

公有水面埋立承認と行訴法 9 条 2 項にいう「関係法令」など

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第一小法廷

【裁判年月日】 令和 8 年 7 月 13 日

【事 件 番 号】 令和 6 年（行ヒ）第 281 号

【事 件 名】 公有水面埋立撤回処分に対し国土交通大臣がなした裁決の取消請求事件

【裁 判 結 果】 原判決一部破棄、一部棄却

【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 9 条、公有水面埋立法 4 条 1 項

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25575118

上智大学教授 桑原勇進

事実の概要

沖縄防衛局は、普天間飛行場の代替施設（以下「本件飛行場」という）の設置目的で名護市辺野古の水域（以下「本件埋立区域」という）を埋め立てるため、公有水面埋立法（以下「法」という）42 条 1 項に基づく公有水面埋立承認を求めて公有水面埋立承認願書を提出し、平成 25 年 12 月 27 日、沖縄県知事は承認処分（以下「本件埋立承認」という）をしたが、平成 30 年 8 月 31 日、県副知事（地方自治法 153 条 1 項により委任を受けている）は、本件埋立承認後に判明した事情によれば本件の埋立が法 4 条 1 項 1 号、2 号の要件に適合していないとの理由で、本件埋立承認を取消（以下「本件取消」という）した。沖縄防衛局は本件取消につき、国土交通大臣に対して審査請求をし、平成 31 年 4 月 5 日、同大臣は本件取消を取り消すとの裁決（以下「本件裁決」という）をした。そこで、本件埋立区域周辺に居住する X らが、飛行機の騒音等による被害を受けるなど環境上の利益が損なわれること等を理由に、本件裁決の取消を求める訴えを提起した。

判決の要旨

1 「埋立承認に係る法の規定に加え、環境基本法や、埋立地の用途に係る環境影響評価について定める法令の趣旨及び目的をも参酌すると、埋立地の用途が法定環境保全計画に違背しないことを埋立承認の要件として定める法の規定は、当該用途が飛行場及びその施設の用地である場合には、当該飛行場の供用に伴い生ずる航空機騒音等

によって埋立区域の周辺に居住する住民に健康又は生活環境の被害が生ずることを防止し、もって健康で文化的な生活を確保し、良好な生活環境を保全することも、その趣旨及び目的とするものと解するのが相当である。」

2 「当該飛行場の供用に伴い生ずる航空機騒音等に係る被害を直接的に受けるのは、当該飛行場の存する埋立地の周辺の一定範囲の地域に居住する住民に限られ、これら住民が直接的に受ける被害の程度は、その居住地と埋立地との近接の度合い等によっては、その健康又は生活環境に係る著しい被害を受ける事態にも至りかねない……。被害の内容、性質、程度等に照らせば、この具体的利益は、一般的公益の中に吸収解消させることが困難なものというべきである。」

3 「航空機騒音環境基準告示は、航空機騒音に係る人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準（環境基準）を、専ら住居の用に供される地域につき W 値 70 以下としている。〔X〕らの居住地は、70W 線の外側に位置するものの、本件騒音予測図における 70W 線との距離は 90.1m ～ 194.0m にとどまり、70W 線の付近に位置するものといえることができる。……X らについては、本件施設の供用に伴い生ずる航空機騒音等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けることが想定される地域に居住するものというべきであり、上記の著しい被害を直接的に受けるおそれのある者に当たると認められる。」

判例の解説

一 本件における争点と本稿の検討対象

本件では主に次のようなことが争点となった（他の争点の紹介は省略する）。まず、①本件取消は、本件承認の後に生じた事情により法4条1項1号、2号の要件への適合性がなくなったことを理由になされ、また、本件裁決は、1号、2号の適合性のみを審査し3号以下の要件適合性を審査せずになされた。そこで、本件裁決の根拠法令は1号、2号のみなのか、それとも、埋立承認の根拠となる法令は3号以下も含めてすべて本件取消の根拠法令となり、したがって本件裁決の根拠法令ともなり、引いては原告適格を基礎づける可能性のある規定となるのか、ということである。

