

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 2 準 備 書 面

平成26年(2014年)9月30日

東京地方裁判所民事第2部B係 御中

原告訴訟代理人弁護士 河 合 弘 之

同 弁護士 井 戸 謙 一

同 弁護士 内 山 成 樹

同 弁護士 海 渡 雄 一

同 弁護士 青 木 秀 樹

同 弁護士 望 月 賢 司

同 弁護士 只 野 靖

同 弁護士 白 日 光

同 弁護士 兼 平 史

同 弁護士 中 野 宏 典

同 弁護士 金 裕 介

目次

第1	はじめに	- 6 -
第2	存立維持権の具体的内容に照らし、法律上の争訟性及び原告適格が認められること	- 7 -
1	地方自治の本旨	- 7 -
2	存立維持権の具体的内容	- 8 -
(1)	地方自治の根幹部分	- 8 -
(2)	地方自治体における公有財産の重要性	- 9 -
(3)	地方自治体における「地域」の重要性	- 10 -
(4)	存立維持権は一般公益に解消できない	- 11 -
3	国家行為によって影響を受ける自治体の出訴権	- 12 -
(1)	地方自治体の存在に重要な影響を及ぼす場合の出訴権	- 12 -
(2)	東京高裁昭和29年判決	- 13 -
(3)	学説における出訴権を認める試み	- 14 -
(4)	本件設置許可処分は原告の存在に重要な影響を及ぼすこと	- 16 -
4	制度的保障論に対する反論	- 17 -
(1)	被告国の主張	- 17 -
(2)	制度的保障論から直ちに事件性を否定することはできない	- 17 -
(3)	最高裁大法廷昭和38年判決	- 18 -
5	まとめ	- 20 -
第3	法律上の争訟性	- 20 -
1	被告国の主張	- 20 -
2	事件性の要件を充たすこと	- 21 -
(1)	事件性の要件の意義	- 21 -
(2)	当てはめ	- 21 -

(3) 事件性の要件が求められる趣旨.....	- 22 -
3 被告国の主張に対する再反論.....	- 22 -
(1) 再反論の概要.....	- 22 -
(2) 被告国が挙げる裁判例を本件で引用することは不適切であること.....	- 23 -
(3) ①宝塚市パチンコ条例事件判決は本件に妥当せず，むしろ那覇市情報 公開条例事件判決をも踏まえれば，法律上の争訟性は認められること.....	- 25 -
(4) ②宝塚市パチンコ条例事件判決に対する批判.....	- 28 -
(5) ③宝塚市パチンコ条例事件判決は事件性の要件を認めたものと考え られること.....	- 30 -
4 まとめ.....	- 31 -
第4 原告適格.....	- 31 -
1 被告国の主張の要旨.....	- 32 -
2 処分の名宛人以外の第三者の原告適格に関する法令の定め.....	- 32 -
(1) 原告適格に関する行政事件訴訟法の定め.....	- 32 -
(2) 本件における原告適格の判断に係る根拠規定.....	- 34 -
3 ①当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言.....	- 37 -
(1) 改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号の文言.....	- 37 -
(2) 改正後原子炉等規制法43条の3の14の文言.....	- 38 -
4 ②当該法令の趣旨及び目的.....	- 38 -
(1) 改正後原子炉等規制法の趣旨及び目的.....	- 38 -
(2) もんじゅ最高裁判決.....	- 39 -
(3) 改正前原子炉等規制法との関係.....	- 42 -
(4) 関連法令の趣旨及び目的.....	- 43 -
5 ③当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質.....	- 46 -
(1) 改正後原子炉等規制法が個人の生命，身体，財産を個々人の個別的利 益として保護していること.....	- 46 -

(2) 改正後原子炉等規制法は、普通地方公共団体の存立維持権及び財産権 も個別的利益として保護していると解すべきこと	- 46 -
6 まとめ	- 50 -

第1 はじめに

本件は、本件原子炉施設（大間原発）が福島第一原発事故のような深刻な災害を惹き起こした場合、地方自治体である原告が、その存立を維持することが極めて困難になることから、そのような存立を維持する権利及び財産権を根拠として、本件原子炉施設設置許可処分は無効と、建設・運転停止命令の義務付けを求める訴訟である（被告国との関係）。

本件において常に意識されなければならないのは、福島第一原発事故が惹き起こした事態が、我が国始まって以来最大の公害・環境汚染であり¹、これまでの我が国の歴史において、訴状第5章で詳述したように、地方自治体が消滅の危機に瀕するような事態は生じたことがない、という点である。裁判官は、このように過去に例のない事態を十分に踏まえながら、過去の裁判例に過度に捉われることなく、自らの正義・公平に照らして柔軟な判断を行うことが強く求められる。

本準備書面では、このような前提を踏まえつつ、被告国平成26年6月26日付答弁書（以下「被告国答弁書」という。）記載の本案前の答弁、すなわち、『地方自治体の存立を維持する権利』を根拠とする請求は、『法律上の争訟』に当たらない」とする主張、及び、『地方自治体の存立を維持する権利』や財産権は、法によって保護されている利益に当たらず、原告は、行訴法の定める『法律上の利益を有する者』には当たらないから、原告適格を欠く」とする主張について、まず原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」の具体的内容について、財産権との関係も踏まえつつ再度整理し、法律上の争訟性及び原告適格が優に認められることを示したうえで（第2）、被告国の反論に対して、それぞれ再反論を行う（法律上の争訟性について第3、原告適格について

¹ 福井地裁平成26年5月21日大飯原発1、2号機差止請求事件判決（以下「大飯判決」という。）において、「福島原発事故は我が国始まって以来最大の公害、環境汚染である」と認定している。

第4)。

なお、以下、原告の主張する「地方自治体の存立を維持する権利」を、便宜上、「存立維持権」という。

第2 存立維持権の具体的内容に照らし、法律上の争訟性及び原告適格が認められること

1 地方自治の本旨

訴状45～47頁記載のとおり、原告は、本件設置許可処分によって侵害される原告の権利・利益として、存立維持権及び所有権を主張している。

憲法92条に定められる「地方自治の本旨」には、いわゆる「団体自治」と「住民自治」という2つの要素があるとされる。このうち、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素であり、地方自治体そのものを廃止したり、地方議会を諮問機関としたりすることは、「地方自治の本旨」に反する措置として違憲となる（芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法（第五版）』岩波書店356頁）。

被告国は、原告の主張する存立維持権は畢竟地方自治権であり、憲法は地方自治について、制度として保障しているにすぎず、主観的な権利利益として保障されているものではないから、法律上の争訟性あるいは原告適格を欠く、と主張している。

しかしながら、存立維持権が単なる地方自治権というにとどまらないことは後述するとして、地方自治の本旨に照らしても、原告の主張は一般公益に解消し得るものではなく、主観的な権利利益として司法審査の対象になり得る。

すなわち、訴状第5章記載のとおり、福島第一原発事故後、例えば福島県浪江町などでは、住民がちりぢりとなり、町の大部分が帰宅困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域となり、コミュニティが寸断され、自治体とし

て不可欠な物的資源を奪われ、主要な機能が停止してしまうことが明らかとなった。このような事態は、これまで我が国において例のない、未曾有の出来事であり、だからこそ、大飯判決においては、福島第一原発事故のような深刻な災害が再び起こる危険性が万が一にでもあるかどうか、という判断枠組みが採用された。

このように、被告国が本件原子炉の安全性を確保しないままにその設置を許可し、原子炉と近接した地方自治体の存立を危うくする行為は、福島第一原発事故における浪江町等の現状を見れば、まさに地方自治体そのものを廃止するに等しいか、あるいはこれに準ずるほどの極めて重大な損害を及ぼす行為であり、本件訴訟においては、国家の行為によって地方自治体がこのような重大な損害を被ることの是非について司法の判断が求められているのである。

前述のように、団体自治の観点から、普通地方公共団体そのものを廃止することが違憲・無効とされることには異論がないところであり、そうである以上、普通地方公共団体である原告が事実上廃止されるに等しいか、あるいはこれに準ずるほどの極めて重大な損害を被るような施策を国が実施することは地方自治の本旨に反し、このような施策について、当該普通地方公共団体が裁判所に提訴して違憲・無効の判断を仰ぐことができることは、憲法92条に照らして当然の事柄というべきである。

2 存立維持権の具体的内容

(1) 地方自治の根幹部分

ここで、改めて原告の主張する存立維持権の具体的内容について説明する。

被告国は、原告のいう存立維持権は、結局のところ地方自治権であると解される、と述べている。確かに、原告は、訴状46頁において、「原告は、…(略)…地方自治体の存立を維持する権利を保持しているのであり、それは『地方自治権』とも呼ぶべきものである」と地方自治権の内容の一つである

と主張してはいる。しかし、その具体的内容は、地方公共団体の「存立自体（地方自治体を生命体になぞらえればその生命）が危険にさらされ、「地方自治が根本的に破壊される事態」に対して、そのような「侵害の排除又は予防」を求める権利をいうのであり、単なる地方自治権というにとどまらず、いわば地方自治権の根幹部分というべきものである^{2 3}。

(2) 地方自治体における公有財産の重要性

これに対しては、福島第一原発事故にかかわらず、浪江町などは地方自治体として依然として存続しており、これを事実上廃止されるに等しいとか、これに準ずるほどの極めて重大な事態が生じたと見ることはできない、という反論があり得るかもしれない。

