

原子力安全に係る国際取決めと国内実施

— 平成22～24年度エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班報告書 —

2 0 1 4 年 8 月

日本エネルギー法研究所

は し が き

この報告書は、2010年度から2012年度にかけて開催した「エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班」での研究会報告を基礎として、各担当者が改めて論点を補強し、分担執筆した論考を集成したものである。

本研究班は、当初、山本草二先生を主査として発足した。山本先生は2010年9月に開催された第1回目の研究会で、エネルギー関係の国際取決めがそれぞれの特性を考慮した多様な国内実施を必要としている旨のご報告を行われ、本研究班による研究に道標を与えてくださった。その後、山本先生がご健康を害されたこともあり、微力ながら私が主査の大役を引継ぐことになり、山本先生が示された問題関心を受けて、それを具体化すべく計18回に及ぶ研究会を重ねてきた。

研究は当初、様々な形態のエネルギー取決めを対象とすることを想定していたが、2011年3月に生じた福島第一原発事故は、構成員の関心を自ずと原子力安全関係の国際取決めの国内実施の問題へと向かわせることになった。この報告書の各論考が、おもに原子力安全関係の条約やその他のガイドライン等の義務の性質や国際コントロールの特性、その国内実施に伴う問題を、国際法、行政法およびEU法の各分野から論じる結果となったのは、そのような事情による。

本報告書の作成にさいしては、前任の奥先研究員と現任の五十嵐研究員が、研究班の幹事として、テーマの企画、調整、総括をはじめ、編集全般にわたり、きめ細かい配慮を重ねて下さった。研究班の主査として心より御礼申し上げたい。

本研究所の理事を長年務められ、数多くの研究班の主査として、本研究所における研究を主導されてきた山本草二先生は、2013年9月19日、85歳でご逝去された。

山本先生の国際法学者としての偉大な足跡は、私がここで改めて述べるまでもないが、とりわけ国際法が国内法制に与える影響を、エネルギー分野を含む多様な分野において理論的かつ実証的に明らかにされた数多くのご業績は、国際法学者のみならず、国内法学者や実務家にも多大の影響を与えたものと確信している。

先生の学恩に心より感謝しつつ、ここに謹んで山本先生のご冥福をお祈りしたい。

2014年8月

森 川 幸 一

（エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班主査
専 修 大 学 教 授）

エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班名簿

(2010年9月～2013年1月)

主 査	山 本 草 二	東北大学名誉教授	(2010年9月まで)
	森 川 幸 一	専修大学教授	(2010年10月から)
研 究 委 員	森 川 幸 一	専修大学教授	(2010年9月まで)
	斎 藤 誠	東京大学大学院教授	
	酒 井 啓 亘	京都大学大学院教授	
	中 西 優美子	一橋大学大学院教授	
	西 村 弓	東京大学大学院准教授	
	原 田 大 樹	九州大学大学院准教授	
研 究 員	清 水 忠 輔	日本エネルギー法研究所	(2011年3月まで)
	深 澤 淳	日本エネルギー法研究所	(2011年4月から)
	後 藤 耕 司	日本エネルギー法研究所	(2012年6月まで)
	五十嵐 智 芳	日本エネルギー法研究所	(2012年7月から)
	畔 柳 健	日本エネルギー法研究所	(2012年3月まで)
	前 田 劍 矢	日本エネルギー法研究所	(2011年7月まで)
	水 谷 威 夫	日本エネルギー法研究所	(2011年8月から)
	松 村 隆一郎	日本エネルギー法研究所	(2011年6月まで)
	森 拓 哉	日本エネルギー法研究所	(2011年7月から)
	田 中 均	日本エネルギー法研究所	(2011年6月まで)
	安 藝 晋 一	日本エネルギー法研究所	(2011年7月から)
	奥 先 桃 子	日本エネルギー法研究所	
	野 口 賀 代	日本エネルギー法研究所	(2011年2月まで)
	北 川 敦 丈	日本エネルギー法研究所	(2011年3月から)
	福 留 健	日本エネルギー法研究所	(2012年7月まで)
	白 土 秀 樹	日本エネルギー法研究所	(2012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

<2010年度>

- 第1回研究会 2010年9月3日
エネルギー国際取決めの国内実施方式（テーマ選定）
（山本主査）
- 第2回研究会 2010年10月29日
米印原子力協定の考察
（奥先研究員）
- 第3回研究会 2010年11月26日
核セキュリティに関する国際的枠組みと国内実施の概要および
INFCIRC/225/Rev. 5の概要について（後藤研究員）
- 第4回研究会 2011年1月28日
『原子力法ハンドブック』の改定について
（森川主査）

<2011年度>

- 第5回研究会 2011年4月22日
新たなエネルギー分野の個別権限とエネルギー関連のEU第二次法の概要
（中西研究委員）
- 第6回研究会 2011年5月27日
国際再生可能エネルギー機関（IRENA）憲章について
（酒井研究委員）
- 第7回研究会 2011年6月24日
原子力発電所の耐震基準
（原田研究委員）
- 第8回研究会 2011年7月22日
非条約規範の国内実施
（西村研究委員）
- 第9回研究会 2011年10月21日
国際的なガイドライン等の日本判例における位置付け
（斎藤研究委員）

- 第10回研究会 2011年11月25日
原子力安全に係る国際取決めと日本の状況
(奥先研究員)
- 第11回研究会 2012年1月27日
Incentive Convention の概念をめぐって
(森川主査)
- <2012年度>
- 第12回研究会 2012年4月20日
原子力安全とピア・レビュー制度
(酒井研究委員)
- 第13回研究会 2012年6月1日
原子力安全に関する国際規律の性格
(西村研究委員)
- 第14回研究会 2012年6月29日
EURATOMによる原子力安全規制について
(中西研究委員)
- 第15回研究会 2012年7月26日
原子力安全条約について
(原子力安全基盤機構国際室計画グループ主事 芥川邦雄様)
- 第16回研究会 2012年9月11日
国際基準から見た日本の原子力法制の課題
(原田研究委員)
- 第17回研究会 2012年10月26日
自主組織権と国際ルール
(斎藤研究委員)
- 第18回研究会 2013年1月25日
総括および研究報告書における原稿内容に関する調整

※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 原子力安全に関する国際枠組みの概要
奥先 桃子 研究員
- 第2章 インセンティブ条約の特質と実効性強化へ向けた動き
森川 幸一 主査
- 第3章 原子力安全とピア・レビュー制度
酒井 啓亘 研究委員
- 第4章 原子力安全に関する国際規律の性格
西村 弓 研究委員
- 第5章 EU/EURATOMにおける原子力安全規制について
～EUの原子力エネルギー政策の変化と福島原発事故後の改正指令を中心に～
中西優美子 研究委員
- 第6章 国際的なガイドラインの日本判例における位置付け 一序論的考察
斎藤 誠 研究委員
- 第7章 原子力発電所の耐震基準の多層化とその実現過程
原田 大樹 研究委員

目 次

第1章 原子力安全に関する国際枠組みの概要……………	【奥先】 1
I はじめに……………	3
II 国際的枠組み……………	3
1. 国際条約……………	3
2. IAEA安全基準 (Safety standards) ……	5
3. 安全評価サービス……………	5
III 福島事故以降の原子力安全強化へ向けた動向……………	7
1. IAEA行動計画……………	7
2. 安全条約特別会合……………	7
第2章 インセンティブ条約の特質と実効性強化へ向けた動き……………	【森川】 9
I はじめに……………	11
II 関連する条約規定……………	11
1. 条約前文……………	11
2. 条約の目的を達成する手段としての国際協力 (技術協力) ……	12
3. IAEAの安全基準との関係……………	13
4. 紛争解決……………	13
III 日本での先行研究……………	13
1. 義務の性質……………	14
2. 強化された紛争解決条項……………	14
3. 国際コントロール……………	15
4. 小括……………	18
IV 海外での研究状況……………	19
1. オリジナルな概念……………	19
2. 条約の「インセンティブ」性を否定する見解……………	19
3. インセンティブ条約の特有性の主張……………	20
4. 紛争解決条項の違いがもたらす影響……………	22
5. 他の条約体制による補完の可能性……………	23
6. 小括……………	24
V 福島後の条約強化の動きとその「インセンティブ条約」概念への影響……………	25

1. 福島後の I A E A の動き	25
2. 安全条約第 2 回特別会合の成果	27
3. 条約強化の動きに対する評価	29
VI むすびに	30
第 3 章 原子力安全とピア・レビュー制度	【酒井】 31
I はじめに	33
II ピア・レビュー制度の特徴	33
1. ピア・レビューの定義と機能	33
2. ピア・レビューの実効性とその確保条件	35
3. 他の類似の制度との違い	36
III 原子力分野におけるピア・レビュー制度の機能	37
1. I A E A 内における「ピア・レビュー」制度	37
2. 安全条約におけるピア・レビュー制度	39
3. 合同条約におけるピア・レビュー制度	45
IV 福島第一原発事故以後の I A E A におけるピア・レビュー制度の動向	49
1. I A E A の対応	49
2. I A E A でのピア・レビュー制度の議論と実践	50
3. I A E A ピア・レビューの日本での受入れ	54
V おわりに	55
第 4 章 原子力安全に関する国際規律の性格	【西村】 59
I はじめに	61
II 国際義務設定の可能性—現行規定（incentive 性）の背景	64
1. 実体義務規定欠如の背景	64
2. 実体義務設定の可能性	67
III 国際的義務の設定がもたらすもの	68
1. ピア・レビューの性格変化？	68
2. 国家責任の問題	70
3. 国内実施の問題	72
IV むすびに代えて	73

第5章	EU／EURATOMにおける原子力安全規制について	
	～EUの原子力エネルギー政策の変化と福島原発事故後の改正指令を中心に～	【中西】 75
I	はじめに	77
II	前提	77
	1. EURATOMについて	77
	2. これまでのEUにおける原子力エネルギー政策と原子力規制	79
III	強化された原子力安全基準の取決めへの動き	84
	1. ストレステスト	84
	2. 原子力安全枠組指令の改正案と改正指令	86
IV	結語	99
第6章	国際的なガイドラインの日本判例における位置付け—序論的考察—	【斎藤】 101
I	はじめに	103
II	国際民間航空機関（ICAO）による国際標準・勧告方式	103
	①名古屋地判・平成16年7月30日 業務上過失致死傷被告事件	103
	1. 事案の概要	103
	2. 判示の紹介	104
	3. 注釈	106
	②千葉地判・平成19年10月19日 新東京国際空港にかかる工事実施計画の 変更認可処分取消等請求事件	108
	1. 事案の概要	108
	2. 判示の紹介	108
	③東京高判・平成21年6月1日 同第二審	109
	3. 注釈	110
	④新潟地裁・昭和54年3月30日 行政処分差止め事件	110
	1. 事案の概要	110
	2. 当該論点にかかる判旨の抜粋	110
III	諸判決におけるICAO国際標準・勧告方式の位置づけ	111
	1. 国際標準の条約上の効果	111
	2. 自己拘束と国内裁判における考慮	111
	3. 行政訴訟における位置づけと標準遵守の「強制」「要求」	112
IV	WTO電気通信サービス議定書参照文書の位置づけ	113
	東京地裁・平成17年4月22日 接続約款認可処分取消請求事件	113

1. 事案の概要	113
2. 判示の紹介	114
3. 注釈	115
V まとめ	116
1. 類型化—A 条約・協定と連結したガイドライン・文書	116
2. Aにおけるガイドラインの効力	118
3. 国内法の解釈適用におけるAの考慮・配慮	118
4. 条約との連結のないガイドライン	119
第7章 原子力発電所の耐震基準の多層化とその実現過程	【原田】 121
I はじめに	123
II 国内法制における耐震基準	123
1. 原子力発電所の設置手続	123
2. 耐震基準の法的性格	127
III 国際的な耐震基準の形成過程	133
1. 国際原子力法の形成	133
2. 原子力安全法の現状	134
IV 耐震基準の多層化とその実現過程	137
1. 国際機構による実現	137
2. 国内法による実現	138
V おわりに	140

第 1 章

原子力安全に関する国際枠組みの概要

日本エネルギー法研究所研究員

奥 先 桃 子

I はじめに

2011年に発生した福島第一原子力発電所事故（以下、「福島事故」という。）は、国内の原子力安全の脆弱性を露わにし、原子力安全の規制組織や規制法といった根幹を見直すに至った。他方、国際的な原子力安全の規制は、従来からの「原子力安全は国家の専決事項である」という考え方¹から、他の核防護（Security）や保障措置（Safeguard）と比較し、各国に規制を委ねた緩い枠組みであったなか、福島事故はその枠組みを再考する契機になったが、最終的にどのような変容を遂げるか未だ不透明である。

本報告書は、これらの動きを踏まえつつ「原子力安全に係る国際取決めと国内実施」の関係性に着目し、2011年9月から2013年1月まで検討を重ねた成果をもとに、分担執筆したものである。

原子力安全の法的枠組みには、事故防止のための事前的措置を定めた「原子力の安全に関する条約（以下、「安全条約」という。）」および「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約（以下、「合同条約」という。）」と、事故後の迅速かつ効果的な対応に関する、「原子力事故の早期通報に関する条約」、「原子力事故又は放射線緊急事態の場合における支援に関する条約」や、事故後の賠償を定めた原子力損害賠償条約といった事後的措置に分類できるが、本報告書においては、前者の予防的な側面を検討の対象としている²。

本章では本報告書の序論として、原子力安全の国際的枠組みの構造と福島事故以降の動向に言及し、次章以降の各論に繋げる。

II 国際的枠組み

国際的な原子力安全の向上は、国際機関、他国間または二国間の関与・協力により促進された。具体的には、IAEA（International Atomic Energy Agency）や経済協力開発機構／原子力機関（OECD/NEA）といった国際機関、地域フォーラム、サミットや国際原子力規制者会議（INRA：International Nuclear Regulators Association）等の国際会議、二国間での規制情報交換などの活動を通して展開されている。

1. 国際条約

（1）原子力の安全に関する条約（CNS：Convention on Nuclear Safety）

安全条約は、旧ソ連、中・東欧諸国の原子力発電所の安全性が問題視されたことを契機に、陸上に設置された民生用の原子力発電所の安全管理を世界的に達成・維持することを目的と

¹ 安全条約の前文(iii)においては「原子力の安全に関する責任は原子力施設について管轄権を有する国が負うことを再確認」している。

² なお、事故後の損害賠償制度に係る法的諸課題については、日本エネルギー法研究所『原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題 -東京電力㈱福島第一原子力発電所事故を中心として-』（2014年3月）に詳しい。

して策定された。1991年に I A E A 主催の原子力安全国際会議で草案が提案，1996年に発効し，2014年1月現在，日本を含む77カ国（1国際機関（E U R A T O M）を含む）が締結しており，運転中の原子力発電所を有するイランを除くすべての国が条約の締約国になっている³。

条文は，①原子力施設の安全管理のための国内法令や規制機関，②作業員および公衆に対する放射線管理，③緊急時計画，④立地，設計および建設，運転の各段階における安全措置など具体的な項目で分類・構成されており，締約国は，それらの規定の遵守状況を確認する手段として，原則，3年毎の国別報告書の提出（5条）とその報告書にもとづく検討会合（20条）への参加が義務づけられる。

国別報告書とは，各締約国が条約の規定遵守の状況をまとめたものであり，検討会合ではその国別報告書，国別報告への事前質問・回答等に基づき，締約国によるピア・レビューが行われる。率直なレビューが行われるよう討議自体は非公開であるが，レビュー結果は締約国を特定せず全体的な結論をサマリーレポートとして集約し検討会合終了後に一般に公表される。検討会合は，1999年4月の第1回から2014年4月までに計6回開催されている。

これらの義務については，履行しなかった場合の罰則規定がなく，各国の安全への取組を奨励するに留まっているが，この条約を自ら「incentive convention」と特徴づけている点は他の条約と比較しても特殊である（詳細については，森川論文（第2章）参照）。また，公開性を制限しており，締約国同士の討論の中身については公開しないこととしている。

（2）使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約（Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management）

合同条約は，放射性廃棄物管理の安全に関する基本原則を包括的に定めることを目的として，1994年9月の I A E A 総会で条約の検討を開始することが決議された。その後の専門家会合で使用済燃料も条約に含めることとし，最終的に民生用の原子力発電所から発生する使用済燃料および放射性廃棄物（軍事計画から発生し民生計画に移管されたもの，あるいは加盟国によって条約の目的に合致すると宣言されたものも対象）が対象となった。2001年に発効し，2014年1月現在，日本を含む69カ国（1国際機関（E U R A T O M）を含む）が締結している⁴。

条文の規定により締約国は，①使用済燃料および放射性廃棄物の安全管理のための国内法令や規制機関，②立地，設計，建設の各段階における安全措置，③国境を越えた国際間移動に関する安全措置，④使用されなくなった密封線源の安全措置について対処が求められる。

³ <http://www-ns.iaea.org/conventions/nuclear-safety.asp>

⁴ <http://www-ns.iaea.org/conventions/waste-jointconvention.asp>

合同条約は、条約の履行を確保する措置として、安全条約と同様に3年毎の国別報告書の提出と検討会合への参加を義務づけており、その点で安全条約と同様の性格を有している⁵。

2. IAEA安全基準 (Safety Standards)

IAEAがIAEA憲章の規定により策定するIAEA安全基準は、①安全原則(Safety Fundamentals)、②安全要件(Safety Requirements)および③安全指針(Safety Guides)から構成され、原子力の平和利用に関するあらゆる施設と活動に放射線防護と安全のための基準を提供する。従来は安全原則の下に安全基準がぶらさがる格好であったが、安全基準の数量が増大しその管理に支障を来すようになったことから、2008年に長期的な体系が採択された⁶。長期的な体系では、上記①安全原則、②安全要件、③安全指針を3段階の階層構造とし、次頁のような体系で展開される⁷。

本基準は、法的に拘束するものではないが、加盟国自身の活動の際、国内規制基準として加盟国の裁量で選択して使用できるとされている⁸。実際、安全条約では前文において「この条約は、原子力施設に対する詳細な安全基準の適用よりも基本的な安全原則の適用への誓約を課するものであること」と規定し、安全基準の適用の誓約を課するものとはなっていないが実質、判断基準として準用される方向にある。例えば、安全条約の検討会合の場では、自国の安全規制の枠組みの妥当性の論拠として、IAEA安全基準への準拠を述べている国が多く、自国の国際整合性を確認する上で参照基準となるとともに、安全規制の改定の際の検討情報にもなる⁹。

3. 安全評価サービス

安全評価サービスであるIRRS（総合規制評価サービス(Integrated Regulatory Review Service)）は、専門家調査団から、各国の原子力安全規制がIAEA安全基準へ適合しているかの評価を受ける制度である。IRRSを受けた国は、当該IRRSの評価に拘束されるものではないが、評価結果やレビューチームとの意見交換を踏まえ、安全規制の更なる高度化や実効性の向上に向けた自主的な取組が期待される。また、評価で得られた知見

⁵ 合同条約の構造と詳細な規定内容については、兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約をめぐって」『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』（日本エネルギー法研究所、2000年7月）に詳しい。

⁶ 植月献二「原子力の利用と安全性（概論）」『外国の立法』244巻（2010年）12頁。

⁷ 表の体系へは現在移行途中であり、整備状況はIAEAのホームページで確認することができる。
<http://www-ns.iaea.org/standards/default.asp>

⁸ IAEA安全指針序文「The IAEA's safety standards are not legally binding on Member States but may be adopted by them, at their own discretion, for use in national regulations in respect of their own activities」

⁹ 芥川邦雄「3年に一度開催の『原子力の安全に関する条約』検討会合レポート」原子力eye, Vol. 54, No. 10（2008年）57-59頁

や経験を国際的に共有し、各国の活動の改善に結びつける意味合いもある。

日本は、実用発電用原子炉の安全規制を対象（放射線防護は除く）に2007年6月に初めて I R R Sを受け入れ、翌年3月、 I A E Aにて I R R S 報告書に取り纏められた10項目の勧告を受けたが、2～3年後に行われる改善度調査（フォローアップ）の受け入れを延期したままである。

他の安全評価サービスとして、原子力発電所の運転管理状況および運営上の安全性について評価を受ける O S A R T (Operational Safety Review Team) がある。



図 I A E A安全基準シリーズの長期構造
(公益財団法人原子力安全研究協会HPより引用)

Ⅲ 福島事故以降の原子力安全強化へ向けた動向

1. IAEA行動計画

2011年9月13日のIAEA総会において、福島事故で得た知見および教訓を国内外における原子力安全の強化に資するため、「原子力安全に関するIAEAの行動計画」が承認された。同行動計画は、前文と12項目の行動計画から構成されている（①福島事故の観点からの安全評価、②IAEAピア・レビューの強化、③緊急事態に係る準備および対応、④国内規制当局によるIRRSの自発的受入れ、⑤OSARTの自発的受入れ、⑥IAEA安全基準のレビューと加盟国の効果的な利用、⑦国際的な法的枠組み、⑧原子力発電計画の開始を計画する加盟国、⑨キャパシティ・ビルディング、⑩放射線からの人および環境の保護、⑪コミュニケーションと情報提供、⑫研究開発）。

2. 安全条約特別会合

2012年8月に、安全条約第5回検討会合（2011年4月）の合意にもとづき、原子力安全条約第2回特別会合が開催された。本会合は、福島事故の教訓を共有し、各国の取組みをレビューすること、また、原子力安全条約の実効性の向上を検討することを目的としたものであり、各ワーキングセッションにおいて、第6回国別報告に反映させる内容が検討され、全体会合では、安全条約の細則の改訂案について議論が交わされた。

その結果、締約国は、次回の第6回国別報告において、6項目¹⁰について、今後の計画および現在の実施状況について具体的に記載し、国別報告および検討会合において、安全条約の履行に際しIAEA安全基準を参照しているかの情報を含めることで合意した。一方、ロシアおよびスイスから条約の改正提案が提出されていたが、改正内容までは審議せず、今後新たに設置するワーキンググループで改正案を審議することで合意した。

この特別会合により、IAEA安全基準との関係性について国別報告および検討会合で言及することが奨励されたことは、IAEA安全基準と安全条約の結びつきが強化されたといえる。

¹⁰ (1) 外的事象 (external events), (2) 設計に係る課題 (design issues), (3) シビアアクシデント管理と復旧 (発電所内) (severe accident management and recovery (on-site)), (4) 国内組織 (national organizations), (5) 緊急時準備と対応及び事故後の管理 (発電所外) (emergency preparedness, emergency response and post-accident management (off-site)), (6) 国際協力 (international cooperation)

第 2 章

インセンティブ条約の特質と実効性強化へ向けた動き

専修大学教授
森 川 幸 一

I はじめに

原子力安全 (nuclear safety)¹ に関する条約には、原子力事故が起きた後に働くものとして、原子力事故に迅速に対処するための条約（「原子力事故の早期通報に関する条約」、
「原子力事故又は放射線緊急事態の場合における援助に関する条約」）や損害賠償に関する条約（「原子力損害賠償に関する条約」）がある²。これらに加えて、事故を未然に防止するための条約として、「原子力安全条約」（以下、「安全条約」という。）³ と「放射性廃棄物等安全条約」（以下、「合同条約」という。）⁴ がある。原子力事故の未然防止に関わるこれら2つの条約では、前文でともに自らを「インセンティブ（奨励）条約（incentive Convention）」と性格づけているが、この「インセンティブ条約」の意味をめぐっては日本の先行研究においても議論があり、海外の文献でもその概念をめぐって争いがある。

本稿では、これらの議論を整理することで両条約に共通する「インセンティブ条約」の概念を明らかにし、そのことを通じて、他の条約とは異なる「インセンティブ条約」の特質を解明することを主たる目的とする。そのうえで、2012年8月に開催された安全条約第2回特別会合における条約の実効性強化へ向けた動きを紹介し、そうした動きが、安全条約の「インセンティブ条約」としての特質に変容を迫るものになるのか、それとも「インセンティブ条約」としての枠内での改善を目指すものにとどまるのか、といった点を考察することにした。

II 関連する条約規定

1. 条約前文

安全条約の前文vii項、合同条約の前文ix項では、「this incentive Convention」という

¹ 「原子力安全」に対して、「核セキュリティ (nuclear security)」という概念も最近注目されている。前者が基本的に原子力の工学的リスクに対応するためのものであるのに対して、後者は人為的・意図的リスクに対応するためのものである。核セキュリティについて詳しくは、森川幸一「核物質防護条約改正における防護措置の強化と今後の課題」『核物質防護に関する国際法・国内法上の問題』（日本エネルギー法研究所、2011年）21-41頁を参照。

² 原子力損害賠償に関する一連の条約の現状と特徴を概観したのち、東京電力福島第一原発事故後のこれらの条約体制に対する日本の対応を詳細に論じたものとして、R. Michii, “The International Legal Framework for Liability and Compensation from Nuclear Accidents: History, Present, and Future Course,” *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 56 (2013), pp.257-282を参照。

³ 正式名称は、「原子力の安全に関する条約 (The Convention on Nuclear Safety)」。1994年6月17日採択。1996年10月24日発効。締約国は76か国・1国際機関 (EURATOM) (2014年1月9日現在)。日本については、1996年10月24日発効 (平成8年10月18日、条約第11号)。

⁴ 正式名称は、「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約 (The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management)」。1997年9月5日採択。2001年6月18日発効。締約国は68か国・1国際機関 (EURATOM) (2013年10月9日現在)。日本については、2003年11月24日発効 (平成15年9月5日、条約第5号)。

表現が使われている。この部分についての日本語公定訳は、直訳ではなく一定の解釈を含んだ訳文になっている。すなわち、「the establishment of this incentive Convention」（安全条約前文vii項）は、直訳すると「この奨励条約の作成」となるが、それだけでは意味が通じにくいので、「各締約国の取組を奨励するこの条約の作成」と訳されている。ただ、「各締約国の取組を奨励する」といっても、その意味がただちに明確になるわけではない。日本語訳では「既存の二国間及び多数国間の制度を通じ並びに各締約国の取組を奨励するこの条約の作成を通じて原子力の安全を向上させるための国際協力を行うことが重要であることを確認し」（傍点筆者）とあり、合同条約でも目的は対象の違いによって異なっているものの基本的には同じことが書かれている。

また、合同条約には、前文のx項にも「to assist in the fulfillment of their rights and obligations set out in this incentive Convention」という記述があり、公定訳では、「・・・各締約国の取組を奨励するこの条約に定める権利及び義務を履行することを支援する・・・」（傍点筆者）という、同様に一定の解釈を含んだ訳が充てられている。原子力安全にかかわるこれらの条約で、「incentive Convention」という用語が使われているのは以上の箇所だけである。

以下、ここでいうところの「incentive Convention」の概念をめぐる議論を検討するが、本題に入る前に、まずは安全条約と合同条約の中で、「incentive Convention」の意味を確定するうえで重要と思われる関連する規定の内容を確認しておくことにしたい。

2. 条約の目的を達成する手段としての国際協力（技術協力）

安全条約1条は、条約の目的の1つを、次のように規定している。

「この条約の目的は、次のとおりとする。

- (i) 国内措置及び国際協力（適当な場合には、安全に関する技術協力を含む。）の拡充を通じ、原子力の高い水準の安全を世界的に達成し及び維持すること」

合同条約第1条でも、同様の表現が用いられている。

「この条約の目的は、次のとおりとする。

- (i) 国内措置及び国際協力（適当な場合には、安全に関する技術協力を含む。）の拡充を通じ、使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の高い水準の安全を世界的に達成し及び維持すること」

このように両条約は、それぞれ「原子力の高い水準の安全」や「使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の高い水準の安全」を「世界的に達成し及び維持すること」を条約目的の1つに挙げているが、そのための手段として、国内措置と並んで「国際協力」（適当な場合には、安全に関する技術協力を含む。）を共通して挙げている。そのことが、条約に言う「インセンティブ」とどのような関係にあるかが問題となる。

3. IAEAの安全基準との関係

安全条約と合同条約の義務に関する規定のなかで、国際原子力機関（IAEA）の「安全基準（Safety Standards）」⁵との関係は、どのように規定されているであろうか。

まず、安全条約の前文viii項では「この条約が原子力施設のための安全に関する詳細な基準ではなく基本的な原則の適用についての約束を含むこと及び国際的に作成された安全に関する指針であって随時更新され、それゆえに高い水準の安全を達成するための最新の方法を示し得るものが存在することを認識し」とある。基本的にIAEAの安全基準は条約とは切り離されたところに存在し、条約の中に安全基準を直接取り込んでいるわけではないことが明記されている。その上で、締約国の義務を設定した第2章の諸規定は、安全基準との関係に触れることなく、「締約国は・・・適切な措置をとる」という表現で統一されている。

これに対して合同条約では、前文に安全条約の前文viii項にあたる部分がない点と、義務づけの部分で「適切な措置をとる」という部分は同じだが、4条iv項や11条iv項において、「国際的に認められた基準に妥当な考慮を払った自国の国内法の枠組みにおいて」と規定されているように、条約上の義務との関係でIAEAの安全基準に「妥当な考慮を払う」ことが求められている点に違いがみられる。

こうした条約上の義務とIAEAの安全基準との関係も、「インセンティブ条約」の義務の性質との関係で、論点の1つになりうる。

4. 紛争解決

紛争解決については、安全条約では、条約の解釈適用について意見の相違が生じた場合には、たんに「締約国の会合の枠組みの中で協議する」（29条）との協議条項が入っているにすぎないが、合同条約では、「協議が生産的でない場合には、国際法（国際原子力機関における規則及び慣行を含む。）に定める仲介、調停及び仲裁を利用することができる」（38条）と定められ、紛争解決条項が強化された形で挿入されている点に特徴がみられる。

両条約間でのこうした紛争解決条項の違いは、「インセンティブ条約」としての両条約の特質に影響を与えないのか、といった点も問題となりうる。

III 日本での先行研究

安全条約や合同条約で用いられている「インセンティブ条約」の意味については、日本でもすでいくつかの優れた先行研究がみられる。

⁵ 「安全基準」とは、原子力の安全を確保するために、憲章上の規定に基づきIAEAが策定するもので、1つの「安全原則（Fundamentals）」の下に、技術的なテーマや施設別に設けられた16の「基準（Requirements）」があり、その各基準の下にある115の「指針（Guide）」から成る一つの体系を構成している。IAEA安全基準の日本語訳は、原子力規制委員会のHPで公開されている。
<http://www.nsr.go.jp/archive/jnes/database/iaea/iaea-ss.html>.

1. 義務の性質

まず、山本教授は、安全条約でいう「incentive」の意味について、「(安全)条約は、原子力安全の確保の第一義的な責任が、原子力施設について管轄権を有する国にあることを前提として、各国に対しその国内法の枠組みの中で条約義務の履行に必要な措置をとるよう義務づけている(前文iii, viii, 4条)。「結果の義務」を定めた条約として、原子力安全の実現・促進についての指針を示すものであり、その具体的な態様については各国に裁量を委ねている(incentive treaty)。条約義務の履行のためにとった措置に関する各国の報告も、締約国会合により相互間の審査(peer review)を受けるだけであり(5条, 20条), それ以上の措置は適用されない。」と表現されている⁶。

また、合同条約については、「(合同条約)も、先の原子力安全条約の例にならって、条約じたいとしてはincentiveなものにとどめ、規制の第一義的な権限と責任は各国の国内法制に委ねる、という方式をとるものと考えられる。言い換えれば、そこではこの問題に対するIAEAの規制の限界を前提としている、といえよう。」と述べられている⁷。

これらのことから、山本教授は、両条約に共通する「インセンティブ条約」としての性質を、主に条約上の義務の性質という観点から捉えられているように思われる。すなわち、いずれの条約も、「結果の義務」を定めるにとどまり、結果を達成するための具体的な措置は各国の裁量に委ねているという義務の性質にこそ、「インセンティブ条約」の本質的要素があると考えられていると思われる。

同様のレベルで「インセンティブ条約」の概念を捉えられていると思われるのが兼原教授である。兼原教授は、「(合同条約)が『奨励的(incentive)』条約であることは、おもに、条約上の締約国の義務の性質において重要である・・・」⁸と指摘されている。ここでは、具体的にどのような義務の性質であるかには特に言及はないが、おそらく山本教授と同様に、それが「結果の義務」を定める条約であるとの捉え方をされていると考えられる。

2. 強化された紛争解決条項

他方で兼原教授は、安全条約のそれとは異なる合同条約の紛争処理条項の特質についても触れられている。すなわち、「紛争処理条項については、原子力安全条約に比較して、共通条約(合同条約―筆者注)は、仲介、調停、仲裁手続きへの付託を規定している。奨励条約において、こうした伝統的な国際紛争処理手続きがどの程度実効的でありうるかは未知数である。考慮されるべき国際基準が確立し、これをめぐって解釈の相違が発生するような場合

⁶ 山本草二「原子力安全をめぐる国際法と国内法の機能分化」『国際原子力安全・環境保護規制と国内法制の接点』(日本エネルギー法研究所, 1997年)13頁。

⁷ 上掲, 21-22頁。

⁸ 兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約をめぐって」『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』(日本エネルギー法研究所, 2000年)19頁。

には、こうした国際紛争処理の機能を通じて、国際基準の洗練と確立を期待することもできなくはない。」⁹と述べられている。

兼原教授は、条約の解釈適用をめぐる紛争を処理する手続きを通じて、条約上の義務の内容が、一般的なものから具体的なものへと洗練されていく可能性を示唆されているが、「期待することもできなくはない」という表現からも伺えるように、その機能にそれほど期待をかけられているわけでもないように思われる。そのため、安全条約と合同条約の両者に共通する「インセンティブ条約」の性質が、後者に強化された紛争解決条項が入ったことで何らかの影響を受けるかについては、これ以上展開されてはいない。しかしこの点は、「インセンティブ条約」の性質を考える上で1つの論点になりうる重要な指摘であると考えられる。

3. 国際コントロール

斎藤教授は、「原子力安全条約は、締約国の義務について『締約国は・・・適切な措置をとる』として、広汎な裁量を認める文言による（同条約第2章の諸規定）のに対して、使用済み燃料安全条約（合同条約一筆注）は、『国際的に認められた基準』に妥当な考慮を払うこと（4条・11条）や、輸出入国に課される要件（27条）など、国内法化についての裁量を制限する事項を含むが、国際コントロールの点では、条約文言についての争いにつき仲裁が利用可能な点であること（38条）を除けば、締約国会合への報告システムにとどまる点で、両者は同様である。違反に対するコントロール手段の点からすると、いずれもやはりインセンティブ（奨励的）条約ということになる。」¹⁰と述べられている。

安全条約と合同条約との義務づけ方の違い（前者が単に「適切な措置をとる」とするにとどまるのに対して、後者では「『国際的に認められた基準』に妥当な考慮を払うこと」といった規定が見られること）を指摘された上で、義務違反に対する国際コントロールの手段の共通性（締約国会合への報告システムにとどまる点）を重視され、その点に「インセンティブ条約」の本質的要素を求める見解であると思われる。ただ、合同条約への強化された紛争解決条項の挿入が「インセンティブ条約」の性質に及ぼす影響については、必ずしも明らかにされていない。

川崎教授と久住氏の研究では、安全条約と合同条約の条約体制を「強制的な管理体制が確立されている規制的（regulatory）なレジームでも、不履行の際の制裁が規定されている制裁的（sanction）なレジームでもなく、本来的に、定期的な会合を通じて各国が国内の安全基準を発展、促進、達成するという合意による奨励的（incentive）なレジームにすぎない

⁹ 上掲，26頁。

¹⁰ 斎藤誠「グローバル化と行政法」磯部他編『行政法の新構想I』（有斐閣，2011年）369頁。

と言われる。」と表現されている¹¹。

条約上の義務の性質というより、国際コントロールの手法に着目している点で、斎藤教授の見解と同様であると思われる。ただ「奨励的なレジーム」と対比される概念として、規制的、制裁的なレジームを挙げるものの、「奨励的なレジーム」の特徴とされる定期的な会合を通じていかにして各国の国内の安全基準が発展、促進、達成されるかについては、必ずしも明らかではない。

この点をもっとも詳細に分析されているのが奥脇教授である。奥脇教授は、「(安全条約は)義務の内容についても奨励的なものにとどまっているだけでなく、条約にコミットした場合に、そうした奨励を積極的に維持・実現していくことを動機付けるような利益の提供の約束や、あるいは制裁の実施に関する規定もない。つまり環境関連条約において遵守を確保する仕組みとして採用されつつあるいわゆる『インセンティブの方式』はとられなかったのである。」¹²と述べられている。

ここでいう「インセンティブの方式」とは、オゾン層保護条約や地球温暖化防止条約等の環境関連条約に多く見られるような、条約への加入、条約義務の遵守を誘導するために、開発途上国に対する技術援助や資金援助を約束する仕組み(規定)のことだと思われるが、それは安全条約には無いとされている。また「おそらく明白な違反があった場合には、核燃料物質の供給の停止など、二国間での処理が唯一の信頼に足る措置であるということなのかも知れない。」¹³とされている。

次に「また、安全条約でも共通条約(合同条約—筆者注)でも、検討会合(review meeting)に関する規定が設けられ」ている点に言及され、そうした検討会議とILOにおける苦情申立て手続との比較から、両条約には、ILOで「弁明を公表したり審査委員会を設けて審査結果を公表するなど、義務の履行を奨励するインセンティブとなるような手続(公表性にもとづくコントロールの手続)が設けられていない。まして報告書の内容の真偽を検証する手段は何ら規定されていない。」¹⁴とかなり手厳しい評価をされている。

以上の内容から推察すると、奥脇教授は、義務の内容についても「奨励的」という概念を用いられているものの、義務の履行を奨励するための手続という点に「インセンティブ条約」の中心的な要素を求められているように思われる。また、環境関連条約に見られる利益供与や制裁に関する規定もなく、ILOにおける苦情申立て手続といった公表性にもとづくコントロールの手続も用意されていない両条約が、何故「インセンティブ条約」と言えるのか、

¹¹ 川崎・久住「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋他編『リスク・マネジメントと公共政策』(第一法規, 2011年)195頁。

¹² 奥脇直也「原子力国際協力の基盤整備—多国籍主義の胎動と限界—」『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』(日本エネルギー法研究所, 2000年)67頁。

¹³ 上掲, 67頁。

¹⁴ 上掲, 67頁。

という疑問を提起されている。

その上で、安全条約や合同条約が、環境関連条約に見られる「インセンティブの方式」を定めていないこととの関連では、「安全条約の目的として、『国内措置』による安全水準の向上を規定するのみでなく、『国際協力』について規定し、かつその中でわざわざ『安全のための技術協力を含む』と規定されていることから見ても、原子力の安全がもはや各国の主権事項ではなくなったということもいえる。もっともこの技術協力に関する規定は、条約原案の採択のために開かれた外交会議の段階で挿入された規定であり、この技術協力を条約への参加のインセンティブとするような具体的な規定は安全条約の中には存在しない。」¹⁵ 点を指摘され、「安全のための技術協力を含む国際協力」についての規定も、条約参加へのインセンティブとなるには不十分であると評価されている。

奥脇教授はコンプライアンスセオリーについても、「共通条約（合同条約―筆者注）もインセンティブ条約といわれることがあるが、条約遵守を積極的に動機づけるような仕組みが創設されているわけではなく、単に『奨励的な』条約という意味でそういわれるに過ぎない。それは国内レベルにおいて条約の目的に合致する措置を各国が段階的に充足することを奨励するという内容にとどまり、違反に対する国際的な措置や遵守に対する報償のような規定はない。」¹⁶ ことから、二国間原子力協定といった条約外での強制メカニズムに遵守のインセンティブを求めざるをえないのではないかという問題提起をされている。いずれにせよ条約自体の仕組みでは「奨励条約」という意味は導き出せないというのが奥脇教授の見解であると思われる。

その上で、「原子力の安全性確保に関する条約の義務づけは、主として奨励的なものであり、したがってその履行といっても、国際的な手続を通じて強制することを目指した類のものではない。締約国はそれぞれの国内措置を通じて安全性の向上を図ればよく、その意味では、原子力の安全性の向上という条約の目的の達成は、締約国の自発的なイニシアティブに全面的に依存することになる。その意味で、それはいわゆる『自発的遵守』という概念で議論されている国際義務の実効性確保の問題に含まれることになる。」¹⁷ とされる。次に、そうした自発的遵守が一体どのような要因で生じるのかをさらに掘り下げられた結果、「自発的遵守は『違反した場合の措置』がその実効性を担保するのではなく、むしろ自発的遵守を促す様々な措置の総合的な対策によって、担保されるものである。一般には自発的遵守の意図を誘導する措置およびその能力を高める措置に分けられる。」¹⁸ として、「自発的遵守」を促す措置を、「意図を誘導する措置」と「能力を高める措置」の2つに分類されている。

¹⁵ 上掲, 68 頁。

¹⁶ 上掲, 68 頁。

¹⁷ 上掲, 69 頁。

¹⁸ 上掲, 69 頁。

「意図を誘導する措置」や「能力を高める措置」として、どのようなものがあるかという点で、「自発的遵守の意図」という点では、国内措置を取る義務（特に立法措置その他の規制の枠組みの創設）とか原子力安全文化の醸成といったことが重視されるが、同時に自発的遵守を促進するためには遵守の能力を高める必要がある。とくに専門技術、資金援助、専門性をもった人員の提供などの面での国際協力が必要である。・・・ところが原子力安全条約などにおいては、自発的遵守を誘導するようなインセンティブの仕組みも導入されていない・・・。そのため条約の締結が自発的遵守の意図と能力を確保できるという意味で、原子力の安全性に関する相互信頼を増大させるわけでもない。」¹⁹ と述べられている。

以上にみたように、奥脇教授は、安全条約における義務の実効性確保を「自発的遵守」のシステムと捉えたいうえで、そこでは、自発的遵守の「意図を誘導する措置」とその「能力を高める措置」が重要であるが、これらの条約には、こうした自発的遵守を誘導するようなインセンティブの仕組みさえ導入されていないという点に、両条約の遵守に関する最大の問題点があることを指摘されている。

4. 小括

以上に見てきたように、「インセンティブ条約」の概念をめぐる日本の先行研究のうち、山本教授や兼原教授は、主として義務の性質に着目した捉え方をされていると思われるが、義務の性質と義務の遵守のための制度には密接な関係があることはもちろん意識されており、両教授が後者の部分を重視されていないというよりは、ここでは特に深く触れられていないにすぎないと言った方が正確かもしれない。他方で、斎藤教授や川崎教授・久住氏は、義務の性質というより、むしろ義務の遵守のための仕組みとしての国際コントロールに着目して、「インセンティブ条約」の特徴を明らかにされようとしているように思われる。

いずれにせよ各学説において中心的な論点は、この2つの条約が自らを「インセンティブ条約」と規定していることから、条約に入ることや、入った後の義務を遵守するためのインセンティブが、条約の中でどのような形で与えられているかという点である。奥脇教授は、条約義務の遵守確保手段には、遵守を促進するための技術提供、資金援助といった「positive sanction」や、逆に違反した場合の核燃料供給停止といった「negative sanction」という二つの側面があるが、安全条約や合同条約は、インセンティブ条約とはいいながらも、その両面が欠けているという認識を示されているように思われる。

それでは、これら2つの条約が、自らを「インセンティブ条約」と呼んでいることの意義は、どのような点にあるのだろうか。次に、この点について論じた海外の研究に目を転じることにする。

¹⁹ 上掲, 69-70 頁。

IV 海外での研究状況

1. オリジナルな概念

De Wrightの研究²⁰は、他分野の条約とも比較しながら、原子力安全分野の2つの条約に共通の「インセンティブ条約」概念を導き出そうとする試みである。彼によると、安全条約で用いられた「インセンティブ条約」という用語は、他の条約等に以前から存在していた用語ではなく、安全条約を採択する際に、条約草案へのコンセンサスを、条約への参加を促進することを企図して、条約起草過程の初期段階で導入されたものである。条約のなかで厳密な定義がなされているわけでもなければ、国際法上なんらかの先例があるわけでもないという²¹。

安全条約で最初に導入され、合同条約で踏襲されたオリジナルな概念であり、条約上も厳密な定義が与えられているわけではないことから、「インセンティブ条約」という用語が使われている2つの条約の内容をどのようなものとして捉え、この用語にどのような具体的定義を与えることが可能か、さまざまな試みが行われている。

2. 条約の「インセンティブ」性を否定する見解

先にみた奥脇教授の見解に近いが、さらに狭い見地から安全条約のインセンティブ性を批判しているものとして、McMillanの見解がある²²。彼は、安全条約にはそもそも強制力が欠如しており、「諸国が安全措置をとることを奨励（incentive）するものではないために、安全条約の有用性を害している」²³として、義務の遵守につながるインセンティブが条約中に見いだせない点を問題視している。

Kammaingの次の見解も、どちらかと言えば条約のインセンティブ性に否定的なものである。すなわち、「(安全)条約は、その前文で『インセンティブ条約』であると謳っているが、同条約の最初の草案には技術援助については何の言及もされていなかった。もっと後の段階になってはじめて、すなわち最終草案を採択した外交会議で、条約の目的の一つが、『適当な場合には、安全に関する技術協力』を奨励することであるとの合意に達することが可能になった。換言すると、予期される条約の締約国に技術援助を与える可能性は排除されないとはいえず、彼らはそれをあてにすべきではない。」²⁴ というものである。

²⁰ Tammy de Wright, “The ‘Incentive’ Concept as Developed in the Nuclear Safety Conventions and its Possible Extension to Other Sectors,” *Nuclear Law Bulletin*, No. 80 (2007), pp. 29-47.

