

令和2年（行ウ）第223号 行政処分取り消し請求事件
原告 黒田 英彰 他28名
被告 国

準備書面1

2021（令和3）年4月14日

東京地方裁判所民事第51部1C係 御中

原告ら訴訟代理人
弁護士 鳥海準他

第1 被告準備書面（1）に対する認否

- 1 被告準備書面（1）の「第1はじめに」は原告の主張の要約であるので認否の限りでない。「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」は主に航空法上の各概念の説明であり、基本的に争わない。
- 2 「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」について
 - (1) 「1 AIPチャートについて」について
一般論として、AIPチャートが航空法99条に基づく航空情報であ

ることは認めるが、原告が取消対象として考えるものは、航空情報であるAIPチャートそのものではなく、AIPチャートによって特定されるところの飛行経路の定めである。

これに関連して、以下、被告に釈明を求める。本件で原告らを取り消しを求める、東京国際空港におけるいわゆる新たな被告経路は、航空法第189条2項規定に基づき「定められた」（甲7の2）わけだが、何がどう定められたかを確認する文書は（AIPチャート以外に）存在するのか。存在するのであれば書証として提出されたい。

(2) 「AIPチャート目録」記載1乃至7について

「AIPチャート目録」記載1乃至7において、被告主張の離着陸経路が記載されていることは認める。但し、実際上の飛行は気温、天候の状況などによってチャートに示された離着陸経路に忠実に従った経路となるかどうか、降下角がチャートで指示された降下角となるかなどは、別である。

3 「第4 本案前の答弁の理由」について

(1) 令和元年12月16日付の「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）」が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との点、否認乃至争う。

①「ア 行政処分の意義」の項で述べる「公権力の行使」、「行政処分」の各意義について、被告の引用する最高裁判決があることは認める

②「イ 処分性の要件」の項で述べる各概念の一般的な説明については、あえて争わない。

しかし、処分性の概念については、病院の開設の許可申請に関する2つの最高裁判決（①平成17年7月15日第2小法廷、②平成

17年10月25日第3小法廷)をはじめとして、実質的にはこれまでの処分性概念からは明らかにはみ出す行為(この病院開設の場合には行政指導)についても、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」であることを認め、行政活動からの救済の幅を拡張してきている。

従って、従来 of いわば「公式的」な概念にだけ拘泥して処分性を判断することは、現時点では必ずしも適切でないことは指摘しておく。

(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との点、否認乃至争う。

詳細は、「AIPチャートに基づく飛行経路の設定の処分性」の項で述べる。

(3) 本件各飛行経路の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との点、否認。

詳細は、「原告らの原告適格」の項で述べる。

4 「第5 令和元年12月通知の発出が適法であること」について
否認乃至争う。

5 「第6 南風時の新たな飛行経路の設定が適法であること」
否認乃至争う

6 「第7 原告らの訴状における主張に対する反論」
国の行為の実質的な違法に関する各主張についての反論は、次回以降

の書面で順次、明らかにする。

第2 令和元年12月通知（甲1）の処分性

一 被告の主張の概要

被告は、令和元年12月通知の処分性が否定される論拠として、概ね以下のとおり主張する。

- ①昭和45年通知及び令和元年12月通知について、それが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り、作用法上の根拠を持たない行為であること（準備書面（1）37～43頁）
- ②上記両通知が、いずれも行政組織内の内部的行為であること（準備書面（1）43頁）
- ③令和元年12月通知について、これによって何らかの義務が生じるとしても、その義務が一般的・抽象的なものとどまること（準備書面（1）44頁）

二 原告らの主張

1 上記の①の主張について

まず、被告は昭和45年通知について、航空法80条及び航空法施行規則173条に基づく行為ではないとした上で、昭和45年通知及び令和元年12月通知のいずれの発出についても、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り、作用法上の根拠をもたないということについて主張を展開する。そして、両通知いずれについても、作用法上の根拠に欠け、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

と結論づけている（準備書面（1）39～43頁）。

しかしながら、作用法上の根拠を持たない行為であればすなわち国民の法律上地位等に何ら影響を及ぼさない、と即断できるわけではなく、作用法上の根拠をもたない行為であるという一事をもって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とする被告の主張には論理的な飛躍がある。

