

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

口頭陳述要旨

令和6年2月26日

東京地方裁判所民事第3部 御中

被告国訴訟代理人

熊谷 明

被告国指定代理人

荒木 真希

米加田 貴志

杉山 勇

藤田 悟

仲村 淳

【スライド1】

第1 はじめに【スライド2】

1 事案の概要等【スライド3】

(1) 被告会社（電源開発株式会社）は、本件発電所（大間原子力発電所）について、平成24年法律第47号による改正（平成24年改正）前の原子炉等規制法に基づいて設置許可申請を行い、これに対し、経済産業大臣は、平成20年4月23日、本件設置許可処分をしました。

その後、福島第一発電所事故を経て平成24年に原子炉等規制法等が改正され、被告会社は、平成26年12月16日、本件発電所について、改正原子炉等規制法に基づいて本件設置変更許可申請を行いました。この申請に対する審査は現在も続いています。

(2) 本件訴訟は、平成26年4月3日に提起されたものです。原告は、本件訴訟において、当初、被告国に対し、経済産業大臣がした本件設置許可処分の無効確認を求める（本件無効確認の訴え）とともに、原子力規制委員会が被告会社に対して本件発電所の建設の停止を命ずることの義務付けを求めています。その後、この義務付けの訴えは交換的に変更され、現時点では、本件設置変更許可申請について、原子力規制委員会が許可処分をすることの差止めを求めるもの（本件差止めの訴え）となっています（原告の2015年（平成27年）7月7日付け「訴えの交換的変更申立書（被告国関係）」参照）。

2 被告国の主張の概略【スライド4】

しかしながら、以下のとおり、本件各訴えはいずれも不適法なものであり、速やかに却下されるべきです。

(1) 本件各訴えのうち「地方自治体の存立を維持する権利」を根拠とする部分は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないこと

本件各訴えのうち「地方自治体の存立を維持する権利」を根拠とする部分は、結局のところ「地方自治権」を根拠とするものですが、地方自治は憲法上制度が保障されているもので、原告の主観的な権利利益として保障されているものではありませんから、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、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たりません。

(2) 原告には本件各訴えの原告適格が認められないこと

また、普通地方公共団体である原告の「地方自治体の存立を維持する権利」や財産権は、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ります。以下においても同じです。）及び4号並びに改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号（技術的能力に係る部分に限ります。以下においても同じです。）、3号及び4号によって個別的利益として保護されているとはいえません。したがって、原告には本件各訴えの原告適格が認められません。

(3) 本件差止めの訴えは差止めの訴えに特有の訴訟要件も満たさないこと

さらに、本件差止めの訴えについては、本件設置変更許可申請についての現在の審査状況からすると、設置変更許可処分がされる蓋然性があるとはいえ、処分が「されようとしている場合」に当たるとはいえませんが、また、改正原子炉等規制法が採用している段階的安全規制の下では、仮に設置変更許可処分がされたとしても、これによって直ちに原子炉を運転できるようになるものではなく、原子炉の運転までにはなお相応の時間が掛かりますから、処分がされることにより「重大な損害を生じるおそれ」があるという要件も満たしません。したがって、本件差止めの訴えについては、差止訴訟に特有の訴訟要件も満たしません。

(4) 今から、これら被告国の主張について、説明していきます。

第2 本件各訴えのうち「地方自治体の存立を維持する権利」を根拠とする部分は、裁判所法3条1項にいう「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、同第1準備書面第2及び第3・10ないし26ページ、同第4準備書面第2の2・8及び9ページ、同第6準備書面第1・6ないし12ページ）【スライド5】

まず、本件各訴えのうち「地方自治体の存立を維持する権利」を根拠とする部分は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たらないことについて述べます。

【スライド6】

本件各訴えは、いずれも抗告訴訟（行訴法3条4項、同条7項）に当たり、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す。そのため、本件各訴えは、その審理の対象が裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」に当たることが必要です。この「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ます。改めて申し上げますが、本件訴訟の原告は、普通地方公共団体である「函館市」です。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ず、「法律上の争訟」には当たりません。

【スライド7】

原告が主張する「地方自治体の存立を維持する権利」は、結局のところ、地方自治権であると解されます。しかしながら、憲法は、地方自治の制度を制度として保障しており、地方自治権という地方自治体の固有の権利を保障してい

