

東北電力女川原発訴訟判決の論点

——仙台地判平成6年1月31日

神奈川大学助教授

交 告 尚 史

こうけつ・ひさし

一 はじめに

(1) 本稿の目的 女川原発訴訟の第一審判決を行政法研究者の眼で捉えて解説せよという注文を請けた。行政法研究者の眼というと、やはり原子炉設置許可処分取消訴訟と本件のごとき差止訴訟との異同が切り口ということになる。

(2) 本件の事実の概要 原告らは、東北電力女川原発から二〇キロメートル以内に居住する住民であり、同原発の第一号機（昭和五八年運開）についてその運転の差止を、第二号機（平成七年七月運開予定）についてその建設の差止を求めて出訴したが、容れられなかった。

(3) 本判決の意義 民法学、民訴法学あるいは環境法学の立場から見ると、本判決でまず注目されるのは、環境権が民訴法上請求権として民事裁判の審査対象たりうることを肯認した（判時一四八二号一〇頁。以下の引用で頁数のみを示したときは、判例時報誌のこの号の頁数である）点であろう。ただし、実体法上の請求権として承認しうるかどうかについては、判断を留保している。

このような判示内容を前にすると

き想起されるのは、豊前火力発電所操業差止訴訟判決（福岡地小倉支判昭和五四・八・三二判時九三七号一九頁）である。そこでは、環境権が現行の実定法上具体的権利として是認しえないものである以上、環境権を法的根拠としてなす差止請求は審判の対象としての資格を欠き不適法であるとされた。このような考え方に對しては、原告らが求めていたのは特定の火力発電所の建設の差止（工事完成後は操業の差止）であって、それは本案審理に入るに十分具体的、特定のな請求ではないかという批判（淡路剛久「差止法理と被害」自由と正義三四巻四号一五頁。なお、谷口安平「権利概念の生成と訴えの利益」講座民事訴訟②一六五頁をも参照）があった。本判決（本稿で本判決というときは常に女川原発訴訟判決を指す。また本件というは常に女川原発訴訟のことである）は、この批判内容を受け容れたものと評価しうるように思われる。

次に、判決理由第四章の立証責任に関する判断にも興味深いものがある。その内容を整理してみると、まず本件原発の安全性の欠陥により原告らに被害が及ぶ危険性があることについては、人格権に基づく差止訴

訟一般の原則どおり、原告が立証責任を負うべきである。したがって、原告らは、①原子力発電所の運転による放射性物質の発生、②原子力発電所の平常運転時及び事故時における放射性物質の外部への放出の可能性、③放射性物質の拡散の可能性、④放射性物質の原告らの身体への到達の可能性、⑤放射性物質に起因する放射線による被害発生の可能性について、立証責任を負う。しかし、原告らは、これらの点について、すでに原告らの必要な立証を行っている。また、本件原発の安全性に関する資料は、すべて被告側が所持している。ゆえに、被告の側において、まず、その安全性に欠ける点のないことについて、相当の根拠を示し、かつ非公開の資料を含む必要な資料を提出したうえで立証すべきである。被告が立証を尽くさない場合には、本件原発に安全性に欠ける点があることが、事実上推定される。

この論理は、伊方原発訴訟最高裁判決（最判平成四・一〇・二九判時一四四一号三七頁）の考え方を差止訴訟の場で展開したものと思われる。ただし、非公開の資料を含む必要な資料を提出すべしと述べていることは、注目されてよいであろう。

おそらくこのことと関連するであろうが、本件の審理および裁判のあり方に関して、裁判官の心情吐露と思しき叙述が見られる(九七頁、第九章末尾)。これは、本件原発一号機の保安規程や工事計画認可申請書などの文書提出を命じた(定期検査報告書等については申立て却下)仙台地決平成五・三・一二判時一四五二号三頁、およびその抗告審決定である仙台高決平成五・五・一二判時一四六〇号三八頁との係わりで読むべきであろうか。ちなみに、仙台地裁の決定は、被告が原子炉を設置・運転した場合、たとえば原子炉の安全性が確保されないときに原告らに差止請求権が発生することをもって、民法三二二条三号後段所定の「法律関係」と捉えている(「法律関係」のこのような捉え方を含め、文書提出命令に関する最近の裁判例の動向を知るうえで、林屋礼二・民事訴訟法概要三五五頁以下の整理が有益であった)。

