

原子力損害賠償法の見直しに向けた課題

— これからの原子力損害賠償制度を考える —

文教科学委員会調査室 柳沼 充彦

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）福島第一原子力発電所事故（以下「本件原子力事故」という。）から4回目の冬を迎えた。本件原子力事故により、その周辺で生活を営んでいた多くの住民は、長年住み慣れた土地を追われ、今なお不自由な生活を強いられている。本件原子力事故を受け、文部科学省に設置された原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）¹は、被害者を迅速、公平かつ適正に救済するため、「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23.8.5）（以下「中間指針」という。）に代表される指針を順次策定し、早期の被害者救済を支援してきた。東京電力は、中間指針等で示された賠償の考え方を受けて賠償基準を策定し、被害者への賠償を行っており、その支払総額は約4兆5,690億円に達している（平27.1.9時点）。

我が国では、「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。）が昭和37年に施行され、万一の事故に備えていた。しかし、本件原子力事故発生時、原賠法に定める賠償措置額（原子力事業者が事故に備え措置しなくてはならない額、詳細は後述）は1,200億円であり²、東京電力による損害賠償の状況を見れば全く不十分であることが明らかとなっている。これまで、原賠法の抜本的な見直しが行われることはなかったが、本件原子力事故を受け、その見直しが急務となっている。

第187回国会（平成26年臨時会）において、我が国が「原子力損害の補完的な補償に関する条約（CSC）」を締結するための国内法整備として原賠法の改正が行われたが³、本件原子力事故で明らかとなった課題については、引き続き検討していくこととされている。そこで、本稿では、原賠法の仕組みを概観した後、見直しに当たっての課題について、過去の国会審議等を含めて紹介することとしたい。なお、本文中に用いる組織の名称や肩書は、いずれも当時のものである。

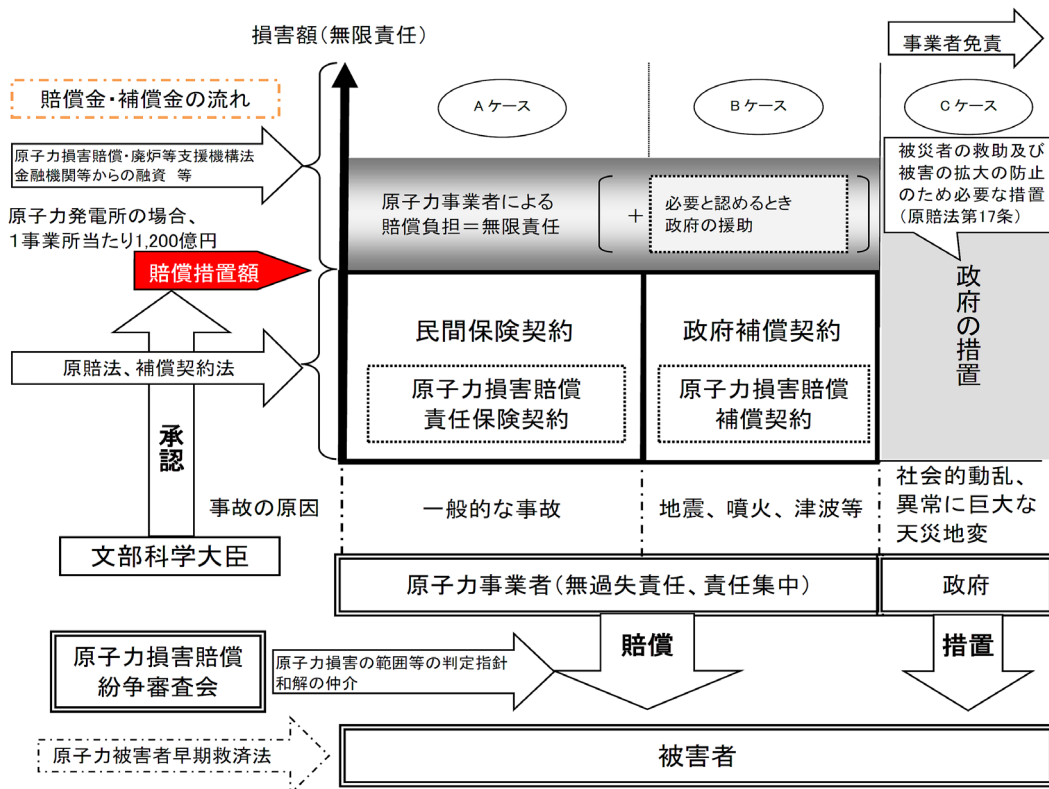
2. 原賠法の立法経緯、概要

原子力発電所等において事故が発生した場合、①大災害に至ること、②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すること等の特徴があることから、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ている。

