

伊方原発判決の問題点と

行政訴訟の課題

田中館照橋 明治大学教授

一 はじめに

1 原告適格

「被告は、原告らの

主張する原子炉の平常運転時における微

量放射線の被ばくによる人身の損傷や、

原子炉の炉心溶融を引き起こすような原

子炉事故は、いずれも発生することがあ

り得ないところであるから、原告らの主

張は論理的、経験的な根拠を欠き、具体

性のない仮定的なものである旨主張す

る。しかし、……原子炉の平常運転時に

おける微量放射線の被ばくによる障害の発生の危険性の存在や、原子炉の炉心溶

融に至る事故の発生することを指摘する

専門家の見解があることが認められ、し

たがって、原告らの主張が直ちに、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はできない。

「被告は、原子炉設置許可処分は原子

炉の設置許可のみを目的とする処分であ

るところ、原子炉の運転に至るまでには

各種の認可、検査等、後続の処分がなさ

れる。したがって、これら後続する各種

の処分の後になされる原子炉の運転によ

つて、原告らが被害を受けるとしても、

それは本件許可処分の効果に関係のない

ところであるから、右被害を受けること

を理由として本件許可処分の取消を求め

2 原子炉設置許可処分手続と憲法三

一条（行政手続） 原告らは、憲法三

一条、原子力基本法二条に基づき、また

は原子炉等規制法の解釈として原子炉の設置許可処分手続をなすには、①原子炉の設置予定場所周辺住民の同意を得ること、②当該原子炉の安全審査に関する全資料の公開、③公聴会の開催、④周辺住民に対する告知、聴聞の機会の設定等が必要である旨主張するけれども、「しかしながら、第一に、第三者に危害を及ぼす危険性のある施設等の設置、製造を許可するに当たって、法律又はその委任する命令に明確な基準を設け、その基準適合性を少数の、しかも必ずしも高度の専門家とはいえないものに判断させる方法をとるか、右のような基準を設けることなく、多数の高度の専門家の判断に委ねきれない旨主張するが」、「本件許可処分に後続する各種の処分があり、かつ、原告らの主張する被害は、原子炉の運転といふ事実行為より発生するものであるからといって、原告ら主張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」。

したがって、「原告らは、本件訴を提起すべき利益を有するものであり、したがって、本件訴訟の原告適格があるといふべきである」。

法機関の判断に特に不合理性の認められない本件では、本件許可処分の根拠となる規定等をとらえて、それが憲法三



▶松山地裁三一号法廷（4月25日）〔共同〕

一条、四一条に違反するものとはいえない。

「第三者に危害を及ぼす危険性のある施設等の設置許可処分手続に、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、当該行政処分の性質、当該施設の危険性の程度、第三者を手続に関与させることの必要性の程度等を総合的に考慮したうえで、これまた立法機関が判断すべき事柄である。そして、基本法、規制法が原子炉設置許可手続に周辺住民を関与させるべき規定を設けていないとも、右立法機関の判断に特に不合理性の認められない本件では、右規定がないことをもって、右各法規が憲法三条に違反するとはいえない」。

行政処分をなす場合、「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ものと解される」。したがって、「本件原子炉設置許可処分手続には原告ら主張の違法性は存在しない」。

3 原子力委員会の審査手続 (1) 部会の定数と調査審議との関係——部会の会合の「出席者の多寡は、その調査審議の手続的違法を構成するものとは必ずしもいえず、これが直ちに調査審議のずさんさを示すものともみられない」。

(2) 調査委員でないものの参加の問題

——Bグループの第六回会合に、当時まだ正式に調査委員に委嘱されていなかつたK・M両委員「が参加したことでもつて、右グループ会合が違法であるといふこともできない」。

(3) 議事録の欠如と審議との関係——第八六部会の議事録が存在しないことをも

つて、第八六部会の手続に違法があつたということはできない」。また、「審査会の議事録には議事の概要が記載されていのみで具体的な審査の状況、経過は記載されていないこと」が違法または不当なものとはみられない。

