

道路裁判における費用効果分析：公共事業 裁判の研究

TABATA, Takuki / 田畑, 琢己

(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)

67

(開始ページ / Start Page)

81

(終了ページ / End Page)

90

(発行年 / Year)

2011-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007535>

道路裁判における騒音に係る環境基準の意義 (公共事業裁判の研究)

政治学研究科 政治学専攻

博士後期課程 2010 年度修了 田 畑 琢 己

1. はじめに

日本の社会資本の整備水準は向上し、近年、公共事業は若干減少したものの、相変わらず自然環境や社会環境を破壊する元凶となっている。一方、日本の人口は平成 19 年にピーク (127,771 千人)^{*1}を迎え、以後、長期の人口減少過程に入ったため、特に生態系の破壊をもたらすなどの地域開発型の公共事業の必要性がなくなっている。このような状況の中で、不必要な公共事業をどのように抑制すればよいのだろうか^{*2}。

公共事業の統制は、事前の政策統制と事後の裁判に分かれる^{*3}。事前の政策統制の問題点は、「これまでのところ有効に機能しているとはいいがたいこと」、「今後、事業決定される公共事業については機能するかも知れないが、すでに事業決定されてしまったものについては統制が効かないこと」などである。これに対して、裁判の特徴は、「基本的には事後であること」、「客観性を持った基準に基づく「合理的」判断であること」、「最終的な決着が強制力を持ってつけられること」などのように他の手段では代替できない重要性がある。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^{*4}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。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のは、次のように考えられる。すなわち、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^{*5}。……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^{*6}。……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^{*7}。

このような自由裁量を止めた裁判例はほとんどなかったが、輦の浦埋立免許差止請求事件 (広島地判平 21.10.1) のように行政の裁量権を超えた^{*8}として原告が勝訴する事例が現れは始めている。

研究対象とする判例は、比較的新しい事件の中で、①公共事業で毎年、最大の事業費を占めている道路事業、②行政訴訟の中で多く争われている取消訴訟、③裁判の結果に大きな影響を及ぼしている計画、技術基準、費用効果分析、訴訟技術 (立証責任、立証方法) の 4 つの要因^{*9}の中で、ほとんど検討されてこなかった道路裁判において騒音に係る環境基準が争われている事例を検討する。

2. 先行研究の検討

技術基準（行政の専門技術性）といわれるものには様々な側面があり^{*10}、2つの異なった側面を分けて考察すべき^{*11}である。ひとつは、各分野ごとの専門的知識、技術的知識そのもの、いわば法的な専門知識、技術的知識であり、もうひとつは、法的な意味をもつものではあるが、個別的な法令の適用における判断にとどまらない政策的行政的判断の基礎となるような専門知識、いわば社会管理の技術としての行政をささえる知識である^{*12}。裁判所との対比で、行政の最もきわだった特徴は、それが個別的な法的判断にとどまらず、一定の体系化された専門的知識とそれに伴うノウハウをもって、社会管理にあたるのが制度的に予定されていることであろう。行政にはその目的達成のために、様々な社会管理の手段が与えられているが、ここで注目されるのが「行政立法」ないし「基準策定」である^{*13}。この社会管理の手段としての「一般的抽象的な定め」は、さしあたりは、その法的効力とはかかわりなく注目されるものといえる^{*14}。政省令、告示、計画、内規、通達、要綱など多様な形態をもつものが、法律と個別的行政決定の中間段階の「策定基準」の段階として共通性を有するものとしてとらえられるのは、それが、行政目的の効率的な達成のために様々な要素を考慮した結果の政策的決定、価値判断の技術的表現であるからであろう^{*15}。この技術基準における行政裁量が問題となった代表的な事例は、行政庁を被告とする原子炉設置許可処分の取消訴訟がある。わが国の原発訴訟の代表的存在が伊方原発訴訟^{*16}であり、原発の安全性の問題を本案審理において最高裁が正面から判断したのは伊方原発訴訟と福島第二原発訴訟の2例のみであり、かつ、伊方最高裁判決の方がより包括的な理由を述べている^{*17}ため伊方原発訴訟を検討する。なお、高速増殖炉もんじゅ事件差戻後最高裁判決は、これまでの最高裁判決（最（1小）判平4.10.29）が示した原子炉設置許可にかかる安全性の対象および違法性に関する一般的法理にのっとった判断を行ったもので、新しい判断を示すものとはなっていない^{*18}ため検討を行わない。

