

嘉庫 嘉悦大学学術リポジトリ Kaetsu

University Academic Repository

The Nuclear Regulation Authorities in the US:
States-Federal Relation over Preemptive Power

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-06-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 安田, 利枝 メールアドレス: 所属:
URL	https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/906

研究ノート

アメリカ合衆国における原子力規制権限 連邦政府と州政府の関係 ～ 専占の法理をめぐる ～

The Nuclear Regulation Authorities in the US:
States-Federal Relation over Preemptive Power

安田 利枝
Rie YASUDA

<要約>

2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所事故の影響は、日本の原子力政策をめぐる「中央－地方」の関係を着実に変えつつある。地域住民の生命財産と健康に責任をもつ自治体による自治体間連携の動き、自治体の発言力の増大と自主的行動に注目すべきである。このような動きは特に周辺自治体および立地都道府県に見られ、立地自治体と経済産業省内の資源エネルギー庁中心であった政策決定の構図を変えつつある。こうした日本における新しい政治変革の動きについて、アメリカの原子力規制にかかわる「連邦一州」の関係が参考になる。

アメリカでは、連邦政府によるエネルギー政策における原子力推進政策と連邦法である「原子力法」ならびに「連邦法専占の法理」(Preemption)に基づいた法規制がなされてきた。しかし、原子力規制にかかわる「連邦法専占」については、連邦政府のみが原子力発電所に対する一元的な規制権限を有するとの解釈やその根拠が次第に薄れ、各州がもつ公共事業の規制権限の範囲で、電気料金設定、立地、公衆の健康と安全や環境面での影響等で原子力事業を規制したり、電源選択を行う権限を州に認めつつある。こうした状況を生んだ一つの要因として、反核/反原子力運動の戦略として、州レベルのイニシャチブやレファレンダムなどの直接民主主義の制度が活用されてきたことが挙げられる。

<キーワード>

電気事業規制、原子力規制、連邦法、州法、専占の法理、地方自治、直接民主主義

1 はじめに

日本では、「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」、昭和32年法律第166号、最終改正平成28年法律第42号）により、原子力施設の設計、建設、運転、維持管理については、中央の行政機関だけが一元的に統一して規制を行っている¹⁾。原子力を推進する国々に共通した通常の原子力事業者に対する規制のあり方である。一方、原子力災害に対しては、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号、最終改正平成28年）と「原子力災害対策特別措置法」（平成11年法律第156号、最終改正平成26年）により、地方自治体が「地域防災計画」を策定して対応することになっている（第5条 地方公共団体の責務）²⁾。地方自治体には原子力事業の保守運営上の安全対策等を監視する責務もある。このことから、立地県が中心になって立地市町村と原子力事業者とで「原子力安全協定」が結ばれるようになり、原子力発電所の安全性にかかわる地元自治体の関与は、この「原子力安全協定」³⁾に基づくものとなってきた。

しかし、実際のところ法体系の整備という観点からみると、日本の原子力関係法の規定には不備が多い。過酷事故時に被害を受ける住民や自然環境への考慮がほとんどなされてこなかったこと、そして、中央での対策や対応が災害現場の状況に即応せずかえって混乱をもたらしたことなど、法令の不備が2011年の福島第一原子力発電所の事故で明らかになった。2012年9月に、原子力発電所の安全規制を独立性の高い立場で担う原子力規制委員会が環境省の外局として発足、2013年7月に新規規制基準が決定され、発効した。しかし、この新基準のもとでの安全規制もまた従前通りの原子炉機器の性能、発電所設備、断層にかかわるもので、環境面での放射性物質のモニタリングやその取扱い、そして原子力防災計画等については自治体の危機感に法整備が追い付いていない⁴⁾。

3.11後の顕著な政治変革の動きとして、地域住民の生命と健康に責任をもつ自治体間の連携の動き、そして、原子力発電所の立地自治体だけではなく周辺自治体および立地道府県の発言力の増大と自主的行動を観察できる。権限も情報も予算もない「被害地元」⁵⁾として切実な問題意識をもつ道府県や周辺自治体が個別に原子力事業者との安全協定の見直しに動いている。また、日本の原発関連訴訟の歴史上、自治体が提訴したという点で画期的な函館市による大間原発建設差し止め訴訟（平成26年4月3日提訴）の審理も続いている。函館市の提訴理由は、万一の事故発生時には、観光、漁業、農業を基幹産業とする道南の地域経済が壊滅的な打撃を被ること、主な避難道路が2本しかなく函館圏35万人の大規模避難が不可能であること、そして放射能による汚染、市民の離散、自治体の機能マヒが起こりうることの3点である⁶⁾。この訴訟の弁護団は自治体の財産権だけではなく自治体存立の人格権という法律論をもって訴訟を戦おうとしている⁷⁾。

このような日本の原子力利用をめぐる中央—地方関係を照らし出し、地方自治体の発言力の増大、権限強化という新たな動向に様々な教訓を与えうるのが、アメリカでの原子力規制にかかわる連邦—州の関係である。アメリカにおいて、本来的に強力な州の権限を抑えて、

原子力推進という連邦政府のエネルギー政策を支える役割を果たしてきたのが原子力政策領域での連邦法専占の法理であるが、この法理を支える論拠が薄れ、次第に州の規制権限を認めるようになってきているからである。

以下、第2章で、アメリカにおける原子力発電に関わる連邦と州の規制権限の法的由来を確認する。第3章では、連邦法専占の法理をめぐる2つの立場を整理し、1970年代から80年代半ばにかけての州権限強化の動きを述べる。次いで第4章で、オレゴン州、カリフォルニア州、ニューヨーク州、バーモント州の4州を取り上げ、州議会ならびに州民のイニシアチブによって成立した原子力関連の州法の内容、そしてこれらの州法について争われた裁判事例と判決内容を紹介する。第5章で、原子力発電の存廃を左右する権限を州政府に与え、老朽化した原発の運転継続を承認しなかったバーモント州決定の根拠法令である州法160の合法性を主張する議論を紹介する。

2 原子力発電にかかわる連邦・州の規制体制

2.1 原子力規制

アメリカ合衆国は連邦制国家であり、1791年に成立した憲法修正第10条により、「憲法が合衆国に委任していない権限または州に対して禁止していない権限は、各々の州または国民に留保」されている。すなわち、憲法によって連邦政府に権限が与えられた課税徴収、外国通商・州際通商、陸海軍の統制などの列挙された事項以外は基本的に州政府が権限を有する。

原子力の利用、特に放射性物質にかかわる安全性については、国家安全保障がからむ問題でもあり、1954年原子力法（Atomic Energy Act of 1954, P.L.83-703）の規定により、連邦政府が設けた委員会（1947年から原子力委員会 AEC、次いで1975年から原子力規制委員会 NRC）が一元的な規制権限を有する。だが、現行の原子力法は幾度かの改正を経て、274節「州との協力」の規定により、公衆の健康と安全を保護するため、委員会（AEC/NRC）と州知事の間で協定を締結することを認めている⁸⁾。しかし、原子力施設の建設、運転、所有等に係る許認可、監督、放射性物質の保有・利用許可、輸出入、放射性物質の処分等の問題は全て委員会（AEC/NRC）の管轄下にある。ここに、委員会（AEC/NRC）と州との権限の分掌をどう考えるか、という問題が浮上する。

たとえば、原子力法274節では、州の放射線被害についての安全基準が委員会の規制基準と一致しない場合に、委員会（AEC/NRC）と州政府が協議に入り協定を結ぶことを認めている。しかし、州の基準は委員会基準と「調整され、両立する」ものでなければならないとも定めているのである⁹⁾。一方、同じ原子力法274節で、州や地方の政府がつくる法令が放射線被害からの防御以外の目的をもつ場合には、委員会（AEC/NRC）が認可した事業活動を州や地方政府が規制することを許容している¹⁰⁾。

なお、1982年放射性廃棄物政策法、1985年低レベル放射性廃棄物政策法により、高レベル放射性廃棄物の処分については連邦政府がその引取りと処分に関して責任を負うこと、低

レベル放射性廃棄物については州政府が処分場を確保し、NRCの監督・委任の下で低レベル放射性廃棄物規制に当たることになっている。

2.2 電気事業規制

公益事業としての電気事業については、各州に電気事業法があり、公益事業委員会（PUC: Public Utility Commission）が置かれている。州行政において、PUCが発電、送電、配電事業者を規制対象として、電気事業者が申請した最終消費者に求める電気料金の許認可、発電、送電施設・設備の許認可、電気事業者の監督、電力自由化（規制緩和）等を管掌する。州政府には、州民にとって最適な電源構成、電気料金、発電所施設の環境安全性の監視、廃棄物の安全な処理と処分にかかわる権限と責任がある。

