

◆◆特集・伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決◆◆

## 伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決

●高橋利文●たかはし・としふみ●最高裁判所調査官●

## ●伊方原発訴訟最高裁判決●

最高裁判平成四年一〇月二十九日第一小法廷判決

(昭和六〇年(行ツ)第一三三三号伊方発電所原子炉設置許可処分取消請求事件)

一審・松山地判昭和五三年四月二十五日判例時報八

九一号三八頁

二審・高松高判昭和五九年一二月一四日判例時報

一一三六号三頁

## ●事案の概要●

## 一 本件訴訟の経緯

本件は、愛媛県西宇和郡伊方町に原子力発電所(伊方原子力発電所)の建設を予定していた四国電力株式会社から、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(昭和五二年法律第八〇号)による改正前のもの。以下、「規制法」という)二三条一項に基づいてされた原子炉設置許可申請に対し、内閣総理大臣が昭和四七年一月二十八日にした原子炉設置許可処分(本件処分)が違法である

るとして、伊方町及び近隣の町に居住する住民ら(Xら)が提起した本件処分の取消しを求める訴訟である。

第一審松山地判昭和五三・四・二五は、Xら(三名)の請求を棄却したが、うち三二名が控訴した(控訴した者のうち六名は控訴の取下げをした)。その後、本件許可処分は、原子力基本法等の一部を改正する法律(昭和五三年法律第八六号)附則三条一項の規定により、通産大臣がした処分とみなされ、通産大臣が訴訟承継して被控訴人となった(高松高判昭和五四・五・二五行集三〇巻五号一〇三五頁参照)。

原審高松高判昭和五九・一二・一四は、Xらの控訴を棄却したので、Xらのうち一六名が上告した。

## 二 本件の争点

本件訴訟の争点は、これを大別すると、次の四点に分類することができる。

(1) 原子炉設置場所の周辺住民であるXらに本

件処分取消訴訟の原告適格が認められるか。

(2) 本件処分の手続に瑕疵はないか(手続的適法性)。

(3) 原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査の在り方(司法審査の範囲、方法、原子炉設置許可処分は裁量処分か否か、本件処分の適法性の主張立証責任)

(4) 本件原子炉の安全性を肯定した本件処分の実体的適法性

## 三 原審の判断

## 1 周辺住民の原告適格について

原審は、規制法二四条一項四号は、Xらのような原子炉事故等により直接災害を受ける危険性のある周辺住民については、災害の防止に関する利益をその個別的利益として保護しているものと解すべきであるとした上、Xらは、本件処分の取消しを求める本件訴えにつき原告適格を有すると判示した。

2 本件処分の手続的適法性について

原審は、原子力基本法（昭和五三年法律第八六号による改正前のもの。以下「基本法」という）二条所定の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などとし、また、原子力委員会に置かれた原子炉安全専門審査会及び専門部会における本件原子炉施設の安全性に関する調査審議の手続に瑕疵はないと判示した。

3 原子炉設置許可の段階の安全審査の対象・原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査の在り方について

#### (一) 安全審査の対象

原審は、規制法が原子炉設置許可の段階で原子力発電の安全性をすべて詳細にわたって審査すべきものとしていっていると解することはできないから、原子炉安全専門審査会においては、主として当該原子炉の基本設計の安全性についての審査がなされるものと解すべきであるとした上、原子炉設置許可の段階の安全審査においては、①固体廃棄物の最終処分方法、②使用済燃料の再処理及び輸送の方法、③温排水の熱による影響、④原子炉の使用を廃止した後の措置にかかわる事項は、右安全審査の対象とはならないと判示した。

#### (二) 司法審査の方法・主張立証責任

原審は、規制法二四一条一項四号が原子炉の安全性に関する許可基準につき、「災害の防止上支障がないものであること」と抽象的、包括的な規定

をするにとどめているのは、原子炉の安全性に関する判断につき行政庁の専門技術的裁量を予定しているとした上、原子炉設置の安全性に関する司法審査は、その安全性いかんという問題については裁判所が全面的、積極的に審理判断するのではなく、安全性を肯定する行政庁の判断に、現在の科学的見地からして当該原子炉の安全性に本質的にかかわるような不合理があるか否か、という限度で行うのが相当であり、その点の主張立証については、公平の見地から、安全性を争う側においては、行政庁の判断に不合理があるとする点を指摘し、行政庁においてその指摘をも踏まえ自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとするのが妥当であると判示した。

#### 4 本件処分における安全性審査の実体的適法性について

Xらは、本件原子炉の安全性審査に瑕疵があるとして、これを次の四項目に大別して主張した。すなわち、①本件原子炉による平常時被ばくの危険性に関する主張、②本件原子炉の事故防止対策に関する主張、③本件原子炉の事故対策に関する主張、④スリーマイル島原発事故と本件安全性審査の合理性に関する主張である。

Xらの右主張に対し、原審は、前記判示の原子炉設置許可の段階の安全審査の対象・原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査の方法の立場に立って、右各主張について判断し、本件原子炉の安全性審査においては、その安全性に本質的にかかわるような不合理があるとはいえないとし

て、右各主張をいずれも排斥した。

原審は、以上のとおり認定判断し、Xらの請求を棄却した第一審判決を相当として、Xらの控訴を棄却した。

Xらは、これを不服として上告した。

本判決は、次のとおり判示して、Xらの上告を棄却した。

## 判 旨

一 基本法及び規制法の原子力発電所の設置規制手続に関する規定並びに本件原子炉設置許可処分と憲法三一条について

行政手続は、憲法三一条による保障が及ぶと解すべき場合であっても、刑事手続とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、常に必ず行政処分の相手方等に事前の告知、弁解、防衛の機会を与えるなどの一定の手続を設けることを必要とするものではないと解するのが相当である（最大判平成四・七・一民集四六巻五号四三七頁参照）。原子炉設置許可の申請が規制法二四一条一項各号所定の基準に適合するかどうかの審査は、原子力の開発及び利用の計画との適合性や原子炉施設の安全性に関する極めて高度な専門技術的判断を伴うものである。同条二項は、右許可をする場合に、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定められていることにかんがみると、基本法及び規制法

が、原子炉設置予定地の周辺住民を原子炉設置許可手続に参加させる手続及び設置の申請書等の公開に関する定めを置いていないからといって、その一事をもって、右各法が憲法三一条の法意に反するものとはいえず、周辺住民であるXらが、本件原子炉設置許可処分の際し、告知、聴聞の機会を与えられなかったことが、同条の法意に反するものともいえない。

## 二 原子炉設置許可処分の取消訴訟における審理、判断の方法及び主張立証責任について

1 原子炉施設の安全性に関する審査は、当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるものであることが明らかである。規制法二四条二項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、同条一項三号（技術的能力に係る部分に限る）及び四号所定の原子炉設置許可の基準の適合性について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしななければならないと定めているのは、右のよう

な原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行い、内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当である。

2 原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであって、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとして原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである。

3 原子炉設置許可処分についての右取消訴訟においては、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した前記の具体

的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要がある、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである。

## 三 原子炉設置許可の段階における安全審査の対象について

規制法の規制の構造に照らすと、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とするものと解するのが相当である。固体廃棄物の最終処分の方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法並びに温排水の熱による影響等にかかわる事項を、原子炉設置許可の段階の安全審査の対象にはならないものとした原審の判断は正当として是認することができる。

## 四 その他の点について

原審の適法に確定した事実関係の下において、①原子力委員会に置かれた原子炉安全専門審査会及び専門部会における原子炉施設の安全性に関する調査審議の手続に、内閣総理大臣が原子炉の設置の許可をする場合には、原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしななければならないとした規制法二四条二項の規定の趣旨に反すると認められるような瑕疵があるとはいえない、②スリーマイルアイランド原子力発電所二号炉の事故及びその原因は、本件原子炉施設について行われた安全

審査の合理性に影響を及ぼすものではない、③原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会が本件原子炉施設の安全性について行った調査審議及び判断に不合理な点があるとはいえず、結局、本件原子炉設置許可処分を適法であるとした原審の判断は、正当として是認することができる。

