

## 原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察

下山 憲治

### はじめに

福島第一原発事故とそれに伴って生じ、あるいは今後長期にわたって生じるかもしれない広範かつ多様で重大な被害を前に、多くの取り組むべき法的課題がある。たとえば現在も全国各地にいる多くの避難者にたいする救援に加え、被災者の生活再建にとって重要な除染、福島復興再生特別措置法等による生活再建支援や復興対策のほか、原子力損害賠償法に基づく賠償の対象・範囲や支払いの迅速化、そして、国家賠償請求等である。

その一方で、二〇一二年一二月の政権交代後、それ以前の民主党政権下で方針決定されていた二〇三〇年代の稼働原発ゼロ、いわゆる「脱原発」について、再検討が進められている。今後のエネルギー政策・原子力政策の将来像が不透明な中ではあるが、稼働原発などへの対応という現時点での実践的観点からは、原子力安全規制のあり方に関する法的検討も大きな課題である。その際、放射線防護や最終的な放射性廃棄物（とりわけ、高レベル放射性廃棄物）の処理を含む核燃料サイクル全体を踏まえた検討も重要である。

原発の安全確保については、従前の原発訴訟でも大きな争点となり、そのうち二例<sup>①</sup>で安全性が否定されていた。この原発訴訟でも争点となり、しかも、現時点で福島第一原発事故の主要な原因とされているものに次の点があ

る。すなわち、「発電用軽水型原子炉施設に関する安全設計審査指針」(以下「安全設計審査指針」)<sup>(3)</sup>にかかわって、たとえば、地震や津波の規模が現実には低く想定されていた<sup>(4)</sup>、機器の安全設計で単一故障を前提とし、複数同時故障を十分考えていない<sup>(5)</sup>、そして、長期間にわたる全交流動力電源の喪失を考慮する必要がないとされていた<sup>(6)</sup>などである。そしてまた、重大事故(シビアアクシデント)対策の不十分さや、貞観地震とその津波などに対する自然科学の研究成果等を踏まえて速やかに対応すべきところを国及び東京電力が無視や先送りしたほか、各種規制段階において、事業者―国(規制行政機関等)―専門家間の公正かつ適切とはいえない関係、いわゆる「原子力ムラ」と表記される問題群などである<sup>(7)</sup>。このような点からすれば、今回の事故は、本来防止すべき事象・危険に対応できていなかった結果のものといえる。

これら問題の詳細な検討と対応策は学際的研究を要する。その中で本稿では、福島第一原発事故を契機に改正された原子力安全規制に着目し、法的視点からの限界はあるが、一連の安全規制の中で、基準設定とその後の許可・監督、そして、それを実施あるいは下支えする規制組織のあり方について検討するに留めたい。

## 1 原子力安全規制法の改正と論点

### (一) 改正の経緯

福島第一原発事故後、二〇一二年六月の「原子力安全に関する IAEA 閣僚会議に対する日本国政府の報告書」

（原子力災害対策本部）では、原子力の安全確保に携わる組織と事務が細分化されているため、第一義的な責任機関が不明確であったことや専門的知見の不足・欠如などから、迅速かつ総力を結集した対応ができなかったと等が指摘された<sup>8)</sup>。そのため、同報告では、経済産業省から原子力安全・保安院の独立、原子力安全委員会を含めた原子力安全規制行政の見直し、専門的人材の確保、安全文化の徹底などが提案された。同年八月一二日の関係閣僚了解「原子力安全規制に関する組織の見直しについて」では、基本的考え方として、①「規制と利用の分離」、②原子力安全規制に係る関係業務の一元化、③危機管理体制の整備、④組織文化の変革と人材養成・確保、そして、⑤新安全規制の強化が挙げられた。これらを実現するため、同年八月一五日の閣議決定「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」では、結局、実現はしなかったが、環境省の外局として原子力安全庁（仮称）の新設などが示された。同年九月には原子力安全規制組織のあり方等について識者の意見を聴くため、原子力事故再発防止顧問会議が設置され、同年一二月一三日にまとめられた「提言」では、前述の「基本的考え方」五項目に⑥透明性と⑦国際性を加え、合計七項目が指摘された。

以上を踏まえ、二〇一二年一月末、内閣は「原子力組織制度改革法案」と「原子力安全調査委員会設置法案」を国会に提出した。しかし、原子力規制庁長官の人事権などにかかわって独立性に疑問がある等として、自民党・公明党は、現行法の原形となる独立行政委員会型の原子力規制委員会設置法案を国会に発議した。そして、不透明な与野党協議の後、二〇一二年六月一五日に前記法案すべてが撤回され、衆議院環境委員会委員長により発議された法案が成立、公布されて原子力規制委員会設置法（以下「設置法」となっている。本体たる原子力規制委員会に関わる部分以外は概ね撤回された内閣提出法案のままではあるが、このような立法過程を経て、以下に見るとおり、多段階の法施行と膨大かつ複雑な設置法が短期間のうちに成立した。

## (二) 原子力法と環境法

多くの重要な個別法が、設置法附則により、改正された。その一つが原子力利用の推進を基本とする原子力基本法である。同法二条の基本方針では、その利用は「安全の確保を旨として」行われることがもと規定されていた。今回の改正（設置法附則一二条・原子力基本法二条二項）により、その安全確保は、「確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする」との規定が追加された。さらに、同様の文言は、「大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為の発生も想定した」必要な規制と共に、原子炉等規制法にも追加されている。

放射性物質による大気等の汚染ないしそのおそれは重大な環境問題（環境リスク）であるものの、その防止措置については原子力関係法令の規制を前提としたため環境関係法の多くで適用除外とされていた。しかし、設置法附則五一条により、たとえば環境基本法一三条が削除されると共に、原子力関係法令がそれと一体になって、生命・健康等はもちろん、「環境保全」にも資することが明記された点が重要である。今後、放射性物質の拡散等に対する個別環境法令の関連づけ・改正が注目される。原子力利用リスク、すなわち、原子力発電所の事故およびそれに起因する外部環境への放射性物質の放散、そして、人の身体・健康や財産、環境に与える放射線の影響は環境リスクでもあるから、この種の改正はもつと早い段階から必要であったといえよう。

### （三）原子力法と防災法

環境汚染は、原発の平常運転時も考えられるが、重大事故・災害の場合に顕著となる。しかし、従前の原発訴訟においては、設計から運転段階の規制で①異常の発生防止、②異常の拡大防止と事故への発展の防止、③放射性物質の異常な放出の防止という深層防護の考え方がその危険性を否定する最も有力な要素とされ、いつしか放射性物質の外部放出に至るような重大事故の発生は想定できないと誤想されるに至った。ただし、従来から、災害対策基本法の災害概念には、大規模な事故の例示として「放射性物質の大量の放出」（同施行令一条）が含まれている。また、日本の深層防護では、IAEAのそれとは異なり、④原子力施設の重大事故対策および⑤防災対策が明確には入っておらず、法的規制もなかった。日本では、一九九九年JCO臨界事故を契機に原子力災害対策特別措置法（以下「原災法」）が制定されるに至ったが、結果から見れば、福島第一原発事故時のオフサイトセンターの立地や態勢をみても、事前の準備が不十分で、各種ハード・ソフト面での運用も杜撰な点があった。そこで後述のとおり、今回の法改正により、重大事故対策も法令による規制対象とされた点が注目される（設置法附則五四条・原災法四條の二も参照）。

