

### 公共事業の司法統制に関する研究：公共事業裁判における技術基準の意義

田畑, 琢己 / TABATA, Takuki

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

63

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

16

(発行年 / Year)

2009-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00005957>

公共事業の司法統制に関する研究  
—公共事業裁判における技術基準の意義—

政治学研究科 政治学専攻

田畑琢己（技術士（建設））

1. はじめに

現在、日本の社会資本の整備水準は向上し、公共事業の目的は達成されたように見える。この中で、自然環境や社会環境を破壊する公共事業、即ち、本来の目的を失った公共事業をどのように抑制すればよいのだろうか。例えば、不作為責任が問われないような「防災」目的の公共事業は、不必要と判断するための司法判断の基準を示すことが必要である。この司法判断の基準は、適正手続という面に限定されるべきなのか、限定しない場合に、事業内容や科学技術的な評価や判断の領域に、どの程度踏み込むべきなのか、という問題点について法律的側面と科学技術的側面<sup>\*1\*2\*3</sup>から検討する必要がある。現在、市民が公共事業の違法性を訴えて争う方法は2つある。一つは「民事訴訟」であり、公共事業による被害を訴えて事前に工事の差し止めを求めるものと、既に発生している被害についての補償を求めるものがある。もう一つは「行政訴訟」であり、公共事業の違法性を訴えて事業決定（計画決定と事業決定）の取り消しを求めるものである。まず、民事訴訟では、被害と事業の公共性を比較して、住民に対して損害を賠償するのはともかく、事業の差し止めは認められない、という判決が多い。次に、行政訴訟では、住民が行政を訴えること自体が認められない、という判決が多い。これについて、五十嵐敬喜は、公共事業の裁判において原告が被告（行政）に勝訴することがほとんどないことについて、「この行政権の優位は、もともと「法が公益実現のための判断と選択の自由を行政に委ねる限り、行政は、これを自己の権限として、立法権と同等の立場でこれを行行使することができ、これが、行政権に固有な裁量権の意義であるとされてきたのである。この限りでは、行政権の本質たる裁量は、当然に司法審査を排除するものであり、しばしば「裁量不審理原則」として説明されてきた」のである。・・・行政の専門技術性、高度に政治的な判断、あるいは特殊な行政法の解釈などの観点から、このような司法権の限界はむしろあたりまえとされたのである。裁判所は現在もそのような感覚の中にいる。・・・日本の公共事業裁判はこのような論理、つまり行政の「自由裁量」によって全てシャットアウトされる。諫早湾干拓や長良川河口堰は行政の「自由裁量」によって計画され実施された。だから、ノリ被害など深

刻な被害が発生（予測）しても、司法審査は不可能である。周知のように、亀井委員会は2000年8月、日本の公共事業には無駄があるとして、島根県中海干拓事業をはじめ230あまりの公共事業を中止した。しかし、ここで見た論理によれば、おそらくこれらの事業も全て、裁判になった場合は「自由裁量」で合法ということになるろう<sup>\*4</sup>と指摘している。研究対象とする判例の選択は、科学技術を扱っている判例を選択するため、判例の理由の中に「因果関係」というキーワードが含まれている判例を抽出し、その後の制度に与えた影響が大きいという視点から行った。選択した判例は、公共事業紛争判例集<sup>\*5</sup>が合計738もの事件を収録しているにも関わらず、13事件（28判例）であり少なかったこと<sup>\*6</sup>、民事事件のみで、行政事件がなかったこと、全国的に有名な事件が「大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件」、「長良川河口堰建設差止事件」、「諫早湾干拓工事差止仮処分申請事件」の3件しかなかったことが意外であった。これは、裁判では、科学技術的な争いがほとんどできないことを表しているのではないだろうか。更に、主な科学技術的争点を検討・分析し、裁判の勝敗を決めた要因を考察した結果、技術基準、立証責任、立証方法の3つの要因があることが分かった。この中で、裁判に最も大きな影響を与えていたのが技術基準であり、多くの判例で現れた環境基準について検討した。なお、技術基準は本論文で考察する環境基準の他に、建設省河川砂防技術基準などを含むものである。

## 2. 事例研究

事例研究で考察する「大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件（大阪地判昭49.2.27、大阪高判昭50.11.27、最大判昭56.12.16）」と、「徳島市中央下水処理場排水損害賠償請求事件（徳島地判昭62.12.23）」は、共に当てはまる環境基準がないにも関わらず市民が技術基準を立証方法に取り入れて勝訴した事例と、逆に環境基準がないために敗訴した事例である。

### 2.1 大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件（損害賠償）

#### （事件の概要）

原告は大阪国際空港近隣地域に現在居住または過去に居住していた住民である。同空港にジェット機が就航（昭和39年6月）したり、第2滑走路（B滑走路）が使用（昭和45年2月）され始めてからは騒音被害が一層ひどくなった。そこで、原告らは本件空港の設置・管理者である国を相手取り、航空機の騒音、排ガス、振動等によって、身体・精神両面の被害、日常生活全般にわたる破壊を被ったとして、昭和44年12月から同46年11月にかけて3次にわたって訴えを提起し、①人格権及び環境権に基づき、午後9時から午前

