

新たな原子力損害賠償制度の構築 に向けて

監修 21 世紀政策研究所 研究主幹 澤 昭裕
原子力損害賠償・事業体制検討委員会

報告書

2013 年 11 月

新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて（要約）

当報告書は三部構成になっており、第1部ではこれまでわが国の原子力事業がどのように発展してきたか、特に国策民営と言われる事業体制が確立した経緯を含めた歴史的事実や原子力損害賠償制度の制定経緯、参考となる諸外国の法制や諸条約についてまとめている。第2部では東京電力の福島第一原子力発電所事故（以下、東電福島原発事故）によって明らかになった原子力事業に関わるリスク、現行の対応スキーム（原子力損害賠償支援機構法等）制定の経緯や議論を踏まえた上で、当委員会における議論を参考に、現行の原子力損害賠償制度の問題点や改正に向けた視座などをまとめている。第3部「新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて」は当委員会主森島主査、新美委員、浦川委員による、委員会における議論とは独立した提言となっている。

委員会の議論からインプットを得て別途まとめた政策提言「原子力事業環境・体制整備に向けて」（21世紀政策研究所研究プロジェクト）と併せてお読みいただければ幸甚である。

1. 本報告書の問題意識

わが国の電力供給は、低利の資金調達を可能にする総括原価主義による料金規制や一般担保、需要を確実なものにする地域独占等の制度的手当を受けながら民間企業が担ってきた。国民生活の安定や経済発展にとって安定・安価な電力供給は必須のものであり、また、電力事業は大規模な長期投資を必要とするため国営事業として営まれていることも多く、米国や日本のように歴史的に民間事業者が電力事業を担ってきた例は世界的に見れば珍しいと言える。そして、わが国は「原子力平和利用のモデル国」とも言われるように、バックエンド事業¹も含めた原子力事業全体にわたって、主に民間事業者が事業主体となってきた。

しかし、原子力事業は単なる発電の一方途ではなく、核物質管理やエネルギー安全保障など国家レベルでの政策全体の中で考えなければならない複雑さを有しているため、事業の推進には政府の指導・支援が必要と考えられてきた。そのため、安全性や適切な事業運営を担保する制度の整備と規制の実施、立地支援、技術開発など様々な場面における政府

¹ 原子力事業に関わる、燃料製造や発電所の建設、運営をフロントエンド事業と呼び、原子力施設から生じる放射性廃棄物処理や使用済み燃料再処理、原子炉の廃炉などをバックエンド事業と呼ぶ。

支援を背景に、民間によって事業が営まれる「国策民営」といわれる形態のもとで、原子力事業は発展してきたのである。

政府の支援を受けながら民間企業が機動力ある事業展開を行うというスキームは、平時においては多くのメリットをもたらしたが、今次の東電福島原発事故によって、官民のリスク・責任分担の曖昧さという大きなデメリットを内包していることが明らかになった。特に、原子力事故の被害者に対する賠償制度を定めた「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）は、原子力事業に係る事故リスク分担を体现する法律であるが、民間の原子力事業者が無限の責任を負い、政府がそれを支援する構造となっている。東京電力は一義的にすべての責任を負うとされ、政府支援の内容を具体化する「原子力損害賠償支援機構法」（以下、機構法）や「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」のもと、莫大な数に上る被災者への賠償業務、事故を起こした発電所の廃炉作業や除染の費用負担を背負いつつ、顧客への電力供給を行っている。

機構法によるスキームが確立され、電力供給や賠償等の事故処理における安定性は一定程度確保されているようにも見える。東京電力は約 1 万人にも上る人員を動員して賠償金の支払業務を進めているが²、未解決の事案も多く、また、金銭賠償によっては地域コミュニティの回復望めないという、被災者救済スキームとしての根本的な問題も明らかになってきている。

原子力損害賠償支援機構は当初賠償資金として 5 兆円を見積もり、交付国債を使った支援枠を用意していたが、除染や汚染土の中間貯蔵等全てを含めた事故対応コストが 10 兆円に膨らむ可能性も指摘されており³、2013 年 10 月 16 日発表された会計検査院の試算によれば、交付金が 5 兆円だった場合でも、全額を回収し終えるのにかかる期間は最長で 31 年後になることが明らかになったという⁴。この状況を受けて、例えば廃炉、汚染水の処理など国が積極的に事業に関わる場面も見られるようになってはいるが、事故処理や原子力事業の継続に当たっての官民の役割分担は依然として明確ではなく、事業者・関係者が今後の原子力事業についてのリスク評価をしづらい状況が続いている。

さらに、電力システム改革の下、これまで長期に渡る大規模な投資を必要とする電力事

² 東京電力「賠償金のお支払い状況」<http://www.tepco.co.jp/comp/jisseki/index-j.html>

³ 日本経済新聞 2012 年 11 月 8 日「東電支援 実現は不透明『10 兆円』に政府慎重」

⁴ 会計検査院「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」（要旨）
http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_youshi_1.pdf

業の資金調達を支えてきた、地域独占による需要の確保、総括原価方式による料金規制の廃止、社債の一般担保廃止も含めて議論が行われており⁵、原子力事業の展望をさらに不透明なものとしている。我が国において民間企業が電力事業を担ってきた背景には、財政制約とは関係なく、巨額の銀行借入や社債発行、増資など柔軟な資金調達を行えるという理由があった。こうした低利の資金調達を可能にしてきた総括原価主義による料金規制（収益保証）や一般担保付き社債の発行、さらには需要の確保を容易にしていた地域独占が廃止されることは、民間企業による電力事業において長期的な大規模投資がされづらくなることを意味する。

今後我が国が原子力発電を一定程度継続する場合においては、（使用済み燃料の処理を考えれば、今後原子力発電を利用する、しないに関わらず）、その技術の利用に本源的に付随する様々なリスク（①事故リスク、②政策・規制の事後的変更リスク、③技術的な難しさ（特にバックエンド。事故炉廃炉や再処理））をどう回避・対処し、分担するかについての適切な制度設計がなされなければ、事業の継続は不可能となりかねない。

本報告書は、膨大な数の被災者を生じさせ、かつ地域コミュニティの破壊という従来にはない損害をもたらす原子力事故の被害をどう回復するか、そして、今後わが国が原子力技術の平和利用を継続するのであれば必要となる諸制度の在り方、特に原子力損害賠償制度についての議論を整理すること、この2点を問題意識として置いたものである。

2. 原子力損害賠償制度の基本構造、わが国の原賠法の特徴と改正の経緯

被害者保護の要請から、通常近代法において求められる以上の重篤な責任を原子力事業者に求め（無過失責任、責任の集中、免責事由の制限）、民営保険により賠償資力を担保せしめ、それでも不十分な場合において国家補償を行うと言う三本柱が基本的な構造であり⁶、

⁵ 2013年2月電力システム改革専門委員会報告書によれば、「送配電部門の一層の中立化に際しては、今後の金融市場の動向等を踏まえることとし、一般担保を含めた金融債務や行為規制の取扱いに関して、事業者間の公平な競争環境の整備等、電気事業の健全な発展を確保しつつ、電力の安定供給に必要な資金調達に支障を来さない方策（経過措置等）を講じることが求められる。」と一定の経過措置後、変更がある可能性が示唆されている。
http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku_system_kaikaku/pdf/report_002_01.pdf

⁶ ジュリスト No236 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」
http://www.yuhikaku.co.jp/static_files/shinsai/jurist/J0236029.pdf

電力中央研究所報告田邊朋行、丸山真弘「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国の原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」（2012）他。なお、例えば卯辰「原子力損害賠償の法律問題」は①無過失責任、②有限責任、③責任集中、④賠償措置の強制の4点を責任の共通原則と整理している。

各国の原子力損害賠償制度は、米国がジェネラル・エレクトリック（GE）社等の米国原子力設備製造事業者が原子力事故による損害賠償責任を負うことの無いよう輸出相手国に制定を要求し、各国がその要求を受容して整備したという歴史的経緯から、法の目的を含め、制度の基本原則は世界的にほぼ共通している。

原子力損害賠償制度共通原則

①責任の厳格化と集中	原子力事業者は無過失責任を負い、免責事由も制限される。加えて、資機材供給者の原因によって事故が生じた場合においても、事業者だけに賠償責任が課せられる（責任集中）
②適用範囲	原子力損害賠償制度の適用対象とされる「原子力損害」の範囲は、原子炉の運転等に起因する事故とする
③損害賠償措置の強制	民間保険または/及び政府との補償契約への強制加入により事業者の支払い能力を確保。
④賠償金額の制限	事業者の賠償負担が無限大にならないよう、賠償責任限度額を設定。しかし、日本、ドイツ、スイス等は責任限度額を例外的に設定していないため、事業者の責任は無限責任となる。
⑤国家補償	事業者が賠償責任を果たしきれない場合等については、国家が補償。 * しかしわが国原賠法は国家補償について明示せず

3. わが国原子力損害賠償法の特色、成り立ちと改正の経緯

わが国の原賠法は、国家補償について明示していない。原子力損害賠償制度のあり方について検討した原子力災害補償専門部会の答申は、賠償措置額を超える場合は国家補償とすべきことを明示していたが、政府部内での調整、具体的には当時の大蔵省の反対があり、また他方で、星野が指摘するように星野(1972)が指摘するように⁷、事業者が立地地域住民のアクセプタンスを高めるために無限責任を受け入れたこともあって、結果してわが国原賠法においては事業者が無限責任を負い、「必要と認められる場合は政府が『援助』する」（原賠法第16条）と定められた。

原賠法は第20条に期限を定める文言が入っていることもあって成立後およそ10年毎に改正がなされてきたが、こうした根本の枠組みが議論されたのは第1回のみであった。その際にも根本的な問題が指摘されていたにもかかわらず、そして、原子力事業を取り巻く状況も立法当時とはその後大きく異なっていたにもかかわらず、原賠法が立法時の構造を維持したまま東電福島原発事故を迎えてしまった。

⁷ 星野英一「原子力災害補償」（民法論集第3巻収載）「シンポジウム原子力災害補償」P436

星野英一「日本の原子力損害賠償制度」（「日独比較原子力法」第1回日独原子力法シンポジウム）

4. 諸外国の法制、条約について

参考となる諸外国の法制、条約のうち、米国とドイツにおける原子力損害賠償制度および CSC について情報を整理した。米国プライス・アンダーソン法（以下、PA 法）は有限責任制を採り、ドイツ原子力法は無限責任制を採るとされる。PA 法は、3.75 億ドルの責任保険、122.2 億ドル（1.119 億ドル \times 1.05⁸ \times 104 基）の事業者間相互扶助制度により、日本円にしてほぼ 1.2 兆円という巨額の賠償措置が確保されている。この事業者間相互扶助制度は事後的な保険料徴収という考え方で、巨額の賠償措置額確保だけでなく、事業者間のピア・レビューにより安全性の向上にも大きく貢献している。

また、その法定賠償措置額をも超過する損害が生じた場合には、「可能な限り広範な関係者からの拠出を求めることを考慮」することを定めており、明確に事業者の責任を有限としていると一般的には考えられていた同法は、そうではない可能性が高い。しかし、法定賠償措置額をもって一旦責任制限とすることで、わが国の採る無限責任制度とは異なり、事業者・関係者にとって当面の可能性は確保されており、この点において優れた制度であるといえる。さらに、損害賠償額が措置額を超過する可能性がある場合の大統領、連邦議会、裁判所、NRC（原子力規制委員会）等の役割分担や手続き、配分計画等の策定について明確に定めている点や、賠償請求処理にあたって、民間保険会社のサービス、機能を可能な限り利用することが求められている点も参考になる。

ドイツ法は、事業者に一切の免責を認めず、また 1985 年改正によって有限責任制から無限責任制に転じた。しかし、「損害事件からの法律上の損害賠償義務が損害賠償義務の履行のために準備された資金を超えることが見積られる場合」には、「利用可能な資金の配分及び遵守すべき手続は法律により、そのような法律の公布までは命令によって規制される」（原子力法第 35 条第 1 項）とあり、国の介入は義務づけられており、配分と手続きに国が関与することが求められていると理解すべきであろう。立法時の議論もそれを裏付けている。なお、ドイツと同様一切の免責を認めていないスイスの原子力損害賠償法（第 2 部において詳述）は、大規模災害についての条文を具備しており、賠償措置額や国家補償の手当を超える被害があった場合には連邦議会が賠償制度を設立し、政令で被害者への賠償に関する基本原則を決定することなどを定めている。

煎じ詰めれば、有限責任制と無限責任制は全く異なる制度設計であるわけではなく、無限責任制を採ったとしても無限の賠償措置を用意することは不可能であることから、必要賠償総額が賠償措置額を相当程度超えることが見込まれる場合においては、当然に国家が

⁸ 賦課保険料の 5%相当の訴訟費用を含む（第 170 条 e 項（1）A）

介入することが想定されていると理解すべきであるし、有限責任制を採ったとしても一定額以上の被害を救済しないとすることが許されるわけでもない（そのとき国家全体が壊滅的な状況であるなど、原子力災害被災者だけを救済する合理性が無い等であれば別であるが）、時の政府や大統領、議会の判断によって事業者を含む関係者に追加的な負担が求められることは当然想定されるのである。事業関係者の予見可能性と賠償制度の柔軟性はトレード・オフの関係となってしまうものではあるが、被害者を泣き寝入りさせないことを根本原則に、その責任を誰に持っていくかを、企業、産業、経済、政治など全ての事情から判断する必要がある、この点では原子力損害は法律論というより政策判断なのである⁹。事前の立法において重要な事は、行政府、立法府、専門機関等の役割分担や手続きについて明確に定めておくことであろう。海外の原子力損害賠償制度については、当該国の法体系・法律実務全体にわたる深い理解と、原子力政策の方向性や関連する条約についての広い知識をもって、さらなる検討・検証を行っていく必要があることを指摘しておきたい。

5. 東電福島原発事故への対応（原子力損害賠償支援機構法）の意義と課題

東電福島原発事故については東京電力が原賠法第3条第1項ただし書きによって免責となるか否かが大きな議論となったが、様々な経緯で結果的に東京電力が一義的な責任を負うとして、原子力損害賠償支援機構法（以下、機構法）が制定された。国が行う資金的援助については、支援機構に対して国庫への納付を求めており（支援機構法第59条第4項）、将来東京電力から支援機構を通じて返済されることを原則としている。つまり、この資金的援助は、東京電力の公的資金による救済というよりも、緊急時のつなぎ融資としての意味合いが強いと言える。

このスキームのメリットとしては、①被災者のパニック防止、②廃炉や電力の安定供給を行うための東電の事業資金の確保、③他電力会社の資金調達への好影響などが見られたが、デメリットとしては①東京電力の企業体としての劣化（特に現場力の低下）、②電力自由化との不整合（地域独占や総括原価主義による収益確保を前提としたスキームではないかとの懸念）、③国民負担の極小化の観点からの疑問、④原子力損害賠償制度としての汎用性の無さ、⑤他事業者が負担する一般負担金の法的正当性への疑問、⑥不法行為制度による金銭賠償を通じた被災者救済の限界など様々な問題点があり、これらは制定前から議論されていたものである。

⁹ 第038回国会 科学技術振興対策特別委員会 第14号において、いみじくも田中（武）議員と我妻栄参考人がこうした質疑を行っている。
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syuguiin/038/0068/03804260068014a.html>

6. 東電福島原発事故が明らかにした原子力事業のリスク

従前から認識されていたものも含めて、東電福島原発事故によって原子力事業のリスクが改めて顕在化した。1) 原子力事故が生じた場合の①損害賠償費用、②原子力発電所稼働停止による火力発電燃料の負担増、③事故収束・廃炉費用、④これらの負担増に伴う事業継続の困難化、2) 政策・規制の事後的変更に伴う①原子力発電所稼働停止による火力発電燃料の負担増、②新規制対応に伴うコスト、③これらの負担増に伴う事業継続の困難化（特に日本原子力発電株式会社）、3) 特にバックエンドにおける技術的課題により、①日本原燃株式会社の作業遅延による赤字増、②その対応費用の増、③これらの負担増による事業継続の困難化、さらには最終処分地選定の困難さなどが挙げられる。

また、そもそも自由化が進展した場合、原子力のような大規模・長期投資を必要とする電源はどのような影響を受けるかについて、2006年5月に、総合資源エネルギー調査会の電気事業分科会原子力部会の下に設置された「電力自由化と原子力に関する小委員会」が取りまとめた報告書¹⁰は、自由競争下において事業者が投資判断を委ねた場合、国が定める「原子力政策大綱」に謳う原子力比率を維持できるかについて、財務・立地・需要の各面から分析しており、

- ①原子力発電に特有な投資リスクの低減・分散
- ②初期投資・廃炉負担の低減・平準化
- ③広域的運営の促進
- ④原子力発電のメリットの可視化

といった対応策が必要になると指摘している。同様に電力市場が自由化された競争状況における原子力発電事業の資金調達の難しさについて、OECDも分析を行っている¹¹。米国ではシェールガス革命によって原子力発電の経済的競争力が低下し、計画凍結や廃炉、事業者の撤退（フランスのEDF）が相次ぐ一方¹²、英国では原子力発電の重要性が再認識されており、原子力発電に対する投資資金回収を確実にするための政策措置として、最近一種の固定価格買取制度（FIT-CfD）を導入することとなった¹³。

¹⁰ 電力自由化と原子力に関する小委員会とりまとめ（案）
<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g60519a03j.pdf>

電力自由化と原子力に関する小委員会とりまとめ（概要）
<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g60607f03j.pdf>

¹¹ Nuclear Power in Competitive Markets
<http://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2000/nea2569-dereg.pdf>

¹² 日本経済新聞 2013年8月6日「米原発に『経済性』の壁」などの報道がある。

¹³ 2013年10月21日、ヒンクリーポイントC地点で予定されている160万kWの原子炉

7. 現行原子力損害賠償制度の問題点と改正に向けた視座

原子力事業にまつわるリスクや不確実性を軽減し、大規模災害時に対する備えを十分なものとしつつ、原子力事業を継続していくために改革・整備しなければならない制度の同定とその改正の方向性に関して、委員会において議論された論点や関係者から頂いたアイディアを参考に、次の3つのカテゴリーに整理して記述する。

(1) リスクの限定と分担のあり方

①「原子力損害」の定義が不明確であることによる問題点

この点については第3部第2章において詳しく論じているが、原子力損害の概念に純粋経済損失（風評被害）、環境損害（除染）も含めるべきかについては、今後の不法行為理論に与える影響もかんがみ、慎重に議論をすべき問題であるとの指摘が多くなされた。もっとも、当委員会は、これらの損害についての救済を否定する立場をとっているわけではなく、不法行為法を基本とする原子力損害賠償制度とは別のスキームで救済を図ることを検討すべきである、としている点に留意されたい。

②賠償措置額の引き上げについての検討

東電福島原発事故により、現在の賠償措置額では過小であることが判明したが、民間保険契約の増額はどこまで可能なのか。詳細な条件等を設定しなければ算出できないが、安定的に保険を提供するためには最大でも2千億円程度が限界であると言われている。保険によらない賠償措置額の引き上げとして、米国 PA 法に見る事業者間の事後的相互扶助制度と資本市場からの調達可能性（原子力災害ボンドの組成）について検討した。実際にこの原子力災害ボンドを組成する場合には、相当の高利率としない限り投資インセンティブが働かないのではないかといった指摘、投資家にとっての情報透明性を確保し、リスクの定量化・分析内容の開示が求められるにあたり、原子力事故は一定程度以上の地震や津波があれば必ず起こるものでもなく、現実的に利率の根拠が示せないという根源的な問題点など指摘された。CAT ボンドの発行は拡大しているが、原子力災害ボンドについてはこれまで世界的にも発行実績がないのはこうした困難を克服できていないからだと推測される。

2 基の増設計画に関し、英国エネルギー・気候変動省（DECC）と事業者（フランス EDF の子会社である EDF エナジー）が合意したことが発表された。ストライクプライス（新設サイトで発電された電気の卸値）は 89.5 ポンド/MWh に設定され、当該価格が発電開始以降 35 年間に渡って原則保証されるとのことである。
<https://www.gov.uk/government/news/hinkley-point-c>

③事業者が無限責任を負うことによる問題点

事業者が無限責任を負うことは、原賠法の法目的（原子力事業の健全な発達）との不整合、電気料金上昇を通じた国民負担の増大や電力安定供給への懸念、他の電力事業者の資金調達や株式市場等への悪影響など様々な懸念があることが指摘された。しかし本来、「近代私法秩序においては、企業は自由な活動を認められる一方で、自己の責に帰すべき損害に対してはその全てを負担すべきことが、同時に要求されるのも当然」¹⁴である。国家補償を認めるにあたって法的正当性をどこに求めるかという指摘の他に、有限責任制を採る場合に検討すべき事項を整理した。

- i) 被害者の財産権侵害との抵触
- ii) 事業者の安全に対するモラル・ハザード
- iii) 賠償金の配分計画
- iv) 事業再生について
- v) 原子力事業に対する外国資本進出抑制効果について

特にiv点目の事業再生については、ステークホルダーの責任明確化を求める声もあり、資本主義の根本原則を守るべきとする主張にも一定程度の合理性があるものの、①被害者の損害賠償請求権が社債関連の先取特権及び更生担保権に劣後する存在となってしまうこと、②事故当初、賠償や廃炉に関わる費用がどれほどまでに膨らむか不透明であり会社更生法による「再建」が実質的に無理だと判断されたこと、③賠償責任を負う主体の確保、④国が既に東京電力に出資した1兆円の毀損を含む数兆円規模の国民負担、⑤電力供給や事故処理対応に必要な資金手当に支障を来す可能性、⑥他原子力事業者の信用力が低下することによる資金調達コストの上昇、⑦電力供給や廃炉事業などの現場士気への影響など様々な問題が生じることが予想される。ただし、機構法の枠組みは原子力損害賠償制度として汎用性が無く、他の選択肢を模索する必要があり、会社更生手続きを選択するとすればどのような課題を検討する必要があり、どのような対応策がありえるのかについて整理した。

課題に対する案と、その案にする懸念を併記する。

案①：被害者の損害賠償請求権については、裁判所の許可が得られればこれを共益債権¹⁵と

¹⁴ 金沢良雄「個人の損害賠償責任に対する国家の補完的作用」

¹⁵ 民事再生法等に基づく倒産手続き開始決定後に生じた債務で、再生手続に要する費用や、事業の継続に必要不可欠な費用に係る債権のこと。開始決定前に生じた債務でも、事業の継続に必要不可欠な費用については、裁判所・監督委員の許可で共益債権化できる。共益債権は、優先的破産債権と同順位の優先的に返済を受けられる債権に分類される。

(http://www.exbuzzwords.com/static/keyword_4894.html より抜粋)

して位置づけることも可能ではないか。

(懸念)

・裁判所の許可要件は、更生に不可欠で衡平原則に反しない等である。この要件を満たすことが可能か。

・共益債権間の優先順位は定められていないので、租税債権など法定の共益債権との競合を避けるためには、優先弁済権¹⁶を更生手続において付与する必要があるのではないか。

案②：社債の一般担保について

一般担保条項を削除しても調達が可能ではないか。

(懸念)

・社債市場における混乱を招かないためには、既発債については既存制度によって付与されている権利を優先する必要がある、東電福島原発事故の対応スキームにおいては選択不可能ではないか。

・新発債について一般担保条項を削除することは技術的には可能であるが、一般担保条項があるにもかかわらず、事故以降スプレッドが拡大していることをかんがみれば、一般担保条項が削除された場合の資金調達コストの上昇や、資金調達の安定性低下といったマイナス影響をどう抑制するのか。

・日本政策投資銀行からの借入金についても同様。

なお、第3部第3章において、ドイツ法において発展してきた危険責任制度について、危険責任における責任限度などについて詳しく検討している。

④事業者の有責性を巡る混乱について

事故直後、原賠法第3条第1項ただし書きによって事業者が免責されるか否かで大きな議論となった。『『異常に巨大な』という包括的・弾力的な表現』¹⁷が混乱をもたらすことは東電福島原発事故の経験で明らかになり、また、事業者の免責が認められた場合には被害者に補償しないという結果を導くことはできないため国家補償が確立されていなければならないが、わが国原賠法は国の関与が不明確であることもあって、事業者を免責しにくい構造であることも指摘されている¹⁸。こうした問題点を克服するため、委員会では一切の免

¹⁶ 「優先的共益債権」などのような形で、共益債権間において優越性を付与する必要が指摘された。

¹⁷ ジュリスト 236 <http://tnihe.tumblr.com/post/5661848585/36-10-15-31-236> 竹内昭夫

¹⁸ 電力中央研究所田邊朋行・丸山真弘 「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子

責を認めないドイツ及びスイスの原賠法について情報を収集した¹⁹。両国とも免責を認めないという点においては共通しているが、責任保険、国家補償の組み合わせ方がよりシンプルであるというスイスの原子力事業及び原子力損害賠償法制に関する現状を整理した。

⑤事業者への責任集中に関する問題点の指摘

メーカー（サプライヤー）に損害賠償責任まで課すことは現実的ではないものの、事故対応における協力義務、情報提供義務などについては求めているかどうかとの指摘、国家賠償法の適用が可能ではないかとの指摘について検討した。後者の問題については、原子力事業が高度に国の管理下に置かれていたこと、事故発生後も原子力災害対策本部他様々な政府機関が地域住民の避難指示や食品安全基準、出荷制限などの責務を担ってきたことを考えれば、国家賠償請求の適用も検討されてしかるべきであり、原賠法第4条第1項に定める責任集中原則は、国が賠償責任を負うことも排除するか否かについては、排除されないとする解釈が一般的である。

⑥時効に関する検討の必要

原賠法は消滅時効に関する規定を置いていないため、民法第724条前段の不法行為の時効についての規定が適用されることとなり、被害者が損害を知った時から3年間請求権を行使しないときは、請求権が時効によって消滅するとの解釈が有力である。政府は本年5月29日に、時効中断に関する特例法（東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律）を成立させたが、時効中断の救済を受けられるのは、時効期間の満了前に原子力損害賠償紛争解決センターに対して和解仲介申立てを行った被害者が、しかも和解仲介の打ち切りから1ヶ月以内に訴訟提起をした場合に限られること、申立てをしていない損害賠償項目については時効中断の効力が及ばないことも懸念されるなど、根本的な解決にはなっていない。自民党が本年10月に招集される臨時国会において原子力損害賠償請求権の時効を10年間に延長する方向で検討を進めているとの報道がなされている²⁰。時効については、

力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」（2012）

¹⁹ 損保ジャパン日本興亜保険サービス株式会社卯辰昇氏の情報提供及び、日本原子力産業協会資料（http://www.jaif.or.jp/ja/seisaku/genbai/genbaihou_series43.html）、Swiss Info（<http://www.swissinfo.ch/jpn/detail/content.html?cid=34224944>）等を参考にした。

²⁰ 2013年9月21日産経ニュースなど。なお、本項執筆時（2013年10月28日）において、まだ具体的な検討内容は明らかになっていない。
<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130921/stt13092116300001-n1.htm>

事故の規模によって必要な対応が相当異なることが予想され、事故後対応スキームを判断する中で時効についても検討することが合理的である場合もあるだろう。しかし、政府が加害者に対して柔軟な対応を要請しなければならないような現行原賠法の規定は今後、東電福島原発事故の検証を踏まえて改めておくべきであろう。

（２）大規模原子力災害への対応の在り方

当委員会で多くの指摘がなされたのは、今回の事故が破壊したのは、家庭、職場、地域コミュニティという「場」であり、避難等を余儀なくされた方たちが求めているのもそうした「場」の再生だという点である。委員会有志で行った福島県浪江町視察でのヒアリングでも地域コミュニティの再生を求める声が多く聞かれた。今次の東電福島原発事故のような大規模災害においては、金銭賠償では救済が困難な被害があり、それが被災者の生活再建を滞らせている要因であることをかんがみ、国あるいは地方自治体による地域コミュニティ再生の取り組みが、事故後早い段階においてなされる必要性、民法不法行為制度による対応とは別に、例えばダム開発における土地収用法を参考に集落・地域の再建を図ること等を含む、国による災害補償スキームを創設しておく必要性を指摘しておきたい。

（３）原子力事業関連法体系の在り方

今次の事故においては、いまだ事業者である東京電力が国の安全規制に違反していたという事実は指摘されておらず、原子炉等規制法上の遵守と原賠法上の有責性判断になんらのリンクがないことについての違和感も指摘された。原子力技術の利用にあたっては、原子力事業者が安全への取り組みを自主的に進化・深化させることが重要であるが、現在わが国の原子力事業関連法体系は、安全規制と賠償制度、その他防災制度などがすべて個別の制度となっている。

原子力損害賠償制度を見直すにあたっては、原子力利用のリスクマネジメント施策の一部であるとの認識のもと、原子力安全規制、防災制度、地域再建支援制度、原子力国際協力等諸制度との相互補完的な役割や協調を確保した、原子力利用のリスクマネジメント施策について総合的な全体像を描く必要性がある。限られたリソースの中で、どの救済を優先し、どうやって損害拡大を防止し、どう地域を再生させるか、いかに迅速に現実に即した形でなしうるか。原子力損害賠償制度を含めて事業環境関連制度全体を総合的に見直す必要がある。

原子力損害に関する国際条約、具体的には CSC への加盟²¹を検討する必要もあると考える。CSC に加盟した場合の意義としては、

- ①わが国のメーカーがプラント輸出を行う場合、輸出相手国が CSC を締約していれば当該国における原子力事故の責任は輸出相手国の原子力事業者集中されるため、わが国企業にとっての事業リスクの回避につながる。
- ②事故発生時に、事故を起こした国の責任額が 3 億 SDR²²（約 450 億円）を超えた場合、全ての加盟国により拠出された補完基金の支援が受けられる。
- ③わが国で起きた事故によって他国で越境損害が生じた場合であっても、裁判管轄権がわが国の裁判所に集中される。

というメリットが認められる一方で、

- ①基金拠出金の負担金主体・負担方法の明確化
- ②研究炉等少額賠償措置しか持たない施設の扱い
- ③裁判管轄権の問題（他国で事故が起こりわが国に損害が及んだ場合は、裁判管轄権の集中原則によって日本国民は事故発生国において訴訟を提起する必要があることも受け入れなければならない）

という潜在的なデメリットも考慮する必要がある。

8. 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて

第 3 部は当委員会森島主査、新美委員、浦川委員による提言「新たな原子力損害賠償の構築に向けて」である。第 1 章では、市場経済を支える市民社会の法における損害賠償法の基本的な考え方について説明する。損害賠償法の主たる目的は被害者の損失の填補であるが、それとともに社会における個人の行動の自由に対する配慮がなされている。責任要件における「過失」はそれであり、無過失責任においても有限責任などによって行為者の予測可能性を確保していることを述べた。さらに、損害賠償の内容・範囲についても一定の限界づけをする相当因果関係についても触れた。

第 2 章では、第 1 章で簡単に触れた、賠償すべき損害の内容・範囲についてより詳しく

²¹ CSC 条約加盟の意義と課題などについては、「あなたに知ってもらいたい原賠制度 2012 年版」（日本原子力産業協会）P198～、「原子力損害の補完的補償に関する条約 各条の解説及び法的問題点の検討」（エネルギー法研究所、2012 年 11 月）http://www.jeli.gr.jp/report/jeli-R-126@2012_11_CSC.pdf、「原子力損害の賠償に関する条約について」（文部科学省原子力損害賠償対策室、2011 年 11 月）http://www.jeli.gr.jp/report/jeli-R-126@2012_11_CSC.pdf など

²² 2013 年 9 月 30 日の為替レートによれば、1SDR=1.534080\$

述べる。東電福島原発事故の損害賠償においては、営業損害、風評損害など、これまでの不法行為損害賠償でほとんど取り上げられることのなかった損害項目が、審査会の指針に相当因果関係の範囲内にあるとして賠償が認められており、英米などの外国の議論も参照しつつ、これらの損害項目について損害賠償を認める場合には、賠償の範囲は予測可能性の限界を超えることになることを指摘する。第 3 章では、無過失・無限責任と国家補償の関係について論じる。わが国の原賠法と同様に、原子力法で無過失・無限責任を採用することになったドイツでは、一定の補償準備措置を超える大規模損害が生じた場合には、民事責任の手段では克服できない国家的な災害実として国が適切な国家補償に配慮することが議論されていたということである。スイスにおいても、一定の賠償措置を超える被害の救済について議会による介入が予定されている。第 2 部で述べたところから明らかなように、東電福島原発事故においては、現行原賠法のもとで被害者に個別の手続きによって損害賠償をすることには大きな限界がある。そこで、現在手続きが進められている現行原賠法による損害賠償手続きとは別に、これと併存して、かつての公害健康被害救済法のような、行政救済制度を提案する。さらに、第 4 章では、将来に向けて、現行原賠法の抜本改正を提案する。現行原賠法は、今回の東電原子力事故のような多数の被害者に多様な損害を生じる大規模原子力事故を想定していない。そこで、今回の経験を踏まえてあらたな原賠法改正を提案するが、賠償準備措置については、基本的に、米国のプライス・アンダーソン法の構想に依拠し、有事の際に原子力事業者が追加的に拠出するとともに、国もバックアップする。原賠法が「被害者の保護」とともに「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的にするのであれば、現行原賠法のように、事業者は無過失・無限責任を負わせ、国は支援機構に国債を交付して資金を貸すだけでは十分でない。そして、救済手続きについては、賠償項目、賠償額、給付手続きを所管する行政委員会を設置し、委員会の処分に不服の者は裁判所に訴訟を提起できることを提案する。

第 1 章と 4 章は当委員会森島主査、第 2 章は新美委員、第 3 章は浦川委員による。

この報告書が原子力災害による被災者救済スキームの改善に資すること、わが国が原子力事業を継続する場合においてはその健全な発達に資することを期待する。

* 本報告書は 21 世紀政策研究所の研究成果であり、経団連の見解を示すものではない。

目 次

要約	i
委員一覧.....	xviii
第1部 わが国の原子力事業の歴史と原子力損害賠償制度の制定経緯	(竹内 純子) 1
第1章 はじめに	1
1. 本研究の目的と報告書の構成	1
2. 本報告書の問題意識（東電福島原発事故の被害と原子力事業者を取り巻く状況） ...	4
第2章 我が国の原子力事業の変遷	7
1. 原子力事業の変遷を見る上で必要な視点	7
2. 我が国における原子力事業の変遷	8
（1）1950年代 原子力発電導入に向けての動き	8
（2）1950年代～60年代 原子力事業体制確立	10
（3）1970～80年代 オイルショックを契機とした国策民営路線の確定	11
（4）1990年代～事故前まで 自由化および経済成長停滞	14
第3章 原子力損害賠償制度の基本原則	21
第4章 わが国原子力損害賠償法の特色、成り立ちと改正の経緯	24
1. 原賠法制定の経緯	24
2. 改正の経緯	28
3. わが国原賠法の特色	31
第5章 諸外国の法制、条約について	41
1. 米国プライス・アンダーソン法	41
2. ドイツ法	47
3. 国際条約	50

第2部 現行の原子力損害賠償制度の問題点と改正に向けた視座.....	(竹内 純子) 53
第1章 東電福島原発事故への対応	53
1. 機構法制定の経緯	53
(1) 事故直後の混乱—事業者免責に関する議論—	53
(2) 東京電力の仮払い開始	56
(3) 機構法制定の経緯	56
(4) 機構法に関する国会議論	57
2. 機構法の概要	58
3. 意義と課題	61
4. 見直しに関わる規定	67
5. 見直しの方向性	68
(1) 他事業者の負担の正当性と予見可能性	68
(2) 事業者の負担増大（国民、消費者の負担増大）	69
(3) 地域再生についての国の関与	71
第2章 東電福島原発事故が明らかにした原子力事業のリスク	72
1. 原子力事故リスク（フロントエンド・バックエンド共通）	73
2. 政策・規制の事後的変更リスク（フロントエンド・バックエンド共通）	73
3. 技術的な課題のリスク（事故炉廃炉、再処理を含むバックエンド）	75
第3章 現行原子力損害賠償制度の問題点と改正に向けた視座	77
1. リスクの限定と分担のあり方	77
(1) 「原子力損害」の定義が不明確であることによる問題の指摘	77
(2) 賠償措置額の引き上げについての検討	80
(3) 事業者が無限責任を負うことによる問題点	87
(4) 事業者の有責性を巡る混乱についての指摘	95
(5) 事業者への責任集中に関する問題点の指摘	101
(6) 時効に関する検討の必要	103
2. 大規模原子力災害への対応の在り方	105
3. 原子力事業関連法体系の在り方	109

第3部 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて.....	113
第1章 市民社会における損害賠償責任..... (森嶋 昭夫)	113
1. 過失責任と行動の自由.....	113
2. 無過失責任と予測可能性.....	114
3. 賠償すべき損害の種類と損害の範囲	115
4. 原賠法と民法	116
5. 第3部の構成	116
第2章 原発事故と損害賠償法—その役割と限界—	(新美 育文) 118
1. はじめに	118
2. 損害賠償法の役割とその限界	119
(1) 近代不法行為法の特質	119
(2) 戦後不法行為法の変化.....	120
(3) 救済対象	120
3. 原発事故被害の救済と不法行為法の限界.....	121
(1) 保護法益	121
4. おわりに	141
第3章 原賠法の無過失損害賠償制度と原発被害者救済の在り方 (浦川 道太郎)	149
1. 無過失・無限責任としての原賠法の意義.....	149
(1) ドイツにおける無過失責任の導入	150
(2) ドイツにおける無過失責任特別法の発展	150
(3) 無過失責任における責任限度.....	151
(4) 無限責任としての原子力損害賠償責任.....	152
(5) ドイツ原子力法の無限責任とわが国の原賠法の無限責任の相違.....	156
2. 原賠法と本件原子力損害に関する補償の在り方	157
(1) 損害賠償の現状	157
(2) 巨大な原子力損害に対する補償の在り方	158
(3) 本件原子力損害に対する新たな補償制度:原子力事故被害補償法(仮称)	159
第4章 原子力損害補償法の提案	(森嶋 昭夫) 161
1. 現行原賠法の課題	161
2. 新たな原子力損害救済制度の考え方	163
3. 補償責任	163
4. 行政委員会	165
5. 補償の対象となる原子力損害	165
6. 民事損害賠償との関係.....	166
7. 免責事由	167
8. 原子力事業者の無過失・有限責任と国の補償責任.....	167

21 世紀政策研究所
「原子力事業体制・原賠法検討委員会」委員一覧

【主査】

名古屋大学名誉教授／加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士 森 鳶 昭 夫

【コーディネーター】

21 世紀政策研究所研究主幹 澤 昭 裕

【副主査】

21 世紀政策研究所 原子力事業体制・原賠法検討委員会 副主査 竹 内 純 子

【委員】

東京大学法学政治学研究科教授	藤 田 友 敬
早稲田大学教授／長島・大野・常松法律事務所弁護士	道垣内 正 人
明治大学法学部教授	新 美 育 文
森・濱田松本法律事務所弁護士	四 元 弘 子
早稲田大学法学学術院教授	浦 川 道太郎
日本エネルギー経済研究所理事	小 山 堅
経団連環境本部長	岩 間 芳 仁

【オブザーバー】

商事法務研究会代表理事専務理事 松 澤 三 男

第1部 わが国の原子力事業の歴史と原子力損害賠償制度の制定経緯

21 世紀政策研究所 原子力事業体制・原賠法検討委員会 副主査

竹内 純子

第1章 はじめに

1. 本研究の目的と報告書の構成

わが国の電力供給は、低利の資金調達を可能にする総括原価主義による料金規制や一般担保、需要を確実なものにする地域独占等の制度的手当を受けながら民間企業が担ってきた。国民生活の安定や経済発展にとって安定・安価な電力供給は必須のものであり、また、電力事業は大規模な長期投資を必要とするため国営事業として営まれていることも多く、米国や日本のように歴史的に民間事業者が電力事業を担ってきた例は世界的に見れば珍しいと言える。そして、わが国は「原子力平和利用のモデル国」とも言われるように、バックエンド事業²³も含めた原子力事業全体にわたって、主に民間事業者が事業主体となってきた。

しかし、原子力事業は単なる発電の一方途ではなく、核物質管理やエネルギー安全保障など国家レベルでの政策全体の中で考えなければならない複雑さを有しているため、事業の推進には政府の指導・支援が必要と考えられてきた。そのため、安全性や適切な事業運営を担保する制度の整備と規制の実施、立地支援、技術開発など様々な場面における政府支援を背景に、民間によって事業が営まれる「国策民営」といわれる形態²⁴のもとで、原子力事業は発展してきたのである。

政府の支援を受けながら民間企業が機動力ある事業展開を行うというスキームは、平時においては多くのメリットをもたらしたが、今次の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、東電福島原発事故）によって、官民のリスク・責任分担の曖昧さという大きなデメリットを内包していることが明らかになった。特に、原子力事故の被害者に対する賠償制度を定めた「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）は、原子力事業に係る事故り

²³ 原子力事業に関わる、燃料製造や発電所の建設、運営をフロントエンド事業と呼び、原子力施設から生じる放射性廃棄物処理や使用済み燃料再処理、原子炉の廃炉などをバックエンド事業と呼ぶ。

²⁴ 2013年5月13日衆院予算委員会茂木経済産業大臣答弁「原子力政策の推進は原発の運営自体は民間事業者が行い、国は原発の安全性、適切な事業運営を担保すべく制度の整備そして規制の実施、さらには原子力政策の方向性を決定するという役割分担でやってきた」

スク分担を体现する法律であるが、民間の原子力事業者が無限の責任を負い、政府がそれを支援するとしている。2011年3月、福島第一原子力発電所において甚大なる事故を起こした東京電力は、政府の支援を受けながら一義的にすべての責任を負うとされ、政府支援の内容を具体化する「原子力損害賠償支援機構法」（以下、機構法）や「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（以下、（放射性物質汚染対処特措法））のもと、被災者への賠償業務、事故を起こした発電所の廃炉作業や除染の費用負担を背負いつつ、顧客への電力供給を行っている。

機構法によるスキームが確立され、電力供給や賠償等の事故処理における安定性は一定程度確保されているようにも見える。しかし、事故から2年半以上が経過しても被災者の生活再建は果たせておらず、被災者救済スキームとしての問題点も認められている。また、原子力事業に関わるリスク分担の曖昧さが露呈し、同事業の健全な発達・継続も困難になることが懸念されている。この状況を受けて、例えば廃炉、汚染水の処理など国が積極的に事業に関わる場面も見られるようになってはいるが²⁵、事故処理や原子力事業の継続に当たっての官民の役割分担は依然として明確ではなく、事業者・関係者が今後の原子力事業についてのリスク評価をしづらい状況が続いている。さらに、後述するように、現在検討が進められている電力システム改革の議論が原子力事業の展望をさらに不透明なものとしている。

21世紀政策研究所「原子力損害賠償・事業体制検討委員会」は、第一に原子力事故による被災者の早期救済を図るべく現行スキームの改善に資する提言を行うこと、第二に原子力事業の健全な発達のためにあるべき原子力損害賠償制度を検討することを目的に、事業者を含む関係者に広く知見の提供を頂きながら、別表に掲載する学識経験者のご参加をい

²⁵ 2011年5月13日衆院予算委員会安倍首相答弁「福島第一事故の（中略）すべてを東電に押し付けることは間違っている。国が前面に出て我々もしっかりと取るべき責任、果たすべき責任を果たしていくと考えている。例えば廃炉に向けた研究費等は国がしっかりとやっていく」

2011年10月17日衆議院本会議安倍首相答弁「東京電力任せにせず、国としてしっかりと前面にでて果たすべき責任を果たして参ります」

2011年9月3日原子力災害対策本部により、汚染水対策には国が前面に出て対応することが定められ、国費470億円が投入される事となった。

原子力災害対策本部 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/genshiryoku/>

また、汚染水対策のための特措法立法が検討されており、対策事業の費用を国が負担し、主務大臣直轄事業とするとされているとの報道がある。

産経ニュース「汚染水対策の国費投入、主務大臣の直轄事業に 自民調査会が特措法試案」
<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130920/plc13092021350015-n1.htm>

ただき議論を重ねてきた。

当報告書は三部構成になっており、第1部ではこれまでわが国の原子力事業がどのように発展してきたか、特に国策民営と言われる事業体制が確立した経緯を含めた歴史的事実や原子力損害賠償制度の制定経緯、参考となる諸外国の法制や諸条約についてまとめている。本部は、今後の議論に向けた歴史・事実関係を踏まえるための参考資料としてまとめたものであるが、大部にわたるため現在の状況及び問題点から端的に把握されたい方は第2部から読み始めていただいた方がよいだろう。第2部では東電福島原発事故によって明らかになった原子力事業に関わるリスク、現行の対応スキーム(原子力損害賠償支援機構法等)制定の経緯や議論を踏まえた上で、当委員会における議論を参考に、現行の原子力損害賠償制度の問題点や改正に向けた視座などをまとめている。第1部と第2部においては、報告書の一部を読む方も多いことを想定して、重複した記述もあることをご容赦いただきたい。

第3部は当委員会森島主査、新美委員、浦川委員による提言「新たな原子力損害賠償の構築に向けて」である。第1章では、市場経済を支える市民社会の法における損害賠償法の基本的な考え方について説明する。

第2章では、第1章で簡単に触れた、賠償すべき損害の内容・範囲についてより詳しく述べる。東電福島原発事故の損害賠償においては、営業損害、風評損害など、これまでの不法行為損害賠償でほとんど取り上げられることのなかった損害項目が、審査会の指針に相当因果関係の範囲内にあるとして賠償が認められており、英米などの外国の議論も参照しつつ、これらの損害項目について損害賠償を認める場合には、賠償の範囲は予測可能性の限界を超えることになることを指摘する。第3章では、無過失・無限責任と国家補償の関係について論じる。東電福島原発事故においては、現行原賠法のもとで被害者に個別の手続きによって損害賠償をすることには大きな限界がある。そこで、現在手続きが進められている現行原賠法による損害賠償手続きとは別に、これと併存して、かつての公害健康被害救済法のような、行政救済制度を提案する。さらに、第4章では、将来に向けて、現行原賠法の抜本改正を提案する。原賠法が「被害者の保護」とともに「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的にするのであれば、現行原賠法のように、事業者が無過失・無限責任を負わせ、国は支援機構に国債を交付して資金を貸すだけでは十分でない。そして、救済手続きについては、賠償項目、賠償額、給付手続きを所管する行政委員会を設置し、委員会の処分に不服の者は裁判所に訴訟を提起できることを提案する。

第1章と4章は当委員会森島主査、第2章は新美委員、第3章は浦川委員による。

委員会の議論からインプットを得て別途まとめた政策提言「原子力事業環境・体制整備に向けて」(21世紀政策研究所研究プロジェクト)と併せてお読みいただければ幸甚である。この報告書が原子力災害による被災者救済スキームの改善に資すること、わが国が原

子力事業を継続する場合においてはその健全な発達に資することを期待する。

2. 本報告書の問題意識（東電福島原発事故の被害と原子力事業者を取り巻く状況）

東日本大震災とそれに続く東電福島原発事故から2年半が過ぎようとしている。しかし、未だに避難指示区域等からの避難者数が約10.2万人、福島県全体の避難者数が約14.6万人といわれ²⁶、東電福島原発事故の影響に苦しんでいる。また、東電福島原発事故の処理を巡る資金は膨らみ続けている。政府が原子力損害賠償支援機構（以下、支援機構）を通じて東京電力に援助（貸付）した賠償金累積支払額は2013年10月23日時点で3兆964億円²⁷、東京電力への出資額1兆円、除染関連費用1.3兆円（2013年度まで。将来的に東京電力に請求される見込み）、廃炉費用（研究費含む）は政府が1,125億円（2011～13年度が1,000億円。14年度予算要求が125億円）、東京電力が9,500億円の拠出を予定している。今後必要とされる除染関連費用について、産業技術総合研究所は除染コストのみで最大5.13兆円に上る可能性を指摘している²⁸。また、汚染水の対策として、最近約470億円を国が拠出することとされた。原子力損害賠償支援機構は当初賠償資金として5兆円を見積もり、交付国債を使った支援枠を用意していたが、除染や汚染土の中間貯蔵等全てを含めた事故対応コストが10兆円に膨らむ可能性も指摘されている²⁹。東京電力は10年間で約3.3兆円のリストラを行うなどしてこれを返済することとされているが³⁰、事故前の同社の経常利益が2010年度連結で約2000億円であり、これは円高による燃料費の減や柏崎刈羽原子力発電所6、7号機の稼働などによって後押しされた結果であることを考えると、現在の状況において同社が国の支援を返済するのにかかる年月は非常に長期になることが予想される。2013年10月16日発表された会計検査院の試算によれば、交付金が5兆円だった場合、全額を回収し終えるのにかかる期間は最長で31年後になることが明ら

²⁶復興庁「復興の現状と取組み」P44（2013年9月25日）
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-2/20130925_sanko1-2.pdf

²⁷ 2013年10月23日、483億円の資金援助が追加された。
<http://www.ndf.go.jp/gyomu/tokujikei/inform/inf20131023.html>

²⁸ 産総研「除染の効果と費用に関する解析」（2013年7月23日）
<http://www.aist-riss.jp/main/modules/research/content100.html>

²⁹ 日本経済新聞 2012年11月8日「東電支援 実現は不透明『10兆円』に政府慎重」

³⁰ 2012年5月東京電力「経営効率化への取り組み」
http://www.tepco.co.jp/e-rates/individual/kaitei2012/images/agreement/index/agreement_06.pdf

かになったという³¹。

影響は事故を起こした東京電力にとどまらない。東電福島原発事故によって原子力技術の安全性に対する国民の信頼が失われた影響で、全国の原子力発電所のほとんどが稼働停止となり、代替の燃料費の増加分は電力会社 9 社で 2013 年度には 3.6 兆円に、また今後一年間原発全機停止が続けば 3.8 兆円にも上ると試算されており³²、電力会社の経営を圧迫している。また、本年（2013 年）1 月 31 日にまとまった原子力規制委員会の新安全基準による対策コスト³³も大きな負担となっている。2013 年 10 月 16 日に開催された総合資源エネルギー調査会基本政策分科会によれば、新規制基準施行に伴う追加的安全対策費用は、各社合計で約 1.7 兆円に上ると試算されている。

こうした状況を受けて、2012 年 9 月には東京電力、翌 5 月には関西電力、九州電力、9 月には東北電力、四国電力、北海道電力と、多くの電力会社が値上げを実施した³⁴。しかし、国民生活への影響に対する配慮から値上げ幅は圧縮され、電力事業の経営環境は不安定な状態にある。原子力発電は、稼働すれば圧倒的な競争力を持つ電源である一方、稼働停止となれば大きく電力会社の収支を圧迫し、事故を起こせば経営を根幹から揺るがしかねない「諸刃の刃」であることが、改めて明らかになったのである。

さらに東日本大震災がもたらした環境変化をきっかけに、電力システム改革の議論が進展している。小売全面自由化により、これまで長期に渡る大規模な投資を必要とする電力事業の資金調達を支えてきた、地域独占による需要の確保、総括原価方式による料金規制の廃止、社債の一般担保廃止も含めて議論が行われている³⁵。我が国において民間企業が電力事業を担ってきた背景には、財政制約とは関係なく、巨額の銀行借入や社債発行、増資

³¹ 会計検査院「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」（要旨）

http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_youshi_1.pdf

³²http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_jukyu/pdf/002_02_00.pdf

³³ 2013 年 10 月 16 日総合資源エネルギー調査会基本政策分科会配布資料
<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonseisaku/7th/7th-1.pdf>

³⁴ 中部電力も 2013 年 9 月 17 日、値上げの検討開始を表明している。
<http://www.chuden.co.jp/>

³⁵ 2013 年 2 月電力システム改革専門委員会報告書によれば、「送配電部門の一層の中立化に際しては、今後の金融市場の動向等を踏まえることとし、一般担保を含めた金融債務や行為規制の取扱いに関して、事業者間の公平な競争環境の整備等、電気事業の健全な発展を確保しつつ、電力の安定供給に必要な資金調達に支障を来さない方策（経過措置等）を講じることが求められる。」と一定の経過措置後、変更がある可能性が示唆されている。

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku_system_kaikaku/pdf/report_002_01.pdf

など柔軟な資金調達を行えるという理由があった。こうした低利の資金調達を可能にしてきた総括原価主義による料金規制（収益保証）や一般担保付き社債の発行、さらには需要の確保を容易にしていた地域独占とが廃止されることは、民間企業による電力事業において長期的な大規模投資がされづらくなることを意味する。

今後我が国が原子力発電を一定程度継続する場合においては、（使用済み燃料の処理を考えれば、今後原子力発電を利用する、しないに関わらず）、その技術の利用に本源的に付随する様々なリスク（①原子力事故リスク、②政策・規制の事後的変更リスク、③技術的な難しさ（特にバックエンド。事故炉廃炉や再処理））をどう回避・対処し、分担するかについての適切な制度設計がなされなければ、事業の継続は不可能となりかねない。

本報告書は、膨大な数の被災者を生じさせ、かつ地域コミュニティの破壊という従来にはない損害をもたらす原子力事故の被害をどう回復するか、そして、今後もわが国が原子力技術の平和利用を継続するのであれば必要となる諸制度の在り方、特に原子力損害賠償制度についての議論を整理すること、この2点を問題意識として置いたものである。

第2章 我が国の原子力事業の変遷

1. 原子力事業の変遷を見る上で必要な視点

我が国における原子力事業・政策の成り立ちと変遷を振り返るにあたっては、①国際的な核管理・核不拡散の観点³⁶、②エネルギー安全保障・経済効率性と技術的な課題、③電力会社の事業体制・経営リスク、という3つの側面から考える必要がある。

原子力技術は戦後、米・英・仏・ソ連を中心に、軍事技術としての利用が競われたが、1949年9月にソ連が原爆実験を行いその保有を宣言したことが、米国の原子力政策³⁷の舵を大きく切らせることとなった。即ち、それまでは原子力の技術を独占し国外には一切流出させない方針であったものが、同盟国には二国間協定に基づく技術供与・情報交換を行って平和利用を促し、国際機関（国際原子力機関 IAEA）によって管理することを目指すこととしたのである。下山（1976）³⁸によれば、1946年原子力法は「厳しい米ソ対立の状況下で、原爆独占体制の維持が至上命令であった秘密保護法的性格の所産」であり、改正された1954年原子力法は、その前年、第8回国連総会において行われたアイゼンハワー大統領の「アトムズ・フォー・ピース(Atoms for Peace)」演説を背景に、それまで厳しく禁止されていた他国との原子力協力を解禁、米国は1955年にトルコとの原子力研究協定を締結したのを皮切りに、1956年時点で日本を含む30カ国以上と研究協定を締結している。

1957年には米国主導で国際原子力機関（IAEA）が設立され、原子力の平和利用促進と軍事利用への転用防止を図る組織として活動を開始、非核保有国による原子力平和利用が本格的に展開することとなった。

³⁶ 参考文献：木村直人「核セキュリティの基礎知識」（日本電気協会新聞部 2012）

³⁷ 田中（2009）：田中慎吾「日米原子力研究協定の成立：日本側交渉過程の分析」大阪大学 Knowledge Archive

³⁸ 下山（1976）：「未来社会と法」（筑摩書房）収蔵 下山俊二「原子力」

2. 我が国における原子力事業の変遷³⁹

(1) 1950 年代 原子力発電導入に向けての動き

＜原子力発電技術導入に対する反発と推進、導入決定＞

日本は第二次世界大戦敗戦により原子力研究を禁止されていたが、サンフランシスコ講和条約発効によって解禁された。しかし第二次世界大戦中、二度の原子力爆弾投下を経験した我が国に、平和利用といえども原子力技術を導入することへの強い抵抗感が存在したことは当然である。解禁になったとはいえ、当時の学者の大方は「戦争に協力させられた慙愧の念」を抱えており、原子力の研究は核兵器開発への恐れがあるとして、原子力研究の是非について激しい論戦が戦わされたという⁴⁰。当時の風潮が伝わる論戦を、元社会党衆議院議員後藤茂氏の著書「憂国の原子力誕生秘話」より以下に引用する。

「(前略)そうした雰囲気の中で、伏見大阪大学教授が、『なぜ原子力開発を推進するか』と題した論文を朝日新聞(1952年11月4日)の『論壇』に寄せるのである。

—— 日本のエネルギー資源は貧弱である。石炭は掘りつくされようとしているし、水力の開発は現状の二、三倍が関の山だろう。日本が農業国として立つことがむりな限り、工業の基礎になるエネルギー資源の獲得に必死にならないわけにはいかない。原子力の開放は石炭、石油にかわるべく大なエネルギー資源がウラニウムとして埋蔵されていることを教えてくれた。世界最初の原爆の悲惨な洗礼を受けた日本人は、世界に向かってウラニウムを要求する権利がある。ウラニウムを平和的に使って見せて、原爆を作り、また落とした人々に対する返答にしなければならない。今、世界中で数万トンのウラニウムが掘り出されているが、そのほとんどが兵器に使われようとしている。もしそのウラニウムを原子力発電の原料に使ったなら、それは数千億トンの石炭に匹敵するだろう。——

翌日の同じ『論壇』に、坂田昌一名古屋大学教授が「日本における原子力の問題」と題した論文を載せた。

—— この問題を検討するために政府部内に十分な予算をもつ調査機関を設けるべきだ。零細な科学研究費を一挙に増額するのは、学問の独立を自らすてて政治の奴隷となし、学問の魂である自由を代償として研究費を得ようとする科学者の恥ずべき自殺行為となる危険性をはらんでいる。過去において日本の科学者は政治家や軍人の意のままに動く一介の職人に身を落とし、犯罪的な戦争に協力して巨額の研究費を稼いだが、日本学術会議はその発足にあたり、このような卑屈な態度を強く反省したはずであった。日本の科学者が学者の節操をまげ、不浄の研究費によって学問の尊厳を汚すようなことが二度と再びあってはならないと切に願う ——」

しかし、第二次世界大戦を評して昭和天皇が「油に始まり油に終わった」とご発言され

³⁹ 1977(昭和52年)版原子力白書 「日米原子力協定の動き」
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1977/sb2030201.htm>

日本の原子力政策の変遷と国際政策協調に関する歴史的考察: 東アジア地域の原子力発電導入へのインプリケーション <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/09p002.pdf>等を参考にした。

⁴⁰ 後藤茂「憂国の原子力誕生秘話」(エネルギーフォーラム新書、2012) P45～

た⁴¹というほど資源に乏しい日本にとって、化石燃料を必要としない原子力発電は新世紀を担う「夢のエネルギー源」であり、第2次産業革命にも等しいとの報道⁴²・論調が徐々に増えていった⁴³。そして、上記に述べた米国の原子力政策の転換を受け、戦後の経済復興を支える「低廉豊富」な電力の入手と、火力発電燃料等に必要な外貨の削減を目的として、我が国に原子力発電導入の機運が高まっていった。

学術界のためらいに業を煮やすように、1954年3月、政府予算案に対して、2億3500万円の原子力予算を追加する修正動議が、超党派の（自由党、日本自由党、改進黨の保守三党）議員により提出され、成立した。これは、学術会議の意向を踏まえていないという点でも異例であるが、政府予算案に対して与党の中から修正案が出たという点でも異例であった。

皮肉なことに、同年3月わが国の遠洋マグロ漁船第五福竜丸が、米国がビキニ環礁で実施した水爆実験により被曝し、久保山愛吉無線長が半年後に亡くなるという「第五福竜丸事件」が起きたが、わが国における原子力研究開発に向けた動きがとどまることはなかった。

研究者らは、日本学術会議「原子力の研究と利用に関し公開、民主、自主の原則を要求する声明」を発表、原子力研究が万が一にも核兵器の開発につながることを防ぎ、政府に対して科学者の意見・意向を尊重することを求めている。政府はそれを踏まえ「原子力基本法」⁴⁴、「原子力委員会設置法」、「総理府設置法一部改正法」のいわゆる原子力三法を1955年12月19日第23回臨時国会で可決した。原子力基本法は自由民主党と日本社会党という与野党共同の提案による、議員立法で成立したのである。この一点からも、国家を挙げて原子力技術の利用に踏み出そうとしていたことがうかがえる。

米国は1955年1月、濃縮ウラン供与や原子炉学校の開設等を含む対日原子力技術支援を日本政府に打診⁴⁵、11月には日米原子力平和利用協定が調印される。こうしてわが国は、原子力発電の導入に向け大きく動き出したのである⁴⁶。