(4) 認められていない代理出席者を含む審査会の決議——「設置法及び原子炉安

全専門審査会運営規程……には、いずれ

も審査委員の代理を認める趣旨の規定は

ないこと、原子炉の安全性という高度に

専門的な事項の審議には、審査委員の学

識経験が重要な要素をなしているもので

あるので、代理出席は法の許容するも

のとはみとめられないが、「審査委員の

代理出席があつたことから、直ちに当該

審査会の決議が違法となるものとはいえない」。

(5) 設置許可に対する先入観——調査委員に委嘱されていなかつたK・M両委員が追加指名された後は現地調査もせずに

最終決定をした点に関し、「審査会にお

いて答申を急いだ点がうかがえなくもないが、このことが安全審査会ひいては原子力委員会が本件原子炉の設置許可基準適合性の意見答申をなすことについて強い先入観を持っていたことによるものであるとは即断でき」ない。

(6) 審査会の中立性の問題——「安全審

査会委員には、内閣総理大臣と立場を同じくする通産省の技術顧問会委員との兼任者が多数を占め」ていることは、審査会の中立性、独立性を失わせるものではなく、「むしろ審査を効率的ならしめるのであり、しかも両者の判断が不當に影響し合う」というようなことはない」。

4 原子炉設置許可処分と行政庁の裁量権——「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。

なお、付言するに、以上のことは、当

然に右許可処分の違法を主張する者が、当該原子炉の危険性、換言すれば、その安全に関する判断の不相当性を立証すべきであるとの結論を導くものではない。

けだし、被告は当該原子炉の安全審査資料をすべて保持しており、かつ、安全審査に関わった多数の専門家を擁しているが、右許可処分の違法性を主張する原告らは、安全審査資料のすべてを入手できることの保証はなく、また、その専門的知識においても、被告側に比べてはるかに劣る場合が普通である。

したがって、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は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」。

右に掲げたのは、昭和五三年四月二五日松山地方裁判所において下された伊方発電所原子炉設置許可処分取消請求事件判決の一部とその要約である。

本判決は、法的には四つの点に要約できると思われる。すなわち、(1)原告らは本件取消訴訟の原告適格を有すること、(2)本件許可処分の手続については、憲法三一条、原子力基本法三條(「民主の原置取消訴訟は、本件のほか、日本原子力発電東海第二発電所と東京電力福島第二総合考査しても、原告主張のごとき行政手続(適正手続)を必要とするものとはいえないこと、(3)許可処分が下されるま

での安全審査会における審査の方法、委員の出席、代理、議事録等、種々の点に

おいて不備、不完全な点があるが、すべて、不当、違法ではないこと、(4)原子炉の

安全性の審査は、高度の専門的知識を必要とし、高度な政策的な判断に密接に関与するから、原子炉の設置許可処分は、法定の厳格な審査により、その安全性を確認すべきことの制約が付されているが、被告の裁量行為に属するので、原子炉の安全性についての立証責任は被告にあること、としていることの諸点である。

二 伊方原発訴訟の事実

とその特色

1 本件訴訟は、四国電力伊方原子力発電所建設に反対する地元民三三名が国を相手どり、昭和四八年に原子炉設置許可処分の取消を求めて、松山地裁に出訴

『死の灰』の隔離管理は、それが放射線を出さなくなるまで数百年の間続けなければならない。この間、無事故であり続けることはできない」と主張した。

第二次世界大戦において原爆による被害をうけたわれわれ国民の『死の灰』や放射性物質に対する脅威の念はきわめて強い。このため、原子力発電所の事故が一旦発生した場合は、死の灰や放射能汚染により地域住民が被害をうけるのではないかという危惧の念をもつのは、当然のことといわなければならぬ。

右のような原告のみならず一般国民の原子力発電に対する危惧の念に対し、被

る。

2 本件において、原告は、「原子の火」は熱エネルギーを発生する際、毒性の強い『死の灰』やプルトニウムなどの放射性物質を大量に産み出す。これが原発の危険性の根源である。伊方原発一基が一年間操業した後、広島原爆がまき散らした『死の灰』の約六〇〇発分と、長崎原爆に使用されたプルトニウムの約四〇発分とがつくり出される。絶えず四方八方に出ている目に見えない放射線に人間がさらされた場合、からだを構成している細胞や遺伝子などが変質し、重大な障害を引き起こす。この障害を避ける対策は不可能または極めて困難であり、

