



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



5

原告第18準備書面
(最終準備書面)

令和6年4月17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



15

原告ら訴訟代理人弁護士 白 倉 典



原告ら訴訟代理人弁護士 繁 松 祐



原告ら訴訟代理人弁護士 田 崎 俊



20

原告ら訴訟代理人弁護士 関 本 龍



原告らは、本件の結審にあたり、これまでの証拠調べの結果に基づいて原告らの
25 主張内容を整理し、当審における最終の主張を述べる。

目次

	第1 最終準備書面の目的	4
	1 4つの視点	4
	2 原告らの声	5
5	3 本書面の構成	7
	第2 本件請求のまとめ	8
	1 訴訟物及び本訴の対象となる財務会計上の行為	8
	(1) 請求の趣旨第1項について	8
	(2) 請求の趣旨第2項について	9
10	2 本件各財務会計上の行為が違法であること	9
	(1) 都市計画決定及び同変更決定の違法の根拠並びに違法性の判断方法	9
	(2) 本件変更決定に係る裁量の逸脱濫用	12
	(3) 本件各財務会計上の行為の違法	13
	3 その他の要件について（請求の趣旨第1項について）	14
15	(1) 本件各財務会計上の行為と相当因果関係がある損害	14
	(2) 神戸市長の故意過失	14
	4 本件請求のまとめ	15
	第3 事実経緯	15
	1 阪神・淡路大震災以前	15
20	2 阪神・淡路大震災後～第1次公害調停前	16
	3 第1次公害調停の申立て	17
	4 平成20年～平成24年頃（暫定整備案、車線減数、調停の打切り）	20
	5 第1次公害調停終結後～第2次公害調停申立前（独自評価、測量強行）	24
	6 第2次公害調停	25
25	7 本件訴訟に至るまで	26
	第4 主な争点①～計画の必要性がないこと	26

	1	本件計画の違法性.....	26
	2	都市計画法 1 3 条 1 項、地方自治法 2 条 1 4 項・地方財政法 4 条違反 .	27
		(1) 緩和すべき渋滞が存在しないこと	27
		(2) 本件事業による効果はわずかであるかむしろマイナスであること....	32
5		(3) 小括.....	35
	3	その他の都市計画法 1 3 条 1 項 (都市計画基準違反)	36
		(1) はじめに	36
		(2) 都市計画法 1 3 条 1 項違反.....	36
		(3) 小括.....	38
10	4	まとめ.....	38
	第 5	主な争点②～確認書に基づく合意に違反すること	38
	1	確認書の存在と当該都市の特質.....	38
	2	確認書作成の経緯.....	38
	3	確認書の法的効力.....	42
15	4	小括.....	45
	第 6	主な争点③～法的論点	47
	第 7	結語.....	47
	1	被告の空疎な反論.....	47
	2	原告らに対する批判について.....	48
20	3	裁判所に対する要望.....	49

第1 最終準備書面の目的

1 4つの視点

本件は、神戸市の都市計画道路計画の不合理性を主たる争点とする住民訴訟である。原告らは提訴に当たって4つの視点を提示した。

5 すなわち、第1は、本件計画の特殊性を重視すべきことである。特殊性とは、本件事業が50年以上前に都市計画決定がなされ約30年にわたって紛争が継続しているという超長期性、阪神・淡路大震災の惨禍に乗じて事業認可されたという惨事便乗性、一つの事業計画について2度にわたる公害紛争調停が展開され本件訴訟を含めた複数訴訟が係属しているという手続きの特異性である。

10 第2に、西須磨地区住民の強い思いである。すなわち534名という多数の住民が本件訴訟の原告に名を連ねていることはもとより、その裾野には第1次公害調停における申立人3745名、第2次公害調停における申立人4809名という例を見ない大規模的な住民の意思と行動が存在している。地域のほぼ

15 全域にわたる住民がこの紛争に加わったことは、本件訴訟が住民の矜持と尊厳を懸けた闘いであることを示している。

第3に、本件事業計画が基礎とする事実が既に消失しており、計画の必要性が全くないということである。須磨多聞線（西須磨）は、周辺道路の渋滞緩和が主目的である。しかし、そもそも被告主張の根幹となる渋滞の事実がない上、

20 顕著な交通量減少傾向により、もはや本件事業を遂行することによって得られる社会的・経済的な便益が全くない。その事実を誤魔化しながら事業が強行されることによって、いかに公費が無意味に垂れ流されているか、その経済的不合理性・社会的不条理を司法の場で厳然と検証する必要がある。

第4に、神戸市が、地域住民の意向に全く耳を傾けず、その意向を反映させることなく、手続きを進めてきたことである。住民からの度重なる協議の申出

25 にも応じず、2度にわたる公害紛争調停にも誠実に対応しなかった。第1次調

停では調停委員会の受諾の勧告を一方的に拒絶し、第2次調停では公的団体である地方公共自治体が意図的に欠席するという歴史上前例のない異常事態を起こした。現在も、本件訴訟が係属しているにもかかわらず堂々と工事を強行し続け、本件訴訟における主張立証において事実を歪曲し前言を平然と覆している。こうした住民軽視の姿勢は、住民訴訟という形を取らざるを得なかった本件紛争の根本的な要素でもある。

2 原告らの声

(1) 本件が訴訟に発展した最大の原因が神戸市の姿勢にあることは、第1回口頭弁論における原告らの意見陳述でも強調されていた。そして、原告本人尋問の場でも、繰り返し指摘されていた。

すなわち、原告が「一言でいえば、つまり、神戸市は住民を対等の交渉相手として認めず、もう、決まったことは必ずやるんだということ…（中略）…説明会やります、説明もしますと言いますけれども、その前には、須磨多聞線建設を前提の、なんで建設するのかという説明だけの話で、住民の考えているような心配、あるいは疑問、そういうふうなものに真摯に向き合って、で、住民を説得するというような姿勢は、もう、この30年間、基本的に皆無だったですね。それがやっぱり一番の問題ではないでしょうか。」（原告宗岡調書25頁）と述べているとおり、地域のまちづくりの問題であるにもかかわらず、地域住民との協議を頑なに拒絶することによって、住民の意向を容赦なくオミットする姿勢は大きな禍根を遺している。

(2) もちろん、原告らは、決して不可能を求めているのではない。実際に30年にわたる経緯の中で、神戸市と住民の間で信頼関係が培われようとする場面は何度かあった。たとえば、「確認書」の取り交わしの経緯について、原告は「今の工務課さんではそんなことされていないかと思いますが、当時の工務課さんと自治会との関係は非常に良好で、常に話合いと協

議をして、そして、何か重大な住民に大きな影響を及ぼす決定事項があり、それを文書にするときは、その文書表現についても協議をしました。…（中略）…理解と協力という文言では非常に抽象的で、分からないと。もう有り体に申し上げると、これをどういうふうに解釈されるか分からないという強い不満が住民にありました…（中略）…その意味は、そこに書いてありますように、住民との事前協議、それから同意、これを意味するんだという確認書を、そこで坂東課長と私の間で交わしたと、そういう経緯です。」（原告堀調書5頁）と述べている。この供述に端的にあらわれているように、過去の経緯の中で、神戸市と住民が相互の協議により解決を図ろうとしたこともあった。神戸市が住民意見を誠実に尊重していれば、本件のような紛争は起きなかったに相違ない。しかし、今や苦しい言い訳にしか聞こえない奇論によって過去の担当部局の努力の結晶である住民との約束を堂々と反故にし、工事を強行しているのが現在の神戸市の姿勢である。

(3) 本件道路の建設によって、失われ、損なわれるものは数え切れないほどある。市内有数の良好な環境・景観も破壊され、地域内における安全も生活環境も低下し、皮肉なことに渋滞緩和の目的で敷設する道路によって新たな渋滞を惹起させることになり得る。多額な公費を支出して、得られるものは少なく、失うものは甚大であるという不合理は、机上の辻褄合わせをする立場にある者は目を逸らせば済むことであろうが、その地で暮らし続け不条理な結果を背負い続けなければならない住民が最も良く認識している。

原告が「桜木町の東側は、西須磨のシンボル、離宮道があります。両側にヒメコマツがある、すてきなすてきな道路です。そこを高架道路が横切るということは、悪夢の光景です。そして、西側の旗振山や南の海も見えない場所が出てきて、住宅地としての桜木町は高架下の町になってしまう

と、残念で仕方ありません。」（原告濱調書4頁）と語っている言葉には、住民の苦渋な思いが滲み出ており深刻な重みを感じられる。こうした住民の素朴な思いを、情緒や主観の発露として軽視するようなことは決してあってはならない。司法判断における重要な要素として心に留めておくべきである。

3 本書面の構成

以下、最終の主張となる本書面においては、本件提訴から3年余にわたる審理を通じて取り調べた書証・人証の結果を踏まえ、原告らの主張をあらためて整理しておくこととしたい。

まず、本件の請求について、本件提訴後も神戸市が工事を強行し続けたことにより請求内容に変更を余儀なくされたことから、結審時点における請求の内容と法律構成の概要を整理しておく。

それらを踏まえ、本件における事実経緯について整理をする。とりわけ本件経緯の部分においては、

- ①阪神・淡路大震災以前の行政の動きとこれに対する住民の姿勢（本件紛争の布石となる背景事情）
- ②阪神・淡路大震災における神戸市の対応と住民の反応（本件の発端）
- ③第1次公害紛争調停の経緯（現況の共同調査、中央幹線の整備、公園遊歩道の事実上の合意と撤回、調停打ち切り等）
- ④調停後の経過（環境影響に関する神戸市の独自調査、四者会議、神戸市の対応の変遷、測量強行等）
- ⑤第2次公害紛争調停
- ⑥本件に至る経過

