

大飯原発差止福井地裁判決と 3.11後の司法のあり方

—科学の不確実性を見据え、二度と重大事故を再発させないために

海渡雄一

かいど ゆういち

脱原発弁護団全国連絡会共同代表／大飯原発運転差止訴訟弁護団

福島原発事故の被害から出発する

2014年5月21日、私は福井地裁の大法廷で大飯原発差止福井地裁判決を聞いた(図1)。民事裁判の判決言渡は通常は主文だけを読み上げるだけで終わるが、今回は1時間にわたってその要旨が樋口英明裁判長によって朗読された。法廷では傍聴する市民からの拍手が鳴りやまなかった。

私は、弁護士になってから33年余、原子力に関する訴訟に数多くかかわった。2013年2月15日、この裁判の第1回期目において私は弁護団を代表して意見陳述をする機会を与えられた。原発訴訟の歴史を総括した20分の意見陳述の最後に私は、「裁判所は過去において国策に屈して正しい判断ができず、福島原発事故を回避できた機会を失した痛苦な経験を自らの責任として真摯に反省」するべきだと述べ、「二度と同じ過ちを繰り返すことなく、積極果敢に訴訟指揮と訴訟進行をされる」ように強く求めた。その後の1年余の審理では8回の口頭弁論が開かれ、裁判所から原告・被告に対する積極的な説明が繰り返され、短いけれども非常に充実した審理がなされた。判決は、まず福島原発事故の被害を確認し、「福島原発事故においては、15万人もの住民が避難生活を余儀なくされ、この避難の過程で少なくとも入院患者等60名がその命を失っている。家族の離散という状況や劣悪な避難生活の中でこの人数を遥かに超える人が命を縮めたことは想像に難くない。さらに、原子力委員会委員長(近藤謙介氏)引



図1—5月21日の福井地裁判決

用者注)が福島第一原発から250キロメートル圏内に居住する住民に避難を勧告する可能性を検討したのであって、 Chernobyl 事故の場合の住民の避難区域も同様の規模に及んでいる。」と認定している。このように、判決は福島原発事故の経験を司法がどのように総括するかという視点で貫かれている。判決は、司法の理性は生きているのだという勇気を多くの市民に与えた。本稿においては、読者の興味に応えるため、判決の提出した最重要論点である耐震設計に関する論点に絞って説明することとする^{*1}が、最初に原発訴訟の歴史を簡単に振り返り、福井地裁判決の理論的枠組みを説明しておこう。

*1—判決は、他にシビアアクシデント対策の有効性、外部電源や主給水系の耐震設計が脆弱であること、使用済み燃料プールが格納容器などによって防護されていないことなど、興味深い論点を提起しているが、紙数の関係もあり、今回の検討からは割愛した。

原発訴訟の簡単な歴史

私は、岩波新書『原発訴訟』を2011年11月に刊行した。これまでの経験を踏まえた過去の原発訴訟についての私の分析はこの本の中にまとめた。1992年の伊方最高裁の判決は Chernobyl 事故とその後の脱原発運動の盛り上がりを受けて、一定の反省に立って、原発の大事故が取り返しのつかない災害であるという正確な認識を基礎に、万が一にも原発事故を起こしてはならないことを安全規制の目的に位置づけ、高度の安全性確保を求める。しかし、同時に裁判所に専門家の意見にもとづいてなされた行政の判断を原則として尊重しなければならないとも判示し、判断の基準に不合理な点があったり、判断の過程に看過しがたい過誤や欠落がある場合に許可が違法となるという基準を示していた。

この判決に従ってはじめて原告勝訴の判決が出された例が、「もんじゅ」訴訟である。1985年9月に提訴され、2003年1月の名古屋高裁金沢支部での控訴審判決では、はじめて原告の主張が正面から認められ、原子炉設置許可処分の無効を確認する判決が下された。その間の1995年12月には、「もんじゅ」のナトリウム漏出による火災事故が起きていた。勝訴判決の理由は、「もんじゅ」の設計に高速増殖炉特有の「安全審査の看過しがたい過誤と欠落」が三点にわたって認められるというものであった。しかし、断層の評価や耐震設計の手法の限界についても、原告側は主張していたが、この点は原告勝訴判決においても裁判所の認めるところとはならなかった。

