

《論 説》

# 放射性物質による環境汚染に係る法制度と 「汚染者負担の原則」

——原発事故と「汚染者負担の原則」に関する  
予備的考察——

小 祝 慶 紀<sup>\*</sup>

## はじめに

2011年3月11日以降に発生した、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「原発事故」という）では、大気中に大量な放射性物質が排出された。それから一年半がすぎた現在も原発事故の影響は多方面に及び、多額の社会的費用が発生している。しかし、原発事故による環境汚染に掛る、社会的費用の最終的な費用負担について、いまだはっきりしていないのが現状ではないだろうか。

本稿では、原発事故による社会的費用（原発事故の汚染に掛かる外部費用）の最終的負担の問題について、古くて新しい問題である「汚染者（支払い）負担の原則」に着目し、今回の原発事故に関連する三つの法制度を通して検証を試みる。当該法制度が今回の原発事故に対して「汚染者（支払い）負担の原則」を貫ける制度として機能し、外部費用の負担先を明確化できるのか、明示することを目的とする。

本稿では、まず、これまでさまざまな形で議論されてきた「汚染者（支払い）負担の原則」の、2つの原則について整理する。ひとつは、1972年に提唱されたOECDの「汚染者支払い原則」であり、もう一つは、1960年代以降のわが国の公害訴訟のなかから培われてきた、わが国独自の「汚染者負担の原則」である。この二つの「原則」の理論的相違を1970年代の先行研究論文を基に整理する。この整理を踏まえ、今回の原発事故に関し

て、①原子力損害の賠償に関する法律（以下「賠償法」という）、②平成二十三年三月十一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により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（以下「特措法」という）、③原子力損害賠償支援機構法（以下「機構法」という）の三つの法制度について、OECDの「汚染者支払い原則」と、わが国の「汚染者負担の原則」から検証を行う。この検証から、これらの法制度が「汚染者（支払い）負担の原則」として機能するのかを明示したい。

## 1 「汚染者負担の原則」とはなにか

「汚染者負担の原則」とは、その由来は、後述するOECDによる「汚染者支払い原則（PPP：Polluter Pays Principle）」による。その呼称も「汚染者支払い原則」や「汚染者負担の原則」などと呼ばれ、さらに「汚染者支払いの原則」は、さまざまな解釈をもって今日に至っている<sup>(1)</sup>。この「原則」は、これまで2つに大別されてきた。細田〔2012〕（147頁）に則すと、まず一つは、「外部不経済を内部化する事前の費用補正」の原理のOECDの「汚染者支払い原則」であり、もう一つは「公害補償などの事後的措置」を原理とするわが国の「汚染者負担の原則」である。さらに、新たな「汚染者負担の原則」の解釈として近時「バズの適正処理・再資源化の費用支払い原理として、再び拡張解釈されている」（細田〔2012〕147頁）として、現在の「汚染者負担の原則」について細田〔2012〕（147頁）は「もはや原理という呼び名に値しない。」「もし、PPPという言葉を使うのであれば、以上述べた3つの解釈のどれを指しているのか、」の明確化の必要性を指摘している。

本稿では、本稿の目的のため、OECDの「汚染者支払いの原則」とわが国の「汚染者負担の原則」について、1970年代のOECDの「汚染者負担の原則」が提唱された時期の論文に沿って整理をしたい。

(1) OECD の「汚染者支払い原則 (PPP: Polluter Pays Principle)」<sup>(2)</sup>

① OECD の「汚染者支払い原則」の背景

汚染者支払い原則 (以下「OECD の PPP」という) は、1972 年に OECD (「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」) によって採択された原則である。都留 [1973] (1 頁) による OECD の PPP の要約は、次の通りである。

「希少な環境資源の合理的利用を促進し、かつ国際貿易及び投資における歪みを回避するための汚染防止、規制措置に伴う費用の配分のために用いられるべき原則が、PPP にほかならない。この原則は、(汚染者が) 受容可能な状態に環境を保つために、汚染者が資金上の責任を負うべきであるということの意味しており、したがってこの措置との関連で、貿易と投資に著しい歪みをひきおこすような補助金を併用してはならない。(カッコ内 引用者)」

さらに OECD の PPP は、当初、内部化すべき外部費用について、「防除費用」(都留 [1973] 1 頁) のことであるとし、「かなり限定性の強いもの」(都留 [1973] 1 頁) で、汚染者へ費用の支払いをさせることが最も適切であるという考え方にたっていた。その目的は、環境汚染という外部不経済に伴う社会的費用を財やサービスのコストに反映させて内部化し、希少な環境資源を効率的に配分することにあった。このように、OECD の PPP は、外部費用の内部化原理であり、汚染者が環境汚染の事前的な外部費用を支払うことであって、汚染者が環境汚染の結果生じた外部費用を負担することを意味しているのではない。<sup>(3)</sup>

都留 [1973] (2 頁) によると、OECD の PPP のねらいは次の 3 点であるとしている。

- ・「公害を出す経済活動は、希少財である環境を使うことを意味するから、それだけ高くつくことを表に出し、かくして、そのような経済活動の製品にたいする消費を抑える効果をもたせること。」

- ・「公害を出してしまって高額なダメージ救済費用を出さざるをえなくなるよりも、防除に金をかけるよう、企業を誘導する効果をもつこと。(下線 引用者)」
- ・「各公害企業の個別責任を明らかにする効果をもつこと。」

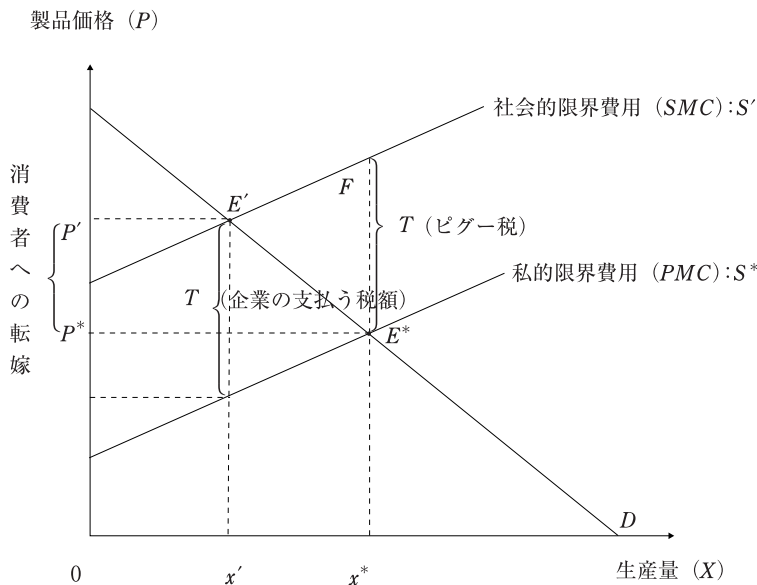
つまり、OECD の PPP は、汚染による損害補償・環境復元のための原則ではなく、事前に費用の歪みを補正し、環境破壊を予防する原理である<sup>(4)</sup>ことを意味している。

## ② OECD の「汚染者支払い原則」の理論

前記のように、OECD の PPP は、外部費用の内部化原理であり、汚染者が環境汚染の事前的な外部費用を支払うことである。外部費用とは、例えば、電力会社で生産される電力の場合、電力生産に掛かる経常的な支出は、市場を通して支払われる費用であり、これが私的費用と呼ばれる費用であり、電力生産量を一単位増産するときに追加的費用のことを私的限界費用と呼ぶ。しかし、電力生産と同時に、市場を経由しない費用が発生している場合、これを外部費用と呼び、生産一単位を増やすときに追加的に発生する外部費用を限界外部費用と呼ぶ。OECD の PPP は、この限界外部費用を内部化する経済学の理論に基づく考え方である。このような、経済学の理論は「ピグー税」と呼ばれる理論である。

ここで、ある製品の生産を行っている工場の例で、ピグー税の理論を説明したい(図1)。いま、競争的市場において、工場が製品を製造している。このとき、通常の製品製造により発生する費用で追加費用を、私的限界費用曲線(PMC)と呼び、通常、経済学では、これを市場における供給曲線(S)と呼び(図1では $S^*$ )、右上がりの曲線となる。一方、私たちの製品に対する需要を表す曲線は、需要曲線(D)と呼ばれ、右下がりの曲線となる。経済学では、供給曲線と需要曲線との交点(図1の $E^*$ )では、効率的な資源配分が成立していることになる。しかし、今、この製

