

# 原子力発電のモラル・ハザード

小川 浩 昭

## 目 次

1. 問題意識
2. 問題設定
3. 保険の意義と限界
4. モラル・ハザードとモラル・ハザード
5. 原子力発電事故損害賠償制度の分析
6. 原子力発電のモラル・ハザード

### 1. 問題意識

戦後社会保障制度が整備され、主要国は福祉国家化した。が、財政赤字や新たな経済現象スタグフレーションへの対応が不十分であったことから、英米で保守革命が生じ、その基本思想である新自由主義は、資本主義の社会主義への勝利、その後のグローバリゼーションによって世界に伝播した。こうして、この30年ほどの間に金融をはじめとさまざまな分野が自由化され、福祉国家への攻撃が続いたといえるが、福祉国家は破壊されることなく、存続しているといえよう。ただし、変容は迫られたようではある。

過去30年の自由化の下でバブルが繰り返された。バブルが崩壊するたびに金融緩和が行われ、バブル崩壊の傷を癒すと共に新たなバブルを準備し、再びバブルの発生・崩壊を繰り返してきたわけである。2007年サブプライム・ショック、それに続く2008年リーマン・ショックによる金融危機は、「100年に一度」、「未曾有の危機」といわれ、その対応は積極的な財政出動、金融緩和、金融機

関への公的資金注入と未曾有の政策の総動員であったが、新たなリスク、ソブリン・リスクを欧州債務危機という形で発生させ、主要国は身動きできないような状況となってきた。さすがに、これまでの自由化の流れに疑問が呈せられるようになった。資本主義社会を本質的に安定的なものとするか、不安定なものとするかという二者択一的な古い問題に直面しているといえよう。いずれの立場に立つにせよ、バブル・リレーの現象、そして、ジャスミン革命・アラブの春で見られたデモが、背景は異なるものの欧米でも見られ、こうした世界各地でのデモの発生が注目されるが、今まさに生じている欧米の経済不安は、経済自体が不安定化しているのではないかとの懸念に結びつく。

こうした経済面の不安定性に、自然災害の多発による不安定性が加わっている格好である。地球環境問題を想起させる自然災害の多発は、結局それによってもたらされる損害への対応が要請されるという点で経済的問題、経済的不安定の原因でもある。そして、今回の大震災を考えると、こうした自然災害に加えて発生した原子力発電事故（東京電力福島第一原子力発電所での事故、以下、「福島原発事故」とする）は、人知を超える自然に対して抱く恐怖と同じ恐怖を感じさせるが、人間が作ったものであるだけに、自分たちでコントロール不能なモンスターを作り出してしまったのではないかという恐怖をもたらしている。

以上から、人間が作ったシステムである金融、技術で人知を超えられようような大いなる不安定な現象が生じ、そこに本来の意味での人知を超えた自然災害が多発しているのである。これは人知を超えた計算不能なリスクに取り囲まれた社会にわれわれが暮らしていることを意味しよう。ベック（Ulrich Bech）の言う「リスク社会」（Bech[1986]、東＝伊藤訳[1998]）にわれわれは居ることになる。そのようなリスク社会で、福島原発事故はわれわれが原子力リスクにどう向き合っていたのか、どうリスクに対応しているのかを考える大きな契機になった。しっかりと、日本人のリスクに向き合う姿勢を考察する必要があるのではないか。

## 2. 問題設定と考察の方法

ベックによると、知識の増大や科学技術の発展による合理化の進展 = 近代化は、予測可能性・確実性を高めるという常識的な見解に対して、かえって将来の見通しを不透明にし、社会の不安定性を高めている。それまでの通説とは裏腹に、知識の増大、科学技術の発展と予想不可能性が結びつくとしたものであり、この段階の近代化を合理化の進展が自ら折り返されるという意味で「再起的近代化」とする。そして、そのような社会は計算不能なリスクに取り囲まれた「リスク社会」とする。したがって、近代化の新たな段階の社会として、リスク社会を捉えているといえる<sup>1)</sup>。

しかし、リスクがどんなに増大しても、それが顕在化して発生した経済困難を誰かが取り除いてくれ、しかも経済困難を取り除いてくれる者の負担の問題を無視できるとすれば、リスクの増大自体は、経済問題としてはさほど問題にはならない。リスクが問題となるのは、それが顕在化して発生した経済困難に対応しなければならないからである。この「対応しなければならない」ということを「負担する義務を負う」と考えて「責任」と表現すれば、リスクが問題となるのは責任があるからとなる。新自由主義の下で進展した自由化は、責任という点から考えれば、自己責任の増大である。現代社会をリスク社会として捉える意義は、単にリスク溢れる社会になったという点にあるのではなく、リスクへの対応の責任がますます個人に求められ、責任との関係で各自の周りでリスクを溢れさせているからである。リスクの量的増大はその対応に関わる責任の帰属という質的側面に関わり、量・質の関係性を含めて捉えられなければならない。したがって、リスクの量的増大、質的变化によってリスク社会となってきたと捉えるべきである。

それでは、リスク社会以前の社会はどのように捉えることができるのだろうか。計算不能なリスクに取り囲まれた社会以前であるから、そのようなリスクに取り囲まれていない安定的な社会となろう。リスクを計算し、それを経済