伊方原発訴訟の原審と控訴審判決は、政策的裁量と専門技術的裁量が認められる処分と位置づけ、専門技術的裁量の行使については、一定の制約がある、という立場をとっている^{*19}。また、政策的裁量と専門技術的裁量の関係について、伊方控訴審判決は、原子炉等規制法および関連法令は、主務大臣に対し「原子炉の安全性が肯定された場合における原子炉設置の許否についての政策的裁量のみでなく、安全性を肯定する判断そのものについても専門技術的裁量を認めている」と判示し^{*20}て、安全性を肯定する「判断そのもの」に対する専門技術的裁量を認めた。伊方原発訴訟上告審判決は、この点に関して、専門技術的裁量という表現は使用していないが^{*21}、最高裁が安全審査については、内閣総理大臣の合理的な判断に委ねる趣旨であると述べているのは、下級審判決の専門技術的裁量を肯定する見解と実質的にみて同旨^{*22}である。

また、同判決は、原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子炉委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした原子炉委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである^{*23}との考え方を示した。

ここで、安全性の判断が「科学的・専門技術的」であるということは決して「政策的判断」「価値判断」という要素を含まないということではない点にも留意が必要である^{*24}、という指摘があるように、専門技術的裁量はかなり広範囲にわたるとするのが裁判所の考え方である。

3. 道路騒音に係る環境基準が争点となった裁判例

騒音環境基準とは、騒音から人の健康と生活環境を守る上で望ましい基準である。工場・自動車の騒音など一般騒音には、環境基本法（平成5法91）16条の一般的な環境基準（平成10環境告64）が適用され、鉄道・航空機・建設作業については適用除外とされている。一般騒音についての環境基準は、当初、昭和46年に定められたが、平成11年4月1日から新基準が施行されている^{*25}。

昭和46年5月25日に閣議決定され設定された旧環境基準では、騒音の評価手法として騒音レベルの中央値

(LA50,T) が採用されていた。しかし、その後の騒音影響に関する研究の進展、騒音測定技術の向上等によって、近年国際的には、等価騒音レベル (LAeq,T) によることが基本的な評価手法として広く採用されつつある。このような動向を踏まえ、平成 10 年 5 月 22 日の中央環境審議会からの環境省長官に対する答申「騒音の評価手法等の在り方について」(中環審第 132 号) を受けて、騒音の評価手法を騒音レベルの中央値 (LA50,T) から等価騒音レベル (LAeq,T) に変更するとともに、地域の類型区分を見直した上で、最新の科学的知見に基づき新たな環境基準が設定されたものである^{*26}。

1) 道路に面する地域

「騒音に係る環境基準の改正について」(平成 10 年 9 月 30 日大気保全局長通知) では、「『道路に面する地域』とは、道路交通騒音が支配的な音源である地域のことである。なお、道路交通騒音の影響が及ぶ範囲は、道路構造、沿道の立地状況等によって大きく異なるため、道路端からの距離によって一律に面する地域の範囲を確定することは適当でない」とされている。……「幹線交通を担う道路」の場合の例を以下に示す。「・0 ～ 20m 帯による把握：「幹線交通を担う道路に近接した空間」の状況把握。」^{*27} と例示されているため、「道路に面する地域」が 20m 以内であるのか否かが問題となった。

東北自動車道事業認定・土地収用裁決等取消請求事件 (秋田地判平 8.8.9) では、「『騒音に係る環境基準について』では、……これに対し、環境影響評価は、将来道路を新設するにあたって行われるものであるから、環境影響評価の騒音予測において、右基準に定める測定方法を基本として実施するといっても、これをそのまま予測地点の選定にあてはめることはできない。……予測地点が騒音点から約 20m 以上離れていたからといって、右予測地点が「道路に面する地域」の予測地点として不合理であるということとはできない^{*28}。」と判示した。

圏央道あきる野 IC 事業認定・収容裁決取消請求事件 (東京地判平 16.4.22) では、「『道路に面する地域』を字義どおり素直に読めば、物理的に道路に面した地域を意味するものと解するほかないのであって、……異なる環境基準を設けた意味はないことになるのであり、環境基準が基準として機能しなくなるものといわざるを得ない。そして、新環境基準においては、……「道路に面する地域」とは、文字通り物理的に道路に面した地域であり、道路からせいぜい 20m 程度の範囲を指すものと解すべきであり、……誤った基準を用いることによって騒音による被害の発生を過小に評価したものといわざるを得ない^{*29}。」と判示した。

一方、同事件 (東京高判平 18.2.23) では、「『道路に面する地域』とは、道路からの距離によって定まるものではなく、……官民境界から 80m ないし 150m までの範囲を当該道路より発する道路交通騒音の影響を受ける地域 (あるいは道路交通騒音が支配的な音源である範囲) と想定し、この範囲を予測対象地域として騒音予測を行い、上記環境基準を用いて評価を行ったことは、上記の技術指針等の内容に照らしても、不適切であるということとはできない^{*30}。」と判示した。

圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件 (東京地判平 17.5.31) では、「基準の策定に際して道路の公共性が極めて重視されていることにかんがみると、具体的事例において「道路に面する地域」の適用範囲を画する際に、道路からの距離を考慮することは適当ではなく、むしろ、道路騒音の影響を受ける地域全体が「道路に面する地域」に当たるものとして、緩和された環境基準の適用を認めることが、旧環境基準の制定の趣旨に沿うものというべきである。……新環境基準が「幹線交通を担う道路に近接する空間」について、「2 車線を超える車線を有する幹線交通を担う道路」では道路端から 20m の距離としている点は、その文言から、「幹線道路を担う道路に近接する空間」の基準値は、「道路に面する地域」のうちの幹線交通を担う道路に近接する空間についての特例として掲げられているものであり、「道路に面する地域」は「幹線交通を担う道路に近接する空間」よりも広い概念であることは明らかである^{*31}。」と判示した。

一方、同事件 (東京高判平 20.6.19) では、「道路に面する地域の指針値は、道路に面する地域の主たる騒音源が交通騒音であることにかんがみ、……道路の公共性が大きく、かつ道路周辺の地域住民が道路から利益を受けている場合が少なくないことを考慮し、道路に面する地域について道路に面しない地域と同じレベルの厳しい基準を適用することは妥当でないと判断されたものである。……旧環境基準の「道路に面する地域」の意義及びこれを踏まえて制定された新環境基準の「道路に面する地域」の意義は、道路からの距離にかかわらず、道路騒音の影響を受ける地域をいうものと解するのが相当であり、本件環境影響評価等における環境基準の適用に誤りは

ない^{*32}。」と判示した。

2) 国道 43 号線訴訟上告審判決（最（2 小）判平 7.7.7）の解釈

自動車道路の騒音に関する公害訴訟はそれほど多くはなく、国道 43 号線訴訟上告審判決（最（2 小）判平 7.7.7）が最初の最高裁判決である^{*33}。本件は、道路端から居住地までの距離が 20m 以内の住民に、受忍限度を超える被害が生じたとして、慰謝料請求を一部認容したが、将来の損害賠償請求については、最大判昭 56.12.16（大阪空港事件大法廷判決）に従って、訴えを却下した^{*34}。

この判決により「道路に面する地域」が道路端から 20m 以内であると解釈できるか否かが問題となった。

圏央道あきる野 IC 事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平 16.4.22）では、「平成 7 年最高裁判決は、「発生した騒音が環境基準を超えるかどうかに関わらず、一定程度以上の騒音が恒常的に生活に侵入することによってこれによる被害が受忍限度を超えると認定され得る」ことを是認しており、その程度は環境基準より厳格なものとして一般に理解されているところであって、道路行政に携わる者はもとより、道路建設事業について事業認定をすべき事業認定庁においては、この判決の趣旨を法律に準じるものとして、環境基準以上に重視すべき立場にあるというべきである^{*35}。」と判示した。

圏央道事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平 17.5.31）では、「原告らは、最高裁平成 4 年（オ）第 1503 号同 7 年 7 月 7 日第 2 小法廷判決（民集 49 巻 7 号 1870 頁）を引用して、「道路に面する地域」は、上記最高裁判決の考え方からみてもせいぜい道路端から 20m 以内であると主張する。しかし、同判決は、道路騒音等に係る受忍限度に関し、原審の基準の認定を是認したものであるが、原判決は、20m 以内の住民らについて、単に騒音のみの影響だけでなく、浮遊粒子状物質（SPM）の影響やそれ以外の心理的被害等も併せて考慮して屋外等価騒音レベルが 60 デシベルを超える騒音に曝露された者について受忍限度を超える被害を受けたと判断しているのであって、道路端から 20m 以内に居住していれば、直ちに道路交通騒音について受忍限度を超える被害を受けていると判断しているものではない。したがって、同判決を根拠に「道路に面する地域」が道路端から 20m 以内であるとする原告らの主張は、判決の趣旨を正解しない失当なものである。以上によれば、旧環境基準の「道路に面する地域」の意義及びこれを踏まえて制定された新環境基準の「道路に面する地域」の意義は、道路からの距離に関わらず、道路騒音の影響を受ける地域をいうものと解するのが相当である^{*36}。」と判示した。

3) 測定高さ

「騒音に係る環境基準の改正について」（平成 10 年 9 月 30 日大気保全局長通知）では、「マイクロホンの高さは、評価区間内の住居等生活面の平均的な高さとし、地上 1.2m ～ 5.0m の範囲で設定する^{*37}。」と定められている。

