



令和2年（行ウ）第71号 損害賠償請求行為請求事件（住民訴訟）

原告 宗岡明弘 外533名

被告 神戸市長 久元喜造 外1名



5

原告第7準備書面

令和4年10月27日

10

神戸地方裁判所 第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 津 久 井 進



15

原告ら訴訟代理人弁護士 白 倉 典 武



原告ら訴訟代理人弁護士 繁 松 祐 行



原告ら訴訟代理人弁護士 田 崎 俊 彦



20

原告ら訴訟代理人弁護士 関 本 龍 志



原告らは、神戸市と住民らとの間の合意（「確認書」の法的効力等）に関する被告の反論（被告の第2準備書面における各主張）に対する再反論を中心に、以下のとおり主張を補充する。

25

1 事実経緯について

被告は、第2準備書面において、「確認書」（甲B22号証）や「誓約書」（甲B24号証）等を取り上げ、その法的効力を争い、これに関連する原告の主張を批判し、自らの対応の正当性を主張している。しかし、そのほとんどが、文面の言葉尻を捉えた論難や、神戸市の立場から見て都合の良い部分を切り出した牽強付会な見解に終始するもので、およそ論理的とは言えない弁解と言わざるを得ない。そして、被告の反論の根拠の一つとして当時の事実経緯が挙げられているものの、そのほとんどが事実に反している。

そこで、被告の上記準備書面に対する認否・再反論の前提として、まず、これら書面が作成された経緯、背景事情について原告の主張を補充しておく。

(1) 「確認書」が作成された平成12年当時、被告及び地元を取り巻く状況はきわめて複雑であった。被告が主張するような単純な対立的構図だったわけではない。

(2) 当時、神戸市は、阪神・淡路大震災直後の平成7年3月31日に事業認可を受けた西須磨3街路（千森線・中央幹線・須磨多聞線）のうち、着工済みの千森線が完成間近となる時期で（なお、千森線の完成は平成15年4月22日であった。）、いよいよ中央幹線整備に着手する必要に迫られていた。

他方、神戸市は、阪神・淡路大震災の被災地における「復興まちづくり」について、数々の被災地区で、最大の利害関係人である地元住民らを見向きもせず、あるいはその意向を軽視して、強引に手続きを進める強権的な手法が、社会的に大きな批判を受け、その対応に苦慮していた。

西須磨地区も例外ではなく、3街路の整備計画を強引に推し進めようとする神戸市に対する地元住民の反発が強まっていた。全国的にも最大規模となる3745名が申請人となって申し立てられた第1次公害調停が進行中であり、地元住民の間では神戸市行政に対する極めて強い不信が渦巻いていた。このことは、震災復興まちづくりの対象地の中で、地元住民が法的対応まで及んだのが

西須磨地域のみであることに端的に表れている。

- (3) 神戸市は、このような西須磨地域への対応に苦慮し、平成12年3月8日の市議会において、松下都市計画局長（当時）が「須磨多聞線暫定的平面化」について検討する旨を表明した（甲D3号証40頁参照）。

5 これに対し、地元6自治会を含む3団体は、同3月13日に「市長宛抗議文」を提出し（甲D3号証40頁参照）、神戸市の方針に対する拒否を表明した。同月17日には、笹山幸俊市長（当時）が、神戸市議会本会議において「須磨多聞線暫定的平面化」の検討を表明する一方、「地元では道路すべてを否定する極論がでている。」などと発言したため、さらに地元反発を招くなど西須磨
10 3街路問題は泥沼化の様相を呈していた。

(4) このような状況下で、平成12年4月1日に神戸市都市計画局工務課課長に就任した坂東敬一郎課長は、同年5月23日に「都市計画ミニニュース」（甲B2号証）を発行し、「周知期間もない。」などとする住民の中止要請（同5月25日）を押し切って、同年6月4日に「西須磨地域の街路事業の説明会」
15 を強行開催した。そして、同年7月14日には、説明会開催の報告として「としけいかくミニニュースNo.2」（甲B3号証）を発行した。

