

特集・これからの原子力行政

原子炉等規制法の改正と原子力 災害対策特別措置法の制定

一橋大学教授
高橋 滋
たかはし・しげる

一 はじめに

本稿は、平成一一（一九九九）年九月に起きた東海村ウラン燃料加工工場臨界事故（以下、「臨界事故」という）を契機に実施された二つの法的措置、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、「原子炉等規制法」という）の改正と原子力災害対策特別措置法（以下、「特別措置法」という）の制定とを検討するものである。

もっとも、法的見地からの考察とはいえず、これらを評価する際には臨界事故の性格を踏まえておく必要がある。そこで、本稿では、事故の概要を確認した上で、原子炉等規制法の改正、特別措置法の制定につき、順次検討していくことにしたい。

なお、臨界事故について、筆者

は、原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会（会長吉川弘人日本学術会議会長。以下、「調査委員会」という）に加わる機会を得、法的見地から発言する機会を与えられた。したがって、本稿に示した見解は、同委員会の作成した「ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告」（以下、「調査委員会報告」という）と一部において重複する。他方、調査委員会報告と視点を異にする部分及び報告に示されていない点に関する言及については、一個人としての見解にとどまることをお断りしておく。

二 臨界事故の概要

1 事故の性格・規模

まず、臨界事故の性格と規模についてである。臨界事故は、高濃度の

濃縮ウラン溶液を沈殿槽のなかに臨界量を越えて投入したことによって発生した。この事故によって大量の中性子線とガンマ線が放射され、施設内で直接従事していた作業員三名が中性子線等を大量に被ばくした。この結果、後に二人の方が亡くなっている。その他にも、事業所にいた作業員、救急活動にあたった消防署員、事故時に隣接地域に居合せた住民等がそれぞれ一定量を被ばくし、これらの者及びそれ以外に被ばくしたと考えられる周辺住民に対して、被ばく線量の測定や爾後の健康管理・ヘルスクエア等が実施されている⁽¹⁾。

また、敷地外に中性子線等が放出された事態等を受けて、避難要請、屋内退避の要請が、東海村、茨城県により行われるという初の事態となった。これらの要請、勧告は、事故後

の分析から妥当であったと評価されているものの、事故発生時における事業者からの連絡、関係機関における対策の発動や連絡調整、報道機関への対応等の点において、防災体制上の幾つかの課題が表面化することとなった⁽²⁾。

2 事故の直接的原因

事故の直接原因は、許認可申請書に記載された作業工程から逸脱した作業実態が繰り返された点に求めることができる。事故は、使用の目的が異なり、かつ、臨界安全形状に設計されていない沈殿槽に硝酸ウラン溶液を注入したことによって引き起こされたものであり、このような作業は申請書に記載された工程から程遠いものであった。かつ、申請書に記載された作業工程からの逸脱は事故の六年前に行われた作業から始

まっております。逸脱の程度が作業を行う度にエスカレートしていった経緯がある(3)。さらに重大なことに、このような逸脱は、個人的なものにとどまらず事業所の相当レベルの職員を巻き込んだ組織的なものであった。

3 安全文化の風化

2の点とも関連するが、近時の原子力関連施設における一連の事故と同様、臨界事故においても、「安全文化の風化」という言葉で総称される、安全確保の課題を軽視した行動が多く関係者にみられた。事故の直接的原因となった作業のみならず、安全確保の視点からみたときに、事故を起こした事業所の運営実態は多くの問題を抱えるものであった。例えば、作業員は臨界事故の危険性を十分には認識していなかった。また、事業所内において申請内容からの逸脱が認識されていたにもかかわらず、是正に向けた自主的な動きは発生しなかった。社内に設けられた安全委員会は、初期段階での逸脱を検討し承認した上で、社外向けの議事録には検討の経緯を削除する等の措置までとっていた(4)。

