

平成25年(ワ)第46号, 第220号, 平成26年(ワ)第224号

福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 武田悦子 外1573名

被告 国外1名

準備書面 (35)

(原賠法と国賠法との関係について)

平成28年7月13日

福島地方裁判所いわき支部民事合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

小野寺 利 孝



同

広田 次 男



同

鈴木 堯 博



同

清水 洋



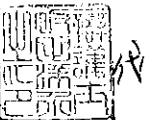
同

米 倉 勉



同

渡 辺 淑 彦



同

菊 間 龍 一



外

原告らは、前回の期日において裁判長より受けた、原賠法と国賠法との関係について整理されたいという指摘につき、責任集中原則を定める原賠法4条1項の規定により、本件につき国賠法の適用が除外されるのか否かという点を問う趣旨であると理解し、以下の通り主張を整理する。

第1 総論

国家賠償請求権は、公務員の不法行為により損害を受けたときには、何人も国または公共団体にその賠償を求めると定める憲法17条により保障される権利であり、国賠法による損害賠償請求権は、当該憲法上の権利を法律により具体化したものである。また、国賠法による損害賠償請求権は、いわゆる国家無答責の法理を排除した現行憲法下において、国または公共団体の不法行為責任を問うことにより、その違法行為を抑止するという重要な機能を有するものである。したがって、国賠法による損害賠償請求権は、憲法上保障された権利であるため、原則として、制約されることは許されない。

そして、原賠法4条1項の制定の経緯及びその立法趣旨に鑑みれば、同条項が国民の国家賠償請求権に対する何らかの制約を加える旨の検討がなされたことはなく、そもそもそのような立法趣旨を含むものではない。したがって、同条項は、原賠法の適用を除外するものではなく、本件についても被告国の損害賠償責任について、同法を適用して判断されるべきである。

第2 原賠法の制定の経緯

1 原子力専門補償専門部会

昭和33年10月29日、「原子力災害補償についての基本方針」が原子力委員会により採択された。同基本指針では、「原子炉設置者等が原子炉の運転等を行うに当っては、それによる災害に基づく損害を賠償する相当の能力を具備することを必要とするよう、所要の措置を講ずる」などの方針が示されており、

その具体的な内容を検討すべく同委員会に原子力災害補償専門部会が設置された。

同専門部会は、審議を経たうえで、昭和34年12月12日、「原子力補償専門部会の答申」を示した。同答申では、『原子力事業者』に、被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の者はこれらに対する責任を負わないものとする。」との記述があり、これが原賠法4条1項の定める責任集中原則の原型になったといえる。

原子力委員会は、上記答申を受け、昭和35年3月に「原子力災害補償制度の確立について」（原子力委員会内定）を決定し、その中で「原子力事業者に、第三者に対する原子力災害についての責任を集中し原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする」との記述がなされた。

2 国会での審議状況

上記原子力委員会決定の趣旨に沿って、「原子力損害の賠償に関する法律案」が作成され、昭和35年5月2日に第34回国会に提出されたが、審議未了のまま継続審議となった。その後、同法律案は、昭和36年3月1日に第38回国会に「原子力損害賠償補償契約に関する法律案」とともに再度提出された。衆参両院の各委員会及び本会議の審議状況は以下のとおりである。

(1) 参議院商工委員会

昭和36年3月14日（会議録第7号）では、池田正之輔国務大臣（科学技術庁長官）が、責任集中原則の趣旨につき、「原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想される点を考慮したものであります」と述べている（甲A176 3・4頁）。また、同年5月23日（会議録第25号）では、杠文吉政府委員（科学技術庁原子力局長）が同様に、責任集中原則の趣旨につき、「原子力事業はきわめて広範にわたるところの総合産業でありまして、その

発達を期するためには関連事業による資材などの供給の円滑化を図らなければならない、及び被害者に対する賠償の迅速かつ過正（引用者注：「適正」の誤字と思われる。）をはかるなどの便宜を考慮いたしまして、原子力事業者に責任を集中いたしております」と述べている（甲A177 2頁）。

