

主 文

- 1 原告らの訴えのうち，道路占用更新許可処分の義務付けを求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求

1 原告 a 株式会社（以下「原告 a」という。）関係

- (1) 被告が平成26年1月17日付けでした原告 a の道路占用更新許可申請に対する不許可処分を取り消す。
- (2) 被告は，原告 a に対し，平成26年4月1日から平成29年3月31日まで，別紙1 物件目録記載1 の各区画の道路占用更新許可処分をせよ。

2 原告 b（以下「原告 b」という。）関係

- (1) 被告が平成26年1月17日付けでした原告 b の道路占用更新許可申請に対する不許可処分を取り消す。
- (2) 被告は，原告 b に対し，平成26年4月1日から平成29年3月31日まで，別紙1 物件目録記載2 の各区画の道路占用更新許可処分をせよ。

3 原告 c 株式会社（以下「原告 c」という。）関係

- (1) 被告が平成26年1月17日付けでした原告 c の道路占用更新許可申請に対する不許可処分を取り消す。
- (2) 被告は，原告 c に対し，平成26年4月1日から平成29年3月31日まで，別紙1 物件目録記載3 の各区画の道路占用更新許可処分をせよ。

4 原告 d（以下「原告 d」という。）関係

- (1) 被告が平成26年2月7日付けでした原告 d の道路占用更新許可申請に対する不許可処分を取り消す。
- (2) 被告は，原告 d に対し，平成26年4月1日から平成29年3月31日まで

で、別紙1 物件目録記載4の各区画の道路占用更新許可処分をせよ。

第2 事案の概要

本件は、大阪市 e 区の f 高架橋の高架下（以下「f 高架下」という。）に所在する別紙1 物件目録記載の各区画（以下「本件各区画」という。）を占用する原告らが、f 高架橋の道路管理者である被告に対し、平成26年4月1日以降の本件各区画の占用の更新許可を求めて、それぞれ、道路法（ただし、平成26年法律第53号による改正前のもの。以下、特に断らない限り同じ。）32条1項に基づく道路占用更新許可申請をしたところ、f 高架橋の耐震補強・補修工事（以下「本件耐震補強等工事」という。）の実施の必要性を理由とする不許可処分（以下「本件各不許可処分」という。）を受けたため（ただし、原告bが申請者であるかどうか、処分の名宛人であるかどうかには争いがある。）、被告を相手に、①本件各不許可処分の取消し及び②同日から平成29年3月31日までの道路占用更新許可処分の義務付けを求める事案である。

1 関係法令等の定め

(1) 道路法32条1項は、同項各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない旨規定し、同項7号は、「前各号に掲げるものを除く外、道路の構造又は交通に支障を及ぼす虞のある工作物、物件又は施設で政令で定めるもの」を掲げている。

道路法施行令7条は、道路法32条1項7号の政令で定める工作物、物件又は施設は、次に掲げるものとする旨規定し、同施行令7条9号は、「トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗、倉庫、住宅、自動車駐車場、自転車駐車場、広場、公園、運動場その他これらに類する施設」を掲げている。

(2) 道路法33条1項は、道路管理者は、道路の占用が同法32条1項各号のいずれかに該当するものであって道路の敷地外に余地がないためにやむを得

ないものであり、かつ、同条2項2号から7号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条1項の許可を与えることができる旨規定する。

なお、平成26年法律第53号（平成27年4月1日施行）による改正後の道路法33条2項1号は、同法32条1項7号に掲げる工作物、物件又は施設のうち、「高架の道路の路面下に設けられる工作物又は施設で、当該高架の道路の路面下の区域をその合理的な利用の観点から継続して使用するにふさわしいと認められるもの」で同法33条1項の規定に基づく政令で定める基準に適合するものための道路の占用については、同項の規定にかかわらず、同法32条1項の許可を与えることができる旨規定する。

(3) 大阪市道路占用規則（昭和60年大阪市規則第73号〔甲A4〕）9条は、占用の許可は、別に定める基準により行うものとする旨規定し、大阪市道路占用許可基準（昭和62年大阪市告示第242号の2。ただし、平成27年大阪市告示第497号による改正前のもの〔甲A5、乙A21、69〕）27条は、高架道路の路面下の占用については、「高架道路の路面下の占用許可について」（平成17年9月9日付け国道利第6号国土交通省道路局長通知〔乙A15〕）によらなければならない旨規定する。ただし、同条所定の上記通知は、平成21年2月1日に廃止されており、同日以降、「高架の道路の路面下及び道路予定区域の道路占用の取扱いについて」（同年1月26日付け国道利第20号大阪市建設局長宛て国土交通省道路局路政課長通知〔乙A30〕。以下「第20号通達」という。）に読み替えられる。

(4) 第20号通達に添付されている「高架の道路の路面下及び道路予定区域の道路占用の取扱いについて」（平成21年1月26日付け国道利第19号地方整備局道路部長等宛て国土交通省道路局路政課長通知〔乙A30〕。以下「第19号通達」という。）の別紙1「高架下の占用許可基準等」1(2)(カ)は、占用物件の天井は、原則として、高架の道路の桁下から1.5m以上空

けることとし、同(キ)は、占用物件の壁体は、原則として、高架の道路の構造を直接利用しないものであるとともに、橋脚から1.5m以上空けることとしている。

また、「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」（平成21年1月26日付け国道利第18号大阪市長宛て国土交通省道路局長通知〔乙A23〕）に添付されている「高架の道路の路面下及び道路予定区域の有効活用の推進について」（同日付け国道利第17号地方整備局長等宛て国土交通省道路局長通知〔乙A23〕。以下「第17号通達」という。）

1(2)は、高架下の占用は、道路管理上及び土地利用計画上十分検討し、他に余地がないため必要やむを得ない場合に限り認められているものであるが、まちづくりや賑わい創出などの観点からその有効活用が必要と認められる場合には、道路管理上支障があると認められる場合を除き、当該高架下等の占用を認めて差し支えないとし、同通達1(3)は、高架下等の占用の許可に当たっては、公共的ないし公益的な利用を優先することとしている。

2 前提となる事実（当事者間に争いのない事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実。以下、書証番号は特に断らない限り枝番号を含む。）

(1) f 高架橋

ア f 高架橋は、g の貨物駅への引き込み線を越える f 陸橋と淀川を渡る h 大橋を接続する高架橋として、昭和7年に建設され、昭和10年7月から供用が開始された道路である。f 高架橋は、鉄筋コンクリート（以下「RC」という。）製であり、別紙2「構造概要」のとおり、ラーメン構造部（3径間）と落とし込み桁（単径間）が交互にゲルバー部で接続されている（乙A14、17）。

f 高架橋の交通量は、1日当たり3万5288台（平成22年当時）であり、g と h を結ぶ重要な幹線道路であるとともに、災害時の緊急交通路・避

難路にも指定されている。

イ f 高架橋は、国道 i 号（g h 線区間）及び府道 j 号大阪 aa 線の各一部であり、国道 i 号の部分は、国土交通大臣が管理する指定区間に指定されていないため、指定市である被告が管理者であり（道路法 13 条 1 項，17 条 1 項），府道 j 号の部分も、指定市である被告が管理者である（同法 15 条，17 条 1 項）。

(2) 当事者等

ア 原告 a は、平成 26 年 3 月 31 日まで、f 高架下の別紙 1 物件目録記載 1 の各区画（別紙 3 占用状況図のうち桃色のマーカーを付した部分。以下「原告 a 区画」という。）の道路占用更新許可を受けてきた者である。

イ 原告 b は、k 株式会社（以下「k」という。）の代表取締役である（甲 A 3，甲 B 2 の 23，2 の 24）。

別紙 1 物件目録記載 2 の各区画（別紙 3 占用状況図のうち青色マーカーを付した部分。以下「原告 b 区画」という。）については、平成 26 年 3 月 31 日まで、道路占用更新許可がされており、その申請名義人は原告 b の叔父である 1（昭和 41 年死亡）である。

ウ 原告 c は、平成 26 年 3 月 31 日まで、別紙 1 物件目録記載 3 の各区画（別紙 3 占用状況図のうち緑色マーカーを付した部分。以下「原告 c 区画」という。）の道路占用更新許可を受けてきた者である。

エ 原告 d は、平成 26 年 3 月 31 日まで、別紙 1 物件目録記載 4 の各区画（別紙 3 占用状況図のうち橙色マーカーを付した部分。以下「原告 d 区画」という。）の道路占用更新許可を受けてきた者である。

オ 被告は、道路法上の道路管理者として f 高架橋の維持管理を行うとともに、f 高架下の道路占用許可に係る事務等を行う地方公共団体である。

(3) 本件各不許可処分

ア 原告 a は、平成 25 年 12 月 18 日頃、被告に対し、同日付け道路占用

更新許可申請書を提出し、原告 a 区画の占用更新許可申請をした（甲 B 1 の 1）。

被告は、平成 26 年 1 月 17 日頃、原告 a に対し、「平成 26 年度から f 高架橋の補修・補強工事を実施する必要がある、占用物件が存在したままでは当該工事が出来ないため。」との理由を付した同日付け不許可処分決定通知により、上記申請を不許可とする旨の処分をした（甲 B 1 の 2）。

イ 原告 b は、平成 25 年 12 月 19 日、被告に対し、申請者の氏名欄に「1」、担当者欄に「k 株式会社代表取締役 b」と記載した同月 18 日付け道路占用更新許可申請書を提出し、原告 b 区画の占用更新許可申請をした（乙 A 1。ただし、原告 b が申請者であるかについては争いがある。）。

被告は、平成 26 年 1 月 17 日頃、上記アと同様の理由を付した同日付け不許可処分決定通知により、上記申請を不許可とする旨の処分（以下「原告 b 不許可処分」という。）をし、原告 b に通知した（甲 B 2 の 2）。

ウ 原告 c は、平成 25 年 12 月 18 日頃、被告に対し、同日付け道路占用更新許可申請書を提出し、原告 c 区画の占用更新許可申請をした（甲 B 3 の 1）。

被告は、平成 26 年 1 月 17 日頃、原告 c に対し、上記アと同様の理由を付した同日付け不許可処分決定通知により、上記申請を不許可とする旨の処分をした（甲 B 3 の 2）。

エ 原告 d は、平成 26 年 1 月 21 日頃、被告に対し、同日付け道路占用更新許可申請書を提出し、原告 d 区画の占用更新許可申請をした（甲 B 5 の 1）。

被告は、平成 26 年 2 月 7 日頃、原告 d に対し、上記アと同様の理由を付した同日付け不許可処分決定通知により、上記申請を不許可とする旨の処分をした（甲 B 5 の 2）。

(4) 本件訴えの提起

原告らは、平成26年2月17日、本件訴えを提起した（顕著な事実）。

なお、被告は、原告らに対し、本件各区画の占有物件の収去及び本件各区画の明渡しを求める訴訟（当庁平成26年（ワ）第8771号建物収去土地明渡等請求事件）を提起している。

第3 主たる争点及び当事者の主張の要旨

1 主たる争点

(1) 原告bの訴えの適法性（本案前の争点）

(2) 本件各不許可処分の適法性・裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無

2 当事者の主張の要旨

(1) 原告bの訴えの適法性（本案前の争点）

（被告の主張）

ア 原告b区画の道路占有更新許可申請は「1」名義でされたものであり、原告bを名宛人とする処分は存在しないから、原告b不許可処分の取消しの訴えは、存在しない処分の取消しを求めるものであって不適法である。また、これを「1」に対する道路占有不許可処分の取消しを求めるものと理解したとしても、原告bはその取消しを求める原告適格を有しない（なお、1は既に死亡しており、名義変更手続も取られておらず、被告が原告b区画につき道路占有更新許可処分をすることはできないから、いずれにしても上記不許可処分は適法である。）。

原告b区画については、従前から「1」名義で占有許可がされてきたところ、平成25年12月19日、原告bから、突然、被告に対し同原告（b）名義の占有更新許可申請書が提出され、これにより、被告は初めて1が死亡していることを知った。しかし、平成25年度の原告b区画の占有者は1であるから、異なる名義人に対する更新許可手続をすることはできず、被告の担当者は、原告bに対し、大阪市道路占有規則29条2項所定の名義変更の届出を行うよう求めた。しかし、原告bは、名義変更に必要な他

の相続人の同意書を取ることができない旨述べたため、被告は、当面の例外的措置として、申請者欄の氏名が「1」に補正された申請書（乙A1）を受け付けたものである。

イ 原告bによる道路占用更新許可処分の義務付けの訴えは、適法な取消訴訟等が併合提起されていないこと（行政事件訴訟法37条の3第3項2号）、原告bによる法令に基づく適法な申請がないこと（同法3条6項2号）から、不適法である。

（原告bの主張）

原告bは、kの代表者として、叔父の「1」名義で原告b区画を占有してきたのであり、同区画の占有許可を受けてきた者は、1こと原告bである。

原告b区画は、元々、1（原告bの叔父）と1（原告bの父）が共同経営していた株式会社n（以下「n」という。）の事業用地として占有許可を受けたものであり、当初は個人名義でしか許可されなかったため、便宜上、1名義で占有許可を受け、同社及びその事業を受け継いだkの歴代の代表者（1、1及び原告b）が管理、使用してきた。このような経緯に照らすと、原告b区画の道路占用更新許可申請の名義人は、形式上は「1」とされているものの、実質的にはkの代表者個人というべきであり、1の相続人らもそのように認識している。被告も、上記のような実態を認識しつつ、長年にわたり、「1 担当者k 株式会社代表取締役b」の名義による申請や、1及び原告尾形による占有を容認してきたのであり、原告bが原告b区画の占有許可を受けてきたというのが被告と原告bの共通認識である。今回の申請においても、被告の担当者は、原告bに対し、死者であるはずの「1」名義での申請を指導しており、「1 ことb」の趣旨で当該申請を受理したことが明らかである。

(2) 本件各不許可処分の適法性・裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無

（原告らの主張）

ア 判断枠組みについて

本件各不許可処分の司法審査においては、①本来の用途への支障、②使用目的の相当性、③使用の必要性、④期限付き占有許可の趣旨（更新拒絶に係る正当事由の有無）、⑤信頼保護ないし信義則違反について総合考慮し、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるかどうかを判断すべきである。これらの事項を考慮せず（要考慮事項の不考慮）、又は考慮すべきでない事項を考慮し（他事考慮）、又は重要な事実を誤認があり、社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合には、本件各不許可処分は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして、違法となる。

イ ①本来の用途への支障について（詳細は別紙4「本件耐震補強等工事に関する原告らの主張」のとおり）

原告らの占有は、f高架下の空間を占有するものであるから、国道i号及び府道j号の通行には何ら影響を与えない。むしろ、原告らの占有は、f高架下の空間を有効活用するもので本来的な用途といえるから、本件耐震補強等工事に当たっても、可能な限り、その占有が継続されるよう配慮されなければならない。