を順を追って事実整理をする。

そして、主要な争点について、すなわち、第1に本件計画の必要性がないこと（解消すべき渋滞の不存在、都市計画法13条1項違反）、第2に確認

書に基づく合意違反、第3に法的論点に関して、証拠調べの結果を踏まえた主張立証の整理・補充を行うこととする。

第2 本件請求のまとめ

5 1 訴訟物及び本訴の対象となる財務会計上の行為

令和6年3月28日付け取下書による訴えの取下げ後における訴訟物及び本訴の訴訟物は以下のとおりである。

(1) 請求の趣旨第1項について

10 請求の趣旨第1項は、既に行われた以下の3点の財務会計上の行為（以下「本件各財務会計上の行為」という。）に係る地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害賠償の義務付け請求である。

15 ア 神戸市長久元喜造（以下、特に断りがない限り、神戸市長は久元喜造を指す。）が、令和2年1月23日、請負人中央復権コンサルタント株式会社に対する須磨多聞線（西須磨）道路検討及び詳細設計業務委託契約に基づく請負代金（完成払）1億0145万円について行った支出命令（甲A39）

20 イ 神戸市長が、令和2年1月22日、株式会社住田建設との間において、請負代金を5009万0700円として行なった桜木町2丁目歩道設置工事契約（増額契約を含まない。以下、ウにおいても同じ。）の締結（甲A44）

ウ 神戸市長が、令和3年2月5日、窪田工業株式会社との間において、請負代金を1億5994万円として行なった須磨多聞線（西須磨）橋梁下部新設工事（その1）契約の締結（甲A60）

エ 損害賠償の義務付け請求のまとめ

上記のとおり、請求の趣旨第1項の損害賠償請求の義務付け訴訟において対象となる財務会計上の行為はいずれも神戸市長の行為であり、その財務会計上の行為によって生じる損害額は合計3億1148万0700円である。

以上の請求を表にすると以下のとおりである。

	行為日	主体	契約	財務会計上の行為	損害額
1	令和2年 1月23日	神戸 市長	須磨多聞線（西須磨）道路検討及び 詳細設計業務委託契約	完成払の支出命令	¥101,450,000
2	令和2年 1月22日	神戸 市長	桜木町2丁目歩道設置工事契約（増 額契約を含まない。以下同じ。）	契約の締結	¥50,090,700
3	令和3年 2月5日	神戸 市長	須磨多聞線（西須磨）橋梁下部新設 工事（その1）契約	契約の締結	¥159,940,000
合計額					¥311,480,700

(2) 請求の趣旨第2項について

請求の趣旨第2項は、本件事業に関して今後行われる可能性がある財務会計上の行為のうち、契約の締結という債務負担行為一切に係る地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害賠償の義務付け請求である。

2 本件各財務会計上の行為が違法であること

(1) 都市計画決定及び同変更決定の違法の根拠並びに違法性の判断方法

ア 都市計画法13条

都市計画法13条1項は、都市計画区域について定められる都市計画の都市計画基準として、国土形成計画、（略）その他の国土計画又は地方計画に関する法律に基づく計画（当該都市について公害防止計画が定められているときは、当該公害防止計画を含む。）及び道路、河川、鉄

道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合するとともに、当該都市の特質を考慮して、次に掲げるところに従って、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業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定め、この場合においては、当該都市における自然的環境の整備又は保全に配慮しなければならないとする。

そして、同項各号においては、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針は、当該都市の発展の動向、当該都市計画区域における人口及び産業の現状及び将来の見通し等を勘案して、当該都市計画区域を一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全することを目途として、当該方針に即して都市計画が適切に定められることとなるように定めること。」（同項1号）、「都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めること。この場合において、市街化区域及び区域区分が定められていない都市計画区域については、少なくとも道路、公園及び下水道を定めるものとし、第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域及び田園住居地域については、義務教育施設をも定めるものとする。」（同項11号）、「前各号の基準を適用するについては、第六条第一項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、かつ、政府が法律に基づき行う人口、産業、住宅、建築、交通、工場立地その他の調査の結果について配慮すること。」（同項19号）と定められている。

市町村は、上述の都市計画法13条1項の定める都市計画基準に従っ

て都市計画を定めなければならない、これは既存の都市計画について変更決定（都市計画法 2 1 条 1 項）を行う場合も同様である。

イ 地方自治法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項

5 地方自治体の財政については、最少の経費で最大の効果を挙げるべきこと（地方自治法 2 条 1 4 項）及び経費はその目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないこと（地方財政法 4 条 1 項）が要求される。

ウ 都市計画決定及び同変更決定の違法性の判断方法

10 都市計画決定及び同変更決定が違法となるか否かの判断方法について、最高裁判所は以下のとおり述べている。

「このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実には誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。」（最小一判平成 1 8 年 1 月 2 日集民 1 9 5 号 3 8 7 頁）。

25 また、地方自治法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項が最少の経費で最大の効果を挙げるべきこと及び経費はその目的を達成するための必要

かつ最少の限度を超えて支出してはならないことからすれば、都市計画決定及び同変更決定も、事業の目的、効果との均衡を著しく欠き、社会的、政策的見地又は経済的見地から予算の執行権限を有する職員に与えられた裁量を逸脱するときには違法と評価されるべきである。

5 (2) 本件変更決定に係る裁量の逸脱濫用

上記判断方法に依拠すれば、本件変更決定については、それが裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実には事実誤認があること等により重要な事実の基礎を欠き、かつ、事実に対する評価が明らかに合理性を欠いている上に、判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないことによって、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠いていると言わなければならないから、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用しているとともに、事業の目的、効果との均衡を著しく欠き、社会的、政策的見地又は経済的見地から予算の執行権限を有する職員に与えられた裁量を逸脱したものというべきである。

15 ア 重要な事実の基礎を欠き、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと

被告は、天井川左岸線について慢性的な渋滞が実際に発生しているなどと主張している。しかし、そもそも西須磨地域には緩和すべき渋滞は存在しないから、神戸市が行った本件変更決定の判断は、重要な事実の

20 イ 判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないこと

神戸市は、住民との間で、中央幹線を2車線として整備し、道路線形を含む基本設計を地元住民に任せることで合意し、それを証するために確認書を取り交わした(甲B22)ことを考慮しなければならない。また、本件事業により自動車の交通量が増えることによって生ずる危険性

25

や環境の悪化は「自動車公害ひいては地球温暖化」につながり「人の健

康を保持」「良好な環境の確保」（神戸市民の健康の保持及び良好な生活環境の確保のための自動車の運行等に関する条例第1条／乙41号証）に影響を及ぼす事情である。小学校の通学路の遮断、桜木町交差点と月見山交差点の新たな危険性、高架道路とその急カーブの新設といった事情は、神戸市民の安全の推進に関する条例（乙39号証）の趣旨にも反する。さらに、神戸市らしい景観を破壊することで神戸市都市景観条例5条（乙40号証）にも反している。これら考慮すべき事情を、本件変更決定を行うにあたって考慮していない。

ウ 内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くこと

以上のおり、神戸市は、本件変更決定を行う判断をするに当たって、現実には存在しない天井川左岸線の渋滞を前提とするという重要な事実の基礎を誤認ないし不合理な評価を行い、確認書の存在や本件事業により生ずべき危険性や環境の悪化といった考慮すべき事情を考慮しなかった。その結果、神戸市は、効果がわずかであるかむしろマイナスである本件事業を維持するという社会通念に照らし著しく妥当性を欠く内容の判断を行った。

エ 予算の執行権限を有する職員に与えられた裁量を逸脱していること

神戸市が行った費用便益分析は、須磨多聞（西須磨）整備目的の根本的な要素である交通量の予測が誤っていたこと、須磨区の人口も平成12年（2000年）以降減少の一途を辿ることも想定されていたとは考えがたいこと、それにもかかわらず、神戸市においては、時間とともにリニューアルされたデータでの事後検証や再評価が行われていないこと等から、およそ適切に行われていたとは言えない（甲D74号証参照）。この点は、予算の執行権限を有する職員に与えられた裁量を逸脱している。

(3) 本件各財務会計上の行為の違法

以上のとおり、本件事業に係る本件変更決定は、都市計画法13条1項、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反する違法がある。

本件変更決定が違法である以上、変更後の本件都市計画に基づいてなされる本件事業も違法である。

5 さらに、本件事業が違法であるのだから、本件事業遂行のためになされた本件各財務会計上の行為、及び、今後なされる可能性がある本件事業に関する契約の締結も、それに基づく支出も、いずれも違法である。

3 その他要件について（請求の趣旨第1項について）

(1) 本件各財務会計上の行為と相当因果関係がある損害

10 神戸市長は、本件各財務会計上の行為によって前記1（1）記載のとおり
の請負代金債務を契約締結によって負担し、又は支出命令によって現実に
支出させていることから、本件財務会計上の行為によって神戸市に対し
合計3億1148万0700円の損害を発生させた。

(2) 神戸市長の故意過失

15 平成12年12月29日、中央幹線の形状変更につき、事前に自治会の同意
が必要であることについて合意をした。神戸市長は、平成25年の就任以
来、須磨多聞線の問題に関与する中でこの合意の存在について、当然、知る
に至っている。

20 また、神戸市長は、平成25年の就任以来、第1次調停の経緯を踏まえて、
第2次調停にも対応してきた。したがって、多数の住民が、神戸市の説明の
不十分さに納得せず、須磨多聞線の計画に反対していることを十分に知悉し
ていた。