1) 本稿はベックを先行研究とするものの、個人化、福祉国家の議論は、ベックのリスク社会論とは異なる。

的に処理する制度が保険であるとすれば、リスク社会以前の社会は保険で対応可能な計算可能なリスクが多い社会といえるので、「保険社会」と呼ぶことができよう。それは人間の叡智で経済をコントロールし、リスクへの対応もうまくいっている安定的な社会である。ケインズ主義が頂点を極めた1960年代の福祉国家の黄金の10年が、特に当てはまるであろう。したがって、保険社会は福祉国家ともいえよう。社会保障制度を整備し、社会の安定を指向したのが福祉国家といえ、様々な課題への対応が社会的に処理されることが指向されたという点で、社会化が進展した時代でもあった。その福祉国家 = 保険社会からリスク社会へと福祉国家が変容しているといえよう。

本稿では、保険での対応が困難な計算不能なリスクが増大した社会での保険活用を考察することにより、リスクへの対応を把握したい。それは、リスクに対する取組姿勢を反映していると考えからである。そのために、原発事故、特にそれによる損害賠償を考察する。原子力リスクは本来保険化不可能なリスクと思われ、それへの保険対応、そして福島原発事故への対応は、一種の極端な現象といえるが、極端の中に本質を垣間見ることができるのではないだろうか。

まず、リスクを処理する制度という観点から保険を理解し、原子力リスクという特殊なリスクが保険とどういう関係に立つかを明らかにする。この関係に対して既存の、原子力損害賠償責任保険（以下、「原子力賠償保険」とする）の特徴を把握し、これを含めた原子力発電事故損害賠償制度へと考察を進め、日本人のリスクへの取り組み姿勢について考えたい。

### 3. 保険の意義と限界

一応ここでリスクを定義しておこう。新自由主義による金融をはじめとした様々な制度の自由化によって、経済の金融化が生じたといえるが、それによってファイナンス論も普及し、リスク把握においてもファイナンス論的なリスク概念が幅を利かせてきた。保険学もファイナンス論の影響を受け、従来「損害発生の可能性」といったように「可能性」概念、ないしは、リスクを数字に置き換えるという点からは「発生確率 × 損害の大きさ = 期待値」での把握が、少

なくともわが国の保険学では標準的であったが、ファイナンス論の変動性、具体的な理解としては分散ないしは標準偏差というリスクの捉え方の影響を受け、「期待値と変動性」あるいは「変動性を有した期待値」といった把握が主流となってきた。また、リスク自体が時代を読み解くキーワードとなっている観があり、様々な学問分野で研究されてきており、「リスク学」の構築が必要であるとされる程である。このような状況からすれば、リスクの定義自体が学際性を帯びた重要課題として浮上しているが、本稿ではこの点を意識しつつも、定義にあまり深入りせず、リスクを「偶然事象による経済的ニーズ発生の可能性」とする。先の損害という用語から経済的ニーズに用語を変更しているが、抽象的には経済的ニーズを生じさせる経済困難が発生する可能性をリスクと捉え、経済困難は損害に限られないとの認識に基づくものである。また、「偶然事象」という偶然性と関わらせての把握から可能性概念としての把握となり、保険における偶然性は常識的な確率論的偶然性に対して保険的偶然性とでも呼ぶべきものである。本来これらの点の説明もリスクの定義と絡めて丁寧にするべきであるが、本稿の考察では先を急いでも支障がないだろう。

さて、保険は経済に安定をもたらす。この点に異論を挟むものはいないだろう。この安定とは、経済的ニーズ発生の可能性であるリスクの実現、すなわち、経済状態にマイナスが働く事象が生じた（偶然事象の現実化）ときに、それを相殺し、現状に復帰させる作用である。単純化すれば、経済状態の現状をゼロとして、マイナスが発生したとき、マイナス方向に引っ張られた経済状態をゼロに向けて戻す制度が保険である。この保険機能は可能性概念としてのリスクに対して発揮されるものであるから、保険の機能の発揮を意味するマイナスをゼロに向けて戻す作用も、リスクに対応した可能性となるので、保険の機能は可能性の概念として把握しなければならない。したがって、可能性の概念で把握される保険の機能とは、マイナスが発生してもゼロに向けて戻す作用という意味で現状復帰への状態を確保する働きである。「現状復帰への状態確保」を「保障」とすれば、保険の本来の機能とは保障機能である。リスクを経済的事柄に関わるものとして定義したことからすれば、経済的保障機能である。保険は経済的保障機能を効率的・効果的に発揮しているため、近代社会における支

配的な経済的保障制度と位置づけられる。

ところが、マイナスをゼロに戻すという意味でマイナス世界と関わる保険が、経済状態を安定させるという状態を確保＝保障することを通じて、保険を利用するものに信用を与えることとなる。それは、経済的保障が現状に復帰させるという経済資力を与えることとなるからである。この経済資力が保険利用者の信用を増大させる。経済主体の保険による信用増大によって、経済取引を行う相手方は安心して取引を行うことができるので、保険が経済取引を活発にさせ、経済を成長させる。こうして、マイナスの世界に関わる保険がプラスの世界にも関わることになる。この経済を安定、成長させる保険の効果を保険の社会経済的意義として把握することができよう。

ところで、およそ制度とは何らかの社会経済的意義があるから社会に存在し、定着するのであろうが、万能ではないため、限界もある。経済制度としての保険にも意義と限界があり、その限界とは、通常経済的限界、技術的限界、法律的限界として指摘される。経済的限界とは、保険が近代資本主義社会で生成・発展したことと関わる。すなわち、貨幣経済が高度に発展・普及した、個人主義・自由主義・合理主義の近代資本主義社会で生成・発展した保険は、当然のことながら土台の資本主義社会と親和的である。したがって、貨幣経済、個人主義・自由主義・合理主義の発展した社会でないと保険は成立できないという意味での限界である。技術的限界とは、保険は特有の技術をもって特有の貨幣の流れを形成する制度であり、その貨幣の流れを形成する技術との関わりで画される限界である。特にその技術において確率計算・大数の法則が重要であることから、確率計算・大数の法則が適用できないリスクは保険の成立が困難・不可能であるといった限界である。法律的限界とは、公序良俗に反するような保険は当然のことながら認められるべきではないという意味での限界である。これらの限界に加えて、保険のもつ負の効果との関係から保険の限界が意識される。そのようなものとして、モラル・ハザードがある。