原告らは本件耐震補強等工事の必要性について積極的に争うものではないが、f高架橋の構造強度に危険はなく、耐震性能に致命的な問題もないから、本件耐震補強等工事を行うべき差し迫った必要性はない。また、被告が採用するRC巻立て工法ではなく、包帯補強工法（橋脚にポリエステル繊維ベルトを巻き立てる工法）やリブバー補強工法（橋脚に棒状の鋼材を巻き立てる工法）等の工法を用いれば、原告らを立ち退かせることなくf高架橋の耐震補強を行うことが可能である（被告は、耐震補強の工法を検討するに際し、原告らの立退きを当然の前提としており、不当である。）。また、仮に原告らを立ち退かせる必要があるとしても、平成26年3月末の時点で占有者全員を立ち退かせる必要はなく、占有者のいない区画から順次工事を行い、原告らの占有区画を移動させながら工事を行うことも可能である。

また、工事完了後の維持管理についても、占用物件を残したまま点検調査を行うことは十分に可能である。

このように、原告らの占用を認めても、本件耐震補強等工事及びその後の維持管理への支障は軽微であり、被告は、可能な限り、本件耐震補強等工事と原告らの占用の継続を両立させるべきである。

ウ ②使用目的の相当性及び③使用の必要性について

被告は、f 高架橋の建設当初から、f 高架下の商店街構想に基づき、一般の高架下には見られない通路を設け、その両側を占用区画として占用者を招致し、占用者による工作物の新築・改築を前提とし、占用権の相続による世代を超えた継続使用を予定していたのであるから、f 高架下の占用は、高架下空間の有効活用という本来の用途そのものである。また、f 高架下の有効活用は、第17号通達の方針（まちづくりや賑わい創出などの観点から高架下空間の有効活用を推進する方針）にも適うものである。

原告らは、f 地区及びf 高架下の特質と立地条件を生かした魅力あるまちづくりと賑わいの創出を真剣に考えており（これに対し、被告にはf 高架下の有効活用に関する具体的な計画はない。）、飲食店やアンティークショップ等の店舗は、中津高架下独自の文化・芸術の発信基地となり、賑わいを創出し、マスコミの注目も集め、更なる進化を遂げつつあった。また、占用者らは、f 高架下の環境の維持管理を担っており、地域の安全にとっても不可欠の役割を果たしていた。しかも、原告らは、多額の資本を投下して事業を開始・継続し、f 高架下の有効活用に貢献してきたのであり、その占用の解消は致命的な経済的損失をもたらす。

このように、f 高架下の有効活用、f 高架下の環境の維持管理、占用解消に伴う経済的損失の観点から、原告らの占用の継続を認める必要性は極めて高い。

エ ④期限付き占有許可の趣旨（更新拒絶に係る正当事由の有無）について

占用の目的等に鑑みて不相当に短期間の期限が付されている場合、その期限は条件等の見直しのために設定された更新時期であり、更新の拒否（許可の撤回）には正当な事由を要すると解される。

本件の場合、被告の商店街構想に基づく高架下空間の有効活用のためには、数年単位の短期では使用目的を達することができないこと、占有者が f 高架下に建築物を建築して長期使用することが前提とされており、実際にも、占有者によって建築物が建築され、2年又は3年の短期間の更新が約80年にわたり繰り返されてきたこと等から、本件各区画の占有許可の期限は、条件等の見直しのために設定された更新時期であり、更新の拒否には正当な事由を要すると解するのが合理的である。

そして、原告らの占有の継続は、f 高架下の本来の用途への支障にはならず、むしろ本来の用途であるから、更新を拒否する正当事由は認められない。

オ ⑤信頼保護ないし信義則違反について

原告らは、f 高架下の有効活用という被告の政策に協力して約80年にわたって占有を継続し、有効活用とともに、f 高架下の環境の維持管理に貢献してきた。まちづくりや賑わいの創出には、相当の資本投下を含む腰を据えた取組が必要であり、2年又は3年ごとに退去を求められるという不安定な地位しか与えられないのであれば、有効活用は不可能であるから、長期占有が大前提であり、正当事由がない限り退去を求められることはないという信頼があることが不可欠である。よって、このような原告らの信頼利益は、信義則上保護に値する。

しかも、本件各区画については、初代の占有者と被告との間において、真にやむを得ない事情がない限り、被告の都合で一方的に退去を求めることはしないという明示又は黙示の合意があった。この合意は、本件各区画の占有を承継した原告らにも承継されている。

カ 要考慮事項の不考慮及び他事考慮について

被告は、本件各不許可処分に当たり、本件耐震補強等工事の必要性(①)を過度に重視し、使用目的の相当性(②)、使用の必要性(③)、更新拒否の正当事由(④)、信頼利益(⑤)等の要考慮事項を考慮していないことが明らかである。

それどころか、被告は、原告らの占有が本件耐震補強等工事の支障になるというよりも、原告らの立退き自体を目的として本件各不許可処分をしたことが明らかである。このことは、被告が、大阪駅前地下道の事案において、oを優遇する一方、長期にわたり地下道を占有してきた占有者に対し、占有区画の明渡し自体を目的とする不許可処分を行っていることからもうかがわれる。

キ まとめ

以上のとおり、原告らの占有の継続を認めることによる本来の用途への支障は軽微である一方で、原告らの使用目的は相当性を有しており、原告らが使用を継続する必要性も極めて高く、占有許可がされなければ原告らに致命的な経済的損失を与えるとともに、f高架下の空間の有効活用に支障が生じる。かつ、原告らの占有は更新を前提としており、更新を拒否すべき正当事由が必要である。被告は、これらの事項を考慮することなく、原告らを退去させること自体を目的として本件各不許可処分をしており、本件各不許可処分は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして違法である。

(被告の主張)

ア 判断枠組みについて

本件各区画の占有更新申請の可否を判断するに当たっては、道路法の趣旨や道路占有許可の性質を踏まえ、f高架橋の道路としての機能や維持管理の必要性、工事の合理性等の諸般の事情を考慮した道路管理上の政策的・技術的判断が不可欠である。そのため、このような判断は、これを決定する行政庁(道路管理者)の広範な裁量に委ねられているというべきであって、裁判所がその適否を審査するに当たっては、当該決定が裁量権の行使として

されたことを前提として、その基礎とされた重要な事実には誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したのものとして違法となるというべきである（最高裁判所平成18年11月2日第一小法廷判決・民集60巻9号3249頁等参照）。

イ 本件耐震補強等工事の必要性、工法等について（詳細は別紙5「本件耐震補強等工事に関する被告の主張」のとおり）

f 高架橋は、交通・防災において極めて重要な道路であるにもかかわらず、現在に至るまで、占用区画の明渡しを伴わない範囲での個別の工事・補修しか行われておらず、老朽化が進んでいるにもかかわらず抜本的な耐震対策や劣化補修がされたことがなかったものであり、平成22年度及び平成24年度の調査結果等に照らしても、f 高架橋の耐震補強の必要性は明白である。

f 高架橋は、RCラーメン構造を有し、このような構造の道路橋の耐震補強方法は、RC巻立て工法、鋼板巻立て工法及び炭素繊維シート巻立て工法の3つの工法が標準的に用いられるところ、RC巻立て工法は、補強効果や耐久性に優れ、火災に対する抵抗も強く、維持管理性にも優れており、いつ生じるかわからない大災害時において、緊急交通路として即時に機能回復すべき f 高架橋の耐震補強の方法として最も合理的かつ適切である。また、RC巻立て工法の経済的合理性も明らかである。

原告らは、包帯補強工法やリブバー補強工法等を用いれば原告らの立退きは必要ないなどと主張するが、これらの工法は道路の橋脚の耐震補強に用いられた事例に乏しい上、耐火性能、維持管理の容易性、経済合理性等においてRC巻立て工法に劣後することが明らかであり、これらの工法を採

用しなかったことが裁量権の範囲の逸脱又はその濫用となるものではない。また、橋脚と占用物件との間には、維持管理のため1.5mの離隔距離を設ける必要がある(第19号通達)、いずれにしても占用物件を残すことはできない。

ウ 原告らの不利益について

(ア) 原告らの不利益の性質、要保護性等について

道路占用は道路の二次的利用として本来的用法に支障のない範囲で許可されるものにすぎず、道路管理や公益の観点から占用の解消があり得ることは、占用者において当然認識し受忍すべきことである。加えて、原告らの占用物件は営業ないし事業の場であり、原告らの損失は、仮にあるとしても経済面での損失に限られ、公共性・公益性を優先すべき道路占用において、このような特定人の収益活動を殊更に保護すべき必要は低く、このほか、道路占用として、原告らが保護されるべき特段の事情もない。また、被告は、これらの不利益について、補償金や猶予期間により十分配慮を尽くしている。

原告らの各占用許可においては、占用権の譲渡・転貸等を禁止する旨の定めがあり(大阪市道路占用規則28条, 占用許可条件16項)、また、占用者から「占用許可場所を他人に転貸し、または、占用権を譲渡する行為は一切しないこと」を厳守する旨の誓約書を得ており、被告は、原告らに対し、転貸等を許諾したことはない。それにもかかわらず、原告らは、被告の許可を受けずに、本件各区画を第三者に賃貸するなどしてきたのであり、また、かかる取扱いについて、被告が承諾したり容認したこともない。

しかも、本件各区画の占用料は、付近の賃貸料相場に比較し著しく低廉に設定され、原告らは、長年にわたって莫大な利益を享受し続けてきたのであり、原告らの投資コストは、あるとしても既に十分回収されている。

(イ) fのまちづくりについて

原告らは、「まちづくり構想」なる主張を繰り返すが、本件耐震補強等工事は、fのまちづくりや環境に何ら支障になることはなく、本件耐震補強等工事の実施により、fの街としての環境が損なわれるとか、まちづくりに支障が生じるというのは、単なる原告らの主観にすぎない。原告らの「まちづくり構想」なる主張は後付けにすぎず、原告らの本訴の主眼は、本件各区画における自らの経済的な私益を確保するための明渡しの回避にあることは明らかである。

エ 信義則違反等の主張について

f高架橋についての長期間の占用という事情を踏まえても、道路占用は、道路の本来的機能を害しない限りにおいて二次的に認められ得るものであり、原告らも、本件各区画の占用許可の解消があり得ることは当然認識していた。他方、被告は、f高架橋の長期間の占用についての事情にも鑑み、耐震補強等の必要性を認めて以降、その工事方法や対応について慎重に検討するとともに、占用者らの不利益にも配慮を尽くしてきたところであり、何ら信義則に反するなどといった事情はない。

原告らは、「真にやむを得ない事情がない限り、被告の都合で一方的に退去を求めることはしないという合意」があったと主張するが、本件各区画の占用許可は、当初から、期間を定めてされたものであったことは明らかであり、原告らの上記主張は、上記の許可条件に反しているばかりか、当時の道路法にも抵触する違法なものであり、当時の被告の担当者がこのような合意をすることは考えられない。また、原告らも、更新の都度、道路管理者が必要な場合には占用期間内であっても占用区画を返還する旨誓約しており、道路管理上の必要が生じた場合に占用許可が解消され得ることを十分に認識していた。

オ 他事考慮（原告らを立ち退かせる目的）の主張について

原告らは、本件各不許可処分が、原告らを退去させること自体を目的とするものであると主張するが、失当である。

本件耐震補強等工事において、合理的・現実的に採用可能な工法としては、いずれの工法によっても占用物件を存置したまま工事を実施することはできず、いずれにせよ占用者の退去と占用物件の収去を要するところであり、また、これらの工法のうち最も合理的であるRC巻立て工法による限り、明渡しをせずに工事を実施することが不可能であることは原告らも認めるとおりであり、そのために退去を求めることは何ら他事考慮ではない。被告が、本件各区分につき特定の者に有利に扱おうとか、特定の者に対する不当な目的、不公平・不平等取扱い等により明渡しを求めた等の事情もない。

カ まとめ

大規模な震災はいつ発生するか予測がつかず、また、道路の老朽化は、国家的に緊急の対策が求められている社会的問題である。f 高架橋の災害時の緊急交通路としての重要性、老朽化の状況、従前の工事実施状況等を踏まえれば、被告として、早急に本件耐震補強等工事を実施する必要があることは明らかである。被告は、本件各不許可処分に当たり、第三者による調査結果を踏まえ、道路橋の標準的な工法のみならず複数の工法を検討するとともに、占用者らの不利益や、工事後の高架下空間の有効活用の在り方についても検討した上で本件耐震補強等工事の方針を策定し、占用者らに対し十分な説明を尽くしてきたのであって、その対応に何ら不当や裁量逸脱とされる事情はない。他方、原告らは、道路占用の許可を受け莫大な利益を享受してきたにもかかわらず、市民や一般通行者の生命・身体の安全や経済的負担等を犠牲にし、また、他の占用者との不公平も顧みず、自らの私益さえ確保されればよいという身勝手な態度に終始するのであるが、これが暴論であることは明らかである。

第4 当裁判所の判断1（原告bの訴えの適法性・本案前の争点）

1 認定事実

前記前提となる事実に掲記の証拠及び弁論の全趣旨を総合すれば、以下の事実が認められる。

(1) nは、大正9年にp（原告bの祖父）が創業し、昭和8年にその子である1及び1が法人化した、ホーロー製品の製造等を行う株式会社である（甲A16、184、甲B2の17、2の20～2の22、2の35）。

nの代表取締役であった1は、昭和13年頃までに、nの事業用地とするため、被告に対し、同人名義で原告b区画の道路占用許可の申請をし、その許可を受けた。そして、nは、その頃、原告b区画に占用物件を建築し、これを倉庫等として利用していた。（以上につき、甲A16、甲B2の10～2の12、甲C6）

(2) nは戦災のため昭和20年頃に廃業し、1も昭和41年に死亡したが、その後も、原告bの父である1（1の弟）が、1名義で原告b区画の道路占用更新許可処分を受け、これを、ホーロー製品の製造等を行うbb株式会社（昭和23年設立、昭和32年廃業）やk（昭和46年設立。ただし、現在はホーロー製品を扱っていない。）の倉庫等として利用していた（甲A184、甲B2の19）。

(3) 原告bは、平成10年頃、kの代表取締役となり、その後、原告b区画の道路占用更新許可申請の際には、申請者の氏名欄に「1」、担当者欄に「k株式会社代表取締役b」と記載した申請書を提出し、1名義でその許可を受けていた（甲A184、甲B2の3、2の4）。

(4) 原告bは、平成25年12月18日頃、原告b区画の道路占用更新許可申請のため、被告に対し、申請者の氏名欄に「b」と記載した申請書を郵送で提出した。被告の担当者は、申請者の氏名が従前のもの（1）と異なっていたことから、原告bに電話して確認したところ、1は既に死亡しているとのことであったため、原告bに対し、名義変更の手続を行うよう指導した。しかし、

