

伊方原子力発電所訴訟第一審判決

松山地裁昭和五三年四月二十五日民事第一審判決

(昭和四八年(行ウ)第五号伊方発電所原子炉設置許可処分取消請求事件)

(判例時報八九一号三八頁)

〈事実の概要〉

被告(内閣総理大臣)は昭和四七年一月四国電力株式会社に対して伊方発電所の原子炉設置許可処分(以下本件許可処分という)をした。これについて、この原子炉の設置場所予定地の近くの愛媛県西宇和郡内に居住する原告ら三三名(本予定地から一番遠くの三崎町に居住する者で約三〇キロメートル離れている)は、右原子炉が設置されることにより、その生命、身体、財産等が侵害される危険が生ずるとし、本件許可処分の手続上および実体上の違法を主張して提訴しその取消を求めた。

転、同年一〇月には営業運転が開始されている。棄却(控訴)。

一 原告適格 行訴法九条にいう「法律上の利益を有する者」とは、「法律上保護されている利益を当該行政処分によつて侵害された者をいい、右行政処分の名宛人でない第三者も含まれる」。この利益の存否は、「当該行政処分の根拠となつた実体法規(本件では規制法〔筆者注〕核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律。以下「規制法」という)二四二条二項(二項?)」が右利益の保護を図る趣旨を含むか否かによつて決せられる。」(三四九―三五〇頁。この頁数は判時八九一号のそれを示す。以下同じ)。

二 本件許可処分における手続の適合 基本法二条との関係 「いわゆる

原子力三原則は原子力の平和利用を担保しようとする原則であるから、この三原則が、原子力の平和利用方法である発電用原子炉の設置許可処分手続を直接規制するものと解することはできない。」(三五二頁)。

(二) 基本法および規制法との関係

1 第三者に危害を及ぼす危険性のある施設等の設置、製造を許可するにあつて法律またはその委任する命令にどのような基準・方法を設けるかは、諸般の事情を総合的に考慮したうえで、立法機関が判断すべき事柄である(したがつて規制法二四二条一号四号は抽象的な基準を定めているに過ぎなくても憲法三二条、四一条に違反しない)。

2 同じく右のような許可処分手続に、当該施設により被害を受けるかもしれない第三者を関与させるか否か、関与させるとしてどの程度の関与をなさしめるかは、諸般の事情を総合的に考慮したうえで、これまた立法機関の判断すべき事柄である(したがつて基本法、規制法に關与手続規定がなくとも憲法三二条に違反しない)(三五二―三五三頁)。

3 (1) 原子炉設置許可手続の特殊性からの一定の手続 明文の規定がないので規制法の解釈として、周辺住民の同意の取得、資料の公開、公聴会の開催、告知・聴聞の機会供与等の手続が原子炉設置許可処分手続上要求されている、と

みることはできない。

なお付言すると、行政処分をなすにあたり、「当該行政法規が行政処分をなす手続の全部又は一部を定めていない場合に、右手続の規定のない点においていかなる手続をとるかは、行政庁の裁量に委ねられている。」(三五二頁)。

(2) 本件許可手続における個別的瑕疵 (一)第八六部会(本件において原子炉安全専門審査会(以下安全審査会という)が原子力委員長より指示を受けて設置したもの)、(二)安全審査会(旧原子力委員会設置法(以下旧設置法という)二四二条により原子力委員会に設置されるもの)、(三)原子力委員会(旧設置法一条により総理府に設置されるもの。規制法二四二条二項により被告から「意見をき」かれ(四)の組織、構成員、議事運営、審査過程等における原告ら主張のような事実はあるものについては存しない、あるものについては存在するが手続的違法を(必ずしもあるいは直ちに)構成するものではない、またはその瑕疵は治療されている(三五二―三五七頁)。

(3) 手続的実質審理の違法 (一)安全審査の対象 原子炉設置許可処分の際の安全審査は「当該原子炉の基本的設計方針ないし基本計画」における十分な安全性確保の確認で足り、細部にわたる具体的ないし実際上の技術的事項については「ま

