

第6回原子力損害賠償制度専門部会議事録

1. 日 時 2016年1月20日(水) 15:00～17:15

2. 場 所 大手町サンケイプラザ3階(301～304会議室)

3. 出席者 原子力損害賠償制度専門部会構成員

濱田部会長、鎌田部会長代理、伊藤委員、大塚委員、大橋委員、
遠藤委員、木原委員、加藤委員、崎田委員、清水委員、住田委員、
高橋委員、辰巳委員、西川委員、又吉委員、森田委員、山口委員、
山本委員、四元委員

オブザーバー

市川氏、小野田氏、二瓶氏、馬場氏、若林氏、渡辺氏

内閣府原子力委員会

阿部委員、中西委員

内閣府

森本統括官、板倉審議官、中西審議官、川合参事官、大島参事官

文部科学省

橋爪原子力損害賠償対策室次長

経済産業省資源エネルギー庁

浦上原子力政策課長

4. 議 題

- 1 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について
- 2 その他

5. 配付資料

- 6-1 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔2〕
【原子力損害賠償に係る制度の在り方】
- 6-2 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔2〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】 補足説明資料

6-3 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

6-4 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】 補足説明資料

6-5 加藤委員提出資料

(第5回資料の再配付)

5-1 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔1〕

【原子力損害賠償制度の基本的枠組み等】

5-2 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔1〕

【原子力損害賠償制度の基本的枠組み等】 補足説明資料

(机上配付)

- ・これまでの検討課題の整理(案) (第4回資料)

6. 審議事項

(濱田部会長) それではまだ遅れておいでになる方もいらっしゃると思いますが、時間になりましたので始めたいと思います。第6回原子力損害賠償制度専門部会ということになります。

遅くなりましたが、明けましておめでとうございます。本年もよろしく願いいたします。

それではまず初めに、事務局から資料と定足数の確認をお願いします。

(大島参事官) お手元の資料を御確認ください。

本日、議事次第が一番上にありますけれども、資料といたしましては、資料6-1から6-5まで、また、第5回前回資料の再配付といたしまして、資料5-1と5-2がございます。落丁・乱丁等ございましたら事務局までお申し付けください。

また、前回の議事録を机上資料としてあわせて配付をさせていただいておりますが、既に各委員に御確認をいただいたものでございます。これも原子力委員会ホームページで既に公開しております。

定足数でございますけれども、本日少し遅れて来られる委員がおられますけれども、19名全員の出席を予定しておりますので、原子力委員会専門部会等運営規程第4条に定める

定足数を満たしていることを確認させていただきます。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、今日は引き続いて原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題についてということで御審議をいただければと思います。

前回の会合では、この原子力損害賠償制度の基本的枠組み等について議論を行いました、そのうち、官民の役割分担についての部分の議論が残っております。前回の議論の資料としては、先ほどお話ありました配付資料5-1、5-2を参照いただければと思いますが、その残っている官民の役割分担について、まず初めに御議論いただきたいと思います。

その後に、前回も申しましたけれども、基本的枠組み等に関して全体的に通して御議論いただくと、そういう時間を設けたいと思っております。

早速ですが、内容については前回事務局から既に説明をいただいておりますので、資料5-2、この24ページの論点6、この官民の役割分担ですが、それについて御質問、御意見があればお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

いつものように、御発言ございましたらこの札を立てていただければと思います。時々、手を挙げていただいた順序を間違ふかもしれませんが、お許しいただければと思います。

加藤委員、お願いします。

(加藤委員) 加藤でございます。前回、欠席させていただきましたので、申し訳ありませんけれども、積み残しの部分も含めて、前回の論点の全体について申しあげたいと思います。

(濱田部会長) 先に今、この官民の適切な役割分担についてのところでお話しいただければと思います。その後に全体にわたって御議論いただこうと思います。

(加藤委員) そういうことですね。分かりました。

官民の役割分担に関しては原子力事業に関する過去の経緯を踏まえて、賠償について国の果たす役割が相応に大きいものがあるであろうというのが私の意見でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

どうぞ、西川委員。

(西川委員) 官民の役割分担の課題を申し上げます。西川でございます。

政府はエネルギー基本計画におきまして、これは26年4月に閣議決定をいたしております。昨年7月には、2030年度の原子力比率、2割から22%程度とする長期エネルギー需給見通しを決定しております。我が国が国策として今後も一層一定程度原子力を使い

続けるという方針が国として明らかになっているわけではありますが、この方針に基づいて日本の温室効果ガスの削減目標が示され、昨年12月のCOP21においてパリ合意がなされており、原子力を引き続き利用するという国の方針は、国際公約となっている状況かと思えます。

そして、安倍総理は昨年12月18日に、高浜発電所の再稼働に関する原子力防災会議において、次のようなことを述べておられます。万が一、原発事故が起きて災害になるような事態が生じた場合、国民の生活、身体、財産を守ることは、政府の重大な責務である。責任を持って対処すると述べられておられます。こうした状況の中で、原子力損害賠償法は昭和36年に制定されております。ここでは政府は原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うという16条の条文がある、こういう仕組みにとどまっております。また、この規定に基づきまして、福島事故の後、平成23年4月につくられました原子力損害賠償支援機構法においても、次のようなこと、これは第2条ですが、国はこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的責任を負っているという言葉になっておりまして、言葉もちょっと法令的な用語では余りないのでありますが、議員立法であったことがあるかもしれませんが、国の社会的責任とは一体何であるかということについては十分な議論がなく、その定義が必ずしも明確になっておりません。

そこで、原子力災害については、自然災害、あるいは私人間の主に問題でございます交通事故などとは異なりまして、原因者である事業者に加え、原子力を推進してきた国の役割の因果関係を知る必要があります。その上で例えば福島事故の賠償者というんでしょうか、これはこの売上げ規模が最も大きい東京電力がその当事者であります。6兆8,000億円、約7兆円の売上げであります。また、福井県に関係します関西電力でありますと、3兆4,000億円ぐらいの売上げであります。それでも6兆円を超える賠償額を機構にこれから返還するなどということは、他の電力事業者の協力もあるんでしょうが、何十年もかかるという計算に恐らくなります。今後万が一、規模の小さい事業者、例えば北陸電力でありますと、この規模の10分の1になるかもしれませんが、そういう事故を起こした場合でも、被害者が迅速かつ適切に賠償を受けられるよう、制度を整えておく必要があると思うのです。

原子力発電については、これから再稼働問題だけではなくて、廃炉、40年を超える運転、それから使用済燃料の中間貯蔵をどうするか、また、半年後に問題になっておりますもんじゅを初めとする核燃料サイクルなど、これからも長期にわたって様々な課題が山積みで

あります。また、電力自由化により、今後電気料金の総括原価方式がなくなるなど、電力事業者を取り巻く環境も変化しております。

そこで、国や電力事業者が今後も原子炉等規制法や原子力災害対策特別措置法に基づいて、原子力発電の安全確保、事故制圧に努めるのは当然ではありますけれども、今回、問題となっております原子力損害賠償制度においても、国策としてこれまで原子力発電をお進めになり、今後も原子力を活用していく国の責任として、万が一の事故が起きた場合に、国が最終的に全責任を持つ仕組みを、法律上も措置法の前提として、原子力の災害あるいは補償というのはどういう性格かというのを、他の災害との均衡あるバランスを考えながら、国の責任を明確にすることが立地地域を初め、国民全体の原子力に対する信頼、理解につながるものと考えますので、そのような方向で御議論願いたいと思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、失礼いたしました。高橋委員。

(高橋委員) 私の専門、行政法でございますので、行政法の立場から少し申し上げたいと思います。

一つは賠償の問題でございます。基本的には事業者が一義的に賠償責任を負うというのはこれは明らかだと思います。しかしながら、国として被害者救済に漏れないという意味においてございまして、我々の行政法学では、今日、保障責任あるいは、保障国家という、漏れない制度設計する責任が基本的には国にあるということを経済国家と呼んでいますが、このような意味での、迅速かつ適切な賠償のシステムを国として保障するという点での国の責任は究極的には免れません。

これを前提として、次に、たびたび申し上げておりますが、いかなる形で国の役割を実現するかというのは、事故の性格によって全く違ふと私は思います。軽微な事故であれば、これは民事の責任の形で基本的には解消できるわけですが、今回のような福島事故の場合について、国の保障責任の観点から、十分な措置ができてきたのかという点については、吟味してみなければいけない、と私は思っております。例えば、仮払いの問題であるとかについては、今回検討すべき点があったのだろうと思います。

しかし、国と事業者の間の役割分担等の問題は、その都度の立法者、行政が正しい、賢い判断をすべき問題であって、あらかじめ一般法として物事を決めてしまうというのは、私は無理があるのではないかと考えております。そういう観点から、メニュー化であるとか、

そういう物の考え方を基本的に議論として残しておくとか、そういう形でフレキシブルに事故の対応に際して、立法者等が無理のない対策をとれるような制度を考えるというのが重要だろうと思います。それが第1点でございます。

第2点ですが、復興と賠償とは、理論上は明確に区分すべき話だと思います。しかしながら、実際には中間的な性格のものがございまして、どちらで受けていくのかというのが必ずしも分明でない、分かりにくいというところがあると思います。今回の事故についても、相当因果関係の範囲で原子力損害賠償紛争審査会の方でも苦慮したところが、多々、ございました。

そういう意味では、放射線汚染の特殊性から、きちんと復興のところでは賠償につけを負わせない制度設計もあり得るのだということを、この際はっきりさせておく必要があるのではないかと、思っています。

私、最近、復興の問題について、いろいろとフォローしたのですが、ほかの地震災害、津波災害とワントempo、立法についても遅れているところがあったと考えております。そういう意味では民事損害賠償法に過度に寄りかからない復興政策のあり方を、国として考えていくべきだろうと私は思っています。例えば、一つ具体的に検討をお願いしたいのは、公害防止事業という公共事業がございまして、そして、公害防止事業の実施は公共事業で公が実施するわけですが、これについても原因者負担の制度、公害原因者に公共事業の費用の負担を求める仕組みがあります。国の財源に過度に負担を負わさない公共事業によって復興を行う。例えば、要するに、面的な除染、復興事業ですね。これらを行うというようなことも今後は十分考えられるべきではないかと思っております。このように、様々な政策的な選択肢をこの際明らかにして、将来、あってはならないと思っておりますが、あってはならない事故が起こった際に漏れがない救済策の仕組みができあがるための基盤を作り、将来に備えるというのが重要だと思っております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 私も高橋委員と基本的には近いのですが、第一義的には汚染者負担原則というのでもございますが、事業者が支払っていただく必要があると思っておりますけれども、この間もその議論がありましたように、先に国の方が仮払いをしていただいて、後で事業者に対して求償をしていくというシステムが適当ではないかと思っております。被害者に対する救済