戦後、我が国が原子力の研究開発、原子力発電を進めるに当たり、昭和33年、原子力委

員会に「原子力災害補償専門部会」（部会長：我妻榮東京大学名誉教授）が設置され、原子力損害賠償法制の整備に向けた検討が進められた。専門部会は翌34年12月に答申（以下「専門部会答申」という。）をまとめ、これらを基に立法作業が進められ、原賠法が36年に国会で成立、翌37年に施行された。原賠法は、原子力損害賠償制度の全般的な枠組みを規定し、補償契約法は、原子力損害賠償制度のうち、特に、原子力事業者と国との補償契約を規定している。原賠法及び補償契約法は、民法に対する特別法と位置付けられ、民法の不法行為による損害賠償制度に比べて、原子力事業者の無過失・無限責任、原子力事業者への責任集中、賠償措置の義務付け等いくつか特色がある（図表1、2参照）。

図表1 我が国の原子力損害賠償の枠組み



(出所) 文部科学省資料を基に筆者作成

原賠法及び補償契約法では、損害賠償義務の履行を担保するため、原子力事業者に原子力損害賠償責任保険契約（以下「民間保険契約」という。）及び原子力損害賠償補償契約（以下「政府補償契約」という。）の締結を義務付けており、これらの措置（賠償措置）を講じていなければ原子炉の運転等を行ってはならないと規定している（原賠法第6条）。

これを受け、原子力事業者は、賠償措置を講ずべき工場又は事業所の単位ごとに、原子力事業者と損害保険会社が結ぶ民間保険契約及び原子力事業者と国が結ぶ政府補償契約をそれぞれ締結している（原賠法第7条第1項）⁴。民間保険契約と政府補償契約は、車の両輪ともいべきものであり、民間保険契約は一般的な事故をカバーするのに対し、政府補償契約は民間保険契約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。万一事故が発生した場合、いずれか一方から最大1,200億円が支払われる仕組みとなってお

り⁵、本件原子力事故は、現在のところ、東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波によって発生したと考えられ、政府補償契約に基づき、国から東京電力に対し、1,200億円が支払われた。

また、原賠法第20条において、賠償措置としての政府補償契約（原賠法第10条第1項）、賠償措置額を超える原子力損害についての政府の援助（原賠法第16条）の規定について適用期間を定めている。このため、その期間延長や賠償措置額の引上げ等を内容とする法改正が、おおむね10年ごとに行われている⁶。

図表2 我が国の原子力損害賠償制度の概要

<原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）>

① 目的

「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いる（第1条）。

② 無過失責任

原子炉の運転等により生じた原子力損害^{*}は、原子力事業者が賠償責任を負う。原子力事業者の故意・過失は問わない（第3条）。

※ 核燃料物質の原子核分裂の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により生じた損害をいう。

③ 原子力事業者への責任集中

原子力事業者以外の者は、賠償責任を負わない（第4条）。

④ 原子力事業者の責任の範囲

原子力事業者の賠償責任の限度額は、特に規定していない（無限責任）。

⑤ 賠償措置

原子力事業者に対し、原子力損害を賠償するための措置（賠償措置）を義務付けている（第6条～第10条・補償契約法）。

- ┌ 原子力損害賠償責任保険（民間保険契約）
- └ 原子力損害賠償補償契約（政府補償契約）

賠償措置額は、1工場・事業所当たり1,200億円（熱出力1万kW超の原子力発電所の場合）、また、政令で種類・規模に応じた少額措置を規定している。

⑥ 賠償措置額を超える場合の対応

賠償責任が賠償措置額を超える場合、必要と認めるときは、政府が原子力事業者に対して必要な援助を行うものとする（第16条）。

また、原子力損害が異常に巨大な天災地変、社会的動乱によって生じた場合、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とするものとする（第3条第1項ただし書、第17条）。

⑦ 原子力損害賠償紛争審査会

和解の仲介や原子力損害の範囲等を示した指針の策定を行う（第18条）。

<原子力損害賠償補償契約に関する法律（補償契約法）>

民間保険契約でてん補できない損失を補償するため、政府と原子力事業者が締結する政府補償契約の手續や補償金の支払等について規定している。

（出所）文部科学省原子力損害賠償紛争審査会（第1回）配付資料（平23.4.15）等を基に筆者作成

3. 原賠法の見直しを求める動き

（1）国会

本件原子力事故を受け、第177回国会（平成23年常会）で成立した原子力損害賠償支援

機構（以下「支援機構」という。）法⁷の附則第6条では、政府原案の段階でも一般的な見直し規定が置かれていたが、衆議院修正により、原子力損害賠償制度のみならずエネルギー政策全体にも関わる具体的な書きぶりとなった。このうち原子力損害賠償制度に関するものとして、附則第6条第1項において、①本件原子力事故の原因等の検証、②原子力損害の賠償の実施の状況、③原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、④原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方、⑤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の整備等について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法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ものとされた⁸。

