

ミューレベルク原発の無期限運転免許を取り消した連邦行政裁判所 2012年3月1日判決と「ミューレベルク原発を電力網からはずそう」国民発案

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. März 2012 zum Kernkraftwerk Mühleberg und die Volksinitiative „Mühleberg vom Netz“

奥田喜道
Yoshimichi OKUDA

要 旨

ミューレベルク原発はベルン中央駅から西に14キロ、アーレ川のほとりにある沸騰水型の原発である。1971年に運転を始めてから、つねにその危険性が指摘され停止・廃止が要求されてきた原発である。それが今、2012年3月1日の連邦行政裁判所の判決によって、このまま推移すると2013年6月28日に運転免許が失効し、運転を停止しなければならない状況になっている。

加えて、原発関係の直接民主主義の動きにも変化が現れてきている。国民投票によってベルン発電株式会社(BKW)の大株主であるカントン政府にミューレベルク原発の停止を株主総会で議決させることを決める国民発案が成立し、2013年末までに投票に付されることになっている。このカントン・ベルンにおける国民発案はこれまでになかったタイプのものである。

本稿はここ10年ほどの反動を転換し、脱原発に漸進的ながらも踏み出したスイスの状況を、ミューレベルク原発の運転免許失効にかんする連邦行政裁判所の2012年3月1日判決とカントン・ベルンで成立したミューレベルク原発の停止を株主総会で議決させる国民発案を紹介、検討することで憲法上として問題を切り出そうとするものである。

はじめににおいて問題状況の概要と問題意識を提示した。そして1連邦行政裁判所2012年3月1日判決においては、1-1で事案の概要を、1-2で論点と判決の概要を、1-3で判決に対する検討を、1-4これまでの不服申し立て手続き・行政訴訟を、1-5で判決後の諸動向を取り扱った。

2「ミューレバルク原発を電力網から外そう」国民発案においては、2-1で国民発案の内容を、2-2でこれまでの経過を、2-3でこれまでの原子力発電所関係の投票を、2-4で国民発案と国民発案運動に対する検討を取り扱った。終わりににおいてスイスの民主主義全体への判決と国民発案の影響、近隣諸国との関係、日本への示唆に言及した。

キーワード：原発運転免許、連邦行政裁判所、国民投票

はじめに

ミューレバルク原発はベルン中央駅から西に14キロ、アーレ川のほとりにある沸騰水型の原発である。1971年に運転を始めてから、つねにその危険性が指摘され停止・廃止が要求されてきた原発である。それが今、2012年3月1日⁽¹⁾の連邦行政裁判所の判決⁽²⁾によって、このまま推移すると2013年6月28日に運転免許が失効し、運転を停止しなければならない状況になっている。

実際にミューレバルク原発⁽³⁾は大変に危険な原発である。建設当初から欠陥が指摘されているいわゆるマークI型原発で、ヨーロッパの中では比較的地震の多いスイスで稼働し、たびたび洪水を引き起こすアーレ川のほとりにあり、老朽化しているヴォーレン湖ダムの近くにあり、原発自体が稼働開始から40年を越え圧力容器をはじめとして老朽化が進んでいる。緊急時に必要な施設や対策も十分ではなく、一度過酷事故が起これば少なくともベルンの都市圏は人が住めなくなるだけでなく、スイス全土、西ヨーロッパ中部の全土に甚大で深刻な放射能被害をもたらすことになる可能性が高いことが知られている。

ミューレバルク原発の動向は、ほかのスイスの原発の運転へも大きな影響を与えている。スイ

(1) 実際に判決が報道、送達されたのは3月7日であるが、判示は3月1日付けになっている。

(2) Urteil des Bundesverwaltungsgericht A-667/2010 vom 1. März 2012 (BVG vom 1. März 2012).

(3) ミューレバルク原発は1971年7月1日運転開始（商業運転は1972年11月6日開始。2021年7月1日までに停廃止予定）のジェネラル・エレクトリック社製の沸騰水型原発である。事業者はBKW FMB Energie AG。ほかにスイスでは、カントン・アールガウのDöttingenにあるベツナウ原発1号機（Beznau 1、加圧水型、1969年7月17日運転開始、1969年9月1日商業運転開始、2019年9月1日までに停廃止予定、ウェスティングハウス社製、事業者Axpo AG）、ベツナウ原発2号機（Beznau 2、加圧水型、1971年10月23日運転開始、1971年12月1日商業運転開始、2021年12月1日までに停廃止予定、ウェスティングハウス社製、事業者Axpo AG）、カントン・ゾロトゥルンのDänikenにあるゲスゲン原発（Gösgen、加圧水型、1979年11月1日商業運転開始、2029年2月までに停廃止予定、ドイツ発電連合社（後にArevaに営業譲渡）製、事業者Kernkraftwerk Gösgen AG）、カントン・アールガウのLeibstadtにあるライブシュタット原発（Leibstadt、沸騰水型、1984年5月24日商業運転開始、2034年5月24日までに停廃止予定、ジェネラルエレクトリック社製、事業者Kernkraftwerk Leibstadt AG）の計5基の商業用原発があり、実際に稼働している。これまで商業用原発が廃炉になったことはまだない。

スの原発はどれも古く、いずれも外国社製でスイスの事業者には十分な管理運営能力がなく、規制官庁も長年事業者との癒着が指摘され独立性が疑問視されている状況では、ミューレバルク原発ほどではないにせよ、安全性に対する疑念がもともと高かったのに、ミューレバルク原発がもはや運転が許されないとすれば、ほかの原発の運転も許されるはずがないからである。

