

## 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔４〕

### 【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

#### < ３．法的整理 >

##### （１）法制定時の経緯

原子力事業者の法的整理に関して、法制定時の説明では、損害賠償の履行が確実に行われるよう、責任保険契約及び補償契約の締結等の損害賠償措置を講じることを義務付けるとともに、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合において、「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」という法目的を達成するために必要があると認めるときは、原賠法第 16 条に基づき、政府が必要な援助を行うこととしている。これによって、「被害者の保護に欠けるようなことはなく、また、原子力事業者が損害賠償によって事業の経営に破たんをきたすことはないものと思われる」とされている。

##### （２）東電福島原発事故時の経緯

東電福島原発事故後、東京電力から原賠法第 16 条に基づく援助の要請があったことも踏まえ、政府は、迅速かつ適切な損害賠償、事故処理に関する事業者への悪影響の回避、電力の安定供給の確保等のため、関係閣僚会議において、平成 23 年 5 月 13 日、東京電力への支援を行う「支援の枠組み」を決定した。その後、「支援の枠組み」を同年 6 月 14 日に閣議決定し、これに基づき、同年 8 月、原賠支援機構法が制定された。また、東京電力の法的整理については、原賠支援機構法制定時の国会審議（平成 23 年 7 月）において、「仮に東京電力の法的整理が行われる場合、法律の定めにより、約 5 兆円に上る東京電力の 社債が優先的に弁済されることになり、被害者の方々の賠償債権や事故処理に当たる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になるおそれがあります。したがって、被害者の方々が適切な賠償を受けられるようにするとの観点からは、法的整理は望ましくありません。なお、総額数兆円に及ぶ可能性のある賠償債務が未確定であるため、更生計画を作成することは極めて困難であると考えられます。」と説明されている。

##### （３）ステークホルダーの責任

ステークホルダーの責任について、東電福島原発事故の場合、「支援の枠組み」において、すべてのステークホルダーに協力を求め、取り分け、金融機関から得られる協力の状況について政府に報告を行う ことについて東京電力に確認を求め、実施することが確認された。ここでのステークホルダーには株主や金融機関が含まれている。

また、原賠・廃炉機構法第 45 条に基づき、原賠・廃炉機構からの特別資金援助を受ける原子力事業者は、特別事業計画に、「原子力損害の賠償の履行に充てるための資金を確保するための原子力事業者による関係者に対する協力の要請その他の方策」を記載する

こととしている。東電福島原発事故の場合、この特別事業計画に基づいて、株主に対しては無配当の継続、金融機関に対しては一般担保が付されている私募債方式の縮小等の形で、それぞれに協力・責任を求めている。

#### (4) 法的整理と現行制度との関係

賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に、一定の公的資金を投入する制度を検討するのであれば、ステークホルダーがその地位を維持しながら納税者に一定の負担を求めることは相当ではないことから、法的整理により株主や債権者に公正な負担を求めるべきという意見が出されている。また、電力システム改革の進展や法的整理に関する法制度が整備されてきていることも踏まえ、法的整理に関する議論を回避すべきでないという意見もある。仮に事故を起こした原子力事業者が法的整理された場合、損害賠償、事故収束作業・廃炉作業、電力の安定供給等に支障を来すおそれがあることから、その検討に当たっては、被害者救済の観点等からの課題があることを踏まえる必要がある。

現行の原賠制度は、法制定時の説明にあるとおり、事故を起こした原子力事業者が破たんしないように制度設計が行われ、また、原賠支援機構法の制定に当たっては、将来にわたって損害賠償の支払等に対応できる仕組みを設けることとし、東電福島原発事故に係る損害賠償責任を負っている東京電力以外の原子力事業者も、相互扶助スキームによるメリットを受ける仕組みとなっている。このため、損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等により、賠償措置額を超える原子力損害を生じさせた原子力事業者を債務超過にさせず、被害者への迅速かつ適切な賠償や事故収束作業・廃炉作業等を行うことが可能な仕組みとなっていると考えられる。

#### 【論点1】

現行の原賠制度は、損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等により、賠償措置額を超える原子力損害を生じさせた原子力事業者を債務超過にさせず、被害者への迅速かつ適切な賠償や事故収束作業・廃炉作業等を行うことが可能な仕組みとなっている。このような現行制度についてどのように考えるか。

- ☒ 税による国民負担を求めるに当たっては、事故を起こした原子力事業者の法的整理を行うことにより、ステークホルダーに公正な負担を求めるべきとの意見があること等を踏まえ、被害者救済の観点等から、原子力事業者を法的整理とした場合に生じる課題について整理してはどうか。

#### < 4. 免責規定、原賠法第 17 条 >

##### (1) 免責規定について

###### i) 法制定時の経緯等

原賠法第 3 条第 1 項ただし書では、「異常に巨大な天災地変」や「社会的動乱」による原子力損害については、原子力事業者は免責されることとしている。

原賠法は原子力事業者に無過失責任を課し、さらに責任を排他的に集中しているが、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。ただし、不可抗力による免責が容易に認められるようでは被害者の保護を図るという法目的が損なわれるため、非常に稀な場合に限って原子力事業者を免責することとしたものである。

「異常に巨大な天災地変」については、原賠法制定時の国会審議において、いわゆる不可抗力より更に範囲の狭い「超不可抗力」、「人類の予想していないような大きいもの」、「全く想像を絶するような事態」である等と説明されていた。また、「社会的動乱」については、戦争、外国からの武力攻撃、内乱等がこれに該当すると解されていた。

###### ii) 東電福島原発事故における対応

平成 23 年に発生した東北地方太平洋沖地震は、地震の規模も津波の規模も非常に大きなものではあったが、過去に発生した地震等と比較した結果、人類がいまだかつて経験したことのない全く想像を絶するような事態には該当しないと解されたため、原賠法第 3 条第 1 項本文が適用されるものとされた。

