

東京地方裁判所令和4年（行ウ）第302号・同第446号
神田警察通り整備工事代金請求義務付け等請求事件

意見書

令和5年11月14日

東京地方裁判所民事第2部 Bd 係 御中

前千代田区議会議員

1 はじめに

私は、1999年に初当選してから6期24年間、千代田区議会議員を務めてきました。2023年4月に党の引退規約に基づき議員を勇退しました。この間、多くの区民の方々から真心からのご支援を賜り、千代田区議会議員として区民のために活動できたことは私の最大の誇りであります。

さて、意見書を提出しようとした理由と主な論点です。

理由の一点目は、本訴訟で問題となっている議決に関して、所管であった企画総務委員会（以下、単に「委員会」といいます）の委員（副委員長）として執行機関に対して質疑を行い、討論した上で採決しましたので、その立場から意見を述べるのがきわめて重要であると思ったことです。

二点目は、今回の裁判結果が、今後の千代田区だけでなく全国のまちづくりの進め方に、また住民の意思としての議会の議決に大きな影響を与えかねないと危惧したからであります。

主な論点としては、区の提案する神田警察通り沿道整備において、①樹冠が立派に育った街路樹のイチヨウを伐採することに合理性はあるのか、また②広く住民の合意を得るための適正な手続きはとられたのか。そして、③議案審査の委員会にお

いて執行機関の答弁に虚偽または事実と異なる不正確な説明があったのかの3点であります。

2 樹冠が立派に育った街路樹のイチョウを伐採することに合理性はあるのか

最初に、行政の提案する神田警察通り沿道整備Ⅱ期工事において、樹冠が立派に育った街路樹のイチョウを伐採することに合理性があるのかについてです。

都市計画法第2条（基本理念）では、「都市計画は、農林漁業との健全な調和を図りつつ、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと並びにこのためには適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきことを基本理念として定める」としています。つまり、都市計画は合理的でなければならないとしています。

今、地球の温暖化が一層進み大きな危機を迎え、温暖化対策が強く求められていること、また、街路樹の役割や資産的価値が見直されている中、どうして樹冠が立派に育った街路樹のイチョウを伐採することに合理性があるのでしょうか。議案審査は、令和3年9月21日の企画総務委員会において行われ、私はこの点について3度質問しました。（添付資料1の議事録番号265、267、272）しかし、以下述べますように合理的であるとする執行機関（区）からの明確な答弁はありませんでした。

（1）A課長の答弁

A課長は、私のどうして樹冠が立派なイチョウを伐採してしまうのかとの質問に「我々もそういうことで検討していったんでございますが、やはり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（議事録266）、また「2.2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ことはできないということがございますので、そこはご理解賜りたい」（議事録277）と、イチョウをこの位置に残しては道路整備できないとの答弁を繰り返すだけで、技術的または法的な確かな根拠をもって合理的だとする答弁はありませんでした。

(2) B 部長の答弁

B 部長からは同じ質問に対してイチョウを伐採する理由として協議会で出た意見の紹介がありました。「現状の並木、樹木、大径木化樹木に対して、『この沿道には適さない』、とか、『イチョウを残すかと思うと、少しがっかりしている』ですとか、イチョウで、別の委員の発言を、同じ委員の発言を繰り返し申し上げるとちょっと偏るので別の委員の発言を申し上げますと、『イチョウで困っている方が多い』と。『ギンナンも落ちるし、うちが全部掃除している』とか『イチョウと落葉樹だけはやめてほしい』とか、日々沿道で生活されている方々の課題感、それもあったのかなというふうに思っています」、「やっぱりその中で一番多かったのが、やっぱり既存の道路の中で、非常にイチョウが老朽化して根上がりしているということに対しての、日々感じている課題感というのがあったのかなというように思います」(議事録 280) と。しかし、これらは、※土壌の改良や整備後の※アダプト制度 (※最終頁に用語の説明) の中で解決できるものばかりです。伐採の理由とはなりません。