⁴¹ 養老孟司、竹村公太郎（2008）「本質を見抜く力 環境・食料・エネルギー」（PHP 新書）

⁴² 朝日新聞 1948年2月29日「原子力に平和の用途」など

⁴³ 田中（2009）：田中慎吾「日米原子力研究協定の成立：日本側交渉過程の分析」大阪大学 Knowledge Archive
http://ir.library.osaka-u.ac.jp/dspace/bitstream/11094/12271/1/24-11_n.pdf

⁴⁴ 原子力白書昭和31年版
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1956/index.htm>

⁴⁵ http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_Key=17-01-02-03

⁴⁶ 当時の状況は、日本社会党衆議院議員であった後藤茂氏「憂国の原子力誕生秘話」（エネルギーフォーラム新書、2012）に詳しい。

1956 年 9 月 6 日の原子力委員会定例委員会で内定した「原子力開発利用長期基本計画」⁴⁷及び 1957 年 12 月 18 日発表の「発電用原子炉開発のための長期計画（原子力開発利用長期基本計画－その 1）」⁴⁸によれば、長期エネルギー需給見通しで、同年の電力需要 611 億 kWh が、約 20 年後の 1975 年には 1,850 億 kWh まで拡大し、かつ、総エネルギー需要に対し、48%を輸入エネルギーによってまかなわねばならない見通しとなっていることに対して、わが国の外貨収支の見地からなんらか輸入エネルギーに対する所要外貨を削減するための方策を必要とする、としていた。毎年度の所要外貨を累計すれば、原子力発電の実施によって 1968 年度までは約 1.6 億ドルを余計に必要とするが、さらに 1975 年度までみれば逆に約 1 億ドル節約しうることになるとの分析をもとに、「低コストのエネルギー源の確保を計り、輸入エネルギーへの外貨支出を削減し、わが国のエネルギー需給を安定させ、産業の発展に資するためには、原子力発電を比較的早期に実用化することが、必要かつ適切であると考え⁴⁹」として、我が国における原子力発電技術の導入が決定された。「豊富低廉」な電力への渴望により、国主導による技術の導入が図られてきたのである。

（２）1950 年代～60 年代 原子力事業体制確立

実際に日本初の実用原子力発電所の建設と運用を行う事業主体については、政府主導で特殊法人を設立する案（電源開発株式会社⁵⁰が主張）、民間主導で民間会社を設立する案（9 電力会社が主張）が激しく対立した。この政府と民間の主導権争いは、米国で原子力発電への民間参画が促された時に、企業側が見せた反応とは対極にある。米国においては、原子力発電計画に対する財政的援助のみならず、万一の事故の際の特別な対策なしには、民間企業は参加できないという主張が強くなされたという⁵¹。その結果としてであったかは定かではないが、米国の原子力損害賠償制度を定めたプライス・アンダーソン法においては、責任保険による賠償措置額を超える損害については明確に国家補償が提供されることが打ち出されていた。こうした経緯が、後の日米の原子力損害賠償制度における官民のリスク分担の差をもたらしたともいえる。

⁴⁷<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki1956/chokei.htm>

⁴⁸<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N01/195801V03N01.HTML>

⁴⁹<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N01/195801V03N01.HTML> 計画の概要

⁵⁰電源開発促進法により、1952 年 9 月 16 日に国の特殊会社として設立された（資本構成は 66.69%を財務大臣、残りを 9 電力会社が出資）。日本発送電が分割され地域電力会社が成立したものの、こうした地域電力会社には、国全体の経済社会発展に必要な投資を行うための十分な経済基盤がないことを補完するという政策的意義によるものであった。

⁵¹下山（1976）：「未来社会と法」（筑摩書房）収載 下山俊二「原子力」P455

1955 年日本原子力研究所法に基づき、特殊法人として日本原子力研究所が設立されたのを皮切りに、原子力技術の研究については政府が、そして実用については民間も乗り出し、三菱原子力動力委員会が設立されるなど、日本のメーカーも原子力産業への参画に向け動き始める。原子力発電事業をどういう形態の主体に担わせるかについては、相当の駆け引きがあったものの、結局 1957 年、9 電力会社を含む民間企業が 8 割、政府が 2 割を出資する「日本原子力発電株式会社」が設立され、政府が規制・監督の権限を有し、民間が実際の運営に携わるという体制がスタートした。

日本初の実用炉に米国・英国どちらの技術が導入されるかについても、激しい闘いがあったが、結局 1958 年 6 月英国技術の導入に向けた調印を行い、「東海発電所」⁵²は英国で開発・実用化されたコールドーホール型の天然ウラン・炭酸ガス冷却型原子炉に、日本独自の耐震設計を取り入れた改良型発電所として、1966 年 7 月に運転を開始した。しかしこの原子炉の原形とされる英国・ウィンズケール原子炉が 1957 年に火災事故を起こし周囲に放射性物質を放出する事態に至ったこともあり安全性に疑問が持たれていたこと、コスト高の問題などから、米国の開発した軽水炉技術が取って代わることとなる。

東海発電所の建設・運用に関わる知見が、他の電力事業者における事業化に活かされ、1970 年、同社の敦賀発電所が運転開始したのに続き、関西電力が電力事業者として初めて美浜原子力発電所 1 号機を運開、続いて 1971 年東京電力が福島第一原子力発電所 1 号機を運開し、1978 年には、原子力発電による発電電力量が全体の 10%を超えるようになった。

(3) 1970～80 年代 オイルショックを契機とした国策民営路線の確定

1964 年、中国が核実験に成功し、以後各国が「原子力クラブ」入りを果たすなど、軍事的安全保障の観点から国際的な核管理の必要性が高まり、1968 年には NPT（核拡散防止条約：Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons）が調印される。また、米英仏において核燃料サイクル（高速増殖炉）の技術研究が進展したことにより、その技術の提供を受け、サイクルの基礎技術を国家として進める動きが進展した。1968 年に改訂された日米原子力協定では、自国施設での再処理が認められ、同年その事業主体として動力炉・核燃料開発事業団（略称：動燃）が設立され、1970 年の高速炉常陽やふげんの着工、1971 年の東海村再処理プラントの着工へとつながっていく。

この時期には原子力船「むつ」の放射線漏れ事故等の影響もあり、国内の原子力発電所

⁵² 日本原子力発電株式会社 HP <http://www.japc.co.jp/project/haishi/tokai.html>

に対する地域住民等からの行政訴訟が頻発していたが、最終的に原告が勝訴した例は無い。高木（2011）⁵³が指摘するように、研究者の知見を総動員して国が定めた安全基準にのっとって電力会社は必要な電力を供給したのであり、安全基準を守って建設される原発は災害に耐えられると司法の場においても判断されていたのである。

そして 1973 年、わが国のエネルギー政策を根幹から揺るがす第一次オイルショックが起きた。当時わが国の電源の約 7 割は石油に依存しており、オイルショックによって国民生活は大きな混乱に陥った。電源の多様化を促進するため、LNG 火力、原子力などの導入促進が図られる。特に原子力発電は一度燃料を装荷すれば数年間燃料補充の必要がないこと、ウランが世界的に広く分散して賦存が認められていることもあって、原子力発電に対する期待度は非常に高かったといえる。

政府は電源開発・運転を支援する動きとして、電源三法、即ち電源開発促進税法、特別会計に関する法律（旧 電源開発促進対策特別会計法）、発電用施設周辺地域整備法を 1972 年に制定、建設期間はもちろん運転期間においても交付金を付与することとした。下記は、出力 135 万 kW の原子力発電所立地に伴う財源効果の試算を表にしたものである⁵⁴。なお、立地の困難性が増すにつれて数度の改正がなされ、制度創設時に比べ交付金が相当手厚くなっている。

核燃料サイクル確立に向けた動きとあわせ、1973 年、79 年のオイルショックにより、原子力事業推進に対する国の関与がより積極的になった象徴が電源三法の成立であるといえる。ここに、「国策民営+9 電力護送船団方式」による原子力事業推進体制の枠組みが完成し、70 年代から 80 年代にかけて、立地交付金をテコに国産技術化された軽水炉の新設ラッシュを迎え、原子力が電源構成比の 3 割近くを担うに至ったのである。

⁵³ 高木新二郎「もし会社更生で解決するとしたら」（金融財政事情 2011.5.30）

⁵⁴ 資源エネルギー庁「電源立地制度の概要」より
<http://www.enecho.meti.go.jp/topics/pamphlet/denngenn.pdf>

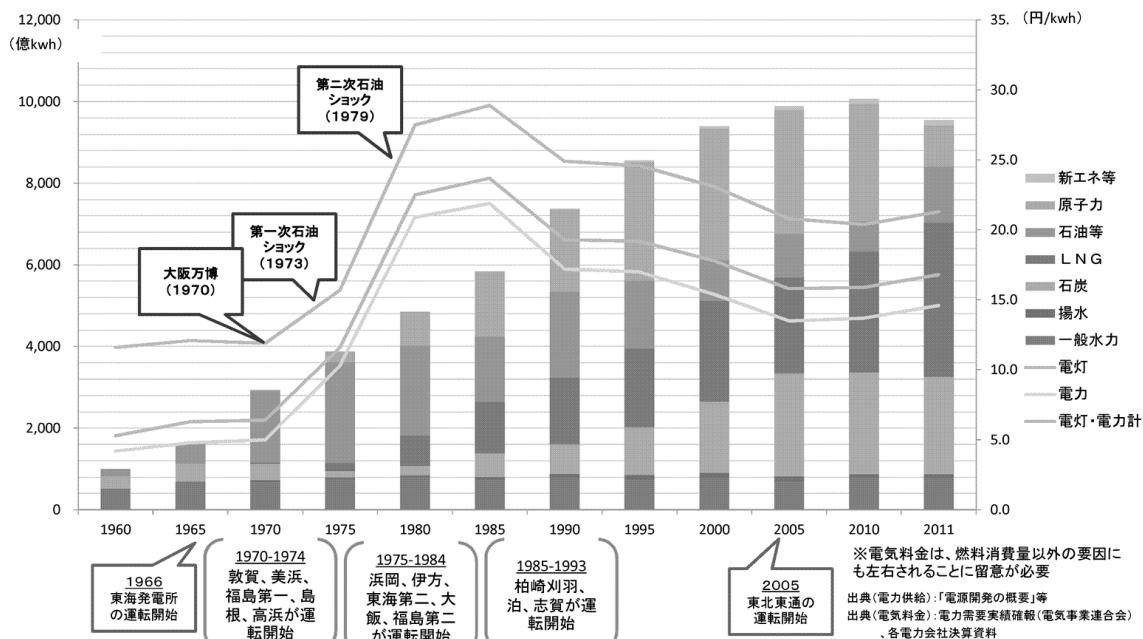
図表1 財源モデルケース
(出力 135 万 kW 運転開始まで 10 年) (単位: 億円)

	計画 (3 年)	建設 (7 年)	運転 1 (15 年)	運転 2 (14 年)	運転 3 (6 年)	計 (45 年)	スキーム ¹
電源立地地域対策交付金						1,215	
電源立地等初期対策交付金相当部分	5.2	5.2				52	所・隣・県
電源立地促進対策交付金相当部分		20.3				142	所・隣
原子力発電施設等周辺地域交付金相当部分 ²		39~11.7	11.7	11.7	11.7	597	所・隣
電力移出県等交付金相当部分 ³		3~13	3~6	6	6	275	県
立地地域長期発展対策交付金相当部分 ⁴			2~3	4.5	6.92	149	所
原子力発電施設立地地域共生交付金 ⁵					5~0	25	県
各期間の交付額合計 (下段は年あたり)	16 5.2	434 62.0	307 20.4	311 22.2	173 28.8	1,240 27.5	

- (注 1) 基本的な流れ 所: 所在市町村に交付、隣: 隣接市町村のために都道府県に交付、県: 都道府県に交付
- (注 2) 原子力発電施設等周辺地域交付金相当部分は、4 年目から 6 年目が 39 億円、7 年目から 8 年目が 23.4 億円、9 年目から 10 年目以降が 11.7 億円
- (注 3) 電力移出県等交付金相当部分は、4 年目が 10 億円、5 年目から 8 年目が 13 億円、9 年目から 11 年目が 3 億円、12 年目以降は 6 億円 (都道府県に交付されるが、一部は都道府県を経由して、所在市町村や隣接市町村に交付される)
- (注 4) 立地地域長期発展対策交付金相当部分 (原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金相当部分) は、11 年目が 2 億円、12 年目から 25 年目が 3 億円、26 年目から 39 年目が 4.5 億円、40 年目以降は 6.92 億円
- (注 5) 原子力発電施設立地地域共生交付金 (電源立地等推進対策交付金の 1 つ) は、40 年目から 44 年目に 5 億円 (県からの補助先は立地あるいは隣接市町村に特定されていない)

出典) 調査と情報 第 767 号 原発立地自治体の財政・経済問題

図表2 電気料金と燃料消費量の推移



（４）１９９０年代～事故前まで 自由化および経済成長停滞

い）バックエンドリスク共同体に

この時期、国際核管理・軍事的安全保障の観点からは、朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）の核開発という、米ソ対立とは違った構造での危機が訪れていた。北朝鮮は、１９８５年に核拡散防止条約（NPT）に加盟したものの、核兵器開発疑惑により 94 年に脱退⁵⁵、その後、米朝枠組み合意が成立し、朝鮮半島エネルギー開発機構（Korean peninsula Energy Development Organization, KEDO）が組織され、核拡散のおそれの低い軽水炉 2 基と、完成するまでの間重油 50 万トン毎年、日本と韓国の費用負担によって無償提供し、北朝鮮が保有する黒鉛減速型炉と核兵器開発計画を放棄させることを目指した。しかし、同国は核開発を続行したと見られ IAEA による査察も拒否し、IAEA からの脱退を宣言。2005 年の理事会をもって KEDO はその清算を決定した。

その状況下、1980 年に 9 電力と日本原子力発電の共同子会社として設立された「日本原燃サービス」（現：日本原燃）は、核拡散防止に向けた IAEA 管理下における非核兵器保有国のプルトニウム平和利用モデルとして重要な位置づけを担うこととなる。93 年 4 月には、同社の六ヶ所再処理工場が着工し、当初見積もられた事業規模 1 兆円という大事業に乗り出した⁵⁶。本来、バックエンドについて民間事業者がこれを行うことは世界的に見ても稀である。特に、核燃料サイクルにおける使用済み核燃料の再処理・再利用は核セキュリティの問題と密接に関わるため、国の関与は大きくならざるを得ない。しかし、資金調達の点から言えば、巨額の資金調達を安定的になしうる担保として、総括原価・地域独占等の制度が維持される限りにおいては、民間ならではの機動力ある立地対策や資金調達というメリットは維持でき、国は立地交付金による側面支援のみで済む。原子力発電所の新設が一段落してその稼働率維持に共同して当たる一方で、電力 9 社および日本原子力発電(株)が、日本原燃の共同株主（資本金 4000 億円）・共同債務保証者（1 兆円）として支える「バックエンドリスク共同体」はより強固な構造となり、さらにその体制の継続を前提として全量再処理が実質的に義務付けられた（特定廃棄物最終処分法、再処理等積立金法）。原子力事業における「国策民営」がここに更に強化されたのである。

⁵⁵ 外務省 HP 核兵器不拡散条約（NPT）の概要

⁵⁶ バックエンド事業全体に関するコスト構造については、2004 年総合資源エネルギー調査会のコスト等検証委員会における試算が詳しい。

<http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/bunkakai/cost/cost-houkoku.pdf>

<http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/bunkakai/cost/denjiren/pre.pdf>（電事連見積もり）

ii) 温暖化問題と原子カルネサンス

1990年代に入り、冷戦に代わり人類が直面する危機として、地球温暖化問題が浮上する。1992年には「環境と開発に関する国際連合会議」（様々な通称があるが、ここでは開催地ブラジルのリオ・デ・ジャネイロの名前を冠し、「リオ地球サミット」とする）が開催され、気候変動枠組み条約が採択された。大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極の目標とすることを究極の目標とする同条約及びその理念に基づく京都議定書の採択により、世界は地球温暖化対策へと乗り出す事となり、発電時に二酸化炭素を排出しない原子力発電の導入拡大が見込まれる事となった。「原子カルネサンス」と呼ばれるこの現象を、松井（2011）⁵⁷は以下のように整理している。

「第一は、これまで原発の発注を中止していた多くの国が再び原発建設に乗り出そうとしていること、また新たに原発を建設しようとしている国が増えていること、また中国やインドのようにきわめて大規模な建設計画を発表する国が出てきたことである。

第二は、軽水炉の改良、大規模化に加え、従来注目されてこなかった小型炉、トリウム炉、高温ガス炉などいろいろなタイプの炉の開発が注目されるようになってきたことである。また高速炉を含めた核燃料サイクルの確率などの研究が進められていることである。

第三は、原子力発電と水素生産、マグネシウム生産などを結びつけた利用コンセプトの展開が本格的に検討され始めたことである。」

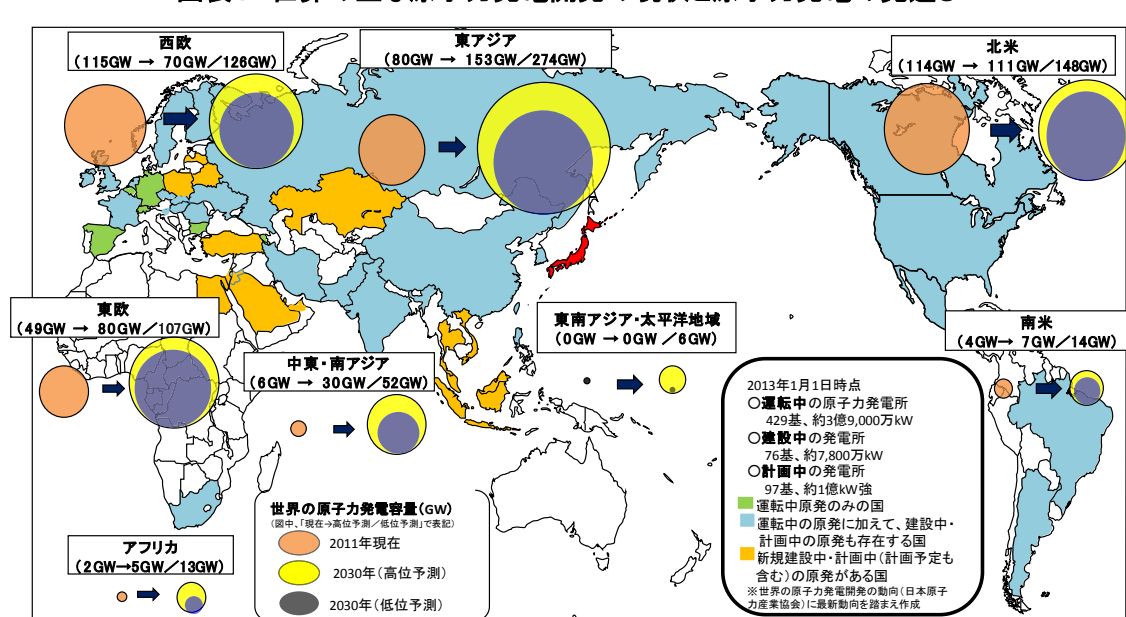
温室効果ガスを2020年までに1990年比で25%削減することを掲げた民主党政権において定められた、2010年6月発表のエネルギー基本計画では、2020年までに、9基の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約85%を目指す（当時54基稼働、2008年度の設備利用率は約60%）。さらに、2030年までに、少なくとも14基以上の原子力発電所の新增設を行うとともに、設備利用率約90%を目指していく、としていた。このことから明らかなように、安定的な電力供給を確保しつつ低炭素化するには原子力の利用拡大が必要とされるため、「原子カルネサンス」と呼ばれる動きがわが国を含め世界各国において見られたのである。

ただし、これは温暖化対策による原子力の復権という単純な構造ではなく、むしろ1990年代に先進各国が電力市場を自由化したことによって原子力のような大規模投資を必要とする電源開発が滞っていたが、自由化の効果として電力会社の合併・統合が進み、その結果、「規模の経済性」の大きな原子力開発に再度関心が向くようになったからだとする指摘

⁵⁷ 松井賢一「福島原発事故を乗り越えてーグローバル・エネルギー・シフトの時代」(エネルギーフォーラム新書、2011) P55～

もある⁵⁸。東電福島原発事故の後も、一部先進国で脱原発の動きも見られたものの、世界全体の趨勢を見れば原子力発電導入の動きは変化していない。2012 年 9 月に IAEA が示した予測でも、2030 年までに、世界の原子力発電所の設備容量は 25～100%増加する（100 万 kW 級原子力発電所の基数換算で、90～370 基程度増加、年間では 5～20 基建設）と見込まれている。

図表3 世界の主な原子力発電開発の現状と原子力発電の見通し



出典)原子力発電容量(GW※)はIAEAの予測(2012 年 9 月)。※1GW=100 万 kW 基数は1基 100 万 kW と仮定して資源エネルギー庁で推計 出所:2013 年 8 月総合資源エネルギー調査会基本政策分科会

日本国政府は東電福島原発事故後も、成長戦略の一環として原子力輸出を後押しする姿勢を明確にしており⁵⁹、核物質や原子力関連の資機材・技術を海外に移転するにあたって必

⁵⁸ 竹森俊平「国策民営の罫」(日本経済新聞出版社、2011) P73 など

⁵⁹ 電気新聞 2013 年 8 月 7 日ウェブ金子熊夫氏「今春 5 月安倍総理は中東歴訪中に、アラブ首長国連邦(UAE)、トルコと二国間原子力協定を署名し、サウジアラビアとも協定交渉開始について合意した。続いて 5 月末に来日したインドのシン首相とも日印原子力協定交渉の早期妥結で合意し、6 月にはポーランドのワルシャワで、東欧四カ国との初の首脳会談で原子力協力関係の促進に合意した。(中略)いかにも安倍総理が突然原発輸出に奔走しているような印象を与えたようだがそうではない。原発輸出を前提とした二国間原子力協定は、東電福島原発事故の 10 ヶ月後、民主党政権下で、ベトナム、ヨルダン、韓国、ロシアとの協定が 4 本一揃いに国会承認を経て批准されている。さらに、現在南アフリカ、ブラジル、メキシコなどとの協定交渉も進んでいる。」外務省 HP は下記。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jordan/data.html#06>。また、2013 年 10 月 18 日の参議院本会議において安倍首相は、「福島第 1 原発の事故と教訓を世界に共有することで、世界の原子力発電の安全に貢献することが、わが国の責務だ」と述べ、原発の輸出を推進する意向をあらためて示した。

要となる原子力協定の締結交渉を各国と行っている。

iii) 経済停滞による需要低迷と自由化の進展

しかし 1990 年代は同時に、経済停滞による電力需要の伸びの低迷と電力自由化の進展という、原子力事業に大きな影響を与える事象が起きていた。1990 年代に入ると、内外価格差の圧縮が求められ、1995 年から段階的に電力市場の自由化が行われ、最終的には家庭部門を除き、需要の 6 割が自由化された。しかし、圧倒的な価格競争力を持つ原子力等の大規模電源を有する電力事業者に対抗しうる新規参入者は限られているという根源的な問題もあり、部分自由化が開始して 20 年近く経とうという今も新規参入者は 3%程度にとどまっている。また、電力会社間の競争もほとんど（九州電力と中国電力の間で 1 件あるのみ）見られず、収益とシェアの安定構造は変わらなかった。競争圧力を背景に、これまで過去の自由化による電気料金抑制効果は 5 兆円を超えるとの試算もあるが⁶⁰、電力事業者が原子力発電の稼働率維持による「収益確保共同体」であり、「原子力バックエンドリスク共同体」であったことが、自由化の効果を不十分な状態にとどめたという指摘もある⁶¹。しかし、電力事業者が今なお「バックエンドリスク共同体」であることは不変であるにもかかわらず、本年 8 月には中部電力⁶²が、9 月には関西電力⁶³が東京電力管内での営業活動をスタートさせていることを考えれば、「バックエンドリスク共同体」であることのみが自由化の阻害要因であったとも言い切れない側面もある。

なお、自由化が進展した場合、原子力のような大規模・長期投資を必要とする電源が競争電源としてどのような影響を受けるかについて、2006 年 5 月に、総合資源エネルギー調査会の電気事業分科会原子力部会の下に設置された「電力自由化と原子力に関する小委員会」が取りまとめた報告書⁶⁴は、自由競争下において事業者に投資判断を委ねた場合、国が

⁶⁰ 資源エネルギー庁「電力システム改革とその効果」2013 年 5 月
<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/sougoubukai/3rd/3rd-3.pdf>

⁶¹ 橘川武郎「東京電力 失敗の本質」（東洋経済新報社,2011）P147

⁶² 中部電力プレスリリース（ダイヤモンドパワー株式会社の株式取得と発電事業会社の設立について）
http://www.chuden.co.jp/corporate/publicity/pub_release/press/3225133_6926.html

⁶³ 関西電力プレスリリース（株式会社関電エネルギーソリューションによる新たな総合エネルギー事業の検討開始について）
http://www.kepco.co.jp/pressre/2013/0920_1j.html

⁶⁴ 電力自由化と原子力に関する小委員会とりまとめ（案）
<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g60519a03j.pdf>

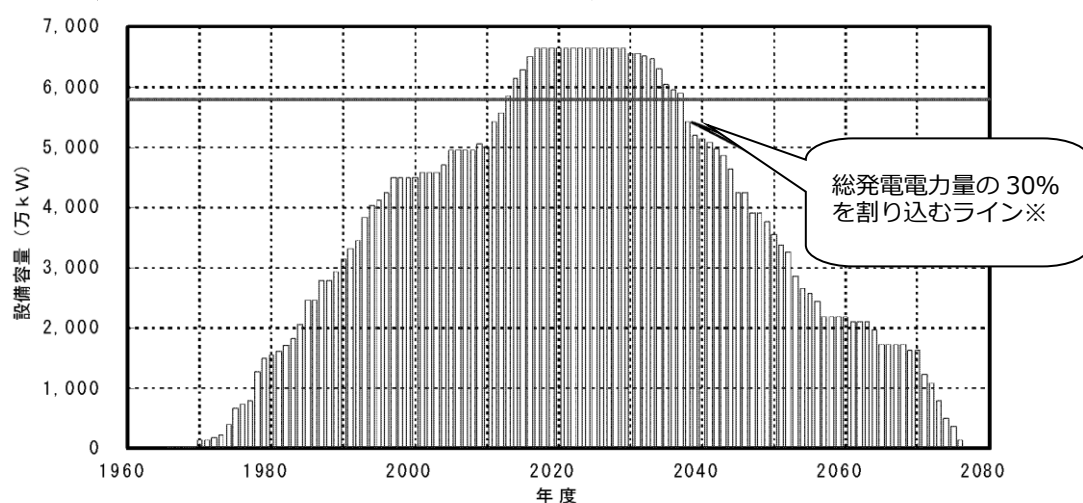
電力自由化と原子力に関する小委員会とりまとめ（概要）
<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g60607f03j.pdf>

定める「原子力政策大綱」に謳う原子力比率を維持できるかについて、財務・立地・需要の各面から分析しており、

- ①原子力発電に特有な投資リスクの低減・分散
- ②初期投資・廃炉負担の低減・平準化
- ③広域的運営の促進
- ④原子力発電のメリットの可視化

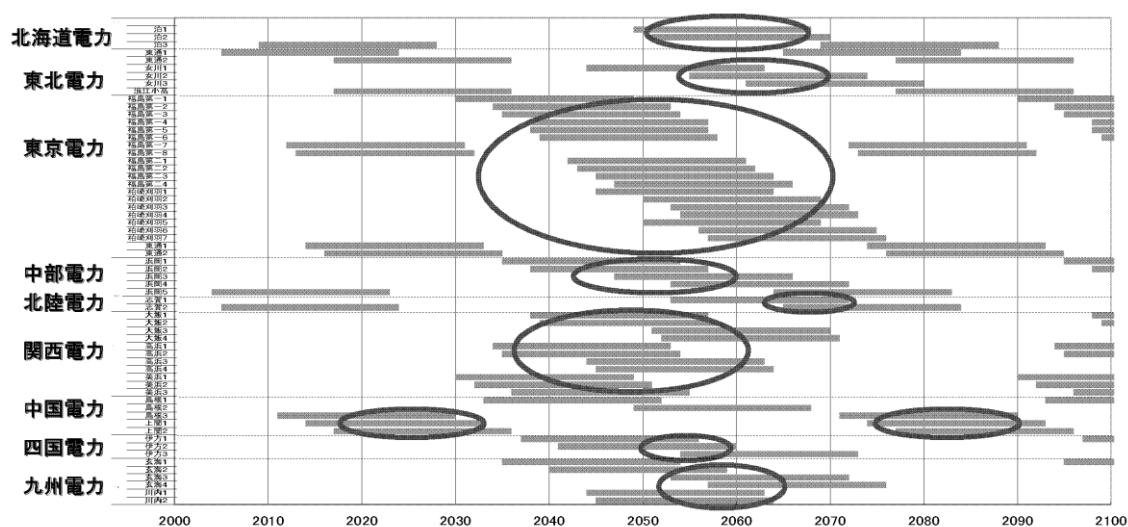
といった対応策が必要になると指摘している。

図表4 今後リプレースが行われていかない場合における原子力設備容量の推移



※稼働率が過去10年間の平均値(77%)を若干下回る75%で推移した場合における、2014年度の総発電電力量比

図表5 稼働から60年経過後リプレースしていった場合の減価償却負担期間



2006年5月30日資源エネルギー庁
電力自由化と原子力に関する小委員会取りまとめ資料(概要)より

なお、同様に電力市場が自由化された競争状況における原子力発電事業の資金調達の難しさについて、OECD も分析を行っている⁶⁵。なお、米国ではシェールガス革命によって原子力発電の経済的競争力が低下し、計画凍結や廃炉、事業者の撤退（フランスの EDF）が相次いでいる⁶⁶。他方、英国では原子力発電の重要性が再認識されている。同国は 1990 年から電力自由化を進め、99 年には小売全面自由化とし、原子力発電事業も 95 年に民営化されていた。近年、北海油田・ガス田の生産量減少によるエネルギー自給率の低下や温暖化対策、電力安定供給への不安などのへの対策の必要性が認識され、再生可能エネルギーと並んで原子力発電の開発も積極化している。そのため、原子力発電に対する投資資金回収を確実にするための政策措置として、最近一種の固定価格買取制度（FIT-CfD）を導入することとなり、政府と原子力事業者が引取条件について交渉を重ねてきた。2013 年 10 月 21 日、ヒンクリーポイント C 地点で予定されている 160 万 kW の原子炉 2 基の増設計画に関し、英国エネルギー・気候変動省（DECC）と事業者（フランス EDF の子会社である EDF エナジー）が合意したことが発表された⁶⁷が、ストライクプライス（新設サイトで発電された電気の卸値）は 89.5 ポンド/MWh に設定され、当該価格が発電開始以降 35 年間に渡って原則保証されるとのことである。

iv) JCO 事故発生

1999 年 9 月 30 日、茨城県東海村の JCO 核燃料加工施設で臨界事故が発生した。この事故は国際原子力事象評価尺度（INES）でレベル 4（事業所外への大きなリスクを伴わない）と認定され、わが国初の原賠法適用事例となったが、被害の地理的・内容的・時間的広がりやその性質において東電福島原発事故とは大きく異なっている。事故後、JCO 事故の経験に基づき、原子力災害対策特別措置法が制定され（1999 年 12 月）、内閣総理大臣が原子力緊急事態宣言を出した場合、内閣総理大臣に全権が集中し、政府だけではなく地方自治体・原子力事業者を直接指揮し、災害拡大防止や避難などをすることが出来るようにするという手当はされたものの、後述する通り、残念ながら原賠法については根本的な見直しをされることなく、東電福島原発事故を迎えることとなった。

⁶⁵ Nuclear Power in Competitive Markets
<http://www.oecd-nea.org/ndd/reports/2000/nea2569-dereg.pdf>

⁶⁶ 日本経済新聞 2013 年 8 月 6 日「米原発に『経済性』の壁」などの報道がある。

⁶⁷ 英国エネルギー・気候変動省 <https://www.gov.uk/government/news/hinkley-point-c>

図表6 JCO 事故の特徴

原因における事業者の有責性	マニュアル違反の作業による事故
周辺住民への影響	半径350m以内の住民約40世帯への避難要請、500m以内の住民への避難勧告、10km以内の住民10万世帯(約31万人)への屋内退避
避難要請の継続時間	10km圏内の屋内退避要請は20時30分頃発出。翌10月1日の16時30分頃解除(約20時間)
人身被害	作業員3名中2名死亡、1名負傷。消防関係者の二次被ばく等
被害の性質	放射性核種の飛散に伴う土壤汚染及び健康被害並びに放射線による健康被害といった直接的被害は殆ど認められない。殆どは風評被害。(原賠法に言う損害賠償に当たるかどうか議論の余地があるとする指摘もある)
賠償額 / 件数	約154億円 / 約7000件
事業者の負担能力超過賠償額	JCOの親会社である住友金属鉱山が支援
賠償取引に伴う費用	被害は茨城県内にほぼとどまっており、また、風評被害が主であったことから、業界団体を通じた一括交渉が可能。自治体も交渉支援を行ったため、取引費用は比較的低かったと推察できる

文部科学省資料⁶⁸、電力中央研究所⁶⁹、原子力安全調査専門委員会報告書⁷⁰等から筆者作成

⁶⁸http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/__icsFiles/afieldfile/2011/04/20/1305111_5.pdf

⁶⁹<http://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/detail/Y02012.html>

⁷⁰<http://www.nr.titech.ac.jp/~hsekimot/AESJSafety/>

第3章 原子力損害賠償制度の基本原則

原子力損害賠償制度は「被害者保護」及び「原子力事業の健全な発達」の2つを目的とし、わが国を含む多くの国がこの目的を掲げている。原子力災害による被害は地理的にも時間的にも広範かつ長期になる可能性があるため、このような場合でも十分な損害賠償が可能であるようにする必要がある。また、技術の先進性や複雑さから、被害者が責任の所在を証明する困難を極めると考えられるため、被害者が加害者を特定し損害賠償請求をすることが容易にしなければならない。このような被害者保護の要請の一方で、事業者の負うべき経済的負担の一定範囲を保険等に転嫁し、一定の事由の場合、あるいは一定額を超える過大な負担が生じる場合には国の関与を明確に示すことで、原子力事業の経営に予見可能性と安定性を与えて参入を促し、これを育成することを目的とすることが基本的な構成である⁷¹。

各国の原子力損害賠償制度は、米国がジェネラル・エレクトリック（GE）社等の米国原子力設備製造事業者が原子力事故による損害賠償責任を負うことの無いよう輸出相手国に制定を要求し、各国がその要求を受容して整備したという歴史的経緯から、法の目的を含め、制度の基本原則は世界的にほぼ共通している。以下に、基本原則を列記する。

図表7 原子力損賠償制度共通原則

①責任の厳格化と集中	原子力事業者は無過失責任を負い、免責事由も制限される。加えて、資機材供給者の原因によって事故が生じた場合においても、事業者だけに賠償責任が課せられる（責任集中）
②適用範囲	原子力損害賠償制度の適用対象とされる「原子力損害」の範囲は、原子炉の運転等に起因する事故とする
③損害賠償措置の強制	民間保険または/及び政府との補償契約への強制加入により事業者の支払い能力を確保。
④賠償金額の制限	事業者の賠償負担が無限大にならないよう、賠償責任限度額を設定。しかし、日本、ドイツ、スイス等は責任限度額を例外的に設定していないため、事業者の責任は無限責任となる。
⑤国家補償	事業者が賠償責任を果たしきれない場合等については、国家が補償。 *しかしわが国原賠法は国家補償について明示せず

日本原子力産業協会資料⁷²等から筆者作成

近代法は過失責任主義を採用し、故意または過失により他人に損害を与えた場合に限り賠償責任を負うこととしてきた。この原則は「個人の自由活動の最小限度の制限たる思想」

⁷¹ 日本原子力産業協会「あなたに知ってもらいたい原賠制度」2012年版 P14

⁷² 日本原子力産業協会「あなたに知ってもらいたい原賠制度」2011年版、2012年版

⁷³とされ、近代資本主義発展に大きく貢献したとされる。しかしながら、経済及び科学技術の成長発展により、近代企業がそれ自体に危険性を内包するようになったことから、危険責任主義（無過失責任主義）⁷⁴と言われる考え方が生まれ、原子力施設や原子力船の運用に関わる事故のみならず、航空機や宇宙物体の落下、海洋の油汚染などの事故により生じた第三者損害について危険責任主義の考え方が適用されるようになった⁷⁵。各国の原子力損害賠償制度に共通する原則の①の責任の厳格化は、被害者保護の要請に基づき、この危険責任主義を導入して加害者の故意・過失の有無にかかわらず責任を負わせるものであり、また、免責事由を制限して広く被害者を救済する原則である。後述するわが国の原子力災害補償専門部会答申においても、事業者が無過失責任を負うべきことを明言しており、その理由を「けだし、近代科学の所産たる不可避の危険を包蔵する事業を営もうとする者は、よって生ずる損害については故意過失の有無を問わず賠償責任を負うべし、とすることは、今日ではすでに確立された原則であり、交通事業等についてはすでに広く適用されていることだからである。」⁷⁶としている。

原子力事業者への責任の集中は、米国・英国の原子力技術や資材提供者が原子力損害賠償責任を負わないことを担保しなければ、技術導入国企業がこうした技術の提供を受けられなかったことに拠るところが大きい。同時に、被害者が事故原因者の究明をする負担を回避するとともに、保険契約の重複を防ぐ、あるいは、損害賠償リスクを恐れてプラントメーカーや部品企業その他の民間事業者が原子力事業に参入しなくなることを防ぐという機能も期待されている。なお、原子力事業者への責任集中を法的に定めていない場合もあるが（米国プライス・アンダーソン法）、この場合においても原子力事業者の締結する保険契約において、賠償責任を負う可能性のあるすべての者を共同被保険者とする形により、実質上被許可原子力事業者（ライセンシー）に責任を集中するシステムが採られている。

また、賠償義務を課すだけでは不十分であるため、賠償資力の履行を確実にするための措置を強制する（基本原則③）。これは原子力損害賠償を実際に行ううえでは非常に重要であるため、通常賠償措置は原子炉運転の要件になっている。その方法は、民間保険のほか、供託金や相互扶助制度も認められているが、いずれにしても民間の措置にはその対応範囲

⁷³我妻栄「事務管理・不当利得・不法行為」新法学全集 P95

⁷⁴金沢良雄「個人の損害賠償責任に対する国家の補完的作用」

⁷⁵ 危険責任主義の考え方については、山本草二「国際法における危険責任主義」も参考とした

⁷⁶1959年12月12日 原子力災害補償専門部会の答申

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>

に限界がある。

その限界以上の損害、あるいは、民間保険が免責される損害をカバーするのが国家補償（基本原則⑤）である。

このように、被害者保護の要請から、通常近代法において求められる以上の重篤な責任を原子力事業者に求め（無過失責任、責任の集中、免責事由の制限）、民営保険により賠償資力を担保せしめ、それでも不十分な場合において国家補償を行うと言う三本柱が基本的な構造である⁷⁷。

わが国は、原子力技術既導入国のみならず新規導入国とも二国間協定を締結しているが、新規導入国においてもほぼ同様の制度が構築されている。（わが国は 2012 年 9 月時点において、米国、英国、カナダ、豪州、フランス、中国、欧州原子力共同体（ユーラトム）、カザフスタン、韓国、ベトナム、ヨルダン及びロシアと原子力協定を締結している）⁷⁸

⁷⁷ ジュリスト No236 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」
http://www.yuhikaku.co.jp/static_files/shinsai/jurist/J0236029.pdf

電力中央研究所報告田邊朋行、丸山真弘「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国の原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」（2012）他。なお、例えば卯辰昇「原子力損害賠償の法律問題」は①無過失責任、②有限責任、③責任集中、④賠償措置の強制の 4 点を責任の共通原則と整理している。

⁷⁸ 外務省 HP 原子力関連条約
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/topics/jyoyaku.html>

第4章 わが国原子力損害賠償法の特徴、成り立ちと改正の経緯

1. 原賠法制定の経緯

上記2章において述べた通り、わが国は1950年代半ば、豊富低廉なエネルギーの確保と火力発電燃料等に必要とする外貨削減を目的として原子力の平和利用に乗り出す決断をした。当時原子力技術は英米が独占しており、技術を導入するには原子力損害賠償制度を整備する必要があった。先述した通り、原子力損害賠償に関わる法整備の必要性が認識されたのは、1956年に日米原子力協定第一次協定が締結されて、米国メーカーの免責に関する規定が国内で問題になったことであつたとされる⁷⁹。その後、1957年、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉等の規制に関する法律（以下、炉規制法）」が制定され、59年には原子力災害によって第三者に与える損害について政令で定める基準による損害賠償措置を講じておくことを原子炉設置者の義務とする改正（昭和34・4・4・法103）がなされるなど、技術を導入する体制づくりが進むに連れて、原子力損害賠償制度を整える必要性も高まっていった。以下に原子力損害賠償二法制定までの経緯を年表で整理する⁸⁰。

⁷⁹ 原子力災害補償を巡って ジュリスト 1961.10.15 (No236)

⁸⁰ 原子力災害保障関連法規の整備

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1960/sb20201.htm>

1958年原子力月報「原子力災害補償についての基本方針の決定」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195801V03N11.HTML>

原子力災害補償専門部会答申

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>

図表8 原子力損害賠償二法制定までの経緯

年月	経緯	内容
1956年11月	日米原子力協定第一次細目協定締結	茨城県東海村の実験用原子炉用燃料貸与に関する協定。「日本政府は燃料の引渡を受けた後は、燃料の生産、加工、所有、貸与、占有、使用等に起因する一切の責任について米国政府の責任を免除するものとする。」という米政府免責条項を含む。
1957年	原子力委員会において原子力災害補償制度についての検討スタート	
1958年10月	原子力委員会「原子力災害補償についての基本方針」決定	原子力災害補償専門部会設置(委員長:我妻栄)
1959年12月	原子力災害補償専門部会の答申提出	原子力委員会による審議、関係省庁との意見調整開始
1960年3月	原子力委員会「原子力損害賠償制度の確立について」内定	
1960年4月	「原子力損害賠償に関する法律案」閣議決定	
1960年5月	同国会提出	安保問題による混乱のため、継続審査。後に廃案
1960年10月	原子力災害補償専門部会再開	「原子力損害賠償補償契約」法案化準備
1961年5月	衆議院科学技術振興対策特別委員会において審議。付帯決議を付して全会一致で可決	付帯決議 (1)安全基準を設定し、これに基づいて原子力損害に対する予防措置を講じ、また、施設周辺の住民等に対する線量調査を行なうこと、(2)従業員災害について必要に応じ措置すること、(3)50億円以上の損害について政府は十分な援助を行なうとともに事業者の利益金の積立等を指導すること、(4)国際条約が成立した場合には政府は必要な措置を講ずること
1961年6月	参議院商工委員会において審議。付帯決議を付して全会一致で可決。	付帯決議 従業員災害については別途措置すること、国の援助については被害者保護に遺憾なきを期し、原子力委員会が提出する意見書には委員会の意志を具体的に表示すること
1961年6月	本会議通過、公布	

原子力白書、原子力月報等⁸¹より筆者作成

わが国における原子力災害補償検討の端緒ともいえるのは、1958年10月に原子力委員会が示した「原子力災害補償についての基本方針」⁸²であろう。内容は次の4点である。

⁸¹ 原子力月報昭和33年第3巻11号「原子力災害補償についての基本方針の決定」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195801V03N11.HTML>

原子力委員会月報昭和34年第4巻12号「原子力災害補償専門部会の答申」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>

原子力委員会月報昭和35年第5巻3号「原子力災害補償制度の確立について」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196005V05N03.html>

原子力委員会月報昭和36年第6巻6号「原子力損害の賠償及び原子力損害賠償保証契約に関する法律、制定」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V06/N06/19610616V06N06.html>

⁸²原子力月報昭和33年第3巻11号「原子力災害補償についての基本方針の決定」

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195801V03N11.HTML>

- (1) 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。
- (2) (1) の能力を実質的に具備できるようにするため、現行保険業法に基く原子力責任保険の実現を促進し、原子炉設置者等が当該原子力責任保険に加入することを可能ならしめる。
- (3) さらに、損害賠償に関する種々の問題を解決するため、諸外国の動向を参酌の上、民営の原子力責任保険を主体とする原子力災害賠償補償制度の確立を図る。
- (4) 以上の措置のみで不十分な問題がある場合には、国家補償の問題を含めてその解決策につき更に検討する。

即ち、民営の原子力責任保険を主体とする賠償措置を講じること、それで不十分な場合（賠償措置を超える被害がある場合）については国家補償を含めて検討をすることを明らかにしている。原子力損害賠償制度のあり方について検討した原子力災害補償専門部会の答申は、当然のことながらこの基本方針に沿ったものとなっている。しかし、原子力委員会の最終決定及び関係省庁との調整を経た法案は、それとは大きく異なる内容となった。下記に部会の答申と原子力委員会の最終決定の特徴を比較する⁸³。

図表9 原子力災害補償専門部会の答申と原子力委員会内定

	原子力災害補償専門部会答申(1959年12月)	原子力委員会内定(1960年3月)
事業者の責任	無過失・有限・責任集中	無過失・無限・責任集中
免責	特に不可抗力性の高い場合(例:異常かつ巨大な自然的または社会的災害)	同左
原子力事故とは	正常運転も含む	同左
責任限度額	記述無し	原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額 →国家補償についての金額の定めはなく、事業者の責任制限額については規定せず。
賠償措置	一定の損害賠償措置(民営保険もしくは供託) 民営保険の限度として50億円/1事業所 民営保険の引受能力を考慮し、将来的に引き上げ	一定の損害賠償措置 民営保険の限度として50億円/1事業所
賠償措置額を超える場合	国家補償 ・事業者への補償料徴収、求償などにより他事業との調和を図ること ・事業者の故意または重大な過失あるときのみ求償権 ・責任限度額については記載なし	事業者による賠償 ・政府は原子力事業者に対し、 財政事情の許す範囲内において、その超える部分の金額を交付し、第三者に対し賠償せしめる。 ・原子力損害の発生について事業者に故意ある場合のみ、政府は求償権を有する。
賠償処理機関	行政委員会(原子力損害賠償処理委員会)	行政委員会に限らない(特別の賠償処理機関)

原子力白書、原子力委員会月報等より筆者作成

⁸³ 原子力災害補償専門部会答申(原子力委員会月報4巻12号)
http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591200V04N12.html#menu_top

原子力災害補償制度の確立について(原子力委員会月報5巻3号)
http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196000V05N03.html#menu_top

全体として、専門部会答申と比べ原子力委員会の決定は、国の関与の姿勢が後退していることが見て取れる。

原子力災害補償専門部会の答申では、事業者は無過失責任を負う一方で、賠償措置額を超える場合は国家補償をすべきであるとするなど、国の責任を明確にすることを求めている、その理由についても答申には明確に記載してある。下記に引用する（下線筆者）。

「原子力事業は、いうまでもなく、学術上および産業上きわめて大きな利益をもたらすと同時に、万一事故を生じた場合には、その損害の及ぶところは測り知ることのできないものである。しかも、その運営に関しては、科学上未知の点が少なくないといわれている。したがって政府が諸般事情を考慮してわが国においてこれを育成しようとする政策を決定した以上、万全の措置を講じて損害の発生を防止するに努めるべきことはもちろんであるが、それと同時に万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせて、いやしくも泣き寝入りにさせることのないようにするとともに、原子力事業者の賠償責任が事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能にすることのないように、適当な措置を講ずることが必要である。」

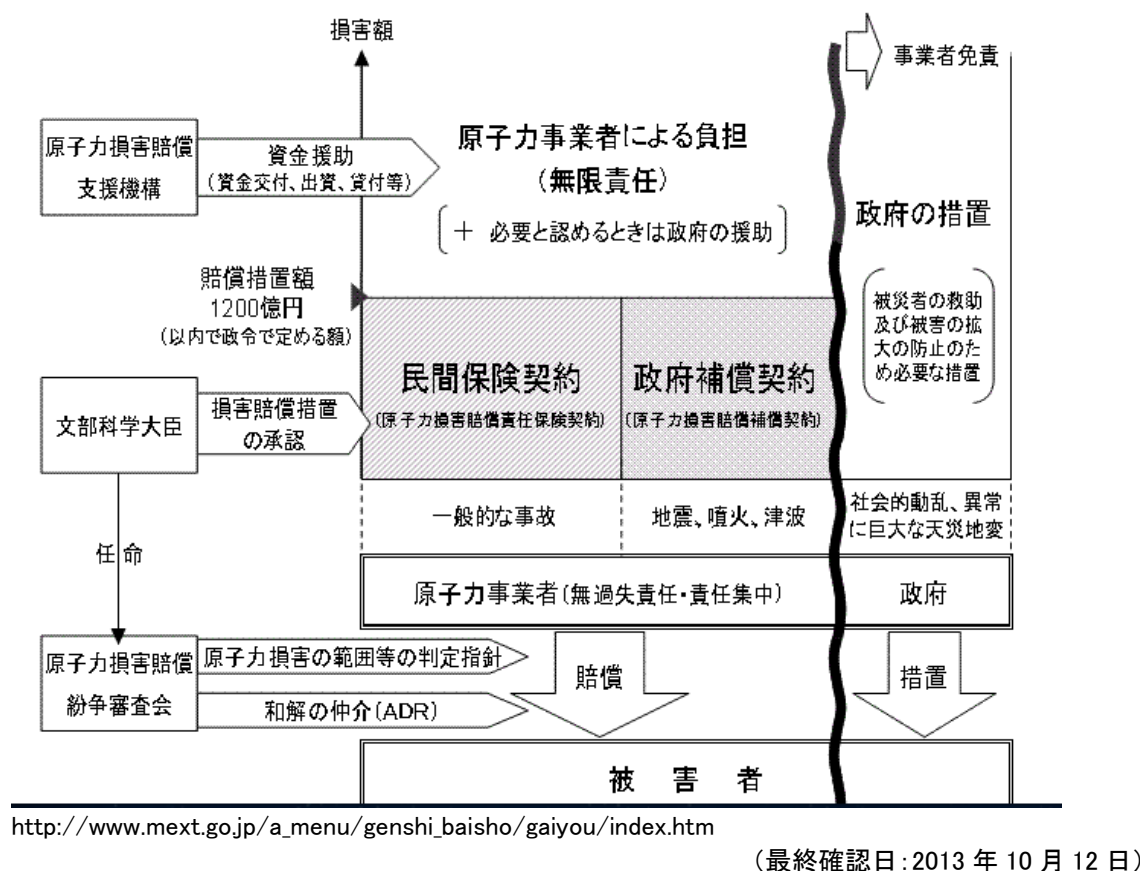
途中下線を引いた部分に注目する必要がある。即ち、原子力事業はそのリスクを前提としてもなお、諸般の事情によりわが国にとって必要な特別な技術であると政府が判断した以上、政府には事故防止及び万一事故が起こってしまった場合には被害者救済に万全を期すことが求められるとしているのである。この答申の内容がなぜ大きく変えられ、現在の原賠法へと落ち着いたのかは、この章の「3. わが国原賠法の特色」においてその経緯を詳しく述べる。原子力損害賠償二法によるわが国原子力損害賠償法の概要は下記の通りである。

図表10 原子力損害賠償法／補償契約法

	原子力損害賠償法／補償契約法（1962年3月）
事業者の責任	無過失・無限・責任集中（原賠法第3条、第4条）
事業者の免責事由	異常に巨大な天災地変または社会的動乱（原賠法第3条1項但書）
民間保険の主な免責理由	正常運転、地震・津波・噴火、10年以降の請求（補償契約法第3条）
責任限度額	限度なし（規定なし）
賠償措置	民営保険又は供託（当初50億円/1事業所。現在は1200億円まで引上げ）（原賠法第6～15条）
賠償措置額を超える場合	必要と認められる場合は政府が援助（原賠法16条）
賠償主体不在の場合 （事業者免責の場合）	被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずる
賠償処理機関	原子力損害賠償紛争審査会（原賠法第18条） ・和解の仲介 ・指針策定 ・原子力損害の調査及び評価

筆者作成

図表11 原子力損害賠償制度の構造



2. 改正の経緯

原賠法上の措置に関しては第 20 条に期限を定める文言が入っていることもあり、成立後およそ 10 年毎に改正がなされてきた。下記にその改正の内容、経緯を示す。なお、賠償措置額については最高額についてのみ言及している。

・1971 年第 1 回改正⁸⁴

「原子力損害賠償制度検討専門部会」において、事業者の責任制限と国の措置について、根本的な議論が行われた。これは専門部会の部会長が、「原子力災害補償専門部会」の委員長を務めた我妻栄東京大学名誉教授であり、かつ、座長が部会委員であった星野英一東京大学教授であるなど、答申の作成に関わった学識者が多く関与していたことが影響していると思われる。しかし、14回にもわたる審議と小委員会での検討の結果、下記のように両論併記とも言える意見書が出されている（下線筆者）。

⁸⁴ 原子力委員会月報第 15 卷 12 号
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V15/N12/197029V15N12.html>

- ・原子力損害の賠償に関する諸条約あるいは欧米諸国の原子力損害賠償制度においては、原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限するとともに、民間の責任保険等の損害賠償措置額をこえる原子力損害が発生した場合には、一定の額までに限り、国が被害者のために補償するいわゆる国家補償制度が採用されている。
- ・わが国においても、被害者の保護および原子力事業の健全な発達を図るという目的からみて、これら諸外国の例を参考として原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限するとともに、民間の責任保険等の措置額をこえる原子力損害については、適正な補償料を徴収することを前提とする政府の損害賠償補償契約（以下「国家補償」という。）の拡大により措置することが望ましい方向であると考えられる。

と改正を求める意見が出される一方で、

- ・わが国は、地続きで国境を接する欧州諸国とは事情を異にしているので、諸外国の原子力損害賠償制度に合致させなければならない緊急性に乏しい。
- ・すでに現行の原子力損害賠償制度のもとにおいて原子力発電所等の建設、運転が続々と進められており、現在までのところ責任制限および国家補償の拡大をしなければ被害者の保護に欠ける原子力事業の健全な発達を阻害するような事態は起っておらず、また近い将来においても必ずしも起こるものとは考えられない。
- ・原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限することは、原子力に対する国民感情あるいは最近の社会情勢からみて必ずしも適当とはいえない。

との慎重意見も強く、結局「将来の課題として検討すべき」問題と位置づけられた。しかしその後 4 回の改正議論において、こうした根本の枠組みが議論されることはなかったのである。なお、損害賠償措置額については、制定当時の 50 億円から 60 億円に引き上げられている。

・1979 年第 2 回改正⁸⁵

損害賠償措置額が 60 億円から 100 億円に引き上げられた以外には、大きな改正は行な

⁸⁵ 原子力委員会月報第 24 巻 11 号

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V24/N11/197904V24N11.html>

われていない。

・ 1989 年第 3 回改正⁸⁶

1986 年のチェルノブイリ原子力発電所事故の経験から、諸外国の法制、条約等との関連付けや比較検討が行われた。当時発効していた越境損害に関する国際条約パリ条約、ウィーン条約は共にアジア諸国が加盟しているものではないことから、近隣国で原子力事故が発生してわが国に被害が及んだ場合には、政府間交渉を行い、必要があれば事後立法で対応することが言及され、調査検討の継続となった。

なお、損害賠償措置額が 100 億円から 300 億円に引き上げられている。

・ 1999 年第 4 回改正⁸⁷

環境損害の概念や予防措置費用（例えば避難費用など）が原子力損害に含まれるとの考えが示された。免責事由については、前年採択されたウィーン条約改正議定書において、従来免責とされていた「異常に巨大な天災地変」が免責とされなくなったため、わが国原賠法がこの点について改正を要するかどうかの検討が行われたが、結局第 17 条による国の措置で被災者救済に遺漏なきを期されているから改正の必要は無いと判断されている。

なお、賠償措置額は 300 億円から 600 億円に引き上げられている。

・ 2009 年第 5 回改正⁸⁸

前回改正の直後に起きた JCO 事故は、わが国において初めて原賠法を適用した事例であった。この経験を活かすべく、文部科学省研究開発局長の下に「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」が設置され、6 回の審議が行われた。(2008 年 6 月～ 座長:野村豊弘学習院大学法学部教授)。しかしながら、後に東電福島原発事故との対比において詳述するが、JCO 事故はその発生原因が事業者の違法性の高い行為によるとされていること、被害が限定的であったこと、損害賠償額が事業者単体では背負いきれないものの親会社の支

⁸⁶原子力損害賠償制度専門部会報告書 1988 年 12 月 2 日
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V33/N12/198808V33N12.html>

⁸⁷原子力損害賠償制度専門部会報告書 1998 年 12 月 11 日
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryo98/siryo70/siryo12.htm>

⁸⁸ 文部科学省 HP 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/index.htm
<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g81209c06j.pdf>

援によりまかなえるレベルであったこと、事故を起こした事業者が電力の供給に責任を負う一般電気事業者ではなかったことなどの特殊な事情も多く、結局、この事故をきっかけに原子力賠償制度を根本から見直す検討にはつながらなかった。当時の改正では原子力損害賠償紛争審査会の活用について指針を定めること等運用面における改善がなされたに過ぎない。

なお、損害賠償措置額 600 億円から 1200 億円に引き上げられている。

3. わが国原賠法の特徴

i) 目的：「被害者保護」と「原子力事業の健全な発達」

わが国の原賠法は民法第 709 条以下の不法行為法の特別法として位置づけられ、「私人対私人の紛争処理枠組みを貫徹させる」⁸⁹制度となっている。また、目的としては、各国原子力損害賠償法と同様、「被害者の保護を図ること」及び「原子力事業の健全な発達に資すること」の 2 つをおく。

しかし実は、わが国においては立法当時、この法の目的からして政府部内で大論争になったという。ある事業の育成のために国が助成措置を講じることはできても、その事業活動による被害者の保護に国が直接責任を負う形で図ることはできないとして、法の目的から「被害者の保護」を削除すべきという論が強く主張されたという。議論の結果、公衆保護の要請は目的として残ったものの、法体系の中にその考え方がしばしば出てくると、指摘されている⁹⁰。

この 2 つの目的は全く独立の要請のように見えるが、「原子力事業が健全に発展し、事業者が賠償資力が備わってこそ、被害者救済が現実問題として約束され、逆に、被害者救済が約束されてこそ立地地域住民の安心に基づき原子力発電所の立地が促進され、原子力事業の健全な発展が可能となる」⁹¹という相乗効果を持つ。東電福島原発事故以前においてはこの相乗効果が強調され、それが故に、万が一事業者の賠償資力を上回る被害が発生した場合であっても、ほぼ確実に国の援助が期待できるという理解が、関係者間で共有されていたのではないかと、とする指摘もある⁹²。原賠法第 16 条の規定では、国が無条件

⁸⁹ 電力中央研究所田邊朋行・丸山真弘 「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」

⁹⁰ 原子力災害補償を巡って ジュリスト 1961.10.15(No236)

⁹¹ 電力中央研究所田邊朋行・丸山真弘 「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」(2012)

⁹² 電力中央研究所田邊朋行・丸山真弘「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」(2012)。なお、同報告書中

に援助を行う規定にはなっておらず、そうした状況下においては、この二つの目的はむしろトレード・オフの関係となる。

JCO 事故においては、損害賠償措置額（10 億円）をはるかに超え、賠償総額は約 154 億円にまで膨らんだ。先述したとおり、発生原因が事業者の違法性の高い行為によるとされていること、被害が限定的であったこと、損害賠償額が事業者単体では背負いきれないものの親会社の支援によりまかなえるレベルであったこと、事故を起こした事業者が電力の供給に責任を負う一般電気事業者ではなかったことなどの特殊な事情が背景にあったとはいえ、国の支援は自動的にには行われなかったことが明らかになった。この経験を経てもなお、わが国原賠法に潜むリスクを根本的に解消するための改正には至らず、原子力事業者のみならず金融機関を含む多くの関係者が国の援助に対する期待を持ち続けていたことは、わが国の原子力事業の変遷の項で指摘したとおり、わが国に原子力事業が導入された当初から「国策民営」の体制が採られており、原子力事業者が「バックエンドリスク共同体」となったことでさらに「国策民営」体制がより強固になったことを背景にしたものであろう。

ii) 事業者の無限責任

わが国の原子力損害賠償制度の最も大きな特色は、事業者に無限責任を負わせていることにある。賠償措置額を超過する被害が生じた場合、原賠法第 16 条は「政府は（中略）この法律の目的（＝被害者の保護及び原子力事業の健全な発達という二つの目的が併存：筆者注）を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うものとする（第 1 項）。前項の援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行うものとする（第 2 項）」と定める。即ち、あくまでも賠償責任を負うのは原子力事業者であり、国はその事業者に対して援助を行うという間接的な地位にとどまるという構造が明示的に示されたものである。この「援助」の内容や具体的な基準については原賠法及びその下位法令には規定がなく、援助がなされるか否かは、政府が「必要があると認めるとき」という不明確な条件が置かれるのみである。政府の恣意的な解釈によって判断されることがあるため、ファイナンスする方からみれば非常に大きいリスクを包含していると考えられることもできる。実際 1999 年に発生した JCO 事故においては、JCO に対する国の援助はなされておらず、原賠法第 16 条の内容は、東電福島原発事故後制定された「原子力損害賠償支援機構法（以下、機構法）」によって初めて具体化されたといえる。

では、本報告書筆者の言うトレード・オフの関係を「相克性を持つ」と表現している)

無限責任を負えば、事業者は財務的な見通しが立たない状況に置かれ、原子力損害賠償制度の2つの目的のうちのひとつ、「原子力事業の健全な発達」が成し得ない。また、無過失責任制度を導入し、免責事由を大きく制限していること等から、このような非常に厳しい内容の責任に対して無限の賠償を負わせることは、法的バランスを逸しているという見方もできる。そのため、多くの原子力利用国の原子力損害賠償制度は、当初より事業者の責任額に制限を設けている（もっとも、後にドイツやスイスでは責任制限が撤廃された）。また、星野(1961)⁹³が「形式上はともかく実質的には、無限責任にすれば被害者の保護になるのではないことをはっきり認識しておかなければならない。それは、事業者が破産し、被害者も他の債権者と平等に支払われて終わりになるだけである」と指摘する通り、事業者の無限責任は一見被害者保護に厚いように思えるが、それは賠償能力が無限であることを意味しないことに留意する必要がある。

先述したとおり、原子力災害補償専門部会の答申（1959年12月）は、賠償措置額を超えた場合には、国家補償がなされるべきであるとしている。それがなぜ、事業者が無限責任を負うに至ったのか。

立法前、無限責任を負うこととされた電力事業者からは当然に反対の意見が出されている。第3回⁹⁴、第4回⁹⁵の原子力委員会参与会で当時の電力事業者からの意見が述べられているので、ここに紹介したい。

・松根電気事業連合会副会長（第3回原子力委員会参与会）

「原子力災害補償制度の目的は第三者に安心感を与えると同時に民間と政府が協力して原子力事業をもりたてていこうということである。ところが最初考えられていたところと違ってこの案では原子力というもうけ仕事をやらす代りにもし間違えば厳罰に処するという感がある。大蔵省との事務折衝をやると折れねばならない点も出てくるであろうが、技術の振興という大筋の考えから固めてもらわねばならない。」

「外国のとおりによれというわけではないが、外国の例もあるからなぜそれ以上に後退しなければならないかが問題である。原子力事業を振興するためにいったいこんなことでよいのか。大臣や原子力委員は十分考慮してほしい。」

・福田日本原子力発電株式会社常務（第3回原子力委員会参与会）

「（英・米・西独など各国では）国家が関与しなければならないという考え方だが、日本では援助はするがそこまでやる必要はないということで原則と例外とがひっくりかえっている。従来の専門部会や産業会議で出した線とこの点で後退していると感じる次第である。国家として原

⁹³ 星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案」ジュリスト No236 1961.10.15 P48

⁹⁴ 第3回原子力委員会参与会 1960.3.17

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196004V05N04.html>

⁹⁵ 第4回原子力委員会参与会 1960.6.2

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N07/196006V05N07.html>

子力事業に対する熱の入れ方が少ないが、このようなことでよろしいのかと考える。また、偶発損を考えて保険で処理すると電気料金が上がるという問題をどう考えたらよいかと思う。」

「国家が出すのが建前だという線にしてほしい。」

「事業者に無過失責任を集中しておいて無限責任だということのも納得がいかない。」

・嵯峨根日本原子力発電株式会社顧問（第4回原子力委員会参与会）

「（法案は5月に国会に提出して審議中であるとの井上通産省原子力局政策課長の説明に対して）もう原子力委員会の手を放れて修正できないのか。」

「（専門部会の答申と比して後退したと感じられる点を我妻委員長から問われ）例としては1.

