

原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔2〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

補足説明資料

1. (1) 原子力事業者の無過失責任について①

i) 原賠法制定時の経緯等

民法第709条は過失責任を採用しているが、原子力事業は現代科学技術の最先端を行くものであり、**被害者に原子力事業者の故意・過失を立証させることは、被害者保護の精神に欠けると認められることから、原子力事業者は無過失責任を負うものとされている**。このように、無過失責任を採用する他の立法例としては、原賠法制定以前には鉱業法(昭和25年法律第289号)があり、原賠法制定以降も大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)や水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)等がある。

無過失責任は、過失を要件とせずに賠償責任を負わせるものであることから、独自の帰責事由が要求されることとなる。この点については、危険責任と報償責任という考え方があり、原子力事業者の無過失責任は危険責任を根拠として認められたものとされている。**原子力開発利用は、多大な投資を必要とする先端的な巨大技術であり、また、安全規制にも見られるとおり、最新の知見の反映が求められている**。

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(無過失責任、責任の集中等)

第3条 原子炉の運転等の際、**当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは**、当該原子炉の運転等に係る**原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる**。(以下略)

◆ 原賠法制定時における無過失責任の立法趣旨に係る説明

■ 昭和34～35年度版 原子力白書(昭和36年2月、原子力委員会)

このように原子力事業者にほとんど絶対的な無過失責任を課したのは、いうまでもなく、**現代科学技術の最尖端をゆく原子力事業であるだけに、未知の部分が多く、したがって、通常原則どおりに被害者に原子力事業者の故意、過失または施設の瑕疵を立証させることは、被害者の保護に欠けると認められるからである**。

■ 第38回国会 参議院商工委員会(昭和36年5月23日)

政府委員(杠文吉君)…第四に、無過失責任及び責任の集中ということでございますが、これは第3条、第4条の規定でございます。原子力事業者の賠償責任につきましては、民法の特例といたしまして、これを無過失責任とし、かつ原子力事業者に責任の集中をいたしております。**これは原子力の分野におきましては、無過失であっても災害が生じ得る可能性がないとはいいきれませんし、また過失の有無の立証ということはきわめて困難であるという事情を考慮したものでございます**。

■ 第38回国会 参議院商工委員会(昭和36年5月30日)

参考人(加藤一郎君)…その**無過失責任の根拠**と申しますと、普通は、危険責任ということと報償責任。危険責任。**危険責任の方は、危険なものを管理する者は、そこから生じた損害に対して責任を負うということ**であります。報償責任という方は、その事業から利益を得た者は、その利益によって賠償すべきであるということですが、**この原子力災害の場合には、そのうちの危険責任ということからして、無過失責任が認められた**。

1. (1) 原子力事業者の無過失責任について②

(参考) 不法行為における過失責任と無過失責任について

■ 過失責任

「過失責任の原則とは、みずからの行動について過失のない者は、みずからの行動により生じた結果について責任を負わなくてよいとの原則である。我が国の民法は、この過失責任の原則を基礎にすることで、私的生活関係のなかでの個人の行動の自由を保障している。」

■ 無過失責任

「わが国の民法は、人の行動の自由を保障するため、不法行為を理由として損害賠償請求権が発生するためには加害者に故意または過失があることが必要であるという考え方を原則としている。したがって、他人の行為により被害者の権利が侵害されたというだけでは、不法行為を理由とする損害賠償請求権が発生するのには十分ではない。加害者に故意または過失がなければ、不法行為を理由とする損害賠償請求権は発生しない。それゆえ、無過失責任が妥当するときには、それがどのような思想(原理)のもとで基礎づけられているのかを示す必要がある。そのための論拠として一般にあげられるのが、危険責任の原理と報償責任の原理である。」

「危険責任の原理とは、危険源を創造したり、危険源を管理したりしている者は、その危険源から生じた損害について、責任を負担しなければならないとの考え方である。」「報償責任の原理とは、みずからの活動から利益を上げている者は、その活動の結果として生じた損害について、責任を負担しなければならないとの考え方である。」「利益の帰属するところに、損失も帰属すべきである」との考え方といってもよい。」

[潮見佳男, 不法行為法 I (2011)]

◆ 無過失責任を採用する他の立法例

■ 鉱業法(昭和25年法律第289号)

(賠償義務)

第109条 鉱物の掘採のための土地の掘さく、坑水若しくは廃水の放流、捨石若しくは鉱さいのたい積又は鉱煙の排出によつて他人に損害を与えたときは、損害の発生の際における当該鉱区の鉱業権者(当該鉱区に租鉱権が設定されているときは、その租鉱区については、当該租鉱権者)が、損害の発生の際既に鉱業権が消滅しているときは、鉱業権の消滅の際における当該鉱区の鉱業権者(鉱業権の消滅の際に当該鉱業権に租鉱権が設定されていたときは、その租鉱区については、当該租鉱権者)が、その損害を賠償する責に任ずる。

