

第 1 章

原子力安全協定における事前了解の性質について

研究員
林 洋 志

目次

I	はじめに（問題意識）	4
II	安全協定の概要	5
	1. 安全協定の主な内容	5
	2. 福島原発事故前後の安全協定を巡る動き	6
	(1) 安全協定締結当時	6
	(2) 福島原発事故以前	6
	(3) 福島原発事故以降	7
	3. 原子力法制における位置付け	7
	(1) 原子炉等規制法及び原災法との関係性	7
	(2) 安全協定の果たす役割	9
III	安全協定における事前了解	9
	1. 事前了解条項	10
	2. 事前了解に至る手続	11
	(1) 各自治体の事前了解に至る手続や意思決定	11
	(2) 手続上の問題	12
	3. 事前了解の法的性質	13
	(1) 裁判上の位置付け	13
	(2) 法的拘束力の有無	14
	4. 事前了解の射程	16
	5. 締結自治体の範囲	16
	(1) 立地自治体と周辺自治体の安全協定における異同	16
	(2) 地元の範囲の問題	17
IV	事前了解の性質に係る考察	18
V	おわりに	20

I はじめに（問題意識）

わが国の原子力政策は、2018年に策定された第5次エネルギー基本計画により今後の方向性が示されている。同計画では、原子力発電所は、優れた安定供給性と効率性を有しており、運転コストが低廉で変動も少なく、運転時には温室効果ガスの排出もないことから、長期的なエネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源と位置付けている。また、同計画は、再生可能エネルギーの導入や火力発電の効率化等により全発電量に占める原子力発電所の割合を可能な限り少なくしていくとする一方、原子力規制委員会により規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進めることを示している¹。

しかしながら、東日本大震災を起因とする福島第一原子力発電所事故（以下「福島原発事故」という。）の発生に伴い各原子力発電所の運転停止措置を採られて以降、全国の原子力発電所で再稼働に至っているのは、9基（2020年10月末時点）にとどまっている²。再稼働の遅れは、新規規制基準への適合性審査や安全対策工事に時間を要していることが大きな要因となっている。他方、原子力事業者（以下「事業者」という。）が再稼働に向けた地元の同意を得ることに難航していることも一つの原因に挙げられる。

この点、従来から原子力発電所の設置・稼働は、電気事業法及び核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（以下「原子炉等規制法」という。）に基づき法規制を受けており、2012年の原子炉等炉規制法の改正等により原子力安全・保安院及び原子力安全委員会に代わり発足した原子力規制委員会がその規制の主体を担っている。他方で、原子炉等規制法において地方自治体の役割については、2012年の同法改正後も一切規定されておらず、原子力発電所が立地する地方自治体は規制主体としての役割を与えられていない。そうした法制度下で、各自治体は、地域住民の安全確保等を目的として、事業者と原子力安全協定³を締結してきた経緯がある。

しかし、福島原発事故以降、各自治体は、原子力発電所の再稼働にあたり地域合意形成プロセスにおける安全規制への関与を強めている。本来、事業者は原子力規制委員会による適合性審査の後、工事計画認可や保安規定変更認可、使用前審査を終えれば、事業者の判断で原子力発電所の再稼働を行うことになるが、再稼働には地元の同意が必要であると考えられ

¹ 資源エネルギー庁「第5次エネルギー基本計画」（2018年7月3日閣議決定）19頁。

² エネルギー基本計画を踏まえ国が策定した「長期エネルギー需給見通し」は、2030年度の電源構成における原子力の割合を20～22％程度とする方針を示している。その目標を達成するためには、設備利用率を70～90％と想定した場合、約3,000～3,500万kWの原子力発電設備容量が必要となるが、2019年9月時点では、営業運転を再開した9基で約900万kWにとどまっている。一般財団法人日本原子力文化財団WEBサイト「日本のエネルギー政策～2030年、2050年に向けた方針～」、<https://www.jaero.or.jp/sogo/detail/cat-01-04.html>（最終閲覧日：2020年11月19日）。

³ 原子力安全協定の正式名称は、締結する自治体及び事業者により異なるため、本稿では以下「安全協定」で統一する。

ている⁴。その根拠は、安全協定に基づく立地自治体の事前了解である。立地自治体の事前了解は、再稼働するための事実上の条件となっており、事業者は法令上の規制基準を満たしても、立地自治体の事前了解を得ない限り、原子力発電所を稼働させることができないため、安全規制上の規制主体でない自治体が、事前了解を通じて実質的な規制権限を有している状態となっている。そのため、立地自治体は事前了解を通じて、原子力災害対策を含む様々な視点で関与を図ろうとしている。

また、これまで安全協定を締結していなかった周辺自治体においても、安全協定の新規締結を求める動きや事前了解条項の追加といった内容の強化を求める動きが広がっている。その動きのなかで、事前了解及び協定締結自治体の範囲拡大の是非等について、各地域で様々な議論がなされており、特に事前了解は、原子力発電所の再稼働の可否を左右するため、議論における大きな争点となっている。

そこで本稿では、そのような現状を踏まえ、安全協定の主な内容や福島原発事故前後の安全協定を巡る動き、原子力法制における安全協定の位置付けについて概観するとともに、安全協定における事前了解について、その性質や課題を整理した上で若干の考察を行う⁵。

なお、本稿の意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りは全て筆者個人に帰属する。

II 安全協定の概要

1. 安全協定の主な内容

安全協定は、原子力施設の立地する道県及び市町村が、当該地域住民の安全確保や周辺環境の保全等を目的として、施設設置者である事業者との間に締結する協定である。安全協定の内容は、以下のような安全対策、公害対策及び防災対策等に係る項目で構成されている^{6 7}。

- ・施設の新設または増設、変更に対する事前了解
- ・異常時等における情報の迅速な連絡・通報義務

⁴ 小池拓自「新規規制基準と原子力発電所の再稼働—川内原発再稼働をめぐる論点を中心に—」調査と情報840号（2015年）9頁。

⁵ なお、安全協定は、原子力発電所に限らず、再処理工場やウラン濃縮工場といった原子燃料サイクル施設等でも締結されているが、本稿では原子力発電所の安全協定のみを取り上げる。

⁶ 菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題—自治体の役割を中心に—」ジュリスト1399号（2010年）36頁。

⁷ 例えば、宮城県及び女川町、石巻市は東北電力株式会社と女川原発に係る安全協定を締結しており、同協定は、ここに挙げる6項目が含まれるほか、発電所の保守運営状況の情報公開、協定違背時の措置、請負企業等の指導、安全確保対策についての諸調査への協力等に関する項目で構成される。東北電力株式会社WEBサイト「女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定書」、https://www.tohoku-epco.co.jp/electr/genshi/safety/onagawa/pdf/municipality_01.pdf（最終閲覧日：2020年11月19日）。

