

第 章

原子力災害対策法制の課題

日本大学法学部経営法学科教授
友岡 史仁

I はじめに

原子力防災対策それ自体は、2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う津波を主原因とした東京電力福島第一原子力発電所における水素爆発に伴う大量の放射性物質の拡散やそれに伴う周辺住民の避難をはじめとした一連の事故（以下、「福島原発事故」という）の前後にかかわらず実施されてきた。しかし法的には、後述のように、災害対策基本法（以下、「災対法」という）をベースにした原子力災害対策特別措置法（以下、「原災法」という）が制定されており、原子力防災対策は同法によって一定の規律を受けることが前提となっている。しかし、福島原発事故時における対応が不十分であったことが、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会によって公表された「国会事故調査報告書」（以下、「国会事故調報告書」という）などによって明らかとされたため、とりわけ組織法的観点から、原災法の改正が行われた。

この改正によって、原発事故に対する立地地域における対策は、個別の対応として注目される一方、原子炉の再稼働とともに、防災対策の法的位置付けの問題が改めてクローズアップされている。すなわち、再稼働に際し必要となる原子炉に係る設置許可が「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下、「炉規制法」という）上求められる一方、日本の現行法体系では、災害対策は同法とは切り離して行われる実態があり、それについては、「多重防護（Defense in Depth）」論（このうちのいわゆる「第5層」）との関係¹、そして再稼働という一連の流れの中で、同法に基づく設置（変更）許可手続には含まれない形で防災対策が存在する点において、その具体的課題が提示される場所である²。

以上から、本稿では、福島原発事故を契機としてはじまり、現在進行中である既存原子炉の再稼働手続の一環としての原子力防災対策に係る法的課題について、取り上げることにしたい。

II JCO事故と原災法制定

1. JCO事故（概要）と災対法³

1999年9月30日に茨城県那珂郡東海村の株式会社ジェー・シー・オー（以下、「JCO」という）東海事業所におけるウラン燃料加工工場において発生した臨界事故（以下、「JCO事故」という）によって、施設内作業員が中性子線等を大量被ばくしたほか（3名中2名死亡）、事業所内作業員、救助活動を行った消防署員も一定量被曝した。本事故については、高濃度の濃縮ウラン溶液を沈

¹ 問題意識として、友岡史仁「原発『再稼働』に係る専門的知見の反映——新規制基準をめぐる法的課題——」高橋滋編著『福島原発事故と法政策——震災・原発事故からの復興に向けて』（第一法規、2016年）168-169頁、さらに、櫻井敬子「原発訴訟管見」行政法研究21号（2017年）76頁でもこの問題意識が共有されている。

² アメリカの原子力法制との比較からこの点を詳細に論じたものとして、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30巻4号（2018年）40頁以下参照。

³ 制定経緯の概要は、柳孝「JCO事故を踏まえた原子力災害対策の抜本的な強化——原子力災害対策特別措置法」時の法令1621号（2000年）7頁参照。法的論点を含めて、高橋滋『科学技術と行政法学』（有斐閣、2021年）18頁以下がある。

殿槽の中に臨界量を超えて投入したことに伴う大量の中性子線・ガンマ線が放射されたことに起因するとされる。

1999年12月24日に公表された原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会「ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告⁴」（以下、「JCO事故報告書」という）によれば、JCO事故は「製品の混合・均一化作業に、全く作業手順書に記述されていない本来使用されるはずもない沈殿槽が使用されたことで発生したものであるが、このような作業が行われた背景には……現場の日常管理、現場の規律・統制がきわめてルーズであった状況があった」などと記されたように(III. 1.(5))、ヒューマンエラーによることが確定している。このほかにも、JCO事故が日本における初めての臨界事故として極めて大きな意味を持つこと、そして事故原因や健康被害⁵、その他同事故が日本における「原子力損害の賠償に関する法律」の初の適用事例であったことなど、多数の課題や先例的意義を持つものとなった。

このようなJCO事故にあつて、敷地外に中性子等が放出された事態を受け、立地自治体である東海村および茨城県によって避難要請、屋内退避の要請といった一連の防災措置がとられ、半径約250メートルの範囲の住民が避難し、半径10キロメートルの範囲の約31万人が屋内避難した。本稿における原子力災害対策の法的課題という観点から、JCO事故は原子力災害体制の実効性が問われた国内初の事例であり⁶、それはまた、当時の対策が災対法を法的根拠としていたということでもあつた。

