

平成26年(ワ)第2734号 損害賠償請求事件

平成27年(ワ)第728号 損害賠償請求事件

原告 原告番号1 外39名

被告 国 外1名

## 準備書面7の3

2016年1月13日

福岡地方裁判所第1民事部合議A係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 吉村 敏幸

同 宮下 和彦

同 近藤 恭典 外

## 目次

第1	本準備書面の構成	5
第2	原子力発電の経済的弱点	6
1	経済的弱点の内容	6
2	発電コストが高いこと	7
(1)	発電コストの考え方	7
(2)	「発電事業に直接要するコスト」の計算	8
(3)	政策コスト	9
(4)	小活	10
3	原子力発電システム全体としての最終的なコストが不確実なこと	11
(1)	バックエンドコスト	11
(2)	政府の試算	11
(3)	不確実さの検証	12
(4)	小活	13
4	他の発電方式に比べて高い経営リスクが伴うこと	14
5	まとめ	14
第3	電力会社が利益を確保できる仕組み	15
1	地域独占体制と総括原価方式による利益確保	15
2	総括原価方式の概要	16
(1)	「総原価」の定義（供給約款料金算定規則2条2項）	16
(2)	営業費（供給約款料金算定規則3条）	16
(3)	事業報酬（供給約款料金算定規則4条）	16
(4)	控除収益（規則5条）	17
3	総括原価方式により電力会社の利益が確保されていること	17
4	原子力発電事業を推進すれば電力会社の事業報酬が増えること	18
5	社会主義計画経済を彷彿させる原子力発電事業の拡大に「地域独占」体制と	

「総括原価方式」が重要な役割を果たしていること .....	19
第4 被告国による電源三法の制定と原子力発電事業促進の実態 .....	21
1 はじめに .....	21
2 立法経緯 .....	22
(1) 激しい原発立地反対運動の展開により原発立地が進まなかったこと ..	22
(2) 電源開発を行う必要があったこと .....	24
(3) 発電用施設周辺地域整備法案の提出 .....	25
(4) 電源三法法案の形成 .....	26
(5) 電源三法の成立 .....	26
(6) 電源三法の拡充 .....	27
(7) 小括 .....	28
3 各法の概要 .....	29
(1) 総論 .....	29
(2) 電源開発促進税法 .....	29
(3) 特別会計に関する法律（旧電源開発促進対策特別会計法） .....	29
(4) 発電用施設周辺地域整備法 .....	30
4 電源三法の効果 .....	31
5 まとめ .....	33
第5 被告国による使用済燃料の最終処分事業 .....	34
1 はじめに .....	34
2 使用済燃料を電力会社が処分することは不可能であること .....	34
(1) 使用済燃料の長期にわたる危険性 .....	34
(2) 民間企業の電力会社には処理できないこと .....	35
(3) 小括 .....	37
3 被告国が最終処分事業の実施主体であること .....	37
(1) 被告国が方針を定めたこと .....	37

(2) 地層処分を可能にするための被告国の実施策 .....	38
(3) 小括 .....	39
3 被告国の関与なしに最終処分場は定まらないこと .....	39
4 まとめ .....	40
第6 被告国による損害賠償リスクの解消・支配と原子力損害賠償制度の整備 ..	40
1 はじめに .....	40
2 損害賠償制度整備前の状況 .....	42
(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つたこ と .....	42
(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倍に及ぶことを被告国は認識していたこと .....	44
(3) 小括 .....	48
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 .....	48
(1) 原子力保険制度整備の要請と問題点 .....	48
(2) わが国における原子力保険引受のための準備 .....	50
(3) 小括 .....	52
4 原子力損害賠償法等の成立 .....	53
(1) 原子力損害賠償法の概要 .....	53
(2) 法案の脆弱性、及び、被害者保護の視点の欠如 .....	54
(3) 小括 .....	65
5 まとめ .....	66
第7 結論 .....	67

## 第1 本準備書面の構成

原告らは、訴状において、「被告国は、・・・原発の建設を主体的、かつ強力に推進してきたといえる。いわゆる『国策民営』による原発推進政策である。」と述べた（訴状35頁）。

本準備書面では、このうち、特に原子力発電事業の経済的側面に着目して、被告国が電力会社に対して積極的かつ多様な支援政策を行ってきたこと、かかる支援政策がなければ電力会社は原子力発電を行い得ないこと、及びその支援の内容・規模から浮かび上がる「国策民営」による原発推進政策の実態を明らかにし、被告国には規制権限を行使すべき極めて重大な責任があったことを論ずる。

そもそも、電力会社は民間企業である。したがって、利益の出ない事業を行うことはないはずである。このことは原子力発電事業についても当然妥当する。

しかしながら、これから述べるとおり、原子力発電には重大な3つの経済的弱点がある。

そのような経済的弱点があるにもかかわらず電力会社が原子力発電事業を行うことができるのは、被告国が、原子力発電が抱える経済的弱点を補うことによって電力会社が利益を出すことができるように、原子力発電業界を支援しているからである。

すなわち、経済的側面からみて、被告国が行ってきたこれらの業界支援政策がなければ、一民間企業にすぎない電力会社が原子力発電事業を行うことは不可能なのである。

そこで、まず第2において、原子力発電事業が抱える経済的な弱点について述べる。

その後、それらの経済的弱点を補うために被告国が行ってきた業界保護政策について論じ、かかる業界保護政策がなければ電力会社が原子力発電事業を行うことができないことを明らかにする。

より具体的には、第3において、「地域独占体制」のもとにおける「総括原価方式」によって、電力会社が利益を確保できる仕組みが出来上がっており、そのことによって、被告国が原子力発電を推進してきたことについて論ずる。

続いて第4において、被告国が、電源三法を制定し、原子力発電所立地自治体電源三法に基づく交付金をばらまくことにより、地元の反対を抑え、交付金目当ての更なる原子力発電所誘致を促してきており、かかる電源三法による被告国の原子力業界保護政策がなければ、原子力発電所の立地は進まなかったことを論じる。

さらに第5において、被告国が、実質的に民間企業には不可能である使用済燃料の最終処分事業を、電力会社に代わって行っていることを論じる。

加えて第6において、被告国が、原子力事業の高い経営リスクを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、被告国が、原子力発電所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、について論じる。

以下、詳述する。

## 第2 原子力発電の経済的弱点

### 1 経済的弱点の内容

第1で述べたとおり、原子力発電事業には重大な経済的弱点が存在する。主なものは次の3点である（甲A第79号証）。

1つ目は、発電コストが高い点である。すなわち、発電コストとして、原子力発電所の建設から廃止までの総コストのみならず、原子力発電とセットにして初めて意味をなす揚水発電施設の建設・維持管理費や、長距離送電網の建設・維持管理費、立地対策費などまで加えた場合、原子力発電は、他の発電方式（火力・一般水力）に比べて、最も高い電源なのである。

2つ目は、核燃料事業を含めた原子力発電システム全体としての最終的なコストが不確実な点である。このことは特に核燃料サイクルバックエンドコストについて顕著である。この点について、前述の発電コストの計算中には、政府の計算方法によるバックエンド対策費用を一応含んではいる。しかし、政府による計算には大きな問題があり、実際に事業を行えばバックエンド費用は格段に上昇する。

3つ目は、原子力発電には、他の発電方式に比べて、高い経営リスクが伴う点である。最も大きな経営リスクは事故が発生した場合の損害賠償責任リスクである。また、原子力発電は他の発電方式に比べて初期投資コストが高く、投資に見合う電力販売収入が得られなかった場合の損失も大きい。

以下では、これら3つの経済的弱点について順次詳述する。

## 2 発電コストが高いこと

### (1) 発電コストの考え方

まず発電コストをどう考えるかであるが、これについては、

$$\begin{aligned} \text{「発電コスト」} &= \text{「発電事業に直接要するコスト」} + \text{「政策コスト」} \\ &\quad + \text{「環境コスト」} \end{aligned}$$

と定義すべきである。

なお、この点については、2004年（平成16年）に、政府が発電コストを計算して報告している。かかる報告によると、原子力発電の発電コストは、1キロワット時あたり5.3円とされている。他方、石炭火力は5.7円、LNG火力は6.2円、石油火力は10.7円、一般水力は11.9円とされ、原子力が最も安価とされている。しかし、かかる計算は、ある一定条件下におけるモデルプラントを想定したシミュレーションでしかなく、実態を全く反映していない。

上記定義の中で、「発電事業に直接要するコスト」とは、減価償却費（資本費）、燃料費、保守費などからなる。

かかる費用は、電力会社が電力料金という形で消費者から徴収している。前述したバックエンド費用についても、その一部がここに組み込まれている。

次に、「政策コスト」とは、政策的誘導を行う場合の追加的コストのことである。①技術開発や関連団体の運営費等への支出（開発コスト）と②立地対策費として支出されるもの（立地コスト）からなっている。

「環境コスト」とは、環境破壊を通じて第三者が負担しているコストのことである。事故被害に対する損害賠償費用、事故収束・廃炉費用、原状回復費用、行政費用などからなる。

