

平成24年(ワ)第49号等

玄海原発差止等請求事件

原告 長谷川照 ほか

被告 九州電力株式会社

準備書面11の4の5

2013年5月24日

佐賀地方裁判所民事部合議2係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 板 井 優

弁護士 河 西 龍太郎

弁護士 東 島 浩 幸

弁護士 椛 島 敏 雅

弁護士 長 戸 和 光

外

記

第1 はじめに

1 日本初の商業用原子力発電所である東海発電所は、1966年（昭和41年）に営業運転を開始したが、それに先立つ1961年（昭和36年）には、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、「原子力損害賠償法」という。）及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（以下、「原子力損害賠償補償契約法」という。）が制定されていた。これらの法律が制定された背景には、以下のような事情がある。

2 準備書面11の2で述べたとおり、国は国策として、原子力発電所を導入することを決定した。

もともと、原子力発電所が危険な施設であることは、導入を主導した国や事業者となる電力会社はもとより、全国民の知るところであり、原子力発電所を実際に建設するには、その危険性に予め対処しておく必要があった。原子力発電所の「安全神話」を流布することはその典型的な対処法であるが、その他にも様々な手法が採られており、国による原子力損害賠償制度の確立もその一つである。

3 万が一原発事故が起こった場合に、国民に生じた全損害の賠償を国民が求めることは当然であり、この点が担保されない限り、国民が原子力発電所の設置・操業を受け入れることはありえない。

他方、日本で原子力発電所の操業が開始される前の段階において、国も電力会社も、原発事故によって生じうる損害が、電力会社のみならず国家経済そのものを破綻させる規模のものであることを、既に認識していた。かかる損害の賠償をすべて、電力会社が負担することは不可能であり、それを求められるのであれば、電力会社は賠償責任のリスクを懸念して原発事業に参加することを躊躇する。そうなっては、国策であるはずの原発事業の推進も阻害されることとなる。

4 そこで、国によって画策されたのが、本項で述べる原子力損害賠償法及び原

原子力損害賠償補償契約法（以下、上記二法を併せて「原子力損害賠償法等」という。）である。

原子力損害賠償法等では、責任保険契約の締結等を電力会社に義務づけ、責任保険限度額を超過する損害発生の場合には、国がその損失を補償する等の必要な援助を行うこととされている。これにより国は、①被害者救済のために十分な損害賠償が実施されるかのように装うことで国民の納得(少なくとも多くの国民の黙示の承諾)を得ると同時に、②原発事故による損害賠償のリスクを自らの支配領域に置いて、電力会社が原子力事業に参入し継続発展させていくことを可能とし、さらに、③国が実際には多大な賠償義務を負担しないこともまた可能としたのである。

この書面では、原子力事業の推進が国策として行われてきたことの一環として、原子力事業の高い経営リスクを国が引き受けていなければ、電力会社は同事業を行い得なかったこと、国が、原発事故による損害賠償リスクの支配・解消の観点から、原子力損害賠償法等の制定を中心とする原子力損害賠償制度の整備を主体的に行ってきたこと、について詳述する。

第2 損害賠償制度整備前の状況

1 原発事故による損害賠償責任は国内において果たされる必要があった

(1) 原発事故における損害賠償に関しては、当該事故が核燃料や原子力発電所プラントの製造ミスから生じたものであれば、通常、その製造元が賠償責任を負うものと考えられる。

しかし、以下に述べるように、日本が原子力関連技術導入のために締結した協定等により、日本は海外の政府やメーカーに対して損害賠償責任を追及することができず、日本国内のみで賠償責任問題を解消しなければならない状況にあった。

(2) 核燃料の貸与に関するアメリカ政府との協定

ア 1955年（昭和30年）11月14日、「原子力の非軍事的利用に関する協力のための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（昭和30年12月27日条約第19号、いわゆる「日米原子力研究協定」。）が日米間で調印され、これに基づいて、茨城県那珂郡東海村に原子炉を建設することとなった。

イ 1956年（昭和31年）11月23日には、上記日米原子力研究協定に基づき、「特殊核物質の賃貸借に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府を代表して行動する合衆国原子力委員会との間の協定」（昭和31年12月14日条約第24号、以下「細目協定」という。）に署名がなされ、東海村日本原子力研究所に設置される溶液型実験用原子炉（いわゆるウォーター・ボイラー型実験用原子炉）の燃料として、20%濃縮ウラン2kgの日本政府への貸与の条件等に関して取り決めがなされた（甲C第63号証）。

ウ 細目協定は全6か条から成り、第1条では、合衆国原子力委員会が日本政府に対し、日本原子力研究所が建設する溶液型実験用原子炉の操作に使用するため、19.5%ないし20%濃縮ウラン2kgを貸与することを規定している。すなわち、濃縮ウランの貸与を受けるのは日本政府であって、日本原子力研究所は日本政府から更に貸与を受けることで、初めて原子炉の操作が可能となる。

そして、第4条がいわゆる免責条項であり、燃料の引受後は、日本政府がアメリカ政府及び合衆国原子力委員会に対し、その製造、所有、貸借、占有、使用から生ずる一切の責任を、対第三者責任も含めて免除することを規定したものである。

アメリカ政府は、他国との協定においてもかかる免責条項を挿入しており、日本政府との細目協定の折衝に当たって、この条項は絶対に削除できないとの見解を示した。これに対し日本政府としても、財政法上、国の債権を免除する等の場合法律の根拠を要するものとされているため（財政法

8条)、免責条項の削除を強く求めた。しかし、アメリカ政府側の主張も強固なものであり、結局第2条B項の検査条項(燃料引受時に一定の検査を行い、協定上の条件を充足するものであることを確認した上で引き取る旨の規定)を加えるのと引き替えに、免責条項は存置されることとなった(甲C第64号証)。

エ アメリカ政府との当該細目協定により、日本は、アメリカから貸与を受ける核燃料に関して、仮に原子力損害が生じたとしても、アメリカ政府ないしアメリカのメーカーに対して一切の責任を追及することができなくなった。

