

令和4年（行ウ）第302号・同第446号・同第383号

神田警察通り整備工事代金請求義務付け等請求事件

原告 [redacted] 外9名

参加原告 [redacted]

被告 千代田区長 外1名

準備書面（3）

令和5年7月18日

東京地方裁判所民事第2部 Bd 係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 山下 幸夫 

参加原告訴訟代理人弁護士 大城 聡 

同 福田 隆行 

同 熊澤 美帆 

同 久道 瑛未 

原告らは、被告ら令和5年5月9日付準備書面（2）に対し、反論を行う。

第1 被告ら準備書面（2）「第1 はじめに一本件訴訟の争点及びこれまでの主張反論について」

1 「1 本件訴訟の争点」

本件訴訟の争点は、被告ら準備書面（２）第１・１（１）から（３）記載の３点が含まれることは争わない。ただし、被告らの本件訴訟の争点に関する整理は、請求の趣旨が認められるか否かとほぼ同義であり、争点の整理としては不足である。２０２２（令和４）年８月８日付訴状（被告らが「本件申出書」と称するもの）に関しては、以下の点も本件訴訟の争点であると考える。

- （１） 本件工事契約締結に関して令和３年９月２１日の千代田区議会企画総務委員会における被告職員らによる答弁が虚偽または不正確であったか否か。
- （２） 本件工事契約締結に関する令和３年１０月１３日の千代田区議会本会議における本件議決が無効か否か。
- （３） 令和３年１０月１４日の本件工事契約締結が違法か否か。
- （４） 本件工事契約締結が違法である場合、同契約の効力を私法上無効と解すべき事情等の主張がなければ主張自体失当となるか否か。
- （５） 本件工事契約締結が違法である場合、樋口高顕千代田区長は違法な本件契約締結及びこれに基づく１億円の支出を阻止すべき指揮監督義務に違反したか否か。

２ 「２ 争点に関する当事者の主張の概要」

第１事件原告の主張及び被告らの主張が、被告ら準備書面（２）第１・２（１）記載のとおりであること、第１事件参加原告の主張及びそれに対する被告らの主張が、被告ら準備書面（２）第１・２（２）記載のとおりであることは、それぞれ認める。

第２ 意見書を踏まえた原告らの主張の補充

2023年7月18日付幸田雅治神奈川大学法学部教授の意見書（以下、「本意見書」という。甲B40の1）に従い、原告の主張を次のとおり、補充する。

- 1 「本件契約が無効とされない限り、契約の履行として前払金や残代金を支出することは違法ではない」（被告準備書面（1）24頁）との主張について

被告は、最判平成20年1月18日判決の解釈を誤っている。住民訴訟においては、「違法な行為」により地方公共団体が現に損害を蒙ったかどうかが問われるのであり、契約が私法上無効がどうかは要件ではないことから、「契約が私法上無効となるのは、当該契約締結に至るまでの判断に、「裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり」、当該契約を「無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合に限られる」とする被告の主張は失当である。本件には、最判平成20年1月18日判決の射程が及ばないことに加え、先行する「本件委託契約が私法上無効ではなかったとしても」、「本件売買契約の締結が財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなり得る」とするとともに、「本件委託契約が私法上無効ではないときであっても」、「財務会計法規上の義務が尽くされ、本件委託契約が解消されていれば、市は上記費用を支払うべき義務を負わないことになるのであって」、「本件売買契約により市が新たに損害を被る余地がないとすることはできない。」と判示していることから、被告が同判決の解釈を誤った上で引用し、不当な主張をしていることが明らかである。

- 2 「本件工事契約の取消権や解除権を有していないこと」、「同契約が「著しく」合理性を欠くものではないこと」などから、違法性はない

との被告の主張について

被告は前記最判平成20年1月18日判決を根拠として、被告が、本件工事契約の取消権や解除権を有していないことや、「同契約が「著しく」合理性を欠くものではないこと」を挙げる。

しかし、同判決は、先行契約たる委託契約の取消権又は解除権に言及しているものである。一方で、本件訴訟は、このような先行する委託契約に基づく契約という法的構図とはまったく異なるため、そもそも「先行契約の取消権又は解除権」の有無を論じる必要はない事案である。