行政庁による行為の処分性の判定においては、「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、また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」という確立した定式に従い、（行政庁の行為であること、行為の公権力性のいずれをも充足することを前提として）、あくまでも、当該行為により国民の具体的な権利義務ないしは法律上の利益に変動をきたすかという点が問題とされるべきであり、なおかつそれだけで足りるものというべきである。

そして、②について後述するとおり、令和元年12月通知は、その発出により国民の具体的な権利・義務ないしは法律上の利益に変動を生じせしめる性質を有しているものであるから、令和元年12月通知には処分性が認められるというべきである。

2 上記の②の主張について

(1) 行政組織内の内部的行為に関する処分性の判断手法について

ア たしかに、昭和45年通知及び令和元年12月通知の発出について、これらを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ることを前提とすると、これらはいずれも、行政組織内の内部的行為としての性格を有する。

イ ここで、行政組織内の内部的行為については、「…原則として、法規の性質をもつものではなく、上級行政機関が関係下級行政機関および職員に対してその職務権限の行使を指揮し、職務に関して命令するために発するものであり、このような通達は…行政組織内部における命令にすぎないから、一般の国民は直接これに拘束されるものではない」とされ（最判昭和 43 年 12 月 24 日民集 22 卷 13 号 3147 頁参照）、原則として処分性が否定されてきた。

しかしながら、行政組織内の内部的行為について処分性が否定される根拠は、内部的行為であるという法的性格にあるものではなく、あくまでも、行政組織内の内部的行為については一般に国民との関係で直接具体的な法的効果を発生させないものであるということにある。したがって、行政組織内の内部的行為の処分性を判定する上では、問題とされている個別具体的な行政庁の行為について、国民との関係で直接具体的な法的効果を発生させるものであるかどうかという点が問題となり、そのような観点から通達について処分性を肯定した裁判例も存在するところである（東京地判昭和 46 年 11 月 8 日判時 652 号 17 頁）。

上記裁判例は、「…国民との関係についていう限り、通達そのものは、たとえそれが国民の権利、義務ないし法律上の利益に関係のあることがらを内容とするものであっても、一般的には、いまだ個人の具体的な権利、義務ないし法律上の利益に変動を生じせしめるものではない」としつつも、「しかし、現実の行政事務の運営において通達のはたしている役割・機能の重要性およびその影響力も無視しえないのであつて、こうした点をも併せ考えると、通達であつてもその内容が国民の具体的な権利、義務ないし法律上の利益に重大なかわりをもち、かつ、その影響が単に行政組織の内部関係にとどまらず外

部にもおよび、国民の具体的な権利、義務ないしは法律上の利益に変動をきたし、**通達そのものを争わせなければその権利救済を全からしめることができないような特殊例外的な場合には、…通達そのものを訴訟の対象として取消を求めることも許される**と解するのが相当である」と判示した。

そして、次に述べるとおり、上記裁判例に照らせば、本件の令和元年12月通知には処分性が認められるというべきである。

(2) 令和元年12月通知により国民の具体的な法律上の利益に変動をきたすこと

ア 昭和45年通知の発出に至る経緯

被告が準備書面(1)において認めるとおり、昭和45年通知発出に至る経緯の概略は、昭和41年に、当時の運輸省が、神奈川県及び川崎市からの要請を受けて運行関係者に対する通知を発出し(乙6)、そして、昭和45年7月に川崎市からのさらなる規制強化の要請があったことを受け、昭和45年通知が発出されたというものである。

以下、昭和41年当時の議会での議論状況等について、詳細に記載する。

(ア) 昭和41年当時、同年2月から3月にかけてのわずか一ヶ月の間に、全日空機の羽田沖墜落事故、カナダ航空機の羽田空港における激突事故、英国海外航空(B O A C)機空中分解事故等が相次いで発生しており、このような事態は、羽田空港に離着陸する航空機の飛行ルート下に臨海コンビナートを抱えている川崎市にとって重大な関心事であった。

そして、川崎市議会に対しては、上記B O A C機事故発生後3日目である昭和41年3月8日に、川崎市臨海工業地帯上空飛行経

路の変更を求める請願が提出されており、これは同月29日に全会一致で採択された。また、請願の採択に先立つ同月10日には、上記請願と同趣旨の「即刻本市臨海工業地帯を飛行禁止区域に指定されるよう強く要望する」趣旨の意見書を国に対して提出することが議決された。

