

原子力発電所事故による損害賠償制度の見直しに関する意見書

2015年（平成27年）7月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、原子力損害賠償制度において、原子力事業者の有限責任制度の導入に強く反対し、無過失・無限責任制度を維持することを求める。

第2 意見の理由

1 はじめに

(1) 原子力損害賠償制度専門部会設置の経緯

① 東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）福島第一原子力発電所事故を受けて、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び原子力事業の円滑な運営の確保を図る仕組みとして、2011年8月3日に原子力損害賠償支援機構法（以下「機構法」という。）が制定され、その附則において、法の施行後できるだけ早期に原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）等の改正等の抜本的見直しをはじめとする必要な措置を講ずるとされた（附則第6条第1項）。

福島第一原発事故前から、文部科学省において原子力損害の補完的補償にかかる条約の締結についての検討が行われており、2014年4月に改正されたエネルギー基本計画において、「原子力損害賠償制度の見直しについては、本計画で決定する原子力の位置付け等を含めたエネルギー政策を勘案しつつ、現在進行中の福島の賠償の実情等を踏まえ、総合的に検討を進める」とされたことを受けて、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（以下「副大臣等会議」という。）を開催し、今後発生しうる原発事故の原子力損害賠償制度の見直しと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¹」

¹CSC条約は、2015年4月15日に発効している。CSC条約とは、原子力事故の発生時に、事故発生国の責任限度額（3億SDR、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、①原子力事故時の損害項目が限定されており、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。この条約は、事故被害者に対する有限責任制度の採用を義務付けるものではない。

という。)の締結及び関連法案の国会提出に向けた作業を開始することとした。そして、2014年の臨時国会で、原子力発電所の輸出推進のためにCSC条約の締結に向けた原賠法の改正がなされたが、損害賠償制度の見直しについては、内閣府原子力委員会で検討することとされた。

② 上記経緯で、2015年5月21日に原子力委員会の下に原子力損害賠償制度専門部会（部会長＝濱田純一・前東京大学総長）が設置され²、東京電力福島第一原発事故の教訓を踏まえた賠償制度の見直しの作業が開始された。同専門部会委員には、福島第一原発事故の被害者ないし被害者の代理人としてその救済にあたる弁護士は含まれていない。

同専門部会では、原子力事故の損害賠償に関する国の役割及び事業者の責任範囲をめぐって検討が予定されており、原子力発電にかかる事故による原子力事業者の損害賠償額に上限を設ける制度の導入の是非が重要な検討の対象となっている。

(2) 現行原賠法の仕組みと当連合会の見解

① 原賠法はその目的を「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」を図ることとし、第3条で原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課すとともに、第4条第1項は、その責任を原子力事業者だけに限定する責任集中の原則を採用し、第4条第3項で原子力機器メーカーの製造物責任も認めていません。他方、国については、事業者の責任が免ぜられた損害や保険限度額を超えた場合は、国が被害者の保護のために必要な援助措置をとることとなっている。

その上で、原子力事業者に対して原子力損害賠償責任保険への加入等の損害賠償措置を講じることを義務付け、電力会社は「原子力損害賠償責任保険」を保険会社と結び、また、国と「原子力損害賠償補償契約」を結ぶことになっている。賠償措置額については、2009年の原賠法の改正により、現在一事業所当たり最高1200億円となり、適用期間が10年間

