

2017年2月10日

早稲田大学法科大学院教授・^{どうがうちまさと}道垣内 正人

原子炉メーカー等の原子力責任のあり方に関するメモ

1. 現在

原子力損害賠償制度においては、原子力の民生利用が始まった当初(1950年代)から、原子炉メーカー等(総合重電機メーカーに限らず、部品製造者、土木工事施工者を含む。)の製造物責任は否定されてきた。

原子力事故による損害の賠償法制においては、各国とも、原子力事業者だけが責任を負うこととし(責任集中制度)、原子炉メーカー等の製造物責任を否定する制度となっている¹。原子力損害についての製造物責任の否定は、いわゆるパリ条約、ウィーン条約、CSC(原子力損害の補完的な補償に関する条約)等においても同じであり、原子力損害賠償に関する一般的・普遍的原則となっている。

この製造物責任の否定は、原子力の民生利用を促進しようとする政策を推し進める上で、民間企業による研究開発を促すには必要なこととされ、また、原子力事業者だけ賠償措置をとる(法律上の義務として責任保険等でリスク・ヘッジすることにより、保険の重複を避けるというメリットもあると説明されてきた。そして、多くの国では、原子力事業者の責任は有限責任とされ、その責任限度額までのリスクを様々な方法でヘッジすることにより事業運営上の予測可能性は確保されるとされてきた。

日本の原子力損害賠償法においても、製造物責任を否定する点(4条1項・3項)では国際標準に合致しているが(アメリカから日本への原子力技術等の移転のための要件の一つが製造物責任の否定であったとされている。)、原子力事業者の責任に上限を設ける有限責任制度は採用されず、無限責任を負うしくみとなっている点において、ドイツ等とともに例外的な法制となっている。なお、日本では、原子力事業者の賠償責任額がその賠償措置額を超え、かつ、原賠法の目的(被害者保護及び原子力事業の健全な発達)を達成するため必要があると認めるときは、政府が必要な援助をするというバックアップの制度がある(原子力損害賠償法 16条1項。ただし、これは国の義務ではない。)

現に、福島第1原発事故の被害者のGE、東芝及び日立製作所に対する損害賠償等の請求は棄却されている(東京地裁平成28年7月13日判決。控訴されている。)

2. 問題点

製造物責任制度は、直接的には、弱小で賠償金支払い能力に欠けるおそれがある小売業者とともに、メーカー等に責任を負わせることにより被害者保護を図ることに目的があるところ、原子力の分野では賠償措置が義務づけられている原子力事業者が責任を負い、国のバックアップ制度もあることから、その面では特に問題はない。

¹ アメリカでは、製造物責任に関する不法行為法は州法であって、連邦法ではその内容を左右することはできないため、州法上製造物責任が発生することはそのままし、連邦法上、事後に原子力事業者(発電の場合には電気事業者)が原子炉メーカー等の賠償金支払額を補填する仕組みが構築されている。

しかし、製造物責任制度には、間接的には、欠陥ある製品を製造等することを抑制し、事故の発生頻度を低減させるという効果もあり、この点において原子炉メーカー等の製造物責任の否定は問題があり得る。すなわち、大きな事故を惹起するおそれがある航空機製造業、製薬業等の他のビジネスと比較して、原子力の民生利用が始まって約60年を経た今日なおそのような特別の扱いをすることが、合理的か否かが問題となる。

上記の製造物責任を追及する訴訟はこの合理性に疑問があるとの考えが国民の中にあることの表れであり、今後ともこのような特別の扱いを維持すべきか否かは再検討の余地がある。もともと、原子力事故に関する製造物責任の否定は、これまで長く国際的に是認されてきた制度であり、その再検討は慎重に行われるべきである。

