

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]

参加原告 [REDACTED]

被 告 千代田区長 外1名

準備書面（10）

令和6年9月2日

東京地方裁判所民事第2部B d係 御中

原告ら及び参加原告訴訟代理人弁護士

大 城 聰



同 福 田 隆 行



同 熊 澤 美 帆



同 久 道 瑛 未



原告は、ホルヘ・アルマザン慶應義塾大学准教授の意見書（以下、「本意見書」という。甲C87の1）を踏まえて、区議会における3つの虚偽答弁のうち「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」（2022（令和4）年8月8日付訴状8頁～11頁）について主張を補充する。

1 虚偽答弁が区議会での審議、議決の大前提を作り上げたこと

この住民訴訟で問題となっているのは、イチョウを伐採する案が優れているか、それともイチョウを伐採しない案が優れているかということではなく、「今ある街路樹がその位置にあると整備ができない」という令和3年9月21日の区議会企画総務委員会における須貝課長の答弁が虚偽か否かという点である。

これは「整備できる」か「整備できない」かの二律背反の問題である。区議会において、須貝課長は「今ある街路樹がその位置にあると整備ができない」と虚偽の答弁をしたことで、既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないという大前提を作り上げたのである。真実は道路整備の方法次第では今ある街路樹がその位置にあっても歩道を拡幅する道路整備はできるにもかかわらず、虚偽答弁によってそれと異なる大前提を作り上げて、議会が正当に審議し、議決する機会を奪ったことが、この虚偽答弁の持つ重大かつ深刻な意味である。

本件議決は「今ある街路樹がその位置にあると整備できない」という大前提で審議され、議決されたのである。この大前提が誤りである場合には、「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、これらの事務の処置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」という地方自治法96条1項5号の趣旨が没却されることになる。

本意見書において、ホルヘ・アルマザン慶應義塾大学准教授は「神田警察通りのII期工事区間において既存の街路樹であるイチョウを伐採せずに歩道を拡幅する道路整備は可能か。」との照会に対して、「千代田区が神田警察通りのII期工事区間において既存の街路樹であるイチョウを伐採せずに歩道を拡幅することは可能です。」との明確に意見を述べ、か

つ具体的な代替案を 2 つ示している。これは「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が虚偽であったことを証明するものである。

2 本意見書の代替案（A案・B案）は神田警察通りの課題を解決できていること

本意見書の代替案は、千代田区の神田警察通り沿道地域の主な課題を解決するものである。「神田警察通り沿道まちづくり整備構想」（乙 3 3 頁）では、①「歩道が狭く、自転車と歩行者が混在 神田警察通りの現状（狭い歩道）」、②「昼間人口が減少し、活力が失われつつある 夜間人口は減少に歯止め、単独世帯が大幅増」、③「公園・空地・緑地が少ない（緑地等の割合 千代田区全体は約 19%、警察通り沿道では 3.3%）」と 3 つの課題が上げられている。

（1）課題①「歩道が狭く、自転車と歩行者が混在 神田警察通りの現状（狭い歩道）」

課題①「歩道が狭く、自転車と歩行者が混在 神田警察通りの現状（狭い歩道）」については、3 車線に減少させた上で、歩行者通行空間と自転車通行空間を区分せずに 6.0 m の広い共有空間にすることで、「狭い歩道」を拡幅して「広い歩道」へと改善することが可能になる。これによって「歩道が狭く、自転車と歩行者が混在」という課題①が解決できる。

自転車については、第 7 回神田警察通り沿道整備推進協議会（乙 1 5）で「●自転車の件について、通勤で使うようなロードレーサーのための自転車道なのか、ちよくるやママチャリで高齢者も含めて買い物をするために回遊するための自転車道なのか、相互交通も含めて、議論が

煮詰まっていない気がする」、「●自転車道の設計上問題となるのは、側道から出てくる自動車との接触。植栽等で見えにくい箇所もあるので、個人的にはロードレーサーが走りやすくなるような自転車道は不適格なためのんびりと走ることを前提に、一時停止等の規制や速度抑制のための工夫も踏まえて設計を進めるべき」という意見が委員から出ていた。これに対して、事務局は「●自転車道については、もともと歩道が狭くて障がい者や高齢者が歩きにくいうえ、自転車も走っていて危険という話があり、歩行者と自転車は分けるべきという意見があったと認識している。また、休みながらショッピングを楽しむような賑わいを意識しており、目指すべきところはサイクリングロードのような高速な自転車道ではなく、ゆっくり安全に走れる自転車道かと思っている」と述べている。

