

原子炉設置許可無効確認訴訟の原告適格——「もんじゅ」原発訴訟最高裁判決

最高裁判平成四年九月二二日第三小法廷判決

(平成元年(行ツ)第一三〇号、同第一三二一号原子炉設置許可処分無効確認等請求事件)

(民集四六卷六号五七一頁・一〇九〇頁、判例時報一四三七号二九頁、判例タイムズ八〇一八三頁・九六頁)

〈事実の概要〉

動力炉・核燃料開発事業団(以下「動燃」と略す)は福井県敦賀市に高速増殖炉「もんじゅ」を建設、運転することを計画し、被告内閣総理大臣(Y)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(以下「規制法」という)二三条一項四号に基づく設置許可処分を受けた。これに対して、原告である周辺住民Xら四〇名は、行政訴訟として(出訴期間徒過のため)Yを被告とする右許可処分の無効確認訴訟を、民事訴訟として、動燃を被告とする原子炉の建設・運転の差止訴訟を併合提起した。

第一審(福井地判昭和六二・一二・二五行裁例集三八卷一二号一八二九頁)は抗告訴

訟を分離した上で、民事訴訟の方がXらの権利救済にとりより有効かつ適切な手段であるという理由で、原告全員につき訴えを不適法とした。原審(名古屋高金沢支判平成元・七・一九行裁例集四〇巻七号九三八頁)は、民事訴訟と抗告訴訟の關係につき、本件無効確認訴訟は補充性の要件を充足すると判示し、周辺住民が民事訴訟とは別に無効確認訴訟を提起しうることを認めたものの、Xらのうち原子炉から半径二〇キロメートルの範囲内に住居を有する者に限って原告適格を肯定した。

そこで原審の判断を不服とするXら(本件原子炉から半径二〇キロメートルの範囲外に居住する者)及びYの双方が上告したところ、最高裁は、X上告に係るものについては原判決を破棄、第一審判決を取り消して、本件を第一審に差し戻し、Yら上告に係るものについてはその上告を棄却した(以下、両者を一括して紹介・検討する)。

〈判旨〉

(一) 行訴法九条にいう「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収消滅せしめんとせず、それが帰属する個人個人の個別利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、かかる利益も右にいう法律上保護された利益に当たるとする。

(四) 右、三号、四号に関する審査に過誤があれば、重大な原子炉事故が起こる可能性があり、特に、近くに居住する者は「生命、身体等に直接的かつ重大な被害」を受けると想定される。右各号は、このような原子炉事故がもたらす被害の性質を考慮した上で、安全性審査の基準を定めている。

(二) 当該行政法規が右趣旨を含むか否かの判断に際しては、「当該行政法規の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきである」。

(五) 規制法二四条一項「三号(技術的能力に係る部分に限る。）」及び四号の設けられた趣旨、右各号が考慮している被害の性質等にかんがみると、右各号は、単に公衆の生命、身体の安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、原子炉施設周辺に居住し、右事故等がもたらす災害により直接的かつ重大な被害を受けることが想定される範囲の住民の生命、身体の安全等を個々人の個別利益としても保護すべきものとする趣旨」である。

(三) 規制法は原子炉による災害を防止すること等を目的としており(一条、原子炉設置許可基準である同法二四条一項三号(技術的能力に係る部分)は申請者の原子炉設置・運転の能力を、同四号は施設が災害防止上支障がないことを確保するための規定である)。

(六) 「原子炉事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域であるか否かについては、当該原子炉の種類、構造、規模等の当該原子炉に関する具体的な諸条件を考慮に入れた上で、当該住民の居住する地域と原子炉の位置との距離関係を中心として、社会通念に照らし、合理的に判断すべきものである」。

(七) 「本件原子炉は研究開発段階にある原子炉である高速増殖炉であり」「そ

の電気出力は二八万キロワットであつて、炉心の燃料としてはウランとプルトニウムの混合酸化物が用いられ、炉心内において毒性の強いプルトニウムの増殖が行われる」という事実を照らすと、原子炉から約五八キロメートルに居住する上告人も、「本件原子炉の設置許可の際に行われる規制法二四一条一項三号所定の技術的能力の有無及び四号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落がある場合に起こり得る事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域内に居住する者」に該当する。

(ハ) 無効確認訴訟は当該処分効力の有無を前提とする現在の法律関係に関する訴えによって目的を達することができないもの限り、提起することができるが、動然に対する民事差止訴訟は、右にいう当該処分効力の有無を前提とする現在の法律関係に関する訴えに該当するものとみることができず、また、本件無効確認訴訟と比較して、本件設置許可処分起因する本件紛争を解決するための争訟形態としてより直截的で適切なものであるともいえない。