「原子力損害」の定義が科学者の立場からみれば明確な表現になっていないので、実際に事故があったとき、はたして原子力損害であるかどうか問題となる可能性が考えられること、2. 第16条の書き方がやはり明確でないこと、がまずあげられる。」

と、国の関与の後退について反対意見が出されている。

しかしながら、その一方で、星野(1972)が指摘するように⁹⁶、事業者が原子力事業に「飛びつき」、立地地域住民のアクセプタンスを高めるために、自ら積極的に無限責任を受け入れたとの指摘があることも踏まえなければならない。下記に該当部分を引用する。

「他方、わが原子力産業自体にも、問題があった。そもそも、わが原子力産業の発展のしかたが、諸外国とはやや異なっている。アメリカのような私企業の強力な所は別として、どこの国でも、事故の危険性もあり、採算も短期的には問題のある事業に、私企業がそうたやすく飛びつくものではない。まず国が、長期的なエネルギー政策の見地から、開発を試み、次第に私企業におろしてゆくのである。私企業も、採算の問題のほか、損害賠償問題で躊躇するが、その点は国が十分めんどろをみてやるから、ということで、賠償法が整備される。ところが、わが国では、バスに乗り遅れまいとする考慮から各社が競って原子力産業に飛び付き、各々外国会社と結びついて激しい競争をしている。この状態のもとでは、外国のように「危険だが国の長期的な政策のためにやってくれ、その代わり最大の問題である損害賠償については安心してくれ」という論理にならず、『そんなにやりたいなら自分の負担で勝手にやれ』といわれても、反論のしようがないのである」

なお、立法の経緯を知る関係者から筆者に対して、当時の状況が星野名誉教授の述べているとおりであったとのコメントも寄せられている。

国の関与の後退を問題としたのは事業者のみではなく、国会においても大きな議論となった。例えば第34回国会科学技術振興対策特別委員会 第13号⁹⁷において、「民間の保険の限度をこえる分については、国家の補償責任を明らかにする立法その他必要な措置を講ずべきであるという（中略）趣旨もこの法案の目的の中に入っておるのか」との質問に対

⁹⁶ 星野英一「原子力災害補償」（民法論集第3巻収載）「シンポジウム原子力災害補償」P436
星野英一「日本の原子力損害賠償制度」（「日独比較原子力法」第1回日独原子力法シンポジウム）

⁹⁷ <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/034/0068/03405180068013a.html>

し、中曽根康弘国務大臣は「(略) 事業者だけにまかせていいというものではありませんので、民間保険でカバーできない分については、補償契約を背景として国家が出動して第三者の保護をはかるという考え方であります。それから五十億円をこえる場合についても、国会の授権の範囲内において国家が出動して被害者の援護をはかるということになっております。そういう意味におきまして、企業体と国家が協力して第三者のために措置を講ずるという考えであると思います。」、さらに問われて「すなわち、五十億円をこした場合に、ある事業体が自分で被害者に賠償し得る能力がある、そういうふうに客観的に認められる部分は事業者が出しますけれども、その限度を越えて、しかも、客観的に認定された損害額との間の部分というものは、これは当然第三者に対して賠償すべきものでありまして、その部分に関しては国家が満配するという意味である」とわれわれは解釈しております。」と踏み込んだ答弁をしている(下線筆者)。さらに中曽根国務大臣は続けて「(原賠法第 16 条第 1 項の趣旨は) 行なうものとするという意味は、行なうを要すというところまで強くはありませんが、国はするものであるという意思表示をしているわけであります。従いまして、その原子力事業者でカバーできない残りの部分については、これは国が行なうという意思表示をしておりますから、法文をすなおに読んだ意味におきまして、そこに空間はないということになると私は思います。」とも答弁している。

第 34 国会は安保問題による混乱のために、原賠法は継続審議とされた後に、廃案となった。翌 1961 年の第 38 国会に、政府補償契約に関する「原子力損害賠償補償契約に関する法律」とあわせて再度提出される⁹⁸。

その国会審議における、水田大蔵大臣の答弁は、原子力災害補償専門部会の答申に異を唱えた当時の大蔵省の立場を象徴するものと考えられるが、実は徹底して明確な表現を避けている。1961 年 4 月 26 日の第 38 回衆議院科学技術振興対策特別委員会に立った水田大蔵大臣は、国の援助の具体的内容を問われて、「いろいろな場合が予想されますので、その損害の内容とか形とか、いろいろなものによって援助の仕方があると思うのですが、今そこまで明確に考えておりません。」、重ねて援助の内容と国の決意を問われて「(前略) 政府の権限内でやれる場合はやりますし、それでやれない場合には、国会の承認を得た予算措置をしなければならぬ、こういうことになります」と国会の判断に任せる旨のみ答弁している。「国家が前面に立って補償するという体制でなければ、原子力産業の発展は期待できないが大蔵省がなぜ法案(原賠法：筆者補)を後退させたのか」、との問いに対しては、非常に長い一文ながら趣旨が不明瞭な答弁を残している。下記にその答弁を引用する。

⁹⁸ 科学技術庁原子力局監修「原子力損害賠償制度」(1962) P23

「民間の保険会社を中心にする保険制度を活用する賠償によって第一次処理をし、それによって処理できないものを国が責任を持つという建前がやはり一番いいということで、そういう建前にしておるわけでありますが、この民営の保険を活用するということでございましたら、日本が再保険で外国に出している以上は、外国における保険会社においても引き受けられる範囲というものはおのずからありますので、範囲は、やはりその程度に限定することが妥当でございましょうし、それ以外の問題ということでございましたら、これは同じ災害でも、予想される災害はそう小規模ではないということになるわけでございますから、そういう問題が出たときには、これはまた、今の国会のあり方から見ましても、それをそのままほうっておけというような事態にはなりませんので、国が、またこれとは離れた、別のいろいろな対策を立てることになろうと思いますし、建前としては、まず今の保険制度の活用ということ、それを中心にして、それを越える部分——今まで外国の例を見ましても、大きい災害は一つも起こっておりませんし、原子力事業者だけで持つ災害、小さいものは若干あっても、まだ保険会社に負担させるほどの災害は起こってもいないという実情から見まして、やはり建前はこの程度から出発することが妥当じゃないかと私は思っております。」と徹底して国の関与についての明言を避けており⁹⁹、この条文の解釈について閣内不一致だったのではないかとすら思われるのである。

こうして成立した原賠法は事業者が無限責任を負い、政府はその履行を支援するという枠組みとなった。その理由は、1961年4月26日の第38回衆議院科学技術振興対策特別委員会で我妻参考人が「(前略) 国家がすべてを賠償するという原則で、あとで国家の支出した金でそれぞれ補償をしていくという建前にしなかったという点は、主として大蔵省の反対だと聞いておりますが、」と述べている通り、政府内、具体的には大蔵省に、事業者の責任を有限にし、国家が法的な賠償義務を負うことに対して強い抵抗があったからとされる。また、原子力損害額に一定の制限を置くことは被害者の財産権侵害として憲法違反となる可能性についても議論されたという¹⁰⁰。国の関与などなんらかの方策で、被害者の財産権侵害が回避されない限りはこうした議論は当然出てくることとなる。なお、これに関連して米国では原子力事業者の責任を一定額で制限することの合憲性が法廷で争われており (Duke Power Co.v.Carolina Env.Study Group,438U.S.59 (1978))、合憲であるとの判決が出ている。(この訴訟については、第1部第5章の米国プライス・アンダーソン法の項で詳述)

⁹⁹ 竹森俊平「国策民営の罟」(日本経済新聞出版社、2011) P194～

¹⁰⁰ 原子力災害補償を巡って ジュリスト 1961.10.15(No236)

法律制定後開催されたシンポジウム「原子力災害補償」において、我妻栄教授は「部会の答申と法は立脚する構想が異なる」と批判している。「原子力の平和利用という事業は、歴史上前例のないものである。その利益は大きいであろうが、同時に、万一の場合の損害は巨大なものとなる危険を含む。従って、政府がその利益を速進する（ママ）必要を認めてこれをやろうと決意する場合には、被害者の一人をも泣きね（ママ）入りさせない、という前提をとるべきである」としたうえで、「事業者の助成と保護という衣を着て、煮え切らない態で『援助』するというだけである（16 条）。実際問題としては、政府と国会の良識によって被害者が保護されることになるであろう」と述べている¹⁰¹。同様に故竹内昭夫 東京大学名誉教授（当時助教授）も、法の文言通り、賠償の履行に必要な限りは無制限な援助が約束されているならば理想的な体制だろうとしたうえで、そもそも答申の構想に則って立法がなされなかった理由が、国の財政能力からみて困難という政府部内の意見を反映した結果だとすると、国の関与については「後退」を意味し、事業者に不安を与えていると指摘している。さらに「衆議院の科学技術振興対策特別委員会で、『被害者の保護に遺憾なきを期するため、政府は充分なる援助を行うと共に、あらかじめ、この被害者保護の目的に沿うよう・・・事業者の利益金積立等について指導を行うべきである』という妙な付帯決議がなされたりすると、いったい政府や国会は必ず援助するつもりなのかどうか、甚だ疑わしいということになってしまう。」¹⁰²として批判している。

結局、我妻教授が第 38 回衆議院・科学技術振興対策特別委員会で参考人として述べた通り、政府及び国会の良識に運用が委ねられてしまうことが懸念されたものの、良識が働く限りにおいては、「実質的には補償と変わらないもの」¹⁰³とされ、そしてその法律構成は東電福島原発事故に至るまで変更されることが無かったのである。改正の経緯において先述したとおり、事業者の責任制限が議論されたのは 5 回にわたる改正議論のうち、第 1 回においてのみであった。

iii) 免責規定と免責の際の国の「措置」

先述したとおり、原賠法は民法不法行為法の特則であるとされる。通常民法の不法行為責任は、行為の違法性（権利侵害）、加害者の故意または過失（注意義務、結果回避義務双

¹⁰¹ 我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト 1961.10.15(No236)

¹⁰² 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリスト 1961.10.15(No236)

¹⁰³ 原子力損害の賠償に関する法律および原子力・損害賠償補償契約に関する法律、制定

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V06/N06/19610616V06N06.html>

方を怠ったこと)、損害の発生、行為と損害の間の相当因果関係の4要件を充足して初めて発生するとされる。しかし、原子力事故については、被害者の損害賠償請求を容易にし、その保護を十分なものとするため、原賠法は原子炉等を設置している原子力事業者が無過失責任を負うことを規定しており(第3条)、この点は諸外国と変わるものではない。

しかし、いついかなる場合にも事業者に責任を求めることはあまりに酷であるとして、原子力損害賠償に関わる条約や多くの国の制度において、免責の事由が定められている。わが国においても「損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときにはこの限りでない」とされた。ドイツやスイスのように一切の免責を認めない事例や、米国・英国のように戦争もしくは武力衝突の場合に限り免責を認める事例もあるが、わが国においては先述の通り第3条第1項ただし書の免責規定が置かれたのである。この理由を、加藤一郎東京大学教授は「ドイツのように免責事由を一切なくすという態度も考えられるわけですが、日本は地震が一番心配されるわけで、原子炉の設置場所を考えろといっても、日本全体がいわば地震帯の上に乗っているようなものですから、全部責任を負わせるのも無理があるだろう」と述べている¹⁰⁴。もっとも、免責事由についてはその認める範囲の広い、狭いがそのまま被害者保護の厚さ、薄さを表すものではなく、保険、特に国家補償の関係と立体的に見る必要がある¹⁰⁵。しかし、何をもって「異常に巨大な天災地変」とするかは曖昧であるため、その判断基準は立法当時大きな議論になった。

第38 国会衆議院科学技術振興対策特別委員会9号¹⁰⁶で、地震の大きさを例えるとどのくらいの規模の災害かを問われた総理府事務官(科学技術庁原子力局長)の杠氏は「関東大地震の二倍ないし三倍の地震～それさえももっと飛び越えるような大きな地震というふうにお考えいただければいいのではなかろうか・われわれはそのように解釈いたしております。」と回答している。また、その判断は誰が行うのかとの問に対して、原子力委員会の関与の上で、所管行政庁としての科学技術庁において免責条項の適用に該当するかどうかを判断し、異議がある場合には司法に訴えることになるかと回答している。この答弁に則るのであれば、東電福島原発事故後、政府はかなり早い段階で免責要件は適用しないと宣言したが、現在の所管行政庁である文部科学省がそう判断した検討内容について積極的に開示すべきであろう。高木文部科学大臣の答弁は結論のみであり、判断経緯は明らかになって

¹⁰⁴ 原子力災害補償を巡って ジュリスト 1961.10.15(No236)

¹⁰⁵ シンポジウム「原子力災害補償」星野英一「民事責任の問題」私法 22 号

¹⁰⁶ 第38 国会科学技術振興対策特別委員会9号
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/038/0068/03804120068009a.html>

いない¹⁰⁷。

第 38 国会衆議院科学技術振興対策特別委員会 14 号において参考人として意見を述べた我妻栄教授は、免責事由にあたる事象を「超不可抗力」と表現し、ほとんど発生しないような事態であると述べている。ほとんど発生しないようなことなら、免責条項を置く必要がないのではないかという考え方に対して、無過失責任を私企業に負わせることとのバランスとして、「人類の予想していないような大きなものが生じたときには責任がないといっておかなくちゃ、つじつまが合わない」¹⁰⁸とした。この他、「異常に巨大な天災地変」についてこれまで示された解釈については、第 2 部第 2 章 1. の（４）事業者の有責性を巡る混乱についての指摘の項で列記している。

なお、免責事項をもっと具体的に列挙することの可否についても論じられている。シンポジウム原子力災害補償において、星野東京大学助教授は、具体的列挙主義の利点として、事故が起こった際に判断が容易で争いが比較的避けられること、その結果賠償金の支払いを早めることができるという点を挙げた上で、列挙することの科学技術的・法律技術的な困難を指摘している。結局 OEEC（当時の）「異常な性格を有する巨大な自然災害」という表現、IAEA 案の「予見不可能かつ不可避の不可抗力」等の文言を参考に、「異常に巨大な天災地変」という、現在の原賠法第 3 条第 1 項ただし書の表現に定まったのである。しかしここで参考とされた OEEC 案の「異常な性格を有する巨大な自然災害（原文：“a grave natural disaster of an exceptional character”）」と「異常に巨大な天災地変」の表すところは大きく違うところに注意が必要である。異常な性格を有する、であれば、これまで人類が経験したことのないような種類（character）の自然災害を意味し、地震や津波などこれまで人類が数多く被害を受けてきた災害はその大きさに関わらず該当しない。これが誤訳によるものであったのか、加藤一郎東京大学教授が指摘した通り¹⁰⁹、日本において地震を全て免責の適用外としてしまうことの無理を認識してのことだったのか定かではないが、わが国原賠法においては「異常に巨大な」という文言が採用され、災害の性質ではなくその大きさによって免責適用の可否がわかれることとなった。

¹⁰⁷ 第 177 国会参議院文教科学委員会で原子力損害賠償制度を所管する文科省としての見解を問われて「（第 3 条第 1 項ただし書きに言う事態は）人類の予想していないような大きなものであって全く想像を絶するような事態であるなどと説明をされております。これは、そのような原子力事業者には責任を負わせることが余りにも過酷な場合以外には原子力事業者を免責しないという趣旨であると理解をしております」とした上で「以上を踏まえて第 3 条第 1 項ただし書きではなく第 3 条第 1 項本文を適用すべきと判断する」と結論づけている。

¹⁰⁸ 第 38 国会科学技術振興対策特別委員会 14 号
<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/038/0068/03804260068014a.html>

¹⁰⁹ 原子力災害補償立法上の問題点 加藤一郎 ジュリスト 1959.11.15 (No190)
http://www.yuhikaku.co.jp/static_files/shinsai/jurist/J0190014.pdf

この第3条第1項ただし書により事業者が免責となった場合、被害者救済はどのように図られるのか。原賠法第17条は「政府は（中略）被害者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようにする」と定める。ここにおいても国は被災者に対する直接の補償主体になることはなく、一般的な災害救助法¹¹⁰のような対応を取るに過ぎないことが示されている。原子力災害補償専門部会の我妻栄部会長は「原子力二法の構想と問題点」において、国の措置は事業者が有責であり損害額が当時の賠償措置額である50億円を超えた場合に「政府が援助をする」としていることと比して「国の措置はいつそう冷淡である」と批判し、「原子力事業者に責任のない事項について国が責任を持つことは考えられない、という、答申とは根本的に反した思想に立つからである」としている。

¹¹⁰ 我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト1961.10.15(No236)

第5章 諸外国の法制、条約について

1. 米国プライス・アンダーソン法¹¹¹

旧ソ連の原子力保有宣言をきっかけに、米国が原子力政策を大きく転換し、各国との研究協定締結、民間企業参加による平和利用促進に乗り出したことは、第2章で既に述べたとおりである。しかし当時「現実の原子力発電技術の成熟度と経済性は到底、民間企業の企業採算を約束するものではなかった」¹¹²ため、開発計画への参加を求められた企業側からは、技術開発および万一の事故時の「公衆責任（public liability）¹¹³」賠償についての国の責任を明確化させない限り、参加し難いとの主張がなされたという。この主張を受けて、1957年、原子力法（Atomic Energy Act）の部分的改正として、原子力損害賠償制度について定めたプライス・アンダーソン法が成立し、民間責任保険 6000 万ドル以上については国家補償を行うことが定められた。その後、1975年に事業者間相互扶助制度が導入されたことを契機として、現在のプライス・アンダーソン法は、事業者の賠償責任の性質や賠償資金の徴収方法が、立法当時のものとは大きく異なっていることに留意する必要がある。

同法は、①万一の事故時においては、莫大な賠償負担を負うことになることを恐れる原子力事業者の懸念を払拭し、研究開発・事業への参画を促すこと、②賠償措置の確保により被害者への補償が確実に行われるようにすることの2点を主たる目的としている。このように、事業者への一定程度の支援を通じて事業の健全な発展を促すこと及び原子力災害被災者の救済を確実にしめるという2つの目的を包含するのは、わが国を含めて各国の原子力損害賠償制度に共通するところである。

現行プライス・アンダーソン法は、賠償措置として、責任保険（第1層）、遡及賦課保険料による事業者間相互扶助制度（第2層）の2階層を設けている。

1957年の法律制定時においては、責任保険（第1層）を超えた被害については国家補償にてカバーすることとなっていた。その後、公衆保護拡充の要請、原子力産業過保護論が主として石炭産業関係者から主張されたことに対応して、1975年の改正により、第2層と

¹¹¹ Sec.170 of the Atomic Energy Act of 1954, 42 U.S.C.2210 170 条は Volume 1, Page1-112
<http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev1/vol-1-sec-1.pdf>

¹¹² 下山「未来社会と法」P454

¹¹³ 下山「未来社会と法」P455 では public liability を公衆責任と訳し、卯辰「現代原子力法の展開と法理論（第2版）」P38 では公的責任、エネルギー法研究所「原子力損害賠償法制主要課題検討会報告書」2005年5月では第三者責任と訳しているが、ここでは下山にならない公衆責任と表記することとする。

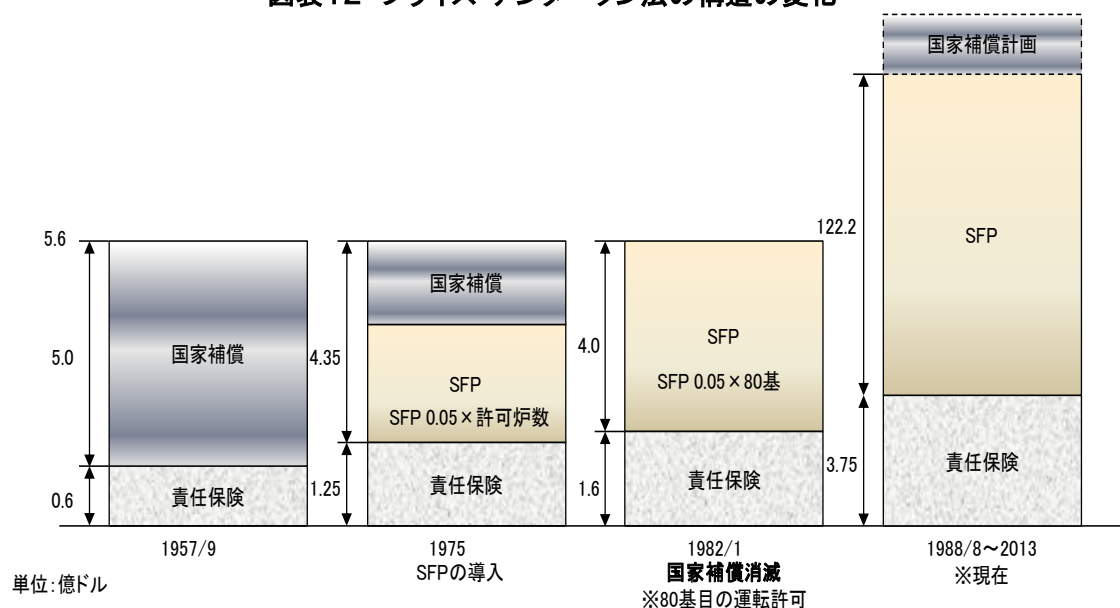
して事業者間相互扶助が設けられたという¹¹⁴。

現在米国では、3.75 億ドルの責任保険、122.2 億ドル（1.119 億ドル×1.05¹¹⁵×104 基）の事業者間相互扶助制度により、日本円にしてほぼ 1.2 兆円の賠償措置がとられている。これをも超える原子力損害が生じたときは、

- ①NRC または DOE（いずれか管轄を有する機関）は、事故原因と損害額の見通しについて調査を行い、連邦議会、関連州の上下両院議員、利害関係者及び裁判所へ報告書を提出する義務を負う。（170 条(i)(1)）
- ②裁判所が、公的責任額が賠償措置額を超過すると認定したときから 90 日以内に、大統領は、議会に対し、完全賠償の履行に必要な追加的な賠償措置の創設、及び晩発性疾病に対する補償措置の配分等の勧告を行う。（170 条(i)(2)）
- ③法定賠償措置額を超過する損害に対する追加的な補償措置に関する上記の勧告は、可能な限り広範な関係者からの拠出（経済界等に対する資金徴収措置等）を求めることを考慮したものとする。（170 条 (i)(2)(B)）

ことになっている。

図表12 プライス・アンダーソン法の構造の変化¹¹⁶



¹¹⁴ 卯辰昇「現代原子力法の展開と法理論（第2版）」（日本評論社、2012）P39

¹¹⁵ 賦課保険料の5%相当の訴訟費用を含む（第170条e項（1）A）

¹¹⁶ 卯辰昇氏提供

図表13(1) プライス・アンダーソン法条文¹¹⁷

項目		内容	条項
1	賠償措置の強制	NRC は、原子力施設の建設・運転許可の要件として、公的責任 (Public Liability) 履行のため、被許可者 (原子力事業者) に対し、(b) 項に従った賠償措置の保持を義務付ける。	(a)
2	賠償措置額	被許可者は、運転許可の要件として民間から得られる最大額の保険を第一次の賠償措置として保持し (賠償限度額 3.75 億ドルの米国原子力保険プール (American Nuclear Insurers: ANI) が引き受ける原子力損害賠償責任保険、これに加えて事業者間相互扶助制度 (Secondary Financial Protection: SFP) による標準賦課保険料として、1.119 億ドル (1 基 1 年 1750 万ドル限度) までの責任を負う (※)。被許可者は、NRC に対して、これの履行確保の証拠を提出する。	(b)
3	経済的責任集中 及び NRC の補償 契約締結権限	原子力事故に起因して生じる公的責任の履行を確保するための賠償措置の保持義務は原子力事業者が負い、NRC の原子力事業者に対する補償契約の締結権限を 2025 年 12 月 31 日までとする。PA 法には各国原賠法が採用する責任集中原則に関する規定はないが、オムニバス (omnibus: 包括的) と呼ばれる責任方式により、実質上被許可事業者に責任を集中する。	(c)
4	・原子力事業者の公 的責任制限 ・責任額超過の場合 の措置	<p>① 原子力事業者が負担する、1 事故から生じる公的責任の合計額は、(b) 項により義務付けられる最大額の賠償措置額 (賦課保険料の 5% 相当の訴訟費用を含む) を超えないものとする。</p> <p>② 上記合計額を超過する原子力損害が生じたときは、連邦議会は、(i) 項により策定された補償計画を審議し、公的責任請求に対する完全かつ迅速な賠償を確保するために必要な措置 (適切な補償計画や賠償措置の適切な配分方法等) を決定する。</p> <p>③ 上記①の賠償措置額の制限に関わらず、連邦議会は、上記②の補償計画策定のために必要とされる、歳入措置法 (原子力事業者にも適用される) の制定を妨げられない。</p>	(e) (1) (A) (o) (1) (E) (e) (2) (e) (3)
5	保険会社利用	民間保険会社のサービス、機能を可能な限り利用して被害者からの損害賠償請求を処理する。	(g)
6	補償計画	<p>・原子力事故による責任額が賠償措置額を超過する可能性がある場合、NRC または DOE (いずれか管轄を有する機関) は、事故原因と損害額の見通しについて調査を行い、連邦議会、関連州の上下両院議員、利害関係者及び裁判所へ報告書を提出する義務を負う。</p> <p>・裁判所が公的責任額が賠償措置額を超過すると認定したときから 90 日以内に、大統領は、議会に対し、完全賠償の履行に必要な追加的な補償措置の創設、及び晩発性疾病に対する補償措置の配分等の勧告を行う。</p> <p>・法定賠償措置額を超過する損害に対する追加的な補償措置に関する上記の勧告は、可能な限り広範な関係者からの拠出 (経済界等に対する資金徴収措置等) を求めることを考慮したものとする。</p>	(i) (1) (i) (2) (i) (2) (B)

¹¹⁷ 卯辰昇氏提供

図表13(2) プライス・アンダーソン法条文

項目		内容	条項
7	責任原則	<ul style="list-style-type: none"> ・抗弁権放棄は ENO (Extraordinary Nuclear Occurrence: 異常原子力事故) に限定 ・ENO に関しては、NRC 及び DOE は、州法上の不法行為による損害賠償請求訴訟の被告に与えられている一定の抗弁権(寄与過失等)を放棄、撤回させる規定を補償契約の中に組入れる権限を有している。さらに、かかる規定を保険契約の中に組入れることができるものとする。 	(n) (1)
8	ENO における出訴期限	<ul style="list-style-type: none"> ・1988 年改正法前は、障害覚知後 3 年以内でいかなる場合でも、原子力事故の日から 20 年以内に請求を行うことが抗弁権放棄の要件となっていた。 ・1988 年改正法で、20 年以内という法定責任期間規定を削除したことにより、晩発性疾病に起因する損害賠償請求に関し、被許可者にとってより厳しい内容となった。 ・ENO に該当しない事故は事故発生地の州法適用。 	(n) (1)
9	裁判管轄	<ul style="list-style-type: none"> ■ 事故発生地の連邦地方裁判所(すべての原子力事故) ・1988 年改正法前は、ENO の場合には連邦地方裁判所、その他の原子力事故の場合には州裁判所とされていた。TMI 原発事故は、ENO と判定されなかったために、複数の連邦及び州裁判所に管轄権があり、これらの訴訟の取り扱いに関し紛糾が生じた。 ・1988 年法で、ENO に限定せず、すべての原子力事故に関する第 1 審の裁判管轄権は連邦地方裁判所とした。 	(n) (2)
10	賠償措置額の配分計画及び訴訟費用の扱い	<ul style="list-style-type: none"> ■ 賠償措置額の配分計画 原子力事業者等の申立てにより、原子力事故による公的責任額が賠償措置額を超過すると裁判所が決定したときは、以下の制限が課される。 <ul style="list-style-type: none"> (1) 被害者に対する支払いは、裁判所の事前承認がない限り、賠償措置額の 15% に制限 (2) 15% 超の支払いは、裁判所の承認する補償金配分計画による ■ 訴訟費用の扱い 裁判所が、合理的かつ妥当と認定した訴訟費用と賠償金の合計額が賠償措置額を超過するときは、標準賦課保険料の 5% を限度に支払うことを認める。 	(o) (1)
11	予防的避難費用	<ul style="list-style-type: none"> ・1988 年改正法で、原子力事業者の負うべき公的責任として法定 ・原子力責任保険約款上の解釈は次のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> －NRC 許可事業である電力会社の場合は、責任保険、SFP とともに、放射能汚染の切迫した危険(imminent danger) 故に、撤去されあるいは使用を禁止されている間の使用不能(loss of use) による損害を財産損害として約款上有責。 －PA 法上の定義に該当すれば、DOE コントラクターは補償される。 	(q)
12	懲罰的損害賠償	<ul style="list-style-type: none"> ■ 裁判所は、DOE 請負事業者に対して、懲罰的損害賠償を課することを禁止される。 －NRC 許可事業である原子力発電事業者に対しては、懲罰的損害賠償を課することを禁止しない州の連邦裁判所は、州法に基づき公的責任を課することができる。 <p>In re TMI Metro. Edison Co., 67 F.3d 1119 (3d Cir.1995)</p>	(s)

第 1 層、第 2 層の賠償措置によって一旦賠償責任額の制限を置き原子力事業に関わる予見可能性を確保する一方で、原子力災害による損害の大きさは「起きてみなければわからない」ので、損害の大きさによっては議会に判断を委ねるという制度的尤度を残している。本委員会においては、米国のみならず、有限責任制を採る国の多くがこうした制度を持つという指摘もなされた。

法定賠償措置額を超える損害が生じた場合には、事業者への追加負担はもちろん、関係者の負担が求められる可能性もあることが明文化されているが、この「可能な限り広範な関係者からの拋出」については、どういった関係者の範囲が想定されているのかといったことは、全てが白紙であるという。しかし当然に事業者からの追加徴収の可能性は否定出来ず、明確に事業者の責任を有限としていると一般的には考えられていたプライス・アンダーソン法は、そうではない可能性が高い。しかし、法定賠償措置額をもって一旦責任制限とすることで、わが国の採る無限責任制度とは異なり、事業者・関係者にとって当面の予測可能性は確保されており、この点において優れた制度であるといえる。

JCO 事故と東電福島原発事故の対比を見ても明らかな通り、原子力災害には様々な規模のものが想定され、実際に事故が発生してから柔軟に対応できる余地もまた必要である。事業関係者の予見可能性と賠償制度の柔軟性はトレード・オフの関係となってしまうものではあるが、被害者を泣き寝入りさせないことを根本原則に、その責任を誰に持っていくかを、企業、産業、経済、政治など全ての事情から判断する必要があり、この点では原子力損害は法律論というより政策判断なのである¹¹⁸。

ここで紹介するプライス・アンダーソン法が優れているのは、損害賠償額が措置額を超過する可能性がある場合の大統領、連邦議会、裁判所、NRC（原子力規制委員会）等の役割分担や手続きについて明確に定めている点であろう。具体的には、大統領は議会に対して①被害者に対する補償によって国家財政にどれだけの影響が及ぶか、②追加的な賠償措置に関する具体的な報告を行う。損害賠償額が措置額を超過する場合には、被害者への支払は裁判所の事前承認が無い限り措置額の 15% に制限される。こうした関係者の具体的役割が定められ、そのもとに定められた補償計画及び配分計画により、国民は被害の総額を把握することができ、また、声の大きい被害者から先に賠償を得るような事態は避ける事ができる。賠償請求処理にあたって、民間保険会社のサービス、機能を可能な限り利用することが求められている点も、実際の事故対応をスムーズに進める点で非常に参考になる。

¹¹⁸ 第 038 回国会 科学技術振興対策特別委員会 第 14 号において、いみじくも田中（武）議員と我妻栄参考人がこうした質疑を行っている。

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/038/0068/03804260068014a.html>

2013 年 4 月 30 日時点において、東京電力は 1 万人規模の人員を賠償処理業務に充てている¹¹⁹。

東電福島原発事故を見れば、事故から 90 日以内にどこまで具体的に被害額を見通せるかについては疑問を持たざるえないが、プライス・アンダーソン法の規定には参考になるところが多い。当委員会では、特に第 2 層の事業者間相互扶助制度による賠償措置額引き上げの意義について特に議論し、その点については第 2 部第 3 章において紹介する。

なお、2013 年 4 月、森島主査と竹内副主査にて、米国・原子力エネルギー協会 (NEI:Nuclear Energy Institute¹²⁰)にインタビューしたところ、事業者間相互扶助制度については、1975 年改正により導入した趣旨（前述した公衆保護拡充の要請、原子力産業過保護論）以上の効果が得られていることがわかった。

事業者間相互扶助は即ち、事業者仲間のうち誰かが事故を起こせば全てに類が及ぶことを意味する。TMI 事故が契機となって設立された原子力発電運転協会¹²¹ (INPO: Institute of Nuclear Power Operations 以下 INPO) におけるピア・レビューは相互に相当厳しいチェックを行うとのことであった。2 年に 1 度各社の CEO も参加してピア・レビューを実施、それぞれの炉の評価 (rating) をする。保険料率にも関わるので、事業者は良い rate を得るために安全配慮の努力を重ねること、そうした場に経営トップが参加することで、各社における安全への意識は自然と高まるとの説明もあった。また、政府機関との連携も図られており、エネルギー省 (DOE) から契約に基づく資金援助を受けたプログラムを実施しており、原子力規制委員会 (NRC) とも緊密に連携しているとの情報は、事業者と規制組織の適正な関係構築という点においても、現在の日本に参考になるものだと考える¹²²。下山 (1976) が指摘するように、プライス・アンダーソン修正法は事故時の救済措置だけでなく、原子力災害の事前予防措置を重要視し、原子炉安全諮問委員会の地位強化をはかり、安全性のチェックシステムの強化を含む原子力発電所の許認可制度の改正・運用を盛

¹¹⁹ 東京電力 HP「福島復興本社における賠償・除染・復興推進に関する取り組み状況」(2013 年 4 月 30 日) http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/images/k130430_01-j.pdf

¹²⁰ NEI <http://www.nei.org>

¹²¹ http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_Key=13-01-03-10

¹²² INPO の役割等について、「原子力安全規制における米国産業界の自主規制体制と民間機関の役割とその運用経験：日本にとっての示唆」(鈴木 達治郎、城山 英明、武井 摂夫) に詳しい。https://www.jstage.jst.go.jp/article/sociotechnica/3/0/3_0_11/_pdf

http://shakai-gijutsu.org/vol3/3_11.pdf

また、日本でも類似の取り組みは一般社団法人原子力安全推進協会が行っている。
<http://www.genanshin.jp>

り込んだシステムとなっており、今後わが国においても賠償制度と安全規制、原子力災害対策、事業体制（規制）等、他制度とをリンクさせ、原子力事業に関する総合的なリスク・マネジメントシステムをどう構築するかを検討するうえで、大変示唆に富んでいる。

コラム

この時訪問した NEI は原子力技術、原子力エネルギーの有益な利用に関する政策提言や広報・公聴などの取り組みを行っている。原子力発電会社、設計やエンジニアリング会社、燃料供給会社、サービス会社、放射線医学の会社、大学や研究所及び労働団体など幅広い団体から専門家が集い、公平な情報発信を行う団体として、市民の認知も高い。NEI が 7 年前に立ち上げたサポーター組織（CASE : Clean Safe Energy Coalition）は、経済界、学会、政治家など 3000 人規模にまで成長しており、現在の Co-Chair の 1 人は環境保護団体 Green Peace の創始者・リーダーであった Patrick Moore 氏であり、もう一人は、前ニュージャージー州知事の Ms. Christine Todd Whitman であるとのことである。TMI 事故により失墜した原子力技術に対する国民の信頼・理解を取り戻すために、30 年以上積極的な情報発信を行ってきており、技術者独特の思考回路や専門用語を噛み砕いて市民に伝える意義、トラブルの際にはまず自分達が「気がついていて」ことだけでも良いので情報発信を行うことで、市民を適正な情報ルートに導く効果があることなど、福島第一原子力発電所事故後、国であると事業者であるとを問わず、原子力技術関係者に対する信頼が損なわれてしまった日本における今後のコミュニケーション活動の在り方を考えるうえで、有益な情報を多く頂いた。

2. ドイツ法¹²³

ドイツの原子力損害賠償制度については、パリ条約およびブラッセル補足条約が直接適用され、1960 年に成立した「原子力の平和利用及びその危険に対する防護に関する法律（以下、原子力法）」の中で定める原子力損害賠償制度に関する条文（chapter4 sections25～40）と合わせて確認する必要がある。ドイツは、2002 年に原子力法を改正し、2022 年までの脱原発を定めていたが、安定的な電力供給確保の点から無理があるとして、2010 年には、脱原発の完了時期を 14 年延長することとしていた。しかし、東電福島原発事故を受けて改めて脱原発を急ぐ旨を明らかにし、国内にある 17 基の原子力発電所のうち 1980 年以前に運開した 8 基を停止し、2022 年までに脱原発を完了することを表明している¹²⁴。

2002 年の原子力法改正時、その目的から「平和目的のための原子力の研究開発利用の促進」が削除され、代わりに「商用発電のための原子力エネルギーの利用を計画された方法で

¹²³ ドイツの原子力損害賠償制度に関する参考資料として、日本エネルギー法研究所「原子力損害賠償法製主要課題検討会報告書」2005 年 5 月、日本原子力産業協会「あなたに知ってもらいたい原賠制度」2012 年版など。なお、2013 年夏原子力損害賠償に関わる部分が改正されたとの情報があるが、条文の入手が間に合わなかった。

¹²⁴ 外国の立法 250 渡辺富久子「ドイツにおける脱原発のための立法措置」（2011.11）

段階的に廃止し、停止に至るまで現行の稼働の安全を確保すること」という文言が挿入された。このことから、ドイツ原子力法はもっぱら被害者保護を目的としていると理解されている。

事業者への責任集中は、パリ条約の規定に従い「厳格かつ排他的な責任」を事業者が負うものとされる。事業者に求償権は認められているが（パリ条約第 6 条第 f 項）が、責任の免除は定められておらず、事業者は一義的に賠償支払の義務を負い、事後求償することが認められる場合があるとされる。

また、免責についてはドイツ原子力法により一切の免責を認めないこととされている（第 25 条第 3 項）。しかし、戦闘行為その他の不可抗力による原子力事故については、国の負担で運転者の賠償責任を、25 億ユーロの上限としなければならないとされている。（国家補償）

賠償措置として、責任保険で 2.6 億ユーロ、事業者の運営会社の親会社である 4 大電力会社の資金的保証によって 22.4 億ユーロが担保され、賠償措置額は総額 25 億ユーロとなる仕組みとなっている。4 大電力会社の資金的保証は、保有する原子炉の熱出力に応じて負担割合が定められており、負担割合相当額の 2 倍の流動性資産を有する証明書を提出することが求められるという。このようにドイツは日本と同様（また後述するスイスも同様に）、事業者に無限責任を課すものではあるが、賠償措置としては一定金額を置いているのである。

ドイツの原子力法の特徴は¹²⁵、制定当時 5 億マルクを上限とする有限責任制を採っていたものの、1985 年の改正時に無限責任制度に転換したことであろう。損害賠償額が、賠償措置額やブラッセル補足条約の締約国による拠出金等を加えた金額を上回る可能性がある場合（「損害事件からの法律上の損害賠償義務が損害賠償義務の履行のために準備された資金を超えることが見積もられる場合」）には、「利用可能な資金の配分及び遵守すべき手続は法律により、そのような法律の公布までは命令によって規制される」（原子力法第 35 条第 1 項）とされる。同条第 2 項は、「第 1 項の法規命令は、法律上の損害賠償の履行のために供される資金の配分に関し、緊急事態を回避するに必要な規定だけを定めることができる。この命令は、個々の被害者を満足させることによって被害者全体を満足させることが不当に損なわれないことを確保しなければならない」としており、被害者に対する完全な賠償を求めるものではなく、資金の配分の問題であるとされる。有限の賠償措置を超過した場合の規定については「（日本やドイツ、スイスのように）有限の賠償措置を超過する

¹²⁵ 以下の点は、当報告書第 3 部第 3 章を参照のこと。

被害者に対する損害賠償責任は、実質的には国に転嫁されるか、法律上不明確なままにされているのである。」とする指摘もあるが¹²⁶、国の介入は義務づけられており、配分と手続きに国が関与することが求められていると理解すべきであろう。

「国家の負担による免責」は、第 34 条第 1 項に定めがあり、「原子力施設の運営者は、その責任が賠償措置によって填補されていないか、または充足されない限りにおいて、原子力損害の賠償支払い義務を免責される」とされている。これは国家による免責、すなわち「国家補償」を意味し、武力闘争や事故から 10 年後に生じた損害の方に保険によって保護されないリスク、保険者の破産リスクなどもまかなうとされる¹²⁷。

なお、運転者の責任限度を定めるパリ条約に加盟しその規定を直接適用するドイツが、その国内法では無限責任を導入しているが、このことについて日本原子力産業協会の資料は「パリ条約では 7 条で運転者の責任限度を定めていますが、これとは別にドイツ法における国による救済は、国家の負担において原子力事業者の賠償義務を免責する、国の免責義務という方法で行われます。」¹²⁸とするが、その意図するところはよくわからない。卯辰(2012)は「パリ条約 7 条の最大賠償責任額（有限責任）と無限責任との関係についてについては、次のように解釈される。①パリ条約 7 条は、責任の最低額のみを規定し、具体的な最大額を規定していない。これを字義通り解釈すると、10 条（a）の責任と担保の一致原則が同時に満たされる限り、いかなる最大額も条約条文に合致することになる。②無限責任といえども、いかなる責任も個別には、賠償義務者の総財産で制限され、単に一般的かつ観念的な最大賠償額が存在しないに過ぎない。したがって、ドイツ原賠法に無限責任を導入してもパリ条約を修正する必要はなく、今日パリ条約締約国の原賠法上、有限責任制、無限責任制のどちらの選択も可能であると解釈されている。」¹²⁹とする。

米国プライス・アンダーソン法の項で、同法は明確に事業者の責任を有限としているとわが国では一般的には考えられていたところ、そうではない可能性が高いことを指摘したが、ドイツの原子力損害賠償制度についてもわが国において定まった理解は無い。しかし改正時の議論などをたどれば、有限責任制と無限責任制は全く異なる制度設計であるわけではなく、無限責任制を採ったとしても無限の賠償措置を用意することは不可能であることから、必要賠償総額が賠償措置額を相当程度超えることが見込まれる場合においては、

¹²⁶ 卯辰昇「現代原子力法の展開と法理論（第 2 版）」（日本評論社、2012）P295

¹²⁷ 日本エネルギー法研究所「原子力損害賠償法制主要課題検討会報告書」2005 年 5 月 P20

¹²⁸ 日本原子力産業協会「あなたに知ってもらいたい原賠制度 2012 年版」P142

¹²⁹ 卯辰昇「原子力損害賠償の法律問題」（金融財政事情研究会、2012）P55

当然に国家が介入することが想定されていると理解すべきである。有限責任制を採るブライス・アンダーソン法においては前項で触れたように、高額な賠償措置（第 2 層）を超えることが国家介入のトリガーであり、無限責任制を採るドイツにおいては例えば賠償措置額の 3 倍、10 倍程度¹³⁰となることが見込まれる事態は国家的大災害として国家介入のトリガーとする、という程度の違いであるとも言える。スイスの原子力損害賠償法については第 2 部で詳述するが、大規模災害についての条文を具備しており、賠償措置額や国家補償の手当を超える被害があった場合には連邦議会が賠償制度を設立し、政令で被害者への賠償に関する基本原則を決定することなどを定めている。海外の原子力損害賠償制度については、当該国の法体系・法律実務全体にわたる深い理解と、原子力政策の方向性や関連する条約についての広い知識をもって、さらなる検討・検証を行っていく必要があることを指摘しておきたい。

3. 国際条約¹³¹

国境を超えて被害が拡大した場合に備え、複数の国際条約（パリ条約、ウィーン条約、原子力損害の補完的補償に関する条約）も存在している。今回東京電力が汚染水を排出した際の近隣各国の反応を見るまでもなく、原子力損害は国境に関係なく広がり、係争に発展する可能性をはらむ。

原子力損害に関する国際条約には、欧州諸国が加盟するパリ条約（1960 年 OECD/NEA で採択。1968 年発効。2004 年に旧条約に参加していた 15 カ国にスイスが署名して改正パリ条約として採択されたが、未発効。賠償措置額 7 億ユーロ。）、主に中東欧・中南米諸国が加盟するウィーン条約（1963 年に IAEA で採択。中東欧・中南米等の 34 カ国が参加し 1977 年発効。1997 年の改正条約はアルゼンチン・ベラルーシ・モロッコ等が加盟し、

¹³⁰ 詳細は当報告書第 3 部第 3 章によるが、ドイツが有限責任制から無限責任制に転換した 1985 年当時ゲッティンゲン大学教授であった Norbert Pelzer は 国家補償の最高限度額として定められた 10 億マルクの 3 倍程度を超える事態は国家的大災害であるとして、憲法上の要請に基づき国家が介入すべきことを指摘（民事責任の問題から国に拠る災害補償の問題に転換）、後の大統領となる Roman Herzog は 10 億マルクの 10～20 倍という事態を想定すれば、それは既に原子力法を超えた対処が必要な状況であることを指摘したという。

¹³¹ 原子力損害賠償に係る国際条約に関する資料としては、

原子力産業協会「あなたに知ってもらいたい原賠制度 2012 年版」、日本エネルギー法研究所「原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書」（2007 年 3 月）、「原子力損害賠償の在り方に関する検討会 第一次報告書」（2008 年 12 月）

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/_icsFiles/afieldfile/2009/06/29/1279826_1_1.pdf、原子力産業協会ホームページ

http://www.jaif.or.jp/ja/nuclear_world/overseas/f0107-06-04.html など。

2003 年に改正ウィーン条約として発効。未発効の改正パリ条約より賠償措置額が低く（3 億 SDR）、アルゼンチン・モロッコ・ルーマニア・アメリカが参加する CSC（1997 年に IAEA で採択。アメリカは 2008 年末に批准。2012 年 6 月現在未発効）の 3 つの系統があるが、日本はいずれも未加盟である。

これまで日本がこれらいずれの条約にも批准しなかったのは、日本は島国であり偏西風の風向などを考慮しても越境損害の恐れが少ないと考えられること、自国の原子力賠償制度が十分に整っていること、周辺のアジア諸国も加盟していないことなどが理由であったとされる。当委員会でも「これまで、日本が事故を起こして加害国になるはずがなく、加盟によるメリットよりもデメリットのほうが大きいという意識があり、結局条約批准に至らなかった」というコメントがあった。すなわち、国際条約に批准すると、日本が被害国となった場合には、事故発生国の裁判所が管轄裁判所となり、日本の被害者にとって不利になる可能性があるから、あえて批准しなかったと考えられる。

しかし、今回の事故で周辺各国が見せた原子力越境損害に関する関心や、東電福島原発事故の後もアジア各国は原子力を積極的に導入するというエネルギー計画を変更していないこと等に鑑みるならば、国際条約への加盟を通じてアジア地域における原子力国際賠償レジームを発展させる貢献も、現在の日本には求められるのではないだろうか。チェルノブイリ原発事故で旧ソ連は周辺国に対する補償は何ら行わなかったと言うが、わが国がそのような強硬姿勢を貫けるとは到底考えられず、自国で事故が起きてしまった場合、他国で起きた場合両方に備える意味で、国際的な枠組みづくりを真剣に検討すべきであろう。実際に東電福島原発事故後、米国において東京電力に対する訴訟が提起され¹³²、裁判管轄権が事故国に集中されていなかったことによる問題点が明らかになっている。さらに、裁判管轄権の問題で海外企業が福島第一原発の廃炉事業への参画をためらうこともありうる。米国からは首脳会談などの機会を捉えて、日本の CSC 加盟について再三要請がなされている¹³³。こうした状況を受け、2013 年 10 月 23 日参議院予算委員会において、岸田外務大臣は CSC の加盟に積極的な姿勢を示したとされる¹³⁴。

ただし、CSC とわが国原賠法の適合性については検討しなければならない課題も多く存在する。この点については第 2 部第 3 章において詳述する。

¹³² 東京電力 HP「米国における当社に対する訴訟の提起に関するお知らせ」
<http://www.tepco.co.jp/ir/tekiji/pdf/130315-j.pdf>

¹³³ 2012 年 4 月 30 日 日米首脳会談
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/usa_120429/pmm.html

¹³⁴ 産経 Biz <http://www.sankeibiz.jp/macro/news/131023/mca1310231251012-n1.htm>

第2部 現行の原子力損害賠償制度の問題点と改正 に向けた視座

21 世紀政策研究所 原子力事業体制・原賠法検討委員会 副主査

竹内 純子

第1章 東電福島原発事故への対応

この章では東電福島原発事故後、損害賠償を巡る法的対応がどのように議論され、成立したかについて事実関係を整理する。

1. 機構法制定の経緯¹³⁵

(1) 事故直後の混乱—事業者免責に関する議論—

事故発生直後は、きっかけとなった東日本大震災がマグニチュード 9.0 という巨大地震であり「1000 年に一度の大災害」と評されたことから、原賠法第 3 条第 1 項ただし書に言う「異常に巨大な天災地変」に該当し、東京電力が免責となるか否かが問題とされた。原子力損害賠償制度の所管である高木文部科学大臣は「(ただし書に言う「異常に巨大な天災地変」は) 1961 年の法案提出時の国会審議において、人類の予想していないような大きなものであって全く想像を絶するような事態であるなどと説明をされている」として、第 3 条第 1 項本文での対応を進めていると答弁¹³⁶、4 月 29 日には菅首相が「規定をそのまま認めることは、東電を免責することを意味する。東電には賠償の面で第一義的な責任はある」と答弁¹³⁷している。しかし、菅総理大臣は同日の衆議院予算委員会において、「被害の補償は第一義的には東京電力の責任でありますけれども、最終的には適切な補償が行われるよう、政府が責任を持たなければならないと考えております。」とも発言しており¹³⁸、閣

¹³⁵ 立法と調査 2011.11 「原子力損害賠償の円滑な実施に向けた国会論議 ～原子力損害賠償支援機構法案～を参考にした

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2011pdf/20111108029.pdf

¹³⁶ 2011 年 4 月 19 日参議院文教科学委員会

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=18029&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=8125&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=20986

¹³⁷ 2011 年 4 月 29 日衆議院予算委員会

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=4952&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=7526&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6068

¹³⁸ 2011 年 4 月 29 日衆議院予算委員会

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=4952&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=7526&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6068

内においてもその解釈に一時不一致、混乱があったことがうかがえるが、結果として、政府は東京電力が免責されることはないという前提に収斂していった。

その理由として、広く東日本を襲った津波（次頁図表参照）に対して、同じ東京電力の福島第二原子力発電所や東北電力の女川原子力発電所が無事全号機冷温停止に至ったこと、また、過去人類が経験した地震や津波の規模（次頁図表参照）と比して「異常に巨大」とまでは言えないとの判断があったとされる。しかしまた、そうした判断根拠が明確に示されること無く、上記に引用したような総理大臣を含む関係閣僚の発言がなされたことから、そのプロセスに対して、あるいは免責が適用されないという政府の判断そのものに対して多くの疑問が呈されている¹³⁹。また、そもそも事故が起こる前に政府が要件を明確化しておくべきであったとの指摘もありうる。

免責されるか否かは最終的には司法判断に委ねるべき問題¹⁴⁰であるし、しかも事故から2年半が経過し東京電力が賠償責任を負うことを前提としたスキームが定着した今、免責されるべきであったか否かを論じることの意味を見出すことは難しいが、ここでは、適用の条件が曖昧なままに免責条項が置かれた今の原賠法では、事故や震災の被害の復旧に全力を尽くさねばならない時に、こうした議論に事業者も政府も一定の時間とエネルギーを割かねばならないという問題点を指摘するに留める¹⁴¹。

¹³⁹ 例えば、森嶋昭夫「原子力事故の被害者救済（1）」（時の法令 1882 号）は、こうした解釈は原賠法 3 条 1 項ただし書きの文言を無視し、立法趣旨に反するもので免責適用を考えるべきとする一方で、例えば、人見剛「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」（法学セミナー 2011.12 月）、大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」（法律時報 83 巻 11 号）などは免責にはあたらないとしている。

¹⁴⁰ 東京地判 2012 年 7 月 19 日（東京電力の株主が国に損害賠償を求めた訴訟）は、東京電力に免責を認めなかった政府判断は適法であったとの判断を示したと報道されているが、「国の担当公務員が、（中略）東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う津波は（原賠法 3 条 1 項ただし書きにいう）ような事態に該当しないと判断して、東京電力福島第一原子力発電所の事故による原子力損害について東京電力株式会社が賠償責任を負うことを前提として行った原子力損害の範囲の判定等に関する指針策定等の行為が、国家賠償法 1 条 1 項の適用上違法とはいえない」としたに留まり（下線筆者）、その前提の是非そのものを判断した判決ではないことに留意が必要である。

<http://www.moj.go.jp/content/000110421.pdf>

¹⁴¹ なお、田邊・丸山（2012）は、事業者を免責としにくい構造であることを指摘している。

図表14 三陸海岸における東北地方太平洋沖地震と三陸地震の津波高さの比較

地点	東北地方太平洋沖地震 (2011)	明治三陸地震 (1896)
大船渡市綾里	11.0-23.6m(遡上高)	38.2m (遡上高、宇佐美、2003)
久慈港付近	13.4m(遡上高)	21.0m (遡上高、岩手県浸水予測図)
釜石港付近	6.1-9.0m(遡上高)	8.0m (遡上高、岩手県浸水予測図)
八戸港付近	6.0-8.4m(遡上高)	3m (渡辺、1998)

東北地方太平洋沖地震の津波高さは、港湾空港技術研究所からデータ取得。
高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」(商事法務、2012)より作成

図表15 日本・世界における過去の地震・津波との比較

日本の巨大地震（地震調査研究推進本部による）			世界の巨大地震（USGSによる）	
地震（江戸時代以降）	規模（M）	備考	地震（20世紀以降）	規模（M）
東北地方太平洋沖地震（2011）	9.0	福島第一原発は震度6強 (日本では、2001-2010年で、震度6強以上を7地点で観測)	チリ地震(1960)	9.5
宝永地震（1707）	8.6		アラスカ地震（1964）	9.2
安政東海地震（1854）	8.4		スマトラ地震（2004）	9.1
安政南海地震（1854）	8.4		東北地方太平洋沖地震（2011）	9.0
明治三陸地震（1896）	8.2-8.5		カムチャッカ地震（1954）	9.0
関東地震（1923）	7.9			
日本の巨大津波（地震調査研究推進本部による）			世界の巨大津波（NOAAデータベースによる）	
地震（江戸時代以降）	高さ（m）		地震	高さ（m）
明治三陸地震（1896）	38.2（三陸町綾里）		Litsuya Bay（1954）	524.26（アラスカ）
八重山津波（1771）	約30（石垣島）		Spirit Lake（1980）	250（ワシントン）
明治三陸地震（1896）	29.0（田野畑）		Spirit Lake（1980）	225（ワシントン）
北海道南西沖地震（1993）	29.0（奥尻）		東北地方太平洋沖地震（2011）	23.6（大船渡）
東北地方太平洋沖地震（2011）	23.6（大船渡）			

また、原子力事業が高度に国の監督下に置かれていたこと並びに事故発生後の事故対処に対する政府の指示（ベント・注水作業に対する指示等）、避難指示及び農産物に対する出荷制限が国の措置としてなされていることをかんがみれば、国家賠償法（以下、国賠法）の適用可能性が検討されたことは容易に想像される。国賠法の適用については、原賠法の責任集中の原則が、国家による賠償の可能性をも排除するかなどの議論があり、第2部第3章において詳述することとする¹⁴²。

¹⁴² 国賠法と原賠法の関係に関する資料としては、早川和宏「原子力損害と国家賠償」8大宮ローレビュー9号)、高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」(商事法務、2012)、高橋滋・大塚直「震災・原発事故と環境法」(民事法研究会、2013)など。

