



令和6年（行コ）第124号 損害賠償請求行為請求控訴事件

控訴人 宗岡明弘 外6名

被控訴人 神戸市長 久元喜造

5

控訴理由書

令和6年12月25日

10

大阪高等裁判所 第11民事部口ハ係 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 津 久 井 進 

15

控訴人ら訴訟代理人弁護士 白 倉 典 武 

控訴人ら訴訟代理人弁護士 繁 松 祐 行 

20

控訴人ら訴訟代理人弁護士 田 崎 俊 彦 

控訴人ら訴訟代理人弁護士 関 本 龍 志 

控訴人らの本件控訴にかかる控訴理由は以下のとおりである。

25

第1 はじめに

1 第1審判決は、神戸市の責任を否定するという結論が先にあり、その結論に導くために強引かつ不合理な論理展開をしている。

5

2 まず、控訴人らが本件を提訴した意義がまったく考慮されていない。

本件事業は阪神・淡路大震災の災禍を奇貨として平成7年3月31日に事業認可を受けた。深刻な被災を受けた被災者たちが半ば強制的に立ち退き余儀なくされ「川に落ちた犬を橋の上から叩かれる」ような思いを抱いた住民達の怒りが根底にある。

10

それでも住民らは、神戸市に対して粘り強く協議を働き掛け、より良い解決方法を目指して、二度にわたり公害紛争調停を申請し、その規模は第1次調停の申請人3745人、第2次調停の申請人4809人という全国最大規模に及んだ。

15

しかるに神戸市は、こうした住民らの震災後約25年余にわたる対話の求めを頑なに拒否し、調停も不当に拒絶し、工事着工を強行した。そこで、やむなく本件提訴に至ったのである。

これら長大な背景と様々な経過の中で、本件の争点となる違法原因が存在するわけであるが、原判決はその点については一言も触れていない。

20

控訴人らは、提訴に当たって4つの視点を示したが（①本件計画の特殊性、②住民らの思い、③時の経過による渋滞の消失、④住民軽視の神戸市の姿勢）、控訴審においては、これら視点を念頭に置いて審理・判断において考慮をいただきたい。

25

3 次に、原判決は、事実認定にあたって、現実の状況をまったく把握していない。その判断の中には、一審原告も一審被告も主張立証していない認定が

散見され、原判決は弁論主義に反している。

たとえば本件道路を設置する最大理由である渋滞状況について、現在における現場の状況と著しく乖離した認定をしている。

5 また、本件道路が新設されることによって生じる地域環境への影響や、様々な弊害について、言葉の上で辻褃を合わせるような事実認定や判断を繰り返しており、原判決の認定・判断を、現場と照らし合わせると、まるで別の場所のお話のようにさえ思える。たとえば、騒音について、原判決は「本件道路整備後の騒音の予測値が一部地点で環境保全目標を満たさないものの、上回る幅は4 dB以内に抑えられる」として「神戸市環境基本計画にも適合する」などと判示しているが、なぜそのような判断をなし得るのか、原審にあらわれた主張立証をみても理解不能であるし、弁論の全趣旨をみても了解し得ない判断である。

10 神戸市と自治会が取り交わした確認書及び誓約書等の合意文書は、本件の帰趨を決する重要な文書である。その作成経緯、背景事情、それぞれの文言が持つ意味について、控訴人らは丁寧に説明を尽くしたが、それらは事実認定の上でほとんど言及さえされていない。原判決が被控訴人の側に軍配を上げようとしていることは分かるが、被控訴人らの主張するところと原判決の判断の切り口は異なっており、控訴人らにとって原判決は不意打ちである。

20 司法判断に納得できるかどうかは、最終的な判断よりも、それ以前に現場に向き合い事実を丁寧に見ているかどうかである。その点において、原判決は説得力を著しく欠いている。

原判決は、当事者の主張していない事実、証拠に基づかない認定を積み重ねた基本的な誤りがあり、弁論主義に反していると言わざるを得ない。

25 控訴審においては、当事者の主張立証に基づいて、各争点について「なぜこのような事態に至ったのか」について、関心をもって争点を整理し、判断をいただきたい。

4 以上2点を旗頭に掲げつつ、控訴人らとしては、阪神・淡路大震災から30年目を迎える中で、本件控訴審を、長年にわたって本件事業に取り組んできた住民たちのひとつの大きな節目として捉え、引き続き主張立証を尽くしていく所存である。

5
5 以下、原判決が整理した争点（原判決第2－4項、8頁以下）に沿って控訴理由を述べるが、本案前の争点については被控訴人から特に異議が申し立てられない限り控訴人からは補充主張はしない。

10 本案の争点については、原判決31頁に①～④に整理されているので、その順で述べることとする。ただし、これら事情は、一つひとつが独立して存在しているのではなく、根拠法令や事実経緯・状態が異なる部分もあることから、検討の便宜上、区々に分けているに過ぎない。これらは相互に関連性があり、たとえ一つひとつの論点について、裁量の範囲内であったとしても、それらを合わせて考えると社会通念上の許容範囲を超え、裁量を逸脱することもある（それぞれ個々の要素ではボーダーライン内だが、併せるとボーダーラインを超過するということである。）。

15
20 本件変更決定は、平成27年12月7日に行われたが、それに先立つ平成27年11月25日に神戸市都市計画審議会が開かれ、その承認が得られたことを根拠に変更決定がなされている。この点、この審議会に付議された内容は、本件において審理している争点とほぼ同様であるが、当該審議会においても重要な事実を誤認があり、事実の基礎を欠いて承諾がなされていることから、審議会の承諾に瑕疵があることによって、本件変更決定も違法性を帯びることとなる。したがって、審議会において、その基礎とされた重要な
25 事実群（＝一つひとつの事実を切り分けるのではなく、事実を集合して総合的に見るべきもの）に誤認があつて、重要な事実の基礎を欠いており、ま

