

○ 主文

- 1 本件訴えを却下する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

- 1 被告が昭和五三年七月一日付でした二酸化窒素に係る環境基準についての告示（環境庁告示第三八号）はこれを取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する答弁

（本案前の答弁）

主文同旨

（本案の答弁）

- 1 原告らの請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求の原因

- 1 被告は昭和五三年七月一日付で二酸化窒素に係る環境基準を別紙記載のとおりの内容に改定してこれを告示した（環境庁告示第三八号、以下「本件告示」という。）。

- 2 しかし、本件告示は次のとおり違法である。

（一） 本件告示に係る環境基準は、公害対策基本法（昭和四二年法律第一三二号、ただし、昭和四九年法律第八四号による改正後のもの、以下「基本法」という。）第一条及び第九条に違反する。すなわち、

（１） 基本法第一条はその目的として「この法律は、国民の健康で文化的な生活を確保するうえにおいて公害の防止がきわめて重要であることにかんがみ、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」と定めている。そして、昭和四五年の同法改正により「経済の健全な発展と環境の調和」をはかつた条項（昭和四五年法律第一三二号による改正前の同法第一条第二項）が削除されたことから明らかなように、同法においては、国民の健康と環境の保全とは何物にも替え難い絶対的なものとしてその確保が要請されているのである。したがって、環境基準が真に「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」基準であるか否かも右のような観点から決せられなければならないのである。また、環境基準は科学的に究明された汚染物質等の量と人の健康等への影響との関係を基礎にして設定されるべきものであるから、あくまで科学的な調査研究をもとに合理的に決せられるべきものであることも当然である。

（２） ところで、本件告示は、従来の二酸化窒素（NO₂）に係る環境基準を大幅に緩和するものであるが、二酸化窒素は、気道内末梢細胞に容易に到達し、呼吸器全体に影響を与えるという点で二酸化硫黄（SO₂）より有害な物質であり、近年、二酸化硫黄や粉じんの排出状況が改善されつつあるにもかかわらず、公害健康被害補償法（昭和四八年法律第一一一号、以下「補償法」という。）に定める大気汚染認定患者が増大しつつあるのは、主として二酸化窒素の影響と考えられるのであり、健康被害防止の観点からいえば、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和は、到底許されないものといわねばならない。

（３） 昭和四三年から同四六年にかけて、東京都を中心に大きな社会問題となつた光化学スモッグは、非メタン系炭化水素との共存下で二酸化窒素の本件告示による改定前の環境基準（以下「旧環境基準」という。）である一時間値の一日平均値が〇・〇二ppmを超えると注意報レベルに達することが明らかになつている。したがって、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和により、光化学スモッグの防止は永久に不可能となつたものといわざるを得ず、このような基準が「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」に該当しないことは明らかである。

（４） 大気汚染による被害は老人、子供等の弱者に特に顕著にあらわれている。したがって、これらの弱者を保護するためには環境基準を決定する際に科学的なもののさしとしての指針値に対して安全係数を加味することが不可欠である。このこと

は、一九七七年の世界保健機構（W・H・O）のレポートが二酸化窒素のガイドラインの設定に当たって述べているところでもあるし、また、従来の環境基準の決定においても一酸化炭素のような特殊なものを除きすべて守られてきた原則であつた。さらに現状では公害被害に関する科学的知見が不確実さを多くはらんでいるという点からも安全係数を考慮することが不可欠というべきである。しかるに、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定に当たっては何らの合理的理由もないのに安全係数が加味されないまま決定されたものであるから、かかる基準が「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」に該当しないことは明らかというべきである。

（３） 被告は、本件告示による環境基準緩和の理由の一つとして二酸化窒素に発がん性の心配がなくなつたことを挙げている。しかし、一九七五年に発表されたニューヨーク大学のラスキン教授の研究の中には「二酸化窒素はベンツピレンなどの物質と共存することによつて発がんを促進する」と述べられている。したがつて、二酸化窒素を単体で与えた時、生体で発がんがみられたという報告が現在まで存在しないとしても現在の科学的知見のレベルからすれば、そのことだけで発がん性なしと結論づけることは到底許されないから、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和は、合理的理由を欠くものといわねばならない。

（６） 旧環境基準は、技術的にも経済的にも十分達成可能なものであつた。すなわち、中央公害対策審議会（以下「中公審」という。）企画部会が昭和五三年三月に作成した「公害総合防止計画」なる報告書には、「公害防止投資の所得効果による需要増と公害防止費用の価格効果が相殺し合うため、平均経済成長率に対する影響はほとんどない。」と記載されており、また、環境庁が昭和五三年四月一八日に公表した「NO_x排出低減技術報告書」にも、「NO_x対策には昭和五〇年には全国で四兆円の費用がかかるものとされていたが、技術の急速な進歩によつて、今や五分の一の八五〇〇億円で可能となつた」と記載され、さらに「ほぼ基準達成は可能」と述べられている。したがつて、仮に、環境基準の決定に当たつて、経済的達成可能性を考慮に入れたとしても、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和は、合理的根拠を欠くものである。

（７） 本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和は、鉄鋼業界と自動車業界がその経済的利益を守るために、被告をして強行せしめたものである。すなわち、とりわけ鉄鋼業界は従来の環境基準達成に必要な経済的負担及び従来の環境基準を前提とした公害患者に対する負担の拡大を防止するため、二酸化窒素に係る環境基準の緩和を目指し、中公審への働きかけや研究費の支給を名目とする学者への働きかけを強力に行なつてきた。旧環境基準の緩和が合理的理由もなく強行されたのはかかる政治的背景があつたからであり、このような経済的圧力によつて強行された本件告示が基本法第一条及び第九条に違反することは明らかである。

（二） 本件告示は基本法第二十七条に違反する。基本法第二十七条は、環境庁の附属機関として中公審を設置し、公害対策に関する基本的事項及び重要事項を右審議会に調査審議することとしている。これは公害問題が国民生活上極めて重要な問題であるため、多角的な視野に立つた判断が必要なこと及び新しい未知の問題で専門的領域に属する問題を多く含むところから設置されたものであるから、被告は、環境基準の決定に当たつては中公審に諮問し、その答申を得てからこれを尊重して決定すべき義務を有しているものといわねばならない。そして、従来の環境基準の決定はすべて右手続を履踐しているのに、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定に当たつては、何ら合理的な理由がないのに右諮問手続を履踐していないのであるから、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は、その決定手続に重大な瑕疵があるものである。

３ よつて、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は違法であるから、その取消しを求める。

二 被告の本案前の主張

本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は、以下に述べるように、直接国民の権利義務に変動をもたらす内容を伴うものではないから、抗告訴訟の対象となる行政処分ではなく、したがつて、本件訴えは不適法である。

１ 基本法は、「国民の健康で文化的な生活を確保するうえにおいて公害の防止がきわめて重要であることにかんがみ、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」（第一条）ものとし、これを受け

て、同法は公害の防止に関する事業者、国及び地方公共団体等の責務を規定している（同法第三条ないし第六条）。

そして、公害の防止に関する国の責務を規定した同法第四条は、「国は、国民の健康を保護し、及び生活環境を保全する使命を有することにかんがみ、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」ものとする。これは公害防止対策は、相互に有機的な関係を保ちつつ、総合的、計画的に推進するのでなければ公害防止の実効を確保し難いため、国の使命及び機能に照らし、公害防止に関する基本的かつ総合的な施策の策定とその実施につき国にその責務があることを宣言したものである。そこでは公害の防止に向けての個々の具体的法規制や法的措置については、右の基本的かつ総合的な政策体系に沿った実施法である各種の法律の制定が予定されているものであつて、この意味では、基本法は、公害の防止に関する理念的な政策指針を定めることを主眼としているものである。

そして、このように国が実施すべき公害防止に関する基本的施策の一つとして、基本法第九条第一項は、「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うえで維持されることが望ましい基準を定めるものとする。」とし、大気の大気汚染、水質の汚濁等につきそれぞれ人の健康を保護し、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すなわち環境基準の設定を政府の責務とするとともに、同条第四項は、「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、第一項の基準が確保されるように努めなければならない。」と規定し、環境基準が公害防止行政上の努力目標であることを明らかにしている。

したがって、環境基準の法的性格は基本法の性格及び同法第九条の規定に照らせば、政府が公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、これを有効適切に実施するに当たつての努力目標ないしは青写真を示す指標にすぎず、この基準を超えたからといって事業者等に直接的な法的規制が加えられるものではなく、それ自体は直接国民の具体的な権利義務を定める法規としての性格を有するものではない。さらに、環境基準の設定及び実施法たる各個別規制法の制定などの諸施策並びにその遂行により公害の防止という利益を国民が享受するとしても、それは国民一般が受ける利益にほかならず、また、本件告示による環境基準の改定によつても現行の個別規制法上国民一般の利益を損うような変更は何ら加えられてはいないのである。したがって、本件訴えは、いわば政府の政策遂行の適否を問うといった類いに属するものというほかはないのであるから、不適法というべきである。

2 ところで、抗告訴訟の対象となる行政処分は、抗告訴訟の本質が国民の具体的な権利利益の救済を図ることにあると解される以上、行政庁の法令に基づく行為のうち、当該行為によつて国民個人の具体的な権利義務ないし法律上の利益に対し直接に法律効果を及ぼすものでなければならぬのである。しかるに、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は、前項に述べたように、直接国民の権利義務に変動をもたらす内容を伴うものではないから、抗告訴訟の対象となる行政処分ではないというべきである。

三 請求の原因に対する認否

1 請求の原因 1 は認める。

2 同 2 及び 3 のうち、本件告示が違法であるとの趣旨の主張は争う。

四 原告らの反論

1 環境基準は、国民の環境に対する権利の内容を法的な強制力をもつて画定する性格を有するものである。すなわち、基本法第九条第一項は環境基準について「政府は、大気の大気汚染、水質の水質汚濁、土壌の土壌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うえ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。そして、大気の大気汚染に係る物質はいずれも人の健康に直接関係するものであるから、そこに定められる環境基準が単なる政府の努力目標を示す指標に止まつてよいものとは到底解されない。したがって、環境基準は、人の健康を保護するに足るものとして設定されなければならないし、また、そのようにして設定された環境基準は、法的強制力をもつて実現されなければならないのである。

このことは、以下のような大気汚染防止法等の諸規定に照らすと明白である。

（一） 環境基準と排出基準との関係

大気汚染防止法（昭和四三年法律第九七号、ただし、昭和四九年法律第六五号による改正後のもの、以下同じ。）第三条は、ばい煙発生施設において発生するばい煙

について排出基準を定めるものとしているが、この排出基準自体も環境基準達成のため必要かつ十分なものであるべく法律上義務づけられているものであり、このこととは排出規制等によつて国民の健康を保護するとともに生活環境を保全するものとした同法第一条の目的規定及び排出基準のみによつては大気環境基準の確保が困難と認められる場合に総量規制を導入するものとして、まず排出基準によつて環境基準の確保を図ることを前提としている同法第五条の二の文言等から明らかである。また、大気汚染防止法第四条は、都道府県が国の排出基準にかえて条例により、より厳しい排出基準を定めることを予定しているが、この排出基準も人の健康と生活環境を十分に保全するためのものであることはその法文上明らかであり、かつ、大気汚染防止法施行令（昭和四三年政令第三二九号、ただし、昭和五二年政令第六六号による改正後のもの、以下同じ。）第七条第二項も右法意を正しく受けて、右条例においては、「大気環境基準が維持されるため必要かつ十分な程度の許容限度を定めるものとする。」と定めているのである。

以上のような排出基準を定める仕組みに照らすならば、これら基準が環境基準から離れた独立のものではあり得ず、むしろ、環境基準達成のために必要かつ十分であるべく法的に拘束されたものであることは明らかといわねばならない。なお、環境基準と排出規制についての基準との右のような法的連動関係は水質汚濁防止法（昭和四五年法律第一三八号）においても、総量規制方式導入以前から存在する排水基準及び自治体の条例による上乘せ規制が「水質環境基準が維持されるため必要かつ十分な程度の許容限度」であるべきものとされている（同法第一条、第四条の二、水質汚濁防止法施行令（昭和四六年政令第一八八号）第四条等）点において大気汚染防止法と同様の関係にある。

（二） 環境基準と総量規制基準との関係

（１） 環境基準が国民の環境に対する権利内容を画定するうえで法的強制力を有する規範であることは、大気汚染防止法における総量規制の仕組みに照らすと一層明瞭である。すなわち、昭和四九年法律第六五号による大気汚染防止法の改正により同法第五条の二及び同条の三が新たに設けられ、総量規制方式が導入されるに至った。右第五条の二及び同条の三によれば、従来の排出基準のみによつては環境基準の確保が困難と認められる地域では、その確保のために指定ばい煙総量削減計画が作成され、これに基づき総量規制基準が定められるのであり、ここでは環境基準が総量規制基準にはつきりと連動されているのである。そして、同法第九条の二によれば、都道府県知事は、新たなばい煙発生施設のうち総量規制基準に適合しないものについては指定ばい煙の処理方法の改善、使用燃料の変更その他必要な措置を命ずることができ、右の命令違反に対しては一年以下の懲役又は二〇万円以下の罰金が科されることとされている（同法第三三条）。また、同法第一三条の二第一項によれば、総量規制を受ける工場は総量規制基準に適合しない指定ばい煙を排出してはならず、その違反に対しては六月以下の懲役又は一〇万円以下の罰金が科されることになっている（同法第三三条の二第一項第一号）。さらに、同法第一四条第三項によれば、既存の指定ばい煙発生施設についても一定条件下で改善命令等が発せられ、右の命令違反については刑罰が科されることになっている（同法第三三条）。