これらの諸点は、同種の事故の再発防止のみならず、原子力産業全体の安全性向上にとって重要な教訓を残したといえよう。

4 核燃料サイクルと臨界事故

最後に、事故の性格を考える上で重要な点として、燃料加工事業において臨界事故が発生したものである点に留意する必要がある。かつ、実用発電用原子炉施設の燃料ではなく、高速増殖炉の実験炉である「常陽」に用いる燃料を生産する過程において生じた事故であることも忘れてはならない。特殊な製品を少ない分量に限定して生産することのような作業においては、工程の安定、作業経験の蓄積と伝達等、生産工程管理・品質管理からみて他とは異なる配慮が必要とされているにもかかわらず、当該施設においては十分な体制は組まれてこなかった点が指摘されている(5)。

三 原子炉等規制法の改正

1 改正法の概要等

今回の事故を踏まえて、きわめて

短期間に原子炉等規制法の改正法案、原子力災害対策特別措置法案が準備され、事故から約三月後の平成一一(一九九九)年二月一三日、両法案は参議院において可決され成立した。政府がこの事故をいかに重大なものにとらえていたかは、この点からも看取することができる。

まず、原子炉等規制法の改正内容は、次のようなものである。

- ①加工事業を対象として、施設の定期検査制度等が追加された(法一六条の五等)。
 - ②全事業を対象として、保安規定の遵守状況に係る検査制度が創設された(法二二条五項八項・二二条五項六項・三七条五項六項等)。
 - ③原子力保安検査官が主要施設に配置された(法六七条の二)。
 - ④全事業を対象として、事業者による従業員教育の義務が明確化された(法二二条一項・二二条一項・四三条の二(第一項等))。
 - ⑤全事業を対象として、従業者の安全確保改善提案制度が創設された(法六六条の二)。
- ①については、加工事業の形態が変化してきているにもかかわらず、他の主な原子力施設と異なり、国

による施設の性能に関する検査が義務づけられていなかった点に鑑みた措置であるとの説明がある(6)。また、②については、事故の直接的な原因は許認可を受けた設備及び方法から逸脱した作業がなされたことにあつた点に鑑みてのことであるが、対象は全事業に拡大されている。③も、施設の運転や放射性物質の管理等についての状況が確実に把握されるための措置といえる。

これに対し、④と⑤とは、安全面に関する知識・関心の欠如、法令違反の軽視等、事故の発生を回避できなかったという意味において事故発生の間接的な要因といえる事象(1に述べた安全文化の風化といわれる諸現象)に対応しようとするものである。

2 事後の監督システムの改革について

右にみた原子炉等規制法の改正は、その内容と迅速さに鑑み、評価できるものといえる。ただし、個々の改正内容については疑問等が寄せられているようであり、また、理論的・長期的な観点に立った提案等も公表されている(7)。そこで、以下

では、改正法を評価する立場をとった上で、幾つかの論点を検討していくことにする。まず、施設の定期検査や保安規定遵守状況の調査等、事後の監督システムの改善から検討することとする。

(a) 逸脱の発見と是正のための制度
許認可を受けた作業工程からの逸脱が事業着手後に生じた場合、これを発見・是正することは事後の監督システムの大きな役割といえる。逸脱の発見・是正に関する機能の強化という見地から今回実施された改正

は、加工事業に対する年一回の施設定期検査の義務づけと、保安規定遵守状況に関する検査の制度・原子力保安検査官制度の創設とである。

まず、定期検査の創設等を通じて、加工事業については、原子力施設の設置、運転と同等のレベルにまで安全規制が強化された(後にみるように、施設検査が使用前検査に改められ(法一六条の三)、施設の解体に關する届出制も設けられている(法二二条の二))。加工事業における安全確保の課題が実用炉の設置・運転等に劣らぬ重要性をもつことを臨界事故が示した点に鑑みるならば、加工事業に対する規制強化は適切なもの