（２）東京電力の仮払い開始

この状況のもと、同年４月１１日には原賠法第１８条に基づいて当事者間（被災者と東京電力）による自主的な紛争解決に資する一般的な指針の策定に係る事務を行う機関として「原子力損害賠償紛争審査会（会長：能見善久学習院大教授）」が設置され、また、東京電力は、４月末より賠償金仮払いを開始した。その対象は、①避難・屋内退避住民に１世帯当たり１００万円、単身世帯の場合には７５万円、４月２６日開始）、②農林漁業者（５月３１日開始）、③中小企業者（６月１０日開始）である。

（３）機構法制定の経緯

このように福島原子力発電事故の賠償責任については、事業者である東京電力が「一義的に負う」として当面の対処がスタートしたが、２０１１年６月１５日時点での避難者が最大約１１万３０００人存在すると見込まれる¹⁴³など（避難指示、勧告、自主避難含む）、賠償額が賠償措置額を超えることは明らかであった。東京電力は原賠法第１６条に基づく支援を政府に要請、政府から、賠償総額に上限を設定しないことや、全てのステークホルダーに協力を求め、とりわけ金融機関から得られる協力について政府に報告を行うことなど、６項目にわたる確認事項と東京電力による了承などの手続きを経て、支援スキームが関係閣僚会合¹⁴⁴により決定された。関係閣僚会合決定では、「政府として、第一に、迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置、第二に、東京電力福島原子力発電所の状態の安定化及び事故処理に係る事業者等への悪影響の回避、そして第三に、国民生活に不可欠な電力の安定供給、という３つを確保しなければならない。このため、政府は、これまで政府と原子力事業者が共同して原子力政策を推進してきた社会的責務を認識しつつ、原賠法の枠組みの下で、国民負担の極小化を図ることを基本として東京電力に対する支援を行うものとする」とされた。また「援助には上限を設けず、必要があれば何度でも援助し、損害賠償、設備投資等の為に必要とする金額の全てを援助できるようにし、原子力事業者を債務超過にさせない」ことも明示されていた。その後６月１４日には関係閣僚会合決定と同じ内容において「東京電力株式会社福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の

¹⁴³ ２０１１年６月１６日衆議院総務委員会において、松下副大臣は、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域の３つの区域全体の人口約１４万７千人のうち、約１１万３千人が区域外に避難していると推計している旨答弁している。

¹⁴⁴ 閣議決定ではなかった理由については、１７７国会衆議院経済産業委員会１１号（２０１１年５月２５日）谷畑委員質問に対する海江田大臣回答にある通り、閣議決定とするとすぐ法案提出という流れになるが、国会での議論が必要として関係閣僚会合による承認という形がとられたとされる。

支援の枠組みについて」が閣議決定、その趣旨に基づき作成された法案「原子力損害賠償支援機構法案」が同日第 177 回国会に提出され、2011 年 8 月 10 日に「原子力損害賠償支援機構法」が公布・施行された。

＜支援スキーム決定の経緯＞

5 月 10 日 東京電力より国（海江田経産大臣）に対する支援要請¹⁴⁵

5 月 10 日 海江田大臣から東京電力に対する確認事項送付¹⁴⁶

5 月 11 日 東京電力による了承通知

5 月 13 日 支援スキームについて関係閣僚会合決定¹⁴⁷

6 月 14 日 原子力損害賠償支援機構法とともに閣議決定¹⁴⁸

8 月 10 日 原子力損害賠償支援機構法公布・施行

（４）機構法に関する国会議論

第 177 回国会で議論となったのは主として以下の点である。

i) 国の責任のあり方

当初案では国の責任については触れられていなかったが、国の責任を明確にすべきとの自民党などからの意見を踏まえ、最終的には原子力政策を推進してきた「社会的責任」¹⁴⁹として機構法第 2 条（国の責務）「国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、原子力損害賠償支援機構が前条の目的を達することができるよう、万全の措置を講ずるものとする」が挿入された¹⁵⁰。

¹⁴⁵ http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110511.pdf

¹⁴⁶ http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110511.pdf

¹⁴⁷ 「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」（原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定）

¹⁴⁸ http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_110614_05.pdf

¹⁴⁹ 第 177 国会参議院本会議 29 号（2011 年 7 月 29 日）枝野国務大臣「政府としても、これまで原子力政策を推進してきたこと等を踏まえると、迅速かつ適切な被害者の救済に万全な措置を講ずる必要があると認識をしており、かかる必要性を社会的な責任として機構法案第 2 条に明記をしたものとございます」

¹⁵⁰ 高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」は、国が損害賠償について支払（負担）するには、何らかの法的責任または社会政策的理由が必要である指摘し、国の責任を明記すべきとの種々の主張にみる「責任」を法的、社会的あるいは必要性によるものなどに分類、分析している。

ii) 東京電力の法的整理の検討

国が支援に乗り出すにあたっては、当然東京電力の法的整理についても議論された。電力事業者の法的整理に関する考察は後に詳述するが、現行法制化において東京電力を法的整理した場合の問題点を、菅内閣総理大臣の答弁を引用することで整理する¹⁵¹。

①賠償額のみならず廃炉関連費用もどこまで膨らむのか不透明であるなか、会社更生法による「再建」が実質的に無理だと判断されたこと。

(2012 年 5 月 9 日に変更申請が認可された、東京電力と支援機構による「総合事業特別計画」は、要賠償額を 2 兆 5,462 億 7,100 万円、廃炉関連費用については、東京電力による合理的見積もりの範囲内で 9,002 億円、米国スリーマイル島原子力事故を参考に算出された推計値では 1 兆 1,510 億円、廃止措置終了まで 30 年かかるとする)

②現行の法律では、被害者よりも社債権者保護が優先となってしまうこと。

(電気事業法第 37 条は、「一般電気事業者たる会社の社債権者（中略）は、その会社の財産について他の債権者に先だって自己の債権の弁済を受ける権利を有」し（第 1 項）、その「順位は、民法（中略）の規定による一般の先取特権に次ぐものとする」こととしており、被害者よりも社債権者保護が優先されてしまう。これでは原賠法の目的の一つである被害者保護が十分に図られない事態になる。(なお、本来法律を制定するときには、既に成立している法律と抵触しないよう十分な精査・議論が行われるはずである。電気事業法の認める電力債の一般担保による先取特権と原賠法に定める無限責任とは両立しない可能性が高いことが当然予測されなければならない、立法時にどのような議論がなされたのかをさらに調査する必要がある。)

2. 機構法の概要¹⁵²

機構法の趣旨は、政府がこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、

①被害者への迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置

②東京電力福島原子力発電所の状態の安定化・事故処理に係る事業者等への悪影響の回避

③電力の安定供給

の 3 つを確保するため、「国民負担の極小化」を図ることを基本として、損害賠償に関する

¹⁵¹ 第 177 回国会衆議院本会議録第 31 号 4 頁及び 14 頁(平 23.7.8)

¹⁵² 参考資料として内閣官房「原子力損害賠償支援機構法の概要」など。
<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/joho/saigai/kaigi/05/pdf/data4-1.pdf>

支援を行うための万全の措置を講ずることであるとされている。

機構法の成立に伴い、2011 年 9 月に原子力事業者（12 社計¹⁵³）と政府がそれぞれ 70 億円ずつを出資して「原子力損害賠償支援機構」（支援機構）を設立した。

図表16 原子力損害賠償支援機構への民間出資額内訳

民間出資額内訳	
北海道電力	254
東北電力	418
東京電力	2,379
中部電力	622
北陸電力	236
関西電力	1,229
中国電力	331
四国電力	254
九州電力	660
日本原電	332
電源開発	168
日本原燃	117
合計	7,000

（百万）

報道資料等により筆者作成

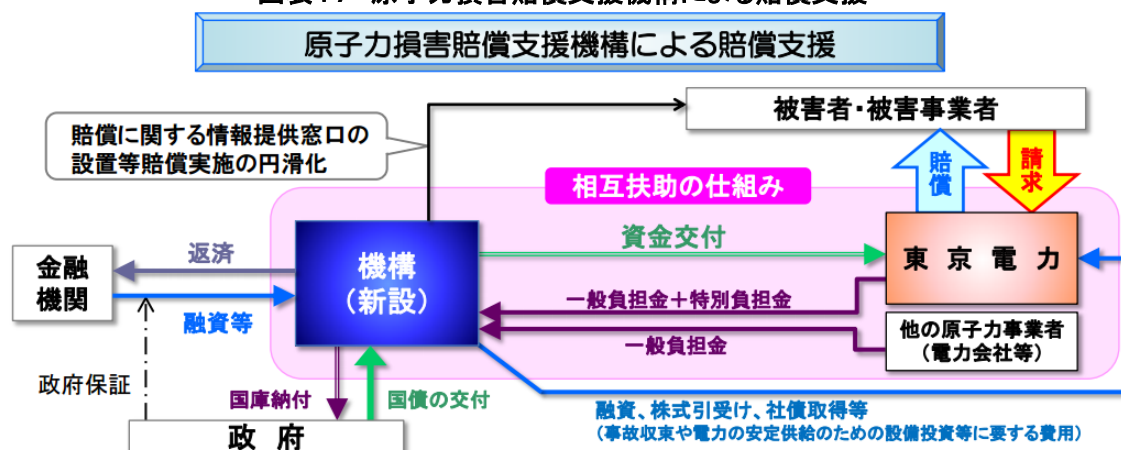
原子力事業者は、原賠法第 3 条の規定による要賠償額が賠償措置額を超えると見込まれる場合、損害賠償の迅速・適切な実施および電気の安定供給その他の事業の円滑な運営を目的として、資金援助の申し込みをすることができる（機構法第 4 1 条）。資金援助の申し込みがあった場合、支援機構は、遅滞なく資金援助を行うかどうか、資金援助を行うのであれば、その内容及び額を決定しなければならない（機構法第 4 2 条第 1 項）、また、その資金に充てるための国債の交付が必要である場合には、原子力事業者と共同して、「特別事業計画」を作成し、主務大臣の認定を受けることが求められている（機構法第 4 5 条）。

国が行う資金的援助については、支援機構に対して国庫への納付を求めており（支援機構法第 5 9 条第 4 項）、将来東京電力から支援機構を通じて返済されることを原則としてい

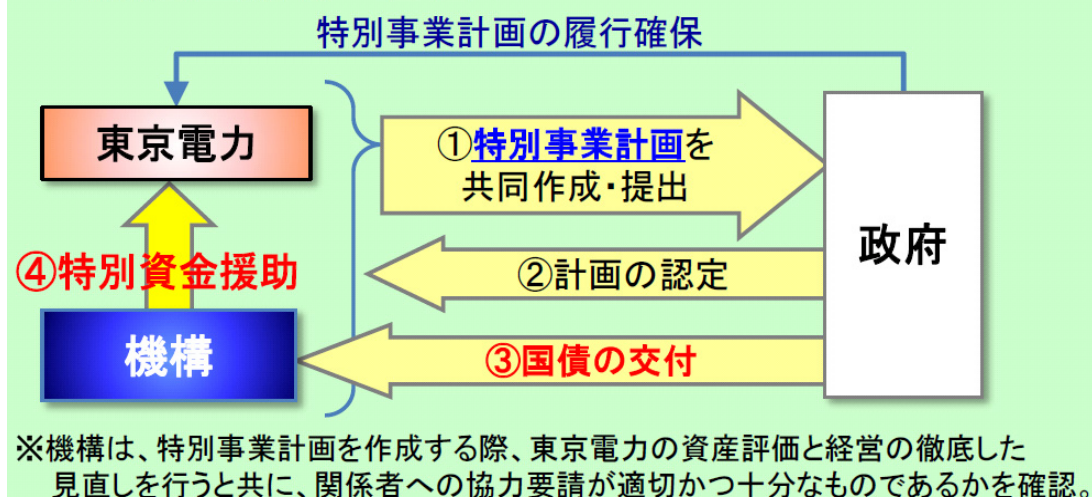
¹⁵³ 機構法に言う原子力事業者とは、原賠法第 7 条第 1 項に規定する賠償措置額を上回る原子力損害を生じさせる可能性がある者を指す（第 3 8 条第 1 項）。機構設立にあたって出資した事業者は北海道から九州までの 9 電力会社、日本原子力発電、電源開発、日本原燃の 12 社である。

る。つまり、この資金的援助は、東京電力の公的資金による救済というよりも、緊急時のつなぎ融資としての意味合いが強いと言えよう。

図表17 原子力損害賠償支援機構による賠償支援



<特別資金援助の仕組み>



http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_02.pdf
（最終確認日 2013 年 10 月 17 日）

支援機構は、福島原子力事故の損害賠償を行う東京電力に対する支援を行うが、将来・過去を問わず原子力事故に伴う損害賠償を行う原子力事業者を支援するための、原子力事業者による「相互扶助」のための組織とされ、米国プライス・アンダーソン法にある事業者間相互扶助制度を事後的に模したものと捉えられている。設立直後の支援機構に対し、国は交付国債の交付などの資金面での援助を行うが、最終的には、原子力事業者による負担金等により機構制度は維持・運営されることとなっており、国から受けた交付国債相当の資金は将来、支援機構から国に納付・返還されていくため、国（国民）負担は最終的に

は生じない制度とされている。なお、支援機構は将来的にも存続して原子力災害に対応するものであり¹⁵⁴、解散の時限は定められていない。

また、「原子力被害者早期救済法」（2011 年 8 月 5 日公布）により、国が被災者への仮払いを行うこと及び原子力被害応急対策基金を設ける地方公共団体に対して補助を行うことを定め、早期救済を図っている。

3. 意義と課題

原賠法及びその下に定められた機構法による現在の対応には、どのようなメリットとデメリットが見られるか、下記に整理する。

メリット 1：被災者のパニック抑止

事故後賠償金を巡ってパニックが起こらなかったのは、原賠法により事業者の無限責任が定められていることが大きく作用しているという意見も、当委員会において出された。

メリット 2：廃炉や電力の安定供給を行うための東電の事業資金の確保

原賠法第 16 条「政府の援助」を具体化させた機構法の成立により、株主責任追及、債権放棄論や法的整理論が飛び交った事故直後の混乱は徐々に収まっていった。東京電力の株の上場は維持され、金融機関は融資を継続し、東電の社債利払い・償還も確実に実施された。電気事業に必要な資材納入業者への支払資金も供給されたため、機構法の枠組みができたことによって、東京電力は電気事業の継続と賠償履行のための金融的基盤を得たのである¹⁵⁵。

メリット 3：他電力会社の資金調達への好影響

また、東電福島原発事故は他の電力事業者の資金調達にも大きな影響を与えた。事故前の平成 22(2010)年度は 10 電力合計で 1 兆 50 億円の社債を発行したが、平成 23(2011)年度は沖縄電力が 6 月に 100 億円、3 月に東北電力が 600 億円を発行したのみであり、電

¹⁵⁴ 第 177 国会参議院経済産業委員会 10 号（2013 年 7 月 14 日）海江田国務大臣「やっぱり将来的な事故についても対応できるようにということでございますから（中略）東京電力の事故にかかわる賠償が完全に行われたという後であってもこの原子力の事故がある可能性があるということはございますので、引き続き存続をするということでございます」

¹⁵⁵ シティグループ証券マネジングディレクター野崎浩成「海外投資家は不合理な政治の介入を警戒」（金融財政事情 2011.5.30）は、「時間軸をフルに用いながら、東京電力が自力で賠償負担を賄う」スキームであるとして、機構法によるスキームは非常に質の良い枠組みであると評している。

力 10 社のファイナンスはほとんどが銀行からの借入金に依存せざるを得なかったのである。しかし、支援機構のスキームがワークし始めたことで、国が原子力事業者に対して支援をすることが明らかになったととられ、電力債市場も落ち着きを取り戻し、事故から 1 年 4 カ月が経ったころ、関西・中部など社債発行の動きを見せることとなった。

しかし、同時に多くのデメリットも見られる。

デメリット 1：東京電力の企業体としての劣化—特に現場力の低下—

政府は交付国債を発行し支援機構を経由して東京電力に資金援助が行われる仕組みとなっているが、支援機構の資金交付は債務ではないことを前提としている¹⁵⁶。東京電力（特別資金援助を受けた原子力事業者）が、機構法第 5 2 条に基づき、一般負担金に加えて支払う「特別負担金」は、料金原価に算入することは認められておらず、事業報酬（株主利益）から支払うこととなっている。2013 年 10 月 23 日時点において、支援機構から東京電力への資金交付額は 3 兆 964 億円にのぼり、2013 年 10 月 16 日発表された会計検査院の試算によれば、交付金が 5 兆円だった場合、全額を回収し終えるのにかかる期間は最長で 31 年後になることが明らかになったという¹⁵⁷。交付額は今後も膨らむことが想定され、これほどの超長期に渡る返済義務を負いながら、電力の安定供給という事業を担い続けることが現実として本当に可能なのであろうか。頻繁に報道されている通り¹⁵⁸、有用な人材の流出や現場のモチベーションの低下が懸念される。同社の 2011 年度の依願退職者数は例年の 3 倍を超える 465 人、2012 年度はさらに 710 人と急増している。日本の電力事業の高度な現場力は、高品質な電力供給を可能にしてきた主要因であり、その劣化は大きな問題である。

¹⁵⁶ 森本紀行「福島原子力事故の責任」（社団法人日本電気協会新聞部）P68 や斎藤誠「原発危機の経済学」（日本評論社）P184 への指摘でも明らかな通り、これを債務と認識してしまうと東京電力は債務超過と判断されてしまうことから、特別負担金という「出世払い的な性格」（前出・森本）で返還されるものとしている。

¹⁵⁷ 会計検査院「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」（要旨）

http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_youshi_1.pdf

¹⁵⁸ 時事通信 2013 年 4 月 15 日 <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201304/2013041500825>

なお、同社は人材流出に歯止めをかけようと 2013 年 7 月管理職を対象とした一時金 10 万円の支給を決めるなどの対策を行っている。

<http://www.sankeibiz.jp/business/news/130720/bsd1307200500006-n1.htm>

デメリット2：電力自由化との不整合

前記デメリット1に述べたように、東京電力は支援機構を通じて交付された資金を、電力事業によって確保した収益によって返済することとされている。しかし、このような収益確保は総括原価方式、地域独占というこれまでの電力システムの下では期待しうが、電力自由化が進みこうした制度が廃止されれば、その見込みは成り立たなくなる恐れがある。国会においても、機構法の仕組みは、現在の電力システムの継続を前提としたスキームではないかとの指摘がなされており、下記に紹介する（下線筆者）。

第177国会衆議院経済産業委員会13号（2011年6月1日）¹⁵⁹吉井委員発言

五月十三日の関係閣僚会合の決定によると、まず機構を新設して、機構が被害者への損害賠償に当たる東京電力に、上限を設けずに何度でも資金交付や資本注入の援助をするが、賠償額がふえれば、当然、国が機構に援助する交付国債や金融機関に対する政府保証がふえていく、つまり、国民負担がどんどん膨らむという仕組みがあります。

東京電力が機構に返済できないときは、結局、税金で負担する。もともとこの東京電力は、実質的に債務超過で倒産している会社になるわけです。東京電力からの機構への支払いというのは、毎年東京電力の事業収益で行うとしているんですね。今の電力会社の地域独占と総括原価方式のもとでは、この賠償金の支払いのための事業収益というのは、結局、電力料金の引き上げということになるんじゃないですか。だから、この仕組みというのは、これは賠償スキームじゃなくて、東京電力の存続を前提とした、言ってみれば東京電力救済スキームじゃないですか。（中略）だから、この地域独占と総括原価方式というシステムそのものを存続させるといようなスキームを考えたのでは、これは東京電力救済スキームだと言われても仕方のないもので、やはり全く違うものを考えていかなきゃならない、このことを申し上げまして、質問を終わります。

デメリット3：国民負担の極小化を成し得ているか

機構法の枠組みは、電気料金および税負担を合わせた国民負担が極小化されることを目指すものであり、機構法の附帯決議でも「国民負担の最小化を図ること」という文言が使われている¹⁶⁰。しかし、機構から東京電力への資金交付に上限は設けられていない。いずれ国庫に返還されることを前提としているため、負担を最小化しようとする効率化の視点が働きづらい。例えば除染費用の負担は機構法制定後、議員立法で成立した「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（放射性物質汚染対処特措法）」

¹⁵⁹ http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm

¹⁶⁰ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第16号 2011年7月26日
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm

第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第14号 2011年8月2日
http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/177/f422_080201.pdf

によって、負担者が政府から原子力事業者（東京電力）に急遽変更された¹⁶¹。そもそも、原賠法第2条第2項にいう原子力損害は、核燃料物質の放射線作用や毒性的作用と相当因果関係にある損害であるはずで、請求を受ける事業者には、損害と原因との間に相当因果関係が認められるか否かについて反証することが許されなければならないが、その機会是个々の示談やADRなどの場に限定されている。そして、事業者の負担はいずれ消費者が電気料金を通じて、あるいは国民が税金によって負担せざるを得ないが、電気料金であっても国民の負担であることに変わりはない。すなわち、機構法のスキームでは、税負担が無いというのみであり、このことをもって「国民負担の極小化」を成していると言えるかは疑問が残る。事業者の将来の収益から返還されることを前提としているために、実行責任と費用分担の乖離が生じ、除染作業における費用対効果や効率化、迅速化のインセンティブが欠如しコストが膨れ上がっていること、同時に時間的にも遅れが生じていることが指摘されている¹⁶²。福島の被災者からも「同じコストをかけるのであれば生活再建に回してほしい」という声があることも事実である。

機構法制定当時、海江田経済産業大臣は国民負担の極小化について、事故を起こした東京電力以外の電力事業者に課す一般負担金について、これを料金原価の中に含めることで査定の対象になり、査定を通じて国民負担を極小化・最小化できると述べているが¹⁶³、デ

¹⁶¹立法に至る経緯は下記の通り。

8月1日：民主党・原発事故影響対策PT（荒井聡座長）の指示に基づき、環境省から各省に意見照会

8月3日：同PTにて、田嶋一成副座長が「骨子案」を説明・了承

＊費用負担は「事業者（東電）に対し、損害の賠償を請求し、又は求償することを妨げるものではない」

8月11日：同PTにて、田嶋副座長から「法律案」を説明、PT了承。その後、衆院法制局で条文修正作業。＊荒井座長HPには「財政措置については、いまだ結論を得られていないが、総務省は自治体の要望を受けて国が全額負担することを求めており、財務省は、財政状況的に大変厳しいので東電への求償を求めている」

8月12日：民主・自民・公明の三党会談開催。＊「関係原子力事業者（東電）が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする」に修正。

8月18日：「議員立法等調整チーム」において審議、了承

8月23～26日：国会審議を経て可決。（衆院・環境委員会の審議時間はほとんどなし）

¹⁶² NHK オンライン News Watch9 2013年7月23日

<http://www9.nhk.or.jp/nw9/marugoto/2013/07/0723.html>

朝日新聞オピニオン「やりすぎ心配 現実見据えよ」（2013.3.12）福島県伊達市除染担当

¹⁶³第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第16号 平成23年7月26日
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm

メリット2で指摘した通り、総括原価方式に基づく査定が将来も続くことを前提としている点で問題であるうえ、一般負担金は支援の資金源¹⁶⁴の一部でしか無く、その中核は交付国債の発行による「政府の援助」¹⁶⁵である。一般負担金が電気料金原価として査定対象であることをもって国民負担の極小化を図ることは相当困難であると言わざるを得ない。

除染の効果と費用に関する解析を行った¹⁶⁶独立行政法人産業技術総合研究所の中西準子フェローは、ラジオインタビューの中で¹⁶⁷、下記のような指摘をしている。

- ・このような巨大な“国家プロジェクト”に対して、国が費用の大枠すら明らかにしないまま除染を進めていることは「異常」。ずるずるとお金が注ぎ込まれるか、逆に途中で放棄されるか、「悪い予感がする」
- ・ 先ずは費用の全体像を示した上で、何と何が達成される(どこまでが除染可能でどこが不可能)かを示さなければ、被災者は自らの生活設計すら立てることができない
- ・ 費用の全体像が判らなければ、復興オプションの選択肢すら提示できない
- ・ 除染によって 1mSv/yr が達成可能との幻想を抱かせることは、費用対効果の低い除染活動に資源をさらに投入させるおそれがある
- ・ 線量が低い区域に集中的に除染のための資源を投入するとともに、あわせてインフラも整備し、コンパクトシティを先取りする形で地域再生させてはどうか
- ・ 市町村には、除染だけではなく、産業誘致等生活支援のための資金を持たせるべきである
- ・ 除染費用の負担者は結局は国民。被災者に加え国民に納得のいく除染のあり方を検討すべきである。

また、資金調達コストの増大を懸念する指摘もある。同志社大学森田章教授は、「原子力事業者の無限責任の解放を明言しないことから、東電の経営基盤を必要以上に危うくさせる可能性」があり、「東京電力の自律的な資金調達能力が劣化することで、政府の負担をかえって増やすという皮肉な結果を招いている」とする指摘している¹⁶⁸。

デメリット4：原子力損害賠償制度としての汎用性の無さ

他の電力事業者が東電福島原発事故と同程度の規模の事故を起こした場合（支援機構から交付された損害賠償資金を4兆円と仮定）、例えば売上高1兆円未満の電力会社であれば、その返済に100年超を要することも想定される。

¹⁶⁴ 支援機構が東京電力に交付する資金の原資は①一般負担金、②特別負担金、③政府からの援助の3つである。

¹⁶⁵ 機構法第48条1項、2項、第49条

¹⁶⁶ 産業技術総合研究所 保高・内藤「福島県内の除染実施区域における除染の費用に関する解析」(平成25年7月23日) <http://www.aist-riss.jp/main/modules/research/content100.html>

¹⁶⁷ NHK ラジオ第1「NHK ジャーナル」 (平成25年7月23日)

¹⁶⁸ 日本経済新聞 2011.7.12 経済教室

図表18 各電力会社の営業利益・当期純利益・社員数の比較¹⁶⁹

単位:百万

	平成22年3月期		(参考)平成25年3月期		社員数	
	営業利益	当期純利益	営業利益	当期純利益	単体	連結
北海道	31,694	7,658	△ 115,493	△ 132,819	5,496	—
東北	89,256	25,805	△ 55,922	△ 103,698	12,423	24,726
東京	284,443	133,775	△ 221,988	△ 685,292	35,761	48,252
中部	200,032	108,558	△ 14,483	△ 32,161	16,723	30,847
北陸	4,714	169	11,758	98	4,693	7,006
関西	227,661	127,170	△ 314,012	△ 243,422	20,887	34,007
中国	81,515	31,001	△ 4,005	△ 21,951	9,173	14,546
四国	42,424	22,079	△ 50,337	△ 42,886	4,772	8,445
九州	99,727	41,812	△ 299,428	△ 332,470	11,705	—

決算短信、Yahoo!ファイナンス企業情報より筆者作成

さらに、事業者が直接賠償業務にあたるにおいて、東京電力は2013年4月1日時点で、1万人以上の人員をさいているが¹⁷⁰、連結の社員数が1万人に満たない事業者も存在する。賠償業務にかかる人材も負担しきれものではない。

また、ここでは一般電気事業者が事故を起こした場合を想定しているが、例えば日本原燃がその再処理事業において事故を起こした場合、原子力事業者への「役務提供」が滞れば収入も途絶えるため、どのように返済を行うかの目処すら立たない。

このように、機構法に基づく現在の賠償対応スキームは、東京電力という日本最大の電力事業者が福島と同規模の事故を起こした場合以外においては現実的な解とはなりえない可能性がある。

デメリット5：他事業者が負担する一般負担金の根拠

現在原子力事業者が拠出している一般負担金の法的正当性についても問題が認められる。一般負担金は、1事業年度に支援機構が納付を受けるべき総額を定め、それに各事業者の負担金率を乗じて算出される（機構法第39条第1項）。事業者ごとの負担金率は、各原子力事業者の原子炉の運転等に係る事業の規模、内容その他の事情を勘案して主務省令で定める基準に従って定められなければならない（機構法第39条第3項）とされ、支援機構の運営委員会の議決および財務大臣との協議を経て、主務大臣が認可を行うことと定められているが、実際には「取れるところから取れるだけ取る」システムであると言わざるを得ない。一般負担金については料金原価算入が認められているため¹⁷¹、これまでのところ各

¹⁶⁹ 各社決算短信、Yahoo!企業情報（2013年9月17日最終更新）より筆者作成

¹⁷⁰ http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/images/k130430_01-j.pdf

¹⁷¹ 「電気事業会計規則等の一部を改正する省令」（平成23年経済産業省令第57号）により、「一般電気事業供給約款料金算定規則」（平成11年通商産業省令第105号）、「一般電気事業託送

原子力事業者から大きな反発は起きていないが、その法的正当性には疑問を持たざるを得ないし、今後電力システム改革により自由化が進展した場合、各原子力事業者がどれほどの金額を負担できるのかも含めて、再検討の必要が生じる。

デメリット6：不法行為制度による金銭賠償の限界

機構法は、東京電力が賠償責任を果たすことを経済的に支援するスキームを定めるものである。東電福島原発事故に見る最も大きな課題は、このような大規模原子力災害によって失われた、家庭・職場・地域コミュニティという「場」を回復することであるが、これは不法行為制度に基づく金銭賠償では不可能であり¹⁷²、被災者の望む生活再建は成し得ないことが明らかになってきている¹⁷³。委員会有志で行った福島県浪江町での視察で得た被災された方たちの声やこの大規模原子力災害を不法行為制度の下で解決を図ることの困難さは後に改めて詳述する。

4. 見直しに関わる規定

上記のような問題は制定前から議論されていたため、機構法附則の第6条はその見直しについて規定している。

第6条（検討）第1項においては、東電福島原発事故の原因等の検証、賠償実施状況、経済金融情勢等をふまえ、原子力損害賠償制度における国の責任の在り方、原子力発電所事故収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、明確化する検討を加えること、原子力損害賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、原賠法の改正等抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとされている。原賠法における国及び事業者の責任の在り方および原子力損害賠償紛争審査会の機能につ

供給約款料金算定規則(平成11年通商産業省令第106号)及び「卸供給料金算定規則」(平成11年通商産業省令第107号)が改正されたことによる。) 「東日本大震災後の原子力損害賠償制度をめぐる経緯と課題」(寺倉憲一)より。

¹⁷²電力中央研究所報告田邊朋行、丸山真弘「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国の原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」(2012)35頁以下など。

¹⁷³2013年10月17日衆議院本会議において生活の党鈴木幹事長の「第二のふるさとと再出発を支援して被災者の前向きな人生設計を構築できるようにすることが必要ではないか」との質問に対し、安倍首相は「被災者が故郷に帰還するかどうか、判断は地元自治体・個々人の意志を尊重すべきであり、政府としては自治体とも十分に相談・協力しながら個々人が前向きな人生設計を構築するために線量の見通しや地域の将来像等をしっかりと示していく」としている。

いて、また、原子力災害対策特別措置法について、1年を目処¹⁷⁴に必要な措置を講ずることが予定されている。

第2項は、支援を受ける原子力事業者、政府及び他の電力事業者との負担のあり方、株主その他の利害関係者の負担の在り方等を含め、国民負担を最小化する観点から検討を加え、必要な措置を講ずるとする。機構法における負担の仕組み（一般負担金、特別負担金）、東京電力の事業再生について、2年を目処に¹⁷⁵必要な措置を講ずることが予定されている。

第3項は、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図る観点から、エネルギー政策の検討を踏まえつつ、原子力政策における国の責任の在り方等について検討を加え、原子力に関する法律の抜本的な見直しを含め、必要な措置を講ずるものとしてされている。この項については、制定時の議論において、中長期的に検討していくべきとされ、具体的な見直し時期は示されていない。

5. 見直しの方向性

機構法に基づく現行の対応スキームには上記に整理したとおりメリットも認められるがデメリットも多い。委員会では機構法の見直しについては議論が及ばなかったが、現在のスキームを改正する際に重要だと考える論点を下記に整理する。

（1）他事業者の負担の正当性と予見可能性

支援機構が原子力事業者に対して行う支援の原資は、i）原子力事業者の負担する一般負担金、ii）事故を起こした原子力事業者が負担する特別負担金、iii）政府の援助、から成る。このうち、i点目の一般負担金については、デメリット5で指摘したとおり、事故を起こした事業者も含めて全ての原子力事業者が拠出の義務を負うとされているが、その正当性と予見可能性に疑問が持たれている。一般負担金は今後の事故に備えた積立金ともなりうるが、現状においては特別負担金との区別なく東電福島原発事故における損害賠償請求に対する支払に充てられるため、東電以外の電力事業者にとって財産権侵害となる恐れがある。また、「奉加帳方式」と言われるように負担金額の設定に明確な基準がないため

¹⁷⁴ 衆議院「原子力損害賠償支援機構法案に対する附帯決議」の十一 第177国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第16号
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm

¹⁷⁵ 参議院「原子力損害賠償支援機構法案に対する附帯決議」の十一 第177国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録 14号
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11865&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=8202&DPAGE=1&DTOTAL=16&DPOS=3&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12252

予見可能性に乏しい¹⁷⁶。米国プライス・アンダーソン法における事業者間相互扶助制度を模した制度であるとされるが、米国の制度は遡及的賦課保険料として徴収されるものであり、その負担の基準や方法には合理性があり、事業者の予見可能性も確保されている。すなわち、平時において支払手段の確保を NRC に提出させているほか、事後的な賦課保険料として負担の総額及び 1 年ごとの支払上限額が定められており、この点は参考にすべきである。また、事業者間の相互扶助制度が、ピア・レビューの活性化など安全性向上に寄しており、わが国においても損害賠償制度と炉規制法等関連法令とのリンクも検討する必要がある。ピア・レビューの活性化は当然のことながら、事業者の安全性向上への取り組みによって一般負担金の負担率が変動しうるような制度設計なども一考の価値があるだろう。

（２）事業者の負担増大（国民、消費者の負担増大）

支援機構は原賠法第 16 条に定められている政府による「援助」を行うものであるが、実際には当座の資金支援を行い後にそれを回収することを前提としている。これは広義の「貸付」であり、原賠法が求める政府の援助と言えるのか疑問であるし、現状のスキームでは原賠法の掲げる 2 つの目的、被害者の救済と原子力事業の健全な発達が果たせていないと言える。

特に大きな問題となるのは、事業者の負担に大きく関わる除染の基準などは国が策定し、放射性物質汚染対処特措法第 44 条により関係原子力事業者（東電）がそのすべてを負担するものとなっている点であろう。

本章 3. において、放射性物質汚染対処特措法で費用が立法時十分な検討もされずに除染の費用が事業者負担とされた経緯は指摘したとおりであるが、除染の目標設定についても根拠が明確ではない。下記の図表は除染の目標についての考え方を整理するものである。現在、放射性物質汚染対処特措法の基本方針に基づく目標は「20mSv/y 未満の地域については、長期的な目標として追加被ばく線量を 1mSv/y 以下とする」とされている。自然界に存在する放射線（大地から年間 0.38 ミリシーベルト、宇宙から年間 0.29 ミリシーベルト）の影響に追加的に認められる放射線被ばくを年間 1 ミリシーベルト以下に抑えようという目標¹⁷⁷であるが、この目標値が設定されるまでの経緯は、次に見るように非常に政

¹⁷⁶ 日本経済新聞 2013.3.22 は、2012 年度の一般負担金が計 1008 億円と決定したことを報じているが、「政府・機構は当初、11 年度の 2 倍の 1630 億円を目指したが、経営が悪化する電力会社に配慮し『七ヶ月分』に抑えた」ことも伝えている。

¹⁷⁷ 2011 年 10 月 10 日「災害廃棄物安全評価検討会・環境回復検討会」第 1 回合同検討会資料 http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=18437&hou_id=14327

治的である。

H23.4.19 原災本部 3.8 μ Sv/h (20mSv/y 相当) を県内学校等の校舎・校庭利用判断の暫定的目安に設定

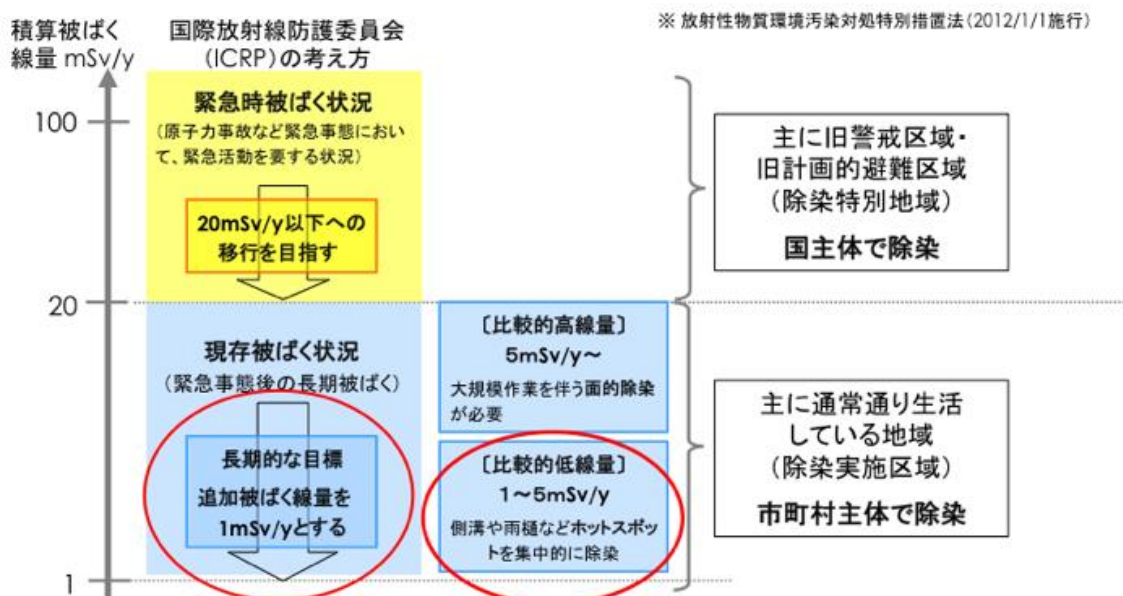
H23.4.29 小佐古内閣官房参与 上記に抗議し辞任

H23.5.27 文科省 生徒が受ける線量について、当面 1mSv/y 以下を目指すこと、土壤の線量低下への財政支援を決定

H23.9.28 内閣府・環境省 市町村向け除染実施説明会で、5mSv/y 未満の地域は、局所的除染とする方針を表明。市町村から不満が噴出

H23.10.2 細野環境大臣(当時) 福島県知事との会談で、1～5mSv/y 未満の地域も国の責任で除染し、財政支援を行う旨を表明

図表19 除染の目標に対しての考え方



5mSv/y を目標とした場合には、除染を必要とするのは福島県内の約 1,800km²であったが、1 mSv/y を目標とした場合、福島のみならず北関東を中心に他県にも広がって対象面積は約 13,000km² にまで拡大したとされる¹⁷⁸。

この決定の後に内閣府低線量被ばくリスク管理 WG の出した報告書¹⁷⁹では「20mSv/y を被ばくすると仮定した場合の健康リスクは、例えば他の発がん要因（喫煙、肥満、野菜不足等）によるリスクと比べても低く、放射線防護措置に伴うリスク（避難によるストレス、屋外活動を避けることによる運動不足等）と比べられる程度であると考えられる。」とされているが、一度拡大した基準は「これを守らなければ危険」「即時必達目標」との意識

¹⁷⁸ 朝日新聞 2011 年 10 月 11 日

¹⁷⁹ <http://www.cas.go.jp/jp/genpatsujiko/info/twg/111222a.pdf>

を植え付けることにつながってしまい、住民が帰還できない状況も生み出してしまっている。こうした状況を受け、福島県からも科学的根拠に基づく安全基準を早期に示すよう要請がなされている（2013年2月17日福島県知事「政府と周辺12市町村との意見交換会において¹⁸⁰⁾」）。

福島県からの要請に応じて除染に関する基準を科学的根拠に基づいて改めることは当然必要であり、こうした地域住民の健康問題に直結するような科学的安全基準も原子力規制委員会が積極的に関与するべきである。原子力規制委員会設置法第3条に定められる同委員会の任務は「国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資するため、原子力利用における安全の確保を図ること」と定められており、第4条第1項の定める所掌業務には「放射線による障害の防止に関すること」（第5号）および「放射性物質又は放射線の水準の監視及び測定に関する基本的な方針の策定及び推進並びに関係行政機関の経費の配分計画に関すること」（第6号）と明示されている。

あわせて、このように政治的に定められた基準によって膨らんだ負担についてまで、すべて事業者が現実的には何らの反証の機会も与えられずに負担するとされる現行のスキームは見直される必要がある。事業者の負担は、いずれ税金あるいは電気料金という形で国民・消費者が負担せざるを得ないのであり、原賠法の目的および機構の役割に立ち返って、一定額以上の負担及び/又は負担の形態・範囲・内容によっては、国が担保する仕組みを機構法に組み込み、迅速な被災者救済を図る必要があるのではないか。

（3）地域再生についての国の関与

デメリット6で指摘したとおり、このような大規模原子力災害によって失われた地域コミュニティについては、不法行為制度に基づく金銭賠償をいくら充実させても再生できるものではない。地域コミュニティの再生が無ければ真の被害者救済は無く、原子力損害賠償制度とは別の（並立する）制度を構築する必要があるのではないか。

（2）の事業者負担の在り方とも併せて制度を検討する必要がある。その具体的提案については第3部において述べることとする。

¹⁸⁰ WEDGE2013年9月号P35には、福島の支援活動が続けるNPO放射線安全フォーラムの多田順一郎氏のコメント「年間1mSvという目標は今や福島の復興の足かせにすらなってしまった」を紹介されている。また、食品基準についても政治的判断により1kgあたり100ベクレル（一般食品）という世界的に見ても厳しい基準になったことが指摘されている。

第2章 東電福島原発事故が明らかにした原子力事業のリスク

第1章においては、東電福島原発事故後の法的対応に関する経緯や事実関係を整理した。第2章においては東電福島原発事故を契機に明らかになった原子力事業のリスクを整理することで、今後原子力事業を継続するのであればどのような課題を解決せねばならないかの前提を明らかにする。

東電福島原発事故を契機に、原子力事業の様々なリスクが顕在化した。

1957年に我が国が初めて商用原子炉、日本原子力発電の東海発電所が運転を開始して以降、電力事業者の「護送船団方式」と「国策民営」の基本構図によって、原子力事業は推進されてきた。さらに「バックエンドリスク共同体」としてその体制は強固になり（詳細は第1部第2章）、この構造の下で資本市場におけるリスク評価機能も十分に発揮されてこなかったのである¹⁸¹。

実は東電福島原発事故以前から、原子力事業は稼働すれば大きな収益を生む一方で停止すれば代替火力の焚き増しに必要な燃料費も含めて大きな負担となる「諸刃の刃」であることは十分に明らかになっていた。2007年7月に発生した中越沖地震により柏崎刈羽原子力発電は稼働停止となり、東京電力は平成20（2008）年3月期決算（連結）で1501億円の純損失を計上、第2次オイルショック以来28年ぶりの赤字転落となった。平成21（2009）年度も845億円の純損失を計上し、原子力の稼働によって電力会社の経営全体が左右されることが明らかになったのである。

また、バックエンドリスク共同体であることのリスクは、日本原燃株式会社（以下、日本原燃）の再処理工場が度重なる竣工遅延となったことで明らかになりつつあった。使用済み燃料は全国で年間約1000トン発生する。日本原燃で実施するはずの再処理が進まなければ、貯蔵プールおよび各原子力発電所の使用済み燃料プールの容量は早晚限界を迎え、そうなれば我が国が国の原子力発電所は稼働を停止せざるを得なくなることは以前から指摘されていたが、規制追加等何らかの事由により日本原燃から各電力会社への「役務提供」は不可能となれば、再処理積立金法に基づいて各電力会社が引き当てた再処理費用の支払を受けられず、日本原燃の資金繰りが行き詰まることも懸念される。もし日本原燃が破綻した場合、共同株主（資本金4000億円）・共同債務保証者（1兆円）として日本原燃を支える電力会社にドミノ倒しを起こす危険性もあることは認識しておかねばならないで

¹⁸¹ 星岳雄カルフォルニア大学サンディエゴ校教授「亡国の東電救済案」（金融財政事情、2011.5.30）は「今回の政府支援が実現すれば、もともと弱かった資金供給者による監視は更に弱まる」としている。

あろう。

東電福島原発事故により明らかになったことを含め、改めて原子力事業に関するリスクを下記に整理する。

1. 原子力事故リスク（フロントエンド・バックエンド共通）

これまで、少なくとも日本の原子力の安全性は高く事故を起こすことは無いとの認識が関係者の間に広がっていた¹⁸²。しかし、今次の事故を経験し、原子力事故発生リスク、またその影響の大きさが実感を持って理解された。原子力事故が発生した場合の影響としては、①損害賠償費用の負担（賠償対応コスト含む）、②原子力発電所稼働停止による火力発電燃料の負担増、③事故収束・廃炉に関する費用負担、④これらの負担増に伴う事業継続の困難化が挙げられる。このうち①については機構法の制定により対応、②については料金値上げによる需要家負担とし、③については現在資源エネルギー庁にて原子力発電所の廃炉に関わる会計基準の改正を検討しており、基本的には廃炉の積立金不足については需要家負担となる方向である。しかしながら、こうした負担増にともなって一般電気事業者がその事業継続に困難を来す可能性があることについては根本的な検討はなされておらず、さらに一方で電力システム改革の進展により、総括原価主義による料金規制や社債の一般担保など電力事業者の資金調達を支えてきた諸制度が廃止される可能性が高まっている。

2. 政策・規制の事後的変更リスク（フロントエンド・バックエンド共通）

2011年5月に6日夜、菅総理大臣が緊急記者会見を行い、中部電力浜岡原子力発電所の停止を「要請」した¹⁸³。同社は9日臨時の取締役会を開催、その要請を受諾することを決定、同発電所の稼働を停止させた。大規模な東海大地震の発生が予測される中であった

¹⁸² こうした「安全神話」は原子力発電事業者にとどまらず広く共有されており、例えば第145国会衆議院科学技術委員会（1999年3月16日）においては、近隣各国の原子力発電所の安全性について質問され、科学技術庁原子力局の青江局長は「原子力先進国たる日本として近隣国における安全性向上に一定の協力をしていくということは大変重要」とし、「各般の国際会議等におきまして日本がイニシアチブをとる、具体的に専門家を派遣する、それから、トレーニーを受け入れる、等の所要の協力を進めている」と答弁している。また、これまで日本がCSC条約等の原子力損害賠償関連の国際枠組みに加盟しなかった理由の一つは、わが国が被害国になった場合国民が裁判を受ける権利が制限される懸念があり、わが国において原子力事故が起こる可能性は、被害国になる可能性に比べて相当低いとして、加盟を推進する動きが強まらなかったことが第1回委員会において指摘された。

¹⁸³ 浜岡原発停止要請菅総理の記者会見全文紹介 NHK かぶんブログ
<http://www9.nhk.or.jp/kabun-blog/100/81095.html>

ため、この要請を妥当であるとして評価する向きもある¹⁸⁴。しかし、法的正当性は非常に曖昧であり¹⁸⁵、その後、原子力規制において事業の予見可能性を損なうような事態が多く見られる端緒であることも事実である。

東電福島原発事故の反省のもと、2012年9月19日、原子力規制委員会設置法に基づき、原子力規制委員会（以下、規制委員会）及びその事務局である原子力規制庁（以下、規制庁）が設置された¹⁸⁶。規制委員会は、専門的な知見に基づき中立公正な立場から、独立性ある原子力安全規制に関する職務を一元的に担うとされている。東電福島原発事故を分析した国会事故調によって、設置許可された原発に対してさかのぼって安全基準を適用する（「バックフィット」といわれる）法的仕組みが何もなかったとの指摘がなされるなど、これまでの日本の原子力安全行政においては進取の安全技術取り入れを担保する仕組みがなかったことは改善されるべきであるが、他方で、過去にさかのぼっての規制基準の適用は、運用のされ方によっては原子力発電の事業環境にとってリスクとなる。なお、原子力安全規制のあり方については21世紀政策研究所「原子力事業環境体制整備に向けて」において検討する¹⁸⁷。

こうした政策・規制の事後的変更が行われた場合の影響としては、①原子力発電所稼働停止による火力発電燃料の負担増、②新規規制対応に伴うコスト、③これらの負担増に伴う事業継続の困難化（特に日本原子力発電株式会社。以下日本原電）が挙げられる。このうち、①及び②については料金値上げによる需要家負担が図られているが、③の卸電気事業者である日本原電の事業継続困難化の問題は深刻である。同社は、茨城県東海村に1基、福井県敦賀市に2基の原子力発電所を所有しているが、敦賀発電所敷地内の破砕帯について、規制委員会は、2号機直下を走る断層「D-1破砕帯」が「耐震設計上考慮する活断層である可能性が高い」との有識者会合の報告を了承している（日本原電側は2012年12

¹⁸⁴ 個人のブログ等であるが、この要請を英断と評するものもある。下記は一例。
<http://analyticalsociaboy.txt-nifty.com/yoakemaeka/2011/05/post-8fda.html>

¹⁸⁵ 松井賢一「福島原発事故を乗り越えて」（エネルギーフォーラム新書）は、要請の根拠として、浜岡原発が活断層の上に立地する危険性が指摘されてきたこと、30年以内にマグニチュード8規模の東海地震が発生する可能性が87%と切迫していること、が挙げられたが、文部科学省地震調査研究推進本部の認定する断層にこれは含まれておらず従来の政府見解を覆すものであり、静岡地裁の浜岡原発運転差し止め訴訟（2007年10月）は「活断層ではない」として請求を棄却している。総理大臣が従前の政府見解も地裁の判決も誤りであったと認めたことになることを、指摘する。（P108）

¹⁸⁶ 原子力規制委員会及び新安全基準骨子案の概要（2013年2月）
http://www.jaif.or.jp/ja/news/2013/panel02_yamamoto.pdf

¹⁸⁷ 詳しくは 澤・竹内「原子力事業環境体制整備に向けて」（2013）。なお、現在の規制委員会による規制活動に対する批判としては、例えば「原子力規制委員会の危うい「やる気」を批判する」<http://agora-web.jp/archives/1506695.html> など。

月に規制委員会に公開質問状を提出し、その後も独自調査を行うなどしており、本稿執筆時において議論は継続中である)。同じ敷地内にある敦賀第一は、1970 年に運開した高経年炉であること、東海第二は地域の再稼働反対が根強いなど、同社の所有する原子力発電所を取り巻く状況は厳しい。廃炉となれば、期待された発電収入の減のみならず、資産の目減りや廃炉費用などで日本原電の経営が立ち行かなくなることも予想されるため¹⁸⁸、電事連の八木誠会長（関西電力社長）が「政策的な面で廃炉になるなら負担は国と協議する」とコメントするなど、政策変更によるリスク・コストの負担をどうすべきかについても議論する必要が指摘されている。

3. 技術的な課題のリスク（事故炉廃炉、再処理を含むバックエンド）

使用済み核燃料の処理は、ワンス・スルー方式（1 回の使用で廃棄・保管）と再処理方式に大別され、日本は 1956 年の「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画」¹⁸⁹から核燃料サイクルを国内で確立するという方針を掲げてきた。核燃料サイクルプロセスのメリットは、①再処理・高速炉利用によって、高レベル放射性廃棄物の体積を約 7 分の 1 に減らせること、②有害度が元のウラン燃料と同レベルになるために必要とされる期間が、約 10 万年から約 300 年に短縮できること、③将来高速増殖炉サイクルが実現すれば数千年間ウラン資源を再利用することが可能になること、とされる一方で¹⁹⁰、批判的な立場からは、コスト高や高レベル放射性廃液の問題など多くの課題が指摘されていた¹⁹¹。

わが国において、核燃料サイクル政策を維持するか否かは、経済性のみならず、核不拡散（プルトニウム管理）、エネルギーセキュリティ確保の観点からも検討する必要があるが、下記に述べるとおり未だ技術的な不透明性を抱える核燃料サイクルを民間事業者が担い続けるリスクが顕在化しつつある。

現在、バックエンドに関わる実施体制は、下記の通りである。

- ①廃炉作業：各原子力事業者（原子炉設置者） 廃炉費用については各社積立
- ②使用済み燃料の貯蔵・保管：日本原燃（2013 年 7 月末時点約 2,945 トン）、各原子力事業者の自主保管（2013 年 3 月末時点約 14,000 トン）。なお、東京電力及び日本原電は

¹⁸⁸ 朝日新聞 2013 年 7 月 12 日は、同社の 2012 年度末純資産が 1629 億円であり、万が一保有する 3 基の原発が廃炉となれば 982 億円の債務超過になると報じている

¹⁸⁹ <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/tyoki1956/chokei.htm#sb1050507>

¹⁹⁰ 2012 年 11 月資源エネルギー庁資料
<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/33th/33-4.pdf>

¹⁹¹ 2004 年春経済産業省の若手官僚が作成したとされる「19 兆円の請求書」など
<http://kakujoho.net/rokkasho/19chou040317.pdf>

RFS むつ中間貯蔵施設の立地に成功したが、未稼働

③使用済み燃料の再処理：日本原燃

④放射性廃棄物の最終処分：日本原燃（低レベル）、NUMO（高レベル、TRU 廃棄物）

⑤MOX 燃料加工：日本原燃

⑥当面の MOX 燃料消費：新型転換炉「ふげん」は高コストで実用化断念。電源開発が建設中のフル MOX 燃料を使用する大間原子力発電所を筆頭に、全国の軽水炉においてプルサーマルを実施しプルトニウムを消費する予定。

使用済み燃料をそのまま埋設処分することに比べ再処理する場合にはコストがかかること、高レベル放射性廃棄物の最終処分場については立地が決まっていないなどの問題に加え、③の再処理技術について、茨城県東海村にある独立行政法人日本原子力研究開発機構（旧：動力炉・核燃料開発事業団）の実験施設は稼働しているものの、日本原燃が青森県六ヶ所村に建設中の再処理工場は技術的トラブルからこれまでに 19 回完成延期となっている。同社は今年中の竣工、その後できる限り早い稼働を目指しているところだが、現時点では、規制委員会による新基準適合審査がどうなるか不透明な状況にある。

上述したように、今後規制追加などの理由で円滑な稼働が損なわれる場合、①日本原燃の作業遅延による赤字増、②その対応費用の増、③これらの負担増による事業継続の困難化、さらには最終処分地選定の困難さが挙げられる。日本原燃が万一事業破綻するようなことになれば、日本原燃の共同株主（資本金 4000 億円）・共同債務保証者（1 兆円）となっている電力事業者各社の経営が一気に悪化することになることは、この章の冒頭指摘したとおりであるが、主としてバックエンドの技術的不透明性に関わるこれら全てのリスクには、未対応の状況が続いている。

この章ではこれまで顕在化していなかったものも含めて、原子力事業に関するリスクを整理した。わが国においては特に、国全体で支えていくべき核燃料サイクル政策を、民間事業者がその大半を担ってきたことの無理が大きくなっているともいえる。今後、核燃料サイクル政策を柱とした原子力技術の平和利用モデルを引き続き世界に示していくのか、それとも方向転換するのかについて明確な政治的・行政的判断が必要であるし、継続方針を再確認するのであれば、先述した事故発生リスク、政策・規制の事後的変更リスク、技術的課題のリスクを誰がどのように負うのか、全体的な責任分担の議論も同時に求められることを強く指摘しておきたい。

第3章 現行原子力損害賠償制度の問題点と改正に向けた視座

この章においては、原子力事業にまつわるリスクや不確実性を軽減し、大規模災害時に
対する備えを十分なものとしつつ、原子力事業を継続していくために改革・整備しなけれ
ばならない制度の同定とその改正の方向性に関して、委員会において議論された論点や関
係者から頂いたアイディアを参考に、次の3つのカテゴリーに整理して記述する。

1. リスクの限定と分担のあり方

(1) 「原子力損害」の定義が不明確であることによる問題の指摘

東電福島原発事故後の要賠償額の見通しは、事故直後見通しが立たなかったこともあつ
て、時間の経過とともに膨れ上がっている。東京電力の事業計画で見積もられている要賠
償額は下記の通りである。

図表20 東京電力の事業計画における要賠償額の見通し

時期		要賠償額見通し	見通し、見直しの根拠
2011年11月	緊急特別事業計画	1兆109億800万円	作成時点で可能な範囲におい て、合理性をもって確実に見込ま れる賠償見積額
2012年2月	緊急特別事業計画	1兆7003億2200万円	自主避難等に係る損害に対する 賠償開始
2012年5月	総合特別事業計画	2兆5462億7100万円	財物賠償の一部について見積も り開始
2013年2月	総合特別事業計画(改訂版)	3兆2430億7900万円	「避難指示区域の見直しに伴う 賠償基準の考え方」反映
2013年6月	総合特別事業計画(改訂版)	3兆9093億3400万円	避難指示区域の見直しの進展に 伴う見直し、農林漁業及び加工・ 流通業の風評被害の賠償対象 の見直し

東京電力ホームページ等から筆者作成

また、既に言及したとおり、除染に係る費用について、「放射性物質汚染対処特措法」は、
原賠法第3条第1項に定める「原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害」に係るもの
として、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されることとしており、独立行政法人産
業技術総合研究所の試算¹⁹²によれば、除染にかかる費用は最大で5兆円を上回るとされる。

なぜこれほどに事業者が負うべき原子力損害が膨れ上がるのか。それは、「原子力損害」
の定義が明確で無いことに起因することが大きいとの指摘が委員会でなされた。

わが国の原賠法は、「この法律において『原子力損害』とは、核燃料物質の原子核分裂の

¹⁹² 産業技術総合研究所 保高・内藤「福島県内の除染実施区域における除染の費用に関する解
析」(2013年7月23日) <http://www.aist-riss.jp/main/modules/research/content100.html>

過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害をいう（原賠法第2条第2項）」と、原子力損害の発生原因に言及するのみである。そのため、民法の原則の通り、放射線作用等との間に相当因果関係が認められる範囲において賠償されることとなる。過失行為から生ずるすべての損害を完全賠償するのではなく、「相当因果関係」にある損害に限って賠償することを求めるのは、許された危険の範囲で行為者には計算可能性、予測可能性がなければならないという考え方による¹⁹³。

そもそも英米法、ドイツ法においては、純粋経済損失については過失不法行為責任を制限している。その論拠のうち最も重要なものは、制限がないと加害者の責任が無限定となり（いわゆる「水門論」）、それゆえ不合理であるという主張である¹⁹⁴。仮にこうした考え方に基くならば、現在東京電力の支払う賠償として負担の大きいいわゆる風評被害は原子力損害から除かれ、原子力災害等に伴う人的損害（晩発性障害含む）及び物的損害に限定され则认为¹⁹⁵。1998年9月30日の第4回原子力損害賠償制度専門部会議事要旨（案）¹⁹⁶においても、下記のような認識が委員に共有されている。（下線筆者）

<原子力損害（予防措置費用）について>

（遠藤）いわゆる風評損害についての解釈・裁判例はどうか。また、条約での解釈を問う。

（事務局）風評損害は原子力損害に該当しないと考えている。原電敦賀で放射能汚染の風評と魚の売上げの減少との間に相当因果関係なしとの平成元年名古屋高裁判決がある。

（能見）まず、風評をもたらす原因を作出したことに責任（過失）があつて、かつ、それと風評から生ずる損害が相当因果関係のある限り、民法不法行為法の賠償の対象にはなる。ただ、原子力損害ではないので、原賠法の問題ではないと理解している。条約上も同様であると考える。

<原子力損害の概念について>

（山崎）原賠法は民法不法行為法の特別法ゆえ、原子力損害は限定されると思う。問題は、原子力損害でないコストが周辺にかかったときに補償するかどうかである。

（部会長）それは原賠法の射程外ゆえ、ここでの議論ではないと考える。

（鳥井）賠償措置額は賠償しなければならない額と関係ない数字ゆえ、賠償措置額の分け方を議論しても無意味である。

（能見）勿論賠償措置額は賠償額とは別だが、事故が起きたとき、まず最初に賠償措置額から被害者救済に充てられるが、これは有限ゆえ、緊急度の高い人身損害を優先すべきではないか。

¹⁹³ 時の法令 1884 号森島昭夫 P40 「原子力事故の被害者救済（2）一損害賠償と補償一」

¹⁹⁴ 法律論叢第 83 巻第 1 号『「純粋経済損失」に関する学説の検討—イギリス法における議論を中心に—』吉野篤人に詳しい。

¹⁹⁵ 日本エネルギー法研究所 2005 年「原子力損害賠償法制主要課題検討会報告書」P3

¹⁹⁶ <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/old/songai/siryo/siryo05/siryo1.htm>

