慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	報告2：東日本大震災後の公益事業
Sub Title	
Author	青木, 淳一(Aoki, Junichi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2012
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.85, No.4 (2012. 4) ,p.193- 216
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事：平成二三年度慶應法学会シンポジウム：震災から復興へ
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20120428-0193

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

報告2

東日本大震災後の公益事業

法学部准教授　青木淳一

一　大規模災害と公益事業――解題

電力事業、電気通信事業といった公益事業[1]は、一九八〇年代以降、市場自由化の潮流に覆われた。規制緩和、市場競争の導入、民営化等により、平時の公益事業は、徐々に競争産業化の道をたどってきた[2]。それによって、たとえば、電気通信事業の分野では、テンポの速い技術革新に支えられ、事業者の商品開発意欲も旺盛で、消費者は先進的な端末を手に入れ、魅力的なサービスを利用し、恩恵を享受してきた。

その一方で、今般の東日本大震災では、地震発生直後から数日の間、首都圏でも多くの人びとが、電気や電話が使えない事態を経験した。また、その後も「計画停電」が実施されたり、節電が推奨されるなどして、日常生活のさまざまな場面で不自由を経験した。「必要なときに電気が使える」、「必要なときに電話がつながる」ことの重要性を実感したはずである。

東日本大震災は、被災地が東日本全域に広がる超広域災害であると同時に、東京電力福島第一原子力発電所の事故によって、東京電力管内のみならず、他の地域のエネルギー需給にも支障を来し、長期間にわたって我が国全体の産業、国民生活に深刻な影響を及ぼし続け、終わりが見えない点に特徴がある。

我が国では、自由な市場競争を推進して、公益事業を「普通の産業」にしようとしてきたわけだが、その公益事業には、とりわけ災害等の緊急事態が発生したときに、ライフライン、文字どおりの生命線を確保す

るという役割が、他の産業よりも強く期待されることも、また、事実である。東日本大震災は、公益事業が公益事業たる所以を改めて認識する機会となるだろう。そこで、公益事業研究において目下の最大の関心事である電力事業と、もう少し身近でイメージしやすい電気通信事業を取り上げ、法律学の見地も含めて、[3] 東日本大震災後の公益事業に課せられた課題を考えることとしたい。

本稿は、二〇一一年一一月二六日、慶應義塾大学三田キャンパスにおいて開催された「平成二三年度（秋季）慶應法学会大会」での報告原稿に基づいている。学会当日は時間が限られていたこともあって、用意した資料を省略しつつ発表せざるを得なかったが、本稿はその骨子を変えずに、今日までに得られた情報を適宜、本文や脚注で補い、再構成したものである。いまだに事態が流動的であるため、情報収集が行き届かないところも多い。読者諸氏の寛容を乞う次第である。

二　電気通信事業

（一）　震災後の電気通信事業の状況

NTT東日本管内では、[4] 中継網の喪失や基地局の電源切れなどによって、固定回線では約一九〇万回線が被災し、移動通信では約二万九〇〇〇基地局が機能停止した。これらの被害は、二〇一一年四月末までに、一部地域を除き復旧している。

また、地震発生直後から、固定電話では最大八〇％から九〇％、携帯電話では最大七〇％から九五％、音声通信の発信規制が課された。特に携帯電話の輻輳は著しく、発信規制は数日間にわたり断続的に実施され、電話がつながらない不便を実感した。

（二）　震災後の電気通信事業の課題

このような状況を受けて、総務省は、二〇一一年四月八日より「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方に関する検討会」を立ち上げた。総合通信基盤局長が座長を務め、学識者は二名のみであり、事業者構成員が中心の、実務指向の強い検討会である。

同検討会は、二〇一一年七月二九日、「大規模災害等緊急事態における通信確保の在り方について・中間取りまとめ」[5] を発表した。震災時の状況とその評価を踏まえ、災害発生時の対応の在り方、災害に備えるための対応の在り方の両面から、今後の課題が整理され

ている。同年一二月二八日には「同・最終取りまとめ」[6]が発表され、整理された課題ごとに、事業者の具体的な取組みに関する進捗状況等が加えられている。[7]

以下では、これらの知見も踏まえて、震災後の電気通信事業の課題を検討する。

1　ネットワーク（通信インフラ）の増強

事業者においては、何より、ネットワーク（通信インフラ）の増強が急務である。最近ではスマートフォンが急速に普及し、移動通信（特にデータ通信）の需要増は平時でも顕著である。[8]同時に、ネットワークの耐災害性の向上が求められているから、たとえば、これまでも行われているが、中継網をループ化する対策なども必要になってくる。

このような対策は、平時における通信の品質の向上にもつながる。災害対策の目的に特化してネットワークを増強しなければならない、というわけではない。その意味で、事業者の設備投資に対するインセンティブは確保されるだろう。[9]

2　災害時の事業者間連携体制の準備

今般の震災では、特にインターネットの利用に関して、事業者間の連携・協力が上手く機能した。これは特筆されるべき重要な経験である。

阪神淡路大震災のときも音声通信が大打撃を受けたが、（当時の言葉でいう）「パソコン通信」がボランティアの手配などに役立った、そういう技術を使いこなせる人材の育成が必要だ、ということが指摘されていた。[10]インターネットがこれほどまでに普及し、日常生活のさまざまな場面で使いこなしている社会を、阪神淡路大震災のときは、まだ想像できなかったかもしれない。

東日本大震災では、グーグルがいち早く災害関連情報を集めた特設サイトを開設し、安否情報や交通実績情報[11]の共有・提供に大きく貢献したことなどが良い例である。[12]平時においてそのような準備を進めておくことは、有効な災害対策となる。

3　公衆電話の設置・維持の在り方

地震発生直後から携帯電話がつながりにくい状況が続き、公衆電話には長い行列ができた。公衆電話は災害時、優先接続対象（災害時優先電話）となるが、携帯電話の普及に伴い、ＮＴＴ東日本及びＮＴＴ西日本の公衆電話事業は赤字続きになったため、公衆電話の台数は減少の一途をたどっている。[13]ユニバーサルサー

ビスの対象に第一種公衆電話が含まれているものの、[14]その在り方が前記「中間取りまとめ」では今後の検討課題に挙げられ、総務大臣の諮問を受けた情報通信審議会は、二〇一二年三月一日、「災害等緊急時における有効な通信手段としての公衆電話の在り方」[15]を答申した。

