

令和2年（行ウ）第223号 行政処分取消請求事件

原告 黒田英彰ほか28名


被告 国（処分行政庁 東京航空局長）


準備書面(1)

令和3年2月5日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

被告指定代理人


山本 


土屋大気 


神永 

志村直之 

林智彦 

酒井由美 

井上悠也 

武田一 

田 中 輝 征 

高 橋 直 暉 

塚 本 智 茂 

森 住 直 樹 

由 利 幸 一 


寺 坂 謙 史 

長 谷 浩 平 

佐 藤 圭 悟 

橋 津 慎 

丹 吳 允 

白 谷 大 輔 

梶 原 純 樹 

後 藤 秀 行 

濱 畑 嘉 亨 

對馬史生 

峯村義明 

片山英之 

佐藤 豪 

桂 孝一 

鈴木 実 

馬場 由行 

目次

第1	はじめに	7
第2	新飛行経路の運用開始に至るまでの事実経過、関係法令の定め及び制度の仕組みの概要	7
1	はじめに	7
2	新飛行経路の設定と航空法の関係	8
(1)	航空法の目的	8
(2)	新飛行経路の運用に当たり実施した航空法上の手続	8
(3)	新飛行経路の実際の運用に関する航空法上の手続	16
3	新飛行経路の運用開始に至るまでの事実経過（航空法に基づく手続を除く。）	17
(1)	新飛行経路の運用発表までの事実経過（新飛行経路運用の背景）	17
(2)	航空保安施設等の飛行検査	21
(3)	実機飛行確認	21
4	原告らの訴状における主張に関連する規定	21
(1)	はじめに	21
(2)	航空法80条に基づく飛行の禁止区域の定め	22
(3)	原告らの主張に関連する航空機の性能等に係る法令の規定	23
(4)	原告らの主張に関連する騒音に係る法令の規定	26
(5)	原告らの主張に関連する排気ガスに関する法令の規定	28
第3	航空法83条、航空法施行規則189条2項に基づいて設定した飛行経路の特定	28
1	AIPチャートについて	28
2	本件訴訟において原告らが適法性を争っていると思料される羽田空港の新たな飛行経路について	29
(1)	南風悪天時においてC滑走路に着陸する飛行経路（甲8，訴状別紙「A I	

Pチャート目録」記載6の飛行経路) 29

(2) 南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路(甲9, 訴状別紙「A I Pチャート目録」記載7の飛行経路) 30

(3) 南風悪天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路(甲10, 訴状別紙「A I Pチャート目録」記載4の飛行経路) 31

(4) 南風好天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路(甲11, 訴状別紙「A I Pチャート目録」記載5の飛行経路) 32

(5) 南風時に於いてB滑走路から離陸する飛行経路(甲12ないし14, 訴状別紙「A I Pチャート目録」記載1ないし3の飛行経路) 33

第4 本案前の答弁の理由 _____ 34

1 令和元年12月通知の発出に処分性が認められないこと 34

(1) はじめに 34

(2) 令和元年12月通知は行政処分にあたらないこと 35

(3) 小括 44

2 航空法83条, 規則189条2項に基づく南風時の新たな飛行経路の設定に処分性が認められないこと 45

(1) はじめに 45

(2) 本件各飛行経路設定行為の効果は, 一般的・抽象的なものにとどまり, 処分性がないこと 45

3 本件各飛行経路設定行為の取消訴訟について, 原告らに原告適格が認められないこと 50

(1) はじめに 50

(2) 原告適格に係る一般論 51

(3) 新たな飛行経路の設定に係る航空法83条及び航空法施行規則189条2項が航空機の墜落, 部品落下及び騒音被害等をそれが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解することはでき

ないこと	52
第5 令和元年12月通知の発出が適法であること	55
第6 南風時の新たな飛行経路の設定が適法であること	56
第7 原告らの訴状における主張に対する反論	57
1 はじめに	57
2 政策目的達成のために他に取得手段がある旨の原告らの主張に対する反論	58
(1) 原告らの主張	58
(2) 原告らの上記主張に理由がないこと	58
3 石油コンビナートの危険性に係る原告らの主張に対する反論	60
(1) 原告らの主張	60
(2) 原告らの上記主張に理由がないこと	60
4 墜落の危険性に係る原告らの主張に対する反論	62
(1) 原告らの主張	62
(2) 原告らの上記主張に理由がないこと	62
5 落下物の危険性に係る原告らの主張に対する反論	65
(1) 原告らの主張	65
(2) 落下物に係る原告らの主張に理由がないこと	65
6 騒音被害に係る原告らの主張に対する反論	67
(1) 原告らの主張	67
(2) 騒音被害に係る原告らの主張に理由がないこと	67
7 排気ガス被害に係る原告らの主張に対する反論	69
(1) 原告らの主張	69
(2) 排気ガス被害に係る原告らの主張に理由がないこと	69
第8 結語	70

第1 はじめに

本件は、東京都内及び神奈川県川崎市内に居住しているとする原告らが、①航空法83条、航空法施行規則189条2項に基づき、訴状別紙「AIPチャート目録」記載の羽田空港の新飛行経路（令和2年3月29日運用開始）について、航空機墜落の危険、航空機からの落下物による危険、騒音被害及び排気ガス被害の観点から違法であると主張するとともに、②同飛行経路の設定に関連して発出された令和元年12月通知について、川崎石油コンビナート地域上空の飛行を許容するもので違法であるとして、各取消しを求める事案である。

被告は、本準備書面において、まず、原告の訴状における主張に関連する法令及び制度の仕組みの概要を説明した上、羽田空港の新飛行経路の運用開始に至る事実経過を明らかにする。次に、本件において原告が取消しを求める飛行経路の設定及び通知の発出について処分性が認められないことや、仮に処分性が認められるとしても原告らに各行為の取消しを求める原告適格が認められないことを主張し、令和元年12月通知の発出や羽田空港の新飛行経路の設定について、違法性が何ら認められないことを明らかにする。さらに、訴状における原告らの主張に対して反論する。

第2 新飛行経路の運用開始に至るまでの事実経過、関係法令の定め及び制度の仕組みの概要

1 はじめに

本件で、原告らは、航空法83条、航空法施行規則189条2項に基づき設定された羽田空港の新飛行経路の取消しを求めていることから、まず、飛行経路の設定、航空交通管制、航空機の運航等について定める航空法体系について説明した上で、羽田空港の新飛行経路の運用に当たり実施した航空法上の手続について述べる。次に、新飛行経路の運用開始に至る事実経過や、航空法上の規定に基づかない手続について述べる。最後に、原告らが主張する騒音や航空

機の運航等の論点に係る航空法等の法令上の規定について述べる。

2 新飛行経路の設定と航空法の関係

(1) 航空法の目的

航空法は、その目的について、「この法律は、国際民間航空条約の規定並びに同条約の附属書として採択された標準、方式及び手続に準拠して、航空機の航行の安全及び航空機の航行に起因する障害の防止を図るための方法を定め、並びに航空機を運航して営む事業の適正かつ合理的な運営を確保して輸送の安全を確保するとともにその利用者の利便の増進を図ること等により、航空の発達を図り、もつて公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定する（航空法1条）。

同条に規定する「国際民間航空条約」とは、昭和19年（1944年）に採択されたものであり、通称「シカゴ条約」という。

また、同条約の附属書には、国際民間航空機関¹⁾（通称「ICAO」）が作成する国際航空運送の安全・保安等に関する国際標準・勧告方式がまとめられている。

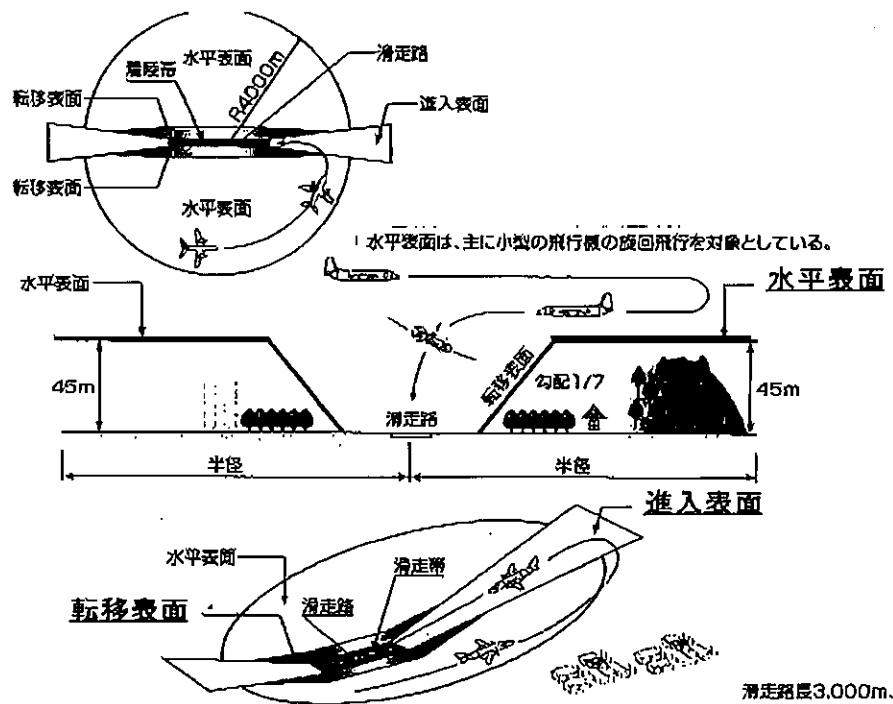
(2) 新飛行経路の運用に当たり実施した航空法上の手続

ア 制限表面の設定

航空法40条の規定により、空港に離着陸する航空機の安全性を確保す

*1 昭和22年（1947年）、シカゴ条約に基づき、国連専門機関として設置された。国際航空運送業務やハイジャック対策を始めとするテロ対策等のための条約の作成、国際航空運送の安全・保安等に関する国際標準・勧告方式やガイドラインの作成等を行っている。

るため、空港の設置時には進入表面²、転移表面³及び水平表面⁴が定められる。



*2 着陸帯の短辺に接続し、かつ、水平面に対し上方へ50分の1以上の一定の勾配を有する平面であって、その投影面が進入区域と一致するもの(航空法2条8項)。

着陸帯とは、特定の方角に向かって行う航空機の離陸又は着陸の用に供するため設けられる空港内の矩形部分を指す(航空法2条6項)。滑走路の周囲に設けられており、航空機が滑走路から逸脱した場合に衝撃を和らげる等の役割を有する。

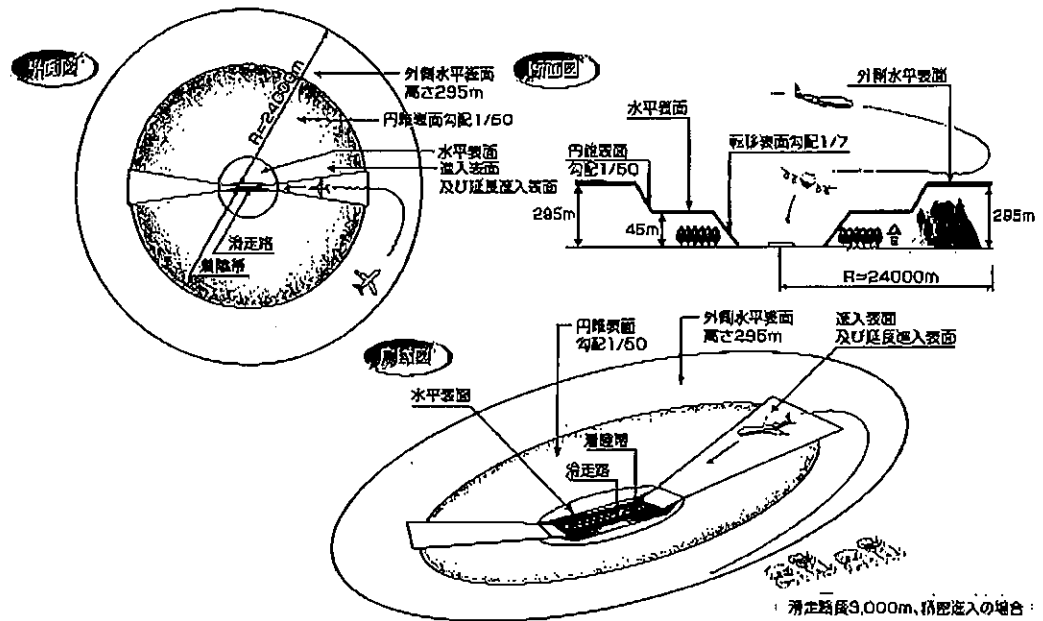
進入区域とは、着陸帯の短辺の両端及びこれと同じ側における、着陸帯の中心線の延長3000メートルの点において中心線と直角をなす一直線上におけるこの点から375メートル(計器着陸装置を利用して行なう着陸又は精密進入レーダーを用いてする着陸誘導に従って行なう着陸の用に供する着陸帯にあっては600メートル)の距離を有する2点を結んで得た平面を指す(航空法2条7項)。

*3 進入表面の斜辺を含む平面及び着陸帯の長辺を含む平面であって、着陸帯の中心線を含む鉛直面に直角な鉛直面との交線の水平面に対する勾配が進入表面又は着陸帯の外側上方へ7分の1であるもののうち、進入表面の斜辺を含むものと当該斜辺に接する着陸帯の長辺を含むものとの交線、これらの平面と水平表面を含む平面との交線及び進入表面の斜辺又は着陸帯の長辺により囲まれる部分(航空法2条10項)。

*4 空港の標点の垂直上方45メートルの点を含む水平面のうち、この点を中心として4000メートル以下の一定の長さの半径で描いた円周で囲まれた部分(航空法2条9項)。

標点とは、着陸帯の幾何学的重心(着陸帯が2以上あるときはそれぞれの重心から計算して得られる1個の重心)をいう。

また、羽田空港については、航空法56条1項の規定により、国土交通大臣は、延長進入表面⁵、円錐表面⁶又は外側水平表面⁷を指定することができることとされている（以下、進入表面、転移表面、水平表面、延長進入表面、円錐表面及び外側水平表面を併せて「制限表面」と総称する。）
 (乙15)。



なお、制限表面については、航空法49条1項及び56条の3第1項の規定により、原則として、何人も、制限表面の上に出る高さの建造物等を

*5 進入表面を含む平面のうち、進入表面の外側底辺、進入表面の斜辺の外側上方への延長線及び当該底辺に平行な直線でその進入表面の内側底辺からの水平距離が15000メートルであるものにより囲まれる部分（航空法56条2項）。

*6 水平表面の外縁に接続し、かつ、空港の標点を含む鉛直面との交線が水平面に対し外側上方へ50分の1以上の一定の勾配を有する円錐面であって、その投影面が当該標点を中心として16500メートル以下の一定の長さの半径で水平に描いた円周で囲まれるもののうち、航空機の離陸及び着陸の安全を確保するために必要な部分（航空法56条3項）。