そして、この解説は、「従来の騒音測定で行われてきた地面から 1.2m という一律の設定ではなく、……例えば低層住宅地であれば 1.2m ～ 5.0m の範囲で設定することになる。中高層住宅地の場合には、上層階の生活面の高さでの測定も加えてもよい^{*38}。」と記載しているため、測定高さが問題となった。

圏央道あきる野 IC 事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平 16.4.22）では、「本件事業申請に当たって行われた本件再評価の時点においては、……地上 1.2m 地点における予測結果のみが記載されているため、高所においてどのような予測結果となったのかは明らかではない。……再評価時点において高所の予測を行っていれば、本件環境影響評価書における予測結果を下回るものではなかったことは容易に推認し得る事柄である^{*39}。」と判示した。

一方、同事件（東京高判平 18.2.23）では、「当時の国の技術指針である「建設省所管道路事業環境影響評価に関する実施上の運用（案）について」（建設省道環発第 4 号 昭和 61 年 2 月 28 日）は、予測点は高さ 1.2m を原則とする旨示しており、上記の「騒音に係る環境基準について」は、「騒音の測定方法は、日本工業規格 Z8731 に定める騒音レベルの測定方法による。」と定め、「日本工業規格環境騒音の表示・測定方法」は「観測点の高さは、特に指定がない限り、地上 1.2 ～ 1.5m とする」と定めており、本件環境影響評価は、これらの準則に従って原則として地上 1.2m の地点で騒音予測を行ったものと認められるから、騒音予測が地上 1.2m の地点で行われ

たことが不適切であるということとはできない^{*40}。」と判示した。

4) 法定速度

「騒音に係る環境基準の改正について」（平成 10 年 9 月 30 日大気保全局長通知）では、自動車の走行速度が定められていないため問題となった。

東北自動車道事業認定・土地収用裁決等取消請求事件（秋田地判平 8.8.9）では、「道路交通法施行令に定められた高速自動車国道を通行する場合の最高速度は、大型乗用自動車及び普通自動車を 100km/h、それ以外を 80km/h として定められているから、車種を問わず予測に用いる平均走行速度を 100km/h としなければならない理由はない。……大型車について平均走行速度を 80km/h とすることは、一般的な環境影響評価の方法であるから、これをもってただちに不合理であるということとはできない^{*41}。」と判示した。

圏央道あきる野 IC 事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平 16.4.22）では、「本件環境影響評価書及び本件再評価においては、騒音の予測数値は、自動車の走行速度が法定最高速度である 80km/h として計算されている。しかしながら、……圏央道は、生活道路に流入している物流のための自動車（主にトラック）の排除を主たる目的のひとつとして建設されるものであり、……トラックが実際に走行する速度を勘案しない限り、確度の高い予測結果は得られない……大型車の走行速度は 80km/h を大幅に上回することは経験則上明らかであるから、本件環境影響評価書の予測手法は実態に即していない^{*42}。」と判示した。

一方、同事件（東京高判平 18.2.23）では、「本件環境影響評価書において、騒音の予測数値は、自動車の走行速度を法定最高速度である 80km/h として計算しているところ、……法定最高速度を超えた速度で走行する自動車が存在することが否定できないが、環境影響についての将来の予測値を求めるに際しては、法定速度を遵守した通常交通を前提とすべきであって、……法定最高速度で走行する自動車を前提として予測したことが不合理ということとはできない^{*43}。」と判示した。

圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京地判平 17.5.31）では、「実際の道路上で、走行速度が制限速度を上回る自動車が往々にして見られるとしても、……将来の圏央道における平均走行速度自体が設定速度である 80km/h を上回っているとは限らない……自動車の走行速度を 80km/h と設定して検討したことに不合理な点はないというべきである^{*44}。」と判示した。

一方、同事件（東京高判平 20.6.19）では、「本件環境影響評価等は、「予測に用いる平均走行速度は、原則として、道路交通法施行令で定める最高速度（法定速度）とする。ただし、規制速度を予め設定できる場合には、その規制速度とする。」との環境影響評価の手法に従ったものであり、本件道路の設計速度である 80km/h を用いたもので、根拠があるものといえる^{*45}。」と判示した。

