

平成 30 年 5 月 30 日現在

機関番号：11601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H06649

研究課題名（和文）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

研究課題名（英文）Reconsidering Japan's Nuclear Safety Regulatory System from the Perspective of Nuclear Disaster Response

研究代表者

清水 晶紀（SHIMIZU, AKINORI）

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号：20453615

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究では、原子力災害対策を主として担う地方自治体が、災害対策の充実度の観点から原子力安全規制においても一定の法的役割を果たすべきと主張するとともに、その実効性を担保するための方策を提言した。具体的には、避難計画の合理性を原子炉設置許可要件として明文化すること、避難計画の策定主体を地方自治体とすること、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、地方自治体に対する説明義務を国に負わせることを提言している。同制度により、国が合理的な理由なく地方自治体の判断を否定することは困難になり、地方自治体の第一次的な判断権限を実質化することが可能になるはずである。

研究成果の概要（英文）：In this study, I proposed that local governments, mainly responsible for nuclear disaster response, should play a certain legal role in nuclear safety regulation. And, I also proposed the measures to ensure the effectiveness of their role. Specifically, my suggestion consists of three parts. First, it is necessary to clarify the rationality of the evacuation plan as a nuclear reactor permission requirement. Second, it is also necessary to make the evacuation plan formulating entity a local government. And finally, when disagreement about the rationality of the evacuation plan between the national government and the local government has occurred, it is important to impose the duty on the national government to explain to the local government. This system will make it difficult for the national government to deny the judgment of the local government without reasonable reasons and it will be possible to realize the primary decision authority of local governments.

研究分野：公法学

キーワード：原子力安全協定 原子力安全規制 原子力災害対策 避難計画

### 1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、本研究の開始前、原子力災害対策法制及び原子力安全規制法制の研究として、放射能汚染対策における国家の役割について、除染行政や避難行政を素材に検討するとともに、原子力安全規制の法的統制のあり方について、アメリカ法との比較研究を実施してきた。その中で、日本においては原子力災害対策法制と原子力安全規制法制が相互にリンクしていないこと、そのことが福島原発事故時の原子力災害対策の混乱をもたらす一因となっていること、が明らかになった。

そこで、本研究では、日米の行政実務の動向を踏まえ、実効的な原子力災害対策を担保するという観点から、原子力災害の発生を前提とする原子力安全規制法制の再構築を試みようと考えたわけである。

### 2. 研究の目的

現在、原子力災害対策法制と原子力安全規制法制は、相互に独立した法的枠組みを整備しており、地方自治体による緊急時の避難計画が整備されていなくても、原子力規制委員会は原子炉設置を許可することができる。しかし、福島原発事故によって「原子力安全神話」は瓦解しており、原子力安全規制法制においても、原子力災害の発生を前提とする法的枠組みを再構築することが必要不可欠である。

この点、アメリカでは、地方自治体による合理的な避難計画の策定が、原子炉設置許可の要件となっている。加えて、日本においても、地方自治体が防災面から原子炉の設置や再稼働に関与する方法として、原子力安全協定が近時注目を浴びている。

本研究では、以上のような日米の行政実務の動向を踏まえ、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を試みた。具体的には、原子炉稼働の可否の判断に際して、実効的な原子力災害対策が担保されているか否かを検討すべきであるとしても、

何を根拠に、誰がどのような形でどの程度関与するのかを整理分析する必要があり、本研究ではこれらの点を重点的に検討した。

### 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) 先行文献研究：日米の行政資料や先行研究を渉猟し、原子力安全規制における原子力災害対策の位置づけについて、現行制度の理論的基礎と制度内容を整理分析した

2) インタビュー調査による実態把握：日米の行政機関・原子力事業者・紛争当事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原子力災害対策の位置づけについて、その制度実態を明らかにした。

3) 研究成果の公表：以上の作業を踏まえて検討課題の解明に取り組み、研究成果を適切

な場で報告するとともに、論文の形で公表し、関係行政機関への政策提言につなげた。

### 4. 研究成果

(1) 平成 28 年度は、日米の先行研究や行政資料を収集し、日米の原子力法制の理論的基礎を整理するとともに、日本における原子力安全協定の役割や、アメリカ原子力安全規制における避難計画の位置づけを検討した。その成果の一部は、平成 28 年 9 月の日本原子力学会(後掲学会発表)や、平成 29 年 2 月に Japan Society of Boston(後掲学会発表)で、報告している。

