

## 第8回原子力損害賠償制度専門部会議事録

1. 日 時 2016年4月18日(月) 13:00～15:02

2. 場 所 中央合同庁舎8号館1階 講堂

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、遠藤委員、大塚委員、大橋委員、  
加藤委員、木原委員、崎田委員、清水委員、住田委員、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、太田氏、小野田氏、上妻氏、馬場氏

内閣府原子力委員会

阿部委員

内閣府

板倉審議官、川合参事官、大島参事官

文部科学省

信濃開発企画課長、岡村原子力課長

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

8-1 原子力損害賠償制度専門部会の設置について

8-2 住田委員提出資料

8-3 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔5〕

【被害者救済手続の在り方】

8-4 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔5〕

【被害者救済手続の在り方】補足説明資料

(第7回資料の再配付)

7-1 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔4〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

7-2 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔4〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】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) それでは時間になりましたので、第8回原子力損害賠償制度専門部会を開催いたします。

まだお越しでない委員の方もいらっしゃいますが、間もなくおいでかと思っておりますので、進めたいと思っております。

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。第8回原子力部会の議事次第がございます。

その後に前回、資料をお配りしていたものの再配付といたしまして7-1と7-2、それ以降、今回用意させていただきました資料8-1から8-4までございます。

乱丁、落丁等ございましたら、事務局までお申し出ください。

前回の議事録を机上資料として配付させていただいております。各委員に既に御確認いただき、原子力委員会のホームページで公開しているものでございます。

本日は、遅れてこられている方々いらっしゃいますけれども、17名の専門委員の出席予定となっております、原子力委員会専門部会等運営規定第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。資料の方はよろしいでしょうか。

それでは次に、部会の構成員の変更について、事務局から報告をお願いいたします。

(大島参事官) 資料8-1でございます。部会の構成員の変更につきまして、先週、4月13日の原子力委員会で決定されましたので、御報告させていただきます。

資料8-1、1枚おめくりいただきまして、構成員のところのオブザーバーについてでございます。お二人、御異動がございました。まず、全国銀行協会の会長行の変更に伴いまして、同協会の代表といたしまして三井住友銀行の太田専務に御出席いただいております。

また、人事異動に伴いまして、原子力損害賠償紛争解決センターより上妻次長に御出席いただいております。

以上、御報告とさせていただきます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、今日も議題は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ございますが、本日は、まず事務局からこの原子力損害賠償に係る制度の在り方のうち、前回会合では議論することができなかった法的整理、免責規定等について説明を頂いて検討課題ごとに議論をしていきたいと思っております。そして、その後、被害者救済手続の在り方の議論に入っていきたいと思っております。

そこで、原子力損害賠償に係る制度の在り方について、まず資料7-1、7-2に基づいて、事務局から説明をお願いしたいと思います。

また、前回会合での議論も含めて、住田委員より、本日の議題に関する資料を提出いただいておりますので、事務局説明に引き続いて説明をお願いしたいと思います。

それでは、事務局からお願いします。

(大島参事官) ありがとうございます。制度の在り方につきまして、資料7-1、資料7-2を用意させていただいております。本日は、資料7-2のパワーポイントの資料に基づきまして、内容を説明させていただきます。

まず、1枚おめくりいただきまして、1ページ目、法的整理についてでございます。

原賠法制定時の経緯については、これまで説明をさせていただいておりますけれども、改めて簡単に確認をさせていただきます。

法的整理に関しましては、法制定時の説明では、損害賠償の履行が確実に行われるようにということで措置が行われてございます。その説明の際に、原子力事業者が損害賠償によって事業の経営に破綻を来すことのないという形で答弁もさせていただいているところでございます。

法的整理につきまして、東京電力福島原発事故時の経緯が2ページ目以降でございます。

東京電力から、原賠法第16条に基づく援助の要請があったことも踏まえまして、政府といたしましては、迅速かつ適切な損害賠償、事故処理に関する事業者への悪影響の回避、それから電力の安定供給の確保などのために、関係閣僚会議において支援の枠組みというものを決定させていただき、支援機構の設立につながったことは何度も説明をさせていただいてきたところでございます。この際、東京電力の法的整理については、下の方、二つほど国会審議の答弁を載せさせていただいておりますけれども、東京電力の社債が優先的に弁済されることによりまして、被害者の方々の賠償債権や事故処理に当たる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になるおそれがあるといったことから、債務超過にはさせないという枠組みになっているところでございます。

1枚おめくりいただきまして、3ページ目と4ページ目に支援の枠組みの閣議決定について、先ほど申しました三つの目的が、ちょうど真ん中のところに書いてございます。4ページ目は閣議決定の本文でございまして、一部下線を引かせていただきました。後ほど出ておりますけれども、ステークホルダーへの協力につきましては、金融機関から得られる協力の状況について政府に報告を行うところについて確認をし、その実施状況を確認するという過程を経て、現在に至っております。具体的な支援の枠組みの中には、ちょうど3ポツのところでございますけれども、原子力事業者を債務超過にさせないという形で明示的に書いているというところでございます。

1枚おめくりいただきまして、5ページ目、ステークホルダーの責任についてでございます。

先ほど申しましたとおり、東京電力福島原子力発電所の事故の場合には、支援の枠組みにおいて、全てのステークホルダーに協力を求めるという形になってございました。これについては、原賠・廃炉支援機構法第45条に基づきまして、その内容について記載を求めています。具体的には関係者に対する協力の要請、その他の方策について規定をするということでございます。

その内容につきましては、二つ下のコラムでございまして、ステークホルダーの協力に係る国会審議等の中の質問主意書の答弁書から一部引用させていただいております。内容につきましては、特別事業計画に基づき、取引金融機関に関しての協力の話、それから株主に対しての協力要請の話というものが書かれているという形になってございます。

6ページ目でございます。法的整理と現行制度との関係でございますけれども、先ほど御説明させていただいたとおり、法的整理についてやっているわけではございませんけれども、

この部会の中でも、一定の公的資金を投入する制度を検討するのであれば、ステークホルダーがその地位を維持しながら納税者に一定の負担を求めることは相当ではないことから、法的整理により株主や債権者に公正な負担を求めるべきという御意見が出ているというふうに認識をしております。

また、自由化に伴います電力システム改革の進展、それから法的整理に関する法制度というものが整備されていることも踏まえて、法的整理に関する議論を回避すべきではないという御意見もあるというふうに認識をしております。

一方で、法的整理をされた場合には、損害賠償のみならず、事故収束作業や廃炉作業、電力の安定供給等にも支障を来すおそれがあるということから、その検討に当たっては、被害者救済の観点などから課題があることを踏まえる必要があるというふうに思っております。

したがって、論点1といたしまして、緑の枠の中に囲っている形で整理をさせていただきました。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により、賠償措置額を超える原子力損害を生じさせた原子力事業者を債務超過にさせず、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になっている。このような現行制度についてどのように考えるか。

個別の課題といたしまして、税による国民負担を求めるに当たっては、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、ステークホルダーに公正な負担を求めるべきとの意見があることなどを踏まえ、被害者救済の観点等から、原子力事業者を法的整理するとした場合に生じる課題について整理してはどうか、とさせていただきました。

続きまして、免責規定についてでございます。1枚おめくりいただきまして、7ページ目でございます。

これも、第2回目の会合で説明をさせていただきましたけれども、法制定時の経緯といたしましては、第3条ただし書の異常に巨大な天災地変、それから社会的動乱に関する免責に関する考え方としては、不可抗力による免責が容易に認められるようでは被害者の保護を図るという法目的が損なわれるため、非常に稀な場合に限って原子力事業者を免責することとしたという形で説明がされてございます。

8ページ目、下の段には、その当時の国会審議について書かせていただいておりますけれども、超不可抗力、人類の予想していないような大きなもの、全く想像を絶するような事態という形で説明というものがされてございます。また、社会的動乱につきましても、戦

争、外国からの武力攻撃、内乱等がこれに該当するという形で解釈されているというところでございます。

1枚おめくりいただきまして、9ページ目でございますけれども、東京電力福島原発事故の際に御議論があったというところについても第2回会合で資料を出させていただいたものと、今回、同じものを出させていただいておりますけれども、当時、人類がいまだかつて経験したことのない、全く想像を絶するような事態には該当しないというふうに解されたため今に至っているというところでございます。その当時の国会、それから質問主意書の答弁書についても参考に載せさせていただいております。

また、当時の地震の規模、津波の規模については、10ページにあるとおりでございます。続きまして11ページ目、免責規定に関する国際条約、それから各国の状況についてでございます。

我が国はC S C条約に批准・加盟をしているわけでございますけれども、それ以外に、パリ条約、ウィーン条約というものがございます。パリ条約、ウィーン条約、それからC S C条約とも、もとの規定では、重大な自然災害であって、例外的な性質を有するもののほか、武力紛争、敵対行為、内乱または暴動について免責とされているところでございます。ただし、1997年にウィーン条約の改正議定書、それから2004年のパリ条約の改正議定書というものが議論されてございますけれども、その際に、12ページ目、下のページの四角の中でございますけれども、原子力施設は、異常な性格のものまで含め、自然災害に耐えうるように建設され、及び維持されなければならないという理由をもって、自然災害に対する免責については削除をされているという状況でございます。C S C条約については、自然災害について削除になっておりませんので、今現在は、武力紛争、それから自然災害、どちらも入っているという形になってございます。