一方、州際取引は憲法により連邦政府の権限に属する。州を跨がる卸電力取引、送電に関する分野では連邦電力法（FPA: Federal Power Act of 1935）があり、連邦エネルギー規制委員会（FERC: Federal Energy Regulatory Commission）が規制に当たっている。州を越えた送電・卸販売、そのための施設、料金体系、事業者間の合併や株式発行、系統信頼性については、連邦政府権限のもとにある。

3 原子力規制 ー連邦による一元的法規制に対する州の挑戦ー

3.1 連邦法専占の法理についての賛否両論

連邦法と州法が同一分野に関して規制を行う場合、合衆国憲法上、連邦法が州法に優先する。これがいわゆる「専占の法理」である。原子力規制においては、連邦法が州法に優越しており、州法を無効とする専占の法理が適用されるべきだと強力に論じたのが、Arthur W. Murphy と D. Bruce La Pierre である。一元的な連邦規制がなされるべき根拠は、核戦力の保持、州際通商および外国通商の推進という国益であり、こうした国益の擁護が核施設の設計、建設、運転についての連邦規制に十分な根拠となると論じた¹¹⁾。専占には、法令の条文に明示されたものと暗示されたものとの2種類があり、いずれの場合も（後者の場合には特に）、裁判所が法令を採択した連邦議会が特定の州法に及ぶことを意図したのかどうかをケースごとに解釈、推論することになる。

Murphy と Pierre は、原子力法（1946年制定、1954年大幅改定）制定当時、原子力利用については全面的に連邦の管理と規制下にあったことを勧告すべきであり、連邦規制は排他的に適用されることが法令で意図されているとの見解に立つ。加えて、一つの州で原子力発電のモラトリアム（推進を一時停止すること）を行うことは、他の州に波及する可能性があり、原子力による州際通商の発展という国家計画を危うくすると主張した。そして、この2つの論拠をもって、放射性物質の安全性への懸念から事故時の被害への十分な補償、効果的な安全システム、放射性廃棄物処分のための適切な設備、原発の安全対策等を原子力発電所建設の前提条件として、原子力発電所建設を禁止しあるいは遅延させる州法は、すべて専占によ

り無効であると結論づけた¹²⁾。

他に、原子力の領域で専占が望ましいとする主張の根拠には、規模の経済を創出する、多様な州法を排除することにより州際通商に負担を負わせない、州内資源管理を調整する、明快で統一的な国家基準を策定する、そしてフリーライドをもたらす NIMBY (Not In My Backyard) 症候群や資源備蓄のような集合行為を防ぐ、などがある¹³⁾。

Murphy と Pierre の見解については、その時代背景を指摘しておく必要がある。すなわち、著者たちの論文が書かれた 1970 年代半ば、アメリカ政府は、石油危機を契機として深刻化したエネルギー問題に対処すべく、エネルギー依存度をゼロにするとした「エネルギー自立計画」(1973 年) の中で 5 本の柱の一つとして原子力発電の増大を掲げていた。1974 年 12 月時点で運転中の原子力発電所は 55 基、総出力 3,680 万 kW で総発電設備容量の 5% を占め¹⁴⁾、同時期の全米原子力発電所計画は、運転許可 58 基、建設中 87 基、計画中 93 基であった¹⁵⁾。1975 年には、フォード大統領がエネルギー教書で、1985 年までに 200 基の新しい原子力発電所を稼働させるという野心的な目標を明言したものの、その実現への懸念から翌年 1976 年のエネルギー教書で、懸案である簡略かつ円滑な許認可手続きを可能にする「原子力許認可手続き法」の改訂を議会に要求していた。

1970 年代前半までは、電力生産について原子力を最大限利用することを国策としていたこと、そして深刻な原子力発電所事故を経験していなかったことから¹⁶⁾、高レベル放射性廃棄物の処分、核燃料サイクルの実現を含めた放射性物質をコントロールする科学技術の発展に非常に楽観的な時代であった。具体的には、配管や蒸気発生器等の機器の故障による修理費用、度重なる運転停止による設備利用率の停滞で嵩む運転費用、深刻な事故(1975 年 5 月アラバマ州ブラウズ・フェリー原発での大規模火災事故、1979 年 3 月ペンシルバニア州スリーマイルアイランド原発 2 号機での炉心溶融事故など)を経て厳格化された規制基準をクリアするために高騰する建設費用、高レベル放射性廃棄物処分の研究開発費用や保管費用など、原子力発電そのものの費用の高さが顕在化せず、一般には意識されていなかった時代でもあった。加えて、原子力法制定時は、原発の老朽化も遠い将来の問題であり、40 年間の運転許可の終わりにはより安全な新型原子炉によって置き換えられていることが想定されていた¹⁷⁾。

Murphy と Pierre のような主張に対し、4 半世紀を経て、原子力政策領域での連邦法専占の法理を包括的に検討した Hope M. Babcock は、分権の意義を強調し、専占の法理によるメリットはそのデメリットであるような帰結によって相殺されると結論づけた。Babcock は州政府によって行政上の実験が試みられることの重要性、連邦政府が動かないときの規制のギャップを埋める州政府の行動の重要性といった専占の法理に反対する議論を提起している。

連邦行政が原子力事業者の「規制の虜」となることを州の規制権限によって抑止し、中央が陥りがちな現状維持の傾向を克服して州レベルの政策実験を可能にし、相互学習や実務レベルの調整によって規制の過ちを正す機会を増やすことができる、と Babcock は論じる。実際、環境政策の分野では、事業者がその近視眼的な経済的利害から、より緩やかな連邦政府

による環境規制を求め、より厳格な州規制よりも連邦規制の方が好ましいとしてきた歴史的
事実がある。大企業であるほど連邦法の内容に及ぼす政治的な影響力資源を有するがゆえに、
連邦法専占の論理は大規模ビジネスに有利である、と指摘している。

Babcockによれば、常に主張される連邦政府による統一的な基準があることのメリットに
対しても、次の反論が可能である。すなわち、地域ごとに異なる地理的な諸条件を熟知し、
代々その地に暮らしてきた地域住民の知見を集約できるのは、連邦議会議員や連邦政府官僚
よりも州民に近い州選出の議員や官僚である。連邦政府ではなく州政府の方が立地地域にと
ってより適切な規制基準を策定することができ、基準の画一性や官僚主義の現状維持がもた
らすリスクを避けて直接的に住民に対して説明責任を果たしうる。さらに言えば、州政府は、
統治への州民の参加を促し、州政府の試みが政策革新のための「インベントリ（資産台帳）」
となりうる。

日本でも大気汚染、水質汚染、土壌汚染などに対する公害規制、その他環境規制において
地方自治体が先導的、主導的な役割を果たしてきたことは周知の事実である。小規模の民主
主義体制の諸国家が環境分野での政策革新を担ってきたこともよく知られている。

3.2 一元化された原子力規制への挑戦

一般的に、原子力利用についての公衆の懸念は、原子炉の安全性、使用済み燃料の長期貯
蔵、輸送とその安全性、高速増殖炉開発のコスト、高騰する原子力発電所建設費用、電気料
金、国際的な核管理（核拡散の脅威への対応）などである。これらの問題は、原子力発電に
関わる論点として70年代にほぼ出尽くしている。原子力発電に反対する論者や活動家たちの
議論は、1960年代当初には、低レベル放射線の影響、生物圏に及ぼす温排水などの熱影響、
自然景観の破壊などの環境問題に焦点をあてていたが、70年代には次第に、過酷事故の可能
性、とりわけ非常用炉心冷却設備（ECCS）の機能不全の問題、高レベル放射性廃棄物処分
問題など様々な安全性問題が取り上げられるようになる。

州政府は原子力法の規定により、原子力発電所の放射線安全基準や建設認可、運転許可に
関する規制権限を行使できない。原子力事業者の業界、原子力研究者、原子力推進派の政治
家と官僚にとっては、原子力推進は国家のエネルギー政策の根幹であって、州による厳しい
制約や規制は好ましくない。しかし、原子力利用に懸念をもつ科学者、技術者、また反対派
の活動家たちにとっては、国家のエネルギー戦略とそれを支える法制度に対してどのような
対抗力をもちうるのか、民主的統制の問題であり、社会運動の戦略の問題となる。

次節では、直接民主主義の法制度を活用して州政府の規制権限を強化しようとしてきた試
みを概観する。

3.3 原子力関連の州法 概観

1975年、24の州議会に、成立すれば、州法や裁判所の権限行使により、原子力発電所の開

発と運転を制限しあるいは禁止することになったであろう 50 近くの法案が提出された。その中で、オレゴン州とバーモント州の州議会で法案が成立した¹⁸⁾。

上記 1975 年の会期中に州議会に提出された法案を整理、検討した Murphy と Pierre は、内容の特徴から法案を以下の 7 つに分類する。すなわち、(1) 包括的な州規制を求めるオレゴン方式、(2) 一定期間建設を禁止し、既存原発についても一定の条件が満たされなければ出力規制をするカリフォルニア方式、(3) 特定の条件が満たされなければ、即時すべての原発建設を禁止するメイン方式、(4) 原発建設にモラトリアムを課すミネソタ方式、(5) 再開のための条件を課すことなく禁止するモンタナとウイスコンシン方式、(6) 立法府の承認を要件としたバーモント方式、(7) 原子力施設の立地に特定の制約を課すニューヨーク方式、である。