これに対し、地元住民側は、同年9月10日に「6月4日の説明会、もう一つの見方」（甲C11号証）を地域に全戸配布してこれに対抗した。

(5) 神戸市は、さらに平成12年8月18日に天神町3・4・5丁目自治会に対し、中央幹線4車線を前提に天神町歩道部分の恒久整備（部分着工）を示唆する
20 などして強硬姿勢を強めた。

地元住民は、この神戸市の強硬姿勢に強く反発し、危機感が強まる中で「須磨多聞線絶対反対」の声がさらに広がっていった。地元では中央幹線の用地買収が進み、地域内に更地が広がっていくなど目に見えて町の荒廃が進み、震災
25 復興もままならない状況が深まっていた上、治安上の不安も加わって、住民から「中央幹線は何とかならないものか。」との声が自治会にも寄せられ、自治

会としても難しい対応を迫られていた。

こうした状況下で、突如、神戸市から「中央幹線天神町部分の歩道部着工」の情報が伝えられ、自治会は神戸市への反発を強めつつも、難しい対応を迫られることになった。

5 当時の自治会は「対応を間違えれば自治会自体がもたない。」という強い危機感を認識しており、部分着工問題の対応を西須磨都市計画道路公害紛争調停団に任せることとした。

(6) 調停団は、上記自治会からの連絡で現状を知り、平成12年8月21日、宗岡明弘事務局長が神戸市都市計画局坂東工務課長に電話で抗議するとともに、
10 「もし部分着工を強行するのであれば、調停団は絶対に座視しない。さらなる法的対応も辞さない。」と伝えた。

坂東工務課長は、これに対し、「整備する天神町部分の歩道の幅は10mを超えてもよい。」と発言した。

そこで、宗岡事務局長が、「それでは2車線となるが、それでも良いのか」と確認しところ、同課長は、「離宮道以西の中央幹線は4車線にはこだわらない。2車線でよい。」と明言した。
15

そこで、宗岡事務局長が、「そうであれば、天神町3・4・5丁目自治会と話し合いが可能かもしれない。調停団が間に立つので、中央幹線2車線化を前提に同自治会と対面協議する用意はあるか。」確認したところ、同課長は「是非お会いして話し合いたい。」とのことであった。
20

こうした経緯を経て、神戸市、同自治会、調停団の3者による協議が実現することとなった。

このことは、神戸市と地元の対立が極限に達し一触即発の様相を呈していた状況を一変させる契機となった。

25 (7) 3者協議は平成12年8月28日に行われた。

その場で「神戸市は中央幹線天神町部分について、地元自治会から2車線恒

久整備の提案があれば同意する」という基本合意が3者間において確認された。そして、その他の詳細は、神戸市と天神町3・4・5丁目自治会との間で詰めることとなった。

5 なお、この協議の冒頭、坂東工務課長は「今日の協議内容については、上（神戸市上層部）に上げて了解を得て来ている。」と発言し、同課長が神戸市としての方針を担い、神戸市を代表して出席するものであることを確認している。

すなわち、この3者協議は、出席者（神戸市都市計画局計画部工務課坂東課長、堀省一天神町3・4・5丁目自治会長、宗岡西須磨都市計画道路公害紛争調停団事務局長）が、それぞれの組織を代表していることを前提に行われたものであった。

10 (8) その後、同自治会は中央幹線2車線化提案のためにワークショップを開催するなど地元住民の意見集約に努めるとともに、最終合意に向けて神戸市との間で協議を重ねた。

