

首都圏6都県の建築条例を実務の視点で解説!

建築条例ガイド

<首都圏版>

建築条例研究会 編 研究会代表:平野正利 (元東京都都市整備局 市街地建設部建築企画課長)

加除式書籍 A5判・全1巻・約1,100頁 + 専用WEBサイト付き

定価:初年度16,380円(税別)、次年度以降1年あたり7,560円(税別)

本商品の特長

加除式書籍

- 1 首都圏の主要建築条例を解説した唯一の商品**
首都圏の6都県市(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、栃木県)の建築条例を実務対応の視点で簡潔に解説しました。
- 2 図解・図表等を多用し理解を促進**
条例の難解な規制内容については図解・図表を用いて、読みやすさと理解しやすさを追求しました。
- 3 容積条例の追加や条例改正を受けて解説を更新**
年2回発行される追録にて条例を追加、また改正内容を修正し、順次解説の内容充実を図ります。
- 4 追録価格を固定化**
追録価格を固定し、今後の建築条例の改正や新制度の制定による価格面の不安を解消いたしました。

専用WEBサイト付き

目次(抄録)

第1編 首都圏一覧ガイド

1 4都府内の市区町村の条例等施行状況

第2編 主要建築条例解説

- 1 東京都 1-1 東京都建築安全条例 [図説] 他
- 2 神奈川県 2-1 神奈川県建築条例 [図説] 他
- 3 横浜市 3-1 横浜市建築条例 [図説] 他

第3編 資料編

- 1 東京都建築基準法施行細則
- 2 神奈川県建築基準法施行細則
- 3 横浜市建築基準法施行細則
- 4 川崎市建築基準法施行細則
- 5 埼玉県建築基準法施行細則 [図説] 他
- 6 千葉県建築基準法施行細則 [図説] 他

滋賀県立図書館

手号

第一法規

検索

CLICK

ご注文はWEBから承ります。
Tel. 0120-203-694
www.daiichihoki.co.jp

114297567

発行所 第一法規株式会社 〒107-8560 東京都港区南青山 2-11-17

雑誌 05109-8

通巻 1050号

8月号

4910051090812

01571

平成二十五年十月二十七日第三種郵便物認可
平成二十三年八月十日発行(第一回)十日発行

発行人 木田中英 男
編集人 村中文英 男

定価一六五〇円 本体五七二円

自治研究

第ハ十七巻 第八号

平成二十三年八月十日発行



東日本大震災に係る被災地における生活の平常化に向けた当面の取組方針(二)	160
資料	
宅 年金払生命保険金が二重課税となるとし た事例(長崎年金事件)…………… 弁 彰	
公 突 被害者が一方的に暴行を受け死亡したに 警察発表により精神的苦痛を被つた誤つたに た事例…………… 東京大学	
行政判例研究(572)……………	
住民協働の促進に向けた住民訴訟の方向性 ― 会社法上の取締役の責任を踏まえて…………… 四日市市総務部総務課	
マニフェスト選挙と地方自治(七・完)…………… 九州大学	
自治体の行財政改革と自治体出資法人の課題(八・完) ― 第三セクター等の概況、控管管理者制度 新公益法人制度改革を中心に…………… 東北公益文科大学	
社会保障・税に関わる番号制度に関する個人情報 保護ワーキンググループ報告書について…………… 東京大学	
原 発事故から発生した法律問題の諸相 ― 原子炉等規制法・電気事業法・災害対策基本法…………… 中央大学 教授 阿部 泰 隆 3	

この号は最新号のため
貸出・複写はできません

論 説

鉄道運賃値下げ命令義務付け訴訟
における鉄道利用者の原告適格(二・完)……阿部泰隆

接道義務規定と関係する私人と行政機関
との事前協議について……碓井光明

地方公共団体における義務履行確保に関
する法律要綱私案について……鈴木庸夫

自治体の行財政改革と自治体出資法人の
課題(七)……出井信夫

行政判例研究(571)……行政判例研究会

公三 町道の路側帯を歩行していた者が町道
沿いの水路に転落して負傷した場合に
町道の設置管理に瑕疵があるとして町
例に対する国家賠償請求が認められた事
例……土田伸也

公四 公立小学校の教員が女子教員を蹴るな
どい悪ふざけをした二年生の男子を
い掛けて捕まえ胸元をつかんで壁に押
し当てる行為が、国家賠償償
法上違法とはいえないとされた事例……横田光平

公五 被爆者健康手帳の交付拒否処分等の取
消訴訟で訴訟承継等が認められた事例……西田幸介

資 料 ……総務省

政策推進指針「日本の再生に向けて」

東日本大震災に係る被災地における生活
の平常化に向けた当面の取組方針(二)

論 説

鉄道運賃値下げ命令義務付け訴訟
における鉄道利用者の原告適格(二)……阿部泰隆

国家賠償責任の「主体」に関する
一考察(二・完)……稲葉馨

自治体の行財政改革と自治体出資法人の
課題(六)……出井信夫

研 究

マニフェスト選挙と地方自治(六)……大西一史

行政判例研究(570)……行政判例研究会

公一 タクシ運賃変更認可申請却下処分
に対する取消判決後の許可処分義務付け
訴訟……横田明美

公二 生活保護法の義務付け申立て事件・同
即時抗告事件……島村暁代

資料紹介と解説

名古屋市議会の再議決に係る市長の
審査申立てに対する愛知県知事の裁定
(二件、平成二十三年一月一四日)……斎藤誠

資 料 ……総務省

地方自治法抜本改正についての考え方
(平成二十二年)(二・完)

住民基本台帳の記録の正確性の確保について(通知)

住民基本台帳カードの交付等における
本人確認の徹底等について(通知)

前号目次(第87巻 第7号)

前々号目次(第87巻 第6号)

自 治 研 究 第八十七巻 第八号

原発事故から発生した法律問題の諸相

——原子炉等規制法・電気事業法・災害対策基本法

中央大学教授・弁護士 阿 部 泰 隆

はじめに

- 一 最新の耐震基準に適合しない稼働中の原発の停止命令
- 二 原発避難区域、無補償の権利制限は違憲
- 三 風評被害対策
- 四 東電と国家の賠償責任、賠償責任支援スキーム
- 五 原発のリスクマネジメント
- 六 原子力村と原子力安全委員会
- 七 GEの責任

はじめに

今回起きた福島第一原発事故は無数の法律問題を惹起した。なぜ首相は、原発の停止を命令しないで、単に法律によらずに要請したのか。それで、世の中が動いているのだから、法律は要らないのではないか。首相はヒットラー以上か。

原発避難区域の住民は、なぜ補償なしに、危ない、出て行けと言われるのか。

政府は、福島から出荷停止などと、風評被害を助長した。こんなことで済むのか。

賠償責任支援スキームが閣議決定されたが、東電を救うのか、という疑問が出されている。他方、これで被災者を救済できるのか。国家が率先して被災者に賠償金を払って、東電から求償すべきではないかと思う。

原発は、安全を前提に推進というのが国策であったが、これからも安全を確保できるのか。原発は人類が安全性を確保できる技術なのか。前から議論されてきたが、技術は犠牲者を出しては、少しずつ完成していくものだが、原発に対するテロや戦争の危険をも人類は受忍すべきものなのか。

こうして、安全性が足りない原発を容認してきたのは、原子力安全委員会でさえ、「原子力村」という、原子力を安全と信ずる「専門家」で構成されてきたためではないか。組織をいじるのではなく、人事こそが肝心ではないか。

GEは、福島第一原発という欠陥商品の製造者であるのに、責任がないという不思議なことになっている。なぜだろうか。

さしあたり、このような疑問が浮かぶ。本稿はとりあえずこれらについて緊急に考察してみたものである。放射能汚染、原発被災地域の復興、住民の移転・生活・職業、停止中の原発の再開の条件など、さらに深刻な問題が残るが、今回はそこまで手が及ばなかった。

一 最新の耐震基準に適合しない稼働中の原発の停止命令

1 首相の要請は歴史的評価に任せるか

菅直人首相は、二〇一一年五月七日中部電力に対し浜岡原発全部の停止を要請した。中部電力は、巨大な防潮堤が完成するまでとしてこれに応じた。

首相が、法律に基づいて命令しなかったのは、現行法では、浜岡原発を停止させる法的根拠がないからと言ってい

るようであるが、しかし、首相にはそもそも業者に対する監督権限がないから、これが行政指導であるとしても、所管大臣に行わせるべきであって、首相自身が行うのはそもそも越権行為である。ただし、形式的には、経産大臣発となっていたようである。

