

原子炉設置許可無効確認訴訟における周辺住民の原告適格

——「もんじゅ」訴訟最高裁判決——

福 士 明

最高裁平成四年九月二二日第三小法廷判決（平成元年行ツ一三〇号・原子炉設置許可処分無効確認等請求事件）
判例時報一四三七号二九頁

事実の概要

(1) 本件は、動力炉・核燃料開発事業団（以下、動燃という）が、福井県敦賀市白木地区に設置している高速増殖炉「もんじゅ」（電気出力二八万キロワット）に関する事件である。高速増殖炉は「燃えない」ウラン—二三八を「燃える」プルトニウムに積極的に転換させる原子炉で、消費した量より多くの新しい原子燃料を生産する、俗に「発電をしながら、燃やした燃料以上の燃料をつくり出す夢の原子炉」と言われるものであり、本件「もんじゅ」は、原子炉の開発段階——試験研究用の「実験炉」、研究開発用の「原型炉」、経済的に実用可能か調べる「実証炉」、

原子炉設置許可無効確認訴訟における周辺住民の原告適格（福士）

営業用の「実用炉」——のうち、原型炉の段階にあるものである。⁽¹⁾

(2) さて、本件は、内閣総理大臣が、昭和五八年五月二七日、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、原子炉等規制法という）二三条一項四号に基づいて、本件原子炉設置許可処分をなし、これに対し、「もんじゅ」の設置場所から数キロないし約六〇キロの距離に住む住民四〇名が、本件原子炉施設における事故発生の際はもとより、平常運転時においても大気や海水中に放出される放射性物質によって生命、身体を損傷され、その生活、職業等に重大な被害を受けることを免れないとして、昭和六〇年九月二六日、福井地方裁判所に対し、内閣総理大臣を被告とする本件許可処分の無効確認訴訟と、動燃を被告とする原子炉施設の建設・運転の民事差止訴訟を併合提起したものである。⁽²⁾

(3) 第一審裁判所は、右併合事件から無効確認訴訟を分離して審理を終結し、この事件について原告らは行政事件訴訟法三六条に定める原告適格を欠くとして訴えを却下した（福井地判昭和六二年一月二五日行集三八巻一七号一八二九頁⁽³⁾）。これに対し、敗訴した原告ら全員が控訴したところ、控訴審判決（名古屋高裁金沢支判平成元年七月一九日行集四〇巻七号九三八頁⁽⁴⁾）は、無効確認訴訟の適法性は認めつつ、かかる無効確認を求める「法律上の利益を有する者」（行訴法三六条前段）に関しては、原子炉から半径約二〇キロの範囲に居住する控訴人一七名に限られる、との判断を示した。すなわち、原子炉等規制法二四条一項四号の「災害の防止」の規定は「直接災害を受ける危険性のある周辺住民について、災害の防止に関する個人的な利益を、右公益中に包摂ないしは吸収解消されないところの個別具体的な利益として」保護する趣旨のものであるところ、かかる「周辺住民」とは、「万一に想定される最大級の事故によって直撃を受けると考えられる当該原子炉施設中心（原子炉）より半径約二〇キロメートル

の範囲内に住居を有する者がこれに相当し、気象条件によっては、重大な被害を受けることは考えられるが、また時間的に避難の可能性ある、右範囲外の者は、同法の具体的保護の対象としての周辺住民には該当しない」としたものである。

(4) 右控訴審判決を不服とする住民（本件原子炉から半径約二〇キロの範囲外に居住する二三名）及び内閣総理大臣が上告。住民側上告事件に関する判決が、本稿で紹介するものである。⁽⁵⁾

判旨 原判決破棄・第一審判決取消し・差戻し

(1) 行政事件訴訟法九条にいう「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解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれも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り、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁昭和四九年行ツ第九九号同五三年三月一四日第三小法廷判決・民集三二巻二号二一一頁、最高裁昭和五二年行ツ第五六号同五七年九月九日第一小法廷判決・民集三六巻九号一六七九頁、最高裁昭和五七年行ツ第四六号平成元年二月一七日第二小法廷判決・民集四三巻二号五六頁参照）。」

(2) 「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、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。」

(3) 行政事件訴訟法三六条にいう「法律上の利益を有する者」の意義は、取消訴訟の原告適格の場合と同義である。

(4) 原子炉等規制法は、原子力基本法の問題にのっとり、原子炉等による災害を防止し、公共の安全を図るなどを目的として制定されたものであるが(一条)、主務大臣が原子炉設置許可をする場合においては、同法二四一条一項三号(技術的能力に係る部分に限る。以下同じ)及び四号については、安全の確保のための規制等を所管事項とする原子力安全委員会の意見を聴き、これを十分に尊重してしなければならないものとされている(二四一条)。同法二四一条一項各号所定の許可基準のうち、三号は、当該申請者が原子炉を設置するために必要な技術的能力及びその運転を適確に遂行するに足りる技術的能力を有するか否かにつき、また、四号は、当該申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物資(使用済燃料を含む)、核燃料物資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か否かにつき、審査を行うべきものと定めている。

(5) 右三号及び四号が設けられた趣旨は「原子炉が、原子核分裂の過程において高エネルギーを放出するウラン等の核燃料物質を燃料として使用する装置であり、その稼働により、内部に多量の人体に有害な放射性物質を発生させるものであって、原子炉を設置しようとする者が原子炉の設置、運転につき所定の技術的能力を欠くとき、又は原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにするため、原子炉設置許可の段階で」右要件の審査をし、かかる要件に適合すると認められる場合でなければ、主務大臣は原子炉設置許可処分をしてはならないとした点にある。