²¹ *Ibid.*, p. 32.

²² K. McMillan, “Strengthening the International Legal Framework for Nuclear Energy,” *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 13, (2001) pp. 983-1012.

²³ *Ibid.*, p. 993.

²⁴ M. Kamminga, “The IAEA Convention on Nuclear Safety”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, (1995) pp. 879.

彼の見解は、技術援助については義務ではないという立場であり、基本的には先に見た奥脇教授と同様の「インセンティブ」の捉え方を前提にして、安全条約は、やはりポジティブなインセンティブを与える条約にはなっていないという見解である。

この点については、起草過程を詳述しているJankowitsch-Prevor（IAEAのコンサルタント）²⁵による次のような観察によっても裏づけられる。すなわち、『「適当な場合には安全に関する技術協力を含む国際協力』という要請（安全条約1条(i)）は、中国および技術の進んだいくつかの開発途上国によって特に強調された。・・・」。技術協力を義務づけられることを危惧するOECD諸国と、技術協力を通じて原子力安全の向上への支援を条約の不可欠の要素とみる開発途上国および中国との意見の対立から、そうした相反する要請を調整するために、「条約目的の定式化に際して、二国間または多数国間援助という個別の義務を設定することなく、中国の見解を考慮するという解決が図られた」結果が、条約1条(i)に見られる定式であるという²⁶。

「適当な場合には安全に関する技術協力を含む国際協力」という目的条項挿入の経緯を見る限り、Kammingが指摘しているように、安全条約では、環境関連条約等に見られるような法的義務として、インセンティブを与えるための条項が挿入されたわけではなく、それが開発途上国を条約体制に引き込むための一種リップ・サービスのなものであったことは確かである。そのため、「インセンティブ」の意味をこのような観点からとらえる限り、安全条約が「インセンティブ条約」になっていないという指摘はもっともなところである。ただし、そうした観点から「インセンティブ」の意味を捉えているのは海外ではむしろ少数派であり、条約の別の部分に「インセンティブ」の要素を見出そうとする見解が有力であるように思われる。次にそのような学説を見ていくことにしよう。

3. インセンティブ条約の特有性の主張

Jankowitsch-Prevorは、安全条約に特有の「インセンティブ」の意味につき、次のように主張する。すなわち、「(安全条約を起草した専門家グループの) 専門家たちは、・・・その目的が多くが国が支持し得る『インセンティブな性質』を持った条約を作ることであることで合意していた。『インセンティブ』という用語は、定義されていないが、条約の前文に挿入された。それは(技術援助、資金提供といった)物質的意味(material sense)ではなく、むしろ『奨励(encouragement)』や『張り合い(emulation)』と同義なものとして理解されるべきものである。」²⁷ という。

²⁵ O. Jankowitsch-Prevor, “The Convention on Nuclear Safety,” in: *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD 2006, pp.155-168, the original version was in *Nuclear Law Bulletin*, No. 54 (1994), pp.9-22.

²⁶ *Ibid.*, pp. 161-2.

²⁷ *Ibid.*, p. 160.

de Wrightは、基本的にJankowitsch-Prevorの見解に依拠して、安全条約の「インセンティブ性」の意味を次のようにまとめている。すなわち、「論者の中には、当初、『インセンティブ』条約は、技術的・金融的インセンティブ条項を通じて諸国が当該条約に参加することを支援・奨励することを意味するものと考えられたが（例えば、Kammaの指摘）、一般的な文献ではそのようには考えられていない。この用語は、『物質的意味 (material sense)』で理解されるべきではなく、『奨励 (encouragement)』や『張り合い (emulation)』を与えるという意味での『インセンティブ』を意味する。加えて、そのような援助を調整する制度も存在しない。この概念に、金融・技術援助のような遵守に誘い込む (entice) ための他の制度を含ませることが望ましいかもしれないが、この概念は、期待 (expectation)、『奨励 (encouragement)』や『張り合い (emulation)』または『仲間の圧力 (peer pressure)』を生み出すことを通じて、インセンティブを与えることに限定されている。」²⁸ という。

その上で、de Wrightは、この用語についての優れた定義は、次のようなものであるとして、Jankowitsch-Prevorによる定義を紹介している。それは、「(「インセンティブ条約」という用語は)「締約国の義務という点でこの条約を独自の (sui generis) ものと性格づけようとする起草者によって用いられた新語である。この条約の下での国家の法的義務は、内的・外的コントロール制度、監視 (monitoring) 制裁体制なしに、締約国によって自発的に (bona fide) 実施されるべきものである。準強制 (quasi enforcement) のための制度は、ピア・レビュー (peer review) と呼ばれる相互間の審査の方法で定期的に行われる「締約国会合」であり、各締約国はそれに参加し、条約上の関連する義務の実施に関して合意された形式に沿った国別報告を提出する義務を負う。」²⁹。条約義務の遵守が、締約国の自発的な実施と準強制的な制度としてのピア・レビューに依拠している点に、「インセンティブ条約」の本質的な要素を見出だそうという見解である。

同様の見方を示すものとして、Rautenbach, TonhauserおよびWeherallの研究がある³⁰。「安全条約は、インセンティブ条約とされており、そのため他の法的に拘束力のある (binding) 国際法文書におけるメカニズムとは異なり、その実効性は不遵守の場合のための特定の義務や紛争解決規定から引き出されるのではなく、高いレベルの安全を達成しようとする締約国間にある共通利益 (common interest) に依拠することを求めるものである。こうした共通性 (commonality) を実現するためのメカニズムは3年ごとに定期的に行われる締約国会合を通じて実現される。それへは出席の義務があるのみならず、自らの義務の

²⁸ de Wright, *supra* note 20, pp. 38-39.

²⁹ *Ibid.*, p. 38.

³⁰ J. Rautenbach, W. Tonhauser, and A. Wetherall, "Overview of the International Legal Framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy :Some Practical Steps" in: *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, 2006, pp. 7-36.

実施に関する国別報告を他の締約国によるピア・レビューのために提出する義務がある。」³¹ というものである。

彼らの研究は、自発的遵守の要因が、高レベルの安全を達成しようとする締約国間の共通利益にあるとし、そうした共通性を実現するメカニズムとしてピア・レビューを位置づけている。問題はピア・レビューの手続がいかなるメカニズムを通じて共通利益の実現の意識、ひいては自発的遵守を促すのかという点が、結局のところ重要になってくるように思われる。

次のHandleによる説明³² も類似の捉え方を示すものと考えられる。すなわち、「(インセンティブ条約という)用語は、いずれの条約においても定義されていないが、コントロールや制裁によってではなく、定期的なピア・レビュー会議を通じて、協調的に発展・促進されるべき安全レベルの向上に対する締約国の啓発された自己利益 (self-interest) に基づき、締約国の義務の履行の確保を目指す条約を意味するものとして、一般には理解されている。」³³。ここで指摘されているような、ピア・レビューによって安全レベルを向上させなくてはならないという締約国の啓発された (enlightened) 自己利益がどのようなメカニズムで生み出されるのかは、「インセンティブ条約」の意義を研究・理解するうえでの鍵になるように思われる。

以上、海外の文献の中から、「インセンティブ条約」でいうところの「インセンティブ」の意味を肯定的に捉えようとする論者が、条約のどのような点に着目しているかを見てきた。以下、関連する論点として、紛争解決条項の意義や他の条約体制による補完の可能性に触れたものを見ていくことにする。

4. 紛争解決条項の違いがもたらす影響

de Kageneck と Pinel³⁴ は、安全条約と合同条約における紛争解決条項の相違に着目して次のように述べている。すなわち、「(合同)条約は、国際法で承認された現代的原則の多くを含む『インセンティブ』条約である。この条約のインセンティブな精神は、1994年の安全条約を踏襲するものだが、条約が規定する目的に漸進的に適合するように国内レベルでの課題を追求するよう締約国を奨励する (encourage) ことから成っている。それゆえ、そうした義務の不履行のための制裁は存在しない。しかし、この条約の『インセンティブ』アプローチは、安全条約から別の方向に舵を切っている。合同条約は、意見の相違の解決に関する

³¹ *Ibid.*, p. 14.

³² G. Handle, “The IAEA Nuclear Safety Conventions: An Example of Successful ‘Treaty Management’?”, *Nuclear Law Bulletin*, No. 72 (2003), pp. 7-27.

³³ *Ibid.*, p. 8, note 12.

³⁴ A. de Kageneck and C. Pinel, “The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management,” *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, No. 2, (1998) pp. 409-425.

38条において、協議手続きがうまくいかない場合には、仲介、調停、仲裁を求める機会を導入している。この規定は、外交会議で交渉された結果導入されたもので、協議のみを定めている安全条約の対応する規定と同一ではない。条約のインセンティブな精神は、考え得る仲裁者の決定とどの程度整合的といえるだろうか。」³⁵。

この見解は、新たに盛り込まれた紛争解決条項が仲裁等の手続きを導入したことで、合同条約は、同じく自らを「インセンティブ条約」と称しているとはいえ、安全条約でいうところの「インセンティブ条約」から若干変質してきたのではないか、という疑問を提示する立場であるように思われる。

こうした見解に対して、de Wrightは「合同条約が外部仲裁の手続きを導入したことをもって、同条約がその『インセンティブ』な精神と真に一致することを疑問視する学者も存在する。こうした主張に対しては、インセンティブ条約のもっとも重要な側面はピア・レビューのプロセスなのであり、限定的な紛争解決規定に不当な重みを与えるべきではない。」³⁶と反論している。

5. 他の条約体制による補完の可能性

「インセンティブ条約」を補完するものとして、二国間または地域的な協定の重要性を指摘するものとしてPelzerの見解³⁷がある。彼は、「この種の条約（インセンティブ条約）は、義務的紛争解決文書によって保護された正確に定式化された権利義務を定めることを控え、むしろ安全計画または安全目標の大枠を画す（outline）規定を含むものである。インセンティブ条約は、締約国が自身にとって最も利益になる方法で、目標を達成するのに必要な措置を発展させることを奨励するものである。それは既に達成された地位よりも進行するプロセスを示している。その意味で、適当な場合には、それを補完する二国間または地域的な協定を締結するという選択肢が、条約のもっとも進歩的な要素である。それが『ハードな』権利義務を起草する多国間交渉の困難を克服するための優美な手段である。」³⁸と述べる。

「インセンティブ条約」は、非常に緩やかな義務遵守手続きであるピア・レビュー制度を設けているにすぎず、遵守を確保するためのより実効的な手段が備わっていない中で、遵守の体制を一步進めるためには、奥脇教授も指摘されているような二国間または地域的な協定で補完する以外、条約は実効的にはなりえないのではないかという主張だと思われる。

これに対して、de Wrightは、「学者の中には、レジームのさらなる発展を促す二国間条約

³⁵ *Ibid.*, p. 424.

³⁶ de Wright, *supra* note 20, p. 41.

³⁷ N. Pelzer, “Learning the Hard Way: Did the Lessons Taught by the Chernobyl Nuclear Accident Contribute to Improving Nuclear Law?” in: *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD 2006, p. 73-118.

³⁸ *Ibid.*, pp. 82-83.

の奨励 (encouragement) や安全文化の奨励を『インセンティブ』概念と一体のものとする者もいる。しかし両者は単に両条約の前文で言及されているにすぎず、また、これらを『インセンティブ』概念の本質的要素として分類することはおそらく時期尚早である。とはいえ、より機能的な安全レジームを生み出すためにそれらが果たす役割は過小評価されるべきではなく、それらは将来においてはこの概念の本質的要素になるかもしれない。³⁹ と、立法的地見地から総括している。

6. 小括

以上に検討してきた点を簡潔にまとめておきたい。一方で、「インセンティブ条約」を標榜する安全条約と合同条約には、環境関連条約に見られるような条約への参加や条約義務の履行を奨励するための先進国から開発途上国への技術援助の義務が定められておらず、「インセンティブ」性に欠けているとの批判がある。他方で、「インセンティブ条約」という名称は、既存の条約にはない新規の概念であることに着目して、両条約の「インセンティブ」性を、技術援助や資金提供といった「物質的意味 (material sense)」で捉えるのではなく、むしろ『奨励 (encouragement)』や『張り合い (emulation)』といった意味で理解すべきだとする見解があり、海外ではこうした見解がむしろ有力である。この見解によると、「インセンティブ条約」は、高いレベルの安全を達成しようとする締約国間にある共通利益 (common interest) を基礎に、定期的なピア・レビュー会議を通じて、協調的に発展・促進されるべき安全レベルの向上に対する締約国の啓発された自己利益 (self-interest) に基づき、締約国の義務の履行の確保を目指す条約だということになる。

このような協調的に発展・促進されるべき安全レベルの向上をもたらす締約国の啓発された自己利益を生み出すとされる現行条約のピア・レビュー制度 (締約国による相互間審査) の詳細については、別稿 (酒井論文) に譲るとして、次に福島第一原子力発電所事故後の条約強化の動きが、両条約に特有の「インセンティブ条約」概念にどのような影響を与えることになったかを見ていくことにしよう。

³⁹ de Wright, *supra* note 20, p. 39.

V 福島後の条約強化の動きとその「インセンティブ条約」概念への影響

1. 福島後の IAEA の動き⁴⁰

福島第一原発事故後の2011年3月17日から19日に、IAEAの天野事務局長は来日して、事故情報の収集やIAEAによる全面的支援と専門家派遣などを約束した。その後IAEAの調査団が5月24日から6月2日にかけて訪日して調査を実施し、閣僚理事会に報告書⁴¹を提出した。また日本政府も独自に事故報告書⁴²をまとめて、6月7日、IAEAに提出した。これらの報告書を踏まえて、6月20日から24日にかけて、ウィーンのIAEA本部において閣僚会議が開催された。同会議で採択された宣言⁴³の中で、特に国際法的枠組みにかかわるものは、以下の点である。

「6. IAEAの安全基準は、継続的に見直され、強化され及び可能な限り広範かつ効果的に実施されるべきである。かかるIAEA安全基準に基づく最も高くかつ堅固な水準の原子力安全が存在することを確保するため、強化された国内的及び国際的な措置を実施することの重要性を強調するとともに、このための二国間、地域的及び国際的な協力を拡大することにコミットする。」

「12. 国際的に合意される規則及び手続に基づき原子力施設の安全性の不断な改善を確保するため、定期的な審査及び評価のためのミッション（国内体制、緊急事態に係る準備及び対応並びに原子力発電所の運転を評価するもの）を通じ、特に、確立したIAEAの枠組みにおいて、強化され、質が高く、独立性を有する国際的な原子力安全の専門家による評価を受ける利点を強調する。」

「16. 原子力安全に関する国際的な文書の普遍的な遵守、効果的な実施及び継続的な見直しの重要性を改めて述べ、この分野における国際的な法的枠組みの強化の可能性を検討し、並びにこの点に関するIAEAの強化された取組を認識する。」

宣言は、こうした「国際的な法的枠組みの強化の可能性」の検討などを含む原子力安全にかかわる具体的な「行動計画」案の作成を事務局長に要請した。

⁴⁰ この点については、寺林裕介「原子力安全を巡る国際的な取組と日本の原子力協力—福島第一原発事故後の1年間の動向—」『立法と調査』No. 326（2012年3月）74-77頁、繁田泰宏「厳格・拘束的かつ普遍的な原子力安全基準の設定と実効的遵守管理に向けて」『世界法年報』第32号（2013年3月）127-159頁、W. Tonhauser and A. Wetherall, “The International Atomic Energy Agency and the International legal Framework for Nuclear Safety,” Japanese Yearbook of International law, Vol. 56 (2013), pp. 283-313 を参照。

⁴¹ Mission Report, “IAEA International Fact Finding Expert Mission of the Fukushima Dai-ichi NPP Accident Following the Great East Japan Earthquake and Tsunami,” June 16, 2011, http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2011/cn200/documentation/cn200_Final-Fukushima-Mission_Report.pdf.

⁴² 原子力安全災害対策本部「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—」（2011年6月），http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/houkokusyo_full.pdf.

⁴³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/meeting1106_declaration.html.

それを受けて事務局長は、9月12日から16日にかけて開催された IAEA 理事会に「行動計画」案⁴⁴を提出し、同案はコンセンサスで承認され、同月19日から23日にかけて開催された総会において確定した。この「行動計画」は、次の12項目の行動から構成されている。

- 1) 東電福島第一原発事故からの安全評価
- 2) IAEAピア・レビュー
- 3) 緊急事態に係る準備及び対応
- 4) 国内規制機関
- 5) 運転を行う組織
- 6) IAEA安全基準
- 7) 国際的な法的枠組み
- 8) 原子力発電計画の開始を企図する加盟国
- 9) キャパシティ・ビルディング
- 10) 放射線からの人および環境の防護
- 11) コミュニケーション予備情報提供
- 12) 研究開発

このうち本稿の目的にとって重要と思われるのは、とりわけ、第2項と第7項である。まず、第2項の「IAEAピア・レビュー」に関しては、「加盟国への利益を最大化するためにピア・レビューを強化する」ことが謳われている。より具体的には、事務局として、これまで得られた教訓を組み込み、審査によって規制の実効性が適切に担保できるよう確保することにより、既存のピア・レビューを強化すること。事務局として、透明性を高めるために、ピア・レビューがどこでいつ行われたかについての概要情報を提供し、関係国の同意を得てかかる審査結果を適宜公表すること。加盟国は、フォローアップ・レビューを含む定期的なピア・レビューを自発的に受け入れることを強く奨励されること、が盛り込まれている。

また、第7項の「国際的な法的枠組み」については、「国際的な法的枠組みの実効性の向上」が謳われ、具体的に、加盟国が安全条約や合同条約などの原子力安全にかかわる条約の実効的な実施を強化するためのメカニズムを開発し、安全条約や早期通報条約の改正のための提案を検討すること。加盟国が、これらの条約への参加や実効的な実施を奨励されるべきこと、などが盛り込まれた。

この「行動計画」案の採択に際しては、米国、インド、中国、パキスタンが原子力施設への強制的な査察へ向けた動きを阻止しようとして抵抗したため、「加盟国は、フォローアップ・レビューを含む定期的なピア・レビューを自発的に受け入れる (to voluntarily host) ことを強く奨励される (encouraged)」(傍点筆者) という表現にも見られるように、加盟国

⁴⁴ “Draft IAEA Action Plan on Nuclear Safety,” September 5, 2011.
http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/English/gc55-14_en.pdf.

の自発性が強調される結果となり、当初案よりかなり後退した内容になったといわれている⁴⁵。

2. 安全条約第2回特別会合の成果

以上に概観してきた経緯を経て、2012年8月27日から31日にかけて、安全条約の締約国75か国・機関（当時）のうち64か国・機関が参加して、同条約の第2回特別会合がウィーンで開催された。この特別会合は、東京電力福島第一原発事故から得られる教訓を、今後のレビュー・プロセスに反映していくための準備として、現時点で得られている情報に基づき締約国に共通の課題を抽出し、条約強化に向けた議論を行うことを目的とするものであった。

議長からの要請を受けて、日本から福島第一原発事故の概要及び安全対策に関する報告が行われるとともに、次回検討会合に向けた課題として、①外的事象、②設計に係る課題、③シビアアクシデント管理と復旧（発電所内）、④国内組織、⑤緊急時準備と対応及び事故後の管理（発電所外）、⑥国際協力、という6つの分野についての討議が行われ、締約国が対応すべき共通課題が抽出された⁴⁶。

さらに、条約強化の試みとしては、① I A E A安全基準の活用、②規制機関の効果的な独立の重要性、③ I A E A安全ミッション等の受入れの更なる促進、④外部評価の公表等の透明性の向上等を内容とする原子力安全強化文書が決定されるとともに、条約運用文書（関連ガイドライン、手続規則）が改訂され、条約の強化について検討するためのワーキング・グループの設置についても合意された⁴⁷。

このうち条約運用文書の改訂に関しては、安全条約の下でのレビュー・プロセスに関するガイドライン、国別報告に関するガイドラインなどについて全体会合で討議が行われ、オー

⁴⁵ 寺林，前掲注（40）76頁。

⁴⁶ 具体的には、(a)既存施設に対する外的事象の再評価・定期的な安全の評価など、(b)既存施設に対する設計上想定されていた以上の過酷な自然現象への対応、(c)新規炉における自然災害に対する安全措置の改善、(d)過酷な自然現象に対するアクシデントマネジメント対策の改善、(e)規制当局の独立性確保措置、(f)緊急時対応の強化、(g) I A E A安全基準の考慮、(h)透明性の確保、といった共通課題である。2nd Extraordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention of Nuclear Safety, Final Summary Report, p.7, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cns-summaryreport310812.pdf>. なお、同会合に関する日本語の紹介として、外務省・原子力安全保安院「原子力安全条約第2回特別会合について」も参照。<http://www.meti.go.jp/press/2012/09/20120904002/20120904002-2.pdf>。

⁴⁷ Final Summary Report, *supra* note 46, p.8. この特別会合では、ロシア、スイス、スペインの3か国から安全条約の正式の改正提案も提出されたが、スペイン提案はのちに撤回され、ロシア、スイス提案も採択されることも、外交会議への付託が議論されることもなく、このワーキング・グループでの検討に委ねられることになった。ちなみに、ロシア提案は、主に条約7条の法令上の枠組みや16条の緊急事態のための準備に関する規定の強化に関する提案を含むものであり、スイス提案は、主に18条の設計及び建設、19条の運転に関し外部の専門家によるレビューを導入するなどの提案に加えて、25条の検討会合（レビュー会合）の概要報告に関し、締約国の国別報告やそれへの質問および回答を公表すること、27条の秘密保護に関する規定のうち、各締約国が国別報告の検討を行っている間の議論の内容を秘密扱いしている現行規定（3項）の削除を提案するなど、かなり踏み込んだ内容を含むものであった。

オーストラリア、カナダ、フランス、ドイツ、韓国、ロシア、スペイン、スイス、アラブ首長国連邦、英国及び米国の11か国による改訂提案が特別会合に提出された。改訂の眼目は、レビュー・プロセスの実効性を増進させ、国別報告をより包括的な内容を含むものにするものであったが、改訂案はセクションごとの審議を経て、最終的にコンセンサスで採択された⁴⁸。

この点は、特別会合の概要報告（summary report）に添付されたアネックス文書において、具体的に次のように表現されている⁴⁹。

「各締約国は以下のことを行うよう奨励される（encouraged）。

1. IAEAの安全基準を、原子力安全促進の考慮に入れること。
2. 安全条約の下でのその報告（国別報告）の中に、安全条約の下での自らの義務を実施する際に、（とりわけ、安全原則（Safety Fundamentals）及び安全基準（Requirements）を含む）IAEAの安全基準をいかに考慮したか、または考慮するつもりか、についての情報を盛り込むこと。・・・
7. その国別報告の中に、その（国内）規制機関の独立性・実効性・透明性を確保するためにおこなった努力についての情報を盛り込むこと。
8. 締約国が原子力施設を稼働させている場合には、原子力施設の安全に関する規制枠組みについての国際的なピア・レビュー・ミッションを適切に受け入れること。
9. 締約国が原子力施設を稼働させている場合には、締約国内にある原子力施設の規模及び数に応じて適切な、原子力施設の稼働の安全性についての国際的なピア・レビュー・ミッションを定期的に受け入れること。・・・
11. その国別報告の中に、締約国が2回のレビュー会合の間に受け入れた上記の国際的なピア・レビュー・ミッションにつき、事実の概要、使節による勧告及びその他の結果、その結果に対してとった行動、並びにフォローアップ・ミッションの計画を含む情報を盛り込むこと。
12. その国別報告並びに同報告に対する書面による質問及び解答を、仮に公表された場合にはセキュリティや機微な利益に悪影響を与える恐れのある特定の項目に関する情報を例外として、公表し、またIAEAに対して、上記例外に含まれる情報以外のあらゆる情報を公表のためにウェブサイト上に維持することを要請すること。
13. あらゆる国際的なピア・レビュー・ミッション報告及び同報告に対するあらゆるフォローアップ報告または国による対応を、仮に公表された場合にはセキュリティや機微な利益に悪影響を与える恐れのある特定の項目に関する情報を例外として、公表し、またIAEAに対して、上記例外に含まれる情報以外のあらゆる情報を公表のためにウェブサイト上に維持することを要請すること。

⁴⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 11-12.

14. その国別報告の中に、安全条約の下での自らの義務を実施する際に行った公開性と透明性を増進させるための努力についての情報を盛り込むこと。
15. 国別報告の準備・提出・それをめぐる率直な議論を通じて、安全条約の下で提出された国別報告のピア・レビューの強化（robustness）を図ること。」

3. 条約強化の動きに対する評価

以上に見てきたように、福島第一原発事故後の安全条約の強化を目指す国際的な取組みは、第2回特別会合で採択された条約運用文書（関連ガイドライン）の改訂を通じて、一定の成果を産みつつあるといえる。それは、とりわけ「インセンティブ条約」を特徴づけてきたピア・レビュー制度の強化という形で具体化されつつある。これまで条約義務とは切り離された形で存在してきた IAEA の安全基準を、原子力の安全促進のための考慮事項としたこと、そして何よりも、ピア・レビューのための国別報告の中に、安全条約上の義務を実施する際に IAEA の安全基準をいかに考慮したか、または考慮するつもりか、についての情報を盛り込むこととされた点は重要である。加えて、国際的なピア・レビュー・ミッションの受け入れやそれについての情報を国別報告に盛り込むこと、国別報告や国際的なピア・レビュー・ミッションにかかわるあらゆる情報について、特定の例外を除き IAEA のウェブサイト上に公表することで、公開性と透明性を確保しようとした点も刮目すべき点だと思われる。

むしろこれらの改善は、「各締約国は以下のことを行うよう奨励される（encouraged）」という枠組みの下で行われ、締約国に新たな法的義務を課するという性質のものではない。その意味で、福島後の条約強化の動きも、なお「インセンティブ条約」の枠内での条約の実効性強化策という範囲にとどまるとの評価も可能であろう。しかし、今後のピア・レビューの運用が、第2回特別会合で採択された新たなガイドラインの下で確実に実施されるようになれば、締約国の原子力施設の安全性の程度が、IAEA の安全基準との整合性の観点から、ピア・レビューの場でより厳格にかつ公開性をもって審議されるようになることが期待される。

日本は、改訂されたガイドラインの下での最初のピア・レビュー会合となる第6回検討会議に向けて、6回目の国別報告書⁵⁰をすでに用意しているが、同報告書は、「国別報告のガイドライン及び2012年8月に開催された原子力安全条約第2回特別会合で合意された事項等に沿って作成」されたとされている⁵¹。他の締約国が、どの程度改訂されたガイドラインに沿

⁵⁰ https://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/0018_05.pdf。

⁵¹ 同報告書の付属書3では、「IAEAの活動計画の実施状況」という項目があり、その中で、2011年にIAEA総会で採択された「行動計画」の12項目に対応した日本の実施状況についての記述がみられる。また、付属書4では、「IAEA基準の考慮」と題した項目の下で、IAEAの安全基準中、最上位の「安全原則（Fundamentals）」について、その構成要素である10項目の原則ごとに、それぞれの原則に対応する日本の規制について説明されている。しかし、安全条約第2回特別会合で合意された事項を記したアネックス文書の第2項にある「安全条約の下でのその報告（国別報告）」の中に、安全条約の下での自らの義務を実施する際に、（とりわけ、安全原則（Safety Fundamentals）及

った報告書を提出してくるか、実際にどのようなピア・レビューが行われるかは、同制度の今後を占ううえでも重要であり、その意味でも、2014年3月24日から4月4日にかけて行われる検討会議のゆくえが注目されるところである。

VI むすびに

原子力安全の分野は、核セキュリティの分野と同様に、各国の技術水準や原子力政策の差異を反映して国家主権の壁が厚く立ちはだかる分野である。その分、国際的な規制は難しく、本稿で検討してきたように原子力安全にかかわる2つの条約である安全条約と合同条約が、自らを「インセンティブ条約」と呼んでいることに象徴されるように、各国の国家主権に最大限の考慮を払った独自の条約体制を築き上げてきた。それは一口で言えば、高いレベルの安全を達成しようとする締約国間にある共通利益（common interest）を基礎に、定期的なピア・レビュー会議を通じて、協調的に発展・促進されるべき安全レベルの向上に対する締約国の啓発された自己利益（self-interest）に基づき、締約国の義務の履行の確保を目指そうとするものであったといえる。

締約国間にある「共通利益」とは、その国内事情はさまざまであるとしても、原子力安全に関する他国の経験や取組みをピア・レビューの場を通じて体得することで、自国の国内的措置のレベル・アップを奨励し、そのことをもって、原子力安全に対する国内世論の信頼を高めていくことであると考えられる。福島第一原発の事故は、相対的に技術レベルが高いと考えられていた国においてさえも、原子力の安全性は絶対的なものではありえないことを世界に印象付けることになった。本稿の後半部分で検討した福島後の条約強化の動きの一環としてのピア・レビュー制度の強化は、こうした国際社会の「共通利益」の範囲が、原子力安全の分野でも広がりつつあることを物語っているように思われる。

（本稿は、平成22年度専修大学長期国内研究助成の研究成果の一部である。）

び安全基準（Requirements）を含む） I A E Aの安全基準をいかに考慮したか、または考慮するつもりか、についての情報を盛り込むこと。」という奨励事項のうち、「安全基準（Requirements）」レベルの各基準との国内規制の整合性についての記述までは見られない。

第 3 章

原子力安全とピア・レビュー制度

京都大学大学院教授

酒 井 啓 亘

I はじめに

国際原子力機関（IAEA）は、1986年のソ連におけるチェルノブイリ原子力発電所事故以降、原子力の平和利用に関する様々な法的枠組みの形成に努力してきた。ピア・レビュー制度を検討対象とする本稿にとって、その中でも原子力にかかる制度を定めた点で重要な条約としては、1994年に採択された原子力の安全に関する条約（安全条約）と1997年に採択された使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約（合同条約）が特に注目される。これら2つの条約はいわゆる「奨励（インセンティブ）」条約と呼ばれ、条約義務遵守が締約国の自発的実施と準強制的な制度としてのピア・レビューに依拠していることがその本質であると主張されるからである¹。

これら「奨励」条約の制度設計は次のような2つの基本的な理解を前提としている。第1に、法的拘束力を必ずしも備えていないソフトな実体規定とソフトな実施手続きとの結合が実効的な国際原子力法を構成しうるということである。そして第2には、状況に対応しながら原子力の安全を強調することで生じうるであろう2つの要請、すなわち一方で締約国の義務の遵守をコントロールしつつ、他方で条約上の安全義務を条約締約国全体の理解に定期的に適合させて原子力安全の漸進的改善を促進するという2つの方向性を、ピア・レビューという制度設計こそが調和させることができるという認識である²。ここでは、原子力の安全の実効性を確保するためにはピア・レビュー制度の実施が不可欠とされているのである。

では、原子力安全分野におけるピア・レビューとは、実際にどのようなものであろうか。本稿では、まずピア・レビュー制度の一般的性格を確認したうえで、(II)、原子力安全分野において、IAEA、安全条約、そして合同条約がそれぞれ提供するピア・レビュー制度の機能を概観し(III)、2011年3月に起こった福島第一原子力発電所事故以後のピア・レビュー制度の強化状況を追跡する(IV)。こうした考察を通じて、原子力安全のための義務遵守と安全基準の向上に果たすピア・レビュー制度の意義を検討することにした。

II ピア・レビュー制度の特徴

1. ピア・レビューの定義と機能

ピア・レビューとは、「国家の実行（performance）を他の諸国が体系的に検討・評価するもので、レビューされた国家がその政策決定を改善し、最善の実行（best practices）を採

¹ T.de Wright, “The ‘Incentive’ Concept as Developed in the Nuclear Safety Conventions and its Possible Extension to Other Sectors”, *Nuclear Law Bulletin*, No.80 (2007), p.38; J.Rautenbach, W.Tonhause, A.Wetherall, “Overview of the International Legal Framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy – Some Practical Steps-”, in NEA/OECD, *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period* (OECD, 2006), p.14.

² G.Handl, “The IAEA Nuclear Safety Conventions: An Example of Successful “Treaty Management” ?”, *Nuclear Law Bulletin*, No.72 (2004), p.9.

用し、確立された基準及び原則を遵守することを助けることを最終的な目的とするもの³とされる。いわゆる当事者主義的・対審的な考えで検討が行われるのではなく、レビュープロセスに関与する諸国間の相互信頼に基づくものである。通常は国際機構の枠組み内で行われ、当該機構の事務局がレビュープロセスの支援で重要な役割を果たす。したがって、ピア・レビューは、相互評価プロセスを通じて、相互の説明責任のシステムを構築することとなる⁴。

確かにピア・レビュー制度は、その対象となる活動の内容や性質、ピア・レビューが行われる対象の規模、さらにはレビューの基準となる規範の説得性に依じて様々なモデルを提示する。しかし、対等な実体により構成される集団が想定されていること、そしてそうした実体間の相互の圧力や公の審査を通じて規範の不遵守の場合のコストを引き上げることで共通しており、その意味でピア・レビューは、組織化された社会システム内におけるアカウントビリティのメカニズムとして作用するのである⁵。

対等な実体が主権国家である場合、こうしたピア・レビューは、国家間条約の制度として、あるいは政府間国際機構における制度として整備される。そこでのピア・レビューは、メンバーである主権国家が相互に規範の遵守を検証する国別評価という形態をとるのが通常である。この国別評価に関するピア・レビューは、経済、統治、教育、保健、環境、エネルギーといった分野の政策や実行の評価に適合的であるとされる。こうした分野において、国家は、その行動が政策ガイドラインと合致しているか、法的拘束力のある原則を履行しているかどうかといったような様々な基準に照らして評価される。ピア・レビューは定期的に行われ、最終的に報告書が公表される。そこでは到達度の評価や不十分な部分の指摘、改善点の勧告などが行われるのである。

もっとも、こうしたピア・レビューがどのようなかたちで行われるかについては、それぞれの対象分野の性格や対象となるメンバーの内容によって異なることになろう。たとえば、アフリカ連合において各加盟国の民主主義・政治的経済的および企業ガバナンスにつき検証

³ F. Pagani, “Peer Review: A Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method”, OECD, 11 September 2002, SG/LEG(2002)1, p. 4. <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/1955285.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁴ ピア・レビューの機能には、透明性のある信頼醸成のメカニズムとしての側面、クオリティ・コントロールのためのメカニズムとしての側面、最善の実行とキャパシティ・ビルディングを共有するフォーラムとしての側面、プレッシャーの行使手段としての側面があるとされる。J. Revill, A Peer-Review Mechanism for the Biological and Toxin Weapons Convention, (UNITAR, 2013), pp. 35-37. <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/a-peer-review-mechanism-for-the-biological-and-toxin-weapons-convention-403.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁵ M. J. Washington, “Monitoring Compliance with Nuclear Safety Standards: Peer Review through the International Atomic Energy Agency and Its Convention on Nuclear Safety”, in P. C. Szasz (ed.), *Administrative and Expert Monitoring of International Treaties* (Transnational Publishers, 1999), p. 204.

を行うことを目的として2003年に設置されたピア・レビューメカニズム（APRM）では、首脳会合により選出された7名の有識者で構成される委員会が国別報告書を検討し、首脳会議に勧告を行って、これを受けた首脳会議があらためて同報告書の審査を行い、対象国の首脳にその結果を通知するという形式をとる⁶。また、国連人権理事会の普遍的定期審査では、理事国すべてで構成される作業部会で報告書が審査され、双方向対話を要約した作業部会の報告書は理事国代表3名からなる報告者団が事務局の援助を得て作成するものの、審査対象国もこれに十分関与するという⁷。さらに、とりわけ国家の安全保障と直結する軍備管理法の分野において、専門的な知見を有する個人資格の委員ではなく、「同僚」である関係国によって構成されるフォーラムでピア・レビューが行われるのは、何よりもまず国家間の信頼醸成を構築し発展させることが軍備管理法の実現にとって重要であると考えられているからだ⁸。ただ、いずれにおいても構成員間の「信頼」や「協力」が重視される点では共通しており、それが次に述べるピア・レビュー制度の実効性の前提条件にも反映しているといえよう。

2. ピア・レビューの実効性とその確保条件

ピア・レビューの実効性は、そのプロセスの間に検討する側が行行使する影響力と説得に依存する。これがいわゆる「ピア・プレッシャー」で、ピア・レビューにおいては以下のような状況により生じることになる。すなわち、(i)他国による正式の勧告と非公式の対話、(ii)公開での精査・比較、場合によっては国ごとのランク付け、(iii)これらの国内世論、国内行政当局や政策決定者への影響、である。ピア・レビューの結果が公に利用されることでこの影響は特に大きくなる。また、マスメディアが積極的に関与することで一般市民の関心も増加し、ピア・プレッシャーは最も効果的なものとなる。このようにピア・プレッシャーは、制裁などと異なり、法的拘束力ある行為の形式をとらず、むしろソフトな説得という手段を伴い、それによって国家が基準に合致して目標を達成することを期待するものなのである⁹。

ピア・レビューが実効性を有する条件としては、第1に、国家の実行を評価するための基準についてピア・レビュー制度への参加国が一致できるような価値の共有（value sharing）が挙げられる。第2に、参加国が人的資源および財政的資源を適切なレベルで投

⁶ Ch. Stals, “The African Peer Review Mechanism as an Integral Part of the New Partnership for Africa’s Development”, *African human Rights Law Journal*, vol. 4 (2004), pp. 130-138. 望月克哉「アフリカン・ピア・レビュー・メカニズム（APRM）の進捗と停滞」『アフリカレポート』No. 49（2009年）46-49頁。

⁷ 小畑郁「国連人権理事会における普遍的定期審査」芹田健太郎・戸波江二・棟居快行・薬師寺公夫・坂元茂樹編集代表『講座国際人権法4 国際人権法の国際的実施』（信山社，2011年）114-121頁。

⁸ 阿部達也『大量破壊兵器と国際法』（東信堂，2011年）136-137頁。

⁹ Pagani, *supra* note 3, pp. 5-6.

