

21世紀政策研究所新書—40

シンポジウム

原子力損害賠償制度の 在り方と今後の原子力 事業の課題

第103回シンポジウム（2014年2月21日開催）

研究報告

1. 原子力事業環境・体制整備に向けて……………7

21世紀政策研究所研究主幹

澤 昭裕

2. 新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて……………21

21世紀政策研究所原子力損害賠償・事業体制
検討委員会副主査

竹内 純子

【パネリスト】

名古屋大学名誉教授／

加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士

一橋大学副学長／教授

原子力損害賠償支援機構理事／弁護士

内閣府原子力被災者生活支援チーム参事官

21世紀政策研究所研究主幹

【モデレータ】

21世紀政策研究所原子力損害賠償・事業体制
検討委員会副主査

森 鳶 昭夫

高 橋 滋

丸 島 俊介

井 上 博雄

澤 昭裕

竹 内 純子

ついでにいふ

福島第一原子力発電所の事故以降、日本のエネルギー政策は混乱をきわめてまいりました。電力供給の状況は経済活動に大きな影響を与えるもので、日本の産業界が将来の在り方を考える場合、電力供給はきわめて重要な要素になります。昨年末、エネルギー基本計画の原案が、経済産業省の総合資源エネルギー調査会から「エネルギー基本計画に対する意見」としてとりまとめられ、現在も計画改定に向けて議論が進んでいます。

原子力事業は安全性や適切な事業運営を担保する制度の整備と規制の実施、立地支援、技術開発など、さまざまな場面における政府の支援のもとで民間によって事業が営まれる、国策民営と言われる形態のもとで発展してきました。これは平時においては多くのメリットをもたらしましたが、福島第一原子力発電所の事故により、官民のリスクと責任の分担のあいまいさという大きなデメリットを内包していることが明らかになりました。

原子力損害賠償制度を、被災者の救済と事業の健全な発展という制度の趣旨に即して有効に機能させるためには、原子力事業の事故におけるリスクの全体像と官民のリスク分担を明確にした上で、現行の仕組みの見直しや適切な制度設計を行う必要があります。そして、膨大な数の被災者を生じさせ、かつ地域コミュニティの破壊という従来にない損害をもたらす原子力事故の被害からどう回復するのか。また、今後も原子力技術の平和利用を継続するのであれば、必要となる諸制度の在り方、特に原子力損害賠償制度についての議論を整理する必要があります。

こうした観点から当研究所では澤研究主幹のもと、わが国のエネルギー政策研究プロジェクトにおいて原子力損害賠償・事業体制検討委員会を立ち上げ、原子力損害賠償法の改正を視野に入れた官民のリスク分担の在り方を検討してきました。また別途、原子力事業環境の体制整備に向けて検討を重ね、本日お配りした二つの報告書を昨年11月にとりまとめました。

本日のシンポジウムでは検討結果について改めて報告するとともに、パネルディスカッションを行い、原子力損害賠償制度の在り方と今後の原子力事業の課題について議論

を深めていただければと考えています。

二〇一四年二月二十一日

21世紀政策研究所所長 森田富治郎

研究報告 1

原子力事業環境・体制整備に向けて

21世紀政策研究所研究主幹

澤

昭裕

原子力をめぐる三つの不透明性

できるだけパネルに時間を割きたいと思っておりますので、私たちの最初のプレゼンは簡潔にしたいと思います。今日お配りした、政策提言編と損害賠償法に深く斬り込んだ形での報告書のうち、私からは政策提言編についてお話ししたいと思っております。今まさに原子力についてエネルギー基本計画が議論されているところですが、ここで原子力の必要性について議論するつもりはありません。むしろ原子力を維持していくとすると何が必要条件になってくるかということをお願いしたいと思います。

そのために考えなければいけないのは、いま三つの不透明性があるのではないかという事です。一つ目は政治的不透明性です。民主党政権に比べれば自公政権になって、再稼働あるいは原子力についての積極姿勢が回復したという論もありますが、実際上そういう感じは全く受けていません。今まさにエネルギー基本計画で原子力をどう表現していくかということが話題になっているように、与党の自民党、公明党の態度としても、原子力については世論を意識したような形での腰の引け方という状況だろうと思えます。そういう意味では、まず政治的な不透明性を払拭することが大事です。



澤研究主幹

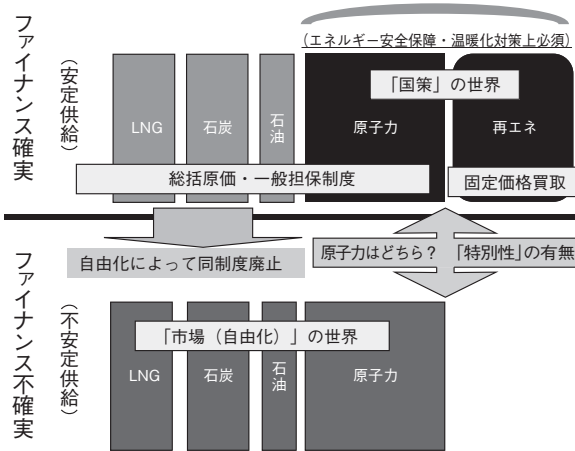
それ以上に、二つ目の政策的不透明性、すなわち電力システム改革やバックエンド事業についての不透明性も大きい。ご存じのように電力システム改革は総括原価主義の価格規制というのを外し、価格を自由化することによって需給を調整していく変化を意味します。そうなった場合に、大きな固定投資を必要とする原子力について、新設する場合のファイナンスをどうするのかということが大きな問題として出てきます。またバックエンドの政策についても、民主党政権時代に核燃料サイクルについて、いろいろな議論が出た上でサイクルをやめるといった議論まで飛び出しました。今はもう一回ルールに戻った形にはなっていますが、例の「もんじ

「ゆ」、高速増殖炉の行く末をどうするかというような問題を皮切りに、バックエンドについても不透明さが拭いきれていないということだろうと思います。

三つ目に規制の不透明性です。規制委員会の、今の規制活動の姿勢は、その目的意識に疑問を感じますし、審査の遅れも問題になってきています。今後原子力の事業を維持するのであれば、規制委員会がどのような規制活動を行うのか。あるいは、いわゆるバックフィットのように遡及適用されるような規制の変更が将来ありうるわけですが、それをリスクとして考えた場合、原子力の事業を続けていく時の規制変更のリスクをどのようにカバーしていくのか。このようなことについてもほとんど議論が進んでいない状況にあります。

いま申しあげてきたことを問題の構図としてまとめたのが図表1です。今までの電気事業法の中では、この原子力も火力も含めて電源を総括原価方式と電力債の一般担保という制度で保護し、そこに供給義務をかけて、必要な供給義務を果たすために必要な設備能力を持たせる、形成させるという形で電力事業、電力行政は進んできました。そこに加えて、再エネについてはいろいろな意味で固定価格買取制度を国策として位置

図表 1 問題の構図



づけて、これは究極の総括原価ですが、自由化されても市場の枠外で導入していくのだということが最近決まりました。今後自由化をすれば、特に火力は供給義務を外す代わりに自分でファイナンスしていくことが求められる世界になるわけです。原子力をどちらに置くのか。この議論が遅れてきたのではないかと考えています。

最近、電気事業法改正の第2弾が出されようとしています。来年の第3弾は法的分離を視野に入れた改正となり、これで打ち止めということになりますが、遅くともそこまでの間には原子力事業を電

カシステム改革後の世界において、どう位置づけるのか。そして、そのためのファイナンスの措置、あるいは先ほど申しあげたようなまつわるリスクをどうカバーするのか。原子力についての法的な、あるいは予算的な措置をセットで考えていかなければならぬという状況にあると思います。

この報告書の提言では、いま申しあげたことをトータルに解決していく必要があるのだと述べています。たとえば損害賠償法一つだけ何かいじっても、それはそれで相当なエネルギーが必要ですが、それをやれば原子力の問題がすべて解決するかというと、もちろんそうではありません。さらに、ファイナンスの措置だけをきっちりやれば、原子力が維持できるのだというわけでもない。

原子力はこれまでである意味、特別な法的制度の中に埋め込まれてきましたので、制度的補完性というか、いろいろな制度が有機的に連結しているのが原子力の一つの特徴だと思います。したがって、原子力を新しい世界に位置づけていくとしたら、それにまつわる制度すべてを同じ方向で整合的に同時に解決していかなければ歪みが出てくるという代物なのです。ですから、原子力については扱いが非常に難しいということになって

いると思います。

トータルなソリューション案

以上のようなことを提言しましたが、実際にこれをやっていくにはどうするか。経済産業省はもちろんのことながら、文部科学省、あるいは環境省、さらに原子力規制庁といった役所が今のところ縦割りで存在しています。また、その外には金融機関があり、もちろん電気事業者がいます。ですから、官民全体が同じ方向を向いた制度改革を考えていかなければいけません。まだまだそういう議論の場ありませんし、議論も成熟していない状況だと思います。

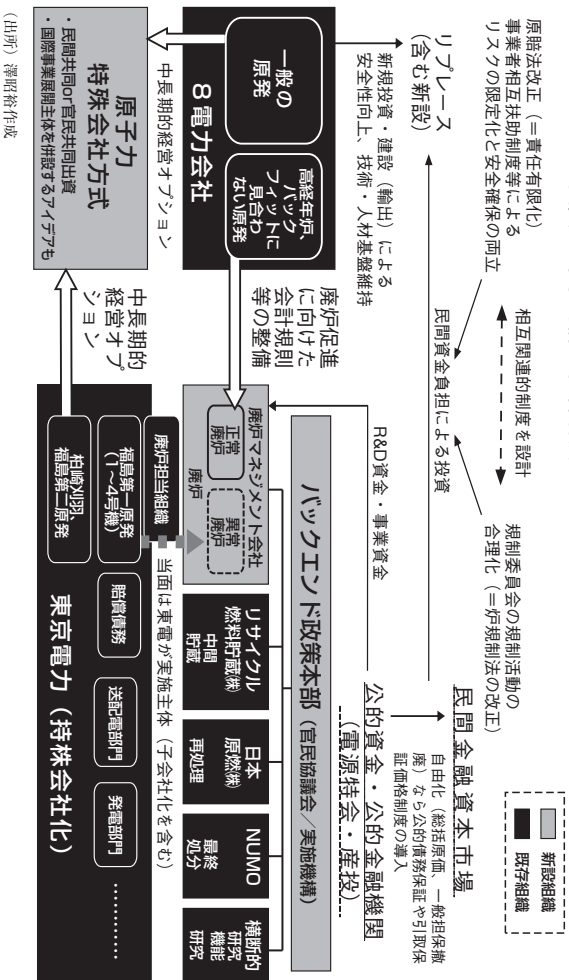
これから原子炉は原則40年、長くても60年で終わっていくという中で、原子力はこのまま放っておけばいずれゼロになっていきます。その内どれだけを維持していくのか。エネルギーミックスとしてどれぐらい必要なのか。そういうことがこれから議論されようとしています。いずれにしろ新しくつくる、あるいは古いものを減らして、別の形でどこか違うところにつくるといったことを考えていかなければ、原子力の人材、技術の

維持はなかなか難しいというのが現状です。方程式の解は、まずリプレーズで新設が認められるかどうかということにかかっています。

しかしながら、これは政治的には非常にハードルが高い話ですし、仮にこれができたとしても先ほど申しあげたバックエンドについてどうするのかという問題が残ります。今は東京電力の異常廃炉の問題があり、それに加えて運転期間40年を迎える炉がたくさん出てくるので、それら正常廃炉の問題があります。このような廃炉を皮切りに、話題の最終処分まで、中間貯蔵、再処理といったことを全部ひっくるめてバックエンドの政策を統一的に、事業スピードと事業サイズを考え、いわゆるプルトニウムバランスも考えた上でないと整合的な政策にならない。

今までは民間が中心になってバックエンドも担ってきました。今後、原子力委員会の役割が縮小されてしまいます。行政組織側で、バックエンド政策を整合的に取り進めていく。大方針を決め、実施のスキームをつくり、そしてスピード感を調整していくという司令塔になる行政組織をどこかに維持しなければなりません。図表2の中の白抜きされている部分は新設についての提言です。

図表 2 原子力課題総合解決フレーム (原子力事業環境整備法案)



商業炉のリプレース、新設は、バックエンドと異なり、今後とも民営でやっていくというのが基本だと思えます。しかしその時に、果たして民間の金融資本市場から資金を調達することができるのか。この問題が大きく立ちはだかります。いろいろなリスクをどうやって遮断していくか、あるいはカバーしていくかということを考えなければいけません。先ほど申しあげたように、自由化によって総括原価方式による資金回収はもうないということが決まることになっていきますから、大きな固定費をカバーする資金をどうやって調達するのか。その時の保証として国が債務保証をするのか。あるいは、イギリスの事例のように「ストライク・プライス」というある種の買い取り、引取価格を保証する形で長期の資金回収を保証するのか。こういったことを考えていかなければいけないという提言をしています。

もう一つが規制委員会の活動の合理化です。ここで踏み込む話ではないのですが、炉規制法（原子炉等規制法）は福島事故の後、ヒステリックな政治的状況の中で議員立法という形で改正されてしまいました。規制活動の在り方、あるいは安全性をどうやって担保していくのか。それは規制委員会がメインになるのか、それとも事業者がメイン

になるのか。根本的な議論がなされないまま炉規制法ができていくという状況にあります。個別には申しあげませんが、いろいろな論点を含めて炉規制法の大改正、抜本的な見直しをしなければならぬと思っています。

