報告

大飯判決が問いかけるもの

佐田 務

福井地裁は2014年5月に、関西電力大飯原子力発電所の運転を差し止める判決を下した。原発をめぐる訴訟ではこれまで少数の例外を除き、司法は行政の判断を追認する判決を下してきた。しかし、この判決では原発の実体的な安全性に踏み込むとともに、原告側による因果関係の成立要因を緩和し、原発が将来もたらしうる不確実なリスクを運転差し止めの根拠とした。この判決が意味するものは何か。この判決は私たちに何を問いかけているのか。

福島事故の衝撃は今も残る

原発の再稼働が話題になる中で、新聞やテレビなどのメディアはこれをテーマに世論調査を行っている。これらの世論調査結果は、現実の世論を正しく表しているわけではない。質問やその選択肢は調査側の意図に沿って設計されており、人々の意見はその少数の選択肢の中に強制的に収斂される。また、調査される人の回答は、調査する新聞との親和性に影響をうける。だから、それらの回答を集約したものは完全ではない。

とはいえ、その結果はある程度の目安にはなる。第1図は原発の再稼働についてNHKや新聞各社が聞いた世論調査の結果である。社によって数値は異なるとはいえ、どの社の結果も再稼働については賛成より反対の方が優勢となっている。

人々の意識には再稼働をすべきかどうかという選択の前に、今後の原発をどうするかという選択がより大きな問題として控えている。それを聞いた第2図の結果でも、原発については「増加」と「現状維持」を合わせたものより、「今より減らす」と「全廃する」を合わせたものの方がはるかに多い。現時点では原発に積極的な姿勢より懐疑的な姿勢が優勢であることは、まず間違いのない事実だろう。

これを時系列でみていく。

福島事故が起こる前の世論調査結果を見るならば、原発に対しては賛成が反対をやや上回ることが多かった。日本では至近に原発で大きな事故がなかったことや、世界的な原子力カルネサンスが、その背景にはあった。

しかし福島事故が起こると、当然のことながら原発賛成は急減し、反対は急増する。第3～5図は3社の結果を表したものだ。さらにこの結果を見るならば、賛成減と反対増の傾向は事故からほぼ1年経過したところに、

What Ohi Ruling Asks Us: Tsutomu SATA.

(2014年9月30日 受理)

第1図 原発の再稼働について(2014年調査)

第2図 今後の原発の割合について(2013～14年)

第3図 原発を今後どうすべきか(NHK, 2011～13年)

第4図 原発の利用について(朝日, 2011～14年)

第5図 原発の利用について(読売, 2011～14年)

底をうつ。その後は小幅な変動はあるものの、顕著な変動はない。

TMIやチェルノブイリ、そしてもんじゅのビデオ隠しなどの事故や事件が起きると、世論調査の結果はその後から賛成が減り、反対が増えるのが常だった。それからしばらくすると、賛成が次第に回復するというのがこれまでのパターンだった。しかしながら福島事故では、いまだにその回復過程には入っていない。そのことは今も、福島事故の衝撃が残っていることを意味していると言えよう。そしてそのことが、大飯判決に影響を与えた可能性がある。

リスクを過大視した判決

大飯原発の運転の差し止めを求めた判決は、多くの根拠をもとに大飯原発の安全確保が不十分であると断定している。例えば「1260 ガルを超える地震によってこの(冷却)システムは崩壊する(p44)……1260 ガルを超える地震が来ないとの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。……1260 ガルを超える地震は大飯原発に到来する危険がある。(p45)」と述べている。

原発の耐震性を確保するための前提基準となる基準地震動は、さまざまな合理的な手法と適切な余裕を見込んだ上で想定される。しかし、それを越える地震が起こる可能性は常にゼロではない。このため原子力事業者は確率論的な手法を使って評価し、影響を緩和する措置などによってこれに対応している。ところが判決はこれらの対応を無視し、「1260 ガルを超える地震」がある可能性

