

騒音規制法の規制基準を下回る工事騒音等による損害について工事業者及び発注者の賠償責任が認められた裁判例

島田 浩樹 SHIMADA Hiroki

弁護士／日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

企業にとって法令を遵守することは、法治国家において当然・最低限の「必要条件」でしかなく、それだけで後日に司法の場等における免責が保証されるという「十分条件」ではない。

本稿では、騒音規制法による規制を遵守して行われた工事の騒音等により近隣者に生じた被害について工事業者のみならず発注者にも損害賠償責任が認められた裁判例を紹介し、企業としてそのような事態を如何にして回避すべきかを検討する。

はじめに

法治国家において法令を遵守するという事は、当然・最低限度の責任(ボトムライン、ミニマム)に過ぎない。企業の経営理念等として「当社は、法令を遵守します」等と謳われていることがあるが、わざわざ宣言するようなことであるかは、疑問である。

CSRの本質部分は、そのような最低限度の責任(狭義のコンプライアンス)を超えて、企業が自主的・積極的に社会に対して責任を果たすところにある(法令遵守は、自主的・積極的なものではなく、国家権力すなわち刑事罰等によって強制されている受動的・消極的なものに過ぎない)。我が国においてCSRの取り組みとして行われているものは、実際には、各種法令における事業者の責務規定や努力義務規定(例えば、地球温暖化対策推進法5条)の内容と重なっていることが多いのだが、その点は、さておく。

CSRの取り組みにかかる「現実的な効果」あるいは「本音としての目的」としては、「企業イメージのアップ」があげられることが多い。

しかし、本連載においてこれまで取りあげられたいくつかの事例からも明らかなように、(その時点における)法令を遵守して行われた企業活動について後日に司法の場で企業の責任が問われるケースは少なくない。このことは、自主的・積極的なCSRの取り組みが企業の訴訟リスク等を減少させる場合があることを意味する。

本稿で紹介する裁判例も、そのような類型に属する。事案は、建設業者であるY1社が地方公共団体であるY2県から受注した公共工事である水路橋敷設替工事

を施工したところ、付近で酪農業等を営んでいたX(個人)の飼育する牛が騒音等によって死傷したり乳量減少する等の被害が発生し、XがY1社及びY2県に対して損害賠償請求訴訟を提起したというものである。裁判所は、一審(福島地裁いわき支部平成22年2月17日判決・判例時報2090号102頁)及び控訴審(仙台高裁平成23年2月10日判決・判例時報2106号41頁)とも、Y1社及びY2県のXに対する損害賠償責任を認め、控訴審判決は確定した。筆者はXの訴訟代理人であった。

1. 受忍限度論

——公法上の規制基準等を守っていれば大丈夫?

1.1 受忍限度論とは

環境訴訟は、通常、不法行為に基づく損害賠償又は人格権侵害等に基づく加害行為差止を求めて提起される。かかる請求が認容されるには被害が一般社会生活上受忍すべき程度(受忍限度)を超えるものであることが必要であるというのが、受忍限度論である。受忍限度論は、我が国の環境訴訟において一般的に採用されている法理である。

例えば、最高裁平成6年3月24日判決・判例時報1501号96頁は

工場等の操業に伴う騒音、粉じんによる被害が、第三者に対する関係において、違法な権利侵害ないし利益侵

害になるかどうかは、侵害行為の態様、侵害の程度、被害利益の性質と内容、当該工場等の所在地の地域環境、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、効果等の諸般の事情を総合的に考察して、被害が一般社会生活上受忍すべき程度を超えるものかどうかによって決すべきである。

と判示している。

かかる受忍限度論が適用される理由としては「我々が社会生活をするについては、程度の差こそあれ、騒音や震動を発生することは不可避であり、また、それゆえ、我々は、常に被害者であるとともに加害者でもあるから……単に騒音や震動を発生して、近隣に迷惑を及ぼしたからといって、これをすべて違法として非難し、不法行為の成立を認めるときは、社会の発展のみならず、通常の社会生活の円滑な運営自体をも阻害してしまうものであるから、騒音震動も、社会生活上一般に受忍されるべき範囲においては違法性を欠き、右範囲を超えたものにして、初めて違法として損害賠償あるいは抑止の対象となるものというべきである」(東京地方裁判所昭和50年12月24日判決・判例時報823号74頁)等とされている。