25 第1次調停において調停委員会が「調停終結後も公害対策協議を継続する
こと」を内容とする調停条項案を提示し、神戸市、地元住民双方に対し受諾
の勧告を行った経緯を踏まえれば、住民の意見に真摯に耳を傾けていれば、
本件変更決定が都市計画法13条1項、地方自治法2条14項及び地方財政

法4条1項に反する違法なものであり、これに基づく本件事業が違法であることや、本件事業遂行のためになされた本件各財務会計上の行為が違法なものであることを認識しうる機会は十分にあった。

5 それにもかかわらず、神戸市長が指示した対応は、申請書も見ずに市長定例会見において「調停に応じるつもりはない」と述べて第2次調停に出席せ
らしめないという住民との対話の拒否であって、その末に、漫然と本件財務会
計上の行為を行ったというものであるから、故意に比肩すべき重大な過失が
ある。

4 本件請求のまとめ

10 以上から、原告らは、被告に対し、「都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業」が違法であることから、これを行った神戸市長に対する本
件各財務会計上の行為によって債務を負担し、又は支出を命じたことによ
って生じた損害合計3億1148万0700円を損害賠償請求することを
15 求めるとともに、本件事業に関する契約を締結することの差止めを求める
ものである。

第3 事実経緯

1 阪神・淡路大震災以前

20 西須磨地区に関わる都市計画道路は、中央幹線、千森線、須磨多聞線である。
中央幹線及び千森線の都市計画決定は戦後直後の昭和21年、須磨多聞線は昭
和43年であった。

平成6年6月、神戸市は、生活道路の整備、中央幹線・千森線・山麓線など
の整備推進、土地区画整理事業などを柱とする西須磨地区総合まちづくり構
想を含む第4次神戸市総合基本計画案を作成した。これに対し、地域住民は、神
25 戸市の強引な進め方に対して猛反発し、約1万世帯が属する西須磨の3自治会
(須磨西部連合自治会、西須磨東部自治会、月見山自治会連合会)が、連名で、

福祉や環境を重視したまちづくりへの発想の転換を求めた。

その結果、平成6年11月頃に広報ビラ「お知らせ」（須磨区役所、平成6年9月発行）を配布し、その中で「西須磨地区における道路整備については、具体的な整備方法や整備時期等何も決まっていない。」と説明し、「今後、住民の皆さんと十分に話し合っ

5 決めていく。」と明記した（甲B1号証、原告宗岡調書2頁）。

2 阪神・淡路大震災後～第1次公害調停前

(1) 平成7年1月17日、阪神・淡路大震災が発生し、西須磨地域では家屋倒壊率7割とも言われる壊滅的被害を受けた。

10 住民有志は、震災から2週間後の同年2月1日に「西須磨住民だより第1号」を発行し、同月4日に「当面の住まいと今後のまちの再建について」をテーマに第1回西須磨住民集会を開催するなど地域復興に向けて速やかに始動した。

15 同年3月11日の第3回住民集会では、震災直後であるにもかかわらず120名も参加し、道路計画の強行をやめるべきという神戸市への意見が決議され、同意見書が提出された。

20 (2) しかるに、神戸市は、震災による壊滅的被害を都市計画実現の好機と捉え、震災のわずか2か月後の平成7年3月31日、上記都市計画に基づき、中央幹線、千森線、そして本件で問題となる須磨多聞線の事業認可を行った（甲A2号証）。

(3) 地元住民は、事業による交通量の変動による事故の増加、騒音、環境汚染等、地元住民に与える多大な影響について環境影響評価等の情報提供を求めたが、神戸市は十分に応えなかった。

25 また、3街路の事業認可の告示により、土地開発、建物建築について許可制になるという制限が生じ、自宅が倒壊するなど被災し建物の再建を考える人は、自宅の再建すら困難となった。数百軒の住民が、意に沿わない

買収に応じ、やむなく地域を去っていった（甲C27号証、原告宗岡調書4頁）

- 5 (4) 平成7年10月1日、住民は、西須磨まちづくり懇談会を発足させ、①道路建設を前提とするのではなく、住民の意思を反映した総合的なまちづくり計画を検討すべきであること（総合的なまちづくり案の中で必要であれば道路建設も検討すること）、②既存道路の公害現況調査、三道路計画の環境アセスメントを行うこと、③渋滞緩和、車公害軽減のための住民からの提案を検討すること等の要望を行った（甲C4号証、甲C1～3号証）。

10 これに対し神戸市は、①3道路計画は、全市的道路ネットワーク確率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と回答した（甲C1～3号証、甲C27号証）。

3 第1次公害調停の申立て

- 15 (1) 地元住民2517名（追加申立ても含め申請人は総勢3745名）は、平成9年12月19日、兵庫県公害審査会に対し、公害紛争調停を申し立てた（甲D6号証）。

20 平成10年1月9日より第1次公害調停が実施され、平成25年3月13日に調停委員会が打ち切るまで、15年以上にわたり、計39回の調停期日が実施された（甲D1～3号証、甲D7～50号証）。

- 25 (2) ところで、調停経過を記録した「調停団ニュース」（甲D1号証）について、被告は第14準備書面において「原告らの主張にそった視点で編集されているものと考えられ信用性に乏しい」などと主張している。しかし、「調停団ニュース」は、西須磨都市計画道路公害紛争調停委団が発行する情報誌であり、調停に提出された「意見書」「資料」は修正を加えることなく全文掲載している。そして、発行のたびに神戸市長以下担当係長

に至るまで直接郵送しており（原告宗岡調書5頁）、もし内容に疑義があれば容易に修正を求めることができた（同調書30頁）。また、同ニュースは、調停委員会や各マスコミ、その他関係者にも広く送付しており、掲載内容について調停委員会やマスコミなどから事実と異なる旨の指摘を受けたことは一度もなく、各調停に関する一連の新聞記事（甲D3号証）と照合すればその真実性は明らかであり、事実の存否を判断する資料として十分な信用性を有する。

5 (3) 平成9年～平成11年頃

調停委員会による現地調査も行われ、当初、神戸市は調停自体を批判するなど不誠実な対応であったものの、平成11年3月4日の第5回調停期日にて、調停委員会主導で大気汚染等の調査を行うことに同意した（甲C27号証）。

10 (4) 平成11年～平成20年頃（現況調査、中央幹線恒久整備）

ア 現況調査

15 神戸市の同意を受け、調停委員会は、現況調査について調停委員会試案を作成し、双方が同意したため、「大気質」（平成13年4月～平成14年3月）、「騒音・振動・交通量」（平成15年11月）、「PM2.5」（平成17年4月～平成18年3月）、「騒音・振動・交通量・渋滞」（平成21年）について現況調査が実施された（甲D1～2号証）。

20 上記調査において、PM2.5や騒音が環境基準を上回っていることが判明したため環境対策の必要性が確認された。

イ 中央幹線の整備（2車線の恒久整備）

25 詳細は後述するが、平成12年8月、神戸市都市計画局工務課安福係長が、天神町3・4・5丁目自治会長堀省一に対し、中央幹線の一部（天神町部分）について、4車線を前提に歩道部分を整備したい旨要望

したところ、自治会側はこれに反対した。

その後、神戸市は中央幹線の着工を望んでいる一方、住民側にも中央幹線部分の荒廃化を懸念する声もあり、神戸市、自治会、調停団で協議し、「中央幹線を2車線として整備し（須磨多聞線整備と矛盾している）、道路線形を含む基本設計を地元住民に任せる」ことで合意し、確認書を取り交わした（原告堀調書2～6頁、原告宗岡調書26～27頁、甲B22号証等）。

平成19年11月12日の第26回調停期日において、神戸市（指定代理人の都市計画総局工務課長 青木利博）は、「地元住民の理解と協力が得られなければ（須磨多聞線は）整備しない。」と言明した（甲D34号証）。

ところで「地元住民の理解と協力が得られなければ整備しない。」との文言は「地元住民の理解と協力」が整備の必要条件であることを示すものにほかならない。また、当該事実は平成19年11月13日付神戸新聞記事（甲D3号証99頁）、同年12月19日付神戸新聞記事（甲D3号証100頁）によっても広く報道されたところであり、神戸市は調書にも報道にも何ら異議を唱えていない。

地元住民においても、アンケートやワークショップにより意見集約を重ね、平成14年4月2日、地元住民が提案した中央幹線整備案を神戸市が受諾したことにより最終的な合意に達した。

ウ 青木発言に関する被告の反論

被告は、第14準備書面において、上記の指定代理人・都市計画総局工務課青木課長の発言について、「発言があったかどうかは明確ではない」などと主張し、さらに「少なくとも…（中略）…ような趣旨で発言したものとは言えない。」「拘束力を持たない」などと反論する。

しかし、青木発言は証拠上明らかであり、本件訴訟になるまで調停調

書の記載や新聞等についても異議や修正を申し立てることもなかった。被告が反論するように、法律に基づく公害調停の公式の場で行った神戸市の指定代理人の発言が「拘束力を持たない」とすれば、市民は神戸市との話合いに当たって何を信じればよいのであろうか。被告の反論は極めて近視眼的であり「円滑な行政施策の実施」という行政目標の邪魔になるならば、自らの発言でさえも平然と否定するものであり、公金支出の公正さを測る上で非常に危険であると言わなければならない。