だけをもって危険だと断じている。

また判決は、「全交流電源喪失(SBO)から炉心損傷開始までの時間は5時間余であり、炉心損傷の開始からメルトダウンの開始に至るまでの時間も2時間もない(p48)」と述べる。つまり電源喪失から7時間以内で、炉心はメルトダウンすると述べている。

しかし実際には、全国の前発は福島事故後に、安全対策が大幅に強化された。今の前発は電源喪失からメルトダウンに至るまで、16日間の余裕がある。ここには事実誤認がある。

さらに判決は、4号機の核燃料プールについて、「(事故当時は)隣接する原子炉ウェルと呼ばれる場所に普段は張られていない水が入れられており、……(事故直後に)両方のプールを遮る防壁がずれることによって、期せずして水が流れ込んだ。……核燃料プールが破滅的事態を免れ……たのは僥倖ともいえる(p61)。本件前発に係る安全技術及び設備は、……確たる根拠のない楽観的な見通しのもとに初めて成り立ち得る脆弱なものである(p64)」と書いている。つまり、4号機の核燃料プールが破滅的被害を免れたのは幸運でしかなく、前発の安全対策はいまだに不十分だと断じている。

判決のこれらの部分を読むならば、判決では前発が将来もたらしうるリスクを、原子力関係者よりはるかに大きく評価していることがわかる。その結果として、大飯前発の安全対策は不十分だという論を導いている。

なお通常の民事訴訟においては、原告側が原因と被害との因果関係を立証するのが原則だが、公害問題が全国的に噴出した昭和40年代以降の裁判においては、この因果関係の成立要件が緩和された。

その背景には、被害者である原告側と、公害をもたらす可能性がある大企業との間には、圧倒的な情報の非対称性の存在がある。平たく言うならば四大公害訴訟の結果、原告側はリスクを明快に立証する必要はなくなり、リスクの可能性を指摘するだけで十分となったのである。

そして大飯判決では、この考え方が採用された。前発の安全性を論点とした訴訟において、この考え方がこれからは適用されることになれば、今後の裁判の行方は大きく変わる。

不確実なことがらへの対応を検討する制度がない

ここからは、判決が示す価値判断について述べる。

判決は、「原子力発電所の稼働は法的には電気を生み出すための一手段たる経済活動の自由に属するものであって、憲法上は人格権の中核部分より劣位に置かれるべきものである。しかるところ、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(p40)」と述べる。要約するならば前発の稼働は電気を生み出すという経済活動の自由に属する

もので、人格権より劣る、つまり人格権が運転利益より上だとしている。

これに対し原子力関係者からは、電気の安定供給も人命に関わる公益的なものだから、運転利益も人格権と同様に重要なものだという主張が数多くなされている。

さらに原子力を進める側は、原発停止で毎年3兆円の国富が流出していくと述べる。しかし判決は、事故が起こって取り返しがつかなくなるようなことこそが、国富の流出であると断定している。

そこには両者の認識の大きなずれがある。この点をあらためて、整理する。

両者の見解が食い違う最初の論点は、原発がもたらす可能性がある被害予測にある。原子力を進める側は福島事故後、安全対策は大幅に強化されており、そのリスクは許容範囲だとして再稼働をすべきだと主張している。

一方で原発に懐疑的な側は、原発は事故を起こす可能性が宿命的にあり、事故が起これば3兆円どころではない、福島はそのことを教えたではないかとして、将来の被害リスクを相対的に大きくとらえている。だから、再稼働にも反対である。そして今回の判決は、こちら側にたっている。

この前提には、原発の将来の被害予測が不確実である点がある。その不確実性が、認識が大きくずれる素地を提供する。しかし、仮にその不確実性を縮減することに成功し、その発生可能性がそれなりに低いという意見の収斂を得たとしても、低確率で起こりうる可能性は残る。そして原発事故がいったん起これば、大規模な被害が予想されることには変わりはない。これは、科学だけでは答えることができない、いわゆるトランス・サイエンスの問題となる。そして、このようなリスクへの対処を検討する制度や社会システムを、私たちは持っていない。そこに一つの問題がある。

