

原子力損害賠償法等の一部改正案

～原子力損害における被害補償の充実～

文教科学委員会調査室 やぎぬま みつひこ
柳 沼 充彦

政府は、平成21年2月3日、「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案」（以下「改正案」という。）を国会へ提出した。本稿では、我が国の原子力損害賠償制度の仕組み、唯一の事例であるJCO臨界事故での本制度の適用状況を概観した後、改正案の概要を紹介し、主な論点についても触れることとしたい。

1. 現行原子力損害賠償制度の仕組み

近年、我が国のみならず世界全体で、地球温暖化への対応、世界的な原油価格の上昇傾向などの観点から、原子力発電が再び注目されている¹。

我が国では、昭和30年代から、原子力の平和利用の理念に基づき、発電や試験研究が進められているところであるが、原子力は、電力供給等の面で重要な役割を果たす一方で、一たび原子力事故が発生すると、その被害は甚大なものとなることが予想される。原子力損害の特徴には、発生した場合に大災害に至る潜在的可能性があること、放射線による人的・物的損害が事故発生から相当期間経過後に現れるという晩発性を有していることが挙げられる。このため、多くの国では、一般的な損害賠償制度とは異なる原子力損害賠償制度を法制化し、賠償資力を確保する手段として保険が組み込まれている。

我が国では、原子力事故に備え、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（以下「補償契約法」という。）が定められ、一般の民事損害賠償制度とは別の法体系が整備されている。これらの法律は、昭和36年に制定、翌37年に施行されて以来、国内外の原子力をめぐる諸情勢等を反映して、これまでおおむね10年ごとに改正されている。

我が国の原子力損害賠償制度の目的は、被害者の保護と原子力産業の健全な発達にあると規定されている（原賠法1条）。

我が国の原子力損害賠償制度には、次の特色がある。

（1）無過失責任

被害者が賠償請求を容易に行えるようにするため、原子力事故の発生原因が電力会社など事業者（以下「事業者」という。）自身の故意や過失によらない場合でも原則責任を負わなければならない。

