

5 英国の核災害時緊急事態対応体制と日本⁽¹⁾

京都大学大学院
進藤真人

1. 研究の背景と目的

東京電力福島第一原子力発電所事故は、非常に広範囲に放射能汚染を拡散し、日本史上最悪の環境破壊をもたらした（以下、東電核災害と略す）。事故後4年以上が経過した現在も、東電核災害を完全に収拾させる用途は立っていない。

東電核災害の後始末をするには、被災者への補償を含め、検討しなければならない項目は膨大にある。核災害時緊急事態対応体制は、その中の一つである。周知のように東電核災害を巡っては、緊急事態対応での混乱が大きな問題となり、国会・政府・民間の三事故調査委員会報告でも、各委員会の見方からそれぞれの改革提言がなされた⁽²⁾。しかし、国会・政府の両事故調の報告書が公表される前の2012年6月に、原子力規制委員会設置法の制定による改革（以下、12年6月改革と略す）がなされたので⁽³⁾、東電核災害で露見した課題がどこまで克服されたかは検証を要する。

本来、東電核災害を受けての行政組織の在り方の見直しを含む改革の提案は、政府から独立して事故の検証を行う国会事故調の所管事項であった⁽⁴⁾。しかし、政府は、旧態依然とした内部調査のみに頼った政府主導の改革を試みたので、改革の進め方が問われた⁽⁵⁾。結局、政治的事情を考慮して12年6月改革が行われたが、その代わりに国会事故調の報告書や最新の国際的基準を踏まえて3年以内に見直しを行う事となった⁽⁶⁾。その際に参議院では、見直す内容に災害対策が含まれることを確認する附帯決議が採択された⁽⁷⁾。その後、2013年11月に原子力規制委員会設置法の一部改正がなされたものの、12年6月改革下の核災害時緊急事態対応体制（以下、12年6月体制と略す）は見直されていない⁽⁸⁾。このような経緯を踏まえれば、東電核災害の教訓を謙虚に学び、最新の国際的基準を踏まえて、真に実効性のある核災害時緊急事態体制を構築する為の真摯な検討を行う意義は、依然として高いと云える。

さて、東電核災害の教訓は、批判的思考に依って明らかにされるべきである。そもそも、三事故調の改革提言は必ずしも比較法的見地に立ってな

されたものではなく、その根拠にはやや曖昧な部分も見受けられる。従って、東電核災害の反省を踏まえて、真に実効性のある核災害時緊急事態対応体制を構築するには、まず、三事故調の提言と「核災害を経験した先進諸国が、どのような核災害時緊急事態対応体制を整備しているのか」を比較して、前者の有効性を確認する必要があるだろう。

本稿は、このような問題意識に立ち、三事故調の提言と1957年に大規模核災害を経験した英国の制度との比較分析を行ったうえで、12年6月体制を検証する。英国の制度の概要を詳細に把握する必要から、本研究は、文献調査に加えて、主要関係者への半構造的インタビューの手法を駆使した実証研究を実施した⁽⁹⁾。英国での現地調査は、2014年9月29日から10月12日にかけて行われた。

本稿の構成は、まず、英国における現在の核災害時緊急事態対応体制について概括する。次に、法の支配という概念から問題となる、緊急事態対応に関する行政府のアカウンタビリティ確保についての英国の取組みを検討する。そして、三事故調の提言との比較を通じて、東電核災害の教訓を明らかにする。最後に、12年6月体制がこれらの教訓を活かしているのかについて検証を行い、日本が今後採るべき方向性を模索する。

2. 英国に於ける核災害時緊急事態対応体制

英国では、災害一般に対する緊急事態対応体制を基礎に、核災害に対応する為の修正を加えて、核災害時緊急事態対応体制を整備している。その詳細は、核災害が民生部門で発生したのか或いは軍事部門で発生したのかによって異なるが⁽¹⁰⁾、本稿では、日本との対比を念頭に、民生部門で発生した核災害への緊急事態対応体制に焦点を絞って論じる。尚、簡略化の為、本稿ではイングランドの緊急事態対応体制を英国のものとして扱う。

(1) 通常災害時の緊急事態対応体制

英国の緊急事態対応体制一般を理解する上で重要なのは、前線と後方の役割分担である。英国では、この二つは別個の指揮系統に委ねられる⁽¹¹⁾。ここで留意すべきは、「これらの役割分担は、国際原子力機関（IAEA）が緊急事態対応ガイドラインで設定するオンサイトとオフサイトに対応するものではない」ということである。IAEAのガイドラインで想定されているオンサイトは核施設内部を指し、オフサイトはその周辺地域を指す⁽¹²⁾。これに対して英国では、緊急事態対応の対象を包括的に定義しており⁽¹³⁾、