といえよう。

しかしながら、臨界事故をおこしたような、少量、特殊な製品を生産する作業の実態に照らすならば、年一回の定期検査の際にこれを把握することは困難である。その意味において、事故原因に対する直接的対応といえるのが、全事業を対象とした保安規定遵守状況に関する検査制度と原子力保安検査官制度の創設といえよう。

もつとも、施設の運転・管理という日常的な業務の適正な運営をチェックするためこれらの制度は、厳酷な履行を期そうとすればする程、事業活動の細部にわたる過重な規制になりがち側面がある(8)。このような観点から、事業者に過重な負担を課し、非効率的な規制による税金の費消を招かないシステムの設計が必要となろう。このことは、自己保安体制の確立に対する事業者の意欲を損なわないためにも必要である。

例えば、①行政機関の指定を受けた民間の監視機関にこれらの業務を委ねること(指定法人制度。役員・従業員に守秘義務を課す必要がある)、②自己責任に基づく情報提供の制度

化(9)との適切なリンク、等が考えられてよい。

(b) 安全環境の向上策

そもそも、「日常的な業務における適正の確保」という課題については、本来、事業者自身が果たすべき役割が他の分野に比して大きい。したがって、業務に対する事後の監視を過度に厳格なものとするよりも、安全面に関する関係者の意識を向上させるのと同時に、逸脱行動を是正するための手掛かりが内部から提供されるような仕組みを創設することが効果的である。この点に関する改正として、事業者による従業者教育の徹底と、従業者による安全確保改善提案制度の創設をあげることができ(前者については、主務大臣の認可を受けるべき保安規定のなかに保安教育に関する事項が新設された。参照、3(c))。

まず、安全教育についてはであるが、保守点検の作業を含めて、原子力関連施設に従事する者の数は膨大である。当面は、事業者の正規の従業員を中心とした教育とならざるを得ないと思われるものの、派遣・短時間労働等の労働形態が大企業にまで及んでいる現在、関連産業の従業

員・従事者を含めた教育の徹底という課題は、ますます重要となる。

また、後者については、職場における良好な人間関係を阻害するとの指摘もある(10)。しかしながら、筆者は、多くの事業所においては、法令からの逸脱は組織の自浄作用によって解決されているものの、その自浄作用が何らかの要因によって作用しない場合の安全弁としての役割を期待する立場から、規定の創設を評価したい。むしろ、人材の流動化が進みはじめたとはいえ、組織の調和を重視するわが国の風土のなかで、「従業者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない」(法六六条の二第二項)と規定することのみによって制度が動き出すとみるとに筆者は疑問をもっており、今後、制度をどのように肉付けしていくかが課題であると考えている。外国においては報奨金が制度化されている例もあるものの、「安全確保という第一義的な課題を組織への帰属より優先させる行動をマイナスに評価しない意識」を、社会全体へと行き渡らせることがより重要である(11)。

(c) その他の問題

(b)に指摘した点と関連するが、職能(プロフェッション)としての技術者・科学者が備えるべき資格・要件の一つとして、安全の確保を第一義的な課題とみなすことができる素養・能力を位置づけること、そして、養成課程のみならずキャリア・パスの節々に教育・研修を繰り返す体制を構築することが重要である。関連産業を糾合するNSネットワークを通じて相互評価は、その実践の場として評価することができると。

ちなみに、NSネットワークを通じた活動は、企業の自己責任に基づく安全性向上策としても注目に値する。相互評価は、評価される側のみならず、評価する側が安全確保の課題を再認識する場として機能する点に照らして、その意義は少なくともい。もっとも、相手方の営業秘密に属する事項に踏み込んで評価活動を展開することでも相互評価に期待することはできないので、先に述べた民間指定法人による検査活動の重要性と必要性とは、NSネットワークの活動が発展した時点においても失われることはあるまい。