住民自治の伝統が根強く、イニシャチブやレファレンダムという直接民主主義の法制度を有する諸州では、原子力に懸念をもつ活動家や住民とこれに応答する政治家により、原子力利用を州政府の側でコントロールしようと直接民主主義の諸制度が最大限活用された。1974 年から 2004 年の 30 年間に合計 49 の法案が州民投票にかけられている（ただし、この数字は核兵器問題についての法案を含む）¹⁹⁾。原子力発電所にかかわる連邦政府の排他的な権限に不満を抱き、放射性物質の危険に懸念をもつ人々が州政府の権限を拡大しようとする動きであった。

1975 年には、少なくとも 12 の州で原子力モラトリアムを企図してイニシャチブ法案を提出するための署名運動が行われ、中西部と西部の 7 州（アリゾナ、カリフォルニア、コロラド、モンタナ、オハイオ、オレゴン、ワシントン）で、提案が必要署名数を得て州民投票にかけられた。これらのイニシャチブ法案においては、1) 原子力発電所の安全性が州議会の満足するような方法で実証されること、2) 核燃料サイクルが州議会の決定する方法で管理されること、3) 原子力事故による損害賠償責任の最高限度額が撤廃されること、などが主要な要求内容であった²⁰⁾。しかし、いずれの州でもイニシャチブ法案は否決された。

1975 年から 76 年にかけて、こうした州法の制定運動が活発になされた背景には、市民、住民による原子力反対運動を強化していた環境保護団体と消費者団体との共闘があった。1974 年 11 月には著名な消費者運動家であるラルフ・ネーダーが呼びかけた第 1 回「クリティカル・マス」全国大会が開催されている。これに参加した全国の活動家たちによる反原子力運動のネットワークが全米各地に作られていったのである。技術的、専門的な助言は「憂慮する科学者同盟 (UCS)」によって与えられた。

初期の原子力反対運動の戦略は原子力委員会 AEC による建設・運転許可プロセスにおける公聴会の活用にあった。そして、1969 年の国家環境政策法施行以後は、原子力発電所建設許可の際に環境影響評価を行うべきであるとの運動が展開され、カルヴァート・クリフス判決²¹⁾として勝利を得た。その後、1974 年 9 月と 1975 年 1 月に起きたイリノイ州ドレスデン 2 号機の配管の亀裂事故、1975 年 3 月のアラバマ州ブラウズ・フェリー 2 号機の火災事故、

1975年6月の連邦控訴裁によるベイリー原発建設許可取消判決の確定とカリフォルニア州ランチョ・セコ原発事故など、相次いだ原子力関連の事故や裁判が国民的な関心を呼んだ。1975年から76年にかけて、地域団体、住民団体、農民団体、労働団体が加わって原発反対運動が広がりを見せ²²⁾、各州レベルで原子力発電を規制する動きが活発化していった²³⁾。

その後、1978年11月には、モンタナ、オレゴン、ハワイの3州で原発を規制するイニシャチブ提案やレファレンダムが可決されている。モンタナ州のイニシャチブ提案80号は、賛成65.13%で可決されており、その骨子は、1) 原発施設者は起こした事故の全責任を負うこと、2) 非常用原子炉システムが作動することを実証すること、3) 施設から漏出、放出される放射線が十分に安全であることを証明すること、4) 廃炉費用に建設費の30%を保証金として預託すること、5) 原発建設は住民投票による承認を必要とすること、であった²⁴⁾。モンタナ州には原子力発電所が立地しておらず、また建設計画も持ち上がってはいなかったが、将来にわたって原発をもたないとの州民の意思を表明することになった。ハワイ州では、「原子力発電計画は、州議会の3分の2以上の多数決による承認を必要とする」との内容の議員立法が住民投票に付され、賛成65%で可決されている。

TMI 原発事故翌年の1980年には、6つの州で、さらに1982年には再び8つの州において原子力にかかわるイニシャチブ提案がなされた。

1980年には、モンタナ州における放射性廃棄物の州内処分を禁止する法案が、また、オレゴン州では連邦政府が放射性廃棄物の最終処分場を確立するまで原発建設を停止し、そして原発立地については州民投票にかけなければならない、との提案が過半数の賛成票を得て成立している。ワシントン州では州外で生じた非医療用放射性廃棄物を州内に移送し処分することを禁じた提案が4分の3の得票で成立した。

1982年に、メイン州で核分裂による電力生産を州内で禁止する（採択されれば5年後にはメイン・ヤンキー原発を閉鎖することになる）としたイニシャチブ提案が、電力会社の強力な宣伝活動の影響もあり、否決された。しかし、モンタナ州で放射性廃棄物州内処分禁止を解こうとするレファレンダムが否決され、マサチューセッツ州では、原発と放射性廃棄物貯蔵施設の建設計画が環境・安全・経済面で条件を満たさない限り、立地を認めないとするイニシャチブ提案が法として成立した。

4 原子力発電を規制する州法

—オレゴン州、カリフォルニア州、ニューヨーク州、バーモント州の事例—

4.1 オレゴン州

4.1.1 公共事業規制の概要

オレゴン州では、1930年に、水源の開発、配給、下水、水の販売、水力と電力供給のために人民が地区公益事業体を設立することを認める州憲法修正案（法案13号）が成立している。州政府の公益事業委員会 OPUC は、州内の民間投資による会社所有の電力、天然ガス、

電信・電話事業者、特定の水道会社の顧客料金とサービスを規制する。人民公益事業区、協同組合、市所有の公益事業体については安全の問題以外、規制することはない。OPUCは消費者が公益事業体のサービスを公正かつ合理的な料金体系で受けられることを保障する一方、規制を受ける事業体に対しては、投資から適切な利益を得る機会を許容する役割を負う²⁵⁾。

また、オレゴン州では非営利の消費者団体でありまた政策提言団体である市民公益事業会議（CUB: Citizen's Utility Board）が1984年のイニシャチブ提案3号により設立されている。CUBは寄付金で運営され、電力、電話、ガスなど公益事業の在り方を監視し、顧客の利益を代表して活動する非営利団体である。時に応じてOPUCや州政府に対して訴訟に踏み切ることもあり、今日では再生可能エネルギーへの転換を主導する団体の一つであって、公益実現のために積極的な役割を果たしている²⁶⁾。

4.1.2 トロージャン原子力発電所と数々のイニシャチブ提案

オレゴン州で唯一稼働した原子力発電所はトロージャン原子力発電所である。この発電所はコロンビア川沿いのレーニエのはずれに位置し、1976年5月に商業発電（1,080MW）を開始し、17年後の1993年に蒸気発生器の故障を機に財務上の理由により閉鎖された。トロージャン原発の発電設備能力は高く、当初原発を所有するポートランド電力（PGE: Portland General Electric）の電力供給の約40%を占めていた²⁷⁾。一方、巨額の建設コスト、定期的な燃料棒の交換、度重なる故障による閉鎖など恒常的なメンテナンス問題が発電コストを上昇させ、電力料金が、太平洋岸北西部での水力発電による最低水準の料金に慣れていた消費者には非常に高額なものとなっていった。

オレゴン州では、公聴会、請願、イニシャチブなど直接民主主義制度が反原子力運動家によって徹底して粘り強く活用されてきた。1976年から1992年に至る17年間に原子力にかかわる11の法案が投票にかけられている（内一つは核ミサイルの凍結問題である）²⁸⁾。

1975年7月、オレゴン州はエネルギー局を創設し、エネルギー施設・立地会議（EFSC）が原子力発電所を含むすべての発電所の立地について広範な規制権限をもち、原子力その他熱発電施設と核燃料サイクルで利用される他の施設の建設と運転について、公衆の健康と安全のための基準を確立する幅広い権限、監査権限をもつことになった²⁹⁾。

1976年11月に州民投票で否決された法案9号（タイトル：「原子力発電所建設承認を規制する」）は、州内で将来的に建設されるすべての原子力発電所施設に対する州政府による監視と安全性向上のための原子力規制を求めている。全ての安全システムの有効性が試験され、州立法府の承認を得なければならない、また、廃棄物貯蔵と処分は放射性物質が漏れだすことのない永久のものでなければならない、公聴会での手続きの後、立法府上下院の3分の2の投票で諸条件が満たされていると承認されなければならない、知事は避難計画を毎年公表しなければならない、などの州規制である。また、電力会社の財政的責任に関する制限を取り払い、無限責任とすることを求めた。ただし、この法案は医療用あるいは実験用の小規模の