- ・自治体による立ち入り調査・安全措置要求の受け入れ
- ・環境放射能や温排水の調査・測定及びその公表
- ・防災対策への協力
- ・事業者による損害賠償

なお、それぞれの立地地域における安全協定の内容はおおむね共通するが、安全協定は自治体と事業者の合意による取り決めであり、地域独自の内容を定めることができることから、立地地域により若干の項目及び内容の違いがある。例えば、石川県（志賀原発）等の安全協定には事業者の協定違反時の措置に係る項目、福井県（大飯原発等）等の安全協定には原子炉の運転再開時の事前協議に係る項目が定められている⁸。また、事業者による損害賠償に係る項目や、後述する事前了解に係る項目等は、立地地域によって文言の違いが見られる。

2. 福島原発事故前後の安全協定を巡る動き

(1) 安全協定締結当時

安全協定が最初に締結された例は、1969年に福島県と東京電力株式会社との二者間で締結された協定であり、その内容は環境放射能や温排水に関する規定が中心で、当時の高度経済成長に伴う公害問題の顕在化と、それに対する地元住民の反発という全国的な動きを背景に持ち、公害防止協定の一種としての意味合いが強かった。その後、1971年に静岡県や福井県でも同様の協定が締結され、以降、全ての原子力発電所に関して立地自治体と事業者が安全協定を締結することが通例となった⁹。

前述のとおり安全協定は公害協定の一種として締結されたが、公害防止協定と大きく異なる点の一つに、改定が頻繁に行われているという点が挙げられる。改定が頻繁に行われるということは、事業者と自治体の関係に変化が生じていることを意味し得る¹⁰。そこで、次項以降、改定経緯を中心に、安全協定を巡る動きについて概観する。

(2) 福島原発事故以前

まず、福島原発事故以前について、安全協定はもっぱら原子力発電所の事故やトラブルの続発に伴い改定されている。1970年代末から1990年代半ばにかけて、国外でスリーマイルア

⁸ 末田一秀「自治体にはできることはたくさんある」反原発運動全国連絡会編『地方自治のあり方と原子力』（七つ森書館、2017年）37-40頁。なお、立地地域ごとの安全協定の項目についても同書に整理されている。

⁹ 菅原慎悦，木村浩「安全協定の現状と課題」2007～2008年度原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会 中間報告（東京大学公共政策大学院エネルギー・地球環境の持続性確保と公共政策，2009年）34頁。

¹⁰ 菅原，木村・前掲注(9)35頁。

イラランド事故及びチェルノブイリ事故が発生したことや、国内の原子力発電所のトラブルの発生による社会情勢の変化や周辺住民の不安感の高まりがその背景にある。その間、自治体による立入調査権限の拡大、緊急時の通報連絡事項の項目の追加等といった改定が行われている。自治体は原子力発電所の安全性の確認のため、事業者に対してより多くの情報を出させる必要があることから、改定の多くは通報連絡の強化が中心となっており、速やかな情報提供による住民の不安感の低減等が目的となっている¹¹。

また、1995年のもんじゅナトリウム漏れ事故、1999年の東海村JCO臨界事故等の発生に伴い、通報連絡事項の対象範囲拡大に加え、情報公開の新設や事業者の努力義務の追加等の改定が行われている。この改定の背景にあるのは、事故そのものの恐怖感だけでなく、事業者の情報隠蔽等による自治体の事業者への信頼感喪失が大きい。自治体は、事業者に情報を出させるだけではなく、情報自体の信頼性を高めるため、情報の量を要求するだけでなく、事業者の自助努力を促して情報の信頼性を高める内容を協定に盛り込んでいる¹²。

(3) 福島原発事故以降

次に、福島原発事故以降の安全協定を巡る動きについては、原子力災害対策の側面が強くなっている。原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」という。）が改正され、避難計画の策定範囲が防災対策を重点的に充実すべき地域（以下「EPZ」という。）から緊急時防護措置準備区域（以下「UPZ」という。）に変更となり、同時に、自治体の防災義務の範囲が拡大された。一方で、安全規制分野においては、自治体の権利義務に関わる部分では改正がなされず、法制度上の役割分担が明確化された。そのため、とりわけ周辺自治体において、安全協定を締結することにより地域住民の安全確保という本来的任務の拡充を目指す自治体が増えており¹³、実際に多くの周辺自治体が事業者と安全協定を締結している。

以上のように、自治体と事業者は、相互の関係の変化や社会情勢の変化のなか、その変化に応ずる形で安全協定を見直していることが分かる。

3. 原子力法制における位置付け

(1) 原子炉等規制法及び原災法との関係性

安全協定の各条項を見る限り、安全協定は、原子炉等規制法（原子力安全規制）と原災法（原子力災害対策）の双方の枠組みの中で位置付けることができよう。例えば、「施設の新

¹¹ 菅原ほか「安全協定にみる自治体と事業者との関係の変遷」日本原子力学会和文論文誌8巻2号（2009年）158-161頁。

¹² 菅原ほか・前掲注(11)160-161頁。なお、福島原発事故以前の各自治体における安全協定の詳細な改定経緯については、同論文に詳述される。

¹³ 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（2018年）33-34頁。

設または増設、変更に対する事前了解」等は原子炉等規制法に関係し、「防災対策の協力」等は原災法に関係している。

原子力安全規制においては、原子力委員会が国の施策を遂行し、原子炉等規制法に基づき原子力規制委員会がその規制を管轄するというように、国の行政機関が原子力政策を担う基本的枠組みが定められている一方で、自治体の役割について明確に規定しておらず、原子力安全規制において自治体は権限を一切持っていない¹⁴。他方で、原子力災害対策については、原災法において自治体の責務（原災法5条¹⁵）は明確に示されており、原子力災害対策に関わる安全協定の条項についても、事業者の報告の徴収（同法31条）や原子炉への立入検査（同法32条）等、原災法に法的根拠を求めることが可能な条項が存在する。

ただし、原子力安全規制と原子力災害対策は直接リンクしているわけではなく、原子炉自体の安全性に直結しない原子力災害対策については、原子炉設置変更許可要件に含まれない。例えば、避難計画が合理的でなくても、原子力規制委員会は原子炉設置変更許可をすることができる¹⁶。原子炉等規制法に基づく原子炉設置許可等は、「災害の防止上支障がない」という基準（いわゆる「新規制基準」）により判断されるが、新規制基準は、IAEAの深層防護の概念に依拠しており、重大事故等対策を講じることを要求事項とするが（深層防護のうち第4層）、原子炉の緊急事態の対応に関する緊急時計画等の整備（深層防護のうち第5層）等は要求事項とされていない。原子炉等規制法全体として、IAEAが示す深層防護のうち、第1層から第4層の防護レベルまでに関する事項については、事業者に対する事業の規制を通じて担保されている。一方で、第5層の防護レベルに関する事項については、法制度上、「災害」の一形態としての「原子力災害」に対し、国、自治体、事業者がそれぞれの責務を果たすこととされており、災害対策基本法及び原災法によって措置されている¹⁷。すなわち、原子力安全規制と原子力災害対策は、原子炉等規制法と原災法により法制度上の住み分けがなされている。

