

# トピックス

## 国道 43 号線事件最高裁判決

### - いわゆる道路公害について道路管理者の損害賠償責任が認められた事例 -

#### 1 はじめに

いささか旧聞に属しますが、昨年の7月にいわゆる道路公害について、道路管理者の損害賠償責任を認めた判決が相次いで言い渡されました。一つは国道43号線事件とよばれている事件(最高裁判所平成7年7月7日判決)で、他は大阪西淀川公害事件とよばれている事件(大阪地方裁判所平成7年7月5日判決)です。公害等調整委員会事務局にもときどき事件の内容や判決の内容等について地方公共団体の環境担当部局からの問い合わせがあります。そこで、今回はこれらの事件について、道路公害に関する最高裁としての初めての判断で、今後の道路行政にも大きな影響を与えると思われる国道43号線事件を中心に、その骨格部分をご紹介します。

#### 2 事案の概要など

- (1) 国道43号線は、昨年1月の阪神淡路大震災以前は、大阪市西成区と神戸市灘区を結ぶ総延長約30キロメートルの幹線道路(幅約50メートル、当初上下10車線、その後8車線に削減)で、その上には高さ十数メートルの連続橋梁(りょう)が設置され、阪神高速道路公団が管理する自動車専用道路(阪神高速神戸西宮線、同大阪西宮線。いずれも上下4車線)となっていました。また、平成2年の国道43号線、阪神高速神戸西宮線、同大阪西宮線の一日当たりの交通量は、それぞれ約10万台、11万台、8万台であったということです。
- (2) 国道43号線事件とは、国道43号線、阪神高速神戸西宮線及び同大阪西宮線(以下「本件道路」ということにします。)の沿道住民が、本件道路からの騒音、排気ガス、振動により、聴覚障害、呼吸器系疾患等の身体的被害を被ったり、睡眠、会話・テレビ等の聴取、家族の団らん等に妨害(生活妨害)が生じているなどと主張して、道路の管理者である国及び阪神高速道路公団に対し、侵害行為の差止め(住民らの居住家屋敷地内に、一定レベル以上の騒音、二酸化窒素を侵入させるような道路供用の差止め)と国家賠償法に基づく過去及び将来の損害賠償を請求した事件のことです。このような住民の訴えに対し、裁判所は、一審(神戸地裁)、控訴審(大阪高裁)とも差止請求と将来の損害賠償請求は認めませんでした。過去の損害についての賠償請求は一部これを認めました。これに対しては、差止請求を認めなかった点に住民が、損害賠償を認めた点に国及び公団が不服があるとして、それぞれ上告しましたが、最高裁判所は、控訴審判決を支持していずれの上告も棄却しました。

本件には事実認定上、法律解釈上多くの論点がありますが、以下においては、そのうち公害紛争・公害苦情の処理を担当するみなさんの執務に参考になりそうなものに絞ってコ

メントすることにします。

### **3 本判決の判断の枠組み**

法律上、本件道路のような公の営造物については、その設置又は管理に瑕疵(かし)があったために他人に損害を与えた場合には、国等に損害賠償責任があるとされ(国家賠償法2条)、一般の不法行為よりも責任要件が緩和されています。ところで、住民が騒音被害を被り、公の営造物である空港施設の設置、管理の瑕疵(かし)が問題とされた事例としては、有名な大阪空港騒音公害訴訟の最高裁判決(最高裁判所昭和56年12月16日判決)があります。本判決及びその基となった一・二審判決の判断の枠組みは、基本的にはこの大阪空港公害訴訟の判決が示した判断の枠組みに従っています。それによれば、国家賠償法2条にいう「瑕疵(かし)」には、例えば自動車道路に走行の安全性に支障を及ぼす穴があいているというような営造物自体に物的欠陥がある場合(物的性状瑕疵(かし))だけではなく、営造物を供用目的に添って利用した結果、利用者以外の第三者に危害を及ぼしたという場合(供用関連瑕疵(かし))も含まれますが、この場合、瑕疵(かし)があるというためには、第三者が受忍限度を超えて被害を受けたことが必要であるとされています。そして、第三者が受けた被害が受忍限度を超えているか否かについては、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の持つ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度、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、効果等の事情を総合的に考察して判断すべきであるとされています。

それでは具体的に国道43号線事件では受忍限度の判断はどのようにしてなされたのでしょうか。この点に注目して判決を検討してみましょう。

### **4 侵害行為の態様、住民の受けている被害の内容など**

(1) 本件で住民が主張した主な被害は、騒音による聴覚障害(難聴、耳鳴り)、頭痛、貧血、動悸等のその他の身体的被害、睡眠妨害、いらいら、不快感等の精神的被害、会話・通話等の聴取妨害等の生活妨害、排気ガスによる呼吸器系疾患、洗濯物の汚れ等の財産的被害、振動による睡眠妨害、不快感等の精神的被害、家屋の損傷等でしたが、本件では、各種の研究結果や本件道路からの騒音、自動車排気ガスの実態等を考慮した結果、結論として、騒音による聴覚障害や排気ガスによる呼吸器系疾患等の身体的被害及び振動による各種被害は否定されました。しかし、他方、騒音や排気ガスがほぼ一日中住民らの生活空間に侵入するという実態から、住民が騒音による睡眠妨害、会話、電話による通話、家族の団らん、テレビ・ラジオの聴取等に対する妨害(生活妨害)やこれによる精神的苦痛を受けていることは認められ、また、本件道路端から20メートル以内に居住する住民については、排気ガスにより洗濯物への被害をはじめ有形無形の負荷を受けていることも認められました。