7時までの飛行の差止め、②民法 709 条、国家賠償法 2 条 1 項による非財産的損害の賠償請求（内金 1 人 50 万円と弁護士費用）、③将来の損害賠償請求（夜間飛行が禁止され、昼間の騒音が原告居住地域で 65 ホン以下になるまで、非財産的損害の賠償の内金として 1 人 1 ヶ月 1 万円と弁護士費用）をなしたものである<sup>\*7</sup>。

（原告の主張）

本件空港に離着陸する航空機が原告ら居住地域やその周辺にもたらす騒音量は、他の都市騒音に比較できない程大きいものであって、例えば運輸省が川西市立久代小学校に設置した騒音測定塔における測定結果によれば、80 ホン以上の航空機騒音の発生回数が 70 回/日にも達し、最高記録騒音に至っては 107 ホンにも及んでおり、・・・久代小学校よりもさらに空港に近接する地域に住む原告らの受ける騒音は一層甚大である。・・・騒音規制法に基づく大阪府公害防止条例 22 条 1 項、同施行規則 7 条によれば、原告ら居住地域のごとき第 2 種区域における工場騒音は昼間 60 ホン以下、朝夕 50 ホン以下、夜間 45 ないし 50 ホン以下でなければならないと定められ、・・・原告らの受けている騒音被害はまさに想像を絶する状態にあるといっても過言ではない<sup>\*8</sup>。

（行政の主張）

久代小学校における測定値が原告らの主張のとおりであることは認めるが、その余の事実は知らない。・・・騒音規制法における区域毎の基準は工場、事業場における事業活動ならびに建設工事に伴って発生する騒音に対するものであって、航空機騒音における受忍限度を計る尺度としては適当でない<sup>\*9</sup>。

（裁判所の判断）

（大阪地判昭 49.2.27）

公害対策基本法に基づく環境基準、騒音規制法等に基づく規制基準が航空機騒音には適用されないためにこれと同列で比較するのは適当でないとしても、前記の航空機の離着陸回数、時間、飛行経路、原告ら居住地域の類型等を考慮するならば、どの航空機であってもその騒音レベルは右の環境基準、規制基準における数値を大幅に上回っていることが明らかであるし、航空機に係る環境基準における数値をも遙かに上回っているのは勿論である<sup>\*10\*11</sup>。

（大阪高判昭 50.11.27）

特に夜間検証を行った寿町、西町、山三各地区における騒音は、離着陸のための前照灯をフルに点灯した巨大な飛行機の与える強烈な威圧感を伴う点において、一層夜の静穏を

害すること甚だしいものがあつた<sup>\*12</sup>。高速道路に近接する地区において、本件騒音を自動車等の都市騒音と比較した場合、前者に格段の激しさが感ぜられた。更に、本件騒音について、国はこれを間欠性一過性のものと主張するが、・・・これを間欠性、一過性のものとして軽視してよいか否かについては、大きな疑問が感ぜられた。・・・昼間の検証に際し、ジェット機が相当高度を飛行中にも、黒く長い排気ガスの尾を引くような状況が肉眼によって随所に認められたこと、およびその排気量が自動車の場合と比較にならぬ程に大量であることから考えて、殊に着陸態勢の低空飛行の際そのコースの直下および周辺の地域に吹き付けるガスの量には軽視できないものがあるのではないか、との疑問を禁じ得なかつた<sup>\*13</sup>。

(最大判昭 56.12.16)

原判決は、右のような観点に立って、被上告人らの主張する被害事実につき、本件空港に離着陸する航空機の騒音等の性質、内容、程度に照らし、周辺住民としてこれに暴露される被上告人ら各自がひとしく少なくともその程度にまでは被っているものと考えられる被害がどのようなものであるかを把握するという見地から、被害及び因果関係の有無を認定判断しているものと解されるのであり、・・・生理的・心理的影響ないし被害を等しく受けているものとした判断もまた、是認することができないものではない<sup>\*14</sup>。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

公共事業が争われた判例の中で、地裁から最高裁まで全勝した数少ない事例のひとつである。被害を「身体的被害」、「精神的被害」、「睡眠妨害」、「日常生活の妨害」、「航空機騒音の教育に対する影響」の5つに大別し、これらを26の小項目に細分化して被害を実証している。すなわち、住民に対するアンケート調査、科学者の実験結果と意見、医者の意見、病院における被験者に対する実験結果などを行うと共に<sup>\*15</sup>、騒音の実測値、騒音規制法や大阪府公害防止条例などの法令を上手に引用して、被害の大きさや国の対策の不備を裁判官に分かり易く説明していることが伺える。また、控訴審<sup>\*16</sup>では、裁判官の現地検証が行われ、裁判に反映されている。この結果、原審<sup>\*17</sup>では26項目中17項目で被害を認められ、控訴審では全ての被害を認められ、上告審<sup>\*18</sup>も控訴審とほぼ同様であつた。この騒音規制法による基準は危険防止基準であり有力な技術基準である。ここでの立証方法は、危険防止基準を超える騒音によって市民の健康被害が発生したことを示し裁判官を説得したものである。