次に、②1、2号以外の要件規定も本件裁決の根拠法令に当たるとした場合、航空機による騒音等による被害を受けないという利益が、周辺住民の原告適格を基礎づけるかどうか、ということである。

さらに、③周辺住民の原告適格が認められうるとして、原告適格が認められる住民の範囲如何、ということである。

本稿では、①は行政法の解説に委ね、②③を検討対象とする。

二 埋立承認要件と周辺住民の原告適格

1 法4条1項の保護する利益——特に3号と保護範囲要件について

法4条1項は、一定の要件に適合しない場合には埋立を認めないこととし、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」（2号）、「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体（港務局ヲ含ム）ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」（3号）という要件を掲げている（他の要件は省略）。本件では、埋立それ自体ではなく、埋立地の用途——飛行場——による騒音等が問題となっているので（厳密には、埋立自体による環境上の利益侵害についても争われているが、主要には飛行機による騒音等が問題となっている）、3号要件がどのような利益を保護しようとしているのか、ということが重要である（一審（那覇地判令4・4・26判時2646号30頁）は、1、2号のみが本件裁決の根拠法令だから3号は問題にならないとしているが、実際には、3号要件に

についても検討している。原審（福岡高那覇支判令6・5・15判時2646号17頁）及び本判決は、1、2号だけでなく3号以下の要件についても、本件裁決の根拠法令であるとの判断をしている）。

さて、3号は航空機騒音等による被害から住民を保護しようとしていると解されるだろうか。この点について、本判決は、環境基本法や環境影響評価法（以下「アセス法」という）の趣旨・目的を（そしておそらく沖縄県環境影響評価条例（以下「本件条例」という）の趣旨・目的も）参酌すると、「埋立地の用途が法定環境保全計画（3号にいう「環境保全ニ関スル……法律ニ基ク計画」のこと）に違背しないことを埋立承認の要件として定める法の規定」は、（用途が飛行場の場合には）航空機騒音等による「健康又は生活環境の被害」を防止することをその趣旨・目的としていると解した。その結論の導出の論理は、今一つよく分からないところがあるが、本判決は以下のような順序で論じている。

（ア）まず、3号は用途が法定環境保全計画に違背しないことを要件として掲げ、また、法は願書に省令で定める図書を添付すべきものとし（法42条3項、2条3項）、法施行規則3条は環境保全図書（8号）等を添付すべき図書としているが、環境保全図書とは埋立及び埋立地の用途に関する環境影響評価に関する資料を含む環境保全措置を記載した図書をいう。この図書を踏まえて用途が法定環境保全計画に違背しないかが審査される。

（イ）法定環境保全計画には環境基本法17条に基づく公害防止計画が含まれる。公害は（相当範囲に渡る人為的な）大気汚染、騒音等により健康・生活環境に係る被害が生ずることであるが（同法2条3項）、同計画はこうした公害の発生を防止するための総合的な施策を講ずることを趣旨・目的とし、3号についても、こうした趣旨・目的を踏まえて審査することが求められる。

（ウ）アセス法は、埋立それ自体とは別に、一定の要件を満たす飛行場を環境影響評価を実施すべき事業類型の一つとしており（2条2項1号ニ）、環境影響評価項目として「騒音」が主務省令で定められている。

また、同法は、同法の対象事業以外の事業について環境影響評価について地方公共団体が環境影響評価手続を定めることを妨げるものではなく

(61条1項)、地方公共団体の定める環境影響評価条例は同法の趣旨を尊重するものとし、本件条例は飛行場を規模を問わず対象事業としている。また、本件条例は、健康の保護及び生活環境の保全、公害等の環境保全上の支障が未然に防止されることを旨として環境影響評価技術指針を定めるものとしており、(県環境基本条例に照らしても)本件条例は、人の健康・生活環境の保全を図ることを趣旨・目的とし、3号と共通する面がある。

以上のことから、埋立地の用途が飛行場で、アセス法または本件条例に基づく環境影響評価書が作成されている場合には、法は、当該環境影響評価書を願書に環境保全図書として添付することを許容している。