#### 4．モラル・ハザードとモラル・ハザード

モラル・ハザード (moral hazard) は、もともと保険学の用語であったのが

経済学で一般化され、わが国では1990年代のバブル崩壊による金融においてみられた道徳的な乱れに対して頻繁に使用され、いつしか「倫理の欠如」とされ、流行語にもなった。現在では「モラル・ハザード（倫理の欠如）」は、新聞でもお馴染みの表現となっている。しかし、本稿では保険学のモラル・ハザード概念で分析しよう。それでは、保険学のモラル・ハザードとはどのようなものであるか。

保険の「保」は「保障」の「保」、保険の「険」は「危険」の「険」といわれるように、既に考察した「保障」と同様に「危険」は保険にとって重要概念である。しかし、危険という言葉は、「危険を引き受ける」、「危険が増大した」、「危険が発生した」といった「可能性」、「可能性の大きさ」、「具体的な出来事」を意味するなどいろいろな使われ方をし、多義性を有する。保険という制度を考察するにおいて、この多義性が混乱をもたらすため、リスク（risk）、ハザード（hazard）、ペリル（peril）の用語が使われる。すなわち、可能性としてのリスク、具体的な出来事としてのペリル、そのペリルの発生に影響を与えるハザードである。保険学では危険という言葉で把握される事柄をリスク、ハザード、ペリルの用語を使って把握している。

ハザードは、さらに物理的ハザードとモラル・ハザードに分けられる。前者はペリルに影響する物理的特性であり、後者は心理的特性である。たとえば、「凍結した道路の自動車事故」という例で考えると、自動車事故により経済的ニーズが発生する可能性がリスクであり、自動車事故がペリルであり、道路の凍結という自動車事故に影響を与える物理的特性が物理的ハザードである。モラル・ハザードは、狭義のモラル・ハザードとモラール・ハザードに分けられる。例えて言うと、「火災保険に入っているので、火をつけて火災保険金を詐取しよう」というのが前者で、「火災保険に入っているから、火の用心はいいだろう」というのが後者である。前者は保険の存在により保険金を受け取りたいという露骨な願望を抱く犯罪行為を意味するのに対して、後者は保険の存在が注意力を弛緩させるということの意味する。ただし、モラル・ハザードという用語を考察する田村[2008]では、この用語に対するわが国保険学界の用法に統一が見られず、モラル・ハザードとモラール・ハザードの区分には8通り見

られるとする(田村[2008]pp.81-85)。この指摘に従うならば、本稿はその区分の一つといえるが、標準的なものであろう。また、田村[2008]では、モラル・ハザードは保険金目当ての犯罪からその存在を確認できるものの、モラル・ハザードについての実証分析はなく、その存在は確認できていないとする(同p.213)。

安井[2008]もモラル・ハザードという用語について考察している。安井[2008]は、「周知のように保険論においてハザードはペリルないし損失を創出あるいは拡大させるものとして捉えられている」(安井[2008]pp.149-150)とし、リスク、モラル・ハザードの定義には議論があるのに対して、ハザードの定義については論者により大きな違いはみられないとする。しかし、リスク・コミュニケーション論、環境科学、リスク工学では、保険学ではペリルあるいは損害と理解すべきところをハザードとし、保険学の用語法だけが異なっているようにもみえるとする。そして、保険学以外の分野の共通点がハザードを不幸に関わるものと捉えているのに対して、保険学では生存リスクとしての長寿のように好ましいものも含むとする。

安井[2008]では、これらの点を踏まえて、モラル・ハザードの考察を行う。環境科学のエンドポイントの捉え方から、保険学においてもハザードをペリルや損失に対してではなく、「保険者の保険金支払いに影響をおよぼすと理解した方がより適切ではなかろうか」(同p.153)とする。また、ハザードを好ましいことにも関わるとしていることから、「モラル・ハザードが保険のもたらす弊害であると結論できない」(同p.155)とする。そのような例として育児保険を採り上げ、育児保険構想はモラル・ハザードの作用を目的にしていると考えられるとする。すなわち、保険事故ではあるがおめでたい妊娠を育児保険が誘発するということである。

次に、モラル・ハザードについて考察する。モラル・ハザードを保険が存在するために生ずる損失についての不注意、無関心とし、両者を包含する状況は「緊張感が減少した状態」といえ、それを保険の効用である不安の除去と区別することは困難であるとし、「モラル・ハザードの発生は他ならぬ保険の効用の一つとして考えてよいのではないか」(同p.160)とする。しかも、保



険料を安心料と捉えれば保険料の対価ともいえ、この点からもモラル・ハザードを弊害であると言い切ることはできないとする。こうして、保険制度が生み出した厄介ものとして「保険の弊害」という視点から捉えられることが多かったハザードを、より多面的な視点から検討する必要があると結論づける（同p.161）。

モラル・ハザードという用語を考察した先行研究を二つ取り上げたが、これらの先行研究から次の点を学び取りたい。田村[2008]が指摘するように、モラル・ハザードは実証されていないかもしれない。この点は無視されるべきではないが、モラル・ハザードが発生しないような商品化の工夫は常に求められるだろう。実証されていないから対策はいらないとはできないということである。自動車保険でみられる保険事故の有無によって翌年度の保険料が上下するメリット制は、保険料算出の元となる確率計算を正確に行うことが困難であると認識し、むしろ事前把握の困難性を事後の実績で補う方法といえ、保険技術の一つといえるが、他方保険料の上下を通じてモラル・ハザード対策になってもいる。このような対応は、今後も必要であろう。