(2) ところで、道路からの騒音による侵害状況を認定するに際し、控訴審判決は次のような手法をとりましたが、これは、本件判決でも合理的な方法だとして是認されています。まず、騒音の程度を評価する方法として、環境基準が定める中央値(L50)ではなく、等価騒音レベル(Leq)を採用していますが、それは、道路騒音のように時間とともに騒音の大きさが不

規則に変化する場合、変動する騒音が人間の生活環境に及ぼす影響を評価するには、一定時間内の変動する騒音のエネルギー量を平均して対数変換を行い、この時間内で等しいエネルギーをもつ定常騒音の騒音レベルで表現する等価騒音レベル(Leq)によることが優れているという理由によるものです。次に、本件のような情緒的な被害を想定する限り、一般的には被暴露時間の長い屋内値ではなく、基本的には屋外値を中心に据えて総合的に影響性を評価するのが真相に合致するとした上で、住民をその居住する地域の交通量、道路構造、本件道路端からの遠近や本件道路への見通しの程度に基づき 19 のグループに分け、各グループごとに上限と下限の等価騒音レベル(Leq)による数値を抽出し、その幅のある数値をもって同一のグループに属する各住民が日常暴露される原則的な屋外騒音レベルであると推定しています。

## **5 本件道路の公共性について**

本件道路の公共性には、多大なものがあることが認められています。一審や控訴審では、沿道の住民や企業の自動車交通の手段として極めて重要な役割を有するだけでなく、大阪や神戸を含むその周辺地域の交通や産業経済活動に対しても、その内容及び量において直ちに代替することが不可能又は極めて困難で、かけがえのないほど多大な便益を提供していると述べられていますし、本件判決でも、本件道路が主として産業物資流通のための地域間交通に相当の寄与をしており、自動車保有台数の増加と貨物及び旅客輸送における自動車輸送の分担率の上昇に伴い、その寄与の程度は高くなるに至っている、とされています。

しかし、同時にその公共性の内容と程度は、地域住民の日常生活の維持存続に不可欠とまではいうことはできず、住民の一部が本件道路によってある程度の利益を受けているとしても、その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関係はないとも述べられています。これは、最高裁が本件道路の公共性と日常利用するいわゆる生活道路のそれとは公共性の内容と程度に差があることを認め、その違いに応じて受忍限度を判断しようとする態度をとっていることを表しているものと思われます。

## **6 被害の防止に関する措置について**

道路公害が社会問題とされるようになって以降、国は発生源対策として、自動車からの騒音や排気ガスについて法律による規制を行ってきましたし、道路管理者においても道路構造面の対策として、植樹帯の設置、路面の平坦の保持や遮音壁の設置等を行ったほか、道路沿道の環境保全対策として、住宅防音工事及び移転の助成等を実施してきました。この点は受忍限度の判断にあつてどのように評価されたのでしょうか。

本判決は、本件道路の交通量等の推移はおおむね道路開設時の予測と一致するものであったから、道路管理者において騒音等が周辺住民に及ぼす影響を考慮して当初からこれについての対策を実施すべきであったとした上、本件では対策が講じられないまま住民の生活領域を貫通する本件道路が開設され、その後実施された環境対策も巨費を投じたものの、なお十分な効果を上げていないと述べて、道路管理者等の行った対策の不十分さを指摘しています。

なお、本判決は、道路管理者である国等が、本件においては財政的、技術的、社会的制

約のもとで被害を回避する可能性がなかったと主張したことに対しても、結論としてこれを退けています。

## **7 受忍限度に関する判断のまとめ**

(1) 以上4ないし6で検討した各要素，すなわち本件道路による侵害行為の態様，本件道路が供用されることによって住民が受ける被害の内容と程度，本件道路が有する公共性，道路管理者がこれまで行ってきた各種の対策等を総合的に考慮して，住民が受ける被害が受忍限度を超えているか否かが判断されることとなります。この点について本判決は次のように判断しています。

