



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10準備書面

令和5年1月16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、本件紛争の経緯について、訴状に続いて令和4年6月14日付第4  
25 準備書面で主張補充すると共に、被告の反論の不合理性を指摘した。これに対し、  
被告が、答弁書及び令和4月10月24日付第5準備書面により認否・反論をし

てきたが、その反論が事実を歪曲し、各種証拠と辻褃の合わない内容となっていることから、本書面において、あらためて主張を補充すると共に正しい事実関係を整理しておくこととする。

## 5 第1 第1次公害調停に至るまでの経緯に関して

### 1 阪神・淡路大震災以前の被告の対応について

被告は、平成6年9月に被告が発行した広報ビラ「お知らせ」に記載された内容については認めつつ、その余の事実は不知・否認とし、“地元住民と協議していくことが重要である”と述べていたことまでをも否定している。

しかし、平成6年6月から開催された「第4次神戸市総合基本計画審議会」（田中国男座長：関西学院大学名誉教授＝当時）が同年12月にまとめた答申の「区別計画案」には、特記事項として「今後の具体的なまちづくりにあたっては、地域の住民方々と調整し話し合いを繰り返しながら、理解してもらえるような形で進めていく必要がある」と付言されているとおり、神戸市において、地域住民と十分に話し合っ決めていくことであることを明言していたことは事実である。

（なお、同審議会の答申に至る経緯の詳細は、甲C1号証（冊子「住民主体への挑戦」）41頁～44頁に記載されたとおりである。）

20

### 2 阪神・淡路大震災直後の対応

被告は、阪神淡路大震災発生から須磨多聞線（西須磨）事業認可に至る経緯について否認する。

しかし、神戸市が、震災直後の平成7年3月31日に千森線、中央幹線、須磨多聞線についての事業認可を受けて整備事業に着手したことは紛れもない事実であり（甲A2～4号証）、当時、住民の強い反対が起きていたこ

25

とも事実であり、この反対に抗って事業着手したことも事実である。

5 　そもそも、西須磨地元住民らが「神戸市行政に対する抜きがたい不信」を  
有していたことは、第1次公害紛争調停の申請が2517名で行われたの  
に続き、平成11年7月28日には新たな申請人1228名による第2回  
申請（参加申立）が行われ、申請人数が計3745名（人口2万弱の西須磨  
10 地域で住民の概ね5人に一人）という全国最大規模の公害調停事件となっ  
た事実が端的に物語っている（なお、第1次公害調停から21年後の平成3  
0年12月25日に申請された第2次公害調停の申請人は4856名に達  
した。このことは、須磨多聞線問題が惹起した地元住民の行政不信が震災2  
0年を経過してもなお解消されていないことを示している。）。

### 3 住民の質問書と神戸市の回答

15 　被告は、「西須磨まちづくり懇談会」が神戸市に対して「質問書」（甲C  
4号証）を提出したことは認めている。しかし、その余は不知・否認した上  
で、“質問書は、道路建設も視野に置いた提案や既存道路の環境対策にかか  
るものであった”と独自の解釈を加えた上で、神戸市の回答がどうであった  
かは記録がないので確認できない等として、事実を曲解した上で現実に向  
き合うことを回避している。

20 　この「質問書」は、平成7年11月15日に提出されたものであるが、当  
時、須磨多聞線（西須磨）整備計画の詳細について、神戸市が地元住民に全  
く明らかにしていなかった中で、道路整備に関する知識の乏しい素人の地  
元住民が神戸市に少しでも情報を開示してもらいたいとの思いに基づいて  
出したものであるという趣旨を前提として理解する必要がある。

25 　その上で、神戸市が引用する質問①～④（甲C4号証）の趣旨・意義を説  
明する。

（1） 被告は、質問①（＝「私たちの町にどうしても道路を建設または拡

幅することが必要ならば、道路構造、沿道環境対策等に十分な配慮をしていただきたいと存じます。この点について、従来発表された計画案では必ずしも明確になっていません。どのような設計及び対策をお持ちか、その理由と共に具体的にご教示下さい。」)の中に「道路建設…が必要ならば」との文言があるのを捉えて「道路建設も視野においた提案」と述べている。