原子力発電においては、一旦事故が発生した場合、その被害が甚大であり、また、金銭的に評価できない被害が多数発生するため、計算することが非常に困難である。

そこで、ここでは「環境コスト」を除いたコストについて論じることとする。

## (2) 「発電事業に直接要するコスト」の計算

### ア 定義

「発電事業に直接要するコスト」を次のように定義する。

$$\begin{aligned} & \text{「発電事業に直接要するコスト」} \\ & = \text{「料金原価」} \div \text{「総発電量」} \end{aligned}$$

ここで、料金原価は総括原価方式で決められている（電気事業法19条、一般電気事業供給約款料金算定規則）。

### イ 計算結果

電力会社が公表している有価証券報告書に記載されたデータを用いて、「発電事業に直接要するコスト」を計算する。

すると、電力9社において、1970年度（昭和45年度）から2007年度（平成19年度）の37年間で、1キロワット時あたり、原子力は8.64円、火力は9.80円、水力は7.08円（うち一般水力3.88円、揚水51.87円）である（甲A第80号証80頁）。

## ウ まとめ

以上の計算結果から、過去37年間で、発電事業に直接要するコストが最も安かった電力は一般水力である。

かかる結果からわかるとおり、発電事業に直接要するコストだけを比較しても、原子力が最も安い電源とはいえない。

さらに、次に述べる政策コストをも加味すると、原子力こそ最も発電コストが高い発電方式であることが明白となる。

### (3) 政策コスト

#### ア 定義

「政策コスト」を次のように定義する。

「政策コスト」

$$= (\text{「開発コスト」} + \text{「立地コスト」}) \div \text{「総発電量」}$$

前述したとおり、「開発コスト」とは、技術開発や関連団体の運営費等への支出のことである。具体的には、日本原子力研究開発機構の運営費などのことである。

また、「立地コスト」は、立地対策費として支出されるものである。具体的には、電源三法に基づく電源立地地域に対する交付金などのことである。

#### イ 計算結果

上記定義にエネルギー源ごとの財政資金の投入額を入れて算出した額は次のとおりである。

1970年度（昭和45年度）から2007年度（平成19年度）の37年間で、1キロワット時あたり、原子力に対しては、開発コストに1.64円、立地コストに0.41円の合計2.05円がかかっている。

火力は開発コスト0.02円、立地コスト0.08円の合計0.10円である。また、水力は開発コスト0.12円、立地コスト0.06円の合計0.18円である（甲A第80号証80頁）。

#### ウ まとめ

この計算結果からわかるとおり、原子力は火力と比べて約20倍、水力と比べて約11倍の政策コストがかかってきた。

そして、これらの政策コストは、電源三法に基づく交付金などの形で、わが国の財政、すなわち国民の税金から支払われてきたのである。

#### (4) 小活

これらの計算結果から、電源ごとに「発電事業に直接要するコスト」と「政策コスト」を合計すると表1のとおりとなる（甲A第80号証80頁）。ここでは年代ごとの値も算出している。

表1 電源別発電総単価（単位：円／キロワット時）

	原子力	火力	水力	一般水力	揚水	原子力+揚水
1970年代	13.57	7.14	3.58	2.74	41.20	16.40
1980年代	13.61	13.76	7.99	4.53	83.44	15.60
1990年代	10.48	9.51	9.61	4.93	51.47	12.01
2000年代	8.93	9.02	7.52	3.59	42.79	10.11
1970～2007年	10.68	9.90	7.26	3.98	53.14	12.23

表1からも明らかなように、1970年（昭和45年）から2007年（平成19年）における、原子力発電の「発電事業に直接要するコスト」と「政策コスト」の合計値は、1キロワット時あたり10.68円である。さらに、原子力発電に必要不可欠な揚水発電のコストと合わせると、1キロワット時あたり12.23円となる。

これに対し、火力発電は9.90円、一般水力発電は3.98円である。

この計算結果から明らかなように、他の発電方式に比べ、原子力発電が最も高くなっている。しかも、前述のとおり、ここで計算したコストには今後追加

的に増加する分の莫大なバックエンド費用や事故が生じた場合の損害賠償費用などは加味されていない。それらの費用まで考慮すれば、さらに原子力発電の費用は高額になる。

以上のように、原子力発電は、他の発電方式に比べて発電コストが高くかかるという経済的弱点を有する。

### 3 原子力発電システム全体としての最終的なコストが不確実なこと

#### (1) バックエンドコスト

次に、原子力発電システム全体としての最終的なコストを考えるにあたっては、特に核燃料サイクルバックエンドコストが非常に重要である。バックエンドコストとは、核燃料を使用したあとに残る使用済み燃料の処理・処分コストのことである。

そして、かかるバックエンドコストは、日本の原子力政策によって大きく変動する。なぜなら、使用済み燃料の処理・処分の方法として、大きく分けて2つの選択肢があるからである。

第1の方法は、使用済燃料を直接処分する方法である。核燃料を1回だけ利用して捨てるので、「ワンスルー」方式とも呼ばれる。

第2の方法は、使用済燃料を再処理し、プルトニウムを取り出す方法である。使用済燃料の中に含まれるプルトニウムを取り出して、使用済燃料をもう一度利用することになる。そこでこの方法を「核燃料サイクル」方式などという。

被告国は核燃料サイクル方式を選択し、使用済燃料を全量再処理するという政策を取り続けている(しかし、かかる全量再処理方針はもはや破綻しており、ただちに見直すべきである。)

#### (2) 政府の試算

このバックエンドコストについて、2004(平成16)年に、政府の総合資源エネルギー調査会電気事業分科会コスト等検討小委員会が報告書を提出した。それによるとバックエンドコストの総事業費は、18兆8000億円と試

算され、その後もその計算額が議論の前提とされている（甲A第89号証）。

しかし、かかる計算額は以下に述べるように不確実なものであり、コストの一部を反映したものに過ぎない。

### （3）不確実さの検証

#### ア コストの範囲が限定的であること

まず、コストとして計上されているものの範囲が限定的であり、含まれていないコストがある。

すなわち、本報告書によると、かかるコストは六ヶ所再処理工場での再処理についてのコストのみによる計算とされている。

しかし、六ヶ所再処理工場の処理能力は、原子力発電所から発生するとされている使用済燃料の半分の量にすぎない。使用済核燃料については全量再処理が基本方針なので、六ヶ所再処理工場だけでは足りず、第二再処理工場の建設が不可欠であるが、その費用は含まれていない。

次に、ウラン濃縮後に残った劣化ウランや、使用済燃料の再処理に際しプルトニウムとともに取り出されるウラン（回収ウラン）の処理・処分費用が含まれていない。

また、MOX燃料の使用後に生ずる使用済燃料（MOX使用済燃料）にかかるコストも計算の対象外となっている。

さらに、高速増殖炉サイクルに関するコストも含まれていない。

加えて、ウラン燃料の製造工程（製錬、転換、濃縮、再転換、成型加工）を行う施設の運転、解体に伴って発生するウラン廃棄物の処分費用も、計算の対象外である。

結局、この報告書による計算は、MOX使用済燃料の扱いや高速増殖炉計画のコストなどは無視したまま、せいぜいプルサーマルと六ヶ所再処理工場での再処理を前提に、ここ数十年で発生するコストの一部が含まれているだけでしかないのである。

#### イ コスト計算が不確実なこと

さらには、コストの範囲の設定だけでなく、コストの計算も正確ではない。すなわち、事故やトラブルの発生によるコストを考慮せず、日常的に発生する維持管理コストしか計算していないのである。

今後数万年間、人や環境に影響を与えないためのコストとして、これが確実な数字とは考えられない。

#### ウ 計算に当たって非現実的な仮定がなされていること

さらには計算の前提となる過程が非現実的である。

まず、再処理工場の運転についてである。この報告書では、再処理工場が40年間、定格運転することをコスト計算の前提としている。しかし、わが国において再処理工場がトラブル続きであることや海外での実績値をみても、これは現実的な数字ではない。

また、高レベル放射性廃棄物、TRU廃棄物の処分コストについても問題がある。高レベル放射性廃棄物の処分コストは、ガラス固化体1本あたり3530万6000円としている。一方、海外から返還された高レベル放射性廃棄物では1本あたり1億2300万円である。この点についてわが国では地中深くに埋設して数万年間放置するので管理コストが要らないと想定されている。しかし、永久処分のときに本当に管理コストが要らないのだろうか。つまり、高レベル放射性廃棄物の処分単価があまりにも安く設定され過ぎているのではないかという問題がある。

#### (4) 小活

以上から明らかなおり、核燃料サイクルバックエンド費用が一体いくらになるのかという点は全く不明確であり、このことから、原子力発電システム全体としての最終的なコストの計算は不確実なものとなる。

この点が、原子力発電が抱える2つ目の経済的弱点である。

#### 4 他の発電方式に比べて高い経営リスクが伴うこと

最後に、原子力発電が抱える3つ目のリスクとしては、以下の点があげられる。

まず、原子力発電は初期投資コストが格段に高いということである。そのため、投資に見合う電力販売収入が得られなかった場合、電力会社が被る損失が大きくなってしまふ。

また、発電用原子炉の新增設計画を作っても、立地地域住民の反対により中止となったり、稼働が予定より十数年以上も遅れたりする可能性が高い。

更に、原子力発電は、事故・事件・災害等の発生や、政治的・社会的な環境変化に対して非常に脆弱である。このことは、東日本大震災により、現在ほとんどの原子力発電所が停止していることから明らかである。

