

原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔1〕

【原子力損害賠償制度の基本的枠組み等】

< 1. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み >

(1) 被害者保護の在り方について

i) 原賠制度創設時の経緯等

原子力損害の賠償に関する法律（昭和 36 年法律第 147 号。以下「原賠法」という。）は、民法（明治 29 年法律第 89 号）第 709 条（不法行為による損害賠償）の特別法として制定された。

これは、原子力損害賠償制度（以下「原賠制度」という。）が確立していなければ、被害者は民法の一般原則に基づき賠償を請求することになるが、その場合は原子力事業者の故意・過失を被害者が立証する必要があること等から、必ずしも正当な補償が受けられるとは限らない。このため、賠償に関する基本的制度を定めて、被害者の保護に万全を期するとともに、原子力事業の健全な発達に資することを目的として制定されたものである。

このような観点から、原賠法においては原子力事業者に責任を集中させて無過失・無限責任を負わせるとともに、賠償が確実に実施されるよう原子力事業者に賠償措置を講じることを義務付け、要賠償額が賠償措置額を超える場合には、国が「必要な援助」を行うこととしている。また、被害者が迅速かつ適切な賠償を受けられるよう、紛争の和解の仲介を行う原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）の設置について定めている。なお、平成 21 年の改正により、賠償に関する紛争の自主的な解決に資する一般的な指針を定めることが、紛争審査会の事務として追加された。

ii) 我が国における原賠法の適用

我が国においては、平成 11 年に発生したウラン加工工場臨界事故及び平成 23 年に発生した東京電力株式会社福島原子力発電所事故（以下「東電福島原発事故」という。）において原賠法が適用され、同法に基づき賠償が行われている。両事故における損害賠償に関する国会審議では被害者保護に関する質疑応答が行われており、この中では、原賠法に基づき、原子力損害と認められる損害については、全て適切に賠償されることが答弁されている。

特に、東電福島原発事故への対応においては、要賠償額が賠償措置額を大きく超過することが見込まれたため、原賠法第 16 条の「必要な援助」の具体化を図るものとして、原子力損害賠償支援機構法（現原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）（平成 23 年法律第

94号。以下「原賠・廃炉機構法」という。）が制定され、原子力損害賠償支援機構（現原子力損害賠償・廃炉等支援機構。以下「機構」という。）が設立されたことにより、賠償に必要な資金を上限なく原子力事業者に交付することが可能となった。

また、紛争審査会を設置し、原子力損害の範囲の判定に関する指針を順次策定したほか、賠償に関する仲介・訴訟案件が多数に上ると想定されたことから、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「ADRセンター」という。）を設置し、和解の仲介を行っている。さらに、政府が被害者に対して仮払いする旨を定めた、平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成23年法律第91号）や、消滅時効や除斥期間の特例を定める東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律（平成25年法律第32号）、東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律（平成25年法律第97号）等、必要な法整備が行われた。

一方、原子力災害からの福島復興・再生に関しては、福島復興再生特別措置法（平成24年法律第25号）や除染について定めた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（平成23年法律第110号）が成立する等、福島の復興・再生に向けて多くの施策が実施されている。

iii) 諸外国の原賠制度

諸外国においても、原子力損害が発生した場合に被害者を保護するための原賠制度が整備されている。被害者への賠償という観点で見ると、例えば、有限責任制度を採用するフランスにおいては、損害額が準備資金を超えた場合の規定がなく、政令により準備資金の分配が決定されるのみであり、必ずしも損害が全て賠償されない可能性があると考えられる。無限責任制度を採用するドイツにおいては、要賠償額が原子力事業者の資力を超えた場合には、命令により配分計画を作成することとされており、必ずしも損害が全て賠償されない可能性があると考えられる。

iv) 他の被害者救済制度

我が国において、個別法で被害者救済制度を定めているものとしては、自動車損害賠償保障制度（昭和30年）、公害健康被害補償制度（昭和48年）、医薬品副作用被害救済制度（昭和55年）、製造物責任制度（平成6年）等がある。