3 事前規制制度の問題

(a) 施設と作業との関係

既に述べたように、臨界事故の性格上、事前規制に関する改正点は少ない。施設検査から使用前検査へと制度を切り換えた点等があるにとどまる。ただし、事故を引き起こした作業は施設のなかで行われたものであるため、施設・設備と作業との間のインターフェイスをどのように把握するかは、事前規制制度上の大きな問題点の一つである。

この点に関し、調査委員会報告は、「安全審査において施設・設備・機器の基本設計に関する臨界安全上の妥当性を評価するに当たっては、その評価の前提としたそれらの使用条件を明記する。その使用条件を逸脱して使用される場合の可能性については、当該施設の潜在的危険性に照らして誤操作等に対する安全設計を課すとともに、必要であれば、最大想定事故のひとつとしてその影響の評価を行うことが適切である」(III―三五頁)としている(設工認についても同様の方針が示されている)。

加工事業の許可基準を定める法一

四条一項(特に三号)が示すように、事業許可における直接の審査対象は、施設の位置、構造、設備であり、加工方法は間接的な判断材料としての位置づけを与えられるにすぎない(法一三条二項三号)。したがって、上記の方針は、申請内容から逸脱した作業工程によって引き起こされた事故への対応としては、制度の運用においてなしうる最大限のものを示したものと見えよう(12)。

(b) 少量、特殊な製品の生産への対応

先に述べたように、事故を起こした作業は少量・特殊な製品を生産する点において通常の加工事業と異なっており、この点に着目して、使用許可の対象となる作業に近い性格をもっているとの指摘もなされている。その意味においては、試験研究用の原子炉施設に用いる燃料の加工について、商業用原子炉施設のそれとは異なった法的取扱いをし、(主務大臣の違ひのみならず)少量・特殊な製品生産に配慮した許認可システムを構築する可能性を模索していくことは、長期的な検討課題として残されている。

(c) 組織的逸脱、個人的逸脱への対応

既に述べたように、主務大臣の認可を受けるべき保安規定のなかに保安教育に関する事項が新設され、これは事前規制制度の改革として位置づけられる。組織的逸脱、個人的逸脱に対処するための事前規制制度の改善としては、その他に、主要な業務について資格制度を導入し、その制度のなかに技術者倫理に係る事項を適切に位置づけること等が考えられよう。例えば、資格の取得・更新に際して、安全性・技術者倫理に関する研修を義務づけ、あるいは、この問題に関する講師活動を義務づけること等が検討されてよい。

なお、これに関連して、事業所内部において法令からの組織的逸脱が生じた際、核燃料取扱主任者がその是正に積極的なイニシアチブを発揮しなかった点も、問題として指摘されている(13)。したがって、核燃料取扱主任者の法令上の位置づけ、資格要件等については、長期的な視点に立って真剣な検討が行われることを望みたい。

(d) 段階的安全規制に関する私見
事前規制システムに関する検討の

最後として、段階的安全規制の問題を取り上げる。原子力関連施設の安全確保については、施設許可・事業許可・事業指定等の他、工事計画の認可、使用前検査、保安規定の認可等の多方面からのチェックを受ける。これらのチェックがそれぞれの機能を果たすことよって、全体として施設の安全性が確保されることを期するシステムが採用されており、一般にこれを「段階的安全規制」の制度と呼んでいる。

もちろん、安全性のチェックにおいて基本的・包括的な役割を果たすのは、安全規制の最初に位置づけられる施設許可等の許可可である。この許可可について、主務大臣による審査と並んで原子力安全委員会によるダブルチェックが義務づけられているのも、これらの許可可が安全規制制度において占める役割を立法者が重視しているからにはかならない。

ただし、この許可可の段階において安全審査の対象となるのは、施設の安全性に係る事項のすべてではない。一般的に、この段階においては、「施設の基本設計に係る事項」のみが審査対象となるのであり、最

