

特集・伊方原発訴訟判決

アメリカにおける原子力発電所建設等の許可と司法審査

Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 46 LW 4301

綿貫芳源

はじめに

本件判決は、二つの電力会社による原子力発電所の建設及び建設後の使用について、原子力委員会 (Atomic Energy Commission) が与えた許可を、自然保護団体及び近隣住民が、自然資源の保全または原子炉の使用済み燃料の人間の健康に与える影響を十分考慮していないとして、争った二つの別個の事件に関する連邦最高裁判所の判決である。原子力発電所に関する事件としては、*Calvert Cliffs' Coordinating Comm., Inc. v. AEC*, 146 U. S. App. D. C. 33, 449 F. 2d 1109 が著名であるが、この判決は環境への影響の検討の必要が認定されたに止まり、人間の健康に対する影響が判断されたわけではない。私の知っている限り、また、本件で引用されている先例からみても、原子力発電の人間の健康に

対する影響を争った事件は本件が最初のものようである。現在、我が国をはじめとして、世界各国で、石油に代わるエネルギーとして原子力発電所が建設されている。しかし、エネルギー源としての原子力は最近開発されたものであるから、その利用については未知の要素が多く、使用済み燃料の処理等をめぐって、原子力発電所の建設の当否が広く争われている。このような原子力発電所の建設に関する司法審査について、アメリカにおける解答を与えたのが本件判決である。本件判決はあくまで、アメリカにおける原子力委員会等による聴聞、規則制定手続に基づく許可についての連邦最高裁判所の判断であり、そのまま我が国の原子力発電所の建設及び使用の許可に関する司法審査に妥当するとは思われないが、原子力発電そのものの理論及び技術は世界共通のものであるから、我が国の原子力発電所の建設等の許可についても

参考になる点が少なくないであろう。本稿は、紙数の許す範囲内で、本件判決をできるだけ正確に紹介し、最後に若干のコメントを加えることにしよう。なお、原子力委員会は一九七四年のエネルギー再組織法 (Energy Reorganization Act of 1974, Pub. L. No. 93-438) によって、その許可及び規制権限は原子力規制委員会 (U. S. Nuclear Regulatory Commission) に移管され、政府の原子力研究及び生産施設の管理はエネルギー研究開発局 (The Energy Research and Development Administration) の所管とされたが、この改組は本稿の主題と直接関係がないので、すべて原子力委員会として紹介することにした。

一 本件の事実と連邦高等裁判所の判決

本件は、二つの連邦控訴裁判所の判決

について利害関係人である電力会社の請求による移送が認められ、連邦最高裁判所が右連邦控訴裁判所の二つの判決をまとめて判断し、これを破棄し、原審に差し戻した判決である。この二つの事件は、原子炉に関するものであるから、共通する点も多いことはいうまでもないが、争点等において若干異なる点もあるので、ここではそれぞれ別個に紹介しよう。

(a) コンシューマー電力会社事件

第一の事件は、コンシューマー電力会社に関する事件である (*Aeschliman v. U. S. Nuclear Regulatory Commission, Consumers Power Co., Intervenor*, 547 F. 2d 622)。以下本件をコンシューマー事件と略す。本件電力会社は、一九六九年一月、一九五四年の原子力法に基づいて、ミシガン州ミッドランドに二基の原子炉建設の許可申請を行ったが、本件申請人を含む六名の近隣住民及び環境保護団体であるサギノー溪谷原子力研究団体 (Saginaw Valley Nuclear Study Group) がこれに反対したので、本件申請は法令に基づき、原子炉安全に関する諮問委員会 (以下諮問委員会と略す) 及びその専門職員の下に送付された。一九七〇年、諮問委員会及び専門職員は、本件原子炉が原子力法の定める公共の保健及び安全基準に適合すると暫定的に決定した。ついで、告知と聴聞を行なった後、三人の委員よりなる原子力の安全及び許

可委員会 (Atomic Safety and Licensing Board—以下安全許可委員会と略す) は、建設を許可することを内容とする長文の決定書を作成した。本件申請人は、この決定に異議を申し立てたが、審査委員会 (Appeal Board) はすべてその異議を棄却した。その異議の申立て理由は、次の諸点にあった。即ち、サギー渓谷原子力研究団体は、本件原子炉建設に関する環境影響陳述書が、国家環境政策法 (以下 NEPA と略す) 一〇二条 C 項 iii 号及び一〇二条 D 項の規定する「提案された行為に対する代替案」を十分考慮していないこと、特に、本件陳述書がこの大きさの発電所に対する代替案として、エネルギー保全の検討を怠っていることは致命的欠かんでであると主張した。しかし、審査委員会は、エネルギー保全に関する代替案はその権限を越えるとし、その保全は、費用と便益分析 (cost-benefit analysis) において検討されており、申請人が証拠 (showing) を提出していないことから、これ以上の論議は必要でないとして、NRDC v. Morton, 148 U. S. App. D. C. 5, 458 F. 2d 827 (1972) を援用し、申請人らの異議申立てを棄却した。しかし、この裁決の直後、原子力委員会は、若干のエネルギー保全問題は許可手続で検討されるべきであると判断した (Niagara Mohawk Power Corp. RA 1-73-11-996 (Nov.