すなわち、災対法は「災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義し(2条1号)⁷、そこには原子力災害への言及がなかった。しかし他方、同法施行令1条では「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。」と規定していたことから、原災法制定以前であっても、「放射性物質の大量放出」という観点から原発事故への対応は、法的には不可能でなかったことが挙げられる。現に、災対法に基づく「防災基本計画」に従って科学技術庁長官(当時)を本部長とする政府の事故対策本部の設置が決定されたことなどがある。これに対し、原災法は事故当時の一連の諸課題を取り上げたJCO事故報告書における内容を制度化し、対応を具体的かつきめ細かなものとした。そこで次に、その詳細を取り上げる。

⁴ 原文については内閣府原子力委員会のウェブサイト

(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siry099/siry078/siry011.htm>) 参照。概要については「資料 原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告の概要」日本原子力学会誌42巻5号(2000年)38頁以下参照。

⁵ 周辺住民の健康管理については、例えば柳沼充彦「東海村JCOウラン加工工場臨界事故を振り返る——周辺住民の健康管理の在り方を中心に——」立法と調査338号(2013年)131頁以下参照。

⁶ このような視点として、末田一秀＝中村義彰＝山本定明「事故にかかわる防災上の対応について」JCO臨界事故総合評価会議『JCO臨界事故と日本の原子力行政——安全政策への提言』(七つの森書館, 2000年)153頁参照。

⁷ 災対法の一部改正(平成24年法律41号)に伴い、この定義に「竜巻」が加えられている。

2. 事故当時の課題と原災法制定

(1) 原子力防災体制の拡大

JCO事故報告書は、当時の災対法に基づく「防災基本計画」および原子力安全委員会が定めていた「原子力発電所等周辺の防災対策について」と題する防災対策では、「原子力発電所、再処理施設等からの放射性物質の大量の放出に備えた対応を想定して整備されており、今回のような加工施設における臨界事故については想定されておらず、JCOの施設を対象とした防災計画も策定されていなかった」ことから、「初動段階での現地における事故状況の迅速かつ正確な把握並びに的確な防護対策の検討及び決定を行う上で、大きな制約となった」点を挙げていた（IV.1.）⁸。

そこで、JCO事故を契機に、第146回国会において原災法が平成11年法律156号として制定されたが、同法は「原子力事業者」として炉規制法上の加工事業、原子炉設置、貯蔵事業、廃棄事業、核燃料物質の使用に係る各許可のほか、再処理事業の指定をそれぞれ受けた各事業者を定義して（2条3号）、JCO事故報告書の課題を念頭に置いた従来の災対法における適用範囲からの拡充を狙ったものといえる。このほか、事業所ごとに「原子力事業者防災業務計画」の策定義務があること（7条1項）、同事業者は事業所ごとに「原子力防災組織」を設置（8条1項）、「原子力防災管理者」を選任し「原子力防災組織」を統括（9条1項）、そして、放射線測定設備の設置・維持（11条1項）の義務を課すこととし、これらの義務に違反する場合は主務大臣（当時。現在は原子力規制委員会）が当該事業者に対し一定の措置命令を行うこととし（8条5項・9条7項・11条6項）、従わなければ罰則を科すこと（37条）などが規定された（この点は現行原災法に変更なし）。

(2) 立地自治体との関係

他方、災対法においては従前自治体を中心に災害対策活動が行われてきたことを、原災法では原子力災害において国主導でそれが積極的に行われるよう位置付けることとした点も、JCO事故報告書において「緊急時の通報先や内容が明確化されておらず、特に隣接市町村への情報の伝達が遅れた……事業者からの通報を、国、立地自治体のみならず周辺市町村も含めて迅速的確に伝える体制の整備が必要」とするとの指摘（IV.2.（2））が活かされたものであることが看取されよう。実際、原災法では、原災法が規定する国と自治体との主な関係として、「緊急事態応急対策拠点施設（オフサイトセンター）」の指定に当たり、（その変更も含め）所在都道府県知事、所在市町村長、当該所在地を管轄する市町村長の意見を聞くこととし（12条2項）、このほかにも、当該事業所に係る原子力事業者の施設等必要な物件の検査や関係者への質問権を当該自治体の行政庁に認めていること（32条1項）が挙げられよう。これらの規定は、原子力防災の観点からスムーズな対策の構築を可能にする趣旨として法制度整備が行われた結果であると位置付けられる。