1枚おめくりいただきまして、諸外国の状況でございますけれども、これは各国によって、かなり違いがあるという状況でございます。フランスにつきましては、パリ条約をそのまま適用しておりますので、今現在では自然災害と武力紛争が免責になってございますけれども、仮に改正パリ条約が発効された場合には、自然災害というものは恐らく除かれることになるのだらうと思います。

それから、アメリカにつきましては、戦争行為のみ、act of warのみになってございます。また、イギリスにつきましては、もう少し広い形で、武力紛争を含む武力紛争の過程での敵対行為などが入ってございます。また、韓国についても、自然災害以外についても免責

というものが認められております。

一方、ドイツ、スイスにつきましては、基本的には免責というものが規定されてございません。ですので、免責というものが無いわけではございますけれども、特に無限責任を課しているドイツにつきましては、重大な自然災害、それから武力紛争、その他の損害に関しては、25億ユーロという限度で有限責任という形で規定されているというところでございます。

それから、14ページ目、その他の法律に関する免責規定でございますけれども、まず、船舶油濁損害賠償保障法につきましては、関連している国際条約で免責規定が認められてございますので、それに沿う形で、戦争、内乱または暴動、異常な天災地変などについての免責事由が規定をされてございます。

それから1枚おめくりいただきまして、その他の法律でございますけれども、鉱業法でございますとか大気汚染防止法、水質汚濁防止法などにつきましては免責規定は置かれておらず、そのかわり、裁判所が賠償の責任及び額を定めるについて斟酌できるという形で規定がなされているところでございます。

16ページ目でございますけれども、免責規定の在り方についてでございます。原賠法は、前回は説明させていただいたとおり、危険責任の考え方に基づいて無過失責任を原子力事業者に課し、被害者の保護を図るという形になってございます。こういうことを踏まえまして、立法当時には免責事由については不可抗力よりも狭い、更に狭い範囲の事態、人類の予想していない、全く想像を絶するような事態等ということが説明されてございますので、このようなことも踏まえながら、現行の規定について検討する必要があるのではないかというふうに考えてございます。

また、免責規定の適用に当たりましては、原子力事業者の予見性を高めるなどの理由から、具体的な適用基準を定めるべきというような意見が、既にこの部会でも出されているところでございます。

1枚おめくりいただきまして、免責規定についての論点でございます。17ページ目、論点2でございますけれども、被害者の保護という法目的に照らし、原子力事業者が免責される場合を不可抗力よりも更に範囲の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、免責事由とその範囲について、どのようにあるべきと考えるか。個別のものとしたしまして、免責規定の適用に当たって、原子力事業者の予見性を高める等の理由から、具体的な適用基準をあらかじめ明確にするべきとの意見があり、どのように予見性を高めら

れると考えるか、とさせていただきます。

最後に18ページ目以降、原賠法第17条に基づく国の措置についてでございます。原賠法第17条では、先ほどの免責規定が認められた場合については、被災者の救助及び被害の拡大防止ため必要な措置を講ずるという形で規定がなされてございます。この点につきまして、当時の国会審議においては、免責に当たるような事態ということになった場合には、国の一般政策として当然行うべきものを規定しているという形で、措置の内容については、災害救助法に基づく救助のほか様々な措置が考えられ、具体的な状況に応じて、政府や国会が判断するというふうにされていたところでございます。

ここの趣旨といたしましては、当時は災害救助法のみが制定されておりましたけれども、原賠法が制定されました36年の秋の国会で災害対策基本法が成立しております。それから、その後になりますけれども、JCOの事故の後に原子力災害対策特別措置法というのが制定されてきておるといふ経緯がございます。したがって、現状の措置としては19ページ目、次のページでございます。原子力事故が起こった場合の災害対策につきましては、原則としては、災害対策基本法に基づいて措置がなされているわけではございませんけれども、特に原子力災害については、その特殊性に鑑みて、原子力災害対策特別措置法などに基づいて、国、地方公共団体、原子力事業者が災害の拡大防止、緊急事態応急対策等を実施するという形になってございます。

それから、念のため申しますと、いわゆる武力攻撃事態といったものになった場合には、国民保護法に基づきまして、その発生するおそれ、発生した場合には応急対策というものが実施されていくということになってございます。

19ページ目に関連している法律ということで、災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法、それから20ページ目に災害救助法、それから武力攻撃事態等における国民保護法の関連条文を書かせていただきました。また、21ページ目以降に、細かなことを少し書かせていただいております。

第17条に基づく論点でございますけれども、一番最後のページ、25ページ目でございます。論点3といたしまして、原子力事業者が免責される場合の国の措置について、現行では、災害対策の各ステージを網羅的にカバーする災害対策基本法を中心とした仕組みの下、原子力災害対策特別措置法等による原子力災害の拡大防止や緊急事態応急対策、災害救助法による応急期における応急救助等が実施されることになっている。仮に、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の備えの必要性について、法目的の被



害者保護の観点からどのように考えるか、以上のように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。

それでは、先ほど申しましたように、続いて、資料8-2について、住田委員から御説明をお願いします。

(住田委員) 前回お話しいたしましたことを1枚紙にまとめてみました。別紙のAからEのとおりです。私の関心事に沿ったものでございますので、全ての論点を網羅したものではございません。また、新たに頂いた資料に関して、別紙の最後にF及びGとして書いてみましたけれども、これについては特に結論を出しているものではございません。飽くまで、議論を整理するつもりで書き上げたものでございます。

では、改めまして、5分ほどお時間いただきましたので、A以下、御説明をさせていただきます。

まずAの立法事実の変化。法制定時と異なり、大きな事情の変更があったということでございます。1番目の福島原発事故、これがやはり大きな問題であり、かつ、先週にも熊本の大きな地震がございましたことから、国民の不安感というのは以前にも増して、大きくなっていると思っております。

2番目の電力システム改革。これまで電力会社の事業については地域独占が認められ、電気料金については総括原価方式で定められるなどの制度でしたが、それらがなくなり、自由化による競争に入り、その競争の結果として、原子力損害が発生し、その賠償責任に耐え得ない場合、またその他の多大な負担があった場合などに関しては事業の撤退・縮小もあり得るということであり、すなわち公共事業体から営利事業体そのものになったということ、電力債も破綻等のときには格別の対応をすることになっておりましたけれども、今後そのような扱いが妥当かどうかを考えざるを得ないことになったわけです。支払いのために破綻をさせないという今回のスキームについて今後は考え直すべきであろうと思っております。

B、現時点で維持すべき制度。ここだけを変えてはならないということで、被害者保護という点でございます。特に被害者に対しての無限責任は各国の法制がどうあれ、日本の場合は、現在、国策として、原子力発電を必要とし、これを存続させ、総発電量の20%程度の割合で維持すべきであるという以上、被害者保護については、各国の法制以上に万全のものを期すべきであろうと考えております。

次にCの、事故を起こした原子力事業者と国の責任ということです。この※の2から4が、前回申し上げた提案内容でございます。

1番目、事故を起こした原子力事業者は、不法行為者として民法709条の責任を負う。これは当たり前のことでありますが、※の2番目、国は原子力事業者に対し、一種の監督者として、民法715条に類する責任を負うということです。もちろん、監督者そのものというかどうかは考えるべきであり、国と原子力事業者は、明らかに、会社とその被害者と同様の関係を認めることはできないのですけれども、いずれにせよ、それに類する責任を負うという形に書き上げたものです。

そうしますと、※の3番目、原子力事業者と国とは、民法にならって709条と715条の関係となり、両者は連帯責任を負うということが必然的に出てまいります。

そして、この連帯責任の場合、※の4でございますが、過失の程度、関与度、資力、経緯などを総合考慮して、損害の公平な負担を図るという形になってこようかと思えます。

次にD、国が単なる措置をするだけでなく法的責任の主体となる、今回、国が損害賠償責任を負うという提案の実質的な理由が、ここのDでございます。

1番目、事故の内容、結果において、損害賠償責任に耐え得ない原子力事業者が生じるおそれがある。今回の福島事故は、そういう意味で最も財政基盤の強固な東京電力でございましたが、今後、どうなるかは分かりませんが、原子力事業者が常に耐え得るわけではないし、法的整理を回避するとしても支払いに無理がある場合もあり得るだろうということでございます。

そして法的整理についても、私は法律家としては、やはり、検討すること自体は避けてはならない、そして清算法人として存続した場合にどういう在り方があるかということも一応は考えておくべきであろうと思っております。

2番目、ここが私個人としては、最も大きな理由でございます。原子力発電所の立地自治体は、より大きな安心感を得られる。国がきちんとした形で責任の主体となることによって、再稼働、また新設、その他、いろいろな廃炉も含めまして、立地自治体に関しては、安心感を得ていただくということが今の我が国においては非常に重要なことではないかと思っております。

3番目、国は715条に類する責任を負うものとする、この理由なのですが、国は、原発の許認可、規制、検査等において、重大で絶対的な権限を有しています。そのような国が法的な責任を負うということは、今の最高裁判例の趣旨にもかなうものです。すなわち、

判例は、法定の損害賠償責任の義務者とするに当たり、実態に即したきめ細かい判断をしておりますので、このような制度とすることは判例の趣旨にも適合すると考えます。かつ、責任を持つ意味から、国策の在り方を示すものにもなるということでございます。

E以下は簡単に申し上げます。現行制度で変更する必要がないというところは、無過失責任、責任集中、これは被害者保護のため維持するということ。免責規定も、先ほどと同様の理由で、被害者保護のために現行の、極めて限定的なものとするという解釈は持すべきであると考えております。