多様な意見を調整する回路が必要

二つ目の論点は、司法と立法や行政との役割分担である。

日本においてこれら3者は、三権分立が基本となっている。これに沿って司法は、例えば憲法解釈をめぐって立法や行政と対峙することがある。それは司法の専門的知見をもとにした判断であり、その役割はきわめて重要である。

その司法には時として、高度な科学技術的知見を要する案件が持ち込まれる。医療や遺伝子組み換え、あるいは原発などをテーマにした裁判がその例にあたる。そのような場合でも当該裁判官は可能な限り、案件に関わる事実の全貌をとらえようと努力し、最善の判決を下すことをめざしている。

とはいえ、そこには一定の限界がある。とりわけ科学技術をめぐる裁判の場合には、科学技術の知見だけで解

決することができない場合があることについてはすでに述べた。

例えば政府が年間被ばく量20mSvを避難基準として策定したと仮定し、それを不服とする訴訟が起きたとする。この場合、20mSvの被ばくが将来のがん発生率をどの程度増加させるかについては、科学者の間でさえ見解が分かれる。さらに、その見解が一定の範囲内に収まったとしたとしても、科学技術の専門家はその基準が妥当かどうかを決めることができない。そんな中で裁判官は、二択で結論を示すことが迫られる。本来は社会的に決定されるべき問題に、裁判官は択一で判断を下す役割を強制的に担わされる。

原発問題の場合、これまでの司法判断は少数の例外を除けば、専門家集団による判断を前提に、行政の調査審議過程において看過し難い過誤や欠落がないかどうかを判断の基準としてきた。結果として、前述のような難解な問題の適否を回避してきた。

しかしながら法曹関係者の中には、今回の福島事故をうけて、これまで行政追従の判断をしたことにより福島事故を防ぐことができなかったことに対する自責や悔悟の念をもっている人がかなりいると聞く。今回の判決が審査過程の妥当性だけを判断基準とせず、原発の実体的な安全性に踏み込んだのは、こうした背景があるとも推察できる。

そして、その結果として、大飯判決はこれまでの科学技術の専門家による知見とは異なる判断を示した。

このような判断の際に、科学技術の専門家の知が前提となることは言うまでもない。このため原子力を進める側からは、このような判断は専門知を動員した規制委などに判断を委ねるべきであるとして、今回の判決への批判がなされることがある。

しかし、今後の原発をどうするかは、社会的判断によってなされるべきものである。原発に懐疑的な側は、専門家はその判断材料を示すことまでが使命だとの思いがある。この点については、こちらに理がある。例えば遺伝子組換えをどこまで認めるかを決めるのは、専門家ではない。彼らの意見は参考とされるものの、この問題は専門家が決定できる話ではない。

この問題は、司法の判断と科学技術の知見が食い違うことが問題なのではなく、それらを含めた多様な意見を調整する社会的な回路がないことに問題がある。同時に今後の原発の在り方をめぐって、国民的に対話する場や社会システムが不十分だということがベースにある。今回の判決は、その矛盾が噴出した一例でしかない。

さらに科学技術をめぐる対立的なテーマが主題となった訴訟案件に対し、司法は解決のための十分な資源をもっていない。このことが、一つの不幸をもたらしている。このためここでは、2つの提案を行う。

一つの方法は司法資源を拡充することである。例えば

裁判所には、裁判官の命をうけてさまざまな調査を行う調査官が置かれている。その調査官を拡充させることがその方法である。あるいは司法が科学技術をめぐる専門性を向上させること、さらには科学技術専門の裁判官によるチームを編成することも選択肢となる。

もう一つの方法は科学技術をめぐる判断を、司法の外に部分的に委ねるものである。

例えば先進国の多くは、テクノロジー・アセスメント(TA)機関をもつ。TAは、その技術がもたらすいいところや悪いところを洗いざらい拾い上げて、その技術導入に伴う将来の影響を総合的に検討して社会に示すことを目的としている。そのような機関を議会直属で設立し、そこで議論を尽くし、その結果を踏まえて国会が最終的に判断するというプロセスや回路を作るというものだ。この場合、今の司法に委ねられる判断の一部は、そこに移転することとなる。しかし、先進国に普及しているこの制度が、今の日本にはない。