(3) 国との関係

国にあっては、原災法制定当時、主務大臣が一定の場合に「原子力緊急事態が発生したと認めるとき」は内閣総理大臣に対しその状況に関する必要な情報の報告および市町村長・都道府県知

⁸ このほか、JCO事故の課題については飯田孝夫「原子力防災の課題——JCO臨界事故を省みて」エネルギー37巻9号（2004年）65頁参照。

事に対する避難のための立ち退き、屋内退避勧告・指示を行うべきことに係る指示案を提出することとなっているが（15条1・3項）、最終的には内閣総理大臣が「原子力緊急事態宣言」を行うものとしている（同条2項）。この点につき、原災法立案関係者によれば、従前の災対法では「事故時点では被害発生認識が困難又はその規模が不確定な状態であることにかんがみ」、災対法に規定された「『災害の発生』に係る判断の齟齬による対応の遅れを防ぎ、関係機関による適切な応急対策が行えるよう、〔原災法では〕内閣総理大臣が発出する原子力緊急事態宣言を応急対策実施の契機として設定するといった特別の措置を講じることとした」（括弧内報告者）とされている⁹。

このほか、JCO事故報告書によれば、（当時の）「科学技術庁防災業務計画」に基づき設置された科学技術庁原子力事故災害対策本部の体制として、とりわけ現地体制との関係で、「時間的余裕なしで周辺環境への放射線の影響が現れたこと」から、事故前に提言を受けていた「オフサイトセンター構想」の原型が実現された意味は大きいとして評価する一方（IV.3.（2））、これが原災法により「緊急事態応急対策拠点施設」として、主務大臣（現在は内閣総理大臣）が指定できることとした点（12条1項）は、緊急即応性を高める点からすれば、特筆に値する。

（4）小括的課題

以上の諸点に鑑みると、JCO事故報告書によって、当該事故が災対法に基づく原子力防災対策では十分な対応がなされなかった実態が明らかになったことに照らし、原災法によって新たな法律制度設計がなされたという経過をたどったことを意味する。しかし、逆にみれば、当時のこうした原災法制定の経緯に照らせば、JCO事故のような東海村という局所的な施設所在地とその周辺で起こった事故、加工作業における人為的ミスから生じた施設内の臨界事故という点に着目しており、極めて広範囲にわたる大規模な自然災害に伴う原子力災害対策という意識は、制度化段階において欠如していたとみることができる。

さらには、原災法が事故現場に近い市町村レベルなどから国の体制強化へとシフトしたことで、現場に近い関係者の意見の比重が下がりがねないという意味において、内閣総理大臣が関係行政機関やその他自治体に必要な指示を与えるという制度構造への懸念が示されていた点¹⁰は、後述する福島原発事故との絡みから、原災法制定の段階において既に注視すべき点であったことを示していると思われる。

Ⅲ 福島原発事故後の原子力災害対策の法的課題

福島原発事故は、JCO事故とは比較できないほどの大規模な影響をもたらしたことは言を俟たないが、原災法は当該事故が初めての適用事例となったため、同法の実効性に課題があることが浮き彫りになった。この点につき、国会事故調報告書によれば、「政府の原子力災害対策の不備」

⁹ 柳・前掲注(3)13頁参照。

¹⁰ 福島原発事故との関連では、中島健「JCO臨界事故の教訓は生かされたか——原子力防災について考える」日本原子力学会誌53巻9号（2011年）34頁参照。

と称して、当該事故に係る問題事象を取り上げている。そこで以下では、先に国会事故調報告書によって明らかにされた諸課題に鑑み、原子力規制委員会設置法（平成24年法律47号）に基づく原災法の一部改正（以下、「平成24年改正」という）において福島原発事故の教訓をどの程度踏まえた制度設計が行われているかを、論点ごとに取り上げておく¹¹。

1. 初動体制と行政組織

国会事故調報告書は当時の事故対応に係る政府の組織的問題を取り上げ、そこで特に問題とされたのは、原災法15条事象（「原子力緊急事態宣言」を要する事象を指す）の通報を東京電力（当時）から受けた後に宣言の発出が遅れたことの原因である¹²。国会事故調報告書は、この遅れの原因が、原災法の仕組みに対する菅直人首相（当時）の知識不足や原子力専門家に対する不信感にあった点などを指摘し、災害対応に当たる枢要な人物個人の資質が多分に影響していたとの分析結果を披露している。

