

令和6年（行ヌ）第165号 行政処分取消請求事件

控訴人 黒田英彰 他

被控訴人 国

2025（令和7）年6月30日

東京高等裁判所第19民事部イ2係 御中

控訴人ら代理人 弁護士鳥海準 他

## 準備書面1（控訴）

第1 東京航空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 この点に関連して、被控訴人の準備書面（1）は、控訴人が控訴理由書において東京地裁昭和46年判決の基準に照らして議論したア乃至カの6点の主張について、その趣旨が判然としないなどという門違いの反論を行っている。控訴人の主張は明白であり趣旨を読み取れないことなど信じがたいが、念のため控訴理由書で述べた点をより丁寧に説明しておく。

すなわち、

二 昭和46年判決の核心は、控訴理由書で述べたとおり、

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

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ことは妥当ではな」と判示する部分である。

控訴人のア乃至カの主張は、この昭和 46 年判決が通達の処分性を認める要件充足性を具体的に示すものである。被控訴人はこの趣旨が判然としないなどと主張するので、以下この点に関して具体的に説明する。

### 三 昭和 46 年判決の処分性充足要件

#### 1 反論の第 1

控訴理由書においては、まず「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の状況について具体的に述べている（控訴理由書 5 頁乃至 10 頁）。

そして、この昭和 40 年代前半の大規模な飛行機事故の発生とこれに伴う多くの人命のはく奪こそが、この通達が出される社会的背景であり、この通達が「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」っていること、そのためこの「通達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たすものである」ことの社会的背景根拠となるものである。

この通達が出された社会的背景は、反論の第 2 以降で具体的に検討する先の昭和 46 年判決の要件論を導く実質的根拠となっているものである。

## 2 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（控訴理由書 10 頁 13 頁）

- (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しているが、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があり（法 73 条の 2、規則 164 条の 14 の 3 号）、このノータムの 1 つとして AIP (icao ANNEX15 に基づいて作成される) 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 314）。

そして、今般新たに提出した 2010 年 12 月 24 日付の AIP チャート（甲 174 号証、以下、「本件通知以前の AIP チャート」という）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「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ならない」(「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」)、この具体的な飛行を制限す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。

- (2) 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り、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) 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おり、「i) その内容が国民 (ここではパイロットや管制官) 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」すものとして、s45 年通知は「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、処分性を基礎づけるものである。

### 3 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、議事録も追加）。

（1）2020年2月25日、畑野君枝衆議院議員は衆議院予算委員会において国交省に対して「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。

（2）実際、ロッテルダム空港における飛行ルートを確認してみても、コンビナート上空は飛行していない（甲 201 の 1 乃至 3）

このように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理由は、このような飛行ルートを許した場合に、ひとたび航空機の落下や航空機からの落下物を原因とするコンビナート施設の破壊に伴う大事故の発生が周辺住民の生命身体財産に取り返しのつかない被害を及ぼす恐れがあり、これを避けることを至上命題とするからである。すなわち、国際的にみても AIP チャートに基づき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の理由は、周辺住民の権利保護にあり、s 4 5 年通知も単に行政内部の示達の域を超えて、コンビナート上空を離着陸のために飛行しない飛行経路を設定するが周辺住民の諸権利に重大なかわりを持っているためである。

### 4 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。

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、これは明らかに「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に具体的な影響を及ぼすものであるからこそ、甲 1 とは別にあえて甲 176 が発出されているのである。

## 5 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)。すなわち

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」の「記」1 と同一である。

これは、「本件通知」が防災計画という形で対外的な意味合い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、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ていることを端的に

示している。

なお、被控訴人は判決の 23 頁を引用する形で「神奈川県石油コンビナート等防災計画」が本件通知の性質に影響を与えるものではないなどというが、原判決段階においては、控訴人側から「神奈川県石油コンビナート防災計画」(甲 177) の第 4 篇第 2 章第 7 節を具体的に引用して、住民の権利利益に通達が直接的に影響を与えている点は指摘していなかった。にもかかわらず、原判決を引用して「なされていない主張」に反論しているのが被控訴人の反論である。

## 6 反論の第 6

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) この点に関して被控訴人は準備書面(1)の13頁において「東芝臨界実験装置(NCA)施設は、昭和38年に運転開始後、平成25年には既に運転を終了しており、」令和元(2019)年12月23日の廃止申請との関連性を見出すことはできないなどと主張する。

(2) しかしながら、昭和38(1963)年12月に初臨界から約50年を経過した平成25(2013)年12月に運転を終了したとすれば、逆に、なぜこの時点で廃止申請をせず、それから6年も経過した時点で突如として廃止申請をしたのかとの疑問の方がはるかに大きな疑問である。

これは一方で、恐らく原子力を基軸エネルギーの1つに位置付けた第2次以降の安倍内閣(2012年12月から2020年9月)のエネルギー政策が直ちに廃止申請することを抑制させたものと推測される。これが平成25年から6年もの間、廃止申請が放置された理由であろう。