さらに、被告は、最判平成25年3月21日判決を引用するが、この事案も先行する移転補償契約を前提としてされた財務会計上の行為の違法性が問われている事案であり、同様に、先行する契約を前提としていない本件とは全く法的構図が異なる。

本件では、先行する契約は存在せず、本件契約そのものの違法性が問題となっている。したがって、被告の主張は失当である。

3 地方議会の議決が無効となる要件について

地方議会の議決が無効とされる要件について、本意見書（甲B40の1）に従い、原告の主張を次のとおり、補充する。

地方議会の議決は「住民の意思に基づいて適正に行われることを期する」という民主主義の根幹をなす意味を持つものである。契約締結に関する地方議会の議決が重要であることを指摘する平成16年6月1日最高裁判所第三小法廷判決（集民第214号337頁）を踏まえれば、地方議会の質疑において、虚偽の説明をしたり、正確な事実を伝えずに、あるいは、事実と異なる説明をした中で行われた議決は、到底「住民の代表の意思に基づいて適正に行われたもの」と評価する

ことはできない。もし、虚偽説明があっても形式的に議決さえ得れば良いということが認められるとすれば、最高裁判決が言及する地方自治法の趣旨、目的を真っ向から否定することになる。虚偽の説明や意図的に事実関係を隠蔽した中で行われた議決は無効となると解すべきである。

そして、本意見書で提示されているとおり、地方議会での議決が無効となるかどうかは、当該虚偽または不正確な答弁が議決の可否を判断する上で主要な要素となっているかどうか（第1の基準）、地方議会での議論の前提となる事実に関する執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっているかどうか（第2の基準）で判断すべきである。

4 区議会における3つの虚偽答弁について

(1) 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（須貝答弁）

ア 「パーキング・メーターの全廃ができない」との前提について

被告は、「パーキング・メーターを全廃できない本件工事区間において、歩道の拡幅等を行うためには本件街路樹を伐採する必要がある」と述べる（被告準備書面（2）24～25頁）。これは既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないとの須貝答弁と同じ前提に立つものである。

この点については、被告は「パーキング・メーターを全廃できない」とするが、そもそもパーキング・メーターの設置・廃止は、被告の権限ではない。

パーキング・メーター及び駐車帯は、幹線道路以外の道路で交通量、渋滞状況、駐車需要、道路幅員等や地域住民の要望を勘案した上で所轄の警察署長の設置上申に基づき、東京都公安委員会が設置するもの

である。

すなわち、都道府県公安委員会は、道路法4条及び49条1項の規定に基づき、時間制限駐車区間においてパーキング・メーターを設置することができるかとされている。被告は、「パーキング・メーターを全廃できない」と主張するが、その主張には法的な根拠がない。

本件工事区間の道路は区道であるから、道路管理者は被告である。時間制限駐車区間の交通規制をする場合には道路交通法110条の2第3項により道路管理者の意見を聴かなければならないとされている。また、パーキング・メーターを設置する場合は、道路法32条1項及び35条の規定により道路管理者と協議し同意を得ることとされている。しかしながら、本件では、本件工事区間のパーキング・メーターの設置に関して、東京都公安案委員会が道路交通法に基づく意見聴取をした事実はなく、東京都公安委員会が被告との間で道路法に基づく協議を行い、被告の同意を得た事実もない。

したがって、「パーキング・メーターを全廃できない」との被告の主張は何ら法的根拠があるものではない。

被告が道路管理者として「パーキング・メーターを全廃できない」と判断したとの主張であるとしても、①パーキング・メーターを全廃させることが客観的にみて困難であるか、②被告がパーキング・メーターを全廃させることが困難であるといふ、どのような根拠で判断したかが問題となる。

まず、①につき、被告の主張及び提出された証拠によっても（第1事件答弁書第6の4（2）（12頁）及び同第6の11（15頁））、パーキング・メーターを全廃させることが客観的に困難であると認められる事実はない。被告におかれては、どのような根拠で、パーキング・メーターを全廃させることが困難であるという客観的な事実が認めら

