

未弘嚴太郎—創刊

法律時報

1929年(昭和4年)12月21日第3種郵便物認可/2011年5月1日発行(毎月1回1日発行)

2011年83巻5号
通巻1034号

5

ISSN0387-3420

MAY/2011
VOL.83 NO.5

■特集

違憲審査手法の展望

違憲審査論の現在——特集のはじめに……小山 剛

第1部 審査基準論と三段階審査

最近の「三段階審査」論をめぐって……市川正人

「通常審査」の意味と構造……高橋和之

「猿払基準」の再検討……穴戸常寿

司法判断の諸相——アメリカ憲法学の一側面から……尾形 健

三段階審査論の行方……松本和彦

第2部 立法裁量とその統制

立法裁量と法の下での平等……新井 誠

ベースライン論——長谷部恭男教授の議論の検討を中心に……青井未帆

判断過程統制の可能性……岡田俊幸

立法不作為とその救済方法……畑尻 剛

■緊急特集 東日本大震災への緊急提言

……阿部泰隆・川合敏樹・戒能通厚・民主主義科学者協会法律部会
公文書管理法施行の意義と残された課題【法律時評】……右崎正博

日本評論社

災害で多くの職場が失われたが、他方巨大な復興需要が発生する。そのかなりは、国家事業なり国庫補助を受けて行われる。被災者を雇用する企業に補助する制度があるが、さらに、そうした事業を受託する民間事業者には、被災者を一定割合雇用することを義務付けるべきである（公益目的達成の政府契約手法）による。被災者は、これまで行ってきた業種と異なるので、職業訓練も国家が責任を負って行うべきである。

(6) 事業の支援

被災者生活再建支援法は個人に対するもので、事業者を対象としていないが、生活の基盤を失った事業者が真摯に事業を再開しようとするなら特別に有利な支援を行うべきである。

(7) 規制緩和

医師が急行しようにも、交通規制のために遅れた。医師でも法律は法律だと警察官に止められたとの報道があった。平時の法律は十分に余裕を持って作られているのだから、危機に際してはある程度緩和すべきである。構造改革特区の活用もあり得る。節電のための輪番操業のカルテルを容認するか自家発電のため緑地削り設備を造ることを容認する（日経2011年4月4日）との報道がある。膨大な廃棄物の処理のためには、産廃の県外持ち込みを規制している各県の条例・指導要綱、処分地建設手続、アセスなど、実体面はともかく手続面での規制は過大なものが多いので緩和しなければならないだろう。ごみ発電、火力発電の増強、ガスの活用のためにも同様である。海水に浸った農地や放射能に汚染された地域の農地の転用など、土地利用関係の規制緩和も必要となろう。

5 財源

(1) 予算の組み換え、民主党マニフェストの見直し

こうした巨大災害においては、国家の最大の課題は、災害の拡大防止、被災者の支援と復旧・復興だ。とりあえず予備費（約1億1000万円）を支出することになるが、さらに、今の予算を完全に組み換え、大至急、地震・原発対策に巨費を支出すべきだ。増税とか国債発行が取りざたされるが、

まずは、子ども手当、高速無料化、農家個別補償など、民主党の看板政策は、重要性の点で劣位にあるので、一旦停止しても、これらに支出すべきである。つまりは、子ども手当よりも、被災児童の支援が先決だし、高速無料化よりも道路を復旧・復興させる方が先決だし、農家の個別補償よりも、原発被害を受けた農家への補償の方が先決だ。民主党も名目が立つはずだが、子ども手当つなぎ法が半年延長で成立したのは残念である。

巨大な復興事業で多少の税収もあろう。国債の発行で金利が上昇すれば、かえって大きな負担になるから、増税の方が適切だと思う。

(2) 義援金の配分は弱者重視で

義援金は目下の段階でも日赤と中央共同募金会に約1000億円集まっているようであるが、日赤義援金配分ガイドライン（<http://www.akita.jrc.or.jp/gienkin/guideline.pdf>）では、具体的な配分基準は示されていない。拙著で何度も提案したが、公費では支援されないものを中心に、困った順に、当面の生活費の外、財産よりも身体重視で、重傷者の生活に配慮し（阪神大震災では重傷者の調査は震災後15年も経ってやっと最近行われた）、父母を亡くした孤児（100人近いそうである。胎児を含めるべきである）が大人になるまでの十分な養育資金（年に100万としても最大2000万円、合計でもわずか20億円。倍にしても、40億円）を支給することを最優先に行ってほしい。また、原発事故が収束していないので、義援金の配分は当面全額ではなく、一部とすべきである。

