

原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について〔2〕

【原子力損害賠償に係る制度（その1）】

原子力損害賠償に係る制度に係る論点について

「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」(以下「論点整理」という。)、Ⅱ. 原子力損害賠償制度に係る制度の在り方での責任の範囲等の論点は、次のとおり。

<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

- ・原子力事業者の責任制限について
- ・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

ii)無限責任

- ・原子力事業者の無限責任について
- ・損害賠償措置について
- ・原賠法第16条に基づく国の措置について

(2)原賠・廃炉機構について

<3. 原子力事業者の法的整理>

<4. 免責規定、原賠法第17条>

(1)免責規定について

(2)原賠法第17条に基づく国の措置について

原子力損害賠償制度の制度設計の検討に当たっての留意事項等について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

- ・原子力損害と認められる損害については**すべて填補される「適切な賠償」**のための制度設計が必要
- ・**迅速性と適切性**を備えた原子力損害賠償に係る制度・被害者救済手続が必要

②国民負担の在り方

- ・賠償責任は、基本的に原子力事業者が負うべきものであり、**税による国民負担を求めることには相当慎重であるべき**
 - ・原賠・廃炉機構への一般負担金は**電気料金**が原資であり、**広義には国民負担**であるため、**引上げ抑制を図る観点も重要**
- これらの意見を踏まえ、税・電気料金による国民負担の在り方について、国と原子力事業者の責任分担等に関する議論と併せて検討が必要

③事業環境変化の下での原子力事業者の予見可能性

- ・エネルギー基本計画における原子力の位置付けや電力システム改革を受け、**原子力事業者の予見可能性確保の観点に留意が必要**

原子力事業者の責任の範囲に係る論点

原子力事業者の責任の範囲と、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議論

有限責任とした場合

予見可能性確保の観点等から責任を制限すべきとの意見がある一方、事故抑止の観点等からの課題を指摘する意見がある

【主な検討事項】

- ・原子力事業者の責任制限 ・責任限度額と損害賠償措置等との関係
- ・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 等

無限責任とした場合

現行どおり無限責任とした場合でも、東電福島原発事故を契機として指摘されている課題を解決するための見直しが必要

【主な検討事項】

- ・原子力事業者の無限責任※ ・損害賠償措置 ・原賠法第16条に基づく国の措置 等

※①国の民法第715条に類する責任、②原賠法第16・17条改正に関する意見を含め検討

原子力損害賠償制度の制度設計の検討に当たっての留意事項等について②

原子力損害賠償制度の制度設計の検討に当たっての留意事項

原賠制度の制度設計の検討に当たっては、次のことに留意して検討することとしてはどうか。

- 我が国が締結している原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC)との整合性、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る必要がある。
- 原賠法の対象となる施設は、発電用原子炉施設、再処理施設、試験研究用原子炉施設、加工施設等と多様である。さらに、これらの施設の運転等を行う原子力事業者の規模等が大きく異なり、賠償を実施するに当たっての対応に違いが生じる可能性がある。
- 原賠制度の制度設計の見直しの検討に当たっては、どのような原子力事故を想定するかが重要となるが、比較的影響が小さい事故から、甚大な影響が生じる重大事故まで原子力事故の態様は様々である。このため、原子力損害の種類、範囲、時間の経過が様々となり、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応が求められる面がある。
- 特に、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。なお、安全規制において重大事故が想定されているのは、発電用原子炉施設、再処理施設、加工施設である。
- 原子力事業者が、賠償を確実に実施するためには、そのための賠償資力が確保される必要があり、さらに、被害者への支払が滞りなく行われるためには現金流通(キャッシュフロー)の確保が重要である。

損害賠償措置等の機能・役割等について①

損害賠償措置等の機能・役割等について

(1) 被害者保護のための損害賠償措置等

論点整理において示された原賠制度の基本的枠組みにあるとおり、「適切な賠償」が迅速、確実に行われるためには、原子力事業者が賠償を履行するための資力が確保される必要がある。また、原子力事故が起こった場合、賠償リスクは大きいことから原賠法等において必要な措置が規定されるなど、国の関与の下で制度が維持されている。

原賠制度の制度設計の見直しの検討を進めていくに当たっては、どのような損害賠償措置等を講じて、万が一の事態に備え、被害者の保護を図るかが重要である。このため、まず、**現行の損害賠償措置等の機能・役割を国民負担、原子力事業者の予見可能性等の観点から整理**する。

(2) 現行の損害賠償措置等

① 損害賠償措置(保険的スキーム)

○一般に不法行為による損害が認められた場合、原因となった企業等がその資力で賠償することとなるが、賠償が確実に実行されることを担保するための制度として、責任保険制度がある。これは、損害を発生させる危険性のある活動を行おうとする者があらかじめ保険料を支払い、賠償責任を負った際には、保険者から保険金の給付を受けるもので、これにより、賠償金支払の負担を同種の責任保険に加入している者に分散することにより、危険の分散や賠償責任の社会化が可能とされている。