最後に、補償の問題、原賠法の問題です。こんな事故が起き、いろいろな問題が賠償関連で出てくるとは思っていなかっただろうと思いますが、むしろ安全神話がない時代に原賠法だけでもできていたことは、まだ救いかもれません。しかし今後、原子力事業を維持し、サステイナブルなビジネスにしていくためには、原賠法における無限責任の問題をどうするか。あるいは私人対私人の問題というだけでは解決し得ない、地域再生をどうするか。このことを視野に入れて原子力損害賠償法も改正していくのが、リスクの限定化にも必要ですし、実際に事故が起こった時の収束のためにも必要だということとを提言しています。以上がトータルなソリューション案です。

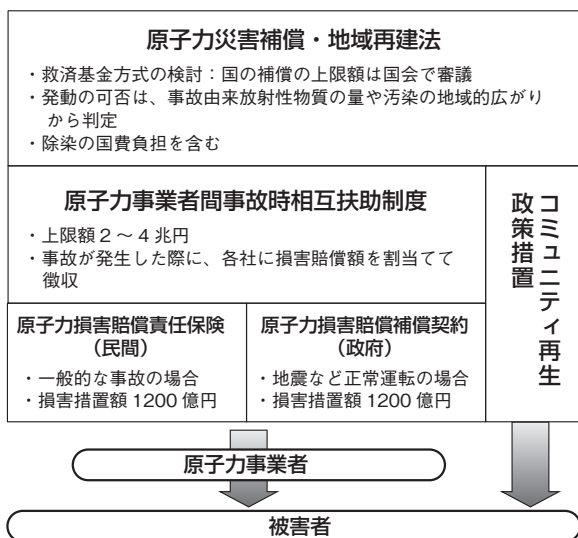
原賠法から地域再建法へ

原賠法について、この報告書の中では今まで無限責任だったものを有限責任にしてい

ますが、このために原子力事業者間で相互に監視をし合う制度が必要です。もし事故があつたら、どの電力会社が事故を起こしたとしても、ほかの電力会社が連帯保証するような相互扶助制度をつくる。有限にすることにについての批判はあろうかと思いますが、一方で同じ船に乗らせることによって相互に監視する。相互にピアレビューを真剣にやるようなインセンティブをビルトインしていく。これが重要ではないかということ、アメリカのプライス・アンダーソン法を範にとつて、日本なりにアレンジしていったらどうかという提案をしています。

その上限を超えた場合の対応についても考えておく必要があります。実際の無限責任の法体系の中では、国が交付国債という形ではあるけれど、東京電力に大きなお金を貸したり出資したりしています。原子力の災害補償というものに国の関与がどうしても必要であるならば、最初から国の関与の仕方を決めておいたかどうか。その時に今まで論じてきたのは賠償制度についてですが、コミュニティの再生措置について、災害補償というだけではなくて、行政がどういふふうな措置をとっていくか。公法というか、行政法というか、そういった観点から別の産業政策的な措置も含めて、この地域再建法

図表3 新たな制度体系



という建て付けの法律にして
 いったらどうかということです
 (図表3参照)。

その場合、今もそれに近い形
 にはパッチワークでなっていま
 すが、なぜ災害補償と地域再建
 を一つにまとめているのかとい
 うと、行政組織としても両方を
 ならみながら、どちらで整理す
 べきものなのかということを判
 断しながら進めていく必要があ
 るからです。今までのように東
 京電力、あるいはそれを通じて
 電気料金から回収するのか。あ

るいは税金から回収するのか。そのあたりがはつきりせず、もともとそういう法律がなかったからという面もありますが、アドホックに決められていっているという状況でしたので、それを改善しなければならないのではないかとということです。

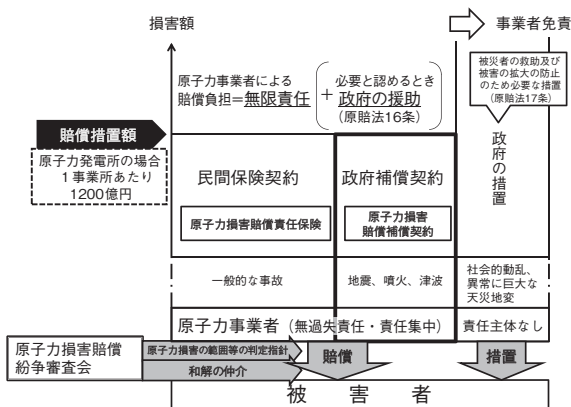
研究報告2

新たな原子力損害賠償制度の 構築に向けて

21世紀政策研究所原子力損害賠償・
事業体制検討委員会副主査

竹内 純子

図表 4 わが国原賠法の概要



わが国の原子力損害賠償制度の現状

引き続き、原子力損害賠償法についての報告をいたします。

原子力損害賠償法の建て付けは、近代民法で通常求められる以上の厳格な責任を事業者に求め、民間保険により賠償資力を担保させ、それでも不十分な場合には国家補償を行う、これが基本です（図表4参照）。しかしながら、わが国の原子力損害賠償法は国家補償の在り方、どういう条件であれば国家補償かが、あいまいだったところがあります。

原子力事故は原因の性質によって対応が分かれます。社会的動乱、異常に巨大な天



竹内副主査

災地変のように事業者が責任を負わない場合は賠償する責任の主体もなくなり、政府が災害救助的に必要な措置を行うということが定められています。

事業者が責任を負う場合でも、民間の保険契約でカバーされるのか。それとも、そのカバーの範疇外である事由による事故については政府の補償契約でカバーされるのか。どちらも賠償措置額は1事業所当たり1200億円です。今回の事象は津波を原因としていますので、政府の補償契約で1200億円が賠償措置額として手当てされましたが、ご承知のとおり、被害額はそれを大きく上回るものでした。その場合、原子力事業者による賠償負担は無限とされています。

図表 5 原子力損害賠償支援機構法

- 原賠法第16条に定める国の「援助」は、事故後制定された原子力損害賠償支援機構法によって初めて具体化された
- 政府の援助は返済を前提としており、緊急時のつなぎ融資としての意味合いが強い

基本方針 ⇒ 国民負担の最小化

支援目的 ⇒ ①賠償の迅速かつ適切な実施
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

援助方法 ⇒ ①一般負担金、②特別負担金、③政府の援助
※区分管理なし ※できるだけ高額

③政府の援助（国→機構）

- 国債の発行⇒返還する必要有り
- （さらに資金が不足する場合）資金交付（51条）⇒返済を前提としない
- （負担金の負担により電気の安定供給等に支障を来し又は国民生活等に重大な支障を生ずる恐れがある場合）資金交付（68条）⇒返済を前提としない

援助条件 ⇒ 特別事業計画を総理大臣・経産大臣が認定

て、それに対して「必要と認める時は政府が援助する」という非常に漠とした規定となっています。原賠法16条、この政府の援助というのを具体化させたのが原子力損害賠償支援機構法であり、現在の対応する法律の根拠になっています。

図表5は原子力損害賠償支援機構法の構造です。「支援」と書かれています。基本的には政府の援助は返済を前提としていますので、援助というより緊急時のつなぎ融資としての意味合いが強いです。

援助方法としては、他の電力会社

が負担する一般負担金。事故を起こした事業者が負担する特別負担金。3番目の政府の援助というのは交付国債という形で、ここからお金を振り出して政府の援助をするわけですが、いま申しあげたとおり返還する必要があるということになっています。

支援機構法が成立したことにより、メリットもいくつかありました。東京電力は電気事業の継続と、その他の事故処理に当たる金融的基盤を確保することができました。他の電力会社も、それまではどこかの電力会社が毎月のように社債を発行していましたが、事故以降数カ月間、社債の発行が滞っていた。これが再び可能になったことにも影響が見て取れます。このように、他電力会社の資金調達への好影響もありました。

しかしながら、やはりデメリットも大きくあります。支援機構法は、要は国がたくさんお金を貸してあげる。貸してあげることによって時間軸を長くとっているのだから、事業者は事故を起こした責任の賠償金を支払いなさい。時間軸を長くとることで対応するということです。しかし、会計検査院の試算によれば、東京電力の借金が5兆円だった場合、この借金返済に最長31年間かかる。借金返済に30年以上を費やす株式会社が健全な状態で居続けられるのか、現場力の低下などさまざまな懸念があります。

あるいは、先ほど澤研究主幹から指摘のあった電力自由化との不整合という問題があります。特に先ほどの他電力会社が負担する一般負担金は、今は総括原価の中で原価参加が認められているので大きな不満という形では噴出していませんが、自由化になった場合、それをどうするのかということが明確な問題として生じてきます。

そもその問題点として、機構法の制定の目的として国民負担の極小化を果たすということが掲げられています。しかし、確かに「税金」という形での負担ではありませんが、電気料金という消費者にとってみれば税金にも等しいようなものを使って回収するスキームということなので、このスキームによって負担の極小化をなし得るというものではないと言えます。むしろ現状を見れば、どこにもコスト抑制のモチベーションが働かず、負担が肥大化しているように見えます。

不法行為制度による金銭賠償の限界というのがあります。澤主幹の指摘にもあり、また、この後のパネルでも議論させていただきましたが、原子力災害の被害としてもっとも大きい地域コミュニティの再生を果たすには、賠償法のスキームでは限界があることは、指摘せざるを得ません。原子力損害賠償支援機構法というのは事業者に金融的安定

を与えましたので、今となつては変えづらい部分があるというか、よくできた制度ではあるかもしれませんが、制定当初から改正の必要性は認識され、条文に織り込まれていました。これを受けて、原子力損害賠償法の改正がこれまでも議論されてきたわけです。

原賠法の問題点と改正に向けた視座

一言で原賠法を改正するといっても問題点がたくさんあり、問題点を漏れなく羅列するだけでも大変な作業になります。さらに改正に向けた視座という論点も見逃してはいけないと思われれます。

原賠法の問題点は大きく三つに分類できると思います。1番目に「事業リスクの限定と分担の在り方」。これがもっとも大きい問題点かもしれません。2番目に「大規模原子力災害への対応の在り方」。先ほどの面的被害からの回復をどう図るか、といったことです。3番目に、「原子力事業関連法体系の中での在り方」。この三つの大きなピラーに分けて検討しました。

図表 6 原賠法の問題点と改正に向けた視座

<p>(1) 事業リスクの限定と分担の在り方</p> <p>①原子力損害の定義が不明確</p> <ul style="list-style-type: none"> これまで不法行為損害賠償でほとんど取り上げられることのなかった損害項目（風評被害等）が審査会の指針においては相当因果関係の範囲内にあるとされている <p>②賠償措置額引き上げの必要性</p> <p>③事業者が無限責任を負うことの問題点</p> <ul style="list-style-type: none"> 本来間接有限責任を負うとされる株式会社であり、電気事業法によって電力の安定供給義務を担う一般電気事業者が無限責任を負うことにより多くの問題点が生じている <p>④事業者の有責性を巡る判断の混乱</p> <ul style="list-style-type: none"> 原子力事故直後の極度の混乱の中で一定の判断を迫られる事態になる。 <p>⑤事業者への責任集中に関する問題点</p> <p>⑥時効に関する検討の必要</p> <ul style="list-style-type: none"> 現行原賠法は特段の規定なく、民法724条により3年で損害賠償請求権消滅 <p>(2) 大規模原子力災害への対応の在り方</p> <p>(3) 原子力事業関連法体系の在り方</p>	<p>①原子力損害の概念に純粋経済損失（風評被害）、環境損害（除染）も含めるべきかについては、今後の不法行為理論に与える影響もかんがみ、慎重に議論をすべき</p> <p>②民間保険額の引上げには限度（現在と同程度の条件であれば2000億程度が限界とも言われる）</p> <ul style="list-style-type: none"> 事業者間相互扶助制度（米国PA法をモデルに） 原子力災害債券組成の可能性の検討 <p>③事業者が無限責任を負うことは、原賠法の法目的と不整合である他、他の事業者の資金調達にも悪影響。しかし有限責任制を採るのであれば以下の検討が必要</p> <ol style="list-style-type: none"> 被害者の財産権侵害との抵触 事業者の安全に対するモラル・ハザード 賠償金の配分計画 事業再生について 原子力事業に対する外国資本進出抑制効果 <p>④免責要件の厳格化 / 免責条項撤廃</p> <p>⑤国家賠償法適用の検討 なおメーカー（サプライヤー）に情報提供義務等課すことも検討の価値あり</p> <p>⑥時効に関する条文の設定 （事故の規模に応じて判断できるスキームの確立）</p>
--	--

まず、「事業リスクの限定と分担の在り方」についてです。福島事故に沿った形で、時系列でお話しします。

図表6の④に「事業者の有責性を巡る判断の混乱」というのがあります。事故を思い出していただければおわかりいただけだと思いますが、事故直後、大変に混乱している中で、今回は事業者が免責される事故なのか、あるいは有責なのかというところで、議論がかなり割れました。こういった形で免責条

項の適用に関して、事業者の有責性をめぐる判断の混乱が生じるであろうことは、立法の時から指摘されてきました。しかし、適用要件を厳格化することは法技術的にも非常に難しい。それであれば免責条項を撤廃するというやり方も改正の方向としてはありうるといふ検討をしました。

