

平成 30 年 9 月 7 日現在

機関番号：33402

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H07310

研究課題名(和文)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に関する研究

研究課題名(英文)Decentralization in Nuclear Safety Regulation System

研究代表者

清水 知佳(Shimizu, Chika)

山梨学院大学・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) 1,800,000円

研究成果の概要(和文):本研究の目的は、原子力安全規制分野における地方自治体の法的役割の拡大を模索することであり、実質的な関与方法である原子力安全協定を中心に調査した。その結果、原子力安全協定は紳士協定であるという認識の一方で、実質的には、再稼働の了解規定を含め現場では拘束力を有している実態、および、UPZ圏の拡大に伴い、隣接協定を新たに締結し、周辺自治体も含めたより多くの自治体が一丸となって協定を通して平時・緊急時の安心安全を確保していこうとしている実態、を明らかにすることができた。そこには協定の法的性質の限界を超えた、協定の運用が見られ、今後においてもその活用が期待できると思われる。

研究成果の概要(英文): This study aims to enhance the roles of local governments in the nuclear regulation system by focusing on the safety agreement with nuclear reactors, since under the current legal system, safety agreements are the most common way that the local governments can involve in the regulating process. The results are the followings; 1) regardless of its questionable legal status, local governments and reactors tend to consider it as enforceable, including permit on restart of plants, 2) not just the onsite local governments but the neighborhood governments are starting to join in the agreement and together they cope to protect the lives and the environment of the citizens.

研究分野：行政法

キーワード：原子力 地方分権

1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、これまでに、日米における国と地方自治体の権限関係について研究してきた。従来は、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研究対象としてきたが、東日本大震災を機に、原子力安全行政における地方自治体の特殊な権限関係に関心を持つに至った。2013年度から2016年度までは、公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金寄付講座「震災・原発事故からの復興に向けた環境法政策講座」研究プロジェクト(座長:高橋滋法政大学教授)に参画し、共同研究を実施した。そのなかで、研究代表者は、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、原子力行政分野における権限関係の厳格な住み分けを明らかにした。すなわち、原子力法制度の下では、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は法的効果はないのである。

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呈す。そして、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的メカニズムの導入を検討することも、許容されるべきであるという考えを発展させていくようになる(同旨、参議院「原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議 26番」(2012年6月20日))。

こうした問題関心を背景として、本研究は、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ようとするものである。

2. 研究の目的

本研究は、原子力安全規制分野における国と地方自治体の特殊な権限配分がどのように形成されてきたのかについて明らかにすることを目的とした。その上で、地方分権改革以降の法環境の中で、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させることが可能なのかについて、原子力安全協定を中心に考察した。

具体的には、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した。

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。ただし、原子力法制自体は、その根拠を明確にしているわけではない。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ことを試みた。以上の分析を踏まえ、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した。その際には、原子力安全規制分野と同様に「高度の専門性」が求められる行政分野(社会福祉、都市計画など)との比較研究や、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を行った。というのも、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全米州知事連合の反応をも含む、同枠組みの背景に関する研究が蓄積されており、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(Todd Garvey, CRS, Rep.No.R41984, State Authority to Regulate Nuclear Power: Federal Preemption under the Atomic Energy Act (2011)など)。

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

現在、原子力発電所の立地地域の地方自治体は、原子力事業者との間で原子力安全協定を締結しているが、他方で、その法的拘束力には争いがある。そこで、本研究では、全国の原子力安全協定の内容を調査・整理し、どのような内容の規定であれば法的拘束力を付与し得るのかを明らかにした。

その上で、本研究では、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、地方自治体の法的役割を実際にどこまで拡大可能なのかを検討した。

3. 研究の方法

本研究では、研究目的に掲げた検討課題の解明に向けて、以下の作業を行った。

1)文献研究:原子力安全規制における国と地方自治体の関係について、その特殊な権限配分がどのように形成されてきたのかについて、日米の先行研究や行政資料を収集し、分析した。

2)インタビュー調査による実態把握:行政機関や原子力事業者へのインタビュー調査を通じ、原子力安全規制における地方自治体の役割について、現場の視点から明らかにした。地方自治体が原発事業者と締結する「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。上記国内調査に加え、2.で述べた理由により、アメリカも調査対象とした。

3)研究成果の公表:研究代表者は研究成果を研究会等にて公表し、関連分野の研究者とともに多角的な議論を行った。それを踏まえて、研究成果を論文のかたちにとまとめて公表

した。

4. 研究成果

(1) 平成 28 年度

平成 28 年度においては、文献研究として、原子力安全規制における国と地方自治体の特殊な権限配分の根拠を明らかにすることに努めた。そこで国会討論や審議会の資料等を収集し分析したが、国に排他的な権限を認めることに対する強固な反対意見というものは、管見の限り、見つけることはできなかった。そこから、権限配分に関する議論そのものを欠いた上で各種原子力関連法が制定されていると推測した。

