

原子力安全をめぐる国内外の法的問題の諸相

— 2019～2020年度原子力の安全性に係る法的論点検討班報告書 —

2 0 2 4 年 7 月

日本エネルギー法研究所

は し が き

福島第一原子力発電所事故の反省を踏まえ、原子力利用の安全の確保を目的として、2012年に原子力規制委員会が設置されるとともに、原子炉等規制法が抜本的に改正された。これには、原子力発電所の安全性向上に対する一定の評価がある一方で、更なる安全性向上に資する制度設計や円滑な原子力行政の運用を求める意見もあり、原子力規制委員会の安全審査の長期化、安全審査と40年運転制限規定の関係に係る論点等が挙げられてきた。2023年にはGX 脱炭素電源法が公布され、原子力事業者が予見し難い事由（安全審査、仮処分命令等）による停止期間が延長期間から除かれることにより従来の60年を超えた運転が可能となる一方で、運転開始から30年を超えて運転する原子炉に対して10年以内毎に設備の劣化に関する技術的評価の実施が課されるなど、原子力安全の確保に向けた継続的な改善が進められているものの、原子力安全規制に係る論点は今なお多く残されている。

原子力発電所に係る訴訟に目を向けると、法律を専門とする裁判所が、理学・工学的知見を必要とする原子力発電所の安全性について裁くことに対する組織的・能力的な限界が課題として残されているなか、福井地方裁判所や大津地方裁判所における高浜発電所3、4号機運転差止仮処分決定等に見られるように、これまでの判決で準用されてきた伊方訴訟最高裁判決の枠組みとは一線を画す司法判断も出ており、裁判所の判断枠組みが多様化している。

本研究班では、理学・工学のほか心理学・組織論など他分野の知見との融合を図りながら、諸外国の制度との比較を踏まえて、原子力の安全性確保に関する規制制度に係る諸論点について研究することを目的とし、2019年度から2020年度にかけては、国内外の原子力安全規制の制度及び課題に関して考察したほか、原子力発電に関わるリスクについて調査・研究した。その成果をまとめたものが本報告書である。なお、本報告書の一部には、2021年4月以降の研究内容も含まれていることに留意いただきたい。

まず、第1章では、原子力の安全確保における人と組織の要素を検討するに当たり、最善知へのアプローチとしての諸学の知の融合という観点から、Grégory Rolina『Human and Organizational Factors in Nuclear Safety』を参照の上、ヒューマンファクターについて考察した。

第2章では、バックフィットに係る諸問題に対する考察を通して、法の内容が妥当していること（観念的に適用されること）と、法の内容が現実を実現されていること（実現性）の意味について検討した。

第3章では、地層処分事業に係るイギリスの「パートナーシップ型」合意形成モデルにおいて、正式な候補地選定に至るまでの制度の骨格とそれに基づく実践例を通じて得られた知見と浮上した課題について検討した。

第4章では、日本の原子炉等規制法のもとで、今後の原子力発電所の安全規制のあり方を

検討する上で、ドイツ原子力法上の拒否裁量とこれをめぐる議論を取り上げ、検討した。

第5章では、アメリカの虜理論(Capture Theory)について概観し、日本の原子力規制改革の成果と課題について検討した。

本報告書が原子力安全規制に関する実務と今後の研究に多少なりとも資することができれば幸いである。

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

2024年7月

交 告 尚 史

〔原子力の安全性に係る法的論点検討班主査
法政大学専門職大学院法務研究科教授〕

原子力の安全性に係る法的論点検討班 名簿

(2019年4月～2021年3月)

主査	交告尚史	法政大学専門職大学院法務研究科教授
研究委員	下山俊次	本研究所参与 (2020年5月まで)
	大貫裕之	中央大学法科大学院教授
	磯部哲	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
	友岡史仁	本研究所研究部長, 日本大学法学部教授
	高橋信行	國學院大學法学部教授 (2019年8月まで)
	川合敏樹	國學院大學法学部教授
	大橋真由美	成城大学法学部教授 (2020年8月まで)
	筑紫圭一	上智大学法学部准教授 (2020年4月から上智大学法学部教授)
	清水晶紀	福島大学准教授 (2020年11月から)
	オブザーバー	野村豊弘
豊永晋輔		本研究所部付, 原子力損害賠償・廃炉等支援機構 参与, 弁護士, ニューヨーク州弁護士
鈴木康仁		電気事業連合会立地環境部副部長 (2020年9月まで)
中川尚勇		電気事業連合会立地環境部副部長 (2019年12月まで)
浅岡幸実		電気事業連合会立地環境部副部長 (2020年10月から)
中村和弘		電気事業連合会立地環境部副長
鈴木孝寛		
研究員		羽鳥洋一
	高橋一正	日本エネルギー法研究所 (2019年6月まで)
	阿部桜子	日本エネルギー法研究所 (2019年7月から2019年12月まで)
	橋本侑磨	日本エネルギー法研究所 (2020年3月から)
	井熊良	日本エネルギー法研究所 (2020年10月まで)
	菱田欣矯	日本エネルギー法研究所 (2020年11月から)
	勢藤耕平	日本エネルギー法研究所 (2020年9月まで)
	井上元太	日本エネルギー法研究所 (2020年10月から)

井 上 大 樹	日本エネルギー法研究所 (2020年7月まで)
堀 雅 晃	日本エネルギー法研究所 (2020年1月まで)
林 洋 志	日本エネルギー法研究所 (2020年2月から)
森 実 慎 二	日本エネルギー法研究所 (2020年2月まで)
高 尾 宗士朗	日本エネルギー法研究所 (2020年3月から)
城 野 智 慧	日本エネルギー法研究所 (2020年7月まで)
上 野 佑 太	日本エネルギー法研究所 (2020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

<2019年度>

- 第1回研究会 2019年4月23日
「原子力における人的要因のリスク排除」
(一般社団法人原子力安全推進協会安全システム本部 氏田博士様)
- 第2回研究会 2019年7月9日
「我が国の原子力発電所運転期間延長手続きとその課題」
(一般財団法人日本エネルギー経済研究所戦略研究ユニット 柴田智文様)
- 第3回研究会 2019年8月28日
「原子力のリスクについて 原子力安全と民事差止め」
(原子力損害賠償・廃炉等支援機構参与 豊永晋輔弁護士)
- 第4回研究会 2019年9月20日
「アメリカの原子力安全規制と裁量審査—不確実性の問題を中心に」
(筑紫研究委員)
- 第5回研究会 2019年10月29日
「原子力発電所の高経年化対応に関する国内外の動向」
(一般財団法人電力中央研究所材料科学研究所副研究参事 新井拓様)
- 第6回研究会 2019年12月6日
「原子力安全における人と組織の要素—フランスの研究書の紹介—」
(交告主査)
- 第7回研究会 2020年1月23日
「原子力災害対策の法的課題」
(友岡研究委員)
- 第8回研究会 2020年2月28日
「原発事故と地方自治—2019年3月地方制度調査会福島県視察をきっかけとして」
(大橋研究委員)

<2020年度>

- 第9回研究会 2020年6月26日
「確率論的リスク評価—基本となる考え方—」
(一般財団法人電力中央研究所原子力リスク研究センター 吉田智朗様)
- 第10回研究会 2020年7月21日
「トランスサイエンスな決定」
(大貫研究委員)
- 第11回研究会 2020年8月28日
「拒否裁量について」
(川合研究委員)
- 第12回研究会 2020年9月25日
「原子力規制と規制の虜」
(筑紫研究委員)
- 第13回研究会 2020年11月13日
「続・原子力安全における人と組織の要素—フランスの研究書の紹介—」
(交告主査)
- 第14回研究会 2020年12月22日
「日本学術会議提言『原子力安全規制の課題とあるべき姿』を読む+α」
(磯部研究委員)
- 第15回研究会 2021年1月19日
「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分地選定に係るパートナーシップ型合意形成モデルについて」
(山形大学人文社会科学部准教授 和泉田保一先生, 友岡研究委員)
- 第16回研究会 2021年2月25日
「台湾の原子力法制について」
(立勤国際法律事務所 林美鳳様)

第17回研究会 2021年3月18日

「原子力専門裁判所設置の可能性」

(学習院大学法学部教授 佐瀬裕史先生)

※肩書きは、特に示さない限り、研究会当時のものである。

なお、本報告書の執筆は、以下のとおり分担して行った。

第1章 続・原子力安全における人と組織の要素—フランスの研究書の紹介—
交告 尚史 主査

第2章 バックフィット覚書—原子力規制庁「バックフィットの検討プロセス」（令和4年
11月30日）を素材として
大貫 裕之 研究委員

第3章 イギリス地層処分事業における「パートナーシップ型」合意形成モデルの実践と課題
友岡 史仁 研究委員

第4章 拒否裁量について
川合 敏樹 研究委員

第5章 原子力規制と規制の虜—原子力規制委員会の設置と2020年までの活動に着目して—
筑紫 圭一 研究委員

目 次

第1章 続・原子力安全における人と組織の要素—フランスの研究書の紹介—	交告 尚史	1
I はじめに.....		3
II 関心の所在.....		3
III 本書の構成.....		5
IV 導入の内容.....		6
1. IRSNにおけるヒューマンファクターの研究体制.....		6
2. 研究方法としての「参入リサーチ」(intervention research).....		6
3. 専門家の役割—オリヴィエ・ルクレールの思想—.....		6
4. 虜理論について.....		7
V 第1章の内容.....		7
1. グランドゼコール—信頼の礎—.....		7
2. 原子力安全・防護センター(IPSN)の創設.....		7
3. 原子力安全のトライアングルとTMI事故の影響.....		8
VI 第2章の内容.....		8
1. 原子力安全確保の体制の再編.....		8
2. ヒューマンファクターに関する研究体制の強化.....		9
VII 第3章の内容.....		9
VIII 第4章の内容.....		10
IX 第1部の結論.....		10
X 第5章の内容.....		11
1. EDFの原子力発電所における管理方針の評価.....		11
2. インタビューおよび観察の成果 — 著者によるまとめ —.....		11
3. 著者の感想.....		12
XI おわりに.....		12
1. 筆者の感想.....		12

2. SHELモデルとm-SHELモデル	13
3. 保安規定への反映の可能性	13
4. 電力会社のヒューマンファクター研究室の役割	14
5. なぜ工学なのか	14
第2章 バックフィット覚書—原子力規制庁「バックフィットの検討プロセス」 (令和4年11月30日)を素材として	大貫 裕之 15
I はじめに一問題提起	17
II バックフィットの現れ方	18
1. 法令が変更される場合	18
2. 法令は変更されないが内規が変更される場合	21
3. 法令も内規も変更されない場合	23
4. 以下の検討における基本的な視点 規範として適用されているものについてどう実効性を確保していくか	24
III 現実に行われたバックフィット事例の検討を通じたバックフィットの実相及び 「バックフィットとして適用する」ための手法に関する検討	25
III むすび	40
第3章 イギリス地層処分事業における「パートナーシップ型」合意形成モデルの実践と課題	友岡 史仁 43
I はじめに	45
II 「パートナーシップ型」合意形成モデルの変遷——2008年白書から2018年改訂文書へ	46
1. 2008年白書から2014年白書まで	46
2. 2014年白書と2018年改訂文書の関係	47
III 候補地選定手続の現況と課題——2018年改訂文書の詳細スキーム	48
1. 詳細スキームの概要	48
2. スキームの評価	51
IV 土地利用法制との関係——2008年計画法を中心に	54
1. 大規模施設立地手続の仕組み（概要）	54

2. 地層処分事業との関係	55
3. 合意形成手続と2008年計画法	56
V おわりに	58
第4章 拒否裁量について	川合 敏樹 59
I 問題関心	61
II 原子炉設置・変更許可手続きについて	61
1. 原子炉設置・変更許可の申請と申請書記載事項	62
2. 段階的安全規制	62
3. 基本設計・詳細設計峻別論の変化?	63
4. 段階的安全規制と原子炉の停止・廃止	64
5. 小括	64
III 拒否裁量について	65
1. 拒否裁量の意義	65
2. 拒否裁量をめぐる状況	66
3. 拒否裁量の正当化について	71
4. 拒否裁量が問題となりうるケース	73
IV おわりに	74
第5章 原子力規制と規制の虜—原子力規制委員会の設置と2020年までの活動に着目して—	筑紫 圭一 75
I はじめに	77
II 虜理論の展開	77
III 虜の種類と防止策	79
1. 種類	79
2. 防止策	80
IV 日本の原子力規制改革の成果と課題—若干の検討—	80
1. 原子力規制委員会の設立とその理念	80
2. 原子力規制委員会設置法の関連規定（主なもの）	84

3. 原子力規制委員会の課題と考えられる対応策	87
4. 総合的な評価	89
5. まとめと若干の考察	90

第 1 章

続・原子力安全における人と組織の要素

—フランスの研究書の紹介—

法政大学専門職大学院法務研究科教授
交告 尚史

I はじめに

本稿は、2019～2020年度第6回研究会（2019年12月6日開催）と第13回研究会（2020年11月13日開催）で筆者（以下「筆者」は交告を指す）が行った報告の内容をまとめたものである。これら二度の機会を使って、下記の書物（以下「本書」は下記の本を指す）の一部（第5章まで）を紹介した。

Grégory Rolina, *Human and Organizational Factors in Nuclear Safety*, 2013 Taylor & Francis Group, London, UK

これは、元々フランス人の著者（以下「著者」は上記の本を書いたRolinaを指す。ロリーナとカタカナ表記する）がフランス語で書いたもので、書名は下記のとおりである。

Grégory Rolina, *Sûreté nucléaire et facteurs humains, La fabrique française de l'expertise*, 2009 Transvalor-Presses des Mines, Paris, France.

上掲の英語版には特に訳者名は記されていないので、著者自ら英語で書き下ろしたものとされる。筆者は、その書名を「原子力安全における人と組織の要素」と訳した。

著者紹介によれば、ロリーナは、原子力安全国際コンサルタントとして、幾つかの原子力規制機関および運転員と国際的な共同研究を行ってきた。最近では、IAEA（国際原子力機関）の専門家として、安全文化プロジェクトを実施した。目下（著書刊行当時）フランスのパリ国立高等鉱業学校の科学管理センターで研究している。

本書には、放射線防護・原子力安全研究所(Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire : IRSN)の長であるジャック・ルプサールの推薦の辞が付されている。フランス語版の方では、IRSNの専門家、ASNの検査官および事業者(EDF, CEA, Areva)の間での技術的対話に注目した作品であることが指摘されている（それが英語版にも掲載されている）。この技術的対話への言及は英語版の方にも見られるが、こちらには「原子力リスク管理のフランスメソッドの文化的特性を明らかにしている」との記述が加わっている。英語版の読者に対してフランスの文化的特性を踏まえた読解を求めているのであろう。

なお、ここに登場するIRSN以外の組織名であるが、一般に、ASN(Autorité de sûreté nucléaire)は原子力安全局ないし原子力安全機関、EDF(Électricité de France)はフランス電力株式会社、またCEA(Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives)はフランス原子力・代替エネルギー庁というように訳されることが多い、しかし、ここでは略称をそのまま用いることにする。Arevaは一般にアレバ社と表記される。

II 関心の所在

原子力発電所の安全確保に関する筆者の関心は、①人と機械の関係、②人と人との関係および③人と組織の関係にある。①については、マン・マシン・インターフェイスの問題に興味をもって取り組んだ。現在は、②と③に重心が移っている。その流れを示したいので、

前々回（2017年4月26日）と前回（2018年4月23日）の報告を振り返ってみる¹。まず前々回であるが、以下の三つの視点を提示した。

①これまで原子炉設置許可の3号要件と4号要件の関係をどのように説明していたか。

②設置許可でシビアアクシデント対策を見るということは、4号の「災害の防止上支障がない」に関して、工学上の「基本設計」の範囲を拡張するという側面と、3号の技術的能力を重大事故に対応する能力に格上げして審査するという側面があると理解してよいか。

③純粹に「設計」の問題は4号に、そして人間の行動に関わる問題は3号に割り振るという整理はできないか²。そのような整理ができれば、「基本的設計方針」という概念は切り捨てることができるかもしれない。もしそれが不可能で、やはり「基本設計及び基本的設計方針」でなければならないとすると、その内包は従来の「基本設計及び基本的設計方針」とどう違うのか。つまり、シビアアクシデント対策の要素が加わった結果として、「基本設計及び基本的設計方針」の概念はどう変化したのか。

続いて前回報告では、次のような問題意識を披露した。

①強力で持続可能な組織を作るにはどうすればよいか。法律論としては3号要件と4号要件の仕分けの問題に関係すると思われるが、まだ法律論にはなっていない。そうかと言って他の専門知識に裏打ちされているわけでもなく、全くの素人談義にとどまる。しかし、それが必要だというのが筆者の認識である。

②AIの導入と人間の能力との関係をどう捉えるか。今後社会生活の各所にAIが導入されると思われるが、原子力発電所においては、どこでどのように利用されるのか。安全確保の観点から見た場合に、どのような長所が認められるのか。懸念される点はないのか。

以上の流れを見ると、筆者は3号要件と4号要件（現在は5号要件を含めなければならない）の切り分けという視点を示すことによって、なんとか法律論の枠内にとどまろうとしている。しかし、最近では法律論への執着は薄れ、原子力発電所の安全確保という観点から人と組織の要素について考察するにはどのような知識が必要かというように、素朴に問いかけるようになった。そこで試しにと思って手に取ったのがロリーナの書物である。

¹ 交告尚史「原子力発電所の安全確保における人と組織の要素」日本エネルギー法研究所編『原子力安全をめぐる制度改革と訴訟—2017～2018年度原子力安全に関する法制度検討班報告書—(JELI R-No.151)』（日本エネルギー法研究所、2022年）1-17頁。この論文の「Ⅱ シビアアクシデントと設置許可」が「前々回報告」に、「Ⅲ 原子力安全規制と人・機械・組織」が「前回報告」に相当する。

² 松本充郎「原発訴訟からみた電源多様化の展望」友岡史仁、武田邦宣編『エネルギー産業の法・政策・実務』（弘文堂、2019年）288頁を参照。

Ⅲ 本書の構成

まず、本書の構成を示す。

導入

第1部 技術的対話とヒューマンファクター：歴史的視座

第1章 技術的対話の制度におけるヒューマンファクターの発現

第2章 評価過程へのヒューマンファクターの取り込み

第1部の結論 ヒューマンファクターの評価に対する歴史的および制度的影響

第2部 評価工房

1. 選択

2. 追跡

3. 説明

第3章 ミノトール(Minotaure)の安全性審査への寄与

1. 範囲確定の段階(2004年2月から2005年3月まで)

2. 審査の段階(2005年3月から同年7月まで)

3. 草稿作成の段階(2005年7月から同年12月まで)

4. 伝達の段階(2005年12月から2006年3月まで)

5. 暫定的要約

第4章 アルテミス事故の分析

1. 範囲確定の段階(2005年10月から同年11月まで)

2. 審査の段階(2005年11月から2006年1月まで)

3. 草稿作成の段階(2006年2月から同年3月まで)

4. 伝達の段階(2006年3月から同年8月まで)

5. 暫定的要約

第5章 原子力発電所における運転員の技術の管理

第2部の結論：評価工房のそれぞれの側面

第3部 評価の有効性

第6章 説得してやらせる(persuade)か、納得のうでやらせる(convince)か：評価の
修辞面での有効性と認知面での有効性

第7章 評価の運用面での有効性—技術的対話の強みを会得する

第3部の結論：様々な有効性の諸要素の調和を回復する

全体の結論

あとがき

IV 導入の内容

1. IRSNにおけるヒューマンファクターの研究体制

IRSNの原子炉安全部門にヒューマンファクター研究部(SEFH)があり、多数の専門家が集まって研究している。

2. 研究方法としての「参入リサーチ」(intervention research)

著者はIRSN内部の研究者ではないが、IRSNの専門家とともに事業者の施設に入って、リサーチする。リサーチの方法は単なるインタビューではなく、質問、対話および議論である。著者がこのリサーチ手法を採ることは、著者の基本思想（異質な専門家による対話の重視）と平仄が合う。

3. 専門家の役割—オリヴィエ・ルクレールの思想—

著者はオリヴィエ・ルクレール(Olivier Leclerc)という法学者に共感しているように見える。ルクレールは、「専門家は法的評価はしない」、「専門家の知は専門家自身を超越する」という考え方を批判する。

まず、前者つまり「専門家は法的評価はしない」という考え方に対する批判について検討しよう。裁判官の法適用は、事実を法に当てはめることによって行われる。このように語る時、事実と法とが区分される。そのうち科学の専門家が関与できるのは事実の方だけである。法はもっぱら裁判官が語る。これが伝統的な説明である。しかし、ルクレールはそれに与しない。現実には、法が科学における事実の輪郭を描く³。つまり、専門家が所持する知の全てが裁判官の判決行為と結びつくわけではなく、あらかじめ法が事実の世界に構図を描き、そこに収まる事実が法廷に届いたときに、裁判官の知が充実するのである。そうすると、「専門家は法的評価はしない」という命題は支持できない。専門家は、科学に関する裁判官の認識を明瞭にするために、科学の知を法廷に届けようとしているのである。

第二の命題（「専門家の知は専門家自身を超越する」）の意味は現在の筆者には明らかではないが、おそらく専門家の知を法廷に届ける手続と関係している。すなわち、鑑定である。フランスでは、裁判官が事前に専門家を指名する。法廷によって信任された専門家のリストが「フランス法における専門家選別のキーツール」になる。そうすると、結局はどの専門家の知が裁判所に到達するか、そしてそのうちのどれを裁判所が採用するかが決め手となる。しかし、少数の専門家しか支持していない知も無益ではない。学界において対話を繰り返すことによって、真の知への接近が可能になる。著者は、そこに自分の技術的対話の思想と親和するものを感じ取っているであろう。

³ Olivier Leclerc, LE JUGE ET L'EXPERT CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DES RAPPORTS ENTRE LE DROIT ET LA SCIENCE, L.G.D.J., Paris, 2005, p.195.

4. 虜理論について

著者は、ヒューマンファクターについてはアウトプットを計測できないので、評価のあるべき姿としては、専門家の議論を積み重ねることが大切だと考えている。その際、アメリカ行政法（行政学）でいう虜理論(capture theory)⁴に囚われすぎるのはよくないと考えているように見える。虜理論とは、規制者が規制活動をしているうちに、被規制者の「産業精神」に染まって虜になってしまうことをいう。

フランスの原子力はもともと官営の面があるので、アメリカからは「フランス料理」と揶揄される⁵が、異質な専門家同士が議論を積み重ねることで、評価の質が高まればよいというのが著者の基本思想である。

V 第1章の内容

1. グランドゼコール—信頼の礎—

フランスの原子力の分野では、専門家、事業者、専門家、検査官、いずれの立場の者もたいていはグランドゼコール(les grandes écoles)の出身者だという。グランドゼコールはフランス独特のエリート主義に立つ高等教育機関であり、フランス行政法を学ぶ者には国立行政学院(ENA)の名が思い浮かぶ。理科系では、理工科学校（エコールポリテクニク）が有名である。

原子力という一つの分野をグランドゼコール特にエコールポリテクニクの出身者が占めるということになると、そこは馴れ合いの世界に墮するのではないかという危惧が生じる。しかし、反面で、信頼の基盤ともなり得る。たとえば被規制者から見た場合、検査官の能力に信頼を置くことができる。グランドゼコールで原子力発電所の運転に関する技術を教えているかどうかは調べてみなければならないが、仮に教えていないとしても、そこでの教育の程度が高ければ、同朋の知的能力に対する信頼は醸成されるであろう。著者は、専門性の確保の見地から専門家同士の対話を重視しているので、上記の事情を肯定的に捉えているのではないと思われる。

2. 原子力安全・防護センター(IPSN)の創設

フランスの原子力安全は、当初はもっぱらCEAの解析担当者によって担われていたが、

⁴ 虜理論については、正木宏長『行政法と官僚制—行政法と専門性、そして行政法学と隣接諸学問—』（成文堂、2013年）57頁以下を参照。

⁵ 「フランス料理」がどういうことを意味するのか定かではないが、官営であれば規制者と被規制者が同類になるので、そのことを印象付けるために、色々な素材を混ぜ合わせて調理するフランス料理を引き合いに出したのであろう。アメリカ側から見れば、規制者が虜になるのを防ぐためには、被規制者との間にある程度の距離をとるべきであり、混ぜ合わせることは禁物である。

1967年にはEDFが引き継ぎ、各施設について特別委員会が作成した安全性に関する報告書を受け取るという形をとるようになった。この特別委員会は、CEA、EDFの専門家と産業省の代表者から構成されていた。それが1973年には助言委員会となった。他方で、1976年にCEAに置かれていた原子力安全部門が原子力防護安全研究所 (Institut de protection et de sûreté nucléaire : IPSN) に改組された。したがって、1976年以降は、CEAの安全部門の専門家とIPSNの専門家とが産業省になされた申請を審査し、その判断を助言委員会の会合に提示する体制であったと考えられる。

3. 原子力安全のトライアングルとTMI事故の影響

以上をまとめると、原子力安全確保は、規制機関、国有の事業主体(EDF、CEA、Cogema)およびCEA内の評価センターであるIPSNのトライアングルによって担われていたと言える。上記の規制機関は、後述の組織再編に至るまでは、原子力施設安全中央部⁶(Service central de sûreté des installations nucléaires : SCSIN)であった。

原子力安全に係るヒューマンファクターについて見ると、TMI(Three Mile Island)事故後、IPSNにヒューマンファクター実験室が設けられた。当初、実験室長はEDFおよびCEAとの協働を希望したが、EDFはこれを拒み、1982年に内部にヒューマンファクターの研究拠点を設けた。IPSNは、翌年にヒューマンファクター解析実験室を開設し、ヒューマンファクターの研究は二極化(EDFとIPSN)した。しかし、両者は、共同研究を数多く実施している。

VI 第2章の内容

1. 原子力安全確保の体制の再編

フランスの原子力安全確保の体制は、1990年代に入って再編された。その背景には、1986年のチェルノブイリ原発事故がある。1973年に創設された上記のSCSINが1991年に原子力施設安全局⁷(DSIN)となり、さらに2002年には原子力安全・放射線防護総局⁸(DGSNR)となった。これは行政機関の地位を有しない⁹にもかかわらず、10年以上にわたってフランス原子

⁶ この訳語は、木村謙仁、木村浩「原子力政策変化の過程にみる、フランス議会内組織の役割」日本原子力学会和文論文誌17巻2号(2018年)42-56頁、

https://www.jstage.jst.go.jp/article/taesj/17/2/17_J17.011/_pdf/-char/ja (最終閲覧日:2023年12月6日)。直接の該当箇所は、47頁である。なお、筆者はインターネット版を参照した。