た、事実群に対する評価（＝事実の評価を個別に切り分けて行うのではなく、全体的に評価すること）が明らかに合理性を欠いている場合は、やはり裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとして、違法となる。

かかる見地から、以下においても、個々の要素を切り分けて判断するのではなく、これら要素を全体的・総合的に見て、違法性を判断する必要があることを申し添えておく。

第2 交通量について（原判決31頁㊟）

10 1 はじめに

原判決は、現況交通量及び予測交通量についてそれぞれ判断を行い、本件変更決定に裁量権の逸脱濫用はないと判断してるが、原判決には現況交通量及び予測交通量のいずれにおいても事実誤認があり、さらに裁量権の逸脱濫用の判断についても誤りがある。

15

2 現況交通量に関する原判決の誤り

原判決は、国土交通省による平成27年度道路交通センサス（以下、「交通センサス」という。）における現況交通量（1日当たり1万4827台）について、「実施日時が異なれば調査結果が異なることは不自然ではない」、「上記数字は12時間調査の結果に原告らの主張する昼夜率（係数）を乗じたものであって地域の実態を反映したものとはいえない」などとして控訴人らの主張を採用できないとする（原判決34頁）。

20

しかしながら、まず、交通センサスの24時間交通量は国土交通省が同時期の24時間調査地点によって実測された数字を基に定めた昼夜率を乗じて算出したもので、それを国として24時間交通量として公示しているものである。したがって、昼夜率は実態に基づいて国が定めたものであり、上記2

25

4時間交通量を「原告らの主張する昼夜率を乗じたもの」とする原判決は誤りである。

しかも、神戸市は交通センサス実施年度については独自調査を行っておらず、交通センサスの数字をもって独自調査に代えており、また「市アセス」
5 (平成26年)でも前提となる現状交通量に平成22年度交通センサスの数値を用いている。したがって、交通センサスの交通量は、神戸市自身も認める数値であり、原判決は交通センサスに関する評価を誤っている。

3 予測交通量に関する原判決の誤り

10 (1) 原判決は、乙7号証を前提に各年度の天井川左岸線の交通量を認定し、「平成25年度調査の時点から日中交通量と24時間交通量の比率が変わったとする具体的な裏付けはなし」として控訴人らの主張を採用できないと判示する(原判決35頁)。

15 しかしながら、乙7号証における昼夜率1.4は本件事業者である神戸市によるものであり客観性に乏しい。むしろ国が行った平成27年度交通量調査(交通センサス)では昼夜率1.34が採用されており、また、上述の通り神戸市は交通センサスの行われる年度は独自の交通量調査を実施しておらず交通センサスの数字をもって同年度の交通量としていることも合わせれば、これらをもって十分に「具体的な裏付け」と評価できるものである。
20

したがって、原判決は昼夜率に関する判断を誤っており、それを前提に神戸市による天井川左岸線交通量の平成37年度予測を「合理的」とする判断することも誤りである

25 (2) また、いずれにしても、神戸市が基礎とした交通量でも、平成25年度2万0330台、平成27年度1万5491台、平成28年度1万7048台、平成29年度1万6960台、平成30年度1万7504台、令和

元年度1万6045台、令和2年度1万6430台であり、令和2年度の時点で既に平成37年度（令和7年度）予測の1万6000台程度までに減少している。

5 今後さらに交通量が減少していくことを考えれば、やはり、神戸市が行った平成37年度（令和7年度）予測は誤っていると云わざるを得ない。

4 本件変更決定に裁量権の逸脱濫用はないと判断したことの誤り

10 (1)ア 原判決は、「天井川左岸線の現況交通量及び平成37年における予測交通量は、いずれも設計基準交通量（1万2000台以下）を大きく上回っている。外部機関からも、天井川左岸線沿線の須磨橋東詰交差点、本件踏切及び離宮公園前交差点が渋滞の発生箇所と認定されている」、
15 「天井川左岸線の渋滞を解消する必要性があったと認められる」、「上記渋滞を解消する方策としては、本件道路の整備以外に、①本件踏切を立体交差化すること、②天井川左岸線を拡幅し、車線数を現状の2から4に増やすことが想定される。しかし、立体交差化工事や拡幅工事を行おうとすれば、用地買収、長期かつ大規模な交通規制、工事に必要な仮設道路の整備等を要し、そのためには相応の経済的負担及び時間を要するものと考えられる」などと判示する（原判決35頁）。

20 イ しかしながら、まず、神戸市の行った予測交通量が誤りであることは上述のとおりである。

ウ また、控訴人が原審において何度も主張してきたように、事実として天井川左岸線に渋滞は存在しない。この点、原判決は、甲C26号証の写真についても、「これらの証拠から認められる事実は特定の日時に天井川左岸線の通行量が少なかったというものとどま（る）」（原判決37頁）と判示するため、控訴人宗岡明弘は、改めて、令和6年11月19日（火）、同年11月26日（火）、同年11月30日（土）に確

認して写真を撮ったが、やはり天井川左岸線及び離宮道には渋滞はなかった（甲C30号証）。なお、令和6年11月19日（火）の午前8時の写真では南向きの車が若干多いように見えるが、実際にはスムーズに流れていた。そのため、一週間後の同じ曜日である同月26日（火）に

5

改めて午前8時の写真を撮って甲C30号証・10頁に掲載している。
エ さらに、原判決は、上記のように、天井川左岸線を4車線にするには道路の拡幅工事が必要であり、これには相応の経済的負担と時間を要すると述べるが、これも誤りである。