るものではありません。すなわち、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なのです。そのため、「地方自治体の存立を維持する権利」つまり地方自治権を根拠とする原告の訴えについては、公益一般を根拠として訴えを提起しているものといわざるを得ず、主観的な権利利益に関する訴えとは認められませんから、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、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」には当たりません。

第3 原告には本件各訴えの原告適格が認められないこと【スライド8】

- 1 原告には本件無効確認の訴えの原告適格が認められないこと（被告国答弁書第2の4・9ないし25ページ、同第1準備書面第4・26ないし49ページ、同第6準備書面第2・12ないし21ページ）【スライド9】

(1) 行訴法36条にいう「法律上の利益を有する者」の意義

本件無効確認の訴えの原告適格を肯定するには、原告が、本件設置許可処分は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り（行訴法36条）、ここでいう「法律上の利益を有する者」については、取消訴訟に関する行訴法9条1項が規定する「法律上の利益を有する者」と同様と解されています。

これらの規定でいう「法律上の利益」とは「法律上保護された利益」をいい、「法律上の利益を有する者」とは、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のことをいいます。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

には、このような利益もここ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には、当該処分の取消訴訟等における原告適格が認められることとなります。

そして、処分の相手方以外の者について法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、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、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し、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べきです（行訴法9条2項参照）。

すなわち、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す。

(2) 原告の主張を踏まえた問題の所在

原告は、本件無効確認の訴えの原告適格を基礎づける「法律上保護された利益」として、財産権や「地方自治体の存立を維持する権利」を主張しますので、これらの権利が、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24条1項3号及び4号によって個別的利益として保護されているかどうかを検討することとなります。

【スライド10】

(3) 平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号及び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こと

ア 本件設置許可処分の根拠となる法令の趣旨及び目的

先ほど述べた観点で平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号及び4号について見てみますと、同各号の趣旨及び目的は、もんじゅ最高裁判決（最高裁平成4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571ページ）が判示するとおり、原子炉が、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鑑み、原子炉を設置しようとする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、構造及び設備が上記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ります。このような同各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、身体の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、そのような利益とは全く異なる内容及び性質を持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ません。

イ 本件設置許可処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

また、本件設置許可処分において考慮されるべき利益の内容及び性質、言い換えれば、平成24年改正前原子炉等規制法24条1項3号及び4号が原子炉設置許可処分を通して保護しようとしている利益の内容及び性質

について見てみますと、もんじゅ最高裁判決が判示するとおり、同項3号所定の技術的能力の有無及び4号所定の安全性に関する各審査に過誤、欠落があっ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、同各号は、このような原子炉の事故等をもたらす災害による被害の性質を考慮した上で、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ます。したがって、原子炉施設の周辺に居住する住民の生命、身体の安全等は、本件設置許可処分において考慮されるべき利益といえます。

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と比べると、性質上、要保護性は低いといわざるを得ません。すなわち、人の生命、身体の安全等は、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るのに対し、財産権は、そのような性質の利益ではありません。また、人の生命、身体の安全等は、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す。

【スライド11】

ウ 地方公共団体の財産権や地方自治権の内容及び性質

さらに、地方公共団体の財産権は、私人や私法人の財産権とは異なり、公の目的のために存在します。すなわち、地方自治体の財産は、地方自治という一般的公益のために使用されるのです。

また、原告のいう「地方自治体の存立を維持する権利」つまり地方自治

権は、具体的な権利利益ではなく、地方自治の制度として保障されているものにすぎず、一般的公益に吸収される性質のものであります。

エ 小括

以上のおり、本件設置許可処分の根拠となる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等からすれば、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や「地方自治体の存立を維持する権利」を個別的利益として保護する趣旨を含むとは解されません。したがって、原告には本件無効確認の訴えの原告適格が認められません。

2 原告には本件差止めの訴えの原告適格が認められないこと（被告国第4準備書面第2の6・21ないし23ページ、同第6準備書面第3の3・28及び29ページ）【スライド12】

次に、本件差止めの訴えの原告適格について見てみますと、差止めの訴えは、行政庁が一定の処分をしてはならない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（行訴法37条の4第3項）、ここでいう「法律上の利益を有する者」についても、取消訴訟に関する行訴法9条1項が規定する「法律上の利益を有する者」と同様と解されています。

