

諸外国における原子力発電所の 安全規制に係る法制度

— 平成22・23年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書 —

2 0 1 3 年 1 月

日本エネルギー法研究所

は し が き

原子力行政に係る法的問題研究班は、原子力安全規制のあり方について検討を行うことを目的に2008年4月に設置された研究班で、以降、継続的に研究を実施してきた。

2010年4月からの研究活動については、比較法の観点から諸外国の法制調査に軸を据え、2012年6月まで計16回研究会を開催した。そこでの検討・議論の主要な成果として取りまとめたものが本報告書である。

ここでは欧米の原子力主要5か国（ドイツ、英国、米国、フランス、スウェーデン）における「原子力発電所の安全規制に係る法制度」を各章に配し、2012年3月末時点（ドイツのみ同年9月末時点）における「規制法令の体系」「規制機関」および「規制手続」を各国の共通項目として記載するとともに、バックエンド施設の安全規制等その他本研究班の活動の中で調査した事項について、各国の執筆担当者の判断で「参考情報」として掲載している。

折しも本研究班の活動中、2011年3月11日に東京電力福島第一原子力発電所事故が発生し、以降、我が国では、原子力発電所の運転停止・再稼働問題など、原子力発電をめぐる情勢は混迷が続いている。そのような中でも原子力行政に関しては、2012年1月に原子炉等規制法改正を含む法案が国会に提出され、同年6月、新たな規制機関である原子力規制委員会の設置とあわせて同法の改正法が成立し、本年7月にも原子力発電所について改正法規定が施行される運びとなっている。

本報告書における記載は、あくまで比較法の観点から各国の安全規制に係る法制度の全体像を俯瞰することに主眼を置いているが、一方で福島事故後の国内動向なども踏まえ、例えば各国の規制機関の実効性如何、新たな知見の反映のあり方、原子炉停止命令・再稼働やこれらに対する地域の関与、運転期間に関する法制度上の取扱いなどについても、可能な限り明らかにするよう心掛けています。

今般の我が国の原子炉等規制法の改正に関しても、改正法規定施行後の状況や運用実態等も踏まえ、さらなる見直しを含めた検討が今後必要となる可能性もあり、また、諸外国においても我が国の事故を踏まえ既存の法制度を再検討する動きも考えられる。その意味でも本報告書が今後の国内法制のあり方の検討や諸外国の法制研究の際の一助となれば幸いである。

最後に、2011年4月まで本研究班の主査としてご尽力いただいた高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授、スウェーデン法制の執筆に際し外部協力者として親身なご指導・ご助言をくださった交告尚史東京大学大学院法学政治学研究科教授をはじめ、本研究班の活動および報告書の作成にあたりご協力をいただいた全ての方々に、心より感謝を申し上げたい。

2013年1月

小 幡 純 子

〔原子力行政に係る法的問題研究班主査
上智大学法科大学院教授〕

原子力行政に係る法的問題研究班名簿

(2010年4月～2012年6月)

主 査	高 橋 滋	一橋大学大学院法学研究科教授 (2011年4月まで)
	小 幡 純 子	上智大学法科大学院教授 (2011年5月から)
研 究 委 員	磯 部 哲	慶應義塾大学法科大学院准教授
	薄 井 一成	一橋大学大学院法学研究科准教授
	小 幡 純 子	上智大学法科大学院教授 (2011年4月まで)
	神 橋 一 彦	立教大学法学部教授
	櫻 井 敬 子	学習院大学法学部教授
	下 山 俊 次	日本原子力発電株式会社名誉参与
	棚 村 友 博	シティニューワ法律事務所弁護士 (2011年4月まで)
	友 岡 史 仁	日本大学法学部准教授
オブザーバー	成 田 頼 明	日本エネルギー法研究所顧問
	鈴 木 孝 寛	電気事業連合会原子力部副部長
研 究 員	清 水 忠 輔	日本エネルギー法研究所 (2011年3月まで)
	深 澤 淳	日本エネルギー法研究所 (2011年4月から)
	佐 藤 絵 里	日本エネルギー法研究所 (2010年6月まで)
	後 藤 耕 司	日本エネルギー法研究所 (2010年7月から)
	畔 柳 健	日本エネルギー法研究所 (2012年3月まで)
	前 田 剣 矢	日本エネルギー法研究所 (2011年7月まで)
	水 谷 威 夫	日本エネルギー法研究所 (2011年8月から)
	松 村 隆一郎	日本エネルギー法研究所 (2011年6月まで)
	森 拓 哉	日本エネルギー法研究所 (2011年7月から)
	田 中 均	日本エネルギー法研究所 (2011年6月まで)
	安 藝 晋 一	日本エネルギー法研究所 (2011年7月から)
	奥 先 桃 子	日本エネルギー法研究所
	野 口 賀 代	日本エネルギー法研究所 (2011年2月まで)
	北 川 敦 丈	日本エネルギー法研究所 (2011年3月から)
	松 本 悟 朗	日本エネルギー法研究所 (2010年7月まで)
	福 留 健	日本エネルギー法研究所 (2010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

- 第 1 回研究会 2010年 5 月11日
「個別研究テーマに関するブレインストーミング」
- 第 2 回研究会 2010年 6 月22日
「立地審査指針の改定について」
(電気事業連合会原子力部副部長 鈴木 孝寛 様)
- 第 3 回研究会 2010年 8 月 3 日
「英国における放射性廃棄物の地層処分に関する新展開」
(友岡 史仁 研究委員)
- 第 4 回研究会 2010年 9 月30日
「原子力安全と地方公共団体の関係の新たなステージに向けての提言」
(東京大学大学院工学系研究科
原子力国際専攻客員教授 西脇 由弘 様)
「安全協定と地方自治体の役割をめぐる制度オプションの検討」
(東京大学大学院工学系研究科
原子力国際専攻博士課程 菅原 慎悦 様)
- 第 5 回研究会 2010年10月26日
「フランスの原子力施設建設における住民参加と情報公開の制度について」
(磯部 哲 研究委員)
(後藤 耕司 研究員)
(前田 剣矢 研究員)
- 第 6 回研究会 2010年12月 7 日
「米国のエネルギー政策と原子力法制」
(福留 健 研究員)
「米国の原子力関係行政組織」
(畔柳 健 研究員)
- 第 7 回研究会 2011年 1 月25日
「英国における原子力法制度」
(清水 忠輔 研究員)
(野口 賀代 研究員)

- 第8回研究会 2011年2月22日
「スウェーデンの原子力政策について」
(松村隆一郎 研究員)
(田中 均 研究員)
- 第9回研究会 2011年4月12日
「原子力法制を巡るドイツの動向」
(薄井 一成 研究委員)
「ドイツ原子力法改正（2010年）における連邦参議院の同意の可否」
(神橋 一彦 研究委員)
- 第10回研究会 2011年5月31日
「福島第一原子力発電所事故に関するフリーディスカッション」
- 第11回研究会 2011年7月26日
「フランスにおける原子力施設の安全規制」
(後藤 耕司 研究員)
「フランスの核燃料サイクル」
(前田 剣矢 研究員)
- 第12回研究会 2011年11月8日
「米国における原子力施設の規制・許認可」
(畔柳 健 研究員)
「米国における放射性廃棄物処分」
(奥先 桃子 研究員)
- 第13回研究会 2011年12月6日
「英国の原子力政策および法制について」
(深澤 淳 研究員)
(北川 敦丈 研究員)
- 第14回研究会 2012年3月7日
「ドイツ原子力法の概要およびモラトリアム措置の適法性」
(薄井 一成 研究委員)
「第13次原子力法改正と憲法問題」
(神橋 一彦 研究委員)

2012年4月5日

「スウェーデンにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(森 拓哉 研究員)

(安藝 晋一 研究員)

2012年6月22日

「研究報告書『諸外国における原子力発電所の安全規制に係る法制度』

における研究員担当各国原稿案の修正に係る調整」

「研究活動の総括」

※肩書きは、研究会当時のものである。

なお、本報告書作成に係る調査および執筆分担等は以下のとおりである。

第1章 「ドイツにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(分担調査・執筆)

- I はじめに ―ドイツの原子力発電の現状―
- II 安全規制に関連する法令等
- III 安全規制に関連する機関
- IV 安全規制の手続等
- V バックエンド施設の安全規制等 【参考情報1】

薄井 一成 研究委員

VI 第13次原子力法改正をめぐる憲法問題 【参考情報2】

神橋 一彦 研究委員

第2章 「英国における原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(共同調査・執筆)

清水 忠輔 研究員 (2011年3月まで)

深澤 淳 研究員 (2011年4月から)

野口 賀代 研究員 (2011年2月まで)

北川 敦丈 研究員 (2011年3月から)

(指導・助言)

友岡 史仁 研究委員

第3章 「米国における原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(共同調査・執筆)

畔柳 健 研究員 (2012年3月まで)

奥先 桃子 研究員

福留 健 研究員

第4章 「フランスにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(共同調査・執筆)

後藤 耕司 研究員

前田 剣矢 研究員 (2011年7月まで)

水谷 威夫 研究員 (2011年8月から)

(指導・助言)

磯部 哲 研究委員

第5章 「スウェーデンにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度」

(共同調査・執筆)

松村隆一郎 研究員 (2011年6月まで)

森 拓哉 研究員 (2011年7月から)

田中 均 研究員 (2011年6月まで)

安藝 晋一 研究員 (2011年7月から)

(指導・助言)

東京大学大学院法学政治学研究科教授 交告 尚史 様

目 次

第1章 ドイツにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度	1
Ⅰ はじめに ドイツの原子力発電の現状	3
Ⅱ 安全規制に関連する法令等	4
1. 基本法	4
2. 原子力法	5
3. 原子力関連法令等	8
(1) EU法, 国際法	8
(2) 法規命令	9
(3) 行政規則	10
(4) 放射線防護事前配慮法	12
Ⅲ 安全規制に関連する機関	13
1. 連邦固有行政と連邦委託行政	13
2. 行政組織	14
(1) ラント官署	14
(2) 連邦放射線防護庁 (B f S)	14
(3) 連邦環境・自然保護・原子炉安全省 (BMU)	15
(4) 原子炉安全委員会 (R S K)	15
(5) 廃棄物処理委員会 (E S K)	16
(6) 放射線防護委員会 (S S K)	16
(7) 原子力技術委員会 (K T A)	16
(8) 原子力州委員会 (L A A)	17
3. 原子力法における専門家の役割	17
Ⅳ 安全規制の手続等	18
1. 施設許可	18
(1) 申請	18
(2) 公衆参加	19
(3) リスク調査・リスク判断	20
2. 施設許可の形式	22
(1) 部分許可	22
(2) 予備決定	23
3. 施設許可以降の規制	23
(1) 届出	23

(2) 定期安全レビュー	24
(3) 変更許可	24
(4) 国家監督	24
(5) 事後命令	25
(6) 許可の撤回	26
(7) 許可の取消し	27
(8) 補償	27
(9) リスクに対する一層の事前配慮	29
4. 残存発電許容量の転用	29
5. 操業権の消滅	29
6. 廃止措置	30
V バックエンド施設の安全規制等 【参考情報 1】	31
1. 廃棄物処理コンセプト	31
2. 中間貯蔵	31
3. 最終貯蔵	32
4. 放射性廃棄物の輸送	36
VI 第13次原子力法改正をめぐる憲法問題 【参考情報 2】	37
1. 序論	37
(1) 改正の内容	37
(2) 憲法上の問題点	37
(3) 憲法判断の枠組み	37
2. 操業可能期間規制と財産権保障	38
(1) 基本法の規定	38
(2) 第1段階：保護領域	38
(3) 第2段階：制限	39
(4) 第3段階：憲法上の正当化	39
3. 操業可能期間規制と職業の自由	41
(1) 基本法の規定	41
(2) 第1段階：保護領域	41
(3) 第2段階：制限	41
(4) 第3段階：憲法上の正当化	41
4. 操業可能期間規制と平等原則	41
(1) 基本法の規定	41
(2) 第1段階：不平等取扱いの存在	42

(3) 第2段階：憲法上の正当化	42
5. 追加発電許容量の取消しの合憲性	42
【参考資料】	44
(1) 第13次改正後の原子力法の条文	44
(2) 第11次改正法（2010年）別表3における追加発電許容量	45
第2章 英国における原子力発電所の安全規制に係る法制度	47
I はじめに ―英国の原子力発電の現状―	49
II 安全規制に関連する法令等	50
1. 法令	50
(1) 上位法令	50
(2) 下位法令	53
2. 規制当局のガイダンス等	54
(1) 1965年原子力施設法に基づく規制	54
(2) 2010年環境許可規則に基づく規制	57
III 安全規制に関連する機関	62
1. エネルギー・気候変動省（DECC）	62
2. 安全衛生庁（HSE）	63
(1) HSEの強制措置に係る権限	63
(2) 規制の実施組織 ―原子力規制局（ONR）―	64
3. 環境庁（EA）	65
4. HSEとEAの規制の関係	66
IV 安全規制の手続等	67
1. 英国における安全規制の特徴	67
2. 新設時における立地プロセスと原子力サイト許可の取得プロセス	67
(1) 新たなプロセスの導入の背景および経緯	68
(2) 原子力発電所の立地プロセス	70
(3) 原子力サイト許可の取得プロセス	73
(4) 各プロセスの進捗状況（2012年3月31日時点）	81
3. 建設・コミッショニング段階における規制手続	84
(1) 根拠規定	84
(2) 規制手続の運用	84
4. 運転段階における規制手続	85
(1) 運転一般	85

(2) 設備改修	86
(3) 定期検査	86
(4) 定期安全レビュー（P S R）	87
(5) 運転停止命令	89
5. 廃止措置および原子力サイト許可の終了	89
(1) 廃止措置の実施体制	89
(2) 廃止措置に関連する規制手続	90
(3) 原子力サイト許可の終了	93
6. 安全規制における公衆参加の機会	95
(1) S A P の改定作業における公衆参加	95
(2) 規制活動に関する情報提供	96
V 核燃料サイクル施設の安全規制 【参考情報】	97
1. 核燃料サイクル施設の安全規制に関連する法令等	97
(1) 法令	97
(2) 規制当局のガイダンス等	98
2. 核燃料サイクル施設の安全規制に関連する機関	99
3. 核燃料サイクル施設における安全規制の手続等	99
第3章 米国における原子力発電所の安全規制に係る法制度	101
I はじめに ―米国の原子力発電の現状―	103
1. 稼働原子炉の状況	103
2. 原子炉基数の変遷	104
3. 発電電力量および原子力発電比率	104
II 安全規制に関連する法令等	105
1. 法律	105
(1) 1954年原子力法	105
(2) 1974年エネルギー再組織法	105
(3) 国家環境政策法	105
2. N R C 規則（10 CFR）	105
3. その他（指針等）	106
(1) 連邦指針類	106
(2) 民間規格	106
III 安全規制に関連する機関	107
1. 原子力関係行政組織の変遷	107

(1) マンハッタン計画とAECの設置	107
(2) AECの分割とERDA・NRCへの再編	108
(3) DOEの設置	108
2. 現在の主要な組織	108
(1) 原子力規制委員会（NRC）	108
(2) エネルギー省（DOE）	110
3. その他関連機関	111
(1) 環境保護庁（EPA）	112
(2) 連邦緊急事態管理庁（FEMA）	112
IV 安全規制の手続等	112
1. 安全規制の特徴	112
(1) 物質許可に施設許可を組み合わせた規制構造	112
(2) 迅速化・効率化のための工夫	112
2. 新設時における許認可手続	113
(1) 従来の許認可手続	113
(2) 新しい許認可手続	116
(3) 新しい手続に基づく許認可の申請・発給状況	121
3. 運転段階における規制手続	123
(1) 設備変更等の手続	123
(2) NRCによる検査，運転停止・再開等	123
(3) 運転認可の更新	126
(4) バックフィット	126
4. 廃止措置段階における規制手続	127
V 放射性廃棄物処分の概要 【参考情報1】	128
1. 廃棄物の分類	128
2. 関連する連邦行政組織	129
(1) NRC	129
(2) DOE	130
(3) EPA	130
3. 主要法令等	130
(1) HLW	130
(2) LLW	132
4. 処分の変遷と現状（2012年3月31日時点）	134
(1) HLW	134

(2) LLW	136
VI 福島事故以降の原子力発電事業の動向（2012年3月31日時点）【参考情報2】	138
1. 政府の動向	138
2. NRCの動向	138
3. 原子力発電プラント新設計画の動向	138
第4章 フランスにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度	141
I はじめにーフランスの原子力発電の現状ー	143
1. フランスの原子力開発体制	144
2. フランスの原子力政策	144
3. 原子力発電所の高経年化への対応	144
II 安全規制に関連する法令等	145
1. 原子力の透明性と安全性に関する法律（TSN法）	145
(1) TSN法制定の背景	145
(2) TSN法の内容	146
2. 政令	147
(1) 基本原子力施設と放射性物質輸送を対象とする原子力安全監督に関する政令	147
(2) その他の政令	147
3. 一般技術規制	147
(1) 耐圧容器に関する規制	147
(2) 省令	148
(3) ASNによる決定	149
(4) 基本安全規則（RFS）	149
(5) 設計・建設規格（RCC）	149
III 安全規制に関連する機関	151
1. 政府	151
2. 原子力安全機関（ASN）	151
3. 国会科学技術選択評価議会局（OPECST）	152
4. 原子力の安全性に関する透明化および情報に係る高等評議会（HCTISN）	152
5. 技術リスク防止高等評議会（CSPRT）	152
6. 常設専門家グループ（GPE）	152
7. 放射線防護・原子力安全研究所（IRSN）	153
8. 地域情報委員会（CLI）	153
IV 安全規制の手続等	154

