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

準備書面(34)

平成３０年１１月２６日

東京地方裁判所民事第２部合Ｂ係御中

原告訴訟代理人

弁護士　河　合　弘　之

ほか

【目次】

（はじめに）..... 2

第１　福島原発事故及びその後の時の経過によって明らかになったこと 3

１　原発過酷事故のおそれ 3

２　住民の基本的人権が深刻に侵害されること 3

３　地方公共団体の存立権が侵害されること 6

４　原発に社会的有益性が無いこと 7

５　小括 13

第２　原子炉等規制法の違憲性.....13

１　「団体自治」を侵害する立法は憲法９２条に違反すること.....14

２　原子力災害予防対策が地方公共団体の事務であること.....15

３　原子炉等規制法は，ＵＰＺ圏の地方公共団体に原子炉設置許可申請手続に関与する権限が与えていない点，及びこれに同意する権限が与えられていない点において，憲法

９２条に違反すること……16
４　原発がＵＰＺ圏の地方公共団体に原発の稼働の可否に関与する権限を与えるべきことが社会通念となっていること……19
第３　予備的請求について……21

【本文】

（はじめに）

原告は，被告国に対する変更後の請求の趣旨第２項において，処分行政庁である原子力規制委員会に対し，主位的に，被告会社が大間原子力発電所（以下「本件発電所」という。）についてした発電用原子炉設置変更許可申請に対する許可処分の差止めを，予備的に，原告がこれに同意するまでの間の上記許可処分の差止めをそれぞれ求めている。そして，上記予備的請求の原因のうち，「原告が同意するまで」の差止めを求める理由については，訴状の「第２　請求の原因」0第２章第２の３（３）８頁～４５頁），平成２７年（２０１５年）７月７日付訴えの交換的変更申立書第２の４（３頁～４頁）に記載した。要するに，現行法上，原子力規制委員会が原子炉設置許可処分（設置変更許可処分も含む。以下同じ。）をするためには，３０ｋｍ圏内の市町村の同意を得ることが要件となっていると解するべきであるが，大間原子力発電所から３０ｋｍ圏内に位置する原告は，これに同意していない，というのがその理由である。

原告は，本準備書面において，仮に，現行法上，３０ｋｍ圏内の市町村の同意を得ることが原子炉設置許可処分の要件になっていると解することはできないとしても，それでも，原子力規制委員会は原告の同意がない限り，大間原子力発電所原子炉設置許可処分をしてはならないことを述べる。以下，第１で，福島原発事故及びその後の時間の経過によって明らかになった事実を整理し，それを踏まえ，第２で法的主張を述べる。

従前の主張との関係は，従前の主張が主位的主張であり，本準備書面における主張は予備的主張として位置づけられる。

第１　福島原発事故及びその後の時の経過によって明らかになったこと

１　原発過酷事故[1]のおそれ

(1)　原子力発電所を稼働させる限り，過酷事故が起きる可能性は否定できない。福島原発事故を経験した現在，原発推進論者といえども，そのことを否定する者は存在しないし，被告らも否定できないはずである。それ故に，原子力規制委員会によって，安倍首相が「世界最高水準」だという新規制基準（これが「世界最高水準」どころか，諸外国と比較しても杜撰な基準であることは別途主張しているとおりである。）に適合したと判断された原子力発電所であっても，ＵＰＺ圏の地方公共団体には避難計画の策定が義務付けられ，ＰＡＺ圏内（原子力発電所から概ね５ｋｍ圏内）の住民に対しては，安定ヨウ素剤が各戸配布されているのである。

(2)　福島原発事故においては，福島第一原発から４０～５０ｋｍの距離にある飯舘村まで避難指示が出された。避難指示が出された地方公共団体の住民の基本的人権がどれだけ深刻に侵害され，地方公共団体がどのようにその存立の危機に立たされたかは，訴状の第５章に記載したとおりである。

２　住民の基本的人権が深刻に侵害されること

原子力発電所の過酷事故によって周辺住民が侵害される基本的人権は，次のとおり多彩，重層的であり，深刻である。

(1)　憲法第１３条

原発過酷事故が，生命，自由及び幸福追求に対する人々の権利を広範かつ深刻に侵害することは，論を俟たず，福島原発事故被災者の方々が被ってい

1　本準備書面で「過酷事故」とは放射性物質が環境中に大量放出される事故を意味している。

る苦難と苦悩がこれを端的に証明している。

(2)　憲法第２５条

大気，土壌，水，動植物の営みは，人が生存する基盤である。健全な大気，健全な土壌，健全な水，健全な動植物の営みがなければ，人は，生物として生きながらえることができない。原発過酷事故は，これらすべてを破壊し尽くす。

