

2014年10月7日

Mizuho Industry Focus Vol. 162

我が国の原子力損害賠償制度の今後のあり方について —原子力事業の今後の方向性に関連して—

市川美穂子
柏木芳伸

〈要 旨〉

- 我が国の原賠制度の最大の不備は何であったのだろうか。法律の条文だけでは明らかではないが、福島原発事故という未曾有の事態に臨み、国策として推進してきた原子力事業に対し国の責任を直接問うことができず、原子力事業者の免責規定適用の可能性があった場合でも、事業者が無限責任を負わざるを得ない仕組み・運用になっていた事が顕在化した事であろう。そのことは、原子力損害賠償支援機構法（以下、「機構法」）の策定を余儀なくされたことに端的に表れている。
- しかし、歴史を紐解けば、それが本質的な原因ではないことが分かる。我が国の原賠制度の中核を成す、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」）は1961年に制定された。その後約50年の間、我が国の原子力を取り巻く環境が大きく変化したにも拘らず、抜本的な見直しがなされなかった。真の原因はここにある。
- 資源小国であるわが国において、原子力発電はエネルギーセキュリティ上重要な電源として位置付けられてきた。加えて原子力は、容易に放棄することのできない特殊性を有している。安全性の確保が前提であるが、今後とも原子力をエネルギー源の選択肢として保持する必要があるだろう。
- また、今後の原賠制度を考えるにあたっては、金融の視点も欠かせない。現在見直しが検討されている原賠制度の根幹に何ら手を加えることなく、現行を踏襲することとなれば、原子力事業者の安定的な資金調達が阻害され、更には、我が国の電力の安定供給に支障を生じさせる虞がある。
- 本稿においては、我が国の原賠制度の来し方行く末につき検討した。今後の原子力事業について原賠制度の視点から考えるのであれば、我が国が採るべき方策は、「原子力事業者のリスクの限定化」、さもなければ「原子力事業の国営化」と思われる。
- 一方で、機構法の原賠制度見直しの前提条件が未だ充足していないことに鑑みれば、「暫くの間」、機構法の範囲内での対応も視野に入れておく必要があるのではないだろうか。また、原賠制度のあり方は究極的には「国民負担のあり方」の議論になることから、その検討を行う為の政治的・社会的環境が醸成できているか否かは慎重に判断する必要があるだろう。
- もとより、原子力事業の将来は、本稿における論点に加え、多面的な視点と併せた総合的な判断に委ねるべきであるが、原賠制度から整理した見解がその一助となれば幸いである。

目次我が国の原子力損害賠償制度の今後のあり方について
—原子力事業の今後の方向性に関連して—

I.	はじめに	2
	1. 背景・目的	
	2. 原賠制度の目的と我が国の原賠法の特徴	
II.	我が国の原子力事業と原賠法の歴史的経緯	5
	1. 我が国における原子力事業の歴史的経緯	
	2. 我が国における原賠法導入からこれまでの改正の経緯	
	3. 我が国の原子力事業と原賠法の歴史的経緯<まとめ>	
III.	福島事故時の原賠法の解釈と原賠制度の運用実態	16
	1. 3条ただし書き(免責規定)の適否	
	2. 16条「政府による必要な援助」の運用実態	
	3. 18条「賠償範囲の決定」原子力損害賠償紛争審査会の設置	
	4. 福島事故を踏まえ明らかとなった原賠制度の課題	
IV.	今後の原子力損害賠償制度のあり方の検討	24
	1. はじめに・・・原賠制度のあり方の検討に際しての論点	
	2. エネルギー政策の再考とエネルギー政策の実現に向けて	
	3. 被害者保護の観点から見た原賠制度のあり方	
	4. 今後の原子力損害賠償制度のあり方	

I. はじめに

1. 背景・目的

2011年3月11日の東日本大震災によって引き起こされた福島第一原子力発電所での水素爆発等の一連の原発事故(以下、「福島事故」)は、国際原子力事象評価尺度(INES)¹でレベル7に該当する深刻な事故となった。

そこには2つの「思い込み」があったと考えられる。①ひとつは、所謂「安全神話」への過信と慣れである。原子力発電導入から50年余を経て、政府の適切な安全管理体制の下、電力会社を中心とする原子力事業者²が高い事業運営能力を発揮できるので、万一にも大規模事故など起こらないという認識が醸成され、国・政府、事業者、その他ステークホルダー、地元住民の殆どの人がこのような過酷事故を想定し得なかった。②もうひとつは、万一の場合の制度的備えへの期待である。万一の事故が起こったとしても、原子力損害の賠償に関する法律(以下、「原賠法」)により、国が十分にバックアップしてくれるはずであり、原子力事業者が最終的に負う事故リスクは限定化されているはずという認識が原子力事業者や金融機関等のステークホルダーにあった。

①については、50年余に渡り、官と民が協同で原子力事業を推進してきた中で、国の安全基準や防災計画の見直しタイミングは適切であったか、或いは事業者としても危機管理計画に万全を期したか問われ得る。国の施策の適否について論ずることは本稿の直接の目的ではないが、少なくとも一部の小規模な原子力事故を除き、こうした「安全神話」に根本的な疑義を生じさせることなく、3.11に到ったことは事実である。

②については、制度創設の折の各般の議論にも拘らず、その後、制度の根幹に関わる事故が無かったこともあり、原発の増加等の状況変化がありながら、制度見直しの機運は高まらなかった。

結果、避けることが出来なかった天災により、こうした「思い込み」のツケが白日の下に晒され、被災地域に多大な辛苦を強いると共に、国のエネルギー政策の根幹が問われ、また、東京電力は自立的存続が困難な状態に到った。

今後、我が国のエネルギー政策再構築の中で原子力はどう扱われるのか。今、大いなる岐路に立たされているが、資源小国である我が国の実情に照らせば、原子力発電の選択肢は安易に否定すべきものではないと考えられる。その時、仮に、従来の様な事業体制と原賠法が維持されるならば、事業者の資金調達に支障を生じさせ、結果として、電力の安定供給自体に悪影響を及ぼす虞すら生じかねないだろう。

もとより、原子力事業の位置付けは、多くの視点から議論されるべきではあるが、原子力賠償という視点から、今次福島事故からどのような問題が浮き彫りになり、今後何が必要なのかを論ずることは、これからの我が国電力政策、原子力発電のあり方の検討に重要な視座を与える筈である。

¹ 国際原子力機関 (IAEA) と経済協力開発機構原子力機関 (OECD/NEA) が策定した原子力事故・故障の評価の尺度である。

² 2013年1月時点で、北海道電力、東北電力、東京電力、北陸電力、中部電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力、日本原子力発電、日本原燃の11社である。

2. 原賠制度の目的と我が国の原賠法の特徴

原賠制度創設の経緯と目的

原子力は事故が起こると被害が甚大かつ広範囲に渡ることから、巨額な賠償責任が発生する恐れがある。そのため、戦後の米国において、民間企業による原子力の平和利用を推進するにあたり、巨額となり得る賠償リスクを民間企業に負わせるわけにはいかないと政府が判断し、創設されたのが原賠制度の始まりである。一般的に原賠制度は、万一の事故時に、「加害者側への損害賠償請求を容易にし、十分な賠償を確保することにより被害者を保護する」一方で、「原子力事業者への巨額の賠償負担に関する責任を限定化・明確化することで賠償リスクを予見・計量可能なものに転換し、原子力事業の健全な発展を促進すること」を2大目的としており、これが制度の最大の特徴である。

原賠制度の基本構成

一般的な原賠制度の基本構成は、①一般の不法行為責任を問える幅を極小化(=無過失責任)し、②原子力事業者への責任集中を図り、③損害賠償措置を強制し、④原子力事業者の賠償責任金額に上限を付し、それを超過する場合には国の援助・措置を明確化するという建付けとなっている。

①、②については、原子力事故の特殊性に鑑みれば、被害者が加害者の過失を立証することは困難である故、被害者保護の観点から、原子力事業者が無過失責任を負うこととされている。但し、責任の成立には、原子力事業者による一定の行為(原子炉の運転等)と損害発生との間に因果関係が認められなければならない。

③、④については、原子力事業者が損害賠償措置の確保をしないまま巨額の損害賠償責任が発生してしまった場合、被害者は損害賠償を得られない可能性がある。また、損害賠償資金を措置により確保していたとしても、それを上回る賠償責任が発生した場合、原子力事業者の資金不足等によって被害者は賠償を得られない可能性がある。よって被害者保護の観点と原子力事業の健全な発展の観点からそのような建付けとなっている。更には、国によりその条件は異なるものの、不可抗力により原子力事業者が免責される場合、被害者の救済手立てを確保するため、国の措置が設けられている。

我が国の現行原賠法の目的

翻って我が国の現行原賠法は、民法 709 条以下の不法行為法³の特別法として位置づけられており、「被害者の保護を図ること」及び「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的として、1961年に制定されている。

我が国の現行原賠法の特徴①：無過失・無限責任制

上述した通り、一般的には、原子力事業者の賠償負担金額を限定化・明確化することにより、万一の事故リスクに対しても事業者は財務的な見通しを立てることが可能となる。しかしながら、我が国の原賠法は、原子力事業者の責任額に制限を設けておらず、無過失・無限責任を課している世界的にも特殊な制度となっている⁴(【図表 1】)。但し、賠償措置額を超過した場合、「政府は・・・この法律の目的を達成するために必要があると認める時は、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なう」(=第 16 条第 1 項)ことにより、被害者への賠償を確実なものとしている(【図表 2】)。またこの援助は、「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なうもの」(=第 16 条第 2 項)とされている。これは、国が原子力事業者に代

³ 不法行為法とは、ある者が他人の権利ないし利益を違法に侵害した結果、他人に損害を与えた場合に、その加害者に対して被害者の損害を賠償すべき債務を負わせるルールの事である。

⁴ その後、ドイツ、スイスも日本と同様に無限責任を課している。

わり被害者へ直接賠償するのではなく、あくまでも、賠償責任を負う事業者に対してなされる援助であり、その意味で、田邊(2012)⁵の言うように、「わが国原賠制度の依拠する、私人対私人の紛争解決手段の法的枠組みの中に完全に組み込まれている」制度となっている。但し、原賠法やその下位法令において、「援助」の具体的基準等は一切規定されていない。

我が国の現行原賠法の特徴②：免責規定と国の措置

我が国の場合、原子力事業者の賠償責任範囲外となる免責規定は、「社会的動乱又は異常に巨大な天災地変(=第3条第1項ただし書き)」と定めており、その場合、国は、被災者の救助及び被害の拡大の防止のための「必要な措置」を講ずること(=第17条)となっている。これは、いかなる私人も債権債務関係に属さなくなることから、私人対私人の法的枠組みから外れた国の関与となっているが、この国の関与は我妻(1961)⁶が言うように、一般的な災害救助法のような位置付け(「補償」ではなく「援助」と認識され、格別に原子力災害の継続性を意識したものとはなっていない。しかも、この規程の具体的基準等についても、原賠法や下位法令には一切記載されていない。

我が国の原賠法の特徴③：原子力損害の定義

我が国の現行原賠法では、賠償の対象となる原子力損害の定義は「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もしくは毒性的作用により生じた損害」(=第2条第2項)とされており、諸外国の原賠制度や国際条約^{7,8}とは異なり、具体的記載がない。原子力損害の内容が具体的に規定されていない理由の1つとして、田邊(2012)は、「救済すべき損害の内容・範囲を相当因果関係の解釈によって柔軟に捉え、内容を列挙することにより救済内容を制限することのないようにしようという政策的配慮があった他、事業者に無限の賠償責任を負わせる我が国の制度下では、その優先順位をつける必要がない、という法的思考があったものと考えられる」と記載している。

【図表1】諸外国の原賠制度の概要

	日	独	米	仏	英
法令	原賠法/原賠補填契約法(支援機構法)	原子力の平和利用及びその危険に対する防護に関する法律	ブライスアンダーソン法	原子力分野における民事責任に関する法律	原子力施設法
施行年月日	1962.3.15	1960.1.1	1957.9.2	1969.2.11	1965.8.1
責任の性格	無過失責任/責任集中	無過失責任/責任集中	厳格責任/経済的責任集中	無過失責任/責任集中	無過失責任/責任集中
事業主体	民営	民営	州営・民営(混在)	国営	国営(外国籍)
事業者の責任限度額	限度なし(=無限責任)	限度なし(=無限責任) ※但し、不可抗力的事由により事故が生じた場合には賠償措置額と同額の25億円を上限として連邦政府が補償	約125億\$≒9,500億円	約0.9億€≒88億円	1.4億£≒162億円
賠償措置	民間保険又は供託1,200億円/工場・事務所当たり	①民間保険:約2.56億€ ②相互扶助(責任保証組合):約2.56億~約25億€≒2,450億円	①保険(民間保険、民間の補償契約又は自家保険):3億\$ ②相互扶助(事業者間相互扶助制度):1.1億\$/基	民間保険等:約0.9億€	民間保険等:1.4億£
事業者の免責事由	異常に巨大な天災地変又は社会的動乱	規定なし	戦争	戦争又は異常に巨大な自然災害	武力衝突
民間保険の主な免責事由	正常運転、地震・津波・噴火、10年以降の請求	戦争・異常に巨大な自然災害、正常運転、10年以降の請求	従業員	10年以降の請求	10年以降の請求
賠償措置を超過した場合の国の対応	必要と認められる場合は政府が援助	賠償措置制度が機能しない場合、政府が補償(特別法にて対処)	議会は必要と判断されるあらゆる手当を行う	国と事業者で按分し負担	議会にて決定される金額、方法にて国が補償

(出所)みずほ銀行産業調査部作成

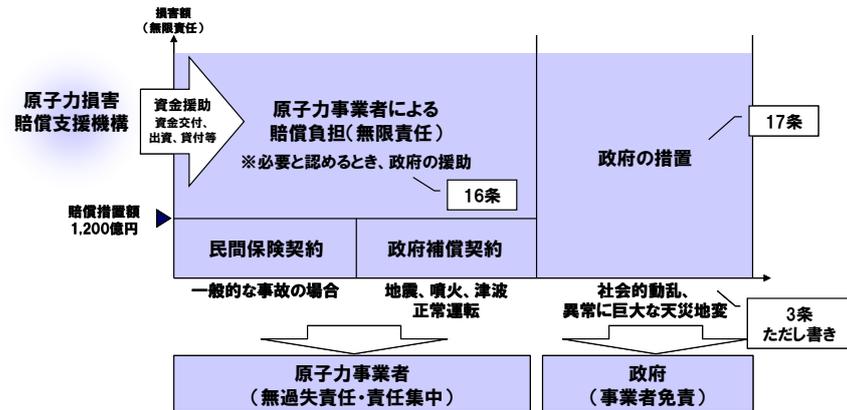
⁵ 田邊朋行(2012)『福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性』

