



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について
—福島事故はどのような課題を提起したか？—

平成24年 4月17日 原子力委員会 定例会



一般財団法人 電力中央研究所
社会経済研究所 エネルギー技術政策領域

上席研究員 博士(エネルギー科学) **田邊 朋行**

お詫びとおことわり

- ★ 原子力研究に携わってきた一個人として、今回の福島第一発電所事故で、国民の皆さまに多大なご迷惑をおかけいたしましたことを、深く心よりお詫び申し上げます
- ★ 本報告における見解は、特定の電力会社及び（又は）電力業界の意見を代表するもの、あるいは公式見解ではございません
- ★ 本スライドで使用しております写真・イラストは、著作権フリーの写真・イラスト素材を利用したものです

本報告の内容

1. 我が国の現行原子力損害賠償制度の仕組みと特色



2. 福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）



3. 福島事故が提起した賠償処理上の課題とその制度要因



4. 課題克服に向けた原子力制度改革の方向性（制度例）

先ずはじめに...

1. 我が国の現行原子力損害賠償制度の仕組みと特色



2. 福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）

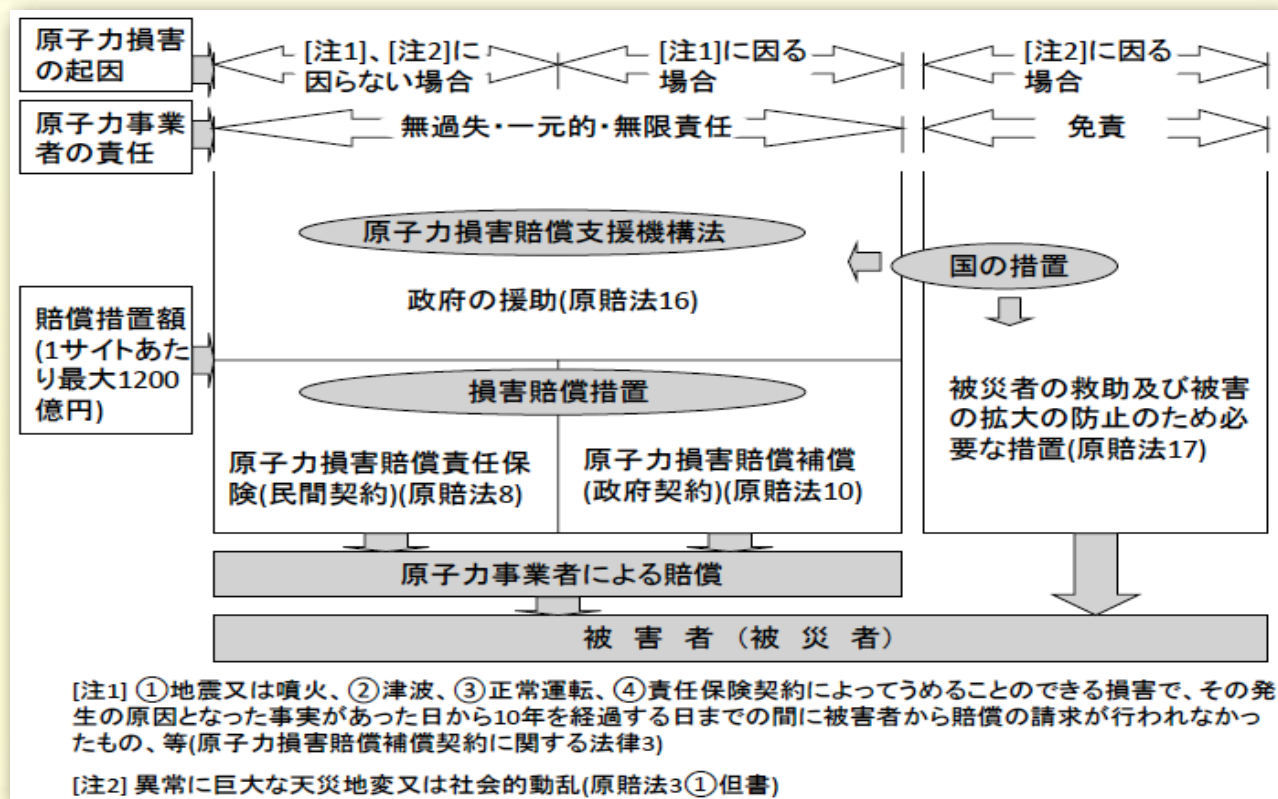


3. 福島事故が提起した賠償処理上の課題とその制度要因



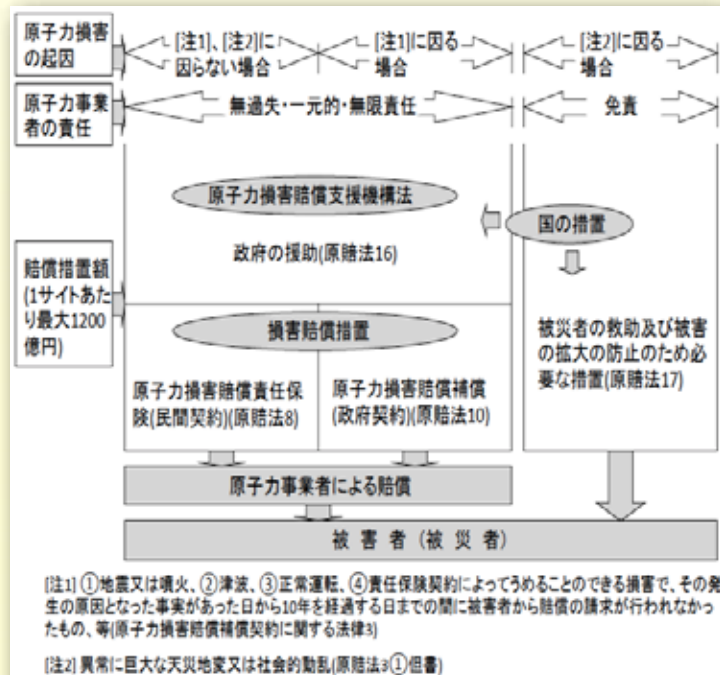
4. 課題克服に向けた原子力制度改革の方向性（制度例）

現行原子力損害賠償制度の仕組み



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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 研究報告：Y11024）21頁

現行原子力損害賠償制度の特色