(3)　憲法第２２条

憲法第２２条が保障している「居住，移転，職業選択の自由」は，現在の住所地に止まり，現在の職業を継続する自由も含まれる。しかし，福島原発事故では，膨大な数の人たちが，避難指示を受けて，あるいは避難指示はなかったものの,家族や子どもたちの健康を守るためにやむを得ず,避難した。その数は，平成２３年（２０１１年）８月２９日時点において，１４万６０００人を超えていた（甲Ｄ第１号証（国会事故調報告書）３３１頁)。避難した人たちの大部分は，意に反した転職を伴っている。これは，明らかに，憲法第２２条に違反している事態である。

(4)　憲法第２６条

子どもには学習権があり,これを保障するのは国家の責任である。しかし，避難指示を受けた子どもたち，避難指示区域外からやむを得ず避難した子どもたちは，全国に散り散りとなった。友達と別れ，恩師と別れ，慣れ親しんだ校舎と別れ，知らない土地で，文化の違いに戸惑い，周囲の奇異の目に苦しみ，新しい集団に入るのに神経をすり減らして子どもたちは耐えてきた。新しい学校に登校できなくなった子どもは少なくない。これが，子どもの学習権の侵害であることは明らかである。

(5)　憲法第２７条

避難をした多くの人は，それまでの職場を退職せざるを得なかった。しかし，避難先で自分の希望する職場が容易に見つかるものではない。多くの人

は，当面の生活を支えるため，希望しない職種であっても，自分の経験やスキルを活かすことができない職種であっても，目の前の仕事に就かざるを得なかった。これは，勤労の権利の侵害である。

(6)　憲法第２９条

避難指示が出された地域の土地価格は，暴落した。管理できない家屋は，野生動物に荒らされ，将来帰還したとしても，とても居住することができない。避難指示区域外でも，農作物は売れず，漁労も制限され，財産権に対する侵害は深刻である。

(7)　憲法第１４条

原発は過疎地に建設される。電力会社や政府は，原発は安全であると言いながら，大都会の自社本社近くや霞が関には決して原発を作らない。これは，電力会社も政府も，原発が過酷事故を起こすことがあり得ると認識していることの決定的な根拠である。すなわち，原発は，将来過酷事故を起こすことがあり得ると考えられており，その場合，被害者数を少なく抑えるために過疎地に建設されているのである。大都会に住む人間も，過疎地に住む人間もその生命には等しい価値があるはずである。しかし，過疎地に住む人間の価値は，大都会に住む人間の価値よりも低く扱われている。原発は，構造的に，憲法第１４条に違反している。

(8)　憲法前文（恐怖と欠乏からの自由）

原発事故の被災者の人々は，政府から正しい情報を与えられることがないまま，原発の爆発，放射性物質の飛散に恐怖した。放射性物質や放射線は五感で感じることができない。どこにあり，どこにはないのかが分からない。どちらの方向に逃げればいいのかが分からない，どこまで逃げればいいのかもわからない。自動車に詰め込もうとしても家財道具のほとんどは持ち出すことはできず，いつ帰れるかの見通しもないまま，人々は逃げ惑った。憲法前文に規定されている「恐怖と欠乏からの自由」は，まさに，このような事

態を許さないための規定と解するべきである。

(9)　憲法前文（平和的生存権）

原発の爆発は，核兵器による攻撃と本質が変わらない。「平和的生存権」とは，他国や他集団からの意図的な攻撃に晒されないで生存する権利のみならず，自国における放射能生成装置による放射能に晒されないで生存する権利をも含むと解するべきである。更に，原発がテロやミサイル攻撃の対象になった場合，原発は，自国民に向けた核兵器という本質を明らかにする。これが，住民らの「平和的生存権」を侵害する事態であることは明らかである。

(10)　憲法第１１条，第９７条（将来の国民の権利）

原発を運転することによって,猛毒であり,処理の方法が決まっておらず,決まる見通しもない使用済み核燃料を産み出していくことは,憲法第１１条,第９７条に定められた将来の国民の基本的人権を侵害するものである。そして，現在に生きる者は，将来の国民の権利を守るために，ヒトが健全に生きていくことができる環境を将来世代に引き継ぐ義務があり，その裏返しとして,その環境を侵害するものに対して,その侵害の防止を求める権利がある。その権利は,「命をつなぐ権利」として，憲法第１３条によって保障されていると解するべきである。