1. 規制方式の特徴	154
2. 設置, 運転開始	154
(1) 立地	154
(2) 設置許可	155
(3) 短期許可	158
(4) 運転認可	158
3. 運転中の安全規制	158
(1) 施設等の変更手続	158
(2) 年次報告書	160
(3) 定期安全レビュー (P S R)	161
(4) 計画的運転停止	161
(5) 規制当局による検査	162
(6) 運転期間の制限	163
(7) 運転停止命令等	163
4. 廃止措置	165
5. 安全規制に対する住民・地域の関与	166
V 放射性廃棄物の管理と処分に関する法制度 【参考情報 1】	167
1. 核燃料サイクルの全体像	167
2. 放射性廃棄物の管理と処分	167
(1) 概要	167
(2) これまでの経緯	168
(3) 放射性廃棄物処分の実施体制	170
(4) 放射性廃棄物処分の法体系	171
(5) 安全規制	171
(6) ラ・マンシュ処分場の監視段階中の制度的管理	175
3. 使用済燃料と放射性廃棄物の管理計画に関する E U 指令について	176
VI 福島事故後の動向 (2012年 3 月 31 日時点) 【参考情報 2】	176
1. 福島事故後の原子力政策	176
2. 欧州大でのストレステストの実施	176
3. フランスにおけるストレステスト	177
第 5 章 スウェーデンにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度	179
I はじめに スウェーデンの原子力発電の現状	181
II 安全規制に関連する法令	181

1. 原子力活動法, 放射線防護法および関連法令	182
(1) 法律	182
(2) 政府令	185
(3) 規則 – S S M原子力安全・放射線防護規則–	186
2. 環境法典	189
III 安全規制に関連する機関	189
1. 放射線安全庁 (S S M)	189
(1) 組織	190
(2) 権限	190
(3) 独立性	190
2. 環境裁判所	191
IV 安全規制の手続等	191
1. 建設・運転等に係る許可プロセス	191
(1) 申請書の受理および審理・審査	192
(2) 政府による許容性審査	194
(3) 環境法典上の許可	195
(4) 原子力活動法上の許可	195
2. 運転段階以降の規制	197
(1) 設備変更の取扱い	197
(2) 施設の検査	197
(3) 定期的なレビュー, 最新知見を反映する仕組み	197
(4) 運転期間とその延長の取扱い	198
(5) 許可の取消し	198
(6) 運転停止命令	199
(7) 廃止措置	199
3. 安全規制に関する公衆の参加	200
V バックエンドに係る法規制 【参考情報 1】	200
1. 原子力活動法および関連法令	201
(1) 原子力活動法	201
(2) 原子力活動に伴って発生する 残余生成物の取扱いのための資金確保措置に関する法律	201
2. 環境法典	201
VI 原子力政策の変遷 【参考情報 2】	202
1. 原子力発電所の運転を巡る政策変遷	202

(1) 原子力活動法の成立	202
(2) チェルノブイリ事故を受けての議会の対応	202
(3) 原子力発電所廃炉法とバーセベック発電所の閉鎖	203
(4) 脱原子力政策からの転換	205
(5) 東京電力福島第一原子力発電所事故後の動向（2012年3月31日時点）	205
2. バックエンド施設の立地経緯	206
(1) 概要	206
(2) 最終処分場の選定	206

第 1 章

ドイツにおける原子力発電所の 安全規制に係る法制度

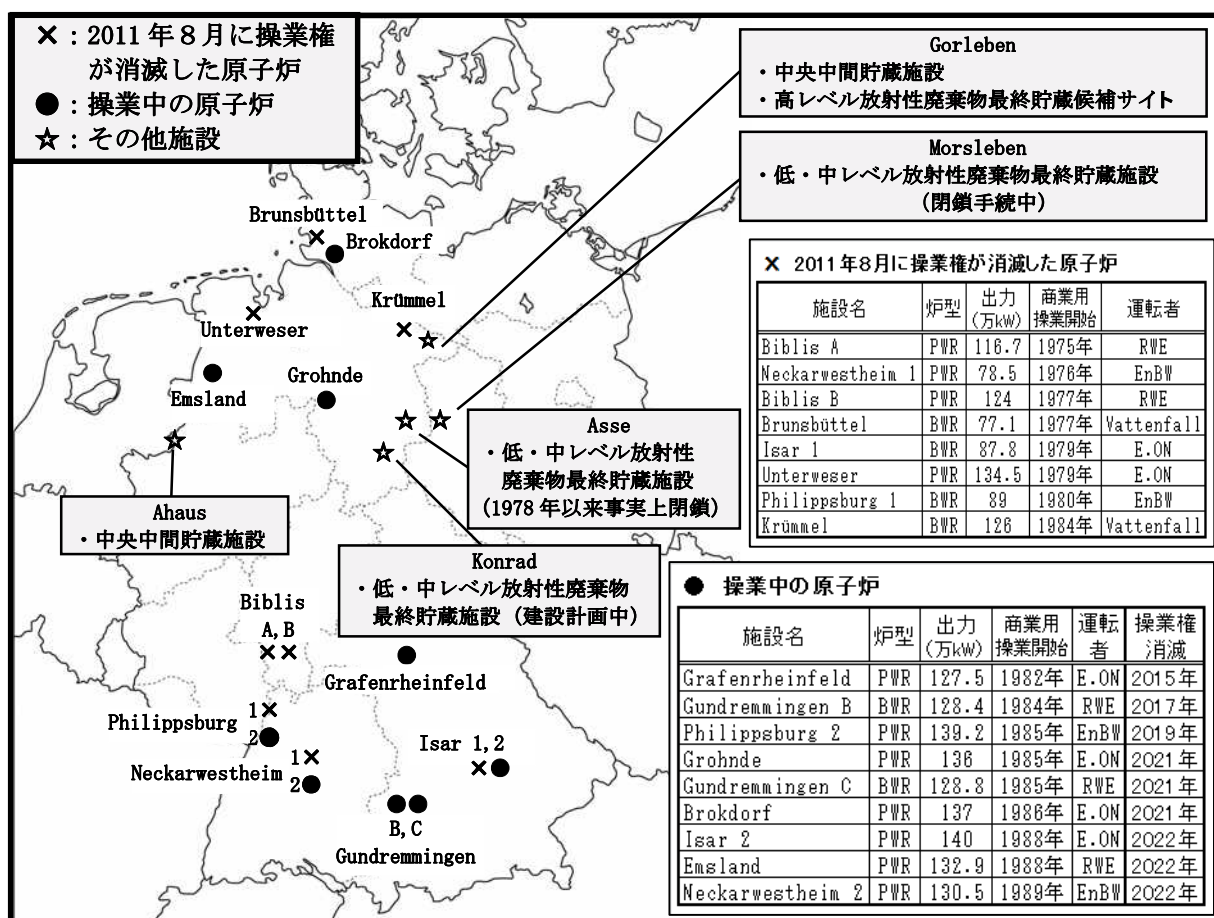
本稿では、執筆時点（2012年9月30日現在）のドイツにおける原子力発電所の安全規制に係る法制度を中心に執筆する。

なお、本稿末尾に「バックエンド施設の安全規制等」及び「第13次原子力法改正をめぐる憲法問題」について、各々「参考情報」として掲載している。

I はじめに —ドイツの原子力発電の現状—

2011年3月まで、ドイツにおいては17基の商業用原子力発電所が運転しており、総発電量に占める原子力発電の割合は約22.5%であった¹。同国においては、2002年に原子力法が改正され、商業用発電用原子力利用を適正に終了させる旨の目的が定められ、脱原発の方向が打ち出された。しかし、2010年12月、電力価格の高騰等を理由として原子炉の稼働期間は平均12年延長された。その後、日本において発生した東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）を受けて、2011年8月に8基の原子炉の操業権を消滅させる第13次原子力法改正法が成立し、残りの原子炉も2015年、2017年、2019年、2021年、2022年と段階的に期限をつけ、操業権を消滅させることが法定された。

図 ドイツにおける主な原子力施設



¹ 「図」を含め、World Nuclear Association ホームページ(<http://www.world-nuclear.org/info/inf43.html>)及び日本電気協会新聞部『原子力ポケットブック 2012年版』等より。

Ⅱ 安全規制に関連する法令等

1. 基本法

ドイツにおける原子力の平和利用は基本法において規律されている。すなわち、1959年12月23日の基本法を増補する法律は、「平和目的のための原子力の生産及び利用、この目的のために用いられる施設の建設及び運転、原子力の放出の際に又は電離放射線によって生ずる危険からの保護、並びに放射性物質の除去」を連邦の競合的立法権限のカタログに含めた（基本法旧74条1項11a号）。この規定に基づき、同日、連邦は「原子力の平和利用及びその危険の防護に関する法律（Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren-（Atomgesetz）²、以下「原子力法」という。）」を制定した。現在、原子力の平和利用に関する立法権は、2006年の連邦制改革により連邦の専属的立法権限のカタログに含められている（基本法73条1項14号）。

① 基本権保護義務

原子力の平和利用は上記の基本法の定めにある通り（基本法73条1項14号、旧74条1項11a号）、基本法上原則として禁じられていない³。しかし、生命・身体の安全は一度損なわれたら回復しがたいものである。このことから、この種の基本権侵害のおそれがある原子力の平和利用を許容する国家には基本権保護義務が生じるものと解されている（学説、判例）。この義務は、いうまでもなく、原則として個人の主観的権利を伴わない客観法的義務である。すなわち、原子力の平和利用に伴うリスクの評価やリスクに対処する方法に関する広範な判断・活動の自由余地が国家には残される。ただし、国家が何らの措置も採らないとき、採られた措置が明らかに不十分であるとき、国家の義務違反が認められる⁴。

ドイツの原子力法の規制はこのような法理に照らして合憲と解されている。まず、原子力法は「原子力の危険と電離放射線の有害な作用から生命・健康・財産を保護すること」を保護目的として明文化し（原子力法1条2号）、原子力の平和利用に伴い生じうる重大な危険を自覚する⁵。また、原子炉施設の建設・運転は「科学及び技術の水準に照らして必要とされる事前配慮」がされなければ許可されないが（同法7条2項3号）、「科学及び技術の水準に照らして必要とされる事前配慮」の要件は、「一般に承認された技術基準」、「技術の水準に照らして必要な」の要件に比べて高い水準の安全性を要求するものと解されている。すなわち、「科学の水準に照らして必要とされる事前配慮」は技術的に不能であっても措置され

² 原子力法は1959年12月23日に制定され、翌年1月1日に施行された後、何度か改正された。現行法の規定は1985年7月15日に公布された。

³ BVerfGE53, 30(56)。

⁴ 環境法分野における基本権保護義務につき、Vgl., Michael Kloepfer, Umweltschutzrecht 2. Aufl., 2011, §2 Rn.3ff.

⁵ BVerfGE49, 89(140ff.)。

なければならず、技術の活用に対する人の生命・健康の価値の優越性が承認されている⁶。そして、このようなリスクに対する事前配慮は、生命、健康、財産に生じる損害の発生が実践的に排除されると認められなければ原子炉の建設と運転は許可されないとするもので、科学と技術の水準に照らして「危険・リスクに対する最善の事前配慮の原則」を規定するものと評価されている。もちろん、このような実践理性の閾を超えたところには不確実性の領域が広がるが、そのような不確実性は人間の認識能力の限界に原因を有するもので、社会的に相当な残存リスクとして全市民により負担されるべきものと考えられている⁷。

② 動態的基本権保護

原子炉施設の建設・運転の許可は上記の通り「科学及び技術の水準に照らして必要とされる事前配慮が行われているとき」に限り与えられる（原子力法7条2項3号）。このような施設許可は市民に対する広範な影響と必然的にそれに伴う強度な規制に照らして本質的な決定に該当することから⁸、「科学及び技術の水準」「必要な」「事前配慮」のように不確定法概念を使用することが法律の留保の原則（本質性理論）に抵触しないか否かが問われたことがある。これについては、硬直的な規定を定立して原子炉施設の安全基準を法律により固定すれば、技術の一層の発展やそれに伴う安全確保は阻害されるため、科学と技術の進歩への迅速な対応を可能にするという意味で動態的な基本権保護(dynamischer Grundrechtsschutz)に役立つことから、原子炉施設許可要件を定めるに当たっての不確定法概念の使用は合憲であると解されている⁹。

2. 原子力法 (Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren- (Atomgesetz) v. 15. Juli 1985)

① 沿革

原子力法は原子力及び放射線防護に関する中核的法律であるが、関連する法規命令の根拠でもあり、原子力の平和利用、放射線防護及び放射性同位元素の使用に関する規制は原子力法だけでなく放射線防護令及びレントゲン令等に分散している。原子力法は、日本でいえば、原子力基本法（昭和30年法律第186号）、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。）、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）等を合わせた法律に当たり、放射線防護令は、日本でいえば、原子炉等規制法の一部、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（昭和

⁶ BVerfGE49, 89(133ff.).

⁷ BVerfGE49, 89(143).

⁸ BVerfGE49, 89(126f.). 参照、大橋洋一『現代行政の行為形式論』（弘文堂、1993年）23-26頁、高田敏「判批」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例』（信山社、1996年）295頁。

⁹ BVerfGE49, 89(133ff.).

32年法律第167号) 及びそれらに基づいて制定された政省令等により定められている事項に対応する¹⁰。

原子力法は制定後たびたび改正されて大きく変化してきたが、近年において重要なのは1989年、1998年、2002年、2010年、2011年の改正である¹¹。

1989年の改正は連邦放射線防護庁の設置に関する法律に基づき同庁が設置されたことに伴い法を整備したものである。

1998年の改正は放射性廃棄物最終貯蔵施設の立地調査並びに建設・運転のための収用の法的根拠等を整えたものである。

2002年の改正は、「連邦政府と電力供給企業との合意 (Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen v. 14. Juni 2000)」(署名は2011年6月11日) を具体化するもので、法目的を原子力の平和利用の推進から秩序正しい終了へと転換させること、新規の商業用原子炉及び再処理施設の建設許可を禁ずること、一定量の発電を終えた商業用原子炉の操業権を失効させる規定を置くことを主な内容としたものである¹²。

2010年の第11次改正は、再生可能エネルギーを主軸とするエネルギー供給体制を整えるための過渡的技術として原子力を位置付ける「環境にやさしい、信頼性ある、支払い可能なエネルギー供給のためのエネルギーコンセプト (Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung 28. September 2010)」を具体化するもので、原子力発電所の稼働期間を平均12年延長することを主な内容としたものである¹³。

2011年の改正は、福島事故を受けて脱原発のスケジュールを第11次改正前の状態に戻し、かつ、個別の原子炉の稼働停止時期を明記したものである¹⁴。

以下、原子力法の概要を述べる。

② 目的

原子力法は、次の4点を目的としている(同法1条)。

- a. 商業用発電用原子力利用を適正に終了させ、その終了の時までの適正な運転を保証すること(同条1号)、
- b. 原子力の危険と電離放射線の有害な作用から生命・健康・財産を保護し、原子力又は電離放射線による損害を補填すること(同条2号)、

¹⁰ 日本エネルギー法研究所『世界各国の原子力法制—原子炉規制班 中間報告書—』JELI・R・No. 21 (1985年) 51頁。S. a., M. Kloepper, Fn. 4, § 9 Rn. 2.