〈解説〉

一 本判決の意義

本判決は、原発訴訟に関する初めての最高裁判決であるばかりではなく、原告

適格の有無の判断についての定式、原発訴訟における原告適格の線引きの判断基準、行訴法三六条の無効確認訴訟の補充性の解釈に関して注目すべき判断を示した最高裁判決と位置付けることのできるものである。

二 原告適格一般論

(1) 行訴法三六条にいう処分の無効確認を求めるにつき「法律上の利益を有する者」は、同法九条の処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」と同趣旨であるというのは、判例・学説の一致して認めるところである。

(2) そこで、まず、右「法律上の利益を有する者」の意義が問題となる。この点については、理論上「法律上保護された利益説」と「保護に値する利益説」があり、学説上は後者の立場も有力であるが、判例・通説は前者の考え方に立脚していることが議論の前提となる。判旨(一)がこのことを示す部分で、主婦連ジュース表示判決(最三小判昭和五三・三・一四民集三二巻二号二二頁)、長沼ナイキ基地判決(最一小判昭和五七・九・九民集三六巻九号一六七九頁)及び新潟空港判決(最二小判平成元・二・一七民集四三巻二号五六頁)という本判決自身が引用する一連の判決において確立された最高裁の立場を確認している。

問題は、何が「個々人の個別的利益」と評価できる利益であり、何が「公益に

吸収解消」されてしまうような国民一般として受ける利益(反射的利益)であるのか、その判断基準である。ここでは、近時、最高裁判所が「法律上保護された利益説」の判断枠組みの中で柔軟な解釈を行い原告適格の拡大を計っていたことが議論の出発点となる。すなわち、前記の判断は当該処分の根拠をなす行政実体法規に着眼して行われるのであるが、処分の根拠条文のみを検討の対象とするという固い解釈手法が下級審の中に見受けられたのに対し、最高裁は新潟空港事件において、関連法規の関連規定をも考慮して形成される法体系・法的仕組みの中で当該根拠規定をみるという柔軟な態度を示したのである(このような態度は既に伊達火力発電所事件(最三小判昭和六〇・一・二・一七判時一七九号五六頁)において看取できる)。

事件判決の延長線上にあるものとして理解すべきものであろう。なぜなら、右判決は航空機騒音による「障害の性質等を踏まえて」法体系をみるという作業を行っているが、そこでの判断の決め手は航空機騒音障害の性質であったと考えられるからである。

(3) このような状況の中で、本判決は判旨(二)のような判断基準を示した。当該行政法規の趣旨・目的と右法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を併せ考慮して、「公益に解消されない私益」の有無を判断するといふものである(その具体的当て嵌めが判旨(三)、(四)、(五)である)。この基準については、以下のような点を指摘しておきたい。

まず第一に、右基準は、従来と全く異なる新しい基準というよりも、新潟空港

事件判決の延長線上にあるものとして理解すべきものであろう。なぜなら、右判決は航空機騒音による「障害の性質等を踏まえて」法体系をみるという作業を行っているが、そこでの判断の決め手は航空機騒音障害の性質であったと考えられるからである。

第二に、このように原告の被侵害利益の内容・性質を法文の解釈自体に反映させるという手法自体は、裁判実務にとつては新しいものではないという事実である(高橋利文「本件解説」ジュリー一〇一六号九六頁)。すなわち裁判実務の傾向として、被侵害利益に着目し、「処分要件を定める規定についてそれを個人的利益の保護をも目的とするという法解釈上の論理操作を加えたいうで、これを法律上保護された利益と解している」(越山安久・昭和五三最判解説民事九〇頁)という見解がかねてより存したのである。原発訴訟に関する本判決までの下級審判決がすべて周辺住民の原告適格を肯定しているのも、このことを裏付けるものともいえる(岩瀬正紀「平成元最判解説民事三四頁」)。その意味で、本判決は下級審判決の流れを確認したものであると同時に、最高裁のいう「法律上保護された利益説」の中身をより明らかにしたものと評価できる(この点に関連して、高木光「事実行為と行政訴訟」三五九頁の、環境行政訴訟は、被侵害利益の程度と処分の根拠規定の解釈がリンク

される類型であるとの指摘が注目される。

第三に、右の点とも関連するが、本判決の基準は、既に述べたように、保護される利益の重要性についての価値判断が先行して、その後処分の根拠法規の趣旨・目的が判断されるという手法を採用するのである。したがって、「保護に値する利益説」との差異如何という問題が生じる（本件と同じ立場を採る本件控訴審判決について、原田尚彦・法教一一〇号八七頁）。本判決が、原告適格を肯定するためには、当該処分の根拠規定等に手掛かりを求めることができなければならないという判断枠組みであることには変わりがない以上、これは「法律上保護された利益説」であるということになる（但し、判例の立場と学説上の両説の議論がかみ合っているかは別の問題として残ろう）。

