令和６年９月２０日判決言渡　同日原本領収　裁判所書記官

令和２年（行ウ）第２２３号　行政処分取消請求事件

口頭弁論終結日　令和６年５月２１日

判　　　　決

原　　　　告	別紙１当事者目録記載のとおり
原告ら訴訟代理人弁護士	井　上　智　貴
同	佐　藤　誠　一
同	島　井　伸　仁
同	坪　田　　　優
同	鳥　海　　　準
同	弓　仲　忠　昭
原告ら訴訟復代理人弁護士	他　谷　耕　助

東京都千代田区霞が関１丁目１番１号

被　　　　告	国
同代表者法務大臣	小　泉　龍　司
同指定代理人	山　嵜　　　仁
	田　中　隆　士
	鬼　頭　忠　広
	髙　橋　　　渚
	加　島　利　明
	吉　田　有美子
	荒　木　亮太郎
	栁　川　真　宏
	刀　禰　亮　哉
	吉　野　康　之
	ほか

主　　　　　　　文

1　本件訴えをいずれも却下する。

2　訴訟費用は原告らの負担とする。

事　実　及　び　理　由

第１　請求

1　東京航空局長が令和元年１２月１６日付けで東京国際空港長に対して発出した通知（東空保第１６号）を取り消す。

2　国土交通大臣が、東京国際空港における「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」として定め、令和２年１月３０日に施行された、**別紙２ＡＩＰチャート目録記載**の各経路の定めを取り消す。

第２　事案の概要

①東京航空局長が昭和４５年１１月６日付けで東京国際空港長宛てに発出した「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」等を内容とする通知（東空航第７１０号。以下「**昭和４５年通知**」という。）による取扱いは、同一当事者間の令和元年１２月１６日付けの通知（東空保第１６号。以下「**本件通知**」という。）によって廃止された。また、②国土交通大臣は、航空法（昭和２７年法律第２３１号）８３条本文並びに同法施行規則（昭和２７年運輸省令第５６号）１８９条２項及び同条１項１号に基づき、東京国際空港（以下「**羽田空港**」ともいう。）に離着陸するに際しての「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」として、**別紙３**のとおり、それまで使用されていた、主に東京湾上空を通過する飛行経路に加えて、新たに川崎石油コンビナート地域上空ないし東京都内の陸上の区域上空を通過する各飛行経路を定めた（その詳細は別紙２ＡＩＰチャート目録記載のとおり。以下、同目録記載の飛行経路を「**本件経路**」といい、その設定行為を「**本件経路の定め**」という。）。

本件は、東京都特別区内又は川崎市内に居住する原告らが、本件通知及び本件経路の定めはいずれも違法な行政処分であると主張して、それらの取消しを求める事案である。

これに対し、被告は、本件通知及び本件経路の定めはいずれも処分性を欠き、また、原告らには本件経路の定めの取消しを求めるについての原告適格がないとして争っている。

なお、**ＡＩＰチャート**とは、国際民間航空条約の第１５附属書に従い、国土交通大臣から航空機乗組員に対して航空機の運航のために必要な情報提供を行う航空路誌すなわちＡＩＰ（Ａｅｒｏｎａｕｔｉｃａｌ　Ｉｎｆｏｒｍａｔｉｏｎ　Ｐｕｂｌｉｃａｔｉｏｎ）に掲載されている飛行経路をいう（甲１２５・航空法９９条１項並びに同法施行規則２０９条の２第２項及び同条１項４号)。

１　関係法令の定め等

本件に関係する法令の定めは、**別紙４**のとおりである。

また、別紙３に示された羽田空港の井桁状を成す４本の滑走路のうち、おおむね北東と南西とを結ぶ線上にある２本が北からＢ滑走路及びＤ滑走路、おおむね北西と南東とを結ぶ線上にある２本が西からＡ滑走路及びＣ滑走路である（乙２２、３１）。

