

2011年4月30日

福島第一原発事故の賠償金は誰が払うのか

～原子力損害賠償法と原子力損害賠償制度について～

福島第一原発の事故に対する賠償責任について、ずっと気になっていた。何千億か、何兆か、何十兆かわからないが、いずれにしても巨大な額になりそうな賠償金を、いったい誰が負担するのか？ 東電なのか？ 政府（＝国民）なのか？ 現在のところ、賠償請求の矢面に立っているのは東電であり、仮払い金も東電が支払っているが、原子力損害賠償法の趣旨からいえば、最終的には政府が負担することになるのではないかと。

そんな懸念を持っていたところに、4月28日、「東電、賠償免責の見解 『巨大な天変地異に該当』』という記事が出た。「免責されると解する余地がある」という遠回しな表現ながら、東電が免責の方向を望むだろうことは容易に想像できる。これまで態度保留であった東京電力の見解がついに出たか！という思いである。

<http://www.asahi.com/national/update/0428/TKY201104280255.html>

東電、賠償免責の見解 「巨大な天変地異に該当」

福島第一原発の事故に絡み、福島県双葉町の会社社長の男性（34）が東京電力に損害賠償金の仮払いを求めた仮処分申し立てで、東電側が今回の大震災は原子力損害賠償法（原賠法）上の「異常に巨大な天災地変」に当たり、「（東電が）免責されると解する余地がある」との見解を示したことがわかった。

原賠法では、「異常に巨大な天災地変」は事業者の免責事由になっており、この点に対する東電側の考え方が明らかになるのは初めて。東電側は一貫して申し立ての却下を求めているが、免責を主張するかについては「諸般の事情」を理由に留保している。

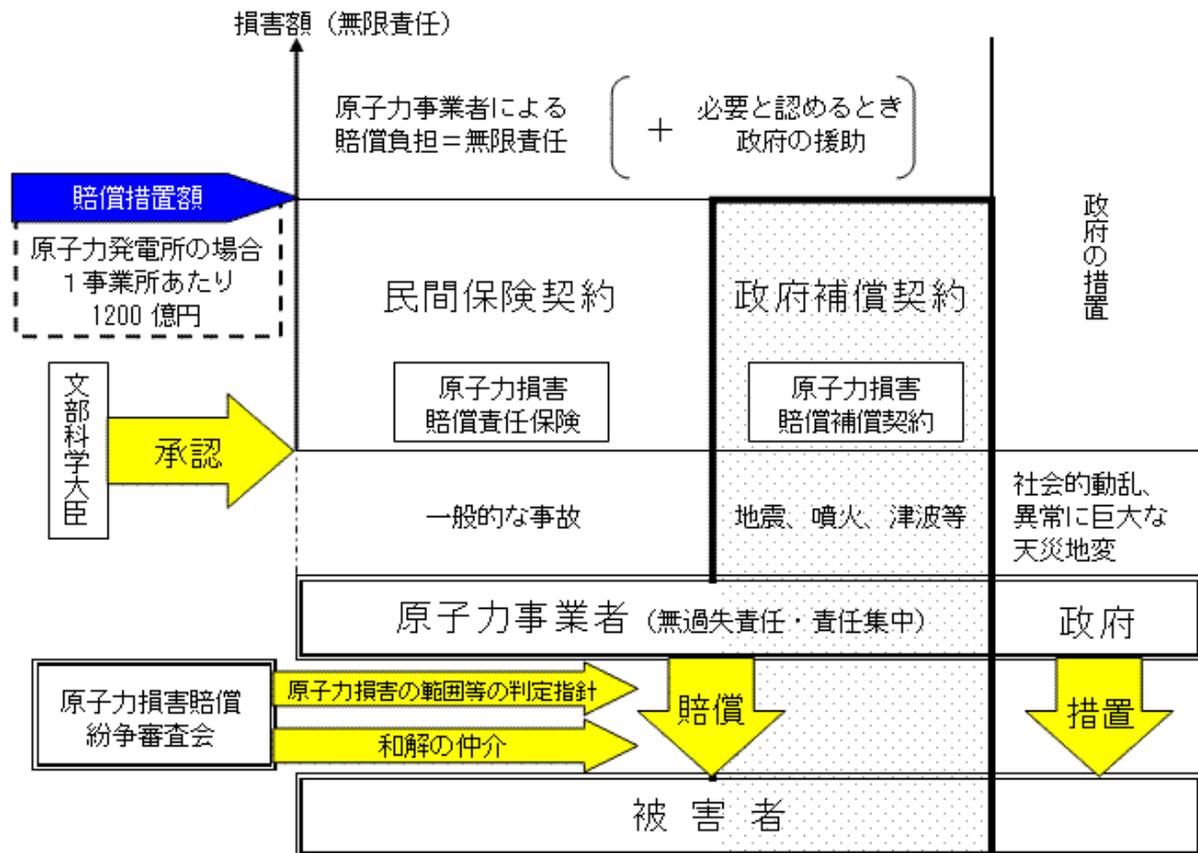
東電側が見解を示したのは、東京地裁あての26日付準備書面。今回の大震災では免責規定が適用されないとする男性側に対して、「免責が実際にはほとんどありえないような解釈は、事業の健全な発達という法の目的を軽視しており、狭すぎる」と主張。「異常に巨大な天災地変」は、想像を超えるような非常に大きな規模やエネルギーの地震・津波をいい、今回の大震災が該当するとした。

