

原子力安全を支える知と制度

—2013～2014年度原子力安全規制に関する法制検討班報告書—

2 0 2 0 年 1 月

日本エネルギー法研究所

は し が き

2011年3月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故は、同発電所からの多量の放射性物質の環境への放出という深刻な事態に至り、原子力行政および原子力事業全般に亘りその信頼の失墜を招いた。その後、事故調査委員会等による事故の原因究明や教訓の抽出が一定程度進展する一方で、事故の反省を踏まえ、より高度な安全性を確保するため、原子力規制委員会が設置される運びとなった。

さらには、「原子力安全規制の転換」という目的の下、原子力規制委員会設置法に基づき改正された「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）」は、電気事業法の原子力発電所に対する安全規制の原子炉等規制法への一元化、シビアアクシデント対策の法定化、設置許可基準の政省令化のほか、バックフィット制度、40年運転期間制限制度、安全性向上評価制度、設置許可変更の届出制度、型式証明・指定制度等の各制度の導入をその内容に含む「抜本的な大改正」となり、これら新たな規制や原子力規制委員会に係る法的論点が生じるに至った。

本研究班では、2013年度から2014年度にかけて、上記論点について、法学分野にとどまらず、理工系の分野の研究を取り入れながら、「知の融合」というテーマを据えて研究会を重ねた。その成果をまとめたものが本報告書である。

まず、第1章では、良質な原子力安全規制を行うためには、専門知の集約、すなわち絶え間ない最善知の探究を行う必要があるとの考えに立ち、人口が日本の10分の1にも満たないスウェーデンが、どのように最善知を探求し、原子力行政に反映させているかについて整理・検討することで、日本の原子力行政に対する示唆の抽出を試みた。

第2章では、福島第一原子力発電所事故後に改正された原子力関係法、特に原子炉等規制法の改正内容について整理した。

第3章では、原子炉等規制法の改正により新たに導入された規定の中から、特に40年運転規制およびバックフィット制度における法的論点の検討を行うとともに、ドイツにおける原子力安全規制の同論点の比較検討も行った。

第4章では、2012年に成立・公布された原子力規制委員会設置法に基づいて設置された原子力規制委員会の行政組織としての特徴を整理したうえで、個別具体的な課題の抽出や提言を行った。

第5章では、高レベル放射性廃棄物最終処分に関して、特定放射性廃棄物の処分に関する法律の構造および同法で最終処分の実施主体者と定められているNUMOの役割について確認した後、日本における現在の地層処分に係る課題について検討した。

第6章では、リスクコミュニケーションの観点から、フランス原子力法に基づく「原子力情報提供・情報公開」と「地域情報委員会（C L I）」に焦点を当て、それぞれの概要やフ

ランス国内での運用実態について整理したうえで、日本でも十分に導入を検討する価値があるものとして結論付けている。

本報告書が原子力安全規制に関する今後の研究に寄与することができれば幸いである。

最後に、本研究班の活動および本報告書の作成にご協力いただいた関係各位に対して、改めて厚く御礼を申し上げたい。

2020年1月

交 告 尚 史

（原子力安全規制に関する法制検討班主査
法政大学専門職大学院法務研究科教授）

原子力安全規制に関する法制検討班 名簿

(2013年4月～2015年3月)

主 査	交 告 尚 史	東京大学大学院法学政治学研究科教授
研 究 委 員	下 山 俊 次	日本原子力発電株式会社参与
	山 本 隆 司	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	磯 部 哲	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
	友 岡 史 仁	日本大学法学部教授 (2013年9月から)
	高 橋 信 行	國學院大學法学部教授
	北 島 周 作	東北大学大学院法学研究科准教授
	川 合 敏 樹	國學院大學法学部准教授
オブザーバー	鈴 木 孝 寛	電気事業連合会原子力部副部長
	加 藤 隆 之	電気事業連合会立地環境部副部長 (2014年6月まで)
	宮 嶋 直 人	電気事業連合会立地環境部副部長 (2014年7月から)
	榊 原 和 行	電気事業連合会立地環境部副部長 (2014年1月まで)
	山 本 国 夫	電気事業連合会立地環境部副部長 (2014年2月から)
研 究 員	堀 江 慶 三	日本エネルギー法研究所
	五十嵐 智 芳	日本エネルギー法研究所
	水 谷 威 夫	日本エネルギー法研究所 (2013年7月まで)
	緒 方 隆 介	日本エネルギー法研究所 (2013年8月から)
	森 拓 哉	日本エネルギー法研究所 (2014年5月まで)
	小 路 智 也	日本エネルギー法研究所 (2014年7月から)
	安 藝 晋 一	日本エネルギー法研究所 (2014年6月まで)
	上 田 博 康	日本エネルギー法研究所 (2014年6月から)
	田 中 宣 裕	日本エネルギー法研究所
	北 川 敦 丈	日本エネルギー法研究所 (2015年2月まで)
	村 上 浩 一	日本エネルギー法研究所 (2015年3月から)
	白 土 秀 樹	日本エネルギー法研究所 (2014年6月まで)
	峠 口 信 生	日本エネルギー法研究所 (2014年8月から)

※肩書きは、特に示さない限り、研究会当時のものである。

研 究 活 動 記 録

- 第 1 回研究会 2013年 5 月 30 日
「発電用原子炉に係る改正原子炉等規制法の概要」
(田中 宣裕 研究員)
- 第 2 回研究会 2013年 6 月 24 日
「原子力安全工学の基礎と福島原発事故 (I)」
(東京大学大学院工学系研究科教授 越塚 誠一様)
- 第 3 回研究会 2013年 7 月 26 日
「原子力安全工学の基礎と福島原発事故 (II)」
(東京大学大学院工学系研究科教授 越塚 誠一様)
- 第 4 回研究会 2013年 9 月 26 日
「原子力施設の地震・津波対策のあり方」
(愛知工業大学客員教授 入倉 孝次郎様)
- 第 5 回研究会 2013年 10 月 31 日
「原子炉等規制法に基づく許認可制度の構造と特質」
(川合 敏樹 研究委員)
- 第 6 回研究会 2013年 11 月 22 日
「フランス原子力法制における規制機関・事業者・専門研究期間の関係」
(高橋 信行 研究委員)
- 第 7 回研究会 2013年 12 月 20 日
「フランス C L I の機能, 地域コミュニケーションと緊急時安全情報の伝達」
(磯部 哲 研究委員)
- 第 8 回研究会 2014年 1 月 23 日
「イギリスにおける原子力法制の構造と規制組織の変容」
(友岡 史仁 研究委員)
- 第 9 回研究会 2014年 2 月 28 日
「伊方原発訴訟最高裁判決の原子炉等規制法改正後の意義」
(山本 隆司 研究委員)
- 第 10 回研究会 2014年 3 月 20 日
「原子力安全を巡る専門知と法思考—基本設計論に焦点を当てて—」
(交告 尚史 主査)

第11回研究会	2014年 5 月 7 日 「原子力規制委員会に係る組織に関する諸問題」 (北島 周作 研究委員)
第12回研究会	2014年 7 月 3 日 「今年度の研究テーマについて」 (田中 宣裕 研究員)
第13回研究会	2014年 9 月12日 「スウェーデンにおける『最善知探求』の在り様」 (交告 尚史 主査)
第14回研究会	2014年11月14日 「日本の放射性廃棄物法制度」 (電気事業連合会原子力部副部長 鈴木 孝寛様)
第15回研究会	2014年12月 3 日 「原子力規制組織と手続的瑕疵」 (北島 周作 研究委員)
第16回研究会	2015年 1 月21日 「規制機関職員等の利益相反管理について—フランス法との比較から—」 (磯部 哲 研究委員)
第17回研究会	2015年 2 月20日 「フランスC L I 制度について」 (高橋 信行 研究委員)
第18回研究会	2015年 3 月11日 「40年運転期間制限に関する法的問題点について」 (川合 敏樹 研究委員)

※肩書きは、研究会当時のものである。

なお、本報告書の執筆は以下の通り分担して行った。

第1章「原子力の安全確保に必要な専門知の練り上げについて―スウェーデンの場合―」

交告 尚史 主査

第2章「原子力規制委員会設置法施行に伴う原子炉等規制法の改正点」

田中 宣裕 研究員

第3章「原発の「再稼動」と安全規制をめぐる問題の検討―許認可制度とバックフィットを中心として―」

川合 敏樹 研究委員

第4章「原子力規制委員会に係る組織に関する諸問題」

北島 周作 研究委員

第5章「高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する近時の動向と課題」

友岡 史仁 研究委員

第6章「原子力行政に関する地方自治体・住民・事業者の情報交流の促進―フランスのC L I 制度を参考に」

高橋 信行 研究委員

目 次

第1章 原子力安全確保に必要な専門知の練り上げについて—スウェーデンの場合—

.....	【交 告】 1
はじめに.....	3
1. 最善知の探究という視点.....	4
2. スウェーデン人の資質.....	5
(1) スウェーデン人の国際性.....	5
(2) 対象を見つめる精神の特質.....	6
3. 社会における知の所在.....	6
(1) 協働の文化.....	6
(2) 知の担い手.....	7
4. 行政決定への専門知の取込み.....	8
(1) レミス手続.....	8
(2) 行政決定の過程に見られる対話の構造.....	9
5. 前提となる基礎知識.....	10
(1) スウェーデンの権力分立観.....	10
(2) 土地・環境裁判所の組織と役割.....	11
(3) 原発設置に必要な2つの許可.....	12
(4) スウェーデンの環境保護団体と集団訴訟.....	12
6. 放射線安全庁の活動と知の発展.....	13
(1) 組織の位置づけ.....	13
(2) 知を構築して広める義務.....	13
(3) 原子力反対活動家の近著に記された謝辞.....	14
(4) 発展部法務課.....	15
(5) 研究課題会議.....	15
(6) 専門知の確保と人事政策—訪問して分かったこと—.....	15
7. 土地環境裁判の申請案件の実例から.....	16
おわりに.....	17

第2章 原子力規制委員会設置法施行に伴う原子炉等規制法の改正点..... 【田 中】 21

I はじめに.....	23
II 原子炉等規制法の改正経緯.....	23
1. 原子力基本法の改正.....	23

2. 原子力規制委員会設置法の施行	24
Ⅲ 発電用原子炉に係る規制の構造	25
Ⅳ 原子炉等規制法の改正点	25
1. 目的（1条）	26
2. 定義（2条ほか）	27
3. 発電用原子炉施設に対する安全規制に関する原子炉等規制法への一元化	27
4. 設置の許可（43条の3の5）	28
5. 許可の基準（43条の3の6）	29
6. 変更の許可及び届出等（43条の3の8）	30
7. 工事の計画の認可（43条の3の9）	31
8. 発電用原子炉施設の維持（43条の3の14）	32
9. 保安及び特定核燃料物質の防護のために講ずべき措置（43条の3の22）	33
10. 施設の使用の停止等（43条の3の23）	33
11. 発電用原子炉主任技術者（43条の3の26）	33
12. 発電用原子炉施設の安全性の向上のための評価（43条の3の29）	34
(1) 制度の概要	34
(2) 他の制度との関係	35
13. 特定機器の設計の型式証明（43条の3の30）、特定機器の型式の指定（43条の3の31）	36
(1) 型式証明	36
(2) 型式指定	37
14. 運転の期間等（43条の3の32）	38
15. 原子力事業者の責務（57条の9）	40
16. 特定原子力施設の指定（64条の2）及び実施計画（64条の3）	40
17. 立入検査等（68条）	41
Ⅴ 関連事項の見直し	41
1. 安全目標の決定	41
2. 「活断層」の定義	42
3. 立地審査指針の取扱い	43
Ⅵ おわりに	44
第3章 原発の「再稼働」と安全規制をめぐる問題の検討—許認可制度とバックフィットを中心として—	【川 合】 47
1. はじめに	49

2. 原発の設置・運転に関する	51
3. 40年運転期間制限について	51
(1) 40年という運転期間制限を設けたこと	51
(2) 運転期間制限の法的意味合い	52
(3) 40年運転期間制限と延長認可申請に関する行政手続論	54
4. 既存原発に対するバックフィットについて	55
(1) 仕組みの概要	55
(2) 問題の検討	56
5. ドイツにおける既存原発の安全規制をめぐる概況	59
(1) 既存原発の残余発電量と運転可能期間の法定	59
(2) 原子力法7d条の新設	61
 第4章 原子力規制委員会に係る組織に関する諸問題	 【北 島】 65
I はじめに	67
II 原子力規制委員会について	67
1. 経緯	67
2. 原子力規制委員会の組織とその特徴	68
(1) 概要	68
(2) 委員長の緊急任命	69
(3) 委員長及び委員の要件	69
(4) 委員長による委員会の臨時代理	72
(5) 公正性・中立性・透明性の確保のための内部規範・情報公開に関する規定	73
(6) 職権行使の独立性と原子力災害対策本部長の指示権	75
(7) 専門人材の確保・育成	76
 第5章 高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する近時の動向と課題	 【友 岡】 79
I はじめに	81
II 特廃法の制度構造	82
1. 全体構造（概要）	82
2. NUMOの諸業務	83
(1) 組織に係る諸規定	83
(2) 候補地選定過程への関与	84
(3) 拠出金との関係	84
(4) 施設設置規制について	85

Ⅲ 地層処分に係る近時の動向と課題	85
1. 見直しの経緯	85
2. 課題抽出	86
(1) 「中間とりまとめ」の概要	86
(2) 国のイニシアティブについて	88
(3) 専門知との関係	88
(4) 地層処分の安全性について	89
(5) 残された課題	91
Ⅳ おわりに	91
第6章 原子力行政に関する地方自治体・住民・事業者の情報交流の促進—フランスのCL	
Ⅰ 制度を参考に	【高橋】93
Ⅰ 初めに	95
Ⅱ 原子力情報提供・情報公開	98
1. TSN法以前の情報公開	98
(1) 三つの情報公開制度	98
(2) 1978年情報公開法の概要	98
(3) 環境情報公開法の創設	99
(4) 環境情報公開法の特徴	100
2. 原子力情報公開	101
(1) 原子力情報公開の概要	101
(2) 補足説明	102
3. 原子力情報提供	104
Ⅲ 地域情報委員会（CLI）	105
1. TSN法制定とCLI	105
(1) CLIの沿革—フェッセンナイン原発における取組	105
(2) モーロワ通達とその限界	105
(3) TSN法による consécration	107
2. CLIの組織と権限	108
(1) 概要	108
(2) 設置	109
(3) 構成	110
(4) 任務・権限	112
(5) 運営	114

(6) 財政	115
3. C L I 制度に対する評価	117
(1) C L I の構成—関係自治体について	117
(2) C L I の委員	117
(3) 専門性の確保	118
(4) 権限と任務	119
(5) 事務局と財政	120
IV 終わりに	121

第 1 章

原子力の安全確保に必要な専門知の練り上げについて —スウェーデンの場合—

法政大学専門職大学院法務研究科教授

交 告 尚 史

はじめに

本稿における筆者の関心は、原子力に関してより良い専門知を構築するにはどうすればよいかという点にある。別段原子力に限らず、すべからく人間活動においては知が必要である。それが誰でも手に入れられるようなものであれば、とくに専門知と呼ぶ必要もない。それに対して、限られた人々が集中的に研究して初めて得られるような知の場合は、専門知という名称を与えて、その質を高めることに意を注ぐ必要がある。このことについては、一般論としては、直ぐに大方の同意が得られると思う。けれども、「質の良い」とはいったいどういうことなのかと考え始めると、事はそれほど単純ではない。質の良さに関する判定の決め手として筆者の脳裡に真っ先に浮かぶのは、観点との整合性である。

たとえば、ある地域で土の重ね合わせを検討するとしよう。それを何のために行うかが肝心である。農業の生産性を高めるという目的で行うのであれば、農作物の生育環境という観点から土を研究している人の意見を聴くことが、当然ながら第一次的要請となる。そこで、おそらくまずは大学の農学部教員あたりに人材を求めることになるだろう。しかし、その土の重ね合わせが当該地域での新規の野菜栽培に具えた土質改良の前提作業だということになれば、現にその地で農作業に従事している人々の体験も専門知の色彩を帯びてくる。

ここまで考えれば、農学畑の土の研究者と地元で農作業に従事する人物とで検討グループを作るという構想が自然に浮かび上がってくる。だが、知の集積として、はたしてそれで充分か。筆者はそうは思わない。やはり、別の観点から土を研究している人物、たとえば理学系の地質学や生態学の研究者を加えるべきであろう。土は単なる農業的存在ではない。自然界において、色々な意味合いを持って存在している。新しい土の重ね合わせを検討するのであれば、そのことによって生じ得る問題をできる限り事前に察知できるように、検討の視野を広げておくことが大切である。

以上をまとめると、専門知の質の良さという点に関しては、行為の目的に係る観点を検討の中心に据えるという意味での「観点との整合性」が第一に重要であるが、合わせて視野の拡大にも努めるべきだということになる。ただ、視野の拡大という面では、原子力の世界には農民の土の感覚に相当するような専門知は存在し得ないかもしれない。仮にそうであるとしても、異分野の専門家の知の擦り合わせが適切に行われているか¹どうかはやはり関心事である。

このような問題意識を筆者はずいぶん前から持ち合わせていた。2014年度の研究計画を立

¹ この観点から筆者は、井野博光「原発の設計思想を問う」科学Vol.85 No. 4（2015年4月）414 - 418頁に大きな関心を寄せている。井野が外部電源と主給水ポンプの耐震Sクラスへの引き上げを提唱していることは、われわれの研究会では周知のところである。井野の提言は原子炉の安全設計の専門家から見ればとても支持できない発案であるかもしれないが、そうであるからと言って、井野は原子力安全の問題に関しては非専門家であると評価することはできないと筆者は考える。やはり、専門家と専門家の意見の擦り合わせの一局面として捉えるべきであろう。

てる段になって突如として思いついたものではない。現に、2014年の4月に刊行された雑誌にすでに論文²を發表している。だが、それで事足りたというような気持ちはさらさらなく、今後も色々な角度からこの問題を考察してみたいと考えている。今回は、筆者の比較法研究のフィールドであるスウェーデンの法制度に素材を求めた。ただし、法制度に素材を求めたと言っても、叙述内容のすべてが法律論になっているわけではない。先に述べたように筆者の関心は原子力分野における知の擦り合わせにあるので、それに関することであれば、必要に応じて何でも取り上げるようにした。

スウェーデンと言えば、筆者は、2014年の3月18日から3月23日にかけて、友岡史仁研究委員（日本大学法学部教授）と五十嵐智芳研究員（その後派遣元の東北電力に帰任）とともに同国に飛び、放射線安全庁（Strålsäkerhetsmyndigheten；S S M）と核燃料・廃棄物管理会社（Svensk Kärnbränslehantering AB；S K B）を訪問したほか、フォシユマルク原子力発電所の立地コミュニティであるエストハンマル町の職員とウプサラ駅構内で面談した³。2014年度中の企画であるとは言え、この調査自体はまさに年度末の数日を使っての急ぎの仕事である。その成果をこの報告書で活用することについては、気が引ける面がないわけではない。しかし、筆者は1997年の9月から1年間スウェーデンに留学した経験があり、その後も思索の源泉として常時スウェーデン法に目配りしてきた。原子力法についても、これまでに読書で得た知識を2014年9月の研究会で報告しており、上記の現地調査にはその確認の意味もある（S K Bについては全くの新知見であったが）。そこで、思い切って考察の対象をスウェーデンに限定し、同国における専門知の練り上げに関して、その特徴を成すと思われる部分をまとめてみた。学問的な精密さは犠牲にして、読者に分かりやすく伝えることを心がけた。

1. 最善知の探究という視点

筆者はしばしば最善知探究義務という語を用いる⁴が、それは原子炉等規制法に基づく許可を出す際に行政機関は最善知を探究しなければならないということを意味する。このような義務の存在を唱えることに対しては、不確実性の高い原子力分野において最善知を認識するのは無理ではないかとの批判が予想される。しかし、ここで筆者は、最善知という実体を確実に認識し得ることを前提にして、その最善知を発見する義務が行政にあると説いているのではない。先述のように、可能な限り視野を広げて良質の専門知を探究するという志向性

² 交告尚史「原子力安全を巡る専門知と法思考」大塚直責任編集・環境法研究 創刊第1号（信山社、2014年4月）1頁。

³ その時の調査全体の記録として、五十嵐智芳「スウェーデン出張報告」日本エネルギー法研究所月報第233号（2015年4月）3頁。とくにS K Bについて、交告尚史「スウェーデンの放射性廃棄物基金について」同1頁。

⁴ 交告・前掲注2 7-9頁。

を行政に求めているのである。それをスウェーデンについて調べて日本と比較することは生半可な研究態度では無理であるから、さしあたりスウェーデンの原子力に関する制度全体を大まかに捉えて、そこで原子力の安全確保に必要な知識がどのように確保されているのか探りを入れてみたい。スウェーデンは日本の約1.2倍の国土を有するが、人口では神奈川県程度、移民の増加で神奈川県よりも僅かに大きくなっていると思われものの、未だ1000万人を超えるか超えないかといったところである。その程度の小国で原子力の安全確保に必要な知をどのようにして確保すればよいのかという視点が、我々日本人にとって有用ではないかと思う。

2. スウェーデン人の資質

(1) スウェーデン人の国際性

そのように考えた場合、誰もが思いつく知識獲得の手段は国際協力である。実際スウェーデンは原子力に関して国際研究の呼びかけがあればたいい人材を送っているようであるが、筆者の見るところ、スウェーデン人は元々世界的な視野で動く性向をもった人々である。学術の世界で動植物にラテン語2つの「学名」を与えたリンネ（本当はリネーまたはリネーオスと表記すべきである）の功績⁵には計り知れないものがある。そのリンネは、世界の各地に自分の「12弟子」を派遣して、当地の自然や文化を調べさせた⁶。江戸時代の日本にその1人であるツェンペリーがオランダ人に扮してやって来て、たとえば幕府医師の桂川甫周と中川淳庵に性病の水銀治療法を教える等、かなりの文化的貢献をしたことはよく知られている⁷。

それからおよそ200年の時が流れ、スウェーデンの首都ストックホルムで国連人間環境会議が開催された。1972年のこの会議は、環境問題を考える人々にとって思索の原点とも言うべき出来事である。このとき水俣病患者の人々もスウェーデンに飛んで世界にこの病気を知らしめたのであったが、スウェーデンの方からもしかるべき人物が調査のために日本にやって来ていることを見落としてはならない⁸。当時のスウェーデンは1960年代の社会政策の積み

⁵ 平嶋義宏『生物学概論』（東京大学出版会、2002年）75頁以下を参照。同書79頁の一文を引き写すことになるが、「リンネが確立した階層分類法と二名式分類法は、現代の生物学で大きな意味をもっている」。

⁶ 西村三郎『リンネとその使徒たち 探検博物学の夜明け』（人文書院、1989年）が、アメリカに渡ったペール・カルム、アラビア探検に従事したペール・フォルスコール、そして日本にやってきたカール・ペーテル・ツェンペリーの活躍を描き出している。

⁷ ツェンペリー自身の書き物がある。C.P. ツェンペリー／高橋文訳『江戸参府随行記』（平凡社、1994年）。ツェンペリーが「愛弟子」（同書185頁）の桂川甫周と中川淳庵に水銀治療法を教える話は186-187頁に記されている。

⁸ 原田正純『水俣病』（岩波書店、1972年）のX章（「水俣病はまだ終わっていない」）の扉に、国連人間環境会議の折に著者の原田がストックホルムの海岸で宇井純ら同行者と共に写った写真が掲載されている。扉に続く216-226頁の記述を参照のこと。

重ねにより福祉国家への転換を成し遂げたところであるが、バルト海に流出した水銀⁹のせいでアザラシが死ぬという事件に直面することにもなった。そこで、水銀で人間が苦しんでいるという日本を訪ねてみようという人物が出てきたわけである。

(2) 対象を見つめる精神の特質

これはスウェーデンの文化に触れての筆者の印象であるが、スウェーデンの人々は美しい花を見ても美しいと言うだけでは満足せず、その花を分析的に観察しようとする¹⁰。これはスウェーデン人だけではなくて、北方ヨーロッパ人全般の精神的特質と言えるかもしれない。庭の樹木を眺めた場合に、多くの日本人にとって意味があるのは庭の樹の枝ぶりが美しいかどうかであって、その枝に葉が何枚付いているかというようなことにはほとんどの人は関心を寄せないのではないか。もちろん、日本人には分析的観察の能力がないなどと言うつもりはない。実際にそのような眼で世界を捉える習慣があるかどうかの問題である。シーボルトが日本で植物画を欲した時に川原慶賀の如くその学術的要求に応えられる絵師がいた¹¹ことは記憶に留められるべきであろう。

また、おそらく北方ヨーロッパ人に共通する特徴として、存在する物を集めるときは全て集めるという心的態度を指摘することができる。たとえば切手収集に際しても、われわれ日本人の多くは、とりあえず集められるものを集めて、適宜アルバムに整理するということで満足するのではないか。ところがスウェーデンの収集家は、発行された切手がすべて年ごとに特定できるように印刷されたアルバムをあらかじめ用意しておいて、入手した切手を該当箇所に貼り付けていく。つまり、収集家たる者、現に在るはずのものは全て認識し、全て集めることを意欲してしかるべきなのである。

3. 社会における知の所在

(1) 協働の文化

原発に関して言えば、多くの日本人にとって関心事はもっぱらそれがどれくらいの電力を供給してくれるかであって、原発がどのような構造物であるのか知りたいと思う人が福島事

⁹ バルト海の汚染について、百瀬宏・志摩園子・大島美穂『環バルト海 地域協力の行方』（岩波書店、1995年）30頁以下を参照。

¹⁰ 前掲注6の西村著30頁に次のような記述がある。「この整然とした形式、あるいは整然と秩序づけることを好むというのはスウェーデン人の国民性らしいが、とりわけリンネにとっては、基本的な性格のひとつだったようだ。」

¹¹ タマラ・チェルナーヤ監修『シーボルト・コレクション 日本植物図譜展』（株式会社アートライフ発行）55-56頁が「川原慶賀、世界的レベルの植物画芸術」と題する解説文と図譜の集録になっている。筆者は、2002年6月15日から7月28日にかけて開催された岩手展の会場である岩手県立美術館でこの図録を購入した。その32頁から次頁にかけて、ツェンペリーの愛弟子桂川甫周(1751-1809)はツェンペリーがスウェーデンに帰国した後も彼と文通を続けたとの記述がある。ここで桂川甫周が登場するのは、甥の桂川甫賢(1797-1844)の自然科学に対する強い関心に影響を与えていると考えられるからである。甫賢は御殿医であったが、植物画を見事に描き、幾枚かをシーボルトに寄贈したようである。

故前にどれほどいたであろうか。事故後はとくに東京新聞が原発の構造図を頻繁に掲出して
いるけれども、事故前には原発の構造図が新聞に出ることは滅多になかったと思う。

他方、スウェーデンはと言えば、原子力の安全確保に関しても、それに関連する知識は全
部集めようと彼らは考える。そこで、行政機関だけでなく、大学や民間団体がすべて協働す
ることになる。それがスウェーデン人の精神性に由来するものなのか、1000万人の国民で世
界に対抗するにはそうせざるを得ないのか、理由は様々あると思われるけれども、とにかく
彼らは知の獲得に関しては合同するのである。

日本では、誰かが電力会社や行政機関の仕事を引き受けると、直ぐに原子力ムラの住民と
いうような表現で色付けをするが、スウェーデンではそういうことはないように見える。で
は、京大原子炉実験所の人々¹²のような反原子力の側に立つ科学者はいないのかという
と、そこは必ずしもそうとは言いきれない。しかし、表面を眺めている限りでは、原子力の安全
という目標に向けて、全員が自分の持っている知を提供する姿勢を示しているように見える。

(2) 知の担い手

①行政機関 行政機関は、その分野における知の担い手としての職員から成る。筆者はか
つてスウェーデンで行政法を研究してみて、「行政処分をするということは、知を結集する
ことだ」という意識が当地では非常に強いように感じた。行政の担当者は、現場に赴き、事
実をしっかりと調べて、ノートに記録する。もちろん日本でもある程度はそうしているはずで
あるが、徹底度においてスウェーデンにはるかに及ばないと見る。

ところで、スウェーデンでは、企業でも行政機関でも、組織内で順々に昇進するという仕
組みにはなっていない。後出の放射線安全庁の法務部に即して言えば、職員が一人抜けた際
にその下の職員が自動的に昇級するわけではないのである。筆者の見聞は十数年前のことで
あるから、今では事情が変わっているのかもしれないが、大きな変化はないとすると、まず
は「ユリスト (jurist 法律家) を求む」という新聞広告を出す。そして、これに応募して
きた人の中から、能力と経験に照らして適切な人物を選ぶ。ユリストの資格は、ウプサラや
ルンド等の法学部で4年半の課程を終え、その後一定期間の修習を受けることによって得ら
れる。名刺にもユリストと記載しているようである。それはすなわち、ユリストの資格でも
って社会に出るということであろう。

これはとくに法律家に限った扱いではない。他の分野たとえば生物学の知を必要とする部
局であれば、「ビオロジスト (biologist) を求む」という文句で求人する。一般に行政職員は
知の担い手として働くことが要求されていると見てよさそうである。

¹² そこでは、どちらかと言えば、工学系よりも理学系の知が優勢であったと思われる。細見周『熊取
六人組 反原発を貫く研究者たち』（岩波書店、2013年）34-35頁を参照。工学系の知と理学系の知の
違いに目が向けられるような局面がスウェーデンにもあるのかどうか、筆者には大きな関心事である
が、未だ調査の術すら思いつかない。

②大学 原子力の知の確保ということでは、やはり大学の果たす役割が大きい。スウェーデンは小国ではあるが、理科系の研究所は数多く揃えている。ストックホルム郊外のソルナにあるカロリンスカ研究所は世界的に有名な医科大学で、東京大学の医学部とも接点がある。もちろん原子力の学科をもった大学もある。

③民間団体 北欧人はとにかく組合を作ることを好む。筆者はスウェーデン人のことしか話ることができないが、彼らは普段の生活では非常に個を尊重する人達であるにもかかわらず、何か共通の関心事があると直ぐに結集する。たとえば、不動産の貸し手、つまりマンションの家主であれば、マンション家主連合みたいなものを全国規模で結成する。その結果、フェレーニング(förening)とかスティフセルセ(stiftelse)と称する団体（連合とか協会とか訳すことになる）が多数居並ぶことになる。

4. 行政決定への専門知の取込み

(1) レミス手続

スウェーデンの行政法の教科書を読むと、執行機関が自らの調査義務を果たしたと言えるためには、レミス(remiss)手続を通して他の執行機関または民間団体もしくは個人から、意見および情報収集することがしばしば必要になると書かれている¹³。ここで執行機関というのは、とりあえず行政機関のことであると理解してほしい。その行政機関が調査義務を果たすために外部の知を取り込む手段がレミスである。remiss はフランス語の remettre という動詞に由来する語のようであり、スウェーデンとフランスの間に密接な歴史的繋がりがあることを窺わせる。

レミスの根拠は、行政手続法(förvaltningslagen 直訳すれば「行政法」)の13条(2017年制定の新しい行政手続法では26条)である。そこには、「執行機関は、レミスを通して意見を収集する前に、当該措置の必要性を十分に検討しなければならない。多数者から意見を収集することが必要であるときは、別異の扱いをする特段の事情が存する場合でない限り、同時に当該措置を実施しなければならない」と定められている。たとえば、ある地域を自然保護区に指定する際に、そこに珍しい昆虫が生息していることは判明しているのだが、昆虫についての専門知識が行政に不足しているとしよう。そのような局面で、行政機関は、しかるべき知識を保有していると思われる者(たいていは団体)に書面で意見の表明を求めるのである。そのような者が複数に及ぶ場合は、同時に書面を交付しなければならない。レミスをかけられた側が行政機関であれば、応答義務を負う。民間団体には応答義務はないが、実際上たいてい応答している。

レミスとパブリックコメントの違いであるが、パブコメは一般公開であり、筆者のような

¹³ Alf Bohlin, Wiwika Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, Andra upplagen, Stockholm, 2007, s. 111.

素人が原子力の安全性について意見を述べることも基本的には認められるけれども、レミスはそういうものではない。先の例で言えば、珍しい昆虫について、それがどのくらい分布していて、どの程度の圧力がかかると死に絶えるのかを知っている団体に意見表明を求めるのであるから、専門知を吸収するための仕組みと見るべきものである。

なお、レミスはその必要性を十分に検討して行うものであるから、それほど気軽に実施できるものではない。電話等による意見交換で済ませることが多いようである。

(2) 行政決定の過程に見られる対話の構造

あるスウェーデン行政法の教科書によれば、執行機関が特定の私人に不利益となる決定を行う場合、当該私人は決定がなされる前に自分の声を聞いてもらう機会を与えられてしかるべきだというのは、かなり自明の事柄である。そして、これを具現したのが行政手続法17条（2017年制定の新行政手続法では25条）に定められたコミュニケーション(kommunikation)である¹⁴。これは要するに、行政機関がAに対して決定するときに、B、C等の人物から聞き取りをしているのであれば、それをAが何も知らないうちに、つまりAが自分の声を聞いてもらう機会をもたないうちに、決定してしまうことがあってはならないという理念に根差した手続である。

日本の聴聞では、相手方に聴聞通知書を送り、特定の日に特定の場所に来てもらって、そこで意見を表明させるということになるのに対し、スウェーデンのコミュニケーションは、どうやら、行政機関が予定している決定の内容とその基礎を示して、相手方の意見を聴く手続として構成されているようである。そこに行政決定における対話の構造を見てとることができる。

原子力の分野に関しては、行政決定における対話の構造という観点から、とくに許可条件の確定の問題が注目される。後で説明するようにスウェーデンには原発に関して2つの許可制度が存在するが、そのいずれにおいても許可の条件は極めて戦略的なものと捉えられているようである¹⁵。「戦略的」という語は、許可の条件は許可の時点で適切な条件が確実に特定できるわけではないし、時の流れの中で事情が変化すれば条件もそれに合わせて変更しなければならない、要するに、その時の状況に応じて条件の適切な内容を検討することになるという意味で用いている。そのような検討を効果的に行うためには、当然、行政と相手方との

¹⁴ Bohlin, Warnling-Nerep, a. a. s. 124. 原語のkommunikationをスウェーデン語らしくカタカナ表記するならコミュニケーションぐらいであるが、それでは一般の理解が得られない。「通信」とか「伝達」といった日本語も実質をうまく伝えてくれないように思われたので、萩原金美に倣って、コミュニケーションという訳語を採用した。ハンス・ラーグネマルム著／萩原金美訳『スウェーデン行政手続・訴訟法概説』（信山社、1995年）78－83頁を参照。

¹⁵ これまでのスウェーデン法学習でそのような漠然とした印象を抱いたのであるが、今回は明確な理解を得るまでには至らなかった。ちなみに、KÄRNKRAFT — nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar (SOU 2009:88)という政府刊行物の266頁に掲載されている2つの許可のフロー図を見ると、放射線安全庁の許可の条件は段階的に発出されることになっている。

対話が必要となる。

5. 前提となる基礎知識

(1) スウェーデンの権力分立観

スウェーデンの公法を学ぼうとすると、同国の権力分立観¹⁶を知ることが非常に大切である。スウェーデンの権力分立は、基本的には、法律を作る権力つまりは立法権と、法律を執行する権力の2区分である。裁判は、行政とともに、法律を執行する権力を構成する。このこととの関連で、スウェーデンのオンブズマンの役割が執行権を監視することにあるという点に注意したい。なぜなら、裁判が執行権に属するという事は、裁判官もオンブズマンによる監視の対象になるということの意味するからである。

裁判所と行政は執行権の構成要素として同列であるから、スウェーデンの行政裁判では、裁判所は行政と同一の基盤に立って決定をしていることになる。言い換えれば、裁判所は行政の決定を引き継ぐということになる¹⁷。それでは裁判所とは言えないのではないかという批判はあり得る。実際、EUの中にあつて、スウェーデンの法制度はなかなか理解が得られず、諸方面で改正を迫られてきた。しかし、1600年代以来の伝統を有するスウェーデン国制の根幹は、それほど簡単に換えられるものではない。

ところで、筆者は先にレミス手続を説明する際に、執行機関という語を用いたうえで、とりあえずは行政機関のことと理解してほしいと述べた。この執行機関という語は、法律の執行を担う機関を意味する。それを行政機関という語で置き換えてしまうと、実は、スウェーデンの国制が正しく反映されない。このことを、環境省と放射線安全庁との関係で説明しよう。スウェーデンにおいて、原子力分野の法律の執行に関して中心的な役割を担うのは放射線安全庁である。他方、同分野において政策形成の役割を担うのは環境省である。「庁」という文字と「省」という文字を日本の感覚で捉えると、環境省が階層的に放射線安全庁の上位に立つように見えるが、決してそうではない。環境省は政府の一事務部門として政策形成主体に属するのに対して、放射線安全庁の方はあくまで法律を執行する機関なのである¹⁸。

サッチャー時代のイギリスで政策と執行の分離が大いに語られたけれども、スウェーデンでは1600年代からその体制である¹⁹。北国のスウェーデンでは、冬場は氷結で敵地に攻め込めないうえに、国王は地方豪族を力で抑えきることができず、常に妥協を強いられた。その

¹⁶ 交告尚史「スウェーデン行政裁量論の憲法的基礎」長谷部恭男・安西文雄・宍戸常寿・林知更編『現代立憲主義の諸相 上』（有斐閣、2013年）305-309頁を参照。

¹⁷ この点について、交告・前掲注16 300頁を参照。

¹⁸ 小沢徳太郎『21世紀も人間は動物である 持続可能な社会への挑戦 日本vs スウェーデン』（新評論、1996年）146頁で、環境省と環境保護庁（本稿で筆者がいうところの自然保全庁）の関係が解りやすく説明されている。

¹⁹ 交告尚史「スウェーデンにおける行政執行機関の独立性の原則について」小早川光郎・宇賀克也編『塩野宏先生古稀記念 行政法の発展と変革 上巻』（有斐閣、2001年）804-807頁以下を参照。

際に豪族に提示する代償を「国王保証」というが、執行の任務はまさにその国王保証の内容となったのである。要するに、「我々（国王とその一党）は政策を受け持つから、君たちは執行役をやりたまえ」ということである。

スウェーデンで今日でも絶大な人気を誇るカール12世（1682-1718：王位に就いたのは1697）は、たいへん好戦的な国王であったが、1709年のポルタヴァの戦いでロシアに敗れてトルコに逃れた²⁰。その折、自分の不在の間に豪族がストックホルムを牛耳ってしまわないかとの不安に苛まされて、「国王の最高代理人(ombud)」を任命してストックホルムの監視を指示したのがオンブズマン制度の原形である。それが一旦廃止された後、しばらくして今度は国民の権利を守る制度として復活したが、そのときも執行機関を監視するという役割自体は変わらなかった。その結果、裁判官がオンブズマンの監視を受け、各省の大臣が監視対象から外れるという、われわれ日本人から見れば奇妙な仕組みとなった。それというのも、裁判官が法律の執行者と位置付けられるのに対して、政府の一部門の長である大臣は政策形成部門に属するからである。

(2) 土地・環境裁判所の組織と役割

先述のように、スウェーデンでは、裁判所と行政が執行機関として同一平面に立つ。そのため、裁判所が許認可事務を行うという不思議な局面が出現する。原子力発電所の建設に係る土地環境裁判所の許可はその例である。これは環境法典に基づく許可であり、原子力法領域の許可ではない。土地環境裁判所は、数年前までは単に環境裁判所と称していたが、近時不動産裁判所と合体して土地環境裁判所となった。独自の施設を有するわけではなく、通常の地方裁判所の中に置かれるのであり、その点は日本の知財高裁に類似する。