(6) 右「審査に過誤、欠落があつた場合には重大な原子炉事故が起こる可能性があり、事故が起こったときは、原子炉施設に近い住民ほど被害を受ける蓋然性が高く、しかも、その被害の程度はより直接的かつ重大なものとなるのであって、特に、原子炉施設の近くに居住する者はその生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受けるものと想定されるのであり、右各号は、このような原子炉の事故等がもたらす災害による被害の性質を考慮した上で、右技術的能力及び安全性に関する基準を定めているものと解される。」

(7) (5)(6)から、三号及び四号の要件は「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的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解する」。

(8) 住民の居住する地域が、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」である。

(9) 「以上説示した見地に立って本件をみるのに、上告人らは本件原子炉から約二九キロメートルないし約五八キロメートルの範囲内の地域に居住していること、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ものであることが記録上明らかであつて、かかる事実を照らすと、上告人らは……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といふべきであるから、本件設置許可処分は無効確認を

求める本訴請求において、行政事件訴訟法三六条所定の『法律上の利益を有する者』に該当する」。

評釈

本件は、原発訴訟に関する最初の最高裁判決であり、また(1)原告適格一般論、(2)原発訴訟の原告適格論及び(3)原告適格を有する者の範囲論（いわゆる「線引き」の問題）について新たな判断を示すもので注目に値する。そこで以下、これらの点に関し評釈を加えることとする。⁽⁶⁾

一 原告適格一般論

(1) 取消訴訟の原告適格を有する者を確定する理論は、取消訴訟の制度目的から、権利享受回復説、法律上保護されている利益救済説、保護に値する利益救済説、処分の適法性保障説に分類することができる。⁽⁷⁾このうち、保護に値する利益救済説も有力に主張されているもの⁽⁸⁾、判例上は法律上保護されている利益救済説（以下、法律上保護された利益救済説という）で固まってお⁽⁹⁾り、また通説とも称されている。⁽¹⁰⁾判旨も、[1]ジュース事件判決（最判昭和五三年三月一四日民集三二巻二号二一頁）、[2]長沼ナイキ基地事件判決（最判昭和五七年九月九日民集三六巻九号一六七九頁）及び[3]新潟空港事件判決（最判平成元年二月一七日民集四三巻二号五六頁）を引用し、法律上保護された利益救済説を踏襲するものである（判旨(1)(3)⁽¹¹⁾）。

(2) この法律上保護された利益救済説は、[1]ジュース事件判決をリーディング・ケースとするものであるが、その判断枠組みをやや理論的な観点から整理すると、次のようである。⁽¹²⁾

第一に、取消訴訟の目的は、実体法で保護されている利益の保護にあり、この「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者が原告適格を有する（[1]ジュース事件判決⁽¹⁴⁾）。

第二に、「法律上保護された利益」を賦与する権限は立法府にあるから、原告適格の有無の判定は処分の根拠要件法規に体现されている立法府の意思の合理的解釈による。この点、[1]ジュース事件判決の表現は、次のようである。

「法律上保護された利益とは、行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であつて、それは、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別される⁽¹⁵⁾」。

第三に、立法府は、ある利益を国民一般等に共通する公益として行政過程（処分段階）でのみ保護されるとすることもあり、原告適格が認められるためには、当該の利益が公益に吸収解消されない裁判的保護に値する個々人の個別的利益としても保護されている必要がある（[2]長沼ナイキ基地事件判決⁽¹⁶⁾）。

(3) 右のように、法律上保護された利益救済説では、公益に吸収解消されない個別的利益の存否の判定基準が問題となるが、これに関して被害の性質という実質的な観点を導入したのが、[3]新潟空港事件判決である。本件は、運輸大臣のなした定期航空運送事業免許に対し空港の周辺住民がその取消しを求めて出訴したものであるが、そこで最高裁は、処分の根拠法規である航空法一〇一条一項三号（事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること）の趣旨を解釈する際、航空機の騒音による被害者が飛行場周辺の一定地域の住民に限定され、その障害の程度は右居住地域が着陸経路に接近するにつれ増大し著しいものとなるという、当該被害の性質を重視して「航空機の騒音によって社会通念上著しい障害を受けることとなる者」に原告適格を肯定している。また、[2]長沼ナイキ基

地事件判決は、森林法の解釈上原告適格を賦与される「直接の利害関係を有する者」の範囲を画定するさい、原告の「生活利益の具体的内容と性質、その重要性、森林の存続との具体的な関連の内容及び程度等」に照らしてこれを決するほかない、としているが、これも右実質的な観点が原告適格を賦与する最終的な判定基準となった例とみられないではない。⁽¹⁸⁾

判旨(2)は、右のような取扱いを一般的に是認し、個人の個別的利益の存否を判別するさい、「当該行政法規の趣旨・目的」の他「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」としている点で重要である。そして、この判旨は、被侵害利益の実質評価と法律上保護された利益救済説は相容れないという厳格な立場のそれを明確に否定したという点でも注目されるものである。すなわち、本判旨は、法律上保護された利益救済説の枠を維持しつつ実体法規の解釈の過程で被侵害利益の実質評価を行い事実上の利益的なものも法律上保護された利益として構成して行くという柔軟な立場の法律上保護された利益救済説に途を拓くものと評価されるのである。