そして、なによりも大きな経営リスクは、事故が起こった場合の損害賠償リスクである。その損害賠償額は、もはや国も電力会社も支払うことができないほどの莫大な金額になることが必至である。

このような原子力発電に特有の経営リスクが、原子力発電が抱える3つ目の経済的弱点である。

#### 5 まとめ

以上のとおり、原子力発電事業にはこれだけの重大な経済的弱点がある。それゆえ、すべてを自己責任で処理せねばならない自由主義経済のもとでは、電力会社は原子力発電事業を忌避するはずである。

そうであるにもかかわらず電力会社は原子力発電事業を推進してきた。それができたのは、ひとえに、被告国がこれらの経済的弱点を補えるだけの業界保護政策を行ってきたからである。

第1の弱点である「発電コストが高い」という点に対しては、「地域独占」と「総括原価方式」によって、どれだけ発電コストがかかろうとも電力会社が利益を確保できる仕組みを作り上げた。また、いわゆる「電源三法」によって、

立地コストに対し税金を投入することにより電力会社の負担を大幅に軽減している。

第2の弱点である「原子力発電システム全体としての最終的なコストが不確実なこと」に対しても、総括原価方式のもと、バックエンド費用を次々と電気料金に転嫁できる仕組みが作り上げられている。

第3の弱点である「他の発電方式に比べて高い経営リスクが伴うこと」に対しても、まず、「地域独占」と「総括原価方式」によって、仮に原子力発電が止まってしまい発電コストが上がったとして、それを電気料金に転嫁できるので、電力会社の利益は確保できることになる。また、「電源三法」に基づき交付金をばらまくことで、立地住民の反対を押さえ込むことに成功した。さらに、「原子力損害賠償法」を制定することによって、万が一事故が発生し、電力会社が莫大な額の損害賠償責任を負うことになろうとも、その責任を限定する仕組みを作り上げたのである。

### 第3 電力会社が利益を確保できる仕組み

#### 1 地域独占体制と総括原価方式による利益確保

一部自由化されているとはいえ、原則として電力会社が「地域独占体制」（電気事業法3条・5条）のもとに事業を行っていることは周知のとおりである。そして、この地域独占体制のもと、電気料金の算定にはいわゆる「総括原価方式」が採用されている（電気事業法19条）。

かかる2つの仕組みが車の両輪となって、電力会社は、高コストの原子力発電事業を行ったとしても確実に利益を確保することができるようになっている。このことは、本来電力会社自身が負担すべきコストを、電気料金の形で国民に転嫁しているということである。

そして、国民のリスク負担によって確保した利益によって、原子力発電事業に対する更なる投資を容易に行うことができるのである。

その結果、電力会社は、幾度となく訪れた原子力発電に対する逆境にもかか

ならず、あたかも社会主義的経済を彷彿させるかのような原発拡張を成し遂げ、わが国は世界第2位の原発大国となったのである。

以下では、この地域独占と総括原価方式によって電力会社が利益を確保する仕組みとその具体的な効果について述べ、これらの仕組みがなければ電力会社が原子力発電を行い得ないことを論ずる。

## 2 総括原価方式の概要

電気料金の算定方法は、いわゆる「総括原価方式」が採用されている（電気事業法19条、一般電気事業供給約款料金算定規則（以下、「供給約款料金算定規則」という）。但し、この総括原価方式は、一般家庭等規制部門の需要家に適用されるものに限定されている。）。

総括原価方式とは、発電に要する「総原価」（規則上は「原価等」と定義している。）を算定した上で、かかる総原価と料金収入が一致するように料金単価を定める方式である。

具体的には、以下のように定められている。

### （1）「総原価」の定義（供給約款料金算定規則2条2項）

供給約款料金算定規則2条2項は、

$$\text{「総原価」} = \text{「営業費」} + \text{「事業報酬」} - \text{「控除収益」}$$

と定義している。

### （2）営業費（供給約款料金算定規則3条）

ここで、総原価を構成する要素のうち、「営業費」については、供給約款料金算定規則3条に定められている。

その主な項目は、人件費・燃料費・修繕費・減価償却費・購入電力料・公租公課・その他経費（バックエンド費用・廃棄物処理費・消耗品費・賃借料・託送料・委託費・損害保険料・普及開発関係費・研究費・諸費等）等である。

### （3）事業報酬（供給約款料金算定規則4条）

次に、総原価を構成する要素のうち、「事業報酬」は、供給約款料金算定規則

4条に定められている。ここでは、いわゆる「レートベース方式」による計算が採用されている（1960年（昭和35年）に採用）。このレートベース方式によって算出される「事業報酬」が、電力会社の利益となる。

供給約款料金算定規則4条2項は、

$$\text{事業報酬額} = \text{「レートベース」} (= \text{事業資産の額}) \times \text{報酬率}$$

と定めている。

そして「レートベース」は、

- ① 特定固定資産（同条3項1号）
- ② 建設中の資産（同項2号）
- ③ 核燃料資産（同項3号）
- ④ 特定投資（同項4号）
- ⑤ 運転資本（同項5号）
- ⑥ 繰延償却資産（同項6号）

からなる旨定められている。

また、「報酬率」は、

「自己資本報酬率及び他人資本報酬率を30対70で加重平均した率」

と定義している（供給約款料金算定規則4条4項）。

なお、現行の報酬率は約3パーセントである。

#### （4）控除収益（規則5条）

「控除収益」とは、他社販売電力量・託送収益などのことであり（供給約款料金算定規則5条1項）、要するに、他の電力会社へ販売した電気の収入など電気料金以外から得られた収入のことある。

### 3 総括原価方式により電力会社の利益が確保されていること

前述したとおり、総括原価方式とは、発電に要する総原価を算定した上で、かかる総原価と料金収入が一致するように料金単価を定める方式である。

総原価のなかには、営業費として、人件費・燃料費・修繕費・減価償却費（＝

固定資産)・公租公課など、電力事業を行うにあたり必要となるありとあらゆる経費が含まれている。そして、かかる営業費と事業報酬額の合計額を、電気料金として徴収することができるようになっている。

かかる定義から明らかなように、総括原価方式のもとで、電力会社は、どれだけコストのかかる設備投資をしても、それを電気料金に上乗せすることができる仕組みとなっており、絶対に損失が生じないのである。

この仕組みが如実に現れたのが本件事故後の電気料金の値上げ問題である。

本件事故以降、電力会社は管内の原子力発電所を全て停止させざるを得なくなった。そして、原子力発電に代わって火力発電によって、管内の電力供給を賄うしかなくなった。その結果、火力発電用の燃料費が大幅に増加し、電力会社の経営を圧迫することとなった。

かかる事態は、本準備書面第2で述べた、原子力発電の3番目の弱点である「高い経営リスク」が現実化した場面である。本来であれば、これら原子力発電所が停止したことによるリスクは、電力会社自身が負うべきものである。

しかし、上述のとおり、総括原価方式によって、燃料費は営業費の中に組み入れられており、最終的には電気料金として消費者から徴収されることになる。そして、地域独占体制によって、国民はこの値上げされた電気料金を支払わざるを得ない状況におかれているのである。

この値上げの結果、本来電力会社が負うべきリスクは、電気料金の値上げという形で国民に転嫁されたのである。

#### 4 原子力発電事業を推進すれば電力会社の事業報酬が増えること

上述のとおり、総括原価方式によって、電力会社は絶対に損失を出さないで済む。そればかりでなく、総括原価方式が資産に応じた事業報酬を確保してくれるために、原子力発電という巨額の投資を必要とする電源を増やすにあたって、事業報酬からその費用を簡単に調達できるのである。

ここで前述した「レートベース」の中身に注目する。特に、「特定固定資産」

と「核燃料資産」が重要である。

「特定固定資産」とは、各種発電設備（水力・火力・原子力等）、送電設備等のことである。原子力発電施設は、水力・火力発電施設に比べて、資産価値が高い。すなわち、原子力発電施設を所有すればするほど、レートベースが高くなり、それに応じて事業報酬が高くなるのである。

「核燃料資産」についてもこれと同じことが言える。「核燃料資産」とは、装荷以前の核燃料資産（装荷中核燃料、加工中核燃料（使用済核燃料を含む）、半製品核燃料、完成核燃料）と再処理関係核燃料資産のことである（供給約款料金算定規則・第2表参照）。各処理段階の核燃料を所有していることによって、レートベースが高くなり、それに応じて事業報酬が高くなるのである。

しかも、ここでは使用済核燃料（いわば「核のゴミ」である）も核燃料資産として計上してよいことになっている。これは、被告国が全量再処理という方針をとっていることと関連している。すなわち、全量再処理のもとでは、使用済核燃料も再処理過程を経て再び核燃料、すなわち「資産」になるのである。