そこで、この点に係る平成24年改正の特徴は、原子力専門知の集団である原子力規制委員会が原子力災害に具体的に関与できる制度へと変更された。これに伴い、次に取り上げる「原子力災害対策指針」について、原子力規制委員会がこれを策定・公表する義務があること（6条の2第1項）のほか、「原子力緊急事態」が発生した時は、同委員会が内閣総理大臣に対し「必要な情報の報告」を行うとともに、内閣総理大臣が緊急事態応急対策に関する事項に係る指示の案を提出することとしている。これは、総理の資質によって「原子力緊急事態宣言」の発出に不要な時間を要することなく、専門知識を踏まえた適切なタイミングにおける判断を可能にするといった、先に国会事故調報告書が指摘した課題に対処するための制度改正であったといえるものである。

他方、原災法は「原子力災害」を「原子力緊急事態により国民の生命、身体又は財産に生ずる被害をいう」と規定し（2条1号）、「原子力緊急事態」を「原子力事業者の原子炉の運転等……により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外……へ放出された事態をいう」（傍点筆者）と規定し（同条2号）、同法で想定する「原子力災害」を定義するほか、同法28条は災対法の「災害」規定を「原子力災害」に読み替えており、災対法の諸規定も一部の例外を除き¹³、「原子力災害」において基本的に適用されることとしている。したがって、原災法と災対法の双方が機能することが、原子力災害対策法制の構造として求められるものとなっている。

¹¹ 福島原発事故後の一連の原子力防災対策に係る法的問題を扱った論考として、小澤久仁男「わが国における原子力災害対策の過去と現在」山下竜一編『原発再稼働と公法』（日本評論社、2021年）183頁以下参照。

¹² 東京電力福島原発事故調査委員会『国会事故調報告書』（徳間書房、2012年）287頁以下。

¹³ 「原子力災害」について、原災法28条4項は災害復旧の実施責任および復旧事業費の決定に係る災対法87・88条2項を、原災法28条5項は「原子力緊急事態」について災害応急対策・実施責任、発見者の通報義務等、市町村長の事前措置等、災害時における漂流物等の処理の特例に係る災対法50・54・59・66条を、それぞれ適用除外としている。

2. 「原子力災害対策指針」の法的課題

(1) 「防災基本計画」との関係

災対法34条1項は、中央防災会議が「防災基本計画」の策定を義務付けるが、この計画において規定される諸事項として同法35条1項が「一 防災に関する総合的かつ長期的な計画」、「二 防災業務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項」および「三 前各号に掲げるもののほか、防災業務計画及び地域防災計画の作成の基準となるべき事項で、中央防災会議が必要と認めるもの」を掲げている。これらは特段「原子力災害」といった原子力との関係性を明示していないが、中央防災会議が実際に策定した現「防災基本計画」（2021年5月修正版）によると、「第12編 原子力災害対策編」において「原子力事業者の原子炉の運転等（加工施設、原子炉、貯蔵施設、再処理施設、廃棄施設、使用施設（保安規定を定める施設）の運転、事業所外運搬（以下「運搬」という。））により放射性物質又は放射線が異常な水準で事業所外（運搬の場合は輸送容器外）へ放出されることによる原子力災害の発生及び拡大を防止し、原子力災害の復旧を図るために必要な対策について記述する。」（248頁）とされることから、災対法上「必要な対策」として「原子力災害」について一定の計画が策定されていることがわかる。

以上に対し、原災法における「原子力災害」についてはどうか。同法の平成24年改正に伴い、6条の2第2項では「原子力災害対策指針」の中で「一 原子力災害対策として実施すべき措置に関する基本的な事項」、「二 原子力災害対策の実施体制に関する事項」、「三 原子力災害対策を重点的に実施すべき区域の設定に関する事項」および「四 前三号に掲げるもののほか、原子力災害対策の円滑な実施の確保に関する重要事項」について定めるものと規定されている。そしてこれらの内容は、同条1項において災対法2条8項に規定する「防災基本計画に適合すること」が求められたが、「原子力災害対策指針」と「防災基本計画」の関係性が、このような規定の仕方からは必ずしも明らかとは言えない。

この点につき、「原子力災害対策指針」によれば、「専門的・技術的事項」を「原子力災害対策指針」に委ねるとしており（248頁）、原子力規制委員会が策定する前提である以上、「原子力災害」に該当する場合の詳細内容をこの指針で定めることには相違ない。いずれにせよ、中央防災会議が策定する「防災基本計画」を基本とし、その内容に齟齬がないよう、原子力規制委員会が専門技術的観点からより詳細な「原子力災害対策」に係る具体的内容を定めるとというのが、両者の関係と解することができよう（自治体との関係は後述）。

