

特集・安全確保のための取組  
事故・インシデント等への対応を中心に

# 原子力 安全協定の 現状と課題 自治体の役割を中心に

東京大学大学院

菅原慎悦

すがわら・しんえつ

東京大学教授

(監修)城山英明

しろやま・ひであき

## はじめに

2007年7月17日、新潟県中越沖地震が東京電力柏崎刈羽原子力発電所を直撃し、7つの原子炉がすべて緊急停止した。現在、同発電所は運転再開に向けて様々な対策を講じており、比較的被害の少なかった6・7号機は既に営業運転を再開している。しかしながら、国の規制機関が「安全」と結論づけてから、事業者の起動試験開始まで、7号機の場合で約3カ月を要した。関係自治体の了解、とり

わけ新潟県知事の詳細を得るのに時間を要したためである。

本来、原子力施設の安全に係る規制権限は国が一元的に有しており、原子力防災関係を除いて<sup>1)</sup>、自治体には法的権限が付与されていない。しかし現実には、事業者は関係自治体に対してトラブル等の連絡を行っており、またトラブル等により計画外停止<sup>2)</sup>した原子力施設の運転再開に際して、関係自治体の了解が実質的に必要とされるケースが多く見られる。その背景には、関係自治体と事業者との間で締結している「原子力安全協定」<sup>3)</sup>の存在がある。

安全協定には、事業者が行うべき事項や自治体の関与に係る様々な規定が盛り込まれており、規制権限を持たない関係自治体の実質的に関与を行っていく上での重要な根拠となっている。関係自治体のこうした非公式な関与<sup>4)</sup>は、柏崎刈羽原子力発電所の例に見られるように、原子力施設の事故・トラブル発生時における初動対応や施設の運転再開等においても大きな影響力を持っている。

そこで本稿では、まず安全協定とはどのようなものであるかを概略的に記述した上で(I)、その運用状況を原子力施設のトラブル発生時における関係自治体の対応に即し具体的に分析する(II)。そして、このような現状分析を踏まえた上で、今後の安全協定の役割や課題について考察する(III)。

1) 2000年6月施行の原子力災害対策特別措置法では、国のみならず、都道府県及び市町村に対しても各々固有の役割が配分された。とりわけ同法32条は、防災面に関して事業者に対する立入・質問調査権を関係自治体首長に付与しており、関係自治体が地域住民の不安や要請に応えた防災活動を自主的に展開し得る仕組みが、部分的にせよ整備されたと言える。この点を指摘したものとして、高橋滋「原子炉等規制法の改正と原子力災害対策特別措置法の制定」ジュリ1186号(2000年)28頁～35頁など。

2) 発電所の原子炉の停止は、計画停止と計画外停止とに大別される。前者は、定期検査や中間点検等、あらかじめ供給計画等で決められた停止のことであり、計画外停止とは、トラブルによる自動停止や事業者の自主的判断による手動停止等を指す。

3) 協定書の正式名は立地地域により異なるが、本稿では以下「安全協定」と略記する(なお、固有名称はこの限りではない)。

4) 当該自治体からすれば、地域の安全確保という公共的な目的の下に、安全協定に基づく原子力行政を「公的に」実施しているものであり、その意味では必ずしも「非公式」な関与とは言えないとも言える。また、本稿I3に述べるように、安全協定を「公法上の契約」と見る学説も存在している。しかし本稿では、原子力安全規制に関して自治体が法的権限を持っていない現状における関与の在り方に着目し、「非公式な関与」と規定する。

## I 安全協定の概要

### 1 安全協定の規定内容

原子力分野では、法令上の安全規制権限は国が独占しており、原子力発電所等の運転に関して、関係自治体は法的権限を有していない。しかしながら、原子力施設の立地するすべての道県及び市町村は、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、施設設置者との間に安全協定を締結している。

安全協定の内容は立地地域によって差があるが、おおむね共通する内容として、以下のような項目がある。

- ・施設を新增設する際の事前協議・事前了解
- ・環境放射能や温排水の調査・測定及びその公表
- ・異常時や平常時の通報・連絡
- ・燃料等の輸送に関する事前連絡
- ・自治体による状況確認・立入調査及び措置要求
- ・関係委員会や会議等の設置
- ・事業者による損害補償
- ・請負業者も含めた事業者の品質保証活動

