

基地騒音訴訟を巡る判例の動向

飛行場の公共性の評価と危険への接近の法理

2009年10月19日

丸茂雄一

政策研究大学院大学連携教授

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

e-mail:adm001@grips.ac.jp

要旨

米軍飛行場周辺に居住する住民から、数次にわたり基地騒音訴訟が提起されている。本稿は、損害賠償請求（過去分）を検討する過程において論点となる飛行場の「公共性」の評価と「危険への接近の法理」について着目し、判例の動向を分析するものである。

米軍飛行場の有する「公共性」に関する近年の判例に共通する認識は、公共用飛行場と同程度であるとか、受忍限度を判断する際の一要素に過ぎないというものである。損害賠償請求訴訟において、被告国は「公共性」を過度に強調することはできない。

「危険への接近の法理」は、2つに区分される。国が損害賠償を免責される「免責の法理としての危険への接近」の適用については、周辺住民が違法状態を利用して損害賠償を請求するような、周辺住民が特に非難されるべき事情がある場合に限られるであろう。一方、国の損害賠償額が減額される「減額の法理としての危険への接近」を適用については、第五次～第七次横田騒音訴訟控訴審判決が厳しく指摘するように、米軍飛行場の違法状態が継続し、最高裁判決後においても違法状態を国が放置していることを考慮すると、国が今後抜本的な騒音対策を施さない限り、裁判所が損害賠償額の減額を認定することはないだろう。

1 はじめに

日本政府が日米安保条約及び地位協定に基づきアメリカ合衆国に提供している施設・区域¹のうち、横田飛行場、厚木海軍飛行場、嘉手納飛行場などでは、基地周辺に居住する住民から、数次にわたり基地騒音訴訟が提起されている。

これらの訴訟において、被告（国）は飛行場の有する公共性を強調しているものの、航空機騒音は基地周辺住民の生活環境を悪化させる要因となっている。国が実施している航空機騒音対策の効果も、軍用飛行場という特性上限界がある。

これらの訴訟において、原告（住民）の請求にほぼ共通するものは、夜間から早朝にかけての米軍機の飛行差止め、昼間における一定レベル以上の騒音の居住地域への到達禁止、騒音・振動等の侵害行為に対する損害賠償請求（過去分）、騒音・振動等を理由とする将来の損害賠償請求である。

本稿においては、損害賠償請求（過去分）を検討する過程において論点となる飛行場の「公共性」の評価と「危険への接近の法理」について着目し、米軍基地騒音訴訟を巡る判例の動向を分析するものである。

2 航空機騒音対策の現状

(1) 公共用飛行場における騒音対策

日本では、航空機騒音対策は、日本の総合交通体系上必要とされる航空輸送力の確保と空港周辺の環境の維持を両立させ、社会全体の福利を増進することを目的として実施されている²。航空行政の一環として実施されてきた航空機騒音対策を大別すると 発生源対策（機材の改良、発着の規制、運航方法の改善）³と 空港周辺対策としての土地利用の規制、補償制度に大別される。空港周辺対策の根拠法は、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（昭和 42 年法律第 110 号、以下「航空機騒音防止法」と略称）である。同法には、航空機騒音による障害を防止する措置として、学校等の騒音防止工事の助成（第 5 条）、共同利用施設の助成（第 6 条）、住宅の騒音防止工事の助成（第 8 条の 2）、移転補償・特定土

¹ 在日米軍の基地、演習場、飛行場、港湾施設、通信施設、弾薬庫など。

² 「航空機騒音対策の展開及び今後の見通し」『昭和 49 年版 運輸白書』

<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/transport/shouwa49/ind100402/frame.html>（2009 年 10 月 19 日アクセス）

³ 発生源対策の根拠は、航空法に基づく国土交通省による路線免許処分（許認可）である。澤野孝一郎「日本における航空機騒音対策 那覇空港を事例として」『オイコノミカ』（第 41 巻第 1 号、名古屋市立大学、2004 年、81 ページ）参照。

地の買入れ（第9条）、緑地帯の整備（第9条の2）、損失補償（第10条）の規定が定められている。

(2) 米軍飛行場における騒音対策

米軍飛行場における発生源対策のうち、機材の改良は、軍用機の特性上困難である。発着の規制については、例えば昭和38年9月に「厚木飛行場周辺の航空機の騒音軽減措置」という飛行協定が、日米合同委員会で合意された⁴。飛行活動の規制について、

離陸及び着陸の間を除き、航空機は、人口稠密地域の上空を低空で飛行しない

航空機は、運用上の必要性がなければ、低空で高音を発する飛行を行ったり、あるいは、他人に迷惑を及ぼすような方法で操縦をしない

などと記述されているが、「運用上の必要性」という例外規定が多く、実際の運用上遵守するかどうかは米軍側の裁量が大きい。飛行協定には法的拘束力はないと指摘されている⁵。

このような事情から、米軍飛行場周辺における騒音対策は、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律（昭和49年法律第101号）に基づく基地周辺対策が中心とならざるを得ない⁶。その騒音対策の概要は、航空機騒音防止法とほぼ同様の内容となっている。すなわち、障害防止工事の助成（第3条）、住宅の防音工事の助成（第4条）、移転補償・特定土地の買入れ（第5条）、緑地帯の整備（第6条）、民生安定施設の助成（第8条）、特定防衛施設周辺整備調整交付金（第9条）、損失補償（第13条）である。

米軍飛行場における騒音対策は、地位協定を始めとする現行法令上あるいは厳しい国際情勢を踏まえた部隊運用上、発生源対策に踏み込むことが現状では困難なため、基地周辺対策に頼っている面が強い。膨大な予算を投入しているものの、「周辺対策の一環として一審被告（国）が行っている住宅、学校等の防音工事助成、騒音用電話機の設置等の施策は、その開始時期、進捗状況の問題をひとまず措き、方策の内容からいっても、被害の一部を軽減するにとどまるものであり、被害そのものを解消するには到底及ばないものというべきである。」と東京高裁は第一次厚木基地騒音訴訟差戻後控訴審判決で判示している（平成7年12月26日）。