6, 1973))。そこで、申請人らは、原子力委員会に対して、右判断の下での前記審査委員会の裁決の明確化を請求した。この請求に対し、原子力委員会は、安全許可委員会がエネルギー保護に関する代替案を検討する前に、異議申立人らは、時期を失することなく、明確かつ合理的に、特定のエネルギー保全問題を申し立てねばならず、それを越えて、新しい問題の検討を望む場合、申請人らは積極的主張について責任を負うと答え、その積極的主張とは、入り口の基準 (threshold) に適合するもの、即ち、その主張が本件施設を必要としない程度に電力需要を減さいする何らかの行動、手段、または、開発に関係を有しなければならぬとし、更に、エネルギー保全についての代替案の要求は、合理的な程度の立証を必要とし、単に観念的な関係の薄い可能性にすぎない問題は強力な電力需要の前にこれを検討する必要はないとした。

以上の諸点からみて、同委員会は、申請人らのエネルギー保全についてのコメントは代替案の請求としては不十分であるとして、棄却した。そこで、この棄却裁決の取消しを求めて、本件の申請人らは連邦高等裁判所に出訴した。

この訴訟における原告の請求の趣旨は、本件許可を取り消し、これを原子力委員会に差し戻し、再度エネルギー保全を含めて再検討すべきことを求めること

にあり、その理由として、次の二点を挙げた。第一点は、本件に入り口の基準を適用することは、原子力委員会が環境問題の検討にイニシアティブをとるべきことを命じている NEPA の基本的立場と矛盾するとして、Calvert Cliffs Coordinating Comm. Inc. v. AEC, 146 U. S. App. D. C. 33, 449 F. 2d 1109, 1118-19 (1971) を援用する。ここで、第二点として、原子力委員会は、原子炉の安全に関する諮問委員会の結論に基づいて質問することを拒否した点におおつ誤っていると主張した。

高等裁判所は、申請人の主張をほぼ全面的に認容した。第一点について、地方環境保護団体である申請人が、本件発電所計画に対する代替案として検討を要する問題として、エネルギー保全問題を一般的な方法で提示した場合、このような環境保護団体の批判は原子力規制委員会にエネルギー保全についての代替案を採用させるに足りるに十分なものであり、それ故、入り口の基準に基づいて、同委員会がエネルギー保全問題を棄却したことは「独断的かつ恣意的 (capricious and arbitrary)」であるとされた。ついで、第二点について、諮問委員会の報告は、一般公衆に理解できるように説明が加えられるべきであり、原子力委員会としては、自発的に報告を諮問委員会に差し戻し、種々の批判に対して答えるものとすべきであるが、諮問委員会の個々の委員に対する開示 (disclosure) を認めることは適当でないとした。

(b) パーモント・ヤンキー電力会社事件 第二の事件はパーモント・ヤンキー電力会社の原子炉建設の許可にあたり、使用済み燃料サイクルの環境への影響の検討が十分かどうか争われた事件である (Natural Resources Defense Council, Inc. v. U. S. Nuclear Regulation Commission, Vermont Yankee Nuclear Power Corp. Intervenor, 547 F. 2d 633—以下パーモント・ヤンキー事件と略す)。一九六七年二月、原子力委員会は、聴聞と審査の後、パーモント・ヤンキー電力会社に原子力発電施設建設の許可を与えた。その後、右会社は同施設の使用許可を申請した。しかし、本件申請人である自然資源防衛委員会等が許可に反対したので、一九七一年八月一日、許可についての聴聞が開始された。この聴聞では、申請人らの反対により、燃料の再処理、または、再処理から生れる廃棄物処理の環境への影響は除外され、この除外の決定は、一九七二年六月審査委員会で認められた。しかし、同年一月、原子力委員会は、特に本件会社に関する審査委員会の決定に関連して、軽水炉に関する個別的な経費・便益分析におけるウラン燃料サイクルから生れる環境影響を特別に検討する規則

制定手続 (rule-making proceedings) を開始した。この規則制定に関する告知は、原子燃料サイクルの環境的調査 (Environmental Survey) と題する委員会のスタッフの作成した報告に基づく二個の代替案を提示していた。第一案は、燃料の再処理または廃棄の環境への危険度の量的評価を要求せず、第二案は、燃料サイクルの環境への影響について数量的評価を行い、原子炉の使用の許可の全面的な経費・便益のバランスを決定するために、この数量的評価が表に記入されていた。本件の争点の多くは、一九七三年二月に開始された規則制定のための聴聞に用いられた手続に関するものである。聴聞の告知の中で、開示または反対審問は利用できないが、前記環境的研究は、そこで引用されている多数の資料と共に、公衆の利用に供され、すべての参加者はその立場を提示するための合理的な機会が与えられ、希望すれば弁護士により代理されることができ、書面、または、時間が許すならば、口頭による陳述も許され、それは記録され、口頭による陳述を行う者はすべて委員会による質問をうけねばならないとされ、そして、聴聞が終了したとき、その記録の写しは公衆の利用に供され、記録は三〇日間縦覧に供され、補足的な書面の提出が許されるとした。そこで、広範囲に利害関係者を代表する四〇以上の個人

と団体の書面によるコメントが提出され、一九七三年一月一七日、聴聞委員会 (Hearing Board) は証人の出頭の手定、記録の収集の方法を検討し、同年二月一日及び二日、原子力委員会の専門職員、原子炉の製造業者、原子力産業の団体、電気事業者の団体、そして、本件申請人らを含む七九の団体及び個人を代表するグループ、即ち、全国統一異議申立団 (Consolidated National Intervenor) が参加して、聴聞が行われた。この聴聞が終ってから、原子力委員会の専門職員は、前記環境的研究を明確にし、これを改訂する目的で補足的文書を提出した。そこで、聴聞委員会は、決定を下すことなく、その報告書を原子力委員会に送付したが、主要な手続上の問題は、正式の裁決手続 (adjudicative proceeding) によることを拒否することの可否にあり、主要な実体上の問題は、環境的研究の技術的の可否にあるとした。