土地環境裁判所が置かれているのは、スウェーデンの5都市（北からウメオ、エステルスンド、ナッカ、ヴェンネシュボリ、ヴェクショー）の地方裁判所である。そして、それらの土地環境裁判所の上に土地環境上級裁判所が設けられていて、それはストックホルムのスヴェア高等裁判所に存する。電力事業者が土地環境裁判所の処分に不服を有するときは、土地環境上級裁判所に申し立てることになる。われわれ日本人の目から見れば、それが裁判なのか不服申立てなのか判然としないけれども、いずれも法律を執行する権力の内の行為であり、元々日本人の感覚に馴染むような区別がなされているわけではない。

土地環境裁判所の裁判長は、法律の専門家である。それに土地環境問題の専門家である土地環境参事が加わる。これには自然保全庁²¹（Statens naturvårdsverk、一般には

²⁰ 武田龍夫『物語 スウェーデン史—バルト大国を彩った国王、王女たち—』（新評論、2003年）74-88頁を一読されたい。オンブズマン関係については、交告・前掲注19 802頁に若干の記述がある。

²¹ 自然保全庁は、役割の面では、日本の環境省に相当する。しかし、スウェーデンの環境省は政府の一部門として環境分野の政策形成を担う組織である。自然保全庁はあくまで執行機関という位置づけである。ここで筆者はスウェーデン語のNaturvårdsverketを「自然保全庁」と訳したが、これは単語の本来の意味に忠実な訳である。自然保全庁の事務は環境保護の全般に及んでいるから、環境保護庁

Naturvårdsverket と表記する)の職員が充てられることが多い。それに専門委員2名が付く。専門委員の1名は固定であるが、他の1名は事案の性質に照らして裁判長が任命することになっている。

(3) 原発設置に必要な2つの許可

原発を設置するには、2つの許可が必要である。1つは、上述の土地環境裁判所の許可である。環境法典(Miljöbalken)の22章1条(スウェーデンの法律は各章ごとに1条から始まる)において、環境に悪影響を及ぼす事業に係る許可の事務を同裁判所が行うこととされているのである。環境法典というのは、環境保護関係の幾つかの個別法律をひとまとめにして、冒頭に予防原則のような基本的な共通事項を定めた章を置き、全体を関連づけた法律のことである。フランスで2000年に環境法典が制定されたことはよく知られているが、スウェーデンでは2年前の1998年1月1日から環境法典が動き出している²²。

もう1つの許可は原子力活動法に基づくもので、日本の原子炉設置許可に相当する。この許可の事務を担当するのは、後述の放射線安全庁である。

(4) スウェーデンの環境保護団体と集団訴訟

スウェーデン人は一般に団体作りを好む。先に述べたとおり、どの分野にもフェレーニングとかスティフセルセと称する団体が多数存在する。フェレーニングというのは、ドイツ語の Verein に相当する語で、「結びつき、結合」を意味する。「〇〇協会」というように訳すことになろう。スウェーデンで最も大きな環境保護団体は、スウェーデン自然保護協会(Naturskyddsföreningen)である。

その環境保護団体に対して、上記の環境法典により、訴訟追行の役割が委ねられることになった。訴訟対象となり得る決定について、自然保護目的ないし環境保護目的を定款に掲げる環境保護団体(「非経済的社団(ideell förening)」という概念が用いられている)のうちで一定の要件を充たすものに対し、訴え提起の資格を認めることとされたのである(16章の13条)。もっとも、当初は、その資格を与えられるのは主要な環境保護団体だけでよいと考えられたようで、2000名以上という会員数要件が設定された。この要件の下では、実際のところ、スウェーデン自然保護協会くらいしか該当団体が見当たらない。さっそく議員の下

と訳すことにも理があり、現にそのように訳している文献も多い。それに対して筆者は、自然保全庁設立の歴史的背景を重視した。スウェーデンは、1960年代に貧しい国から豊かな国に大きく変化した。当然ながら開発が大いに進められて、スウェーデン人にとって極めて大切な自然が破壊されることになる。そこで彼らは、1967年の時点で、自然保全庁という名の機関を創設したのである。世界で最初に作られた環境庁ではないかと思われる。日本の環境庁は1971年、アメリカのEPAでも1970年である。

²² 交告尚史「スウェーデンにおける総合的環境法制の形成—歴史と現状」畠山武道・柿澤宏昭編『生物多様性保全と環境政策—先進国の政策と事例に学ぶ』(北海道大学出版会、2006年)179-181頁を参照。

にこの要件規定の改正を求める意見が多数寄せられたようである²³。現在は100名以上ということになっている。

ところで、近時スウェーデンでも集団訴訟(grupprättegång)の制度が設けられた²⁴。これは、アメリカ等で導入されているクラス・アクションに相当するものである。環境法典32章13条2項によれば、同12条に定められた「継続する活動に対する禁止または保護措置もしくはその他の予防措置に関する訴えは、同法（2002年制定の集団訴訟手続に関する法律のこと）により私人による集団訴訟また組織訴訟として行うことができる」。そして、同14条によれば、そのような訴訟を提起できるのは、定款において自然保護もしくは環境保護の利益の擁護を目的として定めている非経済的団体、または漁業、農業、トナカイ放牧および林業の職業団体である。

6. 放射線安全庁の活動と知の発展

(1) 組織の位置づけ

放射線安全庁は、環境省の責任領域に属する執行機関である。「環境省の責任領域に属する」という表現は、環境省の事務に対応する「執行」を放射線安全庁が引き受けるということの意味する。放射線安全庁が環境省に階層的な下級機関として従属するわけではない。

放射線安全庁は、2008年に国家原子力検査局(S K I)と国家放射線安全センター(S S I)が合体してできた機関である²⁵。現在、技術(technik)、自然科学(naturvetenskap)、法学(juridik)、経済学(ekonomi)等の分野の専門能力を備えた職員が約300名勤務している。組織の任務は、放射線安全庁組織令(Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten)という政府が定めた下位法に明記されている。

(2) 知を構築して広める義務

放射線安全庁組織令の6条によれば、同庁は、その活動領域において、現在および将来の必要に対応する国の能力を高めるべく努めなければならない。そのためには、まずは研究しなければならないが、研究に関して率先して行動するとともに、「環世界」(omvärld)をしっかり分析するよう求められている。omvärld はドイツ語の Umwelt に当たる語であるから、「環境」と訳してもよいわけであるが、スウェーデンで環境といえば普通は miljö を使う。

²³ スウェーデンにおける環境保護団体の原告適格に関して、次のようなドイツ語の書物がある。Cecil Hammann, Das Klagerecht von Umwelt verbänden in Schweden, PETER LANG, Frankfurt am Main 2011. 2000名以上という会員数要件について、同書102頁に記述がある。

²⁴ スウェーデンの集団訴訟法については、萩原金美『[翻訳]スウェーデン手続諸法集成—集団訴訟法・仲裁法・行政訴訟法・法律扶助法—』（中央大学出版部、2011年）1頁以下を参照。4頁以下が「集団訴訟手続に関する法律」の翻訳となっている。

²⁵ 同庁の英語版HPのURLを記しておく。これにより、かなりの知識を得ることができる。
<http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/In-English/About-the-Swedish-Radiation-Safety-Authority/>

ここで omvärld という語が選択されているのは、周辺に展開する客観的な空間を意味しているのであろう。現に、その後、放射線安全庁は「計算と測定を実施し、もって放射線防護分野における判断のための基礎を確立し、そして将来の問題を予見して対応できるだけの能力を有しなければならない」と続くのである。そこで、あのユクスキュルの『生物から見た世界』（クリサートとの共著。日高敏隆・羽田節子訳。岩波文庫）から、「環世界」という語を借用することにした。

本稿にとってさらに重要なのが、次の7条である。そこには、放射線安全庁は、情報提供と公開を通して、同庁の責任に包摂されるすべての活動について公衆が見通しを得られるように努めなければならないと定められている。そして、そのために、行政機関と大学と民間団体、これら3つをまとめ上げなければならない。放射線安全庁の役割としては、これが一番大きいように思われる。

(3) 原子力反対活動家の近著に記された謝辞

最近、オーサ・モーベリィ (Åsa Moberg) という反原子力の活動家が『水を温めるための、極端に高価で、しかも生命に危険を与える方法』（Ett extremt dyrt och livsfarligt sätt att värma vatten, Natur & Kultur, Stockholm 2014）という書物を出版した。この書名は要するに著者の原発像を印象的に表現したものであり、「原子力に関する本」(En bok om kärnkraft) という副題が付いている。福島事故についても、かなりのページが割かれている。

この書物の最後に以下のような謝辞が記されている。

「放射線安全庁のボッセ・アレニウス (Bosse Alenius) とクリストファー・セーテル (Christopher Säter) にお礼を申し上げる。お2人は私の質問に答えて下さったし、同庁はもはや図書館を持っていないにもかかわらず、読書の方を与えて下さった。」

放射線安全庁のホームページで組織図を確認したところ（2015年11月2日現在）、「発展部」の社会対応の課にボッセ・アレニウスの名を、「活動支援部」の経済課にクリストファー・セーテルの名をたしかに見出すことができた。筆者がそこまで念を入れたのは、これだけの書物を書く力量を具えた反原子力の活動家が執行機関の職員に謝辞を述べているという事実にある種の感動を覚えたからである。ちなみに、ボッセ・アレニウスが所属する「発展部」の「発展」(utveckling)は、放射線安全庁組織令7条の活動、すなわち行政機関、大学および民間団体を束ねて原子力に関する公衆の見通しを高めることを意味している。そうすると、ボッセ・アレニウスにとって、オーサ・モーベリィの学習の便宜を図ることは、まさに彼の職務の一部ではないか。筆者は、この謝辞を眺めながら、今の日本に思いを巡らしたのであった。

(4) 発展部法務課

同じ発展部に法務課(Juridik)が置かれている。組織図を見ると、同課の総員は、課長のシャルロッテ・ヴァレル・ダールベリイ(Charlotte Waller Dahlberg)を含めて8名である。課長の下のアнна・ベリイストレーム・メルトベリイ(Anna Bergström Mörtberg)という人物には肩書がないが、その下に連なる5名には Verksjurist という肩書が付いている。これは、直訳すれば、「当庁付き法律家」である。jurist を名乗る以上は、法学部を出て修習を済ませ、jurist の資格を取っているはずである。一番下に名の出ているトーマス・レーフグレン(Tomas Löfgren)だけは、Miljörättsexpert (環境法律家) を名乗っている。

(5) 研究課題会議

研究課題会議(Nämnden för forskningsfrågor)とは、行政機関、大学、民間団体という3つの知の担い手を結び付けるために庁内に設けられた委員会である。nämnd は複数の委員からなる合議体であるから、「委員会」という訳語を充てることもできるが、「委員会」を表す語には styrelse をはじめ色々あるので、区別のために筆者は nämnd を「会議」と訳している。

ホームページの組織図で研究課題会議の目下の構成を確認しておく。会議の長は研究長(forskningschef)と呼ばれ、放射線安全庁の職員が務めている。他のメンバーは、ウプサラ大、ストックホルム大、イエーテボリ大から各1名、国立技術専門学校(技術系の単科大学)から3名、スウェーデン原子力センターから1名という構成である。このような高レベルの専門知を「会議」という形で集めて、放射線安全庁の中に取り込んでいるわけである。日本では、こういう処に取り込まれた研究者は「原子カムラの住人」と色付されそうであるが、スウェーデンでは少なくとも表立ってはそのような発言はしないと筆者は認識している。

(6) 専門知の確保と人事政策—訪問して分かったこと—

最初に述べたように、2014年の3月18日から3月23日にかけて、友岡研究委員、五十嵐研究員(当時)とともにスウェーデンに飛び、19日に放射線安全庁を訪問した。その際、先方の中心となって動いて下さったのは、前出の環境法律家トーマス・レーフグレン氏であった。ほかに、ビョルン・ドゥヴァシュトルプ(Björn Dverstorp)氏およびマルティン・ベングトスソン(Martin Bengtsson)氏と名刺交換をしている。ドゥヴァシュトルプの職務は正確には理解できないが、政府(とくに環境省)との関係で窓口の役割を果たしておられるようであった。ベングトスソン氏の方は人事政策が専門で、筆者はこの人の解説に大いに興味を覚えた。

前にも述べたように、スウェーデンでは、日本のように一括して試験で職員の採用を決めるのではなく、誰かが欠けた時にそれを個別の人事で補充するという方法を採用。問題は、いかなる観点でもって補充するかである。ベングトスソン氏によれば、放射線安全庁では、誰かが定年退職したり離職したりした場合、そのことによって全体の技能レベルが落ちない

ように配慮して人材を補充しているということであった。もちろん、誰もが最初から優れた知識や技術をもって入ってくるわけではないので、庁内での教育が重要課題である。ベングトスソン氏の人事課では、ストックホルム大と共同して教育メソッドの開発に努めているとのことであった。

スウェーデンでは、公務員の選別は経験と能力に応じて行うことが憲法上の要請である。このことに関連して、ベングトスソン氏は、同庁では大学卒業後5年から10年の社会経験を求めていると語っていた。その5年から10年という時の流れの中で応募者の知のミキシングが図られることを期待しているのである。そして、複数の知を身につけて入ってきた人材に、上記の教育メソッドで専門知を植え付けるわけである。

しかし、スウェーデンは小国であるから、そのように工夫してもやはり人材は不足する。そこで重要な意味をもつのが国際的な協働であり、実際、各国に人材を求めているということであった。

7. 土地環境裁判所の申請案件の実例から

先に、土地環境裁判所の組織と任務について若干の説明をした。ここで、理解を深めるために、フォシュマルク原発案件の例を1つ紹介しておく。環境法典に基づく許可の申請案件である。フォシュマルク原発はエストハンマルという町に在り、ヴァッテンファル社が運営している。先述のように、環境法典に基づく許可を出すか出さないかの審査と決定は、通常の地方裁判所（本件ではナッカ地方裁判所）の中に置かれた土地環境裁判所で行うことになっている。

本事件は、M1666 - 07という事件番号でナッカ土地環境裁判所での審査手続に付されることになった。プロメモリアと称する通知文書を見ると、2007年の10月8日月曜日が討論期日とされ、続行期日として9日と10日が、さらに予備日として11日が用意されている。とりあえず8日の討論は13時開始で、場所はフォシュマルク原子力発電所の情報館である。

裁判所の構成は、裁判長がヘンリック・レーヴ(Henrik Löv)、環境参事(miljörådet)がヤン＝オーロフ・アルヴィドスソン(Jan-Olof Arvidsson)、そして専門委員が(sakkunniga)がヘードヴィグ・フロステ(Hedvig Froste)とスヴァンテ・ホルムグレン(Svante Holmgren)という顔ぶれである。

手続の進行としては、まずフォシュマルク原発の関係者が自分たちの案件の主張を展開する。それからレミス官庁の意見表明。レミス官庁という表現は、要するにレミス手続において、執行機関に意見が求められていて、その執行機関が意見を述べるということである。その後に「その他の関係者」が意見を述べる場が設けられる。このように意見が開陳された後に、どのように討論が展開されるのかよく理解できていないが、どうやら許可に付する条件

についてもこの場で議論がなされるようであるから、参加者の間でかなりの意見交換がなされるものと推測される。

おわりに

原子力に関する知にも色々な方面の知がある。筆者の専門は行政法学であるから、まずは行政法学界で原子力の知がどのように取り扱われているかを考えてみよう。行政法の研究者であれば、伊方訴訟の最高裁判決は誰もが読んでいるはずである。では、第一審判決と控訴審判決はどうか。やはりたいていの行政法研究者は目を通してしていると推測される。しかし、精密に読んでいる人は少ないと思う。なぜなら、双方の主張を読み通すには、そこで用いられている原子力の専門用語を理解しなければならないからである。それを全くの素人が一から独習するのは大変な作業である。たしかに、福島事故後は、一般人も原子力の専門知に接近し易くはなった。新聞紙等で原子炉の構造図が掲載されたり、報道の必要から、主給水ポンプとか予備電源といった専門用語について解説が与えられるようになっている。しかし、それで当面の個別的問題についてある程度のイメージを描くことができるとしても、それだけでは原子炉設置許可に関する抗告訴訟で展開されている論争を正確に読み取ることはできない。

行政法研究者はどのみち原子炉設置許可処分の裁量性とか司法審査の範囲といった問題を議論するのであるから、とくに原子力の専門知識を学ぶ必要はなく、判決の後の方に出て来る結論的な命題を理解すればよいのではないかという考え方はあり得る。しかし、伊方訴訟最高裁判決が「裁量」という語を用いないで、「内閣総理大臣の合理的な判断」と表現しているのはなぜかという問題を想定しただけでも、行政機関が実際に行う判断がいかなるものを素人なりに理解できる人材が増えた方がよいと思うのだが、どうであろうか。そのような人材に成長するためには、原子力の専門知をある程度は習得する必要がある。また、これまでは、原子力法の研究と言っても、ほとんど原子炉設置許可に関わる問題に限定されていた感があるが、今後は廃炉の問題をはじめ、原子力法制の様々な面について法学者の意見が求められることが予想される。したがって、それらの新しい問題についても、いざという時に対応できるように、専門知を保有する行政法研究者を日ごろから育てておかなければならない。

どうやらドイツでは、少なくとも何年かに一度は、法律家と原子力の専門家の合同シンポジウムが開催されているようである²⁶。これは筆者には素晴らしい試みのように見える。

²⁶ 筆者の手元に次のような書物がある。Forum Energierecht, 14. Deutsches Atomrechtssymposium — Veranstalter vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zusammen mit Martin Burgi, Nomos, Baden-Baden 2013. 巻末の参加者名簿によれば、大学のほか、官界、電力業界、弁護士事務所等諸方面から合わせて180名程度の人々が来集している。

我々はドイツの原子力法の論文を読んでそのエキスを吸収するだけでなく、その論文の作成過程で原子力の専門知がどのように取り込まれているかということにも関心を寄せるべきであろう。日本でも、原子力法制について格段に優れた専門知を身に付けた法律家を幾人も見出すことができる。それらの法律家は、たいてい原子力関係の事業体か官庁に勤務する中で原子力関係の諸法を実践的に学んだ人たちである。彼らの知が行政法学界に伝播すればよいが、なかなかそれが実現しない。というのも、彼らは行政法全般を研究しているわけではないので、行政法の教員として大学に籍を置くことができないし、日本公法学会等の学会に加入することも難しい。逆に行政法研究者の方からそれらの人々に接近する方法があるかと考えてみるに、筆者のように日本エネルギー法研究所の研究委員に就任することができればよいのであるが、誰もがそのような機会に恵まれるわけではない。また、原子力ムラの住人として色付けされることを恐れて就任を忌避する行政法研究者がいるかもしれない。そうした障害を取り除いて知の相互交流を図るにはどうすればよいのか。ドイツの仕組みを参考に検討してみたいところである。

筆者は、今回スウェーデンにおいて、法学分野の専門知を向上させるためにどのような工夫がなされているか調べてみたいと思ったが、そのための準備が不足していた。しかし、放射線安全庁の発展部に法務課が置かれていることが分かったのは1つの収穫である。繰り返しになるが、「発展」という語は、行政機関、大学および民間団体を束ねて知の充実を図ることを意味している。法務課はそこに配置されているのである。そして、そのメンバーの多数がユリスト（法律家）の資格を有しており、環境ユリストを名乗る人物も加わっている。ユリストの資格を持っているということは、法律家としての基礎訓練はできているということであり、あとは原子力法制に関わる問題に対応できるかどうかの問題となる。

ここで、筆者のもうひとつの関心事である専門知の擦り合わせの問題が絡んでくる。もともとこの問題について、筆者は、理科系の世界の内のことを考えていた。たとえば、安全設計のシステムを常時考えている人物からみれば、金属の腐食の研究者は素人に見えるであろう。しかし、原子炉の安全という大局から見れば、配管の腐食という現象も原子炉の安全に関わるはずであるから、当然その研究者も原子炉の安全確保の方針について意見を表明できてしかるべきである。もちろん、討論の結果、その意見は退けられるかもしれない。しかし、ともかく専門家が一応の根拠を具えた発言をしようとしていると見得るのであれば、意見の擦り合わせの機会が与えられるべきである。スウェーデン人はその点には極めて敏感であるとの印象をもったが、さらに調べる必要がある。

ここでさらに重要な問題として浮上するのが、ユリストつまりは法律家と自然科学の専門家との対話である。ドイツであれば合同シンポジウムの有り様という一応の手掛かりがあるが、スウェーデンについてはどのようにして調べればよいのか。筆者は、目下のところ、放射線安全庁の課題会議の実績と、発展部の（法務課だけでなく）全体の活動に探りを入れて

はどうかと考えている。その機会が得られることを期待したい。

第2章

原子力規制委員会設置法施行に伴う 原子炉等規制法の改正点

日本エネルギー法研究所研究員
田 中 宣 裕

I はじめに

平成23年3月に発生した福島第一原子力発電所事故の検証に係る報告書等から、それまでの日本の原子力安全規制が抱えていた主な問題点として、次のような点が挙げられた。

- ・原子力の規制機関である原子力安全・保安院と、原子力を推進する資源エネルギー庁が共に経済産業省内に存在していたことで、厳格な原子力規制を実施できていなかった点
- ・シビアアクシデント、すなわち重大事故¹の対策が規制の対象とされず、これに対する十分な備えが原子力発電所になかった点
- ・原子力発電所の安全に係る新たな知見等を規制に反映した段階で、これを既設の原子力発電所に適用すること（以下「バックフィット」という。）が、法令上で未整備であり、常に最高水準の安全性を図らしめる構造にはなかった点

これらの反省に立ち、原子力基本法をはじめとする原子力関連法規は、その目的や規制の範囲の見直し等が進められ、日本の原子力行政の大きな転換点となった。

そこで、本稿では、原子力関連法規の中でも核物質全般の取扱いについて定める「核原料物資、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（以下「原子炉等規制法」という。また、特に今般の法改正前後について区別するとき、改正前のものを「旧法」、改正後のものを「改正法」という。）のうち、特に発電用原子炉（原子力発電所）の規制に係る主な改正点を整理する。

本稿の構成としては、原子炉等規制法の改正経緯として関連法規の施行・改正状況を概観し（Ⅱ）、次に、改正点に言及する前段として、発電用原子炉に係る規制の構造を確認する（Ⅲ）。その後、原子炉等規制法の改正点を挙げ、その効果及び影響等について約説したい（Ⅳ）。合わせて、一連の改正に伴い、規制基準に関連する事項も見直されているので、これらについても紹介する（Ⅴ）。

ただし、本稿の内容は全て執筆時点（平成27年9月末）のものであり、あり得べき誤りは筆者個人に帰属する。また、意見にわたる部分は筆者の私見であり、筆者の属する組織の見解ではない。

Ⅱ 原子炉等規制法の改正経緯

1. 原子力基本法の改正

日本の原子力利用に関する基本的理念を定める原子力基本法は、その目的を「原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与するこ

¹ 改正法において新たに定義された「重大事故」とは、「炉心の著しい損傷」及び「核燃料物質貯蔵設備に貯蔵する燃料体又は使用済燃料の著しい損傷」をいう（実用炉規則4条）。

と」としており（１条）、同法の下で原子炉等規制法をはじめとする原子力関連法規が整備されている。

福島第一原子力発電所事故後の改正（平成24年６月27日付け）により、２条の「基本方針」に、原子力の安全の確保に関して「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的」とする旨が追加されるとともに、原子力規制委員会（３条の２）、及び原子力防災会議（３条の３）の設置が新たに定められた。他方で、原子力規制委員会の設置に伴い、原子力安全委員会の設置に関する規定が削除されている。

なお、放射性物質汚染規制については、これまで環境基本法13条に定める適用除外規定²に基づき原子力関連法規に委ねられていたが、原子力基本法の改正に伴って環境関連法下に移管されることとなった。これは、福島第一原子力発電所事故後に制定された放射性物質汚染対処特措法³を環境法体系に位置づける必要性があったこと等に由来するものである⁴。

２．原子力規制委員会設置法の施行

原子力基本法３条の２に基づいて、原子力基本法の改正と同日付けで原子力規制委員会設置法（以下「設置法」という。）が施行した。設置法は、「縦割り行政の弊害の除去」、「一の行政組織が原子力利用の推進及び規制の両方の機能を担うことにより生ずる問題の解消」、「施策を策定し、又は実施する事務の一元化」及び「専門的知見に基づき中立公正な立場で独立して職権を行使」する組織の発足を目的としている。これに基づいて、原子力の規制を担う唯一の組織として、環境省の外局に原子力規制委員会（国家行政組織法上の３条委員会）、及びその事務局として原子力規制庁が設置され、規制組織の一元化と機能強化が図られた。

設置法に関しては、このほか、設置法附則54条に基づき原子力災害対策特別措置法が一部改正され、防災面において、原子力災害予防対策の充実化、及び原子力災害対策指針の法定化が図られた。

また、安全規制面においては、設置法附則15条ないし18条に基づいて、発電用原子炉等を規制する原子炉等規制法が、平成24年９月19日から平成25年12月18日にかけて４段階⁵に分かれて改正されるに至ったので、その内容について後述する（Ⅳ）。

² 「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定めるところによる。」

³ 「平成23年３月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年８月30日一部施行、平成24年1月1日全面施行）

⁴ 原子力法の環境法体系への編入に係る影響等については、大塚直「福島第1原発事故が環境法に与えた影響」環境法研究 創刊第1号（信山社、2014年）116頁以下参照。

⁵ ２段階目は平成25年４月1日、規制基準の大幅な改正となった３段階目は同年７月8日施行。

Ⅲ 発電用原子炉に係る規制の構造

原子炉等規制法の改正点を挙げる前に、発電用原子炉に係る規制の構造を確認したい⁶。

発電用原子炉に係る規制は、原子炉等規制法及び政令、省令（規則）、告示、解釈、ガイド等（以下、総称して「規制基準」という。）において要求事項等が定められているが、その規制は、「計画・設計段階」、「建設段階」、「運転段階」及び「廃止段階」の大きく4つの段階に分けて行う「段階的安全規制」を特徴としている。

その内容として、まず、計画・設計段階では、原子力事業者が作成した（変更する）原子炉の「基本設計」等について、原子力規制委員会が規制基準に関する適合性審査を行い、基準に適合すると認められるときには設置（変更）の「許可」をする。次に、その発電用原子炉の設置（変更）の許可を受けた者（以下「発電用原子炉設置者」という。）は、許可を得た基本設計の内容に基づき、実際に採用する設備、構造物の具体的材料、寸法、個数等の詳細な仕様を記載した「詳細設計」に係る工事計画認可を申請し、原子力規制委員会がこれについて審査のうえ、基準に適合すると認められるときには「認可」する。

その後の建設段階では、許認可を得た基本設計及び詳細設計に基づいて進められる建設工事について、原子力規制委員会がその設計や技術基準への適合性について検査する。このようなハード面に加えて、運転管理体制等のソフト面に関しても、発電用原子炉設置者は、運転開始に備えて保安規定等の諸規定の策定を進め、原子力規制委員会は、その妥当性について審査のうえ「認可」する。

運転段階に入ると、発電用原子炉設置者は、策定した規定等に則って運転を行い、原子力規制委員会は、施設定期検査等を含めた運転状況に関する検査を行う。

廃止段階では、原子力事業者は、安全な廃止措置のための計画を立てた上で廃止措置を進め、原子力規制委員会は、廃止措置の計画の妥当性や廃止措置の実施状況等について審査・検査を行う。

このように、原子炉等規制法では、原子力発電所の計画・設計から廃止に至るまでの間、原子力規制委員会が、段階的に審査等を行う仕組みを採用しているが、後述のとおり（Ⅳ．7）、現在は、許認可に係る審査が同時期に進められている状況にある。

Ⅳ 原子炉等規制法の改正点

福島第一原子力発電所事故の教訓や最新の技術的知見、及び I A E A（国際原子力機関）等の国際機関が定める規制を踏まえた新たな規制の導入等を目的として、平成24年9月19日以降、設置法附則の規定に基づいて原子炉等規制法が順次改正された。

改正の柱としては、「法目的の安全規制への純化」、「発電用原子炉及びその附属施設（以

⁶ 広瀬研吉『わかりやすい原子力規制関係の法令の手引き』（大成出版社、2011年）31 - 32頁を参照した。

下「発電用原子炉施設」という。)の安全規制に関する原子炉等規制法への一元化」,「シビアアクシデント対策の法定化」,「バックフィット制度の導入」,「発電用原子炉施設の安全性の向上のための評価制度(以下「安全性向上評価制度」という。)の導入」及び「事業者責任の明確化」等が挙げられる。本項では,これらの各改正内容について約説する。

なお,原子炉等規制法の下位法令の1つである原子力規制委員会規則のうち,発電用原子炉施設の規制に関するものを予めここに記し,必要により適宜引用したい。

- ・ 実用発電用原子炉の設置,運転等に関する規則(以下「実用炉規則」という。)
- ・ 実用発電用原子炉及びその附属施設の位置,構造及び設備の基準に関する規則(以下「設置許可基準規則」という。)
- ・ 実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則(以下「技術基準規則」という。)
- ・ 実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の設計及び工事に係る品質管理の方法及びその検査のための組織の技術基準に関する規則
- ・ 実用発電用原子炉に使用する燃料体の技術基準に関する規則

1. 目的(改正法(以下同じ)1条)

まず,原子炉等規制法の目的について,改正前後の規定を比較する(下線部は筆者)。

【旧法1条】

「この法律は,原子力基本法の精神にのつとり,核原料物質,核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られ,かつ,これらの利用が計画的に行われることを確保するとともに,これらによる災害を防止し,(中略)原子炉の設置及び運転等に関する必要な規制を行うほか,原子力の研究,開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために,国際規制物質の使用等に関する必要な規制を行うことを目的とする。」

【改正法1条】

「この法律は,原子力基本法の精神にのつとり,核原料物質,核燃料物質及び原子炉の利用が平和の目的に限られることを確保するとともに,原子力施設において重大な事故が生じた場合に放射性物質が異常な水準で当該原子力施設を設置する工場又は事業所の外へ放出されることその他の核原料物質,核燃料物質及び原子炉による災害を防止し,(中略)原子炉の設置及び運転等に関し,大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した必要な規制を行うほか,原子力の研究,開発及び利用に関する条約その他の国際約束を実施するために,国際規制物質の使用等に関する必要な規制を行い,もつて国民の生命,健康及び財産の保護,環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的とする。」

「法目的の安全規制への純化」として,上記のとおり,改正時には,旧法における原子力

利用の推進に係る部分（利用が計画的に行われること）が削除された。また、これまで深層防護の第3層までとされていた法規制の範囲に関しては、重大事故が生じた場合の災害の防止についても目的に明記したことで、第4層すなわちシビアアクシデント対策まで拡大されている⁷。加えて、放射線の有害な影響から人や環境を保護する旨も規定に追加することで、IAEAの原子力安全規制の目的との整合性をもたせた。

2. 定義（2条ほか）

原子力基本法では、「核燃料物質を燃料として使用する装置」を「原子炉」として規定し、原子炉等規制法でもこれを用いている。このうち、原子炉等規制法において「発電の用に供する原子炉」、すなわち原子力発電所について、旧法では「実用発電用原子炉」と定義していたが（旧法23条）、改正法では「発電用原子炉」に見直されている（改正法2条5項⁸）。また、同条7項では、発電用原子炉施設、製錬施設及び加工施設等の各施設を総称して「原子力施設」と定義している。

3. 発電用原子炉施設に対する安全規制に関する原子炉等規制法への一元化

発電用原子炉の設置許可等に係る手続については、原子炉等規制法に定められているところであるが、旧法下においては、73条に適用除外規定を設けていたことで、設置許可後の工程である設計、建設及び運転までの手続のうち「設計及び工事の方法の認可」、「使用前検査」及び「施設定期検査」等については、電気事業法（以下「電事法」という。）の適用を受けていた。

この点につき、原子炉等規制法の改正に際して、これら電事法の手続規定と同様の規定を改正法に設ける（図表1参照）と同時に旧法73条の適用除外規定を削除し、合わせて、電事法に、原子炉等規制法が定める要件への適合をもって電事法への適合とする「みなし規定」を設けたことで、発電用原子炉施設に係る規制が原子炉等規制法へ一元化されるに至った。みなし規定により、例えば、原子炉等規制法上の工事計画認可を受けた発電用原子炉施設に

⁷ 改正前は、シビアアクシデント対策は規制の対象外とされていた。「我が国の原子力施設は、これら（筆者注：第3層まで）の対策を講じることによって、シビアアクシデントの発生の可能性を工学的には現実には起こるとは考えられないほど小さくしており、原子力施設のリスクを十分低く保っている。したがって、我が国では、アクシデントマネジメントの整備は、リスクを一層低減するための措置として位置づけられている。」（日本国政府『原子力の安全に関する条約 日本国第5回国別報告』（2010年）125頁）<http://www.nsr.go.jp/data/000110045.pdf>

⁸ 「この法律において『発電用原子炉』とは、発電の用に供する原子炉であつて研究開発段階にあるものとして政令で定める原子炉以外の試験研究の用に供する原子炉及び船舶に設置する原子炉を除くものをいう。」

このように、発電用原子炉と試験研究炉を区分したことに伴い、旧法の第4章「原子炉の設置、運転等に関する規制」が、改正法では、「第一節 試験研究用等原子炉の設置、運転等に関する規則」と、「第二節 発電用原子炉の設置、運転等に関する規制」に分割された。

については、電事法上の事業用電気工作物の設置要件に適合することとなる（電事法112条の3第1項）。

図表 1 電事法と改正後の原子炉等規制法の条文関係

電気事業法	改正後の原子炉等規制法
第39条 事業用電気工作物の維持	第43条の3の14 発電用原子炉施設の維持
第47条 工事計画認可	第43条の3の9 工事の計画の認可
第48条 工事計画届出	第43条の3の10 工事の計画の届出
第49条 使用前検査	第43条の3の11 使用前検査
第51条 燃料体検査	第43条の3の12 燃料体検査
第52条 溶接安全管理検査	第43条の3の13 溶接安全管理検査
第54条 定期検査	第43条の3の15 施設定期検査
第55条 定期安全管理検査	第43条の3の16 定期安全管理検査

（第6回発電用原子炉施設の新安全規制の制度整備に関する検討チーム会合 資料6－3「発電用原子炉施設の新安全規制に関する原子力規制委員会規則の整備について（案）」（2013年4月5日）11頁を基に作成。）

4. 設置の許可（43条の3の5）

発電用原子炉を設置しようとする者は、発電用原子炉施設の位置、構造及び設備等の必要事項（基本設計）を記載した申請書を原子力規制委員会に提出し、設置許可を受ける必要がある。

当該申請書に関して、旧法下で添付書類への記載が定められていた事項（旧実用炉規則2条2項）のうち、「放射線の管理に関する事項」、及び「炉心の著しい損傷等の事故が発生した場合に対処するために必要な施設及び体制の整備に関する事項」の2項目については、改正法では本文記載事項へと格上げされた（改正法43条の3の5第2項9号及び10号）⁹。その主な影響としては、許可後に発電用原子炉設置者が当該事項について変更する場合にも原子力規制委員会への設置変更許可申請が必要となることが挙げられる。

この改正に至った背景として、添付書類記載事項にとどまっていた旧法下では、例えば、これまで想定事象としていなかった事象に関する解析の追加等によって安全解析が変わり、発電用原子炉施設における安全性の評価が変わった場合でも、その内容が提出されないため、当該発電用原子炉施設の最新の安全性について、主務大臣が確認できなくなるおそれがあった。このような反省から、安全解析に係る事項を設置許可申請の際の本文記載事項とすることで、安全解析が変更になったときにも原子力規制委員会がその内容を確認できるように整

⁹ 下位法令として、実用炉規則3条1項6号及び7号。

備したものである。加えて、本改正は、これらの解析条件を保安規定等の後段規制の前提として明確にする目的も有している。

5. 許可の基準（43条の3の6）

原子力規制委員会が発電用原子炉の設置（変更）の許可をする際の基準については、主として3点が改正されているので、まず、改正前後の規定を併記する（下線部は筆者）。

【旧法24条1項】

主務大臣は、第23条第1項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号に適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- 一 原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと。
- 二 その許可をすることによつて原子力の開発及び利用の計画的な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと。
- 三 その者に原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があり、かつ、原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること。
- 四 原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質、核燃料物質によつて汚染された物又は原子炉による災害の防止上支障がないものであること。

【改正法43条の3の6第1項】

原子力規制委員会は、前条第1項の許可の申請があつた場合においては、その申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

- 一 発電用原子炉が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと。
- 二 その者に発電用原子炉を設置するために必要な技術的能力及び経理的基礎があること。
- 三 その者に重大事故の発生及び拡大の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力その他の発電用原子炉の運転を適確に遂行するに足りる技術的能力があること。
- 四 発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること。

原子炉等規制法の目的の改正（1.）に伴うものとしては、法目的の安全規制への純化を受けて、「原子力の開発及び利用の計画的な遂行」が削除された（旧法24条1項2号）。

2点目の改正点として、法規制の範囲を深層防護の第4層まで拡大したことを受けて、重大事故の発生・拡大の防止に必要な措置を実施するための技術的能力を求める規定を新たに設けたことで（改正法43条の3の6第1項3号）、設置許可に際しては、原子力事業者のアクシデントマネジメント能力についても審査対象となった。

3点目は、「災害の防止上支障がないもの」とする旧法からの規定に、「原子力規制委員会

規則の基準への適合」が要件として加えられた¹⁰（同項4号）。当該要件が追加されたことにより、設置許可基準規則の法定化が明確になり、同規則の改正をもって設置許可基準の改正となる構造となった¹¹。これに関して、同規則37条以下では、重大事故等対処施設¹²及び特定重大事故等対処施設¹³についてもその設置要件等が新たに定められているため、シビアアクシデントやテロリズムの対策についても許可の基準として法定化されたことを意味する。

設置許可に付随することとして、原子力規制委員会は、発電用原子炉に係る設置の許可をする場合、あらかじめ経済産業大臣に意見を求めるとともに（改正法71条1項1号）、設置許可の基準のうち、「平和目的の利用」（改正法43条の3の6第1項1号）の基準の適用について、あらかじめ原子力委員会の意見を聴かなければならない（同条第3項）。

6. 変更の許可及び届出等（43条の3の8）

旧法下においては、発電用原子炉設置者が、実用発電用原子炉施設の位置、構造及び設備等の許可申請書本文記載事項を変更する場合には、その変更内容の大小を問わず、変更許可申請が要求されていた（旧法26条1項）。このため、発電用原子炉設置者にとっては、「これらの採用に要する期間（行政手続にかかるコスト）を回避するために、最新の技術や設備の採用を断念し、従前と同じ設備等を採用するケースが多々あ¹⁴」り、これが安全性向上の阻害要因となっていた反省を踏まえ、今般の改正で、災害の防止上支障がないことが明らかな変更については、届出による対応が可能となった¹⁵。

届出をした発電用原子炉設置者は、届出が受理された日から30日を経過した後でなければ、その届出に係る変更ができず（改正法43条の3の8第4項）、原子力規制委員会は、当該届出の内容が許可基準に適合しないと認めるときは、その届出をした発電用原子炉設置者に対して、当該届出の内容を変更し、又は中止を命ずることができる（同条第6項）。

