

もんじゅ訴訟本案判決

学習院大学教授

高木 光

たかぎ・ひかる

一 はじめに

本稿は、福井地裁が平成一二年三月二二日に高速増殖炉もんじゅに關して言い渡した二つの判決を紹介し、主として行政法的観点から若干のコメントを加えるものである。いずれも判示事項が多岐にわたる長文のものであることから、総合的な解説とはいえないが、また、注は最小限にとどめた点、予め読者と關係者のご理解をお願いしたい。

今回の判決までの経緯を簡単に振り返ると以下の通りである。

動力炉・核燃料開発事業団(以下、「動燃」という)は、昭和五五年一月一日に内閣総理大臣に対して「もんじゅ」にかかる原子炉設置許可申請をなし、内閣総理大臣は昭和五八年五月二七日に許可処分をし

た。

これに対し、「もんじゅ」の設置場所である福井県敦賀市白木地区周辺、福井県内の住民であるXらは、昭和六〇年九月二六日に福井地方裁判所に対して、同一訴状によって、内閣総理大臣(Y)を被告とする許可処分の無効確認訴訟(抗告訴訟)と、動燃を被告とする原子炉施設の設置・運転差止訴訟(民事訴訟)を併合提起した(1)。

福井地方裁判所は、両訴訟を当初は併合審理していたが、昭和六二年二月二〇日の第四回口頭弁論期日において抗告訴訟を分離したうえ、抗告訴訟について審理を終結した。

抗告訴訟について同年二月二五日に言い渡された第一審判決の結論は、Xらの訴えを不適法として却下する、いわゆる門前払いであった(2)(3)。

これに対して平成元年の控訴審判決は、Xらのうち、原子炉から二〇キロメートル以内に居住する者については適法であるとして、範囲内の原告については原判決取消し・差戻しとし(4)(5)、さらに、平成四年の上告審判決は、Xらのうち、上記範囲外に居住する者についても、原判決を破棄し、第一審判決を取り消して本件を第一審に差し戻した(6)(7)(8)。

以上を受けて、福井地方裁判所で抗告訴訟についての本案審理が再開され(平成四年(行ウ)第六号事件)、本案判決(以下、「差戻一審判決」という)が、当初から係属していた民事訴訟(昭和六〇年(行ウ)第七号事件)についての本案判決(以下、「民事一審判決」という)と同時に言い渡された。

提訴から約一五年が経過したが、

この間「もんじゅ」の建設は昭和六〇年一月二五日に開始され、平成三年五月以降「総合機能試験」「性能試験」などの試運転が順次行われた。しかし、平成七年二月八日に二次主冷却系配管からナトリウムが漏洩する事故が発生し、その後現在に至るまで運転を中断している。また、「動燃」は昭和四二年に主として国の出資により設置された特殊法人であるが、機構改革によって平成一〇年一月一日以降「核燃料サイクル開発機構」となっている。

(1) このような訴訟類型が選択された理由については、もんじゅ訴訟弁護団「高速増殖炉「もんじゅ」控訴審判決の意味」法セ四一七号四四頁参照。なお、原子力施設に対する民事差止訴訟を選択した最初のものは、昭和五六年に提訴された女川原発訴訟である。判時一四八二号三頁コメント参照。

(2) 福井地判昭和六二・二二・二五行

集三八卷二一〇号一八二九頁。

(3) 高木光「抗告訴訟と民事差止訴訟の関係」ジュリ九〇五号六二頁、阿部泰隆「行政処分無効確認訴訟の原告適格、無効確認訴訟と民事差止訴訟の関係(いわゆるもんじゅ判決)」判タ六六三号四三頁。

(4) 名古屋高金沢支判平成元・七・一九行集四〇巻七号九三八頁。

(5) 原田尚彦「原子炉設置許可無効確認訴訟の原告適格」法教二一〇号八六頁、高木光「原告適格を有する周辺住民の範囲」ジュリ九四五号八二頁、保木本一郎・平成元年度重判解(ジュリ九五七号)四〇頁。