3 航空基地騒音訴訟の提起

米軍飛行場に関する控訴審以上の判断が示されている基地騒音訴訟の一覧は、以下のとおり

⁴ 東京都町田市ホームページ「厚木飛行場周辺の航空機の騒音軽減措置」参照
https://www.city.machida.tokyo.jp/shisei/souon/d_yougo_y/yougo/d_yougo07_y/yougo07/index.html（2009年10月19日アクセス）

⁵ 朝井志歩『基地騒音 厚木基地騒音問題の解決策と環境的公正』（法政大学出版局、2009年、40ページ）

⁶ 「防衛施設」とは、自衛隊の施設、地位協定に基づきアメリカ合衆国に提供している施設・区域を指す（法第2条第2項）。

である⁷。

(1) 横田基地騒音訴訟⁸

- 第一次・第二次横田騒音訴訟第一審判決（東京地裁八王子支部、昭和56年7月13日）
- 第一次・第二次横田騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、昭和62年7月15日）
- 第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決（最高裁第一小法廷、平成5年2月25日）
- 第三次横田騒音訴訟第一審判決（東京地裁八王子支部、平成元年3月15日）
- 第三次横田騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、平成6年3月30日）
- 第五次～第七次横田騒音訴訟第一審判決（東京地裁八王子支部、平成14年5月30日）
- 第五次～第七次横田騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、平成17年11月30日）
- 第五次～第七次横田騒音訴訟上告審判決（最高裁第三小法廷、平成19年5月29日）

(2) 厚木基地騒音訴訟

- 第一次厚木騒音訴訟第一審判決（横浜地裁、昭和57年10月20日）
- 第一次厚木騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、昭和61年4月9日）
- 第一次厚木騒音訴訟上告審判決（最高裁第一小法廷、平成5年2月25日）
- 第一次厚木騒音訴訟差戻し後控訴審（東京高裁、平成7年12月26日）
- 第二次厚木騒音訴訟第一審判決（横浜地裁、平成4年12月21日）
- 第二次厚木騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、平成11年7月23日）
- 第三次厚木騒音訴訟第一審判決（横浜地裁、平成14年10月16日）
- 第三次厚木騒音訴訟控訴審判決（東京高裁、平成18年7月13日）

(3) 嘉手納基地騒音訴訟

- 第一次嘉手納騒音訴訟第一審判決（那覇地裁沖縄支部、平成6年2月24日）
- 第一次嘉手納騒音訴訟控訴審判決（福岡高裁那覇支部、平成10年5月22日）
- 第二次嘉手納騒音訴訟第一審判決（那覇地裁沖縄支部、平成17年2月17日）
- 第二次嘉手納騒音訴訟控訴審判決（福岡高裁那覇支部、平成21年2月27日）

上記の訴訟において、原告（住民）の請求にほぼ共通するものは、夜間から早朝にかけての米軍機の飛行差止め⁹、昼間における一定レベル以上の騒音の居住地域への到達禁止、騒音・振動等の侵害行為に対する損害賠償請求（過去分）、騒音・振動等を理由とする将来の損害賠償請求である。なお、第三次厚木騒音訴訟の原告は、を請求しておらず、争点及

⁷ 本稿に掲載する判例は、判例データベースである Westlaw Japan に負うところが大きい。

⁸ このほかに、アメリカ合衆国を被告とする「新横田基地騒音訴訟（最高裁第二小法廷、平成14年4月12日）」がある。

⁹ 日米共同使用している米軍基地の場合には、自衛隊機の飛行差止めを含む。

び審理が過去分及び将来分の損害賠償に絞られている。これは、弁護団の訴訟方針を反映しているものと指摘されている¹⁰。

4 米軍飛行場の概要

(1) 横田飛行場

横田飛行場は、昭和 15 年現在地に旧陸軍多摩飛行場として設置されたことに始まる。戦後連合国軍によって接收され、昭和 27 年 4 月平和条約の発効後旧安保条約及び同条約に基づく行政協定により、昭和 35 年 6 月以降は新安保条約及び同条約に基づく地位協定により、米軍に提供された。横田飛行場は、今日に至るまで継続して米軍の軍用飛行場として使用されている。同飛行場の規模は、終戦当時面積約 446 万平方メートル、滑走路の長さ約 1,300 メートルであった。その後日本政府において、周辺の土地を買収し、または借り上げるなどして逐次その面積を拡張した。現在では瑞穂町、羽村町、福生町、武蔵村山市、立川市の 5 市町にまたがり、昭島市に隣接する面積約 714 万平方メートル、南北にのびる長さ 3,350 メートルの滑走路(オーバーランを含めると 3,955 メートル)のほか、誘導路・格納庫・駐機場・整備工場・通信施設等を有する。

横田飛行場は、朝鮮戦争当時米軍の B29 爆撃機の出撃基地となり、ベトナム戦争当時には後方支援基地となった。昭和 46 年第 347 戦術戦闘機航空団が転出し、以後戦闘機・爆撃機の常駐はなく、同飛行場は戦闘基地としての性格をうすめ、大型輸送機や民間チャーター機を中心とする空輸中継基地となった。現在同飛行場は、在日米軍及び米第五空軍の指揮中枢基地として、また米本土と極東地域とを結ぶ米空軍空輸軍団の日本における唯一の中継基地として機能している¹¹。

アメリカ合衆国は、日米安保条約及び地位協定に基づき、横田飛行場を使用し、横田飛行場内において、それらの運営、管理等のために必要なすべての措置を採る権限を有する。すなわち、横田飛行場における米軍機の保有及び運航権限は、すべて米軍の専権に属することになった。米軍機の運航活動の変更内容について変更を求めるには、地位協定 25 条の定める日米合同委員会の協議による¹²。

