第５章

原子力損害賠償制度の経済学的分析
－制度設計の問題点と事故への適用の課題－

寺尾　忠能

要約：
2011 年 3 月に発生した福島第一原発事故により，事故を未然に防ぐ対策も，原子力災害が実際に発生した際の対策も不十分であり，日本の原子力開発の政策と制度は深刻な問題を持っていたことが明らかとなった。社会科学，経済学の視点からは，事故を未然に防ぐための制度設計が適切に行われていたか否かが重要な問題である。原子力事業による事故の防止を促す制度は多岐にわたるが，その多くは技術的な規制である。経済分析の立場から見て重要な事前の制度としては，原子力損害賠償制度がある。本稿では，原子力損害賠償制度を中心に，原子力災害を防ぐ事前の制度がどのような問題を持っていたか，経済学的視点からの検討を試みる。事故は進行中であるが，事故を招いた政策と制度の問題点を明らかにし，他国と将来世代に伝えるための分析を進める必要がある。原子力開発をこれから進めようとしている多くの発展途上国や，台湾，韓国，中国などのようにすでに多くの原子力発電所を建設し，現在も稼働させている国々にとっても，この事故の分析は重要な参考となるであろう。

キーワード：原子力，福島第一原発事故，東京電力，損害賠償，法と経済学

はじめに

2011 年 3 月に発生した福島第一原発事故により，事故を未然に防ぐ対策も，原子力災害が実際に発生した際の対策も不十分であり，日本の原子力開発の政策と制度は深刻な問題を持っていたことが明らかとなった。事故は進行中であるが，事故を招いた政策と制度の問題点を明らかにし，他国と将来世代に伝えるための分析を進める必要がある。原子力開発をこれから進めようとしている多くの発展途上国や，台湾，韓国，中国などのようにすでに多くの原子力発電所を建設し，現在も稼働させている国々にとっても，この事故の分析は重要な参考となるであろう。

事故の検証は，複数の政府機関や民間団体などによって行われており，報告書も公開さ

れている。事故の直接的な解明という工学的な検討では，人為的な操作ミスに原因を求める傾向が見られる。社会科学，経済学の視点からは，事故を未然に防ぐための制度設計が適切に行われていたか否かが重要な問題である。原子力事業による事故の防止を促す制度は多岐にわたるが，その多くは技術的な規制である。経済分析の立場から見て重要な事前の制度としては，原子力損害賠償制度がある。本報告では，原子力損害賠償制度を中心に，原子力災害を防ぐ事前の制度がどのような問題を持っていたか，経済学的視点からの検討を試みる。

第 1 節　原子力損害賠償制度の概要

民営の電力会社による商業用原子力発電所の建設を行うために大きな障害となるのが責任保険である。重大な事故が発生した場合の被害，損害の規模が大きく，民間の通常の保険制度では十分に対応できない。この問題を回避するために，各国で原子力開発に関わる損害賠償制度が用意されている[1]。日本では，アメリカの 1957 年のプライス・アンダーソン法などを参考にして，1961 年に「原子力損害の賠償に関する法律」（原子力損害賠償法：原賠法）および「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（補償契約法）が制定されている。制定当時，両者は合わせて「原子力二法」と呼ばれた。原賠法は原子力災害の予防を目的とした法制度ではないが，発生時の対策の根拠として事前に定められることによって，原子力事業者および規制当局の事前の回避行動に多大な影響を及ぼす。

原賠法は，原子力事業者に原子力災害の責任を集中させ，無過失責任，無限責任を課す。そして賠償の履行を確実にするために，原子力事業者に対して原子力損害賠償保険への加入を義務づける。この保険は民間保険会社が引き受けるが，民間の保険の対象外となる台風，地震，津波などの天災にともなう原子力災害については，「補償契約法」にもとづき原子力事業者と国との間に結ばれる原子力損害賠償補償契約がその役割を担う。国による補償額の上限は，民間保険会社の支払いの上限額と同額であり，金額は制定時には 50 億円から始まり約 10 年おきに行われている法改正によって引き上げられ，現行法では 1200 億円となっている。この上限額を超える損害が発生した場合は，国会の議決承認を得られれば，国が原子力事業者を援助することができる，と定められている。