⁷ この訳語も木村謙仁、木村浩・前掲注(6)に拠っている。該当箇所は48頁。

⁸ この訳語は木村謙仁、木村浩・前掲注(6)のDSINの訳に倣って筆者が採用したもの。

⁹ DGSNRはDirection générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotectionの略称である。2002年2月22日のデクレ第255号によって設置された。このデクレの2条は、前身である1993年12月1日のデクレの17条を次のように改めるとして、「DGSNRは、原子力安全に関する政府の政策を準備し、提案し、実行する…」と定めている。したがって、DGSNRが行政機関の地位を有しないというのは、その名称と役割からみて、これは一種の政府支援機関であり、権力機関(autorité administrative)には当たらないという趣旨であろうと思われる。

力安全機関(ASN)と呼ばれた¹⁰。

2. ヒューマンファクターに関する研究体制の強化

ヒューマンファクター実験室がヒューマンファクター研究課(SEFH)に格上げされた。そして、ヒューマンファクターの評価体制において集团的要素の必要性が認識されるようになった。SEFHでは、人間工学者や心理学者が働いている。彼らは当然自分たちの学問領域における専門知識を有していなければならない。しかし、原子力安全評価書の作成に必要なスキルに習熟することも求められる。それは、すなわち技術畑の専門家、事業者およびASNの代表者と折衝できるということである。

VII 第3章の内容

この章は、2004年2月から2005年7月にかけてミノートル原子炉で実施された安全性評価に著者が参入して行ったリサーチの記録である。ミノートル原子炉は、ナトリウム冷却高速炉に用いられる中性子特性を決定するために使用される炉である。

ASNに結成された評価チームのメンバーは11名で、ヒューマンファクターの専門家（ロリーナではない）が1名（8年の実績あり）含まれていた。ミノートル炉でヒューマンファクターの評価が行われるのは初めてであった。

評価作業は、①評価の射程を決める段階（2004年2月から2005年3月）と、②評価の段階（2005年3月から2005年7月）に分かれる。ヒューマンファクターの専門家は、①の段階で、ミノートル炉では人間の手による操作が安全性を支えており、特に操作員が燃料棒の組立て中に核分裂性物質を取り扱う過程で重大なリスクが生じると判断した。それで操作員との個別的なインタビューを希望したが、事業者は拒否した。著者は、ここで調査者の交渉能力によって評価の質に差が出ることを指摘している。

②の段階で、技術ミーティングがオンラインで開催された。出席者は、コーディネーター、IRSNのヒューマンファクターの専門家（評価チームのメンバーであるヒューマンファクター専門家であろう）、当該施設の代表者4名およびCEAのヒューマンファクター専門家である。このことから、このミーティングはヒューマンファクター専門家と事業者の対話の場であったと見ることができる。チームのメンバーであるヒューマンファクター専門家は、ここでの対話により、経験をフィードバックする仕組みが定型化されていないとの認識を持つに至った。

¹⁰ 現在のASNは、原子力分野における透明と安全に関する2006年6月13日によって創設された原子力安全委員会(Autorité de sûreté nucléaire)であり、独立行政機関の位置付けである。ASNのウェブサイト参照、<https://www.asn.fr/>（最終閲覧日：2023年12月6日）。

VIII 第4章の内容

本章では、アルテミスと呼ばれる研究開発施設で2005年に発生した事故の分析が行われる。その事故は、次のようなものである。

当日は、キャビネット2を溶剤で洗浄することになっていた。溶剤は、グローブボックスのなかに格納されている。作業員は、マニピュレータを使って、それをまずキャビネット1に運び込んだ。続いて、次のラインと連結して隣のキャビネット2に移し込んだ。そして、洗浄を行った。洗浄後は、使用した溶剤をキャビネット2のなかにあるタンクに移して保管することになっている。そのための回路も設定してあった。ところが、その時はその作業をせず、一週間ほど放置した。それでも、洗浄を終えた後、使用済みのラインを直ぐに片付けておけばよかったのであるが、作業員はそれもしなかった。そして一週間後、いよいよ溶剤をキャビネット2のタンクに移そうとした際に、担当の作業員が放置してあった方のラインを繋いでしまった。そうすると、溶剤がキャビネット1に移動するが、そこは放射線対応になっていないので、警告音が鳴り響いた。

この事故の原因について、様々な分野の専門家がそれぞれ自分の専門に引き付けて様々なことを語る。一つには、ライン接続のソケットにどのラインと接続するかを示すラベルが貼ってあるが、このラベルがマニピュレータを操作する人から見えにくい位置に貼ってあったという事実が指摘されている。他方で、照明の位置が悪くてラベルが読めない状態にあったという見解もある。これらは、マン・マシーン・インターフェイスの見地から捉えることができる。と筆者は考える。

もう一つの重要な要素として、使用済みのラインを先に片付けておかなかった点が挙げられよう。当日片付けることができない事情があったとしても、次に操作する予定となっている人物にライン接続を間違えないよう注意を喚起しておかなければならなかったのである。

これらの見解は、いずれが正しくいずれが誤りというものではない。それぞれの論者が自分の専門分野に引き付けた主張を展開しているのである。そこで大切なのは、全員で討論をするとともに、その展開をまとめていくことである。これが参入リサーチという著者の研究手法に繋がる。

IX 第1部の結論

ヒューマンファクターの評価にとっては、ステークホルダー（IRSNのスペシャリスト専門家、ジェネラリスト専門家、ASNの代表者および事業者）を調整することが肝要である。その結果、この評価を産み出す手続は、裁判モデル（大命題、小命題、結論）を離れて、手続的モデルに近づくことになろう。それはつまり、仮定を設定し、それを経験的データで検証するという手続である。

X 第5章の内容

1. EDFの原子力発電所における管理方針の評価

第5章では、EDFの原子力発電所で行われた一連の管理方針の評価について論述されている。この施設での評価には、ミノートル、アルテミスの場合と比べて、幾つか違いがある。

①今回は発電所であり、研究施設ないし開発施設ではない。②今回の評価は諸施設の全体を対象にしており、一施設にとどまるものではない。③IRSNの専門家は、一施設の運転に大きく関わることは予定されていなかったが、彼ら自身がEDFの中央サービスで働く専門家であった。④評価はヒューマンファクターの専門家によってなされた。彼らは、一般技師（ジェネラリストとしての専門家）の貢献を信じていればよいとされたわけではなく、助言委員会のメンバーたちに報告書を提出しなければならなかった。

著者は、技術面でのスキルと非技術的スキルとの対比という観点を見出している。また、全国的な(national)スキルとローカルなスキルという区別を打ち出している。そのことと関係するものと思われるが、フレームワークは全国レベルで作られ、現実世界とは何の接点もない。著者によれば、スキルを発見する局面とスキルを評価する局面は、分ち難く結びついている。スキルを発見する局面では、どんなスキルを欲しているかについて、作業員にも発言権を与えるべきだと説く。

クリアランス¹¹(clearance)に関して、著者は、事実面と法的側面の双方から研究を進める必要があるという。アメリカでは、NRC(Nuclear Regulatory Commission)がライセンスを与えている。他方、EDFは、「われわれはライセンスシステムよりスキルマネジメントの方がよいと常に考えてきた」と言っている。しかし、著者によれば、EDFの原子炉運転員スキルマネジメントは、ヒューマンファクターの専門家に昔からよく知られ、かつ議論されてきた問題、すなわち訓練の問題の延長であった。

2. インタビューおよび観察の成果 —著者によるまとめ—

集められたデータは二種類に分類できる。

①スキルマネジメントの手段および手続の欠陥

- ・非技術的なスキルを獲得する手法が定型化されていない。(テスト技術員)
- ・お決まりの訓練活動について過去に遡って調べることができない。(制御員)
- ・スキルの特定および評価のためのツールがない。(機械操作監督者)

全体として、スキルの一覧表が統一されておらず、合理性を欠く。

②スキルマネジメントの過程の問題

¹¹ 放射性濃度がきわめて低い解体撤去物の再利用または処分のことをいうものと考えられる。

- ・クリアランスを発出または更新する方法
- ・過度の義務的訓練について、スタッフがその必要性をうまく説明できない。
- ・モニタリングが難しい。スキル評価手法の実施が難しい。

最後までもめたのは、訓練コースのキャンセルであった。3年間分の分析が求められていたのに、EDFが1年間に変えさせた。

3. 著者の感想

評価の手續は計画されていて、キックオフ会議、内部協議、対象範囲の確定、サイトへのフィードバック、中央サービスへのフィードバック、中間会議、プレ準備会議、準備会議、助言会議、レポートの校正、検証という多くの会議が予定通り実施された。しかし、透明性と独立性が全く確保されていない。助言委員会にEDFの幹部が入っている。助言委員会に出席したEDF代表者は、常設助言グループの意見のドラフティングに参加していた¹²。

コントロール（統制）には二種類ある。一つは結果ベースのコントロールである。過去の事故を参照して正当性が立証される。もう一つは手續ベースのコントロールである。標準プロセスの使用によって正当性が証明される。ヒューマンファクターの専門家は、手續ベースのコントロール手法を用いることで、EDFのスキルマネジメントの「欠陥」を同定することができる。

XI おわりに

1. 筆者の感想

著者は、本書で披露したような参入リサーチの成果を、リーズン(J.Reason)らによる研究成果と重ね合わせようとしている。リーズンは、チェルノブイリ事故などの大規模事故を心理学的見地から研究してきた人物である¹³。著者がリーズンの見解をどのように評価しているのか見定めることはできていないが、事故・事象から原因を辿る因果アプローチだけではヒューマンファクター対策の評価モデルとして不十分であり、ヒューマンファクターの専門家を加えたチームによって作成されたような参照モデル(reference model)を併用することが必要だと説いているように見える。参照モデルとは、たとえばスキルマネジメントの過程について言えば、「技術的スキルと非技術的スキルについて良いマネジメントがなされていること（質、一貫性、諸システムの包絡）」というような「参照点」を示すことである。事故・事象から原因を辿るという思考には一本の線が見えるが、参照モデルの参照点を探す作業は、

¹² グランドゼコールを背景とする信頼が形成されているとしても、やはり仕組みの運用の公正性は求められるということであろう。

¹³ 筆者はリーズンの著作を読んでいないので、どのような研究であるのか自分で評価することはできない。ロリーナの書物を読んだ上での筆者の理解である。

結局は、良質な知の持ち主による討議に依拠することになるものと思われる。

筆者は、本書を読むことで、知の融合の観点から、人間工学の重要性に気づいた。しかし、本書では民俗誌学（文化人類学）的な研究の重要性も説かれている。筆者も日本人の精神特性を踏まえた組織論を展開する必要があると考えているので、本書の指摘は参考になる。

2. SHELモデルとm-SHELモデル

筆者は、ロリーナの書物を理解するために、関連すると思われる学問の入門書を一冊読んでみた。そして、そこで説明されているSHELモデル¹⁴に関心を覚えた。それぞれのアルファベットが意味するところを以下に示す。

S：ソフトウェア(software)。作業手順や作業指示の内容、それが書いてある手順書や作業指示書、作業指示の出し方、教育訓練の方式など、ソフトに関わる要素。

H：ハードウェア(hardware)。作業に使われる道具、機器、設備など、ハード的な要素。

E：環境(environment)。照明や騒音、温度や湿度、作業空間の広さなどの、作業環境に関わる要素。

L：周りの人たち(liveware)。その人に指示、命令をする上司や、作業を一緒に行う同僚など、人的な要素。

他方、m-SHELモデルのmはmanagementのことである。S、H、E、Lという要素は、時の経過のなかでそれぞれ変化するので、各要素がそれに順応しているのではなければならない¹⁵。そこで、常に全体を見渡す役回りが必要になる。それがmanagementであり、具体的には、職長、係長、課長、部長または社長など、現場を管理する権限のある人だという。そうすると、それら複数の権限者間のコミュニケーションと、権限者グループと作業員集団とのコミュニケーションの確保が、このモデルを採用する場合の最重要課題になるものと思われる。

S、H、E、LのうちのEは、法学者がマン・マシン・インターフェイスの問題として認識してきたもののように見える。照明に関しては、照明学会という学会があることを知った。照明学という学問分野があるのか。それはいかなる学問なのか。人間工学と結びつくのか。アルテミス事故でも、照明に問題があったという指摘があり、重要な研究領域になっていると推測される。

3. 保安規定への反映の可能性

S、H、E、Lおよびmを巡る学問成果は保安規定に反映されるのであろうか。この点に関わって、令和2年7月16日付けの東京電力ホールディングス株式会社の資料「原子力規制における検査制度の見直しに伴う原子炉施設保安規定認可申請について」は検討に値するように

¹⁴ 小松原明哲『ヒューマンエラー（第3版）』（丸善出版、2019年）17-21頁。

¹⁵ 坂井秀夫「東京電力における安全教育、技術継承」安全工学47巻6号（2008年）422頁。

思われる。柏崎刈羽原子力発電所の保安規定が先ごろ認可された¹⁶が、その内容は上記の資料を受けたものであろうか。筆者の関心は、SHELモデルあるいはそれに関わりのあるヒューマンファクター工学の知見が反映されたかどうかにある。

4. 電力会社のヒューマンファクター研究室の役割

東京電力ホールディングス株式会社には、技術開発研究所ヒューマンファクターグループという組織がある。また、関西電力株式会社は、原子力安全システム研究所と連携があるように見える。これらの研究組織が果たしている役割を調べる必要がある。

5. なぜ工学なのか

前回報告の「はじめに」で述べたように、筆者はこのところ諸所で最善知探究義務を語ってきたが、最善知とは何か、そのようなものを観念できるのかという問いを投げかけられることがあった。そのように問う者は、最善知と探究義務とを切り離し、最善知が存在して初めてその探究が可能になると考えているのであろう。しかし、最善知を認識できるかどうかはともかく、最善知を求めて必死に努力する義務を想定することは可能である。そして、それは法的義務として観念できると考える。

もともと、最善知を求めて必死に努力するとはどういうことかと考え始めると、とたんに法律の世界とは別の世界に迷い込んでしまう。ゆえに、法学者がその点について何かを語っても、所詮は素人談義の域を出ない。そうかと言って、法律論以外の知見に対して頼りしってしまうのも空しい。そこで目下取り組んでいるのが知の融合論である。知の融合とは、一つの研究対象に対して諸学の知を結集することである。

知を融合させるためには、やはり核となる学問が必要だと思う。原子炉施設の耐震設計の場合でも、耐震工学のみに依拠してきたことに見直しの余地があるわけで、耐震工学を放逐することは無謀である。耐震工学を中核としつつ、必要な専門知を他の諸学から取り込むという形が自然であろう。原子力発電所の安全に関して、人と組織の要素を検討する上では、果たしていかなる学問が核になるのであろうか。それを目下思索しているところであるが、ヒューマンファクター工学や人間工学と称する学問が浮上してきた。しかし、それはなぜ工学と呼ばれるのか。筆者にとっては、それが疑問である。

¹⁶ 日本経済新聞2020年10月31日記事。

第 2 章

バックフィット覚書－原子力規制庁「バックフィットの検討
プロセス」（令和4年11月30日）を素材として

中央大学法科大学院教授
大貫 裕之

I はじめに一問題提起

本稿は、原子力規制庁「バックフィットの検討プロセス」（令和4年11月30日）を素材として、バックフィットに関係する諸問題について多少の考察をすることを通して、法の内容が妥当していることと（観念的に適用されることと）、法の内容が現実に実現されていること（実効性）の意味を検討することを主たる目的としている。

原子力規制庁「バックフィットの検討プロセス」によれば、バックフィットは次のようになる¹。

「バックフィット」とは、新知見に対応する手段の一つであり、法令及び規制基準（以下「法令等」という。）の改正等により新知見を規制に反映し、その新たな規制を既存の原子力施設（以下単に「施設」という。）に適用することをいう。これまでの事例を大別すれば、法令等を改正し、改正後の法令等を既存の施設に適用するもの（法令等改正型）と、新知見による法令等の改正は必要ないものの、法令等の解釈・適用に関する事実関係に当該知見を反映し、反映後の事実関係のもとで法令等を既存の施設に対して改めて適用するもの（法令等非改正型）がある。

その目的は、新知見を迅速かつ柔軟に規制に反映し、災害の防止のために施設が最低限達成すべき安全上の水準を向上することで、規制の継続的な改善を行い、もって継続的な安全性の向上を実現することにある。

同文書において、規制基準は、以下のように定義されている²。

「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和32年法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。）に基づき定められる原子力規制委員会規則及び告示のうち許認可等の基準として定められるもの並びに行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第8号ロに規定する審査基準として定められる内規類をいう。」

他方、学説を見ると、バックフィットは一般には次のように理解されている。

「すでに許認可を受けて、その限りで適法に設置・使用・運転等がなされている設備・施設に対して、新規規制，すなわち，許認可後に新設あるいは強化された規制を適用すること³」

¹ 原子力規制庁「バックフィットの検討プロセス」（令和4年11月30日）2頁。

² 原子力規制庁・前掲注(1)2頁。

³ 安念潤司「原発はなぜ停まっているのか—日本における法治主義の一断面—（3・完）」中央ロー・ジャーナル11巻2号（2014年）33頁。

「技術基準が新たに定立・変更された場合やこれを規定する省令等が新たに定立・改正された場合に、既存の原発（原子炉）をこの技術基準などに適合させることを指す。⁴」

原子力規制庁の定義は、これらの定義と大きく異なっている部分がある。

- ① 規制の内容を盛り込むものとして、法令のみならず、行政規則も含まれること。
- ② 法令等（法令及び規制基準）の改正はないが、新たな知見の変化に基づいて規制が変更され（解釈の変更）、その内容が適用されることもバックフィットとされていること。

行政法学の一般的な考えによれば、法令は外部的拘束力を持つから、外部的拘束力を持たない内規とは別個に扱われる。それぞれが変更される場合、されない場合を、場合分けすることが適切であろう。また、法令等（法令及び規制基準）が変更されないが解釈が変更される場合も区別するのが適切である。したがって、原子力規制庁の定義によるバックフィットを考察するに当たって次のような場合分けをすることが適切である。

法令が変更される場合、法令は変更されないが内規が変更される場合、法令も内規も変更されない場合である。

II バックフィットの現れ方

1. 法令が変更される場合

これがバックフィットの典型的場合である。わが国でも規制法規が厳しくなる方向で改正された場合に、改正前の規定によって特定の行為が認められている場合に、新たな規定が当該行為に適用になるか、という形で議論がなされている。ここで問題となっているのは、新規定の制定前に完結した行為に新規定を適用するものではないので、遡及適用ではないことには注意したい。つまり新規定施行の際に存在し、今後も継続する行為への適用なのである。

この場合には、旧規定によれば適法に特定の行為を行うことを認められている者に対して、新規定の適用により対処するかが問われる。

(1) ドイツにおける許可の存続保護効果

この問題は、ドイツにおいて許可の存続保護効果の問題として論じられていることと本質において同様の問題である。その議論は複雑な経緯をたどったようだが⁵、以下の結論に至

⁴ 川合敏樹「安全規制と住民合意」高橋滋編著『福島原発事故と法政策 震災・原発事故からの復興に向けて』（第一法規、2016年）186頁。

⁵ 米田雅宏「伝統的許可制度の現代的変容（上）原子炉設置許可とバックフィット命令を素材にして」法時90巻7号（2018年）82-83頁。

る。「かくして建築許可も、建築を行うことの許容と同時に建築計画と公法規範の一致の確認を通じて、建築主に対し、建築許可が法的に存続する限り事後的措置にさらされないという法的付加価値（＝法的地位の安定化・強化）を付与すると説明されることになる。⁶」

(2) わが国の議論

ドイツのような枠組みでの議論は少なくとも学界には見られないようだが、裁判例に関わって本質を同じくすることが議論されたことがある。開発許可に基づいて工事が行われ、検査済証が交付されたあとに開発許可の取り消しを求める訴えの利益が論点となった最高裁判平成5年9月10日判決（民集47卷7号4955頁）について、調査官解説は、問題を、開発許可の存在が都市計画法81条1項1号に基づく監督処分としてされる違反是正命令に及ぼす法的影響の有無が問題となると定式化して、次の3説が考えられるとする⁷。

A説 開発許可が違法であるとして判決によって取り消されたとしても、当該開発行為者に対して、都市計画法81条1項1号に基づく違反是正命令を発することはできない。

この説の実質的論拠は、開発行為者は、申請に係る開発行為が同法33条1項1号所定の基準に適合するものとして許可がされた以上、申請に係る開発工事は右基準に適合するものであるとの信頼の上で工事するのが当然であるところにある。文言上は、都市計画法は開発許可の内容に適合した工事をするを求めており、同法33条1項各号所定の基準に適合した工事をするを求めていないところにある。

結局、開発許可が取り消され、遡及的にその法的効果が消滅しても、開発許可が有効であることを前提としてされた開発行為が無許可開発となり、開発行為者が都市計画法に反していたことにはならないとするのである（違反是正命令は出せない）。

B説 開発許可が違法であっても、開発許可が取り消されるまでは、当該開発行為者に対して都市計画法81条1項1号に基づく違反是正命令を発することはできないが、開発許可が取り消されたときは違反是正命令を出すことができる。

この説の文言上の論拠はA説と同じだが、加えて、開発許可が取り消されたときは、開発許可の効果は遡及的に失われるから、開発行為者は無許可で工事をしたものになり、違反是正命令を出せると考えるのである。

C説 開発行為が客観的に見て同法33条1項1号所定の基準に違反しているときは、開発許可が取り消されなくても都市計画法81条1項1号に基づく違反是正命令を発することができる。

⁶ 米田・前掲注(5)83頁。

⁷ 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇（令和3年度）（下）（5月～12月分）』（綿引万里子調査官執筆部分）（法曹会，2024年）851頁以下。

A説は、「許可が法的に存続する限り事後的措置にさらされないという法的付加価値（＝法的地位の安定化・強化）」を超える保護を与える構成である。何故ならば、許可が取り消されても、許可された内容について許可権者の信頼を保護するからである。

B説は、許可が取り消されない以上は、「事後的措置にさらされないという法的付加価値（＝法的地位の安定化・強化）」を与える構成である。

以上の議論は、開発許可に原始的瑕疵がありそれを理由として取消訴訟が提起される状況を前提としているので分かりにくいですが、A説に明確に表れているように、開発許可を受けたことをどこまで尊重するかが論点となっている。C説は、「事後的措置にさらされないという」地位を一切与えない構成である。ドイツにおける許可の存続保護効果は、B説のとるところと同じ構成である。

C説の構成は、建築確認がなされて建築物が完成した後の建築確認の取消しの訴えの利益が論点となった際に最高裁⁸がとった判断と同じである。

最高裁は、開発許可はこれを受けなければ適法に開発行為を行うことができないという法的効果を有するもので、開発行為に関する工事が完了したときは、開発許可の法的効果は消滅するものとしている。この構成は、開発許可が「事後的措置にさらされないという」地位を許可権者に与えないことを意味する。判決は、「開発許可に工事の結果を適法なものとして通用させる法的効果が付与されている」とは考えなかったのである。

文言上、都市計画法は開発許可の内容に適合した工事をするを求めており、同法33条1項各号所定の基準に適合した工事をするを求めていないにも拘わらず、そうした条文となっていない建築確認と同様に解したのである。

さて、このような議論は、規定が許可後に変った場合を想定したものではないが、許可がいかなる保護を許可権者に与えるかという点において、我々の論点に示唆を与える。

A説の根底にある考えをとれば、規定が改正されたときにそれに基づいて是正命令が出されることは認めない。B説、C説の考えによれば、当初の規定が改正されれば新しい規定に基づいて是正命令は可能である（もちろん不適用とする経過規程がない限り）。C説は、その根拠として、都市計画法が、同法33条1項1号所定の基準に適合しない開発行為がなされることを防止することを、その規制の目的としていることを重視している⁹。しかし、A説に明瞭に表れていたように、考慮要素はそれのみではない。許可権者の信頼も重要な考慮要素となるというべきである。そのような信頼を考慮して規制の実効性に差を設けられるのである。

⁸ 最判昭59・10・25民集38巻10号1169頁。最判平14・1・22民集56巻1号46頁もこの判断を維持している。

⁹ 法曹会・前掲注(7)854頁。

バックフィットに関する我々の論点は、次のようなものであった。法令が改正された際にそれを現に稼働中の施設に適用すべきか。

しかし、この問いは、少しおおざっぱではないか。別稿¹⁰で述べたように、経過規定がない限り、新規定は現に稼働中の施設には適用になる。その意味ではバックフィットはある。しかし、これは理論的な結論である。上のA説であっても、開発許可が取り消されたときは、開発許可の効果は遡及的に失われることは認めざるをえない（取消の効果は遡らないという例外的な構成をすることはありうるとしても）。しかし、A説は開発許可権者の信頼に配慮して、取り消されても是正命令は出せないとするのである。したがって、開発許可の効果は遡及的に失われることについて実効性はない。

確かに、問題は、新規定が適用になるか否かにまずある。しかし、更に問題とすべきは、適用になるとして、適用にどこまで実効性を持たせるべきか、なのである。

バックフィットに関する学界の検討は、新規定がすでに許可を得ている活動に関して観念的に適用になるかのみ問題にして、適用になるとして、種々の事項を考慮するとはいえ、その実効性をどう担保するか（どの程度実効性確保するか）の点を十分に議論してこなかったのではないか（Ⅲ以下を参照）。

2. 法令は変更されないが内規が変更される場合

この場合は新規定が適用になるか、という問題ではなく、既存規定の枠内にはあるが知見の進化による解釈の変更を、許可を得ている活動に適用するかどうか論点となる。

あくまで、規定の枠内での変化（枠内かどうか議論になることもあろうが）であるということが前提である（憲法変遷が主に対象としている解釈による憲法改正が行われる事態とは異なる）。

規範とは意思行為の意味である¹¹とするならば、解釈によって導かれた条文の意味が規範となる。

言うまでもなく、誰の解釈でも規範となるわけではない。有権的解釈機関の解釈によって導かれた意味が規範となる。有権的解釈機関は通常は裁判所である。裁判官を中心とする公務員や法律家から構成される法律家共同体が裁判所をそうした機関として承認し、現にそうした役割を裁判所が果たしてきたからである¹²。裁判所がそうした有権的解釈を示さない場

¹⁰ 大貫裕之「炉規制法の構造理解試論—発電用原子炉の設置、運転等に関する規制を中心として」日本エネルギー法研究所編『原子力安全を巡る法的问题の諸相—2015～2016年度原子力安全を巡る法的論点検討班報告書(JELIR-No.147)』（日本エネルギー法研究所，2021年）15頁以下。

¹¹ ハンス・ケルゼン（尾吹善人訳）『法と国家の一般理論』（木鐸社，1991年）79-99頁。

¹² 長谷部恭男『憲法の理性〔増補新装版〕』（東京大学出版会，2016年）240頁参照。

周知のように、ハートは、責務に関するルールを一次ルールとして、何がルールであるかを判定する承認のルールと、古いルールを排除したり、新しいルールを導入するためのルールである変更のルール、及びルール違背について判断するためのルールを二次ルールとして法秩序を描き出している。