このように委員会において、B 部長も A 課長も答弁において樹冠が立派に育った街路樹のイチョウを伐採することに合理的だとする説明はまったくなかったのです。

(3) 駐車帯・パーキングメーター設置について

A 課長は答弁の中で「この II 期に関しては、I 期のようなパーキングをなくすという形ができませんので」(議事録 273) と、パーキングについて触れていました。II 期工事区間ではパーキングの設置が必要となり、そのために街路樹を伐採しなければならないとして触れたものと思いますのでこの点についても述べておきたいと思います。

そもそも、平成 23 年の神田警察通り沿道整備協議会 (以下「沿道協議会」または「協議会」といいます) 発足の当初より神田警察署がオブザーバーとして参加しています。そしてその協議会が検討を重ね、平成 25 年 3 月に沿道整備の方針「神田警察通り沿道賑わいガイドライン」(以下「沿道ガイドライン」といいます) を策定しました。そこには「駐車レーンは原則廃止する」(沿道ガイドライン P.5) また「駐車や荷捌きには、原則として周辺のパーキングメーターやコインパーキング等を活用する」(同 P.6) と示されています。駐車レーンに関することは警察の所管であり

ますので、当然にオブザーバーとして参加していた警察がガイドライン策定段階で廃止できるかできないかは判断していたものと思います。車線を減らし、また駐車レーンをなくして「車中心から人と賑わい中心の道路」とすることは神田警察通り沿道整備のメインテーマであったはずだからです。なぜ、今になって駐車帯（駐車レーン）及びパーキングメーターの設置が必要となったのでしょうか。いつの段階で、何を理由として必要となったのかがわかりません。

この点、令和4年9月20日の企画総務決算分科会ですが、C議員の質問に答えて、B部長は「警察の協議、具体的には、会議とか打合せとかということになるんですけど、まさに意思形成過程における会議とか打合せでございまして、それ自体の議事録を公開するというのはなかなか難しい」（分科会議事録 410）と答弁して、警察との間でどのような協議がなされ、どのような理由により駐車帯が必要となったのかがわかる資料の公開は今もなされていません。

もし、区がイチョウを伐採せざるを得ない理由として駐車レーンを廃止できなくなったということを挙げるのであれば、沿道整備のメインテーマに影響する大きな変更でありますので、沿道ガイドライン策定当初と比較して沿道の交通状況に、いつ、どういう変化が生じたのかという確かで客観的な説明をしてしかなるべきです。しかし、その説明がありません。

よって、駐車レーンの設置をイチョウの伐採を合理的だとする理由にはならないことを述べておきたいと思います。

3 広く住民の合意のための適正な手続きを欠いたこと

都市計画法では、公共性のある計画は適正な手続きを経ることとその重要性が強調されています。

それは都市計画運用指針の「都市計画の意義」として書かれています。「土地の合理的な利用が図られるよう制限を課す場合、その根拠として適正な手続に裏打ちされた公共性のある計画として機能を果たすものである。」（Ⅲ－1 都市計画の意義）と。「裏打ちされた」という表現を用いてその重要性を強調しています。

(1) 協議会の議事録が公開されなかったこと、また協議会本来の役割が果たせなかったこと

区が、適正な手続き欠いたことの第一は、神田警察通り沿道整備推進協議会（以下、沿道協議会または協議会といいます）の議事録が平成 23 年の発足当初より令和 4 年 3 月まで公開されなかったことです。

協議会は区が設置要綱で設置した公のまちづくりを進めるための協議会でありますので、区の基準である「千代田区附属機関等の設置及び運営並びに会議等の公開に関する基準」（以下、基準といいます）（資料 2）でいう懇談会等に該当する会議体であります。よって、基準の第 13 条では会議録等の公開を定めていますので公開しなかったことは明らかに基準違反であります。沿道住民（街路樹を守る会の方々）が初めて参加しての協議会（令和 4 年 1 月に開催された第 19 回協議会）の議事録が令和 4 年 3 月に公開され、第 1 回からの議事録は令和 4 年の 4 月になりようやく公開されたのです。

