

伊方原発訴訟上告審判決

最高裁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)

(民集四六卷七号一一七四頁、判例時報一四四一七三頁、判例タイムズ八〇四号五一頁)

〈事実の概要〉

愛媛県西宇和郡伊方町に原子力発電所の設置を計画した四国電力株式会社、「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」といふ)二三条による原子炉設置許可を内閣総理大臣に申請した。これを受けて、同大臣は、昭和四七年一月二八日、本件原子炉設置許可処分をした。本件訴訟は、伊方町及び近隣の町内に居住するXら三三名が同大臣を被告として本件許可処分の取消しを請求したものである。第一審松山地裁昭和五三年四月二五日判決(行裁例集二九卷四号五八八頁)は、Xらの請求を棄却し、控訴審高松高裁昭和五一年一月二四日判決(行裁例集三五卷一二号二〇七八頁)も、Xら(三三名、うち六名が控訴取下げ)の控訴を棄却したため、

Xら(一六名)が上告している。なお、

高裁係属中の昭和五三年に規制法及び原子力基本法(以下「基本法」といふ)が改正され、実用発電用原子炉設置の許可権限が総理大臣から通産大臣に移管されたのに伴い、本件訴訟についても、訴訟承継により通産大臣が被控訴人・被上告人となっている。また、本件原子炉(のちに二号炉が設置されたため、現在は「伊方一号炉」と呼ばれる)は、すでに昭和五二年九月に運転が開始され、現在も稼働中である。

第一審以来の本件訴訟における争点は、極めて多岐にわたり、上告理由書も大部であるが、上告審判決における主要な論点を整理すると、以下の四点である。①周辺住民の参加手続や関係資料の公開の定めを置かない規制法等による許可手続は憲法三一条に違反しないか。②

安全審査の基準を法律で具体的かつ詳細に定めないことが憲法三一条及び四一条に違反しないか。③原子炉設置許可処分の裁量性とそれに対する司法審査の範囲・方法。④設置許可手続の段階における安全審査の範囲。

〈判旨〉

上告棄却(全員一致)。

①「原子炉設置許可の申請が規制法二四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。この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ない。」

②「規制法二四条一項四号は、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…：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上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、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当ではないとの見解に基づくものと考えられ、…：右規定が不合理、不明確であるとの非難は当たらないといふべきである。」

③「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、…：あらかじめ原子力委員会において意見を聴き、これを尊重してしなければならないと定めているのは、…：原子炉施設の安全性に関する審査の特質を考慮し、…：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。」

「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もの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。」

「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的主張、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、……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。」

④「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。」

〈解説〉

一 原子力発電所の安全性を問うわが国初の訴訟として、本件訴訟が昭和四八年に提起されて以来、すでに二〇年が経過しようとしている。この間、各地で原子炉設置許可取消訴訟が相次ぎ、これについての下級審判決も、本件一審・控訴審両判決のほか、福島第二原発訴訟一審判決（福島地判昭和五九・七・二三判時一一二四号三四頁）、同控訴審判決（仙台高判平成二・三・二〇判時一三四五号三三頁）、東海第二原発訴訟一審判決（水戸地判昭和六〇・六・二五判時一六四号三頁）がある。このほか、周辺住民の原告適格の有無の問題に終始しているものの、高速増殖炉もんじゅに関する無効確認訴訟については、先頃、上告審判決（最三判平成四・九・二二民集四六卷六号五七一頁）が下されている。

これらの訴訟の争点は、極めて多岐にわたるが、入口の争点であった周辺住民の原告適格の問題については、もんじゅ訴訟上告審判決によって、これを広く認める方向で一応の解決をみている。それにつづき、本件上告審判決は、原子炉設置許可処分（とくに、そこにおける安全審査）についての裁判所の審理・判断の枠組を提示するにいった。また、これと同日に下された福島第二原発訴訟上告審判決（最一判平成四・一〇・二九判時一四四

一号五〇頁）も、ほぼ同旨を判示している。これらの判決により、わが国の原子力関係訴訟は大きな節目を迎えたわけであり、見方によっては、一つの山場を越えたということもできよう。

二 周知のとおり、原子炉の安全性に関わる許可要件としては、「災害の防止上支障がないものであること」（規制法二四条一項四号）と規定されているにすぎないが、その立法趣旨あるいは司法審査密度については、多くの議論があった。この点については、本判決（判旨③）は、これに適合するか否かの判断を行政庁の「合理的な判断にゆだねる趣旨」であるとする一方、これについての司法審査も「行政庁の判断に不合理な点があるか否か」という観点からなされるべきであるとする。ここでは、従来の下級審裁判例におけるような（要件数量の一種としての）「専門技術的裁量」という表現こそ見えないものの、基本的には、これらと同じ趣旨を述べているものと理解できよう。要するに、原子炉の安全性審査に関しては、将来の予測をも含む専門技術的な総合的判断を要すること、さらに、これを制度的に裏付けるものとして原子力委員会（現在は原子力安全委員会）の意見の尊重が法定されていることから、これについて裁判所が独自の立場から判断を下すこと（実体的判断代替方式）は法の趣旨に反し、不適切であるとするわけである。

こうした裁判所の統制密度を制約する傾向は、近年のドイツの連邦行政裁判所の立場とも軌を一にするものといえる。ここでは、原子炉の安全性についての不確定概念の解釈に行政庁の「判断余地」が認められ、それに関する行政判断への司法審査は、それが「恣意的でない想定と十分な調査」に基づいているか否かという範囲に限られるとする立場がとられていたのである（BVerwG, Urt. v. 19. 12. 1985, BVerwGE 72, 300[316]; v. 19. 1. 1989, BVerwGE 81, 185[190ff.]）。