高裁判所もこのような実務を原子炉等規制法に適合するものと解している。そして、ここで筆者が強調したい点は、施設の基本設計は原子炉等規制法の要件(特に、法二四二条二項等)が定める「施設の位置、構造及び設備が……災害の防止上支障がないものであること」に合致しているとした許可権者の判断理由が、後続の安全規制の基礎となるにもかかわらず、許可可書本文にそれが明示されない点である。

筆者は、段階的安全規制制度の下では、原子炉設置許可等の許可可は、原子炉設置等の法的資格の付与という効果に加えて、「(施設の)基本設計が法の要件に合致する」との判断を示すことにより、その範囲において後続の許可可等において事業者・行政庁の申請内容・審査内容を拘束するという効果をもつ、と解している(ドイツの原子力法制度にいう「基本構想許可」に類似する性格をも、当該許可は有していると解される)。このような筆者の見解に立つならば、判断の基幹的部分は何らかの形で明示されるべきであろう(14)。

この点は、臨界安全に関する評価の前提となった使用条件を許可可制

度のなかでいかに位置づけるのかという先の問題(前出(a))とも関連する。既に述べたように、施設の使用方法が審査事項に直接含まれると解することは法令上困難である。しかしながら、施設における安全対策の妥当性を評価するに際しては、判断の前提として様々な条件を想定していることが通例であり、筆者の立場からは、これらすべての条件を明示することは不可能であっても、少なくとも審査の結果、安全確保の上で今後留意すべきものと考えられる事項については、許可可書類に明示される方向で検討されることが望まれる。

四 特別措置法について

1 法律の概要

(a) 迅速な初期動作と連携の確保
次は、災害対策基本法を基礎としつつ、原子力災害の特殊性に対応した特則を定めた特別措置法についてである(15)。この法律においては、第一に、迅速な初期動作を保障し、国、都道府県、市町村の有機連携の確保を図るための一連の措置がと

られた。

① 異常事態の通報が、原子力事業者に対して義務づけられた(同法一〇条一項)。

② 通報を受けた主務大臣は、初期動作(職員の派遣等。同法一〇条二項)を開始し、異常事態に至ったときには直ちに内閣総理大臣に報告するものとされた。そして、内閣総理大臣は、原子力緊急事態宣言を発出するとともに、内閣総理大臣を本部長とする原子力災害対策本部を設置することとされている(同法一五条一七条)。

③ 国、地方公共団体、原子力事業者による対策の拠点として予め指定された緊急事態応急対策拠点施設(同法一二条一項)のなかに、国の「原子力災害現地対策本部」が設置される(同法一七条八項)。さらに、国の災害対策本部と、緊急事態応急対策実施区域を管轄する都道府県や市町村の災害対策本部等との連携を高めるため、前述の施設のなかに原子力災害合同対策協議会が設置されることになっている(同法二三条)。

④国が定める計画に基づき、国、地方公共団体、原子力事業者等が共同して実践的な防災訓練を実施することとされている(同法一三条)。

(b) 国の体制強化

第二に、防災における国の体制が他の領域よりも強化された。

①原子力防災専門官を設置し、原子力事業所の所在する地域に常駐させて国の防災体制の中核的役割を担わせるとともに、地方公共団体に対する助言等の機能を果たさせることとした(同法三〇条)。

②原子力災害対策本部長(内閣総理大臣)は、関係行政機関、関係自治体に対し、応急対策について必要な事項を指示する権限を与えられている(同法二〇条三項)。さらに、自衛隊に対する派遣要請の権限も認められている(同法二〇条四項)。

③緊急時における原子力災害対策本部長への助言(同法二〇条六項)、都道府県・市町村防災会議に対する資料又は情報の提供その他の協力(同法二八条一項)の読み替え規定による災害対策基