一九七四年四月、原子力委員会は、前述した二つの代替案のうち、第二案を採用する規則を制定すると共に、聴聞の際に利用された手続を認容し、環境的研究を含む記録は採用されるべき規制についての適切な基礎的資料を提供しているとした。そして、原子力委員会は、最終的に、本件についての審査委員会の裁定と異った裁定は先例的意義はないとし、ウラン燃料サイクルの環境への影響は比較的軽い (insignificant) ので、発効前の環境報告書、または、発行前にコメントをうけるために公告された環境影響陳述書草案に基づく最終環境影響陳述書を修正する必要はないと決定した。そこで、本件申請人らは、この決定及びバートン・ヤンキー電力会社に対する許可処分を争って出訴した。高等裁判所の判決は、申請人らの主張を認め、原子力委員会の決定を取り消し、同委員会に差し戻したが、申請人らの請求理由等にはふれていないので、判決の内容について述べることにしよう。

判決の判断の中心は二点に分れる。第一点は、原子炉の運転に伴って生ずる原子燃料サイクルの環境への影響について、審査委員会が、個々の許可手続での再処理工場や廃棄物の処理について検討する必要はないとした点であり、第二点は、規則制定手続についてである。

まず、第一に申請人らの申し立てているウラン燃料の再処理及び廃棄燃料の処理は、NEPAの規定する「提案が実施された場合、避けることのできない環境への悪影響」、「その提案に含まれる資源の取り返し、回復できないような消費」(§ 502 (2) (C) (iii) (A)) にあたることが明瞭であり、従って、原子炉建設の許可は詳細な環境影響陳述書を必要とする人間環境の質に大きな影響をもつ主要な連邦諸機関の行為にあたる点は疑問の余地がないとする。そして、本件原子炉は四〇年の稼働中、毎年約一六〇ポンドのプラトニウム廃棄物を生ずるが、プラトニウムは最も有害な物質であり、ごく少量でも癌を生ずるに十分であり、それが無害になるには二五万年を要するとされている点を挙げる。そして、判決は、この問題について検討する効果的な手続がない以上、それらは個々の許可手続で取り扱われねばならないと判断する。

ついで、第二点として、本件の聴聞委員会が採用したインフォーマルな規則制定手続による聴聞は立法型のものであって、口頭または書面によるコメントをうけるに止まり、開示または反対審問が許されなかったことの適否について、次の如く判断する。一般的に、行政機関のとるべき手続を審査裁判所が命ずることは、例外的事情のない限り、妥当ではないとしながら、審査裁判所は、種々異なった意見が聴聞されるのみならず、それが慎重に検討されたことを保障せねばならないとする。従って、重要でないコメントに答える必要はないが、重要と思われる意見が提出された場合、行政機関は、何故その批判が妥当でないかと決定したかを示す基礎と目的を述べなければならぬとする。これらの点を前提としたうえで、判決は本件記録の検討に入る。燃料サイクルの環境への影響は大きくないと

聞において提出された口頭または書面による証言に基づいているが、これらのうち、本件の中心問題である燃料サイクルの中での再処理及び廃棄についての資料は、この点について率直の見通しをもつ原子力委員会の職員であるピットマン博士の証言があるに止まる。本決定を行うに際し、原子力委員会が無批判的に根拠としている資料は、その職員による「現在未解決の問題も将来は解決可能であろう」という極めて漠然とした保証に止まり、このような決定は、理由のある決定 (a reasoned decisionmaking) とはいえないとする。そして、判決は、記録に肉づけをするため、行政機関が採用すべき聴聞手続に立ち入り、行政機関の領域を侵す積りはないが、仮に、もっと慎重な手続が採用されていたら、それは十分なものとなったと思われる。そして、判決は、「本手続により認定された事実の粗雑な展開に基づいて、許可手続から廃棄物処理と再処理問題についての考慮を除外した委員会の行為(決定を指す—筆者)は、独断的かつ恣意的である」とし、本件決定のうち、以上の事項に関連する部分を取り消し、委員会に差し戻すべきものと判断した。

ついで、本件判決の多数意見を書いたバズロン判事は、補足意見を述べ、本件判決のように一般的な適用の問題を含むと共に事実の認定の要素も含む規則制定手続では、単に告知とコメントを伴うに止まる手続より一層厳格で、正式な手続が必要ではないかとする。そして、このことは、公判型手続 (trial-type procedure) の導入を唱えているのではないが、行政機関が、薬品や環境という新しい問題に対応するような手続型式を創設すべきではないかとしている。

ついで、タム判事は、多数意見の結論に賛成しながらも、多数意見が本件規則制定手続の厳格化を命じていることには反対し、むしろ、ピットマン博士の証言の基礎及び原子力委員会の職員の結論の基礎について説明を求めべきではないかとしている。

以上は、本件の主な事実と主たる争点に関する連邦高等裁判所の判決の概略である。本件の事実及び争点をかなり詳細に紹介したのは、原子力発電所の建設に伴って生ずる問題には我が国とアメリカとに共通する点が多いことはいうまでもないが、このような問題解決のための法的手続は種々の点で異っているもので、まず、この点を明らかにしておくことが必要と考えたからである。ついで、連邦最高裁判所の判決を検討すべきこととなるが、我が国には見られない法律問題について簡単にでも解説を加えることが、本件についての連邦最高裁判所判決の理解の助けとなると思われる。