⁶ 我妻栄(1961)『原子力二法の構想と問題点』ジュリスト No.236

⁷ 2003年発効の改正ウィーン条約(ウィーン条約改定議定書、アルゼンチン、ルーマニア等10カ国が加盟)は、原子力損害の範囲に関して「原子力施設内外の核物質の放射能特性等から生じた(又はこれを起因とする)死亡、あらゆる財産の損失若しくは損害」と規定し、「管轄裁判所の法律が決する限りにおいて、原子力損害に起因する経済損失、環境被害の回復費用、環境損害に起因する経済的損失、防止措置費用を原子力損害とすることができる」旨を明示している。田邊(2002)『アジア地域における原子力損害賠償枠組みの必要性と我が国制度が直面する課題』

⁸ 改正バリ条約(2004年採択、未発効)における原子力損害の範囲についても改正ウィーン条約と同様の規定がなされている。

【図表2】日本の原賠制度の概要



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

II. 我が国の原子力事業と原賠法の歴史的経緯

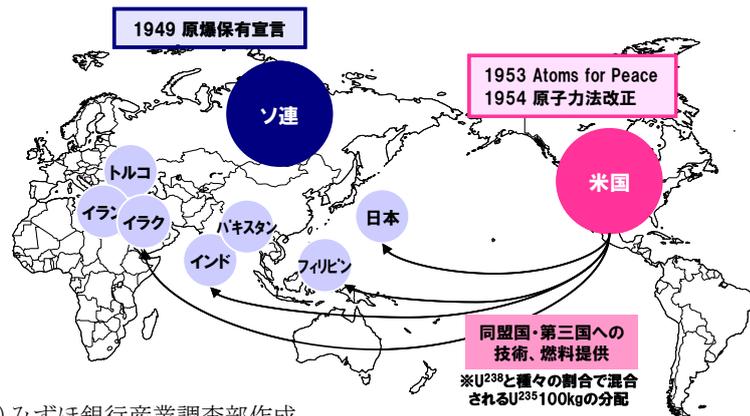
1. 我が国における原子力事業の歴史的経緯

(1) 原子力導入の経緯

導入経緯①:
米国等の動向

我が国における原子力事業導入の動きは戦後直後まで遡る。1949年、米国と冷戦状態にあった旧ソ連が「原爆保有宣言」したことにより、米国はそれまでの原子力に関する技術を独占し国外流出を防ぐ戦略から、同盟国・第三国への原子力に関する技術の供与により原子力の平和利用を促し各国の研究開発をコントロールするという戦略へと原子力政策を転換せざるを得なくなった⁹ (【図表3】)。1953年、国連総会にてアイゼンハワー大統領は、核開発競争が激化することで現実味を増す核戦争の危険性に危機感を抱き、原子力の平和利用を提唱する。この演説を契機として、国際原子力機関(IAEA)が作られ、エネルギー供給源としての原子力導入が各国にて推進されるようになる。

【図表3】1950年前後の米国原子力政策と世界の動向(イメージ図)



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

導入経緯②:
日本国内の動向

一方、日本国内においても、資源小国であるという最大の弱みを克服すべく、エネルギー源としての原子力の平和利用に希望を抱く¹⁰ようになる。特に熱心に原子力発電を導入しようとしていたのは、中曽根氏、正力氏らであったと言

⁹米国は、1955年5月にアメリカ-トルコ原子力研究協定を締結したのを初めとし、昭和31年時点で、30カ国以上と研究協定を締結した。
¹⁰1956年9月に内定した「原子力開発利用長期基本計画」には、原子力発電導入の意義について、「発電原価の低下と(火力発電燃料等に対する)所要外貨の節約」が記載されている。また、当時から、発電炉の国産化計画と並行し、増殖型動力炉の建設計画を促進することが明記されている。

われている。その後彼らの尽力もあり1954年3月、原子炉築造へ向け235百万円の補正予算案が国会に提出される。これが日本の原子力研究開発の第一歩であった。

米国は1955年1月、日本に対しても原子力関連の技術提供、具体的には、濃縮ウラン供与等を含む実験用原子炉の建設技術援助計画を打診する。その年の5月には、日本政府は米国からの濃縮ウランの受け入れを決議、9月にはそれに応じた第一号実験用原子炉の建設を決定する。当時、学会からは国内での技術開発が不十分な状態で米国の技術を輸入し原子力発電を導入することに反発があったが、戦後、先進国の原子力開発に遅れを取ることへの危機感と米国の後押しが日本政府を動かしたのだろうか。その年の11月には日米原子力平和利用協定を調印することとなる。

1956年当時の原子力白書には、「わが国としても懸案の日米原子力研究協定を締結して濃縮ウランを受け入れる準備が整うに至ったので、原子力の研究開発体制の整備の必要に迫られることとなった」と記載がある。

(2)「国策民営」による原子力事業推進体制の確立

原子力三法の成立

1955年、我が国の原子炉等の開発の方途の大綱を示した原子力基本法が、原子力委員会、原子力局の設立の根拠となる法とともに成立(=原子力三法)し、原子力事業推進体制が確立する。1957年には、米国の技術援助を受け東海村にて日本初の実験炉が運転開始するが、その運営主体は同年に設立された特殊法人日本原子力研究所であった。政府は日本原子力研究所設立とほぼ同時期に、燃料の生産加工等を行う原子燃料公社も設立する。原子力事業の導入期においては、米国との外交関係の中で推進せざるを得ない側面があったことから、事業推進主体は実質的に国であった。

原電設立の経緯

その一方で、電力会社の連合体である電事連は、原子力委員会に積極的な原子力発電導入を行うべきとの要望を提出しており、原子力発電の導入は電力会社にとっても悲願であった。1966年には日本初の商用炉「東海発電所」が運転を開始することとなるが、その運営主体となる「日本原子力発電株式会社」設立の過程においても、民間の積極姿勢が伺える。9電力会社は、原子力開発を民間主体で行うことを考えており、9社が出資して運営主体を設立する案を打ち出した。一方、国主導の電源開発株式会社は、原子力開発を政府主体で行う意見書を発表した。当時の原子力委員会委員長、正力松太郎は前者を支持するも、政府内には政府主導の開発方針を支持する意見があったため、2つの案が対立することとなった。政府内にて意見を調整した結果、最終案としては、「受入体制は民間の新会社とし、これに対し政府が有る程度の監督権を持つ」ことで決着した(出資比率:民間8割、電源開発2割)。所謂「国策民営」と称される体制は後述の通り広い意味を有するが、最初の事業体がこうした経緯と内容で発足したことはある意味象徴的であった。

民間事業者単独での原子力発電所建設

その後、原子力発電は、民間事業者単独で担われるものが現れる。電力各社は東海発電所建設・運営での知見を自社に持ち帰り、1970年には関西電力が美浜発電所を運開させ、1971年には東京電力が福島第一発電所を運開させた。両会社の社史には、当時競うように原子力導入に邁進していったことが

伺える¹¹、¹²。それ以降は、民間電力会社によるものが主流となる。尚、現在、日本国内に位置する原子力発電所 17 サイトの殆どは、1960 年代に誘致活動を開始した施設である。

(3)原子力の重要性の高まりと国の関与の強化

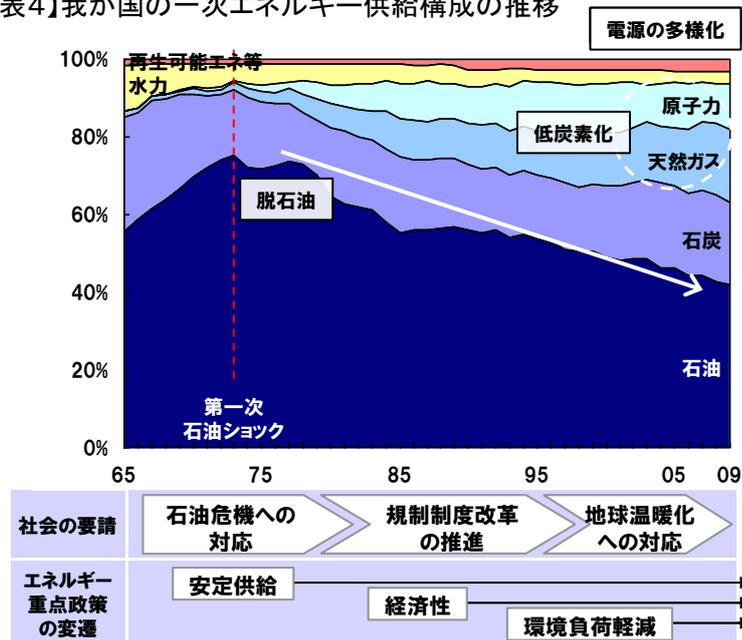
反原発意識の高まり

1970 年代に入ると、順調に見えた原子力導入の動きに翳りが見え始める。運転開始した初期の原子力発電所において、設備不具合等による設備利用率が低迷したことに加え、1974 年には原子力船むつの放射線漏れ事故等が起こったことから、国民の原子力に対する不信感・不安感が高まった。そういったことを背景に、伊方原発の行政訴訟(1973 年～)を初めとして、原子力発電所の設置許可に対する行政訴訟や異議申し立てが相次ぐようになる¹³。これらの訴訟は全て原告住民側の敗訴となるが、反原発運動の高まりにより、いくつかの原子力発電所建設計画が白紙となる¹⁴等、電源開発が円滑に進まない事態となった。

石油危機と原子力推進

その一方で、1973 年の第一次石油危機以降、それまで 1 次エネルギー供給の 7 割超を石油に依存していた我が国は、エネルギー源の多様化を推進する必要に迫られることとなる(【図表 4】)。発電分野(=2 次エネルギー)においても、電源の多様化を推進し、原子力の導入をエネルギー政策の主軸とするようになる。勿論、この頃から LNG 火力や海外炭火力の導入も積極的に推進されたが、エネルギーセキュリティ上、原子力を主軸とせざるを得なかった。

【図表 4】我が国の一次エネルギー供給構成の推移



(出所)資源エネルギー庁「総合エネルギー統計」等より、みずほ銀行産業調査部作成

¹¹ 「当社は・・・原子力開発に踏み切るべきであると決断し、昭和 30 年代の前半には具体的な発電所候補地点の選定を始めていた。・・・他に先駆けて先見的に行動を開始したことは特筆されよう」 『東京電力 30 年史 (1983 年)』

¹² 「9 電力各社が原子力発電所建設に取り掛った次期はまちまちであり、初送電の時期も 9 社ごとかなりずれているが、9 社中、一番乗りの栄光になったのは当社である」 『関西電力二十五周年史 (1978 年)』

¹³伊方 1 号炉、東海第二、福島第二 1 号炉、伊方 2 号炉、柏崎・刈羽 1 号炉、女川 1、2 号炉、もんじゅ、泊 1、2 号炉、志賀 1 号炉、高浜 2 号炉訴訟等が挙げられる。

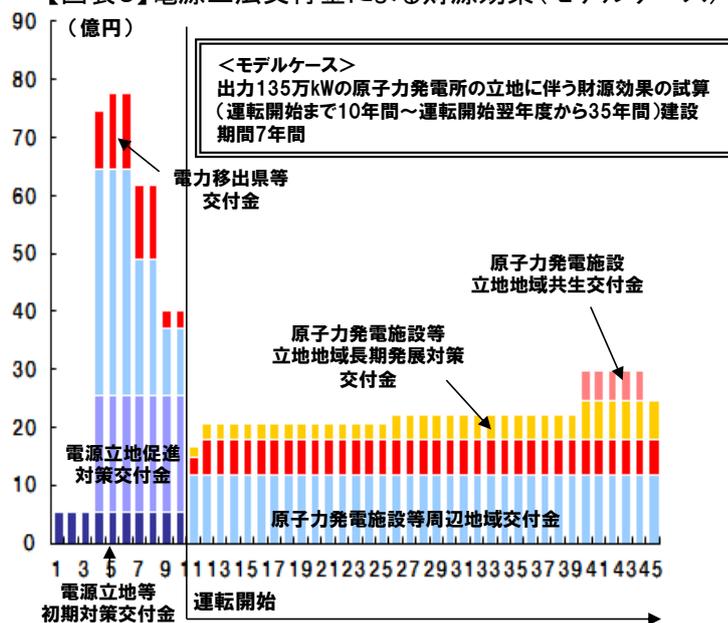
¹⁴中国電力の豊北原子力発電所、九州電力の串間原子力発電所、中部電力の芦浜原子力発電所、関西・中部・北陸電力の珠洲原子力発電所、東北電力の巻原子力発電所、関西電力の日置川原子力発電所、久美浜原子力発電所等が挙げられる。

国の関与の強化
①: 電源三法

政府は、原子力発電所の建設が困難となる中、国の関与を更に強化することでその導入を推進していくこととなる。具体的には 1972 年度に制定された「電源三法」である。これは、発電所立地地域の公共用施設の整備等に補助金を交付することで、原発等の発電所立地を促進する制度であるが、この制度は、新設だけでなく、寧ろ、既に既設炉が立地する自治体にとって、原発増設への大きな誘因となった(【図表 5】)。

橘川(2011)¹⁵は、「この枠組みの存在は、民間の電力会社が、自分たちの力だけでは、そもそも原子力発電所を立地できないことを意味する」と指摘している。

【図表 5】電源三法交付金による財源効果(モデルケース)



(出所)資源エネルギー庁公表資料等より、みずほ銀行産業調査部作成

国の関与の強化
②: 核燃料サイクル推進

また、原子力をエネルギーセキュリティに資する電源とするには、核燃料サイクルの確立が不可欠であるが、当時の日本はその技術的要素の殆どを海外に依存していた。ところが、1977 年、米国カーター政権は、濃縮技術の海外輸出を停止すると共に、使用済み燃料の再処理を無期限延期する核不拡散政策を発表する等、70年代の諸外国の原子力政策に対する開放的対応を転換するに到った¹⁶。これにより、我が国では、核燃料サイクル技術等を海外に依存することへの危機感が生まれ、日本国内での核燃料サイクル構築へ向け、自立的技術開発とそれに対する政府の関与がより強化されることとなった。

以上のように、民営でスタートした原子力事業は、これら、立地面、技術面での政策強化により国の関与が色濃くなっていくが、とりわけ核燃料サイクルについては、使用済み核燃料の再処理、再利用は、直接処分と比べ、核不拡散問題と密接に関ることから、国・政府の関与の度合いは必然的に大きくなるを得なかったといえよう。

¹⁵橘川武郎(2011)『原子力発電をどうするか-日本のエネルギー政策の再生に向けて』名古屋大学出版会
¹⁶米国の戦略変更の他に、1977年にはカナダがウラン精鉱の輸出禁止を決めている。

(4) 原子力推進体制の綻び

推進体制の綻び: 東京電力による自主点検記録の改ざん

政府と民間が足並みをそろえて原子力事業を推進していく一方、2000年以降、国と原子力事業者の安全管理体制や責任所在の曖昧さ等、福島事故後指摘された原子力推進体制の綻びが徐々に明らかになっていく。

