

厚木基地第 4 次訴訟（行政訴訟） 上告審判決

【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、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 3 条 7 項・37 条の 4、自衛隊法 107 条
【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25448308

事実の概要

米海軍及び海上自衛隊の使用する厚木基地の周辺住民である原告らは、厚木基地に離着陸する航空機の発する騒音により身体的被害及び精神的被害を受けているとして、米軍機及び自衛隊機の運行ないし騒音の差止めを求める訴えを（主位的に抗告訴訟として、予備的に当事者訴訟として）提起した。本稿では自衛隊機に関する訴えのみを扱う。

第一審判決（横浜地判平 26・5・21 判時 2277 号 38 頁）は、本件自衛隊機差止めの訴え（主位的請求）は、無名抗告訴訟として適法であるとして請求を一部認容し、毎日午後 10 時から翌日午前 6 時まで、やむを得ない場合を除き、自衛隊機の運航を禁じた。控訴審判決（東京高判平 27・7・30 判時 2277 号 13 頁）は、本件自衛隊機差止めの訴えは、行訴法 3 条 7 項、37 条の 4 所定の差止めの訴えとして適法であるとし、平成 28 年 12 月 31 日までの間、毎日午後 10 時から翌日午前 6 時まで、やむを得ない場合を除き、自衛隊機の運航を禁じた。

判決の要旨**1 差止訴訟の訴訟要件**

行訴法 37 条の 4 第 1 項の差止めの訴えの訴訟要件である「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められるためには、「処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受け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ではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難な

ものであることを要する〔最一小判平 24・2・9 民集 66 卷 2 号 183 頁を引用する〕」。第一審原告らは、本件飛行場に係る第一種区域内に居住しており、本件飛行場に離着陸する航空機の発する騒音により、睡眠妨害等の被害を反復継続的かつ軽視し難い程度に受けているところ、「このような被害は、事後的にその違法性を争う取消訴訟等による救済になじまない性質のもの……〔であり〕、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」、第一審原告らに「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められる。

2 本案判断の基準

自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限の行使に当たっては、「我が国の平和と安全、国民の生命、身体、財産等の保護に関わる内外の情勢、自衛隊機の運航の目的及び必要性の程度、同運航により周辺住民にもたらされる騒音による被害の性質及び程度等の諸般の事情を総合考慮してなされるべき高度の政策的、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ものというべきである。そうすると、……〔防衛大臣の上記権限の行使が、行訴法〕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と考えられる」。

3 本案判断

「〔本件差止請求に係る〕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第一審原告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といわざるを得ない。したがって、……〔本件差止請求に係る〕自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限の行使が、……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とすることはできない」。

判例の解説

一 本判決の意義¹⁾

基地騒音に対する司法的救済の方法について、厚木基地第1次訴訟上告審判決（最一小判平5・2・25民集47巻2号645頁。以下、「平成5年最判」という）は、防衛大臣の自衛隊機運航権限の行使は、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り、自衛隊機の運航の差止め等を求める訴訟は、「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」、民事訴訟としては不合法であると判断した。最高裁判所が、国営空港（最大判昭56・12・16民集35巻10号1369頁）及び自衛隊基地（平成5年最判）に離着陸する飛行機による騒音被害について、民事差止請求は不合法であると判断したことについて、学説は総じて反対してきた。他方、これらの最高裁判決を前提とした場合の国営空港ないし基地の騒音の差止請求の受け皿としては、無名抗告訴訟としての権力的妨害排除訴訟²⁾ ないし予防的不作為訴訟³⁾、取消訴訟⁴⁾、当事者訴訟⁵⁾、（行政事件訴訟法改正後は）

