

# 原子力発電所をめぐる防災・リスク対策法制の現状と課題

川合敏樹

## 一 はじめに

人体や自然環境に大きな影響を及ぼしうる原子力発電所（以下「原発」という）については、科学技術の発展に即した対応をして今後の適法・安全な運転を確保する必要があるが、同時に事業者の財産権保障に配慮する必要もある。この問題は、原子力法分野では、特にバックチェックないしバックフィットの実施という観点から論じられる。すなわち、バックチェックとは、制定・改訂された技術基準や指針類の内容を遡及的に既存原発に反映させる目的で行われる再度の評価・確認等の作業をいう。他方、バックフィットとは、規制権限を行使して既存原発を制定・改訂後の技術基準や指針類の内容に適合させることをいう。

以下では、原発が備えるべき耐震性

の問題を素材として、バックチェックないしバックフィットの制度と運用の一端を素描する。

## 二 現在の制度や運用とその問題点

### 1 現在の制度や運用の概況

原子力安全委員会（以下「原安委」という）がこれまで定めてきた安全審査指針類のうち、耐震設計については、一九七八年制定の「発電用原子炉に関する耐震設計審査指針について」が中心的な役割を果たしてきた。その後、同指針は一九八一年と二〇〇六年に改訂されている（それぞれの指針を以下「旧耐震指針」と「新耐震指針」という）。原安委の指針は、原子炉等規制法（以下「炉規法」という）の委任に基づく省令ではないが、経済産業大臣の告示に基づき、原子炉の設置・

運転の審査の基準として用いられており、行政手続法にいう審査基準として位置付けられている。

他方、原発の耐震性については、省令（「発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令」（昭和四四年通産省令第六二号）など。同省令を以下「省令六二号」という）の他、民間規格（財団法人電気協会による「原子力発電所耐震構造設計技術指針」（JES 407-1987）など）も活用されてきた。当初、省令六二号自体は、原発の耐震設計を詳細に規定していなかったが、現在では、上記の日本電気協会指針がエンドース（援用）され、新耐震指針への改訂もあり、詳細な審査が可能になっている。

これらの制定・改訂時には、その都度の諸種の知見の発展がその内容に盛り込まれるが、法令で経過措置がとられる場合の他、その内容を既存原発に

反映させる際には、一般には、事業者自身が制定・改訂後の指針に基づき原発の安全性を再調査・再評価し、その結果を通産省等に報告し、通産省等がその妥当性を調査・確認するという手順が採られてきた。二〇〇六年の新耐震指針への改訂に伴うバックチェックは、原安委が原子力安全・保安院（以下「保安院」という）にその実施を指示し、保安院から各事業者に実施の指示がなされたうえで行われている（ただし、今回のバックチェックは、旧耐震指針による審査でも問題は無い旨の原安委の見解を前提に実施されている）。その際には、地質調査、基準地震動の策定、施設の耐震安全性評価、地盤の安定性評価、地震随伴事象評価などが事業者によって行われ、その調査・評価結果の報告を受けた保安院がこれを確認し、その確認結果を原安委が検討するという手順が予定されている。

る。

## 2 現在の制度や運用の問題点

一般には、バックチェックの結果、事業者の報告内容や原発に不備があると判明した場合は、事業者の自主的な対応の他、規制当局の行政指導によって対処されることが通例のようであるが、各種許認可の範囲内での事業者の適法な設置・運転に配慮する必要がある点、改訂後の指針類は改訂前の指針類の発展的延長線上にある点から、このような運用を直ちに当然に違法視できない面がある。特に今回のバックチェックは、旧耐震指針による審査でも問題は無い旨の原安委の見解を前提に実施されており、旧耐震指針上の安全性が確保されている限りでは、上記のような対応を違法とみることはできない。さらに、事業者・規制当局間の行政指導や協議は、事案ごとに柔軟な対応を可能にし、他分野でも多用されてきたことから、従前の運用に一律に否定的評価を下すことは適当ではないだろう。

しかし、行政指導は、相手方の任意の協力を前提に実効性を持つにとどまる点、また行政指導や協議は、事案ごとに対応の濃淡を生み、原発の運転自体は適法でも原発ごとに確保される安全性レベルに相対的な差異を生み出す可能性がある点を問題点として指摘し