(2) まず，損害賠償請求の関係では，住民はほぼ一日中流入する騒音により生活妨害と精神的苦痛を被っていること，他方で，本件道路の公共性は高いけれども，住民の日常生活に不可欠とまではいえず，住民が本件道路の存在によって享受しうる利益は，それによって被る被害の増大に伴って増大する関係にはなく，道路管理者がこれまで行ってきた各種の対策等も十分なものではなかったことからすると，本件道路の公共性ないし公益上の必要性のゆえに，住民が受けた被害が社会生活上受忍すべき範囲内であるということとはできないと判断しました。そして，結論として，住民のうち，居住地における Leq65 以上の騒音に暴露された者は，本件道路端と居住地との距離の長短を問わず，受忍限度を超える被害を受けたとして，また，本件道路端と居住地との距離が20メートル以内の住民については，排気ガス中の浮遊粒子状物質に関しては全員が，騒音に関しては Leq60 を超える騒音に暴露された者が，いずれも受忍限度を超える被害を受けたとして，本件道路の設置管理に瑕疵(かし)があったことを認めて損害賠償請求を認容しました。

なお，本判決では直接触れられていませんが，控訴審判決は，いわゆる「危険への接近」に関し，一般論として，被害の内容が生活妨害にとどまり，他方，侵害行為の公共性が極めて高い場合，道路公害の存在を知りながら居住を開始した者については，居住開始後に騒音等の程度が格段に増加したとか，被害を容認しないまま入居せざるを得ない合理的な理由があるとかの特段の事情のない限り，損害賠償額を減額する一つの事情になると述べています。

(3) 次に，差止請求についての判断を紹介しましょう。本判決は，差止請求に関する受忍限度の判断要素も，損害賠償請求のそれとほぼ共通するとしましたが，同時に，施設の供用の差止めと金銭による賠償という請求内容の相違に対応して，違法性の判断において各要素の重要性をどの程度のものとして考慮するかにはおのずから相違があると述べています。そして，本件道路から住民が現に受け，将来も受ける蓋然性の高い被害の内容は生活妨害にとどまるのに対し，本件道路は，地域間の交通や産業経済活動に対し，内容・量においてかけがえのない多大な便益を提供していて高い公共性をもつことを重視して，差止請求との関係では被害はなお受忍限度内にあるとしました。

## **8 大阪西淀川公害事件について**

それでは最後に大阪西淀川公害事件についての判決をご紹介します。

(1) 大阪市西淀川区は，工場や事業場からの排煙と自動車の排気ガスによる大気汚染が

問題になっている地域として、全国的に有名ですが、本事件は、同区に居住して公害健康被害の補償等に関する法律所定の指定疾病(慢性気管支炎、気管支喘息など)に罹患した住民が、同区内や隣接する地域に存する工場、事業場のほか、同区内を走行する国道2号線、同43号線、阪神高速大阪池田線、同大阪西宮線が大気汚染の主要汚染源であるとして、これら工場等を所有する企業、道路を管理する国、阪神高速道路公団に対し、大気汚染物質の排出差止めと損害賠償を求めた事件です。なお、本件は、いわゆる第2ないし4次訴訟についての判決で、第1次訴訟はすでに一審判決が下り控訴審に事件が係属していましたが、住民と上記企業との間では、本件判決以前に第1ないし4次訴訟を通して和解が成立したため、本件判決は道路管理者に対するものだけとなっています。

- (2) 大阪西淀川公害事件も、道路公害について道路管理者の管理責任を問うものですので、その基本的な判断の枠組みは、国道43号線事件のそれと同じです。すなわち、大阪空港訴訟事件判決で示された、道路の設置管理に瑕疵があるか否かは、沿道住民が受忍限度を超える被害を被っているかどうかによって決せられるというもので、本判決もこのような枠組みに従って判断を進めています。

ところで、本判決は、住民の受けた被害を検討するにあたり、自動車の排出する二酸化窒素と住民の健康被害(慢性気管支炎や気管支喘息など)との間に因果関係のあることを認めました。この点が本判決の最大の特徴ですが、本判決は、二酸化窒素単体では住民の健康被害発症との間に因果関係を認めることはできないけれども、一定の時期(昭和46年ないし52年)に限っては、二酸化窒素は、二酸化硫黄と混在することによって、住民の健康被害の発症、増悪との間に因果関係が認められるとしました。二酸化窒素と健康被害との因果関係については、国道43号線事件や川崎公害訴訟でも否定されていたので、今後同種事件の判決に与える影響が注目されるところです。

- (3) そして、本判決は、本件道路の公共性や道路管理者がこれまで行ってきた対策等を検討した上、結局、昭和46年ないし52年に国道43号線と阪神高速大阪池田線の道路端から50メートル以内に居住していた住民については、被害が受忍限度を超えているとして損害賠償を認めましたが、差止請求に関してはいずれも受忍限度内であるとして、これを排斥しました。

## 9 おわりに

国道43号線事件と大阪西淀川公害事件の判決の骨格を駆け足で見ました。執務に関係ある事項について、できる限り分かりやすく説明しようとしたため、法律的に重要な論点を省いたり、表現にやや正確性を欠く箇所もあることをお断りしておきます。本稿が少しでもみなさんの執務の参考になれば望外の幸せです。

(公害等調整委員会事務局審査官 小池 勝雅

主査 漆原 秀憲)