

原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理〔1〕

（「原子力損害賠償制度の基本的枠組み等」・「原子力損害賠償に係る制度の在り方」関係）

【本資料の位置付け】

- 本資料は、これまでの本部会での議論を踏まえ、事務局において、おおむね意見の方向性が一致していると考えられる事項及び今後さらに議論が必要と考えられる論点を枠内に整理した。なお、これに関連する主な意見を枠外に付記している。
- 本文中、I < 1 >においては、今後、原賠制度に係る個別の課題に関して議論を深めていくに当たっての基本的な考え方・留意点を整理した。また、I < 2 >以降においては、原賠制度に係る個別の課題について、その見直しの方向性・論点を整理した。

I. 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

今後発生し得る原子力事故に適切に備えるためには、被害者保護に万全を期す必要があり、原子力損害と認められる損害については、すべて補填されることにより被害者が適切に賠償を受けられる（以下「適切な賠償」という。）ための制度設計の検討が必要である。

また、原子力災害には、事故の態様によっては広範囲にわたって放射性物質が放出される可能性があること、放射性物質又は放射線の影響をすぐに五感で感じるができないこと、放射線被ばくの影響が被ばくから長時間経過した後に現れる可能性があること等の特殊性がある。このことを踏まえ、原子力損害賠償制度（原賠制度）の見直しに当たっては、迅速性と適切性を備えた原子力損害賠償に係る制度の在り方及び被害者救済手続の在り方について検討が必要である。

(関連意見)

- 他国の例では、原子力事業者の責任の範囲にかかわらず、配分計画による賠償を行うことを想定した制度設計が見られるが、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。
- 被害者にとって、いつどのような賠償が行われるかという観点から、指針の策定、和解の仲介等の手続面で予見可能性を高めることが必要である。
- 被害者の受けた損害ができる限り補填されることが望ましいが、国民負担の最小化との関係を踏まえて検討する必要がある。

(2) 国民負担の最小化について

現行の原賠制度においては、賠償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り、東京電力株式会社福島原子力発電所事故（東電福島原発事故）を踏まえた国による支援の枠組み（原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）の制度設計においては、国民負担の最小化を図ることが求められた。

賠償に当たって、税により国民負担を求めることについては、基本的に原子力事業者が賠償責任を負うべきものであり、税により負担することには相当慎重であるべきとの意見がある。他方、原子力事業者が原子力損害賠償・廃炉等支援機構（原賠・廃炉機構）に納付する一般負担金は電力需要家の納める電気料金が原資となっており、広義には国民負担であることから、電気料金引上げの抑制を図る観点も重要であるとの意見がある。

これらの意見を踏まえ、今後発生し得る原子力事故に適切に備えるための制度設計に当たっては、税による負担と電気料金による負担の在り方について、国と原子力事業者の責任の分担等に関する議論と併せて検討する必要がある。

（関連意見）

- 電気料金は広義的には国民負担であり、全体コストの最小化のための制度設計を確立することが重要である。
- 全電力事業者の利用者が電気料金として負担するだけでなく、事故を起こした原子力事業者のステークホルダーも負担すべき。
- 小売全面自由化が開始され、原子力発電により発電された電力の使用を望まない人もいの中で、税金のように等しく国民全体で原子力にかかるコストを負担させることが適切といえるのか。
- 原子力損害賠償のために財政措置を講じようとした場合、国家財政には上限があるため、他の財政需要との関係で一定の制約が生じざるを得ない。
- 国民負担の在り方について、世代間の公平性という点にも留意すべき。現行制度では、将来の国民負担を生じるリスクを内包しており、より長期的視点に立ったリスク軽減のための制度設計が必要である。
- 原子力損害賠償に係る国民負担について、電力を使用する国民が電気料金により負担することと、税により負担することは、法的には全く性格が異なるものである。

(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

原賠制度の見直しに当たっては、電力システム改革等を踏まえ、原子力事業者にとっての事業の予見可能性を確保する観点から、原子力事業者の責任制限や、原賠・廃炉機構の一般負担金の在り方等についての検討を行うべきとの意見に留意する必要がある。

(関連意見)