このように、原子力発電所を建設し、原子力発電事業を行い、使用済核燃料を生み出せば生み出すほど、核燃料資産が増えて電力会社の事業報酬が増えることになる。

## 5 社会主義計画経済を彷彿させる原子力発電事業の拡大に「地域独占」体制と「総括原価方式」が重要な役割を果たしていること

わが国の発電用原子炉の設備利用率は、1973年（昭和48年）から1979年（昭和54年）にかけて40パーセントから50パーセント台を上下した（甲A第81号証36頁）。

このような設備利用率低迷の最大の原因は、沸騰水型軽水炉では、冷却水を送るステンレス鋼配管の応力腐食割れ（高温水下での亀裂発生）、加圧水型軽水炉では、蒸気発生器伝熱管の損傷によるタービン側への放射能漏れで、いずれも熱伝達系の事故・故障であった（甲A第58号証146頁）。

本準備書面第2において、原子力発電の3つ目の弱点として、原子力発電は初期コストが格段に高いと述べた。かかる点からすると、設備利用率の低下は経営にとって致命的である。なぜなら、設備利用率が低下すれば投資に見合うだけの電力販売収入が得られないからである。

そうであるにもかかわらず、1970年代に営業運転を開始した発電用原子炉は全部で20基にのぼる（甲A第81号証22頁）。これは年に2基というペースである。1980年代以降も、概ね年に1.5基のペースで原子炉の建設が進められた（甲A第58号証22頁）。日本における原子炉基数と設備容量の推移をまとめると図1のとおりとなる。日本の原子力発電が、90年代半ばまで、ほとんど「直線的」といえる安定したペースで拡大し続けてきたことが分かる。

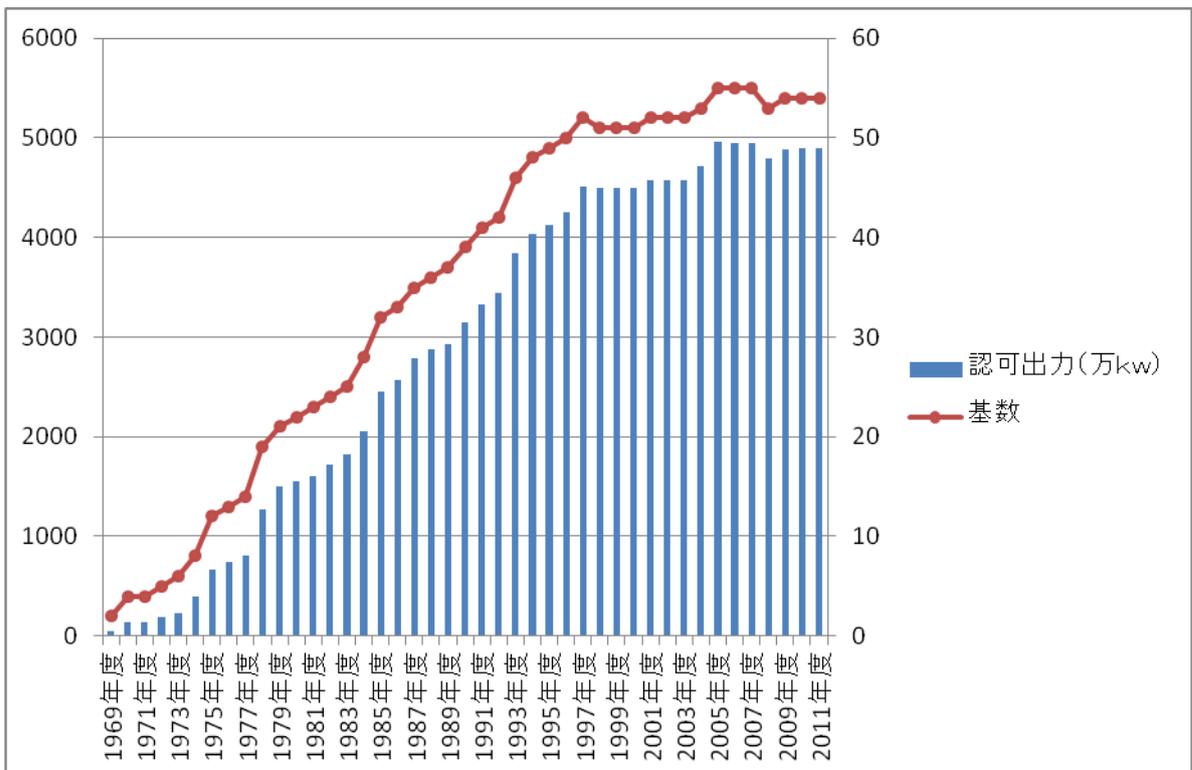


図1 日本の原子炉基数と設備容量の推移

1973年（昭和48年）と1979年（昭和54年）における2度の石油

危機をはじめとする経済情勢やエネルギー情勢の激変とはほとんど無関係に、このような直線的・安定的ペースで原子力発電の建設が進んだことは、「社会主義計画経済」を彷彿とさせるものである（甲A第58号証143頁）。

このように、原子力発電の拡大ペースが「直線的」に進んだのは、「地域独占」と「総括原価方式」によって、電力会社の総資産に一定の報酬率を乗じることによってはじき出される事業報酬が保障されていたからである。電力会社としては、たとえ稼働していなくても資産として原子力発電所を所有しているだけで事業報酬に上乘せできる。そして、そのようにして得られた事業報酬を元手にして、さらに原子力発電所を建設するのである。

以上のとおり、「地域独占体制」と「総括原価方式」をとることにより電力会社は絶対に損失を被ることなく、さらには事業報酬という形で確実に利益を得られるようになっている。そして、確保された事業報酬によってさらに原子力発電事業に投資を行うことができるのである。

その結果、電力会社は通常では考えられないような「直線的」ペースで原子力発電所を建設していった。それはあたかも「社会主義計画経済」を彷彿とさせるものであった。

このように、「地域独占体制」と「総括原価方式」によって利益の確保が約束されているからこそ、電力会社は、本来高コストであるはずの原子力発電事業を推進することができるのである。すなわち、「地域独占体制」と「総括原価方式」による原子力業界の保護がなければ、電力会社が原子力事業を行うことは不可能なのである。

そしてかかる、「地域独占体制」と「総括原価方式」制度を導入し、維持し、電力会社に有利なように発展させていったのは、被告国なのである。

#### 第4 被告国による電源三法の制定と原子力発電事業促進の実態

##### 1 はじめに

本準備書面第2で述べたとおり、被告国は、1960年代半ばに問題になっ

た原子力発電所の立地紛争に関し、地元が開発利益の一部を還元するという仕組みを有する電源三法によって、電力会社による立地促進を可能にしてきている。

この電源三法は、電力会社だけでは解決できなかった原発立地住民の反対運動を押さえ込む上で不可欠の役割を果たしてきたが、それにとどまらず、福島第一原子力発電所事故を経験した今日においては、地元が安全性を度外視して原発再稼働を望む実質的理由にまでなってしまうている。

すなわち、電源三法によって地元へ還元される「原発マネー」は、原発立地の地元を反対から原発推進に変えた上、今もなお縛り続けており、「麻薬」とまで評されているゆえんである。

そこで、以下では、電源三法について概観することで、原子力発電事業の推進にとって不可欠な被告国の関与行為を明らかにする。

なお、本準備書面にいう電源三法とは電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法の三法を指す。このうち、電源開発促進対策特別会計法については、被告国による特別会計改革に伴って、特別会計に関する法律に引き継がれるとともに、2008年（平成20年）に廃止となっているが、地元に対する影響は何ら変わっていない。

## 2 立法経緯

### (1) 激しい原発立地反対運動の展開により原発立地が進まなかったこと

わが国最初の実用原子力発電所は、1965年（昭和40年）5月4日に初臨界に達した日本原子力発電所（日本原電）の東海発電所である。その候補地としては、神奈川県三浦半島武山地区が第一順位、茨城県水戸地区（東海村）が第二順位だったが、第二順位を決定したのは、原子力委員会であり、時期は1956年（昭和31年）4月6日である。具体的な敷地は、財団法人日本原子力発電所（原研）敷地に隣接する国有林であった（甲A第58号証108～109頁）。

したがって、地元地権者による反対という問題は生じなかったが、原子力発電所に不可欠な敷地そのものを被告国が提供している。

日本原電とは独立に電力会社が原子力発電所の建設構想を正式に策定するようになったのは、1960年代に入ってからである。1963年から64年にかけて、電力各社は、原子力発電所建設計画を盛り込んだ電力長期計画（10年先までのローリングプラン）を相次いで発表している。

もともと、電力各社は、電力長期計画を公表する以前から、原子力発電所建設計画に着手しており、とくに東京電力と関西電力は、60年代初頭から、用地の選定と買収を精力的に行っていた。

電力各社はその合同子会社の日本原電に原子力発電事業を一本化させるのではなく、各社ごとにみずから原子力発電事業に乗り出したのである（甲A第58号証121～122頁）。