(3) 原子炉導入に際するイギリスからの申入れ

ア 1957年(昭和32年)、原子力発電所建設計画が承認され、その受け皿として日本原子力発電株式会社(以下、「日本原電」という。)が発足した。そして、イギリスのコールダー・ホール型原子力発電所(天然ウランを燃料とし、減速材に黒鉛、冷却材に炭酸ガスを使用する原子炉。)の導入が検討され、同年12月14日、国は、日本原電に対しコールダー・ホール型原子力発電所の設置を内閣総理大臣名で許可するとともに、通商産業大臣名で電気事業許可を行った。日本原電は、正式許可を受けて、同月22日、コールダー・ホール型原子力発電所の導入につき、イギリスとの間で本契約の正式調印を行った。この結果導入されたのが、日本初の商業用原子力発電所となる東海第一発電所である(甲C第65号証)。

イ しかし、準備書面10の2第5項(1)に述べたように、上記の正式調印前である1957年(昭和32年)10月10日、コールダー・ホール型原子力発電所原子炉の原型となった軍用プルトニウム生産炉、ウィンズケール原子炉が国際原子力事象評価尺度でレベル5の火災事故を起こしていた(甲C第13号証)。そのため、イギリスは、原子炉の日本への導入に当たり、「原子炉で事故が起こった場合には、イギリス政府は一切責

任をもたない」「原子力発電はまだ危険がともなう段階なることを再認識されたい」旨申し入れてきたという（甲C第66号証130～131頁）。

(4) 小括

以上のように、我が国は、海外から導入する原子炉についても、貸与を受ける核燃料についても、万一原発事故が発生した場合に外国政府や外国メーカーに対して損害賠償責任を追及することができず、すべて国内において賠償問題を解決する必要があった。すなわち、原則として原子力発電所操業者が全賠償責任を負わざるを得なくなるということである。

2 1960年（昭和35年）当時、原発事故による損害額が国家予算の約2倍に及ぶことを国は認識していた

(1) アメリカにおける被害試算とプライス・アンダーソン法の制定

ア 1950年代当時、原子力発電を同じく積極的に進めようとしていたアメリカでは、アメリカ原子力委員会の委託を受けて、ブルックヘブン研究所が原発事故の災害規模を推定する研究を行っていた。

1957年（昭和32年）、WASH740と呼ばれるその研究報告の試算結果が発表され、最悪の原発事故の場合、急性死者3400人、急性障害者4万3000人、要観察者380万人、永久立退き面積2000平方キロメートル、農業制限等面積39万平方キロメートルといった数字が並んだ。

アメリカは、被害試算の甚大さをふまえ、事業者のリスクを軽減し原子力発電を推進するため、同年9月、プライス・アンダーソン法を制定して損害賠償制度を確立させた。同法は、我が国の原子力損害賠償法の制定にあたっても参考にされることとなる（甲C第67号証21頁）。

イ プライス・アンダーソン法で定められる損害賠償制度は、原子力事業者が民間保険により賠償責任額を担保する責任保険と国家補償とによって構成される。

原子力事業者は、民間保険業界と契約できる最大額である6000万ドルの保険契約締結を義務づけられ、同時に、その金額を超える損害については、予め原子力事業者が政府との間で補償契約を締結し、国家が5億ドルまで補償することとされていた。そして、原子力事業者の損害賠償責任は、責任保険額6000万ドルと国家補償額5億ドルとを合計した5.6億ドルを上限とする、責任制限が設けられた。

なお、当時の1ドル＝360円の為替レートで計算すると、上記責任保険額6000万ドルは日本円で216億円、国家補償額5億ドルは日本円で1800億円となる。後述する我が国の原子力損害賠償法と比して、責任保険の上限が高く、国家補償額についても具体的に定められているといえる。

(2) 日本における被害試算

ア 1960年（昭和35年）時点における被害試算報告書の存在

日本においても、アメリカに倣い、プライス・アンダーソン法に相当する原子力賠償制度を法整備することとなった。そして、原発事故による被害の大きさを見積もるため、科学技術庁の委託を受けた日本原子力産業界会議が、WASH740を手本に原発事故規模の試算を行うこととなった。その結果、1960年（昭和35年）に完成した報告書が「大型原子炉の事故の理論的可能性および公衆損害に関する試算」（以下、「原産報告」という。）である（甲C第68号証）。

イ 国家予算の約2倍相当の被害試算

原産報告によれば、出力50万キロワットの原子力発電所から2%の放射能が漏れた場合（放射能放出量は約1000万キュリーで、チェルノブイリ原発事故の3分の1以下に当たる。）の被害試算結果は下記の表のとおりである。

放出条件	気象条件	人的損害（人）			物的損害			損害額 （円）
		死亡	障害	要観察	早期立退 き （人）	6ヶ月退 避・移住 （人）	1年間の農 業制限 （k m ² ）	
低温・揮発 性・粒度小	逋減・雨無	—	—	3100	—	510	20	23億
	逋減・雨有	—	—	3100	2400	360万	3.75万	5650億
	逆転・雨無	720	5000	130万	4800	28万	3400	1140億
低温・揮発 性・粒度大	逋減・雨無	—	—	6700	4270	10.8万	2700	375億
	逋減・雨有	—	—	3700	3800	6.2万	51	138億
	逆転・雨無	5	163	1900	3200	1.6万	132	55億
低温・全組 成・粒度小	逋減・雨無	—	—	6780	96	1.35万	350	53億
	逋減・雨有	—	—	6600	9.9万	1760万	15万	3兆7300億
	逆転・雨無	540	2900	400万	3万	370万	3.6万	9630億
低温・全組 成・粒度大	逋減・雨無	—	67	2700	3.53万	800万	3.6万	1兆1000億
	逋減・雨有	—	15	1300	8700	12万	170	420億
	逆転・雨無	8	90	1400	6200	4.9万	240	145億
高温・全組 成・粒度大	逋減・雨無	—	—	—	6700	470万	2.48万	6780億
	逋減・雨有	—	—	—	22万	870万	1500	1兆1000億
	逆転・雨無	—	—	—	—	200万	3.6万	4210億