(2) 国会事故調報告書との関係

a. 複合災害への対応について

国会事故調報告書は、地震等の大規模災害と同時にまたは相前後して原子力災害が生ずる「複合災害」を念頭に、福島第一原発事故以前に必要な性の指摘がなされていたにもかかわらず、国と自治体とが一体となってそのような「複合災害」に備えた防災体制を構築していなかった点を問題視していた（376頁）¹⁴。これとあわせて、国会事故調報告書では、JCO事故との関係では、当該

¹⁴ 東京電力福島原発事故調査委員会・前掲注(12)376頁参照。

事故後短期間で制定された原災法が「必ずしも日本の原子力防災体制を体系化できてはおらず、原災法を所管していた保安院だけでは立地自治体を説得できないことが明るみに出た」とも指摘されていた¹⁵。

すなわち、当時の災対法および原災法に基づく原子力防災体制によれば、災対法40条以下に基づき立地自治体（都道府県・市町村）が策定する「地域防災計画」は、中央防災会議が作成する「防災基本計画」と整合することが求められる一方、複合災害の蓋然性が低いという認識の下で、立地自治体における見直しが進められなかったこと、原子力の問題であるので保安院で対応すべきとして「防災基本計画」の策定主体である中央防災会議（そしてその実務担当者である内閣府担当者）において検討できないとされたこと¹⁶が、このような指摘の背景にあった。

以上の問題は、本来国が率先して「複合災害」という認識自体の共有を図るべきところ、立地自治体の認識という立場に依存していたことに伴い、不十分な原子力防災体制しか構築できなかったという、制度的限界が明らかになったものではないか¹⁷。

b. 予防的防護措置の不確実性

国会事故調報告書では、IAEAの安全指針(Arrangement for Preparation for Nuclear or Radiological Emergency)による国際基準との関係について言及している。すなわち、同報告書では、国際基準に従って「予防的防護措置を準備する区域(Precautionary Action Zone: PAZ)」に相当する概念等を含んだ防災指針を福島原発事故当時は導入していなかったこと、それはまた、緊急時における「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム(ERSS)」および「緊急時対策支援システム(SPEEDI)」といった放射性物質の拡散に係る線量予測システムの不確実性に伴う限界¹⁸によって、当該事故時に適切な初動避難指示を行うことができなかったことが、大きく取り上げられていた¹⁹。

このほかにも、避難区域の設定に当たり、事故施設から同心円状であったことで、そこから外れた地域が事故後1か月以上経過してから「計画的避難区域」や「特定避難勧奨地点」として設定されるといったように（例、飯館村）、実際の汚染の広がりを把握できなかった点が問題とされ、この原因として、事故後の緊急時モニタリングを行っても、平常時データが広域的な被災を想定

¹⁵ 東京電力福島原発事故調査委員会・前掲注(12)378頁参照。

¹⁶ これらの件は、東京電力福島原発事故調査委員会・前掲注(12)377-378頁参照。

¹⁷ ただし、地域防災計画の策定に際し、自治体の役割は継続的に求められることに変わらない。新潟県における原子力防災対策に係る課題については、藤堂史明「東電福島第一原発事故後の原子力防災対策」新潟大学経済論集92号（2012年）154頁以下参照。

¹⁸ このほか、SPEEDIによる解析の精度は、「雪や雨、火山灰は、天然フィルター効果があり、近場に対して濃縮、遠方に対して減弱が考えられる。深層防護の思想に従うならば、原子力防災計画は、このような予測をそのまま条件として立案されるべきではない」との指摘として、「第5層 原子力防災計画（日本の原子力安全を評価する）」科学86巻6号（2016年）602-603頁参照。

¹⁹ 東京電力福島原発事故調査委員会・前掲注(12)383頁以下参照。原子力安全委員会（当時）による「原子力施設等の防災対策について」の見直しに係る論点として、この点を指摘していた文献として、末田一秀「原子力防災指針見直しの問題点」原子力資料情報室通信457号（2012年）8頁以下参照。