しかしながら、これは地方自治体の本質を全く理解しない反論というほかない。地方自治体の事務事業は、行政需要の変化・増大に伴って、極めて広範かつ多岐にわたっており、地方自治体がこれらの事務事業を執行していくためには、人的手段としての公務員とともに、物的手段としての金銭及び公有財産その他の財産が不可欠である。特に、公有財産（地方自治法238条1項）は、地方自治体の財産の中でも重要な地位を占め、その取得・管理又

² 大飯判決は、「生命を守り生活を維持する利益は人格権の中でも根幹部分をなす根源的な権利ということが出来る」と述べ、「我が国の法制下においてはこれを超える価値を他に見出すことは出来ない」としている。これを地方公共団体に即して言えば、原発事故により、地方公共団体がその基盤とする地域ごと奪われる事態は、自然人でいう生命を侵害されるのと同様であり、地方自体がその存立を維持する権利は、地方自治権の中でも根幹部分をなす権利ということができる。

³ 手島孝教授は、地方自治体について、「それ自体独立の社会生活単位として、地方的利害に関する限り国家に対して可能最大限自由に活動する自然法的権利を備えており、これは基本的人権に準ずる（団体）基本権というべきものである」と述べ、住民自治権と団体自治権の両自治権は有機的に不可分の相互連関をなして一つの全体としての地方自治権を形成するとした上で、地方自治権の憲法上の根拠として憲法13条後段（幸福追求権）を中心とする憲法第三章の基本的人権の章を挙げている（手島孝『憲法学の開拓線 - 政党＝行政国家の法理を求めて - 』三省堂、1985年257頁以下）。そうだとするならば、地方自治体の存立維持権は、地方自治体に固有の根幹的な権利ということができ、大飯判決がいう「人格権の根幹部分」とパラレルに考えることに、より一層親和的となる。

は処分適否等が直ちに地方自治体の行政の運営上重大な影響を及ぼすこととなることは容易に想像できる。さらに、公有財産は「行政財産」及び「普通財産」に分類されるところ（同条3項）、行政財産は、地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することを決定した財産であり（同条4項）、その管理及び処分について一般私人の財産権とは異なる特別な規律を定めていることからしても（同法238条の4）、行政財産は、地方自治体がその行政機能を発揮するための物的基礎であり、行政を効果的に遂行していくうえで欠くことのできない財産といえる（以上、濱田一成・秋本敏文編『実務地方自治法講座 - 8巻 財務(二)』ぎょうせい1990年174頁ないし176頁参照）。

一般私人にとっても、財産権は、単に金銭的に賠償されたり、代替地が補償されたりすればよいというようなものではなく、慣れ親しんだ土地や隣近所のコミュニティなど代替不可能な重要な価値を含んでいる。しかし、地方自治体にとっては、それ以上に、これら公有財産の有機的な結合によって行政機能を効果的に遂行していく必要性が高い、という意味において、他の財産や金銭では代替不可能な極めて重要な価値を有する。

(3) 地方自治体における「地域」の重要性

一般に、地方公共団体が成り立つためには、①場所的構成要素、すなわち一定の地域を画した区域、②人的構成要素、すなわち構成員たる住民、③法制度的構成要素、すなわち事務を処理する権能、以上の3つの要素が必要と解されている（松本英昭著『新版逐条地方自治法（第2次改訂版）』学陽書房14頁）。地方公共団体にとって「区域」は必須の構成要素であり、「区域」のない地方公共団体は存立しえない。

そのことは、地方自治法1条の2第1項が、地方公共団体の役割を「地域における行政を…（略）…実施する役割を広く担う」と定めていること、同

法2条2項が、普通地方公共団体の事務について、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされているものを処理する。」と定めていること、並びに、同法5条に普通地方公共団体の区域に関する規定があること等からも窺える。

(4) 存立維持権は一般公益に解消できない

原発における深刻な事故は、このような市町村における重要なファクターである地域を放射能で汚染し、公有財産及びその有機的な結合を半永久的に破壊する、という点において、復旧・復興が可能な他の大規模災害や戦争をも上回るほどの被害を及ぼすのであり(平成26年7月3日付意見陳述書(函館市長)17頁)、地域そのものが失われ、公有財産そのものがなくなってしまふ、という点において、地方自治体の区域決定や統廃合などとは質的に全く異なるものといわなければならないし、これまでには到底想像もできなかった新しい種類の訴訟であることが意識されなければならない。

チェルノブイリ原発周辺は、いまだに30キロ圏内は立ち入り禁止である。30キロ圏内にあった市町村は、消滅した。その数はも500ともいわれる。福島第一原発周辺の自治体は、住民が居住できる区域を失ったものの、現在のところ、職員らの懸命の努力で一応存続している。存続できているのは、住民が近く帰還できる希望を捨てていないからである。しかし、チェルノブイリ原発周辺地域のように30年も帰還できないとなれば、消滅する自治体が出てくる可能性がある(形式としては、隣接自治体との合併という形式をとるかもしれない)。原発事故によって区域を高濃度に汚染された普通地方公共団体は、文字どおり消滅の危機に晒されるのである。

そのような事態に対し、地方自治体が、その存立を維持することを求めて許可処分の効力を争うことは、まさに地方自治の本旨の根幹部分を根拠とする請求であり、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

益に関するものというべきである。

3 国家行為によって影響を受ける自治体の出訴権

(1) 地方自治体の存在に重要な影響を及ぼす場合の出訴権

本件のように、地方自治体が消滅の危機に瀕するような事態に対して、その自治権の根幹部分を守るために訴訟を提起する、という事態は、これまでの我が国の歴史上、例を見ない事態である。そのため、本件の先例となるような訴訟・判例は存在せず、後述するように、被告国が法律上の争訟性を否定するために主張している裁判例は、いずれも本件には妥当しない。

このような全く新しい事態において、法律上の争訟性及び原告適格を含めた地方自治体による出訴権の可能性を検討するに当たっては、法文の解釈や学説、条理等を踏まえるしかないが、この点について学説の多数は、出訴権を認めるような解釈を肯定している。

例えば、塩野宏教授は、本件のような「原子力等発電施設にかかる電気事業法等の許可」など、いわゆる大規模プロジェクトに関する国の行為により、当該地方公共団体が各種の面からインパクトを受けるような事案について、まず、「当該地方公共団体が、土地所有者という私人と同等の立場から、当該土地工作等に対する被害を主張して、取消訴訟を提起するのが認められることは、ほぼ、異論のないところであろう」と述べる（傍点引用者。以下同じ）。

そして、一般論として、「住民の代表としてであれ、一般的な自治権の保有者としてであれ、それだけでは、地方公共団体は、わが国法上、国の行政的決定の取消を求める原告適格を有するものとはいえないであろう」と述べつつも、「少なくとも制定法上、地方公共団体の参加的地位が認められている限りにおいては、その侵害を、訴訟をもって攻撃し得ることは認められるであろう」と述べ、さらに、このように制定法上、地方自治体の参加的地位が認

められていない場合であっても、「かかる手続的側面にとどまらず、当該プロジェクトが地方公共団体の存在に重要な影響を及ぼす場合には、これを地方公共団体の一般的自治権との関連でとらえるか、或いは、少なくとも市町村レベルでは、制定法上も認められている、一般的計画団体たる地位との関連においてとらえるかの問題はあるが、地方公共団体の原告適格を容認できるように思われる」と述べる（以上、甲3、塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書」塩野宏『国と地方公共団体 行政法研究第四巻』有斐閣1990年38頁ないし40頁）。この立場は学説の多くからも支持されている（甲4、村上裕章『行政訴訟の基礎理論』有斐閣2007年59頁）。

そして、後述するように、福島第一原発事故により、原発による深刻な災害によって、原発の近隣自治体はその存在に極めて重大な影響を受けることが公知の事実となったのであり、本件原発の事故により原告がその存立維持に極めて重要な影響を受けることは明らかである。

そうである以上、本件において、法律上の争訟性はもちろんのこと、原告適格が認められることもまた、明らかと言わねばならない。

(2) 東京高裁昭和29年判決

垣見隆禎教授は、いわゆる「迷惑施設」の設置許可、あるいは住環境を損なうおそれのある開発許可に対して、当該施設の近隣住民自身ではなく、地元自治体が出訴することができるか、という問題に対して、「この場合、自治体は住民を代表して出訴する若しくは住民生活擁護という責務を全うするために出訴する」ことになり、前者は自治体による団体訴訟という形式に、後者は自治権を根拠とした訴訟ということになるろう、と訴訟形態について述べたうえで、最判昭和37年4月12日・民集16巻4号781頁及びその原審である東京高判昭和29年7月7日・民集16巻4号804頁を引用して、出訴資格が認められる可能性を指摘している（甲5、人見剛、須藤陽子編著

『ホーンブック地方自治法』北樹出版2010年188頁及び189頁)。

すなわち、東京高判は、事業者に対してなされた鉱業法所定の石灰石試掘権設定の許可に対して、小倉市が土地調整委員会(現在の公害等調整委員会)への取消裁定を求めた申請(申請棄却)を経て行った裁定取消の訴えを認容し、上告審である最高裁もこれを承認して上告を棄却している。この事件において、行政主体たる小倉市の提起した訴訟について、「法律上の争訟」に該当するか否かという点が問題となった形跡はなく、自治体が私人と同様に取消訴訟を提起できること(法律上の争訟性及び原告適格を有すること)は当然と考えられていたとも言えるのである。