上記の意見書の提出を踏まえ、当時の運輸省は、昭和41年3月15日付で、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、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点について運行関係者に対し通知を行い、そして、同年4月1日、上記通知を行ったことを、当時の川崎市長宛てに、上記意見書に対する回答という形で通知した(空航136号)。

しかしながら、上記通知発出後においても、当該通知の内容が航空関係者において遵守されていないことが判明したために、同年5月18日には、請願者を川崎市議56名全員とする請願書が国会に提出されることとなった(以上、甲38)。

(イ) その後、羽田空港の拡張整備等に伴って羽田空港に離着陸する航空機の数が増加したことを受け、昭和45年7月20日、当時の川崎市長は、川崎市石油コンビナート地域上空におけるさらなる飛行制限措置強化を求める要望書を提出し(甲4)、これを受けて昭和45年通知が発出されるに至った。

イ 令和元年12月通知により、川崎市民の法律上の利益に変動をきたすこと

上記のように、昭和45年通知の発出とは、川崎市民の民意によつ

て選出された川崎市議らによる川崎市石油コンビナート地域上空の「飛行禁止」を求める運動が、具体的な航空行政上の施策という形に結実したものであった。昭和45年通知の発出及び長年にわたる昭和45年通知に基づく運用、取扱いの継続により、川崎市民は、川崎市石油コンビナート地域への航空機墜落事故等、自らの生命・身体への危険が現実的に生じうる事態の発生から免れることができたのであり、このような状況を市民の権利という側面から再構成すれば、これは、「川崎市石油コンビナート地域上空を飛行する航空機の墜落等の事故により自己の生命・身体を侵害されないことを期待する法的地位」という具体的な法的地位を構成するというべきであり、これは少なくとも川崎市に居住する川崎市民が有してきた法的地位であるというべきである。

そして、昭和45年通知による取扱いは、令和元年12月通知の発出により廃止された。これにより、川崎市民は、昭和45年通知発出以降有してきた上記法的地位を喪失したものである。

ウ 本件各飛行経路設定行為の取消のみでは権利救済に欠けること

本件において、原告らは令和元年12月通知の取消に加え、本件各飛行経路設定行為の取消を併せて求めている。

この点について、川崎コンビナート地域上空を飛行する航空機の具体的な飛行経路を設定し、実際に羽田空港に離着陸する航空機が川崎コンビナート地域上空を飛行することを可能にしているのは、本件各飛行経路設定行為である。

令和元年12月通知は、川崎コンビナート地域上空を飛行する航空機について、羽田空港に離着陸する航空機以外に対する飛行制限をも含むものであって、本件各飛行経路設定行為とはその対象の範

困を異にする行政行為である。したがって、令和元年12月通知が発出された後に、これに引き続く具体的な処分は予定されていない。そうすると、令和元年12月通知を取消訴訟の対象として争うことができるものとしなければ、とりわけ川崎市に居住する住民は、上記の具体的法的地位の保全を求めて出訴することはできず、権利救済に悖るといふべきである。

仮に、本件各飛行経路設定行為が令和元年12月通知に後続する具体的な処分として考えられるとした場合であっても、本件各飛行経路設定行為を取り消したとしても、令和元年12月通知の発出が有効である限り、今後被告により新たに設定される飛行経路が、川崎コンビナート地域上空を飛行することを内容とするものである可能性も存在する。原告らが、そのような飛行経路が設定される度に当該飛行経路設定行為の取消を求め出訴しなければならないとすれば、原告らに対してあまりに酷であり、権利救済に悖るといふべきである。

エ 小括

以上のとおり、令和元年12月通知の発出により、川崎市民の具体的な法律上の地位に変動が生じているといえるから、令和元年12月通知の発出の影響は、単に行政組織の内部関係にとどまらず外部にも及んでおり、国民の法律上の利益に変動をきたし、通達そのものを争わせなければその権利救済を全からしめることができないような特殊例外的な場合に該当するものといえる。

よって、令和元年12月通知には処分性が認められる。

3 上記の③の主張について

本書面「第2 2」において詳述したとおり、令和元年12月通知に

よって、少なくとも川崎市に居住する個人については、それぞれが有する具体的な法律上の地位に変動が生じているというべきであるから、令和元年12月通知の発出による法律関係の形成または変動が一般的・抽象的なものにとどまるとの批判は成り立たない。

第3 各AIPチャートの定め処分性

一 はじめに

被告は、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、処分性を欠くと主張する。被告は、その根拠として、