法的安定性の観点からは、既に製造された原子炉等について遡及的に原子炉メーカー等に製造物責任を負わせることはできないのは当然であり、また、事故を起こした福島第1原発の廃炉作業を含め、他の原発の廃炉等が今後行われ、それに伴う事故も原子力損害賠償法上の原子力事故である以上、既存の原発等についての今後の改修、廃炉等に伴う原子力事故について製造物責任を負わせるとすれば、原子炉メーカー等は手を引いてしまうおそれがあり、それはかえって事故のリスクを高める結果となることが容易に予想される。

3. あり方に関する私見

- a. 新規に建設される原発についても原子炉メーカー等についての製造物責任の否定は今後も維持すべきである。

確かに、原子炉メーカー等に対する特別な扱いはかつてほど必要でないとはいえ、福島第1原発事故による損害賠償額(2016年12月の推計で7兆9000億円)に鑑みると、保険業界の引き受け能力を上回るものであり、原子炉メーカー等が自己負担できる金額を通常は超えるものである。そして、そのことは新規の原発のための研究開発を断念させることに繋がり、今後数十年に分かって必要とされる廃炉の安全な実施に支障が生じる虞がある。

また、製造物責任の肯定は、少なくとも2015年に日本が締結し、発効したCSCが前提としている制度からの逸脱を意味し、日本はCSCから離脱することになる(CSC2条1項・22条)。その結果、原子力損害賠償について唯一アメリカを含む条約であるCSCは発効要件を欠くことになり、国際的に重要な条約枠組みのひとつが消滅することになってしまう。

以上のことから、現在でもなお他の産業とは異なる扱いをすることの合理性は失われていないと考えられる。

- b. 原子炉メーカー等には、原子炉の建設終了後も、安全性の向上等のためにとるべき技術情報を原子力事業者及び規制当局に提供する義務を課すべきである。

原子炉メーカー等は、一つの原発の建設が終了した後も次のビジネスのために新たな原発のための研究開発を継続しており、その過程で原子力事業者が得ることのできない知見を獲得しているはずである。現に、航空機メーカー等は、自社の航空機を運用している航空会社等に対しては継続的に技術情報(technical service bulletin)を提供しており、それに基づく改善措置が事故を防止する上で効果を発揮していると考えられる。

なお、この技術情報の提供は、航空機事故発生時には責任を負わされる可能性がある航空機メーカー等の自己防衛策でもあるところ、事故発生時に製造物責任を負わなくてよい原子炉メーカー等にとっては自己防衛策とは言えないことから、その義務内容をしかるべく明確化し、その違反に対して罰則を科す必要があると考えられる。

また、航空機の場合と同じく、原子炉メーカー等から発せられた技術情報は同時に規制当局にも通報される仕組みとし、新規規制の採用に役立てるようにすべきである。

- c. 原子力事故発生時には、法律上の義務として、最新の知見に基づく最善の事故対応をする義務を課すべきである。

福島第1原発事故後の東京電力の対応は、事故調査の報告書等から判断する限り、危機時の原子炉の制御について十分な知見があったとは言えないように思われる。bで述べたように、原子炉メーカー等の有する最新の知見に基づいて事故対応をすることが被害の最小化に役立つと考えられることから、これを義務づけるべきである。

また、bと同じ理由により、この違反に対しては行政罰を科す必要があると考えられる。

なお、この事故対応は無償で行われる必要はなく、現在と同じく、原子力事業者から報酬を得ることは差し支えない。むしろ、そうすることが、現在の責任集中制度と整合的であり、かつ、積極的な事故対応を促すことになると考えられる。

- d. 日本としては、上記のb及びcの法的措置を国内法として講じつつ、IAEAその他の適切な場において、同様の義務を世界各国の原子炉メーカー等にも負わせることにより、原子力事故の発生を防止し、また、原子力事故発生時の損害を最小化することを主張し、その実現に努めるべきである。

福島第1原発事故を経験した日本は、その経験を生かして様々に情報発信をし、国際社会に貢献すべきであるところ、法律分野における貢献の一つをして、原子炉メーカー等に一定の義務を課す制度を世界的に広めていくべきである。