という観点からは、恐らくそれをやらざるを得ないと思いますので、その方法が適当だろうと考えています。

高橋委員と多少違うのは、私は16条の援助に関して、もう少し具体的な仕組みを作っておいた方がいいかなと思ってはいます、ただ、多分そこは了解可能なところがあると思っておりますけれども、先ほど高橋委員はメニューというふうにおっしゃいましたが、もう少し今よりは具体的なものを作っておかないと、事故のときにちょっと困るかなという感じはしております。更にもし、これは今余りこの話をしたくないのですけれども、もし有限責任とかということになってくれば、これは国の補償の問題が発生しますので、ますます制度を作っておかなければいけないという問題が出てくるとは思いますが、現在の制度のまま無限責任にしても、やはり16条の援助に関して、もう少し具体的な制度は作っておいた方がいいかなというふうには思っていますが、それ以外は基本的に高橋委員と同じ意見でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、崎田委員、引き続き後ほど山口委員、お願いします。

(崎田委員) ありがとうございます。私は役割分担のそもそもの基本のところだけ一言申し上げたいと思えました。それで、前回のお話のときに、私は一つ発言はいたしましたけれども、そのときに原子力事業者さんがしっかりと責任をとっていただくというのはもちろんですけれども、国がこのエネルギーの原子力エネルギーを、一定程度きちんと国策として活用するというふうに宣言しておられる以上、やはりきちんと国が役割を果たすということも明確にするということが必要だというふうに思っております。前回、そういう発言をいたしました。

それで、今回に向けてもう一度いろいろと書類など読み直して、一つ質問というか、気づいたことがあります、それは例えばエネルギー政策の基本法とか、原子力安全規制とか、原子力災害対策、復興に関する官民の役割分担というそういうような法制度の中には、国の役割だけではなくて、官というときには地方公共団体という書き方で自治体が入っているんですね。そういうところがきちんとそういう計画づくりをやっていきましょうとか、そういうようなことがあるのですが、この損害賠償のところだけに国というふうに明記されています。私は損害賠償の金銭的なものに関しては、国と自治体、国と事業者というところで私もいいと思っておりますけれども、実際の損害賠償の実際の運用ができるだけ早く行われて、地域の被災された方にできるだけ早く届くためには、自治体の皆さん、ある

いは基礎自治体、市町村を含めて、皆さんがしっかりと取組を支援するというような視点も必要なのではないかなというふうに思いまして、そういう文言が全くこれには入っていないというのは、法律を検討した段階で何かお話があったのであれば、教えていただければ有り難いというふうに思いました。

よろしく願いいたします。

(濱田部会長) それでは、山口委員、お願いします。

(山口委員) 官民の役割ということで、まず事業者が最大限の責任を負うことということは、これまでの議論にも出ましたように、まずこれは異論のないところであると思います。一方で、原子力基本法にありますように、原子力の利用というものが産業の振興、あるいは学術の進歩、そういったものに貢献してきたという側面があること、これもまた考慮する必要があると思います。

それからもう一つ、その責任を考える上で国民の負担の最小化というキーワード、これも重要な問題であると。そういった中で事業者は当然最大限の責任を負うというわけですが、一方、これまでそのような様々な側面で、原子力利用からもたらされた恩恵というものに相当するものが、どういうふうに損害賠償の枠組みで評価されるべきであるかと。そういう視点を一つ入れるということが重要だと思います。

それからもう一点は、国の役割を考えていく上で、国は損害賠償というところだけではなくて、国は当然ながら一定の責任を負うということになるわけですが、その一方で事業者に対してそのような最大限の補償をする、責任を負うということを求めるわけですし、原子力の事故による公衆や環境への被害、これを最小限に限定するというような役割もまた担っているわけです。また、それからあわせて事業者が自ら自主的に安全性を向上していくという、そういう安全確保活動を奨励するような、そういう役割も国が担っているということだと思います。

したがって、国の責任、役割分担を考える上では、今のような幾つかの視点を総合的に判断して、責任の役割の在り方というものを議論していくことが重要であるというふうに考えております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、小野田専務理事の方から。後ほど、辰巳委員、お願いします。

(小野田オブザーバー) ありがとうございます。またそもそも論のようなお話になってしまい

ますけれども、原子力事業というのはエネルギー資源に乏しい我が国のエネルギー自給率向上を目的に国の方針として、国策民営で進めてまいったところでございます。

エネルギーの基本計画においては、よく言われる安全、安定供給、環境保全、経済性という、いわゆるS+3Eの観点から、原子力を重要なベースロード電源と位置付けたと、これは基本計画でございまして、この位置付けに基づき2030年の発電比率を20%から22%とする目標を掲げられておるわけであり、私ども事業者はこの目標達成のために、エネルギーミックス達成に向けて最大限の努力をしているところでございます。

こうした国の方針のもとで、民間で原子力事業を進めていくためには、万一の事故に備えた原賠制度というのは、国民だけではなくて、事業者、国にとっても重要なものだと考えております。原賠制度における官民の役割分担を検討する上では、被害者を迅速に救済していく仕組みというのを用意することは当然のことだと思いますけれども、同様に原子力発電の担い手である民間事業者の事業予見性というものを向上させていくことが重要だと考えております。具体的には万一の事故における国と事業者の賠償の責任範囲を適切に見直して、事業者の有限責任化、あるいは免責規定の明確化をしていくことなどが挙げられます。こうした見直しを全面自由化のもとで原子力依存度が低減する事業環境において実施することについては、一定の合理性があるというふうに私どもは考えておりますので、よろしく願いいたします。

(濱田部会長) ありがとうございます。辰巳委員、失礼しました。委員からの御意見をお伺いして、その後、何もなければ市川副部长の方からお願いします。

では、辰巳委員。

(辰巳委員) ありがとうございます。挙げるのが遅かったのでいいんです。すみません。

私は、別に法律そのものを勉強しているわけではないのですが、ここの論点のところにも書かれているように、国が前面に立って役割を果たすというふうに書かれてあって、前面に立って役割を果たすといったときのその役割の中身をもっと明確にしていくべきだというふうに思っております。私が今思っているのは国が賠償を直接行うということではなく、関与する事業者がやはりそれは行い、そしてその事業者が行っていることがきちんとできているかということをチェックし、また行わせるように働く。そういう意味の行わせるというか、そのように国は働くべきであると思っております。

金銭的な賠償という意味では、やはり事業者が進めていくべきだと思います。その理由ですが、私の個人の思いなのですが、一事業者としてやはり原子力を進めている事業

者は、原子力を進めていくかどうかということを経営者として選択可能なはずだと私は思っておりますもので、現実も10電力ある中のやっていない電力会社もあるわけですから、選択可能だというふうに思います。だからそれを進めていくと選んでいるからには、それなりの責任は事業者にあると思いますので、国はそれをきちんと行っているかどうかのチェックをするという意味での役割はあると思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。では遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) ちょっと別の観点からこの国の責任の在り方について御意見を申し上げたいと思います。発災事業者が支援機構スキームのもと過酷事故の賠償責任を負う場合、資力を超える部分については総括原価方式のもと発電費の原価に組込まれます。自由化後であればもしかすると送電料、託送料の方でということになるのかもしれませんが、電気利用者の負担に最終的に帰結するということとなります。逆に国が負担する場合は、最終的には納税者が納めるということ、破局的な事故の場合に限りですが、いずれにしても我々が何らかの形で負担をしていかななくてはならないということになります。もっとも、前者のスキームにおける電気料金の場合、認可というプロセスをとるだけなので、国会での審議を通らない。それが電源開発促進税を含め税金を徴収する、となった場合は、国会の審議を経るということ。そのどちらの方が、国民の理解を得るというプロセスの中で適切かと考えたときに、私は国会での審議を経た税金による徴収というプロセスが導入されるべきではないか。もちろん破局的事故に限りでございますが、そのように考えております。

財源という観点で、付け加えさせていただきました。

(濱田部会長) ありがとうございます。委員の方々、ほかによろしいですか。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 今の遠藤委員の御指摘については、高橋委員からしていただいた方がいいと思うのですけれども、納税者からというのは、別にもし国が払うことになっていけば一般予算から払うということにもなりますので、別に新たに税金を取るのが当然ということではないので、それはもしそういうふうに規定があればそうなるので、そこで何か電力業者が負担するのと国が負担するので何か違うとか、国が負担した方がいいということには必ずしもならないということはちょっと申し上げておきたいと思います。

(濱田部会長) 高橋委員、何かありますか。よろしいですか。

それでは市川副部長、お願いします。

(市川オブザーバー) ありがとうございます。日本商工会議所でございます。

オブザーバーとして委員の皆様にご覧いただく際をお願いしたい観点で、地域の立場から意見を述べさせていただきたいと思っております。論点6の原賠制度における官民の適切な役割分担についてですけれども、電力の安定供給の責任を果たさなければならない電力会社の対応には限界があると考えております。電力会社による賠償責任の範囲と、政府による補償の範囲、これを明確化していただき、地域の生活、産業の再建まで、費用負担を含めて「国が責任を持って関与するプロセス」を明確にして、論点6に記述がありますように、国が前面に立って取り組んでいく観点で御検討をお願いできれば幸いです。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

この点はほかによろしいでしょうか。森田委員、お願いします。

(森田委員) 私も前回欠席したものですから、それまでの議論について必ずしも把握していないところがありますけれども、今の遠藤委員と大塚委員の御意見なのですが、私自身はやはり国が税で負担をするという場合と、利用者に負担をしてもらうというのはかなり違うと思っております。税の場合は当然ですけれども、総額が決まっていますから、一般会計から出すにしても、ほかに使う部分をそちらに回すわけです。いわゆる機会費用の問題というのは当然出てくるわけで、それで足りなかった場合には税負担を更に求めるという議論になると思えますし、それも無理な場合には将来の税負担を求めるという話になってくるわけですし、これが言うなればその被害といいましょうか、コストをどういう形で分担をするかという問題になろうかと思えます。その点、利用料金の場合には、いわば制度的に分担の形が決められてしまいますけれども、税の場合には状況に応じて、先ほどの言い方をしますと、高橋先生の言い方をしますと、メニューといいましょうか、ケース・バイ・ケースで分担の形というものは考えられるのではないかと思います。そこはそれほど簡単ではないと思うのですが、いかがでしょうか。

(濱田部会長) どうぞ。

(大塚委員) いや、先生の今の御指摘だと、国が負担することになった方が、被害者に対して救済も減るかもしれないというそういう御指摘ということになりますね、そうすると。

(森田委員) 救済が減るというわけではなくて、どういう形で救済をするか。これ多分、後の話にもなるかと思えますけれども、通常の場合では問題ないと思えますし、それは日本の国の財政の力も大変大きいわけですけれども、想定されておりますのが、想像を絶するよ

