

特集

変革期の今…人、意識、どう変わる

～エネルギー・環境問題の視点から～

講師

●住田 裕子 氏

(弁護士)



◆私のこれまでと今…男女共同参画に向けて

男女雇用機会均等法が制定されるはるか前、女性の幸せは、結婚して家庭に入り、良妻賢母となること。そんな時代に生まれ育ちましたが、私自身は、生来の天の邪鬼。結婚よりも社会に出て、一生仕事を続けたい、という野望を持ち続けていました。そのためには、女性も就職できる公務員と考え、高校の恩師の進路指導に従い、東京大学法学部を目指すこととなりました。とはいえ、大学紛争により東大の入試が中止になった翌年、勇んで東大受験しましたがあえなく不合格。一年の浪人生活が許され、翌年、なんとか合格しました。入学したものの、学園紛争の嵐の中、学生のストライキ！ということで教養学部時代は、ほとんど講義を受けず、試験もろくになく、騒然とした雰囲気の中、法学部に進学しました。三年、四年と不真面目な学生生活でした。

男子学生は就職活動にいそしみ、引く手あまたでいくつもの内

定をもらっていました。一方、私たち女子学生にとつてそんなことは無縁の世界。これではいけない、公務員試験や司法試験の受験勉強をそろそろ始めようとしたところ、なんと、国家公務員の上級職は女性が合格しても主だった官庁は採用しないとのこと。仕方なく司法試験一本に絞り、遅ればせながら、受験生活に突入しました。大学女子寮から近くの図書館に通い、缶詰状態になって一生で初めての猛勉強。一年目は一次試験で不合格。二年目は二次試験で不合格。三年目、つまり留年を二年してようやく合格しました。大学で一年浪人していましたから三年遅れで社会に出ることに。二年間の司法研修所での修習を終えると、裁判官・検察官・弁護士の三つの道

が開けるはずなのですが・・・

○検事・大臣秘書官時代

当時、裁判官は女性を歓迎しない、弁護士事務所も大手は女性を採用しない、という現実がありました。そんな中、検察官は、不人気職種ということでも人手不足が甚だしく、穴埋めとして女性も採用されることになり、手をあげました。この年は新任検事50人中5人が女性で、久しぶりの女性検事の大量採用でした。

新任検事として各部署に挨拶回り・・・特捜部長から「ここは戦場だ、女性はいらない」というきついお言葉。はたして捜査、取り調べに入っても被疑者になめられ、だまされたりして仕事も進みません。こんな状況でやっていけるのか、すっかり自信喪失しましたが、ここでやめたら一生仕事ができない。なんのために浪人・留年してまで頑張ってきたのか・・・との思いから、くじけそうな気持ちを奮い立たせてきました。

そして、同じ職業の夫と結婚・2子の出産。いくつかの経験を重ねて、「人は弱いもの、嘘をつくもの、そこと向き合うことによって、被疑者は心を開く」との境地に至り、いつしかお嬢ちゃんから、世間の荒波にもまれ、先輩、上司の指導もいただき、いっぱしの検事としての仕事ができるようになっていきました。とはいえ、女性検事が期待されていな

いことはいうまでもなく、夫はエリートコースを驕進し、私はいつでもやめていいよ、出世はありえないよ、といわんばかりの異動が続きしました。大阪地検堺支部から浦和地検、そして水戸地検土浦支部といわゆる「どさ回り」でした。もちろん、出世など、はなから考えておらず、逆に、小さな支部や地検だからこそ、事件数が多く、女性だからと遠慮されることなく、さまざまな事件を担当することができました。エリートコースでなくとも、一生こつこつと誠実に事件に当たっていこう、と覚悟を決めていたところ、思わぬ社会情勢の変化がありました。

昭和50年、国連で国際女性年が始まりました。以後、女子差別撤廃条約が制定されることとなり、わが国がこれを批准するために、国内法として男女雇用機会均等法が制定されるに至ったのです。女性を登用するという旗印の下、私も女性初の法務省民事局付検事に就任。当時の人事課長の思い切った女性の起用の一環でした。

「ええっ！民事法！」苦手意識が強い上、民事局の上司や同僚は裁判官出身のエリートばかり。畑違いの上、民事関係はこれまで成績も振るわなかったものですから、小さくなって入りました。それでも仕事は仕事。まずは、商法・会社法の改正の担当。司法試験以来の商法の勉強。次に、民法・家族法の改正の担当。さらには、戸籍の民事行政の担当。

他の省庁が民事法の特別法にあたる改正の際には民法を所管する民事局として他の省庁と協議。日々勉強の毎日でした。次いで、国際私法の改正を担当しました。国際結婚等の分野での男女平等を図るもの。女性初の民事局付検事として、やりがいのあるものでした。国会議員など関係するところに説明に回ると、「男女平等」の改正ということで、全く異論がなく、国会でも与野党一致で成立しました。隔世の感がありました。