このほか、原子炉の基数制限（愛媛）やトラブル等内部情報受付窓口の設置（新潟）など、各安全協定にユニークな項目も見られる。

### 2 安全協定の誕生と展開

安全協定が最初に締結された例は、1969年4月に福島県と東京電力との二者間で締結された「原子力発電所周辺地域の安全確保に関する協定」であり、その内容は環境放射能や温

排水の測定に関する規定が中心であった<sup>5)</sup>。その後、1971年には静岡・福井の両県で同様の協定が締結され、以降、すべての原子力発電所に関して、着工から運転開始までの間に安全協定が締結されることが通例となった。現在では、ほとんどの協定が立地市町村も含めた三者間で締結されているが、隣接自治体も締結主体に含めた例や、隣接・隣々接自治体と別個に結んだ協定もある<sup>6)</sup>。

### 3 安全協定の法的性質

安全協定の法的性質についてはいくつかの先行研究があり、例えば荒は、紳士協定説、私法上の契約説、公法上の契約説、行政指導説、準法令説、混合契約説、特殊契約説の7つの解釈可能性を挙げた上で、公法上の契約と見ることが現行法上妥当と思われると述べている<sup>7)</sup>。また磯部は、安全協定が「地元と事業者との間の信頼関係を確認し維持しようとする目的」の下、「地域環境管理の観点からする包括的な秩序形成」という実質的な意義を持っていることから、そうした地域社会秩序を背景にした「制度的な法現象」としてとらえることが可能と述べる<sup>8)</sup>。ただし、これらの先行研究では安全協定の運用までは検討されておらず、本稿ではそうした部分も射程に含めた上で、安全協定の実質的意義や課題について分析を行う。

なお現実には、安全協定は法的拘束力の有無にかかわらず、関係者にとって大変重みのあるものとして受け止められている。とりわけ事業者の担当者には、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認識されている<sup>9)</sup>。

5) 同協定はこれまでに幾度も改定され、現在では事前了解や立入調査、通報連絡等多くの項目が追加されている。このように、安全協定は様々な理由から改定され、締結当初のものからは大幅な内容の追加・変更が見られるケースもある。各地の安全協定の改定経緯については、菅原慎悦ほか「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）154頁～164頁を参照のこと。

6) 例えば「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」は、立地自治体である静岡県及び御前崎市に加え、隣接する牧之原市・掛川市・菊川市が同格の締結主体となっている。また福井県では、隣々接自治体と事業者の間で通報連絡協定が締結されており、例えば敦賀原子力発電所に関しては、隣々接の越前町及び若狹町が締結主体となっている。

7) 荒秀「原子力発電所の安全協定」ジュリ580号（1975年）43頁。

8) 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）67頁。

## 安全協定の運用分析

### II 原子力施設の トラブル発生時における 関係自治体の対応を中心に

前章にも述べたように、安全協定の内容には差があるのに加え、協定の運用を担当する各自治体の担当組織の位置づけや専門的能力、各立地点における歴史的経緯等を背景として、運用実態には相当の差が見られる<sup>9)</sup>。しかし本稿の主眼は、その差を詳細に記述することにはなく、むしろ共通して見られる特徴を大局的な見地から把握することにある。本章では以下、原子力施設の事故・トラブル発生時に、安全協定等に基づいて関係自治体がどのような対応を行っているのかを、概略的に分析する<sup>11)</sup>。

#### 1 初動対応

##### (1) 通報連絡と情報公開

原子力施設でトラブルが発生した場合、事業者は法令に基づいてトラブルの状況等を経済産業省等に対して報告するほか<sup>12)</sup>、安全協

定に基づいて、関係道府県及び市町村にも通報を行っている。

例えば「東京電力株式会社柏崎刈羽原子力発電所周辺地域の安全確保に関する協定書」4条では、事業者は新潟県、柏崎市及び刈羽村に対し、「安全確保対策等のため必要な事項をその都度通報連絡する」とされ、同4条2項に基づいて定められた「原子力発電所に関する通報連絡要綱」において、その対象事項や連絡体制、連絡方法の詳細が決められている。同要綱では、通報連絡すべき事項として、①定期的に通報連絡する事項、②その都度通報連絡する事項、③発生後直ちに通報連絡する事項、④発生後速やかに連絡する事項の4区分が定められている。

加えて近年は、多くの事業者が関係自治体と協議の上で情報公開基準を作成し、安全協定や付随する要綱等で連絡対象とされている事項以外にも、関係自治体への連絡やHP等での公開を行っている<sup>13)</sup>。

