

自衛隊機運航の差止訴訟

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷
【裁判年月日】 平成28年12月8日
【事件番号】 平成27年（行ヒ）第512号、平成27年（行ヒ）第513号
【事件名】 各航空機運航差止等請求事件
【裁判結果】 一部棄却、一部取消
【参照法令】 行政事件訴訟法37条の4
【掲載誌】 裁時1665号8頁

LEX/DB 文献番号 25448308

事実の概要

厚木海軍飛行場（以下、「本件飛行場」とする）の周辺住民であるX（原告・被控訴人＝控訴人・被上告人＝上告人）らは、本件飛行場を離発着する自衛隊機の騒音による身体的・精神的被害を主張して、Y（国・被告・控訴人＝被控訴人・上告人＝被上告人）を相手に、主位的に、抗告訴訟として一定の態様での自衛隊機の運航（①午後8時から翌日午前8時までの運航、②訓練のための運航、③Xらの居住地におけるそれまでの1年間の一切の航空機騒音が75Wを超えることになる場合の当該自衛隊機の運航）の差止めを、また予備的に、上記の態様による航空機騒音をXらの居住地に到達させないことの給付等を求めた。

第一審（横浜地判平26・5・21判時2277号38頁参考掲載）は、主位的請求について、「自衛隊機運航処分について、法定の差止め訴訟が想定している『一定の処分』を観念することは困難である」ので、「無名抗告訴訟によってこれを求めるべきである」とした上で、その請求を一部認容した。原審（東京高判平27・7・30判時2277号13頁）は、自衛隊機差止めの訴えを、防衛大臣による本件飛行場における「自衛隊機の運航という事実行為に係る権限行使（自衛隊機運航処分）がその根拠法規に照らして違法であることを主張してこれを事前に差し止めることを求めるもの」として行政事件訴訟法37条の4所定の差止訴訟に該当するとした。その上で、一定の自衛隊機の運航を「Xら

に対して与える被害がその運航により達成しようとする行政目的に対比して過大である……るので、防衛大臣に与えられた運航統括権限の範囲を逸脱又は濫用するものとして違法となる」とし、請求の一部を認めた。これに対して、Yが上告受理を申し立て、Xらも上告・上告受理の申し立てを行った。

なおXらを含む周辺住民らは、民事上の差止めと過去・将来の損害賠償を求める訴えも提起しており、第一審（横浜地判平26・5・21判時2277号123頁参考掲載）、控訴審（東京高判平27・7・30判時2277号84頁参考掲載）、本判決と同日の上告審（最一小判平28・12・8裁時1665号5頁）いずれも差止めを不合法として却下し、この民事上告審では過去分のみ損害賠償を認めている。

また、Xらは米軍機の運航差止めに係る請求も行っていたが、これについては、第一小法廷は上告受理していない。

判決の要旨

1 訴えの適法性について

Xらは、「本件飛行場に離着陸する航空機の発する騒音により、睡眠妨害、聴取妨害及び精神的作業の妨害や、不快感、健康被害への不安等を始めとする精神的苦痛を反復継続的に受けており、その程度は軽視し難いものというべきであるところ、……上記騒音は、本件飛行場において……航空機の離着陸が行われる度に発生するものであ

り、上記被害もそれに応じてその都度発生し、これを反復継続的に受けることにより蓄積していくおそれのあるものであるから、……処分がされた後に取消訴訟等を提起することなどにより容易に救済を受けることができるものとはいえず、本件飛行場における自衛隊機の運航の内容、性質を勘案しても、Xらの自衛隊機に関する主位的請求(運航差止請求)に係る訴えについては、……『重大な損害を生ずるおそれ』がある」。

2 本案について

「自衛隊法等の定めによれば、防衛大臣……の権限の行使に当たっては、……高度の政策的、専門技術的な判断を要することが明らかであるから、上記の権限の行使は、防衛大臣の広範な裁量に委ねられている」。

「自衛隊が設置する飛行場における自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限の行使が、行政事件訴訟法 37 条の 4 第 5 項の差止めの要件である、行政庁がその処分をすることがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められるときに当たるか否かについては、同権限の行使が、上記のような防衛大臣の裁量権の行使としてされることを前提として、それ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か否かという観点から審査を行うのが相当であり、その検討に当たっては、当該飛行場において継続してきた自衛隊機の運航やそれによる騒音被害等に係る事実関係を踏まえた上で、当該飛行場における自衛隊機の運航の目的等に照らした公共性や公益性の有無及び程度、上記の自衛隊機の運航による騒音により周辺住民に生ずる被害の性質及び程度、当該被害を軽減するための措置の有無や内容等を総合考慮すべきもの」である。