そこに飛びこんできたのが、女性初の大臣秘書官の内示でした。大臣秘書官は、大臣のサポートをする仕事。大臣に常に付き添い従いますから、ほぼプライベートの時間は持てません。大臣より早く起きてお迎えをし、お送りして一日が終わる・・・のではなく、翌日の準備ということで激務でした。また当時は、湾岸戦争が勃発したため、官邸での緊急会議もしばしば。国会審議も厳しい日々が続きました。官邸での閣議の時に、各官庁の秘書官とともに待機する時間が、しばしの息抜き。秘書官同士が慰労しあうひとときでもありました。

そんな一年半が過ぎて、現場に戻りました。民事局から横浜地検川崎支部、東京地検公判部室長、司法研修所教官、法務省訟務局付検事などなど。これでもう現場に戻らない、戻れない年次となっていました。民事畑の経験が長く、捜査・特に特捜部など刑事事件を

扱う検事らしい検事の仕事にはもう戻れないことがはつきりとなりました。

○決断・・・弁護士に。男女共同参画会議の議員を拝命

せっかくの民事関係の経験を現場で活かしたい、と考えていたところ、折から、住専門問題が起きていました。国会も大荒れでした。バブル崩壊の後の長銀・証券会社・住宅金融専門会社など金融関係機関の破綻が相次ぎ、金融秩序の障害となっていました。特に、不良債権の桎梏^{しごく}、抵当権^{ていとうけん}のついた不動産に暴力団が巢食い、法での解決が待たれていました。私が民事局時代に関与した新しい法律、民事保全法による大掃除が必要となっていました。預金保険機構の下、住宅金融債権管理機構が設立され、28人の顧問弁護士の一人、唯一の女性として私の弁護士生活がスタートしました。

そんなときに、テレビの仕事が舞い込んできました。どうやら以前の上司の方々の推薦があったよう。夕方のニュース番組、朝のワイドショー、そして弁護士が意見を戦わせる「行列のできる法律相談所」などの番組への出演が相次ぎ、すっかりとテレビ人間になってしまいました。

その一方で別のお誘いも。エリート揃いの大臣秘書官ですから、その後も審議会などの仕事に関係する方々が多く、紹介やら推薦やらで政府の審議会の委員への就任依頼がきま

した。しかも、女性にあまりなじみがなく、好まれそうもないハードなものが多く、最初の仕事は「防衛施設中央審議会」です。法務省訟務局時代に、米軍基地騒音訴訟を担当し、全国の基地を視察して地元住民の方々の騒音被害の実情やその対策も経験していましたので、まあ女性の委員が少ないこともあり、お引き受けしました。

次に、当時総理府の男女共同参画審議会の委員に。ここで、男女共同参画基本法の制定審議に関与しました。平成12年には、わが国の四大重要課題を解決するための、内閣府経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議と並んで男女共同参画会議が設置され、その男女共同参画会議の議員になりました。今や、女性活躍推進法が制定されるなど、女性が社会で活躍することは、少子高齢化、人口減少が世界最速で進むわが国にとって必要不可欠です。これが政策目標となり、「2020年までに女性が意思決定過程で30パーセントの割合にする」という数値目標まで設定され、まさに時代は変わりつつあるのです。私自身が大きな転換期にめぐり合わせたことの幸運を次の世代に引き継ぐのも一つの使命と感じています。

○審議会・原子力関係など

平成7年12月、高速増殖炉もんじゅのナトリウム漏れ事故が発生しました。世論、メデ

ィアなどから「動燃の情報隠し」と、批判が渦巻いていました。もんじゅの今後をどうするか、ということと、「高速増殖炉懇談会」が設置され、その委員の一人として原子力行政の今後について意見を述べる立場になったのです。テレビ報道番組にコメンテーターとして出演し始めたころと時を同じくしました。

その他、厚生省、労働省、農水省関係の審議会。原子力関係では、この高速増殖炉懇談会をはじめとして、原子力委員会・原子力安全委員会の下の委員会、前回の原子力損害賠償法の審議会、原子力紛争審査会、総合資源エネルギー調査会、内閣府の総合科学技術会議基本計画部会などの委員を経ました。原子力行政に関係して、約18年になります。現在は、衆議院選挙の区割りの審議会、特定秘密についての情報保全諮問会議、そして今回の原子力損害賠償法改正の審議会の委員を拝命しています。

◆原子力発電に関する私の考え

次に、この原子力損害賠償法の改正の現在の動きと私の考え方についてお話してまいりましょう。

原子力に関する素人感覚、すなわち、約20年前の高速増殖炉懇談会における私の率直な

意見は・・・危ない原子力発電に頼ることなく、無尽蔵にあるクリーンな太陽光、風力などの自然エネルギー・再生可能エネルギーによる発電が望ましい、ましてや高速増殖炉などという世界でもまだまだ実用化はおろか研究すら進んでいないことに対して、巨額の費用をつぎこむことはリスクが大きすぎる。今回のナトリウム漏れ事故でも事故の実態について情報がきちんと公開されずに、都合の悪いことは隠していたのではないか、このような関係者に危険な放射能を扱うことを委ねたくない・・・というものでした。いかがでしょうか？今でも、反原子力発電所の方々が繰り返し主張しておられることでしょう。