(4) 問題は、右の柔軟なタイプの法律上保護された利益救済説をどのように運用すべきかであろう。古城誠「競争者訴訟の原告適格——原告適格の紛争選別機能——」⁽²¹⁾（一九九〇）は、判例法において用いられている「法律上保護された利益」を判別する基準は、①利益の重要性 ②当該利益を有する者の分布状況 ③処分要件の羈束性、にあるとするが、そうだとすると、当面、この間のバランスをとりつつ、それぞれの枠を拡大する方向で進むのが望ましいと思われる。

二 原発訴訟の原告適格論

(1) 原告適格の有無に関する一応の判定基準——(a)利益の重要性とその侵害の態様・程度 (b)当該利益を有する者の分布状況 (c)処分要件の羈束性——に照らすと、⁽²²⁾ 原発訴訟は、極めて重大な利益が直接的かつ重大に侵害されるおそれがあるが、処分に利害関係を有する者は広範に分布し、処分要件の羈束性は低い訴訟の類型であると把握できる。また、原発訴訟は環境行政訴訟の一類型であり、処分の受益者の侵害行為に対しては理論上民事訴訟による救済が可能な局面を想定できるものである。⁽²⁴⁾

(2) さて、右の特徴を有する原発訴訟において下級審判決は、一致して原子炉施設周辺住民の原告適格を認容している[1]伊方原発訴訟第一審判決(松山地判昭和五三年四月二五日行集二九卷四号五八八頁)、[2]その控訴審判決(高松高判昭和五九年一月一日行集三五卷一〇七八頁)、[3]福島第二原発訴訟第一審判決(福島地判昭和五九年七月二三日行集三五卷七号九九五頁)、[4]その控訴審判決(仙台高判平成二年三月二〇日(行集四一巻三号五八六頁)及び[5]東海第二原発訴訟第一審判決(水戸地判昭和六〇年六月二五日行集三六卷六号八四四頁)。しかし、その理由は、様々である。

まず、(a)については、一様に、①生命・身体等の重要な利益が被侵害利益であることが指摘されている[1][2][3][4][5]が、それに対する②著しい侵害に明示的に言及するのは新潟空港事件判決後に出た[4]のみであり、その他特に、③放射線障害の特質——直接感知できず障害原因の立証が困難なこと——を強調するもの[5]もある。また、(b)については、明示的に④災害(を受ける者)の範囲の特定性ないし画定性に言及するのは、これも新潟空港事

件判決後に出た〔4〕のみであり、他方、(c)については、⑤関連法規(原子炉等規制法二四条一項四号に關係する公害対策基本法)〔3〕〔4〕あるいは⑥行政規則(原子炉等規制法の附属法規たる原子炉規則、告示に關する安全設計審査指針、原子炉立地審査指針、氣象手引)〔1〕〔2〕〔3〕〔4〕の趣旨ないし⑦災害の防止と周辺住民の安全性との不可分性〔1〕〔2〕〔3〕〔4〕をあげるものが目につく。そして興味深いのは、(a)被侵害利益の重要性ないし障害の特質等の観点から、一様に、⑧事前の権利保護が必要である〔1〕〔2〕〔3〕〔4〕〔5〕という救済の視点が導かれていることである。例えば、〔2〕福島第二原発訴訟第一審判決は、次のように言う。「もし、原子炉施設周辺住民に原子炉設置許可処分取消しを求める原告適格を認めないとすれば、右の住民は原子炉の運転によって被害が生じた場合人格権等を根拠として電力会社を相手どり民事訴訟による操業の差止等を求めることができる場合もあり得ようが、原子炉の災害等による健康被害が生じる虞れというものは、住民が事前にこれを予知することは殆ど不可能であり、實際上事故が起こって現実に健康被害が生じた後でなければ救済を受けられないという不都合が生じかねないのである。」

これに対し、原審の理由づけは、よりストレートであり、特に(a)①を重視して、「重大な私益である生命・身体の安全」を「公益の中に包摂・吸収してしまうにはあまりにも重大かつ個別的であって条理に反するとみるのが相当である」から、「直接災害を受ける危険性のある周辺住民」について原告適格を認めるべきである、としている。ただ問題なのは、原審が原子炉等規制法二四条一項四号の保護目的から財産権を除外しているとみられる点である。しかし、これについては、財産権が憲法上の基本権であり(憲法二九条)しかもそれが直撃されると想定する以上、同法の保護目的から除外する理由に乏しいと考えられよう。

(3) さて、判旨は、原子炉等規制法二四条一項三号(技術的能力)及び四号(災害の防止)の趣旨は、原子炉施

設周辺住民の個別的利益を保護する趣旨を含む(判旨(7))と結論して、従来の下級審判決の立場を追認している。⁽²⁵⁾

その論旨は、右三号及び四号の設けられた趣旨が、「原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど」の「深刻な災害」を防止することにより(判旨(5))、また、これら三号及び四号が想定している「被害の性質」——事故が起こったときは、原子炉施設に近い住民ほど被害を受ける蓋然性が高く、しかも、その被害の程度はより直接的かつ重大なものとなるのであって、特に、原子炉施設の近くに居住する者はその生命、身体等に直接的かつ重大な被害を受ける——に鑑みると(判旨(6))、右「事故等」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」に原告適格が認められる(判旨(7))というものである。