すなわち、神戸市から開示された資料によれば、天井川左岸線が2車線と決められた経緯は以下のとおりである。

10

- ・昭和31年（1956年）2月16日 天井川左岸線が都市計画道路として初めて位置づけられる（甲D79の1）。

- ・昭和40年（1965年）8月5日 起点が上中島町から下中島町に変更される（甲D79の2）

15

- ・平成13年（2001年）12月13日 神戸市が2車線に変更決定（※それまでは、車線数は決まっていなかった）（甲D79の3）。

事実として、少なくとも阪神・淡路大震災後の平成9年（1997年）頃までは天井川左岸線は4車線で共用されていたし（甲D1号証197頁写真参照）、その後も2000年代中頃までは4車線で利用されていた。

20

そして、道路構造令によれば、4種1級道路の車線幅員は3.25mであるから（甲D80）、天井川左岸線（幅員15m）の場合、4車線としても車道幅は13mであり、歩道2m（天井川左岸線は片側歩道のみ）としても4車線の利用は可能である。

25

したがって、天井川左岸線は現状でも4車線として利用できる。

(2) また、原判決は、「本件道路の整備は、他の都市計画道路と併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すること、・・・天井川左岸線の立体化や拡幅工事では達成することのできない利点を有する」と判示しているが、これは神戸市が主張するいわゆる「須磨多聞線全線論」であり、西須磨の須磨多聞線が天井川左岸線の代替道路として計画されていることについて原判決が全く理解していないことを示している。

すなわち、西須磨以外の須磨多聞線と異なり、西須磨においては須磨多聞線が整備されなくとも天井川左岸線が機能しているのであって、新設道路としての須磨多聞線全線についての役割にはほとんど影響がない。

なお、控訴人である地元住民は、本件訴訟においても、また、本件訴訟外においても、「須磨多聞線全線」について「反対」を主張したことはない。さらに、原判決が判示する「利点」については、天井川左岸線の立体交差化や拡幅ではなぜ達成できないのか何らの根拠も示されていない。

(3) なお、原判決は、控訴人らが指摘した本件道路の整備により離宮公園前交差点の信号が複雑化することでかえって渋滞は悪化するという点について、「中央幹線が主要幹線道路であること」「本件道路が離宮公園前交差点と中央幹線の間を高架道路で接続するものであること」「離宮道は片側1車線の道路であること」を根拠に神戸市が主張する同交差点の単純十字路化を「不合理であるとは言えない。」と結論付けているが、全く理解困難である。

仮に原判決が摘示する点を前提としたとしても、現状で変形5差路である離宮公園前交差点に新たに本件対象道路を平面で繋ぎ込めば、6差路になることは明らかであり、「離宮公園前交差点が実質的に十字路になる」ことはない。

5 小括

以上から、交通量に関する原判決の判断は、現況交通量の点でも予測交通量の点でも、また、本件変更決定に裁量権の逸脱濫用がないとした点でも、いずれについても誤りである。

5 第3 周辺環境への影響について（原判決31頁㊦）

1 本件変更決定の違法性の評価における本件変更決定の位置付け

10 原判決は、本件道路が建設されることによって地域周辺の環境に与える影響について、都市計画法13条1項11号及び環境基本法8条1項及び36条に基づき、公害を防止し自然環境を適正に保全し、区域の自然的社会的条件に応じた環境の保全のために必要な施策を総合的かつ計画的な推進を図ることが必要とされていることを指摘している。そして、神戸市において、神戸市民の環境をまもる条例に基づいて神戸市環境基本計画を策定し、この計画の中で、PM2.5や騒音について、常時環境基準を達成することが定め
15 られていることも指摘している。

本件道路については、環境影響評価法ないし環境影響評価条例によって環境影響評価が義務付けられているわけではないが、神戸市が独自に行った環境影響評価（甲B29。以下「独自評価」という。）について、その内容を基礎にして審議会が開かれ、本件変更決定がなされたことから、本件変更決
20 定が裁量の範囲内かどうかを図る上で、必要な判断要素として位置付けている。

控訴人らとしても、神戸市の独自評価に関する原判決の位置付けについては異論が無い。もっとも、控訴人らは、前記のとおり、独自評価の内容の違法性を切り分けて判断することを求めているのではない。本件変更決定の違
25 法性を総合的・全体的に判断する一要素として扱うことを求めている。

それを前提に、原判決の誤りを指摘する。

2 独自評価の手続き

5 原判決は、独自評価の作成手続きが、神戸市の環境影響評価条例に準じて行っていることを「手続を概ね履践している」と積極評価をしている。しかし、決定的に欠落をしているのは、住民との協議、住民との意見交換に関する点である。

10 独自評価にあたり、縦覧や説明会開催をしていると認定しているが、形ばかりのもので住民の意見は何ら反映されていない。何よりも、膨大な分量の評価書につき「要約書」（環境影響評価条例10条）を作成していないことから、評価結果が住民に伝わっていない。学識経験者の中立性の欠如と、環境部局の関与が不明であることも併せて、手続きの瑕疵は重大である。

3 大気質（PM2.5）

15 原判決は、「環境影響評価において大気質の項目を調査項目に追加することが必要不可欠であると認めるに足りる証拠はない」と断じている。

しかし、PM2.5に関して、神戸市の独自評価では「須磨大気監視局では・・・環境基準を超過している」（甲B29 評価書3-77頁）と明記されているとおり、神戸市環境基本計画に適合していない。原判決はこれを見落としており、重大な事実誤認である。

20 さらに原判決は「本件道路の造成による影響とは無関係であり」などと述べた上で「本件道路の完成後（地域の交通通総量が増加する）に本件道路周辺においてPM2.5が環境基準を超過することになると認めることができない」等と判示している。

