

『ルートは誰が決める？ 大阪モノレール訴訟顛末記』（都市文化社）

（はしがきより引用）

〔はしがき〕

平成六年七月二六日午後一時、原告側の訴取下書の提出によって大阪モノレール訴訟は、形式的にはすべて終了した。

しかしこの実質的な意味合いは、原告がS字ルートを承認するかわりに、①豊中市・大阪府の公式の陳謝、②誠意ある立退補償の確約、③周辺対策の確約、④総額五〇〇〇万円の解決金の支払いという四条件による事実上の和解であった。

モノレール訴訟がこのような形で終結することは、原告・住民はもとより、私たち弁護団も夢にも考えていなかったことである。

七月二六日夜の集会で、豊中市長が深々と頭を下げた図は、このような訴訟のケースでは異例中の異例であり、モノレール事業が完成した後も語りつがれる姿である。

また五〇〇〇万円もの解決金が支払われるのも、まず全国的に例のない解決であろう。

都市計画事業として実施される道路建設事業は、すべて都市計画決定をしたうえ事業認可を経て現実の工事に至ることになるが、その事業は公共事業であるから最終的には土地収用法が適用される権力的行為（事業）である。

したがって、ある日突如として自分の生活している土地・建物が道路用地に組み込まれていることを知り、立退きを迫られることになると知った住民は当然パニック状態に追い込まれる。

「そんな馬鹿なことがあるか!」「そんな計画は一体誰がいつどのような手続きで決めたのか!」「自分はそんなものは認めない!」と誰もが怒鳴りたくなるはずである。

しかし本件のモノレール事業も含め公共事業としての道路建設は、すべて「公共性」という錦の御旗のもとに正当化され、「公共性」が土地を買収し、立退きを迫る根拠とされる。

そしてこれに対して住民が異議を唱える途は狭く、わが国の法制度では訴訟を提起することも非常にむずかしいのが実情である。

大阪モノレール訴訟はこのような制約下、敢然と都市計画決定に対する訴訟・事業認可に対する訴訟を提起し、一三年間にわたって実質的な審理を続けてきたケースである。

全国各地で道路建設に反対する裁判や調停、そして住民運動は数多く展開されているが、そのほとんどが困難な局面の中で闘っている。そして志半ばで挫折した闘いも少なくない。

このような道路建設をめぐる全国的な状況を考えて時、私たち弁護団は私たちの闘ってきた大阪モノレール訴訟の軌跡を記し、その顛末を生き生きとレポートすることの意義を確認したのである。

本書はそのタイトルどおり、大阪モノレール訴訟の顛末をレポートしたものである。私たちはこの本を、まず第一に全国の道路建設問題に悩んでいる事業施行者側（行政）と事業反対側（住民）に読んでもらいたいと考えている。

行政側に対しては、道路建設を都市計画事業として行うにあたっては、最初のボタンのかけ違えをしないように十分注意するためのケーススタディにしてもらいたい。逆に住民側に対しては、感情的な対立をするのではなく、理性的な運動を展開すること、また裁判という手段も恐ることなく選択する勇気をもつためのケーススタディとしてもらいたいのである。

S字ルートの不当性＝行政の裁量権の逸脱という論点について、私たちが法廷で展開した事実論・法律論は、学際的な理論闘争にも十分耐えうる内容をもったものと自負している。

本書では紙数の制約もあり、このような理論的な点を十分述べることができなかったが、その一端は第四章などで読み取れるものと思っている。

したがって、私たちは前記の読者層に限らず都市計画や都市問題、さらにはまちづくり全般について様々な角度から興味をもっておられる方に本書を読んでもらいたいと考えている。

単に理論的な勉強だけではなく、実践の中に人間の手による本当の姿のまちづくりがあるということを本書を読み進む中で実感していただきたいのである。

大阪モノレールのS字ルートは一体いつ誰が決めたのか、そしてそれをめぐる大阪モノレール訴訟はどのような力の結集により提起されたのか、そして劇的なラストシーンはなぜ実現したのか。まえおきはこのへんにし、いよいよ顛末記をスタートさせよう。

