

副 本

平成26年（行ウ）第152号 大間原子力発電所建設差止等請求事件

原 告 函館市

被 告 国 ほか1名

第 1 準 備 書 面

平成26年12月25日

東京地方裁判所民事第2部B係 御中

被告国訴訟代理人

竹野下 喜 彦

被告国指定代理人

伊 藤 清 隆

志 水 崇 通

中 野 恭 介

長 澤 範 幸

南 部 崇 徳

稲 玉 祐

木 上 寛 子

山 田 一 哉

中 島 伸一郎

東	海	林	岳	史
森	脇	聰	已	
梅	田		敦	
吉	永	浩	介	
鶴	園	孝	夫	
武	田	龍	夫	
泉		雄	大	
堀	口		晋	
三	田	裕	信	
松	原	崇	弘	
村	川	正	德	
中	川	幸	成	
木	村	真	一	
山	形	浩	史	
村	田	真	一	
足	立	恭	二	
荒	川	一	郎	
小	林		勝	
渡	邊	桂	一	
桐	原	大	輔	

目 次

第1 被告国の主張の要旨	8
1 原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)は、一般公益として地方自治の制度によって保障されているものであり、普通地方公共団体の主観的な権利利益ではないこと(後記第2)	8
2 本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)を根拠とする部分は、「法律上の争訟」に当たらないこと(後記第3)	8
3 本件無効確認の訴えについて原告適格がないこと(後記第4)	9
4 本件義務付けの訴えについて原告適格がないこと(後記第5)	10
第2 原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)は、一般公益として地方自治の制度によって保障されているものであり、普通地方公共団体の主観的な権利利益ではないこと	10
1 団体自治を根拠として、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を出訴することは認められないこと	11
2 公有財産及び地域の重要性を根拠として、地方自治権が主観的な権利利益であるとはいえないこと	11
3 学説の有力説は、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を提起できるということについて否定的であること	12
4 制度的保障に係る原告の主張には理由がないこと	14
5 小括	15
第3 本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)を根拠とする部分は、「法律上の争訟」に当たらないこと	16
1 「法律上の争訟」に当たらないこと	16
2 事件性の要件が果たす役割は、抽象的に法令等の合憲性を争うような事件を司法権の範囲から除外することに限られないこと	17
3 事件性の要件を緩和する原告の主張は、現行法の下では成り立ち得ないこと	

.....	17
4 平成14年7月最高裁判決に係る原告の主張には理由がないこと	18
(1) 本件各訴えのうち、地方自治権を根拠とする部分は、正に一般公益を主張するものであり、平成14年7月最高裁判決に照らせば、法律上の争訟に当たらないこと	18
(2) 財産権を主張していることをもって、本件各訴えの全体が当然に法律上の争訟に当たることにはならないこと	20
(3) 平成14年7月最高裁判決は、従来通説とされてきた見解や判例の考え方の延長線上にあるものであり、その論拠は明確であること	20
(4) 平成14年7月最高裁判決は事件性の要件を欠くと判示したものであること	22
5 平成13年7月最高裁判決に係る原告の主張には理由がないこと	23
(1) 平成13年7月最高裁判決は、平成14年7月最高裁判決と同様の見地から法律上の争訟の該当性について判断したものであること	23
(2) 甲第6号証に示された見解は、その後改説されており、原告の主張の根拠とならないこと	25
6 小括	26
第4 本件無効確認の訴えについて原告適格がないこと	26
1 本件設置許可処分の根拠法規	26
(1) 「法律上の利益を有する者」の意義及びその判断手法	26
(2) 本件無効確認の訴えにおける原告適格の有無は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の解釈によって決定されること	27
2 当該処分の根拠となる法令の規定の文言	29
(1) 根拠法規の文言からは、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護しているとはいえないこと	29

(2) 根拠法規が抽象的であることは、原告適格を否定する方向で作用する事情であること	29
3 当該法令の趣旨及び目的	31
(1) 原子炉設置許可処分の根拠法規の趣旨及び目的から、同根拠法規が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと解することはできないこと	31
ア 目的規定	31
イ 手続規定	32
ウ 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の趣旨及び目的	32
エ 小括	32
(2) 根拠法規の趣旨及び目的に係る原告の主張には理由がないこと	33
ア 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権を個別的利益として保護する趣旨と解することはできないこと	33
イ 平成24年改正前原子炉等規制法1条が「国民の生命、健康」を個別的利益として保護することを目的としていたとしても、これをもって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であるとはいえないこと	33
(3) もんじゅ最高裁判決の解釈に係る原告の主張には理由がないこと	34
ア もんじゅ最高裁判決が判示する「生命、身体の安全等」に「財産」は含まれないこと	34
イ もんじゅ最高裁判決は、「居住」を個別的利益として保護されるための要件としたこと	37
4 処分の根拠法令と目的を共通にする関係法令	39
(1) 処分の根拠法令と目的を共通にする関係法令の意義等	39

(2) 原告が関係法令として主張する法令等は、「関係法令」に当たらないか、これを参酌したとしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえないこと	…40
ア 原子力基本法を参酌したとしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえないこと	40
(7) 原子力基本法の位置づけ	40
(i) 原子炉等規制法と原子力基本法の関係	40
(v) 平成24年改正前原子力基本法の目的や基本方針において、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできないこと	40
(エ) 小括	43
イ 原子力災害対策特別措置法は「関係法令」に当たらないこと	43
(7) 原告の主張	43
(i) 原子力災害対策特別措置法は「関係法令」に当たらないこと	43
ウ 平成16年9月10日閣議了解は「関係法令」に当たらないこと	46
(7) 原告の主張	46
(i) 平成16年9月10日閣議了解は「関係法令」に当たらないこと	46
5 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質	48
(1) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質から、原子炉設置許可処分の根拠法規が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されないこと	48
(2) 原告の主張に理由がないこと	49
第5 本件義務付けの訴えについて原告適格がないこと	49
1 改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号が原告の財産権や地方自治権	

を個別的利益として保護すべきとする趣旨を含むとは解されないこと	49
2 原子炉等規制法1条の改正経緯に係る原告の主張には理由がないこと	51
(1) 原告の主張	51
(2) 設置法1条の制定経緯をもって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であると解することはできないこと	51
ア 設置法制定の経緯	51
(ア) 政府案の提出	51
(イ) 衆議院での可決	51
(ロ) 参議院での可決	52
イ 設置法1条に「財産」を付加することについて、衆議院環境委員会及び参議院環境委員会で特段の議論は行われていないこと	52
(ア) 衆議院環境委員会	52
(イ) 参議院環境委員会	54
(ロ) 小括	56
3 まとめ	56
第6 結語	57

被告国は、本準備書面において、原告の平成26年9月30日付け第2準備書面（以下「原告第2準備書面」という。）に対し、必要と認める範囲で反論する。

なお、略語は、新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 被告国の主張の要旨

- 1 原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）は、一般公益として地方自治の制度によって保障されているものであり、普通地方公共団体の主観的な権利利益ではないこと（後記第2）

憲法は、地方自治の制度を制度として保障しており、地方自治体の固有の権利（地方自治権）を保障しているものではない。本件各訴えにおいて原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）は、普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではなく、正に一般公益として地方自治の制度によって保障されているものである。

原告は、普通地方公共団体に憲法92条の「地方自治の本旨」として団体自治が保障されていることから、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を出訴することが肯定されると主張するようであるが、後記のとおり何らの法的根拠もない。

- 2 本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）を根拠とする部分は、「法律上の争訟」に当たらないこと（後記第3）

「法律上の争訟」とは、①当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、②それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られるとされ、この二つの要件を満たす必要があるとするのが確定した最高裁判例である。

そして、原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）は、普通地方公共団体である原告の主観的な権利利益ではない。

したがって、本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」（地

方自治権)を根拠とする部分は、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえ、「法律上の争訟」に当たらない。

原告は、上記①の要件を緩和したり、過去の最高裁判決の判旨を曲解して被告国の主張を論難するが、後記のとおりいずれも根拠がない。

3 本件無効確認の訴えについて原告適格がないこと(後記第4)

(1) 本件無効確認の訴えの原告適格を肯定するには、原告が、本件設置許可処分が無効確認を求めるにつき「法律上の利益を有する者」であることが必要である(行訴法36条)。ここでいう「法律上の利益」とは、「法律上保護された利益」をいう。

(2) 本件設置許可処分の根拠法規は、平成24年改正前原子炉等規制法23条及び24条である。設置許可基準を定める同法24条1項のうち、原告が主張する権利利益を保護する趣旨を含むと思われる規定は、同項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号である。したがって、本件無効確認の訴えの原告適格の有無は、同各号の解釈によって決定されることとなる。

原告は、本件無効確認の訴えの原告適格を基礎づける規定は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号であると主張するが、行政処分は、当該処分時の根拠法規に基づいてされるものであり、原告適格の有無は、原告の主張する権利利益がその根拠法規によって個々人の個別的利益として保護されているかどうかの問題であるから、行政処分の無効確認を求める訴えの原告適格の判断は、当該処分時の根拠法規によるべきことは当然である。

(3) そして、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号の文言、当該法令の趣旨及び目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮すれば、同各号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されない。

原告は、原子力基本法等の法令等を関係法令であるとして、これらを参酌すれば原告の上記権利利益が個別的利益として保護されていると主張するが、原告が関係法令であると主張する法令等は、そもそも関係法令とはいえないものであるか、これを参酌してもそのようには解されないものである。

4 本件義務付けの訴えについて原告適格がないこと（後記第5）

- (1) 本件義務付けの訴えにおける原告適格の有無は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと解されるか否かによる。
- (2) 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項4号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されないことについては、前記3で述べたとおりである。改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号と平成24年改正前原子炉等規制法24条1項4号とは、その文言に実質的な変更はないから、前記3で述べたところが妥当する。また、原子炉等規制法1条の改正の経緯及び趣旨からしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできない。
- (3) したがって、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号によって、普通地方公共団体である原告の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえず、平成24年改正による原子炉等規制法1条の改正がこの解釈を変更させる趣旨とも解されないから、結局、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえない。