そして、F、現行制度を見直す必要がある制度・条項につきまして、前回も少し申し上げました、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法における相互扶助の部分です。電力システム改革が進展し、電力会社の地域独占がなくなり、競争関係にある以上、相互扶助を行うべき合理的な理由はなくなりました。2番の、そういう意味では現在の損害賠償スキームとの関係においても、当然反映させるべきであろうと思いますが、これは多くの調整が必要で、非常に難渋しそうだという感じだけは、元役人として持っております。

それから3番目の原賠法17条の国の措置、今日の論点としてあげられておりますが、国民保護法とも平仄の合う、そういう制度にもう一度見直して、きちんと書き切る必要があると思っております。

G、被害者救済手続の在り方。これは被害者にとって非常に関心の高いところだと思えますが、国と事業者とが被害者に対する連帯責任を負うことから、例えば、ADRに関しては、かなり国からの支援が考えられます。一つには、国の法曹有資格者を出すということが十分考えられます。そのような制度の事務分担に関しては、復興と同様に、完全に国や地方自治体の仕事と考えてもよろしいのではないかと考えております。

このような手続の詳細、検討についてはワーキンググループですとお聞きしておりますが、そういう形で詰めた議論が今後、必要かと思っております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございました。

それでは、これから、皆様方から御質問、御意見等を頂戴できればと思えますが、順次、各論点に沿って進めてまいりたいと思えます。

いつものように、御発言ございましたら、札を立てていただければと思えます。

まず資料7-2の6ページになりますが、そこに論点1ということで、法的整理に関わる論点が書かれております。これについて御質問、御意見等ございましたら頂戴できればと

思います。いかがでしょうか。

山本委員、お願いします。

(山本委員) それでは、法的整理について2点申し上げたいと思います。

1点は、これは前の委員会でも申し上げたかと思いますが、またこの資料でも取り上げられておりますけれども、ステークホルダーの責任の問題であります。一般的に私的な企業が事故の債務について弁済できないような状態になった場合に、公的資金から援助がされるという場合に、株主、債権者等のステークホルダーに一定の負担が求められるというのは、現在においてはほぼ常識になっているのではないかと理解しております。これは当該事業者が公益的な側面を持っていたとしても、そのこと自体は同じではないかと思えます。

現在、ここで挙がっていく支援の枠組み、例えば株主に対する無配当の継続であるとか、債権者に対する与信の維持というようなことはステークホルダーの支援であることは確かでありまして、その公的資金が投入されるということを経験したときの支援の在り方として、これで十分かという、やはり議論はあり得るところかなというふうに思っております。

私自身は、この目的は、こういうようなステークホルダーが適切な責任をとるということで、それに法的整理という手続が必須かどうか。法的整理になれば、必然的に透明な手続の下にそういう責任が問われることになるわけですが、しかし、その他の方法でそういうことができないかという、そうでもないのかもしれないとは思いますが、そういう意味で、法的整理がマストであるとは申し上げるつもりはありませんけれども、そういう観点から、どのような手続というか、方法があるかということは検討する必要があるのではないかというのが第1点です。

第2点は、それとは少し別の問題なのですが、今、住田委員からの御指摘もありましたけれども、現在の電力会社等が置かれている状況に鑑みれば、この立法時に言われていたように、確かに損害賠償に基づいて、よって事業の経営が破綻すると、それによって債務超過になるということは、現在の枠組みで、ある程度、基本的には予防できるのかもしれませんが、それ以外の要因、事故をもたらした他の地震、その他の事象に基づいて事業本体がうまくいかないような状況になって、事業価値が棄損して経営が破綻していくという事態というのは、やはり想定しておく必要があるのではないかと。その場合に、むしろ事業者自らが法的整理の申立てをするということも考えられるところではないかというふ

うに思っております。

その場合、一種の偶発的な法的整理といいますか、そういう場面も考えた場合に、現在の倒産手続が十分にそれに対応できるかということは検証を要することだろうというふうに思っております。

ここでも、事故の収束作業への影響とか電力の安定供給等の問題が指摘されておりますが、そのほか、手続な問題で、多数の被害者が倒産手続で債権届出をしてくるということが本当に現実的に可能なかどうかというようなことであるとか、現在の賠償措置や相互扶助のスキームというのは、事業者を弁済主体と考えているというふうに思いますけれども、その事業者が法的手続に入った場合に、現在のスキームが果たしてうまくワークするのかというようなことでありますとか、かなり多くの問題が予想されるところであります。

金融機関の破綻処理につきましては、そういう状況に鑑みて、様々な措置、倒産手続の特別法までつくられているわけでありまして、この場合にどこまでのことが制度的に対応できるかということはあるかと思いますが、少なくともそういうような事態が生じるということをシミュレーションして、現在の制度で対応できること、対応できないことはしっかりと仕分をして、考えておくということが必要な作業なのだろうと思います。

とりあえず私からは以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

(加藤委員) 既に議論しましたとおり、原子力賠償制度における重要な目的事項の一つは被害者の救済です。原子力事業者を法的に整理した場合に、被害者救済に支障を来す可能性が十分考えられると思います。したがって、この資料にありますとおり、その観点から生じる課題を整理するのは極めて重要なことであると考えます。

発災事業者を法的整理した場合、被害者の救済という問題だけではなく、円滑な事故収束が図られなくなるのではないかと、あるいは、廃炉作業に向けた主体性が失われてしまうのではないかと、いった原子力事業の担い手確保の観点から生じる課題というものも考えなければいけません。そういうことを考えますと法的整理を避ける方向で検討すべきではないかと考えます。

また、実際に法的整理がなされる可能性が出てきますと、その時点で原子力事業者の資金等の調達に困難が生じる、そういう懸念もあります。そうした事態は避けるべきではないかと考えます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかには。

先に、又吉委員、お願いします。その後に、市川副部長、お願いします。

(又吉委員) 恐らく公正な負担を負っていないとの指摘がなされている金融市場に身を置く立場から、どこまで今回の公的資金出動に際して法的整理を伴うみそぎが必要なのではないかという論点に対して発言が許されるのか非常に悩ましいのですが、福島原発事故後に東京電力の法的整理が選択されなかった経緯等を考慮すると、やはり法的整理が支援を求め前提条件となる制度設計というのは、被害者の保護、原子力事業の健全な発展という原賠制度の趣旨にそぐわないのではないかと考えています。

第一の理由として、法的整理がなされる場合、迅速、確実な被害者救済に支障が出る可能性もある点を挙げたいと思います。現行制度下では、発災者の債権が確定するまでに多くの時間を要し、また確定するまでは被害者への賠償支払が滞る可能性もあります。また、被害者の賠償債権が社債の一般担保に劣後するという事実も決して忘れてはいけない事実だと考えています。

第二の理由として、法的整理後の取引債権の取扱い等問題により事故収束、廃炉作業に支障を来す可能性がある点を挙げたいと思います。理論的には、再建型の法的整理なら新たな組織が事故収束、廃炉、電力安定供給の三つを完遂できるのではないかという議論があることもありますが、果たして現実はそのようなのか。これらの重い責任を引き受ける民間事業者が出てこないリスク、その場合、国策、国営会社による事業再建が必ずしも原子力事業の健全な発展に資さないリスクなども考慮するべきではないかと考えています。

最後に、ステークホルダーが負うべき公正な負担イコール法的整理と線引きすることが果たして正しいのか慎重な議論が必要ではないかと考えています。東京電力の総合特別事業計画では、金融機関や株主に求める責任を協力や要請として定義していますが、これは発災者が長期間にわたって返済する特別負担金、福島第一原発の事故処理、廃炉費用、いずれも事故後5年たった現在でも総額が未確定な債務の負担責任を含んでおり、ともすれば法的整理に伴う負担より重責である可能性もゼロではありません。

保有株式債権が一旦紙切れになることが公正な負担であるか否かを事故発生当時に誰がどのように判断できるのかも疑問であると考えておりますので、慎重な議論を頂ければと考えています。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

市川さん、すみません、ちょっと委員の方々の札が立っておりますので、もう少々お待ちください。

それでは、まず西川委員、それから崎田委員、遠藤委員の順番でお願いいたします。

(西川委員) ちょっと議論の区分けがよく分からないところもありますが、事業者の無限責任、法的整理の問題についてお話ししたいと思います。

事業者の法的整理によって、会社がなくなり被害者が適切な補償を得られないとか、我々立地地域にとっては大事なことでありますが、プラントの安全が脅かされることがあってはならないわけでありまして。被害者の適切な補償、それから立地地域の安全確保が最優先に考えるべきであると考えます。

その上で、事業者のいわゆる法的整理等を議論する場合には、企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と思います。福島事故の場合は、規模の大きな東京電力は法的整理を行わず、1万人体制で賠償に当たったということではありますが、規模の小さな事業者の場合は東京電力と同じ対応は恐らく困難であり、原子力事業の継続、会社の存続も危うくなるでまいしょう。

また、これに関連して最近の自然再生エネルギーに連なっている企業活動も共倒れになる恐れがあると考えられます。また、今後発送電分離により発電会社と送配電会社が分けられますと、電力事業を行う発電会社の規模が小さくなることが想定されます。さらに総括原価主義がなくなれば、これまでのような賠償費用を電力料金に加えるか、加えて回収できるかどうかという問題もあります。

事業者の立場をどう扱うかが一番大事な問題ではなく、被害者を助け、迅速適切にこれを支援することが基本でありますので、国が責任を持ってあらかじめ制度を整備しておくことが重要かと思えます。法律論を独立させて議論することが極めて重要であります。また、便宜であります。一方で、法律の独り歩きをさせてはならないわけでありまして。絶えず国家、中央政府の最終負担責任といえますか、これを並行的に考えながら法律の議論もしなければある意味で机上の空論に陥る恐れがあつてはならないと思えます。