*7 *6に記載の円錐面の上縁を含む水平面であって、その投影面が空港の標点を中心として半径24000メートルで水平に描いた円周で囲まれるもの（投影面が水平表面又は円錐表面の投影面と一致する部分を除く。）のうち、航空機の離陸及び着陸の安全を確保するために必要な部分（航空法56条4項）。

設置してはならないこととされている。

羽田空港においては、既に設定されていた制限表面について、新飛行経路の設定に伴い、新たに、東京都上空に、航空法56条1項に基づき、円錐表面及び外側水平表面を設定した。設定に当たっては、航空法56条の2第2項において準用する同法38条3項の規定に基づく事前告示を行い（令和元年9月30日、乙16）、同準用する同法39条1項の規定に基づく公聴会を開催し（同年10月29日、乙17）、同準用する同法40条の規定に基づく決定告示を行った（同年11月29日、乙18）。

イ 飛行経路の設定

航空法83条本文は、「航空機は、他の航空機又は船舶との衝突を予防し、並びに空港等における航空機の離陸及び着陸の安全を確保するため、国土交通省令で定める進路、経路、速度その他の航行の方法に従い、航行しなければならない。」と規定する。

本条は、第1に、航空機の他の航空機等との衝突の予防等のために、両者間の進路権、間隔、航行方法等を定めるとともに、第2に、空港における航空機の離着陸の安全を確保するために当該航空機の航行方法等を定めるものである（乙19。山口真弘著「航空法規解説」253ページ）。

同条を受けて、航空法施行規則189条は、空港等付近の航行方法について定めており、同条1項1号において、「計器飛行方式による進入の方式その他当該空港等について定められた飛行の方式に従うこと。」と定め、同条2項において、「国土交通大臣は、空港等ごとに、前項第1号の飛行の方式、(中略)を定めるものとする。」と定めており、当該飛行の方式と異なる管制官の指示があった場合等の特別な場合を除き、かかる飛行の方式に違反した場合には、罰則がある（航空法83条、154条1項2号）。

本件で原告らが取消しを求める飛行経路は、航空法施行規則189条2

項の「飛行の方式」に該当し、同条1項1号の「計器飛行方式^{*8}による進入の方式」（着陸時）又は同項の「その他当該空港等について定められた飛行の方式」（離陸時）に該当する。

なお、航空法37条に規定されている「航空路」は、高い高度を巡航する際の経路を指し、本件で原告らが取消しを求める飛行経路には該当しない。

ウ 特別管制空域の指定

航空法94条の2第1項において、航空機は、国土交通大臣が告示で指定した特別管制空域等において、計器飛行方式によらなければ飛行してはならないと定められており、国土交通大臣の許可を受けない限り、有視界飛行方式^{*9}により飛行する航空機（小型航空機、回転翼機（ヘリコプター）等）は当該空域内を飛行できない。

新飛行経路の設定に当たっては、東京都上空において、羽田空港着陸機と有視界飛行方式により飛行する航空機が輻輳する（集中して混雑する）おそれがあるため、双方の運航の安全を確保することとし、国土交通省は、

*8 航空法2条17項各号に規定される飛行方式であり、本件では、同項1号の「第13項の国土交通大臣が指定する空港等からの離陸及びこれに引き続く上昇飛行又は同項の国土交通大臣が指定する空港等への着陸及びそのための降下飛行を、航空交通管制圏又は航空交通管制区において、国土交通大臣が定める経路又は第96条第1項の規定により国土交通大臣が与える指示による経路により、かつ、その他の飛行の方法について同項の規定により国土交通大臣が与える指示に常時従つて行う飛行の方式」が該当する。

航空交通管制圏とは、航空機の離陸及び着陸が頻繁に実施される国土交通大臣が告示で指定する空港等並びにその付近の上空の空域であつて、空港等及びその上空における航空交通の安全のために国土交通大臣が告示で指定するものを指す（航空法2条13項）。なお、羽田空港の航空交通管制圏は、羽田空港の標点を中心とした半径9キロメートルの円内の区域の直上空域で高度900メートル以下の範囲である。

航空交通管制区とは、地表又は水面から200メートル以上の高さの空域であつて、航空交通の安全のために国土交通大臣が告示で指定するものを指す（航空法2条12項）。

*9 計器飛行方式以外の飛行の方式をいう（航空法施行規則6条の2）。パイロットがその他の航空機、地表（障害物等）を目視し運航する飛行の方式であり、管制圏など一部空域を除き、一定の気象条件下において、管制官の指示に従うことなく飛行する方式である。

令和2年3月19日に特別管制空域を指定し、同月26日から施行した(令和2年国土交通省告示第389号)(乙20)。

エ 飛行経路の周知

航空法99条1項は、「国土交通大臣は、国土交通省令で定めるところにより、航空機乗組員に対し、航空機の運航のため必要な情報を提供しなければならない。」と定め、国土交通大臣に航空情報の提供義務を課している。

航空情報には、航空法施行規則189条1項1号の飛行の方式、同項2号及び3号の規定による気象条件並びに同号の規定による進入限界高度^{*10}、進入限界高度よりも高い高度の特定の地点及び目視物標^{*11}等が該当するところ(航空法施行規則209条の2第1項各号)、国土交通大臣は、航空法99条1項を受けて、航空路誌(AIP)^{*12}やノータム^{*13}により、航空情報の提供を行っている。

今般の新飛行経路に関する航空情報は、令和元年12月5日から航空路誌(AIP)により情報提供を行った(甲8ないし14)。

なお、航空機乗組員は、航空業務を行うに当たっては、当該航空情報を利用してこれを行うよう努めなければならないこととされている(航空法99条2項)。

*10 滑走路進入端(着陸をしようとする航空機から見て手前にある滑走路(当該着陸に使用できる部分に限る。)の末端)を含む水平面からの、計器飛行により降下することができる最低の高度(航空法施行規則117条1項1号)。

*11 着陸に向けた進入継続のためにパイロットが視認していなければならない目標で、進入灯、滑走路末端灯、進入角指示灯、設置帯、設置帯標識を指す。

*12 航空法99条1項の規定に基づく情報提供手段の一つであり、航空機の運航に必要な恒久的情報が掲載されている出版物(Aeronautical Information Publication)。

*13 「Notice To Airmen」の通称。航空法99条1項の規定に基づく情報提供手段の一つであり、一時的な性質を有する情報が配信されている。

オ 事業計画変更認可，運航計画変更認可

(ア) 新たな飛行経路が設定される場合，各航空運送事業者（航空会社）が当該飛行経路を利用することになるが，これにより，各航空運送事業者において，事業計画変更認可申請や運航計画変更認可申請を行う必要はない。

すなわち，航空運送事業¹⁴を經營しようとする者は，事業計画について国土交通大臣の許可を受けなければならず（航空法100条1項），同項による許可を受けた本邦航空運送事業者が事業計画を変更する際は国土交通大臣の認可を受けなければならない（航空法109条1項）ところ，事業計画許可に係る申請内容は，航空法施行規則210条に規定されている。

また，国内定期航空運送事業¹⁵を經營しようとする本邦航空運送事業者は，羽田空港を含む混雑空港¹⁶を使用する場合には，運航計画を国土交通大臣に提出し，当該混雑空港を使用して運航を行うことについて国土交通大臣の許可を受けなければならず（航空法107条の3第1項及び2項），運航計画を変更する際は国土交通大臣の認可を受けなければならない（航空法107条の3第6項）ところ，運航計画に係る申請内容は，航空法施行規則219条に規定されている。

さらに，航空運送事業を經營しようとする外国人国際航空運送事業者

*14 他人の需要に応じ，航空機を使用して有償で旅客又は貨物を運送する事業をいう（航空法2条18項）。

*15 本邦内の各地点に路線を定めて一定の日時により航行する航空機（国内線）により行う航空運送事業をいう（航空法2条20項）。

*16 当該空港の使用状況に照らして，航空機の運航の安全を確保するため，当該空港における一日又は一定時間当たりの離陸又は着陸の回数を制限する必要がある空港であり，羽田空港，成田空港，関西国際空港，大阪国際空港，福岡空港が指定されている（航空法107条の3第1項，航空法施行規則219条の2）。

¹⁷は、事業計画等について国土交通大臣の許可を受けなければならない(航空法129条)、事業計画等を変更する際は国土交通大臣の認可を受けなければならない(航空法129条の3第2項)ところ、事業計画等に係る申請内容は、航空法施行規則232条に規定されている。

これらの事業計画及び運航計画に係る許可又は認可に際しては、空港等の周辺において航空機が離陸又は着陸のために使用する飛行経路(航空法施行規則189条2項の規定により定められた飛行の方式)について申請することは求められていない。

(イ) 羽田空港においては、2020年夏ダイヤ¹⁸からの新飛行経路の運用等により、国際線の発着枠が年間約3.9万回増加し、この増枠分(1日50便)について、令和元年9月に国別の配分数(米国24便、中国8便等)を決定した(乙21)。

国際航空運送協会(IATA)¹⁹が指定した混雑空港(羽田空港を含む。)においては、全ての航空会社が希望どおりに乗り入れることは困難であり、発着枠の割当て(発着時刻の調整)については、その公平性を担保するため、同協会が定める世界共通の基本ルール(「World Airport Slot Guidelines」、以下「WASG」という。)に沿って行われることが世界的慣行となっており、羽田空港についてもWASGに基づいた中立・公正な発着枠の調整が、国際

*17 他人の需要に応じ、有償で本邦内の地点と本邦外の地点との間の航行等(国際線)により旅客又は貨物を運送する事業を営業者。

*18 毎年3月の最終日曜日から10月の最終日曜日の直前の土曜日までの7か月間であり、2020年夏ダイヤは、令和2年3月29日から同年10月24日までの期間である。

*19 世界の航空会社により構成される業界団体。航空産業の発展、航空安全の促進、環境問題への対策等の政策提言、混雑空港における発着調整に係るガイドラインの策定等を行っている。

線発着調整事務局（一般財団法人日本航空協会（JSC）^{*20}）により行われている。実際の発着調整に当たっては、1時間当たりに当該空港に発着可能な回数等、調整の前提となる発着調整基準を国として定めて関係者に通知した上で、その範囲内での具体的な調整を国際線発着調整事務局に委嘱しており、夏ダイヤについては例年前年の9月頃から調整を開始する。

その後、調整済みのダイヤを記載した事業計画又は運航計画が航空会社より申請され、認可を行うこととなる。2020年夏ダイヤにおける羽田空港のダイヤ等については、本邦航空会社は令和2年3月27日付、外国航空会社は令和2年3月27日付及び同月28日付で事業計画又は運航計画変更の認可を行った。

(3) 新飛行経路の実際の運用に関する航空法上の手続

ア 飛行計画の承認

航空法97条1項の規定により、航空機は、計器飛行方式により飛行しようとするときは、国土交通大臣に、航空機の情報や機長名、巡航高度、航路等を記載した飛行計画（航空法施行規則203条1項）を通報し、その承認を受けなければならない。

また、上記承認を受けた航空機は、航空法97条3項の規定により、同法96条1項の国土交通大臣の指示（管制官の指示）に従うほか、当該飛行計画に従って航行しなければならず、当該飛行計画に従わない場合には罰則が規定されている（同法154条1項10号）。

なお、飛行計画には、空港に離着陸する航空機が、航空法施行規則189条2項の規定により空港ごとに定められた飛行の方式のうち、どの方式

*20 羽田空港、成田空港、関西国際空港、新千歳空港及び福岡空港に乗り入れている本邦及び外国航空会社の発着枠について、中立・公正な立場から調整する機関。

を使用するか（どの飛行経路により空港から離陸し、又は着陸するか）までは記載しない。

イ 飛行方式の指示

羽田空港などの管制官が管制業務を提供している空港においては、航空法97条1項に基づく飛行計画の承認を受けた上で、同法96条1項に基づく管制官の管制指示（進入許可、離陸許可）に従うことで、航空機が設定された飛行経路（航空法施行規則189条2項の規定により定められた飛行の方式）を飛行することとなり、同項の管制指示に従わない場合には罰則が規定されている（航空法154条1項8号）。

同法96条1項が定める航空交通の指示の内容は、航空交通の安全を考慮して、離陸若しくは着陸の順序、時機若しくは方法又は飛行の方法について与える指示である。また、飛行の方法とは、計器飛行方式、有視界飛行方式等の飛行の方式だけでなく、具体的に航空機が飛行する経路、高度等を含むものである（乙19。前掲「航空法規解説」292ページ）。

3 新飛行経路の運用開始に至るまでの事実経過（航空法に基づく手続を除く。）

(1) 新飛行経路の運用発表までの事実経過（新飛行経路運用の背景）

ア 首都圏に位置する羽田空港及び成田空港については、これまで、旺盛な航空需要を背景として容量拡大を実施してきたところである。中でも羽田空港は、豊富な国内線ネットワークを有しており、全国48空港との間で定期便が運航している（2020年夏ダイヤ）。一方で、羽田空港は都心に近く、国際線の需要が高まってきたことから、平成22年のD滑走路（乙22参照）供用開始により国際線発着枠を年間6万回（昼間時間帯^{*21}に3万回、深夜早朝時間帯^{*22}に3万回）とし、その後平成26年には昼間時間

*21 午前6時から午後11時まで。

*22 午後11時から翌午前6時まで。

帯の国際線発着枠を更に年間3万回増枠するなど、段階的な増枠を実施してきたところである(乙23)。

イ 国土交通省においては、国土交通省設置法6条1項の規定により設置された国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会¹²³のもとに、交通政策審議会令6条及び7条の規定により設置された航空分科会基本政策部会¹²⁴において、首都圏における航空需要の増大への対応について学識経験者等を交えて議論を行ってきたところであり、平成25年9月26日の第9回基本政策部会においては、日本経済の一層の発展のためには、我が国の国際競争力強化、訪日外国人旅行者の更なる受入れ、日本全国の地域活性化の三つの観点から、成長著しいアジア等世界の成長力を取り込むことが重要であり、そのための基盤となる首都圏空港の更なる機能強化を検討する必要性について議論が行われた。同部会において示された航空需要予測では、従来の首都圏空港の発着容量では2020年代前半に限界を迎えるとの見込みが示されており、羽田空港及び成田空港の発着容量拡大のための方策を検討することが急務であるとの認識を共有した(乙24)。

これを受けて、平成25年以降、同部会の下に設置した首都圏空港機能強化技術検討小委員会¹²⁵において、首都圏空港の機能強化を実現するための方策について、学識経験者、専門家、パイロット経験者を交えて技術的な検討が行われた。同委員会においては、滑走路の処理能力、ターミナルビル等の地上施設の容量、周辺地域への騒音影響等の観点から羽田空港及び

*23 国土交通大臣の諮問に応じて交通政策に関する重要事項の調査審議等を行う機関(国土交通省設置法14条1項)。

*24 航空分科会は、航空に関する重要事項の調査審議等を行い(交通政策審議会令6条1項)、基本政策部会は、同分科会のもとに設置され、航空旅客の動向と今後の見通しや首都圏空港の現状と今後の見通し等について議論を行う機関である。