（2）賠償責任の集中

損害賠償責任を事業者以外の原子炉メーカーなどに広げず、原子力産業の健全な発達を図るため、賠償責任を発生原因にかかわらず、事業者集中させている。

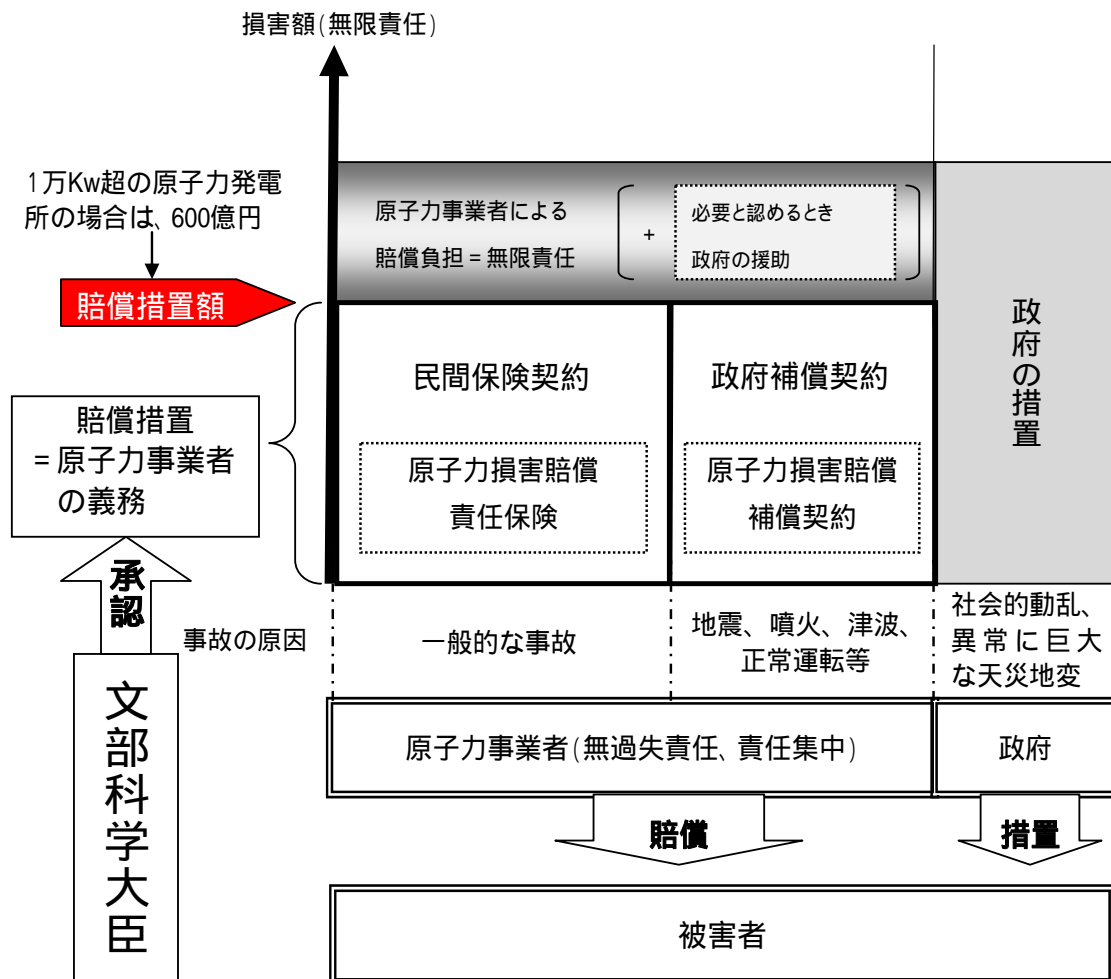
(3) 無限責任

被害者保護のため、事業者が負う責任の範囲は原則無限責任とされている。

(4) 賠償措置

事業者は原子力賠償措置を講じていなければ、原子炉の運転等の事業を行ってはいけないこととなっている(原賠法6条)。このため、事業者は、原子力発電所など施設ごとに²、事業者と損害保険会社が結ぶ原子力損害賠償責任保険契約(以下「責任保険」という。)及び事業者と国が結ぶ原子力損害賠償補償契約(以下「補償契約」という。)をそれぞれ締結している³。原賠法及び補償契約法による被害補償のスキームは、図表1のとおりである。

図表1 原子力損害賠償の枠組み



(出所)文部科学省「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20.12)44頁に一部加筆。

責任保険は、一般的な事故をカバーする一方、補償契約は、責任保険では補償されない部分(地震、噴火、津波、正常運転⁴、事故発生後10年経過後の被害者からの賠償請求)を

対象としている。

原子力保険は、一件当たりの保険金額が大きいこと、契約件数が少ないこと、保険金を支払う事案が一件でも発生すると収支が大きく変動すること等の理由から、損害保険会社単独で保険を引き受けることが困難なため、我が国の損害保険会社及び外資の日本法人の損害保険会社共同で保険を引き受けており、事務手続や各社への保険分配等のために、日本原子力保険プールが昭和35年に設置されている⁵。

事業者は、事故の際に無限責任を負うが、賠償措置額の上限は600億円となっている（原賠法7条）。この賠償措置額は、原子力施設の規模、事業内容、リスク等から、600億円、120億円、20億円の三つに区分されており、例えば、熱出力1万キロワット以上の原子炉や使用済燃料の再処理は上限いっぱいの600億円、使用済燃料の貯蔵は120億円、低レベル放射性廃棄物の埋設は20億円となっている⁶。

（５）賠償措置額を超えた場合の対応

仮に、原子力発電所で放射能漏れ事故が起きた場合、電力会社に、責任保険から600億円が支払われ被害者補償に充てることができるが、無限責任を負う電力会社は、600億円を超えた分についても被害者に補償しなくてはならない。大規模な原子力事故の場合には、賠償措置額の上限を超え、事業者の支払能力をも超える可能性が否定できないことから、政府が必要と認めるときは、国会の議決の範囲内で必要な援助を行うことができるとされている（原賠法16条）。

なお、「異常に巨大な天災地変」や「社会的動乱」によって生じた原子力損害のときは、原賠法及び補償契約法は適用されず、別途、政府が必要な措置を講ずるとされている（原賠法17条）。