平成六年一二月

大阪モノレール訴訟弁護団長
弁護士 坂和 章平

〔弁護団プロフィール〕

その意味でここで弁護団のプロフィールを紹介しておこう。

(一) まず団長の私、坂和章平弁護士(二六期)。

(注 自分では紹介しにくいので山川弁護士が紹介する)当初大阪モノレールについての相談を聞いて反対運動の組織化を説き裁判受任をOK。豊中市の都市計画審議会に行き、都市計画案承認後に「三者協議会」の設置を約束させた。もともと公害反対運動にかかわり大阪国際空港訴訟弁護団でも活躍したが、その後、都市再開発、都市計画などへと関心を広げ、今では全国各地から相談を持ちかけられることがある。ヴィヴィッドに問題を追いかけていく行動型の弁護士である。

(二) 山川元庸弁護士(三〇期)

当初の相談から坂和が共同受任を頼み行動してきた僚友。西淀川公害訴訟など公害訴訟の中核として活躍しており住宅問題にも造詣が深い。

ヨーロッパ・アメリカの視察にもよく出かけ、理論的分析を得意とする。弁護団においても「山川理論」は難解ながら常に議論をリードしてきた。

和解をめぐるは一三年間の思い入れを根拠に、坂和弁護士の楽観論はあまりにも割り切りすぎると「批判」していた。

マスコミ対策については、他の弁護団の経験等を開陳しその手腕を発揮。市長陳謝の舞台づくりにも並々ならぬ意欲を示した。

(三) 岡村泰郎弁護士(三八期)

昭和六一年の弁護士登録と同時に坂和総合法律事務所に入所し、直ちにモノレール弁護団での活動に入った。

坂和が都市問題の分野で活動していたことに興味を示し、都市再開発の勉強会や大阪阿倍野訴訟なども坂和とともに活動していたが、平成三年四月に独立。

本裁判の書面づくりについても当初の坂和の片腕的存在から次第に中核的存在となり、訴訟進行の実質的な頭脳役を果たしてきた。和解をめぐるは、その温厚な人柄をもってみんなの調整役をこなした。

(四) 村上久徳弁護士(三八期)

岡村弁護士と同期の友人。坂和と同期で友人の弁護士事務所に入ったが平成二年四月に独立。

行政法を専攻していたため、弁護団会議では理論的大黒柱であり、またユニークな視点から貴重な意見を開陳する。

坂和が本件で考案した毎月二〇〇〇円の会費徴収方式を「坂和方式」として常に絶賛し、自分がこのような事件を処理する場合にも参考にしているとのこと。

和解をめぐるは、坂和説に立つか山川説に立つかでその気持ちがかかなりゆれた、というのが本人の後日談である。

(五) 濱岡峰也弁護士(三九期)

学生時代から岡村弁護士と一緒に勉強をしていた仲。その縁で弁護士登録と同時に弁護団に参加してもらい、最初から準備書面書き、証人尋問等にフルに活動してもらった。

平成三年四月に独立し、岡村弁護士と事務所を共同で設立した。この訴訟のみならず大阪予防接種訴訟弁護団でも、緻密に議論を組み立てる理論派として活躍している。

和解をめぐるは「数値目標は必ず必要」と坂和と再三激論した。

(六) 榎本比呂志弁護士(四二期)

平成二年弁護士登録。修習時代に坂和主催の都市問題研究会に出席していたこともあり、弁護士登録と同時に弁護団に入った。

訴訟がかかなり進んだ段階で弁護団に入ったため、ついていくのが大変かと思われていたが、サッカーで鍛えた持前の体力と気力でカバー。準備書面書きや地元との打ち合わせ等に十分な戦力として活躍した。

和解をめぐるは、若いに似合わず現実路線で坂和支持の場面が多く、坂和が山川・濱岡連合軍にやりこめられるのを救ってくれた。

(以下、省略)

〔概要〕

大阪中央環状線という道路がある。大阪市の周辺を環状に走る片側三車線の幹線道路であり、大阪府民にとって大変、なじみのある道路である。

大阪中央環状線の北大阪地域を走っていくと、道路に沿ってモノレールの軌道が見える。四両編成の車両が大阪中央環状線の右に左に、コースを変えながら走ってゆくのを見かけることもある。現在は、豊中市の柴原駅から南茨木駅まで営業運行をしている。休日には万博記念公園へ向かう家族連れが大勢モノレールに乗っている様子も見える。

これが大阪モノレールである。

当初、このモノレールは南茨木から大阪(国際)空港を結ぶという計画であった(図2)。

しかし、現在、モノレールの軌道は池田市石橋地区で忽然と途切れ、未だ大阪空港には達していない

い。軌道は石橋地区から大阪中央環状線を離れ、豊中市蛍池地区の市街地の中に入っていく。蛍池地区では、モノレールの支柱が立ちはじめようやく用地買収、建設工事が本格化するところである。