- これまで原子力事業は、地域独占、総括原価方式等の制度の下で進められてきたが、電力システム改革を受け、原子力事業の予見可能性及び原賠制度の持続可能性に疑義が出てきた。また、今後の原子力依存度の低減及び廃炉の進展にも留意が必要である。
- 現行制度は、免責規定の適用や一般負担金の金額について、予見可能性が乏しいと考えられる。

< 2. 原子力損害賠償制度の目的等 >

(1) 原子力損害の賠償に関する法律の制度設計について

原賠制度の見直しに当たっては、我が国が締結している原子力損害の補完的な賠償に関する条約（CSC）や、東電福島原発事故の経験等を受けて顕在化した課題を踏まえ、検討する必要がある。また、どのような原子力事故を想定するかが重要となるが、事故の様子は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められる面がある。さらに、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）の対象となる施設は、実用発電用炉、再処理施設、試験研究炉、加工施設等と多様であり、また、原子力事業者の規模等が大きく異なることに留意する必要がある。特に、これらの施設で重大事故が発生し、放射性物質の放出等が起こった場合には、深刻な影響が長期間にわたり継続することがあり得ることに留意する必要がある。

迅速かつ適切な賠償が確実に行われるための制度設計を検討するに当たっては、国と原子力事業者の責任の分担と、その責任を果たすための損害賠償措置等の在り方を組み合わせて検討を行い、原賠制度全体としての整合性のとれたものとするとともに、被害者と事業者がともに予見可能性を持つことができ、また、持続可能性を有するものとする必要がある。

なお、現行の原賠法は、民法第 709 条（不法行為）の特別法として位置付けられており、引き続きその位置付けの下で制度設計を検討することとしてはどうか。

（関連意見）

- 原賠制度の新たな制度設計の検討に当たっては、実行可能性、有効性、説明性の観点からの評価が重要である。
- 東電福島原発事故を受け、原賠法第 16 条の国の措置の具体的な対応として原賠・廃炉機構法が制定されたが、将来発生し得る原子力事故に適切に備えるため、重大事故が発生しても持続可能性が損なわれることのない強靱なものとして、原賠制度に対する信頼性を確保しなければならない。
- 原賠法が民法の特別法であるという考え方を前提とすることは重要であり、被害者保護の観点を欠くことはできない。
- 原子力損害賠償は、基本的に民事の損害賠償であり不法行為者が責任を負うことになるが、原子力法体系が環境法体系に組み込まれたことから、環境法上の諸制度も参考になる。

(2) 原賠法の目的規定について

現行の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に制度設計されてきたこと等の法制定時の経緯及びその後の原子力を取り巻く環境変化を踏まえ、制度設計の見直しに係る具体的な議論を踏まえて検討する必要がある。

その際、「被害者の保護」を維持することが必要であるとの共通した意見に加え、「原子力事業の健全な発達」に関して、原子力事業者が賠償資力を確保して被害者の保護に万全を期す必要があること、今後も技術開発の必要性が高いこと等の観点から維持することが適当であるとの意見や、原子力事業を含む我が国のエネルギー利用の持続可能性等を踏まえた見直しが考えられるのではないかと意見があったことを踏まえ、目的の趣旨を整理してはどうか。

(関連意見)

- 被害者の保護と原子力事業の健全な発達の両輪がバランスよく機能することが、原賠制度の大前提である。
- 民法の特別法としては、被害者の保護が最も重要な目的であり、被害者の保護を万全にするために原子力事業の健全な発達が必要である。
- 被害者の保護のための賠償資力の確保の観点から、原子力事業の健全な発達は一定程度意味がある。原子力事業が健全な発達をし、原子力事業者が技術的にも財政的にも健全であることが、適切な賠償に寄与する。
- 核燃料サイクルの推進のほか、廃炉等が進む中で、今後とも技術開発の必要性が高いことから、また、規制の枠にとどまらない高い次元の自主的な安全性向上への取組を進めるためにも、原子力事業の健全な発達の規定は必要である。
- 原子力事業の健全な発達について、現在の時点において相応しい文言であるか検討が必要である。原子力依存度を可能な限り低減させていくことを考えると見直すべき。
- 原子力事業を含む我が国のエネルギー利用の持続可能性等というような言葉が世界的に通じるものであり、そのような形で目的を見直すことも考えられる。
- 原子力利用の意義と安全の確保という原子力基本法の本質にしっかりと戻ることが重要である。