(3) 学説における出訴権を認める試み

ア このほか、曾和俊文教授は、司法権概念において事件性が要求される趣旨にさかのぼって地方自治体の出訴権を認める。

すなわち、司法権の概念において事件性が要求される趣旨は、公平な第三者である裁判官が関係当事者の立証と推論に基づく弁論に依拠して決定するという法原理機関としての裁判所の性格に根ざす、とする。

そして、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いとし、独立した法主体間の、現実の具体的対立性ある紛争であって、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、法を適用することにより終局的に解決される紛争であるから事件性を持ち、取消しを求めるにつき法律上の利益があれば取消訴訟を提起できるのは当然であるとする(甲6、藤山雅行編『新・裁判実務大系 第25巻 行政争訟』青林書院2004年82頁及び83頁、甲7 曾和俊文「地方公共団体の訴訟」杉村敏正編『行政救済法2』265頁)。

イ 同様の立場として、地方自治体は、憲法上、自己の意思形成機関として、

地域住民の代表者からなる議会を有し、公共事務に関して意思形成の国からの独立が保障されている、言い換えるならば、地方公共団体は住民の公共的利益を遂行するための行政組織体であるから、国の処分によって憲法上保障された行政上遂行すべき住民の利益が侵害される場合には、行政固有の資格においても、原告適格性が承認され、出訴が許されて然るべきである、との見解もある（甲 8，寺田友子「行政組織の原告適格」民商 8 3 巻 2 号 8 3 頁）。この立場に立つ寺田教授は、「行政組織が抗告訴訟を提起することが許されるには、まず、行政の意思形成機関ないし行政主体の公権的行為であって、それにつき違法か適法かの判断が可能な行為がなければならない。ついで、当該処分により、財産上の利益であれ、行政権追行上の利益であれ、当該組織の固有の利益が侵害されねばならない。そのためには、固有の利益侵害にともなう紛争当事者間に、意思形成の独立が組織実態において法律上保障されていることが必要である。すなわち、意思形成機関を構成する際の紛争の相手行政組織からの独立性、および具体的な意思形成における独立性がなければならない。このような組織構成にもとづいてのみ、はじめて固有の利益を当該組織はもちうる。」と述べる（前掲寺田 9 5 頁）。

この考え方に従えば、本件では、対象となっている処分は本件原子炉施設の設置許可処分であり、被告国の公権的行為であるし、それについて違法か適法かの判断が可能であるから、1つ目の要件を充たす。

また、本件では、存立維持権及び財産権という原告固有の権利・利益が侵害されているから、2つ目の要件も充たす。

さらに、地方自治体である原告は、被告国との間で、行政組織からの独立及び具体的な意思形成における独立が当然に確保されており、固有の利益をもちうる団体であるから、3つ目の要件も充たす。

したがって、寺田説に従えば、本件において法律上の争訟性及び原告適

格が認められることは明らかである。

ウ さらに、兼子仁教授は、地方自治体が住民生活利益の擁護・代表団体として取消しの出訴資格が認められないか、という問題について、フランスでの肯定例や西ドイツでまさに本件と同様原発設置許可について市町村の取消訴訟資格が判例上認められていることを例に挙げ、団体訴訟の法解釈ないし立法論の進展を前提条件としつつも、「こんにちの自治体、特に基礎自治体である市区町村には、地域住民の生活利益の擁護・代表を活動目的とする『地域利益団体』として、環境行政訴訟等の出訴資格を認められてしかるべきであると考えられる。すでに条理上は、市区町村にそのような新たな代表団体性が生じていると見られる」と述べている（甲9，兼子仁『自治体法学全集1 自治体法学』学陽書房1988年31頁及び32頁）。

この説に従っても、本件では条理上原告には地域利益団体たる性質が備わっており、このような性質に基づいて、存立維持権は原告固有の利益ということができ、原告には法律上の争訟性及び原告適格が認められる。

(4) 本件設置許可処分は原告の存在に重要な影響を及ぼすこと

福島第一原発事故により、原発による深刻な災害によって、原発の近隣自治体はその存在に極めて重大な影響を受けることが公知の事実となったのであり、原告が、被告国の定めるUPZ（緊急時防護措置準備区域）の範囲内（防災・避難計画の策定が義務付けられる範囲内）に含まれることから、本件原発の事故によりその存立維持に極めて重要な影響を受けることは明らかである。

また、制定法上、原告には原発の設置許可等に関して参加的地位が認められていない一方で、UPZの範囲内に含まれ、防災計画の策定等極めて大きな負担だけが課されることからすれば、その大きな負担を受け入れるか否か、という点について、本来、当該地方自治体には参加的地位が認められるべき

であり、原告に参加的地位が認められていないのは極めて重大な法の不備であって、この点でもまた団体自治の本旨にも反すると言える。

したがって、上述のような学説のいずれの立場に立つとしても、本件のように被告国の設置許可処分が原告の存立維持自体に重要な影響を及ぼすような場合には、法律上の争訟性はもちろんのこと、原告適格も認められるべきである。

4 制度的保障論に対する反論

(1) 被告国の主張

このような考え方に対して、被告国は、地方自治制度が制度的保障に過ぎず、固有権として保障されるものではないことを根拠として、法律上の争訟性ないし原告適格を否定する。

(2) 制度的保障論から直ちに事件性を否定することはできない

そもそも、制度的保障論は、ドイツの法学者であるカール・シュミットがワイマール憲法下で提唱した理論であり、公権力による人権の制約から制度の核心部分を守ることにより国民の基本権の保障に役立つとされたものである（伊藤正己『法律学講座双書 憲法（第三版）』弘文堂195頁）。

例えば、憲法は、29条1項で財産権を保障するために私有財産制を制度として保障している、などと言われる。しかし、このような場合でも、個人が自己の財産権の侵害に対して裁判所に救済を求める根拠規定としての性格が直ちになくなるわけではない、とされている（前掲伊藤368頁参照）。

そうであるならば、地方自治権が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か、原告適格を欠く、というのは相当ではない。むしろ、存立維持権は、公権力による制約・侵害からまさに守られるべき地方自治の根幹部分であって、前述のとおり地方自治の本旨からして裁判

による救済が認められる権利利益である。

仮に、被告国がいうように、制度的保障というだけで直ちに法律上の争訟性を否定されるのであれば、例えば地方自治体そのものを廃止する国家行為について地方自治の本旨に反して違憲とされる、という学説上も異論のないケースにおいても、訴訟の提起すら許されないこととなるが、これが不当であることは明白であろう。被告国の主張が不合理であることは明白であるし、このような不合理な主張を行うこと自体、福島第一原発事故という未曾有の原子力災害を惹き起こしたものの行動として不適切というほかない。

(3) 最高裁大法廷昭和38年判決

さらに、憲法が地方自治を制度として保障しているに過ぎない、という主張に対しては、東京都の特別区について区長公選制を廃止した地方自治法の合憲性が争われた最大判昭和38年3月27日・集17巻2号112頁において、次のような判示がされていることが意識されなければならない。

すなわち、同判決は、地方公共団体の意義について、「憲法が地方自治を保障した趣旨に照らし、同条の地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われていることだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするもの、というべきである」とし、「かかる実態を備えた団体である以上は、その実態を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする」と判示している。

このような判断からは、最高裁は、地方自治を単なる伝來說、制度的保障であるととらえているだけでなく、一定の社会的基盤を前提としている（固

有権説をも併用している) ように読み取ることができる。

実際、同判例の判例解説によれば、最高裁は、「憲法の解釈としては、地方自治に関する前叙のごとき見解⁴は、いずれも極端に失するものであって、むしろ、地方公共団体とは、自然発生的に存在する地縁団体を国家が承認してこれに自治権を附与することによって成立するものであり、地縁団体としての社会的基盤と地方自治の基本的権能を有するものでなければならない。そして、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として、一応、国会の裁量に委ねたものとみるべきであるが、その裁量には『地方自治の本旨』に従うべき制約があり、時の政策により、みだりに右の社会的基盤を無視して承認を拒否したり、自治権を制限、剥奪することは許されない、という考え方」をとったものとされている(甲10、渡部吉隆『最高裁判例解説刑事編(昭和38年度)』法曹会1964年17頁)。

本件における原告は、まさに住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在する団体であって、このような共同生活や共同体意識そのものをはく奪するような国による行政行為に対しては、これを訴訟により争う途が確保されていなければならない、というのが憲法上の要請であるというべきである。

福島第一原発事故により、このような地方公共団体が持つ共同生活や共同体意識を持っているという社会的基盤が根底から破壊される事態が生じたことは公知の事実というべきであり、原告は、このような社会的基盤を維持する権利を存立維持権として主張しているのである。

そうであるならば、存立維持権をもって、単に一般公益に解消されるから具体的権利義務ということはできない、という被告国の立論が不合理である

⁴ 固有権説ないし独立説と、伝來說ないし受諾説の2つの見解を指している。

ことは明白であり，存立維持権をもって具体的権利性は優に認められる。

5 まとめ

以上のとおり，原告の主張する存立維持権は，地方自治の根幹部分ともいべき極めて重要な権利利益であり，単なる公益には解消できない自治体固有の権利として，具体的権利性を有する。