¹¹ 以前の改正につき、日本エネルギー法研究所・前掲注10 48-49頁。

¹² 山口和人「ドイツの脱原発政策のゆくえ」外国の立法 244号 71頁。

¹³ 渡辺富久子「【ドイツ】原子力法の改正」外国の立法 246-1号 6頁。

¹⁴ 渡辺富久子「【ドイツ】脱原発のための原子力法改正」外国の立法 248-2号 16頁。

- c. 原子力又は電離放射線の利用及び放出による国内外の安全性の脅威を阻止すること（同条3号）、
- d. 原子力と放射線防護の分野における国際的義務の履行を保証すること（同条4号）。

ここにおいて、商業用発電用原子力利用の終了とその終了の時までの適正な運転の保証の二重の目的が掲げられている（1号）。このうち、「適正な運転の保証」の目的は2002年法改正において原子力利用の推進目的に代えて置かれたものである。また、生命・健康・財産の保護目的（2号）は、その憲法上の意義に照らし、適正な運転の保証や原子力推進目的に優越することが判例・学説において認められている¹⁵。

③ 規制対象物質

原子力法の規制対象物質は放射性物質であり、この法律において「放射性物質（核燃料及びその他の放射性物質）は、単一又は複数の放射線核種を含み、この法律又はこの法律に基づいて発せられる命令において、原子力又は放射線防護との関係においてその放射能又は比放射能が無視されてはならないレベルに達しているものとされるすべての物質をいう。」と定義されている（同法2条1項1文）。また、核燃料は以下の特殊分裂性物質をいう。すなわち、

- 「1 プルトニウム239及びプルトニウム241
- 2 同位元素235又は233の濃縮ウラン
- 3 1号及び2号に掲げる物質の1又は2以上を含むすべての物質
- 4 命令に定められる物質で、適切な施設の中で自己連鎖反応を維持できるもの」

（同項2文）。

さらに、同位元素235又は233の濃縮ウランは「同位元素235、233又はこの両者を合計したものの同位元素238に対する比率が同位元素235の同位元素238に対する天然の比率よりも大きな量で含むウランをいう」（同項2文）。

なお、いわゆる低濃度燃料（「ウラン233、ウラン235、プルトニウム239及びプルトニウム241の同位元素の比率が合計で100キログラム当たり15グラムを超えない物質又はこれらの同位元素の濃縮が100キログラム当たり15グラムを超えないもの」）は「その他の放射性物質」に分類される（同条3項）。

このような「放射性物質（核燃料及びその他の放射性物質）」のうち、「核燃料」の取扱いに関する活動は主として原子力法3条以下とこれを補完する放射線防護令により規制され、「その他の放射性物質」に関する活動は低濃度核燃料に関する活動を含めて放射線防護令により規制される。

¹⁵ BVerwG, DVBl. 1972, S. 678 (680), Klaus Hansmann/Dieter Sellner, Grundzüge des Umweltrechts 4. Aufl., 2012, § 12 Rn. 76. 参照, 日本エネルギー法研究所・前掲注 10 53 頁。

なお、放射線防護令に定められるクリアランスレベルを下回り、行政庁の解放決定を経て原子力法及び放射線防護令上の監視から解放された放射性物質は、原子力法及び放射線防護令上の規制の対象外となる。クリアランスレベルは住民に年間10マイクロシーベルトを超える実効線量を生じさせないこととされており（放射線防護令29条2項）、ドイツ国内の天然放射線（年平均2,400マイクロシーベルト）からの実効線量を下回る¹⁶。解放決定は放射性物質により汚染された建物、土地、施設、施設部分をも対象とするが（同令29条）、その要件、決定の内容は放射線防護令において連邦統一的に定められ、管轄官署はラント法において定められる¹⁷。解放決定は行政行為として整理されており（同令3条2項15号）、解放決定されたものは原子力法及び放射線防護令上の規制を外れ、循環経済法(Kreislaufwirtschaftsgesetz v. 24. Februar 2012)が適用される廃棄物となる。

④ 規制の基本構造

原子力法は、上記の法の目的を達成するため、核燃料サイクルに係る以下の行為について国家の監視（許可及び監督）にかからしめる。

- ・核燃料の輸出入（同法3条）
- ・核燃料の輸送（同法4条）
- ・核燃料の所有（同法5条）
- ・核燃料の保管（同法6条）
- ・核燃料の生産、処理、加工若しくは分裂又は使用済燃料の再処理のための施設の設置、建設若しくはその他所持等（同法7条）
- ・許可義務のある施設以外における核燃料の処理、加工、その他使用（同法9条）

2002年の原子力法改正以降、新規の原子炉施設の建設及び運転は許可されない。しかし、既存の施設の「本質的な変更」は許可の対象であり（同法7条1項）、施設許可（同法7条）は依然として重要な意義を有する。施設許可については、後に詳しく述べる。

3. 原子力関係法令等

(1) EU法、国際法

ドイツの原子力法は、国際条約、特にユーラトムなどによって影響を受けており、部分的に直接これに従う。

¹⁶ Reinhard Sparwasser/Rüdiger Engel/Andreas Voßkuhle, Umweltrecht 5. Aufl., 2003, § 7 Rn. 320.

¹⁷ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 323f.

(2) 法規命令

原子力法は、上記の法の目的を達成するため、命令を発布する権限を行政機関に与えており、この規定に基づいて多くの命令が公布され、かつ改廃が行われている。2012年9月30日現在において、次のような命令が制定されている。

- ・原子力法手続令（1995年2月3日公布）
- ・原子力法補填準備令（1977年1月25日公布）
- ・原子力法費用令（1981年12月17日公布）
- ・原子力法安全嘱託者及び届出令（1992年10月14日公布）
- ・原子力法廃棄物運搬令（2009年4月30日公布）
- ・原子力法信用審査令（1999年7月1日公布）
- ・最終貯蔵施設設置前払令（1982年4月28日公布）
- ・放射線防護令（2001年7月20日公布）
- ・レントゲン令（2003年4月30日公布）

このような命令のうち、放射線防護令は多くの原子力法上の実体規定を盛り込む放射線防護の基本法ともいうべきものであるため、以下、その概要を述べる。

まず、放射線防護令は、

- a. 正当化原理 (Rechtfertigungsprinzip),
- b. 被爆線量限定 (Dosisbegrenzung),
- c. 最小化命令 (Minimierungsgebot)

を基本原則とする¹⁸。

a. 正当化原理は、文明活動から生じる放射線被爆が経済的、社会的、その他の有用性の場合によっては生じうる人の健康被害との比較考量の中で常に正当化されなければならないことを定めるものである（同令4条）¹⁹。

b. 被爆線量限定の原則は、全ての文明活動が放射線防護令の定める許容被爆線量を超えないよう計画され遂行されなければならないことを定めるものである（同令5条）。このような許容被爆線量を超えないよう計画され遂行されることは、原子炉施設の許可要件であり、「科学及び技術の水準に照らして必要とされる事前配慮」（原子力法7条2項3号）は許容被爆線量を超えないよう計画され遂行されるとき確保される²⁰。

許容被爆線量は次のように定められる。

¹⁸ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 179; R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 298ff.

¹⁹ ただし、正当化の命令は、医学への投入を別として新たな種類の活動 (neuen Arten von Tätigkeiten) に限定される（放射線防護令4条1項）。

²⁰ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 308f.

まず、施設の技術的設計とその運転は、通常運転(Normalbetrieb)において施設からもたらされる放射線被爆の実効線量が近隣住民一人当たり年間1ミリシーベルト、従業員一人当たり年間20ミリシーベルトを超えないよう計画されなければならない(放射線防護令46条1項・55条1項)。また、施設の技術的設計とその運転は、通常運転において施設から大気又は水を通してもたらされる放射線被爆の実効線量が国民一人当たり年間0.3ミリシーベルトを超えないよう計画されなければならない(同令47条1項1号)。そして、さらに、障害事例(Störfällen)を想定した施設の建設とその他の技術的保護措置は、最悪の事例において監視区域外にいる者の実効線量が50ミリシーベルト(障害事例計画値(Störfallplanungswerte))を超えないよう計画されなければならない(同令49条1項1号)。なお、障害事例から区別される設計を超える事例(仮想障害事例(hypothetische Störfälle)ないし事故(Unfälle))は科学及び技術の水準に照らして実践的に排除されるため、このような事例を想定した計画限界値は盛り込まれていない²¹。

c. 最小化命令は、放射線防護令の適用対象活動(同令2条1項1号)を計画又は遂行する者に対し、科学・技術の水準と個別事案のあらゆる事情を考慮に入れて人と環境の放射線被爆・汚染を許容被爆線量以下のできる限り小さな値に止める義務を課すものである(同令6条2項)。この義務の履行は施設許可の要件に該当しないが、許可を与えるか否かは官署の裁量に任されており(拒否裁量)、拒否裁量の考慮事由の一つとなる²²。

(3) 行政規則

原子炉施設に由来する損害の発生は実践的に排除されなければならないが、損害の発生が実践的に排除されるか否かを判断するのに適した権限と手段を有するのは行政機関である²³。このことから、規範を具体化する行政規則を策定しそれを適用する行政機関に対して、判断・活動の自由余地が付与されている。ただし、そのリスク調査(Risikoermittlung)やリスク評価(Risikobewertung)には、「危険・リスクに対する最善の事前配慮の原則」(既述)により、次のような制約が課されている。第一に、行政機関は現存する不確実性を排除するために、工学上の経験則に準拠するだけでは足りず、科学(理論)的な想定や計算にすぎないものをも考慮に入れなければならない。第二に、行政機関はすべての支持可能な(代替可能な)科学的知見を考慮に入れなければならない。支配的な見解に寄りかかることは許されない。第三に、行政機関は十分に保守的な想定をもってリスク調査やリスク評価に残る不確実性を考慮に入れなければならない²⁴。行政機関はこのような慎重さを伴う判断の下に、規範を具

²¹ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 316.

²² Gerhard Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht, NVwZ 2011, S. 1431(1434). 第三者保護性が否定されることにつき, BVerwGE 61, 256(261ff.).

²³ BVerwGE 72, 300(316f.).

²⁴ BVerwGE 72, 300(315ff.); 92, 185(196); 106, 115(121).

体化する行政規則を策定する。このうち特に重要なものは原子力発電所安全基準 (Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke (S K K)²⁵)、放射線被爆の一般算定基礎 (allgemeine Berechnungsgrundlage)、障害事例指針 (Störfallleitlinien²⁶) である。

まず、原子力発電所安全基準 (S K K) は次のような段階的安全コンセプトを示す²⁷。すなわち、安全レベル 1 において、運転要員の質、施設の設計等に関する適正な要件を通して運転障害が回避される。安全レベル 2 において、運転パラメーター (Betriebsparameter) の内部に運転障害が抑えられ、規制・制限装置 (Regelungs- und Begrenzungseinrichtungen) により障害の拡大が回避される。安全レベル 3 において、安全技術上有意な構成要素の機能不全が適切な安全装置により制御され、障害事例計画値以下 (放射線防護令 49 条 1 項) に結果が抑制される。安全レベル 4 a において、設計を超える事例 (航空機墜落等) に対する防護措置が採られる。安全レベル 4 b において、設計を超える事例による影響を回避・限定する「施設内部緊急保護措置」が投入される。最後に、安全レベル 4 c において、設計を超える事例による損害を限定する措置が投入される²⁸。

その他にも、原子力発電所安全基準 (S K K) は安全レベル 1 と安全レベル 2 について原子炉設計、(通常運転及び冷却材喪失時の) 余熱誘導、監視・報告装置、原子炉防護システム、緊急電源供給などの指針を規定する²⁹。また、放射線被爆の一般算定基礎は通常運転時における被爆量調査の算定の基礎を規定する³⁰。さらに、障害事例指針は電源喪失、配管欠損による冷却材喪失等の施設の設計により制御されるべき障害事例 (安全レベル 3) を規定する。なお、障害事例が生じた場合の被爆量については、障害事例算定基礎 (Störfallberechnungsgrundlagen³¹) に定める算定方法により計算される³²。

このような基準のうち、安全レベル 1 ないし安全レベル 3 は通常運転・障害事例に用いられ、安全レベル 4 は設計を超える事例に用いられる。すなわち、このような基準を用いて、通常運転において、施設から大気又は水を通してもたらされる放射線被爆の実効線量が国民一人当たり年間 0.3 ミリシーベルトを超えないよう計画されているか否か (放射線防護令 47 条 1 項 1 号) が判断され、最悪の障害事例において、監視区域外にいる者の実効線量が 50 ミリシーベルト (障害事例計画値 (Störfallplanungswerte)) を超えないよう計画されている

²⁵ Sicherheitskriterien für Kernkraftwerke, Bekanntmachung des BMI v. 21. Oktober 1977, Bundesanzeiger 1977, Nr. 206.

²⁶ Störfall-Leitlinien v. 18. Oktober 1983, Bundesanzeiger 1983, Nr. 245a.

²⁷ RSK-Empfehlung, Gestaffeltes Sicherheitskonzept, v. 08. September 2005 (386. Sitzung).

²⁸ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 96.

²⁹ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 110f.

³⁰ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 103f. 被爆線量限界値が守られているか否かは、被爆ルート (放射線防護令別表) と生活習慣を考慮の上、条件の最も悪い場所の者について被爆量を調査して判断される (放射線防護令 47 条 2 項)。

³¹ Störfallberechnungsgrundlagen v. 18. Oktober 1983, Bundesanzeiger 1983, Nr. 245a.

³² K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 111.

か否かが判断される（同令49条1項1号）。ちなみに、設計を超える事例（安全レベル4）は科学及び技術の水準に照らして実践的に排除されるため、このような事例を想定した措置は法律上要求されていないと解されてきた³³。しかし、設計を超える事例のリスクは年々増大しており、一律にこれを排除する解釈は適切とはいえないと説く者がいる³⁴。そして、連邦行政裁判所も、「危険・リスクに対する最善の事前配慮の原則」と「動態的基本権保護」を定める原子力法の趣旨に照らし、近時の判例において、航空機墜落に対する事前配慮措置（安全レベル4 a）を原子力法の許可要件（「第三者の妨害措置その他の介入に対して必要とされる防御の保証」（原子力法7条2項5号））に含めて解している³⁵。ちなみに、原子力発電所安全基準（SKK）と障害事例指針（Sörfallleitlinien）は20世紀後半に定められたもので改訂を予定されており³⁶、福島事故を受けて一層の基準強化が予想される³⁷。

（4） 放射線防護事前配慮法（Gesetz zur vorsorgende Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung（Strahlenschutzvorsorgegesetz – StrVG） v. 19. December 1986）
放射線防護事前配慮法はチェルノブイル原発事故の経験に鑑み、事故前後の統一的・実効的な放射能汚染防止を目指す立法として制定されたものである。

連邦は①大気、降水、北海等における放射能の広域調査、②サンプル調査・分析・測定・計算手続の開発、比較調査・分析、③連邦により調査され、連邦に転送された放射能データの蓄積・処理・文書化、④拡散予測の策定、⑤決定支援システムの開発・運用、⑥連邦により調査され、連邦に転送された放射能データの評価、⑦放射能データとその評価情報のラントへの提供を任務とする。また、連邦は命令により被爆値・汚染値を定め（同法6条）、日用品・飼育用品・薬品・その他の物の取扱いを制限ないし禁止すること（同法7条）、一定の行動を採るよう国民に推奨すること（同法9条）もできる。さらに、ラントは連邦の委託に基づき放射能の調査を行い（同法3条1項・10条1項1文）、連邦にデータを転送するほか（同法3条2項）、独自の放射能調査を行うことができる（同法2条3項・10条1項2文）。ある事象が一つのラントに排他的な影響を及ぼすとき、ラントは住民に対して一定の行動をとるよう推奨することもできる（同法9条2項）³⁸。

³³ Gerhard Roller, Auslegungüberschreitende Ereignisse und atomrechtliche Schadensvorsorge, VerwA 2004, 63ff.

³⁴ G. Roller, Fn. 33, S. 83; H.-J. Koch, Umweltrecht 3. Aufl., 2010, § 10 Rn. 66ff.

³⁵ BverwGE131, 129(144ff.).

³⁶ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 48; M. Klopfer, Fn. 4, § 9 Rn. 16.

³⁷ BMU Pressemitteilungen Nr. 040/11

(http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/47125.php), RSK-Stellungnahme(445.Sitzung am 29.02./01.03.2012), Stellungnahme zum Kerntechnischen Regelwerk Entwurfsfassung Rev. E.

³⁸ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 328ff.

Ⅲ 安全規制に関連する機関

1. 連邦固有行政と連邦委託行政

ドイツにおいて、連邦法の執行は原則としてラント固有の事務として行われる（基本法83条）。これは間接行政と呼ばれるが、この他に連邦が連邦固有行政としてその直属の官署又は直属の公法人により連邦法を執行する場合（基本法86条）とラントが連邦委託行政として連邦の委託により連邦法を執行する場合（基本法85条）がある。原子力法の執行は連邦固有行政として営まれるものとラントの官署が連邦委託行政として営むものとに分かれる³⁹。

① 連邦固有行政

核燃料の輸出入の許可（原子力法3条）、輸送の許可（同法4条）、保管の許可（同法6条）、放射性廃棄物の最終貯蔵施設の建設・運転（同法9a条3項）は連邦固有行政として執行される。すなわち、核燃料の輸出入の許可は連邦経済輸出管理庁（Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle（B A F A））の権限に帰属し（同法22条1項）、核燃料の輸送の許可、保管の許可、放射性廃棄物の最終貯蔵施設の建設・運転は連邦放射線防護庁（Bundesamt für Strahlenschutz（B f S））の権限に帰属する（連邦放射線防護庁の設置に関する法律3条、原子力法23条）⁴⁰。その他にも、一定の連邦固有行政を営む権限が連邦財務大臣（又は同大臣の指定する関税局（Zolldienststellen））（原子力法22条2項）、連邦行政庁（Bundesverwaltungsamt）（同法23a条）、航空連邦庁（Luftfahrt-Bundesamt）（同法23b条）、鉄道連邦庁（Eisenbahn-Bundesamt）（同法24条1項2文）、連邦国防大臣（又は同大臣の指定する機関）（同法24条3項）に付与されている⁴¹。

② 連邦委託行政

これに対し、原子炉施設許可（原子力法7条）、国家監督（同法19条）は連邦の委託によりラントが連邦委託行政として執行する（原子力法24条1項1文）。連邦委託行政はラントが連邦のために連邦法を執行するもので、基本法において次のように定められている。

まず、連邦政府は連邦委託行政の監督のために一般行政規則を発することができる（基本法85条2項）。また、連邦最上級官署は必要な指図を発する権限を有する（基本法85条3項）。このような権限は個別の決定（例：許可することしないこと）、決定の準備行為（例：どのような調査を行うか）に及び⁴²、適法性と合目的性に及ぶ（基本法85条4項）。さらに、連邦政府はラント最上級官署の履行確保義務（基本法85条3項）違反を理由に連邦参議院の同意を得て必要な措置をとることができ（連邦強制（Bundeszwang）、基本法37条）、連邦憲法裁判

³⁹ 日本エネルギー法研究所・前掲注10 54頁。

⁴⁰ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 28.