原告 b は、1 の相続人（なお、原告 b は 1 の相続人ではない。）の同意書が取れないため名義変更の手続を行うことができないとして、被告に対し、申請者の氏名欄の「b」を二重線で抹消して「1」に訂正し、担当者欄に「k 株式会社代表取締役 b」と記載した同月 18 日付け申請書を提出し、原告 b 区画の占用更新許可申請をした。（以上につき、甲 A 184, 甲 B 2 の 1, 甲 C 6, 乙 A 1, 54, 乙 B 2 の 2, 証人 q)

(5) 被告は、平成 25 年 12 月 19 日、当面の例外的措置として、上記訂正後の申請書を受け付けた。そして、被告は、平成 26 年 1 月 17 日頃、原告 b に対し、「1」を名宛人とする同日付け不許可処分通知を送付し、上記申請を不許可とする旨の処分（原告 b 不許可処分）をした。同通知には、他の占有者らに対する不許可処分と同様に、「平成 26 年度から f 高架橋の補修・補強工事を実施する必要があるため、占有物件が存在したままでは当該工事が出来ないため。」との理由が記載されていた。（以上につき、甲 B 2 の 2, 乙 A 1, 54, 乙 B 2 の 2)

2 検討

上記認定事実によれば、原告 b は、n の事業を受け継いだ k の代表取締役の地位にある者として、被告に対し、自らを実質的な申請者とする趣旨で、申請者の氏名を「1」とし、担当者を「k 株式会社代表取締役 b」とする平成 25 年 12 月 18 日付け申請書（乙 A 1）を提出したものと認めるのが相当である。他方、被告は、1 が既に死亡しており、原告 b が実質的な申請者であることを認識しつつ、当面の例外的措置としてこれを容認し、上記申請書を受け付けるとともに、その不許可処分に当たっても、1 が死亡していること等を理由にすることなく、他の占有者に対する不許可処分と同様の理由（f 高架橋の補修・補強工事を実施する必要があること）を付したことが認められる。

以上によれば、原告 b 不許可処分については、原告 b（1 こと b）が申請者であり、かつ、その名宛人であると認めるのが相当である。したがって、原告 b が

提起した原告 b 不許可処分の取消しを求める訴えは、適法である。

被告は、原告 b を名宛人とする処分は存在しないとして原告 b 不許可処分の取消しを求める訴えの適法性を争うが、上記のとおり採用することができない（なお、原告 b の道路占用許可の義務付けの訴えについては、行政事件訴訟法 37 条の 3 第 3 項 2 号により、原告 b 不許可処分が取り消されるべきものであることが訴訟要件となるため、他の原告らの義務付けの訴えと併せて後に論ずることとする。）。

第 5 当裁判所の判断 2（本件各不許可処分の適法性・裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無）

1 判断枠組みについて

(1) 道路は、一般交通の用に供される道であり、国民の生活を支える普遍的かつ基礎的な社会資本であって、高度の公共性を有する（道路法 1 条、2 条 1 項参照）。同法 32 条 1 項は、一定の工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならない旨規定するところ、これは、上記のような道路の性質に鑑み、道路を特定の者が占用しようとする場合には、そのような占用が道路の本来の目的ないし機能を阻害しないかを、当該道路の状況を最もよく把握する道路管理者に判断させることとしたものと解される。そして、同法 33 条 1 項は、道路管理者は、道路の占用が同法 32 条 1 項各号のいずれかに該当するものであって道路の敷地外に余地がないためにやむを得ないものであり、かつ、同条 2 項 2 号から 7 号までに掲げる事項について政令で定める基準に適合する場合に限り、同条 1 項の許可を与えることができる旨規定するところ、これは、道路の占用は飽くまでも道路の本来の目的ないし機能を阻害しない範囲内で認められるべきものであることから、道路管理者が道路の占用を許可するために最低限満たすべき要件を定めてその裁量権の範囲を限定し、必要以上の道路占用及び道路管理上好ましくない道路占用を排除することとした

ものと解される。

- (2) このような道路法32条1項及び33条1項の規定の趣旨及び文言等に加え、道路管理者は、道路に関する工事のためやむを得ない必要が生じた場合等においては、道路占用許可の取消し等を行うことができることとされていること（同法71条2項）等にも鑑みると、道路の占用を許可するかどうかは、道路管理上の政策的、技術的な観点に基づく道路管理者の広範な裁量判断に委ねられているものと解され、上記の裁量判断は、①道路の占用を認めることによる道路管理上の支障の有無及び程度等を考慮した上で、副次的に、②道路占用の必要性ないし利益（占用を拒否されることにより失われる利益）の性質及び程度等をも考慮してされるべきものと解される。

そして、道路管理者の道路の占用の許否に係る判断が裁量権の範囲の逸脱又はその濫用となるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提として、その基礎とされた重要な事実を誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。

- (3) 以下、上記の判断枠組みに沿って、本件各不許可処分につき裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるか否かについて検討する（なお、被告は、原告らによる本件各区画の占用が同法33条1項所定の要件に該当しない旨の主張はしていないので、この点の検討は行わない。）。

2 道路管理上の支障の有無及び程度等について

(1) 認定事実

前記前提となる事実に掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア f 高架橋は、g の貨物駅への引き込み線を越える f 陸橋と淀川を渡る h 大橋を接続する高架橋として、昭和 7 年に建設され、昭和 10 年 7 月から供用が開始された道路である。f 高架橋は、RC 製であり、別紙 2「構造概要」のとおり、ラーメン構造部と落とし込み桁（ゲルバー桁）が交互にゲルバー部で接続されている。

f 高架橋の交通量は、1 日当たり 3 万 5 2 8 8 台（平成 22 年当時）であり、g と h を結ぶ重要な幹線道路であるとともに、平成 23 年 3 月に大阪市防災会議が策定した大阪市地域防災計画において、災害時の緊急交通路・避難路に指定されている。

イ 被告は、道路法に基づく道路管理者として 7 5 7 の橋梁についての維持管理を行っているところ、平成 7 年の阪神淡路大震災以降、「災害に強いまちづくり」の一環として、平成 8 年度に策定された「大阪市地域防災計画」等を基本方針とし、老朽化等の事情により耐震化が必要な 3 3 1 の橋梁（f 高架橋を含む。）を対象として耐震対策事業計画を策定し、平成 30 年度の完成を目処に耐震対策を実施してきており、これらの 3 3 1 の橋梁のうち、既に 3 2 0 以上の橋梁の耐震対策を完了している。また、被告は、平成 21 年以降、「大阪市橋梁保全更新計画」に基づき、橋の計画的な点検、維持補修、補強による予防保全を重視した橋の長寿命化に取り組んでいる。（以上につき、乙 A 5 4，6 5，6 6，証人 q，証人 r）

ウ f 高架下の区画は、戦前から占用が許可されてきたところ、占用者が建設した占用物件は、f 高架橋の橋脚と密着し又は一体となって設置されていた。そのため、f 高架橋は、その建設から長期間が経過し老朽化が進んでいるにもかかわらず、これまで、占用区画の明渡しを伴わない範囲での個別の補修、補強等が行われたにとどまり、抜本的な耐震対策や劣化補修が行われたことがなかった。（以上につき、乙 A 1 7，5 4，5 5，証人 q，証人 r）

他方、道路橋の設計基準である道路橋示方書においては、f 高架橋は、防災計画上の位置付けや当該道路の利用状況等から、B種の橋（特に重要度が高い橋）に該当し、橋の供用期間中に発生する確率が高い地震動（レベル1地震動）については、「地震によって橋としての健全性を損なわない性能（耐震性能1）」、橋の供用期間中に発生する確率は低いが大きな強度を持つ地震動（レベル2地震動、概ね震度6弱相当程度）については、「地震による損傷が限定的なものに留まり、橋としての機能の回復が速やかに行い得る性能（耐震性能2）」を確保することが求められる（乙A29, 60, 証人r）。

エ 被告は、平成18年以降、昭和初期等に建設された高架橋で、建設当初から高架下に民間の占用を認めているため十分な点検や耐震補強を実施することができていない6つの老朽高架橋（s 跨線橋, t 跨線橋, h バイパス, u 跨線橋, v 高架橋, f 高架橋）を対象として、業務委託による耐震性の評価等を実施した。そして、大阪市建設局（橋梁担当・路政担当）は、平成23年3月、「老朽高架橋に関する検討報告書・平成22年度版」（以下「平成22年度報告書」という。）を作成した（乙A17）。

平成22年度報告書には、f 高架橋につき、「コンクリートが落下するなど老朽化が最も顕著であり、これまでに調査・補修補強を繰り返している。」（1-9）、「照査を行った結果、いずれの橋脚においても所定の耐力を満足しない結果となった。許容値に対する発生断面力の超過率は、最大で1.71（所定の耐力の60%程度）となっている。」（2-32）、「P21橋脚以外の橋脚全てで耐震補強が必要である。」（同）、「桁下の空間には、占用物件があるため点検を行うためのスペースが無く、上部工主桁、床版下面、あるいは下部工橋脚・橋台前面、支承部へ近接できず、橋梁点検・調査が実施出来ない状況である。」（3-106）などと記載されている（乙A17）。

オ 被告からの業務委託により、株式会社建設技術研究所が平成25年3月に作成した「f高架橋検討報告書」（以下「平成24年度報告書」という。）には、次のような記載がある（乙A14，29）。

健全度評価「◆ゲルバー部は、詳細調査の結果、コンクリート、鉄筋の材料としては、比較的健全であると考えられる。◆だが、漏水が著しく、部分的に鉄筋の腐食、コンクリート剥離等が見られる。」（1-15），「◆上部工側・下部工側ゲルバー部先端および横梁が、漏水による著しい損傷を受けている。◆現状でさらに鋼板の腐食が進んでいることより、鋼板接着部のコンクリートは耐荷性が低下していると判断する。」（1-17），「◆鋼板接着部は、内部のコンクリートの状況が把握できないこと、さらに、過去に損傷・劣化が生じたために補強した可能性が高いことから、追加調査の必要性を検討する。」（1-19）

機能性評価（耐荷性）「◆主桁の応力度が許容値を最大約1.2倍超過する結果となった。◆主桁付け根部分がOUTするため、床版上面部の補強が必要となる。」（1-26）

機能性評価（耐震性）「◆…過年度検討の傾向と同様に、すべての“橋脚”で橋軸方向および橋軸直角方向ともに、せん断耐力を最大約3倍超過する結果となった。◆過年度検討で照査が行われていなかった“主桁・横梁”も橋軸方向および橋軸直角方向ともに、せん断耐力を最大約2倍超過する結果となった。◆曲げはOK」（1-27）

現橋構造のまとめ「◆ゲルバー部は、鋼板接着工は、漏水によりコンクリートが劣化した部分に対して補修されたと推察され、現状でさらに鋼板の腐食が進んでいることより、鋼板接着部のコンクリートは耐荷性が低下していると判断する。◆床版・主桁は、耐荷性および耐震性の計算上OUTとなる。◆柱は、耐震性の計算上OUTとなる。」（1-28）

カ 被告は、上記のような経緯や調査結果等を踏まえ、早急にf高架橋の全

面的な耐震・耐荷力補強工事及び劣化補修工事を行う方針を決定した。そして、橋脚の耐震補強の工法については、標準的な工法であるRC巻立て工法、鋼板巻立て工法及び炭素繊維シート巻立て工法の比較検討を行うとともに、筋交い工法（鉄骨ブレース工法）及び耐震壁工法についても検討した結果、RC巻立て工法が、補強効果の信頼性が最も高く、耐久性に優れ、維持管理も容易であり、他の工法の半分近いコストで施工が可能（ccの作成資料によれば、f高架橋の1スパン10m当たりの直接工事費用は、RC巻立て工法が332.4万円であるのに対し、鋼板巻立て工法は841.1万円、炭素繊維シート巻立て工法は706.9万円とされている。）で経済性にも優れていることから、RC巻立て工法によることとした。また、被告は、劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事の工法については、f高架橋に設置されている占用物件や鋼板等を撤去し、全箇所につき直接目視による詳細な調査を行い、その調査結果等も踏まえて、鋼板接着工法、外ケーブル工法、下面増厚工法等の中から最適な工法を選択することとした。（以上につき、甲A57、69、乙A11の3、34、37、55～58、証人r）

キ 被告は、当初、f高架下の占用者全員の明渡しを得て、一斉に工事等を進める予定であったが、原告らが本件各区画の明渡しを拒否しているため、現在は、明渡し済みの区画から分割して工事等を実施している（乙A55、証人r）。

(2) 耐震・耐荷力補強及び劣化補修の必要性について

上記認定事実によれば、f高架橋は、1日当たり約3万5000台もの車両が通行する重要な幹線道路であるとともに、災害時の緊急交通路・避難路にも指定されている防災上も重要な道路であるところ、昭和7年に建設されてから本件各不許可処分まで80年近くの長期間が経過し老朽化しているにもかかわらず、高架下建物が存在するため抜本的な耐震対策や劣化補修が行

われたことがなく、平成22年度報告書及び平成24年度報告書においても、ほぼ全ての橋脚について耐震性の基準を満たしておらず、その他の部分についても耐震性及び耐荷性の基準を満たしていないなどとされている。加えて、我が国は、近年、平成7年の阪神淡路大震災、平成23年の東日本大震災、平成28年の熊本地震といった巨大地震を幾度も経験しており、更なる巨大地震の発生も予想されているところであって、このような地震によりf高架橋が落橋したり損壊したりする事態となれば、多数の人命にかかわる深刻な結果を招きかねない上、今日、老朽化した橋脚等の耐震・防災対策は喫緊の国家的な課題とされていること（乙A24～27）なども考慮すると、f高架橋全体につき、耐震・耐荷力補強及び劣化補修を早急に行う必要があることは明らかである。

(3) 橋脚の耐震補強の工法について

- ア 上記認定事実によれば、被告は、f高架橋の橋脚の耐震補強の工法について、標準的な工法であるRC巻立て工法、鋼板巻立て工法及び炭素繊維シート巻立て工法等の比較検討を行ったところ、RC巻立て工法が、補強効果の信頼性が最も高く、耐久性に優れ、維持管理も容易であり、経済性にも優れていることから、RC巻立て工法によることとしたことが認められる。そして、RC巻立て工法に上記のような優位性が認められ、それ故にほとんどの道路橋の耐震補強工事において用いられていることは、証拠（甲A69、乙A11、14、34、55、証人w、証人rなど）から十分に明らかであり（なお、原告らも、道路橋の耐震補強工事のほとんどがRC巻立て工法で行われていること、占有者の存在を考慮しなければRC巻立て工法が適切な工法であることを認めている。）、被告が耐震補強の工法としてRC巻立て工法を選択したことにつき不合理な点は見当たらない。
- イ この点につき、原告らは、包帯補強工法等の工法を用いれば、占有物件を撤去することなくf高架橋の耐震補強を行うことが可能であると主張す