二 本件訴訟の争点に関する若干の解説

一で紹介したコンシューマー事件と、バートン・ヤンキー事件は、環境保護団体の開始のもつ自然資源の保全、人体への悪影響を及ぼす虞れから、その許可処分を取消しを求め、及び、その取消理由の一つとして、NEPAの解釈適用が大きな役割を果している点において共通する。しかし、この二つの事件の争点は若干異なる。即ち、コンシューマー事件では、手続上の問題としては「入り口の基準」について、実体上の問題としては自然資源の保全が問題になっているのに対し、バートン・ヤンキー事件では、手続上の問題としては連邦行政手続法五五三条が規定する規則制定手続の当否、ついで、実体上の問題としては使用済み燃料の再処理及び廃棄の環境への影響が争われている。これらの争点に関して、実体上の問題は最終的にはそれぞれの専門家の判断によらねばならないので、手続上の問題を中心として、司法裁判所がどの範囲でこれらの争点を判断すべきかを検討しよう。本件判決の行政手続に関するアメリカ法については、既に我が国にも多くの研究、紹介⁽¹⁾がある。しかし入り口の基準、規則制定手続及びNEPA等に

ついては必ずしも我が国に広く紹介されているとはいえないので、ここで若干の解説を加えることにしよう。また、NEPA⁽²⁾及びこれに基づく環境影響陳述書⁽³⁾については、私が紹介しているので、ここでは除くことにする。

(a) 「入り口の基準」 この入り口 (threshold) という言葉は制定法上のそれではない。NEPAにより、連邦諸機関が「人間環境の質に大きな (significant) 影響を与える立法及びその他主要な (major) 連邦行為の提案に関するすべての勧告や報告」(傍点筆者) について添付することを義務づけられている詳細な環境影響陳述書 (SEIS) ⁽⁴⁾ の作成について、環境質委員会の制定したガイドライン⁽⁵⁾において、この言葉がはじめて用いられている。このガイドラインは、環境に大きな影響を与える主要な連邦行為について解釈基準を定めているが、その中で、この「主要な」と「大きな」とは何時の時点を基準として判断すべきかについて、次の如く述べている。「主要な」と「大きな」という言葉は、陳述書が必要とされる前にみだされねばならない重要性と影響の入り口 (thresholds of importance and impact) を意味するものと解される。」⁽⁶⁾ (S1500.6(c))。そこで、この重要性と影響の入り口とは何か。この点は環境影響陳述書の作成手続との関連において考察しない

と、十分その意義を理解することができない。前述の如く、NEPAは環境影響陳述書作成の要件として、当該行為が人間環境に対する影響が大きいことと、その連邦行為が主要なものであることを定めている。そこで、連邦行政機関は特定の行為がこの制定法上の要件をみたすかどうかという入り口の決定をし、それに応じて環境影響陳述書の作成の可否を決めなければならない。そこで、行政機関としては、環境影響を全面的に検討する機会が現実には与えられる以前に、その行為が主要なものか、また、人間環境への影響が大きいかどうかを決定しなければならぬという論理的には極めて困難な地位に置かれることになる。そこで、この入り口問題に関する争点は、行政機関が入り口の決定に到達する方法、環境影響陳述書作成の必要なしとの行政機関の決定が司法審査の対象となるか、その対象となる場合どのような点が司法審査をうけるか等にあるとされている。この点に関する指導的判例(5)によれば、影響陳述書を作成するかしないかは、行政機関のふるい分けの経過における義務であり、そして、司法裁判所はこの決定を審査するが、独断的、恣意的または、法に反する(arbitrary, capricious or contrary to law)場合のみ、これを取り消すとし、進んで、環境影響陳述書を作成しないという決定は司法審査をうける

にたえらるる記録に基づかねばならず、この記録作成に貢献できるように、一般公衆は告知され、聴聞をうける機会が与えられねばならないとされている。この判決の判断はその後の多くの判例で採用されているようである。ついで、司法審査について別の基準を採用する判決(6)がある。この判決は、独断的、恣意的という基準の代りに、行政機関の入り口の決定の審査について、行政機関の記録が十分な場合、司法裁判所による全面的な証拠調べを必要であるとするものである。このような証拠の全面的再審査は、アメリカにおける行政機関の決定に対する司法審査の方法(7)としては例外に属すると思われるが、これも、NEPAが環境影響陳述書の作成について「出来る限り十分(to the fullest extent possible)遵守すべきことを要求していること(8)(433)、従って、行政機関がこの陳述書の作成を怠ることは連邦議会の命ずることに反するかどうかを決定するのは司法裁判所の任務であるとしていることによるものとされている。ついで、この行政機関の入り口の決定について、NEPAは環境への大きな影響と主要な連邦行為の二つの基準を設定しているのかという問題がある。例えば、環境への大きな影響をもつが重要でない連邦行為については環境影響陳述書を作成する義務がないとの解釈も可能となる。そこ

で、この点に関する真の基準は環境への影響の大きさにあるとされている(9)。環境影響陳述書を作成するかどうかについて、行政機関は入り口においてNEPAの要件をみたすかどうかを決定しなければならぬが、判例は、通常の行政処分との審査に比較して、かなり広い範囲の審査を行っている。コンシューマー事件において、原子力委員会は入り口の基準を陳述書作成前の状態で、その要件を判断すべきものとし、自然資源の保全を考慮すべきであるとの申請を却下したことを、高等裁判所が独断的、恣意的であるとの基準を適用して、許可を取り消したのも、このような広い司法審査の一例といえよう。