事故被害の様相は、放出条件と気象条件によって大きく変化するが、表で物的損害が最も大きいのは、放出条件が低温・全組成・粒度小で気象条件が温度逋減・雨の場合で、3兆7300億円となっている。温度逋減の場合放射能は拡散するが、その分汚染面積が広くなり、立退きや

農業制限の面積が拡大して損害も甚大になるのである。

1960年(昭和35年)の日本の国家予算は約1,7兆円であった(甲C第69号証)。原産報告は、その試算過程に過小評価となりうる要因などが残されているものの、それでも最悪の場合には、原子力事業者のみならず国家経済そのものが破綻してしまう可能性を明示するものであった。

ウ 試算結果の隠匿

上述のように、試算結果があまりにも大きな被害を示したため、1961年(昭和36年)4月20日、科学技術庁は、衆議院科学技術振興対策特別委員会に対し、原産報告の冒頭の要約部分(18頁目まで)のみをパンフレットにして提出し、原子力損害賠償法の審議においては一部が報告されるにとどまった。

この時、原産報告の全文は公表されず、マル秘扱いとされ続け、1989年(平成元年)3月の参議院科学特別委員会では、当時の原子力局長が原発事故の被害予測をしたこと自体を否定していた。結局、全文が公表されたのは1999年(平成11年)になってからのことだった(甲C第70号証)。

国会に提出された原産報告の冒頭要約部分には、1000万キュリーの放射能放出の場合についての記述が存在しないが、それでも、107キュリー放出の場合の物的損害が1兆円以上に達しうると述べられており、国は名実ともに国家予算相当額の損害が生じうることを前提として、なおも原子力事業の導入を推し進めたのである。

(3) 小括

以上のように、1960年(昭和35年)の時点において国は、国内へ導入しようとしている原子力発電事業が、事故により国家予算規模の損害を生じうること、しかも外国政府や外国のメーカーに対して損害賠償責任を追及

することはできず、国内において損害賠償問題を処理しなければならない状況にあること、について認識するに至った。そして、経営リスクがあまりに大きい原子力事業を電力会社が進んで行うことは、経済合理性の観点からして考えられなかったため、民間電力会社による原子力事業の運営を可能とするには、国自身が災害補償対策に相当な「工夫」を凝らして、原発事故の危険性・未知性に予め対処しておくことが必須であった。

原子力事業のリスクを十分に踏まえて導入を検討するのであれば、国家予算規模の被害試算の下では原子力事業の導入を止めることも当然に検討されるべきであった。しかし、国はそれとは逆に、原子力事業導入の流れを滞らせないため、あえて被害試算結果を秘匿した。

そして、国は、全損害の補償を求める国民の声に「表面的に」応える必要があるという観点と、電力会社が事故時の損害賠償責任を懸念することなく原子力事業を行えるようにとの観点と、さらには、莫大な損害賠償問題が生じたとしても国自身において自在に処理できるようにとの観点から、原子力損害賠償制度の整備を進めていくこととなる。

第3 原子力損害賠償制度の成立過程—原子力責任保険の整備

1 原子力保険制度整備の要請と問題点

(1) 責任保険整備の緊急の必要性

公衆に対する加害の危険性を有する施設を操作する者には、被害者への賠償資力を確保するため、予め責任保険へ加入しておくことが要請される。国が責任保険契約の締結を強制することは、自動車交通や航空事業の分野等で既に国内外ともに実施されてきたところであるが、とりわけ広範囲かつ巨額の対第三者損害の危険性を孕む原子力事業にあっては、かかる賠償資力確保の要請はとりわけ切実である。

このため、1950年代当時、原子力保険制度の整備は、諸外国において

も民間資本による原子力の開発・利用を可能にするための一つの前提条件として予定されていた（甲C第71号証50頁）。

(2) 原子力保険の制度設計上の問題点

他方で、当時各国に共通して、保険経営の前提となる大数法則（ある試行を何度も行えば確率は一定値に近づく、という法則）の実現が原子力の分野では容易でないという事情があった。すなわち、保険の対象となる原子力施設の数に極めて限られており、その建設に要する莫大な資金や立地条件面での制約を考慮すると今後もその数が事故の発生率を統計的に確かめうるまでに増加するかは大いに疑わしかった。

加えて、大規模な原発事故が発生した場合に予想される保険会社の填補責任の額も甚大である一方、原子力の民間利用の経済性を阻害しないためには、保険料を高額に設定するのにも限界があった。

上記のような事情から、保険料の蓄積が一回の重大事故による損害を賄うるまでには多くの年月を要し、その間原子力保険の経営は極めて不安定なものになってしまう状況にあった（甲C第71号証50～51頁）。

(3) 各国の対応状況

以上のような問題状況の下、各国の保険会社は、原子力保険プール組織（保険料収入の大部分を将来の原発事故のための準備金として予め控除し、これを長期にわたり累積的に積み立てていく仕組み）の採用、他国の原子力保険プールとの再保険関係による危険の国際的分散、準備金の長期的積立などの方策をとることによって、原子力保険の引受態勢の整備を急いでいた（甲C第71号証51頁）。

2 我が国における原子力保険引受のための準備

(1) 国の積極的な関与による原子力責任保険の誕生

ア 保険業界の動き

我が国においても、1955年頃から原子力保険引受のための準備が進め

られた。

1957年（昭和32年）には損害保険業界内部に原子力保険特別委員会及び専門部会が設置され、原子力保険約款の起草、プール規約の制定等の事業に本格的に着手した。

日本損害保険協会（以下、「損保協会」という。）は、1958年（昭和33年）3月には原子力保険プール結成準備委員会を、損害保険会社7社、損保協会及び料率算定会のメンバーで損保協会内に設け、さらにその下部組織として専門委員会を設置して、プール結成を目的とする具体的な動きを開始した。

その後、専門委員会を発展的に解消し、新たに、一般・責任・財産の3小委員会を組織し、大蔵省銀行局及び科学技術庁原子力局等の委員も加えて、原子力保険引受のための具体的問題につき検討が進められた。このように、政府側の人物も、原子力保険整備のための要員として保険業界内で役割を果たしてきたのである（甲C第72号証）。

