



令和7年（行サ）第37号 損害賠償請求行為請求上告事件

上告人 宗岡明弘 外4名

被上告人 神戸市長久元喜造

5

上告理由書

令和7年11月5日

10 最高裁判所 御中

（提出先：大阪高等裁判所 第11民事部へ係）

	上告人ら訴訟代理人弁護士	津 久 井	進	
15	上告人ら訴訟代理人弁護士	白 倉 典	武	
	上告人ら訴訟代理人弁護士	繁 松 祐	行	
	上告人ら訴訟代理人弁護士	田 崎 俊	彦	
20	上告人ら訴訟代理人弁護士	関 本 龍	志	

上告人らは、以下のとおり、本件上告にかかる上告理由（原判決の憲法違反）を
25 述べる。

1 はじめに

本件は、神戸市の「都市計画道路 須磨多聞線（西須磨）整備事業」（以下「本件事業」という。）の違法無効を理由として本件事業にかかる財務会計上の違法行為にかかる損害賠償請求と契約締結の差止めを求めた住民訴訟

5 （住民監査請求）であるところ、原判決は、これら行為の違法性を一切認めず、上告人らの請求を棄却した。

住民訴訟は、憲法上の権利として直接保障されておらず、地方自治法に基づいて権利と手続が定められているにとどまる。しかし、これらが憲法において保障された地方自治の本旨、とりわけ住民自治の具体的手続きであること
10 疑いはない。そして、住民訴訟を通じて損害賠償請求等の行為請求を行うことによって地方税の納税者である当事者の広義の財産権が保障されることも、これまた疑いのないところである。

上告人らは、住民訴訟によって保障されるべき地方自治の本旨（憲法 9 2 条）、すなわち住民自治に基づく利益を、原判決の誤った判断により侵害さ
15 れることとなった。

また、住民訴訟を通じて保障されるべき広義の財産権（憲法 2 9 条 1 項）をも侵害されることになった。

加えて、原判決については、裁量の逸脱濫用の有無の判断における周辺住民の環境権（憲法 1 3 条及び同法 2 5 条）の考慮不尽も指摘されるべきであ
20 る。

以下詳述する。

2 地方自治の本旨

(1) 本件事業は、阪神・淡路大震災の災禍を奇貨として平成 7 年 3 月 3 1 日
25 に事業認可を受けた。一人ひとりの被災者たちは、多大な被害を受けたが、本件事業の決定によって用地買収が始まり、立退き数 4 9 6 戸という

多数の住民らが半ば強制的に立ち退き余儀なくされた。こうした神戸市による人道・倫理に反する二次被害を受けながらも、住民らは粘り強く神戸市に協議・対話を働き掛けた。神戸市が誠実な協議に応じないため、二度にわたって公害紛争調停を申請し、第1次調停の申請人3745人、第2次調停の申請人4809人という過去に例を見ない全国最大規模の手続きが行われた。

こうした対話活動・調停活動は、地方自治を住民の意思に基づいて行うという民主主義的要素を核心とする住民自治の実践にほかならない。そして、震災後約25年余にわたる期日の蓄積は、震災復興と都市政策を主課題とする神戸市にとっても、厳然たる事実として、また、住民自治の実践として、重要な法的意義を有する。しかるに、神戸市は、公害紛争調停における真摯な対話を頑なに拒否し、第2次調停では期日に出頭しないという前例のない不当対応を行い、工事着工を強行した。こうした前史を踏まえて、上告人らを含む住民たちは、監査請求に及び、本件提訴に至ったという経緯がある。