しかし、質問書①の冒頭に「どうしても・・・必要ならば」と記載されていることから明らかなとおり、道路計画の合理性や必要性について神戸市に問い質した上で、仮に合理性や必要性があるとしても道路構造や環境対策について具体的な情報を明らかにするよう求めたものである。決して「道路計画を視野に入れた提案」などではない。

(2) 質問② (=「通過交通については、既存道路の機能向上と問題点の改善によって対応できることが少なからずあるのではないかと思います。前文にも触れた天井川両岸道路の構造改革も、その一つとして考えられるのではないのでしょうか。その他にも、その緊急性から言って、これらについてつとに抜本的な対応をご検討中のことと存じます。その計画案をお聞かせ下さい。」)は、地域の通過交通については須磨多聞線建設を前提としなくとも「既存道路の機能向上と問題点の改善によって対応できる」のではないかという問いかけにこそ本意があるものである。

この文意からすれば「須磨多聞線建設以外に対応可能ではないか」との趣旨での質問であって、道路建設の見直しを迫る趣旨であることは明らかである。

(3) 質問③及び④ (=引用は略する。)は、阪神高速3号神戸線が震災によって大破した状況から復旧するにあたって、阪神高速3号神戸線の西側と天井川左岸線東側に環境施設帯の設置を求めるものであつ

て、すでにその時点で、沿道住民が震災直後の道路公害が深刻であるとの認識を持っていたことを示している。

以上のとおり、地元住民は「質問書」で「道路建設も視野に入れた提案」などは行っていない。

- 5 被告は、神戸市が出した回答（＝「①3道路計画は、全市的道路ネットワーク確立のため計画通り行う、②環境アセスメントは行わない、③道路渋滞、車公害軽減は3道路計画を進めれば解消できる」；甲C5～7号証）について、「神戸市に記録がなく確認できない」ことを理由に「否認」しているが、これは根拠を欠いた否認と言わざるを得ない。むしろ、須磨多聞線（西須磨）については震災直後から現在に至るまで紛争継続中であることに鑑みれば、記録がないこと自体が疑問である。「記録がない」からといって「事実がなかった」ことにはならない。
- 10

## 第2 第1次公害調停の経緯（主張補充）

15

### 1 千森線の着工にあらわれた神戸市の調停軽視に関して

神戸市は、千森線の着工について調停で事前説明をしなかった。被告はこのこと等について、すべて否認している。

しかし、被告が反論するような、「千森線の工事着手は、・・・チラシの配布などで必要な範囲に十分周知されていた」という事実はない。

20

事実は、甲D13号証の3頁（意見書第1の5項）に記載されたとおりである。すなわち「工事着手にあたり、須磨寺町及び千守町の各自治会長、その他数人にビラを各1枚持参」、「当該区間に住民には、工事区域から2軒目までについては直接ビラを持参」したに過ぎなかった。千森線着工のような地域の大問題（第1次公害調停の対象道路）に関する広報としては全く不十分であり、「十分周知されていた」とは到底言えるものではなかった。

25

さらに、同線着工については、当時進行中の第1次公害調停においてもまったく報告されていなかった。それゆえ、調停委員会は「事前通知・説明がなかったことは、残念に思っている。」と苦言を呈した上で、「なぜこのような形で着工せざるをえなかったのか」について神戸市に対し釈明を求めたほどである（甲D12号証3頁1「都市計画道路千森線建設工事着手について」の(3)「委員会合議の結果の通知」①のとおり。）。