1.2 公法上の規制基準等との関係についての一般論

最高裁判平成6年3月24日判決は、上記引用部分に続けて

工場等の操業が法令等に違反するものであるかどうかは、右の受忍すべき程度を超えるかどうかを判断するに際し、右諸般の事情の一つとして考慮されるべきであるとしても、それらに違反していることのみをもって、第三者との関係において、その権利ないし利益を違法に侵害していると断定することはできない。

と判示している。

このように、一般論としては、加害行為が公法上の規制基準等に違反しているかどうかは、被害が受忍限度を超過しているか否かの判断において考慮されるべき事情の一つに過ぎず、必ずしも決定的な要素ではないとされている(その適用の現実については後述する)。

1.3 本件におけるあてはめ

騒音規制法においては、騒音がしくなったり静かになったりと変動する騒音についてはLmax(最大騒音瞬間値)ではなくL5(測定値の90%レンジの上端値)によって規制されている。

本件においては、L5の測定値は、1日を除いて、騒音規制法に基いて定められた基準である85デシベルを超えていなかった(1日のみ基準超過があったが、超過のない日も被害は発生し続けていた)。Y1社及びY2県は、基本的に騒音規制法上の規制基準への違反がないことを工事の公共性と併せて強調し、受忍限度論の適用による請求棄却を強く主張した。

これに対しXは、「騒音規制法上の規制基準は、人の生活環境や健康という観点から設定されているものに過ぎないところ、本件においては、人に対する騒音被害が問題となっているわけではない」として、騒音規制法上の規制基準への違反がないことが重要視されるべきではない旨を、被害の甚大さと併せて強く主張した。

裁判所は

牛は、一般的な性質として、瞬間的騒音値が高く、突発的で、衝撃的な機械音に対して、驚いて暴走等の異常行動に出やすい事実が認められることから、人の健康を保護する上で維持されることが望ましい基準である環境基本法による騒音に係る環境基準や、人間の聴覚を前提とした騒音規制法による規制のほか、このような牛の習性にも着目した検討を必要とするところ、上記認定の牛の習性に照らせば、X所論のとおり、L5の最大値に加えて、瞬間的、突発的な騒音をも対象としたLmax(最大騒音瞬間値)をも、違法性を判断する際の、重要な要素として考慮すべきである。

(中略)

前記認定の騒音レベルを発生させる工事(本件工事)を約2年間にわたり継続して実施し、この間、前記認定の騒音を発生させ、これにより、前記認定事実のとおり、本件工事以前からX方牛舎で酪農業等を営んでいたX所有の牛(約200頭)のうち、89頭が短期間に負傷し、衰弱するなどした末、うち68頭が死亡し又は屠畜せざるを得ない状態となる大きな被害が生じているのであるから、その他、Yらが主張する平常時における控訴人方牛舎付近の騒音レベル、本件工事の施工方法や高い公共性等、本件工事に関する一切の事情を考慮しても、本件工事は、Xに対する関係で、受忍限度を超える騒音を発生させたものであり、違法性が認められるというべきである。

と判示し、受忍限度の超過を認めた(引用は、控訴審判決から)。

1.4 法律論以前に常識論

前述のとおり最高裁は、一般論としては、加害行為が公法上の規制基準等に違反しているかどうかは、被害が受忍限度を超過しているか否かの判断において考慮されるべき事情の一つに過ぎず、必ずしも決定的な要素ではないとしているものの、裁判例における現実の適用をみると、人の生活環境や健康の侵害が問題と

なった事案においては、公法上の規制基準や環境基準(基本的に人の生活環境や健康の保護という観点から設定されている)を超過しているか否かと、受忍限度を超えているか否かの判断は一致していることが大部分である。