なお、昭和 58 年以降、横田飛行場においても、米海軍所属の航空母艦(平成 3 年 8 月以前は空母ミッドウェー、同年 9 月以降は空母インディペンデンス、平成 10 年 8 月以降は空母キティーホーク)が横須賀港から出航する直前の一定期間に、その艦載機による夜間離着陸訓練

¹⁰ 前掲『基地騒音 厚木基地騒音問題の解決策と環境的公正』93 ページ

¹¹ 第一次・第二次横田騒音訴訟第一審判決より抜粋

¹² 第五次～第七次横田騒音訴訟第一審判決より抜粋

(NLP : Night Landing Practice)¹³が実施されている¹⁴。

(2) 厚木海軍飛行場

厚木海軍飛行場は、神奈川県大和市、綾瀬市、海老名市にまたがって所在する。同飛行場は、戦前旧海軍省が設置したものであるが、戦後間もなく米軍に接收され、昭和 35 年 6 月以降は新日米安保条約 6 条、地位協定 2 条 1 項(a)に基づき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されてきた。しかし、昭和 46 年 6 月の日米政府間協定により、飛行場の一部について海上自衛隊との共同使用及び使用転換が決定された。この措置により、厚木海軍飛行場は、その全体が米軍への提供施設でありながら、設置・管理の法律関係を異にする次のような 3 種の区域が混在することとなった¹⁵。

管理権を米軍が有し専ら米軍が使用する区域 (地位協定 2 条 1 項(a)号地区)

管理権を米軍が有し国と共同使用する区域 (地位協定 2 条 4 項(a)号地区)

管理権を国が有し米軍と共同使用する区域 (滑走路を含む本件飛行場の主体部分、地位協定 2 条 4 項(b)号地区)

厚木海軍飛行場には、昭和 30 年頃からジェット機が飛来するようになった。最盛期にはジェット機が約 90 機配備されていたといわれ、その離発着、周辺空域での飛行訓練等により、周辺住民は激しい騒音に悩まされた。その後、昭和 40 年 6 月、飛行部隊の他基地への移動に伴い、所属機約 70 機がいなくなったことから、騒音は大幅に減少し、周辺住民は穏やかな生活が送れるようになった¹⁶。

しかしながら、昭和 48 年 10 月から米軍の空母ミッドウェーが横須賀港に入港して、同港

¹³ 空母艦載機の着艦は、着艦甲板の長さが地上滑走路の長さにはるかに短いことから、着艦甲板上に張られているアレスティング・ワイヤーにフックを引っ掛けて急制動させるという制動着艦となる。夜間離着陸訓練 (NLP) の内容は、滑走路の一部を空母の着艦甲板に見立て、夜間艦載機が地上の誘導ライト等を頼りに大きな推力を維持しつつ、滑走路に定められた基点に向けて滑走路に進入し、着地後、直ちに急上昇して復航することを数回繰り返すもの。

¹⁴ 昭和 48 年当時、空母ミッドウェー艦載機の夜間離着陸訓練 (NLP) は、三沢及び岩国の飛行場を使用して実施されていた。その後、支援要員の増加、補給面での負担の増大及び両飛行場が横須賀基地から遠距離にあることなどの理由により、米軍は関東地方及びその周辺地区で NLP を行いたい旨日本政府に要請した。その結果、昭和 57 年 2 月から、厚木飛行場において NLP が実施されることとなった。さらに、昭和 58 年 1 月以降は、横田飛行場においても NLP が実施されることとなった。NLP に伴う騒音問題を軽減するため、日本政府は、硫黄島に夜間離着陸訓練施設を建設した。平成 5 年 3 月以降、米軍は同島で NLP を実施するようになったものの、同島の天候によっては、厚木飛行場及び横田飛行場においても NLP が行われている (第五次 ~ 第七次横田騒音訴訟第一審判決より抜粋)。

¹⁵ 第一次厚木騒音訴訟第一審判決より抜粋

¹⁶ 神奈川県綾瀬市編「綾瀬市と厚木基地」(平成 20 年 3 月、26 ページ) 参照

を事実上の母港として扱うようになったことから、その艦載機が厚木基地に飛来するようになった。昭和 57 年 2 月ころから米軍空母艦載機の夜間着陸訓練(NLP)が開始された。その後、平成 3 年 9 月からは老朽化した空母ミッドウェーに替わって空母インディペンデンスが、平成 10 年 8 月からは空母キティホークが、それぞれ横須賀港を事実上の母港とするようになり、その艦載機が飛来するようになった¹⁷。

日本政府は、昭和 46 年 7 月 1 日から厚木基地に海上自衛隊員約 300 名を配備し、昭和 56 年 12 月には大型対潜哨戒機 P-3C を配備した。今日までに配備された自衛隊機の部隊は約 2,000 名に達し、配備機は 50 機に及んでいる。その後、平成 6 年 2 月 15 日、日本政府は、基地周辺の自治体に対して、厚木基地への自衛隊ジェット機の乗り入れを通告し、同年 5 月から実際に乗り入れを行うようになった¹⁸。

(3) 嘉手納飛行場

嘉手納飛行場は、那覇市から北に約 20 キロメートルの沖縄本島中部に位置し、沖縄市、嘉手納町、北谷町の 3 市町村にまたがる総面積約 1,995 万平方メートルの広大な米軍基地である。同飛行場には、その北側部分に長さ約 3,700 メートル、幅約 90 メートルの滑走路(西に約 300 メートルのオーバーラン部分)、その南側に位置する長さ約 3,700 メートル、幅約 60 メートルの滑走路(東西にそれぞれ約 300 メートルのオーバーラン部分)が設置されている。さらに、滑走路に付属する誘導路、格納庫、整備施設等の施設や司令部、兵舎、通信施設、住宅、学校、診療所等が存在する。