図1



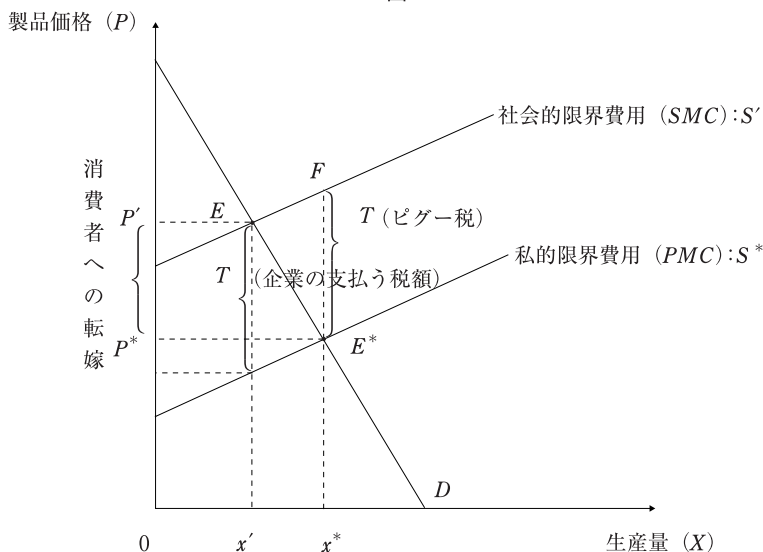
(5)  
品の生産に伴い環境汚染などの外部費用も同時に発生しているとする。そのような場合、私的限界費用と私的限界費用に限界外部費用を加えた、社会的限界費用 ( $SMC:S'$ ) とが乖離する。ここで、私的限界費用と社会的限界費用との乖離分に相当する租税 ( $T$ ) を課することとする。この租税 ( $T$ ) がピグー税と呼ばれている。課税をすることで、外部費用を内部化、つまり市場で取引することが可能となる。

しかし、ピグー税の課税によって、価格も当初の価格 ( $P^*$ ) から課税後の価格 ( $P'$ ) へ上昇する。このとき企業の支払う税額は  $T$  であるが、その負担は価格上昇によって一部が消費者へ転嫁 ( $P' - P^*$ ) され、消費者が負担することになる。

(6)  
OECD の PPP も、この理論に基づくものといえることから、費用の転嫁を認めていることになる。

(7)  
しかし、この時、市場が独占的な場合、消費者はその企業の製品需要し

図2



が発生しないのであるから、図2のように需要曲線(D)の傾きは大きくなり、需要曲線(D)の形状は急になる。そうしたとき、課税による内部化をしようとする、消費者への転嫁部分も大きくなる。したがって、外部費用という環境汚染を発生させている企業は、第一次的には外部費用を支払うことになるが、費用を価格へ転嫁することにより、最終的には「費用負担から免れることができる」(細田[2012]135頁)のである。特に、<sup>(8)</sup>需要曲線(D)が垂直な場合には、全額消費者の負担となることにも注目すべきである。

一四五  
経済学では、環境汚染の発生などの問題について「環境要素を含めた意味での資源配分の歪みと解釈することができ…そう解釈するならば、ピグー税やOECDのPPPは環境要素を含めた意味での資源配分の効率性の達成ととらえることができ…主流の経済学では、ほとんどの場合、…資源配分の効率性の問題として提示され…事後的な公害補償の問題や、被害者救済などについては、ほとんど考えられていない。」(細田[2012]139頁)<sup>(9)</sup>

と結論づけている。

③ 本稿における OECD の「汚染者支払い原則」の原理<sup>(10)</sup>

これまでの整理から、本稿では、OECD の PPP の原理を次のようにまとめることとする。

- ・ 外部費用の内部化原理であり、汚染者が環境汚染の事前的な外部費用を支払うことであって、汚染者が環境汚染の結果生じた外部費用を負担することを意味しているのではない
- ・ 内部化すべき外部費用とは「環境破壊防止費用」のこと
- ・ 企業の個別責任の明確化

（２）わが国の「汚染者負担の原則」

①わが国の「汚染者負担の原則」の確立背景

OECD の PPP に対して、わが国の「汚染者負担の原則」（以下「汚染者負担の原則」という）は、事後的な被害者救済の損害補償・環境復元費用への適用であり、外部費用の内部化原理ではなく、正義と公正の原則である。つまり、被害の加害者である汚染者（この場合、企業であることが多い）への罰則措置を主要な目的とした「原理」である。

汚染者負担の原則が成立するには、「損害を与えている事業者が、発生した損害に対して法的責任を負っているか否かが分かっていることが必要である。つまり、汚染の原因者が発現した汚染被害者の加害者であることが明らかである必要がある。

このような「原理」がわが国で形成されてきた背景には、公害訴訟の積み重ねがある。わが国では1950年代から1960年代にかけ、高度経済成長にともなう公害問題が顕在化した。そのような状況の中、いわゆる四大公害訴訟（阿賀野川・新潟水俣病事件第一次訴訟：新潟地裁昭和46年9月29日判時642号96頁、四日市ぜん息損害賠償請求事件：津地裁四日市支部昭和47年7月24日判時672号30頁、イタイイタイ病事件：名古屋高裁金沢支

部昭和47年8月9日 判時674号25頁、熊本水俣病事件第一次訴訟：熊本地裁昭和48年3月20日 判時696号15頁）において、公害発生企業の責任の明確化が示された。例えば、イタイイタイ病事件では裁判所は、被告である三井鉱山株式会社の責任について、次のように判示している。

「第一審被告会社（三井鉱山株式会社）が原判決添付鉱業権目録記載のとおり、昭和25年5月1日同日録記載の鉱業権を譲受け、これにもとづいて神岡鉱業所で鉛鉱、亜鉛鉱等の掘採、選鉱、製錬を行つているものであることは当事者間に争なく、同鉱業所から操業過程において生ずるカドミウム、鉛、亜鉛等の重金属類を含有する廃水、廃滓等および同過程において発生し堆積された鉱滓から浸出する前同様の廃水等が神通川上流の高原川へ特に大正時代より昭和20年代に至るまで相当長期間放流されていたと推認され、疫学面からの考察、臨床および病理学の面からの考察や動物実験の結果から、第一審被告会社神岡鉱業所の放流したカドミウムと本件イ病の発生との間に相当因果関係が肯認され、これに対する第一審被告代理人らの反論はいずれも理由のないことは既に検討したとおりである。

そして鉱業法109条1項所定の廃水および放流の解釈については原判決と同一見解であるから、…第一審被告会社神岡鉱業所の廃水等を放流した行為が鉱業法109条1項所定の「坑水若しくは廃水の放流」にあたること明らかというべきである。

従つて第一審被告会社はカドミウム等を含む廃水等を放流した結果、本件イ病を発生させて他人に損害を蒙らせたものであるから、鉱業法109条1項により損害発生当時の鉱業権者として賠償責任あるものというべきであるのみならず、右譲受けの日の昭和25年5月1日以前に発生した損害についても、鉱業法109条3項により従前の鉱業権者と連帯してその損害を賠償する義務を負うべきである。（カッコ内 引用者）」

このように、公害訴訟によって、わが国では「大企業の生産施設がその活動によって環境を汚染し、それによって人に損害を与えた場合には、その企業は損害賠償責任を負うという法規範が…いまようやく確立された」



放射性物質による環境汚染に係る法制度と「汚染者負担の原則」（小祝慶紀） 221  
（清水 [1973] 6 頁）のである。その後、「汚染者負担の原則」に基づく法制度が整備された。具体的には、環境復元費用の汚染者負担の原則については、公害防止事業費事業者負担法であり、一方被害者救済の損害補償についての汚染者負担の原則は、公害健康被害の補償等に関する法律である。環境基本法<sup>37</sup> 条の原因者負担原則も、汚染者負担の原則を示したものといえよう。