25 上記判断は、PM2.5のリスクの受け入れを強いるものであり、極めて乱暴であり著しく合理性を欠いている。第1次公害調停の中で平成17年から18年にかけて神戸市と住民が協働しておこなった「西須磨地域大気中微

小粒子状物質（PM_{2.5}）調査」では、西須磨小学校測定局における通年調査では年平均値は20.1 μg/m³であり、地域内5カ所で行った四季調査（TEOMによる質量濃度連続測定調査）では、年平均値20.6～20.6 μg/m³であった。いずれも現行の環境基準を超過している（平成18年10月 西須磨地域大気中微小粒子状物質（PM_{2.5}）調査報告書より）。PM_{2.5}が健康に与える深刻な影響は社会的にも知られるようになっており、原判決は住民の健康を考慮していないに等しく、根本的に見直されるべきである。

4 騒音

10 原判決は、騒音について、神戸市の「環境保全措置は不適切なものであると認めるに足りる証拠はない」としている。

しかし、神戸市の独自評価の「環境保全措置の効果」（甲B29 評価書7-2-23～24頁）において、本件道路沿道において保全措置後も昼間5カ所、夜間2カ所で環境基準を超えることがはっきりと明記されている。原判決でも、「本件道路の完成後については騒音値が①昼間は72地点中8地点で環境保全目標を超え、最大で3dB（環境保全目標60dBに対して63dB）目標を上回り、②夜間は73地点中4地点で環境保全目標を超え、最大で4dB（環境保全目標55dBに対して59dB）目標を上回ることが確認された」と明記している。

20 仮に、これら環境基準が努力目標であるとしても道路建設以前の環境保全措置の検討段階で環境基準を超えると予測されている以上、環境保全措置が適切でないことは明白である。国の「騒音に対する環境保全措置の例に記載がある」（原判決42頁）からとって、最初から「環境基準を守れない」という開き直った環境保全措置を「不適切ではない」とする判断は、環境基本法の意義を没却するもので、正しくない。

さらには、原判決は、本件道路の完成後については、上記のとおり、①昼

間は8地点で最大3dB目標を上回り、②夜間は4地点で最大4dB目標を上回ることを認定しておきながら、「一部地点で環境保全目標を満たさないものの、上回る幅は4dB以内に抑えられるとしている」（原判決45頁）として、「神戸市環境基本計画に適合する」と断じている。この点は意味不明で全く了解できない。そもそもdB（デシベル）は2拠点の電力比の対数（測定した振動の持つエネルギー量を対数化して求めるもの）で導かれるが、3dBの違いはエネルギーが倍になることを意味するとされる。原判決の書きぶりをみると「たった3dB」「3dBも4dBもたいした違いはない」と言わんがばかりに読めるが、3dBと4dBのエネルギー量は全く異なる。もし、原判決が「3dBも4dBもさほど違いはない」と判断しているのであれば、およそ科学的根拠を欠いた誤判であり、そうでなければ単純な矛盾による誤判である。原判決は、裁判所が解釈でもって法の定める環境基準や神戸市環境基本計画を変更する立法作用を行っているに等しく、原判決は妥当性を欠き、断じて容認できない。

目標値を上回っていることが明らかである以上、積極的に違法を基礎付ける要素として評価されるべきである。

5 景観

原判決は、景観に関して、「環境影響評価において景観に関する住民の意見を把握する調査を実施することが必要不可欠であると認めるに足りる証拠はない」として、住民の意見を把握する調査を実施していないことを軽視する判断をしている。

しかし、およそ景観は客観的指標といえるものではなく主観的要素が基準とならざるを得ないところ、日常生活において景観による有形無形の利益を享受し、先人から引き継いだ文化的価値の集大成ともいべき景観を守ってきたのは地元住民にほかならない。したがって地元住民の意見が重要な指標と

ならざるを得ないのは理の当然である。

本件においては、神戸市が行った独自評価においてさえ、本件道路付近の8地点中5地点について景観に圧迫感を与えるものと予測されている。このことは原判決でも明確に認定されている。

5 にもかかわらず、同書の評価では環境保全措置を実施することにより「環境保全目標を満足するものとする」と結論されている。そもそも、この「考えている」のは、事業者（すなわち神戸市）にはほかならず、高架道路建設の事業を実施するために行った独自評価で、このような判断をしていること自体に疑義がある。通常のアセスでは条例に基づき設置され、第三者である学識経験者によって構成される神戸市環境影響審査会が調査審議して法的
10 正当性を付与するのであるが、この独自評価はこうした手続きを踏んでいない。もし、独自評価に法的正当性を付与するとしたら最大の利害関係人である地元住民の納得以外に考えられない。

 してみると、学識経験者から特に指摘がないことをもって、これを是とする
15 原判決の判断は誤りである。

6 インパクト値

 原判決は「環境影響評価においてインパクト値を検討することが必要不可欠であると認めるに足りる証拠はない」としているが、控訴人らはインパクト
20 値を考慮していないことを直ちに違法であると主張しているのではない。

 控訴人らは、本件独自評価を解釈するにあたって、インパクト値という概念を用いて本件道路整備が地元の環境に与える悪影響をより正確に把握することにより整備事業の必要性や合理性を検討すべきであるということを述べているのである。「環境影響評価においてインパクト値を検討することが必要
25 不可欠」などと主張していない。

 上記のとおり、騒音は現状より悪化することは明らかになっている。たと

え桜木町2・3丁目及び戸政町4丁目においては、現状と比較して10dB程度悪化することになっている。基準値以内であるとしても、音の強さは10倍以上により、生活者にとって聞こえる大きさ（インパクト値）は倍以上になるということである。そこに生活している地元住民にとって「たいしたことはない」とは到底言えない。

