

# 訴 状

2022 (令和4) 年8月8日

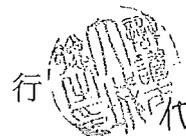
東京地方裁判所 御中

原告訴訟代理人

弁 護 士 大 城



弁 護 士 福 田 隆 行



弁 護 士 熊 澤 美 帆



弁 護 士 久 道 瑛 未

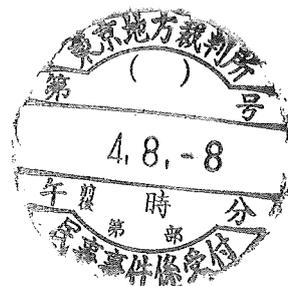


当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

地方自治法に基づく住民訴訟事件

訴訟物の価額 金480万円 (算定不能)

貼用印紙額 金2万9000円



## 第1 請求の趣旨

- 1 被告は、樋口高頭に対し、金1億円及びこれに対する令和3年11月22日から支払済みまで年3分の割合による金員を請求せよ。
  - 2 被告は、令和3年10月14日付けで訴外大林道路株式会社と締結した「神田警察通りⅡ期自転車通行環境整備工事（第5号）」に関する工事請負契約に基づく残代金2億7816万6140円を支払ってはならない。
  - 3 被告が訴外大林道路株式会社に対し、「神田警察通りⅡ期自転車通行環境整備工事（第5号）」の一時中止の通知をしないことが怠る事実として違法であることを確認する。
  - 4 訴訟費用は被告の負担とする。
- との判決を求める。

## 第2 請求の原因

### 1 当事者

#### (1) 原告

原告は、千代田区の住民であり、監査請求（甲1）を行った者である。

#### (2) 被告

被告は、千代田区長である。

## 2 損害賠償を求める相手方

損害賠償を求める相手方樋口高顕は、令和3年2月8日から現在まで引き続き千代田区の区長の地位にある者である。

## 3 神田警察通りⅡ期工事に関する経緯

### (1) 神田警察通り沿道賑わいガイドライン

#### ア まちづくりの方針と道路整備のガイドライン

千代田区は、平成25年3月、「神田警察通り沿道賑わいガイドライン（平成25年3月千代田区まちづくり推進部）」（甲2、以下、「神田警察通りガイドライン」という。）を策定した。神田警察通りガイドラインでは、まちづくりの方針として「①神田警察通りを自動車中心から人と賑わい中心の道路へと転換する」、「②神田警察通り周辺の多様な賑わいをつなげる回遊動線を強化する」と明記された（甲2、3頁）。そして、まちづくり方針①②に対応する「道路整備のガイドライン」を定め、神田警察通りの道路整備は「車線数を4車線から3車線に減少し、駐車レーンを原則廃止するなどの整備を行い、自動車中心から人と賑わい中心の道路へと転換を図る」ものとした（甲2、5頁）。

## イ 歴史・学術ゾーンのガイドライン

神田警察通りの道路整備をきっかけとしたまちづくりを考えるべく、平成23年6月に「神田警察通り沿道まちづくり整備構想」が策定され、まちづくりの目標や沿道の特徴に応じた3つのゾーンが設定された（甲2、1頁）。神田警察通りガイドラインでも3つのゾーン設定が行われ、ゾーン毎のガイドラインが策定された。本訴訟で問題となるⅡ期工事区間は、Ⅰ期工事区間と合わせて「歴史・学術ゾーン」と位置付けられた（甲2、10～13頁）。

「歴史・学術ゾーンのガイドライン」では、「①街路樹と沿道緑地の協調による緑の十字骨格の創出」の中で「実施すべきもの」として、「緑の基軸としての街路樹の保全・育成」が位置付けられ、「豊かに育った既存の街路樹を活用する（白山通りのプラタナス、共立女子前のイチョウなど）」と記され、既存の街路樹が活用されることが明記された（甲2、10頁）。「歴史・学術ゾーンでの沿道空間形成の提案」においても「既存のイチョウ並木の保全・活用」がイメージ図の中で明確に示された（甲2、12頁）。

#### ウ 神田警察通りガイドラインの一部改定

ところで、千代田区は、令和3年9月、神田警察通りガイドラインを一部改定した(甲3) 以下、改訂されたものを「神田警察通りガイドライン改定版」という。)。既存の街路樹の伐採に関する部分の改定は、「豊かに育った既存の街路樹を活用する(白山通りのプラタナス、共立女子前のイチョウなど)」の文言を、「など」を削除して「豊かに育った既存の街路樹を活用する(白山通りのプラタナス、共立女子前のイチョウ)」とするものであった(甲3、10頁)。

そもそも「まちづくりの指針の活用」されていくガイドラインの位置付けからすると、改定に際しては沿道の住民が広く理解できる形で行われる必要がある。「など」を削除するという微細な文言修正によってⅡ期工事区間について既存の街路樹を伐採するように変更したと沿道の住民が解釈することはできない。なお、神田警察通りガイドライン改訂版においても上記アで記載したまちづくりの方針と道路整備のガイドラインは改定前と同様であり、上記イで記載した歴史・学術ゾーンのガイドラインにおいても「など」が削除された以外の変更はない。

加えて、このガイドライン改定の手続は、「千代田区参画・協働ガイドライン」(甲4、以下、「参画・協働ガイドライン」という。)に違反

するものであった。参画・協働ガイドラインは、「区民等にとって重要な方針等の策定または改定」の場合には、「①世論の把握」、「②区民需要の明確化」のためにアンケート等を行うこととしており、「③方針等の具体的内容の検討」の段階では「意見交換会、懇談会等」の手法を用いるとされている。そして、「④方針等の策定」の段階では「意見公募（パブリックコメント）」や「住民説明会」を必須のものとして行うことが定められている（甲4、33頁～34頁）。千代田区は、これらの手続をとることなく、ガイドラインの改定を行った。

