

第5回原子力委員会定例会議議事録

1. 日 時 2014年2月4日(火) 10:30～11:55

2. 場 所 中央合同庁舎4号館1階123会議室

3. 出席者 原子力委員会

近藤委員長、鈴木委員長代理、秋庭委員

文部科学省

坂本研究開発戦略官

独立行政法人日本原子力研究開発機構核不拡散・核セキュリティ総合支援セン
ター

直井次長

東京大学

遠藤典子氏

内閣府

板倉参事官

4. 議 題

- (1) 日本原子力研究開発機構 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター（ISCN）における活動について（文部科学省、独立行政法人日本原子力研究開発機構 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター 直井洋介氏）
- (2) 原子力損害賠償制度の研究（東京大学 遠藤典子氏）
- (3) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について
- (4) その他

5. 配付資料

- (1) 日本原子力研究開発機構 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター（ISCN）における活動について
- (2) 原子力損害賠償制度の研究

(3) 鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について

(4) 第45回原子力委員会定例会議議事録

6. 審議事項

(近藤委員長) おはようございます。第5回の原子力委員会定例会議を開催いたします。

今日の議題は、3つで、1つは、日本原子力研究開発機構核不拡散・核セキュリティ総合支援センターにおける活動について御説明をいただくこと。2つが、原子力損害賠償制度の研究について、これも御説明いただくことです。3つが、鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について、そして、その他ということでございます。よろしゅうございますか。

それでは、最初の議題からお願いします。

(板倉参事官) 最初の議題でございます。日本原子力研究開発機構 核不拡散・核セキュリティ総合支援センター（ISCN）における活動について、文部科学省坂本研究開発戦略官並びに日本原子力研究開発機構核不拡散・核セキュリティ総合支援センターの直井次長から御説明をお願いいたします。

(坂本戦略官) 文部科学省の坂本です。よろしくお願いいたします。

本日は、日本原子力研究開発機構の核不拡散・核セキュリティ総合支援センター（ISCN）における活動につきまして、御説明させていただきます。

文部科学省は、原子力科学技術の基礎基盤、研究開発、あるいは人材育成を担っておりますけれども、そういったミッションの中において、この核セキュリティ分野の取組は非常に重要であると認識しております。ISCNにつきましては、先ほど申し上げた基礎基盤という意味からすると、様々な政策分野との連携、あるいは様々なユーザーによる活用が行われるプラットフォームとしての機能が必要である。これは立ち上げ当初、2010年のサミットの声明からスタートしているわけですが、その立ち上げ当初の設計思想であったと伺っております。したがって、我々文部科学省としましては、原子力研究開発機構と一緒にしましてしっかりとそういったプラットフォームでの活動というものに取り組んでまいりたいと思っております。

具体的な内容につきまして、これから直井次長のほうに説明をお願いいたします。

(直井次長) それでは、ISCNの活動について御紹介いたします。まず、2ページ目を御覧いただきたいのですが、ISCNは第1回目、2010年のワシントンの核セキュリティサミットで我が国のナショナルステートメントとしまして、アジア諸国を初めとする各国の核

セキュリティ強化に貢献するためのセンターをJAEAに設立するという提言を踏まえまして、その後、国内の核セキュリティ関係府省連絡会というものの中で、どういうふうにISCNを立ち上げるかと御議論をいただきまして、その年の12月に茨城県の東海村に設立いたしました。

2013年のIAEAの核セキュリティ国際会議における政府代表演説におきましても、ISCNの活動が報告されまして、今後もこうした貢献を継続、強化していく考えであることが示されております。アジア諸国及び国内におきます核不拡散・核セキュリティ強化のための拠点といたしまして、訓練、教育等を含む人材育成を実施しております。

また、バーチャル・リアリティ・システムですとか、フィジカル・プロテクションのトレーニングフィールド等を設置いたしまして、独自の施設を活用したトレーニング等を実施してきております。

総合支援センターが設立されまして、約3年経過いたしましたけれども、我が国を含めまして35カ国から約1,400名が我々のトレーニングに参加しております。

支援対象国でございますけれども、FNCAの参加国、ASEANの参加国、それから我が国と原子力協定を締結している国、また交渉中の国などを対象国としておりまして、二国間協力におきましては、これまでベトナム、マレーシア、カザフスタン、モンゴル等、計10カ国を対象に先方のニーズに沿った派遣セミナー等を実施してきてございます。

ほかのイニシアティブとの協力でございますけれども、IAEA、それから米国のDOE、それからECとは取極めに基つきまして、講師の相互派遣、共催トレーニング等を実施してきております。それから、世界核セキュリティ協会、WINSでございますけれども、共催のワークショップを毎年1回開催してきております。

また、ASEANのエネルギー部局でございます。ASEANのCenter for Energyとも共催のセミナーを実施しております。それから、このアジアの地域には、韓国と中国が同様の核セキュリティのキャパシティ・ビルディングを支援するセンター・オブ・エクセレンスの設置を進めておりますけれども、IAEAの呼びかけによりまして、日中韓の連携協力を進めるという枠組みを進めてございます。

次のページでございますけれども、昨年12月に開催されましたFNCAの大臣級会合の議長声明の中で、核セキュリティ文化の醸成に関わるイニシアティブが提言されております。3つの提言がなされまして、1つ目はJAEAのISCNを通じまして、IAEAとの共催でアジア諸国を対象にした核セキュリティ文化に関する研修を日本で実施するという提言が

ございます。これにつきましては、本年の１１月に総合支援センターにおきまして、第２回目のＩＡＥＡの地域ワークショップを開催する予定でございます。実は、２０１２年１１月にも１回目の核セキュリティ文化醸成のワークショップというものを総合支援センターで実施しております。このときにも総合支援センターが、ケーススタディ演習というものをカリキュラムに組み込んで実施をしたのですが、今年１１月に行うワークショップにおきましては、各国が核セキュリティ文化醸成のグッドプラクティスとして挙げているようなことをカリキュラムの中に組み込むということを今考えておりまして、ＩＡＥＡと調整しているところでございます。

それから、２番目でございますけれども、ＦＮＣＡの各国における核セキュリティ文化を醸成する取組を、ＩＳＣＮを通じて支援するというところでございます。実は今月末に北京で、ＦＮＣＡの核セキュリティ・保障措置ワーキンググループが開催されますが、その中で日中韓が進めます核セキュリティ強化のためのキャパシティ・ビルディングの国際支援センターの活動状況、各国の核セキュリティ状況に向けた取組状況の共有を主導するという考えでございます。それから、最後がＦＮＣＡのウェブサイトを活用いたしまして、核セキュリティ文化に関する各国の取組状況やベストプラクティスを共有するという予定でございます。

次のページでございます。本年３月、第３回の核セキュリティサミットがオランダのハーグで開催される予定でございます。当センターは第１回の核セキュリティセンターにて設立を表明して以来、国際的な核セキュリティ強化に向けて主にキャパシティ・ビルディング支援で貢献してまいりました。第２回の核セキュリティサミット、これは２０１２年３月にソウルで開催されましたけれども、その第２回サミットでの貢献といたしましては、当センターが第１回目のサミットでのコミットメントどおりに２０１０年１２月に設置しているということと、それからソウルのサミットのときに、核セキュリティ総合支援センターを通じた人材受入れや研修の拡充をコミットしておりまして、そこに記載してあるとおり、２０１１年の実績では１４コースであったものを２０１２年の実績では１９コースに増やして、事業を展開してございます。