(3) 原賠制度における官民の適切な役割分担について

原賠制度における国の役割としては、原子力事業者が無過失・無限の賠償責任を集中して負うとの前提の下、被害者が迅速かつ適切な救済を受けられるよう、原賠法等に基づく様々な措置を講じてきた。他方、東電福島原発事故を契機に、国が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う意見がある。

エネルギー政策における原子力の位置付け、原子力災害及び原子力損害賠償の特殊性を踏まえ、原子力事業者や国の役割を明確にした上で、損害賠償措置、原賠法第 16 条に基づく国の措置、被害者救済手続等に関する見直しの検討を進めていく必要がある。

また、原賠法における国の責務の規定の必要性及び規定する場合の内容については、原子力事業者の責任の範囲、損害賠償措置、原賠法第 16 条に基づく国の措置等に関する議論を踏まえ、損害賠償における具体的な国の責務の内容を明確にした上で、他の法律における国の責務に係る規定を参考としつつ、検討してはどうか。

(関連意見)

- 原子力事故の態様等に応じて、柔軟に国の援助の体制を考えておかないと、様々な事故に適切に対応できない。その時の立法者が合理的に国民の納得を得られる形で制度設計するという基礎を作り上げていくことが最も重要である。
- 残留リスクとして残るような過酷事故に対して、国の責任がいかにあるべきかという考え方が重要である。他方、残留リスクに関しては誰が責任を負うのかははっきりせず、これを損害賠償と結びつける必要はない。
- 国には国策として原子力政策を推進しているという社会的責務に加え、全被災者を救済するという意味での社会的責務もある。原子力事業者による賠償では足りない部分は、最終的に国が責任を負い、補っていく、実質的に負担していくという措置が必要である。
- 原賠・廃炉機構法第 2 条に国の責務に関する規定があるが、原賠法にも何らかの形で国の責務に関する規定を置くことも考えられる。

Ⅱ. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

< 1. 無過失責任、責任集中 >

(1) 原子力事業者の無過失責任について

原子力事業者の無過失責任については、我が国が締結しているCSCを踏まえ、危険責任の考え方に立ち、被害者の保護を図る必要があることから、現行どおりとすべきではないか。

(2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について

原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、我が国が締結しているCSCを踏まえ、現行どおりとすべきではないか。

(関連意見)

- 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、関連事業者による資機材の安定供給の確保及び保険の引受能力の最大化を図る必要があることから、現行どおりとすべき。
- 賠償請求は資力のある請求先が多ければ多いほどよいというのが基本であるが、原子力業者に責任集中し、それ以外の者を免責にしても、被害者保護に欠けることはないという考え方でよいか。
- 原子力事業者の責任集中を維持する最大の理由は、法的安定性のためと考えられる。
- 原賠法では、製造物責任法に基づく被害者からの関連事業者に対する賠償請求を認めていないが、原子力業者に賠償責任が集中することには合理性があると考え、引き続き現行どおりとすべき。
- 原子力事業者への責任集中の原則の立法趣旨に鑑みれば、国家賠償法に基づき故意又は過失による賠償責任が認められる場合にまで免責とする趣旨ではないと考えられる。

< 2. 責任の範囲、損害賠償措置、原賠・廃炉機構 >

(1) 責任の範囲について

i) 有限責任

①原子力事業者の責任制限について

原子力事業者の責任の範囲について、現行の原賠法では、民事責任の一般原則である無限責任としている。このことについて、今後の原子力事業者の担い手を確保するためには、民間事業者が自ら管理できる範囲を超える賠償の負担を負わないという意味での事業の予見可能性を確保することが必要であり、原子力事業者の賠償責任を制限し、有限責任^{注)}とすべきとの意見がある。

