

原子力損害賠償制度の見直しについて（素案）

原子力損害賠償制度専門部会では、平成 27 年 5 月の第 1 回会合以降、原子力損害賠償制度（以下「原賠制度」という。）の見直しに関して議論を行い、平成 28 年 8 月に「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」をまとめた。その後、残された論点について専門的かつ総合的に検討を行ってきており、これまでの検討状況をまとめた。

1. 総論

平成 23 年に発生した東京電力株式会社（現在の東京電力ホールディングス株式会社。以下「東京電力」という。）福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所事故（以下「東電福島原発事故」という。）を受け、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。）等に基づき、現在、同事故に係る原子力損害賠償が進められている。

一方、現行のエネルギー基本計画（平成 26 年 4 月 11 日閣議決定）においては、原子力損害賠償制度の見直しについては、同計画で決定する原子力の位置付け等を含めたエネルギー政策を勘案しつつ、現在進行中の福島での賠償の実情等を踏まえ、総合的に検討を進めることとされている。

これらを踏まえ、今後、発生し得る原子力事故に適切に備えるための原子力損害賠償制度の在り方について、以下の観点等を踏まえ、検討を行ってきた。

（1）原子力損害賠償制度の見直しに当たっての基本的な考え方等

①基本的な考え方

原賠法は、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）の特別法として位置付けられ、原子力損害賠償の特殊性を踏まえ、被害者の保護を図るため、原子力事業者の責任の範囲、損害賠償措置、国の措置、原子力損害賠償紛争審査会等について規定されている。

今後発生し得る原子力事故に適切に備えるためには、東電福島原発事故の経験等を踏まえ、被害者保護に万全を期す必要があるため、原子力損害と認められる損害が填補されるべく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との考え方に立ち、原賠制度の見直しの検討を行った。

また、見直しの検討は、適切な賠償を迅速に実施することを前提に、原子力事業者及び国の役割分担も考慮した上で、被害者への賠償に係る国民負担等の最小化、原子力事業者の予見可能性の確保に留意しつつ行った。

②東電福島原発事故における原子力損害賠償に係る対応等

東電福島原発事故を受け、原賠法等に基づき、現在、同事故に係る原子力損害賠償が進められており、引き続き、適切に行われる必要がある。

東電福島原発事故では、原賠法第 16 条の必要な援助を具体化するものとして、原子力損害賠償支援機構（現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構。以下「原賠・廃炉機構」という。）が設立され、原子力事故を起こした原子力事業者が円滑に賠償の実施を行うことが可能となっている。また、国は、原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）を設置し、賠償に関する指針を策定するとともに、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原賠ADRセンター」という。）を整備し、和解の仲介を進めてきた。さらに、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）に基づく国による立替払いや、時効の特例に関する立法措置等、必要な制度整備を順次実施してきた。

③原子力利用の基本的枠組み及びエネルギー政策における原子力の位置付け等

原賠制度は、原子力の研究、開発及び利用（以下「原子力利用」という。）を取り巻く環境変化によっても制度の持続可能性が損なわれることがないよう、原子力基本法（昭和 30 年法律第 186 号）及びエネルギー政策基本法（平成 14 年法律第 71 号）に基づき定められた基本方針等に定められた原子力政策と整合したものとする必要があるので、以下のとおり、原子力政策の位置付けや電力システム改革についても留意する必要がある。

我が国の原子力利用は、原子力基本法に基づき進められてきている。同法第 1 条において、原子力利用を推進することによって、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し、同法第 2 条において、原子力利用に係る安全の確保は、国民の生命、健康及び財産の保護、環境の保全等に資することを目的として行うものとされている。

また、エネルギー政策については、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、エネルギーの需給に関する施策に関し、基本方針等を定めることとされている。エネルギーの需給に関する施策についての基本的な方針は、エネルギー基本計画に定められており、原子力については、安全性の確保を大前提に、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位置付けられ、また、原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化

等により、可能な限り低減させるとされている。

④電力システム改革の進展

電気事業は、電力の安定供給の確保のため、発電及び配送電に巨額の設備投資が必要であり、かつ、投下資本の回収期間が長期に及ぶ面があるなどの特徴を有している。このため、電気事業者は、従前、地域独占、総括原価方式等の制度的な担保により、安定的な事業展開を行うことが可能とされてきた。また、資金調達において、電気事業者の保有資産の全体を担保として、優先弁済権が付与される一般担保付社債の発行が特例として可能とされてきた。