¹⁰ 改正前は、許可要件に係る具体的な法令の定めがなかったため、「原子力安全委員会の内規という形で、多くの指針類が作られていた。その中でも特に重要なのが、安全設計審査指針であり、原子炉設置許可申請に対する主務大臣・原子力安全委員会の判断の基準の中心をなしていた。」安念潤司「原発はなぜ止まっているのか（2）」中央ロー・ジャーナル第11巻第1号（2014年）37頁。

¹¹ この委任規定の趣旨に反する規則が制定された場合には、裁判所が規則を違法無効とする可能性も開かれた。原田大樹「原子力発電所の耐震基準の多層化とその実現過程」日本エネルギー法研究所『原子力安全に係る国際取決めと国内実施』（2014年）129頁。

¹² 「重大事故に至るおそれがある事故又は重大事故に対処するための機能を有する施設をいう。」（設置許可基準規則2条2項11号）。

¹³ 「重大事故等対処施設のうち、故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムにより炉心の著しい損傷が発生するおそれがある場合又は炉心の著しい損傷が発生した場合において、原子炉格納容器の破損による工場等外への放射性物質の異常な水準の放出を抑制するためのものをいう。」（設置許可基準規則2条2項12号）。

¹⁴ 田邊朋行「原子力法規制の体系」神田啓治、中込良廣『原子力政策学』（京都大学学術出版会、2009年）223頁。

¹⁵ 届出を要する変更については、実用炉規則6条にポジティブ・リストにて列挙されている。

7. 工事の計画の認可（43条の3の9）

発電用原子炉設置者は、発電用原子炉施設の設置工事に着手する前に、その工事計画（詳細設計）について原子力規制委員会の認可を受けなければならない。

工事計画の認可基準については、安全規制に関する原子炉等規制法への一元化（3.）に伴って原子炉等規制法に定められるとともに、次のとおり、新たな要件（改正法43条3の9第3項）も設けられた。

同項1号は、旧法下では明文化されていなかった、設置（変更）許可と工事計画認可との関係性についての規定である。改正法で「その工事の計画が第43条の3の5第1項若しくは前条第1項の許可（筆者注：設置変更許可）を受けたところ又は同条第3項若しくは第4項前段の規定により届け出たところによるものであること」としたことで、設置（変更）許可を得ていることが、工事計画認可の要件の一つとされた。

しかし、現在、原子力規制委員会が行っている安全審査においては、「原子力発電所の新規規制施行に向けた基本的な方針（私案）¹⁶」に基づき、設置変更許可、工事計画認可及び保安規定認可に関して同時期に一体審査している（図表2参照）。

同項2号では、「発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術基準に適合するものであること」と規定している。これは、前述のとおり（3.）、電事法に定める技術基準適合に係る規定が原子炉等規制法にも整備されたことによるものである。

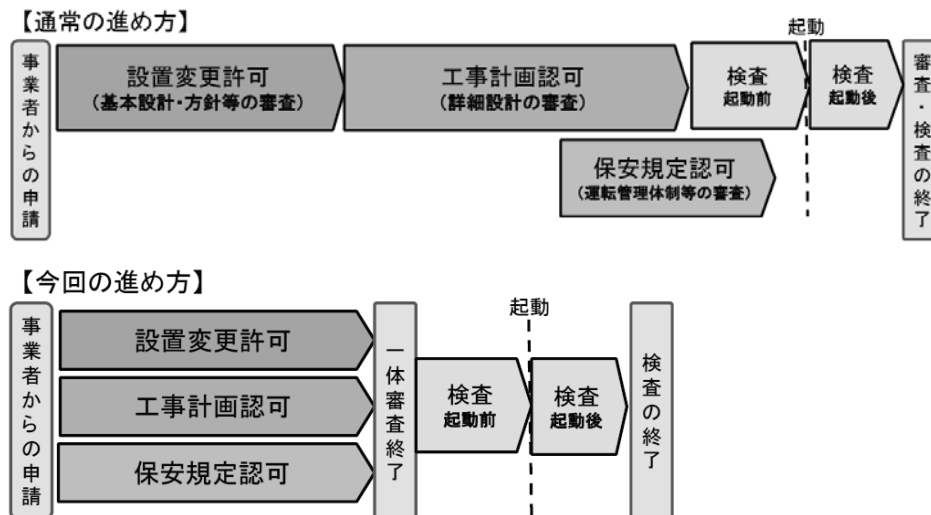
同項3号では、設計及び建設段階における品質保証基準を導入した。旧法下から、運転段階においては、保安規定の中に品質保証規定が整備されており、規制行政庁は、定期安全管理審査、及び保安検査等により品質保証体制を確認していた。しかしながら、災害の防止の観点からは、運転段階のみならず、設計及び建設の段階から品質保証について確認し、製品や役務等に要求される品質が達成されるための措置が行われることを担保することが望ましい。このような認識から、改正法では、工事計画認可の基準として、資材の受入管理、設計管理、外注管理、製造管理等の工事計画認可に関する品質保証活動、及びこれらの活動に対

¹⁶ 第33回原子力規制委員会（平成25年3月19日）で示された、安全審査やバックフィットの規定の運用に関する田中委員長考えを記した文書。「田中委員長私案」とも呼ばれることもある。同文書で「従来の規制においては、基本設計、詳細設計、運転管理などの審査を段階的に、言い換えれば細切れに実施してきた。しかし、シビアアクシデント対策を新たに要求する以上、この手法は適切でない。このため、事業者の負担にはなるが、設置変更許可、工事計画認可、保安規定認可といった関連する申請を同時期に提出させ、ハード・ソフト両面から一体的に審査することとする。各種の検査は、これらの一体的な審査手続後に行うこととする。」等とする田中委員長の案が示され、本稿の執筆時点においてもこれに基づいて安全審査が進められている。

これに関する論考の一例として、澤昭裕・森嶋昭夫「原発と安全規制 あるべき姿を探る」（産経デジタル）。この中で澤氏は、「規制委ができたとき、規制基準を決めるのを優先した結果、何をどういうプロセスでどのタイミングで実行するかということを後回しにしてしまった。その結果、（中略）田中俊一委員長の見解（田中私案）を、曖昧な手続きで正式なものにしてしまったものです。行政組織としてもっとも重要な手続き論を軽視したため、その後の審査プロセスの事前予見性が失われ」と指摘している。http://www.iza.ne.jp/special/nihonno_tameni/dialogue_nuclear.html

する確認のための体制が整っていることが新たに求められるようになった。その結果、審査の対象が、発電用原子炉設置者のみならず、設備のメーカーや工事施工者等の調達管理の部分にも広げられたことになる¹⁷。

図表 2 新規制基準施行後の当面の審査・検査の進め方



(出典：第13回原子力規制委員会参考資料「実用発電用原子炉に係る新規制基準について - 概要 -」(2013年7月3日) 22頁)

8. 発電用原子炉施設の維持（43条の3の14）

安全規制に関する原子炉等規制法への一元化（3.）に伴い、技術基準規則への適合維持が原子炉等規制法上で求められることとなり、バックフィット制度が法令上整備された¹⁸。これにより、例えば、原子力安全に関する新たな知見等が得られて技術基準規則が改正された場合には、発電用原子炉設置者は、その規則に適合させる義務を負う。同規則に適合できない状態が確認された場合には、原子力規制委員会は、当該原子炉施設の使用の停止、改造及び修理等の必要な措置を命ずることが可能になった。

この技術基準規則においても49条以下で重大事故等対処施設や特定重大事故等対処施設に係る規定が設けられているため、シビアアクシデントやテロリズムの対策等の深層防護の第4層の法定化が図られている。

¹⁷ 下位法令として、「実用発電用原子炉に係る発電用原子炉設置者の設計及び工事に係る品質管理の方法及びその検査のための組織の技術基準に関する規則」（平成25年6月28日原子力規制委員会規則第8号）。

¹⁸ 旧法の体系においては、既存の原子炉施設への新知見の反映については「バックチェック」（行政指導）にとどまっていた。この点につき、旧法下でもバックフィットの有無の解釈に関する議論はあったが、日本国政府は、「我が国では、設計基準事故を超える事故の防止あるいはそのような事故の際の影響緩和について、原子炉施設を設置するにあたり、あらかじめ考慮に入れて、十分余裕のある設計を行うことを求めており、バックフィットは制度化されていない。」との見解を示していた。日本国政府・前掲注7 128頁。

9. 保安及び特定核燃料物質の防護のために講ずべき措置（43条の3の22）

従前から、発電用原子炉設置者は、実用発電用原子炉の運転段階において、原子炉施設の保全、原子炉の運転、核燃料物質又は核燃料物資によって汚染された物の運搬、貯蔵又は廃棄について、保安のために必要な措置（以下「保安措置」という。）を講じることが求められており（旧法35条1項）、改正法にも引き継がれているところである。改正後は、この保安措置の規定にも「重大事故が生じた場合における措置に関する事項を含む」と明記され、ここでもシビアアクシデントやテロリズムの対策が法令上で求められることとなった¹⁹。

10. 施設の使用の停止等（43条の3の23）

バックフィット制度導入の一環として、規制基準に適合していない場合における使用停止命令等の対象となる範囲が広がった。

旧法下では、保安措置について違反が認められる場合には、主務大臣が、原子炉施設の使用の停止、改造、修理その他保安のために必要な措置を命ずることができ（旧法36条1項）、この命令に違反した場合の許可の取消規定（旧法33条2項3号）も設けられていた一方で、許可基準等への不適合等については、同種の規定は整備されていなかった。

安全規制に関する原子炉等規制法への一元化（3.）をはじめとする今般の法改正によってこの点も整備され、設置許可基準規則、技術基準規則及び保安措置のいずれかの規定に関して違反や不適合が認められれば、原子力規制委員会は、その発電用原子炉設置者に対して、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることが可能となった（43条の3の23第1項）。この命令に対する違反が確認された場合には、許可の取消し、又は1年以内の期間を定めて発電用原子炉の運転の停止を命ずる権限が原子力規制委員会に付与されている（43条の3の20第2項4号）。

11. 発電用原子炉主任技術者（43条の3の26）

保安措置に「重大事故が生じた場合における措置」が要求されることに伴い（9.）、発電用原子炉主任技術者には、重大事故に適確に対応できる能力が求められる。

このたび、発電用原子炉主任技術者の選任要件も見直され、新たに、3年以上の実務経験が追加されたほか、発電用原子炉ごとに選任することが必要となったため、これまで認められてきた同一型式の原子炉に対する兼任は不可能となった（実用炉規則95条）。

¹⁹ 下位法令として、実用炉規則69条ないし90条。

12. 発電用原子炉施設の安全性の向上のための評価²⁰（43条の3の29）

改正法では、技術基準規則への適合維持義務（8.）、及び安全性向上に資する必要な措置を講じる責務（15.）が新たに規定され、これらの目的を果たすための制度の1つとして、発電用原子炉設置者における自主的な安全性向上策の策定を促すための制度、すなわち安全性向上評価制度²¹が新たに設けられた。その仕組みは次のとおりである²²。

（1）制度の概要

発電用原子炉施設の設置・運転等に関しては、原子炉等規制法及び下位法令において、許認可の基準・要件等が定められているところであるが、安全性向上評価制度は、発電用原子炉設置者が、これら法令で規定されている事項以外に行った取組みを加味した上で、発電用原子炉施設全体の安全性について自ら「評価²³」し、その結果等を原子力規制委員会に「届出」するとともに、社外へ「公表」するものである。

このように、安全性向上評価制度の特徴は、法令で規定された以外の事項の取組みについても評価が求められる点、及び発電用原子炉施設の安全性を公表して社会の評価に供し、他の発電用原子炉施設との比較も容易にする点にあり、本制度の創設によって、発電用原子炉設置者による安全性向上に向けた継続的な取組みが期待されている。

a. 「評価」について

評価対象となるのは、設置許可を受けた発電用原子炉施設であり、発電用原子炉設置者は、定期検査終了時点の状態を対象として6か月以内に発電用原子炉施設ごとに評価する。評価の内容は、大きく次の4つに分類される。

- ①安全規制によって法令への適合性が確認された範囲
- ②安全性の向上のため自主的に講じた措置
- ③安全性の向上のため自主的に講じた措置の調査及び分析
- ④総合的な評定

①については、既に許認可を受けている内容を記載するため、許認可申請の際の記載事項と重複することになるが、②の対象範囲を明確にする前提として必要であること、及び本制度が発電用原子炉施設全体としての現状の安全性について1つの文書にまとめて明らかにするという目的も有していることから、改めて記載することが求められる。

②については、安全規制上の要求以外、換言すれば、最低限の基準を超えて、発電用原子炉設置者が自主的に取り組んだ安全性向上策、及びそれが発電用原子炉施設の安全性に与え

²⁰ 本項は、拙稿「発電用原子炉施設の安全性向上評価制度について」（日本エネルギー法研究所月報第225号、2013年）に加筆修正したものである。

²¹ 下位法令として、実用炉規則99条の2ないし99条の7。

²² ここでは、既設の発電用原子炉施設に係る制度について概観する。

²³ 原子力規制委員会は、発電用原子炉設置者による「評価」が不適切であると認めるときには、その方法について変更を命ずることができる（同条4項）。

る効果等について記載する。

③は、①及び②に基づく発電用原子炉施設の現状としてのリスク状態を分析するものであり、決定論的評価²⁴、ハザード評価、保安活動の有効性、及び国内外の最新の知見の反映状況を記載するとともに、重大事故発生に至る可能性について、「その事象の発生頻度及び当該事象が発生した場合の被害の程度を評価する手法（以下「PRA²⁵」という。）」、及びストレステスト（安全裕度評価）を含めたその他の手法を用いた分析が求められている。このうち、ハザード評価の結果により、基準地震動、基準津波等の見直しが必要な場合には、すみやかに設置変更許可等の手続を実施する必要がある。

④では、これら①ないし③の内容に基づき、発電用原子炉施設の安全性に関して長所・短所を明らかにした上で評価の結果を説明し、今後の安全性向上に向けた取組みについて短期的及び中長期的な計画・方針を記載する。

b. 「届出」及び「公表」について

発電用原子炉設置者は、評価結果について、必要により参考資料を添付の上、正本1通を原子力規制委員会に届出したのち、遅滞なく、インターネット、本社、支社又は各社が設置しているPR館等において閲覧できるようにする必要がある。

c. 実施時期

前述の①及び②については、定期検査終了毎に実施する必要があるが、③及び④については、直近の評価結果等から大きな変更がない場合、その理由を明らかにすれば定期検査毎の実施は不要であり、原則5年毎に改訂すれば足りる²⁶。ただし、後者の例外として、大規模工事の実施等に伴い、PRAやストレステストの結果が変わることが見込まれる場合には、5年を経過していない場合でも改訂が求められる。

なお、本規定に基づく最初の届出については、改正法施行後に運転再開したのち最初に迎える定期検査終了後に実施されることとなっている²⁷。

(2) 他の制度との関係

ここでは、ともに保安措置に基づいて発電用原子炉設置者に実施が義務付けられている制度のうち、PSR²⁸（実用炉規則77条）及び高経年化技術評価（同規則82条）について、本制度の創設による影響の有無を整理する。

²⁴ 予め決められた条件下で、ある起因事象が発生したものとし、これに対処すべき機器の動作状況等を仮定して、事象の経過を解析の上、その結果を評価する手法。これに対して、これらの前提条件や仮定について、その発生確率から解析するものがPRAである。

²⁵ Probabilistic Risk Assessment：確率論的リスク評価

²⁶ 正確には、前回の評価又は改訂から5年経過後の最初の定期検査終了後の6か月以内に行う安全性向上評価の際に改訂する。

²⁷ 原子力規制委員会設置法の一部の施行に伴う関係規則の整備等に関する規則附則15条及び実用発電用原子炉の安全性向上評価に関する運用ガイド第1章2(1)。

²⁸ Periodic Safety Review：定期安全レビュー

a. P S R

P S Rは、I A E Aガイドにおいて、発電用原子炉施設の安全性能が適切なレベルで維持されていることを確認する目的等を有すると定められており、これまで、日本では10年毎の実施が義務付けられてきた。しかし、このたびの一連の法改正によりバックフィット制度が整備されたことで、新規制基準への適合はバックフィット命令により実現できること、また、制度上の位置付け等は異なるものの、P S Rの内容は安全性向上評価制度にほぼ包含されていることから、P S Rは、安全性向上評価の1回目の届出をもって廃止される²⁹。

b. 高経年化技術評価

一方、運転開始30年後から10年毎の実施が義務付けられている高経年化技術評価の目的は、経年劣化について評価し、その後の保守管理方針を策定することであり、P S Rとは異なる観点から設けられた制度でもあることを踏まえ、安全性向上評価制度導入後も維持されることとなった。

13. 特定機器の設計の型式証明（43条の3の30）、特定機器の型式の指定（43条の3の31）

シビアアクシデント対策の法定化、及び安全性向上に資する必要な措置を講じる責務（15.）等により、最新の知見を取り入れた設備の導入が法令上でも要請されるようになった。

旧法下では、最新設備の導入を意図した際、たとえ当該最新設備が既に許認可を得ているものと同種の設備であっても、導入の都度、発電用原子炉施設毎に、設置変更許可及び工事計画認可の審査が課されることとなっていたため、この審査負担が、発電用原子炉設置者にとって安全性を高める設備の導入自体を妨げる要因となるおそれがあった。

こうした懸念から、最新設備導入による発電用原子炉施設の安全性の増進、発電用原子炉設置者の審査負担の低減、及び審査期間の短縮（発電用原子炉施設毎の審査（重複審査）の回避）を目的として、次のとおり新たな制度が設けられた。

（1）型式証明

原子力規制委員会は、格納容器や非常用電源設備その他の発電用原子炉施設に係る機械又は器具のうち原子力規制委員会規則で定めるもの（以下「特定機器」³⁰という。）の型式の設計について、申請があり、その特定機器の型式の設計が設置許可基準に適合すると認めるときは、型式証明をしなければならない（改正法43条の3の30第2項）。この型式証明を受けた設計に係る特定機器を「型式設計特定機器」といい、当該既認証の部分については、設置許可の基準に適合しているものとみなされ（改正法43条3の6第2項）、設置（変更）許可申請時の審査が省略される。

²⁹ 前掲注27 同附則14条。

³⁰ 特定機器については、実用炉規則100条にポジティブ・リストにて列挙されている。

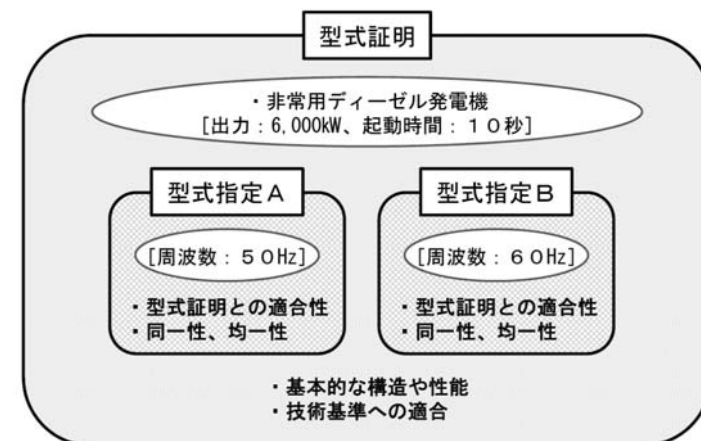
(2) 型式指定

型式指定は、機器そのもの、すなわち製品認証を行うものであり、申請書には詳細な設計レベルにおける記載が求められる。

メーカー等から型式指定の申請³¹があったときは、原子力規制委員会は、「型式証明を受けた設計に基づいたものであること（型式設計特定機器）」、「第43条の3の14の技術上の基準（技術基準規則）に適合しているものであること」及び「均一性を有するものであること」の3つの要件を満たしていることが確認できたときには、その型式について指定する（改正法43条の3の31第3項）。この指定を受けた型式設計特定機器については、技術基準規則に適合しているものとみなされ（改正法43条の3の9第4項）、工事計画認可申請時に審査が省略される³²。

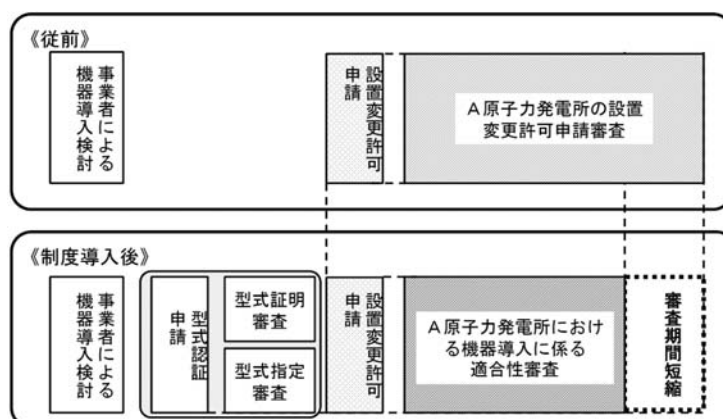
本制度の特徴及び効果については、図表3ないし図表5のように示されている。

図表3 型式証明と型式指定の関係（例）



※1件の型式証明において、複数の型式指定の取得もあり得る。

図表4 本制度による効果①

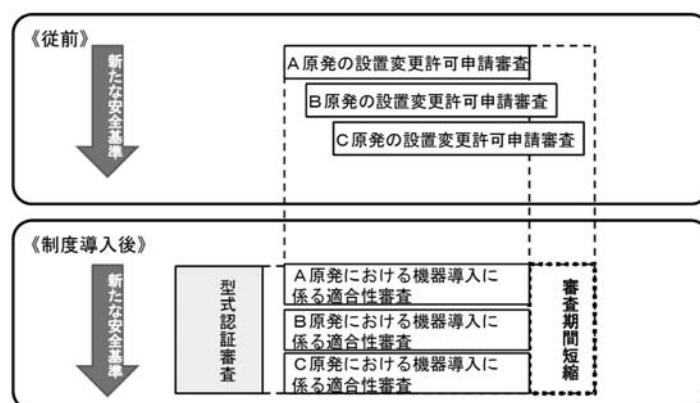


※事前に型式認証を取得しておくことにより、事業者の安全対策の自主的な取組が促進

³¹ 海外メーカーからの申請も想定されているが、申請書類は日本語での記載が求められる。

³² 下位法令として、実用炉規則106条ないし112条。

図表5 本制度による効果②



（出典：第1回発電用原子炉施設の新安全規制の制度整備に関する検討チーム 資料1-3「型式認証制度について」（2012年11月20日）10、12-13頁）

14. 運転の期間等（43条の3の32）

発電用原子炉の運転期間については、それまで法令上も実務上も明確にされていなかったが、改正法では、最初に使用前検査に合格した日から起算して40年を原則とし（改正法43条3の32第1項）、その満了に際しては、20年を限度に1回に限り、原子力規制委員会の認可を受けて延長することができる旨が定められた（同条2項及び3項）³³。

延長に係る手続として、発電用原子炉を運転することができる期間の延長の認可（以下「延長認可」という。）の申請書は、申請に至るまでの間の運転に伴い生じた原子炉その他の設備の劣化の状況把握のための点検（以下「特別点検³⁴」という。）の結果を記載した添付書類等とともに、運転期間の満了（40年）の1年3ヶ月前から1年前までに提出されなければならない（実用炉規則113条1項）。

申請にあたっては、延長しようとする期間において、その期間の運転に伴う劣化を考慮した上で技術基準規則への適合性も示される必要がある（実用炉規則114条）、「実用発電用原

³³ 本規定については、原子力規制委員会『原子力の安全に関する条約 日本国第6回国別報告』（2013年）131頁で次のとおり説明されている。「40年という運転期間の年限については、原子炉設置許可の審査に際して、重要な設備、機器等に係る設計上の評価が、運転開始後40年の使用を想定して行われることが多いこと、具体的には、①中性子照射による劣化の評価について、ほとんどの施設が40年を目安に評価をしていること、②重要設備の疲労評価についても40年程度の運転期間を想定していたことを考慮したものである。一方で、（中略）メンテナンスの状況、原子炉の設置された年代等に個々のプラントごとに施設の状況が異なるとも言える。こうしたことから、運転期間の例外を一切排除するのは適当ではないため、一定の要件を満たし認可を受けた場合には、『二十年を超えない期間であって政令で定める期間』の延長を可能とする制度となっている。」

<http://www.nsr.go.jp/data/000143037.pdf>

なお、西脇由弘「原子力規制委員会 設置法の要求は実現されているか」（法と経済のジャーナル、2014年）によれば、40年という期間は、国会で原子炉等規制法改正案の審議が行われた中で、いわば政治的に決められたものであり、原子力規制委員会発足後にこの期間を見直すことが要求されていた。

³⁴ 特別点検では、原子炉圧力容器の母材部の超音波探傷検査（UT）による点検や、コンクリート構造物のコアサンプリングによる強度確認等、詳細な点検が求められている。

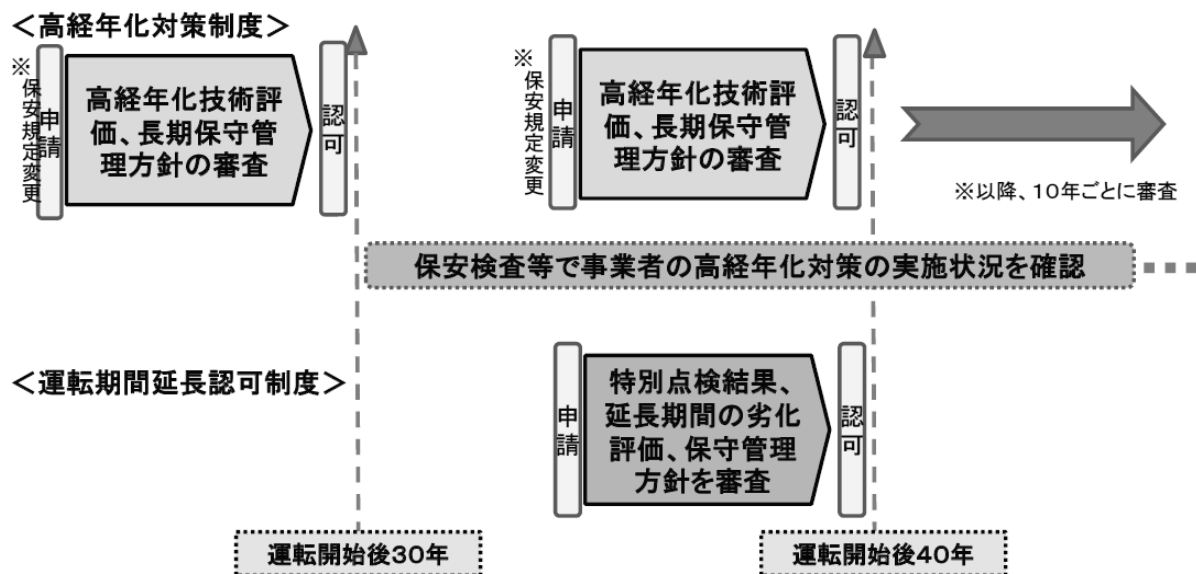
子炉の運転の期間の延長の審査基準」において、以下の基準を定めている³⁵。

- ①運転期間延長認可の時点で適用されている改正法43条の3の14の技術上の基準（技術基準規則）に適合させるために必要となる工事の計画が、すべて認可等の手続により確定していること。
- ②当該確定後の設備が、劣化状況に関する技術的な評価の結果等から、延長しようとする期間（最長20年）において健全性を維持できることを明確にすること。

改正法の施行時点で、使用前検査に合格した日から起算して37年以上が経過していた発電用原子炉については、経過措置³⁶の対象となっていた（設置法附則25条2項）。結果として、対象の発電用原子炉のうち、高浜1，2号機については、平成27年4月30日に延長認可申請がなされたが、美浜1，2号機、敦賀1号機、玄海1号機及び島根1号機は、新規制基準に適合するための追加投資額の回収の見通し等の観点から、営業運転を終了している。

なお、延長認可制度と、前述の高経年化技術評価（高経年化対策制度）（12.（2）b.）は、図表6のとおり併存するものである。

図表6 高経年化対策制度及び運転期間延長認可制度の関係について（参考）



（出典：原子力規制委員会「高経年化対策制度について」）

³⁵ ①及び②については、平成26年度第32回原子力規制委員会資料3「実用発電用原子炉の運転期間延長認可申請に係る取扱いについて（案）」（平成26年10月15日）1頁参照。
<http://www.nsr.go.jp/data/000048114.pdf>

³⁶ 附則17条に基づく改正（平成25年7月8日）から起算して3年の期間が与えられ、平成27年4月8日から同年7月8日までの間が延長認可の申請期間とされていた。

15. 原子力事業者の責務（57条の9）

I A E A安全基準における「基本安全原則」では、原子力施設における安全の一義的な責任は許認可取得者にあるとされる。同様に、I A E A報告書においても、福島第一原子力発電所事故の教訓として、原子力事業者は安全確保に対して第一義的な責任を負い、安全性向上のための適切な措置を講じるべき旨が指摘されている³⁷。

これらを踏まえ、改正法では、全ての原子力事業者は、原子力施設における安全に関する最新の知見を踏まえつつ、原子力施設の安全性の向上に資する設備又は機器の設置、保安教育の充実等の必要な措置を講じる責務を有すると規定された³⁸。

16. 特定原子力施設の指定（64条の2）及び実施計画（64条の3）

福島第一原子力発電所のように、原子力災害が発生した原子力施設については、その災害からの復旧や廃止等に向けて個別の適切な措置を講じることが求められるとともに、原子炉等規制法が要求する通常規制に適合しない状態が相当期間存続する可能性があるため、当該期間においては、通常の原子力施設とは異なる特別の措置が必要となる。そこで、原子力災害によって危険時の措置（改正法64条）に基づく措置を講じている施設に対して、原子力規制委員会の積極的なコミットの下で長期にわたる見通しある規制を法的に可能にすることを目的として、「特定原子力施設」に係る規定が新設された。

この規定により、原子力規制委員会は、核燃料物質や原子炉等による災害を防止するために、当該施設の状況に応じた適切な方法による管理を行うことが特に必要であると認めるときは、当該施設を「特定原子力施設」に指定のうえその旨を公示するとともに、当該特定原子力施設に係る原子力事業者等（特定原子力事業者等）に対し、措置を講ずべき事項及び期限を示し、当該事項に基づく実施計画の提出を求め（改正法64条の2第2項）、実施計画について審査のうえ認可する（改正法64条の3）。

その後、特定原子力施設が、原子炉等規制法の通常規制に適合できる、又は廃止措置を講じることができる段階に至った場合には、原子力規制委員会は、この指定を解除し、その旨を公示する。

この規定に基づき、平成24年11月7日、福島第一原子力発電所が「特定原子力施設」に指定されている³⁹。

³⁷ 原子力規制委員会・前掲注33 132頁。

³⁸ 本規定に対する違反時の罰則については設けられていない。

³⁹ その後に設置された「東京電力福島第一原子力発電所における事故の分析に係る検討会」において、技術的に解明すべき論点について中長期にわたっての継続的な検討が実施されている。

17. 立入検査等（68条）

旧法下では、規制行政庁による原子力事業者への立入検査の権限は認められていたものの、製造業者等の原子力事業者以外の者に対する同様の権限はなく、その必要性については I A E A から指摘を受けていた。このようなことから、原子力規制委員会は、工事計画認可・届出、使用前検査、燃料体検査、溶接安全管理検査、定期検査、定期安全管理検査及び型式指定に際し、各規定の施行に必要な限度において、原子力規制庁の職員に原子力施設の設計、工事、製造その他を行う者の事務所等への立ち入り、検査・質問等を指示することが可能となった。

V 関連事項の見直し

ここでは、今般の一連の改正に関連して見直された、その他の留意すべき事項について簡潔に記したい。

1. 安全目標の決定

日本では、平成15年12月、当時の原子力安全委員会安全目標専門部会において、「安全目標」についての中間とりまとめがなされている⁴⁰。それによると、安全目標とは、「国の安全規制活動が原子力利用活動に対して求める危険性の抑制の程度を定量的に明らかにするもの」であり、規制活動の合理性、整合性等、各種規制活動の全体にわたる判断の参考として適用することとしていた。それによると、安全目標は「定性的目標案⁴¹」と「定量的目標案⁴²」の2つから構成され、平成18年3月28日の同部会においては、発電用原子炉施設の性能目標の具体的な適用条件として、定量的な指標値の定義を「C D F⁴³： 10^{-4} /年程度」、「C F F⁴⁴： 10^{-5} /年程度」とし、双方を満たすことが必要とされた⁴⁵。

原子力規制委員会では、この安全目標が原子力安全委員会の決定に至っていなかったこと、安全目標に向かったリスク管理がこれまでなされていなかったこと、及び事故の頻度のみならず放射性物質の放出量を制限する概念を性能目標に含む必要性があったこと等の反省からその内容を見直し、次のとおり原子力規制委員会決定とした（要旨）⁴⁶。

⁴⁰ この中間とりまとめについては、原子力安全委員会決定には至っていない。

⁴¹ 「原子力利用活動に伴って放射線の放射や放射性物質の拡散により公衆の健康被害が発生する可能性は、公衆の日常生活に伴う健康リスクを有意には増加させない水準に抑制されるべきである。」

⁴² 「原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによる、施設の敷地境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクは、年あたり百万分の1程度を超えないように抑制されるべきである。また、原子力施設の事故に起因する放射線被ばくによって生じ得るがんによる、施設からある範囲の距離にある公衆の個人の平均死亡リスクは、年あたり百万分の1程度を超えないように抑制されるべきである。」

⁴³ Core Damage Frequency：炉心損傷頻度

⁴⁴ Containment Failure Frequency：格納容器機能喪失頻度

⁴⁵ これについても原子力安全委員会決定とはなっていない。第31回原子力規制委員会資料8－3「安全目標・性能目標について（国内の検討経緯の概要）」（平成25年2月27日）5頁。

⁴⁶ 第2回原子力規制委員会 資料5「安全目標に関し前回委員会（平成25年4月3日）までに議論さ

- ①平成18年までに行われた旧原子力安全委員会安全目標専門部会の検討結果は原子力規制委員会が安全目標を議論する上で十分に議論の基礎となる。
- ②福島第一原子力発電所事故を踏まえ、放射性物質による環境への汚染の視点も安全目標の中に取り込み、万一の事故の場合でも環境への影響を出来るだけ小さくとどめる必要がある。具体的には、発電用原子炉については、「事故時のC s ¹³⁷の放出量が100T B qを超えるような事故の発生頻度は、100万炉年に1回程度を超えないように抑制されるべきである（テロ等によるものを除く）」ことを追加するべきである。
- ③バックフィット規制の導入の趣旨に鑑み、現状では安全目標は全ての発電用原子炉に区別無く適用するべきものである。
- ④安全目標は、原子力規制委員会が原子力施設の規制を進めていく上で達成を目指す目標である。
- ⑤安全目標に関する議論は、継続的な安全性向上を目指す原子力規制委員会として、今後とも引き続き検討を進めていくものとする。

2. 「活断層」の定義

新規規制基準の策定に際して、いわゆる活断層についても見直され、新たに「将来活動する可能性のある断層等」が定義された。「将来活動する可能性のある断層等」とは、「後期更新世以降（約12～13万年前以降）の活動が否定できない断層等」であり、「震源として考慮する活断層のほか、地震活動に伴って永久変位が生じる断層に加え、支持地盤まで変位及び変形が及ぶ地すべり面を含む」と定められている。また、後期更新世以降の活動性が明確に判断できない場合には、中期更新世以降（約40万年前以降）まで遡って、地形、地質・地質構造及び応力場等を総合的に検討した上で活動性を評価する必要がある（図表7参照）。

活動性の評価にあたって、設置面での確認が困難な場合には、当該断層の延長部で確認される断層の性状等により、安全側に判断することとされる。

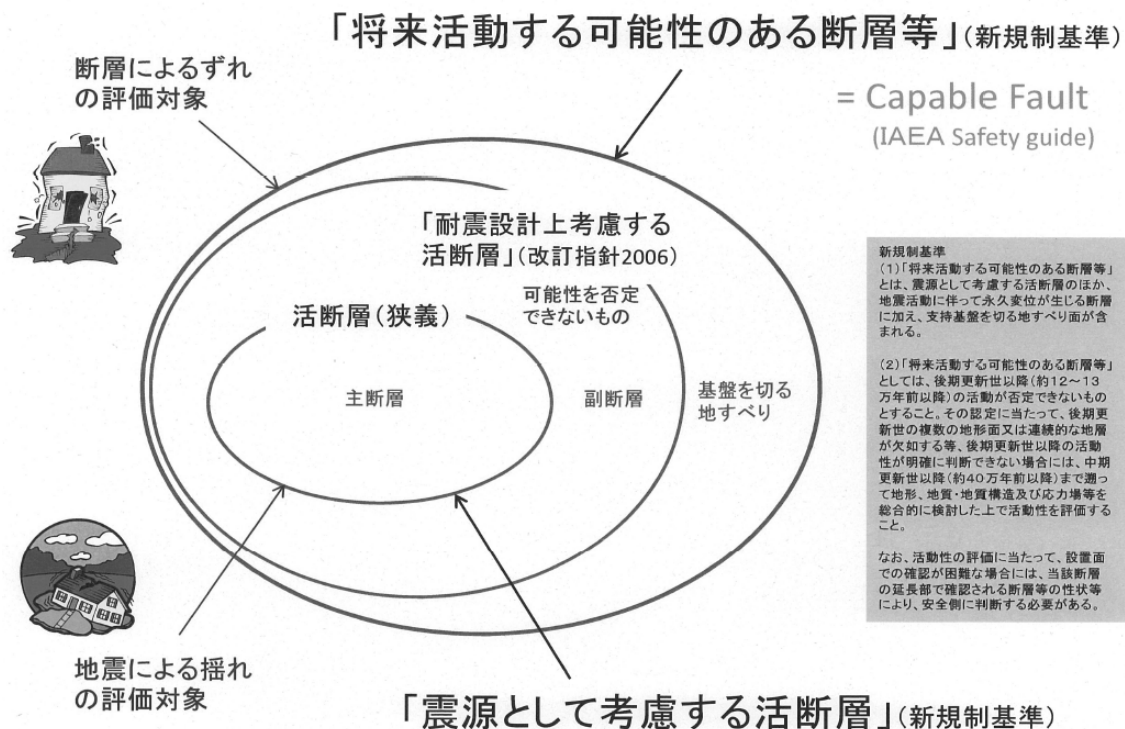
この定義に基づいて、耐震重要施設⁴⁷は、将来活動する可能性のある断層等の露頭が無いことを確認した地盤に設置することが求められており⁴⁸、現在、原子力規制委員会において、この要求に関する審査も行われている。

れた主な事項」（平成25年4月10日）

⁴⁷ 「設計基準対象施設のうち、地震の発生によって生ずるおそれがあるその安全機能の喪失に起因する放射線による公衆への影響の程度が特に大きいもの」

⁴⁸ 設置許可基準規則3条3項及び同規則の解釈3条。

図表7 新規制基準における「活断層」関連用語の概念整理



(出典：敦賀発電所敷地内破砕帯の調査に関する有識者会合 追加調査事前会合参考資料3 (2013年12月24日))

3. 立地審査指針の取扱い

旧法下では、実用発電用原子炉で万一の事故が発生した場合であっても公衆の安全を確保することを目的として、実用発電用原子炉の設置に先立って行われる安全審査の際、規制行政庁は、その立地条件の適否を判断するために、原則的立地条件、基本的目標、立地審査の指針の3つを大きな柱とした「原子炉立地審査指針」に基づく審査を行っていた。