さて、「発生後直ちに通報連絡する事項」に該当する事象が発生した場合、事業者はおおむね数十分以内に、FAXや電話等を通じて関係自治体に対し通報を行う<sup>14)</sup>。通報を受けた

9) 菅原慎悦 = 木村浩「安全協定の現状と課題」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「原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会中間報告」(2009年)32頁～51頁を参照。同報告書は、東京大学公共政策大学院のHP上に公開されている (<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/SEPP/research/documents/report200906.pdf>)。

10) 例えば、菅原慎悦 = 木村浩「原子力規制ガバナンスにおける安全協定の意義及び課題」科学技術社会論学会第7回年次研究大会予稿集(2008年)C-2-2などを参照。

11) 各立地地域の安全協定は、立地道県担当課のHP等で入手可能であり、付随する要綱等も含めて公開している自治体もある。

12) 原子力発電所の場合、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(原子炉等規制法)67条、実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則(実用炉規則)19条の17、電気事業法106条、電気関係報告規則3条に基づく。なお以前は、これら法律上の規定とは別に、通産大臣通達(昭和52年3月3日付け)によって報告すべき事象が定められていたが、2003年10月の原子炉等規制法改正に伴う実用炉規則改正により、同通達に基づく報告は廃止され、法律対象の報告に一本化された。

13) 例えば中部電力は、安全協定による「通報事項」に加え、社会的影響が出るおそれのある事象が発生した場合も含めた「連絡事項」の対象や時期・方法について「事故・故障等の通報・連絡基準」で定め、また事故・故障等に該当しない運転情報についても、「運転情報等でお知らせする内容について」の定めに基づいて公表を行っている。上記基準は、中部電力株式会社浜岡原子力総合事務所「事故・故障等の通報・連絡基準」([http://www.chuden.co.jp/resource/energy/hinf\\_about\\_01.pdf](http://www.chuden.co.jp/resource/energy/hinf_about_01.pdf))等を参照。

14) 事象発生からおおよそ1時間以上経過すると「通報遅れ」と見なされ、自治体から改善申入れ等が行われる事例がしばしば見られる。例えば、2002年2月9日午前9時34分に東北電力女川原子力発電所2号機で火災が発生したが、同日が役所の閉庁日であったことも重なり、宮城県担当者に情報が伝わったのは、発生から1時間以上経過した午前10時45分過ぎであった。県は連絡が遅れた問題を重く見て、翌10日に東北電力の担当者を宮城県庁に呼び、事故発生時の迅速な通報と連絡体制の強化について申入れを行っている。本件の詳細は、「火災発生時の通報連絡体制の改善等について(回答)」(平成14年3月6日、東北電力から提出された報告書を宮城県が公表したもの) (<http://www.pref.miyagi.jp/gentai/Press/PressH140306.htm>)を参照。

関係自治体は、発生した事象の性質に応じて対応を検討し、必要に応じて事業者とは別にプレス発表等を実施する。例えば福井県では、平成19年度に「安全協定に基づく異常事象報告」を29件受けており、そのすべてについて同県原子力安全対策課がプレス発表を行っている<sup>15)</sup>。

また、立地市町村が、防災無線等を通じて当該自治体住民に対して情報発信を行う場合もある。例えば、2003年に新型転換炉「ふげん」で異常燃焼事象が発生した際、立地市である敦賀市は、ケーブルテレビを通じて住民に事象の内容を説明している<sup>16)</sup>。

## (2) 環境モニタリング

前述のように、事業者からトラブル情報を受けた立地道県がプレス発表を行う場合、環境放射能等の測定結果を添付する例がしばしば見られる。例えば中越沖地震発生後、新潟県は環境放射線や空气中放射性ヨウ素等の測定結果を、地震発生2時間後の第1回プレス発表時をはじめ、複数回にわたり公表した。また、県が独自に放射線監視情報を作成し、新聞折込等で柏崎刈羽地域を中心に配布を行った<sup>17)</sup>。

関係法令上は、原子力施設周辺の環境放射線モニタリングは施設設置者が実施し、国が責任を負うこととされており<sup>18)</sup>、他の一般公害等と異なって自治体の役割は明示されてい