また、日米の政府間の核セキュリティワーキンググループ、これはＮＳＷＧと言われていますが、日米二国間委員会のワーキンググループの１つでございますけれども、その中での協力も実施しております。

また、第３回目の核セキュリティサミットに向けての取組といたしまして、２０１３年度もキャパシティ・ビルディング支援を継続しておりまして、昨年末現在でございますけれども

も、既に18コースに参加者が414名参加してございます。

G8のグローバルパートナーシップのワーキンググループ会合での議論にも貢献してございますし、第3回核セキュリティサミットに向けて様々な提言を発信するNuclear Security Governance Expert Group、これは民間のNGOと専門家が集まったグループでございますけれども、そういったNSGEGでの議論。それから、アジア太平洋安全保障会議、CSCAPと言われているものですが、そういったNGOの会合にも参加いたしまして、核セキュリティ強化に向けた提言案の策定等に貢献しております。

また、第3回の核セキュリティサミットでは、サイドイベントとしまして、Nuclear Knowledge Summitですとか、原子力産業界のサミットが開催される予定でございますけれども、JAEAから参加を予定してございます。

それから、14年度の支援活動計画でございます。核セキュリティコースにつきましては、我が国では初めてですが、放射線源のセキュリティに関わるIAEAの地域トレーニングを開催する予定です。

また、2番目は、ISCNの取組で御紹介したワークショップでございます。

それから、核物質及び原子力施設のフィジカル・プロテクションに関わります地域トレーニング、これは設立当初から2週間のコースとして毎年1回国際コース、それから国内向けにも提供しているコースでございます。2週間の本格的なフィジカル・プロテクションを教えるトレーニングコースを今年もやる予定にしております。

それから、核セキュリティ文化醸成のための国内向けのワークショップとしまして、WINNSと共催のワークショップをやります。ここでは国内の事業者さんですとか、規制当局の方、それから警備当局からも参加していただく予定でございます。国内関係者間の連携の深化・促進に貢献できていると考えてございます。

また、国内向けのフィジカル・プロテクショントレーニングといたしまして、フィジカル・プロテクションのトレーニングフィールド、VRを使いまして、規制庁の新任検査官の研修、海上保安庁、陸上自衛隊化学学校、茨城県警、警察庁、また国内の事業者さんにも利用いただくというトレーニングを予定しております。

それから、派遣セミナーといたしまして、今回はフィジカル・プロテクションの派遣セミナーをベトナム等で二国間協力で行うという予定をしております。

それから、2番目の保障措置・国内計量管理制度コースでございますけれども、これも2週間の包括的な国内計量管理制度コースを毎年やっております。今年にはIAEAとの共

催事業として国際コースとしてやる予定にしております。

また、現地に派遣してのワークショップといたしまして、アディショナル・プロトコルを批准する間近であるマレーシアにおきましてワークショップを予定しております。

核不拡散に関わる国際枠組みコースでございますけれども、ミャンマー、サウジアラビア、そういったところで核不拡散、核セキュリティの重要性及び担保に必要な体制についての理解促進を目的としたセミナーを開催する予定でございます。以上が、人材育成の支援の部分に関わるところでございます。ワークショップ、セミナーを通じたものでございますけれども、普段は一堂に会することのない国内の関係者が集まって議論をするというプラットフォームを提供できているということでございます。引き続き国内の関係機関の皆様には御支援、御協力を賜りたいと考えております。よろしくどうぞお願いいたします。

最後に、当センターで実施しております技術開発について御紹介いたします。第1回のサミットのときに、キャパシティ・ビルディング支援のセンターを立ち上げるというコミットのほかに、核物質の測定、検知、それから核鑑識に関わる技術開発をするというコミットメントもしております。核鑑識でございますけれども、押収されました核物質につきまして、核物質の組成、物理化学的形態を分析しまして、その核物質がどこからやってきた、どういった履歴で、どういう輸送経路を通して、どういった目的でということ进行分析、解析する技術的手段でございまして、現在、核物質の分析に関わります高精度の分析装置の整備を終えまして、不純物分析、粒子形状分析に関わる測定技術の確立をしたところでございます。

また、ウランですとかプルトニウムをいつ抽出したという年代の測定をする技術開発、核鑑識データベースの構築に向けました属性評価技術の開発など、日米共同研究を含めてやっております。

また、核物質の測定、検知につきましては、ヘリウム3の代替中性子検出器技術開発、これは各国の原子力施設で核物質が測定検知に使われていますヘリウム3の検出器、このヘリウム3が供給不足になっておりまして、従来型の検出器にかわる高効率の中性子の検出器、JAEAで開発しましたセラミックシンチレータ中性子検出器の開発実証試験を行っております。例えば、レーザー・コンプトン散乱のNDA技術開発、これはレーザー・コンプトン散乱という技術を使いまして、エネルギー可変大強度単色ガンマ線をつくり出しまして、そのガンマ線を利用した技術開発も進めております。

それから、最後が、中性子共鳴濃度分析技術開発でございます。アクティブに中性子を使いまして、核物質に中性子を当てまして、透過してくる中性子のエネルギー、どういったと

ころのエネルギーが吸収されたかというようなところから核物質の同位体を定量するというものと、それから当てた中性子によって捕獲ガンマ線が出てきますので、捕獲ガンマ線进行分析することによって、中に含まれる不純物を分析するというような技術開発でございます。以上でございます。

(近藤委員長) 御説明、どうもありがとうございました。

思い起こしますと、2009年秋ごろ、核セキュリティの分野で我々は、INFCIR225のRev4の国内適用を受けて、この改定の作業が開始されたところ、それに参加するとか、安保理決議1540あるいは核テロに対するグローバルイニシアティブなどにコミットしつつ、関係する課題について部会等で様々に議論していたわけですが、翌年4月に第1回ワシントン核セキュリティサミットが開始されることが報道され、関係者の間で準備をしようという議論になったときに、この際、日本から何か国際貢献に係る提案をしようじゃないかと外務省、文部科学省の方と非公式に議論をし、それまでに日本が進めていた核鑑識技術開発の取組の強化やアジアにおける核セキュリティに係る取組を支援するセンターをつくったらいんじゃないかと。それは当然のことながら当時のJAEAの関係者の熱心な取組があったからなんですが、それをサミットにおける日本からの球にしようかという議論をして、急速に準備が進められました。お話を聞いていて、そんなことを思い出しました。

サミットでは、お話がありましたように中国と韓国もどういうわけか同じような提案をしたため、IAEAがそれじゃ各国の取組を調整しなければならないということを言い出したわけですが、お話のように、JAEAの皆さんの御尽力で、我が国は、各国に先んじて、初年度から着実に成果を上げてきました。外務省の核セキュリティに関わるキャパビル、ネットワークの取組、外務省はこれをもうちょっと前からやっていたわけですが、そういう外交面の努力と技術面の努力もあったことから、その三国間の調整という話は球としては、オンザテーブルではありますが、日本にとっては、どうリーダーシップを発揮するべきかということを考えるシチュエーションになっていると理解しています。

そういう意味で、JAEAには、今後ともこの分野でアジアにおける取組をリードしていかれることを期待するわけですが、核セキュリティの取組というのは、一番大事なのは現場の問題をどうしようかということであり、現場における取組が大事になるわけです。そうすると素晴らしい役割を果たし続けるためには、絶えず現場でこの分野にどんな問題があって、今後何が重要になるかということ把握して、それを踏まえて解決すべき問題、課題を見出して、それには制度的なこともありましょうし、技術的なこともありましょうが、解決策を