繰り返し述べるとおり、本件変更決定に裁量逸脱等があるかどうかを判断するに当たって、その判断要素のひとつとして、住民らの目線に立ったインパクト値を考慮していないことをあらためて主張しておく。

10 7 交通事故の危険性

交通事故は地元住民にとっては、その生死に直結するものであって、その発生の危険性については最大限慎重に検討すべきことは言を俟たない。

本件道路により、住宅街の真ん中に日量1万2000台もの自動車を引き込むことになる。独自評価では、平成22年度のセンサスを漫然と利用しているが、専門家が事の重大性に鑑みて「確認しておくこと」と強い表現によって慎重に検討すべきことを促している。にも関わらず、原判決は「別の交通量調査を実施し、これに基づいて検討することが必要不可欠であると認めるに足りる証拠はない」と一蹴しており、交通事故のリスクについて不当に軽視する判断をしており是認しかねる。

この点も、本件変更決定の裁量内外を判断する重要な要素として取り上げなければならない。

第4 周辺住民の生活の安全（原判決31頁㊦）

25 1 信号機の不設置

原判決は、本件道路と千森線の交差点部に信号機が設けられない予定であ

ることについて「本件道路の整備が具体化した段階において…信号機を設置する可能性は十分に考えられる」として控訴人らの主張を採用しない。

しかし、本件道路の詳細設計は完成しており、既に現地工事も着工されている。本件道路の整備は十分に具体化されているのが現実である。さらに、
5 同交差点部に信号を設置するかどうかは、変形5叉路となっている離宮公園前交差点の構造に直結するものとなる。したがって、神戸市は相当以前から
10 県警と共に信号設置の有無について検討してきたのであり、その結果として信号を設置しないと決定しているのである。

原判決は、巷によく見られる一般的な交差点への信号の設置をイメージし
10 ているものと思われるが、実際には、離宮公園前交差点のような極めて複雑なサイクルで信号設置されている交差点と一体となる信号機であることを、
まったく理解、認識しておらず、現場感を欠いた誤った判断である。

2 高架道路による危険

15 原判決は、高架道路そのものについて、これを設置することによって地震による倒壊の危険や勾配を伴った急カーブによる重大事故発生の可能性に関して、いずれも「抽象的な可能性を主張するものにすぎない」として主張を排斥する。

しかし、控訴人らは阪神・淡路大震災で、高架道路が現実に倒壊した事実
20 を目の当たりにしている。その経験上、その危険性を具体的に実感しているのであって、何かあったときは直接被害を受ける地元住民の目線に立つと、決して単なる抽象的危険で済まされるものではない。しかも、本件道路の直下には西須磨学童保育所もあり、カーブを曲がり切れずに車両が高架道路から転落すると、そこには多くの幼児たちがいて、悲惨な事故につながりかね
25 ない現実がある。

原判決は、この点でも、現場の事情を把握していないといえる。

3 交通事故の危険性の増大

原判決は、「月見山本町2」の交差点の交通事故の危険性が増大するとの控訴人らの主張に対して、「抽象的な交通事故の危険性を主張するものに過ぎない」として一蹴している。

しかし、本件道路完成時の交通量は整備前に比べて激増することは独自評価（甲B29 評価書6-1-83~84頁）においても明らかである。そして、「月見山本町2」交差点の構造は何ら変わらない。そうなると、特に月見山線から北進して本件道路に進入しようとする車は、立て続けに2重左折しなければならないこととなり、不慣れな運転者は誤るおそれが高い。こうしたイレギュラーな対応が迫られる構造の交差点であることによって危険性が増大することは明白である。

交通事故が増加するか減少するかは重要な指標であり、費用便益分析においても「交通事故減少便益」は欠かせない必須要素である。この点について、交通事故の危険が増すのか減るのか、それを「抽象的危険」とみなして捨てることは、本件事業の合理性についての判断を放棄しているに等しい。交通量の増大によって交通事故増大の数値リスクが高まることを、全く考慮しないことは不合理である。

原判決は、とにかく現場の具体的状況をまったく注目せず、ただやみくもに「抽象的危険だ」と一般論を振り回して主張を排斥するばかりで、具体性が欠けている。結果として、現場の状況にそぐわない具体的事実の誤認を繰り返しており、誤った判断というほかない。

第5 地域コミュニティに与える影響（原判決31頁㊦）

5 原判決は、本件道路によって道路の東側と西側の住民の往来が妨げられて地域コミュニティが分断されることについて「往来が困難となり、心理的な距離感も生じ得ることは否定することができない」と指摘しつつも、別の場所で東西の往来が可能であるとする。また、南北の往来については、地下道を設置し、一定の安全対策を講じることも可能であるとする。その結果、往来が直ちに妨げられるとはいえないとして、本件道路による影響がないに等しいかのような判断をしている。

10 しかし、そもそも控訴人らは、住民の往来が「不可能」と主張しているのではなく、これまでと違って相当な距離を移動しなければならず、気軽に行き来することが困難となって、現在のような関係性が維持できなくなり、その結果、地域の一体性が失われるということを主張しているのである。標題に記したとおり「地域コミュニティに与える影響」が甚大であると述べているのであり、往来が可能か不可能という問題ではない。

15 とりわけ、横断歩道に代わる地下道については、住民（西須磨東部自治会）の反対（令和4年11月9日に地元住民1171筆の署名提出）によって、設置しないことが決定している。原判決は、現実の現場の状況から乖離しているため、前提事実が現実と異なっていることを見落として判断しており明らかな誤りである。

20 原判決が述べるとおり「本件道路の東西及び中央幹線の南北の人々が望めば引き続き交流を維持することができる状況である」との判断は、現場における物理的状況を見ないで、空想で判断ししているに過ぎない。「本件道路の整備がコミュニティの分断を招来する」ことを率直に認定すべきである。