2000年7月、米国ゼネラルエレクトリックインターナショナル(GEI)社の技術者が、東京電力による原子炉の自主点検記録の改ざん¹⁷を当時の通産省へ告発した。告発を受け、2001年1月以降、原子力安全保安院(以下、「保安院」)が事実関係の調査を実施するも、東京電力が事実関係の調査に非協力的であったこともあり、調査には捗々しい進捗がみられなかった。その後、2002年2月、GEI社が保安院に調査への全面協力を約束したことで、東京電力は改ざんを認め、2002年8月、告発から2年を経て、漸く保安院は東京電力の不正を公表した。東京電力は、当時の南社長、荒木会長等5人が引責辞任し、福島第一3号機、柏崎刈羽3号機で予定されていたプルサーマル計画を無期限凍結することを発表する事態となった。この事件により、国の対応の遅さや管理体制の不備も表面化した。そのひとつに保安院の位置付けがあった。保安院は2001年の中央省庁改組の際、新しい組織として発足したが、原子力事業の安全管理を司る保安院が原子力事業推進を掲げる経済産業省内に位置することを疑問視する見方が当初から指摘されていた。

(5) 我が国における原子力事業の歴史的経緯<まとめ>

我が国で初めて実験炉が運転を開始した1957年以降、今日に到る迄、原子力事業は日本のエネルギーセキュリティの要として位置付けられると共に、その事業推進に当たっては、「国策民営」の形をとってきた。即ち、電力事業としては民営を基本としつつも、原子力は安全基準の客観性、有効性を担保することが肝要であり、核不拡散等外交問題とも密接に絡み合う為、国が積極的に関与せざるを得ない側面を有していた。

また、原子力事業は、高度経済成長期以降の電力需要を底支えし、石油危機以降のエネルギーセキュリティ確保という公益的課題への対応への解決策として位置づけられ、その重要性は益々高まることとなった。その一方で、電源立地対策やバックエンド対策等、民間だけでは解決できない課題へ対応するために、国・政府による政策的関与は不可避免的に高まっていった。

こうした政府と民間の多面的な相互補完関係を「国策民営」体制というとき、民間からは「国策だから」、「国の基準は守っているから」、政府からは「民間の合理性がある筈だから」との思いの中に陥穽がなかっただろうか。

2000年以降、データ改ざん問題等、管理体制や責任所在についての不備や曖昧さが徐々に顕在化する過程で内省的検証を行う契機を作れなかったであろうか。福島事故の原因については技術的にも、道義的にも多面的な検証が必要であり、それについては他の専門的議論の場¹⁸に譲るとして、ここでは「国策民営」の建付け故に見過ごされてきた弊害の可能性について付言するに留めておく。

¹⁷電気事業法54条に定められた定期点検とは異なるが、原子炉等規正法では自主点検でトラブルが見つかった場合も程度に応じて国への報告義務がある。最終的に保安院は、福島第一、福島第二、柏崎刈羽の3サイト13原子炉において、1980年代後半から1990年代にかけて行われた自主点検記録に29件の改ざんを報告したが、そのうち東京電力側が「不適切」であったと認めたのは16件であった。

¹⁸ 今回の原発事故では、国会、政府、民間、東電等が、各々事故調査委員会を立ち上げ、其々の調査方針により事故の調査と検証を進め、報告書を公表している。

2. 我が国における原賠法導入からこれまでの改正の経緯

(1) 原賠法導入の経緯

米国との細目協定

我が国における原賠法の導入検討は、東海村の商用炉が運転開始する更に前まで遡る。前述した通り、東海村の研究炉導入に当たって、日本政府は米国と濃縮ウランの賃貸契約を結ぶ。1956年に締結されたこの「日米原子力協定第一次細目協定」には、燃料を引き渡した後の米国政府の免責条項が記載されていたため、日本政府はこれを国会にかけて承認を得ることとなるが、この条項の存在が、原子力事業を行うにあたり事故等が起きた場合の責任についての検討を始める一つのきっかけとなった。

我妻答申の概要

政府は、原子力委員会にて「原子力災害補償に関する基本方針(1958年10月)」を決定し、原賠制度の導入へ向け、原子力災害補償専門部会を設置し具体的な検討に入った。民法学者である我妻栄教授を委員長とするこの専門部会では、基本方針に基づき検討を重ねた答申を原子力委員会に提出する。有名な「我妻答申」では、原賠制度の内容は現行原賠法とは大いに趣きを異にする内容であった。即ち、原子力事業者の責任制限額を設け、それを超える損害が生じた場合は国家補償を成すべき、とされており、これは原賠法の目的である、「被害者保護」と「原子力事業の健全な発達」を達成する上で、明瞭且つわかりやすい構造であったといえよう。

【図表6】原賠法成立までの経緯

年次	原子力損害賠償法の成立までの経緯
1956年11月	日米第一次細目協定の締結
1957年	災害補償制度についての検討をスタート⇒原子力委員会での検討
1958年10月	原子力委員会「原子力災害補償についての基本方針」を決定 ⇒原子力災害補償専門部会の設置へ
1959年12月	原子力災害補償専門部会の答申提出(我妻答申) ⇒原子力委員会による審議へ
1960年2月	原子力委員会「原子力災害補償制度の確立について」を内定(2/24) ⇒原子力委員会と関係各省との意見調整・審議
1960年3月	「原子力損害賠償制度の確立について」を決定(3/26)
1960年4月	「原子力損害の賠償に関する法律案」閣議決定
1960年5月	「原子力損害の賠償に関する法律案」国会に提出

(出所)原子力白書、原子力月報、原子力委員会参与会資料等より、みずほ銀行産業調査部作成

答申内容の変更経緯

しかしながらこの我妻答申は、その後、原子力委員会による審議や関係各省との意見調整を実施する中で、大きく変更されてしまうことになる(【図表6】)。

我妻答申においては、原子力事業を、学術上、産業上、極めて大きい利益を齎すと同時に、万一の事故が発生した場合には、その損害は測り知れないものと位置付けている。従って、政府が、我が国において原子力事業を育成すると政策決定した以上、政府は、万一の事故発生防止に万全を期すと共に、被害者の一人でも泣き寝入りさせないことを前提とすべきとした。また、民間企業に原子力事業を委ねるのであれば、原子力事業者の賠償責任が過度な経営負担となり、原子力事業の発展を阻害することを回避する措置を要することも指摘している。これらを踏まえ、我妻答申は、我が国の原子力賠償体制について、原子力事業者は、無過失¹⁹⁾の賠償責任を負う一方、負担する賠償額

¹⁹⁾我妻答申においては、原子力事業者は極めて特別な場合を除き、無過失責任を負うべきであるとしている。原子力災害については被災者側からの原子力事業者の過失を立証することが極めて難しく、被害者保護の観点に欠けると考えられたこと。また、危険物や、危険施設の管理者・運営者は、過失が無くても当該物や施設から生じた損害を賠償すべきであるという危険責任主義の観点から、諸外国の原子力賠償制度においても原子力災害は原子力事業者の無過失責任としていること等が考えられる。

については、民間保険等で賄える範囲を「上限」とし(当時は 50 億円)、賠償額が上限を超過する場合は国が「補償」すべきとしたのである。

しかしながら、この我妻答申に対し、原賠法は、原子力事業者に無過失・「無限」の賠償責任を課し、賠償額が民間保険等の賠償措置額を超えた場合は、国会の議決を経た範囲で国が必要な「援助」(≠補償)を行う、と大きく構造を変更され制定されてしまった(【図表 7】)。この点、我妻(1961)は、無過失・「無限」責任について、「無過失責任を負うにしても、企業としての合理的な計画を不能とするものではあり得ない」とする。また、国の「援助」については、実際問題としては政府と国会の良識により被害者が保護されることになるとしつつも、「被害者の保護が法律上、政府の義務(=責任)とはなっておらず、被害者保護の思想が法の中核に据えられていない証左」と断じている。

当時の資料等²⁰によると、民法 709 条以下の不法行為法の特別法としての原賠法制定に当たり、「原子力事業者(賠償する側)の責任限度額を設定することは(一定額で賠償責任を打ち切ること)、個人の財産権の侵害、請求権の制限に当たる可能性があり、憲法上疑義がある」ことがその変更理由として挙げられている。しかしながら、このような法的な問題では無く、実際は、1950 年～1960 年代の我が国の国情に鑑みれば、国が直接賠償主体となり、非常に巨額にもなり得る原子力損害賠償額を被害者に支払うという判断が当時の財務当局には出来なかったのではないかと推察される。但し、当時の政府の中でも、とりわけ原子力を推進する立場としては、「原子力事業者が無限責任を負うという建付けになっているが、当然、法律の目的に照らし合わせ、賠償措置額を超えた場合には、国が責任を持って対処する」、という認識であったのではないかと考えられる²¹。

【図表 7】我妻答申の概要と原子力委員会最終決定案の概要

	<原子力災害補償専門部会答申>	<原子力委員会最終決定>
事業者の賠償責任	無過失・有限責任	無過失・無限責任
責任限度額設定	(設定)	規定しない
賠償措置額	民間保険等の上限	民間保険等の上限
賠償措置額を超える場合	国家補償	(国会の議決を経た範囲内で)必要な援助
賠償処理機関	行政委員会の設置	行政委員会にはこだわらない

(出所)原子力災害補償専門部会の答申、ジュリスト(No.236)「原子力二法の構想と問題点(1961.10.15)」、原子力委員会月報(1960.3)より、みずほ銀行産業調査部作成

一方、営利事業を営む有限責任の私企業でありながら、原子力事故時に無過失で無限の責任を課せられた当の原子力事業者は、当然のことながら、この決定に対し反対意見を表明している(【図表 8】)。但し、最終的には、原子力を推進する為、事業者としても「無限責任」を認めざるを得なかったのではないかという見方もある。

²⁰ 『原子力災害補償をめぐって』 ジュリスト NO.236

²¹ 当時の関係各省との意見調整・審議内容については、竹森俊平(2011)『国策民営の罫』に詳しい。

【図表8】原子力委員会の最終決定に対する事業者の意見(当時)

<p style="text-align: center;">＜松根 電気事業連合会副会長＞</p> <p>原子力災害補償制度の目的は第三者に安心感を与えと同時に民間と政府が協力して原子力事業をもちたてていこうということ。ところが最初考えられていたところと違ってこの案では原子力というもうけ仕事をやらず代りにもし間違えば厳罰に処するという感がある。大蔵省との事務折衝をやると折れねばならない点も出てくるが、技術の振興という大筋の考えから固めてもらわねばならない。政府の最高首脳とか科学技術会議あたりの高いレベルで意見を固める方法はないかと思う。</p> <p>外国のとおりによれというわけではないが、外国の例もあるからなぜそれ以上に後退しなければならないかが問題である。原子力事業を振興するためにいったいこんなことでよいのか。大臣や原子力委員は十分考慮してほしい。</p> <p style="text-align: center;">第3回原子力委員会参加(昭和35年3月17日)</p>	<p style="text-align: center;">＜福田 日本原子力発電(株)常務＞</p> <p>各国で考えられている線よりも後退した感がある。英国では500万ポンド以上の災害はnational catastropheと見え国家が補償する。米国や西独では5億ドルおよび5億マルクを国家が補償することを建前としている。即ち国家が関与しなければならないという考え方だが、日本では援助はするがそこまでやる必要はないということで原則と例外とがひっくりかえっている。従来の専門部会や産業会議からこの点で後退していると感じる。国家として原子力事業に対する熱の入れ方が少ないがこのようなことでよろしいのか。…国家が出すのが建前だという線にしてほしい。…米国や西独のように個人の財産権を尊重するところでもあのような考え方をとっている。日本がなぜそれより後退しなければならないか。また事業者に無過失責任を集中しておいて無限責任だということ納得がいけない。</p> <p style="text-align: center;">第3回原子力委員会参加(昭和35年3月17日)</p>
<p style="text-align: center;">＜岡野 日本原子力研究所顧問＞</p> <p>大蔵省的な考え方は排除してこの案の思想で進んでほしい。従来の予算的な観念で災害補償の問題を処理しようとするのはいけない。この点をまず爆破しておけば案外うまくいくのではないか。なお、放射能障害も手当が早いことが有効だと考えられるから、損害補償の方法をきめることに先だててまず緊急妥当な措置を行なうという旨を入れておいたほうがよい。</p> <p style="text-align: center;">第3回原子力委員会参加(昭和35年3月17日)</p>	<p style="text-align: center;">＜嵯峨根 日本原子力発電(株)顧問＞</p> <p>(法案国会提出後)若干後退した線できまっただというが、もう原子力委員会の手を放れて修正できないのか。</p> <p>(「後退と感ぜられる点は？」との問いに対して)例としては1、「原子力損害」の定義が科学者の立場からみれば明確な表現になっていないので、実際に事故があったとき、はたして原子力損害であるかどうか問題となる可能性が考えられること、2、第16条の書き方がやはり明確でないこと、がまずあげられる。</p> <p style="text-align: center;">第4回原子力委員会参加(昭和35年6月2日)</p>

(出所)原子力委員会月報より、みずほ銀行産業調査部作成

このような経緯を経て、現行原賠法は、原子力事業者に無限責任を課す²²一方で、原子力損害賠償額が賠償措置額を超過した場合、「国会の議決を経た範囲内で国が必要な援助を行う」と定めるに留まり、国の補償を明記せず、細則も定めない、即ち、万一の場合の国と原子力事業者の責任分担が非常に曖昧な状態で成立することとなった。

このように、制度創設に当たっては、当時の我が国の国情・国力を色濃く反映することとなった。即ち、1950年～1960年代の日本の国際社会における立場や、商業炉の導入に先駆け早急に制度整備が必要であったこと、原子力発電所の立地促進を図るため原子力に対する社会的受容を高める必要があったこと、更には戦後間もない国家として財政的余力が乏しかったこと等の事情である。その意味では、草創当時としてはひとつの現実的妥協の形であったと言えるかもしれない。しかしながら、福島原発事故後の混乱の内容と程度に鑑みると、その原因の全てが草創期の法律の限界にあるというよりも、寧ろ、日本の国力の変化や商用炉の飛躍的増加による事故リスク・被害の懸念の拡大等、原子力損害についてその後の外部環境が大きく変化していったにも拘らず、50年前の関係者が策定した「古法」に変化に即した根本的な制度整備・見直しを施してこなかったことに求められるのではなかろうか。

以下、制定後50年が経過する原賠法の改正の経緯を記述する。

²²法律制定(1961年)当時、既に原賠制度を導入済であったのは、米国、英国、西独等であったが、事業者に無限責任を課したのは日本が初めてであった。

(2) 原賠法改正の経緯

原賠法改正の概要

制度としては、原賠法は何度も改正がなされてきている。原賠法は、制定後から福島事故までに、約 10 年に一度のペースで 5 回ほど改正がされている。1999 年の JCO 臨界事故を受けての改正となった 2009 年²³改正を除いて、主に賠償措置額の引き上げを実施してきた。これは、民間保険等の上限や国際ルールの変更や諸外国の制度等との横並びから比較的機械的に賠償措置額を引き上げてきたものにすぎず、過酷事故リスクの評価、大型化し同一サイトに複数の原子力発電所が設置されるといった事情に鑑みて賠償制度の根幹に立ち帰った見直しは実現できなかった。