ない<sup>19)</sup>。しかし、「現実の問題としては、住民の不安を解消し、周辺環境の安全を確認する立場から、地方自治体においても環境放射線モニタリングを実施せざるを得ない実情」<sup>20)</sup>を踏まえて、国も自治体の環境モニタリング実施の役割を認めており、財源の付与や指針の整備等を行っている<sup>21)</sup>。現在では、原子力発電所の全立地点において、安全協定に基づき、事業者は施設の敷地内で、また立地道県は敷地外の複数地点で、それぞれ環境放射能や温排水等の調査を実施し、各々の測定結果を照合して専門家による会議の場で評価し公表する仕組みがつくられている。こうした仕組みに必要な道県職員の雇用や機器の整備等は、電源三法（電源開発促進税法、特別会計に関する法律、発電用施設周辺地域整備法）に基づく放射線監視等交付金を財源としている。

## (3) 立入調査・措置要求

トラブル発生後に、関係自治体は安全協定に基づいて発電所に対して立入調査ないし状況確認を実施している。また、調査の結果、特に必要が認められる場合には、同じく安全協定に基づき、自治体から事業者に対して適切な措置の要求が行われる。

例えば中越沖地震の際には、地震発生当日の2007年7月17日、地震後の発電所の状況及び変圧器火災の状況確認のため、新潟県及び柏崎市・刈羽村の担当者が発電所内に立ち

15) 福井県安全環境部原子力安全対策課『発電所の運転・建設年報（平成19年度）』（2009年）参考資料I。なお同資料によれば、福井県では、定期検査の開始・終了時や輸送計画の連絡を受けたとき等にもプレス発表を実施しており、平成19年度に県がプレス発表を行った回数は、計115回にのぼっている。

16) 敦賀市議会平成15年第5回定例会（第4号）会議録（2003年9月25日）を参照。同会議録によれば、このトラブルが発生後すぐにメディア報道に取り上げられたため、市役所担当課に対して市民からの質問が殺到するなど市内がパニック状態になり、事態を沈静化するために放送を行ったとのことである。

17) 「前々回定例会（平成19年7月4日）以降の行政の動き」（「柏崎刈羽原子力発電所の透明性を確保する地域の会」第51回定例会〔平成19年9月5日開催〕における新潟県の説明資料）（[http://www.tiikinokai.jp/meeting/PDF/51data\\_07.pdf](http://www.tiikinokai.jp/meeting/PDF/51data_07.pdf)）を参照。

18) 原子力発電所の場合、原子炉等規制法37条に基づいて定められる保安規定に基づく。

19) 例えば自治体の役割が明示されている大気汚染防止法27条1項では、「放射性物質による大気の汚染及びその防止」が同法の適用除外とされている。

20) 原子力行政懇談会「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」（昭和51年7月30日）II〔4〕「環境放射線モニタリング業務のあり方について」より引用（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V21/N07/197621V21N07.html>）。

21) 例えば、原子力安全委員会の策定した「環境放射線モニタリング指針」（平成20年3月）では、「平常時モニタリングは、地方公共団体が中心となって原子力事業者とともに実施していくことが必要」（第2章）と明記されている（[http://www.bousai.ne.jp/vis/shiryou/pdf/20080327\\_2.pdf](http://www.bousai.ne.jp/vis/shiryou/pdf/20080327_2.pdf)）。

入って状況確認を実施した。この結果を受けて新潟県知事・柏崎市長・刈羽村長から東京電力社長に対し、「耐震安全性の厳正な確認」及び「発電所の運転再開にあたっての事前了解」という内容の措置要求が、安全協定14条1項に基づいて行われている<sup>22)</sup>。

## 2 運転再開時の事前協議・事前了解

本節では、トラブル等によって計画外停止した原子力施設の運転再開時における関係自治体の関与について述べる。ここではまず、安全協定運用の全体像把握のために、運転再開ではなく、施設の変更等に係る事前了解について述べることから始めたい。

### (1) 施設の変更等に係る事前了解

浜岡原子力発電所の協定を除くすべての安全協定では、事業者が原子炉施設等の新增設や変更を行う際に、関係自治体の事前了解を得ることが定められている<sup>23)</sup>。事前了解のプロセスは自治体や対象案件によって様々であるが、通例、事業者が当該計画に係る国への許認可申請等を行う前に、まず立地市町村の首長の了解を得、次いで立地道県の知事が事前了解を行うというプロセスが採られる。また、立地地域において重要な 이슈となるプルサーマル計画実施等の場合には、許認可申請前の了解に加え、許認可後にあらためて自治体側で検討が行われ、その後最終的な了解が出されるという2度の了解プロセスが採られる例も見られる。