２　本件通知の発出の経緯（以下、特に断りのない限り書証番号は枝番を含む。）

⑴　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を受け、同年３月、川崎市議会に対して川崎市臨海工業地帯上空飛行空路の変更を求める請願が提出され、神奈川県知事及び川崎市議会から、運輸大臣（官職及び省庁名はいずれも当時のもの。以下同じ。）に対し、川崎市臨海工業地帯を飛行禁止区域に指定すること等、同臨海工業地帯の航空安全確保についての要望があった（甲３８、乙４３）。

⑵　運輸省は、昭和４１年３月、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における前記コンビナート地域の上空飛行を避ける適切な経路選択の２点について、東京国際空港長を通じて羽田空港を利用する運航関係者に通知した（乙６）。

⑶　その後、羽田空港の拡張整備等に伴い、羽田空港に離着陸する航空機の数が激増したことを受け、昭和４５年７月、川崎市長から運輸大臣に対し、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更なる規制強化の要望があった（甲４）。

⑷　川崎市側の要望を踏まえ、昭和４５年１１月６日、運輸省東京航空局長から同省東京国際空港長に対し、以下の内容の通知（昭和４５年通知・甲２）が発出された。

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のある場合は低高度（３０００フィート以下）の飛行は行わせないこと。

⑸　国土交通省東京航空局長は、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年通知を同日付けで廃止するとともに、同省東京国際空港長に対し、以下の内容の通知（本件通知・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のある場合は低高度（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。

なお、本件経路には、南風時におけるＢ滑走路からの離陸に際して航空機が川崎石油コンビナート地域上空を通過するものも含まれている。

3　本件経路の定めに関する事実経過

⑴　本件経路の運用発表までの事実経過

首都圏に位置する羽田空港については、旺盛な航空需要を背景として容量拡大が累次にわたり実施されてきたところ、国土交通省では、国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会（国土交通省設置法６条１項）の下に設置された航空分科会基本政策部会（交通政策審議会令６条及び７条。以下単に「**基本政策部会**」という。）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が行われてきた。平成２５年9月２６日に開催された第９回基本政策部会では、日本経済の一層の発展に向け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るとして、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が指摘され、また、従来の首都圏空港の発着容量では２０２０年代前半にも限界を迎えるとの航空需要予測が示されるなどした。（乙２３、２４、３３）

これを受けて、平成２５年以降、基本政策部会の下に設置された首都圏空港機能強化技術検討小委員会（以下単に「**首都圏空港小委員会**」という。）が、首都圏空港の機能強化を実現するための方策について技術的な検討を行った。首都圏空港小委員会においては、安全性の担保（①航空機同士の安全確保及び②航空機と地上建築物との安全間隔の確保）、騒音影響の軽減、滑走路等の空港施設の容量等の観点から羽田空港の空港処理能力を拡大するための具体的方策等について議論が重ねられた。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、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（到着・出発各４０回）から９０回（出発４６回・到着４４回）に増加し、年間発着容量を最大約３.

９万回拡大することが可能となるとの結論が得られた。（乙２５）

国土交通省は、羽田空港の機能強化方策について、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「**首都圏空港協議会**」という。）において、首都圏空港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基に、東京都や千葉県、川崎市等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）。

平成２８年７月２８日に開催された第４回首都圏空港協議会においては、騒音・安全対策や情報提供等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、当該方策がその要望や住民意見等を踏まえたものであるとの評価を受けた（乙３２）。「環境影響等に配慮した方策」としては、例えば、陸域全体への騒音影響を小さくするとともに周辺の飛行場に離着陸する航空機との安全間隔を確保する観点での南風時の羽田空港への新しい到着時用飛行経路における飛行高度の引上げ、騒音影響の特に大きいＢ滑走路からの出発機の便数の削減、騒音に配慮した料金体系の導入による低騒音機の導入促進、外国航空機を含めた安全対策の徹底、国の職員が駐機中の航空機をチェックする仕組みを新たに構築することなどによる落下物（部品・氷塊等）未然防止策の強化等が挙げられた。