ところが実情を知るにつけ、意見が変化してきました。

そうです。東アジア諸国と同様、わが国は資源小国であり、石油等エネルギー資源の自給率はきわめて低く、いったん海上封鎖されてしまうと、わが国は経済のみならず、生活自体が成り立ちません。エネルギー安全保障の観点から、自前のエネルギーインフラとして原子力発電を欠くことはできません。そのうえ、地球温暖化の問題があり、これに対処するために化石燃料を使わない原子力発電は、わが国にとっては必須なのです。国際公約としても温室効果ガス削減のさらなる努力が必要ですので原子力発電はその解決の大きな

ポイントとなります。さらに、期待の再生可能エネルギーは安定性に欠き、わが国には適地が少なく、また、量的にも絶対的に足りません。もちろん推進するための研究開発やさらなる出力向上に向けた努力は大いに必要ですが、感情論ではなく、わが国の現状を知ると、このような意見が変わらざるを得ませんでした。

その後、内閣府総合科学技術会議の基本計画部会に所属し、わが国が科学技術の力でイノベーションを起こし、世界・人類に貢献する、「科学技術創造立国」という大きな目標を掲げることに関与しました。科学技術の中には、AI（人工知能）、宇宙、生化学、医学、その一つに原子力技術も含まれるのではないのでしょうか。確かに危険ではありますが、わが国は原爆の唯一の被害国です。その開発・利用・研究を平和利用に限って使い、これを磨いていくということは、世界の国々への大きな貢献となるでしょう。高速増殖炉の研究もその一つではないでしょうか。

そして、平成17年、前回の原子力損害賠償法の改正審議会に関わりしました。十年ごとの見直しでした。当時、わが国で深刻な原子力発電所での事故が起きることについてはさほど現実味を帯びてはいなかったのですが、チェルノブイリやスリーマイル島での事故などがあったことから、諸外国でもまた、わが国でも当然のことながら、脱原子力発電所の声

があがっていました。同法の改正に当たっては、できるだけそのような国民感情に配慮する必要がある、世界でも高位の水準とするため、賠償措置額を通常の商業規模の原子炉の場合は1200億円まで増額したのです。もともと、これは限度を定めるものではなく、賠償措置額を超える原子力損害が発生し、原子力事業者が自らの財力では全額を賠償できないなどの事態が生じた場合は、国が原子力事業者に「必要な援助」を行い、被害者救済に遺漏がないよう措置することとしています。これによって、万が一の事故に対しては、発災原子力事業者とともに、国が万全の体制で臨むものと確信していました。

◆平成23年3月11日の東日本大震災

平成23年3月11日、東日本大震災が起きました。平成7年1月に発生した、私の出身地、阪神淡路大震災の記憶が少しずつ薄れていたときの惨劇でした。大震災のほぼ一カ月前に、宮城県の南三陸町に講演のため訪れ、女性課長さんや女性の係員さんとお話をしたことを今でも鮮明に記憶しています。「東北は女性の活躍がまだまだ、これからだから、結婚してもぜひ、頑張つて続けてくださいね」と言葉を交わしたことが昨日のこのようです。大地震のニュース。なんとその女性係員は、最期までマイクを握つて、住民に逃げるよう、

避難するよう声を枯らして叫び続け、ついには彼女自身が津波にさらわれてしまったのです。これから結婚する予定だった、将来への夢をいっぱい抱いていた彼女が…。

そして、恐れていたこと、福島原子力発電所がメルトダウン。放射線が周辺に拡散し、広範囲の住民の方々が避難を余儀なくされました。5年経過した今も、まだまだ避難されておられる方々が多数いて、大変な状況が続いています。避難所での震災関連死も報道されています。放射能汚染・そして風評被害までも。

事故の原因は、津波によって発電所内の電源が失われ、原子力発電が事故に際して必要とする「止める、冷やす、閉じ込める」ことができなくなったためです。深刻な大事故でした。津波対策として電源の設置箇所を浸水のおそれのあるところから、より高所に設置さえしていれば・・・と悔いの残ることでした。実際に、同様の地震・津波があつた女川の原子力発電所は、なんら問題なく停止し、逆に、住民の方々の安全な避難所として使用されたくらいでしたのに。

◆損害賠償のための措置、原子力損害賠償支援機構法の問題点

原子力発電所周辺の住民の避難とともに、損害賠償措置が始まりました。原子力損害賠

償法だけでなく、新たな法律ができました。損害賠償のための措置、原子力損害賠償支援機構法です。そして、平成23年9月12日、認可法人原子力損害賠償支援機構が設立されました。

損害賠償に関わるその法律の目的は、「大規模な原子力損害が発生した場合において、原子力事業者の損害賠償のために必要な資金の交付等の業務を行うことにより、原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施および電気の安定供給等の確保を図ること」とされました。政府出資70億円、これは当然のこととして、原子力事業者等12社も政府と同額の合計70億円を拠出してスタートしました。

賠償問題の解決のために、指針が出され、仲介機関が大いに機能し大半の案件が解決されています。もつとも、話し合いで解決せずに、裁判に至った案件も当然ながらあり、係属中ということですが。