②は原子力賠償措置額引き上げについての検討です。JCOの事故であれば1200億円あれば十分対応可能でしたが、今次の事故は当初から1200億円では足りないことは明らかでした。この金額をどういう手段で増やせるのだろうかを具体的に考えると、民間保険を今の枠組みの中で引き上げるといふことであれば2000億円程度が限界だろうということがわかりました。

ではどうするかと検討する中で出てきたアイデアが、先ほど澤研究主幹から説明のあった事業者間相互扶助制度です。アメリカのプライス・アンダーソン法をモデルにする。米国は約100基の原子力発電所があり、その相互扶助で1兆円が確保される仕組みです。日本は現在50基弱ですので、今回の福島事故で必要となった金額をこれだけで賄うことは一基あたり相当の負担となりますが、民間保険を大幅に上回る賠償措置額確

保が可能となることは間違いありません。そして、それでも足りない事態にどう備えるか。すぐに国家補償ということではなく、CATボンド（大災害債券）としての原子力災害ボンドの組成ができないか。世界市場でもまだ例がないのですが、検討する価値は十分にあるということで挙げています。

原子力損害賠償の金額が膨らんでいる一つの理由として、原子力損害の定義が不明確であることが挙げられます。これまで民法の中では、賠償責任を認められてこなかった風評被害等も、いま原子力損害として賠償の対象になっています。こういった線引き、考え方をもう一回明確にしておく必要があるのではないか。今後の不法行為理論に与える影響も鑑みて慎重に議論すべきではないかと考えています。

⑤においては、事業者への責任集中に関する検討事項を挙げています。これについてはメーカーの責任追及というより国家賠償法適用の検討をしました。これまでの規制と事業者の在り方を踏まえて考えれば、国家賠償法によって国の責任を問うことは不可能なのか。確かに原子力損害賠償法は事業者への責任集中を定めています。それは規制者としての国の不作為もしくは、作為の不足・不備に対する責任追及を排除するもので

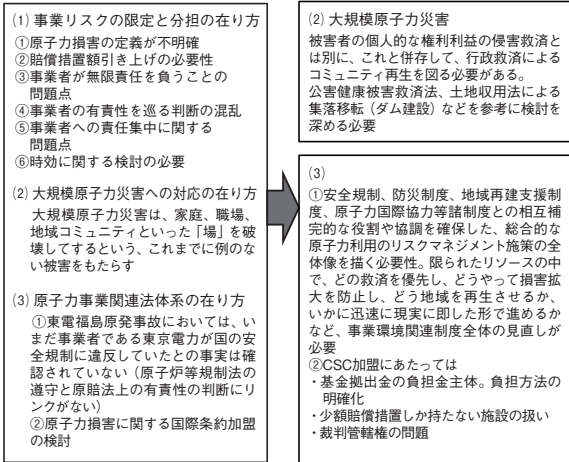
もないことを指摘しました。

⑥の時効に関する検討も必要です。放射性物質は後発性の影響も懸念されますので、民法724条が定める通常の損害賠償請求権の消滅時効3年の規定では対処できません。つい先日、特別立法が行われましたが、現行原賠法では特段の規定がありません。ただ、事故の被害の大きさによって柔軟に変えなければいけないところですので、事前にしつかり決めておくのがいいのか。事後に柔軟に、今回のように特別立法で対応するほうがいいのか。そういったところも議論しました。

大規模原子力災害への対応を考える

もう一つの大きな問題は、今回のパネルディスカッションで大きく取り上げますが、大規模原子力災害への対応の在り方です（32ページ図表7参照）。これまでに例のない被害をもたらしてしまう、家庭、職場、地域コミュニティといった「場」を破壊してしまう、大規模な原子力災害への対応として、民法の不法行為法の賠償というスキームの中で処理しきることが可能なのかという問題点があります。被害者の個人的な損害の救

図表7 大規模原子力災害への対応



済とは別の何かが必要ではないか。ただ、今後賠償と補償というのを切り分けていく、整理していく、漏れがないようにやっていくというようなところをどのように担保していくか。澤研究主幹が説明した提案も、一体的なガバナンスを実現すべきとしていました。が、この点への配慮は特に今後検討の必要があると思っています。

原子力損害賠償法の問題点の3番目として、安全性を向上させる機能が欠如していることが指摘され、安全性向上にも資する事業者の遡及的相互扶助制度を採り入れている、米国のプライ

ス・アンダーソン法を参考としてご紹介しています。

最後に、原子力損害に関する国際条約加盟の検討です。いま政府の方針としても、アメリカが主導している原子力損害補完的補償条約（CSC）への加盟が出されていきます。廃炉の現場にアメリカを中心とする海外の技術が入ってくるためには、CSC加盟が求められるということかもしれません。しかし一方で、わが国が今までCSCに加盟しなかった理由についても改めて認識する必要があります。それは、基本的にわが国で事故が起こる可能性と、東アジアの国々等で事故が起こる可能性を勘案した場合、後者のほうが高いのではないかと。他国で事故が起きた場合、わが国の国民、被害者が事故発生国に行つて訴訟を起こさなければいけなくなる。そういうところのデメリットを考えて加盟を逡巡していた。ですから、そういうデメリットをどう考えていくかということも踏まえた上で、CSC加盟を考えなければいけないのではないかと思っています。

原子力損害賠償法の改正と一言でいっても、一つの法律の改正という中に盛り込みきれないほどの大きな問題点、たくさん問題点があり、委員会ではこのようなことを検討してきました。なお、今お配りしている報告書、政策提言は21世紀政策研究所のホー

ムページからもご覧いただけます。^(注)

(注) <http://www.21ppi.org/archive/ambiance.html>

パネルディスカッション

【パネリスト】

名古屋大学名誉教授／

加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士

一橋大学副学長／教授

原子力損害賠償支援機構理事／弁護士

内閣府原子力被災者生活支援チーム参事官

21世紀政策研究所研究主幹

21世紀政策研究所原子力損害賠償・事業体制検討委員会副主査

森 崑 昭夫

高橋 滋

丸島 俊介

井上 博雄

澤 昭裕

竹内 純子

【モデレータ】

竹内 ここからパネルディスカッションを始めます。最初に内閣府の井上参事官、続いて原子力損害賠償支援機構の丸島理事、一橋大学副学長の高橋教授にご発表いただきます。

福島避難指示区域の現状

井上 内閣府原子力被災者生活支援チームで参事官をやっている井上博雄と申します。お配りしている「福島の避難指示区域の現状について」というペーパーをもとにご説明します。また、私自身は賠償の担当ではありませんが、何回も住民説明会にお邪魔していろいろな声を聞いてきていますので、そういう観点から賠償についてのいろいろな問題意識についても、一部触れたいと思います。

2011年3月に事故が起こってから警戒区域、計画的避難区域、あるいは緊急時避難準備区域というものが設定されました(38ページ図表8参照)。そして、11年の12月に福島第一原子力発電所の冷温停止状態が確認できたことをもって、避難指示区域の見直しを開始され、去年の8月までで被災11市町村すべてで完了しています。この過程



井上参事官

で、われわれのチームを中心に各市町村で小字とか大字とか行政区ごとに住民説明会を行いました。全体で政府が出たものだけでも200回ぐらいは行っていると思います。

現在は、基本的に放射線量に応じて三つの区域に分けられています（39ページ図表9参照）。もっとも線量の高い帰還困難区域は、バリケードを設置して一般の方々の立ち入りを今でも禁止しています。住民の方々は月に1回だけ白いスーツを着て入っていただくというのがこの区域の実態です。他方、居住制限区域、避難指示解除準備区域は宿泊以外のことはある程度やっていただけるような状況になってきています。

図表 8 避難指示区域の見直し

2011年3月：事故 → 避難指示区域等の設定

- 避難指示区域 (3/12) (福島第一から半径20km圏内)
- 屋内退避指示区域 (3/15) (福島第一から半径20km以上30km圏内)

2011年4月：警戒区域等の設定

- 警戒区域 (4/21) (福島第一から半径20km圏内)

【原則立入禁止、宿泊禁止】

- 計画的避難区域 (4/22) (放射線量が20mSv/yを超える区域)

【立入可、宿泊原則禁止】

⇒ 対象11市町村

- 緊急時避難準備区域 (4/22) (福島第一から半径30km圏内)

【避難の準備、立入可、宿泊可】

⇒ 対象5市町村 (広野町、楡葉町、川内村、田村市、南相馬市)

2011年9月：緊急時避難準備区域の解除

2011年12月：冷温停止状態の確認 ⇒ 避難指示区域の見直しを開始

避難指示区域の見直しの実施

(1) 避難指示区域の見直しは、被災11市町村ですべて完了

2012年3月：川内村、田村市、南相馬市

2012年6月：飯舘村

2012年7月：楡葉町

2012年11月：大熊町

2013年3月：葛尾村、富岡町、浪江町

2013年5月：双葉町

2013年8月：川俣町

(2) 各市町村で、地区ごとに、住民説明会を実施 (計約200回)

※年月は、原子力災害対策本部決定日

図表9 避難指示区域の見直しに関する基本的考え方
(原子力災害対策本部決定 2011年12月)

福島第一原子力発電所の冷温停止



福島第一原子力発電所の安全性確認



避難指示区域の見直し (線量に応じて以下(1)～(3)に分類)

※避難指示区域・・・

- 〔警戒区域：立入り原則禁止、宿泊禁止(罰則規定あり)〕
- 〔計画的避難区域：立入り可、宿泊原則禁止(罰則規定なし)〕

(1) 帰還困難区域

- 年間積算線量[注]・・・50mSv超
(事故後6年を経過してもなお、年間20mSvを下回らないおそれのある区域)
- 立入り原則禁止、宿泊禁止
- 避難指示解除見込み時期の標準期間・・・事故後6年
 - 〔不動産賠償・・・全損
精神損害賠償・・・600万円/人 = (10万円×12ヵ月)×(6年-1年)^{事故後 支払済}〕

(2) 居住制限区域

- 年間積算線量・・・20mSv～50mSvの区域
- 立入り可、一部事業活動可、宿泊原則禁止
- 避難指示解除見込み時期の標準期間・・・事故後3年
 - 〔不動産賠償・・・3/6
精神損害賠償・・・240万円/人 = (10万円×12ヵ月)×(3年-1年)^{事故後 支払済}〕

(3) 避難指示解除準備区域

- 年間積算線量・・・20mSv以下の区域
- 立入り可、事業活動可、宿泊原則禁止
- 避難指示解除見込み時期の標準期間・・・事故後2年
 - 〔不動産賠償・・・2/6
精神損害賠償・・・120万円/人 = (10万円×12ヵ月)×(2年-1年)^{事故後 支払済}〕

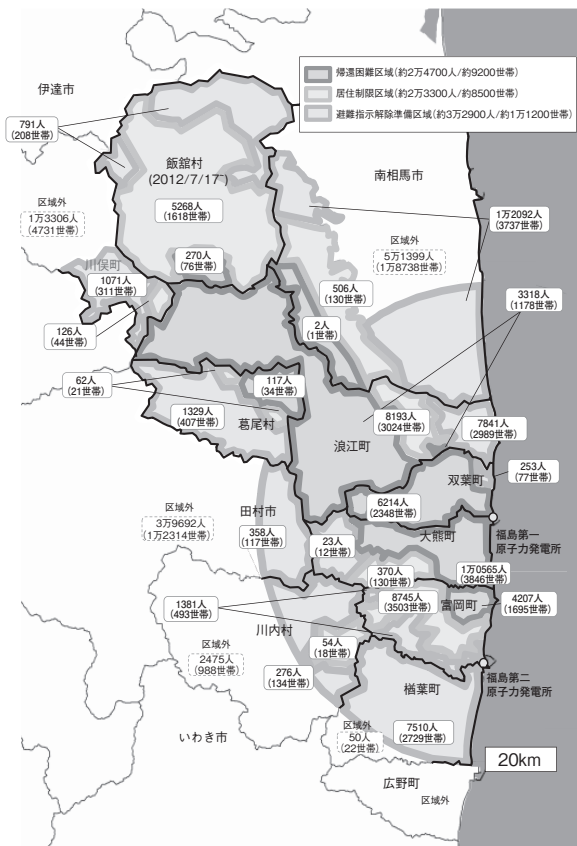
※営業損害、就労不能損害、避難費用の一部(家賃、帰宅・転居費用等)の賠償は、区域の類型によらない

この区域見直しにとても時間がかかったのは、賠償制度とのリンクがあつたからです。単純に申しあげると、帰還困難区域に近づけば近づくほど一括でお支払いする賠償金額が高くなる構図で、当たり前の理屈です。そうなってくると地元でも中には「帰還困難区域がいい」という方もいて、コミュニティの合意形成がなかなか難しかったという事です。

図表10には、それぞれ事故前に住んでいた人数と世帯数が入っています。今回の事故は経験したことのない大規模な災害で、福島県全体の避難者も14万人を数えています。ピーク時は16・4万人ですので、ピーク時より2・4万人減っていますが、依然としてきわめて多数の方々が自宅を離れざるを得ない状況にいます。避難指示区域からの避難者の方々は約8・1万人。バリケードを張って入れない帰還困難区域がその3割。残り7割が居住制限区域と避難指示解除準備区域です。

難しいのはその外側にある旧30キロ圏、地図でいうと一番下に書いてある広野町などの区域です。この区域は、「何か起こったら逃げてください、その準備をしてください」という指示が出ていましたが、すでに11年の9月には解除されています。それにも