では必要でない。(二)安全審査の方法 安全審査においては、原子力委員会または

安全審査会「自らが資料を収集し、調査研究した上で、その安全性を確認しなければならぬものではない」。(ウ)安全審査の基準 安全審査は「原子力発電等に関する既存の知識、知見を基本として行われ」、「審査会は原子炉の技術に関して自らが研究ないし実験をする必要はなく、また設置法の解釈上も審査会にそのような任務は与えられていない」。なお、「アメリカの資料・データを安全審査に活用していても、その判断の自主性は確保されている」(三五七頁)。

(三) 本件許可処分の裁量性 (1)「規制法二四条は、原子炉設置許可処分は、周辺住民との関係においても、その安全性の判断に特に高度の科学的、専門的知識を要するとの観点及び被告の高度の政策的判断に密接に関連するところから、これを被告の裁量処分とするとともに、慎重な専門的、技術的審査によつて、一定の基準に適合していると認めるときでなければ、その設置許可をすることができないとして、被告の裁量権の行使に制約を加えているものと解すべきである」。(2)ただ立証責任については、安全審査資料の偏在と専門的知識の優劣を考えると、「公平の見地から、当該原子炉が安全であると判断したことに相当性のあることは、原則として、被告の立証すべき事項であると考える」(三五八頁)。

三 実体上の問題 平常時被ばくの危

険性、事故防止対策および事故対策に照する「認定、判断及び弁論の全趣旨に照らすと、本件安全審査において、本件原子炉の基本設計が安全設計審査指針、立地審査指針その他の原子力発電所設置における審査の基準に適合する」とした判断は「相当と認められ、ひいては本件原子炉施設は規制法二四条一項四号に適合するものとした被告の判断」は「相当と認められる」(四〇五頁)。

〈解説〉

一 本件訴訟の意義と原子力発電の問題性 (一)従来も間接的に原子力の開発・利用をめぐる訴訟は若干あったが (i)浦和地決昭和四七・一・二七判時六五五号一頁、(ii)水戸地判昭和四七・八・三行裁例集二三巻八・九号六〇五頁、(iii)東京高判昭和四七・九・二七行裁例集二三巻八・九号七二九頁、(iv)東京高判昭和四八・九・一四行裁例集二四巻八・九号九五〇頁 (ii)の控訴審事件)、(v)高松高決昭和五〇・七・一七行裁例集二六巻七・八号八九三頁、(vi)福島地判昭和五三・六・一九行裁例集二九巻六号一二三七頁等)、本件のように「原子炉設置」許可処分の適否が直接争われたのは初めてである。

②右(i)―(vi)の事件においても、原告となった施設周辺住民の訴えの利益ないし原告適格が問題となっているものがあるが、本判決のように「原子炉設置」許可処分の取消請求事件において (右(ii)(iii)(iv))

(iv)は他の請求事件)、しかも正面から(右(v)は傍論として)論じて肯定したのは初めてである(右(v)は肯定したが結局却下、(ii)(iii)(iv)は否定、(v)は傍論として肯定)。

③右(i)―(vi)の事件においても原子力発電の「安全性」の問題が触れられているのはあるが、本判決のように正面から本案上のもので取り上げられたのは初めてであり、本格的な「安全審査」に対する司法判断としてはわが国のみならず世界でも初めてだといわれる。

(二)ところで発電用施設には主として、水力、火力および原子力発電施設がある。このうち火力発電と原子力発電はともに蒸気力でタービンを回して発電するものである点で共通であり、異なるのはただ、火力発電の場合は石炭や石油を燃やしてそのさい生ずる熱を利用して蒸気をつくるのに対し、原子力発電の場合は核分裂性の原子核を分裂させそのさい生ずる熱(この熱をとり出す装置が原子炉である)を利用して蒸気をつくるという点である。しかしながらこの違いが、平常運転のさい、あるいは事故発生の場合の危険性に決定的な差異をもたらしているのである。

すなわち「原子炉における核分裂反応は、熱エネルギーを発生させる際に、同時に極めて毒性の強い核分裂生成物やプルトニウム等の放射性物質を大量に産出すること、原子炉より産出されるプルト