(b) 規則制定手続 現行憲法の下では、我が国でも広く規則制定権が認められている。最高裁判所の規則制定権(憲法七七条)は司法機関のそれであるから別問題として、国家行政機関についても、主として、総理府または各省の外局長に、法律の根拠のある場合に限って規則その他の特別の命令を発する権限が与えられ(国家行政組織法一三条一項)、このような特別の法律の根拠に基づいて制定された規則として、公正取引委員会規則(独占禁止法七六条)、国家公安委員会規則(警察法一二条)、人事院規則(国家公務員法一六条)、中央労働委員会規則(労働組合法二六条)等が挙げられる。これらの規則の中には、個人の権利自由を直接規制することを内容とするものもある(例えば、政治的行為に関する人事院規則一四一七)が、その多くは、審査手続等を規定するものが多く、従って、この規則制定について特別の行政手続は定められていない。そこで、パーモント・ヤンキー事件で特定の原子力発電会社の原子炉設置に関する原子力委員会の許可について、何故規則制定手続が採用され、この手続の適法性が争われるかは、我が国では理解し難いと思われるので、若干の解説を加えよう。

アメリカの連邦行政手続法(9)(以下APAと略す)五五一条四項は規則を次の如く定義している。即ち、「規則」とは、法または政策を執行し、解釈し、規定するため、または、行政機関の組織、手続、または、実行上の要件を定める一般的または個別的適用事項及び将来の効果に関する行政機関の陳述書の全部または一部を意味し、将来の運賃、資金、及び、これらの団体または財政の構造、価格、施設、設備、サービスまたはこれに対する報酬、更に、評価、生産費、会計、または、上述の諸事項に関する慣行の認可または命令(Precedent)を含む。」可または命令(Precedent)を含む。」を次の如く定義する。「規則制定」とは、規則を制定し、修正し、または、撤回するための行政機関の手続を意味する。」

APA の定義する規則のうち、行政機関の組織、手続等を内容とするもの、及び、法律の解釈等に関する一般的な基準を内容とするものは細かい点を別にすれば、我が国の法律にいう規則制定とほぼ同じものと見て差し支えあるまい。これに対して、個別的法律の適用事例に関する規則は、我が国では見られないものであり、アメリカ行政手続法の一つの特色を示すものといえる。そして、この個別的法律の適用事例に関する規則の特色として、次の二点を挙げることが出来る。第一に、このような規則には、将来の料金、賃金、価格等の認可が含まれており、我が国では公共料金等の許可の如く、行政処分の対象とされている事項を対象としている点である(10)。ついで、第二に、規則とは、行政機関による陳述書の全部または一部とされており、このことは、新しい問題が生じた場合、それが個別的な問題であっても、規則制定手続が採用すべきことを要請しているようである。パーモント・ヤンキー事件は正にその一例である。従って、このような原則が確立されれば、許可可について規則制定手続を採る必要はなく、多くの許可は規則制定を必要としないことはいうまでもない(11)。ついで、この規則制定にあたってどのような手続によるべきかについて、APA 五五三条C項は、次の如く定めている。

「本条の規定する告知後、行政機関は、利害関係人に対して、口頭による機会を与え、または、与えないで書面による資料、意見、または、異議の提出を通じて、規則制定に参加する機会を認めなければならない。提示された関連事項を検討した後、行政機関は、規則の中に、その根拠及び目的についての簡潔な一般の陳述書を付さなければならない。制定法に基づき、行政機関の聴聞の機会があった後、規則が記録に基づいて制定することを必要とする場合、本法の五五六条(正式の聴聞手続に関する規定を指す—筆者)、及び五五七条(正式の聴聞手続における行政機関の権限に関する規定を指す—筆者)の適用があり、本項は適用がない。」

パーモント・ヤンキー事件では、原子炉建設に関する本項に基づく規則制定手続がどのようなものであることを必要とするか、規則がどのような記録に基づかねばならないかが主要な争点となったことは前述した。しかし、本項の定める手続は、その本来の趣旨において、制定法の解釈適用に関する将来の問題を検討することを目的とするものであり、従って、立法的性質を有し、通常の裁決手続(APA §554)とは異なる手続を予想していることは間違いない。問題は、原子炉建設の許可についても、裁決手続によらずに本項の手続によることができるか、また、この手続による場合、その要件をどのように解すべきにある。

要件をどのように解すべきにある。

- (1) 鶴岡信成編「行政手続の研究、同国行政法研究一章、川上勝己「アメリカ行政手続法とその直面する課題」ジュリニ二二号、杉村敏正「法の支配と行政法」公法研究二〇号、外間寛「アメリカ行政法における公正な手続」公法研究二二二号、なお、規則制定手続については、和田英夫「行政立法手続」鶴岡編「前掲書」二七頁以下)等。
- (2) NEPA は、比較的広く紹介されていると思われるが、私もアメリカ環境法の基礎的な法律として別稿で紹介した。拙稿「アメリカにおける環境法」自治研究四八巻九号七頁以下。
- (3) 拙稿「環境影響事前評価制度のあり方」環境法三三三三頁以下。
- (4) このガイドラインは一九七五年の環境質委員会(CEQ)の六次年報によった。Preparation of Environmental Impact Statements: Guidelines, The Six annual report of CEQ, p. 692.
- (5) シラード教授によれば、この点に関する指導的判決は、Hanley v. Klein-dienst, 409 U.S. 990 (Hanley II) 471 F. 2d 823 (2d Cir. 1973) であり、この判決はその後の多くの判決に援用され、支持されていることである。Grad, Treatise on Environmental Law, 2, 9-41.
- (6) Hiram Clarke Civic Club, Inc. v. Lynn, 76 F. 2d 421 (5th Cir. 1973).
- (7) 本稿注(一)に掲げる著書論文及び拙稿「行政行為に対する司法審査の範囲」行政行為と憲法二五七頁以下。
- (8) これはシラード教授の見解である。Grad, op. cit., 9-45.