考えることが肝心ということなんだろうと思います。そういう意味で、ここが我が国においては少なくとも関係者が一堂に会するプラットフォームの機能も果たしていくんだということをおっしゃったと思いますが、そのことは大事だと思います。そのプラットフォームをそういう意味で有効活用していただければというふうに思います。

で、問題は、それをしかし解決していくためにはセンターだけではできないわけでありまして、関係者と問題を共有して、外交面、様々な行政、政府間の取組を協調させて解決策を考えて実現していかなければならないと思います。原子力委員会もそういう旗振りをする必要があるのかなと思っています。

そういうことで、今日のお話は多彩であったわけですが、基本的なポリシーとしてそういうことについて引き続きリーダーシップを発揮していただくことでよろしいでしょうかね、お考えをお聞かせいただければと思います。

いつもと違って、私からは最初に質問というか、感想を申し上げさせていただきました。
(直井次長) ありがとうございます。現場の取組が大事という点については私ども認識しております。今、取り組み始めておりますのが、出張でのテーブルトップエクササイズを何とかできないかということを考えておりまして、特に規制庁ですとか、地元の警察とかも含めたテーブルトップエクササイズみたいなものを提供できるようなキャパシティを持っていきたいなというふうに考えてございます。

また、その関係府省の方々から非常にこのセンターを活用していただいております。海上保安庁、警察庁、自衛隊化学学校、毎年来ていただいて、20人、30人が研修していただいて、そのときに逆に我々がいろいろ教えていただくということが非常に我々にとっても利益となっております。そういった活動、皆様の御支援、御協力を今後とも賜りたいと考えてございます。以上でございます。

(坂本戦略官) 行政レベルの視点から一言、近藤先生のお話、非常にありがたいと思っております。と申しますのは、このセキュリティの分野というのは様々な要素を含んだもの、外交、安全保障、それから実際に現場で起こっていること、問題点、そういったものを総合してどういう貢献が我々できるのかということを考えなければいけない。原子力委員会に御指導いただきたいと思っているわけですが、そういった中で、国際的にどういうことが求められているかということ、我々、JAEAもそうですし、文部科学省もできるだけ感度を高くして、行政ニーズを把握しようと努めますけれども、やはり本当に現場の、特にセキュリティということにかかりますと、やはりなかなか一般には知られていない状況

というものに基づくニーズがあるといったところ。あるいは、なかなか我々の日ごろ活動している範囲を超えた国際的な場でいろいろ形で活動が行われている。あるいはいろいろな状況が動くというところ、例えば外務省とかと連携して、行政ニーズを的確に特定して、それをどう取り込んでいくか。こういったところがやはり我々文部科学省は各省とも連携をしっかりとしなければならぬと思いますし、そういったところを俯瞰的に御指導いただける原子力委員会にコメントいただきながら、しっかりと取り組んでいきたいと思っております。よろしく願いいたします。

(近藤委員長) はい、それでは、鈴木委員長代理、どうぞ。

(鈴木委員長代理) 大変貴重な活動で、私も大変感謝しているんですけども、せっかくなので、参考資料の説明がなかったんですが、幾つか貴重なデータもありますし、特に私が聞きたいなと思ったのは、13、14、それから全部だな、後ろのほう、実習の写真が出てますね。最後のバーチャル・リアリティとか、この辺が実は日本のJAEAの強みなんだろうと理解しているんですが、WINSはWINSワークショップで別だから、JAEAの強みであるところの核物質防護実習フィールドとか、バーチャル・リアリティ・システム、ちょっと説明していただけますか。

(直井次長) 核物質防護というのは、情報管理をしなければいけなくて、実際の核物質防護施設を使った実習というのはできませんので、JAEAではこのトレーニング専門の実習フィールドをつくりまして、様々なセンサーを配置しまして、実際に感度を自分で見てみるとか、そういったことができるような施設をつくりまして、そこで実施しています。最近また検知センサーも日進月歩でございまして、様々な新しいものが出てきますので、そういったものに追随して、例えば最近ですとレーザースキャナを導入するとか、ポールマウントの電界センサーを導入するというようなこと、新しいセンサー、監視カメラも導入してございます。この施設は使っていただける施設になっていまして、警察の方、それから海保の方、自衛隊の方、それから事業者の方々に使っていただいているものでございます。

それから、バーチャル・リアリティのほうでございすけれども、アジア諸国を対象にするということなので、初めに原子力施設をほとんど見たことがない人が実習、研修にやってまいります。狙いとしては、そういう人たちにまず原子力発電所はどういうものかというものを体感してもらえるように、バーチャルで中にウォークスルーして、原子力発電の中を歩けるというようなシステムをつくりました。

その中で、例えば核物質防護施設がどういうふうに配置されていて、どういうふうな検知

エリアで、どういうふうに検知するかということも教えます。入退域をするときにどうい
ところに入っていくんだということもウォークスルーしながら入っていけるように、今、開
発しています。これは研修生からも好評です。

ただいま開発しておりますのは、C A S の警備員のブラインドトレーニングという開発を
しておりまして、このV R施設を使って、侵入事案を発生させまして、いろいろなところで
センサーが鳴ることに対して、模擬C A Sをバーチャルの中で作りまして、模擬C A Sの
中の警備員が初動対応なり内部の情報共有をするためのトレーニングというのを行うシステ
ムをつくっております。この3月には実用に供せるような形にしようと思っています。この
システムは警察の方からいろいろコメントをいただく、海保の方からコメントをいただく、
事業者の方からコメントをいただきながら開発を進めているということでございます。以上
です。

(鈴木委員長代理) さっきもお話ししていましたけれども、日中韓のセンターとの共同関係、
すみ分けというか、その辺はこういうものをもう既に日本はやっているということなんです
が、中国、韓国との違いとか、協力関係は今はどうな感じになっていますか。

(直井次長) 韓国は、間もなくこのセンターが立ち上がる予定になっています。2月19日が
オープニングセレモニーでございます。中国につきましては、昨年10月に建設がスター
としまして、今年1年かけて来年後半ぐらいに開始されるのではないかと考えられておりま
す。

韓国は、設置されておりますのが、K I N A Cという規制機関に設置されておりまして、
事業者には設置されている総合支援センターと若干性格が異なるものになっております。

それから、中国につきましては、かなり総合的な研究開発のセンターの中でやるような形
になっておりまして、例えばN D Aの検知、それから保障措置のN D Aとかも込みでかなり
大規模なものを考えていまして、少しずつ性格が違っているような展開になっています。ま
だ、具体的に韓国も中国も動き出していないものですから、具体的な教育というのは今のと
ころ講師を相互に派遣して、それぞれお互いがどういうことをやっているかを知り合うところ
からスタートさせております。