4. 裁判の評価

1) 行政裁量

行政裁量権の位置づけ方を考察するに際しては、まず以て、法令上の不確定概念規定や白地規定のように法令に欠けた部分、すなわち法令の非決定部分の存在が、直ちに行政の自由裁量権を生じさせるわけではない、という点を確認しておくことが重要である。法令の非決定部分の反面として行政機関の自由裁量権が生じるという考え方は、かかる非決定部分の範囲内でしか行政裁量は認められないという意味では一面の真理を含むが、かかる非決定部分のすべてに行政裁量権が及ぶような印象を与える点でミスリーディングである^{*46}。この行政裁量権に関する法問題は、①そもそも行政裁量権が認められるべき事項か否かという問題と、②行政裁量権の行使を誤ったか否かという問題に分けられる。①は、法令の明示の規定やその趣旨目的を手がかりとして法令の解釈・適用により解決すべき問題（法律問題）と、行政機関の自由な判断の余地すなわち自由裁量権を認めた上で、その行使が裁量権の限界を超えない限り行政の判断が優先し適法と認められるような問題（裁量問題）との間に、どのような境界線を引くべきかという問題である。他方、②は、行政裁量権が認められる場合に、その実際の行使がいかなる場合に限界を超え違法とされるべきかという問題のことであり、これにつき、従来から、裁量権の踰越（裁量権の「逸脱」ということも多い）と濫用がかかる自由裁量権の限界を意味すると考えられてきた。以上のように、行政裁量権は、法律問題と裁量問題との境界問題並びに自由裁量権行使の限界

問題（一般に「裁量権の限界」と言う場合は、こちらの方を指す）という二段構えの問題設定により論じられてきたのである^{*47}。

また、裁判と科学技術との関係について、裁判所は、もともと科学的・専門技術的な問題そのものについての終局的な判定者たりうる立場にはなく^{*48}、裁判所も限られた時間内に限られた資料に基づいて責任ある決定をなす必要があるものであり、科学者のように分析のみにとどめたり、あるいは判断を留保ないし放棄する自由を有していないことも考慮すべきである^{*49}。かつてのドイツにおけるように裁量を否定したうえで裁判官の自由心証に枠をはめるにせよ、わが国のように専門的技術裁量を認めるにせよ、当該行政決定に至る判断過程の合理性、とりわけその判断の基礎とした専門技術的知識の取り込み方の合理性が焦点になると考えられる。というのは、このような局面で行政決定の尊重が正当化されるのは、私的領域で蓄積された専門技術的知識を法的判断に取り込むために、行政機関のほうが、組織及び手続からみて比較的優位にあることによる^{*50}。

このように、行政裁量権の位置づけが不明確であることに加えて、裁判所は、専門技術的な問題そのものについての終局的な判定者たりうる立場にはなく、行政決定を尊重すべきとする学説が散見される。

2) 裁判例の検討

先述したように、行政裁量権に関する法問題は、①そもそも行政裁量権が認められるべき事項か否かという問題と、②行政裁量権の行使を誤ったか否かという問題に分けられるが、①の事例は、「国道43号線訴訟上告審判決（最（2小）判平7.7.7）の解釈」（東京地判平16.4.22と東京地判平17.5.31）のみであり、他は全て②の事例である。

第1に、「国道43号線訴訟上告審判決（最（2小）判平7.7.7）の解釈」は、行政裁量権が認められるべき事項か否かという問題が争われた。

東京地判平16.4.22は、国道43号線訴訟上告審判決（最（2小）判平7.7.7）を法律に準じるものとして、環境基準以上に重視すべきとして行政裁量権を認めないとした。

東京地判平17.5.31は、20m以内の住民らについて、単に騒音のみの影響だけでなく、浮遊粒子状物質（SPM）の影響やそれ以外の心理的被害等も併せて考慮して屋外等価騒音レベルが60デシベルを超える騒音に曝露された者について受忍限度を超える被害を受けたと判断しているのであって、道路端から20m以内に居住していれば、直ちに道路交通騒音について受忍限度を超える被害を受けていると判断しているものではないとして、どこまでを「道路に面する地域」とするかについては、行政裁量権の範囲内であるとした。

東京地判平17.5.31の問題点は2点ある。

まず、「単に騒音のみの影響だけでなく」というというのであれば、20m以内の騒音の割合を考慮すべきであるのに、全く触れておらず、恣意独断や他事考慮（考慮すべき事項を考慮せず、考慮してはならない事項を考慮すること。又、考慮すべき事項の中では、事項の軽重により、考慮の順位に従う必要がある。）は許されない（最（2小）判昭48.9.14判例時報716号27頁・地方公務員分限処分と裁量権、最（2小）判昭44.7.11民集23巻8号1470頁・旅券発給拒否処分、他事考慮に関しては、東京高判昭48.7.13判例時報710号23頁・日光太郎杉事件）^{*51}などの問題があり、大いに疑問が残る事例である。

次に、最（2小）判平7.7.7が法律に準じる（東京地判平16.4.22）という立場からは、平等原則（裁量権の行使であっても、恣意や不合理な基準による不平等な扱いは違法とされる^{*52}）に反しているように思える。