## 解説

一 原子炉設置許可処分における被告行政庁の専門技術的裁量と右処分取消訴訟における司法審査の方法

1 科学裁判（行政訴訟）における司法審査の在り方

現代科学の粋を集めた原発の安全性を問う原発訴訟は、いわゆる現代型訴訟の典型である。それは法的紛争の形態をとるものではあるが、その実は、現代科学技術の実用可能性を裁く「科学裁判」であり、同時に、一国の文明の在り方を左右する「文明裁判」の様相をも呈しているといわれている（原田尚彦「東海原発訴訟第一審判決の意味」ジュリハ四三二頁）。そして、このような原発訴訟における最大の論点は、かかる科学裁判に対し裁判所がどの程度踏み込んだ実体審理を行い司法判断を提示できるのか、また、提示すべきなのか、という点である（原田・前掲頁。なお、この点に関しては、原田教授の示唆に富む一連の論文があり、最近のものとして、「裁判と政策問題・科学問題」講座民事訴訟①一六七頁、「行政訴訟の構造と実体審

査」公法の課題三七三頁がある。また、西ドイツにおける科学技術問題と裁量論、原子力発電所の設置、運転許可における安全規制とその裁判的統制等に関する詳細な研究として、高橋滋・現代型訴訟と行政裁量がある。この点については、大別して、①裁判所が原発の安全性について徹底的に審理し、現最新科学の知見に照らして安全性の確認が得られないときは、原子炉設置許可処分を違法として取り消すべきであるとの見解と、②このような科学問題についての裁判所の判断能力には限界があること、原発の導入の可否といった未来社会の形成にかかわる事項は、政策選択の問題とみるべきことから、原子炉設置許可処分においては、被告行政庁に専門技術的裁量が認められ、裁判所は被告行政庁の判断に不合理な点があるかどうかを限定的に審査するにとどめるべきものであり、裁判所が原発の安全評価につき独自の判断を下し、これをもって行政判断に置き換えるような審理方式（実体判断代替方式）を採るべきではないと主張する見解とに分かれている（原田・前掲頁。阿部泰隆「原発訴訟をめぐる法律問題」判評三二二号一四頁は、右各見解の論拠、問題点を要領よく整理している）。この問題は、原発訴訟における、いわば総論的争点であり、この点につきどのような立場に立つか、どのような司法審査の在り方を是とするかは、個々の安全性審査に関する争点についての判断の方法はもとより、その結論にも重大な影響を及ぼすものといえよう。

## 2 要件裁量と判例

要件裁量とは、行政行為の根拠となる要件の充足について行政庁が最終的認定権を持つ場合があり、かかる行為が裁量行為であるというものである。これに対し、このような要件裁量は認める余地がなく、行政行為をするかしないか、するとしどどの処分をするかという点についてのみ裁量（効果裁量）を認めることができるという見解（美濃部説）も存するが、戦後の最高裁判例及び下級審裁判例は、効果裁量はもとより、要件裁量も肯定していることが指摘されている（行政事件訴訟十年史七〇頁、続行政事件訴訟十年史六七頁、続行政事件訴訟十年史（上）五一頁、最近のものとして、塩野宏・行政法Ⅰ九七頁）。

その代表的な判例が、最大判昭和五三・一〇・四民集三三巻七号一二三三頁である。旧出入国管理令（昭和五六年法律第八六号）により「出入国管理及び難民認定法」と題名が改正された）二一条三項は、我が国への上陸を許された外国人から在留期間の延長を希望して在留期間の更新の申請があった場合には、法務大臣は、当該外国人が提出した文書により「在留期間の更新を適当と認めるに足る相当の理由があるときに限り」これを許可することができるものと定めていたが、右規定の趣旨につき、右最大判は、「法務大臣に一定の期間ごとに当該外国人の在留の状況、在留の必要性、相当性等を審査して在留の可否を決定させようとする趣旨に出たものであり、そして、在留期間の更新事由が概括的に規定されその判断基準が特に定められていないのは、更新事由の有無の判断を

法務大臣の裁量に任せ、その裁量権の範囲を広汎なものとする趣旨からであると解される。すなわち、法務大臣は、在留期間の更新の可否を決するにあたっては、外国人に対する出入国の管理及び在留の規制の目的である国内の治安と善良の風俗の維持、保健・衛生の確保、労働市場の安定などの利益の保持の見地に立って、申請者の申請事由の可否のみならず、当該外国人の在留中の一切の行状、国内の政治・経済・社会等の諸事情、国際情勢、外交関係、国際礼讓など諸般の事情をしんしゃくし、時宜に応じた的確な判断をしなければならぬのであるが、このような判断は、事柄の性質上、出入国管理行政の責任を負う法務大臣の裁量に任せるのでなければとてい適切な結果を期待することができないものと考えられる。」とした上、「処分が違法となるのは、それが法の認める裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限られるのであり、また、その場合に限り裁判所は当該処分を取り消すことができるものであって、行政事件訴訟法三〇条の規定はこの理を明らかにしたものにほかならない。もっとも、法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種の処分によって一様ではなく、これに応じて裁量権の範囲をこえ又はその濫用があったものとして違法とされる場合もそれぞれ異なるものであり、各種の処分ごとにこれを検討しなければならないが、これを出入国管理令二二条三項に基づく法務大臣の「在留期間の更新を適当と認める相当の理由」があるかどうかの判断の場合についてみ

れば、右判断に関する前述の法務大臣の裁量権の性質にかんがみ、その判断が全く事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当を欠くことが明らかである場合に限り、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があったものとして違法となるものというべきである。したがって、裁判所は、法務大臣の右判断についてそれが違法となるかどうかを審理、判断するにあたっては、右判断が法務大臣の裁量権の行使としてされたものであることを前提として、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により右判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことがあるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、右判断が裁量権の範囲をこえ又はその濫用があったものとして違法であるとするができるものと解するのが相当である。」と判示している。

右最大判の判示は、在留更新許可処分の許可要件である「在留期間の更新を適当と認める相当の理由があるとき」に該当するかどうかの判断につき広汎な(要件)裁量を肯定し、その結果として、裁量権の逸脱・濫用があるとして右処分が違法とされるのは、要件の有無の認定の合理性の欠如であるとか、内部的な準則等の違背等が、法の許容する一定の限度を超えた場合、すなわち、「その判断が全く事実の基礎を欠き又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかである場合」に限られ、右処分の適否についての裁判所の審査の方法、範囲が一定の制約を受けることを明らかにしたものとして解説されている(越山安久・最判解説

民事昭和五三年度四四三頁以下参照)。

右最大判は、右のような行政庁の裁量を肯定するにつき、①在留期間の更新事由が概括的に規定されその判断基準が特に定められていないこと、②当該処分において考慮されるべき諸要素が多岐にわたり、出入国管理行政上の総合的な判断が要求されるものであり、出入国管理行政の責任を負う法務大臣に右判断を任せなければとてい適切な結果を期待することができないとの事柄の性質を考慮している。これは、有力な学説(田中二郎・行政法総論二八九頁)が、法が、事柄の性質からいって、政治的裁量又は技術的裁量を許容する趣旨である場合、すなわち、法が、行政庁の政治的又は技術的判断にゆだねていると解釈される場合に、これに基づいて行われる行政行為が裁量行為であると述べているのと同様の見解に立つものと思われる。

また、右最大判は、「法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種の処分によって一様ではなく、これに応じて裁量権の範囲をこえ又はその濫用があったものとして違法とされる場合もそれぞれ異なるものであり、各種の処分ごとにこれを検討しなければならない」と判示しており、どのような場合に行政庁の裁量が認められるのか、その場合の裁量の範囲等については、各種の処分ごとに検討しなければならないものであることを明らかにしている。したがって、右最大判の見解によれば、在留更新許可処分につき認められる政治的、政策的裁量と、原子炉設置許可処分

における行政庁の専門技術的裁量とは、法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲が異なり得るものである。