以上の大気汚染防止法における総量規制の仕組みに照らすならば、環境基準は、最終的には事業者に対する刑罰をもつて確保されることになっているのであり、法的強制力をもつことは明らかというべきである。

もつとも、大気汚染防止法第五条の二に定めるばい煙の指定については、排出実態の把握や汚染予測手法の確立などの技術的制約から昭和四九年の第一回指定においては硫酸化物のみが指定されているのであるが、これは二酸化窒素については主として排出と汚染濃度とのシミュレーション手法が未確立であつたことによるものであつて、二酸化窒素が指定ばい煙とされていないからといつて、前記のような環境基準の法的性格が左右されるものではないのである。しかも、前記のように、二酸化窒素は技術的制約から指定ばい煙とされていなかったものであるが、その後の技術的進歩に応じて、環境庁は、事務次官通達や大気保全局長通達等を通じて、窒素酸化物についても総量規制の導入を予定していたのである。

（２） 昭和五一年の調査によれば、旧環境基準に不適合の測定局は全体の八十数パーセントに達していたが、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和により不適合測定局は全体の僅か六・三パーセントになり約九四パーセントが環境基準適合地域となつた。次に、昭和五二年の調査によれば、右改定後の環境基準に適合する測定局は九五・四パーセントにも達しているのであり、この結果、我が国のほ

とんどの地域が「人の健康を保護するうえで維持されることが望ましい基準」を達成している地域ということになり、総量規制を行なうことはできなくなつたのである。

(3) 自治体における二酸化窒素の総量規制川崎市、横浜市及び東京都は、旧環境基準の確保を目的とし、その地域の特性に応じた汚染予測手法の確立に努め、窒素酸化物について総量規制を導入し、あるいは導入しようとしていたものであつて、このように、旧環境基準は、自治体が公害行政を推進していくうえでの法的根拠となつていたものである。

(三) 環境基準と土地利用等の規制及び公害防止施設の整備等
基本法第一一、一二条によれば、政府は公害防止のために必要な規制の措置を講じたり、下水道・廃棄物の公共的処理施設等を整備する義務を負担するものとされている。したがつて、国民は右のような政府の施策を享受する権利を有しているのである。ところが、右のような政府の義務は、基本法第九条によつて定められる環境基準を基準として画定されるものであるから、本件告示による環境基準の緩和は、国民から前記のような政府の施策を享受する権利を奪うことになるのである。

(四) 環境基準と補償法の地域指定要件との関係
補償法は、公害健康被害者が補償給付を受けるためには都道府県知事または政令指定市の長の認定を受けなければならないものと定めている（同法第四条）。そして、右認定を受けるためには、当該地域が「第一種地域」（同法第二条第一項）または「第二種地域」（同法第二項）として政令で指定を受けなければならないものとしている関係上、右地域指定を受けることが補償法による補償給付を受けるための要件となつていのである。そして、右地域指定要件は、以下に述べるように、環境基準と明確に連動しているものであり、この結果、本件告示による環境基準の緩和は、公害健康被害者から、補償法に基、つく補償給付を受ける権利を直接に奪つてしまつたのである。

(1) 補償法第二条第一項によれば、第一種地域とは、「事業活動その他の人の活動に伴つて相当範囲にわたる著しい大気の汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域」として政令で指定された地域であるとされる。したがつて、第一種地域として指定されるためには、「著しい大気の汚染が生じていること」及び「大気の汚染による疾病が多発していること」の二つの要件を充足することが必要である。そして、前者の要件、すなわち「著しい大気の汚染が生じている」か否かは環境基準を基準として判断すべきであり、現にそのように判断されているのである。

(2) 大気汚染に関する要件の認定は、昭和四九年十一月二五日付中公審答申「公害健康被害補償法の実施に係る重要事項について」に基づき運用されているが、右答申の要旨は、大要次のようになつていのである。

ア 大気汚染の程度は、当面、硫酸酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質の三種類の汚染物質を指標として判定する。

イ 大気汚染の程度を判定する方法としては、当面、それぞれの汚染物質ごとに大気汚染の程度を定め、これらを総合的に考慮して判定する方法をとる。

ウ 各汚染物質の汚染の程度はおおむね次の四区分に分ける。

第一度 汚染物質の濃度が環境基準を越えている程度。

第二度 有症率が環境基準を満たしている地域にみられる「自然有症率」にくらべて明らかに高くなる（おおむね二倍）程度の汚染の程度。

第三度 旧環境基準を越し、有症率が自然有症率の二～三倍、ときにはそれ以上となる程度の汚染の程度。

第四度 極めて著しい汚染があり、有症率が自然有症率の四～五倍ないしそれ以上に達する程度の汚染の程度。

エ 第三度以上の大気の汚染があれば「著しい大気の汚染」が生じていると判定する。右答申によれば、「著しい大気の汚染の有無」は、明白に環境基準を指標として判定されているのであつて、環境基準が変更されれば、それに伴つて、「著しい大気の汚染」の概念も変更されざるを得ないのである。例えば、環境基準が三倍に緩和されれば、第一度も三倍に緩和されることになるし、第二度ないし第四度についても、同様の事態が生ずることとなるのである。そして、当然のことながら、環境基準の緩和により当該地域の大気汚染の程度が環境基準を満たした場合、「著しい大気の汚染」が生じていると判断されることはあり得ない。そのような場合、当該地域にかかる公害健康被害者は、補償法によつて救済されることは絶対になく、なるのであり、したがつて、環境基準の緩和は直接国民の補償法による補償給付を

受ける権利を侵害するのである。

(3) ところで、前記のように、大気汚染の程度は、硫黄酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質の三種類の汚染物質を指標として判定するものとされていたが、昭和四九年当時においては、測定資料等からくる制約のため、大気汚染の程度を硫黄酸化物で代表させていた。しかし、東京都で指定された区部について検討してみると、右要件については、二酸化硫黄の濃度だけで判定が行なわれていたものではなく、前記答申のとおり、窒素酸化物等の汚染物質を含めて、それらを指標として判定していることが明らかになった。なぜなら、指定地域のはほとんどが二酸化硫黄の濃度においては低濃度であるのに指定されてきたからである。このように窒素酸化物等をも考慮して大気の汚染要件を判定するものとする、未指定地域である杉並区及び世田谷区については指定地域である大田区や江戸川区の二酸化窒素濃度を上回っているのであるから、杉並区や世田谷区が未指定とされる理由を見出すことはできないのである。

ところが、右のような汚染の現実とは全くかわらないのに、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和により右杉並区等をはじめ全国ほとんどの地域が環境基準適合地域とされた結果「著しい大気の汚染が生じ」ている地域に該当しないこととなり、これら未指定地域の公害健康被害者は、補償法に基づく救済を受ける権利を侵害されたことになるのである。

(4) 本件告示による環境基準の緩和は、地域指定の第二の要件である「健康被害に関する要件」にも変動をもたらすものである。前記中公審答申によれば、右要件の判定に当たっては「大気の汚染が極めて軽度（新環境基準を満たす程度）の地域における有症率を「自然有症率」とみなし、これを標準として大気の汚染の影響による疾患の発生状況をあらわすものとし、環境基準を基本にして有症率を三つの程度に区分している。したがって、基本となる環境基準が変動すれば、これに伴い「自然有症率」の実体も変動し、さらには各有症率の実体も変動することは明らかである。

そうすると、或る地域の有症率の実数は変わらず、かつ、公害病患者が続出しているにもかかわらず、当該地域の大気汚染濃度が新環境基準を満たしているというだけの理由で右地域の有症率が「自然有症率」と判定されることになったものであり、かくては、公害病患者が多発していながら未指定地域とされている地域においては、補償法による救済を受ける途はとざされたのである。

(五) 環境基準をめぐる基本法制定の経緯

基本法は、昭和四二年七月二日開かれた第五五回国会において成立したものであるが、右基本法成立の経緯は昭和四〇年九月厚生省に設置された公害審議会に対する「公害に関する基本施策について」及び「環境基準の設定方策について」という厚生大臣の諮問に対する同四一年八月の中間報告と同年一〇月七日の「公害に関する基本施策について」との答申に基づき政府部内における一四省庁間の調整協議を経て政府提案として国会に提出され、衆議院における国会修正を受け成立したものである。右答申のうち環境基準にかかわる部分の要旨は、次のとおりである。

(1) 従来の公害対策が事後規制的にすすめられていたのに対し、今後は予防的施策を基調とすべきこと。

(2) 今後は一定の目標を明らかにし、環境基準にその目標としての役割をになわせること。

(3) 環境基準は、それ自体として規制基準となるものではないが、個別規制法その他を媒介として規制の役割を果たすことになる。

(4) 環境基準は、計画、規制等の公害対策の基礎的前提であり、また、公害対策は環境基準の維持を目標として遂行される。

(5) したがって、環境基準は、個別規制等の法律上の根拠であるとともに、その限界を画すことになる。そして、右答申の基本的性格は、国会でも当然のこととして受け入れられたものであり、これによれば、環境基準が公害行政の法的基礎であるとともに、個別規制その他を媒介として実現される法的目標であることは明らかである。

(六) 本件告示による環境基準の改定が原告らに及ぼす影響について

(1) 原告A、同B、同C及び同Dは東京都大田区に、同E及び同Fは江東区に、同G及び同Hは渋谷区に、同Iは豊島区に並びに同Jは足立区にそれぞれ居住している者であるが、右各居住地は、既に、補償法の地域指定を受けている地域内にあり（なお、原告Fは公害病患者の認定を受けている。）また、原告K、同L及び同Mは世田谷区に、同Nは杉並区に、同Oは田無市にそれぞれ居住している者で

ある。

(2) 右居住地域のうち、大田区、江東区、渋谷区、豊島区及び足立区は、国が既に「著しい大気の汚染」が生じていると認めて補償法に基づく地域指定を行なっている地域であり、杉並区、世田谷区及び田無市も右各区に劣らぬ大気汚染地区であり、ともに二酸化窒素の環境濃度は旧環境基準を越えている。

そして、二酸化窒素が特に呼吸器系統に対して強い毒性作用を有し、かつ、このことは旧環境基準を境として顕著に認められるのであるから、本件告示に係る環境基準及びこれに連動する公害諸規制では、原告らは不可避免的に健康被害を受けることになる。また、二酸化窒素は、光化学オキシダントを生成させ、これによつて呼吸器系統に限らず、広く人の生理機能に障害を与え、健康被害を生ずるものであるところ、この光化学オキシダントは、二酸化窒素の旧環境基準を境として顕著に発生し、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準では光化学オキシダントの環境基準はおろか注意報レベルさえ達成することができない関係にあるから、原告ら、特に光化学オキシダントの発生率の高い世田谷区、杉並区及び田無市に居住する原告らの健康被害は必至である。

(3) 以上、原告らの健康被害を受ける危険性が決して抽象的なものではなく、現実的かつ切迫した危険であり、法益侵害であることは、原告らの居住する各地区において、補償法に基づく公害病認定患者及び東京都の「大気汚染に係る健康障害者に対する医療費の助成に関する条例」に基づく認定患者が二酸化硫黄の減少にもかかわらず増加の一途をたどっていること、原告F、同J及び同Dが既に補償法に基づく認定患者であり、同Mはいわゆる大原ぜんそくにより気管支を冒された公害病患者であること、その他の原告についても例えば世田谷区、杉並区、田無市等の光化学スモッグ多発地域において居住する原告らが現にその被害にかかっていることなどから明らかである。

なお、原告らの健康被害を受けない法的利益なるものは、直接には事業者等の汚染物質の発生源に対する直接規制その他、原告らがこれまで主張してきた環境基準と連動する公害諸規制で担保されているものであるが、これらの利益は基本法第一条の文理に照らすならばこれを単なる反射的利益とすることはできず、右基本法上の権利として事業者等によつて健康被害を受けない権利、そのための合目的な政府の施策を享受する権利の内容をなすものというべきである。

(4) 公害病認定患者（原告F、同J、同D）の権利喪失について述べると、補償法上の地域指定は、「著しい大気の汚染」がある地域に限られ、それは具体的に是有症率が環境基準を満たしている地域にみられる「自然有症率」の二、三倍ときにはそれ以上となる程度の汚染の程度である第三度以上の汚染地域を指すのであるから、本件告示による環境基準の改定により、原告Fらの居住する江東区、足立区、大田区が二酸化窒素に関して右の要件を満たすことは、よほどのことがない限り将来もあり得ないこととなつた。

したがつて、指定地域とされてきた右地区が解除要件の創設ないし政令改正による新指定（実質上の旧指定地域の除外）等により指定地域から除外されることは、法論理上必至であるが、これは右各地区における大気汚染が少しも改善されていないことに照らすならば、従前右原告らが享受してきた補償法上の権利を奪う以外の何ものでもない。