以下、主な改正の概要を述べる。

第 1 回改正の概要

1971 年の 1 回目の改正では、我妻教授が検討に参加していたこともあり、原賠法の根本的課題である「原子力事業者の賠償責任の制限及び国家補償(国の措置のあり方の強化)」が第一の論点となっている。これについて検討を行ったのは前後 5 回の改正の中で第 1 回のみであり、特筆すべき点である。しかしながら、その検討においても、事業者の有限責任制に言及しつつも有限化への改正には至ることができなかった。当時の答申を見ると、その理由として、「地続きで国境を接する欧州諸国とは事情が異なる。諸外国の原賠制度に合致させなければならない緊急性に乏しい。」、「現在まで責任制限及び国家補償の拡大をしなければ被害者の保護に欠ける原子力事業の健全な発達を阻害するような事態は起っていない。また近い将来、必ずしも起こるものとは考えられない。」、「原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限することは、原子力に対する国民感情あるいは最近の社会情勢からみて必ずしも適当とはいえない。」等が挙げられている²⁴。この理由を読むと、福島事故直前までつながる一般性を感じて大変悩ましいが、より問題なのは、第 2 回以降、こうした根本的な論点は検討の対象にすらなっていないことではなかろうか。

その後の改正の概要(～1999 年)

その後、原賠法は 1979 年、1989 年、1999 年とほぼ 10 年置きに改正されるが、賠償措置額の引き上げが主要論点となっている。1999 年の改正では、1986 年のチェルノブイリ事故時、既存の国際条約等の体制が有効に機能しなかったことの反省から原子力損害賠償に関する国際条約の見直し機運が高まり、ウィーン条約²⁵改正議定書が採択されたことを受け、「環境損害の原状回復措置費用」や「避難費用等の予防措置費用」について、我が国においても原子力損害に該当する旨を明記している²⁶。

2009 年の改正の概要

2009 年の改正は、1999 年に起きた JCO 臨界事故を踏まえた改正であった。JCO 臨界事故は我が国において現行原賠法が初めて適用された事故である。加えて、比較的少額ではあったが賠償措置額を超える損害額が発生した事故でもあったため、現行制度の課題を見直す最大の機会であったといえよう。

²³2009 年の改正は、我が国で初の原賠法適用事故である JCO 臨海事故後の改正であった。

²⁴1970 年の「原子力損害賠償制度検討専門部会答申」には、「原子力事業者の責任制限および国家補償の拡大については、将来の課題として検討すべき問題である」と考えられているが、その後の改正検討時において、国の措置のあり方の強化は論点に挙がらなかった。

²⁵日本は加盟していない。

²⁶日本では、民法の不法行為法の特別法というたてつけであるため、賠償対象が具体的に明示されていない(＝相当因果関係にあるものは賠償対象となる)。そのため、これら費用がどう位置づけられるかを整理したもの。環境損害についての見解：「我が国原賠法は損害の種類によって賠償の対象になるか否かを分類しておらず、その解釈を民法の一般原則に委ねているため、「環境損害の原状回復措置費用」も原子力損害に該当しうる。」予防措置費用(避難費用等)についての見解：「避難費用及び被害拡大防止費用については、相当因果関係がある限り、現行の法体系によって救済されるものと考えられる。」但し、今後の検討課題として、「避難費用等を原賠法上の「原子力損害」として規定すべきか否かは、現行法体系でカバーされるかどうかとは別のアプローチからの検討も必要である。すなわち、原賠法の無限責任の原則を踏まえつつ、対象となる損害についての再検討を行う必要があり、徒に範囲を拡大するのではなく実質的救済の観点から、今後引き続き慎重な検討を行うことが望まれる。」と記載されている。3.11 の事故を踏まえると、環境損害(＝所謂、「除染費用等」)が原子力損害として巨額となる可能性があることに鑑みれば、この記述は特筆すべき点であろう。『原子力損害賠償制度専門部会報告書(1998)』

しかしながら、以下の諸事情により、賠償措置額を超えた場合の国の措置のあり方についての根本的課題は議論されることのないまま終了してしまっ²⁷。即ち、賠償額は事業者の資力は超えるものの、親会社が十分支払い可能な範囲であった。また、賠償範囲は限定的であり、その殆どが風評被害であった事、地元自治体等が親会社への働きかけや賠償手続きの代行等を行ったため迅速な賠償が可能であった事等により、現行原賠制度の問題点が、埋没したままであったことがその要因として挙げられる。^{28, 29}

(3) 米国プライスアンダーソン法の改正経緯

我が国の原賠法改正の内容を振り返ると、抜本的な議論は殆どなされなかったことが伺える。これは、外部環境の変化や原発事故により、時代とともに制度を見直してきた米国と大きく異なる点である。以下、米国の原子力損害賠償法である、プライスアンダーソン法(以下、「PA法」)の改正経緯を述べる。

成立当初、賠償制限額を超えた場合の国の責任は曖昧

PA法は原子力法の修正法として1954年に成立した。その目的は、原子力事故による被害者保護と、原子力産業保護である。具体的には、損害賠償措置を確保することにより、被害者保護を図ると共に、原子力事業者の責任額に制限(5.6億ドル/1事故)を設定することで、原子力事業への民間参入を促したのである。因みに当時の最大保険付保額は0.6億ドルであった為、それを超過する5億ドルについては、国家が補償することとされた。また、責任制限額を超過する原子力事故が発生した場合は、議会が適切な「措置」を講ずるとされており、この点、我が国と同様、国の責任が不明確であったといえる。

続いての改正は、原子力開発事業者保護に偏り過ぎとの批判を背景に1965年、1966年に実施されている。改正内容は、PA法に異常原子力事故の概念を導入し、当該事故の場合において、損害賠償請求訴訟上、被告(原子力事業者)に認められている一定の抗弁権を放棄させることとしたのである³⁰。卯辰(2012)³¹によれば、この対応により、原子力事業者の無過失責任を法的に明確化し、被害者の一層の保護を図ることになったと評価している。

事業者相互扶助制度の導入

1975年の改正においては、事業者相互間扶助制度が導入された。その内容は大型動力炉における原子力事故に伴う損害賠償額が、第一次損害補償措置である責任保険限度額(1.6億ドル(当時))を超過した場合には、第二次損害補償措置として他の大型動力炉を保有する原子力事業者が最高500万ドルを拠出して賠償金の支払いを行うというものであった。即ち、原子力事故に伴う賠償金の履行を確保することで、原子力事業者は、原子力発電の信頼感等、共通の利益を有することとなるのだから、この利益の為に必要な費用を共同で賄うべきという思想が背景にある。

スリーマイル島原発事故、チェルノブイリ原発事故を踏まえ、議会の責任が明確化

注目すべきは1988年の改正である。この改正は1979年に発生したスリーマイル島原発事故、1986年に発生したチェルノブイリ原発事故を踏まえ実施したもので、我が国の2009年改定時(JCO臨界事故後)と状況が似ているものと

²⁷ 2009年の改正では、賠償措置額の更なる引き上げに加え、紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定の制度化等が付け加えられた。

²⁸ JCO事故については、田邊(2003)『JCO臨界事故の損害賠償(補償)処理の実際に見る自治体の役割と課題』に詳しい。

²⁹ 2009年の改正では、賠償措置額の更なる引き上げに加え、紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定の制度化等が付け加えられた。

³⁰ 連邦国家である米国では、不法行為法の分野は伝統的に州法に委ねられている。一方、異常原子力事故に関しては、原子力規制委員会(NRC)及びエネルギー省(DOE)が損害賠償請求訴訟の被告(原子力事業者)に与えられる一定の抗弁権を放棄、撤回させる規定を原子力事業者との補償契約、保険契約の中に組み入れる権限を有している。つまり、PA法に異常原子力事故の概念を導入することで、州法上認められている原子力事業者の抗弁権を実質的に放棄させたのである。

³¹ 卯辰昇(2012)『現代原子力法の展開と法理論』(日本評論社)

思われる。この改正により、原子力事業者の責任制限額は約 72 億ドルと、改正前と比して、約 10 倍にまで増加した。また、原子力事故による損害規模が、引上げ後の責任制限額を超過した場合の対応策も強く求められた。そこで、裁判所によって当該原子力事故が責任限度額を超過すると判断された場合には、大統領は 90 日以内に議会に対し、賠償履行ファンドの創設等について保障計画を提出し、議会は責任制限額を超過する公的責任について迅速かつ十分な「補償」を為すために必要な行動を取ることが規定された。即ち、原子力事故に関する賠償について政府の責任がより明確になったのである。

以上の通り、米国の PA 法は成立時と比して、被害者保護の明確化、事業者間相互扶助制度の導入、議会の責任明確化等、我妻答申と極めて近い構造に変遷していったのである。一方、我が国は JCO 臨界事故等、米国同様に原賠制度を見直す機会があったにも拘らず、その対応を怠ってしまった。福島事故が発生して初めて、事業者間相互扶助制度の導入や国の責任の在り方を議論することになったことは、悔恨の極みとしか言いようが無い。

(4) 我が国における原賠法導入からこれまでの改正の経緯<まとめ>

我が国における原賠法は、「被害者の保護」と、「原子力事業の健全な発達」を目的とし、1961 年に成立した。しかしながら、1950 年～1960 年代の日本の財政力や実験炉しかなかった原子力事業の外部環境等により、実際には、当初の理念とは異なる形で、特に、国・政府と原子力事業者の責任分担のあり方について不明確な点を残したまま、成立してしまったと言える。

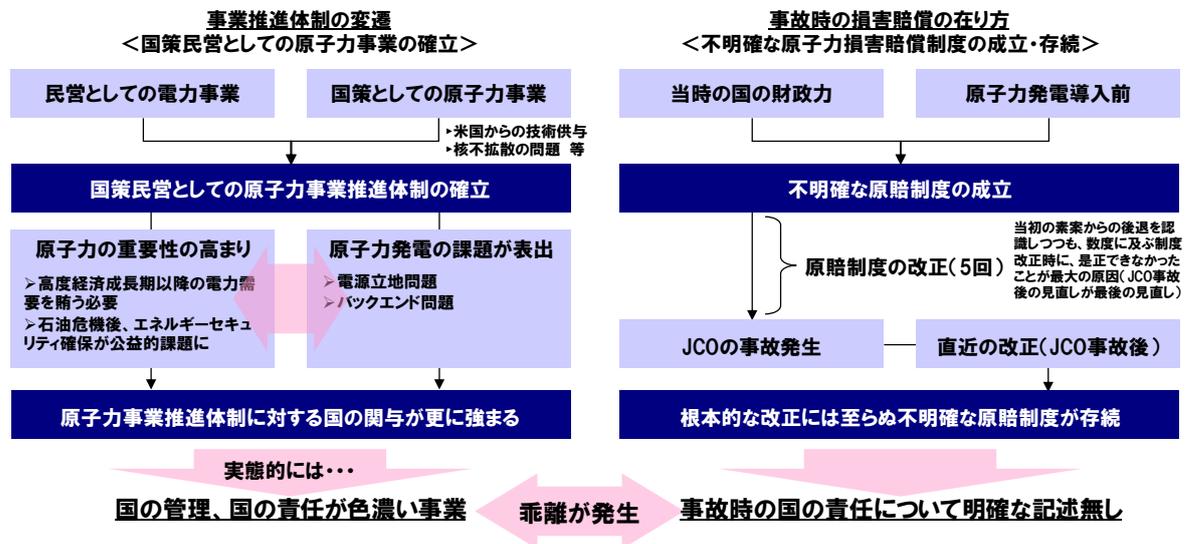
また、施行後 50 年の間、日本の財政力や原子力を取り巻く外部環境が大きく変化する中 5 回の改正が行われることとなるが、その根本的な制度の課題にメスを入れることなく、50 年前の「古法」がほぼそのままの形で残ってしまった。

そこには、当初「大事故は(万一にも)起こるはず」との想定で制定されたはずの法律が、大規模な事故が起こることなく過ぎた 50 年間で、「大事故など起こらない」という安全神話が定着し、「最悪の事態が発生した際の備え」としての認識が徐々に薄れていったことが指摘できるのではないだろうか。また原賠法の不備に気づいていた人々にも、国策で原子力を推進している以上、民間事業者のみで負担できない事故が起きた場合、「国は必ず助けてくれるはず」という「思い込み」があったのではないだろうか。少なくとも、原子力事業者に相対する我々金融機関にもそういった認識があったと認めざるを得ない。

3. 我が国の原子力事業と原賠法の歴史的経緯<まとめ>

我が国の原子力事業の成り立ちと原賠法の歴史的経緯を概観すると、原子力事業の特殊性を背景とし、事業推進の面では民営といえども国の管理・関与が色濃い事業であったものの、万一の事故時の賠償・救済事務については、国と原子力事業者の責任負担のあり方(特に国の責任所在)について明確な規定が無い状態のまま、つまり、いざという時の機動性と実効性が不備なまま、福島事故を迎えてしまったといえるだろう(【図表 9】)。

【図表9】福島事故前までの状況整理



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

Ⅲ. 福島事故時の原賠法の解釈と原賠制度の運用実態

1. 3条ただし書き(免責規定)の適否

福島事故は、巨大地震と大津波により引き起こされた原子力事故である。その点で現行原賠法上まず問題となったのが、3条ただし書きの原子力事業者の免責規定が適用となるのか否かであった。

免責規定適用判断の見解

3条ただし書きは、「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」に原子力事業者の原子力損害賠償責任を免責とすることを規定している。この免責規定適否の判断について、我妻教授は、第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会(1961年4月26日)のなかで、「異常に巨大な天災地変」とは、通常の不可抗力よりも範囲の限定された「超不可抗力」を想定しており、「殆ど発生しない」ようなもの」と述べている。

免責事由の法的性質については、一般の不法行為法における不可抗力の免責要件が極めて厳格化された場合であるとする見方が一般的である。これに従えば、①3条ただし書きの適用は、福島事故の原因となった巨大地震と大津波が「異常に巨大な天災地変」に該当するか否かに依ることになる。しかし、②3条ただし書きの適用は、不可抗力の免責要件と原子力損害の因果関係だけでなく、原子力事業者の人為的活動が「原因競合³²⁾」していないかを総合的に判断すべきとする見解³³⁾もある。

見解①に則り、3条ただし書きの適用可否について考えてみる。そもそも、第1章にて記述した通り、現行原賠法には明確な基準は示されていない。原賠法制定時の国会審議では、中曽根康弘科学技術庁長官が「関東大震災の3倍

³²⁾ 「原因競合」とは、ある一つの損害の発生に関して、他の第三者の行為や自然の力、被害者自身の行為等、他の原因が競合している状態を指す。

³³⁾ つまり、「不可抗力」に該当するためには、「単に大地震・大水害などの災害や、戦争・動乱などの外部的な事情が生じることだけでなく、合理的に予見可能な結果回避措置をとっていたことが必要となる」との見方。民事法研究会(2011.10.28)『原子力損害賠償の実務』