合（例えば、憲法9条の場合）、あるいは示す機会がない場合には、有権的解釈を示す機関が別に必要になる。そのような機関として我々が認めているものは多くない。憲法9条に関しての内閣法制局のようなものに限られる。

法を盛るテキスト（規範そのものではない）の意味について有権的解釈機関の見解が示されることはいつもではない。むしろ解釈が示されないことの方が多い。その際に、あるテキストを巡り、関係者は、それぞれの解釈を提示してコミュニケーションを行う。行政機関の示す解釈は有権的解釈とは言われない。日本の法体系では、法律の授權なしに行政が作る「ルール」は法にはならない。ハート流に言えば、承認のルールに基づけば、法律の授權なしに行政が作る「ルール」は法ではない。しかし、有権的解釈機関の解釈が示されるまでの間であればどうであろうか。行政機関は自らの解釈に基づいて、規制権限や指導権限を行使することが認められている。そうした権限行使をゆだねられていることは自らの解釈に依拠することが法的に認められていることを意味する。そうでなければ、行政機関は権限を行使することはできないであろう。つまり行政機関の解釈は有権的解釈機関により覆されるまでは有権的解釈として妥当することが認められていると言ってよいのである¹³。これはいわば法理論的な論拠である。

他方、現実的に見れば、税法の分野における通達行政を挙げるまでもなく、我々が理解している以上に行政機関による法文の解釈は重要な意味を持っている。

現実的に見て、原子力安全規制の分野においても、以下の二つの点で、原子力規制委員会の解釈が有権解釈として通用しうる資格を持っている。

- ① 個別の規定の解釈が知見の進化によって変更されることがあっても、裁判所の解釈が示される機会が必ずしもあるわけではない。
- ② 裁判所よりも規制庁（＝原子力規制委員会　ここでは両者は同じと見ておく。以下同じ）の方が専門的知見を豊かに持っている。これは行政庁に権限、とりわけ裁量権限を与える際の一つの根拠である。

裁定のルールに基づいて裁定する者の権能は、「裁定者としての彼の遂行に寄せられる、ひとびとの暗黙の支持もしくは承認として、理解できる・・・」（橋爪大三郎『言語ゲームと社会理論　ヴィトゲンシュタイン・ハート・ルーマン』（勁草書房、1985年）124頁。）

¹³ ハートの言う、いかなる上位の規範やルールによっても妥当性を付与されないという意味で究極的であるような、承認の究極のルールの存在は、「少なくとも、裁判官やその体系において権能を行使する他の上級公務員によって「内的視点から」「受け入れられている（任意に受け入れられている）」という事実によって明確に、またその事実によってのみなりたっている・・・」（ニール・マコーミック（角田猛之訳）『ハート法理学の全体像』（晃洋書房、1996年）254頁。）。更に、マコーミックはこのあと一般市民によるルールの受容についても言及するが、「公機関による受容のみがその【ルールの】存在にとっての必要十分条件である。」としている（254頁）。このように公機関による受容が特に重視されるのは、公機関が、ルールについて一定の解釈に基づき行動することが法によって認められているからであろう。

したがって、規制庁による条文の解釈の変更は、裁判所という有権的解釈機関の解釈により覆されない限り、有権的解釈としての資格を持っているものと見てよいのである。

そして多くの場合、関係者は、行政機関の解釈に示された「そのルールを自らの行動の指針であるとともに、他人の行動の批判的評価の基準としても参照する。¹⁴」。つまり、行政機関の解釈の変更は、条文そのものが変更された場合と同様に社会に対して影響を及ぼす。

このような次第で、上で検討した知見の進化によって条文が変更された場合と同様に、法令は変更されないが内規が変更される場合についても検討を行う必要がある。

その意味で、「バックフィットの検討プロセス」が、「法令等の改正はないが、知見の変化によって、審査基準等の内規が変わった場合もその内容が適用されることをバックフィットとしていること。」は適切である。

3. 法令も内規も変更されない場合

法令も内規も変更されない場合がバックフィットで問題にされるということは、新知見によって規定の解釈が変わり、それが公になることなく（内規が定められていないので）、新知見に基づく規制が適用になることも、バックフィットにおいて意味を持たされていることになる。解釈の変更が公にされていない点をどう考えるかは問題となろう。

なお、「バックフィットの一類型としての法令も内規も変更されない場合」は、以下に記されている「バックフィット以外の新知見への対応法」との区別が容易ではない。おそらく、法令も内規も変更されない場合は、新知見に基づく施設の運用が行政庁の行動に基づいて極めて不定形に行われることから、事業者等が自律的・計画的に新知見に対応し、それを規制委員会に報告するという「6. その他の新知見への対応手段等」のやり方との違いが明確にはならないのであろう。バックフィットの一類型としての「法令も内規も変更されない場合」と、「バックフィット以外の新知見への対応法」とは、新知見に基づいて規制庁から積極的に働きかけをするか否かの違いに止まるであろう。

6. その他の新知見への対応手段等

バックフィットは、新知見に対応する手段の一つであり、必ずしも唯一の手段というわけではない。バックフィット以外による新知見への対応として、以下の例を示す。

1. デジタル安全保護回路に係る共通要因故障対策

本件については、以下を確認できたことから、委員会が示す対策水準に適合するよう事業者等が自律的・計画的に取組を進め、委員会はその取組状況について事業者等からの定期的

¹⁴ マコーミック（角田訳）・前掲注(13)254頁。

な報告を確認するとともに、原子力規制検査の中で監視していくこととした。

▷デジタル安全保護回路に係る共通要因故障については、品質確保措置や重大事故等対策に係る要求等、既存の規制及びそれに基づく対策によって、災害の防止上の支障がないといえること

▷事業者等の対応を公開の会合で聴取した結果、既存の実用発電用原子炉施設は、自主設備によって委員会が示す対策水準の大部分を満足していると考えられること

▷事業者等が、対策水準を完全に満足するため、必要な追加対策をとることとしており、必要な期間を具体的に示すなど、自律的かつ計画的に取り組む意向を表明していること

▷新規制基準に適合し稼働中の実用発電用原子炉施設については、事業者等が、計画と実績を安全性向上評価届出書に記載し提出するとしていること

▷原子力エネルギー協議会（ATENA）において、すべての実用発電用原子炉施設に関し、事業者等の進捗状況を確認し、半期に一度書面で原子力規制委員会に報告するとしていること

規制庁は、本事例及び5-2において示した考慮事項等も参考としつつ、案件毎の個別の事情に応じて、慎重に対応手段の検討を行う。

また、規制庁は、バックフィットの対象としないこととした新知見について、継続的な安全性向上の観点等から必要と考えられる場合には、当該知見に係る事業者等向け情報通知文書の発出を検討する。通知文書を発出する場合には、「事業者等向け情報通知文書」発出要領（原規規発第2203017号）に従う。

4. 以下の検討における基本的な視点 規範として適用されているものについてどう実効性を確保していくか

以上の検討を経ると、規範として妥当する（＝新規制が適用される）と言っても意味はあまりない。現実に規範が関係者によって従われていなければならない¹⁵。したがって、現実における規範の実現の確保のどのような手段をとるのか、その手段をとるか否かをどのように判断するのが重要である。バックフィットという法技術において問われるべきことは、この現実における規範の実現のありようなのではないか。

新規制を適用することと、現実に新規制に適合させることは別のことである¹⁶。適合させる手段として適合命令、行政指導、変更許可などが想定でき、この適合させる手段も含んでバックフィットを定義することは可能である。しかし適合させる手段は、バックフィットの

¹⁵ 「バックフィットの検討プロセス」には、バックフィットと区別して、「バックフィットとして適用する」という用語がある（原子力規制庁・前掲注(1)6頁）。

¹⁶ 川合・前掲注(4)186頁は、技術基準等に適合させる手段として、適合命令などの規制権限を挙げ、更に、バックフィットに資する手段として、行政指導や変更許可制度があるとしている。

定義には入れず、適合確保の（規制庁の言葉を借りれば「バックフィットとして適用する」ための）手段の問題として分けて論じる方が妥当であろう。

Ⅲ 現実に行われたバックフィット事例の検討を通じたバックフィットの実相及び「バックフィットとして適用する」ための手法に関する検討

規制庁の文書は、「バックフィットの検討プロセス」として以下のものを想定している¹⁷。

- 5-1. 新知見の収集
- 5-2. 新知見の規制への反映の検討
- 5-3. バックフィットの具体的な手法の検討

「バックフィットの検討プロセス」に掲載されている各事例の整理は、プロセスに対応して書かれておらず分かりにくいですが、以下、事例に沿って、論点的にコメントしていく。

5-1. 新知見の収集¹⁸

規制庁は、技術情報検討会等において、規制に反映すべき新知見の収集を継続的に行う。これまでのバックフィット事例に係る新知見を整理・分類すると、以下表のとおりである。

この作業は不可欠の作業である。規制庁が新知見を適切に収集できるかは大事な前提である。実に多様な情報収集ルートを想定している¹⁹。

表:これまでのバックフィット事例に係る新知見の分類

事故・トラブル等

- ・新規制基準
- ・高エネルギーアーク損傷対策（以下「HEAF対策」という。）
- ・溢水による管理区域外への漏えいの防止（以下「溢水対策」という。）

原子力規制委員会による安全研究等の成果

- ・HEAF対策
- ・大山生竹テフラの噴出規模見直し（以下「DNPの噴出規模見直し」という。）

¹⁷ 原子力規制庁・前掲注(1)3-6頁。

¹⁸ 原子力規制庁・前掲注(1)4頁。

¹⁹ 原子力規制庁・前掲注(1)4-5頁。

・震源を特定せず策定する地震動に係る標準応答スペクトルの策定（以下「標準応答スペクトルの策定」という。）

審査経験から得られた知見

・地震時の燃料被覆材の放射性物質の閉じ込め機能に係る措置（以下「地震時被覆管評価」という。）

・地震時又は地震後に機能保持が要求される動的機器の明確化（以下「動的機器明確化」という。）

・柏崎刈羽原子力発電所6号炉及び7号炉の新規制基準適合性審査を通じて得られた技術的知見の反映（以下「KK審査知見反映」という。）

検査における気付き事項

・火災感知器の設置要件の明確化に係る対応（以下「火災感知器要件明確化」という。）

原子力安全に関する国外情報

・電源系統の一相開放対策（以下「一相開放対策」という。）

・有毒ガス防護

外部からの指摘

・降下火砕物対策

その他公開情報

・津波警報が発表されない津波への対策（以下「警報なし津波」という。）

コメント① 法の規定の改正なしでも規範は変わる。

5-2. 新知見の規制への反映の検討²⁰

規制庁は、収集した新知見を規制に反映すべきかどうか、すなわち、バックフィットの対象とすべきかどうかの検討を行う。

これまでのバックフィット事例を整理・分析すると、検討においては概ね以下の事項について考慮している。

- ① 新知見が既存の規制及びそれに基づく対策により包含されているか
- ② 新知見による施設の安全性への想定される影響
- ③ 新知見による施設の安全性への影響が生じる蓋然性・切迫度
- ④ 新知見についてとり得る対策の内容

²⁰ 原子力規制庁・前掲注(1)5頁。

⑤ 新知見に対する事業者等の対応状況

上記に、「規制庁は、収集した新知見を規制に反映すべきかどうか、すなわち、バックフィットの対象とすべきかどうかの検討を行う。」とあるが、ここでは、(1)実施すべき規制かどうか、(2)新知見に基づく規制をどう従来の規制との関係で位置付けるかを検討することになる。

(1)は、まずは②③の視点によって検討されることになる。安全性への影響があると想定されれば、新規制とし、何らかの対応をすべきこととなる。

しかしこれのみで結論は出ない。④では、新知見は安全性への影響があるが、取りうる対策があるかどうかを検討される。⑤によれば、安全性に影響があるが、すでに事業者が対応している場合又は対応可能な場合には新規制を適用しなくてよいことになる。実例では、16と17が、この点での検討を踏まえて、新規制への反映をしていない。

事例16新規制基準未適合の施設における工事事例分析個票は以下のように記している。

浜岡3号機のゴム伸縮継手取替についても、(i)当該取替工事の内容が、施設の保全ないし管理のための措置の範囲にとどまり、かつ、発電用原子炉施設の安全性を維持するためのものであること、(ii)浜岡3号機は、現在、新規制基準適合性を審査中のものであるが、当該取替工事は出力運転を目的として行われるものではないこと、(iii) 使用済燃料プール内の使用済燃料が既に長期間冷却されていることなどからみて、直ちに保安のための措置を講じなければならない状態にはないことなどから、上記福島第二原子力発電所の事例と同様に、本件の工事計画については、新規制基準の全ての要求事項への適合を要求するまでの必要はないと判断し(下線筆者)、工事計画の審査及び使用前検査に当たっては、現行の関係規定について従前の技術基準においても要求していた範囲と同等以上の水準が確保されていることで、その適合性を確認することとした。なお、当該工事計画については、平成31年4月5日に認可している。

新知見は、従来の規制で包含しうるか否かを検討するのが、(2)であり、①の問題である。この点は重要な検討点であるが、(1)において対応が必要との結論が出れば、①の検討はあまり重要ではない。対策が解釈の変更により対応できればそうした対応をし、解釈の変更で対応できない場合には規定の改正を行うことになるだけである。

規定の改正が必要か否かによって、新規制の実現のための対応の幅が異なるのであれば(「バックフィットとして適用する」に当たり違いが出るか否か)、意味もあるが、そのよ

うなことはない。例えば、規定を変えず解釈の変更をする場合には、変更許可、届出をさせることはできないと言うのであれば、違いが生ずるが、解釈の変更に止まる場合でも、変更許可、届出をさせるという選択肢が想定されている（事例13）。また、解釈の変更に止まる場合でも、施設の使用停止という選択肢が検討されている（事例12）。

事例13津波警報が発表されない津波への対策事例分析個票

3. 規制上の論点

公開会合において関西電力の評価結果を確認した結果、高浜発電所への津波警報が発表されない可能性がある「隠岐トラフ海底地すべり」による津波による影響について、以下のとおり評価した。高浜発電所1, 2号炉停止時（3, 4号炉稼働時）は、取水路防潮ゲート4門中2門が閉止しており、当該津波による（水位上昇側における）敷地への浸水は既存の対策により防止され、（水位低下側における）海水ポンプの取水性が確保されることから、対策を直ちに講じなければならない状態にはない高浜発電所1～4号炉稼働時は、取水路防潮ゲート3門以上を開いた状態となり、当該津波の水位低下側において、海水ポンプの取水可能水位を下回るため、同ポンプの取水性への影響が否定できず、当該津波に対する対策を講じる必要がある（下線筆者）。上記の評価を踏まえ、高浜発電所について、適切な期間内に津波警報が発表されない津波への対策に係る設置変更許可申請が行われる必要があると判断した（下線筆者）。

事例12大山生竹テフラの噴出規模の見直し事例分析個票

原子力規制委員会は、①DNPの噴出規模の噴火の発生が差し迫った状況にあるか②同噴火の発生を予測した場合における本件各原子炉施設が受ける影響の有無・及び程度を検討した。①については、大山は活火山ではなく噴火が差し迫った状況にあるとはいえないこと、②については、DNPの噴出規模の噴火による降下火砕物により、関西電力の原子力発電所が大きな影響を受けるおそれがあるとはいえないことを踏まえ、施設の使用を停止させる必要性を根拠づける現実的な危険性があるとはいえないと判断し、施設の使用停止は命じなかった（下線筆者）。

以上から次のことが指摘できる。

A 解釈の変更であれ規範として適用される。規定の変更は正式の規範の変更だが、規定の変更を伴わない解釈の変更も規範の変更として立ち現れている。

B 解釈の変更が規範として適用されるにも拘わらず、正式の規定の改正と同様の手順はない。内規の変更は公示され、パブリックコメントに付されている（内規は、処分基準、審

査基準、行政指導指針のいずれかであろう)。他方、解釈の変更が内規の変更に至らない場合には、規範が変更されるにもかかわらず、上記の手続はないことになる。

コメント② 比例原則

5-3. バックフィットの具体的な手法の検討²¹

規制庁は、5-2の検討の結果新知見をバックフィットの対象とするべきとした場合には、次に、新知見を反映した規制を如何にバックフィットとして適用するか、具体的な手法を検討する。

これまでのバックフィット事例を整理・分析すると、本検討段階における主な検討事項は、バックフィットの対象施設、適用方法、経過措置である。また、検討においては概ね以下の事項について考慮している。

- ① 新知見が既存の規制及びそれに基づく対策により包含されているか
- ② 要求する対策の内容
- ③ 安全上の緊急性
- ④ 事業者等の対応状況及び対応に要する期間
- ⑤ 審査・検査等に要する期間
- ⑥ 新知見による施設の安全性への影響の態様
- ⑦ 施設の特徴

「5-3. バックフィットの具体的な手法の検討」において検討されるのは、新規制をバックフィットとして適用するとして、それをどのような形で行うかの検討である。経過措置、変更許可、届出、行政指導、是正命令、許可の取消しのいずれを選択するか。これは比例原則の適用によって検討されるべきことである。比例原則の実際の適用の際の考慮要素(②～⑦)が明示されるのは大変興味深い。

以下の事例では、経過措置を設けた事例において、直ちに使用の停止を求める事例ではないことを特に付言している。

²¹ 原子力規制庁・前掲注(1)6頁以下。

事例14震源を特定せず策定する地震動に係る標準応答スペクトルの策定

(1) 安全上の緊急性の有無・程度

標準応答スペクトルと留萌地震の応答スペクトルとの間に大きな差はないこと等から、留萌地震を基に基準地震動を策定した原子力施設に対して、直ちに使用の停止や標準応答スペクトルの審査・検査での適用を求める必要はない。

A 経過措置はほぼすべてにおいて付けられている。

事例2.4.5.6.7.8.9.10.11.14

12, 13 (行政指導?), 16対応不要事例 (?), 15即時施行, 17行政指導

事例4有毒ガス防護事例分析個票

③経過措置, 手続等

有毒ガス防護については、有毒ガスが運転・指示・対策要員に及ぼす影響により、運転・指示・対策要員の対処能力が著しく低下し、起動している実用発電用原子炉施設等の安全施設の安全機能等が損なわれることがないように求めるものであることから、起動している実用発電用原子炉施設等を対象とする必要がある。改正後の規則等（以下「改正規則等」という。）は公布の日に施行するが、事業者の有毒ガス防護に係る対応については、影響評価の結果を踏まえて行う必要があり、また、影響評価を踏まえて行う対策工事の中には停止中にしか行えないものがあることから、所要期間として施行から3年以後の最初の起動日までの間が見込まれる。以上を踏まえ、改正規則等は、次の期限まで適用しないこととし、経過措置を設けることとする。①既設の実用発電用原子炉施設等については、施行から3年以降の最初の施設定期検査の終了の日まで②建設中の実用発電用原子炉施設等については、施行から3年以降の運転開始の日まで。なお、当該期間における改正規則等を踏まえた申請についてはこれを妨げず、その許認可等に当たっては、改正規則等を適用する。

事例13では、規定の改正はなく、また、直ちに対応が必要ではないものの、適切な期間に変更許可申請が求められている。

事例13津波警報が発表されない津波への対策 事例分析個票

3. 規制上の論点

公開会合において関西電力の評価結果を確認した結果、高浜発電所への津波警報が発表されない可能性がある「隠岐トラフ海底地すべり」による津波による影響について、以下のとおり評価した。高浜発電所1, 2号炉停止時(3, 4号炉稼働時)は、取水路防潮ゲート4

門中2門が閉止しており、当該津波による（水位上昇側における）敷地への浸水は既存の対策により防止され、（水位低下側における）海水ポンプの取水性が確保されることから、対策を直ちに講じなければならない状態にはない高浜発電所1～4号炉稼働時は、取水路防潮ゲート3門以上を開いた状態となり、当該津波の水位低下側において、海水ポンプの取水可能水位を下回るため、同ポンプの取水性への影響が否定できず、当該津波に対する対策を講じる必要がある上記の評価を踏まえ、高浜発電所について、適切な期間内に津波警報が発表されない津波への対策に係る設置変更許可申請が行われる必要があると判断した（下線筆者）。

経過措置が付けられていないのは対応が容易なものである。

事例3電源系統の一相開放対策事例分析個票

（1）安全上の緊急性の有無・程度

本件については、運転操作等により対応可能なものであると考えられることから、特段の経過措置を設けず、改定解釈の施行と同時に、同解釈に基づく規制基準への適合を求めることとした。

あるいは、実施の必要性が高いものである。

事例15東海再処理施設の廃止措置事例分析個票

4. 規制上の対応

（1）安全上の緊急性の有無・程度東海再処理施設の廃止措置にあたっては、当該施設が高放射性廃液を廃液槽に保管廃棄しているため、リスク低減の観点から、当該廃液の処理を優先して行う必要がある。

規定の改正を伴わない場合には、経過措置は想定できない。しかし、事例12、16にあるように、実質的な考慮は、経過措置を付けるかどうかの考慮と同様になる。

事例12大山生竹テフラの噴出規模の見直し事例分析個票

本件は、新知見によって既許可の火山事象に係る想定が基準を満たしていないことが判明したいわゆる法令等非改正型のバックフィット事例であり、基準改正型のバックフィット事例と異なり、経過措置規定に相当する明示的な定めを置く法令上の仕組みがないが、継続的

安全性向上を図るための技術的見地からは、猶予期間の有無及び内容等については、同様に考えるべきもの（下線筆者）。

事例16新規制基準未適合の施設における工事事例分析個票

4. 規制上の対応

(1) 安全上の緊急性の有無・程度

福島第二原子力発電所のDM-1の移設については、(i) 当該移設工事の内容が、施設の保全ないし管理のための措置の範囲内にとどまり、かつ、安全性を向上させるものであること、

(ii) 本発電所については新規制基準適合の適合性審査を申請しておらず、当該移設工事がいわゆる再稼働の準備には当たらないと考えられること、さらに、(iii) 本発電所については、使用済燃料プール内の使用済燃料が既に長期間冷却されていることなどからみて、直ちに保安のための措置を講じなければならない状態にはないこと、などを踏まえれば、新規制基準の全ての要求事項への適合を直ちに要求するまでの必要はないと判断し、当該移設工事を早期に着手することを認め、本件に係る使用前検査は、現行の関係規定について従前の技術基準においても要求されていた範囲内でその適合性を確認することとした（下線筆者）。

浜岡3号機のゴム伸縮継手取替についても、(i) 当該取替工事の内容が、施設の保全ないし管理のための措置の範囲内にとどまり、かつ、発電用原子炉施設の安全性を維持するためのものであること、(ii) 浜岡3号機は、現在、新規制基準適合性を審査中のものであるが、当該取替工事は出力運転を目的として行われるものではないこと、(iii) 使用済燃料プール内の使用済燃料が既に長期間冷却されていることなどからみて、直ちに保安のための措置を講じなければならない状態にはないことなどから、上記福島第二原子力発電所の事例と同様に、本件の工事計画については、新規制基準の全ての要求事項への適合を要求するまでの必要はないと判断し、工事計画の審査及び使用前検査に当たっては、現行の関係規定について従前の技術基準においても要求していた範囲と同等以上の水準が確保されていることで、その適合性を確認することとした（下線筆者）。なお、当該工事計画については、平成31年4月5日に認可している。

B 経過措置があるか否かに拘わらず、対応措置の多くは、行政指導による変更許可取得の要請、届出の要請である。いわばソフトな手法をとっている。

運転停止や設置許可の取消しのような強制権限を背景にすれば行政指導は強い実効性を持つ。「バックフィットの検討プロセス」は、東日本大震災後の新規制基準について以下のよう22に述べる²²。

²² 原子力規制庁・前掲注(1)9頁。

「安全上の緊急性を考慮し、経過措置は設けず即時適用とし、発電用原子炉施設については、適合しない施設の運転は認めないこととした。」

運転を認めないのであれば運転停止や設置許可の取消しをすべきであるが、そのような権限は行使されていない。しかし、それらの権限行使の可能性を背景にすれば行政指導は実効性を持つであろう。もっとも、このときは、福島事故直後の独特な空気感によって、原発の運転が止まっていたと言ってよいであろう²³。

C 許可の取消はない。

他の実効性実現手段が尽きたところに初めて取りうる。現実的にはありえないであろう。

以下の条文を通覧すると、すべてについて、変更許可申請、届出をさせることにより解消可能であり、行政指導でも対応可能である。それらの手段で対応ができない場合に次に運転の停止がなされるべきであり、運転の停止がなされても改善がない場合に初めて許可の取消がなされるべきであり、ほぼ想定できない。

第43条の3の20第2項第4号には、基準等の違反を理由として出される第43条の3の23第1項の命令への違反による許可取消が規定されている。そして第43条の3の23第1項には、設置許可基準違反、技術基準違反のほか、第43条の3の22第1項違反が挙げられている（以下、太字部は筆者）。

(許可の取消し等)

第43条の3の20 原子力規制委員会は、発電用原子炉設置者が正当な理由がないのに、原子力規制委員会規則で定める期間内に発電用原子炉の運転を開始せず、又は引き続き1年以上その運転を休止したときは、第43条の3の5第1項の許可を取り消すことができる。

2 原子力規制委員会は、発電用原子炉設置者が次の各号のいずれかに該当するときは、第43条の3の5第1項の許可を取り消し、又は1年以内の期間を定めて発電用原子炉の運転の停止を命ずることができる。

1 第43条の3の7第2号から第4号までのいずれかに該当するに至ったとき。

²³ 安念教授は、福島事故直後に原発が運転を停止していたことに関して、定期検査中であるという理由で事業者が原子炉を停止させる義務はない、また、原子炉の設置許可等の申請をしているという理由で事業者は原子炉を停止させる義務はない、このような結論を詳細な分析を前提に述べている（安念潤司「原発はなぜ停まっているのか—日本における法治主義の一断面—(1)」中央ロー・ジャーナル10巻4号（2014年）97頁以下、安念潤司「原発はなぜ停まっているのか—日本における法治主義の一断面—(2)」中央ロー・ジャーナル11巻1号（2014年）35頁以下、安念・前掲注(3)23頁以下参照。）。