ホルヘ・アルマザン慶應義塾大学准教授の「代替案の基礎となる方針は「自転車通行可の歩道」にすることです。つまり、歩行者通行空間と自転車通行空間を区分せず、6.0mの広い共有空間にすることです。お互いの動きやスピードに気を付けながら、全幅6.0mを共有することで、自転車、ゆっくり歩く高齢者、忙しいサラリーマン、車いすを使用する方、ベビーカーを押す方など様々な利用者が柔軟にこの広い歩道を活用できます。」との意見は、上記沿道整備推進協議会で出された意見や事務局の述べたこととも合致している。

(2) 課題② 「昼間人口が減少し、活力が失われつつある 夜間人口は減少に歯止め、単独世帯が大幅増」

本意見書の代替案は、全幅6.0mを共有することで、自転車、ゆっくり歩く高齢者、忙しいサラリーマン、車いすを使用する方、ベビーカーを押す方など様々な利用者が柔軟にこの広い歩道を活用できるもの

である。

代替案は、千代田区が目指す「人と賑わい中心の道路」への転換を達成するために、ガードレールも設置を控えることも提案している。銀座の中央通りなど、多くの道路ではガードレールを利用しないことで、解放感のある美しい景観を達成できている（本意見書 図9）。神田警察通りも歩きたくなる質の高い魅力的な景観になれば、課題②も解決にも役立つと考えられる。

また、ベンチの設置によって、健康維持だけではなく、街に置かれたベンチに座ることで、偶然の出会いや会話が生まれ、社会的交流が進み、孤立を防ぐことにもつながるという提案も課題②の解決につながるものである。

（3）課題③「公園・空地・緑地が少ない（緑地等の割合 千代田区全体は約19%、警察通り沿道では3.3%）」

本意見書のA案、B案はいずれも既存の街路樹を伐採しないので、「街路樹を残すことで大きな樹木を生かして緑陰が創出できるというメリット」（乙32 2枚目）がある。さらに、B案では季節ごとに花が楽しめる多様な植物を選定することを提案している。一年中四季を通していつ訪れても、樹木と花の多様性から華やかな色彩が生まれることを目指している。これは視覚的な魅力だけでなく、緑化の面積を増やすことで、A案よりもさらなる冷却効果が期待でき、熱中症やヒートアイランド現象への対策にもなるとしている。代替案は課題③の解決にも資するものとなっている。

（4）区案と代替案のどちらが優れているかの問題ではないこと

この住民訴訟で重要な点は、区案と本意見書の代替案のどちらが優れ

ているかということではない。問題は、既存の街路樹を伐採しなくても神田警察通り沿道の地域の主な課題を解決できる代替案が存在するということである。区案では既存のイチョウを伐採しないと歩道の有効幅員2.0メートルが確保できないが、道路整備の方法次第で既存のイチョウを伐採しないで歩道の有効幅員2.0メートルが確保することはできたのである。既存の街路樹を伐採しないと道路整備できないという須貝課長の虚偽答弁によって誤った大前提を作り上げ、議会が正当に審議し、議決する機会を奪ったのである。

3 停車帯に関する考え方

II期工事区間の区案ではI期工事区間と異なり停車帯を設けている。停車帯を設けなければ、II期工事区間でも既存の街路樹を伐採しないで歩道を拡幅する道路整備はできるのだから、この点でも須貝課長の答弁は虚偽である。

本意見書の代替案は、停車帯を設けないほうが望ましいとして停車帯を設けていない。ただし、代替案に停車帯を加えることは可能である。したがって、停車帯を設けた場合でも既存の街路樹を伐採しないで歩道の有効幅員2.0m以上にする道路整備は可能である。