### 3 原子炉設置許可処分における行政庁の専門技術的裁量について

従来から、判例及び有力な学説は、行政庁の専門技術的判断が要求される行政処分について、裁量を肯定すべきものとしている(専門技術的裁量を肯定したものとして、温泉の掘削の許可につき、最三小判昭和三三・七・一民集二二巻一一号一六一二頁、傍論ではあるが、厚生大臣の保護基準設定行為につき、最大判昭和四二・五・二四民集二二巻五号一〇四三頁、田中・前掲頁等。これに対し、専門技術的裁量論に対し否定的評価をするものとして、宮田三郎「行政裁量」現代行政法大系(2)五七頁がある)。そして、これまでに現れた原発訴訟における下級審裁判例(安全性審査の実体的適法性について判断したもの。本件一、二審判決、福島地判昭和五九・七・二三判時一一二四号三四頁、仙台高判平成二・三・三〇判時一三四五号三三頁、水戸地判昭和六〇・六・二五判時一一六四号三頁)は、いずれも原子炉設置許可処分における被告行政庁の専門技術的裁量を肯定しているところであり、この点に関しては、多くの学説が肯定的な評価をしているところである(原田・前掲「行政訴訟の構造と実体審査」四〇二頁、同・前掲「東海原発訴訟第一審判決の意味」七六頁、雄川一郎ほか「伊方原発訴訟判決をめぐって」ジュリ六六八号三頁における雄川発言、綿貫芳源「行政過程における司法審査の方法と範囲」(下)判

評三二九号四頁等。なお、塩野・前掲九八頁は、原子炉設置許可処分の取消訴訟においては、安全性という事実問題それ自体に裁量を認めるのが判例の傾向であるとした上で、現代行政における科学技術的でしかも、エネルギー問題のように政策的な問題が背後にあるような事柄については、かかる機能的アプローチがすぐれていること、要件裁量の容認、それも専門技術的判断については、現代行政の特殊性からしてこれを認めざるを得ず、その方向を裁判所も志向しているが、その法的正当化根拠については、まだ必ずしも説得的な説明はできていないことを指摘している。これに対し、否定的な見解として、下山瑛二「伊方原発訴訟の意義と問題点」判時八九一四頁、佐藤英善「原子炉設置許可の裁量処分性」判時八九一四一七頁、淡路剛久・環境権の法理と裁判一四三頁、松浦寛「環境行政訴訟における審査方式」阪大法学一一八三一一九号一八五頁)。

もっとも、右裁判例、学説にいう「専門技術的裁量」は、処分の発動又は処分を選択に関する広汎な裁量(効果裁量)が認められることが多い政治的、政策的な判断を要すべき事項に関する裁量(政策的裁量)とは、その根拠、内容、裁量が認められる範囲を異にするものである。

原子炉設置許可処分における専門技術的裁量の内容、裁量が認められる事項・範囲についての前記の原発訴訟に関する下級審裁判例の見解は、概ね、次のとおりである。

① 規制法二四条一項四号の要件である「災害の防止上支障がないものであること」という表現

自体、抽象的・包括的であり、そこに行政庁の専門技術的裁量を予定している立法者の意思が窺える。規制法が予定している行政庁の専門技術的裁量としては、次の二点が考えられる。第一は、具体的な安全審査の基準あるいは判断基準の策定についての専門技術的裁量であり、第二は、右四号要件該当性の認定判断における専門技術的裁量(どのような根拠に基づき、どのような判断を経て、その要件を充足するとの結論に達するかについての裁量)である。

② 第一の点についていえば、規制法が右四号要件について抽象的な許可基準を設定するのにとどめているのは、原子炉設置許可の際問題とされる事柄が極めて複雑、高度の専門技術的事項に係るものであり、しかもそれについての技術及び知見が不断に進歩、発展、変化しつづけることから、右の許可要件について法律をもってあらかじめ具体的かつ詳細な定めをしておくことは、かえって、判断の硬直化を招き適切ではないとする趣旨に出たものと解される。したがって、規制法は、その審査基準あるいは判断基準の具体的内容の確定については、下位の法令及び内規等で定めることを是認するものであって、これを行政庁の専門技術的裁量にゆだねたものと解するのが相当である。

③ 第二の点についていえば、原子炉施設は、時代の最先端を行く高度の科学技術及び知見を動員して作られた極めて複雑な技術体系を有するものであり、これに係る安全性の判断は特定の専門

分野のみならず関連する多くの専門分野の専門技術的知見、実績、審査委員の学識、経験等を結集した上での総合的判断の上に成り立つものである。しかも、右の安全性の判断には、その時点において確定不可能な将来の予測に係る事項についての対策の相当性に関する判断までが含まれるのであるから、その判断は極めて複雑多岐にわたる事項についての評価・判断の総合の上になされるものである。このような右四号要件に関する判断過程の構造等からして、右四号要件の充足の有無についての判断過程については、行政庁の専門技術的裁量を認めざるを得ない。

④ このように、行政庁の専門技術的裁量が認められることから、右四号要件適合性の有無に関する司法審査の在り方は、いわば白紙の状態から当該原子炉が安全か否かを行政庁と同一の立場に立って徹底的に審理し、判断するという、いわゆる実体的判断代替方式によるべきではなく、行政庁の右専門技術的判断に合理性(若しくは、本質的な不合理)があるか否かという観点、具体的には、本件原子炉施設的位置、構造及び設備が原子炉等による災害の防止上支障がないものであること等を認めた行政庁の判断が、告示や各指針(内部的な審査基準)に適合し、現在の(若しくは、処分当時の)科学技術水準に照らして一定の基準に適合し、合理性を有しているかどうか(若しくは、当該原子炉の安全性に本質的にかかわるような不合理があるか否か)という観点から司法審査を行うべきである。

以上が、前記の下級審裁判例の採る見解の概要であり、裁判例によって、その表現、内容に幾分の違いはあるが、そのいう専門技術的裁量とは、基本的には、処分要件の認定判断の過程における裁量であって、一般にいわれる「裁量」(政治的、政策的裁量)とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なるものとみるべきであろう(阿部・前掲一六頁は、専門技術的な裁量と伝統的な自由裁量とは、別物のように思われる、と述べている)。

右の点に関し、ある原子炉が安全性を具備し災害防止に支障がないかどうかについては客観的に一つの解答があるのであって、複数の答えが、法的に同じ価値をもって併存するわけではないとの指摘がある(原田・前掲「行政訴訟の構造と実体審査」三九五頁。同旨、前掲水戸地判)。確かに、当該原子炉施設の安全性に関する判断は、高度の科学的判断が必要ではあるが、政治的、政策的裁量の場合のように、諸々の事情が関係し、政治的立場等により幾つかの考え方がいずれも成り立ち得るが、そのどれを採るかには行政庁の広汎な裁量にゆだねられているといった性質のものではないように思われる。安全か否かの評価、判断については、行政庁としては、現在の科学技術水準に照らし、科学的にみて合理的な判断をすべきものである。しかしながら、一般に、科学技術の分野においては、絶対的に災害発生危険がないといった「絶対的な安全性」というものは、達成することも要求することもできないものといわれており

(この趣旨を判示した西ドイツ連邦憲法裁判所の一九七八年八月八日付けの決定につき、シュトゥーベ「原子力法の手続における裁判所の活動」金沢良雄編・日独比較原子力法六一頁参照)、この問題を、「安全」、「非安全」のいずれかであると捉えることは必ずしも適当ではないように思われる。このことは、科学技術を利用した各種の装置、施設等における「安全性」とは何かという問題にかかわるが、科学技術を利用した各種の機械、装置等(例えば、自動車、飛行機、鉄道、船等の交通機関、医薬品、電気器具、ガス器具、レントゲン等の医療用の放射線利用等)は、絶対に安全というものはなく、常に何らかの程度の事故発生等の危険性を伴っているものであるが、その危険性が社会通念上容認できる水準以下であると考えられる場合に、又はその危険性の相当程度が人間によって管理できると考えられる場合に、その危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさと比較較量の上で、これを一応安全なものであるとして利用しているのであり、このような相対的安全性の考え方が従来から行われてきた安全性についての一般的な考え方であるといつてよいものと思われる。現在実用化されている高速度交通機関が、その利用に一定の確率で危険性が伴うことは誰もが承認している事実であるが、それにもかかわらず、その危険性(事故の起きる確率)は、他方で認められる交通機関としての社会的効用との対比において、社会通念上容認できる水準以下であると一般に考えられているがために、その使