15 そして、平成12年11月10日に開催された神戸市都市計画局工務課と同自治会との協議では、

- ①天神町3・4・5丁目自治会内の中央幹線恒久整備案を「2車線・緑道」として策定すること、
 - ②整備案策定はワークショップ方式で行うこと、
 - ③ワークショップには住民側が推薦するコンサルタントを参加させること、
 - 20 ④整備案策定に際して必要となる経費は神戸市が負担すること、
 - ④整備が完成した後は、当自治会と事前協議を行い、同意を得ることなしに、道路等の形状を変更しないこと、
- について実質的な合意に至った。

25 自治会側は、念のために、神戸市長名による文書を求めたため、工務課は「市長名の回答ということなので、内部で検討し決裁を得なければならない。」として早急な検討を約束した（甲C第8号証「天神町3・4・5丁目自治会と神

戸市との事務折衝報告」)。

- (9) その後も、天神町3・4・5丁目自治会は「中央幹線整備案作成を始める」ことについてワークショップを重ねて住民の意見集約を行った上で、平成13年2月18日の同自治会臨時総会において「整備案作成の基本構想」を議決し、同日、笹山神戸市長に対し上記①～④を条件として「整備案を作成すること」を正式提案した。

この正式提案に先立つ平成12年12月19日に神戸市と同自治会との間で交わされた合意文書が「確認書」(甲B22号証)である。

つまり、この平成12年12月19日付の「確認書」を前提に、平成13年2月18日に同自治会の中央幹線整備に関する「基本構想案」(甲C9号証)の提案が行われ、同提案に対する同月23日付の市長回答により正式合意が成立したということである。

- (10) その後、天神町3・4・5丁目自治会の中央幹線の具体的整備案策定が始まったが、都市計画道路で幹線道路である中央幹線を地元住民(天神町3・4・5丁目自治会)と神戸市が合意に基づいて整備することは、当時社会的にも大いに注目された。

その後の同自治会による整備案作成の過程は、新聞等の報道機関も大々的に報道した(甲D3号証44～66頁)。

同自治会と神戸市による「協働によるまちづくり」の実践としての整備案策定は、その後、行幸町、月見山本町、須磨本町の各地域に波及し、それぞれ当該自治会が神戸市との協働による中央幹線整備案策定に踏み切る契機となった。

平成12年当時地元住民は「中央幹線整備は須磨多聞線整備と一体であり、絶対に認めない。」としていたが、以上の経緯を経て中央幹線の整備は平穩裡に進められ、平成20年31日に同線は全面開通することとなった。

- (11) 他方、神戸市が「誓約書」(甲B25号証)を提供する原因となった経緯

は次のとおりである。

すなわち、平成16年12月9日、中央幹線月見山本町部分について同地区沿道住民と神戸市都市計画総局工務課との話し合いが行われた際、中央幹線の西行車線に関して「東から西行してきた車が東行車線にUターンできるように中央分離帯を切断するなどUターンできる箇所を設けて欲しい」との口頭による意見が出た。

これに対し、神戸市は、平成17年2月14日、「中央分離帯は切れない」と回答し、代替案として離宮道交差点でのUターンの提案をした。

同年7月8日の月見山地区沿道住民(7名)との話し合いでも引き続きUターン箇所設置について検討された。

その後、神戸市はUターン箇所を離宮道交差点に設置する図面を作成し、同年7月22日、沿道住民2名に対し、「この図面で西須磨東部自治会、天神町3・4・5丁目自治会の同意を取って実施する」旨を約束した。

(12) ところで、両自治会(西須磨東部自治会、天神町3・4・5丁目自治会)は、中央幹線の設計時、離宮道交差点について、安全上の観点とUターンにより細街路が抜け道に使われることを懸念し、あえてUターンが難しくなるような形状に設計していた。

にもかかわらず、両自治会に対しては、Uターンをめぐるこの間の事情は全く知らされなかった。

神戸市は、平成17年7月22日、新たに就任して日が浅いため事情がよく分からない西須磨東部自治会副会長に対し「(月見山の沿道住民とは言わず)沿道の方々からの要望が出ているので、離宮道交差点でのUターンがしやすくなるように離宮道交差点の中央幹線北側歩道をカットしたい。」との説明を行い、翌23日に同自治会から了解を得た。