これらからすれば、原子力施設外（オフサイト）の原子力災害対策と同施設内（オンサイト）の原子力安全規制とを密接にリンクさせ、整合性をもった構造にしておく必要がある。今回の改正では、原子力災害対策指針の策定が法定され（原災法六條の二）、その施策推進や事故発生対応への長期的・総合的な取組み、原子力規制委員会による原子力事業者による防災訓練の実施状況確認と必要な場合の改善等命令（同法一三條の二）及び違反に対する刑事制裁（同法三七條）・運転停止命令等（原子炉等規制法四三條の三の二〇第二項二二號）が規定さ

れた。ただし、東日本大震災のように、自然災害と原子力災害の同時複合型にも十分に対応でき、また、それ以外の事象にも配慮した態勢や運用が求められる。

原子力災害は、放射線及び放射性物質の放出を五感で感じられず、被害も一定期間経過した後に発現する場合があること、その対応に専門的知見や特別な装備が必要といった特殊性がある。そのため、自治体単独による対応には限界があるとされ、国が主体となった原災法が成立した。<sup>(4)</sup>そこで想定されている「広域」的な放射線による影響からすれば国による対応が必要ではあるが、現場で住民避難や保護のため応急対応に当たるのが災対法および原災法による自治体の基本的役割であるから、専門的知見を有する自治体職員の配置など組織の見直しを早急に検討すべきであろう。また、住民の避難対策等における参加・関与手続も必要であろう。

#### (四) 原子力安全規制法制の主な変更点

設置法は、概ねつぎの四段階に分けて施行される。まず、第一段階として、前述の原子炉等規制法等の目的改正とそれに伴う同法二四条一項二号で定めていた原子力の利用等の計画的な遂行に関する要件の削除、そして、原子力規制委員会の設置とその業務の一元化に関わる部分等が二〇一二年九月に施行された(附則一条柱書)。次に、第二段階として、二〇一三年四月に、原子力の平和的利用確保に関わる規制等の文科省所管業務が原子力規制委員会に一元化される(附則一条三号)。そして、第三段階として、二〇一三年七月までに重大事故対策の強化、いわゆるバックフィット制度、四〇年運転期間制限制度や型式承認制度などが施行される(附則一条四号)<sup>(5)</sup>。最後に第四段階として、二〇一三年二月までにバックフィット制度を加工施設等にも広げ、原発事業者による

原子炉施設等の安全性に関する自己評価制度等が導入される（附則一条五号）。

つぎに、主な改正点（設置法附則一七条以下）をみると、福島第一原発事故時の応急的対応に混乱と遅れがあったため、重大事故対策が明確に設置許可基準の対象とされる（原子炉等規制法四三条の三の六第一項）と共に、原子力事業者が行うべき保安措置に関する規制が法定された（同法四三条の三の二二）。また、原子力事業者自らが原子力施設の安全性評価を行い、その内容を公表させる制度も導入される（設置法附則一八条・原子炉等規制法四三条の三の二九）。この重大事故対策では、次節で検討するように、確率論的安全評価の視点が重要となる。

また、最新の知見に基づく規制実施のため、「既存不適格原発」に対して、設置許可後に修正された「設置基準」を含む新安全規制基準に随時適合するよう義務づける制度（バックフィット制度）が明示的に導入される。今回の法改正により、後述のとおり多段階の規制制度は存置されるが、規制が原子炉等規制法に一本化され、既存原発が事後的な設置基準及び技術基準に適合しないとき、使用停止・改善命令（設置法附則一七条・原子炉等規制法四三条の三の二三）、そして、運転停止・設置許可の撤回が規定された（同法四三条の三の二〇）。

科学的に不確実性のある領域で、重大・大規模な被害が相応の科学的根拠をもって予想されるときは、科学技術の向上や変化によって、当初の安全基準や規制内容は、それが不十分または誤りとなることを想定し、適切な時点で適正かつ必要な見直しが不可欠になる。この点は、改正前から、一つの論点であった。<sup>(1)</sup>従来、日本の原発の安全規制は、立地・設計↓工事↓運転↓廃炉の段階に依りて、立地・設計と廃炉段階は原子炉等規制法が規律する一方で、工事と運転段階は電気的安全供給などを目的とする電気事業法により主に規制されていた。このような複層・分断的な法制度もあって、設置許可の審査基準の一つとして原子力安全委員会により設定されていた安全設計審査指針類が変更されても、電気事業法による規制（三九条及び四〇条）、すなわち、建設・運転段階

における省令六二号等の技術基準とその適合化について直ちに同様の変更が義務付けられるわけではないとされてきた。それは、たとえば、二〇〇六年の耐震設計審査指針の改訂時のように、原子炉等規制法による安全性水準はクリアしているが、既存原発への配慮からか「安全性の一層の向上」の観点により、原子力事業者に対しバックフィットではなく、既存原発の安全性再評価（バックチェック）が要請されていたことにも関連してこよう。

今回の改正前の論点として、事業者の地位や権利の法的安定性という観点から、いつの時点（許可時か、現時か）における安全規制基準への適合が義務づけられるのかなどが課題としてあった。「安全の確保を旨」とする原子力基本法のもと、「災害の防止上支障がない」という不確定な安全水準の理解の仕方、電気事業法の「人体に危害を及ぼし、又は物件に損傷を与えない」という文言との相互関係<sup>(9)</sup>、設置許可の撤回、設置に関する変更許可制など、後述の伊方原発訴訟最高裁判決の趣旨を踏まえ、検討が必要となる。

他方また、設置基準および技術基準が最新の科学技術の知見をもとに構成されるという視点からすれば、そもそもこの領域では、過去・現在の事実関係を前提とした伝統的な警察規制の発想である確定的決定としての行政行為とその効力論が妥当する領域は狭いといえよう。すなわち、科学技術の知見の変化に敏感に反応し、「安全の確保を旨として」原子力安全規制が柔軟に設計されるとすれば、基準設定とそれに基づく各種行為は、いわゆるその時々<sup>(10)</sup>の知見水準に適合する変動性・暫定性に特徴がある。そしてそれは、伝統的行政法理論の枠組みからすると、事業者の法的安定性を相当程度損なうが、生命・身体や健康などに対する重大かつ多数の被害が想定される場合には、「公共の福祉」の枠内として許容されうる<sup>(11)</sup>。

いずれにしても、今後重要になるのが安全規制基準のアップデートである。不確実な科学的知見に基づく安全規制基準の合理性を可及的に担保するため、最新の専門的知見に準拠・適合するよう情報再確認義務と事後改



