

# 原子力発電所の安全協定

筑波大学教授  
横浜国立大学教授  
荒 秀

## はじめに

原子力船「むつ」の事故は日本の原子力開発の歴史にとって悲しむべき一頁であったが、より慎重な安全確保のためには日本の原発開発にとって、むしろ幸福な神の贈り物であったと受け取るべきであらう。しかし石油危機以来、原子力の重要性は一層再認識されてきていることも事実である。コスト及び原料としてのウランの貯蔵可能量の面からもはるかに石油よりも有利なようである。にもかかわらず度重なる事故の発生が、種々の反対運動を呼び、昭和六〇年度まで六千万キロワット出力の予定が、半分まで実現できれば上首尾であることが関係当事者から明らかにされ、経済界での憂慮の種になっていくようである。しかし原子力関係法令は後にもふれるようにその権限は国の専属するところとなっている反

面、国がその責任を全面的に背負って立つこととなっていないし、かつ度重なる現実の事故に対し積極的な活動がとられているという安心感を国民・住民に与えていないようである。しかし、現実の当事者である地方公共団体は、地域振興への切望もあり、ここに安全協定や地域振興協定を電力会社等と締結することにより安全性を確保する努力を傾注している。この安全協定はいわゆる公害防止協定の一つであるが、その法的取り扱いが同一でないところから、また別個の検討を必要とするところである。本小稿は筆者が入手しえた九種の安全協定の分析とその法的性質についての若干の検討を加えたものである。

なおこれらの協定のほか、大飯町ならびに茨城県および同県下の六市町村においても協定締結をしている旨新聞が報じていたが入手しえなかつたためこれらに触れることができなかつたことを予め御断りしておく。

## 一 安全協定内容の分析

### 一 締結年月日

最も古いのは昭和四四年四月四日に福島県と東京電力間で締結されたもの（以下A'という）、次いで同年九月三〇日に岩内町と北海道電力間で（以下Bという）、四六年三月一九日に静岡県、浜岡町、御前崎町、相良町と中部電力間（以下Cという）で、同年六月一四日に茨城県開発部長より動力炉・核燃料開発事業団に発せられた依頼書（以下Dという）、同年八月三日に福井県、敦賀市と動力炉・核燃料開発事業団間で（以下Eという）、四七年三月二七日に島根県鹿島町と中国電力間で（以下Fという。なお、四八年一月二六日に改訂された。後掲資料参照）、新しいものとしては同年一月六日に佐賀県、玄海町と九州電力との間で（以下Gという）、またA'を抜本的に改正したものととして四八年二月九日施行の福島県と東京電力間のもの（以下Aという）がある。

### 二 協定書の名称

単に協定書(B)または覚書(B)、原子力発電所の安全確保に関する協定書(A)、(A')、原子力発電所の安全確認等に関する協定書(C、G)および周辺住民の安全性を主眼としてその旨を明確に表現した「原子力発電所周辺地域住民の安全確保等に関する協定書」(F)等一様ではない。もっともこれらの名称はさして協定の内容を決定的に示すものとは言えない。たとえばA、Eは表題には周辺住民保護の表現はないが、協定書の趣旨、目的等の規定にその旨が明らかにされている。したがって名称は協定書の性格を示す一つの要素にすぎない。なおDは特殊な形式をとっており、県の開発部長が動力炉・核燃料開発事業団に対して「原子力事業所と県の連絡体制について」という依頼形式がとられているが、その前文より従来の協議了解内容を整理文書化したものであることがうかがえるので実質的にはいわゆる安全協定の中に含めることができるものと思われる。

### 三 締結当事者

締結当事者は地方公共団体側について

は、県のみ(A、A)または町のみ(B)が当事者である場合もあるが、多くは設置場所の市町およびそれを包括する県の両者が協定当事者となっている(C、E、F、G、但しDもこれに含めてよいであろう)。このように県と市町を当事者にしたのは市町のみでは能力的にもその締結内容の決定や実効性の確保の面で困難な場合が多いからであろうが、市町が当事者となったのは必ずしも住民パワーによるものでなく市町自身の要求として加わっているようである。また県と市町とは締結に当たっては相互調整をとり統一主体となつていくようである。なお、Fは改訂により県と町が当事者としては独立化した。

四 目的規定

協定書の多くがその前文においてあるいは一条設けて、何のために協定を制定するのか、その目的を宣言している。その規定内容は抽象的ではあるが、その表現上の相違点が締結当事者の原子力発電所設置に対する心構えについての微妙な差を示しているのみならず、例えば環境保全を目的としているか否か、放射能以外に温排水等への対策を含めるか否かの具体的な差となつて現われてきている。以下諸協定の内容を分類すると次の通りである。

(一) 周辺地域住民の安全確保(A、

A)

(ii) 周辺地域住民の安全確保等(F、G)

(この場合の「等」は環境保全を含める意である)

(iii) 周辺環境放射能の安全の確認等(C)

(iv) 周辺環境の汚染予防と安全確認等(E)