うな事態が起こったときに既存の制度でどう対応するかということですので、そこはやはり立法の問題で解決せざるを得ないであろうと思いますし、私自身は前回メモを出ささせていただきましたけれども、将来の世代に対する負担というものはできるだけ軽減していく。現在の世代で解決していきませんか、この国自体が大変厳しい状態になるのではないかと。現在、人口の研究をしているところに所属しているせいもございまして、それは将来大変憂えるということもございまして、その意味でいいますと、先生のおっしゃるように一方的に負担が減るとか増えるとかとは言い切れないと思います。

(大塚委員) 私も日本の財政赤字に関してはちょっと危惧していますので、そこは先生と同じような観点を持っているつもりですけれども、今回のことについては被害者の救済を十全にするということを前提にして私は発言していますので、そこはちょっと違うのかなと、もとの意見の違いなのかなというふうには思いました。

(森田委員) すみません、確認しておきます。被害者の救済を十全にすべきというわけではなくて、することは重要なのですけれども、それでもできない場合、更に言えば、その分で被害者を救済するために社会保障費を大幅に削るとか、国立大学の運営費交付金をゼロにするとか、そういうこともあり得るのかという話だと思います。そこはバランスをとらなくてはいけない。

(大塚委員) それは電力業者さんに払っていただくときは、そういうことは考えなくていいけれどもという、そういう御指摘になるわけですか。

(森田委員) そうではなくて、負担者をどういうふうな形でコントロールするかということになるということです。そちらは税の仕組みの方がコントロールしやすいのではないかと。当然のことながら、求償権も含めて電力会社に大量に損害賠償を求めるということは、それはあり得ると思います。

(大塚委員) ですからその電力会社に払っていただくときには考えないことを、国が払うときには考えるという御指摘だと思いますので、そこはちょっと考え方の違いかなと思しました。

(高橋委員) 財源論に入ると、損害賠償論がゆがむおそれがあるのではないかと私は危惧しております。ちなみに、有限責任、無限責任が議論になりかかっていますが、私はここでこういう話をすべきかという気もします。例えば電力料金に転嫁できるといっても、自由化になって電力料金にどのように転嫁できるが疑問です。今、託送事業者に御言及がございましたが、原子力事業者の立場と託送事業者の立場は全く違います。同じ事業者が両

方の事業を実施しているからといって、原子力の損害賠償の費用を託送料金に転嫁することを認めていいのかという議論が必ず生じます。そこら辺はもうちょっと慎重に、何かこの一般論で語るべき話ではないような気がして、別の項目において精査して議論した方がいいのではないかと私は思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

この論点も含めて、今まで出していただいた御意見全てそうですが、この論点6というものを詰めていくための色々な視点ですね。そういうものを出していただいておりますので、個々ですぐに何か結論を出すということではなくて、今出されたような御議論をベースにしながら今後の議論を深めていくと、そういうことになろうかと思っております。

伊藤委員、お願いします。

(伊藤委員) 私は単純に立地地域の方々がこれからどういう形で納得できるのかということを考えてときに、これまでも非常に恩恵を受けているだろうと批判をされ、そして事故になれば事故のリスクが高いと批判をされ、そしてこれから再稼働すれば、また恩恵を受けるのだろうという、非常にやはり国民と離れたところで今までも議論をされて、そして多分これからも再稼働という形になればそうなと思うのです。でも、一番事故のリスクというところでは、非常に大変な真剣に考えなければいけないところだと思うのですよね。そうしたときに、ではどう納得してこれから再稼働というのを受け入れていったらいいのかということ考えたときには、やはりこれは国の方針でどうしても稼働するということが必要なのだと。その役割を担うのだということがないと、なかなかやはりその立地地域の一般の市民の方も含めて、受け入れていけないのではないかと。そうしたときにはやはり国の役割としてこれは必要なものであって、そしていざというときも国がしっかりと補償してくれるという態度というか、方針を示してもらわないと、なかなかこれはすごく難しいことなのではないかなと。

税金を投入することになりますから、これは一般の全国民の人にとって意見も分かれるところだと思いますけれども、でも負担をするというふうにした方が、今後、本当に国民全体がその恩恵を受けているわけなので、その意識も今まで希薄だったと思うのです。そういう意味においては、これからいざというときには、国民負担もいとわないというか、そういうもとの動かしなら動かしということにしていけないと、なかなか難しいのかなと、ちょっと一般の感覚ですけれども、申し上げました。

(高橋委員) すみません、議論の流れからは個別論に入らざるを得なくなってきたので、私も

議論に参加させていただきます。

今の話なのですが、国が責任持って制度設計をその都度その都度できればいいのだと考えます。制度設計の基盤をきちんと法的に整理しておけば、我々の役割は果たした、と私は思っています。

ただし、無限責任、有限責任の議論ですが、私はJCOのような法令違反を原因とする事故を原子力事業者が引き起こした場合には、有限責任の適用が認められるべきではない、と私は思っています。そのような企業には、すべて賠償して頂き、それが無理ならば市場から撤退していただかなければなりません。よって、悪質な法令違反事故を誘発するような余地のある有限責任論は、私は、一般論としてはやるべきではないと思っています。

そういった意味で、個別の状況を見て、立法者がその段階で賢明な判断ができる制度というのを今我々は考えるべきではないかと思っていまして、その辺、少し議論を引き戻していただければ有り難いなと思っています。

(濱田部会長) 住田委員、お願いします。

(住田委員) 以前の会議の場で、福島事故、JCO事故、2つの例を我々は経験しておりますので、どうしても立法するときこれらに引きずられそうになることの懸念を表明した経緯がございます。実際には色々な事故のありようがあります。軽微の場合もあれば重大な深刻なものもあるかと思えます。今高橋委員がおっしゃったように、ある程度の類型化をした上で、ケース・バイ・ケースとおっしゃいましたけれども、そういうときにどういう制度を作っていくか、まさに急を要する場合があると思えますので、類型化したケースごとの制度づくりを我々は求められているのではないかと思っております。

多面的な考え方、今色々いただきましたけれども、財源論も含めてやはり考えるべきです。また、事業者の第一義的責任とありますけれども、事業者の責任がほとんどない場合もあれば、非常に重大な責任がある場合もあり、また事業者が全責任を負おうとしても破綻してしまって負えない場合にどうするかという、そういう極限的な場合も十分あるわけですから、やはりそこも含めて、類型化したケースごとの議論を今後個別にさせていただくことを私としては希望いたします。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。大体よろしいでしょうか、皆様方。

どうぞ、お願いします。

(馬場オブザーバー) オブザーバーの立場で申し上げますけれども、立法の際に福島事故に

引きずられると先生はおっしゃられましたけれども、我々は福島事故を経験してこの場に来ておまして、正直、損害賠償がまだ終わってない中でそれを総括できるような状況では決してないわけです。ここで、事故の経験からして国が前面に立って役割を果たすということをしっかり位置付ける。それは被害者に対して迅速な補償、賠償ができるのか、このところの検証をしっかりやるということではないかということです。いかにして被害者に迅速に賠償するには、財源的には国か事業者かどっちかというのはあるかもしれませんが、少なくとも早く被害者の救済に充てられるようなスキームというのを、先ほども御意見がございましたが、国が前面にやった上で、事業者に求償するというような、迅速に被害者に対応できるような仕組みを、国としての役割をしっかりと整理いただければなと思っております。

事故が起きたときに、賠償までに時間がかかったし、今も続いているという経験からすると、迅速性の観点から国が役割を果たすという仕組みを、是非御検討いただければと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、冒頭申し上げましたように、今この論点6について御意見頂きました。この基本的な枠組み全体について、まだおっしゃられなかったこと、あるいは追加で何か御意見があればお願いしたいと思っております。

まず、先ほど加藤委員、前回いなかったということでお願いします。

(加藤委員) 申し訳ありません。先走ってしまって。

前回欠席させていただきましたので、先ほどの積み残しの部分も含めまして、前回の議論、論点全体について簡単に御意見申しあげたいと思います。時間も限られておりますので、別途本日の議論のテーマも含めまして、書面でも提出させていただいております。資料6-5でございます。

政府はエネルギーの基本計画におきまして、原子力を重要なベースロード電源と位置付け、同計画に基づいて策定されたエネルギーミックスでは、2030年度において原子力比率を20～22%にするということにしております。電力の自由化を推進するというなかでこれを実現するには原子力の担い手が必要であり、原子力発電をする担い手がいなくなると困るという状況です。この点についてまず認識を共有させていただいて、ここから議論をスタートすべきではないかと考えます。そうした観点から、原子力事業の予見可能性の確保、とりわけ賠償リスクの予見可能性確保が極めて重要な課題だと考えております。

まず、前回資料5-2の論点1の被害者への適切な賠償について、これは資料6-5の2ページ以降に示しておりますけれども、国策民営で原子力事業を推進した経緯も踏まえまして、JCOのような事故例は別としまして、大災害の場合には国が相応の負担をすることを視野に、適切な賠償を被害者保護の在り方の基本とすること、これには賛成いたします。

また、論点2につきましては、東電福島原発事故等への対応の経験を踏まえたうえで賠償を行うに当たりまして、迅速性、適切性、予見可能性を確保するという事に賛成いたします。その際には、行政がより大きな役割を果たすことが重要と考えています。行政が関与することも視野に、迅速かつ適切な賠償の確保のための仕組みを検討する必要があると思います。また、被害が地域社会に大きな影響を与えるという原子力事故の性格に鑑みまして、復興や地域再生のようなほかの政策と連携を図る工夫について、議論の対象とするべきではないかと考えます。

それから論点3の国民負担の最小化ということに関しましては、原子力事業の担い手を引き続き確保することが重要であるという観点から、原子力事業者の責任を制限して、賠償リスクの予見可能性を確保する観点も重要であると思います。

論点4、予見可能性の確保、論点6、国の役割、ここにつきましては、本日の議論とも関連するわけですが、行政による規制も視野に入れまして、事故抑止に対するモラルハザードが生じないように十分配慮をしたうえで、他の幾つかの国と同様に、原子力事業者の責任を有限として、当該当該有限責任の範囲を超える賠償については国が負担するような形をつくるべきと考えます。

論点5、目的規定の扱いということにつきましては、原子力を重要なベースロード電源と位置付けている以上、その担い手の確保が非常に重要であります。そのためには目的規定における原子力事業の健全な発達というのは、これを維持する必要があると考えています。

論点6、国の役割に関しては、原子力事業に関する過去の経緯を踏まえて、賠償に関して国の責任は大きいと考えております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかの委員の皆様方、いかがでしょうか。

清水委員、お願いします。

(清水委員) この議論は、原子力損害賠償制度に関する議論ですから、やはりそこでの賠償と

いうシステムを考えると、どういう前提に立つかということは当然重要なことだと思います。当然これは民法不法行為法の特則としての原子力損害賠償制度だということであり、その意味で例えば国策であるとか、あるいは場面を分けずに一律に国の責任を云々することなどが、国の「賠償義務」を導き、論理必然としてもたすわけではない。そこはこれからいずれにしても議論になるところでしょうから、そこだけは申し上げておきたいと思います。