その指摘は妥当であり、福島事故直後、原発はいわば空気感で止まっていたのである（安念・前掲注(3)46頁）。

2 第43条の3の8第1項本文の規定により許可を受けなければならない事項を許可を受けないでしたとき。

3 第43条の3の8第4項後段の規定に違反し、又は同条第6項の規定による命令に違反したとき。

4 第43条の3の23の規定による命令に違反したとき。

5 第43条の3の24第1項若しくは第4項の規定に違反し、又は同条第3項の規定による命令に違反したとき。

6 第43条の3の26第2項において準用する第43条の規定による命令に違反したとき。

7 第43条の3の27第1項の規定に違反したとき。

8 第43条の3の27第2項において準用する第12条の2第3項の規定による命令に違反したとき。

9 第43条の3の27第2項において準用する第12条の2第4項の規定に違反したとき。

10 第43条の3の28第1項の規定に違反したとき。

11 第43条の3の28第2項において準用する第12条の5の規定による命令に違反したとき。

12 第43条の3の32第2項に規定する延長した期間を超えて発電用原子炉を運転したとき。

13 第43条の3の32第4項の規定に違反して同条第1項に規定する運転することができる期間を超えて発電用原子炉を運転したとき。

14 第43条の3の34第1項の規定に違反して発電用原子炉を廃止したとき。

15 第43条の3の34第2項の規定に違反したとき。

16 第58条第2項の規定に違反し、又は同条第3項の規定による命令に違反したとき。

17 第59条第2項の規定に違反し、又は同条第4項の規定による命令に違反したとき。

18 第59条の2第2項の規定に違反したとき。

19 第61条の8第1項若しくは第4項の規定に違反し、又は同条第3項の規定による命令に違反したとき。

20 第62条の2第1項又は第2項の条件に違反したとき。

21 原子力損害の賠償に関する法律第6条の規定に違反したとき。

22 原子力災害対策特別措置法第7条第4項、第8条第5項、第9条第7項、第11条第6項又は第13条の2第2項の規定による命令に違反したとき。

(施設の使用の停止等)

第43条の3の23 原子力規制委員会は、発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が第43条の3の6第1項第4号の基準に適合していないと認めるとき、発電用原子炉施設が

第43条の3の14の技術上の基準に適合していないと認めるとき、又は発電用原子炉施設の保全、発電用原子炉の運転若しくは核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物の運搬、貯蔵若しくは廃棄に関する措置が前条第1項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。

2 原子力規制委員会は、防護措置が前条第2項の規定に基づく原子力規制委員会規則の規定に違反していると認めるときは、発電用原子炉設置者に対し、是正措置等を命ずることができる。

D 使用停止が正面から検討されたのは2件のみ
事例14（前出）

事例2新規制基準事例分析個票

4. 規制上の対応

(1) 安全上の緊急性の有無・程度

【発電用原子炉施設】新規制基準については、安全性への影響を考慮し、経過措置を設けず、施行後即適用とし、適合しない施設の運転は認めないこととした。新規制基準施行時に運転中の施設についても、施行直後の定期検査終了時点で、基準への適合が確認できなければ運転を認めず、また、新規制基準の内容が固まった段階で安全性の確認を行い、問題があれば運転の停止を求めることとした（下線筆者）。ただし、特定重大事故等対処施設（特重施設）及び常設直流電源設備（第3系統目）については、重大事故等対策の信頼性向上のためのバックアップ施設であり、その存否が施設の安全性に直ちに影響を与えるものではないため、新規制基準施行後5年の経過措置期間を設けることとした。

【核燃料施設等】核燃料施設等については、その性質が多種多様であることを考慮し、それぞれの施設や活動のリスク等に応じて、いわゆるグレーデッドアプローチにより取り扱うこととした。なお、活動のリスク等に鑑みて施行後も運転・操業を妨げないとした核燃料施設等についても、必要がある場合は、報告徴収、立入検査、施設の使用停止命令等の措置（下線筆者）を採ることとした。

使用停止等のバックフィット命令²⁴については以下のように述べている²⁵。比例原則を基にした判断がなされている。

安全上緊急の必要性がある場合や、事業者等がバックフィットへの対応の意思を示さない場合等には、いわゆるバックフィット命令を発出する（例：DNPの噴出規模見直し）。ただし、バックフィット命令は、新たな規制への不適合に対する制裁手段ではなく、あくまで、バックフィットを実現するための手段の一つである。したがって、安全上緊急の必要性がない場合や、事業者等がバックフィットへの対応の意思を示している又は既に対応を進めている場合には、当該命令を発出する必要はない（下線筆者）（例：警報なし津波）。

E 変更許可や届出の場合には、そうしたことをするように行政指導をしていると思われるが、行政指導そのものだけが行われていると推測できるケースとしては、次のものがある。

事例17 デジタル安全保護回路に係る共通要因故障対策事例分析個票

③ 経過措置、手続等

事業者からは、工事実施時期は事業者ごとに異なるが、安全解析に2年程度を要し、設備改造工事は1回の施設定期検査期間内で可能と想定し、次のとおりとするとの意向が表明された。

- ・新規制基準に適合するための設置変更が許可されたプラントについては、2024年度まで、2023年度以降の最初の定期事業者検査の終了まで、又は新規制基準適合に係る工事の完了までに実施する。
- ・新規制基準に適合するための設置変更許可申請を行っているプラントについては、設置変更許可後の最初の定期事業者検査の終了まで、又は新規制基準適合に係る工事の完了まで（建設中を含む。）に実施する。

コメント③ 規範が適用されていることは確認されなければならない。

経過措置がない場合、あるいは、経過措置後において新規制が適用になる場合、我々は新規制が適用されると理解してそれで済ませるが、実は、適用されるとして、現実に適用されているか、どのように確認するか視点の抜けがある。

²⁴ 「原子炉等規制法第43条の3の23第1項等に基づき発出する、施設の使用の停止、改造、修理又は移転、施設の運転等の方法の指定その他の保安のために必要な措置を命ずる命令をいう。」原子力規制庁・前掲注(1)8頁の注。

²⁵ 原子力規制庁・前掲注(1)8頁。

規制庁の事例集は適合確認（報告徴収，立入検査など）を主に想定して，運用上の経過措置という言葉を使用している²⁶。適合確認（報告徴収，立入検査など）までは適用が猶予されているとするわけである。

【核燃料施設等】施行後即適用とする一方で，4．（1）に記載のとおり，施設に応じた運用上の経過措置をとることとした。具体的には以下のとおり。

1．試験研究用等原子炉施設適合確認は，所要の審査等を経て，新規制基準施行後の初回定期検査（定検）の合格をもって完了とする。低出力炉（熱出力500kW未満の水冷却型研究炉及び臨界実験装置）は，その運転が一般公衆に著しい放射線被ばくのリスクを与えるおそれがないことが確認されていることから，新規制基準施行後の初回定検に入るまでの間，運転することを妨げない（下線筆者）。中高出力炉（熱出力500kW以上50MW以下の水冷却型研究炉），ガス冷却型研究炉及びナトリウム冷却型研究炉は，その運転が運転期間との関係において一般公衆に著しい放射線被ばくのリスクを与えるおそれがないと確認できたものに限って同様とする。

2．供用中の核燃料施設（ウラン加工施設，再処理施設，廃棄物管理施設）適合確認は，所要の審査等を経て，新規制基準施行後の初回定検の合格をもって完了とする。施設のリスクを大幅に増加させる活動（再処理施設における使用済燃料のせん断・溶解）については，適合確認に必要な場合を除き，適合確認の完了を実施の条件とする。施設のリスクを低減させるための活動（再処理施設における高レベル放射性廃液のガラス固化等）については，当該活動のリスクに応じて，新規制基準施行後の実施の可否を個別に判断する。「施設のリスクを大幅に増加させる活動又は施設のリスクを低減させる活動」以外の活動については，5年に限り実施を妨げない。

3．建設中の核燃料施設（MOX加工施設，使用済燃料貯蔵施設，再処理施設）適合確認は，所要の審査等を経て，竣工に係る使用前検査の合格をもって完了とする。使用前検査の準備，機器の確認調整，施設の維持管理に係る活動については，使用前検査中も実施可能とする。

4．バックフィット規定がないその他の核燃料施設（使用施設及び第二種廃棄物埋設施設）新規制基準のバックフィットが法的には要求されない施設については，安全性の更なる向上の観点から，可能な限り新規制基準へ適合することを求める。

そのような視点から見ると，変更許可，届出，使用停止，行政指導，許認可取消の対策が取られる場合には，その措置の段階で確認がなされる。それらの措置がとられて新规定への適合が確認されるまでは，実は，新规定への適合は「猶予」されているとも言えるのである

²⁶ 原子力規制庁・前掲注(1)25頁。

(もつとも、比例原則の観点から言えば、変更許可、届出、使用停止、許認可取消の対策が取られる前に基本的に行政指導がなされるから、行政指導がなされるまでは猶予されると言える場合が多いだろう)。言い換えれば実質的に経過措置があるとも言える。

適用という抽象的なとらえ方は適切ではなく、現実に新规定の適用が確認されるか否かに注目すべきことを教えてくれている²⁷。

コメント④ 炉規制法43条の3の14の定める常時適合義務をどう理解するか。

筆者は、前述の論文「炉規制法の構造理解試論—発電用原子炉の設置、運転等に関する規制を中心として」において以下のように述べた。

炉規制法の場合、建築基準法とは異なり、建築関係規定の改正があっても既存の建物には適用しない旨の規定と同趣旨の規定はない。一方で、第43条の3の14は、技術上の基準についてのみ常時適合義務を課している。他方で、設置許可の要件については、明文では常時適合義務は求められていないので、技術基準とは異なり、設置許可の第43条の3の6第1項の各要件については、常時適合義務はない。ここからすると、設置許可の要件については、バックフィットは予定されていない(そもそも新規制基準への適合が求められない)。監督処分について定めた第43条の3の23は、第4号について当該規定違反による監督処分発動を規定しているが、監督処分により担保される規定は当初基準である(下線筆者追加)。

この点、バックフィットは炉規制法43条の3の23の監督処分の規定のみで成立するのであって、炉規制法43条の3の14の常時適合義務とは直接の関係はないという考えもあるようである。この場合、炉規制法43条の3の14の常時適合義務は新基準の適用について何ら定めていないから、継続する事実については当然に新基準が適用になるとするようである。成立する構成であるが、そのように考える際には、炉規制法43条の3の14の常時適合義務はなにを定めたものか明確にする必要がある。

当該条項が定めている適合するように維持する義務とは、技術基準違反とはならない程度の施設設備の劣化に対する対応とみるのであろうか。このように考えると、当該条項の適合義務と炉規制法43条の3の23の監督処分は連動関係にないことになる。条文が離れていることもこのような理解を支えるかもしれない。しかし、最後の点について言えば、上記の二つの規定と同じ趣旨と理解できる、電気事業法39条と40条はまさに隣り合わせにある。炉規制法の上記の二つの規定の関係の理解と平仄が合わないであろう。

本稿で行った試論はまさに試論に過ぎないが、その試論の重要部分についてすら、上のよ

²⁷ これまでも、バックチェックという用語があり、この用語は現実に適用されることを確認するという意味合いがありそうである。

うな異なった理解が成立し得るのは果たして妥当なのであろうか。明快な理解をもたらす明快な規定構造を構築することが立法者には求められているのではないだろうか。少なくとも法律家はそう考える。

下線部のように解したのであるが、規制庁は設置許可基準も含めて新規制の適用を前提としている（例えば、6, 9, 14）。多くのケースで設置許可基準もバックフィットの対象として検討されている。また、次の記述も新たな設置許可基準が直ちに適用になることを前提としている²⁸。

3. 標準応答スペクトルの策定

策定した標準応答スペクトルとそれまで評価に利用していた地震動と大きな差はないこと等を踏まえ、即時適用はせず、本件に係る設置変更許可について、3年の経過措置期間を設けるとともに、設計及び工事の計画等の後段規制に係る経過措置期間については、当該許可の審査を進め、各施設への影響等全体の見通しが明らかになった時点で、改めて定めることとした（下線筆者）。

したがって規制庁は、新規制は、経過措置がない限り、直ちに規制対象に適用になるとの理解をとっていることになる。この観念的適用を以てバックフィットと言うのであれば、経過措置がない限り、新基準は適用され、常にバックフィットがあるということになる。前稿執筆時点では常時適合義務をバックフィットの観点から意味あらしめるように法的構成を行った。しかし、上述の規制庁の立場に立てば、このような構成は無意味である。

つまり、バックフィットがあるかどうかでは、技術基準も設置許可基準も区別ができない。違いは、適用を現実のものとする手法においてでるだけである。設置許可基準の一部は監督処分の規定があり、技術基準の場合とは異ならないが、設置許可基準のうち監督処分と結合されていない条項は、変更許可取得、届出遂行、行政指導という手法しか実現手法がないのである。

それでは、バックフィットとの関係で意味を見出さないとすれば、常時適合義務の意義はどう理解すればよいのだろうか。この点は、当該論文において否定した構成を採用することが可能ではないか。つまり「・・・適合するように維持する義務とは、技術基準違反とはならない程度の施設設備の劣化に対する対応とみる・・・」ことが妥当ではないか。

²⁸ 原子力規制庁・前掲注(1)9-10頁。

電気事業法の逐条解説²⁹は、炉規制法と同様の常時適合義務を定める条文（39条）について、性能規定化された「技術基準に照らして十分な保安等の水準が確保できる技術的根拠があれば、当該技術基準に適合するものと判断される」としている。ここから思考を進めると、39条の適合義務は、技術基準に違反しないがより望ましい状況への適合を求めるものと解する余地がある。しかし、技術基準には違反していないので、より望ましい状態に適合させるために改善命令は出せない。その状態を実現する方法は変更許可、届出、行政指導によることとなる。

つまり、炉規制法43条の3の14の定める常時適合義務は、基準違反にならないが、より望ましい状態への適合を求められることを示しているのではないか。このような要請は常時適合義務がなくても、行政は行政指導によって同様の状態を実現しうる。しかし、常時適合義務がある場合には事業者は法的にそうした要請に従う義務があるということになるだろう。そうであれば、技術基準に違反しないがより望ましい状況への適合を求めるよう規制庁から求められた場合、その求めは行政手続法が定める不利益処分³⁰となり、この不利益処分が、まさに技術基準に違反しないがより望ましい状況への適合を現実に確保していることになる。

Ⅲ むすび

前述のように規制庁は、新規制は経過措置がない限り、直ちに規制対象に適用になるとの理解をとっている。この観念的適用を以てバックフィットと言うのであれば、経過規定がない限り、新基準は適用され、常にバックフィットがあるということになる。しかし、現に新規制にどう向き合うのか、向き合わせられるのか、に大きな関心を持つ者にとって、そのような観念的な適用を語るだけでは意味がないと言える。規制庁の文書はそういう立場に立ってまとめられている。規制庁は、本来法ではない、内規の制定や、内規の変更にも至らない解釈の変更もバックフィットの対象とし、種々の法の内容の変更（これまでは事実上の変更とされていたものも含めて）がどう現実に実現するかを詳細に述べているのである。

規制庁のこのような分析によって、法の現実のありようが明確に浮かび上がっているように思われる。確かに、新規制が適用になると言明できることは重要である。しかしその言明のみでは、新規制に関わる者にとってあまり意味はない。新規制が関係者に現実にどう働きかけているのか、その具体的な内容は何かを知ることも重要である。規定が変更されなくても、解釈の変更によって旧来の規制の内容は変更されてしまう。内規は法的には裁量の範囲

²⁹ 経済産業省 資源エネルギー庁 電力・ガス事業部 産業保安グループ編『2020年度版電気事業法の解説』（一般財団法人経済産業調査会、2021年）429頁。

³⁰ したがって、この求めを行うには不利益処分の手続を踏む必要がある。この結論は非常識だろうか。

内であればそれは規範の内容であるし、裁量の余地がない場合にも、規範の意味内容そのものだとされるだろう。前者は行政が裁量の範囲でどんな判断をするかで規範の内容が変わり、その内容が現実に通ずる。後者の場合も、解釈が必要になるということは、条文のテキストそのものでは適用ができないことを意味している。したがって、解釈が必要になる場合には（殆どの場合そうである）、解釈によって条文のテキストの意味内容が示されていることになり、その状況は裁量の余地がある場合に行政が判断をする場合と大きな違いはない。

したがって、法の現実において、条文のテキストについて行政の判断、決定は決定的に重要である。有権的解釈機関としての裁判所が有権的解釈を示すことは多くはないことを考えれば、より一層条文のテキストについての行政の判断、決定は重要な意味を持っている。

規制庁の「バックフィットの検討プロセス」は極めて生き活きと法の現実の在り方を描いて見せていると言えよう。これはこの論文の冒頭に述べたことの繰り返しになるだろう。

しかし、法の実相はそうであろうとして、この実相に何か問題はないか。

法的に見れば、冒頭に述べたように、行政機関の条文のテキストに関する判断は、最終的な有権的解釈機関の判断が示されるまでは有権的解釈として認められる。そうであれば、行政の判断は有権的解釈機関の判断を受ける可能性が開かれていなくてはならないはずである。その機会がなければ、行政機関は最終的な有権的解釈機関となってしまう。

その観点から規制庁の挙げる事例を振り返ると、有権的解釈機関の判定を受けられる場合は多くない。もちろん監督処分が発動される場合や変更許可が行われる場合は、訴訟提起の機会がある。しかし、内規の場合には、内規変更そのものについて訴訟の機会はないであろう。また、解釈の変更の際に多く使われる行政指導の場合には有権的解釈機関の判定を受けられることは自明ではない。

こう考えると、内規に関してはパブリックコメントの機会が必ず確保されていなければならないであろう。また、実務的には認められない可能性が高いが、内規、行政指導の違法確認訴訟が、確認の利益の適切な判断のもとに認められてよいのではないか。

以上

第 3 章

イギリス地層処分事業における 「パートナーシップ型」合意形成モデルの実践と課題

日本大学法学部教授
友岡 史仁

I はじめに¹

地層処分事業は多数の諸国でその検討や実施過程にあるが、その候補地選定過程の手法として、周辺住民等の討議を通じて結論を得ることを目指すものである。しかし、本稿が対象とするイギリスの地層処分事業では、政府が具体的なロードマップを描き、それを実践に移しつつも、結論を得られないまま推移してきた。実は、同国は多数の関係当事者を交えた討議の場を「共同体立地パートナーシップ(Community Siting Partnership)」という名称で構築し、そのスキームの中で議論を成熟させたいうで、地層処分事業を受け入れるための合意形成を図るという方法の貴重な実践例を示している。この実践の簡単な軌跡を記せば、以下の通りである。

このような「パートナーシップ型」と称される合意形成の方法または類型の特徴は、イギリス政府が2008年6月に公表した白書「放射性廃棄物の安全管理——地層処分の具体化に関する枠組み²」(以下、「2008年白書」という)において示されている。そして、この枠組みの中でモデル化された手続に従い、2013年1月に正式な受入れの意思表示を行う地域代表者による投票が行われたが、その結果は「否決」であった³。その後、イギリス政府は改めてこの過程を検証し、2014年7月にCameron保守党政権(当時)が新たな白書「地層処分の実施⁴」(以下、「2014年白書」という)を公表した。しかしその内容は、2008年白書をおおむね踏襲しており、改良の具体的な枠組みを示さなかった⁵。次に2018年12月にMay保守党政権下(当時)において、「2014年白書」を改訂する文書(Document)「地層処分事業の実現——

¹ 本稿は、日本エネルギー法研究所原子力の安全性を巡る法的問題検討班(主査・交告尚史法政大学教授)における2つの研究報告(和泉田保一山形大准教授と合同)、「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分地選定に係るパートナーシップ型合意形成モデルについて」(2021年1月19日)および「『パートナーシップ型』合意形成モデルの実践と課題」(2022年3月8日)のほか、友岡史仁「『パートナーシップ型』合意形成モデル——イギリス地層処分事業の現況」日本エネルギー法研究所月報269号(2021年)1頁以下を基に、脱稿以降に得られた知見を踏まえて執筆したものである。また、これらの研究報告に至る諸研究を遂行するうえで、2020・2021年度原子力発電環境整備機構委託研究「地層処分事業に係る社会的側面に関する研究支援事業Ⅱ」採択事業(「『パートナーシップ型』合意形成モデルによる地層処分事業における考慮要素の特定をめぐる法的研究」[研究協力者として和泉田保一山形大准教授])の支援を受けた。和泉田准教授には、日本エネルギー法研究所における研究報告および当該事業の遂行に際し、随時、貴重な指摘を受けることができた。記して感謝申し上げます。

なお、和泉田准教授による関連成果として、和泉田保一「イギリスにおける高レベル放射性廃棄物地層処分施設設置同意プロセスについて」法政論叢76・77合併号(2023年)85頁以下参照。ただし、本稿は和泉田論文とは別に、筆者個人の責任の下で執筆されたものであることをお断りしておく。

² Defra, BERR and the Developed Administrations for Wales and Northern Ireland, *Managing Radioactive Waste Safely: A Framework for Implementing Geological Disposal*: Cm 7386 (June 2008).

³ 2008年白書までの地層処分事業に係る論考として、友岡史仁「イギリスにおける放射性廃棄物の地層処分とその諸課題」日本エネルギー法研究所『原子力行政に係る法的問題に関する総合的検討——平成20・21年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書』JELIR No.122(2011年)55頁以下参照。

⁴ Department of Energy and Climate Change, *Implementing Geological Disposal: A Framework for the long-term management of higher activity radioactive waste* (July 2014).

⁵ 「本白書は、2016年から共同体の意思表示に関する詳細な過程を規定しようとするものではない」としていた。Ibid., para.7.11.

共同体との連携⁶」（以下、「2018年改訂文書」という）が公表され、より詳細かつ具体的な枠組みが提示され現在に至っている。

本稿では、このような変遷をたどってきたイギリスの「パートナーシップ型」合意形成モデルにおいて、正式な候補地選定に至るまでの制度の骨格とそれに基づく実践例を通じて得られた知見と浮上した課題を検証することとする。

II 「パートナーシップ型」合意形成モデルの変遷——2008年白書から2018年改訂文書へ

1. 2008年白書から2014年白書まで

2008年白書は、地層処分事業において「共同体立地パートナーシップ」の概念を正式に提唱した政府文書であり、「受入地共同体、意思決定機関及び広範囲の地方利害関係者が、原子力デコミッションング局（Nuclear Decommissioning Authority, 以下、「NDA」という）の出先機関及び他の関連利害当事者との間で、結果を成功裏に達成するためにも活動を行うという共同体立地パートナーシップの設立⁷」（括弧内筆者）を指すものとしていた。そして、これを実践に移したうえで、候補地としての正式な受入れを判断する段階にまで達したが、地域代表者の投票結果を受け、政府として正式に断念した経緯があることは、冒頭にも言及した通りである（そこで得られた諸課題はIIIにおいて詳述）。

しかし、イギリス政府は、高レベル放射性廃棄物の最終処分の方策として地層処分自体が最も安全かつ最適な選択肢であるとの認識の下、引き続き候補地選定手続に参加する地元自治体の意思をベースとしていく立場を堅持するうえで、2008年白書下での具体的課題を精査した文書を、放射性廃棄物管理委員会（Committee on Radioactive Waste Management, 以下、「CoRWM」という）の下で公表した。その後、このような経緯を経て、イギリス政府が2008年白書を修正・公表したのが、2014年白書であった。この2014年白書では、

「イギリス政府や開発事業者（放射性廃棄物管理会社）によって、地元自治体が手続に参加する自発性を基礎として地層処分施設（GDF）の設置を行うために、「自発的手続（voluntarist process）」を支持するための初期の行動を含む包括的な（overarching）政策枠組みを設定し、2008年白書を（イングランド・北アイルランドにおいて）アップデートし置き換えるものである⁸」

としていたが、2008年白書とは違い、

「本白書はいかに共同体の意見表明（community representation）が2016年から機能するかについての詳細なプロセスを規定しようとするものではない。代わりにこのプロセスがいかに一層展開され始めるか、それによって、正式な議論の開始が期待される2016年のために準

⁶ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Implementing Geological Disposal-Working with Communities* (December 2018).

⁷ Defra et al., *op. cit.*, n.2, para.6.28.

⁸ Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.1.17.

備されるものである⁹⁾

とし、「パートナーシップ型」合意形成モデルの根幹に当たる「共同体との協力(Working with Communities)」に関する具体的スキームは、その後にゆだねるものとされていた。ただし、スキームの大枠は2014年白書によっても記されているため、そのことを含めて次に触れる。

2. 2014年白書と2018年改訂文書の関係

2008年白書において設定した「パートナーシップ型」合意形成モデルでは、「共同体立地パートナーシップ」の設立を柱として、これを地層処分事業に係る受入地となるための合意形成主体として位置付けようとする狙いがあったと思われる。これに対して、2014年白書では「パートナーシップ」という表現は明言されておらず、むしろ新たな試みとして、「共同体意見表明ワーキンググループ(community representation working group)」と称する作業部会を立ち上げるとした点が大きな変化である¹⁰⁾。もっとも、2016年改訂文書によれば、この作業部会制自体は「共同体パートナーシップ」に先立つものであり、2008年白書によるスキーム自体が完全に変容したとは言えない。しかし少なくとも、2008年白書が当初予定していた合意形成スキームは、候補地選定手続として必ずしも十分でなかったと認識したことを物語る提言と言える。

作業部会に求める代表的機能として、2014年白書では様々な機能が期待される一方¹¹⁾、政府(Department of Energy and Climate Change: DECC)がこれを主宰し、それには開発者、自治体政府の代表、研究者、関係政府当局が含まれること、また作業プログラムは定期的にアップデートされた公開で透明かつ包括的な方法により実施されるとされた¹²⁾。

さらに、2014年白書において明言する重要な候補地選定手続における重要な点として、「公衆支持テスト(public support test)」に係る具体的方式と作業部会との関係性が示されていることがあった。すなわち、当該テストは土地利用手続(Ⅳ参照)へと移行する前段階に行

⁹⁾ Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.11.

¹⁰⁾ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.12. 「パートナーシップ」という表現はわずかに「時宜に応じて、共同体がプロセスに参加する際に、開発事業者が当該地域においていかなる追加的な資金が最適に投資され得るのかについて、地域特性のプランを開発するために、協働して(in partnership)作業する」といった際に出てくる程度である。See *ibid.*, para.7.32.

¹¹⁾ 2014年白書では、①GDFについてさらに知識習得に関心を抱く地域における「共同体」を定義付けるための発展的アプローチ、効果的な共同体の意見表明、②共同体代表者の役割・責任とこれらの役割がGDFの立地プロセスに沿ってどのように展開し得るかの定義化、③すべての自治体政府のレベルがGDF候補地選定プロセスにおいて発言権を持つことを保障するための選択肢を開拓すること、④公衆支持テストが適切となり得るポイントおよび当該テストが実施される手段についてより明確にすること、⑤投資パッケージの管理、基金申請の評価、地理的範囲内における投資への影響を与える自治体の能力を含む共同体による投資への支払いオプションの展開、を掲げる。See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.13.

¹²⁾ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.15.

