

## 予防的取り組みと原子力規制のあり方

下山憲治（名古屋大学）

### 1 はじめに

予防的取り組みとリスク（原子力リスク）論……リスクを論じることの是非  
リスク論の主観性・価値判断—リスク論の客観性・科学性＝幻想・まやかし  
究極的には、原発周辺住民の自己決定（余地）をいかに保障し、権利実現を図るか

### 2 未然防止と予防・事前警戒

#### （1）国家による制御の形式

議会制定法による社会制御のシステム

- ・司法による制御（民事による紛争解決や刑事による法秩序の維持等）  
→近年、行政と司法による法を介した社会制御は重層的・並列的～相互補完的に存在。市民社会のあるべき状態の維持・形成機能。  
→裁判所による差止め……①権利・法益侵害の継続 or 現在の危険、②（想定される被害の重大性＋広汎性）×発生の蓋然性＝リスクに対応した社会制御
- ・行政による制御（各種自由の警察規制や市場の規整等）→本報告の対象

#### （2）行政による社会制御の伝統モデル＝未然防止

- ・国家と社会の二分論：国家の活動を規律する公法と社会における私人相互の活動を規律する私法の区別→自由で対等な私人を前提とした私的自治の保障と行政による制御・介入の謙抑性＝典型が警察規制
- ・日常の生活経験や確立した科学的知見による損害発生の（高度の）蓋然性が見込まれる事態（＝危険）に対する行政による規制は次の各要素の確定により正当化。  
①「定型的～具体的危険の存在」—②「因果関係」—③「規制の名宛人」  
\*定型的危険→各種規制基準の設定、具体的危険→個別規制権限の行使  
→典型例：食品衛生法6条「有毒な、若しくは有害な物質が含まれ、若しくは附着し、又はこれらの疑いがあるもの」。「疑い」＝禁止する「相当程度の蓋然性」。有毒物質含有→営業停止等の監督処分→調査・証明は規制実施機関。
- ・損害と発生の確実～高度の蓋然性がある→既知として処理＝危険の未然防止。安全で秩序の維持された現状を侵す確度の高い違法行為・状態の発生（ないしその行為・状態の継続。すなわち警察違反行為・状態を前提に、現状維持・原状回復を目標に、被害の発生・拡大防止を目的とした必要最小限度の規制のみ許容。  
→未然防止の失敗は、原則—私人間の問題で、例外—行政責任との基本思考。

#### （3）行政による社会制御の現代モデル＝予防的取り組み

- ・科学的不確実性と国家・社会の予防的取り組み←損害の重大性・不可逆性等  
→前記（2）①～③に不確定要素→伝統モデルでは適切な権限行使が困難

→前記(2)①～③に関する科学的知見に不確実な点があっても、懸念される被害発生防止・制御の立法による正当化←予防・事前警戒という発想

→典型例：食品衛生法7条「人の健康を損なうおそれがない旨の確証がないもの」(1・2項)、「疑われる」(3項)→禁止。ただし、「食品に起因する食品衛生上の危害が発生するおそれがない」ことを事業者が証明→禁止の解除。

- ・損害ないし発生蓋然性・可能性の不確実・未知として処理＝予防・事前警戒。安全性確保・向上を目的とした危険発生前の先取り規制・社会形成作用の典型
- ⇒行政による積極的制御。注：危険発生誤認やその誤制御のおそれ←要規律

### 3 原子力規制の抜本的修正

(1) 改正に向けた基本コンセプト(規制の組織と内容に関する主要項目)

- ①規制と利用・促進の分離、②安全規制業務の一元化、③危機管理体制の整備(原子力防災会議の設置、原災法の改正等)、④組織文化の変革と人材育成・確保、⑤新安全規制の強化(重大事故対策―地震等対策、電源確保、冷却機能確保、重要機器施設の水密化等)、⑥透明性、⑦国際性……以上は、事故の教訓でもある

\* 福島第一原発事故の再発防止のための法改正・制度設計

\* 原発事故→被害の深刻さ、継続性、広域性、将来への影響への配慮→予防的取組

(2) 原子力法の趣旨(安全側へのシフトと保護法益の明示拡大)

- ・「安全の確保を旨」との文言の挿入(1978年)とその趣旨+「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」⇒「確立された国際基準」達成と、地震国+事故当事国であるなど必要に応じた+αの安全対策
- ・環境基本法改正…適用除外規定の削除＝環境問題としての放射能汚染・原子力安全→生命・健康等+環境保全(自然環境と生活環境)にも資すること。
- ・安全規制の原子炉等規制法へ一元化＝立地・設計と廃炉段階は旧原子炉等規制法、工事・運転段階は電気の安定供給を目的とする電事法による二元制の廃止

(3) 原子力安全規制の組織(専門性、独立・「中立」・公正性、透明性)

- ・旧許可権者＝通産大臣、安全審査に関する諮問機関＝内閣府・原子力安全委員会
- ・新許可権者＝原規委、安全性に関する審査＝原規委内のワーキングG等
- かつての安全審査指針類等は、原規委規則と審査基準＝内規へ割り振り
- 原規委規則の性能規定化→民間・学協会規格(仕様規格)の活用(事故前～)
- \* 原規委は何のために新設され、何が望まれているのか、再確認が必要

(4) 原子力安全規制の内容(「止める」・「冷やす」・「閉じ込める」+「抑制する」)

- ・重大事故対策、最新規制基準への随時適合義務(バックフィット)の明示、運転期間制限等のほか、事業者による安全性評価とその届出制→安全目標達成の確認
- \* 新規制基準の主要問題点：新規制基準設定＝福島第一原発の原因究明が不十分(特