れるのか具体的に説明されたい。

さらに、②についても、被告は、いつ、誰の判断に基づいて、パーキング・メーターを全廃させることが困難であると判断したのか、具体的な主張、立証を全くしていない。パーキング・メーターの設置・廃止は、上記のとおり所轄の警察署長や東京都公安委員会によって判断されるべきものであり、そもそも被告に判断権限はない。被告が、道路管理者としてパーキング・メーターの全廃について意思決定したのであれば、いつ、誰の判断に基づいて、パーキング・メーターを全廃させることが困難であると判断したのか明らかにして、その意思決定に関する書面または議事録等を提出されたい。

被告の反論は「パーキング・メーターを全廃できない」ことを前提としているにもかかわらず、被告は自らの主張の前提について法的根拠も示さず、客観的な事実も提示せず、被告において意思決定があったか否かについても明らかにしていない。パーキング・メーターの全廃は、もともと本件ガイドラインに記載されていたのであるから、物理的にも法的にも可能である。「パーキング・メーターを全廃できない」との被告の主張は事実と反するものであり、これを前提とした被告の主張は失当である。

イ 街路樹を伐採しないで道路整備が可能なこと

パーキング・メーターを原則廃止すれば既存の街路樹を伐採しないで道路整備することは可能である。このことは当初のガイドラインに記載されている道路整備の方法であり、物理的にも法的にも問題はない。須貝答弁は、「パーキング・メーターを全廃できない」という事実と反する前提を用いたものであり、虚偽答弁と言わざるを得ない。

なお、「車線数を減少し、駐車レーンを原則廃止とした場合、既存の

街路樹であるイチョウを伐採しないで安心して通行できる道路整備という本件工事の目的を達成できるか否か、被告の認識を明らかにされたい」という原告の求釈明（原告ら準備書面（１）５頁）に対して、被告が回答を拒否している（被告ら準備書面（２）９頁）。これは当初のガイドラインの通りに駐車レーン（パーキング・メーター）を全廃した場合には既存の街路樹を伐採しないで本件工事の目的が達成できることを被告が本訴訟で認めたくないからに他ならないものとする。

ウ 須貝答弁に基づく本件議決が無効であること

上記３記載のとおり、地方議会での議決が無効となるかどうかは、当該虚偽または不正確な答弁が議決の可否を判断する上で主要な要素となっているかどうか（第１の基準）、地方議会での議論の前提となる事実に関する執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっているかどうか（第２の基準）で判断すべきである。

これを既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないとの須貝答弁についてみると、本件工事区間においてパーキング・メーターの全廃は物理的にも法的にも可能であるにもかかわらず、「パーキング・メーターを全廃できない」旨の事実と反する前提で、既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないとの虚偽の内容を説明した。道路整備ができるか否かに関する重要な答弁であり、議決の可否を判断する上で主要な要素となっていることは明らかである（第１の基準）。

さらに、「パーキング・メーターを全廃できない」という前提について客観的な事実や法的関係を十分に明らかにせず、たんにパーキング・メーターの全廃が困難と繰り返してパーキング・メーターの全廃が物理的にも法的にも不可能であるかのような答弁であり、執行部の説明が住民に正確に理解される内容であったということとはできない（第２

の基準)。

したがって、既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないとの須貝答弁に基づく本件議決は無効である。

(2) 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 議会における答弁が虚偽であるか否かの判断基準

被告は「印出井部長の答弁のうち、「10か年」というのは、街路樹の保存か伐採かについて議論を行った期間のことではなく、本件通り沿道の道路整備等について議論を行った期間を述べたものである」(被告準備書面(1)17頁)、「印出井部長の上記答弁は、地域の区民の間ではなく、あくまで本件協議会において、本件工事の方向性につきほぼ同協議会の委員の全会一致で合意形成された旨述べているものである」(同18頁)などとして、印出井部長の答弁に何ら虚偽ないし不正確と評価すべき点はないと主張する(被告準備書面(1)16頁～19頁、被告準備書面(2)9頁)。

しかしながら、一般人を基準とすれば、被告の上記主張の文言とおりに印出井部長の答弁内容を理解することはできない。

地方議会という公開の場での議論を通じて議決されるということは、議会内での合意形成のみならず、住民の合意形成に繋がっていくことが重視されなければならない。したがって、議会での議論の前提となる事実や執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっていることが必要である。

印出井部長の答弁は、近隣住民の合意がないにも関わらず、合意されていると誤解させるような説明である。すなわち、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、全会一致とあ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のと同様のレベルで、「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。