る。

しかし、原告らが特に強く主張する包帯補強工法については、そもそも道路橋の耐震補強に係る標準的な工法とはされていないのであって、実際にも道路橋での施工実績はほとんどなく（被告が包帯補強工法の開発者である構造品質保証研究所株式会社に確認したところによれば、高架橋のうち道路橋での施工実績は1件しかなく、それも、ひび割れの修繕工事であって耐震補強工事ではないとの回答であったことが認められる〔乙A51〕。）、道路橋の耐震補強に用いた場合の補強効果や耐久性には不確実な面があるといわざるを得ないし、鉄道橋において相当数の施工実績があるとはいえ、多数の施工実績があるRC巻立て工法よりも信頼性に劣ることは明らかである。しかも、包帯補強工法は、熱に弱いというのであり（甲A213、証人w）、巨大地震の際には火災も発生することが多いことを考えると、上記の弱点をカバーするために耐火被覆等の対策が可能であるとしても、この点につき特段の対策を要しないRC巻立て工法に劣ることは明らかである。また、包帯補強工法には紫外線に弱いなどといった特徴もある上（証人w）、橋脚に繊維材を巻き付けるという点で炭素繊維シート巻立て工法に類似することから、その短所として指摘されている漏水、破損等による補強効果の低下（乙A11の3）が同様に当てはまるとみられることから、施工後長期間経過した場合を想定すると、ポリエステル繊維ベルトの劣化・破損等により、著しく補強効果が低下する危険性も否定し難いし、そのような危険を避けるための維持管理の費用や手間も無視し難い。さらに、経済性についてみても、巻き立てる回数等によって費用が異なってくるため単純な比較は困難であるが、原告らの主張を前提としても、せいぜいRC巻立て工法と同程度であるというのであって（証人wも同旨）、RC巻立て工法よりも経済性に優れているとはいえない。また、原告らは、包帯補強工法を採用すれば、占用物件の壁に穴を空けるだけで施工可能で

あるというが、個々の占有物件の壁の構造や強度は不明であるため、相当の費用と手間をかけて調査しない限り、壁に多数の穴を空けることにより壁が崩落したり損壊したりする危険性があるし（証人 w）, 占有物件は被告の所有財産ではないため、工事完成後の橋脚や巻立て材の維持管理に支障が出る可能性も否定し難い。

以上によれば、f 高架橋の橋脚に係る耐震補強の工法としては、包帯補強工法よりも R C 巻立て工法の方が明らかに合理的であるというべきである。

また、原告らは、包帯補強工法のほかにも、炭素繊維シート巻立て工法、リブバー補強工法、一面耐震補強工法などを用いれば、占有物件を撤去する必要はないと主張する。しかし、炭素繊維シート巻立て工法については、包帯補強工法において指摘した短所（熱、漏水、破損等による補強効果の低下）がそのまま当てはまる上、包帯補強工法よりも費用がかかるとされているし（甲 A 1 1 3）, リブバー補強工法や一面耐震補強工法は、包帯補強工法と同様、道路橋の耐震補強に係る標準的な工法とはされておらず、道路橋への施工実績もほとんどないことがうかがわれる上、炭素繊維シート巻立て工法や包帯補強工法よりも更に費用がかかるとされている（乙 A 5 0, 弁論の全趣旨）。このように、原告らが主張するいずれの工法も、f 高架橋の橋脚の耐震補強工法として、R C 巻立て工法に勝るものとは認められない。

ウ 上記のとおり、f 高架橋の橋脚に係る耐震補強の工法として、R C 巻立て工法を選択した被告の判断は合理的であるところ、その施工のためには、橋脚間に足場を架設し、重機や資機材の搬入等をした上で、橋脚周りの壁を除去して掘削し、鉄筋や型枠を組み立てた上、橋脚の周囲に R C を巻き立てる必要があり、施工スペースの確保や安全確保の観点からも、占有物件を撤去することは不可欠であると認められる。

なお、f 高架橋の橋脚は、地中の基部に至るまで所定の耐震性能を欠いていることが認められるから（乙A29, 52, 証人 r），仮に原告らが主張する包帯補強工法やリブバー補強工法等を採用したとしても、橋脚の基部の耐震補強を行うためには、その周辺を掘削する必要がある、いずれにしても占有物件の撤去は必要であると認められる。これに対し、原告らは、占有物件を撤去せずに基部の耐震補強を行う工法（地中部鋼板圧入耐震補強工法、斜め鋼材あと挿入耐震補強工法）もあると主張するが、これらの工法を用いたとしても、橋脚に接着している占有物件の壁を撤去することなく基部の耐震補強を行うことが可能であるとは考え難い（甲A93, 94, 証人 w）。また、原告らは、弾力性のある補強材を用いる包帯補強工法等の工法によれば、橋脚の基部に応力が集中しないため、基部の補強が不要になるなどと主張するが、f 高架橋の橋脚に係る耐震補強の工法として、包帯補強工法等が適切でないことは前述のとおりであるし、その点をおくとしても、f 高架橋においては、RC 巻立て工法を採用することにより基部に応力が集中し、基部の耐震補強を行う必要が生じるというのではなく、もともと基部の耐震性能が不足しているというのであるから、道路橋示方書の基準への適合性も含め、包帯補強工法等の工法を採用するだけで基部の耐震補強が不要になることにつき、原告らから十分な説明がされているとはいえない（証人 r。なお、証人 w の供述及び甲A第185号証も、地中部の耐震補強が不要になる可能性を指摘するにとどまり、これが不要となる根拠を十分に示すものとはいえない。）。

(4) 劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事の工法について

ア 上記認定事実によれば、被告は、劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事の工法については、f 高架橋に設置されている占有物件や鋼板等を撤去し、全箇所につき直接目視による詳細な調査を行い、その調査結果等も踏まえて、鋼板接着工法、外ケーブル工法、下面増厚工法等の中か

ら最適な工法を選択することとしているというのである。そして、f 高架橋は建設から長期間が経過し老朽化が進んでいるところ、これまで占用物件が存在していたため必ずしも十分な点検調査がされておらず、損傷の有無やコンクリートの健全性等について慎重かつ確実な調査を行う必要があると考えられることも考慮すると、上記のような被告の方針は合理的なものといえる。そして、上記のような詳細な調査を行うに当たっては、調査の障害となる占用物件を撤去する必要があることは明らかである。

また、上記認定事実によれば、f 高架橋の劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事については、詳細調査の結果等を踏まえて、鋼板接着工法、外ケーブル工法、下面増厚工法等の中から最適な工法が選択されることとなるところ、これらの工法は、橋上から施工可能な橋面防水工を除き、高架下に足場を組み立てて施工する必要があることが認められ（乙A 37, 55, 証人 w, 証人 r）、この点からも、占用物件を撤去する必要があると認められる。

イ これに対し、原告らは、工法選択の前提となる詳細調査の関係につき、必ずしも全箇所調査は必要ではないとか、ファイバースコープや超音波検査機器等を用いた非破壊検査も可能であるなどと主張する。しかし、f 高架橋が老朽化していることなど上記の点に加えて、道路橋については5年に1回の近接目視による点検が基本とされていること（平成27年国土交通省令第4号による改正前の道路法施行規則4条の5の2〔乙A 27〕）や、非破壊検査には相応の費用や手間がかかることも考慮すると、上記のような簡略な調査や非破壊検査が適切であるとはいえない。

また、原告らは、劣化補修工事や上部工の耐震・耐荷力補強工事を行うに当たっては、占用物件を撤去して足場を組まなくとも、高架橋の上から上部工（ゲルバー桁）をジャッキアップしたり（甲A 72）、占用物件を足場にしたりすることにより施工することができるなどと主張する。しか

し、f 高架橋の規模等に照らして、高架下に何も工作物を設けることなく上部工をジャッキアップする工法を採用し得るのかは不明であるし、仮にこのような工法を採用し得るとしても、その施工は非常に難度の高いものとなるとみられる上、相当期間にわたる通行止めなどが必要となり、交通に支障を来す可能性も高い。また、占用物件を足場にするといっても、個々の占用物件の構造や強度は不明であって、これを足場として利用することができるのかどうかも全く不明であるし、工事の安全性や効率性の観点から問題があることも明らかである。原告らの主張は採用することができない。

(5) 順次退避方式等の主張について

ア 原告らは、占有者がいない区画から順次工事を行い、工事が完了した区画に原告らが一時的に退避し、全体工事が完了した後に元の占用区画に戻すことにより、原告らを退去させることなく本件耐震補強等工事を施工することが可能であると主張する。

しかし、この主張は、原告らが本件各区画から退去する必要性があることを前提とするものであり、本件各不許可処分の適法性を左右する主張とはいえない。また、この点をおくとしても、本件各不許可処分当時、f 高架下の各区画に原告らが一時退避可能な区画があったとは認められないし、原告ら以外の占有者に対しては占用更新を拒否し、原告らのみ占用更新を許可するといったように、原告らを他の占有者と区別して取り扱うべき合理的な理由もない（なお、退去を拒否した者のみ一時退避が許され、従前の占用が保護されるならば、今後同様の場面において誰も任意に退去しようとしなくなることは自明である。）。さらに、原告らを他の区画に一時退避させるといっても、占用物件の移転ないし建築を要するなど相当の費用と時間が必要となると考えられ、一斉施工と分割施工の費用の多寡を比較するまでもなく、前述のとおり早急に行われるべき本件耐震補強等工事

において、このような方法を採用することが適切でないことは明らかである。原告らの主張は採用することができない。

イ 原告らは、仮に一時的に退去する必要があるとしても、工事完了後に再占有を認めるべきであると主張する。

しかし、この主張も、原告らが本件各区画から退去する必要性があることを前提とするものであり、本件各不許可処分の適法性を左右する主張とはいえず、失当である。

なお、本件においては、この点に関連して、橋脚等から占有物件まで1.5mの離隔距離を確保する必要があるかどうかについて争われているので、審理の経過に鑑み付言するに、関係法令等の定めのとおり、被告においては、平成21年2月1日以降、高架道路の路面下の占有については第20号通達によらなければならないとされており（大阪市道路占有規則9条、大阪市道路占有許可基準27条）、同通達は道路占有許可に係る被告の処分基準として位置付けられるところ、その基準によれば、占有物件の天井は、原則として、高架の道路の桁下から1.5m以上空けることとされ、占有物件の壁体は、原則として、高架の道路の構造を直接利用しないものであるとともに、橋脚から1.5m以上空けることとされているのであるから（第19号通達の別紙1「高架下の占有許可基準等」1(2)(カ)(キ)）、高架下に新たに占有物件を建築する場合には、特段の事情のない限り、橋脚等から占有物件まで1.5m以上の離隔距離を確保する必要があることは明らかである。また、上記の点においても、前述のとおり、道路橋については5年に1回の近接目視による点検が基本とされており、長期にわたる維持管理の観点からしても、上記の程度の離隔距離を確保しておくことが適切であることはいうまでもない。

(6) 小括

以上のとおり、f 高架橋については、耐震・耐荷力補強及び劣化補修を早急

に行う必要があるところ，その橋脚の耐震補強工事（R C 巻立て方式）の施工，工法等の選択の前提となる詳細調査，劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事の施工のいずれの観点に照らしても，占用物件を全て撤去することが必要であると認められ，原告らに本件各区画の占用を認めると，被告において適切な調査方法や工法を選択することができず，道路管理上著しい支障が生ずるものと認められる。

3 道路占用の必要性ないし利益（占用を拒否されることにより失われる利益）の性質及び程度等について

(1) 原告らが被る経済的損失について

ア 認定事実

前記前提となる事実に掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実が認められる。

(ア) 原告 a 関係（甲 A 1 9 4，B 1 の 4，1 の 5～1 の 1 2，甲 C 5，原告 a 代表者本人）

原告 a は，平成 2 6 年 1 月 1 7 日付け不許可処分の時点で，原告 a 区画（1 1 区画）の占用物件全てを 6 名の賃借人に賃貸しており，その賃貸収入は月額 1 8 7 万 3 0 7 2 円（年額 2 2 4 7 万 6 8 6 4 円）であった。他方，原告 a が被告に対して支払った平成 2 5 年分の原告 a 区画の占用料は，年額 2 3 6 万 9 0 6 3 円であった。

原告 a は，賃貸物件の内装工事代金等として，2 0 0 0 万円以上の費用を費やしている。なお，原告 a の代表者である x は，平成 1 8 年頃，当時の原告 a の代表者に対し，原告 a の株式購入代金として 2 0 0 0 万円を支払った。

(イ) 原告 b 関係（甲 A 1 8 4，甲 B 2 の 5～2 の 1 1，2 の 1 3～2 の 1 6，甲 C 6）

原告 b は，原告 b 不許可処分の時点で，原告 b 区画（5 区画）のうち

1 区画を原告 b の建築事務所として使用し、その他の 4 区画の占有物件（所有名義人は n）を k 及び y に賃貸しており（ただし、y との賃貸借契約書の貸主の名前は 1 である。）、その賃貸収入は月額 22 万円（年額 264 万円）であった。他方、原告 b が被告に対して支払った平成 25 年分の原告 b 区画の占有料は、年額 127 万 0156 円であった。

原告 b は、平成 11 年以降、730 万円以上の費用をかけて原告 b 区画の占有物件の内装工事等を行った。

(ウ) 原告 c 関係（甲 A 196，甲 B 3 の 7～3 の 12，3 の 14～3 の 48）

原告 c は、平成 26 年 1 月 17 日付け不許可処分の時点で、原告 c 区画（8 区画）のうち 0.5 区画を原告 c の事務所として使用し、5.5 区画の占有物件を 4 人の賃借人（うち 1 名は k）に賃貸し、その賃貸収入は月額 94 万 7500 円（年額 1137 万円）であった（なお、当時空き物件であった 2 区画のうち 1 区画は、三菱電気システムサービス株式会社が月額 15 万 7500 円で賃借していたが、同社は、上記不許可処分に先立つ平成 25 年 9 月に同区画から退去した。）。他方、原告 c が被告に対して支払った平成 25 年分の原告 c 区画の占有料は、年額 201 万 9733 円であった。

原告 c は、平成 5 年に 600 万円をかけて事務所を 2 階建てにするための工事を行ったほか、平成 6 年以降も、水道、電気、シャッター、トイレ等の工事のため 1700 万円以上の費用を費やしている。

(エ) 原告 d 関係（甲 A 197，甲 B 5 の 9）

原告 d は、平成 26 年 2 月 7 日付け不許可処分の時点で、原告 d 区画（2 区画）の占有物件を k に賃貸し、その賃貸収入は月額 5 万円（年額 60 万円）であった。他方、原告 d が被告に対して支払った平成 25 年分の原告 d 区画の占有料は、年額 13 万 7309 円であった。