² 原子力損害賠償制度専門部会構成員

伊藤聰子（フリーキャスター）、遠藤典子（慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授）、大塚直（早稲田大学法学部教授）、大橋弘（東京大学大学院経済学研究科教授）、加藤泰彦（日本経済団体連合会資源・エネルギー対策委員会共同委員長）、鎌田薰（早稲田大学総長）、木原哲郎（日本原子力保険プール専務理事）、崎田裕子（NPO法人持続可能な社会をつくる元気ネット理事長ジャーナリスト・環境カウンセラー）、清水潔（明治大学研究・知財戦略機構特任教授）、住田裕子（エビス法律事務所弁護士）、高橋滋（一橋大学大学院法学研究科教授）、辰巳菊子（公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会常任顧問）、西川一誠（福井県知事）、濱田純一（前東京大学総長）、又吉由香（モルガン・スタンレーMUF G証券エグゼクティブディレクター）、森田朗（国立社会保障・人口問題研究所所長）、山口彰（東京大学大学院工学系研究科原子力専攻教授）、山本和彦（一橋大学大学院法学研究科教授）、四元弘子（森・濱田松本法律事務所弁護士）

(2019年末まで)に延長されている。

- ② 当連合会は、2011年6月17日付けの「福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについての意見書」及び同年7月29日付けの「原子力損害賠償支援機構法案成立に際し賠償負担額に上限を設けるとの趣旨の附帯決議を行うことに反対する会長声明」等において、原子力事業者に対する無過失・無限責任制度は維持されるべきであるとし、有限責任制度の導入に対し強く反対した。

同意見書は、福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについて述べたものであるが、今後、生じる事故についても、原子力事業者に対する無過失・無限責任制度が維持されるべきであることは、何ら変わるものではない。

2 原子力事業者の無過失・無限責任制度を維持すべきこと

- (1) 有限責任化は、被害救済を図れなくするとともに、原子力事業者のモラルハザードをもたらし、ひいては原発事故防止のための対策がおろそかになる危険性があること

- ① 政府は、2014年4月の第4次エネルギー基本計画において、原子力を「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、「低廉で安定的なベースロード電源を国際的にも遜色のない水準で確保すること」とし、「原子力規制委員会の審査に適合した原発は再稼働させる」とした。原発依存度については、2015年6月に資源エネルギー庁において長期エネルギー需給見通し案を策定し、その中で、2030年の電力供給に占める原子力比率を20から22%とした。

過半を超える国民が、原子力からの脱却を支持していることは、多くの世論調査の結果が示すところである。当連合会はかねてより、原子力依存から脱却していくことを求めており、今般のエネルギー・ミックス案に反対の意思を表明してきた。しかも、この原子力比率は、既存原発の稼働年を改正原子炉等規制法に定める原則40年から60年に延長し、設置許可済みの大間、島根3号機及び東通原発が稼働することを前提とするものであり、そもそも現実性に欠け、原発依存度を「可能な限り低減させる」とした2014年4月11日付け「第4次エネルギー基本計画」にも反するものであり、また実現可能性に欠ける。

- ② 原子力損害の賠償において有限責任が導入されるならば、原子力事業者

はいかなる重大事故が発生したとしても、それ以上の損害の補償を求められないことになる。被害救済が十分に図られなくなるおそれがあり、人格権、財産権の保障を定める憲法に反するものである。

原子力損害については、国の責任もより明確化されるべきであるが、一義的には原子力事業者に責任があるのであって、このような制度は、電気事業の市場の自由化が進展する中で、原子力発電事業の事故リスクを国が肩替わりすることに他ならない。

ドイツでは、当初は、スタート時期にある原子力を国として支援するとの立場から有限責任とされていたが、原子力発電に対する国民の批判の声が高まり、1985年に有限責任から無限責任に転換され、福島第一原発の事故を機に、原子力からの脱却を加速させたことは、記憶に新しい。しかるに、福島第一原発事故を経験した我が国において、原子力事業者の事業リスクを低減し、その予見可能性を高めるために、被害者の損害賠償額を限定するということは、到底とりえない選択である。

③ また、政府は、既存の全原子力発電が停止する中、原発依存への回帰に向けて、規制委員会の基準適合性審査を急がせてきたが、他方で、規制委員会の基準適合性審査は原発の安全性を保障するものではなく、原発の安全性に責任を負うのは事業者であるという姿勢を繰り返し表明している。原子力事故が生じたときには、事業者が全責任を負うべきことは当然の前提である。