A案について、ホルヘ・アルマザン慶應義塾大学准教授は「仮に停車帯を設置した場合には、歩道は停車帯がある部分は4.5mとなります。街路樹であるイチョウの植樹マスを1.0mとしてもイチョウの両側にそれぞれ1.7mと1.80mをとることができ、I期区間と同様の考え方で歩道の有効幅員は合わせて2.0m以上を確保できます。1.7mと1.8mの寸法は植樹マスまでの平均的な距離であり、イチョウの幹までの距離は約+20~30cmになりますので、植樹マスのデザインによって、まとめた2.0mの幅員も確保できます。いずれにしても、歩道

の幅が駐車帯によって狭くなるのを緩和するために、II期区間沿いの駐車帯をイチョウの間やイチョウがない場所に分散させることができます。」として説明している。停車帯を設けてもI期工事区間と同様に歩道の有効幅員2.0m以上を確保できるのである。したがって、停車帯を設けた場合であっても「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虚偽であることは明白である。

4 虚偽答弁に基づく地方議会の議決が無効になること

(1) 地方議会の議決は民主主義の根幹をなすものであること

地方議会は憲法で「議事機関」(憲法93条1項)とされている。「議事機関」とは、討議によって論点を明確化し、地方議会としての合意を形成することを意味している。地方自治法96条1項5号に基づく地方議会の議決は「事務の処理が住民の意思に基づいて適正に行われることを期する」(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)という民主主義の根幹をなす意味をもつものである。同判決を踏まえれば、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、あるいは、事実と異なる説明をした上で行われた議決は、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。「議事機関」として的確な討議と合意形成を図ることができなくなる。したがって、地方議会における議決は「事務の処理が住民の代表たる議員が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ものであるから、虚偽又は正確な事実を伝えずにされた議決は無効である(甲C40の1 幸田雅治神奈川大学法学部教授「意見書」4~9頁)

参照)。

(2) 本件における虚偽答弁が極めて悪質であること

ア 千代田区は当初からⅡ期工事では既存の街路樹を伐採する方針であったこと

千代田区は、平成29年4月7日のⅠ期工事に関する警察庁との打合せに際して、「Ⅱ期工事は予定通り樹木の更新を予定している」と発言しており、Ⅰ期工事で見直しがあったにも関わらず、既にⅡ期工事ではイチョウを伐採する方針を有していた。(乙13 1枚目)。

イ 千代田区が当初の伐採方針に従って協議会を運営してきたこと

千代田区は、Ⅱ期工事では既存の街路樹を伐採するとの方針に基づき、神田警察通り沿道整備推進協議会の事務局として同協議会の運営を進めてきた。

例えば、第15回の同協議会(令和元年7月8日)では「既存の街路樹を残すと歩行者有効幅員2mや自転車走行空間1.5mを確保できない」、「道路整備にあたり、既存街路樹を現位置で残すことは様々課題がある。課題はあるが樹木の位置をずらす、あるいは将来の街並みを考慮してあらたに樹木を植えることがあるので、皆様でご議論いただきたい」と同協議会でもⅡ期区間について既存の街路樹を伐採する方向に誘導していた(乙23 1~2頁)。

同協議会の第16回(令和2年2月19日開催)では「既存の樹木を残した場合、歩行者通行空間の幅員の基準を確保できない」と断定していた(乙27 2頁)。

同協議会の第17回(令和2年12月2日開催)では、千代田区の説明を受けて、「今回、街路樹を原位置で保存する案、更新する案をそれ

ぞれ示され、また学識経験者の意見についても説明があったが、この協議会の意見としては、前回の議論と同様に身体障害者や車椅子の方も含めて安全・安心に通行できる道路整備を最優先に考えてほしい、人優先で考えてほしいということ。そのためには、必要な幅員の確保、あるいは倒木等の危険についても避けるべきであるといった意見もあった。よって、街路樹を植え替える更新案で進めてもらいたいということだったのかなと思う。このような形で今日の協議会の意見という形でまとめる」と会長が意見をとりまとめた（乙31 3頁）。これは、千代田区が平成29年4月7日のⅠ期工事に関する警察庁との打合せに際して「Ⅱ期工事は予定通り樹木の更新を予定している」との方針を示していたことを同協議会が追認したことを意味する。千代田区が当初から結論を決めて同協議会を誘導してきたことは、同協議会に近隣住民が参加していないかったことやジェンダーバランスが極端に偏っていたことと合わせて問題だと言わざるを得ない。しかしながら、それ以上に問題なのは会長の上記発言は、「既存の街路樹を伐採しないと歩道を拡幅する道路整備はできない」という誤った大前提に立っていることである。すなわち、千代田区は、同協議会に対して、「既存の街路樹を伐採しないと歩道を拡幅する道路整備はできない」旨の虚偽の説明を行い、その大前提の上に結論を取りまとめさせたである。