## （2）I期工事と街路樹の保存

上記（1）の神田警察通りガイドラインで既存のイチョウ並木の保全・活用の方針が明確に示されているにもかかわらず、千代田区は、平成28年7月、I期工事区間（白山通り以西、共立女子学園前）において、街路樹に関する説明を議会に行わず、街路樹伐採工事を含む予算を議決させた。同年8月、現場作業を目撃して、当該工事区間においてイチョウの木が伐採されることを知った住民及び共立学園の卒業生などから「100年イチョウの保存を求める陳情」がなされるなど、イチョウの伐採に反対しその保存を求める運動が起きた。その結果、千代田区は伐採計画を変更

し、Ⅰ期工事においては、イチョウが伐採されることなく、歩道の拡幅や自転車道の整備が実現した（甲5 Ⅰ期工事区間の現在の写真）。

### （3）Ⅱ期工事に関する区議会の議決と工事請負契約の締結

#### ア 区議会の議決

神田警察通りガイドラインにおいては、Ⅰ期・Ⅱ期工事区間は「歴史・学術ゾーン」として「豊かに育った既存の街路樹を活用する」と明確に位置付けられ（甲2、10頁）、直前に行われたⅠ期工事においても街路樹の保存が実現したことから、住民はⅡ期工事においても街路樹は伐採されないものと認識していた。

しかし、令和3年9月21日の区議会企画総務委員会（委員長を含めて9名の委員で構成される常任委員会）において、Ⅱ期工事について審議され、反対意見も複数出されたが、委員5名が賛成して既存の街路樹（以下「本件街路樹」という。）であるイチョウの木を伐採する内容の議案が可決され（甲6、24頁）、その後、同年10月13日の本会議において、委員長からの報告を受けて、賛成多数により、本件契約の締結についての議案が可決された（以下、「本件議決」という。）（甲7、4頁）。

#### イ II期工事に関する工事請負契約の締結と公金支出

被告は、令和3年10月14日、「神田警察通りII期自転車通行環境整備工事(第5号)」(以下、「本件工事」という。)のため、大林道路株式会社(以下「訴外大林道路」という。)との間で工事請負契約(以下、「本件契約」という。)を締結した(甲8)。

その後、本件契約に基づき、令和3年11月22日、千代田区から訴外大林道路に対して、前金として1億円が支払われた。

#### 4 本件契約締結が違法であること

##### (1) 区議会における3つの虚偽答弁

##### ア 既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないとの答弁

令和3年9月21日の区議会企画総務委員会において、須貝基盤整備計画担当課長(以下、「須貝課長」という。)は、本件工事について「街路樹の伐採、更新を目的とするものではない」と答弁した。その上で、「当初の目的の自転車走行空間、そして、歩道を拡幅して、歩行者空間を確保していくと。そういうことを達成していくためには、今ある街路樹がその位置にあると整備ができない」と答弁した。さらに、須貝課長

は「先ほども申しましたとおり、22メートルという限られた道路幅員の中で、歩道を拡幅して、安全、歩行者の空間、それから自転車の走行空間、そういうものを当てはめたときに、やはり今のイチョウをその位置に残しておくという事はできない」と明確に答弁した。同委員会には、印出井環境まちづくり部長（以下、「印出井部長」という。）も出席していたが、須貝課長の答弁を否定や修正することは一切なかった。

しかしながら、上記3（1）で詳述した神田警察通りガイドラインに従い、神田警察通りの道路整備を「車線数を4車線から3車線に減少し、駐車レーンを原則廃止するなどの整備を行い、自動車中心から人と賑わい中心の道路へと転換を図る」（甲2、5頁）ように実施すれば、既存の街路樹であるイチョウを伐採しないで、「当初の目的の自転車走行空間、そして、歩道を拡幅して、歩行者空間を確保していく」（上記須貝答弁）ことを達成することは可能である。したがって、「今ある街路樹がその位置にあると整備ができない」という須貝課長の答弁は明白な虚偽である。

なお、須貝課長の答弁は、「駐車レーンを原則廃止する」という上記道路整備のガイドラインに反して、Ⅱ期工事区間に駐車レーンまたはパーキングメーターを設置することを前提としたものと思われるが、

令和3年9月21日の区議会企画総務委員会において、須貝課長及び印出井部長のいずれからも駐車レーンまたはパーキングメーターを設置するために街路樹の伐採が必要になるとの説明はなかった。

須貝課長はガイドラインについて「ガイドラインにつきましては、この1ページのところに、本ガイドラインは、今後の地域の方との協議やまちづくりの動向を踏まえ、必要に応じて発展、改良していくことを想定していますと、そういう記載がございます。そして、12月、昨年12月2日ですね、第17回協議会におきまして、この、パーキングメーターの話もあるんですけども、その街路樹のゾーン別でイチョウを残すと書かれているところがありますけれども、そこは、共立前のイチョウについてはああいう形で残すということができたということで、基本的に趣旨、ガイドラインの趣旨については達成できたものと考えて、そこを協議会の中で確認した」と答弁した。「第17回協議会」とは、神田警察通り沿道整備推進協議会（以下、「沿道協議会」という。）の第17回協議会（令和2年12月2日）のことを指す。しかし、この時点では第17回沿道協議会の議事録は区議会企画総務委員会の委員（区議）にも開示されておらず、委員は沿道協議会の議事の詳細を把握することはできなかった。

なお、仮に駐車レーンまたはパーキングメーターをⅡ期工事区間に設置するとしても、その設置の形態やツリーサークルを用いることで街路樹の周囲をバリアフリー化することによって歩道を拡幅して整備することが法的、技術的に不可能であるということとはできない。「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」(以下、「バリアフリー法」という。)に関して千代田区の解釈について誤りがあることは後記「(3) オ (エ) バリアフリー法に関する解釈の誤り」記載のとおりである。この面から見ても、既存の街路樹を保存して道路整備することはできないとする須貝課長の答弁が虚偽であったということは変わらない。

そして、須貝課長の答弁を受けて、企画総務委員会の前委員長でもある桜井委員は「課長のおっしゃっているように、やむを得ずそういうような、方法としてそういう一つの方法をとらざるを得ないんだという話だった」、「今の整備では車椅子が通れない。危ないんだと」と受け止めている。

