

HANREI TIMES

判例タイムズ

No.1451 2018.10

第10回 医療界と法曹界の相互理解のためのシンポジウム 5

実例を題材にした主張整理, 事実認定等裁判所の訴訟運営, 判断の在り方に関する研究 [大阪刑事実務研究会]

量的過剰防衛

西野吾一・大伴慎吾 63

判例紹介 全22件 (最高裁判例2件)

原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律に基づく被爆者健康手帳交付申請及び健康管理手当認定申請の各却下処分を取消しを求める訴訟並びに同取消しに加えて被爆者健康手帳の交付の義務付けを求める訴訟につき, 訴訟の係属中に申請者が死亡した場合における訴訟承継の成否 (積極)
(最高裁第一小法廷平 29.12.18 判決)

親会社が, 自社及び子会社等のグループ会社における法令遵守体制を整備し, 法令等の遵守に関する相談窓口を設け, 現に相談への対応を行っていた場合において, 親会社が子会社の従業員による相談の申出の際に求められた対応をしなかったことをもって, 信義則上の義務違反があったとはいえないとされた事例
(最高裁第一小法廷平 30.2.15 判決)

民事 |

低周波音に対する環境大臣の施策 (作為及び不作為) について, 国家賠償法上の違法性が否定された事例

対象事件 |

平成29年9月12日判決
東京地方裁判所民事第25部
平成28年(ワ)第22522号
低周波音被害国家賠償請求事件

裁判結果 |

請求棄却, 確定

参照条文 |

国家賠償法1条1項, 環境基本法16条

[解説]

1 本件は, 低周波音 (周波数100Hz以下の音) による健康被害を訴える原告らが, 環境大臣が低周波音による健康被害の発生を防止するための規制権限を行使しなかったこと (不作為), 環境大臣が地方公共団体に対する苦情の申立ての原因が低周波音によるものかどうかを判断する目安になる値 (本件参照値) を公表したこと (作為) がそれぞれ違法であると主張して, 国に対し, 国家賠償法1条1項に基づき損害賠償を求める事案である。

本件の争点は, ①被告による不作為の違法性 (被告の作為義務の存否), ②本件参照値公表の違法性, ③因果関係及び損害である。原告らの主張する被告の作為義務は, 環境大臣において, 低周波音に着目して, 感覚閾値 (低周波音を感じる最小音圧レベル) を基礎とした数値を採用した環境基準 (環境基本法16条) 又はそれに類似した基準値を策定する義務, 本件参照値を撤回, 訂正ないし廃止する義務等であった。

2 本判決は, まず, 不作為の違法性の判断基準を, 筑豊じん肺訴訟判決 (最三小判平 16.4.27 民集58巻4号1032頁, 判タ1152号120頁) を引用して, 「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は, その権限を定めた法令の趣旨, 目的や, その権限の性質等に照らし, 具体的事情の下において, その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときには, その不行使により被害を受けた者との関係において, 国家賠償法1条1項の適用上違法となる

ものと解される」とした。その上で, 「環境大臣は, 環境基準はもとより, 環境の保全に関する施策一般について, これを策定し, 実施するに当たっては, 技術的な見地から環境保全に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で判断することが不可欠であって, かかる判断については, 広範な裁量を有する」ことを前提に, 「低周波音の人の生命身体に対する危険性の程度やその切迫性については, まだ未解明な部分が多い」ことや, 低周波音に対する国際的・国内的な対応状況, 感覚閾値を基礎とした基準が現場の評価基準として妥当かどうか十分に検証されているとはいえないこと等から, 「低周波音に着目して, 感覚閾値を基礎とした環境基準を新たに策定することが, 国民から強く期待されている状況にあるとまでいうことはできない」こと, 他方で, 被告 (環境大臣) の定めた本件参照値は, 「ある苦情が低周波音によるものかどうかを判断する目安として一定の合理性を有する」ものであり, 目安としての運用の在り方を繰り返し周知する等の対応をとっていること等を理由に, 被告の不作為の違法性を否定した。そして, 被告の作為 (本件参照値の公表) の違法性についても上記理由等から否定し, 原告らの請求をいずれも棄却した。

3 行政庁の規制権限の行使について裁量があると解されるような場合であっても, 一定の場合には行政庁に作為義務が生じ, かかる権限の不行使が国賠法上違法となり得ると解されている。