東電福島原発事故の後、従来の電力システムが抱える課題を抜本的に解決するため、国は、電力システムに関する改革方針（平成 25 年 4 月 2 日閣議決定）を定めた。電力システム改革により、電力の小売全面自由化により地域独占が廃止され、また、総括原価方式については、低圧に係る規制料金が少なくとも平成 32 年まで経過措置として継続されているが、その後は廃止される予定である。また、平成 32 年に発送電部門の法的分離が行われる予定である。さらに、一般担保付社債の発行の特例については、平成 32 年を目処に廃止される予定¹である。

⑤留意事項等

原賠制度の見直しの検討に当たり、海外の原子力を利用する主要国の原賠制度、関連する国際条約を参考とし、特に、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（以下「CSC²」という。）との整合性を踏まえて検討した。

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、原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、場合によって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から、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められる面があることを考慮した。

また、原子力損害が発生した場合の被害者の保護は、事故後に順次講じられる各種の施策と連携しつつ、被災地の状況変化に応じた対応が求められることに留意する必要がある。加えて、CSCで規定されている環境の悪化に対する回復措置は重要であり、環境損害への適切な対応が求められる。

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。このため、現行の原賠法では、各原子力施設において行われる行為の持つ危険性（リスク）に応じて損害賠償措置額の特例を認め

¹ 平成 37 年頃までは、電気事業者が一般担保付社債の発行を選択できるよう経過措置が講じられている。

² Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage

るなどの措置が講じられている。専門部会では、発電用原子炉施設における原子力損害賠償を中心に検討しており、加工施設等の原子力施設については、内外の情勢に大きな変化がないため、これまでと同様の考え方により特例措置を継続することが妥当である。

(2) 原子力損害賠償制度の目的等

①目的

原賠制度の目的は、現行の原賠法第1条において、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、もっ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とされている。

東電福島原発事故の経験や、原子力利用を取り巻く環境変化等を踏まえつつ、原賠制度の制定時の経緯等をも考慮すると、原賠制度の目的の趣旨として、原子力事故に備え、被害者の保護を図るため、事故によって避難等を余儀なくされた住民、事業者等の被害者が適切な賠償を迅速に受けられるよう、賠償責任を有する原子力事業者の責任を定め、必要な賠償資力を確保するためにあらかじめ定められた賠償措置額を原子力事業者に講じさせるなどの措置については、諸情勢の変化に関わらず普遍的に重要であると考えられる。また、原子力事業者が適切な賠償を行い、被害者の保護を確実に行うためには、原子力事業者の予見可能性の確保と事業の円滑な運営にも留意する必要がある、これらをもって、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、これらは原賠制度の目的として明確になっていると考えることが妥当である。

②基本理念

原賠制度の目的を確実に実現するため、原賠制度の基本理念は次のとおり整理することができ、目的及び基本理念に従い、原賠制度を維持することが重要である。

- ・ 原子力災害の特殊性を踏まえ、被害者が適切な賠償を受けることで保護され、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、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（平成 11 年法律第 156 号）その他の関係法律に基づき、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

2. 原子力損害賠償制度における官民の適切な役割分担

（1）原子力損害賠償制度における国の役割

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いる。他方で、東電福島原発事故を契機として実際に原子力事故や損害が生じれば多くの立地地域や住民に多大な影響を与えうる原子力損害の特殊性が明らかになったこと等を踏まえ、万全の被害者の救済や迅速かつ適切な賠償がなされるようにすることが重要である。

（2）原子力事業者の無過失責任

現行の原賠法第 3 条において、原子力事業者は、無過失責任を負うこととされている。

原子力利用は、多大な投資を必要とする先端的な巨大技術であり、また、安全規制にみられるとおり最新の知見の反映が求められている。民法第 709 条の一般原則に基づき、被害者に原子力事業者の故意・過失を立証させることは、この立証が極めて困難であり、被害者保護の精神に欠けると認められることから、危険責任³の考え方に立ち、被害者の保護を図る必要がある。

また、諸外国において、原子力事業者が無過失責任を負うことが共通原則となっており、我が国が締結している C S C では、原子力事業者は無過失責任を負うこととされている。

したがって、原子力事業者の無過失責任に係る規定については、現行の規定を維持することが妥当である。

（3）原子力事業者への責任集中及び求償権の制限

現行の原賠法第 4 条において、原子力損害に係る賠償責任は原子力事業者に責任集中され、また、原子力損害については、製造物責任法（平成 6 年法律第 85 号）の規定は適用しないこととされている。

原子力事業者への責任集中については、機器等の資機材供給を行う事業者（以下「関連事業者」という。）を免責にすることにより資機材供給等の取引を容易に

³ 「危険責任の原理とは、危険源を創造したり、危険源を管理したりしている者は、その危険源から生じた損害について、責任を負担しなければならないとの考え方である。」（潮見佳男、不法行為法 I〔第 2 版〕）