(5) 次に未指定地域の公害病患者（原告M）の権利喪失の点であるが、原告Mがいわゆる大原ぜんそく（慢性気管支炎、気管支ぜんそく）患者であることは前述のとおりであるが、その居住する世田谷区は旧環境基準には不適合であるけれども本件告示による環境基準には適合しているため、右地区が補償法上の「著しい大気の汚染が生じている地域」と判定されることはあり得なくなつた。したがつて、原告Mが補償法による救済を受けることは、法律上不可能となつたのである。これは、同法が技術的制約が除かれ次第窒素酸化物を大気汚染の指標とすることを予定し、その準備が進行していたことを前提とすれば、近い将来、原告Mが確実に享受できるはずであつた補償法上の権利を奪うものというべきである。

(6) 原告Iは足立区＜地名略＞にある学童保育園の保母であり、同Oは杉並区四宮小学校の教員であるが、右各地区においては、子供達にぜんそく及び鼻や眼の疾患を有する者が多く、特に光化学スモッグ発生時にはその被害が生じやすい。そして、右被害発生時には、右原告らは、子供達を屋内に待避させるほか、各種治療行為を義務づけられるところ、本件告示による環境基準の緩和は、光化学オキシダントを不可避免的に発生させるものであるから、右原告らの義務を不当に加重するものである。

2 以上述べてきたように、環境基準は国民の健康に直結するもので政府による公害に対する法的強制の最大限度を示すものであり、これを国民の側からみれば、環境基準以上の規制を法律上期待し得ないものとされ、右基準までの汚染は法律上容認され、国民はこれを受忍しなければならないことを意味するものであるから、その設定が国民の権利義務に影響するものとして行政処分性を有することは明らかとすべきである。

五 原告らの反論に対する認否

1 原告らの反論1の冒頭の主張及び同(一)ないし(三)並びに2の主張の趣旨は争う。

2 同1(四)の(2)のうち、地域指定要件の認定が昭和四十九年十一月二五日付中公審答申に基づき運用されていること及び右答申の要旨に関する主張部分は認めるが、同(四)の主張の趣旨は争う。

3 同(五)のうち、公害審議会の中間報告及び答申が原告ら主張のようになされたこと、並びに右答申の要旨に関する原告ら主張のうち(1)及び(2)は認め、その余は争う。

4 同(六)の(1)及び(2)のうち、大田区、江東区、渋谷区、豊島区及び足立区が補償法の第一種地域に指定されていること、及び原告Fが補償法第四条第一項の認定を受けていることは認めるが、原告らの居住地は不知、その余の主張は争う。

六 被告の再反論

原告らは、大気汚染に係る物質はいずれも人の健康に直接関係するものであるから、右汚染物質に係る環境基準は、単なる政府の努力目標とは到底解されず、法的強制力をもつて実現されなければならないと主張する。しかし、既に述べたように、環境基準とは、政府が公害防止に関する基本的かつ総合的な施策を算定し、これを有効適切に実施していくに当たつての努力目標を示す指標にすぎず、事業者等に対する各種規制措置に個別規制法に委ねられているもので、環境基準自体は、その強制的実現を図るための制度的強制装置を有していないのである。したがって、基本法が原告ら主張のような考え方を採用していないことは明らかである。

1 環境基準と排出基準及び総量規制基準との関係

(一) 基本法第一〇条第一項は、「政府は、公害を防止するため、事業者等の遵守すべき基準を定める等により、大気汚染、水質汚濁又は土壌汚染の原因となる物質の排出等に関する規制の措置を講じなければならない。」と規定し、政府の一般的な責務を宣明しているが、右規定は、各汚染物質の排出等に関し、それぞれ実体的に規制する個別規制法等の制定等を法律上義務づけるものではない。したがって、仮に、政府が個別規制法の法案を作成せず、または国会がその法案を成立させなかつたとしても、政府及び国会は基本法第一〇条第一項を根拠に法律上の責任を問われることはなく、また、排出基準をはじめとする実体的な規制内容についても、同条項により何ら法的な制約を受けるものではない。

(二) さらに、個別規制法によつて定められた排出基準と環境基準との関係についてみると、環境基準の確保のためには、個別発生源に対する排出基準、燃料使用基準又は構造、管理等の基準による規制に加えて、土地利用及び発生源の設置に関する規制、地域開発等における公害防止の配慮などの施策が総合的に講ぜられる必要があるところから、基本法は排出基準の規制のみによつて環境基準を確保しようとしているものではなく、他の諸々の施策と相まち総合的かつ有効適切な方策によつて環境基準を確保しようとしているのである。そして、これらの個別規制法やその他の行政措置において環境基準の確保に向けていかなる措置がとられようとも、それは各法令ないし各制度における立法政策ないし行政判断に基づくものであつて、これらの他の法令、制度等による措置いかにかわりなく、前記のような環境基準の法的性格は変わるものではない。

(三) 以上の関係を大気汚染防止法における窒素酸化物の排出規制についてみると次のようになる。

(1) 窒素酸化物は、物の燃焼一般に伴い燃料中の窒素及び空気中の窒素が酸化することにより発生し、または硝酸製造工程等の一部の生産工程から発生する物質である。このため窒素酸化物は、工場、事業場の施設から排出されるだけでなく、自動車さらには一般家庭の暖房、厨房施設などの物の燃焼が行なわれるあらゆる部分からも発生するものであり、その発生源は極めて多様である。また、その発生機序が複雑であることに関連して、窒素酸化物の発生又は排出を制御するための対策に技術的な制約が大きいことも特徴の一つである。したがって、窒素酸化物の一つ

である二酸化窒素による大気汚染の防止対策を講ずるに当たっては、右の発生源が多岐にわたり、排出低減対策に技術的制約が大きいという防除対策の困難な特質を踏まえて総合的な施策を有効適切に選択することが必要なのである。

(2) 窒素酸化物の個別発生源に対する排出規制は、相対的に排出量の大きい工場、事業場のばい煙発生施設及び自動車について行なわれているが、これらの規制措置の法的根拠及び内容は次のとおりである。

ア 大気汚染防止法は、窒素酸化物を同法第二条第一項第三号に基づくばい煙の一つとして政令で指定し（大気汚染防止法施行令第一条第五号）、同法第三条第一項に基、つき、工場又は事業場にあるばい煙発生施設に係る窒素酸化物の排出基準を大気汚染防止法施行規制（昭和四十六年厚生省通産省令第一号、ただし、昭和五二年総理府令第三二号による改正後のもの、以下同じ）第五条第二号で定めている。この排出基準は、ばい煙発生施設からばい煙を排出する事業者に直接その遵守を義務づけるものであるから、法規としての性格を有し、この点で行政上の努力目標である環境基準とは全く異なる法的性格を有するものである。すなわち、大気汚染防止法は、排出基準の遵守を強制するために、ばい煙排出者に対し排出基準に適合しないばい煙の排出を禁止し（同法第一三条第一項）、この禁止規定に違反した者に対しては、直ちに行政犯として刑罰（故意犯の場合は六月以下の懲役又は一〇万円以下の罰金、過失犯の場合は三月以下の禁錮又は五万円以下の罰金）を科することとしている（同法第三三条の二）。その他、大気汚染防止法は、事業者には排出基準を遵守させる手段として、ばい煙発生施設の設置の届出、都道府県知事の行政命令等を定めている。

ところで、大気汚染防止法第三条第一項は、「排出基準は、ばい煙発生施設において発生するばい煙について、総理府令で定める。」と規定し、また、同条第二項は、同法第二条第一項第三号に規定するばい煙（窒素酸化物等の有害物質）の排出基準にあつては、「ばい煙発生施設において発生し、排出口から大気中に排出される排出物に含まれる有害物質の量について、有害物質の種類及び施設の種類の定め定める許容限度」と規定するのみであつて、原告らが主張するように、環境基準を達成期間内に達成するように排出基準を定めるべきであるとの規定はない。もとより、大気汚染防止法による排出基準の設定が無目的に行なわれるものでないことは当然であり、それは環境基準の確保に向けられたものであるが、基本法は、環境基準を確保するためには、排出規制のほか土地利用及び発生源の設置に対する規制、地域開発等における公害の防止の配慮などの施策が総合的に講ぜられることを予定しているのであつて、排出規制のみによつて環境基準の維持達成を図ろうとしているものではない。したがつて、大気汚染防止法による排出基準の設定は、右諸施策の一つとして、政府の高度に専門的かつ技術的な裁量判断によつて決定されるべき事柄であり、排出基準と環境基準との間には法律上直接的なつながりはない。これを従来の排出基準の設定経緯に照らしてみると、排出基準は昭和四十八年八月に初めて設定され（第一次規制）、同五〇年一二月（第二次規制）と同五二年六月（第三次規制）に基準の一部改定等が行なわれて現在に至つているところ、第一次規制においては、窒素酸化物の排出量が大きく濃度が高いばい煙発生施設のうち昭和四十八年の時点で既に利用可能な防止技術が開発されている大型ボイラー及び硝酸製造施設並びにボイラーの防止技術が適用し得る大型加熱炉について排出基準が定められた。第二次規制においては、第一次規制以後の窒素酸化物低減技術の進展について調査、検討を行ない、新たな燃焼方法の改善と一部燃料転換を前提として既定の排出基準を強化するとともに、中型ボイラー、大型セメント焼成炉及びコークス炉等に対して新たに排出基準を定めた。一第1三次規制においては、昭和五二年二月にとりまとめた窒素酸化物低減技術の評価結果に基づき、最先端の低NO_x燃焼技術を適用することを前提として既定の排出基準を強化するとともに、小型ボイラー、焼成炉及び廃棄物焼却炉等に対して、新たに排出基準を設定した。以上のように、大気汚染防止法に基づくばい煙の排出基準の設定は、環境基準の確保に向けられた行為ではあるが、排出基準は罰則の適用や行政命令によつて事業者には強制される規制基準であることから、技術的にも実現可能であり、かつ、事業者間に不平等が生じないように定められる必要があり、窒素酸化物に係る排出基準についても、このような観点から、対策技術の進展に応じて、規制対象施設の拡大と基準値の設定強化が行なわれてきたものである。

イ 次に、窒素酸化物の発生源としては、工場、事業場にあるばい煙発生施設のほか、自動車が大きな比重を占めていることから、自動車から排出される窒素酸化物についても、次のような規制措置が講じられている。すなわち、大気汚染防止法第

一九条第一項は、「環境庁長官は、自動車が一定の条件で運行する場合に発生し、大気中に排出される排出物に含まれる自動車排出ガスの量の許容限度を定めなければならない。」と定め、窒素酸化物については、同法第二条第六項に基づき、自動車排出ガスの一つとして政令（大気汚染防止法施行令第四条第四号）で定められ、右許容限度が環境庁告示で定められている（昭和四十九年一月環境庁告示第一号一、自動車排出ガスの量の許容限度）。そして、運輸大臣は、大気汚染防止法第十九条第六項の規定を受けて、道路運送車両法に基づく道路運送車両の保安基準（昭和二十六年運輸省令第六十七号）により、自動車排出ガスの排出に係る規制に関し必要な事項を定めることになつては、右保安基準を確保する手段としては、道路運送車両の検査等の制度が定められている。

しかし、自動車から排出される窒素酸化物についての規制措置の根拠規定の中には、環境基準を達成期間内に達成するように規制基準を定めるべきであるとする規定はない。また、自動車から排出される窒素酸化物に係る保安基準は、昭和四十八年以降数次にわたつて設定強化されてきたが、右保安基準の基礎となる許容限度は、いずれも自動車から排出される窒素酸化物の低減技術の進展に応じて設定されてきたものである。

（四） 排出規制以外の措置による二酸化窒素の防止施策
基本法第一条に現定されている土地利用及び施設の設置に関する現制の趣旨に合致するものとしては、都市計画法第二十九条に基づく市街化区域又は市街化調整区域における開発行為の許可制度、建築基準法第四十八条に基づく用途地域における建築物の建築禁止措置、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律第四条に基、つく工業等制限区域内における工場等の新增設の禁止措置等がある。これらの措置は、都市の健全な発展と秩序ある整備等を目的とするものであり、個別の環境基準の確保を直接の目的とするものではないが、一定の地域又は区域内で窒素酸化物の発生源となる工場等の設置を抑制することにより、二酸化窒素による大気汚染についても未然防止の効果をもたらすものである。

また、窒素酸化物の排出低減対策には技術的制約が大きいことから、所要の科学技術の振興のための措置が講じられ、さらに排煙脱硝装置を含むばい煙処理装置の設置等に関して事業者等に対する助成措置も講じられている。

（五） 以上のように、排出基準の設定は環境基準の確保に向けられた行為である点是否定できないところであるが、両基準の間には法律上原告ら主張のように直接の連動関係があるわけではなく、排出基準の設定は、前記（三）及び（四）に述べたように、対策技術等の状況やその他の諸々の公害防止策との関連を考慮しつつ政府の高度に専門的かつ技術的な裁量判断によつて決定されるべき措置の一つにとどまるものである。したがつて、政府は、あくまでも基本法第九条第四項の規定により、公害防止施策の総合的かつ有効適切な実施により環境基準の確保に努めるべき一般的な行政上の責務を課されているにすぎないものである。

（六） 大気汚染防止法に総量規制方式が導入された後においても環境基準の法的性格に変更はない。

昭和四十九年六月の大気汚染防止法の一部改正により総量規制方式が導入されたが、その基本的な考え方は、従来の個別発生源に対する排出規制のみによつては大気環境基準の確保が困難な地域において、環境濃度を大気環境基準のレベルに引き下げするため、一定の科学的手法を用いて当該地域内の発生源から排出される許容排出総量を算定し、その総量の範囲内に実際の排出量を抑えていくことをねらいとするものである。そして、総量規制の仕組みは具体的には以下のように行なわれる。