*25 首都圏空港の更なる機能強化について技術的な検討を行うために設置された会議体。

成田空港の空港処理能力を拡大するための具体的方策や、首都圏近郊の空港の活用方策について議論が行われた。これを踏まえ、平成26年7月8日の「首都圏空港機能強化技術検討小委員会の中間取りまとめ」においては、2020年までに実現し得る首都圏空港の機能強化方策として、滑走路処理能力の再検証及び滑走路運用・飛行経路の見直しにより、羽田空港の1時間当たりの発着回数が従来の80回から90回に増加し、年間発着容量を約3.9万回拡大することが可能となるとの結論を得た(乙25)。

ウ 国土交通省は、羽田空港の機能強化方策については、平成26年から「首都圏空港機能強化の具体化に向けた協議会」(以下「具体化協議会」という。)¹²⁶において、首都圏空港機能強化技術検討小委員会が取りまとめた首都圏空港の機能強化に係る技術的選択肢をもとに、東京都や千葉県・川崎市などの関係自治体や航空会社、学識経験者等との間で協議を行った(乙26)。

また、国土交通省は、平成27年には、「羽田空港機能強化に関するコミュニケーションのあり方アドバイザー会議」¹²⁷を設置し、羽田空港の機能強化に係る理解促進のための具体的手法及びプロセスについて専門家から意見を聴取した(乙27)。

これらの検討を踏まえて、国土交通省において、羽田空港の機能強化の具体化に取り組むとともに、平成27年より、新飛行経路下となる各地で

*26 首都圏空港機能強化技術検討小委員会が取りまとめた首都圏空港の機能強化のための技術的な選択肢を基に、首都圏空港の機能強化の具体化について、関係自治体や航空会社等の関係者間で協議を行うために設置された会議体。

*27 羽田空港の機能強化に係る理解促進のための具体的手法及びプロセスについて、専門家から意見を聴取することを目的とした会議体。

オープンハウス型^{*28}の住民説明会を現在までに6巡、延べ136会場において実施し、約34,900人が来場した(乙28,乙29)。また、この他にも地域住民を対象とした説明会を93回、地元協議会・町会長会議での説明を76回実施したほか(乙30)、電話相談窓口の設置、パンフレットの作成、新聞広告、電車内広告、チラシの新聞折り込み、ホームページの運営等により丁寧で幅広い情報提供に努めてきた(乙29)。

平成28年7月28日に開催された第4回具体化協議会においては、南風時の新到着経路の飛行高度の引上げ、B滑走路西向き離陸を行う便数の削減、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律(以下「騒防法」という。)に基づく学校・病院等の騒音防止工事の助成制度の拡充等を内容とした「環境影響等に配慮した方策」(乙31)について、関係自治体から評価を受けるとともに、関係自治体は、羽田空港の機能強化に必要となる施設整備に係る費用を国が予算措置することについて理解を示した(乙32)。また、令和元年8月7日に開催された第5回具体化協議会においては、関係自治体等から、

- ・国が実施してきた騒音対策・落下物対策や丁寧な情報提供、及び同協議会で新たに示した追加対策について評価する旨並びに国に対してしっかりとした対策を講じることを求める旨の発言、
- ・羽田空港の機能強化に関して国が示したスケジュールに基づいて進めることを求める旨の発言、
- ・羽田空港の機能強化に関し、国の事業として国の責任の下で進めるものと理解している旨の発言、
- ・新飛行経路の運用を首都圏全体での騒音共有の実現の第一歩として評価

*28 説明用パネルや映像資料等を用意し、説明者が来場者の関心に応じて個別に説明を行い、また、来場者の意見、質問等を直接聴取する住民説明会の形式。来場者の関心に応じてきめ細やかな情報提供が可能となる。

する旨の発言

があった。これを踏まえて、同月8日に、国土交通大臣は、令和2年3月29日から新飛行経路の運用を開始し、国際線を増便する旨発表した(乙33)。

(2) 航空保安施設等の飛行検査

国土交通省は、新飛行経路の運用に伴い新たに整備した航空保安施設^{*29}の稼働状況の確認や、新飛行経路の出発及び進入方式の安全性の検証を行うため、令和元年8月30日から同年12月24日にかけて、飛行検査機による飛行検査を実施した(乙34)。

(3) 実機飛行確認

国土交通省は、航空法99条1項の規定に基づき、令和元年12月5日から航空機乗組員に対し航空路誌(AIP)において新飛行経路について情報提供を行い、令和2年1月30日から適用した(甲8ないし14)。また、国土交通省は、同日から、新飛行経路に係る管制官の運用の手順等の確認及び新飛行経路下に新たに設置した航空機騒音測定局の機器の調整のため、実際の航空機による新飛行経路の確認(実機飛行確認)を、南風時・北風時それぞれ7日間実施した(乙35)。

実機飛行確認における騒音測定結果については、取りまとめの上、同年3月24日に公表した(乙36)。

4 原告らの訴状における主張に関連する規定

(1) はじめに

原告らは、訴状において、川崎石油コンビナート地域上空における飛行制

*29 電波、灯光、色彩又は形象により航空機の航行を援助するための施設で、航空保安無線施設(電波により航空機の航行を援助するための施設)、航空灯火(灯光により航空機の航行を援助するための施設)、昼間障害標識(昼間において航行する航空機に対し、色彩又は形象により航行の障害となる物件の存在を認識させるための施設)を指す(航空法2条5項、航空法施行規則1条)。

限を定めた昭和45年通知について、航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為であると主張しているため(訴状8ページ)、被告において、まずはこれらの規定について説明する。

次に、原告らは、新飛行経路の設定等が違法である根拠として、①首都圏における増大する航空需要への対応という政策目的達成のために新飛行経路の運用以外の手段が存在すること、②石油コンビナート地域上空を航空機が飛行することの危険性、③航空機の墜落の危険性(クリティカル11ミニッツ、バードストライク、降下角の引上げ)、④航空機からの落下物の危険(部品落下及び氷塊落下)、⑤騒音被害、⑥排気ガス被害を挙げていることから(訴状9ないし22ページ)、これらに関連する航空法上の許認可等の規定について説明する。なお、我が国を含めた各国の航空当局においては、航空機の安全運航を確保するため、I C A O(国際民間航空機関)が定めた国際基準に基づき、各国の法令の下で許認可を行い、検査等を実施している。

(2) 航空法80条に基づく飛行の禁止区域の定め

航空法80条本文は、「航空機は、国土交通省令で定める航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域の上空を飛行してはならない。」と規定しており、同条を受けて、航空法施行規則173条は、「法第80条の規定により航空機の飛行を禁止する区域は、飛行禁止区域(その上空における航空機の飛行を全面的に禁止する区域)及び飛行制限区域(その上空における航空機の飛行を一定の条件の下に禁止する区域)の別に告示で定める。ただし、緊急に航空機の飛行を禁止する区域を定める必要があるため、告示により当該区域を定めるいとまがないときは、国土交通大臣は、その必要な限度において、告示をしないで、飛行禁止区域又は飛行制限区域を定めることができる。」と規定する。

実際にこれらの規定により定められた区域としては、東日本大震災後に航空機の被ばく防止のために設定した福島第一原発周辺(飛行禁止区域及び飛

行制限区域) (乙37)や、令和元年の即位の礼の際に航空機テロに対する警備活動が航空機に与える影響を防止するために設定した皇居周辺(飛行制限区域) (乙38)等がある。

なお、航空法80条違反に係る罰則規定がある(航空法154条1項2号)。

(3) 原告らの主張に関連する航空機の性能等に係る法令の規定

ア 耐空証明

航空機は、原則として、耐空証明^{*30}(航空法10条)を受けなければ、航空の用に供してはならない(航空法11条)。

航空機が耐空証明を受けるためには、①国土交通省令で定める安全性を確保するための強度、構造及び性能についての基準(同法10条4項1号)、②航空機の種類、装備する発動機の種類、最大離陸重量の範囲その他の事項が国土交通省令で定めるものである航空機にあっては、国土交通省令で定める騒音の基準(同項2号)、③装備する発動機の種類及び出力の範囲その他の事項が国土交通省令で定めるものである航空機にあっては、国土交通省令で定める発動機の排出物の基準(同項3号)に適合すると認められる必要がある。

耐空証明に係る具体的手続及び基準は、航空法施行規則12条の2以下に規定されている。例えば、上記①の基準とは、同規則附属書第1に定める基準(装備品及び部品については附属書第1に定める基準又は国土交通大臣が承認した型式若しくは仕様)であり(航空法施行規則14条1項)、同基準への適合性の審査は、耐空性審査要領(昭和41年10月20日付空検第381号)に基づき行われる。また、上記②の「国土交通省令で定めるものである航空機」とは、同規則附属書第2の適用を受ける航空機で

*30 航空機について、安全性、騒音及び発動機排出物に関する基準に適合することを国土交通大臣が証明する制度(航空法10条)。

あり、上記②の基準は、同附属書第2に定める基準である（航空法施行規則14条2項）。さらに、上記③の「国土交通省令で定めるものである航空機」とは、同規則附属書第3又は同第4の適用を受ける航空機であり、上記③の基準は、それぞれ同附属書第3又は第4に定める基準である（航空法施行規則14条3項）。なお、上記各基準は、ICAO（国際民間航空機関）が定める国際基準に準拠したものとなっている。

イ 航空機の整備

航空運送事業の用に供する航空機を整備する場合は、航空機の整備に関する能力について国の認定を受けた事業場が整備をし、かつ、安全性の基準等への適合性を確認しなければ航空の用に供してはならないこととされている（航空法19条1項）。

ウ 運航規程及び整備規程の認可

本邦航空運送事業者は、国土交通省令で定める航空機の運航及び整備に関する事項について運航規程及び整備規程を定めた上、国土交通大臣の認可を受けなければならない（航空法104条1項）。本邦航空運送事業者は国土交通大臣が認可した運航規程及び整備規程に基づかずに航空機の運航及び整備を行った場合には、罰則が規定されている（航空法157条1項5号）。

エ 報告徴収及び立入検査

国は、航空会社が、航空法令に基づき適切に業務を実施していることについて、航空法134条に規定する報告徴収及び立入検査により、継続的に確認している。

オ 外国航空会社への対応

外国航空会社に対しては、当該航空会社が国籍を有する国の当局が当該国の法令に基づき同様の許認可を実施しているところ、外国航空会社の我が国への乗り入れに当たっては、安全性の確認も含め、当該国の航空当局

により、国際基準に沿った適切な審査・監督が行われているかを確認した上で、乗り入れを認めている（航空法129条）。また、乗り入れた後も、外国航空機への立入検査等（同法134条）を我が国において実施して安全運航を確保している。

カ バードストライク対策

航空機の安全基準に関しては、構造部材への一定の重量の鳥の衝突やエンジンによる鳥の吸込みも考慮して策定されており、万一、実際にバードストライク（航空機と鳥の衝突）が発生した場合にも直ちに安全上問題が生じることのないよう航空機の安全性を確保している。具体的には、前記アで述べた耐空性審査要領に基づく耐空証明により確保することとなることころ、当該審査要領においては、飛行機の構造として、鳥が衝突しても飛行機が継続した安全な飛行及び着陸ができるように設計されていること等を求めている（乙39）。

キ 落下物対策

前記ア等において述べた航空機の安全基準に加えて、国土交通省は、平成30年3月に「落下物対策総合パッケージ」を取りまとめ、落下物対策を充実・強化したところである（乙40）。具体的には、「落下物防止対策基準」を策定し、本邦航空会社及び日本に乗り入れる外国航空会社に落下物防止対策を義務付けるとともに、航空会社による整備点検に加えて、羽田空港においては、国の職員による駐機中の機体のチェックを実施し、落下物の未然防止を徹底している。

航空会社は、航空法に基づき、落下物防止対策を講じる義務を負っている。まず、本邦航空運送事業者及び外国人国際航空運送事業者は、前述の事業計画において、部品等脱落防止措置の内容を記載することとされている（航空法施行規則210条1項9号、232条1項7号ト）。

さらに、万が一落下物事案が発生し、人損・物損が発生した場合には、

原因となった航空機を運航する航空会社により補償が行われることとなっているが、仮に原因航空機が特定できない場合であっても被害者に補償が行われるよう、被害者救済制度（原因航空機と推定される航空機の運航者により連帯して補償する制度）を創設しており（乙41）、当該制度への加入について、本邦航空運送事業者及び外国人国際航空運送事業者の事業計画に記載することとされている（航空法施行規則210条1項10号、232条1項7号子）。

(4) 原告らの主張に関連する騒音に係る法令の規定

ア 環境基本法及び環境基準

環境基本法16条1項は、「政府は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び騒音に係る環境上の条件について、それぞれ、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を定めるものとする。」と、政府に対し、騒音に係る環境基準の策定を求めており、これを受けて、昭和48年12月27日、「航空機騒音に係る環境基準について」（昭和48年環境庁告示第154号）が定められている（乙42）。

同告示においては、航空機の騒音に係る環境基準として、Ⅰの地域類型（専ら住居の用に供される地域）の基準値は、「Lden57デシベル以下」、Ⅱの地域類型（Ⅰ以外の地域であって通常の生活を保全する必要がある地域）の基準値は、「Lden62デシベル以下」と定められている³¹³²。

また、同基準において、羽田空港における環境基準の達成期間については、10年を越える期間内に可及的速やかに達成することとされているが、

*31 地域の指定は都道府県知事が行う。東京都では現在、専ら住居の用に供される地域に加え、第1種住居地域、第2種住居地域、準住居地域及び田園住居地域その他の地域が地域Ⅰとして指定されている。

*32 Lden（エルデン）とは、夕方・夜間に発生した騒音に重み付けを行った上で、1日に発生したすべての航空機騒音のエネルギーを平均した指標であり、航空機騒音の評価にはLdenを用いることが国際的な主流となっている。

段階的に環境基準が達成されるよう、改善目標として中間的な目標も定められており、

1 5年以内に、70デシベル未満とすること又は70デシベル以上の地域において屋内で50デシベル以下とすること

2 10年以内に、62デシベル未満とすること又は62デシベル以上の地域において屋内で47デシベル以下とすること

と定められている。

イ 公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律

航空機騒音に関する個別法として、騒防法が制定されている。騒防法においては、航空機の離陸又は着陸の頻繁な実施により生ずる騒音等による障害が著しいと認められる公共用飛行場について特定飛行場として定めること(騒防法2条)により、騒音対策を重点的に進めていくこととしている。

なお、特定飛行場は、函館空港、仙台空港、羽田空港、新潟空港、松山空港、高知空港、福岡空港、熊本空港、大分空港、宮崎空港、鹿児島空港、那覇空港、大阪国際空港及び成田空港が指定されている(騒防法2条、騒防法施行令1条)。

