

主 文

一 原判決中上告人らの昭和六〇年八月二九日以降に生ずべき損害の賠償請求に関する部分を除くその余の損害の賠償請求に関する部分を破棄し、右部分につき本件を東京高等裁判所に差し戻す。

二 上告人らのその余の上告を棄却する。

三 前項に関する上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

一 上告代理人宇野峰雪、同柿内義明、同鶴飼良昭、同野村和造、同福田護、同千葉景子、同岡部玲子、同山本博、同荻原富保、同小池貞夫、同小川光郎、同葉山水樹、同太田宗男、同中野新、同仲田信範、同佐藤優、同小沢克介、同福本庸一、同湯沢誠、同藤村耕造、同伊藤秀一の上告理由第一点について

所論は、上告人らの本件訴えのうち、自衛隊の使用する航空機（以下「自衛隊機」という。）の一定の時間帯における離着陸等の差止め及びその余の時間帯における音量規制を請求する部分（以下この部分の請求を「本件自衛隊機の差止請求」という。）は、被上告人が自衛隊機の飛行行為等によって上告人らの私法上の権利を違法に侵害していることを理由に、上告人らがその有する環境権、人格権に基づき、被上告人に対して自衛隊機の飛行の禁止等の不作為を求めるものであるから、民事訴訟によつて解決されるべき事柄であるにもかかわらず、本件自衛隊機の差止請求は統治行為ないし政治問題に係るものであって民事訴訟事項としての適格を有しないとした原審の判断には、憲法九八条一項、八一条、三二条の解釈適用の誤り、理由不備、理由齟齬の違法、法令の解釈適用の誤りがある、というのである。

そこで、本件自衛隊機の差止請求が民事上の請求として許されるかどうかについて、以下に検討する。

1 自衛隊法三条は、自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つた

め、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる旨を定め、同法第六章は、自衛隊の行動として、防衛出動（七六条）、命令による治安出動（七八条）、要請による治安出動（八一条）、海上における警備行動（八二条）、災害派遣（八三条）、領空侵犯に対する措置（八四条）等の各種の行動を規定している（なお、右の行動に必要な情報の収集、隊員の教育訓練も自衛隊の行動に含まれる。防衛庁設置法五条四号、八号参照）。自衛隊機の運航は、右のような自衛隊の任務、特にその主たる任務である国の防衛を確実、かつ、効果的に遂行するため、防衛政策全般にわたる判断の下に行われるものである。そして、防衛庁長官は、内閣総理大臣の指揮監督を受け、自衛隊の隊務を統括する権限を有し（自衛隊法八条）、この権限には、自衛隊機の運航を統括する権限も含まれる。防衛庁長官は、「航空機の使用及びとう乗に関する訓令」（昭和三六年一月一二日防衛庁訓令第二号）を発し、自衛隊機の具体的な運航の権限を右訓令二条七号に規定する航空機使用者に与えるとともに、右訓令三条において、航空機使用者が所属の航空機を使用することができる場合を定めている。

一方、右のような自衛隊の任務を遂行するため、自衛隊機に関しては、一般の航空機と異なる特殊の性能、運航及び利用の態様等が要求される。そのため、自衛隊機の運航については、自衛隊法一〇七条一項、四項の規定により、航空機の航行の安全又は航空機の航行に起因する障害の防止を図るための航空法の規定の適用が大幅に除外され、同条五項の規定により、防衛庁長官は、自衛隊が使用する航空機の安全性及び運航に関する基準、その航空機に乗り組んで運航に従事する者の技能に関する基準並びに自衛隊が設置する飛行場及び航空保安施設の設置及び管理に関する基準を定め、その他航空機による災害を防止し、公共の安全を確保するため必要な措置を講じなければならないものとされている。このことは、自衛隊機の運航の特殊性に応じて、その航行の安全及び航行に起因する障害の防止を図るための規制