さて、その損害賠償の原資ですが、同機構の事業課題の冒頭に以下のように掲げられています。同機構の事業課題の第一が「負担金の収納業務」なのです。まず、一般負担金については、「原子力事業者の負担の適正化の観点から、各原子力事業者の収支の状況等を勘案した形で決定し、確実に収納する必要がある。また、特別負担金については、東京電

力の収支の状況を踏まえつつ、電力の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保に必要な資金を確保できるよう、適切な額とする必要がある。」とするものです。事故を起こしていない原子力事業者にも負担・拠出を求める、「相互扶助」とされるものなのです。

ここにある「原子力事業者の負担の適正化」とは何でしょうか？なぜに、事故を起こしてもいない原子力事業者が拠出することを義務つけられるのでしょうか？一説には、国も財政的に苦しいので、当面、お互い様として負担をしてほしい、緊急措置であるから、との理由が出されたと聞いています。しかし、複数の信頼できる関係筋から、政府、特に財政当局の強い意向の中で、「原子力事業者全体で奉加帳方式によって負担させよう」ということで話がついた、とも聞き及んでいます。緊急措置といっても既に5年が経過しています。前回の改正審議に関与した者としては、考えてもいなかったことでした。

◆電力会社が負担する負担金

なお、発災事業者の東京電力が負担する特別負担金は、先程述べたとおり「東京電力の収支の状況を踏まえつつ、電力の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保に必要な資金を確保できるよう、適切な額とする必要がある。」とされ、初年度の特別負担金はありま

せんでした。その後の平成26年に至って初めて500億円が計上されています。確かに、東京電力は原子力発電がなくても大都市東京を中心とする基盤が強固で、その後の石油価格の大幅な低下、コスト削減努力などもあって早々に赤字から脱しました。結果として東京電力は、従業員の給与額も元の水準近くまで戻ったという報道もされています。一方で原子力発電所が停止したために、赤字続きとなった電力会社では、給与大幅カット・ボーナスがなしとなっているところもあります。

いずれにしても以後、現在に至るまで、毎年、東京電力以外の原子力事業者にも奉加帳方式での拠出が求め続けられており、それらが被害者の損害賠償に充てられているはずですが・・・

ところで、毎年、賠償を支払った後に同機構には余剰が出ていることをご存知でしょうか。これが当期末処分利益となりますが、同法第59条第4項の規定により、国庫に納付することとなっています。すなわち、国は国債を貸与し、これを換金するという金融上の便宜を図っているだけで、別途多額の金員を原子力事業者から拠出させて損害賠償を支払い、支払った後の余剰金は国に戻す、返還するというにしているのです。

繰り返しとなりますが、毎年、電力会社は一般負担金として拠出していますが、これは

「無償譲渡（＝贈与）」でしょう。一方、国は、貸し付けとして国債を交付しています。これは金融の利益は与えてはいますが、「貸付」であるので、国に対して返済が必要なものです。そのために、毎年度末に剰余金があると、これを全額国庫に納付することが同法で定められたのです。さて、その金額は？

公開されている同機構の財務諸表を見ますと、平成23年度は、電力会社の一般負担金合計815億円に対し、国庫に戻された金額は約800億円、平成24年度は、一般負担金合計約1008億円に対し、同約973億円、平成25年度は、一般負担金合計約1630億円に対し、約2098億円（この年から東京電力も負担）、平成26年度は、一般負担金合計約1630億円に対し、約2540億円、平成27年度は、一般負担金合計1630億円に対し、約2639億円。毎年、調整しているかのように、電力会社の負担金がほぼほぼ、国に吸い上げられている状況です。被害者に支払われているとはいえないのではないのでしょうか？

なお、平成27年に廃炉の課題も組み込み、同機構が改組され、現行組織となりました。損害賠償の山場が過ぎたので、余裕ある金員を廃炉問題に使うこととしたとみられます。もっとも、一般的な廃炉の研究等は、日本原子力研究開発機構が以前から進めていますか

ら、本機構は、あくまで福島原子力発電所の廃炉という個別・特殊な問題を担当することが本来的使命とみられます。しかしながら、事故とは関係のない電力会社からも多額の金員が徴収されているのです。

元経済産業省の官僚が私につぶやきました。「電力会社は本当にかわいそうだよ」と。4期連続赤字となり、給与カットは当然のこととしてボーナスすらない電力会社もある中で、そのような会社も含め、電力会社は、国の財政に寄与しているという極めて「麗しい話」(ー)です。奉加帳方式で多額の負担額を私企業に拠出させ、余剰を生じさせた上で、これを国に上納させているように見えます。負担額の見積りも適正さ、そして、このようなプロセスの公正さを会計検査院は問題視しないのでしょうか？国会で通った法律だから許されるのでしょうか？これが緊急措置ではなく、継続することで実質的に恒久法となりつつあることが社会的に容認されるのでしょうか？株主代表訴訟で問題にされないのでしょうか？