入することを約束して (adequate level of commitment) 初めてピア・レビューは十全に機能する。参加国は、事務局の運営を財政的に支持するほか、レビュー国としても、レビュー対象国としても、そして組織の積極的なメンバーとしても様々な状況でレビュープロセスに完全に関与することが要請される。第3に、ピア・レビューは、その性質上、協力関係を重視し、当事者対抗的な対審構造をもつようなプロセスではないことから、関係者間の相互信頼 (mutual trust) がその成功の大きなカギとなる。ピア・レビュープロセスそのものは確かに相互信頼の醸成に寄与する一方、このプロセスに不可欠なデータや情報・文書の開示促進には、当初から参加国間で相当程度の信頼と価値共有がなければならない。第4に、ピア・レビューの実効性にはプロセスの信頼性 (credibility) も必要である。この信頼性はピア・レビューの影響力の程度と関係しており、その確保のためにはレビュープロセスにおいて採用されるアプローチが客観的かつ公正で、一貫したものであることが求められる。また同時に、事務局は作業の独立性や透明性、そして作業の高い質を保証しなければならない。レビュープロセスの信頼性に対する最大の脅威は、レビュー対象国によるピア・レビューの最終成果物への不当な影響力行使である。対象国のプロセスへのコミットメントはそれ自体、最終報告書を支持しその勧告を実施するであろうことを保証する実行ではあるが、最終報告書の採択について拒否権を参加国に認める手続のようなレビューの公正さや客観性を損ねるような関与は認められるべきではない¹⁰。

3. 他の類似の制度との違い

国際法規則など一定の規範の遵守を確保するメカニズムには様々なものがあり¹¹、ピア・レビューもその一種とみることもできるが、ピア・レビューは国際的に合意された政策や規範の遵守を監視・確保する他のメカニズムとは異なる側面を有する。たとえば、司法手続と異なり、ピア・レビューの最終成果物は上級機関による拘束力ある法的な判断ではない。実行上、国家間の対話を奨励してそれぞれの立場や利益の明確化を支援することで紛争解決メカニズムのような役割を果たす場合もあるが、紛争解決のための手続として意図されていないし、懲罰的な決定や制裁を含むものではない。また、事実調査では独立した機関が専ら特定の事象の検証や事実の認定のため現地での調査を行うのに対して、ピア・レビューは現地での調査を行うことは必ずしもなく、一般には国家の実行の評価を含むことから事実調査を超える任務を果たすことになり、事実調査はピア・レビュープロセスの一部を構成することになる。

¹⁰ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹¹ たとえば条約義務の遵守確保メカニズムについて、G. Ulfstein, T. Maruhn, A. Zimmermann, "Introduction", in G. Ulfstein (ed.), *Making Treaties Work* (Cambridge U.P., 2007), pp. 4-12.

また、国家が定期的に提出する報告書を独立した機関が審査する報告制度も見受けられるが、ピア・レビューの特徴と完全に一致するわけではない。ピア・レビューの場合も、質問票への回答というかたちなどで対話が行われ、レビューされる国家が報告を行うこともある。ただし、潜在的なレビュー対象国が相互に審査を行うのか、それとも独立した機関が報告審査を行うのかということが、「ピア」・レビューと捉えられるかどうかのメルクマールとなるのであり、国際機構や条約機関など関係国から独立した機関による審査はピア・レビューとは区別されるべきものであろう。そのほか、規範遵守の確保として、監督 (supervision) や監視 (monitoring) という用語が用いられることもあるが、定義によるものの、監督機関や監視機関が自律的に関係国の活動を審査するのであれば、それは同様にピア・レビューには当たらない。

ピア・レビューは、ある社会において当該社会の構成員たる国家の行為をその「同僚」である他の国家が一定の基準に照らして検討する制度であり、国家の主権平等という観点からは主権の尊重に最もかなうアプローチともいえる。そこでは、国家は、他の国家による検討の対象にも、そして自らが他国を検討する側にもなるわけで、国際法の基盤の一つといえる相互主義と十分適合的でもある¹²。また、規範遵守の要因の1つとなる「ピア・プレッシャー」が作用するために、どの程度レビュープロセスを公開し透明性を高めるかについては、国家間での信頼醸成との関係もあり、いかなる分野を対象とするか、どのような国をレビューの対象とするかに応じて、同じピア・レビューでも異なる様相をとる。このため、実際には他の遵守方法との類似の側面を有するピア・レビューが行われることもありうるのである。

Ⅲ 原子力分野におけるピア・レビュー制度の機能

1. IAEA内における「ピア・レビュー」制度¹³

IAEAでは、原子力利用の安全性向上と緊急事態に備える支援を加盟国に対して行っているが、人や環境を有害な放射線から守るために原子力関連施設や放射性物質、その輸送及び放射性廃棄物などの管理や行動規範について国際的な安全基準を定めていることもそうした作業の一つである。この安全基準は法的な拘束力を有するものではなく、保障措置における評価基準とされるもので、「安全原則」を最上位におき、以下、すべての施設や活動に適用される「一般安全要件」、特定の施設及び活動に適用される「特定安全要件」、さらに下位にある「一般安全指針」「特定安全指針」といった規則群が階層構造に配置されている¹⁴。

¹² W.Lang, ““Peer Review” of Environmental Performances in International Organizations”, in G.Hafner et al (eds.), *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday* (Kluwer Law International, 1998), p. 39.

¹³ 以下については、M.J.Washington, “The Practice of Peer Review in the International Nuclear Safety Regime”, *N.Y.U.L.R.*, vol.72 (1997), pp.447-452.

¹⁴ 植月 献二「原子力の利用と安全性 (概論)」『外国の立法』第244号 (2010年) 12-15頁。

当初、加盟国によるこうした安全基準の遵守を検証する I A E A の任務は同機関のプロジェクトに限り、しかも対象国がその都度要請するものとされていたが、1980年代に運転安全評価チーム (O S A R T) プログラムが設置されて以降、I A E A は加盟国による活動のピア・レビューを促進するための業務拡大を続けてきた¹⁵。安全重大事象評価チーム (A S S E T)、組織内安全文化評価チーム (A S C O T)、見込みに基づく安全評価のための国際ピア・レビューサービス (I P E R S - P S A)、放射線安全国際レビュー (I R I S) サービス、研究炉総合安全評価 (I N S A R R)、工学安全レビューサービス (E S R S)、放射線防護諮問チーム (R A P A T) などがピア・レビューに関係してきたが、現在では O S A R T のほか、総合的規制評価サービス (I R R S)、安全運転パフォーマンスレビュー (P R O S P E R)、輸送安全評価サービス (T r a n s S A S) などが I A E A のピア・レビューとして活動している¹⁶。これらのピア・レビューサービスは、安全基準の遵守を検証するものではなく、広く受け入れられた国際実行の適用のため加盟国を支援するものである。もともと、安全に関係する情報や経験の提供・交換に協調的な場を設定することにより、この分野におけるより強力な国際協力・監視手段への道を開くものとなっているとされる。

現実のレビュープロセスの手続きはいずれも共通の特徴を有している。まず、I A E A 加盟国政府から自国の特定の原子力施設に関する検討についての正式の要請が I A E A に対してなされる。次に当該国の規制機関と原子力事業者を交えた準備会合が開催された後、通常は検討チームを率いる I A E A 係官により外部の専門家が招かれてチームが形成され準備作業が開始される。その間、場合によっては、事業者がその管理・運営に関する自己評価を作成することも期待される。そして、専門家からなる検討チームが現場に入り、実際に原子力施設を検証し、I A E A の安全基準やその他の関連安全原則に照らして国内規制措置を評価する。この評価はまず専門家と施設事業者の間で議論され、その後、検討チームは勧告や認定を記した最終報告書を提出するのである。

以上のような I A E A のピア・レビューは締約国によって実施されるものではなく、原子力安全の専門家と原子力事業者によるものである。その意味で原子力事業の関係者間での「ピア」・レビューであり、こうしたピア・レビューの性格は、米国の原子力施設でピア・レビューを実施する米国原子力発電運転協会 (I N P O) や世界的規模で自発的なピア・レビューを実施する世界原子力発電事業者協会 (W A N O)¹⁷、そしてこうした機関の支援を

¹⁵ H. Blix, "The Role of the IAEA in the Development of International Law", *Nordic J. I. L.*, vol. 58 (1989), p. 232.

¹⁶ 原子力安全委員会編『原子力安全白書 平成 21 年度版』(原子力安全委員会, 2010 年) 139-141 頁。 <http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/hakusyo/hakusyo21/pdf/gaiyou.pdf> (last visit on 12 February 2014).

¹⁷ 原子力安全に係る専門家間のピア・レビューや I N P O ・ W A N O について, W. T. Subalusk Jr., "The Value of Peer Reviews to Nuclear Plant Safety", *Transactions of American Nuclear Society*, vol. 70 (1994), pp. 701-702.

得て日本では日本原子力技術協会（原技協）が行うようなピア・レビューに類するものといえるであろう¹⁸。他方で、IAEAという国際機関が専門家チームを派遣してレビューさせることにより、加盟国の安全基準遵守を確保・促進するという点を強調すると、そこにはむしろ国際機関による監視という側面が含まれていることも見逃せない。

2. 安全条約におけるピア・レビュー制度

(1) 安全条約におけるピア・レビュー制度の位置づけ

原子力安全条約の実体規定に当たる部分は大きく「法令」「安全に関する一般的な考慮」「施設の安全」に分けられるが、きわめて一般的に規定されているだけで、具体的で詳細な国際基準の設定が条約の中で行われているわけではない¹⁹。また、安全条約そのものは枠組みのようなものとして維持し、IAEAがすでに採択されている安全原則をその議定書としてとり込むことによってこれに法的な拘束力を与えるような提案も試みられたが²⁰、主要な核保有国による拒否で失敗に終わっている²¹。原子力の安全確保は主権事項であるというこれまでの考えに基づき、非拘束的な安全基準により原子力の安全を確保しようとする一方、締約国が実施した措置が「適当な措置」であるかどうかの判断は、原子力施設の安全に関する「安全原則」「一般安全要件」「特定安全要件」「一般安全指針」「特定安全指針」に基づいて判断されることから、非拘束的な技術基準が非拘束的なまま拘束的な文書に取り込まれる結果となっているのである。このように安全条約自体は一般的な原則を定めるにとどまり、締約国は、IAEAが定めた安全基準を考慮に入れて、「自国の国内法の枠組みの中で、この条約に基づく義務を履行するために必要な法令上、行政上その他の措置をとる」ことが義務付けられているにすぎない。すなわち、締約国はそれぞれの国内措置を通じて既存の安全基準文書における規定を実現することで、安全条約が目的とする安全性の向上を図ることになるのである²²。

以上のような実体的義務しか規定しない安全条約が、どの程度締約国による条約義務の自発的遵守を促し目的達成のための実効性を獲得できるかは、安全条約自身が定めるレビュー

¹⁸ 原技協によるピア・レビューについては、邑田正司「原技協のピアレビュー実績と今後の課題」『原子力eye』第54巻12号（2008年）26-29頁。

¹⁹ 安全条約の概要について、O. Jankowitsch, “The Convention on Nuclear Safety”, *Nuclear Law Bulletin*, No. 54 (1994), pp. 9-22.

²⁰ 条約作成時における枠組み条約・議定書方式等の検討について、see, L. de La Fayette, “International Environmental Law and the Problem of Nuclear Safety”, *Journal of Environmental Law*, vol. 5 (1993), pp. 31-69.

²¹ M. T. Kamminga, “The IAEA Convention on Nuclear Safety”, *I. C. L. Q.*, vol. 44 (1995), p. 876.

²² そしてそのような措置をとらない締約国は、自らが採用した安全基準がいかにかにIAEAの基準よりも優れているかを説明しなければならない。P. C. Szasz, “Introductory Note, Convention on Nuclear Safety”, *I. L. M.*, vol. 33 (1994), p. 1516.

制度に大きく依存することになる。強制を伴うような手段は原子力安全の分野では非現実的とされたためであるが、草案作成の段階から、ピア・レビュー制度が有するとされる政治的影響力により事態の改善が図られることは期待されていたことも事実である²³。なお、ピア・レビューを「政治的独立をもった専門的な審査員からなる専門家パネル」による検討・評価手続と定義し、安全条約の手続はこれに該当しないため、同条約にはピア・レビューは導入されなかったという評価もあるが²⁴、この定義は前述した一般的なピア・レビューの定義よりも狭すぎるであろう。実際、この条約上の義務遵守の監視手段はピア・レビューモデルに基づくものとする評価が一般的であるとされており²⁵、IAEAの関係者もこの安全条約の手続をピア・レビューメカニズムと位置付けていることから²⁶、ここではピア・レビュー制度の一例として取り上げる。

(2) 安全条約におけるピア・レビュー制度に関する規定内容²⁷

安全条約のピア・レビュープロセスを規律する手続きとしては、この条約の関連規定のほか(第3章第20条～)、「レビュープロセスに関する指針²⁸」「国別報告に関する指針²⁹」「手続規則及び財政規則³⁰」がある。これらの文書は、条約発効に先立ち、40ヶ国以上の政府代表が非公式協議を通じて作成し、条約発効後も適宜改正されたもので、締約国が関連する安全についての情報を最大限得られるように配慮すると同時に、国益の保護にも留意して、両者のバランスを計った内容となっており、その後も必要に応じて改正されている。これらの文

²³ N. Pelzer, “The Present State of Research Carried Out by the English-Speaking Section of the Centre for Studies and Research”, in Centre for Studies and Research in International Law and International Relations, *The Hazards Arising Out Of the Peaceful Use of Nuclear Energy* (Nijhoff, 1994), p. 263; T. Cerullo, “International Nuclear Safety: The Case of the Chernobyl Nuclear Power Station”, *Vt. L. Rev.*, vol. 24 (2000), pp. 1225-1226.

²⁴ 奥協直也「原子力国際協力の基盤整備—多国籍主義の胎動と限界—」日本エネルギー法研究所『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』(2000年7月)71頁。

²⁵ M. J. Washington, *supra* note 5, pp. 209-210.

²⁶ O. Jankowitsch & W. Tonhauser, “The Convention on Nuclear Safety”, *Austrian Rev. Int’l & Eur. L.*, vol. 2 (1997), p. 334.

²⁷ 以下については、川崎恭治・久住涼子「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋・渡辺智之編著『リスク・マネジメントと公共政策 経済学・政治学・法律学による学際的研究』(第一法規, 2011年)194頁以下に多くを負う。

²⁸ Guidelines regarding the Review Process under the Convention on Nuclear Safety. INFCIRC/571/Rev.6, 16 April 2013.

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2013/infcirc571r6.pdf> (last visit on 12 February 2014).

²⁹ Guidelines regarding the National Reports under the Convention on Nuclear Safety. INFCIRC/572/Rev.4, 16 April 2013.

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2013/infcirc572r4.pdf> (last visit on 12 February 2014).

³⁰ Rules of Procedure and Financial Rules. INFCIRC/573/Rev.5, 16 April 2013.

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2013/infcirc573r5.pdf> (last visit on 12 February 2014).

書に基づく手続に従い、締約国から提出される報告書が検討会合でレビューされることになる。

締約国は、ピア・レビューのため、安全条約に基づく義務を履行するためにとった措置に関する報告書を作成し、検討会合の7ヶ月前までに提出する。この報告書の準備・作成は当該締約国が責任をもって行うが、他の締約国やIAEAを含む外部からの専門家に関する要請することはかまわない³¹。

こうして提出された報告書をレビューする検討会合では、原子力施設を有する締約国を含む7ヶ国から8ヶ国くらいの国家グループに締約国を分け、それぞれのグループで報告書を審査するという方法が採用された。これは、分野別トピック別に会合を開催するよりもその方が包括的に締約国の報告書をレビューできるとの判断からである。現在では、検討会合の19ヶ月前に「組織会合 (Organizational Meeting)」が開催され、検討会合の議長・副議長ら執行部とともに、国家グループの構成、各国家グループの議長やコーディネーターなどが任命されることになっている。各国家グループへの締約国の振り分けは、原子力施設の数によるランク付けに応じて行われる。そして、検討会合開催までに提出された締約国の報告書は当該締約国の属する国家グループの締約国に送られ、後者がこの報告書の内容について事前に質問を行ったりコメントを提出したりする。これをとりまとめるのが各国家グループのコーディネーターである。

検討会合では各国家グループごとにレビューが行われ、その最終段階では全体会合で「概要 (サマリーレポート)」がコンセンサス方式で採択される。コンセンサス方式での採択によることから、この「概要」に検討会合で討議される主要な論点についての詳細な情報が記載されることは期待できない。それは、機微で複雑な問題を扱う原子力安全について締約国が相互に国際協力を実現する条件でもあるためだが、他面で、そうした協力が実効的に行われるには締約国間の検討会合がいかにか実施されるかにかかっているとみえる³²。

検討会合は3年に1度開催される。これまでのところ、1999年4月、2002年4月、2005年4月、2008年4月、2011年4月、2014年3月の計6回開催されており、次回は2017年3月が予定されている。なお、締約国の同意により特別会合が開催されることもあり、そこでは安全規則の改正などが審議されるほか、レビュー会合として機能する場合もある。第1回特別会合は2009年9月に開催され、主として「レビュープロセスに関する指針」などの改正が審

³¹ O. Jankowitsch, “The Convention on Nuclear Safety”, *Nuclear Law Bulletin*, no. 54 (1994), p. 17.

³² P. Strohl, “Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d’étude et de recherche de l’Académie”, in Centre d’Étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales, *Les risques résultant de l’utilisation pacifique de l’énergie nucléaire* (Nijhoff, 1994), p. 93.

議された³³。また、福島第一原発事故後の2012年8月に開催された第2回特別会合では、2011年4月時点では、各締約国が3か月前までに提出する簡潔な報告書のレビューが中心議題となり、第5回検討会合での国家グループがそのまま維持されて審議されるという予定であったものの³⁴、実際には福島第一原発事故からの教訓とそれを踏まえた各締約国における原発の安全対策等にかかる取組みについて、各締約国から提出された国別報告書を基に外部事情への対応など6つのトピックごとの横断的なレビューが行われた³⁵。

(3) ピア・レビュー制度の評価

安全条約に外在的なIAEAの安全基準等は同条約の基本的な安全目的を達成する上で望ましいものと評価されているが、それ自体は法的拘束力を有するものではない。しかし、それは規範としての実効性が劣るということの意味するのではなく、実際には諸国により広く遵守されているといわれている³⁶。ピア・レビューメカニズムは、IAEA安全基準が政治的に不可避なものとして締約国に適用されることを狙った制度であり、それゆえ、同安全基準が単なる指針を提供するものとして言及されるとしても、このメカニズムが意図したとおり機能することで、IAEA安全基準は、事実上、法的に拘束力を有する規定に変容する可能性もあるという指摘もある³⁷。

また、レビューの審議内容やその結果が詳しく公表されないという点については、原子力施設の安全等をめぐり、個人情報や知的財産で保護される情報、さらには企業の商業上の秘密など様々な情報が国内法上保護される必要があることから、やむを得ない面もある。確かに原子力安全に関する知識やノウハウは広く共有されることが望ましいし、それが一般的な利益にもかなうことは否定できないが、機微な性質を有する情報の保全という観点からは、レビューの審議内容やその結果を非公表とすることで、締約国間の相互信頼が醸成されるのであり、結果として締約国間での技術情報の共有が可能となり、原子力安全の確保という目

³³ Convention on Nuclear Safety First Extraordinary Meeting of Contracting Parties. 28 September 2009. President's Report. CNS/ExM/2009/3. http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/chairman-final-report-extraordinary-meeting.pdf (last visit on 12 February 2014).

³⁴ 2011年時点での方針について、Summary Report of the 5th Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 4-14 April 2011 Vienna, Austria, CNS/RM/2011/6/FINAL para.11. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cns-summaryreport0411.pdf> (last visit on 12 February 2014).

³⁵ IAEA, 2nd Extraordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety. 27-31 August 2012, Vienna, Austria. Final Summary Report. CNS/ExM/2012/04/Rev.2. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cns-summaryreport310812.pdf> (last visit on 12 February 2014).

³⁶ P.C.Szasz, "The IAEA and Nuclear Safety", *Review of EC & Int'l Environmental L.*, vol.1 (1992), p.169.

³⁷ Handl, *supra* note 2, pp.15-16.

的に資することになるのである³⁸。もっとも、それはあくまでも安全条約の締約国相互間に妥当する「社会」において通用する論理であり、こうした「社会」内部の論理でその存在意義が国際社会において正当化可能かどうかは別途問題となるであろう。実際、後述するように、福島第一原発事故以後、ピア・レビューの対外的公表と透明性の要請が強調されることは、その内部論理が修正を迫られていることを示しているのである。

なお、これまでの検討会合では、その目的が個別の原子力施設の評価ではなく、各国の原子力安全プログラムの検討であること、締約国の検討会合への参加は安全文化の醸成に向けて常に改善していく姿勢を約束するものであること、IAEA安全基準が各国の共通の指針として有用であること、安全条約が「インセンティブ」な性質を有することから定期的な検討プロセスを実施して条約で定められた事項の継続的な改善を図ることが重要であることなどが確認されてきた。

(4) 日本の対応

1994年9月20日に採択された安全条約について、日本は1995年5月に受諾書を寄託し、同条約はその効力が発効した1996年10月24日に日本についても効力が発生した。前述のように、3年ごとに条約締約国による検討会合が開催されることから、各国の国別報告書もそのレビューのため3年ごとに提出されなければならない。日本も、条約発効から2011年の福島第一原発事故発生までの間に、国別報告書を計5回提出しており、5回目の国別報告書は2010年9月に提出された³⁹。たとえば第5回国別報告書の内容は、「序論」において日本の原子力政策とその現状や安全条約の履行状況並びに取組みなどが示された後、前回会合での指摘に対する対応を述べた「概要」が記載され、安全条約第6条から第19条まで条約ごとにどのような措置がとられたかなどの報告が続いている。

福島第一原発事故後は、2012年7月に安全条約第2回特別会合に向けた国別報告書が提出

³⁸ P. Strohl, “La Convention sur la sûreté nucléaire”, *A. F. D. I.*, tome XL (1994), p. 816.

³⁹ 日本は、『原子力の安全に関する条約 日本国国別報告』(平成10年9月)

(http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/english/internationalcooperation/conventions/cns/pdf/1st_NationalReport.pdf (last visit on 12 February 2014)) の提出後、『原子力の安全に関する条約 日本国第2回国別報告』(平成13年10月)

(http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/genshiryoku/files/1-2_kaitou.pdf (last visit on 12 February 2014)) , 『原子力の安全に関する条約 日本国第3回国別報告』(平成16年8月)

(<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g40831b01j.pdf> (last visit on 12 February 2014)) , 『原子力の安全に関する条約 日本国第4回国別報告書』(平成19年9月)

(<http://www.meti.go.jp/report/data/g70928aj.html> (last visit on 12 February 2014)) , 『原子力の安全に関する条約 日本国第5回国別報告』(平成22年9月)

(http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/genshiryoku/files/1-5_kaitou.pdf (last visit on 12 February 2014)) をそれぞれ提出している。そのうち、第4回国別報告書を検討した第4回検討会合とそこで採択された「概要」の説明については、芥川邦雄「3年に一度開催の「原子力の安全に関する条約」検討会合レポート」『原子力eye』第54巻10号(2008年)57-59頁参照。

された⁴⁰。その中で、事故発生後の日本政府の取組みその他が説明されているほか、「これまで、日本の国内法令等の整備にあたって、IAEA安全基準等に整合していないものも見られた」との率直な反省が述べられ、「今後は、国際的なガイドラインに準拠した国内の基準等を行っていくことが重要」との認識が示されている。

前述のとおり、同会合では福島第一原発事故からの教訓及びそれを踏まえた各締約国における原発の安全対策等にかかる取組みについて各締約国がIAEA事務局に提出した国別報告書を基にトピックごとの横断的なレビューが行われている。日本政府は同会合の初日に、福島第一原発の現状や事故の原因調査と教訓に基づく安全対策の実施状況、規制機関の改組、安全規制及び原子力防災対策の強化、オフサイトにおける事故後のマネジメントについてプレゼンテーションを行い、これに対しては、安全文化の醸成、原子力規制の人材開発、事故の分析情報及び対策事業者の安全確保に関する取組み状況などについて各締約国からの質問が寄せられ、これに回答するといったかたちでピア・レビューが実施された⁴¹。

また2013年8月には第6回検討会合に向けての国別報告書が提出されている⁴²。この報告書で日本政府は、2012年6月20日に制定された「原子力規制委員会設置法」に基づき新たな規制機関として設立された原子力規制委員会の組織構造や独立性について報告するとともに、福島第一原発事故の教訓や最新の技術的知見、IAEA等の定める規制基準を含む新たな規制を導入した原子炉等規制法の改正が説明されている。このように、日本の場合においてもピア・レビューへの準備に向けてIAEAが定める安全基準を国内法制に導入するということが実現されており、法的拘束力はないIAEA安全基準が国内法化され、その実施がピア・レビューにより国際レベルにおいて担保されるという図式が明らかとなっているのである。

この第6回国別報告書は2014年3月24日から4月4日まで開催された第6回検討会合で検討され、向上した能力を有する独立した規制機関の設置の他5項目が称賛事例として、原子力規制委員会の詳細な安全評価後のみ原子力発電所再稼働を判断することが良好事例としてそれぞれ挙げられたほか、今後の課題として大量の汚染水処理他6項目、推奨事項としてOSART及び緊急時対応評価（EPREV）のミッション受入れ他2項目がそれぞれ抽出されたという⁴³。

⁴⁰ 『原子力の安全に関する条約第2回特別会合 日本国国別報告』（2012年7月）
<http://www.meti.go.jp/press/2012/07/20120705001/20120705001-2.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁴¹ 原子力安全・保安院「原子力安全条約特別会合について（報告）」（平成24年8月30日）
<http://www.meti.go.jp/press/2012/08/20120830008/20120830008-3.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁴² 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』（平成25年8月）
http://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/0018_05.pdf (last visit on 12 February 2014).

⁴³ 原子力規制庁「原子力の安全に関する条約第6回検討会合の結果概要」（平成26年4月2日）

3. 合同条約におけるピア・レビュー制度

(1) 合同条約におけるピア・レビュー制度の位置づけ

原子力安全条約の対象外となっていた使用済み核燃料や放射性廃棄物の安全確保のための措置を法的拘束力ある文書により規律するために作成されたのがいわゆる合同条約である。この条約も、原子力安全条約と同様、締約国が国内レベルで適当な措置をとるよう奨励して条約目的を漸進的に達成するという「奨励」条約の一例であるとされる⁴⁴。安全確保は国家主権の下で国内立法や規制措置により行われ、条約はそうした枠組みを設定する一般的な義務を課すのみであり、具体的な基準としては締約国の国内法が「国際基準を考慮するものであること」と規定されていることから、明示的に安全原則の適用を予定していることがうかがわれる。規制のための基本枠組みは国家主権の下で行われ、国際規制・国際基準化そのものは条約自体で実現されているわけではない⁴⁵。原子力平和利用の安全については国家の主権事項であるとの考えに基づき、国内において条約目的に合致する措置をとるよう奨励し、違反に対する義務は規定されていない。原子力安全条約と同様、合同条約の基本的な特徴はピア・レビュープロセスにあるといえ、実際にも締約国はこのプロセスへの参加を義務付けられているのである⁴⁶。条約の中で、使用済み核燃料や放射性廃棄物の定義も規律のための詳細な基準も規定されず、一般的な原則しか盛り込まれていないことから、この条約でもピア・レビュー制度がいかに効果的に機能するかが条約の実効性のカギを握るものとなっている。

上記のような合同条約の目的実現に向けて、締約国は安全に関する様々な課題について互いの解決策から学びあい意見交換することで放射性廃棄物の管理の安全向上に貢献することが求められている。このため、検討会合では、放射性廃棄物等管理施設の立地、設計並びに運転の各段階での施設の安全の確保措置、作業者及び公衆が放射線にさらされる程度を可能な限り低く維持すること等についての確保措置、緊急時計画が準備されること等の確保措置、国境を越える移動に関する目的地国への事前通報等について、履行状況を報告し、相互レビューが行われることになるのである⁴⁷。

なお、同じ「奨励」条約でありながら、紛争解決手続に関する規定については安全条約と

http://www.nsr.go.jp/committee/kisei/h26fy/data/0001_06.pdf (last visit on 20 May 2014).

⁴⁴ A. de Kogeneck & C. Pinel, “The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management”, *I. C. L. Q.*, vol. 47 (1998), p. 424.

⁴⁵ 兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約をめぐって」日本エネルギー法研究所『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』（2000年7月）25頁。

⁴⁶ W. Tonhauser, “The Peer Review Process under the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel management and on the Safety of Radioactive Waste Management”, *Eur. U. P.*, vol. 4 (2006), p. 131.

⁴⁷ 村岡進・澁谷朝紀「「使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約」第3回検討会合」『日本原子力学会誌』第51巻8号（2009年）58頁。

やや異なる点は留意しておいてよい。安全条約では条約の解釈又は適用について意見の相違が締約国間で生じた場合に締約国会合の枠組みの中で協議するとされているにとどまるが、合同条約では、そうした協議で解決を求められるのみならず、その協議が生産的でない場合には、IAEAにおける規則及び実行を含む国際法に規定される仲介、調停、仲裁による努力を払うとされており、こうした伝統的な紛争解決手段、とりわけ仲裁判断による解決と「奨励」条約のアプローチが調和するのかどうか疑義を呈する向きもある⁴⁸。

(2) 合同条約におけるピア・レビュー制度の規定内容

この条約のピア・レビュープロセスは第6章「締約国の会合」第29条から37条までに規定されているが、そのほか「手続規則及び財政規則⁴⁹」「レビュープロセスに関する指針⁵⁰」「国別報告の形式と構造に関する指針⁵¹」という文書でもこの手続は規律されている。

締約国は検討会合での審査のために報告書を作成し提出する。そこには、使用済み核燃料管理政策・慣行、放射性廃棄物管理政策・慣行のほか、放射性廃棄物を定義し類型化するために適用された基準や管理施設のリストも記載される⁵²。この報告書の目的は、締約国が国際的な基準に従って行動していることを示すことだけではない。報告書を作成することにより、締約国の権限ある機関が自己評価に基づき、今後取られなければならない措置が明確になることのほか、検討会合において締約国間での情報交換が容易となり、それぞれの実行でさらなる改善が必要かどうかを評価することが可能となるということがある。

検討会合では、各締約国から提出された国別報告書が詳細に検討され、締約国の条約上の義務の履行状況がレビューされる。また、共通・個別の使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全上の課題に関し、締約国が互いの解決策から教訓を得て建設的な意見交換を行い、世界全体での使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全向上に貢献することも検討会議の目的とされる。

合同条約に明文規定はないが、検討会合の約半年前には、検討会合の迅速な実施を目的と

⁴⁸ A. de Kageneck, “La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible utilisé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs”, *R. G. D. I. P.*, tome 102 (1998), pp. 155-156.

⁴⁹ Rules of Procedure and Financial Rules. INFCIRC/602/Rev.4, 7 September 2012. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2012/infcirc602r4.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁵⁰ Guidelines regarding Review Process. INFCIRC/603/Rev.5, 7 September 2012. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2012/infcirc603r5.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁵¹ Guidelines regarding the Form and Structure of National Reports. INFCIRC/604/Rev.2, 7 September 2012. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2012/infcirc604r2.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁵² W. Tonhauser & O. Jankowitsch, “The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management”, *Nuclear Law Bulletin*, No. 60 (1997), p. 18.

して「組織会合 (Organizational Meeting)」が開催されることになっており、この会合で、国家グループの設置のほか、当該検討会合での主要な役職（議長・副議長、各国家グループのコーディネーターや報告者など）の選出や予算の決定などが行われる。原子力安全条約と同様に、締約国をいくつかのグループに分けてこのグループ内部で審査を行う方式がとられているのである。この組織会合の開催までに締約国は報告書を提出し、検討会合開催までの間に、各グループの調整者から書面による質問が提出され、それに対する回答が締約国により行われる。検討会合は少なくとも3年ごとに開催され、そこでは国家グループごとに報告書のレビューがなされる⁵³。

検討会合の最後に全体での会合が行われ、各国家グループの報告者による口頭での報告とそれに対する討議の後、コンセンサス方式で、討議された事項や得られた結論を記載した「概要 (Final Summary Report)」を採択する。これまで、2003年11月⁵⁴、2006年5月⁵⁵、2009年5月⁵⁶においてそれぞれ検討会合が行われ、最近の第4回検討会合は2012年5月14日から21日まで開催された⁵⁷。いずれも報道には非公開という形式で行われている。

（3）ピア・レビュー制度の評価

これまでの検討会合の結果からみて、締約国が、ピア・レビュープロセスを通じて他国の経験から教訓を他国との協調により便益を受けたことは確かである。特に率直な意見交換で実り多い議論が行われたことは間違いない。その意味で、合同条約とそのピア・レビュープロセスは国際原子力安全レジームの重要な柱となっている。

他方で、IAEA安全基準については、合同条約で定められた義務の履行を示すために報告書の中で言及したいという締約国には異議はなかったものの、そうした文書に触れることが望ましいというようなアプローチがとられることに対しては強い反対があった。IAEA安全基準は合同条約の文脈の外で発展してきたものであり、そうした基準への言及は報告書

⁵³ Tonhauser, supra note 46, pp.132-134.

⁵⁴ IAEA, Safety of Spent Fuel and Radioactive Waste Management. First Review Meeting of the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management Opens at IAEA 3 November.
<http://www.iaea.org/newscenter/news/2003/safetyfuel20031031.html> (last visit on 12 February 2014).

⁵⁵ IAEA, Second Review Meeting of the Contracting Parties to the Joint Convention.
<http://www.iaea.org/newscenter/mediaadvisory/2006/ma200605.html> (last visit on 12 February 2014).

⁵⁶ IAEA, Safe Management of Spent Fuel and Radioactive Waste. Third Review Meeting of Joint Convention Opens 11 May in Vienna.
<http://www.iaea.org/newscenter/news/2009/jointconv3rdmeet.html> (last visit on 12 February 2014).

⁵⁷ IAEA, Safety of Spent Fuel and Radioactive Waste Management. Fourth Review Meeting of Joint Convention Opens on 14 May in Vienna.
<http://www.iaea.org/newscenter/news/2012/spentfuelsafety.html> (last visit on 12 February 2014).

の準備段階における様々なアプローチの中の一つにすぎないという考えがその背景にはある。したがって、IAEA安全基準は、締約国が報告書作成に際して任意で言及しうる有益な指針の一つにすぎないとされているのであり、ピア・レビュー制度が原子力安全の実効性に寄与しうるかどうかは、国家の活動を検討する際に基準となるようなIAEA安全基準が今後同制度内でどれだけ受け入れられていくかにかかっているといえるであろう⁵⁸。

(4) 日本の対応

1997年9月にウィーンで採択された合同条約は2001年6月に発効していたが、2003年8月に加入書を寄託した日本に対しては、同年11月24日に効力が発生した。日本政府は、効力が発生する前ではあったが、2003年11月に開催される第1回検討会合に間に合わせるため、同条約第32条に基づき、同年9月に第1回国別報告書を提出した⁵⁹。その後、原則として3年に1度行われる検討会議に合わせて、第2回国別報告書を2005年10月に⁶⁰、第3回国別報告書を2008年10月にそれぞれ提出している⁶¹。

なお、日本政府は、福島第一原発事故後の2011年10月に第4回国別報告書を提出した⁶²。そこでは、前回会合からの政策・施設の動向や前回会合で指摘された事項への対応状況の説明のほか、福島第一原発事故の概要及び収束に向けての取組み状況が記載されている。前述したように、2012年5月に第4回検討会合が開催され、この国別報告書はその際に検討対象となった。同検討会合の最後に採択された「概要」によれば⁶³、当然のことながら日本への個別の言及はなかったものの、福島第一原発事故からの教訓に照らして各国の安全規制枠組

⁵⁸ W.Tonhauser, *supra* note 46, pp.135-136.

⁵⁹ 『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約 日本国国別報告書』(平成15年9月) <http://warp.ndl.go.jp/info:ndl.jp/pid/286890/www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g30901b2j.pdf> (last visit on 12 February 2014). 第1回検討会合について、榎戸裕二「『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約』第一回検討会合に出席して」『RANDEC ニュース』No. 60 (2004年) 5-6頁。

⁶⁰ 『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約 日本国第2回国別報告』(平成17年10月) http://www.nsr.go.jp/archive/nisa/genshiryoku/files/2-2_kaitou.pdf (last visit on 12 February 2014). 第2回検討会合については、芥川邦雄・青木英人・大久保正紀・中川政樹「『使用済燃料管理および放射性廃棄物管理の安全に関する条約』第2回検討会合」『日本原子力学会誌』第48巻12号(2006年) 65-66頁。

⁶¹ 『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約 日本国第3回国別報告』(平成20年10月) <http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g81114a01j.pdf> (last visit on 12 February 2014). 第3回検討会合については、村岡・澁谷「前掲論文」58頁。

⁶² 『使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約(案) 日本国第4回国別報告』(平成23年10月) <http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/anzen/shidai/genan2011/genan077/siry03-2.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁶³ Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Fourth Review Meeting of the Contracting Parties. 14 to 23 May 2012, Vienna, Austria. Final Summary Report. JC/RM4/04/Rev.2. <http://www-ns.iaea.org/downloads/rw/conventions/fourth-review-meeting/summary-report-english.pdf> (last visit on 12 February 2014).

みや規制機関の独立性などがあらためて審査対象となったことが記されており、日本政府の情報提供がきわめて有用であったことがうかがわれる。さらに日本政府は、この検討会合の期間中に報道用として福島第一原発事故の現状とそれへの対応について情報提供する場をウィーンで設けており⁶⁴、条約の枠外ではあるが、関連情報の公開性や具体的措置についての透明性を高める工夫を行っていたことも注目に値する。

IV 福島第一原発事故以後の I A E A におけるピア・レビュー制度の動向

1. I A E A の対応

2011年3月の福島第一原発事故発生後、同年5月24日から6月2日にかけて I A E A 調査団が現地調査を行い、原子力安全に関するハイレベル会合（閣僚会議）に提出するための報告書を作成した。そこでは、津波災害が過小評価されていたこと、日本の複雑な体制や組織が緊急時の意思決定を遅らせる可能性があることなどの指摘のほか、I A E A も安全要件や指針を再検討する必要があることにもあわせて言及している。なお日本政府も独自に事故報告書を作成して I A E A に報告を行った⁶⁵。

同年6月20-24日に閣僚会議が開催され、席上、I A E A 事務局長が原子力安全のための具体的な5つの提案を行い、I A E A の原子力安全基準を強化し普遍的に適用することのほか、世界中の原子力発電所すべての安全性について組織的かつ定期的に審査することを求めるとともに、I A E A の専門家が世界のすべての原発の1割を無作為に抽出して抜き打ちピア・レビューを行うことなどを提案した。閣僚会議では閣僚宣言が採択されたほか⁶⁶、最終日に議長サマリーが公表されたが⁶⁷、I A E A 安全基準の強化の必要性については異議なく認められたものの、その義務化については加盟国間で見解が分かれ、さらに原子力安全条約の強化については各国の主権にかかわる問題であることから慎重論が優位を占める結果となった。

その後、閣僚会議での宣言と議長サマリーを受けて、I A E A 事務局が「原子力安全についての行動計画」案を策定し、これが9月12-16日の I A E A 理事会において全会一致で採

⁶⁴ 資源エネルギー庁「東京電力福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置の計画及び現状」
http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/20120514_02.html (last visit on 12 February 2014).

⁶⁵ 原子力災害対策本部『原子力安全に関する I A E A 閣僚会議に対する日本国政府の報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—』（平成23年6月）
http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/houkokusyo_full.pdf (last visit on 12 February 2014).

⁶⁶ Declaration by the IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety in Vienna on 20 June 2011, INFCIRC/821. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2011/infcirc821.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁶⁷ IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety. Vienna, 20-24 June 2011. Chairpersons' Summaries. <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Meetings/PDFplus/2011/cn200/documentation/chairpersons-summaries.pdf> (last visit on 12 February 2014)

扱われて、同月19-23日の I A E A 総会で承認されている⁶⁸。もっとも、I A E A 原子力安全基準の義務化や I A E A 調査団の受け入れの義務化の問題は結論が出ていないままである。以下では、特にピア・レビュー制度の強化に関する提案内容を確認しておきたい。

2. I A E A でのピア・レビュー制度の議論と実践

(1) I A E A 事務局長によるピア・レビュー強化提案

福島第一原発事故直後にフランスで開催された G 8 サミットでは、安全条約を強化する必要性で意見が一致し、その具体策の一つとしてピア・レビュー制度の見直しが同条約の締約国会議で検討されることが期待されていた⁶⁹。これを受けて I A E A の側で I A E A 事務局長が用意したピア・レビュー制度の強化策は次のようなものであった。それは、すべての国が利用する共通のリスク評価方法の開発に I A E A が着手していることを強調したうえで、各国による自国の原子力施設の安全評価は出発点に過ぎず、その後、I A E A の国際的専門家による体系的かつ定期的なピア・レビューが、運転の安全性、緊急事態への準備並びに規制システムの実効性という 3 つの分野で実施されなければならないということである。事務局長によれば、全世界で 440 基ある原子力施設を一つずつ I A E A がレビューすることは現実的ではないが、ランダムに選択して 3 年間でその 1 割につきレビューすることは実施能力を強化すれば可能であろうし、そのようにして原子力施設がすべてレビューの対象になるということが判明すれば、施設運営者に対して最高度の安全基準を実施しようとする追加的なインセンティブを与えることになろうという。この提案は、原子力安全への取り組みに関する締約国間の「情報交換」の場にすぎなかった検討会合を活性化させることを意図しており、いわば「ソフト・レジームのハード化」を目指すものであった⁷⁰。

ただし、事務局長によるこうしたピア・レビュー強化提案にも慎重な側面があったことは否定できない。たとえば、このように強化されたピア・レビュー制度の導入については、12 ヶ月から 18 ヶ月を目途に開始することが目標とされ、既存の法文書の改正を要するものではなく、レビューの実施に対する加盟国の事前の同意だけでよいとされた。ハードな文書の改正を待たずにできるだけ早くこうした制度を容易に導入することを意図する一方で、加盟国の事前の同意を条件とすることにより国家主権への配慮を示しているのである。もっとも事

⁶⁸ IAEA Action Plan on Nuclear Safety.
<http://www.iaea.org/newscenter/focus/actionplan/reports/actionplann130911.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁶⁹ G8 Declaration, Renewed Commitment for Freedom and Democracy, G8 Summit of Deauville - May 26-27, 2011, para. 44.
<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2011/declaration.html> (last visit on 12 February 2014).