○現行の原賠法では、被害者の保護のため、原子力事業者に損害賠償措置を義務付けている。この**損害賠償措置は、民間が担う責任保険契約を基本とした上で、民間が負うことができない地震等が原因となった場合の原子力事故に備えた損害賠償措置として政府補償契約制度を設けることで、保険的スキーム**としている。

○**責任保険契約**は、原子力のリスク評価等に基づき保険料が設定され、将来の賠償に係る一定の支払リスクを外部化するものであり、賠償リスクが分散されている。また、発電用原子炉施設を運転する原子力事業者が支払う保険料は、**原子力発電コストの一部として当該原子力事業者の電力需要家が電気料金を通じて負担**している。

○**政府補償契約**は、民間で負うことができない地震等を原因とする事故のリスクを官民で分担し、補完するものであり、原子力事業者が支払う補償料は、**責任保険契約の保険料と同様に電気料金を通じて負担**されている。なお、**政府補償契約に基づき国が原子力事業者に補償金を支払う場合には、一般会計から支出**されることとなる。

○損害賠償措置は、**将来発生し得る賠償に係るリスクを外部化**し、また、**あらかじめ定められた保険料及び補償料を毎年度支出することで賠償に係る費用負担を平準化**することが可能となることから、**予見可能性の確保に資する制度**となっている。

損害賠償措置等の機能・役割等について②

②原賠・廃炉機構(相互扶助スキーム)

○東電福島原発事故の際には、賠償すべき損害額が賠償措置額(1,200億円)を超えることとなったため、国は、原賠法第16条に基づく国の措置を具体化する仕組みとして、原賠・廃炉機構の相互扶助スキームを新たに設け、資金援助等を行っている。この**原賠・廃炉機構の相互扶助スキームは、将来の事故に備える役割を担う**こととされている。

○原賠・廃炉機構の相互扶助スキームは、原子力事業者にとって原子力事業に関する経済的なリスクを分散することが可能な仕組みである。特に大きな資産を持たない事業者にとって、巨額な損害賠償責任を負った場合、資本市場における評価等から、当該事業者のみならず他の原子力事業者の資金調達条件や事業の運営に甚大な悪影響を及ぼす可能性がある運命共同体的な関係にあり、有益な仕組みと考えられる*。

○**原賠・廃炉機構に発電用原子炉施設を運転する原子力事業者等が支払う一般負担金は、当該原子力事業者の電力需要家が電気料金を通じて負担**している。なお、東電福島原発事故に係る特別負担金は、一般負担金とは異なり、利益水準の中でできるだけ高額になるよう決定された額を支払うこととされている。

○一般負担金については、原賠・廃炉機構法に定められる基準に従い、同機構の運営委員会が決定することとなっており、柔軟性をもって対応することが可能な仕組みとなっている。また、特別負担金については、同様に、資金援助を受けている原子力事業者の収支状況に照らし、電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において決定される。以上のように、**原子力事業者の経営状況等に配慮した上で、原子力事業者の予見可能性を確保しつつ柔軟な対応が可能な制度**とされている。

○また、相互扶助スキームについては、電力自由化が進められている米国、ドイツでも採られている制度であり、一定規模以上の賠償への備えとしては有効と考えられる。

※ 出典:解説 原子力損害賠償支援機構法 高橋康文

【参考】原賠・廃炉機構の一般負担金及び特別負担金について

◆ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法(平成23年法律第94号)

(負担金の納付)

第38条 原子力事業者(略)は、機構の事業年度ごとに、機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対し、負担金を納付しなければならない。

(負担金の額)

第39条 前条第1項の負担金の額は、各原子力事業者につき、一般負担金年度総額(機構の事業年度ごとに原子力事業者から納付を受けるべき負担金の額(略)の総額として機構が運営委員会の議決を経て定める額をいう。(略))に負担金率(一般負担金年度総額に対する各原子力事業者が納付すべき額の割合として機構が運営委員会の議決を経て各原子力事業者ごとに定める割合をいう。(略))を乗じて得た額とする。

- 2 一般負担金年度総額は、次に掲げる要件を満たすために必要なものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない。
 - 一 機構の業務に要する費用の長期的な見通しに照らし、当該業務を適正かつ確実に実施するために十分なものであること。
 - 二 各原子力事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼすおそれのないものであること。
- 3 負担金率は、各原子力事業者の原子炉の運転等に係る事業の規模、内容その他の事情を勘案して主務省令で定める基準に従って定められなければならない。
- 4 機構は、一般負担金年度総額若しくは負担金率を定め、又はこれらを変更しようとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない。
- 5 主務大臣は、一般負担金年度総額について前項の認可をしようとするときは、あらかじめ、財務大臣に協議しなければならない。
- 6 機構は、第4項の認可を受けたときは、遅滞なく、当該認可に係る一般負担金年度総額又は負担金率を原子力事業者に通知しなければならない。
- 7 主務大臣は、機構の業務の実施の状況、各原子力事業者の原子炉の運転等に係る事業の状況その他の事情に照らし必要と認めるときは、機構に対し、一般負担金年度総額又は負担金率の変更をすべきことを命ずることができる。