以上³⁴の大震災」と説明している。制定時のこの政府の説明を踏まえると、今回の東日本大震災はマグニチュードでいうと 9.0 であり、これは関東大震災 (M7.9) の約 40 倍に相当するほか、我が国で過去最大とされた 869 年の貞観地震 (M8.3~8.6) よりも大きいと見られており、「異常に巨大な天災地変」に該当するという見方も出来る。一方で、今回の地震の規模や津波の遡上高を見ると、過去にはより大きな地震や津波の発生も国内外で確認し得ること³⁵等に鑑みれば、「異常に巨大な天災地変」には該当しないという見方もできる。

また、見解②に則れば、異常に巨大な天災地変に該当することに加え、「事業者は合理的に予見可能な結果回避措置を取っていたか」を判断する必要がある。福島事故においては、東京電力は国の安全基準等を順守しており、国の指針に照らせば、事業者がその基準を超えた規模を予見することが合理的に可能であったのかについては疑問である。但し、同じように津波被害を受けた女川原子力発電所では、当初の津波想定よりも高い位置に施設を設置していたために、福島第一よりも高い津波を観測したのにも拘らず、最悪の事故を回避できたことが指摘されており、福島事故前における東京電力の対策が「合理的に予見可能な結果回避措置であったか」については議論の余地がある。

以上のように、免責規定適用可否についてはその具体的な基準が欠如していたことが挙げられる。しかしながら政府は 3 条ただし書きの適用については後述のように、これを否定する見解を示した。これに対し、東京電力は免責規定の適用を主張し、政府の見解についてはこれを不服として、司法判断を求めることは可能であった。しかし、実際にはそのような展開とはならなかった。以下、その背景を記述する³⁶。

事業者の取り得る選択肢と原賠法の不備

東京電力の取り得る選択肢としては、①免責規定適用を主張し司法判断に委ねるか、もしくは、②無限の賠償責任を負うか、の 2 つであった。しかしながら、現行原賠法は、私人対私人の紛争解決スキームとして成立しており、仮に免責規定の適用を主張するのであれば、被害者一人一人と対峙する必要があった。原賠法を素直に適用すれば、被害者が何万人といるであろう福島事故において、その何万人が東京電力相手に訴訟を起し、司法判断を待つこととなる。原子力損害が拡大し被害者への迅速な賠償が求められるなか、時間を要する裁判を行い、被害者への賠償を滞らせることによる社会的非難は甚大であろうことは容易に想像できる。また、司法判断が決するまでは、事故処理費用や賠償以外の費用増に加え、レピュテーションリスクにより、社債発行や借入れ等が困難な状況に陥り、裁判中に東京電力の経営が破綻する可能性すらあった。結局、東京電力は、現実的な判断として免責規定の適用を司法判断に委ねることを断念し、一義的に賠償責任を負う代わりに国による援助を求めることに到る。そこには、免責規定の適用を諦め、無限責任を負ったとしても、実際には有限責任と同様の負担となるような国からの援助が行なわれるはずという「思い込み」も働いたのかもしれない。

³⁴ これは、当時、導入しようとしていた商用炉の耐震性能が関東大震災の 3 倍程度であったことに依拠する発言であると考えられるが、一般人に分かりやすい表現をするために大雑把な陳述をしたもので、3 倍という数字にそれほどの重要性はないとする意見もある。

³⁵ 今回の地震の規模は、1900 年以降に発生したものの中でみると、1960 年のチリ地震 (M9.5)、2004 年のスマトラ島沖地震 (M9.1~9.2)、1964 年のアラスカ地震 (M9.2) に次いで、1952 年のカムチャッカ地震と並ぶ 4 番目の大きさのものであり、また、津波の遡上高については、今回の津波が 23.6 メートル (大船渡) だったのに対し、1896 年の明治三陸地震が 38.2 メートル (三陸町綾里)、1993 年の北海道南西沖地震が 29.0 メートル (奥尻) となっている。

³⁶ これについては、田邊 (2012) にて、「事業者の有责性が不明である場合においても、事業者が賠償責任を負わざるを得ない規制構造」として詳細に記載されている。

国の判断

国・政府が 3 条ただし書きの適用を認め、被害者に対して国による必要な措置（＝第 17 条）を行なうことを明言すれば、東京電力は免責となり得た。しかしながら、政府としては、何万人もの被害者がいる中で、当事者たる東京電力の免責を認めることは、政治的、社会的に取り得る選択肢ではなかった。尚、「第 17 条に基づく国の措置」により被災者救済を行なうよりも、「第 16 条に基づく国の措置」、つまり、国会の議決の範囲内においての事業者への援助を行なうことの方が、その援助範囲を自らの裁量の下で決することが可能であるという事情も作用した可能性がある。結果、政府は免責規定の適用を否定することとなったが、免責規定適用の可能性を否定することは、「合理的に予見可能な天災であった」と主張することと同義であり、政府が自身の安全管理体制への不備を認めたと解釈することも可能である。

現行原賠法の免責規定については、その具体的基準が不明確であった。また、原子力事業者の免責規定適否が不明である場合において事業者が適用可否判断を求め難い、つまり、免責規定適用の可能性があったとしても事業者が賠償責任を負わざるを得ない構造になっていた。更に、仮に東京電力が免責された場合、被害者に対する賠償の責任主体が不在になってしまうことも判明した。即ち、3 条但し書きを適用した場合、被害者に対する賠償は、17 条に基づく国による必要な措置（≠補償）に依ることになる。被災者が原子力事業者が損害賠償責任を負う場合と同水準の補償を受けることが可能かどうかについては少なくとも法的には担保されていないのである。これらの諸問題が福島事故により明らかになったのである。

2. 16 条「政府による必要な援助」の運用実態

機構法の制定、及びその位置付けと目的

以上より、東京電力は免責を主張することを断念し、国に援助を求めることとなった。しかしながら、現行原賠法は、福島事故に至るまで、第 16 条に基づく「国の援助」の発動基準や内容等の具体的規定を設けていなかったことから、政府は、「原子力損害賠償支援機構法」（以下、「機構法」）を制定する³⁷こととなった。

機構法は、附則第 6 条において、今後、以下に述べる 4 つの検討を行った上で、原賠法及び原子力に関する法律の抜本的な見直しや、必要な措置を講ずることを予定している。具体的な検討事項としては、①原賠制度や原子力災害時における国の関与及び国の責任の明確化、②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、③国民負担を最小化する観点から、東京電力と政府及び他の原子力事業者間の負担の在り方、東京電力の株主及びその他の利害関係者の負担の在り方を含めた、機構法の施行状況、④原子力政策における国の責任の在り方、が規定されている。上記の通り、機構法においては、今後の我が国の原賠制度の見直しを予定しており、暫定措置としての色彩が強いと思われるが、法形式上は「恒久法」であることには留意が必要である。この点については第 4 章にて詳述する。

また、現実問題として、東京電力が、賠償費用だけでなく、事故収束費用、増大する燃料費等の支払い等に鑑み、監査法人の承認を得ることが極めて難しい状況であったことも、機構法が暫定措置的な位置付けにある理由の一つで

³⁷ 法案は、2011 年 5 月 13 日の原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合の決定を踏まえて、「国民負担の最小化」を図ることを基本として策定された。その後、2011 年 6 月 14 日に閣議決定され、同日に通常国会に提出された。

あろう。機構法案提出時の国会での議論の通り、仮に、東京電力が破綻し、会社更生法に基づく法的整理に到った場合、被災者が賠償を受けるには、更正債権者として裁判所に届出を行う必要があった。また、東京電力が発行する電力債には一般担保が付与されていることから、被害者の保護よりも社債権者の保護が優先されることも考えられた。つまり、東京電力が破綻した場合、被害者への賠償が阻害される虞があったのである。従って、被災者への確実な賠償を担保する為には、東京電力という事業主体を維持する必要があり、そのためには、可及的速やかに現行原賠法の枠組みの中での破綻防止策、即ち、損害賠償措置を超えた場合の「国の援助」の具体策を示さざるを得なかったのである。斯かる背景を踏まえ、機構法の目的には①原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施、に加え、②電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保(＝機構法第1条)、が掲げられている。加えて、2014年2月には、③廃炉等の適正かつ着実な実施、が法の目的として追加されている。

(1) 原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施

機構法の構成

原子力損害賠償のための資金については、機構が賠償責任を負う原子力事業者に対し必要となる資金を交付することとなっているが、その原資は、①原子力事業者³⁸が負担する一般負担金、②賠償責任を負う事業者が負担する特別負担金、③政府の援助、の3つから構成されている。

①の一般負担金は、福島原発事故による賠償金支払いの支援に利用することが可能とされており、米国のPA法の相互扶助の仕組み³⁹を取り入れたものと思われる。即ち、原子力損害賠償の迅速・円滑な履行の確保は、原子力発電への信頼感を高める等、原子力事業者に共通する利益に繋がる為、この利益を共有する事業者が共同で資金を負担すべきとの思想である。具体的には、原子力事故時の賠償負担は、一義的には事故を起こした原子力事業者が負うべきであるが、その賠償額が一原子力事業者では負いきれない場合、その「足らず米」は、全原子力事業者が相互に扶助するというものである。一方で、機構法は一般負担金を原子力事業者毎に管理する旨規定している(第58条4項)⁴⁰。これは、上述の通り、今後、東京電力と政府及び他の原子力事業者間の負担のあり方が検討される予定であることから、その際に用いられるものと推察される。

また、②の特別負担金は、一般負担金に加えて援助を受ける原子力事業者(＝東京電力)が支払わなければならないとされており、「できるだけ高額な負担を求めるもの」(＝機構法第52条第2項)とされている。原賠法第16条では、賠償措置額を超えた場合、無条件で国が援助するとは謳っておらず、「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」、つまり、「①被害者の保護を図り、②原子力事業の健全な発達に資する(＝原賠法第1条)」という目的を達成するために必要と認めるときとしており、「できるだけ高額」な特別負担金を課すことで、援助の為に当事者のより一層の努力を促すものと考えられる。

³⁸ 実用原子炉の設置者及び再処理事業者であってその運転をしている者(＝機構法第38条)

³⁹ 発電用原子炉の各運営者から遡及的保険料を徴収する制度。事故が起こらない限り各発電用原子炉の運転者はこの保険料を支払う必要はないが、運転者が運転許可を得るためには、この制度に加入する必要がある。

⁴⁰ 有林(2011)『原子力損害賠償支援機構法の制定と概要』(ジュリスト No.1433)は、「仮に、一般負担金と特別負担金の経理を区分して管理すれば、事故を起こした原子力事業者が単独で対応することと同じであり、「相互扶助」の基本的な考え方に反する」と指摘している。

③の政府の援助は、第 16 条「国の援助」の中核を成すものである。機構法では、政府が国債を発行し、これを機構に交付（＝第 48 条）、機構は交付を受けた国債について、その償還を求める（＝第 49 条）ことで現金化する仕組みとなっている⁴¹。但し、これは東京電力から国庫への返済を前提とされており、謂わば、「広義の融資」⁴²ともいえる。返済原資は、毎事業年度に生じた利益、つまり、東京電力管内の需要家の電気料金であり、政府の財政負担は最終的に殆ど無いといつて良いだろう。また、機構と原子力事業者は、国の援助を受けるために、特別事業計画を定め内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受ける必要があるが、これには、要賠償額の見通しと損害賠償の迅速・適切な実施の方策に加え、事業者の経営合理化策（リストラ計画）や賠償履行に充てる資金確保のための債権者や株主等の利害関係者に対する協力要請等を明記する必要がある。

機構法運用による結果

上記、国の援助が実施された結果、東京電力は「総合特別事業計画」を策定し、10 年間で 3.3 兆円のリストラ策の実施と「高額な特別負担金」の納付を求められることとなった。当時から、このようなスキームが果たして原賠法の目的である「原子力事業の健全な発達に資すること」に合致していると言えるのか疑問とする意見もあった⁴³。その後、2013 年 4 月頃より、福島第一原子力発電所の冷却に使用した汚染水の処理に関する様々な問題等が表面化することとなる。2013 年 9 月、政府は、東京オリンピック招致に後押しされる形で、除染や中間貯蔵施設に対する国の取組強化を決定した（2013 年 12 月閣議決定）。これにより、①除染・中間貯蔵施設事業の費用は復興予算として計上し、事業実施後に環境省等から東京電力に求償すること、②そのために必要となる東電の資金繰りを引き続き支援するため、交付国債の発行限度額を 9 兆円に引き上げること、③機構が保有する東電株式を中長期的に売却し、それにより生じる利益の国庫納付により、除染費用相当分の回収を図ること、④中間貯蔵施設費用相当分については、事業期間（30 年以内）にわたり、機構に対し機構法第 68 条に基づく資金交付を行うこと⁴⁴等が明記された。

機構法第 68 条は、交付国債を原資とする広義の融資に加え、なお資金が不足する場合に限り、予算で定める範囲内において、政府が機構に「資金交付（＝第 51 条）」することができる規定であり、交付国債とは異なり機構による国庫納付を前提としない⁴⁵純粋な「国家補償」としての性格を有している。東電一社対応を志向していた民主党政権時と比して、国が東電の費用負担に一定の配慮を示したことは、東電再生に向けた第一歩と捉えられよう。

(2) 電気の安定供給その他原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営

機構法の構成

機構法は、原賠法第 16 条の具体化であった賠償資金に対しての援助の他に、「電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保」（＝第 1 条）に必要な援助も規定している。具体的な援助方法としては、株式引受け、資金貸し付け、社債等の取得、資金借入れに係る債務保証等が定められている。

⁴¹ 交付された資金は、機構法第 41 条第 1 項第 1 号の規定により、その使途が被害者への損害賠償の履行に充てることに限定されており、それ以外の運転資金等の目的では利用できないと解されている。

⁴² 機構からの資金援助に対する東京電力の会計処理の適否を論じるものではない。

⁴³ 東京電力は、仮に総額 5 兆円（政府予算ベース（2013 年 1 月時点））の機構への納付義務を負った場合、今後、東京電力に加え他の原子力事業者が負担金納付を継続したとしても、納付終了には 23 年を有するとの試算を出している。東京電力株式会社『再生への経営方針』（平成 24 年 11 月 7 日）

⁴⁴ このための財源はエネルギー施策の中で追加的・安定的に確保することとされている。

⁴⁵ 田邊（2012）は、「本規定は、機構を通じた国から事業者への純然な国家補償としての性格を有しており、例外的な規定であるとはいえ、原賠法立法時において「原子力災害補償専門部会」が当初構想していたスキームの精神を一部汲むものであるとも言えるかも知れない」と記載している。