例えば四国電力伊方発電所3号機におけるプルサーマル計画実施に当たっては、こうした2度の了解プロセスが採られている。具体的には、2004年5月10日に四国電力が愛媛県及び伊方町へ事前協議を申し入れ、同年11月1日に、県・町が原子炉設置変更許可の申

請了解を行った。これを受けて同日、同社が国に原子炉設置変更許可申請を行い、2006年3月28日に経済産業大臣から原子炉設置変更許可が下された。これを受けて県・町はあらためて検討を行い、県主催の公開討論会等を経て、同年10月13日に県・町が最終的な事前了解を出している<sup>24)</sup>。

事前了解案件をめぐる関係自治体内での検討は、担当部署や議会の全員協議会、環境モニタリング結果の評価等を行う各道県の委員会（上述の愛媛県の場合は「伊方原子力発電所環境安全管理委員会」）等で行われるのに加え、特に重要な案件については、県知事が特別委員会や諮問機関等を設置して集中的に行う事例も見られる。例えば福島県では、東京電力のプルサーマル計画の事前了解めぐり、佐藤栄佐久知事（当時）が1999年7月、県庁内に「核燃料サイクル懇話会」を設置し、検討を行った。

### (2) 計画外停止後の運転再開に係る事前了解

こうした事前了解プロセスが、近年、トラブルや不祥事等によって計画外停止した施設の運転再開に当たっても、準用されるケースが多く見られる。新潟・福井・青森の各安全協定のように、自治体からの措置要求等により停止した施設の運転再開について事前協議を明示したところもあるが、措置要求による停止以外のケースにおいても同様のプロセスが適用される場合があり、またその他の立地地域においても、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了解が必要とされている。

例えば、福島の安全協定は運転再開時の事前協議の規定を含んでいないが、1989年1月の原子炉再循環ポンプ損傷事故によって停止した福島第二3号機の事例でも、また2002年

22) 新潟県原子力安全対策課HP「これまでに実施した要請、提言等」を参照 (<http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML-Article/20070717-request.pdf>)。

23) 「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」解釈書には、「本協定には、原子炉施設の設置、変更等を行う場合における、いわゆる『事前了解』に関する規定がないが、これは、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ることによる」との記載がある。

24) 四国電力プレスリリース資料「プルサーマル計画の事前了解について」（2006年10月13日）(<http://www.yonden.co.jp/press/re0610/j0ypr006.htm>)を参照。

8月に東京電力が自主点検作業記録に係る不正事実を公表したことを受けて同県内のすべての原子炉が運転停止した例においても、再開に当たり福島県及び立地町の了解が必要とされた<sup>25)</sup>。

一般に運転再開プロセスでは、原子力安全・保安院（以下、「保安院」と略記）による安全性の評価と並行して自治体の委員会等での議論が行われるが<sup>26)</sup>、保安院の結論が出てからも自治体での検討は続けられ、知事の最終判断までには時間を要することが多い。例えば、上記の不祥事による運転停止の事例では、保安院の安全評価結果が出されたのは2002年12月であるが、知事の容認表明は翌年7月であった。

ただし、知事の判断過程には、立地点や対象案件によってバラつきが見られる。鈴木も指摘するように、2002年の福島の事例では、不祥事による事業者との信頼関係崩壊が発端であったために、佐藤知事が「安全・安心」という抽象的な概念をキーワードとして提示したのに対し、冒頭に掲げた2007年の新潟の事例では中越沖地震という自然災害が問題の中心であったため、「新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会」（以下、「技術委員会」と略記）による安全性の判断プロセスが重視されたものと考えられる<sup>27)</sup>。

いずれにしても、各自治体内で運転再開についてあらかじめ明示化された意思決定プロセスが用意されてはならず、規制機関である

保安院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、立地道県知事が判断を行うという仕組みになっている。また、知事の判断基準も必ずしも明確なものではなく、案件に応じてアドホックに設定される傾向が強いといえる。

