

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

目 次

はじめに	Ⅲ 原賠法をめぐる今後の課題と論点
Ⅰ 我が国における原子力損害賠償制度	1 国の責任と国家補償
1 制度創設に至る経緯	2 無限責任の是非
2 制度の概要	3 免責事由としての「異常に巨大な天災地変」の解釈
Ⅱ 福島原発事故を受けた動き	4 賠償措置額の水準
1 紛争審査会における動きと賠償支払の状況	5 民間責任保険の限界
2 原子力損害賠償支援機構法の制定	6 国際条約への加盟
3 仮払法の制定	おわりに

はじめに

東日本大震災に際して発生した東京電力福島第一原子力発電所事故により、今なお多数の住民が避難生活を強いられている。原子力発電所（以下「原発」という。）の事故による損害については、原子力損害賠償制度に基づき、東京電力（以下「東電」という。）が損害賠償責任を負うことになるが、賠償金の支払には十分な進展がみられず、被害者の迅速な救済が喫緊の課題となっている。巨額の損害賠償責任を負った東電では、国による支援の枠組みが構築されたものの、廃炉費用等の負担も積み重なって依然として厳しい経営状態にあり、公的資本注入も検討されている。原子力損害賠償制度については、今回の事故を受けて顕在化した問題が少なく、東電支援の枠組みを定める原子力損害賠償支援機構法（Ⅱ 2 参照）の附則には、同法施行後できるだけ早期に制度の抜本の見直しを行うことが規定された。

以上の経緯を踏まえ、本稿では、我が国の原子力損害賠償制度を紹介した上で、今回の事故後の当該制度をめぐる動きを概観し、さらに今後の制度見直しの対象となり得る主要な課題について論点を整理することにより、国政審議の参考に資するものとする。

なお、本稿の記述は、平成24年2月24日時点までの情報に基づくものである。

I 我が国における原子力損害賠償制度

1 制度創設に至る経緯

我が国の原子力損害賠償制度は、「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。)により、その基本的枠組みが定められている。

原賠法は、我が国が国として原子力発電事業を推進するに当たり、原子力の平和利用を定める「原子力基本法」(昭和30年法律第186号)、原子炉等の安全性に係る国の規制等を規定する「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(昭和32年法律第166号。以下「原子炉等規制法」という。)等に続いて制定された⁽¹⁾。

原賠法の法案作成に先立ち、昭和33(1958)年10月、政府の原子力委員会の下に原子力災害補償専門部会が設置され、制度の具体化に向けた審議を行い、翌昭和34(1959)年12月に答申⁽²⁾を取りまとめた。同答申を受けた原子力委員会の検討を経て政府から法案が提出され、昭和36(1961)年の第38回国会において成立をみた⁽³⁾。ただし、後述するように、成立した原賠法の内容は、専門部会答申に概ね沿ってはいるものの、重要な点で異なる部分がある。なお、第38回国会では、民間の保険ではカバーできない原子力損害の賠償として原子力事業者が支払った金額のうち、一定額までを政府が補償することを定める「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(昭和36年法律第148号。以下「補償契約法」という。)が併せて制定されている。

その後、原賠法は、原子力船事故への対応、原子力事業者の従業員の災害補償等に関する改正を経て今日に至っている。これまで実際に適用されたのは、平成11(1999)年の東海村JCO臨界事故の際の1度だけである。

2 制度の概要

以下では、我が国の原子力損害賠償制度の概要を、本稿の記述との関連で必要な範囲で、原賠法及び補償契約法の内容に即して概観する(図1も参照)。

(1) 目的

原賠法は、原子力損害賠償の基本的制度を定めることにより、①被害者の保護を図るとともに、②原子力事業の健全な発達に資することを目的として掲げている(第1条)。

被害者救済を目的とする特別の損害賠償制度は他にも立法例⁽⁴⁾があるのに対し、原子力事業の健全な発達がもう一つの目的となっているのが原賠法の特色である⁽⁵⁾。巨額の損害賠償責任を懸念して企業が原子力事業参入を躊躇することのないように、原賠法では、事故の際の事業者の責任を予測可能なものに転換するため、損害賠償措置の強制や国の援助等を定めている。

(1) 我が国における原子力法制の成立経緯等については、次の資料を参照。下山俊次「IV 原子力」山本草二ほか『未来社会と法(現代法学全集54)』筑摩書房、1976、pp.492-549(「第3章 わが国の原子力法制」)。

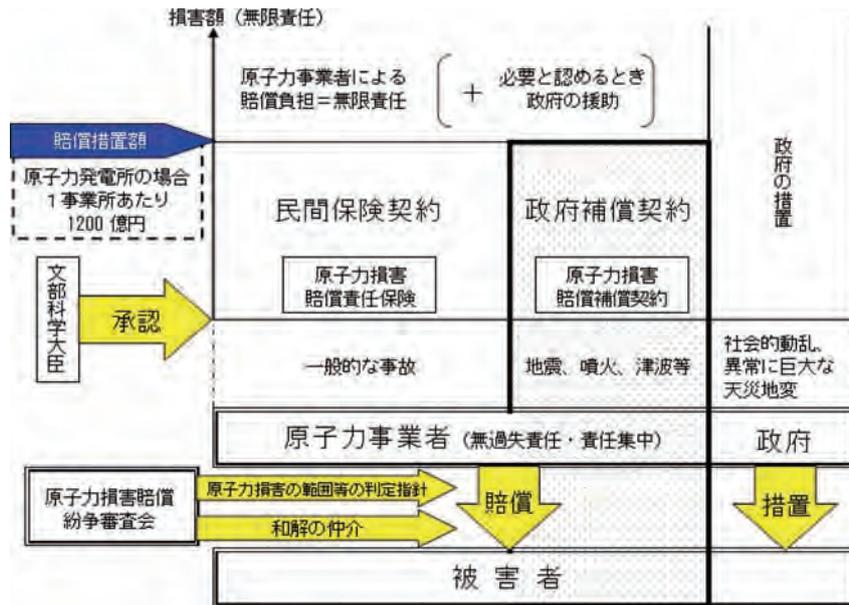
(2) 「原子力災害補償専門部会の答申(昭和34年12月12日)」『原子力委員会月報』4巻12号、1959.12、pp.13-15。

(3) 当初、昭和35(1960)年の第34回国会に政府から法案が提出されたが、安保問題をめぐる混乱のために審議未了に終わり、継続審査とされたものの最終的に衆議院解散により廃案となった。第38回国会では、ほぼ同内容の法案が再提出された。

(4) 例えば、労働基準法(昭和22年法律第49号)、自動車損害賠償保障法(昭和30年法律第97号)、大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)等が挙げられる。

(5) 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度(改訂版)』通商産業研究社、1991、p.11。

図1 我が国の原子力損害賠償の仕組み



(出典) 「原子力損害賠償制度 制度の概要」文部科学省ウェブサイト
 (<http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/baisho/1261001.htm>)

(2) 原子力事業者等の定義

原子炉等規制法の規定に基づき、原子炉設置等の許可を得た者を「原子力事業者」という（第2条第3項）。また、「原子力損害」とは、①核燃料物質の原子核分裂の過程における作用による損害、②核燃料物質等の放射線の作用による損害、③核燃料物質等の毒性的作用による損害をいうとされる（第2条第2項）。

(3) 原子力事業者の責任

(i) 無過失責任

原子炉の運転等⁽⁶⁾により生じた原子力損害については、故意・過失の有無にかかわらず、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者が賠償責任を負うこととされ、不法行為に係る民法の一般原則たる過失責任主義（民法第709条）の特例として、原子力事業者の無過失責任が定められている（第3条第1項）。これは、最先端の科学技術が集積する原子力事業について、被害者に原子力事業者の故意・過失を立証させるのは困難であり、民法の一般原則に従ったのでは、被害者の保護に欠けることになると考えられたためである⁽⁷⁾。この背景には、危険物や危険施設の管理者・運営者は、過失がなくとも当該の物や施設から生じた損害を賠償すべきであるとする危険責任主義⁽⁸⁾の考え方があるとも言われている⁽⁹⁾。

(6) 「原子炉の運転等」とは、原子炉の運転、加工、再処理、核燃料物質の使用、使用済燃料の貯蔵、核燃料物質等の廃棄、これらに付随してなされる核燃料物質等の運搬、貯蔵、廃棄であって政令で定めるものを指す（第2条第1項）とされ、これを受けて「原子力損害の賠償に関する法律施行令」（昭和37年政令第44号）第1条各号に、該当する行為が掲げられている。

(7) 水野勝「原子力損害の賠償に関する法律案 原子力損害に賠償制度—原子力事業の健全な発達へ—」『時の法令』357号、1960.7.13, p.21.

(8) 危険責任の説明については、さしあたり次の資料を参照。森島昭夫「原子力事故の被害者救済(2)—損害賠償と補償（法とは何か 20）」『時の法令』1884号、2011.6.30, p.41.

(9) 水野 前掲注(7), p.21.

(ii) 免責事由

異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じた原子力損害については、原子力事業者は免責される（第3条第1項ただし書）。異常に巨大な天災地変又は社会的動乱とは、特に不可抗力性の強いものをいうと考えられている⁽¹⁰⁾。

(iii) 責任の集中

原子力損害については、原子力事業者のみが賠償責任を負い、原子炉等の施設・設備の製造者、核燃料の提供者等は責任を負わない（第4条第1項）。仮に全ての製造業者等に対し、責任保険への加入等の損害賠償措置を講じさせることになれば、技術的に複雑を極める上、万一の場合のリスクを懸念して製品等を供給する業者がいなくなり、資材等の円滑な供給にも支障を来すことになる⁽¹¹⁾。また、損害賠償請求の相手方が分かり難くなり、被害者の保護にも欠ける。このような事態を避けるため、原賠法では、原子力事業者へ責任を集中させている⁽¹²⁾。

(iv) 無限責任

原子力事業者の責任には、限度が設けられておらず、無限責任となっている。

(4) 賠償すべき損害の範囲

原子力損害賠償の対象となる損害範囲については、原賠法に特に規定がないことから、不法行為に関する民法の一般原則が適用される。したがって、実際に発生した損害のうち、原子力事故と相当因果関係⁽¹³⁾のある損害が賠償の対象になる⁽¹⁴⁾。事故と被害との間の相当因果関係の存在については、被害者が立証しなければならない⁽¹⁵⁾。

(5) 損害賠償措置

(i) 損害賠償措置の強制と内容

原子力事業者に厳格な責任を課しても、実際の賠償資力が担保されていなければ、被害者の保護にはつながらない。このため、原賠法は、原子力損害を賠償するための措置（「損害賠償措

(10) 「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」『原子力委員会月報』6巻6号、1961.6、pp.12-13。

(11) 同上、p.13。各製造業者等が自ら賠償責任保険を締結しようとするれば、保険の引受能力が細分化され、肝腎の原子力事業者の保険による賠償資力が著しく低下することになりかねないことも指摘されている。竹内昭夫「原子力損害二法の概要」『ジュリスト』236号、1961.10.15、p.32。

(12) ただし、国に対しては、国家賠償請求が可能であるとする見解もみられる。大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から—」『ジュリスト』1433号、2011.11.15、p.40；日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』日本加除出版、2011、pp.31-33。これらの見解は、仮に原賠法の規定が国家賠償を否定する趣旨のものであるとすると、公務員の不法行為により損害を受けた場合における国の賠償責任を定める憲法第17条の規定に違反するおそれがあることや、原賠法第4条の立法趣旨からみて国家賠償を否定する規定とは考えられないことなどを挙げている。これに対し、政府の監修に係る解説書は、国家賠償法の適用が排除されるとの見解をとっている。科学技術庁原子力局前掲注(5)、p.59。

(13) 例えば、今回の原発事故と相当因果関係のある損害とは、社会通念上、当該事故から当該損害が生じると考えるのが合理的かつ相当であると判断される範囲の損害をいうとされる。原子力損害賠償紛争審査会「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」（平成23年8月5日）pp.3-4。
<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afeldfile/2011/08/17/1309452_1_2.pdf>

(14) 科学技術庁原子力局 前掲注(5)、p.53。

(15) この点については、原賠法制定当初から、特に放射線による人体への後発性損害に関し、自然放射線の影響との区別など、被害者に立証責任を負わせるのが酷な場合も考えられるとして、事故が発生したときは、一定の地域を指定して、その地域内住民の健康管理を行い、併せて因果関係の立証を容易にするような措置を講ずる必要があるのではないかという指摘がなされていた。竹内 前掲注(11)、pp.39、93。今回の事故との関連でも、ある範囲内の住民と原発内の作業員を対象として、一定の疾患に限り、因果関係の立証なく損害賠償請求を認めるような特別措置法の制定が必要であるとする見解がみられる。張貞旭「福島第一原発事故の賠償のゆくえ—過去の賠償事例に照らして—」『都市問題』102巻12号、2011.12、p.17。

