

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〔5〕

【原子力損害賠償制度の基本的枠組み(その2)】

原賠法の目的規定及び国の責務に係る論点

論点整理での原賠法の目的規定及び国の責務に係る論点は、次のとおり。

I. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み等

<2. 原子力損害賠償制度の制度設計等>

(2)原賠法の目的規定について

○原賠法第1条で定められている「被害者の保護」及び「原子力事業の健全な発達」の目的規定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。

○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との意見、
- ・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、
- ・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この意見を踏まえ、目的の趣旨を整理する。

(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については、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、国は、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、

- ・原子力政策を推進する責任を有する国が前面に立って役割を果たすべき
 - ・国の役割を明確化すべき
- との意見がある。

○このため、官民の役割分担について、エネルギー基本計画に定められ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、原子力事業者及び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、検討する。

原賠法制定時の経緯等について①

(1) 原賠法制定時の経緯

- 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、原子力の研究、開発及び利用により、学術の進歩、産業の振興を図ることで国民生活を向上させるべく、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。
- 原賠法制定当時の原子力白書においては、原賠法の基本的な考え方について、「原子力損害賠償制度が確立していないと、被害者は、民法の一般原則によって賠償請求することになるが、これでは、必ずしも正当な補償が受けられるとはかぎらない。また、原子力事業者も、大きな損害を受ける可能性があり、事業の合理的運営ができなくなるおそれがある。また、原子力関連産業も責任を追及されるおそれがあるので、安んじて、原子力事業に寄与することはできないであろう。したがって、万一原子力災害が発生した場合に十分な損害賠償がなされるような方策を講じて、原子力施設周辺の住民の保護を図り、原子力事業の健全な発達に資することとしなければならない。」と説明されている。
- この考え方にに基づき、原賠法は、民法第709条(不法行為による損害賠償)の特別法として、賠償に関する基本的制度を定め、「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。これらの目的を果たすため、原賠法において、原子力事業者の無過失責任、責任集中及び求償権の制限といった制度の基本的な枠組みが定められるとともに、損害賠償措置、原賠法第16条に基づく国の措置、原子力損害賠償紛争審査会による和解の仲介の実施等の措置について規定された。

◆ 原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号）

(目的)

第1条 この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

原賠法制定時の経緯等について②

(2) 原子力の政策上の位置付け

- **原子力の研究、開発及び利用(以下「原子力利用」という。)**は、**原子力基本法において、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的**とされている。また、同法において、原子力利用の安全の確保について、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとされている。
- また、**エネルギー政策に関しては、エネルギー政策基本法において、エネルギーが国民生活の安定向上並びに国民経済の維持及び発展に欠くことのできないものであるとともに、その利用が地域及び地球の環境に大きな影響を及ぼすことに鑑み、基本方針等を定める**こととされている。エネルギー政策上の原子力の位置付け等については、エネルギー政策基本法第12条に基づき策定されるエネルギー基本計画において定められている。
- なお、エネルギー基本計画が策定される以前は、原子力委員会が定める原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画、原子力政策大綱等において、原子力利用に関する計画等が定められていた。

◆ 原子力基本法（昭和30年法律第186号）

（目的）

第1条 この法律は、原子力の研究、開発及び利用(以下「原子力利用」という。)を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もって人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。

（基本方針）

- 第2条 原子力利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。
- 2 前項の安全の確保については、確立された国際的な基準を踏まえ、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全並びに我が国の安全保障に資することを目的として、行うものとする。

◆ エネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）

（目的）

第1条 この法律は、エネルギーが国民生活の安定向上並びに国民経済の維持及び発展に欠くことのできないものであるとともに、その利用が地域及び地球の環境に大きな影響を及ぼすことにかんがみ、エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、エネルギーの需給に関する施策の基本となる事項を定めることにより、エネルギーの需給に関する施策を長期的、総合的かつ計画的に推進し、もって地域及び地球の環境の保全に寄与するとともに我が国及び世界の経済社会の持続的な発展に貢献することを目的とする。

原賠法制定時の経緯等について③

(2) 原子力の政策上の位置付け(続き)