を行う権限が、防衛庁長官に与えられていることを示すものである。

2 以上のように、防衛庁長官は、自衛隊に課せられた我が国の防衛等の任務の遂行のため自衛隊機の運航を統括し、その航行の安全及び航行に起因する障害の防止を図るため必要な規制を行う権限を有するものとされているのであって、自衛隊機の運航は、このような防衛庁長官の権限の下において行われるものである。そして、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。

3 上告人らの本件自衛隊機の差止請求は、被上告人に対し、本件飛行場における一定の時間帯（毎日午後八時から翌日午前八時まで）における自衛隊機の離着陸等の差止め及びその他の時間帯（毎日午前八時から午後八時まで）における航空機騒音の規制を民事上の請求として求めるものである。しかしながら、右に説示したところに照らせば、このような請求は、必然的に防衛庁長官にゆだねられた前記のような自衛隊機の運航に関する権限の行使の取消変更ないしその発動を求める請求を包含することになるものといわなければならないから、行政訴訟としてどのような要件の下にどのような請求をすることができるかはともかくとして、右差止請求は不適法というべきである。

以上のとおりであるから、上告人らの本件自衛隊機の差止請求に係る訴えを不適法として却下すべきものとした原審の判断は、結論において是認することができる。論旨は、違憲をいう点を含め、原判決の結論に影響のない事項についての違法をい

うものにすぎず、採用することができない。

二 同第二点について

所論は、上告人らの本件訴えのうち、アメリカ合衆国軍隊（以下「米軍」という。）の使用する航空機（以下「米軍機」という。）の一定の時間帯における離着陸等の差止め及びその余の時間帯における音量規制を請求する部分（以下この部分の請求を「本件米軍機の差止請求」という。）は、本件自衛隊機の差止請求と同様、被上告人に対して不作為を求めるものであり、この場合においてその相手方が厚木飛行場の設置・管理者である被上告人となるのは自明のことであって、米軍の本件飛行場の使用権限が条約によって与えられているという事実は被上告人と米軍との間の内部関係にすぎないから、被上告人に米軍機の運航を規制、制限する権限がないことなどを理由に本件米軍機の差止請求に係る訴えを却下すべきものとした原審の判断は、憲法三二条に違反し、裁判所法三条の解釈適用を誤ったものである、というのである。

しかしながら、上告人らは、米軍機の運航等に伴う騒音等による被害を主張して人格権、環境権に基づき米軍機の離着陸等の差止めを請求するものであるところ、上告人らの主張する被害を直接に生じさせている者が被上告人ではなく米軍であることはその主張自体から明らかであるから、被上告人に対して右のような差止めを請求することができるためには、被上告人が米軍機の運航等を規制し、制限することのできる立場にあることを要するものというべきである。

これを本件についてみると、原審の確定したところによれば、本件飛行場は、原判決の引用する一審判決別冊第1図青枠部分の区域からなり、被上告人が米軍の使用する施設及び区域としてアメリカ合衆国に提供しているものであって（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（昭和三五年条約第六号）六条参照）、昭和四六年六月三〇日に我が国とアメリカ合衆国との間で締結された政府

間協定により、同年七月一日以降、(1) 前記第1図の緑斜線部分は、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定(昭和三五年条約第七号)二条四項(a)に基づき、米軍と我が国の海上自衛隊の共同使用部分とされ、(2) 同図赤斜線部分は、海上自衛隊の管轄管理する施設となったが、同項(b)の規定の適用のある施設及び区域として米軍に対し引き続き使用が認められ、(3) 同図黄色部分は、引き続き米軍が航空機を保管し整備等を行うため専用している。このように、本件飛行場に係る被上告人と米軍との法律関係は条約に基づくものであるから、被上告人は、条約ないしこれに基づく国内法令に特段の定めのない限り、米軍の本件飛行場の管理運営の権限を制約し、その活動を制限し得るものではなく、関係条約及び国内法令に右のような特段の定めはない。そうすると、上告人らが米軍機の離着陸等の差止めを請求するのは、被上告人に対してその支配の及ばない第三者の行為の差止めを請求するものというべきであるから、本件米軍機の差止請求は、その余の点について判断するまでもなく、主張自体失当として棄却を免れない。論旨は採用することができない。