### III 安全協定の評価 ——役割と課題

本章では、安全協定の役割と課題に関する評価を、その運用実態に即して検討する。

#### 1 安全協定に基づき自治体が果たしている役割

##### (1) 地域住民に対する積極的な情報周知

まず、安全協定に基づいて事業者から受けた情報を、地域住民に対して積極的に周知努力を行っている点が、自治体の役割の1つとして挙げられる。

現在、保安院も積極的な情報公開に努めており、トラブル情報の迅速な公表等を標榜している<sup>28)</sup>。しかし、中越沖地震直後の広報に見られたように、保安院のプレス発表は東京で行われる場合が多く、現地の発表体制は十分とは言い難い。

その点、地元自治体による迅速なプレス発表は、地域住民に感覚的な近さをもって受け止められ、また都道府県庁の記者クラブには

25) 後者の例では、安全性に問題ないことが確かめられても、運転再開に当たっては地元自治体の了解が必要との条件を東京電力が自ら課したという形を採っており、この意味では安全協定上の事前了解の準用とは異なる問題であるとも言える（鈴木孝寛「原子力施設の立地プロセス等において自治体の果たす役割」前掲注9）「原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会中間報告」11頁～31頁）。しかし、これより前の1989年の事例においても、運転再開に当たっては既に自治体の了解が必要とされていることから、仮に同社が自主的に自治体の了解を求めなかったとしても、再開プロセスにおいてそれが事実上不可避であったことは容易に予想される。事実、鈴木は同文献の中で、福島の同事例と中越沖地震後の柏崎刈羽原子力発電所の運転再開プロセスとの比較を行っており、前者は東京電力の自主的な申入れに、後者は安全協定に基づくプロセスであるものの、「その差異が、両者の運転再開プロセスにおいて大きな影響を及ぼしていないように思われる」（27頁）と述べており、この点では筆者も意見を同じくする。

26) 原子力発電所のトラブルをめぐる保安院の対応と再開プロセスについては、城山英明「原子力発電の停止・運転再開における日米比較分析」エネルギーフォーラム 49巻 584号（2003年）58頁～63頁に詳しい。

27) 鈴木・前掲注25）26頁。

28) 原子力安全・保安院原子力安全広報課「平成21年度原子力安全・保安院安全広報方針について」（<http://www.nisa.meti.go.jp/7-nuclear/15-koho/21kihonnhoushinn.pdf>）。

当該地域で多数の読者を持つ地元有力紙の記者が詰めているため、地方紙への情報提供が容易になる<sup>29)</sup>。また、自治体によるケーブルテレビや防災無線等を使った住民への情報周知は、国の機関による広報手段と比べて細かな対応を行いやすく、即時性においても優位にある。

さらに、トラブル以外の定期的な運転情報も、県などの発行する広報誌等を通じて住民に発信されている。例えば福島県では、県及び原子力発電所関係 11 市町村が出捐して財団法人福島県原子力広報協会を設立し、広報誌「アトムふくしま」の発行、同県原子力センター館内の案内等を行っている<sup>30)</sup>。

以上のように、関係自治体は国に比べて地域住民との物理的・心理的距離感が近く、また独自の情報発信手段も持っており、住民への情報周知という点で、重要な役割を果たしているにとらえられる。

関係自治体によるこうした情報発信には、電源三法に基づく原子力広報・安全等対策交付金が活用されている。同交付金の対象事業としては、周辺住民に対する原子力発電に関する知識の普及、住民の安全確保に関する調査や施設の安全性に関して行われる連絡調整に関する事業が挙げられており<sup>31)</sup>、自治体による地域住民に対する情報発信もこの事業に包含されると解される。

## (2) 事業者の情報や規制に対する信頼性の付加

関係自治体は、安全の実体面に関しても、部分的にはあるが関与・検討を行っている。

例えば、立地道県による環境モニタリングの実施・結果公表は、原子力施設の運転が周

辺環境に対して悪影響を与えていないことを、関係自治体や地域住民が間接的に確認し得る材料となっている。前章の初動対応の項で述べたように、トラブル後の道県のプレス発表でこのデータを公表することは、「周辺環境への影響はない」とする事業者の発表を、科学的に裏付ける役割を担っていると考えられる<sup>32)</sup>。

また、柏崎刈羽原子力発電所の運転再開プロセスに見られるように、自治体が専門家を集めて独自に技術的な検討を行うことは、「国の調査・対策委員会等での議論や評価結果等について、県民の安全と安心の観点から確認していく」<sup>33)</sup>という、技術委員会小委員会の設置目的が示すとおり、安全規制の再確認という意味合いを持っている。

