

【EU】2009年原子力の安全性確保のための枠組み指令の改正

海外立法情報調査室 武田 美智代

* 欧州連合(EU)は、2011年3月の東日本大震災とそれに続く福島第一原子力発電所事故の発生直後から、域内の原発の安全性に関する見直し作業を進めている。2012年10月に公表した最終報告書の内容を踏まえ、欧州委員会は2013年6月、原子力の安全性確保のための枠組み指令(2009年6月採択)の改正を提案した。

1 EUの原子力政策の現状

EUのエネルギー政策は、加盟各国の判断に委ねられ、原子力の管理責任も、各国の規制機関が担っている。現在EU加盟28か国のうち稼働中の原発を有する国は14か国(注1)で、132基が稼働し、域内の総発電量の約30%を賄っている(注2)。加盟国の中で最も原子力に依存しているのがフランスで、現在稼働中の原子炉が58基、建設中の原子炉が1基である。フランスに次いで原発が多い英国は、稼働中16基、廃炉作業中のもの5基で、国により原発への依存度が大きく異なる。

原子力の安全管理は国境を越えた課題である。特に1986年に旧ソ連邦で起こったチェルノブイリ原発事故は、近隣の欧州各国に大きな影響を及ぼし、この問題がEUで取り組むべき共通の課題であることを考えさせる契機となった。EUは、同事故について、地元住民や被災者の支援を行うとともに、原子力の安全性の確保を中心とした関連事業に多くの資金を投入してきた(注3)。そのような中で発生したのが、2011年3月11日の東京電力福島第一原子力発電所事故であった。

2 原発の安全性見直しに向けた動き(2011年3月以降)

欧州理事会は、福島原発事故を受け、事故発生直後の3月25日に域内全ての原発に対するストレステスト(注4)の実施を決定した(一連の経緯について、表を参照)。ストレステストは、欧州委員会及び欧州原子力安全規制グループ(ENSREG)が仕様を定め、①原発の運転事業者による自己評価報告書の各国規制機関への提出、②各国規制機関による事業者の自己評価の確認と、これを踏まえて作成した国別報告書のENSREGへの提出、③欧州委員会及び加盟国専門家等による国別報告書のピアレビュー(専門家による相互評価)、という3つの段階に分けて実施された。

ストレステストは2011年6月1日から開始され、1年後の2012年6月にピアレビューが終了してENSREGの報告書が欧州理事会に提出された。欧州委員会は、追加作業の必要性から包括的な文書を年内後半に提出すると表明し、ストレステストに関する最終報告書(注5)(以下「最終報告書」)の公表は、2012年10月4日となった。ピアレビュー段階において多国籍チームが現地調査を行った原子炉は、域内で稼働中の約37%に当たる54基に上った。

表 EU の原発の安全性見直しに関する動向（2011年3月以降）

年月	主要な出来事
2011.3.25	欧州理事会、福島第一原子力発電所事故の発生を受けて、EU 域内全ての原子力発電所に対するストレステストの実施を欧州委員会（以下「委員会」）及び欧州原子力安全規制グループ（ENSREG）に要請
5.25	委員会及び ENSREG、ストレステストの基準、方法、期間について合意
5.31	ENSREG、ストレステスト実施に向けた技術的作業を進め「EU ストレステスト仕様書」を発表
6.1～	ストレステスト実施（18 か国 ^(注 1) 、165 基 ^(注 2) を対象に）
10.31	この日までに、原発運転事業者による自己評価報告を各国規制機関に提出
11.24	委員会、ストレステストに関する中間報告を採択（COM(2011)784final）
12.31	この日までに、各国規制機関が、運転事業者による自己評価を確認した上で、国別報告書として ENSREG に提出
2012.1～	委員会及びストレステスト参加国を含む加盟国専門家等により構成されたチームによるピアレビュー（専門家による相互評価）の開始（4 月末まで）
4.26	委員会及び ENSREG の共同声明。国別最終報告を含むピアレビュー報告書の採択及び今後のフォローアップ等について表明
6.29	ストレステストに関する ENSREG の報告書を委員会から欧州理事会に提出。委員会は、更なる作業の後、年内後半に包括的文書を提出することを表明
10.4	委員会、ストレステストの最終結果に関する文書（COM(2012)571final）を公表。欧州の原発は概して高い安全基準を有するものの、更なる改善が必要との内容
2013.4.22-26	各国の行動計画を議論する ENSREG のワークショップ開催
6.13	委員会、「原子力施設の原子力の安全性確保のための EU 枠組み指令（2009/71/EURATOM）」の改正案（COM(2013)343final）を決定