第2に、環境影響評価の「法定速度」の決定に、行政裁量権が認められるべき事項か否かということが問題となった。行政裁量権が認められるとした事例は、秋田地判平8.8.9、東京高判平18.2.23、東京地判平17.5.31、東京高判平20.6.19である。一方、行政裁量権が認められないとした事例は、東京地判平16.4.22である。

行政裁量権が認められるとした事例は、道路交通法施行令の法定最高速度が80km/hであることを根拠として、これを予測数値であるとの考え方を示した。

一方、行政裁量権が認められないとした事例は、80km/hを大幅に上回することは経験則上明らかであるから、本件環境影響評価書の予測手法は実態に即していないとの考え方を示した。

環境影響評価は、当該活動による環境への影響を調査、予測、評価する^{*53}ものであるもので、道路交通法施行令の法定最高速度が80km/hであることを根拠としたことは、実態と比較して合理的ではないと考えられる。

これらと反対の立場の東京地判平 16.4.22 は、懲戒事由に対する懲戒処分が社会通念上著しく合理性を欠く場合には裁量権を付与した目的を逸脱し、濫用が生じるとされた事例（最（3小）判昭 52.12.20 民集 31 巻 7 号 1101 頁・国家公務員法に違反する争議行為に対する懲戒免職処分）^{*54}と同じ立場である。

第 3 に、「道路に面する地域」は、行政裁量権の行使を誤ったか否か争われた。行政裁量権の行使が誤っていないとした事例は、秋田地判平 8.8.9、東京高判平 18.2.23、東京地判平 17.5.31、東京高判平 20.6.19 である。一方、行政裁量権の行使を誤ったとした事例は、東京地判平 16.4.22 である。

秋田地判平 8.8.9 は、環境影響評価の騒音予測に「騒音に係る環境基準について」が適用されないという考え方を示した。この点、建設省所管道路事業環境影響評価技術指針によると、騒音の現地調査の方法は、昭和 46 年 5 月 25 日閣議決定の「騒音に係る環境基準について」に定める測定方法を基本として実施すると定められている^{*55}と判示していることと矛盾しているように思える。

東京高判平 18.2.23 は、「騒音に係る環境基準について」が適用されるが、「道路に面する地域」が官民境界から 80m ないし 150m までの範囲という考え方を示した。この点、「騒音に係る環境基準について」は、「道路端からの距離」と記載しているのに対し、判決は「官民境界から」として、歩道、切土面、盛土面などの構造物の外側を道路端であると判示している。騒音の発生源が車道であることを考慮すれば、社会通念上の合理性を欠いている。また、「80m ないし 150m までの範囲」は、「騒音に係る環境基準について」に記載されていない数値であり根拠が不明である。これらは、判例中にも、事実に基づき如何なる判断をするかについて裁量性が認められる場合にも、それは社会的相当性の範囲内でなければならない（最（1小）判昭 29.7.30）、社会通念上著しく合理性を欠く（最（3小）判昭 52.12.20）判断は許されない。また、判断にあたっても、恣意独断や他事考慮（考慮すべき事項を考慮せず、考慮してはならない事項を考慮すること。又、考慮すべき事項の中では、事項の軽重により、考慮の順位に従う必要がある。）は許されない（最（2小）判昭 48.9.14 判例時報 716 号 27 頁・地方公務員分限処分と裁量権、最（2小）判昭 44.7.11 民集 23 巻 8 号 1470 頁・旅券発給拒否処分、他事考慮に関しては、東京高判昭 48.7.13 判例時報 710 号 23 頁・日光太郎杉事件）^{*56} などがあり、大いに疑問が残る事例である。

東京地判平 17.5.31 と東京高判平 20.6.19 は、道路騒音の影響を受ける地域全体が「道路に面する地域」に当たるという考え方を示した。この点、判例中にも個々の法規には、裁量の基準が明確になっていなくても、行政権の行使は法律の目的に拘束され、当該法関係から解釈上生じる限界に服さなければならない（最（2小）判昭 31.4.13 民集 10 巻 4 号 397 頁・旧農地調整法上の農地賃貸借権移転承認処分）^{*57} という観点から、「道路騒音の影響を受ける地域全体」という無制限な範囲を認めたことは問題がある。