３　地方公共団体の存立権が侵害されること

(1)　原発が過酷事故を起こした場合，立地自治体及び周辺自治体の自治権(存立維持権）が根底的に侵害されることも明らかになった。普通地方公共団体の構成要素は，「区域」「住民」「自治権」である。このうち，区域内の大気，土壌が汚染され，区域内に人が居住できず，住民が散逸することになり，普通地方公共団体としての実体を維持することが極めて困難になる。本件発電所が過酷事故を起こした場合，原告函館市が甚大な被害を負い，その存立の基礎が深刻に破壊される結果になることは，訴状第１０章に記載したとおり

である。

(2)　地方公共団体は，財産を管理し（したがって，その前提として財産を所有する。），事務を処理し，行政を執行する権能があり，法律の範囲内で条例を制定することができることが憲法上保障されている（憲法第９４条）。それ以外にも，地方公共団体は，長を置き，議会を設置し，各種の行政機関を置き，職員を雇用し，課税し，起債し，経済活動を行い，住民サービスを行うという社会的実体のある存在である。憲法９２条は，「地方自治の本旨」を保障しているところ，地方公共団体の存立を守ることは，「地方自治の本旨」を実現することの前提としての必須条件である。

４　原発に社会的有益性が無いこと

(1)　科学技術は，多かれ少なかれ，これに関わる人間の生命，身体，財産等の基本的人権を侵害する危険を持っている。しかし，人類社会は，危険があるからその利用を禁ずるのではなく，その危険性の程度と，その科学技術の利用により得られる利益の大きさとを比較考量し，リスクを規制しながら，これを利用し，その利益を享受してきた[2]。そして，原発も科学技術の一つである。

(2)　しかし，原発は他の科学技術とは異なる特性がある。原発がもたらす人権侵害は，その深刻さにおいても，広範さにおいても，永続性においても，他の科学技術とは比較にならないほど深刻である。原発内部で核分裂反応を起こさせた放射性物質は，暴走を始めたら，もはや制御することができない。そのことは，福島原発事故が如実に示した。原発は，地中のマグマのようなものである。大人しくしている限り，人は，温泉や発電などの方法でその恵みを享受することができる。しかし，一旦暴走を始めたら，人にはなすすべ

2　最高裁判所判例解説民事編平成４年度４１８頁８～１０行目でも「危険性の程度と科学技術の利用により得られる利益の大きさとの比較衡量」がなされることが指摘されている。

がない。マグマは自然現象であり，暴走しても，人はこれを受け入れるしかない。しかし，原発は人が作り出したものである。人が作り出したものは，人の手によって，無くすことができる。

(3)　既に述べたように，原発の運転が続けられる限り，私たちは，膨大な数の人たちの基本的人権が深刻に侵害され，周辺の地方公共団体のみならず，日本という国が事実上崩壊するような事態を覚悟しなければならない（原発事故の悲惨さについては，原告準備書面(27)で述べた。）。それでも，原発がこの社会を維持していくためにどうしても必要なものであれば，社会は，安全性を高めることを条件にこれを許容せざるを得ず，憲法もこれを許容していると解する余地があるかもしれない。そこで，以下，原発の社会的必要性について検討する。

(4)　電力供給のために原発が必要か

ア　電力供給のために，原発を運転する必要はない。そのことは，日々明らかになっている。

イ　平成２５年（２０１３年）９月から平成２７年（２０１５年）８月までの約２年間，日本では一機の原発も運転していなかったが，日本の電力供給には全く支障がなかった。平成３０年（２０１８年）夏，日本では命の危険があるとまで言われる猛暑が続いたが，原発が稼働していた関西電力及び九州電力管内のみならず，原発が一機も稼働していなかった北海道電力管内，東北電力管内，東京電力管内，中部電力管内，北陸電力管内，四国電力管内においても，政府や電力会社から国民に対する節電の要請すらなかった。

ウ　世界の動きと比べて日本では遅々としているが，それでも再生可能エネルギーによる発電量は確実に伸びている。平成２９年（２０１７年）５月２４日，九州電力管内では，一時，太陽光による電力供給が電力需要全体の７割を超えた（甲Ｆ第９５号証）。平成３０年（２０１８年）１０月１

３日，九州電力は，電気が余っているとして，太陽光発電による電力の接続を拒否した（甲Ｆ第９６号証）。再生可能エネルギーによる発電は，これからまだまだ伸びる。現在，そのネックになっているのは，発電した電力を送電線に流せないという問題である。原発事業者が運転していない原発についても送電容量を確保しているため，現実に送電線が使われていないにも関わらず，再生可能エネルギーの新規業者が送電することができないのである（甲Ｆ第９７号証）。原発事業者が原発の廃炉を決断して，原発のために確保している送電容量を放棄すれば，再生可能エネルギーによる発電はどんどん拡大できる。