一方、天神町3・4・5丁目自治会への説明は同7月23日に行われたものの、神戸市の説明内容が「(要望者が月見山沿道住民であることを隠して)月

見山連合自治会と西須磨東部自治会も同意している」というものであったため、同自治会もこれに同意した。

これにより神戸市は東部・天神町両自治会の同意を得たとして平成17年9月10日～同15日の間に「天神町5丁目中央幹線北側側溝移設工事」（離宮道交差点から西側45mの区間の緑地帯を削り、北側側溝を約0.0～1.5m北側へ移設するもの）を実施した。

5
10
(13) その後、工事に至る詳細事情が両自治会の知るところとなり、離宮道交差点の形状変更及び中央幹線の車道拡幅、緑地帯部分撤去について、神戸市は要求した主体や経緯などの重要事項について「事実を隠蔽」し、両自治会の同意を得るため「恣意的な説明」を行ったことが明らかになった。

15
事実を知った両自治会は激怒し、神戸市に対し「離宮道交差点の形状変更という極めて重要な事項であるにもかかわらず、神戸市は事実を隠し、同意を得るために恣意的な説明を行い、両自治会を錯誤させて同意を得た。中央幹線は両自治会の真性の同意を得ることなく、一方的にその重要部分を形状変更された。」と嚴重抗議をした。

20
また、天神町3・4・5丁目自治会は、都市計画総局計画部工務課に対して「経緯等の事実を隠蔽し、変更の結果等について当然必要な説明も行わずに、性急に『同意』を取り付けるなどの行為は『確認書』（甲B22号証）及び市長名『回答文書』（甲B第23号証）に違反するものである。」として原状回復と謝罪文の提出を求めた。

これを受けて、同課は、同自治会に謝罪をした。そして、平成18年1月8日に同課長名によって提出したのが「誓約書」（甲B25号証）であった。

2 確認書の法的効力

25
被告は、「確認書」（甲B22号証）について、文書番号の記載がないので神戸市内部で決済されたものではない（被告第2準備書面2～4頁2(1)）とか、

内容が抽象的で神戸市に何らかの義務を負担させる具体性を欠いている（同書面
4頁 2(2)）等として、確認書には法的効力がないと反論する。しかし、以下に
述べる通り、被告の主張は明らかに失当である。

5 (1) 被告は、「確認書」には文書番号が付いていないこと等から、工務課課長が
内部決済を経ずに出した文書で、法的効力を持たない紳士協定であると反論す
る。

しかし、公文書とは、国や地方公共団体等の機関または公務員が職務上作成
した文書であり、文書番号は文書管理のために付される一定の記号番号に過ぎ
ない。「確認書」が神戸市の都市計画局の担当課長の名義による公文書である
10 ことは明らかであり、文書番号の記載がないからといって法的効力を持たない
という反論こそ、論理の飛躍が甚だしい。

そもそも、確認書の名義人となっている坂東敬一郎神戸市都市計画局計画部
工務課長は、その後建設局道路部長、北区長などを歴任しているところである
が、神戸市における重要な権限を保有する地位にあった職員が、極めて重要な
15 意味を持つ「確認書」を独断で作成し、地元自治会に交付することなどありえ
ない。

事実、確認書を交わす前提となった中央幹線2車線化に関する基本原則につ
いて行われた平成12年8月28日の第1回3者協議の冒頭で、同課長は「こ
の件（中央幹線2車線化）については上にあげて了解を得てきた。」と明言し
20 ていた。