２．ＪＣＯ臨界事故の概要

（１）事故の経過

これまで、我が国で発生した原子力事故のうち、原賠法が適用になった事例は、平成11年9月30日に茨城県東海村で発生したＪＣＯ臨界事故⁷のみである。この事故は、茨城県東海村にある株式会社ＪＣＯ東海事業所の核燃料加工施設である転換試験棟において、ウラン粉末から硝酸ウラニル溶液を製造する際に、本来、この作業に使用すべきでない沈殿槽と呼ばれる設備に制限量を大きく上回るウラン溶液を投入した結果、我が国初の臨界事故を起こしたものである。この事故で、ＪＣＯ従業員3名（うち2名死亡）、従業員を搬送した救急隊員、臨界状態を終息させる作業に従事したＪＣＯ従業員、施設周辺の住民等が被ばくしたほか、施設周辺の住民に対し、避難要請（半径350m以内）や屋内退避勧告（半径10km以内）が出された。政府やＪＣＯでは、臨界状態の終息に向け対応を協議し、沈殿槽の冷却水の抜取りにより、事故翌日の10月1日朝、臨界状態の終息が確認された。

（２）被害補償

この事故は、ＪＣＯ従業員等への人的被害に加えて、地元東海村を始めとする茨城県内の経済活動に大きな影響を与え、特に、茨城県産農林水産物の売上げの減少、観光客の減少など深刻な風評被害を与えた。このため、事故後、加害者であるＪＣＯに対し、周辺住

民や地元企業から多数の賠償請求が寄せられた。

当初、JCOと被害者との補償交渉が難航したため、当時の科学技術庁の委託により専門家からなる「原子力損害調査研究会」が設置・開催され、平成11年12月に「中間的な確認事項―営業損害に対する考え方―」、平成12年3月に「原子力損害調査研究会最終報告書」（以下「報告書等」という。）がそれぞれ取りまとめられた。報告書等では、損害の状況を調査・評価の上、損害費目ごとに相当因果関係の認められる損害範囲、損害額の算定方法等に関する基本的な考え方が示され、周辺住民や地元企業の多くは、報告書等で示された補償対象の範囲や金額等を受け入れ、最終的には、賠償対象約7,000件、賠償総額は約150億円に達した。なお、当時の原子力損害賠償制度では、核燃料加工施設であるJCOの賠償措置額が10億円だったため、当該保険から10億円が支払われ、残りの約140億円は、JCOの親会社である住友金属鉱山株式会社の支援により賄われた⁸。

3. 改正案の概要

(1) 原賠法の一部改正

ア 賠償措置額の引上げ

損害保険会社の引受能力の向上や賠償措置額の国際動向を踏まえ、賠償措置額の上限を現行の600億円から1,200億円に引き上げることとし、例えば、熱出力1万キロワット以上の原子炉や再処理工場の賠償措置額は1,200億円となる。賠償措置額の上限の引上げに伴い、現行600億円、120億円、20億円の三つの区分を、それぞれ1,200億円、240億円、40億円と倍増することを内容とする政令改正が行われる予定である。

イ 適用期限の延長

原子力損害賠償補償契約の締結・賠償措置額を超えた場合の事業者に対する政府の援助に関する規定は、平成21年12月31日までに事業行為を開始した原子炉の運転等に係る原子力損害について適用するとされている。この期限を延長しないと、平成22年1月以降、新たな原子力事業⁹が事実上できなくなることから、これを10年間延長し、平成31年12月31日までとする。

ウ 自主的な紛争解決の促進（指針の策定）

原子力事故が発生したとき、損害範囲の認定に専門的知見を要する上に、当事者間の交渉がまとまらない場合も予想される。そこで、公正・中立な紛争処理機関を設け、当該機関に損害賠償処理を担わせた方が円滑・適切な損害賠償処理を期待できる。このため、文部科学省に、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合に和解の仲介を行う機関として、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旨規定されている（原賠法18条）。

改正案では、紛争審査会の所掌事務に、紛争当事者による自主的な解決に資するため、原子力損害の範囲の判定等に関する一般的な指針を定めることを追加する。この指針は、個別の原子力事故ごとに作られる予定となっている。

エ 罰則の引上げ

賠償措置を講じないで原子炉等の運転を行った事業者に対する罰金を現行の

50万円以下から100万円以下に引き上げるなど罰則の引上げを行う。

(2) 補償契約法の一部改正

ア 補償契約に係る業務の損害保険会社への一部委託

政府の補償契約の対象事案が発生した場合の事務の遂行を確保し、被害者の円滑な救済を図るため、補償契約に基づく政府の業務の一部について、損害保険会社に委託することができることとする。

