

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～

経済産業委員会調査室 おおしま たけし
大嶋 健志

1. はじめに

2011年3月11日、東京電力福島第一原子力発電所において、我が国原子力史上最悪となる原子力事故が発生した。我が国では、原子力発電所等で事故が発生した場合の損害賠償について、「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「賠償法」という。）が定められており、1999年に発生した東海村JCO臨界事故では、賠償法に基づき対応がなされた。同事故は、賠償法が発動された唯一の事故で、賠償総額は約154億円であった。しかし、今回の事故による賠償額は、いまだ確定していないものの、当初から数兆円が想定される規模であり、賠償法で規定されている賠償措置額の1,200億円を大きく超えることは確実であった。そこで、事故発生直後より、この巨額の補償をどう円滑に実施するかが課題となった。このため、政府は、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施を確保する等のため、「原子力損害賠償支援機構法案」（以下「本法律案」という。）を提出した。本稿では、提出の経緯、概要、国会における主な議論等について、紹介することとしたい。

2. 賠償法の課題と新規立法の必要性

（1）賠償法と今回の事故

賠償法では、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（第3条第1項本文）。ただし、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（第16条）。

他方、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（第3条第1項ただし書、第17条）。本事故の原因とされる東北地方太平洋沖地震は、マグニチュードが9.0の巨大な地震であったことから、「異常に巨大な天災地変」に該当し、原子力事業者である東京電力が免責されるかが問題となった。

この点については、本法律案が提出される以前から、国会において議論となっており、高木文部科学大臣は、「原子力損害の賠償に関する法律第3条の第1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36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3条第1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3条の第1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¹。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²。

このような考え方の下、今回の事故では、賠償法第3条第1項ただし書は適用せず、損害賠償の責任を事業者である東京電力が負う前提で、原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定や、東京電力による仮払いの実施などが進められ、本法律案も同項ただし書を適用しないことを前提に、賠償法第16条が規定する賠償措置額を超えた場合の国の支援の枠組みを定めるものである。

(2) 指針の策定

事故後の具体的な損害賠償額については、事業者と被害者との間で交渉が進められるが、賠償法では、この交渉が円滑に進むよう、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の策定に係る事務を行わせるため、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会を置くことができるとされている(第18条)。今回の事故を受けて、福島第一原子力発電所事故等の賠償のための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、2011年4月11日に設置された。

審査会では、今回の事故による被害が継続していること、一方で、被害者には避難指示や出荷制限等により深刻な被害が生じており、一刻も早い救済が求められることから、可能な事項から順次指針として提示することとした。このため、①政府による指示に係る避難費用や営業損害を賠償の対象とした「第1次指針」(4月28日)、②精神的損害や風評被害を対象とすること等を定めた「第2次指針」(5月31日)、③精神的損害の具体的な算定方法を示した「第2次指針追補」(6月20日)と順次指針の策定を進め、8月5日には、当面の全体像を示すものとして、これまでの指針を包括する「中間指針」を策定した。

なお、「中間指針」は、事故が収束せず被害の拡大が見られる状況下、一定の類型化が可能なものについて、その範囲等を示したもので、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されている。特に、自主避難をした者の賠償については、審査会で引き続き検討が行われている。

(3) 仮払いの実施

東京電力は、本法律案の提出前から仮払いを実施してきた。具体的には、①避難・屋内退避住民を対象とする仮払い(1世帯当たり100万円、単身世帯の場合には75万円、4月26日より実施)、②農林漁業者を対象とする仮払い(5月31日より実施)、③中小企業者を対象とする仮払い(6月10日より実施)等を実施してきている。本法律案の衆議院にお

ける本会議趣旨説明・質疑が行われた7月8日には、600億円近くの仮払いが既に実施された旨の答弁がなされている³。なお、本賠償の支払手続が開始されたことに伴い、仮払いの申請は停止された（5.（2）参照）。

なお、仮払いの実施が遅いこと、支払の対象範囲が狭いこと等の批判を背景に、国自らが仮払いを行うことを可能とする原子力被害者早期救済法が、6月21日に参議院に提出され、衆議院での修正を経て、7月29日に成立している。同法に関する国会における論議等については、本誌321号「原子力被害者早期救済法の成立～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～」を参照されたい。

