

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

## 控訴答弁書

令和 7年 2月 7日

大阪高等裁判所 第11民事部ロハ係 御中

〒650-0021

神戸市中央区三宮町2-11-1センタープラザ西館501

神戸中央法律事務所(送達場所)

電話(078)331-6525

FAX(078)332-1549

被控訴人訴訟代理人

弁護士 石 丸 鐵 太 郎



弁護士 森 有 美



弁護士 藤 原 孝 洋



弁護士 中 尾 悦 子



弁護士 普 喜 啓



## 第1 控訴の趣旨に対する答弁

1. 本件控訴を棄却する。
  2. 控訴費用は、控訴人らの負担とする。
- との判決を求める。

## 第2 控訴理由書に対する反論

### 1. 控訴理由書「第1 はじめに」について

控訴人らは、第1の3で、「原判決は弁論主義に反している」と主張し、その具体例として、「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」と主張するが（控訴理由書3ページ）、事実認定について不満を述べるものに過ぎず、弁論主義に反するものではない。騒音について、原判決が「上回る幅は4 dB以内に抑えられる」とした点も、実際の測定結果などを元に、認定したものに過ぎず、事実認定にかかる不満を述べるものに過ぎない。さらに、確認書、誓約書等の合意文書について、事実認定のうえでほとんど言及されていないとして、控訴人らにとって原判決は不意打ち、説得力を著しく欠いているなどとも述べるが（控訴理由書3ページ）、やはり弁論主義の問題ではない。

したがって、弁論主義に反しているとする控訴人らの主張は、当を得ない。

### 2. 控訴理由書「第2 交通量について」について

#### (1) 同第2の2にかかる現況交通量について

原判決が用いる天井川左岸線の現況交通量は、平成25年度に環境影響評価を行った際に24時間の交通量調査を実際に行い得られた計測結果である20,330台を元に、被控訴人が主張する1日2万台と認定するものであり、妥当である。

そしてこれは、本件都市計画変更決定を行った平成27年11月25日の直近の調査結果であるから、これを前提に都市計画変更決定を行うべきであり、現況

交通量を1日2万台を前提とすることは、なんら問題となるところではない(原審答弁書29ページ～)

(2) 同第2の3にかかる予測交通量について

神戸市都市計画審議会で説明するとおり、12時間交通量に、前記平成25年度調査をもとに算出した昼夜率1.4倍を乗じて算出した天井川左岸線の交通量は、

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

であり、1日17,000台前後で推移していることが認められる。この算定で用いた昼夜率1.4倍は、さまざまな道路の一般的な昼夜率を使用したものではなく、天井川左岸線で実際に24時間の交通量調査を行った際の実測値から算定したものであり、より実態に即した数値である(原審答弁書30ページ～)。一方、控訴人らが主張する昼夜率1.34は、交通センサス(全国道路・街路交通情勢調査)に基づく近畿臨海ブロック(大阪府、兵庫県、和歌山県)の平均値に過ぎず、実測値を排斥して、妥当でないといえるほどの具体的な根拠となるものではない(原審被告第3準備書面4ページ～)。

また、控訴人らは、これらの結果が、平成25年の調査結果である1日2万台と比較して減少していることから、平成37年度(令和7年度)予測は誤っているとも述べるが、むしろ、平成28年から令和2年の5年間にわたって、交通量が1日17,000台前後で、変化がないことの方を重視すべきである。

したがって、天井川左岸線の平成37年における交通量を1日当たり16,000台と予測した予測結果は合理的と認めた原判決の判断は妥当なものである。

(3) 同第2の4にかかる裁量権の逸脱について

ア 控訴人らは、甲C26号証の写真について「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」ことを述べるものにとどまるとする原判決の判断の反論として、令和6年11月19日、同月26日、同月30日の写真を提出するが、結局のところは特定の日時の限られた瞬間の状況を述べるに過ぎないものであり、渋滞の状況が解消している根拠とはならない。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道路の2車線の設計基準交通量は12,000台であり、これを超える場合は4車線を確保しなければならないとされる（原審被告第3準備書面5ページ）、控訴人らが追加提出する証拠が、道路構造令により4種1級2車線とされる天井川左岸線の交通量が12,000台を下回る根拠にならないことは、もちろんのことである。