イ 10か年にわたって議論し、共通理解が図られているとの答弁

(ア) 印出井部長の答弁

令和3年9月21日の区議会企画総務委員会において、印出井部長は、「この神田警察通りの整備については、やはり1.4キロの延長の中で、神田エリアを東西に位置する区道として、まちづくりと一体となった道づくりの検討が必要だということで、10か年にわたり、まさに沿道の、道路整備方針、その当時はできていませんけれども、道路整備方針と同様の、沿道町会、沿道商店会の方々の議論の積み重ねの中で、道路整備の方向性がまとまってきたものでございます。それで、先ほど申し上げましたとおり、Ⅱ期工事やⅢ期に向けた整備の方向性としましては、そういった中では、大方、全会一致と言っているほどの共通理解が図られているところでございます」と答弁した。

印出井部長が答弁で言及した「千代田区道路整備方針－人々の活力と潤いのある暮らしを支えるために－」（甲9、以下、「千代田区道路整備方針」という。）は平成31年3月に千代田区が策定したものである。

千代田区道路整備方針では、道路整備の基本方針の中に「将来像3『地域で支える地域のための道路』」が掲げられている。そこには、「区道は、区民の皆さまの生活道路であり、身近な生活空間です。ま

た、区道は、地域の区民の皆さまに道路維持管理の一部を担っていただいております。今後とも、地域コミュニティの場として、その暮らしを支えつつ活用して頂くことが大切です。さらに、道路整備を計画する際には、地域の区民の皆さまと区とのパートナーシップのもとに取り組み、地域の区民の皆さまに愛される道路としていく必要があります。」と記されている。

さらに、千代田区道路整備方針の街路樹整備の個別方針を見ると、そこには「指針 2：街路樹の適正な維持管理と更新」が示され、「電線類地中化や歩道設置・拡幅などの整備内容によって、やむなく既存の樹木が支障となる場合は、専門家の診断結果を踏まえ、樹木の取り扱いについて地域と十分話し合いを行い、対応します。」と記されている（甲9 4～10頁）。

印出井部長による道路整備方針と同様の議論の積み重ねの中でII期工事やIII期に向けた整備の方向性について、全会一致とっていいほどの共通理解が図られているとの答弁は、街路樹の伐採を含むII期工事について、10か年にわたり、道路整備方針で示されていると同様のレベルで、「専門家の診断結果を踏まえ、樹木の取り扱いについて地域と十分話し合いを行い、対応」し、「道路整備を計画

する際には、地域の区民の皆さまと区とのパートナーシップのもと  
に「取り組み」が行われ、その中で「大方、全会一致と言っていいほど  
の共通理解が図られている」ことを意味するものである。

しかしながら、実態は大きくことなり、地域の区民の間で「大方、  
全会一致と言っていいほどの共通理解が図られている」とは到底言  
えない状況であった。

#### (イ) 街路樹伐採が決まったのは9か月前であったこと

まず、10か年にわたり話し合われてきたのは、神田警察通りの道  
路整備の全体像であり、そもそも当初は上記3(1)で詳述したとお  
り、既存の街路樹は保存する内容であり、ガイドラインにも既存の街  
路樹の保存が明記されていた。II期工事に関して街路樹を伐採する  
ことが決まったのは、令和2年12月2日の沿道協議会であり、答弁  
時点のわずか9か月前である。街路樹の保存か伐採かについて10  
か年議論を行ってきたという事実はない。

#### (ウ) 樹木の取り扱いについて十分な話し合いが行われなかったこと

千代田区道路整備方針は「電線類地中化や歩道設置・拡幅などの整

備内容によって、やむなく既存の樹木が支障となる場合は、専門家の診断結果を踏まえ、樹木の取り扱いについて地域と十分話し合いを行い、対応します。」としている（甲9 4～10頁）。しかし、Ⅱ期工事区間の街路樹に関する専門家の診断結果は、いずれの樹木も健全であり、倒木のおそれはなかった（甲10）。区は「移植」できないことを理由に伐採しようとしているが、既存の街路樹を保存すれば「移植」は必要ない。は道路整備方針とは異なり、実際には専門家の診断結果を踏まえて樹木の取り扱いについて地域と十分に話し合っているとは言えない状況であった。

(エ)「全会一致と言っていいほどの共通理解」はなかったこと

次に、Ⅱ期工事に関して、全会一致と言っていいほどの共通理解が図られているという答弁も虚偽である。先に示したように千代田区道路整備方針では地域の区民と区とのパートナーシップを掲げているところ、Ⅱ期工事に関して地域の区民の全会一致と言っていいほどの共通理解は全く図られていない。神田警察通りガイドラインの改定（令和3年9月）に関しても上述のとおり、意見公募（パブリックコメント）や住民説明会は行われなかった。

そして、令和4年4月以降、本件契約に基づき街路樹を伐採しようとする千代田区に対し、街路樹の伐採に反対する地域の区民20人が監査請求・住民訴訟を行い、千代田区が2本のイチョウの伐採を強行したことに對しては国家賠償請求の訴訟提起がなされている。

また、令和4年7月11日の企画総務委員会には、街路樹を伐採して道路整備を早期に進めることを求める陳情が133人の署名で提出され、他方、街路樹を伐採しないで道路整備をするように求める陳情が326人の署名で提出された(甲11)。これらの事実からも「全会一致と言っていいほどの共通理解が図られている」という答弁が虚偽であることは明らかである。

#### (オ) 沿道協議会の問題

沿道協議会は、本来は神田警察通りの道路整備等において地域の区民の合意形成を図る役割を担う一つの場と考えられるが、少なくともⅡ期工事に関しては、地域の区民の合意形成をすることには失敗している。その理由の一つに、沿道協議会に地域に実際に住み暮らす区民がほとんどいないということがあげられる。木村委員の「沿道協議会には、文字どおり沿道にお住まいの方って、どのくらい、何人