国土交通大臣は、令和元年８月８日、同２年３月２９日から羽田空港離着陸用の新しい飛行経路（本件経路）の運用を開始し、国際線を年間約３．９万回増便する旨発表した（乙３３）。

⑵　制限表面の設定

羽田空港については、離着陸する航空機の安全性を確保するため、進入表面、水平表面、転移表面、延長進入表面、円錐表面及び外側水平表面（これらを併せて「**制限表面**」と総称する。航空法４９条１項及び５６条の３第１項によれば、何人も、原則として、制限表面の上に出る高さの建造物等を設置等してはならない。）が指定されていたが（航空法４０条、５６条１項）、

本件経路の設定に伴い、新たに、東京都１５区市の上空に、円錐表面及び外側水平表面が設定された（乙１５、１６。うち、杉並区、中野区、練馬区、板橋区、豊島区、北区、文京区、新宿区、世田谷区及び武蔵野市については、これまで制限表面が設定されていなかった。）。

(3) 本件経路の設定及び周知

国土交通大臣は、本件経路を定め、令和元年１２月５日から航空路誌（ＡＩＰ）により本件経路についての情報提供を行い（航空法９９条１項）、同２年１月３０日から適用した（甲８～１４）。

本件経路は、航空法施行規則１８９条１項１号の「計器飛行方式による進入の方式」（着陸時）又は同号の「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）に該当するところ、その概要は、以下のとおりである。

ア　南風時においてＢ滑走路から離陸する飛行経路（甲１２～１４、弁論の全趣旨。別紙２ＡＩＰ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、**ＲＮＡＶ方式**（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）によるものであり、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時間当たり２０便程度運航することが予定されている。

具体的には、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（甲１２）。また、「ＬＡＸＡＳ」ポイントに向かう場合は、「ＢＡＳＳＡ」ポイントを通過後、「ＵＭＵＫＩ」及び「ＰＩＰＥＲ」の各ポイントを高度９０００フィート以上、「ＳＡＴＯＬ」及び「ＩＭＯＬＡ」の各ポイントを同１５０００フィート以上、「ＬＡＸＡＳ」ポイントを同１７０００フィート以上で通過する（甲１３）。「ＮＩＮＯＸ」ポイント方面に向かう場合は、

「ＳＡＴＯＬ」ポイントまでは「ＬＡＸＡＳ」ポイントに向かう場合と同様であるが、「ＳＡＴＯＬ」ポイントへ飛行した後、「ＣＵＲＶＡ」ポイントを高度１５０００フィート以上、「ＮＩＮＯＸ」ポイントを同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（甲１４）。

イ　南風悪天時においてＡ滑走路に着陸する飛行経路（甲１０、弁論の全趣旨。別紙２ＡＩＰチャート目録記載４の飛行経路）

南風悪天時においてＡ滑走路に着陸する飛行経路は、**ＩＬＳ進入方式**（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である計器着陸装置（ＩＬＳ）からの誘導電波を使用して進入する方式）により滑走路に着陸する経路であり、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時間当たり１４便程度運航することが予定されている。

具体的には、「ＮＡＴＴＹ」ポイントを高度３０００フィート以上で、「ＲＡＮＧＹ」及び「ＲＵＧＢＹ」の各ポイントを同３０００フィートでそれぞれ通過後、最終降下開始点である「ＲＯＮＩＥ」ポイントから３度の降下角で降下し、滑走路に着陸するものである。着陸までに練馬区、中野区、渋谷区、品川区等の上空を飛行する。

ウ　南風好天時においてＡ滑走路に着陸する飛行経路（甲１１、弁論の全趣旨。別紙２ＡＩＰチャート目録記載５の飛行経路）

南風好天時において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する経路であり、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時間当たり１４便程度運航することが予定されている。