(3) 施行期日等

この法律は、平成22年1月1日から施行する。

また、法改正を受け、補償契約の補償料の引下げ（賠償措置額の1万分の5→1万分の3）¹⁰、運転終了し使用済燃料を取り出した原子炉など事業行為終了後の損害賠償措置の特例を設けることなどを内容とする関係政省令の改正が予定されている。

4. 主な論点

(1) 賠償措置額引上げの理由、根拠

文部科学省は、原賠法の賠償措置額の上限は、①国際動向、②海外再保険市場も含む国内外の損害保険会社の支払い能力により決められていると説明している。また、賠償措置額の上限の設定に当たり、原子力事故の被害想定・試算は反映していないとしている¹¹。

一方、昭和34年に、科学技術庁が社団法人日本原子力産業会議（機関名はいずれも当時）に調査委託して提出された報告書が存在する（「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害に関する試算」）。この報告書によると、仮定の敷地を想定し、熱出力50万キロワットの原子炉を設置して、気象条件など諸条件を設定した上で、一定の放射性物質の放出があった場合、最悪の場合、当時の貨幣価値で約3兆7,000億円の損害が発生するとの試算が出されている。

実際の被害想定を反映することなく、損害保険会社や再保険市場といった払い手側の事情のみで賠償措置額の上限が決められているため、実際に、原子力事故が起こった場合、果たして1,200億円ほどの程度カバーできるのか判然としない。原子力事故を「起こり得るもの」ととらえ、国状を踏まえた事故の被害想定・試算をし、それに見合った賠償措置額を検討することも重要である。

(2) 原子力事故における国の支援の在り方について

賠償措置額を超え、事業者の支払能力も超えた場合の政府の「必要な援助」について、過去の原賠法改正の国会審議では、低利融資、融資の利子補給、融資のあっせん、補助金交付を指すとの答弁があるが¹²、国が最終的に責任を持つとは法律上明記されておらず、明確な答弁も過去行われていない¹³。賠償措置額を超え、事業者の支払能力も超える大規模原子力事故の際には、国がどこまで責任を負うのか明確にすべきであろう。

(3) 原子力損害賠償制度に関する国際的な枠組み

原子力損害賠償制度に関する国際的な共通ルールを定めるものとして、改正パリ条約、改正ウィーン条約、原子力損害の補完的補償に関する条約（CSC）があり、その主な概要は図表2のとおりである。我が国は、これまで国際水準に見合った国内制度が整備され

ていること、他の国々と陸続きでないことなどを理由に、これらの枠組みには参加していない。

図表2 原子力損害賠償に関する国際条約の概要

名称	改正パリ条約	改正ウィーン条約	C S C	日本 原子力損害の賠償に関する法律 原子力損害賠償補償契約に関する法律
機関	経済協力開発機構 (OECD)	国際原子力機関 (IAEA)	国際原子力機関 (IAEA)	-
発効日	未発効	2003年 (平成15年)	未発効	1962年 (昭和37年)
締約国	-	5か国	4か国	-
責任の性質	無過失責任	無過失責任	無過失責任	無過失責任
責任の集中	原子力事業者に集中	原子力事業者に集中	原子力事業者に集中	原子力事業者に集中
免責事由	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱、異常に巨大な天災地変	社会的動乱、異常に巨大な天災地変
責任の限度	有限責任 一事故当たりの責任限度額を7億ユーロを下回らない額 (経過措置あり)	有限責任 一事故当たりの責任限度額を3億SDRを下回らない額 (経過措置あり)	有限責任 一事故当たりの責任限度額を3億SDRを下回らない額 (経過措置あり)	無限責任
賠償措置	保険、その他の資金的保証	保険、その他の資金的保証	保険、その他の資金的保証	保険および政府との補償契約、供託
金額	7億ユーロ (約1,146億円)	3億SDR (約513億円)	3億SDR (約513億円)	600億円
国の支援等	責任限度額と賠償措置額の差額を補償	責任限度額と賠償措置額の差額を補償	責任限度額と賠償措置額の差額を補償	賠償措置額を超える損害について、必要があるときに国が援助
裁判管轄権	原則としてその領域で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属 締約国の領域外又は事故地を特定できない場合は施設国の裁判所に専属	原則としてその領域で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属 締約国の領域外又は事故地を特定できない場合は施設国の裁判所に専属	原則としてその領域で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属 締約国の領域外又は事故地を特定できない場合は施設国の裁判所に専属	-
除斥期間	30年 (死亡又は身体の傷害) 10年 (その他の損害)	30年 (死亡又は身体の傷害) 10年 (その他の損害)	原子力事故の日から10年	不法行為のあったときから20年
備考	1968年 (昭和43年) 発効の旧パリ条約締約国 (15か国) とスイスが署名、現在、各国で国内法の改正作業中。	旧ウィーン条約は、1977年 (昭和52年) に発効、締約国は37か国。	締約国は、アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、米国。	-