## ②わが国の「汚染者負担の原則」の原理

「汚染者負担の原則」は、上記のような歴史的背景によって形成されてきた。この「汚染者負担の原則」の原理について、清水 [1973]、宮本 [1973]、永井 [1973] の先行研究論文からそれぞれ引用し、整理してみたい。

まず、清水 [1973]（6 頁）では、次のように明示している。

「PPP について、それが公害関連費用をすべて発生者に負担させることによって公害発生そのものを抑制するということに本旨があるとするならば、その具体的制度化、実質適用の当たっては、企業責任を全体のメカニズムになかに解消して結果的には公害発生責任が生産コストに算入され、商品価格に転嫁されるようなことのないように…されねばならないであろう。（下線 引用者）」として、OECD の PPP との違いを明確にしている。それは、すなわち「公害発生責任がより一層明確化（下線 引用者）」されることにある、と指摘している。

次に、宮本 [1973]（11 頁）では、「汚染者負担の原則」は救済を「基本」とし、事後的救済が最も重要であるとして、次のようにその原理を示した。

「わが国では…過去あるいは進行中の公害問題の被害の全貌すら明らかでなく、また多くの事件でその被害の責任があいまいにされ、救済が十分になされない」として上で「救済にあたっては、被害の実態をあますことなく明らかにして、その過去から未来にわたる影響をとらえる。そして、ここで厳格な責任論によって、加害者負担をさせることが、公害対策の第

1 歩（下線 引用者）」となる。しかし、実際は1973年から約40年間経過した2011年の原発事故においても同じことが繰り返されている。<sup>(11)</sup>

そして、永井 [1973] (28-29頁) では、次のように明示する。

「PPP は、まず汚染者が環境にかかわる費用をみずから負担する」として上で「環境にかかわる費用のなかでも、汚染の発生源における公害防止のための諸費用、および被害が生じた場合にはその被害の回復、補償のための諸費用は、汚染者が負担するという原則がまずもって設定されなければならない。発生源における公害防止の諸費用を、税制上の優遇措置、公的資金の低利融資、公的資金による共同処理といったような補助金的な形態で行政が援助することは、この原則に反する。（下線 引用者）」とし「事後的な公害対策の費用、特に自然環境浄化のための費用は、基本的には汚染者がそれを負担すべき」としている。

このような原理を具体化する法制度への指標として、清水 [1973] (7 頁) では、次の三点を示している。

- ・その制度の法的な仕組みが公害発生者の公害発生責任すなわち不法行為責任を基礎に据え、かつ最後までその責任を追及することを志向しているかどうか。
- ・その制度が公害被害の完全救済を目指しているか、それとも現行の諸制度による制約を口実としてその志向を放棄しているか。
- ・その制度の基本目標として環境汚染防止を第一義としているか。それともそれを副次的な要素としてしまって、被害者のその場限りの救済にのみ主眼をおいているか。

このように本来の「汚染者負担の原則」は、公害被害における被害者への補償費用を厳格に汚染企業へ課すという原理であった。これらから本稿では、「汚染者負担の原則」の「原理」を次のようにまとめることとする。<sup>(12)</sup>

- ・ 事後的救済の原則で、汚染の発生源における公害防止のための諸費用、および被害が生じた場合にはその被害の回復、補償のための諸費用は、汚染者が負担する。
- ・ 被害補償は企業の収益のなかから支払われる。
- ・ 公害発生責任の明確化。
- ・ 企業責任を全体のメカニズムのなかに解消して結果的には公害発生責任が生産コストに算入され、商品価格に転嫁されるようなことはない。

本項でまず、OECD の PPP と「汚染者負担の原則」の原理の違いの明確化を試みた。その内容をまとめると次のようになろう。

OECD の PPP は、外部費用を内部化、責任の明確化の「原理」によって成り立っている「原則」であり、「汚染者負担の原則」は、公害訴訟における被害者救済のための費用負担に関する「原理」、責任の明確化の「原理」から構成されている「原則」。細田 [2012] ほかと同様、本項でも「OECD でルール化された PPP と公害訴訟で論じられる PPP は経済的には異なった原理」(細田 [2012] 136頁) <sup>(13)</sup> ということになる。二つの原則に共通している原理は、環境破壊を誘発した企業の責任の明確化である。これらを踏まえ、次項では、この二つの「原則」に基づき、原発事故に関する三つの法制度について検証を行う。

## 2 OECD の PPP と法制度

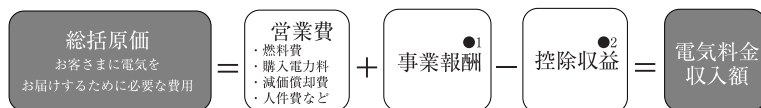
### (1) 賠償法、特措法、機構法での検証

①OECD の PPP と「原子力損害の賠償に関する法律（以下「賠償法」という）」

賠償法における、OECD の PPP に関わる条文であろう、第 6 条と第 7



図4



出所：東京電力HP

の又はこれらに相当する措置であつて文部科学大臣の承認を受けたものとする。（下線 筆者）

第7条の1第1項では、原子力事業者が、原子炉の運転等を行う条件として、原子力損害を賠償するための措置を講じていなければならないとして、その損害賠償措置を1,200億円（賠償法第8条、第10条）としている。この措置に伴う費用は、電力料金に転嫁されている。それは、電力料金算定の基礎となる、総括原価方式の営業費として算入されているからである（図4）。営業費への算入費目は、一般電気事業供給約款料金算定規則（平成11年12月3日通商産業省令第105号）の第3条（営業費の算定）により、損害保険料として算入が認められている。

OECDのPPPの原理は、環境破壊を予防する費用を事前に内部化し、価格へ転嫁することで、希少な資源である環境を使用する費用は高価になることを示し、企業を予防へと投資させるインセンティブ効果を持たせることにあるので、決して、損害補償・環境復元のための費用転嫁を認める原則ではない。では、賠償法はこれらに照らしてどうであろうか。賠償法では、原発事故発生後の賠償費用、つまり、事後的費用を電力料金へ転嫁していることから、OECDのPPPに整合的であるといえないであろう。

②OECDのPPPと「平成二十三年三月十一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により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（以下「特措法」という）」

特措法の主な目的は、原発事故により当該原子力発電所から放出された放射性物質による環境汚染（放射性物質により汚染された廃棄物の処理、

放射性物質により汚染された土壌等）に対し、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めるものである。特措法第43条は、上記の目的を達成するため、国は必要な費用についての財政上の措置等を講ずるものとしている。第43条によって講じられた財政上の措置に対して、第44条で、この費用負担は、賠償法第3条により当該関係原子力事業者の負担の下に実施するとして、事業者の事後的費用負担の明確化といえよう。したがって、特措法は OECD の PPP の原理である「事前に環境破壊を予防する費用を転嫁することはできる」ということとは整合的とは言えないであろう。

③OECD の PPP と「原子力損害賠償支援機構法（以下「機構法」という）」

機構法の構成は、第1章から第9章と附則とから成っている。その中で、原子力損害賠償支援機構（以下「機構」という）の業務全般に関する規定は第5章にある。特に本稿との関連では、第5章の第2節と第3節についてであり、それについて検証したい。第2節は、原子力事業者が機構の業務推進のための負担金納付についての規定である。負担金とは、わが国の原子力事業者12社が、機構の業務運営のため納付する一定額のことである。第3節は、実際に原発事故が発生した場合、賠償法第7条第1項の規定する賠償措置額（1,200億円）を超える損害が生じたとき、機構が、原子力損害の賠償を迅速かつ適正な実施を図るため、当該原子力事業者へ資金交付を行うことを定めている。この関係を図示したのが図5である。さらに第3節は、通常の資金交付に関する規定（機構法第41条から第44条）である第1款（図5の1に相当）と、政府から特別な支援を必要とする特別事業計画に基づく資金交付（機構法第45条から第52条）に関する第2款・第3款・第4款（図5の2に相当）とで構成されている。第3節第1款については、通常の資金交付加え、第8章雑則で、原子力事業者からの負担金とは別に、政府の予算において機構への資金交付についての規定（第68