オンサイトとオフサイトの両方に対する対応を含む。

緊急事態における前線対応は、地方政府が主体となっており、関連行政機関の緊急事態対応部署によって組織される実働部隊が、戦略の策定から実施にいたるまでの責任を担う。実働部隊は、戦略・戦術・実施の三層構造からなる指揮系統を持つ。実働部隊全体のとりまとめ役を担うと共に前線対応に関する最終決定権限を持つのは、ゴールド・コマンダーである。この役職は通常、災害が発生した広域自治体の警察最高幹部が勤める。ゴールド・コマンダーは、災害発生現場から相当距離を置いた場所（通常は、当該広域自治体の警察本部）に危機管理センターと称する前線司令部を設置して、そこで前線対応の戦略面を担当する。現場対応を最適化する為に戦術を策定するのは、シルバー・コマンダーである。現場実務の混乱に巻き込まれるのを避ける為、戦術の策定は、災害現場ではなく、その付近に設置される現地指揮所で行われる。因みに、被災して使用不能になる場合を想定して、現地指揮所の代替施設の準備が義務付けられている。災害現場を担当するブロンズ・コマンダーは、策定された戦術を遂行して災害の鎮静化にあたる。尚、英国の緊急事態対応では、補完性原則が採用されており、対策の決定と遂行はボトムアップ方式で行われる。また、この原則により、殆どの緊急事態対応は前線対応のみで完結する⁽¹⁴⁾。

これに対して後方対応は、深刻な災害に関してのみ、中央政府が主体となっており、後方対応体制は、災害の深刻度に応じて、主務官庁のみが主導する場合・主務官庁が他省庁を主導する場合・内閣主導の場合に分かれる。後二者の場合には、内閣命令伝達室（COBR）が設置され、後方対応を指揮すると共に緊急事態対応全体の総司令部となる。後方対応においては、中央政府の全力を挙げての情報収集・分析に基づいた戦略的指令の発令、前線での活動を円滑に進める為の助言や調整、軍隊や物資の投入などの支援業務が行われる。また、メディア対応等の広報活動や対外折衝も含まれる⁽¹⁵⁾。但し、内閣が前線での緊急事態対応を直接指揮することはない。

(2) 核災害時の緊急事態対応

核災害時の緊急事態対応は、通常のフォーマットに核災害用のオプションを付与したものとなっている⁽¹⁶⁾。前線での緊急事態対応は、災害の影響が核施設敷地内に止まる場合と周辺自治体に被害が及ぶ場合に分けて整備されている。影響が核施設敷地内で止まる程度の軽微な事故への対応は、一義的に事業者が責任を負う。重大な事故で周辺自治体に被害が及ぶ場合

には、通常の緊急事態対応体制が敷かれて前線司令部が指揮を執るが、オンサイト対応の責任は事業者が負う⁽¹⁷⁾。核災害が生じた場合、後方対応及び緊急事態対応全体の総司令部である COBR は、ほぼ自動的に設置される。その下で主要な役割を担うのは、主務官庁であるエネルギー・気候変動省（DECC）と内閣緊急事態対応事務局である⁽¹⁸⁾。

(3) 事業者によるオンサイト前線対応

事業者による緊急事態対応計画の柱は、緊急事態対応準備・鎮火と救助・安全と施設移転管理・事業継続の四つからなる。緊急事態が生じた場合、事業者側の司令塔となるのは、施設内緊急事態管理センター（SECC）である。SECC は、事故に際しての初期対応に責任を持つ。そして、事業者内部の技術部門・環境モニタリング部門との調整のほか、対外窓口として、労働者・メディア・外部機関・公衆への対応を行う⁽¹⁹⁾。

他方、オンサイトにおける事故鎮静化には、政府も関与する。行政による前線対応の現地指揮所となるのは、事故管理センター（ICC）である。SECC と ICC は連絡を取り合い、事故現場に鎮静化の為の実施部隊を派遣する。現場実施部隊の指揮は、状況の変化に迅速に対応できるように移動可能な天幕から行う。事故が拡大し広域レベルになった場合、ICC のみならず SECC も、前線対応司令部である危機管理センターと連絡調整を行う⁽²⁰⁾。