（１） 大気汚染防止法第五条の二第一項は、都道府県知事は、工場又は事業場が集合している地域で、同法第三条第一項の排出基準のみによつては大気環境基準の確保が困難であると認められる地域として政令で定めるばい煙（指定ばい煙）ごとに政令で定める地域（指定地域）にあつては、当該指定地域内の一定の規模以上の工場又は事業場（特定工場等）において発生する当該指定ばい煙について、指定ばい煙総量削減計画を作成し、これに基づき総量規制基準を定めなければならないものと定めている。

右規定によれば、総量規制の対象となる指定ばい煙及び指定地域の決定については、政令に委ねられているところであつて、およそ大気環境基準の定められているすべての物質につき、右基準の確保されていないすべての地域において、総量規制を実施するとの考え方は採られていない。これは、総量規制の実施のための前提として、ばい煙の排出状況と環境濃度との関係に関する汚染予測手法の開発に加えて、具体的な地域につき同法第三条第一項等の排出規制のみによつて大気環境基準

を確保することが困難と認められるか否かの判断要素すなわち、地域ごとの汚染状況、排出実態、総量規制以外の対策の効果及び排出低減技術の開発状況等についての詳細な評価が要求されるところ、このような専門技術的な判断を政府の裁量に委ねたものと解される。

(2) 次に指定ばい煙総量削減計画についてみると、右計画は、当該指定地域について一号総量（当該指定地域において排出される当該指定ばい煙の総量）を三号総量（大気環境基準に照らし、総理府令で定めるところにより算定される当該指定ばい煙の総量）まで削減させることを目途とし、一号総量に占める二号総量（当該指定地域におけるすべての特定工場等から排出される当該指定ばい煙の総量）の割合、工場又は事業場における使用原料又は燃料の見通し、特定工場等以外の発生源における当該指定ばい煙の排出状況の推移等を勘案し、政令で定めるところにより、四号総量（二号総量についての削減目標量）並びに計画の達成期間及び方途を定めるものとしている。

このように指定ばい煙総量削減計画においては、一号総量を三号総量まで削減させることが目途とされているが、三号総量とは大気環境基準に照らし総理府令で定めるところにより算定される総量であるから、三号総量については一応大気環境基準との関連を認めることができる。また、四号総量は、前記のような諸事情を勘案したうえ、一号総量を三号総量まで削減することを目途に二号総量に係る削減目標量として算定されるものであるから、四号総量についても一応大気環境基準との関連を認めることができるし、指定ばい煙総量削減計画に当たっては大気汚染予測手法（大気汚染防止法施行規則第七条の五第二項）が用いられるから、この限りにおいて、四号総量は、一応科学的に算定されるものといえることができる。ところで、右計画に基づく総量規制基準の役割は、二号総量を四号総量まで削減することであるが、四号総量は、特定工場等のみに係る削減目標量として三号総量のある部分を占めるものにすぎない。

したがって、三号総量が大気環境基準を確保できる程度の総量として設定されたとしても、総量規制制度においては総量規制基準による規制により直ちに大気環境基準が確保される仕組みになつておらず、右三号総量を実際に達成するためには、四号総量の実現を図る特定工場等に対する総量規制に加えて、特定工場等に該当しない小規模の工場、事業場やその他の諸々の発生源に対する対策が並行して実施される必要がある。さらに、特定工場等に係る現状排出量である二号総量自体が大気汚染防止法第三条第一項等に基づく排出規制や工場等の立地規制、公害対策に有利な燃料の供給確保等の既存の諸対策の結果実現されたものであるから、これら諸対策も引き続き維持される必要があるのである。

このように、大気環境基準の確保を目途とする指定ばい煙総量削減計画の下でも、右基準確保に向けて総合的な対策の実施が予定されているのであつて、総量規制基準による規制は、その他の対策の効果等を勘案しつつ、大気環境基準に向けて実施される一つの対策なのである。

(3) 総量規制基準は、特定工場等に設置されているばい煙発生施設から指定ばい煙を排出する事業者に対してその遵守を義務づけるものであつて、右基準に違反した場合等においては、右事業者に対して刑罰が科せられることになつている。

しかし、以上に述べたとおり、総量規制基準による規制のみによつて大気環境基準が確保されるという仕組みになつていないのであるから、大気環境基準が総量規制基準によつて事業者に対して法的に強制されるという関係は認められないのである。このことは、例えば、総量規制以外の大気環境基準の確保に向けての諸対策が指定ばい煙総量削減計画で見込んだほどには効果を現わさなかつたと仮定すれば、特定工場等に係る事業者が総量規制基準を遵守しても指定地域内で大気環境基準が確保されないという事態が生じ得るのであるが、このような場合においても、右事業者は、特段刑罰を科されることとはならない。反対に、極く一部の特定工場等に係る事業者が総量規制基準に違反しても、大気環境基準は確保されているという事態もあり得るのであるが、このような場合において、右事業者は、大気環境基準が確保されていることを理由に刑罰を免れることはできないのである。

(4) 以上要するに、大気汚染防止法は、大気環境基準が設定されているすべての汚染物質につき、大気環境基準が確保されていないすべての地域において、当然に総量規制が実施されることを予定していないし、また、総量規制が実施される場合においても、同法は、総量規制基準のみによつて大気環境基準を確保するという考え方を採用していないのであるから、大気環境基準が総量規制基準によつて事業者に対して法的に強制されるという法的関係は存しないものといわねばならない。さらに、総量

規制等の公害防止施策によつて大気汚染が改善され、大気環境基準が確保されることにより国民が清浄な大気質を享受するという事実上の利益を受けるとしても、それは国民の法律上の利益ということはできず、現行法上、国民個人が行政庁に対する訴訟により総量規制その他公害防止施策の実施を求める制度も認められないところである。したがつて、本件告示により、仮に総量規制を行ない得なくなつた地域があるとしても、それにより国民の権利ないし法律上の利益を侵害するということは、あり得ないところである。

(七) 原告らは、川崎市、横浜市等が環境基準を法的根拠として、それぞれ条例ないし指導要綱等に基づいて、窒素酸化物の発生源である工場又は事業場に対し排出規制措置を講じてきたとし、環境基準が法的強制力を有する旨主張する。しかし、地方公共団体が国の機関委任事務とは別に、大気の汚染防止のために地域の特質に応じた施策を実施することがあるが、このような独自の施策は基本法第一八条の「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、前節に定めろ国の施策に準ずる施策を講ずるほか、当該地域の自然的、社会的条件に応じた公害の防止のために必要なその他の施策を実施するものとする。」との規定の趣旨に沿うものと考えられ、そのような具体的措置としては、事業者に対し法的強制力を及ぼす規制措置のほか、各種の非権力的な行政措置も採り得るところであるが、これらの措置は、地方自治の本旨に基づく地方公共団体の裁量の範囲に属する事柄であつて、地方公共団体は、環境基準の確保のために常に事業者に対する排出規制を講ずべきことが法的に義務づけられているものではない。したがつて、地方公共団体による独自の公害防止施策との関係においても、環境基準の確保は、行政上の一般的責務というべきである。

2 環境基準と土地利用等の規制及び公害防止施策の整備等

原告らは、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の緩和により、基本法第一一、一二条に基づく政府の施策を享受する権利を奪われる旨主張する。

しかし、右法第一一、一二条に基づく政府の諸施策は、その実施により環境基準を確保すべく法律上義務づけられたものではないから、右主張は失当である。

3 環境基準と補償法の地域指定要件との関係

(一) 補償法に基づく補償給付の対象となる第一種地域の健康被害者は、申請に基づき都道府県知事等が大気汚染の影響による疾病にかかっている者として認定した者であり、認定が受けられるためには、指定地域、指定疾病及び曝露要件の三つの要件が充足されなければならない(同法第四条)が、右要件の一つである同法による第一種地域は、「事業活動その他の人の活動に伴つて相当範囲にわたる著しい大気の汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域」として政令で定めることとされている(同法第二条第一項)。

(二) そして、具体的にどのような地域が「著しい大気の汚染」が生じている地域で、「その影響による疾病が多発」している地域に該当するかの判断については、昭和四九年十一月二五日の中公審答申(「公害健康被害補償法の実施に係る重要事項について」―地域指定要件等について)を踏まえて行なわれている。

右答申による地域指定要件は、大気の汚染に関する要件と健康被害に関する要件とに大別され、その内容は以下のとおりである。まず、大気の汚染に関する要件については、大気の汚染を構成する物質のうち、硫黄酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質の三種類を汚染物質の指標とし、原告ら主張(四原告らの反論1(四))

(2)のような四区分に分けて汚染の程度を判断することが適当であるとされている。

しかし、硫黄酸化物、窒素酸化物、浮遊粒子状物質のうち、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質については利用し得る測定データが少なく、疫学的研究により健康被害との関係を量的に把握するためには資料が乏しいこと等のため、補償法の見地から大気の汚染の程度を数値で示すのは困難であるところから、具体的指標としてはかなり以前から広く測定され、健康被害との関係も実験的、疫学的に相当明らかにされている硫黄酸化物で代表された大気汚染の程度が二酸化硫黄の年平均値により次のように示されている。

次に、健康被害に関する要件については、次のように区分されている。

(右自然有症率は、大気の汚染が極めて軽度(新環境基準を満たす程度)の地域における有症率をいう。)そして、有症率の程度の一度、二度、三度は、おおむね大気の汚染の程度の二度、三度、四度の程度の地域においてみられる有症率に相当しており、三度以上の大気の汚染があれば「著しい大気の汚染」があり、有症率が二度以上であれば「その影響による疾病が多発」していると判断してよいとされてい

る。なお、右の自然有症率を表わす際の新環境基準とは、昭和四十八年五月に改定された二酸化硫黄に係る環境基準のことである。

(三) 具体的な地域指定は、前記の中公審答申による地域指定要件を踏まえて、大気汚染の程度と健康被害の発生状況に関する調査を行ない、当該地域の大気汚染の程度が硫酸化物を指標として三度相当以上であり、かつ、有症率が二度相当以上であるときに中公審並びに関係都道府県知事及び関係市町村長の意見をきいたうえで（補償法第二条第四項）、「著しい大気汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域」として第一種地域指定が行なわれてきている（昭和五十四年一月現在四一地域が指定されている。）。

(四) 以上のように、補償法では疫学を基礎として人口集団につき大気汚染と疾病との間に因果関係ありと判断される地域を指定し、指定地域内での一定期間居住等の曝露要件を満たす指定疾病患者に対して補償給付の支給を行なうこととしているが、これは大気汚染の全くない地域でも種々の原因によつて発病が見られる慢性気管支炎等の非特異的疾患を対象に汚染のレベルと疾病の発現等との関係を疫学的手法を用いて確率論的に究明し、その因果関係について蓋然性があれば足りるという考え方にに基づき、民事責任を踏まえた損害補償制度として制度化されたものである。したがって、同法で第一種地域を指定するに当たつて、問題となる大気汚染の程度は、「疾病の多発」を生じるような著しい汚染の程度であることが必要である。

一方、現行の大気汚染に係る環境基準は、「人の健康を保護するうえで維持されることが望ましい基準」であつて、大気汚染の程度がこれを越えればその影響により疾病等の健康上の悪影響を生ずるという環境条件を示すものではない。したがって、補償法の世界指定要件にいう大気汚染の程度と二酸化窒素の環境基準をはじめとする現行の大気汚染に係る環境基準の濃度とは、それぞれ異なる見地から大気汚染物質の濃度に着目して設定されるものであり、前者の要件は環境基準を根拠として設定されるものではないから、一方が変更されれば他方が連動して変更されるようなものではない。このことは制度的にも、また運用の実態をみても、明らかである。

(五) なお、中公審答申による地域指定要件では、硫酸化物を指標とする大気汚染の程度が環境基準とは別個の公害健康被害補償の見地から示されているが、これは昭和三〇年代後半から四〇年代前半にかけて四日市等で硫酸化物を中心とする著しい大気汚染により慢性気管支炎等の呼吸器系疾患が多発したことが疫学的調査報告等により明らかになったことを踏まえ、それらの科学的知見に基づくものである。これに対し、右答申においては、窒素酸化物のうち二酸化窒素の健康被害影響があることは実験的疫学的研究から知られていること、今後窒素酸化物についての健康影響についての研究を推進する必要があることが述べられているが、窒素酸化物については、その後も我が国の環境大気中において現にみられる程度の二酸化窒素の汚染レベルで疾病が多発しているとの科学的知見は得られておらず、したがって、補償法の世界指定要件においては、大気汚染の程度に関し、窒素酸化物を指標としてとり込むに至っていないのである。以上のとおり、前記の答申においては、具体的には硫酸化物を指標として地域指定要件が示され、実際の地域指定もこれに従つて行なわれてきたところであるから、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準が改定されたからといつて右答申による地域指定要件がこれに連動して変更されることはない。この結果、窒素酸化物に係る環境基準を満たしている場合においても、前記の二酸化硫黄を指標とする地域指定要件に合致していれば、地域指定されることもあり得るのである。