1 SDRとは国際通貨基金 (IMF) の特別引出権をいい、ユーロ、日本円、英ポンド、米ドルの加重平均。

2 表中の外国為替レートは、1米ドル=116.84円、1ユーロ=159.74円、1SDR=176円で算出した。

(出所) 文部科学省「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20.12)54頁を基に作成。

しかし、我が国はヨーロッパ諸国のように、陸続きで国境を接していないものの、中国や韓国など周辺諸国においても原子力発電所が稼働しており、我が国の原子力事故で周辺諸国に被害を及ぼすケースや周辺諸国の事故により我が国に被害が及ぶことも十分に考えられる。1986年 (昭和61年) のチェルノブイリ原発事故では、当時のソ連は、周辺国の農作物等に被害を与えたにもかかわらず、何ら補償をしなかったといわれている¹⁴。我が国を含むアジアの原子力利用国の中で、原子力損害賠償に関する国際的な枠組みはこれまで整備されていないが、中国や韓国など東アジアの国々の原子力損害賠償制度の現状¹⁵や連携の必要性について確認する必要がある。

政府は、C S Cへの加入を現実的な選択肢と見ており、今後検討を進めるとしている。C S C締約国を見ると、相互に被害を及ぼす可能性を考えたときに、地理的なつながりは薄い。むしろ、東アジアで原子力発電を行っている国々と原子力損害賠償に関する枠組みを強化すべきではないか¹⁶。

(4) 自主的な紛争解決の促進

J C O臨界事故では、当時の科学技術庁により設置された「原子力損害調査研究会」が報告書等で示した被害補償の範囲や金額等の基本的な考え方が、その後の補償交渉の進展に大きく役立ったことを受け、改正案では、紛争審査会の事務に、事故ごとに損害範囲等を定める一般的な指針を作ることが盛り込まれた。

J C O臨界事故の際には、施設周辺地域の農林水産物そのものの安全性には問題ないものの風評被害による売上減少、企業の休業損害、住民の避難・宿泊費用など、どこまでが原賠法にいう「原子力損害」に該当するかという問題に対し、事故と損害との間に相当因果関係があると認められたもの、例えば、周辺住民の避難費用や宿泊費用、農林水産物等の風評被害による減収分などについて被害補償が行われた。今後、文部科学省において、事故発生時の対応や補償対象となる被害類型などをまとめた「運用ガイドライン（仮称）」を策定することとなっている。この運用ガイドラインと事故ごとに作られる一般的な指針により、補償の対象となる範囲を明確にすることが求められる。

5. 結びに代えて

改正案では、賠償措置額が引き上げられ、諸外国と比べても遜色ない賠償措置額の水準となることは一步前進といえる。しかし、原子力発電所で万が一の大規模な放射能漏れ事故が起きたときは、賠償措置額（改正案で1,200億円に引上げ）を大幅に超える被害が発生し得ることは容易に想像できよう。被害補償の手段として、原子力保険という枠組みを採っている以上、再保険の引受けといった相手の事情によるところも大きい。被害者救済を第一に考え、今後も賠償措置額の引上げについて検討していくべきである。

また、「事故が起こった」ときの対策はもちろんであるが、何よりも大事なことは「事故を起こさない」環境整備にあるはずである。これまで、政府や電力業界は、従業員への教育、トレーニングなどソフト面、施設の耐震性や何重もの防護装置といったハード面の徹底により、「事故は起こらない」と繰り返し強調してきた。いくら何重の安全策を講じようと、それを設計し動かす人間の側の作業ミス、法令・マニュアルの不遵守一つで「事故が起こる」ことは、J C O臨界事故を始め、国内の原子力発電所のトラブル等から学んだ貴重な教訓ではなからうか。原子力産業に従事する人材の養成・トレーニング、施設の耐震性・安全性の確保、国民への情報公開の推進が、今後の我が国の原子力産業の発展に一層求められよう。