原子力損害賠償制度は，原子力発電が各国で事業として進められる過程で，主な機器輸出国であったアメリカの要請もあり，導入が進められた。日本は加盟していないが，パリ条約，ウィーン条約，「原子力損害の補完的補償に関する条約」(CSC)という三つの国際条約もあり，各国の制度には共通する部分も多い。原子力に関する損害賠償制度は，(1)責任集中，無過失責任など，事業者に対する加重責任，(2)事業者の責任履行を担保するための損害賠償措置の強制，(3)民間の責任保険では措置しきれない部分を補う，政府による補償，といった内容で構成されている。

日本の原賠制度も上記のような国際的に共通な枠組みで構成されている。日本の原賠法は，民法の不法行為法の特別法として位置づけられている。したがって，原賠法で詳細に決められていない事項は民法の不法行為法にもとづく。原賠法は責任集中や無過失責任などの例外を取り入れつつ，基本的には私人対私人の損害賠償の仕組みを延長したものとなっている。政府の役割は，民間の責任保険契約を可能とする責任ルールの設定と，民間の責任保険でカバーしきれない地震，噴火などの場合の補償契約を結ぶなど，限定的なものである。

日本の原子力損害賠償制度の特徴としては，(1)責任集中，無過失責任に加えて，事業者が無限責任を負うこと，(2)政府による補償は地震，噴火などリスクの横の広がりをカバーするのみであり，責任保険の限度額に上乗せされる部分がないこと，(3)事業者の責任に限度額が設定されていないこと（無限責任），(4)責任保険の限度額を超えた賠償が必要となった場合の政府の援助の規定が曖昧であること，(5)戦争や異常に巨大な天変地異の場合は事業者を免責とする規制があること，(6)被害者の保護と同時に原子力産業の健全な発展を法の目的としていること，などである。

原賠法は具体的な運用の規定が乏しく，曖昧な規定が多数見られる。たとえば，「原子力損害」とは何かが明確に定義されていない。「核燃料物質の原子核分裂の作用若しくは毒性作用（これらを摂取し，又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう）」により生じた損害」（原賠法第 2 条第 2 項）とされているのみであり，具体的にどのような範囲が認定されるかは明確にされていない。したがって具体的には，一般法である不法行為法にもとづき「相当因果関係」が認められるか否かによって個別に判断されることになる。

第２節　原子力損害賠償制度の形成と改訂

原子力損害賠償法は，1961 年に制定されている。制定に先立ち，原子力委員会に設置された「原子力損害の補償に関する専門部会」が 1958 年に提出した答申がその元になっている[2]。答申をとりまとめた民法学者，我妻栄らは，原子力災害の潜在的被害の大きさを考慮し，被害者のできるだけ完全な救済を重視し，その実現のために必要な場合は政府が損害賠償責任の一部を無条件に負担できる制度を構想していた。しかし，立法過程でその構想は大幅に変更された。当時の通産省，大蔵省などの関係省庁は，原子力産業の育成にあたって，経営の安定を第一の目的に考え，事故の場合の被害者の保護に政府が直接責任を負うことは回避したいと考えた。事故の場合に企業が破綻するリスクを下げ，立地地域の不安を軽減し，金融市場からの資金調達を容易にするため，責任保険の成立が不可欠と考えられた。第一条には，当初の政府案では，産業の健全な発展に資することを目的とするとしか書かれていなかった。これに「被害者の保護」を加えることに対して関係省庁は強く

抵抗した。

法の目的に「被害者の保護を図り」という文言が書き加えられたが，その他の条文では専門部会の答申とは大きく異なるものとなった。「被害者の一人も泣き寝入りさせない」という我妻らの構想では，損害賠償額が責任保険の上限額を超えた場合に，超過分は政府が事業者に援助することが明確に規定されていたが，成立した法律では政府の責任は曖昧にされ，国会の議決承認を受ければそのような援助を行うことができるとだけ定められた。産業の健全な発展に資するために政府は助成措置を講ずることはできるが，政府の財政支出の原則において，第三者たる被害者に対する直接の賠償責任を負うことはできないと主張された。潜在的に巨額に達する可能性がある損害賠償を政府が負担することを回避したかったと見られる。具体的にどのような形で援助がなされるかも明確にされていなかった。援助を行うか否か，またどのような形で行うかは，政府と国会の「良識」にゆだねられることになった。また，戦争や異常な天災で事業者が免責とされる場合も，政府は被災者（この場合は被害者ではない）を災害救援の一貫として「必要な措置」を講ずることになるが，それがどのような形で行われるかも規定されていなかった。