(4) 前線司令部による緊急事態対応

前線司令部が管轄する緊急事態対応には、オンサイトでの事故鎮静化のみならず、オフサイトでの放射線からの住民防護も含まれる。住民防護の柱として想定されているのは、屋内待機と住民避難及びヨウ素剤の服用である。この内、住民避難に関して言えば、事前に避難計画が策定されている詳細計画避難区域は比較的狭く、核施設の周囲 1～3.5km 圏内に過ぎない。但し、事故が大規模な場合、避難区域は拡張される予定になっている⁽²¹⁾。しかしながら、具体的な方法等は特に決められておらず、実績もない上に、核施設近郊は交通網があまり整備されていない為、避難区域拡張の実効性には疑問が呈されている⁽²²⁾。

前線司令部が災害に適切に対処できるかどうかは、緊急事態対応の成否を分かつ。英国では、核災害の特殊性に配慮し、ゴールド・コマンダーが正しい意思決定を行えるように、核規制庁（ONR）の副監察長官が、政府

技術顧問（GTA）として、危機管理センターに派遣される。事故直後は、事業者の技術顧問がオフサイトでの前線対応に関する助言を行うが、GTA は危機管理センターに到着し次第、その任務を引き継ぐ。GTA は、オンサイト対応とオフサイト対応の両方に関して、執るべき対策に関する技術的助言を行う。事業者と後方対応部局は、GTA が適切な助言を行えるように協力することを義務付けられている。また、GTA は、政府を代表して前線対応に関する状況説明を行う。このように前線対応の要となる GTA であるが、その役割はあくまでも助言であり、最終的な意思決定権限はゴールド・コマンダーが持つ。この GTA の制度は、1957年のウィンズケール事故等の事例分析から得られた「核災害時緊急事態対応に際しては、事業者から独立した権威ある科学的助言が必要である」という教訓に基づいて設置されたものである⁽²³⁾。

(5) 後方対応

内閣命令伝達室（COBR）は、ロンドン中心部から後方対応を指揮するが、必要に応じて機能を増減できる柔軟な組織構造を有する。COBR の中枢にあって意思決定を行うのは、首相またはエネルギー・気候変動省（DECC）大臣が議長を務める戦略委員会である。その下の影響管理部は、核災害による影響を最小化する為の対策の策定と、実施に関する調整を行う。また、緊急事態収拾科学助言班（SAGE）は、COBR 内の各部署が意思決定を行う際に必要な、科学的・技術的な助言を行う。前線対応との関係では、COBR との連絡調整を直接行うのは、ゴールド・コマンダー指揮下の危機管理センターに限られる⁽²⁴⁾。

COBR を補佐する為に、主務官庁である DECC に核緊急事態命令伝達室（NEBR）が設置される。NEBR の役割は、災害状況の把握、他機関との調整、並びに国際機関や海外機関との連携などである。これらの中には、前線司令部において政府技術顧問（GTA）を補佐する政府支援部隊の派遣や、SAGE への事務局提供及び SAGE 首席科学顧問派遣等が含まれる。他方、独立規制機関である核規制庁（ONR）は、前線の事業者と危機管理センターに監察官を派遣して、前線対応の様子を記録する。ONR は、NEBR を通じて COBR と連絡を取る⁽²⁵⁾。

3. 核災害時緊急事態対応と行政府のアカウンタビリティ

英国は法治国家であるので、核災害時の緊急事態対応に関しても、事後

審査による行政府のアカウンタビリティ確保の仕組⁽²⁶⁾を整備している。その基礎となるのは、公務員の個人責任の追及である⁽²⁷⁾。英国の緊急事態法制は、政府が事態鎮静化を効果的・効率的に行えるように、人権保護法に反しない限りで様々な規制を行うことを許可している。これにより、事態鎮静化を担当する公務員が職務を誠実に遂行しないこと及び当該公務員の職務を妨害することは、犯罪と定められる⁽²⁸⁾。核災害時の緊急事態対応では、この規定が適用され、公務員が不適切な行動を執れば、刑事訴追及び民事訴追の対象となる⁽²⁹⁾。この枠組は、公務員が規律を以て任務にあたり、無責任状態に陥らない上で重要である。

公務員の訴追を行うのは、核規制庁（ONR）である。前線対応の責任者であるゴールド・コマンダーは、政府技術顧問（GTA）から助言を受けて意思決定を行うが、助言内容及び最終判断は全て記録され、事後審査の対象となる。その他の担当公務員も、当然事後審査の対象となる⁽³⁰⁾。現場では、訴追を防ぐ為に、担当公務員間で任務遂行状況の相互確認を行う慣行ができています。とはいえ、担当公務員を過度に委縮させない為に、「善意且つその時点での最高の知見に基づいて執られた行動」に関しては、訴追免責特権が与えられる。他方、後方対応における内閣決定には、責任追及が及ばないと想定されている⁽³¹⁾。