善義務が国・原子力規制委員会及び事業者に課される。このように「学習する」基準・決定とそれを担保するための組織・手続法の整備が必要であるが、事業者に対しては今回新たにその趣旨が明示的に規定された（設置法附則一七条・原子炉等規制法五七条の九）ものの、行政庁に対するそれはない。原子炉等規制法の改正趣旨や行政手続法三八条の解釈でこれら義務を導き出すことも可能であるが、より明確化するため「最新の科学技術の知見に適合する」旨を法定すべきである<sup>(23)</sup>。その際注意すべきは、単なる「技術水準」ではなく、「科学技術水準」という点にある。最高度の技術水準であっても、制御不能となるような事態が相応の科学的合理性をもって予測され「災害の防止上支障がない」との要件を充足できない疑いがある場合を考慮した対応が求められるのである。

## 2 安全水準の設定と許認可・監督関係

### (一) 安全水準―判断余地の司法審査

伊方原発訴訟最高裁判決等にはさまざまな論点があり、司法審査のあり方など具体的な点では問題が多く残されているが、原子炉の設置許可について次のように判断したところが注目される。すなわち、「原子炉施設の従業員やその周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起こらないようにする」ため、安全審査の目的は「科学的、専門技術的見地から、十分な審査を行わせることにある」。そして、「現在の科学技術水準」を

もとに、「具体的審査基準」の合理性とその基準に基づく「調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落」があることを重要な要素として、原発設置許可処分<sup>(1)</sup>の違法判断を行うこととしている。それゆえ、ポイントは、設定基準の合理性と審査過程の「看過し難い」過誤・欠落になる。実質において司法審査を放棄する余地を残すこのような判断定式が今後も妥当するかも大きな論点ではあるが、以下では基準設定を中心にこの点について検討したい。

## (二) 重大事故対策から見た原発の安全性

従来の安全設計審査指針類では、個々の装置などに関する記載が中心で、全体としての安全性やリスク管理に関する内容が希薄であったとの印象がある。それは、過去の経験を踏まえて予想される事態を想定し、ある機器の単一故障が起きると仮定したときのプラントや環境に対する影響を定量的に評価し、それが一定基準をクリアしていれば、その事故に対して安全性が確保されていると判定する決定論的安全評価によるものと思われる。そこでは、全く予想できないわけではないが、技術的・経済的要因などを勘案し、想定から外すという「想定外」に関わる専門家による相場観等の価値判断の問題が潜在する。しかし、アメリカ合衆国におけるスリーマイル島事故を大きな契機として、この手法を補完し、シビアアクシデントを起点として思考する確率論的安全評価手法<sup>(2)</sup>が国際的には取り入れられてきている。ただ、日本では、この手法は、一九九二年の原子力安全委員会決定<sup>(3)</sup>により、多重防護の思想から十分安全性が確保され、「シビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さい」から、その対策は、規制ではなく、事業者による「自主的整備」の対象と

されてきた。

確率論では、個別的な因果関係ではなく、統計学を中心とした集合・集団的な相関関係に注目するため蓋然性判断が不可欠となり、科学的評価でも主観性や恣意性が介在する余地がある。<sup>(28)</sup>このような、科学的方法論上の検討課題が指摘されているものの、従来の原子力安全規制の考え方ではとらえられていなかった事象をも対象とすることになるから、確率論的安全評価手法を取り入れる意義は大きい。

### （二） リスクレベルと判断過程

新安全規制基準及びシビアアクシデント対策などは、二〇一三年七月施行に向け、意見公募手続<sup>(29)</sup>が行われた。<sup>(30)</sup>ここでは、確率論的安全評価手法は、シビアアクシデント対策の有効性評価における確率論的リスク評価手法として提案されている。それで十分かどうかは専門的議論が必要となるが、ここでは法的観点から、リスクレベルすなわち、受容不能（unacceptable）、許容可能（tolerable）、受容可能（acceptable）の三つのレベル<sup>(31)</sup>や安全目標について検討したい。

まず、リスクレベルについては、受容不能リスクは規制により回避・削減しなければならないもの、許容可能リスクは合理的に達成可能な限り低減するものとされ、たとえば事業者の自主的取組みや業界基準などにより実現することが望ましい取組み対象となり、最後に、受容可能リスクは対応不要ないし不能なものなどと位置づけられることが多い。一応、リスク類型にこれらがあるとしても、問題はその線引きにある。その判断は、実践的な工学や地震学等の基礎科学および応用科学における高度に専門的な知見を要し、かつ、それを踏まえて、見込

まれる被害の程度・性質、知見の不確実性や各種の利害関係など専門的知見に限定されない社会的諸要素を総合的に考慮することになる。ここでは、「安全の確保を旨」とした上での安全水準の設定とその充足に関する行政庁の判定については一定の判断余地が認められうる。<sup>(31)</sup>ただ、その判断過程のブラックボックス化を防止する観点から、後述のとおり、可及的広範な検証を可能とするため、方法・手順等のあらゆるプロセスで記録作成とその公開が求められる。

#### (四) 受容リスク・残存リスクと安全目標

現在、最も必要な議論は、「どの程度安全であれば十分か」にかかわる受容リスクについてであると思われる。原発・原子力利用について人的制御に限界があり、その利用にはさまざまなリスクが不可避的に伴う。この点は、現在議論されている地震・津波対策における「残余のリスク」論とも接続する。すなわち、「残余のリスク」とは、一定規模の地震動または津波で設計基準を上回るものが発生した場合、原子力「施設に重大な損傷事象が発生すること、施設から大量の放射性物質が放散される事象が発生すること、あるいはそれらの結果として周辺公衆に対して放射線被ばくによる災害を及ぼす」おそれとされている。<sup>(32)</sup>この「残余のリスク」は、事業者による自主的な安全確保への取り組み、重大事故対策や災害対策などを通じてさらに低減されることになろうが、そこでの線引きの基本となるべき法的保護水準である「受容すべきリスク」はその内容もさることながら、だれがどのように決めるかも重要である。

かつて、試行的取組み段階のものとして、原子力安全委員会の安全目標専門部会で「中間とりまとめ」として

作成された安全目標（案）なるものがある。<sup>(3)</sup> それによれば、定性的目標として「公衆の日常生活に伴う健康リスクを有意には増加させない水準」、定量的目標として「施設の敷境界付近の公衆の個人の平均急性死亡リスクは、年あたり百万分の一度を超えないこと」、また、施設から一定範囲の距離にある公衆の個人のがんによる平均死亡リスクは、年あたり百万分の一度を超えないこととされていた（傍点引用者。以下同様）。その後、この安全目標（案）を基に原子炉施設の性能目標として、炉心損傷頻度が一年あたり一万分の一度、格納容器機能喪失頻度が一年あたり十万分の一度とされた。<sup>(4)</sup> 当時、この安全目標（案）は、「現在の規制の枠組みの中で達成し得るものであり、現状とかけ離れた高い努力目標ではない」と認識されていたものである。これは頻度を示すものであるから、今回の事故が発生したからといって、統計上、直ちに無意味となるものではないかもしれないが、その値がいかに社会的に評価されるかは別次元の問題であろう。この安全目標に関わる議論は、「安全」ではなく、危険性なり、リスクがあることを前提とするためか、その後、特段の議論の進展はみられなかった。ここで示されている数値が妥当かどうかまずは検討されるべきであるが、いずれにしても、この種の議論は、原発を巡るリスクレベルの現状が受容すべきリスクかという国民・住民の生命等に関する安全レベル・保護水準ないし目標を示し、人権保障の基本をなすものである。それゆえ、現在、原子力規制委員会で議論されているものの、国会なり、社会各層で議論を進め、本来的には法律（少なくとも定性的内容について）で設定されているければならないといえよう。また、この目標項目として、法の目的規定や社会的影響の大きさからすれば、生命は当然に入るとしても、そのみではなく、今回の法改正を踏まえ、被害を受けると予想される財産や環境保全事項も取り入れる必要があるだろう。