そして、法律がないから首相が要請して、従わせるというのでは、ヒットラー並みかそれよりも悪い（ヒットラーもナチの授権法で白紙委任を受けたのである）もので、法治国家違反である。首相は、歴史の評価に任せるというが、それは今責任を負わないということで、無責任である。

法的根拠がなければ国会に提案して、作ってもらえばよいし、それが現行法の予定するところである。よほどの緊急事態であれば、法律がなくても、行政指導で対応すべきであろうが、これは三月一日に緊急に救助に向かうべき問題（筆者はこれが遅れて多数の人が死んだと批判している）とは異なり、今後三〇年間に八七%の確率で発生するとされる東南海大地震に備えるものであるから、国会に提案して、理を尽くして説明する余裕がないわけではあるまい。

2 既存の原発に新しい知見で改善命令を出せないのか

しかし、そもそも現行法では、浜岡原発に停止命令を発する根拠がないのか。浜岡原発はもちろん許可を得ている。元々の許可時の安全設計審査指針には適合している。また、浜岡発電所第三号機及び第四号機（廃炉となった第一号機及び第二号機、並びに新耐震設計指針適用対象の第五号機を除いたもの）については、国の要請に応じる形で、中部電力が新耐震設計指針^(二〇〇)を遡って適用し、それに照らし合わせても耐震安全性を確保していることを確認し、国に対して報告している^(七〇〇)。

ところで、原子炉等規制法は、「技術上の基準」に適合しない原子力発電所に対して施設の使用停止、修理などを命ずることができる^(六条、二九条三項)としている。この規制は同法七三条で、電気事業法の規制に譲られている。そして、電気事業法三九条で「技術上の基準」への適合義務を課し、四〇条で適合命令を発することができる。

今回の福島第一原発の大津波事故で、元々の許可なりその後の新耐震基準は、現在の知見には適合しないことが判明した。さらに、超巨大津波にも耐えうる新々耐震設計指針が必要であり、この許可は後発的に違法になったのではないか。あるいは、現在最新の「新々耐震設計指針」を作成し、改善命令を出せるのではないか。

これを一般論化すれば、元々の科学的知見を満たすが、現在の知見では危険性がある場合、どう対応すべきかという問題になる。建築基準法では、既存の建物に新規の規制を及ぼすことはしない(既存不適格)。それは、既存の建物を修理させる負担とその建物の安全性の比較考量により、必要性の割に負担が重すぎるとされるからであり、その旨の明文の規定がある(建築基準法三三三項)。これに対し、消防法のスプリンクラー設置義務付けは既存の建物に適用した。公害規制は一般に既存の工場に適用することになっている⁽¹⁾。

原発の場合には、既存不適格を保障する明文の規定はなく、むしろ、許可を得た電気事業者の負担よりも、事故の被災の方が遙かに大きいから、技術上の基準は常に最新のものに改定して、電気事業者は常に最新の基準に適合しなければならぬのではないか。

3 新耐震基準は溯及しないとの見解

しかし、行政側(原子力安全・保安院)が発した内部の解釈(「http://www.geocities.jp/office/2008/4/5.html」)では、新耐震指針は既存の原発には適用しないとされている。⁽²⁾

高橋滋は、安全委員会耐震設計指針の改定と既存原発に対するいわゆるバックチェックについて説明している。これまでそれは事業者の自己責任とされてきたが、許可時点の技術水準に合致している施設の存続は保護される必要のある点、基準改定はその設計思想を発展させる趣旨であり、その根本的変更を意味しないなどの点に鑑みると、既存施設に関する改定基準のバックチェックを基本的に電気事業者の自己責任としてきた取扱いを違法とすることはできないという。また、電気事業法四〇条の命令については、耐震設計基準を定めているのは同法に基づく技術基準では

なく、安全委員会耐震設計指針及び電気協会技術指針であるため、これらの指針類の改定を理由に電気事業法上の技術基準適合命令を発することも困難と指摘している。

浜岡原発静岡地判二〇〇七年一月二六日(「http://www.geocities.jp/office/2008/4/5.html」)は、当時の改定耐震審査指針に合致しているとしている(判決一)が、なお、二〇〇六年に改定された耐震設計審査指針は、「最近の知見や耐震設計技術の改良等を反映させて旧指針を全面的に見直したものであるが、その趣旨は最新の科学技術的知見を照らし合わせて更なる安全性の向上を図ることにあり、旧指針の妥当性を否定するものではなく、今後の安全審査等に用いることを第一義的な目的としているから、改訂がなされたからといって、既設の原子力施設の耐震設計方針に関する安全審査のやり直しを必要とするものではなく、個別の原子炉施設の設置許可又は各種事業許可等を無効とするものでもない。このような改訂指針の趣旨、目的に照らすと、旧指針に適合する耐震設計がなされていれば、耐震安全性は一応確保されたものとみるのが相当である。」とした(三六頁)。

4 否定的見解への疑問

確かに、原子炉等規制法は、同法七三條により実用炉には適用されないが、その代わりに、電気事業法三九、四〇條が適用される。これは基準適合命令である。元々基準に適合しているとして許可された施設について、元々の基準に適合せよという命令はありえないから、これは元々基準に適合していても、最新の基準に適合せよという命令制度ではないのか。資源エネルギー庁編の『電気事業法の解説』⁽³⁾も、工事後の周辺環境の変化又は事業用電気工作物の損耗等により技術基準に適合しなくなったにもかかわらずそのまま放置されている場合については技術基準に適合するように監督する必要がある、本条(四〇條)の命令はそのような場合に発動されるものであるとの解説をしている。

高橋説については、「許可時点の技術水準に合致している施設の存続は保護される必要のある点」という理由については、超大規模な災害を発生させる潜在的危険のある原発の場合、許可基準時点の技術基準に適合すればその存続

が保護されなければならないような権利なり利益があるだろうか。むしろ、最新の技術水準に適合しなければ存在理由がないのではないか。

「基準改訂はその設計思想を発展させる趣旨であり、その根本的変更を意味しないなどの点に鑑みると」という点は、それならなおさら事業者にとっては不意打ちではないので、最新の基準に適合すべきではないのか、という疑問を感じる。

今回の大事故に鑑み、原子力安全委員会の班目春樹委員長も、「長期間の全電源喪失を考慮する必要はない」とした原子力発電所に関する安全設計審査指針について「明らかに間違っていた」と語った、ということである。「想定外の津波でも非常用電源は守られました、でなければならぬ。(安全対策に)穴が開いていた」と述べた(『日経新聞』二〇一一年五月三〇日)。これでも、既存の原発には許可を受けた以上は、新しい基準の適用がないというのであろうか。筆者は無茶苦茶であると言いたい。もともと、高橋の主張も、今回の大津波はまさに想定外、射程範囲外かもしれない。

耐震設計基準を定めているのは電気事業法に基づく技術基準ではなく、安全委員会耐震設計指針及び電気協会技術指針であるから、回法四〇条の命令を発することはできないというのであれば、安全委員会の指針を電気事業法の技術基準と読み替えるという改正規定を電気事業法施行規則のなかに一箇条入れればよいだけではないか。それはすぐできることである。立法者も行政機関も、原発の脅威から国民を保護する義務を負っているのであり、現に福島原発でその脅威は遠い抽象的なものではなく、現実性のあるものであることが明らかになったのであるから、このような省令レベルでの法の不備は直ちに是正されるべきで、現行法では対応できないから首相が要請するという、ちよつと間違えばヒトラー並みになるような政治判断を許すべきではないと思う。

さらに、ある専門家から、次のご指摘をいただいた。電気事業法三九条のいう、「経済産業省令で定める技術基準」とは発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令であるが、その五条で耐震性を規定している。

「原子炉施設並びに一次冷却材又は二次冷却材により駆動される蒸気タービン及びその附属設備は、これらに作用する地震力による損壊により公衆に放射線障害を及ぼさないように施設しなければならない。」

2 前項の地震力は、原子炉施設ならびに一次冷却材により駆動される蒸気タービンおよびその附属設備の構造ならびにこれらが損壊した場合における災害の程度に応じて、基礎地盤の状況、その地方における過去の地震記録に基づく震害の程度、地震活動の状況等を基礎として求めなければならない。」

