

原子力損害賠償制度の検討に関する意見

明治大学特任教授

清水 潔

【基本的な視点】

1 当専門部会における検討は、賠償に係る制度の見直しに係るものであることから、特に法的な側面に重点を置いた検討、議論が必要でないか？その観点から今後の検討の論点に関して意見を述べることとする。

検討にあたっては、論点例に加えて、被害者の救済が最重要の課題であることを確認するとともに、その際、賠償の基本的考え方を、まず議論すべきと考える。

すなわち、「原子力事故と相当因果関係のある損害については、賠償又は補償により全額填補されること(「適切な賠償」)」を基本とすることではどうか？

2 原子力事故に係る被害者の救済は、賠償に限られるものでなく、事故全体の対応との関連で考えることが必要であり、その場合、二つの視点が重要でないか？

第一は、時間軸である。広範かつ大規模、深刻な被害の広がりが予想された場合、①緊急対応の時期と、②一定程度落ち着きをみせた時期、③復興、再建のための対応が必要な時期の、おおよそ三段階があるのではないか？

資金繰りと「賠償」の仮払いなどの問題は、①から②の時期にかけて、原子力事業者の対応が進まなかったことから生じており、制度設計上の工夫が可能でないか？

第二は、事故の状況に応じて、また、時間軸とかがかわって、事業者のみならず、国、都道府県、市町村の社会的、行政的な関与(責任)が、関係の法令に基づき生じることになる。この関与、責任は、基本的には、原子力事故そのものの損害賠償責任とは区別されるべきものであり、その区別を明確にし、全体として、災害の発生から収束、そして地域の復興にいたるまでの、全プロセスを念頭におきながら、各法体系によるそれぞれの関与の在り方、責任の性格、根拠、理由をふまえ、議論すべきでないか？

【原子力損害賠償法と支援機構法などの仕組み】

3 (1)原子力損害賠償法は、「安全の確保を大前提」とし、その上で、「万が一の場合における損害賠償制度を整備・充実し、被害者の保護に万全を期することにより国民の不安感を除去することが必要」との観点から制定(平成元年原賠法改正案提案理由等)されたものである。あわせて、「不測の事態における巨額の賠償負担に対し

国が積極的に助成することによって事業者の予測可能性を与え、もって原子力事業の健全な発達を促進することもその重要な目的としている」(解説)。

後段の目的が、現在の段階において、なお必要かは、副大臣会合における論点例に示されたように一つの論点でないか？

(2)原賠法の構成は、事業者の損害賠償責任に関し、責任保険で填補されない損害について「政府補償契約」(第10条)の強制、さらには、損害賠償額が措置額を超え目的達成のために必要があるときに、「必ず」(国会答弁)、「援助」を行う(第16条)として、他の事業や他国の立法例と比しても、異例な規定が設けられている。

支援機構法は、第16条の具体化を図ったものであり、これにより、被害者にとっては損害賠償の予測可能性が明らかになるだけでなく、被害者保護が確実に担保され、事業者にとっては賠償措置額を上回る賠償に対しても、事業の継続が担保されている。

したがって、その見直しにあたっては、このシステムのどこに、どのような具体的な問題点があり、その改革の必要性はどうか、その理由、根拠とその妥当性が明らかにされなければならない。

(3)とりわけ、事業者の責任を「有限責任」にすべきとの主張は、被害者救済としての国家補償を導入することになるから、その法的性格、憲法29条との関係などについて慎重な検討が必要となる。

なお、この議論は国家賠償法に基づく、国の損害賠償責任とは区別されるべきことを念頭におく必要がある。

4 これとの関連で、事業者の「有限責任」論として、①原賠法の無過失責任、無限責任は、過酷な責任を強いるものであり、②ひとたび事故が起きた場合の膨大な損害賠償責任は、さらに電力料金の自由化など事業環境の変化の中で、事業者にとって過酷にすぎ、従って、事業関係者のリスクの可視化のためには、原賠法を事業者＝有限責任に改めるべきとの主張がある。これに対しては、支援機構法の制定に際してなされた議論が、再び問われることになる。