嘉手納飛行場は、旧日本陸軍が昭和 18 年 9 月に建設を開始し、昭和 19 年 9 月に中飛行場として開設したものである。当時の飛行場の規模は、長さ約 1,000 メートルの滑走路 1 本を有するものであった。しかし、昭和 20 年 4 月に沖縄本島に上陸した米軍がこれを占領し、整備、拡張して使用するようになった。戦後、沖縄県は本土から政治上、行政上分離され、更に、昭和 27 年発効の「日本国との平和条約」3 条によって、アメリカ合衆国の施政下に置かれることになり、このような経過で、本件飛行場も同国が管理することになった。昭和 47 年の沖縄の本土復帰に伴い、日本政府は嘉手納飛行場を日米安保条約及び地位協定に基づく施設及び区域としてアメリカ合衆国に提供し、同国が地位協定 3 条 1 項に基づき、運営、管理し、航空機の運航等に使用するようになった¹⁹。

嘉手納飛行場の機能拡張に関しては、昭和 42 年 5 月ころには 2 本の滑走路が完成し、ベトナム戦争当時は出撃、補給中継基地として重要な役割を果たした。昭和 43 年から昭和 45 年

¹⁷ 第三次厚木騒音訴訟第一審判決より抜粋

¹⁸ 同上

¹⁹ 第二次嘉手納騒音訴訟第一審判決より抜粋

にかけては、B - 52 戦略爆撃機が常駐している。昭和 54 年から昭和 56 年にかけて、それまでの主力戦闘機 F - 4 ファントム戦闘機に代わり、F - 15 イーグル戦闘機が配備され、昭和 55 年には E - 3 空中早期警戒管制機が配備された。平成 3 年には、フィリピンのクラーク空軍基地の閉鎖に伴い、第 353 特殊作戦航空団と輸送空軍が、嘉手納飛行場に移動した。

現在嘉手納飛行場は、横田基地にある第 5 空軍の麾下にある第 18 航空団が管理している。同飛行場には、多数の航空機が常駐し、戦闘支援、空中給油、偵察、航空管制、通信、救難、物資及び旅客の輸送等を主たる任務として、空軍を中心に海軍及び海兵隊等が共同使用する米軍の東アジア地域における重要基地となっている²⁰。

5 損害賠償請求の論点

(1) 公の営造物の設置又は管理の瑕疵

国家賠償法 2 条 1 項

基地周辺住民が、米軍基地の設置・管理の違法性に関し、国に損害賠償請求する根拠法条として、「公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる」と規定する国家賠償法 2 条 1 項の適用がまず考えられる。

営造物の設置又は管理の瑕疵とは、「営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいうもので、それは客観的に判断さるべきものであり、その過失の存在を必要としないもの」(最高裁第一小法廷判決、昭和 45 年 8 月 20 日)とされ、営造物の設置又は管理の瑕疵の有無は、「当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別に判断すべきものである」とされる(最高裁第三小法廷判決、昭和 53 年 7 月 4 日)²¹。

公の営造物は、広く公共の用に供される。空港・新幹線・道路のような公の営造物が、その利用者との関係においては瑕疵はないものの、その利用者以外の第三者である周辺住民に騒音・振動、大気汚染などによる生活妨害・健康被害を及ぼす場合がある(機能的瑕疵・供用関連瑕疵という)。

大阪国際空港騒音訴訟の最高裁大法廷判決(昭和 56 年 12 月 16 日)は、従来の瑕疵概念を拡張し、利用者以外の第三者である周辺住民との関連で、「当該営造物の利用の態様及び程度が一定の限度にとどまる限りにおいてはその施設に危害を生ぜしめる危険性がなくても、これを超える利用によつて危害を生ぜしめる危険性がある状況にある場合には、そのような利用に供される限りにおいて右営造物の設置、管理には瑕疵があるというを妨げず、したがつて、右

²⁰ 同上

²¹ 宇賀克也『行政法概説 行政救済法』(有斐閣、2006 年、401 ページ)参照

営造物の設置・管理者において、かかる危険性があるにもかかわらず、これにつき特段の措置を講ずることなく、また、適切な制限を加えないままこれを利用に供し、その結果利用者又は第三者に対して現実に危害を生ぜしめたときは、それが右設置・管理者の予測しえない事由によるものでない限り、国家賠償法 2 条 1 項の規定による責任を免れることができない」と解した。上記最高裁判決は公共用飛行場に関するものであるが、その機能的瑕疵・供用関連瑕疵に関する判断は、米軍飛行場初の最高裁判決である第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決や同日（平成 5 年 2 月 25 日）に判決が下された第一次厚木騒音訴訟上告審判決により差し戻された第一次厚木騒音訴訟差戻し後控訴審判決（平成 7 年 12 月 26 日）でも踏襲された²²。

民事特別法 2 条

米軍基地の設置・管理の違法性に関し、国に損害賠償請求する根拠法条として、国家賠償法 2 条 1 項のほか、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 6 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の実施に伴う民事特別法（昭和 27 年法律第 121 号、以下「民事特別法」という）も考えられる。同法 2 条は、「合衆国軍隊の占有し、所有し、又は管理する土地の工作物その他の物件の設置又は管理に瑕疵があつたために日本国内において他人に損害を生じたときは、国の占有し、所有し、又は管理する土地の工作物その他の物件の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じた場合の例により、国がその損害を賠償する責に任ずる。」と規定している。