安井[2008]は、保険の効用を採り上げ、ハザードの通説的なイメージ＝負のイメージを覆す刺激的な見解である。しかし、負のイメージを覆す必要があるのだろうか。「リスクはクスリ」という面もあると洒落て、リスクが正の面もあるとする酒井[2010]の議論と一脈通じるが、ハザードにせよ、リスクにせよ、少なくともマイナス世界を問題とする保険に引きつけて考えると、負のイメージを覆すことにあまり意味はないのではなからうか。安井[2008]のいうように「モラル・ハザードを保険料の対価とすると保険の弊害とできない」のではなく、保険料という対価を払った経済合理的行動としてありうると考えるべきだろう。問題は、たとえ合理的行動であっても、注意力が散漫になるなどのモラル・ハザードは社会的に好ましくないということである。育児保険は、注意力散漫どころか積極的に保険事故を誘発する、用語上の定義によれば故意＝犯罪とした狭義のモラル・ハザードの問題であろう。ただし、この場合の故意は犯罪行為ではなく、「おめでた」ということであり、政策的に保険事故を招致する特異な保険とすべきではないか。長寿も、「長生きはめでたい」として

済まされず、高齢時の所得保障という負の側面と向き合うことが経済的保障を考えることになるので、負のイメージを覆すことに意味はない。保険、リスク、ハザードがプラス面と関わることは、理論的には把握されなければならないが、プラス面を強調する場を慎重に考える必要があるだろう。少なくとも、保険によるリスク処理を眺める局面では、マイナス面と向き合うという保険の陰気な側面から安易に逃れるべきではない。その安易さが、保険の本質把握の障害となる。

以上から、本稿におけるモラル・ハザードは、広義のモラル・ハザードを狭義のモラル・ハザード、モラル・ハザードに分類し、マイナス面との関わりを重視するものである。このモラル・ハザードという保険の負の効果 = 保険の限界を含めた保険の意義と限界の理解によって、原子力発電事故の損害賠償制度を考察する。

## 5．原子力発電事故損害賠償制度の分析

2011年3月11日マグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生し、地震による直接的被害のみならず、地震による津波が三陸海岸一体を襲い、未曾有の大災害となった。この災害全体が東日本大震災と呼ばれている。警察庁緊急災害警察本部の2012年1月6日付「広報資料」によれば、死亡者15844人、行方不明者3450人である。国内観測史上最大規模とされる地震によって、甚大な被害が発生した。世界的な災害史上においても巨大な災害となった。被害はこれにとどまらず、福島原発事故が発生し、その状況は2011年4月12日に国際原子力事象評価尺度（INES）最悪のレベル7とされ、放射性物質が広範囲にまき散らされることによる被害も発生した。収束の目処が現在になっても明確ではないものの、一応2011年12月16日に冷温停止状態が宣言された。巨大地震・津波を原因とするだけに、福島原発事故は「想定外」の自然災害に含まれそうだが、政府、東京電力の対応のまずさ、不適切な情報提供、そして、そもそもの原子力リスクに対する杜撰な取り組み姿勢が安易な「想定外」によって明らかになるにつれ、人災の色彩が濃いという評価になってきた。

まずは放射線汚染による健康被害という人命に関わる事柄が最優先事項であ

るが、その解決には時間がかかり、その間にもさまざまな資金手当てが必要とされることから、緊急の放射能問題が一段落すれば、原発事故によるさまざまな損害、その賠償が大きな問題となってくる。福島原発事故を起因とする損害は広範囲で、一説によると、全ての賠償を認めたら100兆円あっても足りないとのことである。具体的な金額はともかくとして、極めて大きな金額の損害賠償問題が発生していることは確かである。原発事故問題は損害賠償に限定されるわけではないが、原発事故による被害が集約されている面があり、また、原子力リスクに対する取り組み姿勢が如実に反映されていると思われ、さらに、保険が関連する原発事故をめぐる経済的保障問題の中心を占めるため、以下損害賠償問題に焦点を絞って考察する。

原発事故は原子力リスクの顕在化といえるので、原子力リスクの特徴を抑えておこう。原子力リスクの特徴については、継続性、拡大性、晩発性、五感に感知しない、といった点が指摘される（徳常[2002]pp.60-62）。いったん臨界状態になると事故終息まで一定期間継続し、その間放射線が放出され続けることになり、施設内外を問わず被害が拡大する危険がある。また、放射線被爆から一定期間経過後癌、白血病などを発症する遅発的障害、放射線被曝により細胞内の核が影響を受け、子孫に影響を与える遺伝的障害という晩発性の危険がある。より保険に引きつけて、保険技術的観点から考えると、大災害をもたらすカタストロフィックなリスクであり、その発生確率も規模も未知である。特に原子力リスクが未知であることは、原子力保険制定当初に指摘されていたが<sup>2)</sup>、その後50年が経過して今回の事故に直面すると、この50年で原子力リスクが既知になったというよりは、未知のモンスターを作り出していたかのような恐怖に駆られる。