第6 神戸市と本件自治会との本件合意（原判決31頁㊦）

25

1 原審における控訴人・被控訴人の主張

(1) 控訴人の主張

控訴人らは、確認書について、以下の通り主張している。

5 ア 神戸市と天神町3・4・5丁目自治会（以下、第一審判決の記載に従い「本件自治会」という）とが平成12年12月29日に中央幹線の形状変更について、事前に自治会に協議した上で、自治会の同意を得る必要があることについて合意した。

 イ 上記合意を証するため、本件自治会と神戸市は、確認書を作成した（甲B22号証）。

(2) 被控訴人の主張

10 ア 本件確認書が中央幹線を2車線ではなく都市計画通り4車線で整備する場合に、本件自治会と事前協議を行い同意を得ることを内容とするものであり、それ以外の中央幹線の道路形状の変更等は本件確認書の対象外である。

 イ 本件確認書は神戸市内部で決済されたものでなく署名者の判断でされたものに過ぎず、法的な義務を生じさせるものではなく紳士協定に過ぎない。

15

2 原判決の認定

 原判決は、本件自治会による恒久整備案・基本構想が、本件自治会が機関決定し、神戸市に対してこれに基づいてまちづくりを行うように求めた内容を記載した文書であるから、その文言内容についての解釈をした本件確認書は、本件自治
20 会の神戸市に対する要求内容の解釈について合意したものにすぎないなどと判示した。

3 原判決の認定が明白に誤りであること

(1) 原判決のように解すれば確認書を作成する意味がないこと

25 一般的に、一定の利害が対立しながらも、妥協点を見出しながら物事を進めていく必要がある両者が存在する場合、当該両者が行うことは、双方の妥

協（合意）点を探っていくことである。

原判決の認定するように、仮に本件確認書が、本件自治会が神戸市に要求している内容を解釈しているに過ぎないというのであれば、何のために、そのような確認をするのか全く不明である。

- 5 一般論として、原審の認定するように一方当事者の要求内容を両者において合意して確認するというのは意義を見だし難い上、本件を個別に見ても、本件自治会の要求内容を解釈したと理解すべき特別な事情もなく、原審もそのような事情を一切指摘できていない。

10 (2) 本件自治会と神戸市が恒久整備案・基本構想の内容で合意したものであること

ア 笹山市長名の回答文書（甲B 2 3号証）と、天神町3・4・5丁目自治会が神戸市に提出した「恒久整備案・基本構想」（甲C第9号証）とは、行政用語の体裁のため文言に若干の差異があるものの、同一内容であり、同市長回答が自治会の「基本構想」をそのまま受け入れたものである。

- 15 したがって、本件自治会と神戸市は、恒久整備案・基本構想の内容で合意しているものである。

イ また、文言だけでなく、以下の通り、確認書の作成の経緯に鑑みても、本件自治会と神戸市との合意内容を解釈したものであることが明らかである。

- 20 本件平成12年当時、用地買収により人が居なくなり荒廃が進み、阪神・淡路大震災後の復興が進まないことや治安への不安も強くあったため、本件自治会をはじめとする地元住民は、神戸市に対する根強い不信がありながらも、中央幹線部分の整備を進める必要があった。

 一方で、神戸市も、着工済みの千森線が完成間近となり、中央幹線整備を進める必要に迫られていた。

- 25 そのため、繰り返し主張している通り平成12年8月から、本件自治会と神戸市との間で、中央幹線天神町歩道部分の整備を進めることが可能か、可

能であるとすればどのような妥協点を見出して可能となるかを検討するため、協議を重ねていたものである。

特に、地元住民で構成される本件自治会が中央幹線の具体的整備案を作成し、神戸市と地元住民とで合意しまちづくりを進めるという方法は、当時において先例のない画期的な方法であるから、地元住民が一方的に要望し、神戸市が了承するというものではなく、事前に両者で十分にすり合わせたいえで、恒久整備案・基本構想を作成したものである。

本件確認書が対象としている恒久整備案・基本構想は、本件自治会と神戸市との間で、文言のすり合わせをして慎重に進めていき、本件自治会と神戸市との間の妥協（合意）の上で作成された文書である。

本件自治会が提出する予定の恒久整備案・基本構想が、地元住民と神戸市とのすり合わせの上で作成されたものであり、両者の合意内容となっているからこそ、本件確認書においてその文言解釈についても合意する必要があるものである。だからこそ、本件確認書が作成され、恒久整備案・基本構想の文言解釈について両者で確認を行ったのである。

むしろ、上記の通り平成12年当時の本件自治会と神戸市との協議状況からすれば、両者が合意した恒久整備案・基本構想についての文言解釈の確認書としか考えられない。

(3) 被控訴人も恒久整備案・基本構想が本件自治会の要求内容などと主張していないこと

その点は、被控訴人が本件訴訟において、本件確認書の対象が4車線構想のみであるとか、紳士協定に過ぎない等主張するものの、本件確認書が本件自治会の要求内容を解釈したものであるなどと主張していないことから明らかである。

原審の認定した「本件自治会の要求内容を解釈した」かどうか主張はそもそも争点にすらなっていないのである。

(4) したがって、本件自治会による恒久整備案・基本構想が、本件自治会と神戸市との合意ではなく、本件自治会の要求内容に過ぎず、本件確認書が本件自治会の神戸市に対する要求内容の解釈について合意したものにすぎないなどと判示した一審の判断は明白に誤っている。

5

4 弁論主義に反すること

ところで、原判決の上記認定は弁論主義に反しており、事実認定の方法として基本的に誤っている。

(1) 弁論主義の第1テーゼとして、裁判所は、「当事者の主張しない（主要）
10 事実を判決の基礎としてはならない」とされている。

本件では、控訴人は、都市計画法13条1項「当該都市の特質」に反するとして、本件確認書違反の事実を主張しているのであり、かかる事実が「当該都市の特質」の評価根拠事実として主張事実に当たる。

