

「原子力損害の賠償に関する法律」及び「原子力損害の補完的補償に関する条約」に関する意見書

2014年（平成26年）8月22日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 原子力損害の賠償に関する法律は、
 - (1) 法の目的から「原子力事業の健全な発展」を削除し「被害者の保護」を唯一の目的とする
 - (2) 原子力事故による損害につき、原子力事業者の無限かつ無過失の責任を維持し、賠償責任を担保する制度をさらに充実させ、国の援助措置についても原子力事業者の経営責任を明確化した上で実施するものとする
 - (3) 原子力機器メーカーに製造物責任法を適用する方向で改正されるべきである。
- 2 原子力損害の補完的補償に関する条約は、原子力事故の被害者保護に欠けるものであり、また、政府によるその締結の目的は原子力機器の輸出の推進にあるから、同条約の締結はすべきでない。

第2 意見の理由

1 はじめに

政府は、2014年6月12日、原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議を開催し、2014年4月11日に閣議決定されたエネルギー基本計画（以下「エネルギー計画2014」という。）を踏まえ、原子力損害賠償支援機構法附則第6条に規定する原子力損害賠償制度の見直し、2014年内の原子力損害の補完的補償に関する条約（以下「CSC条約」という。）の締結及び関連法案の国会提出に向けた作業を行うこととした。

政府は、日本がCSC条約を締結することによって、国際的な原子力損害の補完的賠償制度をもってアジアをはじめとする周辺国の参加を促し、原発輸出を推進する方針である。しかしながら、原子力発電所（以下「原発」という。）は、相手国及び周辺国に、回復不可能な人権侵害、環境問題をもたらすおそれがある。また、CSC条約の締結に伴って、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）が、無限責任から有限責任に変更されるなど原子力事故

の被害者の保護に欠けるものに改変されることが懸念される。

当連合会は、福島第一原発事故の経験を踏まえ、原発の新增設（計画中・建設中のものを全て含む。）を止め、再処理工場、高速増殖炉等の核燃料サイクル施設は直ちに廃止すること、既設の原発についても運転（停止中の原発の再起動を含む。）は認めず、できる限り速やかに、全て廃止すること及び原発輸出の中止を求めてきたところである。しかるに、政府は、エネルギー基本計画2014において、原子力発電を「エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」と位置付け、原発の再稼働、新增設、核燃料サイクルの推進や、原発の輸出を目指すとし、こうした観点から原賠法を見直そうとしているものである。そこで、原賠法の在り方及びCSC条約の締結問題に関連して、以下のとおり、意見を述べる。

2 原賠法の改正の方向性について

(1) 原賠法の役割

原賠法（1961年制定）は、その目的に「被害者の保護」を図ることとともに「原子力事業の健全な発達に資する」ことを掲げ、原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課すとともに、原子力事業者のみが責任主体とされ（責任集中主義）、原子力機器メーカーは製造物責任法の制定に際してその適用が除外された（第4条第3項）。原子力事業者についても、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるとき」は免責される（第3条第1項）。

また、原子力事業者には、損害賠償義務の履行を担保するため、原子力損害賠償責任保険への加入及び原子力損害賠償補償契約の締結を義務付けていが（以下「損害賠償措置」という。）、その損害賠償措置の内容は、現在でも、商業用原子炉で一事業所当たり1200億円を原子力損害の賠償に充てるものに過ぎず（第6条、第7条第1項、原子力損害の賠償に関する法律施行令第2条。以下「賠償措置額」という。）、原子力事業者が損害を賠償できない場合には、国が原子力事業者に必要な援助を行うこととされている（第16条）。

このように、原賠法は、事故により生じ得る事業者の巨額の賠償負担に対し、原子力事業者にのみ無限責任を負わせる一方で、国が積極的に助成することを明確にして、事業者に賠償負担の予測可能性を与え、原子力事業者が損害賠償金支払いによる経営破綻のリスクを負わずに原子力産業に参入しやすくすることで「原子力事業の発展」を促進し、原子力機器の輸入を促す役

割を担ってきた。

(2) 原賠法のあるべき改正の方向性

当初の立法時から半世紀余りを経て、20の原発に計54基の発電用原子力炉が建設されてきたが、福島第一原発事故を経験して、もはや、国として原子力発電事業を推進する正当性は見い出し難いというべきである。また、福島第一原発事故による損害額は除染や賠償、廃炉等の費用を合計すると既に11兆円を超える、東京電力による損害賠償金額だけでも2014年7月25日時点で4兆円超に達し、さらに大幅に拡大する見通しである。福島第一原発事故の実情を踏まえると、一事業所当たり1200億円という賠償措置額は過小に過ぎるものである。さらに、東京電力の賠償資金の不足分は、国が原子力損害賠償・廃炉等支援機構を通じて交付金として支払っているが、その返済の見込みは不透明であり、経営責任が明確になっていとも言い難い状況にある。

本来、汚染者負担の原則に従い、原子力事業に起因する損害賠償コストは、原子力事業者が負うべきであり、原子力機器メーカーについても製造物責任を負担すべきである。にもかかわらず、原子力事業者の損害賠償責任が限定されたり、原子力機器メーカーも製造物責任を負わないならば、これらの者が損害賠償金の支払いによる経営破綻リスクを負わないことになり、原子力事業者及び原子力機器メーカーのモラル・ハザードを招き、事故防止に対する責任ある取組がおろそかになるおそれがある。かかる観点からは、国の援助措置も、もっぱら被害者救済の目的で行うべきであり、原子力事業者らの経営責任が曖昧になるような形で行われるべきではない。