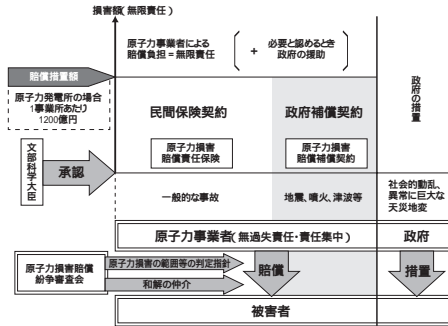
こうした原子力リスクの巨大性、晩発性という特殊性から、原子力発電事業を推し進めている国の多くは、一般的な損害賠償制度と異なる原子力損害賠償制度を法制化しており、わが国では「原子力損害の賠償に関する法律」（1961

2) たとえば、印南[1963]では原子力保険を「まったく未知の危険を担保するもの」（同p.225）としている。

年法律第147号、以下、「原賠法」とする)「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(1961年法律第148号、以下、「原賠契約法」とする)が定められている。原賠法および原子力賠償保険については、既に小川[2011]で考察しているが、本稿では小川[2011]以降の研究成果、主として法学的な賠償責任に関する研究成果を参照しつつ、先に考察した保険の意義と限界、あるいは、責任という観点から考察することで、本稿の目的を達成したい。

小川[2011]での原賠法および原子力賠償保険を含む賠償制度に関する考察を要約しよう。原賠法の目的は被害者保護と原子力事業の健全な発展の二つであり、その特徴は(1)無過失責任、(2)損害賠償責任の集中、(3)無限責任、(4)損害賠償措置の強制、(5)保険金請求権の先取特権、(6)賠償履行に対する国の援助・措置であり、図1で示せるような補償体系である。「異常に巨大な天変地変又は社会的動乱」といった事態を除いて原子力事業者に無過失・無限に責任を集中し、賠償資力を持たせるために損害賠償措置が強制される。その措置とは、実質的に1事業所あたり1200億円という上限のある原子力賠償保険への強制加入であり、保険が免責となった場合は政府補償契約で補償がなされ、また、賠償措置額1200億円を超える部分については、政府が認めるとき、政府援助が行われる。したがって、補償体系としては、保険が中核を占め、その質的補完を政府補償契約が、量的補完を政府援助が行うこととなる。原子力賠償保険の免責事由は、地震・噴火・津波の他、原子力リスクの晩発性との関係から事故発生後10年以降の賠償請求、正常運転である。正常運転とは、常識的には、異常を発生させない運転と考えられるが、原子力発電は未知な部分が多いため、これを免責としていることが注目される。ここに、原子力リスクの未知の部分、恐ろしさが端的に現れているといえよう。

図1. 事業者責任と賠償措置額の関係



(出所) 文部科学省ホームページ

([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/anzenkakuho/baisho/1261001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/baisho/1261001.htm))

小川[2011]で指摘した、福島原発事故によって明らかにされたと考える現行補償体系の問題点は、次のとおりである。

- (1) 賠償措置が免責となる「異常に巨大な天変地変又は社会的動乱」がどのような事態を指すのかが判然としない。
- (2) 賠償措置が免責の場合、損害賠償への手立が確保されておらず、実質的に「ありえないような天変地変」、免責は実質的にないものとして取り扱わざるを得ないのではないか。
- (3) 賠償措置額1200億円が不十分である。保険を中核にしているため、保険の引き受け手のキャパシティで決まる額を基準に体系を組んでいることになる。十分な賠償資力を確保する形になっていないのではないか。
- (4) 量的補完としての政府援助を行う必要性の判断基準が不明確である。

以上から、賠償体系が不明確であり、賠償措置額が不十分なため、「絵に書いた餅」に過ぎないとし、こうした問題が福島原発事故による損害賠償の枠組みづくりの迷走によって明らかになったとした。

また、原子力賠償保険の問題として、強制保険の自動車損害賠償責任保険と同様な半公的・半私的保険であるのに、ノーロス・ノープロフィットの原則が

適用されていないので適用すべきと指摘した。カストロフィ・リスクに対して存在する保険についての結論的な指摘として、原子力リスク、地震リスクに対して安易な保険利用の矛盾が露呈しているとした。

小川[2011]後に発生した重要な事柄や研究成果を参考にして、改めて小川[2011]で指摘した点について考える。まず、原子力賠償保険に関する重要な事柄として、2011年8月に原子力賠償保険を取り扱う日本原子力保険プールが、2012年1月15日満期となる東京電力の原子力保険契約の契約更改に応じないと通知していることである。最近の新聞報道では、東京電力はエース損害保険との契約に切り替える方針であったが、補償範囲などを巡って原賠法を所管する文部科学省が難色を示したので契約を見送り、法務局に1200億円供託する方針を固めたとのことである（『日本経済新聞』2012年1月8日朝刊3面、1月11日朝刊5面）。賠償措置は、政府補償契約が補完的關係になりながら保険契約が現金や有価証券の供託のいずれかであるが、資金負担を考えれば保険契約の選択となろうから、既述のように原子力賠償保険を実質的に強制保険と捉えた。通常、強制保険は何らかの政策性を帯びた保険であるから、引き受け拒否はできない仕組みとするのが原則である。しかし、原子力賠償保険は、ノーロス・ノープロフィット原則が適用されない営利保険として実施されているため、供託が保険契約の受け皿になっている。今回は、東京電力に保険が利用できないことによる賠償措置に関わる新たな資金負担が発生した。リスク・マネジメント上は、保険はリスク移転、供託はリスク保有である。単なる資金負担のみならず、リスクの保有という点でも全く異なる。もっとも、いずれにしても1200億円という額の話であり、前述のように、兆円規模の原子力リスクの大きさからすれば、保険だろうが供託だろうが、量的に絵に書いた餅に過ぎない。