第4款 負担金の額の特例

第52条 認定事業者が、当該認定に係る特別期間内にその全部又は一部が含まれる機構の事業年度について納付すべき負担金の額は、第39条第1項の規定にかかわらず、同項の規定により算定した額に特別負担金額(認定事業者に追加的に負担させることが相当な額として機構が事業年度ごとに運営委員会の議決を経て定める額をいう。以下この条において同じ。)を加算した額とする。

- 2 特別負担金額は、認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、認定事業者に対し、できるだけ高額を負担を求めるものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない。

(利益及び損失の処理)

第59条 機構は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、前事業年度から繰り越した損失を埋め、なお残余があるときは、その残余の額は、積立金として整理しなければならない。

- 4 機構は、特別資金援助に係る資金交付を行った場合には、毎事業年度、第1項に規定する残余があるときは、当該資金交付を行うために既に第49条第2項の規定により国債の償還を受けた額の合計額からこの項の規定により既に国庫に納付した額を控除した額までを限り、国庫に納付しなければならない。この場合において、第1項中「なお残余があるとき」とあるのは、「なお残余がある場合において、第4項の規定により国庫に納付しなければならない額を控除してなお残余があるとき」とする。

【参考】 現行の原子力損害賠償制度の概要

損害額

原子力事業者による負担(無限責任)

[+ 必要と認めるときは政府の援助 (第16条)]

⇒原子力損害賠償・廃炉等支援機構による資金援助

賠償措置額
最大で1,200億円

責任保険契約
(原子力損害賠償責任保険契約)

一般的な事故

政府補償契約
(原子力損害賠償補償契約)

地震、噴火、津波

事業者の免責



政府の措置

異常に巨大な天災地変、
社会的動乱

損害賠償措置等の機能・役割等

- ①原賠制度は、原子力施設において万が一事故が発生し損害賠償を行うこととなった場合、被害者の保護を行うために必要不可欠な制度である。また、原子力事故が起こった場合の賠償リスクは大きいことから、国の関与の下で制度を維持する必要がある。
- ②現行の原賠制度では、損害賠償措置等の義務付けに加え、賠償すべき損害額が賠償措置額を超えた場合には、原賠法第16条に基づく国の措置が行われることとされている。東電福島原発事故を契機に、この国の措置を具体化するものとして、原賠・廃炉機構による資金援助が制度化された。この原賠・廃炉機構の相互扶助スキームを活用して東電福島原発事故の賠償が適切に行われており、また、将来の事故に備える役割も担っている。
- ③これらの**損害賠償措置及び原賠・廃炉機構による資金援助の枠組みは、保険的スキームと相互扶助スキームを組み合わせた制度**である。これは原因者負担の原則を前提とし、**原子力事業者が保険料等の形で支出しており、これらの費用は、当該原子力事業者の電力需要家が電気料金等を通じて負担**する形となっている。
- ④また、原子力事業者にとって、**損害賠償措置は、将来発生し得る賠償に係る一定のリスクを外部化し、また、あらかじめ定められた保険料及び補償料を毎年度支出することで賠償に係る費用負担を平準化することが可能となることから、予見可能性の確保に資する制度**となっている。また、原賠・廃炉機構による資金援助については、一般負担金又は特別負担金を納付することにより、賠償資力を確保することが可能となり、**一般負担金及び特別負担金の決定に当たっては、原子力事業者の経営状況等に配慮した上で、原子力事業者の予見可能性を確保しつつ柔軟な対応が可能な制度**となっている。
- ⑤原賠制度の見直しに当たっては、被害者の保護を図り、適切な賠償を行うため、これらの損害賠償措置等が担っている機能・役割を踏まえ、これらの措置を講ずるために必要な費用に係る国民負担の在り方、原子力事業者の予見可能性等の観点から検討する必要があるのではないかと。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点①

論点整理での原子力損害賠償制度に係る論点のうち、責任の範囲、損害賠償措置に係る論点は、次のとおり。

Ⅱ. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

<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

○ 原子力事業者を有限責任とすることに関して、

- ・ 今後の原子力事業者の担い手の確保が重要であり、賠償に係る責任限度額を設けることは、原子力事業のリスク評価がある程度可能となり、原子力事業者にとっての予見可能性確保の観点から意義がある
- ・ 原子力のリスク評価に加え、安全規制の強化、原子力防災の仕組みをあわせて、予見可能性と適切な賠償というものを踏まえた責任制限について議論するだけの環境条件が整っている
- ・ 最終的に国が責任を持つというような体制を組むことが国民にとっての安心につながる
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、故意・過失が認められる事故で責任制限とすることは不適切である
- ・ 故意・過失の判断が求められる制度の場合、その判断は最終的には司法に委ねられる可能性があり、その判断が確定するまでに時間を要することで迅速な救済に支障が生じるのではないか
- ・ 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がある
- ・ 無限責任から有限責任へと制度が変わった場合の影響をどのように考えるのかは極めて重要な問題であり、原子力事業者の自己責任を担保する上では現在の制度を維持することが必要である
との意見がある。