他方、原子力事業者を有限責任とした場合に、過失等が認められる場合における責任制限の適用の考え方に関する意見や、安全性向上に対する投資の減少という事故抑止の観点からの課題を指摘する意見がある。また、原子力事業者を有限責任とし、被害者の賠償債権を制限することとなる場合には、原賠法制定時の議論において財産権保護の観点から憲法上の疑義が示されていることに加え、原子力事業者の責任制限を超える部分の補償について、後述のとおり、新たな制度設計を行う上での課題を検討する必要がある。

また、原子力事業者を有限責任とした場合の責任限度額、損害賠償措置等の制度設計の検討に当たっては、重大事故への備えとしては、相当高額の責任限度額を設ける必要があるとの指摘に留意する必要があるのではないかと。

注) この場合の有限責任とは、原子力事業者が有する被害者への賠償責任を一定の額で制限し、それを超えるものについては免責とするものである。

(関連意見)

- 過酷事故を想定した高い責任限度額を設けることで、原子力事業者の責任を明確にしてい
- くべき。
- 最後は国が責任を持つべきという意味で、原子力事業者を有限責任とすべき。
- 被害者の賠償債権を制限することになった場合、原賠法制定時の議論であったように、財産権の保護の観点から憲法上の疑義がある。
- 他の産業事故との関係で、原子力事故についてだけ、本来は原子力事業者が負うべき賠償負担を国民が負担する理由が明確でない。
- 原子力事故の原因に過失等が認められる場合にも、原子力事業者の責任を制限するのか。また、悪質な法令違反事故を誘発する余地のある有限責任論は、慎重な検討が必要である。
- 故意・過失が損害賠償の争点にならざるを得ない仕組みとなり、賠償のプロセスを設計する際に、相当難しい判断となることが懸念される。
- 原子力事業者が無限責任を負うこととしないと、安全に対する投資が減り、事故の抑止という観点から問題がある。他方、シビアアクシデントへの抑制機能が落ちるのではないかと

という懸念に対しては、自主的安全性を向上させるための環境整備に担保を求めるべきであり、有限責任化とは別の議論である。

- 原賠制度の対象となる施設は多種多様であり、原子力事故のリスクが異なることを踏まえて責任限度額をどのように設定することが適切か。また、人の生命又は身体に係る損害について留意すべき。
- 賠償総額が限度額を上回った場合、別途、民法の過失責任で賠償を請求されることとなる。

②責任限度額と損害賠償措置等との関係について

原子力事業者に責任限度額を設けることとした場合、現行の原賠制度が義務付けている損害賠償措置（責任保険契約、政府補償契約等）、原子力事業者による相互扶助、原賠法第16条に基づく国の措置について、どのような形で賠償に充てるべきかの整理が必要である。責任限度額の範囲をカバーするこれらの措置の制度設計については、原子力事業者と国の責任の分担及び負担割合の観点から検討してはどうか。例えば、一定の責任限度額を設けた上で、その範囲の一部をカバーする政府補償契約による賠償措置額を大幅に引き上げるとともに、責任限度額を超える損害について税による国の補償を新たに設けることとなると、税による国民負担の大幅な増加につながるのではないか。

（関連意見）

- 現在の保険市場においては、責任保険契約における賠償措置額を数兆円のレベルまで引き上げることは全く不可能である。
- 保険会社の引受能力に限りがあるとすれば、賠償措置額を大きく引き上げる場合には、政府補償を上げざるを得ない。
- 発生率の低い過酷事故への備えとして保険的な要素を組み合わせることに疑問がある。過酷事故が発生する確率と保険料負担との見合いを考えなければならない。
- 原子力事業者の安全性への努力を担保するために、リスク評価について、政府補償契約における補償料率の算定等に組み込んでいくことが考えられる。

③原子力事業者の責任限度額を超える損害が生じた場合の対応について

原子力事業者を有限責任とし、被害者の賠償債権が制限されることとなると、被害者保護の観点から、原子力事業者の責任限度額を超えた損害について、国による補償を行うなどの措置により、被害者の保護が適切に継続される必要があると考えられる。この場合、国が被害者に直接補償するための根拠等を整理するとともに、国による補償を行うために必要となる体制、手続、財源等の制度設計について検討してはどうか。