騒防法3条1項は、「国土交通大臣は、公共用飛行場の周辺における航空機の騒音により生ずる障害を防止し、又は軽減するため必要があると認めるときは、航空交通の安全を阻害しない限度において、当該飛行場において航空機が離陸し、又は着陸することができる経路又は時間その他当該飛行場及びその周辺における航空機の航行の方法を告示で指定することができる。」、同条2項は、「航空機は、前項の規定による指定があつたときは、航行の安全を確保するためやむを得ないと認められる場合その他国土交通省令で定める場合を除き、これに従わなければならない。」と規定している。

また、同法5条は、特定飛行場の設置者による学校等の騒音防止工事の

助成について定めており、航空機の騒音の強度及び頻度に関する告示（昭和42年運輸省告示第308号）に定める騒音値と頻度を超える学校、病院、保育施設等について、騒音防止工事の助成を行うこととされている。さらに、同法6条は共同利用施設の助成、同法8条の2は住宅の騒音防止工事の助成について規定しており、住宅については、Lden62デシベル以上を基準として指定した区域の住宅について騒音防止工事の助成を行うこととされている（騒防法施行規則3項）。

ウ 航空法の規定（耐空証明）

前記(3)アのとおり、航空法10条は、耐空証明について規定しているところ、航空機が耐空証明を受けるためには、「航空機の種類、装備する発動機の種類、最大離陸重量の範囲その他の事項が国土交通省令で定めるものである航空機にあつては、国土交通省令で定める騒音の基準」に適合することを求められている（同条4項2号）。上記「騒音の基準」は、航空法施行規則14条2項及び附属書第2に規定されている。

(5) 原告らの主張に関連する排気ガスに関する法令の規定

前記(3)アのとおり、航空法10条は、耐空証明について規定しているところ、航空機が耐空証明を受けるためには、「装備する発動機の種類及び出力の範囲その他の事項が国土交通省令で定めるものである航空機にあつては、国土交通省令で定める発動機の排出物の基準」に適合することを求められている（同条4項3号）。上記「排出物の基準」は、航空法施行規則14条3項並びに附属書第3及び第4に規定されている。

第3 航空法83条、航空法施行規則189条2項に基づいて設定した飛行経路の特定

1 AIPチャートについて

AIPには航空機の運航に必要な情報（各空港における出発・進入方式など）

を掲載しており、その内容は航空情報(航空法99条1項)に当たるところ、同条2項の規定により、航空機乗組員は、航空業務を行うに当たっては当該航空情報を利用してこれを行うよう努めなければならないこととされている。また、機長は、出発前にAIP等に記載された航空情報等を確認した後でなければ航空機を出発させてはならないこととされている(航空法73条の2、航空法施行規則164条の15)。

2 本件訴訟において原告らが適法性を争っていると思料される羽田空港の新たな飛行経路について

(1) 南風悪天時ににおいてC滑走路に着陸する飛行経路(甲8, 訴状別紙「AIPチャート目録」記載6の飛行経路)

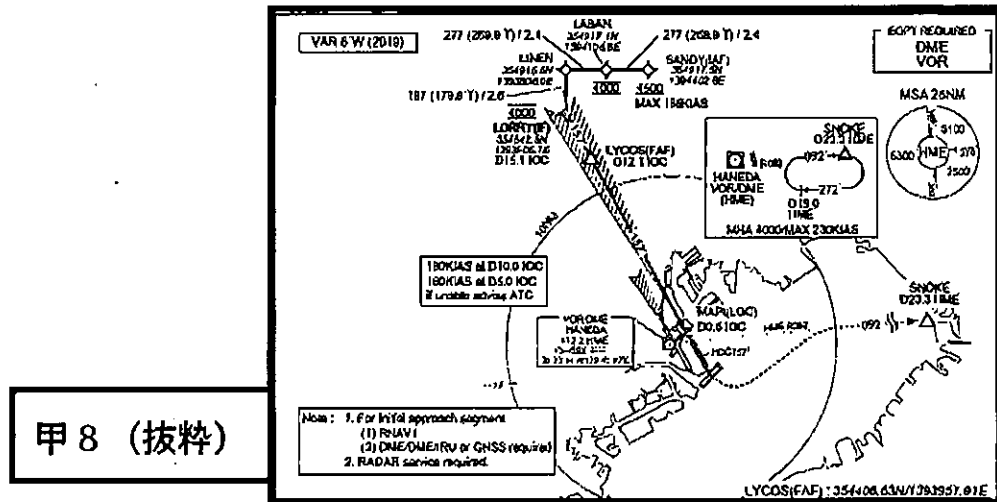
南風悪天時ににおいてC滑走路に着陸する飛行経路は、南風悪天時の午後3時ないし午後7時のうち3時間程度運用され、1時間あたり30便程度運航することが予定されており、A滑走路へ着陸するための経路(甲10)と同時進入が行われる。

南風悪天時ににおいてC滑走路に着陸する飛行経路は、ILS進入方式¹³³により滑走路に着陸する。

南風悪天時ににおいてC滑走路に着陸する飛行経路の具体的な着陸経路は、「LORRY」ポイントを高度4000フィートで通過後、ILSの進入方位157°の電波を受けて飛行し、最終降下開始点である「LYCOS」ポイントでILSからの降下経路を示す電波を受けながら、3度の降下角で降下し、滑走路に着陸するものであり、埼玉県上空を東から西に飛行後、練馬

*33. 着陸のため進入中の航空機に対し、誘導電波を発射し、滑走路への進入コースを指示する無線施設(計器着陸装置(ILS))からの誘導電波を使用して進入する方式。

区、新宿区、港区等の上空を飛行して羽田空港に着陸する。



(2) 南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路（甲9，訴状別紙「A」Pチャート目録」記載7の飛行経路）

南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路は、南風好天時の午後3時ないし午後7時のうち3時間程度運用され、1時間あたり30便程度運航することが予定されており、A滑走路へ着陸するための経路（甲11）と同時進入が行われる。

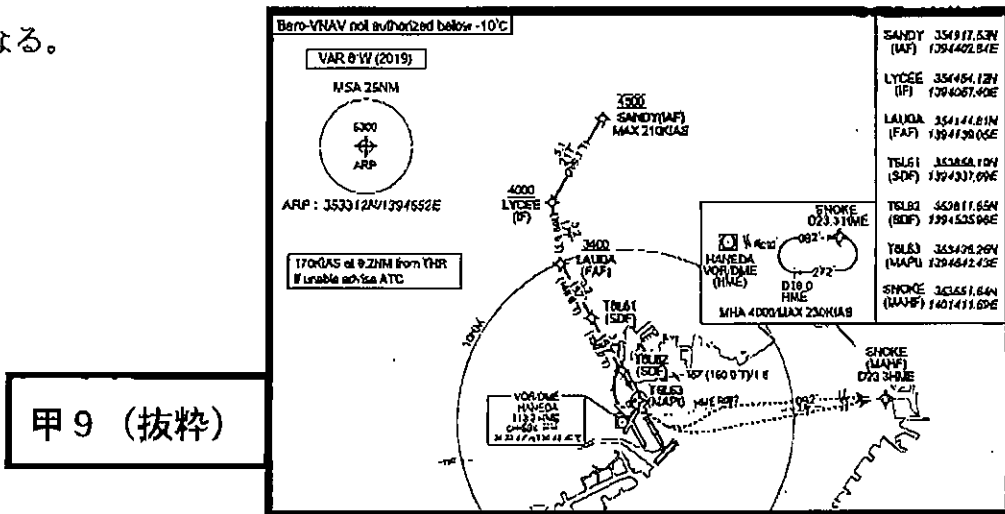
南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路は、RNAV方式³⁴により滑走路に着陸する。

南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路の具体的な着陸経路は、「SANDY」ポイントを高度4500フィートで、「LYCEE」ポイントを高度4000フィート以上で、「LAUDA」ポイントを高度3400フィート以上でそれぞれ通過し、最終降下開始点である「LAUDA」ポイントは速度170ノットで通過するよう目安速度が設定されており、「LAUDA」ポイント通過後、「T6L61」、「T6L62」、「T6L63」を通過して滑走路に着陸するものであり、埼玉県上空を東から西に飛行後、板橋

*34 航空機が人工衛星を利用して自機の位置を把握して飛行する方式。

区，豊島区，新宿区，港区等の上空を飛行し，羽田空港に着陸する。

なお，南風好天時に於いてC滑走路に着陸する飛行経路においては，仮に航空機が「LAUDA」ポイントを高度3446フィートで通過し，滑走路へ向け降下した場合，滑走路までの距離を考慮すると降下角は3.45度となる。



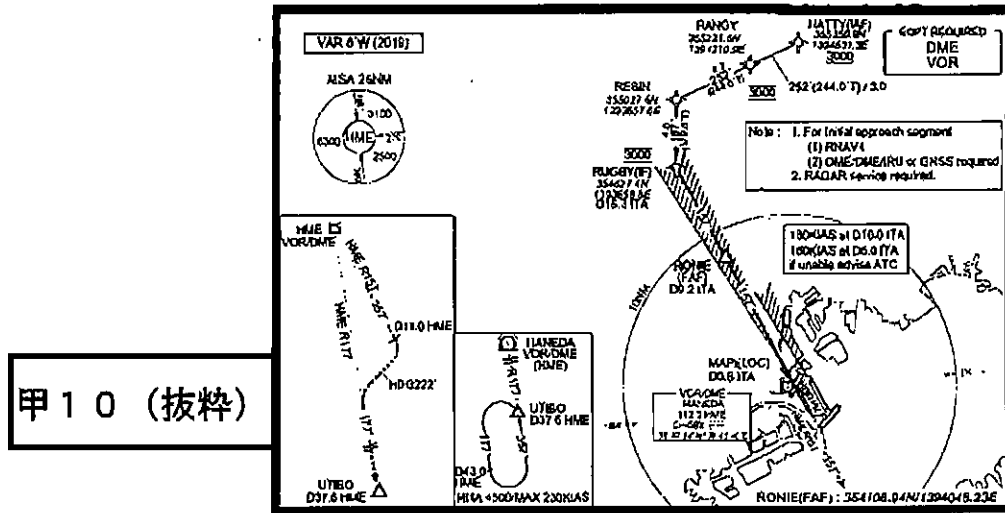
(3) 南風悪天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路 (甲10, 訴状別紙「AIPチャート目録」記載4の飛行経路)

南風悪天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路は，南風悪天時の午後3時ないし午後7時のうち3時間程度運用されるA滑走路へ着陸するための経路であり，1時間あたり14便程度運航することが予定されており，C滑走路へ着陸するための経路 (甲8) と同時進入が行われる。

南風悪天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路は，ILS進入方式により滑走路に着陸する。

南風悪天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路の具体的な着陸経路は，「RUGBY」ポイントを高度3000フィートで通過後，ILSの進入方位157°の電波を受け飛行し，最終降下開始点である「RONIE」ポイントで，ILSからの降下経路を示す電波を受けながら，3度の降下角で降下し，滑走路に着陸し，埼玉県上空を東から西に飛行後，練馬区，中野区，

渋谷区、品川区等の上空を飛行して羽田空港に着陸する。



(4) 南風好天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路 (甲11, 訴状別紙「A」Pチャート目録」記載5の飛行経路)

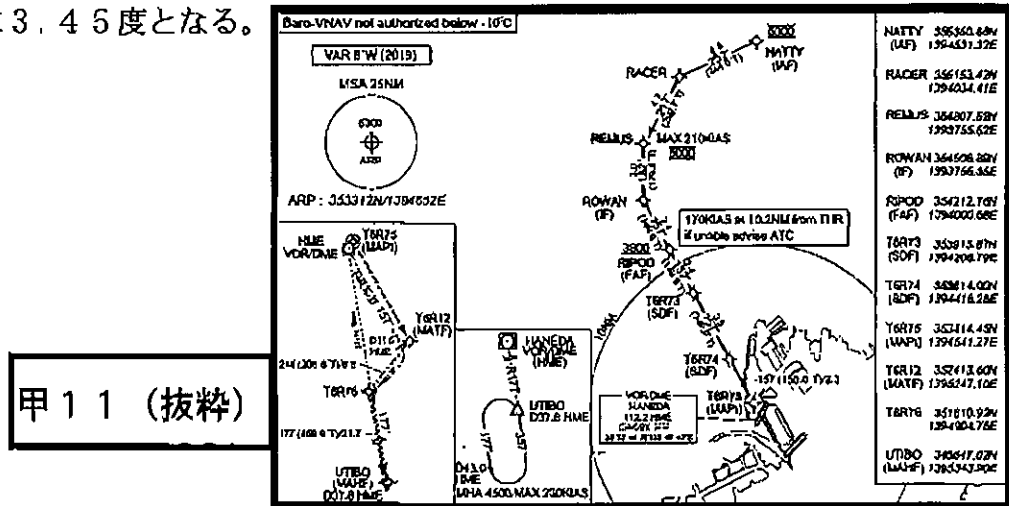
南風好天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路は、南風好天時の午後3時ないし午後7時のうち3時間程度運用され、1時間あたり14便程度運航することが予定されており、C滑走路へ着陸するための経路(甲9)と同時進入が行われる。

南風好天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路は、RNAV方式により滑走路に着陸を行う。

南風好天時に於いてA滑走路に着陸する飛行経路の具体的な着陸経路は、「NATTY」ポイント及び「REMUS」ポイントを高度5000フィートで、「RIPOD」ポイントを高度3800フィート以上でそれぞれ通過し、最終降下開始点である「RIPOD」ポイントは速度170ノットで通過するよう目安速度が設定されており、「RIPOD」ポイント通過後、「T6R73」、「T6R74」、「T6R75」を通過して滑走路に着陸するものであり、埼玉県上空を東から西に飛行後、練馬区、中野区、渋谷区、品川区等の上空を飛行し、羽田空港に着陸する。

なお、仮に、航空機が「RIPOD」ポイントを高度3800フィートで

通過し、滑走路へ向け降下した場合、滑走路までの距離を考慮すると、降下角は3.45度となる。



(5) 南風時においてB滑走路から離陸する飛行経路 (甲12ないし14, 訴状別紙「AIPチャート目録」記載1ないし3の飛行経路)