(5)　原発は低コストか

ア　原発は高コストである。福島第一原発の廃炉，賠償，除染等の費用について政府は１１兆円と見積もっていたが，平成２８年（２０１６年）１２月９日，経産省は２１兆５０００億円にのぼるという見積を明らかにした（甲Ｆ第９８号証）。しかし，この金額で収まると思っている者は存在しない。平成２９年（２０１７年）４月２日，民間シンクタンクである「公益社団法人日本経済研究センター」は，総額５０兆円～７０兆円に及ぶという試算結果をまとめた（甲Ｆ第９９号証）。これらの大部分は国民負担となる。

他方，原発よりも割高だと言われていた再生可能エネルギーによる発電は，技術革新が格段に進んで急速にコストダウンしている。既に，太陽光発電は化石燃料による発電よりも大幅に安価になっており，アラブ首長国連邦のアブダビ首長国で太陽光発電事業に乗り出した丸紅は，１ＫＷｈ時２．４２セントで事業を落札した（甲Ｆ第１００号証）。経産省が原発の発電コストとして主張する金額[3]の約４分の１である[4]。フランスの大手電力

3　平成２７年（２０１５年）５月１１日の経産省の有識者による作業部会の報告書によれば，１ＫＷｈ時で 10.3 円

会社エンジーは，２０２５年までに太陽光発電のコストは１KWh＝１セントにまで低下すると予測している（甲Ｆ第１０１号証)。１セントは約１円である。原発のコストが高いか安いかを議論すること自体が馬鹿馬鹿しくなる時代が，もうそこに迫っているのである。

イ　原発建設費用が高騰していることは，東芝のドタバタ劇からも明らかである。２０００年代半ばに４０００億円半ばだった１００万キロワット級の原子炉一機の設置費用は，福島原発事故を経て安全対策に必要な費用が高騰し，欧米では，すでに１兆円を超過し，ざっと３倍になっている[5]。ここでは，イギリスとトルコのケースを見てみよう。

日立がイギリス西部のアングルシー島で計画している原発２機の建設費用は３兆円を超えている。英政府は，高コストの原発新設計画を後押しするため，運転開始後の電気を一定期間高額で買い取る差額決済契約を電力事業者と結ぶことにしている。原子力発電がもはや高コストとなって市場競争力を失っているため，政府が人為的に高い電力料金を徴収できる権利を与える仕組みである。東芝の二の舞を踏みたくない日立は，日本政府の支援を求め,その結果,１兆１０００億円を日本のメガバンク等が融資し，これに日本貿易保険を通じて日本政府が全額保証することとなった。それでも，日立は，今なお建設着手を決断できないでいる。イギリスでは，再生可能エネルギーのコストダウンが劇的に進んでいて，現在建設中のヒンクリーポイントＣ原発の建設すら危ぶまれている。（甲Ｆ第１０２号証）

トルコでは，三菱重工がシノップ原発４機の建設を計画中であるが，ここでは，事業費が当初の二倍以上の５兆円規模に膨らむ見通しになった。

---

[4]　１セントは約 1.1 円

[5]　福島原発事故後，新規制基準に基づく設置変更許可申請をしながら建設を続けている唯一の原発である本件発電所は，世界で初めてのフルモックス炉でありながら，その建設費用は，４６９０億円から６０００億円に増額されただけである（甲Ｆ第 104 号証）。日本の新規制基準が，欧米の基準と比べても，如何に中途半端であるかが窺われる。

既に伊藤忠商事は計画参加の見送りを決めており，三菱重工は本当に建設に着手するのか，決断できないでいる。（甲Ｆ第１０３号証）

ウ　原発の安全性とは直接の関係がないが，日本も原発に見切りをつけて再生可能エネルギーによる発電に本格的に乗り出す方向で舵を切らないと，世界の趨勢に遅れ，日本の経済界は，大きなビジネスチャンスを逃すことになる。原子力ムラの抵抗によって，舵が切れないのであれば，これに引導を渡すことも司法の役割ではないだろうか。

(6)　電力の安定供給のために原発が必要か。

電力の安定供給のために原発は必要ない。中東は政情が不安定だというが，今や火力発電の燃料として石油を使う割合は低下の一途を辿っており，大部分は，ＬＮＧと石炭である。そして，これらの輸入元は政情が安定した国である。そもそも，最も安定的に電力を供給できるのは，国産エネルギーを使う場合である。太陽も，風も，水流も，バイオマス原料も，地熱も，波力もすべて国産である。電力の安定供給のために最も有効なのは，再生可能エネルギーを拡大することである。