置」を講じなければ、原子炉の運転等をしてはならないと規定し（第6条）、原子力事業者に対して、損害賠償措置を講ずべき義務を課している。

損害賠償措置の方法は、原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結が主たるものであるが、供託やこれらに相当する措置として文部科学大臣の承認を受けたもの⁽¹⁶⁾でもよい（第7条第1項）。原子力事業者は、通常、民間保険会社と原子力損害賠償責任保険契約を締結するとともに、国と原子力損害賠償補償契約を締結することになる。

(ii) 損害賠償措置の額

損害賠償措置は、その措置により、一工場又は一事業所当たり1200億円を原子力損害の賠償に充てることができるものでなければならない（第7条第1項⁽¹⁷⁾）。一工場・一事業所当たりといういわゆるサイト主義が採られており、一つの敷地（サイト）に複数の原子力施設があっても、損害賠償措置は一つでよい⁽¹⁸⁾。

(iii) 原子力損害賠償責任保険契約

原子力損害賠償責任保険契約は、原子力事業者が民間の損害保険会社との間で締結するものである（第8条）。我が国では、原子力損害賠償制度の確立に対処するため、昭和35（1960）年に国内損害保険会社により日本原子力保険プールが結成され⁽¹⁹⁾、原子力事業者との間で原子力損害賠償責任保険契約を締結している⁽²⁰⁾。

原子力損害賠償責任保険がカバーする範囲には民間保険であるが故に一定の制約がある。ロンドン等の海外保険市場で再保険をかけなければならない関係等もあり⁽²¹⁾、①地震、噴火又は津波によって生じた原子力損害⁽²²⁾、②正常運転によって生じた原子力損害、③損害の発生の原因となった事故等があった日から10年を経過する日までの間に被害者から賠償請求が行われなかった原子力損害⁽²³⁾等については、カバーされない。これらの原子力損害は、国と原子力事業者が締結する原子力損害賠償補償契約により補填される（補償契約法第3条）。

(iv) 原子力損害賠償補償契約

(iii)で挙げた①～③のように、民間の責任保険契約その他の損害賠償措置ではうめることができない原子力損害に対応するため、政府と原子力事業者との間で、一種の国営保険契約⁽²⁴⁾である原子力損害賠償補償契約が締結される（第10条第1項）。当該契約の主な内容は、補償契約法において定められる（第10条第2項）。当該契約に基づき、当該の原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生じる損失については、政府が当該事業者に対して補償することになり、

(16) 例としては、外国政府の保証が挙げられている。水野 前掲注(7), p.23.

(17) 標準的な規模に達しない原子炉等については、賠償措置額として1200億円以内のより低い額を注(6)の施行令第2条で定めている。

(18) 前掲注(10), p.13.

(19) 現在は、我が国において営業免許を取得した外国保険会社も参加している。

(20) 保険料は、賠償措置額として1200億円が付保される原発1事業所当たりで、現在、年間数億円とみられている。「福島第1 無保険回避 東電が外資系と契約へ 保険料10倍に」『日本経済新聞』2011.12.9, p.5.

(21) 前掲注(10), pp.13-14.

(22) 地震及び噴火は、補償契約法第3条第1号に掲げられており、津波は、同法同条第5号に基づき、「原子力損害賠償補償契約に関する法律施行令」（昭和37年政令第45号）第2条の規定により定められている。なお、補償契約法制定時の政府（科学技術庁原子力局政策課）担当者の解説によると、地震・噴火による損害については、原子炉設置の際に十分考慮されているので、ほとんどあり得ないものと考えられていた。井上宣時「補償契約で原子力保険を補完—地震・噴火や正常運転による損害、後発性損害等を国が穴うめ—原子力損害賠償補償契約に関する法律（6.17公布、法律第148号）」『時の法令』396号, 1961.8.13, p.23.

(23) 原子力災害による放射線障害は、被曝してから相当期間経過後に現われることが多い。このような晩発性の障害については、政府による原子力損害賠償補償契約の対象とすることで対応が図られている。井上 同上, p.23.

(24) 前掲注(10), p.14.

原子力事業者からは政府に対して補償料⁽²⁵⁾が納付される（補償契約法第2条）。

原子力損害賠償補償契約の補償契約金額は、当該契約が含まれる損害賠償措置の賠償措置額に相当する金額とされているので（補償契約法第4条第1項）、通常の商業炉の場合には、一工場又は一事業所当たり1200億円ということになる。当該契約に基づく政府の補償は、補償契約金額を上限とする（補償契約法第7条第1項）。

(6) 国の援助等

原子力損害が生じた場合において、原子力事業者は、損害賠償の責めに任ずべき額が賠償措置額を超えたとしても、責任に限度額がないことから依然として賠償責任を負う。ただし、その際、政府は、原賠法の目的達成のために必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、当該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されている（第16条第1項）。この援助は、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（同条第2項）。「援助」とは、原子力事業者に対する補助金の交付が最も典型的だが、そのほか、資金の貸付、融資の斡旋、利子補給等の形態も考えられる⁽²⁶⁾。

なお、前述のように、原子力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は、原子力事業者は免責される（第3条第1項ただし書）。この場合、政府は、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ようにするものとされている（第17条）⁽²⁷⁾。

(7) 原子力損害賠償紛争審査会

文部科学省に、①原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介、②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の策定を行うため、原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という）を置くことができる（第18条）。紛争審査会は、①、②の事務を行うために必要な原子力損害の調査及び評価も行う。紛争審査会に第一審的機能があるわけではなく、当事者は、和解仲介の申立を経ずに直接裁判所へ出訴してもよい⁽²⁸⁾。

②の一般的な指針の策定については、平成11（1999）年のJCO臨界事故の際、当事者間の交渉の限界等が明らかになったことを踏まえ、賠償交渉と紛争解決を支援する体制を構築するため、平成21（2009）年の原賠法改正により加えられた任務である⁽²⁹⁾。紛争審査会の指針には法的拘束力はないものの、中立的な専門家により提示された損害賠償の基準であり、同種の損害が公平に処理される結果をもたらすことなどから、裁判所において、当事者が指針を援用した場合には、ある程度尊重されるものと考えられている⁽³⁰⁾。

⁽²⁵⁾ 毎年の補償料は、補償契約金額に政令で定める補償料率を乗じて得られた額とされている（補償契約法第6条）。補償料率は、注22の施行令第3条の規定により定められており、今回の事故発生までは1万分の3とされていた。つまり、補償契約金額が1200億円の原発であれば、補償料は年間3600万円であった。今回の事故を受けて、政府は、原発事故のリスクを見直し、補償契約法施行令を改正して（平成24年政令第12号による。）、補償料率を1万分の20へと引き上げた（平成24年4月1日施行）。この結果、補償契約金額1200億円の原発の補償料は、現行の7倍近い2億4000万円となる。

⁽²⁶⁾ 前掲注10, p.14.

⁽²⁷⁾ 政府は、このただし書が適用された場合、原賠法の規定に基づく損害賠償責任を負う者は存在しないということになっている。第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号 平成23年7月12日 p.20（西村康稔議員の質問に対する梶田信一郎内閣法制局長官の答弁）。

⁽²⁸⁾ 前掲注10, p.14.

⁽²⁹⁾ 植田陽子「原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律（平成21年4月17日法律第19号）」『法令解説資料総覧』333号, 2009.10, pp.36-37.

(8) その他

以上のほか、相当規模の原子力損害が発生した場合において原賠法の規定に基づき政府の
とった措置等の国会への報告（第19条第1項）や、原子力損害賠償補償契約に関する規定等の
適用期間（第20条）に関する規定等が設けられている。

II 福島原発事故を受けた動き

1 紛争審査会における動きと賠償支払の状況

(1) 紛争審査会における指針の策定

今回の福島原発事故を受けて、平成23年4月11日、文部科学省に紛争審査会が設置され⁽³¹⁾、
原子力損害の範囲の判定等に係る指針策定に着手した。平成11（1999）年のJCO臨界事故の際
にも紛争審査会が設置されたが、当時は指針策定が任務とされていなかったため、今回が初め
での策定となる⁽³²⁾。4月28日の第一次指針⁽³³⁾に続き、第二次指針⁽³⁴⁾（5月31日）、第二次指針追
補⁽³⁵⁾（6月20日）を経て、8月5日には中間指針⁽³⁶⁾が策定された。

中間指針では、その時点で賠償すべき損害と認められる一定範囲の損害類型が整理されてお
り、具体的には、政府等による避難指示等に係る損害、農林水産物等の出荷制限指示等に係る
損害、いわゆる風評被害、間接被害等を対象として、対象区域、対象者を掲げた上で、損害項
目ごとに賠償すべき損害の範囲の考え方を示している。政府の指示による避難者の精神的損
害⁽³⁷⁾については、既に第二次指針追補で示されたとおり、具体的な損害額の算定方法等が明
らかにされ、事故発生から6か月間について1人月額10万円を目安とし、環境の過酷な避難所
等での避難生活の場合には、損害額を加算して1人月額12万円を目安とすること等が示され
た⁽³⁸⁾。風評被害については、農林漁業・食品産業、観光業のほか、製造業、サービス業や輸
出に関しても、一定の範囲の損害を今回の事故と相当因果関係のある損害と認めた。

なお、中間指針は、同指針に記載のない損害が直ちに賠償の対象から除外されるのではなく、
個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得るとしている。
また、同指針策定後も、事故の収束、避難区域等の見直し等の状況の変化に伴い、必要に応じ

(30) 野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」『ジュリスト』1427号、2011.8.1-15、p.122。

(31) 「原子力損害賠償紛争審査会の設置に関する政令」（平成23年政令第99号）に基づく。

(32) JCO臨界事故の際は、科学技術庁（当時）の委託により、日本原子力産業会議（当時）に原子力損害調査研究会が置かれ、
賠償の対象となる損害の範囲について基本的な考え方を整理した報告書を取りまとめた。

(33) 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力（株）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
る第一次指針」（平成23年4月28日）

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afeldfile/2011/04/28/1305640_1.pdf〉

(34) 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力（株）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
る第二次指針」（平成23年5月31日）

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afeldfile/2011/05/31/1306698_1_1.pdf〉

(35) 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力（株）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
る第二次指針追補」（平成23年6月20日）

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afeldfile/2011/06/20/1307518_1_3.pdf〉

(36) 原子力損害賠償紛争審査会 前掲注(33)。第一次・第二次指針（追補を含む）の内容については、必要な範囲で中間指針
に取り込まれたので、これ以降中間指針をもってこれに代えるとしている（p.3）。

(37) 精神的損害については、JCO臨界事故の際の原子力損害に含まれていなかったものである。大塚 前掲注(12)、p.40。

(38) 中間指針では、当初の6か月が経過した後、賠償額が減額されることとなっていたが、避難生活が長引けばむしろ精神
的苦痛が増すなどとして批判があったことなどから、東電からの実際の賠償は減額されないことになった。東京電力株式
会社「本賠償における請求書類の改善および賠償基準の一部見直し等について（プレスリリース）」（平成23年11月24日）
〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11112404-j.html>〉

て改めて指針で示すべき事項について検討すると述べている。

その後、紛争審査会では、政府指示等に基づかない自主的避難に係る損害について検討を続け、平成23年12月6日に中間指針追補⁽³⁹⁾を策定した。同追補は、政府の設定した警戒区域等の周辺にある福島県内の23市町村⁽⁴⁰⁾の住民について、自主的に避難したか、対象区域内に留まったかを問わず、賠償の対象と認めた。子供及び妊婦については、放射線への感受性が高い可能性があるとして一般に認識されていること等から、事故発生から平成23年12月末までを対象期間として、1人40万円を損害額の目安とし、それ以外の者については、事故発生当初の時期の損害額として1人8万円を目安とするとしている。この損害額は、生活費の増加、精神的苦痛、移動費用を一括して定額が示されたものである。同追補に基づく賠償の対象者数は約150万人（子供・妊婦は約30万人）、賠償総額は約2160億円に上るとみられている⁽⁴¹⁾。

中間指針追補に対しては、賠償額として一律に定額が示されたことや、額が十分でないことを疑問視する声が上がっている⁽⁴²⁾。また、賠償の対象区域が23市町村に限定されたことについて、福島県内からは、放射線への精神的不安に線引きすることはできないなどとして、県域全体を賠償対象とすることを求める声が上がっている⁽⁴³⁾。

中間指針追補の公表後、政府は、原子炉の冷温停止状態が達成されたとして、原発事故収束に向けた工程表⁽⁴⁴⁾のステップ2の完了を確認した⁽⁴⁵⁾。これを受け、政府の原子力災害対策本部は、平成23年12月26日、警戒区域及び避難指示区域の見直しの考え方と今後の検討課題⁽⁴⁶⁾をまとめた。それによれば、原子力損害賠償については、今後、紛争審査会において議論されると想定される問題として、避難期間の考え方、不動産・動産の価値の減少分の算定方法、長期間の避難や帰還が困難な場合の精神的損害の扱いなどを挙げており、国は、紛争審査会に対して、可能な限り迅速な検討を依頼し、遅くとも避難指示区域の見直し実施までに賠償指針を

(39) 原子力損害賠償紛争審査会「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追補（自主的避難等に係る損害について）」（平成23年12月6日）

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afidfieldfile/2012/01/18/1315180_1.pdf〉

(40) 対象区域については、① 原子力発電所からの距離、② 避難指示等対象区域との近接性、③ 政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、④ 自主的避難の状況（自主的避難者の多寡など）等の要素を総合的に勘案して決定されたとされる。『中間指針追補に関するQ&A』p.5. 文部科学省ウェブサイト

〈http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/anzenkakuho/micro_detail/_icsFiles/afidfieldfile/2011/12/07/130971_1_5_1.pdf〉

(41) 「東日本大震災：福島第1原発事故 賠償指針、23市町村 被災者8万円 避難指示区域外」『毎日新聞』2011.12.7, p.1.