この点について、被告は、「本件定例会で議決を行った千代田区議会議員の間で、上記答弁の趣旨が正しく認識されていた」（被告準備書面（2）27頁）と主張するが、答弁がどのように認識されていたかは、住民自治の観点から議員ではなく、一般人である住民がどのように認識していたかを基準に判断すべきである。

なお、被告は、千代田区議会議員の間で上記答弁の趣旨が正しく認識されていたとするが、各千代田区議会議員が上記答弁をどのように認識して議決を行ったかについて具体的な主張はない。

イ 印出井部長の虚偽答弁に基づく本件議決が無効であること

上記3記載のとおり、地方議会での議決が無効となるかどうかは、当該虚偽または不正確な答弁が議決の可否を判断する上で主要な要素となっているかどうか（第1の基準）、地方議会での議論の前提となる事実に関する執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっているかどうか（第2の基準）で判断すべきである。

印出井部長の虚偽答弁についてみると、区道の道路整備工事に関して近隣住民の合意形成があるか否かは議会において議決の可否を判断する重要な要素である。また、本件工事契約では既存の街路樹であるイチョウを伐採するか否かが問題となっていたところ、既存の街路樹

の伐採を含む道路整備の議論が10か年であったか否かは議決の可否を判断する重要な要素である。このように印出井部長の虚偽答弁は議決の可否を判断する重要な要素を含むものであった（第1の基準）。

印出井部長の答弁は、近隣住民において議論の積み重ねと合意形成ができていないにもかかわらず、これが達成できていると誤解させるものであり、地方議会での議論の前提となる事実に関する説明が住民に正確に理解される内容となっていない（第2の基準）。

したがって、印出井部長の虚偽答弁に基づく本件議決は無効であると言わざるを得ない。

(3) 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進めていきたいのとの答弁

ア 被告にはそもそも「対話」をする意思がなかったこと

被告は、「本件工事契約締結後、千代田区が複数回にわたり住民説明会や意見交換会を開催の上、対話の機会を設け」た（被告準備書面（2）9頁）、と主張する。

しかし、被告が協議の場を設けたのは、令和4年4月9日のみであり、その日は被告が議論を途中で打ち切ったものであることは、既に主張したとおりである。

その後、原告らを含む住民らは、何度も対話することを申し入れているが、被告は対話を行わず、それどころか何らの応答もしていない。

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努めてまいりたいというふうに思います」と答弁している。当該答弁は、島崎委員長が「皆さんにちゃんと約束してくださいよ」と述べたものに対してなされた答弁であり、印出井部長は、「対

話の下で…進めていくよう努め」ることを約束したのである。

被告には、住民との間で紛争が起きないように調整し、継続的に対話をするよう努力する義務が生じている。

しかし、本件においては、訴訟提起後においても、本件訴訟上や訴訟外において、対話を求めているが、被告は係争中である等を理由に対話に応じない。現時点において、なんら「対話の下で…進めていくよう努め」ていないことは明らかである。

さらに、実際は原告準備書面（１）でも記載したとおり、本件訴訟係属中にもかかわらず、２０２３年２月には住民に何らの連絡がないまま伐採が行われ、２０２３年４月には住民とトラブルになり刑事事件にまで発展している。

被告の認識においては、現在の状態は「対話の下で…進めていくよう努め」ていると言えるのであろうか。かかる対応で、努力義務を果たしたと主張するのであれば、それは答弁の当初から何ら住民と対話する予定はなかったことを示すものであり、住民を欺くものであり、虚偽答弁と言わざるを得ない。

なお、被告は、「現に、賛成派の区民も存在するのであるから、反対派の区民が「全部」ではなく「一部」であることは何ら事実と反するものではない」（被告準備書面（２）１１頁）と主張する。かかる被告の主張は、「全部」でなければ「一部」であるということを述べているだけの言葉遊びに過ぎず、住民自治に真摯に向き合うことなく、また司法の場を愚弄するものであると言わざるを得ない。

イ 上記アの虚偽答弁に基づく本件議決が無効であること

上記３記載のとおり、地方議会での議決が無効となるかどうかは、当該虚偽または不正確な答弁が議決の可否を判断する上で主要な要

素となっているかどうか（第1の基準）、地方議会での議論の前提となる事実に関する執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっているかどうか（第2の基準）で判断すべきである。