【スライド13】

この点、本件差止めの訴えの対象となる設置変更許可処分の根拠規定は、改正原子炉等規制法43条の3の8第1項本文であるところ、同条2項により、同法43条の3の6の規定が準用されていますから、原告は、平成24年改正によって、改正原子炉等規制法の目的規定である1条に「財産の保護」が加わったことを根拠に、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号、3号及び4号が原告の財産権や「地方自治体の存立を維持する権利」を個別的利益として保護しているとする趣旨を含むと主張しているものと解されます。

しかしながら、平成24年改正時に国会等において原子炉等規制法1条の改正について、特段議論されることがなかったことからすれば、平成24年改正による原子炉等規制法1条の改正が、平成24年改正前原子炉等規制法における原告適格の解釈を変更させる趣旨であるとは解されません。そのため、先ほど平成24年改正前原子炉等規制法について述べたのと同様に、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号、3号及び4号が、原子炉施設周辺の普通地方公共団体の地方自治権や財産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ません（以上につき、被告国答弁書第2の5(3)・28ないし31ページ、同第1準備書面第5の2・51ないし56ページ参照）。

この点については、京都大学の仲野武志教授も、意見書（乙A第17号証）において、改正原子炉等規制法の目的規定である1条に「財産の保護」が加わったのは、同法の実体規定とは関係なく、基本法である原子力基本法2条2項（基本方針）に「財産の保護」が加わったことに連動し、実施法である改正原子炉等規制法1条において原子力基本法の精神を入念的にうたったものであること、最高裁平成14年1月22日第三小法廷判決（民集56巻1号46ページ。千代田生命判決）で問題となった建築基準法の目的規定にある「財産の保護」が直接的な目的として位置づけられているのと異なり、改正原子炉等規制法1条では「財産の保護」が究極的な目的として位置づけられているにすぎないことを挙げ、改正原子炉等規制法1条を根拠にして、改正原子炉等規制法が財産権を個別的利益として保護していると解することはできないとしています（同号証18ないし21ページ）。

【スライド14】

したがって、本件無効確認の訴えの原告適格について述べたのと同様、改正原子炉等規制法43条の3の6第1項2号、3号及び4号が原子炉施設周辺の普通地方公共団体の財産権や「地方自治体の存立を維持する権利」を個別的利

益として保護しているとはいえず、原告には本件差止めの訴えの原告適格が認められません。

3 まとめ

以上のとおり、本件無効確認の訴え及び本件差止めの訴えのいずれについても、原告には原告適格が認められません。

第4 本件差止めの訴えは差止めの訴えに特有の訴訟要件も満たさないこと【スライド15】

1 差止めの訴えに特有の要件【スライド16】

本件差止めの訴えは、行訴法3条7項に規定する差止めの訴えであり、同訴えに特有の訴訟要件として、①行政庁によって一定の処分がされようとしていること、すなわち、一定の処分がされる蓋然性があること（行訴法3条7項、最高裁平成24年2月9日第一小法廷判決・民集66巻2号183ページ）、②当該処分がされることにより「重大な損害を生ずるおそれ」があること（同法37条の4第1項本文）等が挙げられます。

2 現時点において一定の処分がされる蓋然性は認められないこと（被告国第4準備書面第2の4・13ないし15ページ、同第6準備書面第3の1・21ないし23ページ）。【スライド17】

まず、一定の処分がされる蓋然性について見てみますと、被告会社は平成26年12月16日に本件設置変更許可申請を行いました。それに対する原子力規制委員会における審査が進んでいない状況等からすれば、現時点で設置変更許可処分がされる蓋然性は認められません。

すなわち、処分がされる蓋然性が認められるためには、処分の差止めを求める者が、処分がされることの主観的なおそれを抱いているのみでは足りず、客観的に見て処分がされる相当程度の蓋然性があることが必要です。そのような

蓋然性が認められるか否かは、具体的な事案ごとに、処分の事前手続の進行状況、本人に対するこれまでの処分状況、類似事例の処理状況、行政庁の効果裁量の有無、行政庁の内部準則、被告の応訴態度等の諸般の事情を考慮して検討せざるを得ないとされています(南博方ほか編・条解行政事件訴訟法〔第5版〕133ページ(川神裕))。