そして、経済産業省は、「発電用原子炉施設に関する耐震設計審査指針」(平成十八年九月一九日(原子力安全委員会決定)に照らした「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」第五条への適合性に関する審査要領(内規)(平成二〇〇四年四月三日(第一号)の制定に伴い、先に引用した「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」の解釈についての一部改正(平成二〇〇四年四月三日(第一号)の通知)の通知を行い、第五条の適合性の解釈を、原子力安全委員会の耐震設計審査指針への適合とした(紙表参照。http://www.nisa.meti.go.jp/oshrase/2008/45.htm)。

つまり、原子力安全委員会の耐震設計審査指針に適合すること、としているため、電気事業法三九条及び四〇条を法令改正なくして、新々耐震基準を作りさえすれば、ダイレクトに適用することができよう。

静岡地判は、改定指針は今後の安全審査等に用いることを第一義的な目的としているとする。しかし、それは、今の知見では安全性が確保できない原発も見逃すもので、しかも、その指針改定の考え方は、法律には何ら表れておらず、むしろ法律は原発が技術上の基準に適合することを求めている以上は、それは違法な考え方ではないか。憲法と法律に戻って法を解釈する発想が不可欠である。

5 新耐震基準を既存原発に適用する訴訟形式

では、これを訴訟で主張するにはどのような訴訟形式を取るべきか。原発の許可の取消訴訟において、許可はそのときの知見によれば適法であるが、現時点の知見では違法となるとき、これを後発的違法としてとらえ、他方、取消

訴訟は行為規範的な統制(行政の判断の違法を審査するシステム)であると考え、許可を違法とすることはできないが、改善命令を発することを求める義務付け訴訟を提起すべきことになる。取消訴訟中であれば義務付け訴訟を併合提起すべきことになる。

この点については、わが国では、元々違法であったことが許可時には認識されなかったが、後に認識されたにすぎず、後発的違法ではないとし、許可の取消訴訟においても最新の知見で判断すべきだとするのが判例のようである。そして、元々義務付け訴訟の許容性は不備であったので、義務付け訴訟に頼ることは危険な原発を放置することになる。したがって、取消訴訟で十分であり、あえて、義務付け訴訟を併合提起させる必要もない⁽⁵⁾。

ただし、取消訴訟には出訴期間があり、こうした集団訴訟を提起するには大変な準備があるので、間に合わせるのには大変な苦勞である。そこで、これまでも、もんじゅ訴訟にみるように無効確認訴訟が提起されていたが、これでは無効事由が狭い(重大な瑕疵で済むか、重大明白な瑕疵が必要かとの議論がなされる)ので、実際には有効に機能しない⁽⁶⁾。民事の差止訴訟が多数提起されているとの実態があるのはそのためである⁽⁷⁾。

ドイツの原子力法(Atomgesetz)では、その七条二項三号(§7 Abs. 2 Nr.3)は、認可要件に、科学と技術の水準により必要となる被害防止措置が取られていることを求めている(die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist)。そして、この最新の技術水準に適合するように事後的変更命令(§17 Abs.1 第三文:追加的措置の要請)を出す制度があるので、その義務付けを求めることになる⁽⁸⁾。

これは新設炉のみならず、既設炉にも適用される、というのが、ドイツの解釈・運用である。いずれにせよ、既存の原発にも最新の技術水準を遵守させる制度になっているものと理解される。

わが国でも、義務付け訴訟が明文で導入された今日では、義務付け訴訟を提起することが奨励される。それにより、

出訴期間の制約、重大明白という制約を逃れることができるからである。この非申請型義務付け訴訟には、重大な損害のおそれ、裁量のゼロ収縮という障害物があるが、原発事故の重大性に鑑み、克服できるだろう。ただし、既に、許可の取消訴訟が提起されていれば、その訴訟においては最新の知見に基づく許可の違法の主張を認めるべきである。さもないと、原告らに予想外の不利益を与えることになる⁽⁹⁾。

なお、浜岡原発は既に停止されたが、その再稼働を防止する(既にそのような訴訟が提起されたと報じられている)ため、あるいは、停止されていない全国の原発を止めるためには、民事訴訟のほかに、住民が非申請型義務付け訴訟により、新耐震基準に適合するまで施設停止命令を求めるのはいかがか。

二 原発避難区域、無補償の権利制限は違憲

1 避難指示等の法的根拠

福島第一原発の周辺は、放射能汚染防止のため、二〇四圏内が警戒区域、三〇四圏内が緊急時避難準備区域、さらに飯館村が計画的避難区域とされている(首相官邸のHP: <http://www.kantei.go.jp>、二〇一一年五月二日閲覧)。

その根拠は原子力災害対策特別措置法に基づくとされている。政府によれば、二〇四圏内の安全・治安を確保するため、原子力災害対策本部長たる内閣総理大臣が関係市町村長に対し、避難指示区域を警戒区域に設定することを指示(原子力災害対策特別措置法に基づく指示)。当該指示に基づき、関係市町村長は、四月二二日午前〇時に警戒区域を設定。これにより、当該区域に消防隊、警察、自衛隊等の緊急事態応急対策に従事する者以外の者が市町村長の許可なく立入りを行うことは禁止されることとなる(違反した者に対しては、一〇万円以下の罰金又は拘留)。

二〇四圏内の被災者の方々は、事故発生時に緊急に避難したため、必要な物資を持ち出せなかった者がほとんどであり、自宅への一時立入りの強い希望があり、一定の制限のもとで認める。

これだけではその法的根拠はよくわからないが、警戒区域への立入禁止の法的根拠は、災害対策基本法六三条である。

「原子力緊急事態宣言があった時から原子力緊急事態解除宣言があるまでの間において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。」この傍点部分は、自然災害であれば、「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において」とされているところ、原子力災害対策特別措置法二八条により読替えされたものである。

さらに、緊急時避難準備区域、計画的避難区域については、原子力災害対策特別措置法と災害対策基本法六〇条の避難のための立退きの勧告・指示による。

2 無補償

ここで問題なのは、これらによる重大な人権侵害、財産侵害には補償の規定がないことである。

元々、災害対策基本法は、自然災害を念頭においているから、それによる危険に対して国家が補償する理由はない。雲仙普賢岳の噴火でも、新潟の中越地震の際も、農作物、家畜などが犠牲になり、それを世話したいという農民が立ち入ることがあったが、国が補償すると言わなければ、そうした対応は十分にあり得ることである。

ところが、原発の放射能汚染の危険は、津波に起因したものであっても、他の原発は無事安全に停止したことからもわかるように、福島第一原発には津波対策の点で不備があり、さらにはその後の対応にも種々不備があつて、人災というべきである（前記の班目原子力安全委員長もそのように発言している）から、それによつて生じた放射能危険対策のために立入禁止をする以上は、当然に補償しなければならない。それは災害対策基本法に規定がなくても、本来は原子力災害対策特別措置法に規定を置くべきであつたが、規定がなくても、国家としては、命令を出した以上は憲

法一九条に基づいて補償すべきである。そして、事前に補償しなければ違憲である。少なくとも、避難を求める前に、農作物、家畜の補償方針を示さなければ違憲である。

もっとも、立入禁止とする原因は東電にあるから、東電が原子力事業者の無過失責任を定めた原子力損害賠償法三条に基づいて民事上の責任を負うだけで、国家が補償する筋ではないという考え方があるかとも思う。

とすれば、さしあたり国家が東電の補償金を担保に被災者に貸し付けるべきである。あるいは、東電に事前に補償制度を置くようにさせて、立入禁止とすべきであつた。民事上の不法行為責任なら事後払いであるが、それは先に不法行為がなされてしまった場合である。この場合のように、立入禁止による損害が予想されるのに立入禁止とする以上は、事前に補償するとの方針を示すのが当然である。ただし、筆者は四で述べるように国家の賠償・補償責任があると思う。

3 家畜の殺処分と農策

警戒区域内の住民に立入りをしないようにと言うなら、家畜は世話されず、やせ細つて、売り物にもならないことはわかつていたはずである。そのときに売れるものは売却の斡旋をすべきであつた。家畜は連れて行く先がないとされたようであるが、肉牛なら、何とか神戸や松坂に連れて行つて、元福島産準神戸牛、準松坂牛として販売するなど、協力を求められないのか。神戸牛として売るとすれば、ブランドが傷つく（食品産地偽装）というのであるから、この程度の名称とする。あるいは、売却損の補償方針を示すべきであつた。