し、資機材の安定供給に資するものである。また、被害者保護の観点からは、原子力事業者に対して損害賠償措置を義務付けるなどの措置により、確実な賠償の実施を図ることが重要である。そのためには、原子力事業者に責任集中することで損害賠償措置に係る保険契約に関して保険の引受能力を最大化することが可能となることから、一定の合理性があると認められる。さらに、被害者にとっては、損害賠償措置が義務付けられている原子力事業者が損害賠償請求の相手方となることが明確になるという利点があり、被害者の迅速な救済にも資すると考えられる。

原子力事業者から第三者への求償制限については、関連事業者が原子力損害賠償のリスクを回避することにより資機材の安定供給を図るという観点からは、第三者の過失の有無及び過失の軽重を問わず、これを免責するという考え方には一定の合理性があると認められる。また、第三者に故意が認められる場合にまで免責する合理的な理由は見出しがたく、かつ、故意を明確に認識し得るのは自然人であることから、原子力事業者が求償権を行使できる相手方を故意が認められる場合の自然人に限定するという考え方にも一定の合理性があると認められる。なお、現行の原賠法においては、原子力事業者と関連事業者等との合意により求償権に関して別段の定めを置くことが認められており、関連事業者等は常に免責されるわけではない。

また、原子力事業者への責任集中の趣旨を徹底するため、原子力損害について製造物責任法の規定を適用除外とすることは妥当である。

さらに、我が国が締結しているCSCでは、原子力事業者に責任集中されるとともに、原子力事業者による求償の相手方は故意の自然人に制限されている。

したがって、原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、現行の規定を維持することが妥当である。

(4) 原子力事業者の責任の範囲

原子力事業者の責任の範囲については、現行の原賠法において特別の規定はないことから、民法第709条の一般原則と同様に、原子力事業者は無限責任を有していると解されている。

原子力事業者の責任の範囲について、賠償に係る責任限度額を設けることで、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こと等から、有限責任とすべきとの指摘がある。

原子力事業者を有限責任⁴とすることについては、原子力事業者の予見可能性を確保し、賠償に係るリスクの上限を把握し、責任限度額内の賠償資力を効率的に確保することが可能となる利点がある。

⁴ 原子力事業者を有限責任とした場合、責任限度額の部分までは被害者は原子力事業者に対して賠償を請求することとなるが、責任限度額を超えた後の補償制度についての課題が残る。

有限責任とした場合の責任限度額については、原子力事故を起こした原子力事業者としての果たすべき責任と予見可能性の確保の両者の観点を踏まえた上で、責任限度額の水準を決定する必要がある。この点について、例えば、原子力事業者の資産等を考慮した責任限度額とする場合、同様の原子炉の運転等が行われる場合であっても、原子力事業者又は原子力施設ごとに責任限度額が変わることとなり得ることから、被害者保護の観点から法的安定性に関して課題があると考えられる。また、原子力事業者の資産等が少なくなることで責任限度額がより少なく設定されることとなれば、被害者保護のために賠償資力を最大限確保しておくべきという原賠制度の根幹を揺るがしかねない問題となり得ると考えられる。

また、原子力事業者が一定限度額以上の賠償責任を持たなくなる状況があり得ることについて、原子力事業者は最後まで責任を持って賠償に当たるべきであるといった感情、原子力事業者が損害賠償を最後まで行うことなく事業を継続することに対する心理的反発等を惹起する可能性が考えられ、現状では、原子力施設が立地する地域住民をはじめ、国民の理解を得ることは困難と考えられる。

さらに、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のおそれという事故抑止の観点からの指摘、また、事業運営に責任を持つ原子力事業者が安全対策をおろそかにすることはないと指摘がある。東電福島原発事故以降、安全規制の観点から、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が、原賠制度上の観点からは、事故抑止効果をどのように扱うべきか慎重に検討する必要がある。

以上のことから、原子力事業者を有限責任とすることについては、法的、制度的に短期的に解決できない課題が多く、現行の原子力事業者の責任の範囲を変更する状況にはないものと考えられる。このため、原子力事業者の責任の範囲については、現行どおり無限責任を維持することが妥当である。

(5) 原子力事業者の利害関係者の責任の在り方等

東電福島原発事故では、原賠法第 16 条の国の援助の具体的な措置として原賠・廃炉機構が設立された。この措置により、原子力事業者は債務超過に陥ることなく、賠償の実施等を行うことが可能となっている。

このことに関しては、原子力損害賠償に当たり、広く国民負担を求めることとなる場合には、原子力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、当該原子力事業者の株主、金融機関等の利害関係者（ステークホルダー）に公平な負担を求めるべきであるとの指摘がある。