上告人らは、第1審でも、原審でも、この長年にわたる調停の取り組みを具体的に主張し、全ての期日の調停調書や、調停の経緯をまとめた記録集を証拠として提出し、これを本件事業決定の裁量判断における重要な要素として立証を行った。ところが、原審ではこうした主張立証をほぼ看過した審理が行われ、空虚な判断が行われた。とりわけ、平成19年11月12日に開催された第26回調停期日において、神戸市（指定代理人の都市計画総局工務課長 青木利博）が「地元住民の理解と協力が得られなければ（須磨多聞線は）整備しない。」と言明した事実（甲D34号証）について、この発言にかかる被上告人の弁解が極めて不合理であることが、誰の目から見ても明らかであるにもかかわらず、実質的理由に触れることのないままこの事実を排斥した。

このように、行政にとって自らに都合の悪い事実を認めず、公害紛争調停という公的な手続きにおける発言の事実さえも平然と否定することは、公金支出の公正さを測る上で非常に危険であるというべきであり、これはまさしく、住民自治の趣旨を没却するものと言わなければならない。原判決には、地方自治の本旨に反する憲法違反がある。

(2) また、憲法第95条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」と定めているが、これは憲法の国民主権原理が、中央政府・国民代表議会絶対優先主義を否定し、地方自治及び地方における直接民主主義を尊重していることを表す極めて重要な規定である。

この趣旨を敷衍するならば、一地域に決定的な影響を及ぼすような都市計画の実施については、当該地域住民の「明示の同意」が必要であるとの解釈も成り立ち得るし、むしろそれが憲法の趣旨に則した自然な道理と考えられる。

よって都市計画に対して住民自らが主体的に参画するためには、都市計画決定手続への住民参加の機会が確保されることが重要であり、実際、都市計画法16条1項、同17条2項では「公聴会の開催」や「意見書の提出」等の住民参加の規程が定められている。また、国土交通省「都市計画運用指針 第十二版」（令和4年4月1日一部改正）（以下、「運用指針」という。）では、「今後の都市計画決定手続においては、（中略）これまで以上に都市計画決定手続における住民参加の機会の拡大、都市計画に係る情報公開及び理由の開示等に意を用いていくべきである」（運用指針339頁）と明記している。

以上の法解釈を踏まえて本件を顧みるに、本件に係る都市計画決定は昭和43年の都市計画法大改正（＝住民参加規程の拡充）前に行われたいわ

ゆる「駆け込み決定」とされるものである。また、本件における「事業認可」においても平成7年1月17日の阪神淡路大震災直後の混乱期（同年3月31日）に地元住民への詳細な情報提供もないまま行われたものである。

5 それらが直ちに、あるいは一義的に違法とまでは言えないとしても、上記の「都市計画における住民参加」という観点からすれば一定の「瑕疵」があると言わざるを得ない。とすれば、神戸市は事業実施にあたって「瑕疵」を治癒するための最大限の努力を尽くし、地元住民の「理解と協力」を得る法的義務があったと解される。

10 しかるに、神戸市はそれを怠ったまま平成27年11月に都市計画変更決定を受けたものであって、これら一連の経緯を全体的に俯瞰すれば「地方自治の本旨」に悖ると言うべきである。原判決はこれら本件の特殊な経緯について十分な審理を尽くしておらず、地方自治の本旨に反する憲法違反がある。

15

3 財産権侵害

本件訴訟では、約3億円の損害賠償請求の行為請求と、契約締結の差し止めを求めているが、本件事業は今なお続いており、公金の支出は今後も積み重なっていく。

20 違法な事業の遂行に血税が注ぎ続けられることは、それ自体、納税者である住民らにとって直接的な財産権の侵害である。すなわち、上告人らの財産権が損なわれており、憲法違反がある。

4 環境権侵害

25 加えて、本件においては、大気質、騒音、安全、景観といった環境権に基づく権利が本件事業によって損なわれている。上告人らは、このことを具体

的かつ詳細に主張立証している。

環境権、すなわち良好な環境を享受する権利は、一般的に、憲法上の幸福追求権（１３条）、自己決定権（１３条）、生存権（２５条）に基づく人権としても保障されるべきものである。