条)もある。本項で主として検証を行うのは、図5の2で示した通常の資金交付<sup>(14)</sup>についてである。通常の資金交付業務のため、原子力事業者は、機構の業務に充てる負担金を納付しなければならない(負担金による相互扶助制度)。それは次のように法定されている。

#### 第38条(負担金の納付)

原子力事業者は、機構の事業年度ごとに、機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対し、負担金を納付しなければならない。

#### 第39条(負担金の額)

前条第1項の負担金の額は、各原子力事業者につき、一般負担金年度総額に負担金率を乗じて得た額とする。

2. 一般負担金年度総額は、次に掲げる要件を満たすために必要なものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない。

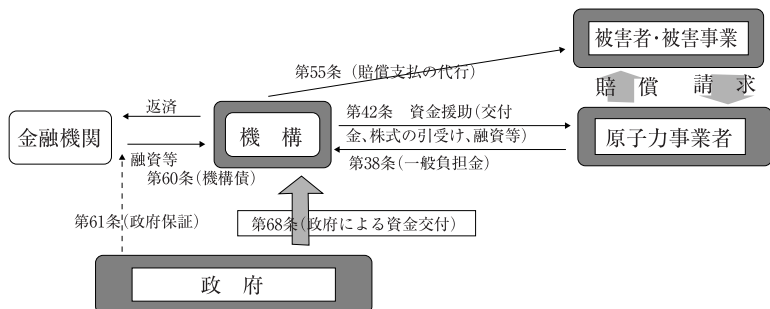
二 各原子力事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼすおそれのないものであること。

これは、将来の原発事故に備えたもので、なおかつ、原発事故に伴う被害者への損害賠償を迅速かつ適切に行うための措置にある。ではOECDのPPPの「外部費用の内部化原理であり、汚染者が環境汚染の事前的な外部費用を支払うことであって、汚染者が環境汚染の結果生じた外部費用を負担することを意味しているのではない。」「内部化すべき外部費用とは「防除費用」(防止費用)のことである。」「責任の明確化」という原理に基づき機構法<sup>(16)</sup>の負担金について検証を試みる。当該負担金は、各原子力事業者が、将来事故が発生した場合の損害賠償として支払われるための資金として機構へ納付する費用であり、事前の措置といっても、OECDのPPPの原理の一つである、事故を防止するための費用とは言えないことから、

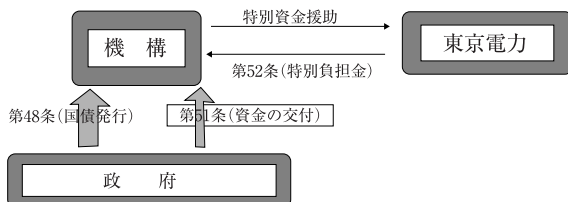
図5

## 原子力損害賠償支援機構による賠償支援制度

## 1. 通常の支援（第41条 申し込み）



## 2. 特別資金援助（第45条 特別事業計画の認定）



出所: 経済産業省HPより作成

OECD の PPP とは整合的であるとはいえないであろう。

そして、当該負担金は、一般電気事業供給約款料金算定規則（平成11年12月3日通商産業省令第105号）の営業費の算定（第3条）により、「原子力損害賠償支援機構一般負担金」として、総括原価の営業費（図4）への算入が認められている。<sup>(17)</sup>したがって、当該負担金は全額、各原子力事業者の電力料金として転嫁され電力利用者の負担となる。さらに、機構法第8章雑則では、政府による機構への資金交付も認めている（第68条）。当該第68条の規定は、「著しく大規模な原子力損害の発生その他の事情のある場合、機構の業務を適正かつ確実に実施するために十分なものとなるよう

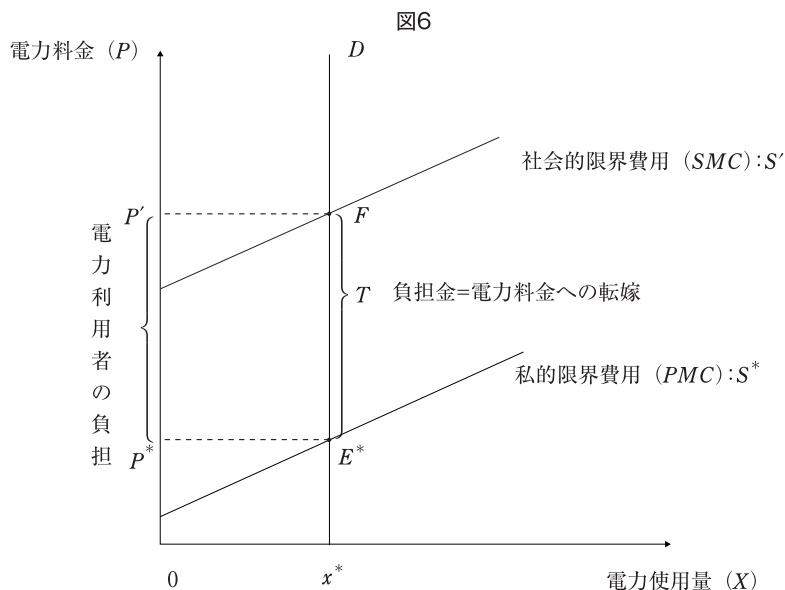


に負担金の額を定めたなら、当該原子力事業者による電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼす過大な額の負担金を定めることとなり、国民生活及び国民経済に重大な支障を生ずるおそれがあると認められる場合に限り、予算で定める額の範囲内において、機構に対し、必要な資金を交付することができる」としている。つまり「著しく大規模な原子力損害の発生」による事後的費用を、すべて国民負担により機構へ交付することが可能ということにもなる。したがって、当該規定も、汚染者が支払い、価格転嫁によって電力利用者が当該費用の一部（または大部分）を負担するという OECD の PPP の原理とは整合的ではないだろう。

## (2) 検証についての小括

このように、OECD の PPP とその原理から、賠償法、特措法、機構法それぞれの検証を試みた。本項の検証から、賠償法、特措法、機構法いずれも、原発事故防止に対する外部費用を事前に電力料金へ転嫁する法制度ではなく、事後的な補償等に関する法制度ということが言えるであろう。

ここで、仮に電力市場が、供給側の完全独占状態にある場合、電力料金へこれら外部費用が転嫁されるとどうなるかについて図 5 で説明したい。図 5 は、縦軸に電力料金 ( $P$ ) を、横軸を電力使用量 ( $X$ ) とした図である。そして、この市場は独占的な市場で、需要が価格変化に全く反応しない、つまり需要の価格弾力性がゼロの場合を示している。そのためこの時の電力利用者の需要曲線 ( $D$ ) は垂直になる<sup>(18)</sup>。図 6 の社会的限界費用 (SMC) とは、事故に備える負担金 ( $T$ ) を加算した費用とする。このとき、例えば、機構法のように、原子力事業者の支払った負担金を、一般電気事業供給約款料金算定規則などのような運用令に基づき、当該原子力事業者の営業費へ算入することができるのであれば、その外部費用は、そのまま電力料金へ転嫁されることになる。したがって、当該原子力事業者は、当該負担金をまったく負担せず、すべて電力利用者が負担することになる



ことが図6からもわかる。

### 3 原発事故に関わる法制度と「汚染者負担の原則」

#### (1) 賠償法、特措法、機構法での検証

##### ①賠償法と「汚染者負担の原則」

賠償法は、原子炉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な制度を定めることで、被害者の保護を目的としている。賠償法の目的からは、事後的救済の原則を定めているので、「汚染者負担の原則」の原理に整合的である。さらに、賠償法は、第3条において原子力事業者の無過失責任を、第4条で原子力事業者のみが責任を負う、責任集中を定めている（図3参照）。

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つて生じたものであるときは、この限りでない。(下線 筆者)

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以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない。

第3条からは、例外規定はあるものの「厳格な責任論」(宮本 [1973] 11頁)をもって、「汚染者負担の原則」を実現しようとするものと推察できる。同様に、賠償法4条においては、責任集中によって、責任の明確化という「汚染者負担の原則」にも整合的であるといえる。