右の論旨は、被害の性質から航空法一〇一条一項三号の私益保護性を導いた、前述の新潟空港事件判決の判断と軌を一にするものであり、下級審判決と比較すると、(a)生命・身体等の(重要な)利益が直接的かつ重大な侵害をうけること (b)このような災害を受ける者は原子炉近くに居住する者であること(その意味で特定性ないし画定性があること)のみを重視したものと位置づけられる。また、判旨(7)は、原子炉等規制法二四条一項三号及び四号の規定は、「住民の生命、身体の安全等を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含む」(傍点著者)と表現するところから、かかる個別的利益として財産権を除外する趣旨ではないと推測される。

(4) 原発訴訟では、憲法で保障されている生命、身体、財産等の重要な利益の重大な侵害が問題となっていること⁽²⁶⁾、処分の影響が広範に及ぶのは防止すべき危険が巨大で特殊であることに由来すること、⁽²⁷⁾また「災害の防止」の文言は一見抽象的であるが周辺住民の安全を配慮していることは明らかとみられること、⁽²⁸⁾そして、原発訴訟で想定

される物理的損害は住民自らこれを回避する手段に乏しく、また民事訴訟が有効適切な救済機能を果たすことが期待できず、従って行政規制が適切に行われ、これに対する裁判的統制を確保する必要性が高いこと、⁽²⁹⁾などを考えること、判旨の結論に賛成することができよう。また、下級審判決が様々な理由をあげて原告適格を肯定していたのに対し、判旨が、重要な利益の直接的かつ重大な侵害及びかかる災害を受ける者の特定性あるいは画定性という比較的単純な判定基準を定立してこれを認めていることも、原告適格法の簡明化の観点からして基本的に評価できると思われる。そして、環境行政訴訟では、これを受忍限度を超える被害を受けるおそれのある者に原告適格が認められる、と表現することが許されるであろう。

三 原告適格を有する者の範囲論

(1) 処分の根拠法規の趣旨を解釈して、受忍限度を超える被害を受けるおそれのある者——判旨の表現では「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」(判旨(7))——に原告適格が賦与されるとすると、これを確定する必要がある。これは環境行政訴訟では一般に生じうる問題であるが、原発訴訟では、平常時ないし事故時における放射能被害の及ぶ範囲およびその程度ないしその影響が必ずしも科学的に立証されている訳ではなく、かかる特殊性に対する法的対応も問題となる。

(2) ところで、これまでの原発訴訟(二(2)参照)では一様に原告ら全員の原告適格が肯定されているが、その理論構成には、大別すると、二つの方向のものがみられる。一つは、集団訴訟でその大部分の者に原告適格が肯定される場合には、一見明白に被害を受けないと認められる者を除き、一体として原告適格が認められるとするもの(以

下、一体説という)で、福島第二原発訴訟第一審判決(福島地判昭和五九年七月二三日行集三五卷七号九九五頁)が、この立場に立って、六〇数キロ離れた住民にも原告適格を肯定している。これは、原田尚彦「環境行政訴訟の問題点」(一九七五)で述べられた次のような考えに基づくものと推測される。環境行政訴訟は地域共同利益に係る訴訟であるから、紛争は合一確定を要し、その意味で訴訟物は一個である。このような実質に鑑みれば、被害の中心地域の住民が出訴している以上、その周辺の者の原告適格を詮索することは無用であり、一見明白にこれが否定されるべき場合は格別、一体として実体審理を進めるのが訴訟経済にも合致する。⁽³¹⁾

もう一つは、各人の個別的利益の侵害を個々に主張、立証すべきであるとするもの(以下、個別説という)で、東海第二原発訴訟第一審判決(水戸地判昭和六〇年六月二五日行集三六卷六号八四四頁)がこの立場に立ち、事故があれば約二〇キロの範囲の住民の生命、身体に重大な損害を与える危険性がある、等々を証拠に基づいて認定し、その結果、約三キロないし約二〇キロの地点に居住する原告ら全員に原告適格を認めるという手法をとっている。原審も基本的にこの立場に立って、「当該原子炉施設中心(原子炉)より半径約二〇キロメートルの範囲内に住居を有する者」に原告適格を認め、それ以遠の者には原告適格を否定するという判断をしたものとみられる。もっとも、原審の場合、原告適格の有無を画的に二〇キロで線引きするという論拠は必ずしも明瞭とは言えないと思われる⁽³²⁾が、高木光「原告適格を有する周辺住民の範囲——「もんじゅ」原発控訴審——」⁽³³⁾(一九八九)は「具体的な数値については、一応の合理性がみとめられる限り裁判所の裁量に委ねる立場から、本判決の線引きを是認することにした⁽³⁴⁾」と述べている。

(3) さて、判旨は、まず、ある住民が、「直接的かつ重大な被害を受けるものと想定される地域」に居住するもの

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である」と説示する（判旨(8)）。これは事故の影響に関する原審の画一的判断（約二〇キロの範囲）を排し、他方、かかる事故の影響判定に関する裁判所の裁量——社会通念に照らし合理的に判断する——を認めるものと解することができる。⁽³⁵⁾つまり、個別説の方向で、しかし原告適格の判定は柔軟に行うとの判断をしたものと読むことができる。そして、判旨は、具体的には、①本件原子炉が研究開発段階にある高速増殖炉であること、②その電気出力は二八万キロワットであること、③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ものであること、という三つの判断要素から、④原子炉より約二九キロないし約五八キロの範囲に居住する、上告人ら全員に原告適格を肯定している（判旨(9)）。