答申では、第一種公衆電話の台数について、現状（一〇万九〇〇〇台）を維持すべきとされた。平時においては公衆電話の利用数が減少傾向にあること、台数増には相当の初期投資を要することのほか、ユニバーサルサービス負担金[16]の増額につながることが理由に挙げられている。災害時の公衆電話ニーズに対応するため、NTT東西による特設公衆電話[17]の設置を推進すること、[18]公衆電話の設置場所について、諸種の支障を考慮した上で、できる限り広く、ウェブ等で公開する取組みを推進することが求められた。

災害等の緊急事態が発生した場合にのみ提供される電気通信サービスについて、それらをユニバーサルサービスの対象に含めるべきか否かも検討された。①現行のユニバーサルサービス制度では、その対象を画定する際に、平時か、災害等の緊急時か、という区別を意識していないこと、②災害等の緊急事態に対応する場面も、ユニバーサルサービスの在り方を検討するものとして考慮されうるが、それ以外にも考慮すべき要素は多いこと、③災害等の緊急事態が発生した場合、利用者は個々の状況に応じて適切な通信手段を選択することになること等を挙げて、現行のユニバーサルサービス制度を変える必要性は乏しい、と結論付けている。

このことに関連して、①災害時の公衆電話通話料の無料化については、NTT東西以外の事業者も自社サービスの無料化、自治体への衛星携帯電話の無償貸与などを行っており、事業者間の協議を進めるべきであること、②現在ではユニバーサルサービスの対象となっていない公衆電話発の県内市外通信は、その割合が少ないから、含める必要はないこと、③特設公衆電話は今後のNTT東西の取組みを見極めるべきであり、現時点でユニバーサルサービスの対象に含めることは時期尚早であることが指摘された。

そもそも、第一種公衆電話は、「社会生活上の安全及び戸外での最低限の通信手段を確保する観点」（電気通信事業法施行規則一四条二号）から設置される。ユ

ニバーサルサービス制度の導入が検討されていた当初から、第一種公衆電話を制度の対象とする合意はあった上に、第一種公衆電話は災害等の緊急事態が発生したときの最低限の通信手段としても必要である、という認識が共有されていた。[19] 大規模災害に対応するためには、単に公衆電話の台数を増やせば良い、というものでもない。災害伝言サービスの活用など、関連する対策も合わせた、通信手段の多様化こそが実現されるべきであろう。結論だけを見ると現状維持にとどめた印象が先行するが、事業者の自主的な取組みを尊重し、災害対策の継続性を重視した答申の姿勢は妥当である。[20]

4　緊急時の通信手段の周知

利用者の側にも、災害等の緊急事態が発生したときには、音声通信に固執せず、災害伝言サービスや、メール等パケット通信の活用が求められる。今般の震災では、音声通信で発信規制が課されたが、データ通信では一時的な発信規制が課されたのみで、比較的つながりやすかった。[21] もっとも、軽度の輻輳状態があったことは事実で、メールを送信しても受信までのタイムラグが生じた。

現在の携帯電話のネットワークは、一つの通信回線を専用して使う回線交換方式の音声通信と、メールなどデータを細分化して送るパケット通信に、原理的に分かれている。また、（二〇〇三年五月に発生した宮城県沖地震を教訓として）ＮＴＴドコモをはじめとする各事業者は、災害等の影響で輻輳が生じるおそれがある場合には、これらのネットワークを別々に制御するシステムに切り替える方法を採用している。今般の震災では、このようなネットワーク構成と、コントロール機能を分離制御できるシステムを用意していたことが幸いしたと言えるだろう。

国内の携帯電話機は、日本独自の仕様で、世界市場では売れない「ガラパゴス携帯」「ガラケー」などと呼ばれ、揶揄されているが、ワンセグ受信機を内蔵していることが幸いし、テレビ放送から情報を入手する人びとの姿も多く見られた。情報伝達・情報収集の手段として、個々人が意外と複数の選択肢を持っていた上に、それが上手く活用できた。携帯メールやワンセグなどの例を考えても、多くの代替手段を確保しておくことが、災害等の緊急事態では重要であることがわかる。

三　電力事業

（一）　震災後の電力事業の状況

地震発生直後から、東日本全域で大規模な停電が発生した。東京電力管内では、二〇一一年三月一九日までに復旧している。[22] また、東北電力管内では、津波により家屋等が流出した地域、福島県内の立入制限区域を除き、同年六月一八日までに復旧している。[23]

最大の懸案は、福島第一原発の事故である。原子炉の冷温停止は年内に達成したと発表されたが、[24] なお予断を許さない状況にあると言わざるを得ない。[25] 東京電力では大規模出力を誇る火力発電所も被災し、[26] 管内の電力需給が逼迫したために、「計画停電」[27] が実施され、オイルショック以後三七年ぶりに電力使用制限令[28] が発動された。

（二）　震災後の電力事業の課題

1　原子力発電所をどうするか

東日本大震災後の電力事業の課題として、イの一番に挙げられることは、「原発をどうするか」である。この問題は、時間軸を区切って考えるべきであろう。

短期的には、とにかく、現存する原発及び関連施設をより安全化させるための対策を実施することである。原子炉が運転停止状態にあっても、使用済み核燃料プールの電源確保が必要なことは、福島第一原発四号機の例を見ても明らかである。安全対策の必要性・緊急性という意味では、原発に限られない。火力発電所や都市ガス関連施設、水道、石油精製所など、今般の地震・津波から得られた知見を活かした安全対策が必要となる。

原発の安全規制に関して、政府・民主党は、原子力安全・保安院や原子力安全委員会を統合して「原子力規制庁」を組織し、環境省の外局に置くことにしている。[29] これに対して、自民党は、公正取引委員会と同様の「三条委員会」として「原子力規制委員会」を環境省に置き、その職権行使に高い独立性を与えて「原子力規制庁」を指揮監督させる対案を示している。いずれにしても、原発推進の経済産業省に安全規制部門が置かれていたことに対する批判を受けた対応であるが、[30] このような組織法的な対応は手段に過ぎない。安全規制システムの中立性確保と充実化が必要であることは言うまでもない。そのためには、安全規制に携わる人員が欧米諸国よりも圧倒的に少ない現状を改善し、[31] 情

報開示の徹底を図ることが重要であろう。

脱原発か否かの議論は、中・長期的課題である。世論を考えれば、原発の積極推進はあり得ない。「脱原発依存」にならざるを得ないが、最後は、原発の選択肢を完全に排除するか、それとも残すか、という問題になろう。[32] もっとも、福島第一以外の原発が地元自治体の反対で再稼働できない場合は、[33] 二〇一二年五月までに全原発が停止状態になり、脱原発が自動的に達成できることになる。一部では再稼働に向けた動きも見られるが、全国の原発で運転停止・再稼働差止めを求める訴訟が提起され、反原発デモが頻繁に開催されるなど、本来ならば純粋な安全性の問題であったはずの原発の再稼働問題が、極めて政治的な色を持ってしまったことは否定できない。