このような専門技術的要素を持つ行政判断に対する裁判所の統制密度の制約については、それを肯定した最高裁の著名な先例がある（最三判昭和三三・七・一民集二二卷二号一六二頁）。本判決も、これに一事例を加えたこととなるが、なお、その理論的整理については議論の余地が残ろう。いずれにしても、この判決を前提とすれば、原子炉の安全審査に関しては、今後、被告行政庁の判断に「不合理」な点があるか否かが司法審査の基準となる。そして、この「不合理性」の審査が「具体的審査基準」とその個別適用における「調査審議及び判断の過程」の二段階について実施されることとなる。この点につき、本件の控訴審判決は、「本質的にかかわるような不合理」と表現しているが、本判決も控訴審判決の具体的な審査方法を否定しているわけ

ではなく、この表現の相違に多くの意味を認めることはできない。原審の認定をすべて相当とし、被告行政庁の判断に「不合理」はないとしている本判決からは、そこでいう「不合理」が具体的にどのような場合をさすかを読み取ることが困難である。むしろ、「不合理な点のないこと」の主張、立証責任を（事実上）被告行政庁に負わせたことが手続進行に与える現実的な効果ともからんで、その具体化は、今後の課題ということになる。

三 さて、「不合理性」審査の第一段階は、審査基準の合理性であるが、本判決は、最新の科学技術を安全審査に反映する必要性などを根拠に、高度に抽象的な法律上の安全基準を原子力委員会（現在は、原子力安全委員会）自身が内部基準により具体化するという現在の構造について、むしろ積極的に評価している（判旨②）。いわば、立法機関との関係においても、専門家の判断の尊重が貫かれていくわけである。その意味からは、その「不合理性」審査についても、実質的内容の合理性に踏み込んだ審査を本判決が志向しているものとは考えにくい。そこでも、基準の個別的適用の場面について明言されていると同様に、基準設定にいたる「判断過程」で十分な調査がなされたかが、決定的な意味を持つことにならざるをえない。ここでも、近年のドイ

ツの判例が、安全審査の内部基準に一定の裁判規範性まで認め、その基準が恣意的でない調査に基づくか否かのみを審査していることが想起される（BVerwGE 72, 300[309f.]）。

ただ、基準の設定過程にしろ適用過程にしろ、判断過程の審査を志向するものと本判決を読むと、その合理性を「現在の科学技術水準に照らし」て審査するとしている点との整合性は気になる。原子炉の安全性を実質的に審査するのであれば「現在」の水準で考えることは理解しやすいが、行政機関の過去の判断過程を再吟味する場合、当時は知りえなかった知見が考慮に入っていなかったことをもって、判断過程が不正常であったとは言にくい。本判決も指摘する技術の発展という見地からすれば、当初の判断過程においては、当然に「現在」の水準では考慮すべきことが漏れているはずである。そして、その漏れが「現在」の安全性判断に異同を及ぼすか否かは、本判決の論理によれば、専門技術的判断に委ねられるべきもので、これを裁判所が代行することができないはずではないか。この点、本判決の論理をどのようにして一貫して理解すべきか、判断に迷うところである。ドイツの判例は、処分時の技術水準を基準としているため、論理的には理解が容易と思われる（BVerwGE 72, 300[311f.]）。

四 判断過程の司法審査が有効に機能するためには、その過程を客観化、透明化するための行政手続の整備が不可欠となる。この点は、安全基準の設定過程についても、それを適用する個別の原子炉設置手続について、同様のことが言える。たしかに、成田新法判決（最大判平成四・七・一民集四六巻五号四三七頁）を踏襲する本判決が説くとおり、行政手続は極めて多様であるから、憲法から一義的な手続保障の要請を導くことは、困難であろう（判旨①）。ただ、原子力委員会の存在のみを決め手として参加手続や資料公開を不要とする本判決の論理は、やや性急との印象を受ける。専門技術的知識

の多段階化は、各段階での決定事項が明確でなければ、その合理化には寄与しないと思われる。ここでも、手続の多段階化が判断過程の統制手段として有効に機能しているドイツの現状との差は顕著である（BVerwG, Urt. v. 9. 9. 1988, BVerwGE 80, 207ff.）。もともと、当時の（さらに現行の）規制法を前提とするかぎり、本判決の結論は動かしがたいであろう。基準設定過程を含めた原子炉設置にいたる行政の判断過程を可視的なものに整序し、そこに有効な参加手続を位置付けることは、立法者に課された宿題ということになる。

〈参考文献〉

- 本判決の解説として
保木本一郎・法学教室一五〇号六六頁
宮田三郎・行政判例百選一（第三版）一五四頁
「特集・伊方・福島第二原発訴訟最高裁判決」ジュリスト一〇一七号九頁
「特集・原発訴訟をめぐる論点」法律のひろば四六巻四号四頁

山田 洋 西南学院大学
教授

は、何も行政側の独占物ではないのであって、開かれた討論のみが行政判断の専門技術の正当性を保障することになるのではあるまいか。いわんや、専門家の意見の尊重は、参加手続に期待される権利保護機能や合意形成機能を何ら代替するものではない。原子炉許可手続における住民の手続参加権を基本権保護の前提とまで評価するドイツの判例との落差は大きく（BVerfG, Beschl. v. 20. 12. 1979, BVerfGE 53, 301[55ff.]）。

こうした判断過程の対外的透明性の要請に対する無関心は、素人には極めて理解しにくい設置許可の対象の限定（基本設計と詳細設計との二段階化）の承認にも反映しているのであろう（判旨④）。手続