○現行のエネルギー基本計画においては、原子力の位置付けについて、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源であるとされ、政策の方向性の中で、原発依存度については可能な限り低減させるとされている。また、同計画では、原子力事業者を含む産業界は、自主的に不断に安全を追求する事業体制を確立し、原子力施設に対する安全性を最優先させるという安全文化の醸成に取り組む必要があり、国はそれを可能とする安定的な事業環境の整備等必要な役割を果たしていくこととされている。さらに、原子力事業者は、高いレベルの原子力技術・人材を維持し、今後増加する廃炉を円滑に進めつつ、規制強化に対し迅速かつ最善の安全対策を講じ、地球温暖化対策やベースロード電源による安定的な供給に貢献することが求められており、国は、電力システム改革によって競争が進展した環境下においても、原子力事業者がこうした課題に対応できるよう事業環境のあり方について検討を行うこととされている。

(3) 東電福島原発事故の経験を踏まえた対応

○現行の原賠制度においては、原子力事業者が賠償責任を負うこととされており、原子力事故が発生した場合には、まずは原子力事業者が最大限の責任を負い、賠償に係る責務を果たすこと、とされている。

○しかしながら、原子力事故が発生した場合の損害賠償リスクは大きいことから、原子力事業者のみに対応を委ねた場合には、被害者への迅速かつ適切な賠償に支障が生じる場合もあり得る。東電福島原発事故の経験を踏まえれば、原子力災害及び原子力損害賠償の特殊性に鑑み、特に甚大な影響を生じるような重大事故が発生した場合には、被害者を救済するため、適切に原賠制度を維持、運用する必要がある。

原賠制度における国及び原子力事業者の役割①

○原賠法の目的規定の在り方については、原賠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、現行の原賠法における各規定の趣旨を確認するとともに、見直し後の原賠制度全体を俯瞰して考える必要がある。

○また、原賠制度において原子力事業者及び国がその責務を適切に果たすためには、それぞれが担う具体的な役割を明確化することが必要である。

(1) 原子力損害賠償に係る制度

○現行の原賠法では、原賠制度の基本的な枠組みとして、原子力事業者の無過失責任、責任集中及び求償権の制限について定めている。原子力事業者の無過失責任の規定については、被害者の立証負担を軽減するものであり、被害者の保護に資するものである。また、責任集中等の規定については、原子力事業の実施に要する資機材の安定供給に資するものであり、原子力事業の健全な発達に寄与するものである。

○これまでの審議において、今後の原賠制度の制度設計に当たっては、これらの規定について、引き続き、維持することが適当であるとされており、原子力事業者は、これらの規定に従い賠償責任を全うすることで、その役割を果たす必要がある。

○また、原賠法では、損害賠償措置を義務付けるとともに、原賠法第16条に基づく国の措置について規定し、原子力事業者の賠償資力を確保することとしている。これらの措置は、被害者の保護を図るため、原子力事業者から被害者に対して適切な賠償が確実に行われることを担保するために必要不可欠な制度である。他方、原子力事業者が財政的に健全であることは、適切な賠償の実施に寄与するものであると考えられる。損害賠償措置等は原子力事業者が賠償資力を確保するための手段であり、これにより、原子力事業者は賠償リスクに関する予見可能性を一定程度確保することが可能となることから、原子力事業の健全な発達に寄与する側面も有している。

○これまでの審議において、今後の原賠制度の制度設計に当たっては、損害賠償措置について、重大事故に対して十分に備える必要があること等の観点から、賠償措置額を引き上げることを検討することとされている。原子力事業者は、責任保険契約及び政府補償契約に係る保険料及び補償料を納付することで、原子力事故が発生した際の賠償資力の確保に備えることにより、また、国は、政府補償契約を適切に履行すること等により、それぞれの役割を果たす必要がある。また、原賠法第16条に基づく国の措置について、賠償すべき損害額が賠償措置額を超える場合にも賠償が実施されることを担保するため、国は個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講ずることにより、その役割を果たす必要がある。