原発の運転停止状態が続けば、代替エネルギーの確保が急務となる。当面は火力発電に頼らざるを得ないが、原料調達地の地政学的リスクがあり、コスト面、環境面で課題が残る。原発のコストについては、事故発生リスクやバックエンド問題（高レベル放射性廃棄物の最終処分等）を考慮すると、必ずしも安い電源ではない、といった評価がされるかもしれないし、そういった試算もある。[34] しかし、単にコスト（経済効率性）の観点から、原発の是非を評価するのか。原発は、安定供給や環境（CO_2排出削減）の観点からも、他の電源より優位な評価を得てきたことは事実である。原発の是非を考えるときは、エネルギー政策の基本軸でもある、安定供給、経済効率性、環境という観点から複眼的に捉えるべきではないか。

代替エネルギーの確保という意味では、省エネも有効である。産業部門の電力消費量が変わらない一方で、民生部門の電力消費量は増加の一途をたどってきた。[35] 二〇一一年の夏の節電目標は、実はバブル期並みの消費量だった。公共施設などの省エネとともに、一般家庭においても、無理のない範囲で、少しずつ電力消費量を抑える工夫を考えて良いはずである。

2　再生可能エネルギーの可能性

脱原発依存の文脈で、再生可能エネルギーに注目が集まっている。

我が国における再生可能エネルギーに関する政策として、二〇〇三年四月より、電気事業者に再生可能エネルギーから発電される電気を一定割合以上利用することを義務付ける制度[36]が始まった。一般家庭の太陽光

発電については、二〇〇九年一一月より、余った電力を固定価格で買取る制度[37]が実施されている。また、第一七七回通常国会では、「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」（平成二三年法律第一〇八号）が成立し、二〇一二年七月より、再生可能エネルギー全般について固定価格買取制度（ＦＩＴ）を導入することになっている。

再生可能エネルギーが基幹エネルギーとなる可能性は低いと言わざるを得ない。発電能力が向上しても、安定的に一定量を発電できるわけではないので、火力発電や蓄電池等によるバックアップが不可欠である[38]。地熱は比較的安定したエネルギー源になると言われているが、優良な地熱地域のほとんどが国立公園内にあり、自然公園法の規制を緩和しない限り発電所の建設は難しく[39]、温泉地が近くにあると、湯量が減る、観光に適さない等の反対がある[40]。

もっとも、再生可能エネルギーのすべてを既存の送電ネットワークに組込む必要もないだろう。それぞれの特徴や欠点を踏まえた使い道を考えて、電力の地産地消、電源の分散化を図るほうが良いのではないかという指摘もある[41]。

原発に対する不安から、いまでは国民の多くが、再生可能エネルギーの普及策を支持している。しかし、国民に相当の負担が求められることも事実である[42]。太陽光発電は、一戸建てを持ち、多額の初期投資を負担できる人でなければ、現在のところ導入は難しい。標準的なケースでは、太陽光発電システムだけで二〇〇万～二五〇万円であり、設置費用等は別途掛かる。太陽光パネルもパワーコンディショナーも製品寿命は限られており[43]、一定期間経過後の交換が必要となる。補助金が支給されるが、設置時に限られる（もちろん、予算上の制約もある）。

二〇一二年七月から始まる再生可能エネルギー固定価格買取制度（ＦＩＴ）も、買取価格はこれから決まるが、いずれにしても買取分は需要家に転嫁され、一部の再生可能エネルギー事業者が利益を得ることになる。後述するように、発送電分離を実現して競争拡大による電力供給の安定を図る、という青写真を政府・民主党は描きつつあるが、そのためには新規参入が活発になる必要がある。「電力事業は儲かる」旨味がなければ、再生可能エネルギー事業者は増えないだろう。そのためには、ある程度の水準でＦＩＴが維持される

必要があるが、国民の負担意欲が変わる可能性も否定できない。[44]

3　発送電分離・自由化拡大への動き

東日本大震災後、再生可能エネルギーの普及などと絡めて、発送電分離（アンバンドリング）や小売自由化の対象の拡大を主張する声が大きくなっている。政府は「電力改革及び東京電力に関する閣僚会合」を設置し（二〇一一年一一月四日に初会合を実施）、それに合わせて、経済産業大臣も私的勉強会を立ち上げ、発送電分離などについて「ゼロベースで議論する」[45]としていた。先頃の報道では、ＩＳＯ方式の発送電分離を実現させる方針がまとまりつつあるという。[46]

現在、一般家庭や中小商店などを除き、全体の約六五％程度の需要家について、小売りが自由化されている。発送電分離については、分離形態として会計分離、法的分離（子会社化）、運用分離（ＩＳＯ）、所有分離（完全別会社化）などの選択肢が挙げられるが、我が国では会計分離にとどめ、その代わりに、送電部門と他部門の間の情報遮断を規律するなどの行為規制が課されている。[47]

発送電分離は、過去には、部分自由化の過程で議論され、慎重論、推進論が交わされてきた。[48]しかし、今回、この問題が再登場した背景には、東京電力の事業体制をどうするか、福島第一原発事故に係る損害賠償を円滑に進めるために、東京電力は発電設備を売却すべきで、そのためには発送電分離が必要である、という主張がにわかに広がったことにある。[49]それが東京電力一社の問題にとどまらず、発送電分離そのものが議論の目的となって、再生可能エネルギーの普及などと絡めて一般論化した、という状況であろう。

推進論者は、発送電分離は世界的トレンドであるとするが、送電ネットワークが沖縄を除く北海道、本州、四国、九州の四島に限られる我が国固有の事情を考慮する必要があるはずである。五〇メガヘルツと六〇メガヘルツに分かれた周波数の問題もある。[50]送電ネットワークの投資インセンティブを維持するための仕組みを考えなければ、発電の競争は盛んになっても、肝心の電気を送る設備が貧弱になりかねない。[51]

また、再生可能エネルギーの普及と合わせてドイツの「成功例」が通説として紹介されるが、ドイツでは再生可能エネルギーの買取価格を引き下げる動きがあるし、[52]もともと国内に安い石炭があって、その点で経

済効率性や資源の安定供給の面で利があり、他国と連系した送電ネットワークによって電力の輸出入が可能な国である。[53] 自由化の優等生と言われる他の欧米の国々（北欧ノルドプールや北米東部のＰＪＭ）についても、固有の事情を加味した評価をすべきである。[54]