次に、原発事故の損害賠償についての注目すべき文献である井上[2011]を採り上げ、小川[2011]で不足する法学的な考察を行いたい。まず、井上[2011]は、福島原発事故により日本最大の法律問題が発生しているにもかかわらず、法律的検討がなされていないとの問題意識に基づくものである。法律無視の政府やマスコミ、安全神話を盲信した専門家を批判しつつ、法律的検討というものがいかなるものかということを示そうとしたと思われる。そのため、原賠法につ

いて丁寧に考察する。被害者保護と原子力事業の健全な発展という原賠法の二つの目的は相反する面があるので、両者のバランスを図るために、全部で26条の条文のうち、目的を規定した1条を除く2条以降の条文はバランスを図るために作られていると解釈する（井上[2011]p.57）。したがって、政府が行う賠償措置の質的、量的補完は、単に原子力事業者に責任を集中させると民間企業が原子力事業に参入困難となるので、リスクの相当部分を国が負うことにして原子力事業に民間企業を参入させるための、すなわち、「原子力事業の健全な発達」という目的を達成するための原発推進の発想であるとする（同p.61）。また、賠償措置の免責規定「異常に巨大な天変地変又は社会的動乱」が採られたのは、どのような場合でも被害者救済を優先させるのではなく、原子力事業の健全な発達も考慮に入れているという原賠法の目的からは理解できるとする（同p.68）。

この免責規定に関して、これを適用するか否かで政府内で対立が生じたり、当初東京電力がこの規定を適用できるとの見解を出していたとのエピソードを紹介しつつ、東京電力の賠償責任自体の有無を検証しようという論調がなかったと批判する（同pp.68-71）。マグニチュード9.0という巨大地震を原因とする原発事故は「異常に巨大な天変地変」によると考えることも可能で、免責規定の適用は十分可能ではないかとする（同p.71）。この免責規定を適用した場合の賠償責任については国の損害賠償措置1200億円以外ははっきりせず、事業者が賠償責任を免れる国民的疑問を引き起こすような規定であるが、そのような規定が入れられたのは、「原発推進の国策があったゆえだ」と説明する他ないとする（同p.72）。そして、事業者を免責にしても、国が援助するから被害者救済について心配ないとして、ここでも二つの目的のバランスが図られていると考えているようである（同p.73）。ただし、国の損害賠償額が1200億円であるというのは、被害者救済の実行上不安が残るのは間違いないとする（同p.73）。

ここで、賠償措置の免責規定に関する井上[2011]と小川[2011]の見解を比較しながら、考察しよう。「東京電力の賠償責任自体の有無を検証しようとの論調がなかった」との批判については、そのとおりであるとする。小川[2011]では、論調がなかったという形での批判ではないが、基準が判然としない、特

に政府の姿勢を批判する形となっているが、問題意識は重なる。免責規定の適用可能性について、井上[2011]は十分可能であると考えていると思われ、1200億円を超える場合に不安があるとしている。この点は、小川[2011]と真っ向から対立する。図1を見ると、免責適用の場合は、単に国の措置となっており、1200億円の政府補償契約はあくまで原子力賠償保険の免責の場合に適用されるので、その点を誤解しているのではないだろうか。免責適用の場合について規定した原賠法第17条では、「被災者の救助及び被害の拡大防止のための必要措置」となっている。もちろん、現実問題として、さまざまな損害に対する対応を政府が求められ、国が援助せざるを得ないのだろうが、この免責規定が適用される場合は、無過失責任を負わせた原子力事業者を免責にするのだから、「誰も悪くない」、「誰の責任でもない」となり、しかも「被災者の救助及び被害の拡大防止のための必要措置」しか規定していないので、補償体系として考えたとき、補償が視野に入っていない状況ではないか。誰の責任にもできないことに政府援助を行うとなれば、別次元で一から補償の枠組みを構築しなければならず、現実的ではない。エピソードで紹介されているように、政府内で議論はあったようであるが、それが盛り上がり、マスコミでも大きく報道されなかったのは、やはり事実上適用不可能な規定であるからではないだろうか。

この免責規定の考察を通じて、小川[2011]での議論をより精緻に行いたい。原子力賠償保険の免責事由である地震・津波・噴火の場合は、原子力賠償保険の保険金額では到底賄えないような損害が発生する可能性があり、賠償措置額設定の仕方にそもそも問題がある。政府補償契約の賠償措置額を原子力賠償保険の保険金額に一致させる必要はなく、一致させて質的補完としていることに、賠償資力確保が不十分となる問題がある。なぜならば、政府補償契約が適用される保険免責の場合というのは、今回のような巨大災害の場合が考えられ、賠償損害額が巨額化する可能性が高いからである。しかも、賠償措置の免責が事実上適用不可能であるとすれば、なおさらである。すなわち、本来保険化不可能な原子力リスクに保険市場で引き受け可能な保険金額で補償体系が組み立てられていることとなり、賠償資力の確保という点で極めて額的に不十分な制度となっている。そして、先に採り上げた日本原子力保険プールによる引き受け拒否は、