またこれまで審査能力・規制能力が十分でもなく、独立性が疑問視されてきたスイスの原子力規制のあり方に大きな影響を与える問題でもある。

加えて、原発関係の直接民主主義の動きにも変化が現れてきている。国民投票によってベルン発電株式会社（BKW）の大株主であるカントン政府にミューレバルク原発の停止を株主総会で議決させることを決める国民発案が成立し、2013 年末までに投票に付されることになっている⁽⁴⁾。後述するが、このカントン・ベルンにおける国民発案はこれまでになかったタイプのものであり、非常に保守的な政治風土のスイスにおける反原発・脱原発の動きを大きく推し進めるものとなると思われる。

本稿はここ 10 年ほどの反動を転換し、脱原発に漸進的ながらも踏み出したスイスの状況を、ミューレバルク原発の運転免許失効にかんする連邦行政裁判所の 2012 年 3 月 1 日判決とカントン・ベルンで成立したミューレバルク原発の停止を株主総会で決議させる国民発案を紹介、検討することで憲法上の問題として切り出そうとするものである。

1 連邦行政裁判所 2012 年 3 月 1 日判決

1-1 事案の概要

これまでの経緯としては、ミューレバルク原発の運転免許の期間の問題がミューレバルク原発の運転開始時から常に問題になってきたことが挙げられる。もともとスイスの原発は半年から 1 年間の運転免許を更新する仕組みで、10 年、20 年という長期間の運転免許は交付しておらず、1992 年になってやっと長期間の運転免許がミューレバルク原発に出されたのであった。その後 2004 年にベツナウ原発に無期限の運転免許が交付されたことをきっかけにミューレバルク原発に対しても無期限の運転免許をとる主張を事業者であるベルン発電エネルギー株式会社（BKW

(4) 後述するが、2012 年 3 月 1 日の連邦行政裁判所の判決がこのまま確定するか、連邦裁判所でも認容されれば、BKW の株主総会でミューレバルク原発の停止を議決するまでもなく、運転免許が失効するので運転を停止しなければならない。連邦行政裁判所の判決では運転免許を更新したければ、包括的な補強計画を提出し、実施に移さなければならないとされているが、福島第一原子力発電所事故後、スイスの原子力規制・監督官庁である ENSI の監督が厳しくなっているので、これまでのように容易には認められないだろうと言われている。

FMB Energie AG、BKW) が強めたのであった。

BKW の主張としては、以前から運転免許の期間の取消、無期限の免許への転換を主張していたのであるが、ほかの原発が期限なしの運転免許になったのに、ミューレバルク原発にだけ期限がついているのは連邦憲法で保障されている法の下での平等にも、経済的自由にも、手続保障にも反しているというのである。期限なしの運転免許を求める行政訴訟の結果、結局 2009 年 12 月 17 日に期限なしの運転免許が交付されることになった。

これに対して、本件の 108 名の原告は、運転免許の期間の取消の取消、無期限の免許への転換の取消をもとめて 2010 年 2 月 17 日に、期限なしの運転免許の交付を決めた連邦環境・交通・エネルギー・コミュニケーション省 (UVEK) の処分に対する取消訴訟を連邦行政裁判所に提起したのである。

すでに述べたことであるが、こうした少し込み入った事情で訴訟が起こされている背景には法改正の推移がある。もともとスイスの原子力規制関連の法令の下ではスイスの原子力発電所には期限付きの運転免許しか交付されず、期限なしの運転免許は存在しなかった。

免許交付機関ももともと連邦参事会で、免許交付手続に対する行政訴訟の可能性も封じられ、意見聴取手続も非常に狭い範囲でしか認められない制度だったのである。

スリーマイル島原発事故、チェルノブイリ原発事故、スイス国内であったいくつかの死亡事故などをふまえて、法制度と規制制度の改革が行われ、免許交付機関は UVEK になり、推進と規制の分離のために独立した (UVEK ではなく連邦参事会 (政府) 所轄の) 安全規制機関として連邦原子力安全監督庁 (ENSI) が設置され、本件のような訴訟も提起できるようになったが、それも 2005 年からである。

本件で原告が問題としていたのは、原発の安全性の判断に必要な鑑定書への文書閲覧、(エネルギー) 政策的・電力産業政策的理由ではなく警察的 (安全確保上の) 理由による運転免許の期間の可否、具体的な安全確保上の理由となる問題である。

文書閲覧は、連邦憲法上も連邦行政訴訟手続法上も手続保障の一環として認められている法的聴聞を受ける権利 (Art. 35 VwVG, Art. 29 BV) にかかわるものである。

2010 年 6 月 10 日の連邦行政裁判所による中間決定で、文書閲覧許可 (文書開示) 命令が出され、UVEK による 86 の追加文書の提出、ENSI による 59 の追加文書の提出があった。

これに対し、BKW による企業秘密に関する抗弁がなされ、一部文書閲覧が制限されるが、再び 2010 年 10 月 8 日の原告による文書閲覧申請があり、2010 年 12 月 8 日の中間決定によって制限されていた TÜVNORD の文書の閲覧が認められている。ただし原告と代理人弁護士がこの文書を訴訟以外の目的に使用したり、第三者に流した場合 1 万フランの罰金刑が課されるという警告付きであった。

実際に 2011 年 1 月 31 日から 2 月 2 日までの間に連邦行政裁判所において被告と ENSI の職員

の同席の上での文書閲覧が行われたが、十分な時間ではなかったため、2011 年 3 月 21 日の原告は文書閲覧期間の延長のための訴訟手続中断の申請している。

これに対し 2011 年 3 月 24 日の中間決定で、4 月 8 日まで文書閲覧と追加文書の閲覧申請を認められている。被告が再び特に TÜVNORD の鑑定書についての安全確保に関する業務上の秘密を主張したため、2011 年 3 月 31 日に原告が 3 月 21 日の手続中断申請の補強申請をしている。