一審判決が認定した、本件確認書が本件自治会の要求内容である点は本件
15 確認書の性質に関するものであり必ずしも主要事実ではない。

(2) しかし、弁論主義の根拠は私的自治の原則に由来する。

文書作成の経緯に関わる控訴人被控訴人において、恒久整備案・本件基本
構想とそれに対する回答文書の内容が、本件自治会と神戸市との合意内容で
あり、本件確認書が当該合意内容の解釈をしたものであることに争いが
20 点については（先に述べた通り、被控訴人の第一審での主張は、紳士協定等、
本件確認書の対象が本件自治会と神戸市との合意であることを前提とす
る）、まさに私的自治の原則が妥当するものである。

(3) その上、控訴人被控訴人間において、本件確認書が本件自治会と神戸市と
の合意内容を解釈したのか、本件自治会の要求内容を解釈したのかなどとい
25 う点について全く争いになっていないため、この点について控訴人が攻撃防
御を行っておらず、完全な不意打ち認定である。

したがって、控訴人、被控訴人の攻撃防御両者の合意内容について解釈した点に争いが無いにもかかわらず、控訴人に攻撃防御の機会を与えることなく不意打ち認定をした第一審の判決は、私的自治に由来する弁論主義に反する違法がある。

5

第7 費用便益分析（原判決31頁㊦）

1 原判決は控訴人の主張を正解していないこと

10 原判決は、この点に関する控訴人の主張を「神戸市が本件変更決定に際して費用便益分析を実施していないことは、本件変更決定の違法事由に当たると主張する。」とまとめているが、控訴人の主張を誤解している。原判決は、これに続けて「費用便益分析を実施していないこと自体が本件変更決定の違法事由になると考えることはできない。」として控訴人の主張を排斥しようとするのであるが、控訴人自身、費用便益分析を実施していないこと自体が本件変更決定の違法事由になると主張しているわけではないから、原判決が控訴人の主張を正解しないで排斥しており、明らかに誤っている。

15 控訴人らが主張しているのは、神戸市が費用便益分析を実施していないことから、本件変更決定に基づく事業に要する費用（＝本件道路による不利益）と便益（＝本件道路による利益）が適切に検討されておらず、その結果、本件変更決定に要する便益が費用を上回っていることを被控訴人が立証できていないということである。さらに、かえって費用（不利益）が便益（利益）をはるかに上回っている旨を主張しているのである。

20 控訴人は、それ故に、本件変更決定が、地方財政法4条1項や地方自治法2条14号に抵触し、基礎とした重要な事実を誤認があり、事実に対する評価が明らかに合理性を欠き、判断過程において考慮すべき事情を考慮しないものとして、裁量権逸脱になると主張しているのである。

25

2 地方財政法や地方自治法の定め

地方財政法4条1項は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めており、また、地方自治法2条14号は「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定めている。

このように、地方財政法4条1項は、地方公共団体が事業を行うにあたって、事業の目的や得られる効果と比較して、必要かつ最少の限度を超える経費を支出してはならないとしている。地方自治法2条14号も、同様に、費用対効果を欠く支出をしてはならないものと定めている。これらの規定は、地方公共団体における支出が事業目的や効果との均衡を欠いたものであってはならないとしているのである。

3 本件変更決定は地方財政法4条1項及び地方自治法2条14号に反する

神戸市は、過去に2度、本件事業に関する費用便益分析（B/C）を行っている。平成16年には、4車線、計画交通量2万5981台/日として費用便益分析を行い、4.0との評価を得た（甲A22号証）。また、平成20年には、4車線、計画交通量2万0000台/日として費用便益分析を行い、3.0との評価を得た（甲A23号証）。

これらの費用便益分析は、いずれも街路建設事業が国の補助事業であった時のもので国へ提出する必要があった時期に行われている。ところが街路建設事業が国の補助事業から交付事業に切り替わるや、神戸市（当時の都市計画総局工務課）が「必要がない」として費用分析計算を行わなくなった。しかし、その間に、本件道路の計画交通量は当初の約2万6000台/日から1万2000台/日に激減した。

神戸市としては、このように交通量が半減以下になったとしてもなお本件事業が地方財政法4条1項や地方自治法2条14号の定めに適合する事業であることを立証しなければならず、単に神戸市が縷々主張し原判決も支持するような抽象的な目標や項目の列挙だけでは足りず、費用便益分析を行うなど具体的な検証を行わなければ立証ができない。しかるに、神戸市は手続き上の必要性が消失したとして費用便益分析を行わなかったため、実体的な必要性（＝本件変更決定に基づく事業が地方財政法4条1項や地方自治法2条14号を充たしていること）があることを立証し得ない。

第2において述べたとおり、天井川左岸線の交通量は減少しているのであり、本件変更決定に基づく事業を行う必要性は失われている。費用便益分析を行えば「1.0」を下回る結果になっていると考えられる。

加えて、事業を行う根拠とする天井川左岸線の交通量が減少している以上、本件変更決定に基づく事業を行うことなく、より少ない経費でもって事業目的を達成することは可能である。

それ故に、本件変更決定は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」との地方財政法4条1項、及び「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、・・・最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」とする地方自治法2条14号の定めに反している。

4 まとめ

以上のとおりであり、本件変更決定は、費用便益分析を行うことなくなされていることから、地方財政法4条1項及び地方自治法2条14号を充たしていることを明らかにすることができず、却って、この両規定に反していることは明白である。

