

# 書 評 と 紹 介

永野秀雄著

## 『電磁波訴訟の判例と理論』

——米国の現状と日本の展望』

評者：小幡 雅男

はじめに

本書は、電磁波訴訟に関する米国の判例を取り上げ、それを5つの類型に整理し、判例で示されている法理と訴訟の動向を考察し、それを踏まえて日本の電磁波訴訟を展望している。しかも、米国の電磁波訴訟に関する判例をほぼ網羅している野心的な労作で、評者が知る限り、これだけの豊富な内容をもつものは初めてである。電磁波による健康被害への損害賠償訴訟は、日本はおろか米国でも認められた判例はないが、一方で市民の不安は続き、評者も、最近、携帯電話基地局を住宅地に設置しようとして周辺住民が反対し、土地を提供しようとした電鉄会社が住民の意向を汲んで契約を解除した例を耳にした。この携帯電話基地局設置を巡る紛争は米国で多発しており、判例が最も多いと著者は指摘している。著者は、電磁波に関連する訴訟類型の争点、法理論、具体的判例に焦点を当てて検討を進めており、訴訟の動向に関心を寄せている法曹実務家、研究者等にじっくりと読んでいただきたい内容となっている。ただ、電磁波による健康被害の科学的因果関係は考察外

となっている。

### 1 5つのタイプに類型化しての考察

著者は米国の電磁波訴訟を5つのタイプに類型化してそれぞれの類型ごとに判例を整理し、検討を加えている。すなわち、①電磁波によりガンに罹患した等の人身損害賠償訴訟、②被用者が業務遂行過程において、電磁波に曝露したことで身体的損害を被ったとして労働災害補償保険法上の請求がなされる事例、③コモン・ローにおける私的ニューサンスに基づいて、電磁波曝露により不動産に関する被害を被ったとして、その損害賠償を請求する民事訴訟、④電磁波発生施設の建設のために公用収用がなされ、その結果、自己の所有する不動産価値が下落したことに對して、損失補償を請求する訴訟、⑤電磁波を発生させる携帯電話・PHSアンテナ施設（移動通信用施設）の設置を制限する地方自治体の条例や、ゾーニング委員会による設置許可申請の不許可処分をめぐる訴訟である。

これら5つの類型の中で、①から③までの類型の訴訟では、科学的因果関係の立証が困難であることから、原告の訴えは一部例外を除いて認められていない。一方、④の不動産価値の下落による残地補償の請求を認める判例は多い。それは、送電線の危険性に対する社会一般の認識によって現実に価値が下落したことが専門家の証言により立証されれば損失補償を認める法理を採用する州が増加したためで、この法理は我が国にはまだ存在しない。⑤の類型の訴訟は、上記したように、紛争が多発している問題である。

その中で、我が国の日本の法的紛争にとって意義があると思われる上記⑤の送電線や移動通信用施設の撤去等を求める紛争を取り上げ、上記

④との関連で電波発生施設の設置に起因する不動産価格の下落に対する損失補償にも触れる。

## 2 移動通信用施設設置を巡る法的紛争

米国では、移動通信用施設設置を規制する自治体のゾーニング条例を制約する1996年制定の連邦通信法704条を巡って訴訟が提起され、地域社会の景観等の問題に係る判例法理が形成されている。著者は、1996年連邦通信法704条の解釈や判例法理は、我が国の移動通信用施設設置を巡る紛争を考察する場合の参考になるし、ゾーニング条例は、我が国の地方自治体が景観条例等によって制限する場合の指針になると述べている。

### (1) 1996年連邦通信法第704条とゾーニング条例

携帯電話事業者が公益事業会社でないため、施設設置ごとに当該地方公共団体のゾーニング条例による審査をうけなければならない。この条例は、市のそれぞれの地区ごとに、建物の構造及び設計を規制し、特定の地域における建造物の利用方法について規制するもので、著者の解説では、景観に対しても規制を行うことが認められ、住宅地区では設置が制限されてきている。そこで、事業者は、移動通信用施設の設置をゾーニング条例が妨げないよう多額の政治資金を使って1996年連邦通信法704条を規定した。にもかかわらず、同条は、一方的に事業者に有利な内容にならず、州、地方自治体等は、施設の設置等に関する決定に制限を受けないとしつつ、制限を受けるのは、①事業者間の不合理な差別、②無線サービスの提供の禁止又はこれと同等の効果を持つ規制の禁止の場合としている。なお、合理的な期間内での許可手続、不許可の場合のその根拠（実質的証拠）を付した書面通知、電磁波放射を理由とする規制は認められないことも定めている。