(オ) 占用許可条件（甲B1の3，2の3，3の4）

原告らに交付された，平成24年度及び平成25年度の本件各区画に係る道路占用更新許可書には，次の許可条件が記載されている。

7項 道路管理又は道路工事等のため本市が必要と認める場合は，占有者の負担において本市の指示どおり占有物件の撤去又は位置変更を行うこと。

16項 占有物件は占有者自身が所有し使用すること。また，占有権を他人に譲渡もしくは転貸し，又は，担保に供さないこと。

(カ) 原告らによる誓約書の提出（乙A4，原告a代表者本人）

原告らは，平成25年度の道路占用更新許可申請に先立ち，「1．占有許可場所を他人に転貸し，または，占有権を譲渡する行為は一切しないこと。」，「3．道路管理者が必要な場合は占有期間内であっても，設置した施設工作物等は無償で除却し，占有場所を完全に原状に回復のうえ返還すること」などの事項を厳守する旨が記載された誓約書に署名又は記名押印し，これを大阪市長に提出した。

イ 検討

原告らは，上記ア(ア)から(エ)までの認定事実のとおり，本件各区画の占有が失われれば，得べかりし多額の賃料収入を失い，多額の投下資本が回収できなくなり，法人に至ってはその存立の基盤を失うなど，致命的な経済的損失をもたらすと主張する。

確かに，占有が許可されないことにより原告らが失う賃料収入の額は大きく，特に，原告aは1年当たり約2000万円，原告cは1年当たり約1000万円もの多額の利益を失うことになる。しかし，このような利益は飽くまでも原告らの経済的な利益（私益）にすぎず，高度の公共性を有する社会資本である道路の占有を許可すべきか否かの判断において，重視されるべき性質の利益とはいえない。しかも，道路占用更新許可書の許可

条件16項には、「占有物件は占有者自身が所有し使用すること」と明記されており、原告らが占有物件（本件各区画の建物等）を賃貸する行為は明らかに占有許可条件に違反する行為であるし、原告らによる占有物件の賃貸行為は、原告らが提出した誓約書の趣旨（占有許可場所を他人に転貸しない）にも反している（なお、原告aは、平成19年9月、被告に要望書〔甲A17〕を提出し、口頭で、原告a区画に飲食店をテナントとして入居させることの下承を得たなどと主張するが、上記要望書には占有物件を賃貸することは記載されていないし、その他の証拠をみても、被告が上記のような下承をしたことを認めるに足りる証拠はない。）。このように、原告らの賃料収入に関する利益は、保護の必要性に乏しいというべきであり、道路占有許可をすべきかどうかの判断において、原告らに有利に考慮すべきものとはいえない。むしろ、原告らが、占有許可条件に反して占有物件を賃貸し、多額の利益を得てきたという事情は、原告らに不利益に考慮されてもやむを得ないというべきである（なお、被告において、占有物件が第三者に賃貸されていることを知りながらこれを黙認していたとみる余地もないではないが、仮にそうであったとしても、原告らの占有物件の賃貸による経済的利益が、道路法上、保護の必要性に乏しいものであることに変わりはないというべきである。）。

また、原告らは、占有物件の内装工事や維持管理等のために多額の費用を支出してきたことが認められるが、道路占有更新許可書の許可条件7項によれば、道路管理又は道路工事等のため被告が必要と認める場合には、たとえ道路占有許可の期間内であっても、占有者の負担で占有物件の撤去等を行わなければならないとされており（道路法71条2項1号参照）、しかも、原告らは、道路管理者が必要な場合は占有許可期間内であっても占有物件を無償で除却し、占有区画を原状に回復して返還することを厳守する旨の誓約書を自ら提出しているのであって、占有物件に対する投下資

本を喪失する危険は、本件各区画の占用許可において所与の前提とされていることであり、道路管理上の必要性が認められる限り、原告らにおいて受忍すべき性質の不利益であるといわざるを得ない。しかも、原告らは、上記認定事実のとおり、多額の賃貸収入を得てきたものであって、その金額や年数等に鑑みても、内装工事等の費用（投下資本）を回収するに足りる十分な利益を得てきたものといえ、この点につき、原告らを特に保護すべき必要性があるとは認められない。

(2) f 高架下の有効活用等の主張について

ア 原告らは、f 高架下の特質（ノスタルジックな昭和の空気感、レトロな雰囲気）とその立地条件を生かした魅力あるまちづくりと賑わいの創出を真剣に考えており、原告らに占用を継続させることは、高架下の有効活用と地域の活性化に資するものであり、第17号通達の方針（まちづくりや賑わい創出などの観点から高架下空間の有効活用を推進する方針）にも適うものであるから、原告らの占用を認めるべきであるなどと主張する。

しかし、第17号通達1(2)は、要旨、高架下の占用は、まちづくりや賑わい創出などの観点からその有効活用が必要と認められる場合には、道路管理上支障があると認められる場合を除き、当該高架下等の占用を認めて差し支えないとし、同通達3(1)は、要旨、高架の道路は、損壊等の事故が発生した場合に被害が甚大となることから、高架下の占用については、高架の道路の保全に支障がない場合に認められるものであることとしている（乙A23）。このように、原告らが主張する「まちづくりや賑わい創出」、「高架下の有効活用」といった利益は、原告らが援用する第17号通達においても、道路管理上支障がない場合に限り、副次的に考慮される利益として位置付けられているにすぎないし（このことは、平成26年法律第53号による改正後の道路法33条2項1号により、高架下の占用につき許可要件が緩和された現在においても同様である。）、高架下の有効活用が

必要と認められる場合であっても、その占用を認めて「差し支えない」とされているにすぎない。しかも、同通達 1 (3) は、高架下等の占用の許可に当たっては、公共的ないし公益的な利用を優先することとしているところ、原告らの本件各区画の占用は、自ら事務所や倉庫等として使用するか、占有許可条件に反してこれを第三者に賃貸し収入を得るかのいずれかであって、公共的ないし公益的な利用であるとはいえないことも考慮すると、原告らが主張する上記の利益は、原告らの占有を積極的に認めるべき理由とはならないというべきである（なお、第 17 号通達が、大阪市道路占用規則 9 条及び大阪市道路占用基準 27 条により、第 20 号通達と同様に、道路占有許可に係る処分基準と位置付けられるかどうかについては議論があり得るが、いずれにしても、原告らが主張する高架下の有効活用等の利益は、原告らの占有を積極的に認めるべき理由とはならないというべきである。）。

なお、原告らは、ニューヨークの「ハイライン」の成功例や、原告らやそのテナントが行うイベント等の盛況ぶりを示すなどして、f 高架下の有効活用等に関する原告ら（特に原告 a 及びその関連会社である z）の構想が創造的でハイセンスである旨を縷々述べるが（甲 A 195，証人出口善広など）、原告らの上記構想は飽くまでも一つの考え方にすぎず、本来、本件耐震補強等工事後の f 高架下の有効活用の在り方については、f 高架橋の維持管理上の要請や地域住民の意向等を踏まえ、公共的ないし公益的な利用方法を優先して検討、議論されるべき問題であり、原告らの上記構想が実現するよう被告が配慮する必要はないというべきである。

イ 原告らは、清掃活動、街灯の設置管理、雨漏り対策、鳩の糞害対策など f 高架下の環境の維持管理を担っており、地域の安全にとっても不可欠の役割を果たしていたなどと主張する。

しかし、占有物件の維持管理は占有者の義務とされており、雨水の落下

についても被告は責任を負わないとされているから（大阪市道路占用規則26条〔乙A2〕，占用許可条件2項，12項，14項〔甲B1の3等〕），上記行為の多くは，原告らにおいて必要な行為を行っていたものにすぎないし，原告らが自主的にこのような維持管理を行ってきたからといって，将来にわたり原告らにこれを委ねなければならない理由もない。したがって，このような事情は，原告らの占用を積極的に認めるべき理由とはならないというべきである。

(3) 原告らの信頼利益，信義則違反等の主張について

ア 原告らは，遅くとも昭和11年前後に初代の占用者の占用が開始された時点で，被告と各占用者との間で，「真にやむを得ない事情がない限り，被告の都合で一方的に退去を求めることはしないとの明示又は黙示の合意」があり，上記の合意は原告らにも承継されていると主張する。

しかし，上記の合意を裏付ける客観的な書面は存在せず，このような合意の存在をうかがわせるような書面も見当たらないし，そもそも，道路法に基づく道路占用許可という事柄の性質上，常識的にみて，このような合意がされるとは考え難い。また，上記の合意に関する原告らの供述等（甲A184，194，196，甲C5，6，原告a代表者本人）をみても，その合意の時期，方法，内容等はいまいであり，合意の承継方法も，先代の占用者から伝え聞いたなどといったもので，その承継の際に被告が関与したような事情も全く見当たらない。したがって，これらの供述等に照らしても，昭和11年頃の初代の占用者と被告との間に上記のような合意が存在したとは認められないし，ましてや，これが原告らに承継されたとも認められない。原告らの主張は採用することができない。

イ 原告らは，初代の占用者から約80年にわたって占用を継続し，f高架下の有効活用とともに，その環境の維持管理に貢献してきたのであり，正当事由がない限り退去を求められることはないという原告らの信頼は保護

されるべきであるとも主張する。

しかし、道路法上、占用許可期間内であっても、道路に関する工事等のため道路占用許可が取り消されることはあり得るし（道路法71条2項参照）、原告らは、道路占用更新許可申請に際し、「道路管理者が必要な場合は占用期間内であっても、設置した施設工作物等は無償で除却し、占用場所を完全に原状に回復のうえ返還すること」と記載されている誓約書に署名又は記名の上押印し、被告に提出している（乙A4）。このように、原告らは、道路管理上必要があれば、たとえ占用許可期間内であっても、占用物件を無償で撤去して明け渡すべき立場にあり、また、このことを自ら誓約していたものである。したがって、上記のような原告らの信頼は、長期間の占用継続により原告らが有するに至った事実上の期待にすぎず、道路管理上の必要性がある場合にまで殊更に保護すべきものとはいえない。

ウ 原告らは、説明会等の本件各不許可処分に至る経緯や、本件各不許可処分後の立退交渉の経緯等を主張し、被告による退去に向けた手続は、手段の相当性を欠くなどと主張する。

しかし、これらの事情は、本件各不許可処分の違法性を基礎付けるものではないというべきである。また、被告の説明等が著しく不十分、不適切であったとか、被告の立退要求が社会的相当性を逸脱するものであったなどというような事情も認められない。原告らの主張は採用することができない。

4 本件各不許可処分の適法性（まとめ）

以上のとおり、f 高架橋については、耐震・耐荷力補強及び劣化補修を早急に行う必要があり、原告らに本件各区画の占用を認めると、被告において適切な調査方法や工法を選択することができず、道路管理上著しい支障が生ずると認められ（上記2）、他方、原告らが被る経済的な不利益は、その性質上特に重視されるべきものではない上、かえって、原告らは占用許可条件に反して占用

物件を賃貸し多額の収入を得てきたものであり（上記3(1)），原告らが主張する f 高架下の有効活用，維持管理，原告らの信頼利益等についても，原告らの占有を積極的に認めるべき理由とはならないというべきであるから（上記3(2)(3)），本件各不許可処分に係る被告の判断は，社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとはいえず，その裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと認められない。

したがって，本件各不許可処分は，いずれも適法である。

5 原告らのその他の主張について

(1) 原告らは，本件各区画の占有許可の期限は，条件等の見直しのために設定された更新時期であり，更新の拒否には正当な事由を要すると解すべきところ，本件各不許可処分に正当な事由は認められないと主張する。

確かに，占有の目的等に鑑みて不相当に短期間の期限が付されている場合には，当該占有を継続させることができない特別の理由がない限り，占有期間の更新を拒否することはできないと解する余地がある。しかし，本件においては，当初の占有から既に約80年もの期間が経過しており，当初の占有目的を達成するため必要かつ十分な期間が経過しているというべきであって，原告らの上記主張はその前提を欠くものといわざるを得ない。また，仮に正当な事由（特別の理由）を要すると解したとしても，これまでに説示したとおり，f 高架橋につき早急に本件耐震補強等工事を実施する必要があることが認められ，本件各不許可処分には正当な事由があるというべきである。原告らの主張は採用することができない。

(2) 原告らは，被告は占有関係の解消（原告らの立退き）自体を目的として本件各不許可処分をしたものであり，いわゆる他事考慮があるなどと主張する。

しかし，f 高架橋につき早急に本件耐震補強等工事を実施する必要があると認められることは，これまでに説示したとおりであって，被告が占有関係の解消を目的として本件各不許可処分をしたとは認められない。なお，大阪

駅前地下道の事案は、本件とは関係がない。

6 原告らの道路占用更新許可処分の義務付けの訴えについて

原告らは、行政事件訴訟法3条6項2号のいわゆる申請型の義務付けの訴えとして、本件各区画に係る平成26年4月1日から平成29年3月31日までの道路占用更新許可処分の義務付けを求めるところ、前記のとおり、本件各不許可処分はいずれも適法というべきであるから、原告らの訴えのうち上記義務付け請求に係る部分は、行政事件訴訟法37条の3第1項2号の要件を欠き、いずれも不適法である。

第6 結論

以上によれば、原告らの訴えのうち、道路占用更新許可処分の義務付けを求める部分はいずれも不適法であるからこれを却下し、原告らのその余の請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所 第7民事部

裁判長裁判官 山 田 明

裁判官 徳 地 淳

裁判官 安 藤 巨 騎

(別紙1)

物件目録

1 原告 a 関係

占有場所 大阪市 e 区 f 高架下第 35, 37, 39, 43, 45, 46, 48, 50, 52, 54, 56 号 (別紙 3 占有状況図のうち桃色マーカーを付した部分)

占有数量 803.42 m²

2 原告 b 関係

占有場所 大阪市 e 区 f 高架下第 6, 8, 14, 47, 49 号 (別紙 3 占有状況図のうち青色マーカーを付した部分)

占有数量 420.36 m²

3 原告 c 関係

占有場所 大阪市 e 区 f 高架下第 11, 32, 33, 34, 36, 38, 40, 42 号 (別紙 3 占有状況図のうち緑色マーカーを付した部分)

占有数量 710.58 m²

4 原告 d 関係

占有場所 大阪市 e 区 f 高架下第 76, 77 号 (別紙 3 占有状況図のうち橙色マーカーを付した部分)

占有数量 48.01 m²

本件耐震補強等工事に関する原告らの主張

1 f 高架橋の耐震補強工事の際し、原告らの立退きは必須ではないこと

(1) 巻立て工法による耐震補強工事の構造工学的意味

地震力で橋脚が破壊する場合、その破壊の形態は「曲げ破壊」と「せん断破壊」の2種類がある。曲げ破壊では鉄筋が伸びながら穏やかに進行するが、せん断破壊は一瞬で終局状態、つまり破壊に至る。阪神大震災において倒壊した阪神高速道路の高架橋も、せん断破壊により倒壊した。これを避けるため、橋脚のせん断耐力を補強し、曲げ破壊が先行する補強を行うのが、巻立て工法により耐震補強工事を行う構造工学的な意味である。