しかし、一方、賠償法第7条の1第1項のように、損害賠償についての措置額を設け、さらに賠償法第16条では、国の措置として、一定の援助を行うことが規定されている。

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(外国原子力船に係る原子力事業者を除く。)が第三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なうものとする。

賠償法第16条は、「事後的救済の原則で、汚染の発生源における公害防止のための諸費用、および被害が生じた場合にはその被害の回復、補償のための諸費用は、汚染者が負担する。」という「汚染者負担の原則」を構成する原理に整合的であるとはいえないであろう。これは、すでに永井<sup>(19)</sup>[1973] (28-29頁)が指摘した「発生源における公害防止の諸費用を、税制上の優遇措置、公的資金の低利融資、公的資金による共同処理といったような補助金的な形態で行政府が援助することは、この(PPP)原則に反する。(カッコ内 引用者)」ことになる。ただ、賠償法の目的や、賠償

法第3条・第4条による無過失無限責任という法理念は「汚染者負担の原則」を具体化しようとしたといえるのではないだろうか。<sup>(20)</sup>

ここで参考までに、賠償法についてのQ&A（文部科学省）を掲載しておこう。

[参考]

Q6 事業者が賠償請求額を賠償措置（保険又は政府補償）及び自らの資力では支払切れなかった場合は、どうなるのですか？

A6 原子力事業者は生じた原子力損害の全額を賠償する義務を負うので、支払いを免除されることはありません。しかし、万一、原子力損害の額が賠償措置額を超えてしまい、原子力事業者が自らの財力では全額を賠償できない等の事態が生じた場合は、国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内で、国が原子力事業者に対して、金融上の措置、予算措置、税制上の措置等を行うことが考えられます。（下線 引用者）

出所：文科省 HP より

②特措法と「汚染者負担の原則」

特措法の主な目的は、原発事故により当該原子力発電所から放出された放射性物質による環境汚染（放射性物質により汚染された廃棄物の処理、放射性物質により汚染された土壌等）に対し、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めるものである。この目的を達成するための、原子力事業者の賠償責任の明確化と費用負担の明確化を明文化したのが、特措法第44条第1項と同条第2項といえる。

第44条 事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律第3条第1項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任

すべき損害に係るものとして、当該関原子力事業者の負担の下  
に実施されるものとする。(下線 筆者)

- 2 関係原子力事業者は、前項の措置に要する費用について請求又は求償があったときは、速やかに支払うよう努めなければならない。

しかし、一方で、賠償法と同様、特措法第45条でも、国の措置として、原子力事業者の負担した費用の円滑なる支払いのために、一定の措置を行うことも明文化されている。

(国の措置)

第45条 国は、第三条に規定する社会的な責任に鑑み、地方公共団体等が滞りなくこの法律に基づく措置を講ずることができ、かつ、当該措置に係る費用の支払が関係原子力事業者により円滑に行われるよう、必要な措置を講ずるものとする。(下線 筆者)

やはり特措法第45条によって、特措法も「汚染者負担の原則」を構成する原理に整合的であるとはいえないであろう。ただ、特措法の第44条にみるように、法の理念としては「汚染者負担の原則」を具体化しようとしたといえるのではないだろうか。

③機構法と「汚染者負担の原則」

機構法は、賠償法第7条第1項の規定する賠償措置額(1,200億円)を超える損害が生じたとき、当該原子力事業者への資金交付を行うことで、原子力損害の賠償を迅速かつ適正な実施を図ることを主な目的としている。さらに機構法では、原子力事業者への機構の支援業務として図4で示した通り、通常の支援業務と、特別計画に基づく特別資金援助とがある。特別資金援助は、機構法第45条において、国債などの資金援助が必要な原子力事業者と共同で実施するもので、今回の事故に伴う原子力事業者との特別事業計画(2012年5月9日認定)がこれにあたる。

本項では、機構法の「汚染者負担の原則」について、吉田 [1998] (207-227頁) を参照しながら検証したい。吉田 [1998] では、まずイタイイタイ病と三井金属の「汚染者負担の原則」について、次のように述べている。

・吉田 [1998] 論文におけるイタイイタイ病と三井金属の「汚染者負担の原則」

第二審の原告勝訴後、被害住民と三井金属の間で、三井金属は「農用地復元対策事業が行れた場合、A 原因者として事業費総額を負担する、B 右事業にともなう区画整理など被害農民の損害となる部分についてその費用を負担する、C 右事業にともなう減収などの損害を負担する」という「土壌汚染問題に関する誓約書」と、他に誓約書と協定書が、1972年8月に結ばれた。



「農用地土壌汚染対策事業の事業者負担割合の算定根拠について検討しておこう。なぜなら、ここに提起された論拠が全国の休廃止鉱山の鉱害防止対策の費用負担においても使用されているからである。三井金属の負担割合35.13%を決めた富山県公害対策審議会土壌汚染対策事業費用負担小委員会(1979年11月30日) …「地域特性」があるとするわけである。…このような批判を受けて、富山県は神通川流域(第2次)土壌汚染対策事業から三井金属の負担割合を若干上げたが、それでも39.39%である。」



「公害防止事業費事業者負担法第4条第1項の「その原因となると認められる程度に応じた」とする規定は、「地域特性・自然汚染」であれ、「不  
存在事業者」であれ、汚染者の支払いと負担を事実上減額する機能を果たしている。」(吉田 [1998])



「三井金属による汚染者支払いと負担出費の実態を見ると、①イタイイタイ病の健康被害補償、②土壌復元、③発生源対策のうち、②の土壌復元

の部分は、復元面積の縮小と負担割合の低減化によって、支払いの軽減が著しい。これは、③の発生源対策が鉱山の生産合理化に部分的に結び付くのに対して、②の土壌復元は三井金属にとって全く利益の期待できない支払いであり、農用地土壌汚染防止法と公害防止事業費事業者負担法の適用過程を通じて、この部分をできるだけ縮小し、かつどうしても支払わざるをえない部分は公費への負担転嫁をはかるという対応をとった…。(下線引用者)」(吉田 [1998])

・吉田 [1998] 論文における金属鉱業等鉱害対策特別措置法、金属鉱物探鉱促進事業団法と「汚染者負担の原則」

その後、カドミウムなどの重金属汚染などに対処する目的で、金属鉱業等鉱害対策特別措置法(以下「鉱害特措法」という:1992年改正)が1973年に成立し、同時に金属鉱業事業団(当時 現:独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構)と金属鉱物探鉱促進事業団法の一部が改正された。

鉱害特措法は、鉱山の採掘権者に使用済み特定施設の鉱害防止事業について、事業計画を義務づけ、さらに毎年、鉱害防止(賠償ではない)積立金を積み立てさせるもの(第7条)。この鉱害特措法にともない、金属鉱業等鉱害防止準備金制度ができた。準備金は必要経費扱いとなり税制上の措置がとられている(租税特別措置法第20条)。

一方、金属鉱業事業団(当時 現:独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構)と金属鉱物探鉱促進事業団法の一部改正によって、金属鉱物探鉱促進事業団が改組され金属鉱業事業団(以下「事業団」という)となった。そして、鉱害特措法に対応する形で、事業団の事務に、「金属鉱業による鉱害の防止のための措置に必要な資金の貸付、債務の保証、鉱害防止積立金の管理、指導が付け加えられた。(下線 引用者)」(吉田 [1998])

金属鉱山について、いったん鉱山が閉山すると、「坑廃水処理をいわば半永久的に継続して行わなければならない、この責任主体と費用負担の問題

がおこる。」(吉田 [1998]) この問題に対して、当時の「通産省立地公害局長の私的諮問機関「坑廃水問題懇談会」の報告書(1980年5月)は、…鉱山保安法第26条第1項の「その者が鉱業を実施したことにより」という原因主義を根拠として、「自然汚染分及び他者汚染分の処理に要する費用」については、別の主体が費用を負担すべきであるとし、「資源政策的観点から鉱山各社の坑廃水処理費用の負担を軽減する必要」から国の負担とし、他方「坑廃水処理を行うことは地域環境の保全等につながる」ので、地方公共団体の負担も検討すべきだとした。すなわち、一方で「汚染者負担の原則」にたって、「自然汚染、他者汚染分」は、負担外としたうえで、「資源政策的観点」から国の負担とし、他方で受益者負担の原則を入れて、地方公共団体の負担を意義づけるという立場をとったのである。(下線 引用者)」(吉田 [1998])と指摘している。