しかし、現実には、このような対応はなく、補償の方針も決まっていないうちに、警戒区域内の家畜を殺処分した。ひどいものである。農家の怒りももっともだ。

これは誰でもわかることである。政権にも東電にも常識でわかることをわかる人がいないのか。

これだけではその法的根拠はよくわからないが、警戒区域への立入禁止の法的根拠は、災害対策基本法六二条である。

「原子力緊急事態宣言があつた時から原子力緊急事態解除宣言があるまでの間において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができ、」この傍点部分は、自然災害であれば、「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において」とされているところ、原子力災害対策特別措置法二八条により読替えされたものである。

さらに、緊急時避難準備区域、計画的避難区域については、原子力災害対策特別措置法と災害対策基本法六〇条の避難のための立退きの勧告・指示による。

2 無補償

ここで問題なのは、これらによる重大な人権侵害、財産侵害には補償の規定がないことである。

元々、災害対策基本法は、自然災害を念頭においているから、それによる危険に対して国家が補償する理由はない。雲仙普賢岳の噴火でも、新潟の中越地震の際も、農作物、家畜などが犠牲になり、それを世話したいという農民が立ち入ることがあつたが、国が補償すると言わなければ、そうした対応は十分にあり得ることである。

ところが、原発の放射能汚染の危険は、津波に起因したものであつても、他の原発は無事安全に停止したことからもわかるように、福島第一原発には津波対策の点で不備があり、さらにはその後の対応にも種々不備があつて、人災というべきである(前記の班目原子力安全委員長もそのように発言している)から、それによつて生じた放射能危険対策のために立入禁止をする以上は、当然に補償しなければならない。それは災害対策基本法に規定がなくても、本来は原子力災害対策特別措置法に規定を置くべきであつたが、規定がなくても、国家としては、命令を出した以上は憲

法二九条に基づいて補償すべきである。そして、事前に補償しなければ違憲である。少なくとも、避難を求める前に、農作物、家畜の補償方針を示さなければ違憲である。

もともと、立入禁止とする原因は東電にあるから、東電が原子力事業者の無過失責任を定めた原子力損害賠償法三二条に基づいて民事上の責任を負うだけで、国家が補償する筋ではないという考え方があるかとも思う。

とすれば、さしあたり国家が東電の補償金を担保に被災者に貸し付けるべきである。あるいは、東電に事前に補償制度を置くようにさせて、立入禁止とすべきであつた。民事上の不法行為責任なら事後払いであるが、それは先に不法行為がなされてしまった場合である。この場合のように、立入禁止による損害が予想されるのに立入禁止とする以上は、事前に補償するとの方針を示すのが当然である。ただし、筆者は四で述べるように国家の賠償・補償責任があると思う。

3 家畜の殺処分愚策

警戒区域内の住民に立入りをしないようにと言ふなら、家畜は世話されず、やせ細つて、売り物にもならないことはわかつていたはずである。そのときに売れるものは売却の斡旋をすべきであつた。家畜は連れて行く先がないとされたようであるが、肉牛なら、何とか神戸や松坂に連れて行つて、元福島産準神戸牛、準松坂牛として販売するなど、協力を求められないのか。神戸牛として売るとすれば、ブランドが傷つく(食品産地偽装)というのであるから、この程度の名称とする。あるいは、売却損の補償方針を示すべきであつた。

しかし、現実には、このような対応はなく、補償の方針も決まっていなのに、警戒区域内の家畜を殺処分した。ひどいものである。農家の怒りはもつともだ。

これは誰でもわかることである。政権にも東電にも常識でわかることをわかる人がいないのか。

三 風評被害対策

放射能汚染という風評被害が、日本品の輸出、海外の日本料理店などにも及んでいるという。世界中が日本を支援しているというのは嘘ではないかと気になるが、日本国内でも、農業者、漁業者という直接の被害者のほか、旅館、農産物・海産物の加工業者、仲買人、運送業者などにも風評被害が起きているので、遠い外国では余計心配になるのも不思議はないかもしれない。

これは甚大な損害である。後で賠償してもらえるかということ、まず無理だろう。補償額も無限になるから財源上も無理だが、直接の被害者はともかく、旅館、農産物・海産物の加工業者、仲買人、運送業者等は間接被害者とされ、その損害をどこまで認めるかは、非常に難しいものがある。つまり、風評被害が何を原因として誰の責任か、その損害の範囲はどこまでかを証明するのは非常に難しい。しかも、無限の訴訟になる。且下その検討が行われている(http://www.mext.go.jp/a_menu/naizenkakuho/baisho/1304756.htm)。

ここではとりあえず、風評被害の間接被害者に対する賠償責任⁽⁸⁾はともかくとして、それよりも、政府は情報公開をきちんとし、放射能汚染が問題ない地域、商品などを先手必勝で世界中に知らせるべきであったと主張したい。

政府は当初、福島産の農産物をすべて出荷停止した。これは、完全に愚策で、政府自身が風評被害を助長している。福島は広いもので、法通りは原発被災地域であるが、阿武隈川が流れている中通り(郡山、福島、三春、白河)や会津は遠方だ。問題がない。福島出身の筆者としては、政府は福島の地理を知らないのかと怒っている。三週間連続放射能が基準値以下だったらと言っているが、これでは農産物は腐ってしまう。一回でも基準値以下であれば、その限りでたいした問題ではない。

〇―157で汚染された貝割れ大根の事件のときは、貝割れ大根を食って見せた大臣もいたのだから、今こそ大臣

が率先して、福島産の農産物を食って見せるべきだ。私にすれば食べる。

また、飲食店なども、消費者のためと称して過剰反応しないように、みんなで啓発していくべきだ。

外国では、日本中が汚染されているとの誤解があるようだが、日本製品も、放射能に汚染されたものは輸出していないし、また、産地、保管地、生産時期などから放射能に汚染される可能性のないものをきちんと明示して、諸外国の理解を得るべきだ。検査するべきものもあるが、検査しなくても明らかに放射能に汚染されていないものが普通、大部分であることを強調すべきである。政府のほか、大使館がしっかりと広報活動をすべきである(今はやっているのか、確認していないが)。

その後、政府は、福島県という広い範囲ではなく、市町村ごとに判断するようになったが、なんと判断ののろいことか。福島県民は怒り心頭である。

福島(Fukushima)という地名が世界中に知れ渡ったので、福島産はすべて危険という風評被害が生じているのであるから、地域限定的な名称をつけるべきであり、例えば、双葉原発と命名すべきであった。

なお、出荷制限の法的根拠は原子力災害対策特別措置法二〇条三項であるが、これは、必要な指示をするというあまりにも広い曖昧な規定である。何が必要かわからない。必要な措置を列記して、どのような場合どの措置を執るかを規定し、なお包括条項として、その他必要な措置という規定を置くべきである。法治行政に違反する法律である。

四 東電と国家の賠償責任、賠償責任支援スキーム

1 想定外の天災? 賠償責任

原子力損害賠償法は、原子力の事故については原子力事業者の無過失責任(三疎)、原子力事業者への責任の集中(原

発製造業者の無責任(經)、国家による支援(後記六条)を定めている。そして、無過失責任と言いながら、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りではない」として、責任がないこととされている(三三三條一項)。

今回、東電からは、天災の中でも想定外の異常天災による事故であり、賠償責任がないとの発言がなされている。一〇〇〇年以上前の貞観地震の再来を予想して対応せよというのは無理との意見もよく聞かれる。

しかし、本件では、福島第一と第二では設計思想が違っていた。第一ではタービン建屋内の非常用ディーゼル発電機などが冠水し、使用不能。第二では、発電機などが気密性の高い原子炉建屋内にあり、機能を維持した。第一原発も同様の設計をすれば済んだのであり、異常天災のせいではない。さらに、日本原子力発電の東海第二発電所も、茨城県から出された津波の懸念を真摯に受け止め、自主的に改修工事を始めていた。改修工事が終了していなかったディーゼルエンジンは被害を受けたが、工事済みのディーゼルエンジンが生き残り、なんとか冷温停止に至ったと聞く。