しかし他方で、観光立国政策をより一層進めるために羽田空港の離発着容量を増大するとの至上命題の実現のため川崎コンビナート上空の飛行を解禁するべく通達を変更した。しかしそうすると飛行ルート直下に原子炉があることはあまりにも危険すぎ、その危険性を回避するために通達発出後ただちに廃止申請を行ったとみることに十分な合理性がある。つまり、通達は明らかに川崎市民の諸権利への配慮に結び付いているのである。

#### 四 通知の処分性との関連における「被控訴人らの諸権利」の重要性

1 被控訴人は準備書面(1)の12頁において東京地裁昭和46年判決を要約した後、「東京地裁昭和46年判決は、当該訴訟における原告が『原告の製造にかかる右函数尺の販売及び販売のための所持』という法律上の地位ないし具体的な権利を有することに特段争いのない事案である」が、控訴人らがその存在を主張する権利は、航空機の墜落や航空機からの落下物等により控訴人らの生命・身体・財産が侵害されないことといった抽象的なもの(いわば、自己の生命・身体を侵害されないことの期待)であって、あくまで事実上の期待に過ぎないと主張し、本件と昭和46年判決とは事案を異にすると主張するので、この点について述べておく。

2 上記の被控訴人の反論に対する再反論として、まず第1に環境訴訟に関するいくつかの裁判例を契機とした議論が参考になる(甲204)。

(1) まず、廃棄物処理場の設置・操業の差し止め訴訟において、飲用・生活用水に当てるべき適切な質量の水の確保や生存・健康を損なうことのない水の確保が疑われる場合に「平穩生活権」を根拠として請求を認容する判決が出されている(仙台地裁平成4.2.28判示1429-109、熊本地決平成7.10.31判時1569-101他)。

また、景観利益についても一定の要件の下に、裁判所は保護法益と

して認めている（東京地裁平成 14, 12, 18 判示 1829-36）。

- (2) もちろん、過去の裁判例は、水質に関する漠然とした懸念や不安までをすべて法的に保護すべきものとするわけではなく、生命や健康被害に対する「合理的な不安や恐怖感」がある場合に限定するものと考えられる。そしてここに言う「合理的な不安や恐怖感」とはリスクを確定することまで必要とはないが、実際にリスクの現実化した事象からその頻度と被害状況の検討などから評価されるべきものである。

また、景観利益に関しては、最高裁は結論として景観利益の侵害に基づく不法行為責任を否定したが、その判示の中で、良好な景観には単なる主観的価値ではなく「客観的価値」があり、景観が常に主観的なものとは限らないことを前提としている。そして客観的価値として保護されるべき景観とは、a) 相当の期間ある特定の景観が事実として継続的に保護され、b) 社会通念上もその特定の景観が良好なものと認められ、c) 地権者らの土地に付加価値を生み出したと認められる場合には、景観は単なる主観的な価値ではなく「客観的価値」になったものと考えられる。

- (3) それでは、上記の水質の汚濁の恐れや景観利益に関する裁判例を参照しながら、本件における航空機の落下や航空機からの落下物に起因する生命身体への侵害の恐れ（または、そのような生命身体への恐れを受けずに平穏に生活する利益への侵害の恐れ）をどう考えるべきか。

- ① まず、本件において問題となっている通知は昭和 45 年通知と令和元年通知の 2 本であり、令和元年通知が発出されるまで実に約 40 年にわたって「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上空を避け、適切な飛行コースをとる」ことが

求められ、実際にもそのように運行されていた。つまり、45年通知による平穏な生活は事実として40年にわたり続いていたのである。

② そして、この45年通知は昭和40年代前半のいくつもの大きな航空機事故に基づき、川崎市議会が全会一致で要望した結果発出されたものであり、その内容は長く合理性のあるものとして通用してきていた

③ そして、大塚直教授は「原告は不安・恐怖感が合理的なものであるときは『平穏生活権の侵害』（ここでは生命身体の安全を脅かされる不安）を主張できるのであり、合理的な安全性の証明義務は平穏生活権の重要な要素となるものであり、リスクについての原因者が不合理なリスクがないことについて証明しなければならないと主張されている（甲204）。

④ 加えて、航空機の墜落事故は、単なる漠然とした不安の域を超え、クリティカル11ミニッツと言われる飛行フェーズにおいては毎年確実に事故が発生しており、実際の発生事例については、本訴訟において甲181、186の資料を提出済みであり、航空機事故は単なる漠然とした危惧感、不安感ではないことを示している。

さらに、近時2025年6月12日には、インド西部でボーイング787機が離陸から30秒後に墜落し、乗客241人が死亡するとともに墜落に巻き込まれた多数の死傷者が発生したことは記憶に新しい（甲199、202）。