して作成されていなかったとする論者もみられる²⁰。このような指摘との絡みで、原子力安全委員会「環境放射線モニタリング指針」（2008年3月）「第4章 緊急時モニタリング」において、「原子力緊急事態」発生時に迅速に行う緊急時モニタリング（「第1段階モニタリング」）の実施方法において、「原子力緊急事態の発生直後から速やかに開始されるべきものであり、この結果は、放出源の情報、気象情報及びSPEEDIネットワークシステム等から得られる情報とともに、予測線量の推定に用いられ、これに基づいて防護対策に関する判断がなされることとなる」（4-3-2）とされていた。したがって、「放出源情報の有無にかかわらずSPEEDIや気象条件をもとにした分布予測の重要性が強調されており、緊急事態においてもその精度を上げるために放出源情報の収集を継続することが求められていた」が、このためにモニタリングカーによる測定が必要となるところ、事故当時は実際のところ不能となっていた点もあわせて指摘している²¹。

このような重要な指摘は、周辺住民への避難や救出の前提となる放射性物質の拡散予測を正確に実施できなかったことで、初動時の緊急対応が不十分であったことを物語るものといえるが、あわせて、予測システムであるSPEEDIの活用の際し、そもそも与条件とされるデータの収集方法が適切な結果を招かないという点では、解析の不確実性をそもそも招いてしまうという根本的な課題が、防災制度の設計時において存していた点を指摘できる。

そこで、原子力規制委員会が新たに策定した「原子力災害対策指針」において、この予防的防護措置の不確実性に対する対応方法が、改善点として大きくクローズアップされ、現行指針では、PAZの仕組みを具体的に取り入れることとなっており、この点、国会事故調報告書に指摘された課題の克服を図ったものと評価されるべきであろう。

3. 「多重防護」論と原子力防災対策

(1) 「多重防護」概念（再論）

「多重防護」とは「原子力施設の安全確保の手段として、単一の手段に頼ることなく、複数の手段を多重に準備することによって、原子力施設の安全性を確保しようという考え方」と定義され²²、この概念は炉規制法において原子炉の設置許可に際し判断基準とされる「災害の防止上支障がない」か否かに係る基準根拠とされてきたものである。このほか、「多重防護」は福島原発事故前後において判例・裁判例でも大きくクローズアップされ、とりわけIAEAが考える第5層は原子力防災の概念を示すものであり、国会事故調報告書によれば、「日本の原子力の原子力法規制においては、原子炉の安全性の確保と防災対策は、関係しないものにとらえられてきた。しかし、IAEAの第5層の防災対策を実効あるものとするためには、防災対策と安全規制の連携が必要であると思われる」としてとらえなおす必要性が指摘されていた²³。

²⁰ 谷垣実「環境放射線の監視と管理」高橋千太郎総合編集『原子力安全基盤科学③放射線防護と環境放射線管理』（京都大学学術出版会、2017年）171-172頁参照。

²¹ 谷垣・前掲注(20)172頁参照。

²² 原子力ハンドブック編集委員会『原子力ハンドブック』（オーム社、2007年）1033頁（藤本春生）。

²³ 東京電力福島原発事故調査委員会・前掲注(12)582-583頁。

しかしながら、①原災法はこのような炉規制法上の安全規制とは切り離して理解されたため、原子力災害対策という点では別段対応として不十分とは言えないと考えられること、②原子炉の設置（変更）許可の基準は「災害の防止上支障が生ずる」場合か否かの観点から原子炉設置事業者たる申請者の申請内容が審査されるが、原災法は災害対策の責務を国や自治体に対して課すことを基本構造としており、両者の制度体系が必ずしも一致していないと考えられること、③仮に両者が制度上一致し得る場合としては、原子炉設置事業者が原子力規制委員会に対し申請する「原子力防災業務計画」の審査をここに含み得るかが問題となり得るとしても、この計画は炉規制法が設置許可に際し認めるところの「災害の防止上支障が生ずる」旨の審査とは異種のものとして解し得ること、などという命題に対する否定的な見解の根拠となり得るものである。

以上に対し、原子力防災も設置許可基準に含められるべきとする根拠として、①国会事故調報告書がそうあるように、同時多発的な「重大事故」の発生の影響を食い止めることが「多重防護」の概念と適合的であること、②設置許可基準である「災害の防止上」という文言の解釈として、炉規制法と原災法の「災害」の解釈には相違があるものと矛盾しないこと²⁴、③アメリカの原子力規制委員会(Nuclear Regulatory Commission)のように、設置許可基準に含める運用を改める国が見られるように、両者は矛盾しないと解されること、などがある²⁵。本稿では、このような課題があることに言及するにとどめる。

