

福島第一原子力発電所等の事故に係る損害賠償

文教科学委員会調査室 やぎぬま みつひこ
柳 沼 充彦

原子力損害賠償制度については、筆者が平成21年に本誌で紹介したところであるが¹、本稿では、平成23年3月11日に発生した東日本大震災とそれに起因する津波による東京電力福島第一原子力発電所等の事故に係る損害賠償について述べてみたい。なお、本稿は、平成23年5月17日時点で執筆したものである。

1. 原子力損害賠償制度の仕組み

我が国では、被害者の保護及び原子力事業の健全な発達を図ることを目的として、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」が定められており、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、電力会社などの事業者（以下「原子力事業者」という。）は、事故の発生原因が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（原賠法第3条第1項本文）。

（2）賠償責任の集中

損害賠償責任を原子炉メーカーなどに広げず、発生原因にかかわらず、原子力事業者に集中させている（原賠法第4条第1項）。

（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

原子力事業者は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（原賠法第6条）。このため、原子力事業者は、原子力発電所などの施設²ごとに、原子力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。）及び原子力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（原賠法第7条）。我が国の原子力損害賠償の仕組みは図表1のとおりであり、責任保険は一般的な事故を対象とする一方、補償契約は責任保険では補償されない部分（地震、噴火、津波等）を対象としている。例えば、原子力発電所で放射能漏れ事故が起きた場合には、損害保険会社又は政府（事故の原因によって異なる。）から原子力事業者に1,200億円が支払われることになる。原子力事業者は、この1,200億円を被害者への損害賠償に充て、なお足りない分についても被害者に補償しなくてはならない。

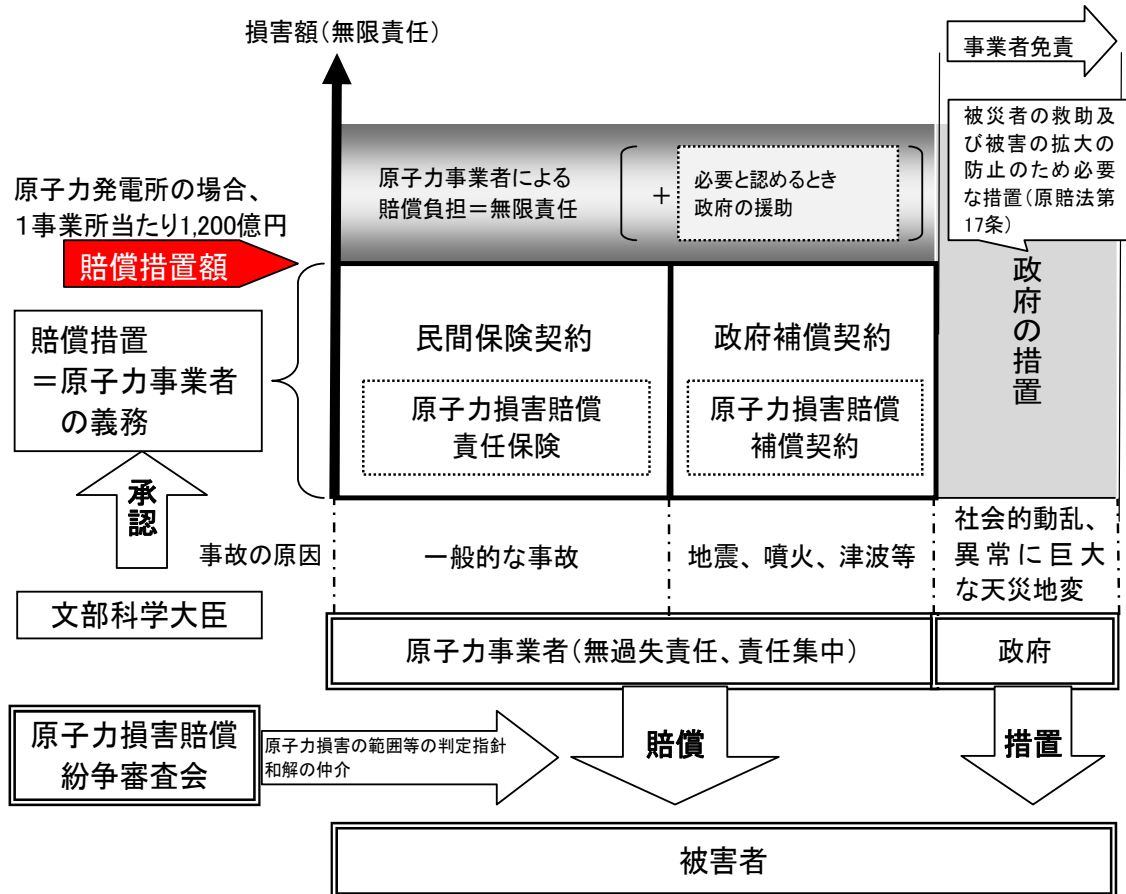
（5）賠償措置額を超えた場合の対応等

大規模な事故の場合には、賠償措置額の上限を超え、原子力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（原賠法第16条）。