この点に関する学説は, 裁量権収縮の理論 (行政庁に裁量があることを承認した上で, 特定の状況下では裁量権が収縮し, 規制権限の行使が義務付けられるとするもの) や裁量権消極的濫用論 (規制権限の行使の場合と同様に, 規制権限の不行使がその裁量の範囲を逸脱し, 裁量権の濫用に当たる場合には, 権限不行使が違法となるとするもの) 等によりこれを説明している。裁量権収縮の理論における要件としては, ①国民の生命, 身体に対する侵害の危険の切迫性, ②危険の認識 (予見) 可能性, ③規制権限行使による結果回避可能性, ④規制権限行使以外に結果の発生を回避しがたいこと (補充性), ⑤規制権限行使に対する国民の期待があること (期待可能性) が挙げられることが多い。もっとも, 裁量権消極的濫用論においても, 要件として挙げられ, あるいは実質的な考慮要素とされるものは異ならないとの指摘もある。

この点に関する最高裁判決は, 最二小判平 1.11.24民集43巻10号1169頁, 判タ717号87

頁(宅建業者事件),最二小判平7.6.23民集49巻6号1600頁,判タ887号61頁(クロロキン薬害事件),最三小判平16.4.27民集58巻4号1032頁,判タ1152号120頁(筑豊じん肺訴訟),最二小判平16.10.15民集58巻7号1802頁,判タ1167号89頁(関西水俣病訴訟),最一小判平26.10.9民集68巻8号799頁,判タ1408号32頁(泉南アスベスト訴訟)等があり,その判断基準は,本判決が引用したとおりである。判例の見解は,「規制権限の不行使が著しく合理性を欠くこと」を要件とするものであるが,論者によっては,裁量権消極的濫用論に分類されることもあるようである。

4 本判決は,上記の判例の判断基準の見解に沿って判断をしたものであり,学説上整理されている考慮要素も踏まえた判断がされている。本件の特徴は,原告らの主張する環境大臣の作為義務の対象が,行政上の政策目標であって国民の権利義務を直接制約するものではない環境基準(人の健康の保護及び生活環境の保全のうえで維持されることが望ましい基準,環境基本法16条)の策定等であったことにある。これは,騒音一般(一部は低周波音も含まれるようである。)には騒音規制法等の法規制があるものの,低周波音に着目した法規制は存在しないため,環境大臣には低周波音について国民の権利義務を直接制約する権限(法律の留保)はないことに起因するものと思われる。法律の留保に服さない不作為の国賠法上の違法が問題となった裁判例としては,行政指導の不作為が問題となったもの(東京高判昭63.3.11判タ666号91頁,東京地判平4.2.7判タ782号65頁等)があるが,基本的に作為義務の発生要件が厳格に解されている。

本判決は,特段新規性のあるものではないが,行政庁の不作為の国賠法上の違法性が問題となった一事例として紹介するものである。(関係人一部仮名)

〔判決〕

原告	甲野太郎	外5名
原告ら訴訟代理人弁護士	井坂和広	
被告		国
同代表者法務大臣	上川陽子	
同指定代理人	大津由香	外2名

主 文

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は,原告らの負担とする。
事実及び理由

第1 請求

1 被告は,原告らに対し,それぞれ100万円及びこれに対する平成28年7月27日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

2 被告は,原告らに対し,それぞれ136万円を支払え。

第2 事案の概要

本件は,原告らが,環境大臣において,周波数100Hz以下の音(以下「低周波音」という。)によるめまいや不眠等の健康被害の発生を防止するための規制権限を行使しなかったこと,あるいは地方公共団体の担当部署を対象として,建具類がたつきや室内での不快感による心身の苦情の申立てがあった場合に,それが低周波音によるものかどうかを判断する目安になる値を公表したことが違法であって,これにより健康被害及び精神的苦痛を受け,1日当たり4000円の割合による損害を被ったと主張して,被告に対し,国家賠償法1条1項に基づき,それぞれ,以下の各金員のうち100万円及びこれに対する訴状送達の日翌日である平成28年7月27日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求めるとともに,本件訴訟の提起日である平成28年7月8日(以下「提訴日」という。)の翌日である同月9日から口頭弁論終結の日である平成29年6月13日まで340日の損害賠償金136万円の支払を求める事案である。