- ①当該設定行為は、不特定多数の航空機乗組員が名宛人とされていること、
- ②当該設定行為の後に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おり、当該設定行為は一般的規範を定立したものにすぎないことを挙げる。

しかし、本件各飛行経路設定行為の効果は、具体的規律性をもったものであり、処分性が認められる。

二 根拠①について

1 名宛人が個別具体的に特定されていることが処分性の要件ではないこと

(1) 被告は、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と主張する（準備書面(1)、46頁）。

これは、名宛人が個別具体的に特定されていない行為には処分性が認められないという主張だと思われる。

- (2) しかし、行政庁の処分とは、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまた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うことから（最高裁昭和30年2月24日民集9巻2号217頁）、名宛人が個別具体的に特定されていることが要件になるわけではない。

以下の最高裁判例にもあるように、処分性が認められるかは、当該行為が個人の権利義務に対して直接影響を与えるかどうかであり、個々の事例ごとに判断する必要がある。決して名宛人が個別具体的に特定されていないことのみをもって、処分性が認められないのではない。

- 2 本件各飛行経路設定行為の効果は、東京国際空港を航空する航空機の乗組員らの権利義務に対して直接影響を与えるものであること

- (1) 二項道路の一括指定の処分性について、最高裁平成14年1月17日判決（民集56巻1号1頁）は以下のように判示した。

ア 原審は、二項道路を指定した本件告示は、包括的に一括して二項道路を定めたにとどまり、「特定の土地について個別具体的にこれを指定するものではなく、不特定多数の者に対して一般的抽象的な基準を定立するものにすぎないのであって、これによって直ちに建築制限等の私権制限が生じるものではない」ということを理由に行政処分にあたらないとしたが、この判断は是認できない。

イ 本件告示により、告示条件に合致するすべての道が二項道路としての指定がされたこととなり、「特定行政庁による二項道路の指定は、それが一括指定の方法でされた場合であっても、個別の土地についてその本来の効果として具体的な私権制限を発生させるものであり、個人の権利義務に対して直接影響を与えるもの」ということができる。」とし、二項道路の一括指定は行政処分にあたるとし

た。

ウ つまり、原審は、一括指定を一定の基準を不特定多数人に提示するものにとらえ、一括指定を法令と同様の一般的性格の行為であるとし処分性を否定した。

一方で、最高裁は、一括指定の法効果に着目し、一括指定を個別の指定処分が束になったものであると捉え、個人の権利義務に対して直接影響を与えるものとし、処分性を肯定した。

(2) 本件では、まず各飛行経路設定行為は空港ごとに行われる（航空法施行規則189条2項）。そして、第3で詳細に述べるが、当該設定行為により、実質的に、空港ごとに航空機の乗組員が飛行する各飛行経路が直ちに具体化される。

そのため、本件各飛行経路設定行為により、東京国際空港を航行する航空機の乗組員は設定された飛行経路を航行する義務を負い（航空法83条）、この義務に違反した場合は処罰を受ける（航空法154条1項2号）。

このことから、本件各飛行経路設定行為は、包括的に東京国際空港に対して設定されたものであるが、その内実は、東京国際空港を航行する航空機の乗組員らに対して飛行経路を設定するもの、つまり、各々の乗組員に対する各飛行経路の設定が束になったものといえる。よって、当該設定行為は、個人の権利義務に対して直接影響を与えるものといえることができる。

(3) 結論

以上のことからすると、本件各飛行経路設定行為は被告が主張するような一般的行為ではなく、航空法施行規則189条2項に基づいて行われた個別の処分であり、その効果は個別具体的なものといえる。

よって、本件各飛行経路設定行為には処分性が認められる。

三 根拠②について

1 本件各飛行経路設定行為の時点ですでに具体的な権利変動があること

- (1) 被告は、「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」と主張する。

これは、本件各飛行経路設定行為の後に国民の権利義務を具体的に規律する個別行為が行われており、本件各飛行経路設定行為だけでは、具体的な効果は未だ発生していないという主張だと考えられる。

- (2) しかし、被告も主張するとおり、「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」こととなり、航空機は「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」。

そのため、たとえ、本件各飛行経路設定行為の後、管制官による指示が予定されているとしても、かかる管制官の指示は、航空交通や天候などによる危険回避という例外を除いて、本件各飛行経路設定行為により定められた本件各飛行経路のうちいずれかの飛行経路を選択して行われるにすぎないのである。