協議会発足当初より 10 年以上にわたりその議事録が公開されなかったことは区の基準に違反しており、また都市計画法上の適正な手続きを明らかに欠くものです。

次に、協議会本来の役割が果たせなかったことについてです。

第 1 回協議会の議事録（資料 3）を改めて読みますと、協議会設置の目的が明確とされず、本来の協議会の役割が果たせなかったのではと思います。「まちづくりとして、人と賑わい中心の沿道整備を進めるための組織」、「広く住民の合意を得るための組織」、「合意形成の場」としての役割であります。

協議会の委員は確かに各町会の会長であり、団体の代表でありその立場から意見も述べてくれています。検討されたその内容をそれぞれの町会や団体へ持ち帰り、広く住民や関係者の意見を聞き、次回の協議会に反映させるという仕組みになっていなかったことです。これでは協議会本来の役割が果たせません。「イチョウを全て切ると聞かされ寝耳に水だった」（第 19 回協議会議事録 P.4）（資料 4）という多くの沿道住民がいて当然です。

協議会が本来の役割を果たせるよう区は事務局としての責任を果たしカバーすべきでした。いずれにしても本来の役割が果たせず 10 年以上過ぎたことは適正な手続きを欠く原因ともなったのです。

B 部長は「その意思形成に何か大きな瑕疵があったとか、問題があったとかはない」（議事録 319）と述べていますが、本当にこれで手続き上の瑕疵はなかったと言えるのでしょうか。

そして、議案採決の委員会に採決の判断材料として重要なこの協議会議事録を区は提出しなかったことです。

協議会での議論の積み重ねをいうのであれば、協議会ではどういう議論がなされ、どう広く住民や関係者に意見を求めたかを知る重要な資料であったはずです。その資料を委員会に提出しなかったことは、区として大事な手続きを欠いたこととなります。本来の住民の意思としての議会の議決ができなかった可能性があるからです。

（2）「千代田区参画・協働のガイドライン」、「千代田区道路整備方針」に基づく手続きをとらなかったこと

適正な手続きを欠いた第二は、まちづくりとしての沿道整備を進めるにあたって、区の定めた「千代田区参画・協働のガイドライン」（平成 26 年 4 月）や「千代田区道路整備方針」（平成 31 年 3 月）に基づく手続きを行政としてまったくとらなかったことです。

具体的には、「神田警察通り沿道賑わいガイドライン」（以下「沿道ガイドライン」といいます）に示されていた文化芸術ゾーンの「豊かに育った既存の街路樹を活かす」を「適した街路樹の植栽を行う」へと変更したとされるのは令和 2 年 12 月の第 17 回協議会であるとされますが（議事録 266）、その時点でこの「沿道ガイドライン」を改訂し、「千代田区参画・協働ガイドライン」（P.33）に基づいてパブリックコメントや住民説明会を開催すべきところをまったく行わなかったこと。また、このことは「道路整備方針」に定められた「さまざまな意見聴取の手法を検討の上、地域の参画と協働による整備を目指し」（P.4-8）（P.5-2）にも反していることです。

区は、自ら参画・協働のガイドラインや道路整備方針を定めその手続きについて記載したにもかかわらずその手続きの全てを怠ったのです。これでよいのでしょうか。

これら（１）（２）で述べましたことは、都市計画法上からは明らかに住民合意のための適正な手続きを欠いていること、さらに、地方自治法上からは第２条 16 項「法令に違反してその事務を処理してはならない」にも違反している可能性があります。

よって、同 17 項の「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為はこれを無効とする」により議案提案そのものを、もしくは議決を無効とすべきではないでしょうか。