いずれにしても、有限責任制度の導入は、原子力事業者にとっては深刻な事故を起こしても倒産の危険はないこととなり、原子力災害に対する厳格なリスク評価がされないというモラルハザードをもたらし、ひいては原発事故防止のための対策がおろそかになる危険性すらあるというべきである。

(2) 電力システム改革下での原子力事業の優遇策はとるべきでないこと

① 2013年4月2日、政府は「電力システムに関する改革方針」を閣議決定した。これは、広域系統運用の拡大、小売及び発電の全面自由化、法的分離方式による送配電部門の中立性確保を柱とするものである。電力システム改革によって、電力自由化及び総括原価方式による電気料金制度が撤廃されたことにより、これまで地域独占と総括原価方式によって保護されていた原発事業者も価格競争下に置かれることになる。そこで、政府内

で、今後の電力システム改革に合わせ、原発事業を支援するための「事業環境整備」が進められている。

「電力システムに関する改革方針」において、政府は、「改革を進める上での留意事項」として「自由化後の電力市場において活発な競争を促す観点から、原子力政策をはじめとするエネルギー政策を含め、何らかの政策変更等に伴い競争条件に著しい不利益が生じる場合には、これを緩和するため、別途その必要性や内容を検討した上で、必要な措置を講じる」としている。長期エネルギー需給見通しにおいても、「電力システム改革後などを見据え、円滑な廃炉や核燃料サイクル事業の安定的・効率的な実施等のための原子力発電の事業環境整備を図る」としている。

さらに、総合資源エネルギー調査会の原子力小委員会における2014年12月の中間整理では、「電力自由化を行いつつ、エネルギー믹스の達成に向けて、各エネルギー源に対して適切な政策措置を講じていくことが必要」とし、「事業者の損害賠償の責任範囲はどこまでにするのか等といった原子力損害賠償制度の見直しを早期に行うべきとの指摘は経済産業省以外の省庁が所管する事項であるが、当委員会としての問題意識を伝えていくこととする。関係機関は相互に連携し、こうした課題の解決に向けて取り組んでいくべき」とされた。今般の原子力委員会の下に設置された原子力損害賠償制度専門部会は、この流れに位置するものである。

② しかしながら、原子力発電に関与した全ての法人・個人が、原子力損害の特性を踏まえ、責任を分かち合うという普通のビジネスモデルの下で、原子力発電が経済的なシステムとしても成立しうるものであるかどうかを厳しく検証する必要がある。

総括原価方式が廃止されるのは全ての発電事業について共通である。原子力事業に対してのみ賠償責任を限定して、その事業活動の継続を支援することは、再生可能エネルギーや天然ガスなどの様々なエネルギー供給業者間の公正な競争条件を阻害する。

③ また、福島第一原発事故によって、一たび事故を発生させれば、膨大な損害賠償を余儀なくされることが白日のもとに明らかになった状況下で、原子力事業者の新規原子力発電所建設のファイナンスの事業活動の継続のために賠償額を制限することは、著しく公正に欠けるものといわざるを得ない。すなわち、損害賠償額に原子力事業者の資産が不足する場合には、破綻処理がなされるべきであって、原子力事業者ビジネスに内在するリス

クを全て織り込んでも、継続することができる経済合理性がなければ、成り立たない事業というべきである。

(3) 以上のとおり、原子力事業者の無過失・無限責任制度を維持すべきであり、有限責任制度を導入すべきでない。

3 検討すべき損害賠償制度の在り方

～完全賠償を実現するための制度の改正こそ急務であること

(1) 福島第一原子力発電所事故による損害賠償と事故対策の費用の総額は、未だ見通しがついていないが、1兆円に達しており、更に増え続ける見通しである。また、原子力損害賠償支援・廃炉等支援機構は、事業者（東京電力）への資金援助として、2011年11月15日以降、2014年12月までに既に4兆円以上を支出している。