行政責任の追及は、公務員の個人責任追及が済んでから行われる⁽³²⁾。核災害の重大さに鑑みれば、強力な調査権限を有する王立委員会・省庁委員会・議会特別委員会の各委員会⁽³³⁾が、事故調査を行うことも想定される。また、核災害の影響如何によっては、行政庁も民事責任及び行政責任に関して訴追の対象となり得る。更に、裁判所の管轄外の案件や、事故を間接的な引き金とする新たな問題が後に生じた場合には、議会オンブズマンが行政責任を追及することも有り得る。その際に議会オンブズマンは、ONRの持つ情報を含め徹底的に全ての事実関係を洗い直して、構造的な問題を改善する為の提案を行う⁽³⁴⁾。

4. 東電核災害の教訓

本節では、前節までにみた英国の核災害緊急事態対応体制と、三事故調の改革提言を比較して、東電核災害の教訓を明らかにする。

(1) 前線対応を拡充する必要性

英国と日本を比較した場合、前線対応の充実度に格段の差がある。三事

故調の前線対応を巡る議論の内、国会事故調は、オンサイト対応を事業者に委ねるように提言している⁸⁵⁾が、事業者の利益相反という問題点については整理していない。東電核災害時のオンサイト対応において、事業者が廃炉に伴う経済的損失に躊躇したことも一因となり、事故炉への海水注入が遅れた⁸⁶⁾のは記憶に新しい。英国では、利益相反により最善の対策が採られない事態を避ける為に政府技術顧問（GTA）制度を導入して、政府がオンサイト対応に関与できるようになっている。利益相反による核災害の拡大を防ぐ為には、英国に範を取るべきであろう。

他方、政府事故調は、東電核災害に際してオフサイトセンターが機能しなかったことに鑑み、大規模災害下でも機能できる現地対策本部体制の構築を提言している⁸⁷⁾。また、民間事故調は、大規模核災害に十分対応できる専門的な実行部隊の創設を提言している⁸⁸⁾。これらの提言は、前線対応の準備不足を指摘するもので、もっともである。

この点、英国の核災害時緊急事態対応体制は大変参考になる。中でも注目されるのは、「前線」の範囲である。2. でみたように、英国ではオンサイトとオフサイトにおける対応の双方が「前線」対応に含まれる。これに対して、日本では「前線」をオンサイトだけに狭く解釈する。故に、英国の前線対応で云う所の現地指揮所に相当するオフサイトセンターに、前線司令部に相当する現地対策本部の役割を担わせた⁸⁹⁾ものと思われる。しかしながら、このような「前線」の狭い捉え方には、非常に問題があったと云わざるを得ない。オンサイトとオフサイトの両方において前線対応機能を十全に果たす為には、オンサイトからは相当離れた場所に前線司令部を設置する必要がある。ところが、オンサイト付近の現地指揮所に前線司令部の役割を担わせてしまった為に、東電核災害では、現地指揮所の被災により前線司令部までもがその機能を喪失してしまった。そして、予期せず前線対応体制が崩壊してしまった結果、本来「後方対応」的な任務を行うことを期待されていた内閣が、十分な準備もなくオンサイトとオフサイト両面に関して、前線対応を行う破目になってしまった。このような前線対応体制の脆弱性こそが、東電核災害において緊急事態対応を大混乱に陥れた元凶である。このことは、従来の日本の核災害時緊急事態対応体制の根本的欠陥として、広く認識されなければならない。

同時にこのような「前線」の狭い捉え方故に、核災害発生時にはオフサイトの周辺住民の緊急避難も重要な課題であるにも拘わらず、まともな準備がなされていなかった。三事故調共に、住民避難計画の不備が東電核災

害の被害を拡大した大きな要因と捉え、その改善の重要性を訴えている⁽⁴⁰⁾。この点、避難計画の実効性については議論があるものの、オンサイト対応を把握している前線司令部がGTAの助言に基づいてオフサイト対応にも責任を負う英国の体制は、住民避難を適宜に行う際に有利と思われる。

(2) 緊急事態対応能力を抜本的に強化する必要性

東電核災害に際しては、前線対応体制の崩壊に伴う混乱が目立った為、政府の緊急事態対応能力も問われた。この点に関して三事故調は、想定シナリオを超える危機に際しても官僚機構が平時から緊急時への意識の切替えを徹底できなかったこと、緊急時に際して意思決定者に科学的助言を行う仕組が欠如していたこと、並びに内閣の役割を危機全体に関する最重要の意思決定に専念させる体制を構築できていなかったことを、問題点として挙げている⁽⁴¹⁾。