さらに、同法案に対する参議院東日本大震災復興特別委員会における附帯決議でも「原子力損害の賠償に関する法律第3条の責任の在り方、同法第7条の賠償措置額の在り方等国の責任の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行うとともに、その際賠償の仮払いの法定化についても検討すること」、附則第6条第1項の「できるだけ早期に」とは1年を目途とするとされ⁹、第186回国会（平成26年常会）で成立した支援機構法の一部改正案に参議院経済産業委員会において付された附帯決議でも、早急に結論を得るよう更に検討を進めることとされた¹⁰。

（2）日本弁護士連合会

日本弁護士連合会は、平成26年8月、『「原子力損害の賠償に関する法律」及び「原子力損害の補完的補償に関する条約」に関する意見書』（以下「日弁連意見書」という。）を取りまとめている。この中で、原賠法について、①法の目的から「原子力事業の健全な発達」を削除し「被害者の保護」を唯一の目的とすること、②原子力事故による損害につき、原子力事業者の無限かつ無過失の責任を維持し、賠償責任を担保する制度を更に充実させ、国の援助措置についても原子力事業者の経営責任を明確化した上で実施するものとする、③原子力機器メーカーに製造物責任法を適用する方向で改正されるべきであること等が述べられている¹¹。

4. 今後の原賠法の見直しに向けた課題

このように原賠法の抜本の見直しが求められているが、本件原子力事故後、原賠法については、CSCの締結に伴う国内法整備や原子力規制委員会の設置等に伴う改正が行われたに過ぎない。支援機構法に対する附帯決議が求めた期限は既に到来しているが、今後の原賠法の見直しに当たって、いくつかの課題を紹介したい。

（1）法の目的

原賠法第1条では、「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における基本的制度を定め、もって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ことを目的とする」と規定している。これは、我が国の原子力損害賠償制度は、「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」に同等の重点が置かれ、どちらか一方に偏ってはならないと説明され

ている。この「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」という二つの目的を並列に規定した理由について、政府は過去の国会審議において次のように述べている¹²。

○科学技術庁原子力局長 「この二つの目的は、被害者の保護を図るために原子力事業者に非常に重い賠償責任を課しているわけでございます。こういうことによりまして事業経営上過度の負担になるということになりますと、原子力事業の健全な発達を阻害するということになりますし、また、原子力の事業の健全な発達がなければ十分な賠償措置も講じられないというようなこともございます。そういう意味で、本法の二つの根幹をなすものを目的として並列に書いてあるわけでございます。具体的に申し上げますと、原賠法上の被害者保護の観点から損害賠償措置の強制といった規定を設けておるわけでございますけれども、これらの規定は、反面原子力事業の健全な発達の観点についても考慮されているわけございまして、例えば損害賠償措置につきまして、万一の場合の原子力の損害の発生に伴う偶発的な支出というものを経常的な経費に転化するということによりまして、原子力事業の合理的な経営に役立つというふうなことが考えられるわけでございます」

これに対し、例えば、製造物責任法第1条は、「この法律は、製造物の欠陥により人の生命、身体又は財産に係る被害が生じた場合における製造業者等の損害賠償の責任について定めることにより、被害者の保護を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的」と規定し、「製造業の発達」を目的としていない。日弁連意見書では、原賠法の目的を「被害者の救済」とすべきであって、「原子力事業の健全な発達」は法の目的から削除すべきであるとしている¹³。同様に、原賠法第4条第3項では、製造物責任法等の適用を排除する規定が置かれているが、原賠法においても製造物責任法を適用し、事故の際のプラントメーカー等の責任を問えるようにすべきとしている。

二つの目的を並列した規定は制定時から置かれており、原子力の黎明期には、「被害者の保護」とともに、「原子力事業の健全な発達」という規定を置くことの意義があったのかもしれない。しかし、立法から半世紀余りを経て、本件原子力事故を経験した我が国にとって、「原子力事業の健全な発達」を掲げる意義は見いだしがたいという考えもあろう。この点、「エネルギー基本計画」（平26.4.11 閣議決定）に示されている原子力を「ベースロード電源」と位置付ける立場であれば、我が国の原子力事業は今後も発達していく必要があるとの考えに至るであろうし、逆に、「原発フェードアウト」や「原発即廃止」という立場であれば、原子力事業が今後も健全な発達を遂げる必要はないということになろう。我が国の原子力損害賠償制度の根幹である原賠法の目的をどう位置付けるか、我が国のエネルギー政策の方向性にも関わる重要課題である。

（2）「原子力損害」の意味するもの

事故が起きた場合の原子力事業者の責任の範囲について、原賠法には規定が置かれていないことから、原子力事業者に故意・過失がなくとも、原賠法の規定する「原子炉の運転等」に起因して発生した「原子力損害」に対しては、原子力事業者が無限に損害賠償責任