原子力事業者は、無限責任を負い、迅速かつ適切な賠償の観点から賠償責任を十分に果たす必要があることに加え、事故収束、廃炉の着実な実施、電力の安定供

給等の観点からの責任を果たす必要がある。このため、原子力損害賠償に当たって、一定規模以上の国民負担を求めることとなる場合に、原子力事故を起こした原子力事業者の利害関係者に対し、個別の事故の状況に応じて適切に協力、責任を求めることは必要であると考えられるが、当該原子力事業者が負う責任を全うすることを前提とした場合に、法的整理により利害関係者に負担を求めることについては、どの程度の負担をどのような方法により求めることが適当かという点で、個別の事故の状況に応じ、様々な考え方・方法があり得ると考えられる。

平成 26 年の電気事業法（昭和 39 年法律第 170 号）の改正により、同法第 27 条の 29 において、電力会社（旧一般電気事業者）が発電事業を廃止、法人を解散等する場合に、経済産業大臣に届出を行えばよいこととされたことから、法律上は、原子力事故を契機として会社更生手続等の法的整理を原子力事業者自身が選択する可能性を否定できない。

損害賠償措置及び原賠・廃炉機構制度は、原子力事業者を賠償債務の弁済主体と考えているが、法的整理の手続に入った場合には、現在の枠組みが機能するかどうかという課題があり得る。また、原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、原子力事業者が置かれる状況をあらかじめ想定することは困難であることから、法的整理に関し、どのような事故であっても機能し得る具体的な措置について、あらかじめ法律に規定することは困難である。

ただし、法的整理が行われる事態があり得ることから、国は、見直し後の原賠制度において対応可能な事項、対応困難な事項等を整理し、万が一の事態に備えておくことが重要である。

（6）原子力事業者の免責

原賠法第 3 条第 1 項ただし書において、異常に巨大な天災地変及び社会的動乱について免責とされている。また、原子力事業者が免責とされる場合、同法第 17 条において、国は被災者の救助及び被害の拡大の防止のための必要な措置を講ずることとされている。

この免責規定については、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 CSC においても免責が認められていることから、原子力事業者の免責規定は維持することが妥当である。第 17 条の規定についても、原子力事業者が免責となるような原子力事故については、あらかじめ原子力災害を想定することは困難であり、現行の規定を維持することが妥当である。

（7）消滅時効

現行の原賠法において、損害賠償請求権の消滅時効に係る規定は特段設けられていないことから、不法行為による損害賠償請求権の期間の制限について規定している民法第 724 条が適用されると考えられる。

ウラン加工工場臨界事故⁵においては、避難指示が短期間で解除され、大部分の賠償金の支払も比較的早期に完了したことから、消滅時効について特段の措置は行われなかった。東電福島原発事故では、長期避難等により損害賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることから、消滅時効等の特例に係る特別立法⁶が行われた。この特別立法により、原子力損害に係る損害賠償請求権に関する民法第 724 条の規定の適用について、同条前段に定める 3 年の期間は 10 年と、同条後段に定める 20 年の起算点は「不法行為の時」から「損害が生じた時」とされた。

民法第 724 条の消滅時効については、平成 29 年 5 月、民法の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 44 号）が成立し、これまで除斥期間と解されていた不法行為債権に関する長期 20 年の期間制限について、時効期間であることが明記された。

この改正により、原子力損害の損害賠償請求権についても、不法行為の時から 20 年という期間制限について時効の中断及び停止（改正後の民法では完成猶予及び更新）が認められることとなり、被害者保護に資することとなったと考えられる。

東電福島原発事故では、消滅時効について特別立法で対応したように、今後も原子力事故の態様及び被害の状況に応じて特別な措置を講ずることについて検討が必要な場合はあり得ると考えられるものの、事故の態様等は様々である中、あらかじめ原子力損害賠償について消滅時効の特則を設け、一律に民法より長期の時効期間を設けることは適当ではなく、あらゆる事故の態様等を想定し、それに応じた時効期間を設けることは困難であると考えられる。

以上のことから、損害賠償請求権に係る消滅時効の特則を設けることとはせず、従前同様、民法の規定を適用することが妥当である。

3. 原子力損害賠償制度における国の措置

（1）賠償資力確保のための枠組み

現行の原賠法第 6 条において、被害者の保護が迅速かつ適切に行われるよう、原子力損害を賠償するための措置（以下「損害賠償措置」という。）を講じるよう原子力事業者に義務付けている。また、原子力事業者が支払うべき要賠償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、原賠・廃炉機構によ