今後、この2月下旬にもI A E Aがまた参加国の協働をどうするかという会議を声かけて
おりますので、そういった中で議論していきたいと思っております。

(鈴木委員長代理) よろしく申し上げます。

(近藤委員長) 秋庭委員。

(秋庭委員) 御説明、ありがとうございました。なかなかこういうことを一般の人たちが知る機会がないので、こんなに素晴らしい取組がされているのかと感じ入りました。特に、先ほど御説明ありました3Dのシステムなど驚くばかりですけれども、そういうことを伺っているうちに、このような多くのセミナーやそして研究開発などを進めていくためにも人材をしっかり確保し、また今後人材養成していく必要があるということをますます感じました。13ページの中長期的展開のところにも講師育成プログラムの実施、育成した講師の活用など、人材に関わることが書いてありますが、今後の人材養成について特にお力を入れたい点などありましたらお聞かせいただけますか。

(直井次長) JAEAの中で、原子力人材育成センターが中心にトレイン・ザ・トレーナーコースというのをやって、講師を教育するのは大変なので、講師を育ててその講師にまた育ててもらおうという形を多くとっておりまして、我々も同じようなことを考えております。ただ、核セキュリティとか保障措置の分野というのは非常に人材が限られています。例えば保障措置ですと、ベトナムだと5人ぐらいしかいないとか、インドネシアでも15人ぐらいしかいないとか、非常に限られている中でどうするかということを今考えておりまして、今、我々が取り組もうとしておりますのは、我々が育てた講師を我々のセミナーで招聘して彼らを使っていくということを今考えています。

実際に総合支援センターの講師の手当てといいますか、講師を探してくるというのは非常に大変です。この分野の専門家はほとんどいません。日本国内にもほとんどいません。ということで、アメリカの大学で学んだ人たちに任期つきというような形で来てもらって、活動してもらっていますけれども、本当に我々自身の講師をどういうふうに揃えていくかということが毎日の悩みどころでございます。

(近藤委員長) 突然、思い出したんだけど、情報セキュリティに関しては何かお考えなんですか。

(直井次長) 今年5月にサイバーセキュリティのセミナーを規制庁の国内コースなんですけれども、規制庁とコラボレーションしまして、IAEAのコースを3日間でやる予定にしています。初日が規制庁の職員向け、それから2日目、3日目が事業者さん向けということで、これは規制委員会のほうの会議室を使いまして、講習をやる予定になっております。サイバーセキュリティにつきましても、我々は情報をとりにいくためにIAEAのコンサルティングとか、テクニカルミーティングにも参加しております。

(近藤委員長) 原子力施設では、デジタル化の際に、設計の段階からこの問題を議論してきた

こともあって、特有のストラクチャーを持っているところもありますので、一般論と特殊論と両方きちんと関係者が理解できるようにするということはとても大事だと思います。よろしく願いいたします。

それでは、今日は、大変貴重な御報告をいただきましたことは感謝いたします。どうもありがとうございました。御健闘をお祈りいたします。

それでは、次の議題ですが、東京大学の遠藤さんに、原子力損害賠償制度の研究についてのお話をいただきます。原子力委員会は、平成20年6月に原子力損害賠償制度の検討についてという見解を公表いたしました。それは現場を所管する文部科学省におきまして、この法律が初めて適用されたJCO臨界事故の経験を反映するためなど、国内の動向を踏まえた制度改正を検討すべきであるということ。それから、もう1つは、世界的な原子力利用の拡大の状況に鑑みて、我が国の原子力産業の国際展開が活発化する機運がありましたので、それを踏まえて、国際動向も踏まえた所要事項を取り入れるべく原賠法の改正ということも同時に検討されたいこと。そんなことを見解として述べたわけです。このうち前者の検討結果は、24年の法律の改正に反映されたわけでありますけれども、後者の方は、国際動向を踏まえた本格的な見直しの検討は引き続きやりますというお約束をいただいたのみで、今日に至っている。つまり、以来、私どもはそれにあまり関係してこなかったのです。で、そういった検討の成果を生む前に、東京電力福島第一原子力発電所の事故が発生いたしましたので、政府はこの法律に則って原子力損害賠償を進めることといたしまして、そのために原子力損害賠償支援機構法を整備して、この法律を活かしてきていると承知しております。

私どもとしましては、この経験を踏まえて、この法律の見直しあるべしと考え、適切な所見を申し述べるができるよう勉強しようと、関係者から御助言や御意見をお聞きしてきました。この過程で目に止まりましたのが、「原子力損害賠償制度の研究―東京電力福島原発事故からの考察」と題する遠藤さんの著書でした。この本が焦点を当てています原子力損害賠償支援機構が、原賠法の制度と対になって、普遍的な存在、制度として存在していくべきなのか。それが公益にかなうのかということ、私どもとしては検討しなければならないと考えているのですが、そういったことを考えるために、著者である遠藤さん、これを博士論文として大学に提出されて、現在は博士号を持っておられますので、本当は遠藤博士と呼びしなければならないんですけれども、ここでは遠藤さんと呼ばさせていただきますが、遠藤さんに要点を聞かせていただきまして、私どもの検討の参考にさせていただくことができましたところ、御多用中にもかかりませず、今日、お越しいただくことができました。2、

30分、お話をいただきまして、質疑をさせていただければと思います。

それでは、遠藤さん、よろしくお願いします。

(遠藤氏) 近藤委員長、御紹介ありがとうございます。今日は、御報告の機会を与えていただきましてありがとうございます。本研究は、基本的に3.11の東京電力福島第一原子力発電所事故を受けました重大事故の危機管理と事例研究という位置づけとなります。主に、私はこの政策形成に関わったメンバーの政策担当者の皆様への聞き取り調査を中心にしまして、こちらの研究をまとめてまいりましたので、それをお含みおきいただきまして進めさせていただきたいと思います。

原子力損害賠償法ということについては、詳しく御説明はいたしません、1961年に民法の第709条以下の不法行為法の特別法として成立した法律でございます。こちらは2つの大きな特徴がございまして、損害賠償総額が損害賠償措置額を超えた場合は原子力事業者が無限責任を負うということ。また、国家はそれに対して援助を行うということの2つの柱がございまして、補償は必ず執行される法律上の義務ですが、援助は政府の裁量判断によって決定されることになります。原子力事業者が厳格責任を負う一方で、国家関与はあくまで曖昧という、アンバランスが原賠法の特質でございます。これは従来、民法学者の先生方から指摘を受けてまいったものでございます。

3ページ目で、もう一度整理いたしますと、原発を導入している先進国はどうかと言いますと、主な主要国は有限責任、国家の補償を義務化しているという特徴がございまして、明らかに無限責任、援助とする日本とは異なる状況にあります。損害賠償総額が損害賠償措置額を超えた場合は、国と原子力事業者との間の差額分の責任分担が明確化されているわけです。しかし、日本については、政府の裁量によって決まるという、この曖昧な問題がずっと基本構造として現在まで続いているという状況にありました。

つまり制度として不備であるという指摘が下に書かれておりますが、我妻栄先生、星野英一先生など、何度も御指摘されたのですが、不変のまゝいってしまったということになります。

不変の構図はなぜ続いたのかについて、4ページ目で御説明させていただきます。まず、1970年代は、産業公害というものが非常に多く発生した時期でございました。もし、この産業公害に対して、国家の責任を認めてしまった場合に、危害が増大するとともに国家の支出も増えてしまうという懸念が政府側にあったものですから、原子力損害賠償においても、原子力損害賠償制度検討専門部会で、有限責任制を導入すべきだという民法学者の先生方の

導入論を排除していくということが何度か繰り返されました。

原賠法の制定から9年ほどたちまして、民法学者の先生方も、やはり産業公害が多く発生している昨今の状況を鑑みた場合、やはり原子力損害賠償についても無限責任でいくほかはないという形での転向を図ることになりました。

