

III 立法内容

原子力と立法

慶応義塾大学助教授
藤原淳一郎
ふじわら・じゅんいちろう

一 はじめに

原子力の平和利用は、エネルギー利用(原子力発電、原子力船、未来技術として核融合)と、放射性同位元素(RI)を中心とする放射線利用とに大別される(1)。本稿では、主として前者、特に原子力発電について、以下のような若干の論点に限りて概観したい。

原子力基本法(以下、基本法)二条は、原子力の研究、開発、利用を「平和の目的」に限定する。しかし、原子力はもともと軍事技術として開発されたものであり、技術そのものに軍事利用と平和利用の差があるわけでない。このことから、法制面では、軍事転用防止と、国際的な保障

措置(査察)の実施の問題が生じる(2)。日本は、ウランの採掘から使用済燃料の再処理に至る「核燃料サイクル」のいくつかの部分を外国に頼っていることもあり、アメリカの対外原子力政策(3)や、日本へのウラン供給国(カナダ、オーストラリア等)の原子力政策(特に核不拡散政策)に引きずられる面があることも、否定出来ない(4)。

原子力利用における「安全性」も重要な問題である。原子力施設の安全評価の手法や、具体的な安全審査基準は、もっぱら自然科学的観点からなされるものであろう。しかし、こと「社会的に受容される安全性」が問題にされている以上、どのような手続によって安全性が決められるかも、法制上、見落せない(5)。ま

た、安全評価や、安全審査基準自体が、その後の科学技術の進歩なり、内外での原発事故・故障の解析結果なりで、改められる場合の措置も、一つの論点となる。

新型炉として、新型転換炉(ATR)や高速増殖炉(FBR)が開発され、実用化されようとしている。また、核燃料サイクルの面では、濃縮や(民間)再処理が間近である。このような新技術なり新事業と、法制との関係も、一つの論点である。

(1) 下山俊次「原子力法(現代法学会集『未来社会と法』所収)四二頁以下、飯塚義助「原子力平和利用の現状」ジュリスト四〇九号四六頁以下、原子力白書等参照。
(2) 下山・前掲書四二二頁注2、四三〇頁、金沢良雄・成田寿治「下山俊次「原子力法制の現状と問題点」ジュリスト四〇

九号二五頁の下山氏発言。

(3) 下山・前掲書四七〇頁以下、安井昭「米国の原子力政策と原子力産業」、佐藤栄一「核拡散防止問題の経緯と現状」(いずれも斎藤優一・佐藤栄一編『核エネルギー政策』所収)、小川芳彦「核兵器不拡散条約の批准」ジュリスト六一八号等参照。

(4) 金子熊夫「原子力発電と核不拡散問題」エネルギー経済九巻六号所収に詳しい。

(5) 都甲泰正「原子力発電と安全性」ジュリスト五八〇号一九頁以下、下山・前掲書五一八頁以下(特に五二〇頁)参照。

二 核燃料サイクル規制

1 規制の基本構造

基本法は、(天然ウラン・鉱石等の)核原料物質(二条三号)の輸出入・移転・精錬を「政府の指定する者」に限り(二〇条)、(濃縮ウラン等の)核燃料物質(二条二号)の生産・輸出入・所有・所持・移転・使用等を、「政府の行う規制」に従わせると規定した(二二条)。基本法から二年後の昭和三二年制定の「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下規制法)は、原子燃料公社(以下、公社)以外の者の製錬を「指定」制とし(二三条)、公

社以外の者の加工(二三条)と、日本原子力研究所(以下、原研)以外の者の原子炉設置(二三条)、を「許可」制とする一方、再処理は、公社と原研に限った(四四条)。他方、使用許可(五二条)は、右の精錬・加工・原子炉設置・再処理を除くものに関し適用された。基本法の「精錬」が再処理も含めて理解されていたことからすると、規制法が、精錬を指定に、民間再処理を禁止したのは、核物質の国家管理という基本法制定当時の思想によるものと考えられる(一)。ただ、規制法における「指定」と「許可」に質的差異が認められるかどうかは、別問題である(二)。

規制法の右に述べた核燃料サイクル規制の基本的枠組に変更は加えられていない。再処理事業が、動力炉核燃料開発事業団(以下、動燃事業団。旧公社である。動燃事業団法附則三条参照)と原研以外の者も、「指定」により可能とされたことが(三)、その後の主要な改正点である。規制法上、核物質そのものに関する規制は「核燃料物質の使用許可」(五二条)、「国際規制物質の使用許可」(六一条の三)のみで、精錬、加