(42) 「『遅過ぎる』『額少ない』原賠審指針 避難者ら生活に不安〔福島〕」『読売新聞』2011.12.7, p.33; 「クローズアップ2011：避難区域外の原賠審指針 避難の実費、認めず」『毎日新聞』2011.12.7, p.3; 「賠償 子と妊婦40万円 福島・原子力紛争審 他は1人8万円『なぜ金額一律』『足りぬ』」『朝日新聞』2011.12.7, p.39. 日本弁護士連合会の宇都宮健児会長も、会長声明において、中間指針追補の案の段階のものについてであるが、現実に発生した損害全てが賠償されるべきことを指針に明記すべきとしている。宇都宮健児（日本弁護士連合会会長）「東京電力福島第一、第二原子力発電所事故における避難区域外の避難者及び居住者に対する損害賠償に関する指針についての会長声明」2011.12.2.

〈<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2011/111202.html>〉

(43) 例えば、次の緊急要請を参照。福島県市長会会長 瀬戸孝則（福島市長）「緊急要請」（平成23年12月8日）福島県市長会ウェブサイト 〈<http://www.fksm.jp/mayors/saigai.html#20111208>〉 福島県市長会から、佐藤雄平福島県知事に対し、精神的損害を被った県内全域、全ての県民全員を賠償対象とすることを国に強く働き掛けるよう要請している。

(44) 東京電力株式会社「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋（プレスリリース）」（平成23年4月17日）

〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041702-j.html>〉

(45) 原子力災害対策本部 政府・東京電力統合対策室「東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋（ステップ2完了）のポイント」（資料1-1）（平成23年12月16日）

〈<http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111216b.pdf>〉

(46) 原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（平成23年12月26日）〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/111226_01a.pdf〉

提示することを要請としている⁽⁴⁷⁾。これを受けて、紛争審査会での検討が行われている。

(2) 東京電力による賠償支払の状況

東電は、平成23年5月以降、損害賠償額の一部の仮払いを行っていたが、政府による賠償支援の根拠法（Ⅱ2参照）が8月初めに成立したことを受け、8月30日に中間指針を踏まえた賠償支払基準⁽⁴⁸⁾を公表した。9月から本賠償の請求受付が開始されたが、被害者に送付された請求書類や説明書の分量が膨大で、手続が煩瑣であることなどが問題となった⁽⁴⁹⁾。東電は、平成23年10月28日の特別事業計画⁽⁵⁰⁾（後述）において書類手続の見直しを約束し、改善策⁽⁵¹⁾を公表したものの、その後も被害者の間では手続の煩雑さへの不満が強く、賠償支払は難航しているとされる⁽⁵²⁾。被害者からは、中間指針に記載がない項目については、東電が支払に消極的であることも指摘されてきた⁽⁵³⁾。

東電と被害者の和解を仲介するため、裁判外紛争解決手続（ADR）の機関として、紛争審査会の下に原子力損害賠償紛争解決センターが設立され⁽⁵⁴⁾、9月1日から申立の受付を開始した。同センターでは、弁護士等の仲介委員が当事者による和解を仲介している。ただし、平成24年2月17日までに申立のあった976件のうち、和解に至ったのは8件に留まり⁽⁵⁵⁾、手続の迅速化が課題となっている。

東電による賠償金の支払額は、平成24年2月7日現在、仮払分約1413億円のほか、平成23年10月以降の本賠償の支払額が約2292億円で、合計約3705億円となっている⁽⁵⁶⁾。同時点における請求受付件数86,500件のうち、合意済件数は約45,900件となっており、賠償総件数が全体で100万件を大きく上回るとみられている⁽⁵⁷⁾ことも考えると、順調に進展しているとはいえない状況にある。中間指針追補により、新たに約150万人が賠償対象となったこともあり、東電では賠償事務担当要員を増員して1万人超の体制とする予定であるとしている⁽⁵⁸⁾。また、原子

(47) 同上, p.6.

(48) 東京電力株式会社「福島第一原子力発電所および福島第二原子力発電所の事故による原子力損害への本補償に向けた取り組みについて（プレスリリース）」（平成23年8月30日）〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11083005-j.html>〉；同プレスリリース「別紙2：主な損害項目における補償基準の概要」〈http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu11_j/images/110830e.pdf〉
同年9月21日には、法人及び個人事業主の被った損害に係る賠償基準が公表されている。東京電力株式会社「福島第一原子力発電所および福島第二原子力発電所の事故による法人および個人事業主の方々が被った損害に対する本賠償について（プレスリリース）」（平成23年9月21日）〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11092102-j.html>〉；同プレスリリース「別紙2：法人および個人事業主の方に関する主な損害項目における賠償基準の概要」〈http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu11_j/images/110921e.pdf〉

(49) 例えば、次の日本弁護士連合会会長声明を参照。日本弁護士連合会会長宇都宮健児「東京電力株式会社が行う原発事故被害者への損害賠償手続に関する会長声明」（平成23年9月16日）
〈<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2011/110916.html>〉

(50) 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社「特別事業計画―「親身・親切」な賠償の実現に向けた「緊急特別事業計画」―」（平成23年10月28日）pp.17-20. 〈<http://www.ndf.go.jp/gyomu/tokujikei/nintei20111104.pdf>〉

(51) 東京電力株式会社「本賠償における請求書類の改善および賠償基準の一部見直し等について（プレスリリース）」（平成23年11月24日）〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11112404-j.html>〉

(52) 「賠償体制は1万人超に」『毎日新聞』2012.1.25, p.8.

(53) 「原発賠償 和解手続き促進狙う」『毎日新聞』2012.2.17, p.2.

(54) 和解の仲介手続に参加する特別委員を紛争審査会に置くため、「原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令」（昭和54年政令第281号）の一部改正が行われた（平成23年政令第229号）。センターの設置に係る組織整備は、「原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介の申立の処理等に関する要領」（原子力損害賠償紛争審査会平成23年8月5日決定）による。

(55) 「自主避難も実費賠償 原発損害仲介 和解促進へ4基準」『朝日新聞』2012.2.18, p.1.

(56) 東京電力株式会社「原子力損害賠償の状況について」（平成24年2月9日）（第22回原子力損害賠償紛争審査会（平成24年2月9日）配付資料（審22）資料1）
〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/_icsFiles/afldfile/2012/02/09/1316237_1_1.pdf〉

力損害賠償紛争解決センターでは、2月14日、和解を迅速に成立させるための総括基準⁽⁵⁹⁾を決定した。避難区域内の財物の価値喪失・減少について現状が確認できなくても賠償に応じることや、自主避難に要した実費に応じた額を賠償すべきこと等を掲げている。

2 原子力損害賠償支援機構法の制定

(1) 制定に至る経緯

今回の事故の後、東電は、原発が稼働できず火力発電等の燃料費が高み、市場の信用力低下で社債発行や金融機関からの新規借入れも困難な状態が続いた。巨額に上る損害賠償責任を負い、厳しい経営状態に陥ったことから、政府に対して原賠法第16条の規定に基づく国の支援を求める要請⁽⁶⁰⁾が行われた。政府は、東電に対して、迅速かつ適切な賠償の確実な実施、電力の安定供給、経営合理化と経費削減、政府が設ける第三者委員会による経営財務の実態調査の受入れ、全ての利害関係者（ステークホルダー）への協力要請等を条件に支援を行うこととし、支援の枠組みを決定⁽⁶¹⁾の上、これに基づく法案⁽⁶²⁾を6月14日に国会へ提出した⁽⁶³⁾。衆議院では東日本大震災復興特別委員会における修正を経て7月28日の本会議で可決、参議院では東日本大震災復興特別委員会の審議を経て8月3日の本会議で可決され、「原子力損害賠償支援機構法」（平成23年法律第94号。以下「機構法」という。）が成立した⁽⁶⁴⁾。衆議院における修正では、国の社会的責任に関する規定、東電の経営者、株主、債権者等の利害関係者の責任の明確化のための規定、機構による賠償支払の代行に関する規定等が付け加えられた。なお、機構法と、損害額が賠償措置額を超える場合の原子力事業者への必要な援助を定める原賠法第16条との関係については、法律中に明記されていないが、政府は、機構法が原賠法第16条の規定に根拠を有するものと理解してよいとしている⁽⁶⁵⁾。

(2) 機構法の概要

機構法の下では、特別の法律により設置される認可法人として、政府と原子力事業者（電力会社）の共同出資により原子力損害賠償支援機構（以下「機構」という。）が設立され、機構を

57 『原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書—初期段階（9～12月）における状況について—（概況報告と総括）』
原子力損害賠償紛争解決センター、2012.1.30, p.2.

〈http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/anzenkakuho/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2012/02/16/131660_0_1_1_1.pdf〉

58 東京電力株式会社 前掲注56.

59 原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会「総括基準に関する決定」（総括委員会 平成24年2月14日決定）

〈http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/anzenkakuho/micro_detail/_icsFiles/afiedfile/2012/02/16/131659_5_1_1.pdf〉

60 東京電力株式会社 代表取締役社長 清水正孝「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」（海江田万里・原子力経済被害担当大臣あて）」（平成23年5月10日）〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110511.pdf〉

61 「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」（平成23年5月13日 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）

〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110513_01.pdf〉

62 「原子力損害賠償支援機構法案」（第177回国会閣法第84号）

63 法案提出の日に、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と同名・同内容の閣議決定がなされている。

「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」（平成23年6月14日閣議決定）〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_05.pdf〉

64 機構法については、政府の担当者（内閣官房原子力発電所事故による経済被害対応室参事官補佐）による次の解説がある。有林浩二「原子力損害賠償支援機構法の制定と概要」『ジュリスト』1433号、2011.11.15, pp.32-38.

65 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第14号 平成23年7月20日 pp.12-13（斉藤鉄夫議員の質問に対する海江田万里経済産業大臣の答弁）。

通じて東電への支援が行われることになっている。この枠組みでは、今回の事故に限らず、将来の原子力損害発生の可能性も視野に入れ、原子力事業者の相互扶助の仕組みを構築するという考え方⁽⁶⁶⁾がとられており、一定の要件を満たす原子力事業者は、毎年、負担金（一般負担金⁽⁶⁷⁾）を機構に納付する。

事故の際に賠償額が原賠法の定める賠償措置額を超える場合、原子力事業者は、機構に資金援助を求めることができ⁽⁶⁸⁾、機構から資金交付⁽⁶⁹⁾のほか、株式引受け、資金貸付け、社債等の取得、資金借入れに係る債務保証等の形態で支援が行われる。資金援助の申込みの時点で、機構に十分な積立金等がないときは、政府が国債の交付により援助することとなるが、その際、機構は、援助を求めた原子力事業者とともに、特別事業計画を作成し、主務大臣の認定を受けなければならない。特別事業計画には、要賠償額の見通しと損害賠償の迅速・適切な実施の方策、当該事業者の経営合理化策、賠償履行に充てる資金確保のための債権者や株主等の利害関係者に対する協力要請、経営責任の明確化等に関する事項を記載する。

認定された特別事業計画に基づく資金援助（「特別資金援助」）に係る資金交付を行うに際し必要な資金を確保するため、政府は、予算で定める額の範囲内において、機構が必要なときに現金化することができる無利子の国債（「交付国債」）を発行し、機構に交付することができる。機構は、特別資金援助のため資金を交付するに当たり、必要があれば政府に対して国債の償還を求めることができる。償還された交付国債の額については、毎事業年度の機構から国庫への納付により、埋め合わせが行われることになるが、この埋め合わせが完了するまでの間、特別資金援助を受けた原子力事業者は、毎年度、一般負担金に加えて特別負担金を機構に対して納付しなければならない。

特別資金援助に際して交付国債を受けてもなお資金が不足するときは、政府から機構に対し必要な資金を交付することができる。さらに、著しく大規模な原子力損害の発生等の場合において、機構の業務遂行に十分な負担金の額を定めようとする、電力の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は電力利用者に著しい負担が及ぶような過大な額となるときも、政府は、機構に対し必要な資金を交付することができる。

以上のほか、機構は、被害者からの相談に応じた情報提供・助言、原子力事業者からの委託による原子力損害賠償支払の代行、国・都道府県知事の委託による仮払法（Ⅱ 3 参照）に基づく仮払金支払の代行等の業務を行うことができる。

なお、機構法附則第 6 条第 1 項の規定により、政府は、機構法の施行後できるだけ早期に⁽⁷⁰⁾、今回の原発事故の原因等の検証や、損害賠償の実施状況等を踏まえ、原子力損害賠償制度における国の責任の在り方、原発事故の収束等に係る国の関与・責任の在り方等について、これら

(66) 今回の枠組みのモデルとなったのは、かつての預金保険機構の仕組みであるとされる。「原発賠償『預金保険』手本に東電支援 公的資金と業界負担で 電力各社反発も」『日本経済新聞』2011.5.14, p.5.

