

平成27年（2015）1月5日（月曜日）第7172号

新年特集号

『原子力損害賠償制度の成果と課題』

東京大学政策ビジョン研究センター

客員研究員 遠藤典子

- ▼ 原子力損害賠償制度の二層化の必然
- ▼ 事後的有限責任制度の導入
- ▼ 損害賠償の持続可能性に懐疑
- ▼ 社会的ハードルの高い有限責任制
- ▼ 電力システム改革と損害賠償制度

▼ 原子力損害賠償制度の二層化の必然

日本の原子力損害賠償は、96年に制定された原子力損害の賠償に関する法律（以下、原賠法）によって規定されている。だが、政府は東京電力福島第一原子力事故の発生から3か月後の6月14日、原子力損害賠償支援機構法（以下、支援機構法）を国会に提出、立法化し、9月12日には新しい原子力損害賠償制度を担う主体となる認可法人「原子力損害賠償支援機構」（以下、支援機構）を設立した。原賠法においては、原子力事業者に無限責任を課す一方で、過酷事故によって、被害者に対する損害賠償総額が損害賠償措置額を超えた場合、国家はその必要性を認めた場合に、差額分を「援助」することを国会を通じて決定することが原賠法第16条に規定されている。多くの原子力発電導入先進国が差額分の補填を国家の「補償」という法律上の義務としているのに対し、原賠法における「援助」は、決定基準も内容も具体的な規定はなく曖昧で、細目は政府の自主裁量に委ねられており、原子力事業者と国家の責任分担が不明である。したがって政府は、新法によって、援助規定が意味するところを明確に定義し、実践的な損害賠償制度を構築することが必要だったのである。

支援機構法において、支援機構の最大の業務は、東京電力が被害者に対して「迅速かつ適切な賠償を行う」（13年5月14日、原発事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定）ための資金援助を行うことと規定された。その支援機構に対して、政府は交付国債による資金交付を行い、東京電力は支援機構から資金援助を受け、被害者に対する損害賠償

を行う。つまり、政府が支援機構を介して東京電力に対して間接的資金援助を行う—というスキームである。政府は、従来の原賠法に支援機構法を加えて原子力損害賠償制度を二層化することで、前記の曖昧さの問題に対処する解決策としたのだった。

支援機構法の成立を受け、政府はその運用、実践に入った。支援機構に対して11年度中に5兆円の交付国債を交付、東京電力は支援機構と共に資金援助を得るために提出が義務付けられている「総合特別事業計画」を策定、支援機構に提出し、12年5月に政府の認可を受けた。

東京電力は損害賠償のための政府による資金援助を得たものの、11年11月時点にはすでに、全原子力の停止と代替火力発電の炊き増しによるコスト上昇および事故による損失の拡大によって、債務超過の懸念が高まっていた。政府は実質国有化を決断、12年6月、支援機構は東京電力の優先株式約1兆円を買い取り、議決権の過半数を握った。実質国有化を主導したのは経済産業省であり、経営改革を主導することで東京電力を積年の課題である電力自由化・制度改革の先行モデルとする意図があった。

▼ 事後的有限責任制度の導入

だが、総合特別事業計画が承認されてから半年後、経営改革に踏み出した東京電力と支援機構が直面したのは、除染を含む損害賠償費用が、当初想定の2倍規模である10兆円程度に膨らみかねないという新たな危機であった。12年11月7日、下河辺和彦会長(当時)ら東京電力経営陣は記

者会見で、被害者への損害賠償費用と除染費用の合計だけで10兆円に上る可能性を示し、政府による「新たな支援の枠組み」を求めた。

14年1月に政府の認可を受けた「新総合特別事業計画」では、交付国債枠が5兆円から9兆円に拡大されると同時に、中間貯蔵施設の建設費約1.1兆円に電源開発促進税を投入すること、また支援機構が保有する東京電力株の売却益を除染費用の計画分2.5兆円に充当することなどが認められた。

支援機構スキームにおいては、東京電力が支援機構を通じて受け取った国からの援助については、東京電力が毎年の事業収益などを踏まえて特別負担金を、東京電力を含む原子力事業者が出力規模に応じた一般負担金を、それぞれ支援機構に納め、支援機構は国庫に返納することになっている。損害賠償および除染関連費用については東京電力が支払いを全うし、国は資金援助は行うものの、あくまで間接的支援に徹するという姿勢が貫かれているのである。

しかし、新総合特別事業計画では初めて、東京電力に返済義務を課さない国の実質負担を一部認めた。著書『原子力損害賠償制度の研究』でも言及したが、制度的にはそれは損害賠償責任を事後的に制限するものであるから、事実上の有限責任制の導入と言える。

▼ 損害賠償の持続可能性に懐疑

東京電力の要賠償額は、新総合特別事業計画が策定された13年末には約4.9兆円だったが、14年7月末には約5.4兆円

に、14年末には約6.4兆円に増加する見込みである。事故から3年10か月が経過したが、賠償額は今後も膨らむ可能性が高い。

たとえば帰還困難区域において、平均賠償合意額は、14年8月時点で4人世帯当たり合計1億2000万円に上っている。これは事故前の同地域の世帯年収の15〜30倍に相当する。一方、居住制限区域のそれは約7500万円であることから、区域によって格差があるとして賠償額増額を要望する声も上がっている。