工、再処理は「事業規制」であり、原子炉設置許可は「施設規制」である。「使用許可」は、「核燃料物質を使用」することを包括的に対象とするが、精錬・加工・再処理事業及び原子炉設置を除外する(五二条一項但書)ため、大学・研究所等の少量の使用者に限り適用される。つまり、規制法は、主として事業単位で規制し、貯蔵・輸送・廃棄物処理処分等は、事業に付随する行為として取扱っている(四)。

2 濃縮・貯蔵等の扱い

昭和五七年六月の原子力委員会の「原子力開発利用長期計画」(以下、長計(五))では、「ウラン濃縮の事業化」が言われている。基本法制定時、濃縮は「精錬」に含めて理解されていたと言われるが(六)、規制法は、「濃縮」の規定を設けなかった。現在、動燃事業団の遠心分離法によるパイロットプラントと、旭化成の化学濃縮法の実験プラントがあり(七)、「使用許可」(五二条)で対処している。将来商業プラント建設が日程に上れば、使用許可で対処するのは不適切であろう。第一説は、「濃縮の段階はわが国では自

ら実施しないということを前提として、原子炉等規制法が制定されている」ので、法改正なき限り、濃縮は不可能であると解す(八)。第二説は、「加工」(二条六項)の中に濃縮を含めて解しようとする(九)。仮に立法当時「濃縮」を予定していなかったとしても、積極的にこれを禁ずる趣旨と解されない限り、第二説のよう

に、「加工」事業の規制(一三条以下)で処理しようと考える(10)(11)。

核燃料物質の貯蔵・運搬及び放射性廃棄物の処理・処分等は、精錬(二条の二)、加工(二条の二第三号)、原子炉設置・運転(三五条一項三号)、再処理(四八条三号)の各事業に「全て付随する行為」として捉えており、運搬(五九条の二)と(核燃料物質の)保管(六〇条)のみ、委託が認められるにとどまる。これは、責任の所在と範囲とを明確にする上では望ましいが、貯蔵・輸送・廃棄物処理処分の分野での独立した事業の可能性を閉ざすものとの批判がある(12)。一例として低レベル放射性廃棄物の貯蔵事業(13)が可能かどうかを考えると「保管」の委託(六〇条)は、「核燃料物質」の保管の規定だが、仮に「核燃料物質」によ

って汚染された物」の保管に迄拡大解釈出来れば、保管の委託業としては可能となるが(14)、現行法では、高々個別の委託に基づいて保管をなす者という形式しかとれない。

法改正論として、第一に、事業規制を中心とする現行法を、「物質規制」に改め、核物質の流れを規制すべきだとの主張がある。これは、事業毎の縦割規制では、新規事業が生じる度に法改正を必要とする欠点があり、流れ全体を横割りで規制するほうが、軍事転用防止の保障措置の観点からも優れるというのが論拠となっている(15)。第二は、現行法のわく組を前提とした上で、今後、濃縮・貯蔵・輸送・放射性廃棄物の処理処分の事業許可(ないし指定)制を加えるべきだとの主張である。本稿では、第二の主張に、解釈論としてどこまで対応出来るかという、解釈の限界を示したに過ぎない。第一の主張の「物質規制」中心主義で問題がどう解消されるか、逆に物質規制方式にデメリットはないか等につき、慎重に検討する必要があるように思われる。

3 軍事転用防止の保障措置

規制法は六章の二で「国際規制物資の使用に関する規制」を規定する。国際規制物資の使用許可は、精錬・加工・再処理事業、原子炉設置者、核燃料物質使用許可者については適用除外とされている(六一条の三第一項但書)ため、核燃料物質の使用許可を要しない一定量以下の核燃料物質(五二条一項五号、施行令一五条)の使用のみ、同条の許可対象となる(16)。

昭和五六年、核不拡散条約(NPT)批准に伴い、それまでの二国間原子力協定に基づく保障措置——記録備付(六一条の七)、報告徴収(六一条の二三)、IAEA査察員の受入れ(六八条)——から、NPT体制での保障措置——自主査察における試料取去権(六八条一項)、IAEA独自の査察権の創設(同条四項)、査察上の封印等のき損禁止(同条七項)、計量管理規定(六一条の八)、情報処理業務の委託(六一条の一〇)——の規定が加えられた(17)。2でみたような核燃料サイクルの産業化、あるいは軽水炉におけるプルスーマルや、ATRやFBRの開発に