これらの問題点を克服する上でも、英国に倣うべき点は多い。東電核災害に際して機能しなかった従来のやり方を改めるには、抜本的な改革を要する。特に、内閣を最重要の意思決定のみに専念させる為には、英国のように前線と後方で指揮系統を分ける形で包括的な緊急事態法制を整備することは、有力な選択肢たり得よう。行政府のアカウンタビリティ確保の観点からも、後方対応に専念させることで内閣の責任を政治上のものに限定するのは、議院内閣制運用上の知恵と評価できる。この選択肢を採用する場合、英国の政府技術顧問(GTA)に相当する科学的助言者は、補完性原則に則って前線に配することになる。

但し、緊急事態法制が行政府に強大な一時的権限を付与するものである以上、この選択肢を採用する場合には、人権保護法制の拡充と行政府のアカウンタビリティを確保する為の仕組も同時に整備することが前提となる。3. でみたように、このような仕組は、英国の核災害時緊急事態対応を機能させる上で、セーフティネットの役割を果たしている。対照的に日本では、「アカウンタビリティの欠如により形成された無責任状態が、東電核災害を生じせしめた一因である」という批判が、国会事故調の委員長によりなされている⁽⁴²⁾。議会オンブズマンを含む多層構造を特徴とするアカウンタビリティ確保の仕組は、日本では著しく未発達である。しかし、東電核災害の悪夢を繰り返さない為には、制度改革を躊躇すべきではない。核災害時緊急事態対応体制に即して云えば、英国の核規制庁(ONR)が前線対応実務の監視と事後審査を担当しているのは、アカウンタビリティの

確保こそが独立規制機関が担うのに最も相応しい役割だからである。日本においても、この点を重視すべきである。因みに、ONRは運営経費を事業者への特別税で賄っている⁽⁴³⁾が、汚染者負担原則に鑑みれば、日本でも同様の措置を採用して然るべきであろう。更に、緊急時に際して官僚機構が、無責任状態に陥ることなく、任務を全うできるようにする為には、英国で事後審査の実効性を高めるのに貢献している、公務員の個人責任制度の導入を真摯に検討すべきであろう。

(3) 小括

以上から、東電核災害の教訓として、事業者の利益相反の問題・前線対応体制の脆弱性の問題・オフサイト対応の問題を解決する為の「前線対応の拡充」と、内閣の役割の問題・科学的助言者の問題・行政府のアカウンタビリティの問題を解決する為の「緊急事態対応能力の抜本的強化」が必要なこと、が明らかになった。

5. 12年6月体制の検証

本節では、4. で明らかになった東電核災害の教訓が12年6月体制に活かされているのか、について検証する。

(1) 前線対応の検証

12年6月改革は、東電核災害以前に欠落していたオンサイト・オフサイト両面での緊急事態対応に関する法規制を整備した⁽⁴⁴⁾。12年6月体制では、官邸が意思決定と指示を行い、事業者がオンサイト対応、現地対策本部がオフサイト対応を実施する。この体制下で、原子力規制委員会(NRA)は、原子力災害対策本部事務局として、官邸とオンサイト・オフサイトの両現場の結節点となると共に、対策の実施に際して主要な役割を担う⁽⁴⁵⁾。NRAが重要な役割を担うのはその専門性故であり、オンサイト対応を担当する事業者に対しても、専門技術的な対策内容に関して命令を下すことができる⁽⁴⁶⁾。この強力な権限は、事業者による利益相反を防止するものとして期待される。従って、この点に関する東電核災害の教訓は、活かされていると評価できる。

東電核災害以前の体制⁽⁴⁷⁾とは異なり、12年6月体制には、オフサイト対応がきちんと組み込まれた。これを担当する現地対策本部はオフサイトセンターに置かれるが、東電核災害の反省を踏まえて、代替施設が用意され

ることとなった⁽⁴⁸⁾。しかし、このことを以て、前線対応体制の脆弱性が解消されたと云えるかは微妙である。というのも、12年6月体制では、以前は英国の前線司令部に相当する役割を担っていた現地対策本部がオフサイト専任となった反面、オンサイト対応を支援する英国の現地指揮所に相当する部署は想定されていないからである。従って、東電核災害の教訓は、半ば活かされたに止まっている。

12年6月体制下のオフサイト対応の詳細は、放射線からの住民防護策の発動条件と措置を中心に定められている⁽⁴⁹⁾。しかしながら、「それらは形式を整えただけで、その実効性は疑問だ」とする批判がある⁽⁵⁰⁾。この点、英国でも避難計画の脆弱性を中心に批判があるが、英国の事業者は、地質学的安定性を背景とした天災リスクの低さを根拠に、これを問題視していない⁽⁵¹⁾。しかし、英国よりも格段に天災リスクが高く、また実際に東電核災害を経験した日本では、そのような抗弁は用いるべくもない。東電核災害の教訓を活かしたという評価を得る為には、オフサイト対策の実効性を保障する必要がある。