この事故の原因は現時点では不明であるが、機体の不備であるかパイロットその他の操縦に伴うミスであるかどうかにかかわらず、航空機の墜落は単なる不安感、危惧感にとどまるものではなく、現実的な合理的不安であることが重要である。

⑤ そして、落下物に関してもすでに詳細な資料を提出済みであり（甲

40 乃至 48、113、114、115、151、153、155)、これらの事象が単なる危惧や不安ではなく現実であり、このような落下物が都心低空やコンビナート上空を飛行中に発生すれば、大事故を起こしかねない。

- ⑥ 以上の諸点を踏まえれば、航空機の落下や航空機からの諸種の落下物による権利侵害は、単なる主観的な不安感などではなく、客観化された利益であり、その侵害である。その意味において、本件の通達においても昭和 46 年判決の基準に従って、その処分性が認められるのは当然である。

## 第 2 本件経路の定め の 処分性

- 1 本件経路の定めは名宛人が特定されており、個人の権利義務に直接影響を及ぼすため処分性が認められる

### (1) 被控訴人の主張

被控訴人は本件経路の定めの名宛人は個別に特定され得ない不特定多数の各航空機の乗組員一般であること、AIPチャートの記載により義務を発生させるものではないことを主張する。

### (2) 名宛人は特定されていること

被控訴人は「飛行経路は、複数の「飛行の方式」(例えば、午後 3 時から午後 7 時までのうち 3 時間程度の時間帯における着陸の際に用いられる飛行経路は合計 24 方式ある。)の中から、その時点における風向きや天候等を勘案して、管制官が適切な飛行経路を個別具体的に指示することによって定まるもの」であると主張する(令和 7 年 4 月 30 日付け準備書面(1)第 3 の 2 (1)イ 19 頁)。

しかし、この被控訴人の主張は一般論の指摘に過ぎず、「南風時午後 3 時から 7 時までの飛行ルート」には当てはまらない主張である。すなわち控訴理由書でも述べたとおり、管制官は特別の事情がない限

り南風時かつ午後3時から午後7時までの飛行経路としては本件経路を指示することとなり本件経路が優先して適用される。(また、本件経路は南風時かつ午後3時から午後7時まで以外の利用は予定されていない。)

つまり本件経路の名宛人は、南風時かつ午後3時から午後7時までの間に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であり、名宛人は明確に特定されているといえる。

- (3) またこの点については、いわゆる2項道路に関する最高裁平成14年判決からも裏付けられる。

すなわち、

被控訴人は最高裁平成14年判決の事案は「その指定の直接の効果が及ぶ範囲は、当該指定の対象となる土地の権利者という範囲に限定されていると解されること、…告示のみによって2項道路の指定の効果が直接生じると解されることから、多数の者に対する処分の集合体として、その処分性が肯定されたものと理解することができる」と主張する(令和7年4月30日付け準備書面(1)第3の2(1)イ18頁)。

本件経路の定めの場合、その定めにより、管制官は原則として南風時かつ午後3時から午後7時までの飛行経路として本件経路を指示することとなり、特別の事情がない限り本件経路が優先して(絶対的に)適用される結果、南風時かつ午後3時から午後7時までの間、航空機乗務員は本件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)ことになる。

そのため、本件経路の定め直接の効果が及ぶ範囲は、基本的には南風時かつ午後3時から午後7時までの間に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という範囲に限定され、本件経路の定めのみによって、航空機乗務員に対する権利制限が直接生じる。

つまり、いわゆる2項道路に関する最高裁判決が、告示の定める幅員1.8m以上の条件に合致するものすべてについて2項道路としての指定がなされ、いわば多数の者に対する処分の集合体としてその処分性が肯定されたものと評価するのと同様に、本件においては「南風時かつ午後3時から午後7時までの間に都心低空飛行によって着陸しようとする航空機乗務員」すべての者に対して権利制限を直接生ぜしめ、AIPチャートはいわば多数の者に対する処分の集合体と解することができ、その意味で処分性を認めることができるのである。

以上のことから被控訴人の平成14年判決の解釈に従ったとしても、同判決の事案と同様に、本件経路の定めは多数の者に対する処分の集合体としてその処分性が認められるのである。

2 本件経路の定めは、本件経路の周辺住民に特別な危険を生じさせているため処分性が認められる

(1) 被控訴人の主張

被控訴人は航空機事故が多く発生する「クリティカル11ミニッツ」に係る控訴人の主張に対して「一般論であり、墜落に係る抽象的な危険性を述べるものにすぎない。」と主張し、また、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みを取り上げ、クリティカル11ミニッツにおける事故は生命及び身体の安全に被害を及ぼす危険が高いとはいえないと主張する（令和7年4月30日付け準備書面(1)第3の2(2)イ23頁）。