より「プルトニウム等のいわゆる核拡散防止上重要と目されている核物質がますます大量に、かつ広汎に取扱われる」ため、「核物質を国内施設間の移動を含めて、適時に追跡管理できる保障措置システムを確立するための技術開発」と並んで、原子力施設設計段階での有効な保障措置の考慮のガイドラインの明確化等の必要性が説かれている(18)。

4 核物質防護(19)

核物質の盗取あるいは原子力施設に対する妨害等に対処するため、IAEAの核物質防護のためのガイドライン(一九七五年)に沿って「既存の関係法令の実施運用」により対処しているが、「核物質防護条約」批准に備えての核物質防護体制に係る法令検討(20)、刑事法の整備、さらには、国際輸送中の核物質に係る緊急時体制の整備の必要性が説かれている(21)。

- (1) 下山・前掲書五〇〇頁。
- (2) たとえば精錬の指定基準(四条)と加工の許可基準(二四条)に、法文上、特段の差異はない。
- (3) 昭和五四年改正である。拙稿「最近のエネルギー関係法の動き」経済法学会年報一号一一八頁。

- (4) 下山・前掲書五一〇頁、下山俊次「金子孝二「核燃料サイクルと法規制」金沢良雄編『日独比較原子力法』第一回日独原子力法シンポジウム」所収七一頁以下、塩野宏「核燃料サイクルを中心とする原子力法の特徴——概観」塩野編『核燃料サイクルと法規制』所収四頁以下参照。使用の許可につき、下山・金子・前掲論文七一頁は「核物質規制」、塩野五頁は「行為規制」とする。
- (5) 原子力白書五七年版三三四頁。
- (6) 下山・前掲書五〇〇頁。
- (7) 原子力年鑑五八年版(日本原子力産業会議)一四三頁以下。
- (8) 塩野・前掲論文六頁。
- (9) 下山・金子・前掲論文七三頁。
- (10) 「加工(二条六項)」は「物理的又は化学的方法により処理」するものだが、遠心分離法は前者に、化学濃縮法は後者に該当すると解しうる。
- (11) 加工の事業許可要件に「核燃料物質が平和の目的以外に利用されるおそれがないこと」(使用許可についての五三条一号)が明記されていない点が一問題ではある(四条一項参照)。
- (12) 塩野・前掲論文七頁、下山・金子・前掲論文七二頁。
- (13) 科学技術庁原子力局低レベル放射性廃棄物対策検討会「低レベル放射性廃棄物の原子力発電所等の敷地外における施設への貯蔵の推進について」(五八年七月)『原子力年鑑五八年版』五一六頁以下は、施設外貯蔵の必要性等を検討する。
- (14) 独立の施設における敷地外貯蔵自体が現行法令上可能かどうかは、ここでは措く。
- (15) 下山・前掲書五一〇頁以下(但し

- 下山氏自身、改正論者かどうかは不明)。
- (16) 田中節夫「国際監視下での原子力平和利用」時の法令九八号一頁。
- (17) 田中・前掲論文一〇頁以下。
- (18) 原子力委員会ポストINFCE問題協議会保障措置研究会「国内保障体制の整備計画について」(五六年一〇月)『原子力白書五七年版』二八一頁(とくに二九六頁以下)。なお金子熊夫・前掲論文四一頁以下参照。
- (19) 田中靖政・原子力の社会学二二二頁。
- (20) 西独原子力法七条二項五号と異なり、規制法二四条の原子炉設置許可基準に「防護」を明定していないのは、その一例である。
- (21) 原子力委員会核物質防護専門部会「核物質防護専門部会報告書」(五五年六月)『原子力白書五五年版』二六四頁。

三 安全性

1 放射線防護

基本法二〇条を受けた放射線防護の法制は、原子炉等規制法と、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律(RI法)が中心であり、両者の基準斉一のため放射線障害防止の技術的基準に関する法律(以下、基準法)がある。発電用原子炉に関しては、規制法の下での通産省告示あるいは原子力委員会指針等

による基準が設けられている(1)。我が国の基準は、国際放射線防護委員会(ICRP)の勧告に依拠してきた(2)。ところが、ICRPは一九七七年に新勧告を出している(3)。この七七年勧告の国内制度への取入れについて、放射線審議会(基準法四条以下)基本部の検討結果が公にされ(4)、今後、法令・告示等の改正が行われていくものと思われる(5)。