「本件飛行場において継続してきた自衛隊機の運航やそれによる騒音被害等に係る事実関係を踏まえると、……自衛隊機の運航には高度の公共性、公益性があるものと認められ、他方で、本件飛行場における航空機騒音によりXらに生ずる被害は軽視することができないものの、周辺住民に生ずる被害を軽減するため、自衛隊機の運航に係る自主規制や周辺対策事業の実施など相応の対策措置が講じられているのであって、これらの事情を総

合考慮すれば、本件飛行場において、将来にわたり上記の自衛隊機の運航が行われることが、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認めることは困難である」。

なお、小池裕裁判官の補足意見がある。

判例の解説

一 本判決の意義

基地における航空機の離発着による騒音被害につき最高裁は、厚木基地第 1 次訴訟(最一小判平 5・2・25 民集 47 卷 2 号 643 頁。以下、「第 1 次最判」という)において、防衛庁長官(当時)は、「騒音等による周辺住民への影響にも配慮して自衛隊機の運航を規制し、統括すべきもの」だが、「自衛隊機の運航に伴う騒音等の影響は飛行場周辺に広く及ぶことが不可避であるから、自衛隊機の運航に関する防衛庁長官の権限の行使は、その運航に必然的に伴う騒音等について周辺住民の受忍を義務づけるもの」であり、防衛庁長官の権限の行使は「騒音等により影響を受ける周辺住民との関係において、公権力の行使に当たる行為というべき」として、民事差止請求を却下した。同時に、「行政訴訟としてどのような要件の下にどのような請求をすることができるかはともかく」として、いかなる形態の訴訟が適切であるのか、明らかにはしていなかった。

第 1 次最判に対して学説からは多くの鋭い批判が向けられてきたが、他方で、実務では判例法理としてほぼ定着しているとされ、「行政事件訴訟法の改正を踏まえ、新たな救済方法を検討することが、学説にとっての残された課題¹⁾とされてきた²⁾。学説上、その用いる訴訟類型として、予防的不作為訴訟説、権力的妨害排除訴訟説、当事者訴訟説、また、平成 16 (2004) 年の行政事件訴訟法改正後には、法定差止訴訟説や、民事訴訟も含めた選択利用可能説などが主張されていた³⁾。

本判決は、自衛隊機の離発着に係る騒音等について、行政事件訴訟法 3 条 7 項の差止訴訟がその訴訟類型上の受け皿となることを最高裁として初めて示した。

二 法定差止訴訟の許容性

本判決は原審を「踏襲」⁴⁾したものといえようが、いくつかのコメントが可能と思われる。

まず、第一審・原審ともに差止めの対象を「自衛隊機運航処分」と呼称していたが、本判決ではこの語を一切用いていない。また「処分」という文言も、条文・判例の参照に係る部分以外では使用されず、自衛隊機の運航に係る何らかの作用に「処分」という位置付けを積極的には与えていない。

原審では、Xらの請求が法定差止訴訟に該当することの判示に際し、受忍を義務付けられる騒音等は、「個々の自衛隊機の運航そのものというよりは、……日常的な自衛隊機の離発着によるものとした上で、差止めの対象を「自衛隊機の運航という事実行為に係る権限行使」とした。必ずしも個別的には捉えていないように読める。他方本判決は、「離発着が行われる度に発生」する騒音の被害が「その都度発生」するものと捉え、細分して把握しているようにもうかがわれる。小池裁判官の補足意見は、「自衛隊機の離発着に係る運航を行政処分（防衛大臣の権限行使）と捉え、自衛隊機の離発着に伴い処分が完結する」と述べる。これは第一審で言及された自衛隊機運航処分の個数の問題に関わるが、第一審で「一番細かい単位」とされた「一機の運航をもって一個の処分とみる」ものと重なる。仮に法廷意見が補足意見と同じ見方に立っているとすれば、本判決と原審では、その構成に若干の差異があるだろうか⁵⁾。他方、「公権力の行使に当たる行為」の捉え方として、従来から行政組織内部の防衛庁長官（大臣）の命令と理解する見解もあった⁶⁾。原審は「個々の運航を根拠付ける具体的な権限の付与としての命令」を対象とすることを否定していたが、本判決もこれに沿っている。