2番目としまして、原発依存へと国家が傾斜していった点を指摘できます。1973年のオイルショックを契機にエネルギーセキュリティの問題が発生しました。エネルギー自給率を高めていかななくてはならないということで、資源のない国は原子力に依存するほかはないのだらうという世論が形成されていきました。

また、90年代に入りますと、地球温暖化の問題が顕在化してまいりますので、環境適合性の上でもクリーンなエネルギーとしての原子力が見直されるという状況になってまいります。

実際に、1986年にはチェルノブイリの事故が起きたんですが、こちらは日本から遠く離れた地域での重大事故だったために、直接的な被害をこうむることがなかったということで、事故を軽視するという状況にあったように思われます。

また、先ほども近藤委員長のほうから御説明がございましたけれども、日本においてもJCOの臨界事故が1999年に発生いたしました。原子力損害賠償法が適用され、被害総額が約150億円で、賠償措置額は特例法が適用され10億となっており、差し引き約140億円のところは、本来ならば国家が援助という形で発動するということころでした。しかし、実際には、JCOの親会社である住友金属鉱山がこの140億円を支払うという形によって、国家の援助の発動が行われなかったという事例となってしまいました。

そこには、原子力発電の安全神話の再検証が国家の発動、税金の投入によって行われるのではないかと、原子力発電に対する国民の不信感を誘発するのではないかとということへの恐れがあったものと思われます。これは今回の聞き取り調査などでも明らかになりました。

結果的には、JCOの事故を受けてもなお、原子力立国論を優先しようということになりまして、損害賠償措置額を引き上げることによってのみ原子力損害賠償法は改正されていくという、いわゆるマイナーチェンジを図るということで済まされてしまったという経緯がございます。具体的には、下に書かれておりますように、50億円から始まって、2009年、福島の事故の前には1,200億円という額まで損害賠償措置額が積み上げられてまいりました。

そして、東京電力福島第一原子力発電所事故が起き、まず、原賠法が適用された場合の損

害賠償責任は誰にあるのかということが実際に政府の中で議論されました。こちらは、対象となる条項が第3条でございまして、そのただし書きというものがこちらの青の表示でございいますように、損害額が異常に巨大な天変地異、または社会的動乱によって生じたものである場合は、この限りではないという条文がございまして、つまり福島事故というのは、巨大な天変地異かどうかということが議論対象になりました。

もしこれが巨大な天変地異ではないということで、第3条の本則が適用された場合は、第16条によって損害賠償資金援助スキームの構築が義務づけられております。

ただし書きを適用する、つまり天変地異だということになった場合は、国家は第17条によって、被害者を救助するというスキームを構築することになるだろうということで、この2つの選択肢が整理されました。

7ページに飛びたいと思います。

結論といたしましては、国はこのただし書きの適用を排除いたしまして、第16条に則って、損害賠償支援援助スキームを構築しようということになりました。つまり今回の事故の原因は巨大な天変地異ではないという評価になります。そして原子力損害賠償支援機構法という新立法がなされていく、これがその損害賠償支援援助スキームということになりました。この新法の基本構造を、次のように整理いたしました。

まずは原子力事業者による相互扶助機能を持つということで、これは広義の自己責任制度を導入したという意味合いがございします。つまり、東京電力の原子力損害賠償の支払いなどに対して、資金支援を行う原子力損害賠償支援機構を設立することになりましたが、この支援機構について、11の原子力事業者が参加して、つまり政府と折半出資を行うということによって、原子力事業者が参加するということになりました。

第2番目は、政府による間接支援方式ということで、東京電力に損害賠償責任があること、政府はあくまで間接支援を行うという立場を明確にしていまして、つまり支援機構に対して政府が交付国債や政府保証などの資金援助を行うのであって、東京電力に直接行うわけではないというたて付けでございします。

支援機構は、資金交付に加え、資産の買い取りや出資など上限を求めずに行うことができるという性質を持ちます。ただし、原子力事業所である東京電力は損害賠償責任を全うすることとなります。

政府はどうかと言いますと、次のページへ進みまして、東京電力が出す事業計画の認可権と事業計画の履行の監督権を保有することによって、国民負担を極小化させること、また東

京電力を救済するという意味合いを薄めることを支援機構法の目的としていることが、この3番目の特質となります。

4番目は、援助した資金はあくまで回収する仕組みであるという位置づけです。これはもちろん国民負担の極小化と東京電力の救済色を払拭するという意味合いがございます。具体的には、支援機構から援助を受けた原子力事業者、ここは東京電力になりますが、毎年最終利益から特別負担金と負担金を支援機構に支払い、支援機構に参加するその他の原子力事業者は負担金を毎年支払うという仕組みが採用されました。しかも負担金については電気料金に転嫁できますが、特別負担金については電気料金に転嫁できないという特質を持ちます。もっとも、特別負担金は一切支払われていないという状況に今のところはございます。

支援機構法というのは、わずか3カ月あまりで骨格を成すわけですが、なぜ急速にこの支援機構スキームができあがったのかを、続いて検証してまいります。

ここで、私は拙書の中では、チッソの公的支援システムと預金保険機構制度の流用ということで、2つのモデルがあったことを検討させていただいたのですが、ここでは、特にチッソモデルについて御説明をしたいと思います。

3つの共通性を抽出いたしました。まず出発点においては損害賠償額が確定できないという性質がございました。チッソにつきましても、環境被害のピラミッド、これは宮本憲一先生の概念なのですが、自然環境と生態系の破壊をどれほど引き起こしたか、公害の認定時には想定できないという問題がございました。したがって、食物連鎖によってピラミッドの頂点になる認定患者の被害がどれほど拡大しているかということは、まだわからない、必要な賠償総額ということが確定できないという状況にありました。

同じように東京電力につきましても、被害者数が数十万件におよぶ、また広域で長期にわたり巨額化することが見込まれましたので、事故当初、除染を含む損害賠償総額3兆円から5兆円というざっくりしたもので想定できなかったという状況がございました。

10ページにまいりまして、原因企業が資力不足であるという共通点がございました。チッソの場合も巨額な損害賠償額を払わなければならないものの、その財務体力がチッソにはないということが明らかでございました。東京電力も損失と経費の計上によって債務超過が疑われる状況にありましたので、東京電力単独の財務体力では補えないという可能性が極めて高いということが考えられました。それでも、損害賠償総額が確定しないままに、被害者に対して賠償が迅速に行われなくてはならず、持続可能な資金援助スキームが緊急に必要であるということを政府が認識しました。

また、11ページにまいります。政策思想においても共通性がございまして、東京電力、つまり事故を起こした事業者が倒産することは許されない、損害賠償に参加することを強制するという政策思想がございました。チッソにおいては、汚染者負担の原則という方針がとられたのですが、こちらはPPPというOECDの考え方を一種日本的にアレンジしたような考え方が基本方針の中に貫かれております。

OECDの場合は、汚染をしてしまう加害者となる可能性がある企業について、事前に費用としてその準備をしておくべきだという原則がPPPなのですが、日本的な解釈によって、加害者となってしまった企業については、その責任を全うしなければならない、損害賠償については支払い続けなくてはならない、というように、日本的に解釈されたということをつけ加えさせていただきたいと思います。汚染回復の責任と被害者救済の責任を原因企業に課すという考え方で、損害賠償責任を第一義的にチッソが負うという、それを支援するために公的資金が出動するという論理的帰結です。東京電力についても、やはり損害賠償責任が東京電力にあって、政府はあくまで原子力推進を国策としてきた社会的責務に則って資金支援を行うという立場をとりました。