後で述べますが、電力システム改革、電力会社同士の自由競争を激化させる中で、今後、この仕組みを継続するのであれば、合理化・正当化する理由を政府として説明することが必要ではないでしょうか？・・・現在の原子力損害賠償法改正審議会でも、今やこの

仕組みは正当化できないとする意見が私以外の他の方から出されています。(注、7月31日、経済産業省は廃炉に向け公的基金をつくることを検討、との日本経済新聞に報道があり。)

◆原子力損害賠償制度の改正審議の現在の状況

次に、原子力損害賠償制度の改正審議の現在の状況をお話しましょう。私の述べた意見をご紹介させていただきます。

今回の改正は十年ごとの見直しという区切りからのものではありませんが、実は、法律や制度の改正を検討する上で、これまでの逐次の改正時期とは全く異なる前提が発生し、大きな変革が生じました。専門的に言いますと、これを法律改正における「立法事実の変化」といいます。

一つ目は、いうまでもなく、福島第一原子力発電所において重大で過酷な事故が起きたことです。今もなお、多くの方々が避難を余儀なくされており、損害賠償などの終息のめども立っていません。多くの訴訟が係属中でもあります。また、原状回復としての除染、元の居住地への帰還も道半ばであって被害感情もなお甚大であるといえます。

もう一つは、原子力発電事業者である電力会社について、これまでの「公共事業体」的な立ち位置・存在感が薄れ、電力自由化の下、価格競争を当然とする営利・民間企業の一つとなり、会社存続が自明のこととはなくなりました。これは、「地域独占・総括原価方式」が廃止され、電力料金の価格競争にさらされた以上、コストは厳しく切り詰めていくことが最重要事項となったことを意味します。

これまで電力会社は、全国を分割した地域ごとに電力という社会インフラを独占する事業体として原子力発電所を建設し、運転してきました。それは財政基盤が強固で、存続自体に何ら疑問を抱く必要がなかった上、原子力事業についても黎明期には大いなる夢があり、原子力損害賠償法の目的にも「原子力事業の健全な発達」と麗々しく掲げられた時代だったからです。

今や、原子力発電事業に対する国民の反発は根強く、原子力規制委員会の再稼働に関する審査も難渋・難航を極め、約二年間、原子力発電はストップしてしまいました。ほとんどの電力会社は人件費を切り詰め、連続赤字が続き、老朽火力発電所を切り回しながら発電を起こさないように努力を続けています。原油価格の大幅な低下という僥倖きやうしやうによって経営面では少し息をつけたというのが実態でしょう。ここに大手のガス会社など他分野の強

力な事業会社が競争に参入し、かつ、地域独占がなくなった電力会社同士も激化する価格競争に突入しました。その経営基盤は決して盤石ではありません。原子力事業を継続する上で、高レベル廃棄物最終処分・使用済燃料の再処理にも多大の拠出金を求められる制度変更が続く中、経営上の理由から、原子力事業から撤退を検討する事業者が出たとしてもおかしくはないでしょう。

そうすると、原子力損害賠償制度も、総資産に限りがあり、存続が決して自明ではない原子力事業者がすべての責任を引き受ける制度とすることは、今や無理があるということになるのではないのでしょうか？

制度創設当初、原子力事業者たる電力会社は、財務基盤が強固な上、国の有形無形の支援が期待され、損害賠償も「無限責任」「免責はごくごく限られた場合のみ」「責任集中」という文言が当然視されましたが、今後の制度の在り方には抜本的な変革が要請されるといえます。法律の枠組みの作り直しが必要です。

変わってはならないものは当然あります。同法は、民法の一類型の特別法ですから、わが国の損害賠償制度の在り方として、被害者にとっての無限責任は当然です。制度案策定時は、諸外国の条約にならって「有限責任」としたものの、内閣法制局から一蹴された経

緯があるのです。現在でもそこは変わりようがないところといえます。

◆国と発災事業者が連帯責任を負う制度の提案

変わるべきものは？では、国の責任はどうでしょうか。制度当初は強い電力会社という位置づけでしたが、今やこの部分が大きく変容しました。しかも、原子力規制委員会の詳細かつ厳格な安全にかかる規制基準とその後の審査状況を見ると、電力会社はその権威の下で完全に管理・監督・指導される立ち位置にあると言つてよいでしょう。そうすると、損害発生に対しての責任は不法行為者本人と指導・監督者との連帯債務に類するものになるとしてよいのではないでしょうか。今回、民法709条と714条と715条の責任に類したものを創設する必要があるのではないのでしょうか。

こうしたことを踏まえて私は、国と原子力事業者とは一種の連帯債務を負う、その上で損害の公平な分担はすべきである、と枠組みを変更することを提案しました。

なお、現在、福島第一原子力事故に関連する訴訟で国の責任も問われているとの報に接しています。国の「規制権限の不行使」、すなわち、非常用電源の設置場所を高所に移転するように規制すべきであったのに、その権限を行使しなかった、ということです。この