上記文献研究に加え、平成 28 年度は静岡県を中心にインタビュー調査を行った。静岡では、中部電力、県および御前崎市の原子力安全対策課に対して、原子力安全協定の法的拘束力および運用実態に対する見解等を聞くことができた。法的拘束力に関しては、三者ともに紳士協定であるという理解を有していた。他方で、運用面においては、平常時における情報共有から協定を真摯に遵守していこうという認識が両者に共通し、法的拘束力の欠如を補っているようであった。この点、協定に含まれる事項のなかで最も議論のあるのは「事前了解」規定であるが、浜岡協定は同規定を設けていないという特徴を有するところ、これについては、先の情報共有やコミュニケーションの延長として「実質的には事前了解と同様」の効果をもたせようとするという説明が県や市からなされた。また、福島では、福島市を中心に、原子力安全協定が掲げる、被災後の生活レベルの維持という目標が達成できているか否かについて、支援センター等を訪問し、実際に子供を連れて戻ってきた母親等にインタビューすることで、被災者側の意見を知ることができた。

(2) 平成 29 年度

平成 29 年度は、平成 28 年度の研究成果を基礎として、本研究の主たる目的である、原子力安全規制分野における地方自治体の法的役割をどのように拡大することが可能なかを明らかにすることに努めた。具体的には、北海道函館市、静岡県、島根県、福島県の原子力安全対策課に対してインタビューを行い、国の原子力政策に対して地方自治体がどのように関与していくのが適当なのか、現場の声を聞くことができた。なかでも、函館市は大間原発訴訟において全国ではじめて自治体として原告となっているが、インタビューでは、地方自治体が国に意見を述べるには現行法制度下では訴訟参加しか残されていないことが、地方自治体が原発政策に対して本件のように意思を統一させるには、党を超えた見解であることを明確にしなければならないこと、などの率直かつテクニカルな意見を聞くことができた。こうした訴訟参加以外の方法には、原子力安全協定を通じた実質的な関与が最も有用であると考

えられるが、その運用状況について、平成 28 年度に続き、静岡県を中心に、全国の立地自治体の原子力安全対策課および電力事業者にインタビューを行った。その結果、原子力安全協定は紳士協定であるという認識の一方で、実質的には、再稼働の了解規定を含め現場では拘束力を有している実態、および、UPZ 圏の拡大に伴い、隣接協定を新たに締結し、周辺自治体も含めたより多くの自治体が一丸となって協定を通して平時・緊急時の安心安全を確保していこうとしている実態、を明らかにすることができた。そこには協定の法的性質の限界を超えた、協定の運用が見られ、今後においてもその活用が期待できると思われる。

国と地方自治体の偏った権限配分については、地方自治体に「高度な専門性」がないということが主たる理由として掲げられてきたが、福島原発事故以降は、多くの自治体が、原子力に関する基礎・応用知識を学ばせる職員研修を実施する等と各種対策を講じていることが明らかとなった。但し、全国の立地自治体に関するアンケートからは、国からの権限移譲を望む声は少なく、原子力安全行政が国による排他的な管轄に概ね満足しているようであった。以上得た知見を整理すると、立地自治体は、国を主体とする規制システムの下に、地域住民の安全安心の確保を実現し得る権限拡大を求めている、ということになる。

以上挙げた国内における研究に加え、29 年度はアメリカサンフランシスコ市を訪れ、Diablo 原発の避難計画について、SLOMFP (San Luis Obispo Mothers for Peace) のメンバーに対するインタビューを実施することができた。同州は、安全規制に関する権限を連邦政府に対して留保しているため、事業者に対する規制は連邦規制が課され、州による規制は実施されていなかった。そうした状況で、地元自治体 San Luis Obispo を説得し、市とともに事業者に対して廃炉を要求したのが、インタビュー先である SLOMFP である。同団体からは、州と市の権限関係、および、廃炉に向けて地元自治体および市民団体が交渉した過程を聞くことができた。州に規制権限がない状況は日本の自治体と同様であり、市と市民団体による協働のあり方は本研究にとって大きな示唆となった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 3 件)

清水知佳「原子力安全協定の運用実態にみる地方自治体の役割」山梨学院大学法学論集 82 号、査読無、掲載決定済。

清水知佳「国・地方関係と地方分権」『政治行政入門』(公人の友社、2017 年) 査

読無、122-125 頁。
清水知佳「行政責任と公私協働」『政治行政入門』（公人の友社、2017 年）査読無、164-176 頁。

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

清水知佳 (SHIMIZU, Chika)
山梨学院大学法学部政治行政学科
准教授
研究者番号：10585243

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし

(4) 研究協力者

なし