###### iii) 関連条約及び諸外国の原賠制度における免責規定

関連条約における免責規定について、パリ条約及びウィーン条約では、「重大な自然災害であって例外的な性質を有するもの」については、国内法で別に定めがある場合を除き、免責事由とすることとされているが、両条約の改正議定書では免責事由から削除されている。これは、原子力施設は、異常な性質のものまで含め、自然災害に耐えうるように建設され、維持されなければならないという考えが背景にあったとされている。我が国が締結している C S C では、国内法に別に定めがある場合を除き、「重大な自然災害であって例外的な性質を有するもの」を免責事由としている。また、各条約とも、「武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動」については共通の免責事由とされている。

諸外国の原賠制度では、フランスはパリ条約を適用して「重大な自然災害であって例外的な性質を有するもの」及び「武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動」を免責としている。アメリカでは「戦争行為」、イギリスでは「国内での武力紛争を含む武力紛争の過程での敵対行為」、韓国では「武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動」のみを免責としている。また、ドイツ、スイスはいかなる場合にも原子力事業者を免責していない。なお、ドイツは原子力事業者に無限責任を課しているが、「重大な自然災害であって例外的な性質を有するもの」や「武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動」による損害に関しては、25 億ユーロ（約 3,250 億円）を限度とする有限責任としている。

#### iv) 他の法律における免責規定

船舶油濁損害賠償保障法では、「戦争、内乱又は暴動」や「異常な天災地変」等が免責事由として規定されている。「異常な天災地変」は、油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約（昭和 51 年条約第 9 号）第 3 条第 2 項（a）に規定する「例外的、不可避かつ不可抗力的な性質を有する自然現象」に相当するものとして、国内法で定められたものである。また、鉱業法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法では免責規定は置かれていないが、天災その他の不可抗力の競合により損害が生じた場合、裁判所が損害賠償の責任及び額を定めるにつき、斟酌できる規定となっている。製造物責任法では、製造物を引き渡した時点における科学又は技術に関する知見によっては、当該製造物に欠陥があることを認識することができなかったことを製造業者等が証明したときは免責されるものとされている。

#### v) 免責規定の在り方

原賠法では、危険責任の考え方に基づき、無過失責任を原子力事業者に課し、被害者の保護を図っているが、どのような場合に原子力事業者を免責とすべきかについては、立法趣旨等を踏まえて慎重な検討が求められる。その際、原賠法制定時の国会審議では、免責事由について、不可抗力よりも更に狭い範囲の事態、人類の予想していない全く想像を絶するような事態等と説明されていることも踏まえ、現行の規定について検討する必要があると考えられる。

また、免責規定の適用に当たって、原子力事業者の予見性を高める等の理由により、具体的な適用基準をあらかじめ定めるべきとの意見が出されている。現行の免責事由について、立法趣旨や原賠法制定時の説明等を踏まえ、どのように予見性を高められるかについても検討する必要があると考えられる。

#### 【論点 2】

被害者の保護という法目的に照らし、原子力事業者が免責される場合を不可抗力よりも更に範囲の狭い非常に稀な場合に限定している立法趣旨等を踏まえ、免責事由とその範囲について、どのようにあるべきと考えるか。

- ☒ 免責規定の適用に当たって、原子力事業者の予見性を高める等の理由から、具体的な適用基準をあらかじめ明確にするべきとの意見があり、どのように予見性を高められると考えるか。

## (2) 原賠法第 17 条に基づく国の措置について

### i) 法制定時の経緯等

原子力事業者が免責される場合、原賠法第 17 条に基づき、政府は「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置」を講ずることとしている。この趣旨については、原賠法制定時の国会審議において、異常に巨大な天災地変又は社会的動乱の場合には、「国民の民生に関することでもあり、生命財産に関することでもありますから、最善を尽くして必要最大の措置を行なうわけであります。しかし、それは、16 条とか、そのほかの場合における損害賠償という意味ではなくして、国の一般政策として当然これは行なうべきことでありますが、特に念のためにこれは書いてある」と説明しており、国の措置の内容は、災害救助法に基づく救助のほか様々な措置が考えられ、具体的な状況に応じて政府や国会が判断するとされていた。

### ii) 原災法等の措置

現在の 我が国の災害対策法制は、災害の予防、発災後の応急期の対応及び災害からの復旧・復興の各ステージを網羅的にカバーする災害対策基本法を中心に、各ステージにおいて、災害類型に応じて各々の個別法によって対応する仕組み となっている。原子力災害については、その特殊性に鑑み、原子力災害対策特別措置法等に基づき、国、地方公共団体、原子力事業者が、原子力災害の拡大の防止や緊急事態応急対策等を実施 することとしている。また、災害救助法に基づき、都道府県等が発災後の応急期における応急救助を行い、国は救助に要する費用を負担することとしている。さらには、国民保護法に基づき、武力攻撃を受けたことに伴い原子力災害が発生するおそれがある場合には、応急対策を実施 することとしている。

このように、一般的な災害対策法制等による措置が講じられることとなっているが、原子力事業者が免責となるような原子力事故の状況を踏まえて、必要な措置を迅速に講じられるようにすることが求められると考えられる。

### 【論点 3】

原子力事業者が免責される場合の国の措置について、現行では、災害対策の各ステージを網羅的にカバーする災害対策基本法を中心とした仕組みの下、原子力災害対策特別措置法等による原子力災害の拡大防止や緊急事態応急対策、災害救助法による応急期における応急救助等が実施されることとなっている。仮に、原子力事業者が免責となるような原子力事故が発生した場合の備えの必要性について、法目的の被害者保護の観点からどのように考えるか。