(2) 制度設計上の課題

以上のような「多重防護」論の評価に両論がある中で、炉規制法と原災法がそもそも制度的な建付けが異なることに鑑みると、両者の現状を変更しない場合の制度設計として、設計許可基準となる新規基準に原子力災害に係る具体的な規定をどの程度含み得るのか、それが原子力規制委員会による本来の審査事項として適合的といえるか否かという点が、制度設計の観点からの具体的課題となり得よう。

原災法における事業者に係る義務を炉規制法の体系の中で位置付けることは、原災法の制定過程において議論されたようであるが、自治体が防災に関して基本的な責務を有していることや緊急時における連携といった観点に鑑み、災対法に係る特別の措置と併せて規定することにしたとされている²⁶。この意味では、自治体における防災に対する責任のあり方が原子力災害において制度設計を左右する大きな起点と言え得るものと思われる。

(3) 自治体が策定する原子力災害対策の在り方

今後、原子力災害対策の法的課題となり得るのは、自治体自身が策定する対策に係る内容面の十分性が考えられる。この点、先述のように、原災法6条の2第1項の規定に基づき原子力規制委員会が「原子力災害対策指針」を策定しているが、この指針にのっとって実際に災害対策計画を策

²⁴ 下山憲治「原子力規制の法的問題——いわゆる新規基準の法的論点を中心に——」環境と公害47巻2号(2017年) 25頁参照。

²⁵ アメリカの事例を参考に、「実体法的には、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」とするものとして、清水・前掲注(2)40頁参照。

²⁶ 原子力防災法令研究会編『原子力災害対策特別措置法解説』（大成出版社、2000年）16-17頁参照。

定するのは、原子力事業者、国、地方公共団体等ということになり、どの程度の基準をもって自治体が対策を妥当と判断するかは、それぞれの判断にゆだねられる構造となっている。

その一方、東海第二原発に係る日本原子力発電（日本原電）による再稼働（運転）に対する民事差止請求事件において、自治体が策定する避難計画について、その実現可能性および体制の整備がなされていないことをもって人格権侵害の具体的危険があるという結論に至った事例（水戸地判令和3・3・18LEX/DB文献番号25569650）がみられる²⁷。具体的には、各自治体がPAZおよび「緊急防護措置を準備する区域（Urgent Protective Action Planning Zone（UPZ）」において実現可能な避難計画やそれらが不十分であるという実態を重視したのが、本判決における訴えの一部認容という結論に至る中核的判断部分と思われる。

とりわけ本判決が「避難計画等の深層防護の第5の防護レベルは達成されておらず、PAZ及びUPZ内の避難対象人口に照らすと、今後これを達成することも相当困難と考えられる」と判断しており、その論拠として、各関連自治体が策定している避難計画に見合うシミュレーション、その他避難時の対応について検討段階という実態を重視したものといえる。もっとも、このように判示する以上、避難計画がどの程度“事前に”策定された状態でなければ具体的危険があるとみられることになるかは判然とせず、自治体自身もその避難計画の実行性確保の程度を示す指標にはならないと思われる。また、そもそも自治体にゆだねられる災害対策計画の策定という現行原災法の構造にあって、本判決が示した避難計画の在り方をめぐる判断方法が果たして妥当といえるかは、疑問が残るところである。

（4）「原子力安全協定」における「事前了解」と仮処分の関係

自治体と事業者間の「原子力安全協定」を原子炉稼働の可否条件とする選択肢も指摘される。これは上記の炉規制法に基づく設置許可手続の過程として法的な位置付けの可否を論ずるものではないものの、このような協定に一定の法的効力を持たせることの是非として考えられ得る論点といえる。この場合、協定中にある「事前了解」がなされずに再稼働が事業者によって申請されると「再稼働申請の差止訴訟（もしくは仮処分申請）」が可能とする見解につながることになる²⁸。

このほか、本稿の趣旨とは直接関係しないが、「事前了解」については、宮城県・石巻市と東北電力との間で締結された女川原発に係る「女川原子力発電所周辺の安全確保に関する協定書」（以下、「協定」という）12条²⁹に基づく同原発2号機の再稼働をめぐる了解それ自体の差止めを求