その他千森線着工問題にかかる事実関係については、甲D12号証、同13号証において明らかであり、被告の主張は明らかに事実と反する。

10 2 「住民の理解と協力を得る」との神戸市の明言

被告は、第1次公害調停第26回調停期日において、指定代理人の青木利博工務課長（当時）の「地元の理解と協力を得て進めていくことは当然であり、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）について、答弁書においては「強く否認する」としていたところ、被告第5準備書面では、「期日調書に記載があることは認める」としつつ、「この言明が神戸市と住民との間の重要な約束であると位置づけられたことは一切ない」と苦しい弁解を加えつつ「答弁書の認否に誤りはない」などと強弁する。

しかし、公害紛争処理法に基づく公式の調停の場における、権限ある指定代理人の発言には自治体の公式見解としての重みがあり、その調書に記載された言葉を字句通り理解することに異を唱え、そこに記載のない事情や言葉を恣意的に付け足して、社会通念上理解し難い意味に曲解することは真つ当な反論とはいえない。わざわざ期日調書に記載された趣旨を著しく改変し、「約束ではない」などと強弁することがまかり通るのであれば、それは自治体行政としてあるまじき無責任と断じざるを得ない。

### 3 公園遊歩道の暫定整備合意に関する事実（主張補充）

被告は、桜木町の須磨多聞線用地を公園遊歩道として暫定整備する合意をしたことに関して、第28回調停期日の調書の記載は認めつつ、それ以外の経緯や事実については全て否認をしている。

5 この全面否認は、神戸市として都合の悪い事実を受け入れたくないという心情の吐露と理解するほかなく、客観的事実に大きく反している。

公園遊歩道の暫定合意とその一方的撤回は、歴史的史実としての本件一連の経緯における重要な転機となる出来事であることから、以下のとおり、あらためて暫定合意に至る経緯の詳細を補充し、事実を整理しておきたい。

10 (1) 平成20年3月31日に中央幹線が完成し、いよいよ須磨多聞線問題が解決すべき現実の課題となった。

桜木町自治会は、須磨多聞線道路用地の整備について独自案を策定して、神戸市長に提案する姿勢を見せた。

15 神戸市は、それまでは何の動きも示していなかったが、この桜木町自治会の動きに呼応する形で、同線の問題の解決に向けて本気で取り組む姿勢に転じた。

(2) 同年9月11日、西須磨都市計画道路公害紛争調停団の宗岡明弘事務局長と、神戸市都市計画総局工務課比留井学主査との非公式協議が行われた。

20 その席上、桜木町の須磨多聞線問題について意見交換が行われた。そして、結果的に「このままでは同問題はいつまでも終わらない。そこで絶対作るという神戸市と、絶対反対という地元住民との決定的な対立を止揚して解決に導くには『暫定整備』という形で桜木町の須磨多聞線用地を公園遊歩道として整備するしかない。これであれば、神戸市は『将来、須磨多聞線は絶対に作るが、地元の反対が強い現状に鑑みて当面は公園遊歩道として暫定的に整備するだけである』と説明できるし、地元は『当面の

25

須磨多聞線建設は回避した。将来については将来の住民の意思に任せる。』ということが可能である。」という方向で進めることで意見が一致した。

5 (3) 比留井主査は「この案を持ち帰って青木工務課長に進言する。」とした。

そして、同主査から報告説明を受けた青木工務課長は「暫定整備」構想に同意し、この案を市上層部に働きかけることになった。

10 (4) 同年10月上旬、この構想は、神戸市都市計画総局井澤元博計画部長（当時）の了解を得ることとなり、同10月17日には都市計画総局伊藤文平総局長（当時）の決裁を得て、比留井主査は「これで大方の内部調整は終わった。」と述べた。

同11月5日には、都市計画総局工務課（青木工務課長、比留井主査、高木同課員）と、桜木町自治会（濱智恵子会長）及び西須磨都市計画道路公害紛争調停団（宗岡明弘事務局長）との3者協議が行われた。

15 その席で「暫定整備の基本方針」について一定の合意を得た（甲B26号証）。

その後、同11月10日に石井良一副市長（当時）への報告・説明が行われた。同副市長は、11月5日の合意内容を是認した上で「（歩車道の幅について）沿道土地利用者の利便性を考えれば、今後地元によく話していく必要がある」と述べた。