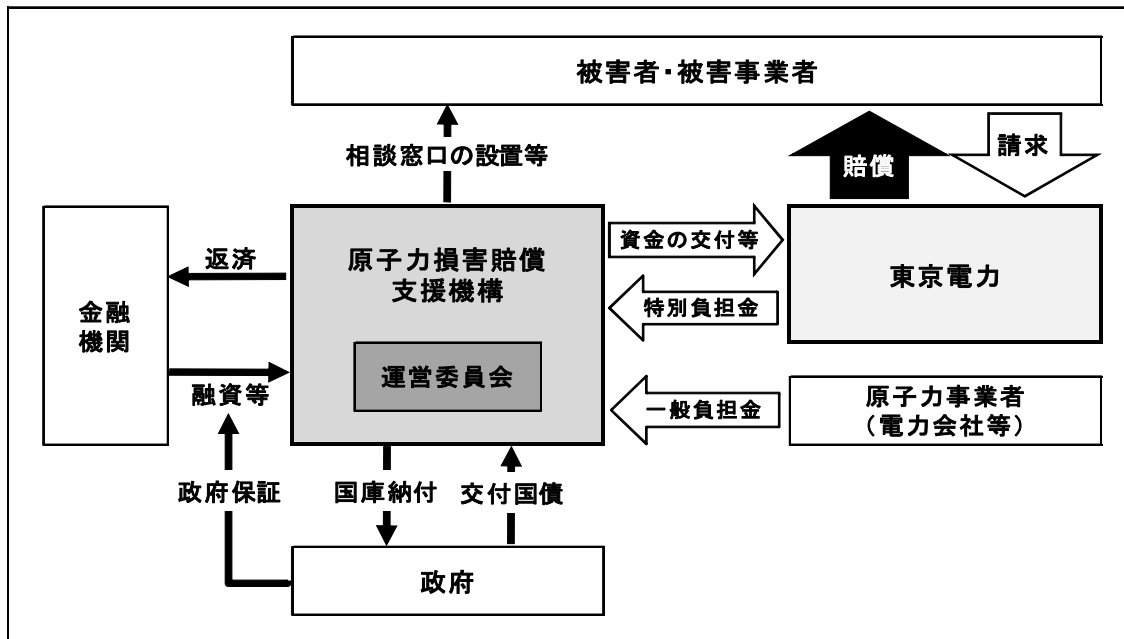
（4）本法律案の検討

以上のような損害賠償の仮払いの実施や、原子力の代替燃料の確保費用など、東京電力の資金調達の厳しさが増す中、同社は、2011年5月10日、海江田原子力経済被害担当大臣に対し「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」を提出し、賠償法第16条に基づく国の援助の枠組みの策定を要請している。これに対し、海江田大臣は、同日、①賠償総額に事前の上限を設けない、②東京電力福島原子力発電所の状態の安定化に全力を尽くす、③電力の安定供給、設備等の安全性を確保するために必要な経費を確保する、④上記を除き、最大限の経営合理化と経費削減を行う、⑤厳正な資産評価、徹底した経費の見直し等を行うため、政府が設ける第三者委員会の経営財務の実態の調査に応じる、⑥全てのステークホルダーに協力を求め、取り分け、金融機関から得られる協力の状況について政府に報告を行うとの6点について、東京電力に確認を求めた。東京電力は、5月11日、これを了承する旨回答している。

これを受け、政府は、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賠償法の枠組みの下で、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として、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を設けることを決めた。

本法律案は、以上の経緯を踏まえ、6月14日に閣議決定され、同日、第177回国会に提出された。

3. 原子力損害賠償支援機構法の概要



(出所) 内閣官房資料

提出された本法律案については、衆議院において、7月8日に本会議趣旨説明・質疑が行われた後、東日本大震災復興特別委員会における5日間にわたる質疑を経て、7月26日、民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党及びたちあがれ日本の4党派共同提案により、国の責務規定を追加する等を内容とする修正案が提出された。この修正案は委員会において可決され、7月28日の衆議院本会議において、政府原案は修正議決された。参議院においては、7月29日に本会議における趣旨説明・質疑、東日本大震災復興特別委員会において、8月1日及び2日に質疑が行われ、3日の参議院本会議において、衆議院送付の原案どおり可決された。以下、成立した法律の概要を示す。なお、下線部分は、衆議院修正が行われた箇所である。