エ 中央幹線の完成

その後、中央幹線の残部（行幸町部分）も地元住民と神戸市で合意に至り、平成14年9月20日着工から5年半経過した平成20年3月31日に完成した（甲C26号証）。

4 平成20年～平成24年頃（暫定整備案、車線減数、調停の打切り）

(1) 桜木町公園遊歩道整備の暫定整備案

中央幹線が完成したことを受け、神戸市と地元住民との協議も加速し、平成20年11月5日には、神戸市、自治会、調停団らとの間で、桜木町の須磨多聞線用地を須磨多聞線問題が終局的に解決するまで、暫定的に公園遊歩道として整備する」ことで都市計画総局工務課と合意した（原告宗岡調書7～9頁、甲D1号証）。その後同年10月17日、神戸市の伊藤文平都市計画総局長の決済を受け、さらに同年11月10日には石井陽一副市長への説明もなされ、事実上の最終決定に至った。

この桜木町の公園遊歩道整備にかかる合意は暫定整備案と称され、地域住民としては、長年更地として放置された当該用地が公園遊歩道として整備されることで当面の間は須磨多聞線の整備が事実上棚上げ（課題解決の先送り）となり、その一方、神戸市としても、須磨多聞線を止めるのではなく将来的に整備を行う予定であると面子が立つことから、双方ともに折り合いが付く現実的な内容であった。

5 なお、被告は、この暫定合意案について「須磨多聞線の建設を断念して
いるかのような証言を行う」などと主張しているが（被告第14準備書面
10頁）、宗岡証人調書7～9頁に「須磨多聞線の建設を断念した」など
とする発言記録はなく。被告の事実誤認である。そもそも当該合意の本旨
は原告宗岡調書7頁中段の「問題の先送りということで・・・そういう形
になったわけです。」との説明に尽きる。

(2) 暫定整備案の一方向的な反故

10 ところが、平成21年1月16日、毎日新聞が「市、須磨多聞線断念」
と1面で大きく報道したのをきっかけに（甲D3号証115頁）、神戸市
は態度を豹変させ、前言を翻して暫定整備に関する協議を拒否した。この
合意構想を推進してきた神戸市の担当者（青木利博都市計画総局工務課
長）も、事実上更迭され、合意を不合理に反故にした（甲D1～2号証、
原告宗岡調書8頁、36頁）。

15 申請人らが平成20年11月21日の第29回調停期日で、暫定整備を
前提とする調停条項案を提出していたものの、神戸市は、平成21年3月
25日の第30回調停期日において、これを全面的に拒否した（甲D37
～38）。

(3) 車線の説明なき減数

20 平成21年11月27日第32回期日において、神戸市は、須磨多聞線
の建設を前提とする調停条項案を提出したが、その中には、須磨多聞線を
4車線から2車線に変更するという内容が含まれていた（甲D42号
証）。

25 この変更は、公害調停の場における事前説明や協議も一切なく、地元住
民にとって寝耳に水のものであったため、地元住民は、当然、強い批判を
行った。

(4) 調停の打切り

ア 平成23年4月1日、神戸市の組織改編により、これまで須磨多聞線問題を所管していた都市計画総局工務課が建設局に組み込まれたため、建設局の所管となった。

5 以後、須磨多聞線問題の経緯についての知識に乏しい建設局は、平成23年11月頃、調停打ち切りの方針を打ち出し、地元住民との対話を拒否し、強硬姿勢に転じた。

10 平成24年6月6日、調停委員会は、現状では調停の成立する見込みが全く立たないとして、神戸市に対し「須磨多聞線の構築について計画の実施を取りやめる意思はないか」、地元住民に対し「最終的に須磨多聞線の構築について同意する余地はあるのか。どのような場合に同意できると考えているのか」との質問がなされた。これに対し、神戸市は、「須磨多聞線の整備が不可欠である」とした上で、「調停の早期終結を望む。」との回答を行ったため、調停の決裂が極めて濃厚になった（甲D47号証）。

15 イ 平成24年12月17日の第38回調停期日では、調停委員会より、「調停終結後も公害対策協議を継続すること」を内容とする調停条項案を双方に示し、地元住民はこれに応じたものの、神戸市はこれを拒否した（甲D48号証）。

20 平成25年2月7日、調停委員会は、改めて調停案を提示し、神戸市、地元住民双方に対し「受諾の勧告」（公害紛争処理法34条1項）を行い、同2月27日には住民側の求めに応じ、その内容を公表（公害紛争処理法第34条の2）した。受諾勧告の全文は以下のとおりである（甲D第50号証）。

25 申請人及び被申請人は、須磨多聞線建設を公害対策の一手段とすることは考慮の他として、現在までなされていた、申請人らの居住す

る本件係争地域内の公害に対する申請人・被申請人間の協議を今後
も継続する。

地元住民はこれを受諾したものの、神戸市は拒否した。そのため、平
成25年3月13日、公害紛争処理法36条2項に基づき第1次公害調
停は打ち切りにより終了した。

ウ この点について、被告は、第14準備書面において「調停委員会の調
停案を…（中略）…神戸市が一方向的に拒否したものとはいえない」など
と反論するが、神戸市は平成25年3月11日付「意見書」（D53号
証）において受諾勧告を拒否する旨を表明した。これに対し、住民は受
諾勧告を受諾する旨を表明しており、拒否などしておらず、拒否をした
のは神戸市のみである。神戸市は、自らの意見書の中で“住民側が須磨
多聞線の建設について一切認めない姿勢を崩さず、互譲が認められなか
った”などという理由は述べておらず、被告は客観的事実に反する主張
をしている。

また、被告は、「調停案に至るまでの経緯で住民側は、須磨多聞線の
建設を前提とした話し合いを拒否していることからすれば、調停案を受
け入れれば事実上、須磨多聞線の建設は困難となる」などと反論してい
る。しかし、「受諾の勧告」は調停委員会が作成したものであって、調
停委員会は須磨多聞線は建設すべきではないなどと判断していない。受
諾勧告の文言は上記のとおりであり、文中に須磨多聞線の建設を困難に
するような文言はなく、単に神戸市（環境局も参加）と住民側（調停
団）との間で当時行われていた「公害対策協議」の場を調停終結後も継
続することを求めていたに過ぎず、被告の主張は事実と反する。そもそ
も、住民側は、過去30年間一貫して同線建設の必要性や合理性につい
て事業主体である神戸市に説明を求めているのであって、神戸市の説明
に納得がいけば建設を認めることもあることを幾度も神戸市に伝えてい

る。ただやみくもに建設反対を唱えているわけではない。被告の反論は事実に基づかない言いがかりと言わざるを得ない。

5 第1次公害調停終結後～第2次公害調停申立前（独自評価、測量強行）

5 (1) 第1次公害調停が終結した後、神戸市は、平成25年8月30日、環境影響評価を実施することを一方的に発表し、その結果を公表した（甲B29号証）。

(2) 地元住民は、第1次公害調停団、西須磨東部自治会、天神町自治会、桜木町自治会が結束して、4者会議という名称の協議会を結成した。

10 なお、被告は第14準備書面の8頁3(1)において、神戸市が四者会議を開催して説明にあたった旨を主張するが、4者会議は地元住民が結成した協議体であって神戸市が開催したものではなく（原告宗岡調書32頁）、虚偽主張である。

15 (3) 神戸市と地元住民とで、測量、埋蔵文化財試掘調査等について協議を重ねたが、平成27年8月5日、神戸市（建設局工務課）が突然「8月18日から測量を始めたい」と一方的に通告したため協議が紛糾した。

しかし、同年8月12日、神戸市長が定例記者会見において、「合意なしで進めるといふ考えには立たず、住民との話し合いが必要」と発言し、測量については一旦保留となった。

20 (4) この間、被告は「としけいかくミニニュース」を複数回にわたって配布した。被告はこれを「神戸市の住民への配慮」であると主張する（被告第14準備書面の7頁以下）。

25 しかし、地方自治体が主権者であり納税者である市民や地元住民に重要情報を周知するのは当然のことであり、特段の「配慮」などと言えるものではない。しかも、その内容は、例えば被告の独自環境評価（甲B29号証）が全体で約600頁にわたる膨大な内容をわずか4頁のミニニュース（甲B第6号証）で紹介したに過ぎず、内容も極めてデフォルメされてお

り、被告の言う「詳細な情報が得られるもの」とは到底言えず、単なる広報に過ぎなというべきである。

- 5 (5) その後も神戸市と地元4者会議は協議を継続していたが、平成28年4月8日、建設局工務課が、「4月下旬から測量に入る」と一方的に記者発表したため、再度紛糾した（甲C15等）。

同月11日、4者協議が神戸市長宛に抗議文を提出したこともあって、久元神戸市長は同月13日の定例会見において「地元住民の反対の中で測量、埋蔵文化財試掘調査を行う状況にない」と発言し、測量等を延期すると表明した。さらに、同年10月25日の市長の定例記者会見において

10 も、「まだ周辺住民の理解を得られるという状況ではない」旨発言した。

- (6) しかし、神戸市長は、平成30年3月29日、市議会本会議において、「平成30年度に測量等を実施する」と表明し、同年7月18日、須磨区桜木町において測量を強行した。その後も、同年8月には天理教兵神大教会の石垣撤去工事、同年9月には桜木町のボーリング調査を強行した。

15 6 第2次公害調停

- (1) 神戸市の強硬姿勢に危機感を高めた地元住民のうち4809名は、平成30年12月25日、第2次公害調停を申し立てた（甲D57号証）。

- (2) しかし、神戸市長久元は、平成31年1月10日、申請書も見ずに市長定例会見において「調停に応じるつもりはない」と言明し、実際、神戸市側は第1回調停期日に出席しなかった（甲D58号証）。