(2) そもそも、神戸市は、これまでの間、「確認書」が紳士協定にとどまる性質
のものであるという説明を一切行っていない。

「確認書」の存在が新聞報道され、社会的に顕在化したのは平成25年4月
に至ってからのことであるが（平成25年4月3日及び同4日の新聞記事。甲
25 D3号証150頁、同152頁）、それ以降も当該文書の効力について、地元
自治会に対し、あるいは神戸市議会（平成27年9月29日市会本会議その他）

においても何ら説明や主張を行っていない。本件訴訟になって、にわかには紳士協定であるなどと主張しても、それは苦しい弁解にしか聞こえない。

5 (3) 前述の事実経緯で述べたとおり、「確認書」は、中央幹線整備について神戸市長と天神町3・4・5丁目自治会が協定を締結するに際して、同自治会が神戸市長に提出する予定の「中央幹線恒久整備案・基本構想」(甲C第9号証)の第⑤項「道路が完成した後、道路等の形状を変更する必要があるときは、当自治会と話し合いを行い、理解と協力を得て行うこと」の意味解釈について、
10 「自治会との事前協議を行い同意を得ること」と解釈することを、同構想の正式提出(平成13年2月28日)以前の平成12年12月19日に神戸市と同自治会との間で相互に確認し、文書化したものである。

上記経緯からも明らかなおおり、この「確認書」の交付がなければ、当時の同自治会は中央幹線の整備に同意することは決してなく、神戸市は平穩裡に同線整備工事着工ができなかった。

15 したがって、この確認書の意味内容はあくまで「住民との合意に基づき整備された中央幹線について、「道路管理上の緊急的な対応が必要な場合を除き、道路形状を変更する必要がある場合」の手続きについて確認するものであって、須磨多聞線整備との関係でいえば「須磨多聞線整備に際して中央幹線の形状変更が必要であれば同自治会の同意を得て行う」というものあって、被告が主張するような「須磨多聞線の都市計画や事業認可の変更、須磨多聞線の建設
20 の断念」などを意味するものではない。神戸市の主張は自ら行った市民住民との約束を反故にすることを目論むための拡大解釈であり、詭弁と言わざるを得ない。

25 (4) また、被告は、その反論の中で「平成12年当時、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(須磨多聞線の建設を断念するという意図で「確認書」に応じたものではない)は明らかである」と述べる(同準備書面3頁)。

しかし、上記経緯のとおり「確認書」は「須磨多聞線の建設の断念」を意味するものではない。むしろ、平成19年11月12日に開催された第1次公害調停第26回調停期日において市長の指定代理人として出席した都市計画総局計画部工務課の青木利博課長（当時）は「地元の理解と協力を得て進めていくのは当然であり、理解と協力が得られなければ整備しない。」と述べ（甲D34号証2頁2（4））、市長名「回答文書」（甲B23号証、甲B24号証）や「確認書」（甲B22号証）の内容を公式の場で再確認しているところである。被告の反論は、前提事情をことさら曲解するものである。

- (5) 被告は、確認書に記載された内容が「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持たない」などと主張する（同準備書面4頁）。

しかし、かかる被告の主張の根拠として挙げられているのは「甲B23号証」の内容であって、「甲B22号証」の内容ではない。

そもそも、「確認書」（甲B22号証）は、中央幹線の整備にあたり「同線整備は須磨多聞線建設と一体である」として「絶対に認められない」との立場を堅持していた天神町3・4・5丁目自治会が、中央幹線の整備を認めるための大前提を神戸市との間で相互に確認したものである。そこでは、同自治会が今後まとめる整備案（神戸市と地元住民の協働によって整備された道路＝中央幹線）により同線整備が完成した後、形状変更の必要が生じた場合の手続きについて定められたものであり、中央幹線の具体的な整備内容は、確認書を交わした後に同自治会が住民の意見を集約して決定し、神戸市はこれを受け入れることになっていた。実際、同自治会はその後複数回にわたり住民アンケートやワークショップを開催して地元住民の意見集約に努め（甲D3号証51～62頁）、同線の線形を含め基本設計を住民が行った上で、平成14年4月2日に「中央幹線整備住民案」を神戸市に提出し（甲D3号証65～66頁）、神戸市も同自治会との約束通り、これを受諾したものである（この経緯については甲D3号証44～66頁参照）。かかる経緯の中で「確認書」が交わされたの