なお、国による補償を行うに際して税による国民負担を求めることとなる場合には、原子力事業者のステークホルダー（株主、金融機関等）に公平な負担を求め、一定の責任を負わせるべきとの意見に留意する必要がある。

（関連意見）

- 国による補償を行う場合、原賠法に明確な根拠規定を設ける必要がある。
- 税による国民負担が発生することとなるが、ステークホルダーの負担をどう考えるか。何らかの意味での会社、株主、債権者にも責任をとってもらうということが必須である。
- 法的整理を前提にした制度とすることは、慎重に検討すべき。
- 国による補償となった場合に、被害者間の公平性の担保、迅速かつ適切に補償を受けるための体制等の整備が必要である。
- 原子力損害賠償は基本的には私人間の損害賠償義務の話であり、税による国民負担をする場合の理由については相当慎重に考える必要がある。
- 国民は、原子力を含んだ発電を利用する医療等のインフラによって利益を享受しており、これが税負担を正当化する理由となる。
- 他の災害との均衡を考えながら、原賠制度における国の責任を明確にすることが国民の原子力に対する信頼・理解につながる。

ii) 無限責任

①原子力事業者の無限責任について

現行の原賠法では、民法の一般原則と同様に原子力事業者を無限責任とし、責任保険契約、政府補償契約等による損害賠償措置を義務付け、加えて、原賠法第 16 条に基づく国の措置により賠償資力を確保することで、被害者への適切な賠償が行われる制度としている。しかしながら、東電福島原発事故を契機として、現行の原賠制度についての様々な課題が指摘されており、現行どおり原子力事業者の無限責任とした場合でも、指摘されている課題を解決するために損害賠償措置等の制度設計を見直す必要があるのではないかと。

他方、次のような意見があり、これらも併せて検討してはどうか。

①国は、原子力政策を推進していること、立地自治体に大きな安心感を与える等の理由から民法第 715 条（使用者等の責任）に類する責任を負うこととし、過失の程度・関与度・資力・経緯等を総合的に考慮して公平な負担を図るべきである。

なお、検討に当たっては、国と原子力事業者との間の求償関係、原子力事業者への責任集中、免責の場合の扱い等の法的課題の整理について留意する必要があるのではないかと。

②原子力事故の態様に応じて、柔軟な国の援助体制を考えておかないと、様々な事故に適切に対応できない。その時の立法者が合理的に国民の納得を得られる形で制度設計すべきであり、そのために、原賠法第 16 条及び第 17 条の規定を改正し、事故の性格に応じて、国が応分の負担をするという制度設計とすべきである。

（関連意見）

- 現行の原子力事業者の無限責任は、損害賠償措置等の枠組みと相まって、被害者にとって適切な賠償が確実に行われることが予見されるものである。
- 不法行為の機能として、損害の補填以外にも、事故の抑止等の機能があることに留意すべき。
- 民法の一般原則が無限責任とされている中で、原子力事業者だけを有限責任という形で優遇することは妥当ではない。
- 原子力事業者が無限責任で賠償を担保してくれるということが、立地住民等にとっての安心感に繋がる。
- いかなる形で国の役割を実現するのかということは、事故の性格によって全く違う。軽微な事故であれば、民事の責任の形で基本的には解消できるが、東電福島原発事故の場合について、国の補償責任の観点から、十分な措置がなされてきたかという点について吟味しなければならない。
- 過失の程度、関与度、資力、経緯などを総合的に考慮して、損害の公平な負担を図る形が適切である。また、あらかじめ被害や賠償を類型化した上で、国と原子力事業者の関係を

整理すれば、責任の在り方を見えやすくすることができる。

- 国に請求して、その求償が適切になされるか、求償した時に拒否されるというリスクが出てくる。
- 新しい規制制度を作った際の議論において、原子力施設の安全性の不断の向上を賠償と結びつけたことは一切ない。原子炉等規制法に基づく規制に関する故意・過失については国家賠償の問題となるが、規制を行っていること自体から賠償責任が生じるとすることは難しい。
- 規制と賠償責任は直接結びつかない。原子炉等規制法に基づく規制に関し瑕疵、違法、故意過失については、国家賠償の問題になり、それをやっていること自体で賠償責任が生じるとすることは難しい。
- 原賠法は民法の特別法であり、原子力政策が国策であること、国がそれに伴う社会的な責任を負っていること等が、国の賠償義務を必然的に導くわけではない。
- 国と事業者との連帯責任とした場合には国が賠償の当事者となることから、紛争審査会、ADRの在り方について留意する必要がある。