『死の灰』の隔離管理は、それが放射線を出さなくなるまで数百年の間続けなければならない。この間、無事故であり続けることはできない」と主張した。

第三次世界大戦において原爆による被害をうけたわれわれ国民の『死の灰』や放射性物質に対する脅威の念はきわめて強い。このため、原子力発電所の事故が一旦発生した場合は、死の灰や放射能汚染により地域住民が被害をうけるのではないかという危惧の念をもつのは、当然のことといわなければならない。

その間、伊方原子力発電所の一号機は工事も終り、昭和五二年九月、通産省の最終試験に合格して営業運転に入り、伊方二号機の設置についても原子力委員会原子炉安全専門審査会の審査を通過した。

告国は、原子力発電については第一に事故を起さず、第二に万一事故が起つたとしてもその影響を最小限にいくとめから安全であると主張した。

本件の審理の過程においては、法律論のみならず、原告側、被告側双方から多数の科学者や専門家が証人として出廷し、科学技術の立場から原子力発電の安全性に関する激しい論争がなされ、原子炉についての原告側と被告側双方の主張が真向から対立し、仮想事故、蒸気発生器細管漏洩事故、応力腐食割れ、非常用炉心冷却設備の信頼性に対する評価についても意見がくい違い、双方の主張は平行線をたどった。

また、被告側は、原子炉設置許可処分によつて原告らが被るという損害ないしれないことはできない」と主張した。

不利益について具体的な主張・立証がなされていないから「原告らは本件許可処分の取り消しを求める原告適格を有しない」と主張した。

その間、伊方原子力発電所の一号機は工事も終り、昭和五二年九月、通産省の最終試験に合格して営業運転に入り、伊方二号機の設置についても原子力委員会原子炉安全専門審査会の審査を通過した。

四 伊方原発訴訟判決と

行政手の裁量権

右に指摘したように、本件について裁判所は地域住民の原告適格を認めたにも拘らず、原子炉の安全性については高度の専門的な知識と高度の政策的な判断に密接に関連することから、原子炉の設置許可処分は被告の裁量行為に属し、その

判断は相当であると判断し、国の主張を全面的に認め、原告の主張を却けていた。このように、被告の主張を全面的に容認する結果が出たのは、判決も指摘しているように、被告が当該原子炉の安全審査資料をすべて保持し、かつ、安全審査にかかわった多数の専門家を擁しているのに対し、原告側は安全審査資料の全てを入手することもできず、その専門的知識においても被告側に比べてはるかに劣っているところにも、その一因があると思われる。

は、「許容被ばく線量の危険性についての原告らの主張には理由がない」、「原子炉の平常運転における被ばく評価は相違認められる」、「気体廃棄物の処理についての原告の主張には理由がない」、液体廃棄物による被ばく評価は相当と認められる」、「固体廃棄物の貯蔵保管方法は安全であるとした判断は相当と認められる」、「放射線管理システムの評価は相当と認められる」、「原子力発電所内の作業者被ばくの問題については、原告らの具体的利益にかかわらないから、その安全審査の欠如について主張すべき利益を有しない」、「使用済燃料の最終処分の

審査について違法ありとは認められない」、「温排水についての原告の主張には理由がない」とし、このほか、事故防止対策、原子炉の立地選定及び耐震設計、事故対策など原告側が疑問を表明している点について、「……反する証拠はない」、「判断は相当と認められる」、「前記

認定を左右するに足る証拠はない」として、すべて原告側の主張を却けた。

このように、被告の主張を全面的に容認する結果が出たのは、判決も指摘しているように、被告が当該原子炉の安全審査資料をすべて保持し、かつ、安全審査にかかわった多数の専門家を擁しているのに対し、原告側は安全審査資料の全てを入手することもできず、その専門的知識においても被告側に比べてはるかに劣っているところにも、その一因があると思われる。