(7)　環境性のために原発が必要か

原発は環境保護に役立たない。確かに原発は，運転時はＣＯ２を排出しないが，ライフサイクルで評価すれば，ウラン採掘時，原発建設時，廃炉作業時等に大量のＣＯ２を発生させる。また，原発による発電は不安定であり（トラブルがあると，長期間にわたって運転できない。），バックアップのために火力発電所が必要になるから，結局，ＣＯ２削減には役立たない。ＣＯ２削減のためには，再生可能エネルギーによる発電を増やすしか方法がないのである。

(8)　原発は，過酷事故を起こさなくても，社会に深刻な害悪を与えている。

ア　通常運転における放射性物質の放出

原発周辺地域において小児白血病の発生数が高いことはよく知られた事

実である。平成２６年（２０１４年）１０月１７日，韓国プサン地方裁判所は，古里原発周辺地域１０ｋｍ内で２０年間住んでいた住民の甲状腺がんの発症に関し，古里原発から放たれた放射線によって甲状腺がんの診断を受けたといるのが相当であるとし，古里原発の運営者に損害賠償責任を認めた（甲Ｆ第１０５号証)。このように，司法の場においても，原発の通常運転で放出される放射性物質が周辺住民の健康を侵害することが認められている。日本においても，例えば，九州電力玄海原発が立地している佐賀県玄海町におけるすい臓がん及び白血病による死亡率は，同県の他の保健所管内の死亡率の２倍弱となっており，有意な死亡率の高さを示している（甲Ｆ第１０６号証)。

イ　温排水による環境破壊

百万キロワット級の原発１機は，毎秒７０万トンの海水を７度温めている。温排水による地球温暖化や海洋生態系の破壊は，原発による深刻な環境破壊である。

ウ　被ばく労働

原発は，被ばく労働がなければ成り立たない施設である。そして，日本では原発作業者は多層下請け構造の中で，十分な被ばく対策を受けることもなく，使い捨てにされている。

エ　使用済み核燃料の産出

(ｱ)　日本では，高レベル放射性廃棄物（使用済み核燃料）の処分方法が全く定まっていない。六ケ所村の貯蔵施設及び各原発のサイトには，既に約２．５万本とも言われる使用済み核燃料が貯まっている。平成２９年（２０１７年）７月２８日，経済産業省は，高レベル放射性廃棄物の最終処分場候補地の立地についての科学的特性マップを公表したが，最終処分場を引き受ける地方公共団体が簡単に名乗りを上げる見込みはない。

(ｲ)　仮に，最終処分場が決まっても，これを１０万年にわたって安全に管理しなければならないのである。我々がほんの数十年の間，原発による電気をふんだんに使用したことのつけを，何の利益も受けていない将来世代が１０万年にわたって負担させられるのである。それだけでも十二分に理不尽であるが，被告らは，さらにこれ以上，使用済み核燃料を産み出そうとしている。

(ｳ)　本件発電所は，世界で初めてのフルＭＯＸ炉である。その危険性は，原告準備書面(27)に記載したところであるが，使用済みＭＯＸ燃料は，使用済みウラン燃料（通常の使用済み核燃料）以上に発熱量が高く，危険性が大きい。政府は，使用済みＭＯＸ燃料を再処理するとの方針を捨てていないが，そのために必要な「第二再処理工場」については，建設の計画すら立っていない。ウラン燃料の再処理工場すら未だに稼働していないことを考えれば，第二再処理工場など，実現性のない夢のまた夢に過ぎない。

５　小括

以上のように，原発を運転する社会的必要性は，ゼロか，ゼロに等しいのであるから，これを運転して人々の基本的人権並びに地方公共団体や国の存立を崩壊の危険にさらすことは，憲法の許容しないところであるというべきである。そして，そのことが，以下に述べる原子炉等規制法の憲法適合性判断の前提とされるべきである。

第２　原子炉等規制法の違憲性

原子炉等規制法は，原子力規制委員会が原子炉設置許可処分（原子炉設置変更許可処分を含む）をするに当たって，当該原子力発電所が過酷事故を起こした場合，深刻な被害を受けることが予想される地域を区域の一部又は全部とする地方公共団体に対し，その手続に関与する何らの権限を与えておらず，許可処分をす