加えて、関係自治体による立入調査も、事業者でも国でもない第三者的な立場で自治体が現場を確認することで、事業者等からの提供情報に恣意的な加工が加えられていないことを裏付ける意味を持つ。

国が自ら認めているとおり、「原子力安全の活動に対する社会からの信頼が大きく損なわれ」<sup>34)</sup>ている現状にあっては、上記のような自治体の活動は、事業者からの情報や安全規制に対して信頼性を付与する役割を持っているにとらえられる。

### (3) 地域住民等の意見の汲み上げとその反映

運転再開をめぐる事前了解プロセス事例において、関係自治体が住民説明会や意見募集を積極的に実施しているように、知事の意思決定に際しては、地域住民をはじめ関係主体の意見を幅広く汲み上げる努力が行われている。このようなプロセスを経ることにより、

29) 地方紙と地域政治との関係を扱った実証的な研究としては、山腰修三「地方紙と地域問題——熊本日日新聞のヒアリング調査を事例として」慶應義塾大学メディア・コミュニケーション研究所紀要 56 号 (2006 年) 199 頁～210 頁等がある。

30) 福島県生活環境部県民安全領域原子力安全グループ『原子力行政のあらまし (平成 19 年版)』(2008 年) 139 頁。

31) 広報・安全等対策交付金交付規則 (2000 年 12 月 28 日科学技術庁・通商産業省告示第 15 号により最終改正) 2 条 5 号等を参照。

32) また、関係自治体の立場からすれば、環境影響がないことを早期に明言することは、当該トラブルが風評被害へつながる可能性を軽減させるという役割も担っていると考えられる。

33) 新潟県報道発表資料「新潟県原子力発電所の安全管理に関する技術委員会 (技術委員会) の体制を強化します」(2008 年 2 月 6 日) より引用。

34) 原子力安全委員会『平成 14 年版原子力安全白書』(2003 年) 第 1 編第 3 章 [17 頁] より引用。

国の安全審査によって明示される科学的・技術的合理性には回収しきれない住民の安心感や事業主体への信頼感などを、自治体の検討プロセスを通して確保していくことが可能となっている。

また、自治体は意見を集めるのみならず、安全協定に基づく措置要求等を通じて、国や事業者に対して地元の意見の反映を強く求める例がしばしば見られる。こうした要請の中には、「住民感情」への「配慮」<sup>35)</sup>や「立地地域住民の安全・安心の確保」<sup>36)</sup>等が含まれており、ここでも、科学的・技術的な安全論の文脈だけでは必ずしも回収しきれない、がしかし当該地域にとっては重要な様々な社会的要素が包含されている。

## 2 安全協定の課題

一方で、安全協定に基づく自治体関与の在り方には、以下のような課題も指摘できる。

### (1) 意思決定プロセスや判断基準の不透明さ

1点目の課題は、運転再開等をめぐる自治体の意思決定プロセスに、不透明なところが見られる点だ。前述のように、各自治体内の意思決定プロセスは明示化されておらず、案件に応じてアドホックに設定される傾向がある。また、「安心の確保」のように、客観的指標で判断しにくい判断基準が掲げられた場合、結果的に自治体首長の「政治的判断」による決着が要請されることになるが、このことは当該首長に大きな政治的負担を強いることにつながる。寿楽も指摘するように、原子力安全はしばしば地域政治において存在感のある 이슈となるため、首長の政治的判断に最

終決定をゆだねることは、地方議会や首長選挙の時期等、当該地域における様々な政治的情勢によって、判断が大きく左右され得ることを意味する<sup>37)</sup>。

### (2) 正統性の問題

法的権限を持たない自治体が事実上の意思決定を担っているという現状は、正統性の観点から問題があるとの指摘もある。

さらに、協定という手法は、条例等と異なって議会の合意をバイパスし得るものであり、関係主体間の合意のみによって締結や改定を行うことができる。そのため、技術発展や社会情勢の変化等に柔軟に対応し得るものであるが、他方、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、民主的統制から潜脱してしまう可能性を内在している。実際、トラブル等を受けて安全協定が改定されるに当たり、事業者が自らの主張を十分に展開しにくい状況下で改定内容が決まるケースも見られるようである<sup>38)</sup>。