第3 法律上の争訟性

1 被告国の主張

被告国答弁書によれば，法律上の争訟性に関する被告国の主張は，大要，次のとおり整理できる。

すなわち，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をいう。

ここで，①について，抗告訴訟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り，「保護救済すべき主観的な権利利益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とはいえないから，法律上の争訟に当たらない」とする。

そして，原告の主張する存立維持権について，結局のところ「地方自治権」であるとし，地方自治権は，憲法上，制度として保障されているにとどまり，地方自治体の固有の権利を保障しているものではないから，原告の主観的な権利利益ではなく，存立維持権を根拠とする部分は，①の要件を欠き，『法律上の争訟』に当たらない」と主張するのである（答弁書6頁ないし8頁）。

被告国の主張によっても，本件において②の要件を充たすことについては争いがないと思われるので，以下，①の要件該当性について主張・反論を行う。

2 事件性の要件を充たすこと

(1) 事件性の要件の意義

一般に、法律上の争訟（裁判所法3条1項）に関して、①は事件性の要件と呼ばれ、例えば、警察予備隊違憲訴訟（最大判昭和27年7月10日・民集6巻9号783頁）では、「裁判所は具体的な争訟事件が提起されないのに将来を予想して憲法及びその他の法律命令等の解釈に対し存在する疑義論争に関し抽象的な判断を下すごとき権限を行い得るものではない」と判示されている。

すなわち、①事件性の要件は、具体的事件を離れて、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（宇賀克也『行政法概説Ⅱ』有斐閣97頁）。

(2) 当てはめ

ア 本件は、原告である函館市と被告である国との間（当事者間）における、原告の存立維持権及び財産権に対して重大な損害を与えかねない行為（被告国の本件原子炉設置許可処分）の無効等を請求するものであるから、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いうことができ、①事件性の要件を充たす。

まず、原告は財産権を理由としても本件訴えを提起しているのであり、事件性の要件を充たすことは明らかである。

また、原告が主張する存立維持権は、第2の1記載のとおり、地方自治の根幹部分であり、その本旨に反する国家行為に対しては、その侵害を理由として訴えを提起するに足りる主観的な権利利益といえる。制度的保障に過ぎないから主観的権利利益とはいえない、との被告国の主張が不合理であることは第2の4記載のとおりであり、被告国の主張には理由がない。

イ そもそも、法律が行政主体に独立の法人格を認めている以上、訴訟法上も独立の主体として扱うのは当然であるし、法人格を認める、ということは、一定の人ないし集団を法律関係の主体とし、その利益を固有のものとして認めることを意味するのであるから、この利益が侵害されれば訴訟の提起を認めるのは当然である（甲 4，前掲村上 6 4 頁）。

(3) 事件性の要件が求められる趣旨

この①事件性の要件に関し、第 2 の 3 (3)記載のとおり、曾和俊文教授は、司法権の概念において事件性が要求される趣旨を踏まえ、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いとし、独立した法主体間の、現実の具体的対立性ある紛争であって、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、法を適用することにより終局的に解決される紛争であるから事件性を持ち、取消しを求めるにつき法律上の利益があれば取消訴訟を提起できるのは当然である、とする（甲 7 前掲曾和 3 0 5 頁及び 3 0 6 頁）。

この観点に照らしても、独立した法主体である原告と被告国との間の、存立維持権というまさに憲法の保障する自治権の侵害が争点になっている本件において、①事件性の要件を充たすことは明白というほかない。

3 被告国の主張に対する再反論

(1) 再反論の概要

被告国は、存立維持権を根拠とする請求について①事件性の要件を充たさない、とする自説の論拠として、最判平成 1 3 年 7 月 1 3 日・訟務月報 4 8 卷 8 月 2 0 1 4 頁（以下「那覇市情報公開条例事件判決」という。）及び最判平成 1 4 年 7 月 9 日・民集 5 6 卷 6 号 1 1 3 4 頁（以下「宝塚市パチンコ条例事件判決」という。）を挙げている。

しかし、これらの裁判例は、そもそも原発の設置許可という国家行為に対して、地方自治体の存立維持を求めて提訴している本件とはその事案の内容及び保護されるべき利益の重大性が全く異なるものであり、これらの判例を引くのは不適切である。

また、仮に被告国の挙げる判例を踏まえるとしても、①宝塚市パチンコ条例事件判決は、被告国も挙げる那覇市情報公開条例事件判決も踏まえれば、本件とは全く射程の異なる判決であり、本件においては法律上の争訟性が認められる。

さらには、そもそも②宝塚市パチンコ条例事件判決における法律上の争訟性の考え方に対しては学説上極めて批判が多く、そもそもこの判例を重視すべきではない。

さらに言えば、③宝塚市パチンコ条例事件判決は、事件性の要件を認めながらも別の論理によって法律上の争訟性を否定した判例であって、これを事件性の要件を否定するための論拠として引用する被告国の主張は失当である。

以下、順次説明する。

(2) 被告国が挙げる裁判例を本件で引用することは不適切であること

被告国がその論拠を支えるために引用する宝塚市パチンコ条例事件判決は、宝塚市長が、パチンコ店等の建築等の規制に関する条例に基づいて市内においてパチンコ店を建築しようとする業者に対して、建築工事の中止命令を発したところ、業者がこれに従わなかったために市が当該工事の続行をしてはならない旨の裁判を起こした、という事案である。

これは、地方自治体が、個人を相手として、行政上の義務履行確保のための訴訟を提起した、という事案であり、相手方が私人である点、義務履行確保手段の適否が争点となっていた、という点において、本件とは全く事案が異なる。

また、もう一つ的那覇市情報公開条例事件判決については、那覇市が、情報公開条例に基づいて公文書の公開を請求した者らに対して上告人国の機関である那覇防衛施設局長が建築基準法に基づいて那覇市建築主事に提出した海上自衛隊司令部庁舎の建築工事に関する建築工事計画通知書及びその添付図書を公開する旨の各決定をしたことに対して、上告人国がその違法性を主張して一部の取消しを求めた、という事案であり、判決は法律上の争訟性を認めているのであるから、後述するように、むしろ原告の主張に親和的な判決というべきであり、被告国の主張を支えるものではない。

このように、被告国が引用する裁判例は、いずれも本件において被告国の主張を補強するために引用するのが不適切なものである。本件は、福島原発事故を踏まえて、原発事故によって地方自治体そのものが存立の危機に瀕するという事態が生じたことから、これを未然に防止するために提起された訴訟であり、自治体の資産の大部分が半永久的に使用不可能となり、自治体の基盤そのものが消滅するという点において過去に例のない裁判であることは常に意識されなければならないし、被告国が上述のように全く事案の概要及び争点の異なる裁判例を持ち出して本案前の反論を行うこと自体、原告代理人が第1回口頭弁論期日で簡潔に説明したとおり、問題の本質をまったく理解していない答弁であるとしか言いようがない。原発が真に安全であるというのであれば、被告国は堂々と原発の安全性を主張すればよいはずである。このような本質から逸れた主張を展開すること自体、被告国の原発の安全性に対する認識の低さを露呈しているものと言わざるを得ない。

そのような理解を前提として、次項では、原告の引用する裁判例が不適切であることについてさらに詳述する。

(3) ①宝塚市パチンコ条例事件判決は本件に妥当せず、むしろ那覇市情報公開条例事件判決をも踏まえれば、法律上の争訟性は認められること

ア 被告国が引用する宝塚市パチンコ条例事件判決は、法律上の争訟に関して、次のように述べている。

すなわち、「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行使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。

本件においては、原告は、被告国が問題視する存立維持権のみならず、財産権をも根拠として訴えを提起しており、財産権を根拠とする部分は、当然ながら行政権の主体としてではなく「財産権の主体」として訴訟を提起したものであるから、「専ら行政権の行使として」訴訟を提起したのではない。

また、本件は、被告国に対して行政処分の効力という権利義務ないし法律関係の存否を争う訴訟であり、「国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟」でもない。

したがって、本件において事件性の要件を否定する根拠として上記判例を引用することは不適切である。

イ 被告国は、自説の論拠として、宝塚市パチンコ条例事件判決のほか、那覇市情報公開条例事件判決を引用しているが、同判決は、そもそも法律上の争訟性の意義を定立していないし、事件性の要件についても特に触れておらず、単に「上告人（注…国）は、…（略）…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、本件各処分の取消し

を求めていると理解することができる。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る」と述べているに過ぎない。

したがって、この判決を、「保護救済すべき主観的な権利利益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とはいえないから、法律上の争訟には当たらない」という被告国の主張を支える根拠として引用することは不当である。

ウ むしろ、那覇市情報公開条例判決を踏まえれば、本件のように、たとえ一部であっても財産権の主体として訴えを提起した場合には、全体として法律上の争訟性が認められるものといえる。

そもそも、上記裁判は、那覇市情報公開条例の実施機関たる被上告人（那覇市）が、同条例5条に基づいて公文書公開請求をした請求者らに対し、上告人（国）の機関である那覇防衛施設局長が那覇市建築主事に提出した海上自衛隊第5航空群司令部庁舎の建築工事に関する建築工事計画通知書及びその添付図書を公開する旨の各決定をしたところ、上告人が、各処分 of 違法を理由として一部取消しを求めた事案である。