われる選定過程となるが、そのテストの実施に至るまで、共同体は常に開発事業者との討議から「撤退の権利」を有することとされる一方、「このことに関する正確な仕組みとタイミングが共同体意見表明ワーキンググループの助言(recommendation)によって示される」とされていた¹³。

以上に対し、2018年改訂文書は、文字通り2014年白書を改訂した(revised)というよりも置き換えた(replaced)という位置付けとなっている¹⁴。もっとも、当該文書は、「共同体との作業」に関する部分を詳細化したものを主としており、「パートナーシップ型」合意形成モデルが存続していると解される点は2008年白書との、また作業部会を設立させ討議を行わせる点は2014年白書との、それぞれの連続性を看取できる。このため、2018年改訂文書は、イギリス政府が地層処分事業に係る候補地選定手続の在り方として一貫して目指してきた内容に大きな変容を迫るものではない。むしろ、詳細に見れば、2018年改訂文書が設定するスキームにはこれまで明確にされてこなかった新たな諸点が看取されるところである。その概要はIIIに取り上げる。

III 候補地選定手続の現況と課題——2018年改訂文書の詳細スキーム

1. 詳細スキームの概要

ここでは、2018年改訂文書が示した候補地選定手続における詳細スキームについて、土地利用手続に至るまでの段階を追った具体的な手続内容について、概要を示しておく。

(1) 具体的な候補地の絞り込み

地層処分に適した具体的な候補地を絞り込むため、事業者である放射性廃棄物管理会社(Radioactive Waste Management Limited) (以下、「RWM」という)が「地層処理の意識を喚起する(raise awareness of geological disposal)」とし¹⁵、当該事業に係るイニシアティブをとることとされている。すなわち、この段階で特定の候補地が決められるものではないものの、利害当事者は「思い描く特定の土地がなくとも、当該地域の中でGDFを開発し得る潜在的適合性を伴って名乗り出ることができ得る¹⁶」としている点は、特徴的であろう。

2018年改訂文書では、「RWMはすべてのシナリオに基づき、特定された土地がGDFを受け入れるすべての潜在的適合性を有するか否かを理解するための初期の作業を行う¹⁷」とされ

¹³ See Department of Energy and Climate Change, *op. cit.*, n.4, para.7.21.

¹⁴ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, p.4.

¹⁵ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.11.

¹⁶ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.12.このほか、「陸地上に位置する指標施設を伴う領海下」も選択肢に含まれるとする。See *ibid.*, para.6.13.

¹⁷ この段階の議論は秘密裏に行われるとするが、「2000年情報公開法および2004年環境情報規則を含む情報法の開示要件に従い、利害関係者とRWMが前進することを決定した場合には、できるだけ早い機会に公開されるべきである」とされている。See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.15.

ており、事業者を中心とした候補地“点”の選定作業が、ここでのプロセスということになる。

(2) 作業部会の機能と構成

2018年改訂文書は、作業部会が候補地選定手続の一環として関与することを正式に認めている。すなわち、当該作業部会に期待される初期段階の機能として、「事実の発見、共同体に関する情報収集、そして地層処分に関する情報の共同体への提供」を挙げ、他方、この段階において主な自治体による作業部会への参加を待つ必要はないとしつつ¹⁸、仮に参加した自治体は、政府から財政的支援を受けること、作業部会の活動支援のために旅費等を個人に支出することを認めること、などの一定の参加奨励ともなるメリットを享受できる仕組みが示されている¹⁹。

作業部会に求める役割として、「探査地域の特定 (identifying a Search Area)」を初期の作業目的と位置付けているが、「探査地域」は「RWMがGDFの候補地点として潜在的な適合性を有する場所として特定する地理的地域 (geographical area)²⁰」と定義し、この地域の特定作業は、「共同体パートナーシップ」の適切なメンバー（利害関係者ないしは関連自治体）を特定するためにも重要と位置付けている。

また、作業部会の構成要員として、①主宰者（会合と議論が円滑に行われることを確保するため）、②ファシリテーター（建設的かつ有益な方法で議論が進行できるようにするため）、③利害関係者（RWMとの初期段階での議論を行う団体、組織、個人）、④RWM、そして⑤任意で「関連する主要自治体 (Relevant Principal Local Authorities)」（検討地域における全部または一部の人々を代表するディストリクト、カウンティおよび統合機関。関心を抱く自治体であってもよい）の5者が挙げられている²¹。

(3) 「共同体パートナーシップ」の機能と構成

2018年改訂文書では、候補地選定手続における「共同体パートナーシップ」の役割ないしは機能を次のように明示している。すなわち、①共同体との議論を促すこと、②探査地域および潜在的な候補受入共同体における人々が立地プロセスに求めまたは必要とする関連情報を特定すること、③RWMによる調査の進展に応じて探査地域の境界を審査し精緻化すること、④撤退の権利を行使するか否かおよび公衆支持テストを実施するかその時期について関連する主要な自治体に助言を与えること、⑤探査地域および潜在的な受入共同体内においてGDFの設置について公衆の意見を調査する (monitor) こと、である²²。

以上のほか、「共同体パートナーシップ」は、①共同体メンバー、②「関連する主要自治

¹⁸ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.18.

¹⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.19.

²⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.21.

²¹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.27, table 1.

²² See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.30.

体」(検討地域における全部または一部の人々を代表するディストリクト、カウンティおよび統合機関であり、「探査地域」における人々を代表しており必ず1団体が「共同体パートナーシップ」の構成員であること)、③RWM、そして④主宰(作業部会での主宰と同じでもよいし新規に指名されてもよい)から構成されるとしている²³。これらの構成員の間で「共同体パートナーシップ合意(Community Partnership Agreement)」の締結後、「共同体投資基金(Community Investment Funding)」の利用が可能となる。この基金は各共同体において年間100万ポンドを上限として利用可能としている(深層孔内調査(deep borehole investigation)に至る場合は最大250万ポンドまで)²⁴。

この改訂文書は、最終的に処分地候補の受入れを決するうえで、「共同体パートナーシップ」の構成員であり「関連する主要自治体」が①「立地プロセスから共同体を引き上げるか否か(撤退の権利行使を通じて)」、②GDFを受け入れるか否かの共同体の見解を求めるか否か、または求めるとしてその時期(公衆支持テストの開始)の2点について、最終的な見解を述べるものとしている²⁵。

(4) 科学的・技術的情報へのアクセス

地層処分事業に係る専門知の取込みについて、2018年改訂文書ではそのプロセスに言及している。具体的には、「共同体パートナーシップ」が、政府の独立諮問機関(independent advisory body)、CoRWMおよび規制当局から情報共有を求めることができるとするほか、(合意した活動計画に沿って)独立した専門家から特定分野に関する報告や調査を依頼できることが示される²⁶。

他方、政府は複数の学協会(Learned Societies)との間で「覚書(Memorandum of Understanding)」を交わし、「共同体パートナーシップ」が「議論がありかつ未解決な科学的・技術的課題が存在する場合」には、かかる課題に関する学協会の見解を構成員が入手できるとしている²⁷。

²³ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.47, table 2.

²⁴ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.68.

²⁵ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.39.

²⁶ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.61.

²⁷ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.62. 「覚書」を締結している当事者として、BEIS、ウェールズ政府、RWM、ロンドン地層学会、環境管理評価機構、ウェールズ学協会である。ただし、「覚書」未締結の学協会であってもアプローチは可能とされる。See *ibid.*, para.6.63. 書面については、ウェブサイト参照、https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/766645/Third_Party_Expert_View_Mechanism_and_Annex.pdf.

2. スキームの評価

(1) 2018年改訂文書自体の評価

a. 候補地選定手続のフォーマル化

2008年白書は、「共同体パートナーシップ」の設立を土地利用法制への移行前の段階に位置付けるが、2014年白書は「パートナーシップ」の位置付けについて明確化を避けたという違いが見られた。これに対し、2018年改訂文書は作業部会の機能として、関係当事者の利害関係をできるだけ整序することを期待しつつ、「共同体パートナーシップ」には公的機関の合意形成の役割を担わせようとしたといえる。このことから、候補地選定手続にあたり、「共同体パートナーシップ」をよりフォーマル化する一方、その前段階の作業部会では、インフォーマルな形で合意形成に係る諸要素を精査する仕組みがとられたとあってよい。

このほか、2018年改訂文書が事業のロードマップをより明確化する点は、2008年白書および2014年白書との大きな違いである。すなわち、2018年改訂文書では、作業部会から「共同体パートナーシップ」の設立に至るまでを5年、その後、「共同体パートナーシップ」における討議に10から15年をかけるといったように、各期間の目標を明確にし、事業そのものをよりフォーマル化する試みがなされている点を看取できる。

b. 政府の関与の在り方

2018年改訂文書における候補地選定手続の大きな特徴点は、政府の関与の在り方がより間接的になっていると思われる点である。1にも取り上げたように、作業部会および「共同体パートナーシップ」の構成員を見る限り、政府は当事者として積極的に事業推進の旗振りを果たすというわけではない。この点については次のように指摘できる。

第1に、政府が具体的な候補地点を選定する直接的役割を果たすのではなく、RWMといった事業者が主体となっている。自治体が自ら“手上げ”をすることは言っても、その候補地が果たして適切か否かはわからない中で、初期段階ではRWMにこの作業を行わせるところが特徴的である。

第2に、手続的に見て政府の関与をできるだけ抑制していると思われる点がある。作業部会では候補地となり得る小さな共同体または当該共同体構成員を中心に討議が行われた後、「共同体パートナーシップ」の形成を通じて（権限機関としての）「関連する主要自治体」の受入れに係る最終判断に至るプロセスが描かれている。

ここに政府関与に抑制的というのは、RWMの組織上の位置付けが、純粋な民間企業とは異なり、政府による地層処分事業の政策実現機関であり²⁸、作業部会および「共同体パート

²⁸ RWMは、原子力廃炉機構(Nuclear Decommissioning Authority)の完全子会社であり、当該機構自体もビジネス・エネルギー・産業政策省(Department for Business, Energy and Industrial Policy)傘下の非政府公的機関(Executive Non-Departmental Public Body)と位置付けられている関係がある。RWMのウェブサイト参照、<https://www.gov.uk/government/organisations/radioactive-waste-management/about#who-we-are>。

ナーシップ」の構成員である一方、政府は資金面での援助および科学的・技術的知見（専門知）の集約に係る役割を果たす実態が見られるため、候補地選定手続における政府の関与そのものは否定できない面があるからである。

ただし、「共同体パートナーシップ」の構成員であるRWMに求められる役割として、2018年改訂文書では「すべての技術的決定に責任を負う」としているため²⁹、合意形成過程における科学的・技術的知見の反映が求められるという意味において、当該知見の客観性をどの程度担保できるかが課題と思われる。

c. 自治体の関与の在り方

候補地選定手続の中で、政府に並ぶ公的機関として地元自治体の関与の在り方という点も、問題となる。2018年改訂文書は、「共同体パートナーシップ」の構成員である「関連する主要自治体」が正式な受入れに係る意思表示を行う主体とされている点が、基本的に2008年白書の段階でも同様である。

他方、2018年改訂文書において、「撤退権の行使」および「公衆支持テスト」の実施について、「最終的な意思表示(final say)」を「関連する主要自治体」が行うとし、その際に「共同体パートナーシップ」の他の構成員がこれらの判断に先立ち、助言を行うこととしている³⁰。このため、最終的な判断を「関連する主要自治体」に全部ゆだねるのではなく、構成員のすべての当事者の意見が反映されるスキームの構築を狙っているといえよう。ただし、「撤退権の行使」や「公衆支持テスト」がいつの段階で実施されるのかといった具体的基準は、2018年改訂文書によって示されない点が、協議がエンドレスにならない必要性としてこれまでの経験則からも真の課題として残ることになると思われる（このあたりの検討は(2)参照）

(2) 実践事例が残した課題処理

1では、2018年改訂文書に沿った地層処分事業に係る候補地選定手続に見る具体的スキームの現況を概観する中で、2008年白書に基づくスキームに則った実践事例を通じて得られた知見が、2018年改訂文書によって具体的に解決されたとは必ずしも言えない面があることを指摘した。そのこと以外に、候補地選定手続の実践過程における地元自治体の行動（特に、反対の意思を表明したカンブリア・カウンティ担当者主張〔2013年〕³¹。以下、「担当者書簡」という）が提起した法的問題として取り上げておくべき重要な諸点について、2018年改訂文書の取扱い方を検証しておきたい。

²⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.47, table 2.

³⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.6, para.6.40.

³¹ カンブリア・カウンティカウンシルのEddie Martin氏およびSteward Young氏によるEdward Davey議員（エネルギー気候変動大臣）に宛てた手紙の中での一連の指摘がある。カンブリア・カウンティカウンシルのウェブサイト参照、

<https://www.cumbria.gov.uk/elibrary/Content/Internet/536/651/4132010452.pdf?timestamp=435832154>.

a. 「撤退の権利」の法令化問題

担当者書簡によれば、受入断念の意思表示がなされた理由の1つに「撤退の権利」が法令化されていなかったことへの不安が挙げられていた³²。これに対して、2018年改訂文書により運営されるスキームでは、依然として2008年白書段階における“事実上の”撤退権という立場を維持した。そこで、この撤退権の法令化は不要とする立場を、どのように評価するかである。

確かに、担当者書簡のように「撤退の権利」が“法的な”それではないことが、受入候補地にとって“事実上の”推進機能を持たせてしまう危惧を抱かせていた可能性はあり得た。しかしながら、「撤退の権利」を法令化する方針は、後述のような「計画同意」という土地利用手続が始まって初めて正式なものとするイギリス法の構造という理解に立つならば、受入候補地としての自治体にとっては“事実上の”とはいえ、時を選ばず「撤退の権利」の行使を可能とするスキームへと転化し得るという意味では、「撤退の権利」の法令化に踏み込まなかったのには一定の合理性があるといえるのではないか。

b. 住民意思の聴取方法

担当者書簡によれば、信頼における公的支持が欠如している点が当該カウンティの判断根拠であった。確かに、2008年白書の下で実施された受入表明の手続にあたり、「共同体立地パートナーシップ」がその意思を決するための手段として、「世論調査」または「投票」といった選択肢を有し、結果的に最終的な意思表示に係る前提として採用された各地域代表者（議員）による投票（2013年1月30日）に基づき、3自治体のうちCumbria Countyが反対の意思表示を行い、これを受けた政府は西カンブリア地域における正式な受入は行われないと判断し、この地域に関する候補地選定作業は終了した³³。もっとも、この地域の代表者の意思は住民の意思の厳密な反映とは言い切れない面があった。それは、担当者書簡によれば、住民の大半が地層処分事業についてほとんど知らなかったとして、住民意思の動向について事前の状況分析が不十分であったと主張しているからである³⁴。

この事例との関連で、2018年改訂文書が「共同体パートナーシップ」の合意形成過程における「関連する主要自治体」による受入れのための具体的な意思表示の在り方を明らかにしていないことによって、当該自治体の意思表示がもたらす結果に対する責任の所在が十分に明らかにされるかという点は疑問として残ろう。さらにこの事例は、「共同体パートナーシップ」が「公衆支持テスト」を実践に移す際には、客観的な調査資料等に基づいた判断か否かを見極めることの重要性を示している。

³² 担当者書簡（前掲注（31））では、「われわれは（外部の法律相談にしたがって）撤退のための“正当な期待”を有している。これは、法令上の権利と同様である」としていた。

³³ このあたりの経緯も含めて、友岡・前掲注(1)2頁以下参照。

³⁴ 担当者書簡（前掲注（31））では「電話で無作為に選ばれたCumbria地域の人々の70%がMRWSのプロセスについてほとんどまたは全く知らない」などと指摘をしていた。

c. 安全性に関する主張

担当者書簡では、唯一の受入れ可能な安全基準は「絶対的なもの(Absolute one)」であるべきであるが、「様々な‘専門家’……は、『放射性廃棄物の処分が安全であるとの有力な証拠は存在しない』と主張している」のに加えて、「人間の介入および回収可能な貯蔵施設(retrievable storage)の必要性」に対し十分に措置されていないとして、リスクの存在を一切容認しない立場が打ち出されているように思われる。

この点について、2014年白書や2018年改訂文書は、地層処分事業が確立した技術であることを前提に、(現時点で選択し得る)最も安全な技術という認識がある。このため、基本線において担当者書簡の絶対的な安全性を求める立場にダイレクトに応答した具体的提言や再考部分は見られないものの、2018年改訂文書における詳細スキームにもみられるように、「共同体パートナーシップ」に「相矛盾した未解決な科学的・技術的課題が存在する場合」には、学協会に意見を求める仕組みは存する。この点は、このような担当者書簡に対する現実的な制度対応といえるのではないか。

IV 土地利用法制との関係——2008年計画法を中心に

1. 大規模施設立地手続の仕組み(概要)

イギリスにおける地層処分事業に係る施設は、原子力法制である1965年原子力施設設置法(Nuclear Installations Act 1965)の適用を受けるほか、2016年環境許可(イングランド・ウェールズ)規則が環境規制として事業の個別段階に応じて適用されることになる。その一方、土地利用規制については、大規模施設(インフラ施設)の設置手続に係る一般法である2008年計画法(Planning Act 2008)に基づき実施され、同法は「パートナーシップ型」合意形成モデルとも密接な関係にあることから、以下で同法の概要を示すこととする。

イギリスの土地利用法制は、1990年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1990)に基づき諸手続が進められることになり、その主な特徴に申請者以外を含む多数当事者が参加する「審問手続」の存在がある。しかし、発電施設関係の立地をめぐって、通常の土地利用目的と同様にこの「審問手続」に従う前提で進められていたが、Sizewell Bに係る立地手続の煩雑さから、より効率的な諸手続が求められた³⁵。このため、大規模施設については、2008年計画法の制定によって、国務大臣は「開発行為」が「国家的大規模重要基盤施設計画(National Significant Infrastructure Projects)」による場合には「開発同意(development consent)」を得ることが必要とされ(31条)、これによって申請のあった開発(1990年都市農村計画法

³⁵ 友岡史仁「英国における原子力発電所立地手続の変容——審問手続の見直し議論を中心にして——」日本エネルギー法研究所『原子力施設の立地と規制に係る法制度の在り方に関する総合的検討——平成18・19年度原子力施設の立地・規制に係る法的問題研究班報告書』JELI R No.117 (2009年) 71頁以下参照。

32条1項と同義) に対する同意 (「開発同意」) について、国務大臣が審理する仕組みがとられたのである³⁶。

そこで、2008年計画法は、1990年都市農村計画法における「審問手続」から、大規模施設に特化した国務大臣による「計画同意」に係る諸手続へと移行させ、「審問手続」を重要な段階とする土地利用に係る合意形成手法は「開発同意」とは切り離して行う構造として解することができる。しかしその一方、2008年計画法では、申請事案に応じてパネルが設置されることがあり、このパネルにおける審理手続の中で、「利害関係者(interested parties)」からの「公開の聴聞手続(open-floor hearings)」の実施が義務付けられている(93条)。ここにいう「利害関係者」とは、(a)申請者本人、(c)土地が存する地方公共団体、(e)関連意見を表明する人物(the person has made a relevant representation)などとされており(102条1項)、(e)については「証拠、証拠提示を含む関連意見の表明」(同条2項)でなければならず、さらにその表明は(a)申請に関わるもの、(b)既定の様式・方法により国務大臣に提出されたもの、(c)定められた期限以前に国務大臣が受領したもの、(d)所定の記述内容を含むものとされるほか、(e)(i)土地の強制取得または土地における利益もしくはそれに対する権利に係る補償に関する資料、(ii)「国家政策声明書(National Policy Statement)」(本声明書は次の2参照)に示された政策のメリットに関する資料、(iii)相手を困らすだけの根拠薄弱な(vexatious or frivolous)資料はそれぞれ含まれない、と規定されている(同条4項)。

2. 地層処分事業との関係

2008年計画法14条1項において「国家的大規模重要基盤施設計画」に含まれる施設が列挙されているが、元々地層処分事業に係る施設について規定はなかった。しかし、2015年大規模施設計画(放射性廃棄物地層処分施設)命令(The Infrastructure Planning (Radioactive Waste Geological Disposal Facilities) Order 2015, SI 2015/949)によってそれが追記された。具体的には、2008年計画法14条1項(q)に「放射性廃棄物地層処分施設に関する開発」が明記され、当該施設が「開発同意」の対象となること、同法30A条に「放射性廃棄物地層処分施設とは第2項にある諸条件を充足する施設を意味する」とし(1項)、諸条件として(a)「施設の主要目的が放射性廃棄物の最終処分を予定されていること」、(b)「放射性廃棄物が処分される施設の一部が地下又は海底よりも最低200メートル以下に建設が予定されること」、(c)「施設の周囲における自然環境が一定の工学的措置と合わせて、放射性廃棄物が処分された施設の一部から地表に放射線核種の漏洩を防止すること」とされた(2項)。

以上であって、2008年計画法30A条は、「放射性廃棄物に関する『処分(disposal)』とは、回収の意図なく適切な施設において定置させることを意味する」と定義する(7項)ほか、

³⁶ 2008年計画法を扱ったものとして、友岡史仁「英国における大規模基盤施設に関する審問——審問手続の合理化に関する制度変遷を中心に——」日本法学75巻3号(2010年)307頁以下参照。

「放射性廃棄物」については2016年環境許可（イングランド・ウェールズ）規則（The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, SI 2016/1154）に規定されるものと同義とされる（同項）。とりわけ後者についてみると、同規則第3では、事業活動（industrial activities）から生じた廃棄物（第4）、地球・宇宙起源の処理された放射線核種（第5）およびそれらの期限ではない放射線核種（第6）を含む廃棄物と規定されているため、2008年計画法上、地層処分の対象となる放射性廃棄物は委任規定によって特定されるとともに、同規則第4にも規定されるように、一定の事業活動から生ずる廃棄物を特定する形式がとられている。

以上のほか、2008年計画法は「国家政策声明書(National Policy Statement)」の公表を行うとしているが（5条）、同法中には特段これに係る地層処分事業施設についての言及があるわけではない。ただし、国務大臣は、2019年7月に「地層処分大規模施設に関する国家政策声明書——国家的大規模重要基盤施設に関する計画決定のための枠組み書面³⁷」（以下、「2019年枠組み文書」という）と題する書面を公表しており、その中では、「開発同意」の申請に対する審査機関の審査および国務大臣の判断に際し「国家政策声明書」は「主な根拠(primary basis)」として用いられることをその目的としている³⁸。このことから、当該枠組み文書では、「開発同意」を行ううえでの考慮要素を示す具体的事項が示されたものといえる一方、先に取り上げた2018年改訂文書において示された任意の候補地選定手続との間において求められる手続的な判断要素との“差”についての検証を要求する重要な内容を示すものと思われるので、以下これに触れることにする。

3. 合意形成手続と2008年計画法

2008年計画法は、「開発同意」の対象に地層処分事業に係る施設を含めることを明文化する中で、先に触れた当該施設の立地手続としての合意形成手法としてとられてきた「パートナーシップ型」モデルといかなる関係性があるのかが、ここでの問題となる。

2008年計画法は正式な（法的意味での）土地利用手続であり、その規定内容はフォーマル化されていることが、上記に触れた内容からも看取できるところである。例えば、申請事案に対するパネルの設置と審理手続における聴聞手続において、「利害関係者」の範囲を事前に確定した様式に基づき証拠提出の機会を設けるといった一連の規定の趣旨に鑑みれば、「開発同意」の申請前段階において、ある程度利害者同士の諸案件について生じ得る紛争の処理はできているとの見方は不可能でなからう。

以上に対し、2019年枠組み文書は、国務大臣による「開発同意」に係る審査項目を次のよ

³⁷ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *National Policy Statement for Geological Disposal Infrastructure* (July 2019).

³⁸ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.1.2.2.

うに多数掲げている³⁹。

社会経済・住民・人口動態 (Socio-economics, Population and Demographics), 空気質 (Air quality), 騒音 (Noise), 生物多様性・自然保護 (Biodiversity and Nature Conservation), 気候変動・気候変動適応策を含む気候要素 (Climatic factors including climate change and adaption), 歴史的環境 (Historic Environment), 洪水リスク・沿岸変化 (Flood risk and Coastal Change), 人間の健康 (Human Health), 景観・視角影響 (Landscape and Visual Impacts), 土地利用 (Land use), 交通・輸送 (Traffic and Transport), 廃棄物管理 (Waste Management), 水質 (地表と土壌水質と利用可能性) (Water Quality (including surface and ground water quality and availability)) であった。

このうち、「社会経済・住民・人口動態」においては、次のような興味深い合意形成手法に係る記述がみられる。すなわち、

「開発同意の申請を行う前に、申請者は地方公共団体の必要性と関心事を理解するための公的諮問プログラムを実施し、適宜この結果に基づいて行動に移しまたは移すための計画を持っておくべきである。申請者は、地域の利便性を最大化するため、候補となる共同体との確固たる地元の人々とのパートナーシップ (robust local skills partnership) を構築するよう働くべきである⁴⁰」

ここから明らかになるのは、国務大臣による「開発同意」を事業者に対し行ううえで、2018年改訂文書の内容を踏まえた「パートナーシップ型」モデルを通じた討議内容そのものが、形式的・実質的いずれであっても、どの程度反映されるか不明な点である。

その一方、国務大臣が別の考慮要素として掲げる「社会経済評価において申請者が特定した新規の地層処分大規模施設の潜在的な社会経済的インパクト」をも考慮に入れておくべきとしている点⁴¹は、合意形成という高い人為的な意思が働くことに対し、客観的指標を考慮できる余地を残すものといえる。この点でも、2008年計画法には、合意形成手続が終了した段階において、第三者に対するより客観的な影響を見込める制度設計の試みの一つと思われる。

以上であって、確かに地層処分事業について、2019年枠組み文書におけるロードマップが精緻化していることを踏まえ、「開発同意」における考慮要素はゼロからの出発ではなく、比較的特定しやすくなっている一方、明文の規定がないことをもって考慮要素の範囲が拡大する可能性があるという意味においては、いまだ終局ではなく、事業の現実の進展状況を見守る必要があろう。

³⁹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5 et seq.

⁴⁰ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5.7.12.

⁴¹ See Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *op. cit.*, n.37, para.5.7.13.