(濱田部会長) ほかに委員、いかがですか。基本的な枠組みのところでは大体よろしいですね。ありがとうございました。

それでは、この次に少し進んでまいりたいと思いますが、原子力損害賠償に係る制度の在り方についてということで、原子力事業者の責務に関して、最初に無過失責任、責任集中といったところから議論を進めていきたいと思っています。

まず、事務局の方から説明をお願いします。

(大島参事官) 制度の在り方についてでございます。第4回の資料で、机上には資料4-10を配付させていただいておりますけれども、検討課題を一度整理をさせていただきました。今回と次回、2回程度をかけて、制度の在り方全体について個別に御議論いただきたいと思っております。

本日は原子力事業者の責務ということで、無過失責任、責任集中のところから、いわゆる無限責任、有限責任といった責任の範囲について、また関連をしておりますので、賠償措置の在り方、更には機構、そこまで本日資料を用意させていただいております。残っております法的整理でありますとか、免責につきましては、次回資料を用意させていただきたいと思っておりますので、御了解いただければと思っております。

まず、無過失責任、責任集中につきまして、同じように資料6-1、資料6-2、2種類で用意をさせていただいております。説明につきましては、パワーポイントの資料6-2で説明をさせていただきたいと思っております。

まず1つ目、無過失責任についてでございます。1ページ目で、原賠法制定時の経緯について、資料を用意させていただきました。先ほど民法709条の特則という話が出ましたけれども、原賠法におきましては第3条におきまして無過失責任ということで定めさせていただいております。ここの法的根拠につきましては、下の方に立法趣旨の説明ということで、原子力白書や国会答弁を例示させていただいておりますけれども、被害者にとって故意・過失を立証させることは、被害者保護の精神に欠けると認められることから、無過

失責任を負うこととしており、その法的根拠として説明といたしましては、危険責任の考え方に立ってこの法的根拠にしているということで、昭和36年5月30日の参議院の商工委員会でも答弁がなされているところでございます。

2ページ目には、いわゆる民法の在り方について、少し教科書の方からとらせていただいておりますけれども、参考の2つ目のところの無過失責任のところでは潮見先生が書かれております中でも危険責任の原理と報償責任の原理、この2つが一般的な根拠として挙げられているというところでございます。

続きまして、3ページ目でございます。諸外国、それから関連条約における制度設計でございます。諸外国におきましても、また関連している条約として、パリ条約、ウィーン条約、CSCがございます。それらにとっても原子力事業者は無過失責任を課すことが共通的な原則となっているというところでございます。

そのため論点といたしましては、論点1、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と考え、現行どおり無過失責任を維持することが適当ではないかとさせていただきます。

続きまして、責任集中と求償権の制限について、でございます。

まず、責任集中につきましては、4ページ目の真ん中に、原賠法を引用しております。第4条のところ、責任集中を規定してございます。また、平成6年に製造物責任法が制定された段階で、このPL法については、適用除外ということで規定されたというところでございます。

この経緯につきましては、下の段に国会審議の例を出させていただきましたけれども、昭和36年の法制定時におきましては、3つの論拠を掲げております。

まず、1つ目が、被害者が賠償請求の相手方を容易に特定できること。それから、2つ目が、機器等の資機材を提供している事業者、いわゆる製造メーカー等だと思っておりますけれども、そういう方々を免責することによって、資材供給等の取引を容易にすること。それから、3番目といたしまして、保険の観点から重複なく保険による賠償措置を講じることができるためには、保険能力最大化をするために原子力事業者に集中する。そういう形で、根拠を説明してございます。

また、この点につきましては、5ページ、諸外国と関連条約でございます。同じように各国とも、責任集中を共通原則としてございます。資料にはパリ条約、ウィーン条約、CSC

を掲げております。

続きまして、6 ページ目、求償権の制限についてでございます。求償権の制限につきましては、一部改正がされておりますので、その経緯を説明させていただきます。

現行制度でございますけれども、これも真ん中の囲みでございますとおり、第5条におきまして自然人の故意により生じたものに限って、求償権を有する形にしてございます。ここにつきましては、法制定当時においては、一般第三者の故意・過失、先ほど言ったように、資材等の供給者、それからその従業員の故意についての求償権ということを決めてございましたが、昭和46年に一部改正をいたしまして、一般第三者の過失については、求償を受けることが酷であるという理由により、故意に限定をされたという経緯がございます。その部分の答弁につきまして、一番下のところに参考まで資料として載せさせていただきました。

この点につきまして、7 ページ、諸外国と関連条約でございますけれども、諸外国においても基本的には同じような原則をとっている国が多いと承知しております。また、パリ条約、ウィーン条約、C S Cにつきまして、そのどれも自然人の故意について求償権を与えるのみで、それ以外を制限しているという形で共通的な原則になっていると承知してございます。

責任集中の考え方の整理でございますけれども、8 ページでございます。今まで御説明させていただきましたとおり、責任集中、求償権の制限につきましては、3つの理由をもって規定されたものという経緯がございます。したがって、責任集中、求償権の制限を行うことにより、引き続き賠償請求先を明確にすることで、迅速な被害者救済を図ることによって、被害者の保護に資するものと考えられると思っております。

また、関連する事業者につきましても、免責にしてございますけれども、その点について安全確保に対する意識や事故の抑止効果が低減されるという考え方もあり得るかと思っております。ただ、この点につきましては、現行の原賠法におきましては、原子力事業者と関連事業者との間で求償権に関する特約を交わすことができることにしておきまして、常に免責されるものではないと思っております。

また、3つ目の理由としております保険の引受能力の最大化につきまして、特に現時点で特に見直さなければならぬ理由はないと考えてございます。

したがって、論点2でございますけれども、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C S Cを踏まえ、被害者による賠償請求先の特定の容易化、

関連事業者による資機材の安定供給の確保、保険の引受能力の最大化を図る必要があると
考え、引き続き、現行どおり責任集中及び求償権の制限を維持することが適当ではないか。
とさせていただきます。

また、個別の課題でございますPL法に関しまして、その下でございます。現行制度では、
製造物責任法に基づく被害者から関連事業者に対する賠償請求を認めていないが、被害者
の迅速な救済を図る観点から、原子力事業者が一義的に賠償責任を負うことには合理性が
あると考え、引き続き、製造物責任法を適用しないことが適当ではないか。とさせていた
だきました。

最後に、9ページ目でございます。国家賠償法との関係について、でございます。

国家賠償法でございますけれども、2つ目の四角に書いてございます。第1条でございま
すけれども、国又は公権力の行使に当たる公務員がその職務を行うについて、故意又は過
失によって違法に他人に損害を与えたときは、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ず
る。という形で規定がなされてございます。この国家賠償法との関係につきまして、一部
御意見がありました。これにつきましては、上の四角の3つ目のパラグラフでございます
けれども、原賠法では、原子力事業者に対して、責任を集中しているため、これにより国
又は地方公共団体の責任が免除されるかどうかとの議論があると承知しております。この
ことにつきましては、責任集中全体をどの範囲にするかという射程の問題になるかと思っ
ておりますけれども、これまで説明したとおり責任集中の根拠が被害者による賠償請求先
の特定の容易化、それから関連事業者による資機材の安定供給などにあるとすれば、国又
は地方公共団体まで免責にするという趣旨は含まれていないと解することができるのでは
ないかと考えてございます。また、この点につきましては、下から2つ目のところで、平
成24年3月27日の参議院の東日本大震災復興特別委員会の答弁を引用させていただ
いてございます。同じような趣旨で、答弁をさせていただいております。

したがいまして、論点3でございますが、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、国家賠償法に基づく賠償責任が認められる場合にまで免責する趣旨ではないと
考え、国家賠償請求はされ得ると解することができるのではないかと整理させていただ
きました。

説明は、以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

御議論いただきたいと思いますが、前回、これまでと同様に検討課題ごとに提示されてい

る論点について、大体1つずつ御意見をいただければと思います。

まず、配付資料の6-2、3ページにございます原子力事業者の無過失責任に関する論点1でございます。これについて、御質問、御意見があればいただきたいと思います。いかがでしょうか。

あとで全体にわたりもう一度御意見等をお願いしたいと思います。

次に、論点2に進ませていただければと思います。この点はいかがでしょう。

(四元委員) 責任集中、ここに異論があるというわけではなくて、ちょっとかねてから違和感を持っているところがございます。これの説明の仕方なのですけれども、責任集中、原子力事業者以外の者についての免責の理由を被害者の賠償請求先の特定の容易がトップで来て、あたかも被害者保護に資するんだというような言い方なのですが、基本的に請求というのは資力のある請求先が多ければ多いほどいいのが基本でありまして、やはりここはこの2番目に書いてある資機材の供給者の保護を図るという政策的な要請が大きいと思います。

どちらかという説明はむしろ責任集中をして、こういった原子力事業者以外の者を免責しても、被害者保護に欠けることはない、ちゃんとそういう仕組みになっています。そういう説明をするべきであって、集中が被害者のためになるんですという言い方が少なくともトップに来るとするのはちょっと違和感があると考えております。以上です。

(濱田部会長) ほかに。大塚委員お願いします。

(大塚委員) 今の御意見、私も賛成ですので、その辺を申し上げておきたいと思います。責任集中に関して、私も維持するべきだと思っていますので、その上でちょっと申し上げておきたいというだけですが、維持するべき最大の理由は法的安定性のためだと思っていますが、ただ、ちょっとやはり説明としては幾つか付け加えていただいた方がいいと思ひまして、資機材の安定供給の確保というのは当時原子力損害賠償法が入ってきたときに、アメリカ、イギリスが原子力に関する技術を独占していたので、こういう制度を入れさせられたところがあると思います。その点はちゃんと表に出して議論していただいた方がいいと思います。

更に、インドのようにここを引っくり返そうとしている国もあるので、そういう話も一応ここでしていただいて、しかし維持するんだということを決めていただいた方がいいと思います。ちょっと事務局の方に恐れ入りますが、よろしく願いいたします。

(大島参事官) 経緯といたしましては、導入当時におきましては日米、日英の原子力協定を結

ぶ中での議論として、求償権について免責をする議論があったと承知しております。なお、その点につきましては、今現在の協定では免責の規定については、削除されているということは申し添えさせていただきます。

それから、インドについて御質問がございました。この場では我が国の対応でございますので、直接的には関係しないかと思っておりますけれども、参考までに申し上げさせていただきますと、インドにつきましては、求償権について幅広く認める形になっておりまして、例えば提供した資材についての瑕疵があった場合にも求償ができるという規定になっていると承知してございます。この点につきましては、原子力の問題ではなくて、他の産業においてインドで被害があった場合の賠償が十分になされなかったという背景があって、立法されたと承知してございます。また、韓国におきましても多少我が国よりも広めに求償権を認めているという例があると承知してございます。背景の情報といたしましては、以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