第一次・第二次横田騒音訴訟控訴審判決（昭和 62 年 7 月 15 日）は、民事特別法の要件について検討を加え、国家賠償法 2 条 1 項の趣旨は、民事特別法 2 条にもそのまま妥当するものと判断している。また、被告（国）は、横田飛行場における航空機の運航活動を規制する権限を有していないから、危害発生回避の可能性がないと主張したものの、「民特法 2 条の適用上右の回避可能性の有無が問題となるのは営造物の設置管理者である米軍についてであり、第三者である国についてではないのである・・・右飛行場の管理運営に対する国の権限の有無は全く関係がない²³のである」と判示した。

第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決後の第二次厚木騒音訴訟控訴審判決（平成 11 年 7 月 23 日）は、「民事特別法 2 条は、国家賠償法 2 条 1 項と若干表現を異にする点もあるが、同条にいう土地の工作物その他の物件の設置又は管理の瑕疵には、これまで国家賠償法 2 条 1 項について説示してきたところが、そのまま妥当すると解するのが相当である」と解している。

(2) 受忍限度論

振動・騒音による被害が訴訟となった判例を概観すると、空港や道路、鉄道等が第三者に対

²² 阿部泰隆『行政法解釈学』（有斐閣、2009 年、539 ページ）参照

²³ 被告（国）は、米軍について回避可能性がなかつた旨の主張を行っていない。

する関係で生活妨害となる事案において、その判断基準はおおむね侵害行為が受忍限度を超えるか否かをもって、違法性を有するか否かを判断している²⁴。換言すれば、機能的瑕疵・供用関連瑕疵を判断するに際しては、受忍限度論が用いられる²⁵。第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決は、大阪国際空港騒音訴訟の最高裁大法廷判決を参照しつつ、「本件飛行場の使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」と判示した。

(3) 飛行場の公共性の評価

受忍限度を判断するに際して問題となるのが、前記上告審判決にある「侵害行為のもつ公共性」である。すなわち、米軍飛行場の有する「公共性」を機能的瑕疵・供用関連瑕疵に係る違法性の判断において、いかに評価するかである。

第一次厚木騒音訴訟控訴審判決（昭和61年4月9日）は、厚木海軍飛行場の有する高度の公共性を強調し、「公共性が高ければ、それに応じて受忍限度も高くなる」として第一審が是認した基地周辺住民の損害賠償請求を斥けた。しかしながら、この判断は上告審で否定された。

公共性を受忍限度の判断における要素とすることについて、学説には反対もあるが、前記第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決は、「原審が侵害行為の公共性の要素を考慮したことは何ら違法でない」としている。多くの判例はこれを肯定しており、具体的適用においてどの程度考慮するか、基準を明確化できないかが検討課題になっている²⁶。

(4) 危険への接近の法理

「危険への接近の法理（理論）」とは、居住者が航空機騒音の存在についての認識を有しながら、それによる被害を容認して居住を開始したものであり、かつ、その被害が騒音による精神的苦痛ないし生活妨害のごときもので、直接生命・身体に関わるものでない場合においては、基地（飛行場）の公共性並びは米軍機及び自衛隊機の活動の公共性を考慮すれば、特段の事情（当該居住者の居住開始後に実際に被った被害の程度が、居住開始の際同人がその存在を認識した騒音から推測される被害の程度を超えるものであった場合、居住開始後に騒音の程度が格段に増大した場合等）のない限り、その被害を受忍すべきであり、右被害を理由として損害賠償を請求することは許されないものをいう。危険への接近に係る事情は、その適用を主張

²⁴ 井上繁規編著『受忍限度の理論と実務』（新日本法規出版、2004年、16ページ）

²⁵ 前掲『行政法概説 行政救済法』407ページ

²⁶ 『平成5年度主要民事判例解説』（判例タイムズ臨時増刊、852号、116ページ）

する被告（国）において主張立証すべきものと解される²⁷。

近年の判決においては、「危険への接近の法理」は、自己責任の原則による損害賠償免責の法理（原告と被告国との関係）と過失相殺の法理の類推適用による損害賠償減額の法理（原告内部の比較衡量）とに区分される。免責の法理としての危険への接近は、前記大阪国際空港騒音訴訟の最高裁大法廷判決が認めている類型である。

「危険への接近の法理」が違法性の消滅または減少事由になり得ることは一般に認められているといえようが、実際の適用にあたって要求される要件やその程度等についての裁判所の判断は必ずしも一致していないと指摘される²⁸。あるいは、危険への接近の適否について、各基地騒音公害訴訟間で差異があるのは、それが公平の理念等に基づくものであることから、騒音問題の周知度等の地域性や住居選択の容易性の問題のほか、住民ら個々の転居の事情、国がしてきた防音工事等の各種騒音対策や騒音情報の開示態度等についての評価に違いがあるためであると指摘される²⁹。

6 飛行場の公共性の評価と危険への接近

以上のような状況を踏まえ、本稿においては、損害賠償請求（過去分）を検討する過程において論点となる米軍飛行場の有する「公共性」の評価と「危険への接近の法理」について着目し、どのような事情が各裁判所の判断に影響を与えたのかについて判例の変遷をたどり、今後の動向を探らうとするものである。

(1) 飛行場の公共性の評価

それぞれの訴訟の一審被告である国は、「統治行為」ないし「政治問題」を理由として損害賠償請求（過去分）が不適法であるとする主張する場合がある。飛行場の有する高度の「公共性」を強調し、基地周辺住民の損害賠償請求を斥けた前記第一次厚木騒音訴訟控訴審判決ですら、「被害が受忍限度を超え、その侵害行為が違法性を帯びるものかどうかを、事案に即して審理判断すれば足り、それ以上にすすんで本件飛行場を自衛隊ないし米軍が使用することの適否、ここに離着陸する航空機等の配備の適否、あるいはわが国の防衛態勢ないしは米軍の本件飛行場使用自体の適否に至るまでその内容に立ち入って判断する必要はない」と判断し、国の主張を斥けている。