第四に、本件の判断基準によるとして、これが環境行政訴訟（特に原発訴訟や空港訴訟）以外の領域に及ぼす影響は明らかではない。同様に訴訟の入口で徒に時を浪費しないような運用が望まれるところである。

三 原発訴訟における原告適格の線引き

(1) これまでの原発訴訟において原子炉周辺住民の原告適格はすべて肯定されていた（最も遠いのは、福島第二原発訴訟（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・二〇判時一三

四五号三三頁）の六〇数キロメートルである。また、学説は、当初は原告全員に一括して原告適格を肯定することを当然視する傾向にあったが、徐々に「線引き」を問題とし始めていた（学説・実務については、阿部泰隆『国土開発と環境保全』二八七頁、高木光・ジュリ九四四号八四頁及びそこに掲記のものを参照）。そのような中で、本件控訴審判決は、時間的な避難可能性を理由として、原子炉から半径二〇キロメートル以遠の居住者に原告適格を認めず注目を集めたわけである。

(2) これに対して、最高裁は、判旨(四)で住民の保護されるべき利益を「生命・身体・安全等」として控訴審（生命・身体としていた）よりも広く捉え、判旨(七)のように原告適格を広く認めた。判旨(六)では、「原子炉事故等による災害により直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域」という線引きがなされており、「直接的かつ重大な被害を受ける」か否かは結局「社会通念に照らし、合理的に判断すべきもの」とされる。控訴審判決のいう時間的な避難可能性というのは「社会通念に照らし、合理的」とあるとは言い難いというのが最高裁の判断ということになろう（古城誠「本件解説」法教一四九号七二頁、災害時の情報伝達の在り方・災害心理の観点からも疑問である）。

(3) 原発訴訟においてその民衆訴訟化を防ぐために何らかの線引きが必要であ

ると考える場合（いかなる場合にも線引きは不要とする学説はないようである）、訴訟追行・権利救済に支障があるかないかという角度からの切り方もありえようが（高木・前掲ジュリ八七頁）、本判決のように個別の事案ごとに「社会通念」により判断していくというのも一つの行き方であると思われる。なお、その際、原発訴訟の地域的集団的紛争としての性格をある程度考慮すること、訴訟の入口での消耗戦を避けるよう配慮することも、社会通念上許されないことではなからう。

四 無効確認訴訟の必要性

(1) 民事の差止訴訟と無効確認訴訟の関係につき、控訴審は、行訴法三六条の解釈として無理があると学説（高木光・ジュリ九〇五号六二頁、阿部泰隆・判タ六六三号四三頁、金子正史・判評三六二号二二頁（判時一三〇〇号一八三頁）から批判された第一審判決を覆していたのであるが、最高裁（判旨(六)）もこれを支持している。

(2) 民事差止訴訟は、周辺住民の生命・身体等の人格的利益の侵害を理由に差止めを求める訴訟であり、許可の有効無効とは切り離して考えられるものである（設置許可処分が有効であっても、許可後の運転の仕方により人格権侵害のおそれが生じた場合には民事の差止訴訟が成り立つ）。

したがって、本件民事差止訴訟は、処分の無効を前提とする訴訟ではないというべきであろう。また、無効確認訴訟の場

合には、許可の手続きや判断過程に違法がありそれが無効と評価されるか否かが問題であり、民事の差止理由の有無は問題とならない。しかも、無効確認訴訟の方が民事差止訴訟よりも事業の差止めという点で時期的に先行しうる可能性がある。このように、両者は機能・目的を異にした別個の訴訟と考えるべきものである（原田・前掲八七頁）、後者が前者よりも本件紛争解決のための争訟形態としてより有効、適切な手段とはいえないのである。

(3) 本判決も、その引用する最二小判昭和六二・四・一七民集四一卷三三二八六頁と同様、紛争の有効適切な解決という観点から無効確認訴訟の機能的解釈（塩野宏『行政法』一七一頁、原田尚彦・昭和六二年度重判解三三頁）を行っていると思われるものである。

〈参考文献〉

- 本文で引用したもののはか
- 本件判決につき、大西有二・ジュリスト一〇二二〇号八二頁、高橋利文・ジュリスト一〇二六号一〇〇頁、控訴審判決につき、保木本一郎・平成元年度重要判例解説四〇頁、首藤重幸・法律時報六二巻二二〇四頁、藤原淳一郎・法学セミナー四二二二〇四頁、一審判決につき、阿部泰隆・法学セミナー四〇三号一三二頁、原告適格一般につき、塩野宏ほか・ジュリスト九二五号四頁、新潟空港判決につき、山本隆司・法学協会雑誌一〇七巻六号一六一頁及びその参考文献、無効確認訴訟につき、新山一雄・ジュリスト九二五号二二〇頁。

（藤原静雄 国学院大学 助教授）