、『渋滞』を旅行速度10km/h以下、『混雑』を旅行速度20km/h以下、と定義した(乙8号証9枚目)うえで、既存の交通データに基づき、旅行速度20km/h以下のポイントや、道路利用者、道路管理者の意見に基づき一般道の主要渋滞箇所を平成25年2月に選定しているところ、西須磨工区周辺では、離宮公園前交差点や山陽電車天井川踏切交差点、須磨橋東詰交差点が選定されており、慢性的な渋滞が存在することが外部の協議会でも認定されている(乙9号証)。

また、ETC2.0を用いた旅行速度図においても(乙10号証)、朝夕の時間帯は天井川左岸線を含む周辺道路で渋滞が発生しており、昼間の時間帯でも一部その傾向がみられる(乙10号証、渋滞を示す赤色部分、混雑を示すピンク色部分が朝夕を中心に目立っている。)

さらに、現地調査でも朝夕の時間帯で渋滞していることを確認している(乙1

1号証)。

(3) 原告らは、「変形5差路の同交差点に新たに須磨多聞線を平面で繋ぎ込めばさらに信号パターンが複雑となることから、むしろ同交差点を起因とする渋滞悪化を生じることになる」とも主張するが、須磨多聞線の整備後は、これまで交差点北側の須磨多聞線と東側の神戸明石線を主動線としていた経路から、須磨多聞線の南北を主動線とする経路に切り替わることから、渋滞悪化が生じるとする原告らの主張には理由がない。

2. 神戸市の調査結果に信用性がないと主張する点について(原告第2準備書面第2の4(2)、9ページ以下)に対する反論

(1) 原告らは、前述の天井川左岸線の交通量調査結果が不自然とする主張を繰り返し述べるに止まるが、神戸市の調査結果が根拠に基づくものであることは、前項(第2の1)で既に、資料を示して説明するものであり、原告らの神戸市の調査結果に信用性がないとする主張には理由がない。

(2) また、原告らは、天井川左岸線の現状交通量は環境影響評価書(以下、「アセス」という。)の前提となるから、特に慎重な検討が必要となることは自明であるのに、「神戸市の姿勢は建設に固執するばかりで極めていい加減」とも述べるが、何らの根拠もなく、誹謗中傷するに過ぎないものであり、失当である。

道路法に基づき、道路の構造の一般的な技術基準を定めた道路構造令により4種1級に位置づけられる天井川左岸線の場合、2車線の設計基準交通量は12,000台/日となる。その設計基準交通量(12,000台/日)を超える場合、4車線以上必要となるが、4車線を確保しようとするれば15m必要となるので、現状の幅員(11~12m)では天井川左岸線において4車線化することはできない。したがって、交通量が12,000台に減少することが見込めない現状で

は（乙12号証，天井川左岸線の交通量は，須磨多聞線がない場合は，16,000台と予想されている。），天井川左岸線の渋滞・混雑問題は解決しない。このことは，神戸市が須磨多聞線を必要と考える要素の一つであり，原告らが主張するように，何らの根拠もなく，須磨多聞線の建設に固執するものではない。

(3) さらに，原告らは，住宅街の真ん中に，新たに12,000台/日の大型車を含む自動車を引き込むことによる環境悪化があるとも主張する。

しかしながら，神戸市は，須磨多聞線（西須磨工区）についてはアセスの対象外であるにも関わらず，条例に準じて自主的に環境予測・評価を行っており，幅広い環境保全措置により，可能な限り環境影響の回避・低減に努めようとしている（乙18号証）。さらに，その結果については，都市計画審議会で説明し，承認を得ているのであり，原告らが主張するような環境悪化は認められない（乙13号証13枚目から環境影響評価についての説明をしている。）。

第3 原告らの「事業効果に関する評価が過大ないし誤りである」とする主張に関する反論について

原告らは，事業効果に関する評価が過大ないし誤りである（訴状37ページ～）と述べているところ，被告は答弁書第2の4(3)（答弁書8ページ～）で認否し，答弁書第3の4(2)イ(ア)（答弁書31ページ～）で反論している。この点に関する原告らの再反論は，下記のとおりであり，以下，反論する。

1. 原告第2準備書面第2の1（同書面2ページ～）に対する反論

原告らは，「交通量の総量」という言葉は神戸市自身が使っている等と，被告の反論を非難するが，神戸市が，原告らのように，各地点の交通量を単純に足し合わせたものを「交通量の総量」と述べたことはなく，原告らの認識は誤りである。