なお、BとDは制定目的を特に定めていない。

五 関係法令の遵守

昭和四六年三月制定のCより「関係法令の遵守」条項が加えられるようになった。このことは当然のことを定めたものの如く思えるが、その規定内容は一律でない。まず、関係法令とは何かについて、一般的には原子力発電所の安全確保についての一切の法令と解されるが、「発電所の建設及び運転にあつて」(C1、G1)、あるいは「発電所の建設及び保守運営にあつて」(E1、F1)のものであること、すなわち運転についてのみでなくその建設についての関係法令遵守が含まれている。

何のために関係法令を遵守するかについては「関係法令を遵守するとともに環境放射能の安全確認をする」(C)とするもの、単なる放射能の安全確認でなく、「周辺地域住民」の安全確保であり、そ

れのみならず「周辺環境保全のために万全を期する」ためとするもの(G)、さらにはより具体的に「冷却水および放射性廃棄物による周辺環境の汚染防止と安全確保のため関係法令を遵守し、地域住民に被害を及ぼさないよう万全の措置を講ずる」こと(E)をあげるもの、同旨のものとして「発電所から放出される放射性物質による汚染の予防と安全確保および温排水等に対する周辺環境保護のため法令遵守し、地域住民に被害を及ぼさないよう万全の措置を講ずる」ことと定めるものがある(F)。

原子力発電所に対する規制は周知の如く国内全てを委ねており、他の公害諸法のような上乗せ、横乗せの条例制定は困難であり、従つて原子炉の運転等の規制は規制法に基づかざる限り公害諸立法および関係条例の守備範囲外のものとなされている(但し、温排水については水質汚濁防止法三条一項で同法の対象となる)。そのため原子力公害については規制法とその関係法令の遵守は一層重要であるため、当然の条項ともいえる「関係法令」なる一項目をおき、両当事者相互が確認すると共に、それを最近の基本的出発点としながら補強するものを協定内容とするという趣旨と解することができる。

六 安全確保のための手段

(一) 発電所の新增設に伴う諸計画の事前

了解 安全確保のためには常時適切な測定作業を不可欠とするが、それ以前に原子力発電所設置のための各種の計画が樹立されることを必要とする。そのため核規制法二四条は原子炉設置の許可基準として、「原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと」(I②)、「原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること」(I③)、「原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質……、核燃料物質によつて汚染された物……又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること」(I④)等を定めているが、これらは原子炉設置についての各種の計画が整備されていることを要求しているといえる。しかし、かかる諸計画が総理大臣の許可をうけるところとなつても、事前に関係地方公共団体に知らしめて了承をうけておかなければ、その建設がスムーズにいかないことは周知の通りである。

そのため、何らかの形で関係地方公共団体の事前了解の規定をおいている協定がある。例えばE2は発電所の新增設に伴う①土地の利用計画 ②冷却水の取排水計画および③建設計画について事前に関係地方公共団体の了解をうるものとすることとし、A2、およびF4も同旨規定をおいている(但し、Fの場合は発

電所の増設の場合にのみ限定する反面その増設は既存の設備の出力増加を含むこととしている点異なる。またG4は「発電所の出力、廃棄物の処理施設、土地の利用計画および冷却水の取排水計画の変更について事前了解を得べきこと」を定めている。廃棄物の処理施設の一項目が明記されている点が他の二者と異なる点である。

事前了解を得る相手方は地方公共団体であるが、地方公共団体としては「地方公共団体の了解」というためにいかなる者の了解がこれにあたるか。長を想定しているものであろうが、そのみで決定するのではなく議会あるいは住民投票または関係住民代表による決定、公聴会制度等その選択肢がありえよう。すでに原発の立地選定については国が公聴会制度を採用することになったが、十分な説明会を開催したとしても、住民投票に直接訴えることが適切な結果を得られるかは保証しがたいであろう。住民が信頼できる関係住民代表や専門家を含めて選ぶことで住民参加を満たせることも一方法であろう。

## (二) 測定

### (i) 測定の対象

発電所周辺の安全確保のためには不測の調査を必要とするが、その安全性の基準としては一定の測定値によって行なわれる。従ってその測定が不可欠である

が、測定の対象について、「発電所周辺の放射能の測定」と定めるもの(A'1・C2、3)、放射能のみならず「環境放射能と温排水等」と定めるもの(A4 I、F2)、F2の温排水等より等を除外したものの(G2 I)、および正面からでなく連絡事項として環境放射能の測定ならびに冷却排水調査を定めるもの(E4③④)に分けられる。

### (ii) 測定の手順

測定するにしても誰がいかなる手順(測定方法の決定、測定の実施)で行ない、その結果をいかに評価するかが問題となる。

#### (a) 測定者

A'は特に測定の実施主体が何者かについてには特に定めず、電力会社と地方公共団体両者の協議による計画にもとづいて行なうこと、ならびに費用負担者が乙であることを定め(1)、かつ測定結果の資料提出者として乙のみが定められ(4)、地方公共団体は電力会社の行なう測定についての立会いについての規定をおいていること(6)から電力会社のみが行なう立場を採るようである。Eも特に実施主体について規定をおいていないが、その4③④で定める放射能・温排水の調査報告を電力会社から地方公共団体に四半期ごとに行なう旨の規定からみると、電力会社のみを想定しているといつてよからう。これに対して、Cは一定機関の定め