その後も、公害調停委員会が出席を勧告したにもかかわらず、第2次公害調停の3度の期日に一度も出席しなかった（甲D58～60号証）。なお、自治体が調停にすら出席せず、公害調停委員会が出席を勧告するという事態は、過去約50年間の全国の公害紛争調停でも例がない。

- 25 (3) 神戸市は、第2次公害調停について、当初から「合意形成できる見込みがなく、今回の調停の手続きに応じることはできない。」と主張を続けて

おり、監査請求時には「（第1次公害調停の）このような経緯や現状を踏まえると合意形成できる見込みがない」などとしているが（甲D62号証）、第2次公害調停の「申請の趣旨」は第1次公害調停終結以後に発生した事実について話し合いを求めるものであって、第1次公害調停とは論
5 点が全く異なっていた。

したがって、第1次公害調停の経緯をもって第2次公害調停を拒否すること自体が不合理であった。

(4) 結局、神戸市が調停に出席すらしない状況であるため、調停委員会は「当事者間に合意が成立する見込みがないと判断した」とした上で、判断
10 の根拠・理由として「神戸市が3回の調停期日に欠席した」こと、及び「令和2年3月25日に、本件道路建設（歩道整備）に着工した」ことを挙げ、第2次調停は、令和2年11月5日、打ち切りとなった（甲D61号証）。

7 本件訴訟に至るまで

15 地元住民は、第2次公害紛争調停で協議が前進する見込みが乏しいことから、令和2年10月1日、神戸市監査委員に対し、須磨多聞線の都市計画道路整備事業が違法無効であることを理由に、本訴訟の前置となる、当該事業に関する契約に基づく支出の差止め及び神戸市長らに対する損害賠償請求を求める住民監査請求を行った（甲D62～63号証）。

20 神戸市監査委員は、上記住民監査請求について、措置を行わない旨の決定を行った（甲D64号証）。

そのため、原告らは、本訴訟を提起するに至った。

第4 主な争点①～計画の必要性がないこと

25 1 本件計画の違法性

本訴訟で繰り返し述べ、前述もしたとおり、そもそも西須磨地域には緩和す

べき渋滞が存在しないこと、本件事業による効果はわずかであるかむしろマイナスであることから、本件計画には都市計画法13条1項、地方自治法2条14項、地方財政法4条違反が認められ、また、本件計画に基づく事業によって生ずる危険性や環境の悪化、確認書に基づく合意違反等により、その他の都市計画法13条1項違反も認められる。

2 都市計画法13条1項、地方自治法2条14項・地方財政法4条違反

(1) 緩和すべき渋滞が存在しないこと

ア 被告の主張

被告は、天井川左岸線について「朝夕を中心に慢性的な渋滞が実際に発生している」（答弁書29頁等）などと主張し、神戸市は須磨多聞線（西須磨）の整備目的に「天井川左岸線の渋滞緩和」を挙げ、北田敬広建設局街路担当課長も、須磨多聞線（西須磨）整備の目的の第1番目に「西須磨地域内における自動車交通の分散化による渋滞の緩和」（証人北田調書2頁、乙37号証3頁）を挙げる。

しかしながら、そもそも西須磨地域には緩和すべき渋滞は存在しない。

イ 被告の主張の誤り

(ア) 神戸市の予測交通量と実際の交通量の推移

そもそも神戸市が前提としている現況の天井川左岸線の交通量の数値に誤認があることは訴状35頁で述べたとおりである。

また、いずれにしても、天井川左岸線の交通量は、阪神淡路大震災以後、減少の一途を辿っている。

すなわち、仮に平成27年の天井川左岸線の24時間交通量が被告主張のとおり1万5491台（乙7号証）であったとしても、この時点で既に神戸市アセスにおける平成37年（令和7年）の須磨多聞線がない時の予測交通量1万6000台を下回っている（平成37年予測の1

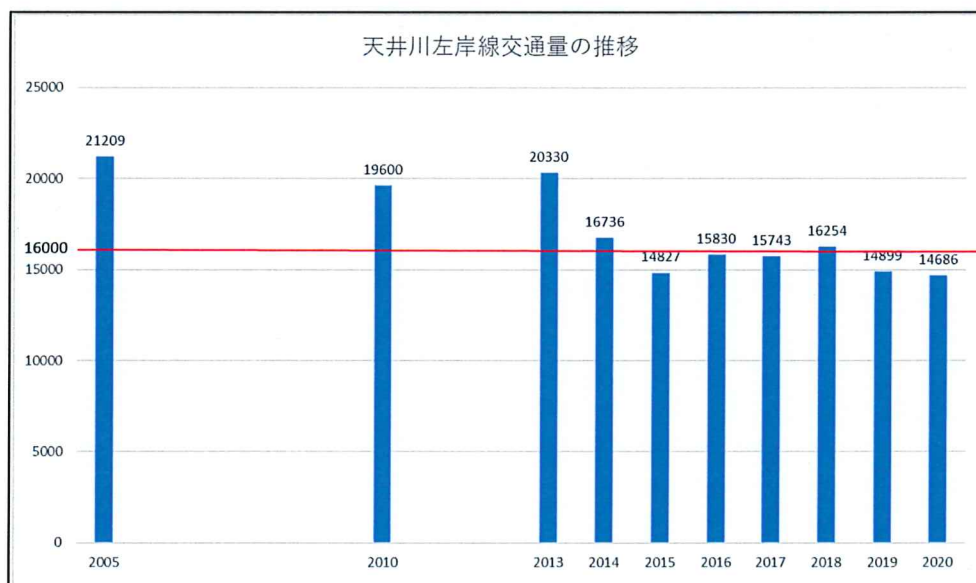
0年前である)。

さらに、平成22年の交通センサス(1万9600台)と比べても、4109台(=21%)も減少しており、しかも、平成27年の1年前の平成26年神戸市調査による1万8024台からですら2533台(15%)も減少している。

加えて、平成27年道路交通センサス(24時間実測調査)の結果(1万4827台)は、上述の神戸市アセスの平成37年(令和7年)における須磨多聞線(西須磨)がない時の予測数値1万6000台をさらに大きく下回っている。

令和3年センサスの結果は、さらに減少して1万4684台であった。

これらの交通量の推移をグラフにすると以下のとおりである。



(甲C27号証11頁より)

これらの事実から、仮に乙7号証を前提としても、被告において行った「独自評価」(平成26年実施)(乙12号証参照)は、天井川左岸線の現状交通量を過大に評価していることは明らかである。

したがって、本件では、交通量の点において、判断の基礎とされた重

要な事実には誤認があり、あるいは、事実に対する評価が明白に合理性を欠いている。

(イ) 実際の西須磨地域の様子について

西須磨地域（天井川左岸線や離宮道）に慢性的な渋滞がないことは、
5 実際の道路の写真を見ても明らかである。

甲C26号証の写真は、令和5年10月26日に、原告宗岡明弘が、
天井川左岸線と離宮道の様子を撮影したものである（原告宗岡調書15
頁以下）。以下の甲C26号証の各写真から明らかなおり、時間帯に
10 よっては少し自動車が多い時はあるものの、ほぼ道路は空いており、慢
性的な渋滞が発生しているということはない。令和5年10月26日は
木曜日であり、この日だけ特別に自動車が少なかったということもない
（原告宗岡調書26頁19頁）。

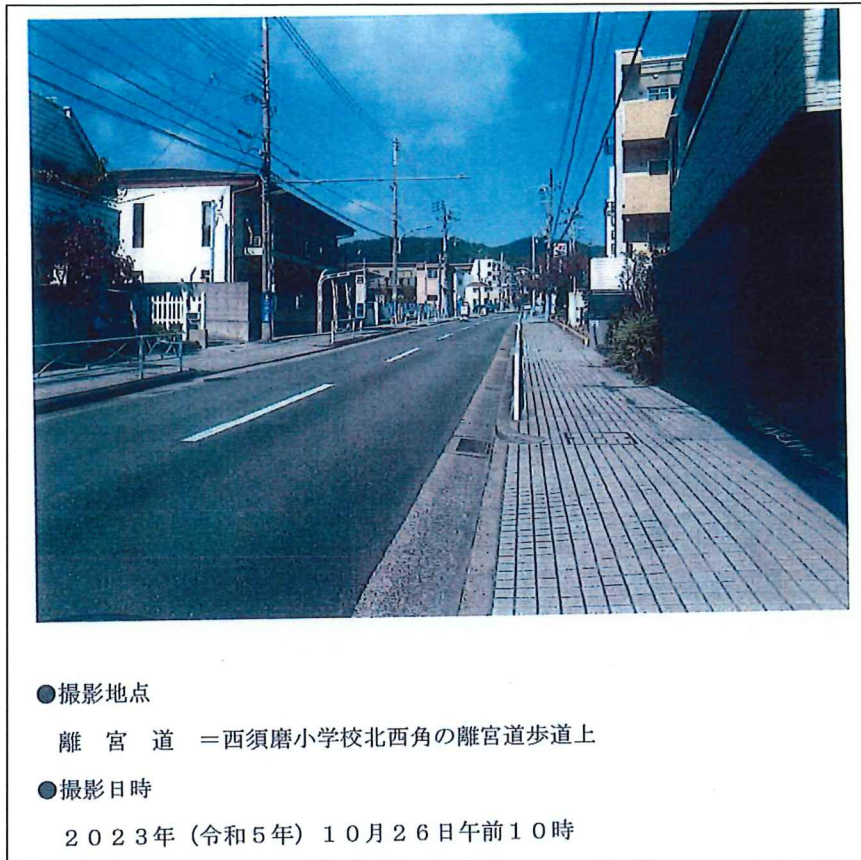


●撮影地点

天井川左岸線＝戸攻町交差点南東歩道上

●撮影日時

2023年（令和5年）10月26日午前10時



(1枚目甲C26号証3頁、2枚目同7頁より)