- 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、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。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点②

②責任限度額と損害賠償措置等との関係

- 原子力事業者を有限責任とすることとした場合の責任限度額については、重大事故が起きた場合にも対応できるようにすることを考慮し、相当高額の責任限度額とすることを検討する。
- 原子力事業者を有限責任とする範囲については、一律に原子力事業者を有限責任とするのではなく、事故原因により一部の場合のみを制限することとしてはどうかとの意見がある。他方、故意・過失のある原子力事業者を有限責任とすることは適切ではないとの意見がある。
- 現行の原賠法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は、
 - ・現行の損害賠償措置を上回る賠償をカバーする措置として原子力事業者による相互扶助を設け、事業者全体の負担額については、適切な水準で明確な上限を設けるべき
 - ・責任限度額の範囲までは、現行の原賠・廃炉支援機構法に基づき政府の資金援助を受けることも可能とするとの意見がある。これらの意見を踏まえ、責任限度額の範囲をカバーする措置である損害賠償措置等の制度設計に当たっては、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する。

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

- 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。
- 国による補償を行うための財源については、
 - ・一般税による負担、電気料金により全電力需要家に負担を求めるべき
 - ・多様な財政需要のある一般税による負担とした場合には国の厳しい財政事情に留意しなければならないなどの意見がある。これらの意見を踏まえ、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検討する。
- 国による補償を行うに際して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。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点③

ii) 無限責任

① 原子力事業者の無限責任

○ 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の見直しを検討する。

○ また、次のような意見があることから併せて検討する。

a) 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した上で検討する。

b) 原子力事故の態様に応じて、柔軟な国の援助体制を考慮しておかないと、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、事故の性格に応じた、国が応分の負担をするという制度設計とすべきである。

② 損害賠償措置

○ 損害賠償措置については、

・ 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

・ 原子力事業者自らが賠償に備える仕組みとしては保険的スキームを基本とすべき

・ 損害賠償措置による賠償措置額が最大1,200億円である一方、原賠・廃炉機構の相互扶助スキームによりこれまでに6兆円程度が交付され、それぞれが担保する賠償原資の金額が大きく異なっており、この不均衡な状態に留意すべきとの意見がある。

○ これらの意見を踏まえ、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検討する。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。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点④

③原賠法第16条に基づく国の措置

○原賠法第16条に基づく国の措置については、

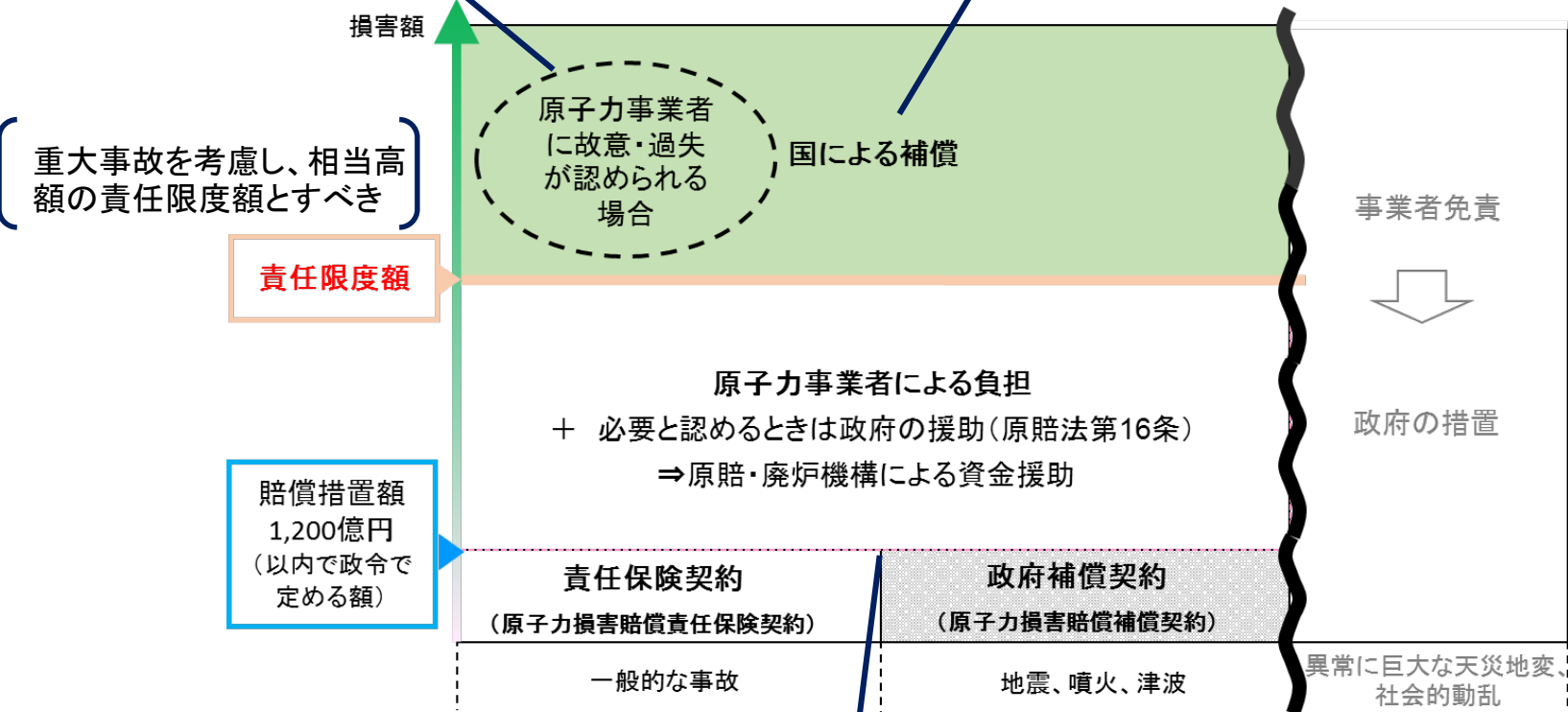
- ・被害者に対する迅速な賠償が必要であり、国が立替払いを行い、事後的に原子力事業者に求償する仕組みを事故の規模によってはとり得るよう規定しておく必要がある
 - ・公害健康被害の補償等に関する法律(昭和48年法律第111号)に基づく公害健康被害補償制度のように、原因者負担等を前提として、民事責任を踏まえつつ、被害者の迅速かつ公正な救済を図るため、必要に応じて行政上の救済制度を二次的に創設することができるようにする必要がある
- との意見がある。