## (五) リスクに関わる意思決定の難しさ

リスク論では、医療現場や医薬品の服用などの場合、可及的に適正な自己決定を保障しようとする。また、原発のような場合、他人・集団が決めたリスクを負わされたり、リスクにかかわる自己決定を余儀無くされたり、あるいは他人の意思決定が与件となって自己選択の余地が狭まるという側面もある。さらに、リスクのとらえ方として、被害を重視するのか、確率という数値に重きを置くのか、視点の違いも重要となる。安全は客観的で、安心は主観的、いいかえれば、客観的リスク論の合理性と主観的リスク論の不合理性が強調されることもあるが、数値で表されるリスクは意思決定を自動的に導き出すものではなく、意思決定のための一要素にすぎない。特に低頻度・大規模な被害発生について不確実・不確定性がある場合、リスクに関する意思決定には、価値判断が不可避となる。<sup>(35)</sup> 何ら合理的根拠のないゼロリスク追求はともかくとして、専門家の相場観と一般人の感覚や判断基準等に齟齬があるとき、各種要素の比較衡量のあり方や評価法の選択などが問題となる（たとえばALARA原則やALAP原則など）。<sup>(36)</sup> これら比較衡量に基づく意思決定の根本問題として、ミニマックス原理などの意思決定に関する基本規程が提示されるものの、そのうちいずれを選択すべきかの基準が存在していないといわれている。<sup>(37)</sup> そのため、前記の各種必要な要素を適正に考慮し、生命・身体等の法益保護、人権保障や公正かつ公平なリスク負担などの法的基準を踏まえた民主的な議論の積み重ねと、その結果が社会的・規範的に許容範囲内であると十分認められることを保障しなければならないことのみ、ここでは指摘しておきたい。

さらに、科学的判定における慎重な判断と行政上の意思決定における予防的判断の区別も重要である。たとえば、原子力規制委員会に設置された「原子力発電所敷地内破砕帯の調査に関する有識者会合」における活断層認

定を巡る議論について「発電用原子炉施設の耐震安全性に関する安全審査の手引き」<sup>(8)</sup>では、「調査結果の精度や信頼性を考慮した安全側の判断を行うこと」などの基準が見られる。そして、この有識者会合で、シロクロ、あるいは可能性が高いかどうかなど、専門家間で意見が分かれ結論が出ない段階での行政判断のあり方、すなわち、不確実な状況下における意思決定（とその暫定性）が重要となる。一般的・理論的な選択としては、「疑わしきは安全のために」とのスタンスから予防的に制約・規制するか、「疑わしきは自由のために」から規制を留保するか、その中間もありうるが、ここでは、予想される被害や現実の事故発生などの事情を踏まえると、本来、予防に軸足をおいて判断すべきことになる。現時点では、原子力規制委員会は、既に五〇基中二基を除き（この二基がポイントではあるが）原発が稼働停止状態にあることや法制度の移行過程でもあるからか、科学的根拠を重視し、調査の継続を優先する立場をとっている。科学的判定にあたって事実関係が十分には判明しない場合、科学者は決定を留保できるものの、原子力規制委員会のような行政上の意思決定者・機関はその決定留保あるいは先送り自体も一つの意思決定と認識し、その影響を考慮に入れておかなければならない。また、国会を含めた意思決定者・機関は、専門家がリスクに関する事項のすべてについて科学技術に基づき合理的に決定できると思いついて、あるいは、そのように仕向けている節があるようにも思われるが、本来、科学的に不確実な場合の基本的スタンスは、民主的正統性や法治主義の観点からは、国会等の場で議論し、法令により確認しておくべきである。

### 3 原子力規制組織の編成と論点

#### (一) 組織と業務（権限）の独立性、一元化

つぎに、前記規制や意思決定を下支えする新たな原子力規制組織について、立法時の議論を踏まえながら概観し、行政委員会制度一般ではなく、今回の組織再編に特化して検討を加えたい。現在、独立行政委員会たる原子力規制委員会が環境省の外局として設置され（国家行政組織法三条）、その事務組織として原子力規制庁がある。

この組織再編のキーワードは独立性、専門性、不偏性・公正性<sup>(40)</sup>そして透明性・情報公開であるが、少なくとも専門性はその業務内容からすれば当然で、従来から要請されていたといえよう。しかし、規制機関の専門性に疑問符がつけられ、それも一つの要因となって「事業者の虜となった」と評価されている<sup>(41)</sup>。

原子力規制の多元的体制における責任の不明確さなどが災害対策の問題の一因とされたことを受け、縦割り行政の弊害を排除し、一元的な安全規制行政が目指された。なお、原子力規制委員会が直接的でないとしても間接的には原発推進機関という環境省の外局であることや、関係機関の調整等が必要な原子力災害対応を独立行政委員会が担うことに異論もありうる。この点、設置法施行後三年以内に、内閣府への設置を含め、原子力安全行政組織は検証・検討が加えられることになっている（同法附則五条）。

まず、独立性については、原子力規制委員会の権限行使、同委員会・原子力規制庁の人事、そして、予算編成が重要となる。このうち、予算編成については、財務大臣への概算要求を行うことができるのは大臣であり、原子力規制委員会が直接できないなど、一定の法的限界はあるが、他からの干渉・介入や監督を最小化し、安全を



優先することが立法時に重要視された<sup>(42)</sup>。また、原子力安全規制の費用は、エネルギー対策特別会計の電源開発促進勘定に原子力安全規制対策が追加され、それにより充当される（設置法附則七二条）<sup>(43)</sup>が、将来的には、独自の財源を確保することが検討課題となっている。

この独立性を根拠づける「規制と利用推進の分離」の徹底は組織改革の要の一つである。ただし、規制機関と利用推進機関の分離問題への対応は、不十分ながらも、一九七八年に原子力委員会から分離して原子力安全委員会が設置され<sup>(44)</sup>、その後、二〇〇一年の中央省庁再編時に資源エネルギー庁の「特別の機関」として原子力安全・保安院が設置されていることにも現れていたといえる。また、JCO臨界事故調査委員会報告<sup>(45)</sup>でも、安全確保体制の一元化による規制と利用推進の完全分離による安全確保の信頼性等の必要について既に指摘されていた。