を負う「無限責任」と解されている¹⁴。ここでいう「原子力損害」とは、「核燃料物質の原子核分裂の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（これらを取り、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」をいい（原賠法第2条第2項）、実務では、紛争審査会が策定する指針において、原子力事業者が賠償すべき「原子力損害」とは、放射線の作用等による直接的損害に限らず、風評被害、除染費用、損害の拡大を防止するための費用等、本件原子力事故と相当因果関係が認められる損害が全て含まれるとし、この指針に基づいて東京電力が策定する賠償基準に従って被害者への損害賠償が進められている。原賠法にいう「原子力損害」の概念が不明確との指摘もなされており¹⁵、今後の見直しに当たっては、本件原子力事故による損害類型を踏まえた規定とする等「原子力損害」の意味するものを明確にする必要がある。

（3）「原子力事業者への責任集中」の適否

原賠法第4条第1項では、原子力損害について、本来責任を負うべき者が他にいたとしても、原子力事業者だけが責任を負い、その他の者は一切責任を負わない「原子力事業者への責任集中」が規定されている。これは、民法の不法行為による損害賠償制度では、過失責任主義が採られ、被害者が加害者の故意・過失を立証しなければならないのに対し（民法第724条）、被害者保護の観点から、損害賠償請求の相手を容易に認識できるようにするためと説明されている。例えば、機器メーカーが納入した機器に瑕疵があり、それが原因で、原子力発電所で事故が発生した場合でも、機器メーカーは原子力損害賠償責任を負わず、原子力事業者だけが賠償責任を負うこととなる。また、原賠法第5条では、原子力事業者の機器メーカーなどに対する求償権の行使についても、第三者の故意により生じた場合と特約がある場合に限定し¹⁶、原子力事業者と取引関係にある機器メーカーや燃料メーカー等の地位の安定を図り、原子力産業の健全な発展を図るためと説明されている。

原賠法で「原子力事業者への責任集中」が規定されている理由として、原子力事業者ばかりでなく製造業者、輸入業者、輸送業者等全ての関係者、場合によっては国や自治体も賠償責任が問われるということになれば、高度かつ複雑な専門技術で構成される原子力において、被害者が加害者を特定し、その過失、事故と損害との相当因果関係の存在等の主張・立証するのは容易なことでない。これに関し、後述する賠償措置との関係で、原賠法制定時の国会審議において、参考人の加藤一郎東京大学教授は次のように述べている¹⁷。

○参考人（加藤一郎君） 「もしすべての供給者に責任が認められるということになれば、各人が責任保険をつけまして自衛手段を講じなければならなくなる。ところが、そういたしますと、責任保険の重複という問題が出て参りまして、保険の限度額がそれだけ少なくなってくる。逆に、責任を認めても被害者には決して有利にはならないという問題があるわけでありまして。そこで保険の技術といたしましては、なるべく責任を最後の事業者のところに集中しまして、そこでまとめて保険をつけるということにするのが適当であります。この責任の集中ということは、そのほかに被害者たる一般公衆が損害賠償を請求する

場合に、だれに請求していいかということが明確になる。かりに事業者のほかにも供給者にも課せられるということになると、その関係が複雑になるわけであり、さらにまた原子力事業の育成ということを考えますと、供給者が安んじて供給ができるようにしてやる必要があるわけでありまして、そうでなければ原子力事業に協力する者が少なくなる危険がある。そこで原則として供給者の責任を免除してやるということが必要になります。… (略) …事業者が全部保険料を負担して責任保険をつける。そのコスト、供給のコストという点を考えますと、供給者がつけた責任保険料は当然供給代金の中に含まれるわけでありまして、それを代金の形で事業者が払うのか、それとも保険料の形で保険会社に事業者が払うのかというような、保険料の負担をどういう形でするかという経済的な問題に帰着するように思われます」

原子力事業者への責任集中について、その意義を損害賠償請求の相手を容易に認識できるという被害者保護にあるとの考えに立てば肯定的に捉えられるものの、一方でプラントメーカー等のモラル・ハザードを招き、事故防止のための取組がおろそかになるおそれがあるとの指摘もなされている。日弁連意見書では、製造物責任法の適用を除外せず、製造物責任を負わせる方向での改正が行われるべきとしている。原子力事業者のみが賠償責任を負う現行制度か、プラントメーカー等の責任を問えるようにするか、製造物責任法の適用除外の見直しを含め、多様な角度からの検討が必要である。

(4) 賠償措置額の引上げ

原子力事業者に対し一定額の賠償措置を義務付ける理由は、損害賠償のための資金をあらかじめ措置させることにより、原子力事業者は突発的な事故による賠償負担を保険料等の費目で経常的支出に転化することで経営の安定化を図ることができるとともに、一定額を超えて過大な負担が生じる場合には、国の援助を明確にすることで、原子力事業者の経営を安定させて原子力事業の健全な発展を促進することにつながると説明されている¹⁸。

本件原子力事故では、過去の国会審議においても指摘された「1,200億円では足りない」¹⁹との懸念が現実となり、現行の賠償措置額1,200億円は「焼け石に水」程度の備えにしかならないことが明らかとなっている²⁰。この賠償措置額と実際に事故が起きた場合の被害額とのかい離については、過去の国会論議においても度々議論となっており、政府の説明は次のとおりである²¹。