なお、原子炉等規制法に基づく原子炉設置許可は、原子炉の「位置、構造、設備」が「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ものである」ことを要件としているが、同要件が原子力災害対策の視点を含むと解釈することが可能であ

¹⁴ 清水知佳「原子力安全規制における地方自治体の役割—日米比較—」高橋滋編『福島原発事故と法政策震災・原発事故からの復興に向けて』（第一法規、2016年）201頁。

¹⁵ 同法5条は、自治体の責務について、「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」と明示している。

¹⁶ 清水晶紀「原子力災害対策の観点を踏まえた原子力安全規制法制の再構成」福島大学行政社会学会行政社会論集（2018年）26頁。

¹⁷ 原子力規制委員会「実用発電用原子炉に係る新規制基準の考え方について」（2018年12月19日改定）67-76頁。

るという見解もある¹⁸。しかし、「位置、構造、設備」という文言を素直に読む限り、実効的な原子力災害対策を実施可能という意味を同要件に読み込むことが容易とは言い難く、行政実務においても法改正によらずに原子炉等規制法に原子力災害対策の視点を組み込むことには消極的である¹⁹。

(2) 安全協定の果たす役割

前述のとおり、自治体は原子力安全規制上の権限を一切有していない。しかし、自治体は、住民の生活安全確保や地域環境秩序の維持につき、責務を負うところ、施設の立地対策、周辺公害対策、防災対策等について、住民の要望に応えつつ、自治体が事実上広範囲に関与せざるをえない状況があり、安全協定を通じてその責務を全うしてきた²⁰。国の原子力安全規制は、それによって原子炉の安全性を担保するものであるが、地域住民への情報公開や地元の意見の尊重といった点が不足しており、この点を補完するという意味で、自治体は安全協定を拠り所にしてきた。その際、法律レベルの規制に対し、社会の変化や科学技術の知見の進歩、地域の固有性等を柔軟に反映することが容易な安全協定は、原子力安全規制を地域の事情に即したより実効的なものに昇華させていく役割を果たしてきたと言える²¹。

また、地域住民との良好な関係のもと円滑に原子力発電所を稼働させたい事業者にとっては、安全協定は地元対策の有効な手段であり²²、地元住民の安全を確保すべく、法の枠組みを超えてまで最大限の努力を払ったことが証明されることから、原子炉の新增設や再稼働時における地元合意形成において重要な役割を担っている²³。

Ⅲ 安全協定における事前了解

ここまで、安全協定の変遷、法的位置付け及び役割についてみてきた。このような安全協定に対する評価として、安全協定は事業者と自治体との信頼関係を築く上で重要な役割を果たしてきたと言え、安全協定を通じて自治体が原子炉稼働の可否に関与しようとしてきたことについて、住民の生命・健康保護の観点から肯定的に評価する見解も多い。

他方で、原子炉の稼働に対する事前了解を求める自治体もあり、原子炉稼働の可否について、安全協定に基づく事前了解により、実質的な自治体に拒否権を与えることになりかねないとの批判も強く、事業者の機動的事業運営を阻害しているといった指摘もある²⁴。従来、

¹⁸ 例えば、下山憲治「原子力規制の法的問題—いわゆる新規制基準の法的論点を中心に—」環境と公害47巻2号（2017年）24-26頁等。

¹⁹ 清水・前掲注(16)36頁。

²⁰ 磯部力「原子力協定の法的性質」日本エネルギー法研究所報告書65号（1995年）62-65頁。

²¹ 菅原、木村・前掲注(9)43頁。

²² 松本和彦「原発再稼働と民主的意思形成」行政法研究12号（2016年）72頁。

²³ 磯部・前掲注(20)60頁。

²⁴ 菅原慎悦ほか「安全協定をめぐる一考察 公害防止協定を通じて」日本原子力学会和文論文誌10巻2

安全協定をめぐる議論において、事前了解の問題は重要な位置付けがなされてこなかったが、特に福島原発事故以降の原災法等の改正等により、原子力災害対策における自治体の位置付けが変わる中で、焦点となっているのは再稼働に対する自治体の事前了解である。そこで、以下では事前了解の手続や法的性質等について整理した上で若干の考察を行う。

1. 事前了解条項

それぞれの原子力発電所で締結されている安全協定のうち、事前了解に関わる条項を以下のとおり抜粋した。

①女川原発（女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定書²⁵）

第12条 乙は、原子炉施設及びこれと関連する施設等を新增設しようとするとき又は変更しようとするときは、事前に甲に協議し、了解を得るものとする。（甲：宮城県・女川町・石巻市，乙：東北電力株式会社）

②大飯原発（原子力発電所周辺環境の安全確保等に関する協定書²⁶）

第3条 乙は、発電所の新增設に伴う土地の利用計画，冷却水の取排水計画および建設計画について，事前に甲の了解を得なければならない。

2 乙は、原子炉施設に重要な変更を行おうとするときは，事前に甲の了解を得なければならない。（甲：福井県・おおい町，乙：関西電力株式会社）

③川内原発（川内原子力発電所に関する安全協定書²⁷）

第6条 丙は、原子炉施設及び復水器の冷却に係る取放水施設を増設又は変更しようとするとき、並びに新核燃料、使用済核燃料及び放射性廃棄物の輸送計画（輸送上の安全対策を含む。）を策定しようとするときは、甲及び乙に対して事前に協議する²⁸。（甲：鹿児島県，乙：薩摩川内市，丙：九州電力株式会社）

号（2011年）121頁。

²⁵ 東北電力株式会社WEBサイト・前掲注(7)（最終閲覧日：2020年11月19日）。

²⁶ 福井県WEBサイト「原子力発電所周辺環境の安全確保等に関する協定書」，<http://www.atom.pref.fukui.jp/anzen/kyotei04.pdf>（最終閲覧日：2020年11月19日）。

²⁷ 鹿児島県WEBサイト「川内原子力発電所に関する安全協定書」，http://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/11396_20191023113244-1.pdf（最終閲覧日：2020年11月19日）。

²⁸ なお、川内原発の安全協定は、事前了解ではなく事前協議となっているが、実質的には事前了解と同様の手続を行っている。例えば、九州電力株式会社は、新規規制基準施行に伴う原子炉設置変更許可申請時に鹿児島県及び薩摩川内市へ許可申請に伴う事前協議書を提出し、原子力規制委員会から原子炉設置変更許可受領後に、鹿児島県及び薩摩川内市より事前協議の了承を得た上で再稼働を行っている。九州電力株式会社WEBサイト「川内原子力発電所1，2号機の新規制基準施行に伴う原子炉設置変更許可申請に係る事前協議について」（2014年11月7日），<http://www.kyuden.co.jp/var/rev0/0044/1585/ffq6ccuz7.pdf>（最終閲覧日：2020年11月19日）。

