

令和 5 年 6 月 28 日現在

機関番号：32411

研究種目：若手研究

研究期間：2018～2022

課題番号：18K12695

研究課題名（和文）原子力安全規制行政における国と地方自治体の新たな協働関係の構築

研究課題名（英文）Reconstructing Central-Local Government Relationship in Nuclear Administration

研究代表者

清水 知佳（SHIMIZU, CHIKA）

駿河台大学・法学部・准教授

研究者番号：10585243

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,600,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、原子力安全行政において国が排他的な規制権限を認められていることへ疑問を呈し、地方自治体の権限を拡大し得る実効的な手段を提示することを目的としたものである。考察の結果、現行の国と地方自治体の特殊な権限配分は十分な議論を経て成立したものではないということ、原子力安全協定は隣接協定等の新たな協定も加わり、地方自治体の実質的な関与手法としてみずみず重要性を増しているということ、また、アメリカでは、廃炉市民パネルという市民の諮問組織が存在し、地方自治体はこのパネルとともに事業者の意思決定に一定の影響を及ぼすことが許容されているということ、を明らかにすることができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地方分権があらゆる分野で議論されたのに対して、原子力安全規制の分野では国による排他的な規制が原子力のもつ高度の専門性を理由として当然の帰結とされてきた。そこで本研究が原子力行政における国と地方自治体の特殊な関係に着目し、その権限配分をめぐる議論が存在しないということを指摘したことは、権限配分を社会全体で再考するきっかけとなると思われる。また現行法制度の下における自治拡大の方法として原子力安全協定の運用が効果を有すること、廃炉市民パネルを媒介とした関与も実施し得るということ、を明らかにしたことは立法的な解決を待たずして自治を実現し得る可能性を示唆したという意味で社会的意義があると考えられる。

研究成果の概要（英文）：Nuclear Safety is regulated solely by central government. This study criticized its dominant role and examined approaches that allow local governments to oversight the nuclear regulation process. As part of the results, the following facts have been clarified. 1)The present division of power between central government and local government has been created without any discussion. 2)Nuclear Safety Agreement (and its new type of agreement, such as neighboring agreement)has been and will continue to be an important tool for local governments to communicate with the licensee. 3)There are advisory board called citizen decommissioning panel in the U.S. and some local government has chosen to cooperate with these panels to collect and reflect citizens' voice and has successfully gained consideration from licensee.

研究分野：行政法 環境法

キーワード：原子力 地方自治 原子力安全協定 廃炉

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

#### (1) 原子力行政における国と地方自治体の特殊な権限関係

研究代表者は、日米における国と地方自治体の権限関係について、公害、都市計画、国立公園、情報公開、産業廃棄物といった行政分野を対象として研究していたが、その後、東日本大震災を機に、原子力安全規制行政における権限関係に関心を持つに至った。

原子力安全規制に係る法制度の下では、地方自治体は原子力発電所の設置許可・運転認可などについて権限を有しておらず、またそのため、原子力発電所の安全性を検証したり、安全確保のためのシステムを構築したりするのは国の役割であり、この分野での地方自治体の判断に法的効果は認められていない。研究代表者は、地方自治体が住民の生命身体を守る第一義的な現場の政治的共同体であることからこの権限配分に疑問を感じ、その後、住民の生命身体へのリスクの軽減という観点から、原子力安全規制に対する地方自治体の法的関与や、国と地方自治体の協働のメカニズムの導入も、許容されるべきであるという考えに至った。

#### (2) 権限拡大に消極的な地方自治体の存在

こうした問題関心を背景に、2016年・2017年度には、「原子力安全規制における地方自治体の権限拡大の可能性」というテーマで、科学研究費補助金(研究活動スタート支援、課題番号16H07310)の助成を受け、地方自治体の限定的な役割について批判的に検証し、その権限拡大の可能性を模索してきた。具体的には、地方自治体が原子力事業者と締結する「原子力安全協定」に着目し、その法的性質および運用実態について立地自治体を中心にヒアリング調査を実施した。そして、権限拡大について自治体は総じて消極的である傾向が強いということ、原子力安全協定は自治体の発言力を強めるツールという側面に加え、住民を安心させる術として締結されているという実態もあるということ、を明らかにしている。