○科学技術庁原子力局長 「賠償措置額というものを幾らにするかということをお案するにいたしましても、被害がどれくらい生ずるであろうから賠償措置額を幾らにという考え方をお案しない。賠償措置額の額の決定ということに対しましては、… (略) …保険によって対応するということがございますので、その引受能力でございますとか国際的な諸情勢、こういったことを総合お案しながら… (略) …決定したわけでございます、被害額の算定という関係につきましては何ら考えていないということでございます」

しかし、昭和34年、科学技術庁が社団法人日本原子力産業会議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額に関する試算」）。この報告書によれば、仮定の敷地を想定し、熱出力50万kW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、当時の貨幣価値で最大約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。この報告書を賠償措置額の決定に反映したかについては、次の答弁がある²²。

○科学技術庁原子力局長 「確かに昭和三十四年に、原子力産業会議とおっしゃいましたのは、これは科学技術庁から委託をしたものでございまして、これはちょうどこの法案を作成する過程でそういう委託をしまして試算をいただいたということは事実でございます。ただ、結果的にはこれはこの法案には直接反映しなかったということでございまして、…（略）…この責任を有限にするか無限にするかということで、仮にこれを有限にするということになりますと被害想定というのは非常に重要な意味を持つわけでございますが、結果的には世界では数少ない無限責任というのをとったということもそういう一つの理由であったとは思いますが、直接これを活用したということは私どもは聞いておられないわけでございます」

これまで賠償措置の在り方については、実際の被害想定を考慮することなく、保険会社や海外の再保険市場の支払能力という事情のみで決められ、仮に、事故が起きて賠償措置額を超えてしまっても、原子力事業者は無限責任を負っているから、原子力事業者は自らの資産で被害者への損害賠償を行い、それでも立ちゆかなくなってしまう場合には国が援助するから大丈夫だという説明であった。しかし、本件原子力事故を経験した以上、現行の賠償措置額1,200億円では、被害者への損害賠償に全く足りず、引上げを含む見直しは必須である。しかし、民間保険契約を前提とした賠償措置額の引上げには、保険料の上昇と引受能力の限界という問題があり、特に引受能力については2,000億円が限度であるともいわれている²³。原子力発電所等の事故は「起こり得るもの」と捉え、それに見合った賠償措置、つまり「足りない」から「足りる」方向への見直しに向け、どのような制度が望ましいか検討することが必要であろう。

（5）原子力事業者の責任の範囲、国の援助等

原子力発電所等において大規模な事故が発生した場合、現行の賠償措置額1,200億円を超え、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、原賠法では、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規定され（原賠法第16条）、さらに、「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場合には、原子力事業者は免責され、政府が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なると規定されている（原賠法第3条第1項ただし書、第17条）。原賠法第3条第1項ただし書に該当する場合には、原賠法の規定による損害賠償責任を負う者は存在しないと解されている²⁴。

ア 原賠法第16条「原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助」の内容

平成11年9月に発生した株式会社ジェー・シー・オー（JCO）臨界事故では、被害総額が約150億円に達した。当時JCOに義務付けられていた賠償措置額は10億円であったため、不足分は親会社である住友金属鉱山株式会社が資金を支援し、被害者への損害賠償が行われた。このときは、原賠法第16条に基づく政府の援助は実施されず、本件原子力事故後に制定された支援機構法によって、本条にいう政府の援助が初めて具体化された。しかし、ここでいう援助とは、賠償責任を負うのはあくまでも原子力事業者であって、政府は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ことを意味するに過ぎず、政府の役割は間接的なものにとどまることとなる。加えて、「原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助」の内容、発動要件等について原賠法に規定はない²⁵。

イ 原賠法第17条「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置」の内容

原賠法第3条ただし書にいう「異常に巨大な天災地変」によって事故が発生した場合には、原子力事業者は免責され、被害者への損害賠償責任を負わないこととなる。この場合、原賠法第17条により、政府による「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置」が講じられることとなるが、この措置が具体的にどのようなものを指すかについては、①同様、原賠法に規定がなく、過去の国会審議において、次の答弁がある²⁶。

○科学技術庁長官 「少なくとも、災害救助法程度のことはやるという、最低限のことは言えると思いますが、それ以上は、そのときの情勢によって、政府なり国会なりがきめることになるだろうと思います」