このように、一部を除く全ての立地自治体の安全協定に事前了解条項が含まれている²⁹。各安全協定の同条項は、条文の内容に若干の差異があるものの、概ね同様の内容になっており、事業者は「原子炉施設の新增設及び変更する際に、事前に了解を得なければならない」という趣旨となっている。しかし、原子炉施設の変更の対象が何を指すかは一義的に明確ではない。安全協定と同時に締結する覚書や要綱等において、その対象を原子炉設置変更許可（原子炉規制法43条の3の8第1項の規定に基づく許可）による変更と具体的に定める安全協定（島根原発等³⁰）もあれば、明確に定めていない安全協定（大飯原発、美浜原発等³¹）もあり、安全協定によって内容は異なっている。

2. 事前了解に至る手続

(1) 各自治体の事前了解に至る手続や意思決定

事前了解の手続は自治体や対象案件によって様々であるが、事業者が国へ許可申請等を行う前に、まず立地市町村の首長の了解、次いで立地道県の首長が了解を行うという手続が多い。立地地域において重要な問題となったプルサーマル計画実施等の場合には、設置変更許可前の事前了解に加え、許可後にあらためて自治体側で検討が行われ、その後に最終的な事前了解が出されるという、二度にわたる事前了解の手続が行われている。また、原子炉施設の変更等に当たらない、トラブルによって計画外停止した施設の運転再開も、その手続を準用される例が多く、計画外停止後の運転再開に当たっては実質的に自治体の事前了解が必要とされている³²。なお、福島原発事故以降の再稼働時の事前了解について、多くの事業者は、原子力規制委員会への原子炉設置変更許可申請に際し、立地自治体に対して事前了解を要請している³³。

²⁹ 浜岡原発の安全協定は、全国の安全協定で唯一事前了解条項を含んでいないが、安全協定に付随する解釈書では、「通報措置要領に基づいて事前に通報がされ、事前協議を通じて実質的に事前了解が担保されていることによる」（「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」解釈書11条1項）とされる。なお、浜岡原発における自治体の事前了解へのプロセスについては、菅原慎悦ほか「原子力発電所に対する自治体関与のあり方についての一考察：浜岡の安全協定を例に」土木学会論文集D66巻3号（2010年）316-328頁に詳述される。

³⁰ 島根原発周辺地域住民の安全確保等に関する協定の運営要綱4条は、事前了解条項における「重要な変更を行おうとするとき」とは、「原子炉等規制法43条の3の8第1項の許可を受けようとする場合をいう。ただし、周辺地域住民の安全確保等に影響を及ぼさないものは除く。」としている。

³¹ 大飯原発では、関西電力株式会社と福井県、おおい町の間で安全協定に付随して「原子力発電所周辺環境の安全確保等に関する協定書の運用に関する覚書」が結ばれているが、「重要な変更を行おうとするとき」が何を対象としているかは記載されていない。

³² 菅原・前掲注(6)39頁。

³³ 例えば、中国電力株式会社は、島根原発の原子炉設置変更許可申請に際して事前了解願いを提出し島根県の了解を得ているが、島根県は原子力規制委員会の審査が完了後に、県議会、県の安全対策協議会、原子力安全顧問、松江市や周辺自治体等の意見を聴いて最終的な了解を判断するとしており、プルサーマル計画に対する事前了解と同様のプロセスとなっている。島根県ホームページ「「島根原子力発電所周辺地域住民の安全確保等に関する協定」第6条に基づく事前了解願いの取扱方針」、https://www.pref.shimane.lg.jp/bousai_info/bousai/bousai/genshiryoku/doukou.data/280617-

そして、事前了解に向けた意思決定は自治体の首長が行っているが、明確な意思決定プロセスは用意されておらず、規制機関（原子力安全・保安院又は原子力規制委員会）の判断を踏まえた上で、関係自治体や地元住民、議会、関係委員会の意見等を総合的に考慮しつつ、立地道県の首長が最終的な判断を行う仕組みになっている場合が多い³⁴。

各自治体の再稼働に対する事前了解への意思決定プロセスを見ていくと、2014年に再稼働した川内原発では、新規制基準に適合したこと、県議会や立地自治体である薩摩川内市市議会が再稼働の陳情を採択したこと、避難計画等の整備が進んだこと、説明会を多数実施し避難計画や審査計画に対して住民の理解が進んだこと等を理由として、鹿児島県知事（当時）が事前了解を行っている³⁵。また、未だ再稼働に至っていない柏崎刈羽原発では、新潟県知事が、新潟県独自の三つの検証（「福島第一原発の事故原因の検証」、「原発事故が健康と生活に及ぼす影響の検証」、「万一原発事故が起こった場合の安全な避難方法の検証」）の整理、それを踏まえた避難計画の検討、県民の意思の確認が終わるまで再稼働に同意しない態度を示している³⁶。他方、玄海原発の再稼働における佐賀県知事（当時）のように、再稼働は事前了解の対象外につき、事前了解は不要であると判断した事例も存在する³⁷。

このように、立地自治体ごとに異なる意思決定プロセスとなっていることが分かる。

(2) 手続上の問題

以上のように、各原子力発電所で安全協定が結ばれて以降、様々な場面で自治体は、事前了解の手続を行ってきたが、事前了解における手続上の問題点として、自治体の事前了解に至る手続の不透明さが挙げられるのではないかと。III 1 で見たように、事前了解の条項は各安全協定によって若干異なっており、全体として曖昧な文言になっている。例えば、原子炉施設の変更に際して、事前了解の対象の範囲は一義的に明確ではなく、自治体の意思決定に至るまでの具体的な手続は何も示されていない。

つまり、発電所の再稼働にあたり、そもそも事前了解が必要なのか、あるいは事業者は自治体の事前了解を得るために何を満たせばよいか明確な判断基準がないと言える。

この点、一義的に明確ではないがゆえに、自治体においては、社会情勢の変化や技術発展等に対して柔軟性があり、安全協定の主目的である「住民の安全確保や地域環境秩序の維持」

2_toriatukaihousin.pdf（最終閲覧日：2020年11月19日）。

³⁴ 菅原・前掲注(6)40頁。

³⁵ 鹿児島県WEBサイト「知事説明要旨（川内原子力発電所再稼働関係）」、http://www.pref.kagoshima.jp/aj02/infra/energy/atomic/documents/42584_20141118140534-1.pdf（最終閲覧日：2020年11月19日）。

³⁶ 池内了「序 原発立地自治体・地元自治体に問われていること」立石雅昭・にいがた自治体研究所編『原発再稼働と自治体—民意が動かす「3つの検証」—』（自治体研究社、2018年）6-7頁。