### (2) 704条を巡る法的紛争

そこで、704条の解釈を巡り、地方自治体が厳しい規制を課す住宅地区での設置の是非を巡る訴訟が提起され、①の事業者間の不合理な差別については、(ア)地区間の差別、(イ)競争会社間の差別が争点になったが、多くの判例は不合理な差別を否定している。ただ、差別の存在を肯定した事例として、あいまいな根拠・証拠に基づく申請の不許可、新規サービス提供のための設置許可申請だけを不許可にした場合に対する判例が紹介されている。

また、②無線サービスの提供の禁止又はこれと同等の効果を持つ規制の禁止の解釈では、多数の判例が一律禁止だけを制限する限定解釈をとる一方、既に他の事業者のサービス提供地域の個別判断で、申請場所以外に代替地がない場合には完全な禁止に該当するとした判例があり、その代替地がないとの立証責任は事業者側にあるとしている。さらに、その代替地の有無の判断に経済合理性が基準となるかについても、その必要はないという判決が下されている。これは我が国でも同様の事実関係が存在していると著者は指摘している。

次に、行政機関が申請を「合理的期間」内に処理する義務を負う規定を巡って申請を処理する義務を一定期間凍結するモラトリアムの合法性等が争われ、また、不許可処分には実質的証拠に基づく書面による決定が必要とされていることについては、景観、不動産価格の下落への住民の不安を証拠として認めている判例、認めない判例を紹介している。なお、電磁波健康障害を理由として設置規制を行うことは事業者側が連邦通信委員会規則を順守している限り、封じ込められている。

一方、我が国でも問題化しそうな学校に近接されて設置される場合について、「アトラクティブ・ニューサンス」と「慎重なる法理」を適

用した判例を紹介している。特に後者について、著者は、1996年連邦通信法の制約の中でこの法理を適用した意義が大きいと評価している。すなわち、ニューヨーク州クラークスタウンでは、複数事業者からの申請がすべて1996年連邦通信法の下位法規であるラジオ波放射に関する規則の定める要件を満たしていても、町は、どの建設地が、主要な住居、商業施設、レクリエーション施設から最も遠いかを考慮できるとし、影響が最も少ないGoosetownにある予定地の申請のみを許可し、ほかは不許可とした。裁判所は、町の委員会は、近隣コミュニティの「健康、安全、及び福祉」に対するラジオ波放射の影響を最小限にすることを考慮することができ、1996年連邦通信法の目的は、通話困難地域でのサービス供給を行うための適切な施設申請に許可を与えることにあって、どの申請者に与えるかは関心がないと考えられるので、このような場合に「慎重なる回避」の法理を採用することを禁じてはいない、と判示した。この法理を我が国の訴訟でも援用できるかどうかに関心と呼ぶところである。

### (3) 我が国の条例による移動通信用施設の規制の可能性

我が国では、移動通信用施設設置に関する自治体の規制はほぼないが、総務省が中立的立場をとり、訴訟は電磁波リスクによる被害の立証が困難で、住民が頼れるのは自治体の条例等による規制しかない。そこで、著者は、公害・生活環境・環境保全協定、指導要綱、自主条例、景観法による規制によって、どのようなものであれば住民自治に沿う形で設置を制限できるかどうかを考察している。協定の例はなく、指導要綱では、大分市の「大分市住環境向上のための建築に関する指導要綱」を紹介しているが、著者が狙いとしている条例による規制の可能性について、①紛争調整・手続条例、②景観地区

条例を紹介している。

①紛争調整・手続条例としては、2001年の改正都市計画法や建築基準法に関する分権改革の流れの中で条例制定の動きが拡がり、高さ規制に関する条例が増えていること、その例として「佐賀市中高層建築物等の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」の内容を紹介している。すなわち、15mを超える携帯電話の電波塔の建築主と電波塔の敷地境界線から水平距離1.5倍の範囲の近隣住民と周辺住民を加えた「近隣関係住民」との間の紛争について、建築確認申請書提出期限の前日までに、標識の設置、設置報告書の提出、近隣住民、近隣・周辺住民への説明、事前に説明報告書提出などを義務付け、設置報告書の記載事項は規則で定め、紛争に関しては「調整」と「調停」の2種類の紛争解決手続を規定している。そのほか「盛岡市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全に関する条例」などの市町村で、高さ制限や住民への事前説明を義務付けた条例の制定がなされている。