法定の差止訴訟⁶⁾ などが挙げられていた⁷⁾。

本件第一審判決は、自衛隊機の運航差止めを無名抗告訴訟として請求することを認めたが、控訴審判決及び本判決は、これを法定の差止訴訟と解した。本判決の意義は、基地騒音の差止めについては法定の差止訴訟によるべきことを明らかにしたこと、この種の差止訴訟の訴訟要件（「一定の処分」がされることにより「重大な損害を生ずるおそれ」があること（行訴法37条の4第1項）。以下、「重損要件」という）についての判断方法、及び、本案勝訴要件を示したことにある。

本件の訴えを差止訴訟あるいは無名抗告訴訟のいずれの訴訟類型と解するかによって、どのような違いが生じうるか。差止訴訟の場合、「一定の処分」（行訴法37条の4第1項）の要件（以下、二）、「重大な損害を生ずるおそれ」の要件（同2項。以下、「重損要件」という）の充足が求められる（以下、三）。また、差止訴訟については、仮の救済のための規定が置かれている⁸⁾。ただし、無名抗告訴訟の場合に仮の救済が解釈上認められないというわけではない⁹⁾。

二 特定性の要件

改正行訴法の立案関係者は、一般に、一定の程度を超える騒音を発生させてはならない旨を命ずることを求める差止めの訴えは民事訴訟では認められるが、そのように「行為を処分によってもたらされる結果だけから特定し、その原因となる処分にはさまざまなものがあるため、具体的にどの処分の差止めを求める訴えであるかが特定できないような訴え」は、特定性の要件（「一定の処分」の要件）を欠くので、法定の差止訴訟としては認められない¹⁰⁾、としていた。第一審判決は、この見解に依拠して、本件差止請求は法定の差止訴訟としては認められず、無名抗告訴訟（注2）の塩野論文を引用する）としてそれを求めるべきであるとした¹¹⁾。これに対し、控訴審判決は、「一定の処分」の要件の充足をあっさりと肯定し、本件訴えは法定の差止訴訟に該当するとした。この論点に係る被告の上告受理申立ては、排除された。

第一審判決が、本件差止めの訴えは「法定の差止訴訟になじまない」と判断した理由は、自衛隊機運航処分の違法性は、住民が受ける被害が受忍限度を超えるか否かにより判断されるものであり、「その判断は、過去及び現在の実事関係を踏

また総合的な判断であり、法令の規定に定められた処分の要件該当性を一つ一つ検討していくものではない」という点にある。この点に関し、第一審判決が本件請求は差止訴訟になじまないと判断した理由は、そのまま「行為規範的統制」¹²⁾の訴訟である「抗告訴訟の審理に不向きである」¹³⁾理由となるとの指摘がある。そのとおりであると思われるが、第一審判決の言い分は、「厚木基地最判という判例によってその存在が認められた」自衛隊機運航処分について、処分の要件を法令中に見出すこともできず、本案判断の基準としては民事の妨害排除請求がなされた場合と同様の受忍限度論によらざるをえず、したがって、平成5年最判の軌の下では、本件訴えを「行為規範的統制」とは異なるタイプの行政訴訟（塩野教授のいう権力的妨害排除訴訟）と受け止めるよりない、ということなのだろうと思われる。これらの訴訟類型の相違が意味をもちうるのは、本案判断の基準に関してである（後述四1）。

三 重損要件

継続的な権力的事実行為の排除を、法定の差止訴訟によって求めることを認める見解の中には、重損要件の判断は不要とする説がある¹⁴⁾。第一審判決も、重損要件を本案の受忍限度判断に吸収する。

本判決は、公立学校の教職員が職務命令違反を理由とする懲戒処分の差止めを求めた事案に係る最一小判平24・2・9を引用したうえで、原告らが受けている反復継続的で軽視し難い被害は、事後的な取消訴訟等による救済になじまない性質のものであるとして、重損要件の充足を認めた。平成24年最判は本件とは事案を異にするが¹⁵⁾、いずれにせよ、平成24年最判の定式からすると、継続的な権力的事実行為の差止訴訟については、重損要件の充足がほぼ自動的に認められることとなろう。なお、本判決は、被害の程度を問題とするようにも見えるが、権力的事実行為の差止めについては、事後の取消訴訟はおおよそ意味をもたないので、被害の程度は、訴訟要件ではなく本案において考慮すべき事柄であると思われる¹⁶⁾。