どうぞ。

(西川委員) 前回からの議論は十分伺ってないところもあるかもしれませんが、原子力事業者への責任集中論というのは、どういのでしょうか、法的正義というのかそういうものから当然に出てくるものだけではないようにやや今聞いたのです。つまり政策、一種の便宜主義というのかそういうところもありますから、責任を電力事業者に集中するのであれば法的に、それだったら実際の解決に当たっては何か補完する制度がないと、この制度は十分成り立たないのではないかというように感じました。どういう脈絡でこれをおっしゃっておられるのか。

(大島参事官) この制度につきましては、まさに西川委員が言われているように、原子力事業者に集中をさせるという政策的な意図も含めてあります。そのために、これから議論をしていただきます賠償措置の義務づけでありますとか、当然のことながら国の援助の16条の規定等々、そういうもの全体を制度として補完することで最終的には被害者の保護、それから賠償法の場合はもう一つの目的であります原子力事業者の保護、そういう観点で全体制度が成り立っていると承知してございます。

(西川委員) そういうことであれば、全体性をもった議論であるということをあらかじめ明示しなければならないでしょうし、これだけが独立して歩きますと、誰も原子力で電力を供給する人が世の中にいなくなるのではないかと思いますので、その辺をどのように考える

かということになると思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。今の点、頭に置きながら、これからの制度全体の議論を進めてまいりたいと思います。

ほかにいかがでしょうか。

それでは、論点3についてはいかがでしょうか。

(西川委員) 論点3の国家賠償法に基づく賠償責任はされ得ると解することができるという、この意味は先ほどいろいろ皆さん御議論されました国が国策として原子力政策を遂行しているから、国が最終的に責任を持つとか、あるいは前面に立つというその責任の範囲とこの賠償法の責任はどういう包含関係があるのでしょうか。

(大島参事官) その点につきましては、先ほど議論いただいている部分の責任というのは、まさにしっかりと被害者に賠償がされるという意味での役割分担の世界だと思ってごさいます。

一方で、国家賠償法のところは、第1条のところにありますとおり、そのいろいろな国の場合には、当然原子炉規制法でありますとか、災害が起こった場合には、原災法等に基づく災害対応がなされております。その中で、故意や過失などが認められたものに対しての賠償請求ということでございますので、包含関係にあるのではなくて、賠償する根拠のところが違うものというふうに理解してございます。

(濱田部会長) 今の点、清水委員、お願いします。

(清水委員) 補足しますと、責任集中との絡みで、民法の適用とさまざまな法律の適用関係がであり、国家賠償法の適用を排除するのではないかと。責任集中原則から国家賠償法に基づく規制権限の不行使とか、あるいは国の公務員の故意、過失があった場合にと、国家賠償法に基づいて請求ができないというような解説、解釈が一部でされたこともあったという経緯でこういう問題が出ています。

(西川委員) 限定的な議論は最初にやっておられるということですか。福島の事故でいろいろな議論を国がどう責任を持つかという議論の中で、こういう議論は余り大きな比重を現実には持てないのではないかと思います、その最初の法的議論をしておられるということでしょうか。

(大島参事官) ここのところは、制度の全般、各条ずつに議論を組み立てているものですから、一部そういう意味では各論的なものが入ってきたと理解していただければ結構でございます。

(濱田部会長) どうぞ。

(辰巳委員) 論点と挙げてくださっていることに関して、意見があれば言っているということ、同意しますという意見もあっていいわけですね。だから、ここに書かれていることはそのまま同意したいと思います。という意見だけです。

(濱田部会長) どうぞ。

(伊藤委員) 質問させていただきます。そうすると、今回の福島の事故で、国策として進めてきたではないか。原子力発電自体。それと管理が行き届いてなかったではないか。国に責任があるのではないか。賠償請求がもしなされたら、それは行われるということになりますか。

(大島参事官) そのところは、過失があるという観点で訴訟が起こされれば、それは起こされ得るということで、正直申しまして、福島の事故につきましては、既に訴訟が何件か起こされていると承知してございます。

ここに書いてある趣旨は、責任集中が書いてあるから、国家賠償の対象ではないということではない。国家賠償で請求することの門前払いということをしていないという考え方を改めて整理させていただいた次第です。

(西川委員) 国家賠償の議論はよろしいですけれども、全体の国の責任論というか、そういうものを明瞭にしないで、これを独立して議論するということは全体性にちょっと欠けますから、それはちょっと御注意を願いたいと思います。国、自治体と書いてありますけれども、自治体におけるこういう責任というのは一体何を指しているのかということも不明瞭ですし、孤立させて議論をするべきではないと思います。全体として被害を受けた人たちが万全の信頼のもとで補償されるというのが基本ですので、個別でいろいろ議論をしても全体の解決にはつながらないという感じです。

(濱田部会長) 国全体の責任、これは先ほど官民の役割分担といいますか、そちらも含めて総合的にこれから御検討をいただくということになると思います。個々で議論が出ております論点3というのは、先ほど清水委員からお話がありましたように、先に責任集中の議論が余りに言葉が一人歩きして、もう国家は責任を問われることは一切ないんだと。国家賠償が全然動かないのかという非常に極限的な状況を一応この法的には整理しておこうということだと理解しております。

ですから、これを1つ置いておいて、全体に国家の責任というものを議論する際に、これをもう一度必要であれば再検討するとか、そういうことがあっておかしくないと思います

が、ただ全体に国家賠償法と責任集中との関係ということは、これは今までの議論を踏まえてそれなりに整理をしておいた方がいいと、そういうことでございます。

(西川委員) 全体性の中でこの議論をしないと、法的安定性に欠けると思います。特定のものを、これだけ行えるとか行えないというのはほかのものがうまく行えれば、こういうことが余りシビアとかクリティカルな議論にはならないかもしれませんから、全体の中で再度最終的にもう一度議論すべき事柄かと思えます。

(辰巳委員) これを私は賛成だと申し上げたのは、国民としてどうにもならないときの最後の砦というか、そんなイメージで、やはりこれは残しておくべきだと思ったもので賛成ですと申し上げただけなのですけれども、やはりそういう意味の最後のところという逃げ場というか、そういうものが欲しいと思っているということです。

(住田委員) これはあくまで法制度として責任集中の射程距離がどういうものかということについて今回整理しただけであって、国賠も可能であるというのは国の責任が後見的ないしは最終的補完的責任ということを書いているわけではなく、あくまでも制度として並列的にあり得る。責任集中として書いてあるのは、この原賠法においては原子力事業者の健全な発展という制度趣旨があったことから、それに関して原子力事業者及びその資機材を提供する事業者に関して責任集中しているという読み方をすることについて今回は確認的にしただけでありまして、余りとらわれる必要はないのではないかと考えております。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 住田委員におっしゃっていただいたので、もう言う必要がないのですけれども、さっきの8ページのところの責任集中のところの趣旨をどうとらえるかによって、国賠の方も多少変わってくる可能性もあるので、これを書いておくことに大きな意味があると思います。勇気を持ってさっきおっしゃっていただいたことは、大変重要だと思いますので、私はこれを維持していただければと考えております。

(濱田部会長) 遠藤委員。

(遠藤委員) 制度として並列的にあるという、オプションとして用意されているということで住田委員や大塚委員がおっしゃられたとおりでございます。一点、西川委員の問題意識を受けて確認をしておきたいのですけれども、原賠法における危険責任ということなので、被害者側に立証責任が課せられない。国賠の方はやはり立証責任は被害者側にあるということの理解でよいと考えております。原賠法と国賠の方にはそうした差異があると理解しております。

(濱田部会長) よろしいでしょうか。ほかにいかがでしょうか。

論点1から論点3にわたって、もし何かございましたら更にいただければと思います。

それでは、引き続いて次の論点について御議論いただきたいと思っております。

原子力損害賠償に係る制度の在り方のうち、原子力事業者の責任の範囲、損害賠償措置、原賠・廃炉機構について、議論をお願いしたいと思っております。

まず、事務局から説明をお願いします。

(大島参事官) 引き続きまして、資料6-3と資料6-4を用いて説明させていただきます。

説明に使用させていただきますのは、資料6-4でございます。

1ページ目を開けていただきまして、責任の範囲に関する説明でございます。

まず、無限責任に関する点でございます。民法におきましては、責任の限度額というものを定めておりませんので、無限責任になってございます。無限責任の場合には、前回も御説明しましたけれども、賠償資力がなければ、被害者保護の実効性に欠けることが挙げられておりまして、一般的には、責任保険制度という形で対応されている例が多いと承知してございます。

民法の特別法の中で、無過失責任をとっているものが幾つかございますけれども、2ページ目で、製造物責任法でいろいろ検討されている経緯がございましたので、参考までに御紹介させていただきます。

製造物責任法は、平成6年に法案が成立しておりますけれども、その法案に至るまで非常に長い間議論がなされております。中心となりましたのが、当時内閣総理大臣の下にありました国民生活審議会でございます。それ以外にも製造物責任ということでございますので、通産省等々の関係省庁の審議会でも数多くの議論がなされて立法されたという経緯がございました。

その中で、無限責任に関連するものとして、一番下でございますけれども、平成5年にまとめられました国民生活審議会消費者政策部会の報告を引用させていただいてございます。この中で、責任限度額について、5つの論点を挙げて、最終的には責任限度額を設けることは適当ではないと結論付けてございます。

その5つの論点でございますけれども、1つ目は、ドイツの場合には、無過失責任の場合には必ず責任限度額を設けるという伝統がございましたけれども、我が国においてはそのような伝統がないこと。それから、2つ目でございますけれども、製造物責任法の対象となる製品というものが千差万別でございまして、全ての製品のリスクに対応するような限

度額を統一的に設定することは事実上不可能だという点でございます。それから、3番目でございますけれども、賠償が責任限度額に達した場合に、その後の請求者への賠償をどうするのかという問題でございます。それから、4番目、その問題を避けようとした場合には、全ての被害者の請求が出揃うことを待つ必要がございますので、その場合の救済の時間的な問題が挙げられてございます。最後、5番目でございますけれども、賠償を受けられなかった方が出てきた場合には、民法に基づいて過失責任で賠償請求をする。そのような問題があるという5つの点を挙げまして、責任の限度額を設けないこととしたという経緯があるということでございます。

続きまして、3ページ目、原賠法制定時の経緯でございます。これも1回目以降で、御説明をさせていただいておりますけれども、原子力事業者に無限責任を迫わせることに關しましては、賠償の履行が確実に行われるように、責任保険契約と補償契約の義務付けをするということをしてございます。また、同法の16条におきまして、国の援助ということで、事業の経営に破綻を来すようなことがないものと思われるという形で制度設計がなされていた経緯がございます。これに関連する国会の説明といたしましては、その段の一番下のところの、昭和36年5月23日の答弁でございますとか、それから国の措置につきましては、4ページ目の一番上の段でございますけれども、同じく商工委員会での国会審議におきまして、1人の被害者も泣き寝入りすることなく、かつ原子力事業の健全な発達を阻害することのないよう配慮する制度設計ということで説明をさせていただいております。