(エ)以上から、環境基本法や、埋立地の用途に係る環境影響評価について定める法令の趣旨・目的を参酌すると、3号の規定は、当該用途が飛行場である場合には、航空機騒音によって健康・生活環境の被害が生ずることを防止し、健康な生活の確保・生活環境の保全を趣旨・目的とすると解される。

以上が、3号は住民の健康・生活環境を保護法益としているという結論を導出する本判決の論理の過程である。しかし、次の点が気にかかるところではある。

本件では、環境影響評価は、埋立事業自体についてはアセス法に基づいて実施されているが、埋立地の用途である本件飛行場については、アセス法の対象事業ではないので¹⁾、本件条例に基づいて実施されている²⁾。そうすると、アセス法は、2号との関係では関連法令といえても、用途(飛行場)に適用されないため3号との関係では関連法令ではないのではないかということが問題になりそうである。実際、一審は、本件飛行場の設置との関係ではアセス法は3号の関連法令には該当しない旨述べていた(「第4 当裁判所の判断(1)3(2)ア85頁右」)。

また、3号の審査それ自体としては、本件条例に基づく環境影響評価の結果を考慮しなければならないものではないから、やはり3号の関連法令とはいえないのではないか、という問題もありそうである。同様の問題は、東京都環境影響評価条例を都市計画法の関連法令としていた最判平17・12・7(小田急高架化訴訟)にもあった³⁾。

この点に対する本判決の考え方は、手短かにい

えば、アセス法は適用されないけれども、そして本件条例は本件条例に基づいて実施された環境影響評価の結果の配慮を処分権者に義務づけないけれども、関連法令だ、ということになろう。以下、敷衍する。アセス法は、一定要件を満たす飛行場について環境影響評価の対象事業とし、「騒音」を評価項目にしている。本件飛行場は、アセス法上は対象事業になっていないものの、飛行場は潜在的に騒音公害の原因になることをアセス法は想定しているといえる(この点で、アセス法が飛行場を潜在的公害原因としていることの趣旨・目的が参照されることになる)。実際、アセス法は、地方公共団体がアセス条例を制定してアセス法の対象事業となっていない事業を条例対象事業とすることを妨げていないのであって、しかも、地方公共団体による環境影響評価に係る施策がアセス法の趣旨を尊重するものとしている。そして、本件飛行場は本件条例の対象事業とされ、騒音も評価項目とされている。そうすると、アセス法は自ら本件のような規模の飛行場を規律対象にはしないものの、それを規律対象とするかどうかを地方公共団体の環境影響評価条例に委ね、本件条例はそれを承けて規律対象としたのであって、(アセス法の委任条例ではないが)アセス法の系譜に繋がるといえる。その意味で、3号と本件条例との間には、法的に必然的な結びつきまではないものの、法的な関連は認められるといえる^{4) 5)}。

3号が航空機の騒音による健康・生活環境に係る被害を受けない利益を保護しているという本判決を以上のように理解したとして、若干の疑問がないでもない。アセス法や本件条例を関係法令として参照する必要があったのか、別言すれば、アセス法や本件条例がなければ別の判断になったのか、ということである。3号によれば、埋立地の用途事業は公害防止計画を含む法定環境保全計画に违背してはならない。公害防止計画に违背してはならないのは、人為的な騒音等による健康・生活環境に係る被害を生じさせないためであろう。公害防止計画は環境基本法17条に基づくものだし、公害の定義も環境基本法2条3項に規定されているので、環境基本法のこれらの条文は当然に関連法令として3号の趣旨解釈において参照する必要があるとはいえようが、アセス法やアセス条例は参照しなくとも、同じ結論を導けるだろう。関連法令として参照できそうな法令がない場合に

原告適格を否定するような解釈がされかねない、という指摘⁶⁾があることに留意すべきである（環境影響評価条例はすべての地方公共団体で定められているわけではない）⁷⁾。