(ウ) ETC2.0について

5

この点、北田敬広建設局街路担当課長は、「ETC2.0により蓄積された実際の走行データを元に作成した旅行速度図からも、特に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見られることが明らか」(乙37号証3頁)などと述べる。

10

しかしながら、乙10号証の凡例を見ても明らかなように、ETC2.0は正確には「旅行速度」を示したものであり、実際の渋滞の有無を示したものではない。このことは、例えば、乙10号証のETC2.0では10時から15時台や17時台の天井川左岸線や離宮道が赤色になっているにもかかわらず、実際は、これらの時間帯はほとんど自動車が走行していないこと(甲C26)からも明らかである。

乙10号証のETC2.0において、天井川左岸線や離宮道が終日赤色になっているのは、単にこれらの道路がスピードを出せない区間であるからに他ならない。天井川左岸線は、幅の広くない道路を事実上4車線として使用しているほか、わずか約400mの区間に信号が3箇所

5 (うち1箇所は押しボタン式信号)、踏切が1箇所あり、停止箇所が4箇所あるため、走行する自動車は必然的にゆっくりと走行せざるを得ない(証人北田調書33~34頁、原告宗岡調書17~18頁)。また、離宮道にしても、踏切や中央幹線との交差点があるほか、そもそも離宮道は馬車が走るための道路として造られた両側に黒松が植えられた幅の狭い道路であり、スピードが出せる道路ではない(原告宗岡調書34~35頁)。

ETC2.0は、高速道路のように停止箇所がない道路であれば、ある程度正確に渋滞の有無を示すことができるが、本件のように停止箇所が多数ありそもそもスピードを出せない道路については、自動車の渋滞の有無を正確に示すものではない。

したがって、ETC2.0を根拠に西須磨地域に慢性的な渋滞があると考えるのは誤りである。

(エ) 被告第14準備書面について

20 なお、被告は、第14準備書面において、①「西須磨工区より先に多井畑工区及び多井畑西地区を事業化した場合、天井川左岸線などで現在以上の渋滞が発生することが懸念されるので、西須磨工区を先行させるべき」、②「外部の兵庫地区渋滞対策協議会でも、天井川左岸線、具体的には、離宮公園間交差点、天井川の踏切交差点、さらに須磨橋東詰交差点の3カ所で、渋滞ポイントとして指定されて(いる)」、③「このことは・・・(ETC2.0)によっても明らかになっている」(同準備書面2~3頁)などと主張する。

しかし、①については、当該地域の渋滞の最大の発生原因は変形5差路の欠陥交差点である離宮公園前交差点であり、同交差点の構造や交通集中を根本的に改善しない限り、須磨多聞線多井畑工区や同西工区が西須磨工区より早く完成しようがしまいが渋滞には関係がない。

5 また、②については、被告自身が天井川左岸線のみならず離宮公園前交差点及び須磨橋東詰交差点も渋滞発生要因であることを認めているものであり、神戸市が須磨多聞線（西須磨）の最大の整備目的とする地域の渋滞解消あるいは緩和にもさほど影響しないことを認めているに等しい。

10 さらに、③については、既に述べたとおり、旅行速度は交差点や信号の数、歩道の有無など当該道路の構造によっても大きく影響を受けるため、旅行速度だけで渋滞の存在根拠とはならない。渋滞があれば旅行速度は遅くなるが、旅行速度が遅いからと言って渋滞が発生していることにはならない。

15 (2) 本件事業による効果はわずかであるかむしろマイナスであること

ア 被告の主張

20 被告は、須磨多聞線（西須磨）の整備により、沿道環境の改善、道路空間による防災性向上、コミュニティ機能の形成に寄与し、さらに、災害時の避難路や緊急輸送道路となり、救急車・消防車の現場到着や搬送時間の短縮などが図られると主張し、北田敬広建設局街路担当課長も同様の主張を行っている。

 しかしながら、かかる被告の主張も誤りである。

イ 被告の主張の誤り

(ア) 被告の主張の裏付けがないこと

25 被告の上記主張に裏付けがないことは、原告第8準備書面15～16頁で述べたとおりである。

すなわち、被告は「救急車・消防車の現場到着や搬送時間の短縮」の根拠として乙12号証（＝甲B7号証）を挙げるが、原告宗岡明弘が神戸市に情報公開請求したところ、「天井川左岸線及び離宮道の事故等によらない自然渋滞を原因として、消防車や救急車の現場到着が有意的に遅延した旨を記載した公文書は、消防局として作成していない」ことが明らかとなっている（甲A27号証）。したがって、被告が主張する「現場到着や搬送時間の短縮」は何らの客観的根拠を持たない。

被告は「踏切を通らなくてよくなるだけでも救急車の到着時間が短縮するのは自明」などと強弁するが（被告第14準備書面5頁）、定量的な根拠を示すことができないだけのことであり、また新たに設置される高架道路が地震により損傷するとかえって住民の避難を阻害する恐れすらある。被告の思想は「道路は造れば造るだけ良い」という典型的な道路族論理であって道路建設におけるマイナス面を無視しているだけのことであり、客観的裏付けが決定的に欠けている。

バスの定時性についても同様であり、同原告が神戸市に対して情報公開請求したところ、神戸市は、「個々のバス停の通過時刻と、自然渋滞の原因とを関連付けた資料を作成していない」ことを明らかにしている（甲A26号証）。

なお、被告は乙12号証（＝甲B7号証）「としけいかくミニニュース No. 6」の4頁において〈須磨消防署へのヒアリングより〉として「須磨区北部や垂水区の新市街地から…（中略）…救急搬送する場合には、天井川左岸線や離宮道を通っているが、慢性的に渋滞しており、…（中略）…搬送時間が長くかかっている。」などと説明しているが、上述のとおり、天井川左岸線や離宮道に「慢性的な渋滞」は存在しない。

(イ) 須磨多聞線（西須磨）の整備による交通量の増加

本件事業によりかえって西須磨地域における交通量が増加することも

訴状 37 頁、原告第 2 準備書面 12～16 頁、原告第 8 準備書面 15～16 頁、原告第 12 準備書面 3～4 頁等で主張したとおりである。

5
そもそも須磨多聞線（西須磨）は、それまで全く自動車が行っていなかった住宅街の中央部に道路を新設して 1 日あたり 1 万 2000 台もの
自動車を入流させるものであり、西須磨地域全体としても、須磨多聞線
（西須磨）がないときよりも 1 日あたり 1 万 5000 台も交通量を増加
させるものである（原告宗岡調書 21 頁、甲 B 7 号証、甲 C 13 号
証）。

10
しかも、須磨多聞線（西須磨）は、そもそも渋滞の発生原因である離宮公園前交差点に道路を接続し、これまでの変形 5 差路を 6 差路にする
ものであるから、同交差点を先頭とする渋滞がさらに悪化することは確
実である。

(ウ) 環境の悪化と危険性

15
そして、須磨多聞線（西須磨）を造ることにより、自動車公害、道路
公害が発生するほか、景観破壊や地域コミュニティの分断、住民のライフスタイルが否応なく変えられるといったマイナスも発生する（原告宗岡調書 21～22 頁）。

(エ) 費用便益分析について

20
費用便益分析の点については、訴状 40 頁、原告第 2 準備書面 16
頁、原告第 8 準備書面 14～15 頁、原告第 12 準備書面 8～9 頁、原告第 16 準備書面で述べたとおりである。

25
自治体の財政においては、最小の経費で最大の効果を挙げるべきこと
（地方自治法 2 条 14 項）及び経費はその目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて支出してはならないこと（地方財政法 4 条 1 項）
が要求されるのであるから、費用便益分析をしなければならないことは
当然であり、少なくとも、費用便益分析が適切になされているかどうか

は、本件において、判断の基礎とされた重要な事実には誤認があるか、また、事実に対する評価が合理性を欠くかといった点を検討するに際して重要な要素となる。

しかるに、神戸市が行った費用便益分析は、上述のとおり須磨多聞（西須磨）整備目的の根本的な要素である交通量の予測が誤っていたこと、須磨区の人口も平成12年（2000年）以降減少の一途を辿ることも想定されていたとは考えがたいこと、それにもかかわらず、神戸市においては、時間とともにリニューアルされたデータでの事後検証や再評価が行われていないこと等から、およそ適切に行われていたとは言えない（原告第16準備書面、甲D74号証参照）。

(オ) 新たな変形6差路について

被告は、「離宮公園前交差点が変形6差路になるわけではない」（被告第14準備書面4頁）と主張する。

しかし、千森線と須磨多聞線の交差点部は離宮公園前交差点の南側直近に位置している。そして、この交差点部には信号が設けられることになっていることから、被告が主張するように須磨多聞線を「南北への直進が主動線となることから、減速なく進行できる」（同頁13～14行目）ようにしようとするれば同交差点の信号は離宮公園前交差点の信号と連動させざるを得ない。したがって、千森線と須磨多聞線の交差点は離宮公園前交差点と一体化することになり、離宮公園前交差点は実質的に変形6差路となる。「変形6差路になるわけではない」との被告の主張は誤りである。