⁷⁰ 高島忠義「原子力安全の国際的コントロール」『日本エネルギー法研究所月報』第 220 号（2013 年）2 頁参照。

務局長案では、加盟国から事前の同意を得るために「新しいアレンジメントを開始する」ともされており、この「アレンジメント」の内容いかんでは、ピア・レビューがさらに強化される可能性を秘めていたことは否定できないであろう。またピア・レビューの報告書や勧告は、すべての IAEA 加盟国に利用可能となるべきで、そうした勧告の履行をフォローアップする調査団も必要とされているが、報告書や勧告が国際社会に公表されることまでは明記されてはおらず、その透明性の確保にはやや不確かな面が残された。

（２）閣僚会議宣言におけるピア・レビュー強化の方向性

こうした事務局長提案を受けて開かれた IAEA 閣僚会議では、前述のように、その初日に IAEA 閣僚宣言が採択された。この宣言では、原子力安全について最高水準を確保するための国内的国際的措置を実施することの重要性とともに、IAEA 安全基準が引き続き検証・強化され、できるだけ広範にかつ実効的に実施されるべきことが強調されている。そして、IAEA の枠組みにおいて、国内的規制システムや緊急事態への準備や対応などを定期的なレビューや調査団を通じて独立した原子力安全の専門家が評価することに利点があることが確認された。また、原子力安全に関連する国際文書を普遍的に遵守するとともにそれを実効的に実施し継続的にレビューすることが重要であることが繰り返される一方、国際的な法的枠組みを強化する可能性については今後も IAEA において努力が続けられることが示されている⁷¹。

閣僚宣言採択後に行われた閣僚会議の討議内容は閣僚会議議長サマリーが示すところである。それによれば、IAEA 安全基準の義務化については加盟国間で意見が分かれ、原子力安全条約の強化については各国の主権にかかわる問題であることから慎重論が多いとされたが、ピア・レビューに関しては総じて強化の方向性について賛同を得たという。特に IAEA のピア・レビューサービスが、国内や国際的な原子力安全に関する制度への世界からの信頼性を高めるためにも、さらに注目される必要があるとして、IAEA 加盟国のどの国がピア・レビューを受け入れ、どの国がまだ受け入れていないかがわかるように、ピア・レビューの実施予定などを公表すべきであるといったことが示唆された。そのほか、体系的かつ定期的なピア・レビューの実施のため、原子力発電所を有する加盟国は IAEA に事前の同意を与えることを検討すべきであるとの提案や、10年ごとのピア・レビューの実施提案なども行われたようである⁷²。

（３）「原子力安全に関する行動計画」におけるピア・レビュー強化策の後退

IAEA 閣僚宣言では IAEA 事務局長に行動計画案の作成と IAEA 理事会および総会への提出を要請していたことから、同事務局長は12項目からなる行動計画案を2011年9月に開催された IAEA 理事会と総会にそれぞれ提出し、同案は理事会において全会一致で採択

⁷¹ Declaration by the IAEA Ministerial Conference, *supra* note 66, paras. 6, 12, 16.

⁷² Chairpersons' Summaries, *supra* note 67, paras. 8-13.

され、その後引き続き開催された総会でも承認された。この行動計画では、福島第一原発事故の観点から安全評価の強化がうたわれ、特にピア・レビューに関しては、「加盟国への便益を最大化するために IAEA のピア・レビューを強化する」という行動を打ち出し、IAEA 事務局が教訓を組み込むこと等により既存のピア・レビューを強化することなどが目標として掲げられている。ただ、IAEA 事務局長が当初提案していた抜き打ちでのピア・レビューについては、加盟国が IAEA のピア・レビューを自発的に (voluntarily) 受け入れることを強く奨励するという表現にとどまり、具体的には3年に少なくとも1回の OSART によるレビューを受け入れることが求められている。なお、この「行動計画」に原子力施設への強制的な査察を含めることに対しては米国、インド、中国、パキスタンが強く抵抗したため、ピア・レビューの受け入れには加盟国の任意性が強調される結果となり、事務局長提案で主張された「新しいアレンジメント」の開始が明記されなくなったことから、ドイツ、フランス、スイス、シンガポール、カナダ、デンマークなどが当初の提案よりかなり後退したことに失望感を表明したという⁷³。

(4) 「原子力安全に関する行動計画」の実施状況

2011年9月に採択された「行動計画」の実施については、IAEA 事務局長がその進捗状況を報告書にまとめている。「行動計画」採択直後の2011年11月に早くも最初の報告書が公表されたが、ピア・レビューについては IAEA の活動を説明するのみで、採択から時間もないためか、目新しい情報は備わっていない⁷⁴。その後、2012年9月には「行動計画」の実施の進捗状況に関する最初の年次報告書が理事会と総会に提出された⁷⁵。これ自体は IAEA によるピア・レビューの概括的な説明にとどまっているが、この報告書を補完するかたちで提出された追加情報では、IAEA によるピア・レビューの実効性を強化し、必要があればその拡大も視野に入れるほか、とりわけ、加盟国の同意を前提としてピア・レビューの報告書全文の公表を図るなど、ピア・レビューの透明性・実効性の強化がうたわれている⁷⁶。なお、これに先立ち、2012年5月に開催された合同条約第4回検討会合において、実効的か

⁷³ 寺林裕介「原子力安全をめぐる国際的な取組と日本の原子力協力～福島第一原発事故後の1年間の動向～」『立法と調査』No. 326 (2012年) 76頁。

⁷⁴ Initial Progress in the Implementation of the IAEA Action Plan on Nuclear Safety. Report by the Director General. GOV/INF/2011/15, 10 November 2011. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/govinf2011-15.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁷⁵ Progress in the Implementation of the IAEA Action Plan on Nuclear Safety. Report by the Director General. GOV/INF/2012/11-GC(56)/INF/5, 9 August 2012. http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC56/GC56InfDocuments/English/gc56inf-5_en.pdf (last visit on 12 February 2014).

⁷⁶ Progress in the Implementation of the IAEA Action Plan on Nuclear Safety. Supplementary Information, GOV/INF/2012/11-GC(56)/INF/5, 15 August 2012, paras. 25-47. http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC56/GC56InfDocuments/English/gc56inf-5-att1_en.pdf (last visit on 12 February 2014).

つ透明性の高い規制機能の確保措置を強調し、国際的なピア・レビューミッションを十分に利用することなどを原則に掲げて、条約実施の際にこれら原則に従うというコミットメントを政治的に行うよう締約国に求める提案が米国によって行われた⁷⁷。さらには同年8月に開催された安全条約第2回特別会合でも「行動計画」の重要性を認識して同条約の実効性向上に向けた議論が行われ、原子力安全強化に向けた目標が設定されたほか、レビュー報告の透明性等を求めるスイス改正案や、条約締約国の義務の強化を目的としたロシア改正案が提案されている⁷⁸。こうした動きも、ピア・レビューを含む安全・合同条約の実効性強化の一環としてとらえることができよう。

最新の報告書は2013年8月に公表されたもので、2度目の年次報告書にあたる。それによると、IAEA事務局は現在包括的なピア・レビューサービス強化のための活動を継続中で、IRRS調査団及びそのフォローアップ調査団の準備・行動に関するガイドラインが改訂され公表されたことなどのほか、IRRS調査団その他のIAEAピア・レビュー調査団の活動状況が報告されている⁷⁹。さらにこの報告書の追加情報は、「加盟国への便益を最大化するためにIAEAのピア・レビューを強化する」という行動を掲げ、それを通じて達成するとされた「IAEAピア・レビューの実効性の強化・拡大」、「ピア・レビューの透明性拡大」、「IAEAピア・レビューの加盟国による受け入れ」という目標が2013年7月現在で60%弱程度達成されているという。そして、今後はEPREVの評価や改善、OSARTの新たなガイドライン開発等が事務局の活動として予定されている⁸⁰。

⁷⁷ Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Fourth Review Meeting of Contracting Parties, 14 to 23 May 2012. Report of the President of the Review Meeting. Final. JC/RM4/05, 30 May 2012, Appendix to Annex 4, Proposal 3 (a). <http://www-ns.iaea.org/downloads/rw/conventions/fourth-review-meeting/presidents-report-english.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁷⁸ Proposals for Amendments by the Swiss Confederation; Proposals for Amendments by the Russian Federation. CNS/ExM/2012/04/Rev.2, pp.10-12. <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cns-summaryreport310812.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁷⁹ Progress in the Implementation of the IAEA Action Plan on Nuclear Safety. Report by the Director General. GOV/INF/2013/8-GC(57)/INF/5, 5 August 2013. http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC57/GC57InfDocuments/English/gc57inf-5_en.pdf (last visit on 12 February 2014).

⁸⁰ Progress in the Implementation of the IAEA Action Plan on Nuclear Safety. Supplementary Information, paras.31-43. http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC57/GC57InfDocuments/English/gc57inf-5-att1_en.pdf (last visit on 12 February 2014).

3. IAEAピア・レビューの日本での受入れ

福島第一原発事故が発生する前において、日本では、IRRSが2007年6月に実施され、原子力安全規制にかかる国の法制度や組織について総合的な評価を受け、勧告および助言が与えられている。そこでは、例えば「安全指針」で留意されていた規制機関の財政的人的独立性についてはそれほど強調されず、法令上の枠組みに基づいて原子力安全・保安院の資源エネルギー庁からの独立性を確認していた。また、運転安全管理に関する技術的経験の交換や調査を通じて世界中の原発の運転安全性の向上を目的とするOSARTについても、1988年から2009年までの間に5回にわたり様々な原発に専門家チームを受け入れており、特に1992年には福島第二原発3、4号炉に同チームが派遣され、運転管理状況について高い評価を与えていたという。日本によるOSARTの自発的受け入れは平均すると4年に1度の頻度であり、福島第一原発事故後にIAEAが「行動計画」で加盟国に求めた「3年に少なくとも1回のOSARTのレビュー受入れ」には及ばないにしても、日本は積極的にこのレビューを受け入れてきたほうであるということはいえよう。むしろ問題は、こうしたレビューが定期的に実施されて好意的な評価がなされていても、事故を未然に防止できなかったということである。そこには、調査団の専門家の人選も含め⁸¹、原子力分野におけるピア・レビュー制度そのものに起因する課題が含まれているように思われる。

いずれにしろ福島第一原発事故は、原子力安全と防災にかかる国内法制とそれに基づく基準・指針の見直しを迫るものとなった⁸²。実際にもそれは、原子力安全に関する規制機関の独立性の観点から、原子力の規制機関の任務とその利用・促進機関の任務との効果的な分離を確保するため、原子力安全・保安院や原子力安全委員会の原子力規制庁への改組・統合及び原子力安全調査委員会の設置という組織編成の変更を目的とした国内法の整備などに表れている⁸³。

またIAEAのミッションに関しては、福島第一原発事故後にこれまでいくつかの受け入れが行われているが⁸⁴、特にピア・レビューミッションについては、福島第一原発の廃炉問

⁸¹ 繁田泰宏「厳格・拘束的かつ普遍的な原子力安全基準の設定と実効的遵守管理に向けて—福島原発事故を契機としたIAEAによる取組みの現状と課題—」『世界法年報』第32号(2013年)140頁。

⁸² 原子力災害対策本部『原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書—東京電力福島原子力発電所の事故について—』(平成23年6月)ⅩⅢ—10頁。
http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2011/pdf/houkokusyo_full.pdf (last visit on 12 February 2014).

⁸³ 高島忠義「福島第一原発事故と国際法」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)225-226頁。

⁸⁴ たとえば、2011年10月7-15日のIAEA国際除染ミッション
(http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/final_report151111.pdf (last visit on 12 February 2014)), 2012年1月23-31日のストレステストに関するIAEAレビューミッション
(<http://www.iaea.org/newscenter/focus/actionplan/reports/nisa-mission-report0312.pdf> (last visit on 12 February 2014)), 2013年10月14-21日の環境回復に関するIAEA国際フォローアップミッション (http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/final_report230114.pdf

題に関して政府・東京電力中長期対策会議で福島第一原発1～4号機の廃止措置に向けた中長期ロードマップが策定されたことから、日本政府はIAEAの行動計画の枠組みでIAEAに対しこのロードマップに対するピア・レビューの実施を要請した。日本政府によると、このレビューの目的は、福島第一原発の廃炉計画及び廃炉の準備活動の改善と、レビューで得られた最善の実行及び教訓の国際社会との共有であり、IAEAはこの目的に沿って、2段階に分けてピア・レビューを実施した。第1回目は、廃炉の全体計画、廃炉に向けた工程の設定及び各工程に対する時期的目標などの中長期ロードマップについての最初のレビューを行うとともに、短期的課題についてのいくつかレビューを行うという目的で2013年4月15-22日に実施された。そして専門家12名で構成されたIAEA調査団は、同年5月に、上記ロードマップ実施のための戦略と計画や許認可の準備、原子炉の現状評価や放射性廃棄物等の管理など17項目にわたる助言を記載した報告書を公表している⁸⁵。これを受け、IAEA専門家チームによる助言を取り入れてロードマップ改訂のたたき台が作成され⁸⁶、福島県や地元自治体等の意見も取り入れたうえで最終的にロードマップの改訂版が公表された⁸⁷。さらに、2013年11月25日から12月4日にかけて、ロードマップについてのより詳細かつ包括的なレビューと中長期的取り組みに関するレビューを目的とした第2回目のミッション受入れが行われ、その結果が、19項目の助言を記載した暫定サマリーレポートとしてすでに公表されている⁸⁸。その結果が今後どのようにして日本の原子力安全政策とそれに関連する国内法制に活かされるか、今後の推移を注視していく必要がある。

V おわりに

ピア・レビューは特定の規範の遵守を確保する制度の一種であるが、その特徴は対象とな

(last visit on 12 February 2014)) などがある。

⁸⁵ Mission Report. IAEA International Peer Review Mission on Mid-and-Long-Term Roadmap towards the Decommissioning of TEPCO's Fukushima Daiichi Nuclear Power Station Units 1-4, Tokyo and Fukushima Prefecture, Japan, 15-22 April 2013.

<http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/missionreport230513.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁸⁶ 東京電力福島第一原子力発電所廃炉対策推進会議事務局会議「東京電力(株)福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップの改訂のための検討のたたき台」(平成25年6月10日) <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryo2013/siryo24/siryo1.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁸⁷ 原子力災害対策本部・東京電力福島第一原子力発電所廃炉対策推進会議「東京電力(株)福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」(平成25年6月27日)

<http://www.meti.go.jp/press/2013/06/20130627002/20130627002-3.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁸⁸ Preliminary Summary Report. IAEA International Peer Review Mission on Mid-and-Long-Term Roadmap towards the Decommissioning of TEPCO's Fukushima Daiichi Nuclear Power Station Units 1-4 (Second Mission), Tokyo and Fukushima Prefecture, Japan, 25 November - 4 December 2013. <http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/missionreport041213.pdf> (last visit on 12 February 2014).

る分野等に特有の事情を反映したものである。とりわけ問題となる規範が非拘束的な性質を有するものであったり、対象分野がきわめて高度に専門化され特有の技術や知識が検証にも不可欠となり、さらには国家機密にも触れる可能性があるような機微な情報や手段に関係したりするのであれば、レビューを受けるものが相互に、そして外部には公開されないかたちでそれぞれの実行を検証することには一定の合理性があるというべきであろう。原子力安全の分野においては、IAEAの安全基準が法的な拘束力を有しないということ、原子力施設等の安全管理についてはきわめて高度な専門的知識と技術が必要であるということ、そして原子力関連の産業上の機密も問題となることから部外者への情報の流失は回避されなければならないことなどから、ピア・レビュー制度が適合的と判断され、その実行が積み重ねられてきたのである。すでに見てきたとおり、ここでは、安全基準の遵守確保という目的のほか、それと同等以上に、同業者間での原子力安全に関する知識や技術の共有、クォリティ・コントロールの維持、機微な情報の秘匿性という側面も強調されてきた。具体的には、ノウハウを有する国・事業者を含めて現状をピア・レビューしつつ、規範遵守に必要なピア・プレッシャーを維持するために情報共有をレビュー者相互間に限定し、外部へのレビュー結果の報告は簡単な概要などを通じて必要最小限度の公開性にとどめるという手法が採用されてきたのである。

ピア・レビュー制度のこうした採用動機を背景とする限り、福島第一原発事故を契機としたピア・レビュー制度強化の主張は、総論としてはだれも反対できないとしても、具体的に現実化するにはまだ多くの障害を抱えており、場合によっては原理的な矛盾が表出することになるといわざるを得ない。安全基準のような行動規範の強化とそれへの法的拘束力の付与そのものは、人権や軍備管理分野など原子力安全以外の分野でも試みられている以上、ピア・レビュー制度の実施と抵触するわけではなかろう。むしろ決定的な重要性を有するのはレビュー対象国相互における信頼醸成であり、その前提となる関係国間のみでの機微な情報・ノウハウの厳格な共有である。この点に関連していうと、これまでよりもレビュー対象国の規範遵守を求めて、ピア・レビュー制度の維持を前提にその方策としてのピア・プレッシャーを高めていくのであれば、対象国間での情報共有では不十分であると評価されかねない。そうなれば、たとえばレビューが行われる共同体の外部への情報の公開性に基づく当該共同体外部からの圧力に期待せざるを得なくなる場合もでてこよう。これが、原子力安全の分野でピア・レビュー制度が採用されてきた制度的基盤と対立する状況を生み出すおそれがないとはいえないのである。

原子力安全の実現にとってピア・レビュー制度が重要であることは全く疑いがない⁸⁹。そ

⁸⁹ 最近では2013年9月にIAEAが公表した報告書でもピア・レビューの重要性が確認されている。IAEA Report on Strengthening Nuclear Regulatory Effectiveness in the Light of the Accident at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant, p.37.

してピア・レビュー制度の目的の一つに行為規範の遵守確保があることも否定できない事実である。しかし、いかにそうした遵守確保の強化をピア・レビュー制度の強化と連動させようとしても、レビューの対象分野がとりわけレビュー対象国相互の信頼醸成を重視している場合、その制度的基盤を掘り崩すようなかたちで規範遵守確保のためにピア・レビュー制度を強化することには無理があるといわなければならない。規則改正や条約改正などを通じて事前に IAEA加盟国や各種条約締約国の同意を取り付けたうえで、ピア・レビューの受入れを義務づけたり、国別報告の定式を一般化してレビュー対象国の規制態様をよりわかりやすいものとしたり、さらにはレビューの審議方式を改善してレビュー共同体内部での監督を強化したりすることは、場合によってはあり得よう。しかし、それを越えて、レビュー共同体の外部によるプレッシャーまで求めてレビュー内容を外部に公開したり、一定の制裁までも予定したりするということは考えにくい。今後、ピア・レビュー制度強化の提案がどのように具体化され、現実可能なものとして関係国の間に議論の主題として登場してくるか、引き続き注目していく必要がある⁹⁰。

<http://www.iaea.org/newscenter/focus/actionplan/reports/regeffectiveness0913.pdf> (last visit on 12 February 2014).

⁹⁰ 2014年3月24日から4月4日まで開催された安全条約第6回検討会合では、「国別報告に関する指針」の再検討との関連で国別報告書にテンプレートを導入したり、ピア・レビュープロセスの実効性と透明性を高めるための方策として検討会合開催前の国別報告書を公表することなど、様々な提案が採択されている。6th Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 24 March - 4 April 2014, Vienna, Austria, Summary Report. CNS/6RM/2014/11_Final Annex 3, http://www-ns.iaea.org/downloads/ni/safety_convention/2014-cns-summary-report-w-annexes-signed.pdf (last visit on 20 May 2014).

第 4 章

原子力安全に関する国際規律の性格

東京大学大学院准教授

西 村 弓

I はじめに

原子力に対する規制は、safeguard, security, safetyの3Sに分類される。このうち、safeguardについては、核不拡散条約によって非核保有国に一定の義務を課し、保障措置協定に基づきIAEAによる査察を通じた履行確保が図られてきている。securityについても、核物質防護条約や核テロ防止条約によって、締約国に核物質の盗取等を防止しあるいは処罰するための種々の義務が課せられている。

他方、safetyの分野においては、IAEAによって勧告的な指針は策定されてきたものの、拘束力ある規範やそれに基づいた履行確保メカニズムの生成は遅れてきた。周知の通り、原子力安全に関する国際的規律の必要性が改めて認識されたのは、1986年にチェルノブイリ事故が発生し、風向きの影響からヨーロッパ諸国が放射性物質の拡散の危険性に直面してからであった。チェルノブイリ型原子炉は低出力領域での自己制御性が欠けているため、低出力領域運転が禁止されていたにも関わらず、こうした運転を伴う実験が強行されたことが事故の要因とされる。また、運転者が当時の安全規制に反して安全確保上必要な制御システムのスイッチを切っていたため、急激な出力上昇が水蒸気爆発を招き原子炉を破壊したとも指摘される¹。このように安全確保上の問題点に起因して越境損害をもたらす大規模な事故が発生したことを受けて、一方では、当時のソ連の対応に対する不信から事故後の情報開示制度の必要性が認識され、同年、「原子力事故早期通報条約」と「原子力事故援助条約」が締結された。もっとも、これらの条約は事故後の対応について定めるものであり、原子力施設の運転管理そのものに関わる規制ではなかった。これに対して、ソ連崩壊に伴って旧ソ連内および旧ソ連からの援助で建設された中東欧の原発の安全性を正面から議論しうる状況が整ったこともあり、1991年のIAEA主催の原子力安全国際会議において「原子力安全条約（以下、「安全条約」）」の策定が提案され、議論を経て1994年に採択された。同条約は1996年に発効し、現在では自国領域内に原子力発電所を有する国のほとんどが締約国となっている。

安全条約は民生用の原子力発電所として定義される「原子力施設」に適用される（2条）。条約起草作業においては、安全に関する抽象的な一般原則を定める枠組み条約と合わせて議定書で民生用原発、使用済み核燃料、放射性廃棄物、実験研究炉といった多様な対象のそれぞれについて詳細なルールを設ける方針を支持する諸国家（原発を持たない、あるいは原発依存度が低いヨーロッパ諸国が中心）と、原則を定める条約のみを作成し、その対象も民生用原発に限定せんとする核保有国を中心とする原子力大国（とりわけ、米国、フランス）が対立したが²、多様な対象を扱えば議論が複雑化して採択が長引くという理由で後者の方針

¹ 川崎恭治・久住涼子「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋・渡辺智之 編『リスク・マネジメントと公共政策』（第一法規、2011年）、188-189頁。

² O. Jankowitsch, “The Convention on Nuclear Safety,” *Nuclear Law Bulletin*, No. 54 (1994), p. 13.

が採用され、稼働中の商業炉に対する規制を優先することとした³。もっとも、その後、使用済み燃料および放射性廃棄物に関しては、1997年に「使用済み燃料管理及び放射性廃棄物管理に関する条約（合同条約）」が採択されている。

安全条約は、7条から9条で各国内において安全に関する法的枠組みを整備することを締約国に義務づけ、10条から16条において一般的な安全配慮義務を規定する。これらの条項においては具体的に詳細な安全基準は定められていない。締約国は、計画されている原子力施設が近隣締約国への安全上の影響の虞れを有する場合についての協議・情報提供義務に関する規定（17条iv）を除いては、自国の法令の枠内で原子力施設の安全対策について「適切な措置をとる（take the appropriate steps）」ことを求められるにとどまる。そこには、保障措置のような査察制度や二国間原子力協定にみられるような軍事転用に伴う供給打ち切りといった制裁は存在せず⁴、義務違反に対する責任追及を行う基盤もない。原子力安全に関わる国際制度が、「強制的な管理体制が確立されている規制的なレジーム（regulatory regime）でも、不履行の際の制裁が規定されている制裁的なレジーム（sanction regime）でもなく、本来的に、定期的な会合を通じて各国が国内の安全基準を発展、促進、達成するという合意による奨励的なレジーム（incentive regime）」と評される所以である⁵。

こうした安全条約に対しては実効性の観点から大きな限界があるとの指摘も寄せられる⁶。とりわけ、福島原発事故を受けて、安全基準に関する実体的義務を条約に導入し、国際的な規制を強化する提案が一部の国家からなされている。2011年4月に開催された安全条約の第5回締約国検討会合の概括報告書では、2012年に、福島事故に対応して締約国が学んだこと・対策をとったことを検討し、シェアすること、および安全条約の実効性と必要であればその規定の現状適合性を再検討する（reviewing the effectiveness and, if necessary, the continued suitability of the provisions of the Convention on Nuclear Safety）ことを通じて、原子力施設の安全性を向上することを目的とする特別会合を開催することを決定した⁷。

また、2011年6月の安全に関するIAEAの原子力安全に関する閣僚会議において、ロシア代表は安全条約の改正を提案した⁸。同年8月に示されたロシアによる具体的な条約改正

³ P. Reyners, “La Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire,” *Revue Générale du Droit International Public*, t. 40 (1995), p. 610.

⁴ 二国間原子力協定において保障措置協定の締結や核物質防護を供給相手国に義務づける例はきわめて多いが、原子力安全を義務づけているのは日本が締結した協定のみとされる。

⁵ 川崎恭治・久住涼子，前掲注1，195頁。

⁶ たとえば，M. T. Kamminga, “The IAEA Convention on Nuclear Safety,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44, 1995, pp. 872-882; 繁田泰宏「厳格・拘束的かつ普遍的な原子力安全基準の設定と実効的遵守管理に向けて——福島原発事故を契機としたIAEAによる取組みの現状と課題」『世界法年報』32号（2013年），130-134頁。

⁷ *Summary Report of the 5th Review Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 4-14 April 2011, CNS/RM/2011/6/FINAL*, para. 10.

⁸ Statement by the Director-General, State Atomic Energy Corporation “Rosatom”,

案は、①原子力施設を新規に建設する国家に対してその設備が I A E A 勧告に合致するようあらゆる必要な手段をとることを求める 2 項を 6 条に新設し、②14条が定める安全に関する評価及び確認について I A E A 安全基準を考慮に入れて行うことを求める一文を追加する、という提案を含んでいる⁹。I A E A の安全基準を参照することによって、原子力安全に関する条約上の義務を実体化しようとする提案である。I A E A が 2011 年 9 月に採択した「安全に関する行動計画 (the IAEA Action Plan on Nuclear Safety)」は、12 の分野にわたる行動計画を策定したが、Action 7 : International Legal Framework には、条約改正提案について検討すること (to consider proposals made to amend the Convention on Nuclear Safety) がその検討事項の 1 つとして掲げられている¹⁰。

さらに、2012 年に開催された安全条約締約国特別会合では、スイスからも条約改正案が提出された。スイス提案は、①国内規制機関に対して I A E A の要請と適合的に行動しているかについて定期的に外部審査を受けることを求める 3 項を 8 条に新設すること、②原子力施設の設計及び建設に関する 18 条に、それらが I A E A の要請と適合的か否かについて外部審査を受けることを求める規定を追加すること、③原子力施設の運転に関する 19 条に、運転上の安全が I A E A の要請と適合的かについて定期的に外部審査を受けることを求める規定を新設すること等を含んでおり、設計及び運転段階を通して、また、規制機関へのチェックを通して、I A E A 安全基準に照らした外部審査を義務づけることによって、条約締約国に I A E A 安全基準の遵守を間接的に義務づける内容となっている¹¹。

ロシア、スイスのこうした提案を受け、特別会合では、安全条約を強化する行動リスト案及び必要であれば条約改正案を次期会合までに作成するワーキング・グループが設置されている¹²。

そもそも、原子力安全については、なぜ詳細な義務化がこれまでなされてこなかったのか、そのことは条約の実効性にとってどのような意味を持つのか。上記のような動きを背景として、今後、仮に実体義務の強化が検討されるとすれば、それは原子力安全をめぐる国際規律

S.V.Kirienko. ロシアは、その他に、事故情報についての詳細な内容や事故の I N E S 基準に従った重要度、通知日に関する詳細規定を追加するように、原子力事故早期通報条約を改正することも正式に提案している。

⁹ Proposal for Amendments by the Russian Federation, cited in *2nd Extraordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention on Nuclear Safety, 27-31 August 2012, Final Summary Report*, available at <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cns-summaryreport310812.pdf>.

¹⁰ Sub-Action 1 of Action 7, *The Action Plan on Nuclear Safety* (5 September 2011) available at <http://www-ns.iaea.org/actionplan/subact.asp?x=7>. 2014 年 2 月現在、改正は具体的な議題には上がっていない。

¹¹ Proposal for Amendments by the Swiss Confederation, cited in *Final Summary Report*, *supra* note 9.

¹² *Final Summary Report*, *supra* note 9, para. 33.

にとってどのような意味を持つのか。本稿は、原子力安全の国際規律が抱える課題を明らかにする前提作業として、これらの問いについての検討を試みるものである。

II 国際義務設定の可能性—現行規定（incentive性）の背景

1. 実体義務規定欠如の背景

安全条約に安全基準に関する詳細な義務規定が盛り込まれなかった理由については、いくつかの説明が存在する。

第1に、安全保障上の機微に関わる分野であることが詳細な義務の設定を妨げたと指摘されることがある。しかしながら、こうした要因は、安全条約が現地査察等の履行監視制度等を設けずに条約内容の担保方法をピア・レビューにとどめていることの説明にはなるが、安全確保に関する実体的義務が存在しない理由を必ずしも説明しない。さらにいえば、軍事転用の有無のチェックと安全性の点検では査察内容が異なりうることや不拡散体制下では核保有国への規制が及ばないことから同列に論じることはできないが、まさしく安全保障分野を扱う保障措置協定を締結している国については、軍事転用の禁止に関する義務を前提とした査察制度がすでに存在する。

第2に、そもそも原子力利用は各国の主権事項であると言われることがあるが、これは何を意味するのか。核不拡散は一国内の課題ではなく国際安全保障に関わる課題である。また、核物質防護についても、盗取された核物質が他国に持ち出されて影響を及ぼす危険性が認識されたため、核物質の不正取引に関連する行為の犯罪化義務が入れられる一方で、防護規律そのものについては当初は国際輸送時のみに国際義務がかけられていた。これに対して、たしかに原子力安全については、核燃料サイクルに伴う輸出入・国際輸送を除けば、規律対象となるのは一国内で行われる原子力利用に際しての安全性の確保である。原子力施設の運用に際しての公衆や労働者の放射線防護や環境保全は国家の公役務であるという観点からは、安全について国際的に規制を行う必要性・適切性があるのかが疑問とされてきた。

しかし、チェルノブイリ事故の発生が規制の必要性を意識させたことからみてもとれるように、一国内における安全欠如の結果が国境を越えて他国に影響を及ぼす可能性は否定されない。改正核物質防護条約によって、従来の国際輸送に加えて国内における核物質の取り扱いに対しても締約国の防護義務が拡大されたのも、原子力施設におけるサボタージュ等が他国へ及ぼし得る潜在的危険性が認識されたからであった。したがって、原子力施設の安全確保も単純に国内問題とは言えない側面を有しており、各国の主権事項であって国際的義務になじまないとの性格づけが、性質上国際的側面を持たないことを理由とするのであれば、それは妥当ではない。さらに言えば、生物多様性条約等の近時の各種の環境条約の存在は、たとえ一国内の環境に関する問題であったとしても国際規範を必ずしも排除しないことを示し

ている¹³。

以上に照らせば、各国の主権事項であるという主張は、一切の国際的義務になじまないというよりも、安全基準については国際的に定められる一律の基準に服することになじまないことをその実質的中身としていると考えられる。「産業構造、行政構造、法体系が異なり、発展段階も様々であり、さらには原子力に対するアプローチもまったく異なる国家」の間で締結される条約において、統一的な安全基準を固定化することは困難であるといった指摘である¹⁴。

もつとも、それが技術的・資金的な能力の面における困難なのであれば、それを補って国際的な原子力安全を確保する仕組みを条約によって作ることが内在的に不適切ということはない。環境条約における履行確保制度はそのようなものとして成立しており、原子力分野においても合同条約の前文 x 項では、途上国や経済的移行期にある国の要求や、それらの国が同条約上の権利義務を実現することを援助する既存の制度を促進する必要性への考慮が謳われている。国境を越えて他国へもたらされ得る影響を考慮して保護法益を設定するのであれば、技術や資金に乏しい国家については低い安全基準の設定で構わないという議論にはならないからである。

そうではなくて、一定レベルの安全を確保するための手段が複数あり得る場合に、いずれを選択するかは各国の自由であるという意味において、多様な国家間での基準の統一化は困難であるという指摘であれば首肯しうる面がある。炉の構造や仕様の違いを無視して一律のルールを作成しようとすれば、過度に一般的な内容の基準しか作り得ないことが指摘される¹⁵のはその一例といえよう。原子力技術が国ごとに異なる仕様で発展しているために統一的な基準が作成できない、原発の安全性確保のために必要な配慮は現場ごとに異なる面が多く基準設定に本来的になじまないといった主張もしかりである¹⁶。こうした背景から、原子力施設のさまざまな機器等についての仕様や対応手順等のソフト面について国際的に統一することの不適切さが導かれる。さらには、米国、日本、ドイツでは、詳細基準の書き込みとその頻繁な改正によって対応するが、フランス、英国では、規制当局がケースバイケースで広い裁量を持って判断する傾向があるというように、国内規制の方式が異なり得るため、一律

¹³ 環境条約および SOLAS 条約を挙げて、公衆や労働者の防護や環境保全と国際規律の両立性を論ずるものに、Reyners, *supra* note 3, p. 606. もつとも、海洋法分野においては、沿岸国による外国船に対する環境規制が問題となるため、国際水準に達しない規制内容に対して他国からの抗議は出されにくい構造となっている。これに対して、原子力安全分野では自国内の廃棄物処理場等の扱いが問題となる点で状況が異なる。

¹⁴ Jankowitsch, *supra* note 2, p. 19.

¹⁵ Reyners, *supra* note 3, p. 606.

¹⁶ 奥脇直也「原子力国際協力の基盤整備——多国籍主義の胎動と限界」日本エネルギー法研究所『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』（2000年）、75頁、注5。

の規制方式を採用することは困難であるとも指摘されている¹⁷。政省令に書き込むか、行政府の裁量に任せるか、さらには民間規格をエンドースするか等、規制方式は国家によって様々であるため、一律の基準設定にはなじまないという主張である。

第3に、条約に安全を確保しうる具体的仕様や手法、技術に関する実体規範を書き込むという対処を仮にとった場合、ある時点の技術を前提とした規範を固定化することが懸念される¹⁸。科学的知見は進展するため、実体規範を条約に直接書き込めば、頻繁な条約改正が必要となる。環境条約で導入された枠組み条約+議定書の方式はまさにこうした事態に対応しようとしたものだが、締約国による批准の要求等、議定書の採択方式によってはそれでも頻繁な対応に限界が生ずる可能性もあり得る。他方で、迅速な決定を確保するメカニズムは、当事国の合意を掘り崩す危険性を孕むというジレンマを抱える。

条約外部で法的拘束力を有しないものとして採択される各種基準を条約規定を通じて規制に利用するという方法は、この問題に対応する1つの手段である。拘束力を有しない技術基準の採択は、比較的容易になされる。海洋法条約でも国際海事機関（IMO）が採択する基準に沿った環境保護措置を採ることを沿岸国に認めるという方式で、条約外部の組織体の決定を利用する回路を設けている。同様に、原子力分野においても、合同条約や改正核物質防護条約においてはIAEAの勧告にリファーする規定が置かれている¹⁹。IMO基準と異なる点は、IMO基準についてはそれを上回る環境規制を沿岸国がしてはならないというかたちで利用され、基準自体を沿岸国が採用する積極的義務は生じないが、IAEA基準については締約国への義務づけというかたちで機能するためより当該国の同意が問題となり得る点である。IAEA基準という条約にとって外部の基準に依拠する場合には、条約を通して依拠について形式的合意があるとはいえ、実体規範が締約国とは離れたところで生成・展開することをいかに評価すべきかという問題が残る²⁰。

このバランスは、専門知識・技術を有する集団にときどきの最新知見を入れて管理することを可能とするフレキシビリティを与えるか、法令規制を置くか、というかたちで国内においても等しく問題となりうる。例えば、伊方発電所原子炉設置許可処分取消請求事件において、原告は、憲法31条は、原発の設置規制手続を定める法律には、（1）原子炉設置予定地の周辺住民の設置規制手続への参加、（2）設置の申請書、付属書類及び審査資料すべての公開、（3）設置基準（安全基準）の明白かつ定量化の3点を定めることを要求してい

¹⁷ P. Strohl, “La convention sur la sûreté nucléaire,” *Annuaire Français de Droit International*, t. 90 (1994), pp. 807-808.

¹⁸ Reyners, *supra* note 3, p. 606. そのことが、議定書方式が忌避された理由の1つでもあった。

¹⁹ IAEAでは、原子力発電所に関する安全基準として、基本的目標や概念、原則を規定した安全基本原則（Safety Fundamentals）の他、立地、設計、運転の各分野に関する安全要件（Safety Requirement）と安全指針（Safety Guide）を策定してきている。

²⁰ 核物質防護条約との関連で、拙稿「核物質防護条約改正の意義と刑事管轄権」日本エネルギー法研究所『核物質防護に関する国際法・国内法上の問題点』（2011年）、46-47頁参照。

ると解すべきであるのに対して、これらの点についての定めを欠く原子力基本法、炉規法の設置規制手続に関する規定は、憲法31条に違反するものであり、告知・聴聞の機会を与えずにした原子炉設置許可処分は同条に違反する、と主張した。これに対して平成4年10月29日最高裁判決は、詳細な安全基準が法律に書き込まれていないことについて、「原子炉施設の安全性に関する審査が、……多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているのであるから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点からみて適当ではないとの見解に基づくものと考えられ、右見解は十分首肯し得るところである」と判示している²¹。機動性の観点からは、判決の言うように法律による規制は不適切であるとしても、原子力安全委員会内規よりはむしろ政省令で定めた方が目的に適うとの評価もあり、具体的にこの結論が合理的か否かは別として、ここでは進展過程にある技術の規制が内包する問題点が顕著に現れている。

2. 実体義務設定の可能性

上記のように、安全基準に関する実体規定が条約に取り込まれなかった背景としては、①原子力施設の仕様や規制手段の多様性ゆえの統一的基準導入の困難性、②技術の発展に伴って設定した基準が容易に時代遅れとなることへの危惧、の2つが大きいと考えられる。それでは、安全基準の国際義務化は不可能なのだろうか。

①については、基準の性格を整理した上で検討することが必要であろう。確かに、施設・設備の多様性に照らせば、仕様基準 (specification criteria) を国際的に統一することはそもそも困難であろうし、仮に設定するとしても頻繁な改正が予想されるため固定的で改正に時間を要する条約規定や議定書規定として置くことは不適切である。これに対して、性能基準 (performance-based standards) であれば、これを実現するための具体的な手法や技術にはある程度の幅を持たせ得るため、国際規範として設定することも不可能ではないと考えられる。

また、性能基準であっても技術発展に即した改正は必要となろうが、②については、上でも見たように、規制内容の正統性確保に関する問題は残されるものの、条約本体に具体的な基準を盛り込まず、比較的改正しやすい外部基準を参照するかたちで対応することは可能である。

実際に、合同条約第4条では、「締約国は、使用済燃料管理のすべての段階において、放射線による危険から個人、社会及び環境を適切に保護することを確保するため、適当な措置をとる。このため、締約国は、次のことのために適当な措置をとる (shall take

²¹ 同日に下された福島第2原発訴訟最高裁判決の判旨も同一である。

appropriate steps to)。… (iv) 国際的に認められた基準に妥当な考慮を払った自国の国内法の枠組みにおいて、規制機関によって承認された適当な防護方法を自国において適用することにより、個人、社会及び環境を効果的に保護すること」として、防護について国際基準にリファーした規定が置かれている。また、第24条第1項でも「締約国は、使用済燃料管理施設及び放射性廃棄物管理施設の使用期間中次のことを確保するため、適当な措置をとる。… (ii) いかなる個人も、通常の状態において、自国が定める線量の限度であって放射線防護に関して国際的に認められた基準に妥当な考慮を払ったものを超える放射線量にさらされないこと」と、同第2項でも「締約国は、次のことを確保するため、適当な措置をとる。… (ii) いかなる個人も、通常の状態において、自国が定める線量の限度であって放射線防護に関して国際的に認められた基準 (internationally endorsed standards) に妥当な考慮を払ったものを超える放射線量にさらされないよう排出が制限されること」との定めを置いている。ここでいう「国際的に認められた基準」としては、IAEAのSafety Seriesで定められる基準が念頭におかれている。このことから、原子力安全に関しても、防護基準のような機能・性能レベルでの目標値であれば国際基準を導入し得ること、そして具体的基準はIAEA勧告として設定されてきていることが示されよう。

Ⅲ 国際的義務の設定がもたらすもの

仮に、安全条約において国際的義務が規定された場合、何が変わるだろうか。

1. ピア・レビューの性格変化？

安全条約下で行われているピア・レビューについては、履行確保メカニズムとしての実効性を疑問視する見解もあるが、そうした見解において想定されている「履行確保」とは何を意味するのだろうか。安全条約が締約国に課す義務は、安全に関する国内法令の整備等にとどまる。そもそもハードな義務内容が設定されておらず、具体的な対応は各国国内法令に委ねられているため、「履行」を「確保」すべき対象が存在しない。

では、実際のピア・レビューでは何が検討の対象となり、何を引照基準としていかなる評価が行われているのだろうか。検討の結果についてはきわめて概括的なサマリー・レポートしか示されず、具体的な評価の詳細は公表されないが、検討のために提出される国別報告書においては多種多様な具体的な取り組みが紹介されている²²。こうした国別報告書の検討は安全条約上の義務が履行されていることを検証するという狭い目的にとどまらず、安全の確保向上に向けたフォーラムとしての役割を果たすと考えられる。すなわち、報告義務が存在すること自体が、まず自国内の施設に関する安全確保体制を再点検する議論を喚起する機能

²² 例えば、日本の第6回国別報告については、http://www.nsr.go.jp/committee/kisei/data/0018_05.pdf を参照。

を果たす²³。さらに、検討会合の場で、他国の専門家とそれぞれのプラクティスを開示しあうことは安全対策向上に向けての実践的なヒントを獲得することにつながる。IAEA等の各種ガイドラインに照らしたピア・レビューは、履行確保というよりも専門家間のキャパシティ・ビルディングを目指したワークショップ的位置づけを占めるといえる。事務局として安全条約の起草作業に関わったIAEA法務官によれば、同条約がインセンティブ条約と呼ばれる趣旨は、他国が採っている推奨されるべき実行 (good practice) に接して、自国内の安全性のさらなる向上を試み (encouragement)、相互に模倣する (emulation) ことを促す点にあるという。すなわち、自国の原子力施設の安全確保は、各国にとっても利益のあることであるから、ピア・レビューを通して、他国の事例を知る機会を得ることは、自国の安全対策を見直す良い契機となるという (enlightened self-interest)²⁴。

仮に安全条約に実体的な国際義務が導入されれば、ピア・レビューはその義務の履行監視の役割を担う履行確保制度として位置づけ直されることになる。もともと、条約がIAEA基準へのリファラーを通して一定の性能目標を義務づけたとしても、ピア・レビュー制度には単なる履行確保にとどまらない積極的意義がなお期待されることには注意が必要である。性能目標を実現するためには多様な手法があり得るため、それら手法について専門家間で意見交換を行うことは、科学的知見の進展や他国の取り組みを参考として専門家間で不断に技術や対応策を見直す機会となるからである。その際に、実質的な意見交換を可能とするように、ピア・レビュー手続に参加する専門家の質を確保することが必要である。日本については、従来、原子力安全保安院職員および専門知識を有する独立行政法人原子力安全基盤機構 (JNES) の職員が検討会合に参加してきた。原子力規制委員会への組織変更後も専門知識を有する者の参加の確保と行政官との円滑な連携・意思疎通に留意する必要がある。また、今後とりわけ途上国が原子力利用に参加する際には、検討会合に実質的な意義をもって参加しうる専門家の確保が重要となると考えられる。

他方で、安全基準の義務化がなされた場合、ピア・レビューを越えて、履行確保手段に変化が生ずる可能性はあるだろうか。行動計画作成に際して、当初の天野IAEA事務局長案はIAEAによる抜き打ち検査の導入を検討していたが、米国、インド、中国、パキスタンの諸国が強制的な検査に反対の姿勢を示した。最終的に採択された行動計画は、ヴォランタリー・ベースであることを強調しており、これに対してドイツ、フランス、スイス、シンガポール、カナダ、デンマーク等は不徹底であると批判している²⁵。

現地査察や検査はIAEAの保障措置協定や軍縮・軍備管理条約においては、条約上の義務の「履行確保」の機能を果たす。他方で、原子力安全の分野においては、同じ査察が入れ

²³ Reyners, *supra* note 3, p. 619.

