

原子力損害賠償制度の再構築

2016. 5.18

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科

特任教授 博士(エネルギー科学)

遠藤典子

原子力損害賠償制度における世界的共通性(1)

第一の共通性—法制度の2つの目的

1. 被害者の救済、保護
2. 原子力事業の健全な発達

制度設計時の政府および民法学者(1)理解

——2つの目的は、互いに補完、相乗効果をもたらす

「被害者の救済、保護」を万全とする制度が構築されてこそ、国民に安心が広がり、原子力発電所の立地が促進されて、「原子力事業の健全な発達」が可能になる。そのことで原子力事業者の損害賠償能力が高まる

(1) 竹内昭夫(1961)

原子力損害賠償制度における世界的共通性(2)

第二の共通性—基本的枠組みを3本の重要な柱で構成

第一の柱:原子力事業者責任の厳格化

無過失責任——過失が無くても賠償責任を負う

(法目的1:被害者の立証責任の回避)

責任の集中——事故原因が取引業者にあっても賠償責任は原子力事業者が負う(法目的2:取引業者の地位安定)

第二の柱:原子力事業者への損害賠償措置の強制

原子力損害賠償責任保険(民間)および補償契約(政府)の締結義務

(法目的1:賠償資金の確保)

第三の柱:国家による補償

損害賠償費用が損害賠償措置を上回った場合は、国家が補償する

(法目的1および法目的2)

(参考) 諸外国の原子力損害賠償制度の概要

国名	日本	米国	英国	仏国	独国	韓国	スイス
①事業者賠償責任 ※1	無限	有限 126億ドル (1,510億円)	有限 1.4億ポンド (252億円)	有限 9,150万ユーロ (119億円)	無限	有限 3億SDR (450億円)	無限
②免責事由	・社会的動乱 ・異常に巨大な 天災地変	・戦争行為	・武力紛争	・武力紛争 ・異常に巨大な 自然災害	なし	・武力紛争	なし
③準備資金※2	【保険等】 ①民間・政府保険 1,200億円 【条約の拠出金】 ②CSC 0.472億SDR (70.8億円)	【保険等】 ①民間保険 3.8億ドル (456億円) ②事業者共済 122億ドル (1,460億円) 【条約の拠出金】 ③CSC 0.308億SDR (45.9億円)	【保険等】 ①民間保険 1.4億ポンド (252億円) 【条約の拠出金】 ②ブラッセル補足条約 1.25億SDR (187.5億円)	【保険等】 ①民間保険 9,150万ユーロ (119億円) 【条約の拠出金】 ②ブラッセル補足条約 1.25億SDR (187.5億円)	【保険等】 ①民間保険 2.5億ユーロ (325億円) ②事業者共済 22.5億ユーロ (2,925億円) ※①②で対応不可の 場合、25億ユーロまで 国家補償 【条約の拠出金】 ③ブラッセル補足条約 1.25億SDR (187.5億円)	【保険等】 ①民間・政府保険 500億ウォン (50億円)	【保険等】 ^{※3} ①民間保険 11億スイスフラン (1,430億円) ②国家補償 13.2億ユーロから11を 差し引いた額 (1,715-1,430億円) ※1で対応不可の場合、 15.2億ユーロまで国家補償 【条約の拠出金】 ^{※4} ③改正ブラッセル補足条約 3億ユーロ (390億円)
④準備される 資金を上回る 場合	・機構を通じた政府 による資金援助 (事業者の相互 扶助を前提)	・大統領が議会に補償 計画を提出	・国会の議決の範囲内 で主務官庁から補償	・9,150万ユーロ以上は 規定なし ・デフレ(欧米)により準備 資金の分配を決定	・事故事業者は資力の 限り賠償 ・事故事業者の資力を 超える場合は、命令に より利用可能な資金の 分配を決定	・責任限度額(3億SDR 以下)までは政府補償 ・3億SDR以上は 規定なし	・事故事業者は資力の 限り賠償 ・事故事業者の資力を 超える場合は、議会在 補償計画を定める
⑤賠償措置に関 連する批准した 発効済の条約	CSC	CSC	パリ条約 ブラッセル補足条約	パリ条約 ブラッセル補足条約	パリ条約 ブラッセル補足条約	—	改正ブラッセル補足条約・ブラッセル 補足条約には批准済み だが未発効