しかし、紛争審査会の定める中間指針第 7-1～5 は風評被害への賠償を認めている。(指針第 7-1 II)「風評被害」についても、本件事故と相当因果関係のあるものであれば賠償の対象とする。)

その理由について、紛争審査会委員でもある早稲田大学大学院法務研究科の大塚直教授は、「わが国の判例では、民法 709 条の適用および 416 条の類推適用（最判昭和 48 年 6 月 7 日民集 27 巻 6 号 681 頁）によってのみ、賠償範囲が確定され、純粋経済損失を除外する根拠はない」としている¹⁹⁷。確かに従前わが国の裁判所は風評被害を認めることに消極的であったが（富山湾水銀汚染事件、敦賀原発風評被害事件、JCO 臨界事故と水産加工会社、JCO 臨界事故と宅地の価格下落）、JCO 臨界事故を契機に風評被害を認める裁判例も出始めていた（JCO 臨界事故で納豆製造販売業者による訴訟が 2 件起こり、両方とも損害賠償が認められているものの、風評被害の終期など時間的限界、損害額の算定について裁判所の価値判断が大きく異なっている¹⁹⁸）。こうした流れも踏まえ、諸外国において純粋経済損失や環境損害がこれまで賠償されるべき原子力損害として認識されてこなかった理由は、原子力事業者の責任が有限であるため、賠償されるべき損害に優先順位をつけざるを得ず、そのため優先度が比較的低いとされる純粋経済損失が排除されたためであり、JCO 事故等を経てわが国においては、風評被害は賠償されるべき損害として定着しており、事業者に無限責任を課しているのであるから相対的な序列をつけることなく賠償される、とする主張もある¹⁹⁹。

しかし、当委員会においては、原子力損害の概念に純粋経済損失（風評被害）、環境損害（除染）も含めるべきかについては、今後の不法行為理論に与える影響もかんがみ、慎重に議論をすべき問題であるとの指摘が多くなされた。もっとも、当委員会は、これらの損害についての救済を否定する立場をとっているわけではなく、不法行為法を基本とする原子力損害賠償制度とは別のスキームで救済を図ることを検討すべきである、としている点に留意されたい。

¹⁹⁷ 高橋滋・大塚直「震災・原発事故と環境法」（民事法研究会）P79

¹⁹⁸ NBL957(2011.7.15) 山下・藤井・笹岡・本多「原発事故と風評被害一被害者早期救済の観点から」

¹⁹⁹ 卯辰昇「原子力損害賠償の法律問題」（KINZAI バリュー叢書、2012）

（２）賠償措置額の引き上げについての検討

原賠法は、原子力事業の内容・規模によって賠償措置額を定めており、熱出力 1 万 kW 超の原子炉の運転については 1200 億円を、①民間の保険契約（原子力損害賠償責任保険契約）及び政府の補償契約（原子力損害賠償補償契約）の締結、②供託、③①、②に相当する措置のいずれかによってこれを手当することが求められている。東京電力福島第一原子力発電所はサイト全体で 1200 億円の民間保険契約及び政府の補償契約を締結していた。政府は平成 23（2011）年度第 2 次補正予算に計上、同年 11 月に補償金 1200 億円を東京電力に支払済みである（事故の原因が、民間保険契約の支払免責となる地震・津波といった自然災害であったため、民間保険は支払免責）。

しかし、今次の東電福島原発事故によって、賠償措置額が過小であることが判明した。また、サイト内で同時多発的に事故が起こり得ることも明らかになった。賠償措置額はどのような手段によって、どこまで引き上げることが可能なのであろうか。

日本における原子力保険はプール組織による共同保険で引き受けられている²⁰⁰。その理由は①原子力保険は対象となる施設の数に限られ、いわゆる「大数の法則」が働かないこと、②引受額が巨額になること、とされ、原賠法制定ときに賠償措置額が 50 億円と定められたのも、必要な賠償措置額が 50 億円と見積もられたからではなく、海外の保険プールの再引受を含めてもその額が限界であったという現実的な理由である²⁰¹。その後改正の経緯で述べたとおり、保険会社の引受額が増えるに従い、賠償措置額も増額されていった結果、現在の 1200 億円まで引き上げられていた。

民間保険契約の増額はどこまで可能なのか。詳細な条件等を設定しなければ算出できないが、安定的に保険を提供するためには最大でも 2 千億円程度が限界であると言われている。今回の事故のように要賠償額が数兆円単位に膨らむ場合にはいずれにしても対応できない。

委員会では、参考となる事例として、i) 米国のプライス・アンダーソン法における事業者間の事後的相互扶助制度及び、ii) 資本市場からの調達（原子力災害債券）の可能性を検討した。

²⁰⁰ 日本原子力保険プールとは、1960 年 3 月に設立された組織で、原子力損害賠償責任保険と原子力財産保険の元請け業務及び再保険業務の共同処理を行っている。2012 年 4 月 1 日時点で 23 社により構成されている。日本プールとの再保険取引先は、英国等 EU 各国、米国、韓国、中国等の 22 プールに及ぶ。

²⁰¹ しかし卯辰昇「現代原子力法の展開と法理論（第 2 版）」（日本評論社、2012）P294 は「保険者が、より多額の財産保険の引受を行っていること（スイスでは、原子炉に対する財産保険金額は、責任保険金額の 4 倍である）」を指摘し、「原子力事業者の責任制限は、保険者の引受能力の限界によっては正当化されえない」とする。

i) 事業者間の事後的相互扶助制度²⁰²

米国の原子力損害賠償制度を定めたプライス・アンダーソン法は、1957年の制定当初から、原子力事故から生じる原子力事業者の公衆責任（Public Liability）を5.6億ドルで制限し、原子力事業者には民間保険業界から得られる原子力損害賠償責任保険の最大額を付保することを義務付け、これを超過する損害については国家が補償するという内容であった。当時の最大保険付保額は6000万ドルであり、国家補償額は差額の5億ドルであった。1957年当時、原子力リスクに対する知見に乏しく、また対象施設が限られていたことから、米国における民間保険会社の引受額は非常に小さいものであり、原子力事業への民間参入を促進するために5億ドルを国家補償として、責任保険と合わせて総額5.6億ドルで事業者の責任を制限する必要があった。

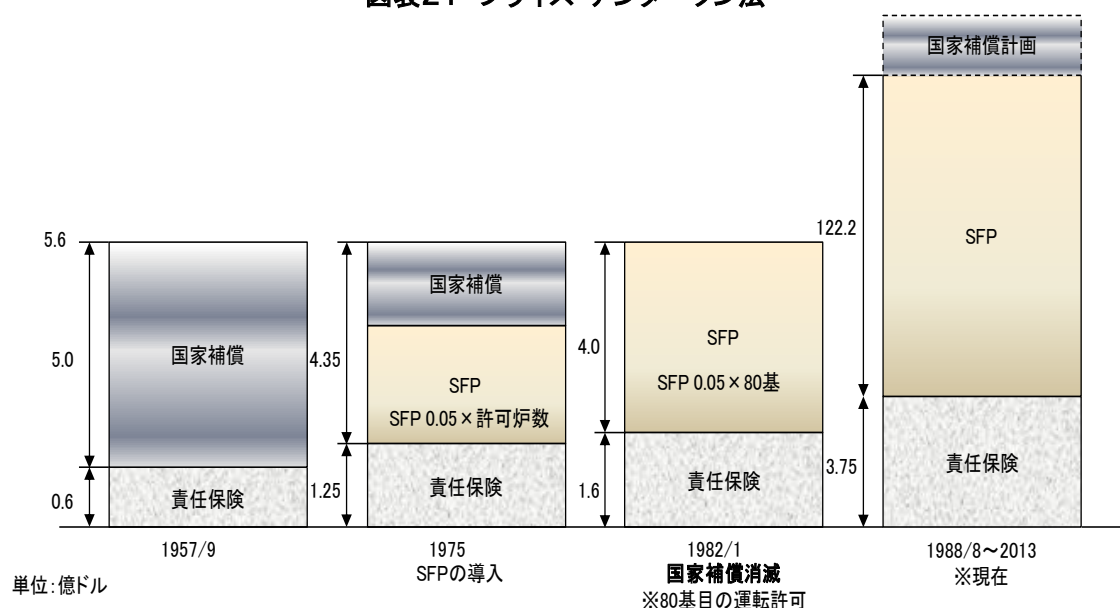
しかし、そうした国家補償は原子力事業者への「過保護」であると、特に石炭等既存のエネルギー関連業界からの批判が高まり、1975年の改正で「事業者間相互扶助制度（Secondary Financial Protection）」が導入された。これは、事故が起きた際、事故を起こした事業者のみならず他の原子力事業者も1基あたり最高500万ドルを拠出するという制度である。民間責任保険の引受額引き上げ（1982年には1.6億ドルになっていた）、事業者間相互扶助制度の導入によって国家補償の役割は縮小され、ついに1982年11月に80基目の原子炉が低出力認可を得た段階で、民間責任保険1.6億ドルと事業者間相互扶助制度500万ドル×80基のみで責任制限額の5.6億ドルを満たすことができることとなり、国家補償は消滅した。

1988年改正では、当初、実質無限責任制度への改正意見がある中での改正審議であったこと、1986年のチェルノブイリ事故の影響などにより、この事業者の事後拠出金は1基あたり6300万ドル（1年1000万ドル限度）まで一気に引き上げられた。その後5年毎のインフレ調整等を反映して、現在は1基当たり1.119億ドル（1年1750万ドル限度）となっている。これまでの経過と構造は下記の図の通りである²⁰³。

²⁰² 米国プライス・アンダーソン法については卯辰昇氏の著書「現代原子力法の展開と法理論（第2版）」（日本評論社）及びご本人から大きな示唆を頂いた。

²⁰³ 卯辰昇氏提供

図表21 プライス・アンダーソン法



現在の機構法の一般負担金は、このプライス・アンダーソン法の事業者間相互扶助制度を模した制度と言われている。しかしながら、プライス・アンダーソン法においては、事業者に NRC（原子力規制委員会）に対して第 2 次損害賠償措置を確保しているという証拠の提出が義務付けられており（第 170 条 b 項）、損害賠償額の負担額上限が関係者には予見できることとなっている。実は第 170 条 i 項（2）b に「法定賠償措置額を超過する損害に対する追加的な補償措置に関する上記の勧告は、可能な限り広範な関係者からの抛（な）げ（経済界等に対する資金徴収措置等）を求めることを考慮したものとする。」という定めがあり、事業者への追加負担はもちろん、関係者の負担が求められる可能性もあるため、プライス・アンダーソン法は「一般的な理解とは異なり、有限責任性を採るものではない」旨の指摘があるが、一方で事業者・関係者にとって当面の予見可能性は確保できているというメリットは大きい。

この事業者間相互扶助制度が「遡及的賦課保険料」とも言われているのは、これが事後的な保険料と認識されることによる。また、遡及保険料の徴収が出来ない被保険者に対しては、1 事故 3000 万ドル、通算 6000 万ドルまでの立替義務を米国原子力保険プールが負うことになる²⁰⁴などの徴収確保手段についても含めて、細部にわたって規定されている。

この事業者間相互扶助制度は、単に賠償措置額の引き上げに有効であるのみならず、事業者間のピア・レビューの充実など安全規制の事業者間競争の役割も果たしており（詳細

²⁰⁴卯辰昇「現代原子力法の展開と法理論（第 2 版）」（日本評論社、2012）P43

は、上述した米国出張報告の項参照)、むしろその意義の方が大きいとも言える。

わが国における原子炉は 50 基、米国の 104 基の約半数であるが、保険による引受金額に限度がある中で、事業者間相互扶助制度は賠償措置額を引き上げる効果を持つこと及び安全を巡る事業者間相互監視システム構築に有効に機能しうるのではないかという意見が出された。

ii) 原子力損害賠償費用の資本市場からの調達可能性の検討

責任保険、事業者間相互扶助制度に加えて、資本市場から賠償費用を調達すること、即ち、いわゆる大規模自然災害リスクを証券化する CAT ボンド (catastrophe bond) の仕組みで原子力災害ボンドを組成することが可能となるかについても検討を行った。

企業の抱えるリスクが多様化、複雑化、巨大化するなかでリスクファイナンスの重要性は従前から唱えられているところであり²⁰⁵、保険・再保険市場では調達できない規模の資金を資本市場においては調達しうる可能性があるため、様々な保険・金融商品が生み出されてきた。リスクファイナンス手法は下記に引用する表にあるように多様であるが、その中の地震等の異常災害リスクへの対応として活用されるのが CAT ボンドである。

CAT ボンドとは、地震や台風、寒波、ハリケーンといったリスク顕在化の確率は低いものの発生した場合の損害規模が大きい異常災害のリスクを証券化し、リスクを金融・資本市場に移転するスキームである²⁰⁶。

CAT ボンドには、①資本市場（不特定多数の投資家）へのリスク移転（多数の投資家にリスクを分散することで保険市場では引受け不可能な規模のリスクを移転することができる）、②商品設計の柔軟性、③信用リスクの回避（リスク顕在化の前に資金を集めることができ、必要な資金は SPV（特別目的会社）に確保されているため信用リスクが回避される）、④長期契約が可能である、等のメリットがあるが、その分、①発行コストの問題、②投資家にとっての情報透明性を確保し、リスクの定量化・分析内容の開示が求められるなどの

²⁰⁵ 多くの企業がリスクファイナンスに適切に取り組むことを目的として、経済産業省は 2005 年 9 月に「リスクファイナンス研究会」を立ち上げて検討を行っていた。その報告書は国立国会図書館デジタル化資料として閲覧可能。
<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1009715>

²⁰⁶ CAT ボンドについては、脚注 114 に紹介したリスクファイナンス研究会報告書に加えて、吉澤卓哉「企業のリスク・ファイナンスと保険」（千倉書房）、国土交通省の国土交通政策研究第 62 号「社会資本運営における金融手法を用いた自然災害リスク平準化に関する研究」<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk62.pdf>、内閣府経済社会総合研究所「自然災害リスクの特殊性とそのリスクマネジメントの困難性：企業の自然災害リスクマネジメントに関するサーベイ」
http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis199/e_dis199.pdf#page=26 等を参考にした。

留意点もあるとされている。

1992 年、米国で発生したハリケーン・アンドリューによる被害（支払保険金総額約 2 兆円強）の後に実用化が始まり、わが国では 1999 年に株式会社オリエンタルランドが地震リスクを証券化した事例²⁰⁷が有名である。同社の経営する東京ディズニーランドの所在地である舞浜を中心に半径 10km、50km、75km 以内の深さ 101km 以浅でそれぞれ一定程度以上のマグニチュードの地震が起こった場合、それをトリガーイベントとして元本の減額が行われるという内容であった。

図表22 主なリスクファイナンス手法の特徴

リスクファイナンス手法		保有／移転	支払即時性	ベースリスク	商品の個性	事務コスト*	契約期間**	会 計	有効な活用例		
自己資本（準備金等）		保有	—	—	—	—	—	オンバランス	リスクを限定することなく、資金需要が発生した場合に活用		
コミットメントライン			リスクの顕在化から資金が手元に入るまでの時間が短い	—	契約内容が比較 的標準化されており、 契約までの時間 を要さない オーダーメイド商 品であるため、ス キームの組成に時 間を要する	リスク移転商品に 比べ、相対的に低 い （返済義務は生じ る）	短期～1年が多い	オフバランス	災害・事故発生後 の流動性の確保 に活用		
コンティンジェント・デット							長期（複数年）が多い				
保 険	従来の保険	移 転	リスク顕在化の 後、損害調査・査 定を要するため、 通常、支払まで に一定の時間を要 する（内払制度あり）	実際の損害額が 支払われる （実損填補）	契約内容が比較 的標準化されてお り、契約までの時 間を要さない オーダーメイド商 品であるため、ス キームの組成に時 間を要する 基本的には「従来 の保険」と同じ	多数のものを相手 とし、比較的標準 化されており、他 のリスク移転商品 より比較的低い 個性が高く、従 来の保険に比して コストが高くなる 可能性がある 保険子会社の設 立・運営費用等を 要する	1年が多い	オフバランス	リスクに対して、 広く活用されてい る		
	ファイナйт 保険	保有 ＆ 移 転					長期（複数年）	オフバランス（「相 当の保険リスクの 移転」が必要）	土壌汚染など、 リスク情報が乏し いリスクの保険化 に活用		
	キャプティブを 活用した保険						基本的には「従来 の保険」と同じ	オンバランス（連 結子会社の場合）	リスクマネジメント センターとしての 活用等		
保険デリバティブ		移 転	リスクの顕在化から資金が手元に入るまでの時間が短い	一般に、実際の損害額と支払われる金額との間にギャップが生じる可能性がある	契約内容が一定程度標準化されており、契約までの時間を要さない	個性が高く、従来の保険に比してコストが高くなる	短期～1年が多い	オフバランス	天候に関するリスクをヘッジするものが多い（地震等災害でも一部活用）		
コンティンジェント・エクイティ										オフバランス	（日本での組成例無し）
CATボンド										トリガーイベント（支払事由となる事象）によって異なるが、一般に、リスクの顕在化から手元に資金が入るまでの時間が短い	トリガーイベント（支払事由となる事象）によって異なるが、一般に、実際の損害額と支払われる金額との間にギャップが生じる可能性がある

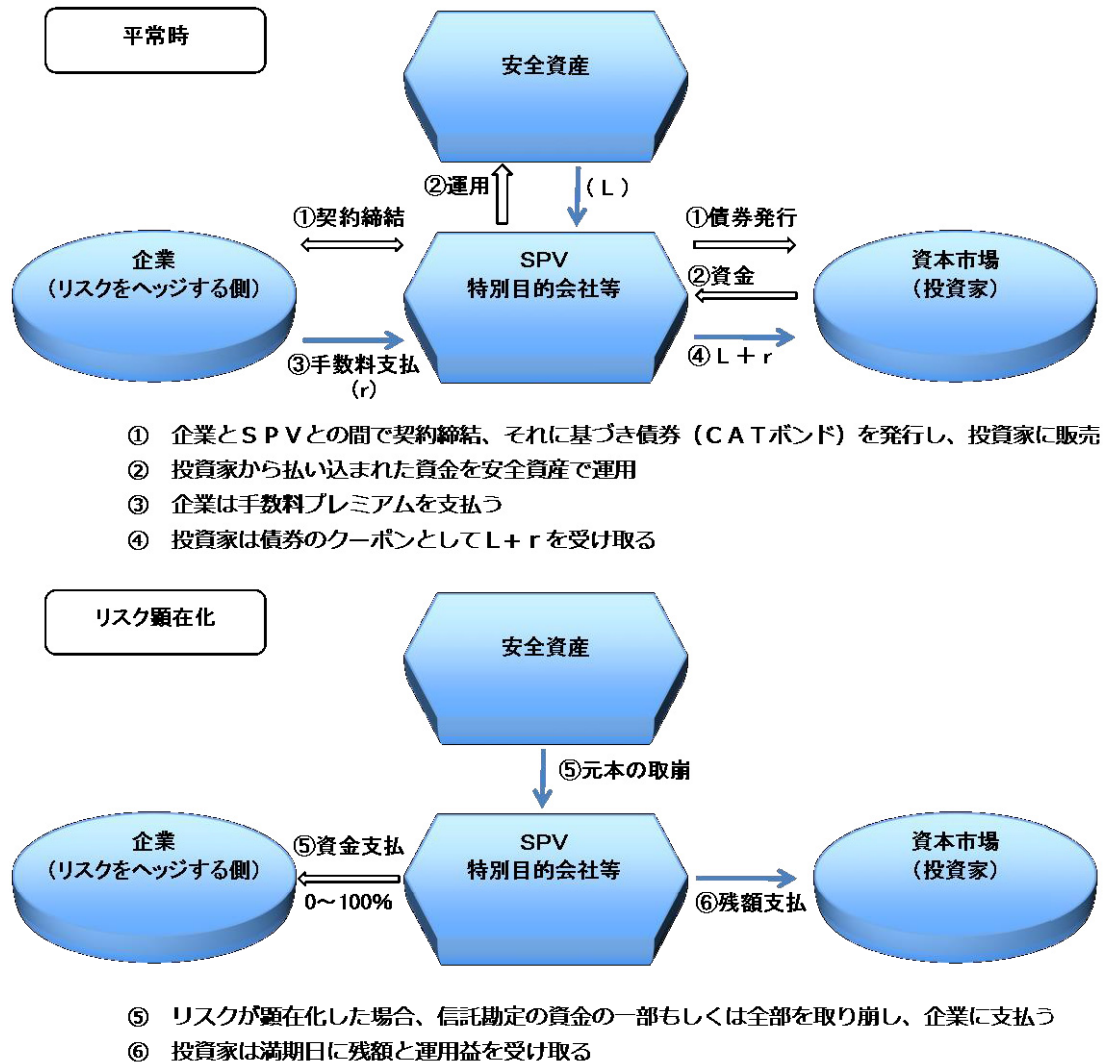
* 事務コスト：リスク分析のためのコストや、手数料、弁護士費用、登記費用等のスキーム組成のためのコスト。

** 会計（財務会計）：リスクファイナンス商品の導入コスト（たとえば保険における「保険料」）ではなく、リスクファイナンス商品の導入によって手当てされる額（たとえば保険における「補償額」）の会計上の取扱いを表示。

出典：リスクファイナンス研究会報告書第1部「リスクファイナンスの発展に向けて」P11

207 株式会社オリエンタルランド「地震リスク対応型ファイナンスによる資金調達のお知らせ」http://www.olc.co.jp/wpmu/wp-content/blogs.dir/2/files/2011/09/20110906_0111.pdf

図表23 リスクの証券化のスキーム



米国においては、「情報の非対称性から資金資源の最適化が阻害されているため、保険市場から十分な賠償措置額が引き出されていないのではないか」という指摘が、原子力災害ボンドに関する代表的な研究に基づいて過去になされ（三者の基本行動とその結果については下表参照）、競合する資金調達手段を用意することで保険市場からの引受額の増加も期待できるのではないかといった見方が示された。

図表24 原子力責任保険に関わる三者の基本行動とその結果

当事者	基本行動	結果
原子力事業者	<ul style="list-style-type: none"> ● 原子力リスクの過小評価 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 過剰な保険料負担回避
保険事業者	<ul style="list-style-type: none"> ● リスク回避者の行動（過小な引受能力の主張） ● リスクの定量評価困難 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 共同引受体制 ➢ 安全度を見込んだ保険料 ➢ 過小な提供キャパシティー
政府	<ul style="list-style-type: none"> ● 的確な原子力リスクの把握困難 ● 保険事業者の引受能力の把握困難 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 規制の虜（Regulatory Capture） ➢ 過剰補助の提供 <ul style="list-style-type: none"> ・原子力事業者の責任制限 ・国家補償（Last Resort） ➢ 過剰規制への誘因

出所：卯辰昇氏提供。※J.-R. Tyran, P. Zweifel, の Environmental Risk Internalisation through Capital Markets (ERICAM)とに基づく整理。

しかし、実際にこの原子力災害ボンドを組成する場合には、相当の高利率としない限り投資インセンティブが働かないのではないかといった指摘（実際に、原子力責任保険の料率は米国において 0.3～0.5%、日本の補償契約は 0.2%であるとされるが、自然災害ボンドの利率は 2～10%とされる（いずれも補償額に対する割合））があった。また、CAT ボンドの留意点として言及したとおり、投資家にとっての情報透明性を確保し、リスクの定量化・分析内容の開示が求められるにあたり、地震の起きる確率などはこれまでの研究の蓄積によって示すことはある程度可能であるが、原子力事故は一定程度以上の地震や津波があれば必ず起こるものでもなく、現実的に利率の根拠が示せないという根源的な問題点も指摘された。例えばトリガーイベントを IAEA の事故レベル認定とリンクさせることも検討の価値があるという指摘もなされたが、しかし、当該事故が発生する確率を以て商品の利率を設定すべき所、事故が発生する確率を示すことは非常に困難である。CAT ボンドの発行は拡大しているが、原子力災害ボンドについてはこれまで世界的にも発行実績がないのはこうした困難を克服できていないからだと推測される。

原子力事故によって生じる莫大な損害に対して、民間保険市場、米国・ブライス・アンダーソン法に見るような事業者間相互扶助制度、国家補償に加えて、こうした原子力災害ボンド等の新たなリスクファイナンス手法²⁰⁸を活用しうるかについて、今後更に検討を重ねる必要がある。

²⁰⁸ 新たなリスクファイナンス手法について、甲斐良隆・加藤進弘「リスクファイナンス入門」（金融財政事情研究会,2009）等が参考とした。

（３）事業者が無限責任を負うことによる問題点

本来、間接有限責任を負うとされる株式会社であり、電気事業法によって電力の安定供給義務を担う一般電気事業者である東京電力が、無限責任を背負うことによって生じる問題点が多く指摘された。東京電力が背負うのは、事故による損害賠償とその賠償業務に関わる人的負担等取引コスト等の取引費用²⁰⁹のみならず、事故炉の廃炉に係る費用、原子力発電所が停止していることによる燃料費の焚き増し費用など莫大である。

原子力事業者が無限責任を負うことについては、立法当時、原子力災害補償専門部会の我妻部会長が「部会の答申と法は立脚する構想が異なる」として、事業者が無限責任を負い国が支援するというわが国の独自の制度を採る立法を批判した経緯を考えても当然ではあるが、原賠法の法目的（原子力事業の健全な発達）との不整合、電気料金上昇を通じた国民負担の増大や電力安定供給への懸念、他の電力事業者の資金調達や株式市場等への悪影響の懸念などについて指摘があった。しかし本来、「近代私法秩序においては、企業は自由な活動を認められる一方で、自己の責に帰すべき損害に対してはその全てを負担すべきことが、同時に要求されるのも当然」²¹⁰である。事業者の責任を制限するのであれば被害者の保護の要請から考えて国家補償の導入と対で考える必要があり、民間企業がその事業において第三者に与えた損害について国家が負担するにあたっては、その法的正当性をどこに求めるかが難しいという指摘がなされた。しかし、原子力損害と同様に巨額の賠償が想定される船舶油濁賠償は有限責任としているし、原子力損害賠償制度においても国家補償を認めるべきであるとする文献も様々ある。ここではその紹介に留め、事業者の責任を有限にする場合に検討を要する事項について述べる。

国家補償を認めるべきとする文献

○山本草二「国際法における危険責任主義」 P16

「無過失責任原則の態様の類型」において原子力施設や原子力船の事故により生じた第三者損害に見られる「混合責任」は、すなわち事業者など運用管理の民事責任と国の補完的な残余責任(Subsidiary or residual liability)が混合して、損害賠償責任の履行を確実にしようとするものであると表現している。その理由を「国家だけが、その施設の設置と使用を規制し予防措置を強制できる立場にあり、また、国の施策として当該産業の保護育成を重視するからである」とする。

○山本草二「国際法における危険責任主義」 P224

責任限度の設定について、それが運用管理者がその保証の維持と提供をすべて負担するか、その一部を許可国・施設国が分担するかの相違はあっても、責任限度の設定したいは先の民事

²⁰⁹ 2013年4月1日時点において、東京電力は損害賠償業務に約1万人以上をさいている。
http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/images/k130628_01-j.pdf

²¹⁰ 金沢良雄「個人の損害賠償責任に対する国家の補完的作用」

責任の場合と同じく、共通に見られる傾向である。ただこのような責任限度を定めることの法的根拠とその可否については、学説上幾つか対立がある。

- i) 無過失責任、免責適用制限を課すこととの衡平
- ii) 産業施設の存立と発展を脅かすほど課題な賠償額を負うべきではない
- iii) その技術の利用が一般の公衆に対して多大の利益を還元できる程度に達しているものであれば、利益が認められる限度で公衆・一般社会も危険を分担すべき
- iv) 保証設定のためには限度額が設定されていることが不可欠条件

○我妻栄 原子力災害補償専門部会部会長 ジュリスト 236 号 P17

無過失責任理論とは過失がなくても責任を負うことですが、しかし経営する事業との関係上おのずから横にも制限があり、高さにも制限があるというのがむしろ無過失責任の理論の根本にあることではなかろうか。

○日本経済新聞社説 2011 年 6 月 17 日

原発で事故が起されば賠償額が民間企業だけでは負いきれないほど大きくなることを今回の事故は示している。自己リスクへの備えとして、賠償制度のあり方を再検討すべき時ではないか。日本の原発事業は、国が推進政策を打ち出し、それを株式を上場している民間企業が遂行する。こうした「国策民営」の形を今後も続けるという前提に立つならば、電力会社に無限責任を負わせる原賠法の考え方は無理が出てきた。現在の株式市場は欧米投資家の影響力が強まってきており、東電の株主も 2 割近くは外国人が占める。国際的に見て電力会社が無限の賠償責任を負うのは、日本やドイツ、スイスなど少数にとどまる。被害が一定額を超えた場合は国の直接補償にするとといった規定にしたほうが、賠償をめぐる市場の不透明感を和らげることができる。

○森田章同志社大学教授 NBL956 号 P27

無限責任を負わせても事業者には負担しきれず、実際上は今回のように政府が無限責任を引き受けざるを得ない。また、その結果東電は「国策賠償会社」として賠償と電力事業を兼営するという不健全な状態が生じる。そうであれば電力会社に無限責任を負わせる意味は無い。

以下において、有限責任制を採る場合に検討すべき事項を述べる。

i) 被害者の財産権侵害との抵触

事業者の責任を有限にすることは被害者の財産権の侵害になるとの懸念は、わが国でも原賠法制定当時議論された。また米国では、原子力事業者の責任を一定額で制限することについての合憲性が連邦最高裁判所まで争われている²¹¹。Duke Power に対して Carolina Env.Study Group が起こした訴訟がそれであるが、事実審はプライス・アンダーソン法の定める責任制限額は事故の補償に十分ではなく、また、安全に対するモラル・ハザードを惹起する可能性があるとされ、デュー・プロセス違反でありかつ法の平等保護原則にも違反するとした。しかし米国連邦最高裁判所は下記の理由により全員一致でプライス・アンダーソン法による責任制限は合憲であると判示した²¹²。

²¹¹ 卯辰昇氏提供

²¹² 卯辰昇「現代原子力法の展開と法理論（第 2 版）」（日本評論社、2012）P90

- ・責任制限額を法定することにより、民間企業は参入しやすくなり、原子力発電に民間企業の参入促進を意図する議会の関心と合理的な関係がある。

- ・仮に 5.6 億ドルの賠償措置が、想定されるあらゆる状況における完全な救済を担保し得ないとしても、責任制限が不合理でもデュー・プロセスに反するものでもない。

- ・すなわち、法定の責任制限額を超過する事故の発生確率は極めて低いこと、そしてそのような事故が生じた時には、被害者を救済するために必要かつ適切なあらゆる措置を講じるとの議会の意思を前提にすると、5.6 億ドルの責任制限を課す議会の決定は、議会の裁量の範囲にあり、デュー・プロセスに反しない。

この判決が示すように、事業者の賠償責任を一定限度で制限したとしても、国の措置とあわせて有効な災害補償制度を構築すれば、被害者の財産権制限に直結するものではないが、逆に、有限責任制を採るのであれば国の措置を明確化する必要があるといえる。

現在のプライス・アンダーソン法は、先述したとおり、有限責任制というよりはむしろ事業者支払制限制度と呼ぶべきものとなっており、旧法下で争われた本判例のみをもって、有限責任制度の合憲性を議論することについては、慎重であるべきであるとの意見も成り立つ。いずれにせよ、有限責任制の合理性に関する議論については、以下に述べる諸点をも交え、総合的に判断することが必要であろう。

ii) 事業者の安全に対するモラル・ハザード

賠償責任が一定限度で制限されれば事業者の安全への取り組みにモラル・ハザードが生じるのではないかという懸念がある²¹³。

しかしこの点については、原子力損害賠償制度を、原子力事業に関わる総合的なリスク・マネジメント施策の一部としてとらえること、即ち、賠償制度と安全規制の制度的接続を図ることで防ぐことが可能であろう。プライス・アンダーソン法の項で紹介した事故時の事業者間相互扶助制度（遡及的賦課保険料）は単に賠償措置額の引き上げに有効であるだけでなく、事業者間のピア・レビューを活性化し安全性向上に大きく寄与している。「仲間のミスは自分の損」になると思えばピア・レビューに力が入るのは当然であろう。あるいは、サイトごとのリスク評価（PRA）に応じて原子力責任保険の料率に差を設ける、機構法の制度のもとであれば一般負担金の額に差を設ける（経済的インセンティブ）、公表を義務

²¹³ 第 145 国会衆議院科学技術委員会（1999 年 3 月 16 日）において、青江科学技術庁原子力局長は「被害者との関係において原子力事業者が責任を全面的に負うことから原子力事業者は十分な注意をもって運転をしていくことになる」としている。

付ける（レピュテーションインセンティブ）といったアイディアが出された。

安全対策コストに比して有意な違いを設定することは、少なくとも保険料率においては非常に困難であろうし、公表を義務付けるのであれば炉規制法等の改正も同時に行う必要がある。ちなみに米国においては、NRC（原子力規制委員会）は保険料率の公表は行っていないが、INPO（原子力発電運転協会）が安全評価を行い、その評価結果を5段階評価し、評価報告書をINPOメンバーのCEOとNEIL（原子力発電相互保険会社）のみに通知する。NEILは、同資料を保険料率の参考資料として活用し、「優秀」と「良」との間には、最大10%の保険料の差が生じ、「標準」以下には、ペナルティーが加算されるという制度だとされる。

iii) 賠償資金の配分計画

有限責任とするのであれば、賠償される被害に優先順位付け、配分計画を持つ必要がある。第1部第5章において先述したとおり、この点でも米国プライス・アンダーソン法は参考になる。同法第170条0項(1)は賠償措置額の配分計画及び訴訟費用の扱いについて詳細に定めている。

■賠償措置額の配分計画

原子力事業者等の申立てにより、原子力事故による公的責任額が賠償措置額を超過すると裁判所が決定したときは、以下の制限が課される。

- (1) 被害者に対する支払いは、裁判所の事前承認がない限り、賠償措置額の15%に制限
- (2) 15%超の支払いは、裁判所の承認する補償金配分計画による。

■訴訟費用の扱い

裁判所が、合理的かつ妥当と認定した訴訟費用と賠償金の合計額が賠償措置額を超過するときは、標準賦課保険料の5%を限度に支払うことを認める。

「限りある賠償リソース」を前提とするならば、どのような被害が優先的に補償されるべきかの議論が行われる必要がある。プライス・アンダーソン法他各国の法令を参考に、人的被害を優先すること、あるいは晩発性障害に対してどう対処するか（ファンドをどの程度確保しておくか）など詳細なルール設計が求められる。

iv) 事業再生について^{214,215}

本来事業者が負担すべき賠償責任を、国（納税者）が負担するのであれば、事故を起こした電力事業者の利害関係者、特に株主、社債権者、銀行等の債権者の負担について検討すべきであるという指摘がなされる可能性がある。2011 年 5 月、当時の枝野官房長官が「政府の公的資金注入の前提として、地震前の東電の借入金について一切債権放棄なされない場合でも国民の理解を得られると思うか」との記者の質問に対して、「国民の理解を得られるとは到底思わない」と回答し、銀行等に債権放棄を求めたものとして、銀行株下落など大きな余波を与えたことは記憶に新しいし、日本弁護士連合会の「福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについての意見書」（2011 年 6 月 20 日）も東京電力の法的整理を主張している²¹⁶。機構法立法時、国会においても、電力事業者の法的整理については大きな議論となった²¹⁷。法的整理によるステークホルダーの責任明確化を求める声もあり、資本主義の根本原則を守るべきとする主張にも一定程度の合理性はある²¹⁸。しかし、第 2 部第 1 章の機構法制定の経緯で紹介した通り、被害者の損害賠償請求権が社債関連の先取特権及び更生担保権に劣後する存在となってしまうこと、また、当時は賠償や廃炉に関わる費用がどれほどまでに膨らむか不透明であり会社更生法による「再建」が実質的に無理だと判断されたことなどにより、東京電力がこれまでの形態を維持することを前提とした機構法の枠組み（資金交付や資金充実による資金支援を上限なく行い、債務超過を回避する）が構築されたのである。法的整理はそもそも原賠法の法目的や電気事業法の枠組みにそぐわない²¹⁹ものであり、わが国の金融市場の信頼性や安定性を著しく損なう恐れがある上、上記に指摘した課題以外にも、①賠償責任を負う主体の確保、②国が既に東京電力に

²¹⁴ 電力事業者の法的整理については、立命館大学経済学部久保壽彦教授に大きなご示唆を頂いた。久保教授の「原子力損害賠償制度の課題」（立命館経済学 2011 年 11 月）、「原子力発電所事故に伴う損害賠償債務を負担する電力事業者の有り様について」（経済科学通信 2012 年 4 月）「原発事故に伴う損害賠償請求権の更生手続における共益債権化について」（大震災と税制・財政の諸問題に関する研究報告書 2013 年 3 月）等とあわせて参考にさせていただいた。

²¹⁵ なお、「金融財政事情」（2011.5.30）「特集原発賠償支援—金融&事業再生の視点」は金融市場関係者の視点、問題意識をうかがい知る事ができ、非常に参考になる。

²¹⁶ http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2011/110617_2.html

²¹⁷ 第 177 国会衆議院予算委員会 23 号（2011 年 5 月 16 日）塩崎恭久委員など。
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=15710&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=7527&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=17956

²¹⁸ 齋藤誠「原発危機の経済学（第 2 版）」（日本評論社、2012 年）第 7 章「原発と投資家の責任」など。

²¹⁹ 金融資本市場に突如発生した「非連続」への対処法を考える（金融財政事情 2011.5.30）興和不動産投資顧問 山本茂氏

出資した 1 兆円の毀損を含む数兆円規模の国民負担、③電力供給や事故処理対応に必要な資金手当に支障を来す可能性、④他原子力事業者の信用力が低下することによる資金調達コストの上昇、⑤電力供給や廃炉事業などの現場士気への影響などが予想される。

しかし一方で、委員会では、機構法の枠組みは、機構法による対応のデメリット 4 に指摘したとおり、原子力損害賠償制度として汎用性が無く、他の選択肢を模索する必要があるとの意見があった。電力事業者の法的整理論がそのメリット・デメリット、必要な手続きなど全体像が把握されないままにくすぶり続けており²²⁰、「今の原賠法では被災者が人質になって事業再生は検討すらできない」との指摘も委員会ではなされた。当委員会では、電力事業者の法的整理、その中でも会社更生手続（民事再生手続きと比べて、裁判所の関与度合いが深く公正な手続を求める国民目線に合うと考えられる）を選択するとすれば、どのような課題を検討する必要がある、どのような対応策があり得るのかについて議論した。損害賠償スキームとの関係においてと事業経営との関係に分けて整理する。

[損害賠償スキームにおける問題点]

- ①被害者の損害賠償請求権は更生計画において更生債権（無担保債権）として処遇され、社債（電力債は電気事業法第 37 条により一般担保付保）²²¹やその他更生担保権よりも劣後する。（損害賠償額が大幅に減額される可能性）
- ②日本政策投資銀行からの借入債務²²²についても一般担保が認められており、優先的に弁済される。（「電気事業者の日本政策投資銀行からの借入金に関する法律」第 1 条）
- ③更生計画の認可決定（一般には、更生手続開始から 6 ヶ月から 12 ヶ月）まで弁済がなされない。
- ④被害者の損害賠償請求権を確定させるための交渉は、被害者一人ひとりが当該電力事業

²²⁰平成 24（2012）年 11 月 1 日日本経済新聞「展望開けぬ国有東電再浮上する法的整理論」
http://www.nikkei.com/article/DGXNASFP29001_Z21C12A0000000/、

平成 25（2013）年 9 月 27 日朝日新聞オピニオン 野村修也中央大学法科大学院教授「東電破綻回避が不幸の始まり」、2013 年 10 月 17 日衆議院本会議渡辺喜美議員「（汚染水の問題への）対応が遅れてしまった原因は、東京電力を破綻処理せずに中途半端な国有化をしたところにある。株主や債権者に責任を取ってもらう東京電力の法的整理まで行うべき」など。なお、上記の渡辺議員の質問に対し安倍首相は「法的整理を行うこととした場合、被害者の方への賠償や東京電力と同等の電力供給を行える体制を確保できなくなる恐れがある。東電は引き続き民間企業として損害賠償、廃炉、汚染水対策、安定供給など確実に実施すべき」と答弁している。

²²¹ 平成 22（2010）年度末の東京電力の社債発行高は約 4.9 兆円、普通社債発行残高の約 8% を占めた。

²²² 2011 年 3 月末、東京電力の日本政策投資銀行からの借入残高は 3511 億円であった。

者（＝管財人）と行わねばならず、被害者及び管財人にきわめて大きな負担が生じる。

[事業経営における問題点]

- ①燃料費や原発事故収束費用等の事業運営に関わる必要コストが、更生債権として処遇されるため更生計画において大幅なカットが求められる。燃料や必要資機材の調達に支障が生じ、安定的な電力供給や事故収束が困難になる恐れがある。
- ②莫大な設備投資を必要とする電力事業者は基本的に有利子負債比率が高い²²³が、更生計画の実施にあたっては資金調達が困難になる。

こうした問題点に関しては、委員会において下記の案が示されたが、同時にその提案にする懸念も存在する。

案①：被害者の損害賠償請求権については、裁判所の許可が得られればこれを共益債権²²⁴として位置づけることも可能ではないか。

（懸念）

- ・裁判所の許可要件は、更生に不可欠で衡平原則に反しない等である。この要件を満たすことが可能か。
- ・共益債権間の優先順位は定められていないので、租税債権など法定の共益債権との競合を避けるためには、優先弁済権²²⁵を更生手続において付与する必要があるのではないか。

案②：社債の一般担保について

一般担保条項を削除しても調達は可能ではないか。

（懸念）

- ・社債市場における混乱を招かないためには、既発債については既存制度によって付与されている権利を優先する必要があり、東電福島原発事故の対応スキームにおいては選択不

²²³ 部分自由化や需要低迷により近年の設備投資額は減価償却費の範囲内に収まっていたものの、基本的には莫大な設備投資を必要とする。平成 25 年 3 月期決算における電力事業者 9 社の総資産に占める有利子負債比率は平均 57.0%。

²²⁴ 民事再生法等に基づく倒産手続き開始決定後に生じた債務で、再生手続に要する費用や、事業の継続に必要な不可欠な費用に係る債権のこと。開始決定前に生じた債務でも、事業の継続に必要な不可欠な費用については、裁判所・監督委員の許可で共益債権化できる。共益債権は、優先的破産債権と同順位の優先的に返済を受けられる債権に分類される。

（http://www.exbuzzwords.com/static/keyword_4894.html より抜粋）

²²⁵ 「優先的共益債権」などのような形で、共益債権間において優越性を付与する必要が指摘された。

可能ではないか。

- ・新発債について一般担保条項を削除することは技術的には可能であるが、一般担保条項があるにもかかわらず、事故以降スプレッドが拡大していることをかんがみれば、一般担保条項が削除された場合の資金調達コストの上昇や、資金調達の安定性低下といったマイナス影響をどう抑制するのか。
- ・日本政策投資銀行からの借入金についても同様。

このように、裁判所の柔軟な対応、または法改正により解決できる問題もないわけではないのではないかとの提案が示されたが、一方で懸念事項も提起された。

そもそもそうした「柔軟な対応」や特則が法秩序安定の要請、更正法の法意にかなうかどうかは疑問が持たれる上、いかに損害賠償請求権について優先性を確保したとしても全額を確保することは困難であることが想定され²²⁶、被災者保護に反する結果になるのではないかと懸念は払拭できない。被害者の保護が不十分となれば他の原子力立地地域住民にも大きな不安を与え原発再稼働が困難になることも予想される。また、経常運転資金の確保のためには共益債権の概念を拡大せざるをえないが、会社更生法の求める衡平の原則、更正手続の公正性などが維持されない懸念もあろう²²⁷。

一般担保の問題は、原子力事業にとどまらず、今後の電力事業全体への影響も大きい。電力事業は大規模な設備投資を必要とするため、外部資金の大規模な調達は不可欠である。戦後の資本不足の時代には、海外からの資金調達を可能にするために一般担保が必要であったと考えられる。しかし本来、総括原価主義による料金規制や地域独占など資金調達を安定化させる制度が一般電気事業者認められる限りにおいては、一般電気事業者の破綻を心配する必要はなかったのであるから、一般担保がどの程度の資金調達コスト抑制効果

²²⁶ 高木新二郎「もし会社更生で解決するとしたら」（金融財政事情 2011.5.30）でも、損害賠償請求権が一部カットされる可能性が指摘されている。

²²⁷ 日本経済新聞経済教室 2013年9月24日山内弘隆「東電をどうすべきか（上）」も会社更生法の適用にはメリットがないことを述べている。しかし一方で、会社更生法を適用すべきとする主張もある。カルフォルニア大学サン・ディエゴ校教授星岳雄教授「亡国の東電救済案」（金融財政事情 2011.5.30）は、そもそも会社更生法は「優先権がある更生債権でも更生計画によって変更を受ける点では変わらず、また公正・衡平の見地から妥当とみなされる場合は一般更生債権と同じ組にまとめられることもあり」、「（更生計画認可にあたって）債権の優先順位は考慮されなければならないが厳密に当てはめることを強制されるわけではない」とする。また、「被害者も債権者であり、更生計画のなかでは他の債権者より優遇されるべき理由は存在しない」として被害者の補償額カットもあり得ることを指摘した上で、社会的公正の観点からカットされすぎると判断される場合は、その不足分は政府が責任をもって支払うという方法もあろう」としている。

を発揮したのかは定かではない²²⁸。

一般担保の重要性は、今後電力自由化が進む中でこそ認識されてくるだろう。新電力と一般電気事業者とのイコールフットイングの中で一般担保が廃止されるとすれば、電力設備の投資資金については資金調達コストが上昇すること予想され、そのコスト増分が電気料金に跳ね返ることが懸念される。原子力が今後電力システム改革議論の中で競争電源ではなく公益電源として位置づけられるのであれば、資金調達について一般担保と同等の効果をもつ制度的手当についての検討が必要となろう。

このように電気事業者の法的整理には様々な課題が存在しており、その解決は容易ではない。支援機構法による枠組み以外の選択肢については今後も検討を行う必要があるだろう。

v) 原子力事業に対する外国資本進出抑制効果について

これまで日本において、民間事業者が無限の賠償責任を負っていることは、外資の進出を牽制し、抑制する機能を果たしていたのではないかと見方もありうる。これは原賠法の間接効果とも言うべきものだが、仮に将来原賠法が事業者の有限責任制（あるいは損害賠償措置額の上限設定）を導入した場合、同時に進む電力システム改革の結果、原子力発電の運営形態についても多様化する中で海外からの投資も行われる可能性が出てくるとすれば、外国貿易法（外為法）による対内直接投資規制の在り方について、改めて検討を行い、外資の進出を規制するのであれば納得性ある説明を行うことが必要になることも考えられる²²⁹。ここでは、こうした論点の存在を指摘するに留める。

（４）事業者の有責性を巡る混乱についての指摘

東電福島原発事故直後、原賠法第3条第1項ただし書によって東京電力が免責されるか否かで大きな議論があったことは第2部第1章の機構法制定経緯において先述したとおりである。委員会においてはこの問題点も指摘され、原子力事故の極度の混乱の中において

²²⁸ なお、高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」（商事法務、2012年）P68は「電力シアの総発行残高は電力各社の営業費用に比較しおおむね9割である。総括原価方式において金利上昇分が100%料金に反映されるものではないが、仮に100%反映されるとすれば、金利が100bp（1%）上昇すれば電気料金は0.9%上昇することとなる」とする。

²²⁹ 外為法に基づく対内直接投資規制についてまとめた資料として、

http://www.enecho.meti.go.jp/topics/080416/04_sanko.pdf（平成20年4月エネ庁）、

英国に拠点を持つTCIファンドによる電源開発株式会社の株式追加取得の中止命令等に関わる資料として、http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/f2012e.pdf

や <http://www.rieti.go.jp/users/shiraishi-shigeaki/serial/008.html> などがある

一定の判断を迫られる事態になることが明らかになった以上、被害者の迅速な救済のためにも何らかの改正を行うべきではないかとの意見が出された。具体的には、免責要件の厳格化あるいは撤廃が考えられる。前者については、実際に法文上で明確化・厳格化することがどこまで可能であるのか²³⁰、免責について定めた条文がある限りは、結局その適用の可否は司法の解釈・判断に委ねざるを得ず、条文の改正によってどこまで明確化できるのかは疑問があるといった指摘がなされた。

一方の免責要件の撤廃については、立法当初から何が「異常に巨大な天災地変」にあたるのか議論が重ねられてきたことは第1部第4章わが国原賠法の特徴でも記述した通りであり、事業者が無過失責任を負うにしても、いついかなる場合にも事業者に責任を求めることはあまりに酷であるとしてバランスをとるものとして規定されたことを念頭に置く必要がある。「異常に巨大な天災地変」の解釈の主なものだけでも以下のとおりである²³¹。

・1959年12月12日 原子力災害補償専門部会答申²³²

原子力事故による原子力損害については原子力事業者が無過失責任を負うものとし、きわめて特別の場合にのみ免責されるものとする。ただし、この特別の場合には通常「不可抗力」と呼ばれるもののすべてに及ぶのではなく、そのうちでもいわば不可抗力性の特に強いものに限り、たとえば「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」というなどこの内容を適確に表現する努力のなされることが望ましい。

・昭和34～35年版原子力白書²³³

原子力事業者の賠償責任は、因果関係を前提とするものであって、損害が不可抗力によって発生した場合には、因果関係が中断し、原子力事業者は免責されることとなる。しかし未知の要素の大きい原子力事業では、不可抗力と認定されやすいおそれがあり、それでは被害者に不安を与えることとなるので、原子力事業者については、損害が関東大震災を相当上まわる地震あるいは海外からの武力攻撃のような異常に巨大な天災地変、または社会的動乱によって生じたものであるときに限り、免責することとしている。

このように原子力事業者にほとんど絶対的な無過失責任を課したのは、いうまでもなく、現代科学技術の最尖端をゆく原子力事業であるだけに、未知の部分が大きく、したがって、通常原則どおりに被害者に原子力事業者の故意、過失または施設の瑕疵を立証させることは、被害者の保護に欠けると認められるからである。

²³⁰ シンポジウム「原子力災害補償」において、星野東京大学助教授が、具体的列挙主義の利点として、事故が起こった際に判断が容易で争いが比較的避けられること、その結果賠償金の支払いを早めることができるという点を挙げた上で、列挙することの科学技術的・法律技術的な困難を指摘していることは前述のとおり。

²³¹ 高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」（商事法務、2012）P21を参考とした。

²³² 原子力災害補償専門部会の答申
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>

²³³ 昭和34～35年版原子力白書第12章
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1959/sb1202.htm>

・1961年10月15日ジュリスト236 竹内昭夫「原子力損害賠償二法の概要」²³⁴

ここで免責される「天災地変又は社会的動乱」とは、現在の技術を持ってしては、経済性を全く無視しない限り、防止措置をとりえないような、極めて限られた「異常かつ巨大な」場合を意味する。(中略) 具体的な「天災地変又は社会的動乱」が「異常に巨大」と認められるか否かによって、被害者に完全な賠償が行われるか、救助しか行われなかがきまることになる。その意味で三条一項但書は、文言としては答申と殆ど同じであるにも拘わらず、答申の構想とは全く別の極めて大きな意味をもたされるに至ったわけであり、それだけに十六条・十七条との関連においていっそう限定的に、つまり原子力損害を受けた者のために補償をすることが全く不可能なような、広範囲かつ甚大な被害を伴う「自然的、社会的災害」かどうかという要素を含めて判断しなければならなくなったといえよう。

・1980年通商産業研究社「原子力損害賠償制度」科学技術庁原子力局監修 P52

(以下に述べる) 非常に稀な場合に限って原子力事業者を免責することとしたものである。

日本の歴史上余り例のみられない大地震、大噴火、大風水災等をいう。例えば、関東大震災は巨大ではあっても異常に巨大なものとはいえず、これを相当程度上回るものであることを要する。

社会的動乱も、質的、量的に巨大な天災地変に相当する社会的事件であることを要する。戦争、海外からの武力攻撃、内乱等がこれに該当するが、局地的な暴動、蜂起等はこれに含まれないと考えられる。

・第34国会衆議院科学技術振興対策特別委員会(1960年5月18日)中曽根科学技術庁長官

関東大震災の3倍以上の大震災

・第38国会衆議院科学技術振興対策特別委員会9号(1961年4月12日)総理府事務官(科学技術庁原子力局長)の杠氏

関東大地震の二倍ないし三倍の地震～それさえももっと飛び越えるような大きな地震

・第145国会衆議院科学技術委員会(1999年3月16日)科学技術庁青江原子力局長

・例えば先般ございました阪神・淡路といったふうなものといたしますものは、まだそのような異常な事態にはなっていない。

・制定当時に念頭に置いたのは、そういう関東大震災の三倍といったふうな状態というのは、これは、それがもし生ずれば大変異常な状態であろうということで一つの例え話として答弁がなされたものというふうに理解。

このように「『異常に巨大な』という包括的・弾力的な表現」(前出ジュリスト236 竹内昭夫)が混乱をもたらすことは東電福島原発事故の経験で明らかになり、また、事業者の免責が認められた場合には被害者に補償しないという結果を導くことはできないため国家補償が確立されていなければならないが、わが国原賠法は国の関与が不明確であることも

²³⁴ ジュリスト236 <http://tnihe.tumblr.com/post/5661848585/36-10-15-31-236>

あって、事業者を免責しにくい構造であることも指摘されている²³⁵。

こうした問題点を克服するため、委員会では一切の免責を認めないドイツ及びスイスの原賠法について情報を収集した²³⁶。両国とも免責を認めないという点においては共通しているが、責任保険、国家補償の組み合わせ方がよりシンプルであるというスイスの原子力事業及び原子力損害賠償法制に関する現状を、以下に簡単に整理する。

スイスは運転中の原子力発電所は 5 基、電力の約 4 割を原子力でまかなっている。スイス政府は東電福島原発事故の後、2011 年 5 月に「段階的脱原発」を決定し 2034 年までの間に、現在稼働している 5 基を段階的に廃止し、新設・リプレイスは行わないとした。同年 12 月には連邦議会が長期エネルギー計画である「エネルギー 2050」を発表しているが、最終決定については国民投票に委ねられる可能性が高く、方針が確定するまでにはまだ数年が必要と予想されている²³⁷。原子力損害賠償について定めた「原子力損害の第三者責任に関する法律（LRCN）」については、変更されたとの情報はまだない。

スイスの原賠法は、事業者の免責事由を一切認めていない。（被害者が故意に損害を生じさせたことが証明された場合を除く）。また、事業者が無限の責任を負うことを定めている。しかし民間責任保険においても、額は制限されているものの（5 億フランまで）、異常天災や防御不能なテロによる原子力損害を補償し、それを上回る被害額、あるいは民間責任保険が対処できない事象（戦争等）による事故については 10 億フランまで国家が補償（原子力事業者から補償料を徴収し、原子力損害ファンドに積み立て）することを定めている。

また、注目すべきは第 5 章に大規模災害時の対応を定めていることであり、第 29 条には大規模災害時の原則として、賠償措置額や国家補償の手当を超える被害があった場合には連邦議会が賠償制度を設立し、政令で被害者への賠償に関する基本原則を決定することなどを定めている。また、第 30 条では保険契約者からの遡及保険料の徴収を含めた変更を行う権限を連邦政府に認めることを謳っている。民間責任保険及び国家補償の組み合わせの参考例として情報提供がなされた。

²³⁵電力中央研究所田邊朋行・丸山真弘 「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」（2012）

²³⁶卯辰昇氏の情報提供及び、日本原子力産業協会資料
（http://www.jaif.or.jp/ja/seisaku/genbai/genbaihou_series43.html）、Swiss Info
（<http://www.swissinfo.ch/jpn/detail/content.html?cid=34224944>）等を参考にした。

²³⁷ JETRO ユーロトレンド(2012 年 5 月) 「新局面を迎えるスイスのエネルギー政策」

下記にスイス原賠法の条文²³⁸（関係箇所のみ）と構図を引用する。

第 2 章 第三者責任

第 3 条（原則）

1. 原子力施設運転者は、原子力施設にある核物質によって発生した、原子力損害に対して無限の責任を負う。

第 5 条（免責）

1. 原子力施設運転者、もしくは被運搬許可者は、被害者が故意に損害を生じさせたことが証明された場合、その責任を負わない。

2. 原子力施設運転者、もしくは被運搬許可者は、被害者の重大な過失によって損害が生じたことがされた場合、その責任を全面的に、もしくは一部負わないことがある。

第 11 条（保険会社の補償限度） 1. 本法律で定める責任を負う者は、スイス国内での営業を許可された保険会社と 1 原子力施設あたり最低 3 億フラン及び利息・争訟費用に最低 3,000 万フランの 保険契約を締結しなければならない。また、核物質のスイス国内の輸送毎に、最低 5000 万フラン及び利息・争訟費用の最低 500 万フランの保険契約を締結しなければならない。

3. 連邦政府は、保険会社が被害者に対して補償できない事項を明示する。 ※原子力損害の第三者責任に関する法律施行令 (ORCN) の規定により、民間保険は次のような損害に対しては補償しない。また、保険会社で補償されない損害については、その損害の被害者は本法律 19 条に基づく保険会社への直接請求の権利を有しない。(1) 異常な自然現象や戦争によって生じた原子力損害、防護不能なテロ行為 で発生した、5 億フランから 10 億フランまでの原子力損害。(2) 損害を生じる事態もしくは長期の影響を与える結果に対して、10 年間何らの請求もなされなかった場合 (3) 核物質の喪失、盗難、投棄もしくは所有の終了の日付から 20 年間、それに対して何らの請求もなされなかった場合。

第 2 部 連邦政府

第 12 条（連邦政府の補償限度額） 損害が、保険会社によって補償される金額を上回る、もしくは 11 条 3 項による 保険会社の補償対象外である場合、連邦政府は、1 原子力施設又は 1 運搬につき 10 億フランまで、利息・争訟費用の 1 億フランまで、原子力損害の責任を負う者を補償する。

第 13 条（後日判明した損害）

連邦政府は、10 条 1 項に定めた原子力損害に関して、30 年期限が過ぎたために 責任を負う者にもはや賠償を請求できなかった場合、12 条で規定された金額を補償する。

第 14 条（責任を負う者の負担金）

1. 連邦政府は、12 条、13 条で課された責任を遂行するため、原子力施設運転者と被運搬許可者から負担金を徴収する。その金額は、最適な補償を考慮して計算される。

2. 連邦政府は負担金額を決定する。

3. 連邦政府が任命する機関が、負担金を決定し徴収する。その決定の適否については、連邦裁判所に行政法上の異議の申し立てを行うことができる。

第 15 条（原子力損害基金）

連邦政府は、14 条に基づいて徴収された負担金と、その利息で原子力損害基金を設立する。 ※原子力損害の第三者責任に関する法律施行令 (ORCN) による基金の概要 は次の通り（施行令第 8, 9 条）。(1) 連邦政府は、原子力損害の補償について、法人格のない、財政的には自律的な基金を設定し、連邦エネルギー省がこれを管理する。(2) 基金は、次のものから調達される。

a. 14 条に基づく責任を負う者による負担金 b. 基金の利息 (10 条 1 項)

c. 20 条に基づく求償権

(3) 基金は次の支出に当てられる。 a. 12 条及び 13 条に基づく政府補償 b. 行政費用 (災害処理費用) c. 基金による仮納付

(4) 基金の収入及び支出は連邦政府の財政に算入しない。

²³⁸ 原子力産業協会 HP より http://www.jaif.or.jp/melmag_db/2012/1126genbai.pdf

第5章 大規模災害

第29条(大規模災害の場合の原則) 1. 責任を負う者、保険会社、もしくは連邦政府の損害に充てる資金力が、大規模災害のすべての損害請求に十分ではないと予想される場合、連邦議会は、国民投票ではなく連邦政令によって賠償制度を設立する。この政令は、責任を負う者に対する、20条で定められた全ての保険会社と健康保険基金の求償権を無効にすることができる。必要に応じて連邦政府は、他の方法で補償されない損害に対して追加の補償支払を行うことができる。