これらに対し、2011 年 4 月 6 日の連邦行政裁判所の中間決定で、当面の運転停止命令の交付申請などが棄却された。

2011 年 5 月 31 日の連邦行政裁判所の中間決定では 2011 年 5 月 21 日の訴訟中断の申請の棄却、2011 年 5 月 2 日の手続の延期申請の棄却、2010 年 12 月 8 日の罰金刑の警告の取消、2011 年 3 月 21 日の文書閲覧の申請の棄却がきまり、2011 年 6 月 27 日までに原告に抗弁の提出を命じた

2011 年 6 月 27 日の原告の抗弁は、これまでの申請・主張は認められるべきというものであった。圧力容器の亀裂や補強用のワイヤーの設置状況の弁明については手続上の準備がいるとし、それには ENSI と被告の側による新たな文書の作成が必要で、特に TÜVNORD とその他の鑑定書からは新情報が得られるとしていた。また圧力容器の亀裂に関して、日本の原発事故に関する ENSI の見解が求められるとしていた。ENSI には福島第一原発事故をふまえた技術的検討結果と欧州連合のストレステストの結果についての文書作成・提出が求められるとしていた。

2011 年 7 月 22 日および 8 月 12 日の審理での被告の再々抗弁では、原告の抗弁での主張は却けられるべきで、そもそもミュールベルク原発の包括的な安全性審査はこの訴訟の対象ではないとしていた。

2011 年 8 月 16 日の原告の申し立てで証拠調べと準備書面の交換の手続が終わったので最終口頭弁論と判決の手続に入るべきだとした。2011 年 9 月 2 日の被告と UVEK の申し立てでも原告の申し立てに対する見解として同意する旨が表明され、2011 年 12 月 13 日に最終口頭弁論が行われた⁽⁵⁾。

1 - 2 論点・判決の概要

連邦行政裁判所は以下のように判示している。

行政裁判所法 31 条に基づいて連邦行政裁判所は行政訴訟手続法 5 条による処分に対する訴えについて判決を下す。その際行政裁判所法 32 条の例外に該当するものはない。

前審は UVEK [の処分] である。原告には原告適格がある。争点は前審の判断である。

前審はそれまでの期間を取消すかどうかと、政策的理由から新たな期限を設けるかどうかを審

(5) 以上 BVGE vom 1. März 2012, Sachverhalt A-Z. AA-EE.

査した。争点はそれまでの期限の取消は正当に行われたのかどうか、核エネルギー法に適合するために新たに期限を設けるべきだったかどうかである。いずれも安全性の観点から重大な意味もっている。適用すべき法条・規範とその解釈については実体審査の問題であってここでの争点ではない。

安全確保、現行の監督実務、即時運転終了の包括的審査が行われるような場合だけ前審で審査したかどうかとは関わりなく争点の許されない拡張が行われているかどうか判断される。

判決を口頭で申し渡すかどうかについてであるが、行政訴訟手続法的前提を満たさないので口頭では申し渡さない。

この手続のために（新たに）専門家の鑑定が必要かどうかであるが、本法廷は必要ではないと判断する。補強計画に独立した専門家の鑑定が必要かについては UVEK が判断するべきであり連邦行政裁判所は判断する必要はないからである。

2009年12月17日の追加的文書閲覧の申立ては2010年12月8日の中間決定で審査され部分的に認容されているが2011年3月21日の申し立てでさらなる文書閲覧の申し立てと2010年12月8日の中間決定の再審査を原告は求めている。2011年3月31日の中間決定でこの申し立ては棄却されたが、2010年12月8日の罰金刑の警告は取り消されている。

2011年6月27日の抗弁であらためて文書の作成開示を原告は求めた。前審は2010年12月8日の中間決定の原則に沿って文書閲覧がおこなわれるので原告の法的聴聞の権利は保障されていると主張している。

以下運転免許の期間について法令上の規定について確認する。

ミュレレベルク原発の運転は1959年12月23日の原子力の平和利用と放射線からの保護についての連邦法律（AtG 原子力法）にもとづいて免許が出されている。原子力法では運転期間を設けることはできたが、原子力発電所の寿命に関する規定はなかった。

もともと原子力法の下では運転免許の申請は連邦参事会が審査し、安全性の審査には鑑定書を用い、原子力施設は連邦の監督下におかれることになっていた。そこでの運転免許は原子力法に定める条件が充足されなくなった場合には取り消されうるものであった。

ただし具体的な技術的条件は原子力法には規定されていなかった。

1979年7月1日の1978年10月6日原子力法に対する連邦決議（BB AtG 原子力法連邦決議）は原子力法を補充し、2005年2月1日の核エネルギー法（KEG 核エネルギー法）が施行されるまで有効であった。原子力法連邦決議は、1条で大綱免許（それ以前の標準免許）、2条で大綱免許の期間を定める。その原子力法連邦決議の経過規定ですすでに運転しているあるいは原子力法によって運転免許を得ている原子力施設は新たに大綱免許を得る必要はないとされていた。

2005年2月1日をもって原子力法は核エネルギー法に替わられている

核エネルギー法によれば原子量発電所の設置にはまず立地等の適否などを含む大綱免許がい

り、連邦参事会が受け付けるが、決定には連邦議会の承認があるし任意的国民投票の対象にもなる（核エネルギー法 48 条）。ただし核エネルギー法 106 条 1 項の経過規定によれば、現在運転している原子力発電所については大綱免許がなくても運転を継続できることになっている。

大綱免許が交付された後は建設免許（核エネルギー法 15 条以下）と運転免許（核エネルギー法 19 条以下）の交付が必要となる。運転免許は UVEK が交付する。核エネルギー法 21 条 2 項は黙示的にはあるが期間の設定を許容し要請している。安全確保のための免許期間の設定については議会内に少数派を除いて争いはない。