※1 レットドル：120円、ユーロ：100円、スイスフラン：90円、1ポンド：0.1円、1ポンド：100円、1SDR：150円と仮定。

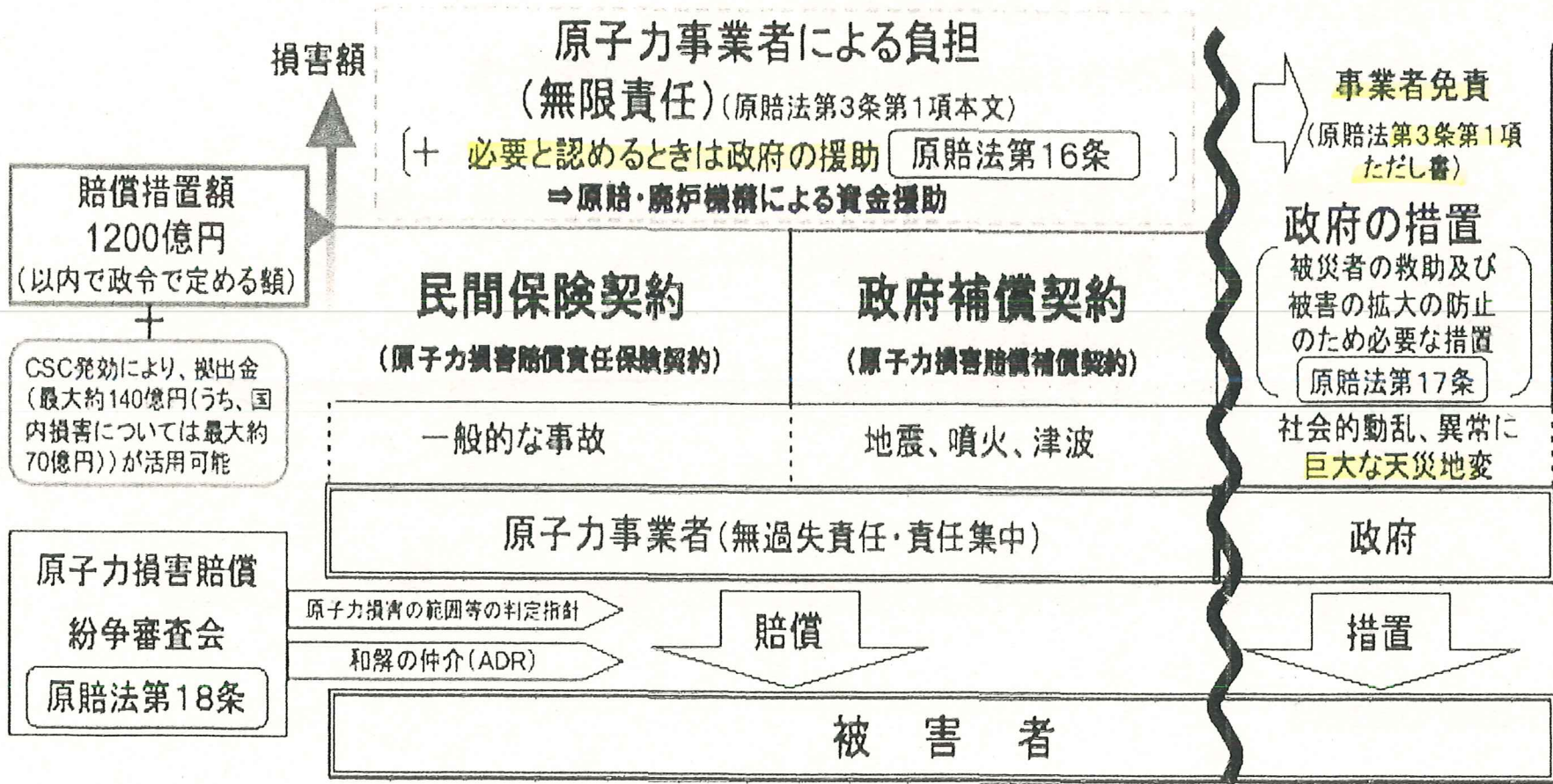
※2 最も多い製造種(原子燃料の再処理・加工施設)については賠償額が高い場合あり。