(3) 小括

以上から、本件事業の目的とされた緩和すべき渋滞がそもそも存在しないことに加え、本件事業による効果はわずかであるかむしろマイナスであることから、本件においては、その基礎とされた重要な事実には誤認

があることにより重要な事実の基礎を欠いており、さらに、事実に対する評価が明らかに合理性を欠いている上に、判断の過程において考慮すべき事情を考慮していない。

3 その他の都市計画法13条1項（都市計画基準違反）

5 (1) はじめに

本件事業により生ずる危険性・環境悪化、ライフスタイルの崩壊等については、訴状41頁以下、原告第5準備書面、原告第11準備書面、原告第15準備書面で詳述したとおりである。

(2) 都市計画法13条1項違反

10 ア 同項要件違反

すなわち、都市計画法13条1項柱書は、都市施設である道路については、「当該都市の特質を考慮し」、「土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを過案して、適切な規模で必要な位置に配置すること」（同項11号）としており、地域の特質を重視して適切な位置に配置することを都市計画の要件としている。

15

しかるに、本件事業は、離宮道の景観等を破壊したり住民の憩いの場であった桜木町市民公園を閉鎖し、自動車公害、道路公害も発生させるほか、住宅街の中央に高架道路を設置することにより、高架構造自体による危険性のみならず、高架の急カーブによる危険性等を発生させ、さらに地域コミュニティも分断させるものである（甲C29号証、原告濱調書1～4頁）。したがって、本件事業は環境基本法や神戸市環境基本計画に整合せず、さらに、「神戸市民の安全の推進に関する条例」及び「神戸市民の健康の保持及び良好な生活環境の確保のための自動車の運行等に関する条例」にも違反している。

20

25

また、本件においては、下記第5で詳述するとおり確認書に基づく合

意違反も認められ、この点でも都市計画法13条1項で定める地域の特質を重視していると言えない。

イ 被告第14準備書面について

被告は、第14準備書面において、①「その手続（注：神戸市の環境影響評価書の作成手続）は、環境影響評価条例に基づくものと同等であり・・・学識経験者に意見を求めており、極めて客観性の高いものである。」（同準備書面4～5頁）、②「騒音や振動については、例えば排水性舗装であるとか、遮音壁の設置などにより、環境基準をクリアすることが可能である。」（同5頁）、③「この地域の全体的な環境の改善という効果は生じているものといえる。」（同頁）などと主張する。

しかしながら、①については、本訴訟で既に述べたとおり、神戸市が行った「環境影響評価」と称する調査は、神戸市の環境部局である環境局もほとんど関与せずに建設局道路工務課の土木技術者が行った独自調査に過ぎず、神戸市環境影響評価審査会にも諮問されていないものである。また、被告が主張する学識経験者は神戸市が発注したアセス業者の紹介によるもので、謝礼もアセス業者が支払っており、到底「極めて客観性が高い」といえるものではない。

また、②については、地元住民が第一に求めているのは現状の生活環境を可能な限り維持することであり、「環境基準をクリア」することではない。被告は「排水性舗装」と主張するが神戸市には清掃車がなく

（ちなみに国（兵庫国道事務所）は所持している）、神戸市は恒常的に騒音低減効果を維持する術は持ち合わせていない。また、「遮音壁」についても、神戸市は、その構造や騒音低減効果について詳細な説明をしたことはない。そして、須磨多聞線（西須磨）は高架道路であるところ裏面旧音盤を設置するかどうか不明である。被告は何を根拠に「環境基準をクリアすることが可能」と主張するのか不明である。

③についても本訴訟で既に述べたとおり、須磨多聞線（西須磨）が整備された場合に地域環境が悪化することは、被告が主張する「環境影響評価書」においても明らかである。被告の主張は須磨多聞線（西須磨）建設のためであれば、神戸市が行った環境調査の結果すら無視するもの
5 と言わざるを得ない。

(3) 小括

したがって、本件では、その他の都市計画法 13 条 1 項違反も認められる。

4 まとめ

以上から、本件には都市計画法 13 条 1 項、地方自治法 2 条 1 4 項、地方財
10 政法 4 条違反が認められる。

第 5 主な争点②～確認書に基づく合意に違反すること

1 確認書の存在と当該都市の特質

神戸市と天神町 3・4・5 丁目自治会とは、平成 12 年 12 月 29 日、中
15 央幹線の形状変更をする場合に、事前に自治会に協議し、事前に自治会の同意が必要であることについて合意し、この合意を証明する「確認書」が存在する（甲 B 2 2 号証）。このように神戸市と住民との間で書面で合意が締結されていることは、都市計画の立案・変更や事業遂行との関係では、都市計画法 13 条 1 項柱書にいうところの「当該都市の特質」に該当する。

しかるに、神戸市は、天神町の自治会に対し、①事前の情報開示もせず、
20 また、②協議の機会も設けず、形状変更に及んでいる。

2 確認書作成の経緯

(1) 神戸市は、「確認書」が作成された平成 12 年当時、着工済みの千森線
25 が完成間近となり、いよいよ中央幹線整備に着手する必要に迫られていた。

神戸市の安福工務係長が、平成 12 年 8 月 18 日、当時の天神町 3・4

・ 5丁目自治会長堀氏の自宅を訪れ、図面を示しながら、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）をすると伝えてきた（原告堀調書2頁）。

(2) 堀自治会長が調停団の宗岡事務局長に対し安福係長からの通知を伝え、
5 平成12年8月21日、宗岡事務局長が、神戸市都市計画局坂東工務課長に電話で抗議した。

電話の中で坂東工務課長は、宗岡の抗議に対し「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、宗岡が「それでは2車線となるが、それでも良いのか」と確認したところ、同課長は
10 「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。宗岡は「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。」と確認したところ、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。

15 地元住民の中には、神戸市の強硬姿勢に強い不信があったが、一方で、用地買収により人が居なくなり中央幹線部分の荒廃が進み、復興が進まないことや治安への不安も強くあった（原告堀調書3頁）。そのため、天神町3・4・5丁目自治会としても、中央幹線を整備し復興を進める必要もあり、堀自治会長も神戸市と前向きに協議することとした。

20 (3) 宗岡事務局長、堀自治会長、坂東工務課長の3者協議は、平成12年8月28日に行われ、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（原告堀調書3～4
25 頁）。

なお、この協議では、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た。また、宗岡事務局長、堀自治会長が、4車線から2車線に変更できるのか疑問を呈したところ、坂東工務課長は、都市計画決定では道路の
5 起点と終点、幅員を決めているだけで、幅員の中の車線数を変更しても問題ないと述べた(原告堀調書3頁)。

(4) その後、住民側は中央幹線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共に、最終合意に向けて神戸市との間で協議を重ねた。平成12年11月10日に開催された神戸市都市計
10 画局工務課と同自治会との協議では、「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。

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
15 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」)。

(5) 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
20 想」を議決し、同日、笹山神戸市長に対し「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」等を条件として「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29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。この「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關す
25

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。

5 (6) この確認書が取り交わされる前、神戸市からは「理解と協力」という文言が提案されていたが、「理解と協力」では曖昧すぎると自治会側からの批判を受け、「当自治会と事前協議を行い同意を得ることなしに」と明記し、天神町3・4・5丁目自治会に事前協議権と同意権を明記することとなった（原告堀調書5頁）。

10 このように事前協議権・同意権を明記しなければ、天神町3・4・5自治会内において根強く存在する神戸市に対する不信を軽減し、中央幹線整備案を前進させることは不可能であり、度重なる事前折衝において神戸市都市計画局計画部工務課もその点を熟知していた。

15 (7) 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）。

20 (8) ところで、神戸市は、平成18年1月8日、「誓約書」（甲B25号証）を当時の天神町3・4・5丁目自治会長に差し入れた。

この誓約書が作成されたのは、神戸市が、「事実隠蔽」「恣意的説明」によって自治会の同意を得たとして、中央幹線の形状変更に及ぶという問題があったからである。

25 すなわち、神戸市は、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」と説明し、翌23日に同自治会から了解を得た。その一方、天

5 神戸市は、平成17年9月10日～同15日に中央幹線の形状を変更する「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4.5m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。

10 その後、工事に至る詳細事情が明らかとなり、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」を行ったことが判明した。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、一連の行為は「確認書」
15 （甲B22号証）及び市長名「回答文書」（甲B第23号証）に違反するとして原状回復と謝罪文の提出を求めた。同課は、全面的に非を認め、平成18年1月8日に同課長名の「誓約書」（甲B25号証）を自治会に差し入れ、原状回復を行った。

3 確認書の法的効力

20 (1) 「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、「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
25 （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とおり、この「確認書」によって「理解と協力」という曖昧な文言ではなく、「当自治会と事前の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」と明記することで、天神町3・4・5丁目自治会に対し事前協議権・同意権を認めなければ、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。

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性が生じた場合」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」というものである。

(2) 他方、「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。

被告は、第14準備書面10頁で「確認書や誓約書を根拠として、須磨多聞線の建設を否定する原告らの主張」と述べるが、原告は確認書や誓約書のみを根拠として須磨多聞線の建設を否定したことはない。ただ、須磨多聞線の建設をする際には地元住民の同意を得ることを求めているのである。原告の主張をことさら「曲解」するものである。

(3) 被告は、この「確認書」や「誓約書」について「何らの法的効力を生じさせるものとはいえない。」と主張し、さらに「堀証言の通りの経過を経たものか否かについては、なお疑問がある。」などと主張する（第14準備書面10頁以下）。