(2) 緊急事態対応能力の検証

12年6月体制は、首相官邸を頂点とするトップダウン型の単一指揮系統を採用している。その中で内閣の役割は、首相権限の一部を現地対策本部に委譲することが想定されているものの⁽⁵²⁾、基本的にはオンサイト・オフサイト両面に関する意思決定全般を行うことになっている。従って、内閣が最重要の決定に専念できる仕組を構築すべきという東電核災害の教訓は、活かされていない。

12年6月体制は、専門技術能力を有する原子力規制委員会（NRA）に緊急事態対応の事務局機能を担わせ、事務局から現場に専門家を派遣して、最前線の実務者に助言を与えることを基本方針として⁽⁵³⁾。しかし、首相官邸が意思決定性をする際には、東電核災害時同様、随時適任者を招集して科学的助言を受けることになっている⁽⁵⁴⁾。つまり、意思決定者に科学的助言を行う仕組を構築すべきという東電核災害の教訓は、活かされていない。

12年6月体制で採用されている首相官邸を頂点とする単一指揮系統では、深刻な結果が生じた場合の行政責任を、首相が直接問われる可能性がある⁽⁵⁵⁾。しかし、そのような事態を憲法⁽⁵⁶⁾が想定しているかについては、議論の余地があろう。この点、法治国家として、内閣の責任を限定した上で、

行政府のアカウンタビリティ確保の仕組を構築している英国に範を取る意義は大きいものと思われる。また、12年6月体制下でのNRAは、核事故の原因と生じた被害の原因を究明する為の調査権限を付与されたものの⁶⁷⁾、核災害時緊急事態対応の執行主体であるだけに、行政府のアカウンタビリティ確保の担い手にはなり得ない。これでは、独立規制機関として設置した意味が不明確になるので、NRAの役割を再整理する必要がある。以上から、行政府のアカウンタビリティ確保の仕組を整備すべきという東電核災害の教訓も、活かされていないことは明らかである。

(3) 小括

本節での検証の結果、12年6月体制は、総体として東電核災害の教訓を活かし切れていない、と評せる。前線対応に関しては、教訓の一部は活かされているが、活かされていない部分も併存する。緊急事態対応能力に至っては、東電核災害の教訓が全く活かされていない。

6. 日本が今後採るべき方向性

本稿では、英国の制度の分析から、以下のような知見を得た。英国の核災害時緊急事態対応体制は、補完性原則に基づき前線対応と後方対応の役割を分けており、内閣が最重要の意思決定に専念できるという利点がある。また、前線対応においては、利益相反の防止とアカウンタビリティ確保に、独立規制機関が大きな役割を果たしている。これらの特徴は、核災害時に有効な緊急事態対応を行う上で重要な要素と評せる。

上記を踏まえて三事故調の改革提言を検討した結果、東電核災害の教訓として、「前線対応の拡充」と「政府の緊急事態対応能力の抜本的強化」が必要なこと、が導かれた。しかし、12年6月体制を検証した結果、これらの教訓を活かし切れていないことが判明した。従って、12年6月体制の見直しにあたっては、三事故調の提言や英国の制度を参考に、抜本的な改革を行う必要がある。

その際に、日本が今後採るべき方向性として、以下の二点が挙げられる。第一に、前線対応の拡充の為に、オンサイトとオフサイトの両面を管轄する前線対応体制を構築する必要がある。第二に、政府の緊急事態対応能力を抜本的に強化する為に、前線と後方を分ける形で緊急事態法制を整備すると共に、人権保護法制の拡充と行政府のアカウンタビリティ確保の仕組を整備する必要がある。その際、特に法治国家としてのアカウンタビリ

ティ確保の仕組に関しては、日本と同じく議院内閣制を採用する英国の制度から学び得ることは多い。

(注)