(2) クリティカル11ミニッツにおける重大な事故

しかし、ボーイング社の統計資料である「Fatal Accidents and Fatalities by Phase of Flight」(甲181の1)からも明らかなどおり、2014年から2023年に発生した航空機死亡事故について、その64%が全体の飛行時間の6%にすぎない離陸から上昇に至る段階及び最終降下から着陸に至る段階、いわゆるクリティカル11ミニッツにおいて生じたものである。また全体の飛行時間の1%にすぎない着陸段階だけでみたとしても、航空機死亡事故の36%が生じている。

つまり、クリティカル11ミニッツにおいて死亡事故の大半が起きている事実が認められるのであるが、被控訴人は控訴人のクリティカル11ミニッツに係る主張は一般論であり、墜落に係る抽象的な危険性を述べるものにすぎないと事実を反する的外れな反論を行っている。また被控訴人は我が国の領域で発生した事故、外国領域、公海上で発生した我が国の大型航空機の事故のみを取り上げ、飛行経路下の市民の生命身体財産に影響を与えないと主張している。しかし、世界中で死亡事故、重大事故が起こっており、死亡事故が絶対に発生しないという理論的根拠が存在することはない以上、我が国の領域で発生した事故、外国領域、公海上で発生した我が国の大型航空機の事故で重大事故がないことは偶然という他なく、被控訴人の主張をもってクリティカル11ミニッツにおける重大事故の危険性を否定することはできないのは当然のことである。

本件経路を航行する航空機のクリティカル11ミニッツといわれる時間帯の航行場所は、着陸においては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、都心低空を飛行しているエリア、離陸におい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

を飛行しているエリアである。上述したように、クリティカル11ミニッツにおいて大半の死亡事故が発生している事実がある以上、本件経路の周辺住民に特別な危険を生じさせていることは論を俟たない。

(3) エア・インディア旅客機の墜落事故（甲199, 202）

クリティカル11ミニッツにおける死亡事故として令和7年6月12日、インドのアーメダバードで発生したエア・インディア171便の墜落事故について主張を行う。

同事故は、航空機が離陸して10秒余り上昇した後、同じ姿勢のまま下降を始め32秒後に墜落したものである。同事故により乗客は1人を除く241人が死亡し、それ以外にもホテル建物内において34人の死亡が、地上において少なくとも60人の負傷者が出ている。

恐ろしいことは同事故と同じような事故が都心上空や川崎コンビナート上空でも発生した可能性があったことである。同事故により墜落した航空機は事故の2日前に羽田空港とインドのデリーとの往復便に使用されていた（本件事故2日前の令和7年6月10日、同航空機は羽田空港を離陸しデリーへ向かっていた。）。つまり、同事故と同様に羽田空港を離陸した約42秒後、同航空機がコンビナート施設に墜落し非常に多くの住民に甚大な被害を与えていた可能性が認められる。

また墜落した航空機はボーイング「787型」であったが、同型は世界で約1100機も運行されており、日本の航空会社でもANA、JAL等で運行されており、同様の事故が都心上空、川崎コンビナート上空で発生することは十分に想定できる。これは単なる主観的な不安を超えた現実的合理的な不安である。

このように墜落した航空機はたまたま日本で墜落しなかっただけであり、今後日本でも離陸後数秒で同じように墜落する事故が起こる

可能性を否定できず、本件経路の周辺住民に特別な危険を生じさせていることは明らかである。

### 3 本取消訴訟しか控訴人らの実効的な救済を図ることができないこと

#### (1) 被控訴人の主張

被控訴人は控訴人が東京地裁平成4年判決を引用し主張したことに対して「処分性の要件は、…原告適格とは別次元で判断されるもの」であり、控訴人らの主張は「処分性の議論と原告適格の議論を同一次元で論じた上で、原告適格の結論を先取りし、当該処分を争うべき資格を有しないものである場合は、別異の段階で処分性が認められるべきなどという独自の見解を述べるものにすぎない。」との主張を行っている。しかし以下で述べるように、被控訴人の主張は控訴人らの主張に対する反論となっていない。

#### (2) 本取消訴訟以外に争う手段がないこと

原審は本件経路の定めを争えないとしても飛行計画の承認や指示を争うことができるため航空機乗組員ないし本件経路周辺住民の権利救済の実効性に欠けることはないと判示した。この判示に対して、控訴人らは東京地裁平成4年判決を引用し反論を行った。

同裁判例の判示からすると、飛行計画の承認や指示を行うにあたっては、控訴人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考慮する必要はないため、同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ない。そのため原告適格が認められず、控訴人らが同承認や指示を争うことはできない。

つまり、控訴人らが本件経路の航行を争うためには、本取消訴訟以外に争う手段はなく、同訴訟を却下することは航空機乗組員ないし本

件経路周辺住民の権利救済の実効性を欠くことになり許されない（控訴理由書、第352、35頁）。

このように控訴人らは、本件経路の航行を争うためには本取消訴訟以外には手段がなく同訴訟を却下した場合は権利救済の実効性に欠けると主張しているのであり、被控訴人の主張は反論となっていない。