4 住民の意思としての採決を行う重要な委員会において、執行機関が虚偽の答弁または事実と異なる不正確な説明を行ったこと

（１）「10 年積み上げてきた」旨の答弁が虚偽答弁に値すること

委員会での議案審査においては、イチョウを伐採しての道路整備について沿道住民の合意がとれているのが最大の焦点でした。この点、執行機関からは「10 年積み上げてきた」という趣旨の答弁が 5 回も繰り返されました。（議事録 261,300、319、328、343）例えば、B 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、先ほど申し上げましたとおり、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いほどの共通理解が図られているところでございます」（議事録 319）と答弁しました。

この「10 年間にわたり・・・議論を積み重ね」とは沿道協議会のメンバーのみでの議論であったということが審査の中で明らかとなりました。また、上記 3（１）で述べたように、協議会の議事録は公開されてなく、協議会が住民の合意形成の場になっていないため、いくら長い間、協議会で議論したといっても沿道住民の合意は勿論、沿道住民は知ることさえできなかったのです。

それを、「10年積み上げてきた」と答弁したことは虚偽または事実と異なる説明であります。区は沿道協議会での議論のことをいったのだから虚偽ではないと述べていますが、これは詭弁であります。

(2)「今後は広く住民の意見を聞き対話の下で道路整備を進めていく」と答弁したことが虚偽であったこと

委員会で各委員からの質疑が終わった段階で、採決に入る前ですが、D委員長から執行機関に対して発言がありました。「この先、判断に行く前に、私の方からちょっと執行機関に対して物を申したい。・・・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」（議事録 361）と。この委員長発言に答えて、B部長は「・・・これまで進めてきた合意形成の手法にとどまらず、それを核としながら、どうやって幅広く多様な意見を聞いていくか。・・・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」（議事録 362）、との答弁がありました。

委員長発言とそれに対するB部長の答弁から、私は、今後は沿道住民と対話のもと広く意見を聞きながら道路整備を進めてくれるものと信じました。「約束してくださいよ」に答えて述べたのですから。おそらく私だけではなく全委員がそう受け取ったし、信じたことと思います。

私は採決にあたり、「賛成するとすればですね。条件がある。・・・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・・・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」（議事録発言 374）と討論し賛成したのです。

この議会の議決後、協議会への住民（街路樹を守る会）の参加が2回（令和4年1月の第19回と令和4年3月の第20回の協議会）と直接の対話（「胸襟を開いての対話」）は令和4年4月9日の一度きりで区は話し合いの打ち切りを宣言したのです。その後、沿道住民は何度もイチョウを残しての道路整備を求めて区との話し合

いの継続を求めました。しかし、区は、今度は手のひらを返し「議会が議決したのだから」と、議決したことを話し合いに応じない理由としたのです。あまりにひどいと思います。いったい委員会でのあの約束は何だったのか。可決欲しさにその場限りのうその約束、答弁だったとしか思えません。明らかな虚偽答弁であります。これでよいのでしょうか。

その後、高齢者を含む沿道住民は、やむを得ずイチョウを守るため夜通し木守りをしてきています。今も続いています。区は自ら必要な手続きを欠いたことを棚に上げ、純粹にイチョウを守りたいという多くの住民を、また木守りしている多くの方々を「妨害者」呼ばわりし、排除しています。このような行為は人権上からも、人道上からも許すことができません。それとも行政なら許されるのでしょうか。