また，原告らは，各地点の交通量を単純に足し合わせることにより，「須磨多

聞線がある方がない時に比べて地域全体として交通量が増える」ことが示せると主張するが、原告らが主張するように、各地点の交通量を単純に足し合わせたとしても、何らかの意味がある数値を導き出せるわけではないし、須磨多聞線の建設により、西須磨地域全体の交通量が増えることを説明できるわけではなく、この点も誤りである。

そもそも、須磨多聞線の整備による効果としては、天井川左岸線の交通量の減少だけでなく、離宮道など周辺道路における混雑緩和も期待される。いわば、新たに整備する安全で円滑に移動できる道路（須磨多聞線）に交通を誘導することで局地的には交通量が増えることにはなるが、天井川左岸線や離宮道など、これまで過度に集中していた交通を西須磨地域全体に分散させようとするものであり、原告らが主張するような交通量の総量を議論すること自体に意味がない。

原告らは、この点にこだわるのであれば、各地点の交通量を単純に足し合わせたとしても、何らかの意味がある数値を導き出せるわけではないという被告の反論に、意味がある反論をすべきである。

2. 原告第2準備書面第2の4(3)（同書面10ページ～）に対する反論

- (1) 原告らは、「平成26年（おそらく、平成25年の誤記）現況交通総量は14万7000台、須磨多聞線を整備しない場合の平成37年の交通総量は12万3000台で、約16%の自然減」と主張しており（訴状37ページ～）、ここでいう「交通総量」とは、西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせたものである。神戸市は、平成26年8月作成のミニニュースNo.6（甲B7号証）で、「自動車交通量の総量」という言葉を使っているものの、全国の交通量が今後緩やかに減少していく状況であるが、自然減だけでは交通混雑は解消されないということを伝える文脈で使用しているのみであり、前述するとおり、西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせたも

のを「交通総量」と称したことはない。したがって、神戸市も「交通量の総量」という言葉を使用しているとする非難は全く当を得ない。

そして、これも前項（第3の1）で述べるとおり、原告らが主張している西須磨地域内に存在する様々な道路の断面交通量を全て足し合わせただけの「交通総量」は、なんらの意味を持たない数値であり、その数値を前提に、「地域における交通総量は約16%自然減が予想されている」とする原告らの主張は明らかに合理性に欠けている。

(2) また、原告らは、離宮公園前に解消すべき長い滞留長があるとする被告の主張に対しても疑問を呈する。

しかし、第2の1(2)で、天井川左岸線に渋滞が生じていることを証明する際にも説明したとおり、国・地方自治体・警察・道路利用者からなる兵庫地区渋滞対策協議会は、一般道の主要渋滞箇所として、西須磨工区周辺では、離宮公園前交差点や山陽電車天井川踏切交差点、須磨橋東詰交差点を選定しているのであり（乙9号証）、離宮前交差点付近で慢性的な渋滞が存在することが外部の協議会でも認定されている。

また、ETC2.0を用いた旅行速度図においても（乙10号証）、朝夕の時間帯は離宮公園前の周辺道路で渋滞が発生しており、昼間の時間帯でも一部その傾向がみられる。

したがって、離宮公園前に解消すべき長い滞留長がある点については、明らかである。

(3) また、原告らは、現在20,000台の天井川左岸線の交通量が、須磨多聞線なしでも、16,000台に20%も減少するのであれば、当然西須磨周辺も減少するのではないかと考えられるとか、16,000台に減少するだけでは足りない根拠を明らかにすべきと主張する。

この点については、前述（第2の2(2)）で述べるとおり、道路法に基づき、道路の構造の一般的な技術基準を定めた道路構造令により4種1級に位置づけられる天井川左岸線の場合、2車線の設計基準交通量は12,000台/日となり、その設計基準交通量を超える場合、4車線以上必要となるが、現状の幅員では天井川左岸線において4車線を確保することはできないから、交通量を16,000台/日に減らしただけでは足りず、交通量を12,000台/日程度にまで減少させる必要があるということになる。

- (4) さらに、原告らは、神戸市の考えを、須磨多聞線全線（約7km）の中に西須磨の須磨多聞線（約0.52km）を位置づけ、西須磨の須磨多聞線が地域固有の問題であることを否定しようとするものであると決めつけ、西須磨の須磨多聞線は、既に存在する天井川左岸線の代替道路として計画されているものであり、これまで道路のなかったところに新たに道路を整備する西須磨以外の須磨多聞線とは全く事情が異なると主張する。この主張の前提としては、西須磨の須磨多聞線が代替する天井川左岸線は現状においても機能しており、西須磨以外の部分と異なり、わざわざ別の道路を作る必要がないという考えが根底にある。

