

2025（令和7）年1月31日

控訴人ら代理人 弁護士鳥海準 他

### 控訴理由書

#### 第1 処分性（控訴人らが原審で提起した2つの本件処分）

控訴人らが原審で提起した取消の対象（行政処分）は

- ① 東京航空局長が東京国際空港長に対して発令した2019年（令和元年）12月16日付の通知（東空保第16号、以下本件通知という）と
- ② 国土交通大臣が、東京国際空港における南風時に運用される進入経路及び離陸経路として新たに定め、2020（令和2）年1月30日に施行された別紙AIPチャート目録記載の各経路の定め

であるが、原判決は控訴人らが提起した上記①②の取消対象はいずれも処分性を有しないと判断したので、まずこの点について項を分けて論ずる

#### 第2 東京航空局長が東京国際空港長に対して発令した2019年12月16日付の通知（東空保16号、以下「本件通知」という）の行政処分性（主として、離陸に関連する処分性）

##### 一 この点に関する原審判断の内容

この点に関して、原判決はまず「処分の取消しの訴えの対象となるのは、行政事件訴訟法3条2項にいう『行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為』に該当する行為、すなわち、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、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う」と判示した後、

「本件通知は昭和 45 年通知の内容を変更する旨の通知であるところ、昭和 45 年通知は、・・・航空交通管制に関する事務を分掌する地方航空局長である東京航空局長から・・・地方航空局長の事務所である航空事務所の長として羽田空港を所管する東京国際空港長に対して運用上の配慮を求める趣旨で発出された通知であって、航空法 80 条に基づく飛行禁止区域の指定とは異なり、作用法上の根拠を持たない行為に過ぎないものと解され、現に、昭和 45 年通知の内容にかかわる航空法施行規則 173 条に基づく飛行禁止区域等の告示もなされていないことが認められる（弁論の全趣旨）。したがって、川崎市民が昭和 45 年通知によって原告らの主張に係る『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』といった法的に保証された地位を取得することもなく、かかる期待を仮に抱いていたとしても、それは飽くまでも事実上の期待に過ぎないものというほかはない。」

「また、本件通知や昭和 45 年通知が専ら行政機関内部における行為である以上、外部の者による期待が本件通知や昭和 45 年通知それ自体により直接的かつ具体的な影響を受けるものとも認められない（現に、昭和 45 年通知によっても、「原則として」川崎コンビナート地域上空の飛行を避けるべきものとされていたにとどまる上、その飛行につき航空法 80 条ただし書のように行政庁から許可がなければならぬなどとされていたわけでもない）」

「したがって、本件通知は、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とはいえず、処分性を有しないものというべきである」と判示する。

## 二 原判決に対する反論

### 1 反論の概要

しかしながら、原判決は

- (1) 第 1 に、昭和 45 年通知（以下、s45 年通知という）が発出された社会的背景を全く理解していない。S45 年通知は昭和 40 年代前半、就中、昭和 41 年に発生した衝撃的ないくつかの航空機事故を契機として社会的にみて大変大きな議論の結果発出されたものであり（甲 172、173）、原判決のいうような行政機関内部において「運用上の配慮を求める趣旨で発出された通知」などという軽いものではない。
- (2) そのため、s45 年通知の発出後は、事実上、川崎コンビナート上空の特定された空域は、令和元年通知（本件通知）が発出されるまでの間、告示に変わる AIP チャートによって厳格に飛行が禁止されており、そのような運用が長年にわたり実施され続け、川崎市民の生命身体安全が確保されていた（甲 174）
- (3) 実際、国際的にみてもコンビナート上空を離着陸のために飛行する飛行場は存在しない（甲 175）。
- (4) さらに、そもそも令和元年 12 月 16 日に発出された「東空保第 16 号」という通知は同一番号によって、一方では東京航空局長から東京国際航空長に当てて発出された通知（甲 1）と、同時に他方で東京航空局長から川崎市長宛に発出された通知が存在する（甲 176）。このことは、本件通知が単に行政内部の上級の行政機関から下級の行政機関に発出された示達などではなく、もともと川崎市民の生命身体財産といった基本的権利に配慮して発出されたものであることがよくわかる。

(5) そして第4に、s45年通知が単に行政内部の示達ではなく、川崎市民の各種権利に影響を与えるものであることは、「神奈川県石油コンビナート等防災計画」における諸規定が本件通知を明らかに意識したうえで制定されている事実からも、本件通知のみならずいわばその前提となるべきs45年通知も単なる行政内部の示達でないことが明らかとなる(177)。

(6) そして第5に、本件通知直後に川崎コンビナート内に存在する東芝実験炉(原子炉)が廃止申請されている。これは、本件通知以前には川崎コンビナート上空の飛行がs45年通知によって事実上禁止されていたが、s45年通知が本件通知によって廃止されたことに伴い、川崎コンビナート上空を離陸のために飛行することが許容されるようになったことが影響していると考えられる(甲178,179)

以下、上記の各項目について項を改めて詳述する。

## 2 各反論を検討するにあたっての視点

上記の(1)乃至(6)の各反論を検討するにあたっては、東京地裁昭和46.11.8が定立した要件に照らして議論を進めることが有用である。

すなわち、東京地裁昭和46.11.8は一般論として、通達は上級行政機関が下級行政機関に対して示達するものであり、行政機関内部における命令に過ぎず国民に対する法的拘束力は有しないということを認めながらも、通達であっても、

i) 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持ち

ii) 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、義務ないし法律上の利益に変動を来し、

iii) 通達そのものを争わなければその権利救済を全う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、行政訴訟の制度が国民の権利救済のための制度であることに鑑みれば、通達を単に行政組織の内部的規律としてのみ扱い、行政訴訟の対象となしえないものとするのは妥当ではな」と判示する。

本件においても、この東京地裁昭和 46.11.8 が示した処分性を認める上記の要件を十分に意識して上記（1）乃至（6）の各項目について論を進める。

### 3 反論の第 1（甲 172、甲 173）

「s45 年通達」の発出されるに至った背景—昭和 40 年代前半の衝撃的な航空機事故

（1）我が国における昭和 40 年代前半の記録に残る衝撃的な事故をいくつか列挙すれば、次の通りである。

- ① 昭和 41 年 2 月 4 日 全日空 B727 千歳から羽田空港に向けて飛行中に東京湾に墜落乗員乗客 133 名全員が死亡
- ② 昭和 41 年 3 月 4 日 カナダ太平洋航空 DC-8 羽田空港に着陸進入中護岸に衝突 死亡 64 名、重症 8 名、
- ③ 昭和 41 年 3 月 5 日 英国航空 B707 羽田出発後、富士山南南東 2 合目付近に墜落 死亡 124 名
- ④ 昭和 41 年 11 月 13 日 全日空 YS11 松山空港着陸の際に伊予灘に墜落 50 名全員死亡
- ⑤ 昭和 44 年 10 月 20 日 全日空 YS11 宮崎空港に着陸の際、オーバーラン 42 名負傷

（2）上記事故のうち、いくつかの事故についてやや立ち入って紹介すれば、次のとおりである。

① 昭和 41 年 2 月 4 日の事故（172 の 1 乃至 4）から同年 3 月 5 日の事故とその後の状況

昭和 41 年 2 月 4 日の事故は 1 機の事故としては世界最大の死亡事故（当時）であり、日本のみならず世界各国に大きな衝撃をもたらした。遭難機は 2 月 4 日の午後 6 時 59 分頃、羽田の管制等に「千葉上空を通過、有視界飛行に切り替える、海側（六郷川川口）から着陸したいと滑走路の確保を要請した後レーダーから消える。事故当時、気象条件を含めて大型機が遭難するような条件はなかった。その後、捜索が「羽田—千葉—木更津」を結ぶ扇型のエリアで行われ、第 3 管区海上保安本部は羽田空港コントロールタワーから東南東 14 キロの東京湾付近が墜落地点と特定した。

なお、この空港から 14 キロという地点を本件に照らして考えれば、埼玉県上空で左旋回して新宿区都庁付近上空を徐々に降下しながら羽田空港に至る全領域をカバーする距離関係である。と同時に、この事故は、控訴人らが主張する「クリティカル 11 ミニッツ」といわれる危険な飛行フェーズの中で起きているものである。

この事故発生直後の識者（航空工学の専門家）のコメントによれば、まず 1 番に考えられる原因は操作上のミスであること（東大橋 授；佐賀亦男氏）、飛行機事故の 75% は人間のミスによるものであり、どんなに優秀な飛行機であっても完全に事故から免れることはできない（日大理工学部：斎藤徳郎氏）とコメントが出されている。

そしてこの指摘は、後に議論する飛行機の安全性に関連して、たとえ「耐空証明」をクリアした飛行機であってもヒューマンエラーを免れることはできず、ヒューマンエラーが生じても大事故には決してつながらない制度的な保障（都心低空を飛ばないこと）が求められていることを強く示唆している。

この事故に続いて上記の②③の事故がたて続けに発生し、昭和 41 年 6 月 8 日の段階で、東京航空保安事務所は国内定期航空会社 12 社に対して「空港南西に隣接する川崎石油コンビナート地域での低空飛行を避けてほしい」旨の要請を行い、各社がこれに応じる状況であった（甲 172 の 4）。この時点で、川崎石油コンビナート地域には毒性ガスが発生する施設が 55 か所、可燃性ガスの発生する施設 42 か所、石油タンク 160 か所、に加えて原子炉が存在するエリアであった。そして、この東京航空保安事務所の要望以前にはコンビナート上空を毎日 50 機から 60 機が低空飛行する状況であり、周辺住民の不安は頂点に達する状況であった。

## ② 昭和 41 年 11 月 13 日の事故（甲 174）

昭和 41 年には 2 月から 3 月にかけて大きな航空機事故が発生したが、この年の 11 月にはまた全日空 Y S 1 1 の事故が着陸段階で発生し、50 名の人命が失われた。

この事故は、オーバーランをしかけるという着陸に失敗したあと、左旋回して着陸しなおそうとして消息を絶つこととなってしまった。松山空港から約 3 キロ沖の興居島付近伊予灘に墜落したものであった。

同機は 7 時 12 分頃、松山空港の 1200m の滑走路の真ん中付近にいったんは接地したが、着地地点を誤りオーバーランしかけたために舞い上がり、右旋回して着陸しなおそうとしたが、そのまま消息を絶った。パイロットの操縦ミスとの見方が多い。

同機は大阪を午後 7 時 13 分離陸、松山上空に差し掛かった 8 時 24 分に有視界飛行に切り替えた。同空港には進入角度指示灯がついており、有視界飛行でも十分安全に下りられる条件はあった。ところが、同機は 8 時 32 分に滑走路の中央山側端から約 600m のところ

にいったん接地。しかしオーバーランの恐れがあるため再び離陸し、高度約 300m ほど上昇して左旋回した時にタワーと交信し「最終進入体制をとった場合は報告する」—これが最後の通信であった

この日の午後 7 時の気象条件は、最低雲高 1350m、視界 11 <sup>キ</sup>ロ、同 8 時の気象条件は最低雲高 1200m、視界 5 キロ。同空港の最低気象条件は、夜間で最低雲高 300m、視界 3, 2 <sup>キ</sup>ロなので当時は有視界飛行が可能な状態であった。

YS11 の設計者である防衛大教授の堀越二郎氏の話（なお、堀越氏は零戦の設計者）によると、再上昇中に行方不明になったということからすれば、旋回中に失速したのではないか。旋回するときには遠心力が働き速度が落ちる。恐らくオーバーランした後に小回りで旋回したのではないか。旋回半径が小さいほど失速しやすい。オーバーランしてやり直すときには「旋回せず、まっすぐに飛べ」というのがパイロットの鉄則である。

また、s41 年 11 月 15 日の朝刊においては、墜落の機序の予測（航空局係官）として「微風の息遣い」が原因ではないかとの指摘がある。すなわち、13 日午後 8 時 23 分、着陸の指示を求める。着陸進入経路に入るまで 6 分もかかっている。これは、同機が相当な高度から降りてきたと推定できる。降下率が高いほど前進速度は急激に落ちる。つまり失速しやすくなる。