第2 原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）は、一般公益として地方自治の制度によって保障されているものであり、普通地方公共団体の主観的な権利利益ではないこと

1 団体自治を根拠として、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を出訴することは認められないこと

(1) 原告は、地方公共団体に、憲法92条の「地方自治の本旨」として団体自治が保障されていることから、直ちに、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を出訴することが肯定されると主張するようである（原告第2準備書面第2の1・7及び8ページ）。

(2) しかしながら、被告国答弁書第2の3(2)（7及び8ページ）で述べたとおり、憲法は、地方自治の制度を制度として保障しており、地方自治体の固有の権利（地方自治権）を保障しているものではなく、本件各訴えにおいて原告が主張する地方自治権は、普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではなく、正に一般公益として地方自治の制度によって保障されているものである。このような見解は、学説上の多数説とされ（注解法律学全集4憲法Ⅳ〔第76条～第103条〕243ページ〔中村睦男〕）、また、「地方自治の本旨」という用語が地方自治の基本精神を的確に表す用語として採用されたにすぎない（基本法コンメンタール憲法〔第五版〕416ページ）という憲法92条の沿革とも整合する。

したがって、地方自治の本旨は、地方公共団体に固有の権利を保障するものではなく、地方自治権が侵されても主観的な権利利益の侵害として主観訴訟を提起することはできない（田上穰治「地方自治の本旨」地方自治三十年記念自治論文集2ページ）。

2 公有財産及び地域の重要性を根拠として、地方自治権が主観的な権利利益であるとはいえないこと

(1) 原告は、地方公共団体における公有財産（特に行政財産）及び地域の重要性から、これらが損なわれる場合には、一般公益に解消されるものではなく、原告の主観的な権利利益に関するものであると主張する（原告第2準備書面第2の2・8ないし12ページ）。

(2) しかしながら、被告国答弁書第2の4(4)ウ(ウ) (23ページ) で述べたとおり、普通地方公共団体の財産権は、私人や私法人とは異なり、公の目的のために存在する。すなわち、普通地方公共団体は、その事務を処理し、行政を執行するために「自治財政権」を有しており、自治財政権の内容には、「財産を管理」する権能が含まれるのであり（憲法94条参照。松本英昭・地方自治法の概要〔第5次改訂版〕298ページ）、普通地方公共団体の財産は、地方自治という一般公益のために使用されるものである。原告が主張する「公有財産」（地方自治法238条1項）のうち、「行政財産」は、「普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産」をいい（同条3項及び4項）、管理及び処分の制限が課されたりするなど、私人や私法人の財産権には存しない種々の特別な規定が存在する（地方自治法237条ないし238条の4、238条の6及び7）。このように、公有財産、特に行政財産について、私有財産とは異なる種々の制約等が加えられているのは、正に一般公益を図るためであるから、普通地方公共団体がこれらの財産を有することが、一般公益を超える主観的な権利利益を認める根拠とはならない。

また、普通地方公共団体の区域は、普通地方公共団体の3要素（区域、住民、法人格）の一つである住民の範囲を画し、また、当該普通地方公共団体の自治権が及ぶ空間的範囲を画するという意義を有するものである（村上順ほか編・新基本法コンメンタール地方自治法34ページ（飯島淳子））。そうすると、このような意味で区域が普通地方公共団体の構成要素とされているからといって、そのことが、普通地方公共団体に何らかの主観的な権利利益を保障するものではない。

3 学説の有力説は、普通地方公共団体が国の施策に対して主観訴訟を提起できるということについて否定的であること

(1) 原告は、学説の多数は出訴権を認めるような解釈を肯定している旨主張す

る(原告第2準備書面第2の3・12ないし17ページ)。

- (2) しかしながら、藤田宙靖「行政主体相互間の法関係について一覚え書き」成田頼明先生古稀記念・政策実現と行政法100ないし102ページ、同・「行政組織法〔新版〕」57及び58ページは、『地方自治の保障』から由来する憲法上の『自治権』に基づいて「地方自治体の出訴を肯定する見解に対して、国民の権利を保護することを目的とする主観訴訟である抗告訴訟の「基本的構造に矛盾すること無しに、あり得るのであろうか？このようなことを『地方公共団体の自治権の保護』を理由に敢えて認めるということは、その実、抗告訴訟を客観訴訟化することを意味するのではなかろうか？私は、統治権の主体としての地方公共団体に抗告訴訟の提起を認めて然るべきかどうかという問題は、少なくともこういった問題に理論的な解決を与えること無しに、安易に肯定的な答えを出し得る問題ではない」(藤田・前掲「行政主体相互間の法関係について」101及び102ページ)として、普通地方公共団体が地方自治権を根拠に国の処分に対する抗告訴訟を提起することについて重要な問題を指摘し、否定的な見解を示している。

また、小早川光郎「司法型の政府間調整」岩波講座自治体の構想2制度67ページも、自治体が行政主体としての立場において国との間で「一定の問題をめぐって争っている場合にそれについて裁判することは、憲法七六条・裁判所法三条にいう“司法権”および“法律上の争訟”の範囲には含まれず、言い換えればこれらの条項が裁判所の本来的な任務・権限として予定しているものには当たらないと考えるべき」として、また、戦後司法制度改革において「行政主体としての自治体の自治権を主張する訴訟という、一般私人の権利利益主張の訴訟とは基本的に性格を異にするものを、裁判所の本来的な任務・権限の一部として新たに組み込むことが積極的に意図されていたと解すべき根拠はない」こと、したがって「現行憲法の理解として、司法ないし司法権の観念は基本的人権などの個人の権利に対する尊重の理念と深く結び

ついたものとして捉えられるべきである」として、「自治権」を根拠として普通地方公共団体が出訴することについて、やはり重要な問題を指摘し、否定的な見解を示している。

このように、普通地方公共団体が地方自治権を根拠に国の施策に対して主観訴訟を提訴することについて、学説上の有力な見解は、重要な問題を指摘し、否定的見解を示している。

4 制度的保障に係る原告の主張には理由がないこと

- (1) 原告は、地方自治と同じく制度として保障されている財産権は、個人の権利としての性格を有しているとして、これと同様に、地方自治についても、制度的保障であるとの一事をもって直ちに法律上の争訟に当たらないとはいえないと主張する（原告第2準備書面第2の4(2)・17及び18ページ）。

しかしながら、そもそも、憲法29条1項は、「財産権は、これを侵してはならない」と定め、明確に権利として規定している上、権利としての内容も一義的であるのに対し、地方自治権については、憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と定めるのみで、地方公共団体の主観的な権利利益として保障する文言とはなっておらず、その範囲は必ずしも明らかではなく、その内容も一義的に定まっていると言い難い。

さらに、その性質についても、学説の大多数は、憲法29条1項は、私有財産制を制度として保障するとともに、個人の現に有する具体的財産権を保障しているものと解しているとされ（注解法律学全集2憲法Ⅱ〔第21条～第40条〕237ページ〔中村睦男〕）、また、最高裁判所昭和62年4月22日大法院判決（民集41巻3号408ページ）も、憲法29条は「私有財産制度を保障しているのみでなく、社会的経済的活動の基礎をなす国民の個々の財産権につきこれを基本的人権として保障する」と判示している。このように、財産権は、私有財産制度を保障するとともに、財産権を個人の具

体的な権利として保障するものであるから、地方自治とは異なる。

したがって、財産権と地方自治は、それらの保障を規定する憲法上の文言も、また、内容、性質等も異なるものであるから、財産権との比較から、地方自治権が主観的な権利利益であることを根拠づけることはできない。

(2) 原告は、最高裁判所昭和38年3月27日大法廷判決（刑集17巻2号112ページ。以下「昭和38年最高裁判決」という。）が、地方自治を制度的に保障するにとどまらず、固有権説をも併用していると主張する（原告第2準備書面第2の4(3)・18ないし20ページ）。

この点、昭和38年最高裁判決の調査官解説では、固有権説とは、地方公共団体を人間と同じように考え、地方公共団体は、国法の規定を待つまでもなく、本来的に存在し、自然権としての地方権を有するものであり、これに対する国家の統制は一切許されないとする見解であるとされ（甲第10号証17ページ）、原告のいう「固有権説」もこれと同旨のものと解される。

しかしながら、同調査官解説によれば、同判決の基本的な考え方は、「国家がいかなる地縁団体を地方公共団体として承認し、またこれにいかなる内容の自治権を附与するかは、もともと地方自治が国家その他の広域団体の存在を予定する相対的観念であるから、基本的には立法政策の問題」であるとされている（甲第10号証17ページ）。このような考え方によれば、同判決が固有権説を採用したものではないことは明らかである。

したがって、昭和38年最高裁判決は固有権説を併用したものとはいえず、このような理解を前提とした原告の主張には理由がない。

5 小括

以上によれば、原告の主張にはいずれも理由がなく、結局のところ、原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）は、普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではなく、その内容は一般公益をいうものである。

第3 本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）を根拠とする部分は、「法律上の争訟」に当たらないこと

1 「法律上の争訟」に当たらないこと

被告国答弁書第2の3(6ないし9ページ)で述べたとおり、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することができる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に限られる。そのため、本件各訴えは、その審理の対象が「法律上の争訟」に当たることを要する。「法律上の争訟」とは、①当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって、かつ、②それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られるとされ、この二つの要件を満たすことが必要であるとするのが確定した最高裁判例である。そして、上記①の要件を更に分析すると、㊦当事者間に具体的な紛争が存在すること、㊧上記㊦が、当事者の権利利益ないし法律関係の存否に関するものであること、という二つの要素に分けられる(魚住庸夫・最高裁判所判例解説民事篇(平成元年度)294ページ、福岡右武・最高裁判所判例解説民事篇(平成3年度)247ページ)。