用が禁止されず、日常的に利用されているのである。

原子炉の安全性についても、同様のことがいえる。規制法所定の原子炉設置の許可基準が要求している原子炉の安全性は、どのような重大な人為ミスが重なっても、また、どのような異常事態（例えば、原子炉施設への大型航空機の墜落）が生じて、原子炉内の放射性物質が外部の環境に放出されることは絶対ないといった達成不可能なレベルの高度の安全性をいうものではないであろう。原子炉の安全性という場合、その程度としては、このような達成不可能なレベルの高度の安全性から相当程度の安全性まで種々のレベルの安全性があり得るであろう。原子炉設置許可の衝に当たる行政庁が、当該原子炉施設の安全性の審査において、種々の安全性のレベルのうち、どのレベルの安全性をもって許可相当の基準とするか、その線引きをするに当たっては、我が国の現在の科学技術水準によるべきことはもとより、我が国の社会がどの程度の危険性であれば容認するかという観点を考慮に入れざるを得ないであろう（阿部・前掲一九頁は、「社会的な許容限度」という表現で、問題の所在を的確に指摘している）。そうだとすると、右の判断においては、原子力行政の責任者である行政庁の専門技術的裁量にゆだねざるを得ない面があることは否定できないように思われる。

#### 4 本判決の判断

(一) 本判決は、原子炉施設の安全性に関する審

査の性質につき、右安全審査は、当該原子炉施設そのものの工学的安全性、平常運転時における従業員、周辺住民及び周辺環境への放射線の影響、事故時における周辺地域への影響等を、原子炉設置予定地の地形、地質、気象等の自然的条件、人口分布等の社会的条件及び当該原子炉設置者の技術的能力との関連において、多角的、総合的見地から検討するものであり、しかも、右審査の対象には、将来の予測に係る事項も含まれているのであって、右審査においては、原子力工学はもとより、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づく総合的判断が必要とされるものであることが明らかであるとし、規制法二四二条二項が、内閣総理大臣は、原子炉設置の許可をする場合においては、同条一項三号（技術的能力に係る部分に限る）及び四号所定の原子炉設置許可の基準の適合性について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めているのは、右のような原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、右各号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当であると判示した。

本判決が、右のとおり、規制法二四二条一項三号（技術的能力に係る部分に限る）及び四号所定の基準の適合性については、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知

見に基づく意見を尊重して行う内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨と解するのが相当であると判示しているのは、前記の下級審裁判例の採る専門技術的裁量を肯定する見解と実質的にみて同趣旨のものと理解すべきであろう。本判決が、殊更に「専門技術的裁量」という用語を用いながらしたのは、前記のとおり、下級審裁判例のいう「専門技術的裁量」が、基本的には、処分要件の認定判断の過程における裁量であって、一般にいわれる「裁量」（政治的、政策的裁量）とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なるものであることから、政治的、政策的裁量と同様の広汎な裁量を認めたものと誤解されることを避けるためであろう。

なお、専門技術的裁量を肯定する根拠としては、つとに、羈束と裁量の区別は裁判所の判断能力に求めるほかないとする見解（小沢文雄「行政庁の裁量処分」公法五号七四頁。もっとも、この見解は、専門技術的裁量と政治的、政策的裁量とを区別していない）が存したところであり、最近においても、「科学問題は実体法上の価値選択の自由にかかわる問題ではなく、事実認定のむづかしさのゆえに裁判所の判断認識能力の限界が問題とされる事項なのである。」（原田・前掲「行政訴訟の構造と実体審査」三九五頁）との指摘がされている。専門技術的裁量を肯定する実質的な理由は、右各見解が指摘するような点にあるとしても、当該処分につき専門技術的裁量を肯定し得るか否かは、あくまでも、当該処分の根拠となった行政実体法



規の解釈問題であるから、この問題は、右行政実  
体法規が、高度の専門技術的知見に基づく判断を  
必要とする当該処分<sup>の性質にかんがみ</sup>、当該処分  
につき、行政庁の専門技術的裁量を認めていると  
解し得るかという見地から検討すべきであろう。

本判決が、規制法二四一条一項三号(技術的能力に  
係る部分に限る)及び四号所定の原子炉設置許可  
の基準が設けられた趣旨、同条二項が、右各号所  
定の許可基準の適合性について、各専門分野の学  
識経験者等を擁する原子力委員会の意見を聴き、  
これを尊重しなければならぬと規定していること  
から、右各号所定の基準の適合性については、  
内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねる趣旨(換  
言すれば、専門技術的裁量を肯認する趣旨)と解す  
べきであると判示しているのは、右のような見解  
によるものであろう。

(二) 本判決は、右のような原子炉施設の安全性  
に関する審査の特質、規制法二四一条一項三号(技  
術的能力に係る部分に限る)及び四号所定の基準の  
適合性については、内閣総理大臣の合理的な判断  
にゆだねられていること(換言すれば、専門技術  
的裁量が認められること)を踏まえ、原子炉施設  
の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設  
置許可処分の取消訴訟における裁判所の審理、判  
断は、原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査  
会の専門技術的調査審議及び判断を基にしてさ  
れた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否か  
という観点から行われるべきであると判示した。

この点に関しては、原子炉設置許可処分におい

て前記の専門技術的裁量が肯認されることから、  
原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われ  
る原子炉設置許可処分の取消訴訟における司法審  
査の範囲、審査密度がある程度制約されると解す  
ることについては、前記の下級審裁判例の見解は  
一致しているのであるが、その表現の仕方、ニュ  
アンスにおいて、若干の違いが存したところであ  
る。本判決は、右のとおり、原子炉施設の安全性  
に関する審査、判断の適否が争われる原子炉設置  
許可処分の取消訴訟においては、裁判所が、安全  
審査をした被告行政庁と同一の立場に立つて原子  
炉施設の安全性について審理し、その結果と当該  
処分とを比較して判断するという方法(実体的判  
断代置方式)によるのではなく、また、広汎な政  
治的、政策的裁量が認められる場合のように、司  
法審査の範囲が被告行政庁の判断に著しい不合理  
があるか否かに限定されるといってもなく、  
「被告行政庁の判断に不合理な点があるか否か」  
という観点から行われるべきであることを明らかに  
したものである。

(三) 本判決は、右のとおり、右取消訴訟におい  
ては、「被告行政庁の判断に不合理な点があるか  
否か」という観点から行われるべきであるとし、  
具体的には、現在の科学技術水準に照らし、①右  
調査審議において用いられた具体的審査基準に不  
合理的な点があるか否か、②当該原子炉施設が右の  
具体的審査基準に適合するとした原子力委員会若  
しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断  
の過程に看過し難い過誤、欠落があるか否かを審

理し、右の具体的審査基準に不合理な点があり、  
あるいは、当該原子炉施設が右の具体的審査基準  
に適合するとした原子力委員会若しくは原子炉安  
全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し  
難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれ  
に依拠してされたと認められる場合には、被告行  
政庁の右判断に不合理な点があるものとして、右  
判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべ  
きであると判示した。

右①の点は、調査審議において用いられる具体  
的審査基準の策定については専門技術的裁量が認  
められるが、右具体的審査基準が、現在の科学技  
術水準からみて、原子炉事故等による災害の防止  
を図る上で不合理なものであり、これに拠った安  
全審査が不合理であると認められる場合には、被  
告行政庁の判断に不合理な点があることとなり、  
右判断に基づく原子炉設置許可処分は、規制法二  
四一条一項所定の安全性に関する許可基準に適合し  
ないものとして、違法と解すべきことを明らかに  
したものである。

右②の点は、当該原子炉施設が右の具体的審査  
基準に適合するとした原子力委員会若しくは原子  
炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に  
は、専門技術的裁量が認められるが、そこに看過  
し難い過誤、欠落があると認められ、被告行政庁  
の判断がこれに依拠してされたと認められる場合  
には、被告行政庁の右判断に不合理な点があるも  
のとして、右判断に基づく原子炉設置許可処分は  
違法と解すべきであるとしたものである。本判決

が、安全審査・判断の過程に「看過し難い過誤、欠落」があると認められる場合に限って、原子炉設置許可処分が違法となると判示しているのは、安全審査・判断の過程に過誤、欠落があったとしても、それが軽微なものであって重大なものでない場合には、これにより直ちに、多角的、総合的な判断である被告行政庁の判断が不合理なものとなるものではないという趣旨であろう。

なお、本判決は、右①、②の点を、「現在の科学技術水準に照らし」判断すべきであるとしている。どの時点の科学技術水準により判断すべきかという点については、下級審裁判例において、処分当時の科学技術水準によって判断するとしたもの（前掲福島地判）と、現在の科学技術水準によって判断するとしたもの（原判決、前掲水戸地判）とに見解が分かれていた。前者の見解は、取消訴訟における違法判断の基準時が処分時であると解されていることから、処分当時の科学技術水準によって判断をするとしたものであろう。しかしながら、この問題を、取消訴訟における違法判断の基準時論で律することは適当ではないように思われる。どの時点の科学技術水準により判断すべきかは、科学的経験則の問題であり、従来の科学的知識の誤りが指摘され、従来の科学的知識に誤りのあることが現在の学界における通説の見解となつたような場合には、現在の通説の見解（これが当該訴訟において用いられるべき科学的経験則である）により判断すべきであらう。原子炉設置許可の段階の安全審査においては、当該原子炉の基本