このことから、実質的には、本件各飛行経路設定行為により、すでに本件各飛行経路の飛行は直ちに具体化されているといえる。

したがって、本件各飛行経路設定行為の時点で、乗組員に対する具体的な効果は生じている。

- (3) 本件各飛行経路設定行為の取消訴訟こそが実効的な権利救済を図ることとなること

仮に航空法96条1項による管制官の指示に対して差止訴訟、取消訴訟を提起するとなった場合、管制官の指示が出るたびに訴訟を提起する必要があり、全く合理的でないし、訴訟経済を大きく害する。

そしてなにより、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は、個々の運航の直前に行われるのである。そのため、この指示を待って取消訴訟や差止訴訟を求める時間は全くなく、運航を阻止することは不可能であって、原告の救済は得られない。

上記で述べたように、管制官の指示は、本件各飛行経路設定行為により定められた経路のいずれかを選択して行われるものであり、実質的には、当該設定行為によって、すでに経路は決定されている。

このことから、実質的に各飛行経路を決定している当該設定行為自体を取り消すことで、実効的な権利救済を図ることができるといえる。

四 結論

以上から、本件各飛行経路設定行為は、被告の主張するような抽象的な効果しかないものではなく、直接的かつ具体的な効果を有するものであり、処分性が認められる。

第4 原告適格

一 はじめに

- 1 被告が主張する原告適格に関する一般論については概ね認める。もっ

とも、被告は、本件における原告適格の有無を、もっぱら本件処分の根拠規定である航空法 8 3 条及び航空法施行規則 1 8 9 条 2 項の文言を表面的に解釈することだけから導くにとどまっており、原告適格の判断方法を誤っている。

2 本件処分は、航空法 8 3 条及び航空法施行規則 1 8 9 条 2 項に基づき行われた「飛行の方式」の設定である。「飛行の方式」を設定する目的は、「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」である（航空法 8 3 条）。かかる目的のなかには、航空機の部品の落下及び墜落から地上にいる住民の安全を確保する趣旨も含まれるのであるから、飛行経路の下に居住する原告らに原告適格が認められる。

3 また、被告も騒音被害等については航空法の規定や関係法令の中で、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も個々人の個別的利益として保護されているとしつつも、本件処分の根拠規定である航空法 8 3 条、航空法施行規則 1 8 9 条 2 項において当該利益は保護されていないと主張し、原告適格を肯定できないとする。

しかし、以下で述べるように、航空法 8 3 条、航空法施行規則 1 8 9 条 2 項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を要求している以上、騒音被害等により被害を受ける住民には原告適格が認められる。

二 一般論

原告適格の判断においては、被告が引用する最高裁判決のとおり、「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）」。

上記判断方法は、他の著明な最高裁判決でも採用されている。例えば、原子炉の設置許可処分の無効確認が争われた最高裁判所平成4年9月22日第三小法廷判決（民集46巻6号571頁）の**最高裁判所判例解説（高橋利文、平成4年度最高裁判所判例解説民事346～348頁）**では、「**取消訴訟における原告適格の有無に関する裁判実務の傾向**については、つとに、『裁判例は、実質的には、当該処分ないしその処分に基づいて許容され必然的に行われる私人の行為によって、第三者が、公益保護の目的によって一般人として受ける利益（反射的利益）以上に特別の利益を害されるおそれ、すなわち、**自己の生命、身体、自由、財産等に著しい被害を被るおそれが強いかどうかに着目したうえで、それが認められる場合に、その処分要件を定める規定についてそれを個人的利益の保護をも目的とするという法解釈上の論理操作を加えたうえで、これを法律上保護された利益であると解釈**している』との指摘がされていたところであり（越山安久・昭和五三年度最判解説民事八九頁）、

最近においても、学者、実務家の研究会で、**周辺住民の生命、身体、財産に対する危険、健康被害等をもたらすおそれのある施設等の設置許可処分（原子炉設置許可処分はその典型的なものである。）の取消訴訟における原告適格の有無**に関し、当該処分の根拠をなす行政実体法規が保護しようとしている利益が、周辺住民の生命、身体（財産）の保護と

というような重要な私益を含む場合には、このような周辺住民の重要な私益は、一般的公益の中に吸収解消されてしまうものではなく、公益と並んで、個々の周辺住民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が可能である旨の見解が述べられている」として、このような見解は、「下級審裁判例において有力であり、とりわけ、原子炉設置許可処分¹の取消訴訟ないし無効確認訴訟においては、下級審裁判例が一致して採るところである」と解説されており、