二 高浜原発訴訟との違い

本解説の主題に入るまえに、本判決より一月ほど先に出た高浜原発運転差止請求事件判決(大阪地判平成五・一二・二四判時一四八〇号一七頁)

を取り上げ、両訴訟における争点の違いを観察しておくことにしよう。

高浜訴訟の方では、原告は、蒸気発生器の細管がギロチン破断した美浜原発事故を念頭におき、高浜原発二号機には細管破断による炉心溶融の危険性があると主張した。争点がこれ一本に絞られているので、判決の論理展開はたいへん分かりやすい。その趣旨は以下のとおりである。なるほど現在の状況では細管一本のギロチン破断を完全に防止することはできないが、それはすでに評価済みで対処可能とされている。そして、複数の細管が同時にギロチン破断する危険性があるとはいえないから、炉心溶融に至る具体的危険性があるとは認め難い、というのである。

これに対して、本件では、これまで原子炉設置許可処分取消訴訟で争われてきたような問題点が、ほぼ網羅的に主張されている。そこで観念されている原子炉施設の危険性は、何も炉心溶融の差し迫った危険性だけではない。事故時であれ平常運転時であれともかく放射性物質が外部へ放出されれば、それは危険性のある行為だと原告らは考えているのである(この点については後述)。

ところで、原告らの主張のなかに目を引くものがひとつあったので、

ここで紹介しておきたい。それは、本件原発にはフィルター付格納容器ベント設備が設置されていないから、事故時に格納容器が破壊する危険性があるという主張(四〇〜四一頁)である。格納容器破壊のおそれ自体はそれまでの原発訴訟でも主張されてきた(たとえば、福島地判昭和五九・七・二三判時一二二四号の七三〜七四頁を参照)が、フィルター付格納容器ベント設備に言及しているのは、最近の諸外国の動向を参考にしたものである。一九八〇年代にスウェーデンでこの設備が採用された

(Bo Söderstenfeld, *Från tid ned KÄRNKRAFT*, Stockholm, 1991, s. 162)が、その後これに倣う国が国が出てきているようである。しかし、本件で裁判所は、そもそも圧力容器の破壊の危険性はないという前提から、格納容器が破壊する危険性を認めていない。したがって、原子炉のリスクの低減という観点から原子炉設置者の努力に期待するところは大きいものの、そのような設備が存在しないことをもって本件原子炉格納容器の破壊の危険性があるとはいえない、という結論(四一頁)に

なる。

なお、女川原発の原子炉は沸騰水型なので、高浜原発訴訟で焦点となつた蒸気発生器細管の問題は登場しない。蒸気発生器は加圧水型の原子炉に固有のものである。

三 本件原子炉施設の危険性

前述のように、高浜原発訴訟では、蒸気発生器細管の破断による炉心溶融の具体的危険性の有無が争点であった。では、本件での差止に値する危険性はいったいどのようなものなのか。

この点を解明するためには、まず平常運転時における放射線被曝の問題を理解しなければならぬ。原発では平常運転時であっても少量の放射性物質を環境に放出することが避けられないのであるが、そうした放射性物質は人体にどのような影響を与えるか。これが、低線量領域における被曝線量と晩発性障害の関係として論じられている問題である。そして、裁判所が認定しているところでは、この問題は未だ十分には解明されていない。しかし、実務では、放射線防護の観点からしきい値がな