機構法運用による結果

福島事故後の東京電力は、金融機関による「緊急融資」等により 2011 年度における運転資金や設備投資資金等の確保が可能となったものの、その後も事故対応費用や燃料費負担等に伴って純資産額は急速に減少、財務基盤は極めて脆弱な状態となった。2012 年 7 月、機構は、債務超過リスクや資金繰り悪化のリスクを回避し事業の継続性を確実なものとするため、東京電力が発行する優先株式 1 兆円を引き受けることで議決権の過半以上を握り、東京電力は「公的管理」会社となった。これは 2012 年 4 月に認定された総合特別事業計画に基づき実行されたものである。但し、前述の通り、国による援助を得るためには、特別事業計画を作成し、内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受けなければならないという建付け上、最終的に東京電力は国の要請に従わざるを得ない制度であることは指摘すべきであろう。

尚、東京電力の総合特別事業計画には、財務体力・資金調達能力を失った中、中長期的な安定供給責任を果たしていくため、火力電源の IPP 入札の実施や送配電ネットワーク運用における透明性・中立性の確保、更には、一層のコスト削減を追求するため、社内カンパニー制度の導入等も明記された。これらの記述には、今後の電力システム改革の実施を加速化するという別の政策意図があり、東京電力をそのモデルケースとしたのではないかとする意見もあった⁴⁶。

また、2014 年 1 月には、上記閣議決定を踏まえ「新・総合特別事業計画」が認可されている。新総特では、競争の中で収益の確保をせねばならないことを背景とし、「責任」と「競争」への対応を両立させるための方策として、ホールディングス制に移行すること等が明記されている。これは、電力システム改革(法的分離)の先行実施と捉えられよう。更に、燃料の共同調達や火力発電所のリプレイス等の分野においてアライアンスパートナーとの包括的な事業提携が明記される等、総合エネルギー企業化を見据えた計画ともなっている。

もともと電力システム改革については、原子力の再稼働問題が未解決であり、電力会社が財務的に正常とは言い難い状態で、法的分離を含む今後の制度設計を決定してしまうのは拙速ではないかとの意見もあるが、本レポートの主旨ではないため、深くは言及しない。

(3) 廃炉等の適正かつ着実な実施

機構法の構成

2014 年 2 月、政府は、熔融燃料の取り出しや汚染水の処理等の事故炉の廃炉に向けた取組を支援するため、機構法の一部を改正して、機構の機能に事故炉の廃炉関連業務を追加することを閣議決定した。これにより、事業者の資金援助申し込み規定について、廃炉用途でも適用可能となる。尚、改正原子力損害賠償支援機構法は、5 月に成立し、8 月 18 日に施行される予定である。その運用については現在言及できないが、事故炉に対する国の支援を明確化したことについては、一定の評価ができるだろう。

(4) 「国の援助」の運用実態と課題<まとめ>

機構法は、原賠法第 16 条「国の援助」を具体化する制度である。一方、電力

⁴⁶ 田邊 (2012) は、「火力発電設備の東京電力からの切り離しと、卸供給事業者・特定規模電気事業者としての再編という動きの背景には、発電部門の垂直統合事業者からの分離という過程を通じ、卸電力市場、小売電力市場における競争促進を促すという、電力システム改革の起爆剤としようという政策意図が存在するのかもしれない」と記載している。

の安定供給等の確保といった賠償以外の目的も付加されており、事故直後の混乱期に東京電力を事業主体として維持するため創設された緊急措置的な制度でもある。加えて、廃炉等の適正かつ着実な実施についても制度目的として追加される等今次改正からも見て取れるが、福島事故に起因する課題への対処を目的とした暫定的な措置という側面も持つ。

上述した通り、機構法附則 6 条には、4 つの検討を踏まえ、現行原賠法及び原子力に関する法律の抜本的な見直しや必要な措置を講ずることが予定されている⁴⁷。その見直しが為される間、原子力事業者の自立的存在が確保できるか、電力システム改革等といった賠償以外の政策意図に左右されないか等、その運用には十分な留意が必要であろう。

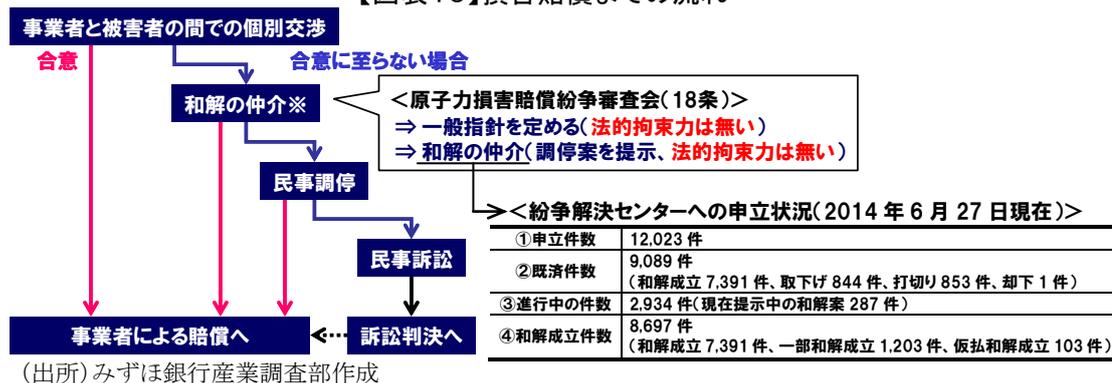
3. 18 条「賠償範囲の決定」原子力損害賠償紛争審査会の設置

機構法の構成

現行原賠法は、民法不法行為法の特別法であり、あくまでも、私人対私人の紛争解決スキームとして位置づけられている。従って、今次福島事故においては、何十万人という被害者が、自ら賠償請求手続きを行なう必要がある。また、我が国の原賠法は、他国の原賠制度や国際条約とは異なり、賠償対象となる「原子力損害」の詳細な定義を持たず、相当因果関係の解釈に委ねている。そのため、何が「原子力災害」なのかについては、事業者と被害者一人一人の間で個別の交渉をする必要が生じる。

現行原賠法では、この賠償スキームを円滑にするために、第 18 条にて「原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び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、・・・原子力損害賠償紛争審査会を置くことができる」との規定を設けている。しかし、策定された指針や和解の仲介スキームは、あくまでも自主的な解決に資する補完的な役割に過ぎず、それ自体に法的拘束力は無い。そのため、最終的に合意に至らない場合は司法判断となる（【図表 10】）。

【図表 10】損害賠償までの流れ



⁴⁷ 原子力損害賠償支援機構法 附則 (検討) 第六条

1 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。

機構法運用による結果

福島事故時においても、2011年4月に第1回原子力損害賠償紛争審査会が開催されて以降、現時点までに、39回開催されており、今次事故における原子力災害の範囲の判定等に関する指針(以下、「指針」)を作成している他、和解交渉を仲介することにより紛争解決を目指す紛争解決センターが設立されている。

福島事故では、東京電力が指針に基づき対象となる被害者に請求書を発送、被害者はそれを基に東京電力への賠償請求を行なうこととなった。紛争審査会にて策定された指針については、主な原子力損害を類型化しているに過ぎないため、天災との複合災害であった今次事故の損害内容に鑑みれば、指針に記載できない損害内容も多くあるものと推察される。結果、紛争解決センターへの申立て案件は2014年6月末時点で12,000件以上となっており、内、事故から3年以上経過した現在においても和解に至っていない案件が3,000件弱ある等、賠償交渉が長期化している案件も多いと推察される。一方で、事業者にとっては、国の審査会で決定された指針の位置づけは非常に重く⁴⁸、指針に記載された賠償内容に法的根拠はないものの、実態的には、東京電力が賠償すべき「最低基準」として浸透してしまっているのが現状である。

以上のように、福島事故のような過酷事故が発生した場合、当事者間の任意賠償を困難にし、賠償が長期化する恐れがあることから、現行原賠法の「私人対私人の紛争解決スキーム」には一定の限界があると指摘できる。また、実務的にも、一民間企業が、多種多様な内容の賠償請求を限られた人的資源の下で適正に処理することは困難であり、被害者への賠償をよりスムーズにする制度の強化や、国・自治体による実務面のサポート等の拡充が求められよう。

4. 福島事故を踏まえ明らかとなった原賠制度の課題

現行原賠制度は、国策で進行してきた事業であるのにも拘らず、国の責任を直接問うことが出来る仕組みではなかった。また、原子力事業者の免責規定適用の可能性があった場合でも、事業者が無限責任を負わざるを得ない制度であった。事故後決定された過酷事故時の「国の援助」についても、最終的な国の財政出動は殆ど無く、事業者(+他原子力事業者)が無限責任を負う仕組みが貫徹された。その結果、原賠制度は、過酷事故が起きた際、事業者のリスクを限定化・明確化できないことが明らかとなり、事業者全ての信用力を大きく毀損する可能性が生じている。今後、「原子力事業の健全な発達」に資する制度とするためには、国と事業者の責任のあり方を明確化し、事業者の事故リスクを限定化する制度に見直す必要があるだろう。

また、過酷事故時、膨大な数に膨れ上がる被害者に対し現行原賠法の紛争解決スキームによって賠償を行うことの限界も現行原賠制度の課題として浮き彫りになった。法の目的の大前提としての「被害者の保護」の観点から、過酷事故時の被害者への賠償をより円滑に進行すると共に、過酷事故発生時における被害者への支援が迅速に行われる制度に見直す必要があるだろう。

⁴⁸ 東京電力は、賠償資力に関して機構から「特別資金援助」を受ける必要があり、その条件として、要賠償額の算定根拠を示す必要がある。田邊(2012)は、「その根拠の内容は、紛争審査会の指針や政府の政策に実質的に拠らざるを得ない」と指摘している。

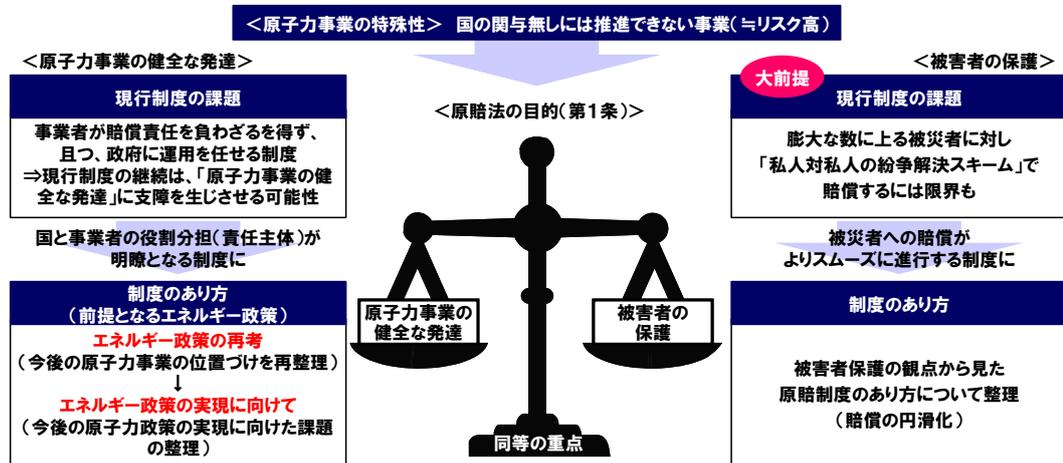
IV. 今後の原子力損害賠償制度のあり方の検討

1. はじめに・・・原賠制度のあり方の検討に際しての論点

今後の原賠制度のあり方については、原子力事業は、万一事故が起こった場合、一事業者のみでは負うことの出来ない非常に大きなリスクを有する事業であるという特殊性を前提に、原賠法の目的に立ち戻り「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」に資する制度とする必要がある。

「原子力事業の健全な発達」に資する制度とするためには、国と事業者の責任のあり方を明確化し、原子力事業者の事故リスクを予見・計量可能とする制度に見直す必要があるだろう。また、「被害者の保護」に資する制度とするためには、過酷事故時の被害者への賠償をより円滑に進行する制度に見直す必要があるだろう(【図表 11】)。

【図表 11】原賠制度のあり方検討に際しての論点



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

以下では、その2つの論点から、原賠制度のあり方について検討する。

2. エネルギー政策の再考とエネルギー政策の実現に向けて

(1) エネルギー政策の再考

今後のエネルギー政策のあり方

国と事業者の責任のあり方について検討を行う前提として、まず、今後とも国が「原子力事業を健全に発達」させる必要があるのかどうかについて再整理を行う必要がある⁴⁹。

原子力という選択肢は安易に捨てるべきではない

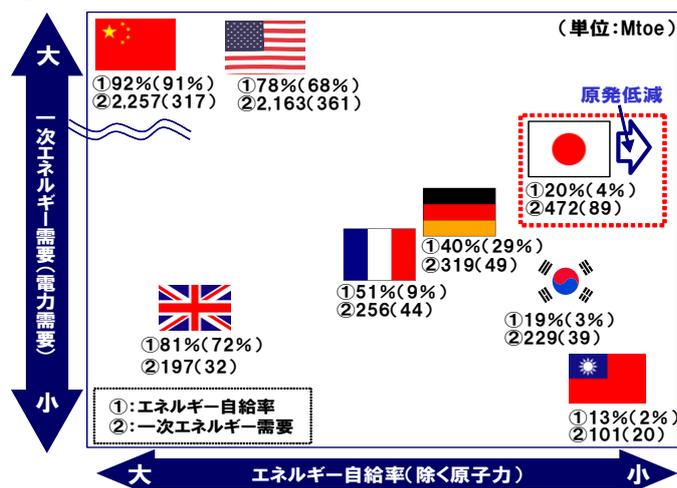
我が国は、資源の殆どを諸外国からの輸入に依存しており、エネルギー自給率が極めて低い一方で、エネルギー消費量は比較的大きい「特殊な国」である(【図表 12】)。また、二次エネルギー(=電力)についても、国際連系線が無く輸入ができないことから、自国内で全需要を賄う必要がある特殊性を有する。そういった日本特有の与件の下、化石燃料依存から脱却するべく、エネルギー

⁴⁹2014年4月、自民党政府は、東日本大震災以降最初の計画である第4次エネルギー基本計画を閣議決定した。その中で原子力は、「安全性の確保を大前提に、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源である」と位置づけられ、原子力依存度については、「可能な限り低減させる」方針の下、「安定供給、コスト低減、温暖化対策、安全確保のために必要な技術・人材の維持の観点から、確保していく規模を見極める」と記載されている。原子力の必要量については明言されておらず、新・増設についても明記されていない等、中長期的な事業の位置付けは不透明なままであるが、原子力の重要性と再稼働の推進を謳う「出発点」として一定の評価はできるだろう。

一源の多様化を促進し、電力分野においても、電力の安定供給を主眼とする現在のエネルギーミックスを構築してきた。我が国特有の与件が今後ともあり続ける限り、多様なエネルギーポートフォリオの確保は日本のエネルギーセキュリティの生命線であり、現時点で安易に原子力を捨てることを決断することは時期尚早である。現時点で原子力を捨てる選択は、電力分野において化石燃料への依存度を高めることを意味するが、前述の通り、エネルギーセキュリティ上危険である。

また、化石燃料の価格は中長期的に上昇することが予想されている。将来的に化石燃料への依存度が高まるエネルギーポートフォリオの選択、即ち、今後、原子力を持たないという選択をすることは、化石燃料のサプライヤーとの価格交渉力の低下に繋がりがねず、更なる国富の流出に繋がることになる。原子力に代わる有力なエネルギー源を早期に確立できないのであれば、経済的な観点からも、やはり「原子力」という選択肢を安易に捨てるべきではないだろう。