立法者の見解では、運転免許の期間は原子力発電所の寿命を設定したものではないので、運転免許の交付の条件が調べてさえいればいいのであり、条件の充足に疑問があるというだけで運転免許を失効させたり取り消したりすることは、行政手続としては比例的（相当）ではないとする。

立法者の条文構成・配置からすると安全性の審査こそが運転免許の交付についての審査で重要であり、本件ではとりわけ公衆の放射線・放射能からの保護が問題になる。核エネルギー法 4 条は事前配慮原則に依拠し、保護措置は国際的に承認されている原則に適合していなければならない。

核エネルギー令 7 条によると基準の詳細は連邦参事会が定めることになっている。過酷事故時に冷却機能を確保できない場合には核エネルギー令 44 条 1 項によって原子力発電所は暫定的に運転を停止し、補強しなければならない。

原子力発電所は定期安全審査（PSÜ）を受けなければならない（核エネルギー法 22 条 2 項 e、核エネルギー令 34 条 1 項）。その際に確率論的安全性解析（Probabilistische Sicherheitsanalyse）が要求される。

原子力発電所の廃止は核エネルギー法 22 条 2 項 k、26 条以下、核エネルギー令 45 条以下に規定されている。事業者が運転しないことにした場合、運転免許が交付されなかった場合、事業者は原子力発電所を廃止し、免許が失効した場合には核エネルギー法 68 条 1 項 a または b によって UVEK は廃止を命令しなければならない。監督官庁（ENSI）は廃止計画の提示のための期間を事業者を設定する（核エネルギー法 27 条 1 項）。UVEK は廃止処分をする（核エネルギー法 28 条）。廃止を財政的に確保するために廃止基金が核エネルギー法 77 条以下に規定され、運転から 40 年後以降に廃止に必要な財源を廃止基金が準備しなければならない。

監督官庁（ENSI）の任務と権限を規定するのは核エネルギー法 72 条である。差し迫った危険が存在する場合には免許などの処分を取り消す権限もある。

核エネルギー法が施行される前に運転をはじめていたミューレバルク原発には経過規定に基づいて運転免許が出されており、大綱免許なしでも運転免許は無効にならないが、核エネルギー令 82 条は明示的に補強措置の際に核エネルギー法 22 条 2 項 g にもとづく核エネルギー令 7 条から 12 条までに規定する諸要求と原則が充足されなければならないとしている。

以上の根拠からこの手続では明確に核エネルギー法21条が適用されるし、新しい核エネルギー法は経過過程においても適用可能である。いずれにしても核エネルギー法21条2項の諸前提が充足されなければならない。

以下で法条の適用について述べる。

まず審査されるべきことは、旧法に基づいてなされたこれまでの免許期間の取消が許されるかどうかである。安全確保上の理由に基づく免許期間は許されるがエネルギー政策上の理由に基づく免許期間の設定は許されないので、前審は正当に免許期間の取消をしたといえる。

なお審査されるべきことは、前審は核エネルギー法21条2項にもとづき正当に新たな免許期間を設定しなかった（無期限の運転免許を交付した）といえるかどうかである。前審は次の憲法上の論拠をもってその決定の中で新たな免許期間の設定に反対した。すなわち、すべての原発事業者を法の下で平等に取り扱うこと（連邦憲法8条1項）に反するというのである。

しかし連邦憲法8条1項はすべての原発に無期限の運転免許を交付することを保証しないし、逆にすべての原子力発電所が平等に核エネルギー法21条2項の適用を受けることを定めているはずである。法の下での平等原則からは免許期間の設定が許されないという結論は出てこない。

前審はこれまでの免許期間の設定は経済的自由（連邦憲法27条）に対する侵害に該当するといえるが、連邦憲法36条では公共の利益があり手段が均衡のとれた法的根拠があるなら経済的自由に対する制限は許されるとしている。したがって、本件は核エネルギー法21条2項によって免許期間の設定について十分に法的根拠をもっているものである。

ただし、安全確保上の理由から免許期間を設定することには十分な公共の利益があるが、免許の交付拒否や免許の取り消しまでいくと均衡を逸するといえる。とはいえ免許期間の設定は経済的自由への許されない侵害ではない。

前審は信頼の保護（連邦憲法5条3項）も理由とするが、これは免許期間設定の放棄理由にはならない。

まとめればあらたな免許期間の設定は法の下での平等原則にも経済的自由にも信頼の保護にも抵触しないのである。

ENSIが原子力発電所の運転を監督しているので運転免許期間の設定は必要ないという主張も前審はしているが、核エネルギー法の文言からは明らかではないが立法目的から解釈すれば、核エネルギー法の規定はあくまで運転免許についてはUVEKの、運転の監督をENSIの任務であり権限であるとしている。ENSIの運転に対する監督は重大な意味を持つが、だからといってUVEKの認可官庁としての包括的任務を制約しているわけではない

またENSIの処分には訴えることが可能ではないものが多く含まれていることを考えると連邦憲法29a条で保障されている法の途の保障（裁判を受ける権利、手続保障）が、UVEKが運転免許期間の設定をしないことによって難しくなることからENSIだけに監督・規制をまかせる状態

にするのは適切ではない。

以下実体判断について述べる。

本件では前審に差し戻す理由はないので連邦行政裁判所が自判する。

運転許可が核エネルギー法 21 条 2 項によって安全確保上の理由から期間が設けられているかどうかを審査しなければならない。前審も ENSI も当面の運転は安全に行えるという認識ではあるが、安全上の懸念があるという点では一致している。

ここでは主要な三つの安全上の問題がある。すなわち、ワイヤーによって補強されているとする圧力容器の亀裂の問題、地震の直接的影響と地震によってヴォーレン湖のダムが決壊した場合の影響の問題、緊急時の冷却の問題である。