○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、国がどのような措置を行うべきか検討する。

【参考】責任の範囲、損害賠償措置に係る論点（有限責任）

- ・故意・過失等があった場合に有限責任とすることは不適切ではないか
- ・一律に有限責任とするのではなく、事故原因により一部のケースのみ制限してはどうか

- ・一般税による負担とすべき
- ・電気料金による全電力需要家に負担を求めるべき
- ・一般税による負担とした場合、国の厳しい財政事情に留意すべき
- ・国家補償を行う場合の体制、手続、財源等の制度設計が必要



（重大事故を考慮し、相当高額
の責任限度額とすべき）

責任限度額

賠償措置額
1,200億円
(以内で政令で
定める額)

・損害賠償措置等の制度設計に当たっては、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

※枠内は論点整理で示された課題

【参考】責任の範囲、損害賠償措置に係る論点（無限責任）

- ・国が立替払いを行い、事後的に原子力事業者に求償する仕組みを事故の規模によってはとり得るよう規定しておく必要がある
- ・原因者負担を前提として、民事責任を踏まえつつ、必要に応じて行政上の救済制度を二次的に創設することができるようにする必要がある

損害額

- ・賠償措置額と原賠・廃炉機構による資金援助の不均衡な状態に留意すべきではないか

原子力事業者による負担

+ 必要と認めるときは政府の援助(原賠法第16条)
⇒原賠・廃炉機構による資金援助

事業者免責



政府の措置

賠償措置額
1,200億円
(以内で政令で定める額)

責任保険契約

(原子力損害賠償責任保険契約)

政府補償契約

(原子力損害賠償補償契約)

一般的な事故

地震、噴火、津波

異常に巨大な天災地変、
社会的動乱

- ・責任保険契約の大幅な引き上げは困難

- ・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
- ・事業者自らが賠償に備える仕組みとしては保険的スキームを基本とすべきではないか

責任の範囲、損害賠償措置について①

- 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されているが、論点整理にあるとおり、原子力事業者の担い手確保、原子力事業の予見可能性の確保を図るなどのため、原子力事業者の賠償責任を制限し、有限責任とすべきとの意見がある。
- 原子力事業者を有限責任とすることについて、被害者への適切な賠償を図ることを前提とし、国民負担の在り方及び原子力事業者の予見可能性を確保する観点を踏まえ、原子力事業者を有限責任とする場合の制度設計上の課題を整理する。