図表 10 避難指示区域等からの避難者数



かわからず、いまだ7000人程度の人しか帰っていないで、2・1万人の方々が避難中だということです。その他、いわき市等でも約3・8万人の方々が自主避難を続けていて、きわめて厳しい状況だと認識しています。

放射線は除染の効果もごくごく一部にはありますが、圧倒的に大きな意味としては、物理的な減衰とウェザリングによって平均的な線量率は47%減少しました。したがって、線量の高い範囲は限定されてきていますが、依然としてかなりの広がりはあるという事です。

福島復興のための取り組み

井上 ここまで見ていただいてわかってくるのは、今回の原子力災害が経験したことのないきわめて大規模なものであったということです。実態としては多数の被害者、多様な損害、長期に継続する損害ということになります。賠償の支払いは、私が聞いているかぎりです。2月14日現在、3・5兆円に上っています。また、福島では長期避難によって震災関連死が直接死を上回る状況になっていて、震災関連死の方々が現在

1656人となります。通常の災害とは違うという中で、政策として何をやっていくのか、あるいは賠償として何をやっていくのかということだと思えます。

政府の動きも大変遅くて誠に申し訳なかったのですが、昨年の12月に福島復興のための新しい指針をまとめました(44ページ図表11参照)。その中で、東日本大震災からの一日も早い復興・再生を最優先、とりわけ原子力災害からの福島復興・再生に向け全力を挙げて取り組むということを基本方針に掲げ、これまで線量水準に応じた防護措置の検討、賠償の追加の検討、汚染水問題への対応の検討に取り組んできました。そして図表11の一番下ですが、政府としては、(1)早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える、(2)福島第一原子力発電所の事故収束に向けた取り組みを強化する、(3)国が前面に立って原子力災害からの福島の再生を加速するという三つの基本的な方向性を持って取り組むことになっています。

その上で区域を大きく二つに分けて考えています。帰っていただけるような環境を急いでつくっていく区域(避難指示解除準備区域、居住制限区域)に関しては、①安全・安心対策、②帰還に必要な十分な賠償の追加、③福島再生加速化交付金による帰還に向け

図表11 福島再生の新指針
閣議決定「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」(2013年12月)

1. 安倍政権の福島再生への基本方針

東日本大震災からの一日も早い復興・再生を最優先、とりわけ原子力災害からの福島復興・再生に向け全力を挙げて取り組む

2. これまでの主な取り組み

被災12市町村における避難指示区域の見直しの完了

検量水準に応じた防護措置の検討	賠償の追加の検討	汚染水問題への対応の検討
<p>8月28日 原子力規制委員会 「帰還に向けた安全・安心対策に関する検討チーム」発足 11月20日 「帰還に向けた安全・安心対策に関する基本的考え方」を政府に提出</p> <ul style="list-style-type: none"> 帰還後は個人防護用品規程 健康不安対策等を充実しつつ、生活する中で長期的に年間1ミリを目指す 	<p>5～6月 原子力損害賠償紛争審査会 委員による現地調査、審査会の現地開催 →新しい賠償指針の策定検討開始 12月9日 指針骨子案の提示</p> <ul style="list-style-type: none"> 帰還時の住居建替え等に伴う追加賠償 新生活拠点での住居取得に伴う追加賠償 帰還困難区域等の精神的損害の一括賠償 <p>12月26日 指針の決定(予定)</p>	<p>4月26日 汚染水処理対策委員会発足 9月3日 「汚染水問題に関する基本方針」決定 9月10日 廃炉・汚染水対策閣僚関係会議 12月10日 汚染水処理対策委員会にて、予備的・重層的な対策に係る報告書とりまとめ 12月10日 「廃炉・汚染水問題に対する追加対策」とりまとめ</p>

3. 今後の対応の全体像のとりまとめに当たっての3つの基本的な方向性

- (1) 早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える
- (2) 福島第一原子力発電所の事故収束に向けた取り組みを強化する
- (3) 国が前面に立って原子力災害からの福島再生を加速する(国と東電の役割分担)

た環境整備、④復興の動きと連携した除染、現在計画されている除染実施後の更なる取り組みを進めていきます。また、帰還困難区域では、①新生活に必要な賠償の追加、②区域内外の復興拠点の整備、③除染モデル事業等を踏まえた今後の地域づくりや除染等の取り扱いの検討を考えていきますが、中長期・広域の将来図を描いていく必要があると考えています。

その中で賠償との関係で申しあげますと、今回の事故との兼ね合いでいうと賠償範囲の明確な確定が非常に難しい。先ほど澤先生、あるいは竹内さんのご指摘にもありましたが、われわれ現場が見たところでも本当にそうだなと思います。原賠審に活発なご議論をいただき昨年の4月に第4次指針がまとまっていますが、審査後3年近くなつて、まだ指針が出続けざるを得ないというのはなかなか難しい状況だと思えます。

その中で委員の先生方も言われていましたが、伝統的な損害賠償の概念からはかなり踏み込まれた新しい損害認定も行われています。避難指示解除準備区域と居住制限区域に対する「帰還に必要な十分な賠償の追加」、帰還困難区域に対する「新生活に必要な十分な賠償の追加」の具体的な中身として、住宅確保損害、あるいは帰還困難区域について

は故郷喪失一括慰謝料といったような新たな賠償が支払われることになっています。

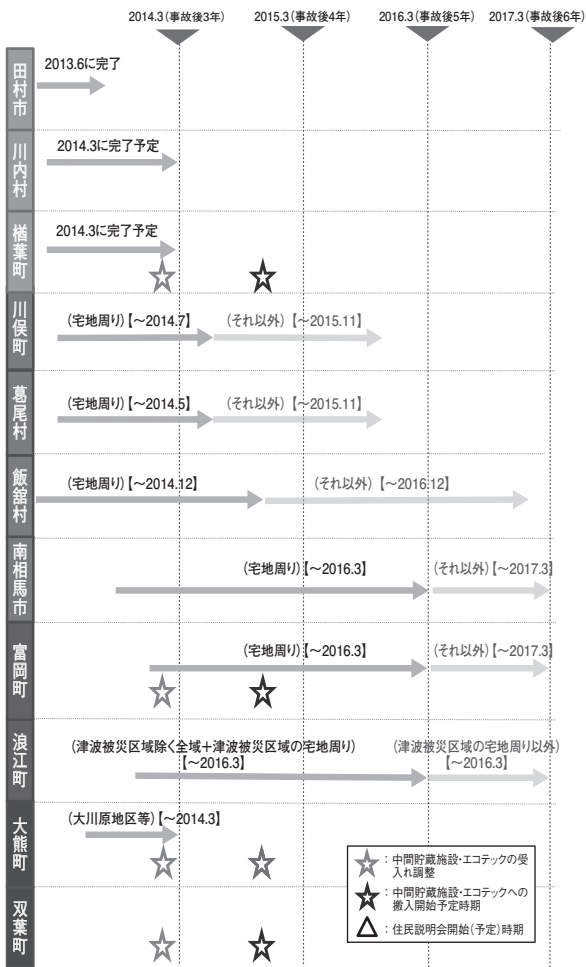
住宅確保損害について言うと、もともと事故の前に持っていた家の価値までを賠償するのではなく、たとえば「いわき市などに引越すためにかかるお金がもともと持っていた家の価値を上回っていても賠償する」ということです。住民の方々からすれば大変ありがたいことである一方、伝統的な損害賠償の考え方からすると踏み込んだ内容になっていていると思います。

他方で、現在の現場での大きな悩みは、どうしても時間がかかっている。それから、その結果ふるさととか、もともとのコミュニティとのつながりが薄れてしまっている。そして、私もよく怒られますが、賠償金額の不公平感が地元では大きな問題になっています。先ほどの住宅確保損害あるいは故郷喪失一括慰謝料をもらえる方ともええない方、その線引きで分断されているじゃないかと。そういう意味では賠償がないと前に進めないけれど、災害としてとても難しいがゆえに、あるいは今の原賠制度の根源的なところかもしれません。一部、復興の逆アクセルになってしまっている部分もあって、現状としては難しい状況にあると言えます。

帰られるようなところについては避難指示の解除をしていかなければいけません。避難指示の解除によって復興が本格化します。一昨年、政府の原子力災害対策本部が避難指示解除の要件を決定しました。①空間線量率から推定された積算線量が年間20ミリシーベルト以下、②避難指示解除の考え方、③県、市町村、住民との十分な協議の三つです。線量だけではありませんで、住民の方々との十分な協議を行うことが求められています。こういう状況の中で、工程表をつくってインフラ復旧を進め、早期帰還についても自治体ごとに工程表を策定して推進、避難指示解除準備区域および居住制限区域では13年8月までに約170事業所が再開、田村市でも13年産稲の作付けを開始するなど事業と営農再開の取り組みを行っています。

図表12（48ページ）は去年の12月に環境省が改めて出した国直轄除染のスケジュールです。前政権下で出した「除染全部、ここまでに終わります」というのは14年3月、事故後3年までに除染全部をやり切るという予定でしたが、事故後3年で終わるところは田村市、川内村、楢葉町程度で、それ以外はなかなか、相当長期の時間がかかるという実態になってきています。

図表 12 国直轄除染のスケジュール

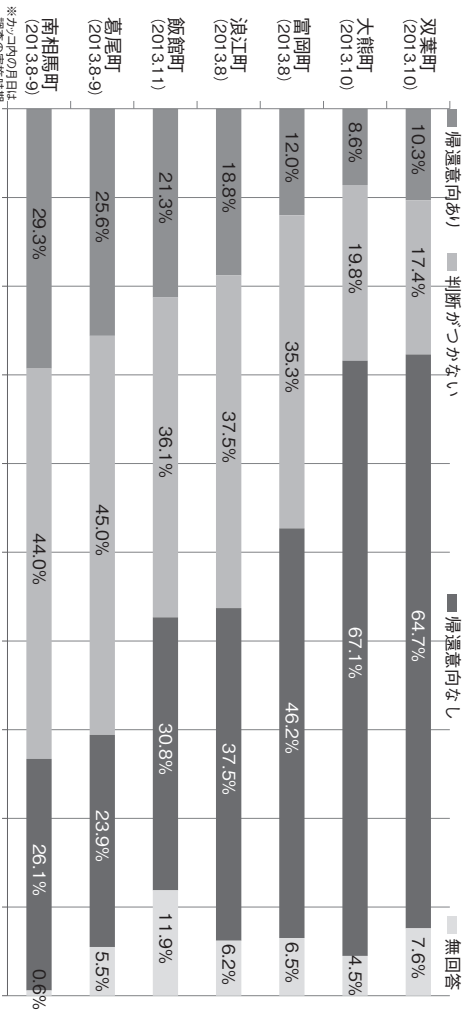


先ほど賠償範囲の明確な確定が困難だと申しあげましたが、もう一つの難しさを言うと、生活再建を賠償で実現しようとしている、それがもともと困難なのだという問題も存在しているわけです。被災者の方々の、将来の不安は非常に大きいものですから、賠償もできるだけ多額にという要求が出てきます。あるいは、いま決めきれないので、状況を見ながらずつと出してもらいたいという要望になります。そのため、避難指示が出ているかぎり精神損害もお1人毎月10万円というのが出ていくという制度設計にならざるを得なかったという状況があり、逆に言うと、賠償によって避難指示がなかなか解除されない実態になるという状況もありうる。こういう状況になっていて、そもそもの賠償が想定していた範囲との関係はどうかということがあります。先ほどの問題と同様に、一部ですが、復興の逆アクセルになってしまいう懸念も出てきているのかもしれない。

各市町村ともみんな帰りたいたいのですが、なかなか帰れないという実態もあり、現状では帰れないというお考えの方がかなりの割合になってきています（50ページ図表13参照）。他方で、帰還意向あり、特に判断がつかないと言っている方々が多くいるので、

図表 13 原子力被災自治体における住民意向調査

- 避難住民の早期帰還・定住に向けた環境整備、長期避難者の生活拠点の具体化等のための基礎情報収集を目的に、復興庁、福島県、各市町村の3者の共催により実施。
- 被災12市町村のうち、当調査の実施を希望する市町村が実施。



※カッコ内の月日は調査の実施時期

われわれとしては先ほど出てきた閣議決定を踏まえて、賠償はもちろんのこと、それ以外の施策も活用しながら、できるだけ戻りたい方が戻れるような環境をつくっていききたいという取り組みをしています。

原子力損害賠償支援機構の活動

丸島 原子力損害賠償支援機構の理事をしております丸島です。まず、原子力損害賠償支援機構の活動についてお話しをいたします。

支援機構の役割については冒頭に竹内さんからお話しいただきましたが、被害者への損害賠償支援は機構の重要な役割の一つです。機構には賠償支援を担当するチームがあり、福島現地では仮設住宅や借り上げ住宅に避難しておられる被害者の方々に対して、損害賠償に関する情報提供や相談支援の活動を続けてきました。また、福島県内だけではなく、福島から全国46都道府県へ、それぞれ数百人から数千人規模の方々が避難しておられますので、そうした方々については、各都道府県の弁護士会に業務を委託して相談支援の活動をしています。損害賠償の相談といっても、被害者の方々が自ら公的機関



丸島理事

などの相談場所にまで出かけてこられることはなかなか困難なところもありましたので、この2年余り、仮設住宅の中で、あるいは借り上げ住宅の近くの施設を借りて、定期的に原子力被害に関する損害賠償について説明会と個別相談会を展開しています。