ENSI は当面圧力容器の亀裂を補強するワイヤーに問題はないが長期運転にとっては十分な補強とはいえないとしている。そのため BKW は ENSI に新しい安全確保計画による追加的証明書を提出しているが、そこで使われた鑑定書からは圧力容器の安全性と安全確保には重大な懸念があり大規模な安全投資をしなければその懸念が除去不能であることは明らかである。地震の直接的影響と地震によってヴォーレン湖のダムが決壊した場合の影響は甚大でたとえ 10000 年に 1 度の確率でしか発生しない洪水がないと決壊しないとしてもそのリスクを無視することはできない。

原告はすでに 2007 年の段階でこの問題を ENSI は認識しているにもかかわらず地震に対する安全確保についての審査をしていないことを指摘している。福島第一原子力発電所事故後に ENSI は BKW に地震対策についての報告を提出させているが、なお地震の問題は残っており、どれほどの補強が必要なのか目下判然としているわけではない。

緊急時の冷却の問題として原告は、1990 年からすでに知られていたとする問題を指摘している。アーレ川からの冷却水が使えなくなれば、もはやほかに冷却水を確保することができなくなるという問題である。福島第一原発事故後になって ENSI は BKW に複数の冷却水確保の補強を要求しているが、その補強としてでてきたのは簡易冷却塔の設置であったし、計画の提出の締切りは 2012 年の 6 月末であった。しかも BKW による補強計画の実施には 36 ヶ月かかるという。

以上のことからすればミュレベルク原発の冷却は十分には保護されていないといえる。

UVEK と ENSI の見解によれば当面の運転は十分に安全性が確保できるので即時の停止までは相当ではないが、以上の安全上残された問題は重大であり、これまでの通常の監督で除去できるようなものではない。むしろ安全確保上の理由から核エネルギー法 21 条 2 項による運転免許期間を設定する理由でもある。

原子力発電所は老朽化によって確実に危険性が高まる。また安全対策の補強には多額の投資が必要であり、それに見合った運転の延長がなければ経済的には見合わない。安全性だけでなく経済的観点も考慮に入れた総合的判断が原子力発電所廃止手続には求められる。

以上の安全上の懸念を考慮すると核エネルギー法 21 条 2 項によってミュレベルク原発の運

転期間を2013年6月28日までとするのが妥当である。BKWがこの期間を越えてミューレベルク原発を運転したいのであれば、以上の問題に対応する包括的補強計画を伴った運転期間延長申請をするべきである。

新たに設定される運転期間は法の下での平等にも経済的自由にも信頼保護にも抵触しない。UVEKはENSIに審査を押しつけるのではなく自ら個別の問題を審査するべきであった。

訴訟費用は原告1(4000フラン)に対し被告4(16000フラン)の割合での負担とし、当事者費用として被告は原告に40000フランを支払うこととする⁽⁶⁾。

1-3 判決に対する検討

本判決は、これまで原発関連の不服申し立てや訴訟に対して非常に消極的な判断を繰り返してきた規制機関、裁判所の判断としては評価できるものが多い。

まず無期限の免許を取り消したことは評価できる。まだ技術的に耐用年数が分からない段階(現在も本当のところ20年を超える原発の稼働が安全なのか非常に疑わしいが)で建設された原発が多いスイスでは、そもそも長期間の運転免許ですら疑わしいのであり、以前の短期の運転免許に事実上戻したことは、安全確保上の観点からは重要な判断だったといえる。

また個別の安全(危険)問題に踏み込んで審査していることも評価できる。特にミューレベルク原発について(同じく老朽化原発であるベツナウ原発もそうであるが)はすでに複数の危険性が具体的にこれまで指摘され続けてきた。規制官庁、監督官庁にその危険性の審査をまかせず、かなり踏み込んで判断した点もやはり安全確保上の観点からは重要だったといえる。

また個別のミューレベルク原発の危険性と危険対策の問題を判断するために文書(資料)の閲覧を相当程度広く原告に認めたことも評価できる。そもそも、重要情報を事業者が独占し、秘密にしているため、安全確保上の情報を原告側が入手するのはきわめて困難であるからである。その点、文書閲覧の制限について運営や技術上の企業秘密や原発テロ対策などの保安(?)上の理由を排除したことも妥当であろう。

「政策的理由に基づく免許期間」と「安全確保上の理由に基づく免許期間」についての理解も判決の理解は妥当であろう。これまでどちらかという、政策的理由は運転免許を認めるための理由として事実上機能していたにもかかわらず、むしろ逆に政策的理由にもとづいて運転免許を認めないことを否定する根拠として使われてきたからである。

多額の投資を必要とする補強をして経営的になお原子力発電所が成り立つのかということを検討するべきだとした点も評価できる。経済合理性を無視した形で、有権者に負担だけを押しつけ

(6) 以上 BVGE vom 1. März 2012, Erwägung 1-6, und Entsch. ed.