イ 日本原子力産業会議及び原子力委員会を中心とする政府の動き

日本原子力産業会議（原子力委員会委員長である正力松太郎の1956年（昭和31年）2月3日の提唱を受けて、同年3月14日に設立された社団法人。甲C第73号証）は、1957年（昭和32年）2月から同会議内の法制、経済両委員会の専門委員からなる研究会を持っていたが、1958年（昭和33年）2月、原子力災害補償問題特別委員会を、また、その下部組織として専門委員会を設置し、政府関係者も交えて原子力損害賠償補償制度の内容につき本格的な検討を開始した。そして、約4か月にわたり原子力災害補償問題を研究し、同年6月に中間報告書を発表した。

同報告書には、「原子力災害の公衆に対する補償方策としては、まず原子力賠償責任保険が考えられ、これによりカバーできない損害に対しては、国家補償などが問題となる」と記され、原子力損害が責任保険のみではカバーし

得ないこと、カバーできない損害について国自身による何らかの補償が必須とされること、が示されていた（甲C第74号証32頁）。

日本原子力産業会議の上記中間報告を受けて、同年10月、原子力委員会は、原子力災害補償についての基本方針を決定した。同基本方針の中では、「現行保険業法に基く原子力責任保険の実現を促進し、原子炉設置者等が当該原子力責任保険に加入することを可能ならしめる」ものとされており、原子力事業者のための責任保険制度の整備を目標として、政府が保険業界に対し積極的な働きかけを行うことを提言している（甲C第75号証）。

同年11月には、原子力委員会に原子力災害補償専門部会（下記第4の1（1）における「原子力損害の補償に関する専門部会」に同じ。）が設けられ、同部会も原子力損害賠償責任保険の内容、その限界等について、検討を開始した。さらに政府は、同月、原子力災害補償調査団を編成して海外に派遣し、各国の原子力保険の実情等を調査させており、我が国における原子力責任保険の実現のためにコストをかけて主体的な関与を行っている（甲C第74号証32頁）。

ウ 国による法制面の整備と、責任保険準備の緊急の必要性

前記アに述べたような保険業界における引受態勢の整備と対応して、国は、法制面において、1959年（昭和34年）4月、原子炉等規制法及び同施行令の改正を行った。改正規定は、「核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物による災害で原子炉施設のうち政令で定めるものの事故に基づくものによって第三者に損害を与えた場合におけるその損害を賠償するための措置」を原子炉設置許可の申請書に記載すべきことを定めており、これにより国は、原子炉設置者に対し、原子炉の熱出力に応じ最高50億円に至る一定の金額まで原子力損害賠償責任保険契約の締結又はこれに代わる損害賠償措置を講ずることを義務づけた。

この改正法の附則によって、上記改正規定は、1960年（昭和35年）

1月3日以前に施行されることに定められたため、保険会社は遅くとも1960年（昭和35年）1月3日までに、原子力賠償責任保険の保険証券発行に関する準備を完了しなければならなくなった（甲C第74号証32頁及び甲C第72号証）。

エ 原子力損害賠償責任保険の成立

1960年（昭和35年）2月、原子力損害賠償責任保険が、保険業法所定の手続を経た上で正式に独立の保険種目として誕生し、同年3月には当時の日本の損害保険会社20社をすべて網羅する日本原子力保険プールが設立されて活動を開始した。この保険プールの設立により、各保険会社は原子力保険の運用について裁量の余地を失い、原子力保険に割り当てられた資金が安定的に利用される態勢が整った（甲C第71号証50頁）。

(2) 小括

以上のようにして、保険会社は、準備金の蓄積が全くない状態のまま、短期間で巨額の原子力責任保険を引き受けることとなった。保険会社が、通常ならば経営の合理性の観点からしてまず引き受けられないような巨額の責任を、原子力事業に関してあえて負担したのは、原子力の開発・推進に伴う緊急の保険需要という国家的政策の下、国から引き受けを強く迫られていたからに他ならない。

そして、国が、法制面の整備と同時並行で、原子力責任保険の整備につき保険業界に積極的な関与・働きかけを行っていたからこそ、保険会社にとって極めて負担の大きい原子力責任保険が滞りなく誕生し、我が国の全損害保険会社によって構成される日本原子力保険プールの設立・活動開始も短期間で実現することができたのである。

国はその後、原子力損害賠償法等を成立させることによって、原子力損害賠償責任保険を正式に日本の原子力損害賠償法体系の一構成要素として採用することになる。

第4 原子力損害賠償法等の成立

1 原子力損害賠償法の概要

(1) 国は、1958年（昭和33年）、原子力委員会に、原子力損害の補償に関する専門部会（以下、「専門部会」という。）を設けて、原子力損害賠償に関する法律案要綱の審議を委嘱した。我妻栄を会長とする専門部会は、同年12月12日、審議結果を取りまとめ、原子力委員会委員長である中曽根康弘に対し、原子力賠償責任、原子力責任保険その他国家補償等の問題について答申した（以下、「答申」という。甲C第80号証）。そして、国は、専門部会の答申を踏まえながらも、後述のように国自身の意向を多分に反映させて、1961年（昭和36年）6月8日、原子力損害賠償法及び原子力損害賠償補償契約法を成立させた。

(2) 原子力損害賠償法は、同法の目的として「被害者の保護」及び「原子力事業の健全な発達」を掲げており（1条）、原子力事業者が原子炉を運転するに当たって、保険会社との間で責任保険契約を締結し、政府との間では補償契約を締結する、という損害賠償措置をとることを強制する（6条）。原子力損害を与えた原子力事業者に対して無過失責任を課し（3条1項）、かつ、当該原子力事業者以外の者は賠償責任を負わないとしている（責任集中の原則、4条1項）。また、当該原子力事業者の賠償責任の範囲には上限が設けられていない（無限責任主義）。