ぐらいいらっしゃるんですかね。」という質問に対し、佐藤地域まちづくり課長は「1名は間違いなく住まわれている方ですけども、あと沿道に建物をお持ちの方が数名いらっしゃるというところで、すみません、具体的に何名というところまで、今、ちょっとデータを持っておりません。」と答えている。Ⅱ期工事に関して言えば、本件議決までの間、沿道協議会の委員にⅡ期工事区間の沿道に住む区民はいなかった。

さらに、沿道協議会の委員は男性のみである（甲12）。委員の男女の構成比に著しく偏りがあり、「地域の区民の皆様」を代表しているとは言い難い状況である。沿道協議会の意向と地域の区民の意向が乖離する大きな要因になったと思われる。

なお、国の第5次男女共同参画基本計画（令和2年12月25日閣議決定）では、国の審議会等委員及び専門委員等に占める女性の割合について、2025年までに40%以上、60%以下とする成果目標を設定している。国の審議会等における女性委員の参画状況調べ（2021年12月内閣府男女共同参画局）」（甲13）によると、委員1885人のうち女性は798人、女性の占める割合は42.3%となっている。東京都でも、政策・方針の決定過程における男女平等

参画を促進するため、審議会等における女性委員の任用率を令和4年度末までに40%以上まで向上させることを目標に設定しており、令和3年4月1日時点では35.8%となっている（甲14）。

千代田区区においても、平成9年（1997年）に「千代田区男女平等推進行動計画」を策定し、その後、改定を重ねており、令和4年3月には「第6次千代田区ジェンダー平等推進行動計画」（甲15）が策定された。指標として、「区が設置する委員会や審議会等における女性の割合」も指標の一つとされており、令和3年3月時点では31.2%であった（甲15、8頁、26頁）。

政策・方針の決定過程には、男女平等参画の促進も求められるところ、千代田区が神田警察通りの道路整備に関する政策・方針の決定で重視してきた沿道協議会の構成は女性の参画が欠如しているという問題がある。この点からも、沿道協議会はⅡ期工事区間を含めて神田警察通りの沿道に住む区民を必ずしも代表しているとは言えない状況であった。したがって、沿道協議会の賛同があったとしても地域において「大方、全員一致と言っていいほどの共通理解が図られている」わけではなかった。

(カ) 小括

上記(イ)から(オ)で示したとおり、千代田区道路整備方針と同様の議論の積み重ねを10か年にわたり行い、Ⅱ期工事に関して全会一致と言っていいほどの共通理解が図られているという事実はなく、印出井部長の上記答弁は虚偽である。

ウ 沿道の方々との思いの乖離があるとすれば対立にならないような形で進めていきたいとの答弁

令和3年9月21日の区議会企画総務委員会において、小枝すみ子委員が分断ではなく対話が必要であり、「解決していこうという話を、やっぱりここでやるのが筋だと思うんです。Ⅲ期からじゃないと思うんですよね。いかがでしょうか。」という質問に対して、印出井部長は「地域のことをよく知る人たちのそういうご議論と、ご指摘のとおり、それ以外の沿道の方々との思いの乖離があるとすれば、それをできるだけ、おっしゃるとおり、対立にならないような形で進めていきたいと、検討を進めていきたい」、「今後、工事の内容であったり、Ⅲ期工事以降に向けた、様々な先ほど来ご答弁申し上げているような取組については、前向きに検討してまいりたいと思います」と答弁した。

また、同委員会では、嶋崎委員長が「何遍も何遍もこうやって出されるのは。俺だって、やっぱり嫌だよ。まだやっていないのかって。だから、そこら辺は、今日はよーく、いろんなご意見が出たんだから、それは一方の意見だけじゃないんだよ。当然、早くやってくれ、大丈夫だよ、任せておけと言う人だっているわけだから。両論あるんだから、そこはバランスよくやるのが、私、執行機関の仕事だと思うよ。そこら辺は皆さんにちゃんと約束してくださいよ、委員の皆さんに。」と発言した。

これに対し、印出井部長は「我々としては、今後も広く意見を聞き、それをフィードバックしながら、対話の下で道路整備、公園整備、まちづくりを進めていくように努めてまいりたいというふうに思います。」と答弁した。

これらの答弁を受けて、大串副委員長は「この契約をしたら、もうそれで決まりですよというのではなくて、何とかこのイチョウの、そのⅡ期工事区間のイチョウを残しながら、このⅡ期工事区間の整備、自転車道を造る整備をできないものか。僕は諦めていない。」と発言した。

しかしながら、樋口高頭区長、印出井部長及び須貝課長をはじめとする区職員は、本件議決があった後は「議会で議決されたことであり、今更変えられない」、「難しい」などと述べるだけであり、対話の下で道路

整備を進めてはいない。「神田っ子同士の胸襟を開いた会」を行うとして、令和4年4月9日に伐採推進派と反対派の住民数名で話し合いが一度だけ設けられたが、推進派が「これ以上の話し合いは平行線である」として、話し合いを打ち切り、退席した。区は、その後、話し合いを打ち切り、街路樹の伐採に反対する住民がいることを認識しながら2本の街路樹の伐採を強行した。

このように印出井部長の上記答弁は、対話の下で整備を進めることを約束し、あたかも反対する住民との対話を行い、場合によっては街路樹の伐採に関して工事内容の変更を行う余地があると思わせるものであったが、それは本件議決を得るための答弁であり、本件議決を得た後は、議会の議決があったので執行機関として工事を進めざるを得ないと、その態度を豹変させた。印出井部長の上記答弁は、本件議決を得るための虚偽答弁であったという他はない。

## (2) 本件議決が地方自治法96条に違反し、無効であること

### ア 地方自治法96条1項5号について

本件契約は、地方自治法96条1項5号（普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない…5 その種類及び金額に

ついて政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること)に規定された区議会の議決を要する契約である。

最高裁は、同号の趣旨に関し、「政令等で定める種類及び金額の契約を締結することは、普通地方公共団体にとって重要な経済行為に当たるものであるから、これに関しては住民の利益を保障するとともに、これらの事務の処理が住民の代表の意思に基づいて適正に行われることを期することにある」と判示した上で、議会の議決を経ない契約の締結を違法としている（最高裁平成16年6月1日第三小法廷判決）。すなわち、同号の趣旨は、契約の締結が住民の代表である議員の意思に基づき適正に行われることを担保することにある。