・吉田 [1998] 論文における金属鉱業等鉱害対策特別措置法、金属鉱物探鉱促進事業団法と「汚染者負担の原則」の評価

「休廃止鉱山の鉱業権者が基金を拠出し、その運用益で将来にわたる坑廃水処理業務を行うというのは、一応、「汚染者負担の原則」にかなうが、…公害防止準備金、金属鉱業等鉱害防止準備金、公害防止設備特別償却、固定資産税の軽減等は、金属鉱業に対する間接的な補助金となり、「隠れた補助金」として作用している。これらは、補助金の使用を制限しているOECDのPPP…に抵触する。(下線 引用者)」(吉田 [1998])とし、「重金属蓄積汚染に対する「汚染者負担の原則」の適用という面から見ると、蓄積された重金属を取り除き土壌復元を行う土壌汚染対策では、「汚染者負担の原則」は部分的にしか貫徹されていない。むしろ、「自然汚染」、「他者汚染」等の様々な理由をもって、汚染者の支払いと負担にかわり公費(国や地方公共団体の補助金)負担が行われている。(下線 引用者)」(吉田 [1998])ので、「汚染者負担の原則」にしたがった汚染者寄与分を減額するための「自然汚染」説や「他者汚染」説は、必ずしも事実と一致



しない。現実には「汚染者負担の原則」が貫かれていないにもかかわらず、「汚染者負担の原則」で、すべてを説明しようとするには無理があり、公費負担で蓄積汚染を除去するのであれば、それなりの説得力をもった原理が必要であるということである。(下線 引用者)」(吉田 [1998])

・機構法と原子力事業者の費用負担

次に、機構法と原子力事業者の「汚染者負担の原則」との関係について検証を試みる。機構法には、将来の事故に備えた通常業務に関する原子力事業者の事前の費用負担(図5の1 通常の資金援助)の通常の交付金と、今回の事故に関わる、特別資金援助(図5の2 特別資金援助)とがある。通常の資金援助については、OECDのPPPには整合的とはいえないということが検証できた。では、「汚染者負担の原則」からはどうであろう。通常の資金援助は、事前の費用負担であり、事後的損害に係る費用を当該原子力事業者が負担するものではない。したがって、通常の資金援助は「汚染者負担の原則」には整合的でないといえる。もう一つの特別資金援助はどうであろう。それについて、次で検証を行う。

・機構法の特別計画と「汚染者負担の原則」

特別事業計画とは、損害賠償を行うとき、機構が政府から特別な資金援助が必要なとき、機構が、資金援助を行う場合、その内容と金額を決定しなければならないが、資金援助に係る資金交付に要する費用に充てるため特別資金援助に対する政府の援助として国債の交付を受ける必要がある場合などは、当該資金援助の申込みを行った原子力事業者と共同して、当該原子力事業者による損害賠償の実施その他の事業の運営及び当該原子力事業者に対する資金援助に関する計画のことであり、作成した特別事業計画は、主務大臣の認定を受けなければならない(機構法第45条)。今回の原発事故でも、当該原子力事業者は、機構と共同で特別計画を主務大臣へ提出し、2011年4月27日に当該主務大臣から認定をうけている。

特別事業計画が認定されると、政府は、機構が特別資金援助に係る資金交付を行うために必要となる資金の確保に用いるため、国債を発行することができ、発行した国債を機構へ交付する（機構法48条）。交付を受けた機構は、この国債のうち特別資金援助に係る資金交付を行うために必要な額に限り、政府へ償還（現金化）請求をして当該原子力事業者（機構法では「認定事業者」と呼ぶ）へ交付する（機構法49条）（図4の2）。

しかし、国債を発行してもなお、当該資金に係る資金に不足が生じる恐れがある場合には、資金確保のため、政府は、予算で定める額の範囲内において、機構に対して必要な資金を交付できる（機構法第51条）ことになっている。さらに、特別事業計画によって機構から資金交付を受けた原子力事業者（認定事業者）の資金の返還について、当該原子力事業者（認定事業者）は、機構に対して特別負担金を支払い、機構は政府へこの特別負担金をもって、国債の償還額に達するまで国庫納付を行うことになる。しかし、ここには、特別負担金について、当該原子力事業者（認定事業者）に対して、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、できるだけ高額な負担を求めるものとして、特例を設け、全額負担にはなっていないのである（機構法第52条第2項）。

このような機構法の特別資金の交付、返還制度は、吉田 [1998] が「汚染者負担の原則」を貫いているとは言えないと指摘している、イタイイタイ病の賠償に対する金属鉱業等鉱害対策特別措置法、金属鉱物探鉱促進事業団法のスキームに類似していると言えなくもない。しかし、大塚 [2011]（44頁）は、「汚染者負担原則（原因者負担原則）との関係で」みると、「最終的には、東電が支払う姿勢を示すことによって原因者負担を貫いており、原因者負担原則の貫徹という観点からは積極的に評価できよう。」と評価している。<sup>(22)</sup>

## （2）検証についての小括

### ①賠償法、特措法、機構法

「汚染者負担の原則」は、事後的補償であり、「被害補償は企業の収益のなかから支払われるもの」（細田136頁）で、「通常の経常経費」とは「異なる」べきで、「費用の転嫁という問題もここにはでてこない。」のが、本稿の「汚染者負担の原則」であった。本項において、賠償法・特措法・機構法について「汚染者負担の原則」との関係について検証を試みた。本検証によって、賠償法や特措法のように、法の理念として「汚染者負担の原則」に沿った法制度もあったが、それも具体的な規定で「汚染者負担の原則」を貫いてはいないことが明示できたのではないか。「汚染者負担の原則」がこのように曖昧のまま法制度として形成されてきたことについて、すでに都留〔1973〕5頁は、1973年には「昭和40年以來施行されている」法制度は、「PPP についてのはっきりした理論的整理なしに積み上げられてきたものであって、将来、現実への適用にあたって混乱を招くおそれさえないとは言えない。（下線 引用者）」と当時警告している。

### ②特措法、機構法における国の責務と「汚染者負担の原則」

これまで検証を試みた、特措法と機構法には、もう一つ「汚染者負担の原則」から考慮すべき項目がある。それが、国の責務である。特措法の目的（第1条）には、各主体の「責務」の明確化がある。特措法では、その「責務」について、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原発事故により、当該原子力発電所から放出された放射性物質による環境の汚染が生じていることに鑑み、該原子力発電所から放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関して、国の責務を明らかにする（機構法第1条）ことが明文化されている。これをうけて、特措法第3条では「国の責務」について「国は、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を負っている」ので「必要な措置を講ずる」としている。

機構法にも、同様に国の責務に関する規定があり、そこでも、これまで国は、原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることが明確に記されている。やはり、それをうけて、機構の業務に関しても、

賠償法第7条第1項の規定する賠償措置額（1,200億円）を超える損害が生じたとき、当該原子力事業者へ資金交付を行い、それにより原子力損害の賠償を迅速かつ適正な実施を図ることができるよう、国の責務を規定している（機構法第2条）。

特措法と機構法で宣言しているように、国が原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を負っているとするならば、国策によって推進された原発事業に、賠償法のような原子力事業者への無過失・無限責任、責任集中といった「汚染者負担の原則」を適用することは可能なのだろうか。また、宮本〔1973〕（11頁）が指摘している、「汚染者負担の原則」により「救済にあたっては、被害の実態をあますことなく明らかにして、その過去から未来にわたる影響をとらえる。そして、ここで厳格な責任論によって、加害者負担をさせることが、公害対策の第一歩（下線 引用者）」であり、今回の原発事故でも「厳格な責任」を明確にすることが原発事故防止の第一歩であるとするなら、特措法と機構法は逆に、その責任が、国にあるのか原子力事業者にあるのかが曖昧になってしまい、「汚染者負担の原則」もまた、曖昧になってしまう可能性がある。このような法制度からか、今回の原発事故の損害費用を「汚染者負担の原則」で説明しようとすることにに関して、「原子力事業者に過度の負担を求めるべき根拠は薄弱」であり、「原子力発電は、政府が国策として推進してきたものであることから、その管理・監督が十分であったかどうかの政府自身の検証がなされなければならない。それがないまま、原子力事業者が援助を受けるにはその経営責任を問われるというのは、バランス感覚を疑う要求であるといえよう。」（森田〔2011〕51頁）といった主張もある。