本法二一条等、原子力安全委員会の関与が法律上明確にされ

(c) 原子力事業者の責務の明確化
第三に、原子力事業者の責務が明確化された。

①原子力災害の発生や拡大の防止等に必要業務の遂行を規定した原子力事業者防災業務計画の作成が義務づけられた(同法七条)。

②また、この業務を行うための原子力防災組織を設置し、これを統轄する原子力防災管理者と要員・機材を置かなければならぬこととされている(同法八条・九条・一一条)。

③法令に定められた事象が発生した場合における関係機関への通報が原子力防災管理者に対して義務づけられた(前出(a)①)。かつ、これを確実なものとするために、放射線測定設備の設置等も定められている(同法二条)。

④これらの義務の履行を確保するため、主務大臣の措置命令が規定された(同法八条・九条・一一條)。他、措置命令違反・通報義務違反等に対する罰則が設け

られている(同法四〇条)。また、これらの義務違反を理由として事業許可等を取り消すことができるよう、原子炉等規制法の改正が行われた(原子炉等規制法二〇条二項一七号等)。

⑤さらに、原子力事業者に対する立入・質問検査権を、主務大臣のみならず、所在都道府県知事、所在市町村長、関係隣接都道府県知事に与えている(特別措置法三二条)。

2 評価と検討

(a) 原子力防災の位置づけ

原子力技術は核分裂反応から生ずる莫大なエネルギーをコントロールするものであるため、コントロールのミスにより事故が発生した場合に、大きな被害が発生する可能性を物理学的意味において零にはできない。したがって、原子力災害の発生・拡大を予防し、緊急時対応体制を構築する課題は、わが国の防災体制整備のなかでも重要である点については既に多くの指摘があり、筆者もこのことを主張してきた⁽¹⁶⁾。しかしながら、わが国において、防災体制の整備は一般的にも進んだ

段階にあるとはいえない。加えて、幾重にもわたる安全対策によって事故の発生確率はきわめて低く抑えられていることと原子力防災体制の整備とは矛盾する、とみなされやすい事情もあった。安全対策上の見地から両者は論理的には矛盾しないにもかかわらず、原子力防災体制の整備は十分な進展をみてきたとはいえない面があった点は否定できない(もともと、阪神大震災後における防災体制強化の流れのなかで、改善の作業はある程度進展しつつあった⁽¹⁷⁾)。

特別措置法の制定は、事故の貴重な教訓に基づき、これまで整備が立ち遅れきた原子力防災体制を抜本的に強化するものである。以下、若干の点を指摘したい。

(b) 原子力災害の特殊性と緊急時対応

原子力災害は、①放射線の性質から五感に認識されることなく被害を受ける可能性があること、②施設等の性格上、適切な対応を行うには専門的な知見と特別な装備が必要であること、等の点において特殊性を有している。

そのため、原子力施設の所在する都道府県、市町村からは、特別措置

法を制定し国がより積極的に関与することを求める要望がこれまでも出されていた。本法は、初期動作を含め、国が迅速に防災のイニシアチブを取り、要員や機材を投入して必要な体制を構築することを確保しようとしている点において、自治体の要望に沿うものである。

また、十分な防災体制の整備と迅速な初期動作の確保とは、原子力防災にとってきわめて重要である（これは、防災一般の基本原則でもある）。十分な資機材整備を有する原子力防災組織を原子力事業者が設置し、緊急事態応急対策拠点（いわゆるオフサイト・センター）が整備されること等は特筆すべきことであるし、1(a)に掲げた迅速な初期動作を確保するための措置も上記の観点からみて評価すべきものといえよう。

ちなみに、後者については、原子力発電所のような多重防護を施した施設の場合、施設外に放射線が放出される事態等にまで事象が進展するには相当の時間的推移を要するため、上記の課題は必ずしも重点として位置づける必要はない、との見解もあった。しかしながら、今回の臨界事故によって、このような想定が