(1)有限責任

①有限責任の範囲等

- 原子力事業者を有限責任とした場合、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がある。東電福島原発事故以降、原子力事業者の自主的安全性向上等に関する責務が法律に明記されるなどその責務が明確化されている。このような背景を踏まえ、原賠制度においても事故抑止効果への影響を考慮する必要があるのではないかと。
- 有限責任とする賠償の範囲については、賠償総額に制限を設ける場合には、事故の原因となる原子力事業者に故意又は過失が認められる場合の取扱をどうするのか、また、個々の原子力損害について、すべてに制限を設けるのか、例えば、生命、身体に係る損害の取扱をどうするのかという問題がある。
- 有限責任としている例として、船舶の所有者等の責任の制限に関する法律(昭和50年法律第94号)及び船舶油濁損害賠償保障法(昭和50年法律第95号)がある。同法と同様の考え方で、原子力事業者に故意又は過失が認められる場合、及び生命、身体に係る損害については、責任を制限しないという方法が考えられる。
- 故意又は過失の有無により賠償責任の範囲を制限する場合、**原子力事故の原因が確定されるまでには時間を要する可能性があり**、また、賠償責任の観点から故意又は過失の程度を確定するためには、原子力事業者の抗弁の機会を確保するなどの手続が必要と考えられる。さらに、**訴訟で確定することとなれば、相当の時間を要することになると考えられ、迅速な賠償手続を進めるに当たって支障が生じる可能性が高い**のではないかと。
- また、個別の原子力損害の取扱に関して、**生命、身体に係る損害は原子力事業者の賠償責任を制限しない**こととすることは検討の余地があると考えられるが、**この範囲のみに限ることの妥当性については慎重な検討が必要**ではないかと。

【参考】原子炉等規制法及び船主責任制限法等について

◆ 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)

第5章の4 原子力事業者等の責務

第57条の9 製錬事業者、加工事業者、試験研究用等原子炉設置者、外国原子力船運航者、発電用原子炉設置者、使用済燃料貯蔵事業者、再処理事業者、廃棄事業者及び使用者(旧製錬事業者等、旧加工事業者等、旧試験研究用等原子炉設置者等、旧発電用原子炉設置者等、旧使用済燃料貯蔵事業者等、旧再処理事業者等、旧廃棄事業者等及び旧使用者等を含む。以下「原子力事業者等」という。)は、この法律の規定に基づき、原子力施設における安全に関する最新の知見を踏まえつつ、核原料物質、核燃料物質及び原子炉による災害の防止に関し、原子力施設の安全性の向上に資する設備又は機器の設置、保安教育の充実その他必要な措置を講ずる責務を有する。

◆ 船舶の所有者等の責任の制限に関する法律(昭和50年法律第94号)

(船舶の所有者等の責任の制限)

第3条 **船舶所有者等又はその被用者等は、次に掲げる債権について、この法律で定めるところにより、その責任を制限することができる。**

- 一 船舶上で又は船舶の運航に直接関連して生ずる人の生命若しくは身体が害されることによる損害又は当該船舶以外の物の滅失若しくは損傷による損害に基づく債権
- 二 運送品、旅客又は手荷物の運送の遅延による損害に基づく債権
(以下略)

4 船舶所有者等又はその被用者等は、**旅客の損害に関する債権については、第1項の規定にかかわらず、その責任を制限することができない**
(責任の限度額等)

第7条 前条第1項又は第2項に規定する責任の制限の場合における責任の限度額は、次のとおりとする。

- 一 責任を制限しようとする債権が物の損害に関する債権のみである場合においては、船舶のトン数に応じて、次に定めるところにより算出した金額。ただし、100トンに満たない木船については、一単位の507,360倍の金額とする。
- 二 その他の場合においては、船舶のトン数に応じて、次に定めるところにより算出した金額

◆ 船舶油濁損害賠償保障法(昭和50年法律第95号)

(タンカー所有者の責任の制限)

第5条 第3条第1項又は第2項の規定によりタンカー油濁損害の賠償の責めに任ずる**タンカー所有者**(法人であるタンカー所有者の無限責任社員を含む。以下同じ。)は、当該タンカー油濁損害に基づく債権について、この法律で定めるところにより、**その責任を制限することができる。ただし、当該タンカー油濁損害が自己の故意により、又は損害の発生のおそれがあることを認識しながらした自己の無謀な行為により生じたものであるときは、この限りでない。**

(責任限度額)

第6条 タンカー所有者がその責任を制限することができる場合における責任の限度額は、タンカーのトン数に応じて、次に定めるところにより算出した金額とする。

- 一 5千トン以下のタンカーにあつては、一単位の451万倍の金額
- 二 5千トンを超えるタンカーにあつては、前号の金額に5千トンを超える部分について一トンにつき一単位の631倍を乗じて得た金額を加えた金額