うる。

さらに、事業者による安全性の再調査・再評価に対する保安院の確認や、原安委によるその結果の検討についても、不明瞭な点が残る。なぜなら、原子力委員会・原子力安全委員会設置法上、それらの組織や権限は明確だが

(今回のバックチェックは同法二五条に基づき実施されていると推察される)、原発の安全規制の根拠法規たる炉規法上、それらの位置付けや法的性格が明確ではないからである。今回のバックチェックの場合は措くとしても、一般論としては、現在のような運用によると、事案ごとの柔軟な対処が可能である反面、事業者は、仮に当該原発が現在の最高水準の安全性を備えていたとしても、規制当局による法的判断を得ていないまま安定性を欠いた状態で運転を継続していくことになる。また、こうした状況は、周辺住民等に対して、原発の運転継続に不安感を抱かせることにもなる。事業者や周辺住民等の法的地位にかかわる定めがないという点で、現在の運用は透明性を欠いているのである。

### 三 問題解決の視点

#### 1 現行法上の規制権限行使の可能性について

例えば、一般的には、バックチェックの結果、ある原発が炉規法三七条所定の保安規定に反していると認められた場合、主務大臣は、同法三三条二項四号に基づき、原子炉設置許可の取消しや運転停止命令を発することが可能である。

また、炉規法三六条も各種の規制権限の行使を規定している。同条一項前段によれば、定期検査(同法二九条)の結果、同条二項の省令への不適合が認められる場合には、規制権限の行使は可能である。ただし、実用発電用原子炉については、同条の適用が除外され(同法七三条)、電気事業法(以下「電事法」という)の各規定が適用されるから、同法四〇条所定の技術基準適合命令の可否を検討する必要がある。同条は、同法三九条にいう経産省令所定の技術基準への適合命令を定める規定なので、省令六二号への適合命令の根拠とはなりえても、原安委の耐震指針への適合命令を根拠付けることはできない。ただし、同法四〇条の命令を発する余地が全く無いわけではない。なぜなら、省令六二号五条所定の耐震性審査の際にも、耐震指針所定の内容を踏まえた審査の実施が内規レベルで要求されており(「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」(平成一七年一二月一

五日原院第五号)、耐震指針の要求の充足が省令六二号所定の審査によって担保されているからである。したがって、耐震指針の要求を踏まえた省令六二号五条所定の耐震性審査の結果、同省令への適合命令を発しうる余地は残っているのである(ただし後述2を参照)。

他方、炉規法三六条一項後段によれば、同法三五条一項所定の省令(「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」(昭和五三年通産省令第七七号)など。同省令を以下「省令七七号」という)の規定に違反している場合等には、原子炉の使用停止やその他必要な措置を講じるよう命令を発することができる。したがって、同法三六条一項によれば、原発が原安委の耐震指針に反しているとの理由で命令を発することはできないが、その違反状態によって上記省令にも違反しているとされる場合には、やはり命令を発する余地はあることになろう。

以上のように、一般論としては、少なくとも現行法上は各種命令を発することが可能ではある。ただし、日本の行政実務上、命令よりも行政指導が好まれてきたことや、規制権限行使が裁量に委ねられることが通例であることから、実際に命令が発せられるのかという問題がさらに残っている。

また、ここで述べた点は、原発の設置・運転の開始後に新たに科学的知見が発見されたことに伴い新たに遵守が要求される安全性基準が、設置・運転開始時に備えていた安全性レベルを超えてしまうと判断されたというケースを想定している。しかし、そもそもそのような判断がいかなる手続のもとで決されるのか（決されるべきなのか）、という問題も残っている。現在の運用上は、バックチェックを経ることによってそのような判断がなされることになってはいるが、既述のように、保安院の確認や原安委の検討は、事業者（および国民）に対して具体的な法的効果を及ぼさない点に問題が残るため、安全性評価の手続が整備されるべきであろう。

## 2 規制権限の行使と事業者の存続保護利益

上述の電事法四〇条に基づく命令に關して注意を要するのは、平成二〇年四月二三日改訂後の上記内規により、旧耐震指針を適用して設置や変更の許可がされた原発等については、旧耐震指針との適合性が求められているに過ぎないという点である。したがって、今回のバックチェックの場合を別にして、このような状況下では、新耐震指針を媒介に電事法四〇条に基づき省令六二号への適合命令を発すること