(6) 最判平成四・九・二二民集四六巻六号五七一頁・一〇九〇頁。

(7) 『平成四年度最高裁判所判例解説 民事篇』三三七頁(高橋利文調査官解説)。

(8) 藤原静雄・平成四年度重判解(ジュリ一〇二四号)四〇頁。

二 判決要旨

1 無効確認訴訟

XらのへYが動燃に対してした原子炉設置許可処分は無効であることを確認する」という請求を、差戻し審判決は以下のような理由で棄却している(数字は判決書の頁数)。

①無効確認訴訟についても、行訴法一〇条一項の趣旨が類推適用される。(三三五)

②原告らの主張できる違法事由

は、本件原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針に係る本件安全審査の手續上の瑕疵(実体上の違法をもちたらないことが明白であるものを除く)並びに原子炉等規制法二四一条一項三号所定の技術的能力に係る許可要件及び四号所定の安全性に係る許可要件適合性の審査、判断に係り、かつ、原告らの自己の法律上の利益に係る重大かつ明白な瑕疵に限られる。(四〇)

③右各号所定の基準の適合性については、安全委員会(安全審査会を含む)の科学的、専門技術的知見に基づく意見を尊重して行つた被告内閣総理大臣の合理的な判断に委ねられる。したがって、本件訴訟の審理、判断は、安全委員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の判断に重大かつ明白な瑕疵といえるだけの不合理な点があるかという観点から行われる。(四四―四五)

④本件許可処分の適法性は処分時において判断すべきである。ただし、科学技術に係る事項を判断するに際して用いる科学的知見に関しては、現在の科学水準のものに則つて判断すべきである。(四六)

⑤本件許可処分の違法性の主張立

証責任は原告らが負うが、被告の側において、まず、被告の判断に重大かつ明白な瑕疵といえるだけの過誤、欠落のないことを相当の根拠、資料につき主張立証する必要がある、被告が右主張立証を尽くさない場合には、被告がした右判断に不合理な点があることが事実上推定される。(五〇―五一)

おける調査審議及び判断の過程に重大かつ明白な瑕疵といえるような看過し難い過誤、欠落があるとは認められない。(立地条件及び地震について三〇五、安全設計について四二四、平常運転時の安全性について四四八、事故防止対策について七五四―七五五、公衆との隔離に係る安全性について七七三、他の原子力施設の事故に関して八〇四)

⑥本件許可処分の手續は適法である。(五九)

⑦本件許可処分に規制法二四一条一項三号に違反する点があるとは認められない。(七七)

⑧規制法二四一条一項四号のいう原子炉施設の安全性の確保とは、原子炉施設の有する潜在的危険性を顕在化させないよう、放射性物質の環境への放出を可及的に少なくし、これによる災害発生の危険性を社会通念上容認できる水準以下に保つことにある。(一一六)

⑨本件安全審査において用いられた審査基準、参考として用いられた指針は、「許容被曝線量等を定める件」を除いて、いずれも合理的であり、妥当なものと認められる。(一一三)

⑩本件原子炉施設が具体的審査基準に適合するとした本件安全審査に

2 民事差止訴訟

Xらのへ被告核燃料サイクル開発機構は、福井県敦賀市白木地区に、昭和五八年五月二七日許可に係る高速増殖炉「もんじゅ」を建設し、運転してはならない」という請求を、民事一審判決は以下のような理由で棄却している。

①生命、身体の安全を内容とする人格権は本件原子炉施設の差止請求の根拠となるが、環境権は実体法上独立の権利として差止請求の根拠となると解することは困難である。(二六―二七)

②本件原子炉施設は、現在運転を中止しており、運転再開の時期も定まっていないというものの、近い将来試運転を再開し、建設を完了し、正式に運転されるに至る蓋然性

は高いと認められるので、原告らにはその建設、運転の差止めを求める利益がある。(三二八)

③本件建設及び運転差止め請求の判断の対象は、現在(口頭弁論終結時)において被告が将来建設及び運転すると予想される本件原子炉施設である。(四〇)

④原告らの生命、身体の安全性が侵害される危険性があることについての立証責任は、差止めを求める原告らが負うが、本件原子炉施設の安全性については、被告において、まず、その安全性に欠ける点のないことについて、相当の根拠を示し、かつ、必要な資料を提出した上で立証する必要があり、被告が右立証を尽くさない場合には、本件原子炉施設に安全性が欠ける点があることが事実上推定される。(四二―四四)