よって、原賠法は、(1) その目的を、「被害者の救済」とすべきであって、「原子力事業の健全な発展」は、法の目的から削除すべきであり、(2)原子力事業者が現行法上負っている無限かつ無過失の責任を有限責任に変更すべきではなく、責任保険額を大幅に引き上げる等、原子力事業者の損害賠償義務の履行を担保する制度をより一層充実させ、国の援助措置も原子力事業者の経営責任を明確化した上で実施すること、(3)原子力機器メーカーについても、製造物責任法の適用を除外せず、製造物責任を負わせる方向での改正がなされるべきである。

3 C S C 条約の締結について

(1) C S C 条約の概要

C S C 条約は、原子力事故の発生時に、事故発生国の責任限度額（3億S

DR, 約468億円)を超えた場合、加盟各国の原子力設備容量及び国連分担金割合に応じて算出された補完基金を拠出し、これを提供するというものである。同条約は、①原子力事故時の損害項目を限定し、②責任限度額を超える損害額については締結各国からの拠出金により補完され、③原子力事業者のみが賠償責任を負い(責任集中)、④損害賠償の除斥期間を原子力事故時から10年とし、⑤国境を超える損害発生時には損害賠償請求に関する裁判を事故発生国においてのみ行うこと(裁判管轄権の集中)を主な内容とするものである。

今般、政府において、いまだ発効していないCSC条約への加盟の準備が進められているのは、アメリカがCSC条約を批准したことから、同条約の発効を促進し、アジア等での原発輸出を図ろうとするものである。しかも、CSC条約には、以下のとおり多くの問題がある。

(2) 損害項目の限定

CSC条約では、損害項目が「死亡又は身体の損害」、「財産の滅失又は毀損」、「経済的損失」、「回復措置費用」、「防止措置費用」に限定されており(I条(f))、これらの損害項目には、いわゆる風評被害や精神的損害(慰謝料)は含まれない可能性がある。また、「回復措置費用」及び「防止措置費用」は「権限ある当局」が承認したものに限られており、「回復措置費用」は実際に執られたか、執られる予定のものに限られるため、例えば、国が除染対策を怠っていれば賠償されないことになるおそれがある。

このように、日本法では、回復措置の有無や、権限ある当局による承認の有無にかかわらず、事故と相当因果関係にある損害が賠償範囲であるが、CSC条約締結により、原子力損害の賠償が現行法の賠償内容より狭い範囲に限定されるおそれがある。

(3) 責任限度額の設定

CSC条約の責任限度額は3億SDR(約468億円)であり(III条1項)、条約の補償額は、福島第一原発事故による損害を踏まえると、到底足りない。しかも、CSC条約の責任限度額は、現行の原賠法の賠償措置額である一事業所当たり1200億円よりも相当低い金額である。

また、各国からの拠出金の合計は、2011年の試算によれば、CSC条約加盟国に日本の他、中国及び韓国を加えた場合であっても、総額約211億円ないし296億円程度であり、各国からの拠出金によっても、実際の原子力損害をカバーするものではない。

さらに、CSC条約の責任限度額を超える部分は各国の拠出金から補てんされることになっていることから、原賠法の有限責任化の議論を招くことが懸念される。

(4) 責任集中主義による原子力機器メーカーの免責

CSC条約においても責任集中主義がとられているが、福島第一原発事故の原因も未解明な中、日本の原子力機器メーカーが損害賠償責任を負わぬことを利点として、損害賠償金支払いによる経営破綻のリスクを負わずに原発輸出を進めることの正当性は見い出し難い。

(5) 短い除斥期間

CSC条約での除斥期間は原子力事故の日から10年と短い（付属書第9条第1項）。国内法でより長い除斥期間を定めている場合、「保険、その他の資金的保証又は国の基金により補填される場合」には、その期間まで延長され得るが、現在の科学的知見では、低線量被ばくによる健康被害の晩発性がほぼ判明しており、かかる遅発性、晩発性損害については民法上の20年の除斥期間（民法第724条）の改正も議論されているところである。

(6) 事故発生国に裁判管轄権を集中

他国で発生した原子力事故について、裁判管轄を原子力事故の発生国に集中させており、日本在住の原子力事故の被害者は、国内で訴訟を提起できない（XIII条）。また、準拠法は管轄裁判所の法とするため（XIV条）、裁判管轄地の損害賠償法制が救済内容として不十分であった場合は、日本在住の被害者に十分に救済されないこととなる。

(7) 小括

このように、政府によるCSC条約の締結準備は、原発輸出を推進しようとする一環でなされているものであるが、原発輸出は、相手国及び周辺国に、回復不可能な人権侵害、環境問題をもたらすおそれのあるもので、行うべきでない。また、上記の条約の内容に照らし、その締結は、原子力被害者の保護に欠けることになることが危惧される。

4 以上の理由により、意見の趣旨記載のとおり、原賠法の改正及びCSC条約の締結についての意見を述べるものである。

以上