抗告訴訟(行訴法3条4項、同条6項1号)である本件各訴えは、国民の主観的な権利利益の保護救済を目的とする主観訴訟である。したがって、本件各訴えを提起した普通地方公共団体である原告について、本件各訴えにおいて保護救済すべき主観的な権利利益(上記㊦の要素)が認められなければ、本件各訴えは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争(上記①の要件)とはいえないから、法律上の争訟に当たらない。

原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)は、普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではなく、正に一般公益として地方自治の制度によって保障されているものである。

そうすると、本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」(地

方自治権)を根拠とする部分は、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえないから、「法律上の争訟」に当たらない。

2 事件性の要件が果たす役割は、抽象的に法令等の合憲性を争うような事件を司法権の範囲から除外することに限られないこと

原告は、法律上の争訟の要件①(当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であること。以下「事件性の要件」という。)は、抽象的に法令等の合憲性を争うような事件(抽象的規範統制訴訟)について、これを司法権の範囲から除外する意味を有するものであると主張する(原告第2準備書面第3の2(1)・21ページ)。

上記原告の主張は、事件性の要件が果たす役割が、抽象的に法令等の合憲性を争うような事件を司法権の範囲から除外することに限られると主張するもののよう解される。

しかしながら、原告の主張が上記のような趣旨であれば、かかる主張は、事件性の要件の果たす役割を正解しないものであり、失当である。すなわち、事件性の要件は、要素⑦(当事者間に具体的な紛争が存在すること)及び要素①(上記⑦が、当事者の権利利益ないし法律関係の存否に関するものであること)の二つから成る。抽象的に法令等の合憲性を争うような事件は、上記要素⑦及び①のいずれも満たさないものとして、事件性の要件を欠くが、このほかにも、直接自己の具体的な権利義務に関係のない紛争(政策の当否そのものに関する争いなど)は、要素①を満たさず、事件性の要件を欠くこととなる(田中二郎「司法権の限界」34ないし36ページ、前掲注解法律学全集4憲法Ⅳ12ページ〔浦部法穂〕)。このように、事件性の要件は、抽象的に法令等の合憲性を争うような事件を司法権の範囲から除外する役割を果たすものではあるが、その役割はこれに限定されるものではない。

3 事件性の要件を緩和する原告の主張は、現行法の下では成り立ち得ないこと

原告は、事件性の要件は、必ずしも私人の権利義務に関する紛争という要素

を不可欠のものとして要求するわけではなく、独立した法主体間の、現実の具体的対立性のある紛争であって、憲法によって保障された自治権の侵害が争点になっているときは、事件性の要件を満たすとして、事件性の要件を緩和した上で、本件各訴えについて事件性の要件を充たすと主張する（原告第2準備書面第2の3(3)ア・14ページ、同第3の2(3)・22ページ）。

原告が主張する地方自治権は普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではないから、上記原告の主張は、事件性の要件のうち要件④（当事者間の紛争が、当事者の権利利益ないし法律関係の存否に関するものであること）を満たすことを要求せず、この点で事件性の要件を緩和するものといえる。

しかしながら、裁判所がその固有の権限に基づいて審判することができる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に限られるとし、この「法律上の争訟」について、要件④を含む事件性の要件を満たすことを求めるのが確定した判例であるから、これに反する原告の主張は失当である。

4 平成14年7月最高裁判決に係る原告の主張には理由がないこと

(1) 本件各訴えのうち、地方自治権を根拠とする部分は、正に一般公益を主張するものであり、平成14年7月最高裁判決に照らせば、法律上の争訟に当たらないこと

原告は、最高裁判所平成14年7月9日第三小法廷判決（民集56巻6号1134ページ。以下「平成14年7月最高裁判決」という。）について、本件とは全く事案が異なるから、本件にはその射程は及ばないと主張する（原告第2準備書面第3の3(2)・23ページ、同(3)ア・25ページ）。

しかしながら、被告国答弁書第2の3(2)(8ページ)で述べたとおり、平成14年7月最高裁判決は、本件とは事案を異にするものではあるが、「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということとはでき

ないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではないとして、一般公益の保護を目的とする訴えは法律上の争訟に当たらないと判示したものである。そして、本件において原告が主張する地方自治権は、主観的な権利利益ではなく、原告の訴えは、正に一般公益を主張するものであって、上記判示に照らせば、法律上の争訟に当たらないといえる。

この点、西上治「機関争訟の『法律上の争訟』性－問題の抽出」行政法研究6号（78及び79ページ）は、平成14年7月最高裁判決の上記判示部分については、「この理屈は、本判決のように行政主体の私人に対する訴えに限らず、機関争訟一般に実質的に及ぶものと思われる。すなわち、行政主体が私人に対して訴える場合に限らず、同一の行政主体の機関相互間の紛争や、異なる行政主体（ないしその機関）相互間の紛争も、それらの権限の行使ないしその存否を巡って争われる限り、『法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするもの』であるから、同じく『法律上の争訟』性を否定されることになる」とする（村上裕章「判批」民商法雑誌128巻2号209ページ、南博方＝高橋滋編・条解行政事件訴訟法第3版補正版725ページ（山本隆司）も同旨。）。

また、東京高等裁判所平成19年11月29日判決（判例地方自治299号41ページ）は、杉並区長（控訴人）が、東京都（被控訴人）に対し、杉並区民のうち通知希望者に係る住民基本台帳ネットワークシステムを通じて送信する場合に被控訴人はこれを受信する義務を有することの確認及び国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求めた事案において、平成14年7月最高裁判決は、「控訴人が主張する上記①（引用者注：当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であって）及び②（引用者注：法令の適用により終局的に解決することができるもの）の定式を踏まえ、国又は地方公共団体が原告又は申立人となる争訟において、自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合は法律上の争訟に当たるが、法規の適用の適正

ないし一般公益の保護を目的とする場合は法律上の争訟に当たらないことを明らかにしたものと解されるから、争訟の相手方が個々の国民であるか、国又は地方公共団体という行政主体であるかを問わず、一般的に、行政主体が、法規の適用の適正ないし一般公益の保護のためではなく、自己の主観的な権利利益に基づき保護救済を求める場合に限り、法律上の争訟性を認めたものと解される」として、平成14年7月最高裁判決の射程は「専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟に限定されるべきである」との同事件控訴人の主張を排斥している。

(2) 財産権を主張していることをもって、本件各訴えの全体が当然に法律上の争訟に当たることにはならないこと

原告は、財産権という固有の利益に基づいてその主体として本件各訴えを提起しているから、本件各訴えが全体として当然に法律上の争訟に当たると主張する（原告第2準備書面第3の3(3)・25ないし28ページ）。

被告国は、原告が財産権自体を固有の利益として主観訴訟である抗告訴訟を提起していることについて、それが自己の主観的な権利利益の保護救済を目的とするものである限りにおいて、法律上の争訟に当たること自体を争うものではない（ただし、後述するとおり、原告適格は否定される。）。

しかしながら、財産権を固有の利益として主張することで、本来、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関しない地方自治権を根拠とする部分についてまで、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争となるという根拠は不明であり、本件各訴えが全体として法律上の争訟に当たるとする原告の主張は失当である。

(3) 平成14年7月最高裁判決は、従来の通説とされてきた見解や判例の考え方の延長線上にあるものであり、その論拠は明確であること

原告は、平成14年7月最高裁判決の論拠は極めて不十分であると主張する（原告第2準備書面第3の3(4)・28ないし30ページ）。

しかしながら、同判決は、「司法権＝法律上の争訟＝裁判を受ける権利(国民の権利利益の保護救済)をとらえ、行政主体の『行政権限』の救済を本来的な司法権の枠外の問題と位置付けてきた」従来通説の「考え方の延長線上に立つもの」である(福井章代・最高裁判所判例解説民事篇(平成14年度(下))542ページ)。

すなわち、司法権の概念に係る従来通説は、司法権は、一般国民個人の何らかの権利救済との関わり合いにおいて具体的事件・争訟を契機に法の適用を通じて解決する国家作用とされ、権利利益の侵害を前提としない客観訴訟は、司法権の本質に根ざすものではなく、一定の立法政策的判断から法律で特に認められたものであるとしてきた(佐藤幸治「自由の法秩序」憲法50年の展望Ⅱ44ページ、同「司法権の観念について」大石義雄喜寿記念論文集527ページ、土井真一「法の支配と司法権－自由と自律的秩序形成のトポス」憲法50年の展望Ⅱ93ページ)。そして、行政主体が他の行政主体の機関がした行政処分を取消しを求める訴えを提起した場合、このような訴えが法律上の争訟に当たるかどうかは、原告となった行政主体が保護救済を求める利益がどのような利益であるかによって決せられるのであって、行政主体が自己の財産権や公益事業の事業主体としての経済上の利益等、私法上の利益侵害を主張して出訴する場合には適法な抗告訴訟といえるが、行政主体が行政不服審査法57条4項、行政手続法4条1項、地方自治法245条等にいう「固有の資格」、すなわち「一般人が立ち得ないような立場にある状態」の侵害を主張して出訴する場合には、行政の内部問題の審査を求めるものにすぎず、適法な抗告訴訟に当たらないものと解されてきた(藤田・前掲「行政主体相互間の法関係について」84ページ、雄川一郎「機関訴訟の法理」行政争訟の理論464ページ、同「地方公共団体の行政争訟」同書426ページ)。

また、仮に、行政主体又はその機関相互間の権限の存否・行使をめぐる訴

訟等の行政権限の救済を目的とした紛争が本来的な司法権の範囲に含まれるとするならば、このような紛争を行政内部の終局的解決に委ねる法制度は憲法に違反するものとなる。そのため、このような理解は、大臣間の権限の疑義についての裁定を定めた内閣法7条や、機関委任事務についての都道府県知事等の取消権等を定めていた平成11年法律第87号による改正（地方分権一括法による改正）による削除前の地方自治法151条などの制度を説明できない。