いずれにしても、この問題は大きい問題でありますし、余りすっきり割り切った議論にはなかなかしにくいところがありますから、そこをよくわきまえながら全体として地域、そして被害者の救済をしっかりとされる方法を日本として用意すべきではないかと思うの

であります。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、崎田委員、お願いします。

(崎田委員) 私も被災者の救済というのがまずは大事なことですけれども、賠償限度額を超えた場合には、必ず法的整理というような流れは無理があるのではないかと考えています。

なぜかという、既にいろいろな御意見で出た部分に関しては、やはり事故の収束、また廃炉作業など、専門的な技術や経験が必要な分野でありますので、やはりそういう意味もこめております。もう1点なのですが、私は環境分野で歩んでおりますので、水俣市に行くことがあります。水俣は原因が全く違いますけれども、非常に大きな公害で、多大な被害を被ったということで考えれば、同じような側面を持っていると考えておりますので、一言申し上げたいのです。水俣の場合に発災企業を存続させ、被災者の救済に当たっているわけですが、やはり被災者の救済とともに、地域の環境回復とか昨今は地域振興という面でもかなりしっかりと貢献しているような、そういう現実があります。

そして今、50年、60年がたっている中で、環境都市水俣の実現に向かって歩んでいるわけですが、そういうところをやはり拝見すると、事業者ができるだけ責任を持っていくという姿を残しておくということも大事なのではないかと感じております。よろしく願います。

(濱田部会長) では、遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 東京電力事故のスキームと恒久的制度とは分けて考えた方がよいような気が致します。

東京電力事故の場合、当時、原賠法を中心とした原子力損害賠償制度しかなく、国のその負担の在り方について、東京電力の資力を超える部分についての国の援助のあり方というもの具体的には定められていなかった、ということがあるために支援機構法が作られました。これはあくまでも緊急レジュームとしての位置付けをするべきであり、支援機構法にも原賠法および支援機構法について、見直しをするべきであるとの附則条項があります。

そこで、恒久的制度を考える際、原子力事業者があくまでも民間の上場企業事業体であるということにおいては、あくまでもその市場ルールを逸脱しないかたちで、賠償責任というものは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どうなのだろうかと思います。

今回の東京電力事故の中で唯一、実質負担をしなかった株主と銀行などの金融債権者につ



いては、先ほど山本委員が触れられましたが、融資の継続と株主価値の希釈化ということで、ある程度の負担はしているとの考え方もありますが、それが透明性のある市場ルールのもとで行われたかという点と違う。やはり透明性の高い分配に収れんしていくための制度設計が必要ではないかと思っております。

山本委員がおっしゃられたとおり、それがいわゆる法的整理なのか私的整理なのか、法的整理のなかでも再生型か清算型かなど、倒産法制の柔軟性のなかで解決できる部分は大いにあるような気がします。また、被災者の方々の賠償に滞りがないような措置も、例えば金融機関においてとられている預金保険機構のような制度をもって担保できる部分も多くあるのではないかと思います。

法的整理の問題を考えると、無限責任制度において法的整理をしたとき、賠償債権がいつまでたっても確定しないという問題と迅速な賠償の整合性をどのように付けていくのかというところが議論として残る気がします。

もう一つは、電事法改正により、この4月から経済産業大臣への届出のみで、事業の非継続が認められるようになりました。その新電事法や炉規制法との関係、また破産法との関係、そのあたりの整合性をどのようにとっていくのかが問題としてあるように思います。

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、住田委員、辰巳委員、山口委員にお願いしたいと思います。まず、辰巳委員からお願いします。

(辰巳委員) 余りちょっと難しいことはできないと思うのですが、まず当然被害者救済と後片付け、廃炉のお話ですけれども、それは必須であり、どんな仕組みにたとえなろうとも、基盤であるというのを前提と考えております。それで、先ほど住田委員もおっしゃったように自由化で、電力事業者は営利事業者となるわけですから、もし事故がなければ収益がかなりあるはずだという前提で彼らは進めているというふうに私は思っております、やはり営利事業者であるからには、当然事業継続というのを考えて、通常の企業であるならば自分たちの企業の継続をちゃんと考えるというのがいまや当たり前のお話かと思っております。

さらに今回の福島の詳細等から大きなデータというか考え方、それから金銭的な意味を含めて全て大きな蓄積があると思いますので、それが事業継続をしていく上では当然考慮されるべきだと思います。

そういうことも含めて事業者は自分たちのやる事業の責任があるのだと思うので、もしも今の議論の流れのように、国民の税金、先ほど事業者といったときに、事業者の中にはステークホルダーも含めていると私は理解しております。当然事業者が事業経営をしていくときに、ステークホルダーと言われている株主等は一緒になってやっていっていると思いますので、それを含めて考えていただきたいのですけれども、もしも今話が出ているような国民の税金で負担するというお話があるというそういう方向になるというのであれば、事業者、前にもそれは申し上げたと思いますけれども、やはり最終的な責任というか、先ほどの事業継続をするためのリスク管理という点で甘くなるのではないかという恐れが非常にあると思います。

いっそのことそれならば、それはあり得ないと私は思いますけれども、これを営利事業というふうに先ほど営利事業者という単語が出てきましたもので、営利事業として考えることをやめて、全て国の事業としてやるという考えもなくはないかと思っております。そうではない限り、もしも原子力発電をやっている事業者をこれから自由化になって選ばないような国民にとっての負担というのが不公平になるような気がするので、国営の原子力発電というのであれば、税金で負担していくというのは当然だと思っておりますので、その方向になるということであるならば、私はやむを得ないと私は思うのですけれども、そうではない限り、やはり営利事業者という単語にもっと注目して、事業をやっていく人たちは責任を持ってほしいなというふうに思っております。

以上です。

(濱田部会長) では、住田委員、お願いします。

(住田委員) まず、原子力事業者が破綻した場合に、事業、そして損害賠償などが全部投げられて無責任体制になるというのではないか、もしそのような誤解があるなら、その点だけは解いておく必要があるかと思えます。ここで清算法人と私が書いておりますとおり、清算法人は全ての残務整理を行います。企業が破綻した場合は、清算法人となりますが、最近ですと、再生ということも考えておまして、今後も事業として営利事業として進めることができる部分は、新たな受皿を探して、そこが引き継ぎ、そして問題のある部分だけ切り分けて破綻処理するというのが通常であります。

私も住専という金融機関の破綻処理の仕事を致しましたけれども、預金者に対して御迷惑をできるだけおかけしないという形での受皿づくりを探し、かつそれに関して万全の態勢で進めるという制度でした。預金者保護のためには預金保険機構がありますし、生命保険

契約者保護機構も契約者に関して同様の保護をとっております。

ですから、法的整理、破綻をするといった途端に事業が実施されなくなってしまうという、そういう誤解だけは是非まず解いていただきたい。

その上で、私は営利事業者として債務が超過するということが続いて、今後も事業の見込み、継続の見込みがないとした場合にも破綻処理があり得る、そして廃炉とその他損害賠償に関しては清算法人が事務を行うという形になるわけですが、その場合、原子力損害についての十分な返済資力がないことがあります。

原子力損害についての十分な返済資力がない場合に、どう考えるかという、私は709と715条と同様の連帯責任とご提案しているわけですが、十分な返済資力がない場合、残りは国が補完責任を負うことになるのはやむを得ないという考え方でございます。

そして、電力システム改革で原子力発電事業を営む電力会社が営利事業体になったということについては、ほかの法案で、同じような破綻したことを前提とするやり方、スキームをとっているということを報道で耳にしております。例えば再処理事業に関しまして、原燃がやっておりますところをさらに認可法人をその上につくるのだそうです。わざわざ認可法人をなぜつくるかと聞いたら、電力会社から拠出金を求めて、ある電力会社が破綻してなくなったとしても全体として責任を負うシステムとする、拠出金について返還を求めさせないことにするというふうが大雑把ですが聞いております。もし、間違いがあれば御訂正を是非お願いします。

つまり今の電力システム改革というのは、電力会社、特に原子力発電事業を営む電力会社が破綻することがあることも前提で制度を組み替えている。その組み替えた後がいいかどうかはまた別問題でございますけれども、少なくともそういう割り切った考え方をとった以上は、こちらの損害賠償に関しても電力会社が破綻した場合、どうなるかということに関して、シミュレーションをとってきちんと考え、そしてその上で、どういう法制が一番よろしいかということを考えておくべきであろうと考えております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、山口委員、お願いします。

(山口委員) 既に議論がありましたように、原賠法の中で被害者の保護とそれから原子力事業の健全な発達という目的はしっかり議論されたところであると思います。それで、改めて原子力事業の健全な発達というものを考えてみたときに、そこは恐らく原子力事業による

社会への貢献とか、事業の予見性、それから事業の継続性、そういったものが要素として含まれると思います。

その事業の継続性などを考えたときに、非常に重要なポイントは原子力の技術というのは一朝一夕になるものではなくて、積み重ねが非常に大切なものであって、技術、それから人材をどのように確保して維持していくかというのは事業の継続性、あるいは事業の健全な発達において重要なものであると思います。

一方、免責については、超不可抗力、あるいは人類の予想していないような大規模なものという言葉がある、それを比較してみたときに、きちんと今後、技術、人材のその維持、確保していく、そういうもののビジョンの戦略を持てるというような事業の健全な発達というものと法的整理というものを前提にした考え方というのは、相容れないのではないかと考えてございます。そういうインフラといいますか、そういう視点も含めて検討すべきポイントではないかと思えます。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、大橋委員、お願いします。