つまり、同機は滑走路に侵入した時点では息も絶え絶えの状態ではなかったか。同機はドシンとバウンドするように着陸した（管制官の目撃状況）。このため、滑走路現場には同機のタイヤの跡とみられる痕跡はとぎれとぎれであった。そして同機はあえぐようにして再び上空に戻ろうとした。上昇角度は通常の着陸やり直しの半分程度であり、水平に近いと見えた（観戦間目撃状況）。

同機がいったん着陸した際に右からほとんど直角に風速 3メートル程度の微風が吹いた。スピードを失いかけた飛行機は機種を風上である右に向けようとする。パイロットは当然、方向舵を踏ん張って機首を左に直そうと努める。同機は何とか海上に脱出し、30, 40m 高度まで達したこの時、微風は息をのむようにか細くなり、機首を左に向ける力が強まった。低速飛行中の旋回で同機は同機の速度は落ちる。一失速状態

つまり、本件との関係でこの事故で示唆的なのは、

① 降下角は航空機を減速させる要素であり、失速の可能性になりうるということ一本件においても都心低空飛行によって着陸するために降下角を 3.5 度に上げている。

② 横風は「強風」だけが問題となるものではなく、「微風」も条件次第では失速落下の要因となりうるということであり、本件においても降下角と横風の両問題は重要論点であることが示されている。

(3) 上記の事故後も、幸い事故とはならなかったものの昭和 42 年 1 月 20 日には、大阪空港を離陸した YS11 が着陸のための車輪を出すことができずに、3 時間余ほど上空で旋回して約 6500 ガロンの燃料を使い切って片足着陸するといった大事故一歩手前の事象なども発生した (173 の 3)。

このような飛行機事故の実態を突き付けられた川崎市民と同市議会は、同市議会議長名で昭和 41 年 3 月 10 日には地方自治法 99 条第 2 項の規定に基づいて内閣総理大臣・運輸大臣あてに「臨海工業地帯上空の飛行禁止に関する意見書」を提出し (甲 3)、昭和 45 年 7 月 20 日には川崎市長から運輸大臣あてに「川崎石油コンビナート地域上空の飛行制限に関する要望書」を提出し (甲 4)、これら

の川崎市民及び同市議会あがての切実な要望を受けて昭和 45 年 11 月 6 日に「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）がだされたものである。

このような通知発出の社会的な背景やその経過を考えれば、この通知は原判決が言うような単に「東京航空局長から・・・地方航空局の事務所である航空事務所の長として羽田空港を所管する東京国際空港長に対して運用上の配慮を求める趣旨で発出された通知」「専ら行政機関内部における行為」などといった単純かつ簡単なものではありえない。

#### 4 反論の第 2

長年の間の AIP チャートに基づく飛行禁止（制限）の実態

- (1) 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恐れのある区域の上空を飛行してはならない」と規定し、これを受けて同規則 173 条本文は「法 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（その上空における飛行機の飛行を全面的に禁止する区域）及び飛行制限区域（その上空における飛行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と規定する。

つまり、法 80 条にいう「飛行禁止区域」には、規則が定義づける「飛行禁止区域」と「飛行制限区域」の 2 つがあることとなる。

- (2) 上記の通り、規則 173 条本文によれば、「飛行禁止区域」、「飛行制限区域」は告示で示されることとなっているが、現在のわが国では皇居周辺のエリアなどごく限られた場所を除いてこのような告示は出されていない。

もっとも、実際上は「飛行禁止区域」、「飛行制限区域」は「ノー

タム」によって周知する例があり、これは告示における飛行禁止区域の設定と同じ効果を生じるものと考えられている。そしてここに「ノータム」とは、「Notice to Airmen」（航空情報 § 99・1 項）のことであり、この「ノータム」については機長には出発前に確認義務あり（法 73 条の 2、規則 164 条の 14 の 3 号）、このノータムの種類として①AIP（icao ANNEX15 に基づいて作成される）②AIC 航空情報サーキュラーがある。（甲 180「操縦者用航空法」鳳文書林出版販売株式会社 p 3 1 4）

(3) s45 年通知後の AIP チャートによる「飛行制限区域」の定め

控訴人らは、今般、新たに 2010 年 12 月 24 日付の AIP チャートを手に入れ、これを証拠提出する（甲 174 号証、以下、「本件通知以前の AIP チャート」という）。

この「本件通知以前の AIP チャート」によれば、川崎コンビナート上空の「複数の斜線で囲まれた三角形のエリア」（甲 174 の黄色で塗ったエリア）が飛行を避けるエリア（飛行制限エリア）として具体的に示されている。

すなわち、甲 174 によれば

黄色斜線エリアのコメントとして「Kawasaki Petroleum Combinat Area Unless otherwise authorized by ATC、all aircraft arriving or departing Tokyo International Airport should Take appropriate flight course to Avoid this area」

すなわち、

「川崎コンビナートエリアにおいては、航空交通管制によって正式に許可された（別の）方法でない限り、東京国際空港に離着陸するすべての航空機はこのエリア（コンビナートエリアにおける黄色で囲まれたエリア）を避けた適切な飛行コースをとって飛行しなければ

ばならない」とされている。

そして先の通り、この具体的な飛行を制限するべきエリアの設定は、先の通り「ノータム」の1つである AIP チャートによって定められたものであり、実質的には告示にかわるノータム (AIP) によって飛行制限区域が定められたと同じ効果を有するものである。

- (4) そして、パイロットや管制官は、この AIP チャートに基づいて日々の実際の航行を実施しているものである。

確かに、甲 1 号証 2 号証においては飛行制限区域としては「川崎石油コンビナート地域上空」との文言しかなく、これだけでは「川崎コンビナート地域上空」のいずれのエリアが制限対象エリアとなっているかは不明であるが、甲 2 号証の通知における実質的に飛行を避けるべき「川崎石油コンビナート地域上空」の具体化は、その後の AIP チャート (甲 174) によって具体的に地域が特定され、その飛行禁止 (制限) 範囲は明確にされている。そして、この飛行禁止 (制限) エリアが明確にされた AIP チャートに基づいて、パイロットや管制官は日々の具体的な航行を実施しているのである。

つまり、甲 2 号証は「本件通知以前の AIP チャート」(174、但し飛行禁止区域を定める甲 174 のような AIP チャートは甲 174 に限らず、その時々で多数存在する) と相まって、パイロットや管制官を具体的に拘束する規範を形成しているのである。その意味で、s45 年通知は甲 174 他の「本件通知以前の AIP チャート」と相まって、航空機乗組員の具体的な権利義務に直接影響を及ぼすものであり、処分性を有するものである。

- (5) パイロットが実際に飛行する場合、AIP チャートに基づいて離陸着陸等の承認の申請を管制官に行い、管制官も AIP チャートに従って飛行の承認を出すことが大原則である。つまり、実際上の飛行に

においてはパイロットも管制官も AIP チャートに従った航行を行っておりこれが大原則である。従って、仮に AIP チャート上で飛行のできないエリア（飛行制限区域）が設定されている場合には、パイロットや管制官にとってはこのエリアを回避して飛行することは絶対的なことであり、これに従うことは当然のこととして受け止めている。このような実態は、先の通り「ノータム」による各種の禁止・制限が実際には禁止・制限告示の役割を担うことと符合している。

## 5 反論の第 3

国際的にみてもコンビナート上空を離着陸のために飛行する飛行場は存在しないこと（甲 175 の 1、175 の 2）。

2020 年 2 月 25 日の第 201 回国会衆議院予算委員会第 6 分科会において、畑野委員と平岡政府委員との間でなされた質疑において、世界空港で、離陸直後にコンビナート上空を飛行する経路はないことが確認されている（議事録 10 p：畑野君枝衆議院議員は「諸外国で離陸直後に石油コンビナート上空を飛行するルートはあるか」と質問したところ、オランダのロッテルダム空港の経路下にはあるが、離陸直後ではない」と答弁している。）

## 6 反論の第 4

「東空保第 16 号」という記号番号によって発出された 2 つの文書

(1) 控訴人らは処分の取消対象となる通知として令和元年 12 月 16 日に発出された通知を甲 1 号証として書証提出している。

ところが、「東空保第 16 号」という記号番号によって発出された通知には、甲 1 号証とは異なる甲 176 号証が存在する。同一の記号番号によって 2 つの通知が発出されているわけである。

そして、この甲 176 号通知の名宛人は「川崎市長」とされており、は明らかに「東空保第 16 号」が行政内部の上位機関から下位機関に宛てた通知の域を超え、端的に川崎市民の権利利益をその保護法益として意識するものであることがわかる。そして、令和元年発出の「東空保第 16 号」が明らかに川崎市民の権利利益をその保護法益として意識するものである以上、この通知が廃止対象とし、通知の前提となっていた「s45 年通知」も名宛人如何にかかわらず、川崎市民の権利利益をその保護法益として意識するものである。

## 7 反論の第 5

「s45 年通知」は「神奈川県石油コンビナート等防災計画」に反映され、川崎市民の諸権利の保護に影響を与えている（177）。

（1）神奈川県においては、石油コンビナート等災害防止法に基づいて神奈川県石油コンビナート等防災計画が定められているが、この防災計画の第 4 篇第 2 章第 7 節「航空機事故による災害の防止」において、明らかに「本件通知」を受け止めて定められたと思われる次の規制措置がある。

すなわち、同規定は、

第 1 に「特別防災区域における航空法 81 条但し書きの許可（一定の高度以下での飛行を許容する許可）は行わないこととし、

第 2 に東京国際空港に離着陸する航空機以外の航空機は、特別防災区域（川崎コンビナート地域）上空における飛行を避けるとともに、やむを得ず飛行する場合は、高度 3000f（約 900m）以下の飛行は行わせない

とされており、この第 2 に示した制約は「本件通知」（甲 1）の「記」1 と同一である。これは、「本件通知」が神奈川県の防災計画という

形で対外的な意味合いを持っていることすなわち川崎市民の諸権利に影響を与えていることを意味し、この「本件通知」がこのような性格を持つものであるとすれば、当然に「本件通知」の前提となっている「s 45 年通知」も対外的な意味を有するものであり、両通知とも単に行政内部の上級機関から下級機関に対して発出された通知などではない。本件通知は、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、義務ないし法律上の利益に変動を来すものであることは明白である。

なお、防災計画の一部として「石油コンビナート地帯における航空機による産業災害の防止について」という表題の運輸省航空局長から東京・大阪航空局長に発出された通知（甲 177 の 5 空航第 213 号、昭和 44 年 6 月 4 日）が存在するが、この通知によれば、「・・・今後、別添の石油コンビナート地帯における航空法 81 条但し書きの許可は行わないように取り図られたい、とされている。

## 8 反論の第 6（甲 178, 179）

本件通知の発出直後に川崎コンビナート内の東芝実験炉の廃炉が申請されている事実

（1）昭和 37 年に設立された東芝実験炉は「令和元年 12 月 23 日付け東総 R 0 1 - 0 0 5 号」をもって廃止措置の申請がなされている。

つまり、実験炉の廃止申請は本件通知の発出された 2019 年 12 月 16 日からわずかに 1 週間後に行われたものである。別の言い方をすれば、航空機が川崎コンビナート上空（実験炉の上空）を飛べるようになると時を置かずに直ちに実験炉の廃止申請が出されている。

この事実は、当該実験炉は実験炉上空の飛行が事実上禁止されていたから原子炉実験炉として稼働していたものであり、実験炉の上空を航空機が

飛行することが許可されれば、当然に航空機の落下や航空機からの落下物による万が一の危険を回避する必要がある、このような対応（廃止申請）がなされたものと理解できる。

なお、本件通知発出前の平成31年3月の「核燃料物質使用施設に係る廃止措置方針」では「N28-2」と呼称される核燃料物質保有施設は解体せずに廃止措置終了後は一般施設として再利用することが予定されていたが、令和6年3月の「核燃料物質使用施設に係る廃止措置方針」では核燃料物質保有施設は解体することとされている。これは、やはり各施設の上空を航空機が飛ぶこととなったため、廃炉方針として「施設の解体」を選択したものではないかと推測される。（甲178,179）