(67) 一般負担金については、電力料金算定の基礎となる料金原価（営業費）に含まれるとされたため、各電力会社の納付額が電気料金に反映されることになる（「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。）。

(68) 資金援助の申込みに係る規定（機構法第41条）については、機構法施行前に生じた原子力損害についても適用することとされており（同法附則第3条第1項）、今回の事故により発生した損害の賠償のために、同法に基づく支援枠組みを用いることが可能となっている。

(69) 交付された資金は、機構法第41条第1項第1号の規定により、その用途が被害者への損害賠償の履行に充てることに限定されており、それ以外の運転資金等の目的では利用できないと解されている。東京電力に関する経営・財務調査委員会『委員会報告』（平成23年10月3日）p.106. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keieizaimutyousa/dai10/siryou1.pdf>>

を明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織整備等についても検討を加え、その結果に基づき、原賠法の改正等の抜本的な見直し等の必要な措置を講ずるものとされている⁽⁷¹⁾。

以上のような機構法による東電支援の枠組みについては、東電の法的整理の是非⁽⁷²⁾、支援枠組みにおける名目的な責任の所在と実際の負担との乖離⁽⁷³⁾、原子力政策を推進してきた国の責任、株主・社債権者・金融機関その他利害関係者の責任⁽⁷⁴⁾、今回の事故による損害賠償費用の一部を他の電力会社に負担させることの是非⁽⁷⁵⁾等が議論された。

(3) 機構法制定を受けた動き

機構法の成立を受けて、東電は、当面の賠償支払に必要な資金を取り急ぎ確保するため、10月28日、機構（9月12日発足）に対して特別資金援助の申請を行った。併せて同日、機構とともに策定した「緊急特別事業計画⁽⁷⁶⁾」を枝野幸男経済産業大臣に提出した。同計画には、経費削減や資産売却等の経営合理化策、金融機関に対する借換え等による債務残高維持の協力要請、今後の被害者への賠償に係る対応改善策等が盛り込まれている。なお、これに先立ち、10月3日、政府による支援の前提であった東電の経営財務に関する実態調査報告書⁽⁷⁷⁾が「東京

(70) 機構法案に対する衆参両院委員会の附帯決議では、両院とも第11項において、「できるだけ早期に」とは1年を目途とすると認識するとの文言が盛り込まれた。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 pp.31-32; 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第14号 平成23年8月2日 p.19.(以下、両院委員会の機構法案に対する附帯決議の出典は同じである。)

(71) この他にも、機構法施行後早期に、今回の原発事故に係る資金援助に要する費用に係る政府、東電、他の原子力事業者の間の負担の在り方、東電の株主等の利害関係者の負担の在り方等を含め、国民負担の最小化の観点から機構法の施行状況について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずること（同法附則第6条第2項）や、電力供給に係る体制の整備を含むエネルギー政策の在り方について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こと等を定める見直し規定が置かれた（同第3項）。

(72) 例えば、法的整理を主張する見解として次の資料を参照。福井秀夫「無限責任には更生法が筋（原発賠償支援法案 残された課題（下）〔経済教室〕）」『日本経済新聞』2011.7.13, p.27; 同「原発賠償支援法の課題 被害者救済には会社更生法で」『エコノミスト』4185号, 2011.8.9, pp.44-47. 日本弁護士連合会も、法的整理を検討すべきとしている。日本弁護士連合会「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」（平成23年6月17日）
(http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/110617_2.pdf)

(73) 次の見解は、機構法の支援スキームについて、東電が無限責任を負うことを前提としているにもかかわらず、公的資金が投入され、他の電力会社も負担が求められる点で整合性がとれていないとする。野村修也「賠償枠組み、整合性に疑問（東電公的管理の課題（上）〔経済教室〕）」『日本経済新聞』2011.5.25, p.25. また、次の見解は、戦後日本の公害問題の経緯を顧みれば、被害を引き起こした企業や政府の責任を明らかにした上で、関係者に被害者救済のための費用負担を求めることが重要と考えられるにもかかわらず、機構法の枠組みでは、それらの教訓が踏まえられず責任論を欠いた補償スキームとなっており、建前と実態が乖離していると述べる。除本理史「福島原発事故の被害補償を問う―〈加害者救済〉は許されない―」『世界』820号, 2011.8, pp.222-231.

(74) 次の見解は、今回の東電支援スキームについて、損害賠償のために政府や電力会社が負担する金額が実質的に電力料金値上げ等の形で国民に転嫁される一方、東電の存続を前提とするスキームなので株主等のステークホルダーは保護されることになっており、不公平であると指摘する。「法的整理で責任明確に 慶応大教授 竹中平蔵氏（被害者救済・エネ政策 3氏に聞く―東電賠償の行方（下）―）」『朝日新聞』2011.7.14, p.7.

(75) 福井「無限責任には更生法が筋」前掲注(72). この資料によれば、事前の保険料支払ならともかく、機構法施行前の福島原発事故の賠償のために、他の電力会社を巻き込む根拠はないとする。なお、この点に関しては、衆議院の機構法案修正により、将来的に原子力事業者の間の負担の在り方が見直された際、他の事業者が納付した負担分の返済を受けられるように区分経理しておくという趣旨で、負担金については、機構が一般負担金、特別負担金とも原子力事業者ごとに計数を管理しなければならないとの規定（機構法第58条第4項）が加えられた。修正案の趣旨については、次の国会会議録を参照。第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第13号 平成23年8月1日 p.32（修正案提出者の一人である西村康稔参議院議員の説明）。また、注(71)で述べたように、原子力事業者間の負担の在り方については、機構法の施行後早期に、政府が同法施行状況について検討を加え、必要な措置を講ずるものとするとも法案修正により付け加えられている（同法附則第6条第2項）。

(76) 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 前掲注(50).

電力に関する経営・財務調査委員会」から野田佳彦首相に提出され、特別事業計画を策定する際の基礎として用いられた。同報告書では、賠償開始から2年間に要する損害賠償費用を総額で4兆5402億円と見込んでいる⁽⁷⁸⁾。ただし、同試算では、紛争審査会の中間指針が扱っていない損害項目を対象としていないため、自主避難等に係る賠償費用は含まれていない。また、廃炉費用は、約1兆1510億円と見込まれている。

東電と機構は、緊急特別事業計画に基づき経営合理化を進めるとともに、賠償費用等の見積り評価の確度の向上も踏まえ、平成24年3月を目途として、緊急特別事業計画を改訂した「総合特別事業計画」を策定することとしている。総合特別事業計画には、電気料金値上げや柏崎刈羽原発の再稼働等の東電の収益改善策も盛り込まれるものとみられる。

枝野経産相は、平成23年11月4日に緊急特別事業計画を認定し、約1兆109億円の資金援助を認めた。資金は、交付国債の償還により機構が約8909億円を交付し、補償契約法に基づく1200億円の補償金を国が支払うことになった。しかし、紛争審査会から自主避難に伴う損害に係る賠償の指針（中間指針追補）が示されたり、政府が避難指示区域を平成24年3月末を目途に見直す方針を決定⁽⁷⁹⁾したことに伴い住民の避難が続く見通しとなったことなどから、さらに資金が必要となり、東電は、12月27日、機構に対して、さらに6894億円の追加支援を申請した。機構は、平成24年2月3日にこれを認めて緊急特別事業計画の変更申請を枝野経産相に行い、2月13日に認定された⁽⁸⁰⁾。だが、国の支援した資金は、賠償に充てるべきものとされ、廃炉費用等に充てられないため、東電の資金繰りは厳しい状態が続いている。債務超過を防ぐため、3月の総合特別事業計画策定に向けて、1兆円の公的資金を東電に資本注入し、実質的に国有化することなどが検討されている。

3 仮払法の制定

原発事故後、東電による損害賠償の仮払いの手続が進まず、被害者の迅速かつ適正な救済を求める声が高まったことから、自民党、公明党、みんなの党及びたちあがれ日本・新党改革の4会派共同提案による議員立法⁽⁸¹⁾として、「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」（平成23年法律第91号。以下「仮払法」という）が制定された⁽⁸²⁾。

仮払法は、被害者の早期救済のための応急措置として、紛争審査会の指針に基づき、簡易な方法で算定した原子力損害の概算額の半額以上⁽⁸³⁾を国が仮払金として被害者に支払うことを

(77) 東京電力に関する経営・財務調査委員会 前掲注(69)。

(78) ただし、同報告書は、この試算額について、具体的な仮払いの請求等に基づき積み上げた数字ではなく、マクロ的視点から統計的に算出したものであるため、過大評価の可能性があるとして断っており、この点、注意が必要である。同上、p.90；東京電力経営・財務調査タスクフォース事務局「東京電力に関する経営・財務調査委員会報告の概要」（第10回東京電力に関する経営・財務調査委員会（平成23年10月3日）配付資料2）p.7（「要賠償額の推計」の項目）。

〈<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keieizaimutyousa/dai10/siryousu2.pdf>〉

(79) 原子力災害対策本部 前掲注(46)。

(80) 変更された緊急特別事業計画では、要賠償額の見通しを約1兆7003億円としており、このうち補償契約に基づく補償金である1200億円を控除した約1兆5803億円が損害賠償の履行に充てるための資金として機構から交付される額（変更前の約8909億円から約6894億円の増額）になる。原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社「特別事業計画―「親身親切」な賠償の実現に向けた「緊急特別事業計画」―」平成23年10月28日（平成24年2月3日改定）、pp.14, 41。

〈<http://www.ndf.go.jp/gyomu/tokujikei/nintei20120213.pdf>〉

(81) 第177回国会参法第9号。衆議院における修正を経て7月29日の参議院本会議で成立した。

(82) 同法については、次の解説も参照。大塚友美子「法令解説 平成23年原発事故被害者への国による仮払金の支払等について―平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成23年法律第91号）平23・8・5公布 平23・9・18施行―」『時の法令』1897号、2012.1.15、pp.30-45。

定める。対象は、政令⁽⁸⁴⁾により、福島、茨城、栃木、群馬4県の観光業を営む中小企業者が受けた風評被害とされている。被害者は主務大臣に対して仮払金の支払を請求し、仮払金支払が支払われたときは、国が被害者の有する原子力損害の賠償請求権を取得する。仮払金支払に関する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うことができるとされ、さらに、事務の一部を農業協同組合、漁業協同組合や政令で定める者⁽⁸⁵⁾に委託することもできる。

また、自主避難者の救済や除染作業等の応急対策事業の経費支弁のため、地方自治法第241条の規定に基づく基金として、地方自治体が「原子力被害応急対策基金」を設けたときは、その財源に充てるために必要な資金を国から当該地方自治体に対して補助することができることとされた。

なお、法施行後おおむね2年以内に、国は、今回の事故による原子力損害への賠償金支払の状況等を踏まえ、同法の規定について検討を加え、必要に応じて所要の措置を講ずるとする見直し規定が附則第4項として置かれた。また、機構法案に対する参議院委員会の附帯決議第7項には、同法附則第6条第1項の規定に基づく原賠法の改正等の抜本的見直しの中で、政府が国の責任の在り方を明確にすべく検討する際に、仮払金支払を原賠法の中に位置付けることについても検討することが掲げられた。

平成23年度第3次補正予算には、仮払いのために264億円が計上された⁽⁸⁶⁾。仮払法に基づく仮払金支払の請求受付は、9月から開始されている。東電による賠償が進んでいないことから、被害者の早期救済実現のためには、現時点で政令により限定されている仮払金の支払対象を更に拡大することも検討の余地があるのではないかと指摘もある⁽⁸⁷⁾。

「原子力被害応急対策基金」について、政府は、既に除染費用等を予算化しているなどとして、第3次補正予算に補助に係る費用を計上しなかった。しかし、東電による賠償金支払が進展しない上に、自主避難に係る賠償に関して、紛争審査会の中間指針追補で対象区域外とされた市町村の住民を救済する必要が生じたことなどから、平成24年2月になって、平成23年度第2次補正予算の予備費から404億円を支出することを決定した⁽⁸⁸⁾。

Ⅲ 原賠法をめぐる今後の課題と論点

今回の事故を受けて、原賠法の規定をめぐり様々な議論が行われた。これらの議論を通じて課題が広く認識されたこともあって、機構法の附則には、同法施行後できるだけ早期の原賠法見直しが掲げられており、近く国会でも審議されることが予想される。以下では、今後、見直しの対象となる可能性のある主な課題について論点を整理する。

⁽⁸³⁾ 仮払法第4条第1項では、仮払金の額について、原子力損害の概算額に10分の5を下らない政令で定める割合を乗じて得た額と規定しており、当該の割合は、「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律施行令」（平成23年政令第294号）第2条第3項の規定により、10分の5とされている。

⁽⁸⁴⁾ 前注の施行令第1条の規定による。

⁽⁸⁵⁾ 注⁽⁸³⁾の施行令第6条の規定により、支援機構と東電が定められている。

⁽⁸⁶⁾ 「平成23年度文部科学省第3次補正予算案 参考資料」文部科学省ウェブサイト
〈http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afldfile/2011/11/29/1305347_7_2.pdf〉

⁽⁸⁷⁾ 大塚 前掲注⁽⁸²⁾, p.45.