しかしながら、西須磨の須磨多聞線が代替する天井川左岸線は現状においても機能しているという前提が誤っているので、この主張も、当を得ない。天井川左岸線に「慢性的な渋滞」が存在することについては、第2の1(2)において説明するとおりである。

そもそも、神戸市は、神戸の将来像を示す指針である「神戸市総合基本計画」などにおいて、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」として須磨多聞線を位置付け、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いる（乙4号証ないし乙6号証、乙14号

証)。須磨多聞線の建設により、現在発生している天井川左岸線の慢性的な渋滞
が緩和されることはもちろんであるが、天井川左岸線の渋滞緩和だけでなく、離
宮道等の周辺道路における混雑緩和、沿道環境の改善が期待され、原告らが主張
するように単なる天井川左岸線の代替道路として計画されているわけではない。

なお、阪神淡路大震災後、神戸市は市街地の骨格的な幹線道路ネットワークを
完成させ、都市の防災機能を強化し、災害に強く安心して暮らせるまちづくりを
進めるため、須磨多聞線を含む市内10路線、13か所を、緊急に整備する必要
のある区間として都市計画事業に着手したが、道路が開通していないのは須磨多
聞線だけであり、この点においても、西須磨地域では今なお主要幹線道路のネッ
トワークとしての機能が十分に発揮されていないのである。

第4 原告らの「かえって交通渋滞が悪化することを想定すべき」とする主張につ いて

原告らは、かえって交通渋滞が悪化することを想定すべき根拠として

- ①天井川左岸線の渋滞はかえって悪化する可能性があること（訴状38ページ
～）
- ②神戸市が引用する交通シミュレーションに信用性がないこと（訴状39ペー
ジ）
- ③天井川左岸線立体化が技術的にも法的にも可能であること（訴状39ページ
～）

の3点を挙げているところ、被告は答弁書第2の4(4)（答弁書9ページ）で認
否し、答弁書第3の4(2)イ(イ)（答弁書32ページ～）で反論している。この点
に関する原告らの再反論は、下記のとおりであり、以下、反論する。

1. 原告第2準備書面第2の2（同書面5ページ～）に対する反論

- (1) 原告らは、神戸市が平成27年に行った「天井川左岸線立体化検討業務」の特
記仕様書1頁に「今回の業務では迂回路等については考慮しない」と記載されて

いること（甲A24号証）を理由に、神戸市は、天井川左岸線立体化工事中の代替道路について検討したことがないと主張し、被告が、工事期間中の交通量をさばきつつ実際に踏み切り交差点をなくす工事はできないと主張したことを非難する。

しかしながら、特記仕様書1頁に「今回の業務では迂回路等については考慮しない」と記載されているのは、天井川左岸線立体化工事は、そもそも建設にかかる費用が莫大であり、その上、長期かつ大規模な交通規制が必要となるので現実的ではないことから、「迂回路等の検討はするまでもない」という趣旨であり、天井川左岸線の立体化が現実的な工事でないことに変わりはない（乙15号証）。

(2) この点、原告らは、住民側は、代替道路としては中央幹線から千森線のルートが使用可能であると神戸市に対して具体的に提案しているとも主張している。

しかしながら、千森線は、元々大型車規制のある道路であり、道路幅員も狭く、一部区間は歩道や路肩が確保されていない状態であることから、迂回路としては不適であり、この提案を酌むことはできない（乙16号証）。

2. 原告第2準備書面第2の4(4)（同書面13ページ～）に対する反論

(1) 原告らは、離宮公園前交差点の主動線を、交差点北側の須磨多聞線と東側の神戸明石線を主動線としていた経路から、須磨多聞線の南北を主動線とする経路に切り替えるので滞留長が改善するとする被告の主張に対して、離宮公園前交差点に新たに須磨多聞線（西須磨工区）を繋ぎ込むことにより同交差点が変形5差路から変形6差路になるにもかかわらず、なぜ、主動線を切り替えれば渋滞が緩和するのか理解困難であると主張する。

しかし、被告が言いたいのは、これまで、天井川左岸線にもつながる東西の神戸明石線を主動線としていたため、離宮公園前交差点で、右折、左折が生じていたが、須磨多聞線を整備することにより、南北に主動線を変えることができれば、