## 2.2 徳島市中央下水処理場排水損害賠償請求事件（損害賠償）

### (事件の概要)

原告は、昭和 27 年以前から本件漁場において、海苔の養殖を営んでいたものであり、徳島市は、同 37 年頃、中央下水処理場を建設して 6 地区から下水を集中して浄化しこれを本件漁場の下流 200m 付近に設置した下水放流管から放流し、同 45 年頃、更に同様の下水放流管を設置して生活排水をも放流している。放流された下水は、淡水同様の塩分濃度の低いものであり、本件漁場の水質を調査したところ、海水比重は、1.015～1.019 であって、COD (化学的酸素要求量) は、1.5ppm であり、2ppm を超えることもあった。同 45 年頃には、それまで順調に採取されてきた海苔が全滅し、以後、原告は、本件漁場において、その収穫を得ることができなくなった。そこで、原告は、徳島市に対し、不法行為責任に基づき、本件漁場で海苔の養殖ができなくなったことによる損害として最近 6 年間分として 1 億 9880 万円の損害賠償を請求した。本判決は、排水と漁場の海苔養殖場としての不適合、すなわち被害の発生との間に因果関係があることを否定できないと判断した。しかし、本件排水には、違法性がないとし、原告の請求を排斥した。通常、加害行為と被害の発生との間に因果関係が認められるかは、困難な判断を伴うものであるが、本判決は、間接事実を積み重ねた上、経験則等をあてはめて合理的に推認をしており、その認定過程は参考になると思われるし、排水の違法性を否定するに至った判断基準は受忍限度論を持ち出していないが、その思考方法は同様のものと考えられるところ、河川は社会的、自然的条件の変化により合理的な利用の調節が図られる面があるとされた点は注目すべきである<sup>\*19</sup>。

### (原告の主張)

海水に淡水が加わり、栄養塩の含有量が低下すれば、海苔の生育が不能となる。海苔は比重が 1.015 の海水であれば成長に耐えるが、1.010 以下では生育することが不可能であり、被告の下水放流により本件漁場の海水が淡水化し、その比重は、1.010 以下になった。・・・汚染された下水の放流により、本件漁場における海水は海苔の養殖に適しないほど無酸素状態になるとともに、海水の流動が妨げられた。水質汚濁の程度は COD で表示され、海苔養殖場では COD (化学的酸素要求量) が 3ppm 以下でなければ被害が発生するところ、し尿で汚染された下水の放流により、本件漁場の海水は COD が 3ppm を超えるに至った<sup>\*20</sup>。

### (行政の主張)

海水の比重が 1.015 以上、COD が 3ppm 以下の水質であれば、海苔養殖は可能であり、本件漁場においては、・・・採水回数 27 回のうち、海水比重が 1.015 以上のものは 25 回、COD が 3ppm 以下のものは 26 回で、ほぼ基準に適合している。・・・COD については問

題がなく、海水比重もますますの数値を示しているのもあって、本件漁場が海苔養殖に不適合であるとはいえない<sup>\*21</sup>。

(徳島地判昭 62.12.23)

塩分については海水の比重を基準とするが、従来の研究では、海水の常態的な比重が 1.020 ないし 1.018 なら海苔養殖に適合し、1.015 以下であれば障害を伴うこともあって養殖には不適合であるとされている。・・・鑑定人秋山友治による海水の比重と COD の調査が実施されたが、海水比重はほとんどが 1.015～1.019 であって、1.015 を下回ることもあり、COD も大潮の時を除いて、1.5ppm 以上で、2ppm を超えることもかなりあり、従来の考え方によっても海苔が成長するかどうかの限界線上にあり、近年の考え方によれば、海苔養殖場として不適合と目される数値を示している<sup>\*22</sup>。・・・右排水は塩分濃度が低く淡水に近いものであり、これが海水中で生育する生物に影響を与えることは否めないにしても、一般的にそれだけでは河川、海洋の環境条件に何らかの害悪を与えるとはいえず、法令も水質汚濁防止のための排水基準として塩分濃度（比重）については何らの規制もしていない。したがって、右各下水処理場からの排水自体は格別法令に触れるものではないのである<sup>\*23</sup>。・・・以上のようにみてくると、徳島市による前記各下水処理場からの排水が本件漁場の海水の水質に何らかの影響を与え、結果的に原告の海苔養殖を不可能にする一因となっているとしても、右排水は不法行為を構成するに足りる違法性を有しないというべきである<sup>\*24</sup>。

(勝敗を決めた科学技術的争点)