⁵ 平成 11 年 9 月 30 日に発生した株式会社ジェー・シー・オー東海事業所における臨界事故

⁶ 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）。

る資金援助等が措置されている。

損害賠償措置⁷は、原賠法第 8 条に規定される民間が担う原子力損害賠償責任保険契約（以下「責任保険契約」という。）を基本とした上で、民間が負うことができない地震、噴火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、原賠法第 10 条及び原子力損害賠償補償契約に関する法律（昭和 36 年法律第 148 号）に規定される原子力損害賠償補償契約（以下「政府補償契約」という。）を設ける保険的スキームが措置されている。保険的スキームである損害賠償措置は、将来発生し得る原子力損害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とともに、自らの賠償リスクに自ら備える方法により賠償資力を確保することが可能となることから、原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度と考えられる。損害賠償措置に基づく賠償措置額は、国際動向、責任保険の引受能力等を踏まえ、ほぼ 10 年毎に必要な法改正が行われている。

また、東電福島原発事故を受け、原賠法第 16 条の国の援助の具体的な措置として、原子力損害賠償支援機構法（平成 23 年法律第 94 号。現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法。以下「原賠・廃炉機構法」という。）が成立した。原賠・廃炉機構制度は、各原子力事業者が共同で原子力損害の発生に備える相互扶助スキームとなっており、巨額の原子力損害の発生リスクに対して、各原子力事業者が定常的に費用を負担することにより事前に備え、原子力事業の適切な運営を確保することにより、もって原子力事業の健全な発達に資する仕組みとされている。

なお、今後の損害賠償措置の在り方については、i) 迅速かつ公正な被害者への賠償の実施、ii) 国民負担の最小化、iii) 原子力事業者の予見可能性の確保といった観点も踏まえつつ、現行の原賠法の目的や官民の適切な役割分担等に照らして、引き続き慎重な検討が必要である。

そうした中で、現行の原賠法第 16 条においては、原子力事業者が賠償すべき損害額が賠償措置額を超え、かつ、法目的を達成するため必要があると認めるときは、国は、原子力事業者が原子力損害を賠償するために必要な援助を行うこととされている。東電福島原発事故の際には、本規定の具体的な措置として原賠・廃炉機構が設立され、今後の原発事故が起こった場合にも適用されることとなる。原子力事故の態様及び被害の状況は様々であることから、国がどのような援助を行うのかということをおおまかじめ想定することは困難であり、第 16 条の規定は維持することが妥当であるが、引き続き、今後発生し得る原子力事故への備えとして、原賠・廃炉機構による資金援助等の仕組みを活用し、被害者保護に万全を期すことが重要であ

⁷ 損害賠償措置は、現行の原賠法第 7 条において、責任保険契約及び政府補償契約の締結若しくは供託とされている。

る。

(2) 被害者救済手続

①原子力損害賠償における被害者救済手続の機能・役割

原子力損害賠償は、①被害者の置かれた心理的又は経済的な状況等に対応して迅速に救済を図る必要があること、②短期間において膨大な数の請求事案が生じ、これらを同時に解決していく必要があること、③多数の事案の内容に類似性があり、被害者間の公平の確保を図ることが重要であること、④原子力損害に関して一般に被害者の有する専門的知見の水準に配慮し、因果関係の立証負担を軽減する必要があること、⑤原子力事故の影響が長期にわたる場合には、時間の経過とともに、原子力損害の範囲等も変わり得ることを踏まえた対応が求められること等の特殊性を有している。

民法第 709 条に規定する不法行為による損害賠償については、一般的には不法行為の被害者から加害者に対する直接請求による相対交渉を行い、当事者間での合意が成立しない場合には訴訟による解決を図ることが可能である。一方で、原子力損害賠償に係る請求事案すべてを訴訟により処理することは、解決に相当の期間を要し、また、被害者に多大な負担を課すこととなり得る。さらに、膨大な数の請求事案に対し、裁判所の処理能力に限界があること等を考慮する必要がある。

なお、原子力損害賠償請求に係る訴訟に関して、例えば、アメリカのクラス・アクション⁸に対応する仕組みの導入についての指摘があるが、我が国の司法制度全般の在り方とも密接に関係する事項であり、また、他の団体訴訟制度⁹の施行状況等を踏まえ、将来的な検討課題とすることが妥当である。

被害者救済手続を進める上では、原子力損害賠償がどのように進められていくかという、被害者にとっての予見可能性の確保、また、紛争の当事者間の情報量及び交渉力の格差に加え、避難等が行われた場合には、被害者が心理的又は経済的に逼迫した状況に置かれ、損害賠償請求に必要な証拠等の収集が困難な状況に置かれることを踏まえ、迅速かつ公正に進めていくことが求められる。