20 (5) 一方、桜木町自治会は、こうした神戸市の動きと並行して、住民に対するアンケート調査実施やワークショップ開催等によって、住民の意見集約に努めた。

そして、桜木町自治会においては、11月16日には暫定整備について神戸市と協議を進めることについて機関決定した。

また、西須磨都市計画道路公害紛争調停団も、10月26日に開催され



た第31回世話人会で、桜木町の須磨多聞線用地を公園遊歩道として暫定整備する方向で神戸市と協議を進めることを議決した。

(6) そうしたところ、同年11月20日、青木工務課長から宗岡事務局長に電話があった。その内容は以下の通りであった。

5           ① 先程マスコミから取材があり、「暫定整備で合意したのか」と聞かれた。

          ② 神戸市としては「合意」と言われるとつらい。11月5日は「そういう方向でこれからお互い調整しましょう。作業しましょう。」という事で一致したのであって「合意」ではない。

10          ③ 「合意」は、双方とも納得がいく形で整備案が決まってからということになる。

          ④ 明日の調停期日でも「合意した」と報告されると、神戸市としては「合意していない」というほかない。市としては「そういう方向で今後協議・調整していく」としか言えない。

15          ⑤ 住民の皆さんが「合意」と解釈するのは分かるが、役所内の用語としては上記のようになるので何卒ご理解いただきたい。

          これに対し、宗岡事務局長は「趣旨は承った。しかし、地元住民の神戸市行政に対する不信が極めて強い中で、基本方針について何の「合意」もなく神戸市と協議を進めれば、地域住民の間から「自治会役員が勝手に何かを神戸市と協議している」との批判が出ることは必定で、自治会がもたない。」と回答した。

20          (7) 以上の経緯を経た上で、平成20年11月21日第29回調停期日が開かれた。

          そして、その調停期日において、地域住民側から「市と調停団、桜木町自治会の3者の間で一定の合意に達したので報告する。」と述べ、桜木町の暫定整備について説明したのに対し、神戸市長指定代理人青木利博工

25

務課長が「合意したとは理解していない。」と言いつつも、「地元の要望は聞いている。それを踏まえて具体的な整備の在り方について議論をしていくことは間違いない。それも一つの案として検討していく」と発言したのである（甲D37号証の第3項）。

5 (8) 第29回調停期日の発言の趣旨は、以上の経緯を前提に理解すべきものであって、桜木町の暫定整備について、行政用語としての「合意」ではないとしても、進め方についての理解・認識の一致があり、方針の共通景観が形成されていたことは相違なく、少なくとも事実上の「合意」があったことは明らかである。

10 なお、上記に整理した事実関係のうち、平成20年10月17日の都市計画総局長（当時）の決裁及び同年11月10日の石井陽一副市長（当時）への報告説明に関する決裁文書説明資料等の情報について、令和4年2月8日に地元住民が情報公開請求を行ったところ「該当する公文書の作成の有無が明らかでない」として非公開となっているが（甲B30号証）、この文書非公開の対応については疑問が残っている。

15

#### 4 公園遊歩道の暫定整備合意に関する認否

公園遊歩道の暫定整備について、上記の補充事実も踏まえて、ほぼ全て否認をしている被告の反論に対し、以下のとおり、問題点を指摘しておく。

20 (1) 被告は、毎日新聞記事の掲載によって態度を硬化させたことを否定している。

しかし、神戸市は、上記の第29回調停期日後も、桜木町の須磨多聞線の暫定整備について、平成20年12月16日には第1回協議（甲B27号証及び甲C10号証）を行い、第2回協議を平成21年2月3日または同10日に行うことを決めていた（甲C10号証）。

25

ちなみに、甲B27号証は、都市計画総局工務課が作成した市都市計画

総局上層部に対する「報告書」（供覧）であるが、その表題は「（件名）須磨多聞線の暫定整備について（協議）」となっており、当時神戸市が「暫定整備」の存在を十分認識していたことを示している。