本件では、「排水が一因をなしている可能性のあることは否定できない<sup>\*25</sup>」として因果関係を肯定しながら、排水が法令で定める基準を下回っていることや、塩分濃度を規制していないことから違法性を有しないと判示した。一方、公共事業が争われた裁判で因果関係が肯定されたことについては大きな意義があった。これは争点が直接観測できる海水濃度であり、海苔の養殖は海水比重が 1.015 以上であることが必要であるのに対し、鑑定人による調査結果は「海水比重はほとんどが 1.015～1.019 であって、1.015 を下回ることもあり、・・・近年の考え方によれば、海苔養殖場として不適合と目される数値を示している<sup>\*26</sup>」というものであった。ここで、「いずれの施設からの排水も塩分濃度は著しく低く、淡水に近いものである<sup>\*27</sup>」と「法令も水質汚濁防止のための排水基準として塩分濃度（比重）については何らの規制もしていない。したがって、右各下水処理場からの排水自体は格別法令に触れるものではないのである<sup>\*28</sup>」という判旨を比べると、このような技術基準

を満たせば違法性が阻却されるという裁判所の考え方には疑問が残る。もっとも、裁判所の考え方は、「原告が半ば永久的に本件漁場での海苔養殖を行っていたことを前提とするもののように見受けられるが、河川は元来多目的見地から人間生活の向上発展ために利用されるべきものであり、漁業もまた、その利用の一側面にすぎない。すなわち、河川においては、一方の側面における利用が他の側面におけるそれを排除する関係にあるのではなく、その社会的、自然的条件に応じて合理的な利用の調節が図られるべきものである。してみると、原告が本件漁場での海苔養殖ができなくなったのは、時代とともに、本件漁場を中心とする河川の社会的、自然的条件が変化したことによるのであり、原告が本件漁場について半永久的に漁業権の免許を受けえたとはどうてい考えられない<sup>\*29</sup>」というものであり、漁業権よりも公共性を重視するものである。

### 3. 技術基準の生成

事例研究で取り上げた技術基準は、環境基準であり裁判にどのような影響を与えたのかを検討する。大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件では、本来、航空機騒音に適用されない騒音規制法の危険防止基準や公害対策基本法に基づく環境基準を指標にして騒音被害の大きさを立証した。一方、徳島市中央下水処理場排水損害賠償請求事件では、環境基準が塩分濃度を規制していないことから違法性を有しないとされた。

技術基準は裁判に大きな影響を与えていたが、この技術基準はどのように決められるのだろうか。ここでは、代表的な技術基準である環境基準について検討する。

まず、環境基準とは、「環境法の目標ないし不確定法概念を明確に限定された大きさ（数値）に変換し、その測定方法などの技術的要請を簡潔な表現で記述したものである<sup>\*30</sup>」と定義される。また、環境基準は、危険防止基準と予防措置基準とに分けられる。危険防止基準は、危険の防止を目的とする。それは有害性閾によって定められる。有害性閾は周知の場合があり、推測される場合もあり、また、もっともらしさとという視点から評価されたものであることもある。我が国の排出基準、総量規制基準、排水基準、規制基準などは危険防止基準に属する。予防措置基準は、危険限界の下方に設定される。それは、望ましい環境の質を目標にし、とくに有害物質の排出を技術的に回避できるかどうかで定められる。我が国の、いわゆる「環境基準」はこれに属する<sup>\*31</sup>。

伊藤高義は、「環境基準が大気汚染事件における受忍限度判断においてどのような意味をもつのかは、環境基準がどのような要素を考慮して設定されたのかをみななければならない。しかし、この点についての資料は十分に公表されていない。環境基準の設定は、いお



う酸化物についてみると、まず昭和42年1月に、生活環境審議会の諮問（亜硫酸ガスの環境基準とは何か、及び亜硫酸ガスの人及び人の住む地域環境への影響とは何か）に対して、生活環境審議会公害部会環境基準専門委員会は、「亜硫酸ガス測定値の評価」及び「亜硫酸ガスによる大気汚染の性状の判断のための尺度」とともに、大気汚染対策のための一つの指針として「人の健康を保持するための閾濃度」を答申し、そこに医学的指針である閾値<sup>\*32\*33</sup>を求めた根拠が示されている。これを受けて生活環境審議会公害部会では環境基準案（生活環境審議会はこの原案どおり、昭和43年7月15日厚生大臣に答申した）を作成したが、その審議の過程では、主として次のような問題が論議の的になったということである（環境庁大気保全局編「新訂大気汚染防止法の解説」349頁以下—以下単に「解説」として引用する）。①環境基準の内容をどうするか。何を基準として導き出すか。②環境基準は濃度について数値によって明示するかどうか。また数値とあわせてそれをこえることが認められる頻度等を示すかどうか。③環境基準は全国一律とするか、地域差を設けるか、また暫定的基準を段階的に実施するかどうか。④測定方法をどうするか。⑤環境基準達成の方途及び達成期間をどうするか<sup>\*34</sup>と指摘している。また、伊藤高義は、「いおう酸化物に係る環境基準の設定においては、医学的な指針である閾値が基礎となって、技術開発の見とおし、土地利用の適正化推進の可能性、低いおう重油の輸入見とおしなどが考慮されて環境基準が定められている。また基準条件の基礎となった閾値が、疫学的見地から、①病人の症状の悪化が疫学的に証明されないこと、②死亡率の増加が証明されないこと、③閉塞性呼吸器疾患の有症率の増加が証明されないこと、④年少者の呼吸機能の好ましからざる反応ないし障害が疫学的に証明されないこと、等の諸条件を考慮して導き出されたものである。更にいおう酸化物のみならず、他の環境基準についても、基本的には、いおう酸化物に係る環境基準についてと同じ考え方の下に環境基準が定められているであろうし、設定されていくであろうと思われる。また環境基準は測定技術の進歩、人体等に対する影響についての知見の進展、防止技術の開発等に伴って、必要に応じて改定されるべきものである（昭43.7.15生活環境審議会答申）<sup>\*35</sup>」と指摘している。