具体的には、「ＮＡＴＴＹ」及び「ＲＥＭＵＳ」の各ポイントを高度５０００フィートで、「ＲＩＰＯＤ」ポイントを同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、同ポイント通過後、「Ｔ６Ｒ７３」、「Ｔ６Ｒ７４」及び「Ｔ６Ｒ７５」の各ポイントを通過して滑走路に着陸するものである。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、降下角は３．４５度となる。着陸までに練馬区、中野区、渋谷区、品川区等の上空を飛行する。

エ　南風悪天時においてＣ滑走路に着陸する飛行経路（甲８、弁論の全趣旨。別紙２ＡＩＰチャート目録記載６の飛行経路）

南風悪天時においてＣ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経路であり、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時間当たり３０便程度運航することが予定されている。

具体的には、「ＳＡＮＤＹ」ポイントを高度４５００フィート以上で、「ＬＡＢＡＮ」及び「ＬＯＲＲＹ」の各ポイントを同４０００フートでそれぞれ通過し、最終降下開始点である「ＬＹＣＯＳ」ポイントから３度の降下角で降下し、滑走路に着陸するものである。着陸までに練馬区、新宿区、港区等の上空を飛行する。

オ　南風好天時においてＣ滑走路に着陸する飛行経路（甲９、弁論の全趣旨。別紙２ＡＩＰチャート目録記載７の飛行経路）

南風好天時においてＣ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する経路であり、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時間当たり３０便程度運航することが予定されている。

具体的には、「ＳＡＮＤＹ」ポイントを高度４５００フィートで、「ＬＹＣＥＥ」ポイントを同４０００フィート以上で、「ＬＡＵＤＡ」ポイントを

同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、同ポイント通過後、「Ｔ６Ｌ６１」、「Ｔ６Ｌ６２」及び「Ｔ６Ｌ６３」の各ポイントを通過して滑走路に着陸するものである。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、降下角は３．４５度となる。着陸までに板橋区、豊島区、新宿区、港区等の上空を飛行する。

⑷　実機飛行確認

国土交通省は、令和２年１月３０日から同年３月１１日にかけて、本件経路に係る管制官の運用の手順等の確認及び本件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、実際の運航に使用する航空機による本件経路の確認（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は、取りまとめの上、同月２４日に公表された。上記結果は、大型機・中型機・小型機のそれぞれについて、１９の航空機騒音測定局ごとに実測値の平均を算出したものであり、最大は本件経路のうちＢ滑走路西向き出発経路のほぼ直下に所在する国立医薬品食品衛生研究所における８７．９デシベル（大型機）であった。もっとも、実測値の最大値は、上記騒音測定局であれば約９３．５デシベルに達していたが、これは７日間に測定された騒音発生回数２４６回中の１回（大型機）の値であり、上記測定局について実施日ごとに算出した**Ｌｄｅｎ**（時間帯補正等価騒音レベル。その概要については**別紙５**）の値は５６．１デシベルないし６１．８デシベルであった。なお、他の騒音測定局において上記Ｌｄｅｎの値が６０デシベルを超えた日のあるものはなく、５０デシベルを超えた日があるのは３局（羽田小学校、高輪台小学校及び東京都下水道局南部下水道事務所品川出張所）であった。（乙３６）

(5) 事業計画変更認可及び運航計画変更認可

羽田空港においては、２０２０年夏期ダイヤ（令和２年３月２９日から同年１０月２４日までの期間）からの本件経路の運用等による国際線の発着枠の増枠分（１日５０便）について、令和元年９月に国別の配分数が決定された（乙２１、弁論の全趣旨）。