しかし、同指針において要求されていた事項については、福島第一原子力発電所事故後に策定された新規制基準において、設置許可の判断及びシビアアクシデント対策の有効性評価等、新規制基準に基づく審査の各断面で審査されることとなったため(図表8参照)、改正法下では、同指針については適用されない扱いとなった⁴⁹。

⁴⁹ 第9回発電用軽水型原子炉の新安全基準に関する検討チーム会合議事録(2013年1月11日)30-39頁。同様に、原子力規制庁からも、立地審査指針について、特に廃止はしないが、新規制基準の下では適用しない旨の説明がなされている。原子力規制委員会記者会見録(平成25年4月24日)1頁。
<http://www.nsr.go.jp/data/000068608.pdf>

図表 8 原子炉立地指針審査の要求内容の新基準における整理（案）

原則的立地条件	基本的目標	立地審査の指針	新基準における整理
a-1. 大きな事故の誘因となるような事象が過去においてなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと。また、災害を拡大するような事象も少ないこと。			- 地震、津波については、地震、津波に係る新基準により対応（設置許可の可否として判断） - 新基準において、評価すべき外部事象の範囲を拡大し対応（設置許可の可否として判断）
a-2. 原子炉は、その安全防護施設との関連において十分に公衆から離れていること。	b-1. 敷地周辺の事象、原子炉の特性、安全防護施設等を考慮し、技術的見地からみて、最悪の場合には起るかもしれないと考えられる重大な事故（以下「重大事故」という。）の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないこと。	c-1. 原子炉の周囲は、原子炉からある距離の範囲内は非居住区域であること。	- 仮想事故を、原子炉格納容器の性能評価に際しての想定事故とする（敷地境界の線量に対する判断基準により対応）。 - シビアアクシデント対策の有効性評価により対応。
a-3. 原子炉の敷地は、その周辺も含め、必要に応じ公衆に対して適切な措置を講じる環境にあること。	b-2. 重大事故を超えるような技術的見地からは起るとは考えられない事故（以下「仮想事故」という。（中略））の発生を仮定しても、周辺の公衆に著しい放射線災害を与えないこと。 b-3. 仮想事故の場合には、集団線量に対する影響が十分に小さいこと。	c-2. 原子炉からある距離の範囲内であって、非居住区域の外側の地帯は、低人口地帯であること。 c-3. 原子炉敷地は、人口密集地帯からある距離だけ離れていること。	

- ・ 仮想事故は、制御室及び緊急時対策所の居住性の評価に際しての想定事故としても用いることとする。

（出典：第9回発電用軽水型原子炉の新安全基準に関する検討チーム資料3「原子炉立地審査指針について」（2013年1月11日）3頁）

VI おわりに

このたびの一連の改正を要約すると、規制機関については、設置法の施行により、規制を担う独立した組織として原子力規制委員会が設置され、その権限も従来から強化された。

新規制基準の面では、これまでは規制の対象外であったシビアアクシデント等の対策が法定化されるとともに、バックフィット制度及び安全性向上評価制度等が創設されたことで、原子力事業者にとって、発電用原子炉を常に最新の知見に基づいて改良し続けることが一層要請されることとなった。

二度と原子力発電所事故を起こさないため制度の構築を志向して改正されたこれらの原子力関連法規について、原子力規制委員会からは、「世界で最も厳しい基準」とのコメントも出されている。

いずれにしても、今後の原子力行政の各局面において、新規制基準に係る具体的な課題が次第に明らかになってくるものと思料される。設置法附則97条においては、新規制基準の施行状況を勘案してすみやかに検討を加え、必要に応じて所要の措置を講じる旨を定めており、この規定が形骸化することは望ましくない。基準や制度等について不合理な点が明らかになったときには、すみやかな見直しが求められる。

本稿では、原子力事業者に対する規制について紹介してきたが、原子力安全は、これのみで達成できるものではなく、規制する立場の原子力規制委員会においても不断の努力が求め

られる。設置法で定める独立性については、原子力安全を達成する手段として担保されているものであり、独立性を維持することが目的化して独善に陥るようなことがあってはならない。原子力規制委員会には、原子力事業者との適切な距離感を保ったうえで、日頃から原子力事業者等の意見にも耳を傾け、必要と考えられるものについては柔軟に取り入れる姿勢が求められる。また、規制基準の細部に囚われるあまり、全体最適の視点を失うことのないよう留意する必要もあろう。

原子力規制委員会と原子力事業者は、原子力安全の確保という共通の目標を有していることに鑑みれば、両者は決して対立するものではなく、目標の達成に向けて協働する意識を持って取り組んでいくことが極めて肝要である。そして、両者の日々の活動における地道な努力の積み重ねこそが、原子力行政に対する信頼回復へ唯一の道であると考ええる。今後の両者の取組みに期待し、注視していきたい。

第3章

原発の「再稼動」と安全規制をめぐる問題の検討 —許認可制度とバックフィットを中心として—

國學院大學法学部教授

川 合 敏 樹

1. はじめに¹

2014年4月、政府は、エネルギー政策基本法12条に基づき、エネルギー基本計画の新たな策定（変更）を行った。同計画によると、原子力発電所（以下においては、「原発」と略記することがある）は「重要なベースロード電源」のひとつと位置付けられており、全発電量のうち原発の占める割合を可能な限り少なくしていくとする一方、「今後のエネルギー制約を踏まえ、安定供給、コスト低減、温暖化対策、安全確保のために必要な技術・人材の維持の観点から、確保していく規模を見極める」とされている²。

日本における原発の設置および運転の概況を見渡してみると、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震（以下においては「東日本大震災」と略記することがある）に起因する東京電力・福島第一原発事故の前後から運転停止措置が採られてきており、2015年7月時点までで運転されている原発はひとつもなかった³。他方で、全原発のなかで比較的最近に運転が開始され相対的に運転期間の浅い既存原発については、運転の再開（「再稼働」）を目指して、いわゆる新規制基準への適合性審査が順次行われている⁴。そして、申請内容の不備の発覚等によって当初の運転再開予定時期はずれ込んでいたものの、手続が最も進捗している九州電力・川内原発1号機について、九州電力は、2015年8月、同月11日に原子炉を起動させることで同月14日には発電を再開し、同年9月上旬には通常運転を再開する予定であると発表した⁵。新規制基準の適合性審査を実施中の他の原発についても、川内原発と同様の手続がとられて、順次運転再開となっていくであろう。また、東京電力・福島第一原発事故の発生前に原子炉設置許可等を得ていた原発の建設手続が進められてもいる⁶。

遠くない将来に脱原発を実施するのだとしても、——原発の新增設は措くとして——既存

¹ 本稿は2015年10月に作成したものであり、文献・法令等は当時のものである。

² 「エネルギー基本計画」（平成26年4月）21-22頁。さらに、同計画では、原発の新增設を完全に否定しているわけではないことも窺える。

³ 特に東日本大震災、東京電力・福島第一原発事故の発生以降、既存の原発の運転が停止している状況の違法性を説く論稿として、安念潤司「原発はなぜ停まっているのか（1）～（3・完）」中央ロー・ジャーナル10巻4号（2014年）97頁以下、11巻1号（2014年）35頁以下、11巻2号（2014年）23頁以下。

⁴ 既存原発の今後の運転再開に向けた審査については、原子力規制委員会は「新規制基準への適合性審査」と表現し、この審査をパスした運転再開を新聞やニュース等では「再稼働」と表現している。新規制基準については、3. および4. で後に触れる。

⁵ 九州電力によるプレスリリース「川内原子力発電所1号機の原子炉起動及び発電再開の予定について」

<http://www.kyuden.co.jp/var/rev0/0047/8682/i4gcavcd42rg3wl.pdf>（最終閲覧日：2015年8月10日）。

⁶ 例えば、中国電力・島根原発3号機は2005年に、また電源開発・大間原発は2008年に、それぞれ原子炉設置許可を受けて建設中であるが、双方の許可処分について訴訟が提起されている。また、東京電力・東通原発1号機については、2010年に原子炉設置許可を受けていたが、現在はその建設工事が休止中である。なお、電源開発・大間原発については、原子炉設置許可に対する無効確認訴訟（行政事件訴訟法3条4項）を提起したのが函館市であり、同市に原告適格（同法36条、9条）が認められるのか否かが大きな争点となっており、注目される。

原発の運転再開を迎えた（または直前に控えた）現状においては、原子力規制委員会が運転再開した原発を脱原発（運転停止）の時点まで首尾よく規制し、いかにして安全性を確保するのか、また、事業者も運転再開後の原発の安全性をいかにして恒常的に確保していくべきかという点の検討は、喫緊の課題である⁷。

もちろん、こうした課題の重要性は、近時になって初めて認識されたものではないが、東日本大震災以降の原発の安全規制の分野では、特に喫緊の課題であるといつてよい。万が一、原発付近で大地震やこれに起因する災害が発生したり、原発において何らかの事象・事故が生じた場合、甚大な被害の発生が予想されることから、科学技術の発展に即した対応や原発の経年劣化への対応を含め、こうした災害・事故等への対処が、特に強く求められる。東日本大震災における福島第一原発事故は、まさにそのような事態の典型例であったともいえるわけで、そうであるからこそ、現在停止中の原発を再稼働する際には、新規規制基準への適合性が審査されなければならないという格好になっているといえよう⁸。

そこで、本報告においては、既存原発の運転再開（「再稼働」）を視野に入れ、また、将来的な脱原発（既存原発の運転停止）をにらみながら、これらの既存原発に対する安全規制をめぐる法的問題、とりわけ安全規制と許認可（主として原子炉設置許可）法制との関係をめぐる問題やバックフィットをめぐる問題を取り上げ、検討を加えることを目的としている。

本報告の次節以下の構成は、以下のとおりである。まず次節においては、本報告での検討に必要な限りにおいて、原発（発電用原子炉）の設置・運転のために原子炉等規制法が定めている許認可制度について概観し、併せて若干の問題点を指摘・検討する（2.）。次いで、2012年の原子炉等規制法の改正によって導入された原子炉の40年運転期間制限について（3.）、また同改正によって導入された既存原発のバックフィット義務について（4.）、それぞれ検討を行う。また、本報告は比較法研究を主たる目的とするものではないが、ドイツにおける既存原発の安全規制に関する近時の法制化とこれをめぐる議論の検討は、本報告にとっても有用であると考えられるため、簡単にではあるが本報告でも紹介・検討をしてみたい。

⁷ なお、原発の運転が終了したとしても、当然のことながら、原発で使用された核燃料をはじめとする放射性廃棄物の処分の在り方（最大の懸案事項である立地選定の問題、施設の設置・操業における安全性確保の問題、処分方法自体の問題等）もまた、早急に対処・解決すべき重要な課題である（そもそも、放射性廃棄物の適切な処分を原子炉設置許可の要件とするべきである（であった）か否かという問題もある）。高橋滋編『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）第3編第4章の織論文では、特にリスク・コミュニケーションの観点から、これらの問題について検討を加えている。

⁸ この新規規制基準への適合性審査（この語については、前掲注4を参照）に関する法的問題については、後述3.を参照。

2. 原発の設置・運転に関する許認可制度の概要

周知のように、原子炉等規制法上、原発の設置・運転については、いわゆる段階的安全規制方式がとられている。関係規定を確認しておくと、以下のとおりである。発電用原子炉（2条5項）の設置・運転にあたっては、原子炉設置許可の申請（43条の3の5）、設計・工事方法認可の申請（43条の3の9）、使用前検査の申請（43条の3の11）、燃料体・溶接検査の申請（43条の3の12・13）、保安規定認可の申請（43条の3の24）といったように、各種の許認可を段階的に申請し、これを取得していくように制度設計されている。判例上でもその点は確認されており、例えば、「原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可……の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである」とされている⁹。そして、制度設計上、工事計画・方法の認可の後、当該認可の内容について原子力規制委員会規則への適合性審査が行われ（使用前検査）、これと並行して、燃料体・溶接の検査や保安規定の審査が行われ、これをパスすると運転が行われる¹⁰。

以上のように、原子炉設置許可の取得は、その名称にもかかわらず、それ自体で原子炉を——いうまでもなく原発全体も——設置可能にするものではなく、原子炉および原発の設置・運転に向けた最も基本的かつ重要な一段階をなすものとされている¹¹。

3. 40年運転期間制限について

(1) 40年という運転期間制限を設けたこと

上記のような許認可制度とかわる問題として、いわゆる40年運転期間制限を挙げることができる。すなわち、原子炉等規制法43条の3の32第1項は、「発電用原子炉設置者がその設置した発電用原子炉を運転することができる期間は、当該発電用原子炉の設置の工事について最初に第43条の3の11第1項の検査に合格した日から起算して40年とする。」と規定する。

このように原子炉の運転可能な期間が40年と法定された理由や背景については、なおも不透明さを残している。たしかに、かかる法定化の前においても、原子炉ないし原発の「寿命」としては、40年を目安としているとか、50年～60年であると想定されているところでは

⁹ 伊方原発訴訟最高裁判決（最判平成4年10月29日民集46巻7号1174頁）。福島第一原発訴訟最高裁判決（最判平成4年10月29日判時1441号50頁）等も同旨。

¹⁰ ただし、電気事業者として発電を行うための営業上の運転の開始前の段階においても、保安規定の認可を取得した後に運転行為自体は開始されている。事業者が最終的な使用前検査の合格証を取得するためには、総合的な負荷試験を実施し、定常状態の確認等が必要になるからである。

¹¹ なお、こうした原子炉設置許可の位置付けは、判例における建築基準法上の建築確認および都市計画法上の開発許可の判示を想起させるところがある（最判昭和59年10月26日民集38巻10号1169頁、最判平成25年10月31日民集47巻7号4955頁）。

あった¹²。しかし、原子炉等規制法43条の3の32第1項が原子炉の「寿命」として掲げる「40年」という数字は、国会審議において、純粋に科学的・技術的な観点のみから決定されたものではなく、また、政治的観点からも決定されており、原子力規制委員会自身も不明確な態度を示している点が指摘されている¹³。もちろん、運転開始から40年を迎えた原子炉ないし原発の運転に突如不具合が生じるものでもない¹⁴。運転可能期間を40年と定めているアメリカにおいても、技術的理由からこうした運転可能期間が決定されているのではない旨がNRC（アメリカ原子力規制委員会）によって言明されている¹⁵。また、次々節において触れるように、運転可能期間を32年と想定した規定を法定したドイツにおいても、32年という運転可能期間の決定が技術的理由に基づくのではなく、主として事業者による当該原発への投資額の回収可能性に基づくものであるということを、立法理由書から見て取ることができる。

(2) 運転期間制限の法的意味合い

従前の実務において、原子炉設置許可の付与にあたっては、その運転可能な期間を40年等とするような定めや附款は付されていなかった¹⁶。そうしたなかで、2012年の原子炉等規制法改正（平成24年6月27日法律第47号）によって、原子炉の運転を40年に限るとする制限が原子炉等規制法43条の3の32第1項に盛り込まれたのである。事業者にとっては、原子炉ないし原発の「寿命」のひとつとして40年という想定があったにせよ、原子炉設置許可の付与の時点はもとより、その後に運転を行っていた段階においても、原子炉の運転可能な期間が——特に科学的・技術的な観点からは不透明さを残しながらも——法定されたということは予測外のことであって、本来的には何らかの補償的措置ないし経過措置を要するのではないかという疑問が生じうる。

また、本報告の関心からより重要であると思われるのは、この原子炉の40年運転期間制限の新設が、どのような法的位置付けをされているのか、特にすでに発効している原子炉設置許可に対してどのような法的意味合いを有するのか、という点である。より具体的に問題となるのは、以下のような局面である。すなわち、ある原子炉が運転可能である40年という期

¹² 例えば、電気事業法55条では、原子炉の運転開始30年に至る前の段階からの高経年化対策として、定期事業者検査が制度化されており、その後10年間の長期保全計画の策定をはじめ維持基準の遵守が図られていた。

¹³ この点については、西脇由弘博士の御教示による。

¹⁴ こうした点から、高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）30-31頁は、原子炉等規制法43条の3の32第5項に規定する「延長しようとする期間において安全性を確保するための基準」（この基準については後掲注18で触れている）の重要性を説いている。

¹⁵ NRCホームページを参照。

<http://www.nrc.gov/reactors/operating/licensing/renewal/overview.html>（最終閲覧日：2015年8月10日）。この点については、西脇博士の御教示による。

¹⁶ そのため、前掲注12のほか、経年劣化状況のチェックについては、保安規定を介して行われていた。

間は、「その満了に際し、原子力規制委員会の認可を受けて、1回に限り延長することができる」(43条の3の32第2項)¹⁷が、この延長認可申請¹⁸については、原子力規制委員会規則の定めに従って行われるとされており(同条4項)、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」(以下においては、「実用炉規則」と略記する)113条1項によって、「当該期間の満了前1年以上1年3月以内に……申請書を原子力規制委員会に提出しなければならない。」とされているのである。そして、「実用発電用原子炉の運転期間延長認可申請に係る取扱いについて」(2014年10月15日)¹⁹では、運転期間の満了前までに延長認可を受けなければ運転延長は認められないとされているのである^{20 21}。

これらの規定のもと、40年運転期間制限が原子炉設置許可とどのような法的関係にあるのかについて、ひとつには、40年運転期間制限という事業者に対する新たな義務付けは、原子炉設置許可の内容を形成するものではなく、仮に40年の運転期間を満了した時点で原子炉の運転をすることができなくなったとしても、原子炉設置許可の法効果は存続するという見方ができる²²。そうした状態が存続すれば、例えば、原子炉の運転期間(40年)の満了後であっても、事業者側の状況次第では、改めて延長認可申請をすることも可能ということになる

¹⁷ したがって、原子炉等規制法上、このように原子炉の40年運転期間制限と1回限りの延長認可が制度化されたことで、事業者は、原子炉の運転継続の可否や期間に関する経営上の判断を迫られることになる。

¹⁸ 延長認可申請が事業者からなされた場合、原子力規制委員会は、当該原子炉が、「長期間の運転に伴い生ずる原子炉その他の設備の劣化の状況を踏まえ、その第2項の規定により延長しようとする期間において安全性を確保するための基準として原子力規制委員会規則で定める基準に適合していると認めるときに限り、同項の認可をすることができる」(43条の3の32第5項)。同項にいう原子力規制委員会規則で定める基準は、「延長しようとする期間において、原子炉その他の設備が延長しようとする期間の運転に伴う劣化を考慮した上で技術基準規則に定める基準に適合するものとする。」とされている(実用炉規則114条)。同条でいう技術基準規則とは、「〔原子炉等規制法〕第43条の3の14第1項の規定に基づき」定められた「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」のことである。また、運転期間延長認可については、「実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準」(運転期間延長審査基準)も用いられる。

¹⁹ こうした取扱いは、2014年10月15日の原子力規制委員会第32回会議で田中委員長が発言したことに関連を発している(「原子力発電所それぞれの炉については、運転開始から40年を迎える日までに延長認可を得ることができなければ、将来にわたって運転を延長することができないという制度になっております。」)。また、同会議において、更田委員長代理も同様の趣旨の発言をしている(「この制度は、運転開始40年を迎えた時点で、その時点における規制基準に適合していることが前提になっています。」)。

²⁰ また、「実用発電用原子炉の運転の期間の延長の審査基準」(運転期間延長審査基準)の1.においても、「運転期間延長認可の時点において、当該時点において適用されている法第43条の3の14の技術上の基準に適合させるために必要となる法第43条の3の9及び第43条の3の10に掲げる工事の計画がすべて同条の規定に基づく認可等の手続きにより確定していること。」と規定されており、原子炉の運転期間延長認可の要件として工事計画認可の取得が要求されている。

²¹ 原子炉の運転の延長認可申請手続をこのように実施すること自体が問題でもある。この点については、後述(3)で触れる。

²² こうした見方は、原子炉等規制法43条の3の32第2項(後述)における「その〔筆者注：前項所定の40年の運転期間のこと〕満了に際し」という文言の時間的広がりの有無や程度に関する解釈ともかわる。同様の文言を持つ鉱業法20条の例については、(3)で後述する。

う。あるいは、こうした解釈をとると、原子炉の延長認可の申請が不可能であるとしても、原子炉等規制法43条の3の20第1項に基づき、「正当な理由がない」にもかかわらず、「1年以上その運転を休止した」ことから、原子力規制委員会による原子炉設置許可の撤回を待つことになるのか。

しかし、他方では、原子炉等規制法43条の3の32第1項および第2項を素直に読めば、原子炉を運転できる期間は40年と法定されており、原子炉の運転期間の「満了に際し」という表現は運転期間の「満了を迎える」ということを指し、そこに運転期限の経過後もカバーする時間的広がりには含意されていないのであるから、40年の運転期間制限を迎えることによって原子炉設置許可（やその他の許認可）は失効するという見方ができる。もっとも、この解釈をとるとしても、現行法上、こうした場合における原子炉設置許可の失効については明示的な規定が存在しないことから、こうした見方の支持には難しいところもある。

(3) 40年運転期間制限と延長認可申請に関する行政手続論

さらに、本報告の関心から検討を要すると思われるのは、上記のような運転延長認可に際する行政手続上の問題である。

前述のように、延長認可は、40年の運転期間の満了前1年以上1年3か月以内に申請されなければならないとされているが、これと同時に、延長認可を取得することができずに運転期間の満了を迎えてしまった場合には、もはや運転延長は認められないとされている。

こうした延長認可手続の妥当性が最も問題となるのは、事業者側が所定の手続に則って延長認可の申請をしたにもかかわらず、これを審査する原子力規制委員会側の事情によって審査に遅延が生じてしまい、いまだ延長認可が取得できていないが、40年の運転期間満了を迎えてしまうといったケースである。このケースのような状況でも原子炉設置許可の法効果は存続しているのだとすると²³、前記の原子炉等規制法43条の3の20第1項によれば、「正当な理由がない」にもかかわらず、「1年以上その運転を休止した」とされて、原子炉設置許可を撤回される可能性が生じてくる。このようなケースでも、40年の運転期間の満了を迎えてしまうことで、もはや延長認可が取得できなくなるのだとすれば、事業者の申請権（や財産権）を侵害することにはならないだろうか。

また、この問題を検討するうえでは、行政手続法の規定の重要性を指摘しておくこともできるだろう。同法9条1項によれば、行政庁は、申請者の求めに応じて、当該申請の審査に関する進行状況や処分の時期の見通しを示す努力義務を負っている。同条の規定の趣旨²⁴か

²³ 前述(2)を参照。

²⁴ 行政手続法9条は、当初、標準処理期間（6条）を徒過した場合における理由説明の義務付けの法定化を見送ったことの代わりに、標準処理期間の徒過の有無にかかわらず設けられたという経緯はあるものの、同条は国民の申請権の行使を円滑に進めるための規定としての意義を有する。この点について、高橋滋『行政手続法』（ぎょうせい、1996年）221頁以下、行政管理研究センター『逐条解説行政手続法〔27年改訂版〕』（ぎょうせい、2015年）155頁以下、室井力・芝池義一・浜川清『行政手

らしても、例えば、原子力規制委員会の人的リソースの不足等による延長認可申請の審査の遅延によって同認可の取得を不可能とさせることは、許されるものではないと思われる²⁵。

なお、このように許認可の延長の申請・審査の途上で当該許認可に付された期限が到来してしまったような場合を想定して、いわゆる「みなし許可規定」が法定されることがある。その典型例が鉱業法20条である。すなわち、同法によれば、試掘権の存続期間（18条1項）は、「その満了に際し、試掘権者の申請により、2回に限り延長することができ」（同条2項）、延長申請にあたっては、「経済産業省令で定める手続に従い、存続期間の満了前3箇月以上6箇月以内にしなければならない」（同条4項）、「試掘権の存続期間の満了の後でも、その申請が拒否されるまで、又は延長の登録があるまでは、その試掘権は、存続するものとみなす」（20条）。同条が設けられていることで、試掘権の延長申請に対して何らかの処分がなされるまでは、たとえ試掘権の存続期間を過ぎようとも、当該試掘権が失効することにはならないのである。しかし、原子炉の運転延長認可の申請・審査手続については、鉱業法が設けているみなし許可のような規定は存在しないため、上述のような取扱いが行政手続上許されるものではないと思われる²⁶。

4. 既存原発に対するバックフィットについて

(1) 仕組みの概要

現行の原子炉等規制法には、いわゆるバックフィットに関する規定が設けられている。バックフィットとは、技術基準が新たに定立・変更された場合やこれを規定する省令等が新たに定立・改正された場合に、既存の原発（原子炉）をこの技術基準等に適合させることを指す²⁷。その最も規制・直接的な手段は、技術基準等への適合命令のように行政庁による規制権限の発動をもってこれを行うことである。また、その他にも勧告等の行政指導や変更許可制度（43条の3の8）もバックフィットに資する手段であるといえる。従前の実務（特に原発の耐震安全性の確保）では、新たな定立・改正後の技術基準等の内容については、事業者自身が評価・確認等の作業を行い、その結果を管轄の行政機関（経産省ないし原子力安全・保安院）がチェックする（そして、仮に不備等が認められた場合には指導によって対処

続法・行政不服審査法〔第2版〕』（日本評論社、2008年）128頁以下。

²⁵ さらに、行政手続法11条は、同一申請者による複数の申請に複数の行政庁が管轄ないし関与する場合の審査手続の遅延防止について規定している。もちろん、延長認可の申請・審査手続は同条が想定する場合には該当しないが、ある申請の審査手続の途上であることを理由に他の手続の進捗を遅延させることが許されないということは、ある程度一般化して妥当するのではないだろうか。

²⁶ こうしたみなし許可の規定が法定されていない場合、実務上、処分に付された（または処分の内容とされた）期間の満了等を迎えても、申請を認容または拒否する新たな処分が発せられるまでは、当該処分の法効果は存続するものと扱われているのではないかと推察される（例えば、期間を付された社会保障法上の金銭給付決定、運転期間を付された産業廃棄物処理施設の更新許可等）。

²⁷ 「バックフィット」および後出の「バックチェック」の語は、原子炉等規制法をはじめ法律上の用語ではない。

する), というバックチェックが主として行われてきただけに²⁸, バックフィットに関する規定の整備は, 東京電力・福島第一原発事故の発生後の同法改正における「最大の目玉」であったといつてよい²⁹。

同法によれば, 「発電用原子炉設置者は, 発電用原子炉施設を原子力規制委員会規則で定める技術上の基準に適合するように維持しなければならない」(43条の3の14)として, 技術基準適合義務が明記されることとなった。そして, 同法43条の3の23によれば, 「原子力規制委員会は, 発電用原子炉施設の位置, 構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号³⁰の基準に適合していないと認めるとき, 発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき……は, その発電用原子炉設置者に対し, 当該発電用原子炉施設の使用の停止, 改造, 修理又は移転, 発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。」とされており, 原子力規制委員会の規制権限行使によるバックフィット(バックフィット命令)の法的根拠が明定されている。そして, 同条に基づくバックフィット命令に違反したときは, 罰則が科されうる(78条8号の2)ほか, 原子炉設置許可の撤回や1年以内の運転停止命令が下されうる(43条の3の20第2項4号。同項に基づく運転停止命令の違反に対する罰則として77条6号の3)。

(2) 問題の検討

上述のように, バックフィット義務およびバックフィット命令が明定されたため, 今後より重要になるのは, これをいかにして実効的に運用していくのかということである。以下では, バックフィット義務およびバックフィット命令の実効的運用にかかわるいくつかの法的問題をとりあげてみる³¹。

²⁸ この点については, 拙稿「原子力発電所の安全規制の在り方に関するノート——既存の原子力発電所に対するバックチェックおよびバックフィットの現状と課題——」國學院法學47巻3号(2009年)133頁以下。

²⁹ ただし, 2012年の原子炉等規制法の改正前においても, バックフィットが要求された事例は存在する。例えば, 「非常用炉心冷却設備又は格納容器熱除去設備に関するろ過装置の性能評価等について(内規)」(平成20・02・12原院第5号), 「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令の解釈について」の改正(平成20・02・19原院第1号)は, そのわずかな例である。

³⁰ 「発電用原子炉施設の位置, 構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合するものであること。」。同号は, 原子炉の設置の許可要件を定める規定である。したがって, 同号所定の要件に適合していないときに発せられるバックフィット命令は, 43条の3の14所定の技術基準に適合しない場合に発せられるバックフィット命令とは異なり, 本来的には充足しているべき要件が事後的に欠けてしまった場合に用いられるもので, その意味では, 当初から備えているべき安全性を回復させるためのバックフィット命令であると考えられようか。

³¹ なお, 本報告の内容と直接かかわるわけではないが, バックフィット命令と原子炉設置許可ないし原発設置・運転許可との関係については, 日本と次節で見るドイツとでは少々事情が異なる点についても, 簡単に付言しておく。原子炉等規制法43条の3の23に基づくバックフィット命令は, それまで得られていた原子炉設置許可に対して, 当該原子炉の「使用の停止, 改造, 修理又は移転, 発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずる」ものであるため, バックフィット命令は原子炉設置許可と独立したものといえる。それに対して, ドイツ原子力法上のバックフィット

① 原子力規制委員会に関する組織的問題

まず原子力規制委員会に関する組織的問題を挙げることができる³²。原子力規制委員会は、環境省の外局として設置された国家行政組織法上の「3条委員会」であり、政治的独立性・中立性を保ちつつ、その専門性を発揮することが求められている。しかし、あるいは、それゆえに、現在のところ、原子力規制委員会と事業者との間には、——経済産業省ないし原子力安全・保安院と事業者との間には（あまり）無かったような——「緊張関係」が見られるが、こうした「緊張関係」は、原子力規制委員会による安全規制と事業者による安全性確保を十全なものとするためには、支障となる。もちろん、原子力規制委員会に対しては、その専門的判断に基づく安全規制を貫徹することが求められているわけであるが、当然のことながら、原子力規制委員会は様々な専門分野を持つ専門委員から構成されているゆえに、その専門的判断の「独断」に陥ることがあってはならない。また、ある事象について、専門家の間でも評価・見解がわかれることもあるわけで、そうした状況に直面した場合に原子力規制委員会はその専門性と中立公正性をいかにして担保しうるのかという課題が残る³³。

② バックフィット命令の法的根拠に関する問題

また、バックフィット命令は、「発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき」のほか、「発電用原子炉施設が第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき」に発せられうるものである（43条の3の23）。主として後者の技術基準を定めるのが、「実用発電用原子炉及びその附属施設の技術基準に関する規則」（技術基準規則）である。バックフィット命令の法的根拠として、政治的独立性・中立性や専門性に基づき原子力規制委員会自身の定める規則（技術基準規則）が明定されたことは、肯定的に評価しうる。

この点については、技術基準規則が常に最新の科学技術水準を反映したものでなくては、バックフィット命令の実効性は発揮されえなくなってしまうため、原子力規制委員会による迅速・即応的な規則の定立・改正が重要になる³⁴。法規命令・行政規則について、根拠法令

命令は、主として、原発設置・運転許可に事後的に付される事後負担（nachträgliche Auflage：17条1項3文）によって行われるとされており、事後負担が発せられたことで原発設置・運転許可は「上書き」されて、当初より事後負担による要求を内容とする許可が発せられていたと構成される。

³² 原発の安全規制に関する組織法的問題については、首藤重幸「原発規制のためのあるべき行政組織と手続」法と民主主義460号10頁以下。また、高橋滋編『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）においても、第3編第1章の友岡論文で論究されている。

³³ 例えば、日本原電・敦賀発電所のサイト内の破砕帯評価をめぐる問題は、その典型であるといえよう。また、専門性という観点と関連するところでは、科学的判断と政策的判断との区別の可否や是非という問題もありえよう。

³⁴ 一般論として、法規命令や行政規則には、国会の専門的・技術的能力や時間的制約の補完可能性、定立・改正の迅速性、問題への即応性、専門的問題への対応可能性が認められてきた。他方、具体的な例として、かつての原子力安全委員会時代のことはあるが、1978年に定立された耐震指針（「発電用原子炉に関する耐震設計審査指針について」）は、1981年の改訂後、2006年まで改訂されてこな

の趣旨との適合性のほか、その実施状況や社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じて、その内容の検討や適性確保に努めるべきことは、行政手続法（38条）でも規定されていることである³⁵。技術基準規則の改正が避けられた結果、科学的知見の発展を結局はバックチェックによって担保していこうとなると、それは本末転倒になろう。

ここで注意を要するのは、技術基準規則をはじめ、技術基準を定める省令等の各規定は、施設・設備等の仕様を数値等によって具体的に定める仕様規定としてではなく、達成すべき安全性の確保に必要な性能を定める性能規定として設けられる傾向にある、ということである。性能規定には、仕様規定と比べて、科学技術の発展に即応的かつ柔軟に対処することができ、また、事業者による安全確保措置に選択の幅が生まれるし、創意工夫も期待することができる、というメリットがある。技術基準規則自体では性能規定が設けられているため、同規則の解釈（内規）でその具体的ないし詳細な内容がさらに規定されたり、その解釈（内規）のなかで各種指針や学協会規格の参照が規定されたりする。したがって、それらの解釈（内規）や指針・学協会規格の迅速・即応的な定立・改正が重要になるし、その内容についてはもちろん、その定立・改正手続や運用手続（エンドースの過程、仕様・措置の性能充足性の判断の可否や過程等）にも透明性・公正性が求められることになる。

③ バックフィット命令と比例原則

さらに、バックフィット命令を発するにあたり、比例原則の適用がありうるのかどうか、適用されるとして、どのように適用されるのか、という問題もある。このことは、例えば、運転可能な期限が迫っている原子炉についても、長期間運転が可能である原子炉と同様にバックフィット命令を発しうるのか、という問題となって現れる。原子炉等規制法の趣旨、同法にバックフィット義務やバックフィット命令が法定された趣旨からすると、そうした運転可能な期限の迫った原子炉についても、バックフィット命令は十全に発せられなければならないはずであるが、運転可能な期間があまり残されていないという点では、事後発生リスクが相対的に低いともいいうることになると、バックフィット命令の内容が緩和されたり、バックフィット命令が回避され、行政指導による対処がなされるということにもなる。

④ 新規制基準適合性審査とバックフィットとの異同

原子力規制委員会によれば、2015年7月現在で運転停止中の既存原発について、その「再稼働」を可能にするために行われている新規制基準への適合性審査は、形式的には、事業者が当該原子炉の設置変更許可を申請するという形で行われている^{36 37}。原子力規制委員会の

かった（なお、同耐震指針については、当時の原子力安全委員会や現在の原子力規制委員会が、「改正」ではなく「改訂」の語を用いていた（いる）ため、ここでも「改訂」の語を用いている）。

³⁵ 行政手続法38条の要請とかかわる判例としては、筑豊じん肺訴訟最高裁判決（最判平成16年4月27日民集58巻4号1032頁）を挙げることができる。

³⁶ 安念・前掲注3（中央ロー・ジャーナル11巻1号）35頁以下は、原子力規制委員会による新規制基準への適合性審査の申請は、原子炉設置許可の（再）申請ではないとする。

田中委員長による「原子力発電所の新規制施行に向けた基本的方針（私案）」（いわゆる田中委員長私案）によると、現在運転停止中の既存原子炉については、事業者が当該原子炉を次に運転を開始するまでに行うとしており、当該原子炉の運転停止の継続中は新規制基準を適用しない旨を述べている³⁸。

そうすると、ここで行われているのは、現在運転停止中の原子炉ないし原発を新規制基準に適合させるというプロセスであり、これをもってバックフィットが図られているともいえるわけであるが、この点については注意を要する。前述のように、既存原子炉の延長認可は、40年の運転期間の満了前1年以上1年3か月以内に申請されなければならないとされており、また、その標準処理期間は1年とされているが、現在行われている新規制基準への適合性審査について、そのような定めは見られないのである³⁹。

5. ドイツにおける既存原発の安全規制をめぐる概況

ドイツにおいては、紆余曲折が見られたものの、2002年から現在に至るまで（将来的な）脱原発が法制化されており、その点では日本法と状況を異にする。しかし、ドイツにおける既存原発の安全規制をめぐるのは、運転期間制限やバックフィットをはじめとして、日本における既存原発の安全規制の法的問題を検討するうえでも有用な論点について議論が展開されている。そこで、本報告とかわるドイツ原子力法上の近時の論点について、補論的・概略的にではあるが、紹介・検討をしておこう⁴⁰。

(1) 既存原発の残余発電量と運転可能期間の法定

ドイツにおける脱原発は、2002年の「商業用発電を目的とする核エネルギー利用の秩序的終結のための法律」⁴¹によって法制化された。同法によって改正された原子力法は、「商業用発電を目的とする核エネルギーの利用を秩序的に終了し、その終了時まで秩序的な運転を

³⁷ なお、ここでの新規制基準への適合性審査の場としての変更許可手続を含め、施設許可法制における変更許可手続一般については、申請対象となっている変更部分による既存施設全体への影響の有無や態様・程度、変更許可手続における審査対象の範囲（当該変更部分のみの審査、当該変更部分および同部分と関係する施設の一部の審査、施設全体の審査等）、住民参加手続の在り方等の論点を挙げることができる。

³⁸ 当然のことながら、原子力規制委員会の委員長という立場であっても、一私案に基づいてこのように新規制基準の適用の可否を（委員会の意思として）決定することが許されるのか否か、という問題は別に残る。

³⁹ このことから、そもそも新規制基準への適合性審査の途上で40年の運転可能期間を過ぎてしまつて、以降の運転が不可能になる事態が発生しうる点については、3.（3）において前述したとおりである。

⁴⁰ ドイツ原子力法上の安全規制について、拙稿「ドイツ原子力法における既存の原子力発電所に対するバックフィットの在り方について」立教法学80号（2010年）280頁以下、同「ドイツにおける原発規制の動向」斎藤浩編『原発に対する行政・司法・学界の責任』（法律文化社、2013年）179頁以下。さらに、これらの後のものとして、下山憲治「ドイツ原子力安全規制の展開と課題」比較法研究76巻（2014年）66頁以下。

⁴¹ Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22. 04. 2002. BGBl. I S. 1351.

確保すること」を目的として明記するとともに（１条１号）、「平和目的による核エネルギーの研究、発展および利用」という「促進目的（Förderzweck）」（旧１条１号）を削除した。そして、新規に原発の設置・運転の許可を付与しないと規定するとともに（７条１項２文）、各既存原発について32年の操業期間を想定した残余発電量（Reststrommengen）を法定し、この残余発電量の範囲内でのみ運転可能とされるに至った（７条1a 項および別表３）⁴²。その後、2010年の原子力法第11次改正⁴³では、原発の新規の設置・運転の禁止規定は維持されたものの（７条１項２文）、1980年以前に操業開始した原発とその後操業開始した原発にそれぞれ８年分または14年分の運転期間延長を想定した残余発電量が加算された（７条1a 項および別表３）。しかし、東日本大震災後の2011年７月の原子力法第13次改正⁴⁴では、いわゆるモラトリアム命令によって運転停止中であった既存原発以外の原発について、2002年の原子力法改正時の残余発電量を尽くすか最長でも2022年を期限として運転停止とする旨が定められた（７条1a 項および別表３）。

そもそも、上記のような既存原発の残余発電量と運転可能期間は、政府と電力四事業者⁴⁵との間で2000年６月に締結していた協定によってすでに定められていた内容を法定したものである。したがって、既存原発の残余発電量や運転可能期間を法律上定めることについて、事業者は予め同意をしていたと捉えうる⁴⁶——その意味で「ワンクッション」が置かれていた⁴⁷——のであり、その点で事業者からの反対を（ある程度）緩和することができたといえる⁴⁸。

また、なぜ32年という操業期間を想定した残余発電量や運転可能期間が定められたのだろうか。この点について、立法理由書⁴⁹では、詳細に叙述されていないものの、こうした設定によって、事業者は、それまでの投資額を回収することが可能であるし、相応の収益獲得をも目指すことができるとされている。また、事業者にとっては、運転可能期間が法定される

⁴² 後述の第13次原子力法改正によっても全原発が即時操業停止とされなかった背景には、原発による電力の安定供給と気候保護への寄与という事情も存するとされている（BT-Drs. 17/6070, S. 5）。

⁴³ 11. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 08. 12. 2010. BGBl. I S. 1814.