なお、事故が「異常に巨大な天災地変等」や「社会的動乱」によって生じたときは、原子力事業者は免責され、政府が必要な措置を講ずるようにするものとされている（原賠法第3条第1項ただし書、第17条）。

図表1 我が国の原子力損害賠償の枠組み



(出所)文部科学省資料に一部加筆

2. 福島第一原子力発電所等の事故に係る損害賠償

東日本大震災は、地震の規模を示すマグニチュードが9.0の巨大な地震であったことから、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」に該当し、東京電力の責任が免責されるかが問題となった。この件について、高木文部科学大臣は国会審議の中で「原子力損害の賠償に関する法律第三条の第一項ただし書の異常に巨大な天災地変については、これは昭和三十六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おります。これは、そのような原子力事業者に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。以上を踏まえて、文部科学省としては、今回の福島原子力発電所の事故については、第三条第一項ただし書ではなくて、原子力事業者が責任を負うべきであるとする第三条の第一項本文を適用することを前提に

対応を進めております。」と答弁している³。また、菅内閣総理大臣も「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。」と発言している⁴。

一方、平成23年5月10日、海江田原子力経済被害担当大臣宛て「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」の中で、東京電力は「原賠法第16条に基づく国の援助の枠組みを策定していただきたく、何とぞよろしくお願い申し上げます。」と述べ⁵、今回の事故に係る損害賠償は、原賠法第3条第1項本文を適用し、同項ただし書は適用しない方向で検討が進められている。

政府は、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において、「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」を決定した。この中で、政府は、①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、②今回の事態を踏まえ、将来にわたって原子力損害賠償の支払等に対応できる枠組みを設けることとし、東京電力以外の原子力事業者にも参加を求めること等の方針を決めている。東京電力に対する具体的な支援について、東京電力や他の電力会社が資金を拠出して新たに機構を創設し東京電力による被害者への賠償金の支払を支援するとともに、この機構に政府も交付国債を交付して支援する仕組みが考えられている⁶。

3. 原子力損害賠償紛争審査会の第一次指針

事故後の具体的な損害賠償額については、東京電力と被害者との間で交渉が進められるが、この交渉がスムーズに進むよう、損害賠償の対象や範囲を指針として示すこととされている。原賠法では、原子力損害の範囲の判定等に関する指針を策定するため、原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）を文部科学省に設置することとされている（原賠法第18条）⁷。今回の事故を受けて設置された紛争審査会（会長：能見善久学習院大教授）は、平成23年4月28日、「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」（以下「第一次指針」という。）を取りまとめた。

原賠法第3条第1項本文では、原子力事業者（本件では東京電力）が負うべき責任の範囲は、原子炉の運転等により与えた原子力損害であるとされており、第一次指針では、本件事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から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範囲のものであれば原子力損害に含まれるとした⁸。

第一次指針は、可能な限り早期の被害者救済を図る観点から、一定の範囲の損害について、基本的な考え方を示したもので、今後、順次更なる指針が提示されることになっている。紛争審査会は、第一次指針の対象とされなかった避難等により生じた精神的損害や風評被害等について、第二次指針に盛り込むべく検討を進めている。第一次指針に盛り込まれた賠償の対象及び範囲は図表2のとおりである。

4. 東京電力による仮払いの開始

政府の原子力発電所事故による経済被害対応本部は、平成23年4月15日、「原子力災害被害者に対する緊急支援措置について」を決定し、東京電力は、原子力災害対策特別措置法の規定に基づく指示に従い、避難・屋内退避を余儀なくされている住民に対し、避難・屋内退避による損害への充当を前提に、当面の必要な資金を可及的速やかに給付することとされた⁹。なお、この資金については、将来、具体的な損害が確定した段階で発生する損害賠償額の仮払いと位置付けられており、1世帯当たり100万円、単身世帯の場合には75万円が支払われることになっている¹⁰。現在、申請用紙が配付され、支給手続が進められている。また、農作物の出荷制限を受けた農業経営者等についても、仮払いに向けた検討が行われている¹¹。