これまで、支援機構において情報提供あるいは相談に対応した件数は延べ2万2000件を超えています。面談でのご相談では、家族の方と一緒に見える方も数多くおられますので、件数以上の延べ人数の方々が支援機構の相談あるいは情報提供を通じて、東京電力との相対交渉での請求・賠償、あるいは原子力損害賠償紛争解決センター（ADRセンター）を利用したの

請求・賠償などの手続きに進んでおられます。

原子力損害賠償の進捗状況についてですが、東京電力の資料によりますと本年の1月17日現在までで本賠償の金額は約3兆3000億円となっています。この内訳は、営業をなさっている方以外の個人で言いますと、自主避難の方以外の個人では約1兆3000億円以上。自主的避難の個人の損害賠償の金額は現在まで約3500億円。そして、法人・個人の事業主・団体などについての損害賠償は約1兆5500億円という状況にあります。

これまでの間、東京電力に直接請求されている件数は、個人からの請求が累計で約53万件。自主的避難にかかわる損害の請求としては延べ件数で約130万件。そして法人・個人の事業主については農業・漁業を除き約18万件の請求となっており、これらの請求について順次、東京電力との間で合意に至り、賠償に至っているという状況です。

このうち、東京電力との相対交渉では解決できない、あるいは納得できないという方については、現場の相談会などでは、ADRセンターへの申立手続きなどを紹介しています。図表14（54ページ）にまとめましたとおり、この1月までの間にADRセンター

図表 14 原子力損害賠償紛争解決センター (ADR) への申立件数

(2014年1月31日現在)

	2011年						2012年						合計			
	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月		9月	10月	11月
申立件数	38	80	143	260	248	355	466	447	480	409	472	395	281	347	299	343
既済件数	0	1	1	4	8	23	49	91	127	160	215	235	184	266	257	241
(内訳)																
和解成立(全部)	0	0	1	1	2	7	23	44	64	93	134	151	122	183	187	192
和解打ち切り	0	0	0	0	1	7	10	11	34	30	36	34	25	29	33	22
取下げ	0	1	0	3	5	9	16	36	29	37	45	50	37	54	36	27
却下	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
未済件数累計	38	117	259	515	755	1,087	1,504	1,860	2,213	2,462	2,719	2,879	2,976	3,057	3,099	3,201

	2013年												2014年		合計
	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	
申立件数	240	314	307	340	336	322	357	266	385	417	373	434	448	9,602	
既済件数	331	336	464	457	402	426	380	406	326	431	376	332	370	6,899	
(内訳)															
和解成立(全部)	263	270	384	382	340	373	318	361	269	363	330	273	330	5,460	
和解打ち切り	28	35	47	44	34	35	45	21	33	46	25	36	28	729	
取下げ	40	31	33	31	28	18	16	24	24	23	21	23	12	709	
却下	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
未済件数累計	3,110	3,088	2,931	2,814	2,748	2,644	2,621	2,481	2,540	2,526	2,523	2,625	2,703		

への申立件数は9602件で、解決した案件は6899件、現在継続中の未済件数は2703件となっています。

ご覧いただくとおり、12年3月ぐらいから毎月の申立件数は400件を超えるようになりました。事案の解決にあたる仲介委員、調査官の配置などセンター側の体制が、このような件数の大幅増加に対して短期間には追いつかないということもあり、またセンターとしても問題解決への習熟のため一定の期間を要することもあり、当初、既済件数が増えるように伸びませんでした。ADRセンターにおける解決は当初数カ月以内の解決を目指していましたが、長期化することによりADRセンターは役に立たないのではな
いかというご批判もありました。その後、弁護士を中心とする仲介委員、調査官の体制を拡充する措置がとられるようになり、現在は仲介委員合計250名、調査官約200名という体制で案件の解決にあたり、通常案件ではおおむね6カ月を目途に解決が図られています。

最近、申立件数が再び毎月400件を超える状況が生まれています。各地域の自治体あるいは区長さんが、地域住民の申し立てをとりまとめADR申立の手続きをされる

件数も増えていると聞きますし、これから財物損害に関する申立件数が増えるのではないかと予測され、事件数は今後も増大することと思われます。もう一つ紛争解決の期間の問題ですが、13年に申し立てられた事案についてはほぼ5割を超える案件が6カ月以内に解決し、合意に至らないまでも、最終和解案が提示されて解決目前というものを入れますと、約6カ月の間に7割方ぐらいの案件の解決の目処が立っていて、当初の目標とされたスピード感に徐々に近づいてきています。こうしたことで未済件数をさらに減らしていく方向に進むことが期待されています。

ADRの手続きに対する評価

丸島 ADRの手続きを通じて、申立人となる地元の住民、被害者の方々、そして相手方となる東京電力サイドでは、この手続きに対してどのような評価をしているかについて、少し申しあげます。申立人サイドでは、審査会の指針に基づくとはいえ、それだけではなかなか対応しきれない個別案件の個別事情に応じた柔軟な解決が比較的迅速に行われるようになってきているという点は、評価されています。現実に、個々の状況に即し

て、審査会の指針や東京電力基準を上回る解決により、実質的な賠償が図られているというケースも少なくな見られています。

他方、申立人側にもさまざまな批判、不満がありまして、当初は、審査会の基準に狭くとらわれ、個別事情を汲んでいないのではないかなどとADRの存在意義について批判もありました。また、裁判手続とADRの区別がなかなかすつきりしないところもあり、ADRから細かな立証を数多く求められる。一つひとつの証憑を細かく求められる。裁判をやっているのではないのだから、そこまでの厳格な立証を求めるのか、といった批判もありました。また、申立人側からすると、できるだけ現地の状況を見てほしいということで現地検分を強く求めるけれども、ADRもその必要性の程度や人員その他のこともあり、個々に現地の状況を検分することまではなかなかできない。こういうことで押し問答になるというケースもあると聞きます。

もう一つ大きな問題は、今日のテーマにもかわりませんが、家を失うことの損害、そして地域コミュニティの喪失の損害をどう考えるかという問題です。先ほどから言われているとおり、たとえば不動産の損失といった場合、損害賠償論というと建築から何年

経過した、その減価率はどうなのかという算定をします。福島土地建物の価格は、面積は広いけれど、東京などの都会に比べると決して高くはない。移住しなければならぬ時に減価計算された金額を損害賠償として受けても、福島と同じ地域に戻れないとすると、現実にはどこかに移りようがないではないかという批判が強くなりました。

また、一定期間避難した後、地元に戻るといっても、自分の家には戻れるけれども、地域にお医者さんはいない、学校はどうなっている、お店はどうなっている。家としては戻れるけれども、生活圏内としてのコミュニティは喪失している。そういう問題を損害賠償としてどう評価するのか。あるいは地域に戻ったとしても、住むことはできるけれど働く場所はなくなっている。事業所の再開や誘致に関する経済的な支援策はいろいろあるけれども、たとえば南相馬あたりでは、主な企業は仙台のほうに行って南相馬に戻ってこない。元の暮らしに戻る原状回復という意味では、これまでの賠償論ではなかなか賄いきれないところがあります。

しかしながら、現実のスキームは損害の賠償とADRによる解決ですので、住民の側からは申立人代理となる弁護士などに対して、このような内容を含め従来の枠組みにと

らわれない内容の賠償を求めてほしいという強い要求が出されます。担当する弁護団は、その趣旨はよく理解できるので、賠償の枠組の中で、いろいろな理論構成をしながら難しいチャレンジをしていかなければならない。そうした現実の切実な要求と制度の枠組みの狭間で苦勞するこの話も聞きます。いずれにしても審査会においては、こうした状況の中で、賠償論の枠ぎりぎりのところではあっても、できるだけ賠償論の外縁を広げながら救済を図りたいということでも苦勞されていて、そこでさまざまに出されたのがこの間の指針だろうと思います。改めて新しい賠償制度、あるいは補償制度を考えると、こういうものを含め、どのような救済を図るのかということが重要な課題だと思います。

他方、賠償側の東京電力からしますと、もちろん迅速に解決が進むことについてADRの在り方を評価されるでしょうが、個々の事案では微妙なケースも出てきます。たとえば、土地の損害賠償では所有者に対して直接賠償で基準に沿って評価額の100%相当額の賠償をしたところ、土地を借りているとする方からのADR申立て案件では借地権を評価して20%相当額を借地人に支払うことになるといったケース。もちろん、裁判

においてもそうですが、ADRにおいても、個別案件について証拠に基づき認定し個別に解決されるということでありますので、ADRとしてはこのような判断は当然に出てくるわけですが、支払い側からは二重の賠償になるのをどう整理するかなどということもあります。

あるいは、指針に基づきながら合理的かつ柔軟に解決をということではありますが、観光風評被害などについてはかなり遠方の地域について大規模な損害賠償の和解案が出てくることもあります。実際に経済損害としては大きなものがあるわけですが、これを相当因果関係の範囲でという賠償論の枠の中でどこまで救済できるか難しい問題もあります。そのほかに、除染の問題、環境被害の問題などについても、どこまでのところをこの賠償論でカバーするのかなど、検討すべき課題もあると思います。

しかし、現状の枠組みの中では、いずれにしてもぎりぎり、この賠償の枠組みでの救済をできる限り追求しながら関係者の皆さんが努力して落着点を求めているというのが現段階における実情ではないかと思えます。このことが今後の賠償、補償、その他の支援の在り方の中身、あるいは手続きの問題などについて引き続き検討課題となると思



高橋教授

ます。

原子力損害賠償制度の行政法的側面

高橋 一橋大学の高橋です。原子力損害賠償紛争審査会の委員を務めています。私の専門は行政法です。この問題は本来、民事の不法行為法の専門的な議論になりますから、その意味で私自身は民法の先生方等の議論を外から見ながら、結論へと至る過程が国民からの信用を獲得できるものであるか否かという観点で議論に参加してきました。今日はその内容についても触れざるを得ないところがありますが、あくまでも個人の意見であり、かつ、専門的な素地がないというところで、話を割り引いてお聞きいた

だければありがたいと思います。

では、なぜ登壇したのかということになりますが、行政法を専門とする者は私一人であり、原子力損害賠償制度の中には行政法的な側面があり、そこについて私自身、いろいろ考えるところがあったというのが第1点です。それと、今日の議題である国の積極的な支援措置と損害賠償とのすみ分けといった問題については、私も審査会において最初から問題提起をしてきたことなので、そのような観点から若干コメントをしたいと思っています。

まず、原子力損害賠償制度の行政法的な側面についてです。いま申しあげましたように、この制度は本来、民法の不法行為制度を前提として組み立てられたものですが、他方で、原賠法の中には原賠審という行政上の機関を置いているわけです。したがって、そこには行政法上の問題が出てこざるを得ないところがあります。まず仲介の問題もありますし、さらに指針の策定という活動はまさに行政法上の考察対象です。今日は取り上げることができませんが、地方公共団体の損害をどう考えるのかという問題もございました。これも地方公共団体の事務事業の評価という側面からどうしても行政法上の考

察が必要となります。

いま丸島理事からADRの活動について詳しくご紹介いただきました。当初、審査会は和解の仲介と損害の評価、その前提としての損害の調査・評価が発点となっていました。JCO事故の際に大量請求が出てきた関係で、後から指針の策定という事務が付け加わりました。

今回の事故は大規模な災害ですので、多数の仲介事務が発生することが予想され、委員のほかに特別委員を任命し、かつ仲介委員というものが特別委員として参加して仲介手続を行うという規定を追加しました。さらに組織法上、仲介委員が集まる原子力損害賠償紛争解決センターを整備して、大量に任命された仲介委員の中から指名される総括委員を制度化し、総括委員がパネルを設置し、事件および仲介委員の割振りをし、進管理をし、各パネルに共通の業務を行う。このような形で制度整理が図られました。

現在、審査会は指針の策定と調査・評価と事務を直接行っています。後者は専門委員の方をお願いして、専門委員の調査・評価を踏まえて指針を策定するという形をとっています。他方で、仲介手続は、仲介委員の組織である原子力損害賠償紛争解決センター

が実施しています。両者の関係はどうなっていたかという点、規定上は委員の兼任が可能です。センターの委員と審査会の委員が兼務可能だったのですが、当初は兼務されていませんでした。兼務されていない総括委員が、仲介手続を総括されて、総括基準を策定するということになっていました。では、両者の関係はどうなっているのか。基本的には、総括委員会が和解の仲介の状況について審査会に報告する、ということだけがルール化されていたということです。

以上の関係から私が疑問だったのは、審査会と総括委員会の関係です。当初は必ずしも明確な整理が与えられていなかったのではないかと思います。特に審査会の指針と総括基準について、これは有名な話ですけど、10万円の慰謝料の基準について、審査会の指針ではある期間がたった半額になることを決めていました。しかしながら、総括委員からADRの現状を踏まえて10万円を維持するという形で、指針の上乗せ、上書きが行われたという事態が生じました。

そのような経緯を踏まえ、現在では、指針その他の、仲介事務等の整理の在り方について、審査会委員の中に総括委員会の委員長に来ていただいて、その方に調整をお願い

するという形になっています。ただし、個人に調整をお願いすることについて、私は、その方に過剰負担を求めている現状があるのではないかと受け止めをしています。もう少し組織的な調整のルールがあった方がよかったですのではないかと思っています。

指針化の問題点

高橋 審査会の行政法、組織上の位置づけについては、国家行政組織法上の8条機関ということになります。独立行政委員会ではない、審議会ですが、ただ、和解の仲介とか指針の策定、損害の調査・評価というのは、性格上は職権行使の独立性が保障されることが前提になっていると思っています。

