

原子力損害賠償制度の課題

久保 壽彦

目次

- I. はじめに
- II. 原子力法制と原賠法の位置付け
- III. 原子力損害賠償法の枠組み
 - 1) 原賠法の目的 (1条)
 - 2) 原子力損害の定義 (2条)
 - 3) 無過失・無限責任及び原子力事業者への責任集中, 求償権の制限 (3条)
 - 4) 損害賠償措置と責任保険および賠償補償契約 (6条, 7条, 8条, 10条)
 - 5) 国の援助と救助等 (16条, 17条)
 - 6) 原子力損害賠償紛争審査会 (18条)
- IV. 原子力損害賠償制度の論点
 - 1. 第一の論点: 今回の大震災は原賠法3条1項ただし書に規定する免責事由とみなせるか
 - 2. 第二の論点: 原賠法3条1項ただし書の免責事由が今回の大震災に適用された場合の被害者への損害賠償
 - 3. 第三の論点: 会社更生手続についての検討
 - 1) 福井秀夫教授試案
 - 2) 高木新二郎弁護士試案
 - 3) 金融機関に対する債権放棄要請について
- V. 総括
 - 1. 原子力事業者の無過失・無限責任の見直しと政府援助の拡大
 - 2. 責任保険制度と政府補償制度の拡大
 - 3. 原賠法3条1項ただし書の免責事由が適用される異常に巨大な天災地変が発生し, それに伴う原子力事故が発生した場合の原賠法17条の政府「援助等」の見直し
 - 4. 会社更生手続を基本とした倒産処理制度適用の検討
 - 5. 東日本大震災の被害者との公平性
 - 6. 東電の内部管理体制の再構築

I. はじめに

福島第一原子力発電所の原子力事故の収束に向けた措置については, 新たな原子炉等の爆発のリスクは遠のき, 「冷温停止」が視野に入ってきたとして, 事故の収束に向けた工程表の公表から半年をへて, 東京電力 (以下「東電」という) は冷温停止に不可欠な原子炉冷却の施設運営計画

を2011年10月17日に公表した。ただし、炉心溶融を起こした原子炉からは微量ではあるが放射性物質の放出が続き、発電所の敷地内にはがれきが散乱し、同年11月2日には福島原子力発電所2号機において自発核分裂が起こるなど、廃炉へ向けたハードルは今もって極めて高い¹⁾状況にある。福島第一原子力発電所の原子力事故に伴う被害者への賠償問題は、同年8月5日に公表された文部科学省原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という）による『東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針²⁾』をもとにした賠償請求に関する手続きが開始されている。

政府は、被災者に対する東電による「完全賠償」を繰り返し明言し、その支援の一環として、東電を債務超過に陥らせず、また破綻処理することなく存続させたいという考えで損害賠償と電力の安定供給を目指すスキームとして同年8月3日に「原子力損害賠償支援機構法（以下法律を支援機構法および同機構を支援機構という）」を制定し、支援機構は運営委員会の委員長の人事などを経たいという考えで、同年10月3日に運用を開始した。

東電の原発事故に係る損害賠償債務は、同年10月3日に政府に報告された東京電力に関する経営・財務調査委員会（以下「調査委員会」という）の『同経営・財務調査委員会報告』による試算では、①収束までの期間に応じた要賠償額の推計 初年度分：約1兆0,246億円、2年度目以降分：約8,972億円/年、②財物価値の喪失や風評被害等一過性の損害についての要賠償額の推計 約2兆6,184億円と今後2年間で約4.5兆円の損害賠償が必要とされており、原子力事故に伴う損害賠償の収束が長期化すると毎年約8,972億円程度の賠償負担が生じると報告されている。

2011年11月5日現在、東電は被災者への賠償原資を確保するために、支援機構とともに策定した「緊急特別事業計画」を枝野経済産業大臣が認定し、支援機構に対し8,900億円の資金援助がなされ、当面の賠償資金を確保することとなった³⁾。

このような東電の賠償債務の根拠は原子力法制における「原子力損害賠償に関する法律（以下「原子力損害賠償法」または「原賠法」という）が規定する原子力損害賠償制度に基づく。

今回の原子力事故の発生以降、その損害賠償の有り様について多くの論考が公表されている。本稿はこれらの論稿を整理の上、原子力損害賠償制度の課題を探ってみることとしたい。加えて、損害賠償と電力の安定供給体制について多くの見解が交叉する東電の破綻処理についても、若干の検討を加えることとしたい。

II. 原子力法制と原賠法の位置付け

わが国の原子力に関する基本的な法制は、大きく6つの法制から成り立っている⁴⁾。まず、原子力に関する基本法である「原子力基本法」をあげることができる。本法は、1955年に制定され、その基本骨子は①原子力の平和利用、②民主、自主、公開の平和利用三原則からなる。また、本法は、原子力情報の公開を原則とする。すなわち、国民の理解と、原子力の平和利用を遵守するためには公開が必要であるという前提を明確にしている。今回の原子力事故後における政府及び東京電力の情報公開は十分であったか、今後徹底した検証が必要である。次に、実際の原子力行政を担う各種の組織に関する法律がある。特に、原子力委員会及び原子力安全委員会については

単独の設置法がある（「原子力委員会及び原子力安全委員会設置法」）。原子力委員会及び原子力安全委員会はともに内閣総理大臣の諮問機関であるが、独立性を保障された専門的な組織として行政側の独断的な運営を政策面や技術面でチェックすることが期待されている組織である。また、1998年に、経済産業省に、外局として資源エネルギー庁が、また、同庁に原子力安全・保安院が設置され、同省は原子力の推進機能と規制機能を同時に実施する組織となっている。しかし、原子力委員会や原子力安全委員会については、諮問機関として権限の所在等の問題が常に存在し、また経済産業省が原子力の推進機能と規制機能の両権限を有することは制度設計の段階から問題であると指摘されてきた。今回の事故で改めてその問題点が大きくクローズアップされた。第三に、実際に原子力関係の事業を規制する安全規制の法律として「原子炉等規制法」や「電気事業法」がある。第四に、原子力施設の立地に関する法律として「電源開発促進法」や「環境影響評価法」がある。第五に、原子力事故により生じた損害について賠償する「原賠法」や事故の対応について定めた「原子力災害対策特別措置法」がある。最後に、助成に関する法律として電源三法（「電源開発促進税法」、「特別会計に関する法律」、「発電用施設周辺地域整備法」）がある。以上、大まかに以上のような分野から原子力法制の体系が成り立っている。

Ⅲ. 原子力損害賠償法の枠組み

1) 原賠法の目的（1条）

原子力事故に伴う被害者に対する損害賠償については、被害者の保護と原子力事業の健全な発達を目的に、1961年に「原賠法」が制定された。

（目的）

第1条 この法律は、原子炉等の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もって被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