(4) 原告適格の立証責任論からすると、原告適格を基礎づける事実に関しては原告の証明を必要とすると考えられる。⁽³⁶⁾ そうすると、基本的には個別説の立場に立つ判旨が妥当と思われる。問題は原発訴訟の特殊性からしてその立証責任を相当軽減すべきではないかと考えられる点である。判旨が④原告適格を肯定する判断要素としているものうち、影響範囲（距離）に直接関係するのはおそらく②だけであり（あるいは③燃料の有毒性⁽³⁷⁾も軽水炉と比較して相当な要因となるものであろうか）それも全く論証のないものであってみれば、最高裁もこの点をかなり柔軟に考えていることが想像されるであろう。そこで、本稿としては、次のような表現を用いる伊方原発訴訟第一審判決（松山地判昭和五三年四月二五日行集二九卷四号五八八頁）の立場に賛成しておきたい。「前頭各証拠によれば、原告らが主張するところの平常運転時における微量放射線の被ばくによる危険性の存在、原子炉の炉心溶融事故の

発生により、原告らの生命、身体等が損傷される蓋然性の存在は、いずれも明らかに否定されるが如きものではないから、原告らの本件訴の利益が否定されることはない。⁽³⁸⁾

註

- (1) 通商産業省資源エネルギー庁公益事業部原子力発電課編「原子力発電便覧91」(一九九〇)五二一—五二七頁、福武公子「もんじゅ訴訟の意義」自由と正義四二巻九号(一九九一)四五頁、判例時報一四三七号(一九九三)コメント二九頁。
- (2) 訴訟の経緯については、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」法学セミナー四一七号(一九八九)四四頁。その訴状は、原子力発電に反対する福井県民会議「高速増殖炉の恐怖——「もんじゅ」差止訴訟」(一九八五)。
- (3) 第一審判決の評釈に、高木光・ジュリスト九〇五号(一九八八)六二頁、阿部泰隆・判例タイムズ六六三号(一九八八)同「行政法の解釈」所収・二一五頁、金子正史・判例評論三六二号(一九八九)二二頁、白藤博行・札幌学院大学現代法研究所年報一九八八年(一九八九)八頁、島田清次郎・昭和六二年行政関係判例解説(一九八九)四四二頁がある。
- (4) 控訴審判決の評釈に、原田尚彦・法学教室一一〇号(一九八九)八六頁、高木光・ジュリスト九四五号(一九八九)八二頁、首藤重幸・法律時報六一巻二二号(一九八九)四一頁、保木本一郎・平成元年度重要判例解説(一九九〇)四〇頁、藤原淳一郎・法学セミナー四二二号(一九九〇)一一〇頁、今泉秀和・平成元年行政関係判例解説(一九九一)三九五頁がある。
- (5) なお、同日、内閣総理大臣の上告を棄却する判決(最高裁判平成四年九月二二日第三小法廷判決(平成元年行ツ一三一号・原子炉設置許可処分無効確認等請求事件)判例時報一四三七号二九頁)が下されているが、この紹介は省略する。これら二事件を含めた評釈に、大西有二・ジュリスト一〇一三三号(一九九二)八一頁、田中館照橋「評釈(1)」法令解説資料総覧二二九号(一九九二)八一頁がある。
- (6) 無効確認訴訟の補充性の要件論については、註(3)及び註(5)掲記の諸論稿参照。
- (7) 原田尚彦「訴えの利益」行政法講座第三巻(一九六五)同「訴の利益」所収・四一八頁。そこで各説は、次のような表現を与えられている。①権利享受回復説は、「取消訴訟の目的および機能は、現に人民の権利享受を妨げている違法な行政処分の効力を排除して権利享受を回復させるところにあるとするもの」で、「司法上の救済利益は、権利のカタログいかに左右される」。②

法律上保護されている利益救済説は、取消訴訟は「法律が人民のために保護している利益」を、違法な処分によって侵害された場合に、当事者がこれを防衛するための手段である」とするもので、「本説によると、処分が、人民の利益の保護を顧慮する強行法規に違反して、関係人民に不利益を及ぼしている場合には、取消訴訟の提起が認められる」。③保護に値する利益救済説は、「訴訟を：実生活上の個別的具体的な紛争を法律の解釈適用をもって解決する手続として理解する立場に立つもの」であり、「それゆえ、処分の違法を争う者がその効力を否認するにつき実質的な利益をもつかぎりは、それが法律上保護する利益であれ事実上の利益であれ、広く」取消訴訟の提起を認めるものである。④処分の適法性保障説は、「取消訴訟を、個人の利益保護のためだけの手段とみることを疑問とし、取消訴訟の特徴をむしろ行政処分の適法性維持機能に求める」（傍点本文）もので、「この見解によれば：処分の性質に鑑みて、当該処分を争うにつきもつとも適した利益状態にある者から訴えが提起されるときには、できるだけこれに訴えの利益を承認して、その訴えを受理すべきことになる」。

(8) 支持者のリストは、泉徳治「取消訴訟の原告適格・訴えの利益」鈴木忠一・三ヶ月章監修『新・実務民事訴訟講座9』（一九八三）六〇頁註(3)、岡村周一「取消訴訟の原告適格」杉村敏正編『行政救済法①』（一九九〇）一二四頁註(5)。