■ 大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)

(無過失責任)

第25条 工場又は事業場における事業活動に伴う健康被害物質(ばい煙、特定物質又は粉じん、生活環境のみに係る被害を生ずるおそれがある物質として政令で定めるもの以外のものをいう。)の大気中への排出(飛散を含む。)により、人の生命又は身体を害したときは、当該排出に係る事業者は、これによつて生じた損害を賠償する責めに任ずる。

■ 水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)

(無過失責任)

第19条 工場又は事業場における事業活動に伴う有害物質の汚水又は廃液に含まれた状態での排出又は地下への浸透により、人の生命又は身体を害したときは、当該排出又は地下への浸透に係る事業者は、これによつて生じた損害を賠償する責めに任ずる。

1. (1) 原子力事業者の無過失責任について③

ii) 諸外国の原賠制度及び関連条約

諸外国の原賠制度や関連条約では、原子力事業者に無過失責任を課すことが共通原則となっており、我が国が締結している原子力損害の補完的な補償に関する条約(以下「CSC」という。)においても、無過失責任制度が採用されている。

◆ 関連条約における事業者の無過失責任

関連条約	無過失責任に関する規定
パリ条約 (1960年採択、1968年発効)	第3条 (a)原子力施設の運転者は、この条約に従って、次に掲げる損害に対して責任を負う。 (以下略) ※改正パリ条約(2004年採択、未発効)においても同様の内容を規定
ウィーン条約 (1963年採択、1977年発効)	第IV条 1. この条約に基づく運転者の原子力損害に対する責任は、絶対的なものとする。 ※改正ウィーン条約(1997年採択、2003年発効)においても同様の内容を規定
原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC) (1997年採択、2015年発効)	附属書 第3条 事業者の責任 3 事業者は、原子力損害について無過失責任を負う。

【論点1】

原子力事業者の無過失責任については、我が国が締結しているCSCを踏まえ、危険責任の考え方に立ち、被害者の保護を図る必要があると考え、現行どおり無過失責任を維持することが適当ではないか。

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について①

i) 法制定時及び改正時の経緯(原子力事業者への責任集中)

原賠法第4条は原子力事業者への責任集中について規定しているが、その根拠について、法制定時には、①**被害者が賠償請求の相手方を容易に特定できる**、②**機器等の資機材提供の取引をしている事業者(以下「関連事業者」という。)**を被害者の賠償責任との関係で免責することにより、**資材供給等の取引を容易にする**、③**保険契約者や対象施設が重複なく保険による賠償措置を講じることができるため、原子力事業者のために提供される保険の引受能力を最大化することができる**、といった観点から制度化されているものである。

また、製造物責任法(平成6年法律第85号)の制定時には、同法附則において原賠法を一部改正し、責任集中の趣旨を徹底するため、原子力損害については製造物責任法を適用除外することとしている。

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

第4条 前条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき**原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない。**
3 **原子炉の運転等により生じた原子力損害については、商法(明治32年法律第48号)第798条第1項、船舶の所有者等の責任の制限に関する法律(昭和50年法律第94号)及び製造物責任法(平成6年法律第85号)の規定は、適用しない。**

◆ 原賠法制定時における責任集中の立法趣旨に係る国会審議

■第38回国会 参議院商工委員会(昭和36年5月30日)

参考人(加藤一郎君) さらに、この責任についての第三の問題といたしましては、いわゆる責任集中の問題がございます。これは4条と5条の関係がありますが、たとえばいわゆる供給者——いろいろな施設の部品を供給した者、そのほかその設計をした者であるとか、労務を提供した者というような、広い意味での原子力施設を作るについて協力した者が全部供給者ということになるわけですが、その供給者については責任を免除いたしまして、責任を、原子力事業者に集中するというやり方をとっております。この点は、どうしてそういう必要があるかと申しますと、責任保険との関係が非常に重要でありまして、もしすべての供給者に責任が認められるということになれば、各人が責任保険をつけまして自衛手段を講じなければならなくなる。ところが、そういったしますと、責任保険の重複という問題が出て参りまして、保険の限度額がそれだけ少なくなってくる。逆に、責任を認めても被害者には決して有利にはならないという問題があるわけがあります。そこで**保険の技術といたしましては、なるべく責任を最後の事業者のところに集中しまして、そこでまとめて保険をつけるということにするのが適当**であります。この責任の集中ということは、そのほかに**被害者たる一般公衆が損害賠償を請求する場合に、だれに請求していいかが明確になる**。かりに事業者のほかに供給者にも課せられるということになると、その関係が複雑になるわけがあります。さらにまた**原子力事業の育成ということを考えますと、供給者が安んじて供給ができるようにしてやる必要があるわけでありまして、そうでなければ原子力事業に協力する者が少なくなる危険がある**。そこで原則として**供給者の責任を免除してやる**ということが必要になります。