2 安全評価

原子力施設の安全評価の手法として、(最悪の事故を想定し、それに基づいて評価する)設計基準事故方式と、確率論的評価方式とがあり、我が国は前者によっているが、設計基準事故方式でも確率論的手法が介在せざるを得ない(6)。これとの関連で、最近のアメリカの原子力規制委員会(NRC)の「安全目標」設定の動き(7)は「許容リスク」を提案するもの(8)であり、安全評価の社会的受容(9)という観点から、今後の動向を注視したいものである。

3 事故解析結果の反映

昭和五四年のスリー・マイル島

(TMI)事故(10)五六年の敦賀発電所事故(11)の教訓は、その後の安全規制行政に生かされている(12)。ただ、法的問題としては、改訂された規制基準を、安全審査中の新增設発電所に適用するのはともかくとして、既設の全発電所に適用出来るかどうかがある(13)。我が国では真正面から論じられていないが、アメリカではバック・フィット backfitとして規定されており(14)、ドイツでも議論の対象とされている(15)。科学技術の進歩により、規制が強化されることも想定しうるので、我が国でも検討すべき論点である。逆に、TMI事故の解析結果として、従前の事故時の放射能放出が過大想定であったという見解がある(16)ことを付言したい。

(1) たとえば、実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則に基づく許容被ばく線量等を定める告示(昭五三、通産省告示六六五号)二条は公衆の許容被ばく線量を年間〇・五レムとし、発電用軽水型原子炉施設周辺の線量目標値に関する指針(昭五〇、原子力委員会)は、公衆の被ばく線量目標値を、放射性希ガスからのガンマ線による全身被ばく総量を年間五ミリレム、放射線よう素に起因する甲状線被ばく線量を年間一五ミリレムとして、右の告示にさらに上乗せ規制的目標値を設定する。

(2) 下山・前掲書五一六頁。
(3) 原子力安全白書五八年版二二二頁。

(4) 放射線審議会基本部会「ICRP新勧告の国内制度への取入れに関する検討結果について」(五八年三月)「原子力年鑑五八年版」五二二頁以下。

(5) 七七年勧告は、従来の「最大許容線量」に代え「線量当量限度」としたと、放射線影響を「確率的影響」(遺伝的影響)のように、その影響の起こる確率が線量の関数で、しきい値がないとみなされる影響)と「非確率的影響」(白内障のようになり、その影響の重篤度が線量の大きさとともに変わるもので、しきい値があるような影響)とに分けた上で①非確率的影響を防止し②確率的影響の確率を容認できると思われるレベルまで制限することを目的としたこと等において、従来の勧告と異なる。具体的に、公衆と作業者につき、線量当量限度が変わったかどうかについては、一律には言えぬが、公衆の確率的影響に対する年実効線量当量限度を〇・五レム、非確率的影響に対する年線量当量限度を五レムとしていることに限って言えば、我が国の年間〇・五レムという現行の基準は、一応妥当ということになるのだろうか。なお、「しきい値」一般につき岡本和人「原子力と環境」エネルギー経済九巻五号三三頁以下参照。

(6) 都甲・前掲論文二二頁、下山・前掲書五一九頁、原子炉立地審査指針(昭三九原子力委員会)参照。
(7) 日本原子力産業会議・第十六回原産年次大会議事録一三頁以下、原子力資料一四九号等参照。

(8) 佐藤一男「米国における『安全目

標』の動向とその意義」日本原子力学会誌二五巻四号二五三頁。

(9) 下山・前掲書五二〇頁。

(10) 都甲泰正編「TMI原発事故」その実態と分析、原子力安全委員会「日本学術会議・米國スリー・マイル・アイランド原子力発電所事故の提起した問題」。

(11) 直野和子「敦賀発電所事故とその対策」電気とガス三二巻八号二三頁。

(12) 「原子力安全白書五八年版」二五一頁以下。

(13) 辰田昌功「最近の原子力発電安全規制行政の強化対策」電気とガス三一巻一〇号二頁に、敦賀事故後の例が紹介されている。

(14) 10 CFR § 50.109 (邦訳・科学技術庁原子力安全局監修・米国の原子力安全規則一一八頁)。近時、バックフィットの緩和が検討されている。J. P. McGranery, Jr., The Slow Return of Reason to Nuclear Regulation, Public Utilities Fortnightly, Sep. 29 (1983) p. 19