4 基本法の制定経緯と環境基準の法的性格

(一) 我が国の公害問題に対する取り組みの中で、環境基準の概念が本格的に登場してきたのは、昭和四〇年に設置された公害審議会が同四一年八月四日厚生大臣に提出した中間報告及び同四一年一〇月七日の「公害に関する基本的施策について」と題する本答申の中においてであり、右本答申が示した環境基準の性格は、要旨次のようなものであつた。

ア 環境基準は、公害から国民の健康や生活環境その他の利益を保護するために、環境上守られるべき条件を公害の種類ごとに定めるものである。

イ 環境基準は、行政の目標となる基準であつて規制基準ではない。この目標が達成されるように、排出基準の強化、発生源の立地規制、使用燃料の規制その他の施策を実施することになる。

ウ したがって、その具体的数値は、科学によつて究明された汚染物質等の量と影

響との関係を基礎にし、社会的、経済的、技術的配慮を加えて定められるべきである。

工 環境基準を設定する場合に、公害の及ぼすどのような影響を排除しようとするかについては、当面は人の健康に及ぼす影響を中心にするべきである。

(二) 右公害審議会答申を受け、厚生省は、公害対策基本法（仮称）試案要綱を作成し、これを関係各省庁からなる公害対策推進連絡会議に提出したものであるが、右要綱中の環境基準に関する部分は次のようなものであった。

第二章 環境基準の設定

一 政府は、別に法律で定めるところにより、大気の汚染、水質の汚濁及び騒音についてそれぞれ、人の健康を保持し、及び生活環境を保全するために維持されるべき環境上の条件に関する基準（以下「環境基準」という。）を定めなければならないこと。

二 一により定められる環境基準については、それが一の目的に合致するものであるかどうかについて、常に、適切な科学的判断が加えられ、必要な改定が行われなければならない。

三 大気の汚染、水質の汚濁又は騒音による公害を防止するための国又は地方公共団体の施策は、環境基準の維持が保障されるように策定され及び実施されるものとする。

右厚生省試案要綱について論議された結果、公害対策推進会議においては、環境基準が公害対策において個別的な規制力をもつ直接的な基準となるものではなく、行政施策を実施するにあつての到達目標であることを明らかにする趣旨から、右厚生省試案の「維持されるべき環境上の条件に関する基準」が「維持されることが望ましい環境上の条件に関する基準」に改められることになった。右連絡会議のとりまとめた試案要綱のうち環境基準に関する部分は次のようなものである。

第二章 環境基準の設定

一 政府は大気の大気汚染、水質の汚濁及び騒音について、それぞれ、人の健康を保持し、生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい環境上の条件に関する基準を定めるものとする。

二 前項の基準を定めるにあつては、産業間の相互協和を図るように考慮しなければならないこと。

三 政府は、排出等の規制、土地利用及び立地に関する規制、公害防止事業の推進その他の施策を総合的かつ有効適切に講ずることにより第一項の基準が確保されるように努めなければならないこと。

(三) 以上の経緯を踏まえ、昭和四二年五月一七日国会に提出された政府案の環境基準に関する部分は次のとおりであり、その趣旨説明においては、「大気の汚染、水質の汚濁および騒音については、環境基準を定めることとし、公害防止施策は、この基準の確保を目標にして、総合的かつ有効適切に講ずべき」ものであるとされている。

第二章 公害の防止に関する基本的施策

第一節 環境基準

第八条 政府は、大気の大気汚染、水質の汚濁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うえで維持されることが望ましい基準を定めるものとする。

2 前項の基準のうち、生活環境に係る基準を定めるにあつては、経済の健全な発展との調和を図るように考慮しなければならない。

3 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、第一項の基準が確保されるように努めなければならない。

右政府案の環境基準に関する部分は、ほとんどそのまま国会において受け入れられ、基本法は昭和四二年八月三日法律第一三二号として公布され、即日施行されたものである。

以上の基本法第九条の制定経過に照らせば、環境基準の設定は、政府に公害防止施策を総合的かつ有効適切に講ずることにより右基準を確保するように努めるべき一般的な行政上の責務を課するにとどまるものであつて、環境基準の法的性格は、公害防止行政上の努力目標を示す指標にすぎないものといわなければならない。したがつて、このような法的性格からすると、環境基準の設定・不設定ないし改定等が国民の具体的権利義務に影響を及ぼすものでないことは明らかである。

七 原告らの再々反論

1 環境基準と排出基準等との関連について

既に述べたように、環境基準は、個別の排出基準等による規制の法的根拠であるとともに、その限界を画すること以下に述べるとおりである。環境基準は、一定の地域に対して一定の濃度を要求するものであるから、全体としての量的観念すなわち総量である。したがって、排出基準が環境基準を達成するために行なわれるものだとすれば、当然一定の範囲で量的拘束を受けるものであり、このことは環境基準達成の他の手段、工業立地規制や燃料規制等が存在するとしても変わることはないのである。むしろ、立地規制にしろ、燃料規制にしろそれが環境基準達成の手段である限り、環境基準を軸とし、一方ではこれと、他方では異なる手段相互間で量的関連をもつのである。そして、異なる手段を環境基準達成のために総合・調整するのが公害防止計画であり、したがって、政府、自治体の裁量の範囲はこの総合調整の限度であつて、これら手段全体の規制機能は、環境基準によつて決定されるのである。このような点からすれば、各公害防止手段が環境基準と関連をもたず、政府の恣意で決定できるかのような被告の主張は失当というべきである。

2 環境基準と総量規制との関係

(一) 大気汚染防止法に総量規制が導入された昭和四十九年六月の改正につき、衆・参両議院の公害対策並びに環境保全特別委員会において総量規制方式が論議された際、当時の春日環境庁大気保全局長は、環境基準が総量規制方式によつて直接的に規制効果を有するものであることを明言していたのであるから、右事実からしても、環境基準が単なる努力目標でないことは明らかである。

(二) 環境基準と三号総量との関連については、昭和四十九年十一月三十日公布の総理府令第七条の五は、「三号総量は、……当該指定地域の当該指定ばい煙の濃度が大気環境基準を確保する濃度となることを目途として算定するものとす」と定めているところであり、また、昭和五十年二月二十四日付大気保全局長通達（「大気汚染防止法の一部を改正する法律の施行について」）第5の2では、「三号総量は、環境基準に照らして算定されるものであり、硫黄酸化物に係る場合は、指定地域の二酸化硫黄濃度が大気環境基準を確保する濃度となることを目途として算定するものであること。」としているのであるから、以上の総理府令及び通達からすれば、三号総量が環境基準に直接連動していることは明らかである。

(三) 四号総量の設定については、昭和五十年一月三十日付環境庁事務次官通達（「大気汚染防止法の一部を改正する法律の施行について」）によれば、「硫黄酸化物に係る特定工場等の規模を定めるにあつては、総量規制の効果的な実施に資するため、当該地域において排出される酸化物の総量の相当部分（おおむね八〇パーセント以上）に対して総量規制基準が適用されるように定められたいこと」としており、右数値に地域の実情等から客観的に導かれた一定の係数を掛けることにより、四号総量は自動的に決定されるのである。また、総量規制対象外の排出量は約二〇パーセントであり、この対象外排出量の将来推移は客観的に導かれた一定の比率のもとで予測されるものであるから、ここから三号総量のうちで四号総量に入らない量が算定される。したがって、この観点からみても四号総量は自動的に決定される。

以上のように、環境基準は三号総量及び四号総量に直接関連するものなのである。

3 本件告示の処分性

(一) 二酸化窒素が特に人体の呼吸器系統に対し強い毒性を示すこと、その指標として持続性せき、たんの有症率をとり二酸化窒素の汚染濃度との関連をみると、諸疫学調査の結果二酸化窒素濃度年平均値〇・〇二ppmでは既にその相関レベル（限界濃度）に達していること、しかも、これは抵抗性の高い年齢層について導かれた結論にすぎず、弱者たる老人、年少者、病者等の存在を考慮すれば、右汚染濃度は明らかに有害レベルといえるところ、二酸化窒素による公害病患者は増大の一途をたどっているのであるから、本件告示による二酸化窒素に係る改定基準値では呼吸器系健康被害は防止できず、健康被害の拡大に直結するものである。

(二) ところで、国民が本件告示によつて受ける以上のような被害を救済するためには、右告示に行政処分性を認め、これを抗告訴訟の対象とする以外方法はないのである。すなわち、個別規制法によつて規制を受ける事業者については、例えば総量規制基準に基づく改善命令等の最終処分について争訟性を認めれば、その権利保護の要請は一応満たされる。しかし、本件告示による改定により生命身体の安全を脅かされている国民との間では、基準の改定による健康被害の関係は直接的で他のいかなる処分も介在しないのであるから、一般国民が自らの健康を守るために本件告示以下の行政行為の適否を争うとすれば、その対象は、まさにこの最初の段階を置いてはあり得ないのである。

さらに、環境行政がいわゆる警察行政から積極行政に転換した今日、国民は単に国家より消極的に自由権の侵害から保護されるということを超えて、行政主体に対して積極的に環境保全と環境権の侵害に対する規制を要求する権利を有するものと解すべきであるから、抗告訴訟の提起についても厳密な事件性、成熟性を要求すべきではない。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 請求の原因 1 の二酸化窒素に係る環境基準に関する本件告示がされた事実は、当事者間に争いがない。

二 原告らは、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は、抗告訴訟の対象となる行政処分性を有すると主張し、被告は、これを争うので、以下この点について判断する。

1 環境基準の法的性質

（一） 基本法第一条は、「この法律は、国民の健康で文化的な生活を確保するうえで、公害の防止がきわめて重要であることにかんがみ、事業者、国及び地方公共団体の公害の防止に関する責務を明らかにし、並びに公害の防止に関する施策の基本となる事項を定めることにより、公害対策の総合的推進を図り、もつて国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とする。」と定めている。右規定は、公害に対処する基本的態度と公害対策の終局的目標を明らかにするとともに、右目標を達成するうえで重要な役割を果たすべき事業者、国及び地方公共団体の各責務と国及び地方公共団体の公害の防止に関する基本的な施策を定めることにより、これらを通じて公害防止行政の有機的一体性を確保し、施策の総合的かつ計画的推進を可能ならしめることを宣言しているものといえることができる。そして、右第一条を受けて、まず第一章「総則」第三条（事業者の責務）、第四条（国の責務）、第五条（地方公共団体の責務）及び第六条（住民の責務）において、それぞれの公害に対処すべき立場に応じた責務を規定するとともに、第二章「公害の防止に関する基本的施策」においては、主として国及び地方公共団体が右の各責務に応じて講ずべき公害の防止に関する施策のうちその基本となる事項を規定し、もつて前記第一条に定める公害対策の総合的推進を可能ならしめようとしているのである。

そこで、右の関係を国についてみると、基本法第四条は、国の責務について、「国は、国民の健康を保護し、及び生活環境を保全する使命を有することにかんがみ、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と定めているところ、右は、国がすべての国民の健康を保護し、その生活環境を保全すべき立場にあることから、公害対策においてもその使命と権能に照らし中心的役割を果たすべきであり、かつ、諸々の公害防止施策は、有機的で一体性の保持なくしては実効を期し難いため、公害防止上指導的役割を果たすべき国が施策の総合的かつ計画的推進を図るうえで基本となる公害防止施策を策定し、実施する責務を有することを宣言したものと解される。そして、基本法は右第四条を受け、国の基本的施策を第二章第一節「環境基準」及び第二節「国の施策」において規定しているところであるから、まず、以下において後者の「国の施策」についてその内容と法的性格を検討することとする。

（二） 第二章第二節は、第一〇条ないし第一七条の二からなつているところ、第一〇条は、「政府は、公害を防止するため、事業者等の遵守すべき基準を定める等により、大気汚染、水質汚濁又は土壌汚染の原因となる物質の排出等に関する規制の措置を講じなければならない。」（第一項）ものと定め、第二項において、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭についても、右第一項の措置に準じた措置を講ずるものとしている。右は、大気汚染等の公害の原因となる物質自体の排出を規制するため、これを排出する事業者等の遵守すべき排出基準を設定すべきことを主たる内容とするものであるから、公害対策の最も基本的にして重要な施策の採用を政府に義務づけているものといえることができる。しかしながら、右政府の義務の法的性格については、前記のような排出規制の措置は、事業者等に対する関係においては生産活動等に対する制限を意味するものであるから、法律による行政の原理に照らせば、かかる措置を採用し実施するためには、法律、すなわち国会の定める個別規制法の根拠を要するものというべきところ、法律の制定は、立法府たる国会の専権に属するから、この意味で右政府の義務とは、右のような個別規制法制定の準備ないし促進あるいは個別規制法の存在を前提とするその執行等の努力義務ないし責務を意味するものと解するほかはない。したがって、右規定それ自体により何