設計につき、その基本設計どおりの原子炉を設置し、将来、これを稼働させた場合に、原子炉事故等の災害防止のための十分な防護措置、安全対策が講じられているかを審査するものである。処分当時の科学的知識によれば、当該基本設計が講じている事故防止対策で十分安全であると判断された場合であっても、現在の通説的な科学的知識によれば、右事故防止対策は不十分であり、その基本設計どおりの原子炉を設置し、将来、これを稼働させた場合には、重大な事故が起こる可能性が高いというようなときには、当該原子炉の安全性を肯定した設置許可処分は違法であるとして、取り消すべきものであろう。この問題は、過去に起きた医療事故における医師の過失の有無を、当時の医学水準を基準として判断する医療過誤訴訟等とは異なるものと思われる。本判決が、右①、②の点を、「現在の科学技術水準に照らし」判断すべきであると判示しているのは、右のような見解によるものであろう。

## 二 原子炉設置許可処分の取消訴訟における主張立証責任

### 1 本判決の判断

本判決は、原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分の取消訴訟においては、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁

の側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要があり、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきであると判示した。

### 2 裁量処分取消訴訟における主張立証責任

行政処分取消訴訟における主張立証責任については、いまだ定説とまでいえるものはない。見当たらないうちであるが、当該処分が裁量処分である場合には、被告行政庁が裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したことについて、原告が主張立証責任を負うと解する見解が一般的である（学説、裁判例の状況につき、佐藤繁「無効確認訴訟における主張・立証責任」行政判例百選II四〇二頁、南博方編・条解行政事件訴訟法二六七頁参照）。右見解の論拠は（その拠って立つ立場によって説明の仕方は異なるが）、裁量処分は裁量の行使を誤っても不当となるにとどまるのが原則であり、違法の問題を生ずるのは裁量の範囲の逸脱又は濫用がある例外的な場合に限られるから、右例外的な場合であること（裁量の範囲の逸脱・濫用があること）は、原告が主張立証しなければならぬ、というものである。そして、最二小判昭和四二・四・七民集二一巻三号五七二九頁は、裁量処分の無効確認訴訟においては、その無効確認を求める者において、行政庁が右行政処分をするに当たってした裁量権の行使

がその範囲を超え又は濫用にわたり、したがって、右行政処分が違法であることを主張、立証することを要すると判示している。右最判は、直接には裁量違法事由を無効原因として主張する場合について判示したものであるが、裁量処分の取消訴訟についても先例となり得ると一般に理解されている(佐藤繁・前掲四〇三頁)。右見解に従えば、専門技術的裁量も、裁量処分の一つであるとする、行政庁の専門技術的な判断に裁量の逸脱・濫用があることを原告において主張立証しなければならぬことになる。

### 3 下級審裁判例

原発訴訟に関する前記下級審裁判例が、原子炉設置許可処分につき、いずれも専門技術的裁量を肯定していることは、前記のとおりであるが、右処分取消訴訟における主張立証責任については、原告は、「公平の見地から、安全性を争う側において行政庁の判断に不合理があるとする点を指摘し、行政庁においてその指摘をも踏まえ自己の判断が不合理でないことを主張立証すべきものとするのが妥当である」と判示し、また、前掲福島地判は、当該原子炉施設の安全性を肯定した被告行政庁の判断が、告示や各指針に適合し、処分当時の科学技術水準に照らして一定の基準に適合し、合理性を有しているかどうかを司法判断の対象となるが、右合理性の立証は被告行政庁が負担するものと解している。これに対し、前掲水戸地判は、基本的に、前記の裁量処分の主張立証責任についての一般的な見解に従ったものと理解し得

る。もっとも、前掲水戸地判も、手放しで、原告に主張立証責任があるといっているわけではなく、被告行政庁の裁量判断に一応の合理性が存することについては、まず、被告行政庁が主張立証すべきであり、そのうえで、右裁量判断に逸脱・濫用があることは、原告が主張立証すべきであるとの見解を示している。

### 4 下級審の裁判例の趣旨及び本判決の判断

このような下級審の裁判例の採る見解が、前記の一般的な見解に反するものであるかが問題である。右下級審の裁判例の趣旨とするところは、次のようなものと理解することができよう。すなわち、客観的主張立証責任の問題としては、被告行政庁の専門技術的な裁量判断に逸脱・濫用があることにつき、原告が主張立証責任を負担するものといふべきであるが、前記のとおり、専門技術的裁量は、政治的、政策的裁量とは、その内容、裁量が認められる事項・範囲が相当異なり、政治的、政策的裁量と比較して、裁量の幅は狭いものであること(前掲水戸地判、福島地判参照)、また、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していること(証拠の偏在。前掲福島地判参照)を考慮し、当事者間の公平の見地から、専門技術的な裁量判断の適否が争われる取消訴訟においては、まず、被告行政庁の側において、その裁量判断に不合理な点がないこと、すなわち、その依拠した具体的審査基準及び当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとした判断に一応の合理性があることを、右判断

の根拠となった安全審査において用いた資料等により主張立証する必要がある(主張・立証の必要性)、被告行政庁において、右主張立証を尽くさない場合には、被告行政庁の専門技術的な裁量判断に逸脱・濫用があることが事実上推認されることになる、というものと理解することができよう(この点に関し、塩野ほか「研究会・現代型行政訴訟の検討課題」ジュリ九二五号八五頁の、「裁量処分については、一般には、原告に主張、立証責任があるとされていますが、原発訴訟では、それと少し違うやり方で審理が行われていると思うのです。……専門技術的な裁量については、被告に相当程度立証させて、裁判所として、これに相当性、合理性があるかという判断をするような審理態度で臨んでいるといえると思います。」との鈴木康之判事の発言参照)。

下級審の裁判例の趣旨とするところが右のようなものであるとすると、裁量処分の客観的主張立証責任の所在に関する従来からの一般的な見解に反するものではないということになる。そして、本判決は、右のような下級審裁判例の見解と基本的には同様の見地に立って、原子炉設置許可処分の前記のような性質、すなわち、規制法二四一条一項三号(技術的能力に係る部分に限る)及び四号所定の基準の適合性については、内閣総理大臣の合理的な判断にゆだねられている(換言すれば、専門技術的裁量が認められる)との原子炉設置許可処分の性質にかんがみ、客観的主張立証責任の所在としては、被告行政庁がした右判断に不合理な

点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるとした上で、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮して、被告行政庁の側において、まず、その依拠した具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要（主張・立証の必要性）があり、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されると判示したものであろう。

### 三 原子炉設置許可処分における安全審査の対象

#### 1 安全審査の対象

Xらは、原子力発電の安全性は、核燃料サイクルの全体にわたって実証されなければその確保は十分とはいえず、原子炉の設置許可に際し、原子力発電の全過程の安全性を重複的かつ全体的に審査するべきであると主張した。しかしながら、これまで現れた原発訴訟についての前記の下級審裁判例は、原子炉設置許可処分における安全性審査は、当該原子炉の安全性、しかもその基本設計において安全性が確保されているかどうかに限定されるものと判断している。その理由は、まず第一に、規制法は、核燃料物質、核原料物質、原子炉の利用のそれぞれについて分野ごとに安全規制を行うという体系を採っているから、原子炉設置許可に際しての安全性の審査は原子炉自体の安全

性に関する事項に限定されること、第二に、発電用の原子炉の利用に関する規制法及び電気事業法による安全規制の特色は、原子炉施設の設計から運転に至るまでの過程を段階的に区分し、それぞれの段階に応じて原子炉施設の許可、工事計画の認可、使用前の検査、保安規定の認可、定期検査等の規制手続を介在せしめ、それらを通じて安全確保を図るという、いわゆる段階的安全規制の体系が採られているから、原子炉の設置許可の段階では、その基本設計のみを審査すればよいこと、にあるとされている。このような観点から、固体廃棄物の最終処分、使用済燃料の再処理、温排水の熱による影響及び廃炉の処理等は、原子炉設置許可における安全性審査の対象外の事項であると判断するのが下級審の裁判例の大勢である（これに対し、本件第一審判決は、温排水の熱による影響及び廃炉の処理は安全性審査の対象外の事項であるとしたが、固体廃棄物及び使用済燃料の最終処分については安全審査の対象であると判断した）。