このようにかねてから問われていたにもかかわらず、十分な解決に至らなかった課題が「規制と利用推進の分離」問題であるから、今後も継続的検証が必要となる。

原子力規制委員会委員長及び委員は、人格が高潔であり、かつ、原子力安全に関して専門的知識、経験、高い識見を有する者のうちから、国会同意を得て、内閣総理大臣が任命する（設置法七条一項）。原子力規制委員会の事務局として原子力規制庁がある（同法二七条）<sup>(46)</sup>が、その職員は原子力安全・保安院等からの配置転換などにより充足されている。ただし、その逆方向、すなわち、原子力規制庁から原子力利用の推進事務を所掌する行政組織への配置転換は認めない、いわゆるノーリターンルールが定められている（同法附則六条二項）。このルールは、原子力安全規制に対する国民の不信を払拭すること、利益相反の回避、不偏性・公正性の確保と計画的に高度の専門的人材を独自に育成することを目的とする。ただし、発足後五年以内は、特別措置として例外的にこのルールが適用されない場合がある。なお、同庁職員には、関係業界への再就職制限も課される（同条三項）。

この配置転換できない行政組織には、経済産業省のすべての部局が該当するとしても他の省庁ではどのように判断するのが問題となる。たとえば文部科学省では、旧科学技術庁系は禁止対象としても、それ以外は禁止対象かどうか明確ではない。また、法文上、配置転換禁止対象とはならない省庁を經由して、たとえば経済産業省に戻ることは可能であるため、原子力規制委員会がどのような基準を設定するか注目される。

また、原子力安全規制の専門技術的事務を担う独立行政法人原子力安全基盤機構（JNES）が行う業務について、可能な限り速やかにそれを廃止し、原子力規制委員会に統合するために必要な法制上の措置を講じるものとされている（設置法附則六条四項）。専門性確保のため、本来であれば設置法施行と同時の統合が望ましいのだが、JNESは非公務員型の独立行政法人で、専門的知見を有する職員の三割が六〇歳を超え、統合・公務員化により多くの職員が定年となること、また、待遇の低下などの課題解決に時間がかかることが理由として挙げられている。<sup>(4)</sup>

なお、原子力に関する諸問題を調査するため第一八三回国会衆議院で原子力問題調査特別委員会が設置され（二〇一三年一月二十八日）、原子力規制委員会の原発事故防止の取り組みを監視することが予定されている。同委員会がどのように機能するか注目される場所である。同時に、法学等社会科学を含めた専門家の確保など、事務局体制の確立も必要となろう。また、社会科学の専門家を含む第三者チェック機関を国会に設置することも考えられよう。

（二）専門性、不偏性・公正性

原子力規制委員会は合議制機関であり、独任制よりも不偏性を担保しうる組織形態の一つである。また、同委員会の委員長及び委員は、電力会社等の原子力事業者またはその団体の役員・従業員であることは許されず、そうなった場合は罷免事由となる。<sup>(48)</sup> さらに、職務の不偏性・公正性を担保するため、原子力事業者からの寄附禁止についての内部規範とこれらに関する情報公開が行われる（設置法二一条四項）。原子力規制委員会の下における原子炉安全専門審査会等の委員も、経歴制限・利益相反排除、寄附情報の公開等について明確なルールが必要で、規則で定めることが望ましい。というのも、先端技術を利用する社会的実践の場面では、時間的制約のもと、実証結果のない中でその時々々の科学技術水準に依拠して科学的判定とリスク管理が行われるから、そこには不可避的にある種の価値判断が入る余地が出てくるため、恣意排除、決定内容の合理性担保を目的に、意思決定に關与する専門家の適格性、すなわち、専門性とその職務の不偏性・公正性が強く要請される。<sup>(49)</sup> 調査審議について、食品安全委員会等<sup>(51)</sup>では、規制対象である事業者の役員であったり、過去三年間で得た報酬等が一定額以上あるときなどの場合、原則として審議・議決時に退席するほか、共同研究や奨学金寄付金、助成金などの有無について自己申告により把握し、金額に応じて、審議・議決への参加を制約する運用をしている。<sup>(52)</sup> 原子炉安全専門審査会なども同様の措置が望まれよう。なお、このような情報は単に開示されていれば良いのではなく、発言等が検証され、独立性や不偏性・公正性が担保されるようにすることも重要である。

## (三) 公開・透明性

原子力規制委員会は、情報公開法にも規定されていない文言である「国民の知る権利」の保障に資するため、情報公開の徹底、運営の透明性確保が義務付けられている（設置法二五条）。また、前述のとおり、委員長及び委員の職務の不偏性・公正性に関し国民の疑惑または不信を招くような行為を防止するため、原子力事業者等からの寄附に関する情報の公開などが行われる。

安全規制基準の設定や許認可の審査等に当たって、何らかの恣意的要素が混入されても内容面でそれを判別するのは実際には極めて困難であろうから、職務の不偏性・公正性を担保する手立て・仕組みとして、透明性と情報公開は重要である。また、意思決定に至るまでの会議録・各種資料等、意思決定に関する全プロセスを明らかにする記録の作成・保管そして公開が、透明性確保の見地から必要となる。そうすることによって、意思決定内容の専門的合理性・信頼性などについて、他の専門家等の検証が可能となるからである。なお、情報公開を考える場合、事業者の企業秘密にも一定の配慮を要する場合があるかもしれないが、地域社会に対し大きなリスクを持ち込む以上、仮に認められるとしてもその範囲は限定的に理解せざるをえない。

また、前記のいわば手続的各要請に違反した場合には、単なる手続的瑕疵と理解するのではなく、今回の組織再編を含む制度設計の根幹に関わると位置づけることができる。それゆえ、伊方原発訴訟最高裁判決にある安全基準の合理性欠如や看過し難い過誤・欠落を示すものと位置づける必要がある。

#### （四）原子力規制委員会と原子力防災組織

緊急時には様々な関係機関の調整を行う原子力災害対策本部が設置されるが、オフサイトセンターの機能不全や責任の不明確さなど、福島第一原発事故の拡大の一因に平時における対応の不十分さがあった。<sup>(54)</sup>そこで、独立行政委員会である原子力規制委員会が行政機関間の相互調整をする困難などを解消するため、原子力防災会議が内閣に設置された（設置法附則一二条・原子力基本法三条の三）。なお、事務局長が、防災担当大臣ではなく、環境大臣である点について異論も少なくない。<sup>(55)</sup>組織上、事務局長は防災担当大臣でもよいように思われるが、今後の検討課題であろう。