このような事案で、原審（福岡高裁那覇支判平成8年9月24日・訟務月報44巻7号1103頁）は、「被上告人の本件条例に基づく行政権限の行使と上告人の防衛行政権限の行使との間に抵触が生じ、これをめぐって両当事者間に権限の行使に関する紛争が発生しているのであるから、…(略)…『法律上の争訟』に当たらない」と判断した。

これに対して、最高裁は、上述のとおり、原審の認定した「防衛行政権限の行使」を否定せず、「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」提起された訴訟であることを理由として法律上の争訟性を認めている。これは、根拠となる利益が複数存在する場合に、そのうちの一つが「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とみることができる

のである。宝塚市パチンコ条例事件判決が、「専ら行政権の主体として」と判示したのも、まさに那覇市情報公開条例事件判決や本件のように、根拠となる利益が併存する場合には、法律上の争訟性が認められることを許容しているからに他ならない。

エ また、那覇市情報公開条例事件判決をみれば、被告国は、本件と同じく国と地方公共団体との間の紛争でありながら、自らが原告となって地方自治体を訴える場合には法律上の争訟性があることを主張し、本件のように自らが被告となる場合には法律上の争訟性を否定する、という二枚舌を用いている、ということが明白である。

同事件で国側の代理人を務めた江口とし子氏は、法律上の争訟性について以下のように述べている。

すなわち、『司法権』とは、具体的な争訟事件について法を適用し宣言することによってこれを解決する国家作用であり、独立した法主体間の社会的関係における利害の対立が具体的な紛争となって現れたときにそれを解決する手段としての役割を担っている。…(略)…日本国憲法の下では、地方公共団体は、国から独立した法人格を有し、権力的及び非権力的な活動を行う権能を包括的に備えた行政主体である。したがって、国と地方公共団体は、独立した別個の法主体として、行政主体としての地位においても利害の対立を生じることとなった。そうすると、この利害の対立が具体的な紛争となって現れたときに、すなわち、争訟性の要件を満たすときに、法を適用してこれを解決するのは、司法の役割にほかならないと考えるべきではなかろうか。国又は地方公共団体の私人又は私的団体と同様の権利義務に関する紛争に限り『法律上の争訟』に当たるとするのは、司法の役割を狭めるものであろう」とし、「国と地方公共団体の機関との間における紛争であっても、固有の利益をもって対立する具体的な紛争といえる場合には『法律上の争訟』に当たるといえよう」と述べる（甲6，前掲藤山9

0頁)。

オ したがって、本件において、原告は、存立維持権自体も固有の利益だと考えるものの、少なくとも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訴えに及んでいる以上、全体として当然に法律上の争訟性が認められるべきである。

(4) ②宝塚市パチンコ条例事件判決に対する批判

ア 宝塚市パチンコ条例事件判決の趣旨について、村上裕章教授は、「法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とする」訴訟と、「自己の権利利益の保護救済を目的とする」訴訟とを対比し、前者は法律上の争訟に当たらない、としている点に着目すれば、訴訟目的によって訴えの適法性を判断する考え方が採られているように思われる、としている（甲4、前掲村上75頁以下）。

実際、同判例の調査官解説においては、訴訟目的に応じて主観訴訟と客観訴訟を分類し、前者は個人の具体的な権利義務に関する争いであるから法律上の争訟として裁判所の本来的な裁判権の範囲に属するのに対し、後者は専ら客観的な法秩序の維持を目的とするものであって、個人の権利利益の侵害を前提としないから、法律の特別の規定がない限り認められないとする学説が引用されている（福井章代『最高裁判所判例解説』57巻4号203頁以下）。

これに対し、村上教授は、第一に、訴訟に限らず、一般に制度の目的は相対的であり、これに基づいて訴訟を分類したり、いわんや訴えの適法性を判断することには根本的な疑義がある、とする。例えば行政不服審査法は、国民の権利利益の救済とともに、「行政の適正な運営を確保することを目的と」しており（同法1条1項）、行政争訟一般が行政の適法性を統制する側面を持っていることも、一般に認められていることである。

第二に、宝塚市パチンコ条例事件判決は、自己の財産上の権利利益の保護救済を求める場合に例外的に法律上の争訟性を認める判断基準として「行政権の主体」か「財産権の主体」かを挙げているが、これは訴訟目的とは別の観点であり、そもそも訴訟目的による説明で一貫していない、と批判する（甲4，前掲村上76頁）。

イ 同判決が示す「行政権の主体」か「財産権の主体」か、という区分には、一応、i 公権力の行使は権利行使ではない、ii 行政主体には裁判を受ける権利が保障されていない、iii 民事訴訟は私法上の権利実現のための制度であって、公権力の行使に基づく権利をこれによって主張することはできない、という3つの論拠が想定し得る。

しかし、村上教授は、i 権力関係を含めて、行政主体と私人との関係を権利義務関係として把握することを否定する論者は現在では存在しないし、ii 財産上の権利を行使する場合であっても行政主体は基本権を享有するわけではなく、にもかかわらず財産権の主体として訴訟の提起が認められることに対する説明ができない。また、iii 公法私法二元論は今日既に克服されており、仮に二元論を前提とするにしても、公法上の当事者訴訟として構成することができるから、これも同判決のような区分を行う論拠たり得ない、と反論している（以上、甲4，前掲村上77頁）。

ウ 塩野教授も、同判決の根拠を公法と私法二元論に求める見解に対し、「公法・私法二元論は法秩序には公法と私法の二つの秩序があることを前提しつつその法関係化を目指したものであって、公法関係を法関係ではないというものではなく、裁判所のドグマティックの根拠をここに求めることはできないように思われる」と述べている（塩野宏『行政法Ⅱ（第五版補訂版）』有斐閣282頁）。

そして、裁判所の結論を維持する論拠となり得るのは、「民事執行法は自力救済の禁止が厳格に妥当する私人相互間の権利実現のためのものであ

て、行政上の義務履行確保の制度を自ら用意できる行政主体には適用されないという民事執行不能論ではないかと考えられる」と述べる。

もともと、塩野教授は、この民事執行不能論に対しても、「行政上の義務履行に関する民事執行不能論は現行法の解釈論として採るをえないところであって、いずれにせよ、本件の具体的解決方法としても、理論上の問題としても、本件最高裁判所の司法権論は説得性がない」と断じている（以上、前掲塩野『行政法Ⅱ』282頁ないし283頁）。

なお、塩野教授のいうように、宝塚市パチンコ条例事件判決の論拠を民事執行不能論に求めるとすると、本件においては、そもそも原告が被告国に対して行政上の義務履行確保の制度を自ら利用できる、という関係には立たないのであるから、この判例を本件に当てはめるのは全く的外れな議論というほかない。

エ このように、宝塚市パチンコ条例事件判決の論拠は極めて不十分であり、同判決を重視すべきではない。

(5) ③宝塚市パチンコ条例事件判決は事件性の要件を認めたものと考えられること

ア また、宝塚市パチンコ条例事件判決の解釈については、被告国が主張するような事件性の要件を欠くとは考えられるのではなく、そもそも①事件性の要件は認められていると解釈する見解も多い（前掲塩野『行政法Ⅱ』281頁、前掲宇賀99頁）。

すなわち、塩野宏教授は、同判決で示された判断について、「法律上の争訟に関する定式とは論理的に結びつくものではない」としたうえで、本件の場合、「当該地方公共団体と相手方の関係が法律関係でないということはいえない（これを否定することは、行政上の法律関係の存在を否定することになり、一挙に絶対君主制の時代にさかのぼる。さらにこの関係の法律

関係性を否定すると、命令の相手方からの取消訴訟、さらにおよそ取消訴訟は法律関係に関する訴訟ではなく、取消訴訟制度がなければ、相手方には義務の不存在を争う手立てもないということになるが、そうだとすると、原告取消訴訟制度は本来の司法権の作用を超えたものとなる。最高裁判所がここまで考えているかどうかは、この判決からは明らかではない。」と述べて、同判決は、事件性の要件を否定したものとは言えず、別の観点から法律上の争訟性に限定をかけた判決であると述べている（前掲塩野『行政法Ⅱ』281頁）。

イ 宇賀克也教授も、「本件の場合、上記①（注…事件性の要件）②（注…法適用による終局解決性の要件）の要件を満たしており、裁判所が審査するのに適した事案である」と述べる（前掲宇賀99頁）。

ウ そうであるならば、被告国が主張するように、宝塚市パチンコ条例事件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、失当であるというべきである。

4 まとめ

以上のとおり、原告の主張する存立維持権及び財産権に基づく請求は事件性の要件を充たし、法律上の争訟性が認められる。被告国の主張は、訴訟目的論と主体論を混同している点において論理的にも一貫しないし、実質的にみても不当である。被告国が引用する宝塚市パチンコ条例事件判決は本件には妥当せず、むしろ那覇市情報公開条例事件判決を踏まえれば、存立維持権と財産権・を合わせて主張している本件において、法律上の争訟性が認められるのは、当然というほかない。