さらに、参考：

「東日本大震災の被災者救済、避難・仮設居住に関する第1次提言」

「福島第一原子力発電所事故対応への緊急提言」

兵庫県震災復興研究センター（<http://www.shinsaiken.jp/>）

「震災廃棄物対策と環境影響防止に関する緊急提言」

日本学術会議（<http://www.scj.go.jp/>）

（あべ・やすたか 中央大学総合政策学部教授・弁護士）

施、震源を特定して策定する地震動の評価と震源を特定せずに策定する地震動の評価、水平方向および鉛直方向の地震動の評価などの面で旧耐震指針と比べてより高次の安全性を確保するべく高度化されている（さらに後述参照）。さらに、旧耐震指針では、原発内の各設備が、耐震設計上の重要性に応じて、As（原子炉格納容器など）・A（非常用炉心冷却系など）・B（廃棄物処理設備など）・C（発電機など）の4段階にランク付けされていたが、新耐震指針では、旧耐震指針上のAsクラスとAクラスが新たにSクラスへと一本化され（BクラスおよびCクラスは維持）、耐震設計上の最重要設備の範囲が旧Aクラスの設備にも拡張されており、旧Aクラスの設備に対してより高度の耐震性を求める形となっている。

諸種の知見の発展を盛り込んで制定・改訂された指針類の内容を既存の原発にも反映させるためには、一般的には、バックチェックという方法が採られてきた。すなわち、事業者自身が制定・改訂後の指針類に基づいて原発の安全性を再調査・再評価し、その結果を規制当局に報告し、規制当局がその妥当性を調査・確認するのである。そして、新耐震指針への改訂に際しても、原子力安全委員会から原子力安全・保安院を介して各事業者にはバックチェックの実施が指示されている。このバックチェックでは、①地質調査、②耐震安全性評価で用いる基準地震動の策定、③施設の耐震安全性評価の実施、④地盤の安定性評価の実施、⑤地震随件事象評価の実施などが事業者によって行われ（さらに後述参照）、その調査・評価結果の報告を受けた原子力安全・保安院がこれを「確認」し、その確認結果を原子力安全委員会が「検討」という手順が予定されている（さらに2007年7月16日に発生した新潟県中越沖地震から得られた知見も反映させるよう求められている）。

(2) 第一原発3号機のバックチェックの概要

原子力安全委員会および原子力安全・保安院の指示を受け、東京電力は、福島県双葉郡で設置・運転を行っていた福島第一・第二原発³⁾について

も、新耐震指針に基づくバックチェックを進めていった。以下、バックチェック手続が一定程度進み、原子力安全・保安院の判断も一定程度公表されていた第一原発3号機に主に着目する⁴⁾。

主要施設の耐震安全性評価のためには、地質構造や地震学などの見地から、当該施設の供用期間中に極めて稀ではあるが発生する可能性があり、当該施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切に地震動（ある地点への地震波の到達により生じる地盤の揺れ）を基準地震動Ssとして策定する必要がある。基準地震動Ssは、地質調査や活断層評価を基にして、敷地ごとに震源を特定して策定する地震動と震源を特定せずに策定する地震動に基づいて策定される。前者の評価には、様式（①内陸地殻内地震、②プレート間地震、③海洋プレート内地震）ごとに選定した検討用地震を対象として、(1)震源からの距離と地震のマグニチュード（以下、「M」ということがある）との関係から評価する方法（応答スペクトル法に基づく地震動評価）と、(2)震源からの距離の近さや震源断層面の広がりや震源断層面をモデル化して評価する方法（断層モデルを用いた地震動評価）の双方が用いられる。旧耐震指針では(1)のみに基づく評価しか求められていなかったが、地震動評価にあたっての不確かさを補うため、新耐震指針では(2)に基づく評価も求められている。

検討用地震として、①は双葉断層による地震（M7.6）、②は1938年11月に塩屋崎沖で発生した2回の地震（M7.5とM7.3）、③は敷地下方の地震（M7.1）を採用した。また、特に②については、同年5月に同沖で発生した地震を含め、それらが連動して発生することを仮想した地震（M7.9）を考慮している。そして、①・②の検討用地震の評価に基づく基準地震動SsをSs-1、③のそれをSs-2、震源を特定しないで策定した基準地震動SsをSs-3とし、基準地震動Ssを想定した際の建物等の揺れを加速度的に評価した最大値（単位：ガル=cm/s²）は、Ss-1の水平方向が450で鉛直方向が300、Ss-2が同600と400、Ss-3が同450と300と算定されていた。そして、このような東京

3) 両原発では沸騰水型原子炉（Boiling Water Reactor, BWR）が採用されていた。BWRは、日本国内で最も採用例の多い原子炉で、炉心で発生した蒸気によってタービンを直接駆動させて発電を行うものであり、この蒸気に含まれた放射性物質の外部漏出を防ぐよう求められる。BWRを含む各原子炉の技術的構造等については、電気事業講座編集委員会『電気事業講座9 原子力発電』（エネルギーフォーラム、2007年）62頁以下などを参照。