事業者の責任についても，専門部会の答申で考えられていた有限責任とは異なる，無限責任が規定された。無過失責任を採用する上に，事業者に無限に責任を負わせるということは重すぎるという議論が当初かがあったが，制定当時の保険の限度額 50 億円は当時としても低すぎると考えられ，事業者がそれ以上の損害賠償責任を負わないのは社会的に許されないと考えられたことが，無限責任が採用された理由であるとされる。上記のような保険の限度額を超えた場合についても問題となったように，現実には政府による援助が期待される以上，事業者が本当に無限に責任を負うとは考えられていなかったと見られる。

保険の支払い限度額が 50 億円と低く設定された理由は，当時の日本の保険市場の規模，保険会社の引き受け能力から，そこが限界と考えられたからである。また，責任保険は原子炉一基ごとではなく，事業所毎に設定されているが，それは当時の責任保険の再引き受けを担ったイギリスの保険が事業所毎で設定されていたことによる。また当時は複数の原子炉が存在することによって事故が巨大化するというリスクは低いと考えられ，むしろその場合にどの原子炉によって生じた被害かを区別できないから事業所毎の保険の方が都合がよいとされた。

損害賠償の実務において，多数の発生が予想される紛争を解決するための審査会が設置されたが，これについても答申では裁判所の一審に代わる行政委員会を想定していたが，実際には効力が弱い仲裁のみを行う機関にとどまった。

原賠法は 10 年の時限立法であり，その後は約 10 年毎に見直され，改訂，延長が行われてきた[3]。2009 年に行われた直近の改訂までは，制度の基本的な枠組みには大きな見直しは行われず，主に責任保険の支払限度額の引き上げが行われてきた。引き上げに際しては，保険会社の引き受け能力が拡大したことを受け，国際条約で設定された水準などを参考に

して引き上げられていった（ただし日本はいずれの条約にも未加盟である）。直近の 2009 年の改訂により，限度額は 600 億円から 1200 億円に大幅に引き上げられている。限度額は引き上げられていったが，事故が発生した際の損害と賠償について，具体的な想定を置いて推計したものでも，過去の事例から統計的に計算された発生確率などにもとづいて定めたものではない。

1999 年 9 月に茨城県東海村で発生した JCO 臨界事故で，原賠法にもとづく損害賠償が初めて適用された。その運用が実際に行われたことによって浮かび上がった様々な問題に対処するため，原賠法の 2009 年の改訂では，支払限度額の引き上げ以外にもいくつかの変更が行われた。最も重要な変更は，紛争審査会の新たな役割として賠償の参考とする指針の策定が加えられたことである。JCO 臨界事故は福島第一原発事故と比較して規模が小さく被害の地理的範囲も狭かったが，多数の損害賠償請求がなされた。上記のように，何が原子力災害かも，どの程度の補償が支払われるかの基準も原賠制度では事前に明らかにされていなかったため，現場は混乱し，被害者の不安と不信を助長したためである。さらに，2009 年の改訂に際しては，原賠制度の運用ガイドラインの作成と，国際条約への対応が残された課題としてあげられていた。また，JCO 臨界事故により，原子力災害対策特別法が 1999 年 12 月に制定されている。

第 3 節　福島第一原発事故への適用

2011 年 3 月の福島第一原発事故は，原賠制度の事前の想定を大きく上回る被害と，補償の問題をめぐるさまざまな混乱をもたらした。異常に巨大な天変地異による事故として事業者である東京電力を免責とする可能性について，政府は早々に否定した。東電も当初は免責を主張する可能性について検討していたと見られるが，政治的，社会的に困難であると判断して，損害賠償責任を受け入れる姿勢を示した[4]。

損害賠償の総額はまだ明らかにならないが，少なくとも数兆円規模を上回ることは確実であろう。地震，津波が直接の原因となったため，福島第一原発事故では責任保険による支払いは行われず，政府と事業者である東京電力が結んでいた補償契約により，一事業所あたりの限度額として 1200 億円が支払われる。上述のように，限度額を超えた場合の政府の責任と役割は原賠法では不明瞭であった。東電は，原賠法に定められた国会の議決承認を受けて，政府から超過分の損害賠償の支払いの援助を受けられることを期待していたと見られる。しかし，事故が拡大した原因も明らかになっておらず，事業者と政府の過失の程度も十分に明らかになっていない段階で，超過分を全面的に政府が負担するという選択肢は政治的にも社会的にも受け入れられるものではなかった。世界で有数の潤沢な資産を持つ株式会社である東京電力であったが，損害賠償責任を全面的に負うとすれば債務超過に陥っている可能性が高く，破綻処理すべきか救済すべきか，それぞれどのような形で行