(大橋委員) 今回、この原賠の会議も8回目を迎えて、これまで法律等の観点からいろいろな議論を伺わせていただいて、法的整理がどういうものかということについて非常に勉強になっている次第です。

先ほどから電力システム改革のお話も出ていますが、今回の法的整理の観点で申し上げると、電力システム改革において、旧一般電気事業者の破綻については一切論じられていないと思います。また原子力の位置付けについても電力システム改革で論じられていない。実はこの二つの観点は、電力システムを今後考えていく上での残された課題としての位置付けということになっているのではないかと思います。

そういう意味で言うと、この場で破綻についてアカデミックな観点からいろいろ突き詰めて議論することは、私も頭の体操としては非常に興味があるのですが、この場は政策の議論をする場だとなると、ここで破綻を取り上げて議論することの意味がどれだけあるか。原子力に係わる制度として横串を刺してきちんと見ていく観点で言うと、この原賠のところだけを特に取り出して議論しても政策議論として余り生産的ではないかなという気が致します。

併せてこの論点というのは、国が法的責任の主体に本当になりえるのか。そしてなり得る

とすると、どの程度主体としての責任を担えるのかということと密接な関係があるような気がします。そこのあたりも含めて考えてみたときに、破綻の議論をこの場で余り先走ってやるのはどうなのかなというのが現在の私の感想でございます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 私は、法的整理に関しては、被害者に対する迅速な賠償という観点と事故の収束、廃炉の作業との観点で余り積極的ではないのですが、先ほど山本委員がおっしゃったように、事業者が自ら法的整理の申立てをするというのも、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と思いますので、その観点はどこかで考えておかなければいけないのかなと思っております。

一番大事なところは、先ほど住田委員が言われたところだと思いますけれども、被害者の迅速な賠償という観点はひょっとしたら清算法人でもできなくはないかなという気もしないでもないですけれども、事故の収束とか廃炉作業の場合に、特に事故の収束ですけれども、悪影響があるとまずいという点だと思います。ただ、そこは私は必ずしもよく分からないところなので、法的整理をしてしまっただけで清算法人が対応できるか、もちろんそのタイミングの問題もあると思いますけれども、その辺は事務局も含めて、ご意見をうかがえればありがたいと思っております。

以上です。

(濱田部会長) 清水委員、お願いします。

(清水委員) これまでの議論なのですけれども、結局我々は福島における東電というところにとらわれ過ぎているのかもしれないという気が致します。というのは、結局、今、原子力事業の事業者の中には、例えばそれだけしかないというような事業主体もいるわけです。そうして、そういう主体が万が一福島のような原子力事故の場合にどうするかという場合に、今はそれしかないということになれば、法的整理云々といっても資産それ自体も必ずしもないかもしれない。あるいは、そういう中で、支援機構に援助を求めることすらしないかもしれない。こういうことが現実にあると思います。ですから、政策論の議論をするときにはやはりいろいろな今の各事業者の事業の実態・対応等も見ながらこれからの制度として考えるべきではないかと思っております。

したがって、先ほど山本委員とか西川委員が言われたように、正に事業者からの法的

整理の申立てがなされるような事態ということも念頭に置いて、賠償のシステムをどうしたらいいのか。私は、どちらかという、前に申し上げましたけれども、もう少しアライアンスを強めていかないと、原子力事業はもたないのではないかとふうに思っていますけれども、むしろ逆に、法的整理というものが言わば事業を何らかの形で見直していく、再編していく一つの契機とした方が政策論としてはいいのではないかと、私はそう思います。(濱田部会長) ありがとうございます。

遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 1点、質問だけさせていただきます。

賠償債権の取扱いなのですが、無限に賠償責任を負わなくてはいけない事業者への賠償債権について、事業者を法的整理に持っていく場合、どのように確定するのか。恐らく日本の倒産法制は割に自由度が高い法制であるため、いろいろなやり方があることも従来山本委員が御指摘のとおり承知しておりますが、その点について、もし無限責任制で倒産をさせるべきだとおっしゃっておられる先生方の中でお答えいただける方がいらっしゃいましたら是非お願いいたします。

(濱田部会長) これは、山本委員にお願いしてよろしいですか。

(山本委員) 質問の御趣旨を十分に理解できているかは分かりませんが、無限責任というのはほかの事業体全ては無責任なのです。有限責任というのはほとんど現在の日本の制度は全く分かりませんがないわけでごさいます、例えばJALが会社更生になったときの、各債権者、金融債権者、取引債権者が持っていた債権は全て無限責任です。その中で、会社更生手続でその債権について一定の範囲で減免をする。ただ、減免の裁定のボトムとしては清算価値というものが保たれていなければならないけれども、それを越えた範囲では債権者の多数決、裁判所の認可によって減免を図ることができる。というのが現在の倒産制度のスキームであります。

したがって、それはもし電力事業者について無限責任の下で法的整理を行うということになれば、それ以外の事業者と全く同じような対応がなされる。ただ、損害債権につきましては、これまで繰り返し述べられているように、一定のそれとは別の、あるいは倒産手続の中でもかもしれませんが、何らかの保護措置がとられ、それについては全額賠償を図るべきであるというのがこの会議体においてコンセンサスだと思いますので、それを図るような制度的スキーム、それは金融機関の破綻処理、ほかのところでも十分なされていることですので、それと同様のことを考えていかなければならない。別枠というか、プラ

スアルファのものは考えなければいけないと思いますけれども、ほかのところは同じになるのではないかと私自身は認識しておりました。

(住田委員) そういう意味で、返済の資力が尽きた段階で、ある意味では被害者の方々に損害賠償がなされないということになるわけなので、そこを私としてはくぐり抜けたくて、国と原子力事業者の連帯責任という形で、民間事業者の資産を出した上で、国としても一定程度出し、被害者の救済に万全を期したいというのが私の意図でございます。

(遠藤委員) 原子力損害の特異性というものはどうしても鑑みなくてはいけないものだと思われまして、その被害が広範囲にはるかな時間をまたいで広がっていくというような性質を持っているというところが、通常の一般債権、賠償債権と違ってくると思うのですが、そのあたりについての特異性をどういうふうに内包していくのかということはいかがなものでしょうか。重ねて申し訳ありません。

(山本委員) 私が答える立場ではないかもしれませんが、もちろん公害の損害賠償債権の場合には、この原子力事業だけではなくて、ほかにも同様なものがあると思います。あるいは、製造物責任等にも同様なものがあると思います。

例えば、アスベストの損害賠償については、相当実際の損害は遅く発がん作用というものが起こってくるということで、アメリカでは1970年から80年にかけてアスベストの事業者というのはかなり日本で言えば、会社更生に相当する手続を申し立てました。そのときに、後から生じてくる損害賠償についてどのように対応するのかということはアメリカで相当議論されて、しかもそれも法的整理で日本で言えば会社更生で処理をして、それは一定の基金を設けるという形で最終的には更生計画の中で対応したわけでありませけれども、それはそういう何か特別のスキームを考えなければいけないし、日本ではまだ十分そういう経験はないので、それを考えていかなければいけないというのはそのとおりだと思いますが、全く対応できないわけではないというのが私の認識です。

(住田委員) 人の生命、身体に関して晩発性の障害が出てくる場合、それもかなりの期間を経てとか、それから次の世代に場合によっては出てくるというようなこともあるかと思えます。そういうふうな健康被害についてどう考えるかというのが一つです。

それから、もう一つは、除染をしなければならぬというときに、それがかなり長く広範囲に渡る場合において、これは復旧復興、若しくはまちづくりにつながることになる。例えば緑を増やすこともそうでしょう。これらについては、誰が担い手になるのがふさわしいかを考えると、私はいずれも国・行政の責任にしたほうがよい。そのためにも連帯責任

ということを考えてわけでございます。

我が国は唯一の被爆国です。長崎や広島での悲惨な放射能の被ばくがございましたが、それに対して英知を結集した治療機関がございますし、今後もしそういう健康被害があるとしたら、国が責任を持って国立の機関でそういう対応をしていけるようにしていく。そのように、民間の事業者から切り離して、国の責任として持つのがふさわしいのではないかと。そういう意味で被害とかその他の賠償についても類型化した上で、国と民間事業者の関係を切り分けした方が責任の在り方が見えやすいのではないかと気がしております。

以上です。

(濱田部会長) ほかによろしいでしょうか。

では、市川副部長、お待たせしました。

(市川オブザーバー) オブザーバーへの発言の機会を頂戴し、ありがとうございます。

商工会議所では実態面からの御意見を申し上げたいと思っております。法的整理については慎重に検討すべきだと考えております。福島で多くの中小企業が営業損害を被った経験から、被災した企業が被災前と同等の事業活動を行える見通しが立つまでの間、個々の被害実態に見合った十分な「賠償期間」と「金額」が継続して確保される仕組みが必要と考えております。

加えて、安全対策への投資という観点からも、法的整理を前提とする制度設計にしてしまうと、電力会社への信用低下に伴う資金調達コストの上昇ということにもつながって、安全対策への費用を棄損しかねません。事故収束、廃炉作業、電力の安定供給確保への影響も含めて考えますと、慎重であるべきと考えております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