4) 第一・第二原発や各原子炉の間には種々の差異があるが、以下本文で触れるようなバックチェック作業における基礎的な算定・評価方法などは共通する。

のほか関東圏などで高濃度の放射線が観測されている。現在のところ、第一原発の1号機～3号機で生じた事象についての国際原子力事象評価尺度(International Nuclear Event Scale, INES)は、レベル5(施設外へのリスクを伴う事故)のスリーマイル島原発事故(1979年)とレベル7(深刻な事故)のチェルノブイリ原発事故(1986年)の中間に相当するとみられている¹³⁾。

2011年4月1日、東京電力は、本地震の際に第一・第二原発の原子炉建屋最地下階で得られた観測記録を公表し¹⁴⁾、経産省もその旨を発表した¹⁵⁾。第一原発の1・4・6号機と第二原発の1号機～4号機では、南北・東西・上下のどの方向についても、観測された最大加速度値(暫定値)は基準地震動Ssに対する最大応答加速度値を超えなかったが、第一原発の2・3・5号機では、東西方向について、これを超える事態が生じた。すなわち、2号機では438ガルの算定に対して550ガル、3号機では441ガルの算定に対して507ガル、5号機では452ガルの算定に対して548ガルがそれぞれ観測された。したがって、この点については、本地震は、東京電力の当初の算定とこれを是認した原子力安全・保安院の判断を支えていた想定を超えるものであったといえる。

ところで、本震災では、本地震に加えて、本地震に伴い発生した津波が極めて甚大な被害を発生させており、第一原発の電源機能不全なども津波による被害に起因するところが大きいとみられている。新耐震指針への改訂に際するバックチェックでも、新たな基準地震動Ssの策定等に基づき、地震随件事象による安全性評価の実施も改めて求められている(前章(1))。しかし、上述のバックチェックの過程では、当該原発の基本的な耐震安全性(基準地震動Ssの策定、安全上重要な設備に関する耐震安全性)の評価・確認が行われただけで、津波のような地震随件事象(や基礎地盤の安定性)に対する安全性については、東京電力による解

析・評価はこの時点ではまだ実施中であった。そして、本震災の発生時点でも、バックチェックは済んでいないようである。

4 本震災にみる原発の耐震安全性の確保に関する若干の検討

(1) バックチェックの在り方

バックチェックの結果、既存の原発を制定・改訂後の指針類の内容に適合させ、またはそのために必要な措置をとらせる旨の行政庁の命令(バックフィット)は、一般論としては、原子炉等規制法33条2項や36条1項、電気事業法40条(ただし、同条については後述参照)を根拠として可能であると考えられる¹⁶⁾。

しかし、現在のバックチェックの運用によると、事業者からの報告を受けた原子力安全・保安院の確認および原子力安全委員会の検討が終了し、仮に事業者の報告内容や原発自体に不備があるとされた場合、事業者に対する行政指導によって対処されることが通例である。もちろん、このような運用は柔軟な対応を可能にする点、新耐震指針は旧耐震指針を発展的に改訂したもので、元々の耐震安全性の在り方を根本的に変更・緩和するものではない点、またそれゆえに事業者の措置は詳細設計レベルでの変更にとどまりうる点などから、このような運用を一律に問題視することはできない¹⁷⁾。しかし、そうだとした場合、現在の運用(特に原子力安全・保安院の「確認」、原子力安全委員会の「検討」)が、原発に関する安全規制の根拠法規である原子炉等規制法上の法的効果をもたらすものではなく不明確・不透明なことである。見方によっては、耐震安全性の基本的事項と地震随件事象(津波)とでバックチェックの完遂に差異があっても、法的効果の面では差異がないことになってしまう。

13) 朝日新聞2011年3月25日朝刊1面、読売新聞2011年3月25日朝刊11面。なお、原発のシビアアクシデント(後述)およびINESなどについては、佐藤一男『原子力安全の論理』(日刊工業新聞社、2006年)194頁以下。同書では、原発について求められる安全性とその確保の在り方全般について、詳細かつ簡明に解説がなされている。

14) 「当社福島第一原子力発電所、福島第二原子力発電所において得られた地震観測記録について(暫定)」(平成23年4月1日、東京電力株式会社)。

15) 「東北地方太平洋沖地震における福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所の地震観測記録について(お知らせ)」(平成23年4月1日、原子力安全・保安院)。

16) この点については、川合・前掲論文(註2)138頁以下。

17) これらの点につき、棚村友博「新しい耐震設計審査指針の既設原子炉施設への適用に関する考察」日本エネルギー法研究所『原子力施設の立地と規制に係る法制度の在り方に関する総合的研究』(日本エネルギー法研究所、2009年)29頁以下も参照。