ような主張をされると、国は無責との主張は困難ではないでしょうか。まあ、現在の訴訟はともあれ、原子力規制委員会の審査が厳格になされている以上、今後は原子力事業者と国とは同等の立場で責任を負う制度とすべきではないでしょうか。検査で指摘した事項を修正・反映しない、これを実施しないなどの場合は、運転を許さないという強い権限も持っているのですから。

国と発災事業者が連帯責任を負うこととする制度提案には、次の三つの実質的理由があります。

一つ目は、先程述べたとおり、重大事故の内容と結果によつては、損害賠償の負担に耐え得ない原子力事業者があるということです。そもそも、株式会社は総資産が有限で支払い能力の限界があるのです。破綻してしまえば損害賠償債権は絵に描いた餅となるのです。いうまでもなく、株主も有限責任です。

二つ目です。立地県の安心感は、飛躍的に増すことでしょう。原子力発電の新設、再稼働につき、立地県に理解を得ようとするときに、万が一に備えて万全の体制をとっていることは、最低限必要なことではないでしょうか。

三つ目。原子力発電は、国策として必要とされていることです。安定的なベースロード電

源として、また、温暖化対策として2030年時点で約20%～22%の比率を維持することを国策とし、外交上も必要となっているところです。

国策として原子力発電を維持するのは国の仕事、責務といえます。そのためのよまの事故のときには、国は原子力事業者を表に出すのではなく、自ら前面に立つて最終的にも当初からも責任を持つて対応することが重要ではないでしょうか。

以上のとおりの情勢の変化に合わせて、制度の枠組みの抜本の変革をすること、特に国の責任を明記することが今回の改正の肝であるとして提案したところです。

これに対して、「改正する必要がある」という提案Aと「電力会社は有限責任でよく、不足する部分は国が補償責任を負う」という提案Bの二つの案が出されました。

これに対する反論・意見を申し上げます。

○提案Aの、改正しなくてよいとの意見に対して

現在の法律に、何ら問題がないとされ、国の責任を問うためには、「国家賠償法」があり、それが十分機能する、という考え方です。私は、法務省訟務局に所属し、国家賠償法による国の代理人・弁護士の立場で仕事をした経験があります。国家賠償法による損害賠償を請求するときに、もつとも困難な問題は、国の故意・過失、多くの場合は、国がすべき

ことをしないためにこのような損害が生じたという「規制権限不行使の過失」を請求する側、被害者側に立証する責任があるのです。どのような権限があり、その権限を行使しなかったために事故が起きたという立証は、国ではなく一般国民がするのですが、かなり難しいことなのです。専門的・技術的な問題であり、その証拠も国側が持っていますから、原告側にはわかりにくいことなのです。証拠開示を求めるとしても的を絞る、必要なものを的確に指摘して要求することはなかなか困難でしょう。仮に証拠が収集できて事実関係が判明しても、論理的・科学的に説明をする、という次なる課題があります。

これに対して、私の提案は、発災事業者とともに、国が連帯責任を負うこととしていますが、いずれも無過失責任です。もし、無過失であるが、やむを得なかったとして国や事業者を免責するとしてもその免責を立証するのは、事業者と国です。これは、国家賠償請求のときの一般国民が事業者の過失を立証するよりも、より容易であり、無理を強いるものではありません。被害者救済のためには、立証責任の所在を被害者ではなく、事業者と国に持たせることに合理性・相当性があるのではないのでしょうか？

○提案B「電力会社は有限責任でよく、不足する部分は国が補償責任を負う」との意見に対して

提案理由ですが、電力会社はシステム改革により経営基盤がこれまでほど強くなり、いざ事故というときに金額が見えないと（「予見可能性がない」というらしいです）金融機関から借り入れができない、借り入れができないと、被害者に対して損害賠償もできない上、その電力会社が経営破綻するおそれが生じる、ということのようです。

私はこれに反対です。災害を発生させた責任の限度を設定するとの考え方は、わが国の損害賠償制度としての被害者救済の観点から大いに問題があります。制定当初に内閣法制局から一蹴された案です。しかも、いわゆるモラルハザードを惹起（じゃくき）するおそれがあります。これは、大きな被害を発生させても責任を一部しか負担しない、責任逃れともいえます。これは、私ならずとも、多くの方が反発されるのではないかと感じます。しかも、現在の財政事情から、国が残りの責任を過失すら無関係に恩恵的に引き受ける「補償責任」という枠組みは、なかなかに通らない意見と思えます。

その他の論点も多くあります。例えば、事業者が免責されるのは、これまでどおり、例外的であり、もし、免責が認められるような甚大な災害、国家存亡の危機ともいえる戦争

があつた場合は、他の制度と整合的に、国が保護する責任を持つこととなりましょう。

また、今回福島事故の損害賠償において威力を発揮した和解の仲介組織・手続等についても法律の整備をすることとなるでしょう。当然、時効についても特則が設けられる方向です。いずれも被害者保護の姿勢が貫かれるものとなるはずです。