³⁷ 佐賀県WEBサイト「平成25年7月17日（水曜日）知事定例記者会見」（2013年7月17日）、http://www.saga-chiji.jp/kaiken/2003_2014/index.html?page=20130717（最終閲覧日：2020年11月19日）。

という責務を果たす上では有用であると言える。他方、法律上の根拠を持たない安全協定は、協定内容の適切性や正統性を担保する手続が同時に確保されていなければ、民主的統制から逸脱してしまう可能性を内在している³⁸。

そのため、客観的判断要素の欠如から、自治体の事業者への関与範囲が際限なく増える可能性が生じると考えられる。

また、客観的判断基準がないがゆえに、行政実務上、事前了解の判断は、各自治体の首長の政治判断に委ねられる場合もある。原子力安全は地域政治において存在感のある課題となるため、首長の政治判断に委ねられるとすれば、当該地域における様々な政治情勢によって、判断が左右される可能性も考えられる³⁹。

3. 事前了解の法的性質

次に事前了解の法的性質について、裁判所の位置付けや法的拘束力の有無といった観点から検証する。

(1) 裁判上の位置付け

まず、事前了解が争点となった裁判例として、女川原発再稼働同意差止仮処分命令申立事件（仙台地裁決定）⁴⁰が挙げられる。本件は、女川原発の周辺住民（債務者）が、立地自治体の宮城県、石巻市（債権者）に対して、避難計画の不備を根拠として、同発電所再稼働への安全協定に基づく事前同意の差止めを求める仮処分を仙台地方裁判所に申し立てた事例である。裁判所は、「本件了解等を、2号機の再稼働という東北電力による行為と同視することはできず、本件了解等自体をもって、本件2号機の再稼働をさせ、それに伴って放射性物質放出事故を発生させる具体的危険性がある行為と評価することはできない」と判示し、人格権侵害の具体的危険性があるとはいえないとして住民側の申立てを却下した。本件は、事業者に対する原子力発電所の運転差止（民事訴訟）や、国に対する設置変更許可取消訴訟（行政訴訟）の請求と異なり、地方自治体が当事者となり、事前了解の差止めを対象とした新しい原子力訴訟である。

裁判所は、「事前了解は再稼働を積極的に求める性質のものとは解されない」として、事前了解と再稼働の直接的な関係を否定しているが、債権者の事前了解が差止請求の対象となることを前提に決定を下しており、同様の訴訟が提起される可能性を考えると、事業者においては裁判上のリスクとなり得る可能性がある。また、本件では避難計画の不備の有無や、

³⁸ 菅原・前掲注(6)43頁。

³⁹ 寿楽浩太「原子力立地許認可・安全規制の法制度と地域の社会的意思決定プロセスをめぐる現状把握と課題整理」2007～2008年度原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会 中間報告（東京大学公共政策大学院エネルギー・地球環境の持続性確保と公共政策，2009年）2頁-10頁。

⁴⁰ 仙台地決令2・7・6判例集未登載（令和元年（ヨ）第99号）。

事前了解と避難計画の実効性との関係性について判断していないが、避難計画の整備は地方自治体の義務であることを踏まえると、今後も、大きな争点となることが予想される。

なお、仙台地裁決定を受け、債務者らは仙台高等裁判所に即時抗告の申立てをしたが、仙台高裁は仙台地裁決定を支持し、本件抗告を棄却している⁴¹。

(2) 法的拘束力の有無

安全協定の法的性質については、旧来から学説上争いがある。仮に事業者が事前了解なしに原子炉を稼働させた場合は協定違反となるが、法的拘束力を有するかどうかは見解が分かっている。従来の通説的見解は、安全協定を法的拘束力のない紳士協定に過ぎないと整理し、事前了解のない原子炉稼働も法的には可能であるとする紳士協定説である。このような見解は、協定の当事者となる事業者には条例以外の方法で義務を課し、権利を制限することはできない（地方自治法14条2項）とするものや、原子炉等規制法が国による規制独占体制を整備していることを前提に、原子力安全協定による地方自治体の上乗せ規制を法律の優位原則違反と理解するものである⁴²。したがって、紳士協定説に依拠すると、事業者が安全協定に違反した場合、政治的・社会的批判を受けることはあっても法的に安全協定の履行を強制されることはない。

これに対し、近時の有力な見解として、安全協定を一種の契約とみなし、事前了解なき原子炉稼働に契約違反の法的効果を認める契約説がある。このような見解は、安全協定と同様に、自治体と事業者との間に結ばれる協定であり、住民の安全確保や環境保全等を目的とする点で安全協定と一致する公害防止協定の法的拘束力を肯定した最高裁判決⁴³等の存在を踏まえ、協定を対等当事者の自由意思に基づく契約と理解するものである。当事者に任意の合意がある限り、法的拘束力を見出すことは可能と考え、事業者が追加的・過重的に負担することも適法とされる。しかし、法的拘束力の程度は協定の条項ごとに判断されるべきであり、法的拘束力を発生させる前提として、合意の任意性、協定目的と手段の合理性、義務内容の

⁴¹ 仙台高決令2・10・23判例集未登載（令和2年（ラ）第115号）。なお、本件の決定理由は仙台地裁決定と概ね類似するものであり、裁判所は、事前了解について「避難計画の実効性が不十分であるという観点から再稼働の直接の原因ではないこれらの行為を差し止めるほどの必要性は、直ちに認められるものではない」、「女川原発2号機を再稼働させる東北電力の行為と同視できるものではない」と判示している。ただし、避難計画の実行性については、「住民の福祉ないし地域住民の健康を守るという観点から原子力防災時におけるUPZ内住民の避難計画の実効性を検討すると、宮城県や石巻市も一定程度認めているように、現状ではなお相当の課題が残されていることは認めざるを得ない」とも指摘している。

⁴² 原田大樹『グラフィック行政法入門』（新世社、2017年）234頁。

⁴³ 最判平21・7・10判時2058号53頁（旧福岡町産廃処分場公害防止協定事件）。「福岡県産業廃棄物処理施設の設置に係る紛争の予防及び調整に関する条例」に基づき、産業廃棄物処理施設の立地自治体が産業廃棄物処理業者との間で公害防止協定を締結した場合において、同協定には法的拘束力がある前提として、知事のした設置許可処分の有効期間内に施設を廃止する旨の条項についても廃棄物の処理及び清掃に関する法律に違反しないと判示し、前記条項の法的拘束力を否定した原判決（福岡高判平19・3・22）が破棄され、原審に差し戻された事例。