しかしながら、この点に関連しては、昨年末に定められた閣議決定の問題があります。この閣議決定には積極的な内容が盛り込まれていて私は内容的に歓迎しています。若干舌足らずの表現のあるところが気になっています。審査会が指針を策定し、追加するのは閣議で決める話ではなくて、審査会にそのように依頼するというのが本来の書きぶりであったはずだと思います。

図表 15 原賠法の「帰還のための必要十分な賠償」

現在の財物賠償では、・・・との声もある。こうした声に応え、原子力損害賠償紛争審査会において、新たな指針を策定し、以下の賠償を追加する。

- 住宅の修繕や建替え等に係る賠償（略）
- 精神的損害等の賠償（略）

さらに、避難指示解除後の帰還に伴う生活再建への配慮が足りないとの声に応えるため、・・・早期帰還者賠償・・・も追加する。

国は東京電力に対して、上記の追加賠償の円滑な実施に向け指導を行う。」（原子力災害対策本部「原子力災害からの福島復興加速に向けて」平成25年12月20日）

⇒ 行政組織法上から、複数の疑問点が生ずる

さらには、早期帰還者賠償も積極的な措置でよろしいのですが、国が東京電力に対して行政指導するという形で整理されています（図表15参照）。そして、これが損害賠償として整理できるとなると、行政指導を受けて損害賠償金として出すのは性格上よくわからないところがあります。性格上は紛争の和解解決金という性格で整理した方がよかったですのではないかと思っ
ています。その点では、行政事務の運営上いくつかの混乱が見られたのではないかというのが私の感想です。

加えて申しあげるならば、原賠法の枠外において審査会以外の行政機関が賠償基準を定めたという事態がありました。先ほど出しましたが、

資源エネルギー庁が審査会の基準とは別に基準を立てた。さらには、これら行政機関同士の調整の仕組みはなかったのでありまして、この辺にも組織法上の問題があると思っています。

次に、作用法上の話です。民法上、指針の法的性格は、「被害者の主張、立証の負担軽減のためのものである」という性格で正しい理解だと思えますが、行政上はあくまでも和解の仲介に際しての処理基準であって、行政立法としての性格を持つ。行政立法の性格を持つ以上、その性格の評価が実務にも影響を与えざるを得ないと思えます。

この行政立法の性格については行政法上いろいろ議論があると思いますが、裁判所への拘束力はありません。あくまでも法令上の解釈指針です。ただ、解釈指針であっても賠償に関する紛争の仲裁ということであれば、当該事案の関係上、指針を超えた賠償は当然にありうる。指針に書いていない賠償も当然ありうるというのが前提だったのだからと思います。

われわれとしては基本的に、賠償の負担で確実な範囲を指針化するという方針で策定活動を行ってきました。しかしながら、今回の事故の関係では先ほど出ましたように、

さまざまな損害に対して、慰謝料とか積極的にぎりぎりなものを示しました。しかし、それ以上の賠償を否定していないという理解が多少不足していた。その点の説明が不足していたのではないかと思います。

他方で、指針である以上、大量的な案件についてある程度画一的な処理基準を示す必要がありますが、この辺と指針の性格の調整をどのようにするのかについて、策定作業をしながら立ち止まって考えることがなかったという反省が、私自身にはあります。さらには、先ほど申しましたように行政指針である以上、公表されることによる間接的な効果を踏まえてものを考えていくことが重要であったと考えています。

そのような中で、指針の策定についてはさまざまな批判を頂戴しました。ただ、繰り返し返しますが、ぎりぎりのところで確実なところに指針を立てましたが、それ以上の賠償を否定していないということについて、ご理解を十分得るといふ努力が足りなかったという印象があります。他方、大量案件についてある程度画一的な基準を示す必要があると申しあげましたが、それをどれだけ受け止めていたかについても、若干疑問があります。たとえば自主避難区域についてかなりの額の慰謝料を差し上げたわけですが、それ

以外についてはゼロであった。その線引きについて不合理であるというご批判を頂戴しましたが、もう少し大まかな方針を示した上で、実際は、総括基準のほうで実情に合ったフレキシブルな額を決めていただくというようなやり方もあったのではないかと反省しています。

さらに、公表される指針の内容が関係者の行動に影響を与えることをどう評価すべきかということも、策定の際には考えておりました。しかしながら、今いろいろご紹介いただいたように、慰謝料を定めるとか、帰還基準で一定基準の後は慰謝料を打ち切るといったことについてはご批判を頂戴しました。ただ、これは客観的に決めたことですので、そのような効果があるのであれば、それを打ち消すような補助金を出す。補助金を出して早期帰還を促し、その方には補助金を受け取った以上は賠償金を放棄していただく。早期帰還を阻害する効果については、そのような形で行政上の措置をとることも制度設計上はあってもよかったのかなという気はしています。

図表 16 今後の課題

- 審査会内部での調整のルール化
 - 参照、行政機関情報公開法・個人情報保護法上の審査会での調整ルール
- 他の行政機関との調整、内閣等との関係の整理
- よりフレキシブルな指針への志向
 - ・指針の策定手続と総括基準の策定手続
 - ・指針の基準としてのフレキシビリティ
- 面的損害の回復の在り方
 - 損失補償における生活権補償の議論
 - 不法行為法における個別的損害賠償の限界

個別的損害賠償の射程を可能な限り拡張しつつ、政府による政策的措置の実施が不可欠である

今後の課題

高橋　そこで、今後の課題です（図表16参照）。今後は調整のルールがあるのではないかと思っています。たとえば、同じ職権行使の独立を掲げている行政機関情報公開・個人情報保護法審査会の各部会については、総会を設けて意見対立については調整する、という明確な調整ルールを持っています。その意味では、他の行政機関との調整や内閣との調整について、きちんとしたルールをつくるのが望ましいと思います。そして、今後はよりフレキシブルな指針、先ほど申しましたようにデジタル的な指針ではなく、大

まかな考え方を出し、ADRの実情に即して総括基準で決めていただくようなやり方もあってもよいと思っています。

さらには、すべてを公開で決めるとというのが審査会の在り方ですが、この点についても私自身、公開の中で線引き、いくらだと決める際には大きなプレッシャーを受けながら決めたという記憶にあります。したがって、この意味においても、大まかな基準を決めた上で、後は総括基準にお願いするというような手続はあってもよかったと思います。

次に、国の援助措置と損害賠償制度との関係です。先ほどもさまざまな形で損害賠償の限界についてご指摘をいただきました。私も民事の損害賠償とは違うということとともに、国は今回のような面的損害に対して積極的な再建措置をする公的機関としての責任があると思います。さらには、原子力を進めてきた国の責任がプラスアルファされることから、一義的に東京電力の責任であるのではなくて、福島の状態に対して国が積極的に措置をすべきであるということ、ずいぶん前から申しあげてきました。現在、そのような形で活発な議論が出てきているのは望ましいことだと思っています。

たぶん、今後においても、民法上、これまでとの整合性を欠いた形で損害賠償を行うのではなく、たとえば慰謝料について、現状を前提にすれば払わざるを得ない慰謝料についても、国が積極的な措置をとればその分は減額する形で、さまざまなバランスをとるべきであると思います。このような形で個別的損害賠償の射程を可能なかぎり拡張しながらも、政府による政策的措置の実施は不可欠です。

閣議決定に基づき遂行する

竹内 ただ今ご指摘いただいた課題は大きいと思いますので、井上さんと丸島先生のご意見を頂戴したいと思います。今後の課題というところで、審査会内部での調整とか、他の行政機関との調整、フレキシブルな指針によって大量に処理していかなければいけないという問題もあります。今後、こういった制度を政府としてはどのように対応していくかとお考えなのでしょうか。

井上 それこそ行政法的な観点からいうと私の所掌を超えていますが、こういう場でするのでお話しさせていただきます。高橋先生のおっしゃったとおり、あるいは丸島先生の

おっしゃったとおり、損害賠償でやりきれないところはものすごく多くあると思います。今回政府として閣議決定をやった趣旨は、一部に問題はあったかもしれませんが、いろいろな省庁が単独でバラバラと庭先をきれいにするのでなく、全体が住民の方々のためにコーディネートされた政策を打つべきだ。そういう意味で言うところの損害賠償だけではやりきれないところは、ほかの政策措置でやるということを明確に示して取り組もうとしている措置なので、こういう取り組みをやっていただければいいと思います。

それと同時に、現場で悩ましいところは、予算の限界かもしれませんが、補助金的な行為でやると個人資産形成はなかなか難しいところが出てきて、そこについて国会や国民のご理解を得られるかというところはあると思います。自治体とか大規模災害の時にはおっしゃるとおりいろいろなスキームはあると思いますが、現場で賠償についての格差を予算で埋めるといえるのは、今までのところ何回かトライしていますけれども、僕らもやりきれないところもあります。もちろん、そんなささいなところだけではなく、もっと大きな環境をつくっていかないとどうしようもないことだと思いますので、先ほど申しあげた閣議決定の趣旨でしっかりやっていただければいいと思っ

います。

竹内 やってなければいいというのは、担い手はどこだと思われませんか。

井上 閣議決定なので政府全体ですが、今の役割分担で言うと、われわれ内閣府の原子力災害対策本部が避難指示区域の、避難指示の運用といったことを担当していますので、この観点からやっていくことになります。また、復興施策という意味では復興庁がワンストップサービスになっていますので、復興庁にやっていただくことにもなると思っています。

関係機関との調整の重要性

竹内 丸島理事はいかがでしょうか。

丸島 高橋先生が最後に課題（70ページ図表16）で書いておられる、「個別的損害賠償の射程を可能なかぎり拡張しつつ、政府による政策的な措置の実施が不可欠である」というのは全くそのとおりだと思って伺っていました。政策的措置というか、そういうものがまだ整わない中で損害賠償の射程をどう広げるかという議論で、いろいろ関係者は

苦労されてきたのだと思います。

今のこの議論は「損害賠償論を旧来に戻せ」ということにも必ずしもならなくて、損害賠償論での射程をどう広げるかという議論は、それはそれとして続けなければならぬのではないかと思います。とはいえ先ほど申しあげたようなコミュニティの喪失による損害、そしてコミュニティ復活の中での生活再建というところまでを賠償論でカバーするのはやはり無理があるだろう。これをどのような措置にするのか。実は1年以上前から現場の賠償にかかわっている人たちの中で、こういう意見は結構たくさん出ていました。それをどこに持っていき、どうすればいいのかというのがわからないまま、各方面の方々にお会してお話しをするということが繰り返されてきましたので、今このような議論が生まれてきているのは大変ありがたいと思います。

もう一つは関係機関の調整が必要という点です。いろいろな局面の調整の必要があり、私はこれにも同感です。ADRをうまく機能させる上でも、賠償の基準の立て方、紛争解決の在り方など行政機関を含む関係機関との調整の必要は高橋先生が指摘されたとおりですが、ADRの手続き自体についても、これを主催される方々、また東京電力

サイドで問題解決に当たっている方々、そして申立人サイドで支援活動をしておられる方々、それぞれにいろいろな立場と利害関係がありますが、そのことを前提とした上で、ADRにおいてできるだけ争点を拡大させずに、早期により解決をしていくためにはどのような手続きを進めていくかについて、もっと調整できる局面があるのではないかと感じます。

先ほどADRの申立件数が約9600件と申しましたが、そのうち、かなり時間のかかっているものの一つに集団申立案件があります。一つの地域で何百人という単位の方が申し立てをする。これはカウントとしては1件になっていますので、9600件というのは人の数で数えるともっともっと大きい数になります。この集団申立案件をどう迅速に解決させるかという時に、クラスアクション(注)などというシステムが外国にあります。日本ではただちにそうは行かないものの、選定当事者などの仕組みがあります。実際の手続きの運営では、たとえばチャンピオン方式などとして、集団申立の中のいくつかの典型的な事案を解決する中で一つの標準を出し、それを同種類型の他の申立人にも波及させて早期解決を図るということを試みたりもされてきました。

(注) 共通点をもつ一定範囲の人々(クラス)の代表者が全員のために起こす訴訟。

ただ、チャンピオンの案件は解決するけれど、それをほかに広げようとすると、やはりそこには個別事情がたくさんありますので、必ずしもうまく機能しないという苦労があることも聞かれます。こうした手続きの進捗については、引き続き三者間での協議・調整によりもう少し前へ進められないかなどと第三者的には感じるところもあります。

そしてまた、高橋先生のおっしゃるとおり、指針と総括基準と個別解決の関係がなかなか難しい。また、行政サイドでの調整の動きもある。これらの関係の調整も難しく、またどういふ関係になっているのかということの説明も苦労されているところだろうと思います。こうしたところのルール化は、ADRを有効に機能させうまく運用していく上で必要なことだと感じます。

新たに立法が必要だ

竹内 引き続き、森脇先生からのご報告をお願いしたいと思います。高橋先生が最後に指摘いただいた面的損害の回復の在り方（70ページ図表16）について、不法行為法による個別損害賠償の限界、民法の限界というように書かれています。そちらを民

法学者としてどうご覧になるかというところを含めてお話しただけだと思います。森脇 先ほど説明のあった報告書をご覧いただきたいと思います。その113ページ以下に、私と早稲田大学の浦川先生と明治大学の新見先生が3人で書いていますので、細かいことはそこで見ていただくことにして、実を申しますとそこに書いてあるのは損害賠償ということではありません。今日は原子力損害救済制度ということですが、ここでは原発被害者救済と書いてあり、地域再生の問題等も絡んでいるわけで、必ずしも損害賠償ということにこだわっていません。