### 2. 研究の目的

このように、多くの自治体が、原子力安全規制下の偏った権限配分におおむね満足しているという調査結果を受け、研究代表者は改めて原子力安全行政の特殊性を意識すると同時に、本研究では、地方自治体に新たに権限を付与する法律の制定改正が進む各種行政分野を対象として、協働関係が構築された政治的背景や当時における国と地方自治体の対立要素などを考察する。そして、そこで得た知見を基に、現在、原子力安全規制における権限拡大に消極的である地方自治体に、不当な負担を強いることのない、公平かつ現実的な協働関係を提示することを目的とする。

### 3. 研究の方法

#### (1) 原子力安全規制における国と地方自治体の「非」対等な関係の正当性を再検討する。

原子力安全規制分野において、国による排他的な規制は、原子力安全規制に必要な「高度の専門性」から、当然の帰結と受け止められてきた。2016/2017年度研究活動スタート支援においては、地方自治体も原子力安全規制に対し自身の専門性の欠如を理由として現行の限定的な役割に安堵している実態を明らかにした。そこで、本研究では、国が「高度の専門性」という根拠を重視した背景や、「高度の専門性」が国による排他的規制を当然に導くとする論理構造について、原子力法制の立法史に遡り、当時の行政・立法資料や先行研究の分析を通じて明らかにする。具体的には、地方分権を推進する根拠(地域性、民主性、被害の直接性など)が十分に検討されてきたのかを注視し、「非」対等な関係の正当性を再検討する。

日本法の研究と並行して、原子力安全規制における地方自治体の役割について議論の蓄積を有するアメリカ法との比較研究も行う。先行研究の整理分析及び現地調査に基づき、日本における議論との異同を分析する。アメリカの原子力安全規制も、国(連邦)による排他的管轄という法的枠組みを有しているが、日本と異なり、法整備当時の社会的状況や州の反応をも含む、同枠組みの背景に関する研究が蓄積されており、それらは州への権限移譲を検討する際の基礎資料にもなっている。

#### (2) 原子力安全規制における地方自治体の権限拡大に関する課題を検討する

1)の検討結果を前提に、原子力安全規制における地方自治体の法的役割をどこまで拡大することが可能なのかについて、行政機関や原子力事業者へのインタビュー調査も交えて、明らかにする。そのためには、まず、地方自治体の権限拡大を阻害する要因(専門性の欠如、行政リソースの不足等)を補填する方法を探り、「自治力」を強化し、その上で、権限を拡大する具体的な手法を検討していく、という2つのステップを想定している。原子炉の運転・廃止プロセスに地方自治体の意見をどのように反映することができるかについて具体的に検討する。すなわち、現在は、許可に対して事実上の同意権を有するのは立地自治体のみであり、周辺自治体は避難計画を策定する義務を有するにもかかわらず同意権はおろか意見を述べる機会さえも与えられていない。そこで、本研究では、地方自治体が権限を拡大する方法として、既存の原子力安全協定の改

正やそれ以外の手段を模索し、その手段を実現する上での国の権限との抵触の可能性や国と地方自治体の新たな関係を提示する。

#### 4. 研究成果

##### (1) 日本における権限配分の議論

原子力行政分野においては、国が原子力安全規制を排他的に管轄し、地方自治体が原子力災害対策を主に担当するという、厳格な住み分けがなされている。それゆえに、原子力安全規制に係る法制度の下では、地方自治体は原子力発電所の設置許可・運転許可などについて権限を有しておらず、また、そのため、原子力発電所の安全性を検証したり、安全確保のためのシステムを構築したりするのは国の役割であり、この分野での地方自治体の判断に法的効果を認めることはできない、ということである。本研究ではこうした国による排他的な規制の理由を明らかにするため、当該論点に関する文献研究を行ったが、同論点に直接言及する文献・資料は管見の限り存在していなかった。現行制度にみられる国と地方自治体の特殊な権限配分は十分な議論を経て成立したのではない、ということが推察される。