(9) リーディング・ケースは、ジュース事件判決(最判昭和五三年三月一日民集三二卷二号二二頁)。支持者のリストは、岡村・註(8)・一一八頁註(2)、その他塩野宏『行政法II』（一九九一）一〇六一―一〇七頁。

(10) 例えば、原田・註(7)論文(一九六五)六頁、同『行政法要論(全訂第二版)』（一九八九)三三五頁。但し、「最近では、通説と言えるかには疑問もある」(岡村・註(8)・一一頁)といわれる。

(11) 処分を取消し又はその無効を確認する「法律上の利益を有する者」の意義が同義か否か明示的に論じるものは少ない(例えば、原田・註(7)・二三頁、芝地義一「無効確認訴訟」杉村敏正編『行政救済法①』（一九九〇）二五五頁など)が、判例(公衆浴場事件判決(最判昭和三七年一月一九日民集一六卷一号五七頁))・学説は暗黙の内にこれを同義として来た(大西・註(5)・八三頁)とみられる。なお、判旨(1)は、新潟空港事件判決の文言と同一である。

(12) 公衆浴場事件判決(註(11))をリーディング・ケースとする見解(園部逸夫「調査官解説」法曹時報三五卷九号(一九八三)八八―八九頁)も存する。ただ、法律上保護された利益救済説の定式を明確に打出したのがジュース事件判決であり、この判決

以降「下級審裁判例も法的利益救済説へ収束するに至った」(南博方編『条解行政事件訴訟法』(一九八七)三五〇頁(前田順司執筆))とされていることに鑑み、本文のように解した。ちなみに、ジュース事件判決以前には、保護に値する利益救済説の立場を採る下級審判決も散見された。例えば、東京地決昭和四五年一〇月一四日行集二二卷一〇号一一八七頁、福井地決昭和四六年一〇月一六日行集二二卷一〇号一六一八頁、広島地判昭和四八年一月一七日行集二四卷一・二号一頁、札幌地決昭和四九年一月一四日行集二五卷一・二号一頁、札幌高決昭和四九年十一月五日行集二五卷十一号一四〇九頁、札幌地判昭和五一年七月二九日行集二七卷七号一〇九六頁、札幌高判昭和五一年八月五日行集二七卷八号一一七五頁など。前田・同書・三五〇頁。

(13) 以下は、古城誠「競業者訴訟の原告適格—原告適格の紛争選別機能—」雄川一郎先生献呈論集『行政法の諸問題下』(一九九〇)二二二—二二三頁を参考にした。

(14) ジュース事件判決は、不服申立てに関する事例であるが、取消訴訟の原告適格に関するリーディング・ケースとして取り扱われている(註(12))。本文については、次のように述べている。「処分について不服があるもの」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、と解すべきである。ただし、現行法制のもとにおける行政上の不服申立制度は、原則として、国民の権利・利益の救済を図ることを主眼としたものであり、行政の適正な運営を確保することは行政上の不服申立に基づく国民の権利・利益の救済を通じて達成される間接的な効果にすぎない」からである。

(15) 本文における「行政権の行使に制約を課している」「行政法規」が本稿でいう処分の根拠法規であり、それは最高裁によると、処分の根拠要件法規であるとされている。ただ、最高裁は、その場合、「行政法規による行政権の行使の制約とは、：明文の規定はなくとも、法律の合理的解釈により当然導かれる制約を含む」(伊達火発事件判決(最判昭和六〇年一二月一七日判例時報一七九号五六頁))ものであり、「当該行政法規が、不特定多数者の具体的利益をそれが帰属する個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むか否かは、当該行政法規及びそれと目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系の中において、当該処分の根拠規定が、当該処分を通して右のような個々人の個別的利益をも保護すべきものとして位置付けられているとみることができるかどうかによって決すべきである」(新潟空港事件判決(最判平成元年二月一七日民集四三卷二号五

六頁）としている。これに関して、山村恒年「法律上の利益」と要件法規」民商法雑誌八三卷五号（一九八一）五九頁は「法律」を実体法に限定しても、「法律上の利益」は次のように分類される、としている。(一)当該処分の根拠法によって保護される利益——(1)当該処分の要件規範によって保護される利益、(2)当該処分の要件法令の全体の趣旨目的によって保護される利益。(二)当該処分の根拠法以外の保護する利益——(1)憲法上保護される利益、(2)他の実定法によって保護される利益、(3)慣習法、法秩序全体によって保護される利益。これからみると、最高裁は、(一)(1)を基本としながら、当該利益の保護目的を解釈する場合には当該処分の根拠法規全体(一)(2)および当該根拠法規と目的を共通する関連法規の関係規定によって形成される法体系全体(二)(2)の趣旨目的を勘案するものとしていると解される。なお、右の見地から、最高裁判例を分析したものに、山村「判例評釈」民商法雑誌一〇一巻三号（一九八九）一〇九頁がある。