9 通知の取消訴訟を認めることが本件事案の解決にとって妥当である。

これまで論じてきたとおり、離陸に関する羽田新ルートの問題は、本件通知を起点として発生したものであり、同時に、本件通知が存在しなければその後の離陸に関するAIPチャート（さらには、離陸ルートの増設がなければ着陸ルートの増設もないという意味においては、着陸に関するAIPチャートについても）も設定されなかったはずであり、本件通知に「処分性」を認め、取消訴訟の対象として議論することが本件の問題解決の核心である。

他に取りべき方法があるか否かは1つの問題ではあるが、後に示すとおり、2項道路の一括指定を処分と見たとしても、その後の除去命令などを個別に取消訴訟の対象とすることはできるはずであり、土地区画整理事業計画の処分性を認めただうえで換地処分や個別の減歩率を争う余地はあるように思える。

つまり、他に取りべき方法があるか否かは1つの問題であることは間違いないとしても、紛争の成熟性という観点から取消訴訟の対象となるか否

かを検討することがより重要であると考えられる。

第3 国土交通大臣が、東京国際空港における南風時に運用される進入経路及び離陸経路として新たに定め、2020（令和2）年1月30日に施行された「別紙AIPチャート目録記載の各経路の定め」の処分性

#### 一 原判決（航空機乗組員との関係）の要点

1 本件経路はその定められた時点、将来にわたり羽田空港を利用する不特定多数の航空機の乗組員に対して反復継続的に適用されることが予定されているものであり、対象の特定性を欠く一般的な規範の定立である。

2 本件経路が定められた時点における乗組員に対する効果に絞ってみても、その対象となるべき航空機さえ特定されていない（すなわち、空港に侵入離陸する航空機は大臣に飛行計画を通報して承認を得、この段階で航空機が初めて特定されるが、この時点でもなお本件経路を利用する航空機は特定されているわけではない。なぜなら、航空機が天候等によりどのような飛行経路をとるかは、管制官が決めるものであり、最終的には航行中に初めて飛行経路が決まるものであるためであるとする。

#### 二 原判決に対する反論

##### 1 上記一の1について

（1）上記の通り、原判決は、「本件経路は羽田空港を利用する不特定多数の航空機の乗組員に対して反復継続的に適用されることが予定されているものであり、対象の特定性を欠く一般的な規範の定立である」という。

しかしながら、多数の航空機乗組員に対して反復継続的に適用されることが予定されていること自体は、いわゆる二項道路に関する最高裁判決の趣旨に照らし、処分性を認めるにあたっての障害とはならな

い。

もつとも、原判決はこの点に関して、

「一括指定による場合であっても、具体的な個々の道路を対象としており、その指定の効果が及ぶ道路の敷地所有者は指定の時点で特定されているうえ、その時点で既に当該道路につき道路内の建築が制限され、私道の廃止変更が制限される等の具体的私権制限を受けることになる（従って、地裁判決は一括指定の判例は本件とは異なっている）と判示する。

(2) しかしながら、

いわゆる二項道路に関し、最高裁判決が出されるまでは一括指定の処分性を肯定する判決と否定する判決とが存在していた。

否定説の論拠は、一括指定の告示によっては具体的な私権制限の効果は生じてはならず、道路内建築制限（建築確認申請をしたら、二項道路の指定が有効であるとされて予定した建築ができない）とか私道の廃止禁止の具体的な措置がなされてはじめて具体的な私権制限効果が生ずるのであるから、この時点で処分性を認めて争えば足りるものであり、告示の発出の段階では権利制限は、なお、抽象的な段階にあると考えるべきであるというにある。

そして、この考え方は個別指定の場合においても援用される場合があり、「・・・本件道路指定処分によって建築制限が生ずるが、それは将来建築物を建築する段階で争わせれば足り、現段階で抗告訴訟の対象とする必要はない」といった判示に現れる（静岡地裁昭和56年9月18日）。

(3) しかしながら、最高裁は、上記の否定説の議論を十分に把握しながらも、二項道路の指定が存在するか・有効かどうかについて具体的建築段階まで待たずに包括指定を「処分」として司法判断をする必

要があると結論付けた。

この判断は至極妥当なものである。具体的建築確認申請の段階に至るまで争えないとすれば、たとえば、a) 包括指定された土地を売却するにあたり、はたして道路に接道しているのかどうか接道状況が不鮮明となり、結局、価格の確定ができずに売却ができないといった不利益が生じかねないからである。

つまり、最高裁は包括指定に基づく二項道路の指定の問題に関して、実質的に検討したうえで、どの段階に立ち至った場合に「処分性」を認めて抗告訴訟の対象とするべきかを判断したものと解することができる。

個別指定にしる包括指定にしる、対象の不特定性・権利侵害が抽象的であることは事実であり、対象の不特定性・抽象性は程度の問題に過ぎない。どちらにしても具体的に再建築の進まない限り権利制限は抽象的であり、最終的に建て替えなければ具体的な権利制限は及ばない。にもかかわらず、最高裁が処分性を認めた理由は、紛争の成熟性や権利救済の必要性の実質的な判断が核となっていたことは間違いない。

(4) 上記の最高裁の実質的な考慮を踏まえてあらためて AIP チャートの処分性を検討すれば、

確かに、AIP チャートは、「本件経路はその定められた時点、将来にわたり羽田空港を利用する多数の航空機の乗組員に対して反復継続的に適用されることが予定されているもの」であるが、この AIP チャートは、都心低空飛行によって着陸しようとする航空機乗務員と川崎コンビナート上空を飛行して離陸しようとする航空機乗務員すべてに対して適用されるものであり、適用されるべき多数の乗務員が予定されてはいるが、その対象は「不特定」ではないと考えら

れる。

そして、仮に、AIP チャートの発出後のいずれの段階かをとらえて抗告訴訟の対象を選択できる余地があるとしても、二項道路に関する包括又は個別指定の場合と同様に、後の具体的処分を争うことができるかどうかにかかわらず、AIP チャートそのものに処分性を認め抗告訴訟の対象とすることが、紛争の成熟性、権利救済の必要性の観点から最も妥当な判断である。

- (5) そして、このように AIP チャートの発出の段階で、それ自体に処分性を認めて抗告訴訟の対象とすることは、土地区画整理事業に関する従来のいわゆる「青写真判決」から判例変更した最高裁の判断（平成 20 年 9 月 10 日大法廷）とも、その発想において通ずるところがある。

すなわち、従前の判例は、計画それ自体は一般的抽象的なものに過ぎず、利害関係者の権利変動が確定するものではなく、建築制限も付随的効果に過ぎず処分性を認める根拠となるものではないと判示していたが、平成 20 年判決は、事業計画が決定されると施行地区内の宅地所有者等の権利にいかなる影響が及ぶかについて、一定の限度で具体的に予測することが可能となり、特段の事情がない限り計画に従い事業が進み、宅地所有者等は換地処分を受けるべき立場に立たされることとなり、その意味で法的地位に直接的な影響を受けるべき立場に立たされる（換地処分を受けるべき地位）ことを理由として処分性を認めた。

しかしながら、事業計画の段階では、やはり、言うところの権利制限は抽象的であり、地権者が予測できる結果にも大きな限界がある。たとえば、事業計画の中では施工区域や設計の概要のほかにも事業の施行期間や資金計画さらには減歩率などが定められるが、平

均減歩率はこの段階でわかったとしても自己の所有する当該土地の具体的減歩率はこの段階ではわからず、施工区域が恣意的に定められれば減歩率によって利害に影響を受ける。つまり、事業計画の段階においては、予測できる利害はあくまで「一定の範囲」に過ぎないのである。

にもかかわらず、最高裁が判例を変更して事業計画自体の処分性を認めたのは、事業計画それ自体では地権者の権利変動はなお不鮮明ではあるが、いずれは換地処分の段階に至って権利義務が具体化することがほぼ確定的に予定されている以上、計画段階ですでに違法判断に熟しているしその救済の必要性もあると考えたものと思われる。

さらに付け加えれば、近時は「食品衛生法に関する通知」や「医療法に基づいて都道府県知事が行う勧告」など実効的な権利救済の観点から処分性を肯定する判決がなされている。

## 2 上記一の2について

(1) 第2に、上記の通り原判決は、概要、次の通り判示する。すなわち、本件経路が定められた時点における乗組員に対する効果に絞ってみても、その対象となるべき航空機さえ特定されていない。すなわち、空港に侵入離陸する航空機は大臣に飛行計画を通報して承認を得、この段階で航空機が初めて特定されるが、この時点でもなお本件経路を利用する航空機は特定されているわけではない。なぜなら、航空機が天候等によりどのような飛行経路をとるかは、管制官が決めるものであり、最終的には航行中に初めて飛行経路が決まるものであるためである、とする。

(2) 確かに、天候を含めてイレギュラーの事態が生じた場合には、管制

官の判断で当初予定された飛行経路とは異なる経路が選択されることは絶無ではない。

しかしながら、今般、都心低空飛行のために決定された飛行経路の定め（本件の AIP による定め）は、パイロットや管制官が基本的には準拠すべき飛行経路であり、パイロットや管制官がこれに従うことは、日常の飛行の実態として絶対的なものであり、これ以外の選択はありえないものである。

被告は選択の余地のある AIP チャートは本件で控訴人らが示した AIP チャートの他にもいくつか存在し（乙 57）、AIP チャートが定める飛行経路は控訴人らが指摘する飛行経路のみではないとする。

しかしながら、原告が本件において問題とする都心低空飛行を認める AIP チャートと乙 57 が示す AIP チャートとは、実際の起飛起用においては同列なものではなく、パイロットや管制官が任意に選択できる性質のものではない。あくまでも原告の示す AIP チャートが南風時かつ午後 3 時から午後 7 時までの飛行経路としては原則的なものであり、特別の事情のない限りこれが優先して適用される。この点を明確にするために、AIP チャートの中に取りまとめられている「RJTTAD 2.21 NOISE ABATEMENT PROCEDURE」（騒音低減対策）を証拠として提出する（甲 179）。

この証拠によれば、

- a) まず、冒頭に「1 NOISE RESTRICTION」（騒音制限）として 3 項目のテーマを掲げたうえで、
- b) 「2 Noise Preferential Runways（騒音優先滑走路）」として（take off の場合）と（Landing の場合）を分けて、次のように滑走路を指定している。

（take off の場合）：2100 時から 1400 時まで（なお、この時間は「協

定世界時 (UTC)」を意味しているので、日本時間に変更する場合にはこの協定世界時に 9 時間を加算することとなるため、協定世界時 2100 時から 1400 時は日本時間では午前 6 時から午後 11 時までとなる) の原則的な使用滑走路を指定した後に、

※1 として 3 頁の欄外に「For about 3hours from0600 to1000UTC, the following runway is used during the south wind operation (午後 3 時から 7 時の間の 3 時間については南風の間においては次の滑走路を使用する) として

(take off の場合) RWY16R, RWY16L, RWY22

(Landing の場合) RWY16P, RWY16L

が指定されている。

c) さらに、[3 Preferential Routes and Aircraft Operating Procedures for Noise Abatement] (騒音削減のための優先ルートとその手順) における [FOR Landing] (着陸) の項において欄外※2において、RWY16LR が[primarily applied] (主要な、根本の、基本の) 適用されるが、from 0600UTC to 1000UTCis で RWY16LR が利用されるのは\*1 において {FOR about 3hours, The following runway is used during the south wind operation] (およそ 3 時間、南風の間) と指摘されている。

つまり、南風時における午後 3 時から 7 時の間の 3 時間の飛行については、RWY16LR が原則的に利用されるものであり、他の選択可能性のある経路とはその意味合い (優先度) を異にしており、特別に事情がない限り、航空機乗組員はこの時間と条件下においては RWY16LR における飛行が義務付けられている。