⁴¹ M. Kloepfer, Fn. 4, § 9 Rn. 50.

⁴² BVerfGE 81, 310 (335).

所に訴えを提起することもできる⁴³。

ただし、連邦の関与にはラントの意思を反映する機会が保障される。すなわち、連邦政府が一般行政規則を発するには、ラントの代表からなる連邦参議院の同意が必要である。また、連邦最上級官署は指図に先立ち告知をし、影響の及ぶラントに意見表明機会を付与しなければならない⁴⁴。さらに、ラント最上級官署は指図履行確保義務を負い、原則として指図の内容について違法を主張することはできないが⁴⁵、指図が権限を外れること、不明確で従えないこと等、権限行使そのものや権限行使の方法の違法を争うことができる（連邦・ラント訴訟（基本法93条1項3号））⁴⁶。

なお、連邦委託行政の費用は連邦が負担する（基本法104a条2項）。

2. 行政組織

(1) ラント官署

原子炉施設許可、国家監督は、このように、ラントが連邦委託行政として執行するが（原子力法24条1項1文）、この権限はラントの定める最上級ラント官署の管轄に属する（同法24条2項1文）。ラントは通常経済・エネルギー省ないし環境省に権限を配分する⁴⁷。

(2) 連邦放射線防護庁（Bundesamt für Strahlenschutz, 以下「B f S」という。）

これに対し、法律により付与された連邦の行政任務を連邦固有行政として処理する主要な機関はB f Sである（連邦放射線防護庁の設置に関する法律（Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz v. 9. Oktober 1989）2条1項）。

B f Sは総務（Zentralabteilung）、原子力技術安全（Fachbereich S K）、放射性廃棄物処理安全（Fachbereich S E）、放射線防護・健康（Fachbereich S G）、放射線防護・環境（Fachbereich S W）の各局と庁長官、副長官からなり⁴⁸、その他に原子炉安全及び放射線防護に関するあらゆる事項についてBMUを専門的・科学的に支援する（同条2項）。B f Sは自己の任務を処理するために必要な学術研究も営む（同条3項）。

⁴³ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 348. 連邦政府により訴えが提起された例として, BVerfGE84, 25.

⁴⁴ BVerfGE81, 310(337f.).

⁴⁵ BVerfGE81, 310(333f.); BVerfGE84, 25(31); M. Klopfer, Fn. 4, § 9 Rn. 49; H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 30. 連邦委託行政に係る権限の配分にもかかわらず、連邦とラントは連邦法律の執行に際して国家及び憲法秩序の存続と集团的危機的状況に対する防御について共同責任を負う。このため、連邦最上級官署が作為又は不作為の指図に際して保護義務の履行を著しく怠り、ラントの最上級官署がその指図の履行に伴う公衆の危機的状況又は有意な法益の毀損に責任を負うことができないという極めて異例な事案においてのみ、ラントの最上級官署は指図の内容上の違法を主張することができる（BVerfGE81, 310(334).）。

⁴⁶ BVerfGE81, 310(332ff.); BVerfGE84, 25(31).

⁴⁷ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 121.

⁴⁸ <http://www.bfs.de/de/bfs/wir/organigramm>

(3) 連邦環境・自然保護・原子炉安全省 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 以下「BMU」という。)

このような連邦とラントの行政事務の執行の監督はBMUの管轄に属する。したがって、連邦環境大臣が原子力法上の安全問題について連邦レベルにおいて責任を負う⁴⁹。ただし、BMUの諮問機関として原子炉安全委員会(Reaktorsicherheitskommission), 廃棄物処理委員会(Entsorgungskommission), 放射線防護委員会(Strahlenschutzkommission)が置かれている。また、BMUには安全技術規則開発のための原子力技術委員会(Kerntechnischer Ausschuss)も置かれている。

なお、エネルギーに関する基本政策の策定、資源政策等の行政課題は連邦経済・技術省(BMW i)の管轄に属し、BMUから組織的に分離されている。

(4) 原子炉安全委員会 (Reaktorsicherheitskommission, 以下「RSK」という。)

専門的助言機関のうち、RSKは原子力施設の安全及び放射性廃棄物の処理の問題についてBMUを助言(勧告, 意見)する機能を担う(Satzung der Reaktor-Sicherheitskommission v. 22. Dez. 1998 (以下「RSK規程」という。))2条)。この助言は主として基礎的意義を有する一般問題について行われるが⁵⁰, 具体的な許可や監督措置に際しても行われる。RSKは通常12名の委員からなるが、均衡のとれた審議を確保するため、委員の構成は学術及び技術の水準に従い支持されうる物の見方の全体が代表されなければならないものと定められる(RSK規程3条)。BMUは通常3年の任期により委員を任命するが、原則として2期の連続は許される。解職は原則として禁じられ、職権行使の独立性が実質的に保障されている(RSK規程4条)。審議の公正さを確保するため、a. 審議の対象となる事項の手續参加者(Beteiligter)であるとき、b. a. に属する自然人、法人、その他の団体において対価を得て働いているとき、c. 審議の対象となる事項について申請者等のために鑑定書を提出するような鑑定活動をしたとき等は、委員は手續から排除される(RSK規程10条)。

なお、RSKは原則として召集された委員の過半数により議決をするが、原子炉施設の立地、設計に関する勧告、施設の運転に関する勧告のときは召集委員の3分の2の特別多数が必要である(RSK規程16条)。

RSKにはBMUの指図を受けない事務局が置かれる(RSK規程8条)。

⁴⁹ 原子炉施設の安全規制はかつて連邦内務省の管轄に属したが、チェルノブイル事故を契機として新設のBMUに引き継がれた(東京大学大学院工学系研究科原子力国際専攻『平成20年度原子力法制研究会 技術と法の構造分科会 研究報告』(2009年)4.6.1.(2))。

⁵⁰ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 160.

(5) 廃棄物処理委員会 (Entsorgungskommission, 以下「E S K」という。)

E S Kは放射性廃棄物の中間貯蔵・最終貯蔵, 放射性物質の輸送, 原子炉施設の閉鎖等, 放射性物質の廃棄物処理上の問題についてB M Uを助言する専門的助言機関であり (Satzung der Entsorgungskommission v. 17. Juli 2008 (以下「E S K規程」という。) 2条), 委員の構成, 任命, 偏頗, 審議手続, 事務局等については, R S K規程と同様の規定がE S K規程に盛り込まれている。

(6) 放射線防護委員会 (Strahlenschutzkommission, 以下「S S K」という。)

S S Kは電離性・非電離性放射線の危険からの防護に関する事項についてB M Uを助言する専門的助言機関であり (Satzung der Strahlenschutzkommission v. 21. Dezember 2009 (以下「S S K規程」という。) 2条), 委員の任命, 構成, 偏頗, 審議手続, 事務局等については, R S K規程と同様の規定がS S K規程に盛り込まれている⁵¹。

(7) 原子力技術委員会 (Kerntechnischer Ausschuss, 以下「K T A」という。)

このような専門的助言機関 (R S K, E S K, S S K) とは別に, 原子力法上の安全問題について多元的利益調整の機能を担うのがK T Aである⁵²。K T Aは1974年に当時の連邦教育・科学省により設置された委員会であり, 現在はB M Uに置かれているが, 原子力技術の領域において安全技術規則 (Sicherheits-technische Regeln) の作成に取り組み, その適用を促進させることを任務とする (Bekanntmachung über die Neufassung der Bekanntmachung über die Bildung eines Kerntechnischen Ausschusses v. 20. Juli 1990⁵³ (以下「公告」という。) 2条)。

K T Aは各10名の構成員を有する5つのグループ代表により構成され (公告3条), 各グループの構成は次の通り明文化される。

- a. 原子力施設の製作者・設置者代表10名,
- b. 原子力施設の運転者代表10名,
- c. ラント管轄官署・B M U代表10名 (ラント代表7名, B M U代表3名),
- d. 鑑定人・助言機関代表10名 (技術監視協会 (T Ü V) 代表6名, 原子炉安全協会 (G R S) 代表2名, R S K代表, S S K代表各1名),

⁵¹ R S K規程, E S K規程, S S K規程は行政規則としての性格を有し, 外部効果を伴う法規を含まない。R S K, E S K, S S Kが設置のための法律の根拠を欠いている点については, 法律の留保の見地から法律上の根拠を与えるべきであるとする批判が強い (首藤重幸「ドイツ原子力法をめぐる議論の動向 (1)」比較法学 29 卷 2 号 56 頁)。Vgl., Gesetzliche Verankerung der Reakorsicherheitskommission und Strahlenschutzkommission- ein Gesetzentwurf des Arbeitskreises für Umweltrecht, NVwZ 1988, 1007.

⁵² Thomas Gross, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S.86f., 90ff.

⁵³ BAnz. Nr.144 v. 4. Augst 1990.

- e. 特定官署・組織，その他団体代表10名（連邦経済・技術省代表2名，建設・住居・居住を管轄するラント官署共同グループ代表1名，連邦内務省代表1名，連邦労働・社会秩序省・連邦労働保護庁代表1名，原子力研究機関代表1名，法定疾病保険主体代表1名，労働組合代表1名，責任保険の保険者代表1名，ドイツ規格協会（D I N）代表1名）（公告3条1項）。

このような50名の構成員は各グループから4年の任期により指名され，BMUにより任命されるが，州官署からの7名の構成員の任命に際しては，原子力州委員会（Länderausschuss für Atomenergie（後述））の意見も聴取される（公告3条2項）。また，K T Aの安全技術規則の策定に際しては，規則案の公表・公衆による代替案申出の手続を採用することとされている（公告7条3項）。さらに，K T Aの議決は構成員の6分の5の特別多数を必要とするため（公告6条3項），各グループは実質的な拒否権を有している。このように，K T Aの安全技術規則は広範な社会的合意がなければ成立しない⁵⁴。

（8）原子力州委員会（Länderausschuss für Atomenergie，以下「L A A」という。）

L A Aは連邦委託行政を執行する州当局を調整する機関で，BMUと州当局の代表により構成される。先に述べた原子力発電所安全基準（S K K）は，管轄州最高官署の意見を聴取し，L A Aの会議で可決された後，連邦内務大臣により交付されたものである。このように，L A Aには連邦の立法手続に参加する公式の機会（連邦参議院）を補足する機能が備わる⁵⁵。

3. 原子力法における専門家の役割

原子力法及び原子力法に基づいて発せられる命令に基づく許可・監督を管轄する官署は，専門家の協力を求めることもできる（原子力法20条）。従来官署の助言において主要な役割を果たしてきたのは，①民間の技術監視協会（Technische Überwachungsvereine（TÜV）），②原子炉安全協会（Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit（GRS）⁵⁶）であるが，③民間のエコ・インスティテュート（Institut für angewandte Ökologie），④グルッペ・エコロギー（Institut für ökologische Forschung und Bildung Hannover）が鑑定書を提出する例も少なくない⁵⁷。特に，エコ・インスティテュートやグルッペ・エコロギーのよ

⁵⁴ 高橋滋「原子力発電所の安全基準とその裁判的統制」一橋論叢 94 巻5号 772-774 頁，T Gross, Fn. 52, S. 87.

⁵⁵ 日本エネルギー法研究所・前掲注 10 68 頁，東京大学大学院工学系研究科原子力国際専攻・前掲注 49 4.6.1. (2)。

⁵⁶ 原子炉安全協会の資本保有の割合は連邦 46%，TÜV及びドイツ船舶協会（Germanischer Lloyd）46%，ノルトライン・ヴェストファーレン州 4%，バイエルン州 4%である。
(<http://www.grs.de/content/profil>)

⁵⁷ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 122.

うな原子力利用に否定的ないし懐疑的な者に鑑定を依頼する例が増えている⁵⁸。このような鑑定に要する費用は最終的に原子炉施設の運転者が負担するが（原子力法21条）、科学と技術の水準に照らして学術上支持可能なすべての見解を考慮に入れなければならない原子炉施設の許可官署は（既述）、自己の決定に疑念を抱くとき専門家に意見を求める義務を負う⁵⁹。

IV 安全規制の手続等

1. 施設許可

原子炉施設許可は多数の専門的許可の一つであり、原子炉施設の建設・運転には水法、建築法、道路法等多数の行政上の許可が必要である。ただし、原子炉施設許可はイミッション防止法上の許可を含んでおり、イミッション防止法上の許可権限を有する官署の同意のもとに行われる（原子力法8条2項）⁶⁰。その他にも、連邦、ラント、ゲマインデ、その他の領域団体の官署でその管轄にふれるものは、原子炉施設許可手続に関与(beteiligen)することができる（原子力法7条4項1文）。この関与に当たり、施設許可官署と連邦官署の意見が対立するときは、連邦環境大臣の指図が求められる（同項2文）。原子炉施設の建設・運転は環境影響評価を義務づけられており（環境影響評価法（UVP G）別表1第11号）、必要とされる環境影響評価は原子力法上の施設許可手続の中において行われる（原子力法2a条、原子力法手続令1a条・1b条、環境影響評価法（UVP G）4条）。

原子炉施設許可（原子力法7条）の手続は原子力法手続令（1977年2月18日公布。現行命令は1995年2月3日公布）において次のように定められる（原子力法7条4項3文・同条5項・7a条2項・54条）⁶¹。

(1) 申請

施設許可の申請は書面により行われ（原子力法手続令2条1項）、申請者は次のような一連の資料の添付を義務付けられる（同令3条）。

- ①原子力技術の安全性・放射線防護に関する事業の影響を説明し、施設と運転の影響により第三者の権利が侵害されうるか否かを判断するのを可能にする安全性報告書(Sicherheitsbericht)（同条1項1号）⁶²、

⁵⁸ Alexander Roßnagel, Kritischer Verstand für praktischer Vernunft?, DVBl. 1995, S.644ff.

⁵⁹ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 229.

⁶⁰ M. Kloepfer, Fn. 4, §9 Rn. 34.

⁶¹ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 208.