「最2小判平元・2・17民集43巻2号56頁（新潟空港訴訟判決）が、定期航空運送事業免許の根拠規定である航空法100条、101条1項が航空機の騒音による障害の防止を免許基準として明示しておらず、また、周辺住民に右事業免許手続への関与を認めた規定も存しないにもかかわらず、同項3号の『事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること』との免許基準の内容を、『単に飛行場周辺の環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、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をこれら個々人の個別的利益としても保護すべきとする趣旨を含むものと解することができる』と判示したのも、『航空機の騒音による障害の被害者は、飛行場周辺の一定の地域的範囲の住民に限定され、その障害の程度は居住地域が離着陸経路に接近するにつれて増大するものである』との『航空機騒音による障害の性質等』を考慮したものであることが、判文上、十分窺える。」と論じて、

上記見解が空港等の原子炉以外の施設についても妥当することを明らかにしている（高橋利文、平成4年度最高裁判所判例解説民事346～348頁）。

したがって、原告適格の有無を判断するにあたっては、当該処分の根拠をなす行政実体法規が保護しようとしている利益が周辺住民の生命、

身体、財産の保護というような重要な私益を含む場合には、このような周辺住民の重要な私益は、一般的公益の中に吸収解消されてしまうものではなく、公益と並んで、個々の周辺住民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のであり、当該処分根拠をなす行政実体法規が保護しようとしている利益が周辺住民の生命、身体、財産の保護というような重要な私益を含む場合は、当該処分によって自己の生命、身体、財産等に著しい被害を被るおそれが強いと認められる場合をいうと解すべきである。

三 原告らに原告適格が認められること

1 はじめに

上記のとおり、航空法 83 条の「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」という目的には、航空機の墜落及び部品の落下事故から地上にいる住民の安全を確保する趣旨も含まれる。

以下、航空法 1 条の目的規定から、実際に地上にいる住民の安全確保を図る航空法上の規定について説明し、新ルートにおいて航空機の墜落及び部品の落下事故が発生した場合、地上にいる住民に甚大な被害が発生する可能性があることを述べる。

2 目的規定

(1) 航空法 1 条は「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。」と規定している。

- (2) **国際民間航空条約**は、民間航空の安全と発展のために、民間航空機の航行に関する統一的なルールを定めている。そのうち、**第2附属書の3.1.2**では、「離陸又は着陸に必要な場合、又は当局から許可を受けた場合を除き、航空機は、都市、町、あるいは集落の密集地、又は人々の野外集会場の上空を飛行してはならない。」と定め、**3.1.4**では、「関係機関当局によって規定された条件に従い、関係航空交通業務機関からの関連情報、助言及び／又は承認による指示に従う場合を除き、飛行中の航空機からは如何なるものも投下または散布してはならない。」と定める（航空振興財団2007年1月）。これらの規定は、明らかに地上にいる住民の安全を確保する目的で定められた規定である。

また、**同条約の第16附属書**には環境保護として航空機騒音及び航空機エンジン排出物に対する標準および勧告方式が定められている。

- (3) したがって、**航空法を解釈・適用するに際しては、地上にいる住民の安全確保を考慮に入れるべき**であり、**航空法1条の「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」**には地上にいる住民の安全確保及び航空機の騒音・エンジン排出物による障害の防止が含まれていることは明らかである（最判平成元年2月17日民集43巻2号56頁参照）。

3 地上にいる住民の安全確保を図る規定

実際に、**航空法には地上にいる住民の安全を確保するための規定が複数存在**する。例えば、**航空法80条**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。」と定める。ある空域を飛行禁止にする理由は、「軍事上の秘密保持又は政治的理由による場合」と「航空機の安全性や地上の人や

物の安全性を確保するために飛行を禁止する場合」の2つがある（「操縦者用航空法」第10版（改訂）、鳳文書林出版販売、314頁）。

また、航空法89条は「何人も、航空機から物件を投下してはならない。但し、地上又は水上の人又は物件に危害を与え、又は損傷を及ぼすおそれのない場合であつて国土交通大臣に届け出たときは、この限りでない。」と定める。ここでの物件の投下は、意図的なものに限らず、「飛行中の機体部品の脱落」も含まれる（「操縦者用航空法」第10版（改訂）、鳳文書林出版販売、371頁）。