結論としては私どもの提案は、従来の損害賠償でやろうというのは無理だ。だから、損害賠償を残すならば残してもいいけれど、むしろ補償制度でやる。原子力について被害者救済をやるうと思つたら、被害者救済制度を国の保証、バックアップも入れて、たとえば公害健康被害補償というのがあります、あのような形で地域再生も組み込んだものを考えたほうがいいということです。

先ほどからのお話にもあるとおり、そもそも原子力の平和利用を持ち込んできたのも国です。報告書の中に、竹内さんが日本における原子力導入の経緯も書いてくださって



森 篤名 教授

いますからお読みいただくとわかりますが、最初に導入する時、中曽根科学技術庁長官が「国は原子力産業を全面的にバックアップし、原賠法も被害者救済に万全を期すために、国はいざとなったら前面に出ていきますよ」と言ったのですが、当時の大蔵省の反対により今の16条、17条の定めになってしまった。そして、現在の支援機構ができています。しかし支援機構というのは、先ほどもありましたようにお金を国債で仮に払うというもので、原賠法の定める支援よりももっと後退していると私は思っています。

私は事故が起きた直後にある雑誌に書きましたが、こうなったら当初、少なくとも原賠法が

予想していた、それからJCOの事故で予想していたのとは全く違うことが起きているのだから、この際、新しく立法をしたほうがいい。国も前面に出てくる。ということ、東京電力を全く無罪放免にするということではなく、東京電力ももちろん原賠法の趣旨に従って賠償責任を負うけれど、国も入って新しい立法をつくるべきだ、補償制度をつくるべきだと。簡単なものですが、このような提唱をしました。

先ほど竹内さんが出された細かい表がありますが、やり出しますといろいろな問題点があります。私は公健法とか、これはちよつと違いますが、環境アセス法とか、医薬品の被害者救済法とか、そういうところで制度設計の責任者をやらされましたが、こういうものはやり出すと細かいところでみんな反対し、これをどうする、あれをどうすると出していきます。しかし、誠意を持ってきちつとお話すると最後は了承していただけますから、あれがある、これがある、だからできないということではなくて、本当に問題があったら中心部分を押さえて、ここはこうなのだ、ここはこうなのだと基本的なところをやり、あと細かいところをやっていけば、そのうちに解決できる。私が今までやってきたこともそうでした。

そこで、原子力損害救済制度として何を提唱しようとしているのか。無過失責任は残すことになるだろう。それから、先ほどの竹内さんの説明にもありましたが、ここここに来たら免責は社会的動乱ぐらいにしておく方がよいのではないか。「異常に巨大な天災地変」という表現であれば彗星くらいしか該当しない、それですら「これまでも地球に隕石が落下してきたことはある」などと言う政治家も出かねませんから、そういうのはやめておき、いざとなったら国のほうでちゃんとバックアップする方がすっきりしますし、よいでしょう。ドイツがそうで、これは浦川論文に出てきます。

無過失責任を負うのは、第一次的には事故を起こした責任者です。無過失責任としては、民事上の責任はずっと事故を起こした者です。では、事故を起こした損失を誰が填補するのか。今、損害賠償額が3兆円を超えたとのことですが、いつまで、どこまで負わされるのかわからないわけです。原子力事業をやらないうことならいいのですが、国としてやる、維持するとなった時、事業者はいったん起こしたらどこまで増えるかわからないというのではなくて、ともかく第一次的に負います。賠償責任額はあるところまではかなり高額に考えます。しかし、あるところまで負ったら、それを超えた

ら、事故が起きた段階でほかの原子力事業者が遡及的に、これは竹内さんの資料に書かれています。が、プライス・アンダーソン法を模したスキームにより、事業者みんなが出てその上乗せをする。それも超えた時には国が責任を負う。それから、一般の民間保険などではとうてい付保しないようなところは最初から国が出すことにする。民事責任としてはそういう仕組みにしておきます。

損害賠償を迅速に進めるために

森脇 その意味では今と違って有限責任を導入することになります。そうすると、おまえは企業の味方かと言われますが、私は反企業と言われてぶったたかれた経験が数々ありますので、私が今回この提案をしたからといって、あれは企業に味方する奴だとはどなたもおっしゃらないでしょう。つまり、合理的なところまでは事業者に負わせる。これは予見可能性というか、付保可能性です。その上をみんなが共同付保して、その上を国が負うということです。

丸島先生や井上さんがおっしゃったように今回はいろいろな問題がありますので、こ

の新しい法律には、額はともかくとして原子力損害とはどんなものかということであら
かじめ決めておくべきということを主張したい。これはウィーン条約とかパリ条約に出
ています。そこで避難の損害などもあらかじめ決めておきます。これは現在の損害賠
償法にはありません。審査会の委員長が一生懸命やっておられることは私もわかりま
す。政治的にはわからないわけではないけれど、審査会にはそういう権限もありません
し、立法権限もありません。先ほど高橋さんは一種の立法機能だとおっしゃいましたが
……。

高橋 解釈指針です。

森脇 解釈指針なのです。何の解釈かというと、現在の損害賠償の範囲においてです。
現在の損害賠償というのは個々の一対一ですから相当因果関係です。相当因果関係とい
うのは言葉が曖昧ですから、何でも相当因果関係になる。風評被害もみんな相当因果関
係ですし、避難地域の外にいる人でもそういう人がいるだろうということです。

それから、高橋さんの図表15（66ページ）に、現在の財物賠償では何と何との声もあ
る、こうした声に応じ、原子力損害賠償紛争審査会において新たな指針を策定して……

つまり、審査会はこれまでの判例や通説に従って解釈するのではなくて、政治的にこういう声があるから、これを策定し、以下の賠償を追加する。国は東京電力に対して円滑な実施に向けて指導を行うと。これは仲介の指針ではありません。政治的な要請に従ってこれを払えということに他ならない。私は民法学者として、これはいったい何だ、原賠法の18条にはこんなことは書いてありませんよと思います。

私は政治的に、あるいは被害者の立場に立てばいいことだと思いますが、法律というのはバランスというか、どこかでトレード・オフする。その代わりトレード・オフされた方に対しきちつとした説明をしなければいけない。いい顔をして選挙の票を取ろうなんていうのでは、立法はできません。私が立法の制度設計をする時に常に両方からぶつたたかれながらでも、「これはこういうことです、こういうことです」と説明するのは、立法の制度設計する者の責任ですし、また政治家の責任です。私は法律家として、現状は全く遺憾のきわみと言うほかありません。これは高橋さんが持つてこられただけで、別に高橋さんがおやりになったわけではないから、高橋さんを責めるつもりは全くなりません。

現在の民法ではとても今の福島の事件は解決できないのです。だからこそ新しい立法をすべきですし、そこに国として被害者を救済するために政策的な支援を立法措置すべきです。一方で無過失責任をとって原子力事業者がどういう費用を負担すべきか。これは事故を起こした事業者だけではなく、起こす可能性のある原子力事業者、そして国がどのように費用負担をするか。そしていったん事故が起きた場合に、今のような個別の損害賠償の仲介をするというのは、丸島先生は大変に苦勞しておられるけれど、それでは解決に要する時間が長過ぎますので画一的な基準をつくる。行政委員会で、裁判官などでパサパサと画一的に判断し、個別なことはあまり勘案しないで賠償を進める。文句のある人は裁判所に行って挙証責任なり何なりを尽くしてやってくださいと。しかし、ある程度のものは払う。このようにいかにやれば損害賠償が迅速に進むかという観点を織り込まねばダメです。

新しい救済制度

森 畠 それとは別個に、原子力とは関係なくとも、今度の場合ですと津波で地域を流さ

れて帰ってきたくても帰ってこられない人がいる。あるいは津波でやむを得ず地域を離れている人がいる。いろいろな災害とのバランスも考えながら地域の災害対策あるいは地域再生をする。それだけではなくて、原子力もありますから、地域をどう再生していくかを含めて国の政策的なものを入れる。原賠法の中で、従来の原子力の損害賠償の考え方と違ったもので一定の救済を行う。そして原子力の損害そのもの、個別の損害については、避難費用とか一定のものについては入れ込んでいく。これはウィーン条約とかパリ条約にあります。そこまではほかの損害賠償とは違ったものを入れ込んでいく。今のように責任のところだけではない、特別法をつくる。無過失責任、責任者、一定の損害の内容、時効も入れる。今度10年に延びましたが、10年がいいのか、30年がいいのか。そういうことはありますが、ほかのものとは違うので時効についても入れる。あるいは晩発性のものについては別の時効を入れる。原子力損害についての実体的な特別法、特別の規定をつくと同時に、一定のものについては行政委員会であるべく迅速に、しかし画一的に救済を図る。それに文句のある人は裁判所に行ってもらおう。しかし、それは個別にやってもらう。それには仲裁委員会センターをつくるなど、それはそ

れでいいかもしれません。つまり、アドミニストレーションコストが非常にかかるわけです。これだけを見ても先生方に払うコストだってものすごいものだと思いますし、東京電力からも1万人ぐらいの人が張りついていますが大変なものだと思いますので、ここも国としては考えなければいけないのではないかと思います。

事故レベルに合った救済発動を考える仕組み

竹内 今、森嶋先生から新たな原子力損害救済制度の考え方が出されました。森嶋先生に独立に考えていただいた内容も、われわれの政策提言の内容も、今後の原賠法に求められる構造という点について、共通していた部分も多いのかもしれませんが。こちらに対して高橋先生、丸島先生、井上さんから、そうはいっても……という部分もいろいろあるのかと思いますので、ご意見、レスポンスをいただければと思います。

高橋 新しい原賠法の在り方ですね。原賠法を含めた原子力損害救済の在り方を考えていくのは重要なことであると思います。ただ、災害にもレベルが違うものがある。JCO事故のようなもの、あるいは、それ以前の小規模な事故とか、いろいろなレベルの事

故があるので、そのレベルに合った発動を考える仕組みがいるのではないか、というのが私の見解です。その点においては、森島先生のご提案は最大規模のものを考えられた案と、受け取らせていただきました。

もう一点、私の図表15（66ページ）の件、紛争審査会の件について、弁明しておきたいと思います。審査会について述べている部分は前半だけです。「さらに」の以降は、紛争審査会とは別に、国がやるということになっていきますので、損害紛争審査会が行政指導するという構造になっておりません。そこところはご留意いただければありがたいと思います。ただ、国が損害賠償を出せと言ったところの損害賠償金の性格は何なのか、というのは私が先ほど申しあげたところです。

個別の問題への対応

竹内 丸島先生、いかがでしょうか。

丸島 詳細を詰めるといういろいろな論点がありそうな気がしますので、ざっくりした感覚で申しあげますと、大きな方向性ということではよく理解できます。損害類型を決め



る、その射程を決める、事業者の責任に政府の責任を積み重ねる考え方。事業者の免責と受け取られないことも大切ですが。そして、行政委員会方式。いずれもよく理解できません。ただし、具体的には、面的な賠償・補償と、そこから外れたり、それでは納得できない個別の問題とのかかわり、バランスをどうするのかという問題は常につきまとうところだと思います。

個別の問題がすべて裁判所というわけにもたぶん行かないだろうと思いますので、行政委員会というものの役割とか、事実認定の在り方とか、ここに司法的な手法をどのぐらい持ち込むのかなど、そのあたりの細部の制度設計ではいろいろ検討すべきことがあります。そうだなと感じますが、これ

はこの後の議論かなと思います。

森 薦 簡単に申しますと、公害健康被害補償法のように、一定の基準に基いてそれはそれで払っておいて、それで不満のある人は訴訟を起こす。先ほど言いましたように、公健法のほうは大気汚染防止法とか水質汚濁防止法で無過失責任を入れていますが、細かい内容のことはいじっていません。ここでは損害の内容までいじりますので、それを基にして裁判所で争ってもらおうということを考えています。ただ、この報告書にはそこまで踏み込んで書いていません。

迅速性と現場での対応

竹内 井上さん、現場のほうからいかがでしょうか。

井上 大変貴重なご提言だと思って伺っていました。ご指摘の現場という感覚で言うと、先生も言われていた、さまざまな被害類型がありうる中で事前にある程度大枠のルールを決めておいて、そのルールに従って補償を速やかに出していくという枠組みがとても大事だと思いますが、事前に決めておく補償の内容をどうやって想像力豊かに決め

ておくか。また現場でいうと実は賠償について、お金をたくさんもらう人の苦しみも出てきているわけです。ものすごく足りないとおっしゃる方もたくさんいますが、もらって困るというか、もらって家庭が壊れるようなこともあるので、私は現場なのでまだ考えが及んでいないのですが、そういったところも含めて、どういうルール化を事前にできるのかなというところに知恵を絞れたらすごくいいなと思いました。

森 原子力の場合はおっしゃるいろいろなものがありますから、パリ条約などいろいろ書いてありますが、本当に起きたらわかるのかなと。パリ条約、ウィーン条約はチエルノブイリだけを頭に入れていますので、今度のようなことが起きたらどうするのだろう。いろいろ書いてあります。書いてあるけれど、実際、各論になったらわからないのではないかと私は思っています。おっしゃるような問題はあると思います。