また、これも控訴理由書で主張したとおり、AIP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ことから、飛行計画の通報・承認手続を争ったとしても、その訴訟でAIPチャートを争うことはできない（第353、38頁）。

以上のことから、控訴人らが本件経路の航行を争うためには本取消訴訟しかなく、控訴人らの権利救済の実効性という観点から同訴訟の提起を認めることに合理性が認められる。

### 第3 原告適格

#### 一 騒音に関わる原告適格

1 原判決も認めるように、航空法83条、本文及び同法施行規則189条2項は、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、個々人の個別的利益としても保護する趣旨を含むと解される。

2 問題は、いかなる程度の騒音であれば、法の「個々人の個別的利益としても保護する趣旨」から考えて、原告適格（法律上の利益）を認めることが妥当であるか、という点である。

この点に関して判決は、航空機騒音の評価指標として WECPNL から平成19年の環境省告示114号によって改正された Lden の内容を説明し、結論として「現行環境基準は地域の類型 I につき Lden 57 デシベル以下、

地域の類型Ⅱにつき Lden 6 2 デシベル以下であるとし、本件において本件経路の定めでの取消しの訴えについての原告適格を画する基準についてもこの Lden を用いるのが相当」と判示する（31頁以下）。

しかしながら、本件における騒音に関連する原告適格を画する基準として Lden のみに依拠して判断する原判決は誤りである。以下その理由を述べる。

① この点に関して、被控訴人は原審において「航空機騒音は、航空機が上空を通過する間に単発的に発生する単発騒音である」ことを認め「道路交通や建設工事といった一般騒音と比較して、間欠的に騒音暴露が繰り返される」という特徴を認めたとうえで（準備書面（5）の4頁）等価騒音レベルの一般的な意味を説明した後「時間帯補正等価騒音レベル（Lden）とは、昼間、夕方、夜間の各時間区分の等価騒音レベルに対して、それぞれ 0dB, 5dB, 10dB の補正值を加えて合成した値である。」と説明し、「昼間は仕事や様々な活動、外出の時間で、背景騒音のレベルも高く、騒音が気になる程度に難くないのに対して、夕方は家庭の団欒や寛ぎ、放送の視聴等の時間で騒音の妨害度が高くなり、さらに、夜間は休息や睡眠の時間で、背景騒音のレベルも低下し騒音の妨害度が一層高くなることを踏まえ、こうした聴取妨害、睡眠妨害を防止する意図で、夕方及び夜間の騒音について、一定のペナルティを科すという考え方に基づく評価指標と言える」と説明している（準備書面（5）の5頁）。

② 確かに Lden は、1日を昼間（7:00-19:00）夕方（19:00-22:00）夜間（22:00-7:00）の3つの時間帯に分け、夕方に 5dB, 夜間に 10dB のペナルティを科して24時間の Leq (=Equivalent Sound Level) を求めたものである。そして、ここに Leq とは騒音レベルのエネルギー平均値であり、この Leq はもともと 1955年に航空機騒音による「聴力損失」の報

告の際に見られたものであり（甲 205）、元々は生理的現象（生理的機能障害）に焦点を当てた基準であり、生理的な機能障害を招来するか否かの基準としては合理性がある。なぜなら、生理的機能障害（聴力障害）の発生可能性は被ばくのエネルギー総量に正比例すると考えられるからである。

しかし騒音から人が受ける影響は生理的影響のみならず、心理的影響、生活妨害、社会的影響とさまざまである（乙 81 の 24 頁）。そして、Lden も 1 日の時間帯を 3 分類して補正を行うとはいえ、本来的にエネルギー総和を問題とする評価指標であり、生理的機能障害（聴力障害）の判断にとっては合理的な指標であるとはいっても、騒音の心理的影響やその他の影響を考える上での絶対の基準ではありえない。

騒音の心理的影響等は 24 時間のエネルギー総量に必ずしも比例するとは限らず、たとえば 1 日のうちの短時間の被ばくでありそのエネルギーの総和としては必ずしも聴覚障害を生起せしめる程度でないとしても「心理的にうるささややかましさ」を感じ、それが個々人の種々の日常生活の遂行に重大な影響を与えることは十分に考えられることである。

実際、乙 81 の「騒音に関わる苦情とその解決方法」31 頁以下の「騒音規制の現状」において示されている昭和 43 年に制定された騒音規制法」における特定工場等に関する規制では、プレス機や鍛造機など著しい騒音を発生する特定施設を有する工場・事業場に対して時間の区分及び区域の区分ごとに、たとえば第 2 種区域の規制値は「昼間 50－60dB, 朝・夕 45－50dB, 夜間 40－50dB などと定められているが、これらの規制は 1 日のエネルギー総和を問題とする指標ではなく、「単発騒音の音の大きさ」に着目し、その単発騒音そのものを規制するものである。法がこのような工場から発せられる産業騒音は単発の騒音の音の