V おわりに

本論に取り上げたイギリスにおける地層処分事業に係る候補地選定手続の現況は、2008年白書に示された「パートナーシップ型」合意形成モデルの枠組みを踏襲しながらも、作業部会の設立による対象候補地の領域的選定を段階を追って着実にを行うこと、その他、政府によるRWMを通じた間接的な関与の在り方、「関連する主要自治体」を最終的な判断主体とはしつつも、「共同体パートナーシップ」において合意形成をしたうえで行わせるという、従前以上に政府が関与する中でも前面に登場しないための詳細なスキームが設定されている点がわかった。

ただし、“事実上の”手続の中で考慮された要素に対し、2008年計画法の下で仮に事業が進展する場合、行政機関としてどの程度土地利用に係る考慮要素が設定されるかは、依然未知数なところは否めない。これは「開発同意」の手続の中での考慮要素の採用が極めて裁量的であることによるが、そのために制度運用の効率性との整合性の問題をきたす点は、なおも検討の余地が残っているというべきであろう。

【付記】 本稿は、先に研究所の了解を得て、同所ウェブサイトでの公表後、拙著『原子力法の構造と専門知制御』（信山社、2024年）に掲載したものと同様（形式等で一部変更箇所あり）であることを、お断りしておく。

第 4 章

拒否裁量について

國學院大学法学部教授
川合 敏樹

I 問題関心

本稿は、日本における原子炉等規制法における裁量権行使やこれをめぐって生じうる論点について研究を深化するための予備的検討の一環として、とりわけドイツ原子力法を参照して拒否裁量(Versagungsermessen)のあり方の理解を深化させようとするものである¹。

筆者は、本研究における研究の過程において、許可制度において、許可要件が充足されており、その限りで許可処分が発出されうる状況であるなかで、処分庁の判断によって、なおも不許可処分を発出することのできる裁量(裁量権)として、拒否裁量に注目した。許否裁量は原子炉等規制法には明定されていないところであるが、ドイツ原子力法上の拒否裁量とこれをめぐる議論等を取り上げ、検討を加えた。拒否裁量論は、脱原発を法制化したうえでこれを実行しているドイツにおいては、議論の「旬」の時期は過ぎているという面を否定できないところであるが、日本の原子炉等規制法のもとで、今後の原発の安全規制のあり方を検討するうえでは、何らかの示唆・意義があると考え、研究テーマとして選んだものである。

これまでのところ、筆者の研究上の関心としては、2012年の原子炉等規制法改正およびいわゆる新規制基準の定立・運用後を含め、発電用原子炉(以下では「原子炉」と略記する)の設置・変更を含む原発の設置・運転の局面における規制のあり方の主眼があった。しかし、いうまでもなく、原発の新設や既存原発の運転継続の進捗とは別に、既存原発の運転停止や廃炉は今後も進められていくのであり、その法制度やこれをめぐって生じうる法的問題の検討は、やはり喫緊の課題であると考えている。

そこで、以下においては、今後の研究の深化を睨み、多分に概略的なものにとどまるものの、原子炉等規制法上の原子炉の設置・変更、さらには既存原子炉の運転停止や廃炉を行う局面をも想定しつつ、ドイツ原子力法における拒否裁量やこれをめぐって生じうる法的問題について、若干の整理および検討を試みるものである。

II 原子炉設置・変更許可手続きについて

本稿が直接の対象とするのは、特にドイツ原子力法上の拒否裁量のあり方についてであるが、いうまでもなく、その検討の結果は、原子炉等規制法上の発電用原子炉の設置や変更の

¹ ドイツ原子力法と同法上の拒否裁量を扱う基礎的文献やコンメンタールとして以下のものがあり、本稿の記述もこれらをもとにしている。Herbert Posser, § 7, in: Gerald Hennenhöfer / Thomas Mann / Norbert Pelzer / Dieter Sellner (Hrsg.), Atomgesetz, 2021; Michael Kloepfer, Umweltschutzrecht, 3. Aufl., 2020; Tobias Leidinger, § 7, in: Walter Frenz (Hrsg.), Atomrecht, 2019; Dieter Sellner / Gerald Hnenenhöfer, Atom- und Strahlenschutzrecht, in: Eckard Reh binder / Alexander Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl., 2018; Michael Kloepfer, Umweltrecht, 4. Aufl., 2016; Bernd Bender / Rüdiger Engel / Andreas Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003. また、特に拒否裁量について中心的に論じる邦語文献として、首藤重幸「ドイツ原子力法における原子力発電所の認可と拒否裁量」佐藤英善・首藤重幸編『新井隆一先生古希記念論文集 行政法と租税法の課題と展望』(成文堂, 2000年)189頁以下。

許可制度やこれを含む許認可制度の理解に還元されるべきものである。そこで、現在の原子炉等規制法上の原子炉設置・変更許可制度などの概要を確認的に把握しておく。

1. 原子炉設置・変更許可の申請と申請書記載事項

本稿の主たる関心は、発電用原子炉の停止・廃止にかかわる法制度やこれをめぐって生じうる法的問題のあり方に存する。しかし、後述のとおり、これらの点は、原発の設置・運転や現下の再稼働に向けた初歩的段階である原子炉設置・変更許可手続と密接な関係性ないし関連を有する。したがって、前提的問題として、本稿の問題関心とかかわる点に限って、原子炉設置・変更許可手続の概略について、確認しておく。

原子炉の設置および運転に向けた最も基本的かつ重要な第1段階をなすものが、原子炉設置許可（43条の3の5）である²。43条の3の5第2項は、原子炉設置許可の申請書に記載する事項として、申請者の住所・氏名等（1号）、使用目的（2号）、発電用原子炉の型式・熱出力・基数（3号）、原子炉設置の工場・事業場の名称・所在地（4号）、発電用原子炉およびその附属施設たる発電用原子炉施設の位置・構造・設備（5号）、発電用原子炉施設の工事計画（6号）、発電用原子炉に燃料として使用する核燃料物質の種類や年間予定使用量（7号）、使用済燃料の処分方法（8号）、発電用原子炉施設における放射線管理に関する事項（9号）、発電用原子炉の炉心の著しい損傷その他の事故発生時の当該事故への対処に必要な施設・体制の整備に関する事項（10号）³、発電用原子炉施設の保安のための業務に係る品質管理に必要な体制の整備に関する事項（11号）⁴を挙げている。

2. 段階的安全規制

しかし、原子炉設置許可の付与ないし取得がなされた場合も、その名称に反して、同許可の付与ないし取得だけで原子炉の設置自体が許容されるものではない。すなわち、発電用原子炉の設置・運転をするためには、原子炉設置許可の申請に続き、設計・工事方法等の工事計画認可の申請（43条の3の9）、使用前事業者検査の申請（43条の3の11）⁵、保安規定認可の申請（43条の3の24）といったように、各種の許認可を段階的に申請し、これを取得して

² 原子炉等規制法43条の3の8によれば、後掲の原子炉設置許可の申請書記載事項のうち、2号～5号および8号～11号の各事項を変更しようとする場合には、変更許可の申請・取得が必要とされている。変更許可については、原子炉設置許可の要件（43条の3の6）を準用して、その許否が決定されることとされている（43条の3の8第1項および第2項）。

³ これらのうち、9号および10号は、東日本大震災後の原子炉等規制法の2012年改正（平成24年法律第47号）を経て新たに設けられたものである。

⁴ 11号の記載事項は、前掲の2017年の原子炉等規制法の改正によって新たに盛り込まれたものである。

⁵ 2017年の「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律」（平成29年法律第15号）による原子炉等規制法改正の前においては、燃料体や溶接検査の申請が43条の3の12および13に規定されていたが、使用前事業者検査（43条の3の11）に統合されることとなった。

いくように制度設計されているのである。

こうした段階的安全規制については、判例上でも明言されている。例えば、伊方原発訴訟最高裁判決⁶は、司法審査の範囲に関する判示部分としてではあるが、「原子炉の設置の許可の段階においては、専ら当該原子炉の基本設計のみが規制の対象となるのであって、後続の設計及び工事方法の認可……の段階で規制の対象とされる当該原子炉の具体的な詳細設計及び工事の方法は規制の対象とはならないものと解すべきである」としていた。原子炉等規制法は、2011年に発生した東京電力・福島第一原発事故を含む東日本大震災の後の改正（平成24年法律第47号）から今日に至るまで、数度の改正を経験しているが、発電用原子炉の設置および運転については、いわゆる段階的安全規制方式がとられているという点に本質的な変更はないといってよい。ここでは、原子炉設置許可の段階と後続の段階、そして、基本設計と詳細設計とが明確に区分されているといえる⁷。

3. 基本設計・詳細設計峻別論の変化？

このうち43条の3の5第2項11号の記載事項は、前掲の2017年の原子炉等規制法の改正によって新たに盛り込まれたものである。そして、同号に定める体制が原子力規制委員会規則所定の基準に適合することが、原子炉の設置（および変更）の許可要件を規定する43条の3の6第1項5号としても加えられているのである。原子炉の設置（および変更）の許可要件の一つとして、原発の保安業務に関する品質管理に関する事項が加えられたことは、基本設計と詳細設計との区別をさらに相対化させうるものとして注目される。

また、上述のように、段階的安全規制のもとでは、原子炉設置・変更許可とならび、後続の許認可を取得するよう制度の運用がなされていたが、ここにも一定の変化が見出される。43条の3の24第1項によれば、原子力規制委員会による保安規定の認可は、発電用原子炉の運転開始前に受けなければならないとされていたが、2017年改正によって、発電用原子炉施設の設置の工事に着手する前に受けなければならないとされるに至っており、原子力規制委員会による認可の時期が前倒しされ、同認可と原子炉設置許可との時期が近接してきていることで、やはり基本設計と詳細設計との区別の相対化が進みうる点を指摘できるものと思われる。

⁶ 最判平4・10・29民集46巻7号1174頁。

⁷ 段階的安全規制によると、原子炉設置許可の申請段階で基本設計の審査と許可決定が行われたうえで、その枠内で（複数の）工事計画認可によって詳細設計の具体化が進められていくこととなるため、基本設計としての審査事項ないし許可決定事項と詳細設計としてのそれらとの間に重複がみられることは十分にありうる。したがって、基本設計と詳細設計との明確な区別が困難であることは容易に想定されることとなる。

4. 段階的安全規制と原子炉の停止・廃止

こういったいわば時間的に垂直方向で段階的な安全規制が進められていく許可制度にあって、原子炉設置・変更許可の許否判断の段階において、原子炉の停止や廃止にかかわる問題は、どのように位置付けられているのか。

例えば、原子炉設置・変更許可の申請段階における申請書記載事項は、上記のとおり、43条の3の5第2項に1号から11号まで挙げられている。前記のように、基本設計と詳細設計との区別の流動化も看取されるようななかで、原発の設置・運転に向けた基本的かつ重要な第1段階としての原子炉設置・変更許可の許否判断の基本的材料となる申請書記載事項というのは、極めて重要なものであるといえる。そして、本稿の関心から注目されるのは、同項8号が「使用済燃料の処分の方法」を申請書の記載事項として法定しているという点である。

「使用済燃料の処分の方法」は、かなり広範な概念であるように捉えうる。関連規定としては、例えば、発電用原子炉の設置許可申請について規定している「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（実用炉規則）の3条1項5号がある。同号によれば、原子炉等規制法43条の3の5第2項8号にいう「使用済燃料の処分の方法」というのは、「その売渡し、貸付け、返還等の相手方及びその方法又はその廃棄の方法」をいうという旨が規定されている。同様に、原子炉変更許可の申請について、実用炉規則5条1項1号が規定を有している。

また、「発電用原子炉施設の設置・変更許可申請に係る運用ガイド」の4.3では、実用炉規則3条1項5号の「使用済燃料の処分の方法」に係る記載について規定している。同規定によれば、使用済燃料の再処理等を委託する場合については、当該委託を受ける者が原則として原子炉等規制法に基づく指定を受けた者であることに留意するとされ、また、海外において再処理等を委託する場合については、当該委託を受ける者が平和利用に係る協定を締結した国の事業者であることに留意するとされている。

たしかに、発電用原子炉設置・変更許可の申請の段階においても、使用済燃料の処分の方法を記載することが義務付けられるという形で、申請事業者による対応や原子力規制委員会による審査が一定程度確保されることにはなる。しかし、あくまでも法文上は使用済燃料の処分の方法が申請書記載事項となっているだけであって、発電用原子炉の停止・廃止の問題をこの段階での拒否判断に実質的に反映させるものではないようにみえる。

5. 小括

以上のように、原子炉等規制法上の発電用原子炉の設置・変更を企図した手続においては、従来、段階的安全規制がとられてきている。

他方、原子炉等規制法の改正によって、段階的安全規制という制度ないしその運用の根幹には本質的な変更がないとみられるものの、現行の原子炉等規制法においては、申請書への記載事項に変更がみられたり、原子炉設置許可の取得と保安規定認可の取得のタイミングが

近接していたりするなど、一定の注目すべき動向がある。さらに、原子炉の廃止・廃炉についても、原子炉の設置・変更の許可申請の段階で一定程度考慮に入れつつ、その許否を判断しうるのであれば、このことは裁量権行使に対して小さくない意味を持ちうるかもしれない。

これらの結果として、裁量権行使のあり方に変化が生じうるのか否か、また、変化が生じるとして、その根拠・背景・内容などはいかなるものであるのか、といった点が注目される。例えば、以下のような点が想起される。すなわち、原子炉等規制法上、原子炉の設置・変更の許否判断にあたり認められていると思われる裁量には、以下でみるような拒否裁量も含まれうるのか。また、原子炉の設置・変更の許可制度のみならず、今後重要性が増すであろう原発の運転停止や廃炉の局面においても、——拒否裁量権の行使も含めて——裁量権行使が認められうるのか。

Ⅲ 拒否裁量について

1. 拒否裁量の意義

日本の行政法学上の裁量論において、例えば、要件裁量や効果裁量といった伝統的な行政裁量の存在形態とならんで、「拒否裁量」といったものを独自のカテゴリのもと、基本書などで議論が進められるとかいうことは、少なくとも一般的ではなかったといえる。

ただし、後述するところでもあるように、「拒否裁量」という明確なカテゴリライズがなくても、従来の裁量論の俎上に乗っているということもあるかもしれない。この点、ドイツでは、裁量論のなかで「拒否裁量」というカテゴリを設けることがあるという点に一つの特色を見出すことができる。

それでは、拒否裁量とは何か。拒否裁量とは、ドイツ原子力法を含め実定法上の概念ではなく、判例・学説において生成・展開されてきたものである。許否裁量が判例レベルで最初に明示的に認めたのは、著名なカルカー原発に関する1978年8月8日の連邦憲法裁判所判決⁸である。以下、直訳的・硬直的ではあるが、拒否裁量について説示・承認している本質的部分を一部訳出すると、以下のようである。

「……立法者は、ありうる危険とその統御について、憲法によって、科学的、技術的および産業上の知見と経験を（特に）不十分なものと評定することを許されており、これらの物質〔＝放射性物質のこと〕を特別の規律に服せしめることを許されている。こうした原子力法の特別な位置付けとその理由からは、一定の要件のもとにおいて、他の法領域でみられる諸原則から逸脱することが正当化されるように思われる。そうした例外的な事案がここには存在する。たしかに、立法者は、許可を留保した予防的禁止の制度を用いている場合、原子力法の領域においても、法律の留保の原則から、一般的な許可要件を自ら定めるよう堅持し

⁸ BVerfGE 49, 89.

てきている。しかしながら、立法者がこのようにした場合も、原子力法7条2項にあるように、立法者が、それ自体としては付与されなければならない許可を拒否することのできる可能性を行政権に付与するよう、行政権に対して拒否裁量(Versagungsermessen)をさらに承認し、もって立法者が慎重に振る舞うようにするということは、原子力法7条1項に基づき許可を要する施設の高次の潜在的な危険性に鑑みれば、憲法上忌避されなければならないものではないのである。立法者が、——完全な自由裁量はともかく存在しないということは措くとして——原子力法1条、特に規範化された保護目的によって、管轄行政庁に存する裁量の枠組みを十分詳細に刻み込んでいるのであれば、上述のことはなおのこと妥当するものである。…」

許可要件が充足されている場合であっても、あるいは、許可要件の充足とは関係なしに、許可権限を有する行政庁に裁量が認められる場合、この裁量のことを許否裁量と称するのが一般的であるようである。同判決のうち、「それ自体としては付与されなければならない許可を拒否することのできる可能性を行政権に付与する」といった表現に端的に表されているところでもある。したがって、これは言葉を換えれば、許可要件が充足されていても、なお行政庁の独自の判断ないし選択によって申請に対して拒否(versagen, Versagung)という処分を下すことができるということを意味する。

2. 拒否裁量をめぐる状況

(1) 脱原子力にいたる経緯

既述のとおり、脱原発を実現したドイツの原子力法においては、いうまでもなく、原発の新設・変更等はなされないため、拒否裁量やこれをめぐる問題が顕在化する状況にはない⁹。しかし、後にみるように、原子力法の改正および原発の運転停止と拒否裁量のあり方とは無関係ではなく、本稿と関係のある限りで、ドイツの脱原子力の経緯を概観しておく。

ドイツにおいては、2002年、「商業用発電を目的とする核エネルギー利用の秩序的終結のための法律」¹⁰が制定され、従来の原子力法は同法の規定に基づいて大きく改正されることとなった。改正後の原子力法の目的は、「商業用発電を目的とする核エネルギーの利用を秩序的に終了し、その終了時まで秩序的な運転を確保すること」(1条1号)、「核エネルギーの危険および電離放射線の有害な影響から生命、健康および財物を保護し、核エネルギーま

⁹ もっとも、原発の停止についても、その新設等について定める7条のうち3において規定が設けられており、許可制度が採用されている。原発の停止許可の許否判断にあたって拒否裁量が行使されるか否かは一つの論点でありうる。しかし、今般の原発の運転停止は、上述のように、法律によって運転期限が法定されている結果として実現されているものでもあり、本稿ではひとまず対象としていない。原発の運転停止のプロセス全体も含め、より詳細な検討を期したい。

¹⁰ Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22. 4. 2002. BGBl. I S. 1351.

たは電離放射線によって惹起される損害を補填すること」（同条2号）、「核エネルギーまたは電離放射線の利用または排出によってドイツ連邦共和国の内的及び外的な安全が危険にさらされることを阻止すること」（同条3号）、「核エネルギーおよび放射線防止の領域におけるドイツ連邦共和国の国際的義務の充足を確保すること」（同条4号）と明定され、それまでの「平和目的による核エネルギーの研究、発展および利用」という、いわゆる「促進目的（Förderzweck）」（旧1条1号）は削除された。そして、原発の新設を今後行わず（7条1項2文）、既存原発も所定の残余発電量に達するまでの一定期間の運転後は順次運転停止・廃炉措置をとり（7条1a項）、最終的には原発を全廃する方針が採られた。

その後、EUにおける地球温暖化対策やエネルギー政策の影響をも受け、上記の脱原子力政策も軌道修正——脱・脱原子力政策（Ausstieg vom (Atom-)ausstieg）ではない——された。すなわち、原発の新規の設置・運転は依然として行われたいものの、既存原発の運転期間が平均12年延長されるに至った。

しかし、2011年の東京電力・福島第一原発事故を受けて、連邦政府は、その約3か月後、上記政策を再度変更する旨を発表し、既存原発のうち運転期間の長い七つの原発を即刻運転停止とし、その他の原発も、残余発電量を尽くすか最長でも2022年を期限として運転停止とする方針を採った（詳細は下図を参照）。これらは翌年の原子力法改正¹¹に盛り込まれることとなった（7条1a項）。この原子力法改正前の連邦政府の方針転換は「モラトリアム（Moratorium）」と称される。

以上の経緯を経て、2022年には既存原発の運転がすべて停止することとなった。

(2) 許可制度の概要

原子力法所定の許可制度は複数存在するが、本稿の関心からは、原発の設置・変更や運転停止等を行うための許可制度に着目する¹²。

a. 規範構造

原発の設置・運転の許可について本質的な定めを置いているのは、原子力法7条2項である。同項は、「許可は以下の場合に限り付与することが許される（Die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn……）」と規定している¹³。

¹¹ 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 31. 7. 2011. BGBl. I S. 1704.

¹² 原発の設置・変更や運転の他に許可制度の対象となる各種活動の例としては、核燃料の輸出および輸入（3条）、国による核燃料物質の保管や許可を付与された活動を行う閉鎖的土地以外での核燃料物質の輸送（4条）、国以外による核燃料物質の保管（6条）、要許可施設外での核燃料の加工等（9条）などを挙げることができる。また、原子力法9a条2項3文によれば、原発の設置・運転を行う事業者は、放射性廃棄物をその最終貯蔵施設に引渡すまでに保管できるよう、自身の設置・運転する原発の近辺に位置する中間貯蔵施設（standortnaher Zwischenlager）」を設置できるよう配慮しなければならないとされる。

¹³ 原子力法9条は、上掲注記のとおり、原発等の要許可施設以外での核燃料物質の加工等をしようとする場合の許可制度を法定しており、同条2項と7条2項とは同じ規範構造となっている。そのため、9条所定の許可制度についても、7条と同様に拒否裁量が認められるとされている。

そして、この許可制度については、もともと「許可を留保した予防的禁止」モデルであると分類されていた。すなわち、ドイツ行政法学上、許可制度はその性質に応じて以下の二つのモデルに大別されるとされてきた。第一には、社会的に価値のある（望ましい）活動、回避すべきでない活動、社会的に有害でない活動などを対象として、その実施に関する申請を審査のうえ、当該活動の実施に対する禁止を解除する許可制度のことを「許可を留保した予防的禁止 (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)」と整理する。ここでの許否決定に裁量は認められず、羈束処分とされる。伝統的に典型例として挙げられるのは、建築許可制度や営業許可制度である。他方、社会的に望ましくない（有害である）ことから基本権保護の領域には含まれない活動については、例外的にこれを許容しうることがあるとして、こうした許可制度のことを「免除を留保した抑止的禁止 (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt)」と整理する。伝統的に典型例として挙げられるのは、従来厳格な管理に服してきた水域利用の許可制度である。

また、7条3項によれば、本稿でも関心の対象である同条1項所定の施設（本稿上は原発）の運転停止、さらには運転停止済み施設の封鎖や施設の全部ないし一部の解体についても、許可を要するとされている。同項の許可には7条2項が準用 (sinngemäß gelten) されるが、企図された上掲措置が既に同条1項所定の許可や19条3項所定の命令の対象となっている場合には、許可の取得は不要であるとされる¹⁴。

b. 許可要件

原子力法7条2項が定める許可要件は、申請者（事業者）の信頼性および専門的見識の確保（1号および2号）、科学と技術の水準に基づき損害に対して事前配慮を行うこと（3号）、法律上の損害賠償義務充足の事前配慮を行うこと（4号。詳細は13条～15条）、第三者への阻害や影響に対する防止措置を講じること（5号）、優越的公益が特に環境影響の面で立地選択に反しないこと（6号）、である。

このうち1号および2号の要件は、申請事業者の人的側面にかかわるものであるが、3号～6号の要件は施設自体の物的側面にかかわるものであるから、この許可制度は対人許可と対物許可の双方の性格を併せ持っているとされている。また、1号～5号の要件は核燃料等の利用

¹⁴ 原子炉等規制法上、発電用原子炉設置者は、発電用原子炉の運転を開始しようとするときは、当該発電用原子炉の解体、核燃料物質の譲渡し、核燃料物質による汚染の除去、核燃料物質によって汚染された物の廃棄その他の原子力規制委員会規則で定める発電用原子炉の廃止に伴う措置（「廃止措置」）を実施するための方針（「廃止措置実施方針」）を作成し、これを公表しなければならない（43条の3の33第1項）。また、発電用原子炉設置者は、発電用原子炉を廃止しようとするときは、廃止措置を講じなければならない（43条の3の34第2項）、廃止措置を講じようとするときは、あらかじめ、原子力規制委員会規則で定めるところにより、当該廃止措置に関する計画（「廃止措置計画」）を定め、原子力規制委員会の認可を受けなければならないとされている（同条2項）。一見すると、原子炉等規制法とドイツ原子力法では、原子炉の運転停止や廃止に関する制度設計が異なっているようであり、しかも、後者では原発の設置・運転の許可の段階で運転停止措置をもその対象としうる点で、興味深い。他の機会により詳細な検討を期したい。

に起因する影響を予防するための規定であるが、6号の要件は核燃料の利用等とは関係のない影響を予防するための規定である。したがって、原発の運転時の取水による環境影響、原発の設置・運転により生じるエネルギー問題や動植物被害や景観破壊などは、6号によって把握されることとなる。

これらのうち最も重要なのは、やはり3号所定の要件である。すなわち、同号において、「科学と技術の水準(Stand von Wissenschaft und Technik)に基づいて必要とされる、損害に対する事前配慮(Vorsorge gegen Schäden)」がなされなければならない、という形でリスク(Risiko)に対する規制が実定法化されている。連邦憲法裁判所および連邦行政裁判所によれば、「科学と技術の水準」とは、原発の安全性に関してあらゆる科学的見地から見定められた最新の科学的知見のレベルであるが、これに基づき必要とされる損害事前配慮とは、以下のことを意味する。すなわち、その都度の科学的知見によると特定の因果関係を肯定も否定もできないために、そもそも危険の存在を首肯しえず、危険の疑い(Gefahrenverdacht)や潜在的不安(Besorgnispotenzial)のために損害発生の可能性が払拭しきれない事象を規制したり、さらに、不確実性や知見の欠如を確実に除去できるよう、損害発生 of 蓋然性を判断する際には、技術者の経験的知見だけによることなく、単なる理論的想定にも基づく防護措置を要求することである。ここでは、技術的な実施可能や経済的コストは、不問とされる。そして、このような損害発生 of 可能性が、最新の科学的知見に基づいて実践的に排除(praktisch ausschließen)されなければならないとされるのである。

他方、このような損害に対する事前配慮としてのリスク規制が可能な範囲を超えて、リスクの完全なゼロ化を目指すことは、そもそも不可能なのであって、それは、実践的な理性(praktische Vernunft)を超えた規制を行政庁に要求することに他ならない。ゼロ化されずに残ってしまうリスク——すなわち残存リスク(Restrisiko)——というのは、社会的に甘受されるべきであって、これを規制することは、行政庁の法的義務ではないとされるのである(そして、その裏返しとして、第三者保護規範性は認められず、第三者は残存リスク規制を裁判上求める請求権を有しない)。ただし、高度の科学技術に支えられながらも危険性を内包する原発の特性上、新規に原発の設置・運転の許否決定を行う許可手続の場において、そのような実践的理性を超えた残存リスク規制を行う権限や、政策的判断から新規の原発の設置・運転を拒否するという権限が、行政庁に認められることがある。これが行政庁による拒否裁量の行使なのであって、申請された原発がその許可要件を満たしている場合であってもなお、行政庁は拒否処分を下すことを妨げられないとされるのである。

c. 申請書の位置付け

これらの許可要件の審査にあたり重要になるのが、申請者によって提出される申請書類の内容である。この点について、原子力法手続令3条1項は以下のように定める。まず、申請にあたっては、許可要件の審査に必要である書類で特に以下に掲げるものが添付されなければ

