

平成25年(行コ)第21号 定期検査終了証交付差止請求控訴事件

控訴人 [REDACTED] 外2名

被控訴人 国

控 訴 理 由 書

2013年(平成25年)2月25日

大阪高等裁判所 第7民事部A2係 御中

控訴人ら代理人 弁護士 井戸 謙一

同 吉原 稔

控訴人 [REDACTED] 外1名代理人 弁護士 吉川 実

控訴人ら代理人 弁護士 高橋 典明

同 加納 雄二

同 永芳 明

同 渡辺 輝人

同 高橋 陽一

同 石川 賢治

同 向川さゆり

同 石田 達也

本件について、控訴人らの控訴理由は次のとおりである。

- 1 原判決は、電気事業法施行規則 93 条の 3 に基づく定期検査終了証の交付は、行政事件訴訟法 3 条 2 項にいう「処分」とは認められないから、本件訴えは不適法であるとして却下した。しかし、これは法令の解釈を誤ったものであって不当であり、取り消されるべきである。

ところで、控訴審裁判所は、本来は、民訴法 306 条、307 条本文に基づき、原判決を取り消した上、本件を大阪地方裁判所に差し戻すべきところであるが、被控訴人は、原審において、定期検査終了証の交付が違法である旨の控訴人らの主張に対して全く反論をしなかったから、この点については、あえて争わないものと認められる。

そうすると、本件は、事件につき更に弁論をする必要がないから、控訴人らは、御庁に対し、民訴法 307 条ただし書により、原判決を取り消して、控訴人らの請求を認容する旨の判決を求めらる。

- 2 原判決が、定期検査終了証の交付を「処分」ではないとした理由の骨子は次のとおりである。

- (1) 定期検査終了証の交付は、経済産業大臣が特定重要電気工作物の設置者に対し、電気事業法 54 条 1 項に基づく定期検査において所定の検査を実施した結果、当該時点において、検査の対象となった特定重要電気工作物が技術基準に適合しないものでないこと等を確認し、定期検査が終了したものと認めるとい判断の結果を通知するものであり、いわゆる「観念の通知」に当たる。(19 頁)

- (2) 定期検査終了証の交付によって、設置者による実用発電用原子炉の運転及びその運転によって発電した電力の供給につき制限が解除されるとの仕組みは取られていない。(21 頁)

- (3) 「調整運転」と「営業運転」ないし「商業運転」は、法令上の根拠を有する概念ではなく、「調整運転」と「営業運転」ないし「商業運転」との間で法的効果において何らかの差異があると認めることはできない。(21, 22 頁)

- (4) 技術基準適合維持義務及び定期事業者検査を実施すべき義務ないし定期検査を受けるべき義務との関係において定期検査終了証の交付に法的効果が付与されていると解することはできない。定期検査終了証の交付によ

って次回の定期検査を受けるまで定期検査を受けるべき義務を免除する旨の法的効果を発生させることとしたものとは解されない。(23 頁)

- (5) 定期検査を受けようとする者は、定期検査申請書を提出しなければならないこととされているが、定期検査を受けることについての申請権を認められたものということとはできず、定期検査終了証の交付が申請に対する応答処分としての法的効果を有するものということとはできない。定期検査の結果、経済産業大臣が技術基準に適合していないと判断した場合には、定期検査不合格処分を行い、これに対する不服申立てを可能とするなどの諸規定を設けることが考えられるが、そのような手続は定められていない。(24 頁)
- (6) 技術基準適合命令に不服のある設置者は、同命令に対する取消訴訟を提起することによってこれを争うことが可能であるから、設置者の権利救済に欠けるところはなく、設置者の救済の必要性をもって定期検査終了証の交付に処分性を認めるべき根拠とすることもできない。(25 頁)
- (7) 経済産業大臣が定期検査の申請に対する応答は行政処分性を有しているとの見解を採っているとしても、定期検査終了証の交付に処分性を認めることはできない。(26 頁)
- (8) 本件は、平成 17 年最判とは事案を異にする。(26 頁)

3 原判決は、現行法令が採用した原発の定期検査を巡る法令の細かな枠組みに拘泥した結果、法律及び最高裁判例の趣旨に反する不当な結論に至ったものである。控訴人らの主張は、原審において提出した訴状及び準備書面に記載したとおりであるが、原審判決の判示内容に鑑み、更に次のとおり主張を補充する。