(1) 原告甲野太郎

隣地居住者が低周波音を発生させるエネファーム(家庭用燃料電池)を稼働させた平成26年11月30日から提訴日までに生じた損害賠償金234万8000円

(2) 原告乙川一郎及び同乙川花子

隣地居住者が低周波音を発生させるエコキュート(自然冷媒ヒートポンプ給湯器)を稼働させた平成26年12月15日から提訴日までに生じた損害賠償金各228万8000円

(3) 原告丙山次郎及び同丙山葉子

隣地で営業するホテルにおいて低周波音を発生させるボイラー等の稼働が開始された平成25年2月1日から提訴日までに生じた損害賠償金各501万6000円

(4) 原告丁木三郎

隣地居住者が低周波音を発生させるエコキュート(自然冷媒ヒートポンプ給湯器)を稼働させた平成26年5月15日から上記給湯器の移設工事開

始日である平成27年10月14日までに生じた損害賠償金207万2000円

1 前提事実(掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 環境省(平成13年1月5日以前は「環境庁」であるが,以下,これらを区別せず「環境省」という。)は,平成16年6月,「低周波音問題対応の手引書」(以下「本件手引書」という。)を作成した。

本件手引書は,地方公共団体における低周波音問題対応に役立ててもらうために作成されたものであるところ(本件手引書前書き),環境省は,本件手引書の中で,固定された発生源からの低周波音によると思われる苦情申立てがあった場合に,それが低周波音によるものかどうかを判断する目安になる値(以下「本件参照値」という。)を公表した。本件参照値は,建具等のがたつきの物的苦情に関するものと,室内での不快感等の心身に係る苦情に関するものとに分けて公表されており,心身に係る苦情に関するものの具体的内容は以下のとおりである。

ア G特性(1ないし20Hzの超低周波音の人体感覚を評価するための評価加重特性で,ISO-7196で規定されたもの)音圧レベルで92dB以上であれば,20Hz以下の超低周波音による苦情の可能性が考えられる。

イ 低周波音の1/3オクターブバンド音圧レベルを別紙の表2.4.1.2の「日本(心身)」欄に各記載のとおり各周波数における各音圧レベルと比較し,参照値以上であれば低周波音による苦情の可能性が考えられる。

ウ 上記ア,イのどちらにも当てはまらなければ,低周波音問題の可能性は低い。その場合には,100Hz以上の騒音や地盤振動などについても調査を行い,総合的に検討する。

(以上につき,甲1,乙5)

(2) 原告らそれぞれの自宅室内において,低周波音について1/3オクターブバンドでの測定を行ったところ,以下のとおりの各周波数における各音圧レベルが計測された。(甲7から10まで)

ア 原告甲野太郎 95Hzについて30dB

イ 原告乙川一郎及び同乙川花子 80Hzについて32dB

ウ 原告丙山次郎及び同丙山葉子 100Hzについて30dB

エ 原告丁木三郎 63Hz及び80Hzのそれぞれについて39.5dB

2 争点及びこれに対する当事者の主張

(1) 環境大臣が低周波音を原因とする健康被害を防止する権限を行使しなかったことが国家賠償法上違法といえるか

(原告らの主張)

ア 低周波音は,広義には環境基本法2条3項にいう「騒音」に含まれるものであり,被告は,騒音に係る環境上の条件について,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(以下「環境基準」という。)を定める権限を有するのであるから(同法16条1項),低周波音に関する環境基準を定める権限を有している。

イ そして,環境省は,昭和40年代以降,低周波音にさらされたことによるめまい等の健康被害に係る苦情の件数が増加していることに対応し,昭和52年頃から低周波音問題を環境問題の主要テーマとして継続的に実態調査と研究を進め,平成16年6月には,本件手引書を作成,公表した。また,平成26年12月には,消費者安全調査委員会により,低周波音の問題につき報告(甲3,乙13)等がなされている。

ウ そうすると,環境大臣による上記権限の行使が要請される社会的実態や権限行使を基礎づける科学的知見が存在し,また,本件参照値の公表により,環境大臣が低周波音による健康被害を防止する責務を引受けたといえるから,環境大臣は,遅くとも原告らの隣地居住者や隣地においてホテルを営業する者が低周波音を発生させる機械を稼働させた日から現在までの間,原告らに対し,低周波音による健康被害を防止するに足る規制措置を講ずる作為義務,具体的には,①31.5Hzないし50Hzでは別紙に記載のスウェーデン,ドイツ,オランダ及びポーランドにおける規制の平均値(31.5Hz-53.9dB,40Hz-46.9dB,50Hz-40.6dB)を,63Hzないし100Hzでは同記載の国際規格ISO387-7の最小感覚閾値,ドイツ,オランダ及びポーランドにおける規制の平均値(63Hz-35.1dB,80Hz-29.8dB,100Hz-24.4dB)を,それぞれ採用した環境基準又はそれに類似した基準値を策定する義務,②地方自治体の担当窓口や都道府県公害審査会等における本件参照値の弊害への対応として,本件参照値を撤回,訂正ないし廃止する義務,及び③公害等調整委員会における本件参照値の弊害への対応として,裁定申請事件において本件参照値を判断資料としないよう求めたり,本件参照値を撤回,訂正ないし廃止したりする義務を負っているものといえる(以下,上記丸数字によりそれぞれ「義務