むしろ、西須磨工区周辺で、天井川左岸線沿線の須磨橋東詰交差点、本件踏切及び離宮前交差点が、兵庫地区渋滞対策協議会で渋滞（旅行速度10km/h以下）の発生箇所と認定されていること、ETC2.0を用いた旅行速度図で、朝夕の時間帯に天井川左岸線を含む周辺道路で渋滞が発生していること、昼間の時間帯でも一部その傾向が見られることなど客観的な根拠により、実際の渋滞の有無は判断すべきである（原審被告第3準備書面4ページ～）。

したがって、外部の協議会による客観的根拠に基づき渋滞の発生を認定したうえで、天井川左岸線沿線の渋滞を解消する必要があったと認定した原判決の判断は妥当なものである。

イ また、控訴人らは、天井川左岸線について、平成13年12月に2車線の決定がなされたが、平成9年ころまでは4車線で共用されていたとし、その根拠として、甲D1号証197ページの写真を示すところ、平成13年12月ころ、2車

線の決定がなされたことについては認めるが、その余は否認する。平成10年度の都市計画法および同法施行令の一部改正以前は、都市計画に車線数を定めることとなっていなかっただけのことであり、平成9年ころまで4車線で共用されていたことはないし、甲D1号証197ページの写真によっても、4車線で共用されていたことは認められない(どの点を踏まえて、4車線で共用されていたことの根拠となるとしているのかも不明である。)。また、天井川左岸線が、上下2車線の道路であることは、前述のとおり、控訴人らも認めるところであり、仮に、4車線として使用されていたとすれば、1車線しかない道路を事実上、2列で通行しているに過ぎない(原審被告第9準備書面4ページ)。

さらに、控訴人らは、天井川左岸線の幅員は15mであれば、4車線でも車道幅は13mであり、歩道2m(片側歩道)であれば、4車線の利用は可能と主張するが、道路構造令に従えば、4種1級の4車線道路には最低でも16.5m(車線3.25m×4、路肩0.5m×2、歩道2.5m)、理想とすれば17.5m(車線3.25m×4、路肩0.5m×2、中央帯1m、歩道2.5m)が必要であるところ、天井川左岸線の車道(車道+路肩)の幅員は11~12mしかないし、歩道を含めた幅員も狭いところで約14mしかないことから、4車線化することはできない(原審被告第3準備書面5ページ)。

また、控訴人らは、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とか、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、新設道路としての須磨多聞線全線についての役割にほとんど影響がないと主張し、原判決が、「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・・・」などと認定する点を批判している。

しかし、神戸市は、「神戸市総合基本計画」などにおいて、西須磨を含めた須磨多聞線を「都市内幹線道路」として位置づけ、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し、全市的な観点から整備が必要な路線としているものであり、西須磨地区を含む須磨多聞線の建設は、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、沿道環境の改善を目指すものであり、単なる天井川左岸線の代替道路として計画させているわけではない（原審被告第3準備書面9ページ～）。

以上から、本件交差点を立体交差化したり（立体交差化が困難であることは、控訴理由書で触れられていないので、ここでは述べないが、被控訴人の主張は、原審答弁書34ページ～）、天井川左岸線を拡幅したりすることの困難性と主要幹線道路のネットワーク形成の必要性を比較考慮したうえ、神戸市が本件道路を整備する方針を維持した本件変更決定に、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められないとした原判決の判断は妥当である。

ウ 控訴人らは、離宮前交差点は6差路になることは明らかと主張し、「実質的には須磨多聞線と神戸明石線が交差する十字路となる神戸市の予測が不合理であるとはいえない」とする原判決を非難するが、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を、本件道路の整備により、南北については、本件道路が、東西については、神戸明石線が主動線と切り替わるものであり、実質的には須磨多聞線と神戸明石線が交差する十字路という原判決の認識に誤りはない（原審答弁書32ページ～、原審被告第3準備書面11ページ～）。