このように、従来の通説や判例が行政主体の行政権限の救済を本来的な司法権の枠外の問題として位置づけてきた背景には、本来的な司法権の範囲に属する事項を法律によって司法権の範囲から除外することは許されないのではないかという問題意識があると考えられるのであって、平成14年7月最高裁判決も、このような問題意識を踏まえて判断したものとされる（以上につき、福井・前掲最高裁判所判例解説542、548及び549ページ）。そして、このような平成14年7月最高裁判決の論理は、「判例の考え方は、これらの問題（引用者注：憲法上の司法権、裁判を受ける権利及び地方自治の本旨の意義や、国と地方公共団体の行政権の関係をどのように考えるかという問題）についての伝統的な考え方に基づくものであって（括弧内省略）、これもまた筋の通ったものである」と評価されている（江口とし子「国と地方公共団体との関係」新・裁判実務体系第25巻行政争訟〔改訂版〕110及び111ページ）。

以上のとおり、平成14年7月最高裁判決は、従来の通説とされてきた見解や判例の考え方の延長線上にあるものであって、その論拠は明確であり、同判決の論拠は極めて不十分であるとする原告の主張には理由がない。

(4) 平成14年7月最高裁判決は事件性の要件を欠くと判示したものであること

原告は、平成14年7月最高裁判決は事件性の要件を認めたものと考えら

れ、同判決を事件性の要件を否定するための論拠として主張することは失当であると主張する（原告第2準備書面第3の3(5)・30及び31ページ）。

しかしながら、同判決は、「国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、法律上の争訟に当たるといふべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものといふことはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない」とした上で、同判決の事案における具体的事実関係に照らせば、「財産的権利に由来するものである」という事情も認められないから、法律上の争訟に当たらないと判示したものである。この同判決の判示によれば、同判決が事件性の要件を欠くと判示したことは明らかである。

この点については、学説上も、平成14年7月最高裁判決は、「従前の最高裁の法律上の争訟の概念、すなわち、①当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であること、②法令の適用により終局的に解決することができるものであること（最判昭54.4.7民集35巻3号443頁）の①を限定的に解したものである」として、同判決が「法律上の争訟」のうち事件性の要件を欠くと判示したものであるとされている（宇賀克也・平成14年度主要民事判例解説・判例タイムズ1125号269ページ。太田照美・行政判例百選Ⅰ〔第6版〕・別冊ジュリスト211号232ページ、江原勲＝北原昌文・判例地方自治236号4ページ、長谷部恭男「司法権の概念－「事件性」に関する覚書」ジュリスト1400号4ページも同旨。）。

5 平成13年7月最高裁判決に係る原告の主張には理由がないこと

(1) 平成13年7月最高裁判決は、平成14年7月最高裁判決と同様の見地か

ら法律上の争訟の該当性について判断したものであること

ア 原告は、最高裁判所平成13年7月13日第二小法廷判決（訟務月報48巻8号2014ページ。以下「平成13年7月最高裁判決」という。）をもって本件における法律上の争訟性を否定する根拠とすることはできず、かえって、同判決は、根拠となる利益が複数存在する場合に、そのうち一つが「財産権の主体」として訴えを提起する場合においては全体として法律上の争訟に当たることを認めたものであると主張する（原告第2準備書面第3の3(3)イ及びウ・25ないし27ページ）。

イ 平成13年7月最高裁判決は、那覇防衛施設局長が那覇市建築主事に対し建築基準法18条2項に基づいてした通知に係る指令部庁舎の建築工事に関する計画書及び添付文書に関し、被上告人（那覇市長）が那覇市情報公開条例に基づいて公開決定をしたので、上告人（国）が同公開決定の取消しを求めた事案において、法律上の争訟に当たるとした。

同判決は、上告人（国）が、国の財産という利益をも内包する「防衛上の秘密保持の利益」を固有の利益として主張したのに対し、上告人（国）の主張につき「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件各処分取消しを求めていると理解することができる」とした上で、「そうすると、本件訴えは、法律上の争訟に当たるといふべきであ」と判示した。そうすると、同判決は、平成14年7月最高裁判決と同様の見地から、財産権の主体として自己の権利利益の保護救済を求めるような場合について、事件性の要件を含め、法律上の争訟に当たるとしたものである。

この点については、江口・前掲「国と地方公共団体との関係」〔改訂版〕110ページは、平成13年7月最高裁判決が、「国の主たる上告理由に正面から答えることなく別個の理由に基づく判示をしていることからすると、行政主体が行政権の主体としての地位に基づいて抗告訴訟を提起する

ことに消極的な態度を示したものと解するのが素直な見方であろう。その上、その後に現れた最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁が、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として提起する訴訟は、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することができる旨判示するに至り、最高裁判所が消極説を採ることが明確になった。」としている（村上・前掲「判批」209ページ、曾和俊文「パチンコ店等建築規制条例と民事訴訟」別冊ジュリスト168号84ページ、高木光「行政上の義務の履行を求める訴訟と『法律上の争訟』」ジュリスト1246号45ページ等も同旨。）。

以上のとおり、平成13年7月最高裁判決は、上告人（国）が、国の財産という利益をも内包する「防衛上の秘密保持の利益」を固有の利益として主張したことに對し、「本件建物の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件各処分取消しを求めていると理解することができる」として、国が主張した多面的な利益の一側面を捉えて判断したものであり、他方、行政権の主体として提起する訴訟については、法律上の争訟と認めることについて消極的な態度を示したのである。したがって、原告が主張するような「根拠となる利益が複数存在する場合に、そのうち一つが『財産権の主体』として訴えを提起する場合においては全体として法律上の争訟性が認められることを認めた」ものではない。

(2) 甲第6号証に示された見解は、その後改説されており、原告の主張の根拠とならないこと

原告は、被告国の指定代理人を務めた江口とし子「国と地方自治体との関係」新・裁判実務体系第25巻行政争訟90ページ（甲第6号証）を引用して、被告国の主張が、平成13年7月最高裁判決の事案で法律上の争訟に当たると主張したとと相反する旨主張する（原告第2準備書面第3の3(3)エ・27及び28ページ）。

もとより江口とし子氏の上記論文は同氏の個人的な意見であり、被告国の指定代理人を務めたことがあることが何らの意味を持つものではない。この点をおくとしても、原告が引用する甲第6号証は、江口とし子「国と地方自治体との関係」新・裁判実務体系第25巻行政争訟の初版である。同書籍については、平成24年に改訂版が出版されている。この改訂版では、「本書旧版89頁は、行政主体の訴え提起に積極的な見解を示した。しかし、最高裁判所が消極説に立つことは明らかであり、少なくとも実務的には決着のついた問題といわざるを得ない」とした上で、最高裁判所の見解について、「判例の考え方は、これらの問題についての伝統的な考え方に基づくものであって(括弧内省略)、これもまた筋の通ったものである」として、平成13年7月最高裁判決及び平成14年7月最高裁判決によって明確にされた最高裁判所の見解を支持することを明らかにしている(江口・前掲「国と地方自治体との関係」〔改訂版〕110及び111ページ)。

したがって、江口とし子氏の改説前の見解は原告の主張の論拠とはならないというべきであり、これに基づく前記原告の主張は失当といわざるを得ない。

6 小括

以上のとおり、原告の主張にはいずれも理由がなく、本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」(地方自治権)を根拠とする部分は、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争とはいえず、「法律上の争訟」に当たらないから、不適法である。

第4 本件無効確認の訴えについて原告適格がないこと

1 本件設置許可処分の根拠法規

(1) 「法律上の利益を有する者」の意義及びその判断手法

被告国答弁書第2の4(1)(9ないし11ページ)で述べたとおり、本件

無効確認の訴えの原告適格を肯定するには、原告が、本件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者」であることが必要である（行訴法36条）。

ここでいう「法律上の利益」とは、「法律上保護された利益」をいう。原告適格は、当該処分を定めた根拠法規が、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を保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合に認められるものであり、飽くまで当該処分の根拠法規の解釈によって導かれるものである（岩淵正紀・最高裁判所判例解説民事篇（平成元年度）33及び34ページ、大橋寛明・最高裁判所判例解説民事篇（平成9年度（上））145ページ）。

(2) 本件無効確認の訴えにおける原告適格の有無は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の解釈によって決定されること

ア 本件設置許可処分の根拠法規は、平成24年改正前原子炉等規制法23条及び24条である。設置許可基準を定める同法24条1項のうち、原告の主張する権利利益を保護する趣旨を含むと思われる規定は、同項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号である。したがって、本件無効確認の訴えの原告適格の有無は、同各号の解釈によって決定されることとなる。

イ これに対し、原告は、設置法附則3条1項、19条1項及び22条1項の経過規定を根拠に、本件設置許可処分の根拠法令は改正原子炉等規制法43条の3の5及び同法43条の3の6であり、原告適格を基礎づける規定は、同法43条の3の6第1項2号ないし4号であると主張する（原告第2準備書面第4の2(2)ア・34ないし36ページ）。

しかしながら、行政処分は、当該処分時の根拠法規に基づいてされるも

のであり、原告適格は、原告の主張する利益がその根拠法規によって個々人の個別的利益として保護されているかどうかの問題であるから、行政処分の無効確認を求める訴えの原告適格は、当該処分時の根拠法規に基づいて判断されるべきことは当然である。

一般に、経過規定は、新たに法令を制定し、又は既存の法令を改廃する場合に、社会生活における従来の秩序が新しい秩序に円滑に移行するように配慮を加える必要が生ずることから定められるものであり（法制執務研究会編・新訂ワークブック法制執務292ページ）、従来の法令による行為に関する経過規定は、行政機関が従来の法令によりした行為（許可、認可、免許等）を新しい法令においてどのように評価するかを規定するものである（同書309ページ）。そうすると、原告が指摘する設置法附則3条1項、19条1項及び22条1項の経過規定は、当該法令の施行日以降、従来の法令に基づく行為を新しい法令における行為と同一に取り扱おうとするものにすぎないから、本件設置許可処分の根拠法規には何らの影響も及ぼさない。