この点につきまして、当時の原子力白書でも同じように説明をしてございますけれども、無限責任につきましては、特に説明をさせていただいております。これにつきましては、原子力委員会で最初に部会で審議している段階では、有限責任についての報告がまとめられてございますが、その後、各省との調整を踏まえまして、無限責任の制度設計になっている。

この点についての、理由といたしまして、下から4行目(1)でございます。無過失損害賠償責任については、賠償責任を一定額で打ち切るとは財産権の保護の観点から憲法上の疑義があるので、責任制限については規定しないこととした。という形で説明されております。

続きまして、有限責任に関する点でございます。1枚おめくりいただきまして、5ページでございます。

我が国における有限責任の立法例といたしまして、船舶の関係でございます。1つは、船舶の運航に伴って発生した場合の事故への対応として、船主責任制限法がございます。また、同じく船舶に積載されております油による被害というようなものが発生した場合の対応ということで、船舶油濁損害賠償保障法というものがございます。これらにおきましては賠償責任の範囲を制限することができるという規定になっております。

経緯といたしましては、これらの制限責任について、古くから各国において認められてきたということ。それから、船舶の場合には海外との交易がございますので、その観点で国際条約においても責任制限をしている。その条約への対応ということで、国内法として整備をされてきたと承知してございます。ただ制限につきまして、例えば故意などがあつた場合の損害、旅客に対する損害につきましては制限することはできませんので無限責任となっているということでございます。関連している条文等々を5ページと6ページに、また、7ページに国際条約を記載させていただきました。

続きまして、原賠法の関係の諸外国の状況、関連条約の状況でございます。8ページでございます。

これも第1回目で簡単に御説明させていただきましたけれども、無限責任をとっている主な国といたしましては、我が国以外に、ドイツ、スイス等がございます。一方、アメリカ、イギリス、フランス、韓国につきましては有限責任となっております。

また、我が国が入っておりますCSCでございますけれども、有限責任、無限責任、どちらにも入ることを想定しておりますので、責任限度額について制限することができるという形で規定がされてございます。

1枚おめくりいただきまして9ページでございます。有限責任の導入に係る検討課題について、でございます。

これまでこの部会の議論におきましても、電力システム改革が進展によりまして、競争環境に置かれる形になっております。この結果、今までどおり民間事業者に負担を負わせ続けることには限界があり、原子力事業の予見性向上や国の責任の明確化の観点から、原子力事業者の賠償責任の範囲を有限化することも検討すべきではないかとの意見が出されておりました。この点につきましては、有限責任の導入をするという検討に当たりましては、先ほど申しました法制定時の経緯等も鑑みまして、まず、原子力事業者を有限責任とする意義・理由について整理する必要があると考えてございます。

また、同時に前回の会合で、「適切な賠償」を受けるということを目指すということで御

議論いただきましたので、そのためには、原子力事業者の責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組み、具体的には体制、手続、当然財源もあります。そういうものについての整備を併せて検討する必要があると考えてございます。

このような検討の中で、実際に有限責任を導入する場合の法的課題等について整理をさせていただければと思っております。

事務局で例えばということでも例示をさせていただいておりますけれども、1つ目は、今現在の制度の中でやっておりますけれども、原子力事業者にとって一定程度の予見可能性は、確保されていると思っておりますが、なお御意見がある中で、有限責任とする意義・理由の整理をする必要があると思っております。

2つ目につきましては、福島を経験をを考えてみても、またほかの事故を見ても、原子力損害は多種多様なものであると思っております。また、原賠法につきましては、原子力発電所のみならず、加工施設、運搬などについても原子力事故が発生する可能性がございます。それらのリスクに対応した責任限度額をどのように定めるのかということが課題かと思っております。

また、次の点についても御指摘がございますけれども、安全性向上へのインセンティブの低下、モラルハザードを惹起する可能性があるのではないかという論点でございます。

その次は、船舶法などでもありましたけれども、故意が認められる場合における責任を制限することについての是非。また、過失又は重過失が認められる場合の責任制限の扱い。それから、民法709条との関係、こういったものの整理が必要ではないかと思っております。

続きまして、5つ目でございます。責任限度額を超える又は超える恐れがある場合、賠償を行っている途上で賠償主体が代わることがあり得るかと思っております。その場合においては、その前後における被害者間の公平性の問題、また迅速性をどのように確保するのかという課題があると思っております。

その次でございます。今回の事故においても、放射性物質の拡散等により広範かつ長期にわたり甚大な被害をもたらす得る重大事故になり、そのような事故が起こり得るという認識がされる中、原子力事業者の賠償責任の範囲を制限することについての国民理解を得ていかなければいけないと思っております。

最後でございます。国が賠償を代わるということで、国が補償等を行う場合には、補償等の実務を迅速かつ適切に行うための体制等の整備を検討しなければいけないのではないかと

と思っております。

この点につきまして、論点という形で書かせていただいております。本日、なるべく幅広い御意見を頂いて、その意見を踏まえて再整理をさせていただいて、更に議論を深めさせていただければという観点で論点を整理させていただきました。

論点1つ目でございます。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り、もって立地地域等の住民の安心感の醸成にも資するものと考えられるのではないかと。

なお、損害賠償措置、原賠法第16条の政府の援助等の在り方については、原子力事業者の責任の範囲の検討、すなわち有限か無限かの点でございますけれども、それと密接に関連することから、別途検討することとしてはどうか。とさせていただきます。この別途検討というのは、本日いただいた御意見を改めて整理させていただいて、また回を改めて検討させていただきたいという趣旨でございます。

論点の2番目でございます。有限責任を導入することについては、民事責任の一般原則が無限責任とされていることを踏まえつつ、まず、原子力事業者を有限責任とする意義・理由について整理する必要があるのではないかと。また、仮に原子力事業者を有限責任とする場合においても、被害者が適切な賠償を受けられるよう、責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組み、体制、手続、財源等の整備を併せて検討する必要があるのではないかと。

このような検討の中では、原子力事故のリスクに対応した責任限度額の定め方、故意等による事故の場合の扱い、被害者間の公平性等の担保、モラルハザードの惹起、国民理解等の様々な法的課題等についても整理する必要があるのではないかと。とさせていただきます。

続きまして、11ページでございます。賠償措置の具体的な制度設計について少し説明をさせていただきます。

原賠法第6条におきまして、何度か説明をさせていただいておりますとおり原子力事業者に対しては、損害賠償措置を講じていなければ運転等をしてはならないという義務付けをさせていただいております。その具体的な対応といたしまして、第7条におきまして、民間における責任保険契約、政府における補償契約の締結、若しくは供託等を行うこと。としてございます。

12ページ目でございます。下のページでございます。

民間の責任保険契約につきましては、原賠法第8条に基づきまして、保険者、具体的には

日本原子力保険プールでございます。そこと契約を締結することとしてでございます。また、制定当時の経緯といたしましては、被害者の救済が確実に行われるように、原賠法の第9条におきまして、保険金について優先的に弁済を受ける権利等の枠組みを設けてございます。

続きまして、13ページ目でございます。政府の補償契約についてでございます。

政府の補償契約につきましては、民間における責任保険契約等によって埋めることができない損害に対して対応するという形で、別の法律、原子力損害賠償補償契約に関する法律で具体的な制度設計がなされてございます。

対応といたしましては、その真ん中の段、第3条でございます。具体的に補償契約が発動される場合といたしまして、第1号の中で、地震又は噴火によって生じた原子力損害。第5号で、政令で定めるものとして、一番下の四角の中の最後の第2条でございます。政令で定めるものといたしまして、津波によって生じた原子力損害というものを定めているという制度設計になってございます。

なお、政府補償契約につきましては、これ以外に、正常運転に関する第2号とか、晩発性障害に関する第3号などが規定されているというところでございます。

時間の関係で、14ページ以降、政府補償契約の概要につきましては、説明を省略させていただきます。

少し飛んでいただきまして、17ページでございます。賠償措置額についてでございます。

第1回目の会合で御説明させていただきましたけれども、現在は原子力発電所につきましては、1サイトあたり最大1,200億円。それから、試験研究炉等につきましては、その行為を持つ危険性に応じまして特例というものが定められてございます。具体的には、その下のところの表に掲げさせていただいてございます。

この改正経緯でございますけれども、18ページ目でございます。

経緯といたしましては、国際的な動向、すなわち、各種条約などの動向でございます。また、責任保険の引受能力、そういうものを総合的に勘案し、おおむね10年ごとに措置額が引き上げられてきたところでございます。最新の改正は平成21年度に改正されておまして、平成22年1月1日付の契約から賠償措置額は1,200億円まで引き上げられている。というところでございます。

続きまして、その政府保険につきましては、補償料ということで、国庫に納めさせていただいております。19ページ目でございます。

補償契約における補償料率につきましては、法律に基づきまして、事故の発生見込み、国の事務取扱費等を勘案して定められるとなっております。法制定時は1万分の5とされておりました。したがって、法制定時ですので、50億円にかけた1万分の5を1サイトあたり納めていただいていたというところでございます。

平成22年に一度補償料率を少し下げさせていただいておりましたけれども、その後福島の事故を踏まえまして、平成24年4月から、原子力発電所につきましては補償料率を1万分の20に引き上げさせていただいております。

続きまして、外国、条約の関係でございます。20ページでございます。

諸外国におきましても、各国多少違いはございますけれども、保険、その他の資金的な保証によって損害賠償措置の義務付けが講じられております。また、条約におきましても、一定額以上の資金的保証を確保することを締約国に義務付けており、我が国が締結しているCSCにつきましては、3億SDR、今の日本円にいたしますと約450億円でございますけれども、これを締約国に求めているというところでございます。

続きまして、21ページでございます。損害賠償措置の考え方につきましては、今、説明をさせていただきましたとおり、賠償措置額の範囲ではございますけれども、被害者の救済が行われることを確実にする。また原子力事業者にとっても責任保険契約等により賠償資力を確保することが可能となる意義があると思っております。

また、我が国が締結しているCSCにおきましても、資金的保証を求めているところでございます。どのような制度設計におきましても、損害賠償措置の義務付けを維持する形でこれから御議論いただければどうかというふうに思っております。

福島の事故におきましては、現行の賠償措置額1,200億円を大幅に上回る原子力損害が発生しております。そのため、現行の賠償措置額が過小ではないかとの意見が挙げられていることでもありますので、賠償措置額の在り方につきましては、将来の備えとしての妥当性といった観点からの検討も重要であると考えてございます。