原子力施設、また既設のトロージャン発電所には適用されないとされた。提案は賛成票 423,008 票 (41.97%)、反対票 584,845 票 (58.03%) で否決された。

しかし、トロージャン原発の運転開始から 2 年後の 1978 年にイニシャチブ法案 9 号 (タイトル:「公益事業基本料率を限定する」) が賛成票 589,361 票 (68.81%) をもって成立し、州法 ORS757.355 (1979) となる。この法令は、顧客に公益事業サービスを提供していない期間中、不動産や資産の建設、獲得費用を含む基本料率に基づいて公益事業体が投資額を回収すべく顧客に料金を課すことを禁止した³⁰⁾。初期資本として高額な建設費用を要する原子力発電事業者にとっては、投資リスクを大きく引き上げる州法となった。

1980 年 11 月のイニシャチブ提案 7 号 (タイトル:「原子力発電所の認可は、投票による承認と廃棄物処理施設の存在を必要とする」) も、州民投票の結果、賛成票 608,412 票 (53.21%) を得て州法として成立した。OPUC が原子力発電所用地申請を承認する、あるいは融資を承認する以前に、連邦政府により認可された使用済み核燃料と高レベル放射性廃棄物のための永久処分施設が存在していなくてはならない、また、用地認可の発行については州選挙時に州民投票による同意が必要である、の 2 点を要請する法である。

また、1984 年 11 月に成立したイニシャチブ法案 9 号 (タイトル:「放射性アイソトープの処分についての要請」) が賛成票 655,973 票 (55.6%) を得た。自然に発生した放射性アイソトープを含む放射性廃棄物処分用地を州政府が承認するにあたり、既存の承認要件に加えて、エネルギー施設用地協議会に対して、当該用地は水による浸食、地震、火山、地滑りの影響を受けないこと、より安全な処分方法がないこと、廃棄物から放射性物質の放出がないことを確認することを求めた。すなわち、川、小川、火山活動、海岸線、地震断層帯への放射性廃棄物の処分を禁止することになる。

さらに、1987 年 5 月のイニシャチブ法案 1 号 (タイトル:「高レベル放射性廃棄物貯蔵用地選定における州の役割」) には、賛同者として州議会議員が名を連ね、賛成票 299,581 票 (74.81%) を得て成立した。州政府の公職者と諸機関に対し、連邦政府による高レベル放射性廃棄物貯蔵所の選定過程について、州政府の役割を拡大するよう要求し続けることを指示する内容であった。

オレゴン州民の放射性廃棄物に対する懸念は、1986 年 5 月に連邦エネルギー省 (DOE) が 3 か所の永久処分場候補地の一つとしてワシントン州ハンフォードを選んだことを契機として高まりを見せていた。原子力発電所の 80%は東部諸州に位置し、適地順位が最下位であったにもかかわらず隣州ワシントン州ハンフォードが選定されたことに対する州民の反発、そして、ハンフォードを最終処分地にするには、玄武岩の亀裂とコロンビア川への近さゆえにオレゴン市民の健康と安全を脅かすとの不安が高まっていた。ハンフォード核施設の跡地は、マンハッタン計画でプルトニウムの精製が行われた場所であり、冷戦時代も精製作業が続けられた結果、アメリカで最大級の核廃棄物をかかえた貯蔵地³¹⁾である。現在も尚、地下タンク 177 個からの放射性廃液漏洩が問題になっており、その処理が継続されている。そし

て、建設中の放射性廃棄物処理施設についても技術上、管理上の安全性、費用の増加、稼働の遅延等の問題が度々報道されている。

トロージャン原発の閉鎖を意図した4つのイニシャチブ法案（1986年、1990年、1992年2件）はいずれも州民投票で退けられた。しかし、以上述べてきたように、オレゴン州では州民の核廃棄物による核汚染への強い懸念が、州政府による原子力発電規制強化のための法案を成立させてきた。また、公共事業料金規制に対する州民の関心が高く、投資リスクを負うべきは公益事業者であり、投資の失敗による損失を料金支払者に転嫁すべきではないとする強固な考え方を州民が示したのである。

4.2 カリフォルニア州

カリフォルニア州で、2016年現在、稼働中の原子力発電所はサンルイス・オビスポ郡に立地するディアブロ・キャニオン原発1号機（1,122MW 1985-）、2号機（1,118MW 1984-）の2機である。建設完了直後の1973年に発電所サイトの沖合至近距離にホグスリ断層が発見され、設計から最終的な運転許可まで15年の歳月と44億ドルの追加費用を要した。このディアブロ・キャニオン原発は、カリフォルニア州民約300万人に電力を供給、州電力構成の約10%を担う。2008年に再びサイトの至近距離に海岸線断層の存在が明らかになった³²⁾。ディアブロ・キャニオン原発を所有するパシフィック・ガス & エレクトリック（PG&E）社は、2024年と2025年に運転の許認可の期限が切れる際に2機をそれぞれ閉鎖し、低コスト、ゼロ炭素エネルギー源に置き換えると発表した³³⁾。カリフォルニア州では2030年までに州の認可を有する発電設備のうち、半分を再生可能エネルギーからのものとする法案が成立している。

州内では過去に、GE バレントス原発（1957-1963）、フンボルト・ベイ原発（1963-1976）、ランチョ・セコ原発（1974-1989）、サン・オノフレ原発1号機（1976-1979）、2号機（1982-2012）、3号機（1984-2012）の6機が稼働していた。

カリフォルニア州では1970年代から原子力を州レベルでコントロールしようとする動きを強めてきた。1974年成立の「ウォーレン・アルキスト法」は、州の行政機関として新たにエネルギー委員会を設置し、1) 州政府独自のエネルギー需給予測作成、2) 省エネ推進のための機構整備、3) エネルギー種別コストの算定、4) 代替エネルギーの開発を目的とした法である。この法律は、電力業界のもつ情報やその主張に追従しない州政府独自のエネルギー政策の確立に欠かせない。

次いで1976年6月にカリフォルニア州議会が「原子力安全法 Nuclear Safeguards Act」と名付けられたイニシャチブ提案15の対案である議員提案になる「ウォーレン・アルキスト法修正条項（通称：原子力安全法）」を可決した³⁴⁾。「ウォーレン・アルキスト法修正条項」は、原子力発電の無条件推進に対して、厳しい条件をつけた最初の州法である。この法によりカリフォルニア州エネルギー委員会は、「高レベル放射性廃棄物処理の技術、方法が確立され、連邦によって許可されていると確認しない限り、原発の新規建設を許可しない」と規定され

た。

各地の住民集会で出た意見をもとに練り上げられていったイニシャチブ提案 15³⁵⁾ は、廃棄物処理方法の確立と原発の安全性保証について、議会が検討し、1981年時点で条件が満たされない場合、運転中および建設中の原発の出力を制限し、以後段階的に廃止することを州民に提案していた。このイニシャチブ提案 15 に対抗する形で、より電力業界にとって受け入れやすい内容に修正され、議会に提案されたのが「ウォーレン・アルキスト法修正条項」である。州内で建設中、稼働中の原発 6 機については規制対象から外した上で、廃棄物処理方法の確立を州エネルギー委員会が確認することを新規原発許可の条件とした。修正条項は州議会で可決され、イニシャチブ提案 15 は 1,592,883 票（66%）の反対票で否決された。

カリフォルニア州法「ウォーレン・アルキスト法修正条項」は、専占の法理をめぐって「PG&E 社対州エネルギー資源保全及び開発委員会事件（Pacific Gas & Electric Co. v. State Energy Resource Conservation & Development Commission（1983））として、連邦最高裁まで争われた。

連邦最高裁の判断は、原子力委員会（AEC/NRC）の規制権限の範囲を放射能の危険性に限定し、経済的諸問題についてはこれを州規制に委ねるものであった。1954年に修正された原子力法 274 節に AEC と州知事との協定についての規定がおかれており、1959年修正によって、原発によって供給される電気の発電、販売、移送については州政府に規制権限が与えられている。したがって、州の公益事業委員会（PSC: Public Service Committee）がどのような発電施設が建設されるべきか、州外から電力を購入すべきか、エネルギー節約計画を実施すべきかなどを決定しようとした³⁶⁾。すなわち、連邦最高裁は、カリフォルニア州法による原子力発電所施設建設のモラトリアムを、廃棄物処分費用を含む最終的な原子力の費用に関する州の懸念に基づくものとして支持したのである³⁷⁾。

4.3 ニューヨーク州

ニューYork州では、原子力発電所計 6 機、すなわち、ジンナ 1 機、インディアン・ポイント・エネルギー・センター 2 機、ジェイムズ・A・フィッツパトリック 1 機、ナイン・マイル・ポイント 2 機が稼働中である。

