

## 東海第二原発・新安全協定の法的効力についての意見書

2018年12月7日

自治労連弁護団

### 1 はじめに

東海第二原発（茨城県那珂郡東海村）を運用する日本原子力発電株式会社（日本原電）と茨城県、東海村及び周辺自治体（日立市、常陸太田市、ひたちなか市、那珂市、水戸市）は、2018年3月29日、国内ではじめて、原発の再稼働について県と立地自治体だけでなく30km圏内の周辺自治体の事前了解を得ることを明記した新安全協定を締結した。

しかし、原発に関するこのような安全協定の法的効力については、これを紳士協定とする見解もあり<sup>\*1</sup>、また、最近でも日本原電の副社長が「拒否権はない」と発言して、撤回したとの報道<sup>\*2</sup>もなされている。本意見書は、この東海第二原発再稼働に関する新安全協定の法的効力について、当弁護団の見解を明らかにするものである。

### 2 新安全協定の背景と経緯

原子力発電所については、電気事業法や原子炉等規制法によって国が一元的に規制・監督するものとされ<sup>\*3</sup>、原発の設置、運転などについては原子炉等規制法によって原子力規制委員会の許可等が必要とされているが、法律上、地元自治体の同意は要件とされていない。

しかし、原発の設置・再稼働をするうえで地元自治体の事前了解を取り付け

---

\*1 東京新聞 2018年3月30日。記事の解説で「協定に法的拘束力はないが・・・地元の信頼も失うことから、これまで無視した会社はない」としている。

\*2 朝日新聞デジタル 2018年11月24日

\*3 東日本大震災による東電福島第一原発の事故を教訓として従前の原子力規制体制が見直され、2012年の法改正で原子力の安全規制は新設の原子力規制委員会に一元化された。

ることは事実上不可欠であり、従来から各電力各社は立地する道県や市町村と安全協定を結び、設備の新增設や改造、廃炉について事前了解を得るようにしており、これまで立地自治体の同意がないまま運転を再開した事例はないとされている。

ただ、安全協定による事前了解について、これを立地自治体以外の周辺自治体にまで認めた例はこれまでなかったようである。しかし、東日本大震災による東電福島第一原発の事故で広範囲に放射性廃棄物が飛散したことをふまえ、原子力規制委員会が2012年10月に定めた「原子力災害対策指針」<sup>\*4</sup>は、重点区域として原発から30km圏内の自治体に避難計画の作成を義務付けていることから、30km圏内の周辺自治体からも再稼働について事前了解を求める声が上がっている<sup>\*5</sup>。

東海第二原発については、従前、「原子力施設周辺の安全確保及び環境保全に関する協定書」が締結されていたが、水戸市を含めた30km圏内の周辺5市は事前了解の拡大を求めて、2012年7月から日本原電と安全協定の見直しを求めて交渉を行っていた。これに対し、日本原電は当初、事前了解の拡大に難色を示していたようであるが、敦賀原発2号機が直下活断層問題で再稼働が見通せないことから、東海第二原発について再稼働を進めるため、2018年3月29日、周辺5市の事前了解条項を盛り込んだ新協定を締結するに至ったとされている<sup>\*6</sup>。

### 3 新安全協定の内容

日本原電と茨城県、東海村及び周辺自治体（日立市、常陸太田市、ひたちなか市、那珂市、水戸市）との間で締結された新安全協定は、次の3文書からな

---

\*4 原子力規制委員会のホームページ <http://www.nsr.go.jp/activity/bousai/measure/index.html>。指針は2018年10月一部改正されている。

\*5 毎日新聞 2017年12月29日。原発から半径30km圏内で立地自治体の以外の周辺119自治体のうち、半数の60自治体が再稼働に対する同意権を求めていると報道されている。

\*6 東京新聞 2018年3月30日

っている<sup>\*7</sup>。

①原子力施設周辺の安全確保及び環境保全に関する協定書

②日本原子力発電株式会社東海第二発電所の新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書

③上記②協定についての確認書

(1) 協定①の改定<sup>\*8</sup>

協定①は、東海原発及び東海第二原発に関し、原子力施設周辺の安全確保、住民の健康保護、地域の生活環境保全を目的として締結されたもので、新協定には従前は参加していなかった水戸市も新たに加わった。