るにあたって明示的にその同意を要件としていない。原告は，訴状において，原子炉設置許可処分をするためには３０km 圏の市町村の同意が要件とされていると解するべきと主張したが，仮に，この主張が採用されない場合，原子炉等規制法は，原子炉設置許可申請に対する審査手続において，原子力発電所から３０km 圏内（ＵＰＺ圏内）の普通地方公共団体に関与する権限を与えていない点，上記普通地方公共団体の同意を許可の要件としていない点において，「地方自治の本旨」を保障した憲法第９２条に違反しており，無効というべきである。以下，その理由を述べる。

１　「団体自治」を侵害する立法は憲法９２条に違反すること

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いて，法律でこれを定める。」と規定している。「地方自治の本旨」とは，「住民自治」と「団体自治」にあると解されている。「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」[6]ことを意味する。

「団体自治」の法的根拠については，制度的保障説が通説とされている。制度的保障説にたった場合，地方自治制度は，憲法によって保障されたものであるから，地方公共団体の「団体自治」を奪う立法は，憲法に違反して許されないこととなる。

ところで，地方自治法第１条の２第２項は，国と地方公共団体の役割分担について定めている。これによると，国の役割として例示されているのは，「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」であり，住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とするものとされている。

---

6 「憲法」第５版（芦部信喜，高橋和之補訂　岩波書店）356 頁

この規定は，国にのみ帰属する事務，地方公共団体のみに帰属する事務を截然と区別し固定することまで意図したものではなく，国による配慮原則と理解されているが，それでも，この規定によって地方公共団体に帰属すべき事務を，国が配慮原則に違反して専ら国の事務とする立法がなされた場合は，「団体自治」の保障に違反するものとして，憲法９２条に違反すると解せられる。

更に，地方公共団体の存立等，「団体自治」の前提となる必須条件を破壊する事態が生じうる手続について，地方公共団体の関与なく専ら国の事務とする立法もまた，「団体自治」の保障に違反するものとして，憲法９２条に違反すると解せられる。

２　原子力災害予防対策が地方公共団体の事務であること

(1)　地方公共団体の存立目的は「住民の福祉の増進を図ること」にある（地方自治法第１条の２第１項）。その目的を果たすため，地方公共団体は，「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされている（同法第１条の２第１項）。地方公共団体の上記存立目的を受けて，災害対策基本法は，都道府県については，その第４条第１項で，「当該都道府県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」責務を有することを，市町村については，その第５条第１項で，「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」責務を有することをそれぞれ定め，原子力災害対策特別措置法第５条は，地方公共団体に対し，「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４条第１項及び第５条第１項の責務を遂行する」義務を課している。

(2)　このように，住民を災害から保護することは地方公共団体の重要な事務であるところ，「災害から保護する」ことには，災害が発生した場合に，緊

急事態応急対策や事後対策によって住民の被害を可及的に小さくすることのみならず，災害を予防する対策も含まれる。このことは，上記のように，原子力災害対策特別措置法５条が地方公共団体の義務として「原子力災害予防対策」を明示していることからも明らかである。そして，第１の２項に記載したように，原子力災害が住民の基本的人権を深刻に侵害し，その福祉を根底から破壊することに鑑みれば，災害対策の中でも，とりわけ原子力災害対策に取り組むことは地方公共団体の事務の中でも，極めて重要な事務であるということができる。

(3)　ところで，原子力災害は，原子力発電所の敷地内（オンサイト）で発生するものであり，敷地外（オフサイト）では，原子力災害が発生した場合に被害を小さく抑えるための対策を立てることはできても，原子力災害の発生を予防することはできない[7]。したがって，地方公共団体において，原子力災害を予防するためには，原発事業者による原子炉設置許可申請手続に関与し，申請にかかる原発の安全性の審査，判断に関わり，安全性が確認できない限り，その設置を拒否する権限が与えられる必要がある。

３　原子炉等規制法は，ＵＰＺ圏の地方公共団体に原子炉設置許可申請手続に関与する権限が与えていない点，及びこれに同意する権限が与えられていない点において，憲法９２条に違反すること

(1)　原子炉設置許可処分にかかる事務は，上記１項記載の「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」に関する事務，あるいは，「全国的な規

7　中央防災会議作成にかかる「防災基本計画」の「第１２編原子力災害対策編」の「第１章災害予防」で掲げられている事項は，「第１節　施設の安全性の確保」「第２節　防災知識の普及」「第３節　原子力防災に関する研究等の推進」「第４節　再発防止対策の実施」「第５節　迅速かつ円滑な災害応急対策，災害復旧への備え」であるが，このうち第２節～第５節は，原子力防災の予防というより，原子力災害が起こったときの被害を可及的に小さく抑えるための事前対策であり，端的に「原子力災害の予防」に役立つのは，第１節だけである。