なぜか？ なぜこのように蛍池地区の工事が遅れてしまったのか。

大阪モノレールが大阪中央環状線を離れ南下しはじめる、まさにその地点に一棟の建物がある。その側壁には「住民無視のモノレール絶対反対」「モノレールのルートを変更せよ」と書かれた大きな看板がつけられている。蛍池地区の多数の住民によるモノレールに対するこのような反対の運動。その抵抗にあってモノレール建設は大幅に遅れたのである。

ではなぜ、住民はモノレールに反対したか。

もともと、南茨木と大阪空港を結ぶ大阪モノレールは、その軌道のほとんどを先の大阪中央環状線の敷地を使って建設することになっていた。ところが、豊中市蛍池地区のモノレールは大阪中央環状線を大きく離れるルートで構想された。具体的には図1に示されたルートである。地図で見るとちょうどアルファベットの「S」の形をしているところから、地元住民はこの部分をS字ルートと呼ぶようになった。

このS字ルートは、中央環状線が阪急宝塚線と立体交差する地点から阪急宝塚線沿いに南下し、阪急蛍池駅からは街中の商業地や住宅地を約一・五キロメートルにもわたって横断し、大阪空港へ至る。市街地の真ん中を通ることから、このルートの実施により立退きを迫られる住民は約二五〇世帯にも及んだのである。

大阪モノレール訴訟は、蛍池地区の住民がS字ルートと出会い、その選択の理由を問い、明らかに合理性を欠くS字ルートに反対し、運動をつくりあげていった苦闘の物語である。

この物語は大阪モノレールが構想されたところからはじまる。

(文章中の図1、2は記載省略)

〔訴訟経緯〕

地元住民は・昭和五六年九月に開催された地元説明会ではじめて、阪急蛍池駅を通過して空港に至るS字ルートを知った。このS字ルートの実施により立退きを迫られる住民が約二五〇世帯にも及ぶことが発表されたのである。

この発表により地元がパニック状態になったのは当然のことである。住民は大阪府や豊中市に対して、なぜこのようなルートが選択されたのかについての根拠の説明や、モノレールが通過することによる公害問題等についての説明を求めた。ところが行政側からは住民の質問に対してなんら具体的な回答はなかった。

住民は行政のこのような姿勢に失望し、裁判所に救済の手だてを求めて訴訟に踏み切ることになった。

◎モノレールの法的枠組みと手続き

モノレール建設については、複雑な法的手続きが踏まれる。大阪モノレール訴訟の物語をはじめにあたり、必要な限度でその法的枠組みと手順を説明しておこう。

一般の鉄道は従来、地方鉄道法や日本国有鉄道法に基づいて建設されてきた。この二つの法律は国鉄の民営化により昭和六一年に鉄道事業法に一本化されているので、一般の鉄道を建設する場合にはこの法律に従うことになる。しかし鉄道事業法によれば、鉄道は専用の敷地を有しなければならず、道路の上に敷設することは認められないという制約がある。

ところがモノレールは、道路や河川といった公共空間を立体的に有効利用する新交通システムとして登場した輸送機関であり、法的にもモノレールを一般の鉄道と同じ扱いにすることはできない。

そこで法的にはモノレールを路面電車と同じ扱いにして、軌道法による特許に基づいて建設されることになったのである。

軌道法(二条)によれば、「軌道は特別の事情ある場合を除くの外これを道路に敷設すべし」と定められており、原則としてモノレールの軌道は遺路上に設置されることになる。そしてモノレールを設置するためには既存の道路の拡幅や道路の新設が必要となることから、モノレールの建設は、道路の建設と密接不可分の関係をもつことになり、一般の鉄道は運輸省だけの監督下におかれるが、モノレールはさらに建設省の監督にも服することになるのである。

また道路と都市高速鉄道が都市計画法(一一条)に定める都市施設にあたることから、モノレールの建設には同法に基づいて、地元自治体の都市計画決定が必要となり、続いてその都市計画を実現するための事業についての建設大臣の認可が必要となる。

このような法的枠組みの中で、大阪モノレールの第一期事業(千里中央～南茨木間だけに関わるものは除く)は、具体的には次のような手順で進められた。

- ①昭和五七年三月三日 軌道法による事業の特許を取得する
- ②昭和五七年五月一七日 大阪府と豊中市が都市計画決定をする
- ③昭和六二年二月二日 関連街路〔モノレールの軌道をのせるための基礎となる道路(インフラストラクチャー)、略してインフラという〕についての都市計画事業認可を取得する