- (1) 本研究は、科研費研究「世界の核災害における後始末に関する調査研究」(研究課題番号: 26301003)の一環として行われた。
- (2) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(国会事故調), 報告書(2012年7月5日), 20, 323-333; 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会(政府事故調), 最終報告(2012年7月23日), 366-374, 423-424, 435-436; 福島原発事故独立検証委員会(民間事故調), 調査・検証報告書(デイスカヴァー・トウェンティワン 2012), 94-119, 387-388
- (3) 原子力災害対策特別措置法平成11年12月17日 法律第156号(原災法); 原子力規制委員会設置法平成24年6月27日 法律第47号(原規委設置法)
- (4) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法平成23年10月7日 法律第112号, 1条
- (5) 原田健成, 「原子力規制委員会設置法について」9 Research Bureau 論究 209, 209-214; 梶山知唯, 「法律解説国会・内閣: 原子力規制委員会設置法平成二四年六月二七日法律第四七号」373 法令解説資料総覧 4, 4; 黒川清, 国会事故調委員長, 「原子力組織改革法案等の閣議決定に関する国会事故調委員長声明」(声明, 2012年2月2日); 塩崎恭久, ガバナンスを政治の手に: 「原子力規制委員会」創設への闘い(東京プレスクラブ 2012), 107-109
- (6) 原規委設置法, 附則5条; 塩崎(n 5) 109-110
- (7) 参議院環境委員会, 原子力規制委員会設置法案に対する附帯決議(平成24年6月20日), 27項
- (8) 独立行政法人原子力安全基盤機構の解散に関する法律平成25年11月22日 法律第82号, 附則21条
- (9) 本研究で採用された実証研究手法に関する詳細は、以下を参照されたし。
Teresa Odendahl and Aileen M. Shaw, 'Interviewing Elites' in Jaber F. Gubrium and James A Holstein (eds), *Handbook of Interview Research: Context & Method* (SAGE 2002), 299-300; Sharan B. Merriam, *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation* (2nd edn, Jossey-Bass; A Wiley Imprint 2009), 89-90; Hennie Boeije, *Analysis in Qualitative Research* (SAGE 2010), Chs 5-6
- (10) Cabinet Office (UK), *List of Lead Government Departments' Responsibilities for Planning, Response, and Recovery from Emergencies: Guidance*, 17 January 2011
- (11) Cabinet Office (UK), *Emergency Response and Recovery: Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*, Version 5, 29 October 2013 (ERR 2013), s13.1
- (12) International Atomic Energy Agency (IAEA), *Arrangements for Preparedness for a Nuclear or Radiological Emergency: Safety Guide* (Safety Standard

- Series No GS-G-21, 23 May, 2007), 12-15
- (13) Cabinet Office (UK), *Central Government's Concept of Operations: Guidance*, Revised Version, 23 April 2013 (CONOPs 2013), s1.5
- (14) *Civil Contingencies Act 2004* (UK) (CCA 2004), sch 1; ERR 2013, ss 2.4, 4.1-4.2; CONOPs 2013, s 5, para 1.3
- (15) ERR 2013, ch 13; CONOPs 2013, ss 2-4
- (16) ERR 2013, paras 3.4.36-3.4.38; Department of Energy & Climate Change (UK), *Nuclear Emergency Planning Liaison Group Consolidated Guidance*, 24 October 2013 (NEPLGG 2013), ss 7.3-7.4; Office for Nuclear Regulation (UK), *Japanese earthquake and tsunami: Implications for the UK nuclear industry: Final Report* (ONR-FR-REP-11-002 Revision 2, September, 2011), 166-170
- (17) *Ionising Radiations Regulations 1999*, SI 1999/3232 (IRR 1999), reg 12; *Radiation (Emergency Preparedness and Public Information) Regulations 2001*, SI 2001/2975 (REPPPIR 2001), regs 4-5, 7-9, 11, 13, sch 7; Health and Safety Executive (UK), *A guide to the Radiation (Emergency Preparedness and Public Information) Regulations 2001* (HSE Books 2002), 62-64; NEPLGG 2013, s 10.17; Phil Hallington 氏（セラフィールド社；操業開発部長）への聞き取り調査，（Seascale, 2014年10月2日）。以下、全ての聞き取り調査に関して、附した役職は調査当時のもの。
- (18) NEPLGG 2013, ss 4.4, 7.3
- (19) NEPLGG 2013, para 7.4.19; Hallington 氏への聞き取り調査（n 17）
- (20) NEPLGG 2013, para 4.7.3; Hallington 氏への聞き取り調査（n 17）
- (21) NEPLGG 2013, chs 8-9; Office for Nuclear Regulation (UK) (n16) 103, 145
- (22) Sean Morris 氏（マンチェスター市；非核自治体連合事務局政策調査部長）への聞き取り調査，（Manchester, 2014年9月30日）；Stewart Kemp 氏（前非核自治体連合事務局長）への聞き取り調査，（London, 2014年10月4日）；Pete Wilkinson 氏（核情報サービス（NGO））への聞き取り調査，（London, 2014年10月6日）
- (23) NEPLGG 2013, para 7.4.10, ch 10; Mark Foy 氏（英国核規制庁；副監察長官）への聞き取り調査，（Liverpool, 2014年9月29日）
- (24) NEPLGG 2013, ss 4.4, 7.3-7.4; CONOPs 2013, s 3
- (25) NEPLGG 2013, ss 4.7, 4.23, 7.3; Stuart Brewer 氏（英国エネルギー気候変動省；民事核緊急事態計画対応（全国）担当課長補佐）への聞き取り調査，（London, 2014年10月7日）
- (26) 行政府のアカウンタビリティ確保に関しては、以下を参照されたし。
園部逸夫・進藤真人，「議会オンブズマン制度の構築へ向けて～日本への展望」日本オンブズマン学会（編），*日本と世界のオンブズマン～行政相談と行政苦情救済～*（第一法規 2015），341-343
- (27) *Crown Proceedings Act 1947* (UK); Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law* (10th edn, Routledge 2013), 211-214; Mark Aronson, Bruce Dyer and Matthew Groves, *Judicial Review of Administrative Action*