⁶² 安全性報告書は次の内容を含む。 a. 施設と運転の概要説明, 位置計画図(Lagepläne)一覧図(Übersichtszeichnungen), b. 設計思想, 安全技術上の設計原則, 運転・安全システム等施設の機能に関する記述・説明, c. 原子力法7条2項3号・同2a項により必要とされる事前配慮措置の説明, 設計を超える事象の影響を排除・限定する措置とその機能に関する説明, d. 周辺環境とその構成要素の記述, e. 施設とその運転により生じる直接放射(Dierktstrahlung)の記述, 障害事例(放射線防護令49条・50条)に際して施設から放出される放射性物質を含む, 放射性物質の記述, f. 直接放射・放射性物質が保護法益(原子力法手続令1a条)にもたらす影響の記述(原子力法手続令

- ②施設・施設部分の補完計画，見取図，説明(ergänzende Pläne, Zeichnungen und Beschreibungen) (同項2号)，
- ③第三者の妨害措置，その他の介入（原子力法7条2項5号）からの保護措置に関する記述（原子力法手続令3条1項3号），
- ④施設の建設責任者と運転指揮監視責任者が信頼性・専門知見を有するか否かを判断することを可能にする記述（同項4号），
- ⑤施設の運転に当たり，その他の活動をする者に必要とされる知見の保証（原子力法7条2項2号）を確認するために必要な記述（原子力法手続令3条1項5号），
- ⑥障害事例・損害事例を制御するための措置，施設の安全技術上重要な部分に予定される検査枠組み，施設と運転の安全に重要なすべての記述（安全明細書(Sicherheitsspezifikationen)）を含む計画書(eine Aufstellung)（同項6号），
- ⑦法律上の損害賠償義務の履行準備に関する案（同項7号），
- ⑧放射性残留物(radioaktive Reststoffe)に関する記述⁶³（同項8号），
- ⑨許可決定の審査（原子力法7条2項6号）に必要な当該事業の環境に対する影響に関する記述（原子力法手続令3条1項9号）。

なお，環境影響評価を義務付けられる事業には追加資料が添付される（同令3条2項）。

(2) 公衆参加

公衆参加は原子力法手続令に規定される5つの段階を通じて行われる⁶⁴。

- a. 事業の公告（原子力法手続令4条・5条），
- b. 申請，資料の縦覧，証拠閲覧（同令6条），
- c. 異議の申出（同令7条），
- d. 聴聞（同令8条ないし13条），
- e. 申請者及び異議申出人に対する決定の送達，権利救済手段の教示，決定の公告（同令15条ないし17条）。

このうち異議の申出と聴聞について述べると次のようになる。

① 異議の申出

申請及び資料の縦覧期間（2ヶ月）の間，公衆はだれでも書面により又は書面に記録させ

3条1項1号）。

⁶³ a. 放射性残留物の蓄積回避，b. 原子力法の目的（同法1条2号ないし4号）に適した放射性残留物・放射性施設部分の無害利用，c. 放射性残留物・放射性施設部分の放射性廃棄物としての処理（原子力法手続令3条1項8号）。

⁶⁴ 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」東京大学社会科学研究所 33 巻3号 151 頁。

て許可官署又は公告に記された機関に対して異議を申し出ることができる（原子力法手続令 7 条 1 項）。このような公衆参加手続は、包括的な情報収集と自己の権利を侵害されうる第三者に対する意見表明機会の付与を目的とするが⁶⁵、このうち自己の権利を侵害されうる第三者の参加手続は、国家の基本権保護義務の見地から権利保護の前倒し (Vorverlagerung des Rechtsschutzes) として、その重要性が強調される⁶⁶。

公衆による異議の申出は特別の私法上の権利 (besondere privatrechtliche Titel) に基づく必要はないが（原子力法手続令 9 条）、特別の私法上の権利に基づかない異議の申出で縦覧期間の満了後に行われたものは排斥される（同令 7 条 1 項）。この期間満了にともなう排除効は、第三者に付与される手続法上の地位と引き換えに第三者に生じる負担と解されており（協力負担）、協力負担を果たさない第三者はその後の処分取消訴訟を提起することもできなくなる⁶⁷。

② 聴聞

聴聞期日は非公開で進められ、許可官署の代表（手続指揮者）により指揮される。手続指揮者は秩序に対して責任を負い（原子力法手続令 12 条 4 項）、発言時間を守らない者、対象事項以外の事項を論じる者の発言を禁ずることができる（同令 12 条 3 項）。また、手続指揮者は、聴聞期日の終了後、①聴聞の場所・期日、②手続指揮者の氏名、③許可手続の対象、④聴聞期日の経過・結果に関する記述を含む聴聞記録を作成し、署名するが（同令 13 条 1 項）、聴聞記録の抄本は申請者に渡され、求めがあれば異議申立人にも渡される（同令 13 条 2 項）。

許可官署は手続全体を総合的に考慮して判断を下す（同令 15 条 1 項）。

(3) リスク調査・リスク判断

原子炉施設許可は原子力法 7 条 2 項 1 号ないし 6 号に定められる要件を満たす場合に限り付与されるが、このうち最も重要なのは「科学及び技術の水準に照らして必要とされる事前配慮が行われているとき」（同項 3 号）の要件である。許可官署はリスク調査 (Risikoermittlung) とリスク評価 (Risikobewertung) のプロセスを経て、必要とされる事前配慮が行われ、損害の発生が実践的に排除されるか否かを判断する⁶⁸。このとき、既に述べ

⁶⁵ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 228. 自己の権利を侵害されうる者に該当しない者は、公衆参加に関する許可手続違反を理由として訴えを提起することはできない (K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 220.).

⁶⁶ BVerfGE 53, 30 (57f., 60).

⁶⁷ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 225. 排除効を訴訟手続に及ぼすことは裁判を受ける権利（基本法 19 条 4 項）を侵害しない (BVerwG, DVBl. 1980, S. 1009; BVerfGE 61, 82 (91).). なお、参照、大西有二「異議申立排除の効力と住民の参加責任」北大法学論集 33 巻 2 号 433 頁。

⁶⁸ BVerwGE 72, 300 (316f.); BVerwGE 78, 177 (180f.); BVerwGE 106, 115 (120f.).

た「危険・リスクに対する最善の事前配慮の原則」から、次のような制約が生じる。すなわち、①許可官署は現存する不確実性を排除するために、工学上の経験則に準拠するだけでは足りず、科学（理論）的な想定や計算にすぎないものをも考慮に入れなければならない。また、②許可官署はすべての支持可能な（代替可能な）科学的知見を考慮に入れなければならない。さらに、③許可官署は十分に保守的な想定をもってリスク調査やリスク評価に残る不確実性を考慮に入れなければならない⁶⁹。

なお、裁判所はこのような許可官署の判断を自己の判断により置き換えることはせず、許可官署が恣意なき調査に基づいて判断したか否かを審査するにとどめる⁷⁰。すなわち、許可官署の判断が説得的で(plausible)跡付け可能な(nachvollziehbar)理由を伴うときは、恣意はなかったこととなる⁷¹。このような優越性を伴う許可官署の判断が裁判において取り消される事態は生じにくい。が、第3次ミュルハイム・ケールリッヒ(Mülheim-Kärlich)事件において、連邦行政裁判所は、a. 安全性を確保すべき地震動はMSK震度階8であるとする行政庁の判断が欠陥変動幅(Fehlerbandbreite)の議論を欠いており十分な調査を欠いていること、b. 立地付近に横滑り断層は存在しないとする判断が「中央ライン」と「低地ライン湾」の地殻構造上の一体性を否定する境界のあいまいさゆえに十分保守的とはいえないことから、施設許可処分を取り消す下級審判決⁷²を維持している⁷³。このような判断の論拠は、許可官署の判断の優越性は主としてリスク判断(Risikoabschätzung)に認められ⁷⁴、その判断に至る調査過程(Risikoermittlung)は上記①から③のような観点から立ち入った司法審査の対象となることにあるとされている。そして、このような観点から十分なデータが調査・収集されなかったこと又はそのようなデータが判断の基礎とされなかったことが判明し、その瑕疵が治癒されていないときは、許可は直ちに取消されるものとされている⁷⁵。この判決に対する学説の評価は次のように分かれている。すなわち、独自にリスク調査の範囲を決められない官署は判断の優越性を認められないのと同じであると批判する者がいる一方⁷⁶、調査過程において特段の慎重さを求められる原子力行政の特性を踏まえれば、調査過程に踏み込んだ審査は何ら不当ではないとも考える者もいる⁷⁷。その後この論点に関する基本判決は出

⁶⁹ BVerwGE72, 300(315ff.); 92, 185(196); 106, 115(121).

⁷⁰ BVerwGE72, 300(317).

⁷¹ Dieter Sellner, Atom- und Strahlenschutzrecht, in: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, S. 741(749).

⁷² DVBl. 1992, 57ff.

⁷³ BVerwGE106, 115.

⁷⁴ BVerwGE106, 115(122).

⁷⁵ BVerwGE106, 115(121f.).

⁷⁶ T.v.Danwitz, Kompetenzrechtliche Fragen bei der Umsetzung von Sicherheitsstandards, DÖV 2001, 353(361); D.Sellner, Fn.71, S. 754ff.

⁷⁷ Peter Badura, Der atomrechtliche Funktionsvorbehalt der Genehmigungsbehörde für die Ermittlung und Bewertung des Risikos einer nuklearen Anlage, DVBl. 1998, 1197(1200ff.).

されていない⁷⁸。

すべての許可要件が満たされても、施設許可を与えるかどうかは官署の裁量に委ねられている（原子力法7条2項、拒否裁量）⁷⁹。このような拒否裁量の付与も「原子力法7条1項により許可を義務付けられる施設の潜在的に高い危険性」を前にした「特別の配慮」の現れであり、原子力法の保護目的（同法1条）により裁量権の限界が十分詳細に画定されることも指摘された上、合憲と解されている⁸⁰。

2. 施設許可の形式

(1) 部分許可

施設許可は完全許可 (Vollgenehmigung)、部分許可 (Teilgenehmigung)、予備決定 (Vorbescheid) の形式をとりうる（原子力法7条・7a条・7b条、原子力法手続令18条・19条）。しかし、原子力発電所の設置・運転のような大規模プロジェクトについては、手続全体が質的、量的に高度かつ複雑なものとなり、一回限りの完全許可をもっては律しきれないため⁸¹、実務において、完全許可は発せられず、複数の部分許可に分けられる⁸²。

このような部分許可（原子力法7b条）は、特定の施設部分の建設許可（＝許可の規律 (gestattende Regelung)）と施設全体の許可要件に係る暫定的な肯定的全体判断 (vorläufige positive Gesamturteil＝確認の規律 (feststellende Regelung)）とからなる。このうち暫定的肯定的全体判断は、各部分許可段階における暫定的なもので、最後の部分許可まで繰り返され、①事前に許可されない施設部分が予定された通りに建設・運転しえないことが明らかになったとき、②事前に許可されない施設部分に生じる事実状態、法律状態の変動により全体に新たな要求が生じるとき拘束力を失い、一からやり直される⁸³。したがって、それは新たな科学、技術上の認識を考慮に入れることができ、施設の運転により自己の権利を侵害されうる第三者にとって有益なものである⁸⁴。

なお、第一次部分許可の段階では、技術的問題のどこまでを審査の対象とすべきかが問題となるが、この段階における暫定的肯定的全体判断の対象についての確定した判例となっているのが、始源的克服不能障害 (von vornherein unüberwindliches Hindernis) の観念である⁸⁵。この観念は「基本的な設計の具体化が後の決定により可能である限りにおいて、裁判

⁷⁸ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 141.

⁷⁹ Heinz Haedrich, Atomgesetz-Kommentar, 1986, § 7 Rn. 46ff.

⁸⁰ BVerfGE 49, 89 (146f.).

⁸¹ 日本エネルギー法研究所・前掲注 10 84 頁。

⁸² K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 233.

⁸³ BVerwGE 70, 300 (309f.). K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 237.

⁸⁴ BVerwG, DVBl. 1972, S. 678 (679).

⁸⁵ BVerwG, DVBl. 1972, S. 680. なお、参照、塩野宏「西ドイツ原子力訴訟の特色」ジュリスト 668 号 51 頁。

所は当初から克服しがたい法的障害が存するかどうかの審査に限定される」と述べられる⁸⁶。また、克服しがたい法的障害は、克服しがたい技術的障害と同義であるとされ、さらに「許可の適法性の判断にとって決定的なのは、具体的な地点において原子力法7条所定の許可要件を遵守して原子力発電所を運転させることを不可能ならしめるような事情があるかどうかである」と判示される⁸⁷。ちなみに部分許可は申請に基づいて発せられるが（原子力法手続令18条1項）、申請資料は建設許可の対象に関する確定的な記述を含み、かつ、その他の施設部分については暫定的肯定的全体判断のために必要な記述を含む必要がある（同条2項）。

(2) 予備決定

部分許可とは別に予備決定という制度もある。この制度は、許可の付与を左右する個別の問題（特に立地⁸⁸や施設の設計思想⁸⁹）について、許可官署が申請に基づいてあらかじめ確認を行うものである（原子力法7a条・原子力法手続令19条1項）。この制度により先取りされる決定は部分許可とは異なり建設の許可を含まず、予備決定が発せられても、部分許可が発せられるまで建築をはじめめることはできない。しかし、自己の建築の企てが立地や設計思想上の理由により頓挫しないことを前提とすることができるメリットがある⁹⁰。予備決定による個別問題の確認は、予備決定が不可争になると、事実状態・法律状態に変動が生じても撤回（原子力法17条）されない限り、原則として拘束力を失わない⁹¹。このような拘束力を有する予備決定は、①予備決定が発せられたこと、②予備決定の対象が、決定本文において明示されなければならない（原子力法手続令19条3項2号・3号）⁹²。

なお、予備決定においても暫定的肯定的全体判断が行われるが⁹³、その拘束力は後の部分許可に引き継がれ、上記（1）①②のようなときは一からやり直される。

3. 施設許可以降の規制

一度許可された施設は、その後も適切に規制される必要がある。

(1) 届出

施設許可を有する者は、施設の運転に当たり、安全上有意な事象を直ちに官署に届け出る

⁸⁶ OVG Münster, ET 1975, 223.

⁸⁷ VG Würzburg, NJW 1977, 1650.

⁸⁸ BVerwG, NVwZ 1982, 624.

⁸⁹ BVerwG70, 365.

⁹⁰ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht 17. Aufl., 2009, §9 Rn. 63.

⁹¹ BVerwG70, 365(374). 長期間が経過した後においても、予備決定が後行の行政手続における許可官署の判断を拘束するならば不合理な結果を招くため、予備決定が不可争となった後2年が経過しても申請人が許可の申請をしないときは、予備決定は失効する（原子力法7a条1項2文）。

⁹² BVerwG72, 300(305).

⁹³ BVerwG, DVBl. 1972, S. 678(679).

義務を負う。施設許可を有する者は、原子力法安全嘱託者及び届出令の定めに従い、安全嘱託者を指名しなければならず、この安全嘱託者は届出義務のある事象を適正に評価し（同令4条）、届出の正確性、完全性を審査する義務を負う（同令10条）。届出の基準は、原子力法安全嘱託者及び届出令の別表に定められている。

（2） 定期安全レビュー

定期安全レビューは、10年毎に繰り返される施設の運転者による定期的な施設安全性の点検義務を内容とする（原子力法19a条）。施設の運転者は、原子力発電所定期安全レビュー実施手引書⁹⁴に従い、自己の責任と費用において、包括的で体系的な点検により安全技術上の状態と運転手法を掌握し、現在の科学、技術の水準に照らして十分な損害に対する事前配慮の見地からそれを評価し、その結果を監督官署に送付する義務を負う（同条1項1文）。義務違反に対して、監督官署は期間を定めて結果の報告を命じ、期間内に報告がなければ施設許可を撤回することができる（同法17条3項4号）。

（3） 変更許可

施設又はその運転を本質的に変更しようとする者は、ラントの管轄官署の許可を受けなければならない（原子力法7条1項）。変更は、施設の安全水準にもたらす影響が明らかに取るに足らないとはいえず、新たな許可問題が生じる限り、ここにいう「本質的な変更（wesentliche Veränderungen）」に当たる⁹⁵。また、変更にともない第三者に不利益な影響が生じるおそれがあるとき、施設許可に準じた公衆参加の手続をとらなければならない（原子力法手続令4条2項・同条4項）。

なお、変更許可の要件は施設許可と異ならない（原子力法7条1項）。

（4） 国家監督

監督官署は営業法139b条の定めに従って強度の異なる監督権限を用いることができるほか（原子力法19条1項3文）、次のような権限を行使することができる（同法19条）。

- 施設の立ち入りと情報提出要求（同条2項1文・2文）、
- 原子力法、この法律に基づく命令、許可の内容等が遵守されない状態、又は電離放射線の作用により生命、健康、財産に危険が生じうる状態を排除するための施設運転の暫定的停止命令・恒久的停止命令等（同条3項）。

⁹⁴ Die Leitfäden zur Durchführung von periodischen Sicherheitsprüfung (PSÜ) für Kernkraftwerke, BAnz. Nr.232a v. 11. Dezember 1997, BT-Dr.14/6890 S.25.

⁹⁵ BVerwG NVwZ1997, S.161(162). s.a., BVerfGE53, 30(61).

施設許可後の客観的な事実状態や科学、技術の水準の変化により、生命、健康、財産に危険が生じることが明らかになったとき、先ず発せられるのは暫定的停止命令であり、実務において重要な意義を有するのは暫定的停止命令である⁹⁶。この命令が発せられたとき、「生命、健康、財産に危険が生じうる状態」にあることの証明責任は、法律要件分類説や侵害行為をする者が証明責任を負うという考え方によれば官署側にある。これに対し、危険でないことが証明されない状況において危険の存在は推定されなければならない、施設の運転者の側で「生命、健康、財産に危険が生じうる状態」にないことの証明責任を負うという国家の基本権保護義務を重く見る見解もある⁹⁷。

なお、客観的な事実状態や科学、技術の水準に変化はないが、官署が安全哲学を変更したとき、そのことが暫定的停止命令を正当化するかについては争いがある。例えば、日本に起こったようなマグニチュード9レベルの地震の発生はドイツにおいて実践的に排除され、北海沿岸に津波のおそれもないと判断されている。しかしながら、福島事故後、ドイツの監督官署は安全のために大事をとり、すべての国内原子炉施設の安全性の再点検と再点検期間中の一定の施設（Biblis A, Biblis B, Neckarwestheim 1, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1（1980年までに操業を開始した施設である。））の暫定的停止を命じた。このような安全側へと官署の安全哲学を傾けたことによる停止命令は、運転者の信頼保護を完全に否定しかねないため違法であるという見解が有力である⁹⁸。一方、生命、健康、財産を電離放射線の有害な作用から保護するための拒否裁量の行使が官署に認められていることから（既述）、残存リスクの最小化のための停止命令も官署の裁量に委ねられていると考える者もいる⁹⁹。

(5) 事後命令（nachträgliche Auflagen）

原子力法は同法1条2号・3号の目的を達成するために必要な事後命令を発しうると定めており（同法17条1項3文）、客観的な事実状態や科学、技術の水準の変化に伴い生命、健康、財産に危険が生じることが明らかになったとき、許可官署は必要な範囲において事後命令を発することもできる¹⁰⁰。ただし、施設の運転者は上記のような暫定的停止命令等の間

⁹⁶ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 262.