②被害者救済手続における実効性の確保

現行の原賠法において、原子力事業者が行う損害賠償に係る実施体制、手続等

⁸ 「共通点をもつ一定範囲の人々（クラスという）を代表して一人又は数名の者のために原告として訴えまたは、訴えられるという訴訟形態をいう。」（集团的消費者被害回復制度等に関する研究会報告書）（平成 21 年 8 月内閣府国民生活局）

⁹ 消費者の財産的被害の集团的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律（平成 25 年法律第 96 号）に基づく制度

については、自主的な対応に任されている。原子力損害賠償が有する特殊性、東電福島原発事故の経験等を踏まえると、迅速かつ公正な被害者救済手続を進める上では、原子力事業者の誠実な交渉態度及び手続への協力が重要であり、適切な賠償が進められるよう被害者救済手続の実効性を確保する必要がある。

また、現行の原賠法では、訴訟によらず被害者救済が図られるよう、紛争解決手続として和解の仲介を行うこととしている。被害者にとっては、手続を利用するに当たり、迅速性及び簡易性が重要であり、被害者が躊躇することなく手続を活用して適切な賠償が進められるよう手続の実効性を確保する必要がある。

③指針の策定

現行の原賠法第 18 条第 2 項において、審査会は、原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針（以下「指針」という。）を定める¹⁰こととされている。

指針は、多数の請求事案に対して適用可能な考え方を整理することにより、紛争当事者による自主的な解決を促進することを目的とするものであり、個々の相対交渉においては、審査会により策定される指針を踏まえ、原子力事業者が個別具体的な事情に応じ、迅速、公平かつ適正に対応することが求められる。

東電福島原発事故を受けて策定された指針では、同指針の位置付けについて、「賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したもの」¹¹であり、「個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる」¹²とされている。

原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められることから、個別の原子力事故の発生を受けて策定される指針の中で、損害項目及びその範囲等を明示することが妥当である。

また、ウラン加工工場臨界事故及び東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事業者が指針で示された損害項目ごとに賠償基準を策定し、賠償手続を開始することが想定される。このため、原子力事業者が迅速に賠償手続を開始することができるよう、国は、速やかに指針を策定する必要がある。

以上のことから、指針の策定については、現行の規定を維持することが妥当で

¹⁰ 指針の策定は、ウラン加工工場臨界事故の教訓として、損害賠償の実施を当事者間の処理に完全に委ねることの限界が指摘されたことから、平成 21 年の原賠法の一部改正により追加された

¹¹ 東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針（平成 23 年 8 月 5 日原子力損害賠償紛争審査会）

¹² 東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）（平成 25 年 12 月 26 日原子力損害賠償紛争審査会）

ある。

④和解の仲介等

現行の原賠法第 18 条第 2 項において、審査会は、原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこととされている。

東電福島原発事故では、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応するため、審査会の下に置かれた原賠 ADR センターが和解の仲介を実施しており、高い割合での和解合意の実績をあげるなど重要な役割を果たしていると評価できる。

また、原子力損害を受けた被害者にとっては、情報量及び交渉力の格差、心理的又は経済的に逼迫した状況におかれた中で、和解仲介手続を進めることとなることを考慮する必要がある。東電福島原発事故では、東京電力は、原賠・廃炉機構法に基づき作成した特別事業計画で、和解仲介案を尊重する旨¹³を表明しており、このことが手続の実効性の確保に資していると考えられる。このため、和解仲介手続を被害者が積極的に活用できるよう、実効性を確保するための措置が必要である。

以上のことから、和解の仲介について、現行の規定を維持することが妥当である。また、適切な賠償を進めるためには、和解仲介手続の実効性を確保する必要があることから、後述の⑧原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備の中で、適切に対応することが妥当である。

また、紛争の当事者双方に和解仲介案の諾否の自由がある和解仲介手続と異なり、拘束力のある紛争解決手続として、仲裁法（平成 15 年法律第 138 号）に基づく仲裁手続がある。仲裁手続については、和解仲介手続のみでは紛争解決を十分に図ることが難しいと考えられる場合には導入を検討し得るが、現時点では、仲裁手続の前提となる仲裁合意¹⁴をどのように確保するか、どのような手続で実施するかなど、実効性を確保するために制度設計上解決すべき課題が多いと考えられる。

以上のことから、仲裁手続の導入については、他の ADR における仲裁手続の実績等を考慮し、原子力損害賠償に係る特殊性、並びに被害者及び原子力事故を起こした原子力事業者からの紛争解決ニーズを踏まえた検討が必要であることから、将来的な課題として引き続き検討することが妥当である。

⑤原子力損害賠償紛争審査会

¹³ 平成 23 年 10 月に作成された緊急特別事業計画において、「被害者の方々の立場に立ち、紛争処理の迅速化に積極的に貢献するため、紛争審査会において提示される和解案については、東電として、これを尊重することとする。」としている。