⁽⁸⁸⁾ 「原子力被害基金に400億円」『日本経済新聞』2012.2.10, 夕刊, p.2 ; 「基金に400億円決定」『朝日新聞』2012.2.11, p.4.

1 国の責任と国家補償

(1) 問題の所在

原子力損害賠償制度の基本的要素として、原子力事業者の無過失責任、責任保険の強制と並んで、国家補償が挙げられることがある⁽⁸⁹⁾。国家補償の在り方については、原賠法の制定に至る過程でも議論された。

例えば、米英両国との原子力協定の承認をめぐる昭和33（1958）年の国会審議では、各協定に基づき両国から引き渡された核燃料等に起因して損害が生じた場合において、日本政府が米英両国政府等を免責する規定が各協定に設けられたことから、万一の事故に備えて我が国の政府による国家補償を検討する必要性等が議論された⁽⁹⁰⁾。昭和34（1959）年には、原子炉等規制法の一部改正⁽⁹¹⁾により原子力損害賠償の暫定的措置を定める条項が設けられたが、その際にも国家補償制度の問題が議論され、衆議院科学技術振興対策特別委員会における法案採決に当たり、「原子炉に関する万一の災害に対し、その責任の所在を明確にし、民間保険の負担の限度を超える分については、国家の補償責任を明かにするため、立法その他必要な措置を講ずべきである⁽⁹²⁾」との一項を盛り込んだ附帯決議がなされた。

昭和34年当時、原子力災害補償の立法上の論点を整理した加藤一郎東京大学教授（当時）は、国として原子力産業を育成・推進するという政策をとるとすれば、国家補償による裏付けが必要だと述べている⁽⁹³⁾。同教授によれば、国家補償なしに全ての損害に対して民間企業が責任を取らなければならないようでは、原子力産業に参入する者がいなくなるおそれがあるのみならず、被害者となる可能性のある一般国民の側からみても、十分な救済の保証がなければ、原子炉の設置に対する反対が強まり、結局、原子力産業の発達が困難になるという。

この点、原賠法の枠組みを検討した原子力災害補償専門部会の昭和34年12月12日付け答申も、原子力事業者に強制される損害賠償措置（責任保険契約の締結等）ではカバーされない損害、例えば、責任保険契約で填補されない危険によって発生した損害や、賠償措置額を超える損害等については、原子力事業者に対する国家補償を行う必要があるとしていた⁽⁹⁴⁾。この考え方は、翌年（昭和35年）2月24日に原子力委員会が内定した「原子力災害補償制度の確立について」にも反映され、①賠償措置額の範囲内の原子力損害が発生した場合において、損害賠償措置では損害賠償が行われないうときや、②賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合には、政府が原子力事業者に対し、一定の範囲の金額を交付し、第三者に賠償せしめる旨が記載された⁽⁹⁵⁾。しかし、同年3月26日の原子力委員会決定の段階になると、①については、政府が原子力事業者と補償契約を締結して補償し、②については、国会の議決を経た権限の範囲内で、政府が原子力事業者に必要な援助を行うことができるという形に変更され、ほぼ現行の原賠法第16条の規定や原子力損害賠償補償契約に相当する内容になった⁽⁹⁶⁾。専門部会答申や原子力委員会内

⁽⁸⁹⁾ 加藤一郎「原子力災害補償立法上の問題点」『ジュリスト』190号、1959.11.15、p.14。

⁽⁹⁰⁾ 例えば、次の国会会議録を参照。第30回国会衆議院外務委員会議録第12号 昭和33年11月1日 pp.1-5（岡良一議員、松本七郎議員による質問）。

⁽⁹¹⁾ 昭和34年法律第103号による。

⁽⁹²⁾ 「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議」第1項。第31回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第8号 昭和34年3月11日 p.3。

⁽⁹³⁾ 加藤 前掲注⁽⁸⁹⁾、pp.18-19。

⁽⁹⁴⁾ 前掲注⁽²⁾、p.15。ただし、同答申によれば、専門部会委員の一人であった石原周夫大蔵省主計局長（当時）は、答申のうち、国家補償に関する項目等について態度を保留したとされる。

⁽⁹⁵⁾ 「原子力災害補償制度の確立について（原子力委員会内定）」『原子力委員会月報』5巻3号、1960.3、p.11。

定では、国家補償を行う全ての場合について、原子力事業者に補償料を納付させることとしていたので、①に関しては、答申と決定の内容に実質的に大きな違いはないともいえるが、②の賠償措置額を超える損害発生時に関しては、両者間で、政府の対応が異なっている。この原子力委員会の方針変更については、主に財政負担を避けたい大蔵省の意向が働いていたとされる⁽⁹⁷⁾。成立した原賠法第16条の規定では、賠償措置額を超える損害が発生した場合、政府は、原子力事業者に対して損害を賠償するために必要な援助を行うこととなったが、専門部会答申にあった「補償」ではなく「援助」という文言が用いられたことにより、国家補償（一定額の金銭の支払）を行う政府の義務が曖昧になった面があり、この点、専門部会答申からの後退であり、政府の態度の消極性を表しているとの指摘がある⁽⁹⁸⁾。

もっとも、政府は、原賠法制定時の国会審議の中で、原賠法第16条の規定について、賠償措置額を超える損害が発生した場合に、被害者への賠償のため、実際の損害額と原子力事業者が自力で負担し得る額との間の差額を国家が満配するという意味だと解釈していると述べ⁽⁹⁹⁾、さらに、同法の目的を達成するために必要な場合には、必ず政府が援助を行うのであって、一人の被害者も泣き寝入りさせることなく、かつ、原子力事業者の経営を脅かさないというのが立法の趣旨であると説明している⁽¹⁰⁰⁾。ただし、我が国の原賠法では、米国の法制度との比較において、第16条の規定が適用される場合の運用についてプラグマティックな議論が行われた形跡がないとの指摘がある⁽¹⁰¹⁾。

(2) 主要国の立法例

民間責任保険によりカバーされ得ない原子力損害が発生した場合の国の対応について、諸外国の原子力損害賠償法では、どのように規定されているのだろうか。

米国（プライス・アンダーソン法⁽¹⁰²⁾）では、原子力事業者が責任保険により措置する第一層の賠償措置額 3億7500万ドル（約301億9500万円⁽¹⁰³⁾）と、原子力事業者間の相互扶助制度により措置する第二層の賠償措置額約122億1900万ドル（約9838億7400万円）の合計額である約125億

⁽⁹⁶⁾ 原子力委員会の昭和35年2月24日付け内定と同年3月26日付け決定との変更点を説明する文献として、次の資料を参照。原子力委員会編『原子力白書（第4回）』通商産業研究社、1961、pp.191-193。また、原子力委員会における変更までの審議経過については、次の資料を参照。「委員会日誌」『原子力委員会月報』5巻4号、1960.4、pp.11-13。

⁽⁹⁷⁾ 第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第14号 昭和36年4月26日 p.12（石川次夫議員の質問に対する我妻栄参考人（東京大学名誉教授）の答弁）；星野英一「資料 原子力損害賠償に関する二つの条約案—日本法と関連させつつ—（二・完）」『法学協会雑誌』79巻3号、1962.9.30、p.309。

⁽⁹⁸⁾ 星野 同上、p.306；竹内 前掲注(1)、p.35；下山 前掲注(1)、p.544。

⁽⁹⁹⁾ 第34回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第13号 昭和35年5月18日 p.5（前田正男議員に対する中曽根康弘科学技術庁長官の答弁）。

⁽¹⁰⁰⁾ 第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第9号 昭和36年4月12日 p.8（齋藤憲三議員の質問に対する池田正之輔科学技術庁長官の答弁）。

⁽¹⁰¹⁾ 卯辰昇「原子力損害に対する民事責任の履行に関する法政策学的分析—米国原子力損害賠償法（PA法）改正に関する報告書を中心として—（下）」『法律時報』72巻3号、2000.3、p.76。米国においては、スリーマイル島原発事故の経験も踏まえ、事故は起きるものとの前提の下に、被害救済の具体的方法について賠償措置額の水準や損害賠償の範囲の問題も含めて事前にプラグマティックな議論が行われているという。

⁽¹⁰²⁾ 42 USC § 2210 et seq. 現在の仕組みは、1988年の現行法（Price-Anderson Amendments Act of 1988, P.L. 100-408, 102 Stat. 1066（1988））により導入された。米国のプライス・アンダーソン法の改正経過等については、次の資料を参照。卯辰昇「米国原子力開発の停滞と再生可能性に関する法的考察—TMI事故を契機とした米国原子力法の展開を中心として—」『早稲田法学会誌』49号、1999、pp.121-139；「7. 米国における原子力損害賠償制度の調査」『平成14年度 原子力損害賠償制度に関する技術的基礎調査研究（文部科学省受託報告書）』日本原子力研究所、2003、pp.7・1-7・19。

⁽¹⁰³⁾ 平成24年2月24日現在の為替レートに基づき、1米ドル=80.52円として円換算した（以下、米ドルと円との換算については同様である。）。

9400万ドル（約1兆140億6900万円）が原子力事業者の責任限度額とされ⁽¹⁰⁴⁾、これを超える損害については、大統領が連邦議会に対し、損害の推定額の見積りとともに、補償計画（compensation plan）を提出するものとされている⁽¹⁰⁵⁾。連邦議会は、責任限度額を超える損害について、災害から公衆を保護するために必要かつ適切な行動をとることとされている⁽¹⁰⁶⁾。特に補償計画に関する規定が置かれることにより、政府及び議会の果たすべき役割の一部が具体化されているといえることができる。

英国、フランスは、ともに原子力損害賠償に関する国際条約の一つであるパリ条約のブラッセル補足条約⁽¹⁰⁷⁾の締約国であり、両国の原子力損害賠償法⁽¹⁰⁸⁾では、同条約の規定に基づき、原子力事業者の責任限度額⁽¹⁰⁹⁾を超える損害が発生した場合には、国家補償に加えて、同条約締約国の拠出による基金から補償のための資金が提供され、合計3億SDR⁽¹¹⁰⁾（約374億4200万円）までの損害に対応が可能な仕組みとなっている⁽¹¹¹⁾。

ドイツ⁽¹¹²⁾では、民間の責任保険により措置する第一層の賠償措置額2億5564万5000ユーロ（275億9700万円）と、賠償責任を負う原子力事業者（施設運営者）の親会社たる電力会社の資金保証により措置する第二層の賠償措置額22億4435万5000ユーロ（約2422億7800万円）との合計額25億ユーロ（約2698億7500万円）が原子力事業者の賠償措置額総額となっており⁽¹¹³⁾、民間保険により填補されない場合（武力紛争、異常で巨大な自然災害等）には、民間保険等の賠償措置額の合計額と同額の25億ユーロを上限として連邦政府が補償を行う⁽¹¹⁴⁾。25億ユーロの賠償措

⁽¹⁰⁴⁾ 10 C.F.R. § 140.11 (a)(4); 42 USC § 2210 (o)(1)(E).

⁽¹⁰⁵⁾ 42 U.S.C. § 2210 (i). なお、1957年に制定された当初のプライス・アンダーソン法では、民間保険により付保する原子力損害賠償責任保険の責任限度額を超える損害について、政府との補償契約の締結を義務付けることにより、国家補償を行う仕組みが設けられていた。これに対しては、原子力産業を過度に保護するものであるとの批判が石炭業界からあったことなどから、1975年の法改正により、事業者間相互扶助制度が導入されるとともに、政府との補償契約締結が任意のものとされるようになった。卯辰 前掲注⁽¹⁰²⁾, pp.122-125, 160-161.