※3 平成24年1月付で保険法改正が3億SDRまで引き上げられている段階

※4 スイスについては、改正パリ条約・改正ブラッセル補足条約にあわせた法令改正後のものであり、条約未発効のため未発効の内容。

出所：内閣府原子力委員会専門部会

原子力損害の賠償に関する法律



原賠法の特異性と不備(1)

原子力損害の賠償に関する法律(原賠法)

1961年制定—民法第709条以下の不法行為法の特別法

二大特徴(特異性)—損害賠償総額が損害賠償措置を超えた場合

1. 原子力事業者—無限責任(有限責任ではない)
2. 国家—援助(補償ではない)

補償は必ず執行される法律上の義務だが、援助は政府の裁量判断によって決定される



原子力事業者の「厳格責任」と国家関与の「曖昧」というアンバランス(1)

(1)我妻栄(1961)ほか

原賠法の特異性と不備(2)

	日本	主要国
原子力事業者	無限責任	有限責任
政府(国)	援助(裁量)	補償(義務)

- 損害賠償額が損害賠償措置額を超えた場合、原子力導入先進国においては「有限責任」と「国家補償」の組み合わせによって、差額分の責任分担が明確化されている
- 日本においては、原子力事業者の「無限責任」と国家の「援助」の組み合わせとなり、責任分担は不明で、現実の事故に直面した際、政府の裁量によって決まる
- 前述の3本の柱のうち、原子力事業者責任の厳格化と国家補償(日本は援助)がうまく支えあう関係になく、制度として不備である(1)

(1)我妻栄(1961), 星野英一(1962)

原賠法「不変の構図」

1. 産業公害——原賠法改正の制約条件

- 1970年「原子力損害賠償制度検討専門部会」で「有限責任」制導入論を排除
- 民法学者の反対——原賠法制定9年後の“転向”

2. 原発依存への傾斜

- 1973年オイルショックによるエネルギーセキュリティ問題発生
- 1990年頃地球温暖化問題で「環境適合性」の必要性

3. 1986年チェルノブイリ事故の軽視

4. 1999年JCO臨界事故への適用と国家責任の回避

当時の燃料加工業者の損害賠償措置額は10億円、賠償金総額は150億円

総額140億円

並同社
(原子力依存)の支払い。

- 安全神話の再検証が行われ、国民の不信感を誘発することを恐れる
- 「原子力立国論」を優先
- 損害賠償措置額のみ引き上げ

50億円→60億円(1971)→100億円(1979)→300億円(1989)→600億円(1999)→1200億円(2009)

原賠法における損害賠償責任は誰にあるのか(1)

原賠法第3条を起点とする二つの選択肢①

第3条 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その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、この限りではない

第一の選択肢——第3条本則適用

- ・東京電力に損害賠償責任
- ・第16条による政府「損害賠償資金援助スキーム」の構築

第二の選択肢——第3条ただし書きの免責条項適用

- ・損害賠償責任の不在(東京電力も政府も免責)
- ・第17条による政府「被害者救助スキーム」の構築

原賠法における損害賠償責任は誰にあるのか(2)

原賠法第3条を起点とする二つの選択肢②

(国の措置)

第16条 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者(外国原子力船に係る原子力事業者を除く)が第3条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、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ものとする。

2. 前項の援助は、国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内において行うものとする

→「損害賠償資金援助スキーム」の必要

第17条 政府は、第3条第1項ただし書きの場合又は第7条の2第2項の原子力損害で同時に規定する額をこえると認められるものが生じた場合においては、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。

→政府にも法的賠償責任はなく「被災者救助スキーム」の必要

原子力損害賠償支援機構法の基本構造(1)