【図表12】我が国及び諸外国のエネルギー自給率とエネルギー需要



(出所) IEA 等より、みずほ銀行産業調査部作成

いずれにしても、バックエンド問題は残存

我が国は、原子力事業を 50 年余において推進してきたという歴史がある。また、米国との長年の原子力協定により、非核保有国の中で唯一再処理技術の保有を許可されている国である。我が国は核燃料サイクルの構築を推進してきたが、現時点でサイクルは確立しておらず、仮に原子力発電を放棄するとしても、既にある在庫プルトニウムの処理をする必要がある。2020 年に原子力発電比率をゼロとした場合には、国内の在庫プルトニウムを消費することは不可能と思われる。従って、仮に原子力発電を捨てる場合、政府は、核不拡散の観点から、MOX 燃料として使用できなくなった在庫プルトニウムの安全利用、もしくは処分する方法を諸外国に提示する必要がある。また、各原子力発電所内や青森県六ヶ所村にて中間貯蔵している使用済核燃料の処理問題⁵⁰や高レベル放射性廃棄物処理施設の建設問題も解決していないのが現状である。原子力発電を続けるにしても止めるにしても、バックエンド事業での原子力損害への対応は必要であり、原賠制度は今後とも必要になるだろう。

⁵⁰ 我が国は使用済み燃料を全て再処理する方針を掲げてきた。仮に原子力発電を止める場合、使用済み燃料の処分方法を再処理から直接処分に変更する必要があるが、直接処分については、研究開発等が行われていないのが現状である。

原子力は、日本のエネルギーセキュリティ上重要なエネルギーとして位置づけられてきた。その位置づけは、セキュリティ上、経済性上望ましい代替エネルギーが確立されない限り今後とも変わりはない。また、原子力は、核不拡散等の外交問題や超長期に渡る廃棄物の管理等、安易に止めることのできない特殊性を有していることに鑑みれば、バックエンド事業を含め、原子力を安易に放棄すべきではなく、少なくとも国・政府としての確固たる方針が決まるまでは、我が国のエネルギーの選択肢として保持する必要があるだろう。

(2) エネルギー政策の実現に向けて～金融の観点～

今後の原賠制度を検討する上では、金融の視点も欠かせない。電力会社の有利子負債残高は 25 兆円と巨額である(2014 年 3 月末時点)。既に述べた通り、原子力を我が国のエネルギー政策の選択肢として保持する必要がある以上、原子力事業の為の安定的な資金調達も維持される必要があろう。仮に、原子力事業者の資金調達がままならなくなれば、エネルギー政策どころか、我が国の電力の安定供給にも支障が発生することになる。以下、金融の視点から原賠制度のあり方について検討してみる。

原子力事業に対する金融機関のリスク認識は大きく変化

福島事故以前の原子力事業に対する金融機関等(含む社債権者及び格付会社、以下同じ)のリスク認識は、「原子力事業者は、高い事業運営能力を保有しており、エネルギー政策(=原子力政策)の担い手である事業者に対しては、国による暗黙の保証が付与されている」というものであった。しかしながら、福島事故により、①原子力事業者の免責規定適用の可能性があったとしても、実際には事業者が無限責任を負わざるを得ないこと、②過酷事故が起きた場合、原発 1 基の事故対応コストは約 5.8 兆円⁵¹と、1 原子力事業者では対応できない額となること⁵²等が明らかとなったことで、その認識は、「原子力は、一度事故が起これば事業者の経営を揺るがしかねない重大なリスクを抱える事業」へと変化した。

格付の推移と東京電力の今後の事業体制の方向性は現行原賠制度の限界を示唆

福島事故後の東京電力の外部格付(R&I)は、事故前の AA+から徐々に引き下げが実施されてきたが、機構法が成立した後に A-格から BBB 格に格下げされ、国による一兆円増資と同社の再生方針を示した総合特別事業計画の認定を受けても BBB 格で推移している。更に、電気料金の値上げ認可や、電気料金の簡易査定制度⁵³が整備された後も同社の格付は回復せず、東京電力は福島事故以降、社債発行ができない状況が継続している。加えて、2013 年 11 月には、汚染水問題が顕在化したことから、1 ノッチ格下げされ BBB-格となり、その後国の支援を織り込んだ新・総合特別事業計画の認定を受けても BBB-格で推移している。これは、現行の原賠制度では、事業者の信用力回復効果(=資金調達力回復効果)は十分ではないことを意味しているものといえよう。

また、今後更に損害賠償費用や廃炉費用等が拡大する場合、現行機構法の仕組みで対応するならば、東京電力は、①交付国債を増額し「賠償長期処理専門会社化」するか、②公的資本注入を拡大させ「電力公社化」するか何れかへと変わっていく可能性が高い。何れの場合も、民間企業としての事業継続性が困難になることを示している。これら格付推移や同社の今後の事業

⁵¹ コスト等検証委員会報告書(2011年12月19日) <http://www.npu.go.jp/policy/policy09/archive02.html>

⁵² 原子力事業者 9 社(除く東京電力、日本原子力発電)の純資産合算でも約 6.0 兆円である

⁵³ 電気事業者の自助努力の及ばない電源構成の変更があった場合に当該部分の将来の原価変動のみ料金に反映させる制度

格下げ低下の影響

体制の方向性は原賠法の主旨(原子力事業の健全な発達)に反するものといえ、やはり機構法の限界を示唆しているものと考えられる。

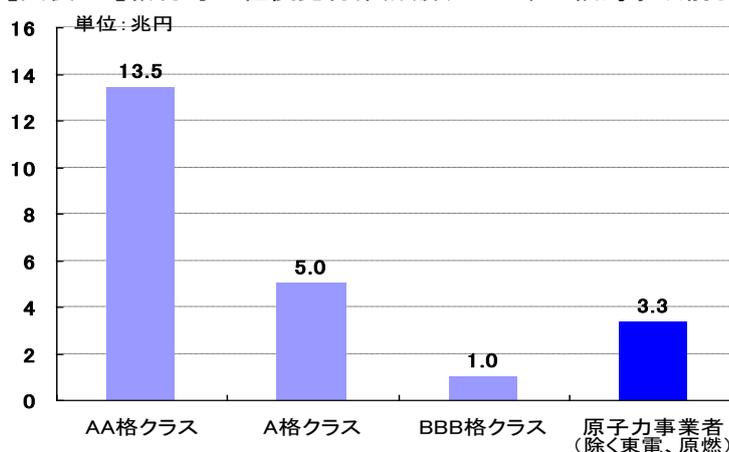
以上のことから、今後の見直しが予定されている現行原賠制度に何ら手を加えることなく、現状を踏襲するようなことがあれば、金融機関等が「他の原子力事業者が第二の東京電力になり得るリスクは消えない」と認識する可能性は極めて高い。結果、現状、原発再稼働の遅延に伴う収支悪化により低下しつつある他の原子力事業者の信用力を更に毀損し、一層の格下げに到る可能性がある。

格付低下により想定される影響としては、金融コストの上昇と調達可能額の減少であろう。金融コストの上昇については、仮に他の原子力事業者の格付がBBB格クラス並みになったとした場合、電気料金に換算すると+1.4%程度の上昇に留まり(福島事故前の大半の原子力事業者の格付であるAA+格とBBB格のスペル差の中央値から試算)、一概にはいえないが比較的軽微であると考えられる。

一方、調達可能額については、格下げの水準如何では、かなりの影響が発生するものと考えられる。社債の発行可能額は格付に応じて大きく異なる。福島事故前の原子力事業者(除く東京電力、日本原燃)の社債発行額累計額をみると、BBB格クラスの社債発行累計額を大きく上回り、社債での資金調達が量的に制限されることは明らかである(【図表13】)。

銀行借入についての影響も留意する必要がある。銀行は規制上、リスク資産に対し一定の自己資本を維持することが求められることから、貸出債権の信用力が低下した場合、所要自己資本が増加することになる。一般的に貸出債権の信用力は外部格付に連動する要素が強いことから、格下げによって、銀行の貸出余力も低下することになる⁵⁴。そもそも、リスクが増大した先に対しての貸出額は縮小する可能性が高いことから、格下げは銀行からの資金調達にも悪影響を及ぼすことになる。

【図表13】格付毎の社債発行累計額(2006年～福島事故前まで)



(出所) みずほ銀行産業調査部作成

(注) 集計期間: 06/10～11/02、

格付: R&I、対象普通社債(除く地方債、政保債、財投債、サムライ債、投資法人債)

⁵⁴ 例えば、所要自己資本を貸出先の外部格付により算出している金融機関の場合、3.11前の電力会社の格付(AA格クラス)がBBB格クラスまで低下した場合、原子力事業者向け貸出債権のリスク額は5倍になる。

金融の視点から みた原賠制度の 検討

今後の原子力事業者の安定的な資金調達を維持するためには、金融機関等が原子力事業に係るリスクを合理的に推定することが可能となる原賠制度の構築が必要と思われる。考え方としては①原子力事業者の免責規定の要件を明確化する、②事業者が負う原子力損害賠償責任を限定化する、③事業者から原子力リスクを切り離す、の3つが挙げられるが、①の免責規定の要件明確化は最適解ではないと思われる。なぜならば、ありとあらゆる自然災害を想定し、具体的且つ詳細な規定を設けることは限界があると思われるからである。つまり、①では規定(想定)外の事象が起きた場合や、規定適否の判断に迷う事象が発生した場合の原子力損害の賠償責任は結局のところ原子力事業者が負うリスクが残存することから、原子力は重大なリスクを有する事業という金融機関等の認識を完全には払拭できないのである。

従って、②又は③が今後の原子力事業者の安定的な資金調達維持に有効と考えられる。両者の課題や問題点等については第四節で総括する。

尚、原賠制度のあり方とは別の議論となるが、原子力事業者の安定的な資金調達維持の観点からは、政策変更(安全基準変更)等による原子力事業者に予期せぬ廃炉コストが発生した場合に対する配慮も必要と思われる。2013年7月、原子炉等規制法が改正され、将来の安全対策の概念に重大事故対策とバックフィット制度等が導入された。それにより、既設の原発も新規制基準に適合することが求められたことから、津波や地震等に対応するため、各社安全対策を講じているところである。新規制の審査により再稼働が認められない原発が出てくる可能性があることに加え、バックフィット制度が創設された以上、再稼働後も規制変更による安全対策投資の増加が懸念されることから、場合によっては経営判断により廃炉を選択することもあり得よう。

想定より早く廃炉となった場合、経過稼働年数によっては廃炉費用の積み立て不足が発生することも懸念される。このような、政策変更により発生したコストへの対応として、2013年10月、廃炉に係る料金・会計制度の改正が実施されたが、今後ともストレートコストへの政策的措置が必要となろう。

3. 被害者保護の観点から見た原賠制度のあり方

福島事故により、過酷事故が起きた場合、現行原賠法の仕組みでは、被害者へのより円滑な賠償を実施するに際し、一定の限界があることが明らかとなった。以下、被害者への賠償の円滑化の観点から、見直すべきポイントを記述する。

事業者間相互扶 助制度の活用

過酷事故が起きた場合、被害者の賠償については、迅速且つ円滑に行われる必要がある。仮に原子力事業者が事故責任を認めたとしても、現実問題として、事業者は事故対応に経営資源を裂く必要があり、被害者への賠償が遅れる事態になりかねない。また、賠償資金の確保も必要になるだろう。今次事故においては、緊急措置的に被害者に仮払金を支払う「原子力被害者早期救済法」⁵⁵を制定し、対応することとなったが、必ずしも国が対応することで迅速な対応が図れるとは言い切れないと思われる。従って、今後は次の点に留意した仕組みを構築する必要があるだろう。まずは、暫定的に賠償見合いの資金を準備する機関が必要と思われる。過酷事故が発生した際、当該原子力事

⁵⁵ 福島原発事故による原子力損害の賠償支払に関し、緊急措置として国による仮払金の支払いを定めた法律(2011年8月5日施行)。対象範囲は、福島県、栃木県、群馬県、茨城県の4県であり、対象業種は、旅館業、旅行業、小売業、外食産業等に限られ、賠償対象も風評被害に留まる。

業者は、資金を十分に確保することが困難になることが想定されることから、国が被害者に対する仮払資金を準備することが必要であろう。次に、仮払金を被害者に支払う実務を担う民間組織についてである。機構法の成立により、事業者間相互扶助制度が構築されたことから、仮払金支払い実務についても他の原子力事業者が担う(扶助する)仕組みを検討することも一案ではないだろうか。

環境損害への国のサポートの必要性

環境損害については、国際的にも原子力損害として認識されており、我が国においても、相当因果関係にあるもの全てが事業者の賠償責任となる。福島事故の場合、除染費用として約1.9兆円の予算が措置⁵⁶されているが、作業は計画通りに進んでおらずこれが更に拡大する可能性もある。現行機構法のスキームにより、東京電力にこれ以上の負担を強いるのは、民間事業者としての事業性を損なう行為であり、原賠法第1条の目的とも矛盾する恐れがあることは指摘した通りである。国・政府は、新・総合特別事業計画にて、機構が保有する東電株式を中長期的に売却し、それにより生じる利益の国庫納付により、除染費用相当分の回収を図ることを明記しているものの、今後とも膨れ上がる可能性のある除染費用等への更なる政策的措置が求められる可能性もあるだろう。

紛争解決スキームの強化

最後に、紛争解決スキームの強化が挙げられる。現行原賠制度では、紛争審査会が策定した指針や紛争解決スキームに法的拘束力は無く、訴訟に至る案件が各地で増加する可能性が指摘される。これにより、賠償が長期化してしまうことに加え、多大な訴訟コスト等も発生する可能性がある。また、賠償内容に不服があったとしても、「国の指針に基づく判断であるならば納得せざるを得ない」と思い込んでしまっている被害者もおり、被害者にとって、国の指針の位置づけは非常にわかりにくい。その一方で、事業者にとっては、国の指針は最低限の基準として機能するため、「全て東京電力の責任」として、相当因果関係が拡大解釈される恐れもある。よって、紛争審査会の機能を強化しある程度の権限を付与することで、賠償の長期化を防ぎ、かつ、公平性を担保できるような仕組みを構築することを検討する必要があるだろう。

4. 今後の原子力損害賠償制度のあり方

第1章から第4章前節までの概観を再整理

第1章から第4章前節までの概観を再整理すると、我が国原賠制度の最大の不備は、国策で事業を推進してきたのにも拘らず、万一の場合の国の責任を明確に規定していなかったことにある。今後とも原子力はエネルギー源の重要な選択肢として保持すべきであり、その特殊性から安易に捨てることも出来ない事業であることは明らかである。今後のエネルギー政策を担う事業者が安定的な資金調達を維持し、我が国エネルギーセキュリティを実現するためには、原子力事業者の原子力事故リスクを限定もしくは事業者から当該リスクを切り離すことが考えられてもよいのではないかと。