た計画にもとづいて両者がそれぞれ実施するとし(3、同旨F2、A'4)、Gは2 Iで両者が測定することを定めている。しかしそれぞれ行なうのか共同で行なうのか明確でないが、2 IIIで地方公共団体が電力会社の行なう測定に立会うことを別個に定めているところから、両者それぞれ別個に測定の実施を行なうことを定めたものと解される。

以上は通常の場合であるが甲又は乙が特に必要と認めるときにも、調査測定をなしうることとしておく必要があるために、A4 IIIはそれぞれが環境放射能および温排水等の調査測定をなしうることとしてい

#### (b) 測定方法の樹立

各協定は測定については測定計画をたててそれにもとづいて行なうこととしてい

A'・Gは「甲乙協議のうえ」「計画」が定められることとなっており(A'1・G2 II・A) Cは環境放射能測定技術会が「計画」を定めることとしている(3)。Fも島根原子力発電所環境放射能等測定技術会が「計画」を定めること(2)としていたが、四七年の改訂で計画策定権を県にのみ与えると共に、町と電力会社は意見を述べることができるとどまらることとしている。Eは協定書には測定計画についての規定をおいていないが、福井県環境放射能測定技術会議規定において同会議(福井県衛生研究所、福

井県水産試験場、日本原子力発電株式会社、関西電力株式会社の専門技術者をもって構成)の所掌事務として放射能測定の方法の検討および調整を定めているので前述各諸例と実質的には同じである。ただ協定に明文化することが望ましいであらう。

いかなる事項を測定するかについて測定の基本計画に、(1)測定項目、(2)測定の地点、(3)測定の方法を定めるとするもの(A4 II、A'2)もある。

なお、測定の結果は公表されることとなつてはいるが、計画・方法は事前には公表されない。しかし、結果の公表の中でその測定方法も発表されることとなるので、事後的にはあれ方法計画も発表されることとなる。しかし、いくばくでも住民の不安除去に役立つならば、前述の事前了解の対象に放射能の測定計画は含まれていないから、測定計画の事前公表をし周辺住民の批判にさらし、取りくむべき意見あらばこれを加える等の手続を整備すべきであらう。

#### (c) 測定結果の評価

測定して得られた結果は単に数量だけで結論づけられるものではなく、種々の要因を勘案してそれに対する評価がくだされなければならぬ。この評価および情報交換のためA5は「甲および乙は…原則としては両者の関係職員により、例外的に特に必要なときには両者の協議



一項を加えた。

(c) 燃料廃棄物の輸送計画の事前連絡として、E三条は「新燃料、使用済燃料および放射性廃棄物の輸送計画について事前に連絡するものとする」と定め、F五条およびG五条一項は輸送計画のほか安全対策を含めると共に、Gは単なる連絡事項にとどめることなく協議事項としている点が注目される。

(d) 通報連絡の方法  
連絡事項を定めておいても連絡したか否かについて後日紛争が生ずるようでは困るので、その連絡方法を予め定めている場合がある。E10は前出の計画についての事前了解、輸送計画の事前連絡、平常時における連絡については文書連絡、緊急時における通報連絡についてはすみやかに文書連絡をすることを条件に電話連絡によることを認めている。F11およびG10も同旨を定めている。

またE11、F12は地方公共団体側は電力会社からの通報を円滑に処理できるよう、あらかじめ受信責任者または連絡責任者を定めることとしている。

右のように詳細に定めることをせずに「安全確保対策のため必要な事項をその都度」乙又は甲に対し連絡通報するものとし、連絡事項および連絡方法は、甲乙協議のうえ別に定めるものとしているものもある(A3I、II)。

(四) 立ち入り権 原子炉運転の保守

運営について地方公共団体が絶えず安心していられるためにはその安全性が重要と認める場合に確認しうる状態におくことが必要である。そのため多くの協定においては、その表現は必ずしも一様ではないが、立ち入り権を関係地方公共団体に与えている。

(a) 立ち入りしうる要件

E6Iは前述の緊急事態が生じた場合およびその他異常な事態で地方公共団体が特に必要と認める場合と定め、G8も前述の異常時における連絡通報事項に該当する場合および周辺地域住民の安全確保のため必要と認める場合と定め、F8Iは「発電所周辺の環境放射能および温排水等に関し、異常が生じるなど特に必要と認める場合など」とやや具体例をあげると共に「等」などの用語を用いてその範囲を狭く限定することを慎重に避けている。これに対してC6は包括的に「発電所に関して異常な事態が発生した場合には……必要に応じて甲は立ち入りできるものとする」と定めている。E、Fの場合は緊急事態が発生していなくても必要性あるときには立ち入りうるのに対しCの場合は異常な事態が発生した場合に限定されると言えよう。これに対してAは周辺の環境放射能および温排水等に関し、異常な事態が生じたときは、また、特に必要ありと認めたとときの二つの場合に立ち入り調査をなしうることにし