⁴⁴ 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 31. 07. 2011. BGBl. I S. 1704.

⁴⁵ E.ON（エーオン）、RWE（ライン・ヴェストファーレン電力）、E.ON（エネルギー・バーデン・ヴュルテンベルク）、HEW（ハンブルク電力）の各株式会社である。

⁴⁶ なお、連邦イミッショenschutz防止法（Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG）では、産業施設の設置・運転許可に附款としてされた期限（Befristung）の短縮は、事業者の法的地位を侵害するものであるため、事業者が同意した場合に限って可能であるとされている（Hans D. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 12 Rn. 20ff.）。

⁴⁷ なお、問題状況は異なるものの、こうした問題とかかわるところで、上述のモラトリアム命令については、事業者に対する事前の聴聞の不実施ないし不十分な実施という手続的瑕疵を理由として、連邦行政裁判所は違法と判示している（BVerwG, Beschluss vom 20. 12. 2013 - 7 B 18.13）。

⁴⁸ ただし、残余発電量や運転可能期間の法定に対しては、その収用該当性や金銭による補償ないし調整の要否について、争いのあるところでもあった。この点については、拙稿・前掲注40（「ドイツにおける原発規制の動向」）183-184頁。

⁴⁹ BT-Drucks. 14/6980, S. 16.

ことで、当該期間なく運転していた場合の経年劣化プロセスに対する安全性維持やバックフィットのためのコストが緩和されるとも指摘されている。そして、これらの理由から、残余発電量や運転可能期間の定めは、比例原則に反するものではないとされている⁵⁰。したがって、原発（原子炉）の設置・運転に関する技術的理由によるというよりは、主として事業者に対する経済的配慮から上記のような法定がなされているようにみえる。

他方、法律による残余発電量や運転可能期間の決定は、どのような法的性質のものと見られているのか。残余発電量と運転可能期間への言及が、原発の設置・運転の許可について規定する7条に1a項として盛り込まれている点、また、立法理由書における「許可に対する事後的な期限の設定（Die nachträgliche Befristung von Genehmigungen）」という表現からは、原発の設置・運転の許可の付与後に附款の一種として期限を付したという構成が採られていることが窺える。原発の設置・運転許可には、その内容として附款が付されなければならないとしている規定（原子力法施行令⁵¹16条1項4号）も、こうした構成を採ることの一因といえようか⁵²。

(2) 原子力法7d条の新設

① 前提：リスク規制の新たな展開

近時、連邦行政裁判所は、ブルンスビュッテル原発における放射性廃棄物中間処分施設⁵³の設置・運転許可（原子力法6条）の取消訴訟（2008年）において、損害事前配慮の範囲について注目すべき判示をした⁵⁴。裁判所は、同条2項2号（科学と技術の水準に基づく損害事前配慮）および4号（第三者に対する阻害措置等の防止）の各要件の解釈が同法7条2項

⁵⁰ BT-Drucks. 14/6980, S. 15.

⁵¹ Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes v. 03. 02. 1995. BGBl. I S. 180 (zuletzt geändert v. 09. 12. 2006, BGBl. I S. 2819).

⁵² なお、ドイツにおける脱原発法制を見てわかるように、運転可能期間の満了後に変更許可を得て運転期間を延長するといった状況は生じえないものの、日本における40年運転期間制限と延長認可申請の問題の検討と関係する規定は存在する。例えば、原子力法7条4項では、同項に規定されていない事項については、「連邦イミッション防止法8条、10条1項乃至4項、6項乃至8項、10項2文および18条の原則に基づき、法規命令によってこれを規定する」とされている。もっとも、標準処理期間（10条6a項）や許可の失効（18条）については、原子力法施行令には規定されていないので、その扱いがどうなっているのかは不明確ではあるが、仮に、上記の規定を準用する、または上記の規定の例によって処理するということになれば、管轄官庁が標準処理期間内に処分を下せない場合には、理由書を付したうえで期間延長決定（行政行為）が可能であるとされている反面、管轄官庁側のリソース不足等に起因する審査期間の遅延や申請者の阻害行為等に起因する申請の遅延を理由とした期間延長決定は不可能であるとされている（Jarass, a. a. O., § 10 Rn. 120ff.）。また、連邦行政手続法（Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG）42a条は、EU指令の国内法化を契機として、許可の擬制（Genehmigungsfiktion）を制度化している。

⁵³ ドイツ原子力法上、低・中レベル放射性廃棄物について、原発の設置・運転を行う事業者は、最終処分施設に引渡すまで保管できるよう原発の敷地内またはその近辺に中間処分施設（standortnaher Zwischenlager）を設置するよう配慮しなければならないため（法9a条2項3文）、放射性廃棄物の保管の許可とその要件充足（法6条）が重要になる。これらの放射性廃棄物は、2019年以降に操業開始予定のコンクリート立坑で最終処分されることとなる。

⁵⁴ BVerwGE 131, 129.

3号および5号（第三者に対する阻害措置等の防止）の各要件の解釈にも当てはまることを前提に、意図的な侵害行為としての航空機の墜落は同法6条2項4号および7条2項5号によるリスク規制の対象となるとし、同要件に第三者保護規範性も認めた。この判決において、放射線防止令⁵⁵49条1項による規制対象は基準内事象に限られるとされ、またこれまで基準外事象とされてきた航空機によるテロ行為は現在もなお基準外事象と位置付けられている点は、従来の解釈に沿ったものであるが、基準外事象に対するリスク規制全般を残存リスク低減措置と捉える解釈には与しえず、航空機によるテロ行為も同法6条2項4号および7条2項5号に基づくリスク規制の対象となると判示されている点は、従来の連邦行政裁判所判決（オプリッヒハイム原発事件判決）⁵⁶と異なるものである。もっとも、この判決に対する学説上の評価はわかれている。一方では、同判決によると従来は安全規制レベル4（残存リスク規制）に分類されてきた事象もすべてリスク規制の対象となる点を重視し、従来のリスク規制の定式（損害事前配慮と残存リスク低減との区別）に基づかない上記判示を判例変更と捉える見解があるが⁵⁷、他方では、構想外事象全般を何ら行政庁の個別的審査に基づかずに規制対象外とする従来のリスク規制の在り方を問う点に裁判所の意図があるとみて、従来のリスク規制の定式の変更や判例変更を否定する見解がある⁵⁸。

② 原子力法7d条の意義

2010年の原子力法第12次改正⁵⁹によって、7d条が新設されたが（2011年1月1日施行）、上述したようなリスク規制の新たな展開は、同条の意義や重要性の理解にもかかわることとなる。

⁵⁵ Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen v. 20. 7. 2001. BGBl. I S. 1714 und BGBl. 2002 I S. 1459. Zuletzt geändert v. 11. 12. 2014. BGBl. I S. 2010.

⁵⁶ BVerwGE 104, 36.

⁵⁷ Gerhard Roller, Drittschutz im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 2010, 990 (991ff.); ders., Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht, NVwZ 2011, 1431 (1432 und Fn. 20). Dieter Sellner/Gerald Hennenhöfer, in: Klaus Hansmann /Dieter Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, § 12 Rn. 280も危険防御／リスク規制／残存リスク規制という従来の区分が成立しえなくなる可能性を指摘する。

⁵⁸ Gerald Hennenhöfer/Horst Schneider, 50 Jahre Atomgesetz - Eine Zwischenbilanz, in: Klaus-Peter Dolde u. a. (Hrsg.), Verfassung - Umwelt - Wirtschaft, 2010, S. 354ff.; Hans-Wolfgang Arndt, Drittschutz und Restrisiko im Atomrecht, RdE 2012, 81 (83ff.). Klaus-Peter Dolde, Terroristische Flugzeugangriffe auf Kernkraftwerke, NVwZ 2009, 679 (680ff.)も判例変更と捉えず、航空機によるテロ行為についてリスク規制と残存リスク規制との区別の明確化の必要性を説く。

⁵⁹ 12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 08. 12. 2010. BGBl. I S. 1817. この改正は、原発等の安全性の恒常的改善の枠組み構築に関するEU指令（Richtlinie 2009/71/Euratom des Rates v. 25. 7. 2009 über einen Gemeinschaftsrahmen für die nukleare Sicherheit kerntechnischer Anlagen. ABl. L 172, S. 18）を国内法制化すると同時に、第11次法改正によって延長された既存原発の操業期間における安全性確保を図るため7d条を新たに規定するものであった。こうした経緯について Alexander Roßnagel/Jochin Hentschel, „Weitere Vorsorge“ im Atomrecht? Zur Verfassungswidrigkeit des § 7d AtG, ZNER 2011, 7 (7f.)

同条は、事業者が、「7条2項3号の要求に加えて、公衆へのリスクに対するさらなる事前配慮にわずかにとどまらず寄与するよう、その都度発展し適切で均衡的である安全確保措置がとられることを、発展した科学と技術の水準に応じて配慮しなければならない」ことを要求する。同条の理解については学説上錯綜しているが、立法理由書によれば、同条は、7条2項3号に基づく損害事前配慮（Schadensvorsorge）の範囲の量的拡大を明確に企図したものであるが、既存の規制権限の法構造を変化させるものではなく⁶⁰、具体的にどの範囲の事項が7d条によってカバーされるのかは、なおも不明確である⁶¹。

この点については、原子力法の体系上、7条2項3号が損害事前配慮（リスク規制）をカバーするのだとすると、「7条2項3号の要求に加えて」新設された7d条がカバーするのは、7条2項3号に基づく損害事前配慮によって規制対象となるリスクではないということになる。このことから、大別すると以下のような見解がある。すなわち、一方では、7d条は残存リスクに対して事業者自身が対策を講じるよう要求する規定であると解する見方がある⁶²。しかし、他方では、7条2項3号が、原発の設置・運転による損害に対して「科学と技術の水準に基づき必要とされる」リスク規制を要求していることから、7d条が要求するのは、7条2項3号に基づき「必要」とはされなかったリスクに事業者自身が対処することであると解する見方がある⁶³。また、立法者が7条2項3号に基づく損害事前配慮の内容を「古典的な（klassisch）」危険防御とリスク事前配慮とし、「さらなる事前配慮」の根拠規定として7d条が新設されたと捉える立場からは、今後の動態的な（dynamisch）——つまりバックフィット義務を果たしうる——リスク規制の法的根拠となるのは7条2項3号ではなく7d条である——その点で同条に独自の意義がなくなる——が、同条は単に事業者の配慮義務を定めるにすぎない点、公衆保護を目的とする同条には第三者保護規範性が認められていない点、同条の適用にあたりその都度の最新の科学と技術の水準に基づく義務がない点から、同条の果たす保護水準は基本法上求められる保護水準を下回り、結果として第三者に対する基本権侵害に至るとする見解がある⁶⁴。

もっとも、いずれの見方にしても、7d条が新設された以上、同条に独自の意義が見出さ

⁶⁰ BT-Drs. 17/3052, S. 13.

⁶¹ 立法理由書は、7d条によるテロ行為への対処の可能性も認めてはいるが（BT-Drucks. 17/3052, S. 13），テロ行為への対処が同条によって第一次的に（同条を中心に）カバーされると捉えることは、早計であると思われる。

⁶² Thomas Fetzer, Anwendungsbereich und Schutzniveau des § 7d AtG, in: Christian Raetzke (Hrsg.), Nuclear Law in the EU and Beyond, 2014, S. 392ff.

⁶³ Gerhard Roller, Verfassungrechtliche Anforderungen und Grenzen bei der Nachrüstung von Kernkraftwerken, EnWZ 2013, 205 (209).

⁶⁴ Roßnagel/Hentschel, ZNER 2011, 7 (8ff.). 同様のことから, Cornelia Ziehm, Das neue Schutzniveau des Atomgesetzes, ZUR 2011, 3 (6ff.)も, 7d条に基づき航空機によるテロ行為等を規制することは, 同種の事象を第三者保護規範性の認められる7条2項3号ないし5号の規制対象としたブルンスビュッテル原発事件の判旨と逆行し, 結果的に第三者に対する基本権侵害に至ると批判する。

れることとなろう。既存の規制権限の法構造には一切の変更を伴わない形でこうした事業者の配慮義務を規定したという点については、以下のように考えることも可能であろう。

すなわち、一方では、動態的な損害事前配慮の可能性および必要性が主張されながら、しかし、他方では、リスクと残存リスクとの差異の流動化等から、そうした規制が実際には好んで行われてきていない、あるいは、そうした規制を行うことが容易ではないという現状があるなかで、既存原発が法定の残余発電量および運転可能期間を全うするにあたり、当該既存原発の事業者自身に対して、より高度の安全確保措置を自らとらせることで、上記のような現状の難点を避けるという意図があったように推察できる。発電量および運転期間に限りがあることから比例原則を理由として強度の規制権限行使が回避されなければならないとすると⁶⁵、事業者自身に配慮義務を求めることで、管轄官庁自身は強度の規制権限行使を回避しながら、高度の安全確保措置をとらせうることになる。

日本では、問題状況が異なるところはあるものの、原子炉等規制法の改正によって、事業者による安全性向上評価制度が導入されている（43条の3の29）。事業者は、バックフィット義務の明示（43条の3の14）およびバックフィット命令の根拠規定の明示（43条の3の23）によって、原子力規制委員会の定める規則に恒常的に適合させなければならないこととなったが、安全性向上評価は、それに加えてさらなる安全性の向上・確保を意図するものとみることができよう。そうすると、上述のドイツ原子力法7d条と原子炉等規制法43条の3の29は、バックフィット義務およびバックフィット命令（の難点）を補完しながら、事業者自身の手でより高度の安全性確保措置をとらせるよう「仕向ける」といったことに、その妙味があるように考えられる。

さらに、事業者自身にこうした高度の安全確保措置を要求するということは、既存原発の発電量および運転期間に限りがある状況のなかで、事業者既存原発の存続の在り方について、ある種の経営上の判断を迫ることにもつながると考えられよう。

⁶⁵ Roller, EnWZ2013, 205 (207f.).

第4章

原子力規制委員会に係る組織に関する諸問題

東北大学大学院法学研究科教授

北 島 周 作

I はじめに

2012年9月19日、従来の原子力安全委員会にかわる新たな原子力規制組織として「原子力規制委員会」が発足した。この原子力規制委員会は、従来の原子力規制組織の問題点を踏まえる形で作られたものであり、組織としては、行政委員会（国家行政組織法3条にいう委員会、いわゆる3条委員会）であるが、他の行政委員会とは異なる種々の組織面での特徴を持っている。本稿においては、原子力規制委員会設立の経緯について見た後、原子力規制委員会の組織とその特徴について、原子力規制委員会設置法の規定等を参照しつつ、検討してみたい¹ ²。

II 原子力規制委員会について

1. 経緯

2011年8月15日に「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」が閣議決定され、これを受けて、原子力安全規制に関する組織の在り方、原子力安全規制強化の在り方等について検討するため「原子力事故再発防止顧問会議」（以下、「顧問会議」という）が開催された。顧問会議は、2011年12月13日に提言を発表し、そこで、「規制と利用の分離」、「一元化」、「危機管理」、「人材の育成」、「新安全規制」、「透明性」、「国際性」の「改革の七原則」を提案している³。また、同年12月26日に「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」（いわゆる政府事故調）の中間報告もなされた⁴。これらを受けて立案作業がすすめられ、2012年1月31日に政府より、環境省の外局として原子力規制庁を

¹ 本稿は、2014年5月7日に、日本エネルギー法研究所「原子力安全規制に関する法制検討班」において行った報告原稿を再構成した上で、注を付したものである（2015年10月13日脱稿・提出）。なお、文献・法令等は当時のものである。

² 原子力規制委員会の組織に関する検討を含むものとして、金子和裕「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築」立法と調査332号（2012年）35頁、横山裕道「重大事故の反省と、原子力規制委員会の発足」都市問題103巻9号（2012年）9頁、梶山知唯「原子力の『規制と利用の分離』を徹底」時の法令1917号（2012年）4頁、梶山知唯「原子力規制委員会設置法」法令解説資料総覧373号（2013年）4頁、高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」阿部泰隆先生古稀『行政法学の未来に向けて』（有斐閣、2012年）395頁、高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋、大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）1頁、諸葛宗男・西脇由弘「原子力規制委員会設置法の概要」日本原子力学会誌54巻12号（2012年）12頁、下山憲治「原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察」名古屋大学法政論集255号（2014年）619頁等。なお、原子力規制委員会発足前の日本における原子力安全規制体制の変遷については、関係文献を含めて、城山英明「原子力安全委員会の現状と課題」ジュリスト1399号（2010年）44頁を参照。また、II1であげる「原子力事故再発防止顧問会議」の第2回に提出された「原子力安全規制体制の変遷」というペーパーの内容が概略を知るのに便利である

(<http://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/dai2/siryou2.pdf>)。

³ 提言を含む「原子力事故再発防止顧問会議」の関係資料等については、http://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/news_110930.htmlで入手できる。

⁴ 政府事故調の中間報告については、<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/>で入手することができる。なお、最終報告は、2012年7月23日に出されており、やはり同所で入手することができる。

設置する原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案が国会に提出された⁵。それに対して、同年4月20日に、野党である自民党と公明党から、国家行政組織法3条にいう委員会（3条委員会）として、原子力規制委員会を環境省の外局として設置するという対案が国会に提出された。その後、政府案と自民党・公明党案のすりあわせをめざして衆議院環境委員会において協議がなされ、その結果、環境省の外局である3条委員会として原子力規制委員会を設置する新たな法案が環境委員会より提出され、6月20日に成立、6月27日に公布されている⁶。

2. 原子力規制委員会の組織とその特徴

(1) 概要

すでに述べたように原子力規制委員会は、国家行政組織法3条にいう委員会—いわゆる3条委員会—である⁷。以下では、特に他の3条委員会—具体的には、公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会、運輸安全委員会—と、それと実質的に同等の地位にある内閣府設置法3条にいう委員会—具体的には、国家公安委員会、公正取引委員会、特定個人情報保護委員会—等（以下、あわせて「3条委員会等」とする）と比較して⁸、特に組織面でいかなる特徴があるのか見ていくことにしたい。

本格的な検討に入る前に、原子力規制委員会の組織に関する基本的事項を確認しておく。原子力規制委員会設置法（以下、単に「法」というときは同法を指すものとする）を見ていくと、前記のように、自民党・公明党の案が採用され、環境省の外局である3条委員会として設置されている（法2条）。組織の構成としては、法6条1項によると、委員会は、委員長及び委員4人をもって組織するものとされており、組織を構成する委員長及び委員について、法7条1項によると、委員長及び委員は、人格が高潔であって、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命することとされている（いわゆる国会同意人事。なお、委員長はその任免について天皇が認証する認証官とされている（同条2項））。さらに、法5条は、委員長及び委員は、その職権行使において独立性が認められるとしている。その他、組

⁵ 同法案については、金子和裕「原子力行政組織の規制と利用の分離及び規制の一元化」立法と調査326号（2012年）41頁参照。

⁶ 関係した政治家によるこの間の経緯の説明として、塩崎恭久『ガバナンスを政治の手に』（東京プレスクラブ、2012年）参照。

⁷ いわゆる3条委員会に関する一般的内容については、関係する文献を含め、塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2012年）72頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第3版）』（有斐閣、2012年）182頁以下等を参照されたい。なお、日本における行政委員会制度の形成過程については、伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成』（東京大学出版会、2003年）に詳しい。

⁸ 古いが3条委員会を含む合議制行政機関に関する比較・検討として、山内一夫「合議制機関通論（上）（下）」ジュリスト218号（1961年）48頁、219号（1961年）32頁。

織の運営に関する事項として、法6条が定める、委員長が会務を総理、代表するといった規定、法8条の任期（5年）に関する規定、法9条の罷免に関する規定等がある。これらの規定は、他の3条委員会等と比べてそれほど大きな特徴はない。

他方で、原子力規制委員会に関しては、他の3条委員会等には見られない特徴ある規定も存在する。以下ではそれらを個別に見ていくことにする。

(2) 委員長の緊急任命

まず、委員長の緊急任命に関する規定が存在することがあげられる。法7条3項によれば、①原子力災害特別措置法上の原子力緊急事態宣言がされている等の場合であり、かつ、②委員長及び職務代理委員がいずれも欠員である場合において（①と②を合わせて「緊急任命が必要な場合」）、両議院又はいずれかの議院が緊急任命が必要な場合である旨の文書を添えた委員長に係る同意の求めがあった日（同意の求めがあった後に緊急任命が必要な場合に該当することとなったときにあっては、その旨の通知を受けた日）から休会中の期間を除いて10日以内に同意に係る議決をしないときは、内閣総理大臣は、資格を有する者のうちから、委員長を任命することができるとされている。この点、同条5項のように、国会の閉会、衆議院の解散を理由として同意を得られない場合の任命については、他の3条委員会等の国会同意人事においても広く採用されているところであるが⁹、そうではない場合における緊急任命の手続は他に見られない独特の規定である。

なお、この規定は委員長の緊急任命についての規定であるが、最初の委員長及び委員の任命については委員を含める形の同様の規定が法附則2条3項に置かれている。もっとも、実際の任命にあたっては当該規定を用いなかったようである。すなわち、先ほどの国会閉会中等についての法7条5項に相当する規定が、最初の任命については法附則2条5項に置かれているが、実際の委員長及び委員の任命については、それを用いて任命した上で、法7条6項に相当する法附則2条6項にある、原子力緊急事態宣言がされたときその他の事情があるときに国会の事後承認を先送りすることができる旨の定めを用い、事後承認を先送りにするという形をとったとされる¹⁰。

(3) 委員長及び委員の要件

次に、委員長及び委員の欠格事由として、法7条7項3号及び4号に、原子力事業の関係者であることがあげられていることが指摘できる。

具体的には、法7条7項は、「次の各号のいずれかに該当する者は、委員長又は委員となることができない」とした上で、その3号において、「原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理若しくは廃棄の事業を行う者、原子炉を設置する者、外国原子力船を本邦の水域に立ち

⁹ 例えば、公害等調整委員会設置法7条2項、公安審査委員会設置法5条2項、警察法7条2項、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律30条4項等。

¹⁰ 塩崎・前掲注6・222頁以下参照。

入らせる者若しくは核原料物質若しくは核燃料物質の使用を行う者又はこれらの者が法人であるときはその役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）若しくはこれらの者の使用人その他の従業者」と、4号において、「前号に掲げる者の団体の役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）又は使用人その他の従業者」と規定している。このように原子力事業の関係者であることを委員長及び委員の欠格事由としているのは、2011年8月15日に閣議決定された「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」以来打ち出されてきた「規制と利用の分離」という方針を受け、規制対象者である原子力事業者から分離する趣旨と考えられる。

このように委員の消極要件を具体的に定めること自体は、他の3条委員会等においても比較的に見られるところであり、特に政治的中立性については、国家公安委員会、公安審査委員会について、3人以上が同一の政党に属する者となつてはならないとの要件がある（警察法7条5項、公安委員会設置法5条4項）。国家公務員法に基づく合議制機関である人事院の人事官についても、「任命の日以前五年間において、政党の役員、政治的顧問その他これらと同様な政治的影響力をもつ政党员であつた者又は任命の日以前五年間において、公選による国若しくは都道府県の公職の候補者となつた者は、人事院規則の定めるところにより、人事官となることはできない」とされ（国家公務員法5条4項）、また人事官のうち「二人が、同一政党に属し、又は同一の大学学部を卒業した者となることとなつてはならない」とされている（同法5条5項）。

規制対象者からの分離という点でいえば、かねてより国家公安委員会について「任命前五年間に警察又は検察の職務を行う職業的公務員の前歴のない者」（警察法7条1項）とされていた。2008年に設置された運輸安全委員会においても、航空運送事業者、鉄道事業者、海上運送事業者等について、原子力規制委員会の委員について今回設けられたのと類似の規定を設けられていたことが注目される¹¹。

なお、このように、消極要件について具体的に定められているのに対して、どのような人物を委員にすべきかという積極要件については、(1)概要で示したように「人格が高潔であ

¹¹ 運輸安全委員会設置法8条4項は、「次の各号のいずれかに該当する者は、委員長又は委員となることができない」とし、「航空運送事業者若しくは航空機若しくは航空機の装備品の製造、改造、整備若しくは販売の事業を営む者又はこれらの者が法人であるときはその役員...若しくはこれらの者の使用人その他の従業者」（3号）、「鉄道事業者若しくは軌道経営者若しくは鉄道若しくは軌道の用に供する車両、信号保安装置その他の陸運機器の製造、改造、整備若しくは販売の事業を営む者又はこれらの者が法人であるときはその役員...若しくはこれらの者の使用人その他の従業者」（4号）、「海上運送事業者若しくは港湾運送事業者若しくは船舶、船舶用機関若しくは船舶用品の製造、改造、整備若しくは販売の事業を営む者若しくはこれらの者が法人であるときはその役員...若しくはこれらの者の使用人その他の従業者又は水先人」（5号）、「前3号に掲げる事業者の団体の役員...又は使用人その他の従業者」（6号）と定める。

って、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者」（法7条1項）としか定められていない。このように積極要件について抽象的にしか定めていないのは他の3条委員会等についても同様であり、公正取引委員会について、「年齢が三十五年以上で、法律又は経済に関する学識経験のある者」（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律29条2項）、公安審査委員会について「人格が高潔であつて、団体の規制に関し公正な判断をすることができ、且つ、法律又は社会に関する学識経験を有する者」（公安審査委員会設置法5条1項）、運輸安全委員会について「委員会の所掌事務の遂行につき科学的かつ公正な判断を行うことができると認められる者」（運輸安全委員会設置法8条1項）というように、専門分野のみを指定して抽象的に定められているに止まる例が多く見られる。

他方で、対立する利益の調整が必要な中央労働委員会のように、委員を、使用者委員、労働者委員、公益委員に分けた上で、使用者委員と労働者委員は、それぞれ使用者団体、労働組合の推薦者を、公益委員は、厚生労働大臣が使用者委員及び労働者委員の同意を得て作成した委員候補者名簿記載者から両議院の同意を得て、任命するとされている例もある（労働組合法19条の3）。また、いわゆる番号法（「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」）は、特定個人情報保護委員会の委員について、「個人情報の保護に関する学識経験のある者、情報処理技術に関する学識経験のある者、社会保障制度又は税制に関する学識経験のある者、民間企業の実務に関して十分な知識と経験を有する者及び連合組織（地方自治法……第二百六十三条の三第一項の連合組織で同項の規定による届出をしたものをいう。）の推薦する者が含まれるものとする」としており（40条4項）、必ず、特定の分野の専門家が委員に含まれるようにしている。

原子力規制委員会においては、国会の議論では、原子炉・地震・放射線防護の専門家は基本的に入った方がよいという細野豪志大臣の答弁があり¹²、創設時には、原子炉の専門家が二人、地震の専門家が一人、放射線防護の専門家が一人、元外交官が一人任命されたが¹³、手続的に、あらかじめ議論を尽くした上で番号法のように法律等で専門分野を指定しておく仕組みも考えられるところであろう¹⁴。

¹² 第180回国会参議院環境委員会会議録第6号22頁。

¹³ 創設時の委員長及び委員は次の通り。田中俊一委員長（原子炉）、島崎邦彦委員（地震）、更田豊志委員（原子炉）、中村佳代子委員（放射線防護）、大島賢三委員（元外交官）。

¹⁴ 委員の数が限られている中で、どのような分野の専門家を委員とするかは重要な検討事項であろう。この点、高橋・前掲注2（「原子力規制法制的現状と課題」）24頁は、感染症予防法の定める入院措置等を命ずる際に諮問を受ける「感染症の審査に関する協議会」をモデルに、「委員の選任方法について、原子力安全を専門とする特定の分野のみならず、哲学・社会学・政治学・法律学等の専門家を入れることを制度的に確保する工夫が必要となろう。かつ、これらの領域を専門とする委員の下に、広く国民の人権保障、国民的合意の観点から政策をチェックする専門委員会を一定の期間ごとに開催することで、外部からのコントロールの一手段とすることが適当である」とする。

(4) 委員長による委員会の臨時代理

法10条4項の定める緊急時における委員長による臨時代理の定めも特徴的な規定である。この10条4項は、1から6号に当たる場合において、「委員長において特に緊急を要するため委員会を招集するいとまがないと認めるとき又は委員会の会議若しくは議事の定足数を欠いているときは、委員長は、当該各号に掲げる事項に関し、委員会を臨時に代理することができる」としており、具体的には、1号では、「原子力災害対策特別措置法第十五条第一項各号に該当する場合」において「同項の規定による原子力緊急事態の発生の認定、内閣総理大臣への報告並びに同条第二項の規定による公示及び同条第三項の規定による指示の案の提出」を、2号では、「原子力災害対策特別措置法第十五条第二項の規定による原子力緊急事態宣言があった時から同条第四項の規定による原子力緊急事態解除宣言があるまでの間にある場合」において「同法第二条第五号に規定する緊急事態応急対策に関すること」を、委員長が臨時代理をすることができる等とされている。

平常時の委員長の権限としては、会務を総理し、委員会を代表すること（6条2項）、委員会を招集すること（10条1項）、可否同数であった場合に委員長が議事を決することができること（10条3項）といったものであり、このような内容は他の3条委員会等の委員長とそれほど変わらない¹⁵。それに対して、10条4項の臨時代理の規定は、本来、合議でなされるべき委員会の意思決定を、特定の場合において、委員長個人に委ねることができるという他の3条委員会等には見られない特徴的な規定である¹⁶。

そもそも、合議制機関に緊急事態に対応する権限を付与することが妥当であるのかといった問題もある。この点はおいておくとしても、緊急事態に限定されるとはいえ、委員長が、本来は合議制機関の合議によりなされる決定を、単独で行うことができることを想定しなければならないとすると、委員長の人選においてそのようなことが可能な人物を選ぶ必要がある¹⁷。その点で、委員長については、通常の委員と任命手続、任命要件を変える必要があるようにも思われる¹⁸。

¹⁵ 会務を総理し、委員会を代表することについて、公害等調整委員会設置法6条3項、公安審査委員会設置法10条1項、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律33条1項等。可否同数の場合に委員長が決するところによることについて、公害等調整委員会設置法12条3項、公安審査委員会設置法11条2項、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律34条2項等。委員会の招集について、公害等調整委員会設置法12条1項、運輸安全委員会設置法11条1項等。

¹⁶ 委員会の独立性という観点からの当該規定の検討として、神崎一郎「行政委員会の意思決定」千葉大学法学論集28巻1・2号（2013年）171頁。

¹⁷ 国会の審議においては、危機的な状況では合議制は機能せず、委員長が全権を担い、一元的に判断する必要があるために、委員長は原子炉の専門家である必要があるとの答弁がなされている（第180回国会参議院環境委員会会議録第6号22頁（細野豪志））。この点について、金子・前掲注2 41頁を参照。

¹⁸ 神崎・前掲注16 180頁は、合議体の意思決定を委員長が一人で行った場合には、専門技術的判断の必要性や、その判断に対する政治的中立性の確保という行政委員会制度採用の政策的合理性が失われることが危惧されるものの、法律上定められた代理権発生の要件設定は、原子力規制行政の特殊性

(5) 公正性・中立性・透明性の確保のための内部規範・情報公開に関する規定

法11条は委員長及び委員の服務に関する定めであるが、このうち、1項の守秘義務、2項の政治活動の制限、3項の報酬を伴う他の業務への従事の制限は、他の3条委員会等においても一般的に置かれているところである¹⁹。それに対して、4項の内部規範に関する規定は他の3条委員会等にはみられないものである²⁰。

11条4項は、原子力規制委員会は、委員長及び委員の職務の中立公正に関し国民の疑惑又は不信を招くような行為を防止するため、委員長又は委員の研究に係る原子力事業者等からの寄附に関する情報の公開、委員長又は委員の地位にある間における原子力事業者等からの寄附の制限その他の委員長及び委員が遵守すべき内部規範を定め、これを公表しなければならないとしている。

この規定に基づいて、原子力規制委員会は「原子力規制委員会及び委員の倫理等に係る行動規範」（平成24年9月19日原子力規制委員会決定）というものを定めている。この行動規範においては、国家公務員倫理法3条及び国家公務員倫理規程1条から9条（倫理監督官に関する部分を除く。）並びに国家公務員倫理法6条から9条（国家公務員倫理審査委員会に関する部分を除く）を参酌し、国民の疑惑・不信を招くことなく職務を遂行するものとされているほか（1条）、やむを得ない場合を除いて株式の取引を自粛すること（2条）、在任中原子力事業者等からの寄附を受けてはならないこと（3条）、就任時に、直近3年間の個人の研究又は所属する研究室等に対する原子力事業者等からの寄附金額及び研究を指導していた学生の原子力事業者等への就職者数について、事業者等ごとに事業者等の名称とともに公表することが定められている（4条）。

もともと、こうした事業者との関係の規制や事業者との関係の内容の公開という手法は、少なくとも制度としては、原子力安全委員会の時代から一部導入されていた。すなわち、「安全審査における専門性・中立性・透明性に関する懇談会『意見の中間取りまとめ』」（平成20年11月10日）を受けて定められた「安全審査の進め方に関する対応方針」（平成21年4月23日原子力安全委員会決定）においては、原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会（以下、「専門審査会」という。）の審査委員について、「申請者となりうる者（事業者）や原子力関係機関、学協会等との関係に関連する参考情報を、任命後に原子力安全委員会に対して自己申告するよう求めることとする。また、一定期間ごとに、申告内容につい

という、原子力規制行政における専門的技術的判断の必要性やその判断に対する政治的中立性の確保という政策的合理性自体に内在するものと判断することができ、政策的合理性を失わせるということとはできないとしている。

¹⁹ 例えば、運輸安全委員会設置法12条は、同じく、1項で守秘義務、2項で政治活動の制限、3項で報酬を伴う他の業務への従事の制限について定めている。また、番号法47条、48条等も参照。

²⁰ なお、以下で引用する原子力規制委員会関係文書については、それぞれ原子力規制委員会のウェブサイト上の原子力規制委員会設置法関連の箇所

（http://www.nsr.go.jp/disclosure/committee/kettei/01/01_02.html）で入手することができる。

て変更がある場合はその内容について申告を求める」とし、「原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員による自己申告の実施要領」（平成21年7月13日原子力安全委員会決定）は自己申告された情報の一部公開について定めていた（もっとも実際には公開されていなかった）²¹。こうした任用の際の自己申告と公開に関する制度は、原子力規制委員会の体制においても、委員長及び委員のみならず、専門審査会委員（「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の委員の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（平成26年2月5日原子力規制委員会決定））や、意見を聴取する外部有識者（「原子力規制委員会が、電気事業者等に対する原子力安全規制等に関する決定を行うに当たり、参考として、外部有識者から意見を聴くにあたっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（平成24年10月10日原子力規制委員会決定））についても行われている。ただ、原子力安全委員会時代には、自己申告内容が、①規制行政庁との関係、②原子力関係機関との関係、③原子力関係学協会との関係、④申請者となり得る事業者との関係であったところ²²、現在の制度においては、規制行政庁、原子力関係学協会が含まれていないといった違いがある。また、共同研究・研究支援等に関する事項については、個別案件について審議する部会の構成員となる場合にのみ申告を求められ、また公開もされないこととされていたので²³、この点に関してはより厳しくなっているという印象を受ける。

次に、法25条は、「原子力規制委員会は、国民の知る権利の保障に資するため、その保有する情報の公開を徹底することにより、その運営の透明性を確保しなければならない」としている。この規定との関係は必ずしも明確ではないが、情報の公開等について「原子力規制委員会の業務運営の透明性の確保のための方針」（平成24年9月19日原子力規制委員会決定（平成25年2月6日改正））が定められている。

この方針の第2章2においては、「公開議論の徹底」として、「委員会で行われる規制の内容について議論する会議（日程や現状の報告等の事務的な情報共有に関するものは除く。）については、その形式を問わず、原則としてその内容を公開するとともに、被規制者等との間で行われる規制に関連する内容及び手続の議論についても、記録を残し、原則公開する」とされ、特に被規制者との接触に焦点を当てて規制している。

さらに、方針第4章1(1)では、委員については、面談について、「委員は、被規制者等と面談を行う場合には、事前に面会の予約を要することとする。面談の予約及び実施状況は、記録として残し、公開する。面談には、緊急時等のやむを得ない場合を除き、規制庁職

²¹ 原子力安全委員会時代の自己申告制度とその内容の公開について、高橋・前掲注2（「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」）420頁（注59）参照。

²² 「原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の審査委員による自己申告の実施要領」（平成21年7月13日原子力安全委員会決定）参照。

²³ 注22の実施要領参照。

員を同席させ、別表 1 の⑤に該当する面談の内容については、第 3 章 2 にしたがって公開する。儀礼上の挨拶等の規制の議論を行わないものについては、別表 1 の⑤に該当する面談ではないものの、儀礼的な挨拶等の途中で規制に関連する内容の議論に及びそうになった場合には、後日改めて面談を設定するか、当該面談を公開する面談として取り扱うこととして議論に応じる」とされ、かなり具体的かつ詳細に規律がなされている。

この被規制者との接触の問題について次の 2 つの点を指摘しておきたい。第一に、これは非公式の接触を禁じるものであるということである。この点、J R 西日本福知山線脱線事故において、事故調査委員による調査報告の漏洩が問題となった際、運輸安全委員会設置法 15 条は²⁴、事故等の原因に関係がある者と密接な関係を有する場合における調査への従事の制限を定めるのみであったため、非公式接触を禁じることができないという問題が指摘されていたところである²⁵。委員は職権行使の独立性が認められているが、この規定により、非公式接触が禁じられることになる。もっとも、逆にいえば、公式な接触自体は制限されていないということになる。

第二に、このような接触に関する規制については、国家公務員制度改革基本法に先例があるということである。国家公務員制度改革基本法 5 条 3 項は、「政府は、政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資するため、次に掲げる措置を講ずるものとする」とし、その 1 号として「職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする」とし、この場合において、当該接触が個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする」とし、2 号として「前号の措置のほか、各般の行政過程に係る記録の作成、保存その他の管理が適切に行われるようにするための措置その他の措置を講ずるものとする」として、政治家と公務員との接触の規制について規定している²⁶。

(6) 職権行使の独立性と原子力災害対策本部長の指示権

独立性は、専門技術的判断をする際の公正性・中立性を担保するための前提条件とも考えられる。そうした独立性を担保するための規定としては、5 条に、委員長及び委員は独立し

²⁴ 運輸安全委員会設置法 15 条 1 項は、「委員会は、委員長、委員又は専門委員が航空事故等、鉄道事故等又は船舶事故等（以下「事故等」という。）の原因...に関係があるおそれのある者と密接な関係を有すると認めるときは、当該委員長、委員又は専門委員を当該事故等に関する調査（以下「事故等調査」という。）に従事させてはならないとし、同 2 項は「前項の委員長又は委員は、当該事故等調査に関する委員会の会議に出席することができない」とする。