¹⁴ 仲裁法に基づく仲裁手続とした場合、原子力事業者との相対交渉や原賠 ADR センターでの和解仲介手続では合意できず、なお訴訟によらない紛争解決を求める当事者が、紛争の解決を仲裁人に委ね、かつ、その判断（仲裁判断）に服する旨の合意（仲裁合意）を必要とする。

現行の原賠法第 18 条第 3 項において、審査会の組織及び運営等に関し必要な事項は、政令で定めることとされている。審査会委員の要件、審査会の運営等に必要な事項は、既に原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令（昭和 54 年政令第 281 号。以下「組織政令」という。）に定められ、速やかに審査会を設置し、指針の策定等の業務を行うことが可能となっている。

指針は、客観的な立場から検討され、紛争当事者に受容・共有されることが不可欠であることから、指針の策定主体である審査会には、中立性及び専門性が求められる。現行の原賠法に基づく審査会は、法律、医療、原子力工学等の原子力関連技術に関する学識経験者から構成され、第三者機関としてこれらの特性を有しており、東電福島原発事故への対応において十分に機能していると考えられる。

また、審査会の運営に関しては、組織政令で定められるほかは、審査会が要領¹⁵として必要な事項を定め、公開されている。東電福島原発事故では、審査会は公開で行われ、議事録及び資料をホームページ上に公表している。また、地方公共団体及び関係団体からのヒアリング、現地調査等を通じて、原子力損害の実態及び被災地からの要望の把握に努めた運営が行われている。

以上のことから、審査会の組織、運営等については、現行の規定を維持することが妥当である。なお、事故直後から被災地の声をきめ細かく聞き取る対応を求める意見があることに留意が必要である。

⑥原子力損害賠償紛争解決センター

原子力損害賠償に係る和解仲介手続を行う実施主体については、原子力損害賠償の特殊性を考慮すれば、独立性及び専門性、手続に係る被害者の費用負担の軽減、手続の実効性等が求められることから、これらの要件が満たされるよう、現行と同様に行政型 ADR¹⁶とすることが妥当である。

東電福島原発事故においては、審査会において、必要な要綱を定めた上で、東京及び被災地に事務所を設置し、和解仲介手続を行っている。

迅速な被害者救済を図るためには、原子力事故の態様及び被害の状況に応じ、審査会の下に原賠 ADR センターを速やかに設置できるよう、必要な準備を行うことが重要である。また、申請件数の増加等を踏まえ、柔軟な体制構築が求められることに留意が必要である。

また、審査会は、指針を策定する役割及び和解仲介手続を行う役割の両者を担っており、迅速かつ公正な被害者救済手続が行われるよう、審査会と和解仲介手続

¹⁵ 原子力損害賠償紛争審査会の運営及び和解の申立ての処理等に関する要領（原子力損害賠償紛争審査会）

¹⁶ 独立の行政委員会や行政機関等が行う ADR

を実施する組織である原賠ADRセンターとの間で適切な意見交換及び情報共有が図られるよう運営することが求められる。

以上のことから、原賠ADRセンターについては、現行どおりとすることが妥当である。

⑦和解仲介手続に係る時効中断（完成猶予）

現行の原賠法において、和解仲介手続を利用した場合の損害賠償請求権の時効の中断（改正後の民法では時効の完成猶予。以下同じ。）に係る規定は置かれていない。

東電福島原発事故では、原賠ADRセンターの利用に際して、被害者が、和解仲介手続の途中で損害賠償請求権の消滅時効期間が経過することを懸念し、その利用を躊躇することがないよう、時効中断の特例に関する特別立法¹⁷が行われた。この措置は、和解仲介手続の途中で時効期間が経過した場合でも最終的に裁判による解決を図ることができるようにすることにより、手続の活用を促進するものである。

和解仲介手続に係る時効中断については、原子力事故の態様及び被害の状況によらず必要な措置であることから、制度化することが妥当である。なお、平成29年に成立した民法の一部を改正する法律による改正後の民法第151条に基づき、協議を行う旨の合意による時効の完成猶予が可能となるが、原賠ADRにおいて必ずしも合意が行われるとは限らないことから、時効中断の規定を設けることには意義があるものと考えられる。

以上のことから、和解仲介手続に係る時効中断については、必要な法改正を行うことが妥当である。

⑧原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備

原子力事故の被害者に対して迅速かつ公正に賠償を進めるためには、短期間に様々な内容の多数の請求に対応する必要がある場合が考えられることから、万が一の原子力事故の発生に備え、原子力事業者は、賠償への対応に係る方針をあらかじめ整備することで、適切な賠償を迅速かつ公正に行えるよう準備¹⁸しておくことが重要である。