模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」に当たると解せられるので，国に帰属する事務であると解せられる。しかし，上記２のとおり，原子炉設置許可処分にかかる事務は，地方公共団体の原子力災害予防対策に密接に関わるから,地方公共団体の事務にも該当し，国と地方公共団体に重畳的に配分されていると解することができる。

(2)　ところで，日本国憲法の統治構造の下においては，国と地方公共団体は,併立的関係にたつと解される。国が地方公共団体の行政活動に関与する場合もあれば，地方公共団体が国の行政活動に関与する場合もある【例えば，国土利用計画法５条は，国が国土利用の全国計画を定めるにつき，都道府県知事の意見を聴くことを求めており，自然環境保全法第２２条第３項は，環境大臣が自然環境保全地域を指定するに当たり，関係地方公共団体の長の意見を聴くことを求めており（ちなみに，同条第５項は，当該区域に係る住民及び利害関係人に対して意見書の提出権を認め，同条第６項には，公聴会の開催の規定も設けられている。），都市計画法１８条は，都道府県が国の利害に重大な関係がある政令で定める都市計画の決定をしようとするに当たり，あらかじめ，国土交通大臣に協議し，その同意を得なければならない旨を定めている。】。憲法上，国及び地方公共団体に重畳的に配分されていると解せられる事務が，法律上，国のみの事務とされている場合，当該地方公共団体に対してその手続に参加する地位が与えられなくてはならず，そうでない限り,その法律は当該地方公共団体の団体自治を侵害するというべきである。

　また，その手続の結果によって地方公共団体の存立を破壊するような事態を生じかねない事務が，法律上，国のみの事務とされている場合も，当該地方公共団体に対してその手続に参加する地位が与えられなくてはならず，そうでない限り，その法律は地方公共団体の団体自治を侵害するというべきである。

(3)　このことは，憲法第３１条の法意からも要請されることである。憲法第３

１条の定める法定手続の保障は，直接には刑事手続に関するものであるが，行政手続については，それが刑事手続ではないとの理由のみで，そのすべてが当然に同条による保障の埒外にあると判断することは相当でない（最高裁平成４年（１９９２年）７月１日大法廷判決・民集４６巻５号４３７頁参照）。最高裁判所は，原発の周辺住民が当該原発の設置許可処分の取消しを求めた訴訟において，原子力基本法や原子炉等規制法が原子炉設置予定地の周辺住民を原子炉設置許可手続に参加させる手続及び設置の申請書等の公開に関する定めを置いていないからといって，その一事をもって，上記各法が憲法第３１条の法意に反するものとはいえず，周辺住民が原子炉設置許可処分に際し，告知，聴聞の機会を与えられなかったことが，同条の法意に反するものともいえないと判示した（最高裁平成４年（１９９２年）１０月２９日判決・民集４６巻７号１１７４頁）が，この判示内容は，原発の運転によって団体自治の侵害の危険にさらされることになる地方公共団体の場合に射程が及ぶものではないし，上記判決がなされた平成４年当時とは異なり，第１に記載したように，福島原発事故を経験し，原発過酷事故の危険が現実のものとなった一方，日本の電力供給のために原発を運転させる必要がなく，原発による発電は高コストであることが明らかになった現在，見直されるべきものである。

(4)　更に，地方公共団体が住民の福祉の増進を図るというその存立目的を果たす上において，また，自らの存立を破壊から守るために，十全な原子力災害予防対策を取ることが肝要であることに鑑みれば，当該原発が過酷事故を起こした時に深刻な被害を受けることが予想される地方公共団体には，上記の原子炉設置許可申請手続への関与権限に止まらず，設置許可処分についての同意権が与えられるべきである。

したがって，原子炉設置許可処分に対して，当該原発が過酷事故を起こした時に深刻な被害を受けることが予想される地方公共団体に同意権を与えて

いない原子炉等規制法は，当該地方公共団体の「団体自治」を侵害するものであって，憲法第９２条に違反するというべきであるし，仮にそうでなくても，原子炉設置許可申請に対する審査手続において上記地方公共団体に関与する権限を与えず，この関与を排除している原子炉等規制法は，当該地方公共団体の「団体自治」を侵害するものであって，憲法第９２条に違反するというべきである。

そして，上記の「当該原発が過酷事故を起こした時に深刻な被害を受けることが予想される地方公共団体」とは，２０km 圏の住民すべてに避難指示が出され，４０～５０km 隔てた飯舘村等にも避難指示が出された福島原発事故の経験，福島原発事故後に原子力規制委員会が策定した原子力災害対策指針によって，概ね５キロメートル～３０km の区域は，原子力災害対策重点区域のうちの緊急準備措置を準備する区域（ＵＰＺ）とされ，同区域内の地方公共団体には，避難計画を策定することが義務付けられた（防災基本計画第１２編原子力災害対策編第５節２(1)）ことを踏まえれば，少なくとも，原発から３０km 圏に区域を有する地方公共団体と解するべきである。