すなわち、原子力事業者とその関係者、すなわち株主、金融機関等の関係者の責任を不問にするものでないか？原子力事業を行いそこから利益を得てきた事業関係者が、都合が悪くなる場合には国民負担につけ回しをしようしているのではないか？などの指摘、批判である。国民感情に照らし適当かどうか、あるいはこれに応えうる論議、検討がなされる必要があるのではないか？これは、事業者の賠償責任について、さらに特別な扱いをとする根拠、理由は何か、それは妥当か？という問題である。

【原賠法の無過失責任】

5 無過失責任=過酷という論理については、当初から無過失責任の仕組みがとられ、急に過酷になったわけではない。むしろ無過失責任を規定する立法例は増加している現状に留意すべきである。

原賠法第3条の無過失責任は、高度の危険責任を負うが故に、過失の立証がなされずとも責任を負うこと(立証責任)と、無過失であっても責任を負う旨を規定している。問題があるのは、立証責任の場面の問題よりは、事業者がとるべき措置を取らず、「過失」、すなわち不法行為によって事故が生じた場合である。

仮に、求められた高度の注意義務違反に反し、事業者の過失によって事故が生じたような場合には、原子力損害賠償法の理念からして「無限責任」が論理的であり、「有限責任」の仕組みをとるとするならば、不法行為者の責任を加重するのではなく、軽減することになってしまふことに留意すべきでないか？

【原賠法の責任集中原則】

6 (1)責任集中の原則と、民法の適用関係をどのように整理するかの問題がある。原賠法第3条、4条の解釈により、民法第709条(不法行為による損害賠償)、第717条(土地工作物の瑕疵)、第415条(債務不履行による損害賠償)と競合する場合に、その適用を排除するとされているが、それでよいのか？その関係を整理する必要があるのではないか？

仮に、民法第709条等の規定が重畳的に適用されるとすれば、原賠法第3条1項ただし書を見直す場合に、それはどのような内容、意味を持つことになるか？

特に、仮に原賠法第3条1項ただし書に該当するとして免責された場合には、民法の特則としての原賠法の趣旨からして、民法の適用が排除される理由はないから、民法第709条による損害賠償請求権は認められることに留意が必要でないか？

(2)国賠法の適用関係は、憲法第17条との関係を勘案し、制度設計としては、適時適切な規制基準の設定・改廃、規制監督権限の不行使などによる国家賠償法の適用を認めることにならざるを得ないのでないか？原賠法第4条、第23条の規定と解釈も、検討が必要でないか？

仮に、国賠法との関係で、国と事業者の共同(競合)不法行為関係が成立する場合には、過失の有無、程度は不真正連帯債務であるにしても、実質的な負担部分の算定、求償、さらには被害者の慰謝料算定に意味を持つことに留意すべきである。

このことは、いわゆる「無限責任」、「有限責任」とは、別の観点からの国の負担論議に影響することとなる。

(3)責任集中原則は、賠償責任者特定による被害者に対する責任の明瞭化、多数の関係者による責任保険の累積防止と保険料算定問題、原子力関係の資材や役務提供の供給の円滑化などがその理由とされているが、①賠償責任を負わないこと以外に、②賠償請求は事業者に特定するが、何らかの責任を有する者には求償権の行使が可能とする制度設計もありうるのではないか？

(1971年、原賠法第5条の第三者の「過失」による求償権を制限し、「故意」の場合のみと改正された経緯がある。)

【原賠法と無限責任】

7 無限責任=過酷の論理に関しては、一般の事業者は、会社の資産を限度として、株主、金融機関等の債権者も含めて、無限責任を負うこととされている。事業者が、事業の主体としてその責任において、またその利益を享受してきたことの当然の帰結であるとも考えられるのではないか？

むしろ、この場合、原賠法制定時と異なり、倒産法制が整備されてきたこと、さらに原賠法16条と支援機構法の整備により、具体化された「無限責任」と「適切な賠償」との関係性を、将来に向けてどのように定位するか、それぞれのステージも念頭におき、柔軟な制度設計の可能性が、問われているのではないか？

【簡易かつ迅速な被害者救済など】

8 簡易かつ迅速な被害者救済に関しては、原子力損害賠償審査会、紛争解決センターの経験に学ぶことによって、仕組みの改善、改革が可能と考えられ、すでにとられた時効などの特例等立法も含めて、関係者の意見を十分に踏まえ制度設計の検討を行うべきではないか？