この論点1に関して、ほかによろしいでしょうか。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 国の責任との関係の話にもなってしまうので、住田委員から特に重要な意見が出ていますので、それとの関係で気になりますのは、国との連帯責任とした場合に、国の方は過失責任だとすると、そこは食い違いが発生するので、原子力事業者の方を無過失責任で国の方は過失責任だということにすると、結局国の方は責任を負わない可能性もあるものですから、その辺をどうするかという問題が出てくると思います。無過失責任にされるのであれば、結構だと思いますけれども。



今の法的整理の議論をするときに、先ほどから申し上げているように、事故の収束との関係の問題はやはり原子力損害特有の問題なので、是非とも考えていただきたいのと、さっき遠藤委員がおっしゃったような被害が時間もたって広がっていくというところは、アスベストは30年、20年たってからですけれども、この原子力損害の場合、事故直後からずっと続いているようなところがあるので、そこをどう見るのかという問題があると思っております。ですから、原子力損害の特殊性との関係でどう考えるかという論点と国の責任を過失責任と見るかどうかという論点があるということです。

いずれにしても、賠償の支援機構みたいなものをつくり国が最初に肩代わりをするということを強化していくことをすれば、原子力事業者を倒産させなければいけない場面は実際には出てこない可能性もあると思っておりますけれども、先ほどの事故の収束とかの関係を含めて、その辺の問題を考える必要があると思っております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

どうぞ。

(住田委員) 大塚委員から国は過失責任か無過失責任かという論点をお出しになったので申し上げますと、そもそも715条自体が実質的に無過失責任となっており、免責をほとんど認められていないという見解がございます、判例もほぼ同様です。ただ先日の認知症の事故の関係では、714条についてかなりきめ細かく実態に即した対応をしまして、本文かあるいはただし書で責任を問われないという判断はされましたが。

今回の提案では、709条、715条にならってと申し上げておりますとおり、やはり不法行為者が無過失責任であれば、当然715条もそれと並んだ無過失責任という考え方をとるのが私は自然だろうと思っております。

(大塚委員) 結論には賛成ですが、規定を入れていただくことが必要になりますので、そこも含めて大事なことかなと思いました。

(濱田部会長) ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

それでは、いろいろ御議論いただきましてありがとうございました。

次に、資料7-2の17ページになりますが、論点2ということで、免責規定に関する論点がございます。これについてこれまでと同様、御質問、御意見を頂戴できればと思います。

いかがでしょうか。

加藤委員。

(加藤委員) 不可抗力の場合にまで事業者に責任を負わせる、そういうことのないように免責の仕組みは引き続き維持すべきであると考えます。

そのうえで、事故の直後には冷静な判断が困難な状況に陥ることが想定されますので、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手続の導入が必要ではないかと考えます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

又吉委員、お願いします。

(又吉委員) 客観的な天変地異がどこまで予測可能か否かということはどう線引きをするのか。そのルール化が非常に難しい点は理解できますが、その定義が事後的かつブラックボックスの中で決められるような現状の不合理というものは是非解決していただきたいと思っています。

免責規定について透明性の高いプロセスが導入されないと、国策民営の原子力事業をサポートできるサポーターが少なくなってしまう点を憂慮するべきではないかと考えています。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 先ほど事務局からも御説明があったとおり、世界的な傾向は自然とか天災地変の場合については、免責をなくす方向ですが、C S C条約は少し免責の余地を残しているところもあるので、この点は現行法を維持することが適切かと思っています。それは不可抗力なら全部免責ということではなくて、超不可抗力ということですので、その点は法律の制定のときから変えないというのが適切だと思います。

もう一つの方の社会的動乱の方は、実は、テロとかに関しては難しい問題があるのかと思っていますが、国民保護法制に原子力損害についても規定が105条にございますけれども、こういうものについては、国の方で対処していただけたらと思いますし、免責の適用があり得ると思っていますけれども、小規模のテロの場合は、恐らく現行法のままだと原子力事業者が責任を負うということになると考えられまして、それを維持していくことでい

いのだろうと考えているところでございます。

ちなみにこの間の大津地裁の決定は、テロに関しては、全面的に国の責任という判断をしていますので、裁判所はこの辺に関してはいろいろなことを考えているのだろうと思いますが、情報提供として申し上げておきます。

(濱田部会長) 山口委員、お願いします。

(山口委員) 前にも一度申し上げたのですが、私も免責規定については現行の考え方でよいのかなと思います。とは言え、不可抗力よりも更に狭い範囲に限定したとは言え、そこをどういう範囲で考えるかというのは非常に重要な問題でありかつ難しい問題であると思います。

そういう中で、国際的にはその安全目標の議論の中で現存するそのような健康上、生命、財産などの被害の0.1%というものが社会的に通念として許容され得るリスクであるという考え方をとっている国が数多くあるということだと思えます。

一方、日本でもかつて原子力の安全目標の議論がなされたときに、安全目標というものはリスク管理者の安全確保の活動の深さと広さを定めるものであるというようなことが書かれておまして、それはある意味では事業者にとってどういう安全確保活動を行うべきかに対する目安、言い方を変えますと、予見性というものを定めるものであると思います。

それで現行のもので私は書き方でよいのではないかなと思うわけですが、一方で先ほど申し上げましたようななどのような状態まで我々は許容して免責と考えるのかという考えについては、一つには安全目標というような考え方を通じてこれから議論していくのが重要であると考えてございます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

崎田委員、お願いします。

(崎田委員) この免責規定に関しても私も今の流れのままでいいのではないかと考えています。

この前の福島の実例のときには、あれだけの地震、津波ではありましたが、免責にはならなかった。では、どういうときに免責なのかというのが今後やはり現実論のとして問題になってくるとは思いますが、ケースを想定するのは難しいと思いますので、どういうふうに決めていくのかということだけはやはりある程度、仕組みなどは整備しておいて、その情報をきちんと発信して、国民が納得して情報を受け取れるような、そういうところだけは確保していただければ有り難いと思っています。よろしくをお願いします。

(濱田部会長) ありがとうございます。

住田委員、お願いします。

(住田委員) 私は先ほど被害者にとって免責規定の考え方をこのままでということをお願いしました。ただ今回の電力システム改革で、原子力事業者が民間企業に過ぎず、それほど強固な経済的な基盤があるわけではないという一方、連帯責任を持つ国は比較にならないほど多くの情報を持ち、外交やら安全保障、若しくはテロ対策等についてもいろいろな対応がとれるという意味で、避け得ることができるという立場、関与が強い立場であると考えます。そうすると、民間事業者に比べて責任は極めて大きいものとするべきであると思っています。

そうしますと、免責はしないけれども、連帯責任を取る上において一民間企業である原子力事業者と国とで比例の配分、損害の公平な分担という意味では、できるだけ国がこのような場合は持つべきであると、ある程度類型化しておくことも重要と考えます。激甚災害の場合にはどうするかとか、そういうことも考えて、民間事業者に過酷にならないような制度設計は今後十分考えるべきだと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにこの論点で御意見はいかがでしょうか。

辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) この免責の規定というのは、私たちにとっては非常に重要なものだとまずは思っております。被害者の今回の論点のところに書いてくださっている現状、こういうことであるという狭い非常に稀な場合に限定しているということをもそのまま当然踏まえていくべきだと思っています。

少し気になりますのは、現状、既に再稼働が行われておりまして、その折りの原子力規制庁等が考えているオクケーというその範囲との関係がちょっとよく分からなくて、そのあたり何か変ですよ。安全とは言っておりませんと言いながら、オクケーですということが進んでいるという状況にあって、やはり免責というのは私たちにとっては安全性との関わりで一番重要なポイントだというふうに思っているのですけれども、免責が非常に狭い範囲であるということ踏まえて、安全性を考えてくださっているのかどうかというところがよく分からないままで、今、どうこうというわけではないのですけれども、私自身としては何かここでこういうことがあれば免責だという話をここで申し上げることがとてもできないなというふうに思っているという現状です。

だけれども、やはり今の状態、稀な場合に限定というのはそうあるべきだというふうに思

っていますが、そのあたりのお話を知りたいなと思っていました。規制庁のオッケーというのと免責との話が大きく関係すると思うので、というふうに思いました。

(濱田部会長) 清水委員、お願いします。

(清水委員) この免責の規定を考える場合に、3条のただし書が適用になった場合には、結局、原賠法17条の問題になる、そこがポイントだろうと思います。原賠法17条の世界というのは、先ほど事務局の説明にありましたように災害対策基本法とか、その系統の世界ということですので、その点まず注意喚起したいと思います。

それから、免責のこの規定というのはそのスキームの中で考えていったときに、元々この立法過程で言えば、事業者が例外的な事例に当てはまるということを明らかにした場合には免責規定が適用になるという規定が最終段階で事業者の抗弁性、不可抗力抗弁が規定から落ちた経緯があります。それをどのようなシステムとして考えた方がいいのかという問題があろうと思っています。

だから、逆に言えば、3条1項ただし書を適用という場合には、基本的には事業者からこれはただし書に該当するよと主張する一方で、先ほどどなたかが言われたように、この有限解釈を誰がするか、行政、国がやるとすると、このただし書適用化云々というのは結局裁判所の判断をとということになるのか。ただし書の規定の適用判断に要する時間、あるいは立証その他を考えた場合、非常に分かりにくい規定の仕方になっていると言えると思います。このただし書は一体何だろうかという問題です。

ちょっとそこをどういうふうにこれから整理していくのがいいかということについては、頭の整理がついてないのですけれども一応申し上げます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかによろしいでしょうか。

遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 東京電力事故の際の原賠法の3条のただし書の適用について、いわゆる原因競合の問題が問われる可能性が高いと御指摘の法学者の先生方も多くおられました。一方、ただし書の適用がなされなかった背景には、社会的な要因も強く作用しているのではないかと思います。過酷事故の発災者について、何の責任も問われず免責が認められる事態というのは現実的には難しいのだらうと思われま。