さらに、一九九三―一九九九年に国際原子力機関(IAEA)の事務次長を務めたスイスの原子力工学専門家ブルーノ・ペロド氏は、福島第一原子力発電所事故について「東京電力は少なくとも二〇年前に電源や水源の多様化、原子炉格納容器と建屋の強化、水素爆発を防ぐための水素再結合器の設置などを助言されていたのに耳を貸さなかった」と述べ、「天災というより東電が招いた人災だ」と批判した(産経新聞二〇一〇年三月四日)。同氏は「事故後の対応より事故前に東電が対策を怠ってきたことが深刻だ」と述べ、福島第一原発が運転していた米ゼネラル・エレクトリック(GE)製の沸騰水型原子炉マーク一型については、一九七〇年代から水素ガス爆発の危険性が議論されていたと指摘した。スイスの電力会社もマーク一型を採用したが、格納容器を二重にするなど強度不足を補ったという。当時スイスで原発コンサルティング会社を営んでいた氏は改良作業を担当し、一九九二年ごろ、同じマーク一型を使用している東

電に対して、格納容器や建屋の強化を助言した。

このほか、水源や電源の多様化、水素ガス爆発を防ぐため水素を酸素と結合させて水に戻す水素再結合器を建屋内に設置、排気口に放射性物質を吸収するフィルターを設置するよう提案した。しかし、東電は「GEは何も言っていないので、マーク一型を改良する必要はない」と説明し、氏がIAEAの事務次長になってからもこうした対策を取らなかったという。

一方、二〇〇七年のIAEA会合で、福島県内の原発について地震や津波の被害が予想されるのに対策が十分でない」と指摘した際、東電側は「自然災害対策を強化する」と約束した。

しかし、東日本大震災で東電が送電線用の溝を設けるなど基本的な津波対策を怠っていたことが判明。氏は「臨時の送電線を敷いて原発への電力供給を回復するまでに一週間以上を要したことはとても理解できない」と指摘し、「チェルノブイリ原発事故はソ連型事故だったが、福島原発事故は世界に目を向けなかった東電の尊大さが招いた東電型事故だ」と言い切った。

したがって、東電の賠償責任は免れないと思う。

そして、原子力損害賠償法一六条は、国の措置として、

「政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者(外国原子力船に係る原子力事業者を除く。)が第三条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。

2 前項の援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行なうものとする。」
となっている。

したがって、東電が賠償できなければ、国家が必要な援助を行うのである。この法的性質は曖昧であるが、普通の

民間会社の不法行為にはない規定で、原発の被害が甚大であること、国家が特に強力に原発の推進をしていることによるのであろう。

なお、立法論としては、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」といった曖昧な基準をやめて、それに該当しても電力事業者は破産直前まで賠償責任を負い、残りは国家が負担するとすべきではないか。

2 東電の賠償責任支援システム

そこで、政府は、五月一三日に東電による損害賠償を支援するスキームを策定した。これは、官民で機構を設立し、政府が換金可能な交付公債を発行するとともに、原発を持つ電力会社一〇社が当該機構に負担金を拠出する。これを原資に、機構は東電に賠償資金を融資するほか、東電が債務超過に陥らないように優先株の引き受けによる資本注入も行うというものである。それは六月一四日に法案（原子力損害賠償支援機構法案）として閣議決定された。負担金を負担するのは上記一〇社のほか、日本原燃の一社、保有原子炉数を基準に割り当てる方針である。今後の事故に備える役割も持つ。

これは、国に国家賠償責任があるという建前は取らないものの、東電だけの責任とするのではなく、前記の原子力損害賠償法一六条を根拠として、国家が必要な援助を行うとするものであろう。実質的には政府が賠償責任を補完し、保証するものであろう。その結果、東電が破綻しないように、東電の株が紙くずにならないようになる（東電の株主責任は問わない）。実際上記閣議決定で東電の株価が上昇した。

これについては、東電の責任だとする者からは甘い、本来東電は賠償責任を負担して、破産なり更生会社となるべきだとの意見が出るが、政府の責任とする者から見れば、東電に厳しいことになる。国の責任を曖昧にしたまま、処理しようとするので、よくわからない仕組みとなる。水俣病でも、チソンの責任だとして、国がチソンに融資して、実質は賠償責任を負担したやり方にも似ている。

私見を述べると、原発の安全基準は、国家が作っている。東電はこれを守ったが、事故が発生した。通常の事業であれば、国の基準を守ったからといって、自ら安全を確保する責任があり、それは可能であるから民事上の責任が免除されるとか軽減されることはなく、国家は責任を負わない。しかし、原発は、通常の民間企業とは異なり、国家の特別の施策で推進してきた。国策民営企業というべきである。そして、安全性を危惧する地方へ立地できるように、電源三法（電源開発促進税法、特別会計に関する法律（旧電源開発促進対策特別会計法）、発電用施設周辺地域整備法）により原発交付金を交付して、設置後年月が経て、交付金が減ると次の原発がほしいと言わせるように、いわば麻薬を注射してきた。原子力の安全性を確保するため、原子力委員会、安全委員会、経産省原子力安全・保安院という、膨大な行政機構を作ってきた。それらがしっかりと監視しているとして、国民には原発が安全といわば保証してきた。銀行でも証券会社でも、鉄道でも、公益上重要ではあるが、国家がこのような強力的な関与をすることはない。

そして、原発の場合特にその津波、地震対策であれば、一民間企業が調査して、完全な基準を作ることができるものではない。国家として膨大な行政組織と予算を投下して作ることができるものである。そこで、少なくとも被災地元市町村としては、東電が作っただけなら、原発立地に反対したところ、国家が推進し、安全を保証したから同意したのである。今回は、国が作った耐震基準（二〇〇六年の新耐震基準）が甘かったことが露呈したのである。しかも、三月一日の事故後の対応には東電も国もミス続出であった。したがって、国家にも責任がある。東電の責任だとの非難で、社長が辞任したが、東電の設計を安全と認めてきた政府の「原子力村」（後記六）の当時の責任者や政権党として原発を推進してきた自民党の担当幹部はすべて丸坊主になって、当時の給料と退職金を返上すべきである。

そして、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは」電気事業者には責任がなければ、被災者は泣き寝入りになるのでは、あまりにも不公平である。原発周辺の住民は、人類史上初めてに近い被害を一身に受け、何ら賠償を得られないことになる。それはおよそ不公平というものであり、国民の正義感から

して理解を得られない。近隣住民は、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」が起きた場合には補償なしを受忍したわけではあるまい。立法論としてはその場合にも、電力会社に相応の賠償をさせるべきであり、残りを国家が補償すべきである⁽¹⁰⁾。

裁判となれば、異論もあるとは思いますが、今求められているのは、裁判による決着ではなく、立法による決着である。それは、賠償責任があるか、つまり想定外か、過失があるかはともかくとして、正義公平の原則に合致する解決をすべきであろう。そうすると、東電に倒産はさせないまでも最大限の賠償をさせ、残りは国家が責任を負うしかなく、この賠償スキームは基本的には妥当である。また、これは、東電が倒産すれば、それから連鎖反動的に金融機関に危機が生じ、国家の経済に重大な危険が生ずる可能性を防ぐ点でも妥当である。

なお、東電が相応に賠償すると、電気料金が上がり、庶民の負担が増えるとの反対があるが、負担の分散という方法としてむしろ望ましいものである。庶民は節電すれば実質電気料金は上がらない。ただ、東電も相応に責任を負うべきであるから、退職者の年金を削減できないという東電首脳の発言は、被害者のこれからの深刻な人生と比較しても、内向きの発言である。責任を感じているとは思えない。

国の方は、賠償責任を負えば、その負担は全国民、特に納税者に分散される。被害者と原発の恩恵を受けてきた者との公平という観点からも望ましい。これまで原発の恩恵を受け、また原発反対論を押し切つて推進してきた責任を果たすためにも相応のものであろう。

なお、銀行の貸し手責任として、債権放棄を求めた官房長官の発言は不適切である。東電を破綻させるなら、貸し手は債権を失うが、東電を破綻させずに債権を放棄させるのは筋が通らないし、そのような法制度もない。まして、東電に貸した債権を放棄させつつ、さらに融資せよと言うのは無茶苦茶で、銀行も責任を負えるはずがない。それでは東電にどの銀行も融資しないから、東電は倒産する。東電を生かしつつ賠償させるという原子力損害賠償法の趣旨

にも反する。

他の電力会社の負担金は、責任もないのになぜという疑問があるが、今回ここで東電救済チームに参加すれば、次にまた事故が起きれば同じく助けてやるぞというシステムであるとするれば、額はともかくとしてそれなりに納付できる(額の計算方法は、原子力損害賠償法三十七条参照)。一種の保険である。