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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」（電力中央研究所研究報告：Y11024）21頁

★ 白黒「二者択一」を迫る制度

→ 事業者が無限の損害賠償責任を負うか、事業者が免責となり国が災害救助法的措置を講じるか

★ 事業者が有責の場合には「私人対私人の紛争処理の法的枠組み」（民法不法行為法）を貫徹

→ 国の援助は、事業者の賠償責任を全うさせるために事業者に対して行われる

→ 原子力損害賠償紛争審査会の権能の限定性（「和解の仲介」）

次の話は...

1. 我が国の現行原子力損害賠償制度の仕組みと特色



2. 福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）



3. 福島事故が提起した賠償処理上の課題とその制度要因



4. 課題克服に向けた原子力制度改革の方向性（制度例）

福島事故に伴う原子力損害の特色（１） —JCO事故との対比において—

JCO臨界事故		福島第一発電所事故
<p>明白</p> <p>★ 事業者による、違法性の高い行為によって事故が発生</p>	<p>事業者の 有責性</p>	<p>司法判断の対象となり得る可能性も指摘される</p> <p>★ 免責事由「異常に巨大な天災地変（中略）によって生じたもの」（原賠法第3条第1項ただし書）に該当するかどうか</p>
<p>地理的・内容的・時間的 広がりは一時的・限定的</p>	<p>損害の 内容</p>	<p>地理的・内容的・時間的広がりを持つ</p>
<p>他要因の影響は限定的（風評被害が殆ど）で、それによる被害規模も相対的に小さい</p>	<p>損害発生・拡大における 他要因の影響</p>	<p>他要因の影響は複雑かつ大きい</p> <p>★ 自然災害との複合災害、風評被害</p> <p>★ 事前の安全規制を遵守した上での事故発生→規制内容・運用（規制当局）も影響</p> <p>★ 避難に関する初動体制の問題、“汚染牛”・“コンクリート汚染”→国の作為・不作為も影響</p>