責任の範囲、損害賠償措置について②

(1)有限責任

②責任限度額及び損害賠償措置等

- 責任限度額については、重大事故が起きた場合にも対応できるようにすることを考慮し、**相当高額の責任限度額とした場合の損害賠償措置等の在り方を検討**する必要がある。この場合、一社での負担となると、場合によっては**原子力事業者の負担能力を超えることが考えられることから、原子力事業者の予見可能性をどのように確保するのが大きな課題ではないか。**
- 現行の原賠制度では、損害賠償措置（責任保険契約、政府補償契約等）が義務付けられ、また、原子力事業者による相互扶助スキームでの資金援助、原賠法第16条に基づく国の措置を行うこととされており、原子力事業者自らの資力による負担を含めて、それらの資金が賠償に充てられることとなる。有限責任とした場合、これらの措置の在り方について、原子力事業者と国の責任の分担を踏まえた上で、国民負担及び原子力事業者の予見可能性の観点から検討する必要がある。
- 損害賠償措置等の在り方を考える場合、後述するとおり、責任限度額を超える部分については、新たに設けることとなる国の補償制度等による国民負担が発生することとなる。このことを踏まえると、**責任限度額までの範囲については、可能な限り原子力事業者が負担することとすべきではないか。**
- 可能な限り原子力事業者が負担するという考え方に立てば、現行の原賠法では最大1,200億円とされている賠償措置額について、これを増額することとした場合、責任保険契約及び政府補償契約の保険料及び補償料の増加、また、政府補償契約に基づき原子力事業者へ支払う補償金は一般税からの支出に伴う国民負担の増加となることから、**現行の賠償措置額(1,200億円)を増額する必要性は小さいのではないか。**
- 損害賠償措置の賠償措置額を増額しないこととすれば、**賠償資力の大部分は、原賠・廃炉機構による資金援助等の相互扶助スキームで確保**することとなる。相互扶助スキームについては、米国、ドイツでも採られている制度であり、一定規模以上の損害への備えとしては有効と考えられるが、電力システム改革、原発依存度の低減等に伴う相互扶助スキームに係る課題については、引き続き、検討が必要である。

責任の範囲、損害賠償措置について③

(1) 有限責任

③ 責任限度額を超えた場合の対応

- 原子力損害が責任限度額を超えた場合には、適切な賠償を継続し、また、被害者の財産権の侵害のおそれを回避するためには、国による補償を行うなどの制度を設け、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。
- 国による補償については、前述のとおり、相当高額の責任限度額とすることとして考えた場合、その実施が必要となる状況は、責任限度額を超えてもなお相当程度の損害が発生しているような、**甚大な被害への対応が求められる状況となっている可能性が高い**と考えられる。
- 国による補償の財源について、多様な財政需要のある一般税による負担とした場合には、国の厳しい財政事情に留意しなければならない。また、電気料金を通じて全電力需要家に負担を求める場合については、原子力事業者以外にも負担を求めることとなり、また、電気料金の値上げ等にも留意する必要がある。このため、国による補償制度において**一般税又は電気料金による負担を国民に求めることは、社会全体で原子力に係るリスクを分担することであり、十分な説明責任を果たさなければならない事態である**と考えられる。
- 以上のことから、国による補償制度の枠組みについては、必要な補償規模や負担の在り方について検討が必要となると考えられる。しかしながら、**補償規模や負担の在り方について、原子力事故が発生する前にあらかじめ想定することは困難**であると考えられることから、**具体的な制度設計については、原子力事故が発生した後に、個別の事故の状況に応じて柔軟に対応せざるを得ない**のではないかと。

責任の範囲、損害賠償措置について④

- 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、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されている。
- 東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の損害賠償措置は重大事故のための備えとしては過小であり、また、損害賠償措置と原賠・廃炉機構による資金援助による負担割合についての課題も指摘されている。
- これまでの意見を踏まえ、原子力事業者を無限責任とする場合について、現行制度を基に課題を整理する。

(1) 無限責任

① 損害賠償措置

- 現行の原賠法では、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、重大事故が起こり、大量の放射性物質の放出等があった場合を想定すると、現行の賠償措置額(1,200億円)では賠償資力の備えとしては過小ではないかとの指摘、また、保険的スキームである損害賠償措置と相互扶助スキームである原賠・廃炉機構による資金援助等のそれぞれが担っている賠償規模の不均衡についての指摘がある。
- 原子力事業者を引き続き無限責任とする場合、**保険的スキームである損害賠償措置は、リスク分散の措置として有効な方策**であり、また、あらかじめ定められた保険料及び補償料を支払い続けることで原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度であることから、損害賠償措置を基本とした制度設計としてはどうか。
- また、重大事故への備えのために賠償措置額を増額することとした場合、増額の規模、対象とする原子力事故のリスク等に応じて**保険料及び補償料の負担増につながる**ことから、引き続き、慎重に検討する必要があるのではないか。
- なお、責任保険契約については、これまで国際的動向、責任保険の引受能力等を踏まえて見直しが行われてきた。**責任保険での賠償措置額の増額**は、再保険市場での引受等の調整が必要であるが、**すでに世界的に最も高額となっている現状を踏まえると大幅な引き上げは困難**と考えられることに留意する必要がある。
- 原賠・廃炉機構制度の今後の在り方については、電力システム改革、原発依存度の低減等により、原子力を取り巻く事業環境が変化してきている中で、どのような課題が生じているか、引き続き、検討が必要である。