原賠制度における国及び原子力事業者の役割②

(2) 被害者救済手続

- 原賠法では、文部科学省に原子力損害賠償紛争審査会を設置し、当該審査会が、原子力損害賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介の実施、紛争当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定等の被害者救済手続に係る事務を実施することについて規定している。これらの規定は、被害者の保護を図るためのものであることは自明であるが、原子力事業者にとっても、中立公平な第三者である審査会が賠償の実施に関与することより、指針を踏まえて具体的な賠償基準を円滑に策定すること、和解の仲介の実施により短期間に発生する膨大な数の請求事案に対して迅速かつ適切に対応すること等が可能となる点で有益であると考えられる。
- これまでの審議において、今後の原賠制度の制度設計に当たっては、これら被害者救済手続に係る規定について、現行制度を基礎として、時効中断に係る規定の一般化、国による立替払いに係る規定の整備等、所要の措置を講ずることが適当であるとされている。原子力事業者は、これらの手続に則って迅速かつ適切な賠償を実施すること等により、国は、審査会の事務を適切に執行すること、個別の事故の状況に応じて立替払いを行うこと等によりその役割を果たす必要がある。

原賠法の目的等の在り方について①

(1) 原賠法の目的

- 原賠法は、民法第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ものである。被害者が民法の一般原則に基づき賠償を請求することになった場合、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を受けられるとは限らない。原子力事業者が原子炉の運転等を行っている限り、万が一の事態に備える必要があり、原子力損害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必要がある。
- 原子力災害の特殊性を踏まえ、原子力事故により避難を余儀なくされた住民や事業者、事業に支障が生じた生産者等の被害者が適切な賠償を迅速に受けることにより救済される必要があることから、被害者が救済されるために必要な措置が講じられなければならない。なお、例えば、大規模な原子力災害においては、被害者の損害が賠償されたとしても、被災地域における生活環境、産業・雇用等の復旧・復興がなければ、被害者の生活再建を図ることは困難であり、原子力事業者は、迅速かつ適切に賠償を実施することに加え、被害者の生活や事業の再建に向け、国等による復興施策等が着実に実施される必要があると考えられる。
- 被害者が適切な賠償を受けるためには、**原子力事業者が必要な賠償資力を確保できるように所要の措置が講じられる必要**があり、また、**賠償手続を迅速かつ公正に行うための体制整備等が確実に行われることが重要**である。
- 原子力事業者が適切な賠償を行うために、**あらかじめ法で定められた損害賠償措置を講じさせるなどの措置により、原子力損害賠償にかかる予見可能性を確保することは、被害者の保護を確実なものとするはもとより、ひいては原子力事業経営の基盤を安定化することに資するもの**と考えられる。
- また、エネルギー基本計画にあるとおり、電力システム改革等により原子力事業を取り巻く事業環境は変化しているが、そのような環境変化の中にあっても、**原子力事業者が技術的・財政的な健全性を保ち**、責任を持って原子力施設の廃止措置を確実に終了するまでの間、原賠制度が確実に維持される必要がある。
- 以上のことから、原賠法の目的の趣旨は、原子力災害の特殊性に鑑み、原子炉の運転等により原子力損害が発生した場合における原子力事業者の損害賠償の責任を定めるとともに、原子力事業者が賠償資力を確保するための措置等を講じ、**被害者への賠償の迅速かつ適切な実施及び原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営を確保することにより、もって国民生活の安定と国民経済の健全な発展に寄与すること**、と整理できるのではないかと考えられる。

原賠法の目的等の在り方について②

(2) 原賠法の基本理念

○これまでの原賠制度の見直しの議論を踏まえ、前述の目的を実現するため、原子力損害賠償は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとして整理できるのではないか。

- 原子力災害の特殊性を踏まえ、被害者が適切な賠償を迅速に受けることで救済され、被害者の生活再建、事業再開等に資するよう、必要な措置が講じられなければならない。
- 原子力基本法、エネルギー政策基本法等の関係法律に基づき定められた基本方針等を踏まえて原子力利用が進められることに鑑み、万が一原子力損害が発生した場合に備え、原子力事業者による適正な事業活動の確保に配慮しつつ、必要な措置が講じられなければならない
- 原子力損害賠償に係る紛争解決手続は、法による紛争の解決のための手続として、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、原子力損害賠償の特殊性を踏まえ、公正かつ適正に実施され、かつ、専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図るものでなければならない
- 原子力災害対策特別措置法その他の関係法令に基づき、原子力事故の復旧、災害復興に係る施策が進められることと相まって、原子力災害から国民の生命、身体及び財産が保護されなければならない