②損害賠償措置について

現行の原賠法では、責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置を原子力事業者に義務付けることにより一定の賠償資力を確保している。東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の賠償措置額は重大事故のための備えとしては過小ではないかという意見があり、重大事故への備えとしての損害賠償措置の役割に留意した上で、賠償措置額を引き上げていくことについてどのように考えるか。

また、責任保険契約については、国際的動向、責任保険の引受能力等を踏まえてこれまで見直しを行ってきたが、大幅な引上げは困難との意見がある。仮に、責任保険契約でカバーできない場合、政府補償契約その他の措置での対応の可否、カバーする範囲及び原子力事業者の負担割合（補償料率）について検討する必要があるのではないか。

（関連意見）

- 現在の保険市場においては、責任保険契約における賠償措置額を数兆円のレベルまで引き上げることは全く不可能である。
- 保険会社の引受能力に限りがあるとすれば、賠償措置額を大きく引き上げる場合には、政府補償を上げざるを得ない。
- 発生率の低い過酷事故への備えとして、高額な賠償措置額を設定し、保険的な要素を組み合わせることが適切なのか、疑問がある。過酷事故が発生する確率と保険料・補償料の負担との見合いを考えなければならない。保険的な制度よりも共済的な相互扶助機能を高めていく方が適切ではないか。

○原子力事業者の安全性への努力を担保するために、政府補償契約における補償料率の算定に安全性への努力というものを組み込んでいくことが考えられる。

③原賠法第 16 条に基づく国の措置について

賠償措置額を超えた場合の原賠法第 16 条に基づく国の措置について、原子力事業者の責任の範囲及び損害賠償措置等に関する議論と併せて引き続き検討してはどうか。

(関連意見)

- 原子力事業者の無限責任を前提として、場合によって、諸事情を勘案して国が国会の議決をもって、事業者の負担を軽減すべきではないか。
- 原賠法第 16 条で規定されている国の援助に関して、もう少し具体的な仕組みを作っておいた方が適切ではないか。
- 賠償措置額の上限を超えるような過酷な原子力災害のシナリオの不確かさを踏まえると、想定し難い大規模な災害に適切に備え、被害者の保護を行うために国が関与するという考え方をとることは合理的ではないか。
- 原因者負担原則の下、国がまず被害者に賠償金を支払い、後に事業者に求償するということを考えるべきではないか。

(2) 原賠・廃炉機構について

原賠・廃炉機構制度は、原子力事業者による相互扶助スキームとして、今後、賠償措置額を上回るような巨額の原子力損害が発生した場合でも対応できるような備えを担保するものであると考えられ、損害賠償措置と併せて維持すべきではないか。

原賠・廃炉機構の負担金制度については、将来の事故に備えるために同機構が要する費用を定量的に規定することは困難であり、原子力事業者の経営状況等に配慮した上で柔軟に定めることとされているが、電力システム改革等を踏まえてどのように考えるか。

(関連意見)

- 事故を起こした原子力事業者が相当長い時間をかけて国庫納付をしていくことを考えれば、その時々負担金額に若干の柔軟性を持たせないと事業者が破綻する可能性もあり、やむを得ない面がある。最終的に国庫へ全額納付してもらうことが極めて重要である。
- 現行の相互扶助制度では、その時々事情により負担額が変わるため、事業者負担の予見可能性が確保されていない。
- 電力システム改革を受け、原子力事業者が一般負担金を支払い続けることに関して、持続可能性の問題がある。
- 原子力事業者の予見可能性を高めるために特別負担金及び一般負担金の額を定めてしまうと、原子力事業者にとっての負債性を高めてしまうことになる。
- 一般負担金は相当の部分が東電福島原発事故の賠償に充てられており、将来の積立てがどの程度なされているかは必ずしも明らかではない。
- 原賠・廃炉機構法により、被害者にとっては損害賠償の予見可能性が明らかになり、被害者保護が確実に担保されるとともに、事業者にとっては賠償措置額を上回る賠償に対しても事業の継続が担保されている。このシステムの見直しに当たっては、どこにどのような具体的な問題点があり、改革の必要性があるのかという理由、妥当性を明らかにすべき。