い、つまりどんなに低線量であってもそれなりの悪影響はあると仮定している。本判決もこのような実務のあり方を尊重し、原告らに対して厳格な自然科学的証明を要求することは差し控えた(一八頁)。

さて、次は異常事態発生の可能性をどう考えるかである。本件において裁判所は、原子炉施設の基本設計の段階、建設段階及び運転段階において種々の安全確保対策が講じられているが、絶対に事故が起こることはないと断ずることはできないとまづ述べる。しかし、放射能による障害の発生の可能性がいささかでもあれば差止請求が認められるということになると、およそ原子炉の建設・運転は不可能となってしまう。裁判所は、このような結論は社会通念に反するという。そこで、「本件原子力発電所の必要性」(判決の理由の第九章)との兼合いが問題となる。

結局、本判決が結論とするところは、原子炉施設から環境に放出される放射性物質に起因する放射線による障害の発生が「社会観念上無視し得る程度に小さい」場合には、原子炉施設の運転による生命・身体に対する侵害のおそれがあるとはいえない、したがって、差止請求は認めら

れないというものである。そして、「社会観念上無視し得る程度に小さい」かどうかを判断する基準は、本判決によれば、線量当量限度等を定める告示(平成元年通産省告示一三一号)の年間〇・一レムという値である。ただし、ALARA (As Low as readily achievable) の精神に従って被曝線量のより一層の低減が図られているかどうかを、併せて検討することにしてはいる(二二～二三頁)。このような考え方は、これまでの原子炉設置許可処分取消訴訟の判決、たとえば東海第二原発訴訟第一審判決(水戸地判昭和六〇・六・二五判時一六四号一八頁の最下段および一二三頁の三段目を参照)において、原子炉等規制法二四条一項四号の解釈として示されたものと同じである。

四 本判決における 裁判官の判断枠組

本判決の目次を一読すれば分かるように、原子炉の安全性に関する本判決の理由の叙述は、まず原子炉施設の危険性(平常運転時の被曝の問題を扱っている)を論じ(第三章)、続いて基本設計における安全確保対策を検討し(第五章)、さらに原子

炉施設の建設段階及び運転段階における安全確保対策に目を向け(第六章)、最後に内外の原発事故が本件にどのような関連性をもつかを吟味している(第七章・第八章)。

このうち第五章では、原子力安全委員会が行った安全審査(二号機の場合は原子炉安全専門審査会の審査だが、総称的に「本件安全審査」と表記されている)を通して確保されるところの安全性が問題となる。したがって、裁判所の生の判断(高木光・ジュリ九〇五号六八頁)が前面に出てきているわけではない。たしかに、フィルター付格納容器ベント設備が付けられていないので事故時に格納容器破壊のおそれがあるというような、新しい議論(シビア・アクシデントに関する議論)を前提にした主張がなされることがある。しかし、これとても、格納容器の破壊の危険性を基礎づけるために主張されているのであるから、安全審査の枠組と全く無縁ということにはならないと思う(格納容器の機能については当然何らかの審査がなされているはずである)。したがって、裁判官が原子力安全委員会の安全審査という拠り所なしに自ら全く新たな判断を下すわけではないのである。

原子炉施設の建設段階及び運転段階における安全確保対策の箇所を見ると、ここで問題になるのは、原発の組織や運転体制、訓練センターにおける訓練、設備の保守管理といった事柄であるから、裁判官にとってそれほど難しい判断事項とは思われない。

TMI事故やチェルノブイリ事故が本件における判断にとってどのような意味をもつかの検討は、原子炉設置許可処分の取消訴訟においても行われている。本判決では、それが国の様々な事故についての検討が加わっているにすぎない。そういうわけで、原子炉の安全性に関する問題をほぼ網羅している本件では、裁判官の判断内容は、取消訴訟のそれとそれほど変わらないように思われる。

五 「多重防護」の厚い壁

それでは、最初に本判決の理由の第五章を眺めてみよう。まず冒頭で、事故防止対策の根幹である「多重防護」の思想が説明されている。多重防護とは、大きく捉えれば、異常の発生防止、異常の拡大及び事故への発展の防止、放射性物質の異常