(注 1)稼働中の原発を所有する EU14 か国に、廃炉作業中の原発があるリトアニアが加わり、EU 域外諸国としてスイス、ウクライナ、クロアチアが参加。2013 年 7 月 1 日に EU に加盟したクロアチアは、国内に原発はないため、国別報告書は提出していないが、隣国スロベニアと、国境近くに立地するクルスコ原子力発電所を共有している。

(注 2)内訳は、EU 域内稼働中の 132 基、テスト開始から段階的に停止された 13 基、ウクライナの 15 基、スイスの 5 基である。

(出典) European Commission, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the comprehensive risk and safety assessments (“stress test”) of nuclear power plants in the European Union and related activities*, COM(2012)571final, 4.10.2012.

<http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/com_2012_0571_en.pdf>; European Commission, *Draft proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations*; European Commission, *Draft presented under Article 31 Euratom Treaty for the opinion of the European Economic and Social Committee*, COM (2013)343 final, 13.6.2013.

<http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/com_2013_0343_en.pdf> 等を基に筆者作成

最終報告書では、原発の安全性につき欧州全域で更なる改善が必要な分野として、①加盟国間の共通の取組みを促進するため、地震、洪水、異常気象等の自然災害の評価及び原発の耐性に関する欧州指針の策定、②少なくとも10年ごとに各原発の定期安全検査（Periodic Safety Review）を実施、③放射能拡散から人間と環境を守る最後の砦として放射性物質を完全に封じ込めるための公認された対策の実施、④自然災害に起因する原発事故の防止とその影響の軽減策の強化、の4点を挙げている（注6）。

3 原子力の安全性確保に関する枠組み指令の改正

現在、EUにおける原子力の安全性に関する枠組みは、2009年に公布された「原子力施設の原子力の安全性確保のための欧州共同体枠組みを制定する2009年6月25日の閣僚理事会指令」（Council Directive 2009/71/Euratom、以下「現行指令」）（注7）で定めている。2011年3月の欧州理事会によるストレステスト実施要請の際、欧州委員会は、原子力施設の安全性に関する現行の法的枠組みの見直しを行い、必要に応じ改善策を提言するよう指示されていた（注8）。最終報告書では、現行指令の欠点として、①加盟国間の政策的相違が継続していることから、原子力安全規制への一貫した取組みがとれないこと、②最善の安全慣行の確実な実施には、透明性が大変重要であるが、現行指令では情報公開の一般的な要件の記載にとどまっていること等を指摘し、原子力の安全性のための法的枠組みの強化が必要として、現在の枠組み指令の大幅な改正を提案、加盟国の科学技術の専門家と協議の上、2013年の早い時期までに、欧州議会及び欧州理事会に改正案を提出するよう求めている（注9）。

なお、現行指令の国内法整備の期限は、2011年7月22日であるが（現行指令第10条）、欧州委員会は、この期限を守らなかった12の加盟国（注10）に対し制裁手続を開始した。今後欧州委員会は、加盟国による国内法整備の質を詳細に調査する予定である。