東京地判平 16.4.22 では、「道路に面する地域」を字義どおり素直に読めば、物理的に道路に面した地域を意味するものと解するほかないのであって、……異なる環境基準を設けた意味はないことになるのであり、環境基準が基準として機能しなくなるものといわざるを得ない。そして、新環境基準においては、……「道路に面する地域」とは、文字通り物理的に道路に面した地域であり、道路からせいぜい 20m 程度の範囲を指すものと解すべきであり、……官民境界地点から 80m に至る範囲が「道路に面する地域」といえないことは明らかである……誤った基準を用いることによって騒音による被害の発生を過小に評価したものといわざるを得ないという考え方を示した。これは、懲戒事由に対する懲戒処分が社会通念上著しく合理性を欠く場合には裁量権を付与した目的を逸脱し、濫用が生じるとされた事例（最（3小）判昭 52.12.20 民集 31 巻 7 号 1101 頁・国家公務員法に違反する争議行為に対する懲戒免職処分）^{*58} や一定の範囲で裁量性を認める趣旨（最大判昭 53.10.4 民集 32 巻 7 号 1223 頁・外国人在留期間更新を適当と認めるに足る相当の理由）^{*59} と同じ立場であると考えられる。

第 4 に、「測定高さ」は、行政裁量権の行使を誤ったか否かについて争われた。行政裁量権の行使が誤っていないとした事例は、東京高判平 18.2.23 である。一方、行政裁量権の行使を誤ったとした事例は、東京地判平 16.4.22 である。

東京地判平 16.4.22 は、平成 6 年に技術指針が改正され、高所における予測の必要性が明白となった後で行われた本件再評価においても調査されていない^{*60}として、行政裁量権の行使を誤ったことを認めた。

一方、東京高判平 18.2.23 は、「建設省所管道路事業環境影響評価に関する実施上の運用（案）について」と「日本工業規格 Z8731 に定める騒音レベルの測定方法」を根拠として、1.2m の地点で行われたことが不適切で

あるということとはできないという考え方を示した。この点、「騒音に係る環境基準の改正について」は、「地上1.2m～5.0mの範囲」、「上層階の生活面の高さでの測定も加えてもよい」と定められていることと矛盾する。

ある種の行政処分が通達に即して大量に反覆して実施されているのに、同種の処分がひとり通達に違反して行われ国民に不利益な結果をもたらす場合には、平等原則違反が問題となりうる。判例中にも、処分自体は法律に適合していても、その処分だけが通達に違反している場合には、平等則に反し違法となるとした事例があった（大阪地判昭45.5.12行集21巻5号799頁）^{*61}という立場からは、異なる基準が存在する場合にも平等則に反し違法となると考えられる。同時に、政令で定めた内容を通達での変更を認めたことにも問題が残る。

3) まとめ

本論文は、道路裁判における騒音に係る環境基準を行政裁量との関係で検討した。最高裁判決と環境基準の優位性の問題、環境影響評価の予測手法と合理性の問題、異なる基準の問題などは、今後の研究が必要とされる領域である。

^{*1} 国立社会保障・人口問題研究所 HP

^{*2} 政治経済学者の旗手スタインモは、日本を訪れると、多くの人が租税を支払っても、それが公共事業に使用されてしまうので、増税に応じる気がないとこぼすのを耳にすると語っている。2002年に来日したスタインモが長崎を訪れ、自動車で走ると、トンネルまたトンネルの連続になるのに驚いた。しかも、走る自動車を目にするものもない。そこで利用する自動車もないのにトンネルの多い理由を尋ねると同乗者が「これがいわゆる無駄遣い」だと笑ったという。スタインモは日本政府が、どうして国民の望まない政策に、これほど情熱を傾けるのか理解できないと語る。こうしたことを続けるなら、増税は望めないどころか、租税抵抗が強まるばかりだろうと不思議がる（神野直彦『「分かち合い」の経済学」岩波新書2010,p.141）。

^{*3} 五十嵐敬喜他『図解 公共事業のしくみ』東洋経済新報社1999,pp.228-229

^{*4} 司法機関が科学技術を扱う能力を疑問視する事例としては、広島市北部ゴミ埋立処理場建設差止仮処分申請事件の原審（広島地判昭57.3.31）が、「本件のような嫌悪施設の建設にあたって環境アセスメントを実施すべきか否か、またその内容如何については、我が国の現在における諸事情に鑑み、これを確定することは極めて困難である上、はたして司法機関がその権限及び能力を有しているか否かについても疑問の存するところである」と判示している（『判例タイムズ』465号1982,p.98）。騒音、大気汚染、放射線被曝等は、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『技術基準と行政手続』弘文堂1995,pp.1-2）。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「伊方原発事件」『別冊ジュリスト』171号2004,p.195）。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「西淀川公害（第二ないし第四次）訴訟第一審判決にみる因果関係論」『ジュリスト』1081号1995,p.38）