これに対して、1950年代から1960年代半ばにかけて、熱心な誘致運動が福井県や福島県で展開された。立地紛争も生じたが、それらは散発的なものにすぎなかった。東海発電所に続き1960年代前半に立地が決定した代表的な原発サイトに日本原子力発電（日本原電）敦賀と関西電力美浜がある。どちらも福井県の誘致運動を発端として誕生したものである。両地区とも用地買収は、県当局の協力のもとで県開発公社が行っており、漁業補償協定も県当局の協力のもとで早期に調印された。

同時期に立地計画が発表された東京電力福島の立地過程では、県当局の積極性が一層際立っており、福島県の誘致計画発表に端を発している。ここでは福島県開発公社が、用地取得と漁業補償の双方に関する地元との交渉を肩代わりしたのである（甲A第58号証150頁）。

当時は、被告国の協力がなくとも、原発立地は順調に進むかのように見えた。ただし、県の協力は不可欠であったのであり、電力会社が独力で立地に成功したのではない。

その後、公害問題や環境保護がクローズアップされるようになると各地で反対運動が起きた。

その中の一つが、中部電力が1963年（昭和38年）11月に三重県知事に熊野灘沿岸の芦浜地区への原発立地構想を伝えたことをきっかけに地元の漁業関係者を中心とした住民らによる大規模な立地反対運動である（甲A第58号証150～151頁）。1966年（昭和41年）9月19日には、当時の衆議院科学技術振興対策特別委員であった中曽根康弘らによる芦浜地区への現地海上視察を、原発立地反対漁民らが海上反対デモによって阻止した、いわゆる長島事件が発生するなど、計画当初から激しい反対運動が展開された（甲A第83号証）。その結果、中部電力は芦浜立地強行を断念したのである（甲A第58号証151頁）。

さらに1970年代に入ると原発立地計画は例外なしに大きな反対運動に直面させられるようになり、計画が暗礁に乗りあげるケースが相次いだ（浪江・小高原子力発電所等）。女川では電源開発調整審議会（以下「電調審」という）で立地が決定されていたにも関わらず地元との調整が難航して着工できずにいた。また、1973年（昭和48年）8月には日本初の原発を問題とした訴訟である四国電力伊方原発訴訟が提起されている（甲A第58号証156頁）。

このように1973年（昭和48年）頃までに、電力会社に自治体が協力した程度では、地元の反対運動を抑え込むことが出来ず、原発立地が困難な事態になっていた。

## （2）電源開発を行う必要があったこと

原発立地が反対運動によって困難となる状況下にあっても、被告国は原子力推進政策を強力に推進した。

1972年（昭和47年）6月には、原子力委員会は「原子力開発利用長期計画」を発表している。同計画においては、当時運転中及び建設中の原子炉の合計出力は951万KWであったのに対し、1985年（昭和60年）度に6

000万KW、1990年（平成2年）度には1億KWにまで拡大する必要があるとの見込みを示している（現実には1990年に3148万kw）（甲A第106号5頁）。

電調審の原子力発電における電源開発目標の達成率も1971年には137%であったものが、1972年には28%となり、1973年には0%となっていた（甲A第82号証）。

すなわち、強烈な周辺地域住民の反対運動のために電力会社の原発立地は思うようにすすんでいなかったが、被告国は積極的に原発推進政策を打ち出し、被告国による原発立地対策が急務であった。

### （3）発電用施設周辺地域整備法案の提出

このような状況の中、1973年（昭和48年）4月に発電用施設周辺地域整備法案が国会に提出された。

この法案の内容は次のとおりである。すなわち、立地予定地点を主務大臣が指定し、知事が関係市町村や施設設置者等の意見を聞いた上で「整備計画」を策定する。施設設置者は整備計画に組まれた事業の費用負担面で協力義務を負う。一方、被告国は、事業経費の国庫負担・補助分について特別措置を講ずるものとされている。これは要するに「他のすべての国家的主要施策に対比してきわめて均衡を失った位置にある電源立地促進対策を地域開発関連の通例の行財政手段をもっていわば世間並みに処遇すること」を趣旨としたものである（甲A第82号証）。

この法案が提出される3か月前の1973年（昭和48年）1月には日本原子力産業会議（以下「原産会議」という。）から「原子力開発地域整備促進法（仮称）の制定についての要望」及びその具体的な法制である「原子力開発地域整備促進大綱（案）」が提出されているがその内容をほぼそのまま踏襲した法案となっている。

もともと原産会議は、上記要望等を提出する以前にも、1962年（昭和3

7年)に「原子力施設地帯の整備に関する要望」を、1968年(昭和43年)に「原子力施設立地への提言」及び「原子力施設と地域社会—統計的調査」、1970年(昭和45年)に「原子力発電所と地域社会—立地問題懇談会地域調査専門委員会」と原子力立地対策について系統的な調査・提言を重ねていた。このように、電源三法の根幹をなす地域整備法の形成には、原産会議からの強い働きかけが続いていたのである。

しかし、この発電用施設周辺地域整備法案は商工委員会で一度も審議されな  
いまま継続審議扱いとなった。その主要な原因は「国による助成の程度が不  
十分、電気事業者による経費の一部負担の内容も必ずしも明らかにされず、地元  
としても十分なメリットをもたらす法案だと評価されなかったことが大きい」  
とされている(甲A第82号証)。

#### (4) 電源三法法案の形成

しかしそのような中、1973年(昭和48年)10月第一次石油ショック  
を受け、第三次田中角栄内閣は、石油代替エネルギー源としての原子力発電の  
推進を国家的課題と位置付け、1974年度(昭和49年度)予算編成の中で  
緊急に電源立地促進法制の見直しをすすめた。

1973年(昭和48年)12月に上記法案の修正を行うと同時に、新税及  
び特別国会の創設を加えた電源三法を翌年の国会に上程したのである。すなわ  
ちもともと「単法」だったものが「電源三法」に編成替えされたのである(甲  
A第82号証)。

#### (5) 電源三法の成立

かかる経緯を経て1974年(昭和49年)6月に制定されたのが電源三法  
である。原子力発電所の事故や放射能汚染の現実ないし不安に対する補償をそ  
の存立の根拠にしている(甲A第82号証)ということであるが、当時原発の  
反対運動が活性化しており、それに伴い原子力発電所の新規立地が進まなくな  
っていた状況を踏まえれば、原子力発電所立地地点に交付金を交付することに

よって、相次ぐ地元住民らの反対を抑えようとし、原子力発電所の新規立地を進めることを目的としていたことは明らかである。

地元住民らが原子力発電所の危険性・環境破壊等を危惧して反対運動を展開することは、いわば当然である。そうであれば、説明会等の開催によって、地元住民に原子力発電所の安全性等を説明する等して説得し、地元住民の真の理解を得ていくというプロセスをたどるのが本来あるべき政策のはずである。

しかし、被告国のとった政策は、カネをばらまくことによって、地元住民をカネの力で懐柔しようとするものであった。

## (6) 電源三法の拡充

また、電源三法は時とともに拡充されてきた。

### ア 予算規模の拡大

電源開発促進税については1980年（昭和55年）7月から従来の電源立地勘定85円に、電源多様化勘定215円が加えられた。この電源多様化勘定の導入により電源三法はその性格を一新し、立地促進と研究開発の二つの目的をもつ法律となった。そして電源多様化勘定に基づく研究開発予算は、通商産業省と科学技術庁の間でほぼ折半の形で山分けされるようになった。このように電源多様化勘定を設けたのは通産省の電源多様化政策の方針に基づくものである。電気事業分野において、石油火力発電のシェアを減らす一方で、石炭、天然ガス、原子力の三つの基幹的エネルギーのシェアを増やし、さらに再生可能エネルギーを含む新エネルギーの開発導入を促進することなどを骨子とする政策である。そしてかかる政策は実質的には原子力発電拡大支援政策を中心としたものであった。

さらに、電源開発促進税は1983年度（昭和58年度）から電源立地勘定160円に電源多様化勘定285円を加えた445円に値上げされた（但し、2003年9月30日まで。現在は、後述のとおり、千キロワット時につき375円。）。それとともに自治体への交付金の額も大きく伸びてきた（甲A第5

8号証151～152頁)。

#### イ 交付対象の拡大

電源三法成立当初は、電源三法に基づく交付金は、主に「公共施設の整備」、「産業の導入・進行」等と用途が限定されていた。

しかし、被告国は、2003年(平成15年)10月1日に法改正し、交付金制度の対象事業の拡充を図った。具体的には他の交付金や別の財源で整備した施設の維持運営費にも交付金を活用できるようにし、また、地場産業支援事業や地域資源利用魅力向上事業、福祉サービス提供事業、環境維持・保全・向上事業、生活利便性向上事業、人材育成事業等地域活性化事業等のソフト事業にも交付金を使用できることとした。すなわち、法改正により電源三法により各地方自治体へもたらされる交付金は自治体の独自予算のようにほぼ何にでも使える交付金へと変貌をとげたのである。また、同時にそれまでは交付金交付の対象であった火力発電所の立地地域の大部分を対象から外し、被告国は原発立地をさらに加速させる政策をとっている。