2) 原子力損害の定義（2条）

次に、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の放射線の作用もしくは毒性的作用によって生じた損害とされている。さらに、相当因果関係のある損害はすべて含まれ、放射線の作用等による身体的損害、物的損害等の直接損害のみならず、相当因果関係⁵⁾がある限り逸失利益等のいわゆる間接損害であっても原子力事故となる。

（定義）

第2条 この法律において「原子力の運転等」とは、以下略。

2 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。ただし、次条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者の受けた損害を除く。

- 3 この法律において「原子力事業者」とは、以下略。
- 4 この法律において「原子炉」とは、以下略。

3) 無過失・無限責任及び原子力事業者への責任集中, 求償権の制限 (3条)

損害賠償責任については、公衆保護の観点から無過失責任主義が採用され、免責が認められるのは「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって損害が生じた場合に限定され、原子力事業者に責任が集中している。

原子力事業者を無過失責任にしたのは、いうまでもなく、原子力事業は現代科学技術の最先端を行く事業であり、一般原則通りに被害者に原子力事業者側の故意・過失又は施設の瑕疵を立証させることは、被害者の保護にかけると考えられるからである。また、近代企業社会における危険責任主義の思想が妥当する典型的な場合としても考えることができる。事業者は無過失責任を採用する立法例としては、本法以前に鉱業法があり、本法制定以降、大気汚染防止法、水質汚濁防止法が制定されている。

責任の集中は、賠償請求の相手方を容易に認識しうるようにするという意味で、被害者の利益にもなる規定であるが、求償権の制限は原子力関連産業の地位の安定を図る趣旨のものであり、被害者の利益とは直接的には関係がない。⁶⁾

ただし書きにより、原子力事業者の免責事由が規定された理由としては、原子力損害は、全て原子力事業者が賠償しなければならないことになり、危険責任の考え方に基づく責任としては酷に過ぎる場合もありうる。一方で、不可抗力による免責が軽々に認められるようでは、被害者の保護を図るというもう一つの法目的が損なわれることになるという点が考慮されたからである。⁷⁾ なお、免責事由の「社会的動乱」については、戦争のような動乱を指し、「異常に巨大な天災地変」については、IV. 1および2.にて詳細を述べる。

(無過失責任, 責任の集中等)

第3条 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、この限りではない。

2項 略。

第4条 前条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者の以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない。

2項及び3項 略

4) 損害賠償措置と責任保険および賠償補償契約 (6条, 7条, 8条, 10条)

原子力損害賠償の責任履行確保のために、原子力事業者は基金を準備しておかなければならない。これを損害賠償措置といい、一種の強制保険である。この措置を講じていなければ原子炉等の運転ができない。この措置については、日本原子力保険プールとの保険契約(8条)と政府との原子力損害賠償責任補償契約(10条)の2種がある。天災の場合、正常運転の場合、後発損害

の場合には後者が用いられ、損害賠償措置額は一事業所当たり1,200億円となっている⁸⁾。

(損害賠償措置を講ずべき義務)

第6条 原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置（以下「損害賠償措置」という。）を講じていなければ、原子炉の運転等をしてはならない。

(損害賠償措置の内容)

第7条 損害賠償措置は、次条の規定の適用がある場合を除き、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であって、その措置により、一工場若しくは一事業所当たり若しくは一原子力船当たり1,200億円（以下「賠償措置額という」）原子力損害の賠償にあてることができるものとして文部科学大臣の承認を受けたもの又はこれらに相当する措置であって文部科学大臣の承認を受けたものとする。

2項 及び 3項 略

(原子力損害賠償責任保険契約)

第8条 原子力損害賠償責任保険契約（以下「責任保険契約」という）は、原子力事業者の原子力損害の賠償の責任が発生した場合において、一定の事由による原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を保険者（以下一部略）がうめることを約し、保険契約者が保険者に保険料を支払うことを約する契約とする。

(原子力損害賠償補償契約)

第10条 原子力損害賠償補償契約（以下「補償契約」という）は、原子力事業者の原子力損害の賠償の責任が発生した場合において、責任保険契約その他の原子力損害を賠償するための措置によってはうめることができない原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を政府が補償することを約し、原子力事業者が補償料を納付することを約する契約とする。

2項 略

5) 国の援助と救助等（16条, 17条）

原子力損害が事業者の損害賠償措置額を超え、かつこの法律の目的を達成するために必要であると認められる場合には、政府が必要な援助を行うことができるとされ、(16条1項)、また原子力事業者が免責される場合には政府は被災者の救済及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講じなければならない(17条)とされている。

(国の措置)

第16条 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が第3条の規定により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うものとする。

2 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うものとする。

第17条 政府は、第3条第1項ただし書きの場合の原子力損害で同項に規定する額を超える

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。

6）原子力損害賠償紛争審査会（18条）

原子力損害が発生したときは、損害の認定に専門的知見を要し、また、当事者間の話し合いがつかない場合も予想されることから、損害賠償の円滑かつ適切な処理を図るため、特別の紛争処理機関を設ける必要がある。よって、この目的のために、原子力損害賠償紛争審査会を設置して和解の仲介を行わせようとするものである。

（原子力損害賠償紛争審査会）

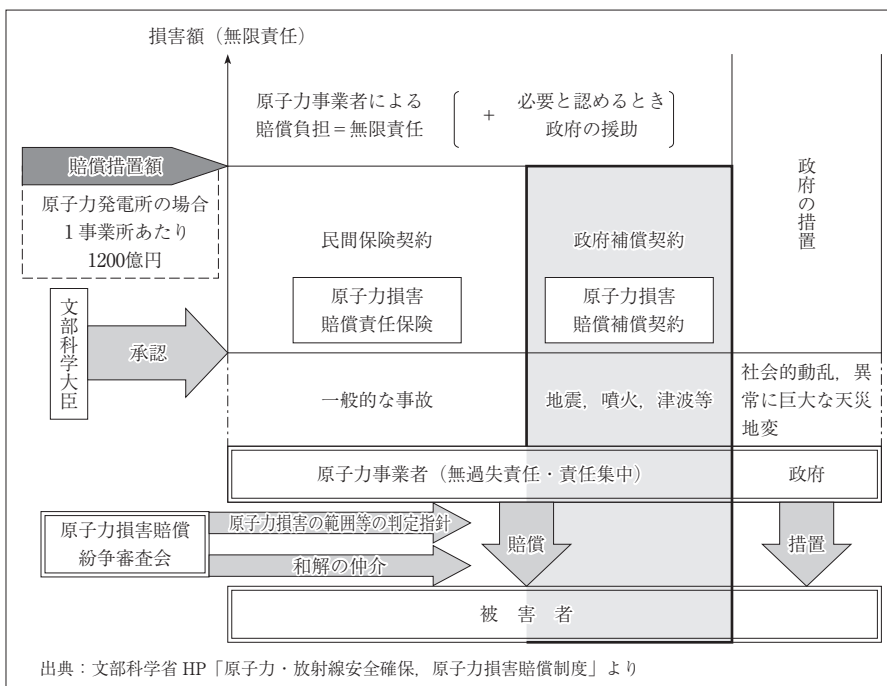
第18条 文部科学省に、附属機関として、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介を行わせるため、政令の定めるところにより、原子力損害賠償紛争審査会を置くことができる。