⑤原子炉施設の安全性の確保とは、原子炉施設が不可避免的に一定の放射性物質を環境に放出するものであることを前提とした上で、その放射性物質の放出を可及的に少なくし、これによる災害発生の危険性をいかなる場合においても社会通念上容認できる水準以下に保つことにある。(七七)

⑥原子炉施設の運転に伴う放射線

の環境への放出による危険ないし損害は、人の生命、身体の安全という最大の尊重を必要とする重大な法益に関するものであるから、原子炉施設の運転によって得られる利益と単純に比較衡量すべきものではなく、人の生命、身体に対する危険性は、社会通念上容認できる水準以下、すなわち社会的にその影響を無視できることができる程度まで低いものであることが当然に要求され、原子炉施設の有益性を理由としてこれを超える危険を正当化することは許されない。(七八―七九)

⑦人の生命、身体に対する危険性が社会通念上無視できる程度まで低いものであるとしても、それは零ではない以上、この危険をもたらす活動には、右危険を超えるだけの有益性が要求されるが、求められる有益性は、右の危険を正当化するものであることが必要であり、また、それで行う。本件原子炉施設は、高速増殖炉原型炉として、将来、高速増殖炉を実用化して電力供給の用に供することを目的として、その研究のために設置、運転されるものであるのであって、電力源の開発という有益性を有することは明らかであり、この程度の有益性があれば、社会的

にその影響を無視することができる程度の危険性を正当化するには十分である。(七九―八〇)

⑧本件安全審査における調査審議及び判断の結果は、本件原子炉施設の設計における安全性が確保されないか否かの判断において、重要な証拠となり、本件安全審査の調査審議及び判断の合理性が肯定された場合には、原則として、被告は、本件原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針における安全性の確保について一応の立証を尽くしたことになる。(九八)

⑨本件原子炉施設が建設、運転されると、原告らの生命、身体が侵害される具体的な危険性があるとは認められない。(立地条件との関連につき三三八、平常運転時につき三一〇、事故防止対策につき六一三、公衆との隔離につき六三一、運転段階の安全確保措置につき六五二、二次冷却材漏洩事故につき七七一、他の原子炉施設における事故につき八〇二―八〇三)

三 行政法的観点からの

「コメント」

1 伊方上告審判決による整理

原子炉設置許可処分取消訴訟における審理の方法について、裁判実務上は、伊方上告審判決⁹⁾によって、相当程度の整理がなされたと考えられている¹⁰⁾。そこで、現在係属中の同種の訴訟、あるいは今後提起される同種の訴訟において、下級審は、同判決の示した以下のような枠組みに沿って判断することになる。(A)裁判所の審査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限定的に行われる。(B)不合理かどうかは現在の科学技術水準に照らして具体的審査基準及びその当てはめの両面について判断する。(C)設置許可の段階の安全審査は当該原子炉施設の基本設計の安全性に係わる事項のみを対象とする。

差戻一審判決は、この判断枠組みに基本的に依拠しつつ、原子炉設置許可処分の無効確認訴訟についてのものであることから一定の修正を加えている。すなわち、判旨³⁾及び¹⁰⁾は(A)と無効原因に関する「重大明白

理論」(最判昭和三六・三・七民集一五卷三号三八一頁が引用されている)を組み合わせたものであり、判旨④及び⑨は(B)に依拠したものである。また、違法事由の制限に関する判旨

①及び「証拠の偏在」を理由とした主張立証責任・事実上の推定に関する判旨⑤は、無効確認訴訟が取消訴訟と同じく「行政庁の処分によって原告自身の被っている権利利益の侵害の救済を求める主観訴訟」という性質を有するものであり、重大性・明白性の要件は処分の違法性の程度の問題であることから導かれてい

る。以上のように、差戻一審判決は基本的に伊方上告審判決に沿った判断を示しているのとみることができ、気になる点がないではない。

第一に、裁判所は本件設置許可処分が適法であったと考えているのかである。というのは、判決理由においては、手続的違法と実体的違法が区別されているのに対し、裁判所によって作成・配布された「判決要旨」の末尾は、へ以上のとおり、本件許可処分は、手続的、実体的に適法であり、原告らの請求はいずれも理由がない」となっているからである。