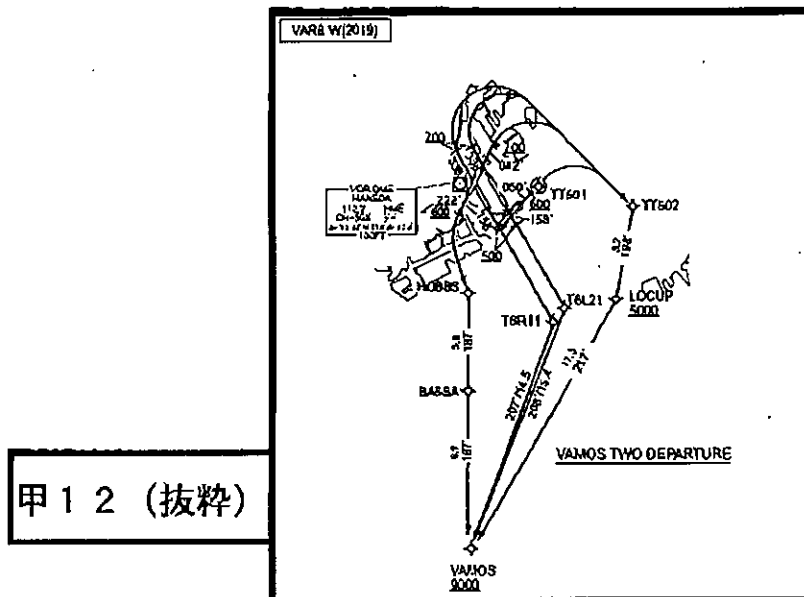
南風時においてB滑走路から離陸する飛行経路は、羽田空港から離陸して「VAMOS」(甲12)、「LAXAS」(甲13)又は「NINOX」(甲14)の各ポイントに向かう経路を示しており、南風時の午後3時ないし午後7時のうち3時間程度運用され、1時間あたり20便程度運航することが予定されている。

南風時においてB滑走路から離陸する飛行経路は、RNAV方式による。

南風時においてB滑走路から離陸する飛行経路の具体的な離陸経路は、B滑走路から離陸後、磁針路222度で高度600フィート以上に上昇し、その後左旋回して「HOBBS」ポイントに直行し、次いで「BASSA」ポイントへ飛行した後、「VAMOS」ポイントに向かう場合はそのまま直行し同ポイントを高度9000フィート以上で通過する。また、「LAXAS」ポイントに向かう場合は、「BASSA」通過後、「UMUKI」, 「PIPER」ポイントを9000フィート以上、「SATOL」ポイント, 「IMOLA」を15000フィート以上、「LAXAS」ポイントを高度17000フィート以上で通過する。「NINOX」ポイント方面に向かう場合は、

「SATOL」までは「LAXAS」ポイントに向かう場合と同じであるが、「SATOL」ポイント、「CURVA」ポイントを15000フィート以上、「NINOX」ポイントを高度17000フィート以上で通過する。いずれも、川崎市上空を通過後、南方面に東京湾上空を飛行する。

なお、B滑走路からの離陸時は、高度600フィートに至るまでは上昇勾配5%を維持することが求められている。



第4 本案前の答弁の理由

1 令和元年12月通知の発出に処分性が認められないこと

(1) はじめに

原告らは、請求の趣旨第1項において、令和元年12月16日付けの「川崎石油コンビナート地域上空の飛行制限について(通知)」(東空保第16号)(令和元年12月通知。甲1)の取消しを求めているところ、同請求は、行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)3条2項所定の「処分の取消しの訴え」に係る請求と解される。

しかしながら、令和元年12月通知は、抗告訴訟の対象となる行政庁の処分その他公権力の行使に当たらないから、請求の趣旨第1項の訴えは不適法

なものであり、却下されるべきである。

以下、詳述する。

(2) 令和元年12月通知は行政処分に当たらないこと

ア 行政処分の意義

処分の取消しの訴え(行訴法3条2項)を含む抗告訴訟とは、行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟をいい(同条1項)、その対象となるのは、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」である(同条2項。以下「行政処分」という。)。それゆえ、取消しを求める行政庁の当該行為が「行政処分」に該当しない場合は、同条2項の取消しの訴えは訴訟要件を欠き、不適法となる。

ここで、抗告訴訟の対象たる公権力の行使とは、「法が認めた優越的な地位に基づき、行政庁が法の執行としてする権力的な意思活動」をいう(杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』・9ページ)。また、「行政処分」の意義については、公権力の主体たる国又は公共団体が法令の規定に基づき行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を確定することが法律上認められているものであるとするのが、確立した判例である(最高裁昭和30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217ページ、最高裁昭和34年1月29日第一小法廷判決・民集13巻1号32ページ、最高裁昭和39年10月29日第一小法廷判決・民集18巻8号1809ページ等参照)。

イ 処分性の要件

(7) 処分性の要件の考え方

これらの最高裁判決からすると、判例は、行政処分性の有無の判断については、①行政庁の行為であるかどうか、②行政庁が、法律の授權に基づき、優越的な意思の主体として相手方の意思の如何にかかわらず、一方的に意思決定をし、その結果につき相手方の受忍を強制し得るとい

う効果を持つか否か（行為の公権力性の有無）、③その行為が国民の権利義務ないし法律上の地位に直接具体的な影響を及ぼすものといえるか（法律上の地位に対する影響）といった観点からの検討を加え、これらの点がいずれも満足されて初めて当該行為が抗告訴訟の対象としての行政処分性を帯びるものとしていると理解することができる（司法研修所編『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』16ページ参照）。

(イ) 作用法上の根拠を欠く法的効果のない行為は処分性が否定されること

そして、法律による行政の原理に沿っていえば、行政処分の趣旨、目的、要件、効果等の処分の性質に関わる事情は、当該処分の根拠となった実定行政法規によって定められているのであるから、上記①ないし③の事情の有無の検討は、その行為の根拠となっている実定行政法規の解釈にほかならず、ある行政行為について処分性の有無を判断することは、当該行為の根拠となる実定行政法規が、当該行為について処分性を肯定し、公定力を付与するとその立法政策を採用しているか否かについての解釈問題と理解するのが相当である（前掲『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』13ページ以下、越山安久「抗告訴訟の対象」新実務民事訴訟講座第9巻30ページ以下参照）。

したがって、ある行政行為につき公権力性や法律上の地位に対する影響が付与されているように見える行為であっても、それが、作用法上の根拠を欠き、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすことのない場合には行政処分性は否定され、取消訴訟の対象にはならないと解すべきである（最高裁昭和30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217ページ等参照）。

(ウ) 行政組織内の内部的行為は処分性が否定されること

また、行政機関相互間における行為のように、直接国民に向けられた

ものでなく、行政組織内の内部的な行為にすぎないものは、国民の法律上の地位に対する直接具体的な影響が付与されていないわけであるから、処分性は否定され、取消訴訟の対象にはならないと解すべきである（最高裁昭和34年1月29日第一小法廷判決・民集13巻1号32ページ等参照）。

(I) 法的効果が一般的・抽象的なものとどまる場合は処分性が否定されること

さらに、当該行為による法律関係の形成又は変動が一般的・抽象的なものであるにとどまる場合には、国民の法律上の地位に対して直接具体的な影響を及ぼさないから、これが同時に、特定の者の具体的な権利義務ないし法律上の利益に直接的な影響を及ぼすものでない限り、処分性は否定され、取消訴訟の対象にはならないと解すべきである（最高裁昭和56年4月24日第二小法廷判決・訟務月報27巻7号1344ページ等参照）。

ウ 令和元年12月通知は、作用法上の根拠に基づかないものであり、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものではないため、処分性がないこと

処分性の有無の判断に当たっては、上記イの観点に係る検討を要するところ、令和元年12月通知は、上記イ(イ)ないし(エ)いずれの観点からも、処分性が否定される。

以下、詳述する。

(7) 令和元年12月通知の発出の経緯

a 昭和41年、羽田空港周辺において航空機事故が続けて発生したことから、同年3月、神奈川県及び川崎市から、当時の運輸省に対し、臨海工業地帯の航空安全確保についての要望があった(乙43の1及び2)。

- b 昭和41年3月、当時の運輸省は、①川崎石油コンビナート地域上空における低高度（3000フィート以下）及び低視程進入（飛行高度600フィート）の飛行訓練の禁止、②小型機によるB滑走路南西側からの着陸は前記コンビナート地域の上空飛行を避けるよう適切なコースをとることの2点について、運航関係者に通知した(乙6)。
- c 昭和45年7月、川崎市から、当時の運輸省に対し、川崎コンビナート地域上空における飛行制限について更なる規制強化の要望があった(甲4, 乙6)。
- d 当時の運輸省において、周辺自治体からの要望を踏まえ、周辺自治体への管制運用上の配慮として、昭和45年11月6日、東京航空局長から東京国際空港長に対し、以下の内容の通知を発出した(昭和45年通知。甲2)。
- ① 東京国際空港に離着陸する航空機は、原則として、川崎石油コンビナート地域上空を避け、適切な飛行コースをとらせること
 - ② 東京国際空港に離着陸する航空機以外の航空機は、川崎石油コンビナート地域上空における飛行を避けさせるとともに、やむを得ず上空を飛行する必要がある場合は低高度（3000フィート以下）の飛行は行わせないこと
- e 国土交通省は、川崎市との協議を経た上で、航空需要や社会情勢の変化を踏まえて、令和元年12月16日、昭和45年通知を同日に廃止するとともに、東京航空局長から東京国際空港長に対し、以下の内容の通知（令和元年12月通知。甲1）を発出した。
- ① 東京国際空港に離着陸する航空機以外の航空機は、川崎石油コンビナート地域上空における飛行を避けさせるとともに、やむを得ず上空を飛行する必要がある場合は低高度（3000フィート以下）の飛行は行わせないこと

② 川崎石油コンビナート地域での事故・災害発生時には、救助活動等の妨げとならぬよう、状況に応じて配慮した運用を行うこと

f 以上のとおり、令和元年12月通知は、昭和45年通知の存在を前提に、その内容を変更するものとして、同通知同様、東京航空局長から東京国際空港長に対し、発出された。

(イ) 昭和45年通知が、作用法上の根拠に基づかないものであり、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものではないこと

a はじめに

原告は、令和元年12月通知の前提となっている昭和45年通知が航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為であると主張する(訴状8ページ)。

しかしながら、以下のとおり、昭和45年通知は、航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為ではない。

b 令和元年12月通知の前提となる昭和45年通知は航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為ではないこと

(a) 航空法80条は、「国土交通省令で定める航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域」について航空機の飛行を禁止する旨規定しているところ、これを受けて、航空法施行規則173条は、緊急の必要がある場合を除いて、飛行禁止区域及び飛行制限区域を告示で定める旨規定している。

実際に、航空法施行規則173条に基づき、令和元年の即位の礼の際に航空機テロに対する警備活動が航空機に与える影響を防止するために皇居周辺を飛行制限区域として設定する際には告示(令和元年国土交通省告示第485号。乙38)が発出され、東日本大震災後に航空機の被ばく防止のために福島第一原発周辺を飛行禁止区

域及び飛行制限区域として設定する際には、緊急に当該区域を定める必要があったことから、同条ただし書の規定を適用し、告示を行わずに飛行禁止区域を設定し、航空路誌（AIP）により航空機乗組員に対し情報提供を行っている（乙37）。

(b) 一方で、昭和45年通知による川崎石油コンビナート地域上空における飛行制限については、航空法施行規則173条に基づく告示はされていない（なお、昭和45年当時には、航空法施行規則173条にただし書は存在せず、飛行禁止区域又は飛行制限区域を指定する際は必ず告示を発出しなければならなかった。）。

(c) したがって、昭和45年通知が航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為でないことは明らかである。

c 昭和45年通知は管制官の指示によって具体化されていたこと

上記bのとおり昭和45年通知は航空法80条及び航空法施行規則173条に基づき発出されたものではない。

実際の運用においては、羽田空港の管制官¹³⁵が航空機に対し、航空法96条1項に基づく飛行の方法等の指示として、昭和45年通知に

*35 航空法137条は「この法律の規定により国土交通大臣の権限に属する事項は、国土交通省令で定めるところにより、地方航空局長又は航空交通管制部長に行わせることができる」（1項）、「地方航空局長又は航空交通管制部長は、国土交通省令で定めるところにより、前項の規定によりその権限に属させられた事項の一部を地方航空局の事務所の長に行わせることができる」（2項）とする。また、これらの規定を受けた航空法施行規則240条1項は「国土交通大臣の権限で次に掲げるものは、地方航空局長に行わせる」とし、同項33号は「法第96条第1項及び第2項の規定による指示並びに同条第3項の規定による連絡に関する業務で飛行場管制業務、ターミナル・レーダー管制業務及び着陸誘導管制業務に係るもの」として、航空法96条1項に係る国土交通大臣の権限は地方航空局長に委任されている。

そして、同規則240条の2第2項は、地方航空局長が同権限を空港事務所長に行わせる旨規定し、上記の権限は更に空港事務所長に委任されている。

また、地方航空局組織規則37条18号は、空港事務所が、地方航空局の所掌事務のうち、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務に関する事務を分掌する旨規定し、同規則56条6項1号及び同条7項の規定は、羽田空港における航空管制官が、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務に関する事務をつかさどる旨規定している。

従った飛行場管制業務^{*36}及びターミナル・レーダー管制業務^{*37}の提供を行っており、このような形で、昭和45年通知は具体化されていた。

d 昭和45年通知がいわゆる作用法上の根拠を有しない行為であること

昭和45年通知は、羽田空港の管制官が飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務を提供するに当たり、周辺自治体への配慮として川崎石油コンビナート上空における飛行制限を求めるため、その管制業務の内容を東京航空局長が東京国際空港長に通知するものであるから、羽田空港の管制官は、昭和45年通知の内容に従って飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務を提供することになる。

そして、航空交通管制に関する事務は、運輸省設置法4条1項44号の8（当時）に規定されているところ、同法55条の2第7号（当時）の規定により、地方航空局は当該事務を分掌している。また、同法55条の6（当時）の規定により、運輸大臣は、地方航空局の所掌事務の一部を分掌させるため、空港事務所等の事務所を設置することができることとされており、空港事務所等組織規則5条1項並びに13条1号及び8号（当時）の規定により、羽田空港を所管する東京空港事務所は、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務に関する事務を分掌している。東京航空局長は、これらの規定を踏まえ、上位機関として、東京国際空港長に対し、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務における運用上の配慮を求めるため、昭和45年通知を発出したものである。

*36空港に離着陸する航空機に対し、離着陸の順序、時機等を指示する管制業務

*37計器飛行方式にて離陸後の上昇飛行若しくは着陸のための降下飛行を行う航空機及び当該航空機と交錯又は接近して計器飛行方式により飛行する航空機に対してレーダーを使用して行う管制業務

以上のとおり、昭和45年通知は、東京航空局長がその所掌事務の一環として東京国際空港長に対して実施する行政組織法上の事務であって、作用法上の根拠を持たない行為というべきである。

e 小括

以上のとおり、昭和45年通知は、作用法上の根拠を欠き、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものではない。

(ウ) 令和元年12月通知が、作用法上の根拠に基づかないものであり、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものではないこと

a 上記(イ)で述べたとおり、昭和45年通知は、作用法上の根拠を欠き、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものではないのであるから、その内容を変更するにすぎない令和元年12月通知が国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすものでないことは明らかというべきである。

b 加えて、令和元年12月通知それ自体をみても、(イ) dと同様の以下の事情からすれば、同通知に作用法上の根拠がないことは明らかである。

すなわち、令和元年12月通知は、羽田空港の管制官が飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務を提供するに当たり、周辺自治体への配慮として川崎石油コンビナート上空における飛行制限を求めるため、その管制業務の内容を東京航空局長が東京国際空港長に通知するものであるから、羽田空港の管制官は、令和元年12月通知の内容に従って飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務を提供することになる。