2 審査会は、次の各号に掲げる事務を処理する。

- 一 原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと。
- 二 前号に掲げる事務を行うため必要な原子力損害の調査及び評価を行うこと。

3 省略

原子力損害賠償制度の概要



IV. 原子力損害賠償制度の論点

東京電力福島第一原子力発電所における水素爆発等に伴う放射能飛散・拡散事故（原子力事故）によって、被災した被害者に対する東電や政府の原賠法の解釈・運用については、多くの見解が述べられ、論点が明らかになっている。まず第一点は、原賠法第3条1項ただし書きに「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱⁹⁾によって生じたものであるときは、この限りでない。」と規定される原子力事業者の免責事由について、今回の原子力事故が免責事由に該当するかどうかという問題である。第二点は、原子力事業者に免責事由が適用されず、原賠法3条1項本文に規定される原子力事業者に対する無過失・無限責任によって、事業者の損害賠償額が損害賠償措置額（1,200億円）を超える場合の政府の援助（同法16条）について、第三点としては、原賠法と直接かかわるものではないが、東電は今後長期間にわたり、被害者に対して損害賠償の責を負うことになるが、その賠償の枠組みとして、平成23年8月3日に支援機構法が制定された。支援機構法に規定される支援の枠組みが、東電を債務超過にすることなく、つまり破綻させることなく損害賠償の責を負わせることから、マスコミや一部学識者を中心に「株主責任や金融債権者の責任を問わないスキームである」として、多くの批判が浴びせられたが、その批判が妥当であるか、などである。もっとも、損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という）による中間指針に基づく損害賠償請求交渉の帰趨について、また、支援機構の枠組み等と実際の運営についても各々多くの課題を抱えていると推測されるが、緒に就いたばかりにつき本稿の対象とせず、後日の考察としたい。

1. 第一の論点：今回の大震災は原賠法3条1項ただし書に規定する免責事由とみなせるか。

立法時の国会審議の過程で、具体的に「異常に巨大な天災地変」が何を意味するかという点については、池田正之輔国務大臣は、「関東大震災といったような場合。あるいは大震災以上のもの。…われわれが予測されないような重大な不幸な事態が起こった場合」と答弁し、また、杜文吉政府委員（総理府事務官・科学技術庁原子力局長）は、「現在、コールドーホール型原子炉等の審査におきまして…関東大震災の2倍ないし3倍程度の地震がありまして耐えうる安全度というような審査をしております。従いまして、関東大震災よりも多少とも出ればというふうに我々は考えておりませんで、実に想像を絶すると申しましょうか、（関東大震災の2倍ないし3倍の地震）それさえももっと飛び越えるような大きな地震というふうにお考えいただければいいのではないかと」¹⁰⁾と解釈している。また、竹内昭夫博士は、天災地変であっても、原子力災害が発生した際のカタストロフィックな事態を考えれば、たとえば地震や風水害でも一関東大震災や伊勢湾台風のように一およそ経験的に考えられるような程度のものに対しては万全の防護措置がなされるべきは当然であり、事実日本原子力発電株式会社が輸入するコールドーホール型原子炉は関東大震災の2ないし3倍の地震までの耐震性をもつよう設計されている。従って、ここで免責される「天災地変又は社会的動乱」とは、現在の技術をもってしては、経済性を全く無視しない限り防止措置を取りえないような、極めて限られた「異常かつ巨大な」¹¹⁾場合を意味するとしている。

さらに、免責される「異常かつ巨大な天災地変」とは、日本の歴史上余り例のみられない大地震、大噴火、大風水災等をいう。例えば、関東大震災は巨大ではあっても異常に巨大なものとはいえず、これを相当程度上回るものであることを要するとも解説されている¹²⁾。

これらのことから免責事由に該当する規模的条件は、相当限定的に考えられていたと推測されるが、その点と原賠法3条1項ただし書きの免責事由が置かれた背景との整合は、結局今日に至るまで、明らかにはならなかった。

今般の原子力事故については、早くから政府は、菅総理大臣・枝野官房長官・海江田経済産業大臣がそろって「免責事由不適用」を政府見解として公表し、さらに電源装置の確保が不十分だったとして人災をも示唆している。一方で、東電は、当初は免責事由の適用について主張する旨のスタンスを示したが、結局政府に対して原賠法16条の「援助」の申請を行い、免責事由については言及しなかった。この点について、野村修也教授は、前者については、政府がわずかでも人災が絡んでいれば免責にならないとの立場をとるならば、それは間違った解釈であると指摘し、後者については、この東電のスタンスについても、今回はあくまでも異常に巨大な天災が原因であるため、東電は免責され債務超過も回避されると説明する等毅然とした態度をとるべきであったと指摘する¹³⁾。

また、政府の中央環境審議会会長を務められた森嶋昭夫名古屋大学名誉教授は、立法時の第38回衆議院科学技術振興対策特別委員会の政府答弁を引用し¹⁴⁾、今回の大震災が関東大震災のエネルギーの強度が40倍であることを一つの根拠に、政府の論理は、原賠法の文言（3条1項ただし書き）を無視しており、極論すれば、政府が最終的に補償責任を負うこととなる事態を避けるために、この法律の立法趣旨に反して、あえて法の解釈をゆがめた理屈を主張しているように思える。今回の大震災は、事業者の損害賠償の免責事由である「異常に巨大な天災地変」にあたると考えている。そうだとすると、原賠法が適用されず、事業者が損害賠償責任を負わなくなるので、被害者が切り捨てられてしまうように思われるかもしれないが、そうではない。原子力発電事業を国のエネルギー政策の根幹的政策として位置付け、原子力を国策として推進してきた政府は、もともと原子力事故に対して、事業者の無過失損害賠償責任と並んで国家賠償責任を負うべきであったのである。今回のような想定を超える「異常に巨大な天災地変」によって、地域住民にかつてないような被害が生じたことを契機として、原子力の安全確保について抜本的な見直しをするとともに、被害者救済についても国家の補償責任を緊急立法して現行原賠法の欠陥を補正し、国の責任において今回の原子力事故の被害者救済を行うべきだとして、免責事由の適用と被害者救済に関する政府と原子力事業者との関係を再構築すべきであると強く主張している。なお、法律家の間では森嶋教授のように今回の事故の原因は「異常に巨大な天災地変（巨大津波）」であって、免責規定が適用されるべきだとする見解も多く見受けられる。