そして、滑走路について上記の制約は、滑走路に至るアプローチ (飛行における最終に至るフェーズ: 最終降下のルート) をも必然的に拘束

することとなり、結局、午後 3 時から 7 時の間の 3 時間の飛行について南風時には AIP によって指定された滑走路（RWY16R, RWY16L, RWY22）を使うためには、その前提として今般の AIP チャートによって定められた最終降下ルート（あるいは離陸ルート）を飛行せざるを得ないこととなっている。その意味で、この条件を満たす飛行にあっては、本件で取消を提起した AIP チャートが優先的に適用される。そして、この事実は、取消対象の航空機を当然に特定することとなる。

(3) そして実際にも、

本件における南風時における都心低空の着陸ルートは、実は、横田空域の一部に差し掛かっているため、時間を限定した形で横田空域を一部借用する形になっているが、この「一部借用」のためには外務省や防衛省をはじめとした各種省庁が関わってやっと「一部借用」を実現しているものである。そのため、航空当局としてはなんとしてもその運用実績が欲しい所であった。そのため、管制からの事実上の厳命として南風時の 15 時から 19 時の間は必ず「ランウェイチェンジ」をして都心低空飛行を行うようになっている。従って、抽象的に他の飛行ルートがあるとしても、管制は無理にでもこの新ルートを指示する。

もちろん、理論上はパイロットが他の飛行ルートをリクエストすることは可能であるが、前後の航空機がすべて管制の指示に従い新ルートを飛行する中でひとり自分だけが別ルートをリクエストしてそのルートに従って飛行することは実際上はありえない。なぜなら、他の航空機が管制の指示に従って新ルートを飛行しているにもかかわらず、自分だけが他のルートを選択するとすれば、あえて他の航空機等との衝突その他落下の危険を甘受することとなるからである。

従って、この新ルートが導入された上記の背景等を考えれば、ルートの管制指示は絶対的に新ルートによる飛行を指示し、パイロットは

これに従って進入着陸するのである。新ルートを選択は、気象条件など極めて例外的な事情がない限り、原則として絶対的なものである。

- (4) このように、本件で問題となる AIP チャーチに基づく経路は、実際の飛行においては、特別に例外事象が生じない限り、絶対的なものであり、都心低空で着陸し、川崎コンビナート上空を飛行して離陸するためには滑走路が特定され、最終降下経路や上昇 (clime) の経路が、今般 AIP によって新しく設定されたルートを飛ばざるを得ないのである。

### 三 本件経路周辺住民との関連についての原判決に対する反論

1 原判決は、控訴人らが「墜落や落下物の被害から生ずる生命身体等への重大な法益侵害の危険性を周辺住民に迫らせていることから処分性を認めるべきである」と主張したことに対して、

航空機は原則として耐空証明を受けなければ航空の用に供してはならないとされているが、これは騒音の防止や安全性確保の観点から、およそ航空機を航空の用に供するために一定の基準を満たすことを要求しているものであり、いかなる者に対してもこの基準等を超えて騒音被害や生命・身体に対する被害を受任すべき義務を課しているものとは解し難く、航空機が耐空証明によって保護されている対象を特定することや保護の対象が飛行場に近い地域に居住するものに限られると解することは困難である、と判示する (判決 26 頁以下)。

つまり、原判決は飛行機には耐空証明があり、この耐空証明は「いかなる者に対しても」適用されるべきものであり、逆に言えば、都心低空下に居住するものに対する関係で特別の権利義務関係を形成するものではないと言っているもののようである。

しかしながら、都心低空を飛んで着陸し、又は川崎コンビナート上空を

飛んで離陸する飛行は、それまでの「海から入って海から出る」離着陸の方法と異なり、飛行ルート周辺直下の住民の生命身体財産の侵害の恐れを生み出すものであり、この危険性はそれまでの「海から入って海から出る」離着陸の方法とは明らかに異なる危険があり、反面、ルート周辺直下の住民には生命身体財産を侵害される特別の危険性を受忍させるものであり、AIP チャートの定める飛行経路は明らかルート周辺直下の住民の生命身体財産に対する侵害の危険を生じさせており、特別な権利義務を形成している。

## 2 危険の現実（甲 181）

そして、この受忍を強いられる特別な危険性は、次の通りいくつもの証拠に裏付けられている。

### ① いわゆるクリティカル 11 ミニッツに関連して

この「クリティカル 11 ミニッツ」という概念は、「飛行」にはいくつかの「飛行フェーズ」があり、上下方向の飛行フェーズとしては「地上（離陸 take off）→上昇（climb）→巡航（cruise 水平飛行）→降下（Descent）→最終降下（approach）→着陸（Landing）」であるが、平面的な動きのフェーズとしては「離陸→出発経路→航空路→到着経路→進入経路→着陸」があるとされている中で、（離陸 take off）から上昇（climb）に至るフェーズ及び最終降下（approach）から着陸（Landing）」にいたるフェーズで航空機事故が多いことを示すものであり、統計的にもこの飛行フェーズに航空機事故が多いことが示されている（甲 181 の 2）。

一例を 2023 年のボーイング社の交通事故報告における「Fatal Accidents and Fatalities by Phase of Flight」（甲 181 の 1）で示せば、2014 年から 2023 年までの死亡事故として、「initial climb」[climb]（初期上昇と上昇）のフェーズを合わせて 23%、[Descent]（降下）

と[initial approach] [Final approach][Landing]を合わせて47%を占め、これらフェーズ全体では70%がいわゆる「クリティカル11ミニッツ」と呼ばれる時間帯に発生しているものと考えられ、このうち[Landing]の36%を除いたとしても34%が離着陸から数分前後の時間帯に発生していることがわかる。

そして、この「クリティカル11ミニッツ」という時間帯は、本件の着陸にあつては、まさに埼玉県上空で左旋回をして羽田空港に向かうために降下を始めて都心低空を飛行する時間帯であり、また、離陸にあつては離陸して上昇フェーズに入り、川崎コンビナート上空を飛行している時間帯である。

なお、原判決は「落下、落下物に関する原告適格」の項において乙49を引用する形で「平成23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34件のうち、概ね離陸後3分間ないし着陸前8分間に発生したものは9件(26%)」であり「これらの事故のほとんどが。空港内で離着陸時に発生した機体の損傷等であつて墜落の結果を伴うものではない(乙49)」という(判決44頁)。しかし、第1に、26%という数字は十分注目してしかるべき数字であり、第2に、今般提出したボーイング社の事故統計資料(甲181)や過去の飛行フェーズ別事故に関する文献(甲186)からすれば、やはり「クリティカル11ミニッツ」という時間帯と航空機時の発生とは有意な関連性があり、無視できるものではないことをここで述べておく。

- ② 飛行機事故は、事故が起こるたびに多くの有識者が指摘する通り、その多くは人為的な事故である。いくら耐空証明によって一定の安全性を機体自体が備えているとしても、人為的な事故を避けることはできず、であるからこそ、航空機の操作においてヒューマンエラーが起こっても、その被害を最小限にする制度的な工夫が不可欠なのである。

本件に即していえば、たとえ航空機の何らかの故障や不具合に基づいて航空機から部品その他の物が落下したとしても人命や財産に被害が及ばないように、また、万が一航空機自体の墜落といった事態が生じた場合であっても飛行ルート直下の周辺の住民の被害が最小限に収まるような飛行ルートを選択することは、航空法1条が航空法の目的として国際民間航空条約等に準拠しながら「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ること」を求め、同法89条が何人に対しても「航空機から物件を投下してはならない」と規定し、同法91条が「人または家屋の密集している地域の上空」での曲芸飛行を禁止し、同法154条が罰則をもってその実効性を確保しようとしているのは、飛行経路周辺直下の市民の生命身体の安全や財産の安全を確保することを求めているからである。

逆に言えば、着陸のために都心を低空で飛行したり、離陸のために川崎コンビナート上空を通過する飛行は、そのルート周辺直下の市民の諸権利を著しい危険に晒すものであり、本件A I Pチャートに基づく飛行経路の定めは、経路の周辺住民に特別の受忍を強いるものであり、処分性を有する。

## 2 厚木基地訴訟に関連した処分性の議論について

なお、控訴人らは、原審において厚木基地最高裁判決を引用して処分性を論じたが、原判決はこれを認めなかったもので、この点に関してあらためて控訴人らの主張を述べる。

### (1) 厚木基地最高裁判決

第1次厚木基地訴訟上告審判決(平成5年2月25日)は、自衛隊機の運航に関する防衛庁長官(当時)の権限の行使に処分性を肯定した判例であるが、内容は次のとおりである。

「自衛隊機の運航にはその性質上必然的に騒音等の発生を伴うものであり、防衛庁長官は、右騒音等による周辺住民への影響にも配慮して自衛隊機の運航を規制し、統括すべきものである。しかし、自衛隊機の運航に伴う騒音等の影響は飛行場周辺に広く及ぶことが不可避であるから、自衛隊機の運航に関する防衛庁長官の権限の行使は、その運航に必然的に伴う騒音等について周辺住民の受忍を義務づけるものといわなければならない。そうすると、右権限の行使は、右騒音等により影響を受ける周辺住民との関係において、公権力の行使に当たる行為というべきである」(いわゆる受忍義務構成)と判示している。

## (2) 原判決の判断

原判決は、自衛隊機については一般の航空機と異なる特殊の性能、運航及び利用態様が要求されるため、耐空証明を含めて大幅に航空法の適用が除外されていること、またその運航は我が国の安全保障環境に左右される部分が多く、一定の計画や経路に添って実現されるものでもない。そのため自衛隊機の運航に伴って周辺住民が被る騒音被害の性質や程度も異なり、その運航も総理大臣、防衛大臣の職務命令に基づいていることなどを根拠として、厚木基地最高裁判決の射程外であると判示する。

## (3) 原判決の判断が誤りであること

### 1) 騒音被害について

#### ① 厚木基地判決が周辺住民に騒音被害を受忍すべき義務を課していることの意義

第1次厚木基地訴訟上告審判決はいかなる騒音であっても受忍義務があるとしているわけではなく、受忍限度を超えない程度の騒音について受忍義務を課しているに過ぎないと解される。

仮に、およそ一切の騒音について受忍義務を課すのであれば行政訴訟による差止訴訟は認められないことになるが、同判決は「行政訴訟の方法による差止が認められるか否かはともかく」と判示しており行政訴訟による差止訴訟を提起しうることを前提にしている。また橋本四郎平裁判官の補足意見は「自衛隊機の運航により一定限度以上の被害を受けることがないという周辺住民の利益は、法律上の利益というべきである。」としている。

② また、航空機が耐空証明を受けていることは処分性を否定する事由ではない。

原審は、自衛隊機が耐空証明を受けておらず、その他航空法の適用が大幅に除外されている点を、最高裁判決の適用外である理由とする。さらに原審は、一般の航空機は耐空証明を受けて航行しているため、耐空証明の基準を超えて騒音被害や生命・身体に対する被害を受忍すべき義務を課しているとは解し難いとしている。

しかし、周辺住民が受忍を義務付けられる騒音とは受忍限度を超えない程度の騒音である。そのため耐空証明の基準等を超えて騒音被害が発生しないこと、航空機騒音にかかる環境基準値を超えて騒音被害が発生しないことは、損害賠償を根拠づける受忍限度を超える騒音被害（実質的な違法）が発生していないことを証明する事由になったとしても、処分性を否定する理由とはならない。

また、自衛隊機の運航と一般航空機の運航はその仕組みも飛行場周辺住民が被る被害の性質及び程度も異なるものであり、かかる事実的及び法的前提を異にするとしても、どちらの運航も「その運航に必然的に伴う騒音等について周辺住民の受忍を義務づけるもの」、つまり少なくとも受忍限度を超えない程度の騒音について周辺住民の受忍を義務付けるものであるから、処分性の判断に当たっては、自衛隊