現行指令の大幅改正を提言した欧州委員会は、2013年6月13日に改正案（注11）を採択、理事会及び欧州議会に送付した。改正案は、現行指令の「枠組み」としての性格を変えるものではなく、一般原則や安全確保の要件は引き続き規定している。改正案の特徴は、現行指令の規定の強化である。具体的には、①EU規模の安全目標の導入、②欧州における原子力施設のピアレビュー制度の確立、③原子力の安全性に関する透明性の向上、④各国規制機関の役割及び独立性の強化、⑤耐用期間の延長が想定される古い原発の特別安全検査要件の導入、⑥現地での非常時の備えと対応の向上（例えば、厳格な事故管理ガイドラインの実施、各原発に放射能漏れや地震、洪水等に対応する非常時対応センターを設置）、等が挙げられる。②のピアレビューは、現行法の規定（第9条3項：少なくとも10年ごとに定期的自己評価及び国際的ピアレビューの要請）を維持しつつ（改正案第8e条1項）、改正案では、EU共通の安全目標を確実に達成する仕組みとして導入された（改正案第8e条2～5項）。加盟国は少なくとも6年ごとに、欧州委員会と調整しつつ原子力施設の安全性に関する特定のテーマを選択し、これに基づいて、各国規制機関の後援の下に、事業者と協同しつつ、自己評価及

びピアレビューを実施し、その結果を公表することが義務付けられる。

改正案は、欧州議会の意見聴取を経た後、2014 年中に理事会で採択される見込みである。各加盟国には、採択後 18 か月以内の国内法整備が求められる。

注(インターネット情報は 2013 年 7 月 17 日現在である。)

- (1) ベルギー、ブルガリア、チェコ、ドイツ、スペイン、フランス、ハンガリー、オランダ、ルーマニア、スロベニア、スロバキア、フィンランド、スウェーデン、英国の 14 か国。
- (2) 欧州原子力安全規制グループ(European Nuclear Safety Regulators Group: ENSREG)のウェブサイト<<http://www.ensreg.eu/>>を参照。ENSREG は、EU 加盟各国間のネットワークを構築し、原子力の安全管理に関する情報交換、提言等を行う独立の専門機関。欧州委員会の決定により、加盟国の原子力規制当局の高官等がメンバーとなって、2007 年に設置された。
- (3) 事故後 25 年となる 2011 年、欧州委員会は、チェルノブイリ原発事故対策関連事業への資金援助(4 億 7000 万ユーロ)を含む支援活動について、報告書をまとめている。European Commission, *European Union actions and projects in the Chernobyl zone: making the area safe again*, 2011. <http://ec.europa.eu/europeaid/what/energy/documents/press-pack-chernobyl_en.pdf>
- (4) 原子力発電所の包括的かつ透明性の高いリスク・安全評価。今回は、原発の安全が確保される余裕の度合い(安全裕度: safety margins)にターゲットを絞った再評価として定義されている。
- (5) European Commission, *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the comprehensive risk and safety assessments (“stress test”) of nuclear power plants in the European Union and related activities*, COM(2012)571 final, 4.10.2012. <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/com_2012_0571_en.pdf>
- (6) *ibid.*, p.9.
- (7) “COUNCIL DIRECTIVE 2009/71/EURATOM of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations,” *Official Journal of the European Union*, 2.7.2009. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:172:0018:0022:EN:PDF>> 解説及び翻訳は、次の資料を参照。植月 献二「原子力と安全性—EU 枠組み指令: その背景と意味」『外国の立法』242 号, 2009.12, pp.3-43. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166469_po_024201.pdf?contentNo=1>
- (8) European Commission, *Draft proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2009/71/EURATOM establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations; Draft presented under Article 31 Euratom Treaty for the opinion of the European Economic and Social Committee*, COM(2013)343final, 13.6.2013. p.3. <http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/com_2013_0343_en.pdf>
- (9) *op.cit.*(5), pp.8,16.
- (10) オーストリア、ベルギー、キプロス、デンマーク、エストニア、ギリシャ、イタリア、ラトビア、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、英国の 12 か国。なお、最終報告書の公表時には、ポーランドとポルトガルの 2 か国で国内法整備が未了であった。*ibid.*, p.11.
- (11) *op.cit.*(8)