①) などという。)。しかしながら、環境大臣は、現在までの間、これらの措置をとらなかったのであるから、国家賠償法上違法である。

(被告の主張)

ア 環境基本法は、環境保全の分野について基本理念を定め、被告、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境保全に関する施策の基本となる事項を定める法律にすぎないのであって、同法16条も、個別の公害対策の実施に際しての行政上の政策目標として環境基準を定めることを規定したにすぎず、同条が個別の国民の具体的利益を保護する趣旨を含むということではできないから、原告らとの関係で、同条を根拠に被告に作為義務が生じることはあり得ない。

イ(ア) また、義務①については、継続的な調査研究によっても、現状においては一般環境中に存在するレベルの低周波音が人の生理的側面に及ぼす影響は明らかになっておらず、明確な規制基準を定めるために参考となり得るような科学的知見は得られていないから、原告らの主張するような作為義務が生じているとはいえない。

イ(イ) 義務②については、環境大臣は、そもそも本件参照値を基準として評価されないような形で公表している上、講習会の開催や対策事例集の公表、事務連絡の発出を通じ、地方公共団体の職員等に対し、本件参照値の位置付け等について周知徹底を図っているから、それを超えて、原告ら主張②の作為義務があるとはいえない。

イ(ウ) 義務③については、公害等調整委員会は、本件参照値のみに依拠することなく、諸般の事情を総合的に考慮した上で裁定判断を行っているから、この点の原告らの主張は前提を欠くし、環境大臣は、本件参照値の位置付け等についての周知を行っているから、それを超えて、原告ら主張③の作為義務があるとはいえない。

(2) 環境大臣が本件参照値を公表した行為が国家賠償法上違法といえるか

(原告らの主張)

環境大臣は、環境基本法1条の基本理念とそれを実現するための具体的施策の実施を規定する同法16条1項に基づき、低周波音による健康被害を防止すべき義務を負っているところ、環境大臣が、ある苦情が低周波音によるものかどうかを判断する目安としての数値(本件参照値)を公表すれば、当該数値が健康被害の原因が低周波音によるかどうかの事実上の基準となり、健康被害からの救済を妨げる結果となることは明らかであるの

に、各国のガイドラインを大幅に下回る本件参照値を公表したものであって、かかる公表行為は、原告らとの関係で、国家賠償法上違法である。

(被告の主張)

環境基本法16条1項は、原告らを含む個別の国民に対する職務上の法的義務を生じさせるものではないから、環境大臣による本件参照値の公表行為が、原告らとの関係で、同項に基づく義務に違反しているという原告らの主張は前提を欠く。

その点を措くとしても、環境省は、低周波音問題に関しては、明確な規制基準を定めるために参考となり得るような科学的知見は得られておらず、また、その感覚については個人差が大きいことから、一律の基準を設けるのではなく、苦情の申立ての受付から解決に至る道筋における具体的な方法や配慮事項、技術的な解説等を掲載し、対策に当たっては技術的可能性等総合的な検討が必要であるとの注意事項も記載された本件手引書を公表したものである。そして、本件参照値は、ある苦情が低周波音によるものかを判断する目安として策定されたものにすぎないところ、そもそも低周波音を評価する国際的に合意された値は存在せず、各国の低周波音の評価に用いられている値も本件参照値とはその評価方法や趣旨等が異なるから、これらの数値の単純な比較は無意味である。よって、本件参照値の公表行為が国家賠償法上違法であるとはいえない。

(3) 因果関係及び損害額

(原告らの主張)

ア 因果関係について

原告らには低周波音による健康被害が生じているところ、環境大臣が規制権限を適切に行使し、又は本件参照値を公表しなければ、隣地居住者等に対して改善措置を求めることができ、低周波音によって健康被害を受け、また、精神的苦痛を受けることもなかったから、環境大臣による権限の不行使又は本件参照値の公表と原告らの健康被害との間には因果関係がある。

イ 損害について

原告らは、低周波音によって健康被害を受け、精神的苦痛を受けたところ、これを金銭に換算すれば、一日当たり4000円となる。そうすると、原告らの提訴日までの損害額は、原告甲野太郎につき平成26年11月30日から提訴日までの期間に対応する234万8000円、原告乙川一郎及び同乙川花子につき平成26年12月15日から提訴日までの期間に対応する各228万8000円、原告丙山次郎及び丙山葉子につき平成25年2月1日か