機の運航と一般航空機の運航の相違をもって処分性を否定する根拠とはならない。

- ③ また、Lden 62 デシベル（航空機騒音にかかる環境基準値）の騒音にさらされている住宅が存在しないことを本件経路周辺住民に騒音被害等を受忍すべき義務を課すものとは認められないことの根拠にしている。

しかし、耐空証明の基準等を超えて騒音被害が発生しないこと、航空機騒音にかかる環境基準値を超えて騒音被害が発生しないことは、損害賠償を根拠づける受忍限度を超える騒音被害（実質的な違法）が発生していないことを証明する事由になったとしても、処分性を否定する理由とはならない。

- ④ さらに、原審は飛行経路周辺住民に対し、他の者と区別して特に一定程度の騒音被害等の受忍を義務付けていないと判示しているが、航空機を運航する以上その運航に必然的に伴う騒音等について周辺住民の受忍を義務づけているのである。

処分性を考えるに当たっては、1日の騒音を加重平均した Lden の指標のみが絶対的な指標となるものではなく、瞬間騒音などの他の指標も損害賠償を認める基準とは別に十分に合理性を有するものである。実質審理に入るか否かの段階の基準としては損害賠償を認める基準とは別の基準が採用されることに何らの矛盾もない。逆に、訴訟の入口の問題についても Lden を絶対的なもの考えるとすれば、入口の問題と実質的な違法の問題とを混同している誤りをおしているとさえいえる。羽田新飛行ルートを航行することによりその周辺住民、つまり原告らに騒音被害等の受忍が義務付けられていることは明らかであり、原審の判断は誤りである。

- 2) 墜落、落下物被害について

原審は、耐空証明の基準等を超えて生命・身体に対する被害を受忍すべき義務を課しているとは解し難いとし、飛行経路周辺住民に対し墜落・落下物の被害による生命、身体等への危険を負わせたりするものではないと判示する。

しかしながら、そもそも耐空証明は「航空機の性能からの安全性」であり、「ヒューマンエラー」は耐空証明をクリアした航空機でも当然に生じうる事柄で、耐空証明をクリアした航空機であっても事故の発生は不可避である。また、そもそも海上を航行中にヒューマンエラーがあっても航空機の落下や航空機からの落下物が乗客以外の市民の権利を侵害することはないが、都心低空飛行中（あるいは川崎コンビナート上空を飛行中）にヒューマンエラーがあれば飛行経路周辺直下の乗客以外の多数の市民に実害を生じさせうる。このことから、都心低空飛行（コンビナート上空の飛行）はルート直下の市民に特別な受忍を義務付けているものといえる。

また、原審は飛行経路周辺住民に対し、他の者と区別して特に一墜落・落下物の被害による生命、身体等への危険を負わせたりするものとはいえないと判示しているが、ヒューマンエラーによる権利侵害の可能性は海上飛行と都心低空飛行では明らかに異なり、ヒューマンエラーを考えた場合には、航路周辺の住民には特別の受忍義務が課されているといえるのは明らかである。

#### 四 本件各飛行経路設定行為により建築制限が課されること（乙33）

##### 1 新飛行経路決定の公表以後の事実経過

令和元年8月8日、国土交通省は羽田空港の新飛行経路について決定した旨を公表した。新飛行経路については飛行経路案という形式ではあ

るものの実際の新飛行経路と同じ経路が第3フェーズの住民説明会（平成29年1月から5月）で説明されており、すでに新飛行経路は設定されていたといえる。そして同年9月30日、国土交通省は羽田空港について指定していた円錐表面および外側水平表面に変更を加えた旨の事前告示を行い（乙16）、また羽田空港の制限表面の変更に関する公聴会を開催した（乙17）。同年11月29日に国土交通省は羽田空港について指定していた円錐表面および外側水平表面に変更を加えた旨の決定告示を行った（乙18）。

## 2 航空法の仕組み

航空法56条は、国土交通大臣は羽田空港について延長進入表面、円錐表面又は外側水平表面を指定することができる」と規定し、同法56条の2第2項において準用する同法38条3項は、延長進入表面、円錐表面又は外側水平表面指定について事前告示することを規定し、同準用する同法39条2項は、公聴会を開催することを規定している。

そして、同準用する同法40条は、延長進入表面、円錐表面又は外側水平表面を指定した旨の告示を行うことを規定している。同法40条による告示の結果、同法49条1項は、何人も同告示により示された地域において建造物等の設置等が禁止されることを規定し、同法150条2号は、同法49条1項に違反した場合は50万円以下の罰金に処されることを規定している。

## 3 新飛行経路設定行為により直接の権利制約が発生すること

飛行経路を新たに設定すると、航空機の離着陸の安全を確保するために円錐表面や外側水平表面等を指定する必要があるところ、航空法はこれらの制限表面の設定により制限表面の上に出る建築物等を設置して

はならないと規定している。つまり、羽田新飛行経路の設定により必然的に新たに制限表面が指定されることから、同設定行為により直接国民の権利制約を行っているといえ処分性が肯定される。

航空法49条は同法40条の告示があった後においては、その告示で示された制限表面において建築物等の設置等の禁止という効果が生じるとしている。しかし、上述したように同年11月29日の決定告示以前に本件各飛行経路の設定行為が行われており、同設定行為により潜在的に法律効果が生じているといえる。

つまり、制限表面が告示されるにはその前に実質的には飛行ルートが決定されていなければならない、そうでなければ、制限表面の範囲を実質的には決められなしかからである。その意味で、建築制限等の市民の権利制限の範囲は実質的には飛行ルートが決まった段階で実質的に決まるものである。また他方で、告示は法規命令の一種であり（行政手続法2条1項）取り消し訴訟の対象とならないものである。このことから、制限表面の設定による権利制限については、本件各飛行経路の設定行為を争うほかないのであるから、同設定行為に処分性が認められる。

## 五 本件各飛行経路設定行為の取消訴訟以外に争う手段がないこと

### 1 原審の判断

原審は、本件各飛行経路設定行為の取消訴訟を提起できなかつたとしても「その経路の定めに引き続く飛行計画の承認（航空法97条1項）や指示（同法96条1項）についての差止訴訟を提起することや、公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起する余地があるものと解される」と判示している。しかし、以下のとおりこの判示は誤りである。

### 2 飛行計画の承認や指示の差止訴訟は提起できないこと

(1) 飛行計画の承認や指示は、実際に航空機が航行する場面において必要となる手続きであり、もっぱ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(令和3年2月5日付け準備書面(1)第4の3(3)イ53頁)。

すなわち、過去の裁判例による判断によれば、同承認や指示は、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期、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、航空法は同承認や指示を行うにあたって、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という配慮を行うことまでを要求しているとは解することはできない(東京地裁平成4年3月18日判決)。

つまり、原告らが主張する航空機の離着陸による騒音、航空機の墜落等の被害を受けないという利益を個々人の個別的利益として保護しているとはいえず、飛行計画の承認や指示の差止を求めるにつき、原告らは法律上の利益を有しているとは言えない。

以上のことから、同承認や指示の差止訴訟を提起したとしても原告適格は認められず、不適法な訴えとして却下されることになる。

3 また、そもそも AIP チャートは飛行計画の承認や指示の対象とはなっておらず、飛行計画の承認や指示の段階で AIP チャートの違法性を問題とすることはできない。

この点について詳述すれば次のとおりである。すなわち、

#### 1) 前提としての飛行フェーズ

一般に飛行にはいくつかの「飛行フェーズ」があるといわれている。上下方向の飛行フェーズとしては、「地上(離陸 take off)→上昇(clime)→巡

航（cruise 水平飛行）→降下（Descent）→最終降下（approach）→着陸（Landing）」であるが、平面的な動きのフェーズとしては「離陸→出発経路→航空路→到着経路→進入経路→着陸」とされている。

滑走路を離陸した飛行機は、まず初めに「出発経路」を飛行することとなり、この出発経路は標準計器出発方式：SID（：Standard Instrument Departure）と呼ばれている。上記の水平フェーズで言えば、SIDは離陸して航空路に至る手前までのフェーズを言うこととなる。訴状に添付した別紙1で説明すれば「VAMOS」がこのSIDの終点であり、「VAMOS」以降の飛行が航空路(cruise)ということとなる。つまり、AIPにはこのSIDが記載されており、SIDの終点以降の航空路(cruise)は記載されていないのである。

2) 飛行計画の通報・承認の対象として離陸して航空路に至る手前までのフェーズ（SIDのフェーズ）は含まれないこと

次に、原判決は「空港に侵入離陸する航空機は大臣に飛行計画を通報して承認を得、この段階で航空機が初めて特定される」というが飛行計画の通報・承認の対象として離陸して航空路に至る手前までのフェーズ（SIDのフェーズ）は含まれない。この点を明らかにするために航空局交通管制部運用課長名で発表されている「飛行計画記入・通報要領」を証拠として提出しておく（甲182）

3) 確かに航空法97条は「航空機は、計器飛行方式により、航空交通管制圏若しくは航空交通情報圏に係る空港等から出発し、又は航空交通管制区、航空交通管制圏もしくは航空交通情報圏を飛行しようとするときは、国土交通省令で定めるところにより国土交通大臣に飛行計画を通報し、その承認を得なければならない」とされており、飛行計画の通報と承認を必要とするのは「計器飛行方式により、航空交通管制圏若しくは航空交通情報圏に係る空港等から出発し、又は航空交通管制区、航空交通管制圏もし

くは航空交通情報圏を飛行しようとするとき」であることが明示されている。

そして、ここに「航空交通管制圏」とは「国土交通大臣が告示で指定する飛行場及びその付近の上空の空域であって、飛行場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(法 2 条 12 項)」を意味し、これは飛行場の直上にあって、航空機の離着陸のための「飛行場管制業務」が行われている空域を意味する。具体的には飛行場の中心(これを標点という)から半径 5 海里の円内で、高度 3000F までの空域を意味する。

つまり、これを「離陸」→「出発経路」→「航空路」→「到着経路」→「進入経路」→「着陸」の 6 つの飛行フェーズとの関連で説明すれば、「航空交通管制圏」は「離陸」、「出発経路」、「到着経路」、「進入経路」、「着陸」の各フェーズをカバーする概念となる。

また「航空交通管制区」とは航空機が計器飛行方式によって日常航行する空域であり、法 2 条 11 項によれば「地表又は水面から 200m 以上の高さの空域すなわち飛行フェーズでいうところの「航空路」を意味する。

しかしながら、先の甲 182 の「飛行計画記入・通報要領」の「4 飛行計画の通報」の(3) f によれば、「巡航高度及び航路」が飛行計画によって明らかにしなければならない事項とされているが、「5.2 飛行計画各項の記入(6)「第 15 項 経路等」の c「経路」のア、イ、ウによれば、飛行計画において示される経路は、「航空路」と「洋上転移経路」の他に AIP チャートの内容そのものではなく、「AIP 等において公示された経路への進入点」や「ATS 経路から他の ATS 経路へ飛行する場合の交差点」さらには「ATS 経路からの離脱点」である。つまり、A I P チャートそのものは飛行計画の通報・承認の対象ではなく、飛行計画の通報・承認の段階において AIP チャートは問題とされていないのである。

飛行計画の通報・承認の対象としてAIPチャートが入らない以上、飛行計画の通報・承認手続きを問題とすることによって後にAIPチャートを争うことはできないのである。その意味で飛行計画の通報・承認制度があるからといってAIPチャートそのものを争う必要はないなどとは全く言えないのである。

実際にも飛行計画の承認はいくつかある管制業務の中で、「航空路管制」を行う管制官によって発出されるものであり、これは「管制承認」(ATCクリアランス)と呼ばれ、担当管制官は計器飛行を行う当該航空機の目的地までの経路と高度を、他の航空交通との関係を考慮しながら提出された計画を承認するものである。そして、この「航空路管制」を行う管制機関は「航空交通管制部」(Area Control Center:ACC)であり、我が国においては札幌、東京、福岡、那覇の4か所である。そして離陸後の上昇飛行、着陸のための下降飛行を行う航空機に対する管制である「進入管制」(規則199条)は上記の「航空路管制」とは別の管制とされており(規則199条から209条)AIPチャートによる飛行は、この「進入管制業務」の基準となるものである。