らかの具体的法律効果が生ずるものと解することはできない。
次に、第一一条についてみると、第一一条は、「政府は、公害を防止するため、土地利用に関し、必要な規制の措置を講ずるとともに、公害が著しく、又は著しくな
るおそれがある地域について、公害の原因となる施設の設置を規制する措置を講じ
なければならない。」と定めているところ、右は、政府において、前段においては
公害防止の観点から土地利用の規制を、後段においては公害の原因となる施設
の設置それ自体の規制をそれぞれ講ずるものとしているが、右各規制措置につい
ては、いずれも所有権等の財産権の制限を内容とする点において前条と同様国会の定
める個別規制法の根拠を要するものというべきであるから、政府は右のような個別
規制法制定の準備ないし促進あるいは個別規制法の存在を前提とするその執行等の
努力義務ないし責務を有することを明らかにしたものにすぎず、この規定それ自体
により何らかの具体的法律効果が生ずるものと解することはできない。
さらに、第一二条は、「政府は、緩衝地帯の設置等公害の防止のために必要な事業
及び下水道、廃棄物の公共的な処理施設その他公害の防止に資する公共施設の整備
の事業を推進する措置を講じなければならない。」と定めているところ、右は政府
において、緩衝地帯の設置、下水道の整備、廃棄物の公共的な処理施設の設置等の
公害防止に関する公共的な施設の積極的な整備等の推進策を講ずべき義務を有する
ことを明らかにしたものであるが、右規定内容の一般性、抽象性及び公害防止に関
する施設の整備等の措置がいずれも財政的裏付けを要することにかんがみれば、右
政府の義務とは、行政上の努力義務ないし責務を明らかにしたものにすぎず、前同
様これにより何らかの具体的法律効果が生ずるものと解することができないことは
明らかというべきである。
政府は、右第一〇条ないし第一二条に規定する公害防止施策の中心となるべき基本
的事項以外に、公害状況の把握及び規制措置の適正な実施のための監視及び測定等
の体制の整備（第一三条）、公害予測及び公害防止施策策定のための調査の実施
（第一四条）、公害防止に資する科学技術の振興（第一五条）並びに公害に関する
知識の普及（第一六条）等の措置を講ずべきものとされているが、これらの各規定
は、いずれもその内容の一般性、抽象性に照らせば、政府の環境行政運営上の努力
義務ないし責務の要点を明確化したものにすぎず、これらにより何らかの具体的法
律効果が生ずるものと解することはできないし、また、地域開発施策等における公
害防止の配慮を定めた第一七条及び自然環境の保護を定めた第一七条の二について
も、右と同様にいずれも何らかの具体的法律効果を伴うものでないことは、右各規
定の文言自体から明らかである。
以上のように、基本法が第二章第二節「国の施策」において規定するところは、い
ずれも政府が公害防止行政を総合的かつ計画的に推進していくうえの基本となる
施策の要諦を綱領的に明らかにしたものであつて、行政上の努力義務ないし責務を
具体化したものにすぎず、右第二節に定めるところの規定それ自体により何らかの
具体的法律効果が生ずるものではないといわねばならない。
（三） そこで、次に第二章第一節「環境基準」にもどつて検討するに、環境基準
とは、「政府は、大気の大気汚染、水質の水質汚濁、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うえで維持さ
れることが望ましい基準を定めるものとする。」（第九条第一項）との規定に基づ
き、政府が大気汚染等に係る環境上の条件につき、人の健康を保護し、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として設定した環境上の条件であ
り、右環境基準は、「常に適切な科学的判断が加えられ、必要な改定がなさなけれ
ばなら」ず（同条第三項）、また、「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、」右基準が「確保されるように努めなければなら
ない。」（同条第四項）と定められている。
右規定によれば、次のことが明らかというべきである。すなわち、環境基準の設定
及び改定は、政府が行なうものであり、その設定及び改定の手続については格別の
規制はなく、政府の合理的裁量に委ねられているものと解されること（もつとも、
前記第三項によれば、改定は「適切な科学的判断」に基づくことが要請されてい
る。）、環境基準の実体的内容を規定するについて、「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」との文言が用いられてい
るところ、右の措辞は通常将来に対する願望ないしは目標を表わすものであり、こ
れに対し、事業者等に対する排出規制の措置を規定する第一〇条においては、「事
業者等の遵守すべき基準」なる文言が用いられ、両者は区別して使用されているこ
と、さらに、環境基準実現の方途については、「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、第一項の基準が確保されるように努めなければならない。」とされているところ、前記（二）に述べたように、政府の施策を定めた第二章第二節は、いずれも政府の公害防止行政上の努力義務の要諦を綱領的に規定したものにはすぎないし、また、その達成については右方途により「確保されるように努めなければならない。」と規定されているところ、かかる措辞は確保それ自体よりも確保に向けての努力、遂行に重点を置いているものと解されるのである。

以上のような環境基準設定の主体及び手続並びに基準内容及び達成の方途を定める文言等に加えて、前項に述べたように基本法第一条が明定する基本法制定の目的並びに同法第二章第二節が定める国の公害防止施策についての諸規定が政府の公害防止行政上の施策の要諦を綱領的に規定したもので、それ自体では直ちに具体的法律効果を生ずる性格を有していないところ、環境基準に関する規定は、かかる第二章の冒頭第一節に位置づけられていること及び後記2ないし4に述べるような関連する諸規定との関係などに照らすならば、環境基準とは、第一条の「公害対策の総合的推進を図」るべきことを受けて講じられるところの、公害防止諸施策の基本となるべき政府の施策の達成目標を明らかにすることにより、施策の有機的一体性を確保し、総合的かつ計画的な推進を可能ならしめるための行政上の努力目標ないし指針を意味するものと解するのが相当である。

したがって、環境基準は、右のように政府の公害防止施策の達成目標を表わすものと解すべきものであるから、これを汚染の許される上限を表わす許容限度と解したとき、あるいは、国民が汚染を容認しなければならない受認限度と解することはできない。また、原告らは、大気汚染に係る物質はいずれも人の健康に直接関係するものであるから、これについて定められる環境基準は、事柄の性質上当然に法的強制力をもつ規範と解すべきであると主張するが、当該規定がいかなる法的効力を有するかは、当該規定の文言、当該規定を含む法全体の仕組み、関連する諸規定との関係等を総合考慮して決せられるべきものであり、当該規定の規制対象の性質から当然に法的効力の有無ないし性格が決せられるものと解することはできない。これを環境基準に関する第九条についてみると、右の諸要素（関連する諸規定との関係については、後記2ないし4のとおりである。）に照らすと前記のように解すべきものであるから右原告らの主張は採用できない。

以上のように、環境基準とは、政府が公害防止行政を推進していくうえでの政策上の達成目標ないしは指針としての性質を有するのであるから、これが直ちに国民に対し具体的な法的効果を及ぼすものとは解し得ず、したがって、その設定又は改定があつたからといつてこれが直ちに国民の権利義務ないし法的地位に影響を及ぼすことはあり得ないものといわねばならない。

2 環境基準と排出基準及び総量規制基準との関係

原告らは、環境基準が法的効力を有することは、大気汚染防止法の諸規定や条例等に照らせば明らかであると主張するので、以下この点について判断する。

（一） まず、原告らは、大気汚染防止法第三条の排出基準は、環境基準を達成するために必要かつ十分であるべく法的に拘束されたものであるから、両基準は法的連動関係にあり、したがって、環境基準が緩和されれば、それは排出基準の緩和につながると主張する。

そこで、大気汚染防止法の定める排出基準決定の仕組みに照らして検討するに、「排出基準は、ばい煙発生施設において発生するばい煙について、総理府令で定める。」ものとし（同法第三条第一項、なお、二酸化窒素は、同法第二条第一項第三号、大気汚染防止法施行令第一条第五号により同法第三条第二項にいうところの有害物質の一つとして右ばい煙に含まれるものである。）、また、右有害物質に係る排出基準は、「有害物質に係るばい煙発生施設において発生し、排出口から大気中に排出される排出物に含まれる有害物質の量について、有害物質の種類及び施設の種類ごとに定める許容限度」である（同法第三条第二項第三号）と定め、さらに前記総理府令である大気汚染防止法施行規則第五条第二号が窒素酸化物の排出量を施設の種類及び規模ごとに定めている。

ところで、窒素酸化物の排出基準を定める右の各規定によれば、環境基準が右排出基準決定の法律上の要素とされている関係にはないし、さらに、窒素酸化物の排出基準は、大気汚染防止法施行規則の前記規定によつて具体的に定められているところ、環境基準が改定されれば当然に右排出基準を定める施行規則が改正されるのか、あるいは右施行規則が改正されねばならない旨の規定は存しないのであるから、二酸化窒素に係る環境基準が改定されたからといつて、前記施行規則第五条第

二号に定める排出基準が当然に変更されるものではない。
もつとも、前記1の(三)に述べたように、環境基準は、政府が公害防止の諸施策を総合的かつ計画的に推進していくうえでの達成目標ないし指標と解すべきものであるところ、大気汚染防止法が定める排出基準による規制の措置は右目標としての環境基準を達成するための基本的施策の一つであるから、排出基準の実質的内容は、目標値としての環境基準を考慮して決定されることが極めて当然といえるべきである。しかし、環境基準が目標値ないし指針としての法的性質を持つものであることと前述のとおりであるし、右のように排出基準が環境基準を考慮して決定されるところ、既に述べたところからすれば右関係は事実上のものにすぎないのであるし、さらに、排出基準は、汚染物質の排出状況並びに公害防止のための諸施策、すなわち土地利用の規制、公害施設の立地規制及び公害防止技術の進展状況等の複雑かつ流動的な諸要素を総合的に考慮して決定されるべきものであるから、排出基準が環境基準から一義的に導き出されるものではない。以上に述べたところからすると、環境基準と排出基準とが法的連動関係にあるとする原告らの主張は採用できない。

(二) 次に、原告らは、昭和四十九年法律第六五号による大気汚染防止法の改正により導入された総量規制方式によれば、従来の排出基準のみによつては環境基準の確保が困難と認められる地域においては、環境基準確保のために指定ばい煙総量削減計画が作成され、これに基づき総量規制基準が定められるところ、右総量規制基準は法的強制力をもつて実現されるものであるから、この結果環境基準との法的連動関係は明瞭になつたと主張する。

(1) そこで、大気汚染防止法の定める総量規制基準決定の仕組みに照らして検討するに、まず総量規制基準の設定につき、「都道府県知事は、工場又は事業場が集合している地域で、第三条第一項若しくは第三項又は第四条第一項の排出基準のみによつては公害対策基本法第九条第一項の規定による大気汚染に係る環境上の条件についての基準(次条第一項第三号において「大気環境基準」という。)の確保が困難であると認められる地域としていおう酸化物その他の政令で定めるばい煙(以下「指定ばい煙」という。)ごとに政令で定める地域(以下「指定地域」という。)にあつては、当該指定地域において当該指定ばい煙を排出する工場又は事業場で総理府令で定める基準に従い都道府県知事が定める規模以上のもの(以下「特定工場等」という。)において発生する当該指定ばい煙について、指定ばい煙総量削減計画を作成し、これに基づき、総理府令で定めるところにより、総量規制基準を定めなければならない。」(第五条の二第一項)とし、右総量規制基準とは、「特定工場等につき当該特定工場等に設置されているすべてのばい煙発生施設において発生し、排出口から大気中に排出される当該指定ばい煙の合計量について定める許容限度とする。」(同条第四項)と定めている。そして、総量規制基準を定める前提となる指定ばい煙総量削減計画につき、「指定ばい煙総量削減計画は、当該指定地域について、第一号に掲げる総量を第三号に掲げる総量までに削減させることを目途として、第一号に掲げる総量に占める第二号に掲げる総量の割合、工場又は事業場の規模、工場又は事業場における使用原料又は燃料の見通し、特定工場等以外の指定ばい煙の発生源における指定ばい煙の排出状況の推移等を勘案し、政令で定めるところにより、第四号及び第五号に掲げる事項を定めるものとする。」とし、右第一号に掲げる総量を、「当該指定地域における事業活動その他の人の活動に伴つて発生し、大気中に排出される当該指定ばい煙の総量」、第二号に掲げる総量を、「当該指定地域におけるすべての特定工場等に設置されているばい煙発生施設において発生し、排出口から大気中に排出される当該指定ばい煙の総量」、第三号に掲げる総量を、「当該指定地域における事業活動その他の人の活動に伴つて発生し、大気中に排出される当該指定ばい煙について、大気環境基準に照らし総理府令で定めるところにより算定される総量」及び第四号に掲げる総量を、「第二号の総量についての削減目標量(中間目標としての削減目標量を定める場合にあつては、その削減目標量を含む。)」と定めている(第五条の三第一項)。ところで、総量規制基準を定める右の各規定によれば、都道府県知事が総量規制基準の設定を義務づけられるのは、政令で定められる指定ばい煙及び指定地域についてであるところ、右のばい煙及び地域の指定は工場又は事業場が集合していて、かつ、大気汚染防止法第三条第一項若しくは第三項、第四条第一項の排出基準のみによつては大気環境基準の確保が困難と認められることを要件とするものであるが、右指定要件、殊に後者の排出基準のみによつては大気環境基準の確保が困難と認められるか否かの判断は、汚染状況の推移に対する見通し、公害防止技術の開発進展

状況及び排出規制以外の諸施策の効果等の複雑かつ流動的な諸条件に対する高度の専門的技術的判断を要するところから、右判断を政府の合理的裁量判断に委ね、政令で定めることにしているのである。したがって、総量規制が行なわれるか否かは、当該大気汚染物質が政令によつて指定ばい煙として定められていて、かつ、当該地域が地域指定されているか否かにかかっているものであつて、当該大気汚染物質につき環境基準が設定されており、右基準の確保が排出基準による規制のみによつては困難であるからといつて当然に総量規制が行なわれることにはならないのである。そこで、右政令による指定についてみると、右政令である大気汚染防止法施行令第七条の二は、硫黄酸化物を指定ばい煙と定めているだけで現に窒素酸化物を指定ばい煙に定めていないことが明らかである。