²⁵ 宇賀克也「運輸安全委員会の現状と課題」ジュリスト 1399 号（2010 年）20 頁。

²⁶ なお、政官接触規制の詳細については、正木宏長「政官接触の規制に関する一考察」立命館法学 321・322 号（2008 年）405 頁参照。

て職権を行うという規定が置かれている。また、8条で任期が定められ、罷免については、9条において、内閣総理大臣は、7条7項の欠格事由に該当するに至った場合のほか、心身の故障や職務上の義務違反等を理由に罷免することができるが、その場合には国会同意を要するとされ、手厚い身分保障がなされており、それらが独立した職権行使を担保する仕組みとなっている。このような職権行使の独立性に関する規定は、(1)概要で触れたように、他の行政委員会等について一般的に置かれているものであり²⁷、原子力規制委員会に特徴的なものではない。

原子力規制委員会の独立性に関して、特に指摘すべきは、原子力災害対策特別措置法に置かれた、原子力災害対策本部長の指示権とその制限に関する規定の存在である²⁸。

原子力災害対策特別措置法20条2項は、「原子力災害対策本部長は、当該原子力災害対策本部の緊急事態応急対策実施区域及び原子力災害事後対策実施区域における緊急事態応急対策等を的確かつ迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において、関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びに原子力事業者に対し、必要な指示をすることができる」としており、この特定の場合において、原子力災害対策本部長は原子力規制委員会に対して指示権を有しているということになり、その意味で、原子力規制委員会の職権行使の独立性は制限されることになる。しかし、他方で、同3項は「前項に規定する原子力災害対策本部長の指示は、原子力規制委員会がその所掌に属する事務に関して専ら技術的及び専門的な知見に基づいて原子力施設の安全の確保のために行うべき判断の内容に係る事項については、対象としない」とし、技術的・専門的な知見に基づく判断については指示の対象とならないとしており、原子力災害対策本部長の原子力規制委員会に対する指示権に制限を加えている²⁹。

(7) 専門人材の確保・育成

(5)-(6)とも関係するが、公正性・中立性、独立性の確保という目的を達成するための専門人材の確保について色々な措置がとられることが予定されている点も特徴的である。

法附則6条は、原子力規制庁の職員として、優秀かつ意欲的な人材を継続的に確保するため、処遇の充実をはかり、新規採用のほか、第三者として意見を述べる職に登用すること、

²⁷ 行政委員会の職権行使の独立性に関する一般的な説明として、宇賀・前掲注7 185頁以下。

²⁸ 原子力災害対策特別措置法は、その17条1項において「原子力災害対策本部の長は、原子力災害対策本部長とし、内閣総理大臣（内閣総理大臣に事故があるときは、そのあらかじめ指定する国務大臣）をもって充てる」としており、通常は内閣総理大臣が原子力災害対策本部長となる。

²⁹ 自民党・公明党案では、原子炉等に関する判断については、高度の専門技術性が求められるものであることから、この指示権について原子力規制委員会に関するものについて削除するとされ、与野党協議の結果、指示権を認めつつも、技術的・専門的な知見に基づく判断については指示の対象とならないとすることとされた。この点について、金子・前掲注2 45頁。

留学等により人材交流を行うこと，研修体制を整備すること，財源を確保し，勘定区分を導入することとしている（1項）。

職員の配置転換や再就職については規制がなされている。法附則6条2項においては、「原子力規制庁の職員については，原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から，原子力規制庁の幹部職員のみならずそれ以外の職員についても，原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めないこととする」とされ（いわゆるノーリターンルール），また，3項においては，「原子力規制庁の職員については，原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から，その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制することとするものとする」とされている。

いわゆるノーリターンルールに関しては，金融監督庁発足当時に，金融と財政の分離の観点から，導入されたが，その後事実上撤廃されている³⁰。

³⁰ 日本経済新聞1997年6月17日朝刊3面，同2009年7月4日朝刊4面。

第5章

高レベル放射性廃棄物の最終処分に関する 近時の動向と課題

日本大学法学部教授
友 岡 史 仁

I はじめに

放射性廃棄物とは、一般には原子炉施設を含む核関連施設から発生する廃棄物を指すが¹、ここでは、そのうち一定濃度の放射能に汚染されたそれに該当するものをいう。さらにこれは、放射能濃度が半分になるための期間（「半減期」と称する）が超長期にわたるのが高レベル、比較的短期間で済むのが低レベルの二つの放射性廃棄物に分けられる。もともと、「半減期」が高レベルほどではないが低レベル以上の長期にわたる、いわゆる中間的な放射性廃棄物も存することから（詳細は後述）、この二種類をもって絶対とするわけではない。しかし、いずれにせよ、「半減期」に達するまで当該廃棄物から放射能が放出される期間は、人の管理下に置き（以下、これを「管理」という）、その管理下から離れ、人間の生活環境から途絶された場所に最終的に処分される状態（以下、これを「最終処分」という）に置くプロセスが想定されている。上記の高・低は、このプロセスにおける最終処分に係る制度的課題に応じて区分されている。

以上にあつて、高・低いずれのレベルの放射性廃棄物であっても、最終処分の仕方が中心的な課題となる訳だが、本報告書では、このうち「地層処分」と呼ばれる処分方法が採られる高レベル放射性廃棄物について検討する。

現在、「地層処分」は、該当廃棄物をガラス固形化した後、発熱密度の低減を図るために一定期間貯蔵した上で深地層に半永久的に処分する方法であり、技術としては世界的に標準化しているといつてよい。むしろ、これまでに最も問題とされてきたのは、最終処分地の選定に係るプロセスの在り方である。これまでも、このプロセスは、法律学からはもちろんのこと、それ以外の「専門知」の民主化（＝例えば周辺住民や広く一般国民であつて非専門家との間の対話と理解促進）という問題をもはらむ点から、重要な課題として捉えられてきた。これとともに、わが国の場合は、特に2011年3月11日に発生した東日本大震災に伴う東京電力福島第一原発事故（以下、「東電福島第一原発事故」という）を契機に、原子力政策の大幅な見直しが着手されたにもかかわらず、原発の稼働・停止を問わずその設置により必然的に生じる放射性廃棄物については、積極的な原子力利用政策の転換が仮に迫られたとしても、半永久的に最終処分に係る問題が残るといっても過言でない。したがって、この問題は現在生存する者が輩出した廃棄物を後世にも継承されることを意味するため（いわゆる“世代間の公正”²）、このことをどのようにとらえるべきか、という制度設計の次元を超えた最終処分の在り方が重要な問題となる。

¹ ここでのイメージは、核燃料サイクルに係る一連の関連施設からの廃棄物を指す。エネルギー産業の重要な問題意識として、友岡史仁『要説 経済行政法』（弘文堂、2015年）226頁以下においても触れた。

² この点の考察として、例えば、寺本剛「科学技術の長期的リスクと世代間の構成——高レベル放射性廃棄物の処理方法をめぐって——」社会と倫理27号（2012年）121頁以下参照。この問題は、倫理学（環境倫理学）上の課題でもあろう。

以上にあつて、本報告書では、上記に掲げた高レベル放射性廃棄物の最終処分に係る諸課題の重要性に照らしつつ、第一に、現行関連諸制度である特定放射性廃棄物の処分に関する法律（以下、「特廃法」という）に焦点を絞り、その制度構造を概観するとともに（Ⅱ）、第二に、東電福島第一原発事故の経緯および経済産業省において議論されている最終処分の在り方そのもののテーマの経緯と諸課題について（Ⅲ）、それぞれ取り上げることにしたい。

Ⅱ 特廃法の制度構造³

1. 全体構造（概要）

特廃法における規制構造の概要については、次のように整理できる⁴。

第一に、特廃法2条1項は、規制対象となる「特定放射性廃棄物」を二種類に分けている。①第一種特定放射性廃棄物は、「残存物を固形化した物」および「代替取得により取得した物」（2条8項1・2号）であり、②第二種特定放射性廃棄物を「使用済燃料の再処理等…に伴い使用済燃料、分離有用物質又は残存物によって汚染された物を固型化し、又は容器に封入した物……であつて、長期間にわたり環境に影響を及ぼすおそれがあるものとして政令で定めるもの」（同条9項）である。

特廃法制定当初、特定放射性廃棄物は、以上のような二種類に分けられることはせず、単に「使用済燃料の再処理後に残存する物を固形化したもの」と規定されていた（旧2条1項）。しかし、平成19年法律第84号による同法の改正に伴い、使用済燃料の再処理やウラン・プルトニウムの燃料加工の工程から発生する「超半減期低発熱放射性廃棄物」またはT R U廃棄物と称された放射性廃棄物および海外での再処理に伴い発生したT R U廃棄物と一定基準に基づき交換され変換された放射性廃棄物⁵を、それぞれ特廃法の射程に置き、「地層処分」を前提とした最終処分方法を選択したことに伴い、放射性廃棄物を二種類の概念に分けたものである。この場合、①第一種特定放射性廃棄物は、従前より原子炉施設を中心にそこから排出された放射性廃棄物と並び、国外において再処理された後固形化した物を代替取得した物を、②第二種特定放射性廃棄物は「地層処分」の対象となるT R U廃棄物を、それぞれ指す。したがって、T R U廃棄物は、低レベルとして非「地層処分」の対象とすることは適当でないとされることとなった。

第二に、特廃法2条2項が最終処分の概念を定義しており、「地下三百メートル以上の政

³ 友岡史仁「放射性廃棄物の地層処分をめぐる制度的課題」日本法学72巻3号（2006年）257頁以下参照。高レベル放射性廃棄物の最終処分に係る全体の諸論点をまとめたものとして、山口聡「高レベル放射性廃棄物最終処分施設の立地選定をめぐる問題」レファレンス709号（2010年）97頁以下参照。

⁴ 本法のほか、「高レベル放射性廃棄物」そのものを法文により定義する場合がある。独立行政法人日本原子力研究開発機構法2条7項は、「高レベル放射性廃棄物」を「使用済燃料から核燃料物質その他の有用物質を分離した後に残存する物（固型化したものを含む。）をいう」と定義する。

⁵ 本廃棄物について、特廃法改正前の背景事実については、友岡・前掲注3 264頁以下参照。

令で定める深さの地層において、特定放射性廃棄物及びこれによって汚染された物が飛散し、流出し、又は地下に浸透することがないように必要な措置を講じて安全かつ確実に埋設することにより、特定放射性廃棄物を最終的に処分することをいう」とされている。これは、同法制定当初から定義された概念であり、わが国ではいわゆる「地層処分」を最終処分方法であると法的に確定した根拠となる。ただし、このことが立法上他の処分方法を決する趣旨でないことは、後述する。

第三に、最終処分を計画的かつ確実に実施させるための方策を、基本方針という形で明確化することが要求される。そこで、特廃法3条は、経済産業大臣が「特定放射性廃棄物の最終処分を計画的かつ確実に実施させるため、特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針……を定め、これを公表しなければならない」と規定し（3条1項）、基本方針に即して、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する計画」（同法では「最終処分計画」と称する）を策定し公表することが義務付けられている（4条1項）。

この基本方針において、関係住民の同意に向けた理解（パブリックアクセプタンス）増進のための施策（3条2項3号）や最終処分に係る技術の開発に関する事項（同項5号）が公表されるものとしており、基本方針に即して5年ごとに10年を1期として策定される最終処分計画の中で特定放射性廃棄物の量とその見込（4条2項1号）や施設の規模・能力に関する事項（同項2号）が定められるものとしている。

第四に、最終処分の実施主体者は、原子力発電環境整備機構（以下、「NUMO」という）である（16条）。同機構は上記に触れた最終処分計画に従い、当該処分の実施に関する計画（特廃法は「実施計画」と称する）を作成し、経済産業大臣の承認を受けるものとしており、この計画に対し同大臣が必要と認めるときは変更命令権を付与している（5条1・3項）。

2 NUMOの諸業務

1にも取り上げたように、特廃法は最終処分の実施主体者をNUMOと規定する。そこで、以下では同法に掲げるNUMOに係る組織につき、その制度概要に触れておく。

(1) 組織に係る諸規定

特廃法は「機構を設立するには、特定放射性廃棄物の最終処分について学識経験を有する者七人以上が発起人となることを必要とする」（39条）と規定し、よってNUMOは経済産業大臣が民間の発意によってその設立を認可すると規定される認可法人である（41条）⁶。

このように、民間主体とはせずに専門知を有する者が実施主体者の設立に関与したことは、

⁶ 特廃法制定以前から、実施主体者の設立に対する国の十分な関与が確保されるためには、「特殊法人、少なくとも認可法人としての設立」が望ましいとの主張が見られた。高橋滋『先端技術の行政法理』（岩波書店、1998年）75頁参照。

高レベル放射性廃棄物が長期にわたり一定の管理下に置かれることに鑑み、営利的要素を排除し科学技術の専門知に根差した最終処分の在り方を示す制度設計を行っているものといえる。

なお、これらの規定に関連して、経済産業大臣がNUMOに対する業務監督に係る必要な命令を行うことができるものとし（69条）、業務に関する報告義務、事業場への立入りに係る諸権限も付与されている（70条）。

NUMOの解散については、「別に法律で定める」（71条）と規定しているが、現時点において法律は未制定である。

(2) 候補地選定過程への関与

NUMOは、第一種・第二種各特定放射性廃棄物に係る業務を行うものとされる。その業務とは、概要調査地区等⁷の選定を行うこと、廃棄物の最終処分を行うこと、最終処分を終了した後の当該最終処分施設の閉鎖とその後の当該施設が所在した区域の管理を行うこと、拠出金を徴収すること、等である（56条1項1号イ・ハーホ、同項2号イ、ハーホ）。

他方、業務の運営に当たり、NUMOは「適切な情報の公開により業務の運営における透明性を確保するとともに、概要調査地区等及び最終処分施設の周辺の地域の住民等の理解と協力を得よう努めなければならない」とされており（60条）、努力義務にとどまっているとはいえ（この評価は、後述Ⅲ2(2)）、周辺地域の住民等の理解の増進については、NUMOが主体となるべく規定し、パブリックアクセプタンスをその業務の一環として位置付けている点が特徴的といえよう。

(3) 拠出金との関係

特廃法は、拠出金について、NUMOが「最終処分業務に必要な費用の支出に充てるため、最終処分積立金として積み立てなければならない」とし（58条1項）、この積立金は指定法人の管理下に置かれる一方（同条2項）、最終処分業務の実施に必要な費用の支出に充てるため、経済産業大臣の承認を受けて、取り戻されることを可能としている（59条）。

この拠出金は、①発電用原子炉設置者が使用済燃料の再処理を行った後に生ずる第一種特定放射性廃棄物、②発電用原子炉設置者が輸入しおよび再処理施設等設置者が行った使用済燃料の再処理等に伴い生ずる第二種特定放射性廃棄物のそれぞれに係る各最終処分業務に必要な費用に充てるために拠出されるものである。この場合、特廃法は出資主体について、第一種特定放射性廃棄物および輸入した第二種特定放射性廃棄物については発電用原子炉設置者（11条1項・11条の2第1項1号）、および、再処理施設設置者（11条の2第1項2号）がそれに当たる旨、明文をもって規定されている。拠出金は、発電用原子炉設置者等が各年ごとにNUMOに納付することとなっている（14条1項）。最終処分業務に必要な支出を行

⁷ 正式なプロセスの流れとして、特廃法は、NUMOが選定すべき地区を、概要調査地区（6条）、精密調査地区（7条）、そして最終処分施設建設地（8条）に分けている。

うため、拠出金の積立が必要とされるところ、この積立および管理は、経済産業大臣が指定する法人が行うこととされており（58条1～3項）、実際は、公益財団法人原子力環境整備促進・資金管理センターがこれを担っており、同センターが「最終処分資金管理規程」を策定し、そこに設置が規定される最終処分積立金運用委員会が資金運用の第三者的なチェックを担っている⁸。

（4）施設設置規制について

施設の設置は、NUMOが「最終処分施設建設地において、最終処分施設を設置するものとする」（9条）と規定しているが、当該施設の設置に関し必要な事項は省令に委任されている（10条）。もっとも、現時点においてどの程度の施設が設置要件として必要とされるかは、明文による規定が存在しているわけではない。これは、そもそもNUMOの業務を行う場合の安全確保に係る規制が、別に法律で定めるところによるとされていながら（20条）、実際にはその法律が制定されていない点ともかかわるものである。

このほか、特廃法は、NUMOが最終処分の実施を行わなければならないこと（16条）、そして、当該施設を省令で定める基準に適合していることについて、経済産業大臣の確認を受けた時に限り「閉鎖することができる」と規定している（17条）。しかしながら、この規定では、閉鎖の判断は同大臣の裁量によるため、場合によっては閉鎖が行われずに（すなわち、最終処分は実施せずに）、放射性廃棄物の管理が半永久的に継続される可能性は、法文上論理的に想定できよう⁹。

Ⅲ 地層処分に係る近時の動向と課題

1. 見直しの経緯

東電福島第一原発事故以降、放射性廃棄物の最終処分問題は、そのことが未解決であることをもって原子力政策そのものを否定的にとらえる一つの根拠とされてきた（「トイレなきマンション」がその例）。実際、当該事故以前から、長らく最終処分問題は、技術面からの研究とその立地選定が進められてはいたものの、各自治体の特廃法の定める第一段階である

⁸ ちなみに、本報告書執筆者は、2015年3月に本研究所より、交告尚史東京大学教授および五十嵐智芳同研究所研究員（当時）とスウェーデンの原子力規制機関である放射線安全庁（SSM）における聞き取り調査を行った。その際に得た知見の一つとして、高レベル放射性廃棄物に係る拠出金の管理主体は、「国の執行機関」として位置付けられ、実際の拠出金支出はSSMの決定によるところとされている点は、NUMOに係る特廃法上の位置付けとは異にしていることが注目された。このあたりの制度概要も含め、交告尚史「スウェーデンの放射性廃棄物基金について」日本エネルギー法研究所月報233号（2015年）1頁以下参照。

⁹ このような管理は、数十年～数百年の間、廃棄物を暫定的に保管する「暫定保管」という概念を指す。このことは、中間とりまとめ5頁に触れられているほか、すでに、「高レベル放射性廃棄物の処分について」と題する日本学術会議から原子力委員会（当時）に手交された「回答」の中でも触れられているところであった。同会議が行った「回答」については、例えば、今田高俊＝舩橋晴俊「高レベル放射性廃棄物をめぐる新たな議論の枠組み——日本学術会議からの提言」科学82巻12号（2012年）1295頁以下参照。

概要調査地区に係る選定手続の一環として行われる「文献調査」（特廃法6条）の申込みを控えてきたように¹⁰、実際に制度が進展する素地が整っていないという問題があった。

加えて、特廃法は、文献調査の実施主体をNUMOとは規定するものの、同法において調査対象となる地区を決めるプロセスが規定されておらず、基本方針においてはじめて定められる（3条2項2号）。そこで、本報告書執筆時点における基本方針となる「特定放射性廃棄物に関する基本方針」（平成27年5月22日閣議決定）「第2 概要調査地区等の選定に関する事項」によれば、①国が「安全性の確保を重視した選定が重要であるという認識に基づき、科学的により適性が高いと考えられる地域（科学的有望地）を示すこと等を通じ、国民及び関係住民の理解と協力を得ることに努めるもの」、②NUMOによる「調査の実施その他の活動に対する理解と協力について、その活動の状況を踏まえ、関係地方公共団体に申し入れるもの」とし、国による率先した候補地選定に係る手続を打ち出したことを意味しよう。

以上との絡みにおいて、当該基本方針の公表前において、平成26年5月には、事故以降の新たな候補地選定のためのプロセスという視角から、経済産業省・総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会原子力小委員会放射性廃棄物WGによって「放射性廃棄物WG 中間とりまとめ」（2014年5月）が公表されたことである。すなわち、この「中間とりまとめ」によれば、「最終処分」の方法について、それが「可逆性・回収可能性を担保し、将来世代も含めて最終処分に関する意思決定を見直せる仕組みとすることが必要不可欠であると考え」（10頁）とし、これによって、特廃法が前提とする地層処分を絶対視しないことが明言され、このことから、わが国がこれまでに培ってきた地層処分技術について、あらためてその実現性への疑問として一石を投ずる問題意識を窺うことができ、ひいては、高レベル放射性廃棄物の最終処分に係る制度それ自体の根幹を改めて問い直すものとして評価できよう。

以下では、その公表された「中間とりまとめ」の内容を概観するとともに、そこに掲げられている諸課題について列挙したうえで、問題点を改めて検討することにした。

2. 課題抽出

(1) 「中間とりまとめ」の概要

高レベル放射性廃棄物の最終処分に係る候補地選定は、最も重要な政策課題であり、かつ、このプロセスは、先述のようにまさにパブリックアクセプタンスとしての重要な課題である。もっとも、これはわが国にのみ特有の事情ではなく、他の原発保有国においても同様の課題を抱えており、最終処分方法を含め、何をもって正当とすべきかといった解を有するものではないことから、各国がその諸事情に従い、試行されているのが現状である¹¹。

¹⁰ 実態として、例えば、山口・前掲注3 112頁に掲げる表参照。

¹¹ 「中間とりまとめ」において具体的に列挙された諸国として、候補地が具体的に選定されているフィンランドおよびスウェーデンのほか、フランスおよびイギリスの例が挙げられている。イギリスに

そこで、わが国にあって、「中間とりまとめ」において取り上げられている候補地選定プロセスに係る現代的課題としては、概要を次のように整理できる。

第一に、「中間とりまとめ」全体に通ずる基本理念は、「最終処分の問題が原子力利用における避けて通れない課題の1つである」との認識の下、国やNUMOが「最終処分事業の必要性やその進め方について、都道府県や市町村とも意思疎通を図りつつ、全国大での理解促進に努めることで、社会的支持の獲得に向けて最大限の取組を進めていく」ことにある¹²。

第二に、これまでの特廃法に基づく候補地選定に係る取組に対する改善についてである。このことにつき、以下を列挙している。

- ① 「地域の地質環境特性を科学的見地から説明し、立地への理解を求めるべき」であり、この場合、科学的妥当性について、国が前面に立って説明責任を果たしていくべき¹³。
- ② 「地域による主体的な検討と判断の上で選定されるべき」であり、「文献調査受け入れを決定する前段階から、継続的に、地域住民に適切に情報提供がなされ、地域住民の意見が処分事業に反映される仕組みを整備していくことが必要」である¹⁴。
- ③ 「施設受入地域の持続的発展に資する支援策を国が自治体と協力して検討、実施していくべき」であり、「国が、地域のニーズを踏まえた上で、当該地域の持続的発展に資するような総合的な支援策を政府一体で検討していくことが必要」である¹⁵。

第三に、従前の処分推進体制（ガバナンス）の具体的な改善についてである。このことにつき、以下を列挙している。

- ① 「NUMOの組織ガバナンスの抜本的改善は不可欠」であるとして、「NUMOの事業目標やこれを踏まえた取り組みの内容・効果・効率をしっかりとチェックし、組織ガバナンスを含め改善を促していくことが必要」である¹⁶。
- ② 処分事業の信頼性を確保する上で、「“行司役”的視点に立った第三者評価が不可欠」との理解の下、特に国が「実施官庁や規制機関とは独立した立場から評価・助言を行う組織」の設置について検討すべき¹⁷である。

については、友岡史仁「イギリスにおける原子力行政と放射性廃棄物処分」季刊環境法研究170号（2013年）107頁以下、特に113頁以下において言及する機会を得た。これらの国々を含めた高レベル放射性廃棄物に関するガバナンスの実態に係る論考集として、See Achim Brunnengräber et al. (eds.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (Springer, 2015)。

¹² 中間とりまとめ21頁参照。

¹³ 中間とりまとめ24頁参照。

¹⁴ 中間とりまとめ26頁参照。

¹⁵ 中間とりまとめ28頁参照。

¹⁶ 中間とりまとめ30頁参照。

¹⁷ 中間とりまとめ31頁参照。

(2) 国のイニシアティブについて

以上に取り上げた「中間とりまとめ」に係る諸点は、従来、NUMOを中心に行われるが、特廃法に定められた調査スタート時となる「文献調査」の段階においてすら、調査の受け入れがままならない状況が続いている。

そこで、このことへの対応策として、NUMOよりも、国が候補地選定プロセスを率先して進めるべきとの認識が生まれてくるのは当然であるが、このような認識は「中間とりまとめ」において国が行うべき具体的な行動の在り方として、

- ① 処分地の進め方において説明責任を果たすこと、
- ② 支援策を講ずること、
- ③ 「技術的・社会的信頼を確保するための方策を最大限講じていくとともに、そのための体制を構築し、最終処分問題の解決に向け、前面に立って取り組む必要がある」こと

¹⁸,

等と具体的な行動方針を掲げていることに表れている。この意味において、特廃法に基づき行政庁による一定の関与が担保されているとはいえ、NUMOという民間事業者主体の組織に委ねることへの課題はすでに認識されていたといえよう。この点、同法60条がNUMOの業務運営について、「概要調査地区等及び最終処分施設の周辺の地域の住民等の理解と協力を得るように努めなければならない」とするのみであり、当該地区さえ確定していない段階では、そもそもNUMOが潜在的な候補地域にある住民との接点を持つことを法的に担保しているわけではない。これは、「中間とりまとめ」でも認識されているが、候補地が自ら応募することを前提とし、実質的には、いわば同地が責任を一方的に負うという意味合いがあるといつてよく、このような消極的制度設計は、「中間とりまとめ」の従前の取組改善を提言する契機ともなる重要な変貌を遂げた一面といえるだろう。

(3) 専門知との関係

他方、本研究班の主要テーマである「専門知」の在り方という視点から、この高レベル放射性廃棄物の「最終処分」に係る課題をとらえた場合、科学的妥当性を候補地選定の進め方の重要視点としていることは、極めて重要な問題意識の改善点といえるのではないだろうか。従前の特廃法が準備する選定プロセスは、この点の認識はまったく各自治体の総意に委ねられており、自発的な応募のインセンティブとして交付金という手段が用いられてきたことはあるものの、それ自体が受入れという客観的根拠では当然ない。したがって、「中間とりまとめ」では、この手段について『なぜここか』の説明が困難であったことから、『交付金目当て』との批判があった」ことを指摘した上で、「科学的知見を優先した処分地選定を進めていくべき」という論理展開へと方針を転換した¹⁹。

¹⁸ 中間とりまとめ29頁参照。

¹⁹ 中間とりまとめ28頁参照。

しかし、そもそも、交付金については、特廃法が直接関係するものではなく、発電用施設周辺地域整備法に基づく国による別の制度（7条）であり²⁰、この交付金制度は、地域振興を狙いとして重視される制度ではあるものの²¹、候補地選定の理解を促進させる直接的な効果を引き出せないという現時点での結果に着目し、さらには、原子炉施設の新規立地とは異なり、この選定によっていわば半永久的にその場所に放射性廃棄物が存在するという認識は、金銭面における振興策の必要性とは分離して候補地選定という最終目標を追求することの必要性を物語るものといえるのではないか²²。

そこで、このような失敗に照らせば、「中間とりまとめ」の発想は、「専門知」に照らした客観的事実の積み重ねによって、当該土地を候補地とする決断を促すという発想によるものと総括でき、それは、特廃法が有する課題を斟酌した制度運用の在り方と思われる²³。

(4) 地層処分安全性について

以上にあっても、依然課題として残るのは、これまでの研究成果の累積から得られた「地層処分」という結論をめぐる点にある。加えて、Ⅱ 2 (4)にも触れたように、特廃法上、NUMOが行う業務について、その安全の確保のための規制が別途法律によるところとされるため（20条）、これが具体化されていない以上は、そもそも、「地層処分」について、どの程度の安全性が担保されていることが適法というべきかは不明確であり、低レベル放射性廃棄物に係る核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律における事業許可（51条の2以下）とは全く異なる制度設計を要するといつてよい。その意味では、「地層処分」がそもそも超長期にわたることに伴い、いかなる基準をもって安全性を担保することになるかにつき、確立した技術を前提とする特廃法の限界が見えていよう。ここに、専門知に係る社会的信頼性を担保する仕組みによって可とし得るか、という議論の余地を残す場面が依然存することになる²⁴。

²⁰ 同法は、2条において「発電用施設」の中に「原子力発電に使用される核燃料物質の再処理施設その他の原子力発電所と密接な関連を有する施設で、政令で定めるものをいう」と規定し（2条）、同法施行令3条13号の定義において、特廃法2条14項に規定する最終処分施設を含めている。

²¹ 処分施設について地域振興策の実施は不可欠であるとの視点については、高橋・前掲注6 75頁以下参照。

²² 文献調査の応募に係る高知県安芸郡東洋町の事例を取り上げ、社会的に分析したものとして、松本三和夫『テクノサイエンス・リスクと社会学——科学社会学の新たな展開』（東京大学出版会、2009年）249頁以下参照。なお、同町の場合、町長が応募したことに対する連鎖的な反対運動へとつながったが、同書の分析の一つとして、町長単独で応募可能という形式をとっている点を一般論の観点から問題視している（255頁）。自治体の長も民主的プロセスを経由して選ばれた者ではあるものの、議会等他の民主的機関を含めたパブリックアクセプタンスの必要性を物語るものといえる。

²³ このような問題意識の下、ドイツおよびスイスとの比較を行ったものとして、薄井一成「科学技術と市民的自由——高レベル廃棄物最終処分場立地選定問題をを中心に——」日本エネルギー法研究所『原子力施設の立地と規制に係る法制度の在り方に関する総合的検討——平成18・19年度原子力施設の立地・規制に係る法的問題研究判報告書——』（JELIRNo. 117）（2009年）55頁以下参照。

²⁴ これまで、地層処分に関する地質学の観点からの研究書として、島崎英彦＝新藤静夫＝吉田鎮男編『放射性廃棄物と地質科学——地層処分の現状と課題』（東京大学出版会、1995年）がある。同書で

以上の点に関連した従前の国レベルの議論に係る経緯を列記すれば、特廃法制定以降、次のようになっている²⁵。

- ① 原子力安全委員会放射性廃棄物安全規制専門部会「高レベル放射性廃棄物に係る安全規制の基本的考え方について（第一次報告）」（2000年11月6日、原子力安全委員会了承）は、該当処分場に関する安全確保原則（長期的安全確保対策、安全評価等による安全確認）、安全確保の考え方、その他その後のスケジュールを示していた。
- ② 原子力安全委員会放射性廃棄物・廃止措置専門部会「放射性廃棄物処分の安全規制における共通的な重要事項について」（2004年6月10日、原子力安全委員会了承）は、放射線防護上の管理終了後における安全評価の基本指針が示されていた。
- ③ 総合資源エネルギー調査会・原子力安全保安部会・放射性廃棄物安全小委員会「放射性廃棄物の地層処分に係る安全規制制度のあり方について」（2006年9月11日）は、「地層処分」に係る安全規制について示すものであり、「国による安全確認の手続き、事業期間中の事業実施主体の義務等の多くの部分は、現行の原子炉等規制法の関連規定を参考にすることが適当と考えられる」（13頁）としていた。

こうした経過に照らして見ると、「中間とりまとめ」は、国際的な認識として「地層処分の安全性についていまだ不確実性があることも認識されて」いることを率直に認めつつ²⁶、むしろ、他の処分方法である「可逆性・回収可能性」を担保することを、一つの大きな柱としているように思われる点が、大きな特徴といえるだろう。

他方、学術レベルにおいても、安全性の担保については、長期的な安全性が評価されるために必要な地下水シナリオにおいて地質構造が高精度で解明される必要があるところ、その長さ技術は十分に納得できるレベルにはないという見解²⁷、地震が地層処分に与える影響の視点から、10万年以上地震の影響を受けない場所を選定することは不可能であるという地震学からの見解²⁸、特に高レベル放射性廃棄物の最終処分につき科学に対する認識の違いから生ずる学術的な視点の違い（理学と工学）において総合力が必要という見解²⁹がそれぞれ見られる³⁰。このように、専門知の在り方という視点から、「地層処分」が技術的に確立しているとの一般認識があるとはいえ、依然として議論の余地が存する点を指摘できよう。

は、地層処分を高レベル放射性廃棄物の確立した最終処分方法であることを前提にして、地質学上の複数の研究手法に基づき、実証的な研究が紹介されている。

²⁵ これら一連の報告書等は、友岡・前掲注3 262頁および同注18において言及したことがある。

²⁶ 中間とりまとめ12頁参照。

²⁷ 千木良雅弘「高レベル放射性廃棄物の地層処分について——地質環境の長期安定性の観点から——」学術の動向18巻6号（2013年）48—49頁参照。

²⁸ 石橋克彦「変動帯の日本列島で高レベル放射性廃棄物地層処分の適地を選定できるか？」学術の動向18巻6号（2013年）30—31頁参照。

²⁹ 山地憲治「高レベル廃棄物処分には学術の総合力が必要」学術の動向18巻6号（2013年）50頁以下参照。

³⁰ 同じような議論は、再稼働に係る安全性審査についても行われる（？）ところである。耐震設計に

(5) 残された課題

特廃法は、NUMOに対する拠出金の主体者の一者を、発電用原子炉設置者と規定するが、電力システム改革が進行すると、電気事業法等の一部を改正する等の法律（平成27年法律第47号）による法的分離の実施に伴い、当該改正法によって新たに設立されるであろう原子力施設を保有する事業者として従前の一般電気事業者が引き続き発電事業者としてその担い手となることは間違いない。しかしながら、特廃法が規定する拠出金の算出方法について、家庭用ユーザーを含む全ユーザーに対する自由化を前提とする制度改正であることから、当然ながら、原子力を電源としないことを望むユーザー向けに事業者が参入する可能性は否定できない。この場合、従来の一般電気事業者が支出していた拠出金から当該ユーザーは離脱する可能性があり、それらの者については不可避免的に支払わざるを得なかった拠出金の支出が不要ということになる。しかし、これでは、“世代間の公平”を担保する上では、不平等を招くことになりかねない³¹。

他方、再稼働が実際には行われず、最終的には廃炉となる場合、量に比例した拠出金の総額は増加されず、地層処分そのものを進展させる上で必要となる資金の確保という観点からの課題への対処が残ろう。すなわち、特廃法4条2項1号では、経済産業大臣が事前に「特定放射性廃棄物の量及びその見込み」を最終処分計画において定めるものとしているが、東電福島第一原発事故によって生じた現状を考慮した拠出金の算出方式は、本報告書執筆現在、改められていないという現状があるため、新たな制度課題ということになり得る。

IV おわりに

本報告書では、高レベル放射性廃棄物であり、特廃法にいう第一種および第二種の各放射性廃棄物双方に係る最終処分について、現在進行中の動向を踏まえて、若干の検討を試みた。以下、今後の課題を摘記し、本報告書における検討の総括としておく。

第一に、NUMOの実績については、「中間とりまとめ」において評価されていないという点である。このことは、NUMOが2000年に設立されて以降現在までに15年間経過しているにもかかわらず、同機構の設立目的である「特定放射性廃棄物の最終処分の実施等の業務

係る工学的思考と理学的思考との関係について、交告尚史「原子力安全を巡る専門知と法思考」環境法研究1号（2014年）18頁以下参照。もっとも、実際の審査にあたっては、その過程において両者の思考方法に係る激しい対立が露見したととらえれば、むしろ、従前の原子力規制委員会による規則制定段階において、両者の対立を極力縮減しておくことで、専門知の融合化向上につながっていたと思われる。この意味では、さまざまな新知見を最大限組み入れる作業を、実際の審査過程において随時導入することは、同規制に則って審査をするという原子炉等規制法の建前からすると違和感がある。このあたりを含め、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『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）において検討する機会を持った。

³¹ 2001年当時の電力自由化と拠出金制度との関係性については、藤原淳一郎「高レベル放射性廃棄物処分」小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣、2001年）814頁以下参照。

を行うことにより、発電に関する原子力に係る環境の整備を図ること」(34条)が十分に行われていないとの発想があると解される。文言自体は一義的とはいえないものの、少なくとも候補地選定という重要な局面において、NUMOが積極的に関与できていないという点を疑問視する面があるといえよう。

第二に、候補地選定手続への国の関与の方向が打ち出されたが、パブリックアクセプタンスとの関係に照らして、今後その具体化が課題となろう。例えば、候補地を国が一方的に指定することは、仮に科学技術的な根拠に立ったものとしても、“ババ抜き”に等しい感覚を持つ可能性も考えられないではない。立法論にはなるが、関与に対する手続内容も含め、従来、特廃法が規定してきた諸手続の流れ(概要調査地区→精密調査地区→最終処分施設建設地の各選定手順)のそもそもの妥当性を含め、検討する必要性は考えられよう。

第三に、第二に示した課題を前提とすれば、そもそも特廃法が法定した最終処分を「地層処分」と固定したことが事後的な安全性評価の中で一体どの程度の内容となるのか、という課題はあろう。特廃法20条によって「安全の確保のための規制は、別に法律で定めるところによる」と規定されるが、原子炉施設と同様の「専門知」を反映した十分な安全性審査が個別のサイトにおいて求められるとしても、超長期にわたる視点をどの程度この審査に組み入れられるかが、最大の論点となろう。

以上の点をふまえ、引き続き注目していきたい。

第 6 章

原子力行政に関する地方自治体・住民・事業者の
情報交流の促進—フランスの C L I 制度を参考に

國學院大學法学部教授

高 橋 信 行

I 初めに¹

未曾有の原子力災害をもたらした福島第一原発事故から早や4年半が経った。事故を契機として、従来の原子力安全規制に様々な欠陥が存在していたことが判明し、原子力規制委員会の創設を柱とする種々の改革が実行に移された。そして、この新しい体制の下で原発の再稼働に向けた安全審査が進められており、既に鹿児島県の川内原発の再稼働が実現したところである。

もっとも、新規制基準が従来に比して厳格な安全基準を設けているとはいえ、地震や火山等の自然災害のリスクが極めて高いわが国においては、現状に満足することなく、原発の安全性を高めるべく不断の改革を進めていかなければならない。その際には、公法学においても相応の寄与を果たすことが求められるだろう

その際には、一から法制度を創造するよりも、比較法分析の観点から、既に運用実績のある諸外国の法制度を範とすることが考えられる。もちろん、他国で成果を上げている法制度をそのまま日本に導入しても、社会的・文化的背景の違いから、期待される効果をもたらさないかもしれない。それでも、法制度が現実に機能している状況を、その社会的背景を視野に入れつつ可能な限り綿密に分析することで、わが国にとっての最適解を見出すことができるはずである。

本稿は、このような観点からフランス原子力法²を参照領域として、「原子力情報提供・情

¹ 本文中の記述の一部は、筆者が2014年10月に日本エネルギー法研究所と共同で実施したヒアリング調査に基づいている。また、本文中の情報は2015年初めのものであり、それ以降の情報は追跡調査していないことをお断りしたい。調査に際しては、CEAのサクレー(Saclay)研究所を訪問し、法務部門責任者であるMarc Léger氏から「サクレーC L I」の実態について説明を受けた。書籍やHPでは掴めないC L Iの活動実態や、C L Iに関する率直な評価・感想を聞くことができたことは研究を進める上で極めて有益であった。多忙の中、ヒアリングにご協力いただいたLéger氏には、この場を借りて厚く御礼を申し上げたい。また、本稿の記述をより詳細なものとした完全版の論稿が行政法研究第10号(信山社、2015年)に掲載されている。