筆者は、実質的に「専門技術的裁量」を認める判例理論のもとでは、無効事由はないとする結論はやむを得ないものであると考える。他方、

本件安全審査は原告側の非難を一蹴するほど完璧な(einwandfrei)ものとはいえず、本件設置許可処分が仮に取消訴訟で争われていたとすれば、請求を棄却するとしても「取消事由とはならない手続ないし判断過程の違法」という理論が必要とされるようなケースではなかったかという印象をもっている。本件は無効確認訴訟であるので、被告側の敗訴のリスクは小さい。また、裁判所も「重大明白理論」に依拠して請求を棄却するためには、「重大かつ明白な違法はない」といえば足り、それ以上に、本件審査が「合理的」であったという判断、すなわち、設置許可処分が実体的に適法であるということを示す必要はないはずである。後に触れるように、そのような判断は民事差止訴訟において意味を持たされているのであるが、「判決要旨」の「不用意な」表現は、はからずも、福井地裁が抗告訴訟と民事差止訴訟の機能の違いを十分に認識していないことを示していると思われる(12)。

第二に気になるのは、判断枠組み(C)、すなわち「基本設計論」の適用の仕方である。差戻一審判決は、平成七年一月六日のナトリウム漏えい事故は、本件安全審査の合理性を左右するものではない(七〇二以下)とするにあたって、(本件安全審査

において、ナトリウムとコンクリートの直接接触を鋼製の床ライナの設置により防止することを基本設計ないし基本的設計方針として審査の対象とし、ライナの寸法(板厚等)、形状等の細部は詳細設計に属する事項として審査の対象としなかったことは、特段不合理とはいえない(七二二―七二五)としている。しかし、たとえば、昭和六〇年二月一日付の原子炉設置変更許可において、床ライナの設計温度が変更されている。安全審査がある程度具体的な仕様・数値を想定してはじめてなされるものであるとすれば、原子炉等規制法二六条に基づく「変更許可」が必要とされる事項は「基本設計」に係る事項であると解するのが妥当ではないかとの疑問が残る。当初の設置許可申請を仮に現時点で審査した場合に果たして許可されるのか、許可されないとすれば当初の許可処分は違法であったと素直に考え

られないか、この点が控訴審で明らかにされることを期待したい。

(9) 最一小判平成四・二〇・二九民集四六卷七号一七四頁。

(10) 「平成四年度最高裁判所判例解説民事篇」四三三頁(高橋利文調査官解説)。

(11) 山田洋・平成四年度重判解(ジュリ一〇二四号)四五頁。

(12) 筆者は、伊方上告審判決の示した判断枠組のうち、(A)で行政庁の判断を限定的に審査するものとしながらも、(B)で「現在の科学技術水準」を用いて審査すべきとするところには、「紛争の一体的解決」という「民事法的思考」が強く現れていると感じている。変更許可の扱いを含め、高木光「取消訴訟継続中の処分の変更」(金子宏先生古稀記念論文集(二〇〇〇年)四二頁参照)。

2 抗告訴訟と民事差止訴訟の役割分担

わが国の原発訴訟においては、行政庁を被告とする抗告訴訟と事業者を被告とする民事差止訴訟が併存しうる。そこで、伊方上告審判決の枠組みに従って、取消訴訟においても裁判所が安全性についての一定の実体判断を行うものとされる場合には、取消訴訟と民事差止訴訟の審査対象をどう区別するかが問題となる。

伊方上告審判決が示した限定は、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係わる事項は、設置許可段階の安全審査の対象ではないから、取消訴訟における審査の対象にもならないというものである。

これは、被告側の「段階的安全規制論」⁽¹³⁾を「基本設計論」という形で受け止めたものであるが、調査官解説の「将来、当該許可に係る原子炉をその基本設計どおりに設置し、これを稼働させた場合の当該原子炉の安全性の有無等を審理、判断する」という表現⁽¹⁴⁾をみる限り、段階ごとの行政庁の判断過程を重視し、取消訴訟ではそれぞれの処分「行為規範的統制」を別々に行うという発想をとるものではないと思われる⁽¹⁵⁾。

他方、民事差止訴訟における判断枠組みをほぼ網羅的に示したのは、女川原発訴訟第一審判決⁽¹⁶⁾・⁽¹⁷⁾である。また、従来の裁判例は、環境権に関する態度に若干の違いがあるものの、同判決と同様の立場をとっているとされる⁽¹⁸⁾。