福島事故に伴う原子力損害の特色（２） —JCO事故との対比において—

JCO臨界事故		福島第一発電所事故
被害の殆どは金銭賠償による救済が可能 ★ 被害の殆どは風評被害	被害の 性質	金銭賠償による救済が困難な損害が存在 ★ 自然災害との複合災害では事故寄与分の金銭評価が困難 ★ 地域コミュニティの再生、被災者の自立支援を金銭賠償のみを通じて行うのは困難
不要と判断される ★ 事業者の違法性が高い ★ 被害総額は約154億円→JCOの親会社である住友金属鉱山の支援で対処可能な金額	国による 事業者に対する 援助	必要不可欠 ★ 事前の安全規制を遵守した上での事故発生 ★ JCO事故をはるかに凌ぐ被害額が想定され、被害者救済の徹底を図るためには、国による援助が必要となる

福島事故に伴う原子力損害の特色と問題意識

福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）

事業者の有責性が
司法判断の対象となり
得る可能性も指摘

損害の内容が、地理
的・内容的・時間的
広がりを持つ

損害発生・拡大に
おける他要因の影響が
複雑かつ大きい

金銭賠償による救済
が困難な損害が存在

国による事業者に対す
る援助が必要不可欠

JCO事故時に対応可能であった現行原子力損害賠償制度の
ガバナンスでは、福島事故の賠償処理には十分に対応できない側面も？

次の話は...

1. 我が国の現行原子力損害賠償制度の仕組みと特色



2. 福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）



3. 福島事故が提起した賠償処理上の課題とその制度要因



4. 課題克服に向けた原子力制度改革の方向性（制度例）

福島事故に伴う原子力損害の主な特色と それが提起する賠償処理上の課題（１）

福島事故に伴う原子力損害の主な特色

事業者の有責性が
司法判断の対象となり
得る可能性も指摘

損害の内容が、地理的・内容的・時間的
広がりを持つ

損害発生・拡大に
おける他要因の影響が
複雑かつ大きい

金銭賠償による救済が
困難な損害が存在

事業者に賠償責任を負わせようとするインセンティブが当事者間に働きやすい

- ★ 被害者：国による「必要な措置」よりも、事業者の賠償責任のほうが手厚い救済が受けられる
- ★ 事業者：司法の最終判断まで被害者救済を遅らせることを回避したい（社会的責任、賠償額の拡大、周辺住民への責任）、国の「援助」への期待
- ★ 国：事業者に対する「援助」のほうが、「必要な措置」よりも、自らの負担コントロールが容易

福島事故に伴う原子力損害の主な特色と それが提起する賠償処理上の課題（2）

福島事故に伴う原子力損害の主な特色

事業者の有責性が
司法判断の対象となり
得る可能性も指摘

損害の内容が、地理的・内容的・時間的
広がりを持つ

損害発生・拡大に
おける他要因の影響が
複雑かつ大きい

金銭賠償による救済が
困難な損害が存在

当事者間の任意賠償が困難となり、日本各地で訴訟が多発する可能性がある

被災者が必要としている救済が十分になされない可能性がある

- ★ 他要因の寄与度（原因競合）によって賠償額が減額される
- ★ 地域コミュニティの再生、被災者の自立支援を金銭賠償のみを通じて行うのは困難
- ★ 相当因果関係が認められやすく、金銭評価が容易な損害から賠償指針が示され、その他損害の指針提示・賠償が後回しになる傾向も一部見受けられる