内容的には、従前は、原子力施設の新設・増設・変更等については茨城県と東海村の事前了解を得るものとされ、県が必要と認めるとき周辺自治体に意見を求めるものとするとの規定になっていたものが、新協定では、新設・増設・変更等について、日本原電は周辺自治体を含めて事前に説明すること、周辺自治体は意見を述べることができ、日本原電はこれに誠意をもって回答することが明記された（第5条）。

また、従前より立入調査の結果地域の安全対策上特別の措置を講ずる必要がある場合や災害を防止するため緊急の必要がある場合に、県と東海村は日本原電に対し安全確保の措置を求めることができ、周辺自治体は県と東海村に要請できることとされていたが、新協定では、日本原電が講じた措置の内容について周辺自治体に対して説明することも明記された（第10条）。

(2) 協定②の締結

新協定では、東海第二原発の新規制基準適合に伴う再稼働及び延長運転に関して、新たに協定②が締結され、そこでは周辺自治体に対しても、以下の

---

\*7 日本原電のホームページ <http://www.japc.co.jp/tokai/news/2017/2018033002.html>

\*8 協定①の改正点は水戸市のホームページで確認できる。

<http://www.city.mito.lg.jp/000271/000273/000284/000335/p018974.html>

事項が定められた。

1) 事前説明及び意見交換 (第2条)

再稼働及び延長運転をしようとするときは、日本原電は事前に「丁寧に説明」するものとし、自治体側はこの説明に対し「意見を述べる」ことができ、この場合に日本原電は「誠意をもって回答」するなど、自治体側の「理解を得るよう最大限努めなければならない」。

2) 合意形成を図るための協議会の開催 (第3条)

自治体側は、原子力発電所周辺の安全を確保するため「必要があると認めるとき」は、合意形成を図るための協議会を開催を「いつでも求めることができる」。この協議会において、日本原電は自治体側から出された意見に対しては「誠意をもって回答しなければならない」(協定②内の設置規約4条3項)、自治体側から対策を求められたときは「誠意をもって検討し適切に対応しなければならない」(同5項)。

3) 現地確認 (第4条)

自治体側は、原子力発電所周辺の安全を確保するため「必要があると認めるとき」は、その職員に発電所の「現地確認をさせることを求める」ことができ、これに対して日本原電は「誠意をもって対応する」。

4) 実質的事前了解 (第6条)

「この協定においては、乙(日本原電)が新規制基準適合に伴う稼働及び延長運転をしようとするときは甲(6市村)による意見の提起及び回答の要求並びに乙による回答の義務、甲による現地確認の実施、協議会における協議並びに甲による追加の安全対策の要求と乙による適切な対応義務とを通じた事前協議により実質的に甲の事前了解を得る仕組みとする」。

(3) 確認書③

これは、協定②により周辺自治体が新たに確保した権限の内容を日本原電が確認したものであり、そこでは以下の内容が確認されている。

1) 「新協定においては、いわゆる事前了解に関する条項に準じ、…等の条

項を通じた事前協議を事業者に義務付けることにより新協定が実質的にいわゆる事前了解を担保した協定であることをより一層明確にするために、6市村が同等に確保した権限として、『実質的事前了解』に関する規定を第6条として、新協定の中で明文化いたしました」（1(2)）。

2) 「上記の新権限の解釈」として、「この事前協議においては、6市村それぞれが納得するまでとことん協議を継続することを事業者に約束させたものであること」（2(ロ)）。

#### 4 いわゆる「実質的事前了解」条項の効力

##### (1) 安全協定の法的拘束力

一般に公害防止協定など、行政庁と事業者との間で締結される協定の法的性質や拘束力については議論があり、法律による行政の原理や地方自治法14条2項<sup>\*9</sup>等を根拠に、協定の当事者となる事業者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ことから、かつては紳士協定にすぎないとする考え方もあった。

しかし、法律による行政の原理や地方自治法の規定は、地方公共団体が一方的に住民に対して法令以上の規制を課すことを禁じているにすぎず、事業者自身が個別かつ任意に法令が定める規制を越える義務を負うことに合意している場合に、かかる合意に法的拘束力を認めることが法律による行政の原理や地方自治法の規定に反するとは考えられない<sup>\*10</sup>。そのため、最近では契約としての法的拘束力を認める契約説が学説の大勢を占めている<sup>\*11</sup>。

---

\*9 地方自治法14条2項は「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特段の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と定めている。