また、原子力安全協定をめぐる国内インタビュー調査としては、静岡県浜岡原子力発電所にターゲットを絞り、静岡県庁、御前崎市役所、中部電力静岡支店、浜岡原子力発電所を訪問して調査を実施した。浜岡原子力発電所をめぐる原子力安全協定は、立地町のみならず隣接町を当事者に含む点、いわゆる「事前了解」規定がない点など、非常に特徴的なものであったためである。結果的に、原子力安全協定において防災・災害対応という趣旨は希薄である点、福島事故の前後で協定の位置づけが全く変わっていない点など、インタビューで初めて把握できた収穫が多かった。

さらに、当初は平成 29 年度に予定していたアメリカでの調査を実施することができた。アメリカ原子力安全規制における避難計画の位置づけについて、ニューヨーク州のインディアンポイント原発を訪れるとともに、同原発の避難計画をめぐる紛争の当事者である IPSEC (Indian Point Safe Energy Coalition) のメンバーと顧問弁護士にインタビューをする機会を得た。インタビューにおいては、(紛争のもう一方の当事者である NRC や Entergy 社への補充調査が必要であると考えているが、) 実効的避難計画の策定という NRC 規則上の原子炉稼働要件が機能不全に陥っている現状や、NRC の広範な行政裁量とその主要因となっている点、インディアンポイント原発の廃炉決定に多様な要素が影響している点など、多くの情報を把握することができた。

(2) 平成 29 年度は、引き続き日米の先行研究や行政資料を収集しつつ、日本の原子力安全規制法制を原子力災害対策の観点から再構成するべく、米国法との本格的な比較検討を行った。その成果の一部は、平成 29 年 6 月の環境法政策学会(後掲学会発表)や、平成 29 年 12 月の自治総研福島原発災害研究会(後掲学会発表)で、報告している。

国内インタビュー調査としては、静岡県庁、新潟県庁、牧之原市役所、函館市役所等を訪問して調査を実施した。とりわけ、函館市は、大間原発許可無効確認訴訟において本研究の方向性と軌を一にする主張を展開しており、同市役所でのインタビュー調査は、本研

究の研究成果をまとめる上で大きな示唆となった。

さらに、海外インタビュー調査としても、ペンシルバニア州スリーマイル島原発を訪れ、事業者(FirstEnergy社)に対する調査を実施するとともに、カリフォルニア州サンフランシスコでは、ディアボロキャニオン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調査を実施することができた。これらの調査を通じ、実効的避難計画の策定という NRC 規則上の原子炉稼働要件が機能不全に陥っている現状や、NRC の広範な行政裁量がその主要因となっている点を、改めて確認することができた。

(3) 平成 30 年 3 月に公表した論説(後掲雑誌論文)は、両年度にわたる文献研究やインタビュー調査を踏まえた、本研究の最終的な研究成果である。

同論説では、原子力災害対策を主として担う地方自治体が、災害対策の充実度の観点から原子力安全規制においても一定の法的役割を果たすべきと主張するとともに、その実効性を担保するための方策を提言した。具体的には、以下の三点に要約することができる。

日本の行政実務では、実効的な原子力災害対策を担保するべく、地方自治体が原子力安全協定を活用しているが、協定には実効性や安定性に欠けるという問題点がある。協定の内包する問題点を回避しつつ実効的な原子力災害対策を担保するためには、結局、アメリカの行政実務を参考に、原子炉等規制法に原子力災害対策の視点を組み込むより他ない。具体的には、原子力災害対策の視点を包含する原子炉設置許可要件の規定を新たに整備することが望ましい。

原子炉等規制法に原子力災害対策の視点を組み込むという手法を採用した場合には、原子炉等規制法に基づいて原子炉稼働の可否の判断をすることになるが、実効的な原子力災害対策を担保するには、原子力災害対策の視点を係る判断についてまで、国が当然に役割を独占することが適切とはいえない。憲法や地方自治法の基本原則を踏まえ、原子力災害対策を主として地方自治体が担っている以上、原子炉稼働の可否に関する最終決定権限を国が留保するにしても、原子力災害対策の視点を係る判断に限定して地方自治体の関与権限を認めるべきである。