第4 原告適格

1 被告国の主張の要旨

被告国は、原告適格が認められるためには、本件無効確認の訴え及び義務付けの訴えについて原告が「法律上の利益を有する者」に当たることが必要であるところ、もんじゅ最高裁判決の解釈からしても、改正前原子炉等規制法の解釈からしても、原告の存立維持権ないし財産権を個別的利益として保護しているとは解されないため、原告は「法律上の利益を有する者」とはいえないと主張している。

しかし、被告国の判例や法令に関する解釈は形式的に過ぎ、法の趣旨を正確に捉えていない。

2 処分の名宛人以外の第三者の原告適格に関する法令の定め

(1) 原告適格に関する行政事件訴訟法の定め

ア 無効確認の訴えの原告適格

被告国が述べるとおり、本件無効確認の訴えの原告適格が認められるためには、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）⁵。

同条の「法律上の利益を有する者」の意義は、取消訴訟における「法律上の利益を有する者」（同法9条1項）⁶と同義である。

そして、処分の相手方以外の者の法律上の利益の有無の判断基準については、同条2項に定められている⁷。

⁵ 行訴法36条：「無効等確認の訴えは、当該処分又は裁決に続く処分により損害を受けるおそれのある者その他当該処分又は裁決の無効等の確認を求めるにつき法律上の利益を有する者で、当該処分若しくは裁決の存否又はその効力の有無を前提とする現在の法律関係に関する訴えによって目的を達することができないものに限りに、提起することができる。」

⁶ 行訴法9条1項：「処分の取消しの訴え及び裁決の取消しの訴えは、当該処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者（処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分又は裁決の取消しによって回復すべき法律上の利益を有する者を含む。）に限りに、提起することができる。」

⁷ 行訴法9条2項：「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律

イ 義務付けの訴えの原告適格

義務付けの訴えについては、行訴法3条6項1号に基づき提起している（いわゆる直接型・非申請型義務付け訴訟）⁸。

かかる義務付けの訴えを提起するための要件については、行訴法37条の2に定められている。そして、同条3項は「(3条6項1号の)義務付けの訴えは、行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる。」と原告適格について定めており、同条4項は、「前項に規定する法律上の利益の有無の判断については、第9条第2項の規定を準用する。」として、義務付けの訴えの原告適格の内容が取消訴訟の定めと同様である（つまり、無効確認の訴えとも同様である）と定めている。

ウ 原告適格の判断基準

以上から、無効確認の訴え及び義務付けの訴えの原告適格の有無を判断するにあたっては、いずれも①当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、②当該法令の趣旨及び目的並びに③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こととなる。

上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに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ものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、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し、当該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。」

⁸ 行訴法3条6項1号：「この法律において『義務付けの訴え』とは、次に掲げる場合において、行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟をいう。

一 行政庁が一定の処分をすべきであるにかかわらずこれがされないとき（次号に掲げる場合を除く。）」

そして、この場合において、②当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、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。

また、③当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分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。

(2) 本件における原告適格の判断に係る根拠規定

ア 無効確認の訴えの原告適格の判断に係る根拠規定

(ア) 本件においては、原告は本件設置許可「処分の相手方以外の者」に該当するので、行訴法9条2項の規定に基づき法律上の利益の有無を判断することとなる。

本件設置許可処分の根拠となる法令について、被告国は、平成24年改正前の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「改正前原子炉等規制法」という。）23条及び24条を挙げている。

また、原告の主張に対して、「本件無効確認の訴えは、本件設置許可処分の無効確認を求めるものであるから、本件設置許可処分当時の法令に基づいて判断される。したがって、改正後原子炉等規制法1条の目的規定は、本件無効確認の訴えの原告適格の範囲とは関係がない」と主張する（答弁書18頁）。

(イ) しかしながら、平成24年原子炉等規制法改正と合わせて制定された原子力規制委員会設置法附則3条1項は、「この法律の施行前にこの法律による改正前のそれぞれの法律…（略）…の規定により従前の国の機関…（略）…がした許可、認可、承認、指定その他の処分又は通知その他の行為は、法令に別段の定めがあるもののほか、この法律の施行後は、この法律による改正後のそれぞれの法律…（略）…の相当規定に基づい

て、相当の国の機関…（略）…がした許可、認可、承認、指定その他の処分又は通知その他の行為とみなす」と定めている。また、同法附則19条1項は、「この法律の施行の際現に附則第15条の規定による改正前の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律…（略）…第23条第1項の規定によりされている許可…（略）…は、それぞれ附則第15条の規定による改正後の核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律…（略）…第23条第1項…（略）…の規定によりされた許可…（略）…とみなす」と定めるとともに、同法附則22条1項は、「附則第1条第4号に掲げる規定の施行の際現に第4号旧規制法第23条第1項…（略）…の規定によりされている許可…（略）…は、それぞれ第4号新規制法43条の3の5第1項…（略）…の規定によりされた許可…（略）…とみなす」と定めている。

この定めにより、改正前原子炉等規制法に基づいて経済産業大臣がした原子炉設置許可処分は、改正後原子炉等規制法に基づいて原子力規制委員会がした原子炉設置許可処分とみなされることとなる。

すなわち、本件設置許可処分の根拠となる法令は、原子力規制委員会設置法附則3条1項、19条1項および22条1項の規定による経過措置によって、改正後原子炉等規制法43条の3の5及び同法43条の3の6ということになる。そして、本件設置許可処分の無効確認を求めるための原告適格を基礎づける規定は、改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号となる。

(ウ) そこで、原告の法律上の利益の有無を判断するに当たっては、①改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号の文言のみによることなく、②同項2号ないし4号の趣旨及び目的、③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なければならない。

そして、②当該法令の趣旨及び目的を考慮するにあたっては関係法令

の趣旨及び目的を考慮しなければならず、③利益の内容及び性質を考慮するにあたっては、根拠法令に違反して処分がなされた場合に害されることになる利益の内容、性質、程度等を考慮しなければならない（行訴法9条2項）。

イ 義務付けの訴えの原告適格の判断に係る根拠規定

本件義務付けの訴えの根拠規定は、改正後原子炉等規制法43条の3の23第1項である（訴状35頁）。すなわち、大間原発は、その位置、構造若しくは設備が同法43条の3の6第1項4号の基準に適合しておらず、同法43条の3の14にいう技術上の基準にも適合していないと認められることから、原子力規制委員会はその建設・運転の停止を命じなければならない。

なお、改正後原子炉等規制法43条の3の23は「保安のために必要な措置を命ずることができる」と命令の発動に関して原子力規制委員会の効果裁量を認めるような規定をしているが、原子力災害が及ぼす影響の重大性に鑑みれば、この場合の効果裁量は極めて限定的に解されるべきである。

そして、原告は、建設・運転停止命令の「処分の相手方以外の者」に該当するので、行訴法9条2項に基づき法律上の利益の有無を判断することとなる。

そこで、本件義務付けの訴えにおける原告適格を検討するにあたっては、原告適格を基礎づける根拠規定である①改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号及び同法43条の3の14の文言のみによることなく、②その趣旨及び目的、③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なければならない。

そして、②当該法令の趣旨及び目的を考慮するにあたっては関係法令の趣旨及び目的を考慮しなければならず、③利益の内容及び性質を考慮するにあたっては、根拠法令に違反して処分がなされた場合に害されることに

なる利益の内容，性質，程度等を考慮しなければならない（行訴法9条2項）。

3 ①当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言

(1) 改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号の文言

改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2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を有するかについて，同項3号は，当該申請者が重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉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について，原子力規制委員会が審査を行うべきものと定めている。さらに，同項4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質若しくは核燃料物質によって汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するか否かについて審査を行うべきものと定めている。原子力規制委員会は，これらの要件に適合する場合でなければ許可をしてはならない，とされる（43条の3の6第1項柱書）。

被告国が答弁書27～28頁において引用しているとおり，改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項6号の文言は，改正前原子炉等規制法24条1項4号と類似しており，改正前原子炉等規制法24条1項3号4号と同様，改正後においても，許可の基準に関する当該条文の文言は抽象的である。

これらの文言からは，改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号が，原子炉施設周辺の普通地方公共団体の存立維持権及び財産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，ということが確認できる。

(2) 改正後原子炉等規制法 43条の3の14の文言

改正後原子炉等規制法 43条の3の14は、設置者は、原子炉を「原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」と定めるのみで、ここからどのような権利利益を保護の対象としているのかを一義的に読み取ることにはできない。

ただし、ここでも、これらの文言から、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の存立維持権及び財産権が保護の対象から除外されていると解することができないことは確認しておく。

4 ②当該法令の趣旨及び目的

(1) 改正後原子炉等規制法の趣旨及び目的

ア 改正後原子炉等規制法 1条は、その目的として、「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」を挙げている。

この条文からすれば、改正後原子炉等規制法は国民の財産を保護することを目的としていることは明らかである。そして、法人格を有する地方自治体と一般国民とを、少なくとも財産権の主体としてみたときに、別異に取り扱う合理的な理由はない。したがって、改正後原子炉等規制法が、地方自治体の財産の保護をも目的としていることは明白である。