さらに、仮に、飛行計画の承認・指示の中にAIPチャートが含まれていると仮定したとしても、上記②の飛行計画の承認・指示に取消訴訟の対象となる時間的余裕はない。すなわち、航空局交通管制部運用課長名義で発出されている「飛行計画記入・通報要領」の「4 飛行計画の通報」の(1) bによれば、計器飛行方式による場合には移動開始時刻の2時間前までに飛行計画を通報することが望ましいとされており、少なくとも30分前までに通報することが求められている。これは交通流の円滑な管理のために求められた時間的余裕である。従って、実際における飛行計画の通報は実際の飛行の2時間程度前になされるものであり、この通報を受けてなされる飛行計画の承認を取消訴訟の対象とするには時間的な余裕がなさすぎ

る。しかも、この飛行計画の通報は必ず文書によって行われるわけではなく口頭によって行われることを考えると、取消訴訟の対象とすることは一層困難であり、現実的ではない。

AIP チャートに関連する管制官の指示は、出発における上昇フェーズ(出発経路 SID) または着陸における下降フェーズ(到着経路 STAR) において問題となる管制であり、この段階における管制官の指示は出発直前か着陸直前に発出されるものであり、これを行政訴訟において対象として取り上げる時間的余裕は皆無である。

#### 4 飛行計画の承認や指示についての公法上の法律関係に関する確認の訴えは提起できないこと

上述したように、従前の裁判例によれば、飛行計画の承認や指示を争う法律上の利益を原告らは有していないのであるから、飛行計画の承認や指示についての公法上の法律関係に関する確認の訴えを提起したとしても原告適格は認められず、不適法な訴えとして却下されることになる。

## 第2 原告適格

### 一 騒音との関係での原告適格

#### 1 原判決

原判決は、「本件経路の定めに処分性があると仮定し」原告らの原告適格を以下のように論じた。

即ち原判決は、「(1) 判断枠組み」の項で行政事件訴訟法9条の解釈論を論じ、これに続けて、「(2) 検討一騒音」の項で「当該飛行経路を航行する航空機の騒音により障害を受けることを理由として、その取り消しを求める原告適格」を要旨以下のとおり判示した。

(1) 航空法1条は「航空機の航行に起因する障害」の防止を図ることを

その直接の目的の一つとしているところ、その「障害」に「航空機の騒音による障害が含まれることは明らか」である（31 ページ）。

（2）航空機騒音防止法 3 条に基づき、国土交通大臣は、「航空機の騒音による障害の防止・軽減のために必要があるとき」航空法 83 条本文及び同法施行規則 189 条 2 項に基づき定めた飛行経路（本件経路はこれに当たる）の「運用は、航空機の騒音による障害の防止等の観点から」「変更され得る」（32 ページ）。

国土交通大臣が航空法 83 条本文及び同法施行規則 189 条 2 項に基づき飛行経路を定めるに当たっては、「航空法 1 条の目的」、「騒音防止法に基づく航空機の騒音による障害の防止の趣旨をも踏まえることが求められている」（32 ページ）。

そして、「このような航空法 83 条本文及び同法施行規則 189 条 2 項の趣旨・目的」に加えて、「航空機の騒音による障害の性質」について、「障害の及ぶ範囲」が「飛行経路周辺の一定の範囲の住民に限定される」こと、「その障害の程度は居住地域が飛行経路に接近するにつれ増大する」ことにあるとして（32 ページ）

航空法施行規則 189 条 2 項は、「単に飛行経路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、飛行経路周辺住民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、これら個々人の個人的利益としても保護すべきとする趣旨を含む」とし（32 ページ）、そのうえで「本件経路の周辺に居住」する者で、「本件経路を飛行する航空機の騒音によって新たに又は従前以上に社会通念上著しい障害を受けることになる者」については、取消訴訟における原告適格を有する、とした（32～33 ページ）。

しかし、原判決はその上で、

Lden62 デシベルという基準値を取り上げ、それ以上の騒音にさらされ

る地域に居住する者に限り原告適格を認めるとし、本件原告らにおいて該当するとの立証がないから、原告適格を認めないとしたのである。

以下では、原判決が Lden62 デシベルという基準を持ち出して控訴人らの原告適格を否定した点に焦点を当てて反論する。

## 2 原判決の誤り

(1) 第1に、実質的違法の基準である Lden を用いて原告適格の基準とするあやまりをおかしている。航空機騒音については環境省から航空機に関する「環境基準」が告示によって発表されているが、この環境基準も環境基本法をその基礎とするものであり、環境基本法16条1項の「・・・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することが望ましい基準を定めるものとする」との条項に基づくものであり、これを超えれば実質的に違法となる基準と考えることができるものである。

しかし、ここで問題となるのは「環境基準」が定める基準は実質的違法の基準であり、原告適格を認めるための基準ではなく、原告適格を認めるための基準は実質的な違法判断の基準に拘束されないということである。

(2) 第2に、原判決の判断は次に述べる小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟上告審(大法廷)判決の考え方にも実質的に反するものである。以下では、項を改めて小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟上告審(大法廷)判決を分析しつつ議論を進める。

## 3 原判決は小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟上告審(H17.12.7大法廷)判決の考え方にも実質的に反するものであること

(1) 小田急線連続立体交差事業認可取消訴訟上告審(大法廷)判決の立

場（以下、場合により小田急判決という）

同判決は、行政処分の名宛人でない者について、「都市計画事業の事業地周辺に居住する住民のうち当該事業が実施されることにより騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に当該事業の認可取消を求めるについて「法律上の利益を有する者」として取消訴訟の原告適格が認められるとした。

そして同判決は、東京都環境影響評価条例（昭和 55 年東京都条例 96 号。平成 10 年東京都条例 107 号による改正前のもの）が、「事業者が対象事業を実施しようとする地域及びその周辺地域で当該対象事業の実施が環境に著しい影響をおよぼすおそれがある地域」として当該対象事業にかかる「関係地域」を定めなければならないとしている（2 条 5 号、13 条 1 項）ことを指摘し、同地域に居住する者らが当該事業が実施されることにより、「騒音、振動等による健康又は生活環境に係る著しい被害を直接的に受けるおそれのある者」に該当するとして、取消訴訟の原告適格を認めた。

## （2）「関係地域」と本件飛行経路の設定

この「関係地域」は環境影響評価法 15 条で「対象事業に係る環境影響を受ける範囲であると認められる地域」と定義され、環境影響評価方法書（同法 5 条 1 項柱書）、環境影響評価準備書（同 14 条 1 項柱書）、環境影響評価書（同 21 条 1 項柱書）等の、送付先となる地方自治体の長（6 条、15 条）、縦覧（7 条、16 条、27 条）、説明会開催（7 条の 2 第 1 項、17 条 1 項）等を決定する基準とされている概念である。

本件飛行経路の設定は、環境影響評価の対象事業ではないので、環境影響評価は実施されず、したがってまた「関係地域」も定められていない。

しかし、本件飛行経路の設定に先立ち、国は、本件飛行経路を航空機

が飛行する際に生じる騒音等による被害の予想について、対象地域住民に対する説明会を実施してきた。その会場は、別紙「住民説明会開催一覧」(原審原告が居住する最小行政区画内で実施された会場を掲示した)記載の場所及びその他の場所である(甲183)。ここで国は、空港振興・環境整備支援機構の資料を元に国が作成した説明用資料を用いて住民への説明を行った。国はフェーズを6段階とし、説明会は1～5の段階のフェーズで繰り返し実施された(乙33)。実施回数の多寡は、飛行機騒音等の影響を受ける可能性の大小に見合ったであろうことは当然である。中でも羽田空港のお膝元である大田区、そして川崎市で精力的に実施された。原審原告には大田区居住者はいないが、比較対象として別紙「住民説明会開催一覧」の冒頭に同区の情報掲示した。

### (3) 住民説明会実施場所は実質的な「関係地域」

国が、本件飛行経路を航空機が飛行する際に生じる騒音等による被害の予想について、住民に対する説明会を実施した地域というのは、実際に航空機が飛行し住民から苦情が出た地域というものではない。既存のデータを元に、本件飛行経路を航空機が飛ばば、騒音等の被害の発生が予想される地域として国が選定した地域である。即ち、本件飛行経路が設定され飛行するようになった航空機に「係る(騒音等の)環境影響を受ける範囲である」地域、いわば実質的に環境影響評価法15条にいう「関係地域」として国が判断した地域に外ならない。つまり、住民説明会を実施した地域は、あらかじめのデータを基にして騒音被害を受ける恐れのある地域であり、Lden62デシベルという実質的違法を判断する基準とは異なる基準で選定されているものである。

### (4) 国による騒音測定

さらに国は住民説明会と前後して、本件飛行経路を航空機が飛行する際に生じる騒音を測定するために、本件飛行経路に沿って、別紙「騒音

測定局一覧」記載のとおり騒音測定施設を設置し、2020年1月末日頃から、本件飛行経路を飛行する航空機の騒音を測定してきた（甲184、乙36参照）。この騒音測定は現在も引き続き行われており、国は騒音被害状況が変化するかどうかを注視し続けている。実測結果は、運用開始後毎月、インターネットで公表されている。

国が、このように騒音測定を継続的に行い、またその結果を公開するというのは、当該騒音測定地域が本件飛行経路の設定により飛行するようになった航空機に「係る（騒音等の）環境影響を受ける範囲である」地域、いわば環境影響評価法15条にいう「関係地域」として判断したからに外ならない。

#### （5）結論

以上から、上記住民説明会が開催された地域、また騒音測定が実施されている地域、これらがある最小行政区画に居住する者については、「当該飛行経路を航行する航空機の騒音により障害を受けることを理由として、その取り消しを求める原告適格」を認めるべきである。原判決は、上記大法廷判決の考え方を合理的理由もなく排除する判断の誤りがある。

## 二 航空機の落下及び航空機からの落下物との関係での原告適格

（以下、1乃至6までは主として航空機の落下を想定した議論、7は落下物を想定した議論である）

- 1 行政処分の取消に関する原告適格については行政事件訴訟法9条がその判断基準を次の通り詳細に示している。すなわち、行政処分の取消は「当該処分の取消を求めるにつき法律上の利益を有するものに限り提起できるとされ（行政事件訴訟法9条1項）、同条2項は1項の法律上の利益の有無の判断にあたっては、

- ① 当該処分の根拠となる法令の文言（のみによることなく）
- ② 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と性質を考慮する

ことを求めており、

- a) この場合に、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する関係法令があるときは、その趣旨目的をも参酌し、
- b) 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および程度をも勘案するものとする、とされている。

## 2 「当該処分の根拠となる法令の文言」を出発点として。

AIP チャートに基づく飛行経路の定めは、航空法 83 条が「航空機は・・・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」との定めに従って定められているものであり、この方法に従い航行しなければならない理由は、83 条の文言上、「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および着陸の安全を確保するため」である。

この点、若干の検討を加えれば、

### （1）飛行経路直下及びその周辺の市民の生命身体財産への配慮

- ① まず、航空法 83 条は「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」理由の 1 つとして、「他の航空機又は船舶との衝突を予防」することが挙げている。これは、万が一にも他の航空機又は船舶との衝突の事態が発生すれば、航空機、船舶の乗客乗員の生命を害する蓋然性が高く、同時に、衝突等によって破損した航空機の各部品等が地上に落下し、地上に生活する市民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規定され

ているものであり、航空法 83 条の規定は、飛行経路直下及びその周辺の市民の生命身体財産をも考慮した規定である。

つまり、飛行ルートの設定は、航空機の乗員や乗組員の生命身体財産の保護のみならず飛行ルート直下及びその周辺の市民の各種利益をも考慮したうえで行われることが必要となり、逆に、飛行直下及びその周辺の市民は、「当該処分を取消を求めるとき法律上の利益を有するもの」といえる。