(1) 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その目的を達することができるよう、万全の措置を講ずる。

(2) 原子力損害賠償支援機構の設置、原子力事業者からの負担金の収納

原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織として、原子力損害賠償支援機構を設け、損害賠償に備えるため積立てを行う。機構は、機構の業務に要する費用として、原子力事業者から負担金の収納を行う。なお、負担金には、全原子力事業者が事業の規模等に応じて支払う「一般負担金」と、(4)で説明する「特別負担金」とがある。機構は、負担金について、原子力事業者ごとに計数を管理する。

(3) 機構による通常の資金援助

原子力事業者が損害賠償を実施する上で機構の援助を必要とするときは、機構は、運営委員会の議決を経て、資金援助（資金の交付、株式の引受け、融資、社債の購入等）を行う。機構は、資金援助に必要な資金を調達するため、政府保証債の発行、金融機関からの借入れを行う。

(4) 機構による特別資金援助

機構が原子力事業者に資金援助を行う際、政府の特別な支援が必要な場合、原子力事業者と共に「特別事業計画」を作成し、主務大臣の認定を求める。機構は、計画作成に当たり原子力事業者の資産の厳正かつ客観的な評価及び経営内容の徹底した見直しを行う。この際、機構は、原子力事業者による関係者に対する協力の要請が適切かつ十分なものであるかどうかを確認しなければならない。機構が特別事業計画に基づく資金援助（特別援助）を実施するため、政府は機構に国債を交付し、機構は国債の償還を求め（現金化）、原子力事業者に対し必要な資金を交付する。なお、機構から援助を受けた原子力事業者は、特別負担金を支払う。機構は、負担金等をもって国債の償還額に達するまで国庫納付を行う。

(5) 国による資金の交付等

政府は、負担金によって電気の安定供給等に支障を来し、又は利用者に著しい負担を及ぼす過大な負担金を定めることとなり、国民生活・国民経済に重大な支障を生ずるおそれがある場合、機構に対して必要な資金の交付を行うことができる。また、(4)による国債の交付がなされてもなお資金に不足を生ずるおそれがあると認められる場合にも、機構に対して必要な資金を交付することができる。

機構は、政府保証債の発行等により資金を調達し、事業者を支援する。

(6) 機構による損害賠償の支払等

機構は、資金援助を受けた原子力事業者の委託を受けて、原子力損害の賠償の全部又は一部の支払を行うこと、「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」（いわゆる「仮払い法」）の定めるところにより、主務大臣又は仮払金の支払に関する事務の一部を行う都道府県知事の委託を受けて、仮払金の支払に関する事務の一部を行うことができる。

(7) 検討

- ① 政府は、法施行後できるだけ早期に、平成二十三年原子力事故の原因の検証等を踏まえ、原子力損害賠償に係る制度における国の責任の在り方等について検討を加え、原子力損害の賠償に関する法律の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずる。
- ② 政府は、法施行後早期に、平成二十三年原子力事故の資金援助に要する費用に係る当該原子力事業者と政府及び他の原子力事業者との間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、法律の施行状況について検討を加え、必要な措置を講ずる。

③ 政府は、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。

4. 法案審査の概要

(1) 国の責任の在り方

政府原案では、賠償に関する国の責任について直接的な言及がなかった。このため、法律に国の責任を明記すべきとの主張が繰り返しなされた。これに対し、菅内閣総理大臣は、「賠償の一義的な責任は東京電力にあるが、原子力政策を進めてきた国が、東京電力が被災者に賠償を実行可能とするようにする責任はあり、その意味から本法律案を提出した」として、直接言及していないものの国の責任を認識はしていることを答弁している⁴。また、海江田原子力経済被害担当大臣・経済産業大臣は、「法律の条文あるいは文言として国の責任という言葉はないが、この法律を決めるに当たっての閣議決定⁵の中では、原子力事業者と共同して原子力政策を推進してきた国の社会的責任を踏まえという形で書いている」と答弁している⁶。