²⁴ Jankowitsch, *supra* note 2, pp. 12-13.

²⁵ <http://www.reuters.com/article/2011/09/13/nuclear-safety-iaea-idUSL5E7KD1IY20110913>

られたとしてもそれは狭義の履行確保機能を担う措置には限定されない。安全基準が義務づけられれば、その履行を確認するという意義も担うが、そこで行われる監視は特定された仕様や手法が採られているかに関するチェックというよりは、質疑応答を通じて原子力施設運用実態の透明化を図り、意見交換を行う点に重点が置かれると考えられるからである。すなわち、検査もまた、仮に導入されたとしてもピア・レビューと同様の機能を担うと考えられる。

なお、合同条約については、ピア・レビューにとどまらずに紛争処理規定（38条）が存在するが、紛争処理規定の導入が義務規定に対応することを意識して行われたかは不明確であり、また、奨励的な内容の条約に紛争処理規定を入れることの意義について疑問が呈されている。もっとも、考慮されるべき国際基準が確立し、これをめぐって解釈の相違が生ずるような場合には、紛争処理手続を通じて国際基準の詳細化が図られることを期待し得るという可能性が指摘されている²⁶。

ピア・レビューを通して得られる知見を自国の原子力安全施策に活かすという回路を通じた安全性の確保自体は、基準の義務化によっても引き続き有効であろう。基準を充たす方法等についてプラクティスを交換することに意義があるのである。もっとも、そうした技術基準は法規制に依らずとも技術者の間で普及していくことが想定される。それでは、義務化を行うことに固有の意義はどこにあるのか。国際的、国内的に義務化によって何らかの変化が生ずることはあるのだろうか。

2. 国家責任の問題

原子力については、平和利用の権利が保障されていることに鑑みれば、高度の危険性を伴う活動としてそれ自体を違法とする可能性は存在せず、破壊的損害の発生をもって結果責任が一般国際法上生ずるといふ議論も成熟していない。他方で、社会的効用のある活動として適法であるのだから仮に損害が発生した場合にはそれを社会的に負担すべきという議論も、原子力利用を国内法上禁止している国もあるなど、原子力利用について国家間で法的評価が異なる以上、社会的に衡平とは必ずしも言えず、原子力利用国による責任の押しつけになってしまう。

もっとも、一般国際法上、国家は自国領域の使用について管理責任を有し、相当の注意義務を果たさなかった結果として越境損害が生じた場合には国家責任を問われうる。しかしながら、原子力利用や宇宙活動といった先端技術を用いた高度に危険な活動については、注意義務の程度の設定やその違反の立証が困難であるとして、こうした一般国際法上の責任追及を通じた被害者救済は困難とされてきた。環境アセスメントを行う手続的義務も今日では一

²⁶ 兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約をめぐって」日本エネルギー法研究所『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』（2000年）、26頁。

般国際法化しているとされるが²⁷、手続義務違反の結果として損害が発生したという相当因果関係を証明することができなければ損害についての賠償には直結しない。

義務の詳細化が実現した場合には事態が変わるだろうか。I A E A安全基準が参照というかたちで間接的にであれ条約に導入されれば、国家が相当の注意義務を欠いたことを立証するための考慮要素として使われる可能性がある。ピア・レビューを通して基準が遵守されていないことが示されていた場合には、なおさら責任成立の判断が容易になろう。いずれかの原子力責任条約に加盟している国家が相手であれば条約の仕組みで対応すればよいが、そうでない国で事故が発生したような場合には救済を得られる可能性が異なり得るため、相当の注意義務違反を問い得るか否かは大きな意味を持つ。

他方で、原子力損害賠償に関する条約に加盟している場合、国家の責任をどのように理解するかについては不明確な点も多い。ウィーン条約や補完責任条約上、国家は事業者の責任を担保する国際的な義務を負い、賠償額が限度額を超える場合には国家がこれを支払ういわゆる「混合責任」の仕組みを整備した。ここで国家が引き受ける残余責任が、「原子力事業を許可したことに伴う国家の『相当の注意』義務を定型化したものであって、伝統的な国家責任とはその根拠・要件・手続を全く異にするものであり、原子力事業に特有の『高度の危険性』を理由とする新しい危険責任主義の反映にほかならない」²⁸のであれば、条約締約国相手には残余責任とは別に注意義務違反に基づく責任は追及し得ないと理解すべきことになりそうである。他方で、ここで補完する事業者の責任はあくまでも国内法上の民事責任であり、国家自体の国際法上の義務違反に基づく国際責任とは別個のものという理解もあり得るからである²⁹。

²⁷ パルプ工場事件において、国際司法裁判所（I C J）は、「産業活動が国境を越えて、とりわけ共有資源に対して重大な悪影響を及ぼすリスクがある場合には、環境影響評価を行うことが今や一般国際法上の要請と位置づけうる（l' on peut désormais considérer qu' il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l' impact sur l' environnement lorsque l' activité industrielle projetée risque d' avoir un impact réjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée）」と判示している。*Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentine c. Uruguay), Arrêt du 20 avril 2010, para. 204.

²⁸ 山本草二『国際法における危険責任主義』（東京大学出版会、1982年）、230頁。

²⁹ この観点から、これらを「混合責任型」と呼び、油濁汚染損害賠償等の「民事責任型」と別類型と評価することの必然性を疑問視するものとして、兼原敦子「原子力損害に関する国際法の近年の動向」日本エネルギー法研究所『国際原子力利用法制の主要課題』（1998年）、47頁。さらに兼原によれば、原子力損害賠償体制は以下の点で不明確である。第1に、ウィーン条約改正議定書によれば、非締約国で非締約国国民に発生した損害も条約の適用対象に含まれるが、締約国間の救済の相互保証という当初の制度趣旨と異なる対応を採る根拠が示されていない。第2に、補完基金条約によれば、原子力施設を持たない締約国であっても国連分担金の最低割当に該当しない場合には負担金を負うが、これも原子力施設を持つ国が相互に事故損害の救済を確保する趣旨で補完責任を負った従前の制度の基盤とは合致しない。原子力損害を起こす危険のない国が基金を負担するとすれば、危険の社会的救済の意義を認めたものと解されるが、その点についての整理がされていたのかは疑問とされる。

3. 国内実施の問題

仮に IAEA 基準が安全条約を介して国際義務化された場合、わが国におけるそれら義務の国内実施については新たな課題が生ずるだろうか。

従来は、原子力安全委員会の内規に従って発電所設置時に仕様基準に基づいた判断がなされてきた。運転中については経産省の告示が基準を示していたが、それらの基準も設置時の基準を受けて構造面に関する仕様に偏っており、また、施設・設備の変更は当初の申請書の本文記載事項の範囲内に限定されていたので、新しい技術を導入することが困難で、設置時の水準の維持が目標とされる傾向があったとされる。

2002年に公表された経済産業省総合資源エネルギー調査会による「原子力発電施設の技術基準の性能規定化と民間規格の活用に向けて」報告書³⁰によれば、当時の原子力発電所の安全規制は、炉規法及び電気事業法とこれらの法律に基づく省令及び告示等を通して行われていた。また、原子力安全委員会が定める各種の安全審査指針を原子炉の設置許可に際しての審査基準としていた。その基準の内容については以下が指摘されている。「現行の我が国の原子力発電設備に係る技術基準（以下、「規制基準」と呼ぶ）には、設備の構造、材料等に関して要求される詳細かつ具体的な仕様が規定されているものがあり（以下、このような規定を「仕様規定」と呼ぶ）、これらについては、原則として、規定されている仕様だけが認められる形となっている。こうした規定について、その改訂が迅速に行われない場合には、最新の知見の反映が遅れがちになり、技術進歩への迅速かつ柔軟な対応が困難となるなどの問題がある。また、他に使用可能な材料・部品、施工手段があっても利用できず安全性を向上させるための新たな材料の開発や海外で開発された材料の採用を阻害する要因にもなる。」

31

こうした従来の仕組みは、一般的には柔軟に時宜にかなった対応を可能とする内規や告示に基づきながら、建設時の仕様規定が固定化されるという不合理なものであった。仕様規格に基づく規制であっても IAEA の性能基準をクリアできるものであれば実現の一手段として妥当すると考えられるが、随時改正される IAEA 基準の充足が困難となる可能性が構造的に存在したと考えられる。

もともと、見直しにより、国の規制基準には性能要求のみを記載し、詳細な手法については民間の技術規格を国がエンドースする、いわゆる技術基準の「性能規定化」が規制当局によって推進されることとなった³²。この点は、IAEA の総合規制評価（IRRS）サービス報告書（2007年）でも「Good Practice 15 : NISA is developing performance-based

³⁰ <http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g20722d01j.pdf>

³¹ Ibid, p.1.

³² 棚村友博「原子力発電施設の技術基準の性能規定化」日本エネルギー研究所『原子力行政に係る法的問題に関する総合的検討』（2011年）。

standards referring to IAEA safety standards.」として、肯定的に評価されている³³。

また、2012年には、運転後について環境省令で一定の基準維持義務を課すこと、既存の原子力発電所については、常に最新の安全技術や知識を反映させるよう事業者に義務付ける（バックフィット制度）ことを盛り込んだ炉規法の改正がなされた。環境省令で I A E A 基準に沿った対応がなされれば、運転開始後の I A E A 基準の実施は基本的には担保しうることになる。

もっとも、条約に一応は基づくとはいえ、I A E A 基準——中でもとりわけ、締約国の意見聴取の機会はあるものの、採択は I A E A 事務局長が行う安全指針——を、法律を介さずに直接に省令や告示で国内実施するという方式が国内的な民主的正統性との関係で適切なのか、という問題は改正核物質防護条約における場合と同様に生ずる。ただし、核物質防護基準に比べ、想定される安全基準の大半はより純粋に技術的であり、その観点からは国内システムへの介入の度合いは相対的に低いとは言えよう。また、国際義務は仮に導入されたとしても性能要求レベルにとどまるであろうことから実際には問題が生じないと思われるが、仮に仕様についての国際基準が導入された場合には、仕様規格は民間規格に任せるという対応によって義務履行をしたことになるかという問題が生じ、民営化や官民協同の流れと国際義務の実施の関係についての検討の必要性が残される。

IV むすびに代えて

本稿は、原子力安全基準に関する従来国際規律の性格を確認したうえで、その義務化の可能性と義務化が国際責任や国内実施に対してもたらし得る影響について若干の検討を試みた。安全条約は現状では詳細な安全基準の義務づけを行う規定を欠いているが、今後 I A E A 勧告を条約規定で受けて締約国に義務づけるというかたちの条約改正が選択される可能性はゼロとは言えない。そうした規律の変化が現実化する可能性を見据えて、安全義務の国際義務化が事故時の損害に関する国家の責任といかに関係するのかを整理し、また、安全基準を国内法令上はどのような方式で受け止めるべきかを検討する必要性が残されている。

³³ IAEA-NSNI-IRRS-2007/01. Available at http://www-ns.iaea.org/downloads/actionplan/IRRS%20Mission%20to%20Japan__June_2007.pdf.

第 5 章

EU／EURATOMにおける原子力安全規制について

～EUの原子力エネルギー政策の変化と福島原発事故後の改正指令を中心に～

一橋大学大学院教授
中西優美子

I はじめに

2011年3月11日の東北・北関東地方の未曾有の大地震及びそれに伴う福島第一原発事故は、日本だけではなく、世界に大きな衝撃を与えた。2014年7月現在においても、原子力発電所から放射能汚染水をめぐるニュース（封じ込めのための凍結難航など）が流れている。福島原子力発電所事故は、一時的な衝撃だけではなく、大きくかつ長期的な影響を与え続けている。

福島原子力発電所の事故を受け、EUでは、事故から2週間後に開催された欧州首脳理事会（2011年3月24日～25日）¹において、EUにおいて全原子力発電所の包括的なリスクと安全の評価（いわゆる「ストレステスト」）を実施することが要請された。また、同時に欧州首脳理事会は、原子力施設の安全性の観点から既存のEU関連法を審査するように欧州委員会に要請した。これらの要請を受け、EUでは、その後ストレステストが実施され、2012年10月4日に欧州委員会が報告書を公表した²。また、同時に欧州委員会は、原子力施設の原子力安全のための枠組指令2009/71/EURATOM³を修正する作業も開始した。その後、欧州委員会は、2013年6月13日に作業を終え、改正案を公表した⁴。理事会は、同改正指令案に修正を加えた、改正指令2014/87/EURATOM⁵を2014年7月8日に採択した。

本稿においては、これまでのEU、特にEURATOMによる原子力安全規制を概観した上で、福島原子力事故を境にした、EU/EURATOMにおける原子力エネルギー政策の変化に注意を向けつつ、事故後におけるEUの動き、特に、福島原子力事故からの教訓を活かすことが強調されている原子力安全枠組指令の改正案及び改正指令を検討することにする。

II 前提

1. EURATOMについて

EUは新聞やニュースにおいてもよく聞く言葉であるが、EURATOMは、一般には、

¹ EUCO 10/11/REV 1, European Council 24/25 March 2011, conclusions, p.11.

² COM (2012) 571, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the comprehensive risk and safety assessments (“stress tests”) of nuclear power plants in the European Union and related activities”.

³ OJ of the EU 2009 L172/18, Council Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations; 植月献二「原子力と安全性－EU枠組み指令：その背景と意味」『外国の立法』242（2009年）3頁，38頁以下に指令の全訳が掲載されている。同「EUにおける原子力の利用と安全性」『外国の立法』244（2010年）39頁以下。

⁴ COM (2013)343, “Draft proposal for a Council Directive amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations”.

⁵ OJ of the EU 2014 L219/42, Council Directive 2014/87/EURATOM amending Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations; 改正指令は、2014年7月25日にEU官報に公表され、その20日後（2014年8月20日）に発効する。

あまり聞きなれない言葉である。EU研究者にとってもECやEUを研究対象としてもEURATOMを研究対象にするのは稀であった。しかし、福島原発事故後、EURATOMに焦点があたることになった。

EURATOM (European Atomic Energy Community 「欧州原子力共同体」) は、イタリア・ローマにおいて1957年3月25日にEEC (欧州経済共同体) 条約と共に締結されたEURATOM条約により設立された。リスボン条約により、E(E)Cは消滅したが、EURATOMは、EUとは別に存続し、同時に法人格を有している(それゆえ、EURATOMが引き続き国際条約の締結者となる)。また、リスボン条約によりEU条約及びEC条約が大幅に改正され、それぞれ新EU条約及びEU運営条約となった。その改正の中心の1つが、民主主義の強化であり、欧州議会やEU市民の権限が拡大された。欧州議会は理事会と共に立法機関となり、原則として欧州議会の賛成がなければ、EU立法は成立しないことになった。他方、リスボン条約は、EURATOM条約に対しては、技術的な改正しかせず、欧州議会に決定権限は付与されておらず、従来通り、原則的に法行為を理事会が決定することになっている⁶。これは、原子力エネルギー政策に関して構成国の見解の相違が大きかったためとされている⁷。さらに、リスボン条約により新たにエネルギー政策に関してEU運営条約194条が追加されたが、原子力エネルギーを利用するかを含め、エネルギーの選択は引き続き構成国の権限となっている。

EUの加盟国は、原子力発電所を有するか否かにかかわらず、同時にEURATOMの加盟国となる。EURATOM条約は、前文と1条～225条から構成される⁸。同条約第1編「共同体の任務」の2条(b)において「労働者及び公衆の健康を保護する統一的な安全性基準を設定し、それが適用されることを確保」⁹しなければならないと定められている。この条文の解釈をめぐる、EURATOMの権限範囲がこれまで議論の対象となってきた。学説においては、EURATOMの成立史と「原子力の安全」という文言の解釈から、EURATOM条約2条(b)は、放射線からの安全、つまり健康保護を規定しているのであり、通常の意味での原子力の安全、つまり原子力技術の施設の建設と操業を規定しているわけではないという主張が有力であった¹⁰。しかし、EU司法裁判所は、このような解釈をとらなかつ

⁶ リスボン条約の前提となった、欧州憲法条約を起草したコンベンションでは、EURATOM条約の改正も議論されたものの、現状維持が選択された。European Commission, Euratom: 50 years of nuclear energy serving Europe, 2007, p. 22; Angus Johnston/Guy Block, “Nuclear”, in ders., *EU Energy Law*, Oxford University Press, 2012, p. 377, p. 379.

⁷ Wolfgang Kahl, “Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, *EuR* 2009, p. 601, p. 615.

⁸ EU条約やEU運営条約とは異なり、一般の条約集においては、収録されていない。原文は、EU官報(Cシリーズ)に掲載されている。Official Journal of the EU 2010 C84/5.

⁹ 下線部筆者による。

¹⁰ Georg Hermes, “Auf dem Weg zu einem europäischen Atomrecht?”, *ZUR* 1/2004, p. 12, p. 15; cf. Johnston/Block, note (6), p. 377, p. 382.

た。C-29/99事件¹¹において、EURATOM条約に基づくEURATOMの権限の範囲が問題となった。EU司法裁判所は、「共同体の権限を境界づけるために、公衆の健康保護と電離放射線源の安全の間に人工的な線引きをすることは適当ではない。」として、原子力安全の分野においてEURATOMが措置を採択し、あるいは条約を締結する権限を認めた。このことからEURATOMが本稿の対象である原子力安全規制という分野で措置をとることがその射程範囲に入れられるようになった¹²。

2. これまでのEUにおける原子力エネルギー政策と原子力規制

福島原発事故が起きるまでEUではどのような原子力エネルギー政策がとられ、原子力規制がなされていたのかを概観しておきたい。

(1) 原子力エネルギー政策

1986年のチェルノブイリ原発事故を受け、反核運動が広まったが、2000年にエネルギーの価格の高騰、地球温暖化に関する環境意識の向上により原子力エネルギーが積極的に活用されるようになった¹³。それは、EUの文書において確認される。1997年から2007年までの間に公表されたEUの文書からEUが原子力エネルギーに対してどのようなスタンスをとっていたのかを以下に示すことにする。

1997年9月に原子力プログラム(PINC)¹⁴が公表された。当時の欧州委員会のエネルギーとEURATOM供給機関を担当していた委員Christos Papoutisは、同プログラムの序文を書いている。彼は、その中で諮問機関である経済社会評議会の1997年4月24日に採択された意見を紹介した。その意見では、二酸化炭素の排出を引き起すことなく電力を生産できる手段として原子力エネルギーの重要性が強調されていた。Papoutisは、また、同序文で欧州議会について、議会内にさまざまな意見があり、1つに集約できず、意見採択が見送られたことを紹介した。Papoutis自身は、放射性廃棄物管理の問題があるが、原子力エネルギーはエネルギー供給の多様性を増加させ、二酸化炭素の排出の減少に貢献し、雇用を創設または維持するものであり、原子力産業はヨーロッパの現在及び将来において重要な役割を果たすという見解を示していた。

同プログラムでは、以下のような記述を見ることができる。EURATOMの存在から20

¹¹ Case C-29/99 Commission v. Council [2002] ECR I-11221; 原子力安全条約の締結にあたって、理事会の承認に関する決定の取消を欧州委員会が求めた事件である。理事会は、当該条約の15条及び16条のみにEURATOMは権限を有するとし、委員会は、1～5条、7条、14条、16条1項及び3項、17条～19条についても権限を有するとした。裁判所は、7条、16条1項及び3項、17条～19条に関しEURATOMの権限を認めた。

¹² Johnston/Block, note (6), p. 382.

¹³ Kim Talus, *EU Energy Law and Policy*, Oxford University Press, 2013, p. 184.

¹⁴ European Commission, An Illustrative Nuclear Programme (PINC), September 1997.

年の間は、原子力エネルギーの有用性についてコンセンサスが存在した。しかし、スリーマイル島事故及びチェルノブイリ事故の後、そのようなコンセンサスは弱められた。現在は、原子力エネルギーの利用とその安全を確保することは同じコインの表裏と受け止められている。原子力エネルギーを利用する国は、「安全第一」でなければならないと¹⁵。また、同プログラムは、二酸化炭素や他の温室効果ガスの削減が重要な問題であることを指摘し、その対処に原子力エネルギーの利用が役に立つことを示している¹⁶。

EURATOM設立から50年経過した、2007年に『EURATOM：ヨーロッパに寄与する原子力エネルギーの50年』という本がだされた¹⁷。そこでは、原子力エネルギーは、24時間365日安定した電力供給を可能にし、温室効果ガスを排出しないとして、原子力エネルギーが世界規模の現実になったと述べられている¹⁸。欧州委員会は、1986年のチェルノブイリ事故の教訓から、EUを通じて高い原子力安全を確保するために行動してきているとし、2007年1月には共通アプローチを発展させるハイレベル・グループを創設し、原子力安全と放射性廃棄物に関して、追加的なルールを作成することを提案したと報告をしている¹⁹。

さらに、福島原子力発電所事故の前の欧州委員会のスタンスが分かる文書が2007年1月10日にだされたコミュニケーション文書、COM(2007) 1である。その中の「原子力の将来」の下で、以下のようなことが書かれている。原子力エネルギーは、二酸化炭素フリーのエネルギーのうち最も大きなエネルギー源である。原子力エネルギーは、石炭やガスに比べ価格変化を受けにくく、また、EUで生産される低炭素エネルギーのうち最も安い源の1つであり、比較的成本も安定している。将来の原子力発電所では、さらにコストが下がるであろう。原子力エネルギーに依拠するかしないかは構成国の判断であるが、EUにおける原子力エネルギーのレベルが減少すれば、他の低炭素エネルギー源の導入によりこの減少が埋め合わせられなければならない。さもなければ、地球温暖化ガスの削減とエネルギーの安定供給改善の目的が達成されなくなるだろう。エネルギーの選択権は構成国にあるとしているものの、原子力エネルギーが強く推進されているのが読み取れる。

1997年12月11日は、地球温暖化対策としての京都議定書が採択された。EUは、京都議定書の採択において大きな役割を果たし、その後も気候変動政策における国際会議で重要な役割を果たしている。EUは、1990年比で2012年までに地球温暖化ガスを8%削減することを約束していた。3つの文書に共通するのは、地球温暖化対策として、二酸化炭素を排出しない原子力エネルギーの利用がEUにおいて推進されていたということである。これを大きく方向転換するきっかけとなったのが、福島原子力発電所の事故である。

¹⁵ Ibid., p. 17.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ European Commission, Euratom: 50 years of nuclear energy serving Europe, 2007.

¹⁸ Ibid., p. 9.

¹⁹ Ibid., p. 39.

EUにおいては、地球温暖化対策、安定供給、価格安定の文脈で原子力エネルギーの利用が推進されてきたが、原子力の安全と放射性廃棄物の問題は、上に掲げた3つの文書の中でも常に言及され、意識されてきた。以下において、原子力安全と放射性廃棄物の措置を紹介する。

(2) 原子力施設の安全

原子力施設の安全については、国際条約である原子力安全条約（CNS）（1994年採択、1996年10月24日発効）が存在する²⁰。EURATOMは、加入に関する欧州委員会の決定後²¹、2000年1月31日にIAEAに寄託、2000年4月30日にEURATOMに対して発効して同条約に加入した。

2004年及び2007年に東方拡大がなされたことにより、EUにおける原子力安全の意識が広がった。前述した2007年の文書では、リトアニア、スロバキア及びブルガリアは、いくつかの原子炉を停止し、他の原子炉については国際的な基準を達成するよう改善することを約束したことが示された²²。

東方拡大後の2008年に欧州委員会は、「原子力安全のための共同体枠組を設定する理事会指令案」を公表した²³。提案の目的としては、当時原子力分野での拘束力のあるEU立法が存在しなかったため、EU規制メカニズムの透明性を高めることにより市民の信頼保護を得、法的安定性の向上に寄与することが挙げられた。また、具体的には、特に主要な国際文書、特に原子力安全条約（CNS）とIAEAの安全基本原則（Safety Fundamentals）の原則をEU立法において規定することが目的とされた。

この欧州委員会の提案に基づき、「原子力施設の原子力安全性のための共同体枠組を設定する理事会指令2009/71/EURATOM」²⁴（以下原子力安全枠組指令）が2009年6月25日に採択され、2009年7月22日に発効した。同指令は、前文と12ヵ条となり、構成は、第1章「目的、定義及び適用範囲」（1条～3条）、第2章「義務」（4条～9条）及び第3章「最終規定」（10条～12条）となった。

概略を示すと以下ようになる。まず、法的根拠条文は、EURATOM条約31条と32条である。EURATOMは、国家ではないので、構成国から条約により権限付与された範囲

²⁰ 原子力安全条約については、川崎恭治・久住涼子「原子力安全条約の現状と課題」高橋滋・渡辺智之編『リスク・マネジメントと公共政策』（第一法規、2011年）187-208頁。

²¹ OJ of the EU 1999 L318/20, “1999/819/EURATOM: Commission Decision of 16 November 1999 concerning the accession to the 1994 Convention on Nuclear Safety by the European Atomic Energy Community”.

²² European Commission, Euratom: 50 years of nuclear energy serving Europe, 2007, p. 24.

²³ COM(2008)793, “Proposal for a Council Directive setting up a Community framework for nuclear safety”.

²⁴ 注(3)参照。

においてのみ行動することができる。それゆえ、何らかの措置を採択する場合、そのための法的根拠条文が存在することが措置の前文において示される。前文の4段では、原子力安全条約（CNS）の規定対象となっている分野において、EURATOMは、構成国とともに共有権限を有することがEU司法裁判所の判例（Case C-187/87, Case C-376/90, Case C-29/99）²⁵により認められていることが確認されている。また、前述したように、原子力安全の分野においてEURATOMの権限がEU司法裁判所によって認められた²⁶。

EURATOM条約第2編「原子力エネルギーの分野における進歩の奨励のための規定」の第3章「健康と安全」において、当該指令の法的根拠条文が定められている。当該原子力枠組指令の法的根拠条文の1つである、EURATOM条約31条の規定は以下のようになっている。「構成国における科学専門家ととくに公衆衛生の専門家からなる科学技術評議会によって任命される者からなるグループの意見を得たうえで、基本的な基準が欧州委員会により作成される。欧州委員会は、これらの基本的な基準に関して経済社会評議会の意見を得る。理事会は、これらの評議会から得た意見を受け、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会と協議した後、基本的な基準を設定する。理事会は、特定多数決により議決する。」²⁷。また、別の法的根拠条文である、32条は、「欧州委員会または1構成国の要請により、基本的な基準は、31条に定める手続きに従い、修正され、または、補足される。委員会は、構成国からだされた要請を審査する。」と定めている。ここで言う、基本的な基準とは、EURATOM条約30条に定められる以下のものである。「基本的な基準が、電離性放射線から生じる危険に対する労働者及び公衆の健康保護のための共同体内において定められなければならない。『基本的な基準』とは、(a)十分な安全性と両立する最大限の許容放射線量、(b)被曝と汚染の最大限の許容レベル、(c)労働者の健康監視を規律する基本的原則を意味する。」²⁸。

原子力安全枠組指令の目的は、原子力安全及びその規制の継続的な改善を維持及び促進するための共同体の枠組を設定すること、並びに、原子力施設からの電離性放射線から生じる危険に対して労働者及び公衆を保護するために高水準の原子力安全性のための国内取決めを定めることである（1条）。その骨子は、①詳細規定を置かず、構成国に任せる方法をとっていること（EUの安全性基準は設定されなかった）、②国内規制機関の役割と独立性を強化すること（ただし、EUの独自の規制機関の創設は予定されなかった）、③原子力安全条約の安全性要件及びIAEAの安全基本原則を法的拘束力のあるものにする、すなわち原子力安全条約の義務をEU法（指令）上の義務にすることであった²⁹。同指令の国内法

²⁵ Case C187/87 [1998] ECR 5013; Case C-376/90 [1992] ECR I-6153; Case C-29/99 [2002] ECR I-11221.

²⁶ Case C-29/99 [2002] ECR I-11221.

²⁷ 下線部筆者による。

²⁸ 下線部筆者による。

²⁹ C(2010)5693, Report on the implementation of the obligation under the Convention on

化・実施期限は、2011年7月22日（発効から2年間）に設定された（10条）。この改正指令案及び改正指令については、後述する。

（3）使用済燃料及び放射性廃棄物の管理

原子力安全と並んで問題とされているのが、放射性廃棄物である。それに関して、使用済燃料管理及び放射性廃棄物管理の安全に関する条約（Joint Convention of the Safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management）³⁰が1997年9月29日に署名され、2001年6月18日に発効した。EURATOMは、2005年1月24日に理事会が承認決定2005/84をし、2005年6月14日に欧州委員会が加入を決定（2005/510）した。その後、EURATOMは、2005年10月4日に寄託、同条約は2006年1月2日にEURATOMに対して発効した。

これを受け、欧州委員会が2010年11月3日に「使用済燃料及び放射性廃棄物管理に関する理事会指令案」³¹を公表した。その後、使用済燃料と放射性廃棄物の責任あるかつ安全な管理に対する共同体枠組を設定する理事会指令2011/70/EURATOM³²が2011年7月19日に採択され、2011年8月22日に発効した。この指令の国内法化・実施期限は、2013年8月23日（発効から2年）となっている。

同指令は、前文と17カ条で構成されている。また、法的根拠条文は、上述した原子力安全枠組指令と同様にEURATOM条約31条及び32条である。

同指令の目的は、①将来の世代に対して不当な負担を課すことを避けるために使用済燃料及び放射性廃棄物の責任あるかつ安全な管理の確保に対する共同体枠組を設定すること、②電離性放射線から生じる危険に対して労働者と公衆を保護するために使用済燃料と放射性廃棄物の高水準の安全のための適当な国内取決めを構成国が定めるよう確保すること、③必要な情報公開及び参加の規定を確保することである（1条）。

一般的な原則として、構成国は、使用済燃料と放射性廃棄物に関する国内政策を設定し、維持する。各構成国は、自国で生成された使用済燃料と放射性廃棄物に最終責任をもつことになっている（4条）。主な国家の義務は、以下の通りである。構成国は使用済燃料と放射

Nuclear Safety, p.5.

³⁰ INFCIRC/546; 兼原敦子「1997年使用済み核燃料管理及び放射性廃棄物の安全に関する条約をめぐって」日本エネルギー法研究所『原子力平和利用をめぐる国際協力の法形態』（2000年7月）15-33頁。

³¹ COM(2010)618, “Proposal for a Council Directive on the management of spent fuel and radioactive waste”.

³² OJ of the EU 2011 L199/48, Council Directive 2011/70/Euratom establishing a Community framework for the responsibility and safe management of spent fuel and radioactive waste; 植月献二「使用済燃料及び放射性廃棄物管理に関する欧州原子力共同体の枠組み指令」『外国の立法』252（2012年）26頁以下。同指令の全訳も資料として掲載されている。

性廃棄物に関して、関係管轄機関相互間の責任の配分及び調整を定める、国家の立法的、規制及び組織的枠組（以下国内枠組）を設定し、維持しなければならない（5条）。管轄規制機関について、各構成国は、使用済燃料及び放射性廃棄物の分野で管轄規制機関を設立し、維持しなければならない（6条）。また、管轄規制機関の独立性、必要な権限、人的・財政的資源を確保しなければならない（6条）。

構成国は、国内計画、その管轄権にあるすべての使用済燃料と放射性廃棄物並びに生成から処理までの使用済燃料と放射性廃棄物のすべての段階管理の国内計画の実施の確保をしなければならない（11条1項）。また、国内計画は、定期的なピア・レビューを受け、勧告、学び及び良い実行と同様に技術的科学的進歩を考慮した、国内計画をアップデートしなければならない（11条2項）。報告（14条）については、構成国は指令の実施について欧州委員会に報告する（14条1項）。最初の報告は、2015年8月23日（発効から4年）、その後3年ごとに報告しなければならない。この構成国の報告書に基づき、欧州委員会は、(a) 指令の実施にともないなされた進捗に関する報告書、(b) 共同体の領域における現在の及び将来存在することが見込まれる使用済燃料及び放射性廃棄物の一覧表を欧州議会と理事会に提出しなければならない（2項）。さらに、構成国は、定期的に、かつ少なくとも10年ごとに、国内枠組、管轄規制機関、国内計画及びその実施の自己評価を行い、かつ、使用済燃料及び放射性廃棄物の安全管理において高い安全基準が達成されるよう確保する意図で国内枠組、管轄規制機関及び／または国内計画の国際的なピア・レビューを受け入れなければならない。そのレビューの結果は、委員会及び他の構成国に報告されなければならない。また、安全保障及び機密情報に関わらない場合、市民にも入手可能にすることができる。

Ⅲ 強化された原子力安全基準の取決めへの動き

福島原子力事故が2011年3月11日に起き、その直後の2011年3月24日～25日に欧州首脳理事会³³が開催された。そこにおいて、①ストレステストを実施することを要請し、②欧州委員会に原子力施設の安全性に対する既存の法的及び規制的枠組を審査するように、また、必要な改善を2011年の終わりまでに提案することを要請し、さらに、③原子力安全性に対する最も高水準の原子力安全基準をEUにおいて実施し、継続的に改善し、国際的に推進していくべき（EUの標準化戦略³⁴）ことが合意された。

1. ストレステスト

ストレステストとは、EUにおける原子力発電所の包括的なリスクと安全の評価のことで

³³ EUCO 10/11/REV 1, European Council 24/25 March 2011, conclusions, p.11.

³⁴ 白井陽一郎「EUの標準化戦略と規制力」遠藤乾・鈴木一人編『EUの規制力』（日本経済評論社、2012年）87、97-98頁。

ある。ストレステストの目的は、原子力発電所の設計時や建設認可時の想定を上回る極端な状況が発生したことにより、現状の基準を満たしている安全対策の機能が損なわれた場合において、各発電所がどのような対処をとることができるのか、つまり原子力発電所の安全が確保される余裕の度合いをあらためて評価することであった。まず、西欧原子力規制者連合（Western European Nuclear Regulators Association, 以下WENRA）が評価基準を作成し、その共通基準に基づく任意の試験がなされた。その後、欧州首脳理事会が欧州委員会と欧州原子力安全規制者グループ（European Nuclear Safety Regulators' Group, 以下ENSREG）に安全性の再評価を要請した。上述した2007年の文書にも言及されていたが、ENSREGとは、2007年7月17日の欧州委員会の決定2007/530/EURATOM³⁵により設立されたEUの下部機関である。独立し、権威ある専門家集団である。ストレステストには、EU加盟国のうち原子力発電所を稼働している14か国（143基）とリトアニア（2009年に最後の1基が閉鎖）、スイス、ウクライナ、トルコ、ロシア、ベラルーシ、アルメニア、クロアチアが参加した。

検査項目は、①起因現象、すなわち極端な自然災害（地震、洪水、極端な気候条件）、②安全機能の喪失（全交流電源喪失、冷却機能喪失）、③過酷事故管理（原子炉冷却機能の喪失に対する手段、燃料プール冷却機能喪失に対する手段、格納容器損傷に対する手段）であった。ストレステストの段階として、まず、事前評価、原子力操業者による自己評価（Self assessments by nuclear operators）がなされた。2011年8月15日に進捗報告書が、2011年10月31日に最終報告書がだされた。次に、国別評価、国内規制者による自己評価のレビュー（Review of the self assessment by national regulators）がなされた。その結果は、ENSREGに提出された（2011年9月15日進捗報告書、2011年12月31日最終報告書）。その後、国内の専門家及び欧州委員会の専門家（レビューチーム）による国内報告書のピア・レビュー（Peer review of the national reports, conducted by national and European Commission experts）が2012年1月～3月に行われ、2012年4月25日にENSREGに提出された。レビューは、項目ごとレビュー（a peer review related to horizontal topics）[上述3つの検査項目]と国別レビュー（a vertical(national) peer review）であった。2012年4月26日、ENSREGと欧州委員会は、ストレステストの結果についての報告書を採択した。ストレステストが終了し、2012年10月4日に、欧州委員会は、「EUにおける原子力発電所の包括的な危険性及び安全性に関する」COM文書を公表した³⁶。今後は、ストレステストのフォローアップを確保する過程において、欧州委員会はENSREGと協力しつつ、

³⁵ OJ of the EU 2007 L195/44, Commission Decision on establishing the European High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management Text; ENSREG設立の法的根拠は、EURATOM条約135条である。

³⁶ COM(2012)571, note (2).

ストレステストに基づく勧告の実施状況について報告書を2014年6月までにまとめ、欧州首脳理事会に提出することを予定している。なお、現時点（2014年7月）では、報告書はだされてい

2. 原子力安全枠組指令の改正案と改正指令

(1) 概略

a. 改正案を提出する前の経緯

上述した既存の原子力安全枠組指令2009/71/EURATOMは、EUによる統一的な安全基準を設定するものではない³⁷。欧州首脳理事会から同指令の見直しの要請をうけるだけでなく、欧州議会から2011年の「2020年以降のエネルギーインフラの優先事項に関する」決議、欧州委員会の作業計画に関する2011年の決議及びストレステストに関する2013年の決議において既存の立法の見直しと新たな立法の制定を求められた³⁸。欧州委員会は、その他、欧州経済社会評議会から意見を受け取り、また、ステークホルダーとの広範囲な対話を行い、また、オンラインを通じて意見（2011年12月～2012年2月）を収集した。なお、回答者の90%以上がEURATOMの原子力安全枠組の重要性に合意し、76%が既存の安全立法枠組を強化する必要性に合意したと報告されている³⁹。また、欧州委員会はEURATOM条約31条に定められている科学的専門家グループ及びENSREGとの協議を経て提案を作成した。同提案は、まず、2013年6月13日に公表され⁴⁰、その後、同年9月18日に経済社会評議会が意見⁴¹を公表し、10月17日にあらためて欧州委員会は提案⁴²を公表した。2つの提案の間、2013年9月に欧州委員会とIAEAは、ヨーロッパにおける原子力安全を改善するのに役立つ協力の枠組みを設定する原子力安全了解のメモランダムに署名した⁴³。これにより、ピア・レビューの専門家、緊急準備の強化などさまざまな形で協力を計画する枠組が創設され、相互が享受し、努力の無駄を省き、世界規模の原子力安全強化に資するものとされた。

³⁷ Cf. Michel Montjoie, “L’ utilite douteuse de la directive 2009/71/Euratom sur la surete nucleaire a la lumiere de l’ accident de Fukushima du 11 mars 2011”, R.G.D.I.P., 2011-3, 719-732.

³⁸ COM(2013)343, “Draft proposal for a Council Directive amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installation”, p. 3.

³⁹ COM(2013)343, p. 6.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ European Economic and Social Committee, Opinion of the EESC on the Draft Proposal, TEN/529.

⁴² COM(2013)715, Proposal for a Council Directive amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installation.