5 しかし、被告は、自らの主張の具体的根拠を示さない。堀証言を否定するのであれば、その具体的根拠を示すべきである。また、「確認書」について「事前に自治会ではかられたものではない」として法的効力を否定する。しかし、「確認書」は、後日、天神町2・4・5丁目自治会が神戸市から受領する「回答文書」（甲B第23号証）における「道路形状の変更
10 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。」との文言中における「理解と協力」の具体的な意味内容についての事前協議における合意文書であって、これについては同自治会の役員会での議論を経て、平成13年2月18日に臨時総会が開かれて承認されている。被告は、自治会の臨時総会が開かれていないなどとして
15 「法的効力を発生させることを目指して締結されたものではない。」と主張するが明白な事実誤認である。

(4) 中央幹線は、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という合意により実現したものである。そのため、2車線かどうかだけでなく、植栽やデザイン等も含め、いかなる
20 形状を変更するに際しても住民の同意を得て行うことは当然であり、「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）、2車線かどうかだけでなく植栽やデザイン等も含め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。

25 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。

5 (5) 被告は中央幹線について「現在も都市計画上は、4車線であるから、暫定的に2車線とされているだけで、恒久的に2車線となっているわけではない。恒久的に2車線というためには、都市計画変更を行って、車線数を4車線から2車線に変更する必要がある。」などと主張する（第14準備書面9～10頁）。しかし、中央幹線が整備された当時は都市計画決定の中身は始点・終点・幅員のみであり車線数は含まれていなかった（原告宗岡調書37～38頁）。よって被告の主張は単なる事実誤認、あるいは「ごまかし」である。

10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

また、被告の「中央幹線が4車線になるものではないから、須磨多聞線を建設したとしても、確認書や誓約書の記載に反することにはならない。」との主張については、その内容が理解しにくいがおそらく被告の主張しようとするところは、「中央幹線が2車線から4車線となるのであれば同文書の記載に反する」という理解を前提としているようである。都市計画法上、須磨多聞線の始点は須磨区天神町5丁目であるところ、須磨区行幸町部分は中央幹線である。須磨多聞線が建設されれば中央幹線である行幸町部分は4車線となり、仮に被告主張を前提としても確認書等の記載に反することになる。

4 小括

上記経過のとおり、神戸市と住民は、一定の対立関係にありながらも、協議を重ね、中央幹線整備について進めることで一致し、その上で話し合いを重ねて、中央幹線整備を実現した。

25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100 105 110 115 120 125 130 135 140 145 150 155 160 165 170 175 180 185 190 195 200 205 210 215 220 225 230 235 240 245 250 255 260 265 270 275 280 285 290 295 300 305 310 315 320 325 330 335 340 345 350 355 360 365 370 375 380 385 390 395 400 405 410 415 420 425 430 435 440 445 450 455 460 465 470 475 480 485 490 495 500 505 510 515 520 525 530 535 540 545 550 555 560 565 570 575 580 585 590 595 600 605 610 615 620 625 630 635 640 645 650 655 660 665 670 675 680 685 690 695 700 705 710 715 720 725 730 735 740 745 750 755 760 765 770 775 780 785 790 795 800 805 810 815 820 825 830 835 840 845 850 855 860 865 870 875 880 885 890 895 900 905 910 915 920 925 930 935 940 945 950 955 960 965 970 975 980 985 990 995

その具体的内容は、神戸市が住民の意向を尊重し、基本設計から、コンサルの選び方、ワークショップの開催その運営まで住民主体で取り組む一方、コン

サル等費用を神戸市が負担するというものであった（原告堀調書4頁）。まさに「本当の意味での住民と行政の協働のまちづくり」（原告堀調書7頁）であった。

5 その中で確認書（甲B22号証）は、「理解と協力」では曖昧であるとの住民側の不満を受けて、「事前の協議」「同意」との文言にすると住民と神戸市とで議論されて作成されたものであり（原告堀調書5頁）、これがなければ中央幹線の整備は実現しなかったといえるほど重要なものであった。まさに、確認書（甲B22号証）は、住民と行政が協働して中央幹線整備を実現するという「都市の特質」の中核をなすものである。

10 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、中央幹線整備に関するものであるから、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すものであり、まさに
15 「都市の特質」を形成するものである。

 しかし、神戸市は、中央幹線が整備された10年以上も経過してから、本件訴訟においても、中央幹線の2車線整備が暫定であるなどと主張し、北田証人も「都市計画上、中央幹線は4車線であるところを今2車線で暫定整備されてますので、暫定だと思っています。」「何度も言いますがけれども、都市計画的には4車線であることから、今の2車線での整備というのは暫定やと思っています。」（北田証人調書20～21頁）など、これまでの住民と協働によるまちづくりを否定する発言に終始する。その上、神戸市が確認書に定められた事前の協議も、自治会の同意も取らないことは、「当該都市の特質」を考慮しなければならないと定める都市計画法13条1項に反するものである。

第6 主な争点③～法的論点

被告は、本訴請求について、①一部の請求については監査請求前置の要件を満たさず不適法である、②公共の福祉を著しく阻害するおそれ（地方自治法242条の2第6項）がある、③差止請求（請求の趣旨第2項）の対象が特定されていない、などと主張する。

しかし、これらの点については原告第6準備書面において詳述したとおり、①本訴請求と監査請求に実質的な同一性があることから監査請求前置の要件を満たしていることは明らかであり、②本訴請求の内容が公共の福祉を著しく阻害するおそれはなく、地方自治法242条の2第6項の抗弁が成り立つ余地はなく、③差止請求（請求の趣旨第2項）の対象の特定は十分であるから（最三小判平成5年9月7日・民集47巻7号4755頁参照）、被告らの主張は失当である。

第7 結語

1 被告の空疎な反論

原告らの主張は以上のとおりである。

本件訴訟では、被告らの反論は、もっぱら皮相的、形式的なものに終始し、本質的・核心的な部分について被告は実質的な議論を徹底して避け続けた。とりわけ事実については、肝心な点や被告にとって不利な点については不明であるとし、過去の退職者が職責に基づいて行った言動までも、明らかに客観的証拠、客観的事実に反しても、平然と否認をしてきた。

被告証人の北田敬広工務課長は、歴代の工務課長が調停で公言した発言でさえも「当時、その場にいるわけではないので、まあ、正直、よく分からないところはあります」（証人北田調書14頁）と述べる。また、極めて重要な争点である、調停の打ち切りに関する調停委員会の見解と神戸市意見との齟齬についても「すいません、よく分かりません」（証人北田調書24頁）と正答を回

避する。その他、重要部分について「分かりません」「把握してません」を連発する証言状況であり、およそ責任ある立場の者としての証言とは評価し難いものであった。

5 かかる証言状況に乗じた不当な論理の飛躍が随所に見られる。たとえば、被告は、神戸市主催の説明会に市側が動員をした事実について、北田が「知らない」と証言したことをもって動員した行為を否定しているようであるが（被告第14準備書面8～9頁）、同証人が知らないことをもって「なかったこと」になるはずがない。

2 原告らに対する批判について

10 一方、「西須磨4者会議活動の記録」（甲C第3号証）について、何らの具体的根拠を示さずに「原告らの主張に沿った視点で編集されている」として「信用性に乏しい」などと決め付けるが、同号証における「説明会」等に関する記載事実については、すべて情報公開請求により神戸市側記録の裏づけを取っている。根拠資料は神戸市によるものである。被告の主張は邪推に過ぎない。

15 被告は、原告濱の尋問にあたり、「その一つ一つについて、何名の方があなたと同じ意見だったということを教えていただくことはできますか」と質問し、原告濱が「何名の者っていう形で数字で表すのは難しい」と答えたことをもって「濱証人の感覚に賛同するものがあるのか否かについても、濱証人自身明確にできない」などと論難する（被告第14準備書面第5）。しかし、濱は10
20 年以上桜木町自治会長を務め、須磨多聞線問題にも深く関わってきた者であり、地元住民を代表して誠実に一住民の思いを吐露しているのである。「何名の者が同じ意見か」などとの問いに誰も答えられるわけもなく（神戸市も個々の行政施策の実施にあたり何人の賛同者がいるか答えられるはずもなからう。）、不可能を求める言いがかりでしかなく、これをもって「須磨多聞線の安全が否
25 定されたものではない。」との結論を導く論理は不当である。

原告らは、本件訴訟を通じて、あらためて神戸市及び被告の不誠実な対応に

接することとなった。

3 裁判所に対する要望

原告らは、本件訴訟について、請求の当否はもとより、その理由となる実質的な事実関係について深く切り込んだ判断を示すことを切望している。なぜなら、原告ら住民は、本件事業が完遂して道路が敷設されたとしても、本判決で判示された内容を胸に刻んだ上で、この地でずっと暮らし続けなければならないからである。

とりわけ、現時点の交通量等に鑑みれば本件道路の必要性が存在していない事実を明確に認定するよう強く求める。神戸市が、おごりな形式的説明のポーズさえ取れば、住民と向き合わずに協議の場を回避し、かつ、現場の交通量等の事実も直視せずに数十年前の机上の都市計画を墨守する安易な行政が許容されるようなことは決してあってはならないと思料する。決して皮相的で形式的な判断で終わることなく、事実は事実として敢然と認定し、その上での確かな判断が行われるべきで、そうでなければ原告らを代表とする数多くの住民たちの約30年にわたる努力は全く報われないことになる。

司法の良心を信じて訴訟提起をした原告らの思いと勇気に応えて、本件の特殊性に即した踏み込んだ事実認定及び判断をしていただくことを強く求め、当審における最終準備書面を締め括る。

以上