中間貯蔵を含めた除染費用は、13年末時点で約3.6兆円に及んでいる。11年8月成立、12年1月施行の、「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により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（以下、除染特措法）」において、国や地方公共団体が除染作業を先行し、その費用を東京電力に求償することが決まっており、さらなる拡大の可能性を否定できない。

最大の課題は、廃炉費用である。支援機構は14年8月に原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改称し、廃炉技術支援を強化する体制を構築したが、5兆円とも10兆円とも言われる廃炉資金の確保について、その目処は立っていない。

被害者への迅速な損害賠償支払いを可能にした支援機構スキームは、破局的事故後の緊急レジームとしては有効であったと評価できよう。だが、柏崎刈羽原子力（計821・2万kW）の再稼働の目処が立たないことも手伝って、拡大を続ける損害賠償の持続可能性には疑いがあると言わざるを得ない。そもそも支援機構法には見直し条項（附則第6

条)があり、原賠法については1年を目処に、支援機構法については2年を目処に、国と事業者の負担のあり方について再検討することが明記されている。

14年6月以降、原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣級会議が招集されたものの、本格的な見直し議論は未だ開始されていない。原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC)加盟もその一つの契機となり得たが、CSC加盟に伴い14年11月20日に成立した原賠法の改正案は、核燃料物質などの運搬に関する細目に限られており、支援機構法の見直し条項の論点には踏み込んでいない。

ちなみに、日本の加盟によって、CSC締結国はアメリカ、アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、UAEの6か国となり、発効要件は満たされた。CSCには裁判管轄権を事故発生国に集中する条項があり、福島第一原子力発電所において、知見のある米国企業の技術協力を得るための素地が整ったとも言えるだろう。

▼ 社会的ハードルの高い有限責任制

原子力先進導入国のアメリカやフランスにおいては、事故の際の原子力事業者の責任範囲が予め定められている「有限責任制」が敷かれている。日本でも96年の原賠法制定時に民法学者を中心に有限責任制への支持があり、今回の事故後にはその必要性が原子力事業者を中心に強く認識された。

しかしながら原子力発電に対する社会的ハードルは上がっており、有限責任制へ切り替える抜本的な法改正は、

現実的には難しかりう。むしろ、新総合特別事業計画で初めて認められた除染に対する国の実質負担を拡大することが合理的である。具体的には、とりわけ地方自治体が主体として行う除染費用については、原子力事業者に後に求償するのではなく、復興全般に充てることのできる使途自由な資金として国から提供されるよう、除染特措法の改正を含めた措置の検討が必要であろう。

突き詰めれば、過酷事故の賠償資金は、①事故原因者である原子力事業者、②前記①から供給を受ける電気利用者(受益者負担)、③前記①以外の原子力事業者(相互扶助)、④規制・振興を司る国―のいずれかの負担の分配に帰結する。原子力事業者には債権者、株主、従業員といったステークホルダーが存在し、国による公的資金の財源は国民が負担する税金である。日本の原子力損害賠償制度は、この負担の分配について、再度検討すべき時期を迎えている。

▼ 電力システム改革と損害賠償制度

16年に始まる電力小売りの全面自由化、18〜20年に予定されている発送電分離といった一連の電力システム改革も、原子力損害賠償制度に大きな影響をもたらす。その最たるものが、原子力事業者が支援機構に毎年度支払う一般負担金である。

東京電力以外の原子力事業者も、過酷事故に対する保険料を今回の事故の前に遡って納付するという理屈で東京電力の損害賠償に実質的に参加しており、12年度には合計1008億円、13年度には1630億円を出力に応じて負担

している。

原子力事業者は、一般負担金を電力料金に転嫁できるものの、小売り自由化と共に総括原価方式が撤廃された後の制度設計は定まっていない。また、原子力依存度低減政策や安全規制の強化によって廃炉が進めば、一基当たりの負担は増大する。さらに毎年度、支援機構の運営委員会によって負担額が決定する仕組みであり、予見可能性が極めて低い状況である。そもそも相互扶助制度は競争を前提とした自由化にそぐわないといった根本的課題もある。

今後、一般負担金については、原子力事業者のガバナンスや発電所の安全性などを客観的に評価した格付け指標によって、リスクが高い原子炉についてはそれを上乗せするといった、安全性を高めるインセンティブとして利用する方向に改組すべきであると考えられる。小売り自由化後も託送料金に上乗せして、幅広く電気利用者から回収するとなれば、なおさらである。

電力システム改革と整合性のある原子力損害賠償制度の再検討に残された時間も、決して長くはない。

(おわり)

遠藤典子

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)。経済誌副編集長などのジャーナリスト活動を経て、13年より東京大学政策ビジョン研究センター客員研究員。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などの委員。著書『原子力損害賠償制度の研究―福島原発事故からの考察』(岩波書店)で、第14回大佛次郎論壇賞受賞。