る構造は、そもそも保守的な自由主義国家であるスイスの法解釈にはそもそも合わないはずなので当然と言えば当然ではあるが、これまでこの観点は無視され続けてきたからである。

ただし、無期限の免許を取り消しながら実質的に以前の免許期間を半年延長する判断を、さしたる根拠もなしに認めたことについては、合理的な説明はできない。技術的な判断を裁判所がすることができないことは分かるが、かりに確率論的安全解析のアプローチをとるとしても、無期限あるいは長期間の免許と、半年間の免許にどれほどの違いがあるのか判然としない。確率はあくまで確率であって、たとえば 20 年に 1 度の過酷事故の確率だからといって、半年のうちには起こらないなどとはいえないからであるし、そもそもこの確率論的安全解析のアプローチ自体が、日本と同じように、同時多発事故を想定しない非常に限定的な想定の下での考え方であり、安全確保を重視するならば本来とるべきではないアプローチである。原発のように、リスクコントロールがほとんど不可能なほどに困難で、そもそも引き受けられるようなリスクではない場合はなおさらそうだと見える。

個別のミュレベルク原発の危険性と危険対策の問題に踏み込んでいるとはいえ、それぞれの技術的な検討は必ずしも十分ではない。判決が検討した問題以外にも深刻な問題があることは原告の主張の通りである。さらにいえばミュレベルク原発の危険性と危険対策の問題は、圧力容器の亀裂と地震と冷却水確保だけではない。

また、当面の運転に支障はない、つまり、当面の事故発生の危険性はないという判断を行政裁判所はしているのが当然ではあるが、過酷事故発生時の対策について全く言及していない点は理解に苦しむ。もちろん、原告が直接主張していないからであるし、そもそも十分な安全確保計画が未提出で、その安全確保計画が完了するのが早くても 2015 年だからであるが、被告が現時点でとれる安全性確保（危険対策）を十分にとっていると主張するからには、過酷事故発生時の対策も十分にとられている必要があるはずである。

またすでに述べたことであるが確率論的アプローチを安易に認めている点も評価することはできない。

1 - 4 これまでの原子力発電所の免許に関する処分に対する不服申し立て・訴訟手続

実は、2005 年の核エネルギー法の改正（制定）までは、原子力発電所の免許手続は、行政訴訟の対象とはならなかった⁽⁷⁾⁽⁸⁾。2000 年の国民投票で承認された司法改革の一環で、36 あった連邦

(7) Fokus Anti-Atom Info 5, S. 2f.

(8) 行政不服申し立ては行われていたが、司法審査は行われていない。ただし欧州人権裁判所に申立てられた訴訟はいくつかあり、そのいずれも本件の原告であるウルズラ・バルマー＝ファフロートらが原告、本件の訴訟代理人であるライナー・ヴァイベルが訴訟代理人であった。いずれも却けられている。Entscheidung des EGMR Nr. 50495/99 vom September 2001 など。

裁判所の下級審であった Rekurskommissionen と、各省庁の不服申し立て部局のかなりの部分が統合された連邦行政裁判所が設立されたことにあわせて（実際には連邦行政裁判所の業務開始は2007年だったので、核エネルギー法の改正より後れたが）行政訴訟を提起することが可能になったのである。だからこそ注目されていた判決でもあった。

また行政手続きの一環としての意見聴取手続きも、すでに述べたが行政訴訟の対象でもなく、限定されたかたちで正式にはカントンや自治体が意見聴取されるだけで、政府の決定過程に直接的な影響を与えてきたわけではない。

1-5 判決後の諸動向

判決後、BKW と UVEK が連邦裁判所に上訴するかどうかが注目されていた。判決は、もちろん福島第一原子力発電所事故をふまえて、原発をめぐる、核エネルギーをめぐる状況が一変していることを反映しているものであるが、そのことを BKW と UVEK⁽⁹⁾が再確認し、脱原発政策・脱原発経営に本格的に踏み出すかどうか注目されていたのである。

結局 BKW と UVEK は連邦裁判所に上訴している。BKW についていえば、中期的長期的経済的損失と過酷事故のリスクを無視してでも当面の利益を確保するために原発の運転を継続したいということであろうし、経済界の一部の反発に押されて UVEK も「漸進的」脱原発の姿勢を示さざるを得なかったと言うことなのであろう。また2011年の10月の段階で「フクシマの教訓」⁽¹⁰⁾をだしている ENSI もスイスの原発の安全対策・補強計画を妥当なものであると判断しはじめた。2013年の後半に出されるであろう連邦裁判所判決の動向にもよるが、スイスの「原子力ムラ」⁽¹¹⁾の反動も相当に強い。だが、スイスの有権者の意識は根本的に変わってしまっている現在の状況の下では、完全な形で昔の状態に戻すことはできず、多少の曲折があっても脱原発政策を推進せざるを得ないであろう。

(9) 政府の公式の立場としてはすでに2011年の5月の時点で段階的な脱原発が連邦参事会で閣議決定され、秋の連邦議会でも承認されている。

(10) <http://www.ensi.ch/de/2011/10/31/lessons-fukushima-11032011/>. 北海道大学の吉田文和教授がこの39の教訓の要約について日本語訳をしている。

(11) スイスでは Atom Lobby といわれている。

2 「ミューレベルク原発を電力網からはずそう」国民発案

2-1 国民発案の内容

Initiative „Mühleberg vom Netz“ 「ミューレベルク原発を電力網からはずそう」国民発案は、ベルンのカントン憲法 35 条に追加条項を設ける形で改正することを、国民投票に付することを求める国民発案⁽¹²⁾である。2012 年 2 月 10 日に 15548 人の署名が提出され、有効に投票に付されることになった。文言は次の通りである。

ベルン憲法 35 条 水とエネルギーの供給⁽¹³⁾

4 項 (新設) カントンは BKW FMB Energie AG [ベルン発電エネルギー株式会社] の過半の株主として、ミューレベルク原発の即時停止を実現しなければならない。

実際にカントン・ベルンは BKW の株式の 52 パーセントを保有する大株主である。カントン政府さえその気になれば、経営方針に対して大きな影響を与えることもできる。そのなかには事業運営の一部である個々の発電所の運転を停止することも含まれると考えられる⁽¹⁴⁾。

すでに述べているように、この国民発案は、これまでの原子力発電所・核エネルギー関係の国民発案、国民投票とはかなり趣が違う。まずは、これまでの原子力発電所関係の国民発案、国民投票については後述するが、政府がとる政策や、議会のなす立法に対して影響を与えるだけでなく、それらを用いて、カントン政府の過半の株主としての地位を行使させ、株主総会でミューレベルク原発の停止を決議させることによって、原子力発電所を運営している電力事業者により直接的な影響を与えようとしている点である。

(12) http://www.sta.be.ch/sta/de/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/initiativen/haengige_initiativen/initiative_muehlebergvomnetz.html, besucht am 7. Juli 2012.