ニウムは極めて危険な存在であり、その半減期は二万四〇〇〇年という極めて長いものであること、…放射性物質の毒性の特質は、これまでの石油コンビナート等に関する公害紛争で問題にされてきた、いわゆる化学的物質とは全く異質性を有する点にあること、すなわち①放射性物質が発する放射線は、人体に与えるその作用力の大きさにもかかわらず、たとえ、致死量の放射性物質にさらされていても、人間の五感によつてそれを感得し得ず、特別の検知装置によつてしかその存在を確知し得ないやつかいな性質を有すること②現在の科学水準では、放射性物質の毒性を無毒化することは不可能であり、したがつて、いったん生産された以上、自然の法則に従つて放射性物質が放射線を出しつつ漸次崩壊し、放射能を減衰してゆくのを待つ以外には対策がないこと」である。これらのことについては、被告はもちろん裁判所も認めるのである(三七二頁)。

他方、昭和四八年のオイルショック以来世界の先進国は、石油からウランへとエネルギー政策を転換し、電力需要者に対する安定した電力供給のために原子力発電が必要であるとの政策をとり始めたのである。原子力発電の問題はその危険性と必要性との間でゆれ動いているといえる。

二 原告適格の存否 周知のように原

告適格については、「法律上の利益を有する者」(行訴九条)とはなにか、「法律上の利益」とはなにか・それは権利と區別されるか、「法律上の利益」はどのような場合に(何を手がかりとして)あるとされるか等について種々の見解が分かれている(不服申立の場合ではあるが、これらの問題について、最(三小)判昭和五三・三一四民集三二巻二号二二頁が参考となる)。

これらの見解を大別すると、(1)法律上保護された利益説と、これをさらに進めた(2)裁判上保護に値する利益説とがある。現在の学説・判例は(1)の説であるが、なお(1)の説をとる学説も有力であり下級審の判例にはこの考えをとるものもある(最近のものとしては、札幌地判昭和五一・七・二九行裁例集二巻七号一〇九六頁、名古屋地決昭和五一・九・八行裁例集二七巻九号一五七三頁など)。ただ(1)の説にもその後拡大化への発展がみられる。その一つは(a)「法律上の保護」という意味の拡大で、処分の根拠となった個別法規によって保護されているということから、当該法全体(この場合他の法令や憲法を含める説もある)によって保護されているという(ことへ)、他は(b)個人的保護利益の内実の拡大で、特定ないしは狭く限定された人びとの個別的具体的利益から不特定多数人に共通する集団的公衆的利益へ、がそれである(原田尚彦「環境権と裁判二七八頁以下)。このような分類にしたがうと

すれば、本判決は(1)の法律上保護された利益説、とりわけ(b)の説まで拡大されたものとして位置づけられる。

ところで本判決が右のように法律上保護された利益説に立っているかぎりでは、被告側の主張とも軌を一にしている。にもかかわらず結論が分かれたのは、被告が規制法二四条一項四号によって保護されている利益は「公共の安全」であり、原子力発電所付近の個々の住民の安全は、この「公共の安全」を通じて確保されるにすぎないとしているのに対し、本判決は規制法二四条一項四号を、

「公共の安全」を図るとともに、「原子炉施設周辺住民の生命等」を保護する規定でもあると解釈したことによる。つまり法条の趣旨・目的を拡大して読み込んだことによるのである。このような点で一方でこのような拡大的読み込みが法条の文理から無理なくできるかどうか、他方でこのように個別法規によって保護されている利益(前述(a)の説)という考えに固執しなければいけないのかどうか、の批判があるが、いずれにせよ、一方で行政の客観的違法性追及のための原告適格を広く認め、他方で少なくとも表面上であれそれを実定法の解釈の操作を通じて行ったという点で最近の学説に一致するところがあるといえよう。