ている(9)。

(b) 立ち入る場所

これは立ち入って調査をする必要のある場所です。具体的には次の通知、通告で定められているが、G8Iは特に「発電所施設内その他必要な場所」と定めている。

(c) 立ち入り手続

立ち入りには相手に何らの通告もせずになす場合も考えられるが多くの通告制度を明記している。E6II、F8II、G8II、A9IIは地方公共団体はあらかじめ電力会社に対し立ち入る職員の氏名(Fの場合には立入者の職名も)、立ち入りの日時および場所を通告することとしている。Cは特に通告等の手続規定をおいていない。

なお、F八条一項一号二号は立ち入りしうる者を一般職の職員に限定せず、専門家の依頼の場合も考えて、①地方公務員法三条二項に掲げる一般職の職員、②地公法三条三項一号および三号に掲げる特別職の職員で地方公共団体が指名する者と定めている。立ち入り調査する者が立ち入り調査の際に身分証明書の交付をうけること、および身分証明書の携帯義務がいずれも定められている(A11II等)。

(d) 立ち入り調査後の措置

E七条およびA10I、IIは調査の結果、地域住民の安全確保のため特別な措

置を講ずる必要があると認める場合には国を通じ、もしくは電力会社に対し直接に適切な措置を講ずることを求めるものとし、乙は誠意をもってこれに応ずるものとするとしている。F9、G9もそれぞれ同旨であるが最後の電力会社の誠実応答義務規定は除かれている。改訂Fは異常事態発生後の電力会社の行なった放射能、温排水の測定結果を県・町が提出を要求しうるものとしている。

七 損害の補償

原子炉の運転等により原子力損害(核燃料物質の原子核分裂の過程の作用または核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物の放射線の作用もしくは毒性的作用により生じた損害)が生じた時の損害賠償については「原子力損害の賠償に関する法律」がいわゆる無過失賠償責任が採用されていることは周知のことである(3)。しかし、多くの協定は、いわば倫理規定として協定内で再確認している。すなわちE8は発電所の保守運営に起因して地域住民に損害を与えた場合は乙は誠意をもって補償にあたるものとする(同旨F13、C8、A12)、また同旨であるが「すみやかに」補償すべき旨を特に定めているものもある(G11)。右の損害賠償は原子力損害によるものであるから温排水による損害賠償は文言からいくならば、その適用対象から

除外されることとなる。そこで B3 は「発電所の運転に伴ない漁業に被害が生じた場合の措置についてはその時点において甲、乙協議するものとす」と定めている。

八 公衆への広報

発電所において異常事態が発生した場合、公衆を警戒敷におくわけにはいかない。しかし、その知らせ方を誤れば適切な避難や防護ができなくなるばかりでなく流言飛語等の危険もあるため、企業側が公衆に広報するときは甲に対し事前に連絡するものとしている例がある (F10)。この広報が必ずしも異常事態の場合に限らずに同旨を定めているものもある (E9)。

九 協定書の改定

協定内容について改善事由が生じたときは多くの協定は甲、乙いずれからその改訂の申し出ができること、そしてその際は両者誠意をもって協議するものとすることを定めている (E12, F14, G12, A15)。これは一当事者に一方的な改訂権を認めぬと共に、改訂申出権を認め、かつ相手方に協議に応ずべき義務を定めたものである。企業側が応じなかった場合や協議の結果合意が得られなかった場合に、地方公共団体が一方的改訂をなしえないかどうかは一方的解除の場

合同同様に問題とならう。なお B5 はや特殊であるが「万一乙の工事遂行上重大な支障が生じた場合は、本協定の存廃その他について甲、乙協議して決定するものとする」と定めている。

一〇 疑義または定めない事項

安全協定は比較的僅かな条文で成り立ち、かつ発生しうる問題は予測できないため現在の協定は万全のものとは言えない。そこで各協定は、協定の実施細目 (A18)、必要事項 (A16)、協定の定めない事項 (A16, G13, F15, E13, C8 II)、および疑義の生じた事項 (G13, F15, E13, A'8) を両者協議のうえ定めることとしている。また、B6 は発電所建設に関連して問題が発生した場合に甲、乙協議のうえ誠意をもって解決に当るものとしている。

一一 その他

C7 は乙が災害対策基本法等に定める責任を遂行することおよび甲が作成する地域防災計画につき協議に応ずべきことと定めている。

二 安全協定の法的性質

一 法的性質に関する諸説

安全協定の法的性質については、公害防止協定と比するとその具体性が弱く、

したがって法的実現性の点で欠陥があると言えるが、大体同じように考えることができる。これについては (1) 紳士協定説、(2) 私法上の契約説、(3) 公法上の契約説、(4) 行政指導説、(5) 準法令説、(6) 混合契約説、(7) 特殊契約説等が存する。