原賠制度における国、原子力事業者の責務について①

①国の責務

- 国は、原子力利用については、原子力基本法、エネルギー政策基本法等の関係法律に基づき、基本方針の策定等を行い、必要な施策を推進するなどの役割を果たしており、このような政策を推進する責任を有している。
- その上で、万が一原子力事故が発生した場合には、国民の生命、身体及び財産を守ることは、国の重大な責務であり、責任を持って対処することとしており、国は、原子力損害賠償に関しても同様に、被害者が保護されるよう必要な措置を講ずる責務を有している。
- このため、国は、被害者の迅速かつ適切な救済が行われるよう、あらかじめ、原子力損害賠償に係る必要な措置を講じる責務を有している。
- また、国は、原子力損害が発生した場合には、原子力事業者が賠償を迅速かつ適切に行うよう、必要な援助等を行うとともに、指針の策定、原賠ADRの設置等の措置を講ずる責務を有している。さらに、被害者の生活の安定及び被災地域の経済の再生のために必要と認められる場合、国は、被害者の保護の観点から万全の措置を講ずる責務を有している。
- なお、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が被害者に対して損害賠償に係る責任を負い、賠償請求の相手方になることについては、(無限責任、有限責任を問わず)原賠法において定められることとなり、国は、前述のとおり、損害賠償が迅速かつ適切に実施されるための措置を講ずる責務を有するが、現行の原賠法において被害者に対して損害賠償に係る責任を負うことはない。
- 以上のことから、国の責務については、前述の目的及び基本理念にのっとり、次のように整理できるのではないか。
 - 国は、国民の生命、身体及び財産を原子力災害から保護する使命を有することに鑑み、あらかじめ、被害者の救済が迅速かつ適切に行われるよう必要な措置を講じる責務を有する。
 - 国は、原子力損害が発生した場合、被害者の保護が確実に行われるよう万全の措置を講ずる責務を有する。

原賠制度における国、原子力事業者の責務について②

②原子力事業者の責務

- 原子力事業者は、原子炉等規制法、原子力災害対策特別措置法等の関係法律に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務を有している。
- 原子力損害賠償に関しては、原子力損害が発生した場合に備え、原子力事業者は、被害者への迅速かつ適切な賠償を行うため、原賠法等の規定に基づき、原子力損害賠償に関し必要な措置を講ずる責務を有している。
- また、原子力損害賠償に係る紛争解決手続の実施に当たっては、**被害者の置かれた立場に鑑み、誠実な態度で交渉に向き合い、手続に協力することが、迅速な救済のため欠かせないもの**と考えられる。
- このため、原子力事業者の賠償責任について、**現行の原賠法第3条の無過失責任・責任集中に規定されていること、原災法において原子力事業者の責務規定が置かれていること等も踏まえ、被害者の保護が確実に行われるよう、原賠制度の中で、原子力事業者による賠償手続に係る責務を担保していくことが考えられるのではないか。**

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(無過失責任、責任の集中等)

第3条 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。

◆ 原子力災害対策特別措置法(平成14年法律第71号)

(原子力事業者の責務)

第3条 原子力事業者は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害の発生の防止に関し万全の措置を講ずるとともに、原子力災害(原子力災害が生ずる蓋然性を含む。)の拡大の防止及び原子力災害の復旧に関し、誠意をもって必要な措置を講ずる責務を有する。

(国の責務)

第4条 国は、この法律又は関係法律の規定に基づき、原子力災害対策本部の設置、地方公共団体への必要な指示その他緊急事態応急対策の実施のために必要な措置並びに原子力災害予防対策及び原子力災害事後対策の実施のために必要な措置を講ずること等により、原子力災害についての災害対策基本法第3条第1項の責務を遂行しなければならない。

第4条の2 国は、大規模な自然災害及びテロリズムその他の犯罪行為による原子力災害の発生も想定し、これに伴う被害の最小化を図る観点から、警備体制の強化、原子力事業所における深層防護の徹底、被害の状況に応じた対応策の整備その他原子力災害の防止に関し万全の措置を講ずる責務を有する。