また、行政事件訴訟法 37 条の 4 第 1 項の「一定の処分……がされることにより重大な損害を生じるおそれ」の判断のうち、「一定の処分」については、第一審がこの点を理由に法定差止訴訟ではなく無名抗告訴訟として構成したのに対して、原審は一定性について欠けるところはないとした⁷⁾。当事者間の争いようによることもあるが、本判決もこの点を問題視しておらず具体的な言及

はない。

これに対して「重大な損害」については、教職員国旗国歌事件（最一小判平 24・2・9 民集 66 卷 2 号 183 頁）を参照しつつ検討を行っている。そもそも法定差止訴訟における「重大な損害」の要求は、典型的な行政処分を念頭に置いた差止訴訟と取消訴訟という 2 つの救済ルートを選択に関するものともいえ⁸⁾、典型的な行政処分が争われているわけではない本件では、苦痛の程度といった意味での損害の重大性を検討する意義は乏しかったと考えられる⁹⁾。訴訟要件の局面では、Xらの損害の性質・程度といった重大性よりも、事後的な取消訴訟による救済の余地がないことが決定的な意味を持つというべきであろう。参照判例の事案も本件には必ずしもフィットしない。（原審と）本判決からは、その法的構成の特異性と無関係に検討を行っている、という印象をも抱く。

三 自衛隊機の運航に係る権限行使の違法性

本判決は、自衛隊が設置する飛行場での自衛隊機の運航に係る「広範な裁量」を、防衛大臣の権限行使に認め、自衛隊機の運航の公共性、周辺住民に生ずる被害の性質や程度、被害軽減のための措置の有無や内容等を総合考慮する枠組みを示した。結論として、本件での裁量権の範囲の逸脱濫用を否定した。第 1 次最判の時点での予測的な指摘の通り¹⁰⁾、審査では民事訴訟に類似する利益考慮がなされている。第一審も国道 43 号線事件（最二小判平 7・7・7 民集 49 卷 7 号 2599 頁）の法理が無名抗告訴訟としての差止訴訟にも妥当することを、同最判を明示的に参照しつつ述べていた。原審は、受忍義務をそのまま差止訴訟の違法性基準として持ちこむことを否定していたが、「受忍限度を比例原則に基づく行政裁量の限界に引き写し」¹¹⁾で判断を行ったものとも読める。

原審との比較では、形式的には、一定の自主規制と周辺対策事業という「相応の対策措置」の評価に違いがあるように見受けられる。防音工事への助成等といった周辺対策事業という作用が、公権力の行使とされる防衛大臣の権限行使との関係でどのように位置付けられるかは、本判決からは明らかではない¹²⁾。

また、差止請求を棄却した抗告訴訟としての本

判決には、なおも疑問が残るように思われる。同日の民事訴訟の判決の通り、本件は、Xらに「被害が既に発生し受忍限度を超えている」事例である¹³⁾。法律上保護された利益に係る原告適格を認められたXらに対して不法行為法上違法な損害を生じさせながら、そこに裁量権の範囲の逸脱・濫用がないという状況は、いかに説明されるのか。(違法性段階説と類似の思考の下に立つとしても¹⁴⁾)防衛大臣には、受忍限度を超えた損害を生じさせ続けることとの関係で、どのような法規の、どのような要件の下に、どのような行為をすることが授權されていると評価されるのか。原審も第一審も、差止めの対象行為の根拠法規を自衛隊法 107 条 5 項とし、本判決には補足的な説明等もみられないが、雑則中の一般的な責務規定は十分な根拠となるのか¹⁵⁾。また関係法令の条項がいかに並ぼうとも、仮に自衛隊機運航の公共性の根拠にはなっても、そこから直ちに何らかの授權があるとはいえないだろう¹⁶⁾。第一審判決の矛盾や問題点の指摘を通じてなされていた第 1 次最判への批判¹⁷⁾は、本判決でも解消されないように思われる¹⁸⁾。