ら提訴日までの期間に対応する各501万6000円、原告丁木三郎につき平成26年5月15日から平成27年10月14日までの期間に対応する207万2000円であり、原告らの提訴日の翌日から口頭弁論終結日までの損害額は、それぞれ136万円である(前記第2冒頭部分参照)。

(被告の主張)

ア 因果関係について

原告らが低周波音によって健康被害を受けたという因果関係も、環境大臣による規制権限の不行使又は本件参照値の公表がなければ、原告らの健康被害が生じるのを回避することができたという因果関係も、ともに立証されていない。

イ 損害について

争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(1) 被告の低周波音についての取組等

ア 環境省は、昭和48年から、低周波音に関する地方公共団体に対する苦情の集計を開始し、また、低周波音に関する問題が各種学会においても注目されるようになる中、低周波音についての調査研究を行い、平成元年4月には、昭和59年度以降の調査研究をとりまとめた「低周波空気振動調査報告書」を作成した。しかしながら、一般環境中に存在するレベルの低周波音では、可聴音と複合した場合においても、人体に及ぼす生理的影響を証明し得るデータは得られなかった。(甲1及び乙5・37頁、乙7・16頁)

イ 環境省は、低周波音に関する問題が社会問題として取り上げられ、苦情が行政に寄せられている一方、知見が一般に広まっておらず、基準も決まっていないことから科学的知見を取りまとめほしいという要望があったこと等から、低周波音に関する調査研究を継続し、平成15年3月、上記調査研究をまとめた「低周波音対策検討調査(中間とりまとめ)」を公表した。調査結果によれば、以下の点が明らかとなっている。(甲1、乙5)

(ア) 低周波音については、最小可聴値を感覚閾値(低周波音を感ずる最小音圧レベル。甲2及び乙6の1・参考5頁参照。)とみなして差し支えないと考えられるところ(本件手引書44頁に引用される上記中間とりまとめ)、苦情者の低周波音の許容限度の値は苦情者個人の感覚閾値と非常に近く、低周波音が知覚されればすぐに許容限度を越すなど、苦情者は、低周波音に対する感受性が

高い。もっとも、多くの苦情者は年輩者であって、若者に比べて感覚が低下していることが多いため、苦情者の閾値や許容度は上昇する傾向にある。(同48頁、60頁)

(イ) 低周波音の心理的反応及び心理的影響としては、低周波音によって圧迫感等や違和感・不快感を覚えることがあり、生活環境における観察によれば、更に継続して低周波音にさらされることによって、いらいら感や不快感、不眠が生じ得る(同60頁)。もっとも、低周波音の感覚閾値や不快度、許容値には個人差がある(同43頁ないし49頁)。

(ウ) 低周波音の生理的反応及び生理的影響としては、何らかの反応があることは予想されるが、その作用メカニズムを含めて不明な点が多く、長期的な生理的影響として器質的な病的な影響が現れるかどうかについても、はっきりとしたデータは得られていない(同60頁ないし61頁)。

(エ) 諸外国で定められている基準では、低周波音の最小感覚閾値平均値と標準偏差を基に推奨基準を決める国と、A特性音圧レベル(人間の聴覚感度が周波数で異なっている特性を有していることを踏まえ、可聴音について人間の聴覚感度に応じた補正を行った音圧レベル。乙13・13頁参照。)で推奨基準を決める国がある(同62頁)。

ウ 環境省は、平成16年6月、上記中間とりまとめの結果を踏まえて本件手引書を作成し、その中で、低周波音によると思われる苦情を解決する際の参考とするため、低周波音の測定や測定結果の評価方法等の苦情の原因究明に向けての具体的方法や配慮事項、技術的な解説等を公表した。

本件参照値は、固定された発生源からの低周波音によると思われる苦情申立てがあった場合に、それが低周波音によるものかどうかを判断する目安となる値として、低周波音の聴感特性に関する実験の集積結果に基づき設定されたものであるが、心身に係る苦情に関する本件参照値は、低周波音に関する感覚については個人差が大きいことが考慮され、大部分の被験者が許容できる音圧レベルをもって定められている。そして、本件参照値を実際に過去の苦情現場の測定値に当てはめると、発生源の稼働・停止と苦情の状況が対応しているケースでは、大部分のデータがいずれかの周波数で本件参照値を上回る音圧レベルである一方で、苦情の申立てはあるものの、それに対応する発生源が存在せず、他の要因であると考えられるケースでは、そのうちの大部分が全ての周波数で本件参照値を下回ったことから、本件参照値は、発生