1975年、ニューYork州議会に「住宅地あるいは法的に居住目的で使用されている資産に指定されている地域の境界から 2000 ヤード内」にある原発の建設と運転を禁止しようとする法案が提出されたが、これは成立しなかった。

ロングアイランド電灯社 LILCO が 1973 年に建設許可を得て建設を推進したショーラム原発は、建設費用の膨張³⁸⁾、立地するサフォーク郡議会の反対とニューYork州による避難計画非承認などの要因が重なって、発電所は完成したものの最終的に稼働することなく売却された。1988年5月12日、LILCO はニューYork州と原則合意に達し、LILCO は電力料金引き上げと 25 億ドルの税支払い帳消しの措置を得て、ショーラム原発をニューYork市に売却

した³⁹⁾。

アメリカでは、NRC が連邦緊急事態管理庁 (FEMA) と共に、1979 年の TMI 事故を契機に「1980 年防災ガイドライン」を策定、連邦規則により原子力事業者に対し、敷地内外の緊急時計画の作成を義務付けた。全出力での商業運転開始のためには、事業者はこの緊急時計画について NRC の審査と承認を得る必要がある。

ショーラム原子力発電所の敷地外緊急時計画をめぐる、連邦法が州や地方政府の計画実施権限に専占するかどうかの問題となった 2 つの訴訟がある。一つは Citizen's for an Orderly Energy Policy Inc. v. County of Suffolk 事件、もう一つは Long Island Lightening Co. v. County of Suffolk 事件である⁴⁰⁾。前者の裁判では、サフォーク郡議会が施設外緊急時計画にいかなる形でも参加しないと決めた決議とショーラム原子力発電所計画の撤回を求めた決議とに対して、LILCO 側が抗弁し、連邦法が専占すると主張した。しかし、ニューヨーク州東部地区連邦地裁は、州や地方政府が緊急時計画に参加しない自由を認め、この主張を退けた⁴¹⁾。後者の裁判では、郡職員に代わって発電所従業員が施設外緊急時計画に参加する場合には刑事処罰を与えるとの地域法をサフォーク郡が制定したことに対し、LILCO 側がやはり連邦法専占を主張した。地裁はこのサフォーク郡の地域法が専ら安全性にかかわり、放射線の安全性に関する連邦規制権限に抵触すると判断し、LILCO 側の主張を認めることになった。

緊急時避難計画にかかわる州や地方政府の参加、不参加についての判断の自由を認めた判決が重要である。この後、1989 年、NRC の規則改訂により、州や地方政府の参加がなくても原発運転許可の発給ができるようになったが、周辺自治体の参加が確保されなければ実効性のある避難計画の策定は困難であろう。

4.4 バーモント州

4.4.1 バーモント・ヤンキー原発

バーモント州で唯一建設、運転された原子力発電所がバーノンに位置するバーモント・ヤンキー原子力発電所である。沸騰水型、General Electric 社製マーク I 型の原発で、全米で最も古い原発の一つである。1972 年から 2014 年まで運転され、604MW の出力で、2007 年以來バーモント州全消費電力のおよそ 3 分の 1、ニューイングランド地方の電力供給の約 4%⁴²⁾ を担ってきた。

このバーモント・ヤンキー原発は、運転当初から廃炉決定まで、環境影響、行政手続法、そして州の権限や州の公共事業規制権限にからむ問題で数々の訴訟の焦点となってきた。

1975 年 4 月、バーモント州は、公共サービス法を修正、原子力発電所運転の建設にあたっては、「公益性証明 (Certificate of Goods)」にかかわる議会両院の同意を必要とすることとした⁴³⁾。認可の判断基準については一般的な形で「一般的な福祉を推進するかどうか」との表現にとどめており、それ故に原発の建設と運転のあらゆる側面を考慮する広範な裁量権を立法府に与えたものとなっている。バーモント州は、州の電力需要、核廃棄物の長期にわたる

貯蔵による経済上、環境上の影響、そして様々なエネルギーの選択肢についての考慮から、原子力発電は議会の明白な同意のもとにのみ運転しようとの基本政策を貫いてきた。この基本政策を最終的に確認した法が州法 160 である⁴⁴⁾。

連邦最高裁による専占の法理による裁定で知られる裁判例として、Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resourced Defense Council, 435 U.S. 519 (1978) がある。この裁判では、民間の環境保護団体である天然資源防衛評議会と 8 つの公益団体が、バーモント・ヤンキー社、ボルチモア・ガス電力会社を含む 14 の公益事業者を相手に、再処理工場の運転、廃棄物の処理など核燃料サイクルの環境影響評価のための原子力委員会 (AEC/NRC) 規則について、環境への影響を考慮する必要はない(「ゼロ想定」)⁴⁵⁾ とした委員会決定の是非、そしてバーモント・ヤンキー原発運転免許認可の是非を争った。1976 年 7 月の第 1 審は、この件を NRC で再審査するよう求めたが、1978 年の最高裁判決がこの原判決を破棄している。

さらに、1983 年には、行政手続法問題が争点となった Baltimore Gas & Electric Co. v. Natural Resource Defense Council, 462 U.S. 87 (1983) 事件の最高裁判決が出された。先のバーモント・ヤンキー事件の再上告審である。高裁判決で敗北したボルチモア・ガス電力会社等 26 社が上訴した。個別の実定法上の規定がなくても、裁判所が、適切とみなすヒアリング、口頭弁論、証拠開示、反対尋問などの手続きを履行するよう行政機関(当該事件では NRC)に命じることができるかどうか⁴⁶⁾ が争われた。

1982 年 6 月のコロンビア特別区連邦高裁判決では、核廃棄物処理の環境影響は軽微であるとする委員会規則の根拠が、唯一ピットマン博士の証言でしかないことを確認し、不十分と判断していた。高裁は、「重要部分において、本件規則を公布した委員会によって無批判に依拠された資料は、未解決の問題(廃棄物問題がすでに技術的、経済的に解決可能であるかどうか。一著者注)を解決済みであるとする委員会職員による極めてあいまいな保証からなるものである」⁴⁷⁾ と断定して、規則制定の根拠の曖昧さを批判した。事実認定が不十分であるがゆえに NRC 規則を取り消すのか、それとも手続きの不備を理由に規則を取り消すのか、裁判官による見解の差はあれ、控訴裁判所法廷意見は違法性を認めて NRC 規則の取消しを命じた。

しかしながら、1983 年 6 月の最高裁判決は、放射性物質のゼロ放出想定、貯蔵施設についての不確実性の程度判断、長期貯蔵施設選定の見通しについて、NRC の結論は合理的であるとした。そして、行政機関が行政手続法所定の最小限の手続き要件を遵守している以上、手続き的不備はないと判断した。すなわち、裁判所ではなく行政機関自らがその手続きを制定すべきであるという行政の裁量権に関する行政法の原則を確認し、手続き的瑕疵に関する司法審査は行政手続法に対する重大な干渉であると判示したのである。

4.4.2 運転延長許可をめぐる事業者と州政府の対立

バーモント・ヤンキー原発についてはベースロード電源としての原子力発電を支持する声

も州の電力関係者には多かった。他方、原子炉压力容器、コアシュラウド、コンデンサーのひび割れ、原子炉頭部に接続する配管からの漏れ、核燃料棒の紛失、木造冷却塔の崩落事故、地下に埋設された老朽パイプからの放射性物質トリチウム等の漏えい、周辺土壌からのセシウム 137 とストロンチウム 90 の検出など、数々の安全性の問題がたびたび指摘されて、老朽原発が抱える安全性問題の象徴的存在となってきた⁴⁸⁾。

老朽化した原発の稼働延長問題に直面し、長年の政策を補強する法令上の手続きを確立する目的で、2006年5月18日、バーモント州議会は原子力発電所の運転許可延長について、「公益性証明 CPG: Certificate of Public Good」に関する州法 160 号を成立させた。事業者が運転継続を申請し、州議会がこの CPG を承認しなければ、事業者の要請は保留となり、現在の CPG は無効となる、と規定するものである。さらに 2008 年には、発電所のシステム、構造、構成物の信頼性についての「徹底した、独立の、公的な評価」を州政府に要求する州法 189 号を可決した。この 2 法に基づき、発電所の監視井戸からトリチウムが発見されると、上院は 2010 年 2 月に、当初の 40 年間の運転許可期限である 2012 年 3 月以降の運転延長を認めないと決議した。

州政府による原発の閉鎖という事態に直面して、2011 年 3 月に NRC による 20 年間の運転延長許可を得ていたエンタジー社⁴⁹⁾は、州政府の法令は、連邦法たる原子力法の専占によって無効であるとして、2011 年 4 月、連邦地裁に提訴、2012 年 1 月の地裁判決で勝訴する。バーモント州法 160 は、放射性物質の安全性への懸念から制定されたものであり、専占の法理によって無効とされるとの判決であった⁵⁰⁾。バーモント州は直ちに控訴した。