原子力防災会議は、関係機関との緊密な連携の下、①原災法六条の二第一項に定める原子力災害対策指針に基づく施策の推進や原子力事故発生に備えた政府の総合的取組みの確保と②原子力事故発生時に多数の関係者による長期的で総合的な取組みの推進を行う（設置法附則一二条・原子力基本法三条の四）。いずれにしても、原子力規制委員会の役割は、平時のオンサイト対策が中心ではあるが、その専門技術的知見を要するオフサイト対策でも役割は小さくない。緊急事態対策では、福島第一原発事故時における原子力災害対策本部長である内閣総理大臣の関与が問題視されたため、役割分担に関連して「原子力災害対策本部長の指示は、原子力規制委員会がその所掌に属する事務に関して専ら技術的及び専門的な知見に基づいて原子力施設の安全の確保のために行うべき判断の内容に係る事項については、対象としない」と規定された点は特徴的である（設置法附則五四条・原災法二〇条三項）。オフサイトとオンサイトの取り組みが相互に調和して実効的な危機管理体制と応急対策が構築されるから、スムーズな対応が可能か実践的検証の必要があろう。

## むすびに代えて

以上、原子力安全規制に関わる作用法と原子力規制委員会の設置などの組織・手続法の側面に着目し、制度改革に関しいくつかの分析検討を加えてきた。この新制度による改善点があるとしても、制度を運用するのは「人」であるから、安全文化の醸成と人材育成も重要視されなければならない。

他方で、原子力安全規制権限は国に専属しているが、住民・自治体と協議の仕組みを法制度として整備することも議論すべきである。従来、原発の安全規制権限をもたない自治体は事業者と安全協定を締結し、施設変更をきっかけとして事前了解を求めるなどの手法で何らかの関与をしてきた。これ以外にも、かつて原子力安全委員会等によって法律にはない立地自治体におけるヒアリングが実施されていた。地元住民が原発に関わる主要なリスク負担者であることを踏まえ、段階的安全規制の枠組みに則れば、節目ごとに、自治体・地域住民の関与・参加を位置づけることが考慮されるべきである。たとえば、国の原子力安全規制機関、地域住民、事業者などによる情報共有の場の設定や、安全規制・防災計画の在り方について国の原子力安全規制機関との協議等を取り入れるなどが考えられよう。

付記…名古屋大学赴任後、二〇一一年四月二七日に名古屋大学公法研究会における筆者の報告、福島第一原発事故を題材とする「先端技術のリスク管理と『合理性』担保の公法的制御」が、杉浦一孝先生との研究に関する最初のコンタクトであった。そのときからあまり大きな研究上の進展が見られないが、杉浦先生のご退職を記念し、本稿を記す。

注

- (1) たとえば、日本学術会議「高レベル放射性廃棄物の処分について」（二〇一二年九月一日）参照。
- (2) もんじゅ訴訟：名古屋高裁金沢支判二〇〇三（平成一五）年一月二七日判時一八一八号三頁および志賀原発二号機民事差止訴訟・金沢地判二〇〇六（平成一八）年三月二四日判時一九三〇号二五頁。
- (3) 一九九〇年八月三〇日原子力安全委員会決定（二〇〇一年三月二九日一部改訂）。
- (4) 前注(3)、安全設計審査指針・指針二「自然現象に対する設計上の考慮」参照。
- (5) 前注(3)、安全設計審査指針・指針九「信頼性に関する設計上の考慮」、二四「残留熱を除去する系統」、二五「非常用炉心冷却系」、二六「最終的な熱の逃がし場へ熱を輸送する系統」、三三「原子炉格納容器熱除去系」、三三「格納施設雰囲気制御する系統」、三四「安全保護系の多重性」および四八「電気系統」などにみられる。
- (6) 前注(3)、安全設計審査指針・指針二七「電源喪失に対する設計上の考慮」参照。
- (7) 詳細については、福島原発事故独立検証委員会「調査・検証報告書」（日本再建イニシアティブ、二〇一二年）、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会「国会事故調報告書」（徳間書店、二〇一二年）、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「政府事故調中間報告書」・「最終報告書」（メディアランド株式会社、二〇一二年）を参照。なお、「原子力ムラ」という表現自体は、既に、資源エネルギー庁電力・ガス事業部／原子力安全・保安院編「二〇〇五年版電気事業法の解説」（経済産業調査会、二〇〇五年）二〇頁でもみられた。
- (8) 原子力災害対策本部「国際原子力機関に対する日本国政府の追加報告書―東京電力福島原子力発電所の事故について―（第二報）」（二〇一一年九月）でも、その後の事情や状況を踏まえながら、同様の言及がなされている。
- (9) これらのプロセスについては、金子和裕「原子力行政組織の規制と利用の分離および規制の一元化」立法と調査三二六号

(二〇一二年)四一頁以下、同「独立行政委員会による原子力安全規制行政の再構築」立法と調査三三二号(二〇一二年)三五頁以下、原田健成「原子力規制委員会設置法について」Research Bureau 論究九号(二〇一二年)二〇九頁以下及び梶山知唯「原子力規制委員会設置法」法令解説資料総覧三七三号(二〇一三年)四頁以下が詳しい。

(10) 設置法では「安全保障」という文言も含まれている。その趣旨は、いわゆる核物質防護・保障措置、核不拡散若しくはテロ対策などをいうもので、軍事転用させないことである旨、答弁されている(第一八〇回国会参議院環境委員会会議録第七号(二〇一二年六月一九日)二七頁及び同第八号(二〇一二年六月二〇日)二頁参照)。しかし、その趣旨はともかく、それを「安全保障」と表現することには問題がある。

(11) テロ対策については、「新安全基準(設計基準) 骨子(案)——一月三一日改訂版」指針三等で概括的定めがあり、具体的内容は、原子力規制委員会の「核セキュリティに関する検討会」で検討される。

(12) この点を指摘するものとして、高橋滋『先端技術の行政法理』(岩波書店、一九九八年)八七頁、交告尚史「原発訴訟と要件事実」伊藤滋夫編『環境法の要件事実』(日本評論社、二〇〇九年)一二七頁(一二九頁以下)参照。

(13) IAEA Safety Standards, Fundamental Safety Principles, Safety Fundamentals No. SF-1, 2006, Principle 8-9 及びたとえば、原子力ハンドブック編集委員会『原子力ハンドブック』(オーム社、二〇〇七年)一〇三三頁以下参照。

(14) 原子力防災法令研究会編著『原子力災害対策特別措置法解説』(大成出版社、二〇〇〇年)八頁以下参照。

(15) 原子炉等規制法の改正には、たとえば許可制を届出制にするものもある(設置法附則一七条・原子炉等規制法四三条の三の八)。その目的は安全性向上の容易化のようであるが、原子力規制委員会規則の内容を確認するなど、運用に注意を要する。また、発電用原子炉の運転期間を、原則として、最初の使用前検査の合格日から起算して四〇年とする運転制限の導入については、原子炉に対する中性子線による経年劣化を根拠としているが、個別具体的な原子炉ごとに判断すべきであるなど議論がある(高橋滋「原