なお、参議院「原子力規制委員会設置法案に対する付帯決議 26 番」(2012 年 6 月 20 日)では、原子力安全規制に対する地方自治体の法的関与や、国と地方自治体の協働の必要性が主張されていたが、その運用等において同決議は反映されていない。

##### (2) アメリカにおける権限配分の議論

アメリカの原子力安全規制においても、日本と同様に、連邦政府による排他的な規制がみられる。すなわち、アメリカでは連邦原子力規制委員会(Nuclear Regulatory Commission)が原子力安全規制に関する権限を有し、州は地域経済や環境への影響を理由とする規制しか認められていない。他方で、アメリカでは NRC 文書や会計検査院の報告書において、原子力安全規制における州との協働の必要性を認める議論も一定数存在する。すなわち、原子力安全行政における連邦政府が主たる規制官庁であることは留保しつつも、一定の分野に限り、州による関与の余地を探るといった具合である。たとえば、連邦原子力エネルギー法 Atomic Energy Act of 1954 の 274 条は、放射性物質の取り扱いについて、NRC から州に規制権限を移譲することを許容している。これらの州は、合意州(Agreement States)と呼ばれ、現在では 39 の州がこれに該当するところ、そこでは、州内の低レベル放射性廃棄物管理・埋設施設は、州が発行する許認可の下に運営・管理される。NRC は権限移譲に際して州に執行能力があることを審査し、また、権限移譲後も技術的支援を行う等の協力体制が敷かれる。このように、本研究では、原子力安全行政においても州が関与し得る余地はあるということ、ないし、権限移譲後における連邦と州の協働関係を明らかにすることができた。

##### (3) 原子力安全協定の運用実態にみる地方自治体の役割

原子力発電施設が立地している自治体はすべて、事業者との間に原子力安全協定を締結している。原子力法制度における地方自治体の限られた役割の下では、同協定は事業者を監督する手段として期待される一方で、その法的性質については議論があるところであった。そこで、まず、本研究では、原子力安全協定の法的性質について、立地自治体および電力事業者に対してアンケートを実施した。その結果、事業者に加え、ほぼすべての自治体が紳士協定と捉えていること、但し、協定を遵守する(させる)という姿勢は事業者・自治体にみられること、が明らかになった。紳士協定説の下でも誠実に協定を遵守していこうという姿勢がそこにはみられた。

続いて本研究では、立地自治体及び電力事業者に対するヒアリング調査を行い、原子力安全協定の意義を確認するとともに、隣接協定等の新たな協定に着目し、同協定の締結主体、背景、内容、効力等について明らかにすることができた。とりわけ、静岡県危機管理部原子力安全対策課にはご協力いただき、防災専門官をはじめとする役職の存在や、オフサイトセンターにおける国の原子力委員会職員と自治体職員との協働の様子を紹介していただき、平常時における国と自治体の役割分担を知ることができた。

また、立地自治体や周辺自治体のなかには、事業者への改善要請等を含め、原子力安全協定の改正を検討する傾向が生まれつつあることも本研究のヒアリング調査のなかで確認することができた。協定において事前了解規定を定めることを検討するものが一定数存在した。なかでも、島根県ではその傾向が強く、2022 年 4 月に行われた島根原発原子力安全協定の見直しにおいて、県が長年求めていた事前了解権を実質的に明記することができたのは、原子力行政における地方自治を認める大きな成果であろう。これに続く地方自治体があらわれていくのか、今後とも注目していきたい。