大きさに着目して規制した理由は、そうしなければ社会生活の平穏や健全性を維持できないからである。この工場騒音の規制において「24時間のエネルギー総量」を基準にして騒音を規制しても市民生活を保護する適切な規制とはならないので単発騒音に着目して規制を行っているのである。

また、同じく乙 81 の 29 頁においても騒音の特質に応じた種々の評価基準が次の通り説明されている。すなわち、

昭和 46 年から 50 年にかけて制定された我が国の環境基準においても時間的な変動制を考慮して騒音レベルの代表値すなわち騒音の評価量を決める必要があり、具体的には、一般環境騒音と道路交通騒音は「中央値」と呼ばれる 50% 時間率騒音レベル LA50、間欠騒音の新幹線鉄道騒音は騒音レベルの最大値 L<sub>max</sub>、同じく間欠騒音ではあっても空港によって運行本数が大きく異なる航空機騒音は騒音レベルの最大値と運行本数を組み合わせた WECPNL というように別々の評価量が採用されている

と指摘され、騒音の音源の特徴や性質、さらには騒音発生の時間帯やその場所的特徴を考慮して適切な規制基準を検討しているのである。

これらの事実は、たとえ航空機騒音であっても、兎に角、一律に L<sub>den</sub> が示す指標を用いれば適切な騒音規制ができることなど導くものではなく、航空機騒音においてもその特徴を十分に踏まえた規制基準を検討すべきであり、特に、行政事件における原告適格の判断の際の個別的利益の侵害の有無において騒音の音源や発生時間帯などの特徴において実質的・多面的な判断を行うことが必要であることを示している。

航空機騒音にさらされている飛行直下及びその周辺の市民の生命身体や日常生活利益に与える影響は、たとえその暴露時間が限定されていたとしてもさまざまであり、本件において原告適格を判断する際の、

法が保護しようとする利益も様々であり、Lden のみによってこれら市民の生活利益（の侵害）を考えるべきでないことが示されているといえる。

実際、乙 82「航空機騒音に関する評価方法検討業務」4 頁においても「航空機騒音は航空機が上空を通過する間に単発的に発生するものであり、単発騒音として評価することが基本になる。その方法は騒音が発生している間の騒音の総量（時間積分値）で評価する方法と最大値で評価する方法に大別される。」と述べられている。

実際、たとえば、①夜勤明けでこの時間帯に睡眠をとらねばならない人、②受験勉強中の浪人生や仕事上の書類を精査しなければならない人、③読書やテレビ映画鑑賞によって休息しようとする人などにとって、午後 3 時から 7 時の間に数分間隔で間欠的に 60 d B から 80dB 程度の最大騒音にさらされることは、航空法や同規則が守ろうとする個別的な生活利益を明らかに侵害するものであり、これらの者（本件控訴人ら）に原告適格が認められることは当然である。

③ その意味において、Lden という評価指標のみによって航空法 83 条本文、同法施行規則 189 条 2 項が守ろうとする「個々人の個別的利益」の（侵害の）有無を判断することは全く不十分であり、本件においては①飛行機由来の単発騒音の最大値や②3 時から 7 時までの間欠的な騒音のエネルギー総和を 6 倍（これは、4 時間分の騒音総量を 24 時間に引き直したもの）した数値をもって 1 日の総エネルギーと考えてその影響を検討するなどの措置が必要である。

④ 実際、被控訴人が証拠提出した乙 36 の実機飛行における騒音測定結果からすれば、次の諸点を指摘できる。

すなわち、たとえば

①測定場所である渋谷区広尾中学校は、A・C滑走路から側方800メートルの地点に位置するが、実機測量結果によれば、3時から7時までの騒音発生回数は400回に及び、その騒音は最大値は78dB、騒音値の幅としては59dBから78dBであり、最も多い騒音程度は65.5dBでその回数は41回である。また、実測値の平均でも大型機69.6dB, 中型機66.8dB, 小型機65.5dBである。

②測定場所である目黒区立田道超学校は、A滑走路から側方400メートルの地点に位置するが、実機測量結果によれば、3時から7時までの騒音発生回数は192回（c滑走路からの騒音を除外した記録となっている）に及び、その騒音は最大値は76.5dB、騒音値の幅としては55dBから76.5dBであり、最も多い騒音程度は71.5dBでその回数は16回である。また、実測値（c滑走路を除く）の平均でも大型機73.3dB, 中型機70.6dB, 小型機69.3dBである。

③測定場所である港区立高輪台小学校は、C滑走路直下の地点に位置するが、実機測量結果によれば、3時から7時までの騒音発生回数は394回に及び、その騒音は最大値は80.5dB、騒音値の幅としては57.5dBから80.5dBであり、最も多い騒音程度は73.5dBでその回数は49回である。また、実測値（A滑走路を除く）の平均でも大型機75.7dB, 中型機74.3dB, 小型機72.9dBである。