⁴³ Memorandum of Understanding for a partnership between the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency on nuclear safety cooperation, cf. European Commission, C(2013)5641.

b. 提案の理由

立法趣旨書では、以下のように述べられている⁴⁴。既存の原子力安全枠組指令は進歩的なものであるが、継続的な改善が求められる原子力安全性、福島原発事故から学んだ教訓、それに続くストレステストの結果を考慮して、既存の規定の十分性を再審査する必要があった。福島原発事故は、数十年前の事故から学ばれた教訓が産業界によって任意に取り入れられず、また規制者によって十分に実施されてこなかったことを示している。それゆえ、この事故の分析から生じる技術的かつ組織的事項について、広範囲にわたる熟慮がなされるべきである。

ストレステストの結果として、鍵となる安全事項の包括的かつ透明性のある明確化と管理を確保するにあたって構成国間で相違があることが確認され、また、原子力の安全に責任を有するすべての当事者間の協力と調整のメカニズム（ピア・レビューなど）の利点が示された。改正提案の法的根拠条文は、既存の原子力安全枠組指令と同様にEURATOM条約31条及び32条である。実際の改正指令においても提案通り、EURATOM条約31条及び32条が法的根拠条文として挙げられた。なお、改正案は、「枠組」性質を基本的に変更するものではなかったが、改正指令もこの点についても同様である。

（2）原子力安全枠組改正案と改正指令2014/87/EURATOM

改正指令2014/87/EURATOMは、前文29カ段及び本文4カ条から構成される。本文1条の中に既存指令2009/71/EURATOMの改正を指示する条文が規定されている。改正指令の国内法化・実施期限は、2017年8月15日（つまり、発効から3年後）と定められている。

以下において原子力安全枠組指令の改正指令2014/87/EURATOM（目標、管轄規制機関の独立性、ピア・レビュー、緊急対応、市民の情報アクセス、履行確保）を改正指令案と比較しつつ、まとめたい。

a. 目標

改正指令案では、原子力施設のライフサイクル（立地計画、設計、建築、稼働開始、運転、廃炉）のすべての段階の中で放射能放出の回避を確保することを目指した新しい目標により補足されることが提案された。そこで目的を定める既存の指令の1条に以下の規定が追加される案がだされた。「原子力施設の立地計画、設計、建築、稼働開始、運転、廃炉のすべての段階で許されていない放射能の放出を避けるために構成国が適切な国内取決めを定めることを確保するために」（1条(c)）。しかし、採択された改正指令においては、この点については、この提案は削除され、改正はなされなかった。

既存の原子力安全枠組指令は、原子力施設のライフサイクルの異なる段階に対する特別の

⁴⁴ COM(2013)343, p. 4; COM(2013)715, p. 4,

要件を含んでいない。それゆえ、福島事故とそれに続くストレステストにおいて明確にされた事項に関するリスクのタイプは十分に明確にされておらず、扱われていない。このことを踏まえ、改正案と改正指令は安全性に関して大幅な追加規定を挿入している。まず、改正案及び改正指令は、新しい原子力発電所に対する安全目標を発展させるWENRAのレベルで達成される進歩を反映する原子力施設（8a条）のための一般的な安全目標を導入している。

「原子力施設に対する安全目標」と題される8a条については、以下のようにになっている。

まず、改正指令案では、8a条において、以下のように定めていた。

「1. 構成国は、国内枠組が原子力施設による潜在的な放射能の放出を回避するという目的をもって、設計され、敷地が選ばれ、建築され、稼働が開始され、運転され、廃炉になることを以下のことによって要請することを確保する。

(a) 早期のまたは大きな放出につながるすべての事故の結果が起これるのを実際に防ぐ。

(b) 実際に避けられない事故に対しては、市民に対して領域面でも時間面でも限定的な保護措置のみで十分であるよう、また措置をとるのに十分な時間が確保され、かつ、そのような事故の頻度が最小限になるような措置を実施する。

2. 構成国は、国内枠組が1項に定められる目的が合理的に達成される程度に既存の原子力施設に適用されることを要請するように確保する。」

これに対して、改正指令による新8a条は、「構成国は、国内原子力安全枠組が、原子力施設が、事故を防ぐ目的をもって、設計され、敷地が選ばれ、建築され、稼働が開始され、運転され、廃炉になることを要請することを確保する。また、万一事故が発生した場合、その結果を緩和し、次のことを回避することを要請することを確保する。

(a) 現場から離れた緊急措置を要請するが、それを実施する十分な時間がないような、早期の放射能の放出

(b) 領域または期間が限定されえない、保護措置を必要とする大規模な放射能の放出。

2. 構成国は、国内枠組が1項に定められる目的が、

(a) 2014年8月14日⁴⁵を過ぎて初めて建築ライセンスを与えられる原子力施設に適用される、
(b) 8c条(b)に定められる定期的な安全審査の枠組に含まれる、既存の原子力施設への合理的に実行可能な安全性改善の時機を得た実施に対する参照として用いられるように要請することを確保する。」と定めている。改正指令では、改正案の条文に若干の変更が加えられているが、特に1項において、「潜在的な放射能の放出を回避する目的」から「事故を防ぐ目的」と変更された点、2項において、既存の施設と新たに建設ライセンスを与えられる原子力施設で区別がなされた点などが注目される。

また、これらの高いレベルの安全目標を達成するためにより詳細な規定が原子力施設の異

⁴⁵ 2014年8月14日は、改正指令の発効日である。

なるライフサイクル段階のために「原子力施設に対する安全性目標の実施と題される8b条において、改正案及び改正指令では、それぞれ以下のように定められている。

まず、改正指令案では、「8a条に定める安全性目標を達成するために構成国は国内枠組において原子力施設が以下であることを要請するように確保する。

(a)できるだけ対外的な自然または人によるハザードを回避し、その衝撃を最小限にするために適切な考慮がなされるように場所が選ばれる。

(b)以下のように多重防御を基礎にして設計され、建築され、稼働が開始され、運転され、廃炉にされる。

(i)労働者と市民への放射線量が規定されている限界を超えず、合理的に達成可能な限り低く保つ。

(ii)異常事象の発生を最小限にする。

(iii)事故の事態の悪化に対する潜在性が、異常事象を効果的に管理し、コントロールするために原子力施設の能力を高めることによって減らされる。

(iv)起こった場合は、異常事象及び設計に基づく事故の有害な結果が緩和される。それらが放射線の外部への衝撃を与えず、または、マイナーな放射線の衝撃にとどまるように確保する。

(v)できるだけ外部の自然及び人によるハザードを避け、その衝撃を最小限にする。」と定められていた。

これに対して、改正指令による新8b条では、「1. 8a条で定められる原子力安全目標を達成するために、構成国は、国内枠組が、多重防御が適用されるところでは、以下のことを確保するように適用されることを要請することを確保する。

(a)極度の外部の自然のハザード及び意図されない人によるハザードの衝撃を最小限にすること

(b)異常運用と故障を防止すること

(c)異常運用がコントロールされ、故障が発見されること

(d)設計に基づく事故がコントロールされること

(e)事故進行の防止及び想定外事故の結果の緩和を含む、厳格な条件がコントロールされること

(f)8d条1項に従った組織的構造がおかれること。

2. 8a条に定める原子力安全目標を達成するために、構成国は、国内枠組が、管轄規制機関及びライセンス保持者が効果的な原子力安全文化を促進し、高める措置をとることを要請するように確保する。…」

改正案と改正指令の相違が目立つのは、改正案では、「以下のように多重防御を基礎にして設計され、…」となっていたが、改正指令では、「多重防御が適用されるところでは」と

前提に変更が見られる点である。また、改正指令では、2項が追加され、原子力安全文化の促進等が規定されるようになった。

改正指令案と改正指令で大きく変更がなされているのが、8c条である。改正案では、一貫した実施を支援するために、立地計画、設計、建築、稼働開始、運転及び廃炉に関する方法的要請が8c条「原子力施設の立地計画、設計、建築、稼働開始、運転、廃炉の方法」において以下のように定められていた。

「1. 構成国は、国内枠組においてライセンス保持者が管轄規制機関の監視の下で以下のようにすることを要請されることを確保する。

(a) 通常の運転の場合並びに運転及び事故発生条件の場合の両方において、労働者、市民、大気、水と土への原子力施設の放射性のインパクトを定期的に評価する。

(b) 定期的な安全審査を通じて原子力施設の設計基礎を定め、文書にし、定期的に少なくとも10年に1回は再審査する。すべての合理的な実現可能な改善措置が実施されるのを確保するために設計の拡大分析によりそれを補足する。

(c) 設計拡大分析は、対内及び対外自然または人によるハザードと厳格事故を含む、すべての事故、事象及び事象のコンビネーションを含む。

(d) 設計基準と設計基準事故の両方を緩和する戦略を設定し実施する。

(e) すべての原子力発電所と適当であれば他の原子力施設に対する想定不適当事故管理指針を実施する。使用済み燃料プールにおけるすべての運転条件、事故及び長期事象を含む。

(f) 管轄規制機関がもともと予想される運転終了期間に近いと考えられ、かつ期間の延長が要請される、原子力施設に対しては特別安全審査を実施する。

2. 構成国は、国内枠組が原子力施設を建設し運転するライセンスの授与または審査は場所・施設に特有の適当な安全評価を基礎にしてなされるべきであることを要請することを確保する。

3. 構成国は、国内枠組が原子力発電所に対して並びに適用可能であれば建築ライセンスが最初に求められる研究炉施設に対して管轄規制機関が申請者に設計により実際に封じ込めにおいて炉の核の損傷の影響が限定されることの証明を義務づけるように要請することを確保する。」。

改正指令案では、原子力施設のすべてのライフサイクルを規制対象としていること、EUレベルで安全目標、安全目標の実施、方法が定められるようになったことが注目される。

他方、改正指令による新8c条では、まず、題が「初期の評価と定期的安全審査」に変更された。その内容は、「構成国は、国内枠組が、以下のことを要請することを確保する。

(a) 原子力施設の建設または運用のライセンスの付与は、8a条に定められる目標に基づく国内原子力安全要件に関する原子力安全性実証を含む、適当な場所及び施設に特定の審査を基礎とする。

(b) 管轄規制機関の規制コントロールの下でライセンス保持者は、体系的にかつ定期的に、少なくとも10年に1回は、6条(c)の下で規定される原子力施設の安全性を再審査する。安全性再審査は、最新の設計基礎との遵守を確保することを目的とし、8a条に定める目的を参照として用いて、年数、運用実態、最新の研究結果、国際標準における発展を考慮に入れてさらなる安全性を明確にする。」というものである。

この8c条に関して言えば、改正指令は、原子力施設のすべてのライフサイクルを明示的に規制対象としていない点で改正指令案から内容が明らかに後退していると捉えられる。ただ、これらに共通するのは、EU法により構成国が国内枠組(national framework)において安全目標なり、その実施なりにおける具体的内容の実現を要請されるよう確保することを義務づけている点(Member States shall ensure that the national framework requires that …)である。

b. 管轄規制機関の独立性

必要な権限と独立性を有する強い規制者のみがEUにおける原子力施設の安全な運転を監視し、確保することができる。しかし、既存の原子力安全枠組指令は、5条2項管轄規制機関の主な権限を一般的な方法で列挙しているにすぎず、同項においては国内の管轄規制機関の独立性の基礎をなす、最小限の規定しか含まれていない。

原子力安全指令改正案の前文15段では、以下のように述べられていた。強くまた独立した管轄規制機関は、欧州原子力安全規制枠組の基本的条件である。その独立性とその権限の中立的かつ透明的な行使は、高水準の原子力安全を確保するための決定的な要因である。客観的な規制決定と執行行動は、安全を妥協するような不当な対外的影響(変化する政治的、経済的または社会的条件と関連した圧力または政府の部署もしくは他の公的私的団体からの圧力など)なしに設定されるべきである。独立性の欠如のマイナスの結果は、福島事故において明白である。管轄規制機関の機能的分離に関し、既存の指令2009/71/EURATOMの規定は規制機関の効果的な独立性を確保するために、また、機関が自己に委ねられた責任を適切に実施するように適当な手段と権限が与えられるように強化されるべきである。とくに、規制機関はその委ねられた責任の適切な遂行のために十分な法的権限、十分な職員及び十分な財政資源をもつべきである。さらに前文の16段では、以下のように述べられていた。規制機関の意思決定機関の独立性は職員の能力に依存する。規制機関は必要な資格、経験及び専門性をもった職員を雇用すべきである。必要とされる専門性や能力をもった人は限られているため、また、原子力産業の特別な性質のために、原子力産業と規制者の間の執行的責任をもった人々のローテーションという結果になる。特別の注意が利益の相反を回避するために払われるべきであり、取決めが必要である。

このような認識の下で、以下のように改正指令案がだされた。既存指令の5条2項及び3

項は次のように置き換えられた。

「2. 構成国は、安全性が政治的、経済的または社会的利益に従属しないように確保し、とりわけ3項に定める規制的任务を実施するとき、意思決定における不正な影響からの管轄規制機関からの効果的な独立性を保障する。このため、構成国は、国内枠組において管轄規制機関が以下であることを要請されることを確保しなければならない。

(a) 原子力エネルギーまたは電気生産の促進と利用にかかわる公的・私的団体からも機能的に分かれていること。

(b) 規制的任务を遂行するときに、原子力エネルギーまたは電気生産の促進のまたは利用と共に関連する公的私的団体から指示を受けたり、求めたりしないこと。

(c) 客観的に評価可能な安全に関連する基準に基づいて規制的决定を行うこと。

(d) 配分された予算の実施における自律性ととともに独自の適当な予算の配分をもっており、ファイナンスメカニズムと予算の配分プロセスは国内枠組において明確に定められること。

(e) 必要な資格、経験、専門性をもった適当な数の職員を雇うこと。

(f) 職員の任務と解雇、利益相反の予防と解決のための手続と基準の設定。

(g) 8条2項に従った公的私的組織の審査やクリアランスなしに安全に関連する情報を与えること。

3. 構成国は、管轄規制機関が安全を優先して4条1項に定められる国内枠組と関連した義務を履行する必要な能力を与えられるよう確保する。このため構成国は、国内枠組が以下の主要な規制的任务を定めることを確保する。

(a) 国内原子力安全要件。

(b) ライセンス保持者に国内原子力安全の要件と関連するライセンスの文言を遵守するよう要請すること。

(c) 6条の2～5項と8a～8d条の下での要件を含んだこの遵守の示唆を必要とすること。

(d) 規制的评价と調査を通じこの遵守を評価すること。

(e) 4条1項に定める国内枠組により定められる条件に従い、原子力施設の運転を一時停止させることを含む執行行動の実施。」。

これに対して、改正指令における管轄規制機関の独立性は次のように定められている。改正指令前文の6段において、以下のように定められている。規制的意思決定における効果的な独立性を有する強力な管轄規制機関は、共同体の原子力安全規制枠組の基本的要件である。高度な原子力安全を確保するために、管轄規制機関が、その規制的意思決定において、その権限を中立的、透明性をもって、かつ、不当な影響から離れて、行使できる能力を有することが最も重要である。原子力安全の分野における規制的决定及び執行は、客観的な安全に関連する技術的考慮に基づくべきであり、安全性に妥協をもたらさうる、不当な外部の影響（たとえば、変化する政治的、経済的又は社会的条件と結びついた、不当な影響）なしに実

施されるべきである。また、同段において、規制的意思決定における不当な影響からの規制機関の効果的な独立性を確保するために、また、機関に付与された責任を適切に実施するために適当な手段と権限が与えられるよう確保されるように、管轄規制機関の機能の分離に関する指令2009/71の規定が強化されるべきであること、とりわけ、管轄機関が十分な法的権限、十分な職員及び十分な財政資源をもつべきであるとされた。また、前文9段では、規制者の職員について、利益の衝突が回避されるように特別な注意が払われなければならないとされた。

これらの認識の下で、5条2項及び3項について、以下のような改正指令条文がだされた。

「2. 構成国は、規制的意思決定における管轄規制機関の、不当な影響からの効果的な独立性を確保しなければならない。このため、構成国は、国内枠組が、管轄規制機関が以下であることを要請することを確保する。

(a) 原子力エネルギーの促進または利用に関する団体または組織からの機能的に分離し、規制的な任務を遂行する際にそのような団体または組織から指示を求めたりあるいは受けたりしないこと。

(b) 断固としかつ透明な原子力安全に関連する要請に基づいた規制的な決定をとること。

(c) 国内枠組において定められる規制的な任務に許される特定の及び適切な予算配分がなされ、配分された予算の実施に責任を有すること。

(d) その義務を履行するために必要な資格、経験及び専門性を有する適当な数の職員を雇用すること。その規制的な機能を支援する、外部の科学的及び技術的資源及び専門性を利用可能であること。

(e) 利益の相反の防止及び解消のための手続を設定すること。

(f) 他の団体または組織からのクリアランスなしに原子力安全に関連する情報を与えること。ただし、関連する立法または国際的文書で認められている、安全保障のような他のより優先される利益を損なう場合はこの限りではない。

3. 構成国は、管轄規制機関に4条1項で定められる国内枠組と関連して義務を履行するのに必要な法的権限を与えられるよう確保する。このため、構成国は、国内枠組が管轄規制機関に以下のような主要な規制的な任務を与えることを確保する。

(a) 国内原子力安全要件の決定を提案し、定め、または、参加すること。

(b) ライセンス保持者が国内原子力安全要件及び関連するライセンスの文言を遵守し、遵守を示すことを要請すること。

(c) 規制的な評価及び調査を通じてそのような遵守を審査すること。

(d) 効果的かつ比例的な執行行動を提案し実施すること。」

管轄規制機関の独立性については福島事故が指令改正案前文で明示的に言及され、そこからの教訓が条文案において活かされていることが注目される。なお、改正指令の前文におい

ては、独立性に関する段ではないが、5段、14段、15段及び20段において福島事故に言及され、今回の改正指令が同事故からの教訓を受けていることが見て取れる。改正案及び改正指令のいずれにおいても、規制者が強い規制管理を実施する適切な権限をもつことを確保するために既存の規定と比べさらに詳細に定められた。ただ、EU独自の規制機関の創設は改正指令案及び改正指令においても予定されなかった。

c. ピア・レビュー

改正指令案の前文では、安全レジームの効果的かつ継続的な実施を確保するための不可欠の要素であるピア・レビューに関して以下のように述べられている。

ストレステストは、原子力安全に対して責任をもつ当事者間のより緊密な協力と調整メカニズムの重要な役割を示した。経験を発展させ、交換し、高水準の安全基準の共通の適用を確保する目的をもつピア・レビューは、信頼の構築にとってよい手段であることが証明された。しかしながら、既存の指令の規定範囲は、構成国の立法、規制または組織的インフラの自己分析と国際ピア・レビューにのみ限定されている。それゆえ改正指令は、原子力施設のピア・レビューを含むように拡大されるべきである。また、この改正指令は、全ライフサイクルをカバーする原子力安全の選択された主題に基づく原子力施設の自己評価とピア・レビューに関する新しい規定を導入するものとなるべきである。さらに、ピア・レビューの厳格さと客観性を保障するために構成国は職員と関連する原子力施設にすべての必要な情報へのアクセスを与えるべきである。加えて、適当なフォローアップメカニズムがこれらのピア・レビューの結果が適切になされるのを確保するために設定されるべきである。

これらの認識が改正案条文になったものが、8e条に定められる以下のものである。

「1. 構成国は、少なくとも10年に1回は国内枠組と管轄規制機関の定期的な自己評価をアレンジし、継続的な原子力安全を改善する目的をもって、国内枠組と管轄規制機関の関連の部分の国際ピア・レビューを招聘する。入手可能であれば、いかなるピア・レビューの結果も構成国と欧州委員会に報告される。

2. 構成国は、管轄規制機関の支援を受け、定期的に少なくとも6年に1回は主題別ピア・レビューのシステムを取決め、実施のための時間枠と方法に合意する。このため構成国は以下のことを行う。

(a) 原子力施設の原子力安全に関係する1または2以上の特定の主題を欧州委員会と共同でまた密接に協力して選択する。構成国が時間枠の中で少なくとも1つの主題を選べない場合は欧州委員会がピア・レビューの対象となる項目を選択する。

(b) これらの項目を基礎として、ライセンス保持者と密接に協力して国内評価を行い、結果を公表する。

(c) 共同で方法を定め、(b)に定められる国内審査の結果のピア・レビューをアレンジし、実

施する。

(d) (c)に定めるピア・レビューの結果を公表する。

3. 2項に定めるピア・レビューに服する各構成国はピア・レビュープロセスから生じる関連する技術的勧告の領域について計画と実施方法をアレンジする。

4. 委員会がピア・レビュープロセスから生じる技術的勧告の実施において実質的な逸脱または遅滞を明確化する場合、委員会は当事国でなく、構成国の管轄規制機関を招聘し、状況を把握するために評価ミッションを組織し、実施する。当事国に明確化された不足を補うように可能な措置を通知する。

5. 現場の緊急措置または市民のための保護措置を必要とする状況に導かれる異常事象又は早期のかつ大きな放出を導く事故の場合、構成国は6か月以内に2項に従い関連施設のピア・レビューを招く。」

この新しい強制的・定期的EUピア・レビューメカニズム(8e(2)~(5)条)は、各構成国における安全目標の技術的遵守のレベルを評価することを目的にする。ピア・レビューメカニズムを設定するこれらの新しい規定は、履行確保手続を定めたものである。改正案では、ピア・レビューは構成国の自主性に任されているが、それを確実なものとするため、欧州委員会がその実効性を確保する仕組みとなっている。

他方、改正指令による新8e条「ピア・レビュー」においては、下のように定められた。

「1. 構成国は、少なくとも10年に1回は、国内枠組と管轄規制機関の定期的な自己評価をアレンジし、継続的な原子力安全を改善する目的をもって、国内枠組と管轄規制機関の関連の部分の国際ピア・レビューを招聘する。入手可能であれば、そのようなピア・レビューの結果は、構成国と欧州委員会に報告される。

2. 構成国は、調整を基礎として、以下のことを確保する。

(a) 国内評価が、その領域における関連する原子力施設の原子力安全に関連する特定の主題に基づいて、なされること。

(b) 他の構成国及びオブザーバーとして委員会が、(a)に定められる評価をピア・レビューに招聘される。

(c) 適当なフォローアップ措置はピア・レビュー過程から生じる関連事実認定を考慮する。

(d) 結果が入手可能である場合、関連報告書が、上述した過程及びその主な結果について公表される。

3. 構成国は、最初の主題別ピア・レビューが2017年に開始され、また、続く主題別ピア・レビューがその後6年に1回に行われるように取決めがなされることを確保する。

4. 現場の緊急措置または市民のための保護措置を必要とする状況に至る事故の場合には、当該構成国は遅滞なく国際ピア・レビューが招聘されることを確保する。」

改正指令においては、上述した改正指令案が若干簡素化され、また、改正指令案による8e

条4項において定められた委員会の権限が削除された。他方、改正指令による8e条は、国際ピア・レビューを招聘することに言及している。

d. 緊急対応

改正指令案の前文では、以下のように指摘されている。指令2009/71/EURATOMは、緊急準備及び対応に関する措置を含んでいない。それは、事故の結果を緩和するのに必須である。そこで、次のような改正指令案が追加された。

「8d条 緊急準備と対応

構成国は、国内枠組においてライセンス保持者が管轄規制機関の監視の下で以下のようにすることを要請されるよう確保する。

(a)現場での緊急計画が次のようになるよう準備し、定期的にアップデートする。

(i)現場または現場でないところでの保護的な措置を必要とする事象と状況の審査に基づくものであること。

(ii)起こった場合には、すべての他の機関と調整し、厳格事象からの経験のフィードバックから学んだ教訓をひき出すこと。

(iii)原子力施設の多辺のユニットに影響を与えうる事象に向けること。

(b)責任の明確な配分に対する必要な組織的構造を設定し、必要な資源と資産の利用可能性を確保する。

(c)現場の活動の調整と緊急の際のすべての段階を通じた緊急対応に責任ある機関との調整に対して取決めを整備する。

(d)潜在的な非常の事象と事故に関して現場の労働者に対して準備措置を定める。

(e)必要であれば、現場の対外援助を受けるための事前の取決めを含むクロスボーダー及び国際協力に対する取決めを定める。

(f)十分に自然ハザードと放射能から保護された、現場の緊急対応センターをアレンジする。

(g)人間の健康、大気、水と土に対する影響を緩和するために緊急の場合に保護的な措置をとる。」

他方、改正指令による新8d条「現場の緊急準備と対応」は、以下のように規定する。「1. 指令2013/59/EURATOMの規定を損なうことなく、構成国は、国内枠組が、すべての緊急の段階を考慮しつつ、緊急準備と対応のための組織的構造がライセンス保持者並びに管轄機関及び組織の間の明確な責任の配分と調整とともに設定されることを要請するように確保しなければならない。

2. 構成国は、国内枠組により要請される現場の緊急準備及び対応の取決め並びに指令2013/59/EURATOMの下で必要とされる他の緊急準備及び対応の間の一貫性と継続性が存在するように確保する。」

改正指令は、改正指令案と比較すると、枠組のみを規定し、より構成国に任せる形になっている。福島原子力事故では、地震の際に非常電源が機能しなかったことが大規模な事故へとつながっていった。既存の2009/71/EURATOMでは、緊急対応に関する規定がないため、改正案及び改正指令において新たに規定が追加されることになったことに意義がある。

e. 透明性・市民の情報アクセス

市民はすべての関連する安全事項について適切に知らされるべきである。EU及びEUの構成国は、環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）の当事者となっており、EUにおいて市民の情報アクセスが確保されなければならない。特に原子力安全に関しては、とりわけ市民の情報アクセスが保障される必要がある。改正指令案では、原子力施設の原子力安全に影響を与えるインフラプロジェクトをとるとき、国内規制機関と一般市民との協議の適当な国内メカニズムがおかれ、彼らの意見が十分に考慮に入れられるべきであるとされている。

しかし、既存の原子力安全枠組指令の8条の規定は、公的な情報に関する一般的な必要性に限定している。また、この8条は、原子力安全に対し主要な責任を有するライセンス保持者に特段義務を課していない。そこで、改正指令案により、8条が以下の条文に置き換えられた。

「1. 構成国は、原子力施設の原子力安全及び関連リスクに関係するアップデートされ、タイムリーな情報が労働者及び原子力施設の近いところに住んでいる市民に入手可能になるように確保する。

第1段で設定される義務は管轄規制機関及びライセンス保持者がそれぞれの責任の領域においてなかんずく原子力施設の通常の運転条件、労働者と市民との義務づけられた協議の活動、非日常的事象の事故の場合の意思伝達に関する情報を含んだ透明性戦略の発展、公表、実施を確保することを含む。

2. 情報は、適用可能なEU及び国内立法並びに国際的な義務に従い市民に入手可能にしなければならない。ただし、これが国内または国際的な義務において認められている安全のような他の重要な利益を危険にさらしめる場合はこの限りではない。

3. 構成国は、関連するEU、国内立法と国際的義務に従い、原子力施設のライセンスプロセスに参加する早期のかつ効果的な機会が市民に与えられるように確保する。」。

改正指令により、8条は、以下のように置き換えられた。

「8条 透明性

1. 構成国は、原子力施設周辺の地方機関、住民及び利害関係者に特別の考慮を払いつつ、原子力施設の原子力安全及びその規則に関する必要な情報が労働者及び市民に入手可能にすることを確保する。この義務は、管轄規制機関及びライセンス保持者が、それぞれの責任の

領域において、意思伝達政策の枠組で以下のものを提供することを確保することを含む。

(a) 労働者及び市民への原子力施設の通常運用条件に関する情報

(b) 原子力施設周辺における労働者及び市民並びに他の構成国の管轄規制機関に事故発生の際の迅速な情報。

2. 情報は、関連する立法及び国際文書に従い市民に利用可能にする。ただし、このことが関連する立法または国際文書において認められている安全保障のような他の重要な利益を危険にさらしめる場合はこの限りではない。

3. 構成国は、5条2項を損なうことなく、管轄規制機関は、原子力施設周辺の他の構成国の管轄規制機関との原子力施設の原子力安全に関する協力活動に、必要な場合、特に、情報の交換及び／または共有を通じて従事することを確保する。

4. 構成国は、市民が関連する立法及び国際文書に従い、原子力施設のライセンスに関する意思決定手続に効果的に参加するための適当な機会を与えられるように確保する。」

改正指令は、改正指令案の文言と若干の相違はあるものの、内容的には踏襲されている。追加されているものとしては、原子力施設周辺の他の構成国の管轄規制機関への配慮がなされていることである。ドイツは、脱原発に舵をきったが、ドイツの隣国であるフランスでは多くの原子力発電所がドイツとの国境近くにおかれており、事故が起きた場合、ドイツへの影響はまぬがれえない。そのようなことを踏まえた追加であると考えられる。

f. 履行確保

本指令の実効性を確保するために、まず、この指令が期限内にかつ適切に国内法化・実施されるべきである。ただ、指令を国内法化・実施されただけでは不十分であるので、さらに実効性を高めるために、改正指令案では、9a条が追加された。「構成国は、本指令に従って採択される国内規定の違反に適用可能な罰に関する法規を定め、それらが実施されるのを確保するために必要なすべての措置をとる。罰は、効果的、比例的かつ抑制的でなければならない。構成国は、これらの規定を・・・までに委員会に通知する。」これにより、自然人または法人が構成国において指令を国内法化した法律あるいは他の規定に違反した場合は、国内法上罰に服することになる。特に原子力発電にかかわる会社がこの対象となる。

他方、改正指令では、9a条の追加は挿入されなかった。改正指令案による9a条の規定の形式は、最近他のEU立法分野においてよく見られるようになってきたものである。このような規定は、構成国内での履行を徹底させるものであるが、ここまでは理事会において合意できなかったと考えられる。

IV 結語

本稿ではEUにおける原子力安全規制を概観した。EUでは、福島原子力発電所事故を受け、既存の原子力施設をストレステストによりチェックするとともに、既存の原子力安全規制の見直し検討を実施している。福島事故後、ドイツでは脱原発に舵がとられたが、EUでは、エネルギーの選択は、構成国に任されているため、原子力発電所を持たない国、すでに原子力発電を止めた国、原子力発電所が運転されている国、今後稼働される国など、それぞれの国によるエネルギー政策に相違がある。しかし、EUのほとんど国は地続きとなっており、原子力施設をもとうともたないにかかわらず影響を受けるため、EUレベルでの規制が大きな意味をもつ。

既存の原子力安全規制に関する指令の改正指令を改正指令案と比較すると、全体的に後退している感は否めない。ただ、これはどの指令にも一般に見られることである。欧州委員会は、EUの一般利益を追求する機関であり、その観点から提案するのに対して、理事会は、各構成国の利益を追求する機関であり、そこにおいて多くの妥協がなされるのが通常である。指令案では、具体的に規定されていたものが、改正指令では構成国により大きな裁量を認めるものに変更されていたり、構成国が難色を示したと考えられる規定は削除されている。もっとも、そのような妥協は見られるものの、改正指令は、既存の原子力安全指令に大きな変更を加えるものとなっており、その意義は大きいと捉えられる。

今回の改正は、技術大国とされる日本で原子力発電事故が起き、それを防げなかったことに由来する。管轄規制機関の独立性は、福島原発事故における管轄規制機関の独立性の欠如からくる問題点を踏まえたものである。特に、緊急準備と対応の規定は、福島原子力発電所事故の際非常電源がうまく作用しなかったことを踏まえている。上述した、原子力安全枠組改正指令案及び改正指令には、福島原子力発電所事故からEUが学んだものが詰め込まれている。

福島原子力発電所事故を受けて、原子力安全枠組改正案及び改正指令がだされたが、EUのエネルギー政策への影響はそれだけではない。同事故以降、EU構成国におけるエネルギー政策にも大きな変化が見られた⁴⁶。また、原子力エネルギーを推進する政策はEUの文書に見られなくなった。2007年のCOM文書では、前述したように原子力エネルギーを推進する箇所が存在したが、例えば、2014年のCOM文書「2020年から2030年の機関における気候とエネルギーの政策枠組」⁴⁷には、原子力エネルギーを推進するような箇所はなく、エネルギーミックスに対する構成国による選好のところで、1単語原子力がでてくるにとどまっている⁴⁸。また、これを受けたEU理事会の会合文書でも原子力エネルギーへの言及はない⁴⁹。加え

⁴⁶ Cf. Johnston/Block, note (6), p. 377.

⁴⁷ COM(2014)15, A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030.

⁴⁸ Ibid., p. 11.

て、2013年11月20日に採択された第7次環境行動計画⁵⁰においては、気候変動、低炭素経済が目標とされているが、その達成が原子力エネルギーの利用によりとは書かれておらず、エネルギー効率と技術革新によって競争的な低炭素経済を達成することが求められている。福島原発事故を受け、2000年以降高揚したEUにおける原子力エネルギーのリバイバルは終了した⁵¹。

なお、リスボン条約によりEURATOM条約が民主主義的な観点から改正されなかったため、引き続き欧州議会は意思決定手続に直接参加できない。よって、EU・EURATOMの原子力エネルギー政策を実質的に決定するのは引き続き構成国である。原発の廃止に関しては、市民運動が一定程度の影響力をもっているが、これがEUの原子力エネルギー政策に活かされるためには、条約の改正が必要であろう。

⁴⁹ Council of the European Union, 7094/14, Press Release 105, PR CO 10, 3297th Council meeting.

⁵⁰ Decision No 1386/2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet”, OJ of the EU 2013 L354/171.

⁵¹ Talus, note (13), p. 185.

第 6 章

国際的なガイドラインの日本判例における位置付け—序論的考察

東京大学大学院教授

齋 藤 誠

I はじめに

本研究班の問題意識の一つは、エネルギー法分野の様々な国際取極めが、国内立法・行政・司法においてどのように位置付けられるのか、ということである。本章では、その基礎的な準備作業として日本の裁判所が国際的なガイドラインをどのように扱っているのかについて、いくつかの事例を紹介・検討したい。

「国際取極め」にも、条約・行政協定、国際機関や民間団体が定立するガイドラインなど、様々な類型がある。さらに、ガイドラインにも条約上にその根拠（やガイドラインへの言及）がある場合もあれば、そのような連結のない、スタンド・アローンのガイドラインもある。

裁判所における、それらの「国内適用」にせよ、「考慮」「参酌」にせよ、まずは、取極めの類型ごとに、国内法との関係を精査し、訴訟類型による差違も分析する必要性が高いのではないかというのが、近年の判例や関連研究文献¹を概観した上での印象である²。

以下、主として国際民間航空条約（シカゴ条約）における国際民間航空機関（ICAO）による国際標準・勧告方式（international standards and recommended practices, SARPs）を日本の裁判所が扱った事案を取り上げ、WTO電気通信サービス議定書参照文書に言及した判決及び著名な西陣ネクタイ事件についても参照して、論点を提示したい。

II 国際民間航空機関（ICAO）による国際標準・勧告方式

①名古屋地判・平成16年7月30日 業務上過失致死傷被告事件（判例時報1897号144頁）³

1. 事案の概要

平成9年、日本航空のMD-11型機⁴が志摩半島上空で着陸態勢に入った段階で、予定していた降下速度を超過したところ、自動制御が働いたことが一つの要因で何度も上下に機首が揺れた。当該機首の揺れにより、客室乗務員一人が亡くなり乗客乗員にも重傷者が出て、

¹ まず、条約の国内実施を中心として、自動執行と訴訟における直接適用の区別の必要性も含め、山本草二「国家の条約解釈権能をめぐる課題」ジュリスト1387号（2009年）19頁以下、同「核物質防護条約体制の拡充と法形成機能」日本エネルギー法研究所『核物質防護に関する国際法・国内法上の問題』（2011年）15頁以下、同「国際法の展開と学説の役割」書齋の窓625号（2013年）28頁以下を参照。

² 斎藤誠「グローバル化と行政法」磯部力他編『行政法の新構想I』（有斐閣、2011年）362頁以下で、現状を分析した。その後の邦語文献として、まずは、公法研究74号「市場のグローバル化と国家」2012年所収の諸報告と討論要旨、そして、ライナー・ヴァール（小山剛監訳）『憲法の優位』2012年、特にその「III・第5章 国家の変遷—主権の装甲をこじ開ける」、国際的な基準も含め、「行政上の規範の多元性」について論ずる原田大樹『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂、2014年）352頁以下、を掲げる。

³ 評釈として、土本武司・判例評論583号（判例時報1971号）（2007年）164頁、小畑郁・国際106巻4号（2008年）537頁。川出敏裕「刑事手続と事故調査」ジュリスト1307号（2006年）17頁も参照。

⁴ 判決によれば、同機は、燃費を良くするために燃料タンクを後部に移したことから、重心が後部に移動し、なおかつ水平尾翼も小さく設計しているため縦方向の安定性が弱いので、それらをコンピュータで制御する操縦システムが採用されていた。

パイロットは業務上過失致死傷で起訴された。一審、二審では、それが自動制御システムの問題なのか、パイロットの操作ミスによるのかが争点となり、判断も分かれた。検察側は、航空事故調査委員会が作成し公表した航空事故調査報告書を立証のために用いたが、これに対して弁護側は、報告書の刑事訴訟における利用が、シカゴ条約およびICAOの国際標準に違反するとの主張を行った。

2. 判示の紹介

ここでまず、当該論点にかかる一審判決の判旨を紹介する（下線は、本稿筆者による）。

「第3 航空事故調査報告書の証拠能力について

1 航空事故調査報告書と国際民間航空条約第13付属書

…本件航空事故調査報告書は、航空事故調査委員会が平成11年12月17日付けで作成し、公表した航空事故調査報告書と同一の内容のものであり、当時の航空事故調査委員会設置法及び国際民間航空条約第13付属書（以下、「第13付属書」ともいう。）に基づき、調査の経過、認定した事実、事実を認定した理由、原因、勧告等が記載されている」。

「第13付属書は、同条約が定める航空事故の調査に関する標準（物理的特性、形態、施設、性能、人員及び手順に関する細則であって、その統一的適用が国際航空の安全又は正確のため必要と認められ、締約国が条約に従って遵守しなければならない、遵守不可能の場合には、同条約38条により理事会への通告が義務づけられているもの）及び勧告方式（物理的特性、形態、施設、性能、人員及び手順に関する細則であって、その統一的適用が国際航空の安全、正確及び能率上望ましいと認められ、締約国が条約に従って努力すべきもの）を定めている。

その3.1条には、

『事故又はインシデント調査の唯一の目的は、将来の事故又はインシデントの防止である。罪や責任を課するのが調査活動の目的ではない。』

と規定され、5.12条には、

『事故又はインシデントがいかなる場所で発生しても、国の適切な司法当局が、記録の開示が当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響よりも重要であると決定した場合でなければ、調査実施国は、次の記録を事故又は重大インシデント調査以外の目的に利用してはならない。』

- a) 調査当局が調査の過程で入手したすべての口述
- b) 航空機の運航に関与した者のすべての交信
- c) 事故又は重大インシデントに関係ある人の医学的又は個人的情報
- d) コックピット・ボイス・レコーダに記録された音声及びその読み取り記録

e)フライト・レコーダの情報を含めて情報の解析において述べられた意見

これらの記録を最終報告書又はその付録に含めるのは、事故又はインシデントの解析に関係あるときのみでなければならない。解析に関係ない部分の記録は、これを開示してはならない。

注 事故又は重大インシデント調査の間に面接した者から自発的に提供されたものを含む上記の記録に含まれる情報は、その後の懲戒、民事、行政及び刑事上の処分に不適切に利用される可能性がある。もしこのような情報が流布されると、それは将来、調査官に対し包み隠さず明らかにされるということがなくなるかもしれない。このような情報を入手できなくなると、調査の過程に支障を来し、航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる。』

と規定されている」。

「2 第13付属書の効力

(1) 第13付属書は、航空機事故についての標準及び勧告方式を内容とするものであり、国際民間航空条約37条に基づき、国際民間航空機関の理事会の三分の二の多数決によって、必要に応じて随時採択され、改正されてきた。そして、同条約38条は、自国の規制若しくは方式を標準に一致させることがすべての点で不可能であると認め、又は特定の点で標準と異なる規制又は方式を採用することが必要と認める国は、自国の方式と国際標準によって設定された方式との相違を直ちに国際民間航空機関に通告しなければならず、国際標準の改正があった場合に自国の規制又は方式に適当な改正を加えない国は、国際標準の改正の採択の日から60日以内に理事会に通告し、又は自国が執ろうとする措置を明示しなければならない旨を規定し、相違通告という制度によって、標準として定められた内容の遵守を確保している。

(2) 日本国は、第13付属書第7版までは、相違通告をしていたところ、平成6年11月に発効した同第8版及び平成13年11月に発効した同第9版のいずれの5.12条についても相違通告をしていない。

(3) 付属書は、条約自体ではなく、また、国際民間航空条約加盟国の合意により採択されるものでも、直接に同条約加盟国を拘束するものでもないが、同条約が、統一された手続等の実現に向けて、付属書により標準等を採択し、相違通告制度によって、付属書の定める標準に従わない別個の方式を採用する国は、その旨を明らかにすべきことを義務づけていることからすると、相違通告をしない国は、採択された付属書の定める標準に従うことを表明したものと解するのが相当である。すると、刑事手続においても、裁判所は、証拠調べをするに当たり、第13付属書5.12条の制限を考慮する必要がある。

「3 第13付属書5.12条の趣旨

(1) 第13付属書5.12条は、その注記にあるとおり、懲戒、民事、行政及び刑事上の処分に不適切に利用される可能性がある情報が流布されると、将来、調査官に対し包み隠さず明らかにされるということがなくなるかもしれず、将来の事故又はインシデントの防止を目的とする航空事故調査の過程に支障を来すという理由から設けられたものである。その趣旨からすれば、航空事故調査の過程で得られた同条に掲げられている情報を、原則として航空事故調査の目的以外に使用してはならないとすることに理由があることは弁護人の主張するとおりである。

(2) しかしながら、同条の第1段落の内容は、記録の開示を司法当局の決定に委ねることにより、情報が航空事故調査以外の目的に利用されることを規制するという内容であり、その第2段落では、最終報告書における記録の開示を必要最小限にすべきことを規定しており、前記のとおり注記においては、情報が他の目的に利用されることを問題としつつも、情報が流布されることは情報の入手の困難につながると記載されている。すると、同条は、その文言上、同条に掲げられた記録の開示を制限する規定であると解される。また、航空事故調査委員会による航空事故調査の目的が事故の再発防止にあるとはいえ、航空事故に関する刑事手続において、すでに一般に流布している記録を利用する場合にも、当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響を考慮しなければならないとするのは、刑事裁判の審理に過大な制限を課すものである。したがって、同条は、その文言どおり、記録の開示の制限を定めたものであると解するのが相当である。

本件事故調査報告書中に記載された第13付属書5.12条に規定する前記 a ないし e に該当する記録のうち本件事故調査報告書中に記載された部分は、同調査報告書が公表されたことにより、第13付属書5.12条の制限の対象にはならない。

3. 注釈

(a) 事故調査報告書はすでに公表されているところ、同報告書は、国内法である航空事故調査委員会設置法および国際民間航空条約（以下シカゴ条約という）第13付属書に基づき作成されたものである⁵。

一般には、条約附属書（Annex）は条約議定書（protocol）と同様、条約の一部として法的効力を持つことが多いが⁶、ICAOが採択する国際標準及び勧告方式を記載する、シカ

⁵ ICAO及び条約附属書の位置づけについては、横溝大「ソフトローの観点から見た国際航空法」小寺・道垣内編『国際社会とソフトロー』（有斐閣、2008年）271頁以下が詳細な検討を行っており、同制度に関する本稿の記述も、同論考に負うところが大きい。

⁶ まずは、ウィーン条約法条約2条1項(a)の「条約」の定義を参照。

ゴ条約の当該附属書は、以下に掲げる条約54条において、便宜上附属書とする、という特殊な位置付けとなっている。

国際民間航空条約54条 理事会は、次のことを行わなければならない。

(a～k項)

(1) この条約の第6章の規定に従って国際標準及び勧告方式を採択し、便宜上、それらをこの条約の附属書とし、かつ執った措置をすべての締約国に通告すること。

(b) 第13附属書のうち、条約37、38条に規定される航空事故や事故調査に関する標準(Standards)を定めたものは、締約国がそれを遵守できず、別の方式による場合、ICAO理事会への通告が義務付けられている。

そして、第13附属書の3.1条には、調査の目的は事故・インシデントの防止であると規定され、5.12条には、事故の調査で用いられた記録は、国の司法当局がある一定の要件の下で決定した場合でなければ事故調査以外の目的で使用してはならないこと、すなわち事故の再発防止のための調査記録を、一定の手続をとらない場合に裁判では利用できない旨を定めている。さらに同条の注で、記録に含まれる一定の情報が、不適切に裁判、行政等で利用される可能性があり、そのような情報の流布が、事故調査に過程に支障を来し、航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる旨注記している。