そして、須磨多聞線と神戸明石線を主動線として運用した場合、朝の通勤時間帯における離宮公園前交差点の北側の滞留長が約700mから約260mに改善するという交通シミュレーションがあるものであり、本件道路の整備により、かえって天井川左岸線の交通渋滞が悪化するとする控訴人らの主張は、当を得ない。

### 3. 控訴理由書「第3 周辺環境への影響について」

#### (1) 同第3の2にかかる独自評価の手続きについて

2車線5.21mに過ぎない須磨多聞線（西須磨工区）においては、環境影響評価の対象外となるが、神戸市は、条例に準じて自主的に須磨多聞線整備に伴う沿道環境への影響予測・評価を行い、幅広い環境保全措置により、可能な限り環境影響の回避・低減に努めているものである（原審答弁書36ページ～）。

そこで、環境影響評価に基本的に基づく手順で、

平成25年8月30日	環境影響評価の実施計画書の公表
同日～	環境影響評価の実施計画書にかかる意見募集
平成25年9月20日～	環境影響評価の実施計画書に関する説明会
平成26年2月28日	環境影響評価書（案）の公表
同日～	環境影響評価書（案）にかかる意見募集
平成26年3月18日	環境影響評価書（案）に関する説明会
平成26年8月4日	環境影響評価書の公表
平成26年9月7日～	環境影響評価書に関する説明会

を行っている。なお、環境影響評価の結果については、随時、としけいかくミニニュースで概要を説明するとともに、環境影響評価書は、ホームページで公表し、須磨区役所、市役所本庁、西部建設事務所などでも閲覧可能であった。

また、環境影響評価を行うにあたっては、環境影響評価審査会の審査委員を含む学識経験者から意見を聴取したものであり、可能な限り中立的な最善な方法をとっているし、学識経験者や環境局からもヒアリングを行い運用していたもので、建設局道路部工務課のみで進めたものでもない（原審被告第6準備書面3ページ～、原審被告第11準備書面2ページ～）。

控訴人らが主張する環境影響評価条例第10条の要約書であるが、神戸市は作成の上、平成25年8月30日～10月15日の間に縦覧に供し、意見を募集し、それに対する回答を行ったほか、としけいかくミニニュースNo. 4で概要を地域に

配布している。上記のとおり、住民の意見集約、説明機会については、尽くしている。

(2) 同第3の3にかかる大気質（PM2.5）について

PM2.5については、その予測手法が確立されておらず、「神戸市環境影響評価等技術指針」等にも予測評価に関する記載がないため、環境影響評価の項目として評価を行わなかったものであり（原審被告第6準備書面4ページ～、原審被告第11準備書面5ページ～）、「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と認めるに足りる証拠はない」とする原判決は妥当である。

この点、専門家から、「大気汚染に係る環境基準に、PM2.5の基準値を追加するべきである」との意見が寄せられたことから、環境庁告示に係る「大気汚染に係る環境基準」を評価書に記載したが、だからといって、神戸市条例に基づく環境影響評価に必要不可欠な項目となるわけではない（原審被告第6準備書面5ページ、7ページ～）。この点、控訴人らは、評価書に、PM2.5に関し環境基準を超過していると明記されていることを原判決は見落としていると非難するが、原判決は、PM2.5にかかる環境基準が記載されているといっても、環境影響評価に必要不可欠な項目となったわけではないから、判断に影響しないと述べているものであり、見落とししたものではない。

なお、PM2.5については、環境局が毎年調査を行っており、近隣の一般環境大気測定局及び自動車排出ガス測定局においては、平成28年度以降はいずれも環境基準を満足することを確認しているものであり（原審被告第6準備書面8ページ）、控訴人らが主張するように住民の健康を考慮していないわけではない。

(3) 同第3の4にかかる騒音について

環境基準を超えるとされた地点について採用しようとしている騒音影響の低



減に向けた排水性舗装の整備や遮音壁の設置といった環境保全措置は、国土交通省国土技術政策総合研究所、独立行政法人土木研究所において具体例として列挙されているものであり（原審被告第6準備書面9ページ）、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る証拠はない」とする原判決は、妥当なものである。