当初はRC巻立て工法ばかりが行われた。その理由は、橋脚自体がRC製であり、橋脚をそのまま太くするという発想に素直に結びつくからである。構造工学的には、橋脚が太くなることよりも、せん断補強筋と呼ばれる円周方向の鉄筋が増加することに大きな意味がある。倒壊した阪神高速道路の橋脚や、その他大地震で倒壊している建物のほとんどが、このせん断補強筋の不足のために倒壊している。建築基準では昭和56年の建築基準法改正で、いわゆる新耐震基準が採用されているが、以前の旧耐震基準と新耐震基準の最大の違いは、必要とされるせん断補強筋の量である。

せん断補強筋は、柱を円周方向に締め付ける拘束力を発生する。この拘束力がせん断破壊を防止する。つまり、柱を円周方向に締め付ける拘束力が発生すれば、その部材はせん断補強筋、つまりRCである必要はない。そのため、鋼板を用いた鋼板巻立て工法や、炭素繊維シートを用いた炭素繊維シート巻立て工法が考案された。鋼板巻立て工法のメリットは、鋼板を立て込むために重機が必要となるものの、現場での施工が容易で仮設が少なく済み、工期が短く、補強後に橋脚の太さがほとんど変わらないことである。炭素繊維シート巻立て工

法ではさらに、施工が容易で、重機が入れない部分でも施工が可能となる。

(2) 道路橋と鉄道橋に根本的な違いはないこと

道路橋と鉄道橋では、橋の上を通過するものが異なるため、想定する荷重の大きさに違いがあるが、形式が同じであれば、荷重に耐えるための構造的な仕組みは同じである。荷重が大きくなるのであればその分巻立材の巻き数を増やすことで耐久性を確保することも可能であり、鉄道橋で実施されている耐震補強工法が道路橋でも利用可能であることは間違いない。f 高架橋は鉄道橋で一般的に用いられている構造と同じラーメン構造であり、鉄道橋と形式が同じであるから、適用できる耐震補強工事も同様のものとなる。

(3) 道路橋において、ほとんどの耐震補強工事がRC巻立て工法で行われている理由（被告が採用する理由）

巻立て工法の巻立材は、RCに始まり、その後も進化を続けている。一方で、RC巻立て工法は、施工が簡単であることに加え、一般的にはコストが抑えられることから、現在でも広く用いられている。鉄道橋では、工事の確実性及び高架下スペースの制約から、ほとんどが鋼板巻立て工法をはじめとするRC巻立て工法以外の工法が用いられているが、道路橋では特にRC巻立て工法が多く用いられているようである。

道路橋でRC巻立て工法が多く用いられている理由についての被告の見解は、道路の場合は道路占用許可という比較的立退きをさせやすい法律上の仕組みが採られているため、一般的な工法であるRC巻立て工法が採られることが多い、というものである。つまり、被告は、道路橋においては高架下占有者に対する配慮が不要であるから、一般的で施工が容易なRC巻立て工法が用いられるとしている。被告が、f 高架橋においてRC巻立て工法以外の工法を実質的に検討しなかった理由は、原告らを立ち退かせることに法律上の障害がないものと認識し、原告らの立退きを大前提として工事を計画したためである。

なお、被告はRC巻立て工法を採用する理由として、「強度の発現が確実」

なる理由を挙げるが、利用実績のある他工法でも強度の発現は確実であるから、RC巻立て工法を採用する理由にはならない。

(4) RC巻立て工法を採用した場合に占有物件が障害となる理由

RC巻立て工法では、既存の橋脚の周りに改めて鉄筋を組み上げ、型枠を設置し、コンクリートを流し込む工事を行う。そのため、既存の橋脚の周りに、鉄筋を組み上げる作業のための足場や、型枠を設置する仮設工事が必要となる。

この仮設の設置には相当の面積が必要となるため、占有物件の壁は全て撤去が必要となり、事実上占有物件の取り壊しが必要となる。

(5) 立退き不要の耐震補強工法（まとめ）

原告らは多数の代替工法を挙げてきたが、そのうちコストの面で採用が現実的と考えられる工法を表にしたものが表1である。

表1：RC巻立て工法及び代替工法の比較

	RC巻立	鋼板巻立	炭素繊維	包帯	リブバー
せん断補強効果	○	○	○	○	○
曲げ補強効果	○	○	△	×	×
地中部補強	必要	必要	不明	不要	不要
足場・型枠	必要	不要	不要	不要	不要
補強後の柱の太さ	大きくなる	やや大きくなる	わずかに大きくなる	わずかに大きくなる	やや大きくなる
工事費	安い	高い(RCの約2倍)	やや高い(RCの約1.4倍)	安い(RCと同程度)	やや高い
工期	長い	短い	短い	短い	不明
立退き要否	必要	必要	工法による	不要	不要
施工実績	多い	少ない	少ない	採用実績はあ	なし

(道路橋)				る	
施工実績 (道路橋以外)	道路橋と比較すれば、採用実績は相当少ない。	多い（主に鉄道橋）	少ない（主に建築物）	近年伸びている（主に建築物と鉄道橋）	少ない（主に鉄道橋）

ア 炭素繊維シート巻立て工法

(ア) 長所と短所

長所は、施工に大規模な仮設が不要である点、補強対象の柱が、耐火被覆を考慮してもあまり大きくなる点、改良された炭素繊維シート巻立て工法を採用すれば、壁がとりついた柱でも補強可能である点が挙げられる。

短所としては、耐火性・耐候性があるが、被覆や耐火ボードを施工することにより解決できる。その他、コストが高いことが挙げられる。

(イ) 実例

各種建築物で実績が多いほか、道路橋でも阪神高速道路の高架橋において採用実績がある。その際、高架下の賃借人に対し、立退きを求めることなく耐震補強工事を完了している。

イ 包帯補強工法

(ア) 長所と短所

長所は、柱に壁がとりついていても問題なく工事可能、工事費が安価である、仮設が不要（RC巻立て工法で必要な仮設費用が不要）、地中部の補強が不要であることが挙げられる。

短所としては、耐火性・耐候性が指摘されることがあるが、対策は工法の中で当然に予定されており、被覆や耐火ボードを施工することにより耐火性・耐候性を付与している。また、表面にモルタルを施工する場合もある。典型的な屋外利用可能な耐水耐火ボードであるケイ酸カルシウム板の材料

込み工事単価の一例は、1 m²当たり 2 2 0 0 円程度で、施工面積が大きくなればその分単価が下がることを考慮すれば、価格も安価であり、コストへの影響も小さい。

その他、被告は、道路橋での施工実績が少ない点を短所として指摘する。しかし、これは包帯補強工法自体に 1 0 年程度の歴史しかないことや、道路橋の補強工事における前例主義が原因であり、包帯補強工法に技術的問題があるためではない。なお、被告は、最近、大阪市立弘済院の 2 棟と大阪市立住吉市民病院の 2 棟、計 4 棟の耐震補強工事に包帯補強工法を採用しており、包帯補強工法の信頼性については被告自身も認めている。

(イ) 壁に穴を空けることの問題点

柱に壁が貼り付いている部分に包帯を巻き立てる際には、壁に包帯を通す穴を空ける必要がある（なお、壁にスリットを空けなくとも施工可能である。）。これまで壁と橋脚及び橋桁の接合状況が不明であったため、この穴の大きさや個数によっては、施工中に壁が倒れる可能性が否定できないと考えられてきた。しかし、f 高架下の占用物件の壁は、RC 壁、コンクリートブロック壁のいずれにおいても、橋脚や橋桁に予め埋め込まれたナットに対しねじ込まれたアンカーで固定されていることが、解体工事の際に確認された。そのため、アンカー位置を避けて穴を空ければ、壁が倒れるおそれはない。なお、アンカー位置は、コンクリート表面からハンディサイズの鉄筋位置検査装置を用いることにより容易に特定可能である。

万が一、施工中にアンカーを切ってしまうても、アンカーは複数存在するため、問題はない。仮に、壁の倒壊を防ぐために支える仮設（支保工）を設けるとしても、この仮設は小規模であるため、工期やコストに与える影響は小さい。

(ウ) 実例

鉄道高架橋（JR 東海の新幹線高架橋）や中央官庁庁舎、地方自治体庁

舎，病院（大阪市立の病院4棟を含む）や集合住宅等の建築物において，1000件以上，耐震補強工法として採用されている。

(6) 占用物件を撤去せずに工事するメリット

ア 工期が短くなる

占用物件の解体が不要となるため，その分工期短縮が可能となる。その効果は，仮設材料やレンタル機材の賃借期間の短縮による全体工事費のコスト縮減と，早期の耐震補強完了である。

イ 解体費用が不要

占用物件の解体には解体費用が発生するが，占用物件の解体が不要であれば，その費用も不要となり，コストの縮減となる。

ウ 包帯補強工法とRC巻立て工法は同程度のコストであること

包帯補強工法とRC巻立て工法のコストは同程度である。包帯補強工法の実施例が少ない理由としては，開発されてからまだ10年程度の時間が経過したにすぎないこと，包帯補強工法は特許工法であるため施工可能な業者が限られていることが挙げられる。逆に，RC巻立て工法の採用例が多い理由は，前例主義及びどの業者でも施工が可能であることが挙げられる。

RC巻立て工法には，せん断補強に限られず，曲げ補強も可能であるという特性があるが，この特性にはデメリットもある。また，f高架橋で必要となるのはせん断補強であり，曲げ補強は不要であることが確認されている。さらに，解体工事が不要となることによるコストダウンを考慮すれば，全体のコストは包帯補強工法の方がRC巻立て工法よりも小さくなる可能性もある。

(7) 代替工法について

ア 耐火性

代替工法のうち，炭素繊維シート巻立て工法及び包帯補強工法については，材料自体がRCと比較すると耐火性に劣るため，万が一，高架下が火災になった場合のため，耐火性能を付加する必要がある。その手法としては一般的に耐

火パネルを貼り付ける方法の他、耐火材を吹き付ける方法、表面にモルタルを施工する方法がある。これらの対策は、当然のものとして工法の中に組み込まれているため、耐火性の不足はそもそも両工法の欠点には当たらない。なお、耐火ボードの設置により、耐火性は問題にならないことは、被告自身も認めている。

イ 柔らかい補強であることの意味

包帯補強工法及びリブバー補強工法は、補強部材を堅くすることなく（曲げ強度を上げることなく）せん断耐力のみを増大させる、柔らかい耐震補強工法である。

R C 巻立て工法や鋼板巻立て工法では、橋脚の曲げ強度が大きくなってしまふ。そうすると、未補強部分に応力が集中し、破壊してしまふ。具体的には、補強が難しい地中部や、橋桁との接合部周辺が破壊されてしまふ。それを避けるため、地面を掘削し地中部も補強するなど、大がかりな耐震補強工事が必要となる。つまり、もともと曲げ強度が十分な橋脚を補強する場合、曲げ強度を更に大きくすることは、耐震性能にとって害となる。

これに対し、包帯補強工法では、補強部分も硬くならず、未補強部分と同様に变形するため、橋脚全体で地震力を受け止めることとなり、未補強部分に応力が集中しない。そのため、包帯補強工法やリブバー補強工法を採用した場合は、被告が予定している橋脚地中部の耐震補強工事が不要となり、コストダウンが可能である。

(8) 小括

被告が予定している R C 巻立て工法は、高架下占有者の存在を無視すれば、適切な工法の一つであることは確かである。しかし、曲げ補強が不要である f 高架橋の工法として、R C 巻立て工法と包帯補強工法とを比較すれば、R C 巻立て工法は補強効果やコストの点で同程度であり、地中部補強の必要性や工期の点ではむしろ包帯補強工法の方が優れている。施工実績の面で R C 巻立て工法

に安心感があるが、包帯補強工法の施工実績がRC巻立て工法に比較して少ないのは開発されて間もない工法であることや、特許工法であることが理由であって、信頼性に劣ることを意味するわけではない。

したがって、f 高架橋で採用する工法として包帯補強工法は、RC巻立て工法と同程度に推奨される工法である。

その上で、包帯補強工法を採用すれば占用物件の撤去は不要であるのであるから、被告はRC巻立て工法と同程度の条件で、占用物件の撤去をすることなく耐震補強を完了することが可能であったにもかかわらず、そのような検討をするまでもなく、高架下占用者の立退きを大前提として耐震補強工法の選定を行ったのである。

2 f 高架橋の劣化補修工事に際し、原告らの立退きは必須ではないこと

(1) 連続桁化工事は行わないことになったこと

鈴木意見書（甲A51）によれば、「桁の架け替えを伴うような大工事になるかも知れない場合には、コストとの関係で、高架下の建築物の撤去が必要となる可能性がある」とされている。この桁の架け替えを伴う大工事の典型例で、高架下占用者の立退きをすること無く工事を行うことが極めて難しい工事が、ゲルバー部を除去し、高架橋全体にわたり連続桁とする連続桁化工事である。この点、被告の工事説明では、既に連続桁化工事は行わないことが確定しているため、高架下占用者の立退きが必須の工事は行われまいとあってよい。

(2) ゲルバー部の劣化について

ゲルバー部の劣化について、確かに劣化が顕著な部分が存在し、その部分については速やかに劣化補修を行うことが望ましい。しかし、そもそもゲルバー部はf 高架橋の一部に限られている。原告らはこれまでも、高架橋の上面からジャッキアップすることにより立退きを要せずにゲルバー部の打ち替えを行う補修方法を示したが、どうしても補修のために立退きが必要であれば、その限られた補修部分の区画については一時的に立ち退く形で工事に協力する。

ただし、補修完了後は、被告は再占有を認めるべきである。

3 被告は工法の検討前から高架下占有者の立退きを当然の前提としていたこと

(1) 設計条件が確定する時期

設計条件としての、施工上利用可能な空間の大きさ、すなわち高架下占有者を立ち退かせるか否かは、工法を検討する前に決定されるものである。

(2) 当初の3工法の意味

被告が当初、耐震補強工法として比較検討した3つの工法は、RC巻立て工法、耐震壁工法及び筋交い工法である。

これらの工法は、いずれも占有物件の撤去が必要となる工法である。とすれば、上記(1)記載のとおり、この最初の工法の候補を選定した段階で高架下占有者の立ち退かせることは決定されているから、被告は計画の当初から高架下占有者の占有継続を設計条件として考慮していなかったといえる。被告自身も、5つの工法を検討したがその全てが占有物件の撤去が必要な工法であるとし、今回の耐震補強工事を検討するに当たり、高架下占有者の立退きが大前提になっていたことを認めている。被告は、高架下占有者の立退きを大前提とした理由として「何を巻き立てるにしても密着してる高架下施設を撤去する必要がありますので、その撤去、あと壊す重機建設機械を占有区内に入れなさいといけませんので」と説明しているが、これは占有物件の撤去が不要な工法の存在を無視した、占有物件の撤去が必須という結論先取の議論であり、占有者の立退きが大前提とされたことの理由としては合理性に欠ける。