司法を歪めた科学信仰

従来の原発訴訟において、原告の請求がことごとく斥けられてきたのは、司法は、「科学は確かな解を与える」「専門的判断は科学者のみが行い得る」という誤った科学観を前提に、行政が専門技術的裁量に基づいて抽出した「科学的に正し

いと思われる説」(多くの場合、何らかの権威づけがなされている見解が選択される)だけを過度に信頼して、これを司法判断の根拠とし、他の重要な見解を無視してきたためである。

しかし、科学には不確実性が存在する。ある時点における多数的見解が、将来覆ることもしばしば起こり得るし、異なる領域にまたがる問題については、より一層不確実性が増す。原発は、まさに様々な領域にまたがる不確実な科学の集積によって造られており、特定分野の権威づけられた科学的見解だけに依拠すれば安全性は確保できない。

たとえば、浜岡原発について2007年10月26日に言い渡された静岡地裁判決は「想定東海地震を超える地震動が発生するリスクは依然として存在する」との原告の立証を認めつつ、「しかし、このような抽象的な可能性の域を出ない巨大地震を国の施策上むやみに考慮することは避けなければならない」と判断したのである。

福島第一原発事故は、このように司法が看過してきた事故シナリオが現実になったものであり、司法は、安易に行政の専門技術的裁量を認めるることは許されず、深刻な原子力災害を二度と起こさせないという視点から、行政の判断に対して厳格なコントロールを加えることが求められていた。

生命に基づく人格権は経済的自由に優越する

福井地裁判決は、まず福島原発事故において既に多くの生命が災害に関連して失われているという認識から出発している。そして人の命を基礎とする人格権について「我が国の法制下においてはこれを超える価値を他に見出すことはできない」と、もっとも重要な権利であることをはっきりと認め、この人格権を侵害するおそれのある原発の差し止めを請求できるのは当然であるとしている。

次に、原発に求められる安全性について、原発の稼働は経済活動の自由という範疇にあり、人格権の概念の中核部分より劣位に置かれるべきだと

述べ、「大きな自然災害や戦争以外で、この根源的な権利が極めて広汎に奪われるという事態を招く可能性があるのは原子力発電所の事故のほかは想定し難い」として、福島原発事故のような事態を招くような「具体的危険性が万が一でもあれば」、差し止めが認められるのは当然だと述べている。

3.11 後の司法の使命に対する自覚

そして、判決は「原子力発電技術の危険性の本質及びそのもたらす被害の大きさは、福島原発事故を通じて十分に明らかになったといえる。本件訴訟においては、本件原発において、かような事態を招く具体的危険性が万が一もあるのかが判断の対象とされるべきであり、福島原発事故の後において、この判断を避けることは裁判所に課された最も重要な責務を放棄するに等しい」と述べている。これは3.11後に私たちが求めた、二度と事故を起こさせないという司法の立つべき位置とその覚悟のほどを示した判決だと評価できるだろう。

科学の不確実性と限界

福井地裁判決では、どれほどの地震が大飯原発で起きうるかという基準地震動の予測が大きな争点になった。

まず、判決は「原子力発電所は地震による緊急停止後の冷却機能について外部からの交流電流によって水を循環させるという基本的なシステムをとっている。1260ガルを超える地震によってこのシステムは崩壊し、非常用設備ないし予備的手段による補完もほぼ不可能となり、メルトダウンに結びつく。この規模の地震が起きた場合には打つべき有効な手段がほとんどないことは被告において自認しているところである」と認める。