国は、原子力事業者が責任保険その他の賠償措置によってうめることのできない原子力損害につき、原子力損害補償契約に基づく補償を行うが（10条1項、原子力損害補償契約法2条）、国が行う損失補償額上限は、損害賠償措置額（責任保険限度額）と同額である（原子力損害補償契約法7条1項、同4条1項）。その他の国の措置に関する規定としては、賠償措置額を超える損害賠償責任を原子力事業者が負う場合に、国も「必要な援助を行うものとする」16条、原子力事業者が賠償責任を免責される等の場合に「被害者の

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にするものとする」17条が存在する。

2 法案の脆弱性、及び、被害者保護の視点の欠如

(1) 原子力損害賠償法は、「被害者の保護」を目的に掲げるものの、実際には、下記に述べるように、被害者救済の観点からして多くの問題を含むものであった。

(2) 保険の脆弱性

ア 保険の対象範囲の狭小性

原子力責任保険がカバーする損害は、「普通の」原発事故により生じた損害であって、地震・噴火による損害（約款8条4号）、正常運転による放射能累積の結果生ずる損害（約款9条1号）及び後発的損害（事故発生から10年経過後に請求された損害。約款9条3号）は除外されており、原子力責任保険が果たす役割は極めて小さい（甲C第76号証7頁）。

これらの保険対象から除外された損害については、16条に基づく政府の「必要な援助」を待つことになるが、下記（6）に述べるように、その実効性も甚だ疑わしいものである。

イ 50億円という填補責任限度額の設定

原子力損害賠償法は、原子炉等の運転にあたって、50億円の損害賠償措置を講じていけばよいとし（同法6条、7条）、責任保険契約に基づく填補責任限度額も同額とされている。

1950年代当時、我が国の損害保険会社20社が原子力プールを結成したとしても、保険の健全な経営のためには、原子力保険の最高保有額は、各社の資本金及び資本勘定積立金の合計額の5%を超えることができない状況にあった。そして、各社の資本金及び資本勘定積立金の合計額の5%相当額は、財産保険と責任保険を合わせて15億円であり、そのうち7億5000万円を責任保険に回しても、海外とくにロンドンの保険市場

で再保険の引受を得られる金額は、40億円ないし50億円であった（甲C第77号証37頁）。

上記の事情を踏まえ、原子力損害賠償法においては、賠償措置額が一事業所当たり50億円と設定された。当時の日本の保険会社の引受能力のみでは50億円に到底及ばず、大部分を海外諸国へ再保険に出すことによって対処してもなお、50億円という僅少な填補責任限度額しか設定しえなかったのである（甲C第65号証）。したがって、賠償措置の最高額が一事業所当たり50億円とされた理由は、賠償措置の中核をなす保険の引受能力に限界があったからであって、50億円以上の損害は生じ得ないという明確な根拠があったからではない。むしろ前記のように、それをはるかに超える損害が予測されていたのである。

よって、第2の2において述べたように、当時、原発事故による被害資産が兆円単位に及ぶと試算されていたことからすれば、我が国の保険業界の財政基盤が、海外への再保険を加味しても、原子力損害を到底カバーし得ないほど脆弱であったことは言うまでもない。加えて、填補責任限度額がここまで低廉である以上、責任保険契約の保険金について被害者の損害賠償請求権が優先して弁済を受けられるとする規定（9条1項）や、被害者が損害賠償請求権に関し差し押させる場合以外には責任保険契約の保険金請求権の差押え等を認めないとする規定（同条3項）も、ほとんど意味をなさないものである。

なお、賠償措置額はその後徐々に引き上げられ、現在では1200億円に設定されているが、この賠償措置額をもってしても、1960年（昭和35年）当時の試算結果に到底及ぶものでなく、責任保険の脆弱性は全く解消されていない。このことは、今回の福島第一原発の事故によってもたらされた損害を見ても明らかである。

ウ 総填補責任限度額の設定と非自動復元の原則

一般の第三者賠償責任保険では通常、一事故あたりの保険金額が設定されており、保険期間中に複数回事故が発生すれば保険者はその都度保険金額上限まで責任を負う、すなわち、保険金額の自動復元が行われるのが原則である。

これに対し、原子力責任保険においては、特定の原子炉施設につき保険会社が負いうる填補責任が事故の回数に関わりなく総額で一定額に抑えられている。そして、もし事故によって保険金が支払われた場合は、その分だけ事後の保険金額が減少し、保険金額は従前の額に復さないのを原則としている。加えて、保険会社は、被保険者側から仮に保険金額復元の対価として追加保険料が提供されても復元に応ずる義務がなく、さらには、たとえ保険契約が満期更新されたとしても、総填補責任限度額だけは更新されず一個の保険金額が各契約年度にわたって一貫して適用されていくのである。

この非自動復元の原則下では、仮に10億円の原子力損害が発生し、同額の保険金が支払われた場合、その後同一の原子力事業所に再度事故が起こったとしても今度は40億円までしか保険金が支払われず、当初より過小であった保険金額がさらに減縮されていくこととなる（甲C第71号証51～52頁）。

上記イにおいて述べた50億円という僅少な責任保険額と、非自動復元原則との組み合わせによって、原子力責任保険制度はさらに脆弱なものとなっている。

(3) 無過失責任主義の採用と免責規定等による空洞化

ア 「被害者保護のため」と称される無過失責任主義

日本の民法においては、不法行為に基づく損害賠償請求権が成立するためには、被害者が加害者の故意又は過失を立証しなければならないとされる（過失責任主義）。

しかし、原子力損害賠償法は、第3条において、故意過失の有無にかかわらず原子力事業者が原子力損害の賠償責任を負う旨規定しており、民法の原則とは正反対の無過失責任主義を採用している。

無過失責任主義を採用した趣旨につき、中曽根康弘国務大臣は、1960年（昭和35年）5月17日科学技術振興対策特別委員会（以下、「5月17日特別委員会」という。）において、以下のように説明する。