しかしその後、2013 年 8 月に、エンタジー社が安価な火力発電に対抗できず採算が合わないとバーモント・ヤンキー原発の廃止を決め、2014 年 12 月 29 日に原発の運転が停止された⁵¹⁾。

4.4.3 バーモント州法 160 の評価

以下、Babcock による、州法 160 を専占の法理によって違法とすることは誤りであるとの議論を紹介する。

州法 160 が合法であるのは、1) 原子力法には州法 160 を専占するような規定は存在しない、2) 伝統的な州の警察権の行使が擁護されるべきである。法令の規定、他の環境法、最高裁判所判例などにより、原子力発電の推進がもはや連邦政府のマנדートではないことは明らかであって、州の行動の余地が広がっている、3) 連邦主義の諸原則と一貫する、という 3 つの理由による。

原子力法は、原子力発電所がどのように建設され、運転されるべきかの分野で規制を独占するが、原子力発電所が建設されるべきかどうか、運転を継続すべきかどうかの分野には関与しない。原発の必要性、相対的な費用と利益、環境上、経済上の影響、代替手段の評価と判断は、放射線による被害とは関係なく、州政府の権限に属する。

バーモント州法 160 は、州民にとっての社会的、経済的影響に焦点をあてている。連邦政府が管轄する放射線の安全性との間での線引きが容易ではないことは確かであるが、運転継続の経済的リスクを検討する際に、安全運転上のリスクを無視することができると考えるのは非現実的である。発電所の運転にかかわる放射線の安全性についての考慮なしに、州政府は電力供給や料金率を規制できない。頻繁に発電所が閉鎖されれば、安定供給に支障をきたし、電力料金も上昇する。他の代替発電手段が安価であるとき、原子力発電に依存することは賢明ではない。州法 160 は、不要な料金支出、潜在的な環境被害、老朽化した原発が引き起こしている不安から州民を保護する目的で制定された法であって、NRC が規制する放射線の安全性基準や設計の問題に踏み込んでいない。

たとえ、原子力法が制定された当時には国家政策として商業的原子力利用の発展を企図していたとしても、今日、より魅力的なエネルギー源が登場して利用可能である以上、原子力発電所はそのコストにかかわらず建設され、そして運転が継続されるべきであるとはいえない。

州政府による公共料金規制は、州民が事業者の不健全な投資から不利益を被ることがないようにするためのものである。もしも、裁判所が州法 160 は専占の法理により無効であると判決するならば、その判決はバーモント州に対し、望ましいエネルギー源として原子力に依拠し続けるべきであり、州内の発電所敷地は原発の専用とすべきだと命じることになる。ところが、信頼しうる電力の供給、望ましいエネルギー源の選択と州内の土地利用についての決定権限は、排他的に州の管理下にあるとこれまで考えられてきたのである。

州法 160 が、専ら自州のことだけを規定していることは疑いない。しかし、バーモント・ヤンキー原発はもっぱら地域限定で電力を供給しており、州法 160 は他の州に直接的影響を与えることはない。資源蓄蔵の問題も生じないし、他州のただ乗りの問題など集合行為の問題も生じない。

Babcock の結論は明快であり、説得的である。バーモント州政府は、バーモント・ヤンキー原発の事故の歴史、不適切な経営管理、高価な電源であったことなどの歴史に鑑み、潜在的な経済上、環境上の被害と考えられるものから州民を保護することができなければならない。

Sheldon L.Trubatch の研究が Babcock の議論を補強している。Trubatch は連邦最高裁が扱った原子力関連の諸問題（安全性の問題、環境問題、行政手続法問題、憲法問題、連邦専占の法理問題、法令解釈問題）について計 16 の判例を分析し、次のような結論を導いた。すなわち、当初、原子力推進という連邦議会の政策意図を実行するため、専占の法理に強く依拠していた連邦最高裁は、次第に、放射性物質にかかわる健康と安全性の諸事項に直接かわらない領域においては、(州にその権限を行使させることになる司法判断を、連邦議会の意図に介入するものではないとして正当化しつつ)、州政府の権利に好意的な立場をとるようになってきている、と結論づけたのである⁵²⁾。

5 おわりに

福島第一原子力発電所の事故が、日本の原子力政策/エネルギー政策上の公的決定の在り方について何を変えず、何を変えることになるのか、これは、今後も長く問い続けなければならない問いである。

原子力政策にかかわる地方自治のあり方について、浜岡原子力発電所の半径20km以内に市の全域が入っている静岡県牧之原市の西原市長は、「われわれはこれまで原発の問題を国任せにして避けてきた。...中略...これからは自分たち自身で判断する必要がある。自分の土地や古里を追われることまで了解して立地を認めたわけではないのだから」と述べた⁵³⁾。

中部電力による芦浜原発計画を「白紙撤回」させた三重県の北川正恭元知事は、福島原発事故の4か月後に次のように述べた。「市町村が県や国と戦う顔つきに変わってきている。これは地域自立。国と地方が対等の関係で協議できなければ、これからは収まらない」⁵⁴⁾。

東日本大震災とこれに続いた福島原発事故の影響をまとめたR.J.サミュエルズは、政府による再稼働推進に対する厳しい異義申し立てが、広域的な地域連合によってなされてきたことに注目し、地方自治体の横の連携という政治の変革の胎動が、3.11以降の東北を支えると共に、「3.11がもたらした最も革新的なイニシャチブだったといえるかもしれない」と指摘した⁵⁵⁾。

アメリカと日本では、憲政構造も、中央—地方関係も、公益事業規制の在り方も、反核/反原子力運動の広がりも異なる。しかし、原子力発電事業にかかわる論点は世界共通であり、人びとの命と暮らしにかかわる基本的な責任が州、県などより住民に近い地方政府にあることも同じといえる。原子力規制に関して州の規制権限を強化してきたアメリカ各州の動き、そして原発訴訟についての司法判断がどのような論拠でなされてきたのかに学ぶべきことは多い。

今後検討すべき課題は2つある。州政府による公益事業規制とエネルギー選択の自由というかたちで州権限を拡大してきたアメリカ各地の州法と裁判例をさらに精密に整理すること、そして、日本では、3.11後に原子力政策/エネルギー政策の分野において、どのような中央—地方の関係が構築されつつあるのかを検討することである。

謝辞

本研究は科研費（課題番号 24530154）の助成を受けたものである。

注

- 1) 公害対策基本法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法により規制される大気や水質と異なり原子力については地方公共団体への権限移譲が除外されている。〔荒、1975、40頁〕を参照。
- 2) 原子力事業者の防災業務計画については、地方自治体（都道府県と市町村）との協議が必要である（第7条）ものの、「作成、修正を命ずる」権限は、内閣総理大臣と原子力規制委員会にある。「原子力災害対策特別措置法」<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO156.html> 2016年10月6日