この点、例えば、最高裁判所平成17年12月7日大法廷判決（民集59巻10号2645ページ）は、都市計画事業の認可の取消訴訟の原告適格につき、当該処分時の法令である「都市計画法（平成11年法律第160号による改正前のもの）59条2項」を摘示しており、最高裁判所平成21年10月15日第一小法廷判決（民集63巻8号1711ページ）も、場外車券発売施設の設置許可の取消訴訟の原告適格につき、当該処分時の法令である「自転車競技法（平成19年法律第82号による改正前のもの）4条2項」を摘示しているのであり、いずれも当該処分時の法令を用いて原告適格の有無を判断している。

以上によれば、本件設置許可処分の根拠法規は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号で

ある。

これに対し、原告の上記主張は、処分時の法令を基準とすることを前提として上記経過規定によって処分時の根拠条文が遡及的に変更されたとする趣旨か、あるいは、口頭弁論終結時の法令を基準とすべきとする趣旨か必ずしも明らかでないが、いずれであるとしても、当該処分後の法令の改廃や訴訟の時期によって、当該処分に係る抗告訴訟の原告適格の範囲が左右されることとなり、失当である。

2 当該処分の根拠となる法令の規定の文言

(1) 根拠法規の文言からは、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護しているとはいえないこと

答弁書第2の4(4)ア(16及び17ページ)で述べたとおり、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号の規定は抽象的であり、当該根拠法規の文言から、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護しているとはいえない。

(2) 根拠法規が抽象的であることは、原告適格を否定する方向で作用する事情であること

ア 原告は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号が根拠法規であるとの理解を前提とするが、同各号の文言が抽象的であることからすれば、同各号は原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を保護の対象から除外していると解することはできないと主張する(原告第2準備書面第4の3(1)・37ページ)。

イ しかしながら、そもそも、本件無効確認の訴えの根拠法規は平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号であり、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号ではないことは、前記のとおりである。

この点をおくとしても、最高裁判所昭和60年12月17日第三小法廷判決（判例タイムズ583号62ページ）は、北海道知事が公有水面埋立法（昭和48年法律第84号による改正前のもの）2条に基づいてした公有水面の埋立免許処分及び同法13条に基づいてした埋立工事竣功認可処分について、当該公有水面の周辺の水面において漁業を営む権利を有する者がその取消しを求めた事案において、「上告人らは、本件公有水面の周辺の水面において漁業を営む権利を有するにすぎない者というべきであるが、本件埋立免許及び本件竣功認可が右の権利に対し直接の法律上の影響を与えるものでないことは明らかである。そして、旧埋立法には、当該公有水面の周辺の水面において漁業を営む者の権利を保護することを目的として埋立免許権又は竣功認可権の行使に制約を課している明文の規定はなく、また、同法の解釈からかかる制約を導くことも困難である」と判示し、第三者である上告人らが主張する権利利益を考慮すべきか否か当該処分の根拠法規の文言から明らかでないことを原告適格を否定する要素として用いて、原告適格を否定した。

そして、最高裁判所平成元年2月17日第二小法廷判決（民集43巻2号56ページ）、もんじゅ最高裁判決、最高裁判所平成9年1月28日第三小法廷判決（民集51巻1号250ページ）、最高裁判所平成13年3月13日第三小法廷判決（民集55巻2号283ページ。以下「平成13年3月最高裁判決」という。）においては、処分の根拠法規の文言が多少抽象的なものであっても、これらの法規が定める規制が災害等の危険性から周辺住民の生命、身体の安全等を保護することにつながるものである場合には、生命、身体の安全等といった法益の性質やその重大性にかんがみ、公益には容易に吸収解消し得ないものとして、個々人の個別的利益としても保護する趣旨が含まれるものと解しているという判断手法が見られるとされている（高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇（平成4年度）346ペ

ージ，大橋・前掲最高裁判所判例解説148ページ，福井章代・最高裁判所判例解説民事篇（平成13年度(上)）217ページ，森英明・最高裁判所判例解説民事篇（平成17年度(下)）919ページ，中込秀樹ほか・改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究91ページ。清野正彦・最高裁判所判例解説民事篇（平成21年度(下)）675ページも同旨。）。他方，当該処分に係る行為がされることによって侵害され得る利益が，人格的利益と密接に関連するものでなかったり，一般公益のうちに解消されるような類の利益である場合は，上記のような判断手法を採ることに慎重であるべきとされている（清野・前掲最高裁判所判例解説675ページ）。そうすると，上記各判決は，当該処分による被侵害利益が人格的利益と密接に関連するものでなかったり，一般公益のうちに解消されるような類の利益である場合には，当該処分の根拠となった規定の文言が抽象的で，当該第三者の人格的利益等を考慮すべきか否かが根拠法規の文言からは明らかでないことを，当該第三者の原告適格を否定する方向に作用する事情と捉えているといえる。

以上によれば，本件においても，原告の主張する被侵害利益は普通地方公共団体の財産権や地方自治権であることからすれば，根拠法規である平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の文言が抽象的であることは，原告の原告適格を否定する方向で作用する要素となると解される。

3 当該法令の趣旨及び目的

- (1) 原子炉設置許可処分の根拠法規の趣旨及び目的から，同根拠法規が，原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと解することはできないこと

ア 目的規定

被告国答弁書第2の4(4)イ(ア)(17ないし19ページ)で述べたとお

り、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）は、原子炉を設置しようとする者に「原子炉を設置するために必要な技術的能力…があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」を求め、同項4号は、「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」を求めているが、これは、同法1条の目的規定のうち、「災害を防止」することを目的とし、その目的達成手段として、「原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行う」とした部分を具体化したものである。そして、このような「災害を防止」することは、正に一般的公益の実現にほかならない。

イ 手続規定

また、被告国答弁書第2の4(4)イ(i)（19及び20ページ）で述べたとおり、原子炉設置許可処分について規定した平成24年改正前原子炉等規制法の諸規定を見ても、原子炉設置許可処分を行うに際して、原子炉施設が設置される所在地の普通地方公共団体はもとより、原子炉施設周辺の普通地方公共団体を手続に関与させる規定は存在しない。

ウ 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の趣旨及び目的

さらに、被告国答弁書第2の4(4)イ(ウ)（20ページ）で述べたとおり、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の趣旨及び目的からすれば、同各号は、原子炉施設の周辺に居住する住民の生命、身体及安全及びこれによって言い尽くせない人的利益を保護する趣旨を含むと解するのが相当であり、他方、同各号が、上記利益とは全く異なる内容・性質をもった原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと解することはできない。

エ 小括

以上のとおり、原子炉設置許可処分の根拠法規の趣旨及び目的から、同根拠法規が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと解することはできない。

(2) 根拠法規の趣旨及び目的に係る原告の主張には理由がないこと

ア 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権を個別的利益として保護する趣旨と解することはできないこと

原告は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号が根拠法規であるとの理解を前提として、改正原子炉等規制法1条が「財産の保護」と規定していることを根拠として、同法は普通地方公共団体の財産権の保護をも目的としていると主張する（原告第2準備書面第4の4(1)・38及び39ページ）。

しかしながら、そもそも、本件無効確認の訴えの根拠法規は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号ではなく、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号であるから、考慮すべき目的規定も平成24年改正前原子炉等規制法1条である。

そして、平成24年改正前原子炉等規制法1条からは、普通地方公共団体の財産権を個別的利益として保護する趣旨であると解することはできない。

なお、被告国答弁書第2の5(3)（28ないし31ページ）で述べたとおり、改正原子炉等規制法1条についても、同条の文言、改正の経緯及び趣旨（この点については、後記第5の2で詳述する。）に照らして、同条が普通地方公共団体の財産権を個別的利益として保護する趣旨であると解することもできない。

イ 平成24年改正前原子炉等規制法1条が「国民の生命、健康」を個別的

利益として保護することを目的としていたとしても、これをもって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であるとはいえないこと

原告は、地方自治権は、自然人に例えるならば生命と同じであるとして、根拠法令において国民の生命、健康を保護することが目的とされている以上、地方自治権の保護も目的とされていると主張する（原告第2準備書面第4の4(1)・38及び39ページ）。

そもそも、普通地方公共団体に自然人と同様の「生命」を観念することはできない。また、原告が主張する地方自治権は、普通地方公共団体としての原告の主観的な権利利益ではなく、正に一般公益として制度が保障されているものであって、自然人における「生命、健康」と同視できるものではなく、また、そのように解すべき根拠もない。したがって、平成24年改正前原子炉等規制法1条が「国民の生命、健康」を個別的利益として保護することを目的としていたとしても、これをもって、普通地方公共団体の地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であると解することはできない。

(3) もんじゅ最高裁判決の解釈に係る原告の主張には理由がないこと

ア もんじゅ最高裁判決が判示する「生命、身体、安全等」に「財産」は含まれないこと

(7) 原告は、もんじゅ最高裁判決を引用し、同判決が、周辺環境が汚染されることに注目していることに照らせば、同判決は、財産権をも保護する趣旨であると解すべきであり、このことは、同判決が「生命、身体等」として保護の対象を生命、身体に限定しない表現を用いていることから明らかである（原告第2準備書面第4の4(2)アないしウ・39及び40ページ）と主張する。

(4) しかしながら、まず、法令用語として、『等』という語は、一般に

は、一つ又は複数の事項を掲げた上でその直後に用いられ、列挙されている事項とその規範的価値において同じ性質の重要性を有するものを示す場合に用いられ」とされ（長谷川彰一・改訂法令解釈の基礎257ページ）、また、『等』は、同種のものを並べて挙げて、そのほかにもまだ同種・同等・同級のものがあることを示す場合に用いられ」とされている（廣瀬菊雄・公用文用字用語の要点266ページ）。そうすると、「生命、身体」と「財産」とは同じ性質、同種・同等・同級のものとはいえないから、「住民の生命、身体の安全」に続く「等」に「財産」が含まれるとは考え難い。

むしろ、被告国答弁書第2の4(3)イ(7)（14ページ）で述べたとおり、『等』は、『生命、身体の安全』という言葉では必ずしもいい尽くせない人的利益を表すものというのが合理的である（大橋・前掲最高裁判所判例解説156ページ）。