控訴審判決は、「重大な損害を生ずるおそれ」の存在を否定する要素として処分の公共性・公益性を考慮している。本判決は、本案判断の場面とは異なり、自衛隊機の運航の公共性・公益性につ

いてこの場面では明示的に言及しておらず、少なくともそれを重視してはいない。行訴法25条2項と37条の4第2項の語句は同じであるが（そのこと自体立法論として問題である）、処分の違法性についての本案判断が行われる前に処分の効力等を停止する場面と、されようとしている処分の違法性について本案審理に入るか否かを決する場面とでは、考慮すべき事柄は異なってしかるべきであり、前者の場面で処分の公共性・公益性を考慮することは当然としても、後者の場面でそれらを考慮要素に入れる理由は基本的にはないと思われる¹⁷⁾。

四 本案判断

1 判断枠組み

第一審判決は、周辺住民が受忍限度を超えた被害を被らせることのないようにする義務に違反したか否かを本案判断の基準とし、国道43号線訴訟最高裁判決（最二小判平7・7・7民集49巻7号2599頁）を引用して、民事差止訴訟における受忍限度判断の際の考慮要素をそのまま転用した。防衛大臣の裁量についての言及はなく、裁量権の行使に対して行為規範的統制を行うという判断方法は用いられていない（このことは、第一審が本件訴えを無名抗告訴訟としたこと（前述二）と関係する）。これに対し、控訴審判決は、自衛隊機運航処分について防衛大臣の広範な裁量を認め、自衛隊機運航により達成しようとする行政目的との関係で、周辺住民への騒音等の被害が不相応に大きい場合には、裁量権の範囲の逸脱・濫用となとした¹⁸⁾。本判決も、自衛隊機運航権限について広範な裁量を認め、裁量権の範囲の逸脱・濫用の有無を審査する。もっとも、その際の考慮要素は、民事差止訴訟の場合の本案判断の考慮要素とほぼ重なっている¹⁹⁾。

一審から上告審まで、違法性判断の際の考慮要素は概ね共通しており、次にみるように、各考慮要素に対する評価の違いが結論の相違を導いているとみることができる。

なお、一審の判断枠組みと、控訴審・上告審の判断枠組みの相違点として、前者の場合には、対立利益の衡量（受忍限度判断）は基本的に裁判所が行うものであるのに対し、後者の場合には、その判断について防衛大臣の裁量権を認めているという点は、重要であろう。もっとも、第一審は、

差止請求が認容される場合であっても、防衛大臣がやむを得ないと認める場合には差止判決に拘束されないとしており、そのようにして、防衛大臣に一種の裁量を認めている。

2 各考慮要素に係る判断

本判決は、次の点において原判決と異なる判断をし、差止請求をすべて棄却した。第1に、原判決が、緊急性が認められない場合には自衛隊機の運航時間帯を制限しても行政目的を阻害するとまではいえないという認識の下に、原則として夜間の運航差止めを認めたのと異なり、本判決は、自衛隊機運航の公共性・公益性を概括的に優越的なものと認めた。第一審判決及び原判決のように、対抗利益（毀損される「生活の質」）との衡量を、（たとえば時間帯を区切って）緻密に行うべきであったと思われる。

第2に、本判決は、厚木基地の航空機騒音は、米軍機の発するものが多くを占めているという事情を重視したとみられる。本件訴訟においても、米軍機の運航に係る差止請求は却下されているが、米軍機の発する騒音が大きな部分を占めていたとしても、少なくとも自衛隊機による寄与分について、その差止基準を検討しなければならないと思われる²⁰⁾。