例えば公害健康被害補償法（現公害による健康被害の補償等に関する法律）（昭和48年法律第111号）は、事業者の賦課金と自動車重量税を原資として公害健康被害者に一定額を給付するものであるが、これは、公害健康被害の特殊性に鑑み、汚染原因者負担等を前提として、民事責任を踏まえつつ、公害健康被害者を迅速かつ公正に保護するための制度である。

【論点1】

我が国の原賠制度は、被害者保護に万全を期すため、原子力損害と認められる損害については、全て填補されることにより適切に賠償が受けられる（以下「適切な賠償」という。）ように制度設計が行われている。今後発生し得る事故に適切に備えるためには、この「適切な賠償」を被害者保護の在り方の基本として検討を進めてはどうか。

- ☑ 適切な賠償が行われるためには、被害の実態に見合った十分な賠償期間と金額を考慮し、賠償のための資金が確実に確保される必要があるのではないか。
- ☑ 諸外国の原賠制度においては、配分計画による賠償を行うことを想定した制度設計も見られるが、仮に我が国においてそのような制度設計を行った場合、原子力損害による被害者の保護の重要性は制度創設時と変わらない中で、原子力利用に対する国民の理解が得られなくなることが懸念されるのではないか。

【論点2】

東電福島原発事故に見られるように、原子力災害が発生した場合には、その損害の時間的・空間的広がり、放射性物質による汚染、放射線による障害等の原子力災害の特殊性に鑑みた対応が必要となる。東電福島原発事故等への対応の中では、被害者救済手続に関しては、紛争審査会による指針の策定やADRセンターによる和解の仲介、仮払い等の迅速かつ適切な賠償が行われるための対応が図られてきたが、これらの経験を踏まえた上で、賠償を行うに当たっての迅速性と適切性が求められるのではないか。

- ☑ 事故発生後に順次講じられる施策との整合を図りつつ、指針の策定、ADRセンターによる和解の仲介、仮払い等の経験も踏まえ、緊急時対応から復興へという現地の状況変化に応じて、適切な賠償ができる限り迅速に行われるようにするための制度設計が必要ではないか。
- ☑ 被害者にとって、いつどのような賠償が行われるのかという予見可能性を高めることが重要との意見があるが、どのように予見可能性を高めていくことが必要と考えるか。

(2) 国民負担の最小化について

原賠法の制定当時において、同法第 16 条の「必要な援助」の具体的な措置としては、事故を起こした原子力事業者に対する補助金の交付、低利融資、融資に係る利子補給、金融の斡旋等が想定されていた。

東電福島原発事故後、この「必要な援助」の具体化を図るものとして制定された原賠・廃炉機構法は、原子力事業者による相互扶助の考えの下、基本的には各原子力事業者が機構に納付した負担金を原資に資金援助を受けるというものである。また、資金援助に必要な資金が機構に備えられていない場合は、国が交付国債等により機構に対し賠償に要する資金を交付し、機構は原子力事業者から回収した負担金等から生じた収益を国庫納付するという仕組みも備えており、極力、税による国民負担を生じさせない制度設計とされた（ただし、交付国債の償還に要する利子分は一般会計による負担となっている。）。また、同法第 68 条では 負担金に依らない政府による資金交付 について定めているが、その適用には極めて厳格な要件が定められており、あくまでも 例外的な位置付けとなっている。

【論点 3】

- ☑ 原子力損害賠償における第一義的な責任はあくまでも原子力事業者にあることから、まずは原子力事業者が最大限の責任を負うべきであると考え、税による国民負担の最小化は引き続き追求されるべきではないか。
- ☑ 原子力事業者が機構に納付する負担金は、原則として電力需要家の納める電気料金が原資となっており、税による国民負担ではなく、電気料金を通じた受益者負担により賄われている。そのため、電気料金引上げの抑制を図る観点から、税による国民負担の最小化にこだわるべきではなく、電気料金を通じた受益者負担を含めた国民負担の最小化について議論すべきとの意見についてどのように考えるか。
- ☑ 原子力損害賠償において税による国民負担が一定程度容認されているのは、政府が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務があると認められるためと考えられる。こうした仕組みは原賠制度の特色であると考えられるが、国民負担の最小化について議論するにあたっては、税による国民負担が容認される理由について、改めて整理が必要ではないか。