4 現在の占有物件の存在が点検調査を困難にするものではないこと

被告は、占有者の立退きを求めるもう一つの理由として、高架橋の維持管理のため、点検用・処置用スペースとして1.5mの空間が必要であり、この空間を設けた場合には占有可能スペースは極端に小さくなることを挙げている。

(1) 点検に1.5mの空間は必要か

ア 「原則として」という文言は、遵守が求められる技術基準にあり得るのか

被告は、1.5mの根拠を自ら具体的に検討したわけではなく（足場の設置に必要との発言もあるが、その内容は抽象的である。）、国土交通省による通知である第19号通達で挙げられた数値を根拠としている。第19号通達では、「原則として」1.5mの空間を確保するよう記載されているが、技術者が遵守を求められるような技術基準であれば、第19号通達別紙1の1(2)(カ)(キ)のように、「原則として」との文言が入ることは、一般的にない。同条は、技術的助言にすぎないが、更に原則論にすぎないことが文言からも明らかである。

なお、技術基準において規定の例外を認める場合は、基準を規定したのち、明文で例外を規定することにより、基準を守ることができない場合に技術者が持ち得る裁量の幅を限定していることが多い。例えば、JR西日本福知山線脱線事故の刑事訴訟において問題となった普通鉄道構造規則10条1項は、設計最高速度が110km/hを超える場合、線路の最小曲線半径を600m以上にすることを求めつつ、2項においては「前項の規定にかかわらず、地形上等のためやむを得ない場合は、本線における曲線の最小曲線半径は、百六十メートルとすることができる。」と定め、1項に定める原則規定の例外を認めると共に、最小曲線半径を160m未満にすることはやむを得ない事情があっても許さない仕組みになっている。これに対し、第19号通達では「原則として」という文言のみで高架橋と占用物件の離隔距離の例外を認めているため、離隔距離の最低値に制限はなく、道路管理者の裁量をいかんなく発揮することを認めたと読み取ることができる（もっとも、第19号通達は技術的助言にすぎず、そもそも法的拘束力を持たない。）。

イ 第19号通達の記載について

まず、被告は、第19号通達で1.5mの離隔距離が要求されていることを理由に、f高架橋においても占用物件と高架橋躯体の間に1.5mの離隔距離が必要であると主張している。

しかし、国土交通省によれば、当該通知は地方自治法第245条の4の規定に基づく「技術的助言」に当たり、地方自治体が判断する際の参考となる情報にすぎないとされている。また、1.5mという数字自体も具体的な状況を想定した数字ではない。したがって、第19号通達による1.5mの離隔距離の要求には法的拘束力はなく、被告が原告らに立退きを求めることを正当化する理由には当たらない。

ウ 目視点検に必要な空間について

目視点検のためには人が入ることのできるスペースがあれば十分であるし、仮に人が入ることができなくとも、点検用の小型のカメラがあれば可能である。

(2) 局所的に目視できない部分がある状態は許容されないのか

現在のf高架下の建築物は、高架橋の橋脚の一部に壁が接触しているため、接触している部分については直接の目視点検ができない。

しかし、壁が接触している部分の周辺のコングリートの状態から、見えない部分の劣化状況は判断可能である。例えば、見えない部分から錆汁が出てきていたり、見えない部分からひび割れが進行してきたりするのが見えれば、見えない部分でコンクリートが劣化していることが推定可能である。周辺の状況から劣化の進行が予想された場合に、その部分について破壊検査を行い、正確な劣化状態を把握すれば、維持管理上なんら問題はない。

なお、部材同士の接合や狭隘箇所が多い建築物においては、直接目視できない箇所が多数存在するが、建築技術者はその制限を当然のものとして受け止め、周辺の状況を含めた総合的な判断で建物の維持管理を行っている。

(3) 内部造作は点検の障害となるか

占有物件の屋内に内装を設け、その結果、橋脚や橋桁及び床版の表面が広範囲にわたり見えなくなれば、維持管理の上で障害となる。そのため、維持管理のためには、内装を設けることを止めるか、脱着式の内装にして維持管理に支障

がない屋内の状況にする必要がある。一方、内装以外の造作については、高架橋躯体の目視点検を妨げるものではないから、維持管理に問題を生じるものではない。なお、内装以外の造作としては、二階建て鉄骨造作が例として挙げられる。

(4) 小括

以上のとおり、占用物件の存在は高架橋の維持管理を大きく困難にするものではなく、具体的に維持管理手法を考慮すれば、占用物件があっても問題なく維持管理は可能である。

5 被告の真意、大阪駅地下街事案から分かること

被告は、高架下占用者の占用継続について、具体的検討は何も行っておらず、原告らの占用継続に対してなんらの配慮も努力も行っていない。

ここで、大阪駅前地下道の拡幅工事に関連して、大阪駅前地下道の占用者の扱いについての大阪市議会議員と大阪市職員の興味深いやりとりがある。平成25年3月の建設港湾委員会において、維新の会の市会議員である市位議員の問いかけとして、長期にわたり大阪駅前地下道の占用許可を受けていた団体について、既得権益はなくすべきとの文脈の中で、「この団体への道路占用許可手続についても見直すべきではないかと思う。」との発言があった。これに対する市の回答は、「今回、道路整備工事の実施に合わせて、これらの物件の許可手続を見直していく」との発言があった。その上で、大阪駅前地下道の道路拡幅とは直接の関係がないはずの、通称ぶらり横町で占用許可を受けてきた道路占用者たちは、道路拡幅を理由に立退きをもとめられ、立退きを強要された。被告は、道路拡幅工事にかこつけて、真の目的である、市議会議員の希望を叶えたのである。

被告が、f 高架下占用者の占用継続に対して何ら具体的な検討を行っていないこと、f 高架橋は耐震補強が自覚された阪神大震災の時点で既に築60年程度に達しており、補強・補修の可能性は20年程度前から自覚されていたにもかかわらず本件に至るまで高架下占用者に対する案内が一切なかったこと、f 高架下占

用者に対する立退き要請が、当時維新の会代表であった dd が市長に就任した平成 23 年 11 月以降急速に決定・進行したことからすれば、f 高架橋においても大阪駅前地下道と全く同様、工事を口実として長期間にわたる道路占用許可の解消を行うこと自体が被告の目的、真意であったと考えられる。

(別紙 5)

本件耐震補強等工事に関する被告の主張

1 本件耐震補強等工事の必要性について

- (1) 被告においては、平成 7 年の兵庫県南部地震以降、「災害に強いまちづくり」の一環として、被告が管理する橋梁の耐震対策事業や、橋梁の長寿命化のための橋梁保全更新計画に取り組んできたが、f 高架橋は、交通量が非常に多く、市内の重要な幹線道路であるとともに、災害時の緊急交通路にも指定され、交通・防災において極めて重要な道路であるにもかかわらず、戦前から占用物件が橋脚と密着ないし一体となって設置されているため、現在に至るまで、占用区画の明渡しを伴わない範囲での個別の工事・補修に限られ、老朽化が進んでいるにもかかわらず抜本的な耐震対策や劣化補修がされたことがないという状況にあった。
- (2) 他方、道路橋の設計基準である道路橋示方書では、f 高架橋は、防災計画上の位置づけや当該道路の利用状況等から、特に重要度が高い B 種の橋に該当し、橋の供用期間中に発生する確率が高い地震動（レベル 1 地震動）については、「地震によって橋としての健全性を損なわない性能（耐震性能 1）」、橋の供用期間中に発生する確率は低いが大きな強度を持つ地震動（レベル 2 地震動、概ね震度 6 弱相当程度）については、「地震による損傷が限定的なものにとどまり、橋としての機能の回復が速やかに行い得る性能（耐震性能 2）」を確保することが求められる。
- (3) 平成 22 年度の調査において、f 高架橋はすべての橋脚において道路橋示方書の所定の耐力を満足せず、さらに、平成 24 年度の調査において、解析・構造計算、現地調査・点検、文献調査等による詳細な耐震性能の調査を行ったところ、f 高架橋の標準的な構造部において、橋脚・横梁・主桁の全般にわたり道路橋示方書所定の基準を満たしていない状態であることが判明しており、f 高架

橋の耐震補強の必要性は明白である。

(4) また、f 高架橋の健全性については、平成 24 年度の調査において、占用物件内部も含め、ゲルバー部・床版・主桁・柱について、鉄筋腐食状況の確認等の点検を行ったところ、漏水が激しく、部分的なコンクリートの損傷、鉄筋露出などが橋全体に見られ、補修を必要と要する箇所は全体的に存在するという状況であった。

(5) 特に、f 高架橋においては、応力が集中する箇所や、上部工側・下部工側ゲルバー部先端及び横梁については漏水による損傷が激しく、さらに、鋼板接着により補強している箇所は内部のコンクリートの状況を観察することができず、現在はさらに損傷が進んでいるおそれが高い状況にある。

なお、平成 24 年度の調査においては、コア抜き等の調査は構造上、安全性に問題があると判断し点検調査を実施しておらず、また、占用物件が接着しているとか、占用者らの要望により調査時間が限られた等の事情により、損傷が明らかな箇所を外観目視し、写真撮影するのみの概略調査しかできていない区画も存し、これらの箇所においては、占用物件を撤去した上で詳細調査を実施する必要がある。

2 本件耐震補強等工事の工法選択について

本件耐震補強等工事の工法選択に当たっては、災害時の緊急交通路として、今後、長期間の供用に供すべきとの機能に適した工法を採用しなければならない。また、大地震はいつ発生するかわからないこと、f 高架橋が緊急交通路であるのみならず、日常的にも交通量が非常に多い市内の重要な幹線道路であり、工事による交通支障は最低限にとどめるべきこと等を踏まえれば、本件耐震補強等工事は、可及的速やかに、かつ、安全・確実に実施すべきものである。もちろん、本件耐震補強等工事が、市民の税金等の公金を財源とすることに鑑みれば、経済性も重要な考慮要素である。

したがって、本件耐震補強等工事の工法や工事計画を策定するに当たっては、

被告において、法令や関係通達等の定めに従うとともに、かような観点から、道路の安全通行や工事の経済性をはじめとして、施工期間、工事の容易性・確実性、施工後の維持管理の内容等の諸般の事情を総合的に勘案し、決定すべきものである。

3 橋脚の耐震補強等工事の工法について

(1) f 高架橋は、RCラーメン構造を有するところ、原告らも認めるとおり、かような構造の道路橋の耐震補強方法は、RC巻立て工法・鋼板巻立て工法・炭素繊維シート巻立て工法の3つの工法が標準的に用いられる。

f 高架橋の耐震補強等工事の検討に当たって、被告は、平成22年度及び平成24年度の調査等の過年度の調査結果を踏まえ、f 高架橋の構造その他の諸条件を前提に、RC巻立て・鋼板巻立て・炭素繊維シート巻立ての各工法に加え、建築分野で用いられることの多い筋交い工法、耐震壁工法を比較検討した。その結果、RC巻立て工法は、補強効果や耐久性に優れ、火災に対する抵抗も強く、また、維持管理性にも優れており、いつ生じるかわからない大災害時において、緊急交通路として即時に機能回復すべき f 高架橋の耐震補強の方法として最も合理的かつ適切である。

(2) 他方、鋼板巻立て工法及び炭素繊維シート巻立て工法は、いずれも、その補強効果は既設コンクリートの強度に左右される上、火災により急に耐力が低下するところ、大震災発生時には、大規模火災の併発や、断続的な余震が続くこと等の懸念があることからして、道路管理者としては、本件耐震補強等工事において、かような性質を有する工法は採用し得ないと判断した。また、鋼板巻立て工法及び炭素繊維シート巻立て工法は、定期的な再塗装等の維持管理を要するのであって、今後、長期にわたり f 高架橋を維持保全する必要に照らせば、かかる点が劣化する工法は不適當である。

(3) また、経済性については、1スパン（6橋脚。本件耐震補強等工事の対象橋脚数は360橋脚である。）10m当たりの直接工事費用は、RC巻立て工法は

332.4万円であるところ、鋼板巻立て工法は841.1万円、炭素繊維シート巻立て工法は706.9万円であって、RC巻立て工法の経済的合理性も明らかである。

4 劣化補修工事・上部工の工法について

(1) 被告は、f 高架下の占有者から占有区画の明渡しを受けた後、占有物件を撤去し、調査未了箇所等の調査を進め、その結果を踏まえ、f 高架橋の劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事等の詳細設計を行い、最適な工法を選択することとしているが、原告らが明渡しを拒絶しているため、現時点をもって詳細設計ができていない状況にある。

(2) この点、被告は、要補修箇所については、全箇所について直接目視による点検を行う予定であるが、これは、道路橋について、5年に1回の近接目視により点検することを定める道路法施行規則4条の5の2が平成26年7月に施行されたものの、f 高架橋については占有物件が存在したため、従前、目視による全箇所点検を行ったことがないこと、f 高架橋が建設後80年以上経過しており、コンクリートの健全性は慎重に評価すべきこと、f 高架橋の日常の交通量や災害時の緊急交通路・避難路としての重要性を踏まえたものであり、确实かつ効率的な調査を行うため、必要かつ相当な対応である。

(3) また、上部工の耐震・耐荷力補強工事及び劣化補修工事については、調査未了箇所の調査を踏まえて詳細設計を行う必要があるが、橋梁全体に影響するため、全体の明渡しを得た後に、鋼板接着工法、外ケーブル工法、下面増厚工法、部分打ち替え、橋面防水工、第三者抑止対策工の中から最適な工法を選定する予定である。

5 明渡しの必要性について

(1) 橋脚の耐震補強工事との関係

ア 被告が検討したRC巻立て・鋼板巻立て・炭素繊維シート巻立てを含め、橋脚の耐震補強に当たっての一般的な巻立て工法は、いずれも、補強材を既設

の橋脚の回りに巻き立てるため、その施工に当たっては、いずれの補強材を用いても、橋脚に接着する占用物件は収去する必要がある。また、橋脚に接着した占用物件のみならず、橋脚周囲を掘削したり、鉄筋や型枠を組み立てるに当たっては、足場の設置や重機の作業スペース等の施工環境を確保する必要がある。また、施工時の安全確保の観点からも、占用区画の明渡しは不可欠である。

イ とりわけ、f 高架橋の橋脚や橋桁に接着するブロック壁等の占用物件は、昭和初期の頃から占有者らが設置・維持管理してきたものであり、占有終了時に除却し原状回復すべき占用物件であって（道路占用規則 30 条、占有許可条件 5 項）、今後 30 年以上の供用を前提とする本件耐震補強等工事に当たって、f 高架橋の保全や維持管理等も考えれば、本件耐震補強等工事の一部に占有者らの占有物件を組み込むとか、被告がその維持管理を行う必要を生ずる工法は採用し得ない。

さらに、占有物件の強度や材質、設計条件などについての資料もなく、全ての占有者ないし物件設置者から円滑に協力を得られる確証もなく、被告として、占有物件を工事計画に組み込んだ上で、f 高架橋に適用可能な工事計画を具体的に詳細に検討することは到底不可能である。