2. 政令は、全ての資金が適切に配分されるよう、被害者への賠償に関する基本原則を決定する。これを行う場合、本法律の規定は適用されない。

3. 連邦議会は、賠償制度の執行を特別な独立機関に委任することができる。この機関の決定に対して、連邦裁判所に提訴することができる。

4. 連邦政府は、必要とする全ての応急対策をとる。

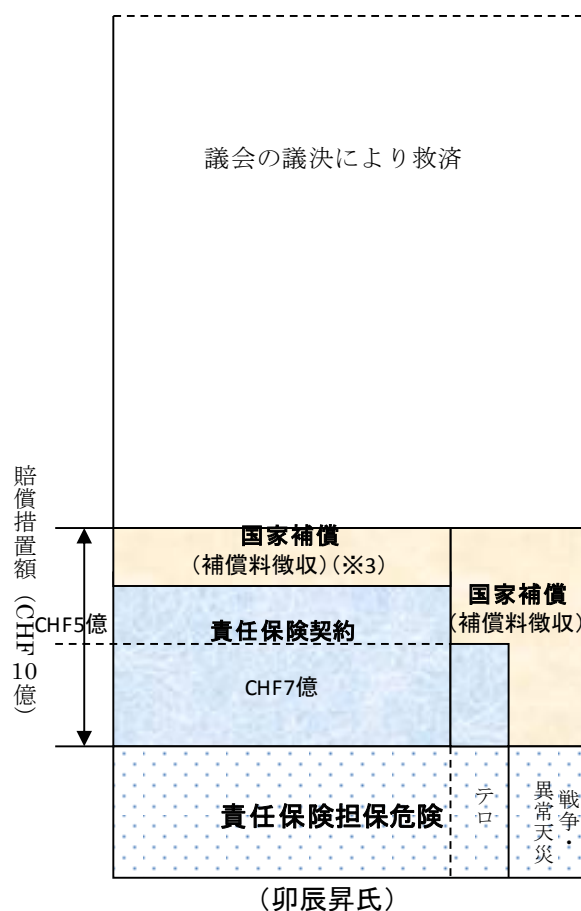
第30条(保険料の変更、遡及保険料)

1. 大災害によって緊急事態に陥った場合、連邦政府は民間保険に関する次の事項を規定する権限を有する。

- a. 保険会社の責任に関する変更
- b. 保険契約者からの遡及保険料の徴収
- c. 支払保険金からの遡及保険料の控除

2. 上記権限は、11条、12条、18条に基づいて契約された第三者責任に関する保険には及ばない。連邦政府は、社会保険等についても同様の対策をとる権限を有する。

図表25 スイス原賠法の構造



（５）事業者への責任集中に関する問題点の指摘

原賠法第４条は、原子力損害賠償責任は事業者が集中して負うことを定めている。事業者への責任集中はパリ条約、ウィーン条約等国際条約においても基本とされており、これを変更することは、わが国が今後、原子力損害賠償の国際的枠組みへの参加を目指す可能性のあることから現実的であるとはいいがたい。

しかしながら、東電福島原発事故の事故調査報告書等を確認すれば、非常用ディーゼル発電機が地下に設置されているなど、メーカーの設計に首を傾げざるを得ない点が複数見受けられ、全ての責任がユーザーである原子力事業者に集中していることへの違和感が指摘された。委員会においては、メーカー（サプライヤー）に損害賠償責任まで課すことは現実的ではないものの、事故対応における協力義務、情報提供義務などについては求めているかどうかとする意見が出された。

なお、米国のプライス・アンダーソン法は第１部第３章で先述の通り、法的には原子力事業者への責任集中を定めず、原子力事業者の締結する保険契約において、賠償責任を負う可能性のあるすべてのモノを協同被保険者とする形により、実質上被許可原子力事業者（ライセンサー）に経済的に責任を集中するシステムが採られている。また、今後原子力発電を拡大する予定のインドは、2010年９月に「原子力損害に関する民事責任法」を制定しているが、事業者の供給者に対する求償権（第１７条）、他の法律による事業者の賠償請求（４６条）などの規定をおいている²³⁹。インドは現在 CSC に署名し、議会での批准手続きを進めているが、原子力事業者への責任集中を基本とする CSC との整合性をどのように図るのかは必ずしも明らかでない面もある²⁴⁰。

²³⁹ インドの原賠法は、「当該原子力事故が、明白若しくは潜在的な欠陥又は未基準の役務供給に起因する設備又は燃料の供給を伴う、供給者又はその従業員による行為の結果生じた場合には」（第１７条（b）項）、「当該原子力施設のオペレーターは、原子力損害賠償を支払った後、これらの者に対して求償権を有する」（同条本文）と規定し、原子力損害賠償制度に関する国際標準である、「責任集中」原則を大幅に緩和した。インドがこのような、国際水準から「逸脱」したとも解され得る、原子力損害賠償ルールを国会で可決させた背景には、メーカー責任を免除する責任集中原則に対して、野党等が、1984年に同国のボパール化学工場で発生した有毒ガス漏洩事故において、操業者の親会社である米国ユニオンカーバイド社の損害賠償が今なお未解決であることを理由に、反対したという事情があったとされる。田邊朋行「「オールジャパン」による原子力国際展開の課題—業種別国際展開戦略オプションに基づく問題点の抽出と改善提案—」電力中央研究所調査報告：Y10033（平成23年）37頁。<http://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/detail/Y10033.html>

²⁴⁰ この点に関しては、2013年9月初め、インドのパハンバティ法務長官が「賠償請求権の行使を希望するかどうかは、原子力発電所の運営者が決められる」との法解釈を示した意見書を提出し、責任集中原則と相克する製造物責任制度を運営者の判断により除外できるとした（2013年10月13日日本経済新聞電子版ニュース「外国企業原発「推進」 インド、建設へ法解釈変更—日印協定に追い風」に拠る）。もっとも、責任集中制度の適用は、インドの原子力発電所運営者の判断に委ねられていることから、運営者とメーカーとの間のリスク負担がこれによって明確になったとまでは言えないであろう。

責任集中の原則との関連では、国家賠償法との関係も論点になる。機構法制定経緯でも述べたとおり、原子力事業が高度に国の管理下に置かれていたこと、事故発生後も原子力災害対策本部他様々な政府機関が地域住民の避難指示や食品安全基準、出荷制限などの責務を担ってきたことを考えれば、国家賠償請求の適用も検討されてしかるべきである²⁴¹。

国賠法第1条第1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意または過失によって違法に他人に損害を加えたときに、国又は公共団体が当該損害を賠償する責めに任ずるとする。これまでの公害訴訟などにおいて、権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、違法と認められると判断されており²⁴²、冒頭述べたようなこれまでの原子力安全規制に関わる国の深い関与及び今現在に至るまで東京電力には安全規制違反の事実は見つかっていないことから、規制権限を適切に行使してこなかったことの責任を問うことには妥当性があると考えられる。ここで問題になるのは、原賠法第4条第1項に定める責任集中原則は、国が賠償責任を負うことも排除するか否かという点である。

わが国の原子力損害賠償制度の制定の経緯において述べたとおり、原子力技術導入当時は、米国・英国からの技術提供を受けなければならず、海外の供給者（メーカー、サプライヤー）²⁴³が原子力損害賠償責任を負わないことを担保する必要があった。この他にも、損害賠償請求の相手方を特定する負担を被害者に負わせないこと、あるいは保険の細分化を防ぐ要請もあったとされる。

こうした経緯から、原賠法の責任集中の原則は国家賠償請求を排除するものではないという説が有力である²⁴⁴。早稲田大学大学院法務研究科の大塚直教授は、「もっとも、国に規制権限不行使の国家賠償責任があるかは、（東京電力への免責規定適用の問題とは：筆者補）別個の問題である。仮に国家賠償責任が認められれば、東電と国の共同不法行為ないし競

²⁴¹ 国家賠償との関係については、早川和宏「原子力損害と国家賠償」大宮ローレビュー第9号 <http://www.omiyalaw.ac.jp/library/lawreview/No.9/No.9-hayakawa.pdf> 他を参考にした。

²⁴² 最判平16（2004）年4月27日民集58巻4号1032頁（筑豊じん肺訴訟）、最判平成16（2004）年10月15日民集58巻7号1802頁（関西水俣病訴訟）

²⁴³ 森脇昭夫「原子力事故の被害者救済（3）」時の法令（1888号）は米国、後に英国の原子力技術や資材供給者がその条件として原子力損害の賠償責任を負わない制度を用意することを強く求めたことを受けてのことだと指摘する。

²⁴⁴ 高橋康文「解説原子力損害賠償支援機構法」（商事法務、2012）P28～も、基本的には国賠法の適用がある（国は免責されない）と考えることが適当と思われるとしている。国賠法の適用はないとする資料は、通商産業研究社「原子力損害賠償制度」（科学技術庁原子力局監修、1980）P56

合的不法行為ととらえることになろう。この点に関し、原賠法第 4 条（原子力事業者の責任集中）がどう働くかが問題となりうるが、これは同条の規定の経緯からいっても、製造者に対する免責を狙ったものであり、国の国家賠償責任まで排除したものとは考えにくい²⁴⁵。また、第 180 国会参議院東日本大震災復興特別委員会において、近藤内閣法制局第 1 部長は、原発被災者が裁判に対して賠償等の請求を、国賠法第 1 条第 1 項に基づき国に対してできるかという問いに対して、訴え自身はその根拠に基づいて可能であろうと答弁しており²⁴⁶、国賠法の適用を否定する主張は少ないといえる。

なお、国賠法の適用はないとする資料は、通商産業研究社「原子力損害賠償制度」（科学技術庁原子力局監修、1980）があり、「（前略）その原子力損害の発生につき原因を与えている他の者が民法又はその他の法律（国家賠償法、自動車損害賠償保障法等）に基づいて責任を有する場合においては、これらの者もまた（無過失責任ではないにしても）賠償責任を有するものとみなされる余地がある。そこで本項において、とくにその他のものは一切責任を有しない旨を明白にしたものである²⁴⁷」としている。

当委員会での責任集中に関する議論は、事故対応における協力義務、情報提供義務などをメーカー・サプライヤに課すことなどを検討するべきでないかという提案にとどまったが、今後国賠法の適用によって事業者と国の責任分担を議論することも必要だろう。その場合は国と東京電力が不真正連帯債務を負うと考えられ、過失割合等に応じて内部負担割合が決定されるが、不明な場合は半々にその債務を負うとされている。

（６）時効に関する検討の必要²⁴⁸

JCO 臨界事故においては補償対応が迅速に進み²⁴⁹、東電福島原発事故においては東京電

²⁴⁵ 「震災・原発事故と環境法」（民事法研究会、2013）P71

²⁴⁶ 第 180 国会参議院東日本大震災復興特別委員会（2012.03.27）
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=24058&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=9075&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=5228

²⁴⁷ 田邊・丸山（2012）P34～35 は現行の原賠法の下で国に賠償責任を負わせるにあたっては、事業者が全損害賠償請求分を一旦支払った後に、国に対して求償することを可能とするような解決方法は不合理な側面があると指摘する。同報告書は、その理由の一つとして、国家が賠償する段階において、相当因果関係を政策的に緩やかに解釈する可能性が高いことをあげている。しかし、既に現行の原賠法の下で相当因果関係は極めて緩やかに解釈される傾向にあるとの指摘もあり、この点のみをもって国賠法の適用が不合理であるとは、もはや現段階においては、実際問題として言えなくなってしまうのではないかと考える。

²⁴⁸ 原賠法における時効の問題を指摘した論文としては、立命館法学 2013 年 1 月松本克美「原子力損害と消滅時効」など

²⁴⁹ 電力中央研究所田邊朋行「JCO 臨界事故の損害賠償（補償）処理の実際に見る自治体の

力が早々に時効の利益について柔軟な対応をとるとの対応方針を示したこともあり²⁵⁰、時効の問題については委員会で議論はされなかったが問題点を整理しておく。

原賠法は消滅時効に関する規定を置いていないため、民法第724条前段の不法行為の時効についての規定が適用されることとなり、被害者が損害を知った時から3年間請求権を行使しないときは、請求権が時効によって消滅するとの解釈が有力である。今次の事故においても、損害の内容によっては2014年3月10日をもって時効が成立することが懸念されており、文部科学省は東京電力に対して「平成23年原子力事故に係る損害賠償請求権の消滅時効に関する要請」を出した。こうした動きを受け東京電力は、2013年2月4日、「原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方について」²⁵¹として、消滅時効の起算点を同社が損害賠償の受付を開始した時点とすること、同社から送付される、損害賠償請求を促すダイレクトメール等の受領をもって時効の中断と認めること、その他時効の完成について柔軟な対応をすることを明らかにした。その後政府は本年5月29日に、時効中断に関する特例法（東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律）を成立させ、6月5日より施行された。

同法においては、和解仲介を申し立てた者が、和解仲介の打ち切りの通知を受けた日から一月以内に、裁判所に訴えを提起した場合には、和解仲介の申立ての時に訴えを提起したこととみなすものであるが、次の理由により、こうした方法では根本的な解決にはつながらないことが指摘されている²⁵²。まず第一に、時効中断の救済を受けられるのは、時効期間の満了前に原子力損害賠償紛争解決センターに対して和解仲介申立てを行った被害者が、しかも和解仲介の打ち切りから1ヶ月以内に訴訟提起をした場合に限られる。この特例法によって、文部科学省は和解仲介制度の活用を促進する狙いがあるようだが²⁵³、和解

役割と課題」(Y02012)によれば、事故発生(平成11年9月30日)後1年足らずで補償(損害賠償)の合意率が97.9%にも達し、事故2年後の年末(平成13年12月末)には99.6%にもなっている。

²⁵⁰ 東京電力 HP「消滅時効に関する弊社の考え方について」
<http://www.tepco.co.jp/comp/index-j.html>

²⁵¹ <http://www.tepco.co.jp/comp/images/13020401.pdf>

²⁵² 日弁連「東京電力福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求権の消滅時効について特別の立法措置を求める意見書」

<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2013/130418.html>

NHK 視点・論点「原子力損害賠償と時効」(2013年7月1日)
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/161228.html>

²⁵³ 文部科学省 HP「東日本大震災に関わる原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会の和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律案」

仲介制度自体を使いやすくする事によって活用を図るのが本筋であろう。また、申立てをしていない損害賠償項目については時効中断の効力が及ばないことも懸念される。

こうした状況を受けて、自民党が本年 10 月に招集される臨時国会において原子力損害賠償請求権の時効を 10 年間に延長する方向で検討を進めているとの報道がなされている²⁵⁴。

時効の問題については、事故の規模によって必要な対応が相当異なることが予想され、先述したような事故後の対応スキームを判断する中で時効についても対応することが合理的である場合もあるだろう。しかし、政府が加害者に対して柔軟な対応を要請しなければならないような現行原賠法の規定は今後、東電福島原発事故の検証を踏まえて改めておくべきであろう。

2. 大規模原子力災害への対応の在り方

当委員会で多くの指摘がなされたのは、今回の事故が破壊したのは、家庭、職場、地域コミュニティという「場」であり、避難等を余儀なくされた方たちが求めているのもそうした「場」の再生だという点である。委員会有志で行った福島県浪江町視察でのヒアリングでは、浪江町の世帯数は 7700 から事故後家族がバラバラになったことで 1 万 1 千に増加、浪江町内 5 つの小学校・3 つの中学校に通っていた約 1700 人の生徒・児童たちは今海外を含めて 699 の学校に分散²⁵⁵、町民は和歌山県を除く全都道府県及び海外に避難しているという実態が明らかになった²⁵⁶。

また、福島市の仮設住宅に暮らす住民からのヒアリングでは、高齢者を中心に、地域コミュニティの再生を求める声が多く寄せられた。こうしたコミュニティ崩壊に係る損失を金銭評価することは困難であるし、これを「精神的損害」に含めて一律に賠償したとしても²⁵⁷、被災者の不満を解消することにはつながらない。地域再生についての必要性は、2013

²⁵⁴ 2013 年 9 月 21 日産経ニュースなど。なお、本項執筆時（2013 年 10 月 28 日）において、まだ具体的な検討内容は明らかになっていない。

<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/130921/stt13092116300001-n1.htm>

http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/05/27/1335522_01.pdf

²⁵⁵ 一例として。浪江小児童就学先

http://www.namie-es.jp/images/hinanzyoukyou_2506.pdf

²⁵⁶ 浪江町民の避難状況（2013 年 8 月 31 日現在）

<http://www.town.namie.fukushima.jp/site/shinsai/20130831-hinannzyoukyou.html>

²⁵⁷ 高橋滋・大塚直「震災・原発事故と環境法」（P104）は、「実際、紛争審査会により示された中間指針においては、コミュニティの崩壊が精神的損害の中で考慮されている」と指摘する。

年 8 月、事故後初めて現地を訪れた原子力損害賠償紛争審査会（以下、紛争審査会）の能見会長も「できるだけコミュニティを元通りにすることが各自治体にとって重要。損害賠償だけでなく、他の施策も含め、元の生活を実現させなければならない」と指摘している²⁵⁸とおりである。

政府は 2012 年 3 月 31 日「福島復興再生特別措置法」²⁵⁹を定め、原子力政策を推進してきた国の社会的責任に基づき（あくまで「社会的」責任であるが）、課税・規制の特例によって福島復興・再生を支援するとともに、避難解除等区域の公共施設・生活環境の整備は国が行うとしている。2013 年 3 月には、長期避難者の生活拠点形成交付金の創設を盛り込んだ改正福島復興再生特別措置法が成立し、2013 年度予算によって 3000～5000 戸の災害公営住宅の建設が進むと見込まれるなど²⁶⁰、事故発生から 2 年半以上経ち、ようやく国による地域コミュニティ整備の道筋が見えてきたともいえるだろう。

現行原賠法では、事業者が無限責任を負い、国は事業者の賠償額が措置額を超え、必要と判断された場合に「損害を賠償するために必要な援助」を行うに過ぎず（原賠法第 16 条）、国が被災者に対して直接措置を講じるのは、事業者が免責となった場合のみとされる（原賠法第 17 条）。しかし今次の東電福島原発事故のような大規模災害においては、金銭賠償では救済が困難な被害があり、それが被災者の生活再建を滞らせている要因であることをかんがみ、国あるいは地方自治体による地域コミュニティ再生の取り組みが、事故後早い段階においてなされる必要性を指摘したい。

民法不法行為制度による対応とは別に、例えばダム開発における土地収用法を参考に集落・地域の再建を図ること等を含む、国による災害補償スキームを創設しておく必要性が多く指摘された。なお、現行の原賠法のもとでも事業者の賠償責任と国による災害救助法的措置²⁶¹、あるいは先述した通り国家賠償責任は並存しうるとする解釈も有力であるが²⁶²、

²⁵⁸ http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2013/05/post_7135.html

²⁵⁹ 福島復興再生特別措置法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H24/H24HO025.html>
一部改正（2013 年 3 月） http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130308_gaiyo.pdf

²⁶⁰ 日本経済新聞 2013 年 4 月 27 日
<http://www.nikkei.com/article/DGXNZO54440810X20C13A4CR8000/>

²⁶¹ 大塚直「福島第一原発事故における損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から」2011 年 11 月ジュリスト 1433 号

²⁶² 高橋滋・大塚直「震災・原発事故と環境法」P71 は、「国に規制権限不行使の国家賠償責任があるかは、（原子力事業者が原子力損害賠償法の責任を負うかどうかとは 筆者補）別個の問題である。仮に国家賠償責任が認められれば、東電と国の共同不法行為ないし競合的不法行為ととらえることになろう」とする。

それに対しては技巧的な法解釈に過ぎ、かえって不合理な面があるとの指摘もある²⁶³。

なお、同じ原子力災害といってもわが国が経験した JCO 臨界事故と今次の東電福島原発事故を比較しても明らかな通り、その被害の態様は大きく異なる。原子力災害においては事故後できるだけ早い段階で、まず災害の規模に応じて、その対応スキームを判断する手続きを事前に定めておく必要があることが指摘された。

²⁶³田邊・丸山（2012）P.34-35.

＜浪江町訪問を踏まえて＞

当委員会は 2013 年 8 月 23 日有志による福島県浪江町の視察を行った。馬場町長、檜野副町長や福島市南矢野仮設住宅での聞き取りの結果で主に賠償制度と関連する点を以下にまとめる。

i) 情報提供に関する不満

- ・事業者からも政府からも事故の情報伝達が全くなされなかった。町民に対して適切な避難誘導が出来なかったことに大きな責任と怒りを感じている。

- ＊浪江町には 3 月 12 日早朝 5 : 44 に避難指示発出。多くの町民が町の北西にある町役場津島支所に避難したが、風向により同エリアには実は多くの放射性物質が飛来していたとされる。

- ・この先どの程度避難生活を強いられるのかについても全く情報が無い。新たな場所で生活再建をすべきなのか、除染の進展により元の生活に戻れるのか、判断しようにも全く情報がない。(南矢野仮設住宅被災者)

- ・低線量被曝リスクに関する情報提供も十分ではない(学校等では日本原子力研究開発機構の方の出前授業等が実施されているとのこと)

ii) 地域再生についての要望

- ・財物補償がスタートしたが、個別の損害額を算定するには非常に長い時間を要し、現実的ではない。

- ・被災者が失ったものは、家庭(事故前 7700 世帯が事故後 1 万 1 千世帯に増加。大家族での生活がバラバラになった)、職場、地域コミュニティという「場」。

賠償による対応には限界があり、土地収用法におけるダム水没予定集落への対処に習い、被災地域の移転支援の必要もある。

- ・仕事が無ければ町として成立しない。農林業・商業含めて事業再開が可能でなければ町に人は戻らない。避難生活がこれだけ長期に及ぶと、放射線レベルのみで戻れる、戻れないを判断することはできない。

- ・高齢者には近くに知り合いがいることが何より重要。福島市、川俣町など福島市近郊には多くの町民が避難しているので、この周辺での生活再建が希望。

3. 原子力事業関連法体系の在り方

今次の事故においては、いまだ事業者である東京電力が国の安全規制に違反していたという事実は指摘されておらず、原子炉等規制法上の遵守と原賠法上の有責性判断になんらのリンクがないことについての違和感も指摘された。特に原子力施設の安全規制強化を図るとして、事故後のまだ混乱冷めやらぬ時期に議員立法により原子炉等規制法の改正が行われたが、原子力の計画的利用実施の確保と公共の安全確保という二つのバランスを失した内容になってはいないか、検証が必要であるとの指摘もなされた。

原子力技術の利用にあたっては、原子力事業者が安全への取り組みを自主的に進化・深化させることが重要であるが、現在わが国の原子力事業関連法体系は、安全規制と賠償制度、その他防災制度などがすべて個別の制度となっている。

原子力損害賠償制度を見直すにあたっては、原子力利用のリスクマネジメント施策の一部であるとの認識のもと、原子力安全規制、防災制度、地域再建支援制度、原子力国際協力等諸制度との相互補完的な役割や協調を確保した、総合的な原子力利用のリスクマネジメント施策の全体像を描く必要がある。限られたリソースの中で、どの救済を優先し、どうやって損害拡大を防止し、どう地域を再生させるか、いかに迅速に現実に即した形でなしうるか。原子力損害賠償制度を含めて事業環境関連制度全体を総合的に見直す必要がある。

なお、委員会では大きな議論にはならなかったが、原子力損害に関する国際条約、具体的には CSC への加盟²⁶⁴を検討する必要もあると考える。CSC に加盟した場合の意義としては、

- ①わが国のメーカーがプラント輸出を行う場合、輸出相手国が CSC を締約していれば当該国における原子力事故の責任は輸出相手国の原子力事業者集中されるため、わが国企業にとっての事業リスクの回避につながる。
- ②事故発生時に、事故を起こした国の責任額が 3 億 SDR²⁶⁵（約 450 億円）を超えた場合、全ての加盟国により拠出された補完基金の支援が受けられる。
- ③わが国で起きた事故によって他国で越境損害が生じた場合であっても、裁判管轄権がわが国の裁判所に集中される。（＊第 1 部第 5 章において先述したとおり、東電福島原発

²⁶⁴ CSC 条約加盟の意義と課題などについては、「あなたに知ってもらいたい原賠制度 2012 年版」（日本原子力産業協会）P198～、「原子力損害の補完的補償に関する条約 各条の解説及び法的問題点の検討」（エネルギー法研究所、2012 年 11 月）http://www.jeli.gr.jp/report/jeli-R-126@2012_11_CSC.pdf、「原子力損害の賠償に関する条約について」（文部科学省原子力損害賠償対策室、2011 年 11 月）http://www.jeli.gr.jp/report/jeli-R-126@2012_11_CSC.pdf など

²⁶⁵ 2013 年 9 月 30 日の為替レートによれば、1SDR=1.534080\$

事故による被害を受けたとして米国から東京電力に対する訴訟が提起されている）などが認められており、今後中国や韓国、ベトナムなど近隣諸国で原子力発電技術の利用拡大が見込まれる中で、わが国が原子力損害賠償の国際枠組み構築に率先して取り組むことの意義もあるとされる。

しかしながら、いくつか検討しなければならない課題も存在する。例えば、

①基金拠出金の負担金主体・負担方法の明確化

他国において事故が発生した場合、わが国も 50～70 億円程度とされる拠出金²⁶⁶を基金に拠出する必要があり、この負担主体や負担方法を明確化しなければならない。

②研究炉等少額賠償措置しか持たない施設の扱い

わが国原賠法は原子力施設の規模等によって賠償措置額を定めている。研究施設やウラン燃料加工施設等の賠償措置額など 40 億円の賠償措置しか講じていない施設について、条約の求める最低基準額（3 億 SDR）との差分を調整・解消することが必要となる。

③裁判管轄権の問題

原子力事故が越境損害をもたらした場合、まず問題となるのが、いずれの法廷が裁判管轄権を有し、いずれの国内法が適用されるという問題である²⁶⁷。陸上の原子力施設での事故である場合、原子燃料等の海上輸送中の事故である場合など詳細に検討する必要がある。裁判管轄権に関する包括的・地球規模の条約は存在しないので、特別な条約制度等の手当がなければ、被害者が自身にとって最も有利な実体法を持つ国の裁判所を選んで訴え出ることができる。これは被害者に有利に働くこともある一方で、賠償義務を負う者にとっては大きな負担となる。

先述した通り、米国空母乗組員として東日本大震災被災地支援活動に従事した米国居住の 26 名から、原告らの医療検査や治療のための費用を賄うための少なくとも 10 億米ドルの基金の創設、並びに各原告に対する損害賠償及び懲罰的損害賠償を求め、東京電力に対し米国カリフォルニア州南部地区連邦裁判所で訴訟が提起されている²⁶⁸。今後こうした動きが続けば、わが国原子力事業者にとって大きな負担となることが予想される。

一方、他国で事故が起こりわが国に損害が及んだ場合は、裁判管轄権の集中原則によっ

²⁶⁶ あなたに知ってもらいたい原賠制度 2012 年版 P201 なお、円換算は 2012 年 11 月 1 日時点のものであるので、その後の為替変動の影響を考慮する必要がある。

²⁶⁷ 日本エネルギー法研究所「原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書」（2007 年 3 月）は、原子力損害賠償に関する国際枠組みの分析を行ったもので裁判管轄権の問題についても詳しく分析している。今後わが国が CSC に加盟を検討するにあたって非常に参考になる。

²⁶⁸ 東京電力 HP「米国における当社に対する訴訟の提起に関するお知らせ」
<http://www.tepco.co.jp/ir/tekiji/pdf/130315-j.pdf>

て日本国民は事故発生国において訴訟を提起する必要があることも受け入れなければならない。実は後者の課題はわが国がこれまで CSC 加盟をためらっていた大きな要因とも言われており、今後十分に検討する必要がある。また、わが国が条約締約国となっても非締約国との関係では訴訟が競合することは生じ得るため、近隣各国と一体となった枠組みづくりが求められる。

第3部 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて

第1章 市民社会における損害賠償責任

名古屋大学名誉教授／加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士
森嶋 昭夫

1. 過失責任と行動の自由

これまで述べてきたように、東京電力福島第一原子力発電所の原子力事故損害賠償に適用される原子力損害の賠償に関する法律（以下、原賠法）は、民法 709 条以下の不法行為法の特別法である。原子炉の運転等によって生じた原子力損害について、原賠法 3 条は、原子力事業者に対して、民法 709 条のように過失を責任要件とせず、過失の有無を問わずに賠償責任を負わせている。ただし、その損害が「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」によって生じた場合には、原子力事業者は免責される。さらに、原賠法 4 条は、賠償責任を負う者についても、民法の特則を設けて原子力事業者（原子力発電事業者）に責任を集中している。原賠法 4 条の規定の結果、原子燃料供給者、原子炉製造者などは原子力事故の被害者に対して賠償責任を負わない。原賠法には、このほか、損害賠償支払いを担保する損害賠償措置に関する規定や、原子力損害賠償紛争解決のために置かれる原子力損害賠償紛争審査会（以下、審査会）に関する規定などがあるが、これらはいずれも民法の損害賠償の原則を修正・変更するものではない。民法の特別法としての原賠法は、原子力損害について原子力事業者は無過失責任を集中したものである。

ここで、現行民法の不法行為法（損害賠償法）の責任原則について、基本に立ち返って見ておくことにしよう。言うまでもないことだが、現行民法は商品交換経済を基礎とする市民社会を前提としている。民法の諸々の法原則や法制度が目指しているのは、すべての個人に意思・行動の自由と財産権とを保障することによって、円滑な市場経済社会を作り上げ機能させることである。例えば、民法の基本的な法原則といわれる、「法的人格の自由」、「所有権の絶対性」、「契約の自由」という法原則は、すべての人が、自分の自由な意思によって、自分の財貨（労働・サービスを含む）を、相手方と対等な立場に立って取引をするという、商品交換の基底を支える法原理であるが、このことについては改めて説明する必要はないであろう。

損害賠償法における過失責任原則もまた市民社会における個人の行動の自由と財産権の保障を前提としている。市民社会においては、個人（A）は自分の意思に基づいて自由に行動することができる。そのさい、他人（B）の財産権（あるいは、身体。以下、財産権で代

表させることにする)を侵害することがある。その場合に、Aに「過失」があれば、AはBに生じた損害を賠償しなければならないというのが過失責任(民法709条)である。「過失」というのは、端的には、ある行動をすればある被害が発生するであろうということが予見可能であったにもかかわらず、被害発生を回避するのに十分な注意をすることなく行動すること、と言ってよいであろう。

過失責任のもとでは、Aの行動の自由がまず尊重される。Bの財産権に生じた損害は、Aに過失がある場合に限って賠償される。それでは、Aに過失がない場合には、BのところにAが与えた損害が残されたままになってしまい、Bに不公平にならないだろうか。これに対しては、Bも別の機会に自由に行動をし、そのさいに他人に損害を与えても、過失がなければ賠償責任を負わないのだから、必ずしも不公平な制度とはないと考えられてきた。すべての個人が対等平等な立場で市場取引に参加できる場合には、AもBも相互互換的であり、このような論理も妥当性を持つであろう。しかし、過失責任の何よりの根拠は、市場経済社会における計算可能性あるいは予測(予見)可能性の重要性である。ある行動の結果に対して事前に予測できなかったような責任が課される場合には、市場は法的安定性を欠くことになる。過失責任のもとでは、予見可能な損害発生を回避できない場合に限って、行為者は損害を賠償しなければならないのであるから、過失責任は、行為者の行動の自由に対して一定の予測可能性を与えるものと言える。

2. 無過失責任と予測可能性

しかし、20世紀に入り次第に資本主義が独占化し、とりわけ、20世紀後半以降、先進諸国における大企業によるグローバル市場支配と技術革新、途上国を含む工業化が急速に進展すると、大企業の複雑な操業プロセスから外部の人びとに深刻な被害をもたらす事例が多発するようになった。そこでは、加害企業の過失(被害の予見可能性、回避可能性の存在)を問うことは著しく困難である。そこで、危険な企業活動については行為者の過失・無過失を問わずに賠償責任を認めるべきだという主張が強くなり、各国で不法行為損害賠償の原則である過失を責任要件としない立法が成立している(ヨーロッパでは、19世紀にすでに鉄道、鉱業などについて無過失責任立法が存在している)。

危険な企業活動がもたらす損害について事業者は無過失責任を課す場合であっても、市場経済を前提とする現代社会の損害賠償システムは、事業者に一定の予測(計算)可能性を与え、企業活動を存続していけるような仕組みを持っている。ほとんどの無過失責任立法は有限責任と結びついているが、企業は有限責任の責任限度額まで責任保険をかけておけば、例え無過失責任を課されたとしても賠償金は保険によってカバーされるので、企業

業経営を存続することができる。

3. 賠償すべき損害の種類と損害の範囲

市民社会の損害賠償法は、責任要件を過失に絞ってきただけではなく、賠償すべき損害の種類や損害の範囲についても一定のものしか認めず、行為者が他人に与える有形無形の損失のすべてを填補するものではなかった。例えば、他人の身体的被害を目撃した人の精神的損害は主観的であり、損害が立証できていないとして賠償されないであろう。また、鉄柱に衝突して送電線を切断した者に対して停電によって期限までに計算ができなかったコンピュータ会社の損失は、通常予見できないとして賠償されないのではないだろうか。相当因果関係、純粹経済損失、などさまざまな議論があるが、いずれにせよ、市場経済の法である現在の不法行為法は、賠償されるべき損害の範囲について一定のところで限界づけをしている結果、被害者に有形無形の損失を残すことになる。しかし、ここ半世紀ほどの間に、とくにアメリカ合衆国やイギリスにおいて、多くの損害賠償訴訟が提起されて、これまで認められなかった種類の損害の賠償が認められ、また、高額の損害賠償額が与えられるようになってきた。

このような傾向を踏まえて、オックスフォード大学教授であった P.S.アティアは、(人身)損害賠償訴訟は、今日では、「統制の利かない」不公平かつ非効率な補償システムになっているとして、1997年に、“The Damages Lottery”(Hart Publishing, Oxford)という著書を書いて人身損害賠償訴訟制度の廃止を提案した。この著作は、望月礼二郎教授によって「法の迷走・損害賠償—非難文化の温床」という題のもとに翻訳されて1999年に木鐸社から出版されている。アティア教授の著書の紹介をするのが本稿の目的ではないので、これ以上この著作の内容に立ち入らないが、東電福島第一原発原子力事故の損害賠償対応のプロセスを見ていると、被災者にとって真に救済となる施策が行われているというよりも、東電に多額の負債を課すために法が迷走しているように思われる。アティア教授は、「法（注：判例による損害賠償の拡大）は、人びとに、自分の災難について他人を非難するよう奨励」（望月訳192頁）しており、「現行の（損害賠償法）システムは、多額の損害賠償を命じればそれで非行者に対して正義を行ったことになる、と公衆に誤信させ」（同225頁）ている、と述べている。東電の損害賠償額が次第に積み上げられていくプロセスを見ていると、アティア教授のこの所説があながち誇張とは思われないであろう。

4. 原賠法と民法

原賠法の前提である民法の不法行為法は、責任要件においても、また賠償すべき損害の範囲においても、過失や相当因果関係という予見可能性に係る概念のもとで、行為者＝加害者に予測（計算）可能性を与え、行動の自由を保障している。一方で、被害者は、加害者に過失がないとき、損失が相当因果関係の外にあるときには、損失を負担しなければならない。原賠法は、責任要件において民法 709 条を修正するものである。しかし、賠償すべき損害の範囲については何ら変更していない。現行原賠法は、無過失責任を導入しているが、なお「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」とを目的として掲げているのである（1 条）。

これに対して、前政権は被害者に対して全面救済をすると言明し、賠償制度のもとであたかも何もかも補償するかのような話になっていた。また、前政権下で任命された原子力損害賠償審査会（原賠法 18 条）は、これまでの判例を無視あるいは大幅に超えて相当因果関係を解釈する原子力損害判定指針を策定して、「多額の損害賠償を命ずることによって正義を行」おうとしているかのようである。しかし、審査会の指針作りは、必ずしも、予め被災地の被害の実態を十分に把握したうえで被災者の要望に真に応えるものとなっていないようであり、かえって、被災者の間の不公平感や不満・不安が大きくなっているようである。

5. 第 3 部の構成

第 1 章では、市場経済を支える市民社会の法における損害賠償法の基本的な考え方について説明した。損害賠償法の主たる目的は被害者の損失の填補であるが、それとともに社会における個人の行動の自由に対する配慮がなされている。責任要件における「過失」はそれであり、無過失責任においても有限責任などによって行為者の予測可能性を確保していることを述べた。さらに、損害賠償の内容・範囲についても一定の限界づけをする相当因果関係についても触れた。

以下、第 2 章では、「原発事故と損害賠償法」というタイトルのもとに、新美育文委員が、第 1 章で簡単に触れた、賠償すべき損害の内容・範囲についてより詳しく述べる。東電福島原発事故による原子力事故損害賠償においては、営業損害、風評損害など、これまでの不法行為損害賠償でほとんど取り上げられることのなかった損害項目が、審査会の指針に相当因果関係の範囲内にあるとして賠償が認められている。第 2 章では、英米などの外国の議論も参照しつつ、これらの損害項目について損害賠償を認める場合には、賠償の範囲は予測可能性の限界を超えることになる」と論ずる。次に第 3 章では、「原賠法と無過失損害

賠償制度と原発被害者救済の在り方」というタイトルのもとに、浦川道太郎委員が、無過失・無限責任と国家補償の関係について論じる。わが国の原賠法と同様に、原子力法で無過失・無限責任を採用することになったドイツでは、一定の補償準備措置を超える大規模損害が生じた場合には、民事責任の手段では克服できない国家的な災害として国が適切な国家補償に配慮することが議論されていたということである。スイスにおいても、一定の賠償措置を超える被害の救済について議会による介入が予定されている。第 2 部で述べたところから明らかなように、東電福島原発事故においては、現行原賠法のもとで被害者に個別の手続きによって損害賠償をすることには大きな限界がある。そこで、浦川委員は、現在手続きが進められている現行原賠法による損害賠償手続きとは別に、これと併存して、かつての公害健康被害救済法のような、行政救済制度を提案する。さらに、第 4 章では、将来に向けて、現行原賠法の抜本改正を提案する。現行原賠法は、今回の東電福島原発事故のような多数の被害者に多様な損害を生じる大規模原子力事故を想定していない。そこで、今回の経験を踏まえてあらたな原賠法改正を提案するが、賠償準備措置については、基本的に、米国のプライス・アンダーソン法の構想に依拠し、有事の際に原子力事業者が追加的に拠出するとともに、国もバックアップする。原賠法が「被害者の保護」とともに「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的にするのであれば、現行原賠法のように、事業者が無過失・無限責任を負わせ、国は支援機構に国債を交付して資金を貸すだけでは十分でない。そして、救済手続きについては、賠償項目、賠償額、給付手続きを所管する行政委員会を設置し、委員会の処分に不服の者は裁判所に訴訟を提起できることにする。

第2章 原発事故と損害賠償法—その役割と限界—

明治大学法学部 教授
新美 育文

1. はじめに

福島第一原子力発電所の事故から生じた被害の救済は、事故発生の原因は東京電力にあるとして、原子力損害の賠償に関する法律（以下、原賠法という）に基づいて、東電に一義的に賠償責任が負わされ、その処理が進んでいる。原賠法は、民法の定める不法行為法の特別法として位置づけられ、そこでは極めて厳しい責任が課される。しかし、原賠法は、責任を成立させた後の効果、すなわち、損害賠償の内容や範囲については、格別の規定を用意していない。賠償すべき損害としての「原子力損害」という概念を定めるだけである。したがって、特別法である原賠法に特段の規定がない以上、損害賠償の内容・範囲については、民法の不法行為法によって処理することが想定されている。

本章では、損害賠償の内容・範囲に関する民法上の不法行為法の議論を確認しながら、原子力発電所事故（以下、原発事故という）の被害について、不法行為法がどこまでの役割を果たしうるのかを検討し、その限界を探ることにしたい。そして、その限界を超える被害について、求められる適正な救済策を探るための素材を提供する。

原発事故は、その規模において大小様々である。本章では、わが国史上最も深刻な結果をもたらした東電福島原発事故と同規模の原発事故を想定する。

大規模な原発事故から生じる負の影響は、空間的にも、時間的にも、その広がりも途方もなく大きい。その最大の要因は、原発事故による放射性物質の排出・拡散から生じるリスク（以下、放射能リスクという）である。放射能リスクによる負の影響は、ゼロ・リスクのレベルであることをもって影響がないとするならば、放射性物質が到達した空間的範囲で、放射能の物理的消滅までの時間的範囲で存在することになる。また、放射能リスクによる負の影響は、放射性物質による汚染レベルにもよるが、生命・身体・健康あるいは財産などの私人の権利・利益を侵害する場合のみならず、放射性物質に被曝した都市や農村、山村、漁村の電気・ガス、あるいは、道路、鉄道といったインフラに大きな打撃を与えると同時に、住民の生活の基盤となっている共同体の機能をも喪失・減退させる。また、土壌・河川・海洋・大気などの環境を構成する諸要素までも破壊ないし劣化させる。そして、それらの負の影響が相乗的あるいは相加的に働くことによって、放射性物質によって汚染された地域に居住、就労あるいは業を営む市民は一層の深刻な状況に直面する。

以上のような原発事故による長期継続する、広範囲な、しかも、多様な負の影響から、市民をどのように救済するのかが問われるべき最も主要な問題である。

冒頭に述べたように、東電福島原発事故に関しては、東電に第一義の責任があるという前提のもとで、負の影響のすべてではないにしても、その多くが原賠法を適用することによって、救済が進められている。そして、その損害賠償の内容・範囲については、一般法である不法行為法の論理で画定されることが予定されている。しかし、以下にみるように、不法行為法には不法行為法としての役割が与えられており、原発事故による負の影響から市民を十分に救済するには限界があるといわざるをえない。不法行為法に与えられた役割とその限界を踏まえて、不法行為法では救済しきれない負の影響をどのようにして回復ないし救済すべきかが早急に論じられなければならない。

2. 損害賠償法の役割とその限界

(1) 近代不法行為法の特質

i) 損害賠償法の概要

他人に生じた損失を救済することを目的とする損害賠償法は、大別して、不法行為責任法と契約責任法とがある。両者の相互関係の有り様は、それぞれの国によって異なる。たとえば、コモン・ロー諸国では、契約自由の原則を尊重し、裁判所による恣意的な介入を避けるため、当事者の意思をできるだけ厳密に解することが要求され、契約文言の文理解釈を基本とし、契約責任法を展開する。そして、契約責任で対応しがたい問題については、不法行為責任法による処理を目指す。そのため、不法行為責任法の適用範囲は広範に及ぶとともに、そこでの対応は柔軟である。これに対して、ドイツ法では、個人の活動の自由を保護することを重視する。その結果、刑法における罪刑法定主義ほどではないが、不法行為法による処理は厳格に行われる。そして、不法行為責任法によって妥当な結論が得がたい場合には、契約責任法を可能な限り柔軟に解することによって、解決が図られる。また、フランス法においては、不法行為責任法が柔軟であるのみならず、契約責任法も柔軟である。ただし、法条競合（契約法優先適用）の法理が働き、契約責任法による処理が優先される。以上の国々と比較して、我が国では、不法行為法も契約法も柔軟に解されると共に、フランス法におけるような法条競合の法理も存在しない。

以下においては、我が国の特徴を念頭に置きながら、議論を進める。

ii) 不法行為法を支える理念

近代市民社会における不法行為法を支える理念は、個人主義を支える個人の自由の確保にある²⁶⁹。そして、当時、個人の自由に関しては、JS ミルの自由論に代表されるように、

269 加藤一郎・不法行為法〔増補版〕7頁（有斐閣、1974年）。前田達明・民法IV2（不法行為法）9頁以下（青林書院新社、1980年）、森島昭夫・不法行為法講義 255頁（有斐閣、

「他者に有形的な危害を及ぼさないかぎり、自由である」という自由思想が支配的であった。同時に、個人に責任を負わせるためには、何らかの非難可能性が必要であるという考えも強かった。こうした思潮を背景に、不法行為法においては、過失責任の原則ないし自己責任の原則が採択され、さらには、被害者に対する有形的侵害に伴って生じたのではない無形損害あるいは精神的苦痛（nervous shock）による損害を救済することに消極的な態度が採られた²⁷⁰。

産業革命を経て、科学技術の進歩に伴って社会が発展し、高度に危険な活動が増加するとともに、加害者と被害者との非対称性が顕著になると、過失責任の原則の例外として、無過失責任が認められる分野が次第に広がってきた（第3部第3章参照）²⁷¹。

（２）戦後不法行為法の変化

20世紀に入って、社会は一層高度化し、加害者と被害者の非対称性がさらに顕著となる一方、他方では、交通事故などのように、被害者と加害者との非対称性は認められるものの、加害者候補群と被害者候補群との相互交代の可能性が大きい分野も登場する。また、保険の領域において、責任保険が広く普及するようになった。こうした事情を背景に、いわゆる福祉国家論に代表されるような、平等原則が強く意識されるようになった。そして、不法行為法は、加害者に対する非難ではなく、被害者の救済に基礎を置くべきであるとの理念が形成され、公平な被害者救済こそが不法行為法の目的であるとされるようになっていく²⁷²。

（３）救済対象

不法行為法を支える理念には以上のような変遷が見られるが、個人の自由の保護という理念が放棄されたわけではない。過失責任、無過失責任を問わず、不法行為法の目的が私人の被った損失の救済にあることに変わりがなく、救済対象はあくまでも私権ないし私的法益である。ちなみに、平成16年改正に民法が改正されたが、改正前の民法709条が「他

1987年）。なお、我妻栄・事務管理・不当利得・不法行為〔復刻版〕96頁（日本評論社、1988年、初出1937年）参照。

270 ある者が死亡したことに起因して、その周辺の者が精神的苦痛を抱くことは通例であるが、民法711条は、一定の近親者に限ってその精神的苦痛についての慰謝料を認める。この民法711条は、有形的侵害を受けていない者の精神的苦痛に対する救済を制限する一例である。

271 我妻・前掲書97頁、加藤・前掲書9頁以下、前田・前掲書3頁以下、森島・前掲書256頁以下。

272 我妻・前掲書98頁、加藤・前掲書26頁以下。

人の権利」の侵害があったこと（以下、「権利侵害要件」）を、そして、改正後の同条が「他人の権利又は法律上保護される利益」（以下、保護法益という）の侵害があったこと（以下、「保護法益侵害」）を不法行為成立要件としているのは、そのことを明らかにするものである。そして、保護法益の外延を画定して、予測可能性を確保し、個人の自由を保護することは、現代の不法行為法においても依然として重要な理念である。そして、保護法益侵害の結果生じる損害について、その賠償の範囲を明らかにすることも、やはり、予測可能性を確保して、個人の自由を保護するという理念に資するものである。

3. 原発事故被害の救済と不法行為法の限界

（1）保護法益

i) 「権利侵害から違法性」への転換とその意義と問題点

前述したように、民法 709 条においては、不法行為責任成立要件の一つである「権利侵害」要件が「保護法益侵害」要件に改正された。この改正は、判例法によって、「権利侵害」要件のいう「権利」が「法律上保護に値する利益」であればよいとされ、学説においてもこれが承認され、加害行為の態様と被侵害利益の内容とを相関的に判断し、「違法性」の存在が認められるならば、同条の権利侵害があったと判断できるとする違法性説が通説であることを根拠とする。

「権利侵害」要件を「保護法益侵害」要件に変更にすることは、救済対象の画定を柔軟に行えるようにし、その拡張に資する。しかし、他方では、救済対象の外延が曖昧になるという問題を孕む。おそらくはドイツでの議論に影響を受けたと思われるが、民法起草当時から、「権利侵害」要件が、後述する間接被害を過失不法行為責任法の救済対象から排除することを狙いの一つとしていることが論じられていることは留意されるべきである。救済対象の画定が不法行為法にとって大きな問題であることは、立法当初から認識されていたのである。しかし、「権利侵害」要件が「保護法益侵害」要件へと読み替えられ、相関関係説が普及することによって、そのような問題認識は次第に薄れていった。故意と過失とを成立要件としては区別していない我が国の民法の構造のもとでは、救済対象をそれらに応じて柔軟に把握しなければならないという要請があることにも一因があろう。

ii) 保護法益に関する理論的錯綜

（ア）間接被害（とくに企業損害）

原発事故の被害救済においては、いわゆる「営業損害」をどこまで救済するのかが大きな問題となる。とりわけ、間接被害と風評被害の救済の可否、可とする場合の救済範囲が

深刻な問題を投げかける。これまで、不法行為法がそれら 2 つに対してどのように対応してきたのかを述べる。

間接被害とは、直接に有形的侵害を受けた被害者と一定の関係のある者がその被害者が被害を受けたことを原因として被った被害をいう。直接被害者の近親者が支出を余儀なくされた被害者のための治療費等や葬儀代等（以下、「近親者事例」）、あるいは、会社の業務として取引交渉に向かう途中の社員が交通事故に遭ったため、結局、取引が成立せず、取引によって得られるはずの利益を会社が得られなくなったという被害（以下、「企業損害事例」）などが間接被害に該当する。その他にも、ある者の失火によって、電話局が延焼し、それによって電話ケーブルが焼失し、電話加入者が電話を使用できなくなり、営業を休まざるをえなくなったことによる逸失利益（以下、「電話ケーブル事例」）、ある者の運転ミスによって高速道路上で交通事故が発生し、高速道路が大渋滞し、その高速道路を利用していた冷凍商品運送会社のトラックがその渋滞に巻き込まれ、積み荷の冷凍商品が溶け出したため、商品にならなくなったという被害（以下、「交通事故渋滞事例」）なども、間接被害の例として挙げることができる。

「近親者事例」に関しては、判例・学説は、「被害者側」という括りを用いたり、あるいは、間接被害について格別の議論をせずに損害賠償を肯定する。これに対して、「企業損害事例」の場合には、最高裁は、直接被害者と間接被害者との間に「社会経済的一体性」が認められる場合に、相当因果関係があるとした原審判決を支持する²⁷³。この最高裁判決は、一見したところ、相当因果関係の判断の下で、企業損害の救済の可否を論じることを肯定したように見えるが、その実質は、「社会経済的一体性」という特別の関係がある場合に相当因果関係を認めるとした原審判決を支持しているのであり、その趣意は、通常は予見可能性の有無によってなされる相当因果関係判断に「社会経済的一体性」という特別の枠をはめたことを支持するものというべきである。なお、下級審判決には、相当因果関係概念を用いず、社会経済的一体性の有無をもって、損害賠償の範囲に含まれるかどうかの判断をするものが多い²⁷⁴。学説には、いわゆる企業損害を「社会経済的一体性」の有無を基準にしてカテゴリカルに救済範囲から除外する判例の立場を支持するものと、賠償範囲の問題であるから、相当因果関係あるいは、保護範囲の問題として処理すべきであるとするものがあり、前者が多数を占めている。そして、その他の間接被害についても、判例及び学説は同様の状況にあるといつてよい。

273 最判 S.43.11.15 民集 22-12-2641。

274 判例及び学説の状況については、平野裕之・間接被害者の判例総合解説（信山社、2005 年）参照。

(イ) 風評被害

「風評被害」とは、根拠のない世間の評価によって生じる経済的損失をいう²⁷⁵。風評は、高速度かつ広範囲に情報が伝わる情報社会においては、急速に広まり、時には被害者に甚大な損失をもたらす。また、IT 技術によって、安価に長期間にわたって情報が蓄積され、簡単に検索できるようになっているため、その風評は、明確に否定されない限り、長期間継続することになる。

風評被害の救済に関しては、名誉毀損や信用毀損に係る法理によって、当該風評の発信源又はその流布を助長した者（以下、これらをまとめて「風評発信者」という）の不法行為責任を肯定することは、判例のほぼ確立した立場であり²⁷⁶、学説もこれを支持している²⁷⁷。

風評の対象となった事実の原因を惹起した者（以下、「対象事実原因者」という）に当該風評被害についての責任を課すべきか否かについては、十分に議論が尽くされてきたとは思われない。風評被害についての「対象事実原因者」の責任に関して、いくつかの裁判例が見られる。そして、そのほとんどは、風評被害についての、「対象事実原因者」の責任を対象事実と風評被害との間の相当因果関係の有無の判断で決している。これら裁判例は、裁判例⑧を除いて、JCO 臨界事故の損害補償に関する「原子力損害調査研究会最終報告書（H.12.3.29）」（以下、「JCO 最終報告書」という）の公表後のものであり、また、その多くは JCO 臨界事故による風評被害が争われている（判例④、⑤、⑥、⑦）。したがって、それらにおいては、「JCO 最終報告書」の示した見解の影響が大きいと思われる。以下におい

275 風評被害について多角的に論じるものとして、関谷直也・風評被害—そのメカニズムを考える—（光文社、2011）。

276 たとえば、廃棄物焼却炉からのダイオキシンによる高濃度汚染が近隣の野菜に生じているとの風評によって近隣農家の野菜が売れなくなったことについて、当該風評が流布する原因を作り出した誤った報道をした報道機関の不法行為責任を認めた所沢ダイオキシン報道事件最高裁判決（H.15・7・11 民集 57-7-815）。なお、O-157 による食中毒の原因がある産地の貝割れ大根にあるとの中間報告の政府による報道発表により、全国の貝割れ大根の売上げが激減したことについて、当該中間報告が科学的確証のないものであったとしても、公表自体は適法であるとしたが、当該中間報告の解釈を報道機関や消費者に丸投げしたことは違法であるとして、国家賠償責任を肯定した O-157 食中毒事件東京高裁判決（H.15・5・21 判時 1835-77、訟月 53-2-218）も参照。

277 所沢ダイオキシン報道事件最高裁判決の評釈のほとんどは、その結論に賛成している。橋本恭宏・法学教室（有斐閣）283 号 102 頁、前田陽一・N B L 788 号 83 頁、紙谷雅子・民商法雑誌 130 巻 4＝5 号 850 頁、松並重雄・ジュリスト 1276 号 140 頁、森田修・法学協会雑誌 121 巻 9 号 205 頁、右崎正博・判例時報 1867 号 180 頁、和田真一・法学教室 294 号別冊付録（判例セレクト 2004）23 頁、新美育文・ジュリスト臨時増刊 1269 号 91 頁（平成 15 年度重要判例解説）、松並重雄・法曹時報 58 巻 3 号 243 頁、山口いつ子・別冊ジュリスト 179 号 190 頁、松並重雄・最高裁判所判例解説民事篇平成 15 年度 498 頁、田井義信・私法判例リマークス（法律時報別冊）30 号 58 頁

ては、「JCO 最終報告書」の前に下された裁判例⑧の判旨をまず検討する。その上で、「JCO 最終報告書」及び裁判例④、⑤、⑥および⑦において示される見解を検討する。そして、原子力事故とは関係のない裁判例③について検討を加える。なお、裁判例①及び②では、損害の証明がないとして請求が棄却されているので、考察の対象から外す。

敦賀原発における放射性物質漏れに起因する風評被害が問題となった裁判例⑧は、JCO 臨界事故以前のものであり、「JCO 最終報告書」において何らかの参考とされたものと推測できる。裁判例⑧は、「敦賀湾内の浦底湾に放射能漏れが生じた場合、漏出量が数値的には安全でその旨公的発表がなされても、消費者が危険性を懸念し、敦賀湾産の魚介類を敬遠したくなる心理は、一般には是認でき」とし、「敦賀湾周辺の魚介類の売上減少による関係業者の損害は、一定限度で事故と相当因果関係ある損害というべきである」と述べる。しかし、金沢産の魚介類の売上げが減少したことについては、「放射能汚染が全く考えられない金沢産の魚まで敬遠し、更にはもっと遠隔の物も食べたくないということになると、かかる心理状態は、一般には是認できるものではなく、事故を契機とする消費者の心情的な判断の結果であり、事故の直接の結果とは認め難い」とし、「金沢産の魚も心情的には不安であるとの理由で賠償を命ずるものとすれば、金沢における消費の低下も是認しなければならなくなり、損害範囲はいたずらに拡大することとなる」とし、「売上高が本件事故後減少したとしても、消費者の個別的な心理状態が介在した結果であり、しかも、安全であっても食べないといった、極めて主観的な心理状態であって、同一条件のもとで、常に同様の状態になるとは言い難く、また一般的に予見可能性があったともいえない」として相当因果関係がないとして、損害賠償請求を却けた。

裁判例⑧において、相当因果関係の有無について判断を分けたのは、数値的に安全であっても、消費者が危険性を懸念し、「魚介類を敬遠したくなる心理が一般的に是認できる」かどうかという点であった。しかし、客観的な根拠がないにも関わらず、消費者が危険であると評価して、魚介類の購入を敬遠する心理は、いずれにしても主観的であり、敦賀周辺の魚介類に関するものであろうと、金沢産の魚介類に関するものであろうと違いがない。何をもって、一般的に是認できるとし、何をもって主観的な心理状態というのは明らかでない。あるいは、「放射能汚染が全く考えられない」金沢産の魚介類を敬遠することは「一般的には是認できない」との文言からすると、「放射能汚染が存在しない」ないしゼロ・リスクの場合には一般的に是認できないとし、そうでないかぎり、危険性を懸念し、魚介類を買い控えることを一般的に是認できるとするのであろうか。そう解さない限り、裁判例⑧のいう相当因果関係は、論理的には説明できない。

「JCO 最終報告書」は、「原子力損害の中間的な確認事項―営業損害に対する考え方―」

（以下、「中間的確認」という）を承継し、「営業損害」として、「茨城県内で収穫される農畜産物及びこれらに関連する営業であり、広く茨城県外をも商圈とするものについては、生産あるいは営業の拠点が茨城県内にあり、取引の性質から相手方等が取引拒絶等の行動に及ぶこともやむを得ないものと認められ、現実には減収のあった取引について、事故調査対策本部の報告（平成 11 年 11 月 4 日）及び住民説明会（同年 11 月 13、14 日）等によって、正確な情報が提供され、かつこれが一般国民に周知されるために必要かつ相当な期間が経過した時点（同年 11 月末）までの期間に生じた減収分（売上高から売上原価を控除した売上総利益＝粗利益の額）」と「（それ）以外の営業については、営業の拠点が屋内退避勧告のなされた区域内にあり、取引の性質から相手方等が取引や利用の拒絶等の行動に及ぶこともやむを得ないものと認められ、現実には減収のあった取引について、事故調査対策本部の報告（略）及び住民説明会（略）等によって、正確な情報が提供され、かつこれが一般国民に周知されるまでに必要な合理的かつ相当な期間が経過した時点（略）までに生じた減収分」、そして、その他、個別立証によって相当因果関係が認められる減収が「営業損害」として、賠償の対象となるとする。

この「JCO 最終報告書」の示す指針の元となった「中間的確認」は、「営業損害」も、原子力事故との相当因果関係が認められるかぎり、原賠法に定める「原子力損害」に含まれるとする。そして、(a)放射性物質の作用によって直接に人的・物的損害を被っていない者の営業損害その他の経済損害を「原子力損害」に含ませると、損害概念の範囲が無限に広がり、被害者救済制度を破綻させる虞があることは認めつつも、(b)「原賠法の立法過程の議論においては、こうした制限的な考え方を採らず、相当因果関係の範囲にあるすべてを賠償するとの見解が表明されている」のであり、明文で除外事由とされていない事項について、特段の合理的根拠がないのに適用範囲を狭める解釈をとるべきではない」とされ、「原賠法の適用範囲は、同法の存在意義に十分配慮し、『被害者の保護』という立法目的を失わせることのないよう解釈すべきである。」との基本的な態度が示される。これを受けて、(c)「（放射能等に関して）未だ多くの不可知な領域があることは否定できず、一旦その操作を誤った場合には、人体及び物質等に重篤かつ多大な負の影響を及ぼす危険性があることは公知の事実である」とされ、(d)「我が国が世界で唯一の被ばく国であることや、近時、スリーマイル島、チェルノブイリ等での重大な原子力事故の発生が報じられていることなどから、一般国民の放射線、放射能あるいは原子力に対する恐怖心・危険感には特に著しいものがある。」とし、(d)「本件事故は、国際評価尺度（INES）でもレベル 4 とされる放射線事故であり、現実には 3 名の作業員らについては、極めて重篤な放射線障害が生じているという特殊性がある。」との指摘がなされる。その後、(e)「（本件事故によって）複数の救