この問題は、結局のところ、当該原子炉設置許可処分当時の原子炉規制関連法規の仕組みをどのようなものと理解するかにかかわる問題であり、原子炉設置許可の段階で、原子炉に関する安全性にかかわる問題のすべてをチェックし、これらすべてを争える仕組みに、処分当時の原子炉規制関連法規がなっていたかどうかという問題である。

#### 2 本判決の判断

本判決は、本件許可処分当時の原子炉規制関連

法規の仕組みを概観した上で、前記の下級裁判例の見解と同様の見地に立って、①規制法第四章所定の原子炉の設置、運転等に対する規制は、専ら原子炉設置の許可等の同章所定の事項をその対象とするものであって、他の各章において規制することとされている事項までをその対象とするものでないこと、②原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可（二七条）の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないこと、を指摘し、規制法の規制の構造に照らすと、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とするものと解するのが相当であると判示した。そして、本判決は、右のような見地から、固体廃棄物の最終処分の方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法並びに温排水の熱による影響等にかかわる事項を、原子炉設置許可の段階の安全審査の対象にはならないものとした原審の判断は正当として是認することができる旨を判示した。

この点に関し、原田・前掲「東海原発第一審判決の意味」七五頁は、政策論ないし立法論としてはともあれ、解釈論としての立場に徹して現行法の規定を読むと、やはり判示（前掲水戸地判）のいうように、原子炉設置許可の段階で、規制法が

核燃料サイクル全体の安全審査をすることまで予定しているとは解し難い、もし、そこまで審査して主務官庁が温排水とか将来の廃炉の処理に問題があるとして規制法二四二条の許可を拒むとすれば、それは法律の与えた権限を越えた違法な監督権の発動となり、法治行政の原理に反することになりかねない、とした上で、「しかし、そのことは、逆に現行の原子力法制の欠陥・不合理を浮き彫りにしたのもといえる。」との見解を示している。また、同様の問題が、ドイツにおいても、部分許可の審査対象の問題として論じられているようにあり、塩野「西ドイツ原子力訴訟の特色」ジュリ六六八号五一頁は、この問題を「始源的克服不能障害」の觀念によって解決するのが西ドイツの判例であり、部分許可の司法審査の範囲は、基本的な設計の具体化が、後の決定により可能である限りにおいて、設計に当初から克服し難い法的障害（技術的障害）が存するかどうかの審査に限定されるものと解されている、としている。

#### 四 安全審査手続の瑕疵について

##### 1 原子力委員会における安全審査手続の瑕疵と原子炉設置許可処分の取消原因との関係

Xらが、一審以来、本件処分の手続的違法として纏々主張してきたのは、専ら、原子力委員会に置かれる原子炉安全専門審査会における審査手続の瑕疵である。このような原子炉安全専門審査会における審査手続の瑕疵が、直ちに本件処分の瑕疵となり、取消原因となるのか、仮に取消原因になるとして、それはどのような場合であるのかと

いう点を検討しておく必要がある。

本件許可処分当時の規制法二四二条二項は、内閣総理大臣は、原子炉の設置許可をする場合においては、同法二四二条一項各号に規定する基準の適用について、「あらかじめ原子力委員会の意見をきき、これを尊重してしなければならない。」と定めている。一般に、行政庁が行政処分をするに当たり、他の行政機関の意見を求めなければならないこととされている場合、法文の形式上、「……の議決に基づき」あるいは「……の同意（承認）を得て」等と規定されているときには、処分庁はその内容に拘束され、右行政機関は参与機関であるが、「……の意見を聞いて」あるいは「……にはかり」等と規定されているときには、処分庁はその意見に拘束されるものではなく、その行政機関は諮問機関であると解されている。したがって、規制法二四二条二項の右文言に照らすと、原子炉設置許可に当たつての内閣総理大臣の原子力委員会からの意見聴取は、諮問としての性格を有するものとみるべきであり、法制上は、内閣総理大臣は原子力委員会の答申に拘束されるものではないといわざるを得ない。そして、通説的見解によれば、行政処分に当たり諮問を経るべきことが定められている場合、それが利害関係人の立場を保護するために定められているときは、処分の有効要件であり、その諮問を経ない瑕疵は処分を無効にするにされ、また、それが単に行政行為の内容を適正ならしめるために定められているときは、その諮問を経ない瑕疵は取消原因にとどまるとき

れている（田中・前掲三五二頁。諮問手続の瑕疵は、行政処分の無効原因とはならないとしたものとして、最三小判昭和三一・一一・二七民集一〇巻二号一四六八頁、最二小判昭和四六・一・二三民集三五巻一四四五頁参照）。本件の原子炉設置許可に当たつての内閣総理大臣の原子力委員会からの意見聴取は、後者の場合に当たると解されるのであるが、この場合、右見解によれば、諮問を経ない瑕疵については行政処分の瑕疵になるとしても、諮問があり、答申はされたが、諮問を受けた諮問機関の審査手続に瑕疵があった場合には、諮問機関の審査手続における右瑕疵が行政処分にかなる影響を及ぼすかという問題がある。この点に関し、群馬中央バス事件についての最一小判昭和五〇・五・二九民集二九巻五号六六二頁は、諮問の理由を必要とする行政処分が諮問を経てなされた場合においても、当該諮問機関の審理、決定（答申）の過程に重大な法規違反があることなどによりその決定（答申）自体に法が右諮問機関に対する諮問を経ることを要求した趣旨に反すると認められるような瑕疵があるときは、右行政処分は、違法として取消しを免れないと判示している。右裁判の趣旨については、諮問機関の手続のうち、答申の違法無効を来す議決の瑕疵（定足数を欠く場合、持回り決議が許されないのにこれによつた場合、公開規定に反した場合等、議事手続に違反して議決されたとき）については、行政処分自体を違法とすることにそれほど問題はないが、それ以外の審理手続の瑕疵については、直ちに行政処分自体の違

法を来すものではなく、法が右諮問機関に対する諮問を経ることを要求した趣旨を没却するような審理手続上の瑕疵がある場合、すなわち、諮問機関の審理手続に答申の結論に影響を及ぼすような重大な瑕疵があるときに限り、適法な諮問を経ていないものとして、行政処分自体の違法を来すものと解されることを判示したものと解説されている(越山安久・最判解説民事昭和五〇年度二五二頁)。

本件においても、このような視点から原子炉安全専門審査会における審査手続上の瑕疵についての検討がなされるべきであろう。

## 2 本判決の判断

本判決は、右のような見解に基づき、原子力委員会に置かれた原子炉安全専門審査会及び専門部会における原子炉施設の安全性に関する調査審議の手続に、内閣総理大臣が原子炉の設置の許可をする場合には、原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないとした規制法二四条二項の規定の趣旨に反すると認められるような瑕疵があるかという観点から事案を検討し、原審の確定した事実関係の下においては、右のような瑕疵があるとはいえず、右手続が違法でないとした原審の判断は正当として是認することができる

## 五 本件処分の実体的適法性について

本判決は、原子炉設置許可処分の取消訴訟における司法審査の在り方、主張立証責任についての前記のような見地に立って、本件の事案を検討し、(1)スリーマイルアイランド原子力発電所二号

炉の事故及びその原因が、本件原子炉施設について行われた安全審査の合理性に影響を及ぼすものではないとした原審の判断、(2)原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会が本件原子炉施設の安全性について行った調査審議及び判断に不合理な点があるとはいえず、これを基にしてされた本件原子炉設置許可処分を適法であるとした原審の判断は、いずれも正当として是認することができるものと判示した。

右の点に関する本判決の判文は簡潔なものではあるが、前記の見地に立って、本件処分の実体的適法性を肯認した原審の個々の認定判断についての詳細な上告論旨を逐一検討した結果、右のような結論に至ったものと思われる。