ところが、平成21年1月16日の毎日新聞夕刊記事（甲D3の115頁）が出るや、神戸市は態度を一変させた。同年1月29日には工務課比留井主査より、調停団の宗岡事務局長に対し「第2回協議は難しい」旨の電話連絡があったのである。

(2) 被告は、平成21年3月25日第30回調停期日のちゃぶ台をひっくり返す対応をしたことを否認する。

しかし、この調停期日は、前日期日（平成20年11月21日の第29回調停期日）において「（平成20年11月21日付申請人側意見書（甲D1号証173頁）で示された調停条項案について）被申請人は対応を検討すること」との調停委員会の指示を受けて開かれたものであって、申請人が上記意見書で示した調停条項案は主としてすでに神戸市と地元との間で合意した事項（1～3項）及び既に行われている事項（4項）を調停案として示されていた。

神戸市は、この調停条項案について「合意できるものはない」としたものである。この調停条項案には、すでに協議が始まっていた桜木町の暫定整備や、すでに行われていた「公害対策協議の場」の継続などが含まれていたが、神戸市はこれらを含む調停条項案すべてを一方向的に「合意できるものはない」として反故にしたものであり、そこまで積み上げられた経緯等をすべて無視したもので、まさに「ちゃぶ台返し」であった。

(3) 被告は、第30回調停期日における調停委員長の「被申請人（神戸市）は、最終的に申請人と何らかの合意をする予定があるのか真剣に考えるべきである」との発言（甲D38号証）について「被申請人（神戸市）に苦言を呈したのではない」と主張する。

しかし、この発言の名宛人は明らかに被申請人神戸市であり、決して申請人（住民側）に向けられたものではない。被告の主張は、事実を歪曲するものであり、明らかに不合理である。

5 5 車線数の一方的変更への反発について

(1) 被告は、平成21年11月27日の第32回調停期日で「須磨多聞線を4車線から2車線に変更する」と通告したことは認めるものの、その余は否認ないし不知としている。

10 しかし、須磨多聞線を4車線から2車線へ変更することは被申請人神戸市が第32回調停期日当日に提出した「意見書」（乙20号証）においてはじめて明らかにしたことである。申請人（住民側）はおろか、調停委員会にも当日までまったく知らされていなかった。

(2) 被告は、その後の1年4か月間、調停が中断したことについて「申請人側から上申書の提出があったから」などと主張し、責任転嫁する。

15 しかし、「上申書」は、本来平成22年3月8日に開催が予定されていた第33回調停期日について、同年6月頃までの約3か月延期を求める（乙21号証）ものに過ぎない。ここで論点となっている、調停期日が1年4か月もの間開催されなかったことの原因にはならない。

20 調停の中断は、神戸市側の公害調停軽視と申請人（住民）に対する不誠実が招いた結果である。

(3) なお、平成23年2月23日に第33回調停期日が開かれ、調停が1年4か月ぶりに再開された経緯は以下の通りである。

25 神戸市は、調停中断後も事態を放置していたが、平成22年10月4日の神戸市議会予算特別委員会において都市計画総局の鳥居聡計画部長（当時）が「我々は公害調停の場というのが地元と協議する大切な場であるというふうに考えている。」（甲B31号証：神戸市議会公式会議録）

と発言した。神戸市は、この市議会の結果を受け、その直後の同年10月6日に調停委員会に調停再開を求めたものである。

神戸市からの調停再開の申入れに対し、調停委員会は市会における鳥居計画部長の発言に関する「公式議事録」の提出を求め、神戸市は同年1月29日に同文書を調停委員会に送付した。「議事録」を受け取った調停委員会は、同年12月24日、第33回調停期日の日時を決定した。