以上のように、これを、東電に大幅に賠償させつつ、破綻させないで足りない分は国家が他の電力会社の負担を求めつつ保障する仕組みとすれば、民事法だけの発想ではなく、国家賠償責任と正義という視点を入れて、さらに経済の安定を考えれば、それなりに合理的なものといえることができる。もともと、本件が東電と国の共同不法行為であると考え、東電の負担割合を五割とすれば、東電が倒産することになるから、この法案は東電救済策とも言えるもので、なお議論の余地が残ろう。

3 日弁連意見書

日弁連は福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについての意見書を六月一七日に公表した(http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/110617_2.html)。

それは以下の三つの原則が確立されるべきであるとしている。

- (1) 東京電力の現有資産による賠償がまずなされること。
- (2) 不足する部分については国が上限を定めず援助する法律上の義務があること。
- (3) 原子力発電所災害を完全に防止するため、損害賠償についての枠組みは、持続可能なエネルギー供給・需要体制の構築と調和するものでなければならないこと。

その上で、送配電事業を政府に譲渡し、プルサーマル計画を中止し、再処理等積立金を損害賠償原資として活用するとともに、東電の法的整理も検討せよとしている。

発電事業と送配電事業の分離はかねて議論されていたところであるが、本来は原発事故の賠償とは関係なく論じられるべきである(二〇一一年七月の法と経済学会でも議論される)が、今回は東電の賠償費用を捻出するために考慮される論点である。

五 原発のリスクマネジメント

では、原発はどの程度安全であれば安全(How safe is safe enough?)というべきか。今勉強し直す余裕がないが、筆者の昔の記憶では、世の中に絶対安全はないから、想定される事故、人間の判断ミス、地震等に十分に対応できるだけの安全性を確保すれば、残ったリスクは、「残存リスク」(Residual Risk)として、社会的に受忍すべきであるとの意見がドイツでは多かった。この際、飛行機の墜落、戦争、テロまでは考えてはならないという。

東京新聞(二〇一二年五月)によれば、EJは、原発安全基準は二段階に、天災とテロの分離で妥協ということである。欧州連合(EU)は二四日、EU域内の全原発を対象に来月から開始する安全検査の共通基準について合意した。対立点だったテロ攻撃、飛行機の衝突への防備を大地震、津波などの天災とは分け、検査基準を二段階にすることで妥協した。

天災の防備体制への評価は拘束力を持つとみられるが、テロ攻撃を想定して建設された原発はないため、テロへの備えが不十分と判断されても「注意喚起」程度にとどまる可能性もありそうだという。

安全基準はEU加盟国の原子力安全監督当局の専門家が設定した。天災に関しては、福島第一原発事故を教訓に、現在稼働している原発の立地の安全性をあらためて点検し、これまで想定していた規模を上回る地震、津波、洪水など「究極の天災」への備えを検査する。

しかし、原発の被害は想像を絶する深刻、広範囲、後世代まで及ぶ。もし、福島原発が低温停止できず、炉心溶融

のうえ、放射能を放出すれば、福島の浜通りだけではなく、東京にも当面住めなくなるかもしれない。そのような被害は減多にないといって、社会的に受忍できるはずがない。

人為ミスもゼロにできるのか。スリーマイルアイランド事故もチェルノブイリ事故も、人為ミスが大きく作用していたし、今回も福島第一原発で津波のときに操作を誤ったのではないかと報道があるが、人間はパニックのときには間違いやすい。関電の原発(集中制御室)を学生と一緒に見物したことがあるが、事故のときはきちんと操作しますという。では、操作が間違いないかどうかを練習させ、一〇〇回に一回でも間違った社員は全員免職にしますかと聞けば、さすがにそうしていないという。バスの運転手に運転させて、一〇〇回に一回事故を起こせば免職にするだろうから、これでは、実際には間違いだらけであろう。

原発は、テロの絶好の狙い目であることが明らかになった。アルカイダは、九・一一のときはWTCのビルに自爆飛行機を激突させたが、ビンラーディンの殺害に対する報復として、今度は原発が狙われる可能性が大きい。今回の事故は、原子炉の中に入って自爆テロをするまでもなく、周辺設備を狙って全電源停止状態にすれば、原子力発電所は勝手に爆発してくれる、ということを経界中のテロリストに知らしめた、という点で、影響は甚大である。WTCの九・一一のように、飛行機で突っ込むといった大がかりなやり方によらずとも、しのび込む、内通者を使う、という方法で可能である⁽¹¹⁾。あるいは、北朝鮮による日本人誘拐が日本海岸で行われたことからわかるように、海岸から小舟で近づいて、原子炉建屋を攻撃することも可能である。特に福島原発の丸裸の写真が世界中に流されているので、攻撃が簡単である⁽¹²⁾。この点では、ビンラーディンの殺害は愚策である。戦争のときも、敵の原発をまず狙えとの戦略が取られるだろう。

これに対する日本の警備はあまりにも軽装備である。機動隊員では足りない。自衛隊を活用したいが、自衛隊は防衛出動、災害の場合に災害派遣はできるが、普段からの原発警備はできない(自衛隊法七六条)。仮に自衛隊法を改正して、

常時目撃隊員が重火器を持って、警備するとしても、普段は何の仕事もない、ただ立っているだけの退屈な仕事になるので、その油断の際を突く自爆テロリストにかなうものではないだろう。

これは超ハイリスクである。そのリスクの程度は、一〇〇〇年に一回などという低いものではない。むしろ、何十年かに一回は起きるリスクではないか。原発の現在の技術基準はこれに耐えうるものになっているのか。

しかも、元々原発のリスクの程度については、一〇万炉年に一回というラスマッセン報告というのがあった。一〇〇〇年に一回の地震、貞観地震まで考えていられるかという声が聞こえるが、実は、非常にリスクが高い。今世界中にある原発数は六〇〇弱である。原発を増やしていくとすると、そのうち一、〇〇〇になる。そうすると、戦争やテロがなくても、平均して世界中で毎年一回福島原発事故程度のものが起きるといふ計算になる。これは超ハイリスクではないのか。もちろん、地震が起きる地域は限られているとの反論はあるが、代わりに、テロ、戦争などの危険がある。

さらには、世界では過去三〇年間に三度大事故を起こした。スリーマイルアイランド、チェルノブイリ、福島である。これを基準に考えると、基数が平均して三〇〇あったと概算すると、原発は三〇年間に一〇〇炉に一回の確率で事故を起こす。日本の原発数は現在五四基で、まだ一〇〇にならないが、一〇〇まで増設していくと、三〇年以内にはまた原発大事故が起きる計算である。社会的に許容できるリスクであろうか。

原発は止める、冷やす、閉じ込めることにより安全にできるという思想は、工学で自然を制御するとの発想である。しかし、工学というのは、最初から安全なものを造つたことはない。失敗を重ね、人命を犠牲にして、発展してきたのである。例えば建物の安全基準も一九八一年に強化された。河川の氾濫対策も漸次強化された。今回三陸の万里の長城と称される防潮堤も想定外の津波で倒壊した。自動車もだんだん安全になるように改良された。ベンツなどは何度も衝突実験をして改良を重ねていることで有名である。無数の事故の犠牲者が草葉の陰で泣いている。原発の耐震

基準も改定された。今回もさらに安全な原発を造るといふ主張も少なからずある。人間は今の知見で安全なのに、未知の危険があるといつて試みることをしなければ、社会の発展は期待できないとも言われる。しかし、その犠牲があまりにも大きい原発の場合には、社会の発展をそれに頼ることは間違いで、かえつて社会の滅亡を来すのではないか。いくら安全に造つたつもりでも、なお足りないというのが工学の宿命だと思う。これからも、確率は下がっても、同様の事故は必ず起きるのではないか。

これに対して、原発がなくなると電気が足りなくなる、電気料金が上がるという反論があるが、それはすべて原発が安全であることを前提としている。原発リスクは顕在化すると国家がつぶれるかもしれないといふほどの深刻なものなのであるし、元々原子力発電が安いとされていたのは、事故処理費用どころか、廃炉の費用、放射性廃棄物の最終処理費用を入れていなかったから、これらを考慮すれば、電気料金が値上げされることは本来やむをえないことだったのである。電気の節約も、工場は操業してもらわなければならないが、家庭やビジネスの現場ではまだまだ節約できる。専門的な議論があるが、そこまで行かなくても、肝心なのはピークの需要であるが、電気の二〇%かそこら、特にピークの需要を減らすことは難しくない。夏の冷房温度を上げるだけでも大きな効果があると言われているし、昼間のがらがらの電車を間引き運転すればよい。甲子園野球を見るのに冷房をつけるのがピークと言われるが、たかが高校生の野球は秋に回せばよい。さらには電気料金の累進制をさらに急カーブとし、時間別メーターを一般に利用できるようにすれば、節電は確実に進む。筆者のささやかな抵抗では、例えば、大学で、一、二階の移動ではエレベーターを使うな、昼の授業では電気を消す、少なくとも学生を前に集め、後ろの方の電気を消すことをしている。