国際航空運送協会（ＩＡＴＡ）が指定した混雑空港である羽田空港においては、上記ダイヤについても、同協会が定める世界共通の基本ルールであるＷＡＳＧ（Ｗｏｒｌｄ　Ａｉｒｐｏｒｔ　Ｓｌｏｔ　Ｇｕｉｄｅｌｉｎｅｓ）に沿って発着枠の割当て（発着時刻の調整）が行われ、調整済みのダイヤを記載した事業計画又は運航計画が各航空会社より申請され、令和２年３月２７日付け又は同月２８日付けで事業計画又は運航計画変更の認可がされた（弁論の全趣旨）。

4 争点

(1) 本件通知の処分性の有無（争点１）

(2) 本件経路の定めについて

ア 処分性の有無（争点２）

イ 原告適格の有無（争点３）

5 争点に関する当事者の主張の要旨

(1) 争点１（本件通知の処分性の有無）について

（原告らの主張の要旨）

昭和４５年通知及び本件通知は、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ものではあるが、かかる行為であっても、当該行為により国民の具体的な権利義務ないし法律上の利益に変動を来す場合には、処分性が認められるべきものである。

しかるところ、川崎市民は、昭和４５年通知及びこれに基づく運用の継続により、「川崎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取得していたものであり、昭和４５年通知の取扱いを廃止する本件通知は、川崎市民の上記法的地位を喪失せしめるものである。

また、本件通知に引き続く具体的な処分は予定されていないため、本件通知を取消訴訟の対象として争うことができなければ、上記具体的な法的地位の保全を求めての出訴ができないこととなり、権利救済の実効性に欠けることとなる。また、仮に、本件経路の定めを本件通知に後続する具体的処分と解したとしても、本件通知が有効である限り、新たに設定される飛行経路が川崎石油コンビナート地域上空を含むものとなる可能性があり、そのような飛行経路が設定されるたびに当該飛行経路設定行為の取消訴訟を提起しなければならないとするのは余りに酷である。

以上のとおり、本件通知により、川崎市民の具体的な法的地位に変動が生じており、本件通知そのものを争わなければ権利救済が図り得ないため、本件通知には処分性が認められるものというべきである。

(被告の主張の要旨)

昭和４５年通知の発出は、東京航空局長から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に行われた作用法上の根拠を持たない行政組織内の内部行為であり、国民の法律上の地位ないし権利義務関係に直接的な影響を及ぼすものではない。昭和４５年通知の内容を変更するにすぎない本件通知もまた同様である。

加えて、本件通知は、昭和４５年通知による飛行の制限を一部緩和するにとどまるものであり、本件通知により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が航空機に生ずるものではないし、仮にそのような義務が生ずるとしても、その義務は特定の者を対象とするものではなく、一般的抽象的なものにすぎない。

以上によれば、本件通知に処分性は認められないものというべきである。

⑵　争点２（本件経路の定めの処分性の有無）について

（原告らの主張の要旨）

飛行経路が設定されることにより、航空機の乗組員は当該飛行経路を飛行する義務を負い（航空法８３条本文、１５４条１項２号）、管制官の指示（同法９６条１項）も基本的には当該飛行の方式に従うよう行われるため、実質的には、本件経路の定めは、航空機の乗組員らに対して飛行経路を設定するものである。そうすると、本件経路の定めの時点で、航空機の乗組員に対する具体的な効果が生じているといえる。

また、自衛隊機の運航に関する防衛庁長官の権限の行使につき処分性を認めた最高裁昭和６２年（オ）第５８号平成５年２月２５日第一小法廷判決・民集４７巻２号６４３頁及び最高裁平成２７年（行ヒ）第５１２号・第５１３号同２８年１２月８日第一小法廷判決・民集７０巻８号１８３３頁（以下、これらを併せて「**各厚木基地最高裁判決**」という。）の射程は本件にも及ぶところ、本件経路の定めは、本件経路周辺住民に対し、航空機が飛行する以上避けることのできない騒音被害や墜落ないし部品の落下事故から生ずる生命、身体等への重大な法益侵害の危険性を受忍すべき義務を課している。