- 子力規制法制の現状と課題」高橋滋他編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、二〇一三年）三〇頁以下参照）。
- (16) その他設置基準等のバックフィッティングは、型式証明（原子炉等規制法四三条の三の二九）及び型式指定（同法四三条の三の三〇）でもみられる。
- (17) 福島第一原発事故後のものとして、阿部泰隆「原発事故から発生した法律問題の諸相」自研八七巻八号（二〇一一年）三頁以下、川合敏樹「東日本大震災にみる原子力発電所の耐震安全性確保の在り方について」法時八三巻五号（二〇一一年）七九頁および高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」高木光他編『行政法学の未来に向けて』（有斐閣、二〇一二年）三九五頁（特に四〇五頁）以下参照。なお、ドイツにおける同様の議論については、川合敏樹「ドイツ原子力法における既存の原子力発電所に対するバックフィットの在り方」立教法字八〇号（二〇一〇年）二八〇頁以下、D. Selner/G. Hennenhöfer, Atom- und Strahlenschutzrecht, in: K. Hansmann/D. Selner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., 2007, Rdn. 266 ff.; M. John/K. Jankowski, H.-J. Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Aufl., 2010, § 10, Rdn. 114 ff.; C. Raetzke/M. Micklinghoff, Bestehende Kernkraftwerke und neue Sicherheitsanforderungen – ein internationaler Vergleich, 2006.
- (18) 原子力安全委員会決定「『耐震設計審査指針』の改訂を機に実施を要望する既設の発電用原子炉施設等に関する耐震安全性の確認について」（二〇〇六年九月一九日・一八安委第六〇号）および経済産業省原子力安全・保安院長「『発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針』等の改訂に伴う既設発電用原子炉施設の耐震安全性の評価等の実施について」（二〇〇六年九月二〇日・平成一八・〇九・一九原院第六号）参照。
- (19) ここでの人体に対する「危害」には「人体の機能に対する障害」も含まれている（前注(7)、『二〇〇五年版電気事業法の解説』三〇三頁）から、その幅をどのように理解するかの差異も影響しよう。
- (20) この「安全設計審査指針」と「技術基準」との相互性については、二〇〇六年に技術基準が仕様規定から性能規定に変更され

るに伴い照合されたことなどを踏まえ（この点に関しては、たとえば、棚村友博「原子力発電施設の技術基準の性能規定化」『原子力行政に係る法的問題に関する総合的検討—平成二〇・二一年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書—』（日本エネルギー法研究所、二〇一一年）一五頁以下）、原子力基本法を起点とした制度・目的や委任の趣旨から相互参照や連結性を検討する必要がある。

- (21) このような発想は領域が異なるが、消防法による規制にもみられ、参考となる。すなわち、同法一七条一項では維持すべき「技術上の基準」を定めるが、かつて同法一七条の二第一項では既存防火対象物に対し前記技術基準に関する規定の適用除外が定められていた。しかし、デパート火災が問題となった一九七〇年代に多数者が出入りする一定施設については「人命の危険性がきわめて高いものであることから、関係者に経済的負担を課することがあっても、人命安全の確保の見地」から同条二項で適用除外が除外された（消防庁予防救急課・危険物規制課編著『消防法解説』（全国加除法令出版、一九八七年）三五一頁及び三六〇頁参照）。
- (22) 拙著『リスク行政の法的構造』（敬文堂、二〇〇七年）四八頁以下および拙稿「リスク管理手法の構造とその法的制御」『環境法研究』三三号（二〇〇八年）一三九頁（一四〇頁）以下参照。

(23) 同旨、前注(1)、高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」四〇九頁。

(24) 最一小判一九九二（平成四）年一〇月二九日民集四六卷七号一七四頁。

(25) たとえば、福島第二原発訴訟最高裁判決（最一小判一九九二（平成四）年一〇月二九日訟月三九卷九号一五六三頁）で示されている審査対象の問題がある。すなわち、それは基本設計に限定され、詳細設計等には及ばないとされている。また、基準の不合理性ないし合理性を疑う材料や審査・判断過程の過誤・欠落の看過しがたいものとして具体的にどのようなものがあるのかも検討されるべき課題である。以上に関し、たとえば、前注(2)、高橋滋『先端技術の行政法理』九五頁以下・一六五頁以下、交告尚史「伊方の定式の射程」森島昭夫他編『変動する日本社会と法』（有斐閣、二〇一一年）二四五頁以下及び拙稿「環境公害訴訟と環境リ

- スク管理」淡路剛久他編『公害環境訴訟の新たな展開』（日本評論社、二〇一二年）一五五頁以下参照。
- (26) 応用科学である工学的判断も、経験に裏打ちされた健全な工学的常識、直感により構成されることがあるなど指摘されている（佐藤一男『改訂原子力安全の論理』（日刊工業新聞社、二〇〇六年）一四五頁）。それゆえ、いわば理念型として想定される「価値自由」な科学的判定というよりもそこにはある種の価値判断に基づく評価が随伴しているというべきであろう。この点に関しては、拙稿「環境リスク管理と自然科学」公法研究七三号（二〇一一年）二〇八頁（二一〇頁以下）および小林傳司「トランス・サイエンスの時代―科学技術と社会をつなぐ―」（NIT出版、二〇〇七年）一四八頁参照。
- (27) 「発電用軽水型原子炉施設におけるシビアアクシデント対策としてのアクシデントマネージメントについて」（一九九二年五月二八日原子力安全委員会決定）。
- (28) 前注(26)、佐藤一男『改訂原子力安全の論理』二五八頁および二八四頁以下参照。
- (29) 意見公募の内容は、[http://www.nsr.go.jp/public\\_comment/boisyu130206.html](http://www.nsr.go.jp/public_comment/boisyu130206.html)（二〇一三年三月二〇日閲覧）を参照。
- (30) たとえば、甲斐倫明「低線量放射線のリスク評価とその防護の考え方」益永茂樹責任編集『リスク学入門5 科学技術からみたリスク』（岩波書店、二〇〇七年）五七頁（特に七六頁以下）参照。なお、ドイツでは、おおむね同様の発想方法から危険・リスク・残存リスクの三段階論が支配的理解とされているが、福島第一原発事故以降、残存リスクに関する議論が活発化している。
- Vel. M. Kloepfer, Kursänderungen in der Atompolitik und Verfassung, in: ders. (Hrsg.), Hochrisikolanlagen, 2012, S. 15 ff.; H. Schulze-Fielitz, Risikosteuerung von Hochrisikolanlagen als Verfassungsproblem – Notfallschutz bei Kernkraftanlagen, in: Hochrisikolanlagen, S. 25 ff.; A. Scherzberg, Der Ausstieg aus dem Restrisiko – Fukushima und Folgen für die deutsche Riskodogmatik, UTR 115, 2012, S. 7. 邦語文献として、藤井康博「三・一一」後の事前配慮原則と人格権（一）：憲法・環境法からみた原子力のリスクと将来」静法一七卷二号（二〇一二年）一〇八頁（特に一二八頁以下）参照。なお、筆者は、このドイツ的三類型論の発想からすれば、原子力