そして、同原子炉においてストレステストのクリフエッジの基準とされた1260ガルを超える地震も起りうると判断した。すなわち、「我が国

の地震学会においてこのような規模の地震の発生を一度も予知できていないことは公知の事実である。地震は地下深くで起こる現象であるから、その発生の機序の分析は仮説や推測に依拠せざるを得ないのであって、仮説の立論や検証も実験という手法がとれない以上過去のデータに頼らざるを得ない。確かに地震は太古の昔から存在し、繰り返し発生している現象ではあるがその発生頻度は必ずしも高いものではない上に、正確な記録は近時のものに限られることからすると、頼るべき過去のデータは極めて限られたものにならざるをえない。」と判示したのである。ここで述べられていることは、地震科学のような経験科学の本質的な限界を指摘したものであり、何人も否定のできない事実である。

そして、「大飯原発には1260ガルを超える地震は来ないと確実な科学的根拠に基づく想定は本来的に不可能である。むしろ、(1)我が国において記録された既往最大の震度は岩手宮城内陸地震における4022ガルであり、1260ガルという数値はこれをはるかに下回るものであること、(2)岩手宮城内陸地震は大飯でも発生する可能性があるとされる内陸地殻内地震であること、(3)この地震が起きた東北地方と大飯原発の位置する北陸地方ないし隣接する近畿地方とでは地震の発生頻度において有意的な違いは認められず、若狭地方の既知の活断層に限っても陸海を問わず多数存在すること、(4)この既往最大という概念自体が、有史以来世界最大というものではなく近時の我が国において最大というものにすぎないことからすると、1260ガルを超える地震は大飯原発に到来する危険がある」と判断し、過酷事故が発生する可能性がかなり高く、その具体的危険性があるとした。

過去の誤りが正されないなら、次の誤りも避けがたい

また、判決は、基準地震動の設定方法そのものに疑問を提起し、「現に、全国で20箇所にも満

たない原発のうち4つの原発に5回にわたり想定した地震動を超える地震が平成17年以後10年足らずの間に到来しているという事実を重視すべきは当然である。地震の想定に関しこのような誤りが重ねられてしまった理由については、今後学術的に解決すべきものであって、当裁判所が立ち入って判断する必要のない事柄である。これらの事例はいずれも地震という自然の前における人間の能力の限界を示すものというしかない」と判示した。

上記の5回というのは、次の5回を示している。

- ①2005年8月16日／宮城県沖地震
女川原発
- ②2007年3月25日／能登半島地震
志賀原発
- ③2007年7月16日／新潟県中越沖地震
柏崎刈羽原発
- ④2011年3月11日／東北地方太平洋沖地震
福島第一原発
- ⑤2011年3月11日／東北地方太平洋沖地震
女川原発

上記のうち①、④、⑤については「我が国だけでなく世界中のプレート間地震の分析をしたにもかかわらず、プレート間地震の評価を誤ったということにはかならない」し、残り2回の②、③の地震動も「その時点において得ることができる限りの情報に基づき当時の最新の知見に基づく基準に従ってなされたにもかかわらず結論を誤った」ものといえる。そして、「本件原発の地震想定が基本的には上記4つの原発におけるのと同様、過去における地震の記録と周辺の活断層の調査分析という手法に基づきなされたにもかかわらず、被告の本件原発の地震想定だけが信頼に値するという根拠は見い出せない」と断じている。この判示こそが裁判所が大飯原発の運転を差し止めた核となる論理である。実際に過去に誤りを重ねてきたという誰にでも理解可能な「実績」を重視し、それと同じ手法が根本的に見直されることなく用いられている以上、また同じ過ちを犯すかもしれないのではないかと、これまた誰にでも理解で

きる論理で問題を指摘した点が画期的だといえる。

福井地裁判決とドイツにおける司法判断のあり方の著しい共通性

福井地裁判決は、日本では驚きをもって迎えられたが、原発訴訟の経験を重ねたドイツで確立されてきた法理と極めて類似した論理構造をもっている。ドイツでは原子力に関する訴訟において司法が積極的な判断を継続してきた。ドイツでは、行政裁判所(図2)において原発の認可の是非が判断されてきたが、認可処分の際にあらゆる見解に対して適切な考慮がなされなければならず、行政の調査不足、考慮不足があれば認可は取り消されるという判断枠組みがとられてきた。許可にあたって、事実上排除されなければならないリスクが未解明のまま残されることは許されない。行政庁は必要な安全対策が講じられていることについて確信を怠らないなければならない。また、このような見解に対して評価をする際に、行政が恣意的な判断をすることは許されず、ある見解を採用しない場合にはその根拠が十分に示されなければ、そのような判断は恣意的な判断として取消の対象となるとされてきた^{*2}。