(ウ) また、もんじゅ最高裁判決の判示に係る「住民の生命、身体の安全等」とは、上告人が、上告理由として、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項4号の「災害の防止上支障がないものであること」について、災害とは、主として原子炉施設の従業員及びその周辺の住民に対し放射線によりその生命、身体又は財産上の被害を与えることを意味すると主張していたことに対する判示である（民集46巻6号585ページ参照）。「財産」が保護の対象となることを肯定する場合は、通常、「住民の生命、身体の安全又は財産」と判示するものと考えられるが、同判決は、そのような判示をせずに「生命、身体の安全等」としているのであって、あえて「財産」を記載せず、わざわざ「等」に「財産」を読み込ませようとしているとは解し難い。

(エ) さらに、建築基準法（平成4年法律第82号による改正前のもの）59条の2第1項に基づくいわゆる総合設計許可の取消訴訟において、同

許可に係る建築物の周辺地域に存する建築物に居住し又はこれを所有する者の原告適格を認めた最高裁判所平成14年1月22日第三小法廷判決（民集56巻1号46ページ。以下、「平成14年1月最高裁判決」という。）は、「生命、身体、安全等及び財産としてのその建築物」として、「生命、身体、安全等」と「財産としてのその建築物」とを使い分けた上で、「財産」についても「その建築物」としてその範囲を限定をして、いかなる財産を個別的利益として保護しているか明示している。

これに対し、もんじゅ最高裁判決は、上記のような限定を付していないから、「等」に「財産」一般が含まれると解すると、その範囲は余りに広範なものになるが、もんじゅ最高裁判決が何らの限定も付すことなくあらゆる財産権を含む趣旨であると理解できるような判示もないことからすると、同判決は、財産を個別的利益として保護する趣旨ではないといえる。

(オ) これに加えて、平成13年3月最高裁判決も、岐阜県知事が森林法（平成11年法律第87号による改正前のもの）10条の2に基づく開発許可について、開発区域の周辺に居住し又は立木等を所有するなどする住民がその取消しを求めた事案において、上記根拠法規から「周辺住民の生命、身体、安全等の保護に加えて周辺土地の所有権等の財産権までを個々人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むことを読み取ることは困難である。」として、開発区域内又はその周辺に所在する土地上に立木を所有している者及び農業を営んでいる者の原告適格を否定した。同判決は、「周辺住民の生命、身体、安全等」と「周辺土地の所有権等の財産権」とを明確に使い分けており、この点からも、「生命、身体、安全等」の「等」に「財産」は含まれないといえる。

同判決の調査官解説も、「人の生命、身体、安全等は、かけがえのない、公益には容易に吸収解消され難い性質の利益であり、法的な仕組み

の下でこれを制限するということは想定しにくいのであって、それ故に周辺住民の原告適格を肯定する重要な根拠となるものである。これに対し、周辺土地の所有権等の財産権は、公益には容易に吸収解消され難い性質の権利であるということは困難であり、法的な仕組みの下に制限することが可能であって、金銭賠償による損害回復が容易なものである。本判決は、このような観点から、森林法10条の2第1項1号が個別的利益として保護の対象としているのは、生命、身体、安全等の周辺住民の人的被害であって、周辺土地の所有権等の財産権まで個別的具体的に保護するものではないと判断したものと考えられる」としている(福井・前掲最高裁判所判例解説219ページ)。

このように、平成13年3月最高裁判決も平成14年1月最高裁判決も、「生命、身体、安全等」と「財産」とを明確に使い分けて、「等」に「財産」が含まれないことを明らかにしていることからすれば、もんじゅ最高裁判決が判示した「生命、身体、安全等」の「等」にも、「財産」は含まれないものと解される。

(カ) 以上からすれば、もんじゅ最高裁判決が判示する「生命、身体、安全等」の「等」に「財産」は含まれない。

イ もんじゅ最高裁判決は、「居住」を個別的利益として保護されるための要件としたこと

原告は、もんじゅ最高裁判決が放射性物質による環境汚染を前提事実としていることなどを根拠として、「居住」という文言はあくまでも「特に」直接的かつ重大な被害を受ける蓋然性が高い対象の一例を挙げる意味を有するにすぎず、「居住」を要件と捉えることは、平成24年改正前原子炉等規制法及びもんじゅ最高裁判決の趣旨に反すると主張する(原告第2準備書面第4の4(2)エ及びオ・41及び42ページ)。

しかしながら、もんじゅ最高裁判決は、環境が汚染されることを踏まえ

た上で、これをもって個別的利益として保護される根拠とはしておらず、個別的利益として保護されるのは、「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、身体安全等」であるとして、「居住」という要件を用いることによって、原告適格が認められる者を一定の範囲に限定したものである。

すなわち、もんじゅ最高裁判決は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号の趣旨・目的について、「原子炉が、（中略）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、（中略）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、（中略）所定の技術的能力があり、かつ、原子炉施設の位置、構造及び設備が右災害の防止上支障がないものであると認められる場合でない限り、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」と判示して、原子炉施設周辺の環境が放射能によって汚染されることに触れている。そして、その上で、「右の三号（技術的能力に係る部分に限る。）及び四号の設けられた趣旨、右各号が考慮している被害の性質等にかんがみると、右各号は、単に公衆の生命、身体安全、環境上の利益を一般的公益として保護しようとするにとどまらず、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のが相当である。」と判示したものである。このようなもんじゅ最高裁判決の判示内容に照らせば、同判決は、原子炉施設で事故が発生したときに生じ得る災害として、周辺の環境が放射能によって汚染されることを挙げた上で、このような周辺環

境の汚染については、「一般的公益」として保護される「環境上の利益」にとどまるものであって、個々人の個別的利益として保護されるのは、「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、安全等」に限られることを明らかにしたものと解される。

したがって、同判決は、「居住」を要件とすることによって、原告適格が認められる範囲を画したものである。

4 処分の根拠法令と目的を共通にする関係法令

(1) 処分の根拠法令と目的を共通にする関係法令の意義等

行訴法9条2項後段が「当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとする」と定めた趣旨は、処分の直接の根拠となる法令と目的を共通にする関係法令が制定され、実質的に処分の直接の根拠となる法令の趣旨及び目的が拡大している場合であっても、処分の直接の根拠となる法令についてはそれを反映して規定が改められるとは限らないこと、処分における国民の利益調整方法や内容を考慮するに際し、今日の複雑多様化した立法や行政の下においては、単に処分の直接の根拠となった法令のみに基づいて十分に判断することができるものではなく、当該行政法規及びそれと目的を共通に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、当該処分を通じてどのような国民の利益調整が行われているかを十分に考慮する必要があることにある。そして、どのような法令が「当該法令と目的を共通にする関係法令」に当たるかは、上記の趣旨を踏まえつつ、個別の事案ごとに判断すべきことになる。一般的には、目的を共通するか否かは、目的規定の文言や規定振りのみによって判断されるものではなく、それぞれの法令の趣旨や、その法令が別の法律の特別法か否かなどの法体系上の位置づけなどを踏まえ、その法令が全体としてどのような国民の利益調整を行おうとしているのかという観点から法令の目的を解釈して判

断されるべきものとされている（小林久起・行政事件訴訟法 52, 53, 218 及び 219 ページ）。

(2) 原告が関係法令として主張する法令等は、「関係法令」に当たらないか、これを参酌したとしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえないこと

ア 原子力基本法を参酌したとしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえないこと

(7) 原子力基本法の位置づけ

原子力基本法（昭和 30 年法律第 186 号）は、昭和 31 年 12 月 19 日に公布された、我が国の原子力利用に係る基本となる法律である。そして、原子力基本法は、いわば原子力政策を推進するに当たっての憲法ともいえるべき基礎法であり、この法律自体が国民の権利義務を直接規制するような実体法としての効力を有するものではない（乙第 1 号証 5 枚目）。

(4) 原子炉等規制法と原子力基本法の関係

原子炉等規制法は、制定当初から、同法 1 条が「この法律は、原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）の精神にのっとり」と規定しているように、基礎法である原子力基本法を具体化するための個別法であると解される。そのため、平成 24 年改正の前後を問わず、原子力基本法は、原子炉等規制法と目的を共通にする関係法令に当たると解される。

(5) 平成 24 年改正前原子力基本法の目的や基本方針において、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできないこと

a 平成 24 年改正前原子力基本法の目的は一般的公益の実現であること

平成24年改正前の原子力基本法（以下「平成24年改正前原子力基本法」という。）1条は、「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推進することによって、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする」と規定していた。

同条の文理解釈としては、「将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図」ることが目的であり、その目的達成手段が「原子力の研究、開発及び利用を推進すること」であり、「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」が窮極の目的である。そうすると、同条は、窮極的には「人類社会の福祉と国民生活の水準向上」という正に一般的公益の実現を目指すものにほかならない。

また、平成24年改正後の原子力基本法（以下「改正原子力基本法」という。）1条は、「この法律は、原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。」と規定している。これは、上記平成24年改正前原子力基本法1条の文言に、「（以下「原子力利用」という。）」という文言を追加しただけであつて、「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与する」という窮極的な目的は、平成24年改正前原子力基本法と同じであり、一般的公益の実現を目的することに変わりはない。

- b 改正原子力基本法2条2項は、一般的公益の実現という目的を達成するための手段を具体化したものであること

原告は、改正原子力基本法2条2項が追加されたのは、平成24年改正前原子力基本法が財産を個別的利益として保護していたことを確

認する趣旨であると主張する（原告第2準備書面第4の4(4)ア・43及び44ページ）。

しかしながら、平成24年改正前原子力基本法2条は、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」と規定していた。これは、同法1条において目的達成手段として規定されていた「原子力の研究、開発及び利用を推進すること」についての基本方針を定めたものであった。