福島事故が提起した賠償処理上の課題を生じさせる 法制度上の要因（１）

福島事故が提起した賠償処理上の課題

事業者が賠償責任を負
わせようとするインセ
ンティブが当事者間に
働きやすい

当事者間の任意賠償が
困難となり、日本各地
で訴訟が多発する可能
性がある

被災者が必要としてい
る救済が十分になされ
ない可能性がある

免責規定の適用に係る判断基準・手続が不明瞭

事業者が無限の損害賠償責任を負うか、事業者が免
責となり国が災害救助法的措置を講じるか、白黒
「二者択一」を迫る制度

いったん事業者が有責となれば、「私人対私人の紛
争処理の法的枠組み」を貫徹させる本制度の下で、国
は被害者に対して直接措置を講じることはできない

原子力損害賠償紛争審査会の権能が、当事者間の自
主的な紛争解決を促進する補完的取組みに限定

- ★ 「和解の仲介」→当事者を法的に拘束しない
- ★ 「指針」→当事者を法的に拘束しない

福島事故が提起した賠償処理上の課題を生じさせる 法制度上の要因（２）

福島事故が提起した賠償処理上の課題

事業者が賠償責任を負
わせようとするインセ
ンティブが当事者間に
働きやすい

当事者間の任意賠償が
困難となり、日本各地
で訴訟が多発する可
能性がある

被災者が必要としてい
る救済が十分になされ
ない可能性がある

専ら金銭賠償（不法行為法の原則）による救済

- ★ 地域コミュニティの再生（地域再生計画等の必要性）に十分対応できない
- ★ 被災者の自立支援（融資制度やコンサルタント等の事業支援等の必要性）に十分対応できない
- ★ 逸失利益についての賠償を巡る、早期自立を試みた者とそうでない者との間の不公平感

課題のポイント

大規模自然災害を契機とする原子力過酷事故が万が一起こった場合には、大規模原子力災害、大規模複合災害を引き起こす潜在的可能性がある



事業者が有責であるか否かに関わらず、大規模原子力災害や大規模複合災害の場合には、自立支援策や地域再生等の国による災害救助法的アプローチが、十分な被災者救済のために必要となる

「私人対私人の紛争処理の法的枠組み」（民法不法行為法＝自動車事故の賠償処理と基本的に同じ）だけでは、必ずしも十分に対応することができない面もある

次の話は...