- ¹ 原子力発電は、発電過程で、二酸化炭素を排出しないことから、地球温暖化対策に資するとして注目されている（資源エネルギー庁編「原子力2008」）。このような世界的な原子力再評価の動きを「原子カルネッサンス」ともいう。
- ² 損害賠償措置を講じるべき工場又は事業所の単位のこと（原賠法7条1項）。
- ³ 他に、賠償措置額の供託も可能だが（原賠法7条1項）、実際には使われていない。
- ⁴ 科学技術庁原子力局『原子力損害賠償制度』（通商産業研究社 平3.4）147頁
「正常運転によって原子力損害が発生することは通常考えられないが、一般的にいつて、原子力については、今後の研究等により新たな知見が得られることも予想され、現在の最高の知識を持って正常なものと考えていても、損害が発生する可能性を全面的には否定できない」とその理由を説明している。
- ⁵ 損害保険会社が共同で保険を引き受ける行為は、保険業法101条1項1号により独占禁止法の適用除外となっている。
- ⁶ 原子力損害の賠償に関する法律施行令2条。
- ⁷ 臨界とは、核分裂反応が連鎖的に継続している状態をいう。
- ⁸ 文部科学省「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20.12）50～53頁。
平成20年3月31日現在、補償対象6,983件のうち、合意に達したものは6,980件（合意率約99.9%）、合意金額額は151.8億円、3件が係争中となっている。
- ⁹ 平成22年1月1日以降、新たに事業開始予定の主な施設は、島根原発3号機（松江市・平成22年操業開始予定）、使用済燃料の貯蔵施設（むつ市・平成22年）となっている。
- ¹⁰ 一般的な原子力発電所の場合、事業者は、1サイト当たり3,000万円（600億円×5/10,000）の補償料を毎年国庫に納めている。また、責任保険については、事業者は契約に定められた所定の保険料を損害保険会社に支払っている。
- ¹¹ 第145回国会参議院経済・産業委員会会議録第9号11～13頁（平11.4.27）
- ¹² 第87回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第5号4頁（昭54.3.22）
- ¹³ 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8頁（昭36.4.12）
科学技術庁原子力局長は、「保険において面倒を見るのが50億円であるということを示し上げたのでありまして、50億円を超えましても、事業者というものは相変わらず無制限に責任を負う、従いまして、その人たちがどのような資金の作り方をして第三者に補償をするか、これはいろいろなやり方があるだろうと思います。事業者そのもののやりくりにおいていろいろあるだろうと思いますが、もしも50億円の保険で足りない分を、いわば四苦八苦して作る際に、事業者が破産してしまうかもしれない。そうすると、実際問題として払えなくなることもある。と同時に、事業者の事業の円滑なる発展も期しがたいということになりますので、その際には国が援助する。その援助という意味の解釈ですが、援助の内容は、たとえば、補助金を事業者に出すということ等が考えられる」と答弁している。
また、当時の池田正之輔科学技術庁長官は、「政府の援助は、この法律の目的、すなわち、被害者の保護を図り、また、事業者の健全な発達に資するために必要な場合には必ず行なうものとする趣旨であります。従って、一人の被害者も泣き寝入りさせることなく、また、事業者の経営を脅かさせないというのが、この立法の趣旨」と答弁している。
- ¹⁴ 広瀬研吉「世界の原子力開発における原子力損害賠償の体制と課題」『損害保険研究』59巻4号（平10.2）135頁
- ¹⁵ 文部科学省「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20.12）55頁。
中国や韓国でも原子力損害賠償制度は整備されているが、我が国と比べて、事業者の責任の範囲が有限責任であるほか、賠償措置額が低い（中国は約46.5億円、韓国は約62.6億円）。
- ¹⁶ 第145回国会衆議院科学技術委員会議録第5号6頁（平11.3.16）
アジア原子力安全会議やアジア地域原子力協力国際会議において、アジア地域における原子力安全確保に関し、政府間、当事者の対話の促進、原子力安全文化のためのワークショップの開催などが行われている。