事業者や信用の供与者に免責事項に対する過度な期待があるとすれば、日本はC S Cに加盟したわけですので、国際法と整合性をとっていくという方向性での見直しが選択肢とし

てはあるのではないかと思います。

(濱田部会長) 大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 清水委員が言われた3条1項ただし書に関して、誰が判断するのかというのは御指摘のように最終的には裁判所が判断することになると思いますが、それも具体的な訴訟が起きた場合ということですから、多分今般多少認識されたかもしれないのは、裁判所が判断するのはずっと遅くなってからになるので、ちょっとそれでは遅いということはあるかもしれません。

その場合には、行政がある程度判断しながら進んでいくことになるわけですが、福島原発事故の場合、論理的にはこれから裁判所が3条1項のただし書の適用があるという可能性もゼロとは言えないわけですが、さすがにそういうことにはならないと思いますけれども、裁判所が最終的に判断することは確保しないといけないと思うのですが、それまでかなり時間がかかってしまうという問題は確かにあると私も考えています。

ただ、この点は行政が判断するというだけでもいいのではないかと御議論もあるかもしれないので、そういう考えもあるかと思います。最終的な判断は裁判所がしますので、それまで時間がかかってしまうという問題はあつたということ、いろいろ関係させていただいた感想として申し上げます。

(濱田部会長) ありがとうございます。よろしいでしょうか。

それでは、後ほど御意見があれば頂戴できればと思います。

それでは、前に進ませていただいて、この資料7の最後になりますが、論点3、25ページ、先ほども出ておりました原賠法第17条に基づく国の措置に関する論点がございます。これについて、少し御議論を頂ければと思いますので、御質問、御意見等がございましたらお願いいたします。

(大塚委員) この点については、先ほど事務局から御説明がありましたように、17条は「必要な措置」として、災害救助とか原子力災害の対策とかこういうことについて言っているだけの規定になってしまっているの、救済の点がごっそり抜けているということ、免責規定の適用があつた場合に国の方で何か救済をすることについては是非とも規定があると思いますので、この点は補充しないとまずいのではないかと申し上げておきたいと思つています。

救済の方法はいろいろあると思つていますけれども、恐らく現実的には国民保護法制に、24ページのところにございますけれども、この一番下のところの171条のように、必要な

財政上の措置を講ずるものとするという規定を入れるというのが例えば一つの方法としてはあるかなと思っています。

私も国の方に補償していただきたいと思っていますし、先ほどの住田委員の御意見だと無過失連帯責任ですので、余り問題ないことになるかと思いますが、もし住田委員の御意見のようにならないときには、国の方で補償していただきたいと思いますが、ただそれもなかなか難しいということであれば、24ページの財政上の措置を講じるものとするぐらいの規定は少なくとも入れていただかないと、ここはごっそり穴があいているということになってしまうと思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

四元委員、お願いします。

(四元委員) 論点3の御質問が何となく難しく、専門的で、何を議論したらいいのかとちょっと皆さん分かりにくいのかなと思うのですが、どうなのでしょう、すみません、私がよく理解してないのですが、17条ができた段階ではその他の法律ができていないので、少なくとも今穴があるのかなのか私もよく分からなくて、このほかの法律との関係を整理しますというのが一つあると思いますが、それ以外に穴があるということでしょうか。

(大塚委員) 私が言うべきことではないのかもしれませんが、今の発言との関係で申し上げますが、17条はこの18ページに出ているように、免責の規定の適用のある場合ですけれども、被災者の救助及び災害の防止のために必要な措置を講じるということしか書いてないので、救助と被害の拡大の防止だけですので、救済に関しては書いてないと解釈上は理解するしかないなので、そこに穴があるということをおし上げたわけです。

ここは、国の方が何か被害者に対する救済をするということについては特に規定はないと見ざるを得ないということだと思います。これは事務局が本当は説明してくださることではないかと思っています。

(濱田部会長) では、事務局から。

(大島参事官) 法の解釈というか、条文上で申しますと、ここに書いてあるとおりとしか言いようがないのでございますけれども、被災者の救助、被害の拡大防止というための措置というものに何が具体的に考えられるのかということだと思っております。

この字づらだけを申しますと賠償はもちろん免責になっておりますので、賠償ではなくて

いわゆる賠償相当の補償ということになるのかと思いますけれども、それがこの救助に必要な措置の中で読むかと言われると、なかなか悩ましいところだと思っています。

それから、先ほど他の法律に従ってということがこの場合にはあえて書いておりませんので、具体的に災対法なり原災法なり災害救助法との法律のとりあいの関係は厳密に言うと多分不明確と言わざるを得ないと思っています。

念のため申しますと、これは説明でも申し上げましたけれども、初期の対応は災害救助法で行われます。それは必ず行われているし、福島事故の際にも行われております。ただ、その後に必要な部分については東京電力に求償されていると理解しております。

それから、補償というわけではございませんけれども、原災法なり災対法なりでも災害の復旧に関わる部分は規定されておりますので、ある程度のことというのはもちろんされるとは思っておりますけれども、今この場で原賠法の法目的のところでは言っている被害者の救助ということに関連していく中で、先ほど大塚先生が言われましたけれども、補償というものをどういう形で法律の中に落とし込み、かつその後の実際に起こった場合の措置というのをどう予見していくのかということが、我々に与えられている課題ではないのかということで事務局の方で少しすみません、難解な文章になっていて申し訳ありませんけれども、考えた論点でございます。

以上でございます。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 確認させていただきたいのですけれども、救助と救済は言葉が違うので、救助は一時的な、その事故のときの救助に過ぎないのです。だから、被害者救済という言葉は法律の方で使っていますけれども、救済ではなくて救助だということは意味があるので、今、御説明いただいたとおりなのですけれども、補償することだけでなく、財政上の支援をすることについても余りはっきりしてないということになると思うのですけれども、そのような理解でよろしいでしょうか。

(大島参事官) それで結構だと思います。字づらだけ読めば、救助ということですので、いわゆる原子力の場合には、避難なり何なりされない場合には、国の方でそれを助けて安全な場所に行っていただくとか、そういうことを通常は想定されているのだろうなというふうに思っておりますので、それ以上の措置が書かれていないという御指摘はそのとおりだと思います。

(濱田部会長) 少しかみ砕かれてきたような感じがありますが、どうぞ御質問、御意見、更に



ございましたら。

四元委員。

(四元委員) 少なくとも他の法律との関係は今回整理しようと試みると、そんな感じですか。

(大島参事官) そこも含めて考えなければいけないと思っております。

(濱田部会長) 遠藤委員。

(遠藤委員) こちらは先ほど大塚委員が言われたとおりでございまして、大きな穴であるという認識がございします。

住田委員の意見等を鑑みた場合、この大前提が大きく変わって参りますが、ただし書が適用された場合、救助という言葉は曖昧で、財政的な措置が除外されているという文面にとられますので、ここのところは改めておく必要があるように思います。

(住田委員) 私自身も先ほど免責はできるだけ少なくと申し上げましたけれども、免責される場合があるとしたら、大変な大事態だろう、国がひっくり返るような大事態だろうと思いません。そうしますと、この20ページにございします武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律が平成16年に出来上がっております、いわゆる国民保護法と聞いておりますけれども、この法律と平仄をとるべきであろうと考えています。

そうしますと先ほどの財政的な措置としては、下から2行目、国民の保護のための措置に関し、国費による適切な措置を講じること等によりというような文言が入ることによって全体的に穴がふさがるとはではないかと考え、最初の私のご提案内容の1枚紙に書かせていただいた次第でございします。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

加藤委員、お願いします。

(加藤委員) 原子力災害が起こって、被害者が相当因果関係のある部分についての損害賠償を求めたとき、国によるか、それとも原子力事業者によるかを問わず、それを補填するというのが、この部会におけるコンセンサスになってきていると思います。それを前提といたしますと、事業者が免責された場合には、国が被害者に補償する責任を負うということを確認にすべきではないかと考えます。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに。

では、市川副部長からお願いします。

(市川オブザーバー) 再度、実態面からのお話をさせていただきます。

今後、万が一、原子力事業者が免責されるような事故が発生した場合に備えて、被災した地域や企業が取り残されるようなことがないよう、被害者保護の観点から、国が前面に立った損害賠償の実施がなされるよう「財政面」の救済措置も含め、制度設計がなされるようお願いした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。

森田委員、お願いします。

(森田委員) 御議論を伺い、全体を通して確認をさせていただきたいことがございますので、発言させていただきます。

この会議自体は、原子力損害賠償制度専門部会ということで、損害賠償の制度を検討する場だと思えます。つまり何らかの原因行為があつて、過失の存在はともかくとして、受けた損害に対して復旧を図るといのがこの制度の趣旨だと理解しております。

その場合に、今日の御議論でもそうですけれども、責任は無限責任で可能な限り、そして法的整理というのにも認めるべきではなくて、免責はできるだけ少なくということになると、現実に非常に大きな被害が出た場合に、損害賠償を、今の法的なスキームで全部することが可能なかどうか、そうでない場合が想定されるからこの議論が起こっているのではないかと考えております。それにつきましては、今日、住田委員の方から国との連帯保証ということで、これで言いますと1の※4のところでしょうか、前記3においては過失の程度、関与度、資力、経緯等総合考慮して損害の公平な負担を図るといということで、国の責任が当然、国が一定の補償といいましょうか、財政的な負担もすべきであるという御趣旨だと思えます。