4 原判決が、法律及び最高裁判例の趣旨に反することについて

- (1) 伊方最高裁判決（平成 4 年 10 月 29 日最高裁判決・民集 46 巻 7 号 1174 頁）は、「(原子炉等) 規制法第四章の原子炉の設置、運転等に関する規制の内容をみると、原子炉の設置の許可、変更の許可（二三条ないし二六条の二）のほかに、設計及び工事方法の認可（二七条）、使用前検査（二八条）、保安規定の認可（三七条）、定期検査（二九条）、原子炉の解体の届出（三八条）等の各規制が定められており、これらの規制が段階的に行われることとされている（なお、本件原子炉のような発電用原子炉施設について、規制法七三条は二七条ないし二九条の適用を除外するものとしているが、

これは、電気事業法（昭和五八年法律第八三号による改正前のもの）四一条、四三条及び四七条により、その工事計画の認可、使用前検査及び定期検査を受けなければならないこととされているからである。）。したがって、原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可（二七条）の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである。右にみた規制法の規制の構造に照らすと、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。」と述べ、原子炉設置許可段階で処分庁が審査すべき問題、裁判所が審査できる範囲を基本設計に限定した。したがって、その趣旨に従えば、原子炉設置許可がなされた後の段階において行われる各種の行政規制、すなわち、変更の許可、設計及び工事方法の認可、使用前検査、保安規定の認可、定期検査、原子炉の解体の届出等に対し、設置許可を巡る紛争とは別個に裁判所の審査の機会が認められなければならないことになる。

- (2) 原子炉等規制法は、原子炉等の利用による災害を防止し、核燃料物質を防護して公共の安全を図るために必要な規制を行うことを目的としており（同法1条）、電気事業法も電気工作物の工事、維持及び運用を規制することによって公共の安全を確保し、及び環境の保全を図ることを目的としている（同法1条）。災害の防止及び公共の安全のためには、原子炉設置許可の段階で厳格な審査がなされることが肝要であるが、原子炉施設は長年の運転によって、腐食、ひび割れ、減肉等様々な老朽化現象が発生し、事故発生危険が高まることに鑑みると、原発が運転を開始した後の定期検査において、その安全性が厳格に審査されることの重要性は、設置許可処分が適正になされることの重要性に勝るとも劣らない。そうすると、原子炉設置許可処分の無効確認を求めるにつき法律上の利益を有する周辺住民（最高裁平成4年9月22日判決・民集46巻6号571頁参照）は、定期検査において、経済産業大臣による、技術基準に適合しないものではないとの判断が適法になされたか否かについても、不服申立てをする機会が与え

られるべきであって、これが法律及び最高裁判例の趣旨であるというべきである。

- (3) そうすると、定期検査終了証の交付が処分に当たらないとして、周辺住民がこれに不服申立てをする機会を奪った原判決の結論が、法律及び最高裁判例の趣旨に反することが明らかである。

3 定期検査終了証の交付が申請に対する応答処分であることについて

- (1) 電気事業法施行規則93条は、「定期検査を受けようとする者は、定期検査申請書を希望する検査開始日の1月前までに提出しなければならない。」と定めている。行政手続法2条3号は、「申請」を、「法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し、何らかの利益を付与する処分を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもの」と定義しており、行政手続法、行政事件訴訟法において、「申請」なる概念は、「処分」以外の行為については用いられていない。個別法令において、「処分」以外の行為について「申請」なる概念を用いた例もない（甲第39号証参照）。そうすると、法文が「申請」なる概念を使っている場合は、特段の事情がない限り、その応答が行政処分である場合の「申請」を意味すると解すべきである。なお、「検査」それ自体は、一般の許認可に先立つ行政の審査と同様、申請者が求める対象ではない。すなわち、電気事業法施行規則93条にいう「定期検査」の「申請」とは、法的には「定期検査終了証」の「交付申請」を意味すると解せられる。