であって、「確認書」作成当時、中央幹線の具体的な整備案は未だ存在していなかった。したがって「確認書」において「道路形状の変更とはどのようなものか」具体的に明らかでないことは当然である。

5 「確認書」は、住民が線形を含む基本設計を行い、神戸市が住民の設計による中央幹線整備を受け入れる以上、その形状を変更するに際しては住民の同意を得て行うことは理の当然であることから、「将来、道路管理上緊急的な対応が必要な場合を除き」（甲B23号証）あらゆる形状変更について自治会の同意を必要とする「手続的な義務」を神戸市が負うことを確認したものである。

10 そのことを神戸市も十分認識していることは、平成17年に神戸市が天神町3・4・5丁目自治会に正確な情報を提供せずに中央幹線の形状を変更（天神町5丁目の中央幹線北側歩道）した際に、神戸市が非を認めて原状回復する際、同自治会宛に提出した「誓約書」（甲B25号証）からも明らかである。

15 すなわち、この事実は、神戸市が同自治会（地元住民）に対し負っている義務が、たとえ「確認書」の記載が抽象的であったとしても、道路形状の変更をするに際しては「具体的な義務」として出現することを示している。

(6) 被告は、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ず、こうした神戸市の譲歩しない一貫した姿勢から、法的効力のある約束することはないと主張する（同準備書面4～5頁）。

20 しかし、神戸市は「地元の理解と協力を得て進めていくのは当然であり、理解と協力が得られなければ整備しない。」と公的に述べていたところであり（平成19年11月12日開催の第1次公害調停第26回調停期日における都市計画総局計画部工務課の青木利博課長の発言。甲D34号証2頁2（4））、それを端的に文書化したのが「確認書」、市長名「回答文書」、「誓約書」であり、前述の事実経緯からしても、被告の反論には無理がある。被告が確認書の法的効力を否定したいと願望していることは理解できるが、事実経緯に照ら
25 せば、およそ通らない反論である。

(7) 被告は、何ら客観的な根拠を示すことなく、被告独自の主張を展開するが、事実と異なる手前勝手な「解釈論」に過ぎない。被告の主張は「確認書」等が取り交わされた当時の地元と神戸市を取り巻く客観的状況を顧みない、あるいはあえて無視してこそ成り立つ独善的な暴論というほかない。

5 特に付言すると、こうした被告の主張は直近2年ほど前から言い出したものであり、それ以前にそうした主張はなかった。神戸市が、最近の住民との話し合いの席上で繰り返し主張するようになったことから、地元自治会など西須磨地域住民は困惑しており、また激しく憤っている。

10 特に須磨天神町自治会（天神町3・4・5丁目自治会の後継団体）及び西須磨東部自治会の憤りは激しく、両自治会は、すでに天神町5丁目に着工されている須磨多聞線橋脚建設工事について工事禁止の仮処分の申立てに及んでいる。

3 中央幹線が恒久2車線であること

15 被告は、中央幹線が4車線で都市計画決定されたまま変更されておらず、現状は暫定2車線に過ぎず、須磨多聞線を中央幹線に接続しても4車線に変更することにならないから、地元自治会の同意を得なくても、確認書に抵触しない等と主張する（同準備書面6～9頁）。

20 (1) しかし、中央幹線の2車線整備は「暫定」ではなく「恒久」であり、そもそも前提の認識が誤っている。

(2) 第1に、中央幹線の整備に先立ち、平成13年2月23日に神戸市と天神町3・4・5丁目自治会が交わした笹山幸俊市長名「確認書」（甲B第38号証）に「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」と記載されているとおりである。あくまで「暫定整備」であるという留保を示唆する記述は一切ない。