沿道の住民との思いの乖離がある場合に対話を継続せず、対立しても進めていくのか、それとも対話を継続して対立しないように進めていくのかは、区道という住民に身近な道路の整備を進めていく工事に
関する議決の可否を判断する上で主要な要素である（第1の基準）。

さらに、対立にならない形で進めていきたいとの答弁を聞けば、住民は、実際にはわずかに協議の場を設けるだけで、その後は執行部が対話を拒絶し、警備員を増員して工事を強行し、刑事事件にもなるようなトラブルを誘発する形で進めるようになると理解も、想像することもできない。執行部の説明が住民に正確に理解される内容となっていないことは明白である（第2の基準）。

したがって、かかる虚偽答弁に基づく本件議決は無効である。

第3 工事請負契約における設計変更手続ガイドラインに鑑みても工事を一時中止すべき場面であること

(1) 本件工事約款19条に基づく一時中止する旨の通知を行わないことが怠る事実として住民監査請求・住民訴訟の対象となること

被告は、本件工事約款19条に基づき本件工事について一時中止する旨の通知を行わないことが「財務会計行為」に当たらないので不適法な訴えであると主張する。しかしながら、本件工事の履行は本件道路及び本件街路樹という区の財産管理に影響を与えるものであることは明白であり、本件工事の履行が適切に行われるための指針が工事請負契約における設計変更手続ガイドラインであるのだから、同ガイドラインの工事の一時中止通知の要件に合致するにも関

ならず、被告が不作為である状況は、「財産の管理を怠る事実」に該当する。したがって、被告の主張は失当である。

(2) 一時中止する旨の通知を行わないことが違法であること

工事契約約款 19 条は、「工事用地等の確保ができない等のため又は防風、豪雨、洪水、高潮、自身、地すべり、落盤、火災、騒乱、暴動その他の自然的又は人為的な事象（以下「天災等」という。）であって、乙の責に帰すことができないものにより工事目的物等に損害を生じ、又は工事現場の状態が変動したため、乙が工事を施工できないと認められるときは、甲は、工事の中止について直ちに乙に通知して、工事の全部又は一部の施工を一時中止させなければならない」としている（甲 28）。

工事を一時中止する場合の具体例としては、「請負者の責によらないトラブル（地元調整等）が生じたため、工事を一時中止した場合」が挙げられている（甲 28・7 枚目）。

本件に関連しては、2023 年 4 月 11 日早朝、事前の知らせのないまま、千代田区の職員、工事作業員、区から委託を受けた警備会社の警備員が本件工事区間を訪れ、工事準備を始めた（甲 B 41 の 1）。その際に、住民らとの間でもみ合い等が起き、警備員や住民が書類送検される事態となっている（甲 B 41 の 2）。被告は、地元調整ができておらずトラブルになることを想定し、直前の同年 4 月 4 日に警備会社に一人あたりの単価が夜間から早朝の 8 時間勤務で最高 8 万 3 千円で特命随意契約で警備を委託していた（甲 B 41 の 3）。

原告ら準備書面（1）においても主張したとおり、そもそも、被告と地域住民との間で、中断していた工事を再開するにあたっては、事前に地域住民に連絡し、どのような工事をどのような手順で行うかにつ

いて工事説明会を開催するとの合意が成立していた。それにもかかわらず、かかる合意を無視して被告が本件工事を行おうとしたことが、上記トラブルの原因である。

なお、仮に上記合意が成立していなかったとしても、「施行時の安全確保と工事の円滑化のため」に警備を高額の単価で委託する必要があると被告は認識していたにもかかわらず（甲B41の3）、住民と対話する努力を全くすることなく本件工事を行おうとしたのであるから、上記トラブルの原因が被告にあることは変わらない。

このような状況は「請負者の責に帰すことができないものにより、請負者が工事を施工できないと認められるとき」に該当するとは明らかである。したがって、被告は工事約款19条に基づき、「工事の全部又は一部の施工を一時中止させなければならない」という義務を負っている。少なくとも工事の一部として街路樹を伐採することを一時中止させなければならない義務が被告にはある。それにもかかわらず、一時中止の通知を行わないことは、怠る事実であり、違法である。

以上