つまりこれは世論に対しての目配りもございまして、犯罪的な事件ではないか、原因企業である東京電力がなぜ救済されなくてはならないのかという批判に対して、責任放棄は許せないのもあって、何年かかろうとも原因企業に償わせるのだということを政府の立場としました。

13ページ目、制度設計についても共通点がございます。チッソの場合はいろいろな形で政府の公的資金の発動がされていたんですが、当初、極めてユニークなスキームがとられました。これは患者県債方式というものでございまして、国が直接的に関与するのではなく、まず熊本県が県債を発行しまして、それを政府が引き受け、その資金を熊本県がチッソに融資するという間接方式を生み出してそれを導入いたしました。

東京電力におきましても、この支援機構は同じような役割を演じていまして、東京電力が損害賠償を行うために必要な資金をまず政府の支援機構に交付国債で交付することによって、支援機構は東京電力に資金援助をするという間接方式をとりました。

次の問題にまいります。原子力損害賠償だけ、迅速な損害賠償の支払いだけではなくて、過酷事故が発生した当初、政府が直面した問題は、救済だけではございませんでした。それは5つの複合問題と私は名付けさせていただいたんですが、まず、損害賠償制度というものの実現をしなくてはならないということがございましたし、次に事故を収束しなければなら

ないという問題もございました。3番目は、計画停電によって東京も被害をこうむったわけですが、回避して安定的な電力供給体制に戻さなくてはならないというミッションもありました。

4番目ですが、こちらは政府が事故直後から多大な危機感を持ったところでもございまして、東京電力が発行している電力債、もしくはほかの9電力を含め電力会社が発行している電力債についても非常に信用が下がるという状況にありましたので、この信用を回復しなければ日本の社債市場において大きな位置を占める電力債であったものですから、社債市場全体が混乱してしまうという問題意識がありました。

5番目については東京電力に対しての融資を行う金融機関がもし東京電力の財務状況が劣悪になって、倒産の危機にあった場合には、金融システムの維持についても目配りをしなくてはならないという、こういう5つの複合問題を同時並行的に解決しなければならないという問題に政府が直面したということでございました。したがって、東京電力が存続を維持しなくてはこの問題が解決をされないという結論に行きつき、会社更生法の適用を回避して、債務超過を回避しなくてはならない、そのための支援援助スキームが必要だという政策判断になりました。

もちろん皆様もよく御承知されておられると思うのですが、会社更生法を適用すべきだという議論はその当時からございました。特に、経済学者、法学者の間でございました。その主な理由としては、特別な存続を維持させる理由が見当たらない。一民間事業者ではないかということです。2番目には実質破たん会社を救済するということになれば、市場経済の原則を逸脱する、公共性を損ねるという指摘。また、3番目には裁量性を排した手法のほうか明確ではないか、クリアではないかという指摘。4番目は、原因企業の責任を究明するためにも、この会社更生法によってクリアになるのではないかという主な論点がございました。

これに対して、政府は更生法を適用回避する結論に至りますが、これはなぜそう判断したのかについて、具体的にご説明したいと思います。16ページになりますが、会社更生計画を策定するためには、債権額の確定がなされなくてはならないということなのですが、先ほども申しましたように、本過酷事故というものは非常に大きな広がりを持つということで、実際に避難している方々が債権者ということもあり、自らの被害額を算定して、届け出ることが不可能であろうという見方がされました。

また、会社・管財人側もし届けられた場合の債権額が適切か否かを認否するのは、非常に困難であろうという問題が発生すると考えられました。

これはもちろん原賠法の中で、原子力損害というものが何に当たるのかという定義が不明確であったために、つまり原子力損害賠償の範囲なのか範囲でないのかということの曖昧さがあるために、認否になおさら時間がかかるという問題があるということを指摘しておきたいと思います。この点につきましては、原子力損害賠償審査委員会に携わっておられる弁護士の方でも非常に実務上の問題としてこれは大きな問題であるということを認識しておられました。

また、第2の問題としては、実際に原子力損害賠償の認否が裁判に持ち込まれた場合に、係争に時間がかかってしまって迅速な損害賠償の支払いがなされにくいこと、そもそも同意が得られる可能性も低いということがございます。

さらに、社債権者が電気事業法の第37条によって、優先弁済が認められているために、損害賠償請求権の弁済順位が低いという問題がございました。もちろんこれは会社更生法の適用の運用によって、いろいろと優遇措置は与えられる可能性もあるのですが、この弁済順位が低いという問題は当初から認識されていた問題でございました。もちろん会社の財産評定には相当な時間がかかるだろうということも付け加えさせていただきたいと思います。

先ほどから申し上げますように、18ページ、電力債は準国債であるという位置づけであったために、東京電力の破たんということが、電力版システミック・リスクにつながるのではないかと。連鎖をするのではないかと。ということの問題意識がございました。支援援助スキームの中には、債務超過を回避して東京電力を存続維持させるという機能も持つことが重要になってきます。

もっとも、支援機構が資金援助を行うにおいて、当然、それは貸付を受ける側の東京電力としましては、負債に計上されることによって、東京電力は債務超過に陥ってしまいます。ここが非常に厳しい、難しい問題でして、政府側が知恵を絞った点と思われます。

19ページに書かれてありますように、この点につきましては、損害賠償引当金という同額の援助資金を、援助資金の請求権という形で資産側に計上、同時補填することによってバランスシートが相殺されて債務超過転落を回避するスキームがとられました。

また、特別負担金ということもこれは先ほど御説明させていただきましたが、毎年一定額としないことで、債務性を低下させるという機能も持たせました。このような形で実際に資金援助の運用がされていったということになります。

支援機構法が法律として施行されまして、実際に損害賠償の支払いが執り行われております。2011年度に5兆円の交付国債が交付されましたが、今年1月24日現在なのですが、

3兆3,678億円の損害賠償が実施されました。東京電力側が支援機構に資金を請求し、援助資金として東京電力に払い込まれ、それが比較的円滑に損害賠償として実施されているとの評価を与えられると考えられます。

支援機構法の運用に当たって、これは疑似的な会社更生法に当たると政策担当者は説明しています。

21ページのように、管財人の役割を調査委員会が果たし、更生計画にかわる特別事業計画を策定、提出する義務があり、そして、債務はカットされないという過酷な疑似的な会社更生法であるという認識でございます。

それでも燃料費の高騰などによって、2012年の3月期には債務超過の危機が訪れました。そこで政府が国有化に踏み切ります。23ページになりますが、国有化に当たって、経済産業省は東京電力の改革を、電力制度の改革、自由化に結びつけることによって、1兆円の資本注入を正当化したいという思いがございました。

これに對しまして、24ページになりますが、財務省は、規制省庁と株主の間に利益相反が生じるのではないかと、具体的には、電気料金の値上げ、電力自由化ということに整合的な東京電力改革ができるだろうかという点を指摘しました。もちろん、財政負担が膨張するという問題意識もございました。しかし、ここでは規制と振興は両立するという経済産業省の反論があり、そのとおり出資が実現するということになります。