源の稼働状況と対応のある大部分の苦情に当てはまるものであった。(本件手引書17頁, 26頁)

もっとも、低周波音の測定結果に基づいて心身に係る苦情の原因が低周波音によるものかどうかを評価するに当たっては、低周波音についての感覚は個人差があり、ごく一部ではあるが、測定結果が本件参照値以下でも心身に係る苦情が発生する可能性が残されているから、原因となる発生源があるかどうか検討すべきであるとされた(本件手引書14頁)。さらに加えて、留意事項として、本件参照値が規制基準や要請限度とは異なるものであること、本件参照値は対策目標値、環境アセスメントの環境保全目標値、作業環境のガイドライン等として策定されたものではなく、対策に当たっては、技術的な可能性等の総合的な検討が必要であることが明記された(本件手引書23頁)。

(以上につき、甲1, 乙5)

エ 環境省の委託を受けた社団法人日本騒音制御工学会は、平成21年3月、「平成20年度移動発生源等の低周波音に関する検討調査業務」をとりまとめた報告書を作成し、その中で、諸外国における低周波音に係る推奨値等の設定状況、研究成果を整理している。

これによると、各国の低周波音についての基準は、別紙記載のとおりである。デンマーク及び台湾の基準は、法律の中に位置付けられており、罰金を伴う規制基準あるいはそれに近い形で運用されているが、多くは推奨基準にとどまっており、民間団体による基準策定にとどまるものもある。(上記報告書54頁)

また、オランダやドイツ等では、聴覚閾値を基礎として基準を策定しており、その数値は本件参照値よりも低い傾向にあるが、聴覚閾値が現場の評価基準として妥当であることが十分に検証されているわけではない。実際、日本、オランダ、英国では、苦情者の閾値は一般の平均的な人の閾値より高かったことが報告されているほか、オランダ、英国、デンマークでは、苦情事例の中に、苦情に対応する低周波音が特定できなかった事例が非常に多く含まれていたことが指摘されている。こうした点を踏まえ、評価基準を低く設定することが必ずしも有効ではなく、かえって混乱を招きかねないと指摘されている。(上記報告書55頁)

(以上につき、乙4)

オ 消費者安全調査委員会は、平成26年12月19日、家庭用ヒートポンプ給湯器から生じる運転音・振動により健康被害が発生したとする申出事案についての調査報告書を公表した。

同調査報告書は、その結論の項の中で、上記ウのとおり低周波音の測定値が本件参照値以下であっても低周波音が原因となって症状が発現する場合は否定できないとされているにもかかわらず、調査の過程で実施された類似事案の健康被害の発症者に対する聞き取り調査においては、製造事業者等によっては、低周波音の測定値が本件参照値以下であることを理由として対応がなされない事例がみられたことを指摘した上で、個人差もあることから一定の音圧レベルによって一律に対応することができない場合があると考えられるとした(上記調査報告書64頁)。

消費者安全調査委員会は、同日、環境大臣に対し、上記調査の結果を踏まえ、低周波音の人体への影響について、一層の解明に向けた研究を促進するとともに、現場での音の測定値が本件参照値以下であっても慎重な判断を要する必要があることを一層明確に周知することを内容とする取組を行うべきであるとの意見を述べた。

(以上につき、甲3, 4, 乙13, 14)

カ 環境省は、その後も低周波音についての研究を進めているが、低周波音の生理的影響等については未解明のままであり、国際的にも、WHOが低周波音に特化して勧告等を出したことはないこともあって、統一的な基準は存在していない。日本においても、騒音一般(人間の可聴域である周波数20Hzから20000Hzまでの音)についての環境基準や騒音規制法は存在するものの、低周波音に着目した法規制は存在していない。(乙8, 16, 18)

(2) 被告の低周波音問題の関係者に対する情報提供について

ア 環境省は、地方公共団体に対して低周波音に関する苦情に対するマニュアルや対策事例集を提供するなどして、地方公共団体における苦情の対応を支援しており、平成16年6月、本件手引書を公表した。その後も現在まで、低周波音に関する評価方法等についての講習会を定期的に開催したり、対応事例を提供したりしている。(甲1, 乙2, 5, 6の1・2, 乙9, 10の1ないし13, 乙20の1ないし4)

イ また、環境省は、本件参照値が建物建設の際の基準値として扱われるなどの誤解があったことから、上記講習会で本件参照値の趣旨等を説明するとともに、平成20年4月17日、各都道府県の低周波音問題を担当する部署等に対し、①本件参照値は、固定発生源からの苦情が低周波音によるものかを判断するための目安であること、②本