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について②

ii) 諸外国の原賠制度及び関連条約

諸外国の原賠制度や関連条約では、原子力事業者への責任集中及び求償権の制限が共通原則となっており、我が国が締結しているCSCにおいても、責任集中及び求償権の制限の原則が採用されている。

◆ 関連条約における事業者への責任集中

関連条約	責任集中に関する規定
パリ条約 (1960年採択、1968年発効)	第6条 (a)原子力事故によって生ずる損害に対する賠償の請求権は、この条約により責任を負うべき運転者に対してのみ行使することができる。 (b)本条に別段の定めのある場合を除き、他のいかなる者も、原子力事故によって生ずる損害に対し責任を負わない。 ※改正パリ条約(2004年採択、未発効)においても同様の内容を規定
ウィーン条約 (1963年採択、1977年発効)	第Ⅱ条 5. この条約に別段の定めのある場合を除き、運転者以外のものは、原子力損害について責任を負わない。 ※改正ウィーン条約(1997年採択、2003年発効)においても同様の内容を規定
原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC) (1997年採択、2015年発効)	附属書 第3条 事業者の責任 9 原子力損害の賠償又は補償を受ける権利は、責任を負う事業者に対してのみ行使することができる。(以下略)

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について③

i) 法制定時及び改正時の経緯(求償権の制限)

求償権の制限については、現行の原賠法第5条第1項において、自然人の故意により損害が発生した場合に求償権を有することとし、同条第2項において、特約を結ぶことを妨げないこととしている。求償権の制限について、法制定時は、①一般第三者の故意又は過失による場合、②資材若しくは役務の供給者又はその従業員の故意による場合、にそれぞれ求償権を有することとしていた。その後、昭和46年改正で、過失により一般の第三者が巨額の求償を受けることは酷である等の理由により、関連事業者と同様に故意のある場合に限定された。さらに、平成26年改正で、CSCを締結するに当たり必要な法改正が行われたが、その際、現行のとおり求償権の制限に関する規定が改正された。

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(求償権)

第5条 第3条の場合において、他にその損害の発生の原因について責めに任ずべき自然人があるとき(当該損害が当該自然人の故意により生じたものである場合に限る。)は、同条の規定により損害を賠償した原子力事業者は、その者に対して求償権を有する。

2 前項の規定は、求償権に関し書面による特約をすることを妨げない。

◆ 原賠法制定における求償権の制限の立法趣旨及び同法の改正趣旨に係る説明

■昭和34～35年度版 原子力白書(昭和36年2月、原子力委員会)

このようにして損害を賠償した原子力事業者は、その損害が第三者の故意または過失により生じたものであるときは、それらの者に対して求償権を有することは、いうまでもない。しかしながら、それらの者のうちでも、原子力事業者に資材を供給しまたは役務を提供する取引関係者は、別に特約がない限り、原則として、求償権はこれらの者またはこれらの者の従業員に故意がある場合に制限することとし、不安定な地位にある原子力関連産業を保護することとしている。

■第65回国会 参議院科学技術振興対策特別委員会(昭和46年3月19日)

政府委員(梅澤邦臣君)・・・第五に、現行賠償法では、第五条の規定により、原子力損害を賠償した原子力事業者は、その損害が一般第三者の故意、過失または関連事業者もしくはその従業員の故意によって生じた場合には、その者に対し求償権を有することとされていますが、これを、同条の改正により、一般第三者に対しても関連事業者並みに故意がある場合に限って求償権の行使を認めることとするものであります。これは、たまたま過失で核燃料物質等を運搬中の輸送手段等と衝突したため原子力損害が発生したような場合に、一般第三者が原子力事業者から巨額の求償を受けることになるのは、その者にとって酷でありますので、諸条約等を参考に、改正いたすものであります。

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について④

ii) 諸外国の原賠制度及び関連条約

諸外国の原賠制度や関連条約では、原子力事業者への責任集中及び求償権の制限が共通原則となっており、我が国が締結しているCSCにおいても、責任集中及び求償権の制限の原則が採用されている。