(13) 現行憲法の 35 条 1 項 は「カントンと自治体は水の供給を行う」、2 項は「カントンと自治体は環境にとって適切で経済的で十分なエネルギーの供給のための措置をとる。カントンと自治体は再生可能エネルギーの利用を促進する」、3 項は「カントンと自治体は経済的で合理的な水とエネルギーの使用のために努力する」となっている。

(14) 2-2 の経過でも述べるが、原子力発電所の停止は、現状からすれば原子力発電所の廃止に直結する可能性が高いため、単なる事業運営の一部ではなく、経営に関する決定なので、定款の変更が必要で、議決権の 3 分の 2 以上の特別多数が必要であるとする考え方もある。

実際に 1992 年 2 月 16 日投票の諮問的国民投票でカントン・ベルンの有権者はミューレベルク原発の無期限の運転免許の交付に反対の意思を表明したが、当時のカントン政府は即時停止と廃止を同一視し、経営に関する事項なので定款変更が必要な事案だと解釈していた。そうした事情を配慮して、国民発案の文言は「stillegen 廃止」ではなく「ausser Betriebnahme 停止」にしているのである。

次に、経済的な観点をこれまで以上に重視している点である。原子力発電事業自体が全く経済性のない事業なのであるが、投資家にその点をうたえることによって、より広範な支持を獲得しやすくなっているのである。株主総会では直接カントン・ベルンの全ての有権者が関与するわけではないが、成立した国民発案が実際に国民投票に付される際に、有権者が承認するか否決するかを、各方面からの情報周知から（もちろん国民発案委員会からのものもふくめて）判断材料を入手し、判断することになるが、環境面だけ、人権保障の面だけが強調されているより、それらに加えて、経済的にも他の通常の事業では考えられないような問題があるということがわかるだけでも、有権者にとって判断がしやすくなるし、普段の政治的党派性からは比較的自由に判断することも可能になると考えられる。

さらに、この国民発案の署名集めをした中心人物⁽¹⁵⁾は、これまで反核運動や反原発運動に積極的にかかわってきた人たちではなかった点も特徴的である。ヴィードリスバッハとオーバービップ（どちらもミュレベルク原発から半径5キロ以内の第1地域 Zone 1⁽¹⁶⁾に属する）に住む7人の国民発案委員会のメンバーは、いずれも政治に深く関わったこともなく所属政党もないひとびとである⁽¹⁷⁾。いわばノンポリの人々が、福島第1原子力発電所事故の深刻な状況によって、こころならずも必要に迫られて動き出したのである。保守的な政治風土で知られるスイスでも根本的な変化が起こっているのである。

2-2 これまでの経過

2011年9月27日に国民発案「ミュレベルク原発を電力網からはずそう」の国民発案委員会が署名を集め始める。カントン・ベルンでは現在、国民発案を成立させるためには、半年間で15000筆の有効な署名を集める必要がある。

2011年12月8日の段階で14000筆近くの署名を集める。中旬には15000筆を越える。

署名の審査を経て2012年2月10日に正式にカントン・ベルンの政府官房に署名が提出される。

(15) この国民発案の国民発案委員会 Initiativekomitee の委員で主たる署名収集者7人のうち代表的な存在である Franziska Herren と Walter Kummer は、他の5人の署名収集者と同様に政党に所属しているわけでもなければ、何らかの政策課題について政治的活動をしてきた経験もない。Herren は看護師であり（署名収集時には忙しくなり休職中であるが）、Kummer は板金加工業の会社を経営していた。社会党や労働党、2011年の5月に新設された統合政策党、環境団体グリーンピースの協力も得たが（なぜか緑の党はあまり反応しなかったという）、主要な署名は自ら集め、資金も自ら出しているのである。Der Bund vom 8. Dezember 2011.

(16) スイスでは原子力発電所からおおよそ半径5キロ以内の地域を第1地域 Zone 1、おおよそ半径30キロを第2地域 Zone 2としている。福島第1原子力発電所事故で明らかになったように、第2地域でも避難地域としては狭すぎるものである。

(17) „Privatpersonen lancieren kantonale Initiative „Mühleberg vom Netz.“ “BZ Berner Zeitung vom 27. September 2011.

ミューレベルク原発の無期限運転免許を取り消した連邦行政裁判所 2012 年 3 月 1 日判決と
「ミューレベルク原発を電力網からはずそう」国民発案

今後は、カントン政府とカントン議会において本国民発案が審議され、カントン政府とカントン議会それぞれの投票推奨¹⁸⁾をつけて、場合によっては対抗案とともに 1 年半以内に投票に付されることになる。

2-3 これまでの原子力発電所関係の投票

連邦レベルではこれまで主要なもの、原子力発電所に直接関係するものだけで 6 件ある。

1979 年 2 月 18 日投票の国民発案「核施設の建設と運転に際しての国民の権利〔直接民主主義的権利のこと〕の安全性の保持について」(否決)、1984 年 9 月 29 日投票の国民発案「原子力発電所のない未来のために」(否決)、1990 年 9 月 23 日投票の 2 件の国民発案「原子力発電所の建設を止めよ」(承認)と「原子力からの離脱」(否決)、2003 年 5 月 18 日投票の 2 件の国民発案「原子力なしの電力-エネルギー転換と段階的な原子力発電所の停廃止のために」(否決)と「〔原発〕モラトリアム・プラス-原発建設停止の延長と核のリスクの低減のために」(否決)である¹⁹⁾。