(1) 紳士協定説

は安全協定を電力会社等と地方公共団体相互間の信義に基づいて締結された約束で、法律上の履行義務までには結晶されていないものと解する説である。これは原子力関係の關係法規が専門的、技術的、高度のエネルギー政策的性格が濃く、そのために専ら国の権限に専属せしめるところから (因みに地方公共団体に権限委譲をした大気、水質の規制とは異なり原子力については公害対策基本法 (8)、大気汚染防止法 (27 I) および水質汚濁防止法 (23 I) により除外されている)、地方公共団体と企業との自由な合意によって国の統一的政策を乱すことは妥当でないこと、またその内容が未だ明確に解明されていない技術分野を含むところから当事者間の権利義務関係として捉えることが妥当でなくむしろ当事者の道義的取り極めと解しておく方が、当事者にとってもまた問題の性質が必ずしも司法的解決にピッタリとなじむものかどうかの点で裁判所の権限から除くことが妥当であること等を根拠とするものようであり、筆者の調査によると、その理由づけは十分とは言え

ないが多くの企業側はこの紳士契約説を採っているようである。

しかし原子力関係法令がその規制権限を国に専属せしめていることは一応うかがえるにしても、まず第一に住民の生命の安全を維持するために国の關係法令が不備である時にまで地方公共団体の権限が制約されるとすることは、現実の要請をあまりにも無視した法理論であること、第二に現行法が原子力規制権限を国に留保していることと言えるのは法律以下の關係法令について言えることであって、法律の上位規範である憲法はその二五条で「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を、同一三条で「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を」することを保障し、また前文第二項が全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和に生存する権利を有することを確認していることから考えれば、地方公共団体は憲法が賦与した自治権を行使して住民の生命・健康・幸福を原子力被害から防衛するための法的効果を有する行為を採りえないとする理由のないこと、また現状においては原子力について未解明の分野が多く法的処理に適した基準を作り難いことは一般的に首肯しうるが、全ての問題が法的処理・権利義務関

係として捉えられないと断定することに問題はあり、事項によっては法的処理に適用するものもあるわけであるから、その場合には紳士協定と解する要なく、要は個別的問題ごとに決しうべきものであること、このことはさらに司法的解決になじむか否かについても同様と考えられること、また紳士協定と解した場合に一旦事が生じた時には住民側にとりて利するところは何もなく、企業側に有利となり、協定を結んだ効果を期待しえないこと等の批判が為されうる。常識論としても何らの法的効果ももたないということとは納得のいかぬところであろう。

(2) 私法上の契約説 は、たとえ協定の一当事者が地方公共団体であろうと、その締結にあたっては行政処分のように行政主体が一方的に行なうものでなく企業側と対等な当事者として協定が作られ、且つ両当事者の合意によって成立すること、またその合意は、公法的な契約とするためには原則として法律による行政の原理から法的根拠が必要とされるが、本協定の場合には法的根拠にもとづいて成立するものでないこと、さらに法的効果の面でも例えば公共施設の協力金や漁業振興資金の提供、漁業補償の斡旋などについての契約は地方公共団体自身のために、また漁業組合との関係では第三者のための契約として有効性をもちうること、また土地の譲渡契約と共に協定

が締結されてその協定内容に違反した場合の契約解除条項が含まれている場合等、単なる道義的性格のものでなく重大な法的効果のある場合であることなどがその理由としてあげられている。しかしこれに対しては公法上の契約説から批判が投げかけられている。

(3) 公法上の契約説 本協定を公法上の契約とみる説であるが、公法上の契約とは公法上の効果の発生を目的とする複数対等の当事者間の反対方向の意思の合致によって成立する公法行為と定義づけられている。契約である点で紳士協定、行政処分あるいは行政指導と区別され、また等しく契約であっても公法上の効果の発生を目的とする点で私法上の契約と区別されている。

ところでこの公法上の契約は(2)で述べた通り法律上特に明示的にこれを認める根拠規定がある場合に限って成立するとする説が有力である。これは公法上の契約を行政行為の一態様と考えることに基因するが、元来行政行為であっても法律による行政の原理の中での法律の留保の原則は侵害行為について適用されるというのが一般的であり、全部留保説は少数説と言つてよい。行政行為と言つても国民に利益を賦与する行為の場合にまでいれ、法律の根拠を必要とせず権利侵害の行為にこそたがをはめる必要があるから侵害留保説が通説である所以は理解し