これは2012年11月の東京電力の記者会見によって、強く訴えられたものなのですが、損害賠償と除染だけで3兆から5兆円ということをおよそ10兆円に膨らむ可能性があるという認識がなされました。支援機構による現在の支援スキームでは東京電力が事故処理専門法人、電力公社となってしまう、東京電力の社員のモチベーションの低下に当たるということを強く訴えました。つまり新たな支援の枠組みが必要であるということを提起いたしました。

私は本研究において、国が援助資金を回収せず供与することによって、現在の無限責任制を有限責任制に事後的に転換する仕組みもあるのではないかとすることを指摘させていただきました。具体的には、除染費用については損害賠償支援機構スキームの中に組み込まれているのですが、一方で除染特措法という法律があり、地方公共団体を主体に除染を行って、その費用を東京電力に求償するというたて付けになっています。この除染特措法を改正し、求償を行わずに、国は負担をするという仕組みをとったらどうなのかということを提起をさせていただきました。実際に1月22日の新・総合事業計画の特別事業計画の中では、東京電力

株の支援機構が保有する株の売却益を除染費用に充てるという新しいスキームが誕生することになりました。また、中間貯蔵施設についても原子力開発促進税を投入するという新しい枠組みができてきたということになりました。しかしながら、除染特措法の改正について、着手はなされておられません。

また、実質的に原子力賠償制度と原子力損害賠償支援機構法という二層の損害賠償スキームができたことによって、原子力損害賠償法の抜本的改正にも、着手されぬまま時が経過しています。JCOの事故と同じような形で裁量による運用によって事態の收拾を図ることに成功したため、これほどの重大事故も、基本的な原賠法の枠組みを変える大きなきっかけにはならないのではないかということを私は今懸念している状況でございます。

30分ちょっと過ぎてしまいましたが、これで報告を終わりにさせていただきたいと思います。

(近藤委員長) 大変分厚い著書を短時間に要約していただきました。ありがとうございました。更に著書の内容に加えて最近の情勢についても数字を入れていただきましてありがとうございました。

御質疑をいただくことにいたします。代理からどうぞ。

(鈴木委員長代理) ありがとうございました。難しい話をわかりやすく説明していただいて、なぜ今のようなスキームができたかということについて、きちんと説明していただきました。問題はおっしゃるとおり今後のこと、今後のことは著書の中では、今お話がありましたように、実質的な有限責任制度に移すべきではないかという提案をされているんですが、当時は今の御指摘ですと全体の賠償金額がわからないと、なかなかそれはできない。同じようなことがまた、電力会社は有限責任、今度は国家のほうの負担が、上限が見えないということになるとなかなか難しいのではないかと思います。ある意味、今の段階で上限、国家負担についても損害賠償、もう3年たっているわけですから、今の状況で、ある一定金額を決めて、それでやってしまうという考え方がないのかどうか。

例えば、チッソモデルが出ましたが、結局、チッソモデルの一番の問題点は、時間がかかりすぎている。今もですね。被害者の方々の全部がまだ終わっていないという、これが一番つらいのではないかと。これは例えば逆に言えば、被害者との話し合いで賠償金額を決めてしまって、それでとにかく被害者の方々の苦しみが続かないようにすることで、上限を決めてやる。こういうアイデアというのはいかがなものでしょうか。

(遠藤氏) 賠償額については、ほぼ5兆から5兆を上回るところで、実際にそのぐらいの見積

もりが大体できているように思われます。それは東京電力側の認識とあまり変わらないと思われます。ところがやはり問題は原子力損害賠償スキームの中に含まれる除染でございます、その除染については地方公共団体のほうが先に除染措置を行い、後にその費用を東京電力に求償するという除染特措法というものがございます。こちらの問題がやはり被害額の確定ができないという大きな問題になっていると思います。

ですので、ここのところを何とか東京電力側としては国が前面に立ってやってもらえないだろうかという問題意識をずっともってやってきたということになるわけです。

(鈴木委員長代理) 除染というか廃炉も入りますね。

(遠藤氏) 支援機構スキームには廃炉は入らないんです。ただ、廃炉もちろん、当然見ていなくてはならないということで、今のところまた5兆円ほどかかるのではないかとという問題意識がありますが、こちらでも予算を立てる側の省と実際に廃炉について仕組みを整えたいというところの交渉、折衝になるのではないかと思います。

(鈴木委員長代理) そうすると除染のほうも上限が決まれば、ある程度国家負担とすることについては、財務省としては抵抗はないんですか。

(遠藤氏) 私が聞いている限りでは抵抗があるというところと、もちろん国がやるべきだという理解をしておられる首脳もおられますし、とてもではないと、東京電力があくまでもやるのではという首脳もおられるようでございますので、財務省全体としての統一見解というのはなかなか難しいような気がいたします。

(鈴木委員長代理) 上限が決まる、決まらないにかかわらず、国家負担をすべきかどうかという議論がまだ残っているということですね。

(遠藤氏) はい。

(鈴木委員長代理) そうすると、今度は国際賠償条約との関係ですね、先ほどの話にもありましたけれども、世界全体では国が補償義務を負うというのが一般であると考えますと、日本もそれに参加することになりますと、それをきっかけに国の負担を決めるということはある得る。こういう考え方はいかがでしょうか。

(遠藤氏) 私もそうあるべきではないかと思ひまして、C S Cに入るということによって、原子力損害賠償制度で見直しを行わなくてはならない、という見直し議論の契機があるのではないかと思うんですが、無限責任制を改めるぐらいならば、C S Cに入らなくてもいいのではないかというような、議論になっていかないことを祈るような思いであります。

(鈴木委員長代理) 今の御説明でよくわかりましたが、上限が決まる、決まらないにかかわら

ず、まず頭の考え方として、国家負担を義務づけるということを何らかの形で政策的に決めること。これが一番大きい話だということですね。

(遠藤氏) はい。非常に難しい問題だと、抵抗が大きくある問題だというふうに思います。

(鈴木委員長代理) わかりました。そういう意味で、実は法律にもちゃんと書かれていますけれども、見直しをしなきゃいけないということ。

(遠藤氏) そうですね。見直し条項というものが既に入っておりますので。

(鈴木委員長代理) その議論を是非やっていくべきだということですね。これは原子力委員会としてはどうなんですかね。この問題については。

(近藤委員長) 原子力委員会が法律の基本思想について議論したのは、恐らく1970年頃で、それ以来は何をやったかという、この法律10年の期限つきですから10年ごとの見直し、何を見直したかと言うと、最低の義務は積んでおくお金の金額。これが、何をもって合理的かという議論があるんですけども、合理的な積立金額であることが最も大事な点。先ほどおっしゃられたように、JCO事故のときは足りなかったように思いますけれども、ほかの産業分野において民法上の賠償責任を負う場合は、大部分はPPPの原則を踏まえて、前もって積んである資金や保険を使って払っているわけですから、それはそれで社会においては真つ当な姿であるわけです。そこに何の問題があるかという、1つは、天変地異の結果起きる災害に係る損害をどう考えるかという問題、これは堤防とか貯水池とか、ダムに係る一般論としてあるわけですが、様々な分野における異常な規模の自然災害に関わる施設を許可した行政の責任を問う訴訟においては国が勝つことになっているといえるくらいに、不可抗力論が成立している。ですから、原子力についてもこの判断が適応される区分を用意しておくことは、法律のたて付けの観点からは整合性がある。で、残ったところは不法行為論に基づく適切な損害賠償能力を予め整備させることにすれば、それでもって閉じているわけです。