④昭和六二年二月二五日 軌道法による工事施行認可を取得する

⑤平成元年二月三日 モノレール専用道についての都市計画事業認可を取得する

蛍池地区の住民は、このうち②の都市計画決定、③⑤の都市計画事業認可に対し、取消訴訟を提起した。前者をモノレール第一次訴訟、後者をモノレール第二次訴訟と呼ぶこととして、物語を続けよう。

〔門前での争い－訴訟要件の壁〕

(1) 処分性はクリア

行政訴訟と通常の民事裁判とを比較して、最も異なると思われる点は、前者では訴訟要件が厳しく制限されている、という点ではないかと思われる。

行政訴訟での訴訟要件として第一の関門となるのは、都市計画決定に対する第一次訴訟のところで述べた、いわゆる「処分性」の有無という問題である。

この点について、都市計画決定は、法の定める「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（行政事件訴訟法三条）に該当しないというのが判例の趨勢である。モノレール第一次訴訟でも右の考えに従って却下判決がなされた。ところが、都市計画決定に次いでなされた本件の都市計画事業の認可については、処分性を肯定する判断がほぼ固まっている。その理由は、認可に伴いその「告示」がなされると、①事業地内における事業の施行の障害となるような建築物の建築等は都道府県知事の許可を要することになり、②事業地内の土地建物等の有償譲渡は施行者の先買権の対象となり、③事業地内の土地は土地収用権の対象になる等、事業地内の土地所有者の権利義務に対して具体的な変動を与えるものであり、直接個人に対する権利制限の効果を及ぼす具体的処分といえることができるという点にある。

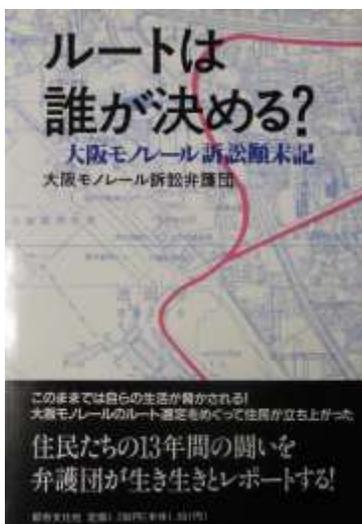
もとより都市計画事業認可が取消訴訟の対象となる行政処分にあたるという判例の考え方自体は歓迎すべきものであるが、翻って考えると、そもそも都市計画決定に対して処分性を否定する考え方それ自体があまりに実態をみないものなのであつて、再検討を加える時期がきているのである。

(2) 訴訟を提起しうる資格-原告適格

行政訴訟の訴訟要件としてもう一つ重要なものが、いわゆる原告適格と呼ばれるものである。行政庁によって・行政事件訴訟法三条に規定する処分性の認められるような処分がなされたとしても、それだけでは裁判手続きによる救済を求めることはできない。訴えを提起しようとする者は、行政処分によって何らかの権利利益の侵害を受けた者でなければならない。法は「処分の取消を求めるについて法律上の利益を有する者」（行政事件訴訟法九条一項）のみに取消訴訟についての原告適格を認めているのである。

被告は、訴訟の最初の段階でこの原告適格がないとの主張を行ってきた。その要旨はモノレールの事業用地外に所有権や賃借権を有する原告は、本件事業認可によつて土地の形質の変更・建築の制限、土地収用等の個別・具体的な制限を受けることはないのであるから、右の認可処分によつて自己の権利もしくは法律上保護された利益を侵害される者には該当しない、したがつて、本訴を提起するにつき法が定める原告適格を有しない、というものである。しかも、その主張は三つの道路事業認可を別個バラバラにとらえたうえで、認可ごとにその区域にかかる者のみが原告となりうるとするものであった。

しかしながら、三つの事業認可は、モノレール事業の一環としてなされたものであり、一体としてとらえるべきことは当然であるうえ、モノレール建設に伴つて環境に対する相当の影響が予想されることから、モノレール事業用地の周辺の住民も今までどおりの平穏な生活を営む権利を侵害される可能性がある。これらに照らすと原告のほぼ全員が当然、訴訟の当事者になりうるはずである。



(大阪モノレール訴訟弁護団著、都市文化社、1995(平成7)年4月3日発行、定価1700円)