確かに現実問題として、公法上の規制基準や環境基準(人の感受性には個人差があることを前提として、一定の合理的根拠に基づいて設定されたものである)以外に受忍限度超過の有無を判断すべき客観的かつ明確な基準を設定することは、一般的には困難である。行為者にとっての予測可能性という観点からも、公法上の規制基準や環境基準を遵守した行為について後日に損害賠償が命じられる等の事態は、一般的には適切でない(例えば、通常の工事業者や工事発注者は、牛の性質など知らず、法令が問題としないLmaxなど意識するはずがない)。本件においても、例えば、Xが人並み外れて繊細な性格で「工事騒音のために著しい精神的苦痛を受けた」と主張して慰謝料を請求したに過ぎないという事案であったならば、騒音規制法上の規制基準が基本的に遵守されている以上、受忍限度論によって請求棄却となった可能性が高い。

しかし本件は、騒音規制法が着目する人の生活環境や健康ではなく、牛の飼育環境や健康の侵害が問題となった事案である。そして、具体的な経緯の中で、Y1社及びY2県は、工事の騒音等により牛に悪影響が生じることを認識していたのであるから、騒音規制法上の規制基準を遵守していたにもかかわらず受忍限度を超えていると認定され損害賠償を命じられたとしても、「不意打ち」「予測可能性侵害」とはいえない。

また、そもそも受忍限度論は、社会通念に基いて「多少のことは我慢しろ」と被害者に「やられ損」を強いるものである以上、特段の事情(例えば、いわゆる危険への接近の法理の適用)がない限り、被害が比較的軽微な事案において請求を棄却する根拠として機能し得るに過ぎない法理というべきである。本件判決も、被害の甚大さを受忍限度の超過を認定する決定的な事情と捉えている。最終的に認定されたXの被害総額は約3,300万円であり、これは少なくとも個人にとって到底「多少のこと」と評価し得るものではない。

受忍限度論における「被害が一般社会生活上受忍すべき程度を超えるものかどうか」は、結局のところ、社会通念すなわち常識によって決せられる。加害者側としては、公法上の規制基準や環境基準(存在しないケースも多い)への違反がないからといって当然に免責されるわけではないことを肝に銘じ、法律論以前に常識論を働かせ、一定の費用を投じてでも被害の発生・拡大防止のために適切な措置を講じるべきではないのか等を、具体的な事案に即して謙虚かつ慎重に検討しなければならない。

「企業として法的要請のみならず社会的要請にも自主的・積極的に応えていこう」というのがCSRの考え方であるが、そのような企業姿勢こそ「公法上の規制基準

や環境基準を遵守している以上、不法行為となるはずがないと考えていたところ、思いがけず、受忍限度を超過しているとして損害賠償を命じられてしまった」という事態の未然防止につながる。予防法務の観点からも「迷ったらCSR」である。

2. 工事に起因する損害について 発注者の賠償責任が認められる場合

2.1 民法716条但書の適用場面

建設工事等を発注する者(施主、注文主)は、工事にかかる騒音や振動への対策については、専門家である工事業者に「お任せ」が通常であろう。基本的には、それで問題ない。工事を請け負う者は発注者から独立して仕事を行うのであり、発注者は工事に起因して第三者に損害が生じたとしても、賠償責任を負わないのが原則である(民法716条本文)。

しかし、発注者といえども、注文又は指図について過失があれば、賠償責任を負う(民法716条但書)。

【民法716条】

注文者は、請負人がその仕事について第三者に加えた損害を賠償する責任を負わない。ただし、注文又は指図についてその注文者に過失があったときは、この限りでない。

そこで、発注者に「注文又は指図について過失がある」と判断されるのは如何なる場合であるかが問題となる。この点については、次のように判示した最高裁判昭和54年2月20日判決・判例時報926号56頁がある(本件におけるXも、この最高裁判決の判示が本件にも同様に妥当する旨を強く主張した)。

建築工事の注文主である上告人としては、たとえ建築工事等についての専門的知識がなくても、右工事が施行されれば被上告人所有の本件建物に被害を及ぼすことを容易に予測し得たものというべきであるから、本件建物に被害を及ぼさないような措置を講ずるよう請負人に命ずべき注意義務が、また、もし請負人が右措置を講じないで工事を施行する場合には直ちに工事を中止させるなどの注意義務があるものというべきである。右注意義務を尽くさず請負人が工事を施行するのを黙過した上告人は、注文又は指図について過失があつたものといわなければならない。したがって、これと同旨の見解に立ち上告人に対して民法716条ただし書の規定による注文者の責任を肯定した原審の判断は、相当であり、原判決に所論の違法はない。