更に、潮海一雄は、「公害対策基本法九条によると環境基準とは、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準」であり、一般に目標基準であるとされている。この基準は、現在の科学で判明している汚染物質等の量と人の健康等の影響との関係を基礎に作られており、かつ、その基準値は閾値に設定されている。しかし、基準値を閾値に求めることが妥当であるかどうか将来検討の余地があろう。そして、

閾値そのものがそもそも絶対的なものでなく幅のあるものと考えられているし、これは、科学の発展によって更に厳しく改変されうるものである（公害対策基本法九条三項も「常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなされなければならない」と明言している）。要するに現在の環境基準は、不十分・不完全な知識のもとに設定されており、従って環境基準内であるから健康が完全に保証されているということにならないのである。一部の学者の間に閾値の十分の一を目標にすることが必要であるとの見解が提起されていることに注目したい<sup>\*36</sup>」と指摘している。

そして、原田尚彦は、環境基準決定過程の問題性として、「現行の環境基準<sup>\*37</sup>は閣議決定で生まれる。そして、環境基準にもとづく排水基準は水質汚濁防止法三条により総理府令で定められる。閣議決定という形では、仮に事前に審議会で答申をしても無視されるおそれもあるし、決定段階の議論を国民が知ることは不可能である。更に、審議会自体も審議経過が明らかにされない現状は民主性に欠けるといってよい。今後は、公開の審議、国会の承認を必要とするように検討していかねばならない<sup>\*38</sup>」と指摘している。

例えば、愛媛県北条市清掃工場建設工事禁止仮処分申請事件（仮処分）の原審（松山地判昭 62.3.31）は、「大気汚染防止法は、排出時における有害物質の濃度のみを規制しているが、公害対策基本法 9 条は「政府は、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染及び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上で維持されることが望ましい基準を定めるものとする」と定めている。右に従って、環境庁は、「大気の汚染に係る環境基準について」（昭和 48 年 5 月 8 日同庁告示第 25 号）と題する告示において、大気中の二酸化硫黄、浮遊粒子状物質について維持することが望ましい基準を、それぞれ設けている。なお、大気中の塩化水素については同庁告示による環境基準は設けられていないけれども、疎明資料によれば、同庁は、昭和 52 年総理府令第 32 号により廃棄物焼却炉から排出される塩化水素の排出基準を設定するに当たり塩化水素の目標環境濃度を日本産業学会「許容濃度に関する委員会勧告」に示された労働環境濃度を参考として定め、平均的な排出口高さを有する施設から塩化水素の排出が、拡散条件の悪い場であっても右環境濃度を満足するよう逆に排出基準を設定したことが認められる<sup>\*39</sup>」と判示している。原審は、日本産業学会「許容濃度に関する委員会勧告」に示された労働環境濃度を参考として排出基準を定めていると述べている。

ここでは、環境基準は環境保全のためではなく<sup>\*40</sup>、環境庁以外の省庁の基準との整合性が重視されていることを示している<sup>\*41\*42\*43</sup>。また、宇井純は、技術基準が企業の負担が大

きすぎない範囲<sup>\*44</sup>であると指摘している。

すなわち、宇井純が指摘するように、技術基準は、公害対策基本法の「生活環境と経済の健全なる発展との調和<sup>\*45\*46\*47</sup>」との考え方に示されるように、国および企業の「営利性（国は税収の最大化、企業は利潤の最大化）を追求する」という目的に沿って決められていると考えられる<sup>\*48</sup>。この公害対策基本法の制定過程にも、微温的な公害審議会の要綱から作られた政府原案の中にさえ、のちに経団連などの強い主張で「経済の健全な発展を図りつつ生活環境を保全し」との一項が加えられた。このように政府原案の段階ですでに財界の要求がそのまま取り入れられること自体、おかしな事態である<sup>\*49</sup>。

そして、注意を要するのは、存在する汚濁項目全てについて基準が設定されているのではないことである。何について環境基準を設定するかは、政策的問題である<sup>\*50</sup>。事例研究で取り上げた徳島市中央下水処理場排水損害賠償請求事件（徳島地判昭 62.12.23）は、「右排水は塩分濃度が低く淡水に近いものであり、これが海水中で生育する生物に影響を与えることは否めないにしても、一般的にそれだけでは河川、海洋の環境条件に何らかの害悪を与えるとはいえず、法令も水質汚濁防止のための排水基準として塩分濃度（比重）については何らの規制もしていない。したがって、右各下水処理場からの排水自体は格別法令に触れるものではないのである<sup>\*51</sup>」と判示し、環境基準がないため違法性がないと判断している。環境基準の設定と改定は、中央環境審議会における審議を経て、「閣議決定→環境省告示」によりなされるが、国会の関与はない。環境基準が全ての環境政策に基本的な方向づけを与えることや純粋科学的決定ではなくそれを基礎とした政策的決定であることなどから、国会の承認を要すべきという立法論も有力である<sup>\*52</sup>。