² これまで、フランスの原子力法(droit nucléaire)に関する論稿は同国においても極めて乏しいものがあつた。これは、原子力法が規制機関と少数の事業者との関係を規律することにどまるために、反原発を標榜する一部の環境団体を除けば、一般の関心を集めることがなかったことに起因すると推測される。しかしながら、福島第一原発の事故を契機として、フランスでも原子力法に関する論稿や書籍が徐々に増えつつある。以下、本稿では直接に取り上げなかったものも含めて、近時の文献を紹介しておこう：①O. Guézou, S. Manson (dir.), *Droit public et nucléaire*, 2013 (以下《*Droit public et nucléaire*》と略する)、②J-P. Mignard, S. Mabile, M. Mabile, *Sûreté nucléaire : Droit et gouvernance mondiale*, 2012 (以下《*Sûreté nucléaire*》と略する)、③P. S. Raymond, *Une longue marche vers l'indépendance et la transparence - L'histoire de l'Autorité de sûreté nucléaire française*, 2012 (以下《*L'indépendance et la transparence*》と略する)、④Cyrille Foasso, *Atomes sous surveillance - Une histoire de la sûreté nucléaire en France*, 2012 (以下《*Atomes sous surveillance*》と略する)。また、ニーム(Nîmes)大学主催の原子力法学会の報告原稿を基にした学会誌《*Droit nucléaire*》のシリーズとして、以下の4冊がある：⑤J-M. Pontier, E. Roux (dir.), *Droit nucléaire - Le contentieux du nucléaire*, 2011 (以下《*Le contentieux du nucléaire*》と略する)、⑥*Droit nucléaire - La sûreté nucléaire*, 2012 (以下《*La sûreté nucléaire*》と略する)、⑦*Droit nucléaire - Démocratie et nucléaire*, 2013 (以下《*Démocratie et nucléaire*》と略する)、⑧*Droit nucléaire - Les déchets nucléaires*, 2014 (以

報公開」と「地域情報委員会 (Commission locale d'information, 以下「C L I」と略する)³」の2つの制度に焦点を当てるものである。既に先行業績で紹介されているように、フランスでは、規制機関や事業者の活動の「透明性⁴(transparence)」を高めることが重要な政治課題となっていた。そして、この課題に応えるための努力が積み重ねられてきたが、その集大成として、2006年6月13日の「原子力安全・透明化に関する法律⁵」(以下「T S N法」と略する)が制定されたところである。

このT S N法は、安全規制を担う独立行政機関である「原子力安全委員会(Autorité de sûreté nucléaire, 以下「A S N」と略する)」の創設と⁶、原子力事業に関する情報提供・情報公開の強化の二つの柱から成っている。前者は、安全規制に関する権限の一部を独立行政機関たるA S Nに委譲することで規制の独立性を高めることを主眼としているが、日本でも、この問題は原子力規制委員会の創設により一応の解決を見たところであるから、本稿での検討からは除外する⁷。

下《Les déchets nucléaires》と略する)。いずれも、大学の研究者だけでなくC E AやAreva社等の実務家による論稿も掲載しているため、フランスの原子力法の実態を知るために極めて有益であると考えられる。また、フランス原子力法の概要を紹介する近時の論稿として、伊藤浩「フランスにおける原子力法制」環境研究170号(2013年)120-126頁、日野辰哉「フランスにおける原子力安全規制—公的意思決定プロセスへの民主的参加と緩やかな多元的チェック—」比較法研究76号(2014年)45-65頁がある。

³ 略称のC L Iは一般に「クリィ」と発音されている。C L Iにつき現地調査を基にした詳細な分析を行うものとして、参照、菅原慎悦＝城山英明「フランス地域情報委員会の原子力規制ガバナンス上の役割」日本原子力学会和文論文誌9巻4号(2010年)368-383頁。但し、法令の内容に関する同論文の説明は必ずしも正確ではない。

⁴ フランス原子力法における「透明性(transparence)」概念の展開については、J-M. Pontier, Une problématique complexe : Les liens entre démocratie et nucléaire, in : Démocratie et nucléaire, p. 51-54を参照。透明性の確保はリスク・コミュニケーションの観点からも重要であることは言うまでもない。参照、鈴木秀美「リスク・コミュニケーションの課題—福島第一原発事故への政府対応を中心に—」ジュリスト1427号(2011年)60-61頁。

⁵ 正式名称は《Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la Transparence et à la sécurité en matière Nucléaire》である。なお同法律は、2012年1月5日のオルドナンスにより環境法典(Code de l'environnement)に組み込まれている。法典化の前後でその内容がごく一部修正されているものの、2006年改革の全体像を理解するためには元のT S N法を参照することが望ましい。そこで本稿では、現行の環境法典とT S N法の条文を併記している。T S N法制定の経緯については、曾我部真裕「執政・行政・国民—フランス原子力安全規制を素材として」奥平康弘、樋口陽一編『危機の憲法学』(弘文堂、2013年)122-127頁、鈴木尊紘「フランスにおける原子力安全透明化法—原子力安全庁及び地域情報委員会を中心に—」外国の立法244号(2010年)56-64頁を参照。なお、2015年1月現在、上述のオルドナンスは未だ議会において追認されていない点に留意する必要がある。このことがもたらす法理論上の問題については、Maryse Deguerge, Les incertitudes des textes français relatifs aux déchets radioactifs à haute activité et à vie longue, in : Les déchets nucléaires, p. 105-111を参照。

⁶ A S Nの組織・権限については、曾我部・前掲注5 127-134頁を参照。なお、A S Nは通常「原子力安全庁」と訳されているが、A S Nが5人の委員から成る合議制機関であり、大臣から一定程度独立して規制権限を行使することが認められていることから、本稿では「原子力安全委員会」と訳することとした。

⁷ 福島第一原発事故以降の原子力法制の改革については多数の論稿があるが、さしあたり、高橋滋

後者は、通常の情報公開とは別に、原子力事業に関する特別な情報提供・情報公開を制度化すると共に、住民・事業者・規制機関（国）・地方自治体⁸間の交流を促進するための特別の機関としてのC L Iを法定化するものである。簡単に言えば、C L Iとは議員や有識者、環境保護団体の代表等から成る会議体であり、事業者や規制機関から提供される情報を地域住民に伝達したり、逆に地域住民の意見を集約して事業者や規制機関に申入れを行ったりする任務を担うものである。

後に詳しく説明するように、T S N法の下では、原子力事業者に活動状況や事故情報の報告を義務付ける制度（情報提供）と、市民の申請に基づき規制機関と事業者が情報を開示する制度（情報公開）の二つが導入されている。また、原子力施設の立地県に置かれるC L Iは、規制機関・事業者と地域住民・地方自治体とを繋ぐ「インターフェース(interface)」としての役割や⁹、情報公開制度の「保証人(garant)」としての役割を担うと位置付けられている¹⁰。このように、T S N法の定める情報提供・情報公開とC L Iは透明性確保のための車の両輪に当たると考えることができることから、本稿でも、両者を統一的に把握することに努めたい¹¹。

さて、ここでわが国の原子力法制に目を転じれば、2012年の原子炉等規制法等の改正の後にも、原子力情報の公開制度や安全規制への地方自治体の関与については十分な対策が講じられていない。①原子力情報の公開制度について言えば、原子力の安全規制に関する文書についても通常の情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)に基づき公開の可否が判断されるのみであり、原子力のリスクに応じた特例的な公開が認められているわけではない。また、②安全規制への地方自治体の関与についても、安全規制は専ら国の規制機関が専属的に担当するために、いわゆる「安全協定」を梃子とした関与が一部の地方自治体に認められているものの、安全規制に自治体に参加するための法制上の手当てが為されているわけではない¹²。

「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋＝大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）2-35頁、友岡史仁「原子力政策と行政組織」公共政策研究14号（2014年）78-85頁を参照。

⁸ フランスの地方自治制度は日本のそれと大きく異なっており、その主体たる県(département)やコミューン(commune)は「領域団体(collectivité territoriale)」と呼ばれているが、便宜上、本稿ではこれらを「(地方)自治体」と訳することとした。

⁹ Antoine Bizet et Amélie Guillier, Information et participation du public : outils ou leurs démocratiques ? in : Démocratie et nucléaire, p.173.

¹⁰ Maryse Deguerge, Les actions d'information et le nucléaire, in : Le contentieux du nucléaire, p.82.

¹¹ なお、放射性物質を取り扱っている軍事施設（核兵器の原料の精製工場、原子力潜水艦の母港等）については、C L Iに類似した組織として、防衛法典(Code de la défense)に基づき「情報委員会(Commissions d'information)」が設置される(防衛法典R1333-38条)。しかし、原子力の軍事利用を禁ずる日本とは状況が大きく異なるので、本稿ではこの情報委員会についての検討は省略する。

¹² C L Iを参考にして「日本版地域情報委員会」の設置を提言する論稿として、参照、菅原慎悦＝城山英明＝西脇由弘＝諸葛宗男「原子力安全規制の国と地方の役割分担に関する制度設計案の検討」日

このように、わが国の原子力法制にはなお重大な欠缺が存在しており、フランスの法制度を参考にした改革の余地が残されていると考えることができる。そこで以下では、まずはT S N法に基づく情報提供・情報公開制度を紹介した後に（Ⅱ）、C L I 制度について解説する（Ⅲ）。その際には、両制度をわが国に導入することの是非についても合わせて検討しよう。

Ⅱ 原子力情報提供・情報公開

1. T S N法以前の情報公開

(1) 三つの情報公開制度

ここでは、T S N法の定める情報提供・情報公開制度について紹介するが、結論から先に述べれば、特に情報公開制度に関しては、①一般的な公文書に関する制度と②環境情報に関する制度、そして③原子力情報に関する制度の三つが複雑に入り組んでいる¹³。これは、当初は①のみが存在していたが、環境情報の公開に関する国内的・国際的圧力の高まりをきっかけとして②が導入され、さらに①と②の特例法として③が導入されたという歴史的経緯に由来する。そこで以下では、錯綜した状況を解きほぐすためにも、まず①と②の概要について紹介することから始めよう。

(2) 1978年情報公開法の概要

フランスにおける情報公開制度、すなわち、私人の申請に基づき行政機関がその保有する公文書を公開する制度は、1978年7月17日の「行政と公衆の関係改善のための諸措置に関する法律¹⁴」（以下「1978年情報公開法」と略する）で導入された。

その仕組みは日本の情報公開法と類似しており、概要のみを述べれば、情報公開の実施機関（請求を受領してその開示の可否を決する機関）は国や地方公共団体等の「公的機関（autorité publique）」であり、その保有する「行政文書（document administratif）」につき、何人にもその公開を請求できる権利が認められている。もちろん、不開示事由に当たる情報については、実施機関はその開示を拒否できるが、その場合には、請求者には不服申立と越権訴訟を提起する権利が認められている。特に前者の手続では、諮問機関である「行政

本原子力学会和文論文誌11巻1号（2012）37-48頁。筆者もC L Iを日本に導入することに基本的には賛成するが、Ⅲ以下で検討するように、現行のC L I 制度にはなお改良すべき余地があることに注意する必要がある。

¹³ 三つの制度が重疊的に重なり合っていることに起因する解釈論上の問題点については、Marc Léger, *La transparence en matière nucléaire et la protection des intérêts légitimes*, in : *Démocratie et nucléaire*, p.106-108に詳しい。

¹⁴ 正式名称は《Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal》であり、情報公開制度に関する規定はその第1章に収められている。

文書へのアクセスに関する委員会(Commission d' accès aux documents administratifs, 以下「CADA」と略する)」が実施機関に対して「答申(avis)」を行うこととされている¹⁵。

以上のように、公文書全般を対象とする情報公開はかなり古くから制度化されていたものの、情報公開の質・量については、必ずしも十分なレベルに達していないことが以前から指摘されていた。重要なもののみを挙げれば¹⁶、①「未完成の文書(document inachevé)」や「準備段階文書(document préparatoire)」, すなわち、行政の意思形成過程が終了していない段階で作成された文書については、当該意思形成が終了するまで一律に開示が否定されること¹⁷、②個人の私生活上の秘密や商業上・産業上の秘密¹⁸、国防・外交上の秘密、審議過程の秘密等、法6条に定められた不開示事由が広範であること、とりわけ、法6条1項2文h)の定める「法律により保護された秘密(secrets protégés par la loi)」の範囲が無限定であること¹⁹、③公開の対象はあくまで「文書」であり、公的機関が保有していない文書は当然に開示が拒否されること(文書不存在)である。

(3) 環境情報公開法の創設

これらの問題点にもかかわらず、1978年に創設されて以来、フランスの情報公開制度は抜本的な改革を受けないままであった。しかし、1990年代の後半から、環境分野における透明性拡大を目指す国際的潮流に合わせて、フランスにおいても環境情報の公開が政治課題として認識されるようになってきた。

周知のように、その重要なターニングポイントとなったのが、1999年に調印され、2002年に発効したオーフス条約である。EUもこれを受けて2003年に環境情報公開指令²⁰を発出し、

¹⁵ CADAは情報公開に関する独立行政機関であり、その答申に法的拘束力は認められていないものの、実施機関が答申と異なる判断を下すことは極めて稀であることから、CADAの答申は実質的には先例として機能している。

¹⁶ Olivier Henrard, *L' information du public en matière de sécurité nucléaire après la loi du 13 juin 2006*, AJDA, 2006, p.2114-2115を参照。著者のHenrardはコンセイユ・デタの調査官であり、従来の情報公開制度と比べたTSN法の特徴を解説している。

¹⁷ CADAの解説によれば、未成文書とは最終的な決裁を受けていない作成途上の文書を意味する。具体的には、文書の内容をめぐって部局間で調整が続いており、その内容が確定していないものがこれに当たる。他方で、準備段階文書とは、文書それ自体の内容は確定しているものの、行政の意思決定過程が未だ済んでいない文書(日本の情報公開法にいう審議・検討等情報)を意味する。

<https://www.cada.fr/particulier/le-document-que-je-souhaite-mest-il-communicable>,
<http://cada.data.gouv.fr/20150446/>

¹⁸ 但し、個人の私生活上の秘密、医療に関する情報、商業上・産業上の秘密に関しては、「利害関係人(intéressé)」に対してのみ公開が認められている。例えば、個人の私生活上の秘密であれば、当該個人本人が公開を請求した場合には例外的に公開が認められる(法6条2項)。

¹⁹ 法6条1項2文h)の定める不開示事由が過度に広範・漠然であるとして、同規定とEUの旧環境情報公開指令(directive 90/313/CEE)との適合性が問題とされたところ、欧州裁判所はその指令違反を認定していた。参照, Léger, *op.cit.* (note 13), p.100-101.

²⁰ 正式名称は《 Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil 》である。

各加盟国に対して環境情報の公開の拡充を求めたが、フランスでは、1978年情報公開法が幾多の問題を抱えており、環境情報公開指令の求める水準に到底及ばないものであったために、指令の内容を国内法化するために特別の法律が制定された。これが2005年10月26日の「環境分野におけるEU法への適応措置のための法律」（以下「環境情報公開法」と略する）であり、環境情報公開に関する規定として環境法典L124-1ないしL124-8が創設された。

(4) 環境情報公開法の特徴

紙幅の都合上、環境情報公開法の詳細にまで立ち入る余裕がないことから、1978年情報公開法とTSN法との関連で重要と思われる点のみを指摘しておこう。

- ① まず、1978年情報公開法と同様に、請求権は何人にも認められており、実施機関には公的機関の他、公役務を担う私法人も含まれている（L124-3条）²¹。但し、原子力情報との関係では、フランス電力会社（EDF）の担う発電事業は「公役務」には当たらないとして、EDFに情報公開を請求することは認められないとされた事例がある²²。
- ② また、情報公開の対象は公文書ではなく「情報(information)」であり、その「媒体(support)」の有無・種類に関係なく、また情報を保有するに至った経緯に関係なく、実施機関が保有する情報についてはその開示が義務付けられている²³。
- ③ 次に、公開の対象となる情報として以下の5つが列挙されている（L124-2条）：(a)環境の構成要素——大気や土壌、景観、景勝地、海岸、生物多様性等——の状態、(b)上記の構成要素に影響を及ぼし得る決定や活動、要因——特に物質やエネルギー、騒音、放射、廃棄物、エミッション、排水等、(c)人間の健康状態、人間の生活条件と安全性、建設活動と文化遺産——但し、これらが上記の決定・活動・要因や環境の構成要素によって影響を受けうる場合に限る、(d)上記(b)の決定・活動に関して用いられた費用便益分析ないし経済的仮定条件、(e)環境に関する法令に基づき公的機関によって作成された報告書である。大気汚染や土壌汚染に関する観測データ等に限られず、極めて広範な情報が対象となっていることが見て取れるだろう。
- ④ また、不開示事由としては、1978年情報公開法6条が準用されているものの（L124-4条）、法6条1項2文h)「法律により保護された秘密」が除外されているのが特徴であ

²¹ より正確には、環境法典L124-3は情報公開の実施機関として、国、地方公共団体、地方公共団体の連合体、公施設法人、公役務(service public)を担う私人・法人を挙げている。これは1978年情報公開法と同様である。なお、公役務を担う私人・法人については、公開義務が課せられるのは当該公役務に係る文書・情報に限られる。

²² CADAの答申20054619号及びDeguerge, op.cit. (note 10), p. 78を参照。

²³ 「文書」と「情報」の違いは必ずしも明瞭ではないが、請求された情報につき、対応する公文書が存在しない場合でも、実施機関は必要であれば情報をad hocに媒体に表示した上で、申請者に提供しなければならないと説明されている。Henrard, op.cit. (note 16), p. 2114. 但し、CADAの解説によれば、実施機関が保有していない情報については、新たにそれを作成・取得する義務を負うものではないとされている。<https://www.cada.fr/administration/environnement>

る。(2)で述べたように、特に「法律により保護された秘密」が情報公開の水準を著しく低下させていると批判されたことから、環境情報公開法の下では、実施機関はこれらの事由を援用できないとされたのである。

⑤ その他、環境保護に関する秘密や第三者が任意に提供した情報、未完成文書²⁴、実施機関が保有しない情報、対象文書が特定されていない申請等については、実施機関にはその公開を拒否することが認められている。

⑥ 特に注目に値するのが、「環境への物質の排出(émissions de substances dans l'environnement)」に関わる情報については、不開示事由が限定されていることである(L124-5条2項)。すなわち、当該情報については、実施機関が主張できる不開示事由は「外交・国防・公共の安全に関わる秘密」と「刑事手続ないし刑事上の捜査に関する秘密」、「知的財産権に関する秘密」の三つに限られているのである。

④で挙げた通常の開示事由に比べると、これら三つの要件が極めて厳格なものであり、公開される情報の範囲が飛躍的に広がっていることが理解できるだろう²⁵。化学物質であれ、放射性物質であれ、環境中に排出された物質は近隣住民の健康等に直接に影響をもたらすことから、実施機関には特に加重された公開義務が課せられているのである。

2. 原子力情報公開

(1) 原子力情報公開の概要

フランス法における原子力情報公開制度は、T S N法第3章1節の「放射線防護と原子力安全に関する情報への権利(Droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection)」の一部として、同法19条(環境法典 L125-10, L125-11)に規定されている²⁶。

1で述べたように、この制度は既存の情報公開制度の特例に当たることから、開示手続や

²⁴ 前掲注17で説明したように、1978年情報公開法の下では未完成文書も準備段階文書も不開示とされていたが、環境情報公開法の下では、準備段階文書を不開示とすることは許されていない。したがって、CADAの解説によれば、例えば都市計画文書たるPLU(plan local d'urbanisme地域都市計画プラン)の策定過程で作成された情報(環境影響評価の結果等)については、未だPLUの策定手続が終了していない時点でも、情報それ自体が完成している以上、その公開が認められている。
<https://www.cada.fr/administration/environnement>, <https://cada.data.gouv.fr/20073543/>.

²⁵ とりわけ、企業秘密との関係では、当該秘密が商業上・産業上の秘密(1978年情報公開法6条2項)であるだけでは足りず、知的財産権として保護されている秘密でなければ非公開とすることは許されない。最近のCADAはこの「知的財産権に関する秘密」を厳格に解して、実施機関により積極的な情報公開を求めているとされている。Léger, op.cit. (note 13), p.104-106.

²⁶ J-M. Pontier, op.cit. (note 4), p.52-53, Deguerge, op.cit. (note 10), p.83-84. なお、第3章第一節には、他にも、公衆に対する国の情報提供義務(18条)と原子力事業者の報告書作成・公表義務(20条)が定められている。詳細については3で検討する。

争訟手段に関する規定が共通している等、基本的な構造は類似している。しかし、対象情報の範囲や実施機関（公開義務を負う主体）、不開示事由等については重要な違いが見受けられる。

- ① 1978年情報公開法と同様に、情報公開を求める権利は、私人・法人を問わず「何人(toute personne)」にも認められている。また、請求者は情報開示につき「法律上の利益(intérêt à agir)」を証明する必要はないと解されている²⁷。
- ② 請求者は、「重要原子力設備(Installation nucléaire de base. 以下「INB」と略する)」に関する情報であれば、その「事業者(exploitant)」に、デクレの定める基準量を超える放射性物質の運搬・移送に関する情報であれば、当該物質の「所有者(détenteur)」又は運搬の「責任者(responsable)」に、それぞれ公開を請求する。
- ③ 公開対象となる情報は、(a)事業者の活動に起因する放射線の被曝リスクに関する情報と、(b)当該被曝リスクを防いだり、軽減したりするために講じられた安全対策と放射線防護対策に関する情報である（以下、両者を合わせて「原子力リスク情報」と略する）。情報が取得された経緯や情報が記録された媒体に係りなく、原子力リスク情報に当たるものは全て公開の対象となる。
- ④ 不開示事由等については、環境法典 L124-1から L124-6の規定が準用される。したがって、「環境に排出された物質」に関する情報については、環境情報公開法の場合と同様に、不開示事由が3種類に制限される。
- ⑤ 開示が拒絶された場合の争訟（裁判上の救済手段）は、1978年情報公開法の規定に基づきCADAと行政裁判所が担当する²⁸。従って、民間事業者が下した不開示決定についても、特例として行政裁判所の管轄が及び、越権訴訟による救済が図られることとなる。

(2) 補足説明

若干補足すれば、②については、情報公開を求める際には、当該情報を保有する事業者に対して請求することとされている。上述したように、1978年情報公開法と環境情報公開法の下では、情報公開の実施機関は公的機関と公役務を担う法人である。これに対して、INBの運営や放射性物質の運搬については、公的機関が事業者となる場合の他、CEAのような「公施設法人(établissement public)」やArevaやEDFといった民間企業も事業者となることがある²⁹。原子力情報公開制度の下では、このような事業者の法的性質の違いに関係な

²⁷ Léger, op.cit. (note 13), p. 95.

²⁸ Deguerge, op.cit. (note 10), p. 83.

²⁹ 原子力事業者の立場から原子力情報公開制度について論じたものとして、参照、Laurence Chabanne-Pouzynin, L'appréhension par les opérateurs de la bonne démocratie en matière de nucléaire, in : Démocratie et nucléaire, p.153-155. 著者のChabanne-Pouzynin女史はAreva社の法務部長である。

く、I N Bを運営する全ての事業者が実施機関となるのである³⁰。

③については、1978年情報公開法とは異なり、あらゆる情報が公開の対象となるわけではなく、あくまで原子力リスク情報のみが対象となる。また、先に挙げた環境情報公開法との関係では、原子力リスク情報は L124-2条に列举された事項に含まれるので、当該情報を公的機関ないし公役務を担う法人が保有している限りは、環境情報公開法の枠内でもその公開を求めることが可能である。

④については、法律は「環境に排出される物質(substances)」との概念を用いているが、C A D Aの勧告によれば、放射線も「環境に排出される物質」に当たるとして、M O X燃料の導入に関わる安全評価に関する情報については不開示事由が制限されとの解釈が示されている³¹。

これまで見て来たように、原子力情報公開法の制定により、原子力リスク情報の公開がより一層拡充されたことが理解できるだろう。但し、冒頭でも述べたように、三つの制度が重疊的に導入された結果、同種の情報であっても、その保有主体の違いに応じて適用される法律が異なるという弊害も起きている。

また、不開示事由の解釈次第では、公開される情報の範囲が狭まるおそれもあるために、現実の「透明性」の程度はC A D Aの意見や行政裁判所の判例を分析しない限りは測定できないところであるが³²、この点については今後の研究課題としたい。

³⁰ なお注意すべきは、原子力情報公開制度の下では、事業者にあたらない公的機関は情報公開の義務を負わないということである。例えば、規制機関であるA S Nは自ら原子力発電所等を運営する訳ではないから、T S N法19条に基づく開示請求を受けたとしても、これに応答する義務はないとされている。Léger, op.cit. (note 13), p. 97-98.

³¹ <https://cada.data.gouv.fr/20093465/>

³² 原子力分野に関するC A D Aの重要答申については、Léger, op.cit. (note 13), p. 103-106, Bizet et Guillier, op.cit. (note 9), p. 178-180を参照。ここでLégerは、近時のC A D Aの解釈が情報公開をより拡大する方向に動いていると評している。

【表 1】 3つの法制度の相違点

	1978年情報公開法	環境情報公開法	原子力情報公開法
実施機関	公的機関（公役務を担う私法人も含む）	公的機関（公役務を担う私法人も含む）	原子力事業者（規制機関を含まず）
対 象	あらゆる公文書	環境に関する情報（原子力リスクに関わる情報も含む）	原子力リスクに関する情報
不開示事由	未完成文書、審議・検討等情報の他、8項目の不開示事由（「法律上保護された秘密」を含む）	未完成文書の他、6項目の不開示事由（「法律上保護された秘密」を含まず）	未完成文書の他、6項目の不開示事由（「法律上保護された秘密」を含まず）
特例措置	なし	環境への排出に関わる情報につき3項目の不開示事由	環境への排出（放射性物資の排出も含む）に関わる情報につき3項目の不開示事由

3. 原子力情報提供

T S N法による改革としてもう一つ重要なのは、原子力事業者の活動内容に関する報告制度の導入である。同法21条（L125-16条、L126-16条）は、原子力事業者に対してその活動内容等の報告義務を課している。先に見た原子力情報公開制度は、私人の請求に応じて情報を公開するという受身の制度であったのに対して、本制度の下では、事業者は年次報告書という形で能動的に情報を公開しなければならない。また、この報告書は一般に公表される他、C L IやH C T I S Nにも提出される。

報告が求められる内容は、安全確保ないし放射線防護のために取られた措置、環境への影響を及ぼし得る事故の詳細、放射性物質の環境への排出状況、施設内で貯蔵されている放射性廃棄物の種類・量等である。

これらのうち、特に解釈上問題となるのが事故の詳細に関する報告義務である³³。そもそも、T S N法は、I N Bで生じた事故・事象が放射線への暴露を通じて環境や人体に影響をもたらし得る場合等には、事業者はA S Nや県地方長官に事故の発生を「直ちに（sans délai）」「報告（déclarer）」しなければならないと定めている（法54条、L591-5条）。そして、

³³ 日本においても、原子力施設に関する故障や障害については、原子炉等規制法に基づき事業者に報告義務が課せられているが、いわゆる「事故隠し」や「故障隠し」が疑われることもある。磯野弥生「原子力事故と参加および情報へのアクセス権」現代法学（東京経済大学）22号12-13頁。

年次報告書にもこの事故内容を記載することが求められている。

しかし、同条の規定が抽象的であるために、報告が義務付けられる事故の内容について、規制機関と事業者の間で見解の相違が生じることも少なくない。そのため、稀ではあるが、事業者が報告を見送った事故につき、後に報告義務の懈怠を理由としてA S Nが事業者の刑事責任を追及するという事態も起きている³⁴。規制機関たるA S Nが刑事責任の追及をも辞さない形で迅速かつ十分な情報公開を事業者に求めていることは注目に値するだろう。

Ⅲ 地域情報委員会（C L I）

1. T S N法制定とC L I

(1) C L Iの沿革—フェッセンナ임原発における取組

冒頭で述べたように、T S N法の制定により、C L Iは法律上の根拠を与えられたが、現在のC L Iの原型となる組織は既に1970年代末に生まれていたことに注意しなければならない。その意味では、C L Iは30年近くの歴史を持つ制度であり、長い運用実績を持っている。

事の発端は、アルザス地方のライン川沿いに建設されたフェッセンナ임原発（1977年運転開始）をめぐる、隣国のドイツとスイスから強い懸念と反対が表明されたことにある。この国際的圧力に対処するために、オー・ラン（Haut-Rhin）県議会は「監視委員会（commission de surveillance）」と名づけられた組織を新たに立ち上げた。

この監視委員会は、県議会議員や近隣自治体の首長、反原発団体・環境保護団体の代表者から構成されており、原発事業者や規制機関から情報提供を受けて原発の運営を監視するという役割を担っていた。そして、フェッセンナ임原発の10年毎検査において、監視委員会独自の「第三者評価（contre-expertise）」を実施する等、その活動は特に精力的なものであったことが知られている。そして、このようなオー・ラン県での監視委員会の成功体験が後のC L Iの創設につながったと考えることができるだろう³⁵。

(2) モーロワ通達とその限界

その後、1981年にモーロワ（Mauroy）首相によって発せられた通達³⁶（以下「モーロワ通

³⁴ Chantal Cans, *Droit public et nucléaire*, p.210, note 691. C E Aのサクレ研究所で実施したインタビューでも、C E AやAreva社が報告義務違反で刑事責任を追及されたことがあるとの説明があった。

³⁵ もっとも、監視委員会が積極的な活動を行うことができたのは、ドイツ・スイスからの国際的圧力に拠るところが大きいとも言える。実際、フェッセンナ임原発で実施された第三者評価は他のC L Iでは採用されることはなかったとされる。Foasso, *Atomes sous surveillance*, p.466. 但し、C L Iによる鑑定とは別に、専門家集団が中立的な観点から様々な調査を行ってきた実績もある。その一端については、Bizet et Guillier, *op.cit.* (note 9), p.182-185で紹介されている。

³⁶ 1981年12月15日の「大規模エネルギー施設における情報委員会（commissions d'information auprès des grands équipements énergétiques）」に関する首相通達。原文はエソンヌ（Essonne）県のサイトから入手した。

http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/circulaireMAUROY.pdf

達」と略する)により、C L Iの前身である「情報委員会(Commission d' information, 以下「旧C I」と略する)」が全国レベルで導入された。このモーロワ通達の定め多くはT S N法にも受け継がれているが、幾つか重要な違いもある。

モーロワ通達が制定されるに至った経緯は定かではないが、その年の5月には、ミッテラン大統領の当選によりフランス第五共和制史上初めての左派連立政権が誕生したことから、この政権交代が契機になったことは疑いないところである。また、その3年前にスリーマイル島事故が起きて原発の安全性が揺らいでいたことも理由の一つであると推測される³⁷。

すなわち、ミッテランの命を受けたモーロワは前政権のエネルギー政策³⁸を基本的に維持したものの、原発の新規増設に関わる地域住民の不安・不信が高まっていたことから、旧C Iの設置により地方レベルでの原子力行政の透明性を高めることが提案されたのである。

- ① モーロワ通達は、「通達(circulaire)」という名が示すように、首相から各県の地方長官(préfet)に発出され、重要エネルギー設備の立地県において、県議会(Conseil général)のイニシアティブによる旧C Iの設置を奨励するものであった。また、その序文から旧C Iの設置目的を読み取ることができる：下院議会における討議を受けて、「国と地方自治体、州(région)間の最適な責任配分(réel partage des responsabilités)を促進すると共に、住民と議員に対する情報提供を改善すること」が目的とされていた。
- ② 通達には法的な拘束力は認められておらず、旧C Iの設置はあくまで県議会の裁量に委ねられていた。また、旧C Iの設立や構成、任務、運営に関して拠るべき基準を定めるものの、地方の実情に応じた修正を許容していた。
- ③ 旧C Iの設置が想定された設備は、発電量100万 kW を超える発電所(原子力発電所に限られず水力発電所や火力発電所も含まれる)、核燃料の再処理施設等であった。また、建設予定の設備については、計画策定過程に地域の関係者を参画させて地域住民の協力を促すために、旧C Iの設置が特に奨励されていた。これは、原発建設のような大規模事業の円滑な遂行のためには、地域住民の協力が不可欠であると考えられたからであろう。
- ④ 旧C Iの委員構成については、通達は幾つかの最低基準を定めていた：a)委員のうち過半数は、議員(首長・県議会議員・国会議員)でなければならないこと、その際、当該設備の影響を最も受ける議員が選ばれることが肝要であること、b)当該設備に関心を

³⁷ スリーマイル島事故が当時のフランスの原子力政策にもたらした影響については、Foasso, Atomes sous surveillance, p. 359-363に詳しい。

³⁸ 当時、エネルギー自給率を高めるために多数の原発の建設が既に進行中であった。このフランスの商業用原子炉建設計画については、Foasso, Atomes sous surveillance, p. 266-267を参照。

持つ「活力ある勢力(forces vives)」の総体、具体的には労働組合の代表や経済界・農業界の代表、政府の公認を受けた環境保護団体の代表等の参加が望ましいこと、c) 大学研究者等の専門家や州代表の参加も有益であること、の三点である。

- ⑤ 旧C Iの任務は、「情報提供(information)」と環境影響調査であり、活動報告書を年に1回公表することが要請されていた。また、議長にはエネルギー担当相に意見や要請を行うことが認められていた。調査権に関しては、事業者が有する情報及び調査結果並びに規制機関から事業者に発せられた指示内容について、1978年情報公開法6条に定める不開示事由に当たるものを除いて、旧C Iはそれらを受領することができること、同様に、設備の建設や運営、研究の進捗状況も旧C Iに定期的に提供されることが定められていた。
- ⑥ 財政に関しては、旧C Iの運営にかかる費用は当該設備により利益を受ける地方自治体が負担し、場合によっては、複数の自治体が負担を分担することとされていたが、国の支援については通達では何ら言及されていなかった。

以上のように、モーロワ通達により旧C Iの骨格は一定程度確立されたものの、なおその地位や役割は不十分なものであったと言うしかない。特に、旧C Iへの情報提供が1978年情報公開法6条の定める条件に服するとされていたように、旧C Iに固有の調査権限が認められたわけではなく、その地位はあくまで一般市民のそれと変わらなかったことに注意しなければならない。

有り体に言えば、モーロワ通達の下での旧C Iの役割は、事業者や政府が提供する情報を住民や議員に伝達することに留まり、自ら能動的に調査・分析を行うことにはなかったとも言える。残念ながら、この点は現行のC L Iでもあまり改善されていないところであるので、3でより詳しく検討しよう。

(3) T S N法による consécration

旧C Iに法律上の地位を与えると共にその任務を拡充することが必要であることは、1998年に公表された原子力安全に関する改革を提言する報告書（作成者の名をとって「ル・デオ(Le Déaut)報告書」と呼ばれる）で既に認識されていた³⁹。この報告書の公表を受けて、独立規制機関たるA S Nの創設を柱とする原子力法制の改革が試みられたが、2006年のT S N法成立が遅れたように、その法制化は必ずしもスムーズには行かなかった。

ル・デオ報告書においては、C L Iの活動状況には地域毎に濃淡があり、手段の不足のために活動が活発でないC L Iも少なくないことも示唆されている。とはいえ、C L Iは関係者の「協議(concertation)」に積極的に貢献し得るとして、C L Iの権限と役割を強化する

³⁹ もっとも、C L Iに関する記述は報告書の50頁にあるが、その量が僅かであることに鑑みると、ル・デオはC L Iの改革案についてはそれほど重視していなかったとも推測される。

ことが提案されていた。しかしながら、C L I を新たな「諮問機関 (couche consultative)」とすることについては否定的な見解が示されていた。その背景には、既存の諮問機関の上に更に諮問機関を設けることが行政の効率性を阻害しかねないとの懸念があったと推察される。

また、ル・デオは、C L I の法制化とは別に、国民に対する説明を担う「独立行政機関 (Autorité administrative indépendante, 以下「A A I」と略する)」を国レベルで創設することを提唱していた。この問題提起を受けて、T S N法は透明性向上と国民への情報提供を担う特別の機関たるH C T I S Nを創設したのである。

しかし、H C T I S Nはあくまで諮問機関に過ぎず、権限や財源の不足の故に、独自の存在意義を発揮することは難しいとの評価も存在する⁴⁰。確かに、H C T I S Nの前身であるC S S I Nは長く機能不全に陥っていたことが知られており、H C T I S Nも結局は政府機関の中で埋没してしまうおそれもある。この問題はC L Iにも共通することであるから、3で再度触れることにしよう。

2. C L I の組織と権限

(1) 概要

C L I の組織や権限はT S N法の22条 (L125-17条ないし L125-33条) で規定されているが、同条はあくまでC L Iに関わる原則を定めるのみであり、より詳細な定めについては行政立法である2008年3月12日のデクレ⁴¹ (以下「2008年デクレ」と略する) に委ねられている (法22条8項, L125-33条)。

但し、2008年デクレもC L Iの詳細まで規律するものではなく、実際の運用の多くは各地の県議会とC L Iに委ねられているのが特徴である⁴²。その意味では、法律とデクレによる枠付けは比較的緩やかであり、C L Iに関する地方分権はかなり進んでいると言える。しかし、その当然の帰結としてC L Iの実態は地域毎に相当に異なっている。

それゆえ、本来であれば、各地のC L Iの実態を調査してその共通項と偏差を明らかにする必要があるが、時間の不足もあって調査は思うように進んでいない。さしあたり本稿では、筆者がヒアリング調査を行ったパリ近郊のサクレー研究所のC L I⁴³ (以下「サクレーC L

⁴⁰ H C T I S Nが抱える組織上・構造上の問題点については、Henrard, op.cit. (note 16), p. 2116-2117に詳しい。

⁴¹ 正式名称は、《Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008 relatif aux commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base》である。

⁴² 例えば、後述するサクレーC L Iにおいては、C L Iの「内部規則(règlement intérieur)」により組織の詳細な運営方法が定められている。

http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/risques_nucleaire/09.07.27-reglement_interieur_v5.pdf

⁴³ 後に述べるように、C E A (原子力・代替エネルギー機構) の有する重要研究施設の一つとしてサ

I」と略する)を例として取り上げるにとどめよう。

(2) 設置

T S N法の下では、I N Bの存在する「施設(site)」⁴⁴を対象としてC L Iを設置することが義務付けられているが、その設置自体はあくまで県議会議長の決定による(法22条3項, L125-21条1項)。したがって、県議会議長はC L Iを設置する法的義務を負うが、いかなるC L Iをいつ設置するかについては、議長に選択の余地が認められると解されている⁴⁵。

一つの施設毎に一つのC L Iを設置するのが原則であるが、複数の施設が近接する場合には、それぞれの施設に関わるC L Iを融合させて、共通のC L Iを設置することも可能である⁴⁶。また、稼働中のI N Bに限られず、建設中のI N Bや稼働を終了したI N B(廃炉中の原子炉等)についてもC L Iを設置することが可能である(法22条1項, L125-18条, L125-19条)。

また、C L Iは施設の立地する県において設置されるのが原則であるが、施設が県境に位置する場合には、隣接県の県議会議長と立地県の県議会議長との「共同決定(décision conjointe)」によってC L Iを設置するものとされている(法22条3項)。この場合には、立地県・隣接県共にC L Iの構成員となり、共同して運営に携わることになる⁴⁷。また、議長の権限やC L Iの運営方法の詳細についても共同決定によって定めるものとされている(デクレ1条3文)。

C L Iの組織形態については、県の機関として設置される場合と、「社団(association)」⁴⁸として固有の法人格を有する場合の二つがある(法22条4項)。そのどちらの形態を選ぶか

クレール研究所があるが、その研究所を対象とするC L Iとして、《CLI des installations nucléaires du Plateau de Saclay (サクレール台地の原子力施設に関するC L I)》がある。

⁴⁴ 補足すると、T S N法の下では、原子炉や再処理工場といった単体の施設を《installation (I N B)》と呼んでおり、これらのinstallationが複数集まった集合体を《site》と呼んでいる。例えば、サクレール研究所は《site》であり、その中に研究用原子炉や核廃棄物処理施設や研究所といった複数の《installation》が存在するといった感じである。両者を区別するために、本稿では《installation》を「設備」と、《site》を「施設」と、それぞれ訳している。