なお、本件で重要なことは、右のような積極的な面での原告適格の肯定もさる

ことながら、消極的な面での原告適格の肯定である。すなわち第一は、原告適格を基礎づける事実の主張と立証の程度についてかなり緩やかに解していることである。まずその主張は論理性、経験性、具体性を欠いた仮定的な見解であると即断することができない程度のものでもよく、そのためには被ばく障害の発生危険性の存在や原子炉事故の発生という事実について、そのことを指摘する専門家の見解がある(本件では各証言の中にあつた)という程度の立証があればよいとなっている。つぎに法律上の利益の侵害(本件では事故等による生命、身体等の損傷)の事実はその「蓋然性」の存在でよく、しかもその立証の程度はこれが明らかに否定されるようなものでなく、よいとなっている。この点は本案審理と同程度の主張・立証が必要であるとする見解もあるうかと思われ今後の検討課題であるう。

ある(被告の主張一八一頁以下)。本判決は「本件許可処分に際しなされる原子炉の安全審査に過誤、欠落があることから、それによつて原告らが本件原子炉により被害を受ける」ということであれば、たとえ後続処分云々というような事情があるからといって、その被害が本件許可処分によるものでないとすることはできない、としている。

第二は、当該行政処分と法律上の利益の侵害との間の因果関係である。というのは本件では本件原子炉設置許可処分後原子炉の運転に至るまでの間に各種の認可、検査等の処分があるので、そこに因果関係の中断はないか、また原告ら主張の被害は、後の段階の原子炉の運転という事実行為より発生するのであって、本件許可処分自体からは発生しないのではないか、ということが問題となるからである(被告の主張一八一頁以下)。本判決は「本件許可処分は、原告らが本件原子炉により被害を受ける」ということであれば、たとえ後続処分云々というような事情があるからといって、その被害が本件許可処分によるものでないとすることはできない、としている。

第三は、民事訴訟の提起の可能性と法律上の利益の存否である。というのは原告らは本件訴訟において権利・利益の侵害を理由として争っているが、それならそのことを理由として、本件原子炉の設置者である四国電力を相手として、妨害予防の訴えなど民事訴訟を提起することができるのではないか、もしできるとすれば本件許可処分の取消訴訟にはその訴えの利益が存しないことにならないかの問題があるからである。この点は両訴訟提起の可能性が肯定された場合、両者の関係をどうみるか(両訴訟独立併存とみるか、民事訴訟を原則的なものとし行政訴訟を補充的なものとするか)ということになる。本判決は民事訴訟の提起の可能性は否定しえないとしても、このことから直ちに本件許可処分の取消を求める利益が存在しないとする理由は見出し難いとした。この点もこれに反する見解のある中で注目しおしよ。

三 手続上の問題 (一) 行政の民主的

目にはおしよ。

統制という観点から行政上の事前手続を踐むことの重要性が、すでに学問上の認識を越えて、立法上実務上のものにもまで高められているということについてはさしたる異論はないであろう。とくに本件のように単に行政処分の手相手方(四国電力)のみでなく、第三者たる原子炉施設周辺の住民にも多大の影響を与えるものにあつてはなおさらであり、他方当該行政処分が裁量性を有する場合は、その実体上の問題には原則として裁判所の統制が及ばないため(行訴法三〇条)(もっとも行政裁量は、どのような手続を経てどのような場合にどのような処分をするかしないかについて行われるものであるから、手続上の問題の場合にも裁量性は問題となる。判旨二(三)(参照)、その手続面の審理をもって限界としようということであれば、逆にいえばその手続面の審理を通して裁量統制するのがギリギリのところであるということであらばなおさらということになる。

(二) 右のような見地から、裁判所における行政手続という法律問題の審理については、第一に、法令に明示的に定められた手続が遵守されたかどうかをのみ審理する場合、第二に、法令上直接明示されてはいないが、憲法または関連法規の合理的解釈により導き出される手続が遵守されたかどうかを審理する場合(個人タクシー事件や群馬中央バス事件など)、第三