一方で、大塚直教授は、今回の大震災は免責事由には該当しないとする。その理由として、①原賠法3条1項ただし書きの「異常に巨大な天災地変」について、立法時の上記国会審議は、「全く想像を絶するような」「超不可抗力」、「不可抗力性の特に強い場合」であるとしている。「異常に巨大な天災地変」が、単なる不可抗力を超えたものであることが示された。②同ただし書きは、同法制定以前に調印された、原子力損害に関する1960年のパリ条約の規定を導入したものと理解されているが、そこでは、やはり通常の不可抗力よりも免責される場面を限定する趣旨

が示されている。さらに、パリ条約以後の国際条約では、自然災害を免責事由と認めること自体をやめることとしている。このような原賠法の沿革等の理解や、その後の国際的な趨勢は、同ただし書きを厳格に解すべきことを示している。③地震の規模において、世界中で1900年以降に発生した地震のうち第4番目であり、この点からも「想像を絶する」ものとは言い難い。④津波の遡上高についても1896年の明治三陸沖地震において、三陸町綾里で38.2m、1993年北海道南西沖地震において奥尻で29.0mに及んでおり、今回の大震災の大船渡での23.6mという高さは「想像を絶する」「異常に巨大な」ものであったとは考えにくいとし、同ただし書の免責事由には該当せず、原子力事業者は原賠法に規定する責任を負う¹⁵⁾と主張する。

このように見解が真っ向から対立しているが、筆者は災害に関する知見は乏しいものの関東大震災との比較の中では、森寫教授の見解を支持したい。もっとも、免責事由適用の可否については、原賠法上政治的判断に委ねられることになるが、究極的には司法判断によることになるのではないかと考えられる。つまり、原子力損害賠償の局面で、審査会の中間指針や和解・仲裁にかなわず訴訟に発展した場合や、東電の取締役に対する株主代表訴訟等における東電側の主張に対する司法の判断によって明らかにされるのではないかと考えられる。

2. 第二の論点：原賠法3条1項ただし書きの免責事由が今回の大震災に適用された場合の被害者への損害賠償

原賠法上、震災が「異常に巨大な天災地変」に該当するとされると原子力事業者に免責事由が適用され、その損害賠償責任が免除される。つまり、被害者が損害の賠償を受けられなくなる場合、原賠法17条によって政府の措置が規定されている。同条で規定される政府の措置としては、このような天災地変に遭遇した被害者は、原子力損害の被害者というより、国家的、社会的災害による被害者というべく、政府は、原賠法に関係なく、一般の異常災害の場合と同じくその救助に当たるのは当然であるが、原子力災害という特質から、とくに念のため政府が必ず措置を講ずることを明記したものである¹⁶⁾。したがって、原賠法上、原子力事業者に対する損害賠償責任が免責されると被害者への損害賠償もなされず、政府による救助及び被害拡大の防止のために必要な措置を受けることができるにすぎないということになる。立法当時、政府は、原子力委員会に原子力災害補償専門部会（部会長：我妻 栄東京大学名誉教授）を設置して調査研究にあたらせ、同部会は1960年12月に、原子力委員会委員長に原子力損害賠償に係る答申を行った。その中で、損害賠償措置だけで原子力事業者が損害賠償義務を履行しえないような場合には、政府は原子力事業者に対して国家補償をする必要があり、国家補償をした場合に事業者に故意又は重大な過失がなければ、政府は事業者に対して求償権を行使できない旨も答申したが、政府は原賠法16条において負担義務を規定しない「援助」とどめ、さらに同法17条においては原子力事故の被害者には「救助及び被害の拡大防止」のみを規定し、また、立法時の中曽根科学技術庁長官は「少なくとも災害救助法程度のことはやるという、最低限のことはいえると思いますが、それ以上は、その時の情勢によって政府なり国会が決めるだろう」と答弁している¹⁷⁾。答申から原賠法立法までの一連について、つまり、答申で主張した被災者への完全賠償に繋がる原子力事業者に対する国家補償制度は採用されず、「援助」や「救助等」なる政府の義務的負担が明確でない措置に改められた点につき、我妻博士は大変失望し、特に「救助等」については、「国の措置は冷淡である」と

の異例の見解を述べている。¹⁸⁾ もっとも「援助」についても、常になされるわけではなく、原賠法16条により、政府が「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」に限定されている。¹⁹⁾

そして、今回の原子力事故において、この「援助」の具体的方策として、政府は2011年8月5日に「原子力損害賠償支援機構法（以下機構法という）」を制定させたうえで同年10月3日に機構が運用を開始し、政府から機構法に基づく資金援助を得るために、東電とともに「緊急特別事業計画」を作成し、枝野幸男経済産業大臣らに計画の認定を申請していたところ、同年11月4日に認定を得て、²⁰⁾ 8,900億円の資金援助が決定し、当面の賠償資金が確保できるとのことである。

ここで、問題とされるのは、万一、原賠法3条1項ただし書きの免責事由に該当するような「異常に巨大な天災」により原子力事故が発生した場合の被害者への補償の可否である。原賠法ではその場合、被害者への補償は規定されておらず、同17条に規定される「救助等」のみなされることになる。立法当時の政府見解も何らオプションが付け加えられているわけではないので、補償措置は講じられないということになる。もはや法的請求権を持ちえない被害者の補償はどのように図られることになるのであろうか。また、この点、国策として推進されてきた原子力開発や原子力発電所の建設過程で何らの検討もされず、換言すれば原子力発電所近隣住民に納得ある説明がなされてきたのであろうか、疑問であると考ええる。

もっとも、原賠法1条の「被害者の保護」という目的に立ち返り、政府が被災者に何らかの補償を検討するのではないかということは一つの可能性として考慮できるだろうが、その場合であっても、政府のパフォーマンスとして本件が利用されることは絶対にあってはならない。

政府は、東電福島第一原子力発電所の原子力事故に伴う被災者への損害賠償について、東電の損害賠償額が損害賠償措置額1,200億円を超えることが明らかであることから、原賠法16条に規定する「援助」措置を発動し、その一環として支援機構法を制定し、東電に対して、損害賠償措置に伴う資金援助等を行うことを決定した。この政府のこの措置（本スキーム）については、原案の段階から政府は東電の株主責任や債権者の責任を問うことなく東電を存続させること、東電を会社更生手続等で破綻させることなく存続させ、多額の税金投入等国民負担を強いることは許されない等ポピュリズムをベースとした批判がマスコミはもとより学識者からも集中した。この批判の多くの場合、具体的な手続き手法や国民負担に係る試算が特に示されているわけではないのでここで取り上げることは控えることとしたいが、むしろ、本スキームが将来的に破綻する可能性、つまり損害賠償額については、東京電力に関する調査委員会によって総額4.5兆円と試算され、一義的には政府の交付国債や資金援助・資金借入れ等によって東電は債務超過に陥らず、その結果破綻とはならないとの見通しであるが、損害賠償額が、さらに膨らみ東電の事業収益による返済が長期的に見通しても不可能になった場合は、会社更生手続を基本とした破綻処理も視野に入れて検討しなければならない場面も起こりうるのではないかと考えられる。もっとも、会社更生手続に移行するとしても、原子力損害賠償制度が適用されるにあたって、原賠法の目的である「被害者の保護を図ること」及び「原子力事業の健全な発達に資すること」のどちらか一方に偏ることなく両立が求められることはいうまでもない。

