● 巻 頭 随 想

# 予見可能性と危機管理

東京経済大学　コミュニケーション学部　教授　吉　井　博　明

福島第一原発事故の責任をめぐって、子どもからお年寄りまで、１万５千人もの被災者らが当時の東電幹部や原子力安全委員会、政府関係者ら42人を「住民の避難を遅らせ、多数の住民を被ばくさせたり、病院から避難した入院患者らを死亡させた」業務上過失致死傷などの罪に当たるとして告訴・告発した件について、検察庁は９月９日全員を不起訴処分にすると発表した。今回の規模の地震や津波を予測するのは困難なので刑事責任は問えないというのがその主な理由である。新聞報道によれば、検察の判断の基礎になったのは、「専門家」による「10m を超える津波が来襲する確率は１万年から10万年に１回程度」という知見だと言われている（朝日新聞2013年９月10日朝刊）。

本稿では、このような検察の判断が提起する問題について、刑事責任うんぬんという観点ではなく、社会における危機管理のあり方に焦点を当て議論したい。

この件は、実に多くの重要な論点を含んでいる。もっとも重要な論点は、発生確率によって対策の実行義務に違いがあり、１万年に１回以下という低い発生確率のリスク対策は社会的にマスト（しなければならない対策）であるかどうかという点である。災害や事故の発生確率は、ハインリッヒの法則やグーテンベルグーリヒターの（地震の規模と発生頻度の関係を示す）経験則が示すように、規模が大きくなるほど発生確率は指数関数的に小さくなる。したがって、発生確率をもって予見可能性を判断することになれば、規模が大きい事故や災害ほどリスク対策を実行しないことに対する責任は問われないことになってしまう。これでは大規模な災害や事故に備えること、すなわち危機管理が難しくなるのではないかという疑問がある。滅多に起きない社会的危機に誰がどこまで備えるべきなのかという視点が抜け落ちていると言えよう。

この論点に関連して、「10m を超える津波が来襲する確率」がそれほど低かったのかという疑問もある。阪神・淡路大震災後に設置された政府の地震調査委員会は、それまでの直前予知重視の姿勢を転換し、地震の発生間隔に基づく長期発生確率を提示することによって地震対策の促進を図る方向へと舵を切った。その成果のひとつとして日本海溝（三陸沖北部から房総沖の海溝寄り）における津波地震の30年発生確率を20% 程度としていた。この20% 程度という発生確率は、どの活断層の発生確率よりも高い数値であった。この津波地震に関する長期評価は、場所の特定がややあいまい（500km 以上にもわたる日本海溝沿いのどこか）ではあったが、東日本大震災で巨大津波を発生させた震源域を含むものであった。福島第一原発の責任者は実際にこの大津波による影響を試算し、16m 弱の津波が押し寄せる可能性を知っていたようであるが、具体的対策には結びつかなかったと言われている。この点については、地震調査委員会の見解が地震学者の共通認識になっていなかった点も問題になったと言われている。つまり専門家の共通認識になっていないリスクに対する

対策は社会的にマストではないという見解である。しかし、地震調査委員会は、そもそも松代群発地震時に地震学者が各自の見通しをばらばらにマスメディアに発表し混乱したことを教訓に作られた組織を発展させたものであり、地震学者の共通見解をまとめる役割を担っている。つまり、地震調査委員会の見解は地震学者の共通認識とみなせるはずである。

２つ目の論点は、発生確率と優先されるべき対策との関係である。検察の見解では、発生確率が小さかったので、直ちに対策工事が実行されなかったのはやむを得ないということになっているようであるが、このように対策を一括して扱う議論は粗すぎる。そもそも地震・津波対策には事前対策と事後対策があり、事前対策には、被害の発生そのものを抑制する予防対策と応急対策等を迅速かつ確実に行うための準備という、２つの性質の異なる対策がある。防潮堤の嵩上げなどの予防対策は、確かに費用と時間がかかるので、発生確率が低い地震・津波に対して直ちに実施することが難しいことはよくわかる。しかし、外部電源確保の強化策や揺れ・津波による非常電源の被害を想定した非常電源の分散配置対策などはそれほど費用も時間もかからないことから直ちに対策工事をすべきではなかったかと考えられる。最低でも全電源喪失などの過酷事象発生を想定した訓練くらいは、直ちに実施しておくべきではなかったかと考えられる。

３つ目の論点は、過去の教訓を徹底的に学ぶ姿勢が欠落していたことをどう評価するかという点である。2007年の新潟県中越沖地震では、想定を上回る地震動が発生し、緊急時対策室のドアが変形して入室できず、情報把握や外部への情報の遅れなどの問題が発生した。それだけでなく変圧器火災が発生し、自衛消防隊では消火できず消火に手間取った。さらにもっと重要な点は一時的にしろ外部電源（４系統のうち２系統）が喪失した。この地震は原発の弱点に対する重大な警告であり、またもう少しのところで大事故になった「ヒヤリハット体験」でもあった。このように想定外のことが必ず発生することを真摯に受け止め、徹底的な対応をとるべきであった。しかし、その後に改善し、3.11で実際に役に立ったのはほとんど緊急時対策室の耐震対策として建設された免震重要棟だけであった。関係者には、この教訓を徹底的に学ぶ責任はなかったのかと言う疑問がある。

最後の論点は、対象施設によって要求される対策のレベルに違いがあるという点である。原発施設のように一旦事故が起きれば、長期にわたり、甚大な被害をもたらすような施設と一般の施設とでは対策の要求レベルがまったく異なるのであり、原発の場合は、１万年の１回程度のリスクであってもしっかりとした対策を取る必要がある。このような原発の特殊性をどの程度配慮すべきかという論点である。

今回の検察による不起訴決定が提起した基本的問題は、発生確率が非常に低いものの、一旦発生した場合の被害や影響が大きい事故や災害に対する責任の所在が不明確であり、現在の制度の下では誰も責任を問われないが、それでよいのかという点である。社会の存続という観点から必要不可欠な危機管理に関する責任の所在（もちろん、責任と一体の権限についても）を明確にする制度の確立が強く望まれる。