原子力賠償保険の質的不安定さ、不十分さを露呈した。原賠法による現行の原子力損害賠償制度は、質的・量的に不十分な原子力賠償保険を中核としていたといえよう。

ここで、福井[2011]の議論を採り上げよう。福井[2011]は、法と経済学の「最安価損害回避者の理論」によって、原子力損害賠償支援法案を考察したものであるが、国や事業者の責任を有限責任としている外国の原賠法に対して、わが国の原賠法は事業者は無過失無限責任を求め、国はセーフティネットを整備するという責任分担を採用した相対的に優れた原則を採用しており、この原則を変える理由は見当たらないとする。また、過去の津波履歴や今回津波被害にあった他の原発が事故を起こさなかったこと、多くの専門家が事故を回避できる可能性を指摘していることから、「異常に巨大な天変地変」に該当しないとする<sup>3)</sup>。最も注目すべきは、リスク処理に関する考え方であり、保険の活用の仕方にある。すなわち、「そもそも誰の負担であろうとも、リスク分散が不可能なほど危険なら、民間はもちろん国家としても関与すべきではない」とし、「原発の適否は本来、国の責任がなくても、民間賠償保険が成立するかどうかによって決定しなければならない」とする。これは、保険が正常に機能すれば、原子力事業者が負担する原子力リスクは保険者に移転されるから、賠償資力に問題は発生しないとする見解である。そして、それは、原子力リスクが市場で消化できるリスクであることを意味するから、民間が関与することができる事業と考えるという見解である。一般論としては、リスクの観点から新規事業を実施するか否かの判断基準を示したものと、理解すべきなのかもしれない。保険学的には、保険の限界を超えたリスクに対して政策的に作られる経済政策保険は、この考え方ではどう捉えられるのか、存在余地がないのか、といった点が気になる。本稿では、法と経済学がCoase[1960]を先駆的業績とするシカゴ学派的な新自由主義的志向の強い学問分野なので、その面が出た保険市場とい

3) この見解は、内容的には井上[2011]と対立することとなるが、井上[2011]が主張するのは、こうした主張も含めて、賠償措置の免責についての議論がなされることであろう。こうした議論をすればするほど、安全神話でいい加減に物事が進められたことが明らかになったのではないか。

う市場を万能視した見解であると理解する。原子力リスクは、何度もいうように、保険化不可能なカストロフィ・リスクであり、未知の危険とされながら、実質的に半公的・半私的保険といえる原子力保険で政策性を帯びながら対応されたと考えるべきではないか。福井[2011]に従えば、原子力事業は本来実施などありえない事業となる。民間市場レベルでは実施不可能でも、必要とされるものは政策的に実施される場合があるが、まさに原子力保険、地震保険にはそうした政策性が反映しているのではないか。原子力事業については、国のエネルギー政策が反映している。井上[2011]が重視する原賠法の二つの目的のバランスとは、エネルギー政策の反映である。換言すれば、政府の原子力リスク引き受けを前提に民間の原子力事業者にも原子力リスクを引き受けさせているというのが実態ではないか。しかし、福井[2011]の議論の枠組みには、政策が入ってこない、あるいは、安価な政府観により、国に賠償責任はないと考えているようである。

これに対して、小川[2011]ではエネルギー政策の観点から国に責任ありとし、政府は当事者意識に欠けると批判した。エネルギー政策という形で国は原子力リスクを引き受けているのであり、それを前提とした責任と負担の議論を展開した。また、保険に関しては、原子力保険も地震保険も、政策との関係で安易に活用していると批判した。この点では、保険市場で消化できないリスクに対して保険を作るという発想がないと思われる福井[2011]と原子力保険、地震保険に対する筆者の否定的な見方は一致する。政策性を重視する点は、井上[2011]も同じ見解である。しかし、井上[2011]のリスク引き受けの議論は国による原子力リスク引き受けの問題に留まらず、法律的検討として徹底しており、その本領が発揮されるのは、国の政策の先の議論である。

井上[2011]は、原発は嫌悪施設の一つなので交付金や福祉施設の建設等のアメが用意されるとし、そのアメの見返りに地元民は原発の危険性を引き受けたとする(同pp.87-91)。これに対して、絶対安全としてきたことに騙されたとする者がいるかもしれないが、これまでの原発事故の報道、事故を隠す電力会社の問題などから、「絶対に安全ではない」ということを薄々知っていたという点で、危険を引き受けたことを意味するとする(同pp.93-94)。最終的に

「目の前の金」と「不確実な原発事故」を天秤にかけ、目の前の金を選択したことに他ならないと手厳しい(同p.96)。したがって、原発設置を推進した人、増設を望んだ人、進んで近くに転居してきた人などは、過失相殺的な思考によって損害賠償額が減額されるべきとする(同p.102)。毎日報道される避難生活を強いられている地元住民の大変な様子を頭に浮かべると、感情的には受け入れがたい議論であるが、法律的議論として必要な議論なのであろう。リスク、責任、負担という用語を使えば、原子力リスクを引き受けた地元住民には、原発事故による損害を負担する責任があり、それが損害賠償額の減額として現れるとなろう。小川[2011]では検討することのなかった、法律的検討である。

昨年策定された原発損害賠償の枠組みについては、常識的には「巨額の賠償金を免除して、東京電力を存続させる」か「巨額の賠償金を払わせて、東京電力が潰れる」かのいずれかであるが、「巨額の賠償金を払わせて、東京電力を存続させる」ことにしたとする(同p.121)。これでは東京電力の実質的負担がほとんどなく、反省も引き出すことができないだろうとする(同p.123)。このような事業者が実質的に自腹を痛めないような賠償制度のあり方が採られると、「タガが緩む」という状態になるとする(同p.179)。これは重要な指摘で、実質的に負担を求められない賠償制度によりモラル・ハザードが生じる懸念があるとの指摘といえよう。

## 6．原子力発電のモラル・ハザード

保険の存在が注意力を弛緩させることをモラル・ハザードとした。言うまでもなく、リスクが顕在化して経済的ニーズが発生しても、それを保険が埋め合わせてくれるから、リスクの顕在化に対して注意力が弛緩するということである。責任という言葉を使って表現すれば、リスク顕在化により発生した経済的ニーズを埋めなければならないという責任から解放されるから、リスクの発生に対して無関心あるいは注意力が落ちることである。保険はリスク移転機能を持つが、リスク移転とは、実質的な責任移転である。したがって、モラル・ハザードの発生契機は、保険による責任からの開放となろう。これを一般化すれば、何らかの措置によって責任から解放されるならば、モラル・