#### 4. おわりに

これまで検討してきた結果、技術基準は、若干の例外を除いて原告側にとって裁判を困難なものにしている。このことについて、阿部泰隆らは、「公害のように直接に人間の生命・安全に影響を与える場合は、法・権利といった概念になじみやすく、法制度も整備されている<sup>\*53</sup>。しかし、環境問題には生態系への影響はあるものの、直接に人間の生命・健康に関係がないとみられる場合、さらに歴史的・文化的遺産の保存のような場合も含まれ、これらについては法制度が未整備で、従来の法体系、権利概念になじみにくく、裁判による救済が困難な場合がある」と指摘している<sup>\*54</sup>。また、宮田三郎は、「行政計画や環境基準あるいは公共工事の決定について、立法者はそれらの法形式を明示的に指定していない。立法者は行政計画や環境基準や公共工事の決定を、民主的コントロールや司法的コントロ

ールを受けない公権力的な行政措置として位置づけようとしているのだろうか<sup>\*55</sup>」と指摘している。このような現状を踏まえて、五十嵐敬喜は、「公共事業をコントロールするために、司法は公共事業の特質を踏まえて、情報公開、環境アセスメント、政策評価、さまざまな参加を、自由裁量コントロールのための内部的な規範として採用しなければならない<sup>\*56</sup>」と述べている。更に、公共事業の裁判は、建築関係訴訟委員会のような裁判所内に公共事業を担当する委員会の設置、医療過誤事件や公害事件と同様な立証責任の軽減、立証責任を原則として行政に負わせる公共事業法の立法などによって公平な裁判が可能となる。そして、歴史的には、昭和40年代の中ごろ、深刻な公害と、四大公害訴訟における被害者の勝利をバネにして、環境法規が続々と制定された。これは大気汚染防止法、水質汚濁防止法をはじめとする規制手法である。事前に基準を定め、事業者はその遵守を求め、遵守しない事業者には制裁措置を講ずるという行政法規である。このように四大公害訴訟が公害関係立法や公害行政に大きな影響を及ぼしたように、公共事業裁判も制度に影響を与えている。例えば、大阪国際空港夜間飛行禁止等請求事件は航空機騒音に係る環境基準の設定、航空機騒音防止法の改正などの影響を与えた。また、都市からのゴミ焼却場やし尿処理場などに関する裁判は、廃棄物処理法の改正、水質汚濁防止法の改正、環境アセスメントの制定などをもたらした。本論文では取り上げることができなかったが、長良川河口堰建設差止請求事件などの裁判は、河川法の改正や建設省河川砂防技術基準の改正などの影響を与えたのである。このような公共事業裁判が制度に与えた影響については、別の機会に論ずることとしたい。

---

\*1騒音、大気汚染等は、環境法の主要なトピックであり、そこでは原理的あるいは更に哲学的な分析も重要であるが、問題の実際的な解決のためには、データに基づいた冷静な議論が不可欠である。そして、技術者ないし科学者の専門的知識をどのような形で法的判断に取り込むべきかが決め手になると考えられる（高木光（1995）『技術基準と行政手続』弘文堂 1-2 頁）。

\*2科学的・技術的問題について「法」はどう対処すべきか、という難しい問題を提示している（高木光（2004）『伊方原発事件』別冊ジュリスト 171 号 195 頁）。

\*3科学的資料を法律問題の解決にどう用いるかについて明確な指針を持たないまま、一般人の経験則が十分に形成されていない事実についての認定を行っているという批判や、科学の論理と法律の論理とを明確に比較する本格的な作業がそろそろ行われるべきである

---

(新美育文(1995)『西淀川公害(第二次ないし第四次)訴訟第一審判決にみる因果関係論』ジュリスト 1081号 38頁)。

\*4五十嵐敬喜(2001)『公共事業と行政訴訟』法律時報第73巻第7号(906号) 117頁

\*5本書の構成は、凡例によると次のように書いてある。公共事業の施行に係る紛争判例を、道路関係(165事件)、鉄道関係(35事件)、空港・基地関係(49事件)、公有水面埋立関係(44事件)、河川・ダム関係(61事件)、都市計画関係(129事件)、発電所・原子炉関係(50事件)、処理場関係(66事件)、住宅・庁舎関係(83事件)、その他(56事件)の10編(合計738事件)に分類した(中央用地対策連絡協議会紛争判例研究会編集「公共事業紛争判例集」ぎょうせい,1978(加除式))。