3. 第三の論点：会社更生手続についての検討

先に述べたように100%減資による株主責任や金融債権者の債権放棄を求めることを主とする

という意味合いだけで会社更生手続への移行を論じる論評があまりにも多く、具体的に会社更生手続への移行の可否や移行後の手続について述べられているものは少ない。

もっとも、次の二つの試案（福井教授試案・高木弁護士試案）については、具体的に会社更生手続の内容にまで踏み込んで論じられているので、その内容について検証を試みたい。

これらの検証にあたり、東電を会社更生手続へ移行する際の一つの障害として、電気事業法37条の「一般担保」に関する規定問題を指摘しておきたい。同条37条は社債権者を保護するために「一般担保」に関する規定を置いている。この規定により一般の電気事業者である会社の社債権者は、その会社の財産について他の債権者に先立って自己の債権の弁済を受ける権利を有することが認められている。社債権者を保護し、電気事業の長期資金調達²²⁾の円滑化を図るため一般電気事業者の社債権者に対して先取特権を認めたものである。なお、一般担保とは、会社財産「一般」から他の債権者に先立って自己の債権の弁済を受ける権利であり、倒産法上、「特定」の財産に対する担保権（抵当権、質権、譲渡担保権等（会社更生手続では更生担保権（同法2条10項）より劣後するものの、一般の債権である損害賠償請求権、無担保債権等（会社更生手続では更生債権（同法2条8項）より優先した取り扱いがなされ、会社更生手続上は、優先的更生債権（同法168条1項）として扱われる。従って、会社更生手続上、原子力事故に伴う被害者の損害賠償請求権よりも社債権者の有する返還請求権の方が優先するということになる。東電の社債発行高は約4.9兆円につき、このことが会社更生手続への移行の大きなネックになっている。なお、日本政策投資銀行からの借入金についても、「電気事業者の日本政策投資銀行からの借入金に関する法律」第1条によって、社債と同様「一般担保」が認められている。ちなみに同行からの借入金は2011年3月末では3,511億円である。

会社更生手続では、更生計画において権利の順位—①更生担保権、②優先的更生債権、③更生債権、④約定劣後更生債権、⑤優先的株主、⑥一般の株主、を考慮して、計画の条件に公正、衡平な差等を設けなければならない（同法168条3項）とするも、計画内で必要と認められる場合、更生担保権でさえも、返済の猶予や返済の（一部）減免等が認められている（同法196条5項2号）。したがって、権利の順位が公正性および衡平性に資する限り、社債権者に対しても同様の措置が可能である（同項1号）といえることができる。

1) 福井秀夫教授試案²³⁾

福井教授試案は、①原賠法通りの無過失無限責任の賠償原則を厳格に東電に課す。②国による立替えなどで迅速な被害者救済を優先したうえで、債務超過の可能性を直ちに確定し、会社更生で法的に整理する。③東電には政府の債務保証の下に運転のための資金を供給し、電力の安定供給を維持する。④整理後の新生東電を賠償義務から解放し、過去のしがらみを断ち切り、イノベーション投資や新しい経営を模索するというものである。この試案のほか、多くの会社更生論議の中に、東電が債務超過でなければ更生手続に移行することができない旨の論評が非常に多いが、会社更生法第17条では手続申立原因として、(i)弁済期にある債務を弁済することとすれば、その事業に継続に著しい支障をきたすおそれがある場合、または(ii)破産手続開始の原因となる事実が生ずるおそれがある場合、の二つを申立て原因として規定している。会社の資産状態が債務超過であれば破産原因につき会社更生手続の申立ては可能であるが、他の申立原因であっても同じように申立ては可能なのである。したがって、本試案のように債務超過のみに力点を置く必要もな

い。債務超過論議はひとまず置くことにして、次に本試案を実行するにはより具体的なプランニングが必要である。会社更生手続で最も重要とされる更生計画についての具体案が本試案では示されていない。また、政府の債務保証で東電に資金を供給するとのことであるが、その方策が支援機構法の枠組みとどの点が異なるのか明確ではなく、東電が発行する社債の処遇についても言明されていない。本試案を実現するための法改正の有無や債権者の同意見込み等を考慮に入れたさらなる検証を期待したい。

2) 高木新二郎弁護士試案²⁴⁾

次に、高木試案では、米国のGM（ゼネラルモーターズ）などのチャプター・イレブン（連邦倒産法11条）で処理した事案を例に、東電を新会社と旧会社に分割する事業譲渡スキームが提唱されている。具体的には、まず、新東電が旧東電から事業継続に必要な資産全部の譲渡を受ける。また、新東電は、年賦返還債務（総額未定）、優先社債償還債務全部、商取引債務全部、震災発生前借入金債務の一部（たとえば50%）を引き受ける。この債務引き受けが事業譲渡の対価となる。金融機関が震災発生前の融資債権の一部を対価として新東電の株式100%を取得し、新東電の100%株主となる。巨額の賠償金債務を負担している旧東電には、すでに株主のための余剰価値（エクイティ）は残っていないから、株主権は会社更生のなかで全部償却される。

裁判所は申立てを受理した後、直ちに更生手続を開始し、速やかに事業譲渡の許可決定をして新東電に事業を承継させる。これにより、新東電は会社更生を脱し、裁判所の手を離れて、株主である金融機関が選任した新役員を中心に活性化の道を歩み始めることが可能である。年賦払いに終期を設ければ、新東電の再上場も可能だろう。旧東電は、更生管財人のもとで残った資産（福利厚生施設など）を換価して、国が立て替えた賠償金の一部返済に充てる。旧東電は、事業を継続しない清算会社になるから、破産手続に移行することもできる。

原発事故の被害者の損害賠償請求権が大幅にカットされてしまわないかという点については、賠償金を国が立替払いし、新東電が国に対して年賦で返済する債務を引き受けるのであれば被害者の救済にかけることはない。しかし、更生計画によって支払われなかった残額は、旧東電に対する関係において消滅する。