さらに、航空法９６条１項に基づく管制官の指示のたびに取消訴訟ないし差止訴訟を提起するのは合理的でなく、権利救済の実効性を欠く。

以上によれば、本件経路の定めは、航空機の乗組員ないし本件経路周辺住民に対する直接的かつ具体的な効果を有するものであり、これを争わなければ権利救済の実効性に欠けることになるから、処分性があるというべきである。

（被告の主張の要旨）

ア　航空法８３条本文及び同法施行規則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を空港等ごとに定めるものであり、その文言上、対象となる航空機は特定されていない。そして、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、かかる飛行経路の設定行為の効果が及ぶこととなる。そうすると、飛行経路の設定行為は、不特定多数の航空機乗組員を対象としたものといわざるを得ない。

そして、航空法８３条、９７条（飛行計画の通報・承認）及び９６条（航空交通の指示）は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、航空法８３条本文並びに同法施行規則１８９条２項及び同条１項１号に基づく飛行経路の設定時点においても、同法９７条１項に基づく飛行計画（その記載事項に「飛行の方式」は含まれていない。）の承認の時点においても、各航空機がいかなる飛行の方式を使用するかは定まっていない。いずれの飛行の方式により飛行するかが個別具体的に定まるのは、管制官が、航空法９６条１項に基づき、時間帯や風向き、天候等を勘案し、当該航空機の乗組員に対して適切な飛行の方式を指示した時点である。

このように、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項に基づく飛行経路の設定行為は、一般的規範を定立したものにすぎず、その効果は一般的・抽象的なものにとどまるというべきである。

イ　また、民間機の運航は自衛隊機の運航と異なるのであって、自衛隊機の運航に係る各厚木基地最高裁判決の射程は本件に及ばない。

航空法８３条、９７条及び９６条は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ころ、上記各規定は、飛行場周辺住民に対する騒音等による被害を防止することは要求しておらず、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項が飛行場周辺住民に「一定程度」以上の騒音被害を受けない利益を保障していると解したり、「一定程度」以下の騒音被害を受忍すべき義務を課していると解したりすることはできない。

ウ　そして、飛行経路の設定行為は、直接国民の権利義務を形成し、又はその範囲を画定するものではないから、そもそも取消訴訟によって救済すべき具体的な「権利（ないし法律上の地位）」は認められず、実効的な権利救済の必要性を述べる原告らの主張は失当である。

エ　以上によれば、本件経路の定めに処分性は認められないというべきである。

(3)　争点３（本件経路の定めについての原告適格の有無）について

（原告らの主張の要旨）

ア　騒音被害について

(ア)　国際民間航空条約の第１６附属書は、航空機騒音及び航空機エンジン排出物に対する標準及び勧告方式を定めるものであるところ、航空法１条の「航空機の航行に起因する障害の防止」には、航空機の騒音による障害の防止が含まれる。実際に、同法は、原則として、有効な耐空証明を受けている航空機でなければ航空の用に供してはならない旨を定め（１１条１項）、耐空証明がされるためには、騒音の基準等に適合している必要があると定めている（１０条４項２号）。

また、関係法令である航空機騒音防止法は、飛行場周辺住民が航空機の騒音を受けない利益を保護することを目的とするところ（１条）、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項により定められた飛行経路は、航空機騒音防止法３条１項に基づき、騒音被害を防止するために変更され得るものである。また、環境基本法は、騒音について、政府に対し、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、その基準が確保されるように努めることを求めている（１６条１項、４項）。

これらのことからすれば、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項が、飛行経路周辺住民の騒音被害を受けない利益を保障している