したがって、原発をすべて直ちに廃止するほどの緊急性があるか、司法審査で原発を違法とするほどリスクが高いかどうかはともかく、長期的には廃止すべきではないか。まして、事故続きで、成功の見通しもなく、長年大金を流

し続けている「もんじゅ」は、事業仕分けで直ちに廃止すべきである。ドイツ政府は二〇二二年までに全一七基の原発を廃止する法案を閣議決定した。国会通過確実ということである(東京新聞二〇一一年六月七日朝二面)⁽¹⁵⁾。オーストリアは原発を禁止し、それをヨーロッパ中に広げようとしている。スイスでも脱原発、イタリアでは、国民投票で脱原発と報じられている。ただし、隣のフランスは原発王国で、実はドイツはフランスの電力の供給を受けているので、いざさか矛盾ではあるが。

個人的な感想を書いて申し訳ないが、筆者は、徹底した原発反対派というほどの信念と学識を持っていなかったが、いざさか「？」を付けていたことが理由で、神戸大学に赴任しても、関西電力からお座敷がかかることはなかった(関電と懇意のある友人の話)し、原子力村と称する仲間には入れてもらえなかった。今思うと、もつと勉強して、原発反対を主張しておけば良かったとは思いますが、ただ、小生が少々勉強したところで、今回の地震対策のために非常用電源を丘の上に造れという提言ができたとも思えない。それでも、原発推進の御用学者になっていなかったことは、個人的にはほっとしている。むしろ、原発推進派の組織に今もつて関与している法律家がいることに感心しない⁽¹⁶⁾。

六 原子力村と原子力安全委員会

朝日新聞の原子力村という記事(朝日新聞二〇一一年五月三〇日二五面)では、原子力業界は、原子力村という「閉鎖的な村社会」という趣旨である。もちろん、元東電副社長加納時男氏は、これに対して失礼だと反論し、民主的な議論を経て国が安全基準を作り、それに従って原発を建設、運転してきたという。しかし、その民主的な議論が、原発推進派で固められ、疑問を持つ者が無視ないし軽視される構造ではなかったかというのが「村」という表現に込められている。この東電の副社長は、自民党から参議院議員に立候補して当選して、原子力発電を推進したというので、まさにこれは「村」だからできたことである。原発反対派にはそのような力がない。むしろ、前原子力委員長代理田中俊一氏によれば、

原子力村は、縦割り構造で、緊急提言を出しても改善されない。経済産業省の下に資源エネルギー庁と原子力安全・保安院がある。文部科学省傘下には日本原子力研究開発機構などの研究機関、内閣府に原子力委員会と原子力安全委員会が置かれている。省庁間の壁のため原子力関係者の連携が取りにくいという。

政府が国際原子力機関(IAEA)に提出した報告書で、原子力安全・保安院を原発推進の経産省から独立させ、原子力安全委員会などを含めて規制行政を見直すと明記したという(二〇一一年六月七日、原子力安全に関するIAEA公開会議に対する日本政府の報告書巻末三三頁、<http://www.kantei.go.jp/jp/tekiok/syo/2011/pdf/00000001.pdf>)。しかし、組織いじりでは、「村」の呪縛からは解放されない。

ここで、筆者が問題としたいのは原子力安全委員会である。これは原発を推進する原子力委員会に属してはチェックができないだろうというので、独立したものだが、組織として独立しても、同じ原子力村の人が専門家として要職を占めれば、その安全審査も、原子力は安全だから推進すべきだという発想(いわば宗教)の枠内にとどまる。一週間に一回一〇分とか一時間の会議で、年収一、七〇〇万円くらいと報道されたが、原発が安全に造られているとみんな信じている限り、調査も議論も必要がないから、暇で偉い職務となる。

法律家の世界でも、前記のように、新耐震基準は既存原発には適用されないという発想は、原子力村の閉鎖的な発想ではないか。なぜ私見のように、既存の原発にも新規の基準が適用されるという常識的な解釈論が出てこなかったのか、という疑念を持つ。

筆者は、独立の組織を作っても、その委員の出身母体、またそれをやめた後に行き先を斡旋してくれる組織の方を向くと指摘している。そこで、行政不服審査法改正においても、行政不服審査会であれ独立の審理官であれ、本当に権利救済機能を実効的に果たすとは限らない。行政機関出身で、委員や審理官を終わってから、元の組織には戻らなくても(フーリタンの原則)、それから天下り先を斡旋されることがあれば、中立性を欠く⁽¹⁷⁾。さらに、裁判官出身者を採用するのは、裁判官の時代に、行政敗訴判決を書くと、定年後この委員になれないという心配をするから、裁判

官の中立的な判断を阻害することに気がついた。

そこで、原子力安全委員会という行政委員会を残すのであれば、その委員には、原子力村の外から、多少は専門知識を欠くにせよまじめに疑問を持つ者を採用し、その疑問を論破・克服しなければ安全とはいえないという組織とすべきである。

もともと、現在の原子力安全委員会と、原子力委員会、原子力安全・保安院等、原子力村の多数の組織を解体・再編し、米国のNRCやドイツの連邦放射線防護庁並の、規制機関でありつつも、その独立性と専門性が極めて高い機関を日本でも創設すべきである。その構成員には原発危険派も入れなければならない。

七 GEの責任

福島第一原発の一号機はアメリカのGEの設計によるものという。今回は想定外の異常天災ではなく、前記のように、非常用電源が地下にあつたために津波を浴びたことによるもので、他の原発（福島第二原発、女川原発、東海原発）では危機一髪、想定して対応できた天災と言うべきであるから、その設計したGEに賠償請求したいが、原子力損害賠償法四条で、原子力事業者以外は免責されている。普通の法制度では考えられない不公平な制度である。これは、責任を負う業者が多数あると、それぞれ保険に加入しなければならないし、原子力産業の発展を妨げるから、責任を負う者を原子力事業者に集中したという理由であるが、それにしては、原子力産業の発展ばかり考えて、原発の被災者を無視した仕組みである。GEが、福島第一原発の安全性に疑問を出されながら、放置したのもそのためではないか。本来被災者を無視しては、原子力産業は発展できないから、被災者に手厚い救済をすることこそが原子力産業のためであったが。

したがって、原発製造メーカーの責任を問えるように、大至急改正したいものだ。あるいは、原子力損害賠償法の

後に制定された製造物責任法もやはり適用を排除されるのか。

もともと、これをやると、原子力プラントメーカーが賠償リスクをおそれ、技術提供をしなくなる。そうすると、発展途上国が自前の技術でかえつて危ない原発を造るおそれがあるとの反論がある。中東やアジア新興国の中には、電力需給の逼迫から、原子力開発に熱心な国があり、それらは、先進国の「安全な」技術を求めている。しかし、これらの国が製造メーカーの責任を問えるような原子力損害賠償制度を仮に導入しようとする（事実、ボパール事故で懲りたインドがそのような制度設計をしようとしている）、先進国のメーカーは賠償リスクをおそれ、技術提供に躊躇することになる（事実、北朝鮮のKEDOのときは、そうした事態が生じた。新興国が、それで（海外から技術が来ないならやめよう）あきらめてくれれば良いが、これらの国は、自前の開発途上の技術でこれに対応する、あるいは賠償リスクをおそれないチャレンジングな国や企業（新興勢力である可能性が高い）の技術を導入する可能性が高い。すると、原子力の安全がますます脅かされる可能性もある。ということで、この問題は、決して単純ではないということである¹⁸。一定の国際的に認められた安全基準を満たさない原発は途上国といえども造つてはならないという国際的な取り決めが必要になる。