2 個別保護要件

個別保護要件については、本判決は、裁判が根拠法令に反して行われた場合どのような内容・性質の利益がどのような態様・程度で害されるか、という観点に照らして、判決の要旨2のように述べ、これを肯定した。この点については、最高裁の定番のフレーズであること、なぜ「著しい被害」を受ける者に限定されるのか批判されている等のことは、周知の通りである。後者につき、「著しい被害」というと特に酷い被害というような印象を受けるが、たんなる不快や迷惑に止まらないという程度の意味と捉えることもできるかもしれない。この点は、次の三の論点とも関わる。

三 原告適格を有する者の範囲——健康または生活環境に係る著しい被害を直接的に受ける者

「著しい被害」とはどのような被害か。一審は75W ECPNL(加重等価継続感覚騒音レベル。以下W)を基準とした（なお、本件では、環境影響評価書に騒音予測図が含まれており、どの審級でもこれが重視されている）。これは、一審が、(損害賠償請求についての)「社会生活上受忍すべき限度を超える」被害が「著しい被害」に当たるとしたことによる⁸⁾。そして、防衛施設周辺環境整備法、航空機騒音障害防止法により、75W以上の区域を、「障害が著しいとして、国が、一定の財政上の支出を伴う措置を講ずべきものとされている」ことから、受忍限度を超えるのは75W以上の場合であるとした。しかし、最判平元・2・17民集43巻2号56頁（新潟空港事件）は、「法的手段に訴えることを許容しうるような利益侵害」という観点から「航空機の騒音によって社会通念上著しい障害を受けることとなる者」に原告適格を認めたのであって、原告適格が認められるために受忍限度を超えることが必然的に要請されるわけではないだろう。

これに対し原審と本判決は70Wを超える場合を「著しい被害」とした。その理由として両判決が挙げているのは、航空機騒音に関する環境基準

が、専ら住居の用に供される地域についてはW値70以下（それ以外の地域については75W）とされているということである。環境基準は、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」(環境基本法16条1項)であり、これを超えたからといって直ちに被害が生ずるわけではないけれども、「法的手段に訴えることを許容しうるような利益侵害」かどうかの判断基準としては、十分ありうるものと考えられる。もっとも、実際の環境基準が、科学的知見に支えられた適切なものになっていることが前提ではある。

●——注

- 1) 本件で設置予定の飛行場の滑走路の長さは1800mであるが、アセス法の対象事業となる飛行場は滑走路が1875m以上のもの。
- 2) 本件条例では、飛行場はすべて対象事業。
- 3) この判決については、例えば、「処分要件に直接関わる法令でなく、処分の根拠法規の趣旨を間接的に推認させるにとどまる法令も、『当該法令と目的を共通にする関係法令』として広く検討すべきという立場をとったもの」というような説明の仕方もあった。宇賀克也「判批」環境法判例百選〔第3版〕67頁。
- 4) 環境影響評価が実施されている場合には当該環境影響評価書を環境保全図書として利用することを法は許容している、という本判決の言い回しは、そういう意味合いを含んでいるのではないだろうか。「許容している」というのは「禁止していない」ということで、法的な連関としてはだいたい弱いものを感じさせる。しかし、環境保全図書は、埋立地の用途が法定環境保全計画に違背しないかどうかの審査の十分な材料になるものであればよく、環境影響評価書でなくともよいので、それもあって「許容している」という表現を用いただけではないか。たんに消極的に「許容している」に過ぎないのではなく、アセス法及び本件条例と3号との間のより積極的な結びつきを見出すことも可能なように思われる。
- 5) その意味では、アセス法が施行される以前の処分が問題となっていた小田急高架化訴訟の場合よりも、処分の根拠法令とアセス条例の結びつきを説明しやすかったかもしれない。
- 6) 阿部泰隆「判批」環境法判例百選〔第2版〕107頁。
- 7) もっとも、公害防止計画が策定されていない地域の場合、原告適格が認められても、本案で公害防止計画違反の主張をしても意味がない。
- 8) 75Wを超えている場合に受忍限度を超えるとする最近の裁判例として、横浜地判令7・11・19裁判所ウェブサイト、横浜地判令6・11・20裁判所ウェブサイト等が見られる。