(2) 劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事との関係

ア 劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事については、コンクリートの欠け落ち、ひび割れ、鉄筋露出・腐食、漏水などの有無を詳細に調査し、コンクリート内部の損傷の程度を把握した上で、損傷原因を考察し、具体的な補修箇所・補修方法等についての詳細設計を実施する必要があるが、そのためには、先立って、f 高架橋に設置されている占有物件や鋼板等を必要に応じて除去等する必要がある。

イ また、f 高架橋の道路としての重要性や、老朽化の状況、従前の調査結果等を踏まえれば、全箇所について占有物件を除却した上で、直接目視による方法

を採用することは必要かつ相当であるし、かかる点検調査方法は、道路法施行規則の定めにも即したものである。

ウ また、劣化補修工事及び上部工の耐震・耐荷力補強工事については、前記の工法を検討しているが、橋上から施工可能な橋面防水工を除き、橋下に足場を組み立てて施工する必要がある、足場等の施工環境を確保するためにも、橋桁下に設置されている占有物件は撤去する必要がある。

(3) 一斉に明渡しを求めることの必要性・相当性

ア 被告としては、早急に、また、确实かつ安全に、さらに経済性をも踏まえて本件耐震補強等工事を実施する必要があるところ、一斉に工事を実施することによって、工事ヤードを十分に確保し、安全かつスピーディに工事を施工することができ、周辺住民や利用者等への影響を最小限とし得る。また、間接工事費等についても、一斉工事の方が分割工事よりも安価であり、分割工事に比べ、一斉工事の効率性・安全性・経済性は明らかである。さらに、占有者間の公平性や円滑な進行といった観点も踏まえれば、占有区画の占有期間満了に際し、占有者全員から一斉に明渡しを得て全体的に調査・工事を進め、可及的速やかに工事を完成すべきとの判断の相当性は明らかである。

イ この点、原告らが明渡しを拒絶するため、被告は現在、やむなく工事の分割実施を余儀なくされているが、これによるコスト増はもとより、原告らは他の区画の工事についても協力する姿勢を見せず、結局、工事の円滑な実施に現に支障が生じているのであって、このような状況に鑑みても、一斉施工の合理性は明らかである。

6 工事後の占有について

(1) 上記のとおり、本件耐震補強等工事においては、RC巻立て工法（厚み25cm）を採用することが相当であり、これにより、物理的に空間は狭くなる上、今後、適切な維持管理を行うため、道路法施行規則及び第20号通達に従い、道路構造を直接、近接目視により点検し得るよう、道路構造より1.5m確保する必

要があり、その場合、占用可能な空間は大幅に減少し、被告が従前と同規模の占用区画を提供することは不可能である。

(2) この点、f 高架橋を含め、被告が管理する老朽高架橋においては、長年、占用物件が接着しているため、道路構造の劣化が進んでいるにも関わらず、十分な点検・補修を行うことができなかつたという問題を抱えてきたのであり、橋梁の点検・補修に当たっては、5年に1回の計画的な詳細点検により橋の損傷状態を確実に把握し、橋の劣化を予測し、損傷が大きくなる前に補修を行う、という橋梁保全更新計画の方針等も踏まえるに、今後のf 高架橋の維持管理において、上記点検スペースを設けることの必要性・相当性は明らかである。

(3) もとより、本件耐震補強等工事实施後、f 高架橋のその余の高架下空間については、高架下空間の有効活用や地域のまちづくり等の観点も踏まえ、改めて検討すべきものであり、今後占用に供する可能性はあるが、道路占用に当たっては、公共目的が優先し、公平性にも配慮を要するため、原告らの既得権確保のための再占用を約束することはできない。

7 原告らの主張について

(1) 退去の必要性について

原告らは、過去に占用者を退去させることなく円滑に耐震補強等の工事が行われており、本件でも同様のことが可能であると主張する。

しかし、f 高架橋では、占用物件が橋脚に接着しこれと一体になっていたため、大規模な補修・耐震対策を行うことはできず、これまでの補修工事は、偶々退去済みであったり、協力を得られた占用区画に限り、都度都度行われた個別対応にすぎない。この点、平成22年度の調査においても、過去に行われた補修工事は一部にとどまり、全般的な耐震補強工事が行われたことはない旨報告されている。原告らが指摘する、床版の下面の鋼板の貼り付けや落橋防止のワイヤーを設置するなどの対策も、通路部など占用区画の明渡しを伴わない一部分に限られ、本件耐震補強等工事で所期する耐震性能を確保し得るものではな

いし、eeの区画の補修工事は、火災による損傷に対する当面の補修に過ぎず、鋼板巻立てによる耐震補強工法と類似するとしても、構造の一部に対するかかる工事によって、橋全体の耐震補強の効果は期待できない。

したがって、f高架橋において、全橋脚・橋桁を対象とする抜本的な本件耐震補強等工事を実施する必要性は明らかである。

(2) 橋脚の耐震補強等工事の工法に係る主張について

ア 原告らは、原告ら主張の工法を選択すれば、占用物件を撤去することなく工事をすることが可能であるから、かかる工法を検討・採用せず行われた本件各不許可処分が裁量逸脱であると主張する。

しかし、道路占用の二次的性質や、f高架橋の耐震補強等工事の必要性・重要性・緊急性を踏まえるに、道路管理者である被告が、f高架橋の耐震補強等工事を行うに当たって、いかなる工法を採用すべきかは、法の趣旨や、道路の安全通行の観点や、工事の経済性、施工期間、工事の容易性・確実性、施工後の維持管理等の諸般の事情を踏まえ検討すべき事柄であって、道路占用の二次的性質を置いてもなお、占用者の個人的利益を優先し、原告らが明け渡さずに済む工法を検討、採用しない限り裁量逸脱であるなどとの原告らの主張は、法の趣旨を無視する暴論である。被告は、道路橋の耐震補強方法として、標準的に採用されている複数の工法に加え、さらにf高架橋の特性等も検討し、f高架橋の耐震補強として最も合理的な工法を採用し、また、これにより明渡しを求めることになる占用者に対しては、補償金や猶予期間等の点において十分に配慮しているものであり、かかる検討過程に何ら不当なところはない。

イ 原告らが主張する工法は、確立した工法でないものがあるばかりか、原告らは、これらの工法を抽象的・定性的に列挙し、その理論的・部分的な適用の可能性を強調するのみで、f高架橋の機能・構造等や、占用物件の設計条件、地中基部の工法との関係、劣化補修・上部工工事との関係や、機材等の施工環境も含めた工事全体を踏まえた具体的な施工可能性や、本件耐震補強等工事

と比較しての合理性やコスト等を示さない。そのため、原告らの主張を前提としても、これらの工法によって占有物件の撤去や占有区画の明渡しを行うことなく、本件耐震補強等工事の目的を実現し得るとは到底考え難い。

この点、原告らが橋脚の耐震補強方法として主張した、包帯補強工法やリブバー補強工法等は、道路橋の耐震補強工事としての実績がほとんどなく、これらの理論上の適用可能性すら不明であるが、仮にこれらの工法によるとしても、いずれの工法も占有物件に穴をあけるとかスリットを空ける等、占有物件の一部の除却は必要であり、また、かかる工事を現実・具体的に検討するためには、占有物件についての強度や設計書等の詳細な資料が不可欠である。また、占有区画内の橋脚や床版等や地中基部の耐震補強等工事を実施するためには、いずれの工法によっても、占有区画内への立ち入りや接着している占有物件の除却等を要する。

しかるに、被告としては、占有者の財産であり、被告が強度や構造等も把握し得ず、占有者がその責任において維持管理するとともに占有の終了時には撤去して原状に回復すべき占有物件を、今後、長期間にわたって供用し続ける f 高架橋の耐震対策に組み込むとか、設置したまま工事を行うなどという工法は取り得ないし、工事途中で残部の壁が損壊・倒壊等する危険があるなど、工事の安全性等も確保できない。また、これらの工法は、工事の施工の容易性や、コスト・耐火性、今後の維持管理性の諸点において R C 巻立て工法に劣後するものであり、このような工法を被告が検討しない限り、裁量権の逸脱となるとの主張は失当である。

なお、原告らは、ff 株式会社の事例や、電鉄会社の事例を繰り返し主張しているが、これらの例は本件において参考となるものではない。とりわけ、電鉄会社の事例は、緊急交通路として震災直後より早期に機能復旧すべき必要がないことはもとより、道路法令や通達等の適用もなく、道路と荷重条件等の前提も異なり、さらに、通常（壁面部分も含め）賃貸借に供しており借地借家

法の適用を受けるのであって、何ら参考になり得ない。

(3) 劣化補修工事に関する主張について

ア 原告らは、点検について、ヒンジ部等の劣化損傷が激しい部分だけで足り、f 高架橋の全箇所点検は不要だとか、非破壊検査で足りると主張する。

しかしながら、f 高架橋は、建設以来全般的な点検・補修を行ったことがなく、とりわけ占用物件が接着しておりこれまで目視による点検ができていない部分について、今般、目視により直接劣化損傷状態を確認する必要性は極めて高い。道路法施行規則が5年に一度の目視点検を求めていること、非破壊検査より直接目視による点検を実施する方が確実かつ効率的であること等からして、大震災や将来にわたっての防災対策として、f 高架橋において全箇所の目視点検を実施することの必要性・相当性は明らかである。

イ また、原告らは、占用物件を利用して足場を組むなどの工夫で、工事の施工に占用物件の撤去は不要であると主張する。

しかしながら、占用者を退去させないまま、既存の鋼板を外したり、損傷・劣化箇所をはつったり、接着面の下地処理をしたり、耐荷力補強のための鋼板設置等の補修工事をしたりすることが、安全性や効率性の観点から妥当でないことは明らかであり、また、占用物件は占用者の所有財産であり、かつ、強度や安全性が不明であり、このような占用物件を利用して足場等を設置することは工事の安全確保の観点から行い得ない。また、上部工につき、橋上からジャッキアップするなどという方法は、仮にできたとしても、コンクリートを打設するに当たって型枠やそれを支える支保工が桁下に必要となるし、橋上の道路上にジャッキや支保工を設置するためには相当期間にわたる道路の全面通行止めが必要である（橋桁をジャッキアップしながら、一部の車線制限にとどめ車両を通行させればよい、などという主張は、道路構造や道路の安全通行に与える支障を無視した暴論である。）。また、工事の長期化に伴いコストも増加するし、f 高架橋の幹線道路としての重要性に照らして、道路管理者と

してはおよそ採用し難い。

(4) 順次退避の方法について

ア 原告らは、RC巻立て工法であっても、順次施工することで、原告らを f 高架橋から退去させることなく、本件耐震補強等工事を実施することができるかと主張する。

イ この点、原告らからいまだ明渡しを得られないため、現状、被告はやむなく分割工事の実施を余儀なくされてはいるものの、各工区は、それぞれ並行して各工程を施工することになり、いずれの工区においても常時何らかの工事は施工している状況になるため、原告らが一時退避可能なスペースは生じない。

ウ 原告らが主張する、既に退去済みの占用区画より工事を開始し、その間は原告らの営業を続けさせ、退去済み占用区画の工事が完了した後、原告らを当該区画に退避させ、その後、原告らの占用区画の工事に着手し、原告らの占用区画の工事完了後、原告らを元の区画に戻す、などという方法では、本件耐震補強等工事の完成に膨大な時間がかかることは明らかであり、いつ起こるかわからない大地震に備え可及的速やかに完了すべき本件耐震補強等工事として、かかる工法は採用し得ないし、また、劣化補修や上部工等についての詳細設計を実施するためには、f 高架橋の損傷部位や原因等を全体的・総合的に把握した上で検討を進める必要があるから、原告らの占用区画のみ除外して先行して工事を完了することは極めて非効率的・非合理的であり、また、経済性・迅速性も欠く。

エ また、もとより、本件各不許可処分の違法性は、本件各不許可処分当時の事情に照らし判断すべきものであるところ、原告らの主張は、原告ら以外の占有者等に対しては立退きを求め、原告らのみに対しかかる便宜を図ることを前提とした、あまりに身勝手なものであり、公平性の観点等からもかような対応は許容し難い。

オ また、工事完了後は、コンクリートの巻立厚及び1.5mの離隔距離を確保するため、工事前と同じ広さの空間は確保できず、元の占用区画に戻すことはできないし、それをおいても、道路占用に当たっては、公共性・公益性を優先し、また、公平・透明な手続によるべきもので、原告らのみに再占用を約束することはできない。

(5) 明渡しを求めることが他事考慮に当たるとの点について

ア 原告らは、本件各不許可処分が、「原告らを退去させること自体を目的としている」ものであり、これが不当な意図ないし他事考慮であるかのように主張するが、失当である。

イ まず、本件耐震補強等工事において、合理的・現実的に採用可能な工法としては、いずれの工法によっても占用物件を存置したまま工事を実施することはできず、いずれにせよ占用者の退去と占用物件の収去を要するところであり、また、これら工法のうち最も合理的であるRC巻立て工法による限り、明渡しをせずに工事を実施することが不可能であることは原告らも認めるとおりであり、そのために退去を求めることは何ら他事考慮ではない。

ウ また、本件耐震補強等工事後のf高架橋の高架下空間の占有のあり方については、今後検討すべき課題であるが、いずれにしても、f高架橋の高架下空間を占有に供するに当たっては、橋脚より1.5mの離隔を設ける必要があり、従前の占有者に対し従前どおりの広さの空間を占有に供することは物理的に不可能である。この点、かかる方針は、第19号・第20号通達のほか、道路老朽化が社会的問題となったことを受け、直接目視による計画的な点検を義務付ける法改正にも沿ったものであり、また、これは、橋梁の適切な維持管理と長寿命化のために被告において策定している橋梁予防保全計画にも基づくもので、被告としても、従前の事後的・場当たりの点検・補修を見直し、緊急交通路であるf高架橋の道路としての機能を確実に確保し、道路の長寿命化を図るために必要な対策である。

そのため、被告は、本件耐震補強等工事により抜本的・全般的な補修・補強を行った後、改めて占用許可をするに当たっては、法の要請に従い、本来あるべき占用のあり方に立ち帰って占用を認めるという方針に立ったのであり、かかる方針は、道路管理者として極めて正当であり、何ら不当なところはない。

エ このほか、原告らのこれまでの主張によっても、被告が、本件各区画につき特定の者に有利に扱おうとか、特定の者に対する不当な目的、不公平・不平等取扱い等により明渡しを求めた等の事情もない。実際、既に工事が終了した三津屋高架橋においても、維持管理に必要なスペースを除いた高架下空間は、当該地域住民による有効活用に供されているのであって、被告として、まちづくりや高架下の有効活用といった道路の使用方法を殊更に軽視したこともない。

本件耐震補強等工事の検討に当たって、被告の判断過程には何ら不当な目的や他事考慮はなく、裁量逸脱の余地はない。