(3) 事業環境変化の下での原子力事業者の予見可能性について

原子力事業者は、不測の事態において巨額の賠償責任を負うリスクがあることから、原子力事業を継続する上では、賠償に係る予見可能性を確保することが必要である。原賠法は、賠償措置の義務付けや、要賠償額が賠償措置額を超える場合における政府による援助等について規定することにより、賠償制度の一定の予見可能性を確保している。

原賠・廃炉機構法の制定により、賠償措置額を超える巨額の賠償資金を要する事故が起こった場合であっても、事故を起こした原子力事業者は、機構に対して資金援助申請を行うことにより、賠償の迅速かつ適切な実施及び事業の円滑な運営の確保のために、機構から必要な資金援助を受けることができるようになったが、こうした点については、従前に比べて、賠償制度の予見可能性が相当程度高まったと考えられる。

一方、電力システム改革により原子力事業者間の競争が進展し、また原発依存度が低減していく中において、原子力事業者が将来を見据えて主体的に事業を行っていくことができるようにするためには、従来よりも一層高い予見可能性の確保が求められており、原子力事業者への負担の妥当性や予見可能性といった観点から制度を見直すべきとの意見もある。

【論点4】

今後の事業環境変化に鑑みても、現行の原賠制度は原子力事業者にとって事業の予見可能性が確保された仕組みと考えられるか。仮に予見可能性が十分ではないと考える場合、原子力事業者が主体的に事業を行っていくためには、どのような予見可能性を高めていくことが必要と考えられるか。

< 2. 原子力損害賠償制度の目的等 >

(1) 原賠法の目的規定について

「被害者の保護」を目的とすることについては、「< 1 > (1) 被害者保護の在り方について」においても述べたとおり、原賠法制定に至る経緯も踏まえ、万が一の事故発生に備えてあらかじめ賠償措置を原子力事業者に講じさせること等により、被害者保護に万全を期することが適当と考えられることから、引き続き重要なものであることに異論はないものと考えられる。

「原子力事業の健全な発達」を目的とすることについては、原賠法制定当時は、原子力産業の黎明期と言える時代であり、海外との技術協力を含む原子力の研究開発・利用により、産業の発展や国民生活の向上を図るため国として原子力産業を育てていくことが必要との認識があった。

この点に関し、エネルギー基本計画（平成 26 年 4 月閣議決定）において原子力をベースロード電源として活用していくこととしているように、電力の安定供給等の国民生活の安定向上や国民経済の発展という観点からも、「原子力事業の健全な発達」は、引き続き重要な考え方であるとの意見がある。また、東電福島原発の廃炉において海外の知見が不可欠であるように、海外との技術協力が必要な状況は基本的に変わっていないとの指摘もある。

一方、原賠法制定当時とは異なり今日の我が国の原子力産業は十分に発展しており、また、エネルギー基本計画において 原発依存度を低減させていくとされている中、目的規定における「原子力事業の健全な発達」の在り方については、改めて検討すべきとの意見もある。

なお、当該規定は、「原子力損害賠償に係る制度の在り方」において議論する 原子力事業者の無過失責任や責任集中、求償権の制限といった制度の基本的な枠組みに関わるものでもある。また、原子力事業者に課される責務を実現可能なものとするため、民間保険会社との責任保険契約や、同保険契約では埋められない損害を填補するための政府との補償契約の締結等が義務付けられているが、これらの 賠償措置は「被害者の保護」のみならず、偶発的な賠償負担を経常的な支出に転化させるという点で、「原子力事業の健全な発達」にも寄与していると考えられる。以上のように、現在の原賠制度は「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」の2つの目的を同時に果たすための制度設計がなされてきた経緯があり、こうした経緯を踏まえつつ、その具体的な内容については、今後の制度設計に関する議論の経過を見て、改めて検討することが適切ではないかと考えられる。