そして、さらに、一般に、民法、刑法

を中心とする法律知識のみを有する裁判官により構成されている裁判所に対し、本件のような高度に科学的、技術的、専門的問題についての判断を求めなければならぬ点にも、一つの大きな原因があるといえよう。すなわち、ここに、裁判所が原子力発電所設置の可否の問題は「被告の高度の政策的判断に密接に関連するから、これは被告の裁量処分」であるから、これは被告の裁量処分

ると判断し、政策的、技術的裁量であるとして被告国が判断を全面的に尊重する態度をとる一因があると思われる。

したがって、この種の高度に専門的、科学的、技術的な知識を要する原子炉設置許可処分のような問題について裁判所が介入することが、その能力や知識の限界からいって困難といわざるを得ないとするならば、原告側の(i)原子力発電の危険、許容被曝線量の不适当性、(ii)立地選定の誤り、(iii)放射性廃棄物や使用済み燃料の処分についての安全審査の不徹底性、(iv)原子力発電所周辺の海域の放射能、熱、塩素などによる複合汚染の危険性などについての疑問に対応するために裁判所がなしうることは、被告がその裁量の行使に当つて適正な手続にしたがつて処分を行なつたか否かという点から介入する以外にないのではないかと思われる。

五 伊方原発許可処分手続

と行政手続

1 原告らは、原子力基本法二条のい

わゆる原子力三原則（民主、自主、公開）を前提として、原子炉設置許可処分手続には、(i)原告ら周辺住民に対する原子炉の安全性に関する資料の事前公開、(ii)周辺住民の許可処分手続への参加、(iii)周辺住民の同意、(iv)原子力委員会または周辺住民の同意、(v)原子力委員会または安全審査会自らの調査、研究、検証などの諸手続が要求されているにも拘らず、これらの手続がどられなかつたのは、

あること、(iii)行政手が蒸気発生器細管漏洩事故、応力腐食割れ、非常用炉心冷却設備の信頼性、立地選定の妥当性、放射性廃棄物や温排水の被害の有無、手続の適正を明らかにすることは、原告に比較してはるかに容易であること、などの理

由から、本件原子力発電所設置許可処分が適法妥当であると信する行政手が原告の権利や利益を違法に侵害するものではないことを証明する必要がある。裁判所も右のような考えに立脚して、本件の立証責任は被告にあるとしたものと思われる。しかしながら、その結果は、右に指摘したように、結局、全面的に被告の主張を容認する形になつてゐる。

「適正手続の原則」に反し、違法であると主張した。これに対し、裁判所は、原告らの主張は理由がないとして、これを否認した。

しかし、前述したような許可処分手続の実態をみると、適正手続の原則に基づいた処分とはいえないのではないかといふ強い疑問がもたれる。

さらに、審査会が許可処分をした手続の実態をみると、適法手続に基づいた処分とはいえないと思われる。すなわち、前述したように、(i)部会の会合の出席者の多寡は違法ではないとか、(ii)正式に調査委員に委嘱していない者の参加は違法ではないとか、(iii)議事録の欠如が違法ではないとか、(iv)法律では代理出席を認めていないが違法ではないとか、(v)設置許可の基準適合性の意見具申に先入観があったとは即断できないとか、(vi)被告と同意見を有する多数の委員による審査決定であっても委員会の中立性や独立性を失わせないといった裁判所の見解には、強い疑問が残るのである。

2 裁判所は、原告らの「適正手続」の立場からの主張について、憲法三一

条、原子力基本法二条の法条を総合考察しても、原告らの主張のような手続を要するものとは解し得ないし、行政手続すなわち「適正手続」の主張を拒否し

た。しかし、「適正手続」すなわち、事前に地域住民の意見を聞くという手続を経ることなく処分が決定されたという点については、法的に問題があるといわなければならぬ。

行政手続 (適正手続 due process of law)

の理論を認める意義は、いうまでもなく、(1)行政の民主化を期すことができること、(2)事後救済手段たる行政争訟(行政庁に対する不服申立て)や行政訴訟(裁判所に対する行政事件訴訟)の数を減少せしめ得ること、(3)行政処分その他の公権力を行使する前に関係者の意見を聞くことにより、公正な行政を行なうことができる、(4)行政庁の自由裁量の不当の問題にまで介入できること、などにある。