⁹⁷ Vgl., R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 268f.

⁹⁸ Tilman Cosack/Rainald Enders, Atomenergie nach Fukushima, DVBl. 2011, S. 1446(1448f.); Wolfgang Ewer/Alexander Behnsen, Das „Atom-Moratorium“ der Bundesregierung und das geltende Atomrecht, NJW 2011, S. 1182(1184).

⁹⁹ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 265.

¹⁰⁰ 許可要件が事後的に消滅し、その瑕疵が相当の期間内に治癒されないとき、許可は撤回されうるため（原子力法17条3項2号）、より穏当な手段に当たる事後命令は当然に正当化される。

Vgl. R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 236, 242. a. A., K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 275ff.

に必要とされる追加措置の自発的な実現を約束するのが通例であり、事後命令に至る例はほとんどない¹⁰¹。もっとも、原子力発電所の運転期間が制限され、残存発電許容量が限定された今日において、新たな投資をしても多くの利益は期待できず、今後運転者の自発的な協力は期待しにくいとも考えられる¹⁰²。

なお、客観的な事実状態や科学、技術の水準に変化はないが、官署が安全哲学を変更したとき、そのことが事後命令を正当化するかについても争いがある。莫大な投資を必要とする原子炉施設は客観的な事実状態や科学、技術の水準に変化がない限り継続しうるという信頼に基づいて建設・運転されており、許可官署の安全哲学の変更は事後命令を正当化しないという見解がある¹⁰³。一方、生命、健康、財産の保護目的（原子力法1条2号）を達成するのに必要な事後命令を発しうることが予定されていることからすると（同法17条1項3文）、残存リスクの最小化のため事後命令を発することも官署の裁量に委ねられると解する者もいる¹⁰⁴。判例によれば、事後命令の内容は明確でなければならない、リスクの領域においては比例原則に拘束される¹⁰⁵。

事後命令の履行のために変更許可（原子力法7条）をえなければならないか否かも争われている。これについては、例えば、①事後命令の細部を具体化するために必要な知見を官署が有さず、事後命令の具体化案を施設の運転者に提出させる必要があるとき、②本質的な変更を含む事後命令の具体化案が原子力法の目的に照らして許可手続を経る必要があるとき、変更許可は必要であり、変更許可の要否は事後命令の内容により決まると考えられる¹⁰⁶。

(6) 許可の撤回

許可要件が事後的に消滅し、その瑕疵が相当の期間内に治癒されないとき、許可は「撤回されうる」（原子力法17条3項2号）。また、従業員、第三者、又は公衆に対する著しい危険（erhebliche Gefährdung）を事後命令により一定の（absehbar）期間内に排除できないとき、許可は「撤回されなければならない」（同法17条5項）。「著しい危険」の概念は、警察法上「直接的な危険」や「差し迫った危険」を指すが、原子炉施設の場合、その危険が現実化すれば、多数の者や財産に広範囲で深刻な被害を与えることから、原子炉施設に由来する危険

¹⁰¹ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 116. K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 257f. なお、参照、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について」立教法学80号280頁以下。

¹⁰² H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 116.

¹⁰³ Fritz Ossenbühl, Bestandschutz und Nachrüstung von Kernkraftwerken, 1990, S. 70ff.; Dieter Sellner, Nachträgliche Auflagen und Widerruf der Genehmigung bei Kernenergieanlagen, in: Festschrift für Horst Sendler, 1991, S. 339(345).

¹⁰⁴ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 235.

¹⁰⁵ BVerwGE131, 259(263ff.).

¹⁰⁶ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 237.

のほとんどは、原子力法上は常に「著しい危険」とであると解されている¹⁰⁷。ただし、このような状況においても、事後命令が先行するため、義務的撤回が行われたことはない¹⁰⁸。

その他にも、①別段の定めのない限り、許可が2年以内に利用されなかったとき（同条3項1号）、②原子力法、同法に基づき発せられる命令、これらの定めに基づき発せられる監督官署の命令・処分、若しくは許可の内容に著しく、若しくは繰り返し抵触するとき、又は事後負担が遵守されず、相当の期間内に治癒されないとき（同項3号）、③定期安全レビューの結果（同法19a条1項）又は廃棄物処理事前配慮証明（同法9a条1a項ないし1e項）が提出されず、適正な期間内に改善を命じられたにもかかわらずそれが提出されないとき（同法17条3項4号）、許可は撤回されうる（同法17条3項）。また、法律上の損害賠償義務の履行に対する事前配慮(Deckungsvorsorge)が法律の定め（同法13条1項）に基づき確定される額に適合せず、一定の期間内に定められた額に対応する事前配慮が証明されないとき、許可は撤回されなければならない（同法17条4項）。

(7) 許可の取消し

許可要件が当初から存在せず、許可が違法であったとき、原子炉施設許可は取り消されうる（原子力法17条2項）。ただし、欠けていた要件が相当の期間内に追完されうるもので、施設の安全性が追完のときまで暫定的停止命令等により十分確保されるとき、許可の取消しは比例原則に抵触する。また、科学、技術の水準等の変化に伴い生命、健康、財産に危険が生じることが明らかになったとき、取消しではなく撤回が予定される。したがって、この規定に実務上の重要性は認められない¹⁰⁹。

(8) 補償

施設許可の撤回・取消しに当たり、補償の要否が問題となる。ドイツにおいて、原子炉施設許可を有する者は、当該施設の財産権について、絶対的存続保障を享受しない¹¹⁰。したがって、撤回・取消しの定めや（原子力法17条）これに連動する損失補償規定（同法18条）も収用（基本法14条3項）ではなく財産権の内容形成（基本法14条1項・2項）に当たると解されている¹¹¹。もっとも、このような財産権の内容形成も、比例原則と信頼保護の原則に適

¹⁰⁷ Gerhard Roller, Entschädigung bei Widerruf, Rücknahme und nachträglicher Auflage, in: Rudolf Steinberg(Hrsg.), Reform des Atomrecht, 1994, S.144(149f.). なお, 参照, 首藤重幸「ドイツ原子力法をめぐる議論の動向(2)」比較法学 31 卷 1 号 13-14 頁。

¹⁰⁸ ラントの許可官署は Biblis A に対する義務的撤回を意図したことがあるが, BMUの指図により事後命令が発せられ, 改善がみられたため, 撤回に至らなかった(R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 255.)。

¹⁰⁹ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 238f.

¹¹⁰ H. Haedrich, Fn. 79, § 18 Rn. 5.

¹¹¹ H. Haedrich, Fn. 79, § 18 Rn. 5f.; Hans-Peter Schneider, Die Verantwortung des Staates für

合し、施設許可を有する者に期待不能で過剰な負担を課さないという意味で、公正でバランスが取れていなければならず、その限りにおいて、補償を要することがある¹¹²。このような公正でバランスの取れた財産権の内容形成のため、原子力法は、施設許可の取消し・撤回に当たり、施設の運転資格を有する者に対し、正当な補償を金銭によりすることを原則として定めている（同法18条1項）。また、施設の運転資格を有する者が取消し・撤回の原因を作ったときに補償をするのは不公正であることから、その例外を認める規定も置かれている（同法18条2項）¹¹³。

このような趣旨に即して損失補償規定（同法18条）は解釈される。例えば、地震、航空機墜落のリスクと結び付いて行われる撤回に伴う経済的リスクは、必要とされる事前配慮義務を負う原子炉施設の運転者に負わせるのが公正であり、このような外的リスクと結び付いて行われる撤回に当たり補償の必要はない¹¹⁴。また、許可を受けた後に危機的状況が明らかになった原子炉施設の運転者は、あらかじめ許可が撤回されうることを知っており（同法17条5項）¹¹⁵、危機的状況にあった施設から利益を得てきているため¹¹⁶、その者に経済的リスクを負わせるのが公正であり、科学、技術の水準の変化に伴い明らかになった危機的状況を理由とする撤回も補償を要しない¹¹⁷。その他にも、原子力法18条1項・2項の定めは事後命令（同法17条1項）に準用されており（同法18条3項）、事後命令により比例的でなく期待しがたい撤回に匹敵する経済的負担を課される者は補償を求めることができる¹¹⁸。

なお、撤回等に伴う補償は連邦の官署が撤回等を行ったとき連邦が行い、ラントの官署が撤回等を行ったときラントが行う（同法18条1項2文）。補償の額は撤回等に至る理由、公益、当事者の利益等を総合的に勘案して決せられる（同条1項3文）。補償の額は撤回時の原子力発電所の時価を限度とするが（同項4文）、補償の額に不服がある者は通常裁判所に訴えを提起することができる（同項5文）。

den sicheren Betrieb kerntechnischer Anlagen, in: H.-P. Schneider/R. Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandschutz und staatlicher Aufsicht, 1991, S. 159ff., 164. 首藤・前掲注 107 7 頁。

¹¹² H. Haedrich, Fn. 79, § 18 Rn. 7.

¹¹³ ①許可を有する者が本質的な点において不正又は不完全な申請に基づいて許可を得ていたとき、②許可を有する者又は許可の行使に関係して許可を有する者のために活動する者がその行為により許可の撤回の原因をつくったとき、③許可を受けた後になって、許可を受けた施設ないし活動により従業員、第三者、公衆に著しい危機的状況が生じたことにより許可の撤回がなされなければならなくなるとき、補償の義務は消滅するものとする（原子力法 18 条 2 項）。

¹¹⁴ G. Roller, Fn. 107, Entschädigung S. 148f. 首藤・前掲注 107 13 頁。 a. A., H.-P. Schneider, Fn. 111, S. 165.

¹¹⁵ Bernd Bender, Abschied vom „Atomstrom“, DÖV 1998, S. 813(817).

¹¹⁶ Friedrich Schoch, Rechtsfragen der Entschädigung nach dem Widerruf atomrechtlicher Genehmigungen, DVBl. 1990, S. 549(554). G. Roller, Fn. 107, Entschädigung S. 147f.

¹¹⁷ なお、参照、首藤・前掲注 107 10-13 頁。

¹¹⁸ BT Drucks. 3/759, S. 31; H. Haedrich, Fn. 79, § 18 Rn. 11; H.-P. Schneider, Fn. 111, S. 167.

(9) リスクに対する一層の事前配慮

第12次原子力法改正法により、原子炉施設の運転許可を有する者にリスクに対する一層の事前配慮義務が課された。すなわち、「原子炉施設の運転許可を有する者は、公衆のリスクに対する一層の事前配慮の目的で、原子力法7条2項3号の命令に追加される、取るに足りないとはいえない寄与のために、開発済みで(entwickelt)、適切で、かつ相当な安全事前措置が実現されるよう、進展を伴う科学、技術の水準に即して配慮しなければならない。」(原子力法7d条)。このようなリスクに対する一層の事前配慮義務は、必要とされる事前配慮(同法7条2項3号)に追加されて課されるもので、残存リスクに対する事前配慮の目的で、開発済みで、適切で、かつ相当な安全措置を配慮する義務を課している。残存リスクの領域に属する措置は「開発済み」「取るに足りないとはいえない」の要件を満たさないことが多く、原子炉施設の安全性を直ちに向上させるとは考えにくい¹¹⁹、この規定により、施設許可を有する者は官署から暫定的停止命令等を発せられる前からリスクに対する一層の事前配慮措置を自発的にとる義務を負わされる¹²⁰。

4. 残存発電許容量の転用

原子力発電所の残存発電許容量(原子力法別表3第2列)の全部又は一部は他の原子力発電所に転用することができる(同法7条1b項)。この規定は、原子炉施設の運転者に経営戦略上の柔軟性を与え、かつ、比較的早くに操業を開始した性能の低い原子力発電所を早期に閉鎖させて原子炉施設の安全性を向上させる目的で、2002年の原子力法改正法により挿入されたものである¹²¹。残存発電許容量の転用は、転用する原子力発電所が転用される原子力発電所より後に操業を始めたとき、届出で足りるのに対し(同法7条1b項1文・同条1c項1文3号)、転用する原子力発電所が転用される原子力発電所より先に操業を始めたときは、原則として連邦首相府、連邦経済・技術省の同意の手続を経たBMUの許可が必要となる(同法7条1b項2文・3文)。この許可は裁量処分であるが、転用規定の目的に拘束され¹²²、安全技術上の要素を考慮に入れないとき違法となる¹²³。

5. 操業権の消滅

原子炉施設の操業権は残存発電許容量(原子力法別表3第2列)が発電しつくされたとき消滅する。原子力発電所は2002年の原子力法改正において施設の建設に投入された資本の回収を保証する見地から32年の標準操業期間を基礎として残存発電許容量を算出され、この標

¹¹⁹ G. Roller, Die „weitere Schadensvorsorge“ im Atomrecht, NVwZ 2011, S. 1431(1434).

¹²⁰ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 279; G. Roller, Fn. 119, S. 1433.

¹²¹ BT-Drucks. 14/7840, S. 2.

¹²² H. -J. Koch, Fn. 34, Rn. 78.

¹²³ H. -J. Koch, Fn. 34, Rn. 78.

準操業期間は第11次原子力法改正法（2010年）において平均12年延長されたが、第13次原子力法改正法（2011年）により元に戻された。その他、原子炉施設の操業権は期限を付されており、施設の操業権は残存発電許容量を使いきらなくても期限の到来とともに消滅する。このような操業終了時期は6段階に分けられており、1980年以前に操業を開始した7基の原子炉とKrümmelは2011年8月6日に操業権を失っている。他方、現在操業を続ける9基の原子炉の操業権は2015年、2017年、2019年、2021年、2022年と段階的に消滅する（同法7条1a項）。原子炉施設は操業権消滅のときまでに残存発電許容量を使いきらないとき、他の操業可能な発電所に残存発電許容量を転用することができる（同法7条1b項4文）。

6. 廃止措置

原子炉施設の休止(Stilllegung)¹²⁴、恒久休止施設の安全な封じ込め(Einschluß der endgültig stillgelegten Anlage)、施設・施設部分の解体(Abbau)は許可を必要とする（原子力法7条3項1文）。許可の要件として、施設許可の要件（同法7条2項）が準用されており（同法7条3項2文）、環境影響評価法3条、同法別表1第11.1、原子力法2a条に即した環境影響評価も実施される¹²⁵。許可官署は最高出力が1キロワット熱持続出力を超える固定式施設(eine ortsfeste Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen, deren Höchstleistung ein Kilowatt thermische Dauerleistung überschreitet)の廃止許可を求める第一申請に当たり、施設許可に準じた公衆参加の手続をとる義務を負う（原子力法手続令19b条2項）。その他の許可申請については、第三者に不利益な影響を及ぼすおそれがないとき、公衆参加の手続を省略することができる（同令4条2項）。なお、聴聞期日の不実施を決定したとき、実施の判断を留保するとき、許可官署は公告においてそのことを公にする義務を負う（同令19b条2項）。許可官署は部分許可を発することもできる¹²⁶。

¹²⁴ 法律上は Stilllegung の文言が用いられる。この文言は断続的な運転停止(dauerhafte Betriebseinstellung)を指す（K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 296.）。

¹²⁵ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 275.

¹²⁶ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 296.

V バックエンド施設の安全規制等 【参考情報 1】

1. 廃棄物処理コンセプト

廃棄物処理の可能性は原子力の平和利用の前提の一つであり、原子力施設の運転者、放射性廃棄物を保有するその他の者は放射性残留物質の「再利用」又は「適正な処理」を義務付けられる（原子力法9a条）。もっとも、再処理のための使用済核燃料の引渡しは2005年7月1日以降禁じられ（同条1項2文）、ドイツ国内における再処理も1998年1月のヴァッカーズドルフにおける再処理施設建設のための森林伐採に係る地区詳細計画の無効判決により断念されている¹²⁷。したがって、現在、放射性残留物質の取扱いは原則として適正な処理（直接最終貯蔵）に限定されている¹²⁸。

2. 中間貯蔵（Zwischenlagerung）

ドイツにおいても発熱性（高レベル）放射性廃棄物最終貯蔵施設は建設されておらず、サイトに近い分散的中間貯蔵施設の建設が原子炉施設の運転者の法律上の義務とされている（原子力法9a条2項3文）。ゴアレーベンとアーハウスにもBfSの管理する中央中間貯蔵施設があるが、同施設はフランスとイギリスにおける再処理により生じた廃棄物が持ち込まれるもので、国内原子力発電所からの放射性廃棄物の輸送は原則として行われていない（同法4条2項7号）¹²⁹。

2002年の原子力法改正においては、次のような廃棄物処理事前配慮証明制度（Entsorgungsvorsorgenachweis）も導入している（原子力法9a条1a項ないし1e項）。すなわち、原子炉施設の運転者は、使用済燃料の再処理から返送される放射性廃棄物を含む使用済燃料と原子力法7条により予定される運転期間中に発生する使用済燃料について、廃棄物処理義務履行のための十分な事前配慮を毎年証明する義務を負う（廃棄物処理事前配慮証明書類、同条1a項）。証明の対象は、①使用済核燃料と②使用済核燃料の再処理を経て返送される放射性廃棄物が、最終貯蔵施設に引き渡されるまでの間、中間貯蔵施設に安全に保管されることである。このような証明は需要に即した十分な大きさを有する中間貯蔵施設の利用可能性を示す現実的計画により行われる。すなわち、①次の2年間に生じる使用済核燃料の中間貯蔵需要について、廃棄物処理義務負担者又は第三者が法的・技術的に利用可能な中間貯蔵施設を現に有することが現実的計画により証明される。また、②使用済燃料の再処理から戻される放射性廃棄物について、放射性廃棄物の返送が予定される期日において中間貯蔵施設が確保されていることを示す現実的計画により除去の証明が行われる（同条1b項）。さらに、

¹²⁷ VGH München, NVwZ 1989, S. 546. 参照、保木本一郎「西ドイツにおける放射性廃棄物処理問題」雄川献呈『行政法の諸問題 上』（有斐閣、1990年）567頁。

¹²⁸ M. Klopfer, Fn. 4, § 9 Rn. 42; H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 82.