カントン・ベルンではミューレベルク原発に直接関係する投票が 1992 年以来 3 件ある。

1992 年 2 月 16 日投票の諮問的国民投票 (大綱免許について免許を交付するべきではないとの判断、承認)、2000 年 9 月 24 日投票の Verein Bern ohne Atom によってはじめられたカントン国民発案 (ミューレベルク原発停止の発案、否決)、2011 年 2 月 13 日投票の国民投票 (ミューレベルク原発の更新の大綱免許について連邦への意見表明に大綱免許を交付するべきとの判断、承認) がある。

関連してカントンに対する意見聴取手続の一環でカントン・ヴォーでは義務的国民投票が 2009 年 11 月 29 日に行われ、ヴォーの国民の意思としてはミューレベルク原発に対する無期限の運転免許を交付することに明確に反対している。

1990 年の連邦レベルのいわゆる原発モラトリアム国民発案と 1992 年のカントン・ベルンでの諮問的国民投票、2009 年のカントン・ヴォーでの義務的国民投票以外では、原発に反対する意

(18) カントン・ベルンの政治的権利法の全面改正があり、44 条 4 項の規定 (「政府は議会の行動からは外れた推奨を代表してはならない」) の解釈が問題になっている。保守派優位の議会が、2011 年 2 月の投票で議会とは違う立場を政府がとったことで怒ったことをきっかけにしてなされた改正であるが、政府は政府の立場としての推奨と議会の立場に立った政府の推奨を二つ出すとしており、混乱が予想される。また有権者の知る権利からすると、完全に議会の多数と一致した推奨しか出せないとなると問題が大きく (有権者はできるだけ様々な立場の意見を知ることが望ましいので)、また権力分立を規定する連邦憲法の趣旨からも外れかねないので、憲法解釈上も問題が大きく、ベルンの社会党は連邦裁判所に提訴することもありうるとしている。BZ Berner Zeitung vom 5. Juni 2012, <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-a91db9da12cc41bb962f3dd92d8e425b.html>, <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/13130273e65e4508824ab75926a7c9bf-332/1/PDF/2010.9559.Referendumsvorlage-D-54393.pdf>

(19) Wolf Linder/Christian Bolliger/Yvan Rielle (Hrsg.), Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848-2007, Haupt, Bern 2010, S. 392f, S.419f, S.471f, S.636f, S.637f.

思表示が有権者からされているわけではないが、子細にみていくとどれも僅差で否決されており、有権者も非常に迷った末に苦渋の決断をしていることがわかる。

2-4 国民発案と国民発案運動の影響に対する検討

この国民発案は、これまでにないタイプの国民発案である。

またこの国民発案についての国民発案運動は、これまでにないタイプの国民発案運動である。そもそも国民発案委員会の主要な委員であるクマーは、情報周知はするが、これまでのほかの国民発案についての投票運動のようなことはしないと述べている²⁰⁾。これまでともすれば、環境原理主義者や左派の連中がうるさく騒いでいるといった認識が広く見られていたが、そうした理解がほとんどなくなっている。むしろ、保守的な「普通」の市民を巻き込んだ運動がこれから展開されるであろうし、スイスの民主主義にとっても、望ましい展開になっているといえる。単純で誤ったレッテルばかりによって、スイスの原子力ムラの人々は反原発・反核の人々との対話を事実上拒否してきたが、そうした民主主義にとって望ましくない状況は今後は許されなくなるであろう。スイスの民主主義は直接民主主義的な制度は比較的整備されているとしても、その運用のあり方は必ずしも北欧諸国のような民主主義の先進国に比べて民主的だったわけではない²¹⁾。制度的な側面だけでなく、運用面での民主主義の進展が期待できる契機の一つとして理解していいだろう。

おわりに

連邦行政裁判所の判決とカントン・ベルンでの国民発案は、司法と直接民主制における原子力への新たな姿勢の現れであるといえる。非常に保守的な政治風土のスイスで、しかも原子力ムラの影響が非常に強固なスイスで、フランスを除く近隣諸外国に比べて緩やかではあるとしても、明確に脱原発に踏み込んだ政策決定の表れなのである。チェルノブイリ原発事故によってかなりの放射能汚染に苦しみ、使用済み燃料などの放射性廃棄物の処分も問題は行き詰まっており、すでにスイスにおいても事態は深刻な状況ではあったし、福島第一原子力発電所事故の影響もあり、それは余計に進展してしまっている。こうした変化はこの深刻な状況に多少とも希望をもたらすものである。

²⁰⁾ Der Bund vom 8. Dezember 2011.

²¹⁾ そのかわり国民投票や国民発案の対象は広範ではあるが、慎重に設定されていて、いくつかの例外を除けば、直接的な人権侵害を生じさせるような、あるいは差別的な投票はほとんど行われていない。

また、脱原発に伴うエネルギー転換、省エネ、エネルギーの効率的利用とも関連して、近隣諸国、特にドイツ、フランス、オーストリア、イタリアとの関係がより緊密に、そしてより友好的になっていく契機になることも期待されている。

加えて日本の「脱原発依存」政策の推進や日本の原発関連訴訟にも参考になることが多いのではないかと考えられる。実際のところ、制度的には政治過程も行政過程も司法過程も大きく異なる日本とスイスであるが、それぞれの過程の不透明さという点では非常に多くの共通点もっている。とくに原子力政策についてはそれが際立っている。最近、反動的とすらいえる原子力政策の逆行が目立つ日本であるが、(過酷事故がまだおこっていないだけで) 同様の問題を抱えて、この問題について同様の政治状況にあるスイスでの変化は、脱原発依存政策の推進や原発関連訴訟に多くの示唆を与えるであろう。