さらに、航空法81条は「航空機は、離陸又は着陸を行う場合を除いて、地上又は水上の人又は物件の安全及び航空機の安全を考慮して国土交通省令で定める高度以下の高度で飛行してはならない。」とし、航空法91条1項1号は、「人又は家屋の密集している地域の上空」での曲技飛行を禁止している。これらの諸規定は、すべからく地上にいる住民の安全確保を目的としている。

4 飛行場周辺にいる住民に対し航空機の騒音、大気汚染による障害を防止する規定

(1) 公共用飛行場及びその周辺の航行方法の指定について定めている、関係法令の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によると、目的規定（同法1条）において、飛行場周辺にいる住民が、航空機の騒音を受けない利益を保護している。

また、同法は、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、離陸又は着陸の経路又は時間その他航行の方法を告示で指定することができる（同法3条1項）。航空機は、前項の規定による指定があったときは、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（同法3条2項）と定める。

(2) このことからすると、航空法83条及び航空法施行規則189条2項が規定している航空機が航行しなければならない進路、経路は、騒音被害を防止するために変更されうるということである。つまり航空法83条及び航空法施行規則189条2項が、周辺住民に騒音被害を受けない利益を保障していることは明らかであり、同法、同規則が、周辺住民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する被告の主張は認められない。

(3) また、関係法令である環境基本法によると、政府は、大気の汚染、…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うえで維持されることが望ましい基準を定めるものとする（同法16条1項）。政府は、「公害の防止に関する施策」を総合的かつ有効適切に講ずることにより、第1項の基準が確保されるように努めなければならない（同条4項）。

このことからすると、国民は航空機による大気汚染や騒音の被害を受けない利益を保護されているといえる。

5 被害の重大性

(1) 墜落ないし落下物

ひとたび航空機の墜落ないし部品の落下事故が発生すれば、地上にいる住民は甚大な被害を被ることになる。

例えば、平成29年9月5日、日本航空株式会社所属ボーイング式777-300ER型JA743Jは東京国際空港を離陸直後に、第1（左側）エンジンから異音が発生するとともに不具合が発生したことを示す計器表示があったため、同エンジンを停止して引き返すという事故が発生した。飛行場管制席の管制官は、同機の左側エンジン後

方に火炎が発生したのを目撃した（甲 39、40）。運輸安全委員会のインシデント調査報告書（甲 39）によると、「同機の離陸後、同機が離陸した滑走路は点検のため閉鎖され、同滑走路及び同滑走路周辺から多数のエンジンの破片が回収された（付図 4 参照）。また、同機が離陸した付近の滑走路横の草地に燃焼（付図 1 及び付図 2 参照）が確認され、空港消防により消火された。」と記載されており、同機のエンジン部分は離陸する時点ですでに不具合が発生しており、これによる破片の散乱等の影響が広範囲に及んでいることが示されている。

平成 29 年 9 月 23 日には、KLM オランダ航空所属ボーイング式 777-200 型 PH-BQC が関西国際空港を離陸して大阪市上空を加速上昇中、右主翼後縁付け根上方の胴体フェアリング（整流板）のパネルが脱落し、脱落したパネルが大阪市北区の道路上を走行中の車両に衝突するという事故が発生した。同事故は推定飛行経路から約 3.7 キロメートル離れた場所で発生しており、航空機からの落下物がいかに広範囲に及ぶ可能性があるかを物語っている（甲 41）。

また、日本時間の令和 3 年 2 月 21 日に米コロラド州デンバー近郊で、米ユナイテッド航空の旅客機ボーイング 777 の破片が住宅地に次々と落下した事故は記憶に新しい（甲 42）。住居の庭先や運動場など、広範囲にわたって被害が発生している。乗客が撮影した動画には、エンジン部分のカバーが脱落して、炎が上がっている様子が映されていた（甲 43）。

令和 2 年 12 月 4 日には、日本航空の旅客機のエンジンが飛行中に破損し、那覇空港に緊急着陸した事故が発生した。令和 3 年 3 月 23 日には、はずれたエンジンカウルの一部が沖縄県の多良間島の海岸に漂着して見つかり、運輸安全委員会の武田展雄委員長は「アメリカで