(3) 第2に、上記「確認書」締結に先立つ平成12年11月10日に行われた中

中央線2車線整備に係る神戸市と同自治会との協議において、神戸市が「今回の工事は暫定ではない。」（坂東敬一郎都市計画局計画部工務課長、安福同課工事第1係長）と明言している（甲C8号証）。

(4) 第3に、上記「確認書」においても「恒久整備」との文言が記載されている。

5 神戸市は、訂正をしていないし、都市計画決定はあくまで4車線であるという留保もしていない。

(5) 第4に、中央幹線整備案作成に関する協議の議事録である「天神町3・4・5丁目自治会と神戸市との事務折衝報告」（甲C8号証）において、神戸市は「今回の整備は暫定ではない」と確認している。

10 この報告の中で、「恒久」という言葉を入れることについて、自治会側が「地元住民の間には過去の経緯から、神戸市に対する抜きがたい不信感がある。従ってこの用語は是非入れるべきである。本件道路完成後、神戸市の原計画4車線道路等の着工が行われることを住民は恐れている。暫定でないのならなおさらこの用語を入れるべきである。」と強く主張したところ、神戸市も「了解」した。その事実は「事務折衝報告」からも明確である（甲C8号証）。

15 なお、この「天神町3・4・5丁目自治会と神戸市との事務折衝報告」は、同自治会から神戸市に送付して内容確認を求めているが、神戸市から修正を求められた事実は一切なかった。

20 (6) 第5に、中央幹線の2車線整備が完工した後、天神町3丁目と行幸町3丁目の同線緑地帯に完工記念モニュメントを被告神戸市自身が設置している。「完工記念」というセレモニーによって、地元住民のみならず広く社会的に中央幹線は恒久整備として完成したものであると認識されている。

(7) 以上から現在の中央幹線が恒久整備であることに疑問の余地はない。

25 被告の主張は誤っているばかりか、当時、自治会側が心配した通りの主張であって、住民・市民を騙そうとしていたという悪意すら感じる。

(8) なお付言するが、中央幹線（行幸町から須磨本町の0.9km）については

神戸市自身が国（国土交通省、警察庁）に申請し「自転車通行環境整備モデル地区」に指定（甲第5号証102，103頁）されている。この事実は神戸市が中央幹線を恒久整備として認識していたことを示すものである。

5 (9) ところで、被告は、市長名の回答文書（甲B23号証）の⑤項で「形状を変更する必要が生じた際には、関係自治会等に説明を行い、ご理解と協力を得て実施」という文言があるのに目を付け、この「形状変更」が暫定2車線を4車線に変更することや、広幅員の歩道の変更を意味することが当事者間の一致した認識であった等と主張する（同準備書面7頁）。

10 しかし、この⑤項には、「将来、道路管理上緊急的な対応が必要な場合を除き」という明確な留保が付されており、緊急対応でない限り変更はあり得ないものとされている。もとより4車線への変更や歩道幅員の減少などは想定されていない。被告の「当時の当事者間の一致した認識であった」などという主張は全くのでたらめというほかない。

15 4 誓約書について

被告は、「誓約書」（甲B25号証）につき、「確認書違反であるとして、謝罪しているのではない」などと主張する（同準備書面8頁、3(3)）。

(1) しかし、「誓約書」の作成に至る事実経緯は前述の通りであり、被告の主張は事実を全く無視している。

20 (2) 誓約書の内容は、冒頭に「私ども、神戸市都市計画局計画部工務課職員は、平成13年2月23日付、神都計甲第1542号による、神戸市長から貴自治会長への文書の内容を遵守し」としているとおおり、市長名「回答書」（甲B第23号証／神都計甲第1542号）を前提としている。同文書の「形状変更」に関する事項は⑤項「道路の形状を変更する必要が生じた際には、関係自治会等
25 等に説明を行い、ご理解とご協力を得て実施します。」との部分にはほかならない。