#### ウ 新たな交付金

市町村だけでなく都道府県にもまた1981年(昭和56年)10月から新たに交付金を与えられることになった。

「原子力発電施設等周辺地域交付金」と「電力移出県等交付金」がそれにあたる(甲A第58号証152頁)。

#### (7) 小括

このように、電源三法交付金は、時を経るごとに交付金額が増額され、交付対象が拡大されてきた。また、原子力発電所立地自治体は、使途を限定されない潤沢な電源三法交付金を当てにして自治体運営を行うことが可能となった。まさに、被告国は、原子力発電所立地自治体に対して、至れり尽くせりの税制を特別に準備して、国策である原子力発電事業の拡大に欠かせない役割を演じたのである。

### 3 各法の概要

#### (1) 総論

成立当初の電源三法の仕組みは以下のとおりである。すなわち、まず、一般電気事業者から、販売電力量に応じて一定額の電源開発促進税を徴収し、それをエネルギー対策特別会計に繰り入れ、電源立地促進のためのさまざまな種類の交付金・補助金・委託金、とりわけ発電所を立地する自治体への「電源立地促進対策交付金」という名の迷惑料にあてるというものである。電源三法は原子力のみならずあらゆる発電所を対象とするが、原子力発電所には同規模の火力・水力発電所の2倍以上の交付金が支給される仕組みで、実質的に原発立地促進のために制定されたものである。

#### (2) 電源開発促進税法

電源開発促進税法とは原子力発電施設等の立地の促進及び運転の円滑化を図る等のための財政上の措置並びにこれらの発電施設の利用の促進及び安全の確保並びにこれらの発電施設による電力の供給の円滑化を図る等の措置に要する費用に充てるため、一般電気事業者から電源開発促進税を徴収することを目的（電源開発促進税法1条）として制定されている。

納税義務者は一般電気事業者である（同法3条）。また、課税標準は一般電気事業者の販売電気であり（同法5条）、税率は販売電気千キロワット時につき、375円である（同法6条）。電源開発促進税による負担は電気料金に転嫁されているため、実際の負担は需要家である企業や世帯が背負うものであるが、企業や世帯といった需要家が手にする請求書や領収書の明細には記載されておらず、負担そのものに気付きにくい仕組みとなっている。

#### (3) 特別会計に関する法律（旧電源開発促進対策特別会計法）

電源開発促進対策特別会計法とは、電源開発促進税の収入を財源として行う電源開発促進対策に関する政府の経理を明確にするために特別会計を設置し、一般会計と区分して経理することを目的として制定されていた。なお、22頁

で触れたように、特別会計改革により全ての特別会計に適用される法律が2008年（平成20年）通常国会で特別会計に関する法律が成立した。この法律の成立に伴い全ての特別会計法が廃止されている。

特別会計に関する法律においては、電源開発促進対策特別会計は、石炭並びに石油およびエネルギー需給構造高度化対策特別会計と統合され、エネルギー対策特別会計が設けられている（同法87条）。エネルギー対策特別会計はエネルギー需給勘定、電源開発促進勘定及び原子力損害賠償支援勘定に区分され（同法87条）、そして、電源開発促進税による税収が、一般会計を經由して電源開発促進勘定に繰り入れられる（同法91条1項）。そして電源開発促進勘定から、電源立地対策及び電源利用対策等に歳出される（同法88条2項2号）。

ここでいう電源立地対策とは公共用施設整備計画及び利便性向上等事業計画に基づく電源立地地域対策交付金の交付、発電の用に供する施設の立地および運転の円滑化に資するための財政上の措置で政令で定めるもの等を指し、また、電源利用対策とは発電用施設の利用の促進及び安全の確保並びに発電用施設による電気の供給の円滑化を図るための措置で政令に定めるものを指す（同法85条4項、同5項）。この内、発電用施設周辺地域整備法に基づく交付金は電源立地対策に該当する。

#### （4）発電用施設周辺地域整備法

発電用施設周辺地域整備法とは発電用施設の周辺の地域における公共用の施設の整備その他の住民の生活の利便性の向上及び産業の振興に寄与する事業を促進することにより、地域住民の福祉の向上を図り、もって発電用施設の立地及び運転の円滑化に資することを目的（同法1条）として制定されている。

当該法律では、まず、都道府県知事が、公共用施設整備計画（同法4条3項）及び利便性向上等計画（10条2項）を作成し、かかる計画が適当であれば、主務大臣（文部科学大臣、経済産業大臣（同法12条））は、関係行政機関の長と協議のうえ、同意する（同法4条7・8項、同法10条4項）。

同意された計画には、被告国が交付金（電源立地地域対策交付金）を交付することができ（同法7条、同法10条4項）、必要があると認めるときには、財政上及び金融上の援助を与えるものとされている（同法9条、同法10条4項）。交付金の交付限度額は、当該発電用施設の出力及び建設費その他の事項を基礎として文部科学大臣及び経済産業大臣が定めるところにより算定した額を限度として交付される（発電用施設周辺地域整備法施行令第8条3項、同令第10条）。限度額の算定においては、他の発電方式と比較して原子力発電所の場合交付単価や係数が高く設定されていたり、原子力のみを対象とするものがあったりと、火力・水力発電所の2倍以上の交付金が支給される仕組みで実質的に原子力発電施設の立地促進対策となっている。

経済産業省パンフレットのモデルケース（出力135万kWの原子力発電所の立地、運転開始まで10年間、運転開始翌年度から35年間、建設期間7年間）による試算では合計1359億円もの巨額の金員が立地関連自治体（主に立地市町村）に交付されることと試算されている（甲A第86号証）。

現に2010年度（平成22年度）においては、総額1476億円もの巨額の交付金が、電源三法によって各地方自治体へ交付されている。

また、電源三法による電源立地地域対策交付金は、運転開始後も交付されるが、交付の中心は建設工事着手前の環境アセスメントの実施段階から運転開始前までであり、運転開始直後の交付額や開始前に比べると抑制的である。原子力発電所の立地のための事前調査段階から交付される（電源立地等初期対策交付金相当部分）仕組みとなっており、また、着工から運転開始時期までの間に交付される交付金の額が最大となり、運転開始時期以降には交付金の額が徐々に減少する仕組みとなっている。

#### 4 電源三法の効果

先に述べたように電源三法は、原子力発電所の新規立地を経済面から支援するために制定された。しかし、実際には原子力発電所の新規立地はすすまなか

った。電源三法が制定された後に、電力会社により新規立地計画が発表され、稼働にまで至った原子力発電所はひとつもない。

しかし、電源三法は既設地点への原子炉増設を促すという効果をもたらした。電源三法成立後に運転を開始した原子炉は50を超える。わが国には、原子力発電所の立地地点は全国で17箇所あるが、そのうちすべての原子力発電所に複数の原子炉が設置ないし建設中である（甲A第84号証）。

原子力発電所を受け入れる自治体は主として過疎化の進んだ自治体である。というのも原子力発電所は原子力技術的な面から、①復水器冷却水が豊富なこと、②周辺の人口密度が希薄なこと、③敷地の地盤条件がよいことなどの特殊な立地条件があり、そのため大都市から離れた海岸の農漁村地域が適地であるためである（甲A第82号証7頁）。そういったもともと慢性的に財源不足であった自治体が、原子力発電所を受け入れる見返りに多額の交付金等を与えられることによって、原発需要に依存させられることとなり、自主的財源に基づかない財政運営を行う体質に変貌させられる。そのため、交付金等に頼った自治体は原子力発電所なくしては財政が成り立たなくなってしまう。交付金で作った「ハコモノ」の維持管理費用すら工面できなくなる。電源三法は、先に述べたとおり徐々に地元自治体に交付される交付金の額が減少する仕組みとなっており、再び多額の交付金を得るためには新たな原子炉の設置を求めるより他にない。そうして当該自治体は交付金欲しさに原子力発電所のさらなる建設を求めることとなり、原発依存から抜け出せなくなるのである。このように電源三法は、既設地点におけるさらなる原子炉増設を促す効果があったのである。

例えば、本件事故によって莫大な被害を受けた福島県双葉町はそうした自治体の代表例である。

原発着工前の1965年度（昭和40年度）の双葉町の財政力指数は0.23であったが、原発立地に伴う交付金が入り始めると、1979年度（昭和54年度）には1.0を超えるようになる。さらには、1980年度（昭和55

年度)には財政力指数3.73と信じられないような水準に達する。このような財政上の豊かさのもとで、同町は様々な施設を建設する。道路整備や農林水産施設、消防施設、水道、教育文化、スポーツ、レクリエーション施設などである。これらの施設の建設には、交付金だけでなく、町の一般財源や借金も投入する。その一方で、電源三法交付金や固定資産税は減少し、財政力指数は低下していく。さらに各種の施設は、建設したのちは維持費がかかる。維持管理のための人件費などは経営収支比率を高くする効果をもつ。収入が減少し、財政力指数が落ち込む一方で、経常収支比率は高くなり、借金も返済しなければならない。こうして双葉町の財政は追い込まれていく。

そして1991年(平成3年)、こうした状況を打開するため、双葉町議会は2基の原子炉の増設を決議した。原子力発電所を受け入れたことで窮地に追い込まれた自治体がそれゆえに自ら増設を希望して、原子力発電所から逃れられなくなるのである(甲A第85号証)。