しかし、最終的には、修正により、第2条が新設され、国の「社会的な責任」という表現が盛り込まれた。この意図について、修正案の提出者は、賠償法では、原子力事業者に賠償責任があり、同法の第16条を具体化した本法において、国の責任は、原子力行政を推進してきたことに伴う社会的責任であると規定した旨答弁している⁷。

(2) 一般負担金と特別負担金を別勘定とする必要性

全ての原子力事業者が負担する一般負担金が、既に発生した事故の賠償に充てられるのは不合理であり、一般負担金と特別負担金は、勘定を区分すべきではないかとの指摘がなされた。これに対し、菅内閣総理大臣は、「勘定を区分する方法では、事故を引き起こした事業者に単独での対応を求めることとなり、原子力発電に関するリスクを分散させることができずに、損害賠償や事故処理に支障を来すこと、会計上の扱いとしてすべての債務を単独の事業者が直ちに負うことになり経営が立ち行かなくなるおそれがある。このため、相互扶助の考え方で制度を創設することとした」との見解を示している⁸。

修正の結果、勘定の区分までは行わないものの、機構が原子力事業者ごとに計数を管理することとされることとなった（第58条第4項）。この点について、修正案の提出者は、「各社の負担は一時的に賠償を優先してそのために使うことがあっても、附則の規定による見直しの時点ではしっかり返してもらうというのが立法者の意思である」と述べている⁹。

(3) 東京電力の法的処理の必要性

本法律案は当面東京電力が存続して、損害賠償の支払を実施することを前提としているが、東京電力を法的に整理すべきとの主張もある。そのような処理を行わない理由として、菅内閣総理大臣は、「賠償総額も明らかでない中で現実的に更生計画が認可されることが困

難であること、法的整理を行うと約5兆円の社債が優先的に弁済されることになり¹⁰、被害者の賠償債権等の履行が不確実になるため望ましくない」旨の見解を示している¹¹。

なお、東京電力が債務超過になる可能性については、海江田大臣、修正案提出者のいずれもが「想定していない」と答弁しているが、修正案提出者は、附則の見直しにより、負担の全体像を改めて検討する時期が来ることを強調している¹²。

（４）負担金の電気料金への転嫁の可能性

本法律案により原子力事業者が負担することとなる負担金とその電気料金への影響について議論が行われた。この点について、海江田大臣は、「東京電力が支払う特別負担金は、東京電力の経営合理化努力を通じて捻出されるべきで、電気料金の値上げにはつながらない。一方、各社が支払う一般負担金については、原子力発電事業のコストとして、料金原価に含まれる。ただし、実際に料金値上げの申請を電気事業者が行った場合には、厳格に審査する」旨の答弁をしている¹³。

（５）政府による資金交付

政府による機構に対する資金交付について、政府原案においても、危機的な状況に限定して行える旨の規定（修正後は第68条）があったが、修正により、国債の交付がなされてもなお資金に不足を生ずる場合も追加された（第51条）。この趣旨を問われた修正案提出者は、「交付国債の資金交付を用いて損害賠償に充ててもなお不足するときに、資金を交付する規定を設けておかないと被害者の救済ができない場合がある」旨の答弁を行っている¹⁴。

（６）本法律案と今後の原子力政策の関係

原子力発電所の存在を前提とし、原子力事業者に負担金を求める本法律案は、菅内閣総理大臣の「脱原発」の方針と矛盾するのではないかと指摘がなされた。これに対し、菅内閣総理大臣は、「本法律は、原子力損害賠償の適切な実施に向けた体制を早急に整備すべく、現在の制度のもとで必要な措置を講じるものであり、今後の原子力政策の進め方をあらかじめ決める性格のものではないと認識している」旨の答弁をしている¹⁵。