⁽¹⁰⁶⁾ 42 U.S.C. § 2210 (e)(2).

⁽¹⁰⁷⁾ Convention Supplementary to the Paris Convention of 29 July 1960 (“Brussels Supplementary Convention”). OECD / NEAで1963年に採択、1974年発効。原子力損害が発生した場合に、原子力事業者による損害賠償、事故発生国による国家補償及び締約国の拠出による基金からの資金提供により、最高3億SDR（約374億4200万円）までの損害に対応すること等を定める（SDRについては、注⁽¹⁰⁰⁾参照）。改正議定書が1964年（1974年発効）、1982年（1991年発効）及び2004年に採択されている。2004年改正議定書は、資金提供額の上限を15億ユーロ（約1619億2500万円）まで引き上げたが未発効である。国際条約については、Ⅲ 6 参照。なお、ユーロについては、平成24年2月24日現在の為替レートに基づき、1ユーロ=107.95円として円換算した（以下、ユーロと円の換算については同様である。）。

⁽¹⁰⁸⁾ 英国は「1965年原子力施設法（Nuclear Installations Act 1965 (c. 57)」、フランスは「原子力の分野における民事責任に関する1968年10月30日の法律第68-943号（Loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.）」が根拠法となっている。

⁽¹⁰⁹⁾ 責任限度額は、英国が1億4000万ポンド（約178億1360万円）（英国法 § 16(1)）、フランスが約9147万ユーロ（約98億7400万円）（フランス法 § 4）とされている。ただし、フランス法では、改正パリ条約が発効すると原子力事業者の責任限度額が7億ユーロ（755億6500万円）に引き上げられることになっている。なお、ポンドについては、平成24年2月24日現在の為替レートに基づき、1ポンド=127.24円として円換算した。

⁽¹¹⁰⁾ SDR (Special Drawing Rights) は、加盟国の準備資産を補完する手段として、IMFが1969年に創設した国際準備資産である。「特別引出権」とも訳される。IMF及び他の一部の国際機関の会計単位としての側面も有している。国際通貨基金「ファクトシート 特別引出権（SDR）」2010.1. 〈<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/sdrj.htm>〉本稿中においてSDRについては、2012年2月23日現在のIMFの換算比率に基づき、1SDR=1.55米ドルとして換算した。

⁽¹¹¹⁾ 英国法 § 18 (1A); フランス法 § 5. フランス法では、ブラッセル補足条約・改正議定書が発効すると、国の責任限度額は15億ユーロ（約1619億2500万円）に引き上げられることになっている。

⁽¹¹²⁾ 根拠法は、次のとおりである。Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) (原子力の平和的利用及びその危険に対する防護に関する法律（原子力法）). Vollzitat : „Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist.“

⁽¹¹³⁾ ドイツ法 § 13 Abs.3. ドイツ法における賠償措置の詳細については、次の資料を参照。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—在り得べき原子力損害賠償システムについて—』2005, pp.16-21（加藤和貴執筆）。

置額を超える損害について、原子力事業者は免責されず、無限責任を負うことになる⁽¹¹⁵⁾。

(3) 今回の事故を受けた議論

今回の事故後も、我が国の原子力損害賠償制度における国の責任が明確でないとの指摘がなされている⁽¹¹⁶⁾。

森島昭夫名古屋大学名誉教授（日本気候政策センター理事長）は、原賠法制定時、専門部会の答申にあった国家補償の仕組みが財務当局の反対により十分取り入れられなかった経緯等を紹介した上で、今回の事故のように多種多様な損害が広範囲にわたり長期間発生する可能性のある原子力災害について、原賠法が前提とする従来の損害賠償法の理論や手続により解決を図ることには限界があるとする⁽¹¹⁷⁾。今回の事故のような大規模で長期的な影響が及ぶおそれのある原子力損害については、国策として原子力事業を推進してきた国が被害者に対して直接補償給付を行う原子力被害救済制度を設けるべきであるという⁽¹¹⁸⁾。

もっとも、この点については異論もある。福井秀夫政策研究大学院大学教授は、原子力事業者に対し、情報開示の徹底とともに、被害想定額全額を負担できる民間損害賠償保険への加入を義務付けるべきだとした上で、仮に民間で損害賠償保険が成立しないのであれば、そのようなリスクの大きな事業を納税者負担で行うべきでないとする⁽¹¹⁹⁾。

衆議院における機構法案の修正では、同法施行後できるだけ早期に、今回の事故の原因等の検証や賠償の実施状況等を踏まえ、原子力損害賠償制度における国の責任の在り方等について検討を加え、原賠法の改正等の抜本的な見直しを行う旨の規定が附則第6条第1項として加えられた⁽¹²⁰⁾。報道によれば、今回の事故が起きて、東電による賠償を政府が支援せざるを得なくなるなど、国の責任の在り方があらためて問われたことから、政府は、原発運営に対する関与を強めて、賠償等の責任の所在を明確化するため、国営化や公的機関による運営等への移行も含め、原発の運営形態を抜本的に見直す意向であると伝えられる⁽¹²¹⁾。国の責任の在り方を見直すことが、従来の原子力事業の在り方の見直しにもつながり得る問題であることが窺える。

2 無限責任の是非

1の国家補償の問題とも密接に関係するが、原賠法では、民間企業である原子力事業者（電力会社）に上限のない賠償責任を課している。原賠法制定時には、原子力事業者に無限責任を

⁽¹¹⁴⁾ ドイツ法 §34 Abs.1.

⁽¹¹⁵⁾ ドイツ法 §31 Abs.1.

⁽¹¹⁶⁾ 例えば、次の記事は、国が原発推進政策を打ち出し、民間企業が遂行するという「国策民営」方式を今後も続けるのであれば、電力会社に無限責任を負わせる原賠法の考え方には無理が出てきたとし、被害が一定額を超えた場合には、国が直接補償する形にした方が、賠償をめぐる市場の不透明感を和らげることができるとしている。「社説 原発事故で問われる賠償制度」『日本経済新聞』2011.6.17, p.2.

⁽¹¹⁷⁾ 森島昭夫「政府には原子力被害救済の責任がある」『中央公論』1527号, 2011.7, pp.143-144; 同「原子力事故の被害者救済—損害賠償と補償(3) (法とは何か 21)」『時の法令』1888号, 2011.8.30, pp.41-43.

⁽¹¹⁸⁾ 森島「政府には原子力被害救済の責任がある」 同上, p.144; 同「原子力事故の被害者救済—損害賠償と補償(3)」 同上, pp.35, 41-43.

⁽¹¹⁹⁾ 福井「無限責任には更生法が筋」前掲注⁽⁷²⁾; 同「原発賠償支援法の課題 被害者救済には会社更生法で」前掲注⁽⁷²⁾.

⁽¹²⁰⁾ 機構法案に対する衆参両院委員会の附帯決議では、衆参両院とも第7項において、同法附則第6条第1項の規定により行う原賠法改正等の抜本的見直しに当たっては、原賠法第3条に規定する損害賠償責任の在り方も含め、国の責任の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行うとする文言が盛り込まれ、検討対象とすべき原賠法の規定がより具体化されている。

⁽¹²¹⁾ 「原発の公的運営検討 政府 事故責任を明確化」『読売新聞』2012.1.6, p.1; 「『国策・運営』矛盾浮き彫り 原発運用形態見直し リスク負わぬ収益許さず」『読売新聞』2012.1.6, p.2.

課している立法例は、我が国の他には見当たらないとされていた⁽¹²²⁾。この点、専門部会答申では、明確に責任を制限していないが、賠償措置額を超える損害については、国家補償を想定していたので、原子力事業者に過度の負担が課されることはないと考えていたようである⁽¹²³⁾。専門部会部会長として答申の取りまとめに当たった我妻栄東京大学名誉教授（当時）は、原子力事業者が無過失責任を課する以上、その責任には一定の限度があって然るべきで、制限がなければ企業としての合理的計画が成り立たないと述べている⁽¹²⁴⁾。

今回の事故後も、この点については、国策として原子力事業を推進してきたのに、事故が起きて実際に賠償が必要になると電力会社に無限責任を負わせることが妥当なのかという疑問⁽¹²⁵⁾が示されたり、有限責任が原則の株式会社である電力会社に無限責任を負わせる仕組みには無理があるとの指摘⁽¹²⁶⁾がなされたりしている。

森田章同志社大学教授は、原賠法第16条の規定が適用される場合、一定限度以上の賠償額については、政府が責任をとることを明確にして、民間企業たる原子力事業者の責任を予測可能なものにする必要があり、今回の事故に関しても、政府の支援の前提となる原賠法第16条第2項の規定に基づく国会の議決において、機構が損害賠償の支払責任を負うことを宣言して、東電を無限責任から解放すべきであると指摘している⁽¹²⁷⁾。

以上のような意見に対しては異論もある。大塚直早稲田大学教授は、原子力事業者の責任を限定しようとする場合には、現在以上に原子力事業者が耐震等の予防措置を向上させようとする意欲を阻害したり、原子力産業を過度に優遇することにならないかを検討する必要があるとして、慎重な姿勢を示している⁽¹²⁸⁾。

日本弁護士連合会は、本質的に危険な事業を行っている者が無限責任を負うのは、公平の観点からみて妥当であり、また、危険な事業により利益を得ている原子力事業者に責任を自覚させ、事故の発生を防止する効果もあると述べ、そのような企業の責任を限定すれば、本質的に危険なシステムを扱っている企業の責任を軽減して救済することになり、モラルハザードを招きかねないとする⁽¹²⁹⁾。機構法附則第6条第1項の規定に基づく原賠法改正等の抜本の見直しに際しても、原子力事業者の責任を限定するような改正は絶対に認めてはならないとしてい

⁽¹²²⁾ 竹内 前掲注(11), p.34. 原賠法制定当初から、原子力事業者の責任制限の問題が今後の課題として認識されていたことについては、次の資料を参照。科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』通商産業研究社, 1962, p.24.

⁽¹²³⁾ 我妻栄東京大学名誉教授によると、賠償措置額を超える損害については、専門部会答申でも、理論としては、原賠法の規定と同様に、原子力事業者が無制限に責任を負うという考え方に立っていたという。ただし、同答申では、国家補償の仕組みを想定しており、かつ、国からの求償権行使も原子力事業者が故意又は重過失のときのみ限定しているので、ゆとりのある制度設計となっていたと説明している。我妻栄ほか「原子力災害補償をめぐって（座談会）」『ジュリスト』236号, 1961.10.15, p.17. さらに、昭和35（1960）年2月24日の原子力委員会内定では、原子力事業者の責任限度額について、賠償措置額と国家補償額の合計とすることが記載されたが、同年3月26日の原子力委員会決定の段階になると、賠償責任を一定額で打ち切ることは被害者の財産権の保護の観点から憲法上の疑義があるとして、責任制限については規定しないことに変更された。原子力委員会編 前掲注(96), pp.191-192.

⁽¹²⁴⁾ 我妻栄「原子力二法の構想と問題点」『ジュリスト』236号, 1961.10.15, pp.9-10. 我妻名誉教授は、責任の限度額を定めることが被害者の財産権の保護の観点から憲法上問題があるとの議論についても、そのようなことを言い出せば、原子力事業者が無過失責任を負わせること自体が憲法に違反するということになりかねないとして批判している。

⁽¹²⁵⁾ 福本容子「原子力損害賠償法の不備にメスを（反射鏡）」『毎日新聞』2011.7.3, p.5.

⁽¹²⁶⁾ 児玉平生「東電への『無限賠償責任』は持続可能か（反射鏡）」『毎日新聞』2011.5.15, p.5.

⁽¹²⁷⁾ 森田章「原子力損害賠償法上の無限責任」『NBL』956号, 2011.7.1, pp.26-27; 同「事業者責任限定を前提に（原発賠償支援法案 残された課題（上）〔経済教室〕）」『日本経済新聞』2011.7.12, p.27.

⁽¹²⁸⁾ 大塚 前掲注(12), p.43. 大塚教授は、不法行為法の副次的機能である事故や損害発生の予防機能がもっと認識されてよいとし、原子力事業者の責任を無限責任としたまま、国家補償の制度を設け、両者の負担部分を対等にする方法も選択肢の一つとして検討に値すると述べている。

⁽¹²⁹⁾ 日本弁護士連合会編 前掲注(12), p.19.