よって、本件変更決定は基礎とした重要な事実を誤認があり、事実に対す

る評価が明らかに合理性を欠き、判断過程において考慮すべき事情を考慮しないものとして、裁量権逸脱になる。

第8 むすび

5

1 地元住民の意思

本件提訴時の原告数は534名にのぼる。地元住民は、この提訴に踏み切るまでに、2度にわたる法的手続きに臨んだ。平成9年12月には地元住民2517名が公害調停（第1次）の申請を行い、平成11年には同じく地元住民1228名が新たに参加して第1次公害調停の申請人数は3745名に達する全国最大規模の公害調停事件となった。第1次公害調停は平成10年5月12日の第1回調停期日から平成25年3月13日の調停「打切り」までの間の15年3か月にわたり39回の期日が開かれ、毎回20名を超える地元住民が出席していた。

その後、平成30年には地元住民ら4856名が第2次公害調停の申立てを行った。その申請人数は、第1次公害調停から約30%（1111人）増えた。この事実は、第1次公害調停申請以降20年を経て地元の反対意思が衰えるどころか、さらに強まっていることを明確に示した。

また、本件提訴後の令和5年11月には、別件ではあるが、地元の2自治会が須磨多聞線（西須磨）の工事差止めを求めて提訴した。本件と併せてみると、一つの公共事業に関して二つの訴訟が提起されるという極めて異例の事態となった。なお、神戸市の都市計画事業について、神戸市自身が「住民代表」と公的に位置付けている地元自治会が市を提訴したのは初めてのことである。

25

2 事業の不合理性と神戸市の頑なな姿勢

平成7年の阪神・淡路大震災直後における同線の事業認可から現在に至る約30年の間に住民の入れ替わりもある中で、地元がこれほどまでに強く反対している根本的原因は本件整備事業の不合理性と地元地域に与える影響の大きさにある。

控訴人ら西須磨住民は、過去30年間、神戸市に対し、繰り返し「須磨多聞線（西須磨）の整備が神戸市にとって本当に必要不可欠な道路であり、また合理性があるのであれば、地元の不利益があっても受忍する」と伝えてきた。

しかし、神戸市は「すでに都市計画決定し事業認可も受けており、決まったことである」との一点張りで、地元住民の疑問や不安に真摯に向き合うことはなかった。事業認可前後には本件対象道路についてまったく情報を公開せず、住宅街の真ん中に4車線（当時）の新設道路を建設するにもかかわらず、計画交通量すら明らかにしなかった。これでは地元住民は賛成・反対の判断すらできない。

その後、公害調停を背景に様々な情報が明らかになった。そして、知れば知るほど地元住民の本件道路への疑問は増すばかりであった。そればかりか、神戸市が平成37年予測を明らかにしたところ、天井川左岸線の交通量を4千台/日だけ減らすために、住宅街の真ん中に1万2千台/日もの自動車を引き込むという本件道路計画の本質的な不合理性が明らかになっていった。昭和43年の都市計画決定時から事業認可を経て現在に至るまで地元住民が漠として感じていた疑問や不安は決して理解不足による思い込みや勘違いなどではなかったことが検証されたのである。

地元住民は、公共事業一般についてやみくもに反対していたのではない。あくまでも、不合理で不必要な公共事業に対し、地元に住する生活者の立場から、また市民納税者として、疑問を投げかけ、異議を申し立てているに

過ぎなかったのである。

これに対し神戸市は「過去、様々な所で繰り返し説明してきた」などと強弁している。しかし、これらはすべて建設を前提とした一方的な説明で、事業の合理性や必要性に関する住民の問い掛けに真摯に答えようとするものではなかった。

そして、地元住民への対応に苦慮した神戸市は結局、住民の説得を断念して建設工事を強行せざるを得なくなった。これは「住民との協働によるまちづくり」を標榜する神戸市の都市計画行政の根本原則とはかけ離れたものであり、むしろその失敗を意味している。さらに、須磨多聞線(西須磨)整備事業は、神戸市をして建前を投げ捨てることを余儀なくさせ、住民市民を無視して強権発動しなければ建設できないほどの欠陥公共事業ということを目撃者が認めたというに等しいものといえる。

3 原判決に対する不服

原判決の問題点については本書面において縷々延べてきたとおりであるが、地元住民が最も納得できなかった点を挙げるならば、原判決が、随所において「地元住民の生活や健康」よりも「公共事業の速やかな実施」を優先すると言わんばかりのような判断を書き連ねていることであつた。

その一例を挙げれば、騒音について、原判決は環境基本法8条1項、同法36条、神戸市環境基本計画等から「法令等の定めにも照らすと本件道路に係る本件変更決定は、神戸市環境基本計画に適合することが要請される」と指摘しながら、「本件決定の適法性」についての検討結果として「本件道路整備後の騒音の予測値が一部地点で環境保全目標を満たさないものの、上回る幅は4 d B以内に抑えられる」として「神戸市環境基本計画にも適合する」と判示している。なぜ「上回る幅は4 d B以内に抑えられる」ことをもって適合することになるのか、まったく意味不明であり、不可解至極である。地

元住民には「公共事業は何事にも優先するので、たとえ環境基準が守られず、環境が著しく悪化するとしても市民は我慢しなければならない。」としか聞こえない。

5 このような時代錯誤的で乱暴な理屈が原判決で示されたことに原告となった地元住民らは衝撃を受けると共に戦慄すら覚えている。このような判断姿勢は、市民の司法に対する信頼を著しく損なうものである。

10 控訴人らは、こうした原判決の姿勢に対して到底納得がいかず控訴に及んだものであるが、控訴裁判所においては不合理かつ不必要な公共事業によって地元住民の生活環境が破壊され生命財産が不当に脅かされることのないよう客観的な立場からの公平な判断を切に望むものである。

以上