また、原発事故処理は完結しておらず、なお損害が拡大する可能性があり、賠償金債務総額が長期間未確定のまま推移することも考えられる。賠償金債務は一義的に旧東電の債務であって、国はこれを立て替えるのだとすると、会社更生手続を早く終わらせてしまうと、旧東電に対する賠償金債権が消滅してしまって、旧東電が負担する賠償金債務を国が「立替払い」する法的根拠が失われてしまうおそれがある。

こうした問題を避けるために、国と旧東電による賠償金の支払いが完了するまでは、会社更生手続を終わらせないでおくのも一つの策である。被害者の更生債権届け出は地方自治体が弁護士に依頼して代行することにし、特例として、更生債権届け出期間も賠償金の支払いが完了するまでは終期が到来しない扱いとして、更生債権確定手続を進めないこともできるとする。

この試案の実現性については、現行の会社更生手続上もいくつかの実務的な問題点がある。一つは、被災者の損害賠償請求権の届出時期の問題である。会社更生手続では債権届出の終期までに債権届出や相殺がなされなければ請求権等が消滅する（会社更生法204条）。高木試案は、この点特例を設けて対処する旨提案しているが、この規定は、会社更生手続上、早期に更生計画を策定

するべく債権額を確定させたいがための規定であり、会社更生法の法意を左右するものではない。従って、特例を仮に設けるとしても大きな支障は会社更生手続上存在しない。次に、本試案の最大のネックは、新会社の株主問題である。高木試案では、金融機関がデット・エクイティ・スワップ（DES）によって株主になる旨極めて大胆な提案がなされているが、金融機関には銀行法上の大口株式保有規制等や金融庁の検査などの問題がある。さらに、金融機関は貸出を通じて取引先を支援するのが本務であるため、それらの点をクリアする必要があるだろう。たとえば、企業再生支援機構などのような公的機関を更生管財人および株主として手続に参加させることも一案として検討できるだろう。また、事業譲渡時の新旧東電の具体的なバランスシートの数値も明らかにされてない。この点は、新旧東電の被害者を含めた債権者に対する債権放棄を求めるかといった重要な論点にも繋がる。現段階では損害賠償額の総額や東電の長期的な資産状況も明らかではないので、やむなしとされたのではないかと考える。

3）金融機関に対する債権放棄要請について

会社更生手続への移行と類似の問題として、政府閣僚による金融債権者に対する「債権放棄」要請について、若干の私見を述べたい。

枝野官房長官（当時）は、東電の債権者である金融機関に対し、原子力損害賠償支援機構法の制定に当たり、金融機関の債権放棄がなければ国民の理解は得られない旨重ねて公言している。この点について、全国銀行協会永易克典会長は、債権放棄について、原発問題は本質的に政府の責任、「債権放棄」などはあり得ない。また、支援機構法案では、政府が設立する機構を經由して金融機関の資金が東電に回るスキームになっており、法律が施行されれば東電は機構を通じて資金を調達できるようになる。賠償問題に対する政府支援の骨子でも「債務超過にしない」ことが盛り込まれており、それと債権放棄はまったく相容れない概念だと強く反論している²⁵⁾。この反論はもっともであり、官房長官に要請されただけの合理的理由のない債権放棄は取締役の善管注意義務に反する可能性があり、取りえる選択肢ではない。仮に可能性があるとするれば、東電が債務超過に陥り、その際に会社更生手続への移行との比較で、債権放棄に経済合理性が認められる場合に限定された場合だけである。もっとも、官房長官の発言は非常に重いので、「国民の理解が得られない」といった責任を国民に転嫁するようなことを理由にせず、自身の言葉で経済合理性などについて説明すべきであった。また、債権放棄は民間企業間の極めてシビアな交渉の結果もたらされるべきものであり、政府が関与する問題ではない²⁶⁾。

また、今回の債権放棄要請における問題は深刻な副作用を生んでいる。これまで、金融機関は東電をはじめ全国の電力会社に多額の融資を行い、その信用リスクや性格も極めて安全で公共性の高いものとして扱われてきた。債権放棄要請を契機にそのスタンスは一変したのではないだろうか。すでに各電力会社の社債調達状況は極めて悪化しているため、調達を借入にシフトせざるを得ない状況に陥っているが、金融機関のスタンス変更により電力会社全体の資金調達に影響を与えるといった大きな問題が生じているのではないかと検証を試みる必要があるのではないかと考えられる。

なお、金融機関に対しては、先に述べたとおり債権放棄や倒産手続に伴う債権放棄等の負担を求める声や論評は多いが、震災当月中の緊急融資に対する評価の声はほとんど聞かれない。メイン銀行の三井住友銀行や準メイン銀行である三菱東京UFJ銀行やみずほコーポレート銀行は、

東電に対し震災以降3月中に、首都圏の電力供給の安定化を資金面で支援するべく約1.9兆円の緊急融資を行った。東電の震災以前の長期借入金総額が約1.7兆円であったことと比較するといかに巨額の融資であったかが窺える。このような緊急融資の場合、銀行3行はおそらく取締役会の決議を経て経営判断を行っていると思われるが、その時点では、原発事故の被害者に対する補償が原賠法16条によるのか、それとも同法17条によるのか不明であったので、取締役会における意思決定は困難を極めたのではないかと推測される。そのような経緯を経て実行された緊急融資の結果、東電は、原発事故によって低減した発電量を首都圏民の節電努力も相まって他の資源エネルギーで何とか補うことができたといえるのではないだろうか。銀行3行の電力の安定供給という公共の利益に対するスタンスとそれに伴う経営判断は評価されるべきものと考えますが、そのような声や論評等が少ないのはなぜなのか、筆者としては冷静で公平な論議が少ないということについて、懸念を覚えるところである。

V. 総括

わが国は、1961年の原賠法施行以降最大の原子力事故に遭遇し、事故の被害者に対しては一刻の猶予もなく損害賠償にあたり、少しでも事故の衝撃を緩和するべく政府はじめ国民全体が注力すべきである。もっとも政府は原子力事故の収束やその後の賠償問題について取り組んでおり、支援機構法の制定により、安定した資金で被害者の損害賠償にあたることのできる仕組みを構築している。具体的にこの仕組みが稼働する前提として損害賠償の範囲が個々被災事例毎に明らかになり、損害賠償業務が円滑に行われていくこと期待したい。

一方で、わが国の原子力災害に対する損害賠償制度については、今回の原子力事故においても欠陥が露呈していることは先に述べたとおりである。現在、原子力発電所を有する電力会社は自社の原子力発電所の安全性について原子力・保安院の指示のもと「安全性に関する総合評価（ストレステスト）」²⁷⁾を実施しており、政府としても原子力発電所の再稼働に向けた取り組みを進めている。もっとも、原子力発電所の再稼働については、①少なくとも何重もの安全措置の施行に伴う安全性が改めて証明され、②原子力事故に対する損害賠償の枠組みについても筆者他多くの提言を取入れたうえで真に完全賠償とし、最後に③万一の場合に備えた電力事業者に対する会社更生手続を基本とした破綻処理制度の立法化などの新しい枠組みの構築が、原発が立地する地元住民や他の国民に対する最低の確約条件ではないだろうか。