そして、航空交通管制に関する事務は、国土交通省設置法4条1項

110号に規定されているところ、同法38条1項の規定により、地方航空局は当該事務を分掌している。また、同法39条1項の規定により、国土交通大臣は、地方航空局の所掌事務の一部を分掌させるため、空港事務所等の事務所を設置することができることとされており、地方航空局組織規則37条18号の規定により、空港事務所は、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務に関する事務を分掌している。東京航空局長は、これらの規定を踏まえ、上位機関として、東京国際空港長に対し、飛行場管制業務及びターミナル・レーダー管制業務における運用上の配慮を求めるため、令和元年12月通知を发出したものである。

以上のとおり、令和元年12月通知は、東京航空局長がその所掌事務の一環として東京国際空港長に対して実施する行政組織法上の事務であって、作用法上の根拠を持たない行為というべきである。

(I) 小括

以上のとおり、令和元年12月通知は、作用法上の根拠を欠き、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に何ら直接的な影響を及ぼすことのないものであるから、処分性は認められない。

エ 令和元年12月通知が行政組織内の内部的行為であり処分性がないこと
令和元年12月通知は、前記ウ(ウ) bで述べたとおり、東京航空局長が東京国際空港長に対して行った通知である。

そして、東京航空局長は、国土交通省設置法38条1項に定める地方航空局の長であり(国土交通省組織令217条)、東京国際空港長は、国土交通省設置法39条1項に定める地方航空局の事務所である空港事務所の長である(地方航空局組織規則別表第一、38条)。

したがって、令和元年12月通知は、行政機関相互間における行為であって、行政組織内の内部的行為であるから、処分性は認められない。

オ 令和元年12月通知について、仮に法的効果が認められるとしても、その効果は一般的・抽象的なものにとどまり、処分性がないこと

(ア) この点、原告は、「令和元年12月通知(東空保第16号, 甲1)により、旧通知の『取り扱い』を『廃止』して、東京国際空港に離着陸する航空機が川崎石油コンビナート地域上空の飛行を許容した。」、「これは明らかに『航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域』を飛行させる命令で」と主張する(訴状23ページ)。

原告の上記主張は、令和元年12月通知によっていかなる者がいかなる義務を負ったのかを具体的に述べるものではなく、その趣旨は必ずしも明らかではないが、令和元年12月通知には、昭和45年通知による川崎石油コンビナート地域上空の飛行の制限を一部緩和する旨の記載がされているにとどまるのであるから、令和元年12月通知により、直ちに航空機に川崎石油コンビナート地域を飛行しなければならないとの具体的な義務までが生じたとはおおよそできない。

(イ) また、仮に、令和元年12月通知によって航空機が川崎石油コンビナート地域上空を飛行しなければならないとの義務が生じるものとした場合であっても、令和元年12月通知は特定の者を対象とするものではないから、不特定の者を対象とする制限と解さざるを得ない。なお、特定の者に対して飛行の具体的内容に係る義務が生じるのは、羽田空港の管制官による個別の指示(航空法96条1項)を受けた場合である。

(ウ) 以上のとおり、令和元年12月通知によって何らかの義務が生じるとしても、その義務は、一般的・抽象的なものにとどまるから、処分性は認められない。

(3) 小括

以上のとおり、令和元年12月通知は行政処分性を欠くものであるから、請求の趣旨第1項に係る訴えは不適法なものであり、却下されるべきである。

2 航空法83条, 規則189条2項に基づく南風時の新たな飛行経路の設定に 処分性が認められないこと

(1) はじめに

原告らは, 請求の趣旨第2項において, 訴状別紙「AIPチャート目録」記載の各飛行経路(以下「本件各飛行経路」という。)の設定行為(以下「本件各飛行経路設定行為」という。)の取消しを求めているところ, 同請求は, 行訴法3条2項所定の「処分の取消しの訴え」に係る請求と解される。

しかしながら, 以下のとおり, 本件各飛行経路設定行為についても, 抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらないから, 請求の趣旨第2項に係る訴えは不適法なものであり, 却下されるべきである。

(2) 本件各飛行経路設定行為の効果は, 一般的・抽象的なものにとどまり, 処分性がないこと

前記1(2)アで述べたとおり, 行政処分とは, 公権力の主体たる国又は公共団体が法令の規定に基づき行う行為のうち, その行為によって直接国民の権利義務を形成し, 又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいい, 当該行為による法律関係の形成又は変動が一般的・抽象的なものであるにとどまる場合には, 基本的には処分性は否定され, 取消訴訟の対象にはならないところ, 本件各飛行経路設定行為の効果は, 一般的・抽象的なものにとどまるから, 処分性を欠く。

以下詳述する。

ア 本件各飛行経路設定行為は, 不特定多数の航空機乗組員が名宛人とされていること

(7) 前記第2の2(2)イで述べたとおり, ある航空機の乗組員が, 航空法施行規則189条2項に基づいて定められた飛行の方式(飛行経路)に従わずに航空機を運航した場合, 航空法83条に違反したものとして, 処罰を受ける(航空法154条1項2号。なお, 航空法施行規則189

条1項ただし書において、航空法96条1項に基づく管制官の指示として、当該飛行の方式と異なる指示があった場合には、この限りでないこととされている。).

したがって、航空法施行規則189条2項に基づく飛行経路の設定行為は、航空機乗組員に対し、当該設定行為の内容に従って航空機を運航する義務を負わせるものといえることができる。

(f) しかしながら、航空法施行規則189条2項に基づく飛行経路の設定行為は、航空機が航行の際に従うべき基準（本件でいえば、「飛行の方式」（同条1項1号、2項）をいう。）を「空港等ごと」（同項）に定めるものであって、その文言上、対象となる航空機は特定されておらず、したがって、法的義務を負うべき航空機乗組員も特定されていない。

また、航空法の定めをみても、ある空港等について、航空法施行規則189条2項に基づく飛行経路の設定がされれば、その時点で、将来にわたり当該空港等を利用する全ての航空機の乗組員に対して、かかる飛行経路設定行為の効果が及ぶのであって、個別の航空機ないし航空機乗組員を特定して前記(f)で述べた法的義務を課すこととはされていない。

(g) 以上のとおり、航空法施行規則189条2項に基づく本件各飛行経路設定行為は、不特定多数の航空機乗組員を対象にしたものといわざるを得ない。

イ 航空法においては、個々の航空機に対し、飛行計画の承認及び管制官による指示が予定されていること

(7) 関係条文について

航空機が空港から離陸し、又は着陸する際は、航空法83条及び航空法施行規則189条2項の規定により定める飛行の方式の遵守、同法97条の規定による飛行計画の通報及び承認並びに同法96条1項の規定による管制官の指示がそれぞれ機能し、一連の飛行が成立することにな

るため、まずはそれぞれの規定について、今一度以下のとおり整理する。

a 航空法 83 条は、「航空機は、他の航空機又は船舶との衝突を予防し、並びに空港等における航空機の離陸又は着陸の安全を確保するため、国土交通省令で定める進路、経路、速度その他の航行の方法に従い、航行しなければならない。」と規定しており、当該規定により、航空機は、国土交通大臣が航空法施行規則 189 条 2 項の規定により定めた飛行の方式により航行することが義務付けられている。

これは、航空機の種類等によってその速度や操縦性能が異なること、航空交通が三次元の空間にて行われること等の理由から、空港等付近の航行の方法について、安全に離着陸するための一定のルールを定めたものであり、航空法 99 条の規定に基づき事前に周知されるものである。

b 次に、航空法 97 条 1 項は、運航者に対し、飛行計画の通報とその承認を受けることを求めるものであるが、これは航空交通を管理する管制機関として、事故等が発生した場合に迅速な対応をするため、また、安全かつ効率的な管制業務を提供するために、航空機の一連の飛行に関する情報を把握し、確認することを目的としている。

c そして、航空法 96 条は、航空法 83 条及び航空法施行規則 189 条 2 項の規定により定められた飛行の方式を遵守することを基本としつつ、個々の航空機では空港及びその周辺の交通状況等の運航に必要な情報を全て把握することが困難であることを鑑み、これら必要な情報を把握可能な管制官が状況に即応した指示を航空機に与えるものであり、具体的には前後の航空機との間隔設定による安全確保、悪天候や障害物からの回避、緊急時の対応等の観点で管制官による指示が行われる。なお、航空法施行規則 189 条 1 項ただし書においては、悪天候や緊急時に航空法 96 条 1 項に基づく管制官の指示が行われるこ

とを前提に、航空法施行規則189条の規定により定められた飛行の方式と異なる管制官の指示があった場合には、当該飛行の方式に従って飛行することを求めない旨規定されている。

(i) 関係条文の実際の運用について

上記のとおり、航空法83条、97条及び96条はそれぞれ規定の趣旨や作用、効果が異なるものの、相互に機能することで、一体となって航空の安全に寄与するものであるところ、以下では、これらの規定に基づき、実際にどのように航空機が空港から離陸し又は着陸するのかについて詳述する。

- a 空港からの離陸に当たっては、まず、航空法97条1項に基づき、飛行計画の通報及び国土交通大臣による承認が必要となる。飛行計画の記載事項については、航空法施行規則203条1項に基づき、出発地、着陸地、巡航高度及び航路等が必要とされており、国土交通大臣は、通報された飛行計画を審査し、出発地から着陸地までの一連の飛行を承認することとなる。

その後、航空機は承認された飛行計画に従い飛行することになるが、本件において取消しの対象とされている「飛行の方式」（航空法施行規則189条2項、同条1項1号）については、飛行計画の記載事項に含まれていないため、航空機が、空港ごとに定められた飛行の方式のうちいかなる方式を使用するか（いかなる飛行経路により空港から離陸し又は着陸するか）はこの時点では定まっていない。これは、離着陸時の気象条件や時間帯等により、いかなる「飛行の方式」を使用するのが適切であるかが異なるためである。

もっとも、航空法83条により、航空機はあらかじめ定められた飛行の方式に従って航行することが義務付けられていること、また、航空法96条1項による管制官の指示は、基本的には当該飛行の方式に

従って飛行するよう行われることが予定されていることから、飛行計画の審査においては、同法83条の規定により設定されたいずれかの飛行の方式により飛行するという前提で、必要な審査がなされることとなる。

- b このように、ある航空機の飛行計画が承認された時点で、当該航空機が使用する可能性のある飛行の方式はある程度把握されることになるが、実際にどの飛行の方式を使用して離着陸を行うかについては、その時間帯、風向き、天候等を勘案して、管制官が航空法96条1項の指示により、指定することとなる。

より詳細に述べると、飛行計画の承認後、管制官から航空機に対して飛行計画が承認された旨が伝達されることとなるが、その際、航空法96条1項に基づき、管制官が出発時の状況に応じた適切な飛行の方式（出発経路）を判断の上指定し、航空機に対し伝達する。同様に、到着時においても、到着地に近づいた段階で管制官が到着時の状況に応じた適切な飛行の方式（到着経路）を判断の上指定し、航空機に対し伝達することとなる。

つまり、離陸時又は着陸時においては、航空法83条、航空法施行規則189条2項により設定された飛行の方式のうちいずれかの方式により飛行することが基本とされるものの、個々の航空機における実際の飛行の方式が定まるのは、同法97条1項により飛行計画が承認された後、同法96条1項の規定による管制官の指示が行われる時点ということとなる。

- c このような航空法の定めからすれば、航空法施行規則189条2項に基づき設定された飛行の方式（飛行経路）による飛行は、後に行われる航空法97条1項に基づく飛行計画の承認及び96条1項に基づく管制官の指示によって具体化されることが予定されているというべ

きである。

ウ 小括

以上のとおり、航空法施行規則189条2項に基づく飛行経路設定行為は、不特定多数の航空機乗組員を対象としたものであるところ、航空法83条、97条及び96条の定め方に照らし、個々の航空機に対しては飛行計画の承認及び管制官による指示が予定されていることをも考慮すれば、本件各飛行経路設定行為は、一般的規範を定立したものにすぎず、その効果は一般的・抽象的なものとどまるというべきである。

したがって、本件各飛行経路設定行為は処分性を欠くから、請求の趣旨第2項に係る訴えは不適法なものであり、却下されるべきである。

3 本件各飛行経路設定行為の取消訴訟について、原告らに原告適格が認められないこと

前記1のとおり、令和元年12月通知は作用法上の根拠に基づかないものであるから、令和元年12月通知の取消訴訟につき、原告適格は問題とならない。

そこで、以下では、本件各飛行経路設定行為の取消訴訟について、原告らに原告適格が認められないことを主張する。

(1) はじめに

原告らは、航空法83条、航空法施行規則189条2項に基づき南風時に運用される新たな飛行経路の設定（本件各飛行経路設定行為）の取消しを求めているところ、前記2のとおり、同設定について処分性は認められず、かかる訴えは不適法である。

ところで、原告らは、訴状3ページにおいて、「コンビナート事故、航空機からの落下事故等の危険にさらされ、また航空機による騒音被害を受ける者たちであり、それぞれの生命や財産に対する侵害の危険、騒音等の生活妨害を被る者」と主張するが、これらによって本件訴訟における原告適格が肯定されるとみることはできない。

以下では、原告適格に関する一般論を述べる（後記(2)）とともに、本件の根拠法令に照らし、本件訴訟においても原告らの原告適格が否定されることについて述べる（後記(3)）

(2) 原告適格に係る一般論

行訴法9条1項は、取消訴訟の原告適格について、「法律上の利益を有する者」でなければならない旨定めているところ、同条2項は、「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と規定している。

この点、最高裁判所平成17年12月7日大法廷判決（民集59巻10号2645ページ。以下「最高裁平成17年大法廷判決」という。）は、「『法律上の利益を有する者』とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。」とした上で、「処

分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項参照）。」と判示している。

したがって、行訴法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者のことをいい、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合は、かかる利益も法律上保護された利益に当たると解される。

(3) 新たな飛行経路の設定に係る航空法83条及び航空法施行規則189条2項が航空機の墜落、部品落下及び騒音被害等をそれが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解することはできないこと

ア 新たな飛行経路の設定の根拠条文である航空法83条、航空法施行規則189条2項は、それぞれ、「航空機は、他の航空機又は船舶との衝突を予防し、並びに空港等における航空機の離陸及び着陸の安全を確保するため、国土交通省令で定める進路、経路、速度その他の航行の方法に従い、航行しなければならない。」（航空法83条本文）、「国土交通大臣は、空港等ごとに、前項第1項の飛行の方式、同項第2号及び3号の規定による

気象条件並びに同号の規定による進入限界高度，進入限界高度よりも高い高度の特定の地点及び目視物標を定めるものとする。」（航空法施行規則189条2項）と規定しているところ，原告適格が認められるには，かかる規定において，原告らが主張するところの航空機の墜落，部品落下及び騒音被害防止の利益を個別的利益として保護していると解釈される必要がある。