議員が議案に賛成するか反対するかを判断する前提となる事実関係について虚偽ないし不正確な説明（以下、「虚偽答弁」という。）がなされた場合には、「住民の利益を保障するとともに、これらの事務の処理が住民の代表の意思に基づいて適正に行われること」ができないのであるから、形式的に同号による議決が存在していたとしても、同号の趣旨に反して当該議決は無効と解すべきである。したがって、かかる議決に基づき締結された契約は実質的には同号に基づく議決を経ていないのと同じであるから違法となる。このような議決を経て締結された契

約は、地方自治法96条1項5号違反であり、契約締結に関する行政の裁量権の逸脱や濫用以前の問題である。

イ 本件議決が無効であること

これを本件についてみると、上記(1)のとおり本件議決の前提となる執行機関の答弁において、重大な3つの虚偽答弁が存在する。

まず、神田警察通りガイドラインに従い、神田警察通りの道路整備を「車線数を4車線から3車線に減少し、駐車レーンを原則廃止するなどの整備を行い、自動車中心から人と賑わい中心の道路へと転換を図る」(甲2、5頁)ように実施すれば、既存の街路樹であるイチョウを伐採しないで、「当初の目的の自転車走行空間、そして、歩道を拡幅して、歩行者空間を確保していく」(上記須貝答弁)ことを達成することは可能であったにもかかわらず、「今ある街路樹がその位置にあると整備ができない」とする須貝課長の答弁は明白な虚偽である。次に、印出井部長が道路整備方針と同様に10か年にわたり議論を重ね、「Ⅱ期工事やⅢ期に向けた整備の方向性としましては、そういった中では、大方、全会一致と言っていいほどの共通理解が図られている」とした答弁も虚偽である。実際には神田警察通りガイドラインに反してⅡ期工事区

間の既存の街路樹の伐採を決めたのは同委員会の約9か月前であった。

また、地域の合意形成は失敗しており、「大方、全会一致と言っていいほどの共通理解が図られている」状況ではなかった。3つ目は、街路樹の伐採に反対している住民がいることを認識し、対立にならないように進めていく、対話の下で進めていくと答弁したが、本件議決後に対話の下で進められることはなく、議会で決まったこととして伐採が強行されたことから虚偽であったことが明らかになった。これらの虚偽答弁は、既存の街路樹を保存しての工事が不可能であること、住民の合意形成の状況、争点に関する議決後の住民への対応といういずれも本件議決の前提として重要な要素に関する虚偽答弁であった。これらの虚偽答弁によって、議会は、本件契約の締結が適正なものか判断する前提として誤った情報に基づき本件議決に至った。したがって、かかる虚偽答弁を前提とした議決は、地方自治法96条1項5号の趣旨に反し、無効である。

### (3) 本件契約が地方財政自治法2条14項等に違反し、違法であること

仮に本件議決が有効だとしても、次の点から本件契約の締結は違法であることを予備的に主張する。

本件契約は、神田警察通りの道路整備のために本来は伐採の必要のない健全な本件街路樹を「枯損木」として伐採する内容を含むものであり、不必要な経費の支出を伴うものであるから地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反し、違法である。加えて、本件街路樹という千代田区の財産を毀損するものであるから、地方財政法8条にも反し、違法である。

ア 本件契約で伐採の対象となる街路樹が健全な樹木であること

本件契約で伐採の対象とされる街路樹30本のうち、区の調査で「C不健全」とされたものは1本だけであった（甲16）。なお、不健全と判定された当該樹木は、区が伐採を強行した2本のうちの1本であり、既に伐採されている。

この区が行った樹木医による診断（甲10）は移植を前提として行ったものと思われるが、その前提として樹木の活力そのものを判断する「活力診断」が行われている。「活力診断」をみると「健全か健全に近い」が多く、一部が「注意すべき被害が見られる」である。「著しい被害が見られる」または「不健全」と診断された樹木はなかった（甲10）。

イ 本件契約では本件街路樹を「枯損木」としていること

本件契約において、本件街路樹は「枯損木」として伐採・撤去すると記載されている（甲 8、種別内訳書 1 - 106）。「枯損木」とは、樹幹や根株の損傷や腐朽が進んで放置することが危険な樹木である。本件街路樹は、上記アのとおり、健全な樹木であり、樹幹や根株の状況から「枯損木」と評価されるものではない。したがって、本件街路樹は「枯損木」に該当せず、本件契約は本件街路樹について明白に虚偽の内容を含むものである。

なお、東京都積算基準の施行単価の「枯損木」についてみると、その適用は文字通り「枯損木」に限られる（甲 17）。仮に千代田区及び訴外大林道路が本件街路樹を「枯損木」ではないと認識しながら、施行単価の積算のために「枯損木」と表記して本件契約を締結したのであれば、千代田区及び訴外大林道路が共謀して納税者であり、主権者である区民を欺いたことになる。すなわち、本来は必要でない経費を支出するために契約上の名目を偽り、本件契約を締結したことになるのであるから、極めて悪質であり、地方自治法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項に違反することは明らかである。

ウ 神田警察通りガイドラインに従えば、街路樹を伐採する必要がない

こと

上記3(1)で詳述した神田警察通りガイドラインに従い、神田警察通りの道路整備を「車線数を4車線から3車線に減少し、駐車レーンを原則廃止するなどの整備を行い、自動車中心から人と賑わい中心の道路へと転換を図る」(甲2、5頁)ように実施すれば、既存の街路樹であるイチョウを伐採しないで、「当初の目的の自転車走行空間、そして、歩道を拡幅して、歩行者空間を確保していく」(上記須貝答弁)ことを達成することは可能であった。したがって、本件街路樹を伐採する必要はなかった。本件工事は、伐採する必要のない本件街路樹を伐採する点で必要のない経費の支出を伴う工事請負契約であり、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反するものである。