第3に、本判決は、自衛隊機の夜間運航自主規制、住宅防音工事に対する助成、移転補償等、騒音被害の軽減策が行われてきたことも重視する。第一審判決は、これらの対策が十分な被害軽減効果を有していないと認定している。原判決も、自衛隊機の夜間運航自主規制等によっても状況は改善されていないとする。本判決は、これらの施策に要した費用については言及するが、その効果については直接の指摘がなく、現に生じている騒音被害の防止のために自衛隊機の運航を差し止めるべきか否かの判断に当たり、上記施策が何故、考慮（ないし重視）されるのか判然としない。

●——注

- 1) 以下の本判決判批を参照：福田護＝北村理美・法セ746号58頁以下、人見剛・法セ746号117頁、神橋一彦・法教438号135頁、北見宏介・新・判例解説 Watch 文献番号 z18817009-00-021741462 (Web版3月3日掲載) (いずれも2017年)。
- 2) 塩野宏「無名抗告訴訟の問題点」『行政過程とその統制』(有斐閣、1989年(初出1983年))332頁以下。

- 3) 平成5年最判の橋元四郎平裁判官の補足意見。畠山武道「平成5年最判判批」別冊ジュリ206号(2011年)94頁は、行訴法改正後は、法定の差止訴訟に該当すると述べる。
- 4) 小早川光郎『行政法講義下Ⅲ』(弘文堂、2007年)320頁。
- 5) 園部逸夫『現代行政と行政訴訟』(弘文堂、1987年(初出1983年))60頁以下、鈴木庸夫「当事者訴訟」『現代行政法体系5巻』(有斐閣、1984年)91頁以下、高木光『事実行為と行政訴訟』(有斐閣、1988年(初出1985年))331頁以下、岡田雅夫「平成5年最判判批」ジュリ臨増1046号(1994年)55頁等。
- 6) 行政訴訟実務研究会『行政訴訟の実務』(第一法規・加除式)252頁[山本隆司]。
- 7) 様々な訴訟類型の可能性を検討する、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)22頁以下を参照。
- 8) 参照、巽智彦「本件控訴審判決判批」法教426号(2016年)別冊附録10頁。
- 9) 参照、塩野・前掲注2)336頁。
- 10) 小林久起『行政事件訴訟法』(商事法務、2004年)185頁以下。
- 11) 第一審判決は、無名抗告訴訟における請求の特定性に関し、最一小判平5・2・25判時1456号53頁(横田基地騒音訴訟)を引用し、一定の時間帯を特定してその時間帯の航空機騒音が特定地点で一定のレベルを超えてはならないという抽象的不作為命令を求める訴えは認められると判断した。控訴審判決も同旨。
- 12) 高木光「平成5年最判判批」同『行政訴訟論』(有斐閣、2005年(初出1995年))344頁。
- 13) 本多滝夫「本件第一審判決判批」法教411号(2014年)55頁。
- 14) 山本・前掲注6)252頁。また、取消訴訟説の主眼は、重損要件の適用を外すことにあるとみられる(小早川・前掲注4)320頁)。
- 15) 北見・前掲注1)3頁。
- 16) 参照、北見・前掲注1)3頁、神橋一彦「受忍義務構成のゆくえ」立教91号(2015年)15頁。
- 17) 反対、藤山雅行＝村田斉志編『行政争訟〔改訂版〕』(青林書院、2012年)249頁[徳地淳]。なお、原告の受ける損害と行政目的を比較衡量して重損要件を否定した裁判例として、東京地判平20・1・18裁判所ウェブサイトがあるが、本文で述べた見地からすると、妥当でない。
- 18) 巽・前掲注8)10頁は、受忍限度判断を比例原則による統制に引き写したものと捉える。
- 19) 北見・前掲注1)3頁。
- 20) いわゆる「複数汚染源の差止め」問題について、参照、大塚直『環境法 BASIC 〔第2版〕』(有斐閣、2016年)429頁以下。