

## 原子力損害賠償法の改正にあたっての意見

東京大学 山口 彰

### 基本認識：被害者の保護と健全な原子力事業の両立は尊重すべき原則

原子力損害賠償法第一条の、被害者の保護と原子力事業の健全な発達を両立させることを目的とするとした考え方を尊重すべきである。原子力基本法は、「安全確保を旨とし」、「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を原子力利用の目的としている。安全の確保については、「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全」に資することを目的としている。原子力基本法が、原子力利用と国民の保護を両立させるように、原子力損害賠償法にて、原子力事業が健全な状態に保たれることと被害者の保護がなされることの両立は合理的であり、両者は不可分である。原子力損害賠償法のあり方を検討するとき、この二つの目的の達成を念頭におくことが原則であると考ええる。

### 国の意思：原子力行政（利用、規制、損害賠償）に関する国の明確な意思をもって安定な基盤を築くこと

これまでの審議では、国の責任に対する期待が多く寄せられている。国が関与すれば完全な賠償がなされ、困難であった問題があたかも解決するかのような期待というより、原子力利用にあたっての国の意思を示すことによって行政への信頼が格段に増すという指摘であると理解する。原子力利用には、原子力規制、原子力政策への国民の信頼が欠かせない。原子力規制の目的は原子力利用において公衆の防護を確かなものにすることであり、原子力損害賠償法の目的は重大事故時の被害者の適切な保護である。国は、これらの目的を両立させ、大規模原子力災害を防止し、それがあつたとしても被害者の救済を、迅速にかつ公平にかつ責任をもって賠償にあたることの明確な意思を示すことをもって原子力行政の安定な基盤を確立することができる。これは、原子力基本法とも整合し、福島第一事故後に明確化された方針であり、原子力損害賠償法において考慮する点である。

### 原子力安全：新たな原子力規制と原子力事業者の安全確保への取り組みの方針と実践は損害賠償の議論の前提

新しい規制基準のもとで、安全性のあり方、考え方は大きく変化した。それを踏まえ、原子力損害賠償法の議論を進めることが重要である。その変化とは、まず、放射性物質の放出・拡散を抑制することこそが安全の目的として明示的に加えられた。第二に、安全対策により安全性が格段に向上した。原子力規制委員会はその目標として、福島第一

事故の 100 分の 1 程度の放出量を年あたり  $10^{-6}$  程度の頻度に抑制する案を提示した。第三に、継続的な安全向上とその効果の評価を求めた。第四に、原子力事業者は安全文化を最高位の経営理念と位置づけ自主的安全向上に取り組んだ。第五に、リスク評価の利用や事業者の相互ピアレビューにより上記の取り組みを可視化・検証することが可能となった。その結果、公衆や環境に大規模な被害が及ぶようなシナリオはきわめて稀で想像を超えるような事態に限定されることとなったと考えられる。そのようなものであるべく、安全要求水準を求めることが原子力規制者の見識・権限であり、それを自らの工夫によって実現することが事業者の自主的・継続的安全向上の取組みである。原子力損害賠償制度を検討するにあたっては、福島第一事故後に転換した原子力規制のあり方と安全確保への取り組みを踏まえる必要がある。

**免責規定：残留リスクとなる複合原子力災害は、ナショナルリスク管理の問題となり、一定範囲を超える災害は免責と考えることに合理性があるのではないか**

現行の安全規制を踏まえ、残留リスクとされる公衆や環境に大きな被害が及ぶようなシナリオとは、地域一帯が影響を受けるような自然災害にその他の要因も加わった規模の大きい複合災害などであろう。こういったシナリオを原子力災害として限定的に捉えていては、効果的で現実的な影響緩和方策につながらないのではないか。このような大規模災害は国家の危機管理として総合的にかつ状況に応じて柔軟に取り組むべき事態であると考え。いわゆるナショナルリスク、グローバルリスクの管理として取り組むべき問題については、全ハザード分析と統合的安全目標として取り組まなければならない。従って、一定の範囲を超える災害は免責と見え、一層広い観点から総合的なリスク管理を志向することが合理的ではないか。

**有限責任制度：安全への投資は規制行政及び事業者自らのインセンティブ制度導入により維持される。有限責任制度については事業の予見性という観点が必要ではないか。**

原子力事業者の相互扶助制度や有限責任制度は、モラルハザードを招きかねない、事業者が安全への取組みに消極的になるとの指摘がある。事業者が安全性向上活動を強化することの投資に対してインセンティブが働く制度にする工夫が海外では取り入れられている。我が国においても原子力安全推進協会の総合評価システムとして運転実績とピアレビューにもとづき「名誉と恥」、「報償とペナルティ」を与えるというインセンティブ導入が事業者により提案され、原子力規制庁においても検査手数料の低減などのインセンティブを制度に取り入れることが議論されている（原子力規制庁 検査制度の見直しに関する検討チーム会合の資料、議事録より）。これらは、事業者相互間のピアプレ

ッシャーのメカニズムを働かせ、リスクガバナンスを構築することにより安全投資へのインセンティブを事業者自ら高める仕組みである。安全投資に積極的で、良好な運転実績が上がっている事業者に便益をもたらす仕組みと、事業者による相互扶助制度ならびに最高位の経営理念と位置づけた安全文化により、モラルハザードを回避する制度設計は可能である。有限責任であるか無限責任であるかは本質的な問題ではなく、むしろ事業の予見性が確保され、安全への投資に積極的に取組ませる制度の確立がより重要な意味を持つと考える。

**実現可能性：不当なリスクがないこと（No undue risk）、許容されるリスク（Acceptable risk）と ALARP、ALARA の原則を共有する**

原子力損害賠償の問題は原子力安全の問題と類似性がある。原子力安全のリスク評価は科学分野の問題であるが、リスク管理は政策的意思決定の問題である。リスク管理では、ゼロリスクを求めないが、不当なリスクがないことを要求する。許容されるリスクとは明示的に定義されるものではなく、ALARP（As low as reasonably practicable）や ALARA（As low as reasonably achievable）で表される原子力の安全確保の国際的な共通原則に従って、総合的に判断される。電気事業法が改正され、自由競争の仕組みが導入された中で、事業の予見性を確保してエネルギー基本計画と長期需給見通しに示される政策を実現し、原子力災害時に被害者を確実に救済するためには、これらの原則を共有することが大切である。原子力災害を防止する取組み（原子力規制）の充実を前提に、規模の大きな原子力災害に対しては上記の原則に従い臨機応変に対応する方針が現実的であると思う。