なお、本稿におけるこれまでの検証をまとめたのが表1である。

表 1

原子力損害の賠償に関する法律 （「賠償法」）		OECD の PPP	×
		汚染者負担 原則	△
平成二十三年三月十一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により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法 （「特措法」）		OECD の PPP	×
		汚染者負担 原則	△
原子力損害賠償 支援機構法 （「機構法」）	通常の賠償支援	OECD の PPP	×
		汚染者負担 原則	×
	特別資金援助	OECD の PPP	×
		汚染者負担原則	△

出所：著者作成

おわりに

本稿は、原発事故の関する法制度（賠償法、特措法、機構法）について、OECD の PPP と「汚染者負担の原則」から当該法制度が、「汚染者（支払い）負担の原則」として、汚染者に対する外部費用の負担の明確化機能を有しているのか検証を試みた。今回の本稿における OECD の PPP と「汚染者負担の原則」との検証についてまだまだ不足している点もあろう。<sup>(24)</sup>例えば、今回の原発事故は、賠償や復旧に関してその範囲が広いため、汚染者にのみ負担を強いることで、汚染者の支払い能力がなくなる場合も考慮しなければいけない。「汚染者負担の原則」といっても、その負担の原資を汚染者の収入（電力会社なら電力料金とか）によることは当然認めるはずなので、それを過度に厳しくとがめるのは却って問題ではないか。などといった点である。しかし、宮本 [1973]（11頁）で指摘していたように、それまでの公害への事後的対応について、「わが国では…過去あるいは進行中の公害問題の被害の全貌すら明らかでなく、また多くの事件でそ

の被害の責任があいまいにされ、救済が十分になされ」なかったために、同じような事例が繰り返され、社会問題といってきた。このような背景からも、被害の責任をあいまいとせず、「汚染者負担の原則」に立ち返って原発事故に伴う事後的補償を考慮すべきであろう。また、OECD の PPP でも検証したように、外部費用を事前に内部化させるとしても、現在のような地域独占である電力市場では、外部費用のほとんどが電力利用者へ転嫁されるので、原因者の社会的責任の明確化という点で問題であろう。OECD の PPP は、事前に外部費用を内部化する原則であり、仮に電力市場が競争的市場であるなら、外部費用を転嫁された電力料金を電力利用者は比較することもできる。その結果、電力市場においても価格を意識しつつ、事故などに備える予防的努力を促すインセンティブ効果が生まれることになるが、独占状態では、このようなインセンティブは期待できない。さらに、これまで考慮されてこなかった原発事故に伴う環境汚染を外部費用として算定し、全額電力料金へ転嫁されたとすると、電力利用者は高額な電力料金を負担することになりかねない。本稿で説明したピグー税の効果は、そもそも環境破壊などの外部性には、課税をすることで外部性を発生させている経済主体に、それまで私的限界費用では考慮されていなかった費用（外部費用）を考慮するインセンティブを与えることになり、市場の失敗が補正させることにあったのであり「汚染者負担の原則」の効果は、宮本 [1973] (11頁) での指摘の通り「ある企業が公害防除に厳格な規制をおこなうようになれば、次に立地する新規企業もこの基準で出発して、公害補償をまねかれようとして、予防を行うようになり」、「経済的力として、規制や予防（に）影響を与え（カッコ内 引用者）」ることにある。結局、今回の原発事故に関して、本稿で検証を試みた法制度（例えば、機構法の負担金など）では、原子力事業者の独占により外部費用のほとんどが価格へ転嫁され、当該原子力事業者は「最終的な費用負担から逃れることができる」（細田 [2012 135頁]）ことになりうるのである。このような状況を回避し、予防努力のインセンティブ効果を生むためには、

電力市場への新規参入を促すような法制度の改正などを含めた政府の施策も必要になるだろう。<sup>(25)</sup>

今回の原発事故に関して、OECDのPPPであろうが、「汚染者負担の原則」であろうが、「救済にあたっては、被害の実態をあますことなく明らかにして、その過去から未来にわたる影響をとらえる。そして、ここで厳格な責任論によって、加害者負担をさせることが、公害対策の第1歩」(宮本 [1973] 11頁)なのであり、「もともと、日本の「汚染者負担の原則」は、OECDのPPPに限定されず、責任追及に法的原則としての性格をあわせもって形成された。…(しかし)時の政府の解釈と運用次第で、汚染者の支払い負担軽減に使われてきたのである。…税制を含めた種々の補助金制度が作り出され、…「受益者負担の原則」等をもちだして公費負担を合理化する方向が打ち出され(カッコ内及び下線 引用者)」(吉田 [1998] 226-227頁)<sup>(26)</sup>ることのないよう、われわれも注視する必要がある。

本稿は、サブタイトルにもあるように、今回の原発事故に関する法制度についてOECDのPPPと「汚染者負担の原則」の検証を試みた「予備的考察」にすぎない。吉田 [1998] や細田 [2012] が指摘しているとおり、OECDのPPPと「汚染者負担の原則」は、さまざまに解釈されそもそもの原理がゆがめられている。今後も、法政策の視点からOECDのPPPと「汚染者負担の原則」の制度の相異を明確にし、有用な制度として機能するよう努めるべきであろう。

\* 本稿は、2012年1月21日の人間環境問題研究会での報告に基づいたものです。

人間環境研究会では、早稲田大学法学部教授の大塚 直先生をはじめ、宇都宮 深志先生、苦瀬雅仁先生から貴重なご助言を頂戴しました。また、本稿執筆するにあたり、東北工業大学工学部環境エネルギー学科教授の飯沼恒一先生との議論に負うところが多く、法政大学経済学部教授の松波淳也先生からは、環境経済学からの「汚染者負担の原則」について多くのご教示を頂戴しました。さらに、国土館大学法学部教授の小橋昇先生からは、本稿で検証をみた法制度と「汚染者負担の原則」について、行政法の立場からアドバイスを頂くことができました。皆様へ改めて感謝申し上げます。もちろん、本稿に含まれる誤謬は、

すべて筆者に帰することは言うまでもありません。

- (1) 細田 [2012] 134頁参照。大塚 [2011] 44頁は、「汚染者負担原則（原因者負担原則）」について、ドイツの原因者負担の原則の根拠を示し、そのなかでもわが国では特に「経済学的・目的合理性」及び「環境政策的合理性」の点で…重要性が高いといえよう」と指摘している。
- (2) PPP については、1972年 OECD で採択された翌年、すでに永井（1973）によって、その内容とわが国における公害政策との関連について詳しく論じられている。
- (3) 細田 [2012] 134-137頁参照。
- (4) 細田 [2012] 134-137頁参照。
- (5) 経済学では環境汚染などのような環境問題を「外部不経済」と呼び、ピグー税の理論を「外部不経済に内部化」ともいう。
- (6) 細田 [2012] 138頁参照。
- (7) それ以外にも、需要が価格に対してあまり反応しない場合もある。このような場合、経済学では需要が価格に対して弾力性が小さい、または需要が価格に対して、非弾力的と呼ぶ。
- (8) 細田 [2012] 142-145頁参照。
- (9) ピグー税に対し、常木・浜田 [2003] 71頁では「企業は、自らの環境破壊の損害額と等しい税負担を求められるため、公平性に関する汚染者負担の原則（Polluter Pay Principle）も満たされる。ピグー税、法制度上は、政府による課税を政策手段として用いて資源配分を改善しようとする公法的な規制方法（下線、引用者）」としている。一方、ターナー、ピアス、ペイトマン 大沼訳 [2001] 177頁では、ピグー税は、企業に対する公平性の点で「疑い」があるため、政策立案者がピグー税を導入しない理由でもある、としている。
- (10) 本稿では、これ以降特別な断りがない限り、これを「OECD の PPP」呼ぶことにする。
- (11) 東京新聞2011年8月27日付では、原発事故に伴う被ばく線量の暫定基準に対して「暫定とはいうが、それがいつまでなのか。むしろ、暫定という言葉によって、半ば恒常化する汚染や責任問題がぼかされていないか」と指摘している。
- (12) これ以降、これを本稿では「汚染者負担の原則」と呼ぶこととする。
- (13) 加藤 [2004] 63頁は、OECD の PPP を「フローの汚染対策（汚染物質の排出防止対策）の費用」、わが国の「汚染者負担の原則」を、フローの汚染対策に「『ストック汚染対策』（蓄積された汚染の対策）」費用を加えたもの