## 六 本判決の意義

原発に反対する周辺住民が提起する原子炉設置許可処分取消訴訟等の行政訴訟及び原子炉施設を設置した事業者を被告として運転差止め等を求める民事訴訟が、昭和四〇年代後半以降、多数各地の裁判所に提起され、係属するに至った(平成三年一〇月一日現在における主な原発関係訴訟の係属状況につき、中野哲弘「原子炉設置許可処分の適法性」平成二年行判解説二七九頁参照)。本件訴訟は、その最初のものであり、かつ、本件一、二審は、地裁、高裁段階でそれぞれ最初に言い渡されたものである。その意味で、本件訴訟は、この種の訴訟の、いわばパイオニア的な訴訟であり、また、その後言い渡された後続の同種の訴訟(福島第二原発訴訟、東海第二原発訴訟)の各判決も、本件

訴訟の第一審判決の示した基本的な判断の枠組み(周辺住民の原告適格の肯定、専門技術的裁量の肯定等)を踏襲しているものと評価することができるのであって、本件訴訟の第一審判決は、その後の原発訴訟の下級審判決の方向をある程度決定付けたものとみることができよう。

本件第一審判決言渡し後の昭和五四年にアメリカで起きたスリーマイルアイランド原子力発電所二号炉の事故、原判決言渡し後の昭和六一年に旧ソ連で起きたチェルノブイリ原発四号炉の事故以来、原子力発電の安全性に関する社会的関心は、次第に高まってきているようである。このような状況の下で、原子炉の安全性が問われている本件訴訟において、最高裁がどのような判断を示すかは、社会的にも注目されていたところである。本判決は、前記のとおり、①原子炉設置許可処分の取消訴訟における審理、判断の方法、②右取消訴訟における主張立証責任、③原子炉設置許可の段階における安全審査の対象等について、最高裁として、初めての判断を示したものである。右の各点に関する本判決の判断は、これまで下級審裁判例が積み重ねてきた判断と概ね合致するものであり、本判決により、原子炉設置許可処分の取消訴訟における審理判断の基本的な枠組みが確立したものと評価することができよう。本判決の判断は、原子炉設置許可処分の適否が争われる同種訴訟はもとより、行政庁がした高度の科学技術的判断等の、専門技術的裁量に基づく行政処分の適否が争われる行政訴訟(科学裁判)における司法審

査の在り方、主張立証責任等についての理論、実務に対しても、大きな影響を与えるものと思われる。

### ●福島第二原発訴訟最高裁判決●

最高裁判平成四年一〇月二九日最高裁第一小法廷判決

(平成二年行ノ第一四七号福島第二原子力発電所原子炉設置許可処分取消請求事件)

一番・福島地判昭和五九年七月二三日判例時報一

一一四号三四頁

二番・仙台高判平成二年三月二〇日判例時報一三

四五号三三頁

### 事案の概要

#### 一 本件訴訟の経緯

本件は、福島県双葉郡富岡町、楢葉町に原子力発電所の建設を予定していた東京電力株式会社から、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(昭和五二年法律第八〇号)による改正前のもの。以下、「規制法」という)二三条一項に基づいてされた原子炉設置許可申請に対し、内閣総理大臣が昭和四九年四月三〇日にした原子炉設置許可処分(本件処分)が違法であるとして、周辺住民である原告ら(Xら)が提起した本件処分の取消しを求める訴訟である。

第一審がXらの請求を棄却し、原審がXらの控訴を棄却したので、Xらが上告した。

なお、本件処分は、原子力基本法等の一部を改正する法律(昭和五三年法律第八六号)附則三条一

項の規定により、通産大臣がした処分とみなされ、通産大臣が被告(Y)となった。

#### 二 本件の争点

本件訴訟の争点は、伊方原発訴訟と同様であり、これを大別すると、次の四点に分類することができる。

(1) 原子炉設置場所の周辺住民であるXらに本件処分取消訴訟の原告適格が認められるか。  
(2) 本件処分の手続に瑕疵はないか(手続的適法性)。

(3) 原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査のあり方(司法審査の範囲、方法、原子炉設置許可処分は裁量処分か否か、主張立証責任)

(4) 本件処分における安全性審査の実体的適法性

#### 三 原審の判断

##### 1 原告適格について

原審は、本件処分の根拠法規である原子炉等規制法二四条一項四号は、原子炉施設の周辺住民について災害防止に関する利益を個別的利益として保護しているものと解されるとした上、Xらは、本件原子炉施設から五十数キロメートルまでの範囲に居住する者であり、一見明白に被害を受けない範囲に居住している者を含んではいないから、その全員について、原告適格を肯定すべきであると判示した(なお、第一審においては、Xらのう

ち、本件原子炉から最も遠い者は、原子炉から六十数キロメートル離れた地域に居住している者であったが、右の者が控訴しなかったため、原審は、本件原子炉施設より五十数キロメートル離れた地域に居住するXらが、最も近い位置に居住する者になったものと判断した上で、原告適格の有無を判断している)。

##### 2 本件処分の手続的適法性について

原子炉設置許可に係る審査体制は、慎重かつ厳正な審査を確保し得るよう整備されており、本件処分も右の審査体制に沿って行われたのであるから、その手続は適法なものと認められる。Xらの右手続の瑕疵についての主張は、いずれも理由がない。

3 本件訴訟における司法審査の在り方について

##### (一) 安全審査の対象

本件原子炉設置許可の際に安全審査の対象となる事項の範囲、内容は、原子炉施設自体の安全性に関する事項であり、しかもその基本設計ないし基本的設計方針に係る安全性に関する事項に限られるものと解すべきである。

Xらは、温排水の熱による影響、原子炉の使用を廃止した後の措置(廃炉、解体)、国、県による放射能監視体制・防災対策、使用済燃料の再処理・輸送の安全性、固体廃棄物の最終処分の安全

性に関する事項等についても、本件処分の際に審査しなければならぬ旨主張するが、右の各点は本件処分における安全審査の対象とはならないものと解するのが相当である。

### (二) 専門技術的裁量

本件処分は、内閣総理大臣によって、本件許可申請が原子炉等規制法二四一条一項各号の要件に適合するとされた判断であるところ、右の要件を定める右各号の規定の文言に照らし、また、許可権者である内閣総理大臣において検討すべき事柄の内容に照らすと、右の判断は、広汎かつ高度な原子力行政に関する政策的事項についての総合的判断と原子炉の安全性に関する専門技術的事項についての総合的判断とに基づいてされるところの裁量処分と解すべきである。本件訴訟における審理の対象は、本件許可申請が規制法二四一条一項四号及び同項三号中の「技術的能力」に係る許可要件に適合するとした内閣総理大臣の判断に係る違法性の存否であるところ、右の各要件適合性の判断は、右に述べた二つの裁量処分性のうち後者の専門技術的裁量と解されるが、右の裁量には、具体的な審査基準の策定についての専門技術的裁量及び審査過程についての専門技術的裁量とが含まれていると解される。

### (三) 司法審査の方法及び主張立証責任

本件処分に対する司法審査の方法は、本件原子炉施設的位置、構造及び設備が原子炉等による災害の防止上支障がないものであること等を認めたと内閣総理大臣の判断が、告示や各指針に適合し右

処分当時の科学技術水準に照らして一定の基準に適合し、合理性を有しているかどうかを司法判断の対象となるものと解すべきであって、右にいう合理性が認められるときは本件処分は適法となり、右の合理性が認められないときは本件処分は違法として取り消されるべきものと解される。そして、本件原子炉の安全審査資料はすべてYの保持するところであり、Xらに比べてその専門的知識等においても優位に立つと考えられること及び本件処分に瑕疵が存することによって生ずるおそれのあるXらの生命、身体等への影響の甚大さ、すなわち、右処分に係る保護法益の重大性を考慮すると、右の合理性の立証はYが負担すべきであると解するのが公平であり、条理上も妥当である。

### 4 本件処分における安全性審査の実体的適法性について

Xらは、本件原子炉の安全性の審査に瑕疵があるとして、これを五項目(①平常運転時の被ばく、②本件原子炉の炉工学的危険性、③立地選定の誤り、④スリーマイルアイランド原子力発電所二号炉の事故について、⑤チェルノブイル事故について)に大別して主張した。原子炉の構造が、伊方原発の原子炉は加圧水型原子炉(PWR)であるのに対し、本件原子炉は沸騰水型原子炉(BWR)であり、両原子炉の構造は異なるが、その主張内容は、伊方原発訴訟のそれと共通するものが多い。原審は、前記の原子炉設置許可処分取消訴訟における司法審査の方法等の見地から事案を検討