われるべきかが，時間的に余裕がない中，議論された。

結局，政府は東電を破綻させて法的整理を行うという選択はしなかった。法的整理を行うと，電気事業法により電力会社が発行した社債の請求権が損害賠償よりも優先され，被害者保護を損なうおそれがあった。また，年度末の資金繰りに苦しんだ東電に対して大手金融機関から数兆円規模の緊急融資をすでに要請しており，金融機関に債権放棄を求めるという選択を行うことはすでに困難となっていた。代わりに政府は，原賠法に定められた「援助」を具体化するために「原子力損害賠償機構法」を 2011 年 8 月 10 日に成立させた。原子力損害賠償機構は 9 月 12 日に発足した。東電を含む原子力事業者 12 社が合わせて 70 億円，政府が 70 億円を出資した。原子力事業者は，賠償措置額（限度額）を超える損害を賠償した芭蕉自他場合に機構に対して資金の公布等の措置を申し込むことができる。機構は原子力事業者と共同で特別事業計画（経営合理化の方策，資産および収支の状況に係わる評価に関する事項，経営責任の明確化のための方策，資金援助の内容および額などを記載）を作成して政府に提出し，認定を受けることによって資金援助を受けることができる。政府からの資金援助は，例外を除いて，機構に対する国債の公布による。したがって原子力事業者には機構を通じた返済義務が生じる。実際には，政府による援助は機構に対する国債の交付によるものだけではなく，事業者である東電への直接的な資本注入による実質的な国有化という形でも行われた。

JCO 事故での運用の実績ができていたが，具体的な損害賠償の基準は明確になっていなかった。紛争審査会は 2011 年 4 月 28 日に第一次指針，5 月 31 日に第二次指針，6 月 20 日に第二次指針追補，8 月 5 日に中間指針，12 月 6 日に中間指針追補を示したが，東京電力が個別の事例でどの程度これらの指針を受け入れるかは不透明だった。

第 4 節　事業者への責任集中，無過失責任，無限責任，免責条項

原子力損害賠償制度の中で，事業者への責任集中，無過失責任原則，無限責任の採用は，責任保険を成立させるために必要な前提から導かれたものであった。日本で原子力開発が開始された 1950 年代後半から 1960 年代初めには，国内の保険会社の引き受け能力に限界があったため，措置額（支払限度額）は当時としても著しく低かった。それでも，原子力事業に責任保険を提供させることは容易ではなかった。それぞれの原則が取り入れられた背景を考察する。

責任集中は，技術，機材，部品等を供給する業者に損害賠償の責任を負担させることが現実的に困難であったため採用されている。これは他国でも国際条約でも採用されている。特に，各国の原子力開発の初期に，技術と機材の主な供給元であったアメリカの大手プラントメーカーが事業者への責任集中を強く求め，当時の受け入れ国側の交渉力が低いこともあり，プラントメーカーを全面的に免責とせざるを得なかったと考えられている。原子

力事業者がプラントメーカー，部品メーカーなどと共同で保険をかけることも可能ではあるが，下請け関係を固定化することになるなど，現実的には難しい問題が残る。

無過失責任原則は，民法の不法行為法の例外規定として，被害者が原子力事業者の過失を証明する負担をなくすことで，迅速な損害賠償を実現させるために必要と考えられた。大きな危険の存在を知りながら営利事業を行う以上，その結果生じた損害を賠償する責任は過失の有無によらず負うべきであるという，一種の「危険責任」の考え方を取り入れたものでもある。また，無過失責任を認めないと，周辺住民の理解を得て原子力発電所を建設することは困難であろうと考えられていた。無過失責任原則は，他国でも国際条約でも同様に取り入れられている。

事業者の無限責任については，上述の通り，原賠法制定当時の保険会社の引き受け能力が低く，措置額（限度額）が国際的に見ても低い水準に設定されたため，事業者の責任を有限にすることが社会的に受け入れられないであろうと考えられたからである。また，立地を容易にするためにもこの条件を受け入れる必要があったとも考えられる。他国では，スイス，ドイツといった一部の例外を除いて，多くの国で事業者は責任保険の限度額までの有限責任となっている。