原判決は、「原子炉の運転を継続するためには定期検査を実施することが義務付けられている以上、特定重要電気工作物の設置者に申請権が付与されていると解することはできない」旨判示する（24頁）。なるほど、「申請」とは、自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為である（行政手続法2条3号）から、申請するか否かが申請者の自由意思に委ねられていることを要すると解せられる。そして、法律は、設置者に定期検査を受けることを義務付けており（電気事業法54条）、定期検査を拒み、妨げ、又は忌避した者に対しては罰則が科せられる（同法117条の2第3号）。しかし、定期検査が必要なのは、設置者が、あくまで当該特定重要電気工作物を将来にわたって運転しようとする場合であって、設置者においてその

必要がなければ、電気事業法 54 条 1 項ただし書、同法施行規則 92 条によって、定期検査時期変更の承認を受けて定期検査を受けないことができるのであるから、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）をするかどうかは、手続的な制約が課されているとはいえ、設置者の自由意思に委ねられているというべきであり、原判決が指摘する点は、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）を「申請」と解することの妨げにならないというべきである。

そして、他に、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）を、その応答が行政処分である場合の「申請」ではないと解すべき特段の事情はない。

- (2) 経済産業大臣は、申請に対する処分について「審査基準を定めるものとする」とした行政手続法 5 条 1 項に従い、定期検査についての審査基準を定めている。審査基準は、「電気事業法 39 条第 1 項の経済産業省令で定める技術基準に適合しないものでない等、当該電気工作物の安全性が確保されていると認められること」である【「電気事業法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等」平成 12 年 5 月 29 日資第 16 号(乙 10)】。すなわち、経済産業大臣は、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）に対する応答は行政処分であると解し、上記審査基準を定めたのである。
- (3) 定期検査を実施した結果、技術基準に適合しないものではないこと等が確認された場合、経済産業大臣は、定期検査終了証を交付し（電気事業法施行規則 93 条の 3）、定期検査を終了する（乙 1 383 頁）。定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）に対する応答として法令上定められているのは、定期検査終了証の交付のみであり、技術基準に適合しないことが確認された場合に経済産業大臣がどのような措置をとるかについて、直接の定めはない。法令がこの直接の定めを置かなかつた趣旨に鑑みれば、法令は、その場合、経済産業大臣が、設置者に対する行政指導や技術基準適合命令（電気事業法 40 条）の発出等の手段によって、技術基準不適合状態を是正、解消させ、その上で、定期検査終了証を交付して定期検査を終了することを想定していると解せられる。

一般に、「申請」に対しては、行政庁が「諾否」の応答をすることが予定されている（行政手続法 2 条 3 号）のに対し、特定重要電気工作物の定期

検査については、「諾」の応答のみが規定され、「否」の応答をすることは規定されてない。しかし、このことは、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）が「申請」であると解することを妨げるものとは解せられない。その理由は次のとおりである。

ア 経済産業大臣が設置者に対し、技術基準に適合するよう行政指導し、あるいは、技術基準適合命令を発令しても、技術基準不適合状態が是正・解消されないことがあり得る。その場合、経済産業大臣は、定期検査申請を不合格として（定期検査修了証交付の）不交付の通知をせざるを得ないのであって、その場合の手續規定を欠いている現行法令は、法令の不備、欠缺である。

法令の不備、欠缺により、申請に対する拒否処分の規定を欠いている例としては、建築基準法における建築物の完了検査申請（同法7条1項）が挙げられる。建築主事等は、当該建築物及びその敷地が建築基準関係規定に適合していることを認めるときは、建築主に対し、検査済証を交付する（同法7条5項）が、適合しない場合の措置については規定がない。しかし、これについては、実務上、不適合通知をすべきと解釈されている。（甲40）

イ 仮に、技術基準不適合状態が是正、解消されなくても、技術基準適合命令が発出された状態で推移させればよく、定期検査修了証不交付の通知をする必要がないのだとすれば、これは極めて特殊な規制の在り方であると言わざるを得ない。しかし、その場合であっても、私人の行政庁に対する意思表示によって行政庁の審査手續が開始され、その応諾によってその私人に利益が付与されるという「申請」の本質的要素を備えているから、「申請」に当たると解して差し支えはないというべきである。