この点、専門部会答申では、原子力事業者に要求される賠償措置では損害賠償義務を履行できない万一の場合には、原子力事業者に対して国家補償をする必要があるとしていた。つまり、民間保険契約でカバーされない危険によって損害が発生し、保険金の支払を受けることができない場合には、国家補償を行って被害者の保護に万全を期すとされていた。しかし、立法段階では専門部会答申が求めた国家補償制度は採用されず、「原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助」や「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置」といった政府の義務的負担が明確ではない書きぶりとなった。我が国の原子力の研究開発・利用は、いわゆる国策民営で進められてきたにもかかわらず、現行の法体系における国・政府の責任、関与が不明確であり、国・政府の責任を明確にするよう求める声は大きい。本件原子力事故においても、支援機構法第2条において「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」と規定されているほか、国会審議においても同趣旨の答弁があるが²⁷、この「社会的な責任」が何を意味するか、はっきりしない。賠償措置額を超えた場合の原子力事業者が負わなければならない責任の範囲、原子力政策における国・政府の責任、原子力事業者への支援等について、被害者保護に万全を期すとの観点からの見直しが必要である。

ウ 原賠法第3条ただし書により原子力事業者が免責される場合

「社会的動乱」とは、戦争、海外からの武力攻撃、内乱等が該当し、局地的な暴動、蜂起等は含まれないと考えられているが²⁸、「異常に巨大な天災地変」の意味するものについては、原賠法の立法段階から議論となっており、本件原子力事故においても、事故原因と考えられている東北地方太平洋沖地震とそれに伴う津波が原賠法第3条ただし書にいう「異常に巨大な天災地変」に該当するかが問題となった。最終的には、政府は本件原子力事故の原因と考えられている地震や津波は「異常に巨大な天災地変」には該当せず、東京電力の賠償責任は免責されないとの判断に至った²⁹。どのような災害が「異常に巨大な天災地変」に該当するかについては、専門部会答申では次のように考えられていた。

○原子力災害補償専門部会答申（昭34.12.12）

「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るべきであるから、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」

国会審議においては、政府から次のように説明されている³⁰。

○科学技術庁長官 「第三条におきます天災地変、動乱という場合には、国は損害賠償をしない、補償してやらないのです。つまり、この意味は、関東大震災の三倍以上の大震災、あるいは戦争、内乱というような場合は、原子力の損害であるとかその他の損害を問わず、国民全般にそういう災害が出てくるものでありますから、これはこの法律による援助その他でなくて、別の観点から国全体としての措置を考えなければならぬと思います。…（略）…従って、そういう異常巨大な社会的動乱あるいは天災地変というような場合には、これは別個のもので取り扱われるので、その限りにおいては、政府に法律上責任はない、そういうことになるのであります」

本件原子力事故の原因と考えられている東北地方太平洋沖地震が「異常に巨大な天災地変」に該当するかについて、政府は、次のように答弁している³¹。

○文部科学省大臣官房審議官 「異常に巨大な天災地変かどうかの判断は、常に最新の知識に基づいてもなお到底予想し得ないような天災地変であったか否かが基準となると考えてございます。…（略）…今回の東北地方太平洋沖地震は、マグニチュードでいいますと九・〇ということで、確かに巨大な地震ではございましたけれども、例えば、二十世紀に入って以降でも、チリ地震マグニチュード九・五ですとか、アラスカ地震九・二というこ

とで、今回の地震を超えるような地震を経験しておりますので、今回のただし書きには当たらないという判断であったと聞いております」

本件原子力事故では、極度の混乱状況の中で、事故が「異常に巨大な天災地変」によって引き起こされたか否かの判断を迫られることとなった。万一の事故に備え、原賠法第3条ただし書に該当するか否かを適正に判断できるよう免責要件を明確にする必要がある。その一方、免責要件そのものを撤廃し、原子力事業者の「無限責任」を貫徹するとともに、国の関与を明確に規定するという考えもあろう。原賠法は、原子力事業者に「無限責任」を課しているが、現実問題として、原子力事業者も「ない袖は振れない」のであり、最後の一人までもれなく損害賠償を完遂するという原賠法の理念を果たすには、国の援助や支援が必要なのは紛れもない事実である。原子力事業者と国の責任の在り方について、改めて多様な角度からの検討が求められている。

(6) 原子力損害賠償紛争審査会の在り方

本件原子力事故により生じた損害の具体的な賠償額については、東京電力と被害者との交渉で決められるが、法律の専門家でない被害者が十分な交渉能力を持ち合わせているとは必ずしも限らない。同様に、(2)で述べたとおり、原賠法第2条第2項に規定する原子力事業者が賠償すべき「原子力損害」には、放射線の作用等による直接的損害に限らず、風評被害や防止費用等の事故と相当因果関係が認められる損害が全て含まれるため、具体的な損害の範囲を判定するのは容易ではない。このため、紛争審査会はこれまで中間指針等を策定するとともに、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「センター」という。）を設置し、被害者の申立てを受け、弁護士等の仲介委員が被害者と東京電力双方の主張を聞いて和解案を提示する等（原賠法第18条）³²、東京電力と被害者との間で進められる損害賠償をめぐる交渉が迅速かつ適正に進むよう支援を行っている。これらの取組に対し、①本件原子力事故による損害賠償をめぐる判例や原発ADRの和解事例を紛争審査会の指針へ反映させる必要性³³、②センターの提示する和解案を東京電力に可能な限り受諾させるための方策³⁴について、国会審議においても取り上げられている。