なお、以下は、原子力事故における被害者に対する損害賠償制度の見直しなどを再整理し、ここに改めて提言するものである。

1. 原子力事業者の無過失・無限責任の見直しと政府援助の拡大

支援機構法の施行による賠償額の範囲において、実質的には一部有限責任を取り入れている。つまり、東電が資金的に賠償金支払いに行き詰まっても機構がバックアップし、最終的には資金面で補完していくことになると考えられるからである。

また、今回の原子力事故の損害賠償額は、当面総額4.5兆円と試算されているが、今後逐年増

加する可能性も相当程度高い。しかしながら、東電の弁済能力については、電力料金の算定方式が包括原価方式を取りうる限り超長期的に弁済は可能であるとされ、同時に債務超過にも陥らない。しかし、災害の規模は今回と同等程度としてもさらに巨大な原子力事故が発生した場合であっても支援機構法に基づくスキームの履践が可能かどうか、しっかりとシュミレーションをしておく必要がある、もし履践に支障が生じる可能性がある場合は、早急に新たな枠組みを検討する必要があるだろう。

2. 責任保険制度と政府補償制度の拡大

原賠法では、立法時当該制度の保険金額は50億円であったが、その後逐次増額され、2009年に600億円から1,200億円に拡大されたばかりである。しかし、一旦原子力事故が発生するとこの保険制度が十分機能しないのは今回の原子力事故により明らかになったといえる。もっとも、責任保険は民間の原子力プール保険につき、保険金額の拡大を検討する必要はあるものの、再保険等に限界があるためその限度までということになろう。しかし、これまで責任保険とセットで構築されてきた政府の責任補償制度については、責任保険金額を超過する部分については、セットに上乘せし、政府による新たな補償制度を発足させ、原子力事業者からそれに見合う補償料を徴求の上、範囲を拡大すべきである。従って、原子力損害賠償補償契約に関する法律を上記の趣旨に合致した内容に改正すべきと考える。

3. 原賠法3条1項ただし書の免責事由が適用される異常に巨大な天災地変が発生し、それに伴う原子力事故が発生した場合の原賠法17条の政府「救助等」の見直し

多くの論考もこのような原子力事故の場合につき諸外国の事例のように何らかの援助措置を設ける必要があるという点については一致している。政府が大きく方針を転換し、さらに損害賠償については前面に出て、原子力事業者とともに損害賠償が可能となるような枠組みを検討しておくべきである。²⁸⁾

4. 会社更生手続を基本とした倒産処理制度適用の検討

倒産手続の選択は債権者に対する負担が極めて大きい（被害者の損害賠償請求権についても例外ではない）ので、可能な限り避けるべきであると考え。一方で、全国の原子力事業者の中には、事業規模的に東電の数分の1といった電力事業者も存在する。電力事業者の規模にかかわらず原子力事故の被害者の損害賠償額は異ならないので、支援機構を活用しても賠償負担に耐えられない電力事業者が現れるだろう。その際には、やむを得ない措置として倒産手続を活用して、被害者の損害賠償と電力の安定供給を図る途を検討しておく必要がある。そのためには、強力な手続を抱える会社更生手続によることになると思われるが、先に述べたように、手続面で解決しなければならない問題もあるため、この際会社更生手続を基本とし、電力の安定供給及び手続き申立時の激変緩和措置をも考慮した「原子力事業者の更生手続の特例に関する法律」²⁹⁾を制定し、裁判所の厳正な管理に基づくべく対処してはどうかと考える。この場合、損害賠償請求権を有する被害者・社債権者・金融債権者などの弁済順位における衡平性をも視野に入れた検討がなされるべきであるが、会社更生手続上、社債権者はもとより被害者の損害賠償請求権について、やむな

く（一部）減免を各債権者に求めざるを得ない場合も有りうるかどうかという点については、十分な議論・検討が必要である。³⁰⁾

5. 東日本大震災の被害者との公平性

地震・津波による被害者（特に青森県・岩手県・宮城県の被害者）について、政府は現価（震災後価格）による土地の買い上げや、生活関連支援金（300万円）の一律支給等で支援を行うが、被害者は二重ローン問題にも直面し、極めて深刻な生活環境を強いられている。原子力事故の被害者については、東電が補償する枠組みが整ったが、ここで被害者間の公平性について問題とはならないだろうか。³¹⁾ 現在、臨時子会において被災地の復興財源についての第三次補正予算が審議されているが、一刻も早く審議を終えて決議され、地震・津波による被害者についてさらなる支援を求めたい。やむを得ないとして片付けることのできる問題ではないと考える。

6. 東電の内部管理体制の再構築

東電は、原発事故の被害者に対する損害賠償資金を確保するために支援機構とともに緊急特別事業計画を経済産業大臣に提出し、今般認可を得て8,900億円の資金援助がなされることが決定した。さらに、経営体制の見直しなど抜本的な再建策は、来春に策定される「総合特別事業計画」でなされることとなった。³²⁾ この特別計画において、徹底したリストラ策とその実行工程を明らかにしなければ、まさに国民の理解を得られないだろう。

一方で、東電は、現行の枠組みにおいて超長期にわたり被害者に対する損害賠償の責と支援機構からの債務の返済負担を負うことになる。原子力事故を発生させた東電の危機管理体制や安全体制整備義務、さらに事故後の情報開示義務などの内部管理体制が厳しく問われるだろうし、取締役の善管注意義務違反についても株主によって検証されるだろう。東電自身も徹底した検証を行い、当該事故等の再発を防止するべく体制を早急に構築するべきであることは当然である。一方で、東電の従業員は、徹底したリストラや被害者補償と超長期債務の負託により、その就業意識は大幅に低下することが懸念される。東電が、首都圏への電力の安定供給とこのような負託に耐えるためには、高い事務能力を有する現職東電従業員のこれまで以上の能力発揮が不可欠である。現経営者は、東電従業員のプライドを早期に回復させるべく、課題意識の共有化や進捗状況の相互理解など徹底したコミュニケーションをはかり、会社存亡の危機に対処すべきと考える。

最後に、支援機構法附則6条1項³³⁾において、同法施行後「できるだけ早期」に、原子力事故の原因等の検証、原子力損害の賠償の実施の状況、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力事故の収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、検討を加え、これらの結果に基づき、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ものとする³⁴⁾とされ、さらに、支援機構法の参議院における附帯決議7項によって、同条1項に規定される「抜本の見直し」とは、原賠法3条の責任の在り方、同法7条の賠償措置額の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行う等とされ、同決議11項によって「できるだけ早期に」とは、1年を目途とする³⁴⁾とされた。