すなわち、工事の発注者が責任を負うのは、自らが積極的に不適切な発注や指図をした場合には限られない。工事の発注者は、たとえ工事についての専門知識を有していなくても、工事により第三者に損害が生じることを容易に予見し得る場合には、そのような損害が生じないように措置を講じるよう工事業者に指示すべき注意義務があり、また、工事業者がそのような措置を講じないで工事を施工する場合には、直ちに工事を中止させる等すべき注意義務がある。このような注意義務を尽くさず、工事業者が工事を施工するのを黙過した場合には、民法716条但書により損害賠償責任を負うのである。

2.2 本件におけるあてはめ

本件において、Xは工事の開始前から、工事が牛に悪影響を与えることをY2県に訴えていた。このことから、裁判所は次のように述べて、工事の発注者に過ぎないY2県についても民法716条但書に基づく損害賠償責任を認めた(引用は、一審判決から)。

Y2県が、本件工事以前から、Xの酪農業等の状態を把握し、かつ、工事の騒音等が牛に悪影響を及ぼすことを認識していたことがうかがわれることからすれば、Y2県には、本件工事の注文者として、Y1社に対し、本件工事に基づく騒音等を、受忍限度以下に抑えるために必要な指示をすべき注意義務があったというべきであり、Y2県には、これを怠った過失が認められる。

したがって、Y2県による本件工事に関する指示は、民法716条ただし書に基づき、不法行為を構成すると認められる。

2.3 発注者として——どこまでやれば大丈夫？

最高裁昭和54年2月20日判決が述べるように、工事についての専門知識を有しない発注者といえども「工事により第三者に損害が生じることを容易に予見し得る場合」には、「そのような損害が生じないように措置を講じるよう工事業者に指示すべき注意義務」「工事業者がそのような措置を講じないで工事を施工する場合には、直ちに工事を中止させる等すべき注意義務」を負う。

したがって、工事の開始前から近隣者に工事が具体的被害を生じさせる蓋然性を訴えられた場合や、工事の途中で近隣者から「工事に起因して具体的な被害が発生している」という苦情や工事中止要請を受けたような場合には、「工事により第三者に損害が生じることを容易に予見し得る場合」であったと認定される可能性が高い(「損害発生は、予見し得なかった」と主張することは困難である)以上、要注意である。

もっとも、発注者として「そのような損害が生じないよう

な措置を講じるよう工事業者に指示すべき注意義務」としてどこまで行えば足りるのか、例えば、工事業者に「第三者に損害が生じないように措置を取ってください」「騒音等を受忍限度以下に抑えてください」等と抽象的に要請するだけで足りるのか否かは、本件を含め裁判例からは必ずしも明らかではない。

この点、本件では、Y2県は、Xからの苦情や工事中止要請に対し全く拱手傍観していたわけではなく、訴訟においても「適切な騒音・振動対策をして本件工事をを行うよう施工業者に命じており、注文又は指図が不法行為を構成することはない」と主張した。裁判所は前述のとおりY2県の主張を退けたのであるが、「Y2県としては、具体的にどうすればよかったのか」については、特に判示されていない。

発注者としては、本件のような裁判例が存する以上、少なくとも工事について一定の専門的知見を有しているような場合(本件におけるY2県は、土木部等を設置しており、工事について一定の専門的知見を有していたと考えられ、Xも、この点を強く主張した)には、実際に適切な措置が取られているのかを確認することまで行うのが安全であろう。これに対し、発注者が工事についての専門知識を有しない素人であるような場合には、施工業者に「第三者に被害が生じないように措置を取ってください」等と抽象的に要請し、施工業者が「分かりました」等と措置を約束したというだけで、その後も適切な措置が講じられていないことを認識しながら工事を中止させなかった等の事情がない限り、免責されるのではないと思われる。

なお、最判昭和45年7月16日・民集24巻7号982頁は、請負人の施工した道路開設工事による落石のため第三者に損害を生じた事案にかかる注文者(国)の責任について「注文者は、請負人に落石等によって損害を生ずることのないような措置を講ずべきことを要求し、これに要する費用を加算して請負代金額を決定し、請負人も、その趣旨を諒承して自分の責任において事故防止の措置を講ずることを約して工事を引き受けていたような場合には、注文者の注文又は指図に過失があったものと認めることはできない」と判示している。