免責条項については，原賠法の立法過程では，無過失責任を採る以上，不可抗力である社会動乱や異常に巨大な天変地異の賠償責任まで事業者に負わせるべきではないとされた。国際条約では，パリ条約とウィーン条約は取り入れておらず，CSC とウィーン条約改正議定書（未発効）は免責条項を取り入れている。

株式会社が無限に損害賠償責任を負うことは現実には不可能である。定義矛盾ではないかという指摘もある。巨大な事故を起こした際の賠償責任がどの程度の大きさになるのかが計算不可能であれば，企業としての合理的な経営判断が困難になり，金融機関からの融資や社債の発行も困難になると予想される。しかし，現実には原子力事業者の事業には特に困難は見られず，金融機関からの融資も社債発行も滞りなく行われてきた。原子力事業者だけでなく，金融機関，市場関係者も，大規模な事故が発生する確率はほとんどゼロと考えていたのでないなら，原子力事業者が実際に無限の損害賠償責任を負うことはない，責任保険の上限を超える場合は政府による十分な援助を受けられると，期待していたことになる。

原子力事業者の暗黙の期待は，福島第一原発事故では実現されたのであろうか。原子力事業者らが期待していた政府による援助は，実際に行われた原子力損害賠償支援機構を通じたものよりも，ずっと直接的で無条件に行われるものであったはずである。東電の法的整理や銀行への債権放棄の要求という最悪の事態にまでは至らなかったが，彼らの期待は十分に実現されていない。実際，当事者である東電はもちろん，原子力事業者である電力 9 社はいずれも福島第一原発事故後，新たな社債を発行することができなくなった。この事実は，事故後に行われている損害賠償の仕組みも，原子力損害賠償支援機構を通じた事

業者への援助の方式もその水準も，原子力事業者や市場関係者らが事故以前に期待していたようなものにはならなかったことを反映していると考えられる。

なぜ原子力事業者は政府による援助に対して，事故後の現在から見て「ナイーブな」期待を持ち続けるようになったのであろうか。事業者への責任集中，無過失責任，無限責任といった厳しい条件は，原賠法制定当時は提供が困難であった民間の責任保険を成立させるため，制度上のある種のフィクションととらえられたのではないか。また，国策として開始され，その後も政府によって推進され続けた原子力開発に対して協力している民間企業に対して，実際に厳しい損害賠償責任を求められるはずがない，国策として推進した政府が最終的に責任を負うはずだという，一方的な過信があったのではないか。一方で，過酷事故による巨大な原子力災害は発生しないはずであるから，発生時の備えについても具体的に検討しないという，いわゆる「安全神話」とも共鳴する部分があったであろう。

第５節　原子力損害賠償制度の問題点

原子力損害賠償法，制度の問題点は数多く指摘されている[5]。以下では，経済学的な視点から，原子力損害賠償制度の二つの問題点を指摘したい。原子力損害賠償制度の改革の方向性については，原子力発電をエネルギー政策の中で今後どのように位置づけるかに大きく依存する問題である。本稿では，原発の再稼働，脱原発など，今後のエネルギー政策に対する特定の想定にもとづく原子力損害賠償制度の改革を論じるのではなく，福島第一原発事故の発生以前に，事前にどのような改革が可能であったかを議論したい。

第一に，原子力損害賠償制度では事故発生時の損害賠償費用を事前に十分内部化しておらず，リスクの大きな部分を実質的に政府が負担していた。これは本来，原子力事業者が負担して内部化すべき費用を政府が肩代わりしているという意味で，補助金と同様の効果を持つ。第二に，保険に関するモラル･ハザードの問題について，原子力損害賠償制度の形成過程で考慮された形跡がなく，その後の改訂でも十分に検討されていないことである。

（1）補助金としての保険供与，政府によるリスク負担

原子力損害賠償制度では，原子力事業者は，事故発生時の損害賠償費用を保険料の形で事前に十分内部化していない。リスクの大きな部分を実質的に政府が負担していた（少なくとも原子力事業者はそのように解釈していた)。本来，原子力事業者が負担して内部化すべき費用を政府が肩代わりしているという意味で，補助金と同様の効果を持つ。補助の結果，原子力事業は推進されるが，市場均衡の水準以上に原子力事業が行われ，効率性は損なわれる。また，原子力以外の代替的なエネルギーの供給を抑制することになる。