④測定場所である東京都下水道局南部下水道事務所品川出張所は、A滑走路直下にあるが、実機測量結果によれば、3時から7時までの騒音発生回数は167回に及び、その騒音は最大値は80.5dB、騒音値の幅としては55.5dBから80.5dBであり、最も多い騒音程度は74dBと75

d Bでそれぞれ 14 回である。また、実測値の平均（c 滑走路を除く）でも大型機 77.9 d B, 中型機 75.0 d B, 小型機 73.9 d B である。

⑤測定場所である東京都立産業技術高等専門学校品川キャンパスは、A 滑走路から側方 1 km の地点、C 滑走路から 700 m の地点に位置するが、実機測量結果によれば、3 時から 7 時までの騒音発生回数は 453 回に及び、その騒音は最大値は 75 d B、騒音値の幅としては 61, 5 d B から 75 d B であり、最も多い騒音程度は 68.5 d B でその回数は 55 回である。また、実測値の平均でも大型機 69.9 d B, 中型機 69.3 d B, 小型機 68.5 d B である。

⑥控訴人らの居住地における騒音最大値（推計）は、準備書面 11 添付の一覧表のうち、「原告居住地 屋外での推計騒音最大値」に示しているが、概ね 80 d B 前後の値である。

このように騒音の発生回数やその最大値、最頻値から考えて、たとえ午後 3 時から 7 時までの間の騒音であっても、本件航空機騒音は相当に深刻なものであり、原告適格（法律上の利益）を認めるに足りる個々人の個別的利益の侵害を評価すべきであり、Lden のみに依拠した原判決の判断は誤りである。

## 二 航空機の墜落、落下物に関連した原告適格

1 この点に関して、被控訴人は控訴審の準備書面（1）において、航空法 83 条本文及び同法施行規則 189 条 2 項は「同一の飛行場において離着陸しようとする航空機自体が事故を起こすことなく安全に離着陸することができる」という航行交通の観点から行われるものと解されるのであって、同項が、控訴人ら主張に係る危険からこれらの者の生命または身体という利益を個別的利益として保護していると解すること

はできない」と主張するが誤りである。

原判決も述べる通り（原判決38頁以下）、航空法1条は「この法律は国際民間航空条約の規定等によって採択された方式、手続き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・・・ることにより・・・公共の福祉を増進することを目的とする」ものであることが明記されており、この航空法1条は上記の通り「航空機の航行の安全」とは別に「航空機の航行に起因する障害の防止を図る」ことを目的として明示している。つまり、法は①航空機の航行自体の安全の他に②「航空機の航行に起因する障害の防止を図る」ことを目的として明記しているのであるから、航空機の航行にあたって、機体の整備不良や運転ミスなどによって航空機や航空機の部品・積荷等が航空機外に放り出されて、市街地居住の市民や建造物に重大な損害を与えることを防止することが当然に読み取れる。その意味において原判決が「その文言等によれば、『航空機の航行に起因する障害』には航空機騒音によるもの以外の障害も含まれる」との判示は至極もっともな判断である。

2 そして次に、原判決は「飛行経路の定め方によっては、飛行経路間近に障害物が出現するなどして、航空機の離陸および着陸の安全が脅かされる場合がありうるのであって、このような場合には航空機には航空機が墜落等する可能性が高まることが明らかである。」というが、この指摘自体に異論はない。

しかしながら原判決は、上記の判示に続いて飛行経路の定め方に起因する何らかの障害が航行に生じたとしても・・・航空機は離着陸の際に管制官等の支援を得ながら安全な着陸に向けた措置を取ることが想定されており、「緊急事態においてもなお、航空機が当初の飛行経路上の航行をあえて継続しなければならないものではない」「このことだけからみても、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

を侵害される恐れを有する者の範囲を他から区別される程度に特定することは、一般的に困難」であるという。

しかしながら、被控訴人も認める通り、本件における AIP チャートに基づく飛行経路の定めも航空法 83 条の「飛行経路の定め」であることは間違いなく、この AIP チャートに基づく都心低空飛行による着陸や川崎コンビナート上空を離陸直後に飛行するルートは、ひとたび墜落や落下物が落下すれば、それに起因する重大な人権侵害の発生するおそれが新たに創設されることは間違いない。

もちろん、たとえば航空機の異常により飛行に何らかの異常が発生すれば、パイロットや管制官はこの異常事態の修復を試み、修復が困難である場合には被害が最小限にとどまるべく行動することが予想される。しかしながら、異常事態の内容いかんによってはこのような被害を最小限にするべき行動をとりえないことも十分に予想できるところである。