TAに限らず、日本では原発をめぐる意見の調整や対話する公式の場がきわめて不十分である。一例をあげるならば、NRCは年間で千回近い公聴会を開いているのに対し、規制委員会は公開ヒアリングさえ行っていない。

必要なことは、意見を調整する社会的なシステムを作ること、そして、そこで議論したのならその結果に自分は賛成しないけれども、そのプロセスは了承するという最低限の納得が得られる場の設定ではなからうか。そして議会に直結したTA機関は、その役割を担うことができる可能性をもつ。

三つ目の論点は、社会的な政策決定をめぐる問題である。

言うまでもなく福島事故は、私たちに大きな衝撃を与えた。この事故を踏まえて、再び原発を使うことを社会は求めているかどうかについて、今の政権は真剣に議論していない。かつての民主党政権は討論型世論調査によって、曲がりなりにも民意を探ろうと模索した。しかしながら今の政権には、そのような意図は感じられない。

その結果として世の中では、この問題をめぐる民意を探ろうともせず、必要論で再稼働を進めようとしている現在の政策に対して、ある種の不満の感情がうずまいているようにも思える。それは原発に反対している人だけでなく、今回の判決を下した裁判官を含め、世の中の少なくない人が共有している感情ではなからうか。逆に言えば今回の判決を下した裁判官は、そのような感情を代弁した可能性はないだろうか。

原子力関係者の意識改革は進んだか

今回の判決ではその内容と結論に対して、原子力関係者からその非合理性を指摘する声が相次いだ。私はその

指摘内容そのものにはおおよそ賛同する。しかし、その姿勢には違和感をもつ。

福島事故後、多くの原子力関係者はこの事故の収束に全力をあげるとともに、この事故から可能な限り教訓を抽出し、それを反映しようとした。同時に自らのどこに問題があったかを内省し、それを教訓として生かそうと努力した。

しかし、事故から4年近くたった今、それらの反省や姿勢は忘れがちになっていないだろうか。

例えば、日本学術会議は福島事故の原因の一つとして、「知の統合化に失敗した」と指摘したが、その知はどこまで統合化されたのだろうか。民間事故調は「安全対策が不十分である問題意識は存在した。しかし、自分一人が流れに棹さしても変わらなかった」と指摘したが、そのような認識は払拭されたのだろうか。原子力学会事故調は、「専門家の研究や警鐘が社会で生かされる仕組みが足りなかった」と指摘したが、その指摘は今は反映されるようになったのだろうか。さらに学会事故調のアンケート結果では「会社の利益と反する提案は受け入れにくかった」と反省事項として述べたが、所属組織の利益より、公益を重視する姿勢が原子力関係者にはくまなく浸透したと言えるだろうか。

福島事故後に、原発のハード面の安全対策は大幅に向上した。しかしながら、原子力への理解を深めてもらうためには、それだけでは不十分である。事故後になされた前述の指摘を踏まえ、原子力関係者が意識面まで十分に变革することが求められている。そのことによって初めて、人々は専門家に対する信頼を向上させ、世論は原子力に対して納得の度合いを深めるのではないか。

原子力関係者は大飯判決の内容を批判する前に、なすべきことがありはしないだろうか。そして、こうした努力が十分になされていたら、大飯判決は違った形になっていたのではなからうか。

— 参考資料 —

- 1) 大飯原発3、4号機運転差止請求事件判決(福井地方裁判所民事第2部)。
- 2) 東京電力福島第一原子力発電所事故に関する調査委員会(学会事故調)最終報告書。
- 3) 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会(政府事故調)による最終報告書。
- 4) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会(国会事故調)による報告書。
- 5) 福島原発事故検証委員会(民間事故調)調査・検証報告書。

著者紹介

佐田 務(さた・つとむ)
日本原子力研究開発機構
(専門分野)社会学