右左折がなくなるので、交差点における渋滞を緩和することができるし、南北の須磨多聞線に誘導した結果、天井川左岸線や離宮道の渋滞も緩和できるので、離宮公園前交差点で右左折する車も渋滞につかまりにくくなるということであり、主動線を切り替えれば渋滞が緩和するとする説明としては妥当である。

(2) 次に、原告らは、「滞留長が約700mから約260mに改善される」とする神戸市が行った交通シミュレーションは、現況と同等の交通量を用いて検討を行ったものであるが、須磨多聞線(西須磨)完成時における交通量を前提として滞留長の長さ・短さを比較しなければ、須磨多聞線(西須磨工区)整備による費用対効果を検証することはできない、と主張する。

しかしながら、答弁書でも述べるとおり、交通シミュレーションは、須磨多聞線整備後、ピーク時間帯に円滑な交通を確保できるとか、千森川筋線等との交差点において信号がある場合となしの場合について検討を行い、信号設置の必要性について関係機関と協議を行うことを主眼としたものであったため、現況と同等の交通量を用いて検討を行ったものであり、現況の交通量を用いて検討を行っている点を非難される理由はない。

また、ここで重要なのは、変形5差路から変形6差路になることにより悪影響があるか、悪影響を回避する手段はあるかということであるところ、少なくとも当該シミュレーションにより、悪影響は回避できることが実証されている(乙17号証)のであるから、必ずしも、原告らが主張するような須磨多聞線(西須磨工区)完成時における交通量を前提として滞留長の長さ・短さまで検証する必要性はない。少なくともこれがなければ、建設の当否を判断できないという程のものではない。

(3) さらに、原告らは、天井川左岸線の立体化について縷々述べるが、これまでの主張の繰り返しであり、この点について、被告は、第4の1(1)で、既に反論済

みである。

天井川左岸線の立体化は、建設にかかる費用が莫大であり、長期かつ大規模な交通規制が必要となるので現実的ではなく、既に用地買収を99%終え工事にも着手している須磨多聞線の建設の是非に影響を与えるものではない。

第5 原告らの「都市計画決定に際し費用便益分析を要する」とする主張について

原告らは、都市計画決定に際し費用便益分析を要すると主張しているところ（訴状40ページ～）、被告は答弁書第2の4(5)（答弁書9ページ～）で認否し、答弁書第3の4(2)ウ（答弁書34ページ～）で反論している。

この点、原告らは、原告第2準備書面第2の4(5)（同書面16ページ以下）で、費用便益分析をしなければならないのは当然、と主張するが、それでは、費用便益分析がなければ、道路建設ができない理由とはなっていない。

この点、神戸市では、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」として須磨多聞線を位置付けてきた。

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）。

第5次神戸市基本計画は、少子・超高齢化の進行や人口減少、グローバル化など神戸を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、目指す都市像を示す指針として策定しているものであり、須磨多聞線は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ことから、本書面第1で指摘する長の判断の基礎とされた重要な事実には誤認があるとはいえず、また、社会通念に照らして著し

く妥当性を欠くことが明らかであるとは認められないことは明確であり、費用便益分析がなされずとも、長に認められている広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められるような事情までは見いだせない。

原告らは、この点に固執するのであれば、むしろ立証責任のある原告らにより、この点について、積極的な主張立証をされたい。

第6 須磨多聞線(西須磨工区)整備事業の必要性について

被告の、「須磨多聞線(西須磨工区)の整備により、自動車交通の分散が図られ、周辺道路における混雑緩和、沿道環境の改善が期待される」「また、道路空間による防災、コミュニティ機能の形成、延焼防止、災害時の避難路・輸送路、散策や憩いの場などゆとり空間の創出が図られる」「さらに、救急車・消防車の現場到着や搬送時間の短縮、周辺住宅地内の通り抜け車両の減少なども見込まれる」といった主張(答弁書16ページ～)に対して、原告らは、原告第2準備書面第2の3(同書面6ページ以下)で反論しているが、原告らの主張はいずれも否認する。

被告の主張の根拠は、以下のとおりである。

- ・自動車交通の分散、周辺道路における混雑緩和について(乙12, 乙17号証)
- ・沿道環境の改善について(乙13, 乙18号証)
- ・救急車・消防車の現場到着や搬送時間の短縮(乙12号証)

以上