仮に発送電分離を実施するとしても、ＩＳＯ方式であれば、系統運用主体の組織編成やルール整備において、中立性を確保した制度設計が求められる。構造分離をする場合は、財産権等の法的問題の整理が不可避である。再生可能エネルギーの普及促進の役割を期待するならば、競争的でない再生可能エネルギーの優先接続を認める仕組みも必要になると思われる。

小売自由化の対象を拡大すべきという主張の中には、送電ネットワークをスマートグリッド化し、全需要家にスマートメーターを設置して、需要家側に選択権を与えると、発電部門の競争が機能していれば供給不足のときは電気料金が高くなるから、需要家は電気の使用を控えるはずで、需給のバランスをとることができる、という論調が見られる。[55] 自律した需要家像を思い描いているようだが、結局、すべての需要家が賢く、スマートになるかどうかに掛かってくる。それが難しいことは確実であろう。セーフティネットを整備することも、合わせて検討しなければならない。

4　今後のエネルギー政策の考え方

エネルギー政策は、エネルギー安全保障・安定供給「Energy Security」、経済効率性「Economy」、環境「Environment」の３Ｅを実現させる観点が基本となる。[56] 東日本大震災、福島第一原発事故を経験した我が国では、昨今の国内外の情勢も踏まえて、さらにいくつかの要素を考慮に加えることも提言されているが、[57] いずれにせよ、３Ｅの実現を中核とする基本線は、変える必要がないだろう。

我が国のエネルギー政策は、その時々に応じて、オイルショック後はエネルギー安全保障を重視し、その後は経済効率性に傾き、近年は温暖化対策等の観点から環境重視の傾向を強めてきた。[58] どれかに偏り、その結果、特定のエネルギー源に固執する傾向があったことも否定できない。これからは、一方に偏り過ぎることなく、バランス良く考慮しながら、今後のエネルギー政策を考えていく柔軟な姿勢が求められる。[59]

政府の「エネルギー・環境会議」（国家戦略室設置）は二〇一二年三月二九日、「エネルギー規制・制度改

革アクションプラン――グリーン成長に向けた重点二八項目の実行」を発表した。[60] 電力システムの改革、再生可能エネルギーの導入加速、省エネルギーの推進を掲げ、これからの検討課題を具体的に示している。今後の取組みを注視したい。

四　公益事業たる所以の再認識――結びに代えて

未曾有の、想定外の災害だったとしても、一度でも経験すれば、今後は想定の範囲内として行動しなければならない。電力事業にしても電気通信事業にしても、特定の技術や機能に固執し、他の選択肢を持っていないと、大規模災害時にその弊害が顕在化する。東日本大震災を経験した公益事業は、これまで以上に、リダンダンシー（redundancy）[61] の確保を考えなければならない。事業ごとに具体的な課題は異なってくるが、今般の震災・原発事故から得られた知見と教訓を活かし、[62] 短期的には、安全対策を追加的・補充的に実施すること、中・長期的には、現行制度の再評価を徹底した上で、必要に応じて漸進的・段階的に軌道修正を図ることが求められる。このような「時間の視点」を持つことに加えて、事業者のみならず、利用者、地域等にも着目する、言わば「空間の視点」を持つことも有効である。

もっとも、平時には、リダンダンシーを確保するという考え方は、負担ばかり大きく感じられることも確かである。東日本大震災は、公益事業の競争産業化がもたらした光と影を改めて評価する機会となった。万が一に備えることは重要であるけれども、なぜ万が一の備えを公益事業に求めるのか。公益事業が公益事業たる所以を再認識することになる。

このことを法律学の領域から考察するとき、公益事業における「公」と「私」の関係を議論の対象に据えることになるだろう。[63] 電力会社や通信会社は、少なくとも民間事業者であることに変わりない。国策とも言うべき原発のリスクを民間事業者に負わせるべきかなど、議論の俎上に上がってくるだろう。[64]

また、現行法・制度の再構築も、検討されなければならない。

たとえば、中部電力浜岡原子力発電所に対する運転停止「要請」である。[65] 形式上、経済産業大臣が浜岡原発の運転停止を要請し、中部電力が任意に応じた、という体裁を採るなら、それは確かに行政指導である。

中部電力が「要請」に応じなかったとしても、そのことを理由として法的な責任を負うこともない。しかし、内閣総理大臣の記者会見という舞台まで用意されて、中部電力側に「要請」を拒否する選択肢はなかっただろう。

行政指導は、相手方の任意協力を前提とする、非権力的事実行為であるから、留保原則（法律の留保）は適用されず、作用法上の根拠は必要ない。[66] つまり、行政指導は、立法府による行政統制が（完全には）及ばない領域、ということになる。行政指導は、法の不備を補い、刻々と変化する行政現場に臨機応変に対応できる、という評価を得ながらも、一方では、私人に対して事実上の強制力を持ちうるような行政指導は、法治主義の空洞化を招くおそれがある。

今回の場合、事態が混迷を極めていたとはいえ、立法的対応も視野に入れた検討をするための時間がなかったわけではないだろう。政治状況を推し量り、高度な政治的決断を演出し、立法的対応を回避して安易に行政指導に頼ったとすれば、法治主義に対する認識の希薄さを感じざるを得ない。仮に今回の「要請」を緊急避難的な意味に捉え、行政指導によることもやむを得なかったと評価するとしても、一連の過程を通じて、現行法上、原子炉の設置許可に当たり「災害の防止上支障がないこと」（原子炉等規制法二四条一項四号）が条件とされていながら、同様の観点から原子炉の運転停止を命ずるための法律上の根拠を直ちに導き出せない、というならば、[67] それは改善されなければならない。[68]

これまでの公益事業の規制改革路線は、総じて、「事前規制・事前調整型」から「事後チェック型」に転換することを考えてきた。安全規制の部分をこの文脈に沿って捉え直すと、事業に参入できる者が制限された状況の中で、潜在的に担保されてきた一定水準の「安全」について、ルールとして明示する必要が生じてきた、ということになるだろう。そうであるならば、「事前規制・事前調整型」か「事後チェック型」か、というような、規制の枠組みに対する思想を二極化して論じることよりも、「安全」の内容と水準を論じることのほうが重要である。安全規制基準の策定と適用が確実に連動する仕組みを整えても、安全規制基準を随時、継続して検証し、必要な修正を十分に、正確かつ適時に反映させることを通じて、常に的確な安全規

制基準を持ち続けなければ、何も意味をなさないのである。

公益事業に対する「公」の関与は、程度の差こそあれ、時宜に応じて継続的に行われる必要がある。公益事業に対する「公」の責任を明確に定めることによって、公益事業における「公」と「私」の関係も自ずと見えてくるはずである。