図表2 第一次指針のポイント

第1 政府による避難等の指示に係る損害	
1 対象区域	①避難区域 ②屋内退避区域 ③計画的避難区域 ④緊急時避難準備区域
2 対象者	①本件事故が発生した後に対象区域内から同区域外へ避難のための立退き及びこれに引き続く同区域外滞在を余儀なくされた者 ②本件事故発生時に対象区域外に居り、同区域内に生活の本拠としての住居があるものの引き続き対象区域外滞在を余儀なくされた者 ③対象区域内で屋内への退避を余儀なくされた者
3 賠償の範囲	①被ばく検査費用及びその付随費用（検査のための交通費等） ②交通費、宿泊費、家財道具の移動等の避難費用、生活費の増加費用 ③避難等による傷害、健康状態の悪化、疾病あるいは死亡による逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等 ④避難生活による精神的苦痛（生命・身体的損害を伴わないものに限る） ※今後、その判定基準や算定の要素などをできるだけ早急に検討する。 ⑤避難等により営業不能等となった場合の減収分（商品の廃棄費用等を含む） ⑥避難等により就労不能等となった場合の給与等の減収分 ⑦取引先の要求による商品の検査費用等 ⑧被害を受けた財産
第2 政府による航行危険区域設定に係る損害	
①航行危険区域（福島第一原子力発電所を中心とする半径30kmの円内海域）の設定により、域内に入れなくなった漁業者や海運業者の減収分や迂回等による燃料等の増加分 ②航行危険区域の設定により、就労不能等となった勤労者の給与等の減収分	
第3 政府等による出荷制限指示等に係る損害	
1 対象区域と品目	次の区域及びその対象品目とする。 ①政府による出荷制限指示 ②地方公共団体が本件事故に関し合理的理由に基づき行う出荷又は操業に係る自粛要請等（生産者団体が政府又は地方公共団体の関与の下で本件事故に関し合理的理由に基づき行う場合を含む）
2 賠償の範囲	①出荷制限指示等による減収分（商品の廃棄費用等を含む） ②出荷制限指示等による農林漁業者等の経営悪化のため、就労不能等となった勤労者の給与等の減収分
第4 今後の課題	
<ul style="list-style-type: none"> ・賠償額の算定方法、支払い方法 ・精神的苦痛の扱い ・避難指示区域等に該当しない地域の避難費用 ・農林水産物、工業製品等への風評被害 ・原子力発電所の作業員、自衛官、消防隊員、警察官等が被った放射線被ばく等に係る損害 等 	

（出所）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23.4.28）、「東京新聞」（平23.4.29）を基に筆者作成

※

これまで、政府や電力業界は、施設の耐震性や何重もの防護装置により、万が一にも「事故は起こらない」と繰り返し強調していた。仮に、事故が起こった場合にどのような被害が生じるかについても、国民に対し積極的な情報発信はなされなかったように思える。今回の事故は、規模や被害の面で、原賠法による損害賠償の枠組みを超えていると言わざるを得ない。今後、政府や東京電力は、電力を安定供給しながら、被害者の最後の一人まで確実に救済することが求められている。

¹ 柳沼充彦「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～」『立法と調査』第291号（平21.4）16～23頁

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（原賠法第7条第1項）。

³ 第177回国会参議院文教科学委員会会議録第7号22頁（平23.4.19）

⁴ 菅内閣総理大臣記者会見（平23.4.12）〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/12kaiken.html>〉

⁵ 『東京電力株式会社からの原子力損害賠償に係る支援要請について』平23.5.11付け経済産業省報道資料
〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110511.pdf〉

東京電力はこれに先立つ平成23年4月25日、原子力損害賠償紛争審査会会長宛ての要望書の中で、東京電力が負担可能な賠償限度に配慮しつつ第一次指針を策定するよう要望している（『産経新聞』（平23.5.7））。

⁶ 『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23.5.13付け経済産業省報道資料
〈http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110513_01.pdf〉

⁷ 紛争審査会は、事故ごとに設置され、法律、医療又は原子力工学その他の原子力関連技術に関する学識経験を有する者10人以内で構成される。紛争審査会は、指針を策定するほか、原子力損害賠償に関する紛争が生じた場合における和解の仲介を行うこととされている。

⁸ 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1件である。事故による損害賠償は、科学技術庁（当時）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。

⁹ 原子力発電所事故による経済対応本部（第1回）（平23.4.15）配付資料3

¹⁰ 『避難による損害への「仮払補償金」のお支払いについて』平23.4.15付け東京電力株式会社報道資料
〈<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502-j.html>〉

¹¹ 『原子力災害被害者に対する緊急支援措置について』（平23.5.12）（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_110512_02.pdf〉