（７）検討規定の趣旨

政府原案にも一般的な検討規定は置かれていたが、修正により、3.（7）にある3項目の検討規定（附則第6条第1項～第3項）となった。その趣旨について、修正案提出者は、「第1に、賠償法を中心とした法体系の見直しをできるだけ早期に行う、第2に、事故の収束や補償額のおおよその額が確定した段階で負担の在り方等について見直しを行う、第3に、中長期にわたってエネルギー政策を見直していく」旨の説明を行っている¹⁶。なお、参議院東日本大震災復興特別委員会の本法律案に対する附帯決議において、上記第1の見直しの時期については1年を目途に、第2の見直しについては2年を目途とされている。

5. 法律成立後の動向

(1) 原子力損害賠償支援機構の発足

原子力損害賠償支援機構は、9月12日に設立され、26日に業務を開始した。機構の出資金は、国が平成23年度第2次補正予算で計上した70億円と、原子力事業者各社による70億円の合計140億円となっている¹⁷。理事長には、前一橋大学長の杉山武彦氏が就任した。機構は、今後「東京電力に関する経営・財務調査委員会」がまとめた報告書((3)参照)を基に東京電力と共に特別事業計画を策定し、東京電力に対し、資金を交付することにより支援を行うこととなる。

(2) 東京電力による「本賠償」の受付開始

東京電力では、本法律が8月3日に成立して原子力損害賠償支援機構が設立されることが確定したことと、8月5日に包括的な賠償指針である「中間指針」が決定されたことを受けて、仮払いではなく、確定した損害に対する本賠償の支払を行うこととした¹⁸。個人に係る損害については、9月12日から、法人及び個人事業主に係る損害については、9月27日から、初回分の請求について受付が開始されており、事故発生日から8月末日までに確定した損害について、10月中に支払が開始される予定である。事故が収束していない中であり、今後も賠償額は増大していくが、賠償の請求は、3か月ごとにまとめて受け付けるとされている。

(3) 東京電力に関する経営・財務調査委員会の報告書

「東京電力に関する経営・財務調査委員会」(委員長：下河辺和彦(弁護士))は、東京電力の厳正な資産評価と徹底した経費の見直しのため、経営・財務の調査を行い、その調査を政府の東京電力に対する支援に活用することを目的として設置された。委員会では、機構が東京電力と共同して作成することになる特別事業計画に近いものを示すことを目指し調査を行った。6月16日以降10回の会議を経て、10月3日に報告書を取りまとめ、①10年間で2兆5,455億円程度のコスト削減が可能であること、②3年以内に7,074億円の資産を売却すべきこと、③2012年度末までの要賠償額を約4兆5,402億円と推定することなどを指摘しており、今後この調査の成果を原子力損害賠償支援機構に引き継ぐこととなる。

¹ 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)

² 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>》

³ 第177回国会衆議院本会議録第31号17頁(平23.7.8)

⁴ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第16号6頁(平23.7.26)

⁵ 「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」(2011年6月14日閣議決定)

⁶ 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11号11頁(平23.7.12)

- ⁷ 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 20 頁 (平 23. 7. 26)
- ⁸ 第 177 回国会衆議院本会議録第 31 号 7 頁 (平 23. 7. 8)
- ⁹ 第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第 13 号 32 頁 (平 23. 8. 1)
- ¹⁰ 一般電気事業者の社債は一般担保付社債であり、社債権者は、その会社の財産について、他の債権者に先立って弁済を受ける権利を有している (電気事業法第 37 条第 1 項)。
- ¹¹ 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)
- ¹² 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 29 頁 (平 23. 7. 26)
- ¹³ 第 177 回国会衆議院本会議録 31 号 4 頁 (平 23. 7. 8)
- ¹⁴ 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 27 頁 (平 23. 7. 26)
- ¹⁵ 第 177 回国会衆議院本会議録 31 号 11 頁 (平 23. 7. 8)
- ¹⁶ 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 21 頁 (平 23. 7. 26)
- ¹⁷ 70 億円のうち、東京電力は約 24 億円となっている。
- ¹⁸ 東京電力では、個人に係る損害については 8 月 30 日、法人及び個人事業主に係る損害については 9 月 21 日に本賠償の実施について発表した。