に地震対策－基準地震動の設定) …長期にわたり原発を運転しないことによるリスクなどにも配慮したその拙速性。基準地震動→地震の平均像をもとに設定。重要度分類(外部電源の耐震設計など)。旧「立地指針」→重大事故対策の有効性評価へ「変換」。避難対策が審査に取り込まれていないこと 等

- \* 深層防禦・多重防禦：従前の原発訴訟においては、設計から運転段階で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多重防禦の考え方が危険性を否定する最も有力な論拠とされた→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へ展開＝「安全神話」。IAEAの④原子力施設の重大事故対策および⑤防災対策を加え、多重防禦の基本思想、すなわち、目的達成に有効な複数の(多層の)対策を用意し、かつ、それぞれの層の対策を考えると、他の層での対策に期待しないという考え方の徹底的取り入れの徹底。それぞれの段階への「対策の適切な配分」が必要といわれる。「前段否定の論理」は意味あり。しかし、それが実質的に「後段依存」であるというかつてと同様の印象。「後段否定の論理」という発想も重要。
- \* 求められる安全性水準：安全目標？確率論－「科学的合理性」に秘められた恣意性・先行の価値判断に留意。安全目標(発がんリスク)と性能目標(異常事象・事故リスク)の違い→原規委は性能目標＝頻度中心に思考：生命・健康にかかわる事項を明確化していない。地震国日本の「安全目標」→原規委の議論：さらに $10^{-1}$ はできないか？安全目標＝安全性水準は専門家のみにより決定されるものではないから、2013年4月に「合意」された安全目標の意義を確認し、国民的議論の必要性+住民個々の自己決定の余地をどこまで認めるか要検討。各種利益(ないし必要性)の比較衡量→再稼動前の実態を踏まえ原発の必要性・有用性はどこまで肯定されるか？仮に有用性等が肯定されるとしても、事故を経験し、被害実態を直視すれば、予防の観点から安全性水準は一層高度化するとすべき。

#### 4 適合性(安全)審査と司法審査

##### (1) 伊方原発訴訟最高裁判決とこれから

###### \* 伊方原発訴訟最高裁判決……証明論も重要

- ・規制の趣旨：「多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術的知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展」しており「最新の科学技術水準への即応性」。「万が一」の災害防止のための規制。  
→この部分の基本コンセプトは、原子力法改正後も、概ね維持。原発の場合には、最高度の技術水準をもってしても制御不能となるような事態が相応の科学的信頼性・妥当性をもって予想・予測されるときにも何らかの対応を講じなければならない、単なる技術的不能は対応を回避する根拠にはならない。
- ・司法審査：原子炉設置許可処分取消訴訟における裁判所の審理・判断＝当時の組

組織構成をベースに、「専門技術的な調査審議及び判断を基にしてされた被告行政庁の判断に不合理な点があるか否か」に注目。「現在の科学技術水準」に照らし、「具体的審査基準に不合理な点」ないし具体的審査基準の適合性に関する「調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落」によって「被告行政庁の右判断に不合理な点がある」かチェック。

→科学・技術（者）への信頼を前提。事故後破綻→司法審査の厳格化が必要。組織・手続法上の原規委の専門性・独立・公正性などのみで新規制基準及び適合性審査の合理性を許容する類の判断は許容されない。

→原発規制組織の変化：行政庁＝専門機関である原規委。原子力法改正の趣旨・目的に照らし、原規委規則等の基準とその適合審査の合理性・適法性をチェックの厳格化。例：前記最判の「看過し難い」を削除し、規律密度の向上。

## （2）原子力法改正と新規制基準

- \* 新規制基準のうち、原規委規則は「災害の防止上支障がない」かどうかを判断するための委任命令。原子力基本法＋環境基本法、原子力規制委員会設置法と原子炉等規制法の改正趣旨と法目的（事故の再発防止と生命・身体等のほか環境保全を含む）を踏まえ、委任の趣旨に則って、その範囲内で定められなければならない。ただ、性能規定化に伴いその具体的内容は審査基準で具体化→基準設定過程及びその内容の合理性は法改正の趣旨・目的に適合するものといえるか。学協会規格の問題点＝例：民間の自主的取組であるからというけれど、事業者サイドの構成員が過半。
- \* 基本設計と詳細設計の区分の無意味化ないし相対化—今までの技術経験がない津波対策を中心に、両方を同時に適合性審査→司法審査も変化を要するのでは？
- \* 設置基準及び技術基準の設定←最新の科学・技術の知見に基づくこと。その変動性・暫定性は、事業者の法的安定性を相当程度損なうが、想定される被害との対比により、比例原則に照らして、その範囲内で、許容される。
- \* 「災害の防止上支障がない」＝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等（経験則・論理則）をもって認められる場合や、設定基準・適合性審査の専門性等の信頼性が認められない場合など、「要件を充足しない疑いあり」として、規律密度の高度化と「合理的疑いなし」の審査の必要性。

## おわりに

- ・ 予防・事前警戒の観点から、国民の安全確保・安全性向上に向け責任ある規制の徹底のはずが、政府は原規委まかせで再稼働は当然、原規委は再稼働を政府・事業者の判断とし、事業者は政府と原規委のお墨付きあり—無責任のトライアングル。
- ・ 原子力リスクに関し、社会実践で **trial and error** が許容されるか？仮にリスクが許容されたとしても、事故発生が許容されるか？規制基準ないし適合性審査の過誤があることを前提とし、その過誤をいかに回避、低減するかという観点が重要。