に、行政過程における個々の手続の遵守不遵守を全体として総合的に評価するよう審理する場合があるとされる(阿部「原発訴訟をめぐる法律上の論点」判タ三六二号一三頁)。

本件訴訟で原告らは、関係法律になんら明示的な手続規定がないことをもつて、⑦基本法および規制法は憲法の要求する適正条項違反である、⑧違反でないまでも基本法のいわれる原子力三原則が許可処分手続を直接規制している、⑨違反でなくまた直接規制していないとして、憲法の適正手続条項および基本法の趣旨に照らし規制法の解釈上資料の公開、公聴会の開催等の手続が要求されている(これを履践していない)、と主張したが、本判決は右の第二の立場をとることなくいずれもこれを斥けている(前記判旨二(一)、2、3(参照))。

(三) またいわゆる行政行為の主体に関する瑕疵(右の(二)は手続に関する瑕疵の場合である。田中・新版行政法上全訂第二版一四三頁以下参照)とされているものうち、代理者の出席、定足数の不足、委員依拠の不手ぎわ、不十分な調査、委員・事務局の兼職・兼担等についての原告らの主張もこれを逐一斥け、結局原告らの「主張事実が仮りに存在するとし、かつ、これらの事実を総合しても」原告らの主張は理由がない(判旨二(三)(参照))として右の第三の立場もとっていない。

四 以上、純粹の手続審理の問題だけでなく手続的実質審理上の問題(判旨二(三)(参照)。なお北陸スモン判決である金沢地判昭和三三・三・一判時八七九号二六頁)を含めて本判決が手続上の問題について原告らの主張をことごとく斥けたことについては、批判的な意見が多く、原告らはもつとこの側面の主張について力をそぐべきであつたというような意見もあるが、他方裁判所がこのように手続問題に対処したのは、すでに実体判断において処分は適法であるとの心証を得ていたからではないか、法の明文の規定がないのに解釈上手続原則を創造して取消判決を下すのは余程の場合であつて、それは、「実体審理をして、実体法上の違法事由とあわせて手続法上の違法も附加するか、それとも、実体法上の疑いが濃いが確証がつかめず、実体法上の理由では取消判決は下しにくい、さりとて処分を適法として原告の請求を棄却するのは正義に反するおそれがあるといった場合に限り」、手続原則違反それのみで取り消す判決は恐らく少ない、とする意見もある(阿部・前掲一七頁)。いずれにせよ、この点は、裁判所による効果的な行政手続の問題として今後なお検討されることにならう。

四 実体上の問題 (一) 本件で大きな注目を浴びたのは、原告適格という要件問題もさることながら、原子炉の安全性

という本案問題でもあつた。それは裁判所がどこまで、行政庁の科学的・専門的な知識を要する安全性判断、あるいは最終的になされる政策的判断に踏み込んでいけるかという、根本的には行政事件訴訟と司法審査の限界にまで遡る問題を提起していたからである。

一般に取消訴訟における本案審理においては、裁判所の審理しうべき範囲は、手続上、実体上の法律問題(事実問題を含む。いわゆる法規裁量に属する問題も法律問題である)にかぎられ、いわゆる便宜裁量に属する問題には及ばない、もっとも後者の問題であっても、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた」(行訴法三〇条)かどうかは法律問題であり、審理の対象となる(田中・前掲三四三三四四頁参照)。もしある問題が法律問題であるなら、行政庁の見解判断のいかんにかかわらず裁判所は、証拠にもとづき独自の立場で審理判断する(右に述べた(三)手続上の問題の多くはこの立場で審理判断されている)。これに対しいわゆる便宜裁量問題である場合は、行政庁の見解判断を尊重して最終的なものとする。そして裁量権の濫用・濫用の問題の場合は、一応行政庁の見解判断を前提としてそこに濫用・濫用があつたかどうかを審理判断することになる。この審理判断は具体的には、行政庁の認定判断がその恣意によるものかどうか、その判断の前提とされた事実の

認識について明白な誤りがあるかどうか、あるいはその結論にいたる推理に著しい不合理があるかどうかなどを含めて、当該行政処分が、当該法の規定により行政庁に与えられた権限をその法規の目的に従って適法に行使したかどうかについて行われる(最「二小」判昭和四四・七一・一民集三三巻八号一四七〇頁参照)。