そこで、国は米軍飛行場の有する高度の「公共性」を持ち出し、損害賠償の免責あるいは

²⁷ 例えば、第二次厚木騒音訴訟控訴審判決（平成 11 年 7 月 23 日）

²⁸ 「横田基地第三次訴訟」（判例タイムズ 705 号、205 ページ）

²⁹ 「横田基地騒音公害第 5, 6, 7 次訴訟」（判例タイムズ 1164 号、196 ページ）

減額を主張する³⁰。大阪国際空港騒音訴訟においても、同空港の有する高度の「公共性」が争点とされた。最高裁判所大法廷は、「これ（大阪国際空港）による便益は、国民の日常生活の維持存続に不可欠な役務の提供のように絶対的ともいうべき優先順位を主張しうるものとは必ずしもいえない・・・（中略）・・・本件空港の使用によつて被害を受ける地域住民はかなりの多数にのぼり、その被害内容も広範かつ重大なものであり、しかも、これら住民が空港の存在によつて受ける利益とこれによつて被る被害との間には、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たないことも明らかで、結局、前記の公共的利益の実現は、被上告人らを含む周辺住民という限られた一部少数者の特別の犠牲の上でのみ可能であつて、そこに看過することのできない不公平が存することを否定できない」と判示した。

それでは、米軍飛行場の「公共性」は、具体的にどのように判断されているのだろうか。米軍飛行場の機能的瑕疵・供用関連瑕疵に関する初めての最高裁判決である第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決（平成5年2月25日）以前においては、控訴審の判断が次のように分かれていた。

前述のとおり、第一次厚木騒音訴訟控訴審判決（昭和61年4月9日）は、飛行場の有する高度の「公共性」を強調し基地周辺住民の損害賠償請求を斥ける一方、第一次・第二次横田騒音訴訟控訴審判決（昭和62年7月15日）は、騒音は単純な物理現象であつて、騒音自体に公共性のあるものとならないものとの区別がある筈はなく、社会生活上最少限の通常受忍限度を超えればいづれも違法であり、「軍事基地としての横田飛行場の公共性の程度は、例えば、航空機による迅速な公共輸送のための基地である成田空港等の民間公共用飛行場のそれと等しい」と判断している。

第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決以降の判例の動向については、次のとおりである。

まず、横田飛行場の「公共性」に関して、第三次横田騒音訴訟控訴審判決（平成6年3月30日）は、「民間空港や幹線鉄道、幹線道路が国民の日常生活において極めて重要な役割を果たしていることもまた間違いなく、その公共性ないし公益上の必要性もまた極めて大きい・・・（中略）・・・国防に関するからといって特別に高い公共性を主張し、違法性を阻却する事由とならんとすることが相当であるとは考え難い」と判示している。さらに、第五次～第七次横田騒音訴訟控訴審判決（平成17年11月30日）は、「横田飛行場における米軍の航空機の離着陸自体には、大きな公共性が認められるものの、飛行場周辺地域に居住する住民に対してW値75又は80以上の騒音を被らせることが違法である旨の判決が、・・・（中略）・・・2度（第1・

³⁰ 例えば、国は第一次・第二次横田騒音訴訟において、横田飛行場の高度の「公共性」を強調し、私益対私益の対立の場合と異なり、公益対私益の対立の場合は私益の侵害の結果が発生しても原則として適法であるとして、飛行場の「公共性」は全部的違法性阻却事由である旨主張している。

第2次訴訟及び第3次訴訟)にわたって確定したにもかかわらず、その後も、違法な水準の航空機騒音が解消されずに現在に至っている」と指摘し、国の怠慢を厳しく指摘している。

次に、厚木海軍飛行場の「公共性」に関して、第一次厚木騒音訴訟差戻し後控訴審(平成7年12月26日)は、「民間空港等の高速交通機関・施設等も国民生活に大きな貢献をしており、高度の公共性を有するものというべきであるから、国防の持つ重要性についてだけ特別高度の公共性を認めることは相当ではない」と判示している。第三次厚木騒音訴訟第一審判決(平成14年10月16日)は、「厚木基地の使用については、公共性を認めることができるものの、それは、受忍限度を超える違法の有無を判断する際に考慮すべき一要素にとどまり、公共性があることの一事をもって損害賠償請求を当然に否定することは許されない」とし、同控訴審判決(平成18年7月13日)も公共性に関する認定判断は、原判決と同一であると判示している。

さらに、嘉手納飛行場の「公共性」に関して、第一次嘉手納騒音訴訟控訴審判決(平成10年5月22日)は、「受忍限度の判断にあたって右民間飛行場等の場合とそれほど較差はない」と指摘している。

以上を総合すると、米軍飛行場の有する「公共性」とは、公共用飛行場と同程度であるとか、受忍限度を判断する際の一要素にとどまり、公共性があることの一事をもって損害賠償請求を当然に否定することは許されないというのが、第一次・第二次横田騒音訴訟上告審判決以降の判例に共通する認識である。戦時であればともかく平時においては、特に損害賠償請求の関係で、その公共性を過度に強調することはできない³¹。すなわち、国の主張は、判決で採用されていない。

(2) 危険への接近の法理

「危険への接近の法理」の適用に関する裁判所の判断には地域性が認められるとの指摘があるので、飛行場ごとに検討することとする。

ア 横田飛行場

まず、横田飛行場に関する騒音訴訟において、「免責の法理としての危険への接近」を適用したものは、第五次～第七次横田騒音訴訟第一審判決(平成14年5月30日)である。遅くとも昭和40年には、横田飛行場周辺が恒常的に航空機騒音の暴露を受ける地域であることが広く知れ渡るに至っていたものと認定し、原告らのうち、昭和41年1月1日以降に飛行場周辺に居住を開始した原告は、航空機騒音による被害を容認して転居してきたため、「免責の法