ところが、これは原子力施設に固有といえるかどうかは検討していませんが、今回のように、被害が大きすぎるときにどうするか、金融の世界では、確か不可欠性の議論、その銀行がつぶれると社会が困るから公的にカバーするという措置がとられたわけですが、この法律ができたときには、そういう被害発生者の生き死によりは、被害者救済の完結性、青天井論が眼目のように聴いた気がします。1970年頃は、まだ原子力発電所が何基あるかないかという世界ですから、そこにこういう巨大な金額の準備がないといけませんということでは産業が育たないという認識も重なっていたはずですが、その限界を突き詰めたという話は聴

いていません。実際の損害の支払いをTMIやJCOで見たところで、一定以上は国が介入する制度とするという考えと不可抗力の判断による国が支援する考え方とが同床異夢になっているところをときほぐすべきだったのでしょうけれども、原産ですかね、専門家が勉強しておられるので、然るべきときに問題提起あるべしということで、ここに来たという認識ですね。

結局、我々は10年ごとの見直しの度に、積んでおくお金を増やすことによってそれなりに制度を維持してきた。今後については、引き続き、そうしてこの姿を貫徹していくこともあり得ると思います。私どもが事故後に設置したコスト小委員会で提案した相互扶助方式は、とにかく巨大な金額かもしれないけど、それを関係者が共同して負担する制度ですから、事故が起きなきゃお金は出ていかないが、そういうリスクはあるわけですから、参加者は安全性を向上させてその顕在化を防ぐ努力を強化することが必然的に行なわれる。そういうことで大きな補償を可能にして有限責任の世界を大きくしておくことで、不可抗力による以外はカバーできるようにしようというのもあると思います。米国の場合はその上に国の部分があるのですが。

(鈴木委員長代理) 産業界のほうにもインタビューはされたんですか。

(遠藤氏) もちろんです。

(鈴木委員長代理) 産業界の方々の中でこの問題を研究されている、担当されている方々は今のような相互扶助スキームとか、そういう議論は行われていないんですか。

(遠藤氏) 相互扶助については原子力事業者の方々というのは、原子力をやるために、それについて何か政策に対して異議を唱えるとかというようなことは決して表立って起きることはないという状況であると思います。

やはり強く申し上げたいのは、原子力の発電をどうするか。つまり脱原発するのか、即時原発廃止なのかといった議論は、一般社会を巻き込んでよくなされるわけですがけれども、実際に今、これだけの数の原子力発電所が日本にありまして何かの天変地異が起きたときに、また動かしてない原子力発電ですら、事故を起こすかもしれないという状況があって、福島第一原子力発電所の事故が起きた実際に起きた教訓を法律の見直しを活かすことができないとすると、一体何があれば法律の抜本的な骨子の変革に持っていくことができるのかと思えてなりません。原子力委員会はリーダーシップを発揮されてきた組織の一つだとは思いますが、もう一度立ち上がっていただいて、裁量性に委ねたまま流れるのではなく、法律のたて付けを見直すという機運を是非つくっていただきたいと思っている次第でございます。

(近藤委員長) おっしゃるとおりです。

(秋庭委員) 今の言葉は本当にそのとおりだと私も強く思っています。結局は、電力料金の値上げであるとか、あるいは税金で国がやるにしても、国の税金を納めている国民の負担ということになり、そのことをもっと考えてほしいといつも私は思っています。今回、遠藤さんの本を読ませていただきまして、本当にこの賠償制度の問題が国が問われているということに行きつくということに気が付きました。賠償制度そのものの問題ではなくて、エネルギー政策、原子力政策の問題であるということを強く感じました。ですから、今、遠藤さんがおっしゃったこと、これが今日の結論として貴重な言葉をいただきました。ありがとうございました。

(近藤委員長) B Pがメキシコ湾での事故を起こして、極めて大きな賠償金を払ったわけです。しかし、これは仮定の話ですけれども、B Pがそれにつぶれたとしても、多分石油・ガスマーケットは健全に存在するわけです。必ずだれかが穴埋めするわけですね。そういう構造と現在の日本の電気事業の構造とは違うわけで、いま、それを変わるかということで、電力自由化の議論があるんですけれども、それにしても私有物としての電信柱があり、電線があり、発電所がある、電気事業は、企業が営々としてそうしたものを整備してきた装置産業で、代替性がわるい。それをもとに議論しないと。

勿論、今回の経験を踏まえて、こういう損害賠償制度だったら、これが望ましい産業の在り方という切り口も含めて、電力システム改革の議論をしなければならないのではないかなというのが、原子力委員会の1月初めのエネルギー基本計画案に対するコメントにあります。新しいことをやるためには、新しい原理原則で考えたほうがいいと思うんだけれども、それにはトータルとしてシステムを考えていく作業が必要ではないでしょうか。自由化は目的ではなくて、多分社会としてもっと大事にしなければならないバリュー、価値があるところ、その実現のための自由化であるとすれば、当然のことながら、それ以外のことも含めて、トータルにあるべき姿を考えていくというのが、検討するという作業の本質ではないかと私も言ったのです。

原子力については、とりあえず原子力にと言ったほうが安全だと思うんですけれども、このことが非常に重要な問題であるという認識は非常に重要だと思います。それも含めて電力システム改革の中で、特に装置産業の性格が強い原子力発電というものをどうしていくか、寿命がうん十年続くような装置産業を電力供給産業のひとつとしてどう規制していくべきかということを考えていくべきではないかと思っています。

答えはそう簡単じゃないけれども、遠藤さんの分析されたところには、日本社会の持つ基本的な哲学とか行政思想とか、そういうのがたくさん織り込まれているわけで、そういうものの制約とか、いいものは残して間違っただけのものは直していくことも含めて、客観的に整理、整頓して、おっしゃる改革に向けての議論を進めていくことも大事だと思います。

秋庭委員の言葉を言い換えると、これに刺激されてよいシステム案を出して検討を進めていくことが宿題として残ったということだということだと思います。

それでは、今日は貴重な御発言をいただきありがとうございます。

(遠藤氏) ありがとうございます。

(近藤委員長) それでは、事務局。

(板倉参事官) 3つ目の議題でございます。鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張につきまして、事務局より御説明をいたします。

お手元の資料第3号でございますが、鈴木原子力委員会委員長代理の海外出張について、出張先はポーランド共和国ワルシャワ。出張期間につきましては平成26年2月10日月曜日から2月13日木曜日まで。渡航目的でございますが、2月11日火曜日に、ポーランド共和国のワルシャワで開催されるポーランド国際研究所、P I S M主催の世界のエネルギー政策を変更させる新たな要因と題する国際会議に出席し、福島原発事故後の原子力発電の見通しに関するセッションで講演を行うほか、各国からの有識者と意見交換を行うということでございます。主要日程につきましては、記載のとおりでございます。

事務局からの説明は以上でございます。

(近藤委員長) よろしく願いいたします。

その他議題。

(板倉参事官) その他の議題でございますが、資料第4号といたしまして、第45回原子力委員会の議事録を配付しております。

また次回の会議予定について御案内いたします。次回、第6回原子力委員会につきましては、2月14日金曜日、10時半から、場所は、中央合同庁舎4号館12階1202会議室を予定しております。以上でございます。

(近藤委員長) よろしいですか。

では、どうもありがとうございました。

—了—