## エ イチョウの価値と地方財政法8条

### (ア) イチョウの歴史的、景観的な価値及び緑陰の効果

イチョウによる景観は、一朝一夕に作られたものではなく、歴史を感じさせるものであり、イチョウを残すことで、「歴史・学術ゾーン」にある神田警察通りにふさわしい景観を維持することができ、神田警察通りI期工事区間との景観の連続性を保つこともできる。

また、開発によりその沿道にますます巨大ビルが建ち並ぶことになった神田警察通りもヒートアイランド化が進んでおり、樹齢50年を超えるイチョウによる大きな緑陰が必要である。日本庭園学会会長も務めた街路樹研究の第一人者である藤井英二郎千葉大学名誉教授は、夏場のアスファルトの路面温度は50度を越えるところもあるが、木陰では20度下がると説明している（甲18）。これを全て伐採してしまえば、同様の緑陰を形成するにはまた数十年単位もの時間もかかると考えられる。

このように本件街路樹は、歴史的、景観的な価値を有し、ヒートアイランド化の進む神田警察通りに大きな緑陰を与えるものであり、地域に暮らす区民にとって貴重で公共性の高いものであり、千代田区の重要な財産となっている。

#### （イ）地方財政法8条の規律

本件街路樹は、上記（ア）のとおり千代田区の重要な財産であり、地方財政法8条（財産の管理及び運用）が「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定しているところ、

千代田区が本件街路樹を伐採することは良好な状態の管理とは言えず、千代田区の財産を毀損するものである。本件契約による街路樹の伐採は不必要な経費の支出に止まらず、貴重で公共性の高い千代田区の財産を自ら毀損するものであり、地方財政法 8 条の規律に反する点からも許されない。

オ 裁量権の逸脱・濫用があること

上記アからエで論じたとおり、本件契約の締結は地方自治法 2 条 1 4 項、地方財政法 4 条 1 項及び同法 8 条に反し、違法である。その違法性は明白であり、裁量権を論じる余地はないと考えるが、一定の裁量権が認められる場合にも、本件契約の必要性の判断にあたっては議会に対する虚偽答弁等があることから、重要な事実の基礎を欠きあるいは、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとして、裁量権の逸脱または濫用があり、違法となる。以下、詳述する。

(ア) 地域の区民の合意形成ができていないこと及び虚偽答弁がなされたこと

当初は神田警察通りガイドラインに既存の街路樹は保存、活用す

ることが明記されていた。神田警察通りガイドラインをはじめとして10か年にわたる議論の大半では、本件街路樹は保存されることが前提であった。本件街路樹の伐採が決まったのは本件契約の約10ヶ月前の沿道協議会であり、本件契約の締結時点において、本件街路樹の伐採に関して地域に暮らす区民の間で合意形成ができていなかった。地域の共通理解が図られたとする点は、本件契約の必要性の判断における重大な事実の誤りである。

本件街路樹の伐採に関して地域の区民の間で合意形成ができていなかったにもかかわらず、それができているかのような虚偽答弁がなされていたことは、上記4（1）イに詳述したとおりである。

(イ) 神田警察通りガイドラインに従えば、本件街路樹を伐採する必要がなかったこと

神田警察通りガイドラインに従えば本件街路樹を伐採する必要がなく神田警察通りのⅡ期工事区間の道路整備が可能であったことは、上記4（1）アに詳述したとおりである。本件街路樹を伐採しなければ道路整備ができないとする点は、本件契約の必要性の判断における前提事実に関する重大な誤りである。

(ウ) 議決を得るために重大な要素について虚偽答弁をしたこと

上記4(1)アからウで詳述したように、千代田区は議会に対し、本件契約に関する承認の議決を得るために3つの重大な要素に関して虚偽答弁を行った。これらの虚偽答弁は、区民の代表である議会を欺くものであり、かつ、適正な契約締結の確保のための議会に監視機能を損なうものであり、地方自治法96条1項5号の趣旨に反するものである。そして、これらの虚偽答弁により、議会は重大な事実誤認に陥った。

(エ) バリアフリー法に関する解釈の誤り

千代田区は、本件契約の前提として歩道の有効幅員2メートルを確保するために本件街路樹の伐採が必要であるとしてきた。しかし、その前提として、バリアフリー法に関する千代田区の解釈には誤りがある。バリアフリー法においては、道路管理者の基準適合義務について、「道路管理者は、特定道路又は旅客特定車両停留施設の新設又は改築を行うときは、当該特定道路…又は当該旅客特定車両停留施設…を、移動等円滑化のために必要な道路の構造に関する条例(国道…にあっ

ては、主務省令) で定める基準…に適合させなければならない」(同法10条1項)、「前項の規定に基づく条例は、主務省令で定める基準を参酌して定めるものとする」(同条2項) と定めている。

そして、道路移動等円滑化基準(正式名称は「移動等円滑化のために必要な道路の構造及び旅客特定車両停留施設を使用した役務の提供の方法に関する基準を定める省令」)においては、「歩道の有効幅員は、道路構造令第十一条第三項に規定する幅員の値以上とするものとする」(同基準4条) と定められているが、道路移動等円滑化基準では、経過措置として、「第三条の規定により歩道を設けるものとされる道路の区間のうち、一体的に移動等円滑化を図ることが特に必要な道路の区間について、市街化の状況その他の特別の理由によりやむを得ない場合においては、第四条の規定にかかわらず、当分の間、当該区間における歩道の有効幅員を一・五メートルまで縮小することができる」(同基準附則3条) とされている。

バリアフリー法10条1項の「移動等円滑化のために必要な道路の構造に関する条例」は、千代田区においては、千代田区道の道路構造等に関する基準を定める条例であるところ、同条例では、「歩道又は自転車歩行者道(以下「歩道等」という。)の有効幅員は、規則で定