なお、原賠法第16条の国の措置につきましては、これはこれから御議論いただきます無限責任、有限責任の御意見と併せて検討する必要があると思っておりますので、それらと併せて改めて検討をさせていただければと考えてございます。

論点といたしましては、22ページで整理させていただきました。

まず、論点3でございます。損害賠償措置については、賠償措置額の範囲では被害者の救済が行われることを確実なものとし、また、原子力事業者にとっても責任保険契約等によ

り賠償資力を確保することが可能となることから、我が国が締結しているCSCを踏まえ、損害賠償措置を義務付ける現行の枠組みを維持することを基本として検討してはどうか。ただし、原子力事業者の責任の範囲等の検討を踏まえ、必要な見直しがあり得ることに留意することとしてはどうか。

個別の議論といたしまして、賠償措置額については、国際的動向及び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、原子力事業者の責任の範囲等の検討を踏まえ、賠償措置額の在り方について検討してはどうか。

論点4でございます。原賠法第16条に定める賠償すべき損害額が賠償措置額を超えた場合の国の措置については、現行では、事故の態様に応じて、原賠・廃炉機構による資金援助のほか、必要な措置を講じることとしているが、原子力事業者の責任の範囲等の検討と併せて、別途検討することとしてはどうか。とさせていただきます。

23ページから機構についてでございます。

これも何度か御説明をさせていただいておりますので、細かな説明は省略させていただきますけれども、機構につきましては、いわゆる相互扶助のスキームという形になってございます。

特に、前回一般負担金に関する御意見が出ていましたので、その点について少し補足で資料を用意させていただきました。

24ページでございます。一般負担金については、法律の中で、原賠機構の運営委員会の議決によって、負担総額と負担されますそれぞれの原子力事業者の負担割合を定めることになっております。この決め方につきましては、法律におきまして、賠償に要する費用の長期的な見通し、それから、負担されますそれぞれの原子力事業者の収支状況というものを見まして、その上で、事業の円滑な運営、それから電力利用者に著しい負担を及ぼさない旨が規定されてございます。

こういう観点から原賠機構の運営委員会の方で議決をされておりますので、制度といたしましては、一般負担金の額の決定については、柔軟性をもって対応することが可能な仕組みになっていると理解してございます。

25ページ目につきましては、資金援助についての規定を載せさせていただきました。機構法の第41条におきまして、資金援助の申込みについての規定が定められてございます。

それから、26ページ、特別資金援助と特別負担金についてでございます。これにつきましては、政府から国債の交付を無利子で受けてございますが、そのために特別事業計画を

作成し、主務大臣の認可を受ける。また、その賠償を受けている事業者から特別負担金を納付していただくという形になってございます。この特別負担金につきましては、一般負担金の総括原価で対応させていただいているものとは異なりまして、原子力事業者の経営努力によります利益水準の中で、できるだけ高額になるように決定をされるということになってございます。関連する規定を下の方に書かせていただきました。

続きまして、27ページでございます。諸外国におきましても、相互扶助スキームというものは見られまして、アメリカとドイツにおきまして相互扶助の制度を持ってございます。

アメリカの場合には、そこに書いてございますとおり、全米の原子力事業者から事故発生後に保険料として徴収するというもので、総額としては、1兆5,000億円余りが用意されることになってございます。

また、ドイツにつきましても、責任保険に加えまして、相互扶助の制度を持っておりまして、ドイツの場合には、4つの大きな電力会社が原子力事業者でございますけれども、連帯責任契約を交わして相互扶助をするという制度設計になっていると承知してございます。

28ページでございます。論点5、原賠・廃炉機構制度は、原賠法に基づく賠償措置額を上回る原子力損害が発生した場合に備えるため、原子力事業者による相互扶助スキームを基本的な考え方としているが、今後、万一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原子力事業者の事故への備えを担保するため、引き続きこうした基本的な考え方に基づく制度を維持するべきではないか。

個別の論点といたしまして、原子力事業者が電力システム改革等の事業環境変化に直面する中で、民間主体の事業として継続していくために、適切な原賠・廃炉機構制度の在り方について、どのように考えるか。

論点6、原賠・廃炉機構の負担金制度については、事故に備えるために機構が要する費用を定量的に規定することは困難であると考えられるため、原子力事業者の経営状況等に配慮した上で、機構の運営委員会が柔軟に定めることが可能となっているが、こうした現行制度についてどのように考えるか。このように整理をさせていただきました。

説明は、以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございました。

それでは、今の説明を踏まえて、論点について御議論いただきたいと思います。論点が6つ出されております。残り時間があと15分ちょっとでございますので、今日中に議論を全て終えるというわけにはいかないかと思っております。

今日、できる限り議論をしていただいて、次回にも引き続いて今日出された論点について議論を継続していただくということをお願いしたいと思っております。できるだけ今日やれるところはやろうということでございます。

まず、最初に資料6-4、10ページ、論点1と論点2がございます。論点1と論点2はつながっておりますので、併せて御議論をいただければと思います。どうぞ、この論点1と2について御質問、御意見がございましたらお願いしたいと思います。

崎田委員、お願いします。

(崎田委員) 一番にすみません。この論点1と2に関してなのですけれども、1のところの無限責任は地域の方の安心感の醸成に資するという書き方があるのが少し違和感がありますが、私は地域の方が適切な賠償をできるだけ迅速にというときに、事業者の方がしっかりやるけれども、最終的には国がきちんと支えるという、そういう無限責任ではなく有限責任の形にした方が、地域の方が安心して生活できるのではないかという印象を持っております。

ですから、この論点2の方に関して、もう少し丁寧にお話ししますと、有限責任という場合に、そういう理由も込めて有限責任というような形の方が私は納得感が高いのではないかと感じておりますけれども、ただ基本的には事故を起こした事業者さんができるだけ資力を尽くしてきちんと賠償していただくというのはもう当然のことで、できるだけ責任限度額というのは高く設定する。ですけれども、きちんと最終的には国が支える、いわゆる税金負担ということになるのかと思いますが、そういう形を入れておくことの方が安定感があると思っています。

論点2の真ん中のあたりに、被災された方にとって、そういう流れが変わることが被災された方にとって、非常に面倒な手続になるのではないかという記載がありますけれども、これはそうならないような仕組みを考えていくということが必要なのではないかと考えています。

例えば、この体制、手続、財源と書いてありますけれども、途中で変わるのだけは財源の出てくる場所で、体制、手続は最初からやっているのと同じやり方で最後まで通すとか、何かそういうやり方があってもいいのかなというふうな感じがしています。

なぜそういうことを私が申し上げるかと言うと、現在の福島の補償、あるいはこの制度を活用した除染の収束の仕方などを見ると、賠償で支援をするか、それとも復興に入っていくのかという時期になってくるとどうやって使うのか、どの予算を使うのか、使えるの

かというのが非常に自治体の方、地域の方の判断に非常に負担をかけるというようなことも出てくると思っております。

ですから、ある程度のところまでいったときには、国の政策できちんと対応していくという、そういう時期になったらきちんと国が支えるという、そういう形をつくった方がいいのではないかと考えております。そういう意味で、どういう規模の事故が起こるのかによって、少し段階的に考えていくとか、そういうことも柔軟に考えていくのが必要なのかもしれないと思いますが、私はこの論点1、2に関してはそういう印象を持っております。

(濱田部会長) では、又吉委員、お願いします。

(又吉委員) まず電力システム改革の進展、原子力依存度の低減という環境変化、福島第一原発事故から得られた教訓を鑑み、官民負担の在り方の見直し、有限責任化の検討を今この専門部会でやらずしていつやるのかと考えております。原子力活用を前提とする海外諸外国の事例を踏まえた検証、検討を是非お願いしていただきたいと思っています。

無限責任の継続により、民間企業として背負い得る限界を超える事業リスクを背負うことは、原子力安全投資を含む事業継続に係る資金調達にも支障を来し、ある意味原子力をベース電源として位置付ける国策をサポートできる企業がますます減少していくことになるということを懸念しております。

また、現行の支援機構に基づく相互扶助スキームが、将来の事故が発生したケースでは被害者救済の観点からも決して万能ではないという点を懸念しております。

福一原発事故に係る賠償額は6兆円を超えておまして、現行の一般負担金、特別負担金の返済が継続される前提では、将来の事故に備えた積立てが開始されるのは、20数年後、そのときに相互扶助の担い手となる原子炉が一体何基動いていて、総括原価が担保される中で、一般負担金の回収性は担保されているのか非常に不透明です。

また、原子力事業者が損害賠償によって経営破綻をすることがないという表記もありますが、果たしてそのように断言してしまっているのかということに非常に疑問を感じていますので、環境変化を踏まえた判断を是非お願いできればと思っています。

具体的には、機構法の第68条、事業者にとっても一定程度の予見可能性が担保されているという記載があります。しかし、その前段で非常に例外的な国費投入と書いてありますので、本当に予見可能性が担保されているのかと言えるのかということも再検討いただければと思います。

また、無限責任の背景として、製造物責任法が事例として挙げられていますが、原賠制度

とこれを比べることが本当に適しているのか。免責規定の厳しさ、責任範囲と照らし合わせて、是非再検証いただければと思っています。

また、無限責任制度が制定された当時、専門部会の答申には、恐らく損害賠償措置額を超える損害が生じたとき、超過分について国家補償を行う必要があるという指摘がなされていたと思いますので、当時政府内でどのような議論があったのか、是非もう一度取り上げていただければと思います。

加えまして、事故が起こった後に、柔軟性をもって対応するということが非常に大事なシステムであるということは理解しておりますが、柔軟性は逆にいいますと、事業者さんからすれば予見可能性の低下ということで、反比例していると。かつては非常に電力会社さんの余力、資力もあり、ある意味一定の柔軟性に対応できたと思うんですけれども、今、本当にその柔軟性に対応できるのか。このあたりも踏まえて議論いただければと思います。以上です。

(濱田部会長) それでは、山口委員、その後清水委員、お願いします。

(山口委員) その責任範囲についてなのですが、損害賠償のスキームはやはり幾つか満足しないといけない条件があろうかと思っています。それは、実行可能性でありますとか、現実的であるか、それから有効にちゃんと機能するのか。あるいはちゃんと説明性があるのか。そういうところが重要だと思います。

その上で、現在の原子力発電所の安全性というものを考えますと、新しい安全要件によって、リスクが相当低いところにコントロールされているということが現実だと思います。

それから、海外におきましても、国際原子力機関などは、現在 *practically eliminated* という概念を出してしまっていて、それは長期に避難が必要となるような事故。あるいは、短時間で影響の出るような事故というものは実質的には起こらないというようなレベルまで安全設計、安全要件を高めなさい。そういうものが国際的なコンセンサスになろうとしています。それとあわせて継続的な安全性を向上していく努力という仕組みが我が国にも事業者の中にそういう枠組みが導入されて、これが劣化しないような制度というのが重要だと思います。