（1）「『公益事業』とは、われわれの生活に日常不可欠な用役を提供する一連の事業のことであって、それには電気、ガス、水道、鉄道、軌道、自動車道、バス、定期船、定期航空、郵便、電気通信、放送等の諸事業が包括される」（公益事業学会、学会規約六条）。公益事業は、一般に、①サービスの必需性、②サービスの在庫不可能性と即時性、③自然独占性、④ネットワーク産業の特性を持つと言われるが、時代と共に変容している（塩見英治編『現代公益事業―ネットワーク産業の新展開』（有斐閣、二〇一一年）三―八頁）。

（2）その全体像は、公益事業学会編『日本の公益事業―変革への挑戦』（白桃書房、二〇〇五年）、藤原淳一郎・矢島正之監修『市場自由化と公益事業―市場自由化を水平的に比較する』（白桃書房、二〇〇七年）、塩見英治編・前掲註（1）等から知ることができる。特に、電力事業を含むエネルギー関係事業については、藤原淳一郎『エネルギー法研究―政府規制の法と政策を中心として』（日本評論社、二〇一〇年）一〇八頁以下、電気通信事業については、青木淳一「電気通信事業の規制改革」慶應義塾大学法学部編『慶應の法律学・公法Ⅱ―慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集』（慶應義塾大学法学部、二〇〇八年）一―三三頁を参照。

（3）法律雑誌では、「特集＝東日本大震災―法と対策」ジュリスト一四二七号（二〇一一年八月）、「特集＝法律学にできること―東日本大震災を契機に考える」法学教室三七二号（二〇一一年九月）、「特集＝3・11大震災の公法学 Part.1―〝震源地〟としての原発、〝生命線〟としての情報」法学セミナー五六巻一一号（二〇一一年一一月）、「特集＝3・11大震災の公法学 Part.2―国家がなすべきこと、民間がなすべきこと」法学セミナー五六巻一二号（二〇一一年一二月）など、東日本大震災に関する特集が多く組まれた。

（4）本節に関するデータは、大規模災害等緊急事態

における通信確保の在り方に関する検討会（総務省）第三回会合配付資料「東日本大震災における通信の被災・輻輳状況、復旧等に関する取組状況（二〇一一年五月一一日）」に基づく。http://www.soumu.go.jp/main_content/000113480.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（5） http://www.soumu.go.jp/main_content/000124649.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（6） http://www.soumu.go.jp/main_content/000141084.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（7） この「中間取りまとめ」及び「最終取りまとめ」では、①緊急時の輻輳状態への対応の在り方として、音声通話の確保、音声通話以外の通話手段の充実・改善、災害時の通信手段に関する利用者等への情報提供、輻輳に強いネットワークの実現、②基地局や中継局が被災した場合等における通信手段確保の在り方として、被災した通信設備の応急復旧対応、被災地や避難場所等における通信手段の確保・提供等、電源の安定的な確保、緊急情報や被災状況等の情報提供、③今後のネットワークインフラの在り方として、ネットワークの耐災害性向上、災害に即応できる体制整備、④今後のインターネット利用の在り方として、インターネット接続機能の確保、インターネットの効果的な活用、クラウドサービスの活用、災害発生時に備えた電気通信事業者の協力体制の構築が挙げられている。

（8） 平時でも大規模な通信障害が発生している。ＮＴＴドコモでは、二〇一二年一月二五日午前中、東京都区部の一部地域で通信障害が発生し、二五二万人に影響した。スマートフォン契約者の増加に対応するために、新型パケット交換機への切替えを実施した直後であった。通信量の想定が甘かったこともあるが（朝日新聞二〇一二年一月二六日夕刊一五面）、スマートフォンの普及に伴って、アプリの制御信号の通信量が急激に増加していることがそもそもの原因と見られている（朝日新聞二〇一二年一月二八日朝刊一面、二面）。

これまでの携帯電話市場は、ネットワーク（通信インフラ）を提供する事業者（ＮＴＴドコモ、ＫＤＤＩ、ソフトバンク）が主導権を握り、消費者は、それぞれに特化した端末やコンテンツを利用してきた。それに対して、スマートフォンでは、ＯＳ（基本ソフト）とプラットフォーム（アプリ提供システム）を制御する事業者（アップル、グーグル）が主

導権を握る。この問題の背景には、このような市場構造の変化も見られる。

（9）　移動通信の場合、少なくとも基地局と端末の間は電波を利用するため、電波の有限・希少性が障害となるが、Wi-Fiを活用するなど、選択肢は多い。しかし、基地局の設置をめぐって（電磁波の影響を懸念する）近隣住民との間でトラブルが発生するなど、課題も多い。

（10）　中平邦彦「震災が示した『情報化社会』の弱点（阪神・淡路大震災―法と対策）」ジュリスト一〇七〇号（一九九五年六月）三一―三三頁（三三頁）。

（11）　通信機能を持つカーナビゲーション・システムを活用し、被災地を走行した車両から送られてくるデータを集積して、「実際に走ることのできる道路」の情報を提供する取組みである。

（12）　「グーグルの七二時間」コンピューターテクノロジー編集部編『IT時代の震災と核被害』（インプレスジャパン、二〇一一年）一〇―三六頁。

（13）　台数を減らしている公衆電話は、駅や空港等、多数の人びとが集まる場所にNTT東西が設置してきた、いわゆる第二種公衆電話である。設置場所は都市部に多かったから、首都圏では激減しており、今般の震災で人びとは公衆電話が少ないことに改めて気付いただろう。

（14）　ユニバーサルサービス基金により、第一種公衆電話（市街地では概ね五〇〇メートル四方に一台、それ以外の地域では概ね一キロメートル四方に一台の基準により設置される公衆電話機をいう。電気通信事業法施行規則一四条二号）については設置・維持費用が補てんされている。なお、ユニバーサルサービス制度について、詳細は、藤原淳一郎・青木淳一「ユニバーサルサービスの現状と課題」藤原淳一郎・矢島正之監修・前掲註（2）二七九―二九九頁（二八九―二九九頁）を参照。

（15）　http://www.soumu.go.jp/main_content/000148585.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（16）　事業者に課されるユニバーサルサービス負担金は、電話番号数に応じて算出されており、事業者は、最終的に、一番号当たりの「ユニバーサルサービス料」を利用者に転嫁している。ユニバーサルサービス料（月額）は、二〇一一年七月から同年一二月までの間が七円、二〇一二年一月以降が五円となっている。