このことをみても、原子力施設においては、一たび事故が起これば、その被害は計り知れない。仮に原子力事故の損害賠償額に上限が設けられることになれば、電力会社は爾後の原発事故に対して、一定額以上の責任を問われない一方、原子力事故による被害者の損害賠償が完全に行われないことになりかねないことが明らかである。

(2) 当連合会は、2013年10月4日、人権擁護大会において、「福島第一原子力発電所事故被害の完全救済及び脱原発を求める決議」を採択し、この中で、国に対し、本件事故の加害者であることを認識し、本件事故のあらゆる被害を完全に回復するため、次の措置をとることを強く要請したところである。

① 被害者が従来営んできた生活を、原状回復することを基本とし、既に顕在化している被害については、東京電力とともに、完全かつ早急に救済すること。

また、東京電力に対し、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原紛センター」という。）の提示した和解案については、これを尊重し、迅速かつ誠実に履行するよう強く指導すること。

② 本件事故による被害は、家族の分断など生活環境の破壊、ふるさとの喪失、地域ブランドの喪失など多岐にわたる、深刻かつ継続的なものであり、また、被害者がその被害を訴えることには様々な障害があることを踏まえ、継続的な被害調査を行い、それを踏まえた損害賠償の指針の見直しを行うこと。

③ 本件事故の損害賠償請求権については、民法上の消滅時効（民法第724条前段及び同法第167条第1項）及び除斥期間（民法第724条後段）の規定を適用せず、消滅時効に関する特別措置法を、可能な限り早期に、遅くとも本年末までに制定すること。

④ 東京電力から、原子力損害の賠償に関する法律に基づき、被害者に支払われる損害賠償金は、相当部分が現行の各種税法上、課税対象とされる可能性があるため、非課税とするべく特別の立法措置を講ずること。

このような当連合会の提言は、現在の無限責任制度を前提としたものであり、有限責任制度を導入することとは正反対の方向性であることは明らかである。今後、原子力損害賠償制度の在り方を検討するすれば、このような視点で検討を始めなければならず、また、その検討の際には、原発事故被害当事者やその法的救済に当たっている専門家（被害者側代理人など）の意向が十分に反映されるように配慮すべきである。

(3) また、原子力損害賠償制度の在り方を検討する際には、次のような視点での検討も必要である。

① 原賠法の目的について、2014年8月22日付け「『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」において述べたとおり、「原子力事業の健全な発達を図る」ことが加えられたのは、原子力事業の黎明期であった原賠法の立法期における保護を目的としたものであるが、立法時から半世紀余りを経て、国内に54基の商業用原子炉が建設されるに至り、欧米の原子力企業を傘下に入れ、海外輸出を企図するまでに至っている今日においては、もっぱら「被害者の救済」と改正すべきである。

② 原子力施設の安全性の確保のために、原子力施設メーカーもその製造にかかる製造施設等の欠陥による損害賠償の責を負うことは当然であって、原子力事業者に責任を集中させてきた制度は、これを撤廃する方向で改正がなされるべきである。

(4) さらに、原子力事業は、国が強く推進してきた政策であり、機構法において「国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、原子力損害賠償・廃炉等支援機構が前条の目的を達することができるよう、万全の措置を講ずるものとする。」とされたところであるが、福島第一原子力発電所事故による損害賠償や除染、汚染水対策では、東京電力の財政状態から迅速に適切な対応がとられなかつたこともあった。

このことから、今後は、原賠法において国の責任を明確化すべく、検討を行うべきある。その一環として、福島第一原発事故の賠償や被害の拡大防止及び救済に必要な措置をまず国において行い、原子力事業者に求償する仕組みを検討することも必要である。

4 結論

よって、当連合会は、意見の趣旨記載のとおり、原子力損害賠償専門部会において原子力損害賠償制度を検討するに際し、原子力事業者の無過失・無限責任制度を維持することを求め、有限責任制度の導入に強く反対するものである。