この事前救済手続としての行政手続、いわゆる適正手続の要件は、(1)通知——関係当事者は何について処分をうけるかということを知らされなければならないことと、(2)聴聞の機会の供与——関係当事者にその権利、利益について主張する機会を供与しなければならないこと、である。

昭和三九年に、臨時行政調査会が全文一六八条からなる行政手続法案を作成して政府に答申したことがあつたが、行政府

● 岡原発言 ◎○△×
最高裁長官は、最高裁の利益を図るために見地から、憲法記念日会見でどう語るべきであつたか――

〈例1〉……×

「異常事態がなければあんな法案(「弁護人ぬき裁判」法案)は出っこりきること、(2)事後救済手段たる行政争訟(行政庁に対する不服申立て)や行政訴訟(裁判所に対する行政事件訴訟)の数を減少せしめ得ること、(3)行政処分その他の公権力を行使する前に関係者の意見を聞くことにより、公正な行政を行なうことができる、(4)行政庁の自由裁量の當不當の問題にまで介入できること、などにある。

裁判所の努力にも限界がある。弁護士会ほど自由な団体はないが、それが悪用されている。法廷で問題を起こればはほんの数人だ。ばかりやればいい」

※1面トップ——弁護

人抜き裁判は必要／最高裁長官
が積極論／国会審議中異例の見解

いま 裁判所で

らいうと、一部の事件で弁護人のルール無視によつて、司法の運営が軌道をはずれる異常な事態が生まれているのは遺憾だ。現行法上、裁判所がいくら努力してもどうにもならないところがあり、なんとかしてほしいという気持は持つてゐる。弁護士会も懲戒の制度はあるが、法廷でルールを無視したような弁護士には少々甘いのではないか。いま少し良識ある対応を期待したいところだ」

※2面5段見出し——法案の必要性を示唆／「弁護人抜き」で最高裁長官／弁護士会を批判

〈例4〉……○

「裁判所は裁判を迅速、適正に運営する責任を負つている。その立場からいと、一部の事件で弁護人のルール無視によつて、司法の運営が軌道をはずれる異常な事態が生まれているのは遺憾だ。法案については国会で審議されるものであり、意見をきし控えたいが、なんとかいい方の責任の一端を担うものとして、弁護士会にも良識ある対応を期待したいところだ」

※3面3段見出し——弁護人のルール無視は遺憾／最高裁長官が苦言

(説)

はこれに関心を示さず、結局、国民は裁判所に期待せざるを得なかつた。裁判所

は個人タクシード事件判決(東京地判昭和三八年・九月八日判時三四九号一二頁)や群馬中央バス事件判決(東京地判昭和三八年・九月二二五行裁例集一四卷一号二二五五頁)

一二・二五行裁例集一四卷一号二二五五頁)や群馬中央バス事件判決(東京地判昭和三八年・九月八日判時三四九号一二頁)や群

馬中央バス事件判決(東京地判昭和三八年・九月二二五行裁例集一四卷一号二二五五頁)

一二・二五行裁例集一四卷一号二二五五頁)や群

馬中央バス事件判決(東京地判昭和三八年・九月八日判時三四九号一二頁)や群

示した。しかし、どのような方法が民主的であるかについては具体的基準を提示していない。また、「公開の原則」についても、原子力の平和的利用以外の方向に利用されないようにするため、原子力の研究等の成果を公開して抑制するための原則であり、発電用原子炉の設置許可処分手続を直接規制するものではないと判示している。しかし、この判決において欠落していると思われる基本的な点は、だれのための原子力の平和的利用であるかという点である。すなわち、それは、国民全体の利益のためのものでなければならず、同時に、国民の生命を危険にさらすものであつてはならないのである。そのためには、国民の意見とくに、原子炉の設置される地域住民の意見を聞くべきである。本判決には、この点の問題意識がある。本判決には、この点の問題意識がある。本判決には、この点の問題意識がある。