また、地方自治体にとっての存立維持権は、自然人に例えるならば生命と同じである。国家の要素が領土・国民・主権であるのと同様に、地方自治体を作る要素は地域・住民・自治権である。そして、放射性物質に汚染されたときにその存立・生存自体が危ぶまれることとなるのは、地域を追われ、住民がちりちりとなって、当該地域における地方自治が不可能となる地方自治体も自然人と異なるところはない。このことから、当該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

自治体の存立維持権の保護をも目的としていると解することができる。

イ なお、被告国は、改正後原子炉等規制法1条は「『国民の・・・財産』と規定しており、普通地方公共団体は『国民』ではない以上、同条に規定する『財産』に普通地方公共団体の財産権は含まれない。」と主張する（被告国答弁書29頁）。

しかし、かかる被告国の解釈は、法を曲解したものと言わざるを得ない。

すなわち、同条の「国民の」との文言は、原子力災害によってその個別の利益を侵害されうる対象全体を意味するに過ぎず、外国人や私的法人を排除するものと解することはできない。そして、私的法人が排除されない以上、私的法人と同様に財産権の主体となり得る普通地方公共団体が排除される根拠も、全く存しない。

(2) もんじゅ最高裁判決

ア もんじゅ最高裁判決・最判平成4年9月22日・民集46巻6号571頁は、改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号及び3号に相当する改正前原子炉等規制法24条1項3号、並びに、改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項4号に相当する改正前原子炉等規制法24条1項4号の趣旨について、次のように述べている。

すなわち、「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ものが原子炉の設置、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、右災害が方角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、原子炉を設置しようとする者の右技術的能力の有無及び申請に係る原子炉施設の位置、構造及び設備の安全性につき十分な審査をし、右の者において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物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。

イ そして、もんじゅ最高裁判決は、「(改正前原子炉等規制法24条1項3号4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、(中略)原子炉施設周辺に居住し、右事故など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のが相当である。」と判示している。

ウ このように、もんじゅ最高裁判決は、原子炉設置者が技術的能力を欠くときや、原子炉施設の安全性が確保されないときには、周辺の環境を放射能で汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることを指摘している。もんじゅ最高裁判決が、周辺の環境が汚染されることに注目していることに照らせば、単に周辺住民等の生命、身体のみを保護すべきと考えているとは解されない。原子炉施設の周辺の環境が放射能で汚染された場合には、汚染された環境・地域に基礎を置く法人や地方自治体の存立や、また、その地域に存在する財産についての財産権をも侵害されることは明らかである。そうだとすると、もんじゅ最高裁判決は、周辺住民等の生命、身体のみならず、法人にあつてはその存立維持をも保護し、さらに財産権をも保護する趣旨であると解すべきである。

これは、もんじゅ最高裁判決が「生命、身体の安全等」としており、保護の対象を生命、身体に限定しない表現を敢えて用いていることから明らかである。

エ 被告国は、もんじゅ最高裁判決について、改正前原子炉等規制法24条1項3号（技術的能力の有無に係る部分）及び同条項4号の趣旨が「原子炉施設周辺に居住し、右事故（＝重大な原子炉事故）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」について個々人の個別的利益として保護する点にあるとしており、原告の場合は「居住」の要件を満たさないことや、居住を要件とする以上は「生命、身体の安全等」の「等」に財産権が含まれるとは解されないことから、原告の財産権を個別的利益として保護しているとは解されないと主張する（答弁書14頁）。

確かに、「居住」という文言は、通常、自然人にのみ使用される語である。しかし、もんじゅ最高裁判決が、放射性物質による環境の汚染を前提事実として考えていることに照らしても、改正前原子炉等規制法の趣旨を自然人にのみ妥当し、法人や地方自治体には妥当しない、と考えているとは到底考え難い。

そうであるなら、もんじゅ最高裁判決は、自然人が「居住」している場合のみならず、汚染が懸念される地域に法人・地方自治体が所在している場合にはその法人・地方自治体の財産権や存立自体を保護の対象としてみるとみるのが相当である。

オ また、もんじゅ最高裁判決は、「居住」している者以外の者を保護の対象から外しているとは考えられず、たとえ居住していなくとも被害を受ける蓋然性が高く、しかも直接的かつ重大な被害を受けることが想定される者であれば、当然ながら生命、身体の安全等を個別的利益として保護する趣旨と解される。「居住」を要件とする国の主張は、判例の文言を極めて形式的に捉えるのみであり、法令及び判例の実質的な趣旨を全く見過ごしているものと言わざるを得ない。

すなわち、もんじゅ最高裁判決は、「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」と述べているのであり、「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過ぎない。したがって、改正前原子炉等規制法24条1項3号4号が原子炉施設の周辺に「居住」する者以外の者の個別的利益を保護の対象から除外するものと判断していると解することは到底できない。

これは、もんじゅ最高裁判決が、原子炉事故がもたらす災害が「周辺住民」のみならず「当該原子炉施設の従業員」の生命身体等に重大な危害を及ぼすおそれがあるとしていることから明らかである。

もんじゅ最高裁判決で述べられている改正前原子炉等規制法24条1項3号4号の趣旨は、重大な原子炉事故が起こった場合に被害を受ける蓋然性が高く、しかも受ける場合には直接的かつ重大な被害を受けると想定される者の個別的利益を保護しようとする点にある。結論として「原子炉近くに居住する者」の原告適格が肯定されたのは、重大な原子炉事故が起こった場合に被害を受ける蓋然性が高く、しかも直接的かつ重大な被害を受けることが想定されるからである。

したがって、「居住」を保護の対象となり得るための要件と捉えることは、法及びもんじゅ最高裁判決の趣旨に反する。

(3) 改正前原子炉等規制法との関係

前述のとおり、本件無効確認の訴えを基礎づける規定は、原子力規制委員会設置法附則3条1項、19条1項および22条1項により改正後原子炉等規制法となるため、財産権が原子力災害から保護されるべき個別的利益に含まれることは明らかである。

しかし、原子力災害から保護されるべき個別的利益の中には、生命、身体の安全のみならず財産権も含まれることは、原子炉等規制法の平成24年改正前からも、そして平成23年3月の福島第一原発事故前においても、当然のことであったことを念のために付言しておく。これは、平成4年のもんじゅ最高裁判決が、改正前原子炉等規制法の目的規定に「生命、身体の安全等」といった文言すらなかったにもかかわらず、改正前原子炉等規制法24条1項3号4号は「生命、身体の安全等」を保護する趣旨だと判示したこと、及び、生命、身体の安全「等」と敢えて生命身体に限定しない利益をも保護する立場をとったことから明らかである⁹。

改正後原子炉等規制法の目的規定に「生命、健康及び財産」との文言が加えられたのは、改正によって初めて生命、健康及び財産が保護されるようになったこと(=改正前は保護されていなかったこと)を意味するのではない。平成24年改正は、従前から保護の対象であった生命、健康及び財産が福島第一原発事故により著しく侵害された現実を踏まえて、生命、健康及び財産を保護の対象とするか否かについての法解釈に多義性を許さないために、「生命、健康及び財産」を明記したものと解される。

(4) 関連法令の趣旨及び目的

ア 原子力基本法

改正後原子炉等規制法と目的を共通にする関連法令の一つに、同法1条に引用されている原子力基本法が挙げられる。平成24年改正前の原子力

⁹ 平成24年改正前原子炉等規制法第1条：この法律は、原子力基本法（昭和30年法律第186号）の精神にのっとり、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ、かつ、これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに、これらによる災害を防止し、及び核燃料物質を防護して、公共の安全を図るために、製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行うほか、原子力の研究、開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために、国際規制物資の使用等に関する必要な規制を行うことを目的とする。

基本法の目的規定には、改正前原子炉等規制法と同様に、「生命、身体の安全等」の文言はなかった。しかし、平成24年改正によって、改正後原子炉等規制法1条と同様に、原子力基本法2条2項の基本方針においても「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全」が明記された。これは、改正前原子炉等規制法と同様に、生命、健康のみならず財産をも個別的利益として保護することを確認する趣旨と解される。

イ 原子炉等規制法1条の改正の経緯

被告国は、改正前原子炉等規制法の平成24年改正により同法1条の目的規定に「国民の生命、健康及び財産の保護」との文言が定められたのは、同年の原子力規制委員会設置法制定及びこれに伴う同年の原子力基本法の改正に伴うものであり、改正前原子炉等規制法1条の改正については特に議論されなかったものであることから、改正前原子炉等規制法1条に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出すことができない、と主張する（答弁書31頁）。

かかる被告国の主張の趣旨は必ずしも明らかではない。しかし、原子力規制委員会設置法の衆議院環境委員会及び参議院環境委員会の法案審査の際には、目的規定に「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」を明記することに関して活発な質疑がなされており、原子炉等規制法の関連法令に該当する原子力規制委員会設置法の制定や原子力基本法の改正の議論は、当然に原子力規制委員会設置法の制定の際に行われた原子炉等規制法の改正にも当てはまるものである。その前提で、平成24年6月20日の参議院環境委員会の法案審査においては、原子力規制委員会設置法1条と同じ目的で原子力基本法及び原子炉等規制法を改正することについて言及されている。

したがって、関連法令の制定・改正と共に改正前原子炉等規制法も改正され目的規定に「財産」が保護の対象として明記されたことから、改正

前原子炉等規制法及び関連法令が、原子力災害から、財産権の主体となり得る者の財産権を保護する趣旨及び目的を有すると解することができる。

ウ 原子力災害対策特別措置法

原子力災害対策特別措置法も、改正後原子炉等規制法と目的を共通にする。同法においては、平成11年の制定当初から「原子力災害」を「原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害をいう。」と定義している（原子力災害対策特別措置法2条1号）。