また、原子力損害賠償に係る紛争解決手続を進めるに当たっては、原子力事業者及び賠償手続に関わるすべての者が、原賠法の目的及び趣旨を十分に認識した上

¹⁷ 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）。

¹⁸ 「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第1次報告書」（文部科学省、平成20年）において、損害賠償対応のマニュアル化についての指摘がなされている。

で、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、紛争解決手続に協力することが、迅速かつ適切な被害者の救済のためには欠かせないものである。

以上のことから、原子力事業者は、万が一の事態に備え、和解仲介手続への対応方針を含め、賠償への対応に係る方針をあらかじめ整備しておく必要がある。このため、国は、原子力事業者の賠償への対応に関する方針が適切に整備されるよう具体的な方法を検討し、必要な措置を講ずることが妥当である。

⑨国による仮払い・立替払い

原子力損害が発生した場合、原子力事業者は事故後可能な限り速やかに本賠償を行うことが基本である。しかしながら、東電福島原発事故等においては、本賠償の開始までに時間を要したこと等の理由から、仮払いが被害者の迅速な救済に大きな役割を果たしたと考えられる。特に、国による避難指示等が発せされるような場合には、被害者は、生活の本拠からの移動や収入の減少・喪失により、当面の生活にも困難を伴うと考えられることから、仮払いの意義は大きい。このため、原子力事業者は、過去の事故で定められた指針の内容等を参考にしつつ、迅速に仮払いが進められるよう準備しておくことが必要である。

本来、原子力損害賠償はその賠償責任を負う原子力事業者によって本賠償及び仮払いが行われるべきものであるが、東電福島原発事故では、被害者の早期救済が必要である一方、本賠償の支払までに時間を要する等の特別の事情から、国による立替払いに関する特別立法¹⁹が行われた。この法律に基づく支払に関する事務の一部は、原賠・廃炉機構が委託を受けて実施した。同法に基づき、対象となる被害者からの立替払い²⁰の支払請求を受け、50件、総額約17億円の支払が行われ、その後、国は東京電力に求償し、支払った全額を受領した。

東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事故を起こした原子力事業者による仮払いが迅速に行われないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって仮払金の立替払いを行うなど、迅速な被害者の救済を図る枠組みについて検討を進めることが重要である。なお、この枠組みの検討に当たっては、東電福島原発事故の際の支払方法を踏まえつつ、国から原子力事業者への求償が応諾されないことにより国民負担が発生することを防止する観点から、具体的な手続等について検討する必要がある。

(3) 関係機関間の情報共有、相談・情報提供

¹⁹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）

①関係機関間の情報共有及び連携

東電福島原発事故における対応の中で、被害者救済に関し、損害賠償請求のとりまとめ等について関係団体が果たしてきた役割、また、相談窓口の設置等の避難者等への支援について都道府県及び市町村が果たしてきた役割は大きいと考えられる。

東電福島原発事故の経験から、指針を踏まえた具体的な賠償基準を作成する際に、相当因果関係の立証責任に係る被害者の負担軽減等を図るため、関係省庁、関係団体等の連携が不可欠である。また、原子力事故が発生した場合には、応急対応等の緊急時対応が求められる中で、迅速かつ適切な賠償を行う体制等を構築する必要がある。

このため、関係省庁は、平常時から原子力損害賠償に係る情報共有等を通じて関係団体等との連携を図るとともに、地方公共団体に対しても情報提供を行うなど、協力体制を整えておくことが重要である。

また、原賠法に基づく各種の措置が適切に講じられるためには、原子力事故の態様及び被害の状況等についての情報共有・共通認識を図る仕組みの整備等、原子力事故に係る関係行政機関間での適切な連携協力が必要となる。このため、原賠法の目的を達成するために必要があると認めるときは、原賠法を所管する文部科学省から、他の関係省庁に対し資料提供等を求めることができるよう必要な措置を講ずることが考えられる。

②相談・情報提供

被害者への賠償に関する相談・情報提供について、東電福島原発事故では、原賠・廃炉機構法第 53 条に基づき、原賠・廃炉機構が、被害者からの相談に応じ、必要な情報提供及び助言を行っている。

原子力事故直後から賠償に関する相談窓口を設けること及び情報提供を行うことが、被害者にとっては、賠償に関する予見可能性を高めるのみならず、安心感の醸成にもつながるものと考えられる。

現行の原賠・廃炉機構による相談・情報提供の実施は、原賠・廃炉機構が原子力事業者に対する資金援助を行った場合に限られており、資金援助が行われないような場合にも同様の対応が必要である。

以上のことから、原子力損害が発生した場合には、被害者に対して賠償に関する相談・情報提供を速やかに行うことができるようにするための体制整備等が必要である。