発電所については、日本もドイツも、残存リスクとそれ以外の二段階と把握すべきではないかと考えている。この詳細は別途検討したいが、たとえば、前注<sup>(2)</sup>、拙著『リスク行政の法的構造』五四頁参照。

(31) 前注<sup>(2)</sup>、拙稿「環境リスク管理と自然科学」二二三頁以下。

(32) 「新安全基準（地震・津波）骨子案」二〇一三年二月六日。

(33) 原子力安全委員会安全目標専門部会「安全目標に関する調査審議状況の中間とりまとめ」（二〇〇三年八月）。

(34) 原子力安全委員会安全目標専門部会「発電用軽水型原子炉施設の性能目標について」安全目標案に対応する性能目標について一」（二〇〇六年三月）。

(35) 椿広計「リスク解析とは何か」橋本俊詔他責任編集『リスク学入門 1 リスク学とは何か』（岩波書店、二〇〇七年）一三九頁以下参照。

(36) これら原則については、たとえば、日本リスク研究会編『増補改訂版リスク学事典』（阪急コミュニケーションズ、二〇〇六年）一六二頁以下（谷口武俊執筆）および二五四頁以下（内山巖雄執筆）参照。

(37) たとえば、宮川公男『新版意思決定論』（中央経済社、二〇一〇年）二〇九頁以下参照。

(38) 二〇一〇年二月二〇日原子力安全委員会了承。

(39) この点の意義等については、愛敬浩二「原子力行政の課題」法七六八三号（二〇一一年）三〇頁以下、首藤重幸「原発規制のためのあるべき行政組織と手続」法と民主主義四六〇号（二〇一一年）一〇頁および同「福島原発事故と原子力行政の課題」行財政研究八〇号（二〇一一年）二頁以下、前注<sup>(7)</sup>、高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」四一三頁以下および前注<sup>(15)</sup>、同「原子力規制法制の現状と課題」一八頁以下参照。

(40) 通常、不偏性・公正性ではなく、「中立性」がここで挙げられる。しかし、中立性概念は、文脈に応じて、独立性など他の概念

との境界が曖昧となりうる。独立性が主に推進機関からの「距離」を、中立性が事業者からの「距離」を確保し、科学水準に基づく判定を重視する意味内容を有すると思われる。それゆえ、ここでは、職務の不偏性・公正性と表現しておきたい。

(41) 前注(7)『国会事故調報告書』四六四頁以下。

(42) 第一八〇回国会参議院環境委員会会議録第七号（二〇二二（平成二四）年六月一九日）一六頁以下及び三六頁参照。

(43) エネルギ―対策特別会計の財源は電源開発促進税法に基づく一般電気事業者からの電源開発促進税であるが、将来的には、検査費用の負担などによる独自財源を確保する必要性について国会審議の際に議論があった（たとえば、第一八〇回国会衆議院環境委員会会議録第六号（二〇二二（平成二四）年六月一五日）五頁）。

(44) 原子力行政懇談会「原子力行政体制の改革、強化に関する意見」（一九七六年七月三〇日）。

(45) 「ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告」（一九九九年二月二四日）。

(46) たとえば、第一八〇回国会参議院環境委員会会議録第六号三四頁、同第七号一三頁および同第八号（二〇二二（平成二四）年六月二〇日）一〇頁。

(47) 第一八〇国会衆議院環境委員会会議録第六号（二〇二二（平成二四）年六月一五日）六頁以下。

(48) なお、原子力規制委員会は、外部有識者を検討会等の構成員として任命するときの除外要件を定めている。原子力規制委員会決定「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つての透明性・中立性を確保するための要件等について」（二〇二二年一〇月一〇日）参照。

(49) 衆議院附帯決議では、原子力規制委員会委員長・委員の研究等に対する原子力事業者等からの寄附について、その在任中及び就任前直近三年間についても公表する旨、委員長・委員は在任中に原子力事業者等から寄附を受けてはならない旨、委員長・委員の指導学生の原子力事業者への就職の概括的状況についても公表する旨規定することが求められている。

- (50) たとえば、前注<sup>22)</sup>、拙著『リスク行政の法的構造』一四五頁以下、高橋滋「環境リスク管理の法的あり方」塩野宏他編『変動する日本社会と法』(有斐閣、二〇一一年)二一九頁(特に二二七頁以下及び二三五頁以下)参照。
- (51) 「食品安全委員会における調査審議方法等について」(二〇〇三年一〇月二日食品安全委員会決定、最終改正二〇一二年二月一六日)及び「審議参加に関する遵守事項」(二〇〇八年三月二四日薬事・食品衛生審議会薬事分科会申し合わせ)。
- (52) たとえば、高橋滋「リスク評価・規制機関における専門性・中立性・透明性のあり方の検討」原子力安全委員会の安全審査を素材として、高橋滋他編『リスク・マネジメントと公共政策 経済学・政治学・法学による学際的研究』(第一法規、二〇一一年)五一頁。設置法に関する衆議院・参議院の附帯決議では、フランスにおける原子力透明化法など外国の制度を踏まえ、望ましい法体系のあり方を継続して検討すること、原子力災害対策などにおける地方公共団体との連携等が求められている。たとえば、鈴木尊紘「フランスにおける原子力安全透明化法」原子力安全庁及び地域情報委員会を中心に、外国の立法、二四四号(二〇一〇年)五六頁参照。
- (53) この点に関する原子力安全委員会の非公表運用について、前注<sup>17)</sup>、高橋滋「福島原発事故と原子力安全規制法制の課題」四二〇頁では、正当にも、厳しく批判している。筆者は、そこで指摘されている「原子炉安全専門委員会及び核燃料安全専門審査会の審査委員による自己申告の実施要領」(二〇〇九年七月一三日・原子力安全委員会決定)自体がかつて非公表・取扱注意であったこと、また、そこで定められたとおり、情報が公表されていなかったため、これらの点を紙幅の事情で明示していないが、拙稿「原子力事故とリスク・危機管理」ジュリスト一四二七号(二〇一一年)一〇〇頁(一〇六頁)で「自己申告情報の開示等の再検討」が必要であると指摘していた。
- (54) 原子力災害対策本部「原子力安全に関するIAEA閣僚会議に対する日本国政府の報告書」東京電力福島原子力発電所の事故について(二〇一一年六月)V—1以下参照。

(55) 第一八〇回国会衆議院環境委員会議録第六号（二〇二二（平成二四）年六月一五日）四頁以下参照。また、第一八〇回国会参議院環境委員会議録第七号（二〇二二（平成二四）年六月一九日）八頁以下では、環境省は、今回の法改正により、環境基本法等で放射性物質等についても環境省の所掌対象となるから、除染や被災者の健康管理、放射性物質に対する健康の問題を含めて様々な対応をし得るような法的整備を行うことにより、政府全体で原子力防災会議という形で備える事務局機能を担い得るとか、専門的スタッフも含めた体制作りの観点から環境省が望ましい、との環境大臣の答弁がある。

追記・本稿脱稿後、安全目標の追加や安全規制基準の施行など重要な変化があった。これらの点は、別途、検討を加えたい。