##### (4) 廃炉時代における地方自治体の役割

原子力への依存に対する消極的な原子力への依存に対する消極的な姿勢は世界各国で強まっ

ているといえる。そのなかでも、とりわけアメリカは経済的な理由を掲げ、国内の原子力施設を次々と廃炉にしている。そこで、本研究では、廃炉が決定しているアメリカ・カリフォルニア州 San Luis Obispo 郡に在る Diablo Canyon 原子力発電所を訪れ、San Luis Obispo 郡原子力安全担当職員、原子力事業者、市民環境保護団体を一同に会して、原子力行政におけるそれぞれの役割について議論することができた。Diablo Canyon 原子力発電所は既に廃炉が決定しているのであるが、安全な廃炉作業や避難計画をめぐり上記3者が意見を異にしていたため、本研究にとって非常に有益な示唆を得ることができた。まず、連邦と立地自治体との権限配分の実態について、

廃炉作業の監督業務は基本的に連邦政府 NRC が主導となって各種方針の策定や立入調査等を行っている、それに対する San Luis Obispo 郡の役割としては、災害発生時における避難計画の策定が主となり、安全規制における NRC との協働は限定されている、そして、郡は自身の能力との関係からそれ以上の権限拡大を求めていなかった、という点を明らかにし、法制度上の役割分担を越えた協働がみられないことを確認することができた。

このように、アメリカにおいても原子力安全規制分野における地方自治体の役割は限定的であるが、本研究はそのような枠組みのなかでも地方自治体の権限を拡大し得る実質的な手段があることを示している。それは、廃炉市民パネルという市民を中心とする諮問機関を媒介とする関与である。同パネルを媒介として、NRC、事業者、地方自治体、市民間で情報を共有し、政策になるべく多くの意見を反映させることができるとされる。本研究ではパネルの構成員にインタビューし、パネルが意見を形成し、NRC、地方自治体、事業者に対してその意見を表明するプロセスなどを明らかにすることができた。地方自治体は廃炉市民パネルから地域の要望や懸念を知ることができるだけでなく、パネルとともに事業者による廃炉計画や廃止措置に事実上関与していくことが許容されているのである。こうした廃炉プロセスの規制枠組みおよび廃炉市民パネルの制度と実態に関する研究成果は公表しているが、引き続き全米の廃炉市民パネルの動向についてフォローしていきたい。

一般に、廃炉というのは、運転時に比べて事業者側が市民の意向を尊重するというインセンティブが弱いとされるため、地方自治体が事業者を監督する意義は大きい。そこで、この廃炉市民パネルを市民の声の集大成としてみなし、地方自治体がパネルとともに廃炉プロセスに実質的に関与していくという制度は現行の法制度の下での権限拡大のひとつの手段として期待できよう。

#### 引用文献

NRC, Agreement State Program Policy Statement (82 FR 48535; October 18, 2017)

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 清水知佳	4. 巻 36-2
2. 論文標題 Diablo Canyon原子力発電所にみる市民参画の在り方	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 駿河台法学	6. 最初と最後の頁 19,39
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 清水知佳	4. 巻 36-1
2. 論文標題 アメリカの原子炉廃炉プロセスにおける市民参画の制度と実態 廃炉市民パネルの役割とその可能性	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 駿河台法学	6. 最初と最後の頁 33,56
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 清水知佳	4. 巻 45
2. 論文標題 伊方原発三号炉運転差止仮処分命令申立訴訟広島高裁決定	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 環境法研究	6. 最初と最後の頁 123,133
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 清水知佳	4. 巻 82
2. 論文標題 原子力安全協定の運用実態にみる地方自治体の役割	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 山梨学院大学「法学論集」	6. 最初と最後の頁 33,52
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 清水知佳
2. 発表標題 廃炉プロセスにおける市民参画の在り方
3. 学会等名 環境法政策学会
4. 発表年 2023年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------