本件民事一審判決も、基本的にはこれに沿ったものである。判旨⁽¹⁾は、環境権にはやや冷淡な立場であるようにみえるが、判旨⁽⁵⁾・⁽⁶⁾をみる

と、——少なくとも理論上は——原子炉の安全性を、「公害訴訟」で問題とされる「危害防止」ではなく、「環境訴訟」で問題とされる「リスク管理」という高いレベルで要求するものとなっている⁽¹⁹⁾・⁽²⁰⁾。判旨⁽⁵⁾は、差戻一審判決の判旨⁽⁸⁾と同趣旨であるから、民事差止訴訟において裁判所が判断すべき「どの程度安全であれば十分安全か」というレベルは、原子炉等規制法という行政法規が制定されている以上、そこでの政策判断に従って、「社会的にその影響を無視できることができる程度まで低いものであることが当然に要求される」と解する立場ということになる。

注目すべきは「有益性」に関する判旨⁽⁷⁾であり、結果的には活動自体の「有益性」をあまり問題にしない立場である。なお、民事一審判決の判旨⁽⁶⁾・⁽⁷⁾と同文の判示が、差戻一審判決にも含まれている(一一七—一九)ことからすると、福井地裁は、かなり高いレベルの安全性を備えているかどうかを決め手であると考えており、かつ、「もんじゅ」は要求されるレベルを備えているという積極的な心証を得たものと推測される。

以上のように分析したとき生ずる疑問の第一は、抗告訴訟と民事差止訴訟の役割分担はどうなるのかである。福井地裁の立場によると、民事差止訴訟においても、判旨⁽⁸⁾によって、設置許可処分の際の安全審査の調査審議及び判断の合理性が主要な争点となる。既に指摘されているように、このような立場によると、原告側の主張立証によって機器等の個別具体的な不具合が特定されたにもかかわらず、それに対して被告側が対処をしない(もしくは対処策が存在しない)というような特別な場合以外には、原告側が勝訴することは事実上ありえない⁽²¹⁾。

第二の疑問は、原子炉施設に対する民事差止訴訟は、他の分野の民事差止訴訟とは構造的に異なるものとなっているのではないかである。すなわち、例えば、道路公害訴訟においては、裁判所が利益衡量を行い、諸事情を総合的に考慮して違法性の判断を行うこととされている⁽²²⁾・⁽²³⁾。このような、生活妨害が現実を生じている場合が典型的な民事差止訴訟のモデルであるとすれば、原子炉施設に対する民事差止訴訟は、被害発生 of 具体的可能性が主要な争点とされる点で非典型的なものと

のといわざるを得ない。行政処分における行政機関の判断を「専門家鑑定」として扱う民事差止訴訟にどれほどの意味があるのか、今後解明を要する問題である。

(13) 高橋滋「先端技術の行政法理」(岩波書店、一九九八年)九五頁以下参照。
 (14) 前出注(10)四三頁。
 (15) 高木・前出注(12)四一五頁。ドイツでは、判断過程の違法を理由に許可処分が取り消された例として、ミューハイム・ケリーヒ原発訴訟がある。BVerwG, U. v. 9. Sep. 1988-BVerwGE 80, 207 及び BVerwG, U. v. 14. Jan. 1998-BVerwGE 106, 115。
 (16) 仙台地判平成六・一・三一判時一四八二号三頁。
 (17) 橋本博之・平成六年度重判解(ジュリー〇六八号)三八頁、交告尚史(東北電力女川原発訴訟判決の論点)ジュリー〇四九号三九頁。
 (18) 岩橋健定・平成一一年度重判解(ジュリー一七九号)四九頁。
 (19) 高木光「環境行政訴訟の現状と課題(抗告訴訟について)」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編「環境問題の行方」(ジュリー増刊一九九九年)一〇八頁。
 (20) 高橋滋「環境リスクと規制」前掲注(19)「環境問題の行方」一七六頁参照。
 (21) 岩橋・前出注(18)五〇頁。
 (22) 最判平成七・七・七民集四九卷七号一八七〇頁。
 (23) 櫻井敬子・平成七年度重判解(ジュリー〇九一号)三八頁、橋本博之・法教一八二二四頁。