# 土地収用判例百選

## — 区画整理・都市計画 —

別冊ジュリスト19号 B5二五〇頁  
定価六〇〇円

国土開発、都市計画の活発化に伴い、公用収用、公用換地、公用制限などの法律問題が重要となってきた。それらの要請に応じておくる好個の百選

- (一) 公用収用
    - I 収用の意義・要件(変更路線の道路改築事業と旧土地収用法一条)
    - II 収用の当事者(関係人決定の時期ほか一件)
    - III 収用の目的物(収用地の確定時期ほか二件)
    - IV 収用の手続(事業認定の申請の時期ほか一件)
    - V 収用の効果(収用の登記の効力ほか四件)
    - VI 損失補償(損失補償と損害賠償ほか一〇件)
    - VII 都市計画事業と収用(都市計画事業と権利の収用ほか一件)
    - VIII その他(土地収用法一〇六条の買受権の性格ほか二件)
  - (二) 公用換地
    - I 公用換地の合憲性(土地改良
- 法による農地所有権の交換分合と憲法二九条) II 施行者(土地区画整理組合の設立認可処分の効力ほか二件) III 事業計画(土地区画整理事業計画と抗告訴訟ほか二件) IV 仮換地(無権利者に対する換地予定地指定処分の効力ほか一件) V 建物の移転(未登記無届権利者と換地予定地指定なき移転命令ほか四件) VI 換地処分(不法占有中の土地と換地処分の効果ほか七件) VII その他(減歩と賃料の減額請求ほか一〇件)
- (三) 公用使用・公用制限等  
(禁猟区設定処分の性格ほか二二件)

えよう。このように行政行為でさえ何もかも法律の根拠を必要とするわけではなくとも考えられるので、行政主体と企業との間の公法上の契約の場合も両当事者の意思の合致にもとづくものであるからなおさらのこと法律の根拠は必要ないといえよう。したがって本安全協定も法律の根拠がなくても公法上の契約と解することに支障はない。

ところでこれを公法上の契約として理解することの実益はどこにあるか。前述の定義から私法上の契約と解する説と異なる点を引き出せば結局は「公法上の効果」を生ずるか否かに要約できるのであるが、公法上の効果として考えられるものにはどのようなものがあるであろうか。まず訴訟上の問題として行政事件訴訟法は、抗告訴訟の対象となる行政処分等以外の公法上の法律関係についての争は当事者訴訟として取り扱うことになっているので、安全協力が公法上の契約とするならばこれに関して紛争が生じたときは当事者訴訟で処理されることとなる。

ての特色は余り鮮明に映し出されるものではない。

次に「公法上の効果」として実体法上考えられるものとして、契約内容に私法規定と異なる明文条項を含んでいるとすれば、それは私法規定の特別法と解せばそれで十分であり、これを公法上の効果として特にあげる必要はない。したがって問題は契約内容から解釈上公法上の効果を引き出すことができるかということになる。その問題として重要なもの一つに契約の解除の問題がある。すなわち私法上の契約はその一当事者が一方的にその解除を行使しえず、相手方が債務不履行であるとか、履行不能または解除権が留保されている場合等であるが、公法上の契約は私的自治の原則の支配しない公益目的達成のための契約であるから、公共の福祉のためには事情変更の原則による場合のほか、特殊な考慮が働く場合がありえよう。これに関しては最近安全協定の一方的解除をめぐる現実問題がある。

(4) 行政指導説 この説は安全協定を行政主体側からみれば、一定の行政目的を達成するための法的効果をともなわな誘導手段として利用するものと見る考えて、かかる誘導はいわゆる行政指導にほかならないから本安全協定は行政指導であると解するわけである。と同時に企業側からみれば、その行政指導の存在を

了承した意思表示がこの安全協定ということになる。行政指導はいうまでもなく法的効果をもたないいわゆる事実行為にすぎず、その違反行為に対する強制力はもたない。したがって行政指導に従ったがゆえに生じた損害に対する賠償責任の問題は別として、本安全協定そのものの実効性の点については紳士協定説と同じということになり、企業側がこれを承認したのが法協定であるから契約説の中に含めることができる。

(5) 準法令説 現行憲法は国民は正当に代表された国会・議会を通じて国政が行なわれること、行政府は「法律」の「誠実」な「執行」を職務とすること等を定めているが、これは行政は法律の具体化であり、法律の根拠を離れぬことを示すものである。しかし法律と現実との間には大きなギャップが存在することは疑いない事実であり、条例制定権の限界についての考え方の変化や、地方公共団体に於ける制定の実情はその間隙を埋める現実的必要性からもたらされていることも否定しえない事実である。このようにな成文法体系が不完全であるところから従来の法形式の成文法のみによることなく、実質的に国民・住民の意思に基づいていることが明白に推定されているような形で規範が作成されれば、形式的に国会・議会の議決を経ないものであっても、一つの法規範として従来承認さ

れてきた法形式に準ずるものとみるべきではないかとの見解が生ずる。この点でもっとも承認を得やすいのは建築基準法にもとづく建築協定だといえることができよう。公害防止協定の中でも協定締結が条例によって地方公共団体に義務づけられているもの、あるいは根拠規定がおかれているものなどがあるが、かかる場合には当該地方公共団体の住民がその協定当事者としての地位を全く持たないと言