そうすると、窒素酸化物が指定ばい煙とされていない現状においては、二酸化窒素について総量規制が行なわれる余地はないのであるから、指定ばい煙総量削減計画が作成されこれに基づき総量規制基準が定められることもなく、したがって、二酸化窒素に係る環境基準が総量規制基準に連動することはあり得ないのであるから、このような連動関係を論ずること自体無意味というほかはなく、原告らの主張は採用できない。

(2) もつとも、原告らは、前記の総量規制の仕組みに照らすならば、環境基準は法的強制力をもつ規範であり、このことは、窒素酸化物が指定ばい煙とされていないからといつて変わるものではないと主張するので、以下この点についても検討してみる。

総量規制とは、一定地域の大気汚染濃度を環境基準のレベルまで改善することを目的として行なわれるもので、具体的には指定ばい煙総量削減計画に基づいて実施されるところ、右指定ばい煙総量削減計画の仕組みは、次のようになっている。まず、当該指定地域における事業活動その他の人の活動に伴つて発生し、大気中に排出される指定ばい煙の総量を一号総量とし、次にこの一部分を占める特定工場等指定ばい煙発生施設において発生し、排出口から大気中に排出される指定ばい煙の総量を二号総量とするものであるが、これらの総量はいずれも当該指定地域の全体ないし特定工場等に係る現状における排出総量を表わすものである。そうして、右一号総量の削減目標量としての三号総量及びこれに対応した二号総量の削減目標量としての四号総量並びに計画達成期間及び方途をそれぞれ定め（大気汚染防止法第五条の三第一項）、右四号総量の達成が可能となるように一定の算式を用いて特定工場等の総量規制基準を定めるものとしている（大気汚染防止法施行規則第七条の三）。

ところで、右三号総量は、「大気環境基準に照らし総理府令で定めるところにより算出される」（前記第五条の三第一項第三号）ところ、右総理府令である大気汚染防止法施行規則第七条の五は右三号総量の算定方法をおおむね次のように定めている。すなわち、三号総量の算定は、まず、科学的かつ合理的な大気汚染予測手法（指定ばい煙の排出と当該指定ばい煙による大気の汚染との関係を明らかにする手法）に基づき、当該指定地域の風向、風速等の気象条件、指定ばい煙の発生源の位置及び排出口の高さ、指定ばい煙の排出状況並びに当該指定地域以外における指定ばい煙の発生源の状況及び排出状況等の諸条件を考慮して、指定ばい煙総量削減計画の達成期間経過後の当該計画がない場合の指定ばい煙濃度を推定し、この推定をもとに当該指定地域の当該指定ばい煙濃度が大気環境基準を確保する濃度となることを目途として三号総量を算定するものとされている。

そして、前記のように二号総量の削減目標量であり、総量規制基準を決定する基礎となる四号総量については、前記三号総量の範囲内で一号総量に占める二号総量の割合、工場又は事業場の規模、工場又は事業場における使用原料又は燃料の見通し、特定工場等以外の指定ばい煙の発生源における指定ばい煙の排出状況等の推移を勘案して政令で定めるものとされているのである。

そこで以上の指定ばい煙総量削減計画及びこれに基づく総量規制基準決定の各仕組みに照らして考察すると、三号総量は大気環境基準に照らし、科学的かつ合理的な大気汚染予測手法に基づいて算定されるものであるから、環境基準との関連性を一応認めることができる。しかし、右三号総量は、環境基準自体から自動的に導き出されるものではなく、大気汚染予測手法の確立の程度によつても左右されるほか、前記のような当該指定地域の気象条件、ばい煙発生源の状況及び当該指定地域以外のばい煙発生源の状況その他の各時期における指定ばい煙の状況に影響を及ぼすべき諸要因によつて差異が生ずるものであるから、環境基準によつて直ちに一義的に決定されるものではない。そして、総量規制基準は、算定された四号総量に基づき

一定の算式により決定されるところ、右四号総量の決定については、一号総量に占める二号総量の割合、工場又は事業場の規模、工場又は事業場における使用原料又は燃料の見通し、特定工場等以外の指定ばい煙の発生源における指定ばい煙の排出状況の推移等を総合勘案して政令で定める（大気汚染防止法第五条の三第一項）ものとされているのであるから、四号総量が環境基準ないしこれに照らして算定される三号総量から一義的に導き出されるものでないことは明白である。したがって、四号総量は政府の右のような諸条件に対する専門的認定判断を基礎とする高度の技術的裁量判断に委ねられているものと解されるのである。

そうすると、環境基準は、三号総量の算定を通じて四号総量の算定に当たつても重要な要素となるものではあるが、環境基準によつて直ちに四号総量ひいては総量規制基準が自動的に決定されることにはならないのである。また、手続的にみても、環境基準の改定が総量規制の解除ないし総量規制基準の改定をもたらす法的仕組みにはなっていないのであつて、これらの点からすると、環境基準と総量規制基準とが法的連動関係にあるとの原告らの主張は採用し難いものである。

（３） さらに、原告らは、本件告示による二酸化窒素の環境基準の緩和により我が国のほとんどの地域が右環境基準に適合することになつたため、総量規制を行なうことができなくなつたのであるから、右環境基準の緩和は処分性を有する旨主張するようであるが、前記（１）に述べたように、総量規制については、政令で定める指定ばい煙につき政令で定める指定地域に限つて都道府県知事に総量規制基準の設定が義務づけられるものであつて、国民に総量規制の実施を求める権利を認める法律上の根拠は存在しないのであるから、一定の環境基準に基づき総量規制を受ける法的地位が国民に保障されているものと解することは困難といわねばならない。したがって、仮に原告ら主張のとおりとしても、本件告示による二酸化窒素の環境基準の改定により原告らの権利ないし法的地位に変動が生じたものということとはできないから右主張は採用できない。

（三） 原告らは、環境基準は川崎市、横浜市等の地方自治体が総量規制等の公害防止行政を推進していく上での法的根拠になつていた旨主張する。

そこで検討するに、基本法は、第五条で地方公共団体の公害防止上の責務を、第十八条で地方公共団体の施策をそれぞれ定めているが、右第十八条によれば、「地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、前節に定める国の施策に準ずる施策を講ずるほか、当該地域の自然的、社会的条件に応じた」、「その他の施策を実施する」ものとしているところ、右規定は、国の施策の場合と同様、直ちに個別具体的な施策の実施を義務づけるものではなく、地方公共団体が公害防止行政を推進していくうえでの要諦を綱領的に明らかにしたものであり、地方公共団体の行政上の努力義務を宣言しているものと解すべきである。そして、環境基準を達成すべく地方公共団体に公害防止に関する具体的な施策の採用を義務づける旨の規定は存在しないのであるから、地方公共団体が環境基準の確保のために独自の公害防止施策を講ずることも、個別的具体的な法的義務ではなく、行政上の一般的責務に属するものというべきである。そうして、原告ら主張の地方公共団体による総量規制等の公害防止施策において、前述したような意味で環境基準が具体的な法的強制力を有するものとして機能していると解すべき証拠は全くないし、前判示の環境基準の法的性質からすれば、そのようなことは、本来あり得ないといふなければならない。

３ 環境基準と土地利用等の規制及び公害防止施設の整備等

原告らは、本件告示による環境基準の緩和により基本法第一一、一二条に規定する諸施策を享受する権利を奪われたと主張するが、右第一一、一二条が直ちに政府に具体的な施策の実施を義務づけるものではなく、政府の公害防止上の努力義務を具体化したにすぎないことは既に１の（二）において述べたとおりであり、したがって、右各規定によつて、国民が所定の政府の施策を享受する具体的な権利を与えられたものと解することはできない。また、前判示に係る環境基準の政策上の達成目標ないし指針としての法的性質にかんがみれば、環境基準の改定によつて直ちに法的に公害防止施策を行なうことができなくなるというわけでもない。したがって、いずれにしても、原告らの主張は採用できない。

４ 環境基準と補償法の地域指定要件との関係

原告らは、補償法が定める地域指定要件は環境基準と連動しているから、本件告示による環境基準の緩和は、公害健康被害者から補償法による補償給付を受ける権利を奪う結果となると主張するので、以下この点について検討する。

（１） まず、補償法の定める補償給付の仕組みについて検討する。補償法は、「事業活動その他の人の活動に伴つて生ずる相当範囲にわたる著しい大気の汚染又

は水質の汚濁（水底の底質が悪化することを含む。以下同じ。）の影響による健康被害に係る損害を填補するための補償を行なう」（第一条）ことを主たる目的とするものであるところ、公害による健康被害者が補償法第三条所定の補償給付の支給を受けるためには、まず同法第四条に定める都道府県知事又は政令指定市長の当該疾病が大気汚染又は水質汚濁の影響によるものである旨の認定を必要とするものとされている。右の趣旨は、当該疾病が大気汚染又は水質汚濁の影響によるものであるか否かの判断と都道府県知事等の認定にかからしめているものであり、その仕組みは次のようになっている。すなわち、事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気汚染が生じ、その影響による疾病が多発している地域を第一種地域とし（補償法第二条第一項）、事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる著しい大気汚染又は水質汚濁が生じ、その影響により当該大気汚染又は水質汚濁の原因である物質との関係が一般的に明らかであり、かつ、当該物質によらなければかかるといえない疾病が多発している地域を第二種地域とし（同条第二項）、右各地域及び疾病の具体的指定についてはこれを政令に委任している（同条第一項ないし第三項）。そして、認定にあたつては、右地域及び疾病の指定を前提とし、第一種地域にあつては、右地域における指定疾病がその発病の原因となる特定の汚染物質との関係を厳密に特定し得ないいわゆる非特異的疾患であるため、右指定地域及び疾病のほか第四条第一項所定の曝露要件の充足を要求し、この三要件を充足することにより当該疾病と大気汚染との間に因果関係があるとみなすものとしているのであり、これに対し、第二種地域にあつては、指定疾病とその発病の原因となる特定の汚染物質との関係を明らかにすることが可能であるいわゆる特異的疾患であることから、個々に因果関係を判断することとしているのである（第四条第二項）。

（２）ところで、右認定の仕組みに照らせば、地域指定は、認定ひいては補償給付を受けるための不可欠の要件であるから、以下右地域指定要件と環境基準との関係について検討することとする。前記のように地域指定要件は、第一種地域にあつては、「事業活動その他の人の活動に伴って相当範囲にわたる大気汚染が生じ、その影響による疾病が多発している」ことであり、右要件は、相当範囲にわたる著しい大気汚染の発生とその影響による疾病の多発との二つの側面から規定されている本のと解することができ、そのうち大気汚染の程度に関しては、基本法第九条第一項の規定による大気汚染に係る環境上の条件についての基準、すなわち大気環境基準が関連してくるといえる。ところで、右大気環境基準は、前述したように、「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、政策上の達成目標ないし指針としての法的性質を有するのであるから、大気環境基準が直接地域指定要件としての大気汚染の程度についての判断を法律上拘束したり、あるいは、大気環境基準の改定が当然に右地域指定要件の改定をもたらすというような連動関係が存在するということにならないのは、排出基準及び総量規制基準との関係について前述したのと同様である。

ところで、地域指定要件の認定が原告ら主張の昭和四十九年一月二五日付中公審答申「公害健康被害補償法の実施に係る重要事項について」に基づき運用されていること及び右答申の要旨については、当事者間に争いが無い。そうして、右争い無い答申の要旨によれば、その内容は次のとおりである。

ア 大気汚染の程度は、当面は、硫酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質の三種類の汚染物質を指標として判定する。

イ 大気汚染の程度を判定する方法としては、当面はそれぞれの汚染物質ごとに大気汚染の程度を定め、これらを総合的に考慮して判定するのが適当である。

ウ 各汚染物質に係る汚染の程度は、おおむね次の四区分に分けるのが適当である。

第一度 汚染物質の濃度が環境基準を越えている程度

第二度 有症率が環境基準を満たしている地域にみられる「自然有症率」にくらべて明らかに高くなる（おおむね二倍）程度の汚染の程度

第三度 旧環境基準（昭和四十八年五月の改定前の二酸化硫黄に係る環境基準を指す。）を越し、有症率が自然有症率の二～三倍、ときにはそれ以上となる程度の汚染の程度

第四度 極めて著しい汚染があり、有症率が自然有症率の四～五倍、ないしそれ以上に達する程度の汚染の程度

エ 第三度以上の大気汚染があれば、「著しい大気汚染」があるものと判定してよい。

そうして、原本の存在及び成立に争いのない乙第一号によれば、前記中公審答申のその他の趣旨及び内容は、次のとおりであると認めることができる。すなわち、右答申が大気汚染の程度の判定につき、当面は、硫黄酸化物、窒素酸化物及び浮遊粒子状物質を指標とすることとしているのは前述のとおりであるが、窒素酸化物については、疫学的研究により健康被害との関係を量的に把握するための資料が乏しいこと等の理由により、答申の時点においては公害健康被害補償の見地から窒素酸化物による大気汚染の程度を数字で示すのは困難であり、浮遊粒子状物質についても同様の問題があるとされた。そこで、答申は、硫黄酸化物で代表された大気汚染の程度を示すこととし、その例として二酸化硫黄の年平均値により、次のとおり大気汚染の程度を示している。