ならないとされている。すなわち、核技術上の安全性および放射線防止に鑑みて、申請に対する決定について重要な事業案の影響を詳述しており、第三者が施設およびその運転と結びついた影響によって権利侵害を受けるかどうかを判断することができる安全性に関する鑑定書。さらに、安全性に関する鑑定書は、事業案の許容性の判断に必要である限りにおいて、配置図および概略図を添付した施設およびその運転の記述(a)、着想(基本的な構想メルクマール)、安全技術上の構想の原則および施設の機能(施設の運転・安全システムを含む)の記載および解説(b)、原子力法7条2項3号および2a項の充足にあたり定められた事前配慮措置の記載(構想を超えた事象過程の影響を排除または削減するために定められた措置およびその任務の説明を含む)(c)、環境およびその構成要素の記述(d)、施設およびその運転と結びついた直接の放射線放射および放射性物質の放出に関する申述(放射線防止令49条および50条にいう事故(構想上の事故)の際に施設からなされる排出を含む)(e)、上記eで記載された直接の放射線放射および放射性物質の放出が1a条列举の保護対象に対して有する影響(その他の物質による相互作用を含む)の記述(f)。また、施設およびその運転の補完的な計画、図面および記述(2)、原子力法7条2項5号に基づき第三者への阻害措置およびその他の影響から施設およびその運転を保護するための措置に関する申述(3)、施設の設置についておよびその運転の管理と監視について責任を有する者の信頼性および専門知識の審査を可能にする申述(4)、施設の運転に際しその他の活動を行う者が原子力法7条2項2号に基づき必要である知見の保障を確保することのできる申述(5)、施設およびその運転の安全性についてのすべての重要な申述、事故および損害事象の制御について定められている措置、および安全技術上重要な施設の一部につき定められている審査を内容とするリスト(6)、法律上の損害賠償義務の充足についての事前配慮に関する提案(7)についても、同様に定められている。また、発生する放射性残留物の記述および以下に掲げる事項のために定められた措置に関する申述(8)として、放射性残留物の発生の回避(a)、原子力法1条2号から4号までに掲げられた目的に応じて、発生する放射性残留物および改修または解体された放射性のある施設の一部を無害のうちに再利用すること(b)、放射性残留物または解体された放射性のある施設の一部を放射性廃棄物として秩序的に除去すること(定められたこれらの処理を含む)および最終貯蔵に至るまでに予想される放射性廃棄物の残存¹⁵(c)、とされる。最後に、個別事案で許可決定に包括される許認可決定または自然保護と景観保護に関する規定に基づき許可官庁によって行われる決定について、原子力法7条2項6号に基づく審査に必要である事業案のその他の環境影響に関する申述など(9)、とされている。

¹⁵ このように特に原子力法手続令3条1項8号においては放射性廃棄物の処理に関する事項が申請書類中に収められなければならないとされている。もっとも、放射性廃棄物の処理に関する事項は、原子力法7条3項所定の許可要件には含まれておらず、これを理由に許可申請を拒否することは、拒否裁量の行使として正当化されるとされている。

3. 拒否裁量の正当化について

連邦憲法裁判所が拒否裁量を正面から認めた判例として、上記のカルカー原発事件判決が引き合いに出される。たしかに、同判決では上記のように説示されており、「高次の潜在的な危険性」に鑑みてという趣旨の説示もあるが、そもそも拒否裁量がなぜ認められ、また、許可要件を満たしてもなお行政庁に拒否処分をするという権限がなぜ与えられうるのか。

(1) 7条2項の立法過程と規範構造

第一に、拒否裁量が承認される根拠として、原子力法7条2項の立法過程が挙げられることがある。同項の規範構造は一部抜粋して記載したとおりであるが、その立法の過程をみると、当初は現行法にあるような規定ぶりではなく、「許可は以下の場合には付与されなければならない」とされており、まさに羈束処分としての許可制度が構想されていた。そのため、同項各号所定の要件は必ず充足されなければならないとしても、それは最低限の絶対的遵守事項であって、この他に遵守すべき事項——あるいは不文の許可要件——を追加的に持ち出して、この事項の不遵守ないし不文の許可要件の不充足を理由に拒否処分をするということが許容されることが含意されている、と説明されることもあるようである¹⁶。

もっとも、拒否裁量の承認と同項の規定や規範構造との関係については、不透明なところもある印象を受ける。拒否裁量というのは、要遵守事項や不文の許可要件を追加することができるという意味に到着するのか、それとも、法定の許可要件が充足された場合であってもなお拒否処分の発出という選択をすることができることを意味するのか、判然としないからである。ドイツ行政法学上、伝統的には要件裁量を強く否定してきていることを考えると¹⁷、前者のような理解は親和的でないように思われる。他方、後者のように効果裁量の問題として説明した場合であっても、何らかの懸念される事項を持ち出して拒否処分という選択をすることができることは、前者のような理解と本質的な違いがなくなるのかもしれない。

さらに、原発に内在する高次の潜在的危険性のゆえに拒否裁量権の行使が許容されるのだとすると、拒否裁量権の行使が本来的に想定されるのは、原発の設置・運転の許否判断のときに限られるのであって、その許可要件（7条3項）を準用するとされる運転停止の許可制度

¹⁶ 上述のように、核燃料物質の加工等の許可制度については、9条2項が7条2項と同様の規定ぶりとなっており、拒否裁量が認められるとされている。他方、例えば、核燃料物質の輸出入についての許可制度（3条）については、「輸出〔輸入〕の許可は以下の場合に付与されなければならない(Die Genehmigung zur Einfuhr〔Ausfuhr〕 ist zu erteilen, wenn …)」と定められており、典型的な羈束処分の規定ぶりといえる。同様の規定ぶりは、国による核燃料物質の保管や許可を付与された活動を行う閉鎖的土地以外での核燃料物質の輸送についての許可制度を法定する4条の2項や、国以外による核燃料物質の保管についての許可制度を法定する6条の2項にもみられ、これらも同様に羈束処分となっている。

¹⁷ ただし、ドイツ行政法学上、要件裁量を否定しながら、要件認定の面で行政庁に何らかの余地を残そうとすることは模索されてきた。判断余地(Beurteilungsspielraum)はその一例である。

にあつては、拒否裁量権の行使が許容されないとする指摘がある。また、変更許可の許否判断についても、必要とされる安全基準を超える安全性確保措置を講じるための変更許可の場合には、拒否裁量権行使は許容されず、必要とされる安全基準の確保を企図した措置を講じるための変更許可の場合には、比例原則に則った形でしか拒否裁量権行使が許容されないとする指摘がある。

(2) 「許可を留保した予防的禁止」モデル

第二に、上記の点ともかかわるところであるが、既述のように、原子力法1条にはその制定当初から促進目的が掲げられていたことから、——学説上錯綜しているところでもあるが——同法上の許可制度は、前掲の「許可を留保した予防的禁止」モデルである、いわゆる警察許可としての性格を有するものだと説明されることがあった。あるいは、「許可を留保した予防的な禁止」モデルであるとは断言できずとも、「免除を留保した抑止的禁止」モデルではないという意味で、中間的な形態だと指摘されることがあった。したがって、連邦憲法裁判所の判決でも、「許可を留保した予防的禁止」、モデルを採用している場合であっても、原発の有する高次の潜在的な危険性に鑑みれば、許可要件を充足していてもなお不許可処分を発出するというような権限を行政庁に与えることが許容されるという説示をしているようである。

また、この点と関連するところでは、拒否裁量の承認が、原子力法の制定当初から掲げられていた促進目的（1条）と反する可能性があるという指摘もあった。そうすると、目的規定から促進目的が削除されて以降は、そうした可能性が縮減したこととなるだろうか。

(3) 残存リスクへの対応

第三に、拒否裁量が正当化される根拠として、残存リスクに対する規制の必要性が挙げられることがある。これとかかわるところでいうと、ドイツ原子力法上、原発の設置・運転の許可が発出された後に（原発が既に設置・運転されている段階で）、事後負担(nachträgliche Auflage)という形でバックフィット命令を発出することを想定していた。こうした事後負担によるバックフィット命令にあつては、残存リスク規制は不可能であるという立場が通常であったと思われる。そうであるとする、拒否裁量というのは、残存リスクを規制する（残存リスクさせ許容しないこととする）唯一のルートとして、その行使が認められうるかもしれない。

この点と関連するところで、事後負担による残存リスク規制が不可能であるとするならば、リスクに対する事前の配慮を超えた安全性の更なる向上を企図するような変更許可の申請については、拒否裁量権を行使するのは違法ではないかという指摘もみられる。他方、リスク規制の対象範囲が拡大し、これまで規制対象となつてこなかった事象についてもリスク規制のカバーする範囲に含まれるようになったことで、残存リスク規制として対処すべき事象は

縮減してきていたのではないか¹⁸。その意味では、拒否裁量権行使の正当性は既に失われていたのではないかということになる。あるいは、残存リスクはそもそも社会的に受容されるべきリスクのはずであり、それを理由として、許可要件が充足されているにもかかわらず拒否処分を発出するというのは、論理的に矛盾しているのではないかと考えられる。

(4) 「高次の潜在的な危険性」

第四に、上記の点ともかかわるところであるが、拒否裁量権が正当化される根拠として、連邦憲法裁判所の判決にもあったように、原発には「高次の潜在的な危険性」が内在しているという点である。しかし、それは原子力法の制定当初（1959年）の認識、あるいは、当の連邦憲法裁判所判決の時点（1978年）の認識であるし、その後は原発の新設が否定されたし、現状ではすべての既存原発が運転を停止している。こうしたことから、「高次の潜在的な危険性」というだけで、拒否裁量を正当化しうるものではないのではないかという疑義も呈されていた。

4. 拒否裁量が問題となりうるケース

拒否裁量が承認されるとして、その権限が行使されうるのは、どのようなケースであろうか。拒否裁量権が行使されうるケースとしては、放射性廃棄物の処理が問題とされる局面が挙げられることがある。

上掲のとおり、原子力法施行令3条1項8号Cによれば、原発の設置・運転の許可申請にあたっては、放射性廃棄物の貯蔵や処理に関する事項が申請書に含まれる。しかし、一般的な理解によると、たしかに、申請書類における要記載事項として規定されてはいるものの、拒否判断の要件ではないようである。つまり、放射性廃棄物の処理や貯蔵については、原子力法9b条が施設許可制度を別途法定しているため、許可要件としてはそちらで審査すべき事柄であって、原発の設置・運転の拒否判断として審査対象とするべきではないとされているようなのである。

これに対して、原発を運転する限りは将来的に必ず課題となるであろう放射性廃棄物処理について、原発の設置・運転の段階で拒否判断の材料としうるべく、例えば、他の許可要件が充足された申請ではあるものの、放射性廃棄物の貯蔵や処理についての安全性が確保されていないということを理由として、いわば予見的に原発の設置・運転の拒否判断の段階で拒否裁量権を行使して、これに拒否処分を下そうというのである。ただし、上述のように、原発の設置・運転許可制度と放射性廃棄物貯蔵・処理施設の許可制度とは本来別個のものであり、

¹⁸ 連邦行政裁判所の判決には、リスク規制の対象外である（残存リスク領域である）とされてきた事柄をリスク規制によって対処すべきであるという旨の判示をしたものがある（BVerwGE 131, 129）。そうすると、対処すべきリスクの範囲が広がってきているため、従来みられたようなリスク規制と残存リスク規制との境界は不透明ないし流動的になっていたり、あるいは、そもそもそういった区分が適当でないといわれる可能性もありうる。

前者の許可手続において後者の許可手続での判断・審査を先取りという形で他事考慮することとなるという点も懸念される点ではある。

原子力法7条2項のうち5号には第三者に対する阻害措置の防止について規定されており、運転期限まで余裕のあった状況においては、例えば9.11テロのように意図的に航空機を使ってテロを起こすというようなことについて、同号でカバーされるかどうかの問題がある。そういったテロの予防が、3号要件と5号要件のどちらでカバーされるのかという問題とも相まって、上記のようなテロ行為からの被害防止措置として拒否裁量権の行使が想定されるのではないのかという議論があった。しかし、連邦行政裁判所の決定では、こういった航空機によるテロ行為は、3号によってカバーされるのではないかと説示されていて、見解が揺れている状況にもなっていた¹⁹。

IV おわりに

以上、原子炉等規制法に基づく原子炉の設置・変更、さらには既存原子炉の運転停止や廃炉の許可判断を要する段階での裁量権行使のあり方を念頭に置きながら、ドイツ原子力法でみられる拒否裁量の意義や端緒、原発の設置・運転や変更や停止にかかわる許可制度の運用における拒否裁量権行使のあり方、拒否裁量権行使が問題となりうる局面やこれをめぐる議論などについて、若干の整理および検討を進めてきた。

拒否裁量をめぐる議論は、ドイツ原子力法上はほぼ有名無実化しつつあるものの、原子炉等規制法上の裁量権行使——ひいては原子炉等規制法に限られない行政裁量全般——のあり方を考えるうえでは、興味深い素材を提供するものであるといえる。

本稿は、多分に概略的なものにとどまっており、今後いっそう肝要になるであろう原子炉の変更許可、恒常的な技術基準適合義務やバックフィット命令、さらには原子炉の運転停止や廃炉などの局面における裁量権行使のあり方の検討について、さらなる深化を期したい。

¹⁹ BVerwGE 131, 129.

第 5 章

原子力規制と規制の虜

—原子力規制委員会の設置と2020年までの活動に着目して—

上智大学法学部教授
筑紫 圭一

I はじめに

東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）は、2012年7月5日、『国会事故調 報告書』を両院議長に提出した。同報告書（徳間書店、2012年）12頁は、同事故を「人災」と評価し、その根本的原因として、規制当局が電気事業者の「虜（とりこ）」と化し、「原子力安全についての監視・監督機能が崩壊していた」ことを挙げる¹。同報告書の脚注7によれば、これは、虜と化した規制当局が「被規制産業である事業者の利益最大化に傾注する」ことを指す、「規制の虜(Regulatory Capture)」によっても説明できるという。

その後の日本では、2012年9月に内閣からの独立性が高い原子力規制委員会が発足し、新体制の下で安全規制を行っている。しかし、同報告書の説明を踏まえれば、規制の虜を防止することは、今後も継続的かつ極めて重要な課題と位置付けられよう²。

本稿では、1950年代以降に発展したアメリカの虜理論(Capture Theory)について、ごく簡単に概観し(Ⅱ～Ⅲ)、日本の原子力規制改革の成果と課題について若干の検討を行う(Ⅳ)。なおⅡ～Ⅲは、日本エネルギー法研究所月報263号1～3頁（及び、それに若干の加筆をした「規制の虜と行政法」上智法学論集65巻4号（2022年）273頁以下）とほぼ同内容である。またⅣは、原子力規制委員会の設置から2020年までの時期を対象とした分析にとどまることをお断りしておく。

Ⅱ 虜理論の展開

アメリカでは、1887年に州際通商委員会(ICC)が創設されたのち、1914年に連邦取引委員会(FTC)、1930年に連邦動力委員会(FPC)、1934年に証券取引委員会(SEC)と連邦通信委員会(FCC)、などが相次いで設置された。これらは、連邦の独立規制委員会として、専門的かつ中立的に経済規制を行うことが期待された。独立規制委員会は、合議体の行政機関であり、その委員長や委員は、任期中は正当な理由がなければ大統領により罷免されない。そのため、

*本稿は、2020年9月25日の2019-2020年度原子力の安全性を巡る法的論点検討班第12回研究会での報告資料を文書形式に直すとともに、若干の加筆修正をしたものであり、とくに断りのない限り報告当時の情報に基づいている。

¹ 国会事故調委員長を務めた黒川清氏の『規制の虜 グループシンクが日本を滅ぼす』（講談社、2016年）144頁以下は、原子力安全・保安院と東電の間で規制の虜が起きた主な要因として、情報の優位性、原子力推進の中での安全という前提、経産省の一機関たる原子力安全・保安院の位置付けを指摘する。さらに日本特有のファクターとして、「単線路線のエリート」「日本人のマインドセット」「政治家や役人の無責任体質」「グループシンク（集団浅慮）」なども挙げる。See also, Kiyoshi Kurokawa & Andrea Ryoko Ninomiya, Examining Regulatory Capture: Looking Back at the Fukushima Nuclear Power Plant Disaster, Seven Years Later, 13 U. Pa. Asian L. Rev. 47 (2018). 一般社団法人日本原子力学会・東京電力福島第一原子力発電所事故に関する調査委員会『福島第一原子力発電所事故 その全貌と明日に向けた提言—学会事故調 最終報告書—』（丸善出版、2014年）366頁も参照。

² 同報告書19～21頁は、規制当局に対する国会の監視、政府の危機管理体制の見直し、被災住民に対する政府の対応、電気事業者の監視、新しい規制組織の要件、原子力法規制の見直し、独立調査委員会の活用を提言する。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『政府事故調 最終報告書』（メディアランド、2012年）439頁も参照。

これらの委員会は、大統領の政治的統制を受けにくく、もっぱら自己の専門性にに基づき、自律的・中立的に規制活動を行うものと想定された。

しかし、1950年代に政治学者が規制の虜を指摘しはじめると、経済学者も規制の中立性に対し批判的な分析を開始する。それ以前の経済学は、公益理論(Public Interest Theory)に依拠し、政府の規制が公益確保を目的に行われると無条件に仮定した。これを批判したジョージ・スティグラーの1971年論文は、「概して規制は、産業界により買収され、主として、その利益のために設計・運用される」と主張する³。この論文は、規制が被規制産業の利益を保護するために行われうることを証明し、規制の中立性という前提を覆した点で画期をなす研究であった。

こうした虜理論の影響は、1960年代後半～80年代前半のアメリカ行政法に及んだ⁴。当時の行政法は、それ以前と異なり、行政裁量の厳しい統制を志向した。議会や裁判所は、政府の規制活動に対する統制を強化し、立法の明確化、行政機関の情報公開や市民参加手続の拡充、司法審査の積極化など、際立った変化が生じた。虜理論の影響は、学界にとどまらず、実務にも広く及んだと評価される。

ただし、虜の概念は定着したものの、その定義は必ずしも明確でない。これを指摘する2013年の研究は、規制の虜を「立法又は適用される規制が、被規制産業自体の意図と行為により、絶えず又は繰り返し公益から離れ、当該産業の利益に向けられる結果や過程」と定義する⁵。もちろんこの定義についても、公益とは何か、利害関係者の適正な影響行使と虜の違いは何か、といったさらなる疑問が生じうる⁶。ここでは、規制の虜が二者択一の問題で

³ George J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, 2 *Bell. J. Econ. & Mgmt. Sci.* 3 (1971). スティグラーは、規制を市場取引される財と見立て、その導入が必要と供給の法則によって説明できると論じた。その説明によれば、規制の供給者は議会やその委任を受けた行政機関であり、需要者は、業界団体や一般消費者である。しかし通常、個々の消費者にとって、個々の規制がもたらす便益は小さい一方で、他の消費者と協力して議会や行政機関に圧力をかける費用は大きいため、そうした協力は実現しないと仮定される(集合行為論)。そのため、主たる規制の需要者は、業界団体となり、規制をめぐる競争は、主に競い合う業界団体や産業の間で生じる。

⁴ See e.g., Thomas W. Merrill, *Capture Theory and the Courts: 1967-1983*, 72 *Chi.-Kent L. Rev.* 1039 (1997). 古城誠「規制緩和理論とアメリカ行政法—規制の失敗と裁判所の役割」*アメリカ法*[1986-2]273頁, 正木宏長『行政法と官僚制』(成文堂, 2013年)57頁以下。

⁵ Daniel Carpenter & David A. Moss, *Introduction*, in *PREVENTING REGULATORY CAPTURE: SPECIAL INTEREST INFLUENCE AND HOW TO LIMIT IT* 1, 13 (CARPENTER & MOSS EDS., 2014). 同書の書評として、清水晶紀「『規制の虜』の批判的検討とその防止策—Daniel Carpenter & David A. Moss (eds), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*」*アメリカ法*[2015-1] 55頁以下が有益である。

⁶ J. Jonas Anderson, *Court Capture*, 59 *B. C. L. Rev.* 1543, 1554 (2018). なお、規制のスタイルや構造が変化したため、伝統的な虜概念が一般的な通用性を失っているとの指摘もある。See Richard A. Posner, *The Concept of Regulatory Capture - A Short, Inglorious History*, in *PREVENTING REGULATORY CAPTURE: SPECIAL INTEREST INFLUENCE AND HOW TO LIMIT IT* 49 (CARPENTER & MOSS EDS., 2014). スティグラーが念頭に置く1960年代の規制は、70年代以降の規制と大きく異なる。すなわち、民間航空委員会(CAB)のような伝統的な行政機関は、特定業界の規制を担ったのに対し、環境保護庁(EPA)に代表される新しい行政機関は、特定業界に限定されない経済・部門全体の規制を行うようになった。スティグラーは、

なく、程度の問題であることのみ強調しておきたい⁷。

Ⅲ 虞の種類と防止策

規制の虞は、さまざまな原因・形態により生じる。それを適切に防止するためには、発生
の原因・形態に即した対策を検討しなければならない。

1. 類型

規制の虞は、どういった原因・形態で生じるのか。それは、規制者が公益でなく私益を追
求するために生じることもあるし⁸、規制者が公益を追求する中で生じることもある。次に
述べる第二と第三の虞は、後者の例である。

第一に、古典的な虜理論は、規制者と被規制産業の癒着を念頭に置いた。たとえば、被規
制産業による金銭や職の提供である。なお、独立規制委員会を監視する議会委員会の委員が、
政治資金の提供を受けて虜に陥り、不当な政治的圧力を行使するおそれもある。

第二に、情報による虜 (information capture) は、規制者と被規制産業に情報格差があるため
に生じる。被規制産業が必要な情報を独占的に有するときは、規制者はそれに依存せざるを
えず、虜が生じうる。それが生じうるのは、被規制産業が世間から重要な情報を隠す場合だ
けではない。近時では、被規制産業が行政機関に大量の情報を提出して圧倒し、適切な情報
に基づく規制を妨げる現象も指摘される⁹。

第三に、文化による虜 (cultural capture) は、規制者と被規制者の個人的な関係から生じうる。
規制者は、同一グループの者、社会的地位の高い者、社会的つながりのある者の意見に従い
やすい¹⁰。これは、公益の確保を目指す規制者が、そうした者の見解こそが最も公益に合致
すると妄信するために生じる。

規制の虞により、参入規制のような特定業界の利益に資する規制が導入されると論じたものの、70年
代以降、そうした傾向が一般にみられるわけではない。むしろ現代では、被規制業者は、規制の撤廃
や緩和を求める方向で働きかけを行うのが通常であり、規制者に影響を与える利益集団も、業界団
体、労働団体、消費者団体や環境保護団体などさまざまであるため、規制研究に際し、これをあえて
規制の虞として論じる必要性はないとも指摘される。See *id.* at 54-55. いずれにせよ、現代において規
制の虞という概念を用いる場合は、当初とは異なる広い意味で用いていることが多く、本稿も、広い
意味で虜という概念を用いている。

⁷ 規制の虞が程度の問題であると指摘する文献として、次のものを参照。Matthew D. Zinn, *Policing Environmental Regulatory Enforcement: Cooperation, Capture, and Citizen Suits*, 21 *Stan. Env'tl. L. J.* 81, 107 (2002); Nicholas Bagley, *Agency Hygiene*, 89 *Tex. L. Rev.* See Also 1, 5 (2010) and Christopher Carrigan & Cary Coglianese, *Capturing Regulatory Reality: Stigler's The Theory of Economic Regulation*, 9 (2016) *Faculty Scholarship at Penn Law*. 1650.

⁸ Michael E. Levine and Jennifer L. Forrence, *Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis*, 6 *J.L. Econ. & Org.* 167, 169-70, 78 (1990).

⁹ Wendy E. Wagner, *Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture*, 59 *Duke L. J.* 1321 (2010).

¹⁰ James Kwak, *Cultural Capture and the Financial Crisis* in *PREVENTING REGULATORY CAPTURE: SPECIAL INTEREST INFLUENCE AND HOW TO LIMIT IT* 71, 75-93 (CARPENTER & MOSS EDS., 2014).

2. 防止策

虜の防止策は何か。虜の類型が多様であるため、それぞれに適した対策も異なりうる。現在では、さまざまな対策が提唱・実施されており、その例を示すと下記のとおりである。

第一に、行政組織上の対策である¹¹。規制機関を独立規制委員会とすることは、虜の防止に役立つものの、歴史的にみても、それだけでは必ずしも十分でない。権限の分割と複数機関の関与、資金源や専門的知見の獲得方法なども、重要な検討課題となろう。

第二に、行政手続の整備である。行政手続の義務付けは、行政過程を透明化し、外部の監視を容易にする。文化による虜への対策として、理性的な決定を促すため、あえて反対意見を述べる「悪魔の代弁者(devil's advocates)」の制度化が考えられてもよい¹²。

第三に、外部統制の強化である。その代表例が司法審査の強化である。虜理論の影響を受けたアメリカの裁判所は、原告適格や紛争の成熟性の柔軟な解釈を通じて訴訟要件を緩和し、本案審理でも裁量審査を厳格化した。ただし、司法審査も万能でなく、規制計画に係る行政決定を早期・広範に裁判で争うことには、制度上の限界もある¹³。

3. IIとIIIの小括

以上IIとIIIの分析によれば、次の二つを指摘できる。第一に、規制の虜は、程度の問題である。規制者は、被規制者と適度な協調関係を維持しつつ、その過剰な影響を排除する必要がある。難しい注文であるものの、虜に陥ることはもちろん、被規制者との関係を絶つことも望ましくない。第二に、虜の発生原因・形態はさまざまであり、それに応じた対策が必要となる。今後の原子力規制においても、これは、継続的な検討を要する実務上・学問上の課題であろう。以上を踏まえつつ、日本の原子力規制改革の成果と課題について、ごく簡単に検討したい。

IV 日本の原子力規制改革の成果と課題—若干の検討

1. 原子力規制委員会の設立とその理念

福島第一原発事故前は、原子力安全規制として、経済産業省の「原子力安全・保安院」と内閣府の「原子力安全委員会」によるダブルチェックが行われていた。しかし同事故後の2012年9月19日、原子力規制改革の一環として、「原子力規制委員会」が設立された。同委員会は、国家行政組織法3条2項に定める「委員会」（いわゆる3条機関）であり、環境省の外局

¹¹ See e.g., Rachel E. Barkow, *Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design*, 89 *Tex. L. Rev.* 15 (2010).

¹² Kwak, *supra* note 10, at 98.