また、電源三法には電源立地の条件整備である地元への利益還元の役回りを、電力会社から被告国の手に公式に移管する効果があった。

電力会社は従来、原発立地にあたっては、地元地域の同意獲得のために寄付金・協力金を地元自治体へ支払う必要があった。この寄付金・地元協力金は得てして無原則、無秩序に求められることが避けられない。しかし、電源三法により、電源立地に国家的事業としての役割を与え、従来電力会社が負担していた寄付金・地元協力金の負担をいわば制度化し、さらにその負担を税金によって国民に転化したのである。

## 5 まとめ

以上見てきたとおり、電源三法は、被告国の原子力政策を、経済的側面から支援してきたものである。すなわち、原発立地自治体に電源三法に基づく交付金をばらまくことにより、地元の反対を抑え、交付金目当ての更なる原発誘致を促してきた。かかる電源三法による被告国の原子力業界保護政策がなければ、

原子力発電所の立地はすすまなかつたことは明らかであり、電力会社が原子力発電事業を行うことは不可能なのである。

## 第5 被告国による使用済燃料の最終処分事業

### 1 はじめに

原発を操業すると必ず使用済燃料が生じる。使用済燃料は、再処理してガラス固化体にするにせよ、直接処分するにせよ、最終的には廃棄物として処分しなければならないものである。

本来、廃棄物の処分は、廃棄物を発生させた事業者が自らの責任において処理しなければならないものである（廃棄物の処理及び清掃に関する法律3条1項）。ところが、放射性廃棄物、特に使用済燃料は極めて高い放射線量を有し、少なくとも数万年単位での厳重な管理を要する。この半永久的ともいえる期間の厳重な管理を人類はいまだかつて経験したことがない。そのため、一民間企業に過ぎない電力会社が使用済燃料を処理することは不可能である。

そこで、被告国は、研究を行い、最終処分の方針を定め、処分事業を実施する組織をつくりあげた。そして、組織ができた後も自治体との調整を行い、積極的な広報活動を行うなどしている。

最終処分方法を決定することは原発稼働の大前提である。

現在、認可法人が処分事業の実施主体となっているが、実質的には被告国がその最終処分事業を担当している。

### 2 使用済燃料を電力会社が処分することは不可能であること

#### (1) 使用済燃料の長期にわたる危険性

使用済燃料とは、「原子炉に燃料として使用した核燃料物質その他原子核分裂をさせた核燃料物質」をいうが（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律2条9号。以下、同法を「原子炉等規制法」という。）、要するに、ウラン燃料やMOX燃料を原発で燃やした後の燃え残りのことである。

100万キロワット級の原子力発電所を1年間稼働させると、使用済燃料が約31トン生じる（甲A第87号証11頁図I-1）。

ウラン燃料やMOX燃料中に含まれるウランやプルトニウムは核分裂反応を行いながら燃焼し、その燃焼過程で多くの核分裂生成物が発生する（甲A第87号証161頁表IV-1）。そして、この核分裂生成物のほとんど全てが放射能を有する。

使用済燃料は、その放射能のために極めて毒性が高いが、人類はその毒性を無毒化する技術を持たないから、放射能が自然に減衰していくのを待つしかない。ところが、その毒性は極めて長期にわたって残存する。その危険性は、「1トンの使用済燃料に含まれる放射性物質は、1000年後に琵琶湖の水で希釈してもまだ飲めない。」ほどであり（甲A第1号証136頁）、人間を含め地球上の生物にとって絶対的に有害危険なものである。

現在、わが国は、この絶対的に有害危険な使用済燃料を、約1万7200トンも保有しており、貯蔵量は限界に近付いている（甲A第88号証3～4頁）。

使用済燃料の処分について、被告国は、再処理路線（使用済燃料から、燃え残ったウランやプルトニウムを抽出し、新たな燃料として加工して使用すること。なお、この場合においても抽出後のカスすなわち高レベル放射性物質が残るため、やはり数万年単位での管理が必要となる。）を強力に推進しているところ、一方で直接処分方式（ワンスルー方式。再処理をしないでそのまま廃棄物として処分すること。）もあり得る。

しかし、いずれの処分方法をとるにせよ、少なくとも数万年単位で人間社会から絶対に隔離しなければならないことに変わりはない。

## （2）民間企業の電力会社には処理できないこと

### ア 長期にわたる安全性確保が不可能

使用済み核燃料は、少なくとも数万年単位の管理を要する。しかも、その毒性及び危険性故に、人間世界から確実に隔離して管理することが必要である。

ところが、人類は、数万年どころか数百年単位ですら、ある物質を人間世界から確実に隔離して保管した実績はないのだから、保管中の絶対の安全性の保証はない。そもそも最終処分場すら決まっておらず、地中処分を行うことを前提とすれば、安全に数万年保管できる最終処分場を日本国内で見出すことは不可能であると言いつても過言ではないのである。

現在、使用済み核燃料は最終処分までの暫定的な措置として、各原子炉の使用済み核燃料プールまたは青森県六ヶ所村の再処理工場の原材料プールに保管されている。しかし、これらの施設はそもそも耐用年数がせいぜい数十年だから半永久的に保管できるわけではなく、また、耐用年数内においても、自然事象への安全対策が有効性を持たないことは福島第一原発事故によって実証された上に、人為的な事象（例えばテロ）に対する実効的な対策はほとんどとられていない。保管時における事故リスクは極めて高いと言わざるを得ない。

以上の事実に限ってみても、超長期にわたって、一民間企業が使用済み燃料の処分の安全性を確保できないことは明らかである。

#### イ 長期にわたる研究及び莫大な予算が必要であること

超長期にわたる使用済み燃料の処分方法を確立するには、長期にわたる研究及び莫大な予算が必要である。実際、被告国は、処分方法を定めるために、1956年（昭和31年）以降研究を続け、核燃料サイクル事業費として既に2兆円を投入している。さらに、2003年（平成15年）時点において、将来的に必要な核燃料サイクル総事業費は約18.8兆円との試算が出されているが（甲A第89号証）、2013年（平成25年）4月7日付朝日新聞の報道（甲A第90号証）によれば、イギリスに委託していた使用済み燃料の再処理費用が当初予定額の3倍になっているとのことだから、総事業費が18.8兆円にとどまる保証はない。

一民間企業がこのように長期にわたる研究を行い、莫大な資金投入を行うこともまた不可能である（そして、このような巨額の資金を投入したにもかかわらず

らず、被告国ですらいまだに安全な処分方法を確立していない。)

#### ウ 社会的合意が必要であること

再処理を行うにせよ、直接処分を行うにせよ、最終的に数万年保管するための処分場所を決定するには、当該処分場所として選定された地元の了解を得た上で、補償等の措置を講じなければならない可能性もある。このように社会的合意を得たり、補償等を講じたりすることは、前2項のような問題がある以上、超長期にわたる保管に責任を持たない一民間企業では不可能である。

### (3) 小括

以上のとおり、民間企業である電力会社には、使用済燃料の処分について、超長期にわたる安全性を確保することはできない。また、莫大な資金を長期にわたって捻出することも社会的合意を取り付けることも不可能である。したがって、一民間企業である電力会社が単独で使用済燃料の処分方法を定めて実施することは絶対に不可能である。

## 3 被告国が最終処分事業の実施主体であること

### (1) 被告国が方針を定めたこと

原発稼働によって発生する廃棄物のうち、現在でも最終的な処分方法が決まっていないのは、高レベル放射性廃棄物である。高レベル放射性廃棄物とは、再処理後に生じた廃液をガラスで固めたガラス固化体をいう（もっとも、再処理が成立する見込みは極めて低いため、将来的には、使用済核燃料そのものが「高レベル放射性廃棄物」とされる可能性が高いと言わざるを得ない。)

被告国は、高レベル放射性廃棄物の最終処分について、1976年（昭和51年）に地層処分の方向性を示し、1982年（昭和57年）に原子力長期開発利用計画において、「処分については、長期にわたる隔離が必要であること等から国が責任を負う」と明言して地層処分に関する調査・研究を進めることを定めている（甲A第91号証11頁）。

1987年（昭和62年）の原子力長期開発利用計画では、高レベル放射性

廃棄物の処分について、より具体的に、「固化した後に30年間から50年間程度冷却のための貯蔵を行うこと」「貯蔵後、地下数百メートルより深い地層中に処分する」ことが定められ、地層処分技術の確立のための研究開発は動力炉・核燃料開発事業団を中核推進機関として行うことが定められた（甲A第92号証22頁）。

1994年（平成6年）の原子力長期開発利用計画（以下「平成6年原子力長期開発利用計画」という。）では、地層処分の手順が概ね定められ、操業開始目途は2030年代から遅くとも2040年代半ばまでとされている。また、動力炉・核燃料開発事業団は、2000年（平成12年）前までに研究開発の成果の取りまとめを行って公表し、これを受けて国は地層処分の技術的信頼性等を評価することとされた（甲A第93号証25～28頁）。