特定性、履行可能性、強硬法規の適合性等の諸要素が充たされている必要があると考えられている⁴⁴。そのため、公害防止協定に関する裁判例⁴⁵では、条項の文言を個別に審査した上で契約と評価する傾向にある⁴⁶。契約説に依拠すると、事業者が安全協定に違反した場合、法律上の根拠がないため、自治体は行政上の強制執行や行政罰は認められないが、民事執行による履行強制や間接強制等は認められることになる⁴⁷。

このように学説上の見解は分かれているが、現実には、安全協定は法的拘束力の有無にかかわらず、安全協定の遵守が地域との信頼関係を構築していく上で重要な意味を持っていると当事者間で認識されており、安全協定は一種の規範として機能してきた⁴⁸。しかしながら、前述の仙台地裁決定では、自治体及び地元住民は事前了解が少なくとも差止めの対象となることを前提としており⁴⁹、福島原発事故以降の自治体の認識の変化や、当事者間の認識の差も生じているのではないだろうか。

事業者が安全協定を遵守している限り、法的拘束力の問題が顕在化することはないが、仙台地裁決定は、今後の事前了解を巡る裁判上の争いを惹起しうるものであり、事業者が安全協定に基づく協議において事前了解を得られなかった場合、あるいは自治体が地元住民に事前了解の差止めを受けた場合等に、紳士協定説に依拠して事業者は自治体の事前了解なしに原子炉を稼働させる可能性も当然に考えられる。公害防止協定の裁判例等を見ていく限り、安全協定に契約としての法的拘束力を認める契約説が多数説と言えよう。ただし、事前了解条項に限って見ると、文言が曖昧で内容の具体性に欠ける部分があり、明確な規制基準等が設定されているわけではないため、実際にどこまで法的拘束力が認められるかは不明である。仮に法的拘束力が認められない場合は、自治体は事業者に協定遵守を強制できるとは限らな

⁴⁴ 北村喜宣『自治体環境法行政法 第8版』（第一法規，2018年）67-68頁。

⁴⁵ 個別の条項に対して契約の効果を認めた裁判例として、名古屋地判昭53・1・18判時893号25頁（渥美町公害防止協定事件）、札幌地判昭55・10・14判タ428号145頁（伊達火力発電所事件）、大阪高判平29・7・12判自429号57頁等がある。なお、伊達火力発電所事件判決は、周辺住民の協定に基づく自治体の事業者に対する代位行使や、協定が周辺住民を受益者とする第三者のために契約と解することができるかについては、公害防止協定が公害を防止して公共の利益を図るという行政目的を達するために用いられる特殊な法形式であるとして否定している。

⁴⁶ 北村喜宣・前掲注(44)68頁。

⁴⁷ 山口地岩国支判平13・3・8判時1123号182頁では、裁判所は肥料製造工場と柳井市、山口県が締結する公害防止協定について、「その公共的性格から、公法上の契約といえるが、法令上の根拠がない以上、義務不履行があったとしても、行政上の強制執行や行政罰によって履行を強制することはできず、公法上の当事者訴訟を提起して義務履行を命じる給付判決を得、民事執行法上の執行によって履行を強制するほかないと解せられる」と判示し、債務不履行の効果は民事上の効果にとどまり、行政処分としての効果は認めていない。

⁴⁸ 菅原・前掲注(6)36頁。なお、当事者である自治体と事業者は、ともに安全協定を紳士協定と認識し、実際には法的拘束力のない取決めとして運用しており、例えば、浜岡原発では、安全協定の当事者である静岡県および中部電力株式会社は、安全協定は紳士協定であることを確認した上で締結していると筆者のインタビューにおいて回答している（清水・前掲注(16)34頁）。

⁴⁹ なお、仙台地裁決定では、事前了解の法的性質については争点とならなかったため、裁判所はその点につき判断を下していない。

いため、安全協定の実効性が著しく欠けることになりかねないと言える。

4. 事前了解の射程

福島原発事故以降の事前了解の手續において、一部の自治体は、避難計画の実効性等の原子力災害対策に踏み込んで判断しようとしている。例えば、新潟県は、柏崎刈羽原発の再稼働における事前了解の協議のなかで、原子力設備の設置・運用と住民の避難計画との整合的な連携を検討・合意しておかなければならないと主張している⁵⁰。しかしながら、以下のとおり、事前了解の射程に必ずしも原子力災害対策の観点が含まれるとは言えないのではないだろうか。

安全協定自体は原子力安全規制と原子力災害対策の双方の枠組みの中で位置付けることが可能であると考えられる。しかし、事前了解条項は、「原子炉施設の新増設及び変更する際に、事前に了解を得なければならない」とされており、対象は一義的でないものの、あくまで原子炉施設の新増設や変更であり、原子炉等規制法に基づく許可等を対象にしているように読み取れる。実際に、福島原発事故以前の事前了解の手續は、原子炉の安全性の確認が主であった。また、福島原発事故以降についても、前述の仙台地裁決定では、宮城県及び石巻市は「科学的・工学的見地から原子炉施設及びその関連施設の安全性を確認するという趣旨の規定であり、同条に基づく協議及び了解の対象はその範囲に限定され、避難計画は事前了解の対象の範囲にはなっていない」と主張している。

さらに、Ⅲ 3 で述べたとおり、原子力安全規制及び原子力災害対策は、原子炉等規制法及び原災法により法制度上相互に独立した法的枠組みとなっている。また、原子力発電所の稼働について、民事差止訴訟等においても、避難計画の実効性を争点の一つとして争った裁判例は多いが、その多くは避難計画策定が安全規制の対象外であり、原発運転差止の可否に影響しないとの判断を下している⁵¹。

それらの点を踏まえると、事前了解については、あくまでも原子力安全規制の枠組みの中でのみ位置付けられるように考えられる。

5. 締結自治体の範囲

(1) 立地自治体と周辺自治体の安全協定における異同

従来、安全協定は原子力発電所が立地する自治体と事業者との間での締結を基本としていたが、福島原発事故以降、原災法の改正により避難計画の策定がUPZに拡大される中で、周

⁵⁰ 首藤重幸「原子力規制の特殊性と問題」環境法研究1号（2014年）51頁。

⁵¹ 例えば、大飯原発差止訴訟に係る名古屋高裁金沢支部判決（名古屋高裁金沢支判平30・7・4判例時報2413・2414号71頁）では、避難計画の策定や内容の是非は人格権に基づく原子力発電所の運転差止請求の可否には影響しないと判示しており、これは当該原子力発電所自体の重大事故等を起こす具体的危険性があるか否かがまずは検討されるべきとするものである。

辺自治体も発電所に対して安全協定を通じて関与を試みており、立地自治体の広域化が議論されている。実際に福島原発事故以降に周辺自治体の多くが事業者と何らかの安全協定を締結している。