- (4th edn, Thomson Reuters 2009), 715
- (28) CCA 2004, pt 2
- (29) *Energy Act 2013* (UK) (EA 2013), ss 74-76. 正確には、訴追の対象には事業者を含む全ての関係者も含まれるが、論旨とは離れるので本文では省略した。
- (30) Ibid, ss 78-79, 82-83, 85, 105-106, 113, sch 8; Foy 氏への聞き取り調査 (n 23)
- (31) EA 2013, s 74; Paul Barrett 氏 (英国エネルギー・気候変動省; 民事核緊急事態計画対応 (現場・地域) 担当課長補佐) への聞き取り調査, (London, 2014年10月7日); Brewer 氏への聞き取り調査 (n 25)
- (32) Patrick O'Connell 氏 (英国議会オンブズマン; 法務部) への聞き取り調査, (London, 2014年10月8日)
- (33) 幡新大実, *イギリス憲法 I: 憲政* (東信堂 2013), 257-272
- (34) Rob Davies 氏 (英国議会オンブズマン; 広報部長) への聞き取り調査, (London, 2014年10月8日); William Moore 氏 (英国議会オンブズマン; 調査部) への聞き取り調査, (London, 2014年10月8日)
- (35) 国会事故調 (n 2) 20, 323-326, 328
- (36) 国会事故調 (n 2) 260-263; 政府事故調 (n 2) 373-374; 民間事故調 (n 2) 82-83
- (37) 政府事故調 (n 2) 435-436
- (38) 民間事故調 (n 2) 388
- (39) 国会事故調 (n 2) 286
- (40) 国会事故調 (n 2) 20, 355-424; 政府事故調 (n 2) 374-384, 423-426, 437-438; 民間事故調 (n 2) 171-210, 384-385
- (41) 国会事故調 (n 2) 330-333; 政府事故調 (n 2) 423-424; 民間事故調 (n 2) 393-394
- (42) 黒川清, 元国会事故調委員長, 『討論会「福島原発事故から3年経つ今、われわれは何を学んだか」』(スピーチ, 於日本記者クラブ, 東京, 2014年3月10日)
- (43) EA 2013, s 86; Foy 氏への聞き取り調査 (n 23)
- (44) 下山憲治, 「原子力安全規制・組織改革とそのあり方に関する一考察」255 名古屋大学法政論集 619, 623-624
- (45) 内閣府中央防災会議, *防災基本計画*, 改訂版, 平成27年7月7日 (防災基本計画), 233-247; 原子力防災会議, *原子力災害対策マニュアル*, 改訂版, 平成27年6月19日 (原災マニュアル), 8-16, 37-61, 77-145
- (46) 原災法, 20条3項; 原規委設置法, 附則54条; 防災基本計画, 243-244; 原災マニュアル, 52-54, 95-97
- (47) 国会事故調 (n 2) 286
- (48) 原子力規制委員会, *原子力災害対策指針*, 改訂版, 平成27年4月22日 (原災指針), 第2(9); 原災マニュアル, 90
- (49) 原災指針
- (50) 例えば, 泉田裕彦, 「泉田新潟県知事インタビュー: 過酷事故に備えられていない日本」85 科学 477

第3部 個別研究報告

- (51) Hallington 氏への聞き取り調査（n17）
- (52) 原災法，19条；原災マニュアル，84-85
- (53) 防災基本計画，241-250；原災マニュアル，95-96，115-121
- (54) 原災マニュアル，53，94
- (55) しかし、そのような事態を避ける為か、原災本部会議の議事は原則非公開とされている。原災マニュアル，82
- (56) 日本国憲法 昭和21年11月3日，66条3項
- (57) 原規委設置法，4条1項8号，23条，30条，31条

（しんどう まひと）