(15) J. Backerns/G. Butze/B. Kuckuck, Bestandsschutz und wesentliche Änderung, in: Sechstes Deutsches Atomrechts-Symposium, C. Degenhart, Kernenergie recht S. 34f. トイックにおおる議論は、別稿で検討の予定である。

(16) 岡本・前掲論文三八頁以下、日本原子力産業会議・前掲書一三八頁山田太郎氏発言。

四 むすび

一の核燃料サイクルないし、パツ

クエンド対策に関し、原子炉の廃止措置(廃炉)、海外再処理委託に伴う返還廃棄物、核燃料サイクル施設立地手続、三の安全性に関し、原子炉設置許可審査の範囲、標準化と安全審査、その他、損害賠償制度、原子炉輸出、技術移転等の多くの論点を割愛したが、我が国の原子力法の現状の素描はなし得たと思う。

原子力技術は、バックエンド対策に典型的にみられるように「経験を生かしつつ完成していく」(1)側面を有し、原子力法は、このような原子力技術の他、エネルギー政策、国際政治等と複雑にからまりあっている。したがって、原子力行政において、行政による告示や指針、あるいは行政指導が大きな役割を占めるのも、ある意味では必然性を有する。

法がいかんにして原子力技術や原子力行政を統制していくか。この間に對する一つの解答は、行政手続——特に告示や指針での基準、定立手続——の重視である(2)(3)。しかし、技術がらみの問題に国民がどう関わるか、対立する意見が果たして統合されていくかという問題、さらに、我が国の原子炉設置許可手続でのいわゆる公開ヒアリングの実態に即し

て考えた場合に、日本型行政手続が、狙い通りに機能するものかどうかという問題が残る(4)。第二に、行政の裁量を極力制限する実体規定の整備が考えられる。しかし、たとえば仮に安全審査基準を詳細に明文化し得ても、絶えず法改正を行わない限り、時代遅れの空文化か、原子力開発の阻害を招きかねないというディレンマに直面するだろう。結局、右の問に対する決定的名案は存在しない。要は、現実が生起する問題に柔軟に対処する(法が技術の進歩を阻害しない)との要請と、社会的合意を形成する(法が技術の独走を阻止する)との要請を、どのように調和させるのかによって、立法の在り方も異なってくるように思われる(5)。

(1) エコノミスト編集部編・戦後産業史への証言三(エネルギー革命)二〇〇頁の一本松珠瑛氏発言。

(2) 下山・前掲書五五五頁以下(特に五五八頁)。

(3) 司法審査においても、手続審理を重視すべしとの見解が近時有力である。しかし、国民は裁判官が素人なりに実体法判断をすることを期待しているし、被告も、むしろ法廷を社会的受容(PA)対策の一つの場として対処すべきだと考えれば、手続審理論に直ちに与しえない。

(4) 下山・前掲書五五九頁注6も「聴聞制度の採用は、日本人の行動様式の問題を度外視して考えることは出来ないのであり、(中略)日本の方式が検討されるべきである」とする。近時、保木本一郎「西ドイツ原子力施設許可手続における住民参加」社会科学研究三三巻三号、大西有二「異議申立排除の効力と住民の参加責任」北大法論集第三三巻二号等、外国法の研究が盛んだが、日本の手続に即した研究は、手薄の気がする。

(5) 本稿脱稿後、電源開発株式会社(ATR)実証炉の安全審査を、通産大臣が行うか、科学技術庁長官(規制法七四条の二第二号)が行うかの争点につき、「研究開発段階にある原子炉」として、科技庁が行う旨の報道に接した(五八年一月二三日付『日経』九面)。これに関連し、向坊隆氏は、右の「研究開発」(規制法二三条一項四号)の定義の明確化の必要性を指摘される(五八年一月二四日付『原子力産業新聞』八面)。規制法施行令六条の二第二項は、「当該原子炉が法二三条第一項各号のいずれに該当するかについて、内閣総理大臣、通商産業大臣及び運輸大臣は、……速やかに検討を加えるものとする」との規定をおくが、これで対処しきれないものだろうか。

小西國友・菅野和夫 著

演習 労働法

〈法学教室選書〉

四六判/上製 2000円(千300)

本書は、「月刊法学教室」の1号～28号に連載されたものに手を加えまとめたもの。労働法全般における基本的な問題が網羅されており、さらに各項目について、現在のわが国における代表的な学説・判例が片寄りなくかつ簡潔・正確に紹介されている。労働法上のリーガルマインドを身につけるのに最適の書。

■有斐閣