5 大阪高裁昭和５０年１１月２７日判決（判タ３３０号１１６頁）も「およそ、個人の生命・身体の安全、精神的自由は、人間の存在に最も基本的なことがらであって、法律上絶対的に保護されるべきものであることは疑いがなく、また、人間として生存する以上、平穩、自由で人間たる尊厳にふさわしい生活を営むことも、最大限尊重されるべきであって、憲法１３条はその趣旨に立脚するものであり、同２５条も反面からこれを裏付けているものと解することができる。このような、個人の生命、身体、精神および生活に関する利益は、各人の人格に本質的なものであって、その総体を人格権ということができ、このような人格権は何人にもみだりにこれを侵害することは許されず、その侵害に対してはこれを排除する権能が認められなければならない。すなわち、人は、疾病をもたらす等の身体的侵害行為に対してはもとより、著しい精神的苦痛を被らせあるいは著しい生活上の妨害を来たす行為に対しても、その侵害行為の排除を求めることができ」としている。

10

15

同判決が人格権と整理している憲法１３条及び同法２５条から認められる権利は、疾病をもたらす等の身体的侵害行為、著しい精神的苦痛を被らせる行為又は著しい生活上の妨害を来たす行為を排除し、良好な環境を受ける権利、すなわち環境権と同視できるものである。同判決は、上告審である最高裁昭和５６年１２月１６日大法院判決（民集３５巻１０号１３６９頁）によって破棄されているが、上告審が上記昭和５０年判決を破棄したのは、前記人格権に基づく空港を使用させることの差止請求につき、同請求が通常の民事上の請求として私法上の給付請求権として行使されることを否定したものに過ぎないであり、上記のような人格権ないし環境権が憲法上の権利として

20

25

認められることや同権利が行政訴訟において行使されることを否定したものではない。

したがって、すなわち良好な環境を享受する権利は憲法 13 条及び同法 25 条に基づく権利として少なくとも下級審裁判例においては是認されている。

そして、上告人らが本訴において最良の逸脱濫用の有無の判断について考慮されるべき要素として挙げる環境的利益は、周辺住民の健康に影響を及ぼし得る PM2.5 が神戸市の調査の評価項目からの脱漏している点、本件道路が設置された場合に生じる騒音、本件道路によって損なわれる須磨地域の景観等であり、身体的侵害行為、著しい精神的苦痛を被らせる行為又は著しい生活上の妨害を来す行為を排除し、良好な環境を受ける周辺住民の環境権を正に問題としているのである。

費用便益分析を通じて環境権・環境的利益が損なわれることによって喪失する「費用」が、本件道路事業によって得られる「便益」を上回ることから、当該公金の支出が、地方自治法 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項

（「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない。」）に反する結果となる点を住民訴訟上の違法性として主張しているのも、一面では上告人らを含む住民ら納税者の財産権を侵害することになることを指摘しているが、他面では本件道路の設置により得られる利益よりも重大な周辺住民の環境権・環境的利益が失われることを指摘しているものである。

しかるに、原判決は、上告人らの主張する周辺住民の環境的利益について、ほぼ理由なく排斥をしている。たとえば騒音影響については、基準を超える違反の事実を認定しつつ、「一部箇所において上記目標を最大で 4 dB 上回ることが近隣住民にとって看過し難いことがあるとしても、これをもって本件変更決定が違法となることはない」と解すべきである」などと判示し、

「基準に反し、住民が苦痛を被るが、違法ではない」という、完全に理由を欠いた結論だけを列挙する粗雑な判断をしている。

5 以上は原判決が裁量権の範囲の逸脱・濫用の判断において本来当然に考慮されるべき周辺住民らの環境権・環境的利益を十分考慮していない点で裁量判断の過程に評価の過誤があると言わざるを得ず、よって環境権の考慮不尽という憲法違反がある。

5 結語

10 以上より、原判決には、憲法92条、29条、13条及び25条に違反した憲法違反があるから破棄されなければならない。

以上