ハザードが発生する可能性がある。いま、この一般化した抽象的次元のモラル・ハザードで考えてみたい。

損害賠償補償における責任からの解放は免責規定であろうから、免責規定がモラル・ハザードと関係する可能性がある。したがって、現行補償体系における賠償措置の免責規定「異常に巨大な天変地変又は社会的動乱」は、モラル・ハザードを発生させる余地があるとなるが、前述のとおり、この免責規定は実質的に発動されることはないと考えれば、また、原子力事業者がそのように受け取れば、モラル・ハザードは関係しない。少なくとも、今回の原発事故で、この免責規定が適用されることはまずないのではないかということが明らかになった。

事故発生によって、この規定はモラル・ハザードよりも、原発推進との関係で考えなければならぬだろう。原発を今後どうするかは国民的な議論を必要とする大問題であるが、原発を推進するという国民的合意を得るというのは困難なのではないか。この点からすれば、原発推進の規定であるこの規定は見直すべきとなる。この規定のみならず、原賠法の目的とされた原発推進は目的から外され、被害者救済の目的に絞った規定が求められることとなる。

リスク、モラル・ハザードとの関係に話を戻そう。原発を巡る根本的な問題は、産官学の閉鎖的な原子力村によって作られたといわれる、「安全神話」であるとする。リスクに関しては、安全神話によって、原子力リスクに向き合ってこなかったということである。ここで重要なことは、原子力リスクをめぐる今回の問題が特殊で、特別な場合ではないと考えられることである。日本人は確率論的思考が苦手な絶対的安全主義（事故は起きてはならないもの、発生確率ゼロ）のため、事故が発生する可能性を考えることを忌避しがちで、事故が起きた後のことをなかなか議論できない。この日本人気質を背景に原発の安全神話が作られてきたといえ、最悪の事態や原発事故の想定自体がタブー視されてきた。本稿ではこの日本人気質を欧米的な確率論的思考ができないという点よりも、事故を考える、リスクが顕在化した状態＝マイナス状態を直視しない点を重視したい。先に、保険、リスク、ハザードのプラス面を強調する場を慎重に考え、マイナス面と向き合うという保険の陰気な側面から安易に逃れ

るべきではないと指摘したが、本稿で問題視する日本人気質はマイナス面からの安易な逃避である。それは、本質を見据えることからの逃避でもある。たとえば保険に関して一例をあげるならば、日本特有の損害保険である積立保険があげられる。貯蓄好き、掛け捨て嫌いの日本人のニーズに応えた保険として保険行政も保険業界も絶賛する。しかし、「掛け捨て」という言葉自体が保険の「保障」という本質的部分の理解を妨げる誤った言葉であるのに、それを行政、業界が自ら使いながら、保険そのものの理解に逆行するような保険を開発したことになるのではないか。これは安易にマイナス面に向き合いたくないという日本人気質に応えたに過ぎない。

福島原発事故は、この日本人気質を背景とする安全神話によって、リスクを直視しないこと、最悪の事態を想定しないこと、マイナス面に向き合わないことが、どのような事態をもたらすかということを強烈な形で教えている。原子力村の専門家たちは、この安全神話に悪乗りしていたところがある。井上[2011]は、地震の日本史を読めば、日本に原発をつくることはいずれ大震災の被害を蒙ることを承知の上で作ると理解するより他にないので、「想定外」は許されないとする（井上[2011]p.172）。それにもかかわらず、原発が推進されてきたのは、安全神話による一種のモラル・ハザードが専門家に働いていたということなのだろう。

そして、モラル・ハザードは政府や国民にも当てはまる。専門家のみならず政府も国民も原子力リスクを見なかった、あるいは、見ないふりをしてきたからである。先の原発リスクを引き受けた地元住民への井上[2011]の厳しい指摘は、程度の違いはあるにせよ国民全般に当てはまり、それが原子力村の悪乗りを許してしまったことにつながる。リスクを直視すること、マイナス面を見ることの重要性を、この原発事故から学び取らなければならない。

リスク社会論では、科学技術がリスクを生産しながらそれを正しく認識できないと批判されるが（Bech[1986]、訳p.94）、その最たるものが原子力発電といえよう。しかし、福島原発事故は、地震列島に原発をたくさん作り、大きな事故を起こしたという点で、日本人の気質、特殊性といった点に踏み込む必要がある。

**参考文献**

Bech, Ulrich[1986], Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp. 【東廉 = 伊藤美登里訳[1998], 『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局。】。

Coase, Ronald Harry[1960], The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, Vol. 3.

福井秀夫[2011], 「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」『日本経済新聞』2011年7月23日朝刊、27面。

印南博吉[1963], 「原子力保険の把握について」勝呂弘博士還暦記念論文集刊行会編『保険理論の新展開 勝呂弘博士還暦記念』保険研究所。

井上薫[2011], 『原発賠償の行方』新潮社。

小川浩昭[2011], 「東日本大震災のリスク分析」『西南学院大学商学論集』第58巻第1号。

酒井泰弘[2010], 『リスクの経済思想』ミネルヴァ書房。

徳常泰之[2002], 「原子力保険の機能と限界 JOC臨界事故を中心に」『保険学雑誌』第577号。

安井敏晃[2008], 「ハザード概念について 保険論におけるモラル・ハザード及びモラル・ハザードを中心として」『保険学雑誌』第603号。

本稿は、2011年度西南学院大学特別研究Cによる研究成果の一部である。

(2012年1月稿)