ことは明らかである。

(イ) 本件経路は夕方の国際線の出発及び到着の需要の集中が見込まれる（乙２５）午後３時ないし午後７時のうち実質３時間という短時間しか運用されておらず、間欠的に騒音暴露が繰り返されているわけではない。そして、１日に発生する騒音の暴露量の合計値が少なく、夕方や夜間については本件経路における航行が問題とならない以上、２４時間の平均騒音レベルも小さくなるため、Ｌｄｅｎで評価すると実態を全く反映しない数値が算出されることとなる。そのため、本件経路に係る航空機騒音をＬｄｅｎで評価することは適切でなく、その航空機騒音は、原告ら居住地屋外で騒音が生じた際の瞬間値（最大値）で評価すべきである。

ここで、騒音規制法や川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例（甲１００）、東京都都民の健康と安全を確保する環境に関する条例６８条（別表第７）及び１３６条（別表第１３）（甲５５、１０１）は、本件経路に係る航空機騒音の程度を評価する際にも重要な指針となるところ、これらの基準によれば、本件において航空機騒音が生ずる時間及び住居地域の基準値は、最大でも５０デシベルである。また、環境基本法１６条１項に係る環境省の告示「騒音に係る環境基準」（甲５４）の場合、基準値が一番大きい商業、工業等の用に供される地域でも、その値は６０デシベル以下となっている。

そして、騒音の影響は、４５デシベルで安眠の妨害、６０デシベルで会話の妨害、８０デシベルで聴力喪失がそれぞれ生ずる限界であり、騒音レベルが５５ないし６０デシベルを超えると、尿中ホルモン量や血液成分の変化等の生理的影響が出現し、会話妨害度が顕著となり、不快感を訴える者が５０％を超すとされる（甲５３）。

これらのことからすれば、少なくとも５０デシベルを上回る航空機騒音は、当該騒音の被害を受ける市民の健康に悪影響を及ぼすものである

といえ、本件において、航空機により５０デシベルを超える騒音被害を受けている者には原告適格が認められると解すべきである。

(ウ) これを原告らについてみるに、**別紙６**原告ら主張整理表「原告居住地屋外での推定騒音最大値」欄の値（被告が公表している各騒音測定局で測定された実測値中の最大値を元に、原告らの住所地から最寄りの騒音測定局までの距離を考慮して推計した値）はいずれも５０デシベルを超えているのであるから、原告らには原告適格が認められる。

イ 墜落・落下物の被害について

(ア) 国際民間航空条約の第２附属書（３．１．２及び３．１．４）は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ところ、航空法１条の「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が含まれる。実際に、航空法には、地上にいる住民の諸権利利益を意識した規定が複数存在する（１０条、８０条、８１条、８９条、９１条１項１号等）。

そして、航空法８３条は「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」ことを目的とするものであるところ、これは、他の航空機又は船舶との衝突や航空機の離陸及び着陸の失敗が生ずれば、その乗客や乗組員のみならず、地上の人々の生命、身体、財産等に対して重大な損害を及ぼすことが想定されるために規定されているものと解される。

これらのことからすれば、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項の目的が、航空機の部品の落下や墜落から地上にいる住民の安全を確保する趣旨を含んでいることは明らかである。

(イ) そして、ＩＣＡＯ（国際民間航空機関）作成に係るアジア太平洋地域における平成２７年から令和元年までの５年間の事故統計において、死亡事故は離陸時及び着陸時に突出して生じているなど、航空機の部品の

落下や墜落事故は特に離着陸時に発生しやすいといえ（その原因としては、航空機そのものが不安定になること、短時間に多くのタスクが集中すること、管制官とのやり取りで注意力がそがれることなどが挙げられている。）、**クリティカル・イレブンミニッツ**（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示す概念）とも称されている。また、過去の墜落事故の事案や、航空機に付着していた可能性のある氷塊等の落下物により建造物等が損壊した事案に照らすと、ひとたび事故が発生すれば、地上にいる住民の生命、身体、財産に甚大な被害が生ずることは明らかである。そうすると、飛行経路周辺住民の上記利益は、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、個々の住民の個別的利益としても保護されているものと解すべきである。