急隊員ら及び周辺住民の一部にも、人体に影響を与えるほどのレベルでの被ばくはなかったものの、自然環境から受ける以上の放射線被ばくがあったものと考えられている。これらの点から見ても、本件事故は、一般国民（特に、周辺住民、その取引先及び一般消費者等）に対し、著しい恐怖感・危険感を与えたものというべきである。」との認識が示される。そして、(f)「財物の価値や人の購買行動等においては、当該取引に関与する『人』の意識・認識・思惑等の心理的・主観的な要素が、動機づけ、決定付けに重要な役割を果たしている。したがって、『原子力損害』の対象範囲を画定するにあたっては、上記の主観的要素を排除することができない。」とし、(g)「『原子力損害』の対象範囲を画定するにあっても、一般国民が本件事故に対して抱く恐怖感・危険感を、全く個人的、主観的で一過性の過剰な心理状態に過ぎず、救済の対象から除外すべきであると捉えるのは妥当でない。」とされる。

「営業損害」を「原子力損害」に含まれるとする「中間的確認」は、賠償範囲を相当因果関係によって画定するとし、その「相当性」の判断は、時間的要素と場所的要素によるとする。その際、周辺住民における安全認識の浸透度合い、市場における反応の沈静化時期等を調査検討し、具体的な事実関係を踏まえて判断すべきであるとしたうえで、「中間的確認」発表時においては、損害賠償の時間的範囲としては、科学技術庁の原子力安全委員会への報告がなされ、住民説明会が開催され、マスコミ等の報道がなされて、不安感の沈静化時期は平成 11 年 11 月一杯程度であり、場所的範囲としては、事故発生場所から半径 10 km 範囲内であるとし、平均的・一般的な人の認識を基準として、取引拒絶等もやむを得ないと評価され、現実に減収のあった取引等について、事実上の因果関係があり、特段の反証のない限り、相当因果関係があると推認すべきである、とする。なお、「中間的確認」は、(a) 時間的要素については、政府対策本部の安全宣言の時期ではなく、周辺住民の危険感あるいは市場における動揺の沈静化の時期として、沈静化に向けた正確な情報発信がなされ、これが一般国民に周知されるために要する合理的かつ相当の時間が経過した時点を経験すべきであるとし、(β) 場所的要素については、7 km 地点のモニタリング・ポストの数値を根拠として、茨城県が自宅待避要請をした範囲であり、判断基準として客観的で相応の合理性をもったものであるとし、一般国民の認識としても、自宅待避要請がなされた事実を「公的機関が放射能の汚染地区と指定したのが 10 km 圏内である」との解釈を与え、取引活動の差し控え行動に出た可能性もあるという理由で、公的機関が設定した 10 km の範囲を基準とすべきであるとする。

「JCO 最終報告書」において追認されたところの、「営業損害」も原賠法のいう「原子力損害」に含まれ、その賠償範囲を相当因果関係で画定するという「中間的確認」の見解は、

JCO 臨界事故の風評被害が争われた裁判例④ないし⑦にも大きな影響を与えたと評しうる。それらは、いずれも「JCO 最終報告書」の見解に沿った結論を出しているからである。裁判例⑦は、取引拒絶という事実が証明できていないとして請求を棄却する。裁判例④、⑤及び⑥も、「JCO 最終報告書」の見解を踏襲する。すなわち、裁判例④及び⑤は、時間的範囲及び場所的範囲の内にある「営業損害」について相当因果関係を肯定する（もっとも、⑤は、仮払金の方が多額であるとして、差額の返還を命じており、同裁判例の相当因果関係判断は傍論ともいえる）。そして、裁判例⑥は、「JCO 最終報告書」に示される時間的範囲を画定した根拠である安全性の確認とその報告がなされた時期を示して、それ以後の時点での価格下落は JCO 臨界事故との間に相当因果関係がないとして、請求を棄却する。

JCO 臨界事故に関する「JCO 最終報告書」及びこれに追従する一連の裁判例は、臨界事故による危険がないとの認識が広まるまでの間に生じた営業損害について相当因果関係を認めるとの見解に立つ。そこでの最大の問題点は、現実には「対象事実原因者」が周辺地域に危険をもたらしてはいなかったにも関わらず、放射能の危険性に対する国民の格別の不安感を理由に、安全性が確認され、それが広く知れ渡るまでの間の風評被害について、危険であるとの風評の対象たる事実を惹起したとして「対象事実原因者」に責任を負わせることである。「風評発信者」に対して²⁷⁸ならばともかく、一般国民が抱く恐怖感・危険感に基づくことを理由に、実際には生命・健康あるいは財産にとって危険でなかったにも関わらず、その恐怖感・危険感の対象たる事実を惹起した者に責任を負わせることは果たして妥当なのであろうか。仮にそうした恐怖感・危険感を抱くことが妥当であるとしても、それらは予防という観点からのリスク評価から生じる回避行動の費用であって、それをもって当然に、結果として現実に発生した損害を賠償するという任務を帯びた不法行為法上の責任を直ちに課すことは適切なのであろうか。回避行動の費用の賠償を肯定するためには、何らかの限定が必要のように思われる。その際、物権的妨害予防請求権や占有保全の訴えにおける損害賠償の扱いが参考になろう。

さらに問題なのは、「原子力損害」に含まれるとされる「営業損害」は無限に拡大する可能性があり、何らかの方法によって限界を画する必要がある。「JCO 最終報告書」やその後に出された裁判例に用いられる相当因果関係という概念は、損害賠償の範囲を画定するためのものであるが、それによって賠償すべき「営業損害」の範囲を適切に画定できるのかという疑問がある。「営業損害」には「間接被害」及び「風評被害」も含まれているが、前述したように、「間接被害」については、相当因果関係によっては適切な賠償範囲が画定で

278 注 279 で挙げた裁判例は、同旨を述べる。

きないことは判例及び多くの学説が指摘するとおりである。また、「風評被害」についてい
うならば、恐怖感とか不安感が個々人の安全への期待と相関するものであること、また、
それらがリスクに関する情報によって左右されること、そして、現在の IT 環境の下では、
情報というものが広範囲に伝播し、しかも一過性のものに終わらず、反響が反響を呼ぶと
いう実態が存在することに鑑みると、相当因果関係の判断要素とされる時間的範囲や場所
的範囲を合理的に画定できるのかははなはだ疑問である。

JCO 臨界事故に関する裁判例に続いて登場した裁判例③は、ダイオキシン汚染による風
評被害が争われた事案である。判決は、ダイオキシン濃度が環境基準を超えていたことと、
環境省が安全宣言を出していたが、その中で比較的高濃度（環境基準の約 5 倍）の汚染が
あり、下流域の魚介類は食用にしないことが望ましいとしていたことを挙げて、売上げ減
少等の営業損害との相当因果関係を肯定する。裁判例③においては、環境省の安全宣言に
おいて、念のために魚介類の摂取回避の勧めがあったことが相当因果関係認定の根拠とな
っている。しかし、環境省の摂取回避の勧めは予防的な意味合いでなされたとはいえ、環
境基準の 5 倍程度の濃度がどの程度・内容の危険性を有するのかを十分に検討している
とは思えない。それはさておくとしても、予防の目的でなされる勧告をもって、事後的に発
生する損害賠償の範囲画定の基準にすることは、不当に賠償範囲を拡大することになる。
予防的措置は、相当程度の不確実性があっても実施されることは周知の事実である。

（ウ）東電福島原発事故に係る「営業損害」の賠償について

東電福島原発事故による被害の賠償の方針は、2011 年（平成 23 年）8 月、原子力
損害賠償紛争審査会が「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力
損害の範囲の判定等に関する中間指針」（以下、「中間指針」という）において公表してい
る。そこでは、原子力損害の範囲について、一般不法行為に基づく損害賠償請求権におけ
る損害の範囲と異なって解する理由はないという基本認識が示され、相当因果関係の有無
によって原子力事業者が責任を負うべき損害の範囲を画定するとの基本方針が示される。
すなわち、「社会通念」に基づいて原発事故によって当該損害が生じるのが合理的かつ相当
であると判断されるならば、原子力損害に該当するとする。そのうえで、「JCO 最終報告書」
を参考に、本件事故に特有の事情を考慮して、賠償すべき範囲を定めるとする。なお、損
害の証明に関して、「中間指針」は、被害者に厳格な証明を求めることは酷であるから、合
理的な手法による推認が求められるとともに、定型的な算定方式あるいは定額の賠償とい
う方法もあると付言する。

「中間指針」の主たる賠償の方針を見てみると、避難指示や要請等の出された地域を対

象地域とし（地理的範囲）、そこに居住していた者に一定の損害項目の賠償を認め、事業者の営業損害（風評被害も含む）については、同じ対象地域内で事業（営利・非営利を問わない）の全部又は一部を営んでいた、又は、現に営んでいる者に一定の損害項目の賠償を認める。また、勤労者については、対象地域内にある就労先での事業不能に伴う就労不能による減収分の賠償を認める。そして、「中間指針」は、現状では困難であるとの理由で、賠償対象となる損害の時間的範囲は当面のところ設定しないとする。

相当因果関係の有無によって事業者の賠償すべき損害の範囲を画定する「中間指針」は、社会通念に基づく合理性の有無の判断という判断基準を示すが、その内容は抽象的であり、範囲画定の基準として機能することは期待することはできない²⁷⁹。相当性の具体的な判断基準として示される地理的範囲が極めて概括的であるのみならず、時間的範囲も「当面の間」と断ってはいるが、設定されていない。さらには、損害の証明の程度も緩和されている。こうした賠償指針によっては、原発事業者が賠償すべき損害の範囲は際限なく拡大するおそれが極めて大きく、後に触れる「水門」を開けたことになろう。

（工）純粋経済損失に関する外国の議論

間接被害や風評被害²⁸⁰は、欧米諸国では純粋経済損失（pure economic loss）として議論される。その議論は、これまで述べてきた我が国における対応を顧みるのに有益な材料を提供するように思われる。以下、欧米諸国における純粋経済損失に関する議論の概略を眺めてみる。

ドイツ及びイギリスあるいはアメリカを初めとするコモン・ロー諸国においては、過失不法行為による純粋経済損失の救済は極めて限定的にしか認められていない。

ドイツ民法典（BGB）823条1項は、「故意又は過失によって、違法に、他人の生命、身体、健康、自由、財産その他の権利を侵害した者は、それによって生じたすべての損害について被害者に賠償すべき義務を負う」と定める。同条の文言上からは、保護されるべき権利は広いが、判例及び学説の多くにおいては、同条で保護されるべき権利は絶対権であり、純粋経済損失はそれに該当せず、同条の救済対象から原則として除外される²⁸¹。そし

279 現に、自主避難者に対する賠償問題が登場している。

280 アメリカ法では、風評発信者の責任は名誉毀損（Defamation）法理の下で処理され、対照事実原因者の責任は経済的損失法理の下で処理されているといわれる。See Travis M. Wheeler, *Negligence Injury to Reputation: Defamation Priority and the Economic Loss rule*, 48 ARIZONA L. REV. 1103 (2006), at 1117-27.

281 Mauro Bussani & Vernon Valentin Palmer, *The Liability regimes of Europe-their facades and interiors*, in PURE ECONOMIC LOSS IN EUROPE (Mauro Bussani & Vernon Valentin Palmer eds., 2003) at 218. See also Helmut Koziol, *Recovery for Economic Loss*

て、犯罪的行為のような違法性の程度が極めて大きい不法行為を規定する同 823 条 2 項、824 条及び 826 条の下でのみ、純粋経済損失は賠償の対象とされうる。

イギリスにおいては、専門家の negligence 不法行為による純粋経済損失の救済範囲を拡大した Hedley Byrne v. Heller²⁸²判決の後であっても、誤った信用情報を発信した銀行の責任や会計士などの専門家責任又は不実表示責任、あるいは不完全な役務提供がなされた事案を別にすれば、純粋経済損失について不法行為責任が認められるためには故意による侵害行為が原則として必要とされる。そして、アメリカにおいても、イギリスと同様の状況にある²⁸³。

フランス民法典 (French Civil Code) 1382 条は、「人の行為が他人に損害を惹起した場合、行為者の過失によってそれが惹起されたならば、当該行為者はそれを賠償する義務を負う」と定めており、保護法益に格別の限定を付けていない。したがって、純粋経済損失を保護法益から除外するという立場は採られていない。加害行為と被害との間に因果関係が認められる限り、賠償が肯定される。しかし、判例及び学説においては、因果関係の存否²⁸⁴の判断において、生命・身体あるいは財産の侵害に関する救済と純粋経済損失の救済との間に少なからぬ差異が見られる。すなわち、後者に関しては、因果関係の直接性の判断の中で、しばしば責任範囲が限定される²⁸⁵。たとえば、フランス破毀院は、事故により歌手の出演を不可能にした加害者に対してコンサート主催者が当該コンサートが開催できなかったことによる損害の賠償請求をした事案について、損害が「直接的でない」として、その請求を棄却している²⁸⁶。もっとも、フランスにおいては、因果関係の認定について裁判所に大幅な裁量が認められており、ケース・バイ・ケースで処理されており、純粋経済損害について明確な法準則が形成されているとはいえない。

フランスに類似する状況を示す国として、オーストリアを挙げることができる。オース

in the European Union, 48 ARIZONA L. REV. 871 (2006), at 874.

282 Hedley Byrne & Co. Ltd. v. Heller & Parters Ltd. [1964] AC 465.

283 アメリカにおいては、取引的不法行為に関するリストイトメントの起草準備が進められており、その中で、純粋経済損失についての議論が深められている。そうした議論の現況を知るには、ARIZONA LAW REV. vol.48 に寄せられた論文が有益である。

284 フランス不法行為法の因果関係要件は、契約責任の因果関係に関する因果関係要件 (CC1151 条) と同様、「確実かつ直接 (certain et directe)」の因果的結合が必要であると解されている。

285 フランスでは、因果関係の判断については裁判官に大幅な裁量権が与えられており、その「直接性」の判断は事件ごとに区々である。その意味で、フランスにおいては、ドイツやコモン・ロー諸国と比べて、純粋経済損失の救済が寛大になされているといえる。

286 Civ. 2e 14 November 1958, Gaz. Pal. 1959.1.31.

トリア一般民法典（Austria General Civil Code）1295 条は、「人は、過失によって被害をもたらした者に対してその損害の賠償を請求することができる」と定め、保護法益を限定してはいない。しかし、判例及び学説は、純粋経済損失については、単なる過失不法行為においては救済されず、故意の存在その他の厳格な要件を満たした場合にのみ、救済されるとしている²⁸⁷。

その他の国々についても概観するならば²⁸⁸、絶対権と人格権に加えて、使用权や用益権といった準物権を不法行為法の救済対象である「権利」に含まれるとするオランダ民法典 6:162 条は、ドイツ及びイギリスとフランスとの間の中間的立場に立つといえよう。また、スウェーデンとフィンランドは、犯罪的な侵害行為による場合には、純粋経済損失を救済対象とするという法準則を採用しており、ドイツ法に近い。中欧や東欧諸国は、フランス法と同様の態度を示すが、バルト諸国の内、エストニアは、ドイツ法に近似するといわれている。

なお、「純粋経済損失」概念に関しては、各国に共通理解があるとはいえないことも留意されるべきであろう²⁸⁹。イギリス、アイルランド、スコットランド、スウェーデン及びフィンランドの法律家は、「純粋経済損失」とは、人身又は財物に対する有形的な侵害を伴わない損失であると定義する。ドイツ、オーストリア、ポルトガルなどの法律家は、「純粋経済損失」を絶対権の侵害の結果ではない損失として定義し、その結果、他の国において純粋経済損失の典型例であるとされるいくつかの損失が除外される。これに対して、フランス、ベルギー、ルクセンブルグ、スペインあるいはハンガリーの法律家は、純粋経済損失という概念自体を持たない。

かくして、同じ問題に対する各国の対応は一概に論じることができない。ただ、一定類型の純粋経済損失の救済のために、ドイツにおいては、契約責任の適用ないし拡大適用が行われてきたこと²⁹⁰はよく知られた事実であるし、イギリスにおいても、「義務違反（breach of duty）」という negligence に共通する概念や「責任の自発的引受（voluntary assumption of liability）」という法理が純粋経済損失の救済に活用されてきたことは指摘されるべきである。そして、これら法解釈の展開によって、銀行による取引業者への誤情

287 Koziol, *supra* note 13, at 875.

288 See generally Prepared by Cristioan von Bar, Principles of European Law Study Groupe on European Civil code, NON-CONTRACTUAL LIABILITY ARISING OUT OF DAMAGE CAUSED TO ANOTHER (PEL LIAB. DAM.) (Oxford U. P., 2009) at 233-4

289 *Ibid.*

290 クリスティン・フォン・パール（窪田充見編訳）・ヨーロッパ不法行為法（2）175 頁以下参照。

報の提供が銀行とは取引のない事業者にもたらした純粋経済損失や会計士など専門家による誤情報の第三者への提供によって被害者が被った純粋経済損失が救済されるようになっている²⁹¹。しかし、基本的な方向としては、とりわけ、間接被害に関しては、純粋経済損失の救済の程度と範囲は限定される。

ちなみに、欧州不法行為法グループが起草した「欧州不法行為法原則（The Principles on European Tort Law）第 2:102 条は、1 項で「利益の保護範囲は、その性質に依存する。すなわち、その価値、その定義と明瞭さの正確性が高ければ高いほど、その保護はより広くなる。」と規定し、2 項で絶対権は最も広範囲に保護されるとし、3 項で無体財産を含む財産権は広範な保護が与えられるとしたうえで、4 項で「純粋経済損失又は契約関係の保護範囲は、より限定される。この場合、特に、行為者と危害を被った者との間の近接性が適切に考慮されなければならない。又は、行為者が、自身の利益が犠牲者の利益よりも当然に低い価値であるにも関わらず、損害を惹起するであろうという事実を認識していたという事実が考慮されなければならない。」としている。

純粋経済損失を過失不法行為の救済の対象から除外ないし制限する最大の理由は、純粋経済損失の外延を画定することが極めて困難であり、それを認めることが賠償請求の洪水を招く虞が大きいこと（いわゆる「水門」論（Flood Gate Argument））、あるいは、パンドラの箱を開けること（いわゆる「パンドラの箱」論）と同義であり、不法行為者に予見不可能な、際限のない責任を負わせることになり、結果として、個人の活動（行動）の自由を阻害することになるとの認識にある²⁹² ²⁹³。そして、純粋経済損失という概念を持たないフランス法にあっても、因果関係の直接性という法理の下でその救済を制限しており、

291 Susanne Kalss, *The Liability of Banks, in* PURE ECONOMIC LOSS (Willem H. van Boom, Helmut Koziol & Christian A. Witting eds., 2004) at 77. See also Koziol, *supra* note 13, at 872.

292 「水門論」について、裁判所に訴えが殺到することを懸念するものとして捉える見解があるが、そのような見解は正鵠を射たものではなく、むしろ、期限や対象者の定まらない際限のない責任を不法行為者に負わせることへの懸念こそ重要である。

なお、アメリカにおいても、リーディング・ケースである *Robins Dry Dock & Repair Co. v. Flint*, 275 U.S. 303 (1927) がいわゆる間接被害に当たる純粋経済損失に（過失）不法行為法の救済は与えられないとし、ホームズ（Oliver Wendell Holmes）判事が判決中の意見においてその理由を明快に述べて以来、人身又は財産に対する有形的侵害に伴うものでない純粋経済損失の救済は否定されている。そして、その理由を更に深めたのが *Ultramares Corp. v. Touche*, 174 N.E. 441 (N.Y. 1931) におけるカードーズ（Benjamin Cardozo）裁判長の意見である。すなわち、カードーズ意見は、「確定できない被害者群に対する、確定できない期間の間、確定できない賠償額についての責任」を課すことになるという。そして、このような事態は、悪夢であるとも表現し、爾後、「カードーズの悪夢」としてしばしば言及される。

293 Koziol, *supra* note 13, at 877.

やはり、同様の認識があることは否定できない。

また、生命・身体・健康あるいは所有権等の財産権と純粋経済損失との価値の優劣比較も限定的救済の理由となっているとの指摘もなされる²⁹⁴。

（オ）メキシコ湾油濁と純粋経済損失—「水門」は開けられたのか？

油濁による海洋汚染から生じた漁業関係者や魚介類レストラン、観光業者（以下、事故関連被害者という）等の経済的損失（すなわち、純粋経済損失）について、油濁の原因者が責任を負うべきかどうかについては、1989年のアラスカ沿岸での巨大タンカー「エクソン・バルデッツ号」の座礁事故による油濁をめぐって大きな社会的関心と呼んだところである。そして、2010年に発生したメキシコ湾沖でのBP子会社による油濁事故は、そのエクソン・バルデッツ号事故による油濁の規模を遙かに超える史上最大の油濁事故（以下、Deepwater Horizon 油濁事故という）であった。この油濁事故による事故関連被害者の風評被害をも含む経済的損失が賠償対象となるかどうか、その賠償規模の大きさが想像を絶する額になるのではないかとの評判を呼び、法律の世界でも大きな関心が寄せられた²⁹⁵。Deepwater Horizon 油濁事故に関する損害賠償をめぐっては、純粋経済損失の賠償を認める方向が示されており、コモン・ローで懸念されていた「水門」を開けようとするものである。「水門」論が単なる杞憂であったのか、あるいは、現実であるのかを確認する試金石となると思われる。したがって、我が国の原発事故による「営業損害」の賠償を検討するに際しての重要な素材となると思われる。

油濁事故による損害賠償に関しては、前述したコモン・ローとは異なった法準則及び原則の体系を持つ一般海事法²⁹⁶に基づいて、人身や財産が有形的侵害を受けた場合には過失不法行為責任が肯定されてきた。そして、純粋経済損失については、コモン・ローにおけると同様、原則として損害賠償は認められてこなかった。ただし、裁判区によっては、漁

294 Cf. Cristian Witting, *Distinguishing Between Property Damage and Pure Economic Loss in Negligence: Personality Thesis*, 21 J. LEGAL STUD. 481 (2001).

295 メキシコ湾におけるアメリカ領海の約3分の1において、商業的漁業が禁止され、多くの漁業者が収入を失ったといわれる。また、油濁事故後も、当該海域の魚介類についての風評が、油濁によって物理的に影響を受けた地域に限らず、メキシコ湾岸地域への観光客を減らすことになり、観光業に就労する勤労者の減収をもたらしたといわれる。See Andrew Davis, *Pure Economic Loss Claims Under the Oil Pollution Act: Combining Policy and Congressional Intent*, 45 COLUMBIA J. OF LAW AND SOCIAL PROBLEMS 1 (2011), at 2-4.

296 コモン・ローの母国イギリスでは、何百年も前から、一般海事法は一般のコモン・ローとは異なった法準則や理論の体系を形成してきており、コモン・ローの一部を形成しているわけではない。アメリカは、こうしたイギリスの一般海事法の体系を受け継いでいる。See Peter Cane, *TORT LAW AND ECONOMIC INTERESTS* (2d ed.) (Oxford 1996), at 278.

業資源を生活の糧として利用又は収益しているとの理由で、漁業者に限って経済的損失に賠償を認めるとの例外ルール（以下、「漁業者例外ルール」）が採用されてきた²⁹⁷。もっとも、この「漁業者例外ルール」について、裁判区毎にその内容は異なっている。たとえば、救済される「漁業者」について、漁業資源の管理を行っていたことを要件とするかどうか、あるいは、「漁業者」の範囲に魚介類の仲買人、魚介類を供するレストランなどが含まれるのかどうか、填補される損失に何が含まれるのかなどについて、見解は区々であった²⁹⁸。

「エクソン・バルデッツ号」油濁事故の後、アメリカは、油濁防止、油濁被害の補償並びに安全確保及び包括的な除染について規定する連邦油濁法（The Oil Pollution Act of 1990）（以下、OPA）²⁹⁹を制定した。OPA の立法論議においては、漁業者団体などのプレッシャー・グループのロビー活動が大きな影響を与えたといわれる。また、船舶に起因する油濁事故による損害の賠償については、国際法の領域で議論が重ねられてきており、いくつかの国際条約が締結されてきているところであるが、OPA は、そうした国際的動向を反映したものともいわれる。

OPA272 条は、b 項 2 号（B）において、「不動産及び動産に対する侵害又はそれらの損壊から生じる経済的損失に関する損害賠償」はそれらの所有者又は賃貸人に認められるとし、同号（C）において、「天然資源の生活の糧としての利用（subsistence use of natural resources）の喪失に対する損害賠償は、当該資源の所有又は管理の有無に関わらず、侵害又損壊された天然資源を利用していた者に認められる」と定める。さらに、同号（E）において、「不動産、動産又は天然資源の侵害、損壊若しくは喪失による（due to）利益の逸失又は稼働能力の喪失と同等の（equal to）損害賠償がいずれの請求者にも認められる」と定める。（B）はコモン・ローの下で伝統的に認められた有形的侵害による損害の賠償を受け継ぐものであり、（C）は、天然資源を生活の糧として使用収益してきた者一般を含むことから、前述した純粋経済損失に関する漁業者例外ルールの核となる部分を認めるものといえる。そして、（E）は、その立法過程において、純粋経済損失に関する先例である Robins

297 「漁業者例外ルール」の先例となったのは、Union Oil Co. v. Oppen, 501 F.2d 558 (9th Cir. 1974) といわれる。ただし、そこでは、漁業者の漁獲量減少による経済損失は「合理的に予見可能である」と述べられるだけである。

298 この点に関するメキシコ湾沿岸諸州及び連邦巡回裁判所の裁判例を詳細に検討するものとして、Benjamin J. Steinberg & Dwayne Antonio Robinson, *Making BP's Blood Curd-Le: Duty, Economic Loss, and the Potential Cardozian Nightmare after Curd v. Mosaic Fertilizer*, 63 FLORIDA L. REV. 1245 (2011) がある。なお、John C.P. Goldberg, LIABILITY FOR ECONOMIC LOSS IN CONNECTION WITH THE DEEPWATER HORIZON SPILL, 18-22 (2010), available at [Http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4595439](http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:4595439) をも参照。

299 33 U.S.C. § § 2701-2761 (1990)。

判決³⁰⁰を一切検討していなかったこと、また、(E) が適用される場合として、Robins 判決以来承認されてきた漁業者例外ルールが認められる事案を取り上げるだけであった³⁰¹ことから、(E) が広く純粋経済損失の賠償を認める趣旨かどうかは明らかでない。しかし、「不動産及び動産並びに天然資源の侵害、損壊若しくは喪失」「による (due to)」「利益の逸失又は稼働能力の喪失と同等の損害」とする文言、とりわけ「による」という表現の曖昧さからして、漁業者例外ルール以上に広範囲に純粋経済損失の賠償を認める余地があり、賠償範囲が際限なく拡大する可能性がある³⁰²。しかし、OPA は、一般海事法に代わって新たな訴因を創出したものではあるが、一般海事法をどこまで修正したのかを明らかにしていないため、一般海事法の先例をどの程度参考にすべきかが問題となる。したがって、同法 2702 条 b 項 2 号を巡っては、その後、いくつかの裁判で争われてきた。とくに、第 1 に、純粋経済損失が賠償対象となるか、第 2 に、仮にそれが是認される場合、賠償を請求できる者の範囲をどのような基準で画定するのか、が大きな争点になった。なお、留意しておかなければならないのは、OPA における賠償請求には上限が設けられており、たとえば、深水港を除く沿岸施設について、1 事故／1 請求主体当たり全除去費用と 7,500 万ドルとの合計額、深水港を含むすべての沿岸施設について、1 事故当たり 3.5 億ドルとされることである³⁰³。

OPA の下での損害賠償に関する裁判例に目を転じてみると、1992 年に、ミシガン州で、船舶の衝突事故によるガソリン漏れで河川が汚染されたことで営業損害を負った原告が OPA に基づく損害賠償を提起した事件³⁰⁴において、連邦地方裁判所は、Robins 判決に言及した上で、OPA2702 条 b 項 2 号 (E) の定める損害は「不動産及び動産若しくは天然資源の侵害、損壊又は喪失による利益の逸失又は稼働能力の喪失」であり、原告は「財産的利益の有形的侵害」の主張をしていないとして、原告の請求を棄却した。「漁業者例外ルール」を前提に、純粋経済損失は賠償範囲から除外されるとした Robins 判決を先例とする一般海事法に従ったといえる。しかし、その後、OPA2702 条 b 項 2 号 (E) は純粋経済損失

300 Robins Dry Dock & Repair Co. v. Flint, *supra* note 24.

301 H.R. CONF. REP. NO. 653, 101st Cong., 2d Sess. 103 (1990), *reprinted in* 1990 U.S.C.C.A.N. 779, 781.

302 Antonio J. Rodriguez & Paul A.C. Jaffe, *The Oil Pollution Act of 1990*, 15 TUL. MAR. L. J. 1 (1990), at 15. さらに、本条 b 項 2 号 (E) は経済的損失と有形的侵害との結合を要求するものではないと極論する見解すら登場している。See Goldberg, *supra* note 30, at 18-22 (2010).

303 33 U.S.C. § 2704 (a) (3), *et seq.* (2004).

304 *In re Cleveland Tankers, Inc.*, 791 F. Supp. 669 (E.D. Mich.1992) .

を賠償対象から除外するものではなく、純粋経済損失を賠償させても油濁を惹起した事業者に過大な負担を課すことにはならないなどの判断を示す裁判例が多く登場している³⁰⁵³⁰⁶。もっとも、それらにあっても、手放しで賠償が認められているわけではなく、いくつかの免責条項によって賠償が否定されている³⁰⁷。

Robins 判決が用意した「有形的侵害に伴って生じた場合に限る」という歯止めを外して、純粋経済損失が OPA における油濁責任の賠償対象になるとするならば、その賠償範囲をどのようにして画定するのが重要な課題となる。OPA271 条が、天然資源には「土地」、「魚類」、「野生生物」、「生物相」、「大気」、「水」、「地下水」、「上水道 (drinking water supplies)」が含まれると規定し、事実上、ほとんどすべての物が含まれる³⁰⁸ことに鑑みると、「によって (due to)」を単純に必要な条件的な関係（「あればこれなし」の関係）であると解釈するならば、その「侵害、損壊又は喪失」から生じる経済的損失は無限に拡大するおそれがあるからである。しかし、この点について言及する裁判例は極めて少ない。いくつかの裁判例が「近因 (proximate cause)」あるいは「直接の原因 (direct cause)」という概念を持ち出して、賠償範囲の画定を試みてはいる³⁰⁹が、それら概念の中身が曖昧であり、説得力のある賠償範囲画定に決して成功しているとは思われない。さらには、OPA の下の損害賠償請求であっても、「現実の」利益の逸失又は稼働能力の喪失の立証が求められるはずであるが、油濁事故で避難することを強いられた個人又は事業者がそのような「現実」を立証することは困難であり、こうした困難を理由に立証責任が緩和されたならば、汚染者の賠償負担がはるかに重くなるとの懸念もある³¹⁰。

以上のような状況の下、前述した Deepwater Horizon 油濁事故が発生し、その被害の賠

305 See eg. *Taira Lynn Marin Ltd. No.5, LLC v. Jays Seafood, Inc.*, 444 F.3d 371 (5th Cir. 2006); *Ballard Shipping Co. v. Beach Shessfish*, 32 F.3d 623 (1st Cir. 1994); *Sekco Energy, Inc. v. M/V Margaret Chouest*, 820 F.Supp. 1008 (E.D. La. 1993).

306 *Goldberg, supra note 30*, at 11-14 は、OPA2702 条 b 項 2 号 (E) の解釈によっては、極めて広範囲かつ多様な損失が救済対象になりうることを具体的な例を挙げて指摘する。

307 *In re Settoon Towing*, No. 07-1263, 2009 WL 4730971, at 3 (E.D. La Dec. 4, 2009) は、油濁の除染作業中に採掘場に接近できなかったことによる経済損失の請求を認めたものの、そのような請求は連邦海事法によって阻止されうることを指摘する。

308 *Goldberg, supra note 30*, at 19.

309 *Sekco Energy, Inc. v. M/V Margaret Chouest, supra note 37* (油濁が原告の純粋経済損失の「近因」でないことを理由に請求棄却); *Gatlin Oil Co. v. United States*, 169 F.3d 207 (4th Cir. 1999) (油漏れから生じた揮発性ガスに引火して原告の財産に被害が生じた事案について、その損害が油漏れの結果から生じたものではないとして、請求を棄却。「直接の原因」を判断基準にしていることを暗に示す。).

310 *Goldberg, supra note 30*, at 15.

償が大きな問題として浮かび上がった。2010 年 6 月 16 日、BP は、オバマ大統領との合意に基づき、訴訟によっては望むことが難しい迅速かつ公正な被害者救済を図ることにした。そして、迅速かつ公正な被害者救済を主たる目的とし、多発するであろう訴訟に対応する費用の節約をも併せ狙って、OPA の認める賠償上限額の設定を放棄し、被害者救済について上限を設けないことを前提に、「2010 年 4 月 20 日に発生した Deepwater Horizon 事故による油濁の結果生じた費用及び損害に関する個人及事業者の請求を処理し、解決するための独立の紛争処理機関³¹¹」として湾岸補償基金 (Gulf Coast Claims Facility. 以下、GCCF)を設立した。

BP は、GCCF の当面の財源として、200 億ドルを拠出するとともに、必要とあらば、さらに 200 億ドルの追加拠出をすることを約束した³¹²。そして、補償処理責任者が BP によって指名された。補償処理責任者の任務は、中立の立場で、補償請求の処理をし、その補償費用を GCCF に支払い請求をすることである³¹³。ちなみに、GCCF への請求は、連邦法又は州法の下での BP の責任を追及するものではなく、補償処理責任者の定める補償準則と手続きに従って画定される。

補償準則の中には、「油濁の結果としての除染費用、不動産及び動産への損害、逸失した所得若しくは利益、天然資源の慣習的利用の喪失、又は、身体的被害若しくは死亡についての損害を被った個人並びに事業者」が資格ある請求者であるとする準則が含まれており、これは、OPA2702 条 b 項 2 号に類似する準則といえる³¹⁴。ただし、現実の手続きの中で、補償額の画定がどのように行われているのかは明らかではない。和解という私的な交渉事である以上、やむを得ないというべきであろうか。なお、GCCF への請求は、BP の法的責任を別途追及する訴えを妨げるものではないとされる。ただし、GCCF を通じて基金から補償金を受け取るためには、油濁事故による被害についての BP に対する損害賠償請求権を放棄することが条件とされる。

GCCF による補償手続きが進められる中、これに依らないで損害賠償を求める被害者らによる数千の個別訴訟及び数百のクラス・アクションが連邦地区裁判所に提起された³¹⁵。そ

311 Gulf Coast Claims Facility, <http://www.gulffoastclaimfacility.com/faq>.

312 Jonathan Weisman & Guy Chazan, *BP Agrees to \$20 billion Fund*, WALL ST. J. Jun. 17, 2010, at 1: Press Release, BP, BP Forms Gulf of Mexico Oil Spill Escrow Trust (Aug. 9, 2010), *available at* <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=2012968&contentId=7064316>.

313 Gulf Coast Claims Facility, *supra* note 43.

314 *Ibid.*

315 Michael L. Rustad & Thomas H. Koenig, *Parens Patriae Litigation to Redress Social Damages from the BP Oil Spill: The Latest Stage in the Evolution of Crim torts*,

して、2010年8月10日、複数裁判区訴訟に係る司法パネル(Judicial Panel on Multidistrict Litigation)は、連邦裁判所に提起される、担保関連訴訟を除く、すべての訴えをルイジアナ東連邦地区裁判所(United States District Court Eastern District of Louisiana)において集中するとの訴訟前命令を下した。そして、この審理を担当したBarbier裁判官は、経済損失及び財産損害に関するすべての訴えについて、一括して、集団としての裁判上の和解による解決を目指し、Shushan治安判事を仲介者とする関係当事者による和解交渉を命じた。各当事者は、和解を目指して、頻回の交渉を重ね、曲折を経て、一応の基本合意が成立した。そして、2012年12月21日、Barier裁判官は、経済損失及び財産損害に係る和解合意を最終的に承認する命令を発した。なお、この手続が進行する中で、GCCFの補償プログラムは、訴訟上の和解の補償プログラムに引き継がれることも決定された。

Barier裁判官の命令における営業損害に関連する部分の概要は以下の通りである。

(i) 地理的範囲及び時間的範囲：ルイジアナ、ミシシッピ、アラバマ、並びに、東テキサス及び西フロリダの沿岸にある郡、加えて、メキシコ湾水系に隣接する特定地区。請求権者集団(クラス)のメンバーは、2010年4月20日から2012年4月〔16日〕まで、これら地理的範囲において、生活、就労、又は財産を所有若しくは賃借する個人。そして、事業者は、これと同じ期間内に同じ地域において営業をしている者。

(ii) 損失又は損害の性質：①事業者及び個人の所定の種類の経済損害、②不動産損害の所定の類型(海岸、湿地帯及び不動産の売上減少)、③随時傭船料、④船舶の有形損害、⑤生活の糧の損害(Subsistence Damage)、⑥海産物補償プログラムという6種類の損害類型を認める。ただし、たとえば、裁判所、BPの従業員は除外される。また、その実質的な性質から、金融機関、一定の基金、金融トラストその他の金融関連業者、遊戯業者、保険業者、石油・ガス産業、防衛関連請負業者及び不動産開発事業者が除外され、GCCFを通じてその請求が放棄された政府機関及び個人・法人も除外される。

(iii) 補償の限度：海産物補償プログラムを除いて、和解金額に上限はない。海産物補償プログラムには、23億ドルの基金が用意され、その請求は、この23億ドルの範囲内で分配される。ちなみに、多くの損害項目は、リスク換算係数によって加算される。

(iv) 補償額の算定：和解の履行は、裁判所の監督する和解プログラムによって行われる。同プログラムは、一般に受容され、普遍的な方法論から導かれる公式を採用する公的な透明性のある枠組みを用いて補償額を算出する。ちなみに、事業者の経済損失の算定として、「前後の差額」方式を採用する。具体的には、第一段階として、補償期間の利益と基準期

間のそれと比べて減額した分を補償し、第二段階として、油濁事故がなければ合理的に期待できた利益の増加分を補償することにする。第一段階に関して、補償期間の利益は、2010年3月から12月における連続3ヶ月以上の期間のそれとし、基準期間の利益は、請求者が任意で選択する2009年中のある月のそれ、2008年から2009年における選択した複数月の平均値、又は、2007年、2008年及び2009年の中の選択した複数月の平均値とされる。第二段階に関して、油濁がなければ期待できたはずの成長が考慮されるが、そこでは、12%の成長率を上限として、一般調整ファクターとして2%の成長、そして、個別成長ファクターとして、請求者の油濁前の過去の収入トレンドを反映した現実の成長が考慮される。

(v) 和解プログラムの概要：和解プログラムは、裁判所が請求管理者とそのスタッフとして25名を指名する。そして、全国で3200人の従業員を雇用する。

(vi) 因果関係：所定の事業者の請求は、彼らの損失が油濁に起因することが立証されなければならない。その他の場合は、因果関係は推定される。事業者の経済損失請求を支える書面としては、事業における帳簿などに通常の業務上作成される書類で十分である。

以上のような和解条件の下、当事者は最終合意に至り、その履行段階に入った。しかし、請求処理基準が曖昧で、実害がないと思われる者に多額の補償金が支払われる事案³¹⁶が多く見られ、BPが拠出した当初額の基金では不足が生じる虞が大きくなった。そこで、BPは、請求処理基準の明確化を求め、それが明確になるまでの間、和解の履行を暫定的に差し止めるとの訴えをニューオリンズ連邦控訴裁判所提起した。そして、2013年10月2日、同控訴裁判所は、BPの控訴を認容し、請求処理基準を明確にし、それを適切に運用するよう命じた³¹⁷。

これまで述べてきた Deepwater Horizon 油濁事故の被害補償の実状からは、次のようなことが見て取れよう。すなわち、純粋経済損失を補償対象から除外するという準則に従わないならば、責任主体に際限のない責任を負わせないためには補償上限額を設定することが重要な方策であること、そして、補償上限額を設定せず、因果関係の有無の判断、すなわち、「社会通念」や「予見可能性」に補償範囲の画定を委ねるならば、「社会通念」や「予見可能性」の判断要素としての「地理的範囲」や「補償対象期間」を明確に示し、かつ、

316 海岸から200マイル内陸の建設会社が970万ドルを補償されたが、それは当該会社が油濁のあった2010年に過去最高益を得たことになるとの新聞報道がある。See www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/epic/bpdot/10351827/BP-wins-victory-in-battle-to-Gulf-oil-spill-settlements.html.

317 *Ibid.*

補償対象となる損害の算定を厳密に行うことが求められることである。それらが実現しなければ、補償に必要な財源は際限なく増大する可能性が大きく、まさに「水門」が開けられた状況が生じる。BP が控訴し、控訴裁判所が暫定的差止命令を発したのはそうした状況が生じつつあることを物語っているといえよう。また、上限額を設定する場合には、破産手続きに類似した精算手続きを設けない限り、「早い者勝ち」となり、保護の必要性が高い被害者が必ずしも優先的に救済されるわけではないという問題も潜んでいる。

(力) 環境被害

大気・水・土壌その他の環境構成要素が人の活動によって侵害された場合、それが私人の権利・保護法益をも侵害するならば、侵害者には不法行為責任が課される。しかし、私人の権利・法益の侵害がない場合、侵害された環境をどのように回復するのかが問題となる。このために登場したのが環境被害あるいは環境責任という概念である。

我が国では、水質汚濁防止法や土壌汚染対策法などの法律により、浄化責任が汚染者等に課せられ、その費用負担が求められるが、それぞれの法律が所管する環境要素が侵害された場合に限られており、包括的に環境被害の救済を可能にするものではない。また、これら法律の下では、環境被害の救済を一般私人が直接請求することは想定されていない。私権・私益の対象とはならない環境要素は公共の利益であり、私人にではなく、国や自治体など公的機関による対応が予定される。

外国における環境被害に対する責任の例として、アメリカのいわゆるスーパーファンド法や欧州共同体の環境責任指令（Directive 2004/35/EC。以下、環境責任指令という）が先進的な例として挙げられる³¹⁸。なお、先に紹介した OPA も、油濁による環境汚染の除去費用の責任を定める法律の一つである。以下においては、欧州共同体の環境責任指令を取り上げ、それを概観する³¹⁹。

同指令は、加盟各国に同指令の内容に従った国内法を立法することを義務づけるが、その中で、2 つの基本的な準則を明らかにする。すなわち、(a) 環境損害 (ecological damage)³²⁰ は、法的損害 (legally relevant damage) ではあるが、(b) 個々の市民がその回復を

318 新美育文「環境リスク・損害と法的責任」環境法大系 85 頁以下（商事法務、2012 年）参照。

319 EU 指令が成立する背景となったドイツやフランスの議論を紹介するものとして、吉村良一「環境損害の賠償—環境保護における公私協働の一側面—」立命館法学 2010 年 5・6 号 1769 頁以下。

320 環境責任指令 2 条 1 項は、大気、水、土壌、植物群及び動物群などの環境の構成要素の実質的損傷を環境汚染とし、その回復費用を負担することを環境責任という。

請求できるという意味での、私人の法的損害ではない、という準則である。環境汚染（environmental impairment）は、見方によっては、環境に関する個人の権利の侵害にもなりうる。しかし、損害賠償（金銭賠償）法の問題としては、環境汚染による被害が個人の保護法益に対する損害として位置づけられる場合に限って、救済対象となり得るにすぎない。それゆえに、環境責任指令の前文 14 は、「この指令は、人身損害事案、私有財産への損害又は経済損害に適用されることはない。また、これら類型の損害賠償に関する権利に影響するものでもない。」と述べ、公的機関のみが環境損害についての賠償請求が可能であることを明言する。そして、環境責任指令 3 条 3 項はこれを具体化し、「国内法を別として、この指令は、環境損害という結果や環境損害発生の顕著な脅威に関する補償の権利を私人に与えるものではない」と定める。これを受けて、環境責任指令 8 条は、管轄権を有する当局に費用回復請求権を肯定するが、私人にはそれを認めない。

なお、環境責任指令に関連して、フォン・バール（Christian von Bar）の呼びかけによって結成されたヨーロッパ民法典研究グループの公表した「欧州法の原則：他者に対して惹起した損害から生じる契約外責任（Principles of European Law: Non-Contractual Liability Arising out of Damage Caused to Another. 以下、PEL Liab. Dam）」は、その 2:209 条で、環境責任指令のいう環境責任が民事責任であると位置づけており、同条の解説において、汚染者が環境回復に責任を負う関係当局に対して（汚染除去費用の回収としての）損害賠償義務を負うことを内容とする民事責任であるとする³²¹。

4. おわりに

侵害された権利・利益の性質ないし種類によって、賠償すべきかどうかを決定するドイツ不法行為法やコモン・ローにおける過失不法行為の考え方を採用せず、因果関係の「相当性」、「近因性」あるいは「直接性」の有無で賠償範囲を画定することが至難の業であることがアメリカの油濁事故による損害の賠償例で明らかになったといえる。そして、その結果、際限のない損害賠償請求に曝されることから、責任主体の活動の自由が損なわれる

321 Study Group on a European Civil Code, *Non-Contractual Liability Arising out of Damage Caused to Another*, p. 529-30 (Oxford U Press, 2009), *hereinafter PEL Liab. Dam.* ただし、環境利益が私的な保護法益ではなく、公的な保護法益であるとしながら、その環境利益侵害が「民事責任」を成立させるとすることの意味は必ずしも明確にされていない。損害賠償請求権の成立の主張及びこれに対する抗弁が民事法ルールによることを明らかにすることが主眼であると述べられており、環境責任事案が民事裁判所の管轄であるという程度の意味だと思われる。あるいは、特別の立法を必要としないで、関係当局が損害賠償請求できるという趣旨をも含むと解する余地もある。しかし、そうであるとする、環境責任指令が加盟国に立法措置を命じていることの説明に窮することになる。

ことになりかねないことも判明した。我が国の原発事故に関する損害賠償も、相当因果関係の有無によってその範囲を画定することが予定されているが、そこでの「相当性」の判断基準が曖昧であり、アメリカの油濁事故に係る損害賠償と同じ轍を踏むとの懸念を抱かざるをえない。

また、不法行為責任の効果ないし賠償責任の内容は、原子力事故被害者の救済に限界を示す。すなわち、賠償責任の内容は、金銭賠償の原則の下、不法行為によって侵害された法益を金銭で購うことである。金銭賠償の原則の下では、侵害された法益を回復する手段の市場価格を損害額として捉える。土地ならば、その土地の修復に必要な費用が損害額とされ、修復不能の場合又は修復費用の額が土地の時価を上回る場合（経済的不能）には、その土地の時価が損害額とされる。家屋ならば、家屋の修繕費用が損害額とされ、修繕不能の場合又は修繕費用が家屋の時価を上回る場合（経済的不能）には、家屋の時価が損害額とされる。経済的不能の場合に、土地又は家屋の時価が損害額であるとされるのは、時価で同等の物が市場で調達できるならば、それ以上の費用をかけて修復又は修繕する必要がないとの理由による。したがって、金銭賠償の原則の下では、被害住民が新たな土地を得て、生活を再建しようとしても、新たな土地の時価が被害地の土地の時価よりも高い場合には、同じ広さの土地には住めない。また、住んでいた家屋は中古家屋としてしか評価されないので、同じ広さの新築家屋を建てるだけの額が賠償されることはない。つまり、不法行為法の下では、避難住民の生活の再建に必要なだけの費用は補償されない。

生活の再建を現実のものとするためには、損害賠償とは異なった論理の法律が立法される必要がある。土地収用法のような被収用者の生活再建を視野に入れる法律を参考にして、原発事故の被害者の生活再建を目的とする新規の立法を目指すべきである。

繰り返しになるが、不法行為法は、「営業損害」あるいは「風評被害」を救済することを予定しているとは思われない。不法行為責任が際限なく広がる虞があり、基本的権利である活動の自由を損なうからである。仮に、不法行為法でそれらを救済するならば、責任の範囲を明確に限定することが可能でなければならない。大規模な原発事故の損害賠償の範囲を相当因果関係で画定することは、現実には至難の業である。

仮に不法行為法でそれら営業損害を救済とした場合、それらの損害賠償と人身被害や財産権被害を理由とする損害賠償との間に優劣をつけずに同列に扱うことになる。賠償責任者に無限の資力があれば、そのことによる問題は生じまい。しかし、賠償資力に限界があるとすれば、営業損害あるいは風評被害と人身被害や財産権被害を同列に扱うことは却って不公正な結果をもたらすことになるだろう。なぜならば、権利や保護法益には、その重要性に応じた保護の優先順位が定まっていると考えられるからであり、これを無視す

る結果となるからである。保護すべき権利の序列に応じた救済を目指し、こうした不公正を回避するためには、不法行為法ではなく、別個の法律を整備する必要がある。

また、不法行為法によって避難住民の生活再建の費用を賄う救済はできないのみならず、生活を営む上で不可欠の社会的インフラや社会共同体の再構築も不法行為法の任務ではないのであり、ここにおいても不法行為法とは別個の救済立法が強く望まれるところである。さらには、環境被害については、環境が公共財である以上、私権・私益を救済対象とする不法行為法のもとで対応するのは無理であり、何らかの立法をしない限り、汚染惹起者に除染費用の負担を当然に求めることはできない。環境被害救済のための立法も必要であることを併せて指摘しておく。

【風評被害参考裁判例】

①東京地判 H.25.2.1LEX/DB25510869（請求棄却）（福島第 1 原発事故による風評被害による商品（マスク類）の返品及び在庫商品の販売不可を理由とする物品損害及び営業損害として 2200 万円の損害賠償請求につき、税務申告書、損益計算書、売り上げ台帳等の客観的証拠の提出がなく、損害発生の証明がないとした。）

②東京地判 H.25.1.21LEX/DB25510198（一部認容。ただし、風評被害については認めず。従業員の突然の退職に関する風評によって信用が失墜したことに対する逸失利益相当額 1800 万円の損害賠償につき、風評被害で売り上げが減少したことを裏付ける証拠がないとした。）

③横浜地判 H.18.7.27 判時 1976-85、判タ 1254-232（一部認容）（廃棄物焼却炉の排ガス洗浄施設の配水管と雨水管との誤接続により、排ガス洗浄施設からのダイオキシン類排出があり、そのことが全国的に報道されたことを原因とするシラス等の売り上げ減少、観光地引き網の予約がキャンセルされたことによる営業損害の賠償請求について、報道が不正確であったことを認めたものの、報道の大多数は適切であったし、ダイオキシン漏れであった雨水路の下流で環境基準を超える濃度のダイオキシンが検出され、それは消費者に対して買い控えを生じさせ、観光地引き網への参加を躊躇させうる数値であったとして、報道後の売り上げの減少は売り上げ平均額を大きく下回っており、減少が顕著であるとし、環境省による安全宣言が同 5 月 31 日にあったが、そこでは「比較的高濃度のダイオキシン類が検出されていることから、食用に供さないことが望ましい」されていたことを考慮して、売り上げ減少等の営業損害について相当因果関係があるとした。なお、比較的高濃度というのは、環境基準の約 5 倍の濃度を指している。）

④東京地判 H.18.4.19 判時 1960-64（一部認容）（東海村臨界事故による屋内大気陽性地域に工場を有する納豆製造業者が、事故によって消費者や販売店が危険性を懸念したことから、納豆の売上げ減少、従業員の士気の低下と求心力の低下によって被った損害の賠償請求について、「本件臨界事故現場から一〇キロ圏内の屋内退避要請地域については、放射線及び放射性物質の放出による健康影響はないものとされているほか、一部新聞記事にはその旨の報道が先行的になされていたこと、本件臨界事故直後の平成一一年一〇月一日から同月五日にかけて、茨城県などによって事故現場周辺の農林水産物、水質、加工品等の安全性について調査が行われ、いずれも放射線ないし放射性物質による影響は認められな

い旨の結果が公表されていたこと、同月六日以降は、政府やＪＡ茨城県中央会等もキャンペーンを行うなどして安全性のＰＲ活動を行ったことが認められるが、原子力事故が放射線や放射能の放出といった目には見えない危険を伴うものであること、本件臨界事故が前記のとおり死傷者を出した重大なものであり、事故直後からマスコミで大々的に取り上げられていた（証拠として提出された新聞記事（甲二七）を見ると、臨界事故の重大性を報じる記事は、その安全性を示す記事よりもはるかに大きく取上げられており、このことから、一般読者に事故の重大性に関する印象が強く伝わっていたことが推測される。）ことなどからすれば、本件臨界事故後、原告の納豆製品を含む茨城県産の加工品について安全性が確認され、その旨のＰＲ活動がなされていたとしても、消費者ないし消費者の動向を反映した販売店において、事故現場から一〇キロメートル圏内の屋内退避要請地域にある本社工場を「生産者」と表示した原告の納豆製品の危険性を懸念して、これを敬遠し、取扱いを避けようとする心理は、一般に是認できるものであり、それによる原告の納豆製品の売上減少等は、本件臨界事故との相当因果関係が認められる限度で本件臨界事故による損害として認めることができるというべきである。」事故後５ヶ月間について、風評被害を認める。）

⑤東京地判 H.18.2.28 判タ 1207-116（本訴請求棄却、反訴請求一部認容）（東海村臨界事故によって生じた風評により、納豆の売上げが減少したことに關してなされた避難要請区域内に 67%の売上げを占める工場を有する納豆製造業者からの損害賠償請求について、「認定の事実関係によれば、本件臨界事故によっても、原告の納豆商品に何ら放射線等の物理的原因による影響は生じていなかったことが明らかであるが（この点は当事者間に争いがない。）、国民生活上、原子力発電によるエネルギー供給が一般化する中、例えばチェルノブイリ事故のような放射能事故が発生するとその影響が極めて広範かつ深刻なものとなることが広く認知され、我が国においては、第五福竜丸事故（マーシャル群島ビキニ環礁で水爆の実験が行われ、マグロ漁船第五福竜丸が降灰を受けた事故）や終戦時の原子力爆弾の投下の影響により、国民が核や原子力あるいは放射線といった事柄にいわば神経質に対応するといった傾向にあることからすると、本件臨界事故による物理的影響が商品自体に生じていないとしても、一般消費者は、本件臨界事故が茨城県内において発生したことから、茨城県産の野菜や魚介類だけでなく、同県内で製造・加工される商品についても、放射線汚染という重大な危険が及んでいるのではないかと懸念して、これに敏感に反応し、上記のような商品を購入することを敬遠して、一時的にこれを買ひ控えるという行動に出ることが容易に推測される。」「本件臨界事故によって消費者が納豆商品を買ひ控えるなど

した結果、納豆業界全体の売上が減少するという風評被害が生じていたものと認められるのであって、本件臨界事故発生と納豆業界全体の売上減少との間には一定限度で相当因果関係があるといえることができる。」「本件臨界事故後の茨城県や政府、科学技術庁事故調査対策本部の対応、納豆商品の風評被害に関する報道状況などの事情に加え、本件における一般消費者の心理をも考慮すると、上記のような原告の納豆商品売上の減少傾向の継続が認められ得るとしても、一般消費者が原告の商品を始めとする納豆商品の買い控えをすることが反復可能性を有する期間、あるいは一般的に予見可能性があると認め得る期間は、茨城県や政府による農畜水産物や加工食品等に対する安全宣言が出され、一連の納豆商品についての風評被害に関する新聞報道が沈静化し、同11年11月13日及び同月14日に地元住民に対する事故説明会が開催された後、本件臨界事故の実態について一般消費者が十分に理解するのに必要な相当の期間が経過したと認められるときまでの間、すなわち本件臨界事故発生から同11年11月末までであると認めるのが相当である。」なお、仮払金が過払いであったとして、残額の返還が命じられた。）

⑥東京地判 H.16.9.27 判時 1876-34、判タ 1195-263（棄却）（東海村臨界事故によって土地価格が下落し、販売予定価格では土地が売れなかったことを理由とする宅地造成事業者の損害賠償請求について、純粋経済損失を除外する根拠はないとしたうえで、H13 年 8 月に設定された販売予定価格を 20%以上減額して売り出し、成約に至っていたことを認めたが、「本件土地は、本件臨界事故時には既に売出しが予定されていたものであるから、本件臨界事故が、東海村の住民に本件土地の放射能汚染のおそれや、被告が再び同様の事故を起こすおそれを意識させ、その結果、本件土地の価格の下落が生じたのであれば、その下落は、本件臨界事故と相当因果関係のある損害につながるものといえることができるが、本件臨界事故が、被告東海事業所が存在することから生じる危険性ではなく、原子力関連施設が存在すること自体から生じる一般的な危険性を再認識させることになり、それが本件土地の価格の下落の主たる原因であるとする、原子力関連施設が存在すること自体から生じる危険性は、本件臨界事故の前後を通じて変化があったわけではないから、被告が主張するとおり、本件臨界事故と本件土地の価格の下落との間に相当因果関係を認めることはできない」。「本件臨界事故による影響については、茨城県等の検査結果によって安全性が確認され、平成一一年一〇月にそのことが公表されたことや、被告が平成一二年三月二八日にウラン燃料の加工の事業の許可を取り消されていることなど、これまでに認定した事実によれば、本件臨界事故直後に生じた本件土地を含む東海村の土地の価格の下落の理由として、本件臨界事故によって本件土地が放射能に汚染されているおそれがあること

や、被告が再び同様の事故を起こすおそれがあることが含まれていたとしても、本件土地の売出しが予定されていた平成一三年三月又は本件土地の売出しが実際に開始された同年一〇月の時点では、それらの懸念はほぼ払拭されていたものと認められる。」「仮に本件土地の価格に本件界事故の影響が残っていたとしても、それは、原子力関連施設が存在すること自体から生じる一般的な危険性の再認識によって生じていたものと推認されるので、本件臨界事故と相当因果関係のある損害につながるものと認めることはできない。』)

⑦水戸地判 H.15.6.24 判時 1830-103 (本訴棄却、反訴認容) (東海村臨界事故によって製品の引き取りを拒絶され、その焼却処分を余儀なくされたことを理由とする水産加工・販売業者からの損害賠償請求について、引取拒絶の存在を示す客観的な証拠がないして、請求棄却)

⑧名古屋高金沢支判 H.1.5.17 判時 1322-99、判タ 705-108 (控訴棄却) (敦賀原発からの放射性物質漏れに伴う風評により魚介類の売上げが減少したことを理由とする魚介類仲買業者からの損害賠償請求について、「本件事故により漏洩した放射能による汚染区域は、浦底湾内に限られ、しかも魚介類については、わずかにホンダワラ、ムラサキイガイ、ナマコ、サザエに検出されたに過ぎず、その他の魚介類には検出されておらず、右放射能が検出された分についても、仮にこれを毎日食べ続けたとしても、人体に影響がない程極めて微量であって、結局、本件事故によって敦賀湾で獲れた食用魚介類は殆ど影響はなく、したがって、当然のことながら、控訴人らが扱う金沢産魚介類は無影響であったと認めるのが相当である。」「本件事故の公表・報道により、昭和五六年四月一九日から順次、名古屋・東京・大阪・京都・神戸・金沢・舞鶴等の卸売市場が、仲買業者等に敦賀産をはじめ福井県産の魚介類の集荷自粛を指導したこと、同月一九日に敦賀市が福井県衛生研究所の分析結果をもとに敦賀産の魚介類の安全宣言を行い、続いて翌二〇日に福井県も安全宣言をしたが、その後も集荷自粛をする県外市場があり、二一日に福井県漁連が県外市場に出掛けて自粛解除を申入れ、二三日までに県外市場の自粛は解除されたが、この間はもとより、その後においても、敦賀産の魚介類の価格の暴落・取引量の低迷が続き、海と魚を売り物にする敦賀湾一帯の観光地で旅館・民宿のキャンセルが相次ぐなどの打撃を与えたことが認められる。」「本件事故により、敦賀産の魚介類について、消費者の買い控え現象が生じ、価格の下落による影響が出たことが認められる。しかしながら、石川県沖などで獲れた金沢産魚介類についても買い控え現象が起きたとまでは認められない。」「本件事故の発生とその公表及び報道を契機として、敦賀産の魚介類の価格が暴落し、取引量の低迷す