放出の防止という三段階の防護である。

原発訴訟を原告側から見た場合、戦略上の最大の難点は、機器や配管などの欠陥のひとつひとつが原子炉の安全性にとっていかなる意味をもつのか判然としないところにあるように思われる。多重防護の思想に則って対策が講じてあるので、何かひとつの不具合が生じてても、予定された機能が発揮されれば事態は収束に向かう。ゆえに、裁判官としては、個々の安全対策に疑念を抱いたとしても、それが施設の安全性をゆるがすものだという確信はなかなかもてないであろう(高橋滋・行政法の争点〈新版〉二四七頁参照)。

六 科学の進歩と違法判断の基準時

原発訴訟のような科学裁判では、時の要素が重要である。科学的な知見は、研究の進展とともに絶えず変化する。本件原子炉の安全性に関しても、安全審査時の知見と今日のそれとを比べてみれば、そこには大きな隔たりがある。それを訴訟において裁判官がどこまで取り込むべきか。原子炉設置許可処分取消訴訟の方では、違法判断の基準時というテーマで議論されているところである。

これまでの取消訴訟で争われた裁判例を見ると、たとえば、ECCSの実証性について裁判官が判断する際、安全審査後の内外における実験の成果を取り込んで評価しているように見える。筆者はそれでよいという立場(公法研究五三三号二〇二頁)であるが、反対の意見もありえよう(高木光・判評四一四号一九四頁を検討された)。

けれども差止訴訟では、差止に値する危険性があるかどうかの判断は、民事訴訟の原則どおり、事実審の口頭弁論終結時を基準に行え

ばよいように思われる。したがって、必要な科学的知見も、訴訟上可能な範囲で新しいものに従うことができると思う。たとえば、原子炉の耐震設計の審査については、本件原子炉一号機のとときと二号機のとときでは、耐震設計審査指針における重要度分類が異なっていた。そこで、裁判所は、一号機の安全審査が二号機のとときの耐震設計審査指針(こちらの方が最新の知見を反している)に照らしてなお合理性を有するかどうか検討した(六一頁)。はたして取消訴訟でもこのような配慮はなされるであろうか。

七 「基本設計」概念について

ところで、第五章で用いられている「基本設計」という概念は、原発訴訟の判決に関心を寄せる者の間で大いに議論されてきた概念である。被告行政庁側は、原子炉設置許可の安全審査の対象は原子炉施設自体の基本設計に限定される、したがって司法審査の対象も基本設計の範囲に限定されるという主張を繰り返してきた。そして、最高裁も最近この考え方を容認した(公害・環境判例百選

81事件の私の解説を参照)。

本件においても、原告は、一号機の圧力容器の配管系には未だ三〇四ステンレス鋼が使用されているので、応力腐食割れによる事故発生の可能性が高いと主張した(三六頁)。実は、この応力腐食割れの防止対策こそが、取消訴訟の方で、基本設計に含まれるのかそれとも詳細設計事項なのか争われた事柄(沸騰水型の原子炉の場合)なのである。けれども、差止訴訟では、差止に値するような危険性があるかどうか問題なのだから、それははたして安全審査の対象であったのかと考えてみるも余り意味はない。本判决も、それが基本設計に含まれるのか詳細設計事項なのかというようなことは、一切述べていない。

わたしの考えでは、ある事項が基本設計に含まれるかどうかは、安全審査の段階で審査すべき事項かどうかということであり、結局は安全対策の割り振りの問題である。蒸気発生器細管の健全性というテーマで言えば、機能・構造に関する基本的な事柄は、おそらく安全審査の段階でチェックされるであろう。だが、材質の最終的な確定はもっと後の時点で行われるかもしれない。さらに