当て嵌まらない事象も存在することが実証された訳であり、今回の立法者がこの課題を重視したのはある意味では当然といえよう。

(c) 原子力事業者の責務の明確化

さらに特別措置法のなかで注目すべき点は、1(c)にみたように、原子力事業者の責務が法令上明確に位置づけられた点である。災害対策基本法においては、災害の発生を想定する必要がある施設を運営管理する事業者の責務は、制度上明確な位置づけを与えられてこなかった。これまでも電気事業者等は防災業務計画を策定してきたものの、それは電気・ガス等のライフラインを供給する事業者（指定公共機関）としての立場からのものであった。今回の措置により施設を管理運営する者としての責務が明確化されたことになり、筆者の主張⁽⁸⁾が取り入れられたものとして、この点も評価しておきたい。

(d) 国と地方の役割分担

災害対策基本法は、国、都道府県、市町村のそれぞれに防災上の役割を分担し、地域住民の安全を確保するのは自治体固有の責任であるとする立場から、都道府県、市町村の事務を自治事務として位置づけてき

た。特別措置法は、この基本的な枠組みを前提としながらも、原子力災害の特殊性から国のイニシアチブを強化したものである。

地方公共団体のなかには、①原子力災害が特殊な性格を有すること、

②法令上の安全規制権限は国が独占していること等を根拠として、防災上の責任を国が引き受けるべきであるとの意見も存在していた。しかしながら、地域住民の安全と健康を確保することは地方公共団体の基本的な任務であり、防災について法令上の権限と責任とを国が独占したとしても、事故等が発生した場合に地方公共団体は住民を支援する責務を放棄できない。かつ、このような課題について国に責任と権限を集中することは、今次の地方分権の流れにそぐわない。このような観点から、原子力災害の特殊性に即した形で、国、都道府県、市町村に対し固有の役割を配分した上で、関係者の緊密・円滑な協働体制の構築を目指した今回の法律の枠組みは、原子力防災という特殊・困難な行政課題の事務配分に関する地方分権時代における一つのモデルを示したものとしてみても注目に値する。

特に、事業者に対する質問検査権が地方公共団体に付与されたことは防災という見地ではあれ、住民の不安や要請に応えた活動を展開する足掛かりを地方公共団体が得た点において、特記すべき事項といえる。

(e) 今後への期待

以上、臨界事故を貴重な教訓として策定された特別措置法は、様々な角度から評価されるべき内容を有している。平成二二(二〇〇〇)年四月五日には施行法令も制定され、同年六月一六日に法律・政令ともに施行された。今後、制度の枠組みに沿った体制が構築されていくことを期待したい。

そのなかで、例えば、防災計画に基づいて合同訓練がより充実したものとされていくことが望まれる。なかでも、深夜・早朝等における事故発生を想定した防災体制の点検・訓練等が実現されることを、ここで要望したい。また、原子力災害に限らず防災活動は、事故発生は不確実又はきわめて低いと想定されるなかで行われるのが通例である。その意味において、時間の経過による制度の空洞化の虞れにいかに対処していくかは、(法律学の領域を越える課題で

あるが)常に関係者に問われていく問題といえよう。

五 おわりに

以上、原子炉等規制法の改正と特別措置法の制定とを検討してきた。二人の死者を始めとして多くの被ばく者を出し、原子力産業に対する国民の信頼を大きく揺るがした重大事故を踏まえた二つの法的措置により、原子力法制は特筆すべき改正を受けた。これらの措置は基本的に高く評価されるべきものであるとするのが筆者の基本的立場であるものの、これらの措置に関連してなお述べておく必要があると考えられる論点を二つ指摘し、本稿のまとめに代えることにしたい。

まず、第一点は、事故の核燃料サイクル上の位置づけである。臨界事故を含め、近時、原子力産業全体への信頼を揺るがす事故が続いているものの、その多くは核燃料サイクル上、実用発電用原子炉施設の隣接部に位置づけられる施設において発生している。