- ③ また、航空法 83 条は、上記の方法に従い航行しなければならない理由として「空港等における航空機の離陸および着陸の安全を確保する」との目的を掲げている。

いわゆる「クリティカル 1 1 ミニッツ」(離陸段階の 3 分間と着陸段階の 8 分間) と称される離陸、着陸直後のそれぞれ数分間が飛行が特に危険性が高いフェーズである。そして離陸 3 分間という時間帯はまさに航空機が川崎コンビナート上空に差し掛かろうとする時間帯であり(甲 39 参照)、着陸 8 分間という時間帯は埼玉県で左旋回した後に新宿都庁周辺から着陸のために降下している時間帯である。

仮に、離陸や着陸前後の数分間の間に飛行の失敗が生ずれば、航空機の乗客乗員の生命を害する蓋然性のみならず、飛行経路直下及びその周辺の市民の生命身体財産に対して重大な損害を及ぼすことが想定される(甲 42 乃至 45、48、50、51 参照)。従って、飛行経路の定めが「空港等における航空機の離陸および着陸の安全を確保する」ものであることを要求するのは、飛行経路直下及びその周辺の市民の生命身体財産を侵害の危険から回避することをも要求するものであり、飛行経路直下及びその周辺の市民は「当該処分を取消を求めるとき法律上の利益を有するもの」といえる。

- ④ そして、このような理解が正しいのは、以下に見る通り、広く飛行経

路直下又はその周辺の市民の諸権利利益を明確に意識して各種規制を行っていることから裏付けられるものである。

すなわち、

- a) まず航空法第1条が「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」ことを法律全体の大目的とし、
- b) 国際民間航空条約が第2附属書の3.1.2で、「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。」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（原則）。」と定め地上にいる住民の安全を確保していること
- c) 航空法10条以下では航空機の性能に関して「耐空証明」を要求することによって、航空機の墜落や一定程度を超える騒音や排出物の排出を制限し、もって、飛行直下及び周辺の安全や生活環境の確保を罰則による強制をもって実現しようとし、
- d) 實際上、運航する航空機には航空機の操縦のための一定要件を満たすパイロットやその他の資格者の搭乗を義務付け（65条）、墜落等の危険を人的制度の側面から回避し、
- e) 他の航空機やその他の物件との衝突の防止のために見張りを義務付け（71条の2）、
- f) 機長には離陸後着陸までの間、機内における「安全阻害行為等」の防止のために特別な権限が与えられ（73条の4、74条）、
- g) そもそも航空機は、飛行に関して危険を生ずる恐れがある区域の上空を飛行してはならず（80条）、

h) 何人も航空機から物件を投下してはならないとされている(89条)。とされている。

これらの諸規定は、航空法が航空機の落下又は航空機からの落下物に対して明らかに飛行経路直下及びその周辺の市民の安全を配慮していることを示すものであり、上記の83条の文言解釈の正しさが裏付けられる。

### 3 新飛行ルートで採用されている RNAV1 飛行方式

RNAV1 という飛行方式は「全飛行時間の95%における進行方向に対する横方向の航法誤差が±1海里以内となる航法精度及びその他の航法性能並びに航法機能要件が規定されるRNAV仕様をいう。」(甲121の1—20)。1海里は1852メートルであるため、新飛行ルートにおける標準の飛行ルートから左右方向に1852メートルの範囲内においては、航空機が通過することがはじめから予定されているといえ、その範囲に居住する住民にとっては、いつ何時、墜落ないし部品等の落下事故に巻き込まれる可能性があるかわからない。

しかしながら、飛行経路から左右1海里的範囲の住民だけに原告適格を認めることは狭きに失するものである。

なぜなら、ひとたび航空機が落下したり、航空機から落下物が落下すれば、その時点における飛行速度や飛行の方向さらにはその時点以降の風向や風力によって、落下した航空機や落下物は飛行経路から1海里的範囲を超えて遠方に飛来することは容易に想像できる事柄であり、実際に、このような事態が存在する。

平成29年9月23日には、大阪におけるKLMオランダ航空機の整流板のパネル落下においては推定飛行経路から約3.7キロメートル離れた車両に衝突し、このパネルは大阪市北区西天満3丁目の国道1号線上を走行中の車両に衝突した。そしてこの事故は航空法施行規則第166条の4第16

号に規定されている「航空機から脱落した部品が人と衝突した事態」に準ずる事態(17号)に該当する重大インシデントと認定されている(甲41)。

この事故は、航空機からの落下物が予定飛行経路を離れていかに広範囲に飛来する可能性があるかということをお話しており、少なくとも推定飛行経路から約3.7キロメートル離れた場所に及び得ることを示している。航空機からの落下物が実際は予定経路を離れてどの程度まで飛来するかは航空機の速度やその航行の方向、その時点以降の風向と風速、さらには気圧や温度などの変数によって千差万別であり、事実上、机上の計算から割り出すことは不可能であろうと思われる。

従って、原告適格の範囲を考えるに当たっては実際の事例を基にして現実的な被害の可能性の観点から原告適格の範囲を割り出すことが必要である。逆に、机上の計算の困難性を逆手に取り、原判決のように「飛行経路の定め方に起因する航空機の墜落等により生命及び身体の安全を侵害されるおそれを有する者の範囲を他から区別する程度に特定することは、一般的に困難といわざるを得ない」(判決40頁)などとして権利救済を放棄することなど許されようがない。

よって、少なくとも先のKLMオランダ航空機の事例を参考にして、新飛行ルートにおける標準の飛行ルートから左右方向に1海里+3700m=5552mの範囲内においては、墜落ないし部品等の落下事故に遭遇する蓋然性が特に高まると考え、少なくとも当該範囲内に居住する控訴人らには原告適格が認められるべきである。

#### 4 本件経路固有の違法性としての着陸時の降下角3,45度について

原判決は、①着陸時の降下角度が3,45度であるからといって経路周辺住民の生命及び身体の安全に影響しうるいかなる危険があるかは証拠上明らかでない、②着陸時の降下角度が大きいことに起因する墜落等の障害

により生命及び身体の安全を侵害される者の範囲を他から区別される程度に特定することは困難、③降下角度 3, 45 度は国内外にその実績がある、ことを根拠に降下角度 3, 45 度は控訴人らに原告適格を認める根拠とはならない旨判示する。

しかしながら、

- 1) 急な降下角度は減速が困難となる。特に、大型機は慣性が強くなかなか減速できない。そのため、慣性のエネルギーが強すぎて滑走路に車輪がついた際には機体がバウンドする恐れがある。1 度バウンドした後に同着陸させるかは、パイロットも訓練しておらず、尻餅事故の発生が懸念される。近時の航空機は胴体が長く、少しでも機首を上げるタイミングを誤ると尻餅事故につながる。2019 年 5 月に発生した航空機炎上事故もこの尻餅事故であった。

また、1985 年に発生した御巣鷹山の日航機の大事故も、尻餅事故で壊れた胴体の修理ミスが遠因となっている。

さらに、今日ではすべての航空会社に「スタビライズドアプローチ（安定的な進入）」という国交省が認可する運航規程があるが、この規定では空港の手前 300m 地点に近づいたら降下率は毎分 300m 以内と定められている。そしてこの規定の想定降下角は 3.0 度である。ところが降下角度を 3, 45 度にしてしまうと B777 などの大きな航空機では無風であっても降下率が毎分 300m を超えてしまい、運航規程違反となってしまう。

さらに、国交省は 3800 F（フィート）地点から急降下して 1500 F 地点で従来の 3.0 度に合わせるルートを容認するようであるが、この急降下は猛暑の夏などではさらに高い高度から急降下することとなり（乙 9 号証の 2 枚目参照）、降下角度は場合によっては 4.0 度を超える可能性すらある。この降下角度は鳥がえさを求めて海に急

降下するような角度であり、この角度で新宿や渋谷の上空を飛行することとなる。

危険性は明白である（以上につき、甲 190 の 1, 2、甲 191、甲 192）。

- 3) また、被控訴人が原審において乙 11 の 1, 2 を提出し、「安定的な進入」の条件を説明し、証拠説明において「降下率が最も重要であるという記載は見当たらない」などと説明する。

しかしながら、乙 11 の 2 でも明示されている通り、「計器気象状態においては高度 1000 フィートで、有視界気象状態においては高度 500 フィートで安定的な進入を行わなければならないこととされており、その条件の 1 つとして「降下率が毎分 1000 フィートを超えないこと」が求められているが、上記の記載した通り、降下率 3, 45 度の場合にはこの条件を超えて急降下することとなる。にもかかわらず、乙 10 では極めて安易にこの点について問題はない旨の意見のみが列挙されており、はたして十分な聴取を行ったものかどうか疑わしい。

- 4) 上記の通り、降下角度 3, 45 度は他の飛行条件次第では航空機の墜落を生じかねない危険性を孕むものであり、この危険性に直面するのは、飛行経路直下及びその周辺の住民であることは明白である。

そして、この問題との関連での原告適格の基準は、飛行経路直下及びその周辺に居住するかどうかである。この範囲を具体的な数値（数字）で特定できないとしても、本件控訴人らが飛行経路直下又はその周辺に居住する住民である以上、控訴人らの原告適格を否定すべきではない。仮に、この基準の具体化ができないので原告適格を認めないとすれば、これは裁判所が自らの職責を放棄し、権利救済を放棄するに等しい。

## 5 横風と原告適格（着陸に関連して）

羽田着陸新ルートが横風の影響で危険なルートである。具体的には、羽田新ルートが使用される南風（西南西、南西、南南西、南、南南東、南東、東南東の風）のうち、国際民間航空条約で就航不能とされている風速、秒速10.3メートル以上の風の66%以上が西南西、南西、南南西の風であり、南南東に降下する羽田新ルートにとっては危険な横風である。

（2）一般財団法人日本気象協会のホームページによると、2022年（令和4年）6月24日、羽田新ルートが運用されるはずの15時から19時において、秒速10.3メートル以上の南南西の風が吹いていた（甲116（日本気象協会））。他方、国交省が作成した「羽田空港飛行コースホームページ」によると、同日、15時から18時半において、「LDA W RWY22/LDA W RWY23 LDG RWY 22/23 DEP RWY16L/16R」という飛行コース（これは、B、Dの滑走路を使用するコースである）が採られていた（甲117）

そして、上記の「羽田空港飛行コースホームページ」内にある用語解説（甲118）によると、「LDG RWY」とはLanding Runwayの略で着陸滑走路という意味であり、「LDG RWY 22/23」はB滑走路あるいはD滑走路を南西方向に進入する着陸ルートを意味している（「22」及び「23」という数字は、北を360度、東を90度、南を180度、西を270度としたときの滑走路の向いている方角を10分の1の数字によって示している。つまり、「22」は進入角度220度のB滑走路を南西方向に進入するルート、「23」は進入角度230度のD滑走路を南西方向に進入するルートを意味している。

また、文頭の「LDA W RWY22/LDA W RWY23」はLDAという進入方式で着陸進入せよという意味である（甲118, 119, 120）。「DEP RWY」とはDeparture Runwayの略で離陸滑走路という意味であり、「DEP RWY16L/16R」はC滑走路あるいはA滑走路を南南東方向に進行する離陸ルートを

意味している。

つまり、2022年（令和4年）6月24日15時から18時半において、B滑走路あるいはD滑走路を南西方向に進入する着陸ルートが使用されていたのである。そして、羽田新ルートが採用されなかったことについて、甲118によると、「LDA W RWY22/LDA W RWY23 LDG RWY 22/23 DEP RWY16L/16R」という飛行コースは、本来であれば、運用状況の区分No.5にある「日中帯南風好天時（7の時間帯以外）」のときに用いられるはずの飛行コースである。「7の時間帯」とは、「日中帯南風好天時（15:00~19:00のうち3時間程度）」のことであり、羽田新ルートが運用される条件及び時間帯を指す。

つまり、「LDA W RWY22/LDA W RWY23 LDG RWY 22/23 DEP RWY16L/16R」という飛行コースは、羽田新ルートが運用される条件及び時間帯以外で用いられるはずの飛行コースなのである。