し、本件処分における安全性審査の実体的適法性について、Yが本件原子炉の安全性の審査において、災害の防止上支障がないとした判断には合理性が認められるとして、右各主張をいずれも排斥した。

原審は、以上のとおり認定判断し、Xらの請求を棄却した第一審判決を相当として、Xらの控訴を棄却した。

Xらは、これを不服として上告したが、本判決は、次のとおり判示して、Xらの上告を棄却した。

### 判 旨

一 原子力基本法(昭和五三年法律第八六号による改正前のもの)及び規制法が、原子炉設置予定地の周辺住民の同意、公聴会の開催、周辺住民に対する告知、聴聞の手続及び安全審査に関する全資料の公開に関する定めを置いていないからといって、右各法が憲法三一条の法意に反するものとはいえない。

二 原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とするものと解するのが相当であり、廃棄物の最終処分の方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法、廃炉、マン・マシーン・インターフェイス(人と機械との接点)、S.C.C(応力腐食割れ)の防止対策



の細目等にかかわる事項は、原子炉設置許可の段階における安全審査の対象にはならない。

## 解説

### 一 周辺住民の原告適格について

前記のとおり、原審は、規制法二四一条一項四号は、Xらのような原子炉事故等により直接災害を受ける危険性のある周辺住民については、災害の防止に関する利益をその個別的利益として保護しているものと解すべきであると上訴、本件原子炉建設予定地から五十数キロメートルの範囲内に居住するXらは、本件処分取消しを求める本件訴えにつき原告適格を有すると判示した。Xら全員の原告適格を肯定した原判決に対しては、Xらのみが上告したが、Xらの上告理由においては、(当然のことながら)原審の原告適格に関する右判断を争ってはいない。もっとも、Xらが本件訴訟において原告適格を有するか否かの点は、それが職権調査事項(民訴法四〇五条)であるとする、上告理由で主張されていなくても、裁判所が職権で調査をしなければならない事柄である(平田浩「上告審の審判の範囲」新実務民事訴訟講座3二二八頁、上村明広「上告審における訴訟要件」小室・小山遷層記念・裁判と上訴(中)二二七頁、菊井・村松・全訂民事訴訟法Ⅲ二八六頁)。本判決は、Xらの原告適格の有無について、判文上、明示的な判断はしていないが、もんじゅ訴訟の上告審判決(最三小判平成四・九・二二判時一四三七号二九頁)と同

旨の見地に立って、Xらの原告適格を肯定した原審の判断を是認したものと理解することが可能であらう。

### 二 憲法三一条違反の主張についての本判決の判断

Xらは、上告理由において、憲法三一条が行政手続に適用されることを前提として、①原子炉設置許可処分の許可要件を定めた原子炉等規制法二四一条一項四号が白地規定にも等しいものであること、②原子炉等規制法、原子力基本法等は、原子炉設置許可手続につき、原子炉設置予定地周辺住民の同意を得る手続、公聴会の開催、安全審査に関する全資料の公開等を行う手続を定めていないことが、いずれも憲法三一条に違反するものであり、右規定に基づいてされた本件処分は同条に違反する、と主張した。

本判決は、右の①の点については、規制法二四一条一項四号は、原子炉設置許可の基準として、原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質(使用済燃料を含む)、核燃料物質によって汚染された物(原子核分裂生成物を含む)又は原子炉による災害の防止上支障がないものであることと規定しているが、それは、原子炉施設の安全性に関する審査が、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要があるから、科学技術は不断に進歩、発展しているのだから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点か

らみて適當ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯し得るところであること、しかも、同条二項に、設置許可に当たっては、申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性に関する審査の適正を確保するため、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術的知見に基づく意見を聴き、これを尊重するという、慎重な手続が定められていることを考慮すると、右規定が明確、適正な許可基準を定立していないとの非難は当たらないといふべきであるとし、したがって、右規定が不明確、不適正であることを前提とする所論憲法三一条違反の主張は、その前提を欠くものであると判示した(この点に関し、阿部・前掲判評三二八号一五頁参照)。

また、右の②の点については、行政手続は、憲法三一条による保障が及ぶと解すべき場合であっても、刑事手続とその性質においておのずから差異があり、また、行政目的に応じて多種多様であるから、常に必ず行政処分の相手方等に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるなどの一定の手続を設けることを必要とするものではないとした最大判平成四・七・一民集四六巻五号四三三頁(その解説として、千葉勝美「成田新法に基づく工作物使用禁止命令取消等請求事件最高裁判決」ジュリー一〇〇九号三三頁、評釈として、野中俊彦「成田新法」訴訟大法廷判決について」ジュリー一〇〇九号二七頁がある)を引用した上で、原子炉設置許可の申請が規制法二四一条一項各号所定の基準に適合

するかどうかの審査は、原子力の開発及び利用の計画との適合性や原子炉施設の安全性に関する極めて高度な専門技術的判断を伴うものであり、同条二項は、右許可をする場合に、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めていることにかんがみると、基本法及び規制法が、原子炉設置予定地の周辺住民の同意、公聴会の開催、周辺住民に対する告知、聴聞の手続及び安全審査に関する全資料の公開に関する定めを置いていないからといって、右各法が憲法三一条の法意に反するものとはいえないと判示した。

本判決の右各判示は、本判決と同じ日に同じ第一小法廷で言い渡された伊方原発訴訟の判決（以下「伊方判決」という）の判示と同旨のものであるが、①原子炉施設の安全性に関する審査の特質、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的に詳細に法律で定めることの困難性、最新の科学技術水準への即応性の要請、原子力委員会の意見を聴き、これを尊重するという慎重な手続が法定されていることから、規制法二四一条一項四号所定の許可基準が、不明確、不適正であるとの非難は当たらないものというべきであるとし、右規定が不明確、不適正であることを前提とする憲法三一条違反の主張はその前提を欠くとした判断、②前掲最大判の趣旨に徴して、原子炉設置予定地の周辺住民の同意、公聴会の開催、周辺住民に対する告知、聴聞の手続及び安全審査に関する全資料の公開に関する定めを置いていないからといって、右

各法が憲法三一条の法意に反するものとはいえないとした判断は、いずれも、最高裁としての初めての判断であり、憲法三一条と行政手続に関する重要な先例となろう。

### 三 原子炉設置許可処分における安全審査の対象

Xらは、上告理由で、①規制法が、原子炉設置許可処分の際の安全審査の対象を、原子炉施設自体の基本設計ないし基本的設計方針についての安全性に限定しているとした原審の判断、②原子炉設置許可処分の際の安全審査の対象の範囲を行政庁の裁量的判断にゆだねられるとして、マン・マシーン・インターフェイス（人と機械との接点）、SCC（応力腐食割れ）等を審査対象から除外することを認めた原審の判断には、規制法二四一条の解釈適用の誤りがあると主張した。

右主張につき、本判決は、伊方判決と同様の見地に立つて、原子炉設置の許可の段階の安全審査においては、当該原子炉施設の安全性にかかわる事項のすべてをその対象とするものではなく、その基本設計の安全性にかかわる事項のみをその対象とするものと解するのが相当であるとし、廃棄物の最終処分の方法、使用済燃料の再処理及び輸送の方法、廃炉、マン・マシーン・インターフェイス、SCCの防止対策の細目等にかかわる事項は、原子炉設置許可の段階における安全審査の対象にはならないと判示した。

本判決の右判示の趣旨については、伊方判決の解説を参照されたい。

### 四 本判決の位置付け

本判決は、伊方判決と同じ日に言い渡されたものであるが、その上告理由が、伊方原発訴訟の上告理由と比較して簡潔なものであるため、判文も、伊方判決と比較して簡潔なものとなっており、また、判旨の内容も、伊方判決と同旨である。もつとも、前記のとおり、本件における原子炉（沸騰水型原子炉）は、伊方原発（加圧水型原子炉）とは構造の異なるものであり、本判決及び伊方判決が言い渡されたことにより、右の二つの異なる型の軽水炉原発についての原子炉設置許可処分の適法性が最終的に確定したことになる。本判決は、伊方判決とともに、原子炉設置許可処分の適否を争う行政訴訟における重要な先例となるであらう。

（なお、本稿において意見にわたる部分は、すべて私見である。）