1. 原子力事業者の相互扶助機構—広義の自己責任原則の導入

- 東京電力の原子力損害賠償の支払いなどに対して資金支援を行う「原子力損害賠償支援機構」(支援機構)を設立する
- 11の原子力事業者が参加し、政府と折半出資する

2. 政府による間接支援方式—東京電力の損害賠償責任の明確化

- 政府は支援機構に対し、交付国債、政府保証などの資金援助を行う
- 支援機構は原子力事業者(東京電力)に対し、資金の交付、資産買取り、資本の出資など上限を求めずに行うことができる
- 原子力事業者(東京電力)は損害賠償責任を全うする

原子力損害賠償支援機構法の基本構造(2)

3. 政府は事業計画の認可権と事業計画履行の監督権を保有

—「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭

- 政府は資金援助に先立って原子力事業者(東京電力)から、必要な援助内容や合理化計画を含む事業計画による申請を受け、認可する。また、事業計画の履行について厳格な監督を行う

4. 援助資金の回収—「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭

- 支援機構から援助を受けた原子力事業者(東京電力)は、毎年の最終利益から特別負担金を支援機構に支払う
- 支援機構に参加する原子力事業者は毎年、一般負担金を支払う(電気料金の原価に参入可能)

東京と他の電力会社

半額負担

13

「5つの複合問題」の解決

本過酷事故発生によって日本政府が直面した「5つの複合問題」

1. 被害者に対して迅速かつ適切な賠償を行うための3～5兆円規模の損害賠償制度の実現と維持
2. 福島第一原子力発電所の事故の収束、安定化、廃炉工程の設計
3. 東京電力の計画停電の回避、安定した電力供給体制への迅速な復帰
4. 電力債の信用の回復とそれに伴う社債市場の安定化
5. 東京電力の主要金融機関の損失発生回避による金融システムの維持



政府方針—東京電力の債務超過回避、企業としての存続維持

- 会社更生法適用の回避
- 債務超過回避のための資金援助スキーム

支援機構法の実践(1)

東京電力経営への管理強化①

政策担当者「東京電力には会社更生法より過酷な“擬似的会社更生法”を適用」

会社更生法

管財人による債権・債務の確定

管財人による更生計画の策定

- ・経営責任の追及と合理化
- ・ステークホルダーの応分負担

再建スポンサーの確保

東京電力(擬似的会社更生法)

調査委員会による資産査定

支援機構主導の事業計画策定

- ・経営陣の総退陣と合理化の追求
- ・金融機関への融資維持要請
- ・株主への希釈化の理解

政府の資本出資



ただし、債務はカットされないという過酷

支援機構法の実践(2)

東京電力経営への管理強化②

半公的管理から実質国有化へ政府が認識を転換

(2012年6月、支援機構が東京電力の優先株式1兆円を買い取り)

- 原発不稼働などによる化石燃料費上昇と原発事故の損失額の増大
- 2012年3月期は債務超過危機——自己資本比率試算5.1%
→1兆円規模の増資の必要性
- 損害賠償資金(除染を含む)は膨張の恐れ

「新たな支援の枠組み」の検討(1)

「新たな支援の枠組み」(1)の必要性が浮上

- 東京電力が表明した「賠償＋除染」=およそ10兆円の可能性
- 支援機構法による追加資金援助では、「事故処理専門法人」化または税金漬けによる「電力公社」化という危機感
- 退職者のさらなる増加とモチベーションの低下の恐れ
- 東京電力は「新たな支援の枠組み」を要請

「事後的有限責任制度」の提起(遠藤2013)

ex.1) 除染費用を東京電力に求償する除染特措法を改正し、国家負担とする

ex.2) 特別負担金および一般負担金の上限を設ける

(1)2012年11月東京電力記者会見。廃炉費用を合計すれば15兆円以上と予測される

「新たな支援の枠組み」の検討(2)

汚染水問題の深刻化によって国家負担の拡大がコンセンサスに⁽¹⁾

「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」(2013.12月閣議決定)を受け
新・総合特別事業計画の策定(2014.1.22)