責任の範囲、損害賠償措置について⑤

(2) 無限責任

② 原賠法第16条に基づく国の措置

- 現行の原賠法第16条では、賠償すべき損害額が賠償措置額を超える場合には、法目的を達成するため必要があると認められるときは、国は、原子力事業者が賠償を行うために必要な援助を行うこととされている。この必要な援助について、原子力事業者の賠償の支払に支障が生じないようにするための方策としては、国による資金の融通、あっせん、国による資金援助(補助金交付)等が考えられる。
- これらの国が行う資金援助等の措置により、原子力事業者が賠償を行うため、一時的な資金繰りをつけることは可能となると考えられる。ただし、**重大事故が発生した場合を想定すると、資金援助等によっても原子力事業者が賠償に係る巨額の債務を抱えることになり、抜本的な解決とはならない可能性**があることも考慮する必要がある。
- 原賠法の対象となる施設は、発電用原子炉施設、再処理施設、試験研究用原子炉施設、加工施設等と多様であることを踏まえると、特に、**原賠・廃炉機構制度の対象外である加工施設等を運転する原子力事業者については、資金援助等の国による援助が有効な方策として機能する場合がある**と考えられる。
- また、他の法律では、国による援助の内容について具体的な措置を列挙している例がみられるが、それらの規定は努力規定とされており、また、実際に措置を講ずることが必要となった場合に、各法律に基づき具体的にどのような内容の援助を行うのかについては、その時々の実情に応じて判断されるものと考えられる。
- 以上のことから、原子力事故については、比較的影響が小さい事故から、甚大な影響を生じる重大事故まで原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、原子力事業者に対してどのような援助を行うのか想定することは困難であり、**国の援助に関する具体的な措置を規定するための法改正の意義は小さいのではないか。現行の原賠法第16条の規定を踏まえると、国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講じることが求められているのではないか。**

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(国の措置)

第16条 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者(外国原子力船に係る原子力事業者を除く。)が第3条の規定により**損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは**、原子力事業者に対し、**原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。**

2 前項の援助は、**国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内**において行なうものとする。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点についての考え方①

- ①原子力事業者を有限責任とした場合、事故抑止の観点からの課題の指摘があり、東電福島原発事故以降の原子力に対する安全性向上に関する取組等を踏まえ、原賠制度においても事故抑止効果への影響を考慮する必要があるのではないか。
- ②有限責任とする範囲については、故意又は過失の有無によりその範囲を制限することとした場合には、手続が煩雑となり、また、訴訟等による手続を考慮すると相当の時間を要することになると考えられ、迅速な賠償手続を進めるに当たって支障が生じる可能性が高いのではないか。
- ③原子力事業者を有限責任とする場合の責任限度額については、重大事故が起きた場合にも対応できるようにすることを考慮し、相当高額とした場合、原子力事業者の予見可能性をどのように確保するかが大きな課題ではないか。
- ④相当高額の責任限度額を設定し、その責任限度額までの賠償資力を確保するに当たっては、責任限度額を超える損害については新たな国の補償制度等による国民負担が発生することを踏まえ、可能な限り原子力事業者が負担することとすべきではないか。このような考え方に立てば、現行の損害賠償措置(約1,200億円)を増額する必要性は小さいのではないか。賠償措置額を増額しないこととすれば、賠償資力の大部分は、原賠・廃炉機構による資金援助等の相互扶助スキームで確保することとなるが、相互扶助スキームに係る課題について、引き続き、検討が必要ではないか。
- ⑤責任限度額を超えた場合には、適切な賠償を継続し、また、被害者の財産権の侵害のおそれを回避するために、国による補償制度を設け、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。国による補償については、甚大な被害への対応が求められる状況になっている可能性が高く、補償規模や国民負担の在り方について、原子力事故が発生する前にあらかじめ想定することは困難である。また、一般税又は電気料金による負担を国民に求めることは、社会全体で原子力に係るリスクを分担することであり、十分な説明責任を果たさなければならない事態であると考えられる。このため、国の補償に係る具体的な制度設計については、原子力事故が発生した後に、個別の事故の状況に応じて柔軟に対応せざるを得ないのではないか。

責任の範囲、損害賠償措置に係る論点についての考え方②

- ⑥原子力事業者の無限責任を維持する場合、保険的スキームである損害賠償措置は、リスク分散の措置として有効な方策であり、また、保険料及び補償料の負担について原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度であることから、損害賠償措置を基本とした制度設計としてはどうか。
- ⑦また、重大事故への備えのために賠償措置額を増額することとした場合、増額の規模、対象とする原子力事故のリスク等に応じて保険料及び補償料の負担増につながることから、引き続き、慎重に検討する必要があるのではないかと。
- ⑧原賠法第16条に基づく国の措置については、原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、原子力事業者に対してどのような援助を行うかあらかじめ想定することは困難なことから、国の援助に関する具体的な措置を規定するための法改正の意義は小さいのではないかと。現行の規定を踏まえると、国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講じることが求められるのではないかと。
- ⑨以上のことを踏まえ、具体的な制度設計案について議論を深めることとしてはどうか。