1. 我が国の現行原子力損害賠償制度の仕組みと特色



2. 福島事故に伴う原子力損害の特色（JCO事故との対比において）



3. 福島事故が提起した賠償処理上の課題とその制度要因



4. 課題克服に向けた原子力制度改革の方向性（制度例）

課題克服に向けた原子力制度改革の方向性

賠償処理上の課題を生じさせる制度要因

事業者が無限の損害賠償責任を負うか、事業者が免責となり国が災害救助法的措置を講じるか、白黒「二者択一」を迫る制度

専ら金銭賠償（不法行為法の原則）による救済

免責規定の適用に係る判断基準・手続が不明瞭

原子力損害賠償紛争審査会の権能が、当事者間の自主的な紛争解決を促進する補完的取組みに限定

国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組みへの再編

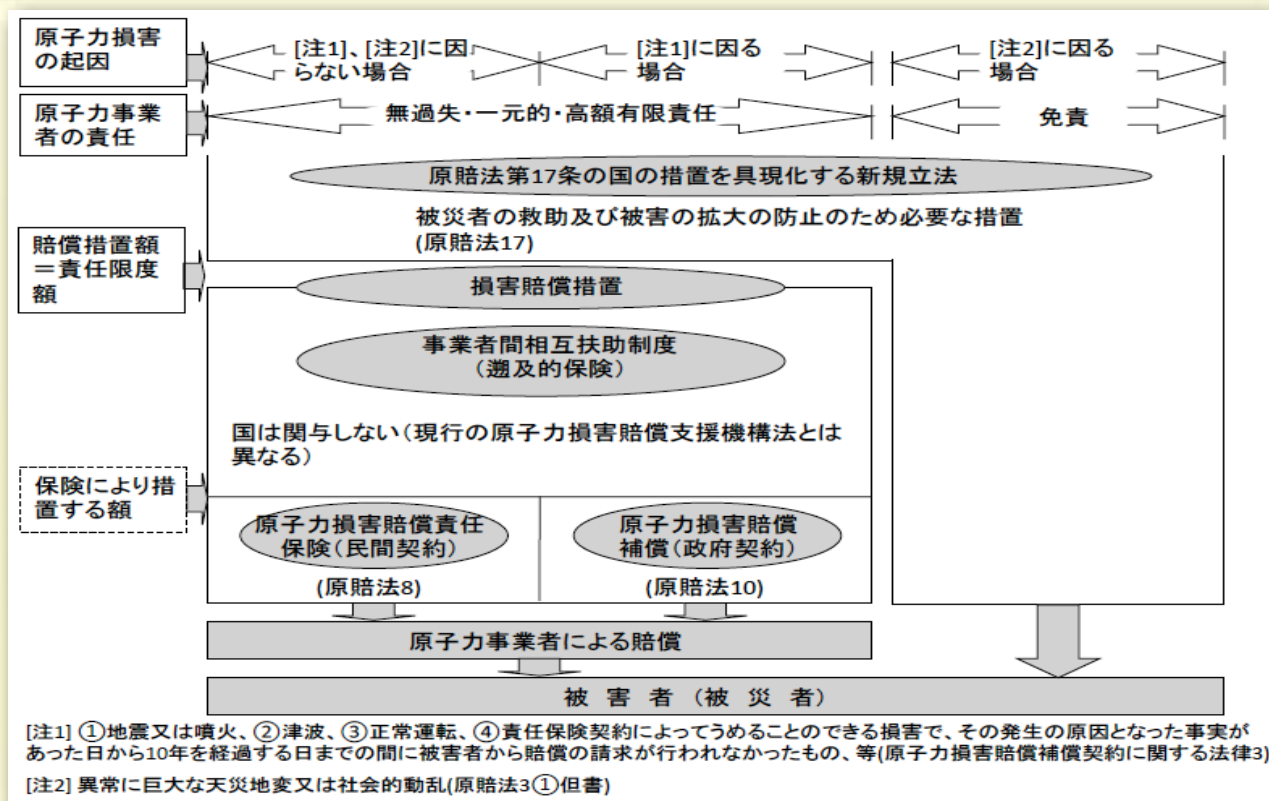
★ 事業者による損害賠償と、国による災害救助措置とを併立させ、後者が事業者の責任の有無に関わらず被害者に対して直接措置されることを可能とするスキームへ

免責規定の適用可否に係る判断手続の整備

原子力損害賠償紛争審査会に代わる行政機関の設立と、同機関への一定権限の付与（の検討）

国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組み

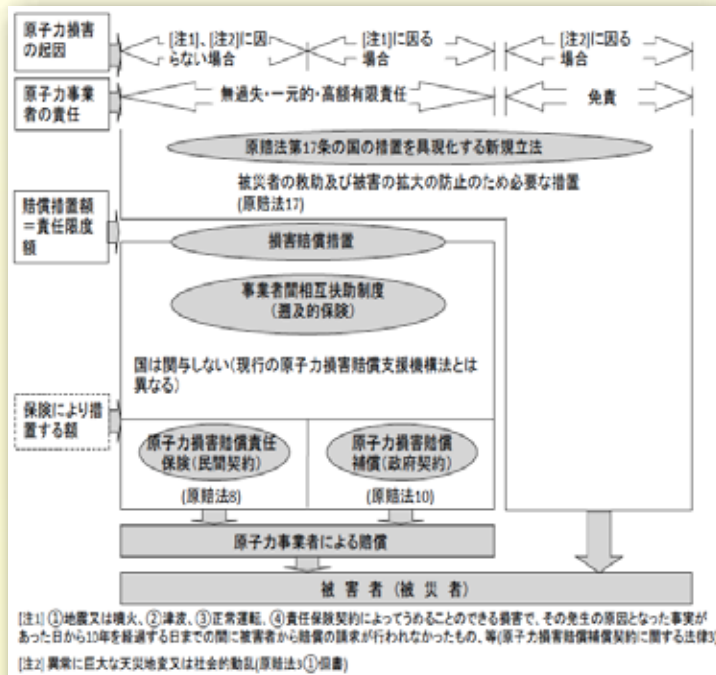
制度提案例1 高額有限責任制度の導入と責任限度額超の災害へ国の措置の適用（概念図）