政府は、①について、「現状においては、類型化が可能で一律に賠償すべき損害の範囲や損害項目の目安を新たに指針として示す状況にあるとは認識はしてはおりません」と答弁し³⁵、②については、質問主意書に対する答弁書の中で、「東京電力は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号）第45条に基づく特別事業計画において、センターから提示された和解案を尊重するとしている」とし、現時点では新たな仕組み等が必要とは考えていない旨答弁している³⁶。また、平成26年は開催されなかった紛争審査会の開催を求める声もある³⁷。

一方、紛争審査会の在り方そのものについて目を向けると、専門部会答申では、「原子力損害が生じた場合には、行政委員会を設けてその調査損害賠償の支払計画、支払方法の樹立およびその実施ならびに損害賠償に関する紛争の処理を行なうこととする。そしてこの委員会の行なった裁決に対する不服については、高等裁判所に対する不服の訴のみを認め

る等特別の措置を講ずるべきである」とし、常設の行政委員会として原子力損害賠償処理委員会を設置するとされていたが、立法段階になり、事故ごとに設置される紛争審査会となった経緯がある³⁸。紛争審査会やセンターの活動状況、役割を十分に検証し、どのような組織が望ましいか検討が必要である。

5. 結びに代えて

原子力発電所の再稼動をめぐっては、国民各層に多様な考えがあるが、仮に、今すぐ原子力発電所を廃止したとしても、原子力発電所等から核燃料や放射性廃棄物がなくなる限り、原子力災害の潜在的危険はなくなる。原賠法の立法当時、原子力災害補償専門部会の我妻榮部会長は、「この法律は、私が予想したものとは少し違う子供ができておるように思いますが、しかし、私の考えている理想をそんなに不十分にする子供でもないように思いますので、一日も早く法律になることを、私個人として希望しております」と述べている³⁹。原賠法による被害者救済について、過去の国会審議において、政府からは「被害者の最後の一人まで確実に救済する」⁴⁰旨の答弁が繰り返されてきた。また、東京電力が支援機構とともに策定した「新・総合特別事業計画」（平26.1.15認定）においても、最後の一人まで賠償を貫徹することを約束している。本件原子力事故における被害者への損害賠償においては、これらの決意を着実に実行するとともに、原子力事業者の安全確保に向けた不断の取組はもとより、万一の事故に備え、国民から信頼される原子力損害賠償制度の再構築が求められている。

(やぎぬま みつひこ)

¹ 「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）

² 賠償措置額は、昭和37年の施行当初は50億円であったが、段階的に引き上げられ、平成21年の法改正により1,200億円となっている。

³ C S Cの概要及び締結に伴う国内法整備の詳細は、寺林裕介「原子力損害補完的補償条約（C S C）締結について ― 法制的課題に対する国会論議からの回答 ―」（本号42頁）を参照されたい。

⁴ 保険以外に供託による措置や文部科学大臣の承認する措置があるが（原賠法第7条第1項）、保険以外の措置を講じているのは、本件原子力事故後の東京電力福島第一原子力発電所のみ。責任保険を引き受ける保険会社が見つからなかったため、1,200億円を法務局に供託している。

⁵ 原子力損害の賠償に関する法律施行令第2条

原子力施設の規模、事業内容等から、1,200億円、240億円、40億円の三つに区分されている。

⁶ 文部科学省「原子力損害賠償制度の見直しに関する検討会第1次報告書」（平20.12.15）10頁

その理由として、文部科学省は、原子力損害の賠償責任や損害賠償措置等に関する基本的な枠組みは恒久的なものとしつつ、政府による補償契約の締結や援助の措置については、その必要性を一定の期限到来時において適切に見直すというプロセスが制度的に組み込まれていると説明している。

⁷ 賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合において、原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付等を行うことにより、①原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施、②電気の安定供給、③原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営を確保するため、原子力損害賠償支援機構が設立された。その後、支援機構に廃炉等の支援が業務として追加されたため、名称を原子力損害賠償・廃炉等支援機構と改めている。

⁸ 原子力損害賠償支援機構法（現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）附則第6条は次のとおり。

（検討）

第六条 政府は、この法律の施行後できるだけ早期に、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（以下「平成二十三年原子力事故」という。）の原因等の検証、平成二十三年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、原子力損害の賠償に

係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これ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の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法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ものとする。

2 政府は、この法律の施行後早期に、平成二十三年原子力事故の原因等の検証、平成二十三年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、平成二十三年原子力事故に係る資金援助に要する費用に係る当該資金援助を受ける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、当該資金援助を受ける原子力事業者の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、この法律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ものとする。

3 政府は、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、電気供給に係る体制の整備を含むエネルギーに関する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、その結果に基づき、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する。