(9) 本稿におけるアメリカ連邦行政手続法は、デービス教授の著書によった。Davis, Administrative Law Treatise, 1970 Supplement, p. 1043, 1049, 1053-6.

(10) 我が国では、電気事業及びガス事業の許可及び料金を含む供給規程の制定と変更は通商産業大臣の許可事項とされているが、この許可にあたって、通商産業大臣は、事業の許可の取消し等の聴聞ではなく、公聴会を開き広く一般の意見をきかなければならないとしている。電気事業法三条一項、八条一項、九条一項、二二条二項、一〇八条、一五五条一項、一六一条一項、二項、八三条、一〇九条、ガ事業法三条、一七一条一項、一八条二項、三九条の二、四八条、一四一条一項、二項、一五一条一項、二項、三九条の三、四九条参照。これらの法律が採用する公聴会は、APA の定める規則制定手続にならったのかもしれない。

(11) APA 五五一条は、これら許可可を許可(license)として、次の如く定めている。「(8)許可とは、行政機関の許可(permit)の承認、認可、登録、特許(charter)、制定法による除外その他の形式による許可(permission)を含む。」「(9)許可手続(licensing)とは、許可の賦与(grant)、更新、拒否、取消し、停止、無効宣言、撤回、制限、修正、変更、条件に関する行政機関の手続を含む」と。

三 本件に関する連邦最高裁判所判決

一で紹介した二つの事件についての連邦高等裁判所の二つの判決について、連

邦最高裁判所は、一つの判決でこれを全面的に取り消し、原審に差し戻した (Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, Inc., Consumers Power Co. v. Nelson Aeshiman, 46 LW 4301, 4-3-78)。この判決の判断の順序を追って、検討を加えることにする。

(a) 行政手続に関する司法審査の範囲
まず、本件判決は、APAの立法の歴史を簡単に検討した後、同法五五三条について、次の如く判断する。一般論として、本条は、規則制定手続を行なうについで、行政機関に対して、司法裁判所が加えることを国会が希望した最大限の手続上の要件を規定したものと、従来の判例も判断しており、その裁量権の行使にあたって、行政機関が当事者に手続上の権利を追加することを認めない場であるが、行政機関がこれを認めない場合に、審査する司法裁判所がこれを課する自由はない。このことは、制定法の規定するところをこえる手続をとっていないことを理由として、行政機関の行為を司法裁判所が取り消すことを正当とする事情がありえないというわけではないが、このような事情は、仮りに存在したとしても、極めて稀である。ついで、APAを離れても、連邦最高裁判所は、過去四〇年以上にわたって、どのような手続を採用するかは、基本的には、国会

がその実質的判断の責任を負わせている行政機関の裁量に任されていると強調してきたとして、先例を援用する。そして、このような制定法及び判例法からみて、高等裁判所はこれら制定法及び判例法の解釈、適用につき重大な誤りをおかし、審査する司法裁判所が国会により実質的機能を委ねられた行政機関の採用する手続に自己の考えを植えつけようとしていることについての当裁判所の関心から、本件の移送請求を認めたとし、結論として、高等裁判所はこのような誤りをおかし、不当に行政機関の決定手続に介入したことから、本件を破棄し、原審に差し戻す必要があるとしている。

(b) 使用済み燃料の再処理及び廃棄
本件判決は、バーモント・ヤンキー事件の事実関係及び高等裁判所の判決を詳しく検討したうえで、使用済み燃料の廃棄及び再処理について、原子力委員会が個々の許可手続の中で燃料サイクルを考慮したのは、制定法上の権限内で適切であったとする。しかし、高等裁判所が使用済み燃料サイクルの原則を無効としたことについて、この判決が、行政機関は自由にその手続を形成すべきであるとの行政法の基本原則から著しく離反するとして、この点に関する先例を援用する。APA五五三条に関するこれら先例の採用する解釈の根拠として次の三点を挙げ、第一に、仮りに司法裁判所がベスト

または正当と考えるものに完全に適合すると考える手続を行政機関が採用したかどうかを決定するため、行政機関の手続を継続的に審査するとすれば、司法審査は全く予測不可能 (unpredictable) なものとなる。これは制定法の構造を完全に粉砕するのみならず、インフォーマルな規則制定手続のもつあらゆる長所を失わせることになる。第二に、高等裁判所の判決は、本件決定時に行政機関が利用しうる資料ではなく、聴聞の記録を基礎として、行政機関の手続の選択を審査しているが、このような審査は行政機関に、裁決手続における聴聞 (adjudicatory hearings) をもつ手続で装備された規則制定手続を採用させることになる。そして、第三は最も重要であり、かつ、基本的問題として、この種の司法審査は行政機関の決定についての司法審査の基準の性質を誤解しているとす。そして、この型の手続における記録の相当性は、採用された手続の型に直接の関連をもつものではなく、行政機関がAPAその他の関連する制定法の命ずるところを履行したかどうかにある。要するに、規則制定手続の手続上の短所と審査裁判所が考える点について、正当な権限がないにも拘らず、これを司法審査することは、国会の定めた手続に対する重大な干渉以外の何ものでもないとし、APA, NEPA, 本件の事実、争点の性質、過去の行政機関

の慣行、または、行政機関がうけている制定法上の命令はいずれも、原子力委員会の採用し、または、採用しなかった手続を基礎として、規則制定手続を審査し、これを取り消すことを許すものではない。