¹³ See M. Elizabeth Magill, *Courts and Regulatory Capture*, in *PREVENTING REGULATORY CAPTURE: SPECIAL INTEREST INFLUENCE AND HOW TO LIMIT IT* 397, 417 (CARPENTER & MOSS EDS., 2014) (規制の虜に対する司法審査が必ずしも機能しない諸要因を挙げる。)

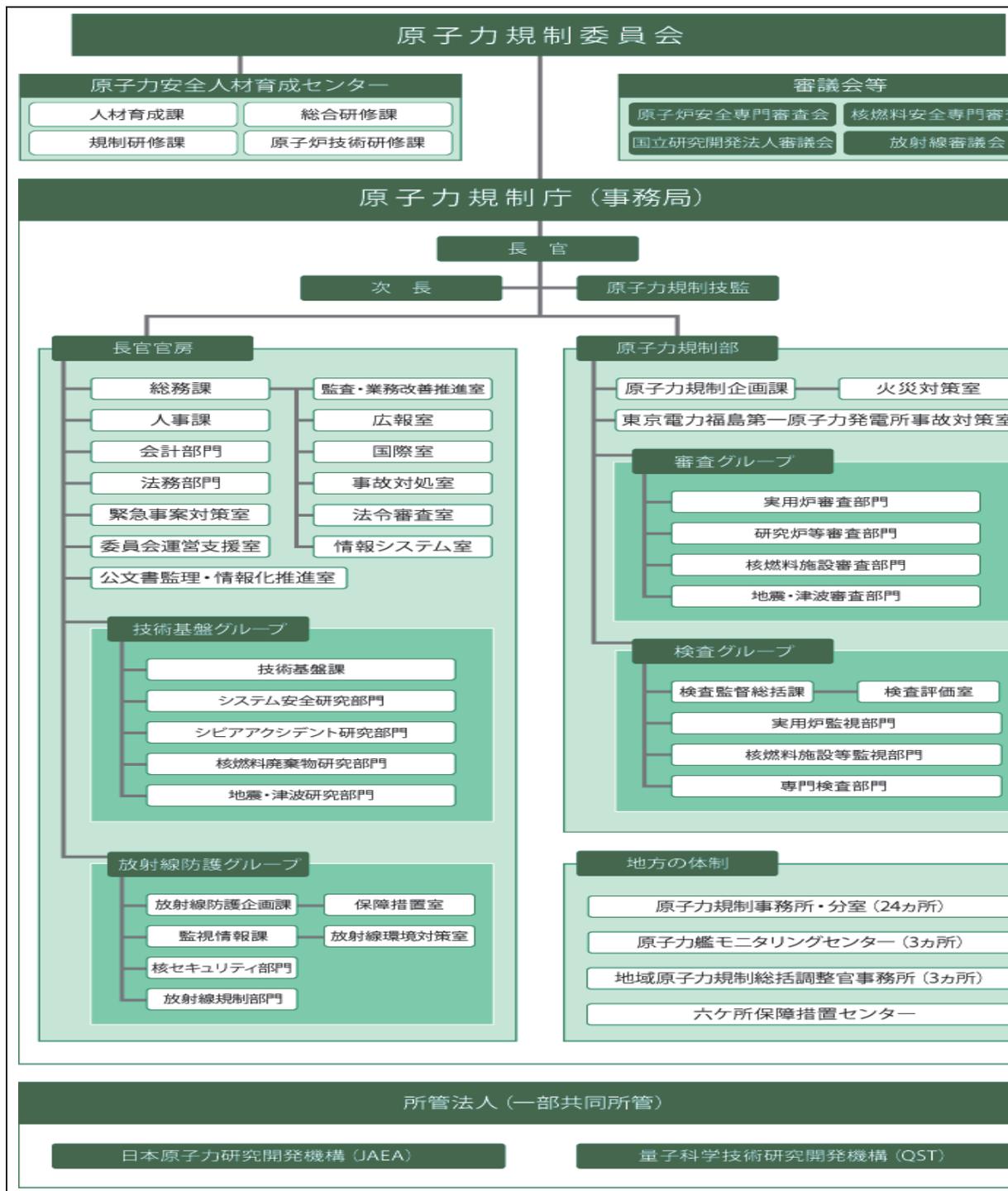
に位置付けられた。3条機関の委員会は、省から独立し、上級機関である大臣の指揮監督を受けない点で、内閣からの独立性が高い組織である。内閣は、国会の信任を受けて行政権を行使するところ（憲法66条3項）、原子力規制委員会は、内閣からの民主的統制に服さず、自己の専門性に基づいて中立的に権限を行使することが期待されている。

同委員会は、合議制の機関であり、委員長1名と委員4名（両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命）で構成される。そのメンバーと組織図は、図表1のとおりである（→は、交代を意味している）。各委員の専門分野は、主に原子力工学、放射線防護、地震学である。

また、同委員会の組織理念は、図表2のとおりとされている。活動原則としては、（1）独立した意思決定、（2）実効ある行動、（3）透明で開かれた組織、（4）向上心と責任感、及び、（5）緊急時即応が掲げられている。このように同委員会は、先に触れたアメリカの独立規制委員会と同じく、上級機関の指揮監督に服さず、もっぱら自己の専門性に基づき、自律的・中立的な規制活動を実効的かつ透明に行うことを目指している。

<図表1>

田中俊一委員長（原子力工学。任期5年）	→山中伸介委員（原子力工学）
更田豊志委員（原子力工学。任期3年）	→更田豊志委員長
中村佳代子委員（放射線防護。任期3年）	→伴信彦委員（放射線防護）
大島賢三委員（元外交官。任期2年）	→田中知委員（原子力工学。委員長代理）
島崎邦彦委員（地震学。委員長代理。任期2年）	→石渡明委員（地質学）



出典：原子力規制委員会ウェブサイト (https://www.nsr.go.jp/nra/gaiyou/nra_chart.html) (2020年9月24日閲覧)。

<図表2>

<p>平成25年1月9日 原子力規制委員会</p>
<p>原子力規制委員会は、2011年3月11日に発生した東京電力福島原子力発電所事故の教訓に学び、二度とこのような事故を起こさないために、そして、我が国の原子力規制組織に対する国内外の信頼回復を図り、国民の安全を最優先に、原子力の安全管理を立て直し、真の安全文化を確立すべく、設置された。</p> <p>原子力にかかわる者はすべからく高い倫理観を持ち、常に世界最高水準の安全を目指さなければならない。</p> <p>我々は、これを自覚し、たゆまず努力することを誓う。</p>
<p>使命 原子力に対する確かな規制を通じて、人と環境を守ることが原子力規制委員会の使命である。</p>
<p>活動原則 原子力規制委員会は、事務局である原子力規制庁とともに、その使命を果たすため、以下の原則に沿って、職務を遂行する。</p> <p>(1) 独立した意思決定 何ものにもとらわれず、科学的・技術的な見地から、独立して意思決定を行う。</p> <p>(2) 実効ある行動 形式主義を排し、現場を重視する姿勢を貫き、真に実効ある規制を追求する。</p> <p>(3) 透明で開かれた組織 意思決定のプロセスを含め、規制にかかわる情報の開示を徹底する。また、国内外の多様な意見に耳を傾け、孤立と独善を戒める。</p> <p>(4) 向上心と責任感 常に最新の知見に学び、自らを磨くことに努め、倫理観、使命感、誇りを持って職務を遂行する。</p> <p>(5) 緊急時即応 いかなる事態にも、組織的かつ即座に対応する。また、そのための体制を平時から整える。</p>

出典：原子力規制委員会ウェブサイト (<https://www.nsr.go.jp/nra/gaiyou/idea.html>) (2020年9月23日閲覧)。

2. 原子力規制委員会設置法の関連規定（主なもの）¹⁴

原子力規制委員会設置法は、図表3に記した諸規定を置く。これらの規定は、原子力規制委員会の独立性、中立性、公平性、専門性、透明性などを担保し、虜の防止に資するものと考えられる。各規定の内容は、専門性・独自財源による自律、内閣・推進組織からの高度な独立性、透明性、外的統制の機会に関わるものなど、多種多様である。これらは、同委員会の活動に対する多角的な統制を想定したものと解される。そのため制度上は、虜の防止に役立つ、さまざまな工夫がなされたものと評価できよう。

<図表3>

<ul style="list-style-type: none">① 職権行使の独立性（5条）、身分保障（8条）→内閣による政治的統制の制限。② 委員長と委員の消極要件（7条7項3号・4号）→被規制者（原子力事業者）からの分離。③ 委員長と委員の積極要件（7条1項）→専門性の確保。④ 委員長と委員の服務規則等（11条・25条）と内部規範¹⁵→中立性・公正性・透明性の確保。⑤ 国会への報告（24条）→透明性・外的（民主的）統制の確保。⑥ 専門人材の確保（附則6条1項）→専門性の確保。⑦ 財源の確保（附則6条1項5号）→予算面での独立性の確保。⑧ ノーリターナル・再就職規制（附則6条2項・3項）→政府の推進組織や被規制者からの分離。
○原子力規制委員会設置法（抜粋） （職権の行使） 第五条 原子力規制委員会の委員長及び委員は、独立してその職権を行う。 （委員長及び委員の任命）

¹⁴ 原子力規制委員会の組織に関する特徴と諸問題について詳しくは、北島周作「第4章 原子力規制委員会に関する組織に関する諸問題」日本エネルギー法研究所編『原子力安全を支える知と制度—2013～2014年度原子力安全規制に関する法制検討班報告書—(JELI-R-No. 143)』（2020年1月）65頁以下を参照。

¹⁵ 「原子力規制委員会及び委員の倫理等に係る行動規範」（平成24年9月19日原子力規制委員会決定、令和2年9月16日改正）、「原子力規制委員会の業務運営の透明性の確保のための方針」（平成24年9月19日原子力規制委員会決定、平成25年2月6日改正）。また、「原子力規制委員会が原子炉安全専門審査会及び核燃料安全専門審査会の委員の任命を行うに当たっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（平成26年2月5日原子力規制委員会決定、平成26年4月16日改定、平成29年11月22日改正、令和元年6月20日改正）、「原子力規制委員会が、電気事業者等に対する原子力安全規制等に関する決定を行うに当たり、参考として、外部有識者から意見を聴くにあたっての透明性・中立性を確保するための要件等について」（平成24年10月10日原子力規制委員会決定、平成25年3月27日制定、令和元年6月20日改正）。

第七条 委員長及び委員は、人格が高潔であつて、原子力利用における安全の確保に関して専門的知識及び経験並びに高い識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

7 次の各号のいずれかに該当する者は、委員長又は委員となることができない。

一 破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者

二 禁錮以上の刑に処せられた者

三 原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理若しくは廃棄の事業を行う者、原子炉を設置する者、外国原子力船を本邦の水域に立ち入らせる者若しくは核原料物質若しくは核燃料物質の使用を行う者又はこれらの者が法人であるときはその役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）若しくはこれらの者の使用人その他の従業者

四 前号に掲げる者の団体の役員（いかなる名称によるかを問わず、これと同等以上の職権又は支配力を有する者を含む。）又は使用人その他の従業者
(任期)

第八条 委員長及び委員の任期は、五年とする。ただし、補欠の委員長又は委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員長及び委員は、再任されることができる。

3 委員長及び委員の任期が満了したときは、当該委員長及び委員は、後任者が任命されるまで引き続きその職務を行うものとする。

(罷免)

第九条 内閣総理大臣は、委員長又は委員が第七条第七項各号のいずれかに該当するに至ったときは、これらを罷免しなければならない。

2 内閣総理大臣は、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員長若しくは委員に職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない行為があると認めるときは、あらかじめ原子力規制委員会の意見を聴いた上、両議院の同意を得て、これらを罷免することができる。

(服務等)

第十一条 委員長及び委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職務を退いた後も、同様とする。

2 委員長及び委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない。

3 委員長及び委員は、在任中、内閣総理大臣の許可のある場合を除くほか、報酬を得て他の職務に従事し、又は営利事業を営み、その他金銭上の利益を目的とする業務を行つ

てはならない。

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

5 原子力規制委員会は、原子力事故が生じた場合において、これに迅速かつ適切に対処することができるよう、様々な事態を想定した上で、会議の開催及び議決の方法その他委員長及び委員が遵守すべき行動指針を内容とする内部規範を定め、これを適正に運用しなければならない。

(国会に対する報告)

第二十四条 原子力規制委員会は、毎年、内閣総理大臣を経由して国会に対し所掌事務の処理状況を報告するとともに、その概要を公表しなければならない。

(情報の公開)

第二十五条 原子力規制委員会は、国民の知る権利の保障に資するため、その保有する情報の公開を徹底することにより、その運営の透明性を確保しなければならない。

附 則

(政府の措置等)

第六条 東日本大震災における原子力発電所の事故を受け、原子力利用における安全の確保のための規制が緊要な課題となっていることに鑑み、これに係る国際的な動向に精通する優秀かつ意欲的な人材を継続的に確保するため、政府は、速やかに、原子力規制庁の職員について、次に掲げる事項その他必要な事項に関し所要の措置を講ずるものとする。

一 専門的な知識及び経験を要する職務と責任に応じ、資格等の取得の状況も考慮した給与の体系の整備その他の処遇の充実を図ること。

二 新たに採用する者に係る定員を十分に確保した上で、国内の大学、研究機関、民間事業者等から専門的な知識又は経験を有する者を積極的に登用するとともに、原子力利用における安全の確保に係る最新の海外の知見を積極的に取り入れることの重要性に鑑み、国外の大学、研究機関、民間事業者等からも専門的な知識又は経験を有する者を、我が国の原子力行政に対して第三者として意見を述べる職に登用することを含め、積極的に登用すること。

三 留学、国際機関、外国政府機関等への派遣及び在外公館等における勤務の機会を確保

し、並びに国の内外の大学及び研究機関との人材交流を行うこと。

四 職務能力の向上を図るための研修施設の設置その他の研修体制を整備すること。

五 職員の採用を含めた人材の確保及び育成に係る方策その他の原子力規制委員会の人的又は物的な体制の拡充を図るための財源を確保し、及び勘定区分を導入すること。

2 原子力規制庁の職員については、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から、原子力規制庁の幹部職員のみならずそれ以外の職員についても、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めないこととする。ただし、この法律の施行後五年を経過するまでの間において、当該職員の意欲、適性等を勘案して特にやむを得ない事由があると認められる場合は、この限りでない。

3 原子力規制庁の職員については、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から、その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制することとするものとする。

4 政府は、独立行政法人原子力安全基盤機構が行う業務を原子力規制委員会に行わせるため、可能な限り速やかに独立行政法人原子力安全基盤機構を廃止するものとし、独立行政法人原子力安全基盤機構の職員である者が原子力規制庁の相当の職員となることを含め、このために必要となる法制上の措置を速やかに講ずるものとする。

出典：筆者作成。

3. 原子力規制委員会の課題と考えられる対応策

さて、原子力規制委員会は、上記の制度的手当てを前提としてどう活動し、また、その活動に対してどのような課題を指摘されてきたのか。さらに、もし課題があるとするれば、考えられる対応策はどういったものか。図表4は、網羅的でないものの、同委員会設置から数年の間にみられた各方面からの指摘をまとめたものである。それらの指摘は、運営面と制度面の大きく二つに分けることができよう。

第一に、同委員会の執行姿勢や組織運営について、「独立」でなく「孤立」であるとの批判が、各方面からみられた¹⁶。これは、独立性と中立性を意識するあまり、外部とのコミュニケーションが不足しているという批判であり、とくに同委員会の設置当初においては、被規制者との協調関係を適度かつ適切に保つことに苦労したことがうかがわれる。

第二に、同委員会の組織形態について、変更の要否も議論となった。まず政府は、原子力規制委員会設置法施行後3年以内の見直しにおいて、「独立性、中立性の向上のために原子力規制委員会を内閣府へ移管する必要性は見出しがたい」として、組織形態変更の必要性を否

¹⁶ たとえば参照、自由民主党・原子力規制に関するPT「原子力規制行政強化に向けての緊急提言—国民と世界からの『信頼と信認』確保を目指して—」（2013年12月3日）、西脇由弘「原子力規制委員会 設置法の要求は実現されているか」論座アーカイブ（2014年1月15日）、<https://webronza.asahi.com/judiciary/articles/2714011000001.html>（最終閲覧日：2024年4月30日）。

定している¹⁷。しかし行政学の議論に着目すると、この点について評価は分かれており、変更の必要性を強調する学説とそうでない学説が存在する¹⁸。

<図表4>

当初指摘された課題（一部）	考えられる対応策（実施済みのものを含む）
外部とのコミュニケーション不足／孤立の懸念 一国会議員との意見交換，立地県知事の面会，地元市長・住民の説明要望，日本原電との意見交換の拒否など。 一東電社長などの事業者との非公開意見交換，活断層評価の有識者会議メンバーから過去の安全審査に関わった専門家の完全排除。	透明性を確保した上でのコミュニケーション。
委員会の限定的な専門性	他分野の専門家の追加 ¹⁹ 。
担当委員方式による合議制の形骸化 一委員会における実質的な議論の欠如。	NRCのように，各委員直属・少なくとも数人の高度専門サポートスタッフによるサポート。

¹⁷ 政府は、原子力規制委員会設置法附則5条に基づき、同法施行後3年以内の見直しを行った結果、①3条機関として設置された原子力規制委員会の独立性は大きく高まったこと、②海外の原子力規制組織をみれば、推進組織からの独立性を担保しつつも、所属している省庁はさまざまであることから、「独立性、中立性の向上のために原子力規制委員会を内閣府へ移管する必要性は見出しがたい。」としている。3年以内の見直し検討チーム「原子力利用の安全に係る行政組織の充実・強化について（最終取りまとめ）」（平成27年9月4日）2頁参照。

¹⁸ 新藤宗幸『原子力規制委員会—独立・中立という幻想』（岩波書店、2017年）207-215頁は、内閣の「統轄」下にある原子力規制委員会を、人事院のような内閣「所轄」合議体とすることを主張する（委員の欠格事項・国会同意人事案件の審議過程・ノーリターンルールの厳格化、二重予算制度の採用など）。これに対し、伊藤正次「合議制行政組織における政策論議の健全性—国家戦略特別区域諮問会議と原子力規制委員会の事例から—」日本行政学会編『年報行政研究』54巻（2019年）21、35-36頁は、①内閣所轄合議体にしても、政権中枢が人事を通じた政治的統制をかける可能性はなくなること、②統制の機会を減らすために委員数を減らしたり委員任期を長期化したりすることも考えられるが、その場合には多様な専門家集団の参画を促すことが難しくなること、③専門家集団は必ずしも一枚岩でなく、科学的不確実性がある問題に関しては専門家意見が鋭く対立すること、④内閣所轄合議体を新設することは政治的に容易でないことから、「原子力規制機関のあり方については、規制委の活動を検証した上で、長期的・多角的な視点から検討を行うべきではないだろうか」として、慎重な立場をとる。

¹⁹ 高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）1、24頁及び脚注42を参照（規制権限を直接行使する行政委員会である以上、委員の任命は基本的に原子力安全に係る工学・放射線医学・地震・津波に係る科学領域の専門家が任命されるのが適当としつつ、国民の権利保護・規制の透明性確保・国民的合意の形成等の観点から、哲学・社会学・政治学・法律学等の専門家の追加を提唱する）。

<p>委員会と事務局（原子力規制庁）の関係</p> <ul style="list-style-type: none"> — 委員会の庁に対する内部監査の機能不全（担当委員が検討過程に直接関与）。 — 原子力規制庁の主要幹部に原子力規制の経験ゼロの人材を配置。 	<ul style="list-style-type: none"> — 役割分担の明確化・徹底。 — 適切な人材配置。
<p>適切な行政手続の欠落</p> <ul style="list-style-type: none"> — 法定された放射線審議会・原子炉安全専門審査会・核燃料安全専門審査会の設置の遅れ。 — 法的位置付けが曖昧な有識者会議の組織化と委員会や庁による検討のバイパス。 	<ul style="list-style-type: none"> — 各審査会の設置。 — 有識者会議の法的位置付けの明確化。
<p>独自財源の確保（事業者からの検査料等の徴収）</p> <ul style="list-style-type: none"> — 当初、検討なし。 	<p>枠組みの検討。</p>
<p>ノーリターナルルール</p>	<p>「原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織」の特定など、運用方針の明確化。</p>
<p>外部監視の徹底</p>	<p>衆議院「原子力問題調査特別委員会」（平成25年1月28日）、参議院「原子力問題特別委員会」（平成25年8月7日）の設置。</p>

出典：脚注(16)～(19)の文献を参考に筆者が作成。

4. 総合的な評価

以上の諸課題を踏まえ、原子力規制委員会の当初数年間の活動は、総合的にどう評価されるのか。これについても、否定的な評価と肯定的な評価が存在する。

一方で、行政学者からの否定的な評価がある。すなわち、「原子力規制委員会の組織構造や原発再稼働審査の特徴を一言でいうならば、同委員会は『政治的中立性』の衣を纏いつつも政権への同調が濃厚であり、「司法までふくめて原子力規制委員会を『独立性の高い中立的な規制機関』というのは、あきらかに『幻想』だといえる。」と指摘されている²⁰。

他方で、報道関係者や行政学者からの肯定的な評価もある。まず、報道関係者から、『安全』というまやかしの言葉を決して使うことなく、規制委や規制庁はあくまで専門家集団と

²⁰ 新藤・前掲注(18)207-210頁（委員の任期切れを名分として政権の意に適う委員を就任させた欠格要件の運用、例外規定を設けたノーリターナルルール、幹部に警備（公安）警察官僚を充てる原子力規制庁人事を指摘する）。

して位置付けようとしている。」といった評価がある²¹。また、行政学者からも、「規制委をめぐる政策論議の透明性は、確保されていると評価することができる」し²²、「各省外局委員会として設置された規制委は、これまでの活動から判断する限り、専門的・科学的なリスク評価・管理を行う機関として、相対的には政権中枢からの独立性を保っていると考えられる。」といった指摘がある²³。

5. まとめと若干の考察

最後に、以上の分析内容を簡単に整理するとともに、若干の考察を行うこととしたい。アメリカの学説によれば、第一に、規制の虜は、程度問題である（Ⅱ。以下「第一の観点」という）。すでに述べたとおり、規制者は被規制者と適度な協調関係を維持しつつ、その過剰な影響を排除する必要がある、虜に陥ることはもちろん、被規制者との関係を絶つことも望ましくない。第二に、虜の防止に資する手法は、さまざまなものがあり、問題の原因に応じた手法を採用する必要がある（Ⅲ。以下「第二の観点」という）。

日本の原子力規制委員会については、虜の防止に資するような、さまざまな組織法上の工夫がなされており（Ⅳ 1・2）、そうした工夫が行われたこと自体は、第二の観点から適切であろうと思われる。たとえば、外的統制は虜の防止に有益と考えられ、原子力安全規制の分野でもその役割が期待される一方で、それだけで虜を十分に防止できる保証はないからである。まず、高度に専門技術的な事項については、事柄の性質上、国会の監視を有効に機能させることが容易でない²⁴。加えて、司法審査も制度上の限界を有し、それだけで規制の虜を適切に統制できるとは考えられない²⁵。原子力規制委員会の活動に関しては、こうした点を

²¹ 天野健作『原子力規制委員会の孤独 原発再稼働の真相』（エネルギーフォーラム、2015年）219頁。同書218-219頁は、①規制委がいたずらに審査を引き延ばそうとしているという批判は当たらない、②審査は効率的かと問われたら必ずしもそうとはいえない、③原子力規制庁の人員を拡充していくことは、この組織の信頼感を高める上でも必要である、④規制委が独善で他者に耳を傾けないという批判は根強く、反省すべき点や改善すべき点はあると述べた上で、規制委の「『科学的・技術的判断』に徹しようとしている点」を評価すべき点としている。

²² 伊藤・前掲注(18)33頁。

²³ 伊藤・前掲注(18)35頁。

²⁴ 高橋・前掲注(19)23頁、清水・前掲注(5)61頁。深澤龍一郎「原子力規制委員会に関する一考察—行政法学におけるアカウントビリティ試論」法律時報90巻5号（2018年）114、117-118頁は、国会が十分な専門的能力を備えることやそうした能力を有する補助機関を備えることの必要性を論じた上で、国会による委員会規則に対する事後審査の可能性を論じる。

²⁵ See Magill, *supra* note 13. 同論文は、規制の虜に対する裁判所の統制が失敗に終わる理由として、次の五つを挙げる。すなわち司法審査は、①現状維持志向である、②受動的である、③事後的に個別決定に対してのみ利用可能である、④規制の虜が現実のリスクとなりうる事案において、制度上いっそう利用しにくい、⑤規制の虜が明白でない事案(subtle cases)を審理するように設計されていない、という。Id. at 417. そのため同論文は、限定的だが独特の権限を有し、行政活動の適法性を審査できる裁判所が、規制の虜を防ぐ上で、ある程度の役割を担うことは間違いないとしつつ、系統立った広範な調査や規制計画の変更を求めるならば、それには執行府や立法府の方がずっと適任である、と述べる。Id. at 418-19.

踏まえつつ、専門性・独自財源による自律、内閣・推進組織からの高度な独立性、透明性の確保、外的統制の機会の確保（国会からの民主的統制、裁判所からの法的統制、国際機関のレビュー）など、多角的な統制が想定されているものと解されよう。

では、こうした多角的な統制は、実際にどう機能したのか。原子力規制委員会の設置から2020年までの活動を検証した諸文献は、同委員会の活動全般について一定の肯定的評価をしつつ、規制執行の姿勢や組織の運営に関し、改善を図るべき点もいくつか指摘してきた(IV 3)。この時期にみられた指摘のうち、被規制者を含めた外部とのコミュニケーションを過度に抑制し、十分な情報収集やコミュニケーションが不足しているとの指摘は、とくに二つの点で重要であったと思われる。一つは、これらの不足が、専門技術的判断の前提となる十分な情報収集を阻害しうる点である。もう一つは、これらの不足が、原子力規制委員会の判断に対する国民の理解・納得を妨げうる点である。原子力規制分野では、リスクや不確実性に関わる問題も多く、専門家の意見が分かれうる。その場合に、いずれの専門家意見を採用するかは、選択者の価値判断を伴う一種の政策判断となるため、十分な説明が求められる。規制の虜が程度問題であるという第一の観点からすると、外部との関係を過度に抑制することは望ましくない。ただし、コミュニケーションの問題は、意識的に改善が図られているようである²⁶。

中長期的な注意点や課題も、いくつかあろう。第一に、長期政権下では、委員の任命を通じた政権中枢による介入の可能性が高まりうることである²⁷。第二に、合議制の形骸化を防止することである。第三に、何らかの形で、原子力規制委員会がすでに備える専門性以外の専門性も適切に確保することである²⁸。第四に、原子力安全確保に係る人材の育成を進めることである。第五に、異論を排除・軽視しない運営・仕組みを確保・維持することである²⁹。

虜理論は、規制の中立性を疑う理論である。日本では、福島第一原発事故により、原子力規制に対する国民の信頼が大きく損なわれた。失われた信頼を回復するためには、規制に係る透明性の確保をはじめ、さまざまな工夫をこらして、安全確保の実績を着実に積み重ねるしかないと思われる。

以上

²⁶ 参照、天野・前掲注(21)219頁。

²⁷ 伊藤・前掲注(18)35頁。

²⁸ 高橋・前掲注(19)参照。なお、近接分野の専門家であっても見解が相違しうると指摘される。友岡史仁「原発『再稼働』に係る専門的知見の反映」高橋滋ほか編『福島原発事故と法政策』（第一法規、2016年）153、164-165頁及び脚注33（新規制基準について地震学・地質学と変形地形学で評価・見解が異なることを詳しく論じ、さらに交告尚史「原子力安全を巡る専門知と法思考」環境法研究1号（2014年）18頁以下を参照しつつ、地震学と地震工学との関係についても、類似の現象がみられるようであると指摘する）を参照。

²⁹ 福島第一原発事故後、グループシンクの問題は厳しく指摘されており（前掲注(1)参照）、その指摘の重要性は、今後も変わらないであろう。阿部清治『原子力のリスクと安全規制—福島第一事故の“前と後”』（第一法規、2015年）406-407頁は、「大事なことを率直に述べよう、付和雷同はやめよう」との項目を設け、「安全神話」と「危険神話」のいずれについても付和雷同をやめるべきと論ずる。

JELI R-No. 156

原子力安全をめぐる国内外の法的問題の諸相
—2019～2020年度原子力の安全性に係る法的論点検討班報告書—

2024年7月

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号

KDX五反田ビル8F

TEL 03-6420-0902 (代)

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

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

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