イ しかるに，上記各規定の立法趣旨は，「第1に，航空機が，他の航空機等との衝突の予防等のために，両者間の進路権，間隔，航行方法等を定めるとともに，第2に，飛行場における航空機の離着陸の安全を確保するために当該航空機の航行方法等を定めるものである」とされている（乙19。前掲「航空法規解説」253ページ）。

そうすると，上記各規定については，行政機関に対し，専ら航空交通の安全を考慮するという見地から，航行方法等を設定することを求めているにすぎず，それ以上に原告らが主張するような騒音被害等を防止することや生命，身体の安全等について周辺住民の個別的利益として配慮することまで求めていると解することは困難である。

むしろ，前記第2の2(3)で述べたとおり，航空法83条，航空法施行規則189条2項によって定められた飛行経路については，実際に航空機が航行をする場面において，航空法97条による飛行計画の通報・承認及び同法96条による管制官の指示を経ることが予定されているのであるから，これらの諸規定は，相互に機能することで一体となって，専ら航空交通の安全を考慮するという見地から航行方法等を定めた規定であると解すべきである。このような航空法83条，航空法施行規則189条2項の仕組みをも踏まえると，これらの規定は，航空交通の安全という公益を図った規定であり，およそ，飛行経路周辺住民個々人の個別的利益を図る趣旨の規定ではないものと捉えるのが相当である。

ウ この点に関し、被告も、原告らが主張する騒音被害等については、上記各規定とは根拠を異にする航空法のその余の規定ないし関連法令の中には、例えば、飛行場周辺の住民等が航空機の騒音等による障害を受けないという利益をも個々人の個別的利益として保護するという趣旨が含まれているとみ得る規定が存することは否定しない。しかし、原告適格は飽くまでも行政処分の根拠法令によって当該利益が法的に保護されているといえるかどうかにより見定められるものであるものであり、航空法83条、航空法施行規則189条2項において、かかる利益が保護されていると言い得ない以上は、これらの法令を根拠として行政庁がなす行政行為の当否が問題となる訴訟における原告適格を肯定することはできない。この点、航空法96条に基づく航空交通の指示の差止めにおける原告適格が争点の一つとなっていた東京地裁平成4年3月18日判決（判タ778号268ページ）は、「法（引用者注：航空法の意。以下同じ。）は、航空機の航行の安全に加えて、航空機の航行に起因する障害の防止を図ることをもその法の目的として規定しており（法1条）、この障害には航空機の騒音による障害も含まれるものであり、したがって、例えば定期航空運送事業の免許審査においてその事業計画が航空保安上適切なものであることを要求している法101条等の規定の解釈としては、飛行場周辺に居住する者が航空機の騒音によって著しい障害を受けないという利益も、これら個々人の個別的利益として、右の規定によって保護されているものと解される」としつつも、「本件で問題となる航空交通の指示の根拠となる法96条の規定によれば、右の指示は、専ら航空交通の安全を考慮するという見地から、航空交通管制区又は航空交通管制圏における航空機の離陸若しくは着陸の順序、時機若しくは方法又は飛行の方法について与えられるものとされているのであり、右の指示を行うに当たって、原告の主張するような航空機の離着陸の際の騒音、振動等による障害の防止という観点をも考慮すべき

旨が定められているものとは解し難いところである。すなわち、右の指示は、専ら同一の飛行場において離着陸しようとする多くの航空機が事故を起こすことなく安全に離着陸すること等ができるようにするため、相互の離着陸の順序や時機、方法等を技術的に整理、調整するという観点から行われるにとどまるものと考えられるのであって、法が、右の指示を行うに当たって、飛行場周辺の住民等に対する騒音、振動、大気汚染、雑音電波、通話妨害、企業活動への悪影響等による被害を防止するという配慮を行うことまでを要求しているものとは解し得ない」とし、航空法96条を根拠としてその指示の当否が問題となった上記訴訟の原告適格がこれにより肯定されることはないとした。その上で、上記判決は、「もちろん、右の指示が適切に行われ航空機の衝突等の事故が避けられることにより、周辺住民も航空機の墜落等の事故による被害を免れるという利益を受けることにはなるが、このような利益は、いわゆる反射的な利益又は事実上の利益にとどまるものというべきである。」として、航空法96条は、飛行場周辺の住民等に対する騒音等による被害を防止することまでは要求しておらず、また、周辺住民の航空機の墜落等の事故による被害を免れるという利益については反射的な利益又は事実上の利益であると判示するにとどめたところ、この理は、本件においても等しく及ぶものと解される。

エ このように、上記判決における、航空法96条が飛行場周辺の住民等に対する騒音等による被害を防止することまでは要求していないとの判示は、同条と相互に機能することで一体と評価し得る航空法83条及び航空法施行規則189条2項においても同様に妥当すると解される。したがって、本件の原告らに原告適格を認める余地はない。

第5 令和元年12月通知の発出が適法であること

前記第4の1(2)エで述べたとおり、令和元年12月通知の発出行為につい

ては、行政組織内の内部行為であったため、処分性が認められないことから、同通知の発出行為の適法性が問題となる余地はない上、何ら瑕疵はない。

第6 南風時の新たな飛行経路の設定が適法であること

前記第4の2で述べたとおり、本件各飛行経路設定行為には処分性が認められないことから、かかる設定行為の適法性が問題となる余地はない。

この点において、仮に飛行経路の設定に処分性が認められるとしても、以下に述べたとおり、航空法83条及び航空法施行規則189条2項は、飛行経路の設定に係る判断を、国土交通大臣の裁量に委ねたものと解されるから、飛行経路の設定が違法となるのは、かかる裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したと認められる場合に限られる（行訴法30条）。

すなわち、航空法83条本文は、「航空機は、他の航空機又は船舶との衝突を予防し、並びに空港等における航空機の離陸及び着陸の安全を確保するため、国土交通省令で定める進路、経路、速度その他の航行の方法に従い、航行しなければならない。」と規定している。これは、飛行経路等同条で設定する事項を航空機の航行にとって安全なものとするためには、国土交通大臣の専門技術的知見に基づく総合的判断が必要であって、法律において一義的に定めることが困難であることから、下位の国土交通省令に委ねたものと解される。

同条を受けて、航空法施行規則189条は、1項各号において空港等付近の航空機の航行方法を定めるとともに、2項において、「国土交通大臣は、空港等ごとに、前項第一号の飛行の方式（中略）を定めるものとする。」と規定し、「飛行の方式」の設定について、国土交通大臣の専門技術的知見に基づく総合的判断に委ねることを明らかにしている。

そして、前記第2の2(3)で述べたとおり、航空法83条、航空法施行規則189条2項によって定められた飛行経路については、実際に航空機が航行をする場面において、航空法97条による飛行計画の通報・承認及び同法96条

による管制官の指示を経ることが予定されているのであるから、これらの諸規定は、一体となって、専ら航空交通の安全を考慮するという見地から航行方法等を定めた規定であると解される。

また、航空法施行規則189条2項は、飛行経路について、「空港ごとに」定めることを求めており、これは、航空交通の安全に係る国土交通大臣の専門技術的知見に基づき、各空港における個別具体的な事情に応じて飛行経路を定めることを求めた規定であると解される。

以上に述べたことを踏まえるならば、航空法83条、航空法施行規則189条2項により、国土交通大臣が設定した飛行経路について、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるというためには、航空交通の安全という観点から、明らかに合理性を欠くにもかかわらず、当該飛行経路を設定するなどといった事情が認められることを要するというべきである。

原告らは、訴状において、「本件処分の違法性」として、①他の方法により羽田空港の発着回数の増加を達成できること（訴状11ないし13ページ）、②石油コンビナート地域上空の飛行を予定する羽田空港における新飛行ルートの設定は危険であること（訴状13及び14ページ）、③墜落の危険があること（「クリティカル11ミニッツ」、「バードストライク（鳥の衝突）の危険」、「着陸に関する降下角度の変更に伴う飛行機自体の落下の危険性」）（訴状14ないし18ページ）、④航空機からの部品落下及び氷塊落下（訴状18ないし21ページ）、⑤騒音被害（訴状21ページ）、⑥排気ガス被害（訴状21及び22ページ）を主張するが、これらの原告らの主張について、いかなる意味で、国土交通大臣がした本件各飛行経路設定行為につき、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があると認められるのかは、全くもって明らかではない。

第7 原告らの訴状における主張に対する反論

1 はじめに

本件訴訟において原告らが取消しを求めている行政行為は、令和元年12月通知の発出行為及び本件各飛行経路設定行為であり、これらの行政行為に処分性がないと解されることについては前記第4の1及び2で述べたとおりである。仮に、処分性が認められるとしても、いかなる理由で上記各行政行為が違法となるのかについて、訴状における原告らの主張によっても全くもって明らかではない。

この点においても、訴状における原告らの主張に理由がないことは以下に述べるのとおりである。

2 政策目的達成のために他に取得手段がある旨の原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、羽田空港における新飛行経路の設定による発着回数増加分について、①他空港、具体的には成田空港や茨城空港の活用、②航空管制業務の見直しによる方法により、達成可能であると主張する（訴状11ないし13ページ）。

(2) 原告らの上記主張に理由がないこと

ア 成田空港を利用すべきであるとする原告らの主張に理由がないこと

成田空港では、国際線の到着・出発の需要が集中する夕方の時間帯において、処理能力の限界までダイヤが設定されており、航空会社からの就航需要に応え切れていない状態となっていたことから、平成25年より首都圏空港機能強化技術検討小委員会において機能強化を実現するための方策が検討された（乙25）。その結果、2020年までに実現し得る方策として、管制機能の高度化、高速離脱誘導路の整備及び夜間飛行制限の緩和により年間空港処理能力を約4万回分拡大することが可能となるとの結論を得たところであり、実際に令和2年3月29日から年間空港処理能力を従来の30万回から約4万回分拡大したところである（乙44）。なお、

今般の空港処理能力拡大については、今後増加が見込まれる訪日外国人旅行者を受け入れる等の観点から空港施設面での能力を拡大したものであり、成田空港においては、地域との合意により年間発着枠を30万回としていることから、直ちに4万回分の増便が可能となるわけではない。

また、仮に成田空港の年間発着枠を34万回まで拡大したとしても、夕方時間帯は国際線の到着・出発の需要が集中しており、同時間帯においては、航空会社から処理能力の拡大分を超えるリクエストがあることから(乙4)、成田空港のみで航空需要に応えきことは困難であり、いずれにしても羽田空港の新飛行経路の運用による発着枠の拡大が必要である。

したがって、羽田空港の新飛行経路を運用せずに成田空港を利用すべきであるとの原告らの主張には理由がない。

イ 茨城空港等を利用すべきであるとの原告らの主張に理由がないこと

茨城空港は、東京都心から約80キロメートルの位置にあるものの(乙5)、茨城空港－東京駅間の空港連絡バスによる所要時間は、時間帯により変動するが約1時間40分から2時間30分であり、当該路線の運行便数も1日10便(5往復)の運行(乙45。令和2年4月20日から当面の間は新型コロナウイルスの影響により全便運休)であることから、都心へのアクセス利便性に課題があると考えられる。

また、国際線の乗り入れ等更なる活用に向けては、自衛隊の運用に支障が生じないようにする観点から、関係者との協議・調整が必要であるとともに、駐機場の拡張等、空港の機能強化が必要である。

その他の首都圏近郊の空港についても、茨城空港と同様に、都心へのアクセス利便性等の課題を有していることから、その活用には引き続き検討が必要である。

したがって、羽田空港の新飛行経路を運用せずに茨城空港等を利用すべきであるとの原告らの主張については理由がない。

ウ 航空管制の業務の見直しをすべきであるとの原告らの主張に理由がないこと

前記第2の3(1)で述べたとおり、平成25年より首都圏空港機能強化技術検討小委員会において、学者・専門家を交えて議論を行った結果、羽田空港における発着容量拡大のための方策のうち、2020年までに実現し得る方策として、滑走路の使い方及び飛行経路を見直す方法が考えられるとの結論を得ているところ、同委員会において、航空管制業務の見直しは提案されていない(乙25)。

そして、航空管制業務の見直しによる発着容量拡大は、以下に述べるとおり、困難であると解される。

例えば、離着陸に係る航空機間の間隔の短縮については、航空機は、国際基準に基づき、安全のため、他の航空機と一定の間隔を確保する必要があることから困難である(乙46)。

また、一部の海外空港において、管制運用の手法として、「先行離陸機の後～/到着機の後～」と条件を付して到着機の滑走路への進入、待機及び交差する滑走路の横断を行うよう指示している事例があることは承知している。しかしながら、当該手法は、悪天候においては採用できない場合があり(乙47)、羽田空港に導入したとしても、処理能力の向上に資するものではないと考えている。

したがって、航空管制による方法を利用すべきであるとの原告らの主張には理由がない。

3 石油コンビナートの危険性に係る原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、石油コンビナート地域上空の飛行を予定する羽田空港における新飛行ルートの設定は危険であると主張する(訴状13及び14ページ)。

(2) 原告らの上記主張に理由がないこと

昭和45年通知による川崎石油コンビナート地域上空における飛行制限については、川崎市等の周辺自治体の要望を踏まえ、周辺自治体への配慮として実施していたものであり、航空法等の関連法令の規定に基づき航空機の運航が行われている限り、石油コンビナート地域上空の飛行に安全上の問題があるとはいえない。具体的には以下に述べるとおりである。

国際民間航空条約においては、航空機の登録国が当該航空機の運航の安全確保に関する責務を負うものとされ、登録国の責任において航空機の耐空証明書及び航空従事者の技能証明書を発給することとされている（国際民間航空条約12条、31条及び32条）。また、航空運送事業者の安全監督責任についても、当該航空運送事業者が国籍を有する国の当局にあるとされている（乙48）。このため、我が国においては、航空法に基づき、航空機の安全基準等への適合性の検査及び証明（耐空証明。航空法10条及び11条）、操縦士や整備士等の技能の証明（技能証明。同法22条）、本邦航空運送事業者に対する整備規程等の審査（同法104条）や厳正な監査（同法134条）等を実施し安全運航を確保している。また、日本国籍を有しない国際航空運送事業者（以下「外国人国際航空運送事業者」という。）については、当該航空運送事業者が国籍を有する国の当局が当該国の法令に基づき同様の許認可を実施している（航空法129条1項、航空法施行規則232条2項1号）。外国人国際航空運送事業者の我が国への乗り入れに当たっては、当該国の当局により、適切な審査・監督が行われているかを我が国においても確認した上で、乗り入れを認めることとしている（同法129条）。さらに、乗り入れた後も、外国航空機への立入検査等（同法134条）を我が国において実施して安全運航を確保している。

さらに、落下物については、平成30年3月に「落下物対策総合パッケージ」を取りまとめ、落下物対策を充実・強化したところである。特に、未然防止策の徹底の観点から、「落下物防止対策基準」を策定し、本邦航空会社