い切れない要素があるように思われる。このように条例中に関係根拠規定がない場合であっても、協定締結にあたり議会の議決を経ている場合が多い。地方自治法九六条が地方公共団体の議会の議決権限として定めている議決事項の中にはかかる協定締結の議決は含まれていない(九六条五号での契約には公害防止協定を契約とみるとしても該当しない)が、住民の代表者により構成されて議会の同意があったということは、一応住民の意思を問うたといえることができよう。そこで、条例に根拠規定があったり、議会の同意を得た状況の下で締結された協定は一種の条例に準じた性格を持つと考えてよいのではないかとはいえる。この考え方にたてば形の上では両当事者の合意をとってはいないものの、その合意内容は条例に化体してしまっただけで、公法的義務規定の実現は行政上の強制執行として行なわれるということに



なる。しかし協定成立の効力問題についてはあくまでも両当事者の意思の合致が前提である点で条例制定行為と異なることは言うまでもない(建築協定の法的性質)について拙稿ジュリスト四九〇号四四頁以下参照)。

(6) 混合契約説 これは契約としてみるものの、協定内容の個々の事項をみると一律的に公法上の契約とか私法上の契約とか、あるいは行政指導に区分することができず、個別的に判断すべきで、協定を総体的にみるとこれらが混合しているとみる説である。

(7) 特殊契約説 これは現行上、契約は私法契約でなければ公法契約でしかないというわけではないという前提から、「私法契約は私的財産関係における一般の種類の契約であり、また公法契約は行政に共通する契約法理が妥当するかぎり存在するものと解するが、主たる契約内容が独特な特殊法論理で占められているような契約」は特殊契約というべきであり、公害防止協定の主要な内容、効果は地域住民の環境権を保障せんがために企業に独特な法論理の公害防止義務を負担させることにあり、これは一般の私法契約の範囲外であると同時に、公法上の行政に関する一般の法論理でも捉えきれぬものでないからこの特殊契約にあたると解する(兼子仁・行政法事例研究二三頁以下)。しかし具体的に訴訟を提起す

るとなると現行制度の下では行政事件訴訟法による民事訴訟法によるかの決定をせざるを得ないわけであって、この意味での公法上あるいは私法上の契約かを結局は決定せざるを得ないのである。

二 私見と展望

紳士協定か否かを判断するにあたっては、①当事者の意思がどうであったか、②契約内容の法的効果を確保しうるものであるか。司法的解決にゆだねうるものであるか。③本協定を紳士協定にとどめることについて社会通念の納得をうるかどうか等が問題となろう。①については企業側の多くは紳士協定とみているようであるが地方公共団体の側では必ずしもそのようには見えていないようで、したがってこの点は両当事者の意思は一致せず決め手とはならない。②については例えば測定義務の不履行や立ち入りに対する拒否がなされたときの法的強制が可能か否かは問題であろう。このことは一般の公害防止協定についても言えることであるが、技術性の点では安全協定はより高度のものを含むからである。もちろんこれらの技術性は企業のみが独占しているものでないが、現在の裁判所の執行機関でこれをよくなしうるとは言えまい。ところで安全協定は、安全確保のための手段としては計画の事前了解、測定、通報、連絡、立ち入り等危険発生前の規定を主

としており、生じた危険排除のための具体的手法はほとんど定めるところがない。しかし前述のようにA10 I、II、E7ならびにF9、G9においては必要と認める場合には「国を通じ、もしくは電力会社に対して」適切な措置を講ずることを求めると定めている。この「国を通じ」て必要な措置をとることを求めるということは本協定の性質を紳士協定とみる根拠となしえよう。すなわち当事者間で本協定内容の実現することを避け国の措置にまづこととしたとれるからである。しかし「国を通じ」て措置を講ずることのみならず、あわせて直接「電力会社」に適切な措置を講ずることを定め、電力会社もこれを承認していることを考へるとこの協定を単なる紳士協定と解することは困難であろう。もとより「適切な措置」という表現は内容不明確なものとして法的効力なきものとする考へもありえようが、適切か不適切かは科学的判断や社会通念により一定の法的おくがありうるものと解されるから契約と解することの障害にはならないであろう。

性質が異なるといえよう。環境の概念は単なる私的財産としてとらえられるものではなく国民、住民の共通の、しかも次の世代を含めた国民、住民のものとして考えられるべきものであり、したがって私自治の原則にゆだねられるべきものではないからである。

また地方公共団体がこの協定を締結したのは私益の保護のためということではなく、固有事務として住民の安全、健康の確保のために結んだのであり、したがってこれを私法上の契約とは解しえないと思われる。もっとも原子力関係の法体系は内閣総理大臣を頂点とし、また放射能は典型公害と別わくのものとして取り扱われており、この意味では地方公共団体がその直接の衝に当たるものとしては予定されていないが、住民の安全、健康及び福祉を保持することは(自治法二条三項一号①)地方公共団体の固有事務と解すべきであり、その権限にもとづき当然本協定を結ぶことができ、かつ公益実現という目的の下に締結されるものだから公法上の契約と言ふべきであろう。このように公法上の契約と解することの利益については前述したが、差し止めや仮処分ならびに損害賠償については民事上と同じに取り扱うことが可能である。このように公法上の契約とみるのが現行法上妥当と思われるが、地方公共団体の長は住民をいわば代表しているわけ