㈦　本件経路で採用されているＲＮＡＶ１という飛行方式は、標準の経路からの±１海里（１８５２ｍ）の誤差を許容するものであり、また、平成２９年９月に関西国際空港周辺で発生した部品落下事故によれば、航空機からの落下物は、推定飛行経路から約３７００ｍ離れた地点に落下し得ることが認められる。そうすると、本件経路から５５５２ｍ（＝１８５２ｍ＋３７００ｍ）以内においては、墜落ないし部品等の落下事故に遭遇する蓋然性があり、少なくとも当該範囲内に居住する住民には原告適格が認められるというべきである。

しかるところ、原告らはいずれも本件経路直下から５５５２ｍ以内に居住しているため、原告らには原告適格が認められるというべきである。

㈧　なお、川崎石油コンビナート地域の危険性との関連における原告適格の判断に当たっては「川崎市臨海部防災対策計画」の内容が参照されるべきであるところ、同計画における大規模災害発生時の避難対象地域は、原告らのうち川崎市に居住する者の居住地域を含むものであり、航空機

が川崎石油コンビナート地域に墜落すれば大規模災害に近似した被害が生じ得るため、これらの原告らについては、この点においても原告適格が認められるというべきである。

ウ　排気ガスの被害について

(ア)　国際民間航空条約の第１６附属書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及び勧告方式を定めるものであるところ、航空法１条の「航空機の航行に起因する障害の防止」には、航空機のエンジン排出物による障害の防止が含まれている。実際に、同法は、航空機は、原則として、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旨を定め（１１条１項）、耐空証明がされるためには、排出物の基準等に適合している必要がある旨を定めている（１０条４項３号）。

また、関係法令に当たる環境基本法は、大気の汚染について、政府に対し、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、その基準が確保されるように努めることを求めている（１６条１項、４項）。

これらのことからすれば、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項が、飛行経路周辺住民の航空機による大気汚染の被害を受けない利益を保障していることは明らかである。

(イ)　しかるところ、航空機の通過に対応してＮＯ（一酸化窒素）及びＰＭ２．５濃度が顕著に上昇する傾向がみられ、航空機から大量のナノ粒子が排出されていることが確認されていることからすれば、その被害は甚大であるといえる。

そして、着陸時直前数分前のジェット旅客機から外気に放出される大気汚染物質は時速２００ないし３００ｋｍ前後のスピードで大気に放出され、飛行経路周辺に広範にばらまかれるため、原告らに原告適格が認

められることは明らかである。

（被告の主張の要旨）

ア　原告らに原告適格が認められるには、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項において、原告らが主張する航空機の墜落、部品落下及び騒音被害等の防止の利益が個別的利益として保護されている必要がある。

イ　騒音被害について

仮に航空法１条規定の「航空機の航行に起因する障害」に航空機の騒音による障害が含まれているとしても、同法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項は、同法９７条及び９６条と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ることを求める規定にすぎず、その審査に当たり具体的な運航の内容に係る審査を行うことは想定されていない。

そのため、騒音による被害を免れるという利益は、航空法８３条本文及び同法施行規則１８９条２項に基づく飛行経路の設定行為との関係では、反射的な利益又は事実上の利益にとどまるものである。

なお、原告らは、本件経路に係る航空機騒音についてＬｄｅｎで評価することは適切でない旨主張するが、他の一般騒音と比較した航空機騒音自体の特徴として、間欠的に騒音暴露が繰り返されるという点が挙げられるから、かかる航空機騒音の評価手法としては、エネルギー積分により１日の騒音総量暴露量を評価する手法であるＬｄｅｎを用いることが適切である。

ウ　墜落・落下物の被害について

航空法は、「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」（１条）を個別具体的に定めるものとして、８０条、８１条、８９条、９１条１項１号等において、それぞれ異なる見地から航空機の運航に係る制限等を定めているのであり、同法８３条本文及び同法施