なお、この点に関し、一度に示す最低値（年平均値〇・〇二ppm）については環境基準との統計的な対応において考える必要があり、地域によつて異なり得るとされ、また、硫黄酸化物で代表される大気汚染の程度は、年平均に基づいたものを示すが、さらに季節的変動、高濃度汚染の出現頻度等についても考慮して汚染の程度を判定すべきであるとされている。

また、現時点において大気汚染が軽度になつていても、過去に著しい大気汚染があれば現在においても過去の著しい大気汚染の影響を受けた疾患が多発していることも考えられるので、大気汚染の程度は、現時点のみならず、できるだけ過去にさかのぼつて（ただし、原則としておおむね一〇年程度を限度とする）汚染の程度を判定することが必要な場合もあるとされ、また、大気汚染物質の排出量が同一であつても、山、海、風向、気温等の気象条件、発生源と大気汚染の影響を受けている地域との距離、特殊の立地条件等の個別的条件により大気汚染の程度には差があり得ること等も十分考慮して大気汚染の程度を決定する必要があるとされている。

次に、健康被害に関する要件については、大気汚染の影響による健康被害の発生程度は、次のとおりに区分されている。

なお、右にいう「自然有症率」とは、大気汚染が極めて軽度（新環境基準（昭和四八年五月の改定後の二酸化硫黄に関する基準を指す。）を満たす程度）の地域における有症率をいうものである。

有症率の程度の一度、二度、三度は、おおむね大気汚染の程度の二、三度、四度程度の地域においてみられる有症率に相当する。

第一種地域の指定を行なうに当たっては、補償法第二条第一項に示されている「著しい大気汚染」があることと、「その影響による疾病が多発」していることが客観的に明らかにされることが必要なのであるが、「著しい大気汚染」（例えば三度以上の大気汚染）があり、「その影響による疾病が多発」（例えば有症率が二度以上）している場合には問題はないが、両者が併行していない場合には調査対象地域についての地域特殊性を十分に考慮し慎重に判断する必要がある。例えば、有症率が二度以上であるにもかかわらず、年平均値に基づいた大気汚染の程度が三度未満の場合には、季節別の平均値や高濃度汚染の出現頻度、硫黄酸化物以外の汚染物質による大気汚染の程度等を考慮しつつ、大気汚染の程度を総合的に判断して、二度以上の有症率が説明しうるかどうか（つまり、総合的な汚染の程度がおおむね三度相当とみなされるかどうか）を検討し、逆に年平均値に基づいた大気汚染の程度が三度以上であるにもかかわらず、有症率が一度程度である場合には、指定疾病による受診率その他の有症率に関連した資料により著しい大気汚染の影響による疾病が多発していると考えられるかどうか（つまり総合的にみた有症率の程度がおおむね二度相当とみなされるかどうか）を検討して、当該地域の指定の可否について判断するのが適当である。

前記中公審答申の趣旨及び内容は以上のとおりであると認められ、他にこの認定を左右するような証拠は存在しない。

そうして、以上判示の事実によつて考えるのに、まず、現在地域指定要件としての大気汚染の程度を判定する指標として用いられているのは、硫黄酸化物であるから、二酸化窒素についての環境基準を改定したからといって、右大気汚染の程度の判定に対し直接の影響を及ぼすことにはならない。のみならず、仮に将来窒素酸化物に関する資料が整備され、健康被害との関係が量的に把握することが可能となつた結果窒素酸化物が指標として用いられることになつたとしても、窒素酸化物についての環境基準がどのように設定されるかによつて、地域指定の要件としての大気汚染の程度の判定が一義的に決定されるわけではなく、大気汚染の季節的変動や高濃度汚染の出現頻度、過去における著しい汚染の有無、具体的事案に

おける気象条件、立地条件等の個別的要因等をも総合的に考慮して判断するべきものとされているのである。

また、地域指定の第二の要件である「健康被害に関する要件」についてであるが、大気汚染の程度の判定についての指標が現に硫酸化物とされていることは前述したとおりであるから、大気の汚染が極めて軽度で環境基準を満たす程度の地域における有症率を「自然有症率」とし、これとの比較において有症率の程度を定めると前判示のとおりであるにしても、二酸化窒素の環境基準が改定されたからといって、健康被害に関する要件の判断になんらの影響の及ぶ筋合ではないことは、前同様というべきである。のみならず、仮に窒素酸化物が指標として用いられることになつた場合を考えても、その環境基準がどのように設定されるかによつていわゆる「自然有症率」に影響が及ぶことがあるのは格別、その設定によつて一義的に大気汚染の影響による疾病の多発の要件の存否が確定されるものでないことは、前記中公審答申の趣旨及び内容に照らしても明らかである。

(3) 次に、既に第一種ないし第二種地域に指定されている地域についてみると、当該地域が環境基準の緩和により環境基準に適合することになつたからといって、当然に右地域指定が失効すると解すべき根拠はなく、右地域指定の解除には内閣総理大臣が補償法第二条第四項所定の関係機関の意見を聴取したうえ政令改廃の手續を必要とする。のみならず、前掲乙第一号証によれば、前記中公審答申は、地域指定の解除要件として「著しい大気の汚染」がなくなり、「その影響による疾病が多発」しなくなることが考えられるとし、具体的には相当期間（例えば五年程度）にわたり大気の汚染の程度が一度か環境基準を満たす程度に改善され、かつ、その地域における新しい患者の発生率が自然発生率（大気の汚染が極めて軽度の地域でみられる患者の発生率）程度に低下することが要求されるとしていることが認められる。したがって右答申も、指定地域が環境基準に適合するようになつたからといって、直ちに地域指定を解除すべきものであるとはしていないのである。さらに、既に認定を受けている者については、当該指定地域が環境基準の緩和により環境基準適合地域になつたとしても、右事実は認定の取消事由ではない（補償法第九条）し、また、認定の更新（補償法第八条）を受ける妨げとなるものではないから、これらの者の権利ないし法的地位が影響を受けることはないものといわねばならない。

(4) 以上の次第で、二酸化窒素についての環境基準が改定されたからといって、現時点において補償法第二条第一項の規定による第一種地域の指定になんらの影響が及ぶことはないし、また、そもそも右地域指定は、公害健康被害補償の見地から独自に決定されるべき性質のものであつて、大気の汚染の指標とされる汚染物質の環境基準の数値によつて一義的に決定されるような性質のものではないから両者の間に法的な連動関係があるわけではない。したがって、二酸化窒素についての環境基準を改定する本件告示は、国民の具体的な権利ないし法律上の利益に対し、直接に具体的法律効果を及ぼすものとはいえない。

5 環境基準をめぐる基本法制定の経緯

原告らは、環境基準に関する基本法第九条は、公害審議会の昭和四一年八月の中間報告及び同年一〇月の答申を基礎とし、右答申における環境基準に関する基本的考え方が国会において受容され、成立したものであるところ、右答申においては、環境基準は、単なる政府の努力目標ではなく、法的拘束力を有する規範として考えられていたものであるから、右経緯からしても環境基準が政府の努力目標でないことは明らかであると主張する。

そこで検討するに、成立に争いない乙第二号証によれば、昭和四一年一〇月七日決定された公害審議会答申は、冒頭に「公害対策のすすめ方」として、(1) 今後の公害対策は、地域全体について一定の目標を明らかにしたうえで、総合的、計画的に行なわなければならない、環境基準にその目標として重要な役割をになわせること。

(2) 従来の公害対策が事後規制的にすすめられていたのに対し、今後は土地利用その他に着目した予防的施策を基調とすべきこと。(3) 当面の効果を急ぐべき施策と長期的目標をふまえて策定されるべき施策を正しく認識すること等の五項目にわたる施策を進めるにあつての原則的態度を明らかにするとともに、環境基準については中間報告をふまえ、その原則的考え方を次のように明らかにした。すなわち、「(1) 環境基準は、公害から国民の健康や生活環境その他の利益を保護するために、環境上守られるべき条件を公害の種類ごとに定めたものである。(2) 環境基準は、行政の目標となるべき基準であつて規制基準ではない。この目標が達成されるように、排出基準の強化、発生源の立地規制、使用燃料の規制その他の施策

を実施することになる。(3)したがって、その具体的数値は、科学によつて究明された汚染物質等の量と影響との関係を基礎にし、社会的、経済的、技術的配慮を加えて定めるべきものである。(4)環境基準を設定する場合に、公害の及ぼすどのような影響を排除しようとするかについては、当面は人の健康に及ぼす影響を中心にすべきである。」としていることが認められる。右の考え方によれば、環境基準は、政府の公害防止行政上の政策目標ないしは達成目標であつて、規制基準でないことは明白であるから、公害審議会答申が環境基準を法的強制力ある規範として取り扱つていたとの原告ら主張は、前提において誤つており採用できない。

6 結論

以上のように、環境基準は、政府が公害防止行政を総合的かつ計画的に推進しているくうえでの政策上の達成目標ないし指針を示すものであつて、これを国民に対する法的拘束力ある規範と解することはできないから、本来的に、処分性を有するものではないといわねばならない。したがって、本件告示による二酸化窒素に係る環境基準の改定は右政府の公害防止行政上の政策目標ないし指針を変更したものにもすぎないものであるから、これが原告らの権利義務ないしその法的地位に変動をもたらずものと認めることはできず、本件全証拠によつてもそのような事実を認めることはできない。また仮に、環境基準の改定によつて、公害防止、公害健康被害補償等に関する施策の内容に何らかの影響が及ぶことがあるとしても、前記2ないし4に説示したところと照らすなら、それによつて環境基準の改定それ自体が処分性を持つことになるということはないのであつて、改定により具体的な施策の変更がされた段階でこれに関する行政処分等を争うのは格別、それ以前において環境基準の改定それ自体を処分として争うことは許されないものといわねばならない。原告らは、二酸化窒素は特に人体の呼吸器系統に対し強い毒性を有するものであつて、本件告示による二酸化窒素に係る改定基準値では、呼吸器系健康被害を防止することはできないとし、国民が本件告示によつて受ける被害を救済するためには、右告示に行政処分性を認め、これを抗告訴訟の対象とする以外に方法がない旨主張する。もちろん公害対策基本法を頂点とする公害法の体系においては、国民の健康で文化的な生活の確保が基本的理念であり、とりわけ国民の生命、身体及び健康を公害から保護することが、もつとも重要な目標であることについては、何人も疑いを持たないであろう。そうして、この目標を達成するために環境基準が極めて重要な指導的役割を演ずるものであり、公害防止施策の要ともいふべき機能を持つものであることも否定できない。しかし、環境基準は、すでに何度もくり返したとおり、あくまでも、公害防止施策上のガイドライン、すなわち達成目標であり、指針としての性質を有するものである。もちろん、前記公害対策の基本理念からすれば、環境基準は、単なる理想としての希望値ではなく、あくまで終局的には達成されるべきところの現実的な実現目標でなければならないし、排出規制、土地利用、公害施策の設置の規制及び公害健康被害補償等の具体的施策の策定及び実施をリードする具体的、現実的な指導値としての機能を果たさなければならない。したがつて、この意味で、環境基準は前述の国民の生命、身体、健康の保護という理念に副うように、できる限り理想的なレベルに設定しなければならず、みだりに安易な妥協に走つてはならないことは当然である。しかしながら、それはあくまで政治及び行政の分野における施策上の目標としてそうなのであつて、環境基準が具体的な法的拘束力を持ち、遵守を法的に強制するものとして理解されるからではない。国の政策一般のなかに位置づけられる公害防止施策の上での達成目標をどのレベルに置くかは、立法及び行政の分野において、国民の総意に基づいて決せられるべき政策的課題であり、司法が立ち入るべきは、これに基づき国民の権利ないし法的地位に具体的影響を及ぼすものとして個別的に実施される行政処分の適否等の分野である。

以上要するに、本件告示は、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」ということはできず、右に該当することを前提とする本件訴えはその余の点につき判断するまでもなく不適法といわねばならない。よつて、本件訴えを却下することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法第七条、民事訴訟法第八九条、第九三条第一項本文を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 藤田耕三 原 健三郎 田中信義)

別紙

記

二 酸化窒素に係る環境基準について

公害対策基本法第九条第一項による二酸化窒素に係る環境上の条件につき人の健康

を保護するうえで維持されることが望ましい基準（以下「環境基準」という。）及びその達成期間等は、次のとおりとする。

第一 環境基準

一 二酸化窒素に係る環境基準は、次のとおりとする。

一 時間値の一日平均値が 0.04 ppm から 0.06 ppm までのゾーン内又はそれ以下であること。

二 一の環境基準は、二酸化窒素による大気の汚染の状況を的確には握することができると思われる場所において、ザルツマン試薬を用いる吸光光度法により測定した場合における測定値によるものとする。

三 一の環境基準は、工業専用地域、車道その他一般公衆が通常生活していない地域又は場所については、適用しない。

第二 達成期間等

一 一時間値の一日平均値が 0.06 ppm を超える地域にあつては、一時間値の一日平均値 0.06 ppm が達成されるよう努めるものとし、その達成期間は原則として七年以内とする。

二 一時間値の一日平均が 0.04 ppm から 0.06 ppm までのゾーン内にある地域にあつては、原則として、このゾーン内において、現状程度の水準を維持し、又はこれを大きく上回ることをとならないよう努めるものとする。

三 環境基準を維持し、又は達成するため、個別発生源に対する排出規制のほか、各種の施策を総合的かつ有効適切に講ずるものとする。