る⁽¹³⁰⁾。

なお、前述のように原賠法制定時に原子力事業者に対して無限責任を課していたのは我が国だけだったとされるが、近年、無限責任をとる国も現われている。例えば、ドイツでは、1985年の法改正に際して、原子力損害であっても私法の一般原則である無限責任により処理されるべきであり、また、原子力事業の保護育成よりも被害者救済が重視されるべきであるといった認識が強まってきたことから、無限責任原則を採用したとされる⁽¹³¹⁾。このほか、スイス、スウェーデン、フィンランドでも無限責任制度への転換が行われたという⁽¹³²⁾。

政府は、今後の原賠法改正の検討において、原子力事業者の無限責任の見直しも視野に入れていく方向性であると伝えられる⁽¹³³⁾。

3 免責事由としての「異常に巨大な天災地変」の解釈

今回の原発事故については、原賠法第3条第1項ただし書にいう「異常に巨大な天災地変」によるものであり、同ただし書の規定が適用され、東電は免責されるべきであるとする意見があった。例えば、日本経済団体連合会の米倉弘昌会長は、今回の事故後、当該の免責規定を東電に適用すべきとの考え方を示したとされる⁽¹³⁴⁾。東電も、平成23年4月の段階では、免責規定が適用されると解する余地があるとの見解を示していたとされる⁽¹³⁵⁾。

何が「異常に巨大な天災地変」に当たるのかについて、法令上明確な基準は示されていない。原賠法制定時の国会審議では、政府から、関東大地震の3倍以上などといった目安が示されたり⁽¹³⁶⁾、不可抗力性が特に強く想像を絶するような場合を指すなどという説明がなされた⁽¹³⁷⁾。

森島名誉教授は、上のような制定時の政府の説明を踏まえつつ、今回の東北地方太平洋沖地震について、マグニチュード(M)でみると9とされており、これは関東大震災(M7.9)の約40倍に相当するほか、我が国で過去最大とされた869年の貞観地震(M8.3~8.6)よりも大きいとみられていることなどを挙げ、「異常に巨大な天災地変」に当たるとする⁽¹³⁸⁾。

これに対し、大塚教授は、①原賠法第3条第1項ただし書の「異常に巨大な天災地変」とは、

⁽¹³⁰⁾ 同上, p.38.

⁽¹³¹⁾ 日本エネルギー法研究所 前掲注⁽¹³⁰⁾.

⁽¹³²⁾ 『平成17年度 原子力損害賠償制度のあり方の検討のための調査(原子力損害賠償制度検討委員会 報告書)』財団法人原子力安全研究協会, 2006, p.12.

⁽¹³³⁾ 前掲注⁽¹³²⁾.

⁽¹³⁴⁾ 「東日本大震災：福島第1原発事故 経団連会長、東電へ支援求める『損賠、国が主導を』」『毎日新聞』2011.4.8, p.6; 「経団連会長、東電賠償問題『政府が責任持つとすべき』」『日経速報ニュースアーカイブ(日経 QUICK ニュース)』2011.4.26.

⁽¹³⁵⁾ 例えば、福島県双葉町の住民による損害賠償金の仮払いを求める仮処分申立において、東電側は、今回の震災が「異常に巨大な天災地変」に該当し、同社が免責されると解する余地があると主張したとされる。「東電『賠償免責に該当』準備書面提出 裁判所に見解」『朝日新聞』2011.4.28, 夕刊, p.14. 平成23年4月28日には、同社の清水正孝社長(当時)も、今回の震災が免責理由に当たるという理解もあり得るとの考え方を示したという。「原発、早期補償に課題 政府審査会が1次指針『賠償免責規定適用あり得る』東電社長」『日本経済新聞』2011.4.29, p.5.

⁽¹³⁶⁾ 第34回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第13号 昭和35年5月18日 p.10(石野久男議員の質問に対する中曾根康弘科学技術庁長官の答弁: 関東大震災の3倍以上の大震災と説明。).

⁽¹³⁷⁾ 第38回国会参議院商工委員会議録第26号 昭和36年5月26日 p.7(吉田法晴議員の質問に対する杠文吉科学技術庁原子力局長の答弁: いわば超不可抗力のものであって、全く想像を絶するような事態と説明。).

⁽¹³⁸⁾ 森島昭夫「政府には原子力被害救済の責任がある」前掲注⁽¹³⁷⁾, pp.140-141; 同「原子力事故の被害者救済—損害賠償と補償(1)(法とは何か 19)」『時の法令』1882号, 2011.5.30, pp.39-47. このほか、高木新二郎元産業再生機構産業再生委員長も、政府の安全基準にのっとって設置され、定期検査もパスした原発が被災したのだから、想定外の災害だったのは明らかだとして、免責規定を適用し、東電も含め、国民全体で被害者の損害を分担すべきだとする。「国民全体で損害負担を 元産業再生機構産業再生委員長 高木新二郎氏(被害者救済・エネ政策 3氏に聞く— 東電賠償の行方(下) —)」『朝日新聞』2011.7.14, p.7.

同法制定時の国会審議や、当該規定のモデルになったとみられる原子力損害賠償に関する国際条約の規定等をみる限り、免責される場合を通常の不可抗力よりも限定する趣旨と解されること、②今回の地震の規模(マグニチュード)や津波の遡上高をみると、過去にはより大きな地震・津波の発生も国内外で確認し得ること⁽¹³⁹⁾、③過去の国会審議における「関東大震災の3倍以上」等の説明は、一般人に分かりやすい表現をするために大雑把な陳述をしたもので、3倍という数字にそれほどの重要性はなく、「人間の予想していないような大きな⁽¹⁴⁰⁾」天災地変に当たるかどうかを、事故発生時点の地震学の水準を踏まえて判断するのが適当と考えられること、等の理由により、今回の地震については、「異常に巨大な天災地変」には該当しないと捉えており、東電への免責規定の適用に否定的である⁽¹⁴¹⁾。

今回の震災後の国会審議において、政府は、「異常に巨大な天災地変」に該当するか否かについては、「最新の知識に基づいて到底想定し得ないような天災地変」であったかどうかを判断基準になると説明しており⁽¹⁴²⁾、福島原発事故への原賠法第3条第1項ただし書の適用を否定している⁽¹⁴³⁾。今後、同ただし書の適用基準の明確化が議論される可能性もある。

4 賠償措置額の水準

今回の事故の被害者への損害賠償費用は、前述のように「東京電力に関する経営・財務調査委員会」試算によると、賠償開始から2年間だけで総額4兆5402億円とされている。これに対し、原賠法に基づき確保される賠償措置額は、1200億円に留まる。

原賠法の定める賠償措置額については、原子力災害が発生した際の損害額を試算した上で、妥当な額を設定したわけではなく、保険会社の引受能力により決定されたとされている⁽¹⁴⁴⁾。原賠法において原子力事業者の責任に限度が設けられなかったのは、同法制定当初の賠償措置額(50億円)が少額過ぎて、賠償措置額を責任の限度とすると被害者救済の観点から問題があると当時の政府が考えたためであるという⁽¹⁴⁵⁾。

⁽¹³⁹⁾ 今回の地震の規模は、1900年以降に発生したものの中でみると、1960年のチリ地震(M9.5)、2004年のスマトラ島沖地震(M9.1~9.2)、1964年のアラスカ地震(M9.2)に次いで、1952年のカムチャッカ地震と並ぶ4番目の大きさのものであり、また、津波の遡上高については、今回の津波が23.6メートル(大船渡)だったのに対し、1896年の明治三陸地震が38.2メートル(三陸町綾里)、1993年の北海道南西沖地震が29.0メートル(奥尻)となっており、いずれも過去に人類が経験したことがない想像を絶するものとははいえないとされる。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、2011.10、p.49。次の見解も同旨とみられる。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』683号、2011.12、p.22。

⁽¹⁴⁰⁾ 第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第14号 昭和36年4月26日 p.5(田中武夫議員の質問に対する我妻栄参考人(東京大学名誉教授)の答弁)。我妻名誉教授は、「異常に巨大な天災地変」とは、通常の不可抗力よりも範囲の限定された「超不可抗力」を想定しており、「ほとんど発生しない」ようなものと述べている。

⁽¹⁴¹⁾ 大塚 前掲注⁽¹³⁹⁾、pp.49-50。人見剛立教大学教授も、今回の事故について、東電により事故に備えた万全の措置が講じられていたとはいえず、この点でも特別に強い不可抗力により発生したといえるかは大いに疑問であるなどとして、東電への免責規定の適用はないと考えることが妥当であるという。人見 前掲注⁽¹³⁹⁾、pp.21-22。

⁽¹⁴²⁾ 第179回国会参議院環境委員会会議録第2号 平成23年10月27日 p.16(加藤修一議員の質問に対する田中敏文部科学大臣官房政策評価審議官の答弁)。政府は、現時点では関東大震災の3倍を超えるような地震が既に発生していることから、関東大震災の3倍程度の地震では「異常に巨大な天災地変」に当てはまらなるとする(同会議録、p.17)。

⁽¹⁴³⁾ 例えば、平成23年7月11日の衆議院東日本大震災復興特別委員会において、田中敏政府参考人(文部科学大臣官房政策評価審議官)は、今回の原発事故について、原賠法第3条第1項ただし書ではなく、同条同項本文を適用することを前提に対応を進めていると述べ、海江田万里経済産業大臣(当時)も、第3条第1項ただし書を適用しないことを確認している。第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第10号 平成23年7月11日 pp.27-28(柿沼正明議員の質問に対する答弁)。

⁽¹⁴⁴⁾ 我妻 前掲注⁽¹⁴⁰⁾、pp.6-7; 竹内 前掲注⁽¹¹⁾、p.37。

⁽¹⁴⁵⁾ 我妻ほか 前掲注⁽¹²³⁾、p.18(法案作成の責任者であった井上亮・前科学技術庁原子力局政策課長(当時:通商産業省炭政課長)の発言)。

原賠法制定時の国会審議では、当時の科学技術庁が日本原子力産業会議に委託して実施した大規模原子炉事故の際の損害額に関する報告書⁽¹⁴⁶⁾が取り上げられ、原子力事故の際に放出される放射性物質の量等によっては、損害が当時の価格で1兆円以上になる可能性があるとの試算が紹介された⁽¹⁴⁷⁾。このような試算がある以上、賠償措置額を超える損害があった場合には、国家補償を行う仕組みが必要ではないかとの質問に対し、池田正之輔科学技術庁長官(当時)は、「現在の段階では、とにかく50億以上の損害というものは実際は想定されない」と答弁している⁽¹⁴⁸⁾。

このような事情は、我が国に固有のことではない。世界の原子力損害賠償制度に共通する特徴として、いずれの国においても、過去の具体的な事故等の反省の上に立って制度が構築されてきたのではなく、将来の万一の事態に備えて国民の不安を除去するという、将来の安心感のために予め仕組みが整備されたという点が挙げられている⁽¹⁴⁹⁾。我が国の原賠法制定時の法案趣旨説明でも、同法の目的の一つとして、原子力損害が万一発生した場合の損害賠償に関する基本的制度を定めて、「被害者の保護に遺憾なきを期することにより住民の不安を除去」することが挙げられており⁽¹⁵⁰⁾、住民の安心の確保が喫緊の課題の一つであったことが窺える。

日本原子力発電株式会社の下山俊次氏は、昭和51(1976)年の時点で、現行の原子力損害賠償制度が公衆に対する原子力の受容のための一つの有力な手段となっていることは確かであり、その面の効果も評価されるべきではあるが、この制度を単なる安心立法で終わらせないための検討が引き続き必要ではないかと述べている⁽¹⁵¹⁾。この点、実際に事故が発生した現在では、不安を除去するだけに留まらず、実際の損害賠償支払を確実に担保し得るような仕組みの必要性が一層増しているということができよう⁽¹⁵²⁾。

なお、機構法案に対する衆参両院委員会の附帯決議では、同法施行後できるだけ早期に行う原賠法の見直しに際し、同法第7条に規定する賠償措置額の在り方も含め、国の責任の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行うこととする文言が盛り込まれた。

5 民間責任保険の限界

今回の事故を受けて、我が国の原子力損害賠償責任保険契約を引き受けている日本原子力保険プールは、福島第一原発に対する当該保険契約を更新しない方針を決めた⁽¹⁵³⁾。通常の原因よりも格段にリスクが大きく、海外の損害保険会社からも再保険の引受けに難色を示されたた

(146) 日本原子力産業会議『大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害額に関する試算』1959, pp.15-18 (ただし、1999年の複製版を参照した)。なお、当該報告書は、その結論について、特定の前提条件の下に導き出されたもので、多くの不確かさを伴っていることから、結論や試算額だけを取り出して濫りに用いることのないよう注意を促しており(同報告書「まえがき」)、この点、注意が必要である。また、損害額については、同報告書附録における詳しい試算結果によると、各種の条件により3兆7300億円に上ることがあり得るとしている(同報告書, p.238 (「付録 (G)」))。

(147) 第38回国会参議院商工委員会会議録第26号 昭和36年5月26日 p.6 (吉田法晴議員の発言)。

(148) 同上。

(149) 科学技術庁原子力局 前掲注(5), pp.11-12。

(150) 第34回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会会議録第12号 昭和35年5月17日 p.3 (中曽根康弘科学技術庁長官による法案の提案理由及び要旨の説明)。