## （2）地層処分を可能にするための被告国の実施策

### ア 制度・組織づくり

1999年（平成11年）11月、核燃料サイクル開発機構（動力炉・核燃料開発事業団が改組してできた機構）は、平成6年原子力長期開発利用計画に定められたとおり、報告書「わが国における高レベル放射性廃棄物地層処分の技術的信頼性 - 地層処分研究開発第2次取りまとめ」を被告国に対して提出した。被告国は、これを受けて、2000年（平成12年）5月、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」を制定し、同年10月、同法に基づき、最終処分実施主体として原子力発電環境整備機構（NUMO）を認可した。

### イ 自治体への利益誘導

処分地は、文献調査、概要調査、精密調査を経て選定され、最終処分場が建設されることとなっている。被告国は、文献調査の段階から、電源三法交付金の適用対象とし、地域振興対策費として単年度交付額上限10億円の予算措置を講じて利益誘導を行っている（甲A第94号証22頁）。

### ウ 広報活動

経済産業省資源エネルギー庁では、高レベル放射性廃棄物の処分について「国民の理解を深めるため」として、多数のパンフレットを作成し、各都道府県で説明会やワークショップを開催し、実物大の高レベル放射性廃棄物の地層処分模型を積載した展示車を全国各地で開催するなどの理解促進活動を行っている（甲A第95号証、甲A第96号証）。

### （3）小括

以上のように、被告国は、最終処分場を選定するために積極的に施策をとっており、最終処分事業の実質的な実施主体としか評せない。

## 3 被告国の関与なしに最終処分場は定まらないこと

上記のような方針が定まったにもかかわらず、実際には最終処分場は、2002年（平成14年）に公募を開始してから、いまだ文献調査に応じるどころすらく、今後も、同様の状況が続くことは容易に想像がつくところであった。

そこで被告国は、このような状況を打開するために、2010年（平成22年）9月7日、日本学術会議に対し、「高レベル放射性廃棄物の処分に関する取組みについて（依頼）」と題する書面を送付し、高レベル放射性廃棄物の処分の取組みにおける国民に対する説明や情報提供のあり方についての提言のとりまとめを依頼した（甲A第97号証）。

これに対し、日本学術会議は、2012年（平成24年）9月11日付で6つの提言を行っている。この中で、高レベル放射性廃棄物の処分に関する政策を抜本的に見直す必要があること、暫定保管および総量管理を柱とした政策枠組みの再構築が不可欠であること、金銭的手段による誘導を主要な手段にしない形での立地選定手続が必要であること、討論の場の設置による多段階合意形成の手続の必要性などが提言されている（甲A第98号証）。これらの提言の実現は、被告国にしかできないことであり、今後、被告国の関与なしに最終処分の方法を定めることはできないのである。

実際、2013年（平成25年）4月22日、被告国は、原子力政策を持続

可能にするためとして、最終処分場選定手続に被告国が積極的に関与する体制を目指して5月に議論を開始することを決定した（日本経済新聞電子版2013年4月23日報道）。

さらに、政府は、2015年（平成27年）5月22日、最終処分場の適地を自ら選定し、合意が得られた自治体に地盤調査等を申し入れ、最終的に一カ所に絞る旨を閣議決定している。原発の稼働を続けるには、最終処分の方法を必ず決めなければならないが、以上述べたとおり、民間企業である電力会社は、その責任を持つことができない。

廃棄物処理は、本来、廃棄物を生み出す事業者の負担において行うべきものである。しかし、原発における使用済燃料については、被告国は、電気事業者以上に積極的に関与して、最終処分方法を決定し、制度を作り上げ、制度が想定通り機能しないとみるや自治体への立地自治体への利益誘導を行い、積極的に広報活動を行っているのである。

#### 4 まとめ

以上のとおり、使用済燃料の最終処分の観点からみても、電力会社は被告国の関与なしに原発を稼働することはできない。

### 第6 被告国による損害賠償リスクの解消・支配と原子力損害賠償制度の整備

#### 1 はじめに

わが国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、次のような事情がある。

被告国は国策として、原子力発電所を導入することを決定した。

もっとも、原子力発電所が危険な施設であることは、導入を主導した被告国

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、被告国による原子力損害賠償制度の確立もその一つである。

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、わが国で原子力発電所の操業が開始される前の段階において、被告国も電力会社も、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電力会社がすべて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。

そこで、被告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、被告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。これにより被告国は、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被告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。

本項では、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被告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、被告国が、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。

## 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こと

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、わが国が原子力関連技術導入のために締結した協定等により、わが国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、国内のみで賠償責任問題を解決しなければならない状況にあった。

#### ア 核燃料の貸与に関するアメリカ政府との協定

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。

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A第120号証）。

細目協定は全6か条から成り、第1条では、アメリカ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アメリカ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A第121号証)。

アメリカ政府との当該細目協定により、わが国は、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。

#### イ 原子炉導入に際するイギリスからの申入れ

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、被告国は、日本原電に対しコールドター・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、コールドター・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A第122号証）。

しかし、上記の正式調印前である1957年（昭和32年）10月10日、コールドター・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A第70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A第123号証130～131頁）。

以上のように、わが国は、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倍に及ぶことを被告国は認識していたこと**

### **ア 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**

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、わ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A第124号証21頁）。

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。後述するわ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。

#### イ わが国における被害試算

##### (ア) 1960年（昭和35年）時点における被害試算報告書の存在

わが国においても、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社団法人日本原子力産業会議（現「社団法人日本原子力産業協会」）が、WASH 740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A第125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 <sup>2</sup> )	
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	<b>3兆7300億</b>
	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逡減・雨の場合で、3兆7300億円となっている。温度逡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）のわが国の国家予算は約1.7兆円であった（甲A第126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A第127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、被告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）の時点において被告国は、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解決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、被告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、被告国はそれとは逆に、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、被告国は、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被告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。

## 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

#### ア 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。被告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つては、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A第128号証50頁）。

#### イ 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つた。すなわち、保険の対象となる原子力施設の数は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つた。

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つた。

上記のような事情から、保険料の蓄積が一回の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つた（甲A第128号証50～51頁）。

#### ウ 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A第128号証51頁）。

## (2) わが国における原子力保険引受のための準備

### ア 保険業界の動き

わが国においても、1955年（昭和30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A第129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A第130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被告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A第131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A第132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、わ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A第131号証32頁）。

#### ウ 被告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、被告国は、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、これにより被告国は、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A第131号証32頁、甲A第129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A第128号証50頁）。

### （3）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、被告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、被告国が、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、わ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。

被告国はその後、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。

#### 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

被告国は、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A第137号証）。そして、被告国は、専門部会の答申を踏まえながらも、後述のように被告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。

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つ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とするものとする」（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

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、次に述べるように、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。

### ア 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A第133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、後述するように、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、わ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A第134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A第122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、2項（2）イにおいて述べたように、当時、原発事故による被害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1200億円で設定されているが、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、本件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発電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A第128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。

#### イ 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たしましても、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A第135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、と被告国は説明している（甲A第136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ければ、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被告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、被告国が、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、救助しか行われな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、被告国が原子力事業者に賠償責任のない事項については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、被告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A第133号証9頁）。

(ウ) 原子力事業者を保護する観点から原子力損害賠償法が制定されたこと

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、被告国は、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、被告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。

ウ 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A第135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A第136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被告国は説明していた。

#### （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、被告国は、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A第128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っ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A第138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。

#### エ 無限責任主義の限界

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。

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、一事業業者に到底賠償できる金額ではないということは、既に述べたとおりである。

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A第138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被告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、被告国は、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、被告国が「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A第136号証）。

しかし、下記オに述べるように、被告国による「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。

オ 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」

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言えたかもしれない。

しかし、以下に述べるように、被告国の援助・措置について定める16条、17条の制定過程からすれば、被告国による被害者救済の可能性は大いに現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A第137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つ

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、すべて被告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、西ドイツ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A第134号証35頁）。

(エ) 被告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、被告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、被告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、被告国は、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。被告国は、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。

(オ) 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A第133号証9頁）。被告国としても、1961年（昭和36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って、この法案の体系を離れた問題となる」としており（甲A第122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。

#### カ 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A第134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、被告国は、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、被告国も、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A第136号証)。

#### (3) 小括

以上のように、被告国は、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(昭和41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。

## 5 まとめ

被告国は、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うるものであって、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、被告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、被告国には、原発事業を推進する必要があった。

そこで、被告国は、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、実際には被告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、被告国は、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被告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被告国が尽力し、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被告国の積極的な関与が不可欠であり、そして現実には被告国は、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に対し、被告国が規制権限を行使すべき立場にあったことは明らかである。

## 第7 結論

以上のとおり、原子力事業の経済的側面だけを見ても、被告国が電力会社に対して如何に積極的かつ多様な支援政策を行ってきたかは明らかである。これによって電力会社は、本来であれば不可能であった原子力発電事業を継続することができたのである。

このような「国策民営」による原発推進政策の実態を前提にすれば、被告国には、本件事故以前において、原告らが主張する規制権限を行使すべき立場にあったとともに、その行使が強く求められていたというべきである。

以上