この関係法令の趣旨に照らせば、原子炉等規制法においても、平成24年の改正の前後にかかわらず財産の保護を目的として含む趣旨であったことは明らかである。

エ 平成16年9月10日付け閣議了解

平成16年9月10日付け閣議了解及び同閣議了解に従い定められた重要電源開発地点の指定に関する規程（平成17年2月18日経済産業省告示第31号）4条5項6号及び7号において、原発の建設にあたっては立地市町村長の同意が得られていること及び立地都道府県知事の意向について考慮がなされていることが要件とされていることも、地域住民の生命、健康及び財産を保護する趣旨を含むと解されることから、関連法令に準ずるものとして考慮すべきである。

かかる閣議了解の趣旨は、原発建設によって事故時に災害を被る危険性や防災対策に協力しなければならないこと等の種々の不利益が立地自治体に課されることにかんがみ、原発建設に関して立地自治体の意思を尊重しようとする点にある。かかる趣旨からは、当該閣議了解は地方自治体を構成する不可欠の要素である住民の意思を尊重し地域の環境を保全する目的をも有すると解することができることから、地方自治体の存立維持権や財産権の保護を目的に含んでいると解される。

5 ③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) 改正後原子炉等規制法が個人の生命，身体，財産を個々人の個別的利益として保護していること

改正後原子炉等設置法第43条の3の5の原子炉設置許可処分に違法があった場合，重大な原発事故が起こる可能性がある。重大な原発事故が発生した場合，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，原発設置許可の際の安全基準は，このような原発事故がもたらす災害による被害の性質を考慮したうえで定められているものと解せられる。そうすると，改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項第2号ないし4号の許可基準は，単に公衆の生命，身体の安全，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，自己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せられる(もんじゅ最高裁判決参照)。

この「等」に財産を含めて解すべきことはすでに述べた。後日金銭賠償によって回復可能と解されている一般的な財産損害と異なり，原発事故による財産損害は，先祖から引き継ぎ，住み慣れた土地，建物，長年の耕作してきた農地，家族のようにいつくしみ育ててきた家畜等のすべて放棄することを余儀なくされ，故郷を追われ，コミュニティを破壊され，難民となるのであって，それは，一人一人の人生そのものを破壊されるに等しく，その損害は，後日，いくら高額の損害賠償金を積まれても到底填補されるものではない。財産を奪われ，故郷を追われ，避難生活を続ける中で自死を選択する人も相当数に上っている。ここにおける「財産」の保護の必要性は，「生命，身体の安全」と甲乙をつけられるものではないのである。

(2) 改正後原子炉等規制法は，普通地方公共団体の存立維持権及び財産権も個

別の利益として保護していると解すべきこと

ア 普通地方公共団体の存立維持権及び財産権を原子炉設置許可処分において考慮されるべき利益と解すべきことはすでに述べた。放射性物質によって区域内を高濃度に汚染され、避難指示区域と指定された普通地方公共団体は、存立の3要素のうちの1つ目の区域を失い、2つ目の住民は散逸してしまう。3つ目の事務処理機能を懸命の努力で確保し、かろうじて存立を維持しても、避難が長期化して帰還する望みが乏しくなれば、住民は避難先の普通地方公共団体に帰属することによって、徐々に脱落していく。3要素のうち2つも失えば、自治体の消滅という事態すら想定しなければならない。このように、存立維持権は、普通地方公共団体の「生命」とでもいうべきものであり、しかも、その「消滅」は、構成員である住民の深刻な悲しみと表裏一体なのであって、一度侵害されたら、取り返しがつかないのである。

また、地方自治体の財産、とりわけ行政財産は、これに利用することによって行政の機能や住民サービスを発揮しているものであって、これが放射能に汚染することによって利用できなくなれば、行政の機能に深刻な悪影響を与えるし、利用できない期間が長期化すれば、これは、その普通地方公共団体の存立の基盤をほり崩すものである。これも、後日金銭賠償が行われることによって損害を回復できるものではないのである。

更に具体的に述べる。

イ 存立維持権

原子炉施設の安全性が確保されないまま本件設置許可処分がなされ、万が一にも福島第一原発事故のような深刻な事故が起こった場合には、その周辺地域たる地方自治体の大部分が広範囲にわたって放射性物質に汚染され、地域が破壊され、物的資源が使用できなくなる。そして何よりも地域に居住する住民の生命、身体に極めて重大な影響が及んだり、影響が及ぶ

前に避難ができたとしてもちりぢりになってしまったりすることとなる。これにより、原子炉施設周辺の地方自治体にはその存立自体が維持できなくなるほど重大な影響が及ぶ可能性が高い。そして、この存立維持権の侵害は、放射能汚染の性質に照らし、極めて長期かつ広範囲に及び、その被害は代替不能で回復し難いものとなる。

このような普通地方公共団体の存立維持権の内容、性質、これが侵害される態様及び程度を勘案すると、改正後原子炉等規制法第43条の3の6第1項2～4号、同法43条の3の14の規定は、原子炉施設の周辺の普通地方公共団体の存立維持権を一般的公益として保護しようとするに止まらず、当該普通地方公共団体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し、その普通地方公共団体は、「法律上の利益を有する者」にあたるというべきである。

また、学説においても、第2の3(1)記載のとおり、塩野宏教授が、本件のような「原子力等発電施設にかかる電気事業法等の許可」など、いわゆる大規模プロジェクトに関する国の行為により、当該地方公共団体が各種の面からインパクトを受けるような事案について、「当該プロジェクトが地方公共団体の存在に重要な影響を及ぼす場合には、これを地方公共団体の一般的自治権との関連でとらえるか、或いは、少なくとも市町村レベルでは、制定法上も認められている、一般的計画団体たる地位との関連においてとらえるかの問題はあるが、地方公共団体の原告適格を容認できるように思われる」と述べて原告適格を認めている。(甲2、前掲塩野「地方公共団体の法的地位論覚書」38頁ないし40頁)。

これは、まさに被侵害利益の重大性に照らして原告適格を認めるものであり、本件では、この立場からしても、存立維持権を根拠とする主張について原告適格が認められるべきである。

ウ 財産権

次に、地方自治体の財産権についてみると、原子炉設置許可処分が法令に違反してなされたために、周辺の環境を放射能によって汚染する等の深刻な災害が引き起こされた場合に害されることとなる原告の利益は、財産権、すなわち主に地方自治体の所有する土地や建物を自由に使用し収益し処分する権利である所有権である。

普通地方公共団体である原告の財産権は、自然人や私的法人と同様の権利としての性質を有するが、これに加えて、第2の2(2)、及び第4の5(1)記載のとおり、公有財産として一般的な私人の財産権とは異なる性質をも有する。すなわち、普通地方公共団体が、地方自治を行うために用いていた土地建物を全て収用された場合には当該地における地方自治の実現が不可能となるという意味において、原告の財産権は特徴的な性質を持つ。

そのため、被告国の主張する「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」という一般的な財産権の性質は、普通地方公共団体の財産権には全く当てはまらない。

原子力災害によって普通地方公共団体の財産権が侵害された場合、いくら金銭賠償を受けたとしても、当該地域において地方自治を行うという利益を侵害された状態は全く回復できない。

このように原子力災害によって地方自治体の財産権が広範囲にわたって全く利用不可能になり、地方自治の実現が妨げられることは、訴状第5章(69頁以下)にも記載のあるように、福島第一原発事故後の浪江町や南相馬市において現実に発生していることである。地方自治体の財産権は、地方自治の本旨にも不可分に結びつくものであり、その侵害の態様及び程度は極めて大きいというべきである。

以上のような、普通地方公共団体の財産権の内容及び性質を考慮し、これが害される態様及び程度を勘案すると、改正後原子炉等規制法第43条

の3の6第1項2～4号，同法43条の3の14の規定は，原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権を，一般的公益として保護しようとするにとどまらず，当該普通地方公共団体の個別的利益としても保護すべきものとの趣旨を含むと解するのが相当である。

6 まとめ

以上のとおり，本件設置許可処分の無効確認の訴え及び大間原発の建設・運転停止命令の義務付けの訴えの原告適格を基礎づける改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号及び同法43条の3の14の①文言，②趣旨及び目的，③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，改正後原子炉等規制法43条の3の6第1項2号ないし4号及び同法43条の3の14は，原子炉施設付近の普通地方公共団体の存立維持権及び財産権を個別的利益として保護すべきものとする趣旨を当然に含むと解される。

そして，もんじゅ最高裁判決において原子炉から約29キロメートルないし約58キロメートルの範囲内の地域に居住している住民について原告適格を肯定したことからすれば，大間原発の原子炉から約58キロメートルの範囲内に市のほぼ全域が入る原告は，原子炉付近にある普通地方公共団体としてその存立維持権及び財産権を保護されるといえる。

よって，本件無効確認の訴え及び義務付けの訴えにおいて，原告の存立維持権及び財産権は法律上保護された利益に当たることから，原告は「法律上の利益を有する者」といえ，原告には原告適格が認められる。

以上