しかし、周辺自治体の安全協定は、立地自治体の安全協定と比較し内容に差異が存在する。安全協定の主な内容はⅡ 1 で述べたとおりであり、立地自治体と周辺自治体の安全協定は共通する内容も多いが、周辺自治体の安全協定には事前了解等の条項が含まれていない⁵²。周辺自治体も立地自治体と同様に原子力災害対策上一定の責務を負うため、避難計画の実効性を持たせる上で、再稼働への関与を可能とする事前了解を重要な手段と捉えており、多くの周辺自治体が事前了解条項を加えた立地自治体と同様の内容とする安全協定締結を求めている状況にある。

(2) 地元の範囲の問題

安全協定は事業者と自治体との間の任意の合意に過ぎないため、立地自治体（地元）として安全協定の締結主体となり得る範囲を明確に示すものではなく、自治体の事前了解をどこまで再稼働等の条件とするのかは当然ながら定まっていない。

福島原発事故以前は、原子力災害対策を実施すべき地域とされるEPZの約10km圏内に原子力発電所の立地する所在市町村は概ね収まっており、事故時の放射能の影響は原子力発電所に近い自治体の方が遠方の自治体より大きく受けると考えられてきた⁵³。また、原子力発電所を忌避施設とする不利益は、立地を受け入れる立地自治体に限られるため、それ以外の地域が電力需給等の受益を一方的に得る構造となっていた。それゆえ、立地自治体の意思を尊重する上で、その保護の面において差異を設けることはやむを得ないとの認識が周辺自治体にもあったため、立地自治体のみならず事前了解が付与されていても大きな問題にならなかった⁵⁴。しかし、福島原発事故により、原発事故が周辺自治体に多大な影響を及ぼし得ることが明らかになり、また、原災法の改正により、原子力災害対策を実施すべき地域はUPZの約30km圏内に拡大された。それにより、原子力発電所の不利益を受ける範囲が大きく変わることとなり、周辺自治体を含む地元の範囲が拡大し得る状況が生じてしまっている。

この点、地元の範囲が広がるほど、今まで地元として尊重されてきた本来の立地自治体の

⁵² 例えば、大飯原発の周辺自治体に当たる京都府は、2017年に関西電力株式会社と「大飯発電所に係る京都府域の安全確保等に関する協定書」を締結しているが、同協定書には事前了解条項はなく、「発電所の増設に係る建設計画および原子炉施設に重要な変更を行おうとするときは、事前に京都府に報告しなければならない」（同協定書2条1項）、「前項に関し、意見のあるときは、関西電力株式会社に対し意見を述べるができる」（同協定書2条2項）となっている。京都府WEBサイト「大飯発電所に係る京都府域の安全確保等に関する協定書」、<http://www.pref.kyoto.jp/kikikanri/documents/kyoutei.pdf>。

⁵³ 清水・前掲注(13)46頁。

⁵⁴ 金井利之「原子力発電所と地元自治体同意制」社会経済政策188号（2012年）16-17頁

保護を損なうことに繋がる可能性や、地元としての意向が、より遠方の不利益を受けることの少ない自治体等の意向に影響される可能性が指摘される場所である⁵⁵。また、立地自治体も周辺自治体より尊重されるべきという認識を持つため、自治体間の意見の相違が生じる可能性等も懸念される。実際のところ再稼働における地元同意においては立地自治体の意向が尊重される事例が多く、立地自治体の事前了解のみをもって再稼働している原子力発電所が多い⁵⁶。福島原発事故以後、周辺自治体が事前了解を含む安全協定を締結した事例は東海第二原発の安全協定のみとなっている⁵⁷。同協定は、UPZ圏内の自治体と事前了解を含む安全協定を締結した唯一の事例であるが、立地自治体である東海村が協定締結に協力している点が、締結に至った要因として大きいと考えられる。それらの点に鑑みると、周辺自治体が事前了解を通じて関与するには、地元の意向を形成する上で、自治体間の再稼働に対する共通認識を醸成できるか否かも重要となると思われる。

また、事業者としても、自治体の事前了解を再稼働の条件とすることは、再稼働の際の事業者の私的決定を大きく制約することから、安全協定の締結を受け入れることに対して慎重な姿勢を示す⁵⁸。本来、安全規制に関わる権限を持たない自治体に、事前了解を通じた実質的な規制権限を与えることは、地元の合意形成をより困難にさせるだけでなく、Ⅲ 2で挙げた手続上の問題等を生じさせる可能性も考えられ、再稼働への障壁となりかねない。

地元の範囲を広げることは、より多くの利害関係者が関与することに繋がるため、その範囲を定立することは非常に困難な問題と言えよう。

IV 事前了解の性質に係る考察

安全協定における事前了解の概要および諸論点を整理してきた。ここでは以上に述べた諸論点等を踏まえ、事前了解の性質に係る若干の考察を行う。

これまでに確認してきたとおり、安全協定は、原子力安全規制において規制権限を持たな

⁵⁵ 金井・前掲注(54)17-18頁。

⁵⁶ 例えば、川内原発の再稼働において、鹿児島県知事は、周辺自治体が再稼働に対する事前了解を求めるなかで、地元の同意は鹿児島県と立地自治体の薩摩川内市のみで十分であるとの認識を示している。鹿児島県WEBサイト「平成26年10月17日定例会知事記者会見」(2014年10月24日)、<http://www.pref.kagoshima.jp/aa02/chiji/kaiken/h26/kaiken141017.html#A09> (最終閲覧日：2020年11月19日)。

⁵⁷ 東海第二原発では、2018年に日本原子力発電株式会社と立地自治体である東海村を含む30km圏内の6市町村が既存の安全協定を見直し、「日本原子力発電株式会社東海第二発電所の新規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」を締結した。同協定はそれぞれの自治体に再稼働等に関する「実質的な事前了解」の権限を与えている。水戸市WEBサイト「原子力安全協定等の見直しについて」(2018年3月30日)、<https://www.city.mito.lg.jp/000271/000273/000284/000335/p018974.html> (最終閲覧日：2020年11月19日)。なお、泊原発の安全協定のみ、協定締結当時から北海道電力株式会社は隣接自治体と事前了解を含む安全協定を締結している。

⁵⁸ 松本・前掲注(22)72-73頁。

い自治体において、自治体の責務となる住民の安全確保や地域環境秩序の維持を図る上で、原子力行政に関与するための重要な手段となっている。また、事業者においても、原子力発電所を運用する上で、原子炉の安全を確保することとは別に、地域に対する社会的責任を持っていることは明らかであり、社会的責任の範疇となる地元の理解を得るための手段として、安全協定にその役割を求めてきた⁵⁹。それら事業者と自治体両者における安全協定の役割に鑑みると、法的性質については紳士協定説あるいは契約説のどちらに依拠するか争いがあるところではあるものの、安全協定は、少なくとも当事者間において一定の拘束力を持つ規範として機能している。特に事前了解は、再稼働等に対して自治体の発言力を高め、地域の意思を反映させることを可能にしており、安全協定をより実効性のあるものとしてきたと言える。