(3) イチョウを伐採しないと整備できないと断定する答弁が虚偽であること

上記2「合理性はあるのか」の(1)で述べたように、A課長は確かな根拠を示すことなく「イチョウを伐採しないと道路整備できない」との答弁を繰り返しました。

後ほどの委員会ですがその理由を述べています。本来は議案を審査する委員会で述べるべきではありますが、このことは問いません。問題はその内容です。「千代田区道の道路構造等に関する基準を定める条例施行規則」(以下「条例施行規則」または「規則」といいます)の第27条(1)には経過措置や、やむを得ない場合の規定を定めてないので歩道幅員2mの確保が必要であると。(令和4年8月1日企画総務委員会)また、B部長は仮に、やむを得ない場合があるとしてもイチョウは道路附属物なのでやむを得ない場合に該当しないと答弁しています。(令和4年7月11日の企画総務委員会)しかし、この「道路構造等に関する基準を定める条例」を審査した委員会の議事録(平成25年3月8日の企画総務委員会)を確認すると委員長から国の参酌基準を「参酌しているということで間違いはないということですね」(参考資料2議事録157)と確認し、採決に入り全員賛成で可決しています。つまりのやむを得ない場合の規定を設けるということです。実際には条例施行規則にそのやむを得ない場合の規定や原則という文字、つまり例外規定はどういうわけか入りませんでした。区はこの例外規定がないことを2mの幅員確保を絶対とする根拠、理由としま

すが、むしろ規則に例外規定を議会の決めた通りに設けなかったことの方が問題であり、根拠とすることはできません。

因みに、神田警察通りの歩道の幅員が一部 2m に欠けるところもありますが、国の経過措置や都のやむを得ない場合は 1.5m とするとの規定を用いればイチョウを残しての道路整備は可能であります。

なお、仮にやむを得ない場合の規定があったとしてもイチョウは道路附属物なので該当しないとの答弁についてですが、詳しくは述べませんが道路法で街路樹を道路附属物とした時代と今の環境が違い過ぎます。冒頭述べたように温暖化対策や街路樹の役割や資産的価値が見直されている中です。道路附属物という考え方は改めてもらいたいと思います。

よって、2 - (1) でも述べましたようにイチョウを伐採しないと道路整備ができないと断定した委員会での答弁は、技術的にも法的にもなんら根拠のない答弁であり、合理性がないばかりか虚偽または事実と異なる不正確な説明であると言わざるを得ません。

5 さいごに

以上、都市計画法上の観点から、道路整備において樹冠が立派に育った街路樹のイチョウを伐採することに合理性がないこと、また住民合意のための適正な手続きがとられなかったこと。そして住民の意思としての議決を行う議案審査において執行機関の答弁に虚偽または事実と異なる説明があったことについて述べさせていただきました。

今回の裁判結果が今後のまちづくりの進め方に、また住民の意思としての議会の議決に、さらには地方自治の在り方自体に大きな影響を与えかねないこと。そして純粋な気持ちからイチョウを守りたいという多くの人々や今も実際に木守りをしている多くの方々を区は妨害者呼ばわりし排除しています。このようなことは人権上からもまた人道上からも許すことはできません。多くの人にこの事実を知ってもらい一日も早くそのような行為を止めさせることができればと意見書を提出させていただきました。

どうぞ、よろしく願いいたします。

(参考)

- ※ 土壌改良とは、舗装に必要な強度を持たせながら、根が生育出来る隙間のある特殊な土壌（根系誘導耐圧基盤材）を舗装の下に設けます。この隙間には空気と水、養分があるので、地面深くまで根を伸ばすことができます。この新しい工法により、健全に樹木が生育でき、根上がりが再発しにくくなるため、歩行者が安心して通行出来るような歩道になります。（横浜市のホームページより）

- ※ 道路・公園等のアダプト制度とは、区民・企業・行政の連携・協働による緑化や清掃などを通して、まちに潤いを与えるとともに、地域の環境美化やコミュニティの活性化を図ることを目的としたものです。千代田区では、町会・商店会・学校・ボランティア団体や企業等が、区の管理している道路・公園・児童遊園等において、草花の植え付け、管理や清掃などの環境美化活動を行っています（「千代田区道路整備方針」3-11ページより）。

(資料)

1. 令和3年9月21日の企画総務委員会議事録
2. 千代田区附属機関等の設置及び運営並びに会議等の公開に関する基準
3. 第1回協議会議事録（協議会の設置要綱は最後に付けました）