ウ なお、技術基準不適合状態が発見されたとき、直ちに定期検査修了証交付拒否処分をすべき場合がある。例えば、調整運転が開始された後の定期検査の最終盤において、技術基準不適合状態が発見されたとき、技術基準適合命令は不利益処分であるから、これ（例えば、使用一時停止命令や使用制限命令）を発出するためには、同法13条1項により聴聞又は弁明の機会の付与の手續をとらなければならない。同条2項1号又は3号に該当するからその手續が不要だと解することができるとしても、

その発出までに相当の時間を要することが予想される。その場合、既に始まっている調整運転を緊急に停止させる必要があるが、そのためには、定期検査終了証不交付の通知をするのが合理的である。この場合の不交付の通知は、後の使用一時停止命令や使用制限命令の要件（の一部）を前倒しして最終決定するものであり、その意味で制限・禁止の効果ないし処分性が認められると解せられる（甲39）。なお、行政指導で調整運転を停止させるという方法もあり得るが、行政指導では、設置者がこれに従うか否か判らない。

ところで、同様の問題は、営業運転中に技術基準不適合状態が発見された場合にも起こり得るが、現実問題としては、事故やトラブルで原子炉が停止した際に技術基準の不適合が発見されるのであって、原子炉が運転中に技術基準不適合状態が発見されるのは、定期検査の場合を除けば、通常は想定しがたい。

- (4) 定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）が「申請」であるためには、定期検査終了証交付が特定重要電気工作物の設置者に「何らかの利益を付与する処分」でなければならない。

ア 上記のように、定期検査終了証不交付通知による申請拒否処分がなされれば、当該特定重要電気工作物について、その後の運転は許されない。調整運転中であれば、設置者には、（不交付通知によって定期検査が終了したのだから、定期検査の一環であることを前提とする）調整運転を停止する義務が生じると解せられる。逆に、定期検査終了証の交付を受けることができれば、その時点において、当該特定重要電気工作物について技術基準に適合しないものではないとの公権的判断がなされたということであって、当該特定重要電気工作物は、引き続き営業運転に移行できるのである。

イ 設置者は、定期検査終了証の交付を受けることによって、調整運転から営業運転に移行することができる。これは、設置者にとって利益である。調整運転と営業運転は、法的位置づけが違うことは、原審で提出した準備書面等（訴状の請求原因第2の2(1)②、2012年6月1日付準備書面第1）において、るる述べたとおりである。

ウ 設置者は、定期検査終了証の交付を受けることによって、今後13か月



間、定期検査を受けることなく、したがって、事故やトラブルのない限り原子炉を停止させることなくその運転を続けることができるという利益を得るのであるから、定期検査終了証の交付は、設置者にとって、「何らかの利益を付与する処分」に当たると解せられる。

(5) 原判決は、定期検査の結果、経済産業大臣が技術基準に適合していないと判断した場合に行われる定期検査不合格処分に対する不服申立て規定が定められていないことを指摘する（24 頁）が、行政不服審査法、行政事件訴訟法が一般概括主義をとっているから、不服申立て規定がなくとも、処分性を否定する根拠にはならない（甲第 39 号証参照）。

(6) 以上のように、定期検査終了証の交付は、定期検査の申請（定期検査終了証の交付申請）に対する応答処分と解すべきである。これが、各種法令の統一的解釈に資するし、経済産業省における従来の取扱いとも整合性のある解釈なのである。

5 原判決は、「調整運転」と「営業運転」ないし「商業運転」は、法令上の根拠を有する概念ではなく、「調整運転」と「営業運転」ないし「商業運転」との間で法的効果において何らかの差異があると認めることはできないと判示する。しかし、市民の常識的感覚に照らせば、原発の定期検査は、自動車における車検に当たるものであり、原発が定期検査に合格して定期検査終了証の交付を受けることは、自動車が車検に合格することと同義である。営業運転は、車検に合格した後の運転なのである。経済産業大臣によって、適法に、当該原子炉が定期検査に合格したという判断がなされることによって、原発周辺住民は、些かの心の平安を抱くことができる。この判断が適法になされたか否かは、原発周辺住民の生命、身体、財産を守るために真に重要なことであって、この判断の適否に対して周辺住民が不服申立てをすることができないという判断は、周辺住民にとっては到底受け入れがたい。

貴裁判所におかれては、法令の些末な構造に惑わされることなく、大局に立って、市民の常識にかなった判断をされることを切望する。

以上