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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 研究報告：Y11024）44頁

国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組み

制度提案例1 高額有限責任制度の導入と責任限度額超の災害へ国の措置の適用（得失）



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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」（電力中央研究所研究報告：Y11024）44頁

利点

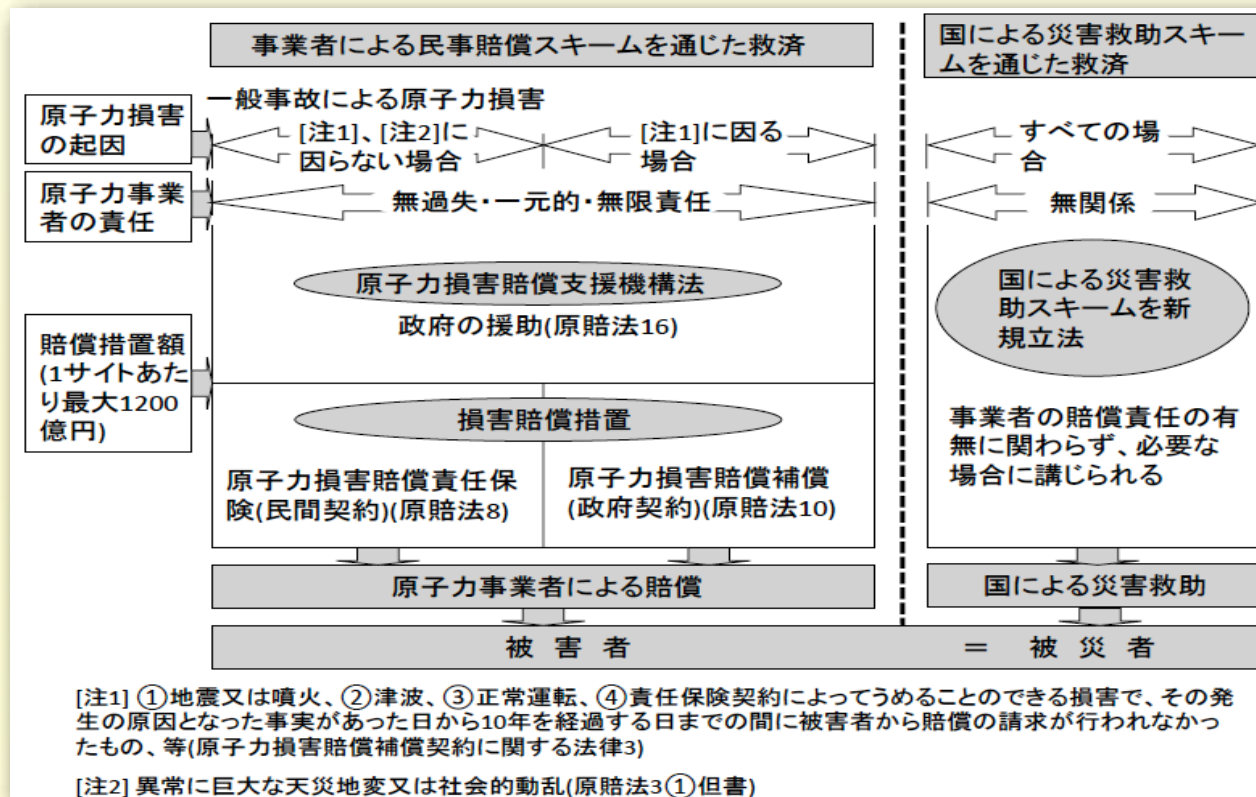
- ★ 被害者に対して国による「必要な措置」を講じさせるための法的構成が明瞭
- ★ 事業者の賠償リスクの予見可能性が高まる