◆ 関連条約における求償権の制限

関連条約	求償権の制限に関する規定
パリ条約 (1960年採択、1968年発効)	第6条 (f) 運転者は、次の各号に掲げる場合に限り求償権を有する。 (i) 原子力事故による損害が、損害を惹きおこす意図のもとで行われた行為又は不作为の結果である場合において、その意図を持って作為又は不作为を行った者に対して行使する場合 (ii) 契約によって明確に規定されている場合において、その規定する範囲で行使する場合 ※改正パリ条約(2004年採択、未発効)においても同様の内容を規定
ウィーン条約 (1963年採択、1977年発効)	第X条 運転者は、次の場合にのみ求償権を有する。 (a) 書面による契約により明示的に定められている場合。 (b) 原子力事故が損害を生じさせる意図による作為又は不作为により生じたときは、そのような意図で作為又は不作为をおかした自然人に対する場合。 ※改正ウィーン条約(1997年採択、2003年発効)においても同様の内容を規定
原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC) (1997年採択、2015年発効)	附属書 第10条 求償権 国内法令は、次に掲げる場合にのみ、事業者が求償権を有することを定めることができる。 (a) 書面による契約によりその旨が明示的に定められる場合 (b) 原子力事故が、損害を生じさせることを意図した自然人の作為又は不作为により生じた場合において、当該自然人に対して求償するとき。

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について⑤

iii) 責任集中の考え方について

責任集中及び求償権の制限については、被害者による賠償請求先の特定の容易化のほか、関連事業者による資機材の安定供給の確保、保険の引受能力の最大化を根拠として規定されたものである。

原子力事業者への責任集中及び求償権の制限を行うことで賠償請求先を明確にし、迅速な救済を図ることにより被害者の保護に資するものと考えられる。また、関連事業者については、責任集中及び求償権の制限により、過失等が認められた場合にも相応の責任を負わないのは不当であって、安全確保に対する意識や事故の抑止効果が低減されるとの考え方もあり得る。この点については、現行の原賠法では、原子力事業者と関連事業者との間で求償権に関する特約を交わすことができることとしており、関連事業者は常に免責されるものではない。さらに、保険の引受能力の最大化については、現時点で特に見直さなければならない理由はないと考えられる。

【論点2】

原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、我が国が締結しているCSCを踏まえ、被害者による賠償請求先の特定の容易化、関連事業者による資機材の安定供給の確保、保険の引受能力の最大化を図る必要があると考え、引き続き、現行どおり責任集中及び求償権の制限を維持することが適当ではないか。

- 現行制度では、製造物責任法に基づく被害者から関連事業者に対する賠償請求を認めていないが、被害者の迅速な救済を図る観点から、原子力事業者が一義的に賠償責任を負うことには合理性があると考え、引き続き、製造物責任法を適用しないことが適当ではないか。

1. (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について⑥

iv) 国家賠償法との関係について

公務員の故意又は過失によって損害が生じた場合、国家賠償法(昭和22年法律第125号)による国又は公共団体の損害賠償責任が問題となるが、原子力事業者の損害賠償責任と、行政主体の国家賠償責任との関係についての意見がある。

原子力施設に対しては、国は、原子炉等規制法に基づく許認可等を行い、原災法等に基づく災害の発生防止に必要な措置等を講ずることとされており、これらの権限の行使・不行使による損害が生じたとして国家賠償法に基づく賠償責任が認められる場合があり得る。

原賠法では、原子力事業者に対して責任を集中しているため、これにより、国又は地方公共団体の責任が免除されるかどうかとの議論がある。これは、責任集中の射程の問題ともなるが、上述のとおり、原子力事業者への責任集中の根拠が、被害者による賠償請求先の特定の容易化と関連事業者による資機材の安定供給等にあるとするのであれば、国又は地方公共団体まで免責とする趣旨は含まれていないと解することができると考えられる。

◆ 国家賠償法(昭和22年法律第125号)

第1条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

第4条 国又は公共団体の損害賠償の責任については、前3条の規定によるの外、民法の規定による。

第5条 国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の法律に別段の定があるときは、その定めるところによる。

◆ 国家賠償法との関係に係る国会審議

■ 第180回国会 参議院東日本大震災復興特別委員会(平成24年3月27日)

政府参考人(近藤正春君) ただいま被害者の方々の損害賠償の訴えというお話ございました。東京電力との関係におきますと、民事上の請求ということで、もちろん現在の原子力損害の賠償に関する法律の3条に基づくような責任ということで東京電力に対する訴訟を民事訴訟として起こすことができるというふうに思います。

それから、国家賠償ということもございました。国家賠償としますと、現在、国家賠償法がございます。国家賠償法ですと、今回のケース、どういうふうに訴訟されるかはあれですけれども、多分1条1項の「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」という規定を根拠として、国に対して損害賠償したいということであればされ得るということではあろうかと思ひます。

【論点3】

原子力事業者への責任集中の原則の立法趣旨に鑑みれば、国家賠償法に基づく賠償責任が認められる場合にまで免責する趣旨ではないと考え、国家賠償請求はされ得ると解することができるのではないか。