は、やはり不可能ということになる。

事業者側の存続保護利益を重視するものといえるこの点については、なお詳細な検討を要するが、さしあたり以下の点を指摘しうる。伊方原発訴訟最高裁判決（最判平成四年一月二十九日民集四六卷七号一七四頁）が、原子炉設置許可処分取消訴訟の審理は「現在の科学技術水準に照らし」行われるべき旨を判示した点について、同判決の調査官解説の立場の他、学説でも様々な見方が示されてきた。ただし、いずれにせよ、各種許認可を経た運転開始後、科学的知見の発展に基づき技術基準等が制定・改訂された場合には、運転開始時点で事業者が遵守すべき安全性レベルとその後より厳格化された安全性レベルとのギャップの埋め合わせが必要とされる点では、大差はないのではないか。事業者の存続保護とは、許認可等の法的効果が及んでいる範囲内にとどまるもので、このギャップ部分は、本来的には事業者の存続保護の範囲外と考えられる。したがって、ある原発が、設置・運転開始時点では法定の安全性基準を満たしていたが、後の科学的知見の発見によって厳格な安全性基準が指針類に盛り込まれた結果、それを満たさなくなってしまう場合、当該原発を新たな安全性基準に適合させるために行政庁が規制

権限を行使することは、当然可能なのではないだろうか。

### 3 諸外国の概況

#### (1) アメリカ

アメリカでは、通常、原子力規制委員会（Nuclear Regulatory Commission, NRC）による安全性評価を基にバックフィットの要否が判断される。その要件や手続は、法的拘束性を持つルール（rule）によって明確に規定されている。

アメリカでは、既存原発は、常に最高水準の安全性の確保を義務付けられるものではなく、基本的には、その設置・運転の許認可の時点での安全性が確保されればよいとされるが、新たな科学的知見に基づき法令が制定・改訂された場合、公衆の健康および安全に対する適切な防護措置を確保する必要があるとき等には、原子力規制委員会によるバックフィットの実施が義務付けられる。これは最低限必要とされる安全性を確保するための措置である以上、高コストを理由にその実施が回避されることはない（10CFR50.109(a) (i) (iii)）。さらに、このような場合に該当せずとも、バックフィットの実施によって、公衆の健康や安全、公共の安全・防護のレベルが高まり、かつ、この点との関係でバックフィットの実施に伴う直接・間接のコストが正

当化される場合に限り、さらに厳格な安全性確保措置を求めるバックフィットもまた可能とされている（10CFR 50.109(a) (2) および (3)）。

#### (2) ドイツ

ドイツでは、バックフィット（Nachrüstung）に関する体系的制度は存在せず、許可の取消し・撤回、事後命令、事後負担（nachträgliche Auflage）、補償の要否、定期検査等が規定されるにとどまる（ドイツ原子力法一七条～一九a条）。

一般には、原子炉設置許可等の内容の基礎をなす安全性評価——「安全性哲学（Sicherheitsphilosophie）」という——が科学的根拠なしに変更される場合や、既存の安全性・リスク規制措置よりもベターな措置が可能であると理由だけでは、規制行政庁の権限行使を根拠付けることはできないとされている。他方、原発の設置・運転後に新たな科学的知見が生まれ、その設置・運転開始時点での許認可処分の内容とされたリスク規制の水準を、新たな知見へと適合させる必要がある場合には、規制権限の行使は可能であると考えられている。

こうした考え方は、下位規範（行政規則や民間規程）の改訂に伴う規制権限行使の可否の問題とも通じており、下位規範の改訂により直ちに当該基準

への適合義務が生じるわけではなく、許認可や事後命令といった下位規範の内容を具体化し適用する行為によって初めて、事業者はそれらの内容の遵守を法的に義務付けられる。第一次的には許認可付与の時点での安全性の確保が義務付けられるのであり、また上述の限りで規制権限を発動できるとされているのである。

ただし、実際には、規制権限が発動されることは無く、事業者が多大なコストを負担して「自主的に」最新の——しかし当該事業者は本来的にはその遵守を義務付けられない——基準への適合に努めたり、事業者・規制当局間でインフォーマルな協議の実施などの対応がなされており、補償規定も活用されていないようである。

#### 四 問題解決に向けて

バックチェックないしバックフィットをめぐる現状の改善を図る方向性としては、ひとまず以下の点を指摘できる。

既存の制度とバックチェックやバックフィットの実施体制をより有機的に結合させ、例えば電事法五四条等の定期検査の段階で原発の耐震性審査を実施するチェックポイントを設け、各種基準の不充足が認められる場合には、