- 交付国債枠を5兆円から9兆円に拡大
- 支援機構が保有する東京電力株の売却益を除染費用(既計画分は2.5兆円)に充当
- 中間貯蔵施設の建設費(350億円×30年=1.1兆円程度)に電源開発促進税を投入(支援機構法68条規定に基づく資金交付)

↓
ゆとり (経済負担なし)

——実質的な事後的有限責任制度の確立

(1) NHK世論調査(2013.11.13)にて、“原発事故対応に国費を”との自公提案に対し、63%がそれに沿うべきと思うと回答

賠償項目別の合意金額の状況

	合意いただけの実績 ^{※1} (2016年1月末現在)
I. 個人の方に係る項目	18,582億円
検査費用等	2,365億円
精神的損害	10,097億円
自主的避難等	3,628億円
就労不能損害	2,492億円
II. 法人・個人事業主の方に係る項目	22,843億円
営業損害	4,536億円
出荷制限指示等による損害及び風評被害	14,931億円
一括賠償(営業損害、風評被害)	800億円
間接損害等その他	2,574億円
III. 共通・その他	13,390億円
財物価値の喪失又は減少等	11,507億円
住居確保損害	1,633億円
福島県民健康管理基金	250億円
IV. 除染等^{※2}	3,900億円
合計	58,717億円

※1 振込手続き中の方も含まれるため、これまでのお支払金額とは一致しません。

※2 閣議決定及び放射性物質汚染対処特措法に基づくもの。

出所：原子力損害賠償・廃炉等支援機構

一般負担金額および特別負担金額の推移

原子力事業者名	一般負担金額 (億円)			
	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度
北海道電力	32.6	38	65.2	65.2
東北電力	53.5	62.5	107.1	107.1
東京電力	283.7	388.2	567.4	567.4
中部電力	62.1	72.5	124.2	124.2
北陸電力	30.3	35.4	60.6	60.6
関西電力	157.6	183.9	315.2	315.2
中国電力	20.9	24.4	41.9	41.9
四国電力	32.6	38	65.2	65.2
九州電力	84.6	98.7	169.2	169.2
日本原子力発電	42.6	49.7	85.2	85.2
日本原燃	14.3	16.7	28.7	28.7
合計	815	1008	1630	1630
原子力事業者名	特別負担金額 (億円)			
東京電力	0	0	500	600

※小数点第二位を四捨五入して算出している。

支援機構法における東電賠償の実質負担



<実質負担者とその額>

- 東京電力 1100億円 (特別負担金)
- 国 106億円 (交付国債償還に係る金融機関から借入れ支払利息) - 106億円
- 電力利用者 5083億円 (一般負担金の電気料金転嫁) → 73円/月の支払

注: 数字は全て累計額。負担金は2016年度末現在、その他は2016年1月末現在

東京電力福島第一事故における課題

- 電力自由化と一般負担金
 - 電力自由化の競争環境下、東電賠償を他事業者が負担するのか
 - 電力自由化で総括原価方式が喪失すれば、一般負担金を電気料金に転嫁できない
(託送料での徴収によって再エネユーザーを含む全ての利用者に転嫁できるか)
- エネルギー基本計画と一般負担金
 - 原子力比率の低減の中で、原子炉当たりの負担が増す懸念
- 国有化と特別負担金
 - 除染計画分に支援機構が保有する東電株売却益を充てる政府方針に則り、東電時価総額を上げるために特別負担金を圧縮している
(支援機構法制定時の東電救済色の払拭という目的を失っていないか)
- 一般負担金と国民負担
 - 特別負担金に比し、一般負担金割合が大きく、電力利用者の負担が重い
(再エネ賦課金と異なり、電気料金明細には記載されず不透明)
(電気料金の逆進性に留意すべき)
- 除染および廃棄
 - 予算措置は既に3兆円超(上振れ分財源手当てなし)
- 廃炉(燃料デブリ取り出し)
 - 財源、資金支援スキームを検討中だが、未定

原子力損害賠償制度の再構築(1)