起きたトラブルも同じような事象だ。どのようなメカニズムで部品が破損して飛んでいるかを推し量るには非常に重要なものだと思う」と述べている（甲44）。

新ルート直下に居住する者にとって、デンバーでの事故は単なる対岸の火事ではない。この事故を受けて、新ルート直下に位置する豊島区及び板橋区からは落下物防止策の徹底・強化を求める区長から国への要請書が提出されている（甲45、46）。港区と渋谷区からは、落下物防止策の徹底・強化だけでなく新ルートの固定化回避に関する要望も加えられた港区議会意見書と渋谷区長要請書が提出されている（甲47、48）。

航空機は機体に格納されている車輪を降ろす際の振動等で、機体に付いた氷塊などが落ちる可能性がある。氷塊をあなどってはいけない。平成26年8月25日、千葉県君津市にある森林組合の木炭工場に氷の塊が落ちて屋根を突き破るという事故が発生した（甲49）。落下した氷塊は縦8センチ、横15センチ、厚さ7センチの大きさだった。また、平成29年6月6日には、成田空港に近い千葉県成田市西大須賀の民家の屋根瓦が割れ落ちるという事故が発生したが、原因は航空機から氷塊が落下した可能性があるとされている（甲50）氷塊は人間を直撃すれば死に至らすことは十分にある。いずれの事故も夏場に発生しており、航空機からの氷塊の落下は季節を問わず発生する可能性があることを示している。

万が一にも航空機の墜落事故が発生した場合には、その被害は悲惨である。令和2年5月22日、パキスタン航空のエアバスA320型機が両エンジンの故障を起こし、ジンナー国際空港への2度目の着陸を試みた際に滑走路手前の住宅密集地域に墜落した。乗客乗員99人のうち97人と、地上にいた子ども1人が死亡した。事故現場の住宅地は

大きく損壊し、建物等が焼け焦げている（甲51）。

このような墜落ないし部品の落下事故は、特に離陸と着陸時に発生しやすい。例えば、クリティカル・イレブンミニッツという概念は、離陸後3分と着陸前8分の合計11分間に航空機事故が発生する頻度が高いことを指す概念である。航空機の運航は、離陸→上昇→巡航→降下→アプローチ→着陸というフェーズをたどる。ボーイング社の事故統計によると、着陸のフェーズでの事故発生率が最も高く31.

1%、着陸前の最終アプローチが19%、離陸のフェーズで13%、離陸直後の上昇部分が7.1%となっており、着陸と離陸のフェーズだけで事故発生率は合計70.2%になる。また、国際民間航空機関の事故報告書によると、ICL（Initial Climbの略。離陸の意味。）とAPR（Approachの略。着陸の意味。）における死亡事故（Fatal accidents）の発生件数が他に比べて突出している（甲23）。離陸着陸及びその前後で事故が起きやすい理由は、そのフェーズがパイロットにとって最もハイレベルの技術が要求されること、それにもかかわらず天候の影響を受けやすいなど航空機そのものが不安定な状態にあること、さらに短時間にしなければならないパイロットのタスクが集中して管制官とのやり取りも頻繁になること、加えて周囲には他の航空機も集まってくることなど、パイロットのヒューマンエラーを招きやすい状況にあるからである（甲52）。

新ルートは、多数の工場が隣接する川崎の上空を通過して離陸し、人口密集地である都心上空を通過して着陸する。このような地域で墜落ないし部品の落下事故が発生すれば地上にいる住民の生命、身体、財産に甚大な被害を及ぼすことは火を見るより明らかである。

(2) 騒音ないし排気ガス

騒音被害、排気ガス被害の重大性については追って主張する。

5 結論

したがって、航空法 83 条の「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」のなかには、地上にいる住民の生命、身体、財産という重要な私益を含むと解すべきであり、公益と並んで、個々の周辺住民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。

そして、新ルートの直下で居住ないし労働等により長時間滞在する者は、墜落ないし部品の落下事故により、自己の生命、身体、自由、財産等に著しい被害を被ることになるのであるから、原告適格が認められる。

原告らは、新ルートの直下である渋谷区、港区、新宿区、品川区、豊島区、中野区、文京区及び川崎市に居住する者らであり、墜落ないし部品の落下事故により、自己の生命、身体、自由、財産等に著しい被害を被ることになるため、原告適格が認められる。

また上記の者らは、著しい騒音被害、排気ガス被害を受けていることから、この点でも原告適格は認められる。