日閲覧。

- 3) 行政法学者の荒秀、首藤重幸らは、原子力安全協定は、電気事業者が主張するような紳士協定ではなく、財産を有する自治体と事業者との行政契約ととらえるべきである、との見解に立つ。
- 4) 2014年に開催された日本自治学会による第14回シンポジウム「原発と自治」に参加したパネリストである新潟県泉田知事、滋賀県泉田知事らの発言を参照のこと。泉田知事と東海村村上達也元村長は、事故時の対応について、総理と閣僚による原子力災害特別本部を設置する原子力災害対策特別措置法と中央防災会議を設置している災害対策基本法の内容が整理・統合されておらず、原子力事故・災害だけが実態として自治体を素通りすること、知事や首長には権限がなく中央政府が避難命令を出すなどが現場で混乱を生じる原因をつくったと指摘している。(詳細は「原発と自治、2014、25頁」を参照)。
- 5) 滋賀県の泉田由紀子元知事が使い始めた用語で、原子力発電所の立地自治体を得る電源三法による諸種の補助金の形での経済的恩恵を受けることなく、事故時の被害だけを受けることになる地域を指す。関西広域連合の協力を得て策定した滋賀県から大阪までの避難計画について、泉田元知事は、「交通渋滞、駐車場の確保、スクリーニング、ヨウソ剤の服用手順など、何万人にもなる避難は全く見通しが立たない」と発言している。([原発と自治、2014、7-8頁]を参照)。
- 6) 函館市HP「大間原発の建設凍結のための提訴について」
<http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031000166/> 2016年10月7日閲覧。
- 7) [原発と自治、2014、14頁]
- 8) Atomic Energy Act as 1957 amended. “US NRC Nuclear Regulatory legislation 112 Congress 2nd session” NUREG-0980 Vol.1 No.10, pp.167-172
<http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1327/ML13274A489.pdf> 2016年10月9日閲覧。
- 9) [Murphy & Pierre, 1976, pp.399-402]
- 10) 原子力法 274 節 k 項には次のようにある。“Nothing in this section shall be construed to affect the authority of any State or local agency to regulate activities for purposes other than protection against radiation hazards.”「この節におけるいかなる規定も、放射線被害に対する防御以外の目的をもって事業活動を規制する州と地方機関の権限に影響すると解釈されるべきではない(筆者仮訳)」
- 11) [Murphy & Pierre, 1976, pp.420-424, p.435]
- 12) ただし、著者らはオレゴン州とバーモント州の法が、放射能被害ではなく別の考慮に基づくのであれば、法令が機能する余地があると留保している。([Murphy & Pierre, 1976, p.447]を参照)。
- 13) [Babcock, 2012, p.739]
- 14) [原子力年鑑、1975、265頁]
- 15) [原子力年鑑、1976、308頁]
- 16) ただし、実験用高速増殖炉エンリコ・フェルミ1号炉では1966年10月に、炉心集合体熔融事故が起き、1972年には廃炉が決定している。TMI 原発事故後に生じた、1年以上の原子炉閉鎖を余儀なくされた事故事象は、全米で47件に上る。Bob Herbert, “We’re Not Ready”, *The New York Times*, July 19 2010. <http://www.nytimes.com/2010/07/20/opinion/20herbert.html> 2016年10月8日閲覧。
- 17) 運転許可期限の40年間は、発電所の耐用年数を勘案したものである。しかし、エネルギー省と電力研究所が80年代初期から研究を進めて、最長70年間の運転が技術的に可能であるとの結論を得るなどして、今日、NRCは20年間あるいは40年間の運転延長許可を実施している。原子炉の高経年化対策としては、定期検査、認可更新に際しての総合プラント評価、事業者による劣化管理計画のNRC承認がなされる。認可更新済みは71基あり、更新審査中が13基ある。([原子力年鑑、1992、281頁][原子力ポケットブック、2015、165頁]を参照)。
- 18) [Murphy & Pierre, 1976, p.415]
- 19) Ballotpedia のサイトにおいて、1974年から2004年の間になされた、原子力発電所の建設にかかわる8つの提案、運転中の原発停止にかかわる3つの提案、核廃棄物の処分、管理にかかわる25の提案など、州民投票にかけられた合計49のイニシャチブとレファレンダムが紹介されている。
- 20) [原子力年鑑、1977、249頁]
- 21) 1971年にコロンビア特別区連邦高等裁判所が、AECは1969年制定の国家環境政策法(NEPA)に違反している旨、判示した。AECは申請されたメリーランド州カルバート・クリフス原子力発電所の許認可手続きにおいて、環境影響についての当然行すべき報告を提出していない、AECは、カルバート・クリフス原発を含め、以後許認可決定を行う前に「環境影響評価書」を提出すべきである、と命じた。([館野、2012、3-4頁]を参照)。
- 22) [ルドルフ&リドレー、1991、242頁]、[原子力年鑑、1975、272頁]
- 23) [原子力年鑑、1976、313頁]
- 24) [原子力年鑑、1979、130-131頁]

- 25) OPUC のホームページ : http://www.puc.state.or.us/Pages/about_us.aspx 2016 年 3 月 18 日閲覧。1989 年には OPUC が、州内全ての電力事業者に対して「最低費用計画」を 2 年ごとに作成すべきことを義務づけ、このことがトロージャン原子力発電所閉鎖の一要因となった。また、OPUC が PGE に認めた投資利益の回収がその後州内で大きな政治問題となる。
- 26) CUB of Oregon のホームページ : <http://oregoncub.org/> 2016 年 3 月 18 日閲覧。2012 年 2 月 24 日に行ったオレゴン州 CUB の Bob Jenks 事務長への筆者インタビューに基づく。
- 27) [G.Kramer, 2008, p.73]
- 28) 以下のイニシャチブ法案にかかわる記述は、すべて、オレゴン州政府のサイトにある Voter's Pamphlet Project のデータベース (1904 年から今日に至るまでの資料を収集し公開している) を利用している。Voter's Pamphlet には、法案全文、法案の説明、賛成論と反対論が記載されている。尚、投票結果については、Oregon Blue Book>state>Oregon Election History の記載を引用した。
- 29) [Murphy & Pierre, 1976, p.421]
- 30) この法に基づき、後にトロージャン原発閉鎖後にも投資利益の回収を電力事業者に認めた OPUC に対していくつかの市民団体が訴訟を起こし、また、州議会が OPUC の決定を擁護する法案を通過させたことに対し、これを無効とすべく活動した州民のレファレンダムが勝利する。トロージャン原発という失敗に終わった投資から投資家が利益を回収できるかをめぐる争いである。この問題については、別稿で論じる。
- 31) ハンフォードは、米国で最大級の核汚染問題を抱えており、エネルギー省 (DOE)、環境保護庁、ワシントン環境庁の下で、現在も除染が続けられている。地区内には、①高レベル放射性廃液の地下貯蔵槽が 177 基あり、漏洩しているもの、熱を帯びているもの、引火性の気体を発生しているものがある、②少なくとも 12 トンの危険なプルトニウムが、土壌中あるいは不安定な状態で放置されている、③使用済み燃料からプルトニウムを抽出したため、ひどく汚染された巨大な 5 つの建物がある。④2,100 トンの使用済み燃料がプールの中に沈んでおり、地震が発生した場合には致命的な放射能のごみ箱となるだろう、とされる。DOE は過去 7 年間、ハンフォードの除染に 75 億ドルを費やし、今後 40 年間、毎年少なくとも 10 億ドルの支出を見込んでいる。([Zorpette,1996] を参照)。
- 32) フォーラム・オン・エナジー2013 年 8 月 26 日記事「ディアブロ・キャニオン 安全に関する成功談」<http://forumonenergy.com/2013/08/26/> 2016 年 10 月 8 日閲覧。
2016 年 11 月の州民投票に向けて「カリフォルニア原子力イニシャチブ」が準備されていたが、365,880 人分の有効署名を得られず投票にはかけられないこととなった。新規の原子力発電所に求める法律上の要件を既設のディアブロ・キャニオン原発に拡張するとの内容であった。(Ballotpedia: [https://ballotpedia.org/California_Nuclear_Power_Initiative_\(2016\)](https://ballotpedia.org/California_Nuclear_Power_Initiative_(2016)) 2016 年 10 月 12 日閲覧)。
- 33) “Good News from Diablo Canyon”, *The New York Times*, June, 27th 2016. https://www.nytimes.com/2016/06/27/opinion/good-news-from-diablo-canyon.html?_r=0 2016 年 10 月 12 日閲覧。
- 34) [田窪、1996、95 頁] 田窪論文は、ウォーレン・アルキスト修正条項が成立するまでの政治過程を、州議会、市民団体など各種アリーナの成立と機能という観点で整理している。
- 35) [進藤、1976] にイニシャチブ提案 15 の全文及び提案者グループ、原発推進派、州政府の 3 主体に分け、運動主体・支持者、資金源、活動方法、提案内容、特徴、支持論、反対論が記載されている。
- 36) [Babcock, 2012, p.691]
- 37) [Trubatch, 2012, p.21]
- 38) ショーラム原発建設費用は 1966 年 4 月の時点では 6,500 万ドルから 7,500 万ドルと見積もられ、1973 年に稼働予定であった。しかし、発電所が完成した 1983 年 11 月には、40 億ドルの建設コストと試算された。以後も運転ができないまま、1989 年 3 月時点では 55 億ドルと試算されていた。([Ross & Staw, 1993, p.708] を参照)。
- 39) [Ross & Staw, 1993, p.713]
- 40) [卯辰、1999、116-121 頁] がこの 2 つの裁判を検討している。
- 41) 1989 年、NRC は連邦規則を改定した。地方政府が緊急時計画策定への参加を拒否しても、FEMA の支援により、事業者努力によって全出力運転許可を発行できるとした。([卯辰、1999、117 頁] を参照)。
- 42) エンタジー社の HP: http://www.energen-nuclear.com/plant_information/vermont_yankee.aspx
合衆国エネルギー情報管理の HP 掲載記事 ‘Vermont Yankee nuclear plant closure in 2014 will challenge New England energy market’, Today in Energy, Article written in Sep.6, 2013, U.S. Energy Information Administration <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=12851> 2016 年 10 月 15 日閲覧。