さらに、同月30日（会議録第27号）では、加藤一郎参考人（東京大学教授）が、責任集中原則の趣旨につき、「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」とか、「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ということが明確になる」とか、「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」と述べている（甲A178 2・3頁）。

（2）衆議院科学技術振興対策特別委員会

同年3月16日（会議録第2号）では、松本一郎政府委員（科学技術政務次官）が、責任集中原則の趣旨につき、「原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに、損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想される点を考慮したものであります」と述べている（甲A179 12頁）。

（3）衆参本会議

特に議論はなされることなく、同年5月18日には衆議院本会議にて、同年6月8日には参議院本会議にて、いずれも可決され、同法は成立した。

3 小括

このように、責任集中原則を定める原賠法4条1項については、原子力事業者及びそれに対する供給者等の原子力事業者に関わる事業者に関する損害賠償責任について議論がなされたうえで、特段の異論もなく、可決成立された。

他方で、衆参両議院の各委員会及び本会議のいずれの段階においても、国賠法の適用を除外し、国の損害賠償責任を免除する趣旨の議論は一切なされなかった。したがって、以上のような制定の経緯からすれば、原賠法4条1項により国賠法の適用を除外しようとする立法者意思は一切認められない。

第3 原賠法4条1項の制定の趣旨

以上に見てきた議論の経過からすれば、責任集中原則を定める原賠法4条1項の制定の趣旨は、参議院商工委員会会議録第27号における加藤一郎参考人の発言にまとめられているように、以下に述べるような3点に整理される。

1 ①損害賠償請求の相手方特定の負担を被害者に負わせないこと

原子力施設の設置・運営については、原子炉あるいは建屋の各所に無数の製造物を使用されている。また、それらの各製造物には、それぞれ原材料の供給、製造、加工または輸入、運搬などといった各工程に多数の事業者が携わることになる。これらの無数の事業者の成果物を使用するのが原子力事業者であり、第2で記載した国務大臣等の述べる「原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業」であるとは、この趣旨を指す。

万が一、原子力施設において事故が発生した際に、それがいずれの施設のいずれの部位に原因があり、その責任について原材料、製造、加工あるいは輸入、運搬のいずれを担った事業者が負うべきかを明らかにすることは非常に困難である。それにもかかわらず、被害者がその損害賠償の請求をする際に、これら

の無数の事業者のうちから適切な相手方を選択しなければならないとすれば、結局原子力事故の原因を解明することになりかねず、原子力事故による損害賠償責任について無過失責任とし、当該事故原因や過失について立証を不要とした原賠法3条の趣旨を没却することになりかねない。

そこで、原子力事故による損害賠償責任を原子力事業者のみが負うことを明定することにより、損害賠償請求の相手方を特定するという上記負担を被害者に負わせない趣旨で、原賠法4条1項の責任集中原則が規定された。

2 ②原子力施設の設置・運営に関わる者に損害賠償責任を負わせないこと

原子力施設の設置・運営については、上記のとおり、無数の事業者が関与することが求められる。他方で、万が一原子力事故が発生した場合、環境中に放射性物質を大量に漏えいさせることになれば、周辺の広範な地域において、生命、健康または財産を侵害し、莫大な損害を発生させることが十分に想定される。

各事業者がそれぞれ原子力事故による損害賠償責任を負うこととなれば、その莫大な損害賠償責任に耐えることのできる事業者しか原子力事業に携わることができない。そうすると、原子力施設の設置・運営に必要な多種多様な製造物の供給を確保できず、原子力事業が成立しないことになりかねない。

そこで、原子力事故による損害賠償責任を原子力事業者のみが負うことを明定することにより、他の事業者の損害賠償責任を免除することで、原子力施設の設置・運営に必要な多種多様な製造物の供給を確保し、もって原子力事業を育成・推進する趣旨で、原賠法4条1項の責任集中原則が規定された。

3 ③原子力損害に関する保険制度の確立

仮に、原子力施設の設置・運営に携わる各事業者について、それぞれ原子力事故による損害賠償責任を負うとされた場合には、各事業者の多くは自ら賠償責任保険に加入するものと想定される。