そして、東京電力株式会社福島第一原子力発電所の事故を踏まえ、我が国の原子力利用の基本方針については、これまで以上に安全の確保を重視したものにすべく、改正原子力基本法において、平成24年改正前原子力基本法2条と実質的に同一の条文を改正原子力基本法2条1項とし（「原子力の研究、開発及び利用」を「原子力利用」と改めたほかは、平成24年改正前原子力基本法2条と同じ。）、同項の「安全の確保」の内容を具体化する趣旨として、同条2項に「前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の安全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。」という規定が追加されたものである（乙第2号証）。

上記aで述べたとおり、改正原子力基本法1条の目的規定は平成24年改正前原子力基本法と実質的な変更はない。そして、上記のような改正原子力基本法2条2項が追加された趣旨からすれば、同項は、同条1項とともに同法1条の窮極的な目的である一般的公益を実現するための目的達成手段を具体化したものにすぎないから、同項が追加されたことをもって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や

地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできない。

したがって、改正原子力基本法２条２項が追加されたことをもって、平成２４年改正前原子力基本法が原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であったということとはできない

(I) 小括

以上のとおり、平成２４年改正前原子力基本法の目的や基本方針において、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできない。そして、上述したところからすれば、このことは、改正原子力基本法の目的や基本方針においても同様である。

イ 原子力災害対策特別措置法は「関係法令」に当たらないこと

(7) 原告の主張

原告は、原子力災害対策特別措置法を「関係法令」とであると主張する（原告第２準備書面第４の４(4)ウ・４５ページ）。

(i) 原子力災害対策特別措置法は「関係法令」に当たらないこと

原子力災害対策特別措置法（平成２４年法律第４１号による改正前のもの。以下同じ。）１条は、「もって原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする」と規定しているが、同法は、併せて、５条において、「地方公共団体は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害予防対策、緊急事態応急対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法第四条第一項及び第五条第一項の責務を遂行しなければならない。」として、「地方公共団体」の責務を定めている。災害対策基本法（平成２４年改正前のもの。以下同じ。）４条１項は、「都

道府県は、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行なう責務を有する」と規定している。また、同法5条1項は、「市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する」と規定している。

そうすると、原子力災害対策特別措置法は、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として、都道府県や市町村に対して、防災に関する計画の作成やその実施の責務を課しているというべきである。

しかし、都道府県が作成する防災に関する計画に定めるべき事項は、①当該都道府県の地域に係る防災に関し、当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱（原子力災害対策特別措置法28条による読替え後の災害対策基本法40条2項1号）、②当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の原子力災害予防対策、情報の収集及び伝達、原子力緊急事態宣言その他原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）に関する情報の伝達、避難、救難、救助、衛生その他の緊急事態応急対策並びに原子力災害事後対策

に関する事項別の計画（同項２号）、③当該都道府県の地域に係る災害に関する同号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画（同項３号）である。また、市町村が作成する防災に関する計画に定めるべき事項は、①当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱（同法４２条２項１号）、当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の原子力災害予防対策、情報の収集及び伝達、原子力緊急事態宣言その他原子力災害（原子力災害が生ずる蓋然性を含む。）に関する情報の伝達、避難、救難、救助、衛生その他の緊急事態応急対策並びに原子力災害事後対策に関する事項別の計画（同項２号）、当該市町村の地域に係る災害に関する同号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画（同項３号）である。

都道府県や市町村が防災に関する計画に定めるべき事項に係る上記内容に鑑みれば、原子力災害対策特別措置法が原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として都道府県や市町村に対して課している責務の遂行において、原子炉施設の周辺住民の生命、身体的安全等に配慮して、原子炉を設置しようとする者又は原子炉を設置した者に対し、何らかの制約を課そうとする趣旨は全くうかがえない。また、同法には他にそのような趣旨がうかがえる規定も見当たらない。

そもそも、平成２４年改正前原子炉等規制法２４条１項３号（技術的能力に係る部分に限る。）及び４号は、原子炉の事故等がもたらす災害の発生を防止するため、原子炉設置許可に係る行政権の行使に制約を課し、当該許可を通じて国民の利益を調整しているものである。これに対し、原子力災害対策特別措置法は、上記のとおり、防災に関する計画に

定めるべき事項等を規定しているのであって、原子炉設置許可に係る行政権の行使に制約を課し、当該許可を通じて国民の利益を調整するという趣旨はうかがえないから、平成24年改正前原子炉等規制法と目的を共通にしているということとはできない。

そうすると、平成24年改正前原子炉等規制法と原子力災害対策特別措置法とは、原子力災害に対する安全対策上の位置づけが異なるものであるから、原子力災害対策特別措置法は、本件設置許可処分の根拠法令である平成24年改正前原子炉等規制法の「関係法令」に当たらない。また、上述したところからすれば、原子力災害対策特別措置法は、改正原子炉等規制法の「関係法令」にも当たらない。

ウ 平成16年9月10日閣議了解は「関係法令」に当たらないこと

(ア) 原告の主張

原告は、「電源開発に係る地点の指定について」（平成16年9月10日閣議了解）及び同閣議了解に従って定められた「重要電源開発地点の指定に関する規程」（経済産業省告示第31号）が関連法令に準ずるものとして考慮されるべきであると主張する（原告第2準備書面第4の4(4)エ・45ページ）。

(イ) 平成16年9月10日閣議了解は「関係法令」に当たらないこと

被告国答弁書第2の4(4)イ(イ)（19ページ）で述べたとおり、「電源開発に係る地点の指定について」（平成16年9月10日閣議了解）に基づき、平成17年2月18日に「重要電源開発地点の指定に関する規程」（経済産業省告示第31号）が定められており、同告示は、原子炉設置予定地を管轄する市町村長の同意が得られていることを経済産業大臣が重要電源開発地点として指定する要件としている（同告示4条5項6号）。

しかしながら、閣議了解とは、「内閣の意思決定について実務上採ら

れている形式の一つ」(有斐閣法律用語辞典(第3版)130ページ)であるから、そもそも、「法令」には当たらないものである。

しかも、上記閣議了解は、「国の電源開発基本計画を規定した電源開発促進法が廃止されたが、電源開発に当たっては、電源開発の促進のため引き続き必要となる地元合意形成や関係省庁における許認可の円滑化など、これまで電源開発基本計画が有してきた意義や機能を承継する代替措置を講ずる必要がある」(乙第3号証の1及び2)ことから、国として推進することが特に重要な電源開発に係る地点の指定を行うべく、その手続について閣議の了解を得たものである。そして、同閣議了解において、その意義や機能を承継する代替措置を講ずる必要があるとされた平成15年法第92号による廃止前の電源開発促進法に基づく電源開発基本計画は、「すみやかに電源の開発及び送電変電施設の整備を行うことにより、電気の供給を増加し、もつてわが国の産業の振興及び発展に寄与することを目的」(同法1条)として、経済産業大臣が「国土の総合的な開発、利用及び保全、電力の需給その他電源開発の円滑な実施を図るため必要な事項を考慮して」(同法3条1項)立案するものとされていた。これらによれば、同閣議了解の趣旨及び目的は、地元の合意形成や関係省庁による認可の円滑化等を図るという電源開発基本計画が有していた意義や機能を承継し、重要電源開発地点の指定のための手続を定めることによって、我が国の産業の振興及び発展に寄与することにあると解される。

以上によれば、同閣議了解の趣旨及び目的は、平成24年改正前原子炉等規制法23条1項3号(技術的能力に係る部分に限る。)及び4号の趣旨及び目的とは明らかに異なるものであり、原子炉設置許可に係る行政権の行使に制約を課し、同許可を通じて国民の利益を調整するものではない。したがって、同閣議了解は、本件設置許可処分の根拠法令であ

る平成24年改正前原子炉等規制法の「関係法令」に当たらず、これに準ずるものということもできない。

また、上述したところからすれば、同閣議了解は、改正原子炉等規制法の「関係法令」にも当たらず、これに準ずるものということもできない。

5 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

- (1) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質から、原子炉設置許可処分の根拠法規が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されないこと

被告国答弁書第2の4(4)ウ(20ないし24ページ)で述べたとおり、行訴法9条2項は、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする旨規定する。

そして、もんじゅ最高裁判決が判示するとおり、原子炉施設の周辺に居住する住民の生命、身体、安全等は、本件設置許可処分において考慮されるべき利益といえる。

これに対し、財産権は、一般に、生命、身体といった人的利益と直接結びついた利益に比べると、性質上、要保護性は低く、また、人の生命、身体、安全等は、法的な仕組みの下でこれを制限することは想定しにくいのに対し、財産権は、法的な仕組みの下に制限することが可能であって、金銭賠償による損害回復が容易である。しかも、地方公共団体の財産権は、私人や私法人とは異なり、公の目的のために存在するものである。また、地方自治権は、具体的な権利利益ではなく、制度として保障されているものにすぎないから、一般公益にすぎないものである。

したがって、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質から、

原子炉設置許可処分の根拠法規が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されない。

(2) 原告の主張に理由がないこと

原告は、普通地方公共団体の財産権や地方自治権の重要性を理由として、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、これらが害される態様及び程度を勘案すると、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号は、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むと主張する（原告第2準備書面第4の5・46ないし50ページ）。

しかしながら、そもそも、本件設置許可処分の根拠法規は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号である。

この点をおくとしても、もんじゅ最高裁判決が判示する「生命、身体、安全等」の「等」に「財産」が含まれないことや、財産権が、その性質上、生命や身体といった人的利益と直接結びついた利益に比べて要保護性が低いこと、地方公共団体の財産権が公の目的のために存在し、公有財産について、私有財産とは異なる種々の制約等が加えられていることなどは、既に述べたとおりである。

したがって、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号が、原子炉施設周辺の地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨とはいえない。

第5 本件義務付けの訴えについて原告適格がないこと

1 改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号が原告の財産権や地方自治権を個別的利益として保護すべきとする趣旨を含むとは解されないこと