- 43) [Murphy & Pierre, 1976, p.431]
- 44) No.160 :An Act Relating to a Certificate of Public Good for Extending the Operation License of a Nuclear Power Plant <http://www.leg.state.vt.us/jfo/envy/act160.pdf> 2016年10月12日閲覧。
- 45) AECが1974年4月に策定した規則は次のように定めている。すなわち、作成が義務付けられている環境影響評価報告書において燃料サイクルの環境コストはS-3表に定めるものを用い、それ以外の影響を論じる必要はない。S-3表では超ウランと高レベル放射性廃棄物について「ゼロ放出想定」がなされており、1977年3月の改定S-3表では、年間1,100万キュリーの放射線は貯蔵施設内に閉じ込められ、環境には影響がないとされた。1979年7月に再修正されたS-3表でも、環境への影響は全くないと想定されている。(詳細な記述については、[堀田、1984、74-77頁]を参照)。
- 46) 他方、主として下級審裁判所によって創造されてきた手続き規則が、利害関係人に対し「重要な争点に関する主張・立証の機会を実質的に保障し、裁判所が行政決定の合理性を審査しうる『記録』を作成する機能」を果たしてきたことを積極的に評価する議論もある。(この点につき、[福士、1991、77頁]を参照)。
- 47) [福士、1991、82頁]
- 48) 詳細については、[Watts, 2012]を参照。
- 49) ルイジアナ州に本社のある、11基の原子力発電所を所有して原子力発電1万MWを含む合計3万MWの電力を生産、280万の顧客への小売り事業を行い、110億ドルを売上げている米国大手のエネルギー会社である。1998年に原子力事業を発展させるべくグループを結成、1999年から2002年にかけてバーモント・ヤンキー原発を含む中古の原発5基を購入、所有、運転していった。その後、これらの原発について、2014年末にバーモント・ヤンキー原発を、2019年以前にはピルグリム発電所を、そして2017年初めにはジェイムズ・A・フィッツパトリック原発を閉鎖すると決定した。(エンタジー社のHP：<http://www.energynewsroom.com/history/> 2016年12月4日閲覧)。
- 50) 裁判官J.Garvan Murthaは、州議会上院での議論の録音を聞き込み、議員たちの発言の焦点が老朽原発の安全性問題にあったことから、連邦政府機関が規制すべき放射線の安全性問題に踏み込んでいると判断したものである。バーモント州政府の弁護士 Scot L. Kline氏は連邦政府と州政府の管轄権の線引きについて、次のように述べた。「原発の全審査は完全に連邦政府の領域(federal space)に属するものであって、州が行ったのは、信頼性評価(reliability assessment)であることに注意してほしい。州がした審査が安全性(safety)にかかわるものかどうか、裁判でも議論になった点なのだが、州はあくまでも安全性にかかわるものではないとの立場をとっている。確かに切り離しがたく、NRCの管轄と州の管轄とラインをどこにひくのかといえば、純粹に発電システムにかかわることはNRCの領域になり、発電システムをバックアップする付属施設で化石燃料を使っている設備について公衆衛生や環境汚染の視点から判断することは明白に州の管轄権の範囲になる。」2012年9月2日筆者インタビュー。
- 51) バーモント・ヤンキー原発の廃止措置総経費は、12億4,000万ドルで、運転許可終了関連経費8億1,700万ドル、使用済み燃料管理費3億6,800万ドル、サイト復旧費5,700万ドル等を含むとされる。([原子力年鑑、2015、244頁]参照)。
- 52) [Trubatch, 2012, p.26]
- 53) 東京新聞 2011年9月23日朝刊
- 54) 東京新聞 2011年7月14日朝刊
- 55) [サミュエルズ、2016、276頁]

参考文献

1. 図書

- [1] 原子力総合年表編集委員会『原子力総合年表—福島原発震災に至る道—』すいれん舎 2014年
- [2] 原子力年鑑編集委員会『原子力年鑑 2016』日刊工業新聞社 2015年
- [3] サミュエルズ・リチャード・J『3.11 震災は日本を変えたのか』英治出版 2016年
- [4] 日本原子力産業会議『原子力年鑑 1975年版、1976年版、1977年版、1978年版、1979年版、1980年版』1975、1976、1977、1978、1979、1980年
- [5] 日本電気協会新聞部『原子力ポケットブック 2015年版』電気新聞 2015年
- [6] 三菱総合研究所『平成25年度発電用原子炉等利用環境調査(海外における原子力政策等実態調査)報告書』2014年
- [7] ルドルフ・R、リドレー・S『アメリカ原子力産業の展開 電力をめぐる百年の抗争と九〇年の代の展望』お茶の水書房 2005年
- [8] Aron, Joan. “Licensed to Kill? -The Nuclear Regulatory Commission and the Shoreham Power Plant”,

University of Pittsburg Press, 1997

- [9] Kramer, George. “*Twenty Six Years: PGE’s Trojan Nuclear Plant -A short history-*”, Heritage Research Associates, Eugene, 2008
- [10] Watts, Richard A. “*Public Meltdown: The Story of the Vermont Yankee Nuclear Power Plant*”, White River Press, 2012

Ⅱ. 論文・論説記事

- [1] 荒秀 (1975) 「原子力発電所の安全協定 (含資料)」『ジュリスト』580号、35-45頁
- [2] 卯辰昇 (1999) 「米国原子力開発の停滞と再生可能性に関する法的考察：TMI事故を契機とした米国原子力法の展開を中心として」『早稲田法学会誌』49巻、109-163頁
- [3] 進藤高行 (1976) 「現地レポート 住民投票『提案 15』—米国カリフォルニア州—」『公害研究』6巻2号、47-53頁
- [4] 田窪祐子 (1996) 「カリフォルニア州『原子力安全法』の成立過程—複数のアリーナ間の相互作用としての政治過程—」『環境社会学研究』2号、91-108頁
- [5] 舘野淳 (2012) 「日本の原子力開発史とシビアアクシデント問題」京都大学 理論物理学湯川研究所基礎研究会講演録
<http://www2.yukawa.kyoto-u.ac.jp/2012NBP/index.php?plugin=attach&pcmd=open&file=8-8-P4-JT-S.pdf>
 pdf&refer=NBP-SOKEN 2016年10月12日閲覧。
- [6] 日本自治学会 (2014) 「第14回 シンポジウム 原発と自治」
<http://www.nihonjichi.jp/20140705gijiroku.pdf>
- [7] 福士明 (1991) 「資料 アメリカ原発訴訟における司法審査範囲論の一断面 (一) —バーモント・ヤンキー事件を中心に—」『札幌法学』3巻1号、67-102頁
- [8] 堀田牧太郎 (1984) 「研究ノート 放射性廃棄物と原子力発電所」『早稲田法学』60巻2号、71-98頁
- [9] 安田利枝 (2013) 「アメリカ合衆国バーモント・ヤンキー原子力発電所年表：運転延長許可、事故、州政府の管轄権をめぐる」『嘉悦大学研究論集』55巻2号、45-61頁
- [10] 安田利枝 (2014) 「アメリカ合衆国における原子力発電に関するイニシヤチブ及びレファレンダム年表」『嘉悦大学研究論集』56巻2号、57-70頁
- [11] Babcock, Hope M. (2012) “Can Vermont Put the Nuclear Genie Back in the Bottle: A Test of Congressional Preemptive Power?”, *Ecology Law Quarterly*, 39-691, Georgetown University Public Law and Legal Theory Research Paper No.11-132, pp.691-772
- [12] Breyer, Stephen. (1978) “Vermont Yankee and the Courts’ Role in the Nuclear Energy Controversy”, *Harvard Law Review*, 91-8, pp.1833-1845
- [13] Murphy, Arthur W. & La Pierre, D. Bruce. (1976) “Nuclear “Moratorium” Legislation in the states and the supremacy clause: A case of express preemption”, *Columbia Law Review Association*, 76-3, pp.392-456
- [14] Ross, Jerry & Staw, Barry M. (1993) “Organizational Escalation and Exit: Lessons from the Shoreham Nuclear Power Plant”, *The Academy of Management Journal*, 36-4, pp.701-732
- [15] Stewart, Richard. B. (1978) “Vermont Yankee and the Evolution of Administrative Procedure”, *Harvard Law Review*, 91-8, pp.1805-1822
- [16] Trubatch, Sheldon L. (2012) “How, Why, and When the U.S. Supreme Court Supports Nuclear Power”, *Arizona Journal of Environmental Law & Policy*, 3-1, pp.2-26
- [17] Zorpette, Glenn. (1996) “Hanford’s Nuclear Wasteland”, *Scientific American*, 274-5, pp.88-97

Ⅲ. インターネットサイト

- [1] Ballotpedia nuclear issues
https://ballotpedia.org/Nuclear_issues_on_the_ballot#tab=By_year
- [2] Oregon Blue Book
<http://bluebook.state.or.us/state/elections/elections06.htm>
- [3] US NRC Governing Legislation
<http://www.nrc.gov/about-nrc/governing-laws.html>
- [4] Voter’s Pamphlet Project
http://library.state.or.us/databases/subjects/Voters_Pamphlet.php