著者は、これらの条例と米国の設置規制条例とを比較し、住宅地の厳しい規制や代替地に関する規定がなく、景観上の侵害に対する考慮に欠け、学校施設等に近接する場合の規制や慎重なる回避の法理がなく、手続面では、計画段階からの審査や公開ヒアリングが規定されていないなど見劣りする点が多いとしながら、現行法制下で、佐賀市の条例などが制定されたことを高く評価し、住民の要請に答えて、より充実した自主条例の制定を期待している。

②景観法を活用したで携帯電話電波塔設置規制の可能性について、まず、景観計画区域内における電波塔を含む工作物の新設・増改築・移転、外観変更の修繕・模様替え・色彩変更の外、良好な景観の形成に支障を及ぼすおそれのある行為として景観計画に従って条例で定める行為について、国土交通省令により、行為の種類、

場所、設計または施行方法、着手予定日等の事項を景観行政団体の長への届出義務を課し、景観計画に定められた制限に適合しない場合は勧告や変更命令を定めている。著者は、景観計画を策定する場合には住民の意見を積極的に反映させる措置、住民提案制度も規定され、住民・N G O等の積極的な参加を可能としているが、勧告・変更命令による強制にとどまっているのが欠点であると述べている。

都市計画法の地域地区となる景観地区では、政令に定めるところにより、条例で、工作物の形態意匠等について市町村長による計画の認定、その中で工作物の高さの最高・最低限度及び壁面後退区域での設置については制限を定め、違反した場合の措置等を定めることができる。この景観地区工作物制限条例に関する基準を定める施行令20条は、工作物の高さの最高限度は、地域特性に応じた高さを有する建築物・工作物を整備・保全することが良好な景観の形成を図るために特に必要と認められる区域・・に定めることとし、制限内容は、「工作物の利用上の必要性、良好な景観の形成を図るため、合理的に必要と認められる限度において定めること」とし、比較的自由な枠組みの中で規制することが可能となっている。著者は、米国のゾーニング条例と比較して、景観に関する規制という制約はあるが、これまでの自主条例と異なり違反した場合の強い措置がとれるし、住民参加の可能性が広がるなど利点が多く、条例の制定は簡単ではないかもしれないが、その活用が期待されると述べている。問題は、歴史・文化景観ではない住宅地区に設定するかどうかである。なお、都市計画法の地区計画を条例で定める方法もありうるが、建築規制緩和型の地区計画はともかく、形態意匠規制型の地区計画の設定は、自治体の姿勢如何にかかっている。

### 3 高圧送電線設置による残地保障

米国の多数判例法理を適用する州では、高圧送電線設置のための公用収用が行われた場合に、電磁波に対する恐怖感に合理性がなくても、残地の不動産価格が減少したことが、立証されれば、下落に対する補償がなされている。この専門家による立証の法理は我が国では存在しないが、我が国の2001年改正土地収用法に基づく政令で、収用する土地の価格補償に関し、嫌悪施設の設置の場合に、事業認定告示時点で既に下落していると認められるときは、低下分がないものとして評価することとしており、米国の多数判例法理のように、恐怖感に起因する残地の価格下落も取り込むことができる。そして、高圧線の線下補償の場合の線下地の心理的減価にもこの考え方を取り入れることができるのではとし、事例の蓄積が進めば、我が国の線下補償も、実質的に米国の多数判例法理に基づく実務と同様の結果になるのでは、と述べている。

#### おわりに

我が国では都市計画法・景観法等の委任条例でないと財産権を制限する規制が難しく、州からの授権による土地利用規制条例（警察規制）が制定できる米国とは事情が異なる。なお、その米国で、自治体の規制に対抗して事業者が連邦法を制定させ、その解釈を巡る判例の蓄積によって、さらに条例を工夫させて対抗するという流れはダイナミックで、三権分立が機能している姿を目の当たりにし、評者にとって、大変興味深いものであった。

（永野秀雄著『電磁波訴訟の判例と理論—米国の現状と日本の展望』三和書籍，2008年2月刊，xii + 280頁，定価3600円 + 税）

（おばた・まさお 大阪学院大学法学部教授）