（17）　災害発生後に避難所等に設置される事後設置型

の特設公衆電話と、避難所に指定されている場所等にあらかじめ専用回線を敷設しておいて、災害発生時には電話機を接続して利用される事前配備型の特設公衆電話がある。

（18） たとえば、ＮＴＴ東日本とセブン＆アイ・ホールディングスは、災害等の非常時に備えて、東京都区部内のすべてのセブンイレブン店舗に特設公衆電話を設置するとしている。http://www.ntt-east.co.jp/release/detail/20110706_01.html（二〇一一年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（19） 情報通信審議会「ＩＴ革命を推進するための電気通信事業における競争政策の在り方についての第二次答申」（二〇〇二年二月一三日）では、「公衆電話は全数が災害時等における優先電話として扱われており、また、公衆電話は、移動電話のような個別の加入契約が不要であるため、必要の際には国民全てが利用可能であること等を考慮すると、依然として、社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段として公衆電話を基礎的電気通信役務の範囲に含める意義があると考えられる」とされていた。

（20） ユニバーサルサービスの要素には、一般に、essentiality（不可欠性・必需性）、availability（地理的利用可能性）、affordability（経済的利用可能性）が挙げられるところ、災害等の緊急事態が発生したときこそ、essentiality の重要性が高まると考えれば、「災害等緊急時であるからこその不可欠なサービスを定義し、その確保のために必要な費用を電気通信事業者間で負担し合うといった新たな制度の可能性」（答申二一頁）は、東日本大震災後の公益事業のビジョンを論じる足掛かりとなるかもしれない。合わせて、答申検討段階でのユニバーサルサービス政策委員会（情報通信審議会電気通信事業政策部会）第一五回及び第一六回会合における藤原淳一郎委員の発言を参照。同委員会の第一五回会合の議事概要は、http://www.soumu.go.jp/main_content/000146576.pdf、第一六回会合の議事概要は、http://www.soumu.go.jp/main_content/000143245.pdf（以上いずれも二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（21） パケット通信については、ＮＴＴドコモが一時的に最大三〇％の発信規制を行っただけで、それ以外の事業者は発信規制を実施しなかった。

（22） 資源エネルギー庁「電力の復旧状況（平成二三年三月二八日八時〇〇分現在）」http://www.enecho.meti.go.jp/keikaku/110328_0800denki.pdf（二〇一一

年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（23）資源エネルギー庁「電力の復旧状況（平成二三年六月二〇日一六時〇〇分現在）」http://www.enecho.meti.go.jp/keikaku/110620_1600denki.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（24）朝日新聞二〇一一年一二月一七日朝刊一面。

（25）二〇一二年二月には、二号機の原子炉圧力容器底部に設置された温度計の数値が異常に上昇したが、結局、温度計の故障が原因であると断定された（朝日新聞二〇一二年二月一四日朝刊二面）。

（26）東京電力では、広野火力発電所二・四号機、常陸那珂火力発電所一号機、鹿島火力発電所二・三・五・六号機が被災したが、いずれも夏季前までに復旧した。東京電力「被災した火力発電所の復旧」http://www.tepco.co.jp/torikumi/thermal/popup_01-j.html（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

（27）二〇一一年三月一四日以降、東京電力は、あらかじめ管内の変電所単位でグループを分け、電力需給が逼迫し、大規模停電が発生するおそれがある場合、グループごとに一定時間、電気の供給を停める措置を講じた。公共施設に電気を供給する変電所が対象から外れたり、道を挟んで片方だけが頻繁に停電したりするなど、一般には不公平に映る運用が批判された。同年四月八日以降は、原則として実施されなかった。

（28）電気事業法二七条に基づく「電気使用制限等規則」（平成二三年経済産業省令第二八号）及び「使用最大電力の制限に係る経済産業大臣が指定する地域、期間等」（平成二三年経済産業省告示第一二六号）による。大口需要家（契約電力五〇〇キロワット以上）を対象に、東京電力管内では、二〇一一年七月一日から同年九月二二日（平日）の午前九時から午後八時、原則として「昨年の上記期間・時間帯における使用最大電力の値（一時間単位）」の一五％削減した値を使用電力の上限とするもの（法律上、故意の違反者には一〇〇万円以下の罰金が科される仕組みとなっている）。一般家庭等の小口需要家は対象とならないが、同様に一五％の節電が要請された。なお、需給バランスが改善したことを踏まえ、二〇一一年九月九日をもって終了し、解除されている。

（29）二〇一二年一月三一日には「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、第一八〇回通常国会に提出された（閣法一一号）。し

かし、「原子力規制庁」の組織編成をめぐって与野党協議が難航しており、政府は当初予定された二〇一二年四月一日の発足を断念したようである（朝日新聞二〇一二年三月二二日朝刊一面）。

(30) とは言え、環境省もＣＯ$_2$排出削減の立場から原発を容認していた、という事実に留意しておく必要があるだろう。

(31) 米国原子力規制委員会（ＮＲＣ）の三千人体制には及ばないが、「原子力規制庁」は五〇〇人体制となるようである（朝日新聞二〇一二年二月一二日朝刊三面）。

(32) 原発の選択肢を残す場合も、高経年炉を廃炉にするか、リプレースするか、という問題がある。橘川武郎『原子力発電をどうするか―日本のエネルギー政策の再生に向けて』（名古屋大学出版会、二〇一一年）一二六頁以下を参照。

(33) 原発の立地自治体では、電力会社との間でいわゆる「安全協定」を締結している。安全協定の内容は原発によって区々だが、多くの安全協定が原子炉施設等の新増設や変更の事前了解を定めていて、これを準用し、「再稼働には地元自治体の同意が必要」と解釈されている場合がある（菅原慎悦「原子力安全協定の現状と課題―自治体の役割を中心に」ジュリスト一三九九号（二〇一〇年四月）三五―四三頁（三九―四〇頁））。また、定期検査後の運転再開に当たって事前通報を求める規定があり、それが実質的には事前了解と同じ意味を持つ（地元の意向を無視すれば、将来の原子炉施設等の新増設や変更に当たって同意を得られなくなる）と解釈している例もある（朝日新聞二〇一一年七月五日朝刊二面）。

安全協定の締結は、自治体と電力会社の間の任意による。これまでは、原発の防災対策重点地域（EPZ: Emergency Planning Zone）とされる原子炉施設から半径約八～一〇キロメートルの範囲内に位置する自治体において、電力会社との間で、原子力防災対策の一環として安全協定が締結されてきた。今般の福島第一原発事故を受けて、ＥＰＺの範囲が（ＩＡＥＡの提唱する緊急防護措置計画範囲（UPZ: Urgent Protective action planning Zone）を参考にして）半径約三〇キロメートルまで拡大する方針が示され、これにより、新たに安全協定の締結を求める自治体が増えている。