ウ 千代田区が区議会に街路樹を残すと有効幅員2メートルを確保できないと答弁していたこと

さらに、千代田区は、上記第17回の同協議会に関する区議会（2020年12月25日令和2年企画総務委員会）に対して、「区といたしましては、これまで道路整備方針に基づき、沿道整備推進協議会において議論を重ね、新たな手法としてアンケート調査により地域への意見聴

取を行って、整備内容をまとめてきたところでございますが、陳情を出された方のお気持ちも配慮して、議会からの申入れに基づいて、街路樹を残した場合の整備計画資料を作成し、学識経験者の意見聴取を行いました」（乙32 1枚目）と答弁した。そして、街路樹を残した場合の整備計画案について、「保存案は、街路樹を残すことで大きな樹木を生かして緑陰の創出ができるというメリットがありますが、歩行者の有効幅員2メートルを確保できないという、安全面のデメリットがございます」（2枚目 下線は原告ら訴訟代理人が付した）と答弁した。

エ 小括

千代田区は、Ⅱ期区間は街路樹を伐採するという自らの方針に基づき、虚偽の説明によって「既存の街路樹を伐採しないと歩道を拡幅する道路整備はできない」という誤った大前提を同協議会の段階から作り上げてきた。区議会に対して、同協議会の結論を報告する際にも街路樹を保存する整備案では歩道の有効幅員2mが確保できないと虚偽答弁し、「既存の街路樹を伐採しないと歩道を拡幅する道路整備はできない」という誤った大前提を作り上げてきた。本訴訟で問題となる須貝課長の答弁は、この延長線上にあるものである。したがって、須貝課長の虚偽答弁は、言い間違えや一部不正確であるというレベルではなく、千代田区が当初の方針を達成するために事務局として同協議会を運営する段階から作り上げてきた誤った大前提に立って議会での契約承認の議決を得ようとするものであるから、極めて悪質である。

（3）高度な専門性を悪用して誤った大前提を作り上げたこと

道路整備は専門性が高く行政の公平中立な観点、将来を見据えた計画が必要になる。千代田区の担当部署の職員は、高度な専門性を有してい

ることが期待される。そのため、議会での答弁内容についても、何を報告し、どのように説明するかは一定の裁量権があるとも考えられる。しかし、本件における虚偽答弁を裁量権の問題と捉えることは適切ではない。むしろ、行政の高度な専門性を悪用して「既存の街路樹を伐採しないと歩道を拡幅する道路整備はできない」という誤った大前提を作り上げたのである。行政の高度な専門性を悪用することで、誤った大前提を作り上げて、議会での議論の範囲を極端に狭め、正当な審議、議決を議会が行う機会を奪ったのである。

地方自治では、住民が選挙で選んだ首長と議員による二元代表制で行われている。その二元代表制を支えるのが高度な専門性を有する執行機関（行政）である。その執行機関が、虚偽答弁によって誤った大前提を作り上げ、議会での審議、議決の機会を奪うことは、地方自治の機能を破壊し、民主主義の根幹を揺るがすものである。

虚偽答弁によって作り上げた大前提が誤りであることを証明することは容易ではない。そこで、原告である住民らは、都市計画等の専門性を有するホルヘ・アルマザン慶應義塾大学准教授（甲C87の2、経歴書）に意見書の作成を依頼したのである。

この住民訴訟では、地方自治の信頼を失墜させ、民主主義の根幹を揺るがす虚偽答弁による誤りを司法によって積極的に是正していただくことをお願いする次第である。

以上