(151) 下山 前掲注(1), p.536。

(152) 今回の事故前の平成22(2010)年の時点でも、現行の1200億円という賠償措置額について、原発より小規模な燃料加工工場で発生したJCO臨界事故でさえ約150億円の損害賠償がなされたことを踏まえると、本当にこの額で十分なのかとの疑問が示されていた。徳常泰之「原子力保険の種類に関する一考察」『関西大学商学論集』55巻1・2合併号, 2010.6, pp.76-77。

(153) 「福島第一原発 1200億円保険打ち切り 損保各社1月期限 作業に影響必至 保険引き受けに限界」『東京新聞』2011.11.22, p.1。

めという。当該保険は、1年単位で契約が更新されるものであり、平成24年1月15日をもって従来の契約期間が終了することになっていた。原賠法第6条の規定により、原子力事業者は、損害賠償措置を講じていなければ原子炉の運転等をしてはならないとされているが、文部科学省では、福島第一原発について、燃料棒の取出しなども「原子炉の運転等」に当たると解しており⁽¹⁵⁴⁾、そのまま従来の保険の契約期間が終了して無保険の状態となった場合、事故処理や廃炉作業を適法に行えなくなることが懸念された。

一時は日本原子力保険プールに入っていない外資系損害保険会社との契約締結も検討されたものの交渉がまとまらず、最終的に、東電が1200億円を供託することで文部科学大臣の承認が得られた⁽¹⁵⁵⁾。損害賠償措置の方法として供託が行われるのは過去に例がないとされる⁽¹⁵⁶⁾。

この問題については、原発で一度事故が起きればリスクの引受け手がなくなる現実を明らかにし、それにもかかわらず民間保険を前提とする原賠法の不備を浮彫りにしたとの指摘がある⁽¹⁵⁷⁾。中川正春文部科学大臣（当時）は、平成24年1月13日の会見で、民間保険による対応が困難な場合について、原賠法の改正も視野に入れて検討していきたいとの考え方を示した⁽¹⁵⁸⁾。

6 国際条約への加盟

原子力損害の賠償に関する国際条約としては、ヨーロッパ諸国を中心にOECD加盟国が締約国となっているパリ条約⁽¹⁵⁹⁾、中東欧、中南米諸国を中心にIAEA加盟国が締約国となっているウィーン条約⁽¹⁶⁰⁾、米国をはじめとする4か国が締約国となっている「原子力損害の補完的補償に関する条約（CSC⁽¹⁶¹⁾）」（未発効⁽¹⁶²⁾）の3つの系統がある。いずれも原子力損害賠償の基本的枠組みを定めており、原子力事業者の無過失責任、当該事業者への責任集中、責任限度額の最低基準、賠償のための資金確保のための措置、専属裁判管轄の設定と判決の承認・執行の義務等といった共通の内容を持つ。パリ条約、ウィーン条約とも改正条約が採択され、責任限度額の最低基準の引上げ等が行われている。改正ウィーン条約（1997年採択）は2003年に発効したが、改正パリ条約（2004年採択）は未発効である⁽¹⁶³⁾。CSCは、パリ条約、ウィーン条約と同様の原子力損害賠償の基本的枠組みを定めるほか、原子力災害により事故が発生した国の責任限度額（原則として3億SDR（約374億4200万円））を超える損害が生じた場合に、全ての締約国が拠出する補完基金によって、被害者に対する賠償の原資を確保する仕組みを備えている。このほか、パリ条約とウィーン条約を連結して保護を拡大しようとするジョイントプロトコル⁽¹⁶⁴⁾

(154) 「損保各社 原発保険『契約更新せず』東電・国 1200億円供託検討」『毎日新聞』2011.11.28, p.3.

(155) 「原発保険問題 東電1200億円供託承認 文科相『違法』回避、異例措置」『東京新聞』2012.1.13, 夕刊, p.2.

(156) 「東電、国に1200億円供託へ 第一原発 損害保険契約できず」『朝日新聞』2012.1.11, p.6. 原賠法制定時の国会審議において、政府は、実際に供託がなされることはほとんどないだろうとの見通しを述べていた。第34回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第13号 昭和35年5月18日 p.8（松前重義議員の質問に対する奥村又十郎大蔵政務次官の答弁）。

(157) 「原発保険 高リスク浮き彫りに 原賠法に不備、改正も」『東京新聞』2012.1.14, p.2.

(158) 「中川正春文部科学大臣記者会見録（平成24年1月13日）」文部科学省ウェブサイト

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/daijin/detail/1314871.htm〉

(159) 原子力の分野における第三者責任に関するパリ条約（Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy）. 経済協力開発機構原子力機関（OECD / Nuclear Energy Agency (NEA)）で1960年に採択、1968年発効。

(160) 原子力損害の民事責任に関するウィーン条約（Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage）. 国際原子力機関（IAEA）で1963年に採択、1977年発効。

(161) Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage. IAEAで1997年に採択、未発効。

(162) 発効の要件は、5か国以上が批准し、かつ、締約国の原子炉熱出力の合計が4億kW以上となることである。現在の締約国は、アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、米国の4か国となっている。

(163) 責任限度額の最低基準は、改正ウィーン条約で3億SDR（約374億4200万円）、改正パリ条約で7億ユーロ（約755億6500万円）となっている。ウィーン条約では500万米ドル（約4億円）、パリ条約では、1,500万SDR（約18億7200万円）である。

や、前述のブラッセル補足条約（Ⅲ 1（2）参照）及び同改正議定書等がある。

これまで我が国は何れの条約にも加盟してこなかった。平成20（2008）年には、文部科学省の検討会が原子力損害賠償に関する国際条約への対応について検討したことがあったが、直ちに我が国が国際枠組みに参加しなければならない状況にないと結論付けた⁽¹⁶⁵⁾。その理由としては、①国内の事故に関しては既に被害者保護と原子力産業の発達のための法整備が十分になされてきたこと、②他の原子力利用国と相互に陸続きで国境を接しておらず、近隣諸国との間で越境損害の問題が顕在化していないこと、③国際条約については近隣諸国や輸出先の国等がともに締結しなければ実質的な意義に乏しいが、中国、韓国等のアジア周辺諸国の加盟に向けた姿勢が明らかでないことが挙げられている。ただし、同検討会は、仮に条約締結を想定した場合の選択肢も検討し、本格的な検討を行うのであれば、CSCを念頭に置くことが現実的との考え方を示した⁽¹⁶⁶⁾。この理由としては、①CSCの定める免責事由等の要件が改正パリ条約及び改正ウィーン条約より緩やかである等、多くの国が比較的締結しやすい内容であること⁽¹⁶⁷⁾、②締約国の国内法による賠償措置額の資金不足を補完基金により補足する仕組みを用いていることから、原子力の新規導入国等がアジア諸国も含め広く参加する可能性があること、③我が国と密接な関係のある米国が批准したことが挙げられている⁽¹⁶⁸⁾。ただし、この時の検討では、CSCを締結した場合には、我が国の国民が原発事故による越境損害を被った際、事故が発生した締約国の裁判所で損害賠償に係る裁判を受けなければならなくなるが、こうした負担が我が国国民の保護に真に資するものと評価できるのかといった点が検討課題として挙げられており⁽¹⁶⁹⁾、我が国で事故が起きることは想定されていなかったとみられる⁽¹⁷⁰⁾。

今回の事故後、汚染水等による原子力損害について海外から賠償を求める訴訟が起こされることが懸念されるようになった⁽¹⁷¹⁾。その場合には、原告の国の裁判所に管轄権があり、賠償基準も当該国の基準が適用されるため、米国からの訴訟などでは法外な額の賠償金の支払を求められるおそれもある⁽¹⁷²⁾。こうした事情から、政府は、CSCに加盟する方針を固めたとされる⁽¹⁷³⁾。このほかにも、我が国がCSCに加盟した上で、アジア諸国等にも加盟を呼びかけ、当該国において責任集中の原則をとる法整備が行われれば、将来的に原発を輸出する我が国の企業にとってメリットがあることも指摘されている⁽¹⁷⁴⁾。米国からは事故後、我が国に対して

⁽¹⁶⁴⁾ Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention. IAEAで1988年に採択、1992年発効。パリ条約又はウィーン条約の何れか一方の加盟国がジョイントプロトコルに加盟すると、自国が加盟していない方の条約の締約国であってジョイントプロトコルに加盟している国において事故が発生した場合、被害者は、事故発生国の加盟する方の条約締約国の被害者と同様に、損害賠償請求を行うことが可能となる。このプロトコルは、1986年のチェルノブイリ原発事故を受けて採択された。道垣内正人「国境を越える原子力損害に関する賠償責任」『ジュリスト』1015号、1993.1.1-15、pp.158-159；広瀬研吉「第11章 原子力損害賠償制度」神田啓治・中込良廣編『原子力政策学』京都大学学術出版会、2009、pp.280-281。

⁽¹⁶⁵⁾ 『原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第1次報告書』（平成20年12月15日）pp.29-30。

〈http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/_icsFiles/afeldfile/2009/06/29/1279826_1_1.pdf〉

⁽¹⁶⁶⁾ 同上、p.31。

⁽¹⁶⁷⁾ 例えば、異常に巨大な天災地変は、改正パリ条約及び改正ウィーン条約では免責事由とされていないのに対し、CSCでは免責事由となっており、我が国の原賠法とも親和性があるといえる。

⁽¹⁶⁸⁾ 前掲注⁽¹⁶⁵⁾、p.30。

⁽¹⁶⁹⁾ 同上、p.31。

⁽¹⁷⁰⁾ 「安全前提に条約非加盟 原発国際賠償 事故で急きょ課題に（解説）」『朝日新聞』2011.5.29、p.3。

⁽¹⁷¹⁾ 「原発事故条約に非加盟 国際賠償 巨額の恐れ 政権、加盟検討」『朝日新聞』2011.5.29、p.1。

⁽¹⁷²⁾ 「原発賠償条約 加盟へ 政府が米と協議 外国の巨額請求防ぐ」『日本経済新聞』2011.8.14、p.1；「福島事故は条約適用外 原発賠償 海外訴訟 相次ぐ恐れ（解説）」『日本経済新聞』2011.8.14、p.3。

⁽¹⁷³⁾ 「原子力賠償条約 加盟へ 政府、新年度にも」『朝日新聞』2012.2.3、p.1。

⁽¹⁷⁴⁾ 前掲注⁽¹⁷²⁾、p.3；同上。

CSCの早期締結を促す動きがあったという⁽¹⁷⁵⁾。ただし、CSCを批准するに当たっては、法制面だけでも、拠出金の負担に関する国内制度構築、原子力損害の範囲に係る原賠法との整合性確保、国際裁判管轄及び準拠法に関する国内法との整合性確保等の課題が指摘されているほか⁽¹⁷⁶⁾、仮に批准したとしても今回の福島原発事故による損害への遡及適用は難しいとみられている⁽¹⁷⁷⁾。

おわりに

現行の原子力損害賠償制度は、我が国が原子力利用に着手するに当たり、住民の不安を除去するための仕組みとして整備されたものであり、実際に事故が起きることを想定していなかった面がある⁽¹⁷⁸⁾。しかし、現実には事故が発生した今日では、安心のための仕組みに留まらず、万一の場合に、より実効的に被害者を救済し得るとともに、原子力事業の健全な発達にも資する制度の在り方を検討する必要性が増しているといえることができる。その際には、国の原子力政策の遂行を民間企業に担わせる方式を続けるのか、さらには、我が国のエネルギー政策における原発の位置付けをどのように考えるのかといった点も視野に入れた議論が行われることが予想される。できるだけ早期に行うこととされている原賠法の見直しの検討に際しては、多岐にわたる論点を踏まえた上で、十分な議論を尽くすことが望まれる。

(てらくら けんいち)

(175) 例えば、昨年（2011年）5月、パネマン・エネルギー副長官は、我が国の報道機関の取材に応じて、我が国の政府がCSCを批准することが極めて重要だと述べたとされる。「日本は原発事故補償条約批准を米エネルギー副長官」『47NEWS（共同通信配信記事）』2011.5.13. <<http://www.47news.jp/CN/201105/CN2011051301000199.html>> 同年6月20日には、海江田経産相（当時）が同副長官に対し、我が国としてCSC加盟を検討する考えを伝えたとされる。「原発賠償条約 加盟検討表明 経産相」『読売新聞』2011.6.21, p.10.

(176) 前掲注⁽¹⁶⁵⁾, pp.32-33.

(177) 植木俊哉「東日本大震災と福島原発事故をめぐる国際法上の問題点」『ジュリスト』1427号, 2011.8.1-15, pp.114-115.

(178) 平成11（1999）年のJCO臨界事故の後にも、従来、原子力は安全であるべきものとする前提に立ち議論が行われていたとの認識を示した上で、今後は、確率が低くても事故の可能性はあるとの前提で対策が講じられなければならないとする指摘があった。大羽宏一「原子力災害と原子力損害賠償責任保険」『大分大学経済論集』51巻6号, 2000.3, p.37.