他方、事故を踏まえた安全規制体制の改善措置のなかには、その性格

に照らして原子力施設全体に適用されるものが多く存在し、そのことには肯定的評価が与えられるべきである。しかしながら、その結果として、核燃料サイクルの中心に位置づけられ、他の施設に比して手厚い自己保安体制と厳格な行政規制とがこれまででも敷かれてきた実用炉について、かなりの規制強化となつている点を否定できない。実用炉のみについて規制の一部を除外する等の措置をとることは適当ではないものの、保安体制等の充実度等に照らして過大で非効率な規制とならないよう(ひいては、自己保安体制の構築に対する事業者の健全な意欲を損なわないよう)、運用レベルにおける配慮を望みたい。

第二の点は、先端技術の規制においては、常に一步先を見通した法制度の設計が求められるという点である。既に述べたように、筆者は、原子力防災体制を抜本的に強化する特別措置法が迅速に制定された点を特に評価している。しかしながら、このことから、法制定に必要な内部的な検討は既に行政の中では相当程度行われていたのではないかとの推測も成り立つ。深刻な問題が表面化

しない限りわが国の立法作業はなかなか進展しないとの批判は絶えないが、原子力の安全規制・原子力防災のような領域においては、今後、問題を先取りする制度設計がなされていくことを強く期待したい。

- (1) 参照、調査委員会報告II—三頁以下、IV—一頁以下、V—一頁以下等。
- (2) 参照、調査委員会報告IV—一頁以下。
- (3) 参照、調査委員会報告III—三三頁以下、IV—三頁以下。
- (4) 参照、調査委員会報告III—八頁以下。
- (5) 調査委員会報告III—三二頁以下、IV—三頁以下。
- (6) 柳孝「原子力災害対策特別措置法等について」『ジュリー』一七二号六六頁(二〇〇〇年)。
- (7) 田邊朋行・神田啓治「原子力事故と現行原子力法制の課題」第一六回エネルギーシステム・経済・環境コンファレンス講演論文集三一—五頁以下(二〇〇〇年)、田邊朋行・神田啓治「法的視点からみた事故再発防止策について」『日本原子力学会』二〇〇〇年春の年会「要旨集A八頁(二〇〇〇年)。
- (8) 田邊朋行「JOC臨界事故にみる法的課題」『環境法政策学会』二〇〇〇年度学術大会論文報告要旨集「七五頁以下(二〇〇〇年)も、基本的に同趣旨であると思われる。
- (9) 先にふれたように、社内の安全専門委員会は作業実態と許認可申請内容との相違を検討承認した上で、社外用の議事録

から検討の事実を削除していた。自主的情報提供制度であっても、情報の意図的改ざん等を想定しベナルティは設けておくべきであろう。

- (10) 参照、田邊・前掲注(8)七六頁等。
- (11) 現在でも内部告発の事例は多いといわれている。ただし、会社の存亡にかかわる情報につき通報がされる可能性はあるか否かは、別途、慎重な検討が必要であろう。
- (12) 調査委員会報告(III—三五頁)も、個々の使用条件は、安全審査や設計審査において直接的な審査事項ではないとしている。
- (13) 参照、調査委員会報告III—八頁、III—一三頁。
- (14) 参照、高橋滋「先端技術の行政法理」一〇七頁以下(岩波書店、一九九八年)。
- (15) 法律の概要について、参照、柳・前掲注(6)六七頁以下。
- (16) 参照、高橋・前掲注(14)一四一頁。
- (17) 参照、平成一年四月二八日原子力安全委員会原子力発電所等周辺防災対策専門部会「原子力防災対策の実効性向上を目指して」オフサイト・センターの設置等、特別措置法に盛り込まれた内容の一部は、この提言の中に既に盛り込まれている。ちなみに、筆者は、法律学者の立場から協力者としてこの検討作業に加わった。
- (18) 参照、高橋・前掲注(14)一四一頁。