< 3. 原子力事業者の法的整理 >

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を通じて、賠償措置額を超える原子力損害を発生させた原子力事業者を債務超過にさせないことにより、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のではないかと。このため、原子力事業者の法的整理については、賠償の観点からだけでなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方も含め、電力事業全体の課題として検討される必要があるのではないかと。

他方、電力システム改革により原子力事業者の事業環境が変化しており、賠償に当たって、事業者の法的整理を前提にする必要があるとまではいえないが、税による国民負担を求める際にはステークホルダーに公平な負担を求めるべきとの意見を踏まえ、原子力事業者の法的整理について、どのような手続、方法があり得るか等の法的な課題について整理してはどうか。

(関連意見)

- 原子力事業者の法的整理等の議論を行う場合には、事業規模や今後の電力自由化の進展を考慮して検討していく必要がある。また、電力システム改革の中で電力会社の破綻の可能性や原子力事業の位置付けは論じられておらず、原賠制度の観点だけで議論すべきではない。
- 法的整理がなされる可能性が出でくると、その時点で原子力事業者の資金調達等に支障が出る懸念がある。
- 東電福島原発事故後に法的整理が選択されなかった経緯等を考慮すると、支援を求める前提条件として法的整理を求める制度設計は、被害者の保護や原子力事業の健全な発達という原賠制度の趣旨にそぐわない。
- 事故を起こした事業者が、原賠・廃炉機構のスキームを利用せず、自ら法的整理の申立てをするということも、特に小規模の原子力事業者の場合にはあり得ないわけではない。損害賠償に関して、事業者が破綻した場合どうなるかということについてシミュレーションを行いきちんと考えるべき。
- 市場ルールを逸脱しない形で賠償責任を果たしていかなければならない。破綻させない支援措置を原子力事業者に特別的に与えるということは適切なのか。

< 4. 免責規定、原賠法第 17 条 >

(1) 免責規定について

原賠法第 3 条第 1 項ただし書の免責規定について、被害者の保護という法目的に照らし、免責事由を不可抗力よりも更に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、また、我が国が締結している C S C でも免責が認められていることから、原子力事業者の免責は維持することとしてはどうか。なお、免責規定の適用に当たっての予見可能性や透明性の確保の必要性等に関する意見を踏まえ、免責規定の適用の在り方について検討してはどうか。

(関連意見)

- 免責を非常に稀な場合に限定しているということは、そのまま踏まえていくべきではないか。他方、民間事業者に過酷にならないような制度設計を検討すべき。
- 国際条約と整合性を取っていくという形で整理してはどうか。
- 免責をどのような範囲で考えるかは非常に重要な問題であり、安全目標の考え方を通じて検討してはどうか。
- 原因競合の問題をどう取り扱うか。
- 事故の直後には冷静な判断が困難状況に陥ることが想定されるため、専門家によって構成される独立機関があらかじめ定められた基準に基づいて免責規定の適用可否を判断するような手続の導入が必要である。また、透明性の高いプロセスの導入が求められている。
- 国民が納得して情報を受け取れるような仕組みは確保すべき。
- 最終的な判断は裁判所が行うので、それまで時間がかかってしまうという問題があることに留意すべき。

(2) 原賠法第 17 条に基づく国の措置について

原子力事業者が免責となる場合における原賠法第 17 条に基づく国の措置については、原子力災害対策特別措置法、災害対策基本法等の関係法令に基づき必要な措置が講じられることとされている。その上で、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について、法目的である被害者保護の観点からどのように備えるべきか。

(関連意見)

- 免責規定が適用された場合に、国が救済することについてあらかじめ規定しておくべき。
- 非常に被害が大きかった場合、財政的な負担を含めて、賠償とは別な形のスキームが考えられる。それにどう備えるかは国の行政の仕組みの問題である。