(c) 判決は、国内刑事裁判において第13附属書がどのような効果・意味を持つのかについて、上記2(3)で、附属書は条約自体ではなく、また、シカゴ条約加盟国の合意により採択されるものでも、直接に同条約加盟国を拘束するものでもないが、同条約が、附属書により標準等を採択し、相違通告制度によって、附属書の定める標準に従わない別個の方式を採用する国はその旨を明らかにすべきことを義務付けていることからすると、相違通告をしない国は、「付属書の定める標準に従うことを表明したものと解するのが相当」とし、日本国も相違通告をしていない結果として、「刑事手続においても、裁判所は証拠調べをするに当たり、第13附属書5.12条の制限を考慮する必要がある」とした。

(d) その上で、裁判所は、附属書5.12条の趣旨内容につき、航空事故調査の過程で得られた同条に掲げられている情報を原則として航空事故調査の目的以外に使用してはならないという内容でなく、より限定的に解釈し、その文言上、同条に掲げられた記録の開示を制限する規定であるとした。同条の文言に加えて、航空事故に関する刑事手続において、すでに一般に流布している記録を利用する場合にも、当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響を考慮しなければならないとするのは、刑事裁判の審理に過大な制限を課すことになるという理由も挙げられている(上記3(1)(2))。

(e) 裁判所は、その解釈を本件にあてはめ、同調査報告書が公表されたことにより、第13

附属書5.12条の制限の対象にはならないとして、事故調査報告書の証拠能力を認めてもよいとの前提に立って判断している。具体的には、調査報告書を刑事訴訟法321条4項の定める鑑定書に準ずるものとして証拠として採用した上で、機長には過失がなかったとして無罪と判断した。なお、控訴審（名古屋高判平19年1月9日）⁷は、国際標準の国内刑事裁判における位置づけという論点には触れていない。

②千葉地判・平成19年10月19日 新東京国際空港にかかる工事実施計画の変更認可処分取消等請求事件（裁判所HP, D1-law収録）⁸

1. 事案の概要

成田空港では、パッチワーク的に滑走路を延長、拡大してきたが、そのような工事につき、周辺住民が騒音や安全上問題があるとして工事実施計画の変更認可処分の取消を求めて出訴した事案で、原告側は、平行滑走路の幅が狭すぎることが国内法上違法というだけではなく、シカゴ条約の第14附属書として採択された国際標準および勧告方式に違反しており、本件空港変更認可は違法であると主張した。

裁判所は原告の主張を斥けたが、国際標準及び勧告方式について、ある程度詳しく位置付けた上で判断を行っている。

2. 判示の紹介（下線は筆者による）

一審判決

「(2) シカゴ条約違反の主張について

原告らは、本件空港の着陸帯の幅、着陸帯の整地、滑走路誘導路最小離間距離等がシカゴ条約の14附属書として採択された国際標準及び勧告方式に違反しているから、本件空港変更認可は違法であると主張するので、以下検討する。

ア 弁論の全趣旨によれば、シカゴ条約は、航空機の運航、飛行場等に関する規則、標準、手続等について国際的に統一し、国際民間航空の安全を図ることを目的として、昭和19年12月7日に採択され、昭和22年4月4日に発効した条約であり、我が国は、昭和28年10月8日に同条約に加盟したことが認められる。

シカゴ条約は、以下のとおり定めている。

37条 「【略】」

38条 「【略】」

54条 「理事会は、次のことを行わなければならない。（中略）

⁷ 判例タイムズ1235号136頁。

⁸ 評釈として、吉村祥子「国際民間航空標準の国内的効力」ジュリスト1376号・平成20年度重要判例解説（2009年）328頁がある。

l この条約の第6章の規定に従って国際標準及び勧告方式を採択し、便宜上、それらをこの条約の附属書とし、かつ、執った措置をすべての締約国に通告すること。

m 附属書の改正についての航空委員会の勧告を審議し、かつ、第20章の規定に従って措置を執ること（後略）」

イ シカゴ条約38条及び14附属書によれば、シカゴ条約にいう標準とは、物理的特性、形状、器材、性能、要員又は方式に関する細則であつて、国際航空の安全若しくは秩序に対して、その統一的な適用が必要として認められ、締約国が条約に従って遵守するもので、もし遵守することができないときは、国際民間航空機関理事会に通告することが義務付けられているものである。このように、国際標準は、その内容に従うことを絶対的に締約国に強制するものではなく、その内容によることができないときは、自国の方式と国際標準によって設定された方式との相違の通告のみが義務付けられているに過ぎない。

また、同附属書によれば、勧告方式は、その統一的な適用が国際航空の安全、秩序及び効率性のために望ましいと認められる事項であるが、国際標準とは異なり、これに従うように努力することを求められているにとどまるものである。すなわち、自国の方式と勧告方式が相違したとしても、国際民間航空機関に通告することは義務付けられていないのであり、これに従うよう努力することを求められているものにすぎない。

以上のおおりに、国際標準及び勧告方式にはいずれもその内容に従うことを締約国に対して強制するものではなく、したがって国内法的効力がないから、それらの内容に従わなくてもシカゴ条約違反の事態は生じない。

ウ また、本件空港変更認可は、法に基づいて行われるものであるところ、その適法性は、法の要件に適合しているか否かのみに係るものであり、法及び規則が国際標準及び勧告方式に従うことは要求されていないのであるから、仮に、本件空港変更認可に係る滑走路B'等において国際標準及び勧告方式に従わない扱いがあつても、直ちに法に違反するものではない。そして、本件空港変更認可は前記（1）のおおりに、法の定める要件を充足しており、適法性に欠ける点はない。

③東京高判・平成21年6月1日 同第二審（D1-law収録）

二審判決は一審の判断を是認しているが、判決理由の当該論点に関する部分について若干の修正を行っている。

「シカゴ条約違反の主張（[上記イの末尾文]）について

『以上のおおりに、シカゴ条約締約国は、同条約に沿った国内法を制定する国際

法上の義務を負っているものの、同条約第14付属書の国際標準及び勧告方式は、いずれも条約国に対して、その内容を基準としてできるだけその実現を図ることを求めているのであって、これに従うことを強制するものではなく、標準についても遵守できない場合を予定しているのであって、それらの内容に合致しない点があるとしても、直ちに空港の工事实施計画が違法となるものではない。』

「[同ウ1文目]『要求』を『強制』に改める」。

3. 注釈

①判決とは異なって、②③判決は、付属書の規定内容が、裁判所における考慮事項一より具体的に言えば、処分根拠法の要件や処分における要考慮事項、それはまた行政訴訟における裁判所の考慮事項にも反映する一になっていないという趣旨に受け取れる判断を示している。

また、両判決は、文面からすると、(刑事事件である①とは対照的に) 付属書の効力について、「強制」されるものなのかどうかに着目しているように見える。しかし、2審が1審の「従うことは要求されていない」を「従うことは強制されていない」に修正した点も含め、なお考証が必要であろう(後述)。

④新潟地裁・昭和54年3月30日 行政処分差止め事件(判例タイムズ395号116頁)⁹

1. 事案の概要

本件では、ICAOの標準・勧告方式そのものは論点になっていないが、行政訴訟としての差止め訴訟の要件と、シカゴ条約との関係が問題になっている。

行政の側が、新潟空港において離着陸できる航空機の種類を変更したが、空港の滑走路の距離を変えないまま大型機の離着陸ができるという内容であったため、周辺住民が当該許可の差止めを求めた訴訟である。

原告は、当時における行政処分の差止め訴訟(法定外抗告訴訟)の判例、学説上の要件としての緊急性・必要性が存在する旨を主張したのに対して、被告側は、(原告が問題とした)ソビエト機、韓国機について、両国ともにシカゴ条約の締約国なので、それに基づいた運航実績があると主張した。

2. 当該論点にかかる判旨の抜粋

「両国ともシカゴ条約に加入しているため同条約に従って航空機の安全航行の諸方策がとられているものと推定され、その航空機の運航を違法視すべき事実も認

⁹ 控訴審東京高判昭和55年6月26日行集31巻6号1400頁も、差止訴訟却下という一審の判断は維持している。

められず、原告らの生命・身体に差し迫った危険が生ずると解することはできない。」

加えて、両国航空機について、安全が確保されない事態となれば、日本側は航空法上、事業の停止ないし許可の取消し処分ができることを説示している。

Ⅲ 諸判決における I C A O 国際標準・勧告方式の位置づけ

1. 国際標準の条約上の効果

判決では直接触れられていない点であるが、I C A O の国際標準・勧告方式については、条約上、まず12条において、航空規則に関し「自国の規則をこの条約に基いて随時設定される規則にできる限り一致させることを約束する」とあり、37条においては各締約国が、航空規則を含め、各種規則の「実行可能な最高度の統一」の確保に「協力することを約束し」、このために I C A O の国際標準及び勧告方式・手続が採択・改正されると規定されている。国際標準及び勧告方式・手続は、条約の支えを持たないスタンド・アローンのガイドラインとは、様相を異にしている。

さらに33条において、航空機が登録を受けた国の各種証明書、免状が、I C A O の定める最低標準以上であるなら、他加盟国もそれが有効と認めなければならない旨定める。したがって、国際標準における最低水準を満たしていない証明書について、加盟国はそれを承認せず、運航を認めないことができる¹⁰。

問題は、特に国内訴訟において、国際標準にそれ以外の効果があるのかどうか、あるとすればどのようなものかである¹¹。

2. 自己拘束と国内裁判における考慮

この点、①判決は、国際標準を規定した附属書につき、「国際民間航空条約加盟国の合意により採択されるものでも、直接に同条約加盟国を拘束するものでもない」とした上で、「相違通告をしない国は、採択された附属書の定める標準に従うことを表明したものと解するのが相当であ[り]、…刑事手続においても、裁判所は、証拠調べをするに当たり、第13附属書5.12条の制限を考慮する必要がある」とした。

「標準に従うことを表明」したことから、何らかの自己拘束的な効果を想定するとして、ここでも、それが、A) 締約国間でどのような効果があるのか、B) 国内裁判においてはどのようなのかを、分節する必要があるだろう。例えば、A) について、本件とは異なり、報告書が公表されていないのに刑事訴訟でそれを利用した場合に、条約上それがどう評価されるの

¹⁰ 横溝・前掲注5, 274頁以下。

¹¹ 横溝・前掲注5, 276頁は、政府による国際標準・勧告方式不遵守が近因で事故が起こった場合の政府の責任に言及している。

かという問題である。

その上で、B)につき、自己拘束的な効果として、日本が国内法を解釈するにあたって、国際標準を考慮しなければならないという効果を想定する。注意しなければならないのは、国際標準を国内法の解釈において考慮するとしても、刑事法、民事法、行政訴訟においてどの程度考慮すべきなのかは異なりうるし、細かく言えば、関連する個別法において国際標準を考慮する余地があるかどうか、ない場合にどう考えるか、ここでも個別法ごとにすり合わせしなければならないと考えられる。

判決は、一方で事故の再発防止のためになされた証言が他の手続に利用されると、調査に支障を来すので、原則として調査過程で得られた情報を他で利用できないとすることにも理由があるとしつつ、記録の開示制限規定として附属書5.12条を把握し解釈している。開示されれば、利用形態につき不問に付すというのは、当該条文の解釈としては狭いという批判もありえようが、加盟国間の効力とは別に、国内法上の解釈として考慮するという次元であれば、附属書5.12条を、判決のように解釈したことが、直ちに条約違反にはなるものでなく、また、自己拘束から条約違反を導いたとしても、それを実現する機関や手続がない。

そして、同判決の立論に依った場合、もし仮に報告書が公表されていなかったならば、当該「附属書の制限の考慮」が具体的にどのようなものなのか—刑事訴訟の証拠として排除するなど（刑事訴訟法317条）—裁判所は解釈論を展開する必要がある。

3. 行政訴訟における位置づけと標準遵守の「強制」「要求」

一般論で考えると、国内行政法上の許認可において、国際的な基準が要件になるかどうかは、C) 当該基準の国内実施がどのように義務付けられているのか、D) 許認可の根拠法条が、「安全性」等不確定な概念を使うなど、下位の規則も含め、裁判所に広い判断余地があるかどうか、等に依拠する。

例えばD)に関し、④はそのような余地があるとの前提で、シカゴ条約に則っていることを判断要素としたものと言える。

C)に関して、②③は（③による②の文言修正を踏まえると特に）文面上は、国際標準との適合性を日本は義務付けられているが、条約上はそれを確保する強制手段がないとして、実体法上の義務の問題とその強制（履行確保）を分けて立論しているようにも読める—「条約に沿った国内法を制定する国際法上の義務を負っている」上に、国際標準・勧告方式に従うことが、「要求」されている（よって、従わない場合の「通告」義務がある）が、「強制」されていない（③判決の判示からの再構成）。

しかし、これは、国内行政法（学）上の、行為形式論における法的義務の存在と履行手段

の有無の分離論¹²に引きつけすぎの議論かもしれず、より端的に国際標準に従う義務がないとの解釈に立っているとの理解も可能であろう¹³。

IV WTO電気通信サービス議定書参照文書の位置づけ

東京地裁・平成17年4月22日 接続約款認可処分取消請求事件¹⁴（裁判所HP収録）

1. 事案の概要

NTT以外の通信事業者は、基幹的な回線につき、NTTの設備を使用せざるを得ず、対価として接続料を払っているところ、その接続料は行政が認可する。他の電気通信事業者の主張するところによれば、NTT東西両会社に対する接続約款認可に際して、通信料に依存しない固定部分のコストなども個別の接続料に含まれていた。その点の違法性が争われた認可処分取消請求事件である。

原告は、「non-traffic sensitive cost (NTSコスト)」を算入したという実体的な違法だけではなく、認可手続きにも違法があるという主張をなしているが、いずれにおいても国内根拠法上の違法だけではなく、WTO電気通信サービス議定書の参照文書にも違反している旨主張した。

そのうち、手続違法に関する部分は以下の通りである。

「…本件接続約款の当事者の一方にすぎないNTT東西のみの意見に基づいて本件省令改正、本件各処分がなされたと評価しうるものであり、規制機関が行う決定及び規制機関が用いる手続は、市場のすべての参加者に公平でなければならないとするWTO基本合意参照文書（甲17）にも反し、適正手続の観点からは看過し難い違法があったというべきである」。

「被告は、WTO基本合意参照文書は、本件省令改正・本件各処分の手続的違法を基礎付けるものではないし、本件省令改正の手続において不公平な取扱いはなかったと主張する。

しかし、WTO基本合意参照文書は、条約として本件省令改正・本件各処分に直接適用され、または事業法5条を通して間接的に適用されるものである上、条約によって政府が合意した手続的要件を踏まないことは、判断の過程における看過しがたい欠落というべきである」。

「WTO基本合意参照文書第5項の『規制機関が行う決定及び規制機関が用いる

¹² この点に関する私見は、斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）407頁。

¹³ この点に関して、特に③判決について、履行を強制する手段がないことを「国内法的効力」がないことの論拠にすると、国際法上の一般的な議論と整合しない旨、研究会で指摘を受けた。

¹⁴ 評釈として、間宮勇「WTO電気通信サービス議定書参照文書の国内法上の効果」ジュリスト1313号・平成17年度重要判例解説（2006年）295頁、舟田正之「NTT東西の加入者回線網の接続料認可に対する取消訴訟」別冊ジュリスト・メディア判例百選（2005年）214頁。

手続は、市場のすべての参加者について公平でなければならない』という規定（甲17）は、行政手続の透明性を当然に含むものというべきである。

2. 判示の紹介（下線は筆者による）

判決は、手続違法の問題については、WTO基本合意参照文書に言及していない。以下は、実体違法に関する判断からの抜粋である。

「5 違法事由〈5〉（適正な原価に基づかない接続料を認めた違法）について」

「事業法38条の2第3項2号及び4項は、接続料の原価算定方式を総務省令に委任しているところ、上記委任事項の内容としては、〈1〉指定設備が提供する機能のうち、どの機能に係る接続料に関する原価算定に長期増分費用方式を適用するかという長期増分費用方式を適用する機能の特定のほか、〈2〉機能提供に係る設備のうち、利用者が基本料として負担する部分、接続料の原価とする部分、NTT東西を含む電気通信事業者が個別に負担すべき部分をどのように区分し、接続料の原価に含めるべき設備及び費用の範囲を確定するか、更に、〈3〉長期増分費用方式その他の方式の具体的な原価算定方法が含まれ、これらについては、被告の裁量にゆだねられているものというべきであるから、その定めが違法となるのは、その内容が明らかに不合理である場合に限られる」。

「(3) NTSコストについて

ア 原告らは、本件改正省令においてNTSコストを接続料の原価の対象に含めているのは事業法38条の2第3項2号及び4項の委任の範囲を逸脱している旨主張するところ、接続料に関する原価にいかなるコストを含めるかは、前記のように事業法が総務省令に委任した原価の算定方法に関する事項に含まれるから、その内容が明らかに不合理である場合に違法なものと評価されることとなる。

「〈2〉WTO基本合意参照文書は接続料が「cost-oriented」でなければならぬとするところ、NTSコストを接続料に含めることが「cost-oriented」でないことは欧米諸国では当然のこととされていることなどを主な根拠として、NTSコストを接続料の原価の対象に含めているのは不合理である旨主張する。」

「…諸外国の実情をみても、欧州においては、NTSコストを接続料に含めない扱いがされているものの、米国の一部やオーストラリアにおいては、NTSコストを接続料に含める扱いがされていることが認められるのであるから（甲44）、NTSコストは接続料に含めるべきではないというのが国際的に確定的な理解になっていると断定することも困難であるといわざるを得ない。以上の点に照らしてみると、NTSコストをどの費用に転嫁させるべきであるかということは、理論的に一義的に定まるものではないし、この点についての確定した一般的な取扱い

が存在するともいえないのであって、我が国の社会的、経済的な実情や、これまでどのような形で費用負担が行われてきたかという経緯等を踏まえた政策的観点から、これを決することも許される余地がある」。

「この観点から考えた場合、我が国においては、従来から料金政策の面において N T S コストの一部を従量制で回収して全加入者に対する基本料を安く設定することにより、我が国の電話ネットワークへの加入を可能な限り低廉な形で国民全体に保証するという考え方から、加入者回線コストは基本料によって回収しているが、交換機については N T S コストも含め従量制の接続料により回収してきた経緯があること（乙11）、…（略）…意見聴取の場において、消費者団体から同費用の回収方法の変更に対して反対の意見が提出されたことから、社会的合意も困難であることから、N T S コストを基本料に転嫁することはなお慎重な検討が必要であるとの見解が示されたことなどの事情が認められるのであり、これらの点を併せ考えると、少なくとも、本件省令改正の時点において、N T S コストを接続料の原価に含めるという取り扱いが継続されたことが明らかに不合理であったと認めるのは困難である。更に、以上の点に照らしてみれば、N T S コストを接続料に含めることが W T O 基本合意に違反するとはいえないし、日米協議（第3回日米共同現状報告）には法的拘束力があるとは認められないから、これに抵触することが直ちに違法の問題を生じさせることはなく、結局、この点に関する原告らの主張は採用できないものというほかない。」

3. 注釈

（a）判決は処分に手続的な違法はないとしているが、先に紹介した、原告側の参照文書を援用しての手続違法の主張には応答していない。それに対して、N T S コストを接続料に入れることが合理的か否か、という認可処分の実体的違法性の審理においては、参照文書に言及しているが、W T O における参照文書の位置づけ等について、特に独自の見解を示しておらず、簡潔な説示にとどまる。「更に、以上の点に照らしてみれば、N T S コストを接続料に含めることが W T O 基本合意に違反するとはいえないし、日米協議（第3回日米共同現状報告）には法的拘束力があるとは認められないから、これに抵触することが直ちに違法の問題を生じさせることはない」。

（b）この事件の解説、評釈においては、判決が W T O の基本合意の拘束力を認めたものを見ることができる旨の見解を示すものもある¹⁵。ただし、判決は上記のように、この論点に関しては簡潔に説示するだけで、条約上の仕組みとの関係や、国内法解釈における意味につ

¹⁵ 岩沢雄司「国際法判例の動き」ジュリスト 1313号・平成17年度重要判例解説（2006年）288頁、間宮・前掲注14。

き敷衍していない。ICAOの国際標準に関する①～③判決と比較しても簡に過ぎ、判決がWTO基本合意を国内法上どう位置付けたのかということ想定することは困難である。

ここでは、参照文書が国際取極めとして、どのような仕組みのなかに入っているかということを確認しておく。1994年にWTOが設立されて、付属書1Bが「サービスの貿易に関する一般協定」(GATS)を定めた。これはICAOの前記付属書とは異なり、本来的な意味での付属書である。

そこでは電気通信のようなサービス貿易について、段々に自由化していく方向で、締約国が分野ごとに自由化を受け入れるというポジティブリスト方式をとり、約束表へ自由化約束を記載していく、というプロセスが規定されている(19条以下)。

電気通信分野においては、1996年に、基本電気通信サービス交渉において、政策目標を定めるものとして参照文書が作成され、翌年に交渉国間で最恵国待遇をすることの合意が得られている。当該合意において、将来各国が電気通信分野で自由化を進めることに関する交渉結果を約束表に反映させる際、1996年に定められた参照文書に従うことも規定された。

そして、1998年に電気通信分野における第四議定書が発効し、1997年の合意が確定的になった。第四議定書では合意の受諾時期や発行手続きが規定されるとともに、各国がどのように追加的な自由化を進めるかという約束の内容も入っている¹⁶。

判決から読み取れることは少ないが、ここでも、まずは、参照文書が国際法上どのような効力を持っているのかというレベルと、国内裁判の国内行政法の解釈においてどのように参照文書を援用・考慮できるのか、ということに分けて考えた方がよいのではないか。もちろん、国際法上の効力があるということになると、その効力の内容によっては、これら2つは連動する場面が生じるが、必ずしも連動しない場面もある。国内法の解釈の場合、法律要件が不確定であれば、その認定にかかる行政庁の判断の「合理性」の審査において(本判決が言及するように)「国際的に確定的な理解」があった場合には、審査基準としてそれを援用することは可能である。

V まとめ

以上、不十分ながら日本の判例における国際的なガイドラインの位置づけをみてきた。まとめとして、今後の考察に向けて、整理のための論点を提示しておきたい。

1. 類型化ーA 条約・協定と連結したガイドライン・文書

条約や行政協定そのものとは異なるガイドラインや文書についても、おおまかに分類すれ

¹⁶ 中川淳司他『国際経済法』(有斐閣, 2003年)178頁以下[平覚], 自由化の現状と課題につき, 東條吉純「サービス貿易自由化と規制改革」村瀬信也編集代表『国際経済法講座I』(法律文化社, 2012年)45頁以下を参照。

ば、「A 条約・協定と連結したガイドライン・文書」と、「B 連結のないスタンド・アローンのガイドライン・文書」がある。やや静態的に捉えているきらいはあるが¹⁷、まずはその2つの類型を考える。

Aについて、国内裁判所がそれをどのように扱うか、という点については、条約自体の国内的な効力の問題がまず登場する。そこでは自動執行、直接適用、国内裁判所における訴権、といった概念の整理が必要になる¹⁸。例えば、国内法による実施・転換（Umsetzung）¹⁹をまっことなく条約が国内的な効力を持つという平面と、条約を根拠に私人が出訴できるという平面は、相異なることがある。

さらに、条約を受け止めた国内法の個別解釈において、条約をどう考慮するかという次元もある²⁰。

著名な西陣ネクタイ事件²¹（国内訴訟の類型としては、立法行為を対象とする国家賠償請求）の一審判決下記の説示²²は、上記二つの次元にかかわるものと位置づけることができる。

「本件一元輸入措置及び価格安定制度は、昭和五一年法律第一五号による改正前の法一二条の一〇の二第二項に基づき、繭糸価格安定法施行令の一部改正をして、期間を限定したうえ実施してきた一元輸入措置を、本件条項を立法化することにより、当分の間、維持して本件価格安定制度と相まって、輸入圧力から蚕糸業の経営を保護しようとして図つたものであつて、それは、ガット一九条によつて締約国に許された緊急措置に該当する実質をもつものと解される。もつとも右の緊急措置はその性格上存続期間に制限があるのが当然であろうが、それは絶対的なものではなく、輸入圧力の持続期間との関係で相対的に決められるべきであるから、法一二条の一三の二が当分の間本件一元輸入措置を実施する旨定めたことをもつ

¹⁷ いわゆる国際レジームにおけるルールの定立と国内法の関係など、動態的考察の必要性につき、斎藤・前掲注2「グローバル化と行政法」を参照。

¹⁸ 前掲注1の文献、及び酒井啓亘他『国際法』（有斐閣、2011年）386頁以下〔濱本〕、柳原正治他『ブラクティス国際法講義〔第2版〕』（信山社、2013年）63頁以下〔高田〕、あわせて、行政法学の視点から条約を類型化した上で、従来の「間接適用」論を批判的に検討する中川丈久「行政法からみた自由権規約の国内実施」国際人権23号（2012年）65頁以下を参照。

¹⁹ 様々な国際取決め国内法による実施・転換につき、例えば、Funke, A., Umsetzungsrecht, 2010, を参照。EUにおける各種立法・文書の位置づけについての近時の邦語文献として、中西優美子『EU権限の法構造』（信山社、2012年）を参照。

²⁰ 例えば、知財高判平成20年12月15日判時2038号110頁は、著作権法の2条1項各号及び同23条等の解釈に当たっては、当該条文がW I P O条約8条を受けて改正されたものであるから、「W I P O条約8条の内容の十分に参酌すべきことは明らか」としている。なお、同事件上級審判決たる最判平成23年1月18日民集65巻1号121頁は、この論点には触れていない。

²¹ 柳赫秀「ガット17条（国家貿易企業）の国内的効果－西陣ネクタイ事件－」別冊ジュリスト・国際法判例百選（2001年）150頁。

²² 京都地判昭和59年6月29日訟月31巻2号207頁。ここでは、当該説示が、G A T T19条の解釈として妥当かどうかという問題には立ち入らないが、同判決とW T O協定の直接適用可能性の問題につき、中川他編・前掲注16、88頁以下〔平覚〕も参照。

て不当とすることはできない」。

「しかも、原告ら指摘のガット条項の違反は、違反した締約国が関係締約国から協議の申入や対抗措置を受けるなどの不利益を課せられることによつて当該違反の是正をさせようとするものであつて、それ以上の法的効力を有すものとは解されない。

したがつて、本件条項がガット条項に違反し無効であつて、本件立法行為を違法ならしめるものとまでは解することができない」。

2. Aにおけるガイドラインの効力

次いで、ガイドライン自体の効力であるが、ここではまず、条約におけるガイドラインの具体的意義・位置づけが問題となる（前記 I C A Oにおける国際標準・勧告方式「附属書」の特異な位置づけなど）。

そして、条約の効力自体とも連動して、条約における履行強制手段との関係でガイドライン自体の効力を捉えるのかどうかも論点となる。②③判決の説示における、「強制」の欠如の指摘は、そのような効力基準として捉えられなくもない（他の読み方は、国際標準との適合性自体、条約上、法的に義務化されていないというものである）。

強制手段がない場合にも、条約自体がガイドラインとの適合性も含めて、私人の国内法上の実体的地位及び訴権を明文で保障している、あるいは解釈上保障しているという場合も考えられる。

さらに、①判決が言及するように、ガイドライン自体の効力が、条約における通告義務との関係で、自己拘束的に生ずるというルートもある。

3. 国内法の解釈適用におけるAの考慮・配慮

条約上、国の何らかの考慮義務が導き出せる場合で、なおかつ国内実施法がなくとも考慮が可能な場合²³には、ガイドラインと整合した国内法の解釈を裁判所が行うべきことになる（①判決を参照）。もっとも、整合的でない解釈が行われたとしても、より上位の裁判機関・紛争処理手続きがないと、国内終審裁判所の決定が最終的な通用力を持つ。

考慮義務がない場合にも、既に述べたように、行政訴訟の場合には特に、不確定概念の解釈・適用において、裁判所が、ガイドラインの基準を任意に考慮することはあり得る。この場合ガイドラインを考慮することが、処分の根拠法条だけでなく、根拠法規全体の趣旨や目的、さらには関連する憲法条項と適合するののかも検討する必要がある²⁴。

²³ ここでは、もう一つ的前提条件として、それが国内立法機関と司法機関の権限配分上問題がないと想定する必要がある。

²⁴ 国内裁判所が外国行政法を適用・考慮する場合の問題と類似する面がある。斎藤・前掲注2, 354

4. 条約との連結のないガイドライン

この場合、条約の効力がガイドラインにどう反映するかという次元の問題はない。したがって、1) 国のコミットメントや行政慣行の蓄積等で、自己拘束的にガイドラインの考慮義務が出てくるかどうか、2) 考慮義務がない場合に、裁判所が国内法解釈にあたり任意に考慮する余地があるかどうか、の問題になると考えられる。いずれについても、上記3で分節して示した検討課題と重なる部分はある。

例えば、2) について、行政訴訟における処分要件や、民事訴訟における請求根拠事実としての安全性の有無が争点になった際に、一方当事者が、国際的なガイドラインに従っているので安全である旨主張した場合に、当該ガイドラインを裁判所がどのように評価するのか、という場面である²⁵。

頁以下を参照。

²⁵ 本稿は、研究会における報告を基に、若干の注を付したものである。研究会での討議から得た示唆も多いが、文責は筆者にある。校正時に、「国内法に受容された条約それ自体」の「考慮事項提示機能」につき、環境関係条約を素材に検討を加える原田・前掲注2、323頁以下の記述に接した。

第 7 章

原子力発電所の耐震基準の多層化とその実現過程

京都大学大学院教授

原 田 大 樹

I はじめに

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、地震と津波、とくに津波が原因で起きたとされる。しかし、原子力発電所が地震に見舞われる事態は、これが初めてではない。21世紀に入ってから立て続けに原子力発電所周辺を震源とする地震が発生しており¹、とりわけ2007年に発生した新潟県中越沖地震では、柏崎刈羽原子力発電所の変圧器で火災が発生し、微量の放射性物質が漏れ出した。

発電用原子炉に関する耐震設計の基準に関しては、1981年に原子力安全委員会（当時）が策定した審査指針が長く用いられていた。その後、1995年の阪神大震災を受けて指針の見直しの必要性が認識され、2006年に新指針が策定されていた。しかし、福島第一原発事故を受けて、指針をとりまく法制度にも大きな変更が加えられ、また指針の内容も2013年に改定されている。

これに対して、原子力安全をめぐる国際的なルール形成はなお遅れている。福島第一原発事故を受けて、同年の主要国首脳会議やIAEA閣僚会議で国際的な安全基準の強化が検討されているものの²、なお具体的な動きは緩慢である。しかし、福島事故を受けた2012年の国内法改正（原子力規制委員会設置法の制定）の際には、国際的な安全基準との整合性が意識され、それまで法令に含まれていなかった重大事故（シビア・アクシデント）対策などが盛り込まれるに至っている。

本章においては、原子力発電所の耐震基準を素材として、国内レベルと国際レベルにおける基準形成過程やその相互の調整システムの現状を分析し、あわせて耐震基準の実効性を担保する手段についても検討することとする。はじめに、国内法制において耐震基準がどのような法的性格を有しているかを、原子力発電所に関する既成の枠組の中で確認する（II 国内法制における耐震基準）。次に、国際レベルにおける原子力安全法の実情や、隣接法分野との比較を踏まえたその特色を指摘する（III 国際的な耐震基準の形成過程）。最後に、国際レベルと国内レベルで形成される耐震基準をはじめとする原子力安全基準の履行確保について、国際レベルと国内レベルでどのような方策が考えられるのかを検討することとする（IV 耐震基準の多層化とその実現過程）。

II 国内法制における耐震基準

1. 原子力発電所の設置手続

（1）原子力発電に対する規制枠組——旧法下

2012年の法改正以前の原子力発電所に対する規制枠組は、次のようなものであった。まず、

¹ 西川孝夫「原子力発電施設の耐震設計」日本原子力学会誌 53 巻 3 号（2011 年）185-188（185）頁。

² 「G8サミット閉幕」（日本経済新聞 2011 年 5 月 28 日朝刊）、「IAEA閣僚宣言を採択」（読売新聞 2011 年 6 月 21 日朝刊）。

発電用原子炉を設置しようとする電力会社が地点を選定し、重点電源開発地点指定を受ける。この電源開発地点選定はかつて電源開発促進法に基づいたものであった³（同法3条1項）。しかし、後述の通り同法は現在では廃止されており、現在では地点指定は法律に基づくものではなくなっている。この地点指定により、一方ではエネルギー対策特別会計から交付金がもらえるようになり、他方では原子炉設置の諸手続が始まることになる。その後、電力会社は原子炉設置許可申請を経済産業大臣に対して行う。大臣は、内閣府に設置された原子力委員会と原子力安全委員会に諮問し、その答申をも踏まえて設置許可を与える。この手続に前後して、電気事業法に基づく電気工作物変更届出がなされる。原子炉設置許可後の手続は電気事業法に規定されており、工事計画認可、使用前検査、保安規定認可と進み、原子力発電所が完成して運転に入ると、定期検査がなされることになる。これらの許認可権を持っているのは経済産業大臣で、実際に規制を行っているのは、資源エネルギー庁の特別の機関である原子力安全・保安院である。

（２）旧法下の設置手続の特色

この改正以前の設置手続の特色は、次の３点にまとめられる。

①ダブルチェック体制

原子炉の安全審査の際に、所管の許認可権者である経済産業大臣と内閣府に置かれている原子力安全委員会の双方が、原子炉の安全性をチェックする体制がとられておりこれを「ダブルチェック体制」と呼んでいた。ただし、原子力安全委員会はゼロから安全をチェックするのではなく、経済産業大臣が一度行った安全審査の審査書に基づき、同委員会が作成した審査指針に照らして審査をする方法を取っていた⁴。

このダブルチェック体制は、国家行政組織法3条に基づく行政委員会による規制が実現しなかった結果として生じたものである。原子力法制の黎明期にあたる原子力基本法制定時において、原子力委員会は3条機関の行政委員会として設置すべきとの意見がとりわけ学界から強く出されていた。しかし、当時の与党あるいは官僚がこれに反対し、結果として8条機関である諮問機関として設置されるに至った。ただし、両者の妥協の産物として、内閣総理大臣に原子力委員会の答申を尊重するとの義務規定がおかれ、かつ原子力委員会の委員長は科学技術庁長官＝国務大臣が兼任する大臣委員会という方式がとられた⁵。その後、1974年の原子力船「むつ」放射能漏れ事故を契機として、原子力委員会が第三者的立場から安全審査をしていないことが批判され⁶、その結果として原子力政策を推進する原子力委員会と安全審査を担当する原子力安全委員会の2つに組織を分ける法改正が1978年になされた。その

³ 高橋滋「原子力施設法の法律問題」同『先端技術の行政法理』（岩波書店、1998年）44-50頁。

⁴ 原子力安全委員会編『原子力安全白書（昭和56年版）』（大蔵省印刷局、1981年）21頁。

⁵ 川上幸一「原子力行政と体制の問題」ジュリスト580号（1975年）24-28（25）頁；保木本一郎『原子力と法』（日本評論社、1988年）168頁。

⁶ 下山俊次「原子力」山本草二他『未来社会と法』（筑摩書房、1975年）413-560（507）頁。

改正の際に、発電用、研究開発用など事業ごとに許認可権が一元化され、発電用原子炉についてはそれまでの内閣総理大臣から通産大臣に許認可権限が移された。このような経緯を辿った結果、ダブルチェック体制が形成されたのである。

②段階的安全規制方式

原子炉の設置に際してはいくつかの段階があり、それぞれの段階ごとに行政が許認可を与える行政過程が存在する。これを段階的安全規制方式と呼ぶ。2012年改正前は、具体的には、原子炉設置許可の段階では基本設計について審査し、次の工事計画認可（電気事業法に基づく手続）では詳細設計を確認し、さらに使用前検査、保安規定認可の際には建設工事を踏まえた審査を行い、完成したら定期検査を行う方法がとられていた。逆に言えば、原子炉設置許可の段階では基本設計のみが対象となり、後続の許認可の対象となる事項は設置許可の違法性主張の対象にならないことになる⁷。ここで注意が必要なのは、①で指摘したダブルチェック体制はあくまでも設置許可段階だけ、つまり基本設計段階だけに及んでおり、そこから後は経済産業大臣だけが審査を行っていたことである⁸。

③事業者優位の規制構造

他の行政規制分野と比較すると、以下の3つの観点から、構造としては事業者が優位に立つと言えるものとなっていた。

第1に、原子力発電所を設置するかどうか、どこに設置するかということの第一義的な責任は法制上事業者にあり、国が決めるのではないということである。かつては電源開発促進法3条に基づいて電源開発基本計画が策定され、これによりどこに何をやるということが決まっていた⁹。この法律は現在では廃止されており、代わりにエネルギー政策基本法に基づくエネルギー基本計画が策定されている。ただしこのエネルギー基本計画の中では、発電所を設置する数の目標は示されているものの¹⁰、どこに設置するかまでは書かれていない。こ

⁷ 伊方原発訴訟最高裁判決（最判1992（平成4）・10・29民集46巻7号1174頁）。

⁸ 高橋・前掲註3，82頁。

⁹ これとは別に原子力委員会が策定する原子力長期計画（現在は「原子力政策大綱」）があったが、これと電源開発基本計画との関係は不明確であった。参照，山田洋「原子力長期計画の計画法理」ジュリスト1186号（2000年）55-59（56）頁。

¹⁰ 「原子力については、そのリスクを踏まえた厳格な安全管理が必要であるが、安定供給に資するほか、地球温暖化対策の面で優れた特性を有するエネルギーであるため、安全の確保を大前提に、核燃料サイクルを含め、原子力発電を基幹電源として推進する。」（「エネルギー基本計画」14頁）。2010年に改定されたエネルギー基本計画（27頁）ではさらに積極的に原子力エネルギーを位置づけている（「原子力は供給安定性と経済性に優れた準国産エネルギーであり、また、発電過程においてCO₂を排出しない低炭素電源である。このため、供給安定性、環境適合性、経済効率性の3Eを同時に満たす中長期的な基幹エネルギーとして、安全の確保を大前提に、国民の理解・信頼を得つつ、需要動向を踏まえた新增設の推進・設備利用率の向上などにより、原子力発電を積極的に推進する。また、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム・ウラン等を有効利用する核燃料サイクルは、原子力発電の優位性をさらに高めるものであり、「中長期的にブレない」確固たる国家戦略として、引き続き、着実に推進する。その際、「まずは国が第一歩を踏み出す」姿勢で、関係機関との協力・連携の下に、国が前面に立って取り組む。」）。ただし、計画の中に立地が具体的に書き込まれているわ

のように、少なくとも現在では法制上、国がイニシアティブをとって原子力発電所の場所を決めるようにはなっていない。

第2に、原子力発電所の運転技術や安全に関する知見は行政側よりも事業者側に多く存在する構造が見られる¹¹。この結果、行政側としてはどのようにして人材を確保するか、いかに人材を育てるかが常に大問題になっており¹²、これと規制機関の中立性の問題とが強く関連していた。

第3に、被規制者の数が少なく、しかもそれぞれが地域独占であるということである。これは行政と事業者との力関係に関しては両方向に働きうる。つまり、数が少ないために行政側が強く指示を出す場面も当然想定できる。震災直後に菅直人首相や海江田万里経産大臣（当時）が浜岡原発停止の行政指導を行ったのは、その一例とも言える¹³。他方で、被規制者が少ないことは、被規制者相互間の連携によって規制機関にその意向を反映させたり、その結果として自主規制を選択させたりしやすい状況にあったとも言える¹⁴。

（3）法改正後の設置手続とその特色

2012年の法改正により、規制権限を一元化して国家行政組織法3条に基づく行政委員会である原子力規制委員会に担わせる構造改革がなされた。同委員会は環境省の外局として設置され、事務局として原子力規制庁がおかれている。原子力安全・保安院は廃止された。設置手続のうち、原子炉設置許可申請よりも前の部分と、許可後の部分については基本的には変更されていない。原子炉設置許可申請は原子力規制委員会に対して行われ、平和利用目的かどうかの判断についてのみ、原子力委員会の意見を聴取することが予定されている（原子炉等規制法43条の3の6第3項[原子力規制委員会設置法附則第17条による改正後、以下同じ]）。

この方式を改正前の特色と比較すると、まず、ダブルチェック体制については、上述のように規制権限が原子力規制委員会に一本化され、同委員会の許可手続の中で原子力委員会の意見聴取がなされる方式に変更された。原子力規制委員会は、それまでの所管省庁であった経済産業省・文部科学省とは異なり環境省の外局として設置されている。これは、規制者と被規制者との距離確保を実現するためにとられた方策とされる。規制者の中立性確保の必要性は後述のIAEA安全基準や原子力安全条約で規定され、省庁再編後に設置された原子力安全・保安院は、経済産業省の特別の機関として設置されることで、一定程度の独立性が確

けではない。

¹¹ この構造を生かしたのが、定期事業者検査の法定化（電気事業法55条）であった。参照、片山正一郎「原子力安全規制・電力安全規制の新しい制度の整備」火力原子力発電55巻1号（2004年）4-18（6）頁。

¹² 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）44-52（52）頁。

¹³ 行政法学から見た問題点につき参照、原田大樹「法律による行政の原理」法学教室373号（2011年）4-10頁；塩野宏『行政法Ⅲ[第4版]』（有斐閣、2012年）61頁註（1）。

¹⁴ 谷江武士＝青山秀雄『日本のビッグ・インダストリー④ 電力』（大月書店、2000年）43頁；原田大樹『自主規制の公法学的研究』（有斐閣、2007年）80頁。

保されると考えられていた¹⁵。しかし、福島第一原発事故の原因を解明した各種の報告書¹⁶は、原子力安全・保安院の被規制者からの独立性が確保されていなかったことを強く指摘している¹⁷。2008年の運輸安全委員会¹⁸以来となる行政委員会の新設と、これを環境省の所轄の下に置いたこと¹⁹は、この問題に対する一応の解答を示すものとなった。次に、段階的安全規制方式そのものは変更されていないものの、規制権限が全て原子力規制委員会に一元化している。それから、事業者優位の規制構造のうち、行政側の人材確保についての改善策として、これまで独立行政法人原子力安全基盤機構として存在していた規制補助スタッフを原子力規制庁に取り込む方向性が示され、規制資源を集中させる方策がとられた²⁰。また、推進側との分離のために採用された人事上のノーリターンルールは、規制に関する知見を内部に蓄積することに役立つ可能性がある²¹。