1961 年に原子力損害賠償法が制定された当時は，国内の保険市場の規模も小さく，保険

会社の引き受け能力にも限界があった。政府の介入がなければ，賠償額が潜在的に巨額に上る可能性がある，原子力事業に対する民間の責任保険を提供することは困難だったであろう。地震や噴火などの災害にともなう事故を民間の保険でカバーすることはさらに困難であり，事業者と政府との補償契約がなければ損害賠償費用の内部化は難しかったと考えられる。日本にはまだ商業用原子炉もなく，事故に関する具体的な想定を行うことも容易ではなかった。

その後，日本経済の状況は，高度経済成長期を経て，1961 年当時とは大きく変化した。原賠法は約 10 年毎の改訂より措置額を引き上げていったが，JCO 臨界事故を受けた最新の改訂でも，基本的な枠組みはほとんど変わっていない。日本での原発の立地状況に合わせた被害想定を行った上で，地震，焚火など天災に由来する事故の場合も含めて，政府によるリスク負担を減らし，必要な保険費用を原子力事業者に十分に負担させるように，制度を改革する時間は十分にあったはずである。しかし原賠法の制定後 50 年間，そのような見直しは行われず，検討された形跡も見られない。

さらに商業用原子炉がまだ存在しなかった時期に作られた制度を温存し，事故発生時の損害賠償の基準もしくみも，1999 年に JCO 臨界事故が発生するまでは具体的に検討しなかった。その枠組みも，福島第一原発事故のような巨大で，広範囲に多様な被害をもたらし，住民の長期避難を余儀なくするような事態には十分に対応できなかった。このような制度的な対応の難しさは，歴史的経路依存の一種として説明しうる。政府によるリスク負担は具体的に毎年支出が積み上がるものではなく，放置されることによって損害を受ける利害関係者は存在しなかった。原子力事業者自身さえ，政府からの補助をそのような形で受け続けているという自覚を持たなかったと思われる。また，保険契約に関わる詳細なデータは公表されておらず，どの程度の規模の補助に相当するのかを計算することも，事業者以外には容易ではない。原子力損害賠償制度を改革する誘因を持つ主体は，この間ほとんど存在しなかった。低開発国が産業政策によって経済成長を目指す「開発主義」の枠組みが温存されていた。

具体的な事故の被害を想定することも，その際の損害賠償の基準や方式を具体的に検討することも，いわゆる安全神話により，原子力施設周辺の住民の不安を煽るとされ，公に検討されることはほとんどなかった。

（2）モラル・ハザードの可能性[6]

日本の原子力損害賠償制度では，他の多くの国の制度とは異なり，事業者の無限責任を定めている。ただし，保険の支払い上限の 1200 億円を超える損害が生じた場合，国の援助が期待できる。その意味で，実質的に無限責任ではない。しかし，保険の上限を超えた場合の責任の所在，負担の分担は必ずしも明確ではなく，曖昧さが残されている。1961 年の

法制定時にはこの点が論争となったが，原子力事業者が政府の十分な援助を期待しうる法解釈が示され，原子力開発が進められてきた。

完備された保険が存在する場合には，被保険者の危険回避の誘因が低下するモラル・ハザードが発生する可能性がある。日本の原子力損害賠償制度では，事業者は保険の支払い上限を超えた場合も政府の援助を受けられると期待される法解釈が示されており，事業者は政府から十分な援助を受けられると期待していたため，モラル・ハザードが存在し，事業者が事故を予防する行動を取る誘因が不十分であった可能性がある。モラル・ハザードを防ぐ手段としては，政府による事故防止のための様々な直接規制が最も重要である。しかし事業者は政府が定めた規制以上に事故を予防する対策を自ら進んで行う誘因を欠いている。

ただし，政府の援助が完全に行われるという明確な保証はされておらず，曖昧さが意図的に残されていた。この曖昧さは，原子力災害が実際に発生した場合の対応を事前に具体的に検討する誘因を事業者にも国にも十分に与えなかった。事故のリスクを忘却させただけでなく，事故発生時の対策の準備を怠らせたという意味で，経済理論の想定以上に重大な問題を持っていたと考えられる。