¹²⁹ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 302.

2005年7月1日までに再処理のために引き渡された使用済核燃料について、再処理によりえられる全てのプルトニウムを元の原子力発電所又はEU若しくはスイス国内の原子力発電所を含む他の原子力発電所に投入しうることを示す現実的計画により利用の証明が行われる（同条1c項）。その他に、再処理により抽出されるウランについて、需要量に即した十分な大きさの中間貯蔵施設の利用可能性を示す現実的計画により除去の証明が行われる（同条1d項）。

このような証明は原子炉施設許可の要件に当たらないが、義務違反は拒否裁量の考慮要素となる¹³⁰。また、廃棄物処理事前配慮証明（同法9a条1a項ないし1e項）が提出されず、適正な期間内に改善を命じられたにもかかわらずそれが提出されないとき、原子炉施設許可は撤回されうる（同法17条3項4号）。

3. 最終貯蔵 (Endlagerung)

放射性廃棄物の安全管理(Sicherstellung)と最終貯蔵(Endlagerung)用施設の建設を義務付けられるのは連邦である（原子力法9a条3項1文）。この事務はB f Sの所掌とされている（同法23条1項2号）。もっとも、連邦は最終処分場の建設を第三者に委ねることができ（同法9a条3項2文）、この規定に基づいてB f Sは民間のドイツ最終処分場建設運転会社（die Deutsche Gesellschaft für den Bau und Betrieb von Endlagern (DBE)）と契約を結んで技術的操業を行わせている¹³¹。なお、連邦は第三者に高権的権限を委任することもできるが（同法9a条3項3文）、この規定は適用されたことがない¹³²。ちなみにB f Sは最終貯蔵施設の建設・操業だけでなく、そのための学術研究も所掌している（連邦放射線防護庁の設置に関する法律2条1項・3項）。

現在B f Sが管轄する最終貯蔵事業はモルスレーベン（ザクセン・アンハルト州）、コンラート（ニーダーザクセン州）、アッセ（レニーダーザクセン州）、ゴアレーベン（ニーダーザクセン州）である。

① モルスレーベン (Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM))

モルスレーベンは旧東ドイツにより建設された最終貯蔵施設で、低レベル・中レベル放射性廃棄物を貯蔵する。統一後も原子力法の経過規定（同法57a条）により暫定的な操業を続けたが、現在は閉鎖に向けた手続が進められている。施設の閉鎖は原子力法上の計画確定決定を必要とするところ（同法9b条）、計画確定手続は行政手続法の定め（行政手続法72条ないし78条）とその特則（原子力法9b条）に従い進められ、計画の縦覧、異議の申出、聴聞期日の実施、決定の送達は原子炉施設許可（同法7条）に係る原子力法手続令の定めるところ

¹³⁰ R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Fn. 16, Rn. 275.

¹³¹ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 310. 日本エネルギー法研究所・前掲注10 76頁。

¹³² K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 310.

による（同条5項1号）。計画確定決定の要件には、原子炉施設許可に係る原子力法7条2項1号、2号、3号、5号が直接参照され（同法9b条4項1文）、かつ計画された施設の建設又は運転が公共の福祉の毀損を見込まれるとき、環境親和性等環境への影響に関するその他の公法規定に抵触するとき、許可は与えられない（同法9b条4項2文1号・2号）。計画確定決定は連邦委託行政としてラントが行い（同法24条1項）、ラント政府の定めるラント最上級官署がこれを管轄する（同条2項1文）。モルスレーベン最終貯蔵施設の閉鎖について事業主体（B f S）の申請を受けたザクセン・アンハルト州官署は2011年10月に聴聞期日を実施した段階にあり、計画確定手続はあと数年つづくと思込まれている¹³³。

② コンラート（Endlager Konrad）

コンラート立坑（Schacht Konrad）は低レベル・中レベル放射性廃棄物の最終貯蔵施設となることを予定される鉄鉱石鉱山施設跡地である。計画確定手続を管轄するニーダーザクセン州の官署は事業主体（B f S）の申請に基づく原子力法上の計画確定決定を済ませ、その決定は不可争となっており、施設は2010年代の終わりごろの操業開始を見込まれている。低レベル・中レベル放射性廃棄物の大半は研究施設、医学利用等において生じる核燃料に当たらない放射性廃棄物であり、現在主としてラント集積所（Landessammelstelle）に中間貯蔵されている¹³⁴。

③ アッセ（Endlager Asse）

アッセは民間事業者により低レベル・中レベル放射性廃棄物の事実上の最終貯蔵施設として利用された岩塩鉱跡地である。アッセⅡにおける放射性廃棄物の貯蔵は1967年から1976年にかけて放射性物質取扱許可を受けて行われたが、その期限が満了した1978年以来事実上閉鎖されている¹³⁵。その後、民間事業者の違法な放射性廃棄物の取扱いによる安全性の欠如が発覚し、現在アッセⅡはB f Sに移譲され（原子力法23条1項2号）、原子力法の適用の下に置かれている（同法57b条1項1文）¹³⁶。したがって、その閉鎖は計画確定手続を必要とするが、B f S／BMUはアッセⅡに貯蔵された放射性廃棄物を回収する方針を示しつつ、その回収目標や安全確保策等を規定する関連法案の成立を目指している¹³⁷。

④ ゴアレーベン（Erkundungsbergwerk Gorleben）

ゴアレーベン岩塩層は発熱性（高レベル）放射性廃棄物最終貯蔵施設の候補地に挙げられ

¹³³ http://www.bfs.de/de/endlager/endlager_morsleben

¹³⁴ K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 299, 312.

¹³⁵ この放射性物質取扱許可の期限は1978年に満了し、引き続き最終貯蔵施設として使用するためには1976年に改正された原子力法9b条により複雑な計画確定手続を履行する必要が生じたため、施設は事実上閉鎖された（日本エネルギー法研究所・前掲注10 90頁注51）。

¹³⁶ H.-J. Koch, Fn. 34, Rn. 95; K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 311.

¹³⁷ http://www.bmu.de/files/pdes/allgemein/application/pdf/10_punkte_programm_bf.pdf

る調査対象鉱山である。この地下探査は施設の建設を意味せず、計画確定手続（原子力法9b条）を要しないという解釈により¹³⁸、公衆参加手続を伴わない連邦鉱山法上の大綱事業計画（Rahmenbetriebsplan）に基づいて探査活動が進められた。ドイツにおいては、このように、ゴアレーベンに発熱性（高レベル）放射性廃棄物最終貯蔵施設を建設する計画で調査が続けられてきたが、1998年に成立したS P Dと緑の党の連立政権は、ゴアレーベン・プロジェクトに疑問を示し、2000年10月に調査活動を凍結した¹³⁹。原子力法上の計画確定手続（同法9b条）は、代替地の比較検討を予定されない施設許可手続であり¹⁴⁰、発熱性（高レベル）放射性廃棄物最終貯蔵施設の立地選定手続を定める法律は、現在のドイツには存在しないためである¹⁴¹。現在、連邦環境大臣はサイト選定手続法案を提出する意向を示しているが¹⁴²、未だその法案は提出されていない（2012年9月30日現在）。ただし、放射性廃棄物処理問題に関する連邦・ラント会談は2011年12月に以下の基本方針とスケジュールを合意しており、その内容を紹介する¹⁴³。

a. 基本方針

2011年の原子力利用終了に関する国内合意の後、発熱性放射性廃棄物処分問題の合意による解決を目指すべきときである。発熱性放射性廃棄物の安全な貯蔵(sicherer Verbleib)の解決策は連邦・ラント、国家・社会、政党・市民の合意により導き出されるべきである。見解の一致するところによれば、この課題を次世代に委ねることは許されない。ドイツ国内において生じる放射性廃棄物がドイツ国内において処理されることは国家の責任である。立地の選定は最善の安全を指標とすべきであり、立地選定手続は学術に基礎を置かなければならない。立地選定を委ねられる制度(Institut)は専門能力、客観性、公衆の信頼に支えられる必要がある。すべての手続段階の透明性と市民参加が広範な合意に支えられる決定の前提となる。国内レベルと地域レベルにおいてすべての関係人が適切な参加形式により決定プロセスに関与すべきである。社会の諸集団の代表からなる助言委員会がこの決定プロセスに随伴する。発熱性放射性廃棄物の安全な貯蔵に関する本質的な決定は連邦議会と連邦参議院により行われる。

¹³⁸ BVerwGE85, 54.

¹³⁹ H. -J. Koch, Fn. 34, Rn. 93.

¹⁴⁰ BVerwG NVwZ 2008, S. 841.

¹⁴¹ 公益財団法人原子力環境整備促進・資金管理センター ホームページ(<http://www.rwmc.or.jp>)

¹⁴² http://www.bmu.de/files/pdes/allgemein/application/pdf/10_punkte_programm_bf.pdf

¹⁴³ Bund-Länder-Gespräch zur Frage der Entsorgung radioaktiver Abfälle, Die sichere Entsorgung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle in Deutschland(Stand:15.12.2011). s. a., K. Hansmann/D. Sellner, Fn. 15, Rn. 315.

b. 立地選定・立地決定スケジュール

Phase 1 連邦法律による決定プロセスの決定

連邦議会と連邦参議院は発熱性放射性廃棄物の安全な貯蔵地の選定と確定の手続を法律に規定する。この法律は市民と関係ラントの参加，財政問題等を含む以下に掲げるその後の決定プロセス段階を規律する。この法律は立地調査を行い，安全指標・学術基礎を作成する学術・官署機構（学術制度(wissenschaftliches Institut)，職(Amt))，計画策定，建設・運転の管轄機構を含む許可・監督制度の原則的・制度的枠組みを規定する（2012年半ばまで）。

Phase 2 決定の基礎の作成

次のような学術決定の基礎・決定案を作成する（2012年末から2013年半ばまで）。

- ・一般安全基準
- ・深地中貯蔵と地表貯蔵の選択
- ・掘り起こしの可否の選択
- ・地質上・国土計画上の適性基準・排除基準の決定，地質ごとの安全基準の決定

Phase 3 連邦法律による原案の決定

連邦議会と連邦参議院はPhase2の段階で学術的に作成された原案に決定を下す（2012年末から2013年半ばまで）。

Phase 4 立地選定と地上調査

管轄権を有する制度は定義された指標に従って適性を欠く地域又は最低基準を満たさない地域を排除し，調査地域を絞る（2014年半ばまで）。その後，地上調査のために（異なる地質からなる）適性の高い地質的属性を有する複数の調査地域が選定される。連邦議会と連邦参議院はこれに関する決定を法律の形式により行う。選定された立地の地上調査を行い，一又は複数の（ゴアレーベンを補う）立地が地下探査候補地に提案される。連邦議会と連邦参議院はこれに関する決定を法律の形式により行う（2019年末まで）。

Phase 5 地下探査と立地決定

決定された立地の地下探査を行い，代替案の評価を経て一つの立地が提案される。連邦議会と連邦参議院はこれに関する決定を法律の形式により行う。

Phase 6 許可手続，設置，操業

許可手続，設置，操業の手続が続く。ゴアレーベンの探査活動はCDU／CSU・FDP連立政権の方針により2010年11月に再開されたが，ゴアレーベンは比較対照地にとどまり，比較対照の前に立地に決定されてはならない。

⑤ 費用負担

最終貯蔵施設の建設に要する費用は、施設の利用により利益を享受する者からの分担金により賄われる（原子力法21b条1項1文）。また、放射性廃棄物の引渡義務を有する者は、最終貯蔵施設の利用に当たり料金を徴収される（同法21a条1項1文）。さらに、最終貯蔵施設の建設は多額の支出を要するため、資金を前倒しにより確保することを可能にするための最終貯蔵施設設置前払令(Endlagervorausleistungsverordnung v. 28. April 1982)が制定されている。この命令は、前払いの分担金徴収者はB f Sであること（同令1条）、分担金の拠出者は施設許可等を有し、許可に基づく活動により引渡義務の対象となる放射性物質を発生させる者であること（同令2条）、分担金の前払いで確保された資金の用途（同令3条）、分担金の分担割合（同令4条）等を規定する¹⁴⁴。

4. 放射性廃棄物の輸送

使用済核燃料の輸送は、原子力法4条に基づく核燃料の輸送許可の対象である。その許可要件として、原子炉施設の許可要件と同様の定めが置かれており（同条2項1号から7号）、優越的な公益が輸送のルート、時間、方法の選択に抵触するとき、輸送許可は与えられない（同項6号）。ただし、この6号の定めは、公益保護を目的とするもので、輸送ルートを領土に含むラントの原告適格を基礎づけないという裁判例がある¹⁴⁵。また、同項3号・5号は「科学、技術の水準から必要とされる事前配慮」と「第三者の妨害措置、その他の介入に対して必要とされる防護の保証」を許可要件としている。同一の文言を用いる同法7条2項3号・5号（原子炉施設許可）や同法6条2項2号・4号（核燃料保管許可）の定めは、判例と学説において第三者保護性を肯定されているが、同法4条2項3号・5号の定めは、次のような理由により、第三者保護性を否定されている（裁判例）¹⁴⁶。すなわち、①同法4条2項3号・5号を具体化する法の定めは、速度を変えながら移動する核燃料輸送の特質に合わせて輸送容器から2メートル以内の放射線量を一般に規制しており、住民一人一人の許容被爆線量を定めておらず、公益を保護する趣旨を有する。②許可される輸送ルートは幅をもち、輸送や積替えにより原告が影響を受ける時間も限られるため、許可対象と原告との空間的・時間的結び付きが特に密な関係にあるとはいえず、原告の利益を公益から区別することはできない。③事故が起こったときに生じる結果は重大な結果(gravierende Folge)でありえても、その場に居合わせる者と定期的にそこに止まる者に無差別に生じるものであり、生じうる損害の大きさだけでは原告適格を基礎づけるには十分ではない。

なお、核燃料の輸送許可はB f Sの管轄に属する（原子力法23条1項3号）。

¹⁴⁴ 前掲注 141

¹⁴⁵ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2005, S. 538.

¹⁴⁶ DVBl. 2011, S. 1487 (nicht rechtskräftig).