同一の危険について、複数の保険契約が締結されている場合、それら複数の保険契約から保険金が支払われるときは、仮に他の保険契約がないものとして計算した保険金の額の合計に対する当該保険契約の保険金の額の割合で損害額を按分したものが当該保険契約の支払額とされる（独立責任額按分方式）。すなわち、ある原子力施設における事故について、複数の保険契約が締結されている場合、原子力事故が起きた際には、いずれの保険契約についても、同一の事故に対して締結されていた保険契約の保険金の額の合計に対し、当該保険契約の保険金の額の割合でしか保険金が支払われないものとされていた（なお、保険法施行日平成22年4月1日以降に締結された保険契約については、同法20条が保険契約の重複する場合でも全額の支払義務を定めたためにこの問題は生じない（独立責任額全額支払方式）。）。

そこで、原子力事故による損害賠償責任を原子力事業者のみが負うことを明定することにより、原子力事故に対する責任賠償保険の保険契約者も原子力事業者に限定されることで、責任保険の重複により保険金の額が低くなることを回避する趣旨で、原賠法4条1項の責任集中原則が規定された。

第4 原賠法4条1項が国賠法の適用を除外しないこと

以上に述べてきた原賠法4条1項の制定の経緯及びその立法趣旨に照らせば、同条項は国賠法の適用を除外するものではないことは明らかである。

すなわち、原子力施設の設置・運営につき、規制権限を有する監督庁である経済産業大臣（通産産業大臣）が、その規制権限の不行使等につき国賠法上の責任を問われ得ることは、原賠法制定当時から想定されていたことである。ま

た、国賠法による損害賠償請求権は、憲法上保障された権利であるため、原則として、制約されることは許されないことは冒頭に述べたとおりである。

そして、規制権限を行使する監督官庁たる国は、原子力施設の設置・運営を行う原子力事業者でも、あるいはそれに係る各製造物の原材料の供給、製造、加工または輸入、運搬などに携わる事業者でもないことは明らかである。他方で、原子力施設の設置・運営に対して行使されるべき規制権限の主体は、その根拠となる法令上明らかである。したがって、多種多様な事業者が携わる原子力施設の設置・運営及びそれを頂点とする「広範な産業」には含まれないため、損害賠償請求の相手方の特定の負担が被害者に生じることはない（①非該当）。

また、国は、原子力政策を推進し、あるいは法令上の規制権限を与えられているのであり、損害賠償責任の有無が原子力事業に携わるか否かの結論に何ら関連しない。すなわち、国を免責することは、何ら原子力事業の育成・推進に資するという関係にはないのである。それどころか国は、万が一原子力事故が生じた際には、究極的には必要な援助等を行うべき地位にあるのであり（同法16条、17条）、原子力事故による損害賠償責任を免責することが相当といえる地位にない（②非該当）。そのため、責任保険の限度額という保険制度上の技術的な問題により免責されるべきものでもない（③非該当）。

このように、原子力事業者以外の事業者の損害賠償責任を免除する責任集中原則を定める原賠法4条1項の趣旨は、いずれも国については該当しない。そして、同法の制定における議論においても、同条項により国賠法の適用を除外する旨の検討も一切なされていないことからすれば、立法者意思及び法令の趣旨いずれに照らしても、同条項は国賠法の適用を除外するものでない。

第5 結語

以上のとおり、原賠法4条1項の制定の経緯及びその立法趣旨に鑑みれば、同条項は国賠法の適用を除外するものではないことは明らかである。もとより、

仮に同条項が国賠法の適用を除外する規定であるとすれば、公務員の不法行為につき国に対する損害賠償請求権を保障する憲法17条に違反することになりかねない。

国家賠償制度は、国または公共団体の不法行為責任により損害を与えられた場合に、損害賠償請求という形式を取りながらその違法を明らかにすることで、国または地方公共団体の違法行為を抑止するという意義があるのであり、まさに本件のような事案にこそ適用されることが予定されているのである。

よって、本件についても被告国の損害賠償責任について、同法を適用して判断されるべきである。

以上