める基準を満たすものとし、当該歩道等の高齢者、障害者等の交通の状況を考慮して定めるものとする」(同条例39条)と定められ、同条例施行規則では、「条例第39条に規定する規則で定める基準は、次の各号に掲げるとおりとする。(同規則27条)として、「歩道の有効幅員は、歩行者の交通量が多い道路にあつては3.5メートル以上、その他の道路にあつては2メートル以上とするものとする」(同条1号)と定めている。同規則では経過規定に関する明文の規定は存在しない。千代田区は、経過規定の明文の規定が存在しないことから、本件契約によるⅡ期工事区間において歩道の有効幅員2メートルを確保するために本件街路樹を伐採する必要があると考えたようである。

しかし、国土交通省が作成した道路の移動等円滑化に関するガイドライン(甲19、1-4頁)は、「歩道の有効幅員は、歩行者の交通量が多い道路は3.5m以上、その他の道路は2m以上とする。」としていながらも、経過措置として、「◎一体的に移動等円滑化を図ることが特に必要な道路の区間について、市街化の状況やその他の特別な理由によりやむを得ない場合は、当分の間、歩道の有効幅員を1.5mまで縮小することができる。◎移動等円滑化された立体横断施設設置後の既設歩道の有効幅員は、地形の状況その他特別な理由によりやむ

を得ない場合は、当分の間の経過措置として1mまで縮小することができる。」と定めている。よって、経過措置として例外的に幅員を2メートル未満で許容することは、バリアフリー法の趣旨に反しない。

さらに、バリアフリー法に適合するように上記条例及び規則の改正を行った際の平成25年3月8日の区議会企画総務委員会では、道路公園課長が「歩道幅員についてですが、国の参酌基準では、歩行者の多い道路は3.5メートル、その他の道路は2メートル以上とされていますが、都の基準では、その他の道路は原則として2メートル以上とされています。区の基準としましても、都の基準と同様に、原則として2メートル以上としたいと考えております。理由としましては、現在、区道の歩道の大部分は2メートル以上を確保しておりますが、一部2メートルを欠ける部分があり、今後の道路改修等においても、地形の状況や敷地状況、交通状況等から歩道拡幅が難しい部分があるため、原則2メートルとしたいと考えております」と解釈について、説明した。さらに、同委員会では採決直前に都市基盤整備部長が「国のほうは、原則という言い方はないようなんですが、東京都のほうで原則という今回条文をつくっておりますので、それに合わせた形で同じ書き方をさせていただいた」、「歩道の有効幅員というのを、これはバリア

フリー基準のほうで書いてございます。こちらのほうでは、よりバリアフリーの特定道路についてはそういう書き方ではなくて、やむを得ない場合という言い方になって、若干、先ほどの説明とそごがちょっとございましたけれども、今回は、基本的にはバリアフリーの、いろいろと都心も含めて基準をつくっている、東京都の基準に合わせて、そういう表現をさせていただいているという形でございます。したがって、先ほどのご質問である原則という部分については、あくまでも都と23区の一つの書き方ということで、統一させていただいた」として、千代田区の条例及び規則には明文の規定がないが、千代田区としては東京都の基準に合わせる解釈であることを明らかにした(甲20)。千代田区はこのように同条例及び規則の改正時には明示の経過規定は置かないものの柔軟に対応できるとの解釈を示し、その上で上記条例の改正が可決された。そして、千代田区は、現にI期工事区間では同条例及び規則を柔軟に解して既存の街路樹を保存する形で道路整備を実現した。

仮に柔軟に解釈することができないとの見解をとるとしても、千代田区に隣接する新宿区や中央区のように経過規定を規則に明示することはできる。新宿区移動等円滑化のために必要な道路の構造に關す

る基準を定める条例施行規則の附則 2 項は、「当分の間、第 3 条第 1 号の規定にかかわらず、市街化の状況その他の特別の理由によりやむを得ない場合は、条例第 3 条に規定する区道の区間(一体的に移動等円滑化を図ることが特に必要であるものに限る。)における歩道の有効幅員を 1.5メートルまで縮小することができる。」との経過規定を定めている(甲 2 1)。

また、中央区の中央区道における移動等円滑化の基準に関する条例施行規則の附則 2 項も「市街化の状況その他の特別の理由によりやむを得ず第三条第一号に規定する有効幅員を有する歩道を設けることができない場合において、一体的に移動等円滑化を図ることが特に必要な道路の区間については、当分の間、当該区間における歩道の有効幅員を一・五メートルまで縮小することができる。」との経過規定を設けている(甲 2 2)。

千代田区においても同様の規則の改正で経過規定を設けることは、何らバリアフリー法に反することではない。Ⅱ期工事区間において、本件街路樹を保存しても歩道の有効幅員は少なくとも 1.5メートル以上確保できる状況にあり、本件街路樹を伐採する必要はない。歩道の有効幅員を確保するために本件街路樹を伐採しなければならない

とする千代田区の判断は、バリアフリー法の解釈を誤った上で行われたものである。

#### (オ) 専門家の意見の歪曲

令和2年12月25日の企画総務委員会で配布された資料において、保存を優先すべきとした専門家である有識者の意見が歪曲されて樹木の更新案に使用されている（甲23）。同委員会で配布された資料においては、保存を優先すべきとした専門家の意見が歪曲されて樹木の更新案として使用されており、専門家本人である藤井名誉教授によると、自分の意見が勝手に切り取られて使われていることを知り、インタビューを行った道路公園課に直接問い合わせ、全文を要求し、確認しようとしたが、何の返事ももらえなかったとのことであり、藤井名誉教授自身が、自らの意見が勝手に切り取られて使われていたことを明らかにしている（甲24）。

藤井名誉教授は、令和4年3月10日に開催された沿道協議会にビデオ参加という形で、自分の意見について事前に確認されず、自分の意見が正確に伝わっていないことに異議を述べた（甲25）。

街路樹の伐採または保存かに関する有識者の意見について、千代

田区は、これを歪曲して受け取り、かつ歪曲した形で議会に伝え、本件契約の必要性の判断の材料としていた点で前提事実に重大な誤りがあった。

#### (カ) 神田警察通りガイドラインの一部改定の問題

千代田区は、神田警察通りガイドラインの一部改定を行ったことから本件契約の必要性があると考えているようである。しかしながら、上記3(1)ウ記載のとおり、神田警察通りガイドラインの一部改定は、改定内容が「など」を削除するという微細な文言修正によるもので、Ⅱ期工事区間について本件街路樹を伐採するように変更したと沿道の住民が理解することはできないものであった。