原審の説示するところも、その趣旨は右と同一に帰するところ、原審が上告人らの本件米軍機の差止請求に係る訴えを不適法として却下したのは相当でないが、右却下部分を取り消して上告人らの請求を棄却するのは不利益変更禁止の原則に触れるから、右却下部分に対する上告はこれを棄却すべきである。

三 同第三点ないし第六点について

上告理由第六点は、要するに、原判決は、本件飛行場に離着陸する航空機に起因する騒音等による被害が受忍限度を超え、被上告人による本件飛行場の使用及び供用が違法性を帯びるかどうかを判断する要素として、(1) 侵害行為の態様と侵害の程度、(2) 被侵害利益の性質と内容、程度、(3) 侵害行為のもつ公共性ない

し公益上の必要性の内容と程度、(4) 被害の防止に関する被上告人による対策の有無、内容、効果、(5) 侵害行為としての騒音等に対する行政的な規制に関する基準、(6) 上告人らの侵害行為への接近の度合等を掲げながら、専ら加害行為の公共性のみが受忍限度を決定するとし、他の要素を考慮していないのであって、右判断には法令の解釈適用の誤り、理由不備、理由齟齬の違法がある、というのである。

1 そこで、この点に関する原判決の判示をみるのに、原判決は、(1) 上告人らが本件航空機騒音等により受けているいわゆる共通被害の内容は、定量的には把握し難い精神的な不快感、いら立ち、航空機墜落等に対する不安感等の情緒的被害、睡眠妨害、テレビ・ラジオの視聴及び会話・電話の支障等の生活妨害であって、それ以上に客観的に上告人らの生命、身体及び健康に対し具体的な被害が発生しているとは認め難いとした上、(2) 一般に、公共性のある行為に伴って第三者に被害が発生する場合、加害行為を違法とするためには、公共性を帯びない行為との関係で受忍限度とされる程度を超える被害が生じているというのみでは足りないのであって、当該行為の公共性の性質・内容・程度に応じて受忍限度の限界が考慮されるべきであり、これについては、公共性が高ければ、それに依りて受忍限度も高くなるといわなければならないとし、(3) 本件の場合、本件飛行場の沿革、周辺地域の事情の下で、被上告人による本件飛行場の使用及び供用行為の高度な公共性を考えると、これに基づく上告人らの被害が前記のような情緒的被害、睡眠妨害ないし生活妨害のごときものである場合には、かかる被害は受忍限度内にあるものとして、これに基づく慰謝料請求は許されない、と判断している。

2 しかしながら、原審の右判断は是認することができない。その理由は以下のとおりである。

被上告人による本件飛行場の使用及び供用が第三者に対する関係において違法な

権利侵害ないし法益侵害となるかどうかについては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間に採られた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察して判断すべきものである（最高裁昭和五一年（オ）第三九五号同五六年一二月一六日大法廷判決・民集三五卷一〇号一三六九頁参照）。

これを本件について検討すると、次のとおりである。すなわち、（１） 本件飛行場の使用及び供用による騒音等の被害は、それが原審認定のような情緒的被害、睡眠妨害、生活妨害にとどまるものであるとしても、上告人らがこれを当然に受忍しなければならないような軽度の被害であるということはできず、また、原審の認定したところによれば、その被害を受ける地域住民は、かなりの多数にのぼっているというのである。（２） 上告人らの被害の程度と本件飛行場の使用及び供用の公共性ないし公益上の必要性との比較検討に当たっては、本件飛行場の周辺住民が本件飛行場の存在によって受ける利益とこれによって被る被害との間に、後者の増大に必然的に前者の増大が伴うというような彼此相補の関係が成り立つかどうかの検討が必要であるというべきところ（前記大法廷判決参照）、原審はこの点について何ら判断をしていないのみならず、その認定事実からは、本件において右のような関係があることはうかがわれない。（３） 被上告人が講じた被害対策及びその効果については、原審の認定したところによれば、住宅防音工事は原則として一室ないし二室について施行されているにすぎないため騒音が十分に防止されているものとはいえず、移転措置は補償額が現実の不動産取引価格からみて相当に低廉であることなどから騒音被害の改善に予期したほどの効果をあげておらず、緑地整備は激甚な航空機騒音等の深刻な被害の救済改善に直接的かつ効果的な対策となっているとはいえず、自衛隊機及び米軍機の騒音の軽減低下はほとんど期待し得ず、飛行コー