問題点

- ★ 事業者の賠償責任を有限責任とするため、**社会的合意を得ることが極めて難しい**

国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組み

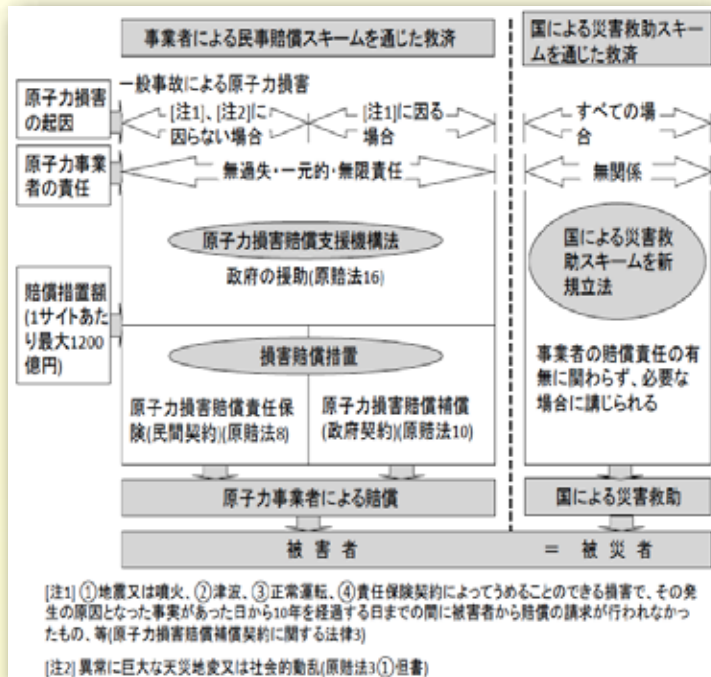
制度提案例2 現行制度の枠組みの維持と国による災害救助立法（概念図）



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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 研究報告：Y11024）52頁

国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組み

制度提案例 2 現行制度の枠組みの維持と国による災害救助立法（得失）



出典：田邊・丸山「福島第一原子力発電所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」（電力中央研究所研究報告：Y11024）52頁

利点

- ★ 事業者の賠償責任を無限責任とする等、現行制度との連続性が確保され、制度移行が比較的容易

問題点

- ★ 原子力損害賠償と災害救助とが明瞭に区分されるため、被害がどちらで処理されるかについての判断が難しいケースが生じうる
 - ★ 災害救助に係る新規立法と既存の災害・復興法制との関係の整理が必要
- ➔ 災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法、福島復興再生特別措置法等

その他の制度改革の論点

★ 免責規定の適用可否に係る判断手続の整備

- ➔ 免責事由の詳細列挙化には限界←サイエンスの進歩、対策技術の進歩
- ➔ 可能な限り科学的・技術的視点に立った“事後”判断手続の整備

★ 原子力損害賠償紛争審査会に代わる行政機関の設立と、同機関への一定権限の付与（の検討）

- ➔ 「原子力災害補償専門部会」答申（昭和34年）における「原子力損害賠償処理委員会」構想
 - － 行政委員会化（常設化）と行政審判制度類似の事実認定権能の付与
- ➔ しかし、行政処分に係る紛争ではなく、私人対私人の損害賠償処理に上記仕組みを取り入れることの妥当性等、解決すべき課題は極めて多い
- ➔ 運用を通じた現行原子力損害賠償紛争審査会の機能強化や裁判制度運用の工夫（第一審管轄裁判所、集団訴訟等）が当面は重要

おわりに

- ★ 大規模自然災害を契機とする原子力過酷事故が万が一起こった場合には、大規模原子力災害、大規模複合災害を引き起こす潜在的可能性があることを、福島事故はあらためて示した
- ★ 大規模原子力災害や大規模複合災害の場合には、国による災害救助法的アプローチが、十分な被害者救済を確保するために、被害者に対して直接講じられる必要がある。しかし、現行賠償制度においては、事業者が賠償責任を負う場合には、災害救助法的アプローチが制度的に位置づけられない
- ★ 制度改革においては、国による災害救助法的アプローチを併用する制度枠組みへの制度の再編とともに、災害救助法的アプローチの具体的内容についてのさらなる検討が行われることが望まれる