原発は特別だと言われるかもしれないが、安全協定という一種の契約的手法を用いて、電力会社が自

発的に同意しているという筋書きの下で、行政がもっぱら義務を課すことは、安全協定を紳士協定に過ぎないと解するか、契約としての拘束力を有すると解するかどうかはともかく、その妥当性に疑問の余地が残る。このような実態の背景には、法律上、地方公共団体には原発に関与できる権限が与えられていないこともある。今般の福島第一原発事故は、原子力発電事業に関する国と地方の役割分担の在り方をも問題提起している。

(34) 発電コストについて、国は、福島第一原発事故以前は五～六円としていた。一方、大島堅一『再生可能エネルギーの政治経済学』（東洋経済新報社、二〇一〇年）五三頁以下は、国庫（一般会計、エネルギー特会等）から資金投入される開発、立地費用も含めると原子力（一一・六八円）は火力（九・九円）や水力（七・二六円）に比べて「社会的にみれば最も高い電源」と結論付けている。

また、事故コストについて、原子力委員会は二〇一一年一一月一〇日、「核燃料サイクルコスト、事故リスクコストの試算について（見解）」を発表した。稼働率八〇～六〇％の条件では、発電量一キロワット時当たり〇・〇〇六～一・六円となり、また、保険制度を参考にした場合、総損害額を五～一〇兆円、支払期間を四〇年とする条件では、発電量一キロワット時当たり〇・四五～〇・八九円になると試算している。http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/kettei/seimei/111110.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

(35) 最終エネルギー消費量は、オイルショック当時と比べて、産業部門がほぼ横這い（〇・八倍）だが、運輸部門で一・九倍、家庭部門で二・一倍、業務部門（第三次産業）で二・七倍（家庭部門と業務部門を合わせた民生部門では二・四倍）の伸びを見せている。経済産業省編『エネルギー白書二〇一二』（二〇一二年）八〇頁を参照。

(36) 電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法（平成一四年法律第六二号）。

(37) エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律（平成二一年法律第七二号）。

(38) 電力固有の技術的な問題だけではない。たとえば、風力発電については、バードストライク、ローターの低周波騒音、景観阻害や、洋上風力の場合は漁業権との調整など、様々な問題点も指摘されてい

る。

(39) 環境省は、規制地域外から斜めに掘り進む「斜め掘り」方式のほか、厳しい条件の下で試験的に「縦掘り」も認める方針を示している（朝日新聞二〇一二年三月五日朝刊一面）。

(40) 月刊ビジネスアイエネコ編集部「『失われた一〇年』乗り越え、新規開発―国立・国定公園内の資源活用へ斜め掘りも」月刊ビジネスアイエネコ四四巻八号（二〇一一年八月）二四―二七頁、安川香澄「頼れる安定電源、地熱発電―法制改革によるコストダウンと技術開発による採熱量増大」同二八―三一頁。

(41) 藤原淳一郎「再生可能エネルギーはユートピアか現実か?」月刊ビジネスアイエネコ四四巻七号（二〇一一年七月）二八―三一頁。

(42) 合わせて、藤原淳一郎・前掲註(2)三八一頁以下を参照されたい。

(43) 太陽電池が発電した「直流」の電気を「交流」に変換するパワーコンディショナーの製品寿命は、現在のところ一〇年と言われている。

(44) 朝日新聞二〇一二年三月二〇日朝刊七面によれば、再生可能エネルギーの各事業者団体は、調達価格等算定委員会（買取価格、買取期間等を審議する第三者機関）に対し、発電量一キロワット時当たりの買取希望価格（及び期間）として、太陽光が四二円（二〇年間）、風力が二二～二五円（二〇年間）、小形風力が六一～六二円（二〇年間）、地熱が二二～三七円（一五年間）を提案した。買取価格は需要家の電気料金に転嫁されるが、経済産業省の試算では、一般家庭で月額一五〇～二〇〇円程度（一〇年間）の負担増が見込まれているという。

(45) 電力会社から送電網運用機能を分離し、独立系統運用機関（ISO: Independent System Operator）に集約する方式である。

(46) 朝日新聞二〇一二年一月八日朝刊三面。

(47) 二〇〇四年六月には、電力系統利用協議会（ESCJ）が設立された。電力会社の送配電部門から独立した中立機関（中間法人）として、系統アクセス・運用に関するルール策定や監視、紛争処理を行う。二〇〇五年四月より送配電等支援業務を開始した。なお、二〇〇九年四月には一般社団法人に移行している。

(48) 矢島正之「電力自由化の動向と課題」法学研究八一巻一二号（二〇〇八年一二月）五六一―五九〇

頁（五七九―五八一頁）。

（49）橋川武郎「発送電分離をめぐる議論の検証」都市問題一〇二巻一〇号（二〇一一年一〇月）三〇―三三頁（三一頁）、土田和博「大震災と電気事業法制のあり方」法学セミナー五六巻一二号（二〇一一年一二月）二六―二九頁（二七頁）。

（50）かつては、周波数変換所の建設には長期の時間と莫大なコストが掛かり、それならば火力発電所を新増設したほうが効率的である、という見方が強かった。しかし、東日本大震災を経験した今となっては、電力供給体制の多様化・多重化・多元化を拡充するために、周波数変換設備の増強も課題の一つとすべきであろう。電気事業連合会では周波数変換設備の能力増強を検討中である、との報道もある（朝日新聞二〇一二年三月八日朝刊八面）。

（51）発送電分離後の送電設備投資の課題を指摘するものに、後藤美香「送電ネットワークアンバンドリングは有効か?」月刊ビジネスアイエネコ四四巻八号（二〇一一年八月）五六―五八頁、丸山真弘「発送電分離論について考える―いまこそ慎重な検討を」月刊ビジネスアイエネコ四五巻一号（二〇一二年一月）三四―三七頁がある。

（52）朝日新聞二〇一二年三月一六日朝刊一二面。

（53）脱原発宣言後のドイツでは「風力など再生可能エネルギーの発電量が増え、電力を輸出に回す余力も残った」と肯定的に評価する報道も目にするが（朝日新聞二〇一二年三月一二日朝刊三面）、一時的な現象か、長期に安定するか、継続的に観察する必要があるだろう。

（54）諸外国の制度については、矢島正之編著『世界の電力ビックバン―二一世紀の電力産業を展望する』（東洋経済新報社、一九九九年）、矢島正之『電力改革再考―自由化モデルの評価と選択』（東洋経済新報社、二〇〇四年）に詳しい。