スの変更等による騒音防止措置には限界がある、というのである。

そうすると、原審は、本件飛行場の使用及び供用に基づく侵害行為の違法性を判断するに当たり、前記のような各判断要素を十分に比較検討して総合的に判断することなく、単に本件飛行場の使用及び供用が高度の公共性を有するということから、上告人らの前記被害は受忍限度の範囲内にあるとしたものであって、右判断には不法行為における侵害行為の違法性に関する法理の解釈適用を誤った違法があるというべきであり、右違法が判決の結論に影響を及ぼすことは明らかである。したがって、過去の損害の賠償請求を棄却すべきものとした原審の判断につき違法をいう論旨は、その余の点について判断するまでもなく理由がある。

以上によれば、原判決中上告人らの過去の損害（原審口頭弁論終結の日である昭和六〇年八月二八日までに生じた損害）の賠償請求を棄却すべきものとした部分は、違法として破棄を免れない。そして、前記違法性の判断及び損害賠償額の算定等について更に審理を尽くさせる必要があるから、右部分につき本件を原審に差し戻すこととする。

四 同第七点について

本件訴えのうち将来の損害（原審口頭弁論終結の日の翌日である昭和六〇年八月二九日以降に生ずべき損害）の賠償請求に係る訴えを不適法として却下すべきものとした原審の判断は、正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

よって、民訴法四〇七条一項、三九六条、三八四条、九五条、八九条、九三条に従い、上告理由第一点についての裁判官味村治、同橋元四郎平の補足意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

上告理由第一点についての裁判官橋元四郎平の補足意見は、次のとおりである。

上告人らの本件自衛隊機の差止請求が民事上の請求として不適法というべきこと

は、法廷意見の説示するとおりであるが、このような紛争を行政訴訟の対象とすることができるかどうかについては、次のように考える。

法廷意見の説示するように、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。しかしながら、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から、右の利益を有する周辺住民は、自衛隊機の運航に関する権限の行使の適法性を争って行政訴訟を提起する原告適格ないし訴えの利益を有するものと解すべきである。

右の行政訴訟の形態としては、防衛庁長官が特定の飛行場における離着陸を伴う自衛隊機の運航を個別的又は包括的に命じていて、その命令による自衛隊機の運航に伴う騒音等により周辺住民が著しい被害を受ける場合には、その命令の全部又は一部の取消しを求める訴訟が考えられる。しかし、事柄の性質上、自衛隊機の運航に関する命令は自衛隊内部におけるもので、部外者がその内容を知ることはほとんど不可能と考えられるから、右のような訴訟形態は、實際上適切な争訟手段にはなり得ないといわざるを得ない。

そこで、他に争訟手段としてどのような訴訟形態を採ることができるかを検討すると、防衛庁長官に対して、特定の飛行場における離着陸を伴う自衛隊機の運航で一定の時間帯又は一定の限度以上の音量に係るもの等についての命令を発してはならないとの不作為を求める訴訟形態が考えられる。これは、いわゆる無名抗告訴訟の一種であり、無名抗告訴訟としての要件を具備することが必要であって、とりわけ、周辺住民が自衛隊機の運航に伴う騒音等により受けている被害が今後も反復継続することが確実と見込まれ、あらかじめこれを防止しなければ回復し難い著しい障害を受けるおそれがある等事前の救済を認めないと著しく不相当となる事情が存することを要するものと解されるが、これらの要件を具備する限り、このような訴

訟を提起することができる考える。

裁判官味村治は、裁判官橋元四郎平の補足意見に同調する。

最高裁判所第一小法廷

裁判長裁判官	味	村	治
裁判官	大	堀	誠一
裁判官	橋	元	四郎平
裁判官	小	野	幹雄
裁判官	三	好	達