確かに、法律や条例以外の手法が有効かつ適切に機能していると考えられる例も存在する。例えば近年のEUの環境規制においては、大まかな法的枠組みの下にステークホルダー間で目標実現のための自主的協定を締結するという、「共同規制」と呼ばれる手法が目ざされている<sup>39)</sup>。あるいはオランダでは、環境法制の枠組みの下で、政府と関連業界が環境協定を締結し、そこに排ガス削減目標等の具体的な数値を明記して、業界や個別企業は目標達成に向けて自発的に努力するという手法が採られている<sup>40)</sup>。日本でも、1960年代後半から全国の自治体で締結された公害防止協定に

35) 「原子力発電施設の定期検査期間の見直し手続きに関する意見」(2007年8月24日、新潟県知事から保安院長への意見書)([http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/20070824-nisa.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/20070824-nisa.pdf))。

36) 「原子力発電所の安全・安心の確保に関する要請書」(2007年2月20日、新潟県知事・柏崎市長・刈羽村長から経済産業大臣への要請)([http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Article/20070220-request.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Article/20070220-request.pdf))。

37) 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」前掲注9)「原子力法制研究会 社会と法制度設計分科会中間報告」2頁～10頁。

38) 菅原 = 木村・前掲注9)43頁を参照。

39) European Parliament, Council, and Commission, *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, OJ2003, C321/01.

40) オランダの環境政策については、島村健「交渉する国家——オランダの環境協定等に関するノート(1)～(4・完)」自治研究77巻11号(2001年)～79巻3号(2003年)に詳しい。

については、法的拘束力は持たないながらも、産業公害の軽減に寄与したと評価する論者が多い<sup>41)</sup>。

上記の手法においては、いずれも明確な数値基準を設け、その数値以下に抑制することを目標とするという点でステークホルダーが合意している点が重要である。さらに、EUの場合には、風間も指摘するように、関係主体が幅広く参加する手続を厳格に定めることにより、その正統性を調達する努力が行われている点が特徴的である<sup>42)</sup>。

しかし安全協定の場合、例えば事前了解を得るために何を満たせばよいかなどの点について、明確な合意はないのが現状である。また、自治体の環境モニタリングや原子力広報に対して交付金が出されているように、実質的には国も自治体関与の意義を部分的に認めているものの、それらと公的な規制システムとの関係は明示されておらず、安全協定に基づく自治体関与には十分な正統性が付与されていないと言える。そのため自治体側の責務も不明確であり、例えば自治体の関与範囲が際限なく拡大して措置要求の濫発等を招く可能性も否定できない。

### 3 今後の展望

最後に、今後の安全協定の在り方の展望を示しておきたい。

前述のように、安全協定による自治体関与を含めた現在の原子力安全規制システムには、議論すべき点が多々存在する。しかし、こうした問題を、しばしば科学技術の専門家がそうした問題であるように、「科学」対「社会」あるいは「科学」対「政治」といった古典的な二値的対立の構図でとらえ、社会や政治とは切り離して科学に関しては一元的判断が可能であるという態度を当然のように採ることは適当ではない。しかし、運転再開等の実質的

な最終決定権限の所在が、あたかも本来規制権限を持たない当該道県知事にあるかのように見える規制システム全体の構造的問題も存在する。

最も重要な問題は、公的な規制枠組みの中で（少なくとも制度の公的な役割としては）立地地域の意見をはじめとする社会的要素に対する考慮が十分ではなく、公的規制は科学的・技術的安全性を示すことに限定され、立地地域におけるコミュニケーションや合意形成等の領域は自治体一事業者間の非公式な関係の中で検討する、というような切り分けが為されてきた点である。このように、従来は公的な規制領域から除外されてきた部分をあらためて規制システム全体の中に位置づけ直し、関係アクターの役割分担を考えていくことが、今後必要になると思われる。

その際、本稿で述べてきたような、関係自治体が非公式ながらも事実上果たしてきた様々な役割を十分考慮に入れ、適切な役割分担を決めることが重要と言える。とりわけ、自治体による環境モニタリングや住民や多様な関係者とのコミュニケーション機能については、既に財源が付与されるなど実質的に国もその意義を認めているところであり、これらの役割を機軸として自治体の位置づけの明確化を検討していくことが現実的であると思われる。

41) 例えば阿部昌樹「環境行政における中央—地方関係——公害防止協定を手掛かりに」日本公共政策学会年報（1998年）セッション2「法制度化と環境政策」などを参照。

42) 風間規男「規制から自主規制へ——環境政策手法の変化の政治学的考察」同志社政策研究2号（2008年）46頁～62頁。