⁹ 原子力損害賠償支援機構法案に対する附帯決議（平成23年8月2日 参議院東日本大震災復興特別委員会）のうち、該当部分は次のとおり。

七 本法附則第六条第一項に規定する「抜本的見直し」に際しては、原子力損害の賠償に関する法律第三条の責任の在り方、同法第七条の賠償措置額の在り方等国の責任の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行うとともに、その際賠償の仮払いの法定化についても検討すること。

十一 本委員会は、本法附則第六条第一項に規定する「できるだけ早期に」は、一年を目途と、同条二項に規定する「早期に」は、二年を目途とすると認識し、政府はその見直しを行うこと。

右決議する。

※ 衆議院東日本大震災復興特別委員会においても同趣旨の附帯決議が付されている（平成23年7月26日）。

¹⁰ 原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成26年5月13日 参議院経済産業委員会）のうち、該当部分は次のとおり。

一 原子力損害賠償支援機構法制定時に国会修正によって追加された、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（附則第六条第一項）、及び、本法の施行状況を踏まえ講ずるものとされる必要な措置（附則第六条第二項）に係る検討条項に関し、制定時の附帯決議の趣旨に鑑み、早急に結論を得るよう更に検討を進めること。

※ 衆議院経済産業委員会においても同趣旨の附帯決議が付されている（平成26年4月16日）。

¹¹ <http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2014/opinion_140822_3.pdf>

原子力損害の補完的な賠償に関する条約については、原子力事故の被害者保護に欠けるものであり、また、政府によるその締結の目的は原子力機器の輸出の推進にあるから、同条約は締結すべきでないとしている。

¹² 第114回国会衆議院科学技術委員会議録第2号22頁（平元. 3. 23）

¹³ 注11に同じ。

¹⁴ 原子力事業者の責任の範囲について、主要各国では有限責任の国が多く、無限責任を採っている国は、我が国のほか、ドイツ、スイスなどとなっている。

¹⁵ 21世紀政策研究所「新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて」（2013年11月）77～79頁

¹⁶ 第187回国会（平成26年臨時会）における原賠法改正により、「第三者」を「自然人」、「特約」を「書面による特約」に改める等の改正が行われた。

¹⁷ 第38回国会参議院商工委員会議録第27号2～3頁（昭36. 5. 30）

¹⁸ 一般社団法人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2013年度版」18頁

¹⁹ 第171回国会参議院文教科学委員会議録第7号3頁（平21. 4. 9）

²⁰ 『東京新聞』（平24. 8. 20）

²¹ 第145回国会参議院経済・産業委員会議録第9号13頁（平11. 4. 27）

²² 第114回国会参議院科学技術特別委員会議録第2号8頁（平元. 3. 29）

²³ 21世紀政策研究所「新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて」（2013年11月）80頁

²⁴ 第177回衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第11号19頁（平23. 7. 12）

²⁵ 第145回衆議院科学技術委員会議録第4号2頁（平11. 3. 12）

科学技術庁原子力局長は、「例えば補助金の交付でございませうとか、低利融資でございませうとか、利子補給、融資のあっせん等、その具体的な事情に即しまして、最も適切な形態でもって行われる」と答弁している。

²⁶ 第34回国会衆議院科学技術振興特別委員会議録第13号11頁（昭35. 5. 18）

²⁷ 第177回国会参議院本会議録第29号4頁（平23. 7. 29）

²⁸ 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）55～56頁

²⁹ 第177回国会参議院文教科学委員会議録第7号25頁（平23. 4. 19）

³⁰ 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10頁（昭35. 5. 18）

- ³¹ 第186回国会衆議院経済産業委員会会議録第8号22頁（平26.4.9）
- ³² 仲介委員が提示した和解案に双方が納得すれば、当事者間で和解契約を交わし、契約書に記された義務を双方が履行することになる。
- ³³ 第186回国会参議院行政監視委員会会議録第2号11～12頁（平26.5.19）
- ³⁴ 原子力損害賠償紛争解決センターによる死亡慰謝料の算定に関する質問主意書8頁（第187回国会参質第14号、平26.10.2）
- ³⁵ 注33に同じ。
- ³⁶ 原子力損害賠償紛争解決センターによる死亡慰謝料の算定に関する質問主意書に対する答弁書6～7頁（内閣参質187第14号、平26.10.10）
- ³⁷ 第186回国会参議院経済産業委員会会議録第13号25頁（平26.6.3）
- ³⁸ 座談会「原子力災害補償をめぐって」『ジュリスト』No.236（1961.10.15）25頁
我妻榮部会長は、「行政委員会というものに対する当時の政府の考え方が非常に消極的で、できるだけ行政委員会なんてものは作るまいという根本方針の一つのあらわれ」と評している。
- ³⁹ 第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会会議録第14号1～3頁（昭36.4.26）
なお、我妻榮「原子力二法の構想と問題点」『ジュリスト』No.236（1961.10.15）6～10頁も参照されたい。
- ⁴⁰ 第171回国会参議院文教科学委員会会議録第7号4～5頁（平21.4.9）ほか