【追記】 本稿作成に当たっては、数人の知人から、ご教示をいただいたが、その箇所を特定するのも煩雑になるので、ここではお名前を出さずに感謝することとする。

(1) 阿部泰隆『行政の法システム（新版）』（有斐閣、一九九八年）第四編第五章。

(2) 川合敏樹「東日本大震災にみる原子力発電所の耐震安全性の確保の在り方について」（法時二〇一二年五月号八三頁）はこの通知を紹介し、疑問を示しているが、それ以上のものではない。また、川合によれば、この点で、棚村友博「新しい耐震設計審査指針の既設原子力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検討』(日本エネルギー法研究所、二〇〇九年)二九頁以下が既設のものへの新基準の適用を肯定する方向を示しているということであるので、急遽エネルギー法研究所の好意でこの論文を入手したが、筆者のように、許可を受けた既存の原発に改善命令を出せるかどうか、技術基準の改定が既存の原発に適用されるかどうかの視点は足りないように見受けられた。

- (3) 高橋滋『先端技術の行政法理』(岩波書店、一九九八年)二二二―二二四頁。なお、高橋のこの関係の業績として、『日本の原子力』『先端科学技術と人権』(信山社、二〇〇五年)四九頁以下。
- (4) 資源エネルギー庁公益事業部編『電気事業法の解説』(通商産業調査会、一九九五年)二二二頁。
- (5) 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』(有斐閣、二〇〇九年)二四九―二五一頁、七四頁。

さらに、高木光『行政訴訟論』(有斐閣、二〇〇五年)三七六頁以下、同『技術基準と行政手続』(弘文堂、一九九五年)一二頁はこの点で有益な視点を提供しているので、併せて参照されたい。

最新の状況として、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」立教法学八〇号(二〇一〇年)は、次のように説明する。ドイツ原子力法上、撤回を含む規制権限行使の手法がいくつか法定されており、特に既存の原発に対するバックフィットのために事後負担に関する規定が置かれ、その可否をめぐって議論が展開されていた。しかしながら、これらの規定や議論の展開とは相反して、事後負担によるバックフィットは、これまでのところ有効に行われてきていない。

このような運用に対しては、肯定的な評価を与える論者もいる。Raetzkeによれば、当初の許可処分の内容とされた安全性にまで「回復」するためや許可処分の誤りを訂正するためのバックフィットのみが許され、管轄行政庁の安全性等々の変更等についてはバックフィットを許容しないが、バックフィットの実施が不可能なケースにおいても、事業者が自主的に最新の安全確保措置を取るよう努め、これに対して管轄行政庁が同意(Abstimmung, Zustimmung)を与えることで、これまでのドイツの原発は高度な安全性が確保されてきたとする。このようにバックフィット(規制権限の行使)を回避して、行政指導やインフォーマルな協議によって問題に対処するという運用は、日本と大同小異のように見えるが、日独を問わず問題といえそうなのは、Raetzkeのこのようなバックフィットが可能な場合にまで、行政と事業者との「阿

咄の呼吸」によって「穏当に」問題の処理が行われてしまっているという点である。

- (6) 阿部泰隆・前掲注(5)八〇頁、二八〇―二八一頁。義務付け訴訟については、一九二頁以下。
- (7) 過去の原発関連訴訟のリストを見ると、曲がりなりに勝訴したのは、もんじゅ訴訟(海渡弁護士)の高裁、滋賀原発二号の初審(岩淵弁護士)だけ、最高裁ではすべてが敗訴している(青山貞一氏提供情報)。

主な原発訴訟の判決 原告の請求内容 提訴年 一審 二審 最高裁 (○:原告勝利、×:原告敗訴)

(1)	伊方原発一号機	設置許可処分取り消し	一九七三	×	×	×
(2)	東海第二原発	設置許可処分取り消し	一九七三	×	×	×
(3)	福島第二原発一号機	設置許可処分取り消し	一九七五	×	×	×
(4)	柏崎刈羽原発一号機	設置許可処分取り消し	一九七九	×	×	×
(5)	女川原発一、二号機	設置運転差し止め	一九八一	×	×	×
(6)	もんじゅ	設置許可無効確認	一九八五	×	○	×
(7)	もんじゅ	建設・運転差し止め	一九八五	×	(確定)	
(8)	志賀原発一号機	建設・運転差し止め	一九八八	×	×	×
(9)	福島第二原発三号機	運転差し止め	一九九一	×	×	×
(10)	志賀原発二号機	建設・運転差し止め	一九九九	○	×	×
(11)	浜岡原発三、四号機	建設・運転差し止め	二〇〇三	×		審理中

(引用:東京新聞二〇一二年五月八日)

これらの判決の出典は、全部ではないが、阿部泰隆・前掲注(5)七四頁、七九―八〇頁、二八〇―二八一頁参照。

さらに、渡海雄一「日本の司法は原発をどのように裁いてきたか」世界二〇一二年七月号八二頁以下がこの司法の判断の誤りを具体的に指摘している。

なお、原発関連の拙稿は、『国土開発と環境保全』(日本評論社、一九八九年)二八七頁以下。

- (8) 本格的に検討したものとして、卯辰昇『現代原子力法の展開と法理論』(日本評論社、二〇〇二年)一〇九頁以下。

- (9) 野村修也「賠償枠組み、整合性に疑問、免責回避の判断誤り、無限責任なら更生法が筋」(日経新聞二〇一一年五月二五日「経済教室」)。これは、「巨大天災が主因なら免責が通常の法解釈、税金による電力会社救済に大義見いだせず、今後人災による原発事故では更生手続を」としている。ただし、そこでは国家賠償責任の視点がほとんど欠けている。
- (10) 広瀬研吉「原子力損害賠償制度」神田啓治・中込良廣「原子力政策学」(京都大学学術出版会、二〇〇九年)二六七頁以下。
- (11) 福島第一発電所に、西成のあいりん地区から日雇い労働者がいわば詐欺まがいな方法でかり出されているという報道があった(<http://www.47news.jp/CN/201105/CN2011050801000622.html>)、共同通信二〇一一年五月八日)。これは、素性の知れない人物を緊急時とはいえ、概要区域に立ち入らせることを意味する。テロリストや東国は、千載一遇のチャンスと、大量の作業員を送り込み、テロのチャンスを見つける可能性が高い。ドイツでは原子力法(StBtG)とその施行令(StBtV: Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung)は、事故等緊急業務時においても、敷地へアクセスする者の信頼性審査(セキュリティ・チェック)についての詳細規定を置いている。アメリカでも対応している。詳細については、田邊朋行報告書(「我が国原子力事業における従業員信頼性確認制度のあり方と課題——ドイツ及び米国法制度からの示唆」電力中央研究所研究報告: Y08021、二〇〇九年)一九頁以下。
- (12) 小川和久「警告! アルカイダは「復讐テロの標的リスト最上位」として福島第一原発を狙ってくる!」SAPIO二〇一一年六月二五日号八頁。田上順唯「北朝鮮工作員もフリーパス?」SAPIO二〇一一年六月二五日号一〇頁。
- (13) 原発のリスクについてはさしあたり、榎田和弘・大塚直「環境リスク管理と予防原則」(有斐閣、二〇一〇年)六六―六八頁参照。
- (14) 原発廃止論も無数にあるが、最近のものとして、田中秀征「問題の根源は『偽善民主主義』だ」世界二〇一一年七月号四五頁以下、小倉志郎ほか「安全な原発などありえない」世界二〇一一年七月号五四頁以下など参照。
- (15) G・ヘルメス(清野幾久子訳)「原子力法における基本権の制限と(政治的)リスク評価」『先端科学技術と人権』(信山社、二〇〇五年)六三頁以下、R・シユタインベルク(西田孝訳)「原子力廃止の法的問題」『先端科学技術と人権』八一頁以下参照。
- (16) 法学者の手になるものとして、原発御用学者でない保木本一郎の著書が今こそ読まれるべきである。『原子力と法』(日本評論社、一九八八年)、『核と遺伝子技術の法的統制』(日本評論社、二〇〇一年)。
御用学者になるなという筆者のメッセージは、阿部泰隆『行政法の進路』(中大出版部、二〇一〇年)第二章に詳しい。
- (17) 阿部泰隆「行政不服審査法改正への提案(二)(二・完)」自治研究八六巻一―号三二―四頁、二―号三三―三三頁(二〇一〇年)。
- (18) 詳細については、田邊朋行「アジア地域における原子力損害賠償国際枠組み構築とわが国の法制度上の課題」電力経済研究五一号(二〇〇四年)四―五頁を参照のこと。