「無過失責任といたしましたのは、原子力の分野においては、未知の要素が含まれるという実情にかんがみ、原子力損害の発生について故意、過失の存在しない場合も考えられ、また、かりにこれらの要件が存在するといえども、その立証は事実上不可能と認められるからであり、一方、近代科学の所産である危険を内包する事業を営む者は、よって生ずる損害については故意、過失の有無を問わず責任を負うべしとして無過失責任を課している各国の例に徹しても妥当であると考えられるからであります。」（甲C第78号証）

すなわち、原子力損害の発生につき故意又は過失の立証が極めて困難であることを踏まえ、被害者による損害賠償請求を容易にするという被害者保護の観点から無過失責任主義を採用した、と国は説明している（甲C第79号証）。

イ 免責規定及び第17条による被害者保護の空洞化

原子力損害賠償法は、第3条第1項本文において無過失責任主義を採用する一方で、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」によって原子力損害が生じた場合には、原子力事業者は賠償責任を免れる、とする免責規定を置いている（同法第3条第1項ただし書）。

原子力事業者の免責の範囲が広げれば、無過失責任主義は被害者保護の観点からして完全に無意味なものとなってしまふところ、「異常に巨大な」という包括的・弾力的な表現は、それ自体が原子力事業者の賠償責任を不

当に免責させる危険性を有している。

また、仮に「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」を、当時の技術をもってしては経済性を完全に無視しない限り防止措置をとりえないような、極めて限られた「異常かつ巨大な」場合を意味する、と限定的に解したとしても、免責規定の存在によって被害者への賠償が不完全なものとなる可能性はなお残る。それは、責任保険で填補されない危険については国の負担によって被害者への賠償を完遂すべし、という専門部会の答申の構想に反して、国が、原子力事業者が免責される場合には被害の拡大防止と「被害者の救助」しか行わないと定めたからである（同法第17条）。したがって、「天災地変又は社会的動乱」が「異常に巨大」であると認められるか否かによって、被害者への損害賠償が実施されるか、救助しか行わないかが決まってしまうこととなった。

この点に関して、当時の専門部会長である我妻栄は、国が、原子力事業者に賠償責任のない事項については国も責任をとらないという、答申と根本的に反した思想に立っていること、それゆえに、国の救助に期待せよなどという国民に不安を与えるような17条の規定が置かれたこと、を指摘している（甲C第76号証9頁）。

ウ 小括

以上のように、無過失責任主義を定める第3条第1項本文は、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」という包括的・弾力的な表現を用いた免責規定の存在、さらには、原子力事業者が免責される場合には国も被害の拡大防止と被害者の救助しか行わないとする第17条との組み合わせによって、被害者による損害賠償請求の実効性を奪われ、結果的に被害者保護に資することのない規定となっている。

真に被害者保護を重視するのであれば、国は、答申の構想どおり、原子力事業者の免責の有無にかかわらず、被害者に対する国家補償を条文上確

実に規定すべきであった。それにもかかわらず、あえて答申の構想に反して第3条第1項ただし書とともに第17条を規定し、原子力事業者が賠償責任を負う場合でない限り国家補償も直ちに発動されないような条文構造をとっていることからすれば、被害者でなく原子力事業者を保護する観点から、国が原子力損害賠償法を制定していることは明らかである。

(4) 責任集中の原則による保険需要累積化防止

ア 「被害者保護のため」と称される責任集中の原則

また、原子力損害賠償法は、損害賠償責任を負うべき原子力事業者以外の者は、一切責任を負わないものとして、責任集中の原則についても規定する（第4条第1項）。

この点について、1960年（昭和35年）5月17日特別委員会における中曽根国務大臣の説明は下記のとおりである。

「原子力事業が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに、損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想されるのであります。それでは被害者の保護に欠けるばかりでなく、原子力事業に対する資材、役務等の供給が円滑を欠き、事業そのものの発達が阻害されることとなるおそれが強い点もあわせ考慮して責任の集中を行ったのであります。従ってまた、損害の発生が資材、役務の供給に原因するような場合にありましても、原子力事業者の求償権は原則としてこれらの者に故意がある場合に限って行使できるものとしたのであります。」（甲C第78号証）

要するに、責任集中の原則をとることにより、被害者は容易に賠償請求の相手方を知ることができ、損害賠償の実効性を確保することができるようになる、との説明がなされている（甲C第79号証）。

このように、原子力損害賠償法における責任集中の原則は、同法の無過失責任主義と同様、被害者保護の観点から採用されたものであると国は説明していた。

イ 保険需要の累積化防止のための責任集中原則

しかし、実際には、国は、原子力責任保険の需要が膨大となることを防止することを主目的として、原子力損害賠償法上責任集中の原則を採ったのであって、同法第4条第1項は被害者保護を重視する観点から採用されたものではない。

すなわち、原子力責任保険の最大の需要者は、原子炉その他原子力施設の事業者であるが、それ以外にも、原子力施設の設計・建設・運転・管理・修理等に関連して設備・資材・燃料・役務等を提供する者が、その納品や役務の瑕疵に起因する原子力損害について賠償責任を負担する可能性はあり、それらの者についても保険による保護を受容する可能性がある。そして、被害者からの直接の賠償請求ないし原子力事業者からの求償の危険にさらされる様々な立場の人々（その数は下請業者や個々の資材・部品のメーカーまで含めるとおびただしいものとなる。）から、巨額の原子力責任保険が競って申し込まれた場合、保険会社としては原子力損害の填補責任の総額を把握できないので、原子力保険の経営が事実上不可能となってしまうかねない。そのため、何らかの方法によって保険需要者を一か所に集中させ、それ以外の関係者からは競合する保険需要が一切起こらないようにする工夫が必須となった。そこで、原子力責任保険契約上、本来は第三者が負うべき法律上の損害賠償責任も含めて被保険者（原子力事業者）に肩代わりさせ、肩代わりされた当該賠償責任についても填補の対象にするという、責任集中の原則が採用されたのである（甲C第71号証53頁）。

この点に関しては、当時の東京海上火災貨物業務部長であった長崎正造も、「原子力保険には、財産保険と責任保険の二種類があつて原子力施設の財産保険だけでも、200億、300億というような施設が近い将来にできる。そのほかに火災保険みたいにまわりの住民がどんどん原子力財産保険や傷害保険をつけたということでは、限界を守ることはできない。そ