さらに、このガイドライン改定の手続は、千代田区の定めた参画・協働ガイドラインに違反するものであった。

#### (キ) アンケートの恣意性

千代田区は、平成30年12月に住民に対するアンケート調査を行ったことを本件契約の必要性の判断するための材料の一つと考えてきた(甲26)。しかし、このアンケート調査には次の問題点がある。

12月という年末の忙しい時期に行われたものであり、対象が神田警察通りから2ブロックずつとしているが、アンケートを受け取っていない家庭が多数存在した。そのような実施方法の問題があり、アンケートの回収率はわずか14.5%であった。

また、その設問の設定については、道路の課題を列挙したうえで、「今のままでよい」か「植え替えを含め課題を解決してほしい」を選ばせる設問の仕方は極めて誘導的であり、「今ある街路樹を残して課題解決してほしい」というおそらく多数派となる選択肢が意図的に設けられていない。これについて千代田区は、「十分な設問となっていない面もある」ことを認めた（甲27）。

このアンケートを、本件契約の必要性の判断材料にすることは極めて不適切である。

(ク) 沿道協議会が地域の共通理解を図る場として機能していなかったこと

千代田区は、沿道協議会での議論や意見を本件契約の必要性の大きな判断材料としてきた。しかしながら、実際には沿道協議会は地域の共通理解を図る場として十分に機能してこなかった。沿道協議会の委

員にⅡ期工事区間の住民がいなかったこと、男女比率が著しく偏っており地域を代表する構成になっていなかったことは、上記4（1）イで詳述したとおりである。

そもそも沿道協議会は本件街路樹の伐採に反対する住民の意見を聞き、議論を重ねることをしなかったのであるから、本件契約の必要性の判断において、沿道協議会の議論や意見を過度に重視することは誤った判断を導くことになる。

#### （ケ）小括

上記（ア）ないし（ク）で指摘したとおり、本件契約の必要性の判断にあたって前提となる事実や法解釈に誤りがあり、さらに議会での虚偽答弁という看過できない問題があり、本件契約の締結に一定の裁量が認められるとしても、重要な事実の基礎を欠き、あるいは、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとして、裁量権の逸脱または濫用にあたり、違法となることは明らかである。

#### オ 小括

以上のとおり、本件契約は地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、

同法 8 条に違反し、違法であり、一定の裁量があるとしても裁量権の逸脱  
または濫用にあたり、違法である。

#### (4) 損害賠償の相手方樋口高顕の責任

相手方樋口高顕は、本件契約締結及び本件契約に基づく請負代金の前金  
として金 1 億円の支出行為をした千代田区の職員による上記支出につき、  
法令上本来的に権限を有する者であり、職員の違法な上記支出を阻止す  
べき指揮監督義務を有していたところ、これを怠り、千代田区の職員に前  
金として 1 億円の違法な支出を行わせたものであるから、その損害を賠  
償する義務を負う。

#### (5) 小括（請求の趣旨 1、請求の趣旨 2）

違法に締結された本件契約に基づく前金 1 億円の支出は違法であるか  
ら、被告は、損害賠償の相手方樋口高顕に対し、金 1 億円及びこれに対す  
る令和 3 年 1 1 月 2 2 日から支払済みまで年 3 分の割合による金員を請  
求しなければならない（請求の趣旨 1）。

また、違法に締結された本件契約に基づき、公金支出することは許され  
ないため、被告は、本件契約に基づく残代金 2 億 7 8 1 6 万 6 1 4 0 円を

支払ってはならない（請求の趣旨2）。

## 5 工事の一時中止の通知をしなければならないこと

### (1) 工事の一時中止の通知

上記4までに論じたとおり、本件契約の締結は違法であるから、本来であれば直ちに工事は中止されなければならない。もっとも、万が一、本件契約が適法であると解されるとしても、千代田区は本件契約に適用される約款19条に基づき、本件工事を一時中止するように通知しなければならない。かかる通知を怠っていることは違法である。以下、予備的に主張する。

千代田区が制定した令和4年3月17日付「工事請負契約における設計変更手続ガイドライン」及び同日付「工事請負契約における設計変更手続マニュアル」によれば、設計図書に定められた着手時期に、請負者の責によらず施行できない場合（請負者の責によらないトラブル（地元調整等）が生じた場合）には、区は約款第19条に基づき工事を一時中止とすることになっている。本件では、本件工事の着工予定日であった4月25日以来、連夜多数の住民がイチョウに寄り添い、2本を除いて請負者たる訴外大林道路が伐採に取りかかれないという事態が続いている。このような

事態は、前記ガイドライン及び前記マニュアルに言う「請負者の責によらずに地元調整等が必要なトラブル」にほかならないから、前記ガイドライン及び前記マニュアルに照らしても、区は二期工事対象区間のイチョウ伐採を中止しなければならない(甲28)。

## (2) 小括(請求の趣旨3)

したがって、被告は訴外大林道路に対し、本件契約に基づく工事の一時中止の通知をしなければならない状況にある。したがって、この通知を怠ることは違法である。

## 第4 監査請求の結果

原告らは、2022年5月15日、千代田区監査委員に対し、地方自治法第242条第1項に基づき、上記違法な財務会計行為につき住民監査請求を行ったが、千代田区監査委員は、同年7月14日、監査請求を棄却した(甲29)。

## 第5 結論

よって、原告らは、地方自治法第242条の2第1項3号、4号に基

づき、請求の趣旨記載の判決を求める。

以上

### 証 拠 方 法

証拠説明書のとおり

### 附 属 書 類

- |   |       |     |
|---|-------|-----|
| 1 | 訴状副本  | 1通  |
| 2 | 甲号証写し | 各2通 |
| 3 | 証拠説明書 | 2通  |
| 4 | 訴訟委任状 | 1通  |