このように考えていきますと、そういったいわゆる破局的な被害の出るような事故が起こらないように、きちんと安全要件を時々刻々改善をしていくことが大切になってきます。実際に、現実のレベルとしては、そのような破局的な事故の可能性というのは相当低いレベルにコントロールされているということが言えるかと思っています。

しかし、なおかつやはり議論になっておりますのは、その上で不確かさ、あるいは様々な知識、知見の不完全性があるだろう。そういうことを踏まえて、安全の考え方としては、その望ましくないような事態の発生の防止に加えて、そういう事態が発生したときの影響の緩和対策をしっかりとやれということになっているわけです。日本では、その影響緩和対策がこれまで十分ではなかったのではないかというのが1つの反省点として今議論されているわけです。

それは結局残留リスクが残るという認識でありまして、その認識をしっかりと新知見をきちんと反映させていくという仕組みもその意義、必要性なりが正しく認識されると思います。

先ほどの資料で、無過失責任のところ、新知見の反映が安全要件で、規制で要求されているというふうな表現があって、反映が要求されていることが無過失責任の根拠であるという表現ぶりだったのですが、実はそういう新知見をきちんと反映していくという仕組みを劣化させないようにやるということが原子力産業の健全な発達ということを意味するものというふうに思います。

その上で、残留リスクがあるということ踏まえると、その残留リスクの水準によって国の責任がいかにあるべきかということが決まってくると思います。それから、一方、国はそういった残留リスクをどの水準にコントロールしていくのか、抑制していくのか、それを求めることができるわけです。それはいわゆる規制行政で行うわけですが、そのための目安として、ちょうど安全目標というものはどうあるべきかというような議論がなされているところだと思います。

一方、そのリスクの抑制水準を踏まえれば、その程度に応じて事業者に対する安全への投資に対して、インセンティブを与えるという仕組みを導入することもできるわけです。したがって、このようにきちんとどのレベルにリスク水準を求めていくかということ規制の行政としてコントロールできるわけですし、それに加えて事業者が自主的、継続的に安全向上をやるという仕組みを持ち込んできているということは有限責任を導入して、その超えた部分の残留リスクというもの、それは安全目標を踏まえて議論されるべきものなのですが、それに対応するものとして、国が責任を持って関与するという有限責任、国の関与という十分な根拠になるものと考えております。以上です。

(濱田部会長) では、清水委員、お願いします。

(清水委員) 有限責任か無限責任かという様々な議論があるわけですし、いろいろな角度から

この問題を見ることができると思います。要するに有限責任か無限責任かというのは責任額もが法律上一定額で打ち切るということです。問題は打ち切れるかということにあります。

例えば、ここの資料で言えば、原賠法制定時に賠償責任を一定額で打ち切るとは財産権保護の観点から憲法上疑義があるということで、法制局で反対され、結局責任限度額は法律上、書くことができなかつた訳です。そののところについて議論はきちんと整理しておかないといけないのではないかと思います。

資料の4ページでは議論が触れられていますけれども、9ページのあたりではこの点が触れられておりませんが、内閣提出の法案でいこうとする限りは、この議論をクリアしないといけないというのが最大の論点だと思います。この点注意喚起をしておきたいと思います。

(濱田部会長) たくさん札を立てていただいておりますが、ほぼ5時に近くなっておりますので、今、札を立てていただいている方々に少し手短かに御意見を頂いて、更に次回に重ねて御発言も頂きたいと思っております。

まず、大塚委員、加藤委員、お話を頂いて、遠藤委員も一言おっしゃってください。大塚委員、加藤委員からまずお願いします。

(大塚委員) 先ほど10ページのところで崎田委員が気にされたところは、いろいろな読み方ができると思うので、事務局に答えていただいた方がいいかと思います。やはり実際原子力発電所を運転しているのが原子力事業者さんでいらっしゃるの、その方が最後は無責任を負うとしておかないと、安全に対する投資が減るということもございますので、住民の安心にはつながらないというのがここでの趣旨だと思います。単に、賠償だけの問題ではないということをおっしゃっていただきたいと思っております。

更に、相互扶助政策に関しては、現在の機構法は、私はそれなりによくできたものだと思っておりますところもあるんですけども、今の電力システムの改革、あるいは総括原価方式が変わっていくということになれば、他の電力の実際に事故を起こした電力会社の方がちょっと無限責任を負っていただく必要があると私は思っておりますけれども、他の電力会社の方が負う部分はちょっと減るといようなことも場合によってはあるのかなと思っております、基本的にはこの制度設計は私は悪くないと思っております。

こういうシステムが背後に必要なのだろうなど。無限責任を採る場合でも背後に必要なのだろうなど。無限責任を採るからこそかもしれないが、というふうに考えております。

先ほど御指摘もあったように、ここに出ている4ページの憲法との関係、あるいは2ページの製造物責任との関係については、全部がそのまま適用されるかどうかという問題があると思います。

あとは9ページに書いてある点というのは、ちょっと注意しなければいけない点だと思いますので、そういう意味でも私は無限責任を維持する必要があると思っております、10ページに書いてあるところは基本的には私は違和感がないということを申し上げておきます。

仮に、有限責任をとる場合には、穴が開いた部分については、是非国が補償する規定を入れていただく必要があると思っておりますので、そうしないと被害者の救済ができないという問題が出てきますので、不法行為の第1の機能である損害の填補もできなくなることが非常に気になりますので、その点も申し上げておきたいと思っております。以上です。

(濱田部会長) では、加藤委員、お願いします。その後、辰巳委員、お願いします。

(加藤委員) 崎田委員、又吉委員のお話に賛同いたします。やはり私企業である原子力事業者が予見可能性を持てるようにするというのは非常に大事なことです。普通の事業とは異なり、国の政策によってエネルギー確保、エネルギーセキュリティの確保のため、これからも原子力事業を続けていこうとしているわけですので、一定の限度額による有限責任とした上で、その先の被害者保護については国で責任を持っていただくという仕組みが必要ではないかと考えております。

それで、民事責任の原則である無限責任に対する例外を設けるわけですが、その意義・理由ということ言えば、やはり今後の原子力事業の担い手確保が大事だということであるのではないかと思います。

先ほど山口委員がおっしゃっていましたように、事業者の責任を有限にすることによってモラルハザードを起こすことがないように、行政的な規制も視野に入れ、その先の補償については国家が保証するというような形にさせていただけたらと考えております。

(濱田部会長) 辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) まず、一番思いましたのは、有限か無限かというお話ですが、現状の福島の状態を見る限り有限はあり得ないというふう思っております。やはり無限じゃないと国民として納得できない。ですから、まずはそうあってほしい。

9ページに挙げておられます7つの難しい課題を、事務局の方で整理されております。それをどのようにクリアするかということの方がよほど難しいような、気になりますので、

やはり有限というのではないのではないかと思います。そういう意味からは10ページに書いてくださいました論点に関して、この形でやはり進めていくべきだろうなと思いました。

論点1の上から2行目の安心感の醸成云々のところの崎田さんの違和感は、私には違和感が全くありません。なぜないかといいますと、原子力発電所の立地を受け入れた時点での受け入れた地域の方々が持つ電力事業者さんへの信頼ということが大きいと思っております。電力事業者さんへの信頼のもとに合意されたものだろうと思いますので、その事業者がやはり無限責任での賠償を担保してくれるということがイコール安心感ということであろうと思いますので、私はここに書いているとおりでと思っております。以上、意見です。(濱田部会長) それでは、大橋委員、遠藤委員までということにさせていただければと思います。

(大橋委員) 事務局からいただいた資料6-4の1ページにあるところですが、基本的に賠償履行する資力がなければ被害者保護の実効性に欠けるというのは私もそう思います。よって、ここに損害賠償措置を入れて、これを補完することで無限責任というものを入れたということで、私は当時としては合理性がある判断だったと思います。

今回、事故も大きい、そしてこの会議で適切な賠償とは何かということを既に議論したわけですが、その適切な賠償の想定されている金額がこの当時、無限責任を議論していた金額の想定を大幅に上回っているということが今回の論点なのかなと思います。

よって、またこれは賠償を履行する資力が本当にあるのかという話に戻ってきているということなのかなと思います。

そういう意味で、当時の無限責任の考え方ということをもう一回議論するということは十分合理性があるのではないかと、前回に適切な賠償ということを議論した上で、感じるところでございます。

モラルハザードのお話も以前議論があって、経済学の教科書でも、こういうふうな責任を一部別の人に負担させるとモラルハザードになると書いてあるんですけども、現実のこの原子力の話を見たときに、そのモラルハザードを止める留め金というのは幾つも制度的に震災後に入ってきているんです。1つは、規制による規制基準が国レベルに入っている。そして、また自治体の同意のプロセスも非常に重厚になっているということもあります。

また、電力の事業者の自主的なプロセス、リスク評価、いろいろなことを海外の力を入れて一生懸命やっている。という幾つかの留め金のストッパーが入っていて、モラルハザードが仮にあるとすると、具体的にこの制度の中で何を意味しているのかをよく吟味する必

要があるように思います。そういう意味で、有限責任とすることによるモラルハザードは、具体的に何を意味するかというのは議論するべき点だと思います。

事務局からいただいた9ページ目に幾つか有限責任にしたときの法的課題をいただいておりますが、これも有限責任であることと結びついた問題なのかを1個1個精査する必要があると思います。

例えば、賠償に限度額があったとしても、発災事業者が前面に立って、最後の最後まで賠償に当たるということは可能だと思います。そういうものはそういう制度にするということとをこれから議論していけばいいと思います。

(濱田部会長) 遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 今、大橋委員からも御指摘がありました。そもそも有限責任制とは何を意味するのかという点も含め、まだまだ精査しなければならない問題がいろいろあると思いますので、次回に持ち越すとして1点だけ、一部委員からも御指摘があった賠償の打ち切りについてですが、例えば発災事業者の責任限度額を設けたからといって、それで被災者が賠償を受けられる手段が断ち切られるということではないと思います。

日本の政治的社会的リアリズムを鑑みると、有限であろうが無限であろうが、発災事業者の資力を超える過酷事故においては、恐らく政府が社会的責務のもと、何らかの措置を採る完全賠償に近い制度がとられるはずであると思います。以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

まだそれぞれ御意見がおありかと思えますし、この論点は幅広く御意見を頂きたいところでございます。

先ほども申しましたように、論点1、論点2について、次回も改めて御意見をちょうだいしたいと思っております。引き続き御審議をよろしくお願いいたします。当然その後の論点も次回に御議論いただくということで、お願いいたします。

色々まだ時間が足りなくなって申し訳ありませんでしたが、貴重な御意見を頂いてありがとうございました。

それでは、最後に事務局から連絡等をお願いします。

(大島参事官) 次回会合の日時、場所につきましては、改めて御連絡させていただきます。

またお手元の資料につきましては、御希望があれば委員の皆様方の職場に郵送させていただきますので、席上にそのままお残してください。以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。