(16) 公益とこれに吸収解消されず個々人の個別的利益としても保護されている利益という判断枠組みは、長沼ナイキ基地事件判決（最判昭和五七年九月九日民集三六卷九号一六七九頁）以来のものであるが、そこでは次のような表現が用いられている。「一般に法律が対立する利益の調整として一方の利益のために他方の利益に制約を課する場合において、それが個々の利益主体間の利害の調整を図るといふよりもむしろ、一方の利益が現在及び将来における不特定多数者の顕在的又は潜在的な利益の全体を包含するものであることに鑑み、これを個別的利益を超えた抽象的・一般的な公益としてとらえ、かかる公益保護の見地からこれと対立する他方の利益に制限を課したものとみられるときには、通常、当該公益に包含される不特定多数者の個々人に帰属する具体的利益は、直接的には右法律の保護する個別的利益としての地位を有せず、いわば右の一般的公益の保護を通じて附随的、反射的に保護される利益たる地位を有するにすぎないとされていくものと解される」のに対し、「他方、法律が、これらの利益を専ら右のような一般的公益の中に吸収解消せしめるにとどめず、これと並んで、それらの利益の全部又は一部につきそれが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとすることもとより可能であって、特定の法律の規定がこのような趣旨を含むものと解されるときは、右法律の規定に違反してされた行政庁の処分に対し、これらの利益を害されたとする個々人においてその処分の取消しを訴求する原告適格を有する」。

(17) 岩渕正紀「調査官解説」法曹時報四二卷四号（一九九〇）九三〇頁参照。

(18) 前田順司・註(12)・三四八頁参照。

(19) 例えば、次のような見解。「生命、身体という利益がそれ自体として重大な利益であることはいうまでもないが、利益の重大性が原告適格を認める理由となるとすれば、それは『実体法規が保護するものではない単なる事実上の利益の侵害を受けた者にも、侵害の結果生じる不利益が、直接的かつ重大である場合には、原告適格を認めるべきだとする』…利益救済説の立場と同じである。」島田・註(3)・四四八頁。しかし処分根拠法規の解釈をする過程で当該法規の想定する利益の実質的評価をなすことは、ある意味では当然であり、また裁判官の任務であると考えられよう。塩野・註(9)・一〇七頁参照。また、このように利益の実質評価をしない場合、原告適格が否定されるという方向で問題解決がなされるという不合理な結果となるおそれがある。この点を示唆するものに、越山安久「調査官解説」法曹時報三四卷一号(一九八二)二二一―二二二頁。

(20) 雄川一郎「訴の利益と民衆訴訟の問題」田中二郎先生古稀記念『公法の理論中』(一九七八)同『行政争訟の理論』所収・三七七―三七八頁。論拠にかかる部分は、次のようである。「それは一面ではわが裁判所に望み得ることであるし、他面では裸の事実上の利益に法的保護利益の衣を着せることが、裁判所の判断を客観化し不当な民衆訴訟化を防ぐことになるからである。」

(21) 古城・註(13)・二二六―二二七頁。なお、次の註(22)参照。

(22) 古城・註(13)論文に、侵害の態様・程度をつけ加えることにした。

(23) 原子炉等規制法二四一条一項四号(災害の防止上支障がない)については「少なくとも、この規定が、文、理、上、明、ら、か、に、原、子、炉、施、設、周、辺、住、民、の、利、益、保、護、を、目、的、と、し、て、い、る、も、の、で、あ、る、と、は、読、み、が、た、い、で、あ、ろ、う」(川上宏二郎「伊方原発訴訟判決における原告適格について」判例時報八九一号(一九七八)八頁(傍点本文))とされ、また「従来、こういう規定は往々にして一般抽象的な公益を保護するにすぎず、周辺住民の生命・健康の保護を目的としないとの反射的利益説が展開されやすかった」(阿部泰隆「原発訴訟をめぐる法律上の論点」ジュリスト六六八号(一九七八)一七頁)との指摘がある。

(24) 高木光「訴えの利益論の再検討」神戸法学雑誌三五卷二号(一九八五)同『事実行為と行政訴訟』所収・三四七頁参照。また同時に「民事訴訟による救済が一応ありうる場合…には、第三者の原告適格を認めるか否かを決するための、行政行為の根拠規範の趣旨目的の解釈にあたって、『事実的侵害』の強度・侵害される利益の性格が重要な要素となる」旨の指摘がなされている。

同・三四九頁。

(25) 塩野・註(9)・一〇三頁は、本判決以前に「判例法上、原告適格を認めることに固まったとみられるものとして、原子炉等規制法にかかる原子炉設置許可に対する付近住民がある」としていた。この点では、本判決は、ある意味で予想された結論といえる。もっとも、最高裁判所は、当初、原子力発電所の危険性を小さく評価し、原告適格否定の感想を持っていた（一九七六年の協議会見解）ものの、その後、TMI原発事故（一九七九）およびチェルノブイリ事故（一九八六）が起きたため「こうした大事故で、『行政局見解』の前提が覆されたとの見方もできる。」という指摘がなされていた事実もある。毎日新聞社会部『検証・最高裁判所』（一九九一）二二七―二二八頁。

(26) 阿部泰隆「原発訴訟をめぐる法律問題(1)(2)(3)完」判例評論三一四号（一九八五）、同三一八号（一九八五）、同三二一号（一九八五）同『国土開発と環境保全』所収・二九五頁は、この点、「国民の生命・健康は憲法の保護するところであるから、行政権の行為によって生命・健康を害されるおそれのある者は…原告適格を有する」としている。重大な利益の場合は、侵害の態様・程度の考慮は小さくてもよいと考えられよう。なお、古城・註(13)・二二六頁註(9)は、利益の重要性には、二つの意味があることを指摘している。一つは、損なわれた利益自体の大きさで、もう一つは、利益の性質の重要性である。「たとえば競争から保護される利益に比べ、環境を実質的に侵害されない利益は、法的に保護する必要が大きい。一般に、競争から保護される利益は法的利益ではないが、環境を実質的に侵害されない利益は、民法上、侵害から保護される法的利益である。したがって民法上の権利侵害から保護される利益は、行政上も保護する必要が高いと考えられやすい。」