なお、申請人（住民側）は、この間、調停委員会に対し「現状では申請人側に神戸市への不信感が極めて強いため調停を開く必要性があるとは考えていない」と伝えていた。

10 (4) 以上のとおりであり、上記調停の中断は「上申書」の問題ではないことは明らかであって、調停が再開されたのは神戸市側からの求めによるものである。

## 6 第一次調停の打ち切り

15 (1) 被告は、第一次調停の打ち切りの経緯について否認する。そして、平成24年12月17日の第38回調停期日における調停委員会の「調停終結後も公害対策協議を継続すること」との提案について「調停条項を示したのではない」などと主張する

20 しかし、神戸市は、平成25年1月25日付「意見書」（甲D48号証）において「調停委員会が被申請人（神戸市）に指示した事項」として「調停条項とすることが可能かどうか、検討すること」と記載しているとおりに（2頁1の（2））、調停委員会が調停案を示していたと捉えており、否認することは客観的事実と矛盾する。

25 (2) また、被告は「申請人提案の調停期日外で実施している公害対策に係る協議を調停条項として受け入れるかどうかについて」などと主張しているが、誤っている。

この提案は、調停委員会が初めて示したものであって（甲D47号証）、申請人（住民）側からそのような提案をした事実はない。神戸市は「調停委員会の提案」を拒否したのである。

5 (3) 被告は、「15年も話し合いが続けられてきた道路建設については何の進展もないのに公害対策についてだけ合意し、形式上調停を成立させることはできなかった」などと主張する。

しかし、第1次公害調停約15年間の内、調停所管部局が都市計画総局であった平成23年4月1日（建設局に移管）までの13年間は、神戸市と地元住民との間で一定の信頼関係が醸成されるなど様々な成果があったことは周知の事実である（甲D3号証他）。

10 第1次公害調停について「道路建設について何らの進展もない」との認識は、現担当部局である神戸市建設局が須磨多聞線（西須磨）問題を単に道路を「造る、造らない」の問題と矮小化して捉えていることを示しているに過ぎない。この問題が、神戸市の都市計画行政、ひいては神戸市政全体に係る大きな問題であることに対して同局の理解不足があることを、  
15 はからずも露呈している。

(4) 原告第4準備書面第2の7(3)の記載のうち、「調停委員会は、第39回調停期日において、「受諾の勧告」を行った」との記載は、被告の指摘  
20 するとおり誤記である。

「受諾の勧告」が行われたのは平成25年2月7日である（甲D50号証）。このとおり訂正する。

(5) 被告は「受諾の勧告」が公表されたことは認めつつ、住民側の求めに応じたものかどうかは不知としている。

この点、公表は平成25年2月18日付申請人（住民側）「上申書」（甲D52号証）2において住民側が求めたものであって、調停委員会は、住民側からの求めに応じて「受諾の勧告」を公表（甲D51号証）したもの  
25

である。

なお「受諾の勧告」の公表は、公害紛争処理法第34条の2に基づいて行われたものであり、社会一般にその内容を正確に周知し、世論の批判にさらし、併せてその結果を当事者双方が調停案の諾否を決する際の判断材料にできるようにするのが趣旨である。過去に「公表」されたのは全公害調停事件千百件の内数件と言われており、調停委員会が行う異例中の異例の処置である。本件においても、異例の「公表」を受けて神戸市長は一時「受諾の勧告」の受諾に傾いたとも報じられている（甲D3号証140頁 神戸新聞記事）。

(6) 被告は、「調停条項案」を拒否したなどと記載しているが、被告が受諾を拒否したのは調停委員会が公害紛争処理法34条1項の規定に基づき行った「受諾の勧告」である。被告の記載は「受諾の勧告」を拒否したという事実を矮小化している。

ちなみに、「受諾の勧告」とは、調停委員会が相当であると認めるときに、一切の事情を考慮して調停案を作成し、当事者双方に受諾を勧告する制度であり、当事者双方が明示の意思によって合意を成立させるという調停の原則の例外をなすものである。いわば、調停委員会のその事件に関する最終的な判断である。過去に「受諾の勧告」を行ったのは都道府県公害審査会に係属した全公害調停事件（約1600件）の内、約5%であるとのことである。

被告がこれを拒否した行為がいかにも不合理であるかが理解される。

以上