の限界を守る一つのくふうとして原子力事業者に損害賠償責任を集中していただく。」「この賠償法の責任集中ということは、保険のうえからしても非常に望ましい。むしろ保険をやっていくうえで一つの前提になる規定であるわけであります。」と述べているところである（甲C第81号証20頁）。

以上のように、責任集中の原則は、原子力事業の持続にとって不可欠な原子力責任保険との関係で、保険会社の経営に対する過度な負担防止のためのいわば調整弁として、採用しなければならなかったのである。

(5) 無限責任主義の限界

ア 原子力損害賠償法は、形式的には事業者の賠償責任が無限責任となっており、国家補償は、原子炉の規模に応じた一定の額（通常50億円）までは、補償契約に基づき国の義務として支払うが、それを超える分は「国の援助」（第16条第1項）という形がとられている。

イ ここでまず、原子力事業者が債務超過となって破産する場合を考えれば、無限責任主義を採り原子力事業者に損害全額の賠償責任を負わせても、実質的な被害者の保護に直結しえないことは明らかである。

そして、原発事故による損害規模が国家予算をも超える可能性があり、一事業者に到底賠償できる金額ではないということは、第2の2（2）に述べたとおりである。

ウ また、原子力損害賠償責任が無制限とされたのは、被害者保護の観点からあえてそのように規定したのではなく、損害賠償措置額が50億円とあまりに低額であったことによる。

専門部会において法案について審議中、原子力事業者の損害賠償責任を50億円程度までと制限してしまうことは、損害賠償請求権の重大な制限となり、憲法上も疑義が生じるとの意見が出された（甲C第81号証18頁）。そのため、損害賠償措置額を超える部分について国が援助する形式

を採ったこととの関係上、原子力事業者の責任を50億円の損害賠償措置額までに制限することはあまりに少額であるとして、賠償責任についての制限規定が入り得なかったのである。

この点につき、国は、原子力事業者の財力をもって償えない損害が生じた場合には、国が「必要な援助」を行うことによって、被害者の保護に遺漏がないよう法律上規定されていると説明する（甲C第79号証）。

しかし、下記（6）に述べるように、国による「必要な援助」は何ら実効性・確実性を有しないから、結局、原子力損害賠償法における無限責任主義は被害者保護に資するものではない。

(6) 国家の補償範囲の不明確性

ア 賠償措置額超過時の国の「援助」

(ア) 原子力損害賠償法は、賠償措置額以上の損害が生じた場合には、政府が原子力事業者を「援助」することによって賠償義務の履行を確保するという体裁をとっている（16条）。

仮に、賠償義務の履行に必要な限り無制限な援助が約束されていれば、原子力損害賠償法は、被害者保護と原子力事業者の保護を最も完全に実現した理想的な体制だといえたかもしれない。

しかし、以下に述べるように、国の援助・措置について定める16条、17条の制定過程からすれば、国による被害者救済の可能性は大いに確実さを欠くものである。

(イ) 被害者保護を重視する専門部会の答申

専門部会の答申は、まず前文において、「万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせて、いやしくも泣き寝入りにさせることのないようにするとともに、原子力事業者の賠償責任が事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能にすることのないように、適当な措置を講ずることが必要である」と、原

原子力損害賠償法によって被害者を救済するとともに、原子力事業者の経営破綻を確実に防ぐという立案者の意図を明記している。そして、損害賠償措置によってカバーできない損害賠償責任については第一次的に国家補償によるものとし、事業者への求償は内部的な事後処理問題として扱うとともに、損害賠償の実施について独立行政委員会に決定権を持たせて、被害者に対する十分かつ迅速な損害賠償を実現すべきとしている（甲C第80号証）。

かかる答申の立場は、原子力事業が万一の場合甚大な損害をもたらす危険を含んでいる以上、政府が原子力事業の利益を促進する必要を認めて実行する場合には、原子力事業者を経済的に全面バックアップすべきであり、かつ、被害者の一人をも泣き寝入りさせるべきでない、との考えを前提とするものであった。また、損害賠償の実施にあたって行政や国会の裁量を最小限にしなければ、原発事故発生後、国会審議の迷走や事業者・政府間での責任転嫁等によって被害者救済の遅延・不備が生じうる、との懸念も踏まえられていた。

（ウ）答申とは構想を異にする原子力損害賠償法

上記答申は、責任保険で填補されない一切の場合には、すべて国が一定額までは当然の義務として「補償」することとし、そこで事業者の責任を限定するという、西独法のとる構想であった。

ところが、このような形は国の財政能力から見て困難だという政府内部の強い意見が出たため、調整の結果まとめられたのが、責任保険の対象外については補償契約によって填補するが、損害賠償措置額を超える損害については「援助」するという、16条の構想である（甲C第77号証35頁）。

（エ）国の支配領域に置かれた損害賠償問題

原発事故による損害が国家補償によって修復可能なもので、真に被害

者救済を重視するのであれば、国は専門部会の答申どおり、損害について第一次的に国家補償をすることを気前よく引き受けたはずである。それにもかかわらず、あえて「援助」という具体性を欠いた規定にとどめた当該立法過程からすれば、国が被害者保護の視点を意図的に後退させていることは明らかである。

そして、16条2項にあるように、国は、政府による援助は国会の議決で定められた権限の範囲内に限るとすることで、損害賠償問題についての最終的な判断を、法規の適用によってではなく国会の政治的判断に委ねさせている。国は、このように政府援助の必要性判断を国会の専権とすることで、仮に甚大な原子力損害が生じたとしても、損害賠償の実施範囲を独自の判断で縮減したり不明確化したりできるようにし、電力会社が負担すべき原子力事業の過大な経営リスクを自ら解消したのである。

イ 原子力事業者免責時の国による「救助」

原子力損害賠償法は、原子力事業者が免責される場合について、政府は被害の拡大防止と被害者の救助しか行わないと定めている（17条）。同条は、損害賠償金が支払われるか否かについて明言を避けており、その規定ぶりからしてもはや一般的な災害救助と何ら異ならない。