としている。

- (14) 図5の2の特別資金援助は、機構法第45条において、国債などの資金援助が必要な原子力事業者と共同で実施するもので、今回の事故に伴う原子力事業者との特別事業計画(2012年5月9日認定)がこれにあたる。今回の事故に伴う特別事業計画の詳細については、東京電力株式会社のホームページを参照されたい。さらに機構法についての詳細は高橋[2012]を参照のこと。
- (15) 人見[2011] 23頁。同じく人見[2012] 72-76頁参照。
- (16) この負担金は、将来の事故に備えた各原子力事業者による相互扶助制度と言えよう。寺西ほか[1998] 11-12頁は、「あくまでも国際的油污損害賠償制度の現実を中心に分析した結果」と前置きし「PPPでは負担しきれない環境費用を負担する制度」として「応責原則に基づく環境基金」の重要性を指摘する。これは、機構法における各原子力事業者の負担金にもあてはまるのだろうか。
- (17) 大塚[2011] 44頁では、この負担金について「本法は、公共による支援と8電力会社による支援を認める点で一時的な公共負担を志向するものである」としている。
- (18) 細田[2012] 142-145頁参照。
- (19) 清水[1973] (7頁)で主張する「汚染者負担の原則」を具体化する三つの指標のひとつである「その制度の法的な仕組みが公害発生者の公害発生責任すなわち不法行為責任を基礎に据え、かつ最後までその責任を追及することを志向しているかどうか。」という点についても整合的であるといえるだろうか。
- (20) 賠償法の制定は、1961年であり、この時期の国内状況は、公害問題より経済問題が優先され、経済成長に伴うエネルギー問題の解決のため、原子力発電の立地、建設が推進されようとしていた時期でもある。このような規定を設けた背景には、「原発設置に対する住民の不安を除き、原発の推進を円滑にさせる」(人見[2011] 24頁)ためともいわれている。さらに、今後、今回の原発事故を受け、賠償法について、原発事故の原因等の検証、平成23年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、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、賠償法の改正等の抜本的な見直しをしようとしている(機構法(検討)第6条第2項)。他に人見[2012] 77-79頁参照。
- (21) 東京電力 HP 参照。

- (22) 大塚 [2011] 44頁参照。
- (23) 例えば、当時の公害防止事業費事業者負担法などは「総括的な再検討」が必要として、公害防止事業費事業者負担法について、吉田 [1998] p.207-209では、第4条（事業者の負担総額）第1項「事業者の活動が当該公害防止事業に係る公害についてのその原因となると認められる程度に応じた額」第2項で減額理由をあげている。第7条で「第4条2項の規定を適用して減すべき額を算定することが困難であると認められる」とときには概算率を第4条1項の額に「乗じた額を基準」としている。さらに、「この負担金を納付してときには一時に必要経費または損金に算入することが認められた。」「第64回国会で成立した…公害防止事業費事業者負担法は、農用地の土壤復元を汚染者の支払いと負担によって行う具体的な方法を定めた点で画期的であり、世界的に見ても蓄積汚染の汚染者支払いと負担による浄化を規定する最も進んだものであった。しかしながら、…さきに見たように、…「汚染者負担の原則」も十分に貫けない方向に道を開いた。」（吉田 [1998] 同上）
- (24) 原子力損害賠償紛争審査会 [2011] は、原子力事故の損害範囲の中間指針を示している。
- (25) 現在、特定規模電気事業者（以下「PPS」という）による売電事業が認められているが、例えば、2009年での自由化された市場の電力販売量に占めるPPSの割合は、2.8%にすぎない。このような状況を改善するための提言として、電気事業法の改正などを提示した、毎日新聞2011年8月4日付の「NTT方式を参考に」は興味深い。
- (26) 例えば、水俣病の原因企業であるチッソ株式会社は、2011年4月1日、事業会社と水俣病被害者への補償、公的債務の返済業務に特化した特定議場者のチッソとに分社化した。このように、今回の原発事故に関しても、当該原子力事業者の発送電分離による電力供給の議論があるが、発送電分離の際に分社化などということになり、結局チッソのような分社化によって、「汚染者負担の原則」の原理である「発生責任の明確化」が薄れる可能性も懸念される。汚染者負担の原則を貫くのであれば、原子力事業者一社のまま存続させ、上記注21)のように、電力市場を開放し、新規参入を拡大することで電力供給を多様化し、資源配分の効率化を目指すべきであろう。さらに、今回の原発事故に関して、国に社会的責任があるというのであれば、「厳格な責任論」（宮本 [1973] 11頁）をもって対応する責務がある。いつのまにか国民負担とならないよう、国の責任を明確化することが望まれる（例えば、旧国鉄の債務の処理の場合、民営化時に日本国有鉄道清算事業団（以下「国鉄清算事業団」という）へ移された旧国鉄長期債務のうち、平成10年10月に公布された国鉄清算事業団の債務処理に関する法律によって、当時の旧国鉄長

期債務残高28.3兆円のうち、24.4兆円が一般会計へ継承され、結局は国民負担となった(詳しくは三角[2007]を参照されたい。))。

[参考文献]

- 大塚 直 [2011]「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から」『ジュリスト NO.1433』39-44頁
- 加藤峰夫 [2004]「6 環境保全の費用負担」阿部泰隆・淡路剛久編『環境法第3版』62-64頁
- 原子力損害賠償紛争審査会 [2011]『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』
- 清水 誠 [1973]「PPP の法律的側面 —民事上の損害賠償責任との関連について—」『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 5-10頁
- 高橋康文 [2012]『解説 原子力損害賠償支援機構法』商事法務
- 常木淳・浜田宏一 [2003]「第3章 環境をめぐる「法と経済学」」植田和弘 森田恒幸編『環境政策の基礎』67-95頁 岩波書店
- 都留重人 [1973]「PPP のねらいと問題点」『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 1-5頁
- 寺西俊一・大島堅一・除本理史 [1998]「環境費用の負担問題と環境基金—国際油濁補償基金の分析を中心に—」Discussion Paper Series No.1998-06, Graduate School of Economics, Hitotsubashi University, 1998
- 人見 剛 [2011]「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」『法学セミナー 683号』20-25頁
- 人見 剛 [2012]「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」『別冊法学セミナー 新・総合特集シリーズ』68-81頁
- 細田衛士 [2012]『ゲッズとバズの経済学 第2版』東洋経済新報社
- 永井 進 [1973]「OECD の PPP とその理論的背景」『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 20-29頁
- 三角政勝 [2007]「長期にわたり償還が続く一般会計承継債務～国民負担により処理される特別会計等の赤字～」『経済のプリズム No.48 2007.11』13-32頁
- 宮本憲一 [1973]「公害対策とPPP—救済制度の理論と実際を中心に—」『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 11-20頁
- 森田 章 [2011]「政府の援助の義務と電力会社のガバナンス」『ジュリスト NO.1433』45-51頁
- 吉田文和 [1998]「第8書 重金属汚染と「汚染者負担の原則」」『廃棄物と汚染の政治経済学』207-227頁
- R.K. ターナー, D. ピアス, I. ベイトマン 大沼あゆみ訳 [2001]『環境経済学入

門』東洋経済新報社 (R. Kerry Turner, David Pearce, Ian Bateman 1994 *Environmental Economics : An Elementary Introduction, First Edition* )

東京新聞 2011年8月27日付

毎日新聞 2011年8月4日付

環境省ホームページ

経済産業省ホームページ

東京電力株式会社ホームページ

文部科学省ホームページ