今後、要綱がまとめられ、パブリックコメントを募集し、これを受けて審議し、来年、改正法となる見込みです。

◆原子力発電所再稼働に対する世論の現状。行政に大局観はあるのか？

日本経済新聞の世論調査結果（資料参照）をご覧ください。2013年以来、19回にわたつての調査結果が出ています。直近では、今年2月に「政府は安全と判断した原子力発電の再稼働を進めています。原子力発電の再稼働についてどう考えますか。」という質問に対して賛成は26パーセント、反対は60パーセントと、反対が過半数を超えているのです。2013年以来、常に反対が過半数を超えています。別の新聞社の調査では、より反対の声が強いと思われます。

もし、住民投票をしたら、立地地域は危険性とともに必要性・経済的利点も感じている

資料 原子力発電の再稼働についての世論調査結果（日本経済新聞）

	賛成	反対	質問項目
2013.5	30	52	夏の参議院選では、安全が確保された原子力発電所の再稼働の是非が争点の一つです。あなたは再稼働に賛成ですか、反対ですか。
2013.6	31	54	原子力規制委員会が原子力発電所の再稼働について新しい基準をまとめ、電力会社は7月に再稼働を申請する見通しです。あなたは原発の再稼働に賛成ですか、反対ですか。
2013.7	29	55	あなたは原子力発電所の再稼働に賛成ですか、反対ですか。
2014.1	27	58	同上
2014.7	35	52	鹿児島県の川内原子力発電所が早ければ秋にも再稼働します。現在、国内の全ての原発は停止していますが、政府は今後、安全と判断した原発を再稼働する方針です。あなたは原発の再稼働についてどう考えますか。
2014.8	32	56	現在、国内の全ての原発は停止していますが、政府は今後、安全と判断した原発を再稼働する方針です。あなたは原発の再稼働についてどう考えますか。
2014.9	34	53	同上
2014.10	29	56	同上
2014.12	33	55	同上
2015.1	36	52	同上
2015.2	35	52	同上
2015.4	30	58	同上
2015.5	29	59	同上
2015.6	32	55	同上
2015.7	31	56	同上
2015.8	30	56	九州電力の川内原発が再稼働しました。政府は今後、安全と判断した原発を再稼働する方針です。あなたは原発の再稼働についてどう考えますか。
2015.9	29	56	同上
2015.10	29	56	同上
2016.2	26	60	政府は安全と判断した原発の再稼働を進めています。あなたは原発の再稼働についてどう考えますか。

(%)

でしょうから、賛成の声がある程度大きいとしても、その隣接県を含めたなら、大津地裁のような結果が出るように感じます。

また、別の調査で、次のようなことを聞きました。女性に反対が多い、意外と若い人は、賛成している、と。これもなんとなくわかるような気がします。

女性と一括りでいいいたくないのですが、感覚的な原発が強いのでしょうか。一方、若い人は、これまである原子力発電に対して忌避感・反発がさほどなく、逆に今の社会の基盤として当然のこととして受け入れているのではないか、と思われれます。

原子力発電が日本で初めて営業運転を開始したのは昭和41年の東海発電所（茨城県東海村・日本原電（株））ですが、60代より上は、学校で原子力発電について学習していません。また3割、4割の原子力発電比率になったのも、この20年〜30年です。その後、昭和54年のスリーマイル島や昭和61年のチェルノブイリの事故の報道を聞くと、危ないものという感覚が強くなるのもやむを得ないところがあるでしょう。これらの事故を歴史的な過去のこととしてとらえるか、リアルタイムで知ったかどうかの違いも大きいかもしれません。そして今また、福島事故がありましたから、この反対意見は容易には減らないかもしれません。

では、行政は原子力発電についてはどのように考えているのでしょうか。エネルギー基本計画では、2030年時点で、原子力発電はわが国のベースロード電源として、全体の20%、22%に維持するとしています。資源の少ないわが国としては選択肢として捨てることのできないものなのです。それでは、原子力発電を有する電力会社についてはどういう方向づけをしようとしているのでしょうか。電力システム改革の問題です。

これは先に述べた通り、これまでの地域独占体制であった電力事業について新規参入を認めた上、競争環境に置き、自由な価格競争をさせることによって消費者により安い電力料金を提示し、活力ある社会を形成するという趣旨のようです。それはそれとして結構なことですし、経済産業省・資源エネルギー庁にとって、悲願であったこのことです。では、それによって今どのようなことが起きているのでしょうか。

経済産業省の認可法人、「原子力損害賠償・廃炉支援機構」は、相変わらず、東京電力以外の各原子力事業者に対して多額の拠出金を確実に徴収することとしています。

高レベル放射線廃棄物の最終処分について、同じく同省の認可法人である「原子力発電環境整備機構」は原子力発電量に応じた率による拠出金を徴収することとなっていますが、現在、再稼働していないところは、基本的に支払っていません。最終処分場についての建

設費用、その間の必要経費などを含めて中・長期的にどういう形で費用を徴収していくかは、中期計画すらなく、これまで、単にどんぶり勘定のような料率計算で徴収してきたような状況です。