一方、男性側は「免責規定は、立法経緯から、限りなく限定的に解釈されなければならない」と主張。規定は、天災地変自体の規模だけから判断できるものではなく、その異常な大きさゆえに損害に対処できないような事態が生じた場合に限り適用されるとして、今回は賠償を想定できない事態に至っていないと言っている。

菅政権は東電に第一義的な賠償責任があるとの立場で、枝野幸男官房長官は東電の免責を否定しているが、男性側代理人の松井勝弁護士（東京弁護士会）は「責任主体の東電自身がこうした見解を持っている以上、国主導の枠組みによる賠償手続きも、東電と国の負担割合をめぐって長期化する恐れがある」と指摘。本訴訟も視野に、引き続き司法手続きを進めるといふ。これに対して、東電広報部は「係争中であり、当社からのコメントは差し控えたい」と言っている。（隅田佳孝） 2011年4月28日 asahi.com

原子力損害賠償法については、アカラックス (<http://www.acalax.jp/>) の坂本嘉輝さんにいろいろ教えていただきながら少し勉強した。以下は私が理解した範囲の記述であり、間違っている点もあると思うが、頭の整理のためにとりあえずまとめてみた。なお、ここでは、原子力事故＝原発事故、原子力事業者＝東京電力とし、政府補償契約に関する用語も「保険用語」を使っている。また、原子力損害賠償法に関する坂本さんの解釈は、この文章の最後に付記した。

原子力損害賠償制度の仕組みがどうなっているかは、文部科学省のHPでわかりやすく解説されている。http://www.mext.go.jp/a_menu/ankenkaakuho/baisho/1261001.htm



この図を見ると、原発事故の原因としては、①一般的な事故、②地震、噴火、津波等、③社会的動乱、異常に巨大な天変地災の3つがあることがわかる。

事故が発生し賠償責任が発生したときの補償制度には、①は原子力損害賠償責任保険（保険会社＝民間の損害保険会社、契約者＝東京電力）、②は政府補償契約（保険会社＝国、契約者＝東京電力）があるが、③にはこうした保険などはなく、すべてが政府の措置によって賠償が行われることになっている。②の保険は1年契約の掛け捨てであり、東京電力が国に支払った保険料の積み立ては行われていない。また、これら補償制度は「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）に基づいており、そこには坂本さんが指摘しているように「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は、この限りでない」とある。この点が今後の大きな争点になりそうだ。

① と②から東京電力に支払われる保険金額は最高 1200 億円で、賠償額が 1200 億円を

超えた場合の負担は東京電力が負う（ただし、必要と認めたときは政府が援助する）。被害者への賠償額は無限、つまり青天井である。

今回の事故だが、一般的な事故ではないので①は除外される。今回に関しては民間の損害保険会社は無関係で、政府と東京電力の間の問題となるが、②が適用されるか、③が適用されるかによって、東京電力の立場は大きく変わってくる。

②が適用された場合、賠償責任の当事者は東京電力であり、東京電力は国から支払われた最高 1200 億円の保険金から被害者に賠償金を支払う。1200 億円で不足するときは、自己資産を売却するなり融資を受けるなりして工面し、それでも足りないときは政府の援助を仰ぐ。

③が適用された場合、賠償責任の当事者は国である。国は東京電力に対して保険金 1200 億円を支払う必要はないかわりに、1200 億円を超えた部分もすべてが国の負担となる。