規制権限行使が求められる（義務付けられる）仕組みを設けることが、手近かつ可能であると思われる（その際には、指針類や民間規程の法的位置付けやその制定・改訂手続等の明確化・簡明化も重要になる）。

この場合に重要になるのが、上記審査を行ったうえで、バックフィットの実施義務の判断や、既存原発の改善や最新化に伴うコスト／ベネフィットの比較衡量に基づくバックフィットの要否判断等を、法的効果をもって決定できる仕組みの導入である。これにより、当該原発の安全性レベルが法的に確定され、改善・最新化が不要と判断されれば、事業者は滞りなく運転を継続でき、改善・最新化が必要と判断されれば、規制行政庁はバックフィットを実施しなければならず、事業者は改善・最新化を法的に義務付けられることとなる。

ただし、このような方向性には、以下の問題点も存する。まず、定期検査は一年に一回の頻度で実施されるものであるから、定期検査の結果、比較的小規模な問題点や短期的視点からの改善点が判明した場合には、バックフィットによる対応は可能かつ現実的であろう。しかし、原発の本質的安全性を脅かす大規模地震の発生確率がそれほど高くはないと予測しうる点、原発の

耐震性は中長期的視点から確保が図られるべきである点等に鑑みれば、仮に定期検査により不備が発見された場合も、大規模な改善措置が必要になり、改善期間中に原発の運転停止が必要とされると、事業者への負担は大きい。そうすると、中長期的な視点から原発の耐震性を確保・改善する仕組みとして、保安活動の実施状況や最新の知見の反映状況を一〇年末満ごとにチェックする定期安全レビューの制度（例えば省令七七号一五条の二）を土台に上記のようなバックフィットの実施体制を設けることが現実的といえようか。

他方、規制権限行使に伴う補償制度や通常の規制権限行使よりもソフトな手法の導入を検討する余地もあり、後者の例としては、仮の行政処分等の導入や事後負担を含む附款の活用、安全協定の拡充なども考えられよう。

(1) 本稿は、東京大学の原子力法制研究会・社会と法制度設計分科会（座長・城山英明教授）での報告と議論を基に執筆したものであるが、言うまでもなく、本稿の内容に関する責任は、筆者個人が負うものである。また、本稿では基本的事項の略述にとどめており、より詳細な検討を別稿にて行う予定である。

(2) なお、志賀原発二号炉運転差止訴訟の第一審判決（金沢地判平成一八年三月二四日判時一九三〇号二五頁）では、原告の主張に対して被告側の積極的反証がなく、

旧耐震指針やこれに基づく安全性評価の妥当性に関して、裁判所は正面から踏み込まずに審査を行わず、結果的に原告の差止請求を認めながら、控訴審判決（名古屋高裁金沢支判平成二二年三月一八日。裁判所HPを参照）では、新耐震指針自体とこれに基づく安全性評価の妥当性が認められた形となっている。

(3) 高橋滋「先端技術の行政法理」（岩波書店、一九九八年）一七頁以下。

(4) 高橋・前掲書二二頁以下。

(5) 高橋利文「判解」最高裁判所判例解説民事篇平成四年度四二二頁以下。

(6) 各種見解については、交告尚史「大規模施設と司法審査」公法研究五二二〇四頁以下、山田洋「判解」平成四年度重判四七頁、高木光「技術基準と行政手続」（弘文堂、一九九四年）一一頁以下、高橋・前掲書一八三頁以下、首藤重幸「もんじゅ原発行政訴訟控訴審判決」法教二七号四七頁以下等を参照。

(7) 以下の記述については、Selmer/Hennhofer, Atom- und Strahlenschutzrecht, in: Hansmann/Selmer (Hrsg.), Grundzüge des Umweltschutzrechts, 3. Aufl., 2007, Gillespie/Burns, USA, in: Raetzke/Micklinghoff (Hrsg.), Bestehende Kernkraftwerke und neue Sicherheitsanforderungen, 2006.

(8) 本稿では、「Nachrüstung」という語をひとまず「バックフィット」と訳したが、ドイツでは、法令を遵守しながら技術的にベターな措置を探るよう求めること等を含めて「Nachrüstung」と称されており、本稿にいうバックフィットよりも広く捉えられているようである。

（かわい・としき 國學院大學専任講師）