る現象が生じたものであるところ、敦賀湾内の浦底湾に放射能漏れが生じた場合、漏出量が数値的には安全でその旨公的発表がなされても、消費者が危険性を懸念し、敦賀湾産の魚介類を敬遠したくなる心理は、一般には是認でき、したがって、それによる敦賀湾周辺の魚介類の売上減少による関係業者の損害は、一定限度で事故と相当因果関係ある損害というべきである。」「事故による影響かどうか必ずしも明らかではないものの、一部売上減少が生じたことが窺われるが、敦賀における消費者が、敦賀湾から遠く離れ、放射能汚染が全く考えられない金沢産の魚まで敬遠し、更にはもっと遠隔の物も食べたくないということになると、かかる心理状態は、一般には是認できるものではなく、事故を契機とする消費者の心情的な判断の結果であり、事故の直接の結果とは認め難い。金沢産の魚も心情的には不安であるとの理由で賠償を命ずるものとすれば、金沢における消費の低下も是認しなければならなくなり、損害範囲はいたずらに拡大することとなる。」「したがって、右控訴人らの売上高が本件事故後減少したとしても、消費者の個別的な心理状態が介在した結果であり、しかも、安全であっても食べないといった、極めて主観的な心理状態であって、同一条件のもとで、常に同様の状態になるとは言い難く、また一般的に予見可能性があったともいえない。すると、本件浦底湾における人体に影響のない微量の放射能漏れと敦賀の消費者の金沢産魚介類の買い控えとの間には、相当因果関係はないというべきである。）」

第3章 原賠法の無過失損害賠償制度と原発被害者救済の在り方

早稲田大学法学学術院教授
浦川道太郎

1. 無過失・無限責任としての原賠法の意義

3.11 東日本大震災を契機に発生した東京電力（以下「東電」という。）福島第一原子力発電所における原子力損害（以下「本件原子力損害」という。）に対して適用される原子力損害賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）3条1項は無限責任としての無過失責任を定めている。

無過失責任は過失責任と対立・併存する民事責任であり、そのルーツは近代的な意味における無過失（危険）責任を立法化したドイツに求めることができる³²²。またドイツの原子力損害賠償責任を定める原子力法は有限責任から無限責任に転換している。したがって、わが国の原賠法の無過失・無限責任の考え方を探究するには、ドイツ法における無過失責任の生成と発展を検討し、ドイツ原子力法の有限責任から無限責任への転換の意義について考察してみることが有益である³²³。それゆえドイツにおける無過失（危険）責任³²⁴の生成・展開と原子力法における責任原則の転換について概観してみることにはしたい。

³²² わが国の民法典編纂時に設置された法典調査会における審議の中で、不法行為責任を過失責任として規定する提案に対して穂積八束委員は、鉄道企業等の危険事業に関して過失責任主義をとることに疑問があるのではないかと質問した。これに対して、穂積陳重委員（不法行為規定の起草者）は、つぎのように答えている。「或営業ヲ為シ或生活ヲ為シマスルニ就イテ他人ニ特別ナル危険ヲ及ボシマスル場合ガ幾ラモアリマス……並ニ生活ヲ致シテ居ル者ヨリハ別段ノ有様ニ居ル者デアリマスカラ或ル場合ニ於テハ故意又ハ過失ト云フモノガ無クテモ苟モ其事業ヨリシテ損害ガ生ジマシタナラバ必ラズ賠償ヲシナケレバ往カスト云フヤウニ特別法ヲ以テ義務ヲ負ハセルト云フコトハ吾々ニ於テモ少シモ反対デハナイ又サウ云フ場合ガアルジャロウト思フノデアリマス」（『法典調査会民法議事速記録五』（商事法務研究会、1984年）301頁）と答えている。過失責任主義が個人の自由な行動を保障するために不可欠であるという主張とともに、必要に応じて民法典の外で無過失責任特別法を制定するという構想は、ドイツ民法（BGB）編纂時のドイツにおける議論を下敷きにしていると思われる（この点について、浦川道太郎「無過失損害賠償責任」星野英一編『民法講座6』（有斐閣、1985年）201頁（注22）参照）。そして、事実、ドイツと同様に、危険技術の発展に伴って無過失責任特別法の立法がおこなわれている。無過失責任に立脚する自動車損害賠償保障法3条もドイツにおける無過失自動車責任を模範として立法されている（吉野衛「自賠法の立法過程」吉岡進編『現代損害賠償法講座3』（日本評論社、1972年）3頁以下）。

³²³ 原賠法はアメリカのプライス・アンダーソン法をモデルに1961年に立法化されたが、これは同時期に立法化されたドイツでも同様である。原賠法の構想はプライス・アンダーソン法に由来するといえるが、無過失責任としての原賠法は従来のわが国の無過失責任立法の延長上にあると考えられる。

³²⁴ 過失を責任要件としない制度は多数あるため、不法行為法で問題になる無過失責任をドイツでは危険責任（Gefährdungshaftung）と呼んでいる。以下の本文では、日本における慣用に従い、ドイツ不法行為法における危険責任を無過失責任と表記する。

（１）ドイツにおける無過失責任の導入

ドイツにおける無過失責任制度の創設は 1838 年に遡る。当時、ドイツは統一前の領邦国家に分裂していたが、プロイセンでは、関税同盟の下で進行する産業革命の時代であり、鉄道建設が政治問題となっていた。プロイセン指導層は、経済発展のために新交通手段である鉄道導入の意思を持っていたが、未知の領域に国が積極的に関与することを躊躇する勢力も強く、また一部市民は、新技術の持つ危険性に不安を抱いて強い拒否反応を示していた。このため、ミューラー（Heinrich Gottlob von Mühler）司法大臣は、従来の不法行為責任の原則である過失責任から逸脱して、被害者保護のために、過失のない事故損害に対して損害惹起者である鉄道会社に全責任を負わせる提案をし、ローマ法のレセプツム責任³²⁵を根拠に無過失責任を根拠づけた枢密院議員であった著名な民法学者サヴィニー（Friedrich Carl von Savigny）の援護もあって、この提案が世界最初の無過失責任立法であるプロイセン鉄道法 25 条として結実するのである。

この経過からも分かるように、不法行為法における無過失責任の考え方は、新技術の導入・利用のために、過失の証明から被害者を解放して、万一の事故被害の救済を手厚くすることで、危険な新技術の受容を一般市民に促す要素を含むものであり、ドイツの無過失責任立法は、その後、このプロイセン鉄道法 25 条をモデルに、危険を内包する新技術・新産業の法的基盤を整備するものとして展開していくことになる。

このようなドイツの無過失責任の考え方は、通説的理解として確立しており、不法行為法における無過失責任は「許された危険」から生じる損害に関する賠償責任であり、行為の違法性を要件としないものと解されている。すなわち危険技術の利用や危険施設の運営を社会的利便の観点から禁止し得ないゆえに、危険の現実化による損害を危険技術・施設から利益を獲得する者に転嫁させる責任制度と解され、危険の社会的な認知と危険の現実化に伴う損害の公平な負担の両側面の要素を不可分的に持つ責任制度なのである。

（２）ドイツにおける無過失責任特別法の発展

プロイセン鉄道法 25 条で採用された無過失責任であるが、ドイツ民法典（B G B）の編纂では、当時優勢であったパンデクテン法学の影響の下で過失責任主義にほぼ一元的に不法行為責任規定が整理され、無過失責任主義は動物占有者責任、野獣責任の極めて例外的規定に採用されるにとどまった。だが、理論偏重の民法典編纂も、不法行為責任を完全に過失責任主義に一元化できず、上記の例外を置くとともに、既存の無過失責任立法である

³²⁵ レセプツム(receptum)責任は、船主－荷主、旅館主人－旅客、厩主人－顧客間に認められた託送品、寄託品に関する前者の后者に対するローマ法起源の無過失責任である。

プロイセン鉄道法 25 条を継受したライヒ損害賠償責任法を民法典外の特別法として残存させることになった。かくして、民法典における過失責任主義と、新たに登場する危険な施設や技術を社会に受容するため被害者保護を図る民法典外の無過失責任特別法という二元的不法行為法制度が定着することになるのである。

このようにして民法典外の特別法として展開したドイツ無過失責任立法は、その後、新技術の開発・導入に即して数を増している。現在では、ドイツの無過失責任特別法は、動物・鉄道・自動車・航空機・電気・ガス・蒸気・原子力・遺伝子工学の利用から生じる損害に対する責任、水質汚濁・鉱害・環境汚染に対する責任、欠陥医薬品・欠陥製造物に関する責任の分野で存在している³²⁶。

（３）無過失責任における責任限度

ドイツにおける無過失責任特別法は、新技術の開発・利用に伴って導入されたものが多いため、責任追及に過失の主張立証を要しないという要件面での同一性はあっても、免責要件や効果の側面では、立法化された時期の政治状況や社会環境により区々とした内容になっている。そして、効果上の内容で相違するものの一つとして、加害者の賠償責任義務における責任範囲の限度（責任限度）の問題がある。

ドイツ原子力法は立法当初は責任限度を設けた有限責任であったが、後には無限責任に転換した経緯があるため、ドイツ不法行為法の無過失責任における責任限度制度導入の経緯について、概観しておくことにしよう。

ところで、民法典（ＢＧＢ）に規定された動物に関する無過失責任は当然として、無過失責任立法の嚆矢であるプロイセン鉄道法 25 条及びそれを継受したライヒ損害賠償責任法³²⁷は、責任制限に関する規定を含んでいなかった。また、比較的新たに制定された水質汚濁責任に関する水利規制法（1957 年）も責任制限を規定していない。

ドイツ不法行為法の無過失責任制度の中に責任制限を最初に導入したのは、1909 年に制定された自動車交通事故に対する無過失責任を規定する道路交通法（Straßenverkehrsgesetz）であった。

道路交通法の制定では、大衆の交通手段となりつつある自動車を製造する自動車産業と自動車運転を楽しむ市民の組織する自動車クラブの主張が厳格な責任に反対する方向で強

³²⁶ E. ドイチュほか著（浦川道太郎訳）『ドイツ不法行為法』（日本評論社、2008 年）212 頁以下参照。

³²⁷ ライヒ損害賠償責任法は当初は責任制限を含んでいなかったが、1923 年に責任制限を導入した。

い影響を与え、紆余曲折の中で無過失責任立法が成立した。したがって、法律では、成長途中の自動車産業を育成し、自動車保有者が調達できる保険料で賠償責任保険を手配することに配慮が払われ、それが責任制限の導入に契機を与えることになった³²⁸。すなわち、産業育成に関する配慮と加害者になりうる者に保険の手段で賠償リスクをヘッジする可能性を与えることが責任制限の根拠とされたのである。そして、この責任制限の制度は、鉄道等に対する責任を定める既存のライヒ損害賠償責任法にも規定され、ドイツ無過失責任特別法のほぼ全体に及ぶ原則的な制度となる。このことに関連して、無過失（危険）責任を探究して理論的解明に努めたエッサーは、「責任最高限度額は、保険のリスク計算の観点と〔責任者の〕経済的な破綻を防ぐために目的適合的な極めて確固とした〔危険の〕分配要素である」と述べている³²⁹。

（４）無限責任としての原子力損害賠償責任

1959 年に成立したドイツの原子力法（Atomgesetz）25 条以下も責任額に上限のある有限責任としての不可抗力抗弁を認めない無過失責任であった³³⁰。この法律は、米国プライス・アンダーソン法に倣って、原子力施設保有者の負担する保険と国による補償義務を原子力事故の損害填補手段として定めたが、従来の無過失責任における責任限度の考え方と結合して、以後の原子力損害賠償制度は、施設保有者の負担する責任範囲と補償準備の合致が不可分のものと考えられるようになった。

この有限責任を無限責任に転換したのは、1985 年の原子力法の責任規定の改正³³¹であった。この改正は、原子力賠償に関するパリ条約とブリュッセル補足条約の改正に合わせて実行されたものである。

無限責任への転換について、立法理由書³³²は、技術の発展により原子力の平和利用の安全性が確保されるようになり³³³、他の大規模技術施設の保有者より優遇して、責任制限の

³²⁸ v. Gadow, O., Die Zählung des Automobils durch die Gefährdungshaftung, 2002, S.122.

³²⁹ Esser, J., Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung, 2.unveränd.Aufl., 1969, S.107.

³³⁰ BGBl. 1959 I S. 814.

³³¹ BGBl. 1985 I S. 1565.

³³² BT-Drucks.10/2200,S.5f.

³³³ BT-Drucks.10/2200,S.5.は、「原子力施設は今日では大規模技術の通常の装置と把握できる」と述べている。なお、有限責任では責任限度額を貨幣価値や経済環境の変化に伴い変更しなければならないが、無限責任によりこの面倒も解消できる利点もある。

保護を原子力施設保有者に対して与えることが適当ではなくなったことと、無限責任により国民の保護が増大する利益があることを挙げている。すなわち、もはや未熟とはいえなくなった原子力技術に対して、賠償責任を特に恩恵的に制限する必要はなくなったことを主たる理由としたのである。

この無限責任への転換を内容とする法律改正の結果として、(当時の) 原子力施設保有者が保険等で調達する 5 億マルクの補償措置と連邦が準備するその 2 倍の 10 億マルクに至るまでの補償義務(従って当時の原子力事故の補償のための準備は最高で 10 億マルクになる)を超える部分については責任のための補償準備に欠け、原子力施設保有者が自らの資産をもって補償しなければならないことになる。この点について、当時のドイツの法律改正に関わった者が如何に考えていたかは興味があるところであるが、立法理由書にはこれに関する直接の記述はない。しかし、改正とともに変更・挿入された条文を検討し、改正に影響力を持った関係者の説明を見ると、次のような原子力施設保有者への配慮が窺われ、また対応策が構想されていたものといえよう。

その 1 つは、従来の原子力法が国内法としての適用を留保していたパリ条約 9 条の不可抗力の免責抗弁を無限責任の妥当する部分では認める規定を新設したことである³³⁴。したがって、パリ条約 9 条が認めている異常な種類の重大な自然災害、内戦、暴動の場合には、ドイツの原子力施設保有者も無限責任を負わないことになり、従来通り、補償準備がある 10 億マルク(1985 年当時)までに責任範囲を制限する可能性が与えられたのである。

第 2 に、変更された原子力法 35 条が「(1)一つの損害事故に基づく法律上の損害賠償義務が損害賠償義務の履行のために利用可能な資金を超えることが予想される場合には、その配分並びに遵守すべき手続きは、法律により、そのような法律の発布までは法規命令により定められる。(2)第 1 項の法規命令は、法律上の損害賠償の履行のために供される資金の配分に関し、緊急事態を回避するのに必要な規定だけを定めることができる。この命令は、個々の被害者を満足させることによって被害者全体を満足させることが不当に損なわれないことを確保しなければならない。」と規定したことである³³⁵。これにより、発生した損害

³³⁴ 原子力法 31 条 1 項。

³³⁵ 「配分手続」と見出しが付けられた 1985 年原子力法 35 条は、立法当初の 1959 年原子力法の下で 37 条として既に定められていた。1959 年原子力法の有限責任においても、損害賠償のために準備した一定額(当時は 5 億マルク)を超える損害の発生への対処が問題になり、同様の規定を必要としたのである。この条文の解説として、立法理由書(BT-Drucks. 3/759, S.40)は、「原子力損害により生じる法的損害賠償義務の履行のために一事故当たり 5 億マルクの金額が準備されている。この金額は、従来の全経験から、それで不足が生じることが予想されない程に高額である。だが、この金額が被害者全員の満足のために不十分となる蓋然性に乏しい事例のために、規定を用意することは必要である。しかしながら、このような大規模の損害事件は、その処理について前もって詳細に立ち入った規定を

が巨大であり、原子力施設保有者の資産を勘定に入れて、原子力施設保有者の補償措置と国の補償義務を超えることが予想される場合には、国の当然の介入義務が生じ、配分と手続に国の関与が約束されたのである³³⁶。

用意することが今の段階では未だできないような規模の国家的災害となるであろう。〔それゆえ、そのような事態が生じた段階で〕規定は損害事故の特別の必要性に適応して制定されることがむしろ目的に合致している。』と述べている。また、1985年原子力法の注釈書（Haedrich, H., Atomgesetz mit Pariser Atomhaftungs-Übereinkommen, 1986, S.546.）も、原子力法 35 条に関して、「個々の事例で、一損害事例に基づく法的損害賠償義務がそのために供される資金を超えるならば、……社会国家的視点の下で補填されない請求権の補充的規定が採られねばならないだろう。それは法的損害賠償規定の条件に拘束されないだろう。」と説明している。有限責任にせよ、無限責任にせよ、損害賠償義務の履行のために準備された資金が枯渇するような事態は極めて異常な国家的災害（*nationale Katastrophe*）と理解され、その場合には、従来の民事責任の枠内での処理に拘らない、特別の法律的对処が想定されていた（いる）といえよう。

³³⁶ ドイツが有限責任から無限責任に転換した当時に無限責任の原子力損害賠償責任を有していたスイスでは、核エネルギー責任義務法（*Kernenergiehaftpflichtgesetz*）が、賠償責任者、保険、連邦により損害賠償のために準備された資金を上回る損害が生じた場合の「巨大損害」に関する 1 章を設けて、以下のような内容を規定している（パリ条約加盟により 2008 年に法律改正がおこなわれたが、内容的には大きな変化がないので、2008 年法の規定により引用する）。

第 5 章 巨大損害

第 29 条（原則）

(1) 巨大損害の事例では、連邦議会は、命令（*Verordnung*）により補償規則を制定できる。

(2) 巨大損害とは、一損害事故において、損害の補償のための用に供される資金が全ての請求権の満足のために不十分であることが予想され、又は、被害者が大量であるため通常の手続が実行しえないことが予想される場合である。

(3) 補償規則では、被害者の満足のために、用に供することができる全ての資金の公平な配分のための一般的原則が定められる。

(4) 補償規則の中では以下のことができる：

a. 本法又は他の損害賠償法の規定から逸脱すること；第 8 条及び第 15 条の補償金額の配分のために、パリ条約及びブリュッセル補足条約に挙げられた原則に配慮すること；

b. 補填されない損害に対して連邦が付加的な金額を拠出することを予定すること；

c. 規則の執行の手続きを定め、その決定について連邦裁判所に上訴可能な独立した部局（*Instanz*）を設置すること。

(5) 連邦参事会は、準備のための措置を講じる。

第 26 条（給付義務の変更；賦課金）

(1) 巨大損害により生じた緊急状態の場合には、連邦参事会は、私的保険及び公的保険の領域で下記に関する規定を制定できる：

a. 保険者の給付義務の変更

b. 保険会社における賦課金の徴収

c. 保険給付から上記の賦課金の控除

(2) この権限は、本法により締結されるべき補償契約には及ばない。

第 3 に、この法律改正に具体的な提案により大きな影響を与えた原子力法分野で高名な研究者であるペルツァー³³⁷は、1982 年に 30 億マルク³³⁸の補償準備（それを越える部分の補償準備の欠缺）をモデルに無限責任の提案をおこなったが、次のように述べている：「30 億マルクを越える大規模な損害は、実際には既に国家的な災害であり、民事責任の手段では克服できない。社会国家原則は、このような場合には、国に対して適切な損害補償に配慮する任務を指示する。このことは自明のことと理解され、なんら明確に法律上の規定をする必要はない。」³³⁹としている。また、連邦憲法裁判所の長官になり、第 7 代大統領となったヘルツォグは³⁴⁰、原子力損害賠償で無限責任を導入することを主張するとともに、「現在の最高責任限度額の 10 億マルクの 10～20 倍のありえないと思われる原子力事故を考えてみよう。このような予期せぬ出来事の際に原子力法 31 条の出動を求めるだろうか？そもそもその条文を読むだろうか？連邦議会が招集され、そして被った損害のための最大級の可能な『慣習にとらわれないそして杓子定規でない』補償を呼びかけるだろう。同様のことは政府でも行われ、そして財務大臣も反対しないだろう。」と、1984 年 9 月に開催されたミュンヘンの原子力フォーラムで発言している³⁴¹。これらの発言を見ると、保険等の補償措置と国の補償義務ではカバーできない、私企業たる原子力施設保有者の弁済能力を超える巨大損害については、民事責任の範疇外の問題として、原子力法の規定にとらわれない国の積極的な関与による解決が考えられていたといえよう。

無限責任を定めているドイツ及びスイスは、賠償資金の枯渇が予想される場合に、特別法制定による国の介入義務を定め、そこでは通常の損害賠償ルールに拘らない国の積極的関与による補償が予定されているといえよう（特にスイスの法制度はその点において詳細である）。

³³⁷ Norbert Pelzer は、原子力法改正当時の 1985 年にはゲッティンゲン大学教授であり、改正前の 1982 年に改正法の論点を検討する「ドイツ原子力法における有限責任と無限責任 (Begrenzte und unbegrenzte Haftung im deutschen Atomrecht)」(Nomos, 1982)を著している。なお、彼は 1980 年に日本で開催された第 1 回日独原子力法シンポジウムに参加して、ドイツの原子力損害賠償法について報告をしている。金沢良雄編『日独比較原子力法』(有斐閣、1980 年)99 頁以下。

³³⁸ 1982 年当時の外国為替相場では、ドイツの 1 マルクは邦貨の約 100 円に相当する。

³³⁹ Pelzer, aaO., S.66f.

³⁴⁰ Roman Herzog は、ベルリン自由大学の憲法学の教授、キリスト教民主同盟の連邦議員として活動した後、原子力法改正当時の 1985 年には連邦憲法裁判所の裁判官に任命されており、1994 年には第 7 代ドイツ連邦共和国大統領に就任している。

³⁴¹ Herzog, R., Keynote Address to the Symposium on Nuclear Third Party Liability and Insurance-Status and Prospects, Held in Munich from 10th-14th September 1984, p.60.

（５）ドイツ原子力法の無限責任とわが国の原賠法の無限責任の相違

上に述べたように、ドイツ原子力法の無限責任の導入の際には、原子力施設保有者の資産を勘定に入れて、施設保有者の補償措置と国の補償義務等からなる補償準備を超えることが予想される場合には、原子力法 35 条 1 項の規定に基づき直ちに法律（緊急時には政令）に基づく国の関与により賠償のために準備される資産の配分とその手続が新たに定められるものとして、国の積極的な関与が明確に示されている³⁴²。また、そもそも、今回の東電福島原発事故のような私企業である原子力施設保有者の資産と処理能力を遥かに超える巨大損害については、ペルツァーやヘルツグの発言、及びドイツ、スイスの立法解説を見る限り、無限責任を採用している国でも、民事責任の範疇を超える国家的災害として、災害救助の立場から既存の原子力法の損害賠償規定にとらわれない国の積極的な関与による補償が考えられていたものといえよう³⁴³。

これに対して、わが国の原賠法 16 条は、「政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者（外国原子力船に係る原子力事業者を除く。）が第 3 条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。」と規定しており、国の援助の時期と内容が曖昧である³⁴⁴。また、実際においても、損害総額が未だ判明しえないほどに巨額であり、多数の被害者の現在及び将来の生活が不安に曝されているにもかかわらず、国が被害救済の前面に出ず、一私企業たる東京電力に補償事務を完全に委ねていることは、無限責任を導入しているドイツが想定している憲法理念に基づく原子力事故に対する国の関与の在り方と相違している

³⁴² ドイツ原子力法 35 条 2 項は「第 1 項の法規命令は、法律上の損害賠償義務の履行のために供される資金の配分に関して、緊急事態を回避するために必要な規則のみを定めることができる。この命令は、個々の被害者を満足させることによって被害者全体を満足させることが不当に損なわれないことを確保しなければならない。」と規定して、緊急事態に素早い対応を準備している。そして、本規定の解説では、大規模損害の場合には、素早い対応で社会不安を取り除くことの重要性が強調されている。この規定に示された考え方からすると、今回の東電福島原発事故において、原子力損害賠償紛争審査会が、損害の全体像を把握する前に、相当因果関係に基づき間接損害である風評被害の賠償に関する一般指針を早期に検討・策定して実行に移し、汚染により土地と住居を奪われ避難した被災者に自立した生活のため補償を与えず、財産損害の救済が未だに進捗していないことに大きな疑念が生じる。

³⁴³ スイス核エネルギー責任義務法 29 条 4 項は、巨大損害の場合には補償手続きのための独立した部局(Instanz)を設置できるとしており、ここでは特別裁判所以外に、補償決定も可能な行政機関の設置も可能としている。

³⁴⁴ ドイツで無限責任導入を主張したペルツァーは、日本の無限責任制度に関して、「国の介入規定は、極めて曖昧に定められており、国が果たして給付をおこなうか、また場合によって幾ら給付するか確実には予測できない。国の付加的な負担額は原子炉事故がどのような政治的作用を及ぼすかに依存しているといえよう。」と評価していた。Pelzer, aaO., S. 62.

といえよう³⁴⁵。

2. 原賠法と本件原子力損害に関する補償の在り方

わが国の原子力事故による損害賠償責任を定める原賠法は、無過失責任主義に基づく責任範囲を限定しない責任（無限責任）を設け、賠償を確保する制度として原子力事業者の損害賠償措置を用意している³⁴⁶。この原賠法の骨格は、無過失・無限責任を内容とするドイツ・スイスなどの原子力損害賠償制度とも一致している。

しかし、上述したように、原子力事故が発生した際の国の介入の在り方については、ドイツ・スイスが明確な規定を置いているのに対して、わが国の原賠法は極めて曖昧である。その曖昧さの中で、2011年3月11日の東電福島原発事故発生後2年8カ月が経とうとしているにもかかわらず、未だ本件原子力損害に対する被害救済の目処は立たず、仮設住宅や仮住宅に居住を強いられ安定した生活に戻れない被害者が多数存在する状態が生じている。

（1）損害賠償の現状

本件原子力損害に対する現在の損害賠償の在り方は、原子力事故の民事責任を定める原賠法3条の規定に従い、原子力事業者である東電が責任集中により唯一の責任者として無過失・無限責任を負うものとして、従来の不法行為の損害賠償方式に基づき個々の被害者からの損害賠償請求の処理に当たっている。そして、請求に応じるときの損害の範囲認定及び損害賠償額算定基準は、原賠法18条に定められた原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）の策定した「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」（以下「一般指針」という。）に基づいている。

しかしながら、現在の損害賠償の在り方の下では、審査会の定めた一般指針に即して賠償額が一応算定できるとしても、一般指針が提示されねば賠償交渉が進まず、本件のよう

³⁴⁵ チェルノブイリ原子力発電所事故に関して、ドイツでは原子力法38条（パリ条約非加盟国の原子力事故に対する国の補償）に基づき自国民に対して補償措置を講じたが、確かにこの事例では国による補償が問題になったにせよ、国が積極的、非官僚的、早期、円滑に補償に取り組んだことが確認できる。Eich, W., *The Compensation of Damage in Germany Following the Chernobyl Accident, Workshop Proceedings (OECD) Paris, France 26-28 November 2001*, p89ff. 大規模原子力事故における社会不安を解消することは、国の義務である。

³⁴⁶ 以下では、本件原子力損害に原賠法3条1項ただし書の適用がないものとして考察している。

に被害者数と損害項目が多い場合には、被害者の個別的要素を斟酌して賠償額算定をしなければならない点で時間のかかることになり、個々の賠償額確定が延びることにより本件原子力損害の総額を見積もることもできず、原子力損害賠償支援機構法（以下「機構法」という。）の制定により賠償資金の調達法は存在しても、無限責任の下で現在のスキームによる東電に対する支援が何時まで可能か、国の支援の限界は生じないかの見通しも立たない状態に陥る³⁴⁷。

また、実際にも、個人・法人の宅地・建物・借地権等の賠償については、事故後 2 年を経過した 2013 年 3 月に本格的な賠償請求を漸く受け付けるようになったが、この損害を含め土地・家屋等に関する財物賠償は未だ進捗していないといわれる。報道によれば、財物賠償の対象世帯は約 4 万 9000 世帯であると伝えられるが³⁴⁸、本年 10 月までに賠償を完了したと東電が発表した宅地・建物の賠償済件数は 8200 件に過ぎない³⁴⁹。一般指針の基準に基づき簡単な計算で処理可能であった精神的損害や就労不能損害等の賠償額に比較して、宅地・建物等の不動産に関わる財物賠償は一般指針に基づく計算法も複雑であり、かつ個々の物件に即して計算をしなければならず、また、権利関係の確定を含めると、その処理が何時終わるか、目処がたたないものとなる。

（２）巨大な原子力損害に対する補償の在り方

ところで、原子力事業者の損害賠償責任の範囲が有限である場合には、原子力事業者の損害賠償措置の範囲内で民事責任に基づく賠償がおこなわれ、それを超える巨大損害が生じた場合には、原子力の平和利用を推進した政策決定責任を負う者の立場から、また国民の人権保障の機能を担う者の立場から、国の被害者に対する相当の補償が実施されるであ

³⁴⁷平成 25 年 10 月に会計検査院が公表した「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」は、「23 年原発事故に係る原子力損害については、25 年 9 月 27 日までに計 2 兆 9100 億余円の賠償金が被害者に支払われているものの、個々の事態に即して被害者との交渉を経て金額が確定するという賠償の性格上、賠償金の総額についての十分な見通しはいまだ得られておらず、また、除染に係る費用が本格的に賠償の対象として加わることになった場合には、賠償の規模は更に増大する。一方、原子力損害の賠償に関する国の支援は、今後とも継続することが見込まれ、機構を通じた資金交付の規模は更に増加することも予想される。このため、賠償の総額及び時期について確度の高い見通しをできるだけ早期に立てた上で、財政負担の規模と時期についての的確な見通しを明らかにすることが、東京電力に対する国の支援について国民の理解を得る前提となる。」（202 頁）と述べている。

³⁴⁸ 福島民報 2013 年 10 月 22 日の報道。

³⁴⁹ 第 35 回紛争審査会で東電が配布した資料（審（35）資料 1・2）によると、2013 年 9 月 20 日現在、宅地・建物に対する補償を終えた件数は 8,200 件、金額は 1,438 億円である。

ろう³⁵⁰。これに対して、原子力事業者に無限責任を課した場合には、有限責任の場合と比較すると、損害賠償の原資となる範囲は、原子力事業者の損害賠償措置に加えて原子力事業者の一般財産にまで拡大するものの、それ以上の部分については補償のための原資の用意はないことになり、また論理的に考えるならば、資源は有限であることから、無限責任に対応する無限の補償は不可能である³⁵¹。だが、無限責任を選択した場合には、有限責任の場合よりも被害者救済を厚くしたことは明白であるから、損害賠償の原資となるものが不足するときには、有限責任の場合と同じ原理で、国による被害者救済の補償が実施されねばならない。

このように考えるならば、本件原子力損害のように東電の損害賠償措置とその総資産をもっては賄いきれない巨大損害では、無限責任の下でも国の補償のための出動は不可避ということになる。否、むしろ賠償義務者である原子力事業者の責任が無限であるだけに、賠償資金の枯渇のために賠償が得られなくなるおそれが生じる被害者に対して、国が損害を填補しなければならない負担は増大することになろう。だがこの場合に、国が負担する補償（援助）責任は、無限責任たる民事責任と同質のもの（連帯保証的責任）ではなく、あくまで原子力事業者の負う責任の補填の性質を持つものといえよう。したがって、国が原子力損害の補償（援助）の場面で介入する場合には、原子力事業者の損害賠償措置とその総資産の額に加えて、提供できる適正な財政負担上の金額を考慮に入れ、被害者救済と社会全体の不安解消に対する国の責任として、可及的早期の救済に努め、民事責任における損害賠償の範囲に妥当する相当因果関係にとらわれず、配分的正義（*iustitia distributiva* = 被害者各人に必要な範囲のものを与える）の観点から、補償範囲と補償額とを決めて実施することになる³⁵²。

（３）本件原子力損害に対する新たな補償制度:原子力事故被害補償法(仮称)

本件原子力損害に対しては、損害規模が当初から原賠法所定の損害賠償措置の額と東電の資力では償えないものであることが明らかであったことから、現行原賠法の下で、同法 16 条に定める「原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助」として機構法が制定され、東電に対して賠償資金を貸付の形で支援する「援助」がおこな

³⁵⁰ このような事態における国の補償は、災害救助における国の役割と同様であり、敢えて根拠をいうまでもないであろう。

³⁵¹ 無限責任の場合に責任に対応する無限の補償を準備しえないことは、ドイツ原子力法の損害賠償制度に無限責任の導入を主張したペルツァーも述べている。Pelzer, aaO., S.56f.

³⁵² 前注(14)(15)に記載したドイツ、スイスの賠償資金枯渇への対応策を参照。

われている。しかし、原賠法と機構法の下で実施されている被害者対東電という従来の私人間の損害賠償の方法は、前述したように、損害賠償手続が進捗しないことにより、被害者の保護が図られず、また、間接的な賠償資金の「支援」のみで国が直接的・積極的に原子力損害の被害者救済の場に出ないことにより、原子力事業者だけに負担を強いている。このような状況は、原賠法 1 条に定める「被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資する」という法律の 2 つの目的のいずれも達成できていないものといわざるをえない。

したがって、現状を抜本的に改善する必要がある。

新たな制度としては、例えば、公害健康被害補償制度などをモデルに、以下のような補償制度を考えることができるであろう。

i) 現行の民事責任に基づく損害賠償とは別に（併存的に）、原子力損害補償のための独立した行政法人としての被害補償機構を設置し、国の責任の下で、被害補償事業を実施する。

ii) 被害補償事業における補償は、補償基準（民事責任を踏まえた補償基準）を定めて、それに従って実施する。補償基準適用のための損害調査、補償金の裁定、補償金給付は法人たる被害補償機構が実施する。裁定に不服がある場合には異議申立てを認め、さらに行政上の裁判手続を認める。

iii) 補償の資金は国が準備する。補償金給付事業の終了後に、原賠法 3 条に基づき原子力事業者が負担すべきであった賠償金額については、被害補償機構から当該原子力事業者に対して求償する。

iv) 民事責任（原賠法）に基づく原子力事業者に対する損害賠償請求と被害補償機構に対する補償金給付請求との間の選択権を被害者に認める。被害者が補償金給付請求を選択した場合には、損害賠償請求権は補償手続進行中は行使できないものとする。何らかの事情により既に損害賠償請求権を行使して当該原子力事業者から損害賠償金を得ていた者は、その範囲に該当する補償金の給付請求ができない。補償給付を受領した被害者が、その金額以上の損害があると主張する場合には、既存の民事責任に基づく損害賠償制度に訴えることを認める。被害者が民事責任に基づく損害賠償金を後に取得する場合には、既に取得した同一費目の補償給付金は損益相殺的に処理される。

第4章 原子力損害補償法の提案

名古屋大学名誉教授／加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士
森嶋 昭夫

1. 現行原賠法の課題

東電福島原発事故の損害賠償は、これまで主として次のような手続きによって処理されている（第2部第1章参照）。政府は、東日本大震災が原賠法3条ただし書きの規定する「異常に巨大な天災地変」に該当しないことを前提にして、同法18条が規定する原子力賠償紛争審査会を設置し、同審査会はこれまで3次にわたって東電が賠償すべき損害の種類及び損害額の算定について指針を公表している。東電は、現地に福島復興本社のもとに福島原子力補償相談室を設け、1万人を超える人員を動員して、審査会の策定した指針に基づいて和解をすすめている。これまで約190万件が本賠償の実施に至り、約3兆円が支払われたということであるが（東電福島原発事故の処理を巡る資金全体については4頁を参照）、未解決の事例も山積し、訴訟提起件数も増えている。損害賠償請求をしていない者も多数いるということであり、能見審査会長の予測（第77回私法学会シンポジウム「震災と民法学」での発言）によれば、損害賠償額は少なくとも5兆円、多ければ10兆円に上るであろうということである（なお、4頁脚注7参照）。避難指定地域を含む「放射性物質汚染」地域に対する除染対策の方法や効果について確たる目途もついていない。将来の農漁業に対する放射性物質による影響も現時点では不明であるし、健康被害については現時点では分かっていない。他方で、民法724条が規定する3年の損害賠償請求権の消滅時効については、東電福島原発事故について特例法が作られたにもかかわらず、時効期間の期限が迫っており、この問題に対する早急な措置が求められている（103頁以下参照）。

現行原賠法のもとでは、今回のような巨大な地震と津波によって原子力事故が発生した場合には、3条ただし書きの免責事項が適用されかどうかはまず問題となるが、とりあえず免責事項の適用の問題を一応措くとしても（免責事由が適用されない場合であっても）、ひとたび放射性物質が外部に放出されるような事故になれば、放出された放射性物質の量や放射線量によっては、広い範囲に汚染が拡大し、個人の健康財産から自然環境に至るまで多種・多様な損害が長期間にわたって発生する可能性がある。今回の事故で明らかのように、原子力事故の損害と損害額がどのようなものとなるかは予測不可能と言っても過言ではない。損害賠償請求を処理するにあたっては、何万という被害者の多種多様な損失について、

個別に民法の損害賠償のルールに従って損害賠償額を金銭評価するとすれば、その手続き費用（管理費用、アドミニストレーション・コスト）は膨大なものとなる。東電が和解作業のために投入している人員、費用、時間のみならず、被害者にとってもまた、和解にかかる手間暇だけではなく、どのような損失がどれだけ填補されるか見通しがつかないことに対する不安不満は、放置することが許されないほど大きなものとなっている。

今回の東電福島原発事故がもたらした被害は、個々の財産権や人身に対する侵害に止まるものではなく、家族ぐるみで仕事や生活の場を離れることを余儀なくされ、住み慣れたコミュニティそのものが失われていることによる被害・損失である。そのような事態は、第 1 章で述べたように、個人の個々の権利あるいは利益侵害について、加害者が被害者に生じた損失をどこまで負担すべきかを規定する民法の損害賠償法が前提していないところである。このような事態を想定していたかどうかはともかく、原賠法立法当時(1950 年代末)、万一、原子力事故が発生した場合にはその損害の及ぶところは測り知れないとされていた。だからこそ、原賠法の制度設計を審議した、我妻栄東京大学名誉教授を委員長として政府内に設置された原子力災害補償専門部会は、事業者の無過失責任を採用するとともに、事故による賠償額が、民間保険などによって事業者が準備する賠償措置額を超える場合には、国家補償を行うべきだとしていたのである。また、賠償処理機関については、行政委員会（原子力損害賠償処理委員会）によって公正迅速な賠償処理(紛争処理ではない)を提案している。しかし、国家補償、行政委員会の構想はいずれも立法過程で否定された。その経緯については第 1 部第 4 章を参照されたい。

現行原賠法は、第 3 条で民法 709 条を修正して原子力事業者について無過失責任を採用し、第 4 条で原子力事業者に責任を一元化する以外に、損害賠償に関するルールを変更していない。第 18 条によって設置される審査会が定める指針も「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者の自主的な解決に資する一般的な指針」(2 項 2 号)を示すものであって、審査会にこれまでの判例学説で認められてきた民法の損害賠償のルールを無視して新たなルールを創設する権限を与えるものではない。審査会は、今回の事故がもたらした被害の救済について最善の努力をしているように思われるが、個別の損害について個が個を訴える不法行為損害賠償法を前提とする現行原賠法の枠のもとで、ad hoc に持ち出される要求にその都度対応して確固たる根拠や理論づけもなしに（例えば、避難指定地外の自主避難者に対する慰謝料支払い）水増しした賠償金が支払われている。このような首尾一貫性のない指針が半ば強制的に適用されて

和解が進められているが、避難指定地域の被災者などの生活回復の見通しはつかず、第 3 部第 1 章で述べた、巨額な賠償金の支払いによって正義が実現されるというアティア教授の幻想がふりまかれているのではないかと懸念される。他方で、現行原賠法のもとで、個別の金銭的損害賠償請求によって事故以前に被災者の全生活を支えていたコミュニティを再生することは不可能である。しかし、コミュニティが再生されることによって、被災者の生活は回復し将来の損失(損害)発生が緩和される。今回の事故の経験に徴して、原子力事故の被害者救済制度のなかには、被害者の個人的な権利利益の侵害救済だけでなく、コミュニティ再生の視点が組み込まれるべきであろう。

2. 新たな原子力損害救済制度の考え方

本章では、今回の東電福島原発事故の経験を踏まえたうえで、「被害者の保護」とともに「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的とした原賠法第 1 条の原点にもう一度立ち返って、原子力損害の被害救済制度について検討する。なお、現在、原子力事業について、今後拡大するのか、維持するのか、縮小廃止するのか、原子力政策をめぐる大きな争いがあるが、ここでは、原子力政策如何に関わらず、原子力事業の存続中万一原子力事故が発生したというときに被害者保護に必要な制度のあり方を検討する。

今後再びこのような原子力事故が発生することはあってはならないが、今回の東電福島原発事故の経験を踏まえて、新たな原子力損害救済制度として、民法の損害賠償法に基づく現行原賠法と異なる行政的補償制度を提案する。この制度は、個人の権利利益侵害を個別に救済する民法の損害賠償法と同じく、損害の填補を主たる目的としているが、填補すべき損害や損害の評価、救済方法及び救済手続きにおいて民法と異なる考え方を取っている。巨額な累計額となる可能性のある、多数の被害者の、多種・多様な損害賠償請求に対してできるだけ公平・迅速に対応するために、以下の仕組みを構想している。

3. 補償責任

(1) 補償責任者 補償責任者は、第 1 に原子力損害を与えた原子力事業者である。第 2 にすべての原子力事業者、第 3 に国であるが、責任の負い方については後に述べる。

(2) 責任の根拠 第 1 の原子力損害を与えた原子力事業者は、無過失損害賠償責任を負う。第 2 に補償責任を負う(第 1 の原子力事業者を含む)すべての原子力事業者は、事業者間の相互扶助のための拠出義務(責任)を負う。これは、第 2 部第 5 章で述べた、米国

プライス・アンダーソン法における賠償措置第 2 層の遡及賦課保険料による事業者間相互扶助制度（45 頁参照）に倣うもので、相互扶助制度上の法的な拠出責任である。現行支援機構法における他事業者の「奉加帳」的な一般負担金のように、法的根拠が不明確なものではない。原子力損害を与えた原子力事業者は一定額の民間保険等の賠償措置を講じておかなければならないが（プライス・アンダーソン法の第 1 層）、発生した原子力事故の損害額が賠償措置額を超えるときには、事後的に第 2 の原子力事業者間の相互扶助責任が現実化し、原子力事業者は遡及的に賦課保険料を支払う義務を負うことになる。第 3 の国の責任の根拠は、まず、国が、いったん発生すれば測り知れないほどの被害をもたらす可能性のある原子力事業を許可し、さらに、先進技術政策・エネルギー政策の一環として原子力事業を推進してきただけでなく、原子炉の設置・運転、核燃料物質の加工等について安全基準を定め、事業について全面的な規制を行ってきたことに対する責任である。他の産業と異なり、原子力産業は厳重な国の統制下にあり、事業者は国の安全基準や規制を寸部違わず遵守しなければならない。今回の事故は国の安全基準や規制に適合していたにもかかわらず発生した。もし、国が十分なレベルの安全基準に基づいて厳格な規制を行っていたら、今回のような大規模な損害にはならなかったかも知れない。国には原子力事故の発生を防止する権限と義務がある。その意味では、原子力事故については、国は事業者に劣らぬ損害賠償責任があるということもできるが、ここでは、国は、プライス・アンダーソン法の第 3 層に当たる部分について、補充的な補償責任を負うものとする。補充的というのは、原子力損害が第 1 層・第 2 層の原子力事業者の賠償措置額を超えた場合にのみ責任が現実化するからである。国の補償責任はこれに止まらない。後に述べるように、原子力事故がもたらす損害には、通常の損害賠償の事例とは異なるものが少なくない（第 3 部第 2 章参照）。放射性物質に汚染された地区について、避難指定地区に指定された場合には住民の避難（居住制限）が強制され、一定の区域では除染作業が行われている。紛争審査会の指針や放射性物質汚染対処措置法 44 条は、これらの被害や費用負担を原賠法の下で損害賠償すべき損害としている。しかし、これまでの損害賠償法では、財産権や人身に対する現実の侵害に伴って生じているわけではないこれらの損害が、損害賠償の対象と考えられてこなかったことについては第 3 部第 2 章で述べた。それだけではない。避難地区指定や指定解除は国によって決定され、国が全面的に関与する。国はどのような科学的基準によって避難地区の指定をしたのか。そして、指定解除に際しては、国は、地域の被ばく線量だけでなく、国や地方自治体が執行する復興計画の進捗状況を考慮するであろう。また、除染については、どのレベルの被ばく放射線量で除染をするのか、どのような方法で除染をするのか、などをすべて国（環境省）が決定する。国の判断が適性を欠く場合には、汚染費用は膨

大なものとなる（69 頁以下参照）。いずれにしても、これらの損害については、国の決定次第で損害の内容や範囲が定まってくるのであるから、国にはそれらの決定の妥当性を確保することについて責任がある。その責任を国家賠償法上の損害賠償責任としてとらえようとすると、国に過失があることや決定の違法性を問うことは難しいかも知れない。後に述べるように、新しい原子力損害補償制度では、これまでの損害賠償法で賠償すべき損害や損害の範囲に含まれなかった被害についても、原子力損害として補償（被害者にとっては賠償）することにする。そこで、住民避難や除染など、費用発生に国が関与する損害項目の補償については、国は原子力事業者の損害賠償責任と並んで応分の原因者負担（費用の発生・拡大への関与）をすることになっている。その他、国は公共機関として、原子力補償制度を運用する責務を負う。

4. 行政委員会

国は、被害者に迅速な補償給付を行うために、原子力事故被害救済を行う行政委員会（原子力補償処理委員会）を設置して、補償給付に関する事務処理を行わせる。

行政委員会は、平時は小規模体制で、原子力補償制度における担保措置の管理、原子力事業者や民間保険業界と協力して原子力事故補償に関する情報収集と補償に関するルールの検討などを行うが、原子力事故が発生した場合には直ちに、大量かつ多様な原子力損害の賠償請求に対応できるように、行政委員会の体制を編成替えし、原子力被害の状況について調査するとともに、あらかじめ定められた補償ルールに基づいて、当該事故の被害に対応する損害項目、賠償額の類型などを具体的に決定する。損害項目等によっては国の補償負担分を決定する。

補償給付事務は行政委員会が行うが、損害の認定等については経験のある民間保険会社等の協力を得ることが効率的である。補償受給者の所在地が広範囲にわたるときは地方自治体に補償受給権者の認定、損害額の決定を含む補償事務委託も必要である。できるだけ迅速かつ効率的に、しかし公平に補償給付事務を行う必要があるからである。

5. 補償の対象となる原子力損害

今回の事故に徴すると、迅速、公平な救済を行うには、損害の種類を類型化し、損害額については、一定の条件の下でできるだけ画一的に算定する必要があるように思われる。今回の原子力事故では、通常の損害賠償ではあまり賠償されることのない、風評被害や純粹経済被害などが賠償されているが、それには問題がないわけではないことについては第3部第2章で述べた。そこで、新しい原子力損害補償制度では、これまでの損害賠償法で

異論なく認められていた直接損害（財産権や人身に対する侵害）を補償の対象として認めるほか、これまでの損害賠償法で認められていなかった間接損害についても、一定のものについては定型的に一定の額までの補償を認めることにする。例えば、避難者について、一定の営業損害の補償を認めるが、避難先での就労の可能性や生活など、地域的な事情を含めて様々な条件を勘案して、できるだけ定型的な算定方法を取り、それに基づいて一定額を認める。風評被害については原則認められないが、距離的・時間的など一定の条件下で一定額まで認める。除染はもともと国が地域の住民の安全や環境保全のために行う行政上の施策であり補償の対象ではないのではないだろうか。いずれにしても、この補償制度のもとで補償の対象となる損害の項目は、改正パリ条約や改正ウィーン条約のように、新原子力損害補償法が「原子力損害」として規定しておき、その具体的な内容や補償額の算定方法や補償限度額などについては予め行政委員会が民法の損害賠償例や保険金の支払い例などを参照してルールを定めておき、原子力事故が発生した場合には、事故の実態に即してさらに詳細なルールを設定すべきであろう。

被害者の救済は、金銭給付にとどまらず、必要があれば、生活援助やコミュニティ・サービスの提供も含まれる。しかし、個々の被害者に対して現物給付という形でこのような救済を行うことには限界がある。福島の場合には、コミュニティぐるみの被災であり、コミュニティの再生なしに個人に対して金銭支給や生活支援をすることでは賄い切れない損害である。緊急時を経過した後には、多くの避難者の復帰のために、コミュニティ再建計画に対する支援も補償の一環として考えるであろうが、原子力損害補償制度のもとで、そこまで構想を広げることは難しい。しかし、原子力災害がコミュニティ災害であることを考えれば、補償制度による救済と災害復興計画とを有機的に統合させ、コミュニティ再生の一環として補償による生活再建を位置づける仕組みを作ることによって、被災者が求める救済の実現により近付くことができるであろう。

6. 民事損害賠償との関係

原子力損害について、従来の損害賠償法とは異なる損害の捉え方と救済手続きとを構想するときには、民法の損害賠償請求との関係が問題になる。原子力損害については新たな補償制度に民法の損害賠償請求を一本化するという政策もあり得ようが、損害額の画一化や行政的な補償給付などを考えると、補償制度による給付に満足しない被害者が裁判所に損害賠償訴訟を提起することを妨げることはできない。そこで、原子力事故の被害者は新原子力補償法(新原賠法)が定める無過失責任により最初から事業者に対して裁判所に訴え

を提起することもできるし、新原賠法の定める補償救済を行政委員会に求め、行政委員会が決定した補償に満足しない場合には、損害等について立証責任を負担したうえで訴訟を提起することもできる。その際、「原子力損害」について新原賠法は必ずしも民法の相当因果関係の考え方を取らないので、損害の認定や損害額について民事損害賠償訴訟と新原賠法のもとでの行政委員会の判断が食い違うことがあるであろう。しかし、民事損害賠償訴訟においては、新原賠法の補償制度によって既に給付された分は損害額から差し引かれる。いずれも被害者の損失填補を目的とする制度であるから、一方で填補された損失は他方ですでに填補されたものとして扱われる。

7. 免責事由

次に、新原賠法において免責事由をどう考えるべきであろうか。補償給付をできるだけ明確な要件の下に行うという新原賠制度のあり方から言えば、「異常に巨大な天災地変」について「人類が想像もつかない」などという今回の政府の解釈が出てくるのであれば、いっそ免責事由をすべてなくして、民間保険が付保しないこのような事例については、国が損害賠償措置(保険)を付けることにすればよい。

8. 原子力事業者の無過失・有限責任と国の補償責任

原子力事故は滅多に発生しないが、ひとたび起きるとその損害は計り知れないほど大きなものとなる可能性がある。第3部第1章で述べたように、損害賠償法は、被害者の救済を図る一方で加害者の予測可能性を担保するものだが、無過失責任のもとに無限責任を課している現行原賠法は、原子力事故を起こした原子力事業者から予測可能性を奪っている。立法当時財務当局の反対によって原賠法に国の補償責任が盛り込まれなかった。外国の立法例では、原子力損害が一定の額を超えた場合に国が補償するなど、何らかの形で国の関与があることは第2部で述べている。第3部第3章の浦川委員の論考も参照されたい。

ここで提案する原子力補償法は、現行原賠法と同じく原子力事業者に無過失責任を課すが、現行法と異なり、事業者に予測可能性を与えるために、米国のプライス・アンダーソン法(1988年改正)にならって、3層の損害担保措置を構想している。第1層は、民間責任保険、および民間保険が付保しない地震などについて国が用意する担保措置である。その上に第2層が乗っており、原子力事故が発生して第1層の民間保険でカバーできないことが分かった場合には、事後的に原子力事業者間の相互扶助制度によって一定額までの拠出がなされ、さらに、損害が第1層・第2層の担保措置額を超える場合には、国が補償するという仕組みである(プライス・アンダーソン法では、大統領が国家補償計画を作ること

になっている)。国が補償責任を負う根拠については先に述べた。原子力事業者に対して無限の責任を負わせ電力事業を破綻に追い込むことは、最終的に損害の補償が得られなくなる被害者にとって酷な結果となる（33 頁星野発言参照）だけでなく、電力供給を受ける一般需要者の生活をも大きく圧迫することになるであろう。国も無限の基金を持っているわけではないが、わが国において国策として原子力政策を進めてきた国は第 3 層において補償責任を負うべきではないだろうか（わが国の原賠法に国家補償が取り入れられなかった経緯については 32 頁以下参照）。第 3 層において、原子力事業者の責任を免ずることに対しては、これまで無限責任を採ってきたわが国では強い反対が予想される。最終的には政策判断をすることになるであろうが、第 1 層・第 2 層で原子力事業者が経営的に存続できるぎりぎりの額までカバーしているのであれば、当該原子力事故が事故原因事業者の過失等によるものでない限り、第 3 層は国の負担において補償すべきである。つまり、原子力事業者を破綻にまで追いやめることは結局のところ被災者の保護にならないところから、第 1 層・第 2 層がカバーする額が十分に高いという前提で、原子力事業者の有限責任を提唱する。

なお、プライス・アンダーソン法については、41 頁以下に詳細に述べられているので、そこに説明を譲ることにする。

新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて
報告書

(研究主幹 澤 昭裕)

2013 年 11 月
21 世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1－3－2
経団連会館 19 階

TEL : 03-6741-0901

FAX : 03-6741-0902

HP : <http://www.21ppi.org>

原子力事業体制と 原子力損害賠償制度等について

21世紀政策研究所研究主幹

澤昭裕氏



澤昭裕主幹は、2007年から21世紀政策研究所の研究主幹として温暖化対策およびエネルギー政策の分野で数々の提言を取りまとめ、政策関係者のみならず、テレビ、ラジオ、雑誌、講演活動などを通じて一般の方々にも直接訴えています。2013年度の研究プロジェクト「わが国のエネルギー政策—原子力事業体制と原子力損害賠償制度等について」を進めるにあたり、澤昭裕主幹にお話を聞きました（6月20日）。

——早速ですが、なぜこのプロジェクトを今年度、21世紀政策研究所で立ち上げることにしたのでしょうか。

電力供給の状態は経済活動に大きな影響を与えます。電力のユーザーである日本の経済界、産業界が将来のあり方を考える場合、電力供給はとても重要な要因になります。一昨年の福島第一原子力発電所の事故以降、原子力発電所のほとんどが停止しており、エネルギー需給はひっ迫しています。再生可能エネルギーはコストが高く、量も足りません。火力発電で賄うにも、CO₂排出量が増加するという環境性の課題もあります。また短期間で新しい発電所ができあがるわけでもありません。低廉かつ安定な電力供給のためには、原子力は必要です。ところが、東京電力福島第一原発の事故後、原子力事業リスクの大きさが顕在化し、原子力事業体制のあり方や原子力損害賠償制度についての課題も顕在化してきています。そこで、今後国として原子力を政策的に維持しようとするのならば、各論の議論にとどまることなく、トータル・ソリューションとしての原子力事業のあるべき姿を考えていかなければならないと思いました。

——原子力事業体制のあり方や原子力損害賠償制度についての課題とはどんなものでしょうか。

これまでは、原子力は“特別な”ものとしてすべての原子力関連制度ができてきました。原子力は安全規制、予算、自治体との関係なども、他とは違う“特別な”存在だったのです。1950年代に被爆国日本は原子力を推進していくことを決めました。この背景には、核兵器には絶対反対だが、原子力の平和利用を進める任務や権利が日本にはある、先進国でしか維持できない技術を推進することで、戦後の日本が「先進国としての国際社会への復帰」するという強い思いがありました。ところが今、原子力に対する国の基本姿勢はあいまい化しています。原子力の問題に関しては電力会社の経営問題としてしか捉えていないのではないかと思います。いずれにしても、これらの制度は変えていかなければならないのだと思いますが、強い政治的な意思がないと、実際に制度を変えても魂の入っていない制度となってしまいます。

もう一つは、ファイナンスの問題です。原子力事業には、長期かつ安定的な資金の確保が必要です。しかし、原子力事業のリスクの大きさが顕在化する一方で、電力自由化が進められています。自由化により需給の調整が市場に委ねられ、総括原価主義や電力債に係る一般担保制度が廃止されるようになると、原子力のように長期かつ大規模なファイナンスを必要とするような電源に投資することは極めてリスクになってきます。原子力を国策として維持しようとするならば、原子力を他の火力や水力と同列の競争的な電源だとみなすことには慎重でなければなりません。一方、国があまり介入せずに市場の中で原子力を維持しようとする場合、ファイナンスする金融機関側がリスクを計算することが可能になるよう、賠償制度を設計しておかなくてはなりません。現在の原子力損害賠償法では、事故時の損害賠償額の上限が全く見えません。電力自由化が進められる中、今後の原子力事業の

（次頁に続く）

政治の基本姿勢も決まらず、こうした問題は依然として検討もされていないのです。

3つ目は、技術の新陳代謝の問題です。原子力を推進していこうと決めた当時は、原子力技術に関してはこれ以上ない位の先進的技術というイメージがありました。今のIT技術のようなものでしょう。しかし、原子力発電として利用され始めると、もちろん安全性が最重要であるがために、最先端の技術、実績のない最新の材料などを軽い気持ちで試してみることはできなくなります。結果、イノベーションが起きにくい分野となったのです。また、それから50年たった今も、廃炉を完了した商業用の原子力発電所は日本にはまだありません。まだ発展途上の技術だとも言えるでしょう。こうした要因から、原子力の分野は他の技術分野に比べ、技術の新陳代謝が遅い。技術の新陳代謝が遅いということは、人材開発や資金の確保に問題が生じる可能性があります。イノベーションを促進しながら安全性を確保できるような規制活動の工夫が必要とされます。

——これらの問題は一般にはどの程度認識されているのでしょうか。

原子力安全規制、原子力損害賠償法、バックエンドの問題、電力自由化など、単独の問題としてはそれぞれの専門家には認識されています。しかし、それぞれを別々に議論しても、いつまでも解は得られない。順序はあっても、原子力政策のあり方を総合的・全体的にカバーした、いわば「原子力問題トータル・ソリューション案」を考え出していかなければならないと思います。国もこれは真剣に検討すべき問題だということはもちろん認識しています。しかし同時に、あまりにも複雑な問題であり、ことを動かすには関係者も多く、慎重に進めなければならないと認識しているため、検討過程があまり表立っては見えてこない可能性もあります。

しかし、エネルギー基本計画の見直しをする秋から冬に向けて、すでに総合資源エネルギー調査会総合部会は動き始めており、その第一歩として、原子力に対する基本姿勢のようなものが示されるのではないかと思います。また、東京電力柏崎刈羽の原子力発電所の再稼働がすぐには見込めないとすれば、冬までにもう一度値上げの検討に入る可能性が高い。さらに断層の存在を巡って日本原電も苦境にある。こうした問題を

きっかけに、否応なく原子力に関する議論が始まる可能性もあります。

——原子力事業体制や原子力損害賠償制度についての
あるべき姿はどんな姿でしょうか？

原子力事業体制と原子力損害賠償制度等について21世紀政策研究所で検討を進めるために、主査として名古屋大学名誉教授の森嶋先生、副主査として竹内純子国際環境経済研究所主席研究員を迎え、「原子力損害賠償・事業体制検討委員会」を立ち上げました。森嶋先生は中央環境審議会会長等を歴任され、原子力損害賠償法についての専門的知識も深く、現在、福島事故後も原子力損害賠償法の問題に関して数多く執筆されています。さらに、不法行為論や原子力損害賠償制度、金融・保険事情などに精通されておられる先生方にも参加いただいています。今後、この委員会で、原子力事業の継続をどのように実現していくのかや、原子力損害賠償法の改正を視野に入れた官民のリスク分担について検討を進めていきます。ひとつの方向性として、これまでの制度では、官民のリスク分担は国実質0%－民実質100%でしたが、国のリスクテイクを増やす方向でなければ、原子力事業の維持は困難だろうと個人的には考えています。

——最後に、日本の経済界、産業界にむけて何か一言
お願いいたします。

現在、日本の産業界をとりまく環境は、エネルギーの問題に限らず、厳しいものがあります。日本の産業界が生き残っていくための必要条件の一つとして、エネルギー問題があるわけですが、これらの問題は、一企業の努力や改革だけですべて解決するような問題ではなく、国として政策によって解決すべき問題も多くあります。産業・経済が発展するのに良い環境を整えることができるような政策提言をしていきたいと思いますので、注目してしてください。

インタビューを終えて

澤主幹は過去に経産省で様々な政策立案に携わり、また、現在は中小企業を経営しているという経歴をお持ちです。政策プロセスを熟知し、かつユーザーの立場から発言していることが、世論がどんな状況であっても冷静で、分かりやすい話になるのだと思います。本プロジェクトに関しては来年2月にシンポジウム開催、報告書作成の予定です。

(主任研究員 加藤友美子)