賠償と補償、賠償金の財源、行政組織

竹内 澤研究主幹、いかがでしょうか。

澤 今まで出てきていない論点二つと、出てきたもの一つについてお話しいたします。

冒頭に原子力の事業を今後続けていく時のリスクといいますか、必要条件について話しました。パネリストの方々のお話をそれに関連づけて申しあげると、第1点目の、皆さんおっしゃっていた個人賠償、私的な賠償の問題と補償の問題を分けるということをやるとした時、高橋先生が書かれていたように両にらみでやっていかないといけない。同時にやらなければいけないところを、この福島の場合はそういう手だてがなかったので、まず東京電力の賠償というところから入り、それがやりきれないところで政府がようやく出てくるという仕組みになりました。今後もし法律をつくるとすれば、同時に、どちらがどれを負担するのかということを書き分けなければいけないだろう。

事業者の賠償責任を有限にするとすると、電力会社側、原子力事業者側がモラルハザードを起こさないかという議論が必ず出てきます。賠償責任額が有限になる、あるいは国が地域再生をやってくれるんだということになれば、「うちは賠償の、きわめて小さいところで済むのだ」と考えるということですよ。モラルハザードは起こらないだろうと僕は思います。制度設計上はそういうふうに見られてしまいます。行政の責任を問うのであれば、逆に原子力事業者側のモラルハザードを避けるためのインセンティブ設計

をきわめて慎重にしていかなければいけないだろう。われわれの提言では、それをピアレビューという形で担保しようと考え次第です。

2番目は、深刻な問題ですが、自由化が進み総括原価方式がなくなる中で、今後東京電力の賠償の資金をどう確保するのか、電気料金に乗せることができるのかどうかという問題があります。もともとは総括原価として負担金とか、あるいは特別負担金というのが結局は面倒を見られる形になっていました。もちろん明示的には特別負担金は原価に入れないということになっていますが、利益を上げ、そこから生み出すもので負担金を払っていくことになるという仕組みは、結局は利益を上げなければいけない。その利益を上げられる確率が、総括原価がなくなることによってきわめて小さくなってしまいます。そうなった時に果たして十分な賠償資金が出てくるかという問題があります。

これは東京電力の話とは別に、今後の制度設計をする時、その賠償金の財源になる、裏打ちになる資金の出方をどのように組み込んでいくか。このことを自由化の中でどのようにするのか。これは今までと全くパラダイムが違う中で考えていかなければいけないことになります。今で言えば機構に対する一般負担金の問題は総括原価の中に入って

いますが、総括原価が外れた時の一般負担金の取り扱いという具体的な問題になるわけです。

三つ目は、先ほど井上さんがまさに、閣議決定でいろいろな省庁がバラバラだったものを「一緒にします」とおっしゃいましたが、逆に言うところ閣議決定をしなければならなかったことに問題があるわけです。本来はほかのお2人がおっしゃっていたようにいろいろな指針で調整が必要だ。現実認識としてはそうですが、調整と言うからには最後の決断をするのは、その調整が終わった結果、結論を出すリーダーが必要です。責任と権限を持った省庁であったり、大臣であったり、そういうのが明確になっていないといけないのですが、今までは行政組織的な意味での責任の明確化ができていなかったのだからと思います。

今後、原賠法を改正して、たとえば地域コミュニティの再生措置みたいなものを最初から法律に埋め込むとすれば、冒頭に申しあげた、そういうコミュニティ措置に対する税金の使い方と、どこまで賠償でやるかということを決めるのか。そのことをまず決めておかなければいけません。総理かもしれません。それに応じて、その下に行政組

織をつくり、さらに実行する組織をつくらないといけません。原賠機構というのはなければないにこしたことのない機構で、いざ事故になったらそういう組織をつくって何十年かいるという、ある種の時限的な組織の独法かと思えます。いずれにしろ、そういう行政組織をつくる時も最終的に調整していく権限を誰に持たせるのかというのが大きな問題かと思えます。

竹内 原子力損害賠償制度というのはトレード・オフの問題が多く含まれています。大量案件の処理と個別性、それから事業の予見可能性と柔軟性、柔軟性と公平性などが典型的かと思いますが、現在の原賠法では現場の方が大変悩む制度設計になっている気がします。今日は行政法のお立場から、そして現場から、そして民法のほうから、さまざまな視点からご議論をちょうだいしました。まだ、この議論は始まったばかりというところがございますので、今後も引き続き検討を続けてまいりたいと思えます。

21世紀政策研究所では来年度、福島事故の学びを海外に発信することも日本の一つの使命と考えていますので、そういった方向も含めて検討していきたいと考えています。

引き続きご支援をよろしくお願いいたします。

井上 博雄 (いのうえ・ひろお)

内閣府原子力災害対策本部原子力被災者生活支援チーム事務局参事官

1970年4月7日生まれ。1994年3月東京大学法学部卒業、同年4月通商産業省入省（資源エネルギー庁総務課）。1996年5月 資源エネルギー庁公益事業部開発課。1998年6月 大臣官房総務課。2000年7月 環境立地局地球環境対策室室長補佐。2002年7月 留学（米国：ハーバード大学）。2004年6月 内閣府規制改革・民間開放推進室 室長補佐。2006年6月 経済産業政策局企業行動課課長補佐。2008年3月 産業技術環境局環境政策課政策企画委員。2009年5月 大臣官房秘書課政策企画委員。2011年7月 大臣官房秘書課人事企画官。2012年8月現職。

澤 昭裕 (さわ・あきひろ)

21世紀政策研究所研究主幹／NPO 法人国際環境経済研究所所長
1957年 大阪府生まれ。1981年 一橋大学経済学部卒業、通商産業省入省。1987年 行政学修士（プリンストン大学）。1997年 工業技術院人事課長。2001年 環境政策課長。2003年 資源エネルギー庁資源燃料部政策課長。2004年8月～2008年7月 東京大学先端科学技術研究センター教授。2007年5月より21世紀政策研究所研究主幹。2011年4月より国際環境経済研究所所長。その他に、一般財団法人アジア太平洋研究所副所長、キャノングローバル戦略研究所リサーチオーガナイザーなど。

竹内 純子 (たけうち・すみこ)

21世紀政策研究所原子力損害賠償・事業体制検討委員会副主査／NPO 法人国際環境経済研究所理事・主席研究員

慶應義塾大学法学部法律学科卒業。1994年東京電力入社。2012年より現職。水芭蕉で有名な国立公園「尾瀬」の自然保護に10年以上携わり、農林水産省生物多様性戦略検討会委員や21世紀東通村環境デザイン検討委員等を歴任。

報告者等略歴紹介 (敬称略、2014年2月21日現在)

森 崙 昭夫 (もりしま・あきお)

名古屋大学名誉教授／加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士
1934年生まれ。1958年 東京大学法学部卒業。1968年 ハーバード・ロー・スクール大学院終了。1958年～1961年 東京大学法学部助手。1976年～1977年 ハーバード・ロー・スクール客員教授。1988年～1990年 名古屋大学法学部長。1996年 名古屋大学名誉教授。2000年～現在 東亜大学大学院総合学術研究科法学専攻教授（専攻主任：2011年～）。2000年～2010年 財団法人交通事故紛争処理センター理事長（常任理事：1996年～2010年、特別顧問：2010年～2012年）。2002年～現在 財団法人日本クレジットカウンセリング協会会長。損害保険料率算出機構理事長。2005年～2013年 特定非営利活動法人日本気候政策センター理事長。2007年～現在 財団法人地球環境戦略研究機関特別研究顧問。2007年～現在 財団法人日本環境協会会長。2013年6月～現在 加藤・西田・長谷川法律事務所弁護士。2013年 瑞宝中綬章受章。

高橋 滋 (たかはし・しげる)

国立大学法人一橋大学大学院法学研究科教授・副学長／文部科学省原子力損害賠償紛争審査会委員・総務省公害等調整委員会委員
1956年 東京都生まれ。1981年 東京大学法学部卒業。1986年 一橋大学大学院法学研究科満期退学。1986年 徳島大学総合科学部専任講師、その後、同助教授、一橋大学法学部助教授、同教授を経て、1999年に一橋大学大学院法学研究科教授。現職。

丸島 俊介 (まるしま・しゅんすけ)

原子力損害賠償支援機構理事／弁護士
1951年 兵庫県生まれ。1976年 東京大学法学部卒業。司法研修所入所。1978年 弁護士登録。東京弁護士会入会。1999年6月～2001年6月 内閣・司法制度改革審議会事務局・主任専門調査員。2010年6月～9月 独立行政法人国民生活センター第三者調査委員会委員長。2011年8月～9月 経済産業省・原子力発電に係わるシンポジウム等に関する第三者委員会委員。2011年9月～現在 原子力損害賠償支援機構理事（損害賠償支援円滑化担当・非常勤）。2012年8月～2013年7月 内閣・法曹養成制度検討会議委員。2012年10月～現在 日本公認会計士協会・品質管理委員会委員。

第103回 シンポジウム

原子力損害賠償制度の在り方と 今後の原子力事業の課題

2014年11月11日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書一覧（※は刊行予定）

- 01 農業ビッグバンの実現―真の食料安全保障の確立を目指して（2009年5月25日）
- 02 地球温暖化政策の新局面―ポスト京都議定書の行方（2009年11月25日）
- 03 国際金融危機後の中国経済―2010年のマクロ経済政策を巡って（2009年12月14日）
- 04 これからの働き方や雇用を考える（2010年2月9日）
- 05 わが国企業を巡る国際租税制度の現状と今後（2010年2月10日）
- 06 地域主権時代の自治体財務のあり方―公的セクターの資金生産性の向上（2010年3月2日）
- 07 税・財政の抜本的改革に向けて（2010年7月9日）
- 08 日本の経済産業成長を実現する―IT活用向上のあり方（2010年11月10日）
- 09 気候変動国際交渉と25%削減の影響（2010年11月17日）
- 10 新しい雇用社会のビジョンを描く―競争力と安定…企業と働く人の共生を目指して（2010年12月10日）
- 11 中国経済の成長持続性―いつ頃まで、どの程度の成長が可能か？（2010年12月17日）
- 12 国際租税制度の世界的動向と日本企業を取り巻く諸課題（2011年1月17日）
- 13 戸別所得補償制度―農業強化と貿易自由化の「両立」を目指して（2011年2月3日）
- 14 新しい社会保障の理念―社会保障制度の抜本改革に向けて（2011年2月14日）

- 15 会社法改正への提言―ドイツ実地調査を踏まえて（2011年2月21日）
- 16 アジア債券市場整備と域内金融協力（2011年3月3日）
- 17 地域主権時代の地方議会のあり方（2011年5月16日）
- 18 いま、何を議論すべきなのか？―エネルギー政策と温暖化政策の再検討―（2011年7月8日）
- 19 自治体の経営の自立と「地域金融主義」の確立に向けて（2011年7月27日）
- 20 税制抜本改革と地方税・財政のあり方―グローバル化と両立する地方分権をいかにして進めるか（2011年10月6日）
- 21 変貌を遂げる中国の経済構造―日本企業に求められる対中戦略のあり方（2011年12月9日）
- 22 政権交代時代の政治とリーダーシップ（2011年12月14日）
- 23 会社法制のあり方―米・仏の実地調査を踏まえて（2012年2月7日）
- 24 社会保障の新たな制度設計に向けて（2012年2月23日）
- 25 企業の成長と外部連携―中堅企業から見た生きた事例（2012年2月29日）
- 26 日本の通商戦略のあり方を考える―TPPを推進力として（2012年3月21日開催）
- 27 日本の農業再生のグランドデザイン―TPPへの参加と農業改革（2012年4月10日開催）
- 28 グローバルJAPAN―2050年シミュレーションと総合戦略―（2012年7月4日開催）
- 29 中国の政治経済体制の現在―「中国モデル」はあるか―（2012年12月21日開催）
- 30 持続可能な医療・介護システムの再構築（2013年2月4日開催）
- 31 国際租税をめぐる世界的動向―OECD、BIAACの取り組み―（2013年2月7日開催）

- 32 格差問題を超えて―格差感・教育・生活保護を考える―（2013年2月14日開催）
- 33 グローバル化を踏まえた我が国競争法の課題（2013年2月21日開催）
- 34 日本経済の成長に向けて―TPPへの参加と構造改革―（2013年3月1日開催）
- 35 金融と世界経済―リーマンショック、ソブリンリスクを踏まえて―（2013年3月7日開催）
- 36 新政権のエネルギー・温暖化政策に期待する（2013年3月13日開催）
- 37 日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方（2013年3月21日開催）
- 38 サイバー攻撃の実態と防衛（2013年4月11日開催）
- 39 実効性のある少子化対策のあり方（2014年2月18日開催）
- 40 原子力損害賠償制度の在り方と今後の原子力事業の課題（2014年2月21日開催）
- 41 ビッグデータが私たちの医療・健康を変える（2014年3月12日開催）
- 42 国際競争力の源泉としての物流・流通システム―アジアにおけるイノベーションの創出に向けて（2014年3月19日開催）
- ※43 COP20、21に向けた戦略を考える（2014年3月28日開催）
- ※44 本格政権が機能するための政治のあり方（2014年4月23日開催）
- ※45 エネルギー政策の課題と産業への影響（2014年7月18日開催）
- ※46 超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする（2014年7月24日開催）
- ※47 原子力安全規制の最適化に向けて―炉規制法改正を視野に（2014年8月28日開催）
- ※48 ビッグデータが私たちの医療・健康を変えるⅡ（2014年10月6日開催）

※ 49 森林大国日本の活路（2014年10月30日開催）

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21ppi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所