羽田新ルートはA滑走路あるいはC滑走路を南南東方向に進入する着陸ルートであり、B滑走路あるいはD滑走路を南西方向に進入する着陸ルートは従来の着陸ルートである。従来の着陸ルートは南西方向に進入することから、南南西の風に対して、羽田新ルートよりも安定した飛行が可能となるのである。

秒速10.3メートル以上の南南西の風の際に、羽田新ルートが利用されなかったという事実は、羽田新ルートにとって、秒速10.3メートル以上の南南西の風が危険な横風であることを意味する。

このような横風によって、航空機が飛行ルートをそれて飛行ルート周辺の住民の諸権利を侵害する可能性があり、飛行経路周辺も住民には原告適格が認められる。

## 6 離陸に関する川崎市民の原告適格（川崎コンビナートの危険性との関

連)

(1) 川崎市に居住する原告らについて、川崎石油コンビナートへの航空機の墜落ないし部品等の落下事故の危険との関係においても、原告適格が認められることを述べておく。

川崎市は、臨海部における災害の未然防止、災害拡大の防止を目的として、災害の予防対策及び応急活動等の必要な事項を定めた「川崎市臨海部防災対策計画」(甲 122) を策定している。この県防災計画及び「川崎市臨海部防災対策計画」において想定されている「大規模災害」とは、川崎石油コンビナートへの航空機の落下等によって発生する災害に少なからず近似した態様となるものと考えられ、県防災計画及び「川崎市臨海部防災対策計画」において示された「大規模災害」の被害想定の内容は、本件における原告適格の判断にあたっても参照されるべきである。

すなわち、航空機が墜落した場合に発生しうる災害の内容は、まさしく「石油類の流出が防油堤外さらには事業所外に拡大していくような場合、石油類や可燃性ガスの火災・爆発が隣接施設を損傷してさらなる火災・爆発を誘発して拡大していくような場合」である「大規模災害」にも比肩しうるものであり、想定される被害の範囲もこれに近似するものと考えられる。したがって、大規模災害における災害想定や避難計画は、航空機の墜落等においても十分に妥当し得るものであるといえる。

そして、航空機が墜落した場合に発生しうる災害の内容とは、まさしく前述の「石油類の流出が防油堤外さらには事業所外に拡大していくような場合、石油類や可燃性ガスの火災・爆発が隣接施設を損傷してさらなる火災・爆発を誘発して拡大していくような場合」である「大規模災害」にも比肩しうるものであり、想定される被害の範囲もこれに近似するものと考えられる。また、川崎石油コンビナートのエリア内には、東芝エネルギーシステムズ株式会社が設置する原子炉施設も存在するのであり、当

該施設への航空機の墜落という事態が発生すれば、これもまた「大規模災害」に比肩する災害の発生が想定される。

そして、この避難計画によれば本件各控訴人はいずれも避難計画区域内に居住しており、この点からも原告適格を認めるにふさわしいものである。

## (2) バードストライクの危険性について

原判決は、本件経路固有の違法性に関連して。バードストライクについて言及している（原判決 41 頁）。

ここで原判決は、航空機は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されないこと、航空機の構造として 3, 6 kg の鳥が衝突してもその後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から、バードストライクが生じ得るとしてもそれに起因する航空機の墜落等により原告らのうちに生命身体を侵害されるものがあると認めることは困難であるという。

しかしながら、国交省のバードストライクデータ（甲 187）によれば、

- 1) スズメやツバメといった単体では明らかに 3.6 kg を下回ると思われる鳥類が航空機に衝突することによって航空機の損傷事故が発生し（甲 187 の 20 頁）、実際、羽田空港においてはハト、ツバメやハタオリドリといった鳥類の衝突事故が他の航空に比べて突出している（27, 29, 30 頁）。

この事実は、単体では明らかに 3.6 kg を下回る鳥類が群れを成して航空機に衝突することによって事故を生じうる可能性を示唆している。

- 2) また、羽田空港は他空港に比べてタカ・ハヤブサ（23 頁）やカモ（24 頁）、カモメ（25 頁）サギ（26 頁）など単体でも 3.6 kg を超える可能性のある鳥類の航空機事故も多数生じており、川崎コンビナート上空におけるバードストライクによる事故の危険性を示唆してい

- る。
- 3) なお、2024年12月29日に韓国の済州空港において航空機事故が発生している。報道（甲189）によれば、
- ① 機体が空港に侵入した直後の29日午前8時57分に管制官が「鳥の動きに注意」と警告を発している。空港周辺は干潟湿地の保護地区があり、渡り鳥の飛来が多い。
  - ② 8時59分「メーデー（救難信号）」機長が管制官に異常を伝える。
  - ③ 機体は正常着陸ができずゴーアラウンド（着陸復興）の上昇態勢をとる。
  - ④ 9時2分、機体は胴体着陸し10秒ほど胴体を引きずり、その後外壁に衝突して炎上した。乗員、乗客179名が死亡。
  - ⑤ 9時ころには、「鳥が翼に挟まって着陸できないみたい」と複数の乗客が家族にメッセージを送っている。また、近くの釣り人は「旅客機が鳥の群れと正面衝突して轟音がした」と証言している。機体の右エンジンから煙が出ている写真も公開されている。
  - ⑥ 日本航空の元機長の小林氏は、「第1次的な原因は鳥だが、2基のエンジンも同時に稼働しなくなったのではないか。速度調整が難しい追い風の進路をとらざるを得ない切迫していたのではないか」とコメントする。
- 4) また、多摩川には「多摩川河口干潟」が存在し、このエリアは環境省が「日本重要湿地500」および「モニタリングサイト1000事業」における鳥類調査のほか、国土交通省が策定した多摩川水系整備計画においても「生態系保持空間」に位置付けられている地域であり、多数の野鳥が生息する地域である（甲188）。

5) 原判決は「本件経路を飛行する航空機に 3.6 kg を超える鳥が衝突する危険性がある旨の具体的な立証もない」などというが、上記の通り、耐空証明をクリアしている航空機であってもバードストライクによる事故は現に生じているし、単体では 3, 6 kg を超えない鳥であっても群れを成せば航空機の脅威になることは上記の統計資料から明白であり、4) に記載した多摩川水系と鳥類との関係に鑑みれば、川崎コンビナート上空を避退するルートが航空機の落下の危険性を具体的に孕んでいることは明白である。

## 7 危険の現実性、被害の重大性

行政事件訴訟法 9 条 2 項は 1 項の法律上の利益の有無の判断にあたっては、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と性質を考慮することを求めており、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および程度をも勘案するものとするとしているので、墜落、落下物の発生、飛行に伴う騒音等の日常生活被害に関してその重大性の一部を述べることにする。

まず、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ことは明らかである。

① 令和 2 年 5 月 22 日、パキスタン航空機が両エンジンの故障を起こし、ジンナー国際空港滑走路手前の住宅密集地域に墜落し、乗客乗員 97 人と、地上にいた子ども 1 人が死亡した（甲 51）。

② また、平成 29 年 9 月 23 日には、KLM オランダ航空所属機が関西国際空港を離陸して大阪市上空を加速上昇中、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）。

③ さらに、令和 3 年 2 月 21 日に米コロラド州デンバー近郊で、ユナイテッド航空機の破片が住宅地に次々と落下し（甲 42）ている。

④ その他 昭和 41 年から令和 2 年までの国内で起こった主要な航空機事故を「数字で見る航空 2024」を証拠提出する形で示しておく（甲 185）。これによれば、この間の国内主要航空機事故の総数は 64 件を数える。

⑤ さらに、1997 年までに起こった世界における航空機のフェーズ別、原因別の統計資料を証拠提出しておく（甲 186）。この統計資料によれば、いわゆるクリティカル 11 ミニッツの時間に事故が多発していることがわかる。

原告ら新ルート直下及びその周辺に居住する者にとって、これらの事故は対岸の火事ではない。市民にとってこれらの事故は切実である。これらの事故を受けて、新ルート直下及びその周辺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（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）。

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。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ヒューマンエラーを招きやすい状況であること、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からである（甲 52）。

また、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。まさに、パイロットのヒューマンエラーを招きやすいフェーズにおいて都心を低空飛行で着陸し、川崎コンビナート上空を飛んで離陸するのである。

## 8 落下物と原告適格

(1) 原判決は、各種の資料を引用しながら、要するに落下物の発生頻度は著しく低く、航空法その他関係法令の規定に従って航空機の運航が行われている限り、航空機の離発着時に飛行経路周辺住民の生命及び身体の安全に被害を及ぼす危険が高いものとは認めがたいという（判決 45 乃至 47 頁）。

しかし、氷塊をはじめとする飛行機由来の落下物は飛行機の落下以上に多数に及んでいる。2022 年 3 月 13 日には渋谷区本町 1-55-14 所在のテニスコート上に氷塊が落下し、都心を低空飛行する飛行機からの落下物の危険が現実のものとなった。落下物に関する統計資料は成田空港に関する資料が豊富であるため、原審において成田空港関係のいくつかの資料を証拠提出したが、ここでもあえてこれらの証拠を引用しながら主張を進める。

### (2) 成田空港における飛行機からの落下物（氷塊）の過去の状況

成田国際空港株式会社が公開している「成田空港と環境のおはなし」（以下、「おはなし」という甲 104）では「航空機にとって、安全確保は至上命題です。もちろん飛行の安全はなによりも優先されなくてはなりません。同じように、航空機が飛行する地域の安全、つまり地上の安全を守ることが絶対に必要なのです。その意味で、航空機からの落下物はあるてはならないことなのです」とまず、冒頭に述べられているが至極当然のことである。

先の「おはなし」では成田空港における過去の落下実績が資料として

提示されているが、この「おはなし」で示されている事故実績は、弁護士が千葉県庁に情報公開を求めて得た資料とも合致したものであった（甲 106 の 1, 2）。特に、この開示資料によれば、茨城県内では成田空港関連でこれまでに 99 件もの氷塊落下があることが示されている。

そして、この「おはなし」の中で、近時の落下物の大幅減少の理由が次のように説明されている。すなわち、「国土交通省・N A A はできるだけ努力をしてきました。その代表的な例が南側から着陸する場合の洋上脚下げ方式の実施です。・・・こうした対策によって、落下物（特に氷塊）は大幅に減ったのです。現在も国土交通省・N A A は共生委員会の立会いのもと、実際に脚下げをしているかどうか、蓮沼海岸（九十九里浜）で定期的にチェックしています」

つまり、近年の落下物（氷塊落下）の大幅な減少は、「洋上脚下げ方式の実施の徹底」、つまり、着陸の際に地上では着陸のための脚（車輪）は出さず、脚（車輪）は洋上で出すことによって地上への氷塊落下を大幅に減少させることができたということ、成田空港の管理者自身が明言しているということである。

にもかかわらず、今般の羽田においては、新宿、渋谷、港、品川等の都心を着陸のために低空飛行し、脚（車輪）出しはまさに都心の上空（都庁周辺の新宿区あたり）で行われることになり、以前に成田空港で頻発した氷塊落下が頻繁に発生する恐れが具体的に存在する。また、氷塊その他の落下物は脚出しの振動の際の生じることが多く、今般の都心低空飛行は、このようなリスクを飛行経路直下及びその周辺の住民に強いるものである。

### （3） 最近の成田空港における落下物に関連する状況（甲 113）

証拠によれば、本邦の運航者が、整備点検等において部品脱落を確認した件数は平成 21 年 4 月 1 日から平成 29 年 3 月 31 日の 8 年

間で 451 件に及んでいる。

もつとも、ここでカウントされている部品落下は

① 非金属の場合は面積が 100 cm<sup>2</sup>以上または重量が 200g 以上、

② 金属の場合、面積が 100 cm<sup>2</sup>以上または重量が 100g 以上、

③ 長さ 100 cm 以上のラバーシール又はライト類の全損

に限られており、上記の①乃至③に該当しない部品落下はカウントされておらず、当然のことながら、これらのカウント外の部品落下を含めれば部品落下の全体像が全く違って見える可能性があることは否定できない。