件参照値が対策目標値、環境アセスメントの環境保全目標値、作業環境のガイドライン等として策定されたものでないこと、③低周波音に関する感覚については個人差が大きく、測定結果が本件参照値以下であっても低周波音を許容できないレベルである可能性が10%程度残されており、個人差があることも考慮して判断することが極めて重要であることなどを周知した。さらに、環境省は、消費者安全調査委員会からの環境大臣に対する上記(1)オの意見を受け、平成26年12月26日、各都道府県の上記部署等に対し、再度、同旨の内容を周知した。(甲2, 乙11の1・2)

ウ 公害等調整委員会は、低周波音による被害についての裁定を行っている。同委員会の関係者は、情報収集の一環として上記講習会に参加するなどしている。(乙19の1・2, 乙20の1ないし4)

2 争点(1)(環境大臣が低周波音を原因とする健康被害を防止する権限を行使しなかったことが国家賠償法上違法といえるか)について

(1) 原告らは、環境大臣が有する権限を行使せず、義務①から③を怠ったことが国家賠償法上違法であると主張するところ、国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときには、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解される(最高裁平成13年(受)第1760号同16年4月27日第三小法廷判決・民集58巻4号1032頁参照)。

そして、環境基本法は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国等の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること等を目的とし(1条)、国は、環境の保全に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及び実施する責務を有するとしている(6条)。加えて、環境基準についてみれば、政府は、騒音等に係る環境上の条件について、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(環境基準)を定めるものとされている(16条1項)ところ、これについては、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(同条3項)、政府は、公害の防止に関する施策を総合的かつ有効適切に講

ずることにより、環境基準が確保されるように努めなければならないとされている(同条4項)。以上に照らすと、環境大臣は、環境基準はもとより、環境の保全に関する施策一般について、これを策定し、実施するに当たっては、技術的な見地から環境保全に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で判断することが不可欠であって、かかる判断については、広範な裁量を有するものというべきである。よって、以下、かかる広範な裁量を前提に、原告らの主張の当否を検討する。

(2) まず、原告らは、低周波音について原告ら主張の数値を採用した環境基準又はそれに類似した基準を設定する義務(義務①)を怠ったことが違法であると主張する。

しかしながら、前記認定事実によれば、環境省は、昭和40年代以降、低周波音についての苦情があることを認識し、継続的に低周波音について調査研究を行っているところ、その心理的影響として不快感等が生じるなどの知見は一定程度得られているものの、今日に至るまで、その生理的影響については不明な点が多いままであって十分な知見が得られておらず、低周波音の人の生命身体に対する危険性の程度やその切迫性については、まだ未解明な部分が多いといえることができる。

そして、前記前提事実及び認定事実によれば、①低周波音については、国際的に統一的な基準は存在していない上、諸外国において何らかの評価基準が存在するとしても、民間団体による基準策定にとどまる場合もある上、法的規制にまで至っている国・地域は限定的であること、②上記諸外国の中には、感覚閾値により低周波音についての評価基準を策定している国があるものの、感覚閾値を基準として採用することが現場の評価基準として妥当であることが十分に検証されているわけではないこと、現に、③低周波音の感覚閾値やその許容レベルは個人差が大きく、苦情者は感覚閾値が低いのではなく低周波音に対する感受性が高いにすぎないと考えられる上、感覚閾値を基準とした評価値を設定しているオランダにおいても、苦情事例の中に苦情に対応する低周波音が特定できなかった事例が非常に多く含まれていたこと、④我が国においては、周波数20Hz以上の騒音一般については環境基準が定められているのであって、低周波音についてもその一部は対象となっていることからすると、低周波音に着目して、感覚閾値を基礎とした環境基準を新たに策定することが、国民から強く期待されている状況にあるとまでいうことはできない。

他方、環境大臣は、低周波音に着目した対応として、本件参照値及びこれに係る本件手引書を公表するなどの施策を実施している。本件参照値は、低周波音の生理的影響については不明な点が多く知見が不十分である上、低周波音の感じ方は個人差も大きいことから、ある苦情が低周波音によるものであるかを判断するための目安として、大部分の人が許容できるレベルに定められたものであるが、低周波音の聴覚特性に関する実験の集積結果に基づくものであること、実際にこれを過去にあった苦情に当てはめれば、低周波音の発生源が特定できた場合とそうでない場合との境界と整合的であったことに照らし、ある苦情が低周波音によるものかどうかを判断する目安として一定の合理性を有するものといえる。そして、本件手引書においても、本件参照値はあくまでも目安として策定されたものであることを確認し、その後、消費者安全調査委員会からの意見等も踏まえて、本件参照値以下の低周波音であっても苦情発生の可能性が残されていることを繰り返し周知し、各担当者に総合的な検討を求めている。そうすると、環境大臣は、低周波音問題に対してないう一定の対応を行っているといえる。