第５節　議論と課題

2011 年 3 月に福島第一原発で過酷事故が発生し，原子力損害賠償制度に関しても様々な問題が露呈した。現実に事故が発生した場合の対処を事前に十分に検討されていなかったことは，すでに 1999 年の JCO 事故で明らかになっていたが，その後も十分に対応されていなかった。例えば，原子力災害の損害は，避難の費用に見られるように，発生が予想される被害を回避する行動にともなうものが，少なくとも当初は圧倒的に多かったが，原賠法はそのような被害の補償を想定していなかった。今後，原子力事業が継続されるならば，原子力損害賠償制度の再検討も，その前提条件のひとつとなるはずである。モラル・ハザードを防ぎつつ，現実の災害への備えを確実にし，事業者に事故防止の十分な誘因を与える制度の設計が求められる。

政府のリスク負担は，福島第一原発事故後の処理の過程で，現実には原子力事業者らが期待していた程大きくなかった。結果としては，原子力事業者らが事前に予想していたよりも彼らの現実の負担は大きかったが，政府の負担に対する事前の期待が大きかったことが，事故に対する注意の誘因を引き下げ，政府の直接規制に従う以上に自ら注意を払うという意識を低下させた可能性がある。

原子力事業者の設備投資の判断を歪めることがないよう，責任保険については少なくとも措置額を引き上げ，地震・噴火などの天災に起因する事故の場合も保険料が高くなっても民間の保険でカバーするよう試みるべきである。それが困難ならば，アメリカのプライ

ス･アンダーソン法で取り入れられている, 事故発生時に原子力事業者間で事後的に遡及して保険料を負担する制度の導入も考えられる。様々な代替的選択肢が可能であるにもかかわらず，これまでほとんど検討されてこなかった。

モラル･ハザードの問題は，あらゆる責任保険が直面する問題であるが，原子力損害賠償制度でも，多の多くの国とは異なり責任限度を設けていないにも関わらず，発生していた可能性が高いと考えられる。その背景には，原子力事業者らによる政府の無条件の援助に対する楽観的な期待があった。少なくとも，過酷事故による大量の放射性廃棄物の放出が起き，多大な損害が発生した場合の政府がどの程度まで，どのような形で事業者を援助するかが, 事前に明確にされておく必要があった。原子力損害賠償制度も保険を用いる以上，モラル･ハザードの問題を完全に回避することはできないが, 制度設計の工夫により軽減する可能性は存在する。例えば，原子力事業者の責任限度を設定している場合，責任保険の支払限度額（措置額）と原子力事業者の責任の上限は同額とされているが，責任保険の支払い限度額を相当程度上回る金額に設定するといった制度であれば，責任限度額を設ける場合でも事業者に一定の危険回避の誘因を持たせることが可能である。

原子力事業者と政府との責任分担においては，共同不法行為の「不真性連帯債務」の考えを適用して，まず政府が速やかに被害者に対する補償を行い，原子力事業者に後で交渉して適当な割合の負担を請求するという方式も可能であろう。その場合，政府による損害賠償の仮払いを行っているとも，政府が多数の被害者に代わって原子力事業者に損害賠償を請求しているとも，いずれにも解釈できる。また，政府による原子力事業者の損害賠償に対する融資と同じ効果を持ち，事業者の資金繰りを容易にするという利点もある。

原子力損害賠償制度は，民法の不法行為の枠組みを用いており，私人間の損害賠償の仕組みの中で原子力損害に対する補償を扱おうとするものである。損害賠償は基本的には金銭的な補償による。しかし，福島第一原発事故で明らかになったように，原子力災害による損害はさまざまな不確実性を内在しており，その不確実性の元で被害者や地方自治体が自らの判断でリスクを回避することが可能であり，人々の行動によってその規模も形態も大きく変化しうる。人々のリスク回避行動が，損害を減らすことが可能である。一方で，損害賠償の範囲と方式事態が，人々のリスク回避行動に大きな影響を与える。人々が合理的なリスク回避行動を行うことができるように，損害賠償のルールを事前に明らかにしておくか，遅くとも事故の直後に人々に示すことを可能にしておく必要があった。

また原子力災害による損害少なくとも数十年にわたる時間的な広がりも持っている。短期間で確定した損害をいかに賠償するかという処理方式には限界がある。また，地域の全住民が長期間避難するような事態も事前に想定されておらず，コミュニティーの崩壊のような金銭的に評価することが困難な損害もある。これらを原子力災害の原因となった事業者に補償させることは困難であろう。