(二) 本判決は、規制法二四条は、原子炉設置許可処分を「裁量処分」とするとともに、裁量権の行使に制約を加えている」とも、裁量権の行使に制約を加えている」ともとした(判旨二(四))。この論旨はあまり明確でないが、文脈との関係からすれば、設置許可をすることができるとき「一定の基準に適合していると認めるとき」にかぎられることを「制約」といつているように解され、そうであるとすれば、②のような事情をもって「一定の基準に適合していると認める」かについての認定判断には、科学的専門的知識を必要とし、これを基礎に「現在の科学的見地から相当と認められる程度の実験、実証を経て、周辺住民等に被害を及ぼすことはない」との結論を得(傍点筆者)てはじめて設置許可をすることができるのであって、「完全」といふべき実験、実証を経たうえで、危険が全く存在しないとみられるに至(傍点筆者)ることまでには必要でない(以上三五八頁)。この点は原告らも認めていると思われる、そうでないのに設置許可をするのは違法である、換言すれば④設置許可をす

るかしないかの判断に裁量があるのではないということになるのである。もしそうであれば、表面上は被告の見解を容れているようであるが、実際は原告らの見解に近いといえる。それとも設置許可をするかしないかというところで政策的判断が関連するということであろうか。

(三) そして、当該原子炉が安全である(災害の防止上支障がないものである)との判断に相当性があるということが、主として、その判断が恣意によらないこと、事実認定に明白な誤りがないこと、推理過程に著しい不合理がないことを意味するものであるとするなら、本件判決は被告の認定判断を右の限度(傍点)において、事後審査審的に審理していると解される。

この点については、本判決が覆審的に自ら科学的専門的判断を行っているのではないかとの批判がある。確かに本判決は、右認定に反する証拠は採用しない、右主張に添う証拠は採用できない、……が推認される、……と認めることはできない(または筋合ではない)とか述べて、裁判所が独自の立場で審理判断しているかのようなところがかかり存する。しかしこれも、相当性審理の一過程としてなされたものであるといっていえなくはない。むしろそのことよりも問題なのは、右

判旨二(三)(二)にあるように、被告が立証責任を負うのは「原則として」であって、例外的に原告らが「その安全に関する判断の不当性を立証すべきである」(三五八頁)となつてゐることであり、そして実際右のような審理態度のため、原則例外が逆転して、原告らが安全性判断の不当性の立証責任を負つてゐるような結果になつてゐることである。

五 基本法等の改正 なお「原子力行政懇談会」の意見(昭和五一年七月)に沿つて、基本法、設置法および規制法の三つを同時に改正する「原子力基本法等の一部を改正する法律」(昭五三法八六)が成立公布されている(昭和五三年七月)。主な改正内容は、①原子力安全委員会の設置(従来の原子力委員会を二つに分け(新)原子力委員会と原子力安全委員を総理府に置くことにした。基本法四・五條)と、②安全規制の一貫化(原子炉の安全規制の責任体制の明確化)である。これらは判旨二(三)(2)の一部に関連する。なお、原子力安全委員会の新設にもかかわらず、公聴会の開催等に関する行政手続の法定化はなされていない。

以上のほかなお触れるべき多くの問題点があるが、紙面の都合上言及することができなかつた。後記の参考文献を参照されることを望みたい。

〈参考文献〉

- 多数の文献があるので特集号とその後のものを掲げるにとどめたい。
- 「原子力と安全性論争」伊方原発訴訟の判決批判」技術と人間五三年六月臨時増刊号
- 「伊方原発訴訟判決」ジュリスト六六八号
- 「原子力と法」法律時報五〇巻七号
- 「伊方原子力発電所訴訟第一審判決判決をめぐって」判例時報八九一号
- 「伊方原発訴訟判決をめぐって」判例タイムズ三六二号
- 原田尚彦「科学裁判」法令解説資料総覧七号(なお、基本法等改正法の解説につき同五号と前記法律時報参照)
- 松本昌悦「判例評論三三八号

川上宏二郎

西南学院大学 教授