2. 耐震基準の法的性格

(1) 耐震基準の多元性

①耐震基準規範の歴史的展開

発電用原子炉に関する耐震基準は、1978年に当時の原子力委員会が「発電用原子炉に関する

¹⁵ ただし、特別の機関であるからといって、自動的に省内における組織上の独立性が保障されるわけではない。参照、原田大樹「原子力規制委員会」日本エネルギー法研究所月報 217号（2012年）1-3頁。

¹⁶ 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「最終報告」2012年、355頁；国会事故調「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会報告書」2012年、554頁。さらに、福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン、2012年、303頁は、原子力安全・保安院の予算がエネルギー対策特別会計から支出されていた点を指摘する。

¹⁷ 夙に、斎藤誠「国際法の国内適用におけるエネルギー法と環境法」『エネルギー関係国際法制の国内適用例』（日本エネルギー法研究所、2008年）19-35（32）頁は、原子力安全・保安院の経済産業省からの独立性は低いと指摘していた。

¹⁸ 運輸安全委員会は、国際海事機関（IMO）において海難調査は懲戒から分離した原因究明型とすべきとの国際的なルールが成文化され、2010年1月から発効予定となったことから設置された（国土交通省運輸安全委員会「陸・海・空にわたる事故原因究明と再発防止」国土交通98号（2009年）6-9頁）。近時新たに設置された行政委員会が、いずれも国際的な政策基準との関係を意識しながら導入されている点は興味深い。

¹⁹ 運輸安全委員会について、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）10-20（19）頁は、運輸安全委員会の所掌事務の中には航空管制官（国土交通省職員）の責任が問題になる事故も含まれているため、同委員会は内閣府の外局とすることも検討すべきと指摘している。これに対して原子力規制委員会の場合には、環境省に原子力利用促進部門がないため、同種の理由から内閣府の外局にすべき事情はない。

²⁰ この問題については、城山・前掲註 12、52頁の指摘を参照。また、西脇由弘「我が国のシビアアクシデント対策の変遷——原子力規制はどこで間違ったか（下）」原子力 eye57 巻 10号（2011年）40-45（43）頁は、それまでの原子力安全委員会と機構とのインターフェイス問題の解消に有用と指摘する。

²¹ 高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法の課題」高木光他編・阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来に向けて』（有斐閣、2012年）395-421（415）頁は、仮に原子力規制庁（当初の政府案）を内閣府に設置すると、固有のノウハウが蓄積されない点を問題視していた。

る耐震設計審査指針について」と、それを具体化する基準として「原子力発電所の地質、地盤に関する安全審査の手引き」を策定したことに始まる。この指針に原子力安全委員会が1981年に改訂を加えて「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」が作成され、これが長く通用してきた。この指針の基本的発想は、活断層の上には原発を作らない、作るのであれば岩盤の上に直接作る、最大の地震を考慮した設計とする、ということにあった²²。1995年の阪神・淡路大震災の際に、この耐震設計審査指針の見直し論が強まり²³、さらに2000年の鳥取県西部地震ではまだ知られていない活断層でかなり大きな地震が起きたため、分かっている活断層だけを対象とするのは危険であることが広く認識されるようになった²⁴。ところが専門家間で議論が分かれて見直しの作業はなかなか進まず²⁵、2006年により改定された新指針が策定されるに至った。

この改定のポイントの1つは、活断層調査の範囲を5万年前から13万年前にまで拡大したということである。その際には、活断層か否かの判断に用いる直接的な判断基準を追加している²⁶。もう1つのポイントは、重要な施設ほどより強い地震に耐えるように、施設を3つのクラス（S・B・C）に分けることとしたことである。このようなクラス分け自体は前の指針からあったものの、クラス分けの基準を若干変えて²⁷、最も重要なSクラス施設については、普通の建築基準法上の耐震基準の3倍の地震に耐えるようにしなければならないとした。これに基づいて既存の原発に対するチェックを行っている最中に新潟県中越沖地震が発生し、柏崎刈羽原発では設計値の2.5倍もの揺れを観測した²⁸。この地震は大きな事故に繋がらなかったものの、これを受けて、耐震設計審査指針の下位ルールである「原子力発電所の地質、地盤に関する安全審査の手引き」の改訂作業を迅速化することとなり、2008年にその一部が改訂された²⁹。

②耐震基準規範の多元性

発電用原子炉の耐震基準はこの種類だけではなかった。上述の審査指針は、原子力安全委員会がダブルチェックの際に用いる基準として策定されていた。これは、原子炉等規制法

²² 通商産業省資源エネルギー庁編『原子力発電所の耐震安全性』（原子力発電技術機構，1995年）3-7頁。

²³ 日本原子力産業会議編『原子力年鑑 平成7年版』（日本原子力産業会議，1995年）85頁。

²⁴ 原子力安全委員会編『原子力安全白書（平成18年版）』（佐伯印刷，2007年）44頁。

²⁵ 山口聡「原子力発電所の地震対策」調査と情報515号（2006年）1-10（6）頁。

²⁶ 杉山雄一「耐震安全性確認のための地質調査」日本原子力学会誌53巻3号（2011年）174-178（174）頁。

²⁷ Sクラスに含まれるのが原子炉格納容器・非常用発電機など、Bクラスが廃棄物処理施設など、Cクラスが発電機・タービン施設などである。旧指針のAsクラスとAクラスとをSクラスに一本化したことから、実質的には旧指針のAクラスを一つ上のレベルの耐震性に格上げしたことになる。

²⁸ 日本原子力産業協会監修・原子力年鑑編集委員会編『原子力年鑑 2008』（日刊工業新聞社，2007年）26-28頁。

²⁹ 原子力安全委員会編『原子力安全白書（平成19・20年版）』（佐伯印刷，2009年）16頁；同編『原子力安全白書（平成21年版）』（佐伯印刷，2010年）14頁。

で委任されたものではなく、原子力安全委員会の内部ルールであった。それが行政手続法の審査基準としての性格を持つので³⁰、審査の際に基準として使われていた。この基準は、経済産業大臣（原子力安全・保安院）による審査の際にも用いられており、同じ基準で二度審査することが「ダブルチェック体制」の意義を減少させたと指摘されている³¹。

この原子力安全委員会が作っている基準とは別に、電気事業法の系統の基準があった。電気事業法の事業用電気工作物に関する基準として「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」（省令62号）があった³²。その耐震性に関する規定は性能規定化されている。性能規定の内容を具体化するものとして、業界団体である社団法人日本電気協会が技術指針を出していた³³。

③法改正後の耐震基準

2012年の法改正により、耐震基準に関する2点の変更が、法形式面で加えられている。第1は、原子炉等規制法の原子炉設置許可に関する規定に、原子力規制委員会規則への委任が定められたことである。原子炉等規制法43条の3の6第1項4号は、「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っ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」（下線引用者）を許可要件としており、この規定を受けて、「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5号）（以下「設置許可基準規則」という）が制定されている。従来、原子炉等規制法24条1項4号（2012年改正前）には委任規定はなく、その解釈基準ないし裁量基準として原子力安全委員会の指針が位置づけられていたことと比較すると、その法的性格が明確になり、また法律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³⁴。同規則には、耐震性に関する基本的な事項（例：同規

³⁰ 川合敏樹「原子力発電所の安全規制の在り方に関するノート」國學院法学（国学院大学）47巻3号（2009年）133-153（135）頁。

³¹ 福島原発事故独立検証委員会・前掲註16，289頁。

³² この省令（昭和40年6月15日通商産業省令第62号）の5条で耐震性の定めがある。

「第5条 原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。

2 前項の地震力は、原子炉施設ならびに一次冷却材により駆動される蒸気タービンおよびその附属設備の構造ならびにこれらが損壊した場合における災害の程度に応じて、基礎地盤の状況、その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度、地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。」

³³ 野本敏治「機械・電気設備への影響評価」日本原子力学会誌53巻3号（2011年）189-193（190）頁。「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」（平成17・12・15原院第5号）において、「具体的な評価手法については、日本電気協会電気技術指針「原子力発電所耐震設計技術指針」（JEAG4601-1987）、同補「原子力発電所耐震設計技術指針重要度分類・許容応力編」（JEAG4601-1984）及び「原子力発電所耐震設計技術指針（追補版）」（JEAG4601-1991）によること」と定められていた。

³⁴ 原田大樹『例解 行政法』（東京大学出版会，2013年），377頁。

則3・4条)のみが定められ、詳細は「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備に関する規則の解釈」(平成25年5月19日原規技発第1306193号・原子力規制委員会決定)で定められている。ここに記載されている内容に関しては、従前と同様、解釈基準ないし裁量基準として取り扱われることになると思われる。

第2は、改正法以前は電気事業法で規定されていた原子炉設置許可降の許認可が原子炉等規制法に移され、原子力規制委員会の権限に変更されたことに伴い(例:[工事計画認可]原子炉等規制法43条の3の9,[使用前検査]同法43条の3の11)、電気事業法に基づく耐震基準との分立が解消したことである。かつて省令62号で定められていた内容は、原子炉等規制法43条の3の14第1項³⁵の規定に基づく「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」(平成25年6月28日原子力規制委員会規則第6号)で規定されている。この規則と設置許可基準規則はいずれも性能規定方式を採用しており、この規則の解釈基準の性格を持つ「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解釈」³⁶(平成25年6月19日原規技発第1306194号・原子力規制委員会決定)には、民間規格を参照している箇所が見られる(例:第2条の解釈6)。しかしこの中では、耐震基準に関して民間規格を参照してはならず、この下位解釈指針である「耐震設計に係る工認審査ガイド」(平成25年6月19日原管地発第1306195号・原子力規制委員会決定)の中で、これまでも参照規格とされていた原子力発電所耐震設計技術指針JEAG4601-1987などが参照されている(ガイド1.3)。

(2) 耐震基準の適用範囲

①バックチェックとバックフィット

耐震基準の法的性格を検討する上で重要な点として、どの時点の耐震基準が稼働中の原子炉に適用されるのかという問題がある。まず、2011年改正以前の法制度と議論を整理することとしたい。

2006年に改定された指針が既存の原子炉にも適用されるかどうかに関して、同指針には明文の規定はなかった。しかし、指針決定前の意見公募手続に対する応答の中で、原子力安全委員会の分科会は、「改訂指針はその策定目的からすれば、指針の改訂時及びそれ以降における『安全審査』の対象となる原子炉施設に適用されるものであり、既存の原子炉施設には直接的に適用されるものではなく、また、あえてそのことを改訂指針案の記述に盛り込む必要もないとの判断に至った」³⁷との見解を表明していた。

³⁵ この規定も、「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。」(下線引用者)と定め、やはり規則への委任を規定している。またこの規定は、後述のバックフィット義務を定めたものであり、この技術基準への適合は、原子炉の設置段階に限られていない。

³⁶ この決定の冒頭において、「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」(平成17・12・15原院第5号)は以後用いないことが表明されている。

³⁷ 原子力安全委員会原子力安全基準・指針専門部会耐震指針検討分科会「耐震指針検討分科会報告書(その2)」(2006年)2(2)。

新たな技術基準を既存の原子炉に反映させる方法には、次の2つがあると整理されてきた。1つは「バックチェック」と呼ばれるもので、行政指導によって事業者对新基準への適合を要請するというソフトな手法をとる。もう1つは「バックフィット」と呼ばれるもので、法律で新基準への適合義務を課し、従わない場合には改善命令・適合命令を出して実現させる方法である。

2006年の基準の改訂後に行われたのは、バックチェックであった。具体的には、原子力安全委員会が「『耐震設計審査指針』の改訂を機に実施を要望する既設の発電用原子炉施設等に関する耐震安全性の確認について」という文書を出し、今回出した新指針はあくまでも新規申請のもので既設施設には関係がないとしつつ、既設施設に対しては、この基準に基づく再評価をそれぞれの事業者が実施するよう要請し、さらに原子力安全・保安院がその妥当性を確認した上で、原子力安全委員会に報告するよう要請するものであった³⁸。

政策手段としてのバックチェックを支える論理は、大別すると次の2つに整理できる。第1は、改定前の旧指針でも十分に耐震安全性は確保されているという考え方であり、原子力安全・保安院はこのような見解に立っていたようである³⁹。第2は、2012年改正以前の原子炉等規制法がバックフィットを想定していなかったという解釈である。確かに当時の法律には、原子力事業者に対して技術基準への適合義務を明文で定めた規定はなかった。

ただしこの点に関しては、次の2つの原子炉等規制法及び電気事業法の解釈論により、バックフィットが可能と考える余地もあった（このほか、原子炉等規制法の許可の規定を根拠に撤回を認める可能性もあった）。1つは、不確定概念による処理可能性である。耐震設計指針をはじめとする原子力安全委員会の審査指針は、原子炉等規制法の許可要件に言う「原子炉による災害の防止上支障がない」という不確定概念を具体化するルールと位置づけられていた。これに対して、1992年の伊方原発最高裁判決は、処分の違法性判断の問題として、処分時ではなく現在の科学技術水準に照らして判断すべきであると述べている。原子炉の安全性は事実認定の問題だと考えると、科学技術水準の変化に対応して安全性の評価は変化し得ると考えられるため、許可時点で安全性の問題が全て確定していると考えすることはできない（安全基準の変化に対応する条件付きでの許可）と言えるかもしれない⁴⁰。もう1つは、

³⁸ 原子力安全委員会編・前掲註24, 63頁。

³⁹ 「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」（平成17・12・15原院第5号）5条の解釈に、「なお、耐震設計審査指針策定以前において原子炉の設置または増設に係わる許可を受け現在運転中の原子力発電所にあつては、重要な建物・建築物及び機器・配管系の耐震安全性が評価され、その結果に基づいて、資源エネルギー庁がとりまとめた「指針策定前の原子力発電所の耐震安全性（平成7年9月）」において耐震設計審査指針の考え方に照らしても耐震安全性が確保されていると判断されていること。」との見解が示されていた。

⁴⁰ 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009年）250頁は、設置許可処分取消訴訟の間に科学的知見が変化した場合を念頭に置き、「原発の安全性は事実認定の問題と考えれば、原発設置許可に安全性を欠くことが判明したのが現時点であっても、処分当時から客観的には瑕疵（原始的瑕疵）があったと解される」とする。

段階的安全規制方式との関係である。前述のように、原子炉設置の過程においては設置許可がなされた後に、工事設計認可・保安規定認可などが後続する。2012年改正以前の原子炉等規制法においては、その適用があるのは設置許可の部分だけで、後続の許認可は電気事業法に基づくものであった。その電気事業法40条には、技術基準に適合していないと認められる場合に主務大臣が適合命令を出すことができるという規定があり、この規定を使ってバックフィットができないかが議論されていた。段階的安全規制方式に忠実な理解によれば、電気事業法の適合命令は省令62号しかその基準にできず、原子力安全委員会が策定した耐震設計指針に違反しても命令は出せない⁴¹。これに対して、省令62号と原子力安全委員会の指針との連動が原子力安全・保安院の内規で要求されている⁴²ことを手がかりに、電気事業法40条の適合命令を指針違反の場合でも発令する余地はあるという見解も示されていた⁴³。

②法改正後の耐震基準

福島第一原発事故はバックチェックの作業中に発生した。バックチェックは本来3年で終了させる予定であるところ、福島第一原発に関しては2016年に最終報告書が提出される予定とされており、緩慢な作業を許容していたバックチェックというあり方そのものに批判が寄せられた⁴⁴。そこで2012年の法改正ではバックフィットが導入された。具体的には、発電用原子炉設置者に原子力規制委員会規則で定める技術基準に適合するように原子炉を維持する義務を課し（原子炉等規制法43条の3の14）、これに違反した場合には、原子力規制委員会は、施設の停止や改造等の必要な措置を命令することができる（同法43条の3の23）とした。また、違反時の罰則は設けられていないものの、原子力事業者等に対して最新の知見を踏まえつつ災害防止に関して必要な措置を講ずる責務を規定した（同法57条の9）。旧基準に準拠した既存の原子炉を仮に運転した場合には措置命令が出される可能性が高いため、事業者は2013年7月の新規制基準の施行に合わせて、原子炉設置変更許可申請（同法43条の3の8第1項）とこれに伴う工事計画認可申請（同法43条の3の9第1項）、さらに保安規定変更認可申請（同法43条の3の24第1項）を行った。

原子力発電に関する科学技術の知見の水準の変化の速さや、事故が起きた場合の被害の甚大性を念頭に置けば、バックフィットを正面から法制化したことは、適切な立法政策と考えられる。他方で、バックフィットと財産権保障や信頼保護とは緊張関係にあり、この点はバックフィットの導入が先行したドイツにおいても多くの議論がある⁴⁵。2012年の法改正では、

⁴¹ 高橋・前掲註3, 124頁；同・前掲註21, 407-409頁。

⁴² 前掲註39において、「原子力安全委員会「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針（昭和53年9月策定、昭和56年7月一部改訂）」（以下、耐震設計審査指針）に適合すること」との規定があった。

⁴³ 川合・前掲註30, 139頁；阿部泰隆「原発事故から発生した法律問題の諸相」自治研究87巻8号、(2011年)3-33(9)頁。

⁴⁴ 国会事故調・前掲註16, 507頁。

⁴⁵ 川合・前掲註30, 143-144頁；同「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

バックフィットは導入されても、損失補償規定は導入されなかった。これは、原子炉という危険な施設を保有・運転している事業者には、規制強化に自らの経済的負担で対応する義務があるとする考え方（財産権の内在的制約）に立つものと思われる。また、一部の規制に関しては移行措置で適用時期を遅らせる方策がとられている（設置許可基準規則附則2項）。しかし、新たな規制への対応のために特定の事業者に莫大な経済的負担を強いる場合や、必ずしも危険性や危険発生の可能性が高くない事象への対応のための規制強化である場合には、損失補償を立法で導入する余地はあるように思われる⁴⁶。

Ⅲ 国際的な耐震基準の形成過程

1. 国際原子力法の形成

（1）原子力平和利用法

原子力平和利用に関する国内法規範は国際的な規範と密接に結びついている。1953年のアイゼンハワー大統領の国連総会演説を契機とする原子力平和利用のための国際機関設立構想は、1957年の国際原子力機関（IAEA）設立に結実した。世界の核物質を一元的に管理する機関としてのIAEAという当初の構想は実現せず⁴⁷、結局わが国にはアメリカ等との二国間の原子力協定に基づき、核燃料が供与されることとなった。その後、地球規模の原子力平和利用レジームとして次の2つが発達した。

第1は、核兵器不拡散条約である⁴⁸。これは、核物質の平和利用を目的に、軍事目的への転用を防ぐ目的で制定されたものである。この核兵器不拡散条約の履行確保手段として「保障措置」が用意されており⁴⁹、国家の国際法上の義務が現実には果たされているかを確認するために国際機関が査察に入るといふ、他の分野ではあまり見られない強力なしくみである。保障措置はかつて、二国間協定により提供された核物質のみを対象としていた。その後、核不拡散条約によって包括的な保障措置が取られるようになった⁵⁰。

第2は、核物質防護条約、核テロ防止条約がある。このような核セキュリティ対策は、もともとは国際輸送中の核物質が奪われることを防止するためのものであった⁵¹。その後、

ィットの在り方について」立教法学（立教大学）80号（2010年）280-327（317-320）頁。

⁴⁶ 同旨、川合・前掲註45、305頁。損失補償につき憲法29条3項から請求権が直接発生すると解する現在の我が国の判例・通説の立場を前提としても、バックフィットの権限行使の機動性確保と事業者の損失填補とのバランスをとりうる通損補償規定を立法で置く意味は小さくないと考えられる。

⁴⁷ 下山・前掲註6、413-560（474）頁。

⁴⁸ 今井隆吉「核拡散防止条約の問題点」ジュリスト580号（1975年）57-61（57）頁。

⁴⁹ 山本草二「原子力利用の法規制とIAEA保障措置の限界」『国際原子力利用法制の主要課題』（日本エネルギー法研究所、1998年）1-28（4）頁。

⁵⁰ 村瀬信也「原子力平和利用国際レジームの法構造」『国際原子力利用法制の主要課題』（日本エネルギー法研究所、1998年）67-91（73）頁；小林俊「国際保障措置の展開とその国内適用」『エネルギー関係国際法制の国内適用例』（日本エネルギー法研究所、2008年）83-102（89-92）頁。

⁵¹ 山本草二「核物質の国際移転をめぐる国際法基準の展開」『核物質の国際移転に関する国際法と国

2001年の同時多発テロを受けてテロ対策の要素が加わり、2005年の条約改正では対象を国内における移動にまで広げた。その結果、国内における核物質防護は各国の責任である、という前提はもはや成り立たなくなっている⁵²。

(2) 原子力損害賠償法

原子力関連で国際的なルール形成が進展しているもうひとつの領域が、原子力損害賠償法である。条約は大きく2系統に分かれている⁵³。OECDが中心となって策定されたパリ条約(1960年⁵⁴・2004年改正議定書)とブラッセル補足条約(1963年)はヨーロッパ諸国を中心に加盟国がある。これに対して、IAEAが全世界をカバーする目的で策定にかかわったウィーン条約(1963年・1997年改正議定書)⁵⁵は、途上国の加盟国が多い。両者を跨ぎ、また両条約とも締結していなくても加入可能なスキームとして、原子力損害の補完的補償に関する条約(CSC)がある⁵⁶。これらは、国境を超える原子力損害の解決を目的としており、国内法から見れば、裁判所を利用して国際ルールの内容を実現する手法として評価できる⁵⁷。日本は、条約と国内法との整合性が必ずしもとれていないこと⁵⁸、近隣諸国が加盟していないことから、これまでこのいずれにも加盟していない⁵⁹。

2. 原子力安全法の現状

(1) IAEA安全基準の構造

これに対して原子力安全に関する国際的なルール形成は、なお不十分である。1986年のチェルノブイリ原発事故の際に、原子力事故が起きた場合の通報に関する国際ルール(原子力

内法』(日本エネルギー法研究所, 2002年)73-92(81)頁。

⁵² 戸田絢史「核物質防護に関する国際法制と国内適用」『エネルギー関係国際法制の国内適用例』(日本エネルギー法研究所, 2008年)103-119(109)頁。

⁵³ 飯塚浩敏「原子力責任条約概観」『原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書』(日本エネルギー法研究所, 2007年)1-30(6)頁。

⁵⁴ 1958年にアメリカとユーラトムとの共同原子力発電計画のための条約で、アメリカがヨーロッパに対して原子力賠償法制に関する条約の締結を要請したのが契機とされる。参照、谷川久「原子力損害賠償制度の特色」『原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書』(日本エネルギー法研究所, 2007年)109-124(112)頁。

⁵⁵ 道垣内正人「国境を超える原子力損害に関する賠償責任」ジュリスト1015号(1993年)157-163(158)頁。

⁵⁶ 日本エネルギー法研究所原子力損害法制検討班『原子力損害賠償の補完的補償に関する条約各条の解説及び法的問題点の検討』(日本エネルギー法研究所, 2012年)。

⁵⁷ 原田大樹「多元的システムにおける行政法学」同『公共制度設計の基礎理論』(弘文堂, 2014年)8-48(23)頁[初出2012年]。

⁵⁸ 行政法学から見た原子力損害賠償制度の特色と課題につき参照、原田大樹「行政法学からみた原子力損害賠償」法学論叢(京都大学)173巻1号, 2013年, 1-25頁。

⁵⁹ 今野和寿「日本の原子力損害賠償制度の課題」『原子力事故による越境損害の法的救済』(日本エネルギー法研究所, 1991年)19-38(21)頁。高橋康文『解説 原子力損害賠償支援機構法』(商事法務, 2012年)151頁は、加入のメリットとして、管轄裁判所による一元化な司法処理と条約からの拠出金受取の可能性の2つを挙げる。

事故対応法)の必要性が指摘され⁶⁰、同年にIAEA原子力二条約(原子力事故の早期通報に関する条約・原子力事故および放射線緊急事態における援助に関する条約)が締結されている。それ以前からIAEAにはIRS(Incident Reporting System)と呼ばれる情報収集システムが存在していたものの、事故情報の共有が目的で緊急対応には不向きであったことから、こうした条約が生まれた⁶¹。しかし、原子力安全に関してIAEAがそれまで何もしていなかったわけではない。IAEAは1975年以降、原子力安全基準プログラム(安全シリーズ)と呼ばれるIAEA安全基準を策定している⁶²。

現在、IAEA安全基準は、「総合」「原子力施設安全」「放射性安全」「放射性廃棄物安全」「輸送安全」の5分野で策定されている⁶³。この5分野のなかで、IAEA安全基準は三層構造になっている。すなわち、「安全原則(Fundamental Safety Fundamentals)」「安全要件(Safety Requirements)」「安全指針(Safety Guides)」という3つのタイプである。「安全原則」は1つであり、ここでは基本的な原則や目標が掲げられている。そして、この安全原則を実現するための具体的な要件が記載されているのが「安全要件」である。さらに、この要件をどのように実現するかを規定するのが「安全指針」となる。安全要件および安全指針は、例えば一般安全要件、特別安全要件のように、それぞれ「一般」と「特別」といった分け方をしている。さらにその下に「安全レポート(Safety Reports)」が存在する。これは、以下の策定手続を経ていないものを指す。

IAEA安全基準の策定手続に係る組織構造としては3つのレベルがあり、「分野別委員会」「安全基準委員会(CSS)」「理事会または事務局長」に分かれている。このうち「分野別委員会」は4つあり、先ほど述べたIAEA安全基準の5分野のうち「総合」を除いた4つの分野に対応する安全基準委員会が存在している。策定手続は、まず分野別委員会で案を練り、これがその上のレベルの安全基準委員会(CSS)で承認される。そして、コメント手続を経て、最終的に理事会あるいは事務局長の承認がなされる。

IAEA安全基準が1975年に策定されはじめた当時は、途上国向けのひな型としての性格が強いものであった。つまり、途上国がこれから原発を導入するときに一緒に導入する、あるいは、導入すべき基準として、IAEA安全基準が位置付けられていた。1986年のチェルノブイリ原発事故の後、それまでの安全基準には存在しなかったシビアアクシデントを考慮した基準に変更するとともに、現在の形に近い階層構造を明確化した新しい安全基準を策定

⁶⁰ 日本原子力産業会議編『原子力年鑑 62年版』(日本原子力産業会議, 1987年) 232頁。

⁶¹ 原子力安全委員会編『原子力安全白書(昭和61年版)』(大蔵省印刷局, 1987年) 50頁。

⁶² 原子力安全委員会監修『原子力安全10年のあゆみ』(原子力安全委員会設立10周年記念行事実行委員会, 1988年) 52頁。

⁶³ IAEA, Long Term Structure of the IAEA Safety Standards and Current Status September 2012 (2012). 白石重明「原子力安全委員会の国際活動」日本原子力学会誌 43巻9号(2001年) 862-865(862)頁。

するようになった。この当時の構造は四層構造になっており、四層の一番下の「安全手引」が、現在「安全レポート」に代わってはいるものの、その点以外の構造は現在と概ね変わらない。1986年以降の動きで非常に興味深いのは、欧州原子力先進国の状況や経験が基準に反映されるようになり、かつてのような途上国向けのひな型という性格から、先進国でも参照すべき基準に変化してきたことである⁶⁴。

（２）原子力安全条約と I A E A 安全基準

原子力安全に関する多国間の枠組として、チェルノブイリ事故を受けて1994年に締結された原子力安全条約がある。これは、旧ソ連・東欧諸国の原子力発電所の改善を主目的とし、原子力安全の実現指針を示すものである⁶⁵。その意味では、原子力利用の安全に関する国際規制の端緒を開いた条約との評価も可能である⁶⁶。しかし、同条約には具体的な安全基準が示されているわけではなく⁶⁷、I A E A 安全基準がこの条約に文言上取り込まれているわけではない。また、義務の実施手段は各国の報告のピア・レビューのみで、強制的な手段を持たない奨励条約（Incentive Treaty）と呼ばれている。2011年の福島第一事故を受けて同条約の改正を目指す動きも見られるものの、なお実現の目処は立っていない。

（３）原子力安全法の発展可能性

国際的な原子力安全法が発展していない理由は次の２点にまとめられる。第１は、原子力安全は国家主権の問題とする考え方が根強いことにある⁶⁸。保障措置という強力な履行確保手段を伴う核兵器不拡散条約は、核兵器保有国を現状維持とする一方、平和的目的のための原子力の研究・生産・利用は、各国の「奪い得ない権利」（同条約４条１項）と規定している。軍事利用や核セキュリティにおける強力な国際的規制とのいわばバランスをとる形で、平和利用に関係する原子力安全法については国際的な介入が抑制されているとも言える。第２は、原子力発電所の事故に伴う被害は（チェルノブイリ事故のような規模でない限り）国内にとどまることが多く、国際的な枠組による調整を必要とする事態が起こる可能性が低いことである。

しかし、第２の点との関係で言えば、福島第一原発事故で放出された放射性物質は海外においても検出されており、事故の波及効果は必ずしも一国の範囲内におさまるとは限らない

⁶⁴ 平野光将=佐藤秀治「I A E A の国際安全基準に関する活動」日本原子力学会誌 42 巻 10 号（2000 年）994-999 頁。

⁶⁵ その具体化は、加盟国の裁量に委ねられている。参照、山本草二「原子力安全をめぐる国際法と国内法の機能分化」『国際原子力安全・環境保護規制と国内法制の接点』（日本エネルギー法研究所，1997 年）1-29（13）頁；斎藤誠「多国間条約の展開と国内行政法」『国際原子力利用法制の主要課題』（日本エネルギー法研究所，1998 年）29-38（36）頁。

⁶⁶ 兼原敦子「原子力損害に関する国際法の近年の動向」『国際原子力利用法制の主要課題』（日本エネルギー法研究所，1998 年）39-65（58）頁。

⁶⁷ 国際基準の義務化に対しては、アメリカをはじめとして強い反対が示されたという。参照、I. セリン「国際的な安全基準と条約」原子力資料 257 号（1992 年）6-10（8）頁。

⁶⁸ 山本・前掲註 65，13 頁。

⁶⁹。そこで少なくとも、大気や海流の流れによって事故の影響を相互に受ける可能性がある地域単位での原子力安全に関する国際的な枠組は、チェルノブイリ事故と福島第一原発事故の教訓から要請されると思われる。また、第1の点との関係では、重大事故が相次ぐことで原子力発電の安全性に対する信頼が失われれば、地球規模で原子力発電から撤退する方向にもなりうる。他の発電方法と比べて科学技術上の知見がなお未成熟・未確立であるという原子力発電の特性は、グローバルな単位での安全規制の必要性を導出するとも考えられる。

そこで、今後の方向性としては、原子力安全条約の機能強化を図るべく、一方では実体上の基準の明確化、他方では履行促進手段の開発が求められる。たしかに原子力安全条約は文言上は、IAEA安全基準との連携を謳ってはいない⁷⁰。しかし、IAEA安全基準は、原子力安全条約の実体ルールを事実上形成していると指摘されている⁷¹。2013年8月に提出された原子力安全条約第6回国別報告書においては、日本の安全規制とIAEA安全基準との対応関係が附属書の中で示されている⁷²。これは、2012年8月に開催された第2回臨時総会において、第6回国別報告書の中でIAEA安全基準が条約上の義務履行にどのように考慮されているかに関する情報を示すよう推奨する合意がなされたことに対応するものである⁷³。また、ピア・レビュー以外の条約上の義務履行促進確保策を導入することで、加盟国の原子力安全規制の平準化へのインセンティブを働かせる方策を検討するべきである。

IV 耐震基準の多層化とその実現過程

1. 国際機構による実現

(1) 保障措置とIAEAピア・レビュー

現在の原子力安全条約が定めているピア・レビュー以上に強い実現手段として想定できるのが、保障措置とIAEAピア・レビューである。保障措置は核兵器不拡散条約で採用されている履行確保手段である。核物質の軍事転用を防止するため、核物質供与国はもともと二国間の原子力協定によって査察を行う方式をとっていた。この二国間協定に基づく査察はやがてIAEAによる核査察（INFCIRC/66型）に吸収された。その後1970年の核兵器不拡散条

⁶⁹ このような見方は、核物質防護条約の改正の際に示されていた正当化理由でもあった。参照、兼原敦子「核物質防護条約の改正を巡る議論の意義」『核物質の国際移転に関する国際法と国内法』（日本エネルギー法研究所、2002年）93-110（99）頁。

⁷⁰ 同条約前文には「この条約が原子力施設のための安全に関する詳細な基準ではなく基本的な原則の適用についての約束を含むこと」を認識して、との文言がある。

⁷¹ 独立行政法人原子力安全基盤機構「平成21年度原子力施設の国際安全基準に係る調査に関する報告書」（2011年）1-1頁。

⁷² 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（平成25年8月）」（2013年）126-127頁。

⁷³ 2nd Extraordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention of Nuclear Safety Final Summary Report (CNS/ExM/2012/04/Rev.2), 2012, p. 5. この内容は、国別報告書に関するガイドラインにも盛り込まれている (Guidelines regarding National Reports under the Convention on Nuclear Safety (INFCIRC/572/Rev.4), 16. April. 2013, 19.)。

約では締約国が保障措置を受諾することとされ、NPT加盟国に対しては対象を拡大した包括的保障措置（INFCIRC/153型）の査察がなされるようになった。この核査察はIAEAが直接各国の核関連施設に立入調査するものであり、わが国は1977年に核不拡散条約に加入した際にIAEAと保障措置協定を結び、同時に原子炉等規制法を改正して、立入調査できる者に「国際原子力機関の指定する者」を加えている（同法68条12項）⁷⁴。

これに対してIAEAピア・レビューは、福島第一原発事故直後に開催されたIAEA閣僚会議で、IAEAの天野事務局長から提案されたものである。これは、加盟国が互いに専門家を派遣し合って、抜き打ちで安全性の評価を行うものである⁷⁵。その後2011年9月にまとめられた原子力安全に関するIAEA行動計画では、加盟国の慎重姿勢に押し戻されて、加盟国にIAEAピア・レビューを少なくとも3年に1回、自発的に受け入れることを推奨するという表現にとどまった。

（２）国際機構による実現の正当化可能性

IAEAピア・レビューは、その審査基準にIAEA安全基準を用いることで、国際的な安全基準の実現を担保する強力な手段となりうる。しかし、IAEA自身はピア・レビューに派遣できる専門家を自己調達できるわけではなく、また受け入れるかどうかを完全に加盟国の判断に委ねている現在のシステムでは、十分な実効性を期待することは困難である。他方で、保障措置のようなより強力な措置をとるには、なぜ国際機構による実現が要請されるのかについての正当化が必要となろう。理念的に言えば、個別の国家の利益とは区別される国際公益⁷⁶が、原子力発電所の安全や耐震性確保に関して成立する必要がある。このような国際公益がなお成立していないとすれば、国家の判断権を拘束しない形での誘導か、民間団体を媒介させた国際的な自主規制による実現にとどまらざるを得ないだろう。

2. 国内法による実現

（１）国際基準の国内法化

このような現状を前提とすれば、耐震基準を多層化させて各層でその実現を図るのではなく、多層化した基準を国家のレベルで調整して実現させる方法をとる方が、原子力発電所の安全水準の短期的な向上には効果的と考えられる。つまり、IAEA安全基準を何らかの形で国内の法規範に取り込むことにより、国内行政法の規制執行手段で実現するという方策である。福島第一原発事故以前の日本の安全基準は、IAEA安全基準との整合性をほとんど

⁷⁴ 小林俊「国際保障措置の展開とその国内適用」『エネルギー関係国際法制の国内適用例』（日本エネルギー法研究所、2008年）83-102（95）頁。

⁷⁵ 「核の番人、問われる真価」朝日新聞2011年6月21日朝刊。

⁷⁶ この概念の批判的検討として参照、奥脇直也「「国際公益」概念の理論的検討」広部和也=田中忠編・山本草二先生還暦記念『国際法と国内法—国際公益の展開』（勁草書房、1991年）173-243頁。

考慮していなかった⁷⁷。原発事故の検証の過程では、IAEA安全基準に含まれていたシビアアクシデント対策が日本の安全基準では不十分であったことが指摘された⁷⁸。

そこで、原子力規制委員会による新規制基準の策定の際、IAEA安全基準との整合性が意識された。シビアアクシデント対策については、設置許可基準規則に重大事故等対処施設の備えるべき安全性が規定された（同規則37条以下）。また、IAEA安全基準には以前から存在していた品質管理⁷⁹の要請が原子炉等規制法の工事計画認可の要件に取り込まれ（同法43条の3の9第3項3号⁸⁰）、この内容にも即した「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日原子力委員会規則第8号）が制定されている。

このように、IAEA安全基準は国内法において、よりよい安全基準かどうかを判断するベンチマークとして機能している⁸¹。こうした利用法を支えているのは、IAEA安全基準が欧州諸国をはじめとする原子力発電先進国をも含むベストプラクティスの集積であるとの評価である⁸²。そこで、IAEA安全基準から逸脱した規則制定や解釈基準が採用される場合にはその理由を提示させるなどのソフトな手法をさしあたり用いて、国際的な基準と国内法規範との調整を図ることが考えられる。

（2）裁判所による国際基準の実現

IAEA安全基準の内容が国内立法や行政基準に反映されず、その理由が特に何も示されていない場合には、原子炉設置許可に対する取消訴訟や、周辺住民が提起する民事差止訴訟の中で、裁判所がIAEA安全基準の内容に依拠してその安全性を判断することも想定できる。IAEA安全基準を国際機構が定める法規範にとらえると、その国内裁判所における適用可能性は、公法抵触法の一事例と考えられる⁸³。あるいは、前述のように国内の耐震基準

⁷⁷ 班目春樹「状況に合った原子力安全規制制度のあり方を追求」原子力 eye56 巻7号（2010年）4-6（4）頁；谷口富裕「グローバル化に応じて自らのルネサンスを目指せ」エネルギーフォーラム 57 巻674号（2011年）28-31（30）頁。

⁷⁸ 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・前掲註16, 335頁；国会事故調・前掲註16, 561頁；福島原発事故独立検証委員会・前掲註16, 189頁；日本国政府「原子力の安全に関する条約 第2回特別会合 日本国国別報告」（2012年）28頁。

⁷⁹ IAEA Safety Standards for protecting people and the environment, The Management System for Facilities and Activities (Safety Requirements No. GS-R-3), 2006.

⁸⁰ 具体的には、「その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が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ものであること」との要件が定められている。

⁸¹ Makoto Saito, Internationale Gesetzgebung und japanisches Verwaltungsrecht am Beispiel des Atomrechts, in: Heinz-Dieter Assman u.a. (Hrsg.), Markt und Staat in einer globalisierten Wirtschaft, 2010, S.237-245 (242) はIAEA安全基準をソフトローと性格づける。

⁸² Anselm Schäfer, Die Module des Kerntechnischen Regelwerks, in: Matthias Schmidt-Preuß (Hrsg.), Deutscher Atomrechtstag 2008, 2009, S.133-152 (137).

⁸³ 公法抵触法につき参照、斎藤誠「グローバル化と行政法」磯部力他編『行政法の新構想 I 行政法の基礎理論』（有斐閣, 2011年）339-374（349-361）頁；原田大樹「国際的行政法の発展可能性」同

も性能規定化と民間規格への参照という形で多元化していると捉えれば、IAEA安全基準を民間規格と並ぶ一種の国際規格⁸⁴と捉え、性能規定における不確定概念の解釈の枠内でその内容を反映させる方が、解釈論としては穏当とも思われる⁸⁵。

V おわりに

原子力基本法には民主・公開・自治という3つの原則が規定されている。このうち民主の原則（同法2条）はもともと「外国に依存しない」という意味と考えられていた⁸⁶。しかし、公共部門が多層化する現状にあっては、その意味をもう少し考え直さなければならないのではないか。つまり、国際機構と国家と地方公共団体という多層的な構造のそれぞれに民主政の過程が存在しており、その相互関係を意識しなければならない。また、原子力には高度の技術性があるとすると、専門家への信頼と民主政との緊張関係をどのようにするかについても深く考える必要がある。さらに、原子力は将来世代への配慮が重要であり、それは通常の民主政の過程では衡量しがたい利益である、そこで原子力安全法においても、通常の民主政の過程には見られない特別な法技術が必要と考えられる。

本稿が取り上げた原子力発電所の耐震基準の多層化に見られる規範定立過程や規範の効力調整のしくみは、このような課題に法システムが対応しようとする一つの試みと言える。同様の動きは、環境法⁸⁷や国際金融市場規制法⁸⁸などにも観察できる。こうした行政法学の主要参照領域における政策実現過程のグローバル化の状況を丁寧に分析し、公法学の基礎理論の再構成を図る⁸⁹ことは、原子力安全法における新たな政策課題の発見や、政策手法の開発にも繋がるものと思われる。

『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂，2014年）95-113（100-104頁）[初出2012年]；横溝大「行政法と抵触法」自治研究89巻1号（2013年）128-141頁。

⁸⁴ 公法学から見た国際規格策定の問題点につき参照，原田大樹「多層化への理論的対応」同『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂，2014年）143-176（154-160頁）[初出2012年]。

⁸⁵ 原田・前掲註14，282-285頁。

⁸⁶ 川上幸一『原子力の政治経済学』（平凡社，1974年）267頁。

⁸⁷ 例えば，島村健「国際環境条約の国内実施——バーゼル条約の場合」新世代法政策学研究（北海道大学）9号（2010年）139-164頁；児矢野マリ「国際環境法における手続的義務の意義」新世代法政策学研究（北海道大学）20号（2013年）201-226頁。

⁸⁸ 原田大樹「多元的システムにおける本質性理論」同『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂，2014年）351-373頁[初出2011年]。

⁸⁹ 原田・前掲註57。

原子力安全に係る国際取決めと国内実施

—平成 22～24 年度エネルギー関係国際取決めの国内実施方式検討班報告書—

2014 年 8 月

発行 日本エネルギー法研究所
〒105-0001 東京都港区虎ノ門 4-1-20
田中山ビル 7 F
TEL 03-3434-7701 (代)
URL <http://www.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。