支援機構法の3つの見直し条項(附則第6条)

原賠法 第3条の責任の在り方、第7条の賠償措置額の在り方等国の責任の在りを明確にすべく検討し、1年を目処に見直しを行うこと

支援機構法 東京電力と政府、他の電力会社との負担の在り方、東京電力株主その他のステークホルダーの負担の在り方を含め、損害賠償などの状況を踏まえて必要な措置を、2年を目処に講ずる

- 新・総合特別事業計画(2014. 1.22)で実質的な有限責任制へ向かい、支援機構法改正案(2014.2.28)で、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」への名称変更が行われるものの、抜本的な改革には至らず
- 2014年6月12日、原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議開催
- 2015年5月21日、原子力委員会専門部会で議論開始

原子力損害賠償制度の再構築(2)

有限責任制の検討

- ①事業者における(過酷事故相応の)責任限度額の設定
もしくは事業者における責任範囲の設定(公的除染や事業支援等の除外)
- ②責任限度額を超える被害について、原子力政策を推進してきた社会的責務を果たすべく財政出動を約束

利点

- 原子力事業の予見可能性向上、政治リスク低下(責任範囲限定の場合は劣る)
- 原子力事業者への信用度を容易に判定(責任範囲限定の場合は劣る)
- 国が責任を明確化することによる原子力の社会的受容性の向上

課題

- 明らかに事業者過失が原因のケースも責任限度額を認めるのか
(損害賠償措置額における一般事故は無限、地震・噴火・津波は有限とするか)
- 完全賠償ながら、被害者による賠償請求手続きが複雑化する懸念
- 財政負担懸念(エネルギー対策特別会計の電源開発促進税ならばよいか)
- 民法その他類似法との整合性
- 責任範囲限定には、東電賠償実態の検証が必須

原子力損害賠償制度の再構築(3)

破綻処理の検討

賠償債務の引き受け機関(預金保険機構に類似か)を予め創設

背景

- 東電事故において問われなかった株主や金融債権者の責任
(政府は5つの複合問題の解決を優先し、破綻処理を回避)
- 電力事業法改正によって、2016年4月より事業者の休止・廃止は「経産大臣の許可」から「経産大臣への届け出」へ
- 電力システム改革によって、域外供給が拡大するなど地域独占体制が終焉

課題

- 無限責任制との矛盾
- 一般負担金など共済的仕組みの予見性を高めなければ、連鎖破綻リスク招く
- 財政負担懸念

原子力政策との整合性

公益電源化の検討

- ①原子力発電等グリーン電源(水力・地熱含む)容量の卸売り市場への拠出
- ②総括原価方式等価格政策の維持
- ③①②によって、東電福島第一事故処理と今後の原子力の政策経費を捻出

原子力事業者の再編淘汰

- ①原子力不稼働リスクの回避
- ②原子力事業の安全性向上、過酷事故への備えを行いうる技術力と財政基盤の確保
- ③国際市場展開に向けた”強いオペレーター”の育成

安全対策向上のインセンティブ設計

- ①一般負担金、保険料、保証料をリスク度で設定
- ②工学的評価による自主的安全性向上の取り組み(原子力安全推進協会、電力中央研究所原子力リスク研究センター)で、安全能力を「見える化」

遠藤典子略歴

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科 特任教授

京都大学大学院エネルギー科学研究科博士課程修了、博士(エネルギー科学)。
経済誌副編集長を経て、エネルギー・環境を中心とした教育・研究活動に従事。

2015年4月より現職。

研究事業の一環として、エネルギー環境問題の社会受容性に関する女性会議を創設、
G7北九州エネルギー大臣会合、G7富山環境大臣会合のプレイベントを運営。

『原子力損害賠償制度の研究—東京電力福島原発事故からの考察』(岩波書店、
2013年)で第14回大佛次郎論壇賞受賞。

財政制度等審議会、産業構造審議会産業技術環境分科会、同通商・貿易分科会、
国立研究開発法人審議会、総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会
原子力小委員会、原子力委員会原子力損害賠償専門部会など委員。