\*6当初、38事件(61判例)であったが、単に手続が争われた事件、公害事件、巨大科学技術である原子力発電所は除外した。

\*7別冊ジュリスト 171号 96頁

\*8判例時報 1025号 131頁

\*9判例時報 1025号 133頁

\*10判例時報 1025号 171頁

\*11大阪国際空港の裁判は昭和44年12月15日に大阪地方裁判所に訴状が提出され(沢井裕(1974)『大阪空港裁判の展開(上)』ミネルヴァ書房 33頁)、同地裁の判決が昭和49年2月27日であり、「航空機騒音に係る環境基準」は、昭和48年12月27日(環境庁告示第154号)に定められた。また、運輸省航空局飛行場部環境整備課補佐官の亀山秀一は、「航空分野における騒音対策の進展-大阪国際空港騒音調停成立10年を迎えて」(<http://www.soumu.go.jp/kouchoi/substance/chosei/pdf/feature/kouku.pdf>)の中で、裁判及び裁判と並行して行われた昭和61年12月の公害等調整委員会において、これまでの大阪国際空港の騒音問題に関する調停の結果、「昭和48年12月、環境庁により公害対策基本法に基づく「航空機騒音に係る環境基準」が設定された。この基準は航空機の騒音値、回数、時間帯を考慮して騒音の影響を評価するWECPNLにより定められている。環境基準の計画的達成については、昭和50年10月の調停条項にも盛り込まれた。」と述べるなど、本件訴訟が制度にも大きな影響を及ぼしていることが分かる。

\*12判例時報 1025号 246頁

\*13判例時報 1025号 247頁

---

\*14判例時報 1025 号 49-50 頁

\*15判例時報 1025 号 173-181 頁

\*16判例時報 1025 号 246-261 頁

\*17判例時報 1025 号 173-181 頁

\*18判例時報 1025 号 48-50 頁

\*19判例時報 1279 号 141-142 頁

\*20判例時報 1279 号 143 頁

\*21判例時報 1279 号 144 頁

\*22判例時報 1279 号 145 頁

\*23判例時報 1279 号 146 頁

\*24判例時報 1279 号 146 頁

\*25判例時報 1279 号 145 頁

\*26判例時報 1279 号 145 頁

\*27判例時報 1279 号 145 頁

\*28判例時報 1279 号 146 頁

\*29判例時報 1279 号 146 頁

\*30宮田三郎（1990）『環境基準について（一）』千葉大法学論集第4巻第2号7頁

\*31宮田（1990）・前掲千葉大法学論集第4巻第2号13-14頁

\*32毒性学では、一般の毒物にはそれ以下の用量では毒性が発現しない最小量があると考えられており、この最小量のことを閾値と呼ぶ。このことは、逆に汚染物質に暴露されても人や生物に影響をあらわさないレベルがあることを意味する。こうした考えに基づいて、環境分野では有害汚染物質に対して環境基準が設定される。また、本用語が動物実験における最小作用量（LOEL）とほぼ同じ意味で使われる場合がある。なお、閾値はもともと生理学の用語で、刺激によって感覚受容器の細胞は静止状態から興奮状態へ反応するが、その刺激を引き起こすのに必要な最小の刺激の強さを意味する。そして今日ではもっと広範な分野においてこの用語が用いられており、ある系に注目する反応を起こさせるのに必要な作用の最小値の意味で使われる

（EIC ネット環境用語集 HP <http://www.eic.or.jp/ecoterm/?act=view&serial=1664>）。

\*33林智らは、「環境基準は閾値の 1/10 に見積もる必要がある」と指摘している（林智・

---

林美代子（1974）『環境目標（環境基準）をどのように考えるべきか』国際環境保全科学会議 第三回国内シンポジウム講演要旨 国際環境保全科学会議組織委員会）25頁）。

\*34木宮高彦他（1976）『公害における因果関係と受忍限度』有斐閣 73-74 頁

\*35前掲・木宮他（1976）書 75 頁

\*36前掲・木宮他（1976）書 88 頁

\*37環境基準は環境行政の起点となるもので、環境行政上きわめて重要な意味を持つ（原田尚彦（1994）『環境法』弘文堂入門双書 101 頁）。

\*38木宮他（1976）・前掲『公害における因果関係と受忍限度』有斐閣 90 頁

\*39判例タイムズ 653 号 188 頁

\*40現況で環境基準よりも清浄な地域では、環境基準までは汚染が許容されると受け取られる可能性がある（大塚直（2002）『環境法』有斐閣 218 頁）。

\*41環境基準の後退については、「国民世論の強い反対にもかかわらず昭和 53 年 7 月に実施された二酸化窒素の環境基準の大幅緩和である。旧基準に比べて 2 倍ないし 3 倍に緩和された基準は、「どんな開発でも可能」とされ、「人命より経済」へと環境行政を折り曲げた」との指摘がある（平野孝他編（2005）『尼崎大気汚染公害事件史』日本評論社 756-757 頁）。