及び日本に乗り入れる外国航空会社に落下物防止対策を義務付けるとともに、羽田空港においては、航空会社による整備点検に加えて、国の職員による駐機中の機体のチェックを実施しているところである（乙40）。

したがって、原告らの上記主張には理由がない。

4 墜落の危険性に係る原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、航空機には墜落の危険があり、具体的には、①「クリティカル11ミニッツ」、「バードストライク（鳥の衝突）の危険」、「着陸に関する降下角度の変更に伴う飛行機自体の落下の危険性」があると主張する（訴状14ないし18ページ）。

(2) 原告らの上記主張に理由がないこと

ア 「クリティカル11ミニッツ」に係る原告らの主張に理由がないこと

原告らの「クリティカル11ミニッツ」に係る主張は、一般論をいうのみであって、墜落に係る抽象的な危険性を述べるにすぎない。

また、国土交通省として把握しているデータによれば、平成22年から令和元年において、我が国の領域で発生した大型飛行機に係る事故及び外国領域・公海上で発生した我が国の大型飛行機に係る事故のうち、概ね離陸後3分ないし着陸前8分に発生したものは約26%となっている。これらの事故は、一部を除き、着陸時に滑走路へ強く接地したことによる機体の損傷や、滑走路面への機体後部の接触等、空港内での離着陸時に発生したものである（乙49）。そうすると、実際に「クリティカル11ミニッツ」に発生した事故の大半は、航空機の「墜落」という結果を伴うものではない。

したがって、「クリティカル11ミニッツ」に係る原告らの上記主張には理由がない。

イ 「バードストライク（鳥の衝突）の危険」に係る原告らの主張に理由が

ないこと

国土交通省のデータによると、羽田空港におけるバードストライクの件数については、平成25年から令和元年にかけて全体的に減少傾向にあり、平成25年には201件である一方、令和元（平成31）年には165件である。なお、本件各飛行経路の運用開始以降、令和2年8月末時点において、B滑走路から西向きに離陸する飛行経路を運航した航空機によるバードストライクの発生は確認されていない。

また、航空機の安全基準に関しては、構造部材への一定の重量の鳥の衝突やエンジンによる鳥の吸込みも考慮して策定されており、万一、実際にバードストライクが発生した場合にも直ちに安全上問題が生じることのないよう航空機の安全性を確保している。

具体的には、航空法11条の規定により、航空機は、同法10条1項の規定により行われた有効な耐空証明を受けているものでなければ航空の用に供してはならないこととされており、同条4項1号において、耐空証明に係る審査基準として、航空機の安全性を確保するための強度、構造及び性能についての基準（航空法施行規則14条1項、附属書第1）に適合することを求めている。

この基準への適合性の審査は耐空性審査要領（昭和41年10月20日付空検第381号）に基づき行われるが、当該審査要領においては、飛行機の構造として、鳥が衝突しても飛行機が継続した安全な飛行及び着陸ができるように設計されていること等を求めている（乙39）。

なお、耐空証明は、航空機が一定の基準に適合しているかどうかを検査し、これに適合している場合に公に証明するものであり、その審査基準はICAO（国際民間航空機関）の定める国際基準に準拠したものとなっている。

このため、B滑走路から西向きに離陸する飛行経路を設定することが、

直ちにバードストライクの発生や、これによる川崎石油コンビナート地域への墜落を引き起こすものではない。

したがって、「バードストライク（鳥の衝突）の危険」に係る原告らの主張には理由がない。

ウ 「着陸に関する降下角度の変更に伴う飛行機自体の落下の危険性」に係る原告らの主張に理由がないこと

本件各飛行経路の運用に当たり、住民説明会等において、騒音影響の軽減に関する意見・要望があり、これを受けて、着陸地点を海側に移設することによる飛行高度の引上げや、羽田空港の国際線着陸料体系の見直しによる低騒音機の導入促進などの騒音対策を示してきた。

しかし、その後も、騒音影響の軽減について引き続き要望があり、令和元年7月に追加の騒音対策として、本件各飛行経路のうち、南風好天時の着陸経路において、降下角を3度から3.45度へ引き上げることにより、飛行高度を引き上げ、騒音影響の軽減を図ることとした。

降下角の引上げについては、国内でも稚内空港、広島空港及び松本空港において3.5度の降下角を採用している方式があるほか、海外においてもサンディエゴ空港（アメリカ）、ローマ空港（イタリア）、ナポリ空港（イタリア）、グラスゴー空港（イギリス）等において3.5度の降下角を採用しており、これらの空港においては現在安全に運用されている。

また、上記の降下角3.45度への引上げの検討に当たっては、航空会社の協力を得て、航空機の性能、気象など様々な条件を設定し、シミュレーターによる安全性の確認を行った。その結果を踏まえ、最終降下開始地点に目安速度を設定したほか、3.45度超で進入後3度で着陸する運航も可能とし、これらについて航空会社に対して周知を行っている。

さらに、実際に上記の飛行経路を運航したパイロットから、当該降下角は好天時のみに使用されることや、夏場の高気温時等においても3.45

度超で進入後3度で着陸する運航も許容されていることから、安全性に問題は無いとの見解を頂いている（以上について、乙9及び乙10）。

これらを総合的に勘案すれば、羽田空港における降下角の引上げによる安全性の問題はないといえる。

なお、新飛行経路の運用を開始した令和2年3月29日から同年11月末までの間において、新飛行経路において降下角の引き上げに起因したゴーアラウンド（着陸のやり直し）やハードランディングは一切発生しておらず、実際に安全に運用されていることが確認されている。

したがって、「着陸に関する降下角の変更に伴う飛行機自体の落下の危険性」に係る原告らの上記主張には理由がない。

5 落下物の危険性に係る原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、航空機からの部品落下及び氷塊落下により、惨事が発生するなどと主張する（訴状18ないし21ページ）。

(2) 落下物に係る原告らの主張に理由がないこと

ア 落下物対策

国土交通省においては、平成29年11月に「落下物防止等に係る総合対策推進会議」を立ち上げ、有識者、メーカー、関係団体、空港会社、航空会社等で落下物対策の検討を進め、その検討結果を踏まえて平成30年3月に「落下物対策総合パッケージ」を取りまとめ、落下物の未然防止策の徹底と事案発生時の対応強化を実施している。例えば、落下物の未然防止策を徹底させる観点から、落下物防止のための基準である落下物防止対策基準を策定し、本邦航空会社及び日本に乗り入れる外国航空会社に対して、落下物防止対策を義務づけるとともに、羽田空港については、航空会社による整備点検に加え、国の職員による航空機の機体チェック体制を確立し、令和2年度からは体制強化を行っている。

また、国土交通省は、落下物には至らないものの、着陸後の機体の点検により航空機の部品が無くなっていることが確認された事象（部品欠落）について情報収集を強化し、落下物の未然防止対策の検討に活用するため、平成29年11月に羽田空港を含む7空港において、外国航空会社も含めた全ての航空会社から部品欠落情報が報告されるよう報告制度を拡充した。報告を受けた部品欠落については、航空機メーカー等と連携して原因究明を行い、その結果を踏まえ、国土交通省として、航空会社への情報共有や指導等を行い、航空会社の適切な整備の推進を促すとともに、必要に応じて落下物防止対策基準の見直しに係る検討を行っている。さらに、本制度拡充後約2年の間において、国土交通省では航空会社に対し制度趣旨の周知を徹底し、その結果、航空会社において部品欠落が起りやすい箇所の点検強化や点検を行う際の整備士等の意識の向上のための取り組み等が実施されている。これらの取り組みを通じて、落下物の未然防止に寄与している。

なお、航空会社は、航空法に基づき、落下物防止対策を講じる義務を負っている。すなわち、本邦航空運送事業者は、航空法100条の規定に基づき、事業計画について国土交通大臣の許可を受けなければならないが、事業計画の変更の際には、航空法109条1項の規定に基づき、国土交通大臣の認可を受けなければならないところ、当該事業計画には、航空法施行規則210条1項9号に規定する部品等脱落防止措置の内容を記載することとされている。

外国人国際航空運送事業者についても、航空法129条の規定に基づき、事業計画について国土交通大臣の許可を受けなければならないが、事業計画の変更の際には、航空法129条の3第2項の規定に基づき、国土交通大臣の認可を受けなければならないところ、当該事業計画には、航空法施行規則232条1項7号トに規定する部品等脱落防止措置の内容を記載すること

ととされている。

また、万が一落下物事案が発生し、人損・物損が発生した場合には、原因となる航空会社により補償が行われることとなっているが、仮に原因航空機が特定できない場合であっても被害者に補償が行われるよう、被害者救済制度（原因航空機と推定される航空機の運航者により連帯して補償する制度）を創設しており、その加入についても事業計画（本邦航空会社：航空法施行規則210条1項第10号，外国航空会社：同規則232条1項7号チ）に位置付けることにより、航空会社への加入を義務付けている（以上について、乙40）。

イ 氷塊対策

航空機からの氷塊落下の対策としては、落下物防止対策基準において、出発前の給水・排水時における残留水の水切りの徹底、給水・排水系統からの水の漏洩やその機能（氷塊付着防止のためのヒーター等）の定期的な点検などを義務付けているところである（乙40）。

ウ 新飛行経路運用開始後に落下物事案は発生していないこと

新飛行経路の運用開始以降、令和2年11月末時点において、航空機からの落下物（部品落下、氷塊落下）は確認されていない。

6 騒音被害に係る原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、羽田空港における新飛行ルートの設定により、「港区や品川区で81デシベル、川崎の工業地帯で94デシベルを記録するなど、住民の暮らしに著しい悪影響を与えている」「国土交通省が気温の高い夏期には空気の密度が低くなるためエンジン出力を高める必要があり騒音が更にひどくなる可能性を認めている」などと主張する（訴状21ページ）。

(2) 騒音被害に係る原告らの主張に理由がないこと

航空機に係る騒音防止に関する法令の規定については、前記第2の4(4)

で述べたとおりである。

今般の本件各飛行経路の運用に当たっては、関係自治体や地域住民からの要望を踏まえて、騒音影響を軽減するため、着陸地点の海側への移設や降下角の引上げ等による飛行高度の引上げ、羽田空港の国際線着陸料体系の見直しによる低騒音機の導入促進等、できる限りの騒音対策を実施してきたところであり、これらの対策を講じることにより、本件各飛行経路の運用によって、騒防法による住宅防音工事の助成の対象となる住宅は新たに発生しない見込みとなっている（乙50）。

本件各飛行経路の運用による騒音影響については、住民説明会等において、飛行経路下において各航空機が通過したときの騒音の最大値の平均を推計した値（推計平均値）を公表してきたところであるが、当該推計値は地形や建築物等の影響がなく、一定の気象条件において航空機が安定的に飛行しているなどの一定の仮定を置いた上で示したものであり、実際には運航条件や風向き等の気象条件により騒音値が変動することは示してきたところである（乙51の〈備考〉参照）。

本件各飛行経路の運用開始後、経路下の19か所の騒音測定局において測定した実測値（各航空機が通過したときに発生した騒音の最大値）の平均は、令和2年3月29日から4月30日まで、5月から8月までの各月の実績によれば、推計平均値と同等が約65%、約57%、約65%、約65%、約63%、推計平均値以上が約18%、約16%、約8%、約8%、約8%、推計平均値以下が約18%、約27%、約27%、約27%、約29%という結果となっており、概ね9割以上が住民説明会で示した推計平均値と同等又はそれ以下の騒音値となっている（乙52）。

また、夏場の高気温時には空気密度が小さくなることで揚力も小さくなり、離陸時に機体の高度が上昇しにくくなると考えられることから、離陸機の騒音値が高い傾向になる可能性がある旨、住民説明会等においては説明してい

た。もっとも、本件各飛行経路の運用開始後の実績によれば、夏場に当たる7月及び8月の騒音値が他の月と比較して大きいという事実は確認できなかった(乙52)。

したがって、騒音被害に係る原告らの主張には理由がない。

7 排気ガス被害に係る原告らの主張に対する反論

(1) 原告らの主張

原告らは、航空機の排気ガスについて、我が国においても航空法による規制が行われており、航空機の排気ガスが周辺住民の健康と環境に重大な影響を与える旨主張するようである(訴状21及び22ページ)。

(2) 排気ガス被害に係る原告らの主張に理由がないこと

航空法11条の規定により、航空機は、同法10条1項の規定により行われた有効な耐空証明を受けているものでなければ航空の用に供してはならないこととされている。耐空証明は、個々の航空機が一定の基準に適合しているかどうかを検査し、これに適合している場合に公に証明するものである。航空法10条4項には耐空証明の際の審査基準が規定されており、同項3号において、航空機に装備する発動機が排出物の基準に適合することを求めている。当該基準は航空法施行規則14条3項並びに附属書第3及び第4に発動機の種類、排出物等に応じて規定されており、いずれもICAO(国際民間航空機関)の定める国際基準に準拠したものとなっている(例えば、航空法施行規則附属書第3及び第4各表の「備考」欄には、いずれも「国際民間航空条約の附属書16に定める方法により」と記載されている。)

このほか、大気汚染に係る環境基準としては、騒音、水質汚濁等と同様に環境基本法16条の規定により定められており、具体的には、大気の汚染に係る環境基準(昭和48年環境庁告示第25号)及び二酸化窒素に係る環境基準(昭和53年環境庁告示第38号)として定められているが、航空機による大気汚染に関する基準は存在しない。

この点、原告らが主張する平成23年度に環境省が実施した「船舶・航空機排出大気汚染物質削減に関する検討調査」の報告書によると、航空機からの排出ガス内にナノ粒子が大量に含まれている可能性があることが強く示唆されている(乙53)。もっとも、上記調査においては、「大量」の具体的な数値は不明である。そして、令和元年度に実施した羽田空港大気環境調査では、空港周辺において大気汚染物質(二酸化硫黄(SO₂), 一酸化炭素(CO), 浮遊粒子状物質(SPM), 二酸化窒素(NO₂), 微小粒子状物質(PM_{2.5}))について7日間連続測定を行ったところ、すべての物質、地点において調査期間中の全日で上記の環境基準(日平均, 1時間値)を満たしていた(乙54)。また、CO₂等に係る我が国全体の排出量に占める航空機からの排出量はごくわずかであるとされており(乙55及び56)、航空機から排出された大気汚染物質による影響は限定的であると考えられる。

以上より、羽田空港を離着陸している航空機及びその関連施設が周辺の大気環境に与える影響は軽微であると考えられ、排気ガス被害に係る原告らの主張には理由がない。

第8 結語

以上に述べたとおり、本件各飛行経路設定行為及び令和元年12月通知の発出について処分性や原告適格は認められない。仮に処分性及び原告適格が認められるとしても、本件各飛行経路の設定及び令和元年12月通知の発出が違法であると認めることもできない。

したがって、原告らの本件各訴えについては、速やかに却下されるべきである。

以上