^{*5} 五十嵐敬喜「公共事業と行政訴訟」『法律時報』第73巻第7号（906号）2001,p.117

^{*6} 五十嵐敬喜「公共事業と行政訴訟」『法律時報』第73巻第7号（906号）2001,p.117

^{*7} 五十嵐敬喜「公共事業と行政訴訟」『法律時報』第73巻第7号（906号）2001,p.117

^{*8} 『輦の浦埋立免許差止請求事件（広島地判平21.10.1）判決文』2009,p.192

^{*9} 計画、技術基準、費用効果分析、訴訟技術（立証責任、立証方法）が裁判に大きな影響を与えている（田畑琢己「公共事業裁判における技術的立証方法の意義——公共事業の司法統制に関する研究——」『共生社会システム研究』Vol.3,No.1 2009,p.88 他）。

^{*10} 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.112

- *11 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.112
- *12 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.112
- *13 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.114
- *14 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.114
- *15 高木光「通達における法と専門技術性の交錯（三・完）」『自治研究』第61巻第5号1985,p.114
- *16 高木光『技術基準と行政手続』弘文堂1995,p.73
- *17 高橋滋『先端技術の行政法理』岩波書店1998,p.165
- *18 奥真美「高速増殖炉もんじゅ事件差戻後最高裁判決」『特集 重要環境判例の最近の動向 環境法研究』32号2007,pp.77-78
- *19 畠山武道他『環境行政判例の総合的研究』北海道大学図書刊行会1995,p.454
- *20 畠山武道他『環境行政判例の総合的研究』北海道大学図書刊行会1995,p.454
- *21 畠山武道他『環境行政判例の総合的研究』北海道大学図書刊行会1995,p.455
- *22 畠山武道他『環境行政判例の総合的研究』北海道大学図書刊行会1995,p.455
- *23 高木光「伊方原発事件」『別冊ジュリスト』171号2004,p.195
- *24 高木光『技術基準と行政手続』弘文堂1995,p.10
- *25 淡路剛久他『環境法辞典』有斐閣2002,p.209
- *26『騒音に係る環境基準の評価マニュアルⅠ．基本評価編』環境庁1999,p.1
- *27『騒音に係る環境基準の評価マニュアルⅡ．地域評価編（道路に面する地域）』環境庁2000,p.14
- *28『判例自治』164号1997,p.80
- *29『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）判決文』2004,p.77
- *30『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京高判平18.2.23）判決文』2006,pp.40-42
- *31『圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京地判平17.5.31）判決文』2005,pp.175-176
- *32『圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京高判平20.6.19）判決文』2008,pp.110-111
- *33 野村豊弘「国道43号線訴訟上告審判決」『別冊ジュリスト』171号2004,p.113
- *34『判例タイムズ』892号1996,p.124
- *35『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）判決文』2004,p.81
- *36『圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京地判平17.5.31）判決文』2005,pp.176-177
- *37『騒音に係る環境基準の評価マニュアルⅡ．地域評価編（道路に面する地域）』環境庁2000,p.56
- *38『騒音に係る環境基準の評価マニュアルⅡ．地域評価編（道路に面する地域）』環境庁2000,p.56
- *39『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）判決文』2004,pp.75-76
- *40『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京高判平18.2.23）判決文』2006,pp.38-39
- *41『判例自治』164号1997,p.81
- *42『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）判決文』2004,p.78
- *43『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京高判平18.2.23）判決文』2006,pp.42-43
- *44『圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京地判平17.5.31）判決文』2005,pp.184-185
- *45『圏央道事業認定・収用裁決取消請求事件（東京高判平20.6.19）』2008,pp.111-112
- *46 亘理格『公益と行政裁量』弘文堂2002,p.27
- *47 亘理格『公益と行政裁量』弘文堂2002,p.32
- *48 高木光『技術基準と行政手続』弘文堂1995,p.9
- *49 高木光『技術基準と行政手続』弘文堂1995,pp.22-23
- *50 高木光『技術基準と行政手続』弘文堂1995,pp.23-24
- *51 中西又三『行政法1』中央大学通信教育部.2003,p.130
- *52 植村栄治『行政法教室』有斐閣2000,p.105
- *53 淡路剛久他『環境法辞典』有斐閣2002,p.48
- *54 中西又三『行政法1』中央大学通信教育部2003,p.127

*⁵⁵『判例自治』164号1997,p.80

*⁵⁶中西又三『行政法1』中央大学通信教育部.2003,p.130

*⁵⁷中西又三『行政法1』中央大学通信教育部.2003,p.126

*⁵⁸中西又三『行政法1』中央大学通信教育部.2003,p.127

*⁵⁹中西又三『行政法1』中央大学通信教育部.2003,p.127

*⁶⁰『圏央道あきる野IC事業認定・収容裁決取消請求事件（東京地判平16.4.22）判決文』2004,p.78

*⁶¹原田尚彦『行政法要論 全訂 第4版 増補版』学陽書房2000,p.42