（55）八田達夫「『自由化は電力の不安定化を招く』という誤解―節電効果で停電は減る」文藝春秋編『日本の論点二〇一二』（文藝春秋、二〇一一年）四六〇―四六三頁、高橋洋『電力自由化―発送電分離から始まる日本の再生』（日本経済新聞出版社、二〇一一年）一六〇頁。

一方で、「自由化により電気料金が下がる」という主張は（あまり）聞かれなくなったように思う。自由化先進国の欧米で、電気料金は上昇傾向にあり、我が国では震災前、低下傾向にあった。我が国の場

合、電力会社が部分自由化の競争圧力を受けた結果とも言えるが、コスト削減が過ぎて、安全性確保が疎かになったという評価もあり得る。

(56) エネルギー政策基本法（平成一四年法律第七一号）は、「安定供給の確保」（二条）、「環境への適合」（三条）、「市場原理の活用」（四条）を挙げる。

(57) 省エネルギー、新エネルギー、スマートグリッド等の分野について、世界市場の動向分析と今後の政策の方向性を検討するために、「新たなエネルギー産業研究会」が経済産業省資源エネルギー庁に設置された。同研究会は「東日本大震災からの教訓、グローバル産業競争、各国との政策競争を踏まえると、3Eに、安全の確保（energy safety）と、エネルギー産業の発展を通じた経済成長（economic growth）を加えた『5E』を、今後のエネルギー政策・エネルギー産業政策を一体として推進する理念として掲げ、議論を深めていく必要があるといえるのではないか」と指摘している。経済産業省資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部＝新たなエネルギー産業研究会『エネルギー新産業創造―自動車に次ぐ巨大ビジネスが生まれる』（日経BP社、二〇一二年）一〇頁以下。

(58) 藤原淳一郎・前掲註(2)三七九頁。

(59) 藤原淳一郎「デジタル思考からアナログ思考へ―エネルギー政策再検討に求められる視点」月刊ビジネスアイエネコ四四巻五号（二〇一一年五月）一六―一七頁。

(60) http://www.npu.go.jp/policy/policy09/pdf/20120329/shiryo2.pdf（二〇一二年三月三一日時点で閲覧可能を確認）。

(61) 一般に、冗長性、余剰性などと訳される。公益事業学会は、二〇一二年度（第六二回）大会の統一論題を「東日本大震災からの復興と公益事業の課題―社会インフラの再構築に向けて」とする予定であるが、統一論題の趣旨説明には、リダンダンシーの訳語に「多重化による代替性」という表現が用いられている。

(62) 経験を共有できる環境を期待したい。電気通信事業では、NTTグループ、KDDI、ソフトバンクをはじめとする事業者が、ホームページ等において初期対応、復旧支援、今後の災害対策に向けた取組みを紹介している。

(63) この問題に示唆を与えるものとして、藤原淳一郎・前掲註(2)二七二頁以下を参照。

(64) 各電力会社の原発部門を分離し、国営（あるいは公営）にする、といった提言も聞かれるが（橋川武郎・前掲註(32)一五八頁）、原発に対する国の責任の範囲を明確に画定すること、確実な安全管理体制を構築することが第一に重要であり、組織形態はそのための手段として、最適な選択肢を検討すれば良いのではないかと思われる。

(65) 菅直人首相（当時）は、二〇一一年五月六日夜の記者会見で、中部電力に対して浜岡原発の全原子炉の運転停止を要請したことを明らかにした。報道（朝日新聞二〇一一年五月七日朝刊二面）によると、菅首相は「三〇年以内にマグニチュード八程度の想定の東海地震が発生する可能性は八七％と極めて切迫している。想定される東海地震に十分耐えられるよう、防潮堤の設置など中長期の対策を確実に実施することが必要だ。中長期対策が完成するまでの間、全ての原子炉の運転を停止すべきだと判断した」と述べた上で、法律上の根拠を問う記者の質問に対しては、「指示とか命令という形は、現在の法律制度では決まっていない」と答えていた。

(66) ただし、組織法上の根拠は必要である（行政手続法二条六号、三二条一項）。だから、「原子力に係る製錬、加工、貯蔵、再処理及び廃棄の事業並びに発電用原子力施設に関する規制その他これらの事業及び施設に関する安全の確保に関すること」（経済産業省設置法四条一項五七号）を所掌事務とする経済産業省の長、すなわち経済産業大臣（同法二条二項）による行政指導である、という体裁を採ったのだろう。

(67) 原子炉等規制法二九条、三六条（七三条により、商業原発には電気事業法が適用される）、電気事業法三九条、四〇条には、もともと、技術基準に不適合な原発に対する諸種の命令（基準適合のための修理・改造、使用停止・使用制限等）を発する権限が定められていたが、浜岡原発は現行の基準に不適合だったわけではなく、また、基準を改定するには時間が掛かる――という考慮が政府部内にあったのではないかと推察される。

この問題について、現行法の解釈を工夫し、対応する試みとして、阿部泰隆「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」自治研究八七巻八号（二〇一一年八月）三―三三頁（四―一一頁）がある。合わせて、川合敏樹「原子力発電所の安全規制の在り方に関す

るノート―既存の原子力発電所に対するバックチェックおよびバックフィットの現状と課題」國學院法学四七巻三号（二〇〇九年一二月）一一三―一五三頁を参照。

なお、安全協定上の措置要求（たとえば「浜岡原子力発電所の安全確保等に関する協定書」七条一項）として、自治体が原子炉の運転停止を求める、という選択肢もあり得るが、そもそも安全協定に依拠することの是非（前掲註(33)を参照）や、「原子炉の運転停止」が「適切な措置」であるとする具体的な根拠に関する議論は不可避であり、ハードルは極めて高いだろう。

(68) 第一八〇回通常国会に提出された「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」では、原子炉等規制法を改正し、最新の技術的知見を安全規制に反映する制度の導入が盛り込まれている。

具体的には、①発電用原子炉の許可基準の一つを「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして環境省令で定める基準に適合するものであること」（改正後の原子炉等規制法四三条の三の六第一項四号）とした上で、②「環境大臣は、第四十三条の三の六第一項第四号の基準を改正した場合において発電用原子炉施設の位置、構造若しくは設備が改正後の基準に適合していないと認めるとき……は、発電用原子炉設置者に対し、発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる」（同四三条の三の二三第一項）。また、②の命令に違反した場合、「環境大臣は、……第四十三条の三の五第一項の許可を取り消し、又は一年以内の期間を定めて発電用原子炉の運転の停止を命ずることができる」（同四三条の三の二〇第二項）。