(27) 古城誠「消費者訴訟の原告適格」北大法学論集四〇巻五・六号（一九九〇）一四三七頁がこれを指摘する。原発訴訟では、重大な被害を受けるおそれのある者が広範に存在するという事実を、むしろ裁判的保護を与える要因になるものと思われる。

(28) 阿部・註(26)・二九五―二九六頁は、原子炉設置許可制度の趣旨から「住民の安全を守ることなくして、災害の防止は図りえず、災害の防止が図られれば同時に住民の安全が守られるのであるから、両者一体であって、法律が災害防止を目的とするということはまさに住民の安全確保を目的としているといえる」としている。

(29) 古城・註(27)・一四三七―一四三八頁参照。また、取消訴訟ないし無効確認訴訟と民事差止訴訟の機能の比較については、特

に註(3) 掲記の諸論稿参照。

(30) 原田尚彦「環境行政訴訟の問題点」判例タイムズ三一八号(一九七五)同「環境権と裁判」所収・一三六一―一三七頁。

(31) これを支持する学説として、阿部・註(26)・三〇三頁、保木本・註(4)・四二頁、首藤・註(4)・四五頁。批判するものに、今泉・註(4)・四〇六頁がある。次のように述べる。「主観訴訟であることからみても、本来原告適格は各原告について個別的に判断されるべきものであり、地域的要素を無視して原告適格を無制限に認めることはできないのであるから、一定の範囲の者のみ原告適格を限定するという作業が必要であることは否定できないのではなからうか。これについて、一部の者についても原告適格を肯定すれば本案の審理としては同じ手間になるから実益がないというのは便宜的処理にすぎようし、一見明白な非該当者を除くことで足りるといっても、全国各地に散在する原告が訴訟を提起した場合を考えればわかるように、やはりどこかに線を引く必要があることは否定できないであらう。」

(32) この点を指摘するものとして、原田・註(4)・八七頁、保木本・註(4)・四一―四二頁、首藤・註(4)・四五頁、藤原・註(4)・二二〇頁。また、今泉・註(4)・四〇五―四〇六頁は、次のように批判する。「本判決は、原子炉規則に二〇キロメートル以内の地域を含む縮尺二〇万分の一の地図の提出を義務付けていることを根拠としたようでもあるが、同規則では同時に五キロメートル以内の地域を含む縮尺五万分の一の地図の提出をも義務付けていることから明らかのように、この地図の提出を義務付けた趣旨は、周辺地域の地理的状況及び社会環境について判断するためであると考えられるから、必ずしも説得力のある理由付けとはいえないであらう。」

(33) 高木・註(4)・八二頁。

(34) 高木・註(4)・八七頁。その理由は、以下のようである。線引きが結局は政策的価値判断であってみれば一定の割切りが必要であり、二〇キロに代え五〇キロ又一〇キロにしたところでいずれが合理的かを論証することはかなり困難であらうし、二〇キロにせよ、訴訟追行を有効になし得る原告の母体としては十分な住民を含むこと、また、周辺住民の数により安全審査のレベルに差はないと考えられるから、原告団の権利救済に欠けるところはなく、しかも本件の場合「現実の被害」の前段階で救済を認めているからである。

(35) 判例時報コメント・註(1)・三五頁は、判旨の趣旨について、次のような推測を述べている。「社会通念に照らし、合理的に判断すべき』であると判示しているのは、例えば、東京都に居住する者が、社会通念からみて、当該原子炉の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は想定し得ない地域であると判断し得る北海道や九州等に設置予定の原子炉に係る設置許可処分取消訴訟ないし無効確認訴訟を提起したような場合には、その原告適格を否定すべきものとする趣旨であり、社会通念による、ある程度大まかな判断を許容する趣旨であろう。」

(36) 主張説、疎明説、証明説に関する学説、判例については、前田・註(12)・四〇〇—四〇三頁参照。

(37) プルトニウムについては、高木仁三郎『プルトニウムの恐怖』(一九八一)参照。

(38) 判例時報コメント・註(1)・三五頁は、最高裁の本件判旨(8)の趣旨を註(35)で紹介したように解した上で、かかる判断が妥当である旨を次のように述べている。「原告適格の有無の判断が、本来、訴訟の入り口の段階で行われるものであることにかんがみると、右のような判断の方法によるのが適当といふべきであって、想定される原子炉事故の規模、右事故による放射性物質の排出量及びこれによりどの程度の健康被害を当該原告が受けるか等についての当事者双方の詳細な主張、立証、鑑定等を経た上で、原告適格の有無を判定するというような判断の方法は、適切なものとはいえないであろう。これは原告適格を基礎づける事実については、主張で足りるとする主張説（又は疎明で足りるとする疎明説）を一般的に採用し、原発訴訟にそれを適用すると趣旨であろうか。そうであるとする、立証説の立場からは、にわかに賛成できないものがあるが、この点に関する判旨の立場は必ずしも明らかではなく、本稿では、問題の指摘にとどめておくことにしたい。」

付記 本稿執筆後接した本件判例評釈に、古城誠・法学教室一四九号（一九九三）六九頁、高橋利文・ジュリスト一〇一六号（一九九三）九四頁がある。