原子炉等規制法上の原子炉設置許可要件に原子力災害対策の視点を組み込む場合には、許可段階での要件充足判断が可能な規定を整備する必要がある。この点、実体的には、最低限、アメリカの行政実務と同様に、避難計画の合理性を原子炉設置許可要件として明文化す

べきである。日本では、原子力規制委員会が原子力災害対策指針を策定しており、同指針が避難計画の合理性判断に関する裁量基準として機能する。そのため、許可権者である原子力規制委員会による恣意的な制度運用は、相当程度抑制されるはずである。

加えて、の検討結果に鑑みれば、手続法的には、地方自治体の関与権限を実質化する手続規定を整備する必要がある。具体的には、避難計画の策定主体を地方自治体とした上で、避難計画の合理性について原子力規制委員会と地方自治体の判断に齟齬が生じた場合には、地方自治体に対する説明義務を原子力規制委員会に負わせるべきである。同手続によって、許可権者である原子力規制委員会が合理的な理由なく地方自治体の判断を否定することが困難になり、地方自治体の第一次的な判断権限を実質化することが可能になるはずである。

(4) 本研究の提言する制度設計を効果的に機能させるためには、住民参画と情報共有に関する法規定の整備が必要不可欠である。今後は、本研究の研究成果を踏まえ、これらの検討課題について考察を深めていくことにしたい。

## 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4件)

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, 行政社会論集, 査読有, 30 巻 4 号, 23-46, 2018.

清水晶紀, 民事差止訴訟の可能性と抗告訴訟の訴えの利益-もんじゅ訴訟最高裁判決 [最判平 4・9・22 民集 46 巻 6 号 1090 頁], 行政判例百選 [第 7 版], 査読無, 別冊ジュリスト 236 号, 374-375, 2017.

清水晶紀, 土地家屋調査士法 44 条 1 項に基づく懲戒申出に対して地方法務局長が行った不懲戒決定の行政処分性と違法確認の訴えの適否 [名古屋高判平 27・11・12 判時 2286 号 40 頁], 自治研究, 査読無, 93 巻 10 号, 140-150, 2017.

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, 環境法政策学会学術大会論文報告要旨集, 査読無, 第 21 回, 39-46, 2017.

[学会発表](計8件)

丹波史紀, 関谷直也, 除本理史, 清水晶紀, 原子力災害からの復興課題: 生活・賠償・復興感, 福島大学うつくしまふくしま未来支援センターシンポジウム「双葉郡住民実態調査からみえる原子力災害からの復興課題」, 2018.3, (コラッセ福島)

Akinori Shimizu, The current state of FUKUSHIMA: 7 years after the accident, FUKUSHIMA NOW: THE UNTOLD STORIES, 2018.2, (Japan Information and Culture Center, Washington D.C.)

清水晶紀, 原発事故訴訟一審判決の比較検討 - 国に対する責任追及の意義と課題を中心に -, 早稲田大学東日本大震災復興支援法務プロジェクト原発被災地復興支援シンポジウム Vol.5 「原発賠償問題とは何であるのか」, 2018.1, (早稲田大学早稲田キャンパス)

清水晶紀, 福島原発事故後の行政訴訟・国賠訴訟の動向と特色, 自治総研第3回福島原発災害研究会, 2017.12, (地方自治総合研究所)

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, 環境法政策学会第21回学術年次大会第二分科会, 2017.6, (横浜国立大学常盤台キャンパス)

Akinori Shimizu, Legal Issue of Nuclear Policy and Administration in Japan, Research and Reflections on Fukushima Today, 2017.2, (Japan Society of Boston, Boston)

清水晶紀, 土地家屋調査士法 44 条に基づく懲戒申出に対する行政庁の応答義務, 行政判例研究会, 2017.1, (第一法規株式会社)

清水晶紀, 原子力行政をめぐる国と地方自治体の役割分担, 日本原子力学会 2016 年秋季大会原子力青年ネットワーク企画セッション「原子力ガバナンス再考: 『中央 VS 地方』を超えて」, 2016.9, (久留米シティプラザ)

〔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 晶紀 (SHIMIZU, Akinori)

福島大学・行政政策学類・准教授

研究者番号: 20453615

### (2) 研究分担者

なし

### (3) 連携研究者

なし

### (4) 研究協力者

なし