(c) エネルギー保全と入り口の基準
この点に関する高等裁判所判決に対して、行政機関の制定法上の責任の範囲のみならず、行政手続の性質、行政機関の決定のもつ権威及び自然保護団体が提起しようとした争点の類型を誤解していると最高裁判所判決は述べる。NEPAは責任ある職員による代替案を含む環境影響陳述書の提出を規定することにより、制定法上のバランスを若干変更したが、この代替案という概念は実行可能性 (feasibility) がなければならず、ある陳述書が人々が考えうるあらゆる代替方法や考えを含んでいないというだけの理由で、その陳述書に欠かがあるとは常識的にみて考えられない。以上の原則に留意してエネルギー保全と代替案について、次の如く判断する。まず、エネルギー保全という用語は、電力需要を減少させる無数の行動や開発行為を意味しており、そして、エネルギー保全問題が重大になったのは、エネルギー危機の到来後のごく最近のことであり、本件コンシューマー電力会社の計画に原子力委員会が環境影響陳述書草案を作成してから一年半後、その最終陳述書が準備され、聴聞

の慣行、または、行政機関がうけている制定法上の命令はいずれも、原子力委員会の採用し、または、採用しなかった手続を基礎として、規則制定手続を審査し、これを取り消すことを許すものではない。

が終ってから一年も経た後のことである。これらを見ると、本件許可をした原子力委員会の行為は制定法の適法な範囲内の行為であることに疑問はない。また、高等裁判所判決の入り口の基準に対する批判は、行政機関の許可処分が行なわれた時点の歴史的事情とその基準そのものの理解に欠けるものとする。NEPAはあらゆる面の環境影響を考慮すべきことを行政機関に義務づけているが、その作成に参加を希望する異議申立人は、参加を有意義なものにする責任がある。このことは、一九六〇年後半及び一九七〇年前半におけるエネルギー保全問題のような海図なき領域に行政機関が乗り入れることを異議申立人が要求する場合、特に妥当する。「実際、あるべき」事項に批判的、または、漠然とした提言をなし、そのことに行政機関の注意をひきつけること以上のことに失敗した後、その行政機関の決定を、当該機関が強力に提案されている事項を考慮しなかったという理由で、これを無効とすることを請求することにより、行政手続を不当な妨害主義 (unjustified obstructionism) を行なうゲームとしたり、そのための場とすべきではない。」そして、本件では、行政機関は継続的に異議申立人の主張を明らかにするように求めていたにも拘らず、本件異議申立人がその主張を明確にせず、事実上参加を拒否していた。ま

た、入り口の基準についても、この基準の採用により、民事事件の一応有利な事件 (prima facie case) と同じ責任を負わせようとするものでなく、単に合理的な人をして一歩進んで検討することを要求するに足りるに十分な証明 (proof) がなければならぬとする原子力委員会判断は、この種の行政機関の裁量の範囲内のことである。以上要するに、原子力委員会の許可の時点の事実からみて、これを独断的、恣意的とすることは、これらの言葉を無意味にすることである。また、先例も、環境上の要素に関する行政機関の検討が十分かどうかについて審査する司法裁判所の役割は、当該行政処分なされた時期及び審査を命ずる制定法により制限されている。そして、最後に、エネルギー保全問題に関して、高等裁判所判決が、素人に理解し易く、他の問題にもふれるように、諮問委員会の報告を再検討させるべきであると判断しているのに対し、本件判決は、これも行政手続に対して違法に (unjustifiably) 介入するものであるとする。原子力委員会はこの報告を一層明確にするために差し戻すこともできるが、司法裁判所が委員会にこの手段をとることを命ずることを支持するものは何もないとする。ついで、本件に關係する若干の点にふれるとして、次の如く述べている。コンシューマー電力会社が最初に原子炉建設の許可

を申請したのは一九六九年であり、その時に極めて広汎な審査をうけ、その為の手続に数年を費し、聴聞は二週間をこえている。「いつかは、原子力エネルギーも安価で安全な電力になるかもしれないし、そうはならないかもしれない。しかし、国会は少なくとも原子力エネルギーを利用する選択をし、司法裁判所は単に制限された役割を果すに止まる合理的な審査手続を設けている。国会や州議会で解決されるのが適当な基本的政策問題は、行政機関の行為の司法審査の名目で連邦司法裁判所の審査をうけるものではない。時が経過すれば、原子力エネルギー開発の決定が間違っていたことを証明するかもしれないが、その判断をするのは、国会または州の諸機関である。その間、司法裁判所は与えられた任務を遂行すべきである。NEPAは国民に対し有意義な実質的目標を設定したが、その行政機関への命令は本質的に手続上のものである。その他と同様、この場合も、制定法の命ずる手続上、実体上の理由によつてのみ、行政的決定を取り消すことができるのであって、単に司法裁判所がその結論に賛成しないという理由で、これを取り消すことはできない。そして、最初十分に協力せず、争点を提出しなかった当事者から申し立てられた周辺の争点についての一つの見落しは、他の点についての徹底的に行なわれた手続の後で適

法に作成された決定の取り消しの基礎としてはならない。」

四 若干のコメント

最初に述べたように、本稿で検討したのは、原子力発電所の建設等の環境への影響を争点とした、アメリカでも数少ない判決の一つである。この事件の事実関係及び法律上の争点はかなり複雑なので、本稿もその正確な紹介に重点を置いて述べてきた。そして、この紹介のみでも予定の紙数を大分こえたので、私としては、最後に若干のコメントを加えるに止めよう。