以上が私の理解した点だが、今回の地震を「通常地震・津波」とするか、「異常に巨大な天変地災」とするかは今後の争点になるようだ。東京電力としては、異常に巨大な天変地災として賠償責任から逃れたいだろうし、政府としては通常地震・津波として賠償責任の当事者から逃れたいのではないかと。ただし、通常地震・津波とした場合は、通常地震・津波でも事故が発生するほどに管理が甘かったという責任を政府も問われることになるだろう。どちらになっても、政府が苦境に陥ることは間違いない。

政府の苦境は、私たち国民の苦境である。③の政府がすべての賠償責任を負うとなった場合は、②以上に、増税や国債発行、福祉予算の削減といった負担が私たちにのしかかってくるだろう。逆に、東京電力が賠償責任を負った場合は電気料金の値上げという形で私たちの負担が増えるだろう。いずれにしても、私たちは負担から逃れられない立場にあるのだ。

なお、通常地震・津波とするか、異常に巨大な天変地災とするか、今後は民事で争われ、その裁判官が決定することになる。どのような形で、いつ裁判が行われるか、原告は誰で被告は誰なのかなど詳細は不明だが、水面下で裁判の準備が進められていることは、先の記事の「免責されると解する余地がある」という東京電力の言葉からも推測される。

-----原子力損害賠償法に関する坂本さんの解釈-----

坂本さんのコメントまとめ (Dr. KEN のブログから)

<http://d.hatena.ne.jp/rocohouse/20110429>

原子力損害賠償法について、多少調べてみました。この騒ぎは 4 月 13 日の毎日新聞の記事が元ようです。

<http://mainichi.jp/select/jiken/news/20110413ddm012040025000c.html>

記事に間違ったことは書いてないようですが、かなり誤解あるいは、無理解の解説のようで、これがネット上で大騒ぎを引き起こしているようです。

原子力損害賠償法は、正式には『原子力損害の賠償に関する法律』というもので、昭和 36 年にできた法律です。

これは、原子力事業で損害が生じたときに誰が損害賠償に当たるか、ということと、そのための損害賠償措置（損害賠償のための資金手当てのための措置）について規定している法律

です。

まず、原子力損害について、

この法律において「原子力損害」とは、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若しくは毒性的作用（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。）により生じた損害をいう。

と定義されています。野菜や牛乳を廃棄したのは損害になりますが、避難指示のために避難した損害まで含まれるかどうかは不明です。

次に、賠償責任について、

原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、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は、この限りでない。

と規定しています。

この賠償責任額には限度が無く、無限責任です。

ここで、『異常に巨大な天災地変によって生じたものであるとき』について、今回の事故がそれに当たるかどうか、という議論はあります。国はこれに当たらない、と言いたいようですが、常識的に考えると千年に一度の地震を異常に巨大な天災地変でない、というのも無理があるように思います。東電はともかく、仮に保険会社（特に外国保険会社）が関わっていると、簡単には引っ込まないで裁判になるでしょうね。

つぎに、『損害賠償措置』ですが、これは上の損害賠償責任を果たすための準備としての措置で、たとえば自動車を買うときの自賠責に当たるものです。自賠責ですから、賠償責任はこれだけ、ということではなく、あくまで最低限の事前準備というものです。自賠責に入らないと自動車を持つてはいけないのと同じように、この措置を講じておかないと原子力事業をしてはいけない、ということになっています。

『損害賠償措置』の具体的な内容として、

原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結若しくは供託

即ち、民間の損害保険の契約で手当てしてもいいし、国が行う補償契約でもいいし、供託金を積んでおくのでもいいから、それらをあわせて、原発の場合でいえば最低1,200億円準備しておく必要がある、ということです。

で、この『原子力損害賠償補償契約』ですが、原子力事業者が補償料を政府に払い、事故が起きたときに政府が損失を補償する、というものです。『補償料』ということですが、普通の言葉遣いでは『保証料』にあたるものです。この、『補償契約』『補償料』は1年掛け捨ての保険に当たります。

で、この『補償契約』について、1962年から2010年までの約50年で東電が支払った『補償料』が総額150億円でしかないのに政府の負担する補償額が1,200億円なので1,000億円以上が国民負担になる、というのが毎日新聞の記事の内容です。