³¹ 第二次厚木騒音訴訟第一審判決(平成4年12月21日)。前掲『行政法解釈学』542ページ。

理としての危険への接近」を認めるべきであり、損害賠償請求を認めることができないと判示した。しかしながら、同控訴審判決（平成 17 年 11 月 30 日）は、原告らのうち騒音被害を受けることを積極的に容認する意図を持って騒音区域内での居住を開始した者がいるとは認められないこと、騒音区域内に初めて転入した原告らや、騒音区域内に居住して騒音被害を受けた経験がありながらその後騒音区域内の離れた地域に住居を定めた原告らが、転入にあたって、転入先で日常的に被る騒音被害の程度及び影響を認識していたとは認められず、認識を有しなかったことに過失があったともいえないこと、違法と評価される程の騒音による被害を受ける居住地で生活基盤を形成した原告らが、転居を経て元の居住地に戻ることや、近接地に転居することを避けるべき義務を負ういわれはないこと、原告らが受ける騒音被害の深刻性・重大性、本件訴訟以前に騒音被害が違法な水準に達している旨の司法判断が 2 度にわたって確定したにもかかわらず、違法状態が解消されないままであること、このような事情の下で、国民を騒音等の被害から守るべき責務を負う立場にある被告国が、被害地域に転入した原告らの行動を理由に損害賠償義務の減免を主張することが不当であるとし、「危険への接近の法理」の適用を「減額の法理としての危険への接近」を含め一切認めなかった。

横田飛行場に関する騒音訴訟（危険への接近の法理）

	危険への接近（免責）	危険への接近（減額）
第一次・第二次横田第一審 （昭和 56 年 7 月 13 日）	適用せず	適用せず
第一次・第二次横田控訴審 （昭和 62 年 7 月 15 日）	適用せず	適用 昭和 41 年 1 月 1 日（基準日）
第三次横田第一審 （平成元年 3 月 15 日）	適用せず	適用 昭和 41 年 1 月 1 日（基準日）
第三次横田控訴審 （平成 6 年 3 月 30 日）	適用せず	適用 昭和 41 年 1 月 1 日（基準日） 対象者を限定
第五次～第七次横田第一審 （平成 14 年 5 月 30 日）	適用 昭和 41 年 1 月 1 日（基準日）	適用 昭和 41 年 1 月 1 日（基準日） 対象者を限定
第五次～第七次横田控訴審 （平成 17 年 11 月 30 日）	適用せず 国の主張自体が不当	適用せず 国の主張自体が不当

横田飛行場に関する騒音訴訟において、「減額の法理としての危険への接近」を適用したものは、第一次・第二次横田騒音訴訟控訴審判決（昭和 62 年 7 月 15 日）がある。同判決は、昭和 41 年 1 月 1 日（基準日）以後同飛行場周辺地域のうち受忍限度を超える被害を受ける地域に転入した者は、特別の事情の認められない限り騒音公害発生的事实を認識していたか又は

認識していなかつたとしてもその点について過失があると認めるのが相当であると判示し、損害賠償額を 20%減額した。第三次横田騒音訴訟第一審判決（平成元年 3 月 15 日）は、同様の判断で基準日以降の飛行場周辺に居住を開始した者に対する損害賠償額を 15%減額した。しかしながら、同控訴審判決（平成 6 年 3 月 30 日）は、「減額の法理としての危険への接近」を適用する対象を基準日以降の居住開始者であっても、より騒音の高い地域に移転したとき、いったん騒音地域外に転出して、再度騒音地域に移動した場合に限定すべきものと判示した。第五次～第七次横田騒音訴訟第一審判決（平成 14 年 5 月 30 日）は、基準日たる昭和 41 年 1 月 1 日以降、横田飛行場周辺の騒音地域に居住を開始した者、基準日前から騒音地域に居住していたが、その後騒音地域外に転出し、再び騒音地域内に転入した者、騒音地域内に居住し、その後騒音地域内のより騒音レベルの高い地域に転居した者については、慰謝料額を、その回数に応じて、1 回につき 10%損害賠償額を減額している。同控訴審判決（平成 17 年 11 月 30 日）は、前記の理由により、国の責任を厳しく指摘し「危険への接近の法理」の適用を一切認めなかった。

イ 厚木海軍飛行場

厚木飛行場に関する騒音訴訟（危険への接近の法理）

	危険への接近（免責）	危険への接近（減額）
第一次厚木第一審 （昭和 57 年 10 月 20 日）	適用せず	適用 昭和 49 年以降の転入者
第一次厚木控訴審 （昭和 61 年 4 月 9 日）	飛行場の有する高度の公共性を強調し、損害賠償を否定	飛行場の有する高度の公共性を強調し、損害賠償を否定
第一次厚木差戻し後控訴審 （平成 7 年 12 月 26 日）	適用せず	適用せず
第二次厚木第一審 （平成 4 年 12 月 21 日）	適用せず	適用せず
第二次厚木控訴審 （平成 11 年 7 月 23 日）	適用せず	適用せず
第三次厚木第一審 （平成 14 年 10 月 16 日）	適用せず	適用せず
第三次厚木控訴審 （平成 18 年 7 月 13 日）	適用せず	適用せず

厚木海軍飛行場に関する騒音訴訟において、「免責の法理としての危険への接近」を適用したものは、存在しない。例えば、第二次厚木騒音訴訟第一審判決（平成 4 年 12 月 21 日）は、「仮に違法性阻却ないし加害者の免責が認められる場合があるとしても、被害者が違法状態を利用して損害賠償を請求するような、被害者に特に非難されるべき事情がある場合に限られる

べきである」とし、厚木基地の周辺地域は住宅地であり、首都圏への通勤にも適し、地価も適切であること、不動産物件の下見や案内等は、往々飛行機の飛ばない日に行われがちであること、一般人が厚木基地の周辺地域に転入するにあたり、予め基地や騒音の存在につき十分な関心と調査を要求することは無理であり、仮に航空基地や騒音の存在を認識できても、その実態を的確に把握することは困難であることから、本件に危険への接近の法理（免責）を適用することはできないと判示した。