まず、①事業者の事故リスクの限定化、②事業者から原子力事業の分離、の2つの観点から、原賠制度の見直しのあり方を述べる。その後、賠償問題に留まらず、案①、案②に内在する様々な課題と事業体制のあり方について記述する。

⁵⁶ 放射性物質汚染対処特措法の施行のための予算(環境省要求分)として、平成23年度第3号補正予算において2,459億円、平成24年度当初予算において4,513億円、平成24年度東日本大震災復興特別会計特第1号補正予算において104億円、平成25年度当初予算において6,095億円、平成25年度第1号補正予算において804億円、平成26年度当初予算において4,924億円が措置されている(平成26年3月末現在)。

案①のメリット・デメリット

案①は、原子力事業者が負う原子力損害賠償額に上限を設定するという考えである。メリットとしては、現行の原子力事業者や電力供給体制に大きな変更は無いことから、制度変更コストを軽微に抑えられることや、金融機関等にとっては原子力事業者が負う事業リスクの予見・計量が可能となることから、上限額次第ではあるが、安定的な資金調達が維持できることになろう。また、一定限度額以上を国家補償とすることで、国策として推進してきた国の責任⁵⁵も明確となり、原子力損害における被害者にとっても分かり易い構造となるだろう。

一方、デメリットとしては、賠償責任額(=有限責任の上限額)をいくらにするのかにつき、その設定根拠の合理的算出が困難であり、その妥当性に対し国民の理解を得にくいことや、賠償責任額の設定次第では、資金調達への悪影響が及ぶ可能性があることが挙げられる。また、事業者の賠償責任が制限されることで、安全管理や安全性向上へのインセンティブが働きにくくなる虞があるため、米国のように相互扶助の仕組みを取入れ、事業者間の監視を強めたり、国の監督の強化を行なうことで工夫する必要があるだろう。尚、福島事故時に問題となった事故炉の事故処理・廃炉費用負担については一義的に事業者にかかることになるが、通常の廃炉とは状況が異なる為、別途手当てが必要となる。

案②のメリット・デメリット

案②は、民間企業での原子力リスクの引受の困難性に鑑みて、原子力事業に係るリスク全てを国が持つこととする考え方である。具体的には、国営会社(国の100%出資会社)を創設し、原子力事業に係る資産や人的資源を全て当該会社に移管し、原子力事業を運営することや、或いは、原子力損害賠償責任は国が負うことを前提に PPP⁵⁶のように、原子力資産は国が保有しつつ、オペレーション等は既存の原子力事業者に委託する方法等が考えられる。

案②のメリットとしては、国の責任において、国が進める事業との位置付けが明確になることから民間事業者との責任区分を行なう必要が無く、法的構成がより明瞭となる。電気事業者は、原発事故リスクから完全に解放され、安定的な資金調達も可能になろう。加えて、国の責任において国が進める事業となるため、万一の事故時には、国が被害者に直接賠償を行うことになるので、被害者にとっても賠償がより確実になる点が挙げられる。

一方、デメリットとしては、原子力関連資産を国に譲渡する際の評価等、会計的手当てが必要となることや、譲渡後の原子力発電単価の設定次第では原子力発電電力量の事業者への割り振りについて公平性を担保する仕組みを構築する必要性が生じることから、現行体制からの移行が案①よりも困難であることが挙げられる。また、国営化することで、事業における所謂「民間活力」を活かすことができなくなる可能性が生じることや、それをカバーする為に PPP 等を採用した場合には、オペレーションを行う旧事業者の原子力の安全管理や安全性向上のインセンティブを維持する方策が必要であろう。

民営事業としての歴史と意義

我が国は、長年、「国策民営」により電気事業を推進してきた。即ち、国策に適うという意識の下に民営体制で事業を行うという形で、地域独占、発送電一貫体制、料金認可という日本独自の電力供給体制を構築し、原子力事業者

⁵⁵ 事業者の有責性・違法性が認められる場合、責任限度額以上の賠償負担について、国は事業者に求償できる仕組みとすべきであろう。

⁵⁶ Public Private Partnership の略。民間企業が企画・計画段階から参加して、設備は官が保有し、設備投資や運営を民間事業者に任せる民間委託などを含む手法。我が国では、2001年に小泉内閣が決定した所謂「骨太の方針」に基づき検討が開始された。元々は英国における公共部門の効率化の一環として誕生したものである。我が国では、道路、学校、図書館等の整備・運営に関して採用されている。

はその下で、電力の安定供給を柱とする公益性と、民間会社としての収益性を同時追求してきた。震災により、こうした構造の綻びが表出してしまったとは言え、長年に渡り、その時代の公益的課題に対応し、電力の安定供給を実現してきたことは揺ぎ無い事実である。電気事業は社会・経済活動の基盤であり、今後とも、その意義と位置付けに変わりはないが、その重要な部分を担ってきた原子力については以下のような課題が浮き彫りとなった。

原子力事業が抱える様々な課題
①:バックエンド

原子力事業には、事業の特殊性故の重大な課題が震災以前から山積している。まず一つ目として、バックエンド事業が挙げられる。バックエンド事業は、外交問題や国のエネルギー安全保障政策と密接に関わりあっている事業であり、政策変更の影響も極めて大きい。また、事業期間が長期もしくは超長期となり(使用済燃料の処分や高レベル廃棄物処理等)、収益性が低いもしくは望めない事業となり得る可能性も高く、民間事業者が対応しきれない事業ではないことは明らかである。加えて、我が国においては、長年の悲願である核燃料サイクルは道半ばである。再処理事業が軌道にのらず、更には、最終処分場については白紙の状態であり、解決の糸口すら見出せていないのが残念ながら現状である。

原子力事業が抱える様々な課題
②:規制変更コスト

また二つ目としては、規制変更コストが挙げられる。現実的に見ると、規制委員会の方針にもよるが、再稼働ができない原発が出てくる可能性は高い。政策的措置が準備されず、規制の変更により原発の廃炉費用が巨額となった場合も、民間事業者では対応しきれない問題に発展するだろう。また、安全基準を達成するコストや、安全基準を維持する為のコストが高騰することから、経営判断により、原発から撤退する原子力事業者が出てくる可能性もある。

原子力事業が抱える様々な課題
③:電力自由化との整合性

三つ目として、電力システム改革との整合性が挙げられる。現在、電力の完全自由化へ向けての制度改革が進められており、今後の発送電の体制については、法的分離を前提とする方針が示されている。制度改革を進めるに当たっては、発電の一翼としての原子力の有り方、経済性の担保が課題となる可能性も指摘されており、今後、原子力小委員会にて議論される予定となっている⁵⁷。また、本章第二節で指摘した通り、今後の原賠制度の在り方次第では、電力会社の資金調達に大きな影響を与える虞があることにも留意を要する。

原賠制度の見直しの前提条件の充足や時期の見極めもポイント

原子力事業の維持のためには「(民営)原子力事業者の事故リスクの限定化」もしくは「原子力事業の国有化」が原理的に必要との基本的整理をしたが、併せて機構法の位置付けを踏まえた検討も必要と思われる。

機構法はその立法時の経緯等に鑑みると、議論を尽くした上での恒久措置ではなく、またそれであるからこそ、早期の見直しプログラム規定として附則規定された訳ではあるが、法形式は原賠法の「特別措置」法でもなければ、「臨時措置」法でもない。れっきとした「恒久法」であるし、寧ろ、原賠法の内、一定の(1,200億円を超えた賠償が生じた場合など)についての「実施要領」を定める構成になっている。また内容的にも、相互扶助制度による負担金制度などが「今後にも適用される」一般則として規定されている。見方によっては、前記「我妻答申」の理念の一部を形を変えて実現したと言う側面すらある。

⁵⁷ 2014年7月現在、総合資源エネルギー調査会原子力小委員会での検討課題(案)として、①原子力依存度低減の達成に向けた課題、②技術・人材の維持・発展、③競争環境下における原子力事業のあり方、④使用済燃料問題の解決に向けた取組と核燃料サイクル政策の推進、⑤国民、自治体との信頼関係構築、⑥世界の原子力平和利用と核不拡散への貢献、が挙げられている。

機構法の見直し規定における原賠法改正等の抜本的な見直しの前提条件は、「事故原因検証や賠償の実施状況等を踏まえ、国の責任、国の関与などについて検討を加え・・・(同法附則第6条第1項)」とされている。事故原因については、国会、政府、民間、東電に事故調査委員会が設置され、検証が実施されたものの、何れの報告書も被災設備の詳細な現地調査を含めた最終確認が今後の課題としており、最終的な事故原因の確定には長い時間を要するだろう。また、賠償の実施状況は、既に機構からは4兆円以上の資金交付が実施されたものの、賠償総額は未だ見通しが立っていない。従って、現実的には原賠制度見直しの前提条件が整うまでの「暫くの間」、機構法の範囲で運用を進めざるを得ない一面もある。勿論、その場合においても、本稿で指摘してきた基本的な問題や機構法における不明瞭な点は尚残り、事業者及び関係するステークホルダーの不安を完全に払拭するには到らないだろう。

また、「(民営)原子力事業者の事故リスクの限定化」もしくは「原子力事業の国有化」の何れの方策を採るにせよ、原子力賠償の原資は電気料金或いは税負担となろう。即ち、原賠制度のあり方の検討は究極的には「どのような形で国民が負担するか」の議論に帰着するのである。機構法附則6条第1項は「政府は、この法律の施行後できるだけ早期に・・・賠償法の改正等の抜本的見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする。」と規定し、また同法可決時には同様の付帯決議も付されたことから、概ね2年から3年内の検討を想定していた形跡がある。その意味では、現時点でのこの種の検討は既にその時期がきている筈である。しかしながら、上記の前提条件が未整備で、「国民負担のあり方」を検討する政治的・社会的環境が醸成されていると言いつても言い難い状況が続いており、原賠法改正等の抜本的見直しの議論には至っていない。

他方、状況改善の兆しもある。第4次エネルギー基本計画が策定され、原子力再稼働の推進を含め、原子力事業の重要性が位置づけられた。これにより、原子力政策における国の責任の有り方について検討を行う素地が出来上がったと言えよう。実際政府は、「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議⁵⁸」を立ち上げ、エネルギー基本計画を踏まえ、原賠制度の見直しについての論点整理を始めている。また、機構法の資金援助に要する費用については、今次事故対応という暫定的な位置付けではあるものの、中間貯蔵施設費用相当分に対する機構法第68条の活用等、国が一步前に入る施策を打ち出しており、政府の費用負担のあり方についての今後の検討の「出発点」となり得る可能性もあろう。

何れにせよ、今後の我が国のエネルギー政策上不可欠であり、且つ、バックエンド対応等「逃げることのできない」要素を含む原子力事業の推進には、原賠制度からみても、ここまで述べた諸課題に真正面から取り組む必要がある。但し、そのためには、冷静且つ現実的な国民の議論が行われる環境整備が不可欠であり、そうした取り組みの時期・手順の検討には高度な判断が必要である。

現在、原子力規制委員会の新安全基準による原発再稼働の審査が実施されており、2014年7月には第一号である川内原発の実質審査が終了し、「基準

⁵⁸ 内閣官房副長官を議長とし、内閣府副大臣、外務副大臣、文部科学副大臣、経済産業副大臣、環境副大臣が構成員となっている。2014年6月12日に第1回会議が開かれ、これまでの取組についての整理が行われている。

に適合」しているとの判断が下された。しかしながら、再稼働審査は想定から大幅に遅れており、電力各社の財務環境は依然として非常に厳しく、短期的には再値上げを検討せざるを得ない会社もあろう。中長期的には、エネルギー基本計画を具体化する新しい長期需給見通し(=所謂、ベストミックス)等への対応も今後進める必要がある。原子力事業の将来は、これらの諸課題と併せた総合的な判断に委ねるべきである。原子力賠償制度から整理した本稿における議論がその一助になれば幸いである。

<引用・参考文献>

1. 書籍等

- P4 脚注 5、P17 脚注 35、P20 脚注 43、P21 脚注 44、P22 脚注 48
電力中央研究所研究報告書 報告番号 Y11024
田邊朋行『福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性』(2012 年)
- P4 脚注 6、P11 図表 7
『ジュリスト No.236』(有斐閣)掲載
我妻栄「原子力二法の構想と問題点」(1961 年)
- P4 脚注 7
電力中央研究所研究報告書 報告番号 Y01301
田邊朋行『アジア地域における原子力損害賠償枠組みの必要性と我が国制度が直面する課題』(2002 年)
- P7 脚注 11
『東京電力 30 年史』(1983 年)東京電力
- P7 脚注 12
『関西電力二十五年史』(1978 年)関西電力
- P8 脚注 15
橋川武郎著『原子力発電をどうするか-日本のエネルギー政策の再生に向けて』名古屋大学出版会(2011 年)
- P11 脚注 19
『ジュリスト No.236』(有斐閣)掲載
「原子力災害補償をめぐって」(1961 年)
- P11 脚注 20
竹森俊平著『国策民営の罨』(2011 年)日本経済新聞社
- P14 脚注 27
電力中央研究所研究報告書 報告番号 Y02012
田邊朋行『JCO 臨界事故の損害賠償(補償)処理の実際に見る自治体の役割と課題』(2003 年)
- P14 脚注 30
卯辰昇著『現代原子力法の展開と法理論』日本評論社(2012 年)
- P16 脚注 32
『原子力損害賠償の実務』(2011 年)民事法研究会
- P19 脚注 39
『ジュリスト No.1433』(有斐閣)掲載
有林浩二「原子力損害賠償支援機構法の制定と概要」(2011 年)
- P20 脚注 42
『再生への経営方針』(2012 年)東京電力

2. Web サイト

■ P7 図表 4

資源エネルギー庁「総合エネルギー統計」

<http://www.enecho.meti.go.jp/info/statistics/jukyu/index.htm>

■ P8 図表 5

資源エネルギー庁

<http://www.enecho.meti.go.jp/index.htm>

■ P10 図表 6、P11 図表 7、P12 図表 8、P13 脚注 25

内閣府原子力委員会

<http://www.aec.go.jp/>

■ P26 脚注 49

国家戦略室『コスト等検証委員会報告書(2011年12月19日)』

<http://www.npu.go.jp/policy/policy09/archive02.html>

(本稿に関する問い合わせ先)

みずほ銀行産業調査部

資源・エネルギーチーム 市川美穂子

mihoko.ichikawa@mizuho-bk.co.jp

©2014 株式会社みずほ銀行

本資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、弊行が信頼に足り且つ正確であると判断した情報に基づき作成されておりますが、弊行はその正確性・確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、貴社ご自身の判断にてなされますよう、また必要な場合は、弁護士、会計士、税理士等にご相談のうえお取扱い下さいますようお願い申し上げます。

本資料の一部または全部を、①複写、写真複写、あるいはその他如何なる手段において複製すること、②弊行の書面による許可なくして再配布することを禁じます。

MIZUHO



OneMIZUHO
未来へ。お客さまとともに