●—注

- 1) 畠山武道「第 1 次最判判批」環境法判例百選〔第 2 版〕(2011 年) 97 頁。
- 2) Xらの弁護団も、疑問を有しつつも「最高裁の理屈に乗っかって」行政訴訟を提起している。参照、福田護＝北村理美「本判決判批」法セ 746 号 (2017 年) 60 頁。
- 3) 参照、大久保規子「本件第一審判批」環境と公害 44 巻 2 号 (2014 年) 46 頁、大内俊身「第 1 次最判判解」最判解民事平成 5 年度 (上) 304 頁以下。
- 4) 人見剛「本判決判批」法セ 746 号 (2017 年) 117 頁。
- 5) 読みようによっては原審からは、法定差止請求と、継続的性質を有する事実行為に対する撤廃の請求の類似を指摘できるとも思われる。周知の通り、2014 (平成 26) 年改正前の行政不服審査法 2 条 1 項において明文で、不服申立て対象に「公権力の行使に当たる事実行為で、……その内容が継続的性質を有するもの」を含んでいた文脈での議論であるが、営造物の供用行為等は含まれないと一般には解されていた。参照、室井力ほか編『コンメンタール行政法 1 行政手続法・行政不服審査法〔第 2 版〕』(日本評論社、2008 年) 339 頁 [渡名喜庸安]。
- 6) 参照、第 1 次最判における橋元裁判官の補足意見 (味村裁判官同調)。岡田正則「基地騒音の差止請求と改正行政事件訴訟法」早法 88 巻 3 号 (2013 年) 25～26 頁、村上裕章「第一審判批」法政 82 巻 1 号 (2015 年) 80

頁も参照。

- 7) 参照、人見剛「本件原審判批」法セ 730 号 (2015 年) 125 頁、小早川光郎＝青柳馨編『論点体系判例行政法 2』(第一法規、2017 年) 141 頁 [横田明美]。
- 8) 参照、橋本博之『解説改正行政事件訴訟法』(弘文堂、2004 年) 78 頁以下等。
- 9) 参照、神橋一彦「受忍義務構成のゆくえ」立教 91 号 (2015 年) 15 頁。
- 10) 参照、大塚直「第 1 次最判判批」ジュリ 1026 号 (1993 年) 57 頁、高木光『行政訴訟論』(有斐閣、2005 年) 344 頁 (初出 1995 年)。
- 11) 巽智彦「本件原審判批」セレクト 2015 [II] (2016 年) 10 頁。
- 12) 「包括的公権力観」の帰趨の評価にも関わってこよう。参照、高橋滋「包括的公権力観の終焉？」論ジュリ 3 号 (2012 年) 85 頁。
- 13) 須藤陽子「第 1 次最判判批」行政判例百選 II〔第 6 版〕(2012 年) 329 頁は、こうした事例での法定差止訴訟の提起を想定しつつ、さらに民事訴訟を含む救済のメニューを豊富にするべきとしていた。
- 14) 参照、人見・前掲注 4)。
- 15) 参照、岸本太樹「本件第一審判批」平成 26 年度重判解 (2015 年) 41 頁。
- 16) 第 1 次最判の「責務」と「作用法上の権限」の混同を指摘する、高木・前掲注 10) 339 頁も参照。
- 17) 次注の鈴木評釈を除く本稿で掲げている本件第一審に関する各評釈のほか、山下竜一「本件第一審判批」法セ 716 号 (2014 年) 115 頁、深澤龍一郎「本件第一審判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊) 16 号 (2015 年) 37 頁以下。高木英行「本件第一審判批」セレクト 2014 [II] (2015 年) 12 頁。
- 18) 鈴木秀雄「本件第一審判批」行政判例研究会編『平成 28 年行政関係判例解説』(ぎょうせい、2016 年) 95 頁は、第一審判決での国賠 2 条の判断枠組みの使用に疑問を示しつつ、「行政訴訟については、行政処分成立要件等に適合しているかを判断することになる点で、「利益考慮を総合的に行う」民事訴訟と異なることを述べる。本来その通りで、むしろ第 1 次最判が、行為規範の設定が困難な作用を行政訴訟で取り扱おうとしていたことに問題がある。処分の成立要件の適合性を判断する形での審理が本件の法定差止訴訟において可能なのかこそが疑問となる (参照、本多滝夫「本件第一審判批」法教 411 号 (2014 年) 55 頁)。

名城大学准教授 北見宏介