3 つぎに、本件の原子力委員会あるいは安全審査会における審査過程の問題がある。いうまでもなく、行政処分が有効に成立するためには、四つの要件すなわち主体、内容、手続、形式についての諸要件が要求される。本件の原子力委員会あるいは安全審査会における審査の過程において、部会の出席者がきわめて少ないとすることは手続的違法を構成するものであり、委員でない者が審議に加わるというようなことは、主体に関する瑕疵に該当するといえよう。

また、代理者の出席が認められないにも拘らず、代理者を含む審査会の行

なつた決議が違法とならないという裁判所の見解は、法律を軽視しているのではないかという疑いがもたれる。

また、審査会委員の多数が被告と見解を同じくする者によって占められている

ところでは、公平な審査を期待するこ

とはむずかしく、行政委員会の独立性と

中立性を失わせるおそれがあるといえ

る。さらに、委員会が自ら資料を収集し、調査研究するという主体的な考え方

行動しなければ、行政庁の一方的な資料に基づいて判断を下すことになってしま

れないならば、基本的人格や原子力基本法の保障する諸原則を甚しく損うものと

いえよう。

右のような主体、手続、内容に関する

瑕疵のある決定は法の期待する審理決定とはいせず、違法な決定といわざるを得ない。とくに、本件のような放射性物質を大量に産み出し、多くの人々の生命に

危険を及ぼすおそれのある原子力発電所設置のような問題については、慎重に、適正な審議が重ねられなければならないと信ずる。

(1) 國部逸夫「行政手続の法理」有斐閣、橋本公宣「行政手続法草案」有斐閣、田中館照橋「セミナー行政法」自治日報社。

(2) 田中館照橋「個人タクシード事業の免許申請却下処分取消請求事件と正当手続」判時六五五号一〇八頁。

六 むすび

はり、行政手続の保障の立場から、裁判所は介入すべきであったと考える。

ところが、裁判所が、行政手続の高度の専門的裁量権を理由にその判断を全面的に尊重し、行政手続の処分決定手続には前述したような違法性の疑いがあるにも拘らず、これをすべて違法ではないとしたことは、法的判断を行なうことをその責務とする裁判所が自らその責務を放棄したものではないかという疑いすら生ずるおそれがある。

2 原子力発電については、放射能汚染、放射性廃棄物・温排水による被害、原子炉の構造・設備の安全性についての疑問、一次冷却水喪失事故、蒸気発生器細管破損事故のおそれ、立地条件の問題など、幾多の危険性が指摘されており、また、現実問題として、原子炉の放射線もれなどの事故が起きている。しかし、本判決は、「原子炉の安全性審査には高度の専門的知識が必要とする」ことを前提にその処分は国の裁量行為に属するとする立場をとり、「この裁量行為には原子炉の危険性からみて厳格な審査で安全性を確認すべきである」と判示した。しかし、実際には、すでに指摘したように、安全審査会の委員の構成、出席状況、実際の審査などの点からみると、「厳格な審査で安全性を確認」したか否

かについて強い疑問がもたれる。

また、本件について、裁判所は地域住民の原告適格を認めたが、今後の公害環境訴訟について、従来のように裁判所が、(i)行政手続の行為が訴訟の対象となる処分とはいえないとか、(ii)裁量権の限界を逸脱していないとして大幅に行政手続の裁量権を認めるとか、(iii)第三者の権利利益に変動を及ぼさないとか、(iv)原告適格なしとか、(v)さらには、司法権の限界論⁽¹⁾を根拠に、裁判所が行政事件について介入することを拒否する態度を維持するならば、問題は解決されず、裁判所に対する不信は高まることになろう。

以上検討してきたことの結論として、この種の事案について、つぎのことを探求しておきたい。すなわち、第一に、裁判所は、第三者の原告適格を拡大する方向で判決を下すことが必要であり、第二に、この点の法律の改正が必要である。さらに、第三に、この種の科学的、専門的、技術的な事件を処理するための科学技術裁判所のような専門的な裁判機関を設置することが必要であるといえよう。

- (1) 田中二郎「司法権の限界」「公法学研究」(下)七二七頁以下。
(2) 田中中館照橋「抗告訴訟の対象」公法研究三七号一三頁。

(たなかだて・しょうきつ)