【スライド18ないし20】

そして、ただいま画面上に表示しましたのが、令和6年1月時点における本件設置変更許可申請の審査状況を表した表です。審査項目は多岐にわたるところ、左側から、各審査項目とその「ステイタス」、すなわち進捗状況等が記載されており、進捗状況の色分けにつきましては、オレンジ色が未着手、黄色が一部説明聴取済み、緑色が一通り説明聴取済み、灰色がおおむね審査済みとなっています。審査項目は、大きく、通常運転時の対策や事故の防止対策が適切に講じられているかを審査対象とする「設計基準対象施設関係」と、この事故防止対策が機能を喪失するような万一の事態においても重大事故の発生防止及び拡大防止のための安全確保対策が適切に講じられているかを審査対象とする「重大事故等対処施設関係」に分けられますが、ご覧のとおり、「設計基準対象施設関係」のうち地震動、地質、津波の項目については審査が進んでいるものの、それ以外の項目については、ほとんど未着手の状態です。なお、本件設置変更許可申請に関する審査会合は、これまでに合計61回行われています。

【スライド21】

このような審査状況、つまり、「設計基準対象施設関係」のうちの地震動、地質、津波以外の項目については、ほとんど未着手であるという現状を踏まえ、現時点において客観的に見て設置変更許可処分がされる相当程度の蓋然性があるとはいえず、設置変更許可処分が「されようとしている場合」に当たるとはいえないことがお分かりいただけるかと思えます。

3 「重大な損害を生ずるおそれ」があるとは認められないこと（被告国第4準備書面第2の5・15ないし21ページ、同第6準備書面第3の2・23ないし28ページ）【スライド22】

次に、「重大な損害を生ずるおそれ」の要件について見てみますと、設置変更許可処分は、申請者である被告会社が原子炉を運転することを直ちに可能とするものではなく、原告の主張する損害が設置変更許可処分により直ちに発生する性質のものではありません。そうだとすれば、設置変更許可処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものということとはできず、「重大な損害を生ずるおそれ」の要件は認められません。

すなわち、処分がされることにより「重大な損害を生ずるおそれ」の有無の判断に当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分内容及び性質をも勘案するものとされています（行訴法37条の4第2項）。そして、差止めの訴えにおいて、行政庁が処分をする前に裁判所が事前にその適法性を判断して差止めを命ずるのは、国民の権利利益の実効的な救済及び司法と行政の権能の適切な均衡の双方の観点から、そのような判断と措置を事前に行わなければならないだけの救済の必要性がある場合であることを要するものと解されます。したがって、差止めの訴えの訴訟要件としての「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められるためには、処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものであることを要するというべきです（前掲最高裁平成24年2月9日第一小法廷判決）。

【スライド23】

この点、原告は、設置変更許可処分がされると本件原子炉が運転を開始し、その場合「過酷事故」が発生する可能性があり、その「過酷事故」を原因として原告が損害を被ることをもって、「重大な損害を生ずるおそれ」があると主張するようです。

しかしながら、改正原子炉等規制法は、いわゆる段階的安全規制の体系を採用しており、設置変更許可の申請内容に基づく変更後の原子炉が運転を開始するには、設置変更許可処分がされた後、工事計画（変更）認可を受けることが必要であり、必要に応じて工事を実施した後、使用前事業者検査に合格する必要があります。また、原子炉の運転開始に先立ち、保安規定（変更）認可を受ける必要もあります。そうすると、設置変更許可処分は、飽くまで、変更申請に係る原子炉施設の基本設計ないし基本的設計方針の妥当性を確認するとともに、工事計画（変更）認可の手続を進めることを可能とするものにとどまり、申請者が当該原子炉を運転することを直ちに可能とするものではなく、原子炉の運転までには相応の時間が掛かります。

以上によると、原告の主張する損害は、設置変更許可処分がされた後に取消訴訟等を提起し、執行停止決定を受けることによって避けることが可能な性質のものであることは明らかです。そのため、設置変更許可処分について、事前の差止めによらなければ救済を受けることが困難な損害が発生するということはず、「重大な損害を生ずるおそれ」があるとは認められないというべきです。

第5 結語【スライド24】

以上のとおり、本件各訴えはいずれも不適法ですから、速やかに却下されるべきです。

以 上