被告国答弁書第2の5（25ないし31ページ）で述べたとおり、本件義務

付けの訴えにおける原告適格は、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号が、原告の財産権や地方自治権を個別的利益として保護すべきとする趣旨を含むと解されるか否かによる。当該処分の根拠法規の解釈によって導かれるものであることは、本件無効確認の訴えにおける原告適格と同様である。そして、平成24年改正前については、被告国答弁書第2の4（9ないし25ページ）及び前記第4で述べたとおり、当該処分の根拠となる法令の規定の文言、当該法令の趣旨及び目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質からすれば、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力に係る部分に限る。）及び4号が、原子炉施設周辺の地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護すべきものとする趣旨を含むとは解されない。平成24年改正後についても、原告適格は、当該処分の根拠法規の解釈によって導かれるものであり、当該処分の根拠となる規定の文言、当該法令の趣旨及び目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質から決まるものであり、そもそも目的規定だけで決まるものではない上、根拠法規である改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号の規定は、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項4号の規定と実質的な変更もなく、個別的利益として保護している範囲は同一であると解される。したがって、当該処分の根拠となる規定の文言、当該法令の趣旨及び目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質からすれば、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号によって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえず、平成24年改正による原子炉等規制法1条の改正がこの解釈を変更させる趣旨とも解されないから、結局、原告の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえない。

しかも、原告が主張する目的規定の原子炉等規制法1条の改正経緯、議論について見ても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むものであったとはいえず、原告の主張には

理由がない（後記２）。

２ 原子炉等規制法１条の改正経緯に係る原告の主張には理由がないこと

（１）原告の主張

原告は、設置法の制定や原子力基本法の改正の議論が原子炉等規制法の改正にも当てはまるとした上で、設置法の制定経緯からすれば、改正原子炉等規制法１条は、財産権を保護する趣旨及び目的を有すると主張する（原告第２準備書面第４の４（４）イ・４４及び４５ページ）。

（２）設置法１条の制定経緯をもって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨であると解することはできないこと

ア 設置法制定の経緯

（ア）政府案の提出

政府は、平成２３年３月１１日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故を踏まえ、同年８月１５日、「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」を決定し、新たな原子力規制組織を設立するための法案の準備を開始した。

そして、平成２４年１月３１日、環境省の外局として原子力規制庁を設けること等を内容とする「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」（以下「政府案」という。）が閣議決定され、国会へ提出された（乙第４号証２ページ）

（イ）衆議院での可決

政府案については、平成２４年５月２９日、衆議院本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、同日、環境委員会に付託された。環境委員会では、同年６月１日に趣旨説明聴取が、同月５日には質疑がそれぞれ行われた。また、同月８日には参考人からの意見聴取及び質疑に加え、経

済産業委員会との連合審査も行われた。この間、与野党３党間で政府案と自公案の一本化に向けた調整が行われた。その結果、同月１５日に環境委員会において、「原子力規制委員会設置法案」起草案（以下「本件法律案」という。）が提出され、多数をもってこれを委員会提出法律案とすることが決定された（衆第１９号。なお、本件法律案の決定に先立ち、政府案及び自公案は撤回された。）。

本件法律案は、同日、衆議院本会議において多数をもって可決された（以上につき、乙第５号証３６ページ）。

（ウ）参議院での可決

参議院では、衆議院から本件法律案の送付を受けた平成２４年６月１５日に本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、本会議後、本件法律案は、直ちに、環境委員会に付託された。そして、同月１８日には、同委員会にて趣旨説明及び質疑が行われた。質疑は、同月１９日及び２０日にも行われたが、同月２０日には採決を行い、多数をもって原案どおり可決された。本件法律案は、同日開催された本会議に緊急上程され、多数をもって可決され、成立した。

なお、衆議院環境委員会では１２項目から成る「原子力規制委員会設置等に関する件」が決議され、参議院環境委員会では２８項目から成る「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議」が付された（以上につき、同号証３６ページ）。

イ 設置法１条に「財産」を付加することについて、衆議院環境委員会及び参議院環境委員会で特段の議論は行われていないこと

（ア）衆議院環境委員会

衆議院環境委員会では、平成２４年６月１日、同月５日、同月８日、同月１５日に、原子力規制委員会設置法制定に向けた質疑が実施されたが、同法１条に「財産」を付加することについて、特段の議論は行われ

なかった。同委員会における同法１条に係る議論状況は、以下のとおりである。

a 平成２４年６月１日

平成２４年６月１日に実施された質疑では、自公案の提案者である塩崎恭久議員が、法律案の概要を説明した。その中で、塩崎恭久議員は、①原子力規制委員会が、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ることを任務としていること、及び、②原子炉等規制法の目的規定を改正し、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること」を加えるとともに、同法の許認可権などを原子力規制委員会に一元化することなどを説明した（乙第６号証の１・４ページ）。

b 平成２４年６月５日

平成２４年６月５日に実施された質疑では、斎藤やすのり議員が、政府案の目的規定について、「ぜひ、そこをきちんとこれから自公と民で、政府の方で修正されると思うんですけども、必ず、国民の生命それから健康及び財産の保護、環境の保全というのを入れていただきたいんです。」と発言したものの、同発言の趣旨について、斎藤やすのり議員は「今までは、とにかく原子炉の安全というところばかりがフィーチャーされていましたが、やはりこれだけの大きな事故があったわけですから、国民の安全というところに焦点を当ててぜひ盛り込んでいただければというふうに思います。」として、国民の安全を考慮してほしい趣旨であったと説明した（乙第６号証の２・３８ページ）。

c 平成２４年６月８日

平成２４年６月８日に実施された質疑では、目的規定について言及

されなかった(乙第6号証の3)。

d 平成24年6月15日

平成24年6月15日に実施された質疑では、近藤昭一議員から、本件法律案について説明があった。その中で、近藤昭一議員は、「第一に、この法律の目的として、原子力の安全規制は、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するものであることを明確にしております。」(乙第6号証の4・2ページ)と説明した。

このほか、田中和徳議員から「原子力規制委員会設置等に関する件」の趣旨説明がされた際に、「本法律が、『国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資すること』を目的としていることに鑑み、原子力規制行政に当たっては、推進側の論理に影響されることなく、国民の安全の確保を第一として行うこと」との説明がなされた(同号証16ページ)。

(4) 参議院環境委員会

参議院環境委員会では、平成24年6月18日、同月19日、同月20日に、原子力規制委員会設置法制定に向けた質疑が実施されたが、同法1条に「財産」を付加することについて、特段の議論は行われなかった。同委員会における同法1条に係る議論状況は以下のとおりである。

a 平成24年6月18日

平成24年6月18日に実施された質疑では、生方幸夫議員が、衆議院から送付された原子力規制委員会設置法案について、趣旨説明を行った。その中で、生方幸夫議員は、「第一に、この法律の目的として、原子力の安全規制は、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するものであることを明確にしております。」と述べた(乙第7号証の1・16ページ)。

その後、舟山康江議員から、「目的」の意味内容について質問がされ、これに対して、細野豪志環境大臣（当時）が「原子力の安全には絶対はないと、そしてそれを常に追い求めていくという、そういう趣旨だというふうに理解をしております。」と説明するなどのやりとりがあったが、いずれも、目的規定に「財産」を加えるに至った理由や、その趣旨等について言及するものではなかった（以上につき、同号証 17 ページ）。

さらに、亀井亜紀子議員が、「一条の『目的』のところに、原子力の研究、開発及び利用に関する政策に、以下原子力利用という書いてあることについて、「これが段階的に減らしていきますという政府の方針であれば、その目的のところに何かしらそういう表現が出てきてもいいような気がするんですけども、この辺は法案提出者に伺います。」と質問し、これに対して、近藤昭一議員が答弁しているが、目的規定に「財産」を加えるに至った理由や、その趣旨等には言及していない（同号証 39 ないし 40 ページ）。

b 平成 24 年 6 月 19 日

平成 24 年 6 月 19 日に実施された質疑では、まず、加藤修一議員が、原子力規制委員会設置法案 1 条及び原子力基本法 2 条 2 項における「確立された国際的な基準」の意味について質問をしたが、これらの規定のうち「財産」については言及されなかった（乙第 7 号証の 2・7 ページ）。

その後、市田忠義議員が、「SPEEDI の情報提供問題」について言及する中で、「私は、今度の法案の中に、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全ということが明記されているわけで、やっぱり住民の安全確保のために、法案成立を待たずに即刻提供すべきだということを改めて指摘しておきたいと思います。」と述べているが、

目的規定に「財産」を加えた趣旨等が明らかにされているものではない（同号証19ページ）。

このほか、福島みずほ議員が、目的規定に「我が国の安全保障に資するという目的が書」かれていることについて質問し、これに対して、細野豪志環境大臣（当時）が答弁しているが、「財産」については言及されていない（同号証27ページ）。

c 平成24年6月20日

平成24年6月20日に実施された質疑では、目的規定について「財産」を加える趣旨等について言及されなかった（乙第7号証の3）。

(ウ) 小括

以上のとおり、衆議院環境委員会及び参議院環境委員会において、設置法1条に「財産」を加えることの可否等について特段議論されておらず、このような制定経緯からしても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権を個別的利益として保護する趣旨を見いだすことはできない。

3 まとめ

以上のとおり、原告が主張する目的規定の原子炉等規制法1条の改正経緯、議論について見ても、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権を個別的利益として保護する趣旨を含むものであったとはいえ、原告の主張には理由がない。しかも、原告適格は、当該処分の根拠法規の解釈によって導かれるものであり、目的規定だけで決まるものではない上、当該処分の根拠となる規定の文言、当該法令の趣旨及び目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質から決まるものであり、これらからすれば、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項4号によって、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえ、平成24年改正による原子炉等規制法1条の改正がこの解釈を変更させる趣旨と

も解されないから、結局、原告の財産権や地方自治権が個別的利益として保護されているとはいえない。

第6 結語

以上のとおり、本件各訴えのうち、「地方自治体の存立を維持する権利」（地方自治権）を根拠とする部分については、「法律上の争訟」に当たらない。また、原告は、本件無効確認の訴え及び本件義務付けの訴えについて原告適格を有しない。

したがって、原告の被告国に対する各訴えは、いずれも不適法であるから、速やかに却下されるべきである。

以 上