本件最高裁判所判決に関して、第一に指摘しなければならない点は、行政機関の実施する行政手続に関する司法審査の範囲は、司法裁判所の機能からみて、一定の限界のあることを明らかにした点にある。ここで争われた行政手続は ADA が規定する手続ではあるが、裁決手続ではなく、規則制定手続であり、NEPA の定める環境影響陳述書、更に原子炉の建設、使用という未知の要素の多い技術的開発が關係している新しい手続であるが、このような手続の司法審査についても本件判決により、従来の原則の支配が確認された⁽¹⁰⁾。先例拘束性の原則の支配するアメリカ法としては、極めて例外的に先例をかなり自由に解釈した高等裁

判所判決は、原子力委員会の許可を取り消したが、連邦最高裁判所はAPA及びNEPAに関する先例を援用して、これを徹底的に批判した。そして、高等裁判所の判決は、制定法について誤った解釈を採用し、判例法に違反するとして、ほぼ全面的に取り消され、原審に差し戻された。従って、NEPAが関係する環境保護に関する事件について、今後、本件最高裁判所判決の判断の支配する範囲内において、本件判決が先例としての拘束力をもつことになる。従って、環境法の分野で、司法審査を通じて新しい環境保護の途を求めようとするれば、本判決と抵触しないように、その先例としての拘束力の及ばない分野を求めねばならなくなる。しかも、その分野は多くの先例によって支配され、必ずしも広いとはいえない。その意味で、アメリカにおける環境保護のための司法的救済は決して容易でないといつて差し支えあるまい。この判決の結論の当否は別として、この判決をみて私が最も強く感ずることは、我が国の判決とアメリカのそれとの相違である。我が国の判決は、上級審の判決や先例に拘束されることなく、少なくともアメリカの判決と比較して遙かに自由に法解釈を展開する。これに反して、アメリカの先例拘束性の原則(13)の支配は極めて大きく、これをくつがえすことは容易ではない。本件についての高等裁判所の判

決も先例を無視したわけではなく、新しい制定法であるNEPAの解釈等を通じて、従来の行政手続に関する司法審査に関する判例に新しいアプローチを採用しようとしたに止まるが、最高裁判所で全面的に破棄された。このような判決の結果をみると、今後の我が国でのアメリカ法研究者は、まず、先例拘束性の原則から始めることの必要を再び痛感する。

第二に、行政手続の審査に関する司法裁判所の役割である。行政手続に関する司法審査の範囲は制限されたものであるとの原則は、判例法上既に確立しており、本件最高裁判所判決もその一例を加えたに止まる。そして、このように司法裁判所の果す役割が制限されたものに止まるとしている最大の根拠は、公共の利益が関係する行政の実体について最終的判斷を下すものは、国会や地方議会であるとする判例の一貫した解釈にある。この点は、我が国の判例でも部分的に、採用されている原則であるが、この原則は司法審査一般に関する基本問題の一つであり、今後も検討を必要とする。その場合本件判決も参考にならう。

第三に、APAの規定する規則制定手続に関する司法審査は、従来私の不勉強な分野であり、この点に関する先例も十分に知ってはいない。本件最高裁判所判決は、規則制定手続について、当該行政機関に広い裁量を認めている。我が国で

は、APAのように、規則制定について一般的規定を置かず、若干の許認可手続についてそれぞれの法律により公聴会等が定められている(14)に止まる。そこで、この公聴会の性質と機能、それに対する司法審査の範囲と基準等については、判例も少なく(15)、学者の研究も殆ど皆無に近い。そして、我が国では未だ本件の争点の一つである環境影響評価に関する法律は制定されておらず、この点を規定する条例も極めて少ない(16)という状態である。このように環境影響評価に関する法令が整備されない理由の一つに公聴会に対する不安があることである(17)。本件最高裁判所判決は、環境影響評価における公聴会を含めて、将来の我が国の公聴会制度を検討するにあたっても参考になる点が多いと思う。

号二〇三七頁、最判昭和五〇年五月二十九日民集二九卷五号六六二頁。なお、その他の判例等について、拙稿「告知・聴聞を中心とする公正手続の内容と限界」(公法の理論)中九九七頁以下。この論文ではふれなかったが、原子炉取用建物についての建築確認処分に関する住民の審査請求を却下した裁判による口頭審理をしなかったことの違法性が争われた例がある。浦和地判昭和四四年一月二七日行裁例集二〇卷一〇号一五二一三頁、その控訴審東京高判昭和四七年九月二七日行裁例集三三卷八・九号七二九頁。

(16) 昭和五三年五月現在、都道府県、政令指定都市の環境影響評価条例は次の如し。環境影響評価条例をもつのは川崎市(昭五二・一〇)公布、昭五二・七・一施行)のみであり、その準備中の団体として北海道、東京都、京都府、京都市、名古屋市、横浜市があり、要綱等制定団体として宮城県、兵庫県、福岡県、栃木県、山口県、沖縄県があるに止まる。環境影響評価の実施に伴う問題については、拙稿「制度化に伴って発生する実務上の諸問題」木宮編「環境アセスメント制度の運用と対策三五頁以下。

(17) 環境影響評価についての住民参加、例えば、その一つとしての公聴会は、地域住民の同意を得るための手続ではなく、より合理的な最終案を作成するために地域住民等の意見を吸収するための手続であるとするのが、従来からの見解である。拙稿「環境アセスメントの法理と課題」法律の環らば三〇巻三三七頁以下。しかし、私の見解が支配的といえるかどうかは疑問である。そこで、事業者等が環境影響評価制度の法律化に消極的になるのも已むを得ないかもしれない。

(わたぬき・よしもと) 独協大学教授