【論点5】

原賠法の目的である「被害者の保護」及び「原子力事業の健全な発達」の在り方については、現行の原賠制度がこの2つの目的を果たすための制度設計がなされてきたこと等の法制定時の経緯やその後の事業環境変化等を踏まえつつ、検討することが必要ではないか。その際、その具体的な内容については、今後の制度設計に関する議論の経過を見て、改めて検討することとしてはどうか。

- ☑ 原子力基本法（昭和30年法律第186号）の目的を達成するためには原賠法において「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」を求めることは合理的であるとする意見、「被害者の保護」のためには「原子力事業の健全な発達」が必要とする意見、黎明期から現在までの原子力事業を取り巻く環境の変化等を踏まえその在り方を見直すべきとの意見について、どのように考えるか。

(2) 原賠制度における官民の適切な役割分担について

i) 原子力事業の推進における官民の役割

エネルギー政策基本法（平成 14 年法律第 71 号）では、原子力政策を含むエネルギー政策において、国はエネルギー需給に関する施策を総合的に策定・実施する役割があり、地方公共団体も、区域の実情に応じた施策を策定・実施する義務がある。また、原子力事業者は当該施策に協力する責務を有する。

ii) 原子力安全規制における官民の役割

原子力安全規制においては、国（原子力規制委員会）は、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和 32 年法律第 166 号。以下「原子炉等規制法」という。）に基づき、原子力施設の設置や運転等について、世界で最も厳しいと言われる新規規制基準に基づき許認可等を行っている。また、原子力事業者は、施設の設置や運転に関し安全性の向上に必要な措置を講ずる責務を有するとともに、自主的な安全性向上の取組が重要とされている。

iii) 原子力災害対策における官民の役割

原子力災害対策においては、事故が発生した場合に、国は、国民の生命・身体・財産を保護するため、原子力災害対策特別措置法（平成 11 年法律第 156 号。以下「原災法」という。）等に基づき避難指示等を実施するとともに、被害の拡大防止のために必要な措置をとることとなっており、地方公共団体も、住民の生命・身体・財産を守るために、地域防災計画を策定することや地域原子力防災協議会を組織することとなっている。また、原子力事業者は、原子力災害の発生を未然に防止するために万全の措置を講じるほか、原子力災害の拡大防止や復旧にも取り組むこととなっている。

iv) 災害からの復興における国の役割

東電福島原発事故は自然災害との複合的な災害であり、原子力事故に係る被害の復興施策は他の震災復興施策と合わせて実施されているが、例えば、避難指示区域等への帰還に向けた取組や長期避難者に対する支援、風評被害対策等といった原子力事故に対応するための復興施策を国は実施しており、全力を挙げて復興に取り組んでいる。このように、災害や被害の状況に応じて講じられる復興施策の具体的な内容は様々である。

v) 原子力損害賠償における官民の役割

原子力損害賠償においては、原賠法に基づき、事故を起こした原子力事業者が賠償義務を負うこととされている一方、国には原子力政策を推進してきた社会的な責任があり、国の役割を明確化すべき等といった意見がある。この点については、機構による資金援助のように、同法第 16 条に定める必要な援助の具体化を図ったほか、紛争審査会やADRセンターの設置、紛争当事者の自主的な解決に資する指針の策定や紛争の和解の仲介等により、迅速かつ適切な賠償が行われるよう必要な措置を講じている。

【論点6】

国は、エネルギー政策の一つとしての原子力事業の推進や原子力安全規制、原子力災害対策等において一定の役割を果たしているが、原賠制度においても、原子力事業者が賠償の第一義的責任を負うという前提の下、被害者が迅速かつ適切な救済を受けられるよう様々な施策を講じてきた。

東電福島原発事故等の経験から、国は前面に立って役割を果たすべきとの意見や国の役割を明確化すべきといった意見があり、他の法律等における国の役割の位置付けを踏まえ、原賠制度における国の役割を整理すべきではないか。