実際、2025年6月12日にインド西部で発生したボーイング787の墜落事故は乗客乗員241名全員の命を奪うこととなった事故である。この事故原因は現時点では不明であるが、意図的なテロ行為でない限り、パイロットや管制官は事故回避に最大限の努力を尽くしたはずである。にもかかわらず、この大事故は発生してしまっている。原判決は上記の通り、「飛行経路の定め方に起因する何らかの障害が航行に生じたとしても・・・航空機は離着陸の際に管制官等の支援を得ながら安全な着陸に向けた措置を取ることが想定されて」おり、「緊急事態においてもなお、航空機が当初の飛行経路上の航行をあえて継続しなければならないものではない」などと言うが、パイロットや管制官の指示によって回避できない異常事態は航行に当たっては常に存在するものである。これを逆に言えば、飛行経路を定める場合には、このような回避不可能な異常事態が発生することも想定したうえで適切な飛行経路を定めることが必要であり（フェイルセー

フの思想)、本件経路の定めはこれを AIP チャートによって定めることにより、飛行経路直下及びその周辺の市民の生命・身体に対して回避できない新たな危険を生ぜしめたものと言える。従って、飛行経路直下の住民及び飛行経路から一定範囲の居住市民には、飛行経路の定めを取り消しを求める法律上の利益が認められることは間違いない。

### 3 では、具体的な原告適格を画する基準は何か

- (1) まず、本件飛行経路を飛行する航空機は、RNAV1 飛行方式によって航行することとなるが、この飛行方式は進行方向に対する横方向の航行誤差が±1海里すなわち1852m以内となる航法精度による飛行方式である(甲121-1-20)ので、具体的な飛行経路から左右1852m以内の範囲に属する市民は「飛行直下の市民」として原告適格が認められる。
- (2) さらに、上記の航行の危険性からすれば飛行経路周辺の住民とは航空機の異常に起因して生命身体の危険を受ける恐れのある範囲内の住民ということとなるが、この範囲は実際の航空機事故この実態に基づきその現実性を画するべきであり、しかるとき、平成29年9月23日に大阪で発生した航空機事故に基づき、その具体的範囲を定めること(控訴理由書48頁以下)が妥当である。原判決は生命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される程度に特定することは困難であるというが、上記の通り、原告適格の範囲を画することは十分に可能である。
- (3) また、法律上の利益の有無を検討するに当たっては、第3者の意見を聴取したり異議に機会を保障することなどが1つの指標とされているが、騒音や墜落や落下物の恐れに関連して行政当局はAIPチャートによる飛行経路を定めるに先立って、幾度にもわたり各所で住民説明会を開催している(甲183)。これは、経路の定めをする際の

法の要求する手続きではないとしても、広く経路周辺住民の理解を求め、その不安を払しょくし、場合によっては経路の定めを修正するためのものと考えられる。すなわち、これらの説明会は経路周辺住民の生命身体財産やその他の生活利益（騒音の回避）を確保するための手続きであり、逆に、これらの説明会を開催して住民の意見を求め、その了解を求める手続きを履践しているということは、AIPチャートの設定に当たり周辺の住民の個別的利益に配慮しているものであることの表れである。

(4) なお、

- ① 上記の通り、原判決は生命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される程度に特定することは困難であることを理由として航空法83条本文及び同法施行規則189条2項は「当該飛行経路の定め起因する航空機の墜落等からの生命及び身体の安全という利益をその周辺住民の利益としても保護する趣旨を含まない」と判示するが、「生命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される程度に特定することが困難である」とことと法が「生命及び身体の安全という利益をその周辺住民の利益としても保護する趣旨」を含むかどうかとは次元の違う問題であり、原判決には論理の飛躍がある。
- ② また、そもそも「生命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される程度に特定することは困難」であることが、原告適格を否定する根拠となるものであるかどうかについても、大きな疑問がある。

すなわち、いわゆる「もんじゅ行政訴訟上告審判決」（最三小平成4年9月22日）は原告適格の要件である「法律上の利益を有する者」の範囲を原子炉から一定の距離までの地域に居住する住民に認

めるといった基準を設定することなく、

上告人らは「規制法 24 条 1 項 3 号所定の技術的能力の有無及び 4 号所定の安全性に関する各審査の過誤、欠落等がある場合に起こりうる事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者」というべきものであるから原告適格を有すると判示する。

つまり、この最高裁の判断枠組みにみられるとおり、あらかじめ「原子炉から一定距離の範囲に居住する住民」といった基準を示さなくとも、各上告人の居住エリアが「起こりうる事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者」であれば原告適格を認めているのである。

これを本件に当てはめれば、飛行ルート直下に居住する住民の他、「起こりうる事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者」であれば原告適格を認められるべきであり、再三にわたり指摘している通り、平成 29 年 9 月 23 日に関西空港を離陸した KLM オランダ航空所属機から整流版パネルが脱落した事案に鑑みれば、飛行ルートから左右「1 海里 + 3.7 km」の範囲に居住する住民は「起こりうる事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者」として原告適格が認められるべきである。