以上の事実関係の下においては、低周波音について原告ら主張の数値を採用した環境基準又はそれに類似した基準値を策定しなかったことが、環境大臣に許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くということとはできないから、この点の原告らの主張は採用することができない。

(3) 次に、原告らは、地方自治体や公害等調整委員会等における本件参照値の弊害への対応として、環境大臣が、本件参照値を撤回、訂正ないし廃止する義務(義務②、③)を怠ったことが違法であると主張する。

しかしながら、本件参照値はある苦情が低周波音によるものかどうかを判断する目安として一定の合理性を有するものといえること、本件参照値は目安であり、本件参照値以下でも苦情発生の可能性が残されていること等について講習会や事務連絡等を通じて繰り返し周知していることは前記判示のとおりであって、環境大臣が、それを超えて、本件参照値を撤回、訂正ないし廃止しなかったとしても、そのことが許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くということとはできない。

なお、義務③(公害等調整委員会に関するもの)についてみれば、上記に加え、同委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行うものであることからすれば(公害等調整委員会設置法5

条)、その判断過程において本件参照値を参考にした上で判断することがあっても、それは独立して職権を行う同委員会の意思形成にすぎないのであるから、この点からも、環境大臣において、義務③を負っているということとはできない。

したがって、この点の原告らの主張は採用することができない。

3 争点(2)(環境大臣が本件参照値を公表した行為が国家賠償法上違法といえるか)について原告らは、環境大臣による本件参照値の公表行為が国家賠償法上違法である旨を主張する。

しかしながら、環境大臣は環境基準等に関する施策一般の策定・実施について広範な裁量を有している一方、本件参照値はある苦情が低周波音によるものかどうかを判断する目安として一定の合理性を有するものといえることは前記判示のとおりである。このような本件参照値の環境大臣による公表行為がその裁量の範囲を逸脱した違法なものということとはできない。

よって、原告らのこの点の主張は採用することができない。

4 結論
以上によれば、その余の争点につき判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官鈴木尚久，裁判官鈴木雅久，裁判官川北功)

別紙(省略)

あなたの欲しい情報をすぐお手元に!

日本の
法科大学院の
多数が利用

リーガル
リサーチなら、

充実のラインアップを誇る総合法律情報データベース

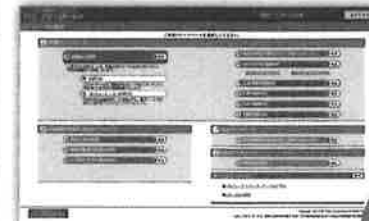
TKCローライブラリー

他にない、ここにしかない情報をくまなく収集・収録しています!

法律情報は215万件超、判例は国内最大28万件超、専門コンテンツは51、さらに収録拡充中

LEX/DBインターネット(判例)

- 判例収録は、日々更新による速報性、独自基準収集による網羅性、さらに関連リンク情報の拡充により調査の利便性を高めています。
- 専門判例(労働2万1千件超、知財2万3千件超、税務3万1千件超)や審決(特許庁、公正取引委員会、国税不服審判所)も標準搭載。



Super法令Web

- 法務省責任編集『現行日本法規』に基づき、官公庁も採用する信頼の法令データベースです。毎週1回更新、重要法令は最短3日で収録します。
- 現行法令の他、未施行法令や主要152法令の改正履歴、新旧対照表を標準搭載しており、さらに参照判例情報にもリンクしています。



判例
法令
相互リンク
文献
法律

ビジネス法務の現場で役立つ情報をどこよりも豊富にラインアップ!



主要判例掲載誌、ビジネス法務誌、各種分野の専門誌をどこよりも豊富にカバーし、本誌をまるごと閲覧できます。その他、多数のラインアップがございます。詳細は下記へお問い合わせください。

募集中! 全コンテンツが利用可能な無料トライアル受付中! 今すぐお申し込みを!

お問い合わせ先

株式会社TKC 東京本社 リーガルデータベース営業本部

〒162-0824 東京都新宿区揚場町2-1 軽子坂MNビル2F E-mail:lexcenter@tkc.co.jp
フリーダイヤル:0120-114-094(土・日・祝日を除く9:00~17:00)

www.tkc.jp/Law/Lawlibrary

TKCローライブラリー

検索