福島第一原発事故を受けて 2011 年 8 月に成立した原子力損害賠償機構法の附則第 6 条で

は，この法律の施行後できるだけ早い時期に，原賠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ことを求めている。いずれにしても，原賠法は 10 年の時限立法であるため，現行法の期限である 2019 年までに改訂されなければならない。たとえエネルギー政策が脱原発に定まったとしても，現行法では原子力発電所の運転停止の後も，廃炉の作業が完了して更地になるまで，原子力損害賠償制度が適用され，保険を受ける必要がある。原子力損害賠償制度の見直しのため，広範な議論が行われる必要がある。これまでほとんど取り入れられなかった，経済学的な視点からの考察が必要とされる。

福島第一原子力発電所の事故は，原子力損害賠償制度に内在していた問題点を明らかにさせた。1961 年の法制定以後，1999 年のJCO事故まで制度の見直しはほとんど行われてこなかった。またJCO事故を受けても，抜本的な見直しは行われず，大規模な事故が発生した際に具体的にどのように執行されるかは，十分に検討されてこなかった。これはポール・ピアソンらが指摘する，制度の歴史的経路依存性の議論により説明できる[7]。

原子力損害賠償制度は制定時の社会情勢の制約によって，さまざまな妥協を余儀なくされ，多くの問題を内包していることは，一部の専門家には知られていたはずである。そのような問題を指摘し，自ら制度改革を行うべき主体が，この制度に関わる関係者の中に存在しなかったことである。最も重大な利害関係者であるはずの被害者は，事故が実際に発生するまではあくまでも潜在的に被害を受けうる主体に過ぎない。制度に問題があれば改革しようという利害を持つ主体は，存在しなかった。可能性としては，潜在的な被害を受ける地域の地方自治体がそのような制度改革の誘因を持ちえたが，いわゆる「安全神話」もあり，そのような主体とはならなかった。ここまで述べてきたように，原子力損害賠償制度の最大の受益者は，原子力事業者である。本来，原子力事業者が負担するべきだったリスクと保険の費用は，政府が肩代わりしていた。すなわち，国民全体で負担していたのである。しかし，その負担は広く浅く，ほとんど意識されることはなかった。現実に大規模な事故が発生して，損害賠償という形で，その巨額の費用が現実のものとなった。原子力損害賠償制度の今後の改定では，これまで続けていた政府を通じた国民全体による，本来原子力事業者が負担すべきだったリスク負担を，今後も続けるか否かが問われることになる。いかなる形で社会的な合意が形成されるべきなのかは，経済理論だけでは十分に議論することは困難である。

[1] 原子力損害賠償制度については，社団法人原子力産業協会編[2011]などを参照。
[2] 我妻他[1961]は，法制定に関わった法学者と行政官らの座談会の記録であり，民法学者らの構想が実際の法律には十分に採り入れられなかったことや，その背景などが明らかにされている。
[3] 法制定以後の改訂については，田邊・丸山[2012]などを参照。
[4] 原賠法の福島第一原発事故への適用については，社団法人原子力産業協会編[2011]，大島[2011]，田邊・丸山[2012]などが詳しく説明している。
[5] 卯辰[2012]，大島[2011]，竹森[2011]，田邊・丸山[2012]などが，それぞれ多くの問題を指摘している。
[6] 竹森[2011]がこの問題を検討している。
[7] Pierson[2004]などを参照。

参考文献

（日本語文献）

卯辰昇[2012]『現代原子力法の展開と法理論[第 2 版]』日本評論社.

大島堅一[2011]『原発のコスト―エネルギー転換への視点―』岩波書店.

社団法人日本原子力産業協会編[2011]『あなたに知ってもらいたい原賠制度 [2011 年度版]』社団法人日本原子力産業協会.

竹森俊平[2011]『国策民営の罠―原子力政策に秘められた戦い―』日本経済新聞出版社.

田邊朋行・丸山真弘[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』(電力中央研究所報告 Y11024), 財団法人電力中央研究所.

ピアソン，ポール[2010]『ポリティックス・イン・タイム―歴史･制度・社会分析―』頸草書房.

我妻栄・鈴木竹雄・加藤一郎・井上亮・福田勝治・堀井清章・長崎正造・杉村敬一郎[1961]「座談会・原子力災害補償をめぐって」『ジュリスト』No.236, 1961 年 10 月 15 日号.

（英語文献）

Pierson, Paul [2004] *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.（訳書：ポール・ピアソン，粕谷裕子監訳・今井真士訳『ポリティックス･イン･タイム―歴史・制度・社会分析―』勁草書房，2010 年）