この点、控訴人らは「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る以上、環境保全措置が適切でないことは明白」と主張するが、環境基準を超えることが予測されることとこれを抑制するための手法の妥当性にかかる議論を意図的に混同するもので妥当でない。

また、控訴人らは、原判決が、「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・・・神戸市環境基本計画に適合する」としている点をとらえて、「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く」と批判するが、原判決が述べるのは、被控訴人が原審で主張するように、少なくとも須磨多聞線の事業実施区域においては、全ての地点で環境基準以下となる結果となっていることや、須磨多聞線沿線から離れた区域で基準値を超えるものがあるものの、現況の騒音値を下回るといった事情も考慮すれば、本件道路の整備の効果はあると認められることを指摘するものであり（原審被告第6準備書面9ページ～）、控訴人らの批判は当たらない。そもそも、環境影響評価法は、規制法でなく手続法であるとともに、環境影響評価制度は事業の許認可や賛否を問う制度ではなく、事業者主体で事業実施を前提として、様々な立場の方の意見を反映し、事業をより良くするための制度であることから、控訴人らの環境影響評価の結果を持って、違法とする主張は、当を得ない。

#### (4) 同第3の5にかかる景観について

神戸市の景観に係る配慮については、原審被告第6準備書面10ページ～に記載するとおりである。

控訴人らも、景観について、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という以上のことを主張しているものではなく、本件道路の設置により、具体的にどのように景観が害されるのか、また、なぜそれが裁量権を逸脱し違法と評価されるほどのものであるかについて、主張されていない。

控訴人らの主張は、主観的に圧迫感を感じるものもいるという程度の主張に過ぎず、景観についての評価手法も確立されていない状況の中で、被控訴人としても反論のしようがない。

したがって、景観の点を取り上げて、違法と評価することはできない。

#### (5) 同第3の6にかかるインパクト値について

控訴人らは、原判決が、「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」としている点について、批判するが、インパクト値は、環境影響を評価するにあたって、一般的な指標とはいえず、評価の手法も確立されたものではないから、判断の材料とすべきではない(原審被告第6準備書面9ページ、原審被告第11準備書面6ページ)。

したがって、判断にあたって、インパクト値を考慮しなかった原判決は妥当である。

#### (6) 同第3の7にかかる交通事故の危険性について

神戸市の交通事故に係る主張に対する反論は、原審被告第6準備書面10ページに記載するとおりである。控訴人らの主張は、交通事故の具体的な危険を指摘するものとはいえない。

原判決は、交通事故の危険性を検討するにあたって、十分な交通量調査を実施していない点が不適切であるかについてのみ、取り上げているが、その点はさて

おき、本件道路の設置により、具体的にどのような交通事故の危険が生じるのか、また、なぜそれが裁量権を逸脱し違法と評価されるほどのものとなるのかこそが重要である。

そもそも交通量が増えれば、違法と評価されるほどの交通事故の危険が生じるのか、どのようなときに交通事故の危険が高まるのか評価手法も確立されていない状況のなかで、交通量調査が行われているかどうかだけを議論することには違和感を覚える。

#### 4. 控訴理由書「第4 周辺住民の生活の安全」、 「第5 地域コミュニティに与える影響」について

周辺住民の生活の安全に係る神戸市の反論は、原審答弁書38ページ以下に、地域コミュニティに係る神戸市の反論は、原審答弁書43ページ以下に記載するとおりである。

控訴理由書記載の控訴人らの主張は、いずれも抽象的なものにすぎ、裁量権を逸脱し違法と評価されるほどのものであることを指摘するものではなく、結論を左右するものとは考えない。

神戸市が設置を計画していた地下道については、地元住民から不要との結論を踏まえて、現在は設置しない方向で検討している。不要との結論を出しておきながら、地下道が設置されないから、地域コミュニティが分断されるというのは自己矛盾である。