\*42昭和 54 年の「環境白書」によると、昭和 48 年に設定された二酸化窒素に関する環境基準は「限られた知見の下で思い切った安全性を見込んで」設定されたものであり、「その後の科学的知見の充実は著しく」、それに従ってこのような緩和をしたと説明されている。この改定の告示に対しては、その取消を求めて行政訴訟が提起されたが、東京高裁は、環境基準は法的効力をもつ規制基準ではなく、これを改定する告示は行政事件訴訟法 3 条 2 項の「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とはいえないと判示し、訴えを却下した原判決を維持した（東京高判昭和 62.12.24）（前掲・大塚書 16 頁）。

\*43規制緩和の必要性について十分な議論がなされたとはいえない状況で改訂され、そして新基準は大都市で未だ達成されていない。この現実を踏まえ、そして基準を前提にそれと対応した行政措置が取られる仕組であることを考えると、基準改訂は行政措置の緩和をもたらし、大気汚染防止行政を後退させたと評価されよう（富井利安他（2003）『環境法の新たな展開（第 3 版）』法律文化社 102 頁）。

\*44宇井純（1971）『公害原論Ⅱ』亜紀書房 92 頁

\*45昭和 45 年の公害国会において、批判の強かった「経済調和条項」の削除などの改正がなされた（淡路剛久他編（2002）『環境法辞典』有斐閣 111 頁）。

\*46公害対策基本法の改正において、従来その目的において「生活環境の保全と経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」旨規定していたのを改めた趣旨をうけて大気汚染防止法においても、生活環境と産業の健全な発展との調和に関する条項を削除した（法第一条）。なお、水質汚濁防止法、騒音規制法においても、大気汚染防止法と同様に目的から生活環境の保全と産業の健全な発展との調和に関する条項を削除している（通商産業省公害保安局公害部担当官執筆（1971）『大気汚染防止法・水質汚濁防止法の解説』（社）産業公害防止協会 3-4 頁）。

\*47大気汚染防止に関する調和条項が明示的に規定されたのは、おそらく、1951 年制定の神奈川県事業場公害防止条例であろう。国レベルでは、1958 年の「公共用水域の水質の保全に関する法律」に初めて登場し、先にみたように、ばい煙規制法にも受け継がれていた。調和条項の解釈については議論があるが、それを目的規定に含む法令の規制内容と実施実績をみるならば、やはり「経済優先と両立する範囲内での環境保全」であって、経済優先と評価せざるをえないだろう。健康保護は絶対とされていたはずであったが、公害被害者の多発という事実を前にすると、その趣旨が貫徹されたとはいえないように思われる。生活環境の悪化が健康に影響を及ぼすという加害被害関連を考えるならば、生活環境保全に関して調和条項があったのは、やはり致命的といわなければならない（阿部泰隆他（2006）『環境法（第 3 版補訂版）』有斐閣ブックス 174-175 頁）。

\*48環境庁大気保全局の橋本道夫は、「以前のような「公共の福祉」の名のもとにいくらひどくても受忍するのが当然だという論理は最早通用しないことは明らかであるが、さりとて公共の福祉という憲法の条項が根底から否定されたものではない。」と指摘している（橋本道夫（1976）『最近の環境行政の問題』公害研究 VOL.6 NO.1 岩波書店 46 頁）。

\*49宇井純（1968）『公害の政治学』三省堂新書 200 頁

\*50前掲・阿部他編書（2006）189 頁

\*51判例時報 1279 号 146 頁

\*52前掲・阿部他編書（2006）191 頁

\*53前掲・阿部他編書（2006）47 頁

\*54前掲・阿部他編書（2006）364-365 頁



- 
- \*55宮田三郎（1991）『環境基準について（三・完）』千葉大法学論集第5巻第2号 171頁
- \*56五十嵐・前掲（2001）法律時報第73巻第7号（906号）120頁  
〔文献〕
- ジュリスト 1081号
- 別冊ジュリスト 171号
- 判例時報 1025,1279号
- 判例タイムズ 653号
- 法律時報第73巻第7号（906号）
- 千葉大法学論集第4巻第2号（1990）、第5巻第2号（1991）
- 公害研究 VOL.6 NO.1 岩波書店（1976）
- 国際環境保全科学会議 第三回国内シンポジウム講演要旨（1974）
- 中央用地対策連絡協議会紛争判例研究会編集（1978）「公共事業紛争判例集」ぎょうせい（加除式）
- 阿部泰隆他（2006）『環境法（第3版補訂版）』有斐閣ブックス
- 淡路剛久他編（2002）『環境法辞典』有斐閣
- 宇井純（1968）『公害の政治学』三省堂新書  
—（1971）『公害原論Ⅱ』亜紀書房
- 大塚直（2002）『環境法』有斐閣
- 木宮高彦他（1976）『公害における因果関係と受忍限度』有斐閣
- 沢井裕（1974）『大阪空港裁判の展開（上）』ミネルヴァ書房
- 高木光（1995）『技術基準と行政手続』弘文堂
- 通商産業省公害保安局公害部担当官執筆（1971）『大気汚染防止法・水質汚濁防止法の解説』（社）産業公害防止協会
- 富井利安他（2003）『環境法の新展開（第3版）』法律文化社
- 原田尚彦（1994）『環境法』弘文堂入門双書
- 平野孝他編（2005）『尼崎大気汚染公害事件史』日本評論社