であるし、しかも実態においてその締結は議会の承認を経ているのがほとんどであることからみると単なる契約というよりは準条約的な色彩を帯びるとさえいえる。住民が何らかの形でこれに参加するような場合も生じているが、そのような場合はなおさらのことである。もとより法律や条例に根拠をおく建築協定と一緒に論ずることはできないが、昨今、都市緑地保全法が緑化協定の規定を盛り込んだように(同法一四條)かかる協定に法令の根拠を与えられることが多くなることと思うが、またその方向に進むべきであろう。

このような流れの中で安全協定を展望すると、まず①安全協定の冒頭に環境、人命尊重の理念規定あるいは宣言を定め、また②一般の公害防止協定と比較すると余りにも抽象的すぎるので、困難なことであろうが技術的事項につきできるだけ具体性をもって表わし、③測定計画の樹立、測定の実行、測定結果の作成等に住民代表を加え、④建築協定に関する建基法七五條の定めるような企業譲渡、合併、相続の際にも協定効力の及ぶこと、⑤協定により発生した代替的作為義務の代執行の認容を定め(公法上の契約と解しただけでは可能とはならない)、⑥危険発生時のとりうる手段として代執行のほか即時強制があるが、即時強制の執行機関は放射能等について十分適切

な知識を有しているとはいえないため、かかる事態に対処する統一的な命令系統を整備しておくこと、ならびにこれらにもなる費用負担等についての法的整備を行なっておくこと、⑦また本協定で定めている事項は将来生じうる事態の全てをカバーできるものではないので、かかる本協定対象外の事項の発生した場合に備えて、地方公共団体の行政指導や調査に対する企業側の積極的協力義務をも定めておくべきであろう。

〔参考文献〕

- 原田尚彦・公害と行政法(弘文堂) 一五三頁以下。
- 金沢良雄監修「公害防止協定事例とその分析」商事法務研究会。
- 原田尚彦「公害防止協定とその法律上の問題点」、鳴海正泰「企業との公害防止協定」いずれもジュリスト四五八号、特集・公害所収。
- 東孝行・公害訴訟の理論と実務(有信堂) 二一五頁以下。

(あら・ひで)

資料  
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書

島根県(以下「甲」という)、鹿島町(以下「乙」という)、および中国電力株式会社(以下「丙」という)は、丙が鹿島町に設置する島根原子力発電所(以下「発電所」という)の周辺地域住民の安全確保等について次のとおり協定を締結する。

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(昭和四十七年三月二十七日締結)は廃止する。

関係法令の遵守等

第一条 丙は、発電所の建設および保守運営に当たっては、発電所から放出される放射性物質による汚染の予防と安全確保および温排水・その他の排水(以下「温排水等」という)に対する周辺環境の保護のため関係法令を遵守し、周辺地域住民に被害を及ぼさないよう万全の措置を講ずるものとする。

環境放射能等の測定

第二条 甲、乙および丙は、発電所周辺の環境放射能および温排水等に関する測定を行なうものとし、この測定は、甲が定める計画に基づくものとする。

2 乙および丙は、前項による計画の策定または変更について意見を述べることができるとする。

3 甲および乙は、必要と認められた場合は、丙が行なう測定に立ち会うことができるものとする。

4 前項に基づく立会者は、第八条に定める者とする。

測定結果の公表

第三条 甲は、発電所周辺の環境放射能および温排水等に関する測定結果を公表するものとする。

計画等に対する事前了解

第四条 丙は、発電所の増設(既存の設備の出力増加を含む)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および乙の了解を得るものとする。

燃料等の輸送計画に対する事前連絡

第五条 丙は、甲および乙に対し、新燃料、使用済燃料および放射性廃棄物の輸送

計画ならびに安全対策について事前に連絡するものとする。

平常時における連絡

第六条 丙は、甲および乙に対し、次の各号に掲げる事項について連絡するものとする。

- 発電所建設工事の進捗状況
- 発電所の運転状況(試験運転を含む)。
- 環境放射能の測定結果
- 温排水等の調査結果
- 異常時における連絡
- 第七条 丙は、甲および乙に対し、次の各号に掲げる事項について発生時に連絡するものとする。
  - 原子炉施設(核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律施行令(昭和三年政令第三二四号)第一〇条に規定する原子炉施設をいう)の故障があったとき。
  - 核燃料物質の盗取または所在不明が生じたとき。
  - 発電所敷地内において火災事故が発生したとき。
  - 従事者または非従事者の被曝が法令に定める許容被曝量をこえたとき。
  - 前号に定める基準以下の被曝であったにもかかわらず特別の措置を行なったとき。
  - 核燃料物質または非核燃料物質によって汚染されたものが、管理区域外に漏洩し、一時的な管理区域の設定をしたとき。
  - 発電所敷地外において放射性物質の輸送中に事故が発生したとき(放射性汚染を伴わない単なる自動車事故等を含む)。
  - 緊急事態を発生したとき。