(5)　なお，従前，原発事業者と立地自治体との間では，原子力安全協定が結ばれ，立地自治体に原発の稼働に対する事実上の同意権が与えられていたこと，平成１６年（２００４年）９月１０日付閣議了解によって，重要電源開発地点の指定について地元の都道府県知事の意見を聞き，地元市町村の首長の同意が得られていることを要件とする旨が定められたこと（訴状４１～４２頁参照）は，立地自治体限りではあるものの，上記の立法の不備を補う役割を果たしてきたものと評価できる。

４　原発がＵＰＺ圏の地方公共団体に原発の稼働の可否に関与する権限を与えるべきことが社会通念となっていること

(1)　福島原発事故前，原子力発電所が立地している地方公共団体及び周辺の地

方公共団体には，原子力発電所の設置や稼働について，法律上，これに関与する権限は与えられていなかった。しかし，原子力発電所に近ければ近いほど住民が原子力発電所の運転に不安を抱くのは当然であり，各事業者は，立地している地方公共団体との間では，「原子力安全協定」を締結し，立地地方公共団体の同意がない限り，その原子力発電所を稼働させないことを約束していた。しかし，立地地方公共団体以外の地方公共団体に同意権が与えられた例はなかった。

(2)　福島原発事故は，原発事故の被害が立地地方公共団体に止まらないことを如実に示した。したがって，周辺の地方公共団体から，原発事業者に対し，原発稼働の可否について関与する権限を与える旨の要求が出ることは当然の成り行きであった。

(3)　この流れを受けて，日本原子力発電株式会社は，平成３０年（２０１８年）３月２９日，東海第二原子力発電所について，立地県の長である茨城県知事，立地村の長である東海村長，並びに，周辺自治体の長である日立市長，常陸太田市長，ひたちなか市長，那珂市長及び水戸市長との間で，「原子力施設周辺の安全確保及び環境保全に関する協定書」（甲Ｆ第１０７号証の１），「日本原子力発電株式会社東海第二発電所の新規制基準適合に伴う稼働及び延長運転に係る原子力発電所周辺の安全確保及び環境保全に関する協定書」（甲Ｆ第１０７号証の２）を締結すると共に，「『日本原子力発電株式会社東海第二発電所の新規制基準適合に伴う稼働及び延長運転に係る原子力発電所周辺の安全確保及び環境保全に関する協定書』により６市村が新たに同等に確保した権限の内容は，以下のとおりであることを確認いたします。」と題する書面（甲Ｆ第１０７号証の３）を発出し，上記各協定書が，６市村に対し，東海第二原子力発電所の稼働及び延長運転について，実質的な事前了解を担保した協定であることを明確にした。

(4)　このように，ＵＰＺ圏の自治体に原子力発電所の稼働の可否に関与する権

限を与える必要があることは，日本において，社会通念になりつつあるということができ，この事実は，上記３の解釈を支えるものである。

第３　予備的請求について

以上のとおり，原子炉等規制法は，原子炉設置許可処分をするについてＵＰＺ圏内の土地を区域の一部又は全部とする地方公共団体に同意権を与えていない点において，また，原子炉設置許可申請の審査手続において，上記地方公共団体が関与する権限を与えていない点において憲法９２条に違反しているから，仮に，新規制基準に他に不合理な点がなく，かつ，本件発電所が新規制基準に適合しているとしても，原子力規制委員会は，本件発電所について設置変更許可処分をしてはならない。

もっとも，本件発電所の設置変更許可について，原告がこれに同意した場合は，上記瑕疵が治癒され，上記の例外として，原子力規制委員会が本件発電所の設置変更許可処分をすることが許容される。

よって，原告は，被告国に対し，主位的に，本件発電所の設置変更許可処分の差止めを求めているが，仮に，裁判所が，原子炉設置許可処分をするについてＵＰＺ圏内の土地を区域の一部又は全部とする地方公共団体に同意権を与えていない点，又は，原子炉設置許可申請の審査手続において，上記地方公共団体が関与する権限を与えていない点を除いて新規制基準に不合理な点はなく，本件発電所がその新規制基準に適合していると判断される場合には，予備的に，原告が本件発電所の設置変更許可に同意するまでの間，本件発電所の設置変更許可処分を差止めるよう求めるものである。

以上