しかし、Ⅲ 2 で見てきたように、事前了解条項の文言は非常に曖昧で、自治体の事前了解に至る手続や首長の意思決定における判断基準は不明確となっている。従来、安全協定は、事業者にとって原子力立地に向けた地元の合意形成を得る上での手段として使用されてきたが、福島原発事故による原子力発電所への不信感や社会情勢の変化により、事業者が自らの主張を十分に展開しづらい状況となっている。そのため、再稼働への合意形成を得る上で事前了解という曖昧なものに従わざるを得なくなり、自治体がどこまで原子力に関与すべきか不明確な中で事業者の意思決定への関与が際限なく増える可能性を生じさせていると考える。

その表れの一つが、事前了解の判断枠組みに原子力災害対策の観点を組み込む動きであるように思われる。Ⅲ 4 で述べたとおり事前了解は、安全協定が締結されて以降、原子力安全規制の枠組みの中でのみ位置付けられてきたように考えられるが、自治体は福島原発事故以降、原子力災害対策上より広範に関与せざるを得ない状況となり、事前了解の射程を原子力災害対策の観点まで拡大しようとする動きとして表れているのではないだろうか。また、周辺自治体の事前了解を含む安全協定を求める動きも同様と言えよう。周辺自治体も立地自治体と同様に避難計画の策定等の原子力災害対策上の責務を負っており、事前了解を通じてその実効性の担保を図ろうとしている。

他方、これまで述べてきたように原子力災害対策と原子力安全規制とはあくまで別の制度枠組みとなっている。本来、原子力安全規制から独立した原子力災害対策の枠組みで、原子炉を規制することは法制度上と矛盾するところである。また、自治体の事前了解に至る意思決定も原子力災害対策を踏まえて判断するかは自治体により異なっており、自治体間においても事前了解への意義付けが曖昧なものとなっている。

安全協定は、原子力災害対策において事業者の協力を要請するものであり、自治体の権利や締結範囲の拡大は、原子力災害対策に寄与する部分はたしかに多いであろう。しかし、事

⁵⁹ 菅原ほか・前掲注(24)45頁。

前了解の射程の拡大や周辺自治体の更なる関与は、合意形成を困難にさせる、あるいは事業者に対する一方的な規制となってしまうといった制度上の問題点を顕在化させているように思われる。また、そこには自治体に実質的な規制権限を与え、原子炉の稼働の可否を自治体に委ねてもよいのかという問題もあろう。

しかしながら、自治体は、住民の安全確保や地域環境秩序の維持につき責務を負うところ、避難計画の実効性等を確保していく必要がある。それにもかかわらず、原子力安全規制に関与する手段が事前了解に限られることが問題の端緒となっていると思われる。この点、国が原子力政策を進めていく以上、何らかの対策が必要ではないだろうか。例えば、原子力安全規制上の規制基準に地元同意の要件を盛り込むことや、避難計画の実効性の確保を要件とする⁶⁰ことにより、原子力災害対策の視点に係る判断において自治体の関与権限を認める等が挙げられる⁶¹。また、事前了解の枠組みを維持するにしろ、事前了解の対象範囲や自治体の事前了解に至る手続について、その内容の具体化を図る等、枠組みの再考も考えられよう。

V おわりに

本稿では、福島原発事故を契機とする安全協定を巡る自治体の動きを受け、安全協定における事前了解の性質や課題等を取り上げ、若干の考察を行った。

第6次エネルギー基本計画の策定に向けた議論が既に始まっており⁶²、今後、原子力政策も見直しが図られる可能性が高い。もともと、国は、2050年までに温室効果ガスの排出量を全体としてゼロにする方針を示しており⁶³、脱炭素化社会を目指す上で、今度も運転時に温室効果ガスを排出しない原子力発電所は引き続き重要な電源として位置付けられることになる

⁶⁰ アメリカでは、防災対策重点区域内の地方自治体と州が協議して避難計画を策定し、その計画を実施可能であるという「合理的確証」をアメリカ原子力規制委員会(NRC)が認定してはじめて原子炉設置が許可される(10 CFR 50.47§(a)(1))。ただし、地方自治体や州が避難計画を策定しない場合には、NRCは、原子力事業者に避難計画を策定させ、その合理性を認定すればよいと規定される(10 CFR 50.47§(c)(1))。このように、原子力安全規制の法的枠組みの中に原子力災害対策の視点を組み込んでいる。清水・前掲注(16)28-31頁参照。

⁶¹ 例えば、清水・前掲注(16)は、実効的な原子力災害対策を担保するという観点から、アメリカと同様の規定を整備するとともに、避難計画の合理性について国と地方自治体の判断に齟齬が生じた場合には、最終決定権限を持つ国が地方自治体に対して説明義務を負うという手続を整備する考えを提示する。清水・前掲注(16)41-42頁。

⁶² 資源エネルギー庁 総合資源エネルギー調査会 基本政策分科会(第32回会)資料「エネルギー基本計画の見直しに向けて」(2020年10月13日)1頁以下参照、https://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/basic_policy_subcommittee/032/pdf/032_004.pdf(最終閲覧日:2020年11月19日)。

⁶³ 菅内閣総理大臣は、第203回国会における所信表明演説で、2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにし、脱炭素社会を目指すことを宣言した。内閣官房WEBサイト「第203回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」(2020年10月26日)、https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html(最終閲覧日:2020年11月19日)。

う。

他方、原子力発電所の再稼働は一部にとどまり、その多くは未だ稼働していない。今後、再稼働していない原子力発電所だけでなく、40年の運転期間を超えた原子力発電所の運転期間延長等についても自治体の事前了解が大きな争点となろう。事業者は、地元の同意なしには原子力発電所の稼働は成し得ないため、自治体や地元住民から信頼獲得は必要不可欠と言える。この点、安全協定は、自治体と事業者を結び付け、信頼関係を構築していく上で非常に意義のある役割を果たしてきた。しかし、福島原発事故を契機に自治体は事前了解を通じて関与を強めるなかで、今まで議論の俎上に上がらなかった避難計画等に関する争点が浮かび上がっており、制度上の問題点を顕在化させているように思われる。今後、自治体及び地元住民と事業者間の信頼関係構築にあたり、安全協定をどのように意義付け活用していくかは重要な課題となるのではないだろうか。

また、現行のエネルギー基本計画が示すとおり、福島原発事故による原子力に対する不安感や、政府・事業者に対する不信感は払拭しきれておらず、原子力に対する社会的信頼の獲得は道半ばである⁶⁴。事業者は、原子力発電所を運用していく上で、安全協定の遵守に限らず、原子力防災への協力等を通じて原子力に対する信頼回復に向けて取り組むことも肝要になると考える。

[2020年11月30日脱稿]

⁶⁴ エネ庁・前掲注(1)47頁。