そして、ミュルハイムケリヒ原発に関する1995年3月11日RP(Rheinland-Pfalz)州高等行政裁判所判決は、行政庁の許可手続において以下の評価・調査不足があったとして許可を取り消した。この判断は、1998年1月14日連邦行政裁判所ミュルハイムケリヒ原発第3次判決によって是認され、同炉の廃炉が決まった。

RP高等行政裁判所は次のように判示する。「行政庁は、安全基準地震動を決定するにあたり、古い記録には不正確な記述が多いことを考慮に入れず、記録の正確さ(誤差範囲)に対する検討を怠った。(保守的評価不足)」「安全基準地震動の強度を決定する方法としては、行政庁のとった方法、すな

*2—1988年9月9日連邦行政裁判所ミュルハイムケリヒ原発第一次判決の要旨



図2—ドイツ連邦行政裁判所(ライプチヒ)
撮影筆者。

わち、隣接するテクトニクス構造において過去に発生した最大強度の地震動を調査してその地震がそのテクトニクス構造のうち原発に最も近い地点で発生したと仮定する方法がある。しかし、テクトニクス構造については専門家においてもさまざまな意見がある。過去の地震記録は約1000年という短い期間内でのものに限られ偶然に左右される要素もある。したがって、行政庁は、原発立地点のテクトニクス構造内で過去に発生した最大強度の地震動を割り出したうえで、これに安全係数を加えたうえ震源の深さ等について悪条件を想定するなどの追加的な方法による比較検討をおこなう必要があった。(保守的評価不足)」「安全基準地震動の発生確率を推定することは、確保された安全裕度を知るうえで重要であり、学問と技術の水準に照らし不可欠である。行政庁は過去1000年の地震記録を基礎として、“100万年に5度”という発生頻度を算出した。しかし、これには統計学的観点から大きな疑問が残る。少なくとも、この発生頻度の推定は大きな不確実性をはらむものであることは間違いない。そうであれば許可申請者が採用した算定モデルだけに拘るのではなく、他のモデルに基づく比較計算をおこなう必要があった。(保守的評価不足)」「安全基準地震動に対応する最大加速度を求める際に用いた算定式(Murphy/O'Brien)は、北アメリカにおいて過去に発生した地震をもとにそれらの中央値を表したものである。地震の強度と最大加速度の関係には大きなバラツキがあ

ることを考えれば、これに対する批判的な検討が不可欠であった。(保守的評価不足)³というものである。

福井地裁判決の考え方を司法判断の基軸に

このドイツの連邦行政裁判所の判決は、福井地裁判決がとった判断の枠組みと驚くほど類似している。日本に比べて格段に地震発生の頻度が低く、地震災害の経験にも乏しいドイツの裁判所において執ることのできたこのような慎重な司法判断のあり方が、福島原発事故という痛苦な経験を裁判官が捉え返す中で、日本においても取り入れられ、福井地裁判決として現実のものとなったのである。

3.11以前の福島第一原発の安全性は本質的には改善されていない。このような状況で原発の再稼働を認めなかった福井地裁判決は、まさに市民の常識に沿って司法の良識を示したと言える。われわれは、このような福井地裁判決の考え方を、福島原発事故という悲劇を経験した日本の国の司法の良心に基づくものとして、その揺るぎない判断の基準としていかなければならぬ。

*3—判決の要約と翻訳は千葉恒久弁護士のまとめによる

岩波新書 新赤版 1337

原発訴訟

海渡雄一著

新書判 278頁 本体820円+税
2011年11月18日発行

岩波書店