この市長名「回答書」における「理解と協力を得て」の具体的内容については、「確認書」（甲B22号証）に明記（紐づけ）されている。すなわち、市長名「回答書」と「確認書」は一体のものとなっている。

もし被告が主張するとおり「確認書」違反がなければ、「回答書」順守を改めて誓約する必要はない。

したがって、この「誓約書」は、神戸市が明確に「確認書」及び市長名「回答書」に違反したことを認めて謝罪したものと解するほかない。

(3) 神戸市は、「誓約書」において「早急に施工以前の状態に復する」と誓約し、その約束通り原状回復した。

すなわち、確認書と市長名回答書と誓約書の一体性に鑑みれば、この「誓約書」に基づく原状回復工事（形状変更する工事及び原状回復には多額の公金が使われている。）は、「確認書」に法的効力があることを神戸市自らが認めたことを意味している。

(4) なお、平成19年11月12日に開かれた第1次公害調停第26回調停期日における青木利博都市計画総局計画部工務課長による「（須磨多聞線整備について）地元の理解と協力を得て進めていくのは当然であり、理解と協力が得られなければ整備しない。」との発言（甲D34号証）は、この事件の影響も受けて行われたものである。

20 5 当該都市の特質について

被告は、神戸市の対応は、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と反論するが（同準備書面10～11頁、5項）、失当である。

(1) 被告は、「都市計画法に則って適正な手続きを経て行って（いる）」ので「当該都市の特質」に抵触しないと反論するが、「手続きが適正」であることが、「内容が適正」ということを意味するものではない。

(2) また、被告は「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」それは「当該都市」の特質はいえないと主張するが、自治会を住民代表と擬制しているのは被告自身である。

5 須磨天神町自治会と西須磨東部自治会は桜木町自治会と共に当該道路(須磨多聞線沿道)3自治会の内の2自治会であり、両自治会合わせて構成員数は約1900所帯を擁する。

そして、「確認書」は名義人である自治会だけでなく、西須磨地域(約8000所帯・人口約2万人)全体の復興まちづくりに多大な影響を及ぼしている。確認書等が締結されたのは平成12年から13年にかけてのことであり、本件
10 変更決定以前の実事であり、本件変更決定においては当然に考慮されるべき事実であり、合意内容と計画の関連性はもとより、面的範囲からしても、影響人口の状況からしても、本件計画における当該都市の特性を構成することは明らかである。

(3) あらためて原告の主張を整理しておくが、「確認書」等の合意内容が都市計
15 画法13条1項にいう「当該都市の特質」を構成する理由は以下のとおりである。

- ① 「確認書」の法的効力の有無にかかわらず、かかる文書が存在する事実は被告も認めていること
- 20 ② その内容が『神戸市と天神町3・4・5丁目自治会(現・須磨天神町自治会)との合意に基づき整備が完成した後の都市計画道路中央幹線について、同自治会の同意を得ることなしに道路等の形状を変更しないこと』という内容であること
- ③ 「確認書」が交わされるに至った経緯(本書面1項参照)
- ④ 「確認書」が、西須磨地域の中央幹線整備に決定的に重要な役割を果た
25 し、かつ完成後の道路保全に関するルールを定めたものであること
- ⑤ 「確認書」は単に神戸市と天神町3・4・5丁目自治会との間における

協定にとどまらず、中央幹線沿道住民を含む西須磨地域全体の「復興まちづくり」における神戸市との関係を律する基本文書として機能してきたこと

- 5 ⑥ 「確認書」の存在によって、神戸市と地元住民との関係が、一定の協定関係を持つ状態になっていること

こうした要素から、原告は、都市計画法との関係においては、都市計画法上の「当該都市の特質」にあたりと主張しているものである。

以上