VI 第13次原子力法改正をめぐる憲法問題 【参考情報2】

1. 序論

(1) 改正の内容

本項では、参考情報として、福島事故後に行われた、2011年の第13次原子力法改正について、憲法との関係で提起されている問題点を中心に紹介する。

同改正については、既にⅠ、Ⅱ2. 及びⅣ5. において述べられているところであるが、改めて要約すれば、次の2点である。

- ①2010年の第11次改正によって、原子力法別表3に第4列目の項目として付加された各原子力発電所の追加発電許容量（いわゆる操業期間延長）を取消し、2002年法において認められた発電許容量に戻す。
- ②個別の原子力発電所の操業権に、2011年8月、2015年、2017年、2019年、2021年、2022年と段階的に期限をつけ、操業を終了させることとした（以下「操業可能期間規制」という）。ただし、操業権消滅までに割り当てられた残存発電許容量を使い切らない場合は、他のなお操業可能な原子力発電所に転用することを可能とした（改正法7条1a項）。

(2) 憲法上の問題点

このような改正は、事業者の既得権を制限するものであるので、憲法上の問題点が生ずることになる。具体的には、上述の操業可能期間規制と①財産権保障（基本法14条1項）との関係、②職業の自由（基本法12条1項）との関係、③平等原則（基本法3条1項）との関係が問題となる。

(3) 憲法判断の枠組み

これらの憲法問題は、憲法上保障された自由を防御する権利（防御権＝Abwehrrecht）と平等原則に関わるものである。

このうち防御権は、自由権的基本権にかかわるものであるが、ドイツでは、このような憲法上の自由に対する国家の制限（干渉、介入ないし侵害＝Eingriff）の合憲性については、いわゆる「三段階審査」という判断枠組みが、連邦憲法裁判所の違憲審査基準として採られてきた¹⁴⁷。すなわち、そこでは①保護領域（Schutzbereich＝どの権利が問題となっているか）、②制限（Eingriff＝権利に対する制限が存在するか）¹⁴⁸、③憲法上の正当化（そのよ

¹⁴⁷ 三段階審査については、Pieroth/Schlink, Grundrechte-Staatsrecht II, 27. Aufl., 2011 を初めとする、ドイツの基本権の教科書において叙述の柱となっている。これをわが国の憲法問題について展開するものとして小山剛『「憲法上の権利」の作法』（尚学社、2011年）がある。

¹⁴⁸ Eingriff の訳としては、伝統的な憲法・行政法学において、「侵害」と訳されてきた（例えば「侵害行政」「侵害留保理論」など）。しかしここでの Eingriff は、あくまで憲法上正当化されるものは適法な行為であるため、この語を避け、「介入」ないし、単に（権利の）「制限」と訳すことも

うな制限が正当化されるか) という3つの段階を経て、当該国家行為(法律、命令、行政行為など)の合憲性が審査されることになる。

これに対して、平等原則については、①不平等な取扱いの存在と、②憲法上の正当化という2つの段階の審査によることになる¹⁴⁹。

本項においては、第13次原子力法改正で規定された、操業可能期間規制及び第11次改正(2010年)で追加された発電許容量の取消しの合憲性について、ミヒャエル・クレプファー教授(ベルリン・フンボルト大学)の論文¹⁵⁰によりながら、若干の紹介を行う。同教授も、この改正法の憲法問題を、三段階(二段階)審査によりながら検討している。

2. 操業可能期間規制と財産権保障

(1) 基本法の規定

財産権に関する基本法14条は、次の通り規定する。

■ドイツ連邦共和国基本法14条

- ①所有権及び相続権は、これを保障する。その内容及び限界は、法律でこれを定める。
- ②所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである。
- ③公用収用は、公共の福祉のためにのみ許される。公用収用は、補償の方法及び程度を規律する法律により、又は法律の根拠に基づいてのみ、これを行うことが許される。その保障は、公共の利益及び関係者の利益を正当に衡量して、これを定めるものとする。補償の額につき争いのあるときは、通常裁判所で争う途が開かれている。

(2) 第1段階：保護領域

原子力発電所の操業権に期限をつけることは基本法14条1項に関わる。原子力法の施設許可に基づいて建設され操業している施設と、2002年改正法で認められた残存発電許容量は、14条1項の対象となる。

ただし、基本法による基本権保障が及ぶのは基本的には私人(私法上の企業)であるから、関係する電力会社のうちRWE、E.ON及びVattenfallの3社については問題がないものの、EnBW社については、国家の半分以上の出資によって成立していることから、経営に国家が支配権を有している企業として、基本権保障の対象たる法主体に該当しないと解される¹⁵¹。

ある。本項では、「制限」という語を採用した。

¹⁴⁹ Pieroth/Schlink, a. a. O., S. 3.

¹⁵⁰ Michael Kloepfer, 13. Atomgesetznovelle und Grundrechte, DVBl 2011, S1438ff.

¹⁵¹ Kloepfer, Fn. 150, S. 1438f.

(3) 第2段階：制限

操業可能期間規制は、公権力的に、かつ具体的に公的な任務を実現するためになされる企図を遂行するために財物を取得するものではないから、今回の改正内容は、基本法14条3項にいう収用には当たらない。従って、基本法14条3項との関係での補償義務は生じない。

また残存発電許容量は、改正後の原子力法7条1a項1文によっても、他の操業可能な原子力発電所への転用が可能とされており、その限りで無に帰するわけではないことも、考慮に入れられることになる。すなわち、操業期間終了後も、残存発電許容量の他の原子力発電所への転用可能性が保障されることによって、残存発電許容量の分が結果として発電可能となることが事実上確保されるのであれば、操業可能期間規制によって原告の法的地位への侵害はないことになる。しかし、例えば施設の故障のため原子力発電所が長期にわたり停止し、その後操業可能期間が終了した場合のように、残存発電許容量の転用が事実上も客観的に不可能となったときには、操業可能期間規制が、残存発電許容量に関する法的地位への侵害とされることがありうることになる¹⁵²。

(4) 第3段階：憲法上の正当化

1) 基本的視点

最後に、そのような操業可能期間規制という基本権制限が、憲法上正当化されるかが問題となる。とりわけ、制限の目的と手段が合理的なものとして正当化されるか、という比例原則との関係が重要である。

操業可能期間規制の目的は、改正法の立法理由によれば、できるだけ早い時点で商業用発電のための原子力利用を終了させることによる、民間の原子力エネルギー利用に伴うリスクの排除にあるとする。もっとも、ここで福島事故の評価も含めた、リスク評価が問題となるが、福島事故の原因となったような巨大地震と津波は、ドイツにおいてはリスクとしては考え難いところではある¹⁵³。

2) 本件への適用

立法目的の正当性を判断するに当たっては、立法者たる議会は、内容や制限が比例性を満たしているかどうかについて、立法裁量（相当の判断の余地ないし予測の余地）を有しているということが出発点となる。今回の場合、基本法2条2項1文（生命及び身体の不可侵）や同20a条（自然的生存基盤の保護）との関係が考慮されることになるが、そのような目的を考慮すること自体は正当であると解される¹⁵⁴。

¹⁵² Kloepfer, Fn. 150, S. 1439.

¹⁵³ Kloepfer, Fn. 150, S. 1440.

¹⁵⁴ Kloepfer, Fn. 150, S. 1440.

次に、目的達成の手段としては、即時停止ではなく、段階的な停止は、より制限的でない手段といえる。また原子力発電所を操業しないということは、高められた安全基準のもとに原子力発電所を許容するよりは、原子力のリスクに対してより保護をもたらすものである。

目的の適合性・（狭義の）比例性については、制限が基本権主体に対して受け入れられるのは、当該主体に関する負担（不利益）が、公衆にもたらされる利益に対して合理的な関係に立つ場合である。前述のようにリスクの評価について立法者は広範な判断余地を有し、福島事故やさらには今まで評価されてこなかった飛行機墜落事故などにかかわるリスクを新たにリスクとして考慮することはありうる¹⁵⁵。

3）補償との関係

さらに問題となるのは、関係企業に対する補償である。この問題と関係するのは、残存発電許容量の規定を信頼した関係企業に対して、法治国原理に基づき保障される信頼保護の問題である（一種の政策変更に伴う補償の問題）。すなわち、原子力法7条1a項1文に規定された操業存続期間が、事業者の基本権的地位を考慮したものかどうか、とりわけ期間の設定にあたって事業者の信頼保護が考慮されたかが問題となる。具体的には、残存発電許容量を前提に行われた投資の償却の問題である。

2002年改正法の時に割り当てられた残存発電許容量は、32年間の操業期間を前提としたものであった。今回の第13次改正の立法理由においても、この32年間の操業期間は、操業可能期間規制導入後も可能であるとされている。

この32年間の前提とした残存発電許容量の設定は、事業者に補償をせずに原子力から撤退させるいわば見返りであったわけであるが、それが妥当する限りにおいては、第13次改正における事業者の財産権保障に対する制限は正当化されると解される。ただし、個別の原子力発電所について、操業可能期間規制によって、前提となる32年間の操業が客観的に不可能となる場合には、憲法上の問題が生ずることになる。

特に問題となるのが、2002年改正法において割り当てられた残存発電許容量を前提に施設を使うことを信頼して、当該施設に新たに投資が行われたような場合、特別の犠牲の回復義務が生じるのではないかという点である。特にそのような投資として問題となるのは、安全性についてなされた要求に応えるためになされた投資である。現に、Vattenfall社は、行政庁の安全性の要求に応えるため、約7億ユーロを、2007年以来操業停止中のKrümmelとBrunsbüttelの両発電所に投資したとされている。この2つの発電所の操業期間は、改正法によれば2011年8月6日で終了することになるが、これらに行われた投資はもはや無価値ということになる。この点は、仮に残存発電許容量を他に転用することを認めたとしても、投資自体は施設に結びついたものであるから、変わりがないということになる。こういった事

¹⁵⁵ Kloepfer, Fn. 150, S. 1441.

態が考慮されないと、比例原則違反ということがありうる¹⁵⁶。

3. 操業可能期間規制と職業の自由

(1) 基本法の規定

職業の自由に関する基本法12条1項は、次の通り規定する。

■ドイツ連邦共和国基本法12条

①すべてドイツ人は、職業、職場及び養成所を自由に選択する権利を有する。職業の遂行については、法律によってまたは法律の根拠に基づいて、これを規律することができる。

(2) 第1段階：保護領域

事業者はこの規制によって、一定時点以降将来に向けて原子力発電所によるエネルギー生産を禁止されることになるのであるから、かかる規制は、基本法12条1項の職業の自由の保護領域に関わる。ここでも法人の基本権が問題となるが、基本権主体性について、EnBWがこれを有しないことは、前述（2.（2）参照）の通りである。

(3) 第2段階：制限

ここで関連するのは、エネルギー生産の態様と方法であるから、事業者にとっては職業遂行の自由に対する規制である。しかしながら、本件に関連する企業は、原子力以外のエネルギー生産も行っているのであるから、問題となるのは、エネルギー生産という職業遂行の選択肢が制限されるにすぎない。

(4) 第3段階：憲法上の正当化

2.（4）で述べたところとほぼ同じである¹⁵⁷。

4. 操業可能期間規制と平等原則

(1) 基本法の規定

今回の規制によれば、2011年から2022年までの間において6段階の操業停止日が設定されることになる（改正法7条1a項―後掲【参考資料】参照）。そうなると、各原子力発電所について、当該停止日の前後で異なった取扱いがなされることになり、基本法3条1項の平等原則が問題となる。とりわけこのことは各発電所間での操業期間の違いについて問題となる。

¹⁵⁶ Kloepfer, Fn. 150, S. 1441f.

¹⁵⁷ Kloepfer, Fn. 150, S. 1442f.

■ ドイツ連邦共和国基本法 3 条

①すべての人は法律の前に平等である。

(2) 第 1 段階：不平等取扱いの存在

基本法 3 条 1 項の平等原則の保護領域が問題となるのは、本質的に等しいものを等しくなく扱い、本質的に等しくないものを等しく扱った場合である。したがって、平等原則が問題となるのは、原子力法が定める実際の法律上の安全条件を満たすべき既存施設を操業する者ということになる。

具体的には、Gundremmingen B と Gundremmingen C の例が挙げられる。すなわちこの 2 つの発電所は、ともに同じ工法に基づくもので、ほぼ同時の 1984 年に操業が開始されたにもかかわらず、Gundremmingen C が 2021 年 12 月 31 日まで操業可能なのに対して、Gundremmingen B は 2017 年 12 月 31 日までに限られるといった例が挙げられている。

(3) 第 2 段階：憲法上の正当化

不平等取扱いのうち、標準操業期間の 32 年を超えるものについて施設の古さで差をつけることについては、平等原則に反しない。

上掲の Gundremmingen C が Gundremmingen B よりも 4 年長く操業できるという例についていえば、Gundremmingen C の操業期間は 37 年なのに対して、Gundremmingen B は 33 年となる。この不平等の取扱いの理由は、供給の安定と電気料金安定の促進にあるとされる。すなわち、原子力からの撤退プロセス全体を段階的に進めるという観点から正当化されることになる。

Krümmel については、第 13 次改正によって 2011 年 8 月 6 日で操業権が消滅することになっており、1983 年の操業開始から数えて 28 年間ということになる。これについては、故障しやすい点で問題があるということで正当化されるという¹⁵⁸。

5. 追加発電許容量の取消しの合憲性

ここで問題となるのは主として基本法 14 条 1 項との関係である。連邦憲法裁判所の判例によれば、公法上の地位が基本法 14 条 1 項の保護を受けるのは、当該地位が本質的に個人自らの給付によって得られたものである場合であるとされる。その意味でいえば、2002 年のもともとの残存発電許容量の分については、32 年間の基準操業期間を前提に投資の見返りとして割り当てられたものであり、ここにいう給付に対して与えられたものであるから、基本法 14 条 1 項によって保護される。しかし、2010 年の追加発電許容量については、いわば政策的に追加されたものであるから、基本法 14 条 1 項の保護の対象にはならない。

¹⁵⁸ Kloepfer, Fn. 150, S. 1443f.

さらに2010年の追加発電許容量を前提になされた投資に関しては、別途、基本法14条1項2文の財産権の内容および制限についての規定との関係が問題となる。すなわち、そのような制限の憲法上の正当性については、2010年追加発電許容量の取消しは、前述のような核エネルギー利用のリスク及び福島事故以降の原子炉事故のリスクの再評価や再生可能エネルギーの利用の高まりなどに基づく、健康及び環境保護を目的とするものであるから、憲法上正当化されることになる。

この目的との関係でいえば、2010年追加発電許容量を取消したことは、比例原則違反ともいえない。いずれにしても、追加発電許容量の法的性格に鑑み、憲法上の正当化のために必要とされる論証密度は、比較的低いと考えられる¹⁵⁹。

¹⁵⁹ Kloepfer, Fn. 150, S. 1444f.

【参考資料】

(1) 第13次改正後の原子力法の条文

第7条 施設許可（抄）

(1a) 商業用発電を目的として核燃料物質の分裂を行なう施設の供給操業許可は、別表3第2列に列挙された発電量又は、第1b項に基づく転用によって生じた発電量が生産されたときに、失効する。ただし、遅くとも次に掲げる期日までとする。

1. 2011年8月6日まで：Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel,

Isar 1, Unterweser, Philippsburg 1 及び Krümmel

2. 2015年12月31日まで：Grafenrheinfeld

3. 2017年12月31日まで：Gundremmingen B

4. 2019年12月31日まで：Philippsburg 2

5. 2021年12月31日まで：Grohnde, Gundremmingen C 及び Brokdorf

6. 2022年12月31日まで：Isar 2, Emsland 及び Neckarwestheim 2

(第2文省略)

(1b) 別表3第2列の発電量は、転用先施設が転用元施設より後に商業用供給操業を開始したものであるときは、その全部又は一部について、当該施設間において転用することができる〔旧→新転用〕。発電量は、第1文の規定にかかわらず、連邦環境・自然保護・原子炉安全省が、連邦首相府及び連邦経済・技術省との合意に基づき許可をしたときは、商業用供給操業を後に開始した施設からも転用を行なうことができる〔新→旧転用〕。第2文の許可は、転用元施設が供給操業を継続的に中止し、第3項第2文に従って施設の中止が申請されている場合には、必要としない。

(1d) 第1a項第1文、第1b項第1文ないし第3文及び第1c項第1文第3号の規定は、Mülheim-Kärlichについては、別表3第2列に挙げられた発電許容量が同別表に挙げられた原子力発電所（注）に転用され、当該原子力発電所において生産される、という条件の下で適用される。

（注）別表3において、「Mülheim-Kärlichについて〔別表3に挙げられている〕107.25TWhの発電量は、Emsland, Neckarwestheim 2, Isar 2, Brokdorf, Grundremmingen B及びC、及び21.45TWhまでに限りBiblis Bに転用することができる。」と規定している。

(2) 第11次改正法（2010年）別表3における追加発電許容量¹⁶⁰

施 設 名	2000年1月1日以降 の残存発電許容量 (TWh netto)	商業用操業 開始時点	追加発電許容量 (TWh netto)
Obrigheim	8.70	1. 4. 1969	-
Stade	23.18	19. 5. 1972	-
Biblis A	62.00	26. 2. 1975	68.617
Neckarwestheim 1	57.35	1. 12. 1976	51.000
Biblis B	81.46	31. 1. 1977	70.663
Brunsbüttel	47.67	9. 2. 1977	41.038
Isar 1	78.35	21. 3. 1979	54.984
Unterweser	117.98	6. 9. 1979	79.104
Philippsburg 1	87.14	26. 3. 1980	55.826
Grafenrheinfeld	150.03	17. 6. 1982	135.617
Krümmel	158.22	28. 3. 1984	124.161
Gundremmingen B	160.92	19. 7. 1984	125.759
Philippsburg 2	198.61	18. 4. 1985	146.956
Grohnde	200.90	1. 2. 1985	150.442
Gundremmingen C	168.35	18. 1. 1985	126.938
Brokdorf	217.88	22. 12. 1986	146.347
Isar 2	231.21	9. 4. 1988	144.704
Emsland	230.07	20. 6. 1988	142.328
Neckarwestheim 2	236.04	15. 4. 1989	139.793
合 計	2,516.06		
Mülheim-Kärlich	107.25		
総 計	2,623.31		1,804.278

第13次改正は、この追加発電
許容量を撤回するものである。

以 上

¹⁶⁰ なお、表中、Obrigheim, Stade は、各々2005年5月、2003年11月に操業を終了しており、Mülheim-Kärlich（1987年8月～）については、試運転後訴訟により休止しその後再開できず、2010年10月に閉鎖決定した。

諸外国における原子力発電所の安全規制に係る法制度
—平成 22・23 年度原子力行政に係る法的問題研究班研究報告書—

2013 年 1 月

発行 日本エネルギー法研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 4-1-20

田中山ビル 7F

T E L 03-3434-7701 (代)

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。