#### 5. 控訴理由書「第6 神戸市と本件自治会の本件合意」について

- (1) 原判決認定事実のうち、第3の6(7)ア(オ)で、調停期日において「地元の理解と協力を得て進めていくのは当然であり、理解と協力がえられなければ整備しない」との発言（本件発言）があったとする点は否認する。

議事録は逐語的に作成されたものではない。地元の意向に一定の配慮したいことを述べたに過ぎないものである（原審被告第8準備書面6ページ）。

- (2) 本件確認書（甲B22号証）により、中央幹線の形状変更につき事前に本件自治会の同意が必要である旨の合意が成立したとは認めることができないのは、原判決の判示のとおりである。また、笹山市長の回答書（甲B23号証）で、「道路の形状を変更する必要がある際には・・・ご理解とご協力を得て実施します」とするのと同様に、中央幹線の形状変更につき事前に本件自治会の同意が必要である旨の合意が成立したことにはならない。調停期日における一担当者の本件発言が、そうした趣旨を含まないこと、そうした効力を発生させるものでないことはいうまでもない（そう考えなければ、調停は、話し合いの場であるにもかかわらず、相手に配慮した発言は一切できなくなってしまう。）。
- (3) この点、控訴人らは、本件確認書の作成経緯などについて、「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」とか、「事前に両方で十分にすり合わせたうえで、恒久整備案・基本構想を作成したものである」とか、「恒久整備案・基本構想は・・・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」などと主張するが、いずれも否認する。神戸市には、当時の事情を知る職員が残っておらず、当時の事情は分からないし、当時の状況が分かる資料も残っていない。控訴人らからも、確たる証拠は提出されておらず、結局のところ、憶測に過ぎない。
- (4) 被控訴人の本件合意にかかる主張は、原審答弁書45ページ～、原審被告第2準備書面2ページ～、原審被告第8準備書面2ページ～で主張するとおりである。被控訴人の主張は、控訴人らが主張するとおり、本件確認書は、法的な義務を生じさせるようなものに過ぎず、いわば紳士協定に過ぎないものであること、確認

の対象としたのは、中央幹線を都市計画どおり4車線で整備しようとする場合には、地元配慮するよう努めること等を含むが、これに限られない。

単なる工務課長が、地元の意向に一定の配慮を示すべく、「確認書」と題する書面に署名すれば、行政契約としての効力が発生するのか、神戸市長名で、地元自治会の要望に応えるべく、何らかの回答を行えば、行政契約としての効力が発生するのか、もしそのような状況になるのであれば、住民からの質問や要望に応えることはより一層萎縮したものになる他ないと言うほかなく、より地元の意見を反映させにくくなる結果となるのではないかといったことも含めて、控訴審では、本件確認書に控訴人らの求める効力が認められないことを、正面から認定していただきたい。

(5) なお、控訴人らは、本件自治会の要求内容を解釈したかどうかは主張しておらず弁論主義違反であると主張するが、本訴で争点となっているのは、本件確認書等に本件道路の建設を阻害するほどの効力が認められるか否かであるところ、これについて争っていることについては、双方異論がないものと思われ、そうであるならば、弁論主義に違反するような部分は一切ない。

## 6. 控訴理由書「第7 費用便益分析」について

費用便益分析については、原審答弁書34ページ～、原審被告第3準備書面13ページ～、原審被告第9準備書面6ページ、原審被告第13準備書面2ページ～ですでに述べるとおりである。

単なる感情論としてではなく、費用便益分析の必要性を論理的に検討したのが、長峯意見書(甲D74号証)であるが、これを分析したとしても、費用便益分析をしていないからといって、本件変更決定が違法事由になるとはいえないとしたのが、原判決であり、その結論は妥当である。

控訴人らは、控訴理由書でも、費用と便益が適切に検討されていないと従来の

主張を繰り返すにとどまり、なぜ検討されていないことが違法となるのかといった説明は放棄しているという他ない。神戸市は、そうした状況のなかで、必要とされる手続を粛々と踏みつつ事業を前に進めているものであり、根拠薄弱な理由から事業の完成を遅らせることなどできない。

### 第3 まとめ

以上から、本件控訴は速やかに棄却されるべきである。

以 上