政府はこの附則や附帯決議を遵守し、早期に本稿や多数の論稿における提言等を取り入れた原賠法等の改正案を早急に検討するべきであり、また検討されることを期待することとしたい。

（2011年11月7日 提出）

注

- 1) 2011年10月17日 日本経済新聞。
- 2) 審査会による指針は、2011年4月28日に第一次指針、同年5月31日に第二次指針、同年6月20日に第二次指針追補が公表されている。
- 3) 2011年11月5日 日本経産新聞。
- 4) 原子力法制の枠組みについては、池村正道「原子力法制とその整理」法律のひろば 2011年9月号 36頁～37頁を引用し、適宜筆者意見を付け加えた。
- 5) 「原子力損害賠償制度」科学技術庁原子力局監修 46頁（1991、通商産業研究社）。
- 6) 前掲注5・51頁。
- 7) 前掲注5・55頁。
- 8) 東電は、10月24日に原子力損害賠償補償契約に基づく保険金1,200億円の請求申請を文部科学省に行った。
- 9) ①岩淵正紀「原賠法の『不都合』—賠償者の立場から」NBL957号20頁～23頁、②森田章「原子力損害賠償上の無限責任」NBL956号23頁～27頁、③同「電力会社のコーポレートガバナンス考—福島原発事故を契機として」NBL953号26頁～31頁、④同「(原発賠償支援法案 残された課題(上)) 事業者責任限定を前提に」2011年7月12日 日本経済新聞 経済教室、⑤山口利昭「原発事故にみる東電の安全体制整備義務」NBL956号28頁～36頁、⑥山内弘隆「(東電公的管理の課題(下)) 供給体制、復旧後に見直しを」2011年5月26日 日本経済新聞 経済教室、⑦齊藤創・豊永晋輔「東日本大震災と原子力損害賠償制度—免責要件、政府援助、措置制度等の理解」金融財政事情 2011年5月16日号 39頁～42頁、⑧前掲注4・36頁～42頁、⑨阿部信一郎「原子力損害賠償支援機構法の解説と被災企業の支援」ビジネス法務 2011年11月号71頁～78頁、⑩本稿の引用論稿は各章に後掲。
- 10) 第38回衆議院科学技術振興対策特別委員会議録第9号（1961年4月20日）<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/038/0068/main.html>
- 11) 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリスト 236号32頁。
- 12) 前掲注5・55頁。
- 13) 野村修也「東電公的管理の課題(上) 賠償枠組み、整合性に疑問」2011年5月25日 日本経済新聞 経済教室。
- 14) 森嶋昭夫「法とは何か…原子力事故の被害者救済(1)—損害賠償と補償」時の法令1882号、40頁。
- 15) 大塚直「法律学にできること—原発の損害賠償」法学教室 2011年9月号27頁。
- 16) 前掲注5・107頁。
- 17) 第34回国会衆議院科学技術振興特別委員会議録第13号（1960年5月18日）<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/034/0068/main.html>
- 18) 我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト 236号8頁。
- 19) 前掲注5・104頁。
- 20) 前掲注3。
- 21) たとえば、竹中平蔵「東電賠償の行方：下」2011年7月14日 朝日新聞、星岳雄「亡国の東電救済案」金融財政事情2011年5月30日号28頁。
- 22) 前掲注5・195頁～196頁。
- 23) 福井秀夫「原発賠償支援法案 残された課題(下) 無限責任には更生法が筋」2011年7月13日 日本経済新聞 『経済教室』。
- 24) 高木新二郎「もし会社更生で解決するとしたら」金融財政事情 2011年5月30日号32頁～34頁。なお、高木弁護士は、本試案の前提として、今回の大震災は「異常に巨大な天変地変」にあたり、東電は損害賠償を免責される。ただし、被害者への賠償は政府が責任をもって行うべきであると主張している。
- 25) 永易克典「全銀行会長に聞く」金融財政事情 2011年7月18日号10頁。

- 26) もっとも、支援機構法附則6条2項において、この法律施行後早期に、原発事故の検証・損害賠償の実施の状況・支援機構と原子力事業者・政府間の負担の在り方、株主やその他利害関係者（ステークホルダー）の負担の在り方等を国民負担を足消化するという観点から検討を加え、必要な措置を講ずるとされ、参議院における同法附帯決議11項において、同項の「早期に」とは、二年を目途とする」とされた（詳細は、Vの6.参照）。
- 27) 関西電力は、2011年10月28日大飯原発3号機のストレステストを終了し、その結果を原子力・保安院へ提出した。<http://www.kepco.co.jp/pressre/2011/1028-1j.html>
- 28) 森島教授は、前掲注14・43頁において、「原子力事故の被害者救済の在り方」として、次の提言をしている。傾聴に値する提言である。
- (1)原発事故はひとたび発生すると、極めて多様な種類の被害（損害）が生じる。放射の汚染のおそれのある段階で住民の避難、農漁業の採取出荷制限、風評被害とよばれる経済的損害などの被害が生じているが、放射能汚染が現実化しつつある現在、汚染地域住民の退去移転、農産物の作付制限、漁業制限、汚染土壌等の汚染除去、汚染食品の販売制限などが問題になっており、今後さらに、健康被害、農漁業資源の長期汚染被害などが顕在化する可能性がある。
- (2)原子力被害は多種多様な損害が広範囲にわたり長期間発生する可能性があり、福島第一号原発事故について、これまでの損害賠償法理論や手続きでは今後何年たっても問題解決はできず、被害者間の公平も保たれないことが危惧される。
- そこで、新規に立法をして、国が被害者救済に直接責任を負う行政救済制度を創設する。
- 29) 金融機関では、協同組織金融機関や保険会社を対象とした「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（1996）」が立法されている。
- 30) もっとも、更生担保権の減免等については、憲法29条への抵触が常に問題となるので、その点については留意が必要である。
- 31) この点については、原子力損害賠償紛争審査会の委員である野村豊弘教授も「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト1427号124頁において同様の指摘をしている。
- 32) 2011年11月5日 日本経済新聞。
- 33) 附則6条1項 政府は、この法律の施行後できるだけ早期に、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故の原因等の検証、2011年原子力事故に係る原子力損害の賠償に実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これを明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、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ものとする。
- 34) 参議院における附帯決議（2011年8月2日）7項 支援機構法附則6条1項に規定する「抜本的見直し」に際しては、原賠法3条の責任の在り方、同法7条の賠償措置額の在り方国の責任の在り方を明確にすべく検討し、見直しを行うとともに、その際賠償の仮払いの法定化についても検討すること。同附帯決議11項 本委員会は、支援機構法6条1項に規定する「できるだけ早期に」は、一年を目途と、同条2項に規定する「早期に」は、二年を目途とすると認識し、政府はその見直しを行うこと。なお、衆議院においても同様の付帯決議がなされている。