は、運転段階での水質管理も重要な意味をもつであろう。そうだとすると、そうした割り振りが合理的であることの正当化が重要である。わたしは、取消訴訟の裁判官はそうした正当化がきちんとなされているかどうかを審査すべきだと考えている。

しかし、一般的には、基本設計という概念は、それに含まれないものは司法審査の対象ではないという見解と結びついているようである。そうだとすると、安全対策の割り振りという観点から見て重要と思われる事柄も、それが基本設計に含まれないがために、取消訴訟では顧みられないことになってしまおうそれがあろう。しかし、差止訴訟であれば、そのような心配をする必要ではないであろう。

八 マン・マシーン・ インターフェイス

原発のような大規模施設の安全性を確保するためにも、設計段階で安全性を確認するだけでなく、施設の運転管理を適切に行うことが必要である。本判決でも、裁判官は、弁論の全趣旨からこのことを認定している(四四〜四五頁)。実際、適切な運

転管理のために様々な工夫がなされているが、ここでは、マン・マシーン・インターフェイスの問題を取り上げてみよう。マン・マシーン・インターフェイスとは、人間の機械に対するなじみ具合を意味する。それを高めるための配慮が、今日では重視されているわけである。それは、TMI事故から得られた教訓である。

TMI事故のときには、無数の警告ランプが同時に点滅して運転員を困惑させたり、弁が閉じていることを示すのか閉じよと指示しているのか分からないような表示が運転員の判断を誤らせたりした。そこで、今日では、この教訓を活かして、ランブを重要度に応じて色分けしたり、弁の開閉状態を視覚的に捉えられるように画面表示したりするような工夫がなされている。

TMI事故の教訓は、わが国の安全審査の基準にも反映され、その後は、制御室の設計が人間工学などの知見を取り入れた合理的なものになっているかどうかを審査されるようになった。けれども、それが「基本設計」に属する事項として認識されているかどうかは定かではない。原子力安全委員会が審査基準に

取り込んだのだから、それは基本設計事項として認められたのだという理解もありえよう。しかし、工学的な発想では、制御室の設計をどうするかというようなことは、詳細設計事項と観念されているかもしれないのである。最高裁も、福島第二原発事件の判決(最判平成四・一〇・二九判時一四四一号五〇頁)で、マン・マシーン・インターフェイスのすべてが基本設計事項から除外されるかのような表現をした。

一方、学説のなかには、ヒューマン・ファクターを考慮した対策が講じられているかどうかは裁判審理になじみやすいものであり、少なくとも民事訴訟の場で(取消訴訟では基本設計論で斥けられるかもしれない)本格的に審理されるべきだという主張(高橋・行政法の争点(新版)二四七頁)がある。ヒューマン・ファクターを考慮した対策というのはマン・マシーン・インターフェイスより広い概念であるが、当然マン・マシーン・インターフェイスも含めて論じられているものと推測する。

さて、そこで本判決の理由の第七章を見ると、まず本件原子炉の一号機については、原子炉設置許可処分に係る安全審査はTMI事故前であ

ったが、その後の数度の設置変更許可処分に係る安全審査においては、TMI事故の教訓を踏まえて改訂された指針類に基づいて事故解析などが行われ、安全性が確認されたことを認めている。そして二号機については、TMI事故を踏まえて決定された「我が国の安全確保対策に反映させるべき事項について」を十分反映して調査審議が行われたほか、改訂指針類に照らして事故解析等が行われたことを認定している(以上七七頁三段目。とくに制御室の機器の配置等の設計について、同頁最上段を参照)。

要するに、女川原発の場合は、一号機については建設の段階からであるが、ともかくもTMI事故の教訓を活かされた例だと言える。チェルノブイリ事故の後の調査でも、わが国の原発におけるマン・マシーン・インターフェイスは良好なものであることが確認されている(八二頁)では、TMI事故の教訓の取入れが間に合っていないかったら、そして建設後も何の改善も図られなかったとしたら、裁判所はどう判断したであろうか。