²⁷ ただし、基準地震動策定に回帰式を用いることの可否が争点となった東海第二原発に係る運転差止めの仮処分申立事件（水戸地判令和3・3・30LEX/DB文献番号25569309）、さらに別の運転差止請求事件（水戸地判令和3・4・14LEX/DB文献番号25569622）においても、それぞれ人格権侵害の具体的危険性はないとされている。

²⁸ 首藤重幸「原子力規制の特殊性と問題」環境法研究1号（2014年）53-55頁参照。

²⁹ 本規定では「計画等に対する事前了解」として、「乙は、原子炉施設及びこれと関連する施設等を新增設しようとするとき又は変更しようとするときは、事前に甲に協議し、了解を得るものとする。」と規定する。乙はこの場合、東北電力を指す。協定は宮城県ウェブサイト（<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/gentai/okyoutei.html>）参照。

めた仮処分命令申立事例（仙台地決令和2・7・6LEX/DB文献番号25567368，仙台高決令和2・10・23LEX/DB文献番号25567369）において争点とされているので，補足的に言及しておく³⁰。

本件では，仙台地裁・高裁ともに，再稼働の判断が最終的には事業者（東北電力）である旨判示しており，「事前了解」を前提として再稼働されるものではないという点は共通して理解しているところであり（地裁は「本件了解等は……これを原因として再稼働がされるものではなく」と，高裁は「再稼働の直接的な原因行為として位置付けられるものではなく」と判示する），炉規制法等の構造からも特段異論のないところであろう。

その一方，仙台高裁が協定12条の規定に係る法的性質について言及している点が，注目される。仙台地裁は直接この点に言及しているわけではないのに対し，仙台高裁は「協定12条に定める東北電力の義務は，立地自治体に対して負う法的な義務であり，協議をして了解をするという自治体の権利は，地方公共団体の事務として，住民の福祉の増進を図る観点から，協定の目的である地域住民の健康を守り生活環境の保全を図るために必要な事項を幅広く考慮して行うことができると解される」と判示する。

この部分は，決定要旨全体からすると必ずしも十分な関連性ある箇所とは思われないが，このような協定12条の規定が存する他の立地等自治体と事業者間における協定の規定に係る理解に影響しなくはない。もっとも，この判示部分に照らせば，単に了解を得るといっただけの手続的義務のみならず，立地自治体が了解するうえで，債務者（東北電力）と協議する中で債権者（宮城県）として幅広い考慮を要するとした規定部分と読む趣旨と解されよう（であれば，協議の過程で合意に至らなかった部分についてまで債務者側に順守する義務を負わせるとまでは言えないという理解もあり得る）。ただし，少なくとも当該事件において，差止めの必要性和直接結びつく箇所ではないという意味では，あくまで傍論的な部分と位置付けられる。

おわりに

本稿では，原災法の制度沿革のほか，福島第一原発事故が同法の初めての適用事例から見えてきた課題について，国会事故調報告書の指摘を通じて明らかにするとともに，その対応のために改正された同法下において，依然として自治体の原子力災害対策に係る法的課題を「多重防護」との絡みから取り上げた。

とりわけ原子力災害対策と炉規制法との関係性は，本論の検討から指摘できる点としては，少なくとも「再稼働」事案が継続し，かつ原子力災害対策が自治体を主として実施される原災法の構造に変化がない限り，必ず生ずる問題と言えよう。この場合，設置変更許可の要件と原子力災害対策との関係は，立法的な解決が得られない以上，その整合的解釈が引き続き課題として残る。

³⁰ 本件では，経済産業大臣が宮城県知事に対し，エネルギー政策基本法12条1項に基づくエネルギー基本計画の規定に従った（再稼働の推進に係る）政府の方針に対する「理解の表明」についても差止めの対象としていたが，本稿では言及にとどめる。

他方、設置許可に係る行政事件ではなく、民事事件（仮処分・差止め等請求）の場合、請求内容が拡大している。これは処分の対象を限定する必要がないという点、その他、具体的危険性に起因する行為を広義に理解することによるためといえるが、本稿との関係でいえば、原子炉の再稼働に関わる原子力災害対策に係る一連の事象（自治体の策定する避難計画それ自体、原子力安全協定に基づく「事前了解」）に焦点が当てられるケースの存在を確認できた。果たしてこのような実態が適切な原子力訴訟の在り方であるかは、議論の余地がある一方、原子力災害対策そのものを争訟の視角から検討する必要性を再認識させるものと思われる。この点は引き続き、原子力法の課題に係る検証材料として注目していきたい。