⁴⁵ Henrard, op. cit. (note 16), p. 2115

⁴⁶ 実際、サクレールC L Iは、サクレール研究所だけでなく、その5 kmほど南方に位置するオルセー(Orsay)研究所のI N B(解体中の粒子加速器)をも対象にしている。2013年に東海村の陽子加速器施設J-PARCで放射性物質漏洩事故が起きたように、加速器による実験の過程で放射性物質が造りだされることから、オルセー研究所の加速器もI N Bとしての指定を受けているのである。

⁴⁷ サクレールC L Iを例にすれば、サクレール研究所はエソンヌ(Essonne)県に位置するが、イヴリヌ(Yvelines)県の県境とは2-3 kmしか離れていないために、イヴリヌ県もサクレールC L Iの構成自治体となっている。このような場合には、C L Iは県どうしの協議・交流の場として機能することになるが、それぞれの県の置かれている利益状況が異なるために、C L Iの運営方針をめぐって県の間で対立が生じることもあり得る。なお、原子力施設と隣接県との距離がどの程度であれば共同決定が必要になるか、という論点については(3)で後述する。

⁴⁸ フランス法における「社団」とは、社団契約に関する1901年7月1日法(Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)に基づく法人であり、C L Iもこのような社団として組織され得る。

は各C L I の判断に委ねられているが、固有の法人格を得た場合には、財政面と組織面で若干の特則が適用される（デクレ16条ないし19条）。もっとも、両者の間に実質的な違いは存在しないので、以下では、特に断らない限り、県の機関として設置される（固有の法人格を有さない）C L I に関する規定を取り上げる。

(3) 構成

C L I の構成員、すなわち総会で議決権を有する委員は、次の4種類のカテゴリーから成る：①議員(国会議員と地方議会議員)、②環境保護団体の代表、③労働組合の代表、④経済界・医療従事者の代表、有識者(*personnalités qualifiées*)である（法22条2項、デクレ5条1文）。また、議決権を有しないオブザーバーとして、⑤規制機関A S N の代表、⑥関係する国の機関の代表、⑦原子力事業者の代表にもC L I への参加が認められている。

構成員の内訳については、2008年デクレがより詳細な基準を定めており、上述の①が50%以上、②から④がそれぞれ10%以上を占めなければならないとされている（デクレ5条4文）。また、当該施設と「関係を有する(*intéressé*)」自治体（以下「関係自治体」と略する）の議員がC L I の委員として選任されること、とりわけ、関係するコミューンから最低でも1名の委員が選任されることも定められている（デクレ5条1文）。

T S N 法の下では、委員の過半数が議員でなければならないことはモーロワ通達と同様であるが、それに加えて、他のカテゴリーにも10%という最低基準が設けられている。環境保護団体のように反原発を標榜する団体についても、多様性を確保し、より充実した議論を促進するために一定の委員数が保障されているのである。その他、委員の任期は6年を超えない範囲で県議会議長が定めること、再任も可能であること、委員は無報酬であること（但し、交通費については実費が支給されること）等が定められている（デクレ6条）。

なお、ここで問題となるのが、上述の「関係自治体」の範囲である。当然、この範囲が広ければ広いほど多くの自治体にC L I への参画が認められるため、意見の多様性は確保され易くなるが、かえって意見集約が難しくなるという側面もある。

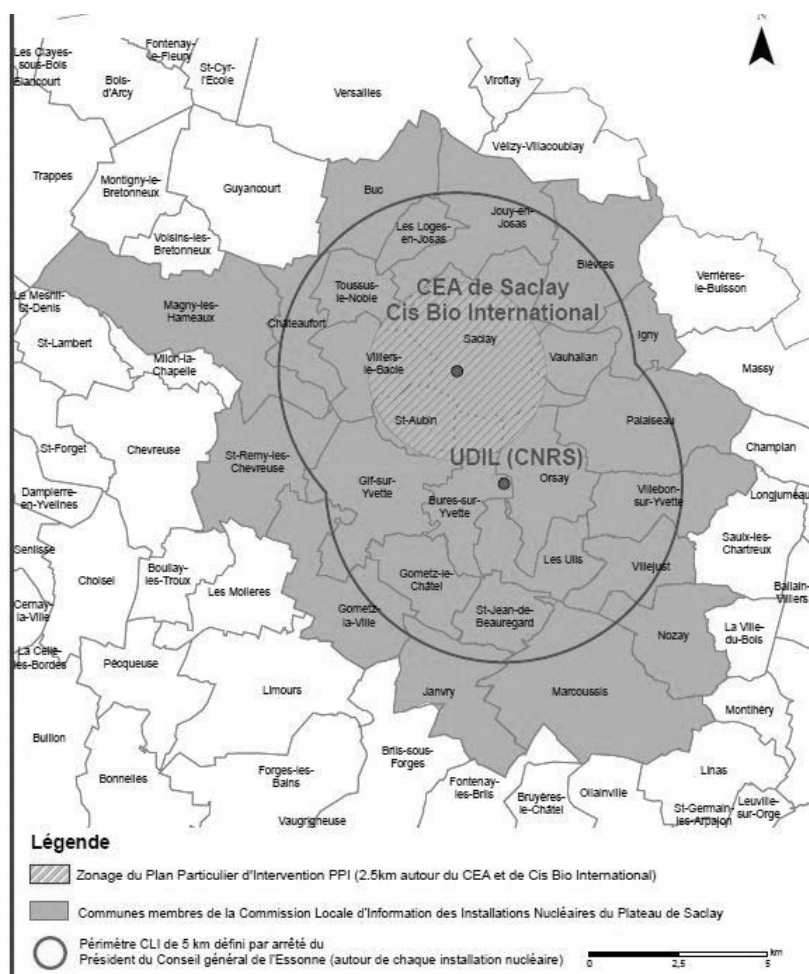
この点、2008年デクレにおいては、施設から5 km 圏内に位置する自治体もしくは当該施設に係る「地域防災計画 (*Plan particulier d' intervention*, 以下「P P I」と略する)」の対象範囲内に位置する自治体が「関係自治体」に当たると定義されている（デクレ5条2文）⁴⁹。

⁴⁹ 自治体の区域の一部のみが5 km圏内又はP P I 内に含まれる場合も関係自治体に当たるとされている。サクレーC L I を例にすれば、サクレー研究所に係るP P I は半径2.5 kmの範囲を対象とするにとどまるので、サクレー研究所とオルセー研究所から半径5 kmの圏内に含まれる全てのコミューン（計26）とエソンヌ・イブリーヌ両県がC L I の構成自治体となっている（図1を参照）。なお、P P I とは、原子力防災のためにI N B の周辺地域を対象として策定される行動計画であり、その対象範囲内では、I N B に緊急事態が生じた際には、県地方長官の決定により住民の屋内退避や避難、ヨウ素剤服用等の措置が採られる。P P I の対象範囲はI N B の危険性に応じて変動するものであり、原子力発電所については半径10 kmと定められている。

以上のように、P P I の対象範囲とC L I の構成自治体とが連動しているのが特徴である。P P I の対象範囲は、原子力緊急事態において放射線による被害を直接的に受け得る地域に他ならないことから、当該地域の住民代表たる議員にC L I への参加を認めることは極めて理にかなっていると評価できるだろう。

【図1】サクレーC L I の構成自治体（地図中の灰色で塗られたコミューン）

*「UD I L」はオルセー研究所の粒子加速器を意味する。黒色の円はI N Bから5 kmの範囲を、斜線の区域はサクレー研究所に係るP P I の範囲を、それぞれ指している。



これまで説明してきたように、C L I の議論における多様性を確保し、原子力災害のリスクに曝される住民に遍く情報が提供されるように、2008年デクレは特にC L I の構成について一定の枠を設定している。もっとも、2008年デクレによる規律はこの限度に留まるのであり、C L I の具体的な構成は県議会議長の決定たる「アレテ(arrêté)」に委ねられている。

サクレールC L I を例にすれば、2012年1月31日のエソンヌ県会議長のアレテ⁵⁰により総勢83人の委員が任命されており、そのうち45人が議員、9人が環境保護団体の代表、9人が労働組合の代表、20人が経済界・有識者である。

なお、委員の任命権限は形式的には県会議長が有するものの、実質的な人選はそれぞれの議会や団体で決定されているのが特徴である。逆に言えば、県会議長が当該団体から選出された代表の任命を拒むといった事態は起きていないようである。このような実務慣行もC L I の委員の多様性を確保することに繋がっていると考えられる。

(4) 任務・権限

C L I の任務の包括定義はT S N法22条1項に定められており、C L I は、原子力施設における放射線防護と原子力安全、原子力活動が人間と環境にもたらす影響に関する「追跡調査(suivi)」と「情報提供(information)」,「協議(concertation)」を担うとされている。また、C L I はその活動内容を、公衆にもアクセス可能な方法により、広範に伝達しなければならないとされている。

この定義から理解できるように、C L I の任務は、単に事業者や規制機関から情報を受領することにとどまらず、自ら追跡調査や鑑定を行うことでI N Bの安全性を確認することも含んでいる。また、こうして集められた情報を住民に伝達する他、委員らの協議を通じて集約された見解を表明するという情報発信の任務も担っている。C L I が原子力に携わる関係当事者を繋ぐ「インターフェース」とみなされる所以であろう。

これらの任務を達成するために、T S N法はC L I に様々な権限を認めている。以下、順に説明しよう。

- ① まず、鑑定や疫学的調査、施設からの排出に関わる「環境(environnement)」の調査の権限がある(法5条1項)。C L I には予算の許す限りにおいて各種の調査を行うことが認められており、原発の安全性に係る「第三者評価」を実施することも当然に許されている。しかし、法令上は、I N Bの施設内への立入り権限はC L I の委員に認められていない上に、「環境」とは施設外の領域を意味するという理由から、施設の区域内での調査は事業者の承諾がない限り許されていないと解されている。

もっとも、実務上は、A S Nの「査察官(inspecteur)」が実施する立入り調査にC L I の委員が同行するという方法や、事業者がC L I の委員を招待して施設の内部を見学させるという方法も採られている⁵¹。

- ② 次に、原子力情報公開制度に関して事業者から報告を受領する権限がある。これは、

⁵⁰ http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/eau/arreteModificatifdu2012_01_31.pdf

⁵¹ サクレール研究所では、定期的にC L I の委員を招いて施設内部の見学会を実施しているとのことであった。但し、Léger氏は、C L I の委員が守秘義務を負っておらず、十分な秘密保護が保障されていないという理由で、C L I の委員に施設への立入り権限を認めることには否定的であった。

先に述べた原子力情報公開法に基づき事業者に情報公開請求が為された場合、当該事業者は、請求があった日から8日以内に請求の内容をC L Iに伝達しなければならないというものである。また、請求に対する回答（情報公開の可否）についても同様に8日以内にC L Iに伝達することが求められている（法5条2項）。これにより、C L Iは情報公開制度が適切に運用されているかを監視することが可能になることから、C L Iは情報公開制度の「保証人」に当たるとされている。

- ③ 情報収集に関する権限として、事業者やASN、国の行政機関はC L Iの任務遂行に必要となるあらゆる情報をC L Iに提供しなければならない（法5条3項）。もっとも、法律の定める不開示事由に当たる情報については、事業者やASNはその提供を拒絶することができるために、こと情報公開に関しては、C L Iであっても他の私人と同様の立場に置かれるだけであり、特別の請求権を行使できるわけではない⁵²。しかし、C L Iの任務の重要さに鑑みると、本来、C L Iが求める情報公開請求につき不開示事由の特例を設けることが立法政策上も好ましいだろう。
- ④ 先に見たように、INBにおいて環境に影響を及ぼし得る事故が生じた場合、事業者はASNや県地方長官に報告する義務を負うが、C L Iに対しても「可能な限り早く (dans les meilleurs délais)」同様の報告を行わなければならないとされている（法5条4項）。但し、原子力災害時の住民の避難や交通の制限等は県地方長官の権限に属することであり、C L Iには何らの権限も認められていないことに注意しなければならない⁵³。
- ⑤ C L Iの答申権限として、ASNと原子力安全・放射線防護を担う大臣は、INBに関するあらゆる計画についてC L Iに諮問することができる（法5条5項）。とりわけ、「公聴会(enquête publique)」の実施が必要となる重要計画については、必ずC L Iに諮問しなければならない（義務的諮問）。また、環境や健康上のリスク、技術を管轄する県の委員会は、C L Iの権限に属する事項についてあらゆる諮問をC L Iに行うことができる（法5条7項）。
- ⑥ C L Iは、原子力施設の安全性と放射線防護に関するあらゆる質問をASNと原子力安全・放射線防護を担う大臣に発することができる（法5条6項）。例えばINBの安全性に疑義が生じた場合には、C L IはASN等に質問を発することで説明を要求することができる。しかし、質問に対して満足な回答が得られなかった場合でも、C L Iに法的な対抗手段が認められているわけではない。

⁵² Henrard, op. cit. (note 16), p. 2116.

⁵³ 菅原、城山・前掲注3 376頁。なお、現実問題として、福島第一原発事故に匹敵するような大規模な原子力災害が生じたときに、事業者からC L Iへ情報提供やC L Iから住民への情報周知が適切かつ迅速に実行できるか否かは定かではない。

以上のように、C L Iに認められている権限は法的な強制力を備えるものではないために、現行制度を前提とする限り、C L Iがその役割を十全に果たすためには規制機関や事業者の協力が不可欠となる。その意味で、原子力安全規制に関するC L Iのプレゼンスは小さいと言わざるを得ないが、C L Iに強制力ある権限が認められていないことは、その運営の自由度を高めると共に、関係当事者間の協調を促すことに効果的であるとも考えられる。

(5) 運営

C L Iの内部運営(fonctionnement)については、かなりの部分がC L Iの自主性に委ねられているとはいえ、最低限遵守されるべき規程が2008年デクレによって設定されている。

- ① まず、C L Iはその運営方法の詳細に関する「内部規則(règlement intérieur)」⁵⁴を定めなければならない。その策定と変更は総会の過半数の決定による(デクレ10条)。

内部規則において定めるべき事項は多岐に亘るが、大まかに言えば、「執行委員会(bureau)」の構成に関する事項、常設・臨時の特別委員会の構成に関する事項、委員に対する情報提供の手段、公衆への情報提供の手段、会合の一般公開に関する基準、答申権限の執行委員会への委任に関する事項、総会等における議事手続に関する事項である。

- ② 「総会(séance plénière)」は議長の決定により開催され、少なくとも年に2回は開催されなければならない。また、委員の4分の1以上の要求があり、かつ前回の総会から2ヶ月が経っている場合には、臨時総会の開催が認められている。また、「議事次第(ordre du jour)」は議長が定めるとされている(デクレ11条)。総会での意思決定は多数決で行われるため、先に述べたように、議員から選出された委員団が実質的に決定を左右することができる。

- ③ 公衆への情報伝達手段として、C L Iは年次報告書を作成・公表しなければならない。また、事業者やASN等から提供される情報を定期的に公衆へ伝達することも求められている(デクレ12条)。

- ④ C L Iに認められた権限のうち、ASN等への質問権限(上述(4)⑥)と鑑定等の調査権限(上述(4)①)については、議長の提案に基づき総会によって決定される(デクレ13条・14条)。但し、総会はこれらの権限を執行委員会に委ねることもできる。

先に述べたように、C L Iの総会は100名近くの委員・オブザーバーから構成される大所帯であるため、実質的な審議を行うには不向きであると考えられる。そのため、少人数の委員で実質的な審議を行うための執行委員会の設置が認められている。執行委員会の任務はC L Iの活動を「準備する(organiser)」ことであり、総会の授権がある場合には、質問の策定や鑑定の実施、答申の策定、予算案の承認等を行うことも認められ

⁵⁴ 例えば、サクレーC L Iの内部規則は下記のHPで閲覧可能である。

http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/risques_nucleaire/09.07.27-reglement_interieur_v5.pdf

ている。

- ⑤ 最後に、C L I の事務局(*secrétariat*)は県の部局(*services du département*)が担当する(デクレ15条1文)。事務局は県会議長の指揮下に置かれ、C L I の運営や予算策定の準備を担う。C L I が円滑に機能するためには事務局の存在が不可欠となるため、2008年デクレは事務局の設置にも意を払っているのである。

以上がC L I の運営に関して遵守すべき事項であるが、実際の運営方法は地域毎に様々に異なっている。例えばサクレーC L I の内部規則では、執行委員会に代えて「調整委員会(*Comité de coordination*)」と2種類の「専門部会(*Pôles de travail*)」が設けられている。

調整委員会の主たる任務は総会の議事次第を作成することにある。また、C L I の情報提供の任務については「情報・教育・ガバナンス」担当の専門部会が、鑑定や答申策定の任務については「科学と社会」担当の専門部会が、それぞれ担当している。とりわけ、原子炉等の安全性にかかる専門的・科学的な事項については、この「科学と社会」部会で実質的な審議が行われている。

このような体制は、専門知識に長けた比較的小人数の委員で審議を重ねることを可能とするものであり、大量の情報を迅速に処理するためには適していると評価できるが、総会での討議が形骸化するという副作用にも注意する必要があるだろう。

(6) 財政

最後に、C L I の財政について簡単に紹介しておこう。C L I の活動、特に各種の鑑定や追跡調査を実施するためには膨大な資金が必要になるが、C L I に対する財政支援は慢性的に不足しており、C L I の活動に支障が生じていると言わざるを得ない。

財政に関するT S N法の規定は、C L I の運営費は国と地方自治体(コミュン連合を含む)が負担する、と定めるだけであり(法22条6項、L125-31条1項)、具体的な配分割合やその額については沈黙している。但し、社団として固有の法人格を有するC L I については、I N Bに対する事業者税の一部が国から支給されると定められている⁵⁵。また、2008年デクレでも、C L I の運営費は国とC L I の構成自治体間で締結される「協約(*convention*)」に基づき分担されると定められているものの(デクレ15条2文)、具体的な配分割合が明示されるわけではない。

もっとも、実務上は、C L I が担う広報についてはその費用の100%を、鑑定費用やC L I の運営費(人件費を除く)の50%を、それぞれ国(A S N)が負担するとの慣行が存在する⁵⁶。

⁵⁵ しかしながら、実際にはこの補助制度は施行されていないことが問題視されている。2011年6月時点の状況につき、フランス上院の下記HPを参照。

<http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110618945.html>

⁵⁶ Henrard, *op. cit.* (note 16), p. 2116.

その意味では、C L I の任務に対して国も相応の貢献をしていると評価できる。

しかしながら、C L I の財政に関しては以下のような構造的問題が残されている。

- ① まず、C L I の予算規模は比較的小さく、サクレーC L I では年間65,000ユーロほどであり⁵⁷、他のC L I でも同程度にとどまっているようである。そのうち、事務局の person費が半分程度を占めているために、情報提供（広報誌発行やHP運営）や鑑定・調査に利用できる予算はさらに少ない。
- ② 次に、C L I の予算規模を拡大しようとしても、地方自治体の財政的余裕が乏しいことに加えて、国の予算に限りがあるために、各C L I に十分な支援が行き渡っていない⁵⁸。関連して、C L I の支出で最も大きな要素を占めるperson費について国の支援が存在しないという問題もある。
- ③ また、地方自治体の財政難により、C L I に対する支援が滞るという事態も生じている。そのため、person費や広報誌発行等の固定費を削減することは困難であることから、本来C L I の最も重要な任務である鑑定や追跡調査が疎かになっている事例が見受けられる⁵⁹。国の支援が期待できないのであれば、地方自治体レベルで支援を拡充するしか選択肢はないが、必ずしも対策は進んでいないようである⁶⁰。

この問題はC L I の全国組織であるANCC L I でも重点的に取り上げられており、2014年に公表された「オーフス条約と原子力(CONVENTION D' AARHUS et NUCLEAIRE : Rapport de synthèse)」と題する報告書⁶¹では、公聴会に際して意見を述べる役割（答申権限）がC L I には期待されているが、実際には予算・人員の不足から十分な活動を行うことができていな

⁵⁷ サクレーC L I の2013年12月3日総会の添付資料10-11頁を参照。広報誌の発行に25,000ユーロが、person費に32,500ユーロが、それぞれ費やされているために、教育や研究に当てられた予算は1万ユーロにも満たない。

http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/risques_nucleaire/Support_AP_03.12.2013.pdf

⁵⁸ 2013年度のC L I に対する補助金の総額は100万ユーロであり、この額をフランス全土の38のC L I で分け合っている。そのため、各C L I が受け取ることのできる補助金は数万ユーロにとどまる。詳細については、サクレーC L I の2012年12月18日総会の議事録6-7頁を参照。

http://www.essonne.fr/fileadmin/Environnement/risques_majeurs/risques_nucleaire/CR_P1%C3%A9ni%C3%A8re_18-12-2012.pdf

⁵⁹ Jean-Luc Pissaloux, Associations et nucléaire, in : Démocratie et nucléaire, p.79.

⁶⁰ もう一つの問題として、C L I の構成自治体の多くは、程度の差はあれINBの担う経済活動に支えられている。そのため、C L I の活動が過度に積極的なものとならないよう、構成自治体がC L I への財政支援を抑制しているという推測も成り立ち得る。J-P. Mignard et al. , Sûreté nucléaire, p.157

⁶¹ <http://www.anceli.org/wp-content/uploads/2014/07/Rapport-final-ACN-France-1.pdf> 詳細については省略するが、本報告書はC L I をめぐる問題点を網羅的に取り上げており、わが国でC L I 制度を導入する際にも参考に値するであろう。

いと現状分析が示されている⁶²。

また、先に述べたように、そもそもC L Iの委員は無報酬であることから（交通費の実費が支給されるだけである）、C L Iの活動にどれだけ積極的・能動的に参加するかは、それぞれの委員の個人的資質にかかっていると推察される。

一概には言えないところであるが、サクレーC L Iを例にすれば、総会での委員の出席率は30%程度にとどまっており、一部の委員を除けば、C L Iに対する議員の関心はそれほど高くないとのことであった⁶³。C L Iに対する関心の低さは制度の存立を危うくすることから、C L Iへの参加を促す仕組みについても検討が必要であろう。

3. C L I 制度に対する評価

これまでの説明から、C L Iの法的側面は概ね明らかになったと思われるが、以下では、C L Iの実態を踏まえつつ、C L I制度に対する評価と検討を行う。その上で、C L I制度の日本への導入を踏まえて、その成功—C L Iがその任務を十全に果たすこと—にかかる前提条件について考えよう⁶⁴。

(1) C L I の構成—関係自治体について

先に見たように、C L Iへの参加資格は、立地自治体の議員や長(maire)だけでなく、I N Bの潜在的リスクに曝されている周辺自治体の議員や長にも保障されている。他方でわが国では、安全協定の締結を通じて立地自治体に種々の権利が認められてはいるものの、周辺自治体の権利について意が払われることは少なかったと思われる⁶⁵。

しかし、一度重大な原子力災害が生じれば、放射性物質が周辺自治体にまで容易に拡散し得るのであるから、原子力災害が及び得る範囲を基準として、周辺自治体にも立地自治体と同様の権利を認めるのが筋であろう。その意味でC L Iの「関係自治体」に関する法令の規定は十分参考に値すると考えられる。

(2) C L I の委員

C L Iの委員に関しては、重要な留意点として以下の三つが挙げられる。

- ① まず、C L Iの委員の過半数は議員が占めているために、答申の策定や鑑定の実施等に関する総会の意思決定は実質的には議員団によって決せられることとなる。しかしな

⁶² 同上20頁，22頁。

⁶³ C E AのLéger氏に対するヒアリング調査に基づく。

⁶⁴ もちろん、最初に断ったようにC L Iの実態は地域毎に異なっており、本稿でその全てを分析するには至らなかった。それゆえ、今回のヒアリング調査や幾つかのC L IのHP上で得られた知見を基に、現時点で判明している実態を説明するにとどめる。

⁶⁵ もちろん、わが国においても、周辺自治体（市町村）と事業者との間で安全協定が結ばれる例が少ないながらも存在する。福島第一事故以前の安全協定をめぐる状況については、菅原慎悦，城山英明「原子力安全協定の現状と課題—自治体の役割を中心に」ジュリスト1399号（2010年）35-52頁に詳しい。

がら、このような委員の構成比率の妥当性については再検討が必要となるかもしれない。

- ② 次に、一点目とも関連するが、関係自治体の議員の「資質」も問題となり得る。若干敷衍すれば、原子力災害の被害を軽減するために I N B の多くは農村地域に建設されているが、フランス固有の事情として、農村地域には極めて小規模なコミューンが多い。そのため、関係自治体の議員にはしばしば原子力事業者の関係者(下請け企業の従業員等も含む)が多数選出されていると言われている⁶⁶。

仮にこの分析が正しいとすると⁶⁷、C L I の独立性に対する疑念が生じることになるだろう。最悪の場合には、C L I の運営が原子力事業者に親和的なグループによって左右され、住民にとって不都合な情報が却って隠蔽されてしまうという事態も起こり得る。

- ③ 三つ目は、労働組合と各種の社団(association)、特に環境保護団体が果たしている役割についてである。フランスにおいては、原子力の分野に限られず、労働組合や環境保護団体が様々な分野で活発に行動しており、これらの団体が公益の代弁者として行政訴訟の原告となる事例も数多い⁶⁸。

原子力安全規制に関しても状況は同様であり、フランスにおける C L I の機能は、各種の社団の積極的な参加によって下支えされているのが特徴である⁶⁹。フランスでは、中立的ないし反原発の立場から労苦を厭わずに議論に参画する環境団体が社会に根を張っていると同時に、これらの団体の主張に公的機関も誠実に耳を傾けているという基盤がある⁷⁰。しかし、この種の基盤が存在しない社会では、C L I 制度を根付かせることは相応に難しくなると推測される。

(3) 専門性の確保

原子力事業は極めて専門性の高い分野であり、C L I の委員にとっても、事業者や規制機関からもたらされる情報を正確に理解した上で、説得的な議論を展開することは容易ではない。そのため、各地の C L I で原子力に関する専門的情報が実際にどのように分析されているか、という点が興味を引く。

サクレー C L I を例にすれば、原子力に関わる専門的・技術的事項は主として「科学と社

⁶⁶ J-P. Mignard et al. , *Sûreté nucléaire*, p.157

⁶⁷ この点を証明するためには各地の C L I の委員の出身母体を調べる必要があるが、このような調査は未だ為されていないようである。

⁶⁸ フランスにおける初期(1970年代末)の原発訴訟に関する判例評釈として、参照、小原清信「原子力発電所建設事業の公益性を肯定した事例—コンセイユ・デタ1983年3月2日判決」法政研究(九州大学)52巻2号61-75頁。この行政裁判も複数の環境保護団体によって提起されたものである。

⁶⁹ 原子力分野において環境保護団体が担っている役割については、Pissaloux, *op.cit.* (note 59), p.73-88に詳しい。原子力分野における代表的な団体としては、Sortie du nucléaireの他、C R I L A NやC R I I R A D, A C R O等が挙げられている。

⁷⁰ Léger氏も、原子力に関する専門的知見は環境保護団体に頼るしかないとして、C L I の運営には環境保護団体の参加が不可欠であることを認めていた。

会」専門部会で取り扱われているが、その中でも部会長の Monique Sené 女史が原子力の専門家として議論をリードしているとのことであった⁷¹。Sené 氏は原子力に対しては否定的な立場にあるものの、豊富な専門知識を有しており、C L I の答申策定等について積極的な役割を果たしているとのことであった。

このように、サクレーC L I では、反原発団体の代表が重要な地位を占めており、多様性を備えた建設的な議論が展開されていることが見て取れる。この点はわが国にC L I を導入する際にも見習うべきであろう。

もっとも、Sené 氏はむしろ例外的な存在であり、環境団体の代表や有識者が含まれるとはいえ、C L I は言わば原子力の「素人」の集まりであると評することができる。それゆえ、C L I 内部での議論をより充実させて説得的なものとするためにも、委員の専門性を高める工夫が不可欠となるが⁷²、抜本的な解決策としては、C L I の委員に有識者を増やすことが考えられる。しかし、専門家の数が限られていることに加えて、委員が無報酬であることも踏まえると、C L I の全てに原子力に精通した有識者を配置することは容易ではない。

また、仮に有識者を増やすことでC L I の専門性を高めたとしても、それはC L I の本来的任務に背理しているのではないか、との疑問も生じる。この点はC L I の任務とも関わる重要な論点であるから、(4)で詳しく検討しよう。

より現実的な解決策としては、委員への「教育(formation)」を強化することが挙げられる。具体的には、サクレーC L I で実施されているように、教育用のプログラムを策定したり、異なるカテゴリーに属する委員間の交流を促したり、事業者が委員に対して詳細な説明を施したりすることが考えられる⁷³。

C E A の Léger 氏によれば、原子力事業者とC L I とは必ずしも敵対的な関係に立つわけではなく、少なくともサクレーC L I では、C E A と委員の間に一定の協調関係が存在し、それがC L I での議論の質を高めることに寄与しているとのことであった。もちろん、委員が過度に事業者に取り込まれることはC L I の独立性を危うくしてしまうため、一定の節度は守られなければならないが、C L I と事業者との相互理解を促進することの重要性は忘れてはならないだろう。

(4) 権限と任務

法的な観点から見ると、C L I に認められた様々な権限は実効性に乏しいように思われる。答申権限にしろ、質問権限にしろ、法的な強制力を備えているわけではないからである。もちろん、現行のC L I の体制を前提とする限りは、十分な財政的・人的資源を備えていない

⁷¹ C E A の Léger 氏に対するヒアリング調査に基づく。

⁷² 上述したA N C C L I の「オーフス条約と原子力」報告書31頁では、県議会議長が多様な専門家をC L I の委員に任命することの重要性について言及されている。

⁷³ 同上。さらにA N C C L I は、「科学知識に関する事務局(*secrétariat scientifique*)」を各C L I に設けることを提唱している。

C L I に強制力ある規制権限（立ち入り調査や文書提出命令等）を付与することは現実的ではないし、安全性に関わる高度で専門的な分析はC L I には到底期待できないところである。

しかし、C L I の組織体制を強化してその権限を拡充すること、換言すれば、C L I の地位をA S N のそれに近づけることは、必ずしも最適な解決策とは言えないだろう。規制行政の効率性を損ねるだけでなく、責任の所在を曖昧なものとしかねないからである。むしろ、C L I の固有の役割を発展させることにも意を払う必要があるだろう。

すなわち、国レベルでの安全規制を担うA S N と地域における「インターフェース」を担うC L I とで役割を分担し、より住民に近い立場で非専門家的な観点から原子力の安全性を問い直すことがC L I 固有の任務であると考えられるのである。

この点はA N C C L I の報告書でも指摘されており、C L I は科学的な観点から分析を担うよりも、市民の立場から安全性を問い直すことを目指すべきであるとされる。言い換えれば、市民にとっての関心事を事業者や規制機関に伝え、その回答を求めること―《instruction citoyenne》―がC L I の注力すべき任務であるとされる。そして、その際には、市民的関心事と専門的・技術的問題との対話と翻訳のプロセス―《mediation technique》―が不可欠になると主張されるのである⁷⁴。

このA N C C L I の示すC L I の理想像は傾聴に値するであろう。実際、原子力事業の円滑な遂行が地域住民の支持と信頼にかかっていることに鑑みると、国が担う原子力安全規制について住民が抱く不安や不信は、それらが専門的・技術的観点からは稚拙なものであっても、早急に解消される必要がある。また、規制機関や事業者が提供する高度に専門的な情報を、可能な限り理解し易い言語へと翻訳する努力を怠ってはならない。そして、そのためには、原子力の玄人たる規制機関・事業者と素人たる住民とを繋ぐ仲介者の存在が不可欠となるが、これこそがC L I の果たすべき任務であると考えることができるのではないだろうか⁷⁵。

(5) 事務局と財政

これまで見てきたように、各地のC L I は極めて乏しい財源を基に活動しており、事務局のマンパワーも不十分であると言わざるを得ない。日本にC L I 制度を導入する際には、財源の手当てや事務局の体制について再考する必要があるだろう。

現時点での調査結果を踏まえると、C L I とはあくまで委員が集う「場」に過ぎず、その活動の成否は全て委員個人の主体性にかかっているとの印象を受ける。一部の熱心な委員の

⁷⁴ 「オーフス条約と原子力」報告書27頁。

⁷⁵ 菅原慎悦＝城山英明「原子力安全協定の現状と課題―自治体の役割を中心に」ジュリスト1399号（2010年）41-42頁は、わが国の地方自治体が安全協定の締結を通じて「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」を確保することに寄与してきたと分析する。C L I にも同様の機能を認めることができるだろう。

個人的貢献により制度が維持されていると言っても過言ではないが⁷⁶、制度の安定性・持続性という観点からは、このことはあまり好ましいことではない。しかしながら、C L I 制度に付きまとうこの種の不安定さにも利点がないわけではない。逆説的ではあるが、事務局の体制が不十分であることが、環境保護団体に活躍の場を提供することを通じて議論の多様性と自由度を高めるとも言える。さらに言えば、事務局の「お膳立て」が存在しないことが、任務遂行に向けられた委員の責任感を強めるとも考えられるだろう。

IV 終わりに

遺憾ながら、フランス原子力法制に関する筆者の研究は緒に就いたばかりであり、解明すべき点は数多く残っている。本稿も原子力情報公開とC L Iに関する調査結果を取り急ぎまとめたものに過ぎない。本稿が原子力に対する国民の信頼を回復させるための一助となることを期待したい。

さて、ここまでの調査結果を総括すれば、原子力情報公開もC L Iもフランスで相応の成果を上げてきており、その意味で「試す価値のある」制度に当たると結論付けることができるだろう。

まず、原子力情報公開制度は、民間企業を含んだ事業者に直接に情報公開を義務付けると共に、不開示事由を厳格に限定するものであることから、原子力事業にかかる透明性をより一層高めることに貢献し得る。とりわけ、開示・不開示の適法性が司法の場で裁かれるために、事業者の情報公開に対する姿勢は大きく変わっていくと期待される⁷⁷。

また、C L Iについても、事業者と規制機関、地方自治体、住民を繋ぐ結節点として、今後の活躍が期待できるところである。もちろん、C L Iの具体的な制度設計に関しては、上で挙げたような留意点を十分考慮しなければならず、とりわけ財政面の手当てや事務局の体制については特段の配慮が必要であろう。また、「脱原発」を主張する環境保護団体をどのようにC L Iに取り込んでいくか、とか、利害が対立する自治体間の調整をどのように進めていくか、といった難しい問題も残っている⁷⁸。

加えて、C L Iが担っている機能の多くは、日本では原子力安全協定に基づき各地方自治体が担っていることから、C L I制度を導入するに際しては、現行の安全協定との兼ね合いをどうするのか、という点も検討されなければならない。

関連して、現行の安全協定は以下のような問題を抱えていることにも留意しなければなら

⁷⁶ もちろん、これはあくまで現時点での私見であり、今後、各地のC L Iの実態調査が進めば、異なる評価に行き着くこともあり得る。

⁷⁷ 参照、高村ゆかり「原子力発電所事故と情報に対する権利——情報に対する権利の国際的保障の展開をふまえて」環境と公害43巻3号（2014年）55-60頁。

⁷⁸ 日本版C L Iの導入に際しての問題点は、菅原ほか・前掲注12 45-46頁が夙に指摘するところでもある。

ない⁷⁹：①原子力災害の被害が及び得る周辺自治体であっても、原子力事業者が安全協定を締結していない場合があること、また、仮に周辺自治体と安全協定を締結している場合でも、立地自治体の締結する協定と比べると、事業者が負う義務内容に差異があること、②安全協定に基づく権利行使に関して、自治体の内部意思決定プロセスが明示的に定められていないこと、③国と自治体との役割分担が不明確である上に、安全協定による関与、とりわけ事前協議・事前了解による関与が過剰なまでの規制効果をもたらすおそれがあることである。

加えて、④原子力安全協定の仕組みの下では、各自治体は事業者との関係で個別に権利義務の主体となるにとどまることから、立地自治体と周辺自治体、さらには国の規制機関が一堂に会して継続的に協議する公式の場も存在していない。また、⑤住民に対する情報周知に関しても、各自治体が個別に行うよりも、より中立的・客観的な機関に託した方が住民の不安を解消するのに効果的であるだろう。

さて、以上に挙げた問題点についても、C L I 制度の導入が解決の鍵になると考えられる。すなわち、立地自治体と周辺自治体の両方を構成員とするC L I を、法律に基づく公的な機関として設置した上で、総会や執行委員会に関する内部規則を整備することで、以下に挙げるような様々なメリットが得られると考えられるのである。

まず、立地自治体と事業者、規制機関（国）だけでなく、周辺自治体とその住民も共通の土俵に立って情報を交換したり、議論したりすることが可能になる。これにより、例えば原発の再稼動をめぐる自治体間の対立をC L I の場で調整することや、意思決定プロセスの透明化や環境保護団体の参加を通じて、多様な観点を踏まえた質の高い議論を展開することが期待できるだろう。

関連して、C L I が種々の機能の主体となることで、安全協定の内容をめぐる自治体間の格差が解消され、周辺自治体にも原子力災害の被災リスクに応じた安全規制への関与が承認されることになる。これにより、自治体間に存在する不公平感を解消することができるだろう。

また、C L I が主体となることで、より大規模・広範囲にわたる環境モニタリング等の調査—例えば、複数の県にまたがるような追跡調査—を実施することが容易になると考えられる。他にも、組織の規模が拡大されることにより、調査や情報周知等の行政事務の効率性を高めることや、専門知識を有する職員等を増員して事務局体制を強化することも可能になるだろう。

これまで見てきたように、C L I 制度には多くの期待を寄せることができると思われるが、難点も少なからず潜んでいることに留意しなければならない。とりわけ、設備の新增設や再

⁷⁹ 以下に挙げる①－③の問題点については、菅原、城山・前掲注75 36-43頁を参照。安全協定に関して言えば、安全確保のための措置要求や施設の新増設等に関わる事前協議・事前了解は、立地自治体のみに認められているのに対して、事故の通報連絡等は周辺自治体にも認められている場合がある。

稼動に関する事前協議・事前了解の権利をＣＬＩ制度に移行させるか否か、という点は極めて厄介な問題であろう⁸⁰。仮にＣＬＩにこの種の事前協議・事前了解の権限を認めるとすれば、原発の再稼動へのハードルが更に上がり過ぎてしまい、原子力事業者にとって極めて酷な事態となりかねない。また、ＣＬＩの場での賛成派・反対派の論争が激化してしまい、多様で自由な議論を逆に封殺しかねない。それゆえ、原発の再稼動をめぐる安全規制のあり方に関しては、ＣＬＩ制度の導入を一つの契機として、国と地方自治体との役割分担を考え直さなくてはならないだろう。

以上のような問題点はあるものの、原発の再稼動が進められている今、慎重で綿密な検討を行う余裕がないこともまた事実である。それゆえ、制度を早急に導入し、問題が起これば走りながら直していくという積極的な姿勢が求められるところであろう。

⁸⁰ 安全協定では明示的に認められていないものの、従来、重大なトラブルが生じた原発の再稼動に際しては立地自治体の同意を採るという慣行が確立されている。しかし、このような立地自治体の「同意権」の正当性が問題とされることがある。同上39-40頁。

ELI R-No. 143

原子力安全を支える知と制度

—2013～2014年度原子力安全規制に関する法制検討班報告書—

2020 年 1 月

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号

KDX五反田ビル8F

T E L 03-6420-0902 (代)

<http://www.jeli.gr.jp/>

E-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

本報告書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡下さい。