この点に関しては、(3)イにおいて述べたように、専門部会長である我妻栄が、「原子力事業者に責任のない事項について国が責任をもつことは考えられない、という、答申とは根本的に反した思想に立つ」と、批判的な指摘をしている（甲C第76号証9頁）。国としても、1961年の時点において、「原子力損害が異常に巨大な天災地変等によって生じたときは、原子力事業者は、免責となり、政府も、原子力事業者に対して援助を行う必要はなくなつて、この法案の体系を離れた問題となる」としており（甲C第65号証）、あくまで原子力事業者に対して援助を行うために原子力損害賠償法を制定し

たことを吐露している。

ウ 以上のように、国の措置に関する16条、17条は、専門部会の答申と比べて明らかに被害者保護の視点を後退させており、損害賠償問題を国の支配領域において処理することで、原子力事業の維持発展を可能とする仕組みが構築されている。

(7)損害賠償手続の非実効性

ア 答申の構想と異なる損害賠償処理機関の位置づけ

専門部会の答申では、原子力損害賠償処理委員会という行政機関を設け、損害の調査、支払に関する計画・方法の樹立・実施のほか、損害賠償に関する紛争の処理を行わせ、その裁決について、公正取引委員会と同じように第一審判決に代わる効力を与えようとしていた。答申がかかる権限を持つ行政機関を設置すべきとしたのは、多数の被害者が個別に訴訟提起するのは不経済であること、第一次的には専門的な機関が処理にあたるのが適切であること、原子力事業者が破産手続に類する支払方法をとる場合には統一的な計画の下に賠償を行う必要があること、などの考慮に基づく（甲C第77号証39頁）。

しかし、原子力損害賠償法では、答申とは異なって、常置機関でなく必要な都度設けられる臨時的な機関として、原子力損害賠償紛争審査会（以下、「審査会」という。）を設置することとされ、その権限も和解の仲介に限定されている（18条）。

原子力損害の評価について統一的な処理をするためには、独立の機関に相当程度の権限を付与する必要性が認められるところ、国は、上記のように審査会の権限を過小にすることで、損害賠償問題を排他的に取り扱おうとしている。

イ 非効率・非経済的な損害賠償請求手続

16条、17条によって国家補償の範囲が不明瞭なものとなり、18条に

よって審査会の権限も過小に抑えられた結果、被害者が原発事故による損害賠償請求権を行使するにあたっては、一人一人が弁護士に依頼するなどして訴えなければならぬこととなった。

原子力損害賠償請求の具体的手続については、国も、通常の損害賠償請求と同様、原子力事業者に対して個々人が弁護士に依頼するなどした上で損害賠償することになり、賠償債務の存在、賠償額等について当事者間に争いがあれば最終的に裁判所の判断で決する、と説明しており、その手続が被害者救済につながり得ない極めて非効率なものであることを自ら認めているところである（甲C第79号証）。

3 小括

以上のように、国は、原子力損害賠償法上の各規定を、被害者保護を趣旨とするものであると説明するが、現実には、迅速かつ遺漏なき被害者救済からはむしろ逆行するような条文構造を作り上げていた。このように被害者救済から大きく後退した規定となっていること、しかも、被害者保護を全面に打ち出した答申と反する構想をあえて採っていることからすれば、原子力損害賠償法等が被害者保護の重視を装いながら、実は専ら原子力事業の維持発展を目的として制定されたことは明らかである。

そして、これらの法律の成立・施行によって原子力事業の経営リスク問題が解消されたことから、電力会社が原発事故による賠償責任を懸念せずに原子力事業を行うことのできる態勢が整った。その後、日本原子力発電株式会社は、東海発電所の建設を推し進め、1966年に営業運転を開始し、後を追うように他の原子力発電所も建設・営業運転の準備に入ることとなった。

第5 まとめ

国は、外国の政府やメーカーに対して損害賠償責任を追及しえない状況の下、1960年（昭和35年）の時点で、原発事故による損害が国家予算規模にな

りうることを認識していた。同時に、1950年代後半から原子力責任保険制度の整備に向けた準備を進めてきたが、海外諸国へ再保険に出してもなお填補責任限度額は50億円が限界であること、その後填補責任限度額を徐々に引き上げるとしても被害試算結果に対応した損害賠償措置をとることが到底不可能であることも判明していた。

このように、原発事故による被害が国家経済そのものを破綻させるものであって、完全な被害回復を図ることが不可能であると判明している以上、電力会社が原発事故に関するリスクをすべて引き受けて原子力事業を行うことはあり得ず、国の財政力や国家的権力を相当に行使して災害補償対策が講じられない限り、民間電力会社による原子力事業の運営が実現することはなかった。

それでも、国には、原発事業を推進する必要があった。

そこで、国は、原発事故による被害発生のおそれよりも、電力会社が経営リスクを懸念して原子力事業を行わない可能性に目を向け、原子力事業推進の流れを滞らせることのないよう、責任保険の整備や原子力損害賠償法等の制定手続を続行した。

その制度は、原子力発電所により生じた全損害が補償されると国民に思わせるようなものでありながら、実際には国の原子力事業推進の支障となるようなものであってはいけなかった。

その結果、国は、損害を実質的に填補しえないにもかかわらず、それができるものと誤信させる原子力責任保険制度を確立させ、保険でカバーできない損害については国自身の裁量で賠償問題を処理できるような条文構造を採って、被害者保護でなく原子力事業者の保護を主眼とする原子力損害賠償法等を制定した。このように、原子力損害賠償制度の確立に国が尽力し、原子力損害賠償法等を制定・施行したことによって、電力会社にとって賠償責任のリスクが解消され、原子力発電所の操業が可能となってしまったのである。

このように、電力会社が原子力事業を開始するにあたっては、原子力損害賠

償法等を中心とする損害賠償制度の確立という国の積極的な関与が不可欠であり、そして現実に国は、主体的な関与を行った。したがって、この点でも原子力事業が、実質的に国の事業であることは明らかである。

以上