\*10 寺浦康子「公害防止協定の法的効力とその活用」『環境管理』2013年1月号

\*11 判タ1308号107頁の解説参照。最近の学説として、芝池義一「行政法における要綱および協定」芦部信喜ほか編『岩波講座基本法学(4)契約』296頁、中山充「公害防止協定と契約責任」北川善太郎先生還暦記念『契約責任の現代的諸相(上)』326頁、塩野宏『行政法I[第4版]』178頁、小早川光郎『行政法(上)』262頁、大塚直『環境法』72頁などがあげられている。

この点を確認したのが最高裁平成21年7月10日判決（集民231号273頁、判タ1308号106頁）である。この判決は、産業廃棄物処理施設の使用期限を定めた公害防止協定に基づく使用期限が経過したことを理由に市が処分場の使用差し止めを求めた事件において、「その事業や処理施設を将来廃止する旨を約束することは、処分業者自身も自由な判断で行えることであり、その結果、許可が効力を有する期間内に事業や処理施設が廃止されることがあったとしても、同法（廃棄物処理法）に何ら抵触するものではない」から「本件期限条項の法的拘束力を否定することはできない」として、差し止めを認めなかった原判決を破棄した。

この判決は、公害防止協定の法的性質について明示的には言及していないが、本件期限条項の法的拘束力を認める前提として、当然に契約説に立ち一般的な法的拘束力を認めていると解されている。また、判決は、公害防止協定において、法令を越える厳しい規制基準を設けることも、法令の趣旨に反しなければ有効であることを明らかにしたものであり、また協定に基づき民事上の救済が認められることも前提としている<sup>\*12</sup>。

原発に関する安全協定についても同様に考えることができる。原子炉等規制法による原子力規制委員会の許可は、原発事業者には原発の設置、運転等ができる状態にするだけであって、それを義務付けるものではない。原発の設置、運転等に関し、関係自治体の事前了解を得ることとするかどうかは、原発事業者が自由な判断で行えることであり、したがって、関係自治体の事前了解を得ることを定めた安全協定は、何ら原子炉等規制法等に違反するものではなく、契約としての法的拘束力を有するのは当然である。

## (2) 「実質的事前了解」条項について

ところで、本件の新安全協定のうち協定②の「実質的事前了解」条項によって、どこまでのことが事業者を拘束するものとして合意されているのかが

---

\*12 前掲\*10

問題となる。

協定②による周辺自治体の「実質的事前了解」条項は、上記のとおり、「事前協議により実質的に甲の事前了解を得る仕組みとする」（第6条）と定められており、協定の文言上は「事前協議」が義務付けられているだけであって、「事前了解」（＝「同意」）が明記されてはいない。

しかし、協定②及び確認書③の内容を見ると、「事前協議」といっても、ただ協議すればいいというものではなく、各段階ごとの「丁寧」で「誠意」ある回答等を行うことが定められているのであって、全体として、「実質的に甲の事前了解を得る」こと、「実質的にいわゆる事前了解を担保した協定である」こと、「6市村それぞれが納得するまでとことん協議を継続すること」が明記されているのであるから、周辺自治体が納得し得るだけの十分な協議が義務付けられている、ということは間違いない。

その意味では、日本原電は、周辺自治体が「事前了解」しないことが権利の濫用とみなされるような例外的な場合を除き、周辺自治体の「事前了解」を取り付ける義務がある、ということができる。協定②がくりかえし「実質的事前了解」という言葉を用いているのは、このような趣旨であるということができる。

したがって、周辺自治体が、何らの根拠もなく再稼働や延長運転を拒否することはできないとしても、合理的な理由を示してこれに反対する場合には、日本原電は「6市村それぞれが納得するまでとことん協議を継続する」義務があるのであって、これをしないまま再稼働や延長運転に踏み切ることは許されない。これは、「6市村それぞれが」と明記されているとおり、6市村のうち1つでも反対する自治体があれば、その納得を得るまでとことん協議を続けることが義務付けられており、これをしないまま再稼働や延長運転に踏み切ることは許されないのである。

## 5 まとめ

以上のとおり、新協定②による「実質的事前了解」条項は、契約として法的

拘束力を有しており、茨城県と東海村だけでなく周辺5市の実質的な「事前了解」を取り付けるべきことを定めている。したがって、「6市村それぞれが納得するまでとことん協議を継続すること」をしないまま、東海第二原発の再稼働及び延長運転に踏み切ることは許されず、協定違反の再稼働及び延長運転に対しては、周辺自治体は裁判で差し止めを求めることも可能であると考えられる。

以上