いずれにせよ、ここでも「企業として法的要請のみならず社会的要請にも自主的・積極的に応えていこう」というCSRの考え方に立つことが「全て工事業者に任せているのだから、発注者に過ぎない当社が損害賠償責任を負うことなどあり得ないと考えていたところ、思いがけず、民法716条但書に基づく不法行為を認定されてしまった」という事態の未然防止につながる。やはり「迷ったらCSR」なのである。

2.4 被害者側として——発注者にもプレッシャーを

近隣者としては、騒音規制法上の基準を超過する工事騒音が発生している場合や、工事に起因して具体的な被害が発生している場合や、工事開始前であっても被害が発生する可能性が高いような場合には、工事業者だけでなく発注者にも直接に(最高裁昭和54年判決や本件判決を示して)苦情や工事中止要請の申入を行うのが良い。

このこと(すなわち、発注者をして最高裁昭和54年判決のいう「工事により第三者に損害が生じることを容易に予見し得る場合」に強制的に該当させること)が、①工事を中止あるいは被害が発生しないよう適切な措置を取って貰う(すなわち、発注者に最高裁昭和54年判決のいう「そのような損害が生じないような措置を講じるよう工事業者に指示すべき注意義務」「工事業者がそのような措置を講じないで工事を施工する場合には、直ちに工事を中止させる等すべき注意義務」を履行させる)のに有効であり、また②後日に発注者に対しても損害賠償を請求することを見据え、少なくとも申入の後に発生した被害については「予見し得なかった」との主張を予め封じる上でも有効である。

おわりに

冒頭でも述べたとおり、具体的に何らかの法令に違反するわけではない行為について後日に司法の場で企業の責任が問われるケースは少なくない。

本連載で取り上げられた化学物質過敏症にかかる裁判例(6月号)、土壌汚染にかかる裁判例(7月号)、東京大気汚染公害訴訟(8月号)等も、具体的な法規制の範囲を超えて企業が自主的・積極的な取り組みを行うことで後日に司法の場で責任が問われる事態を回避し得る場合があることを示している。かつて「奇跡の建材」として多くの建物に使用されていたアスベストに起因する健康被害について、現在、製造・使用企業の損害賠償責任を認める裁判例が続出していることも、周知のとおりである。近時、印刷現場における胆管がんの高頻度発症が報道されているが、この問題についても、いずれ損害賠償請求訴訟が多発するかもしれない。

このような司法判断等に対して、「企業活動における予測可能性を害する」との批判が向けられることもある。

しかし、各事案について、本当に企業に予測可能性はなかったのか。例えば、アスベストについては、当初から発がん性を指摘する研究結果が世界各国で発表され、やがて世界保健機関(WHO)や国際労働機関(ILO)も発がん性を指摘し、これを受けて欧米各国で使用禁止等の法改正が行われ、我が国でも種々の報道がなされる等していた。アスベストが人の生命・身体に重大な障害を与える危険性があることを認識し得たが故に、司法は、製造・使用企業の過失(注意義務違反)に基づく損害賠償責任を認めたのである。

ちなみに、司法判断のみならず、法令の改正についてもある程度事前に予測が可能であることが少なくない。例えば、かつて我が国で魚肉ソーセージ等に使用されていた食品添加物のAF-2は、「発がん性があるので使用を禁止すべきである」との消費者運動が高まった(当時、諸外国の中には既に使用を禁止している国も多くあった)後に、我が国においても使用が禁止されるに至ったものである。

これらは、「一歩先」を予測し、ライバルに先がけ自主的・積極的な取り組みを行うことが「企業イメージのアップ」に止まらず「訴訟リスク等の減少」や「時代の先取り」の利益をもたらす場合があることを示す。

「昨日の常識は今日の非常識」「今日の常識は明日の非常識」の絶えることのない現代社会を生き抜かねばならない企業として、不断の情報収集とアイデア抽出とシミュレーションそして「前向きな勇気ある決断」は、重要な意味を持つ。