厚木海軍飛行場に関する騒音訴訟において、「減額の法理としての危険への接近」を適用したものは、第一次厚木騒音訴訟第一審判決（昭和 57 年 10 月 20 日）である。航空機騒音が社会問題化³²した昭和 49 年以降に転入した一部の原告らについては、特段の事情のない限り入居の際被害の回避に関し過失があると認定した。しかしながら、この認定は最終的には、第一次厚木騒音訴訟差戻し後控訴審（平成 7 年 12 月 26 日）によって、否定された。すなわち、昭和 49 年以降厚木海軍飛行場周辺地域に転入した一審原告らの過失をどう認識するのかとの問題について、昭和 57 年 2 月以降実施されるようになった NLP による航空機騒音は、他の航空機騒音とは格段の違いがあり、侵害の甚大さはそれまでには予想もできなかったもの、周辺住民や関係自治体の再三にわたる抗議、中止要請にもかかわらず、その後（違法状態が）10 年以上にわたり継続していると指摘し、「減額の法理としての危険への接近」を適用する基礎がない旨、判示した。以後、「減額の法理としての危険への接近」を適用した判例は、存在しない。

ウ 嘉手納飛行場

嘉手納飛行場に関する騒音訴訟において、「免責の法理としての危険への接近」を適用したものは、存在しない。例えば、第二次嘉手納騒音訴訟第一審判決（平成 17 年 2 月 17 日）は、沖縄本島中部地域においては行政面積の約 4 分の 3 もの相当広大な面積を米軍基地及び第一種区域³³の面積が占めていること、騒音地域外に居住することは、地理的条件、通勤・通学等の事情から、必ずしも現実的ではないと認められることなどの事情を指摘し、「免責の法理としての危険への接近」を適用を否定した。

³² 昭和 48 年 10 月以降、空母ミッドウェーのいわゆる横須賀港母港化に伴い、厚木海軍飛行場周辺の騒音が、空母艦載機の飛来・訓練により激化した。

³³ 住宅防音工事の対象となる騒音区域（防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律第 4 条）

嘉手納飛行場に関する騒音訴訟（危険への接近の法理）

	危険への接近（免責）	危険への接近（減額）
第一次嘉手納第一審 （平成 6 年 2 月 24 日）	適用せず	適用 本土復帰日以降の転入者
第一次嘉手納控訴審 （平成 10 年 5 月 22 日）	適用せず	適用せず
第二次嘉手納第一審 （平成 17 年 2 月 17 日）	適用せず	適用せず
第二次嘉手納控訴審 （平成 21 年 2 月 27 日）	判例集に未登載	判例集に未登載

嘉手納飛行場に関する騒音訴訟において、「減額の法理としての危険への接近」を適用したものは、第一次嘉手納騒音訴訟第一審判決（平成 6 年 2 月 24 日）である。沖縄の本土復帰日以降の騒音区域への転入者について、損害賠償額を 15% 減額した。しかしながら、同控訴審判決（平成 10 年 5 月 22 日）は、一審原告らが嘉手納飛行場周辺に転入してきた事情についてもそれ相当の理由があり、非難すべき事情は格別見当たらないこと、一審被告(国)は、飛行場周辺において、10 年を超えて可及的速やかに環境基準を達成することとされているにもかかわらず、未だ達成されていないことを併せ考慮すると、本件においては、損害賠償額の減額をする根拠を欠くといわざるを得ないと指摘し、第一審判決を否定した。

エ 今後の動向

以上を総合すると、「免責の法理としての危険への接近」の適用については、米軍飛行場に「公共性」があるとしても、周辺住民のみが特別の被害を被ることは法的に看過することのできない不公平であること、米軍飛行場の周辺地域が、激甚な騒音に暴露される地域であることが社会的に承認されているわけではないことから、違法性阻却ないし加害者の免責が認められる場合があるとしても、被害者が違法状態を利用して損害賠償を請求するような、被害者に特に非難されるべき事情がある場合に限られるであろう。

一方、「減額の法理としての危険への接近」を適用について、騒音問題が社会問題化した以降の騒音区域への転入者には過失ありと認定する複数の判例(特に、横田飛行場関連)がある。しかしながら、騒音区域転入後の特段の事情(例えば、転入後の NLP 実施)が認定され、第五次～第七次横田騒音訴訟控訴審判決が指摘するように、米軍飛行場の違法状態が継続(機能的瑕疵・供用関連瑕疵)し、違法状態を国が抜本的な対策を施さず放置していることを考慮すると、抜本的な騒音対策を施さない限り、今後裁判所が損害賠償額の減額を認定することはないだろう。

7 おわりに

いずれにせよ、今後の基地騒音訴訟においては、「飛行場周辺住民のみが特別の被害を被るのは不公平」という認識が、キーワードになるであろう。第五次～第七次横田騒音訴訟控訴審判決は、判決を締めくくるにあたり、次のように述べている。

「国の防衛のために基地を提供する政策が国民大多数の支持に基づくもので、近隣国による軍備の増強等による脅威の下では、現下においてこれを終結する選択肢がないとしても、このことは、当然には、基地の騒音等による被害を近隣住民に堪え忍ばせることを正当化するものではない。いわゆる横田基地の騒音についても、最高裁判所において、受忍限度を超えて違法である旨の判断が示されて久しいにもかかわらず、騒音被害に対する補償のための制度すら未だに設けられず、救済を求めて再度の提訴を余儀なくされた原告がいる事実は、法治国家のありようから見て、異常の事態で、立法府は、適切な国防の維持の観点からも、怠慢の誹りを免れない。」

この言葉が、現在日本政府に厳しく押し掛かっている。