また、今般、再処理について新たに認可法人を設立させて同様に拠出金を徴収することが決まっています。ただし、再処理に関する費用がまだ計算されていないので、どのような金額を徴収するかは、今後の検討課題とみられます。経済産業省・資源エネルギー庁は、このような認可法人を相次いで設立しながら、費用の徴収を課題として冒頭に掲げながら、実は、その徴収額等の論理的根拠がきわめて曖昧模稜としたもののなのです。

しかし、電力会社は、監督官庁の意向に反することができないとして、原子力損害賠償・廃炉機構についても、なお、「唯々諾々と（?）」支払い続けているのです。

この度の原子力損害賠償法の審議会で、電力システム改革の委員会に参与したある委員は、「電力システム改革において、原子力についての位置付けは論じられていない。電力システムを今後考えていく上での残された課題になっていると思っています」と、と明言されました。原子力を含めた全体像を考えるのではなく、とにかくシステム改革に突き進む、という行政の姿勢のみが強烈に印象づけられます。

今後、活断層その他で原子力発電所が維持できない、あるいは経営面で維持できないなどの事情が生じる電力会社が出現したときに、どのようにすべきであると考えているのでしょうか。家電・白物家電のわが国業界の凋落・海外勢による買収などの現状は、ことインフラ事業に関しては想像もしたくないのです。国の根幹をなすものですから。

私はたまたま銀行の役員として金融庁の行政を肌で感じてきました。バブル崩壊後の経験から、銀行をつぶしては影響が大きすぎるので経営の健全性を重んじる、社会における金融秩序として重要なインフラであるから強固であらねばならない、ということと環境整備とともに、人口減少に合わせて銀行の数を集約するという行政の意思が伝わってきました。生命保険会社も同様です。また、破綻に備えて法制度を整備し、預金保険機構、生命保険契約者保護機構を擁して、時代・情勢に応じた料率で運営されています。

公益企業の鉄道・通信を見ると、いずれも民営化・分割による競争環境に入っています。が、地域割りは、守られているようです。電力業界のように、地域の独占を廃してこれほどの巨額の金員を国に徴収するシステムを作り上げたところはないと思われます。

今回の電力システム改革で、電力業界に地域を越えた自由競争を強いながら、一方、原子力事業者には法律によって、あるいは奉加帳方式によって、多額の原子力発電所関連費

用の拠出を義務付けして、その経営の自由度・手足を縛っているように見えます。

電力インフラは、国家百年の計にあたる重要な事項です。国民的議論が必要などころ、行政が独断専行とばかりに、全体像が見通せないまま、突き進んでいくことに危うさを感じています。生活に欠かすことのできない電力インフラについて、エネルギーや電力の問題をトータルで考えるという視点を著しく欠いたまま、細切れな政策だけをパッチワーク的に行っている、一般受けのいいところだけを先走らせているという印象を持っています。そのツケはいざというときに私たち国民一人ひとりに跳ね返ってくるかもしれない。このような政府の姿勢に疑問を持ちますし、唯々諸々とか不承不承なのか、不明ですが、これに従っているようにみえる「原子力村」の体質にも大いに疑問があります。

今、国に求められる最も重要な責務は、システム改革の全体像をとらえ直し、つまみ食いはいはやめ、原子力発電を20%程度維持したいのであれば、適正な競争環境を整備すること、先程から繰り返し述べている、不公正ともみえる制度を改めること。（注、今後、検討されるという「公的基金」が形を変えた奉加帳方式となるのか、不公正なものとならないのか、注目される。）

そして何より重要なことは、改めて、国民感情、特に反対意見に対してもっと真摯に取

り組み、エネルギー問題、ひいては原子力発電の必要性について丁寧に説明し、理解を得ていくことではないでしょうか。そうでないと、国策の名が泣くでしょう。今後の再稼働・新設・最終処分場の建設が実現困難となってしまうと思われれます。

内閣は、一般の集団的自衛権・安全保障体制問題について、与党国会議員により、パンフレットを使って地元での説明会を重ねていました。原子力発電・エネルギー問題についても、国民感情の反発を恐れずに、逃げずに、逆に、十分な情報公開とともに、その必要性を説明する地道な努力を重ねていくべきではないでしょうか。

折しも、高レベル放射性廃棄物の最終処分地の選定に向け、次なるステップが開始されるようとしています。国が先頭にたつて、旧弊を打破する抜本的な取り組みを期待します。

（本稿は平成28年5月、仙台市において先生が講演された内容を基に、その後の情勢を踏まえ加筆の上、ご寄稿いただいたものです。）

講師略歴

弁護士

住田 裕子（すみた ひろこ）

【経歴】

兵庫県加古川市生まれ。東京大学法学部卒業。

昭和54年東京地検検事に任官し、以後大阪等各地の地検検事として実績を重ね、昭和62年に女性初の法務省民事局付検事として民法等の改正を担当。平成元年に女性初の法務大臣秘書官に就任。

その後、司法研修所教官等を経て、平成8年弁護士登録し、さまざまな公職や獨協大学特任教授などを歴任。

現在、原子力損害賠償制度専門部会、衆議院議員選挙区画定審議会などの審議会委員、NPO法人長寿安心会代表理事。テレビ出演、著書・論文多数。