この1,200億円というのは『損害賠償措置』の必要額ですが、これは当初、50億円だったものがその後2009年には600億円になり、2009年から1,200億円になったもののようです。また、東電が『損害賠償措置』の必要額の全てを『補償契約』でカバーしていたのかどうかもわかりません。ですからこの『補償料』の内訳もわからないのですが、いずれにしてもその支払額の累計を現時点の補償額1,200億円と比較しているんですから、この段階ですでにまるで比較になっていません。記事では『積み立てではない』と書いてあるのですが、この比較の仕方では積み立てのように理解されてしまうのも仕方ないことと思います。

『補償料』の料率についても、現在は1万分の3で、その前補償額が600億円だったときの1万分の5から大幅に下がっています。これを『民間保険で保険料率が低下傾向にあることを反映して料率を引き下げた』などと解説するのも誤解の元です。『補償契約』は賠償保険のようなものですから、金額が高くなっても保険料（補償料）はそれほど高くなりません。料率で考えると大幅な引き下げになります。これは、個人の賠償保険の場合、保険金額100万円でも1億円でも保険料がほとんど変わらないのと同じことです。

いずれにしても千年に一度の災害だとすると、1万分の3でもまだ十分高いと思います。

そんなわけで、毎日新聞の記者さんはわかったことを正直に書いて、わからなかったことはわからないままで記事を書いてしまったため、記事にウソは無くても結果的にデマ、あるいはデマの元、のような記事になってしまった、ということだと思います。

なお、ついでにこの法律の後のほうにちょっと面白い条文があります。

原子力事業者の損害賠償責任について

政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、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ものとする。

ということで、政府援助があるようです。もちろん援助といってもただでお金をくれる、ということとは限りませんから、お金を貸してくれる、というのも援助に入ります。

いずれにしても必要な補償は足りない分だけ政府と一緒に何とかがしてくれるのかな、と思うと、すぐその下で

前項の援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行なうものとする。

となっていますので、国会が議決した金額の範囲内、ということになります。で、面白いのはこの後で、

政府は、原子力損害で規定する額をこえると認められるものが生じた場合においては、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようとするものとする。

と書いてあります。

この最後のところ、普通は『講ずるものとする。』と書くんですが、わざわざ『ようにする』を加えて

『講ずるようにするものとする。』
となっています。

私は法律の専門家ではありませんが、商売柄結構法律を読んでいるほうだと思います。ですが、こんな『ようにする』なんていう法律ははじめて見ました。面白い法律ですね。

今回の事故はこの法律の規定では東電には損害賠償責任はないだろう、と言えます。

とはいえ、みなさん困っていて、損害が発生しているのは明らかなので、国と東電がなんとかすることになるのですが、その際、超法規的にこの法律を適用して損害賠償責任のない東電に損害賠償させるのか、それともこの法律とは無関係に国と東電で損害賠償に当たるのか、というのはこれからの話でしょう。

無理やりこの法律を適用するのであれば、原子力損害賠償補償契約に基づく補償金が国から東電に支払われることもあるでしょうが、この法律の外で対処するのであれば、補償金の支払いはないでしょう。

いずれにしても今回の震災対応で、国の負担額を考えれば、1,200億円なんてのはどうでもいい額ですが。

東電も、ここまで騒ぎが大きくなってしまうと国民感情が納得しないので、できるだけ損害賠償をせざるを得ないでしょう。もう法律のヘッタクレの、という話ではないでしょう。

いずれにしてもすべて国民負担になる、ということだと思います。税金で払うか、電気料金で払うか、振り分けの問題です。

小野瑛子の質問

保険契約でいえば、国が保険会社で、東電は契約者ということですね？

坂本さんの回答

保険契約でいえば、国が保険会社で、東電は契約者ということです。そして、保険金の支払い事由は、原子力損害賠償責任が生じたときで、『異常に巨大な天災地変によって生じたものであるとき』は原子力損害賠償責任が生じないので、保険金支払いは行なわれない、というのが、私の法律上の解釈です。

でも、現実的には、今の雰囲気からするとそんな法律上の解釈は無視されてしまうんだろうなあ、と思います。そうすると、『異常に巨大な天災地変によって生じたものであるとき』であっても原子力損害賠償責任が生じることになって、保険金支払いも行なわれることになるんだろうな、と思います。

東電も政府も法律を盾にとって原子力損害賠償責任が生じないとか支払い事由が生じていないとか言う余裕はないでしょう。