これまでのところですと、そうした国の責任の在り方については、本日は御欠席ですけれども、高橋滋委員がそのときの立法に委ねると、そういう言い方をしているのかどうか知りませんが、そのような御発言もあったかと思えます。

私自身行政とか公共政策を研究している者から見ますと、想定できないような事態、それ自体があつてはいけなくて、想定しなければいけないのかもしれないかもしれませんが、そのような事態が起こり得るとき、どういう形で被害を受けた人を救済するかといふときに、この損害賠償のスキームだけが唯一の救済の策なのかといふと、必ずしもそうではないよう

な気が致します。

非常に被害が大きかった場合には、財政的な負担も含めてですけれども、別な形のスキームが考えられないか、そのような事態は、正直申し上げまして、起こってみないとなかなか分からないところがあります。それに対して、どう備えるかというのは、これは政府と言いましょうか、国の行政の仕組みのあり方の問題だと思います。他方におきましては、企業経営、民間企業もそうですけれども、そうしたところは予見可能性がなければ対応できないということで、そのあたりの関係をどう考えるのか。

賠償として考えるのか、賠償を超えたところの救済として考えるのか。住田委員の言葉を使いますと、過失の程度とか関与とか含めてですけれども、その辺をもう少し具体的に考えていかないと、この問題の答えはなかなか出てこないのではないかと考えます。昔は法学部におりましたけれども、今は法律の門外漢としてはそういう疑問を抱いたということを上申させさせていただきます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

全体感を常に持ちながら、この賠償制度をどう位置付けていくかということこれから議論していくことになろうかと思えます。

先に辰巳委員。それから西川委員、お願いします。

(辰巳委員) ちょっと先ほどの免責の話ともちょっと関わると思いますがけれども、どのようなレベルを免責されるかという話になるのか、まだもちろん決まっているというわけではないという前提ですけれども、やはり免責されるような事故というのは、非常に免責される事故というのは狭いものだと考えたときに、そういうものが起こった場合というのは、たとえ国が関わっても国民としては、救済が行われなくてもいいかと思えるような感じなのではないでしょうか。すごく心配になってきました。

先ほどの森田委員のお話を伺いながら、そんなことはあつてはいけないのは百も承知ですけれども、逆に言うとそういう状況が起こらない、すみません、免責されるということに戻るのですけれども、国民が救済されないことが、たとえ国が関わっても、救済されないようなことが起こるということを免責の基準にというか、免責がそこで行われなくていいかなと私は思ったわけなのです。

例えば戦争のような話とか、国そのものが立ち行かなくなるという状況をやはり免責の範囲と考えるべきではないかと逆に思ったという次第です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、西川委員、お願いします。

(西川委員) 今日の話題にちょっとはみ出るかもしれませんが、ちょっとお許してください。

今、事業者の責任の有限、無限、あるいは免責いろいろな議論が続いておりますけれども、いずれも国の関与というのが前提でありまして、この一つ一つ、区分して議論すると限りなくいろいろな議論が出て、きりがないところがありますので、その辺の全体のバランスをとった議論が必要かなという感じを抱きました。

先ほど、資料にもありましたけれども、例えばアメリカ、イギリスは民間への政府介入を最小限にしているということで、有限責任ということではありますが、実際は大統領とか英国議会が最終的には別の判断を加えるということでもありますから、別の出口がある意味で制度に用意されているという超法規ということではないでしょうが、法律の範囲内でしょうが、あるわけです。

フランスは、有限責任でありますけれども、実質は国営でありますから国が有限といっても国営である以上ほとんど無限でしょうから、そういう議論を一般的に形式に論じても、そんなにうまく制度の議論をしかねるのだと思います。

そこで、日本の国とかが原子力問題にどんな対応をとっているかというのは極めて重要でありまして、これまで国策民営として進めて来られ、またベースロード電源として原子力を使い続けるという基本計画で閣議決定をした国の方針の中で責任を取ることだと私は思っております。

先般のCOP21でも国際公約として、原子力に対するいろいろな姿勢についてもある程度ものを言っている。また、いろいろな課題もあるわけですが、原子力発電の運転についても国の機関である原子力規制委員会が安全確保のための規制を行っている。

そして、最近、再稼働のいろいろな裁判がありますけれども、いろいろ議論も多いですが、やはりこれは国の三権のうちの一つですから、国としていろいろな判断を部分的に行っている、そういうことでもありますので、政府においても安倍総理は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には、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り、責任を持って対処すると述べておられ、あらゆる面で最終的に政府の姿勢としては、国が責任を負っているということを議論し、そういう姿勢でおられると思います。

福島のような重大事故について、事業者だけで賠償を抱えるということは不可能でありますから、事業者ができるだけ責任を果たす中で、いろいろな制度、国の責任をはっきりさ

せるということが重要かと思えます。

そして、国の責任の取り方ですが、原子力災害においては、ここで想定しているスケールの大きい被害は、単独では起こり得ることの可能性は少ないと思えます。いろいろなことが複合して起こるわけでありまして、大きな災害と関連して発生しがちかと思えます。

そして、法律論で言いますと、お一人お一人の補償という議論があるわけですが、この原子力災害は量的にも非常に金額の大きいものでありまして、補償の基準も質的にもそう単純でなくなり、複雑だと思えますので、補償される場合にも個人保護と同時に国家の安全補償とか、国力維持のための信用のためにこれを行うというきちんとした補償がなければ、こういう原子力の政策というのは進められないというふうに思っております。

日本の場合、国は最終的に第一当事者ではなくて、絶えず現場というところには国はいないわけで、そこには個人がいたり、企業がいたりするわけでありまして、個人とか企業の自己責任に任せずに国が最終的に責任を持つのだという制度にしなければ制度は成り立ちませんし、これまでもずっとそういう態度をとって国民を守ってきたはずだというふうに思えます。だから、どんなことがあっても国民を見捨てないというところに国の意味があるわけでありまして、そういう制度に是非してほしいと思えます。

過去の災害を見ますと、伊勢湾台風、これで災害基本法ができました。阪神淡路大震災では地震とかボランティア、いろいろな国民の協力関係が出たわけです。今回の福島事故ではまた原子力の課題でありまして、実際の法律とか運用は災害が発生しないとそれにふさわしい制度というのはつくりにくいのですから、そういうことを前提にある程度基本的な枠組みを用意しながら、国や中央政府がしっかりこれをサポートするといいますか、支えていくという、そういう制度に是非とも設計、仕組みをつくるべきで、余り細かい議論をしても、それは使えないと思えますので、是非お願いしたいと思えます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 先ほど森田委員の御意見もございましたが、住田委員が貴重なペーパーを入れてくださっておりますので、こちらの件について質問と意見を述べさせていただきたいと思えます。

東京電力の今の支援機構法の枠組みの中でいけば、あくまで賠償は東京電力が支払い続け、政府は資金的な間接支援を行うものの、その資金については長い時間を掛けて返していくというようなスキームでしたので、住田委員が御提案されているこの連帯責任において、

国の責任をきちんと明記した上で財政的にも負担をするのだという制度は、斬新な御提案であったように思います。

一つ、住田委員にせっきくの機会ですのでお伺いしたいのは、実際に東京電力が賠償支払いを行った分を、国に対して求償することもあると思われませんが、それはその裁判の結果を待って、国に対して求償をするという手続で間違いがないのかということがまず質問でございます。

それと住田委員はここで先ほどから破綻処理についても認めていらっしゃるということで、つまりは事業者においては財産価値のところまで責任を負って、その後、清算法人や、会社更生法によって新法人が再生されることになるかもしれませんが、つまり発災事業者は総資産の価値までについての責任を負うという理解でよろしいのでしょうか。そちらの2点をせっきくの機会ですので伺ってみたいと思いました。

(住田委員) 本当は申し上げたかったことなのですが控えていたことを聞いていただきましたので、答えさせていただきます。

まず、最初のご質問はFの2番に当たる問題だと思います。今回の立法の施行は恐らく今後のことだろうと思います。ですから、すぐの財政的措置は必要ないので、そこは比較的飲み込みやすいと思います。

Fの2、現在の損害賠償スキーム、求償であるとか、それから今、裁判で実際に、国が国家賠償法による責任を追求されていますので、その結果を待つかどうかというようなことだと思いますが、非常にこれはセンシティブな問題ではありますので、このところは多くの調整が必要で難題かと書いたわけです。

個人的に申し上げますと、そういう意味で調整や遠慮もなしに率直に申し上げますと、今回のこの廃炉機構のスキームは福島事故が起きたからばたばたとつくって、そして総括原価方式のもとだったので、様々な電力会社からも拠出金を求めることができ、相互扶助も認められる、そういうときにできたものであります。

私が仕事で関係した預金保険機構の制度であるとか、生命保険契約者保護機構とかある程度練り上げてつくっていた制度と全く違うもので、しかも廃炉を目的の一つとしているにもかかわらず、廃炉のためのお金は一切残さずに、いまや東電の賠償に使い尽くしている。そして、今回、伊方、川内も含めて不安感を呼び起こしているときに、そういう意味では余力を一切持っていない実態。現在のこのスキーム自体、私としては見直すべきだと個人的には思っております。

福島事故の後、様々な省庁の調整の結果、国は一銭もお金を出さず、電力会社が相互扶助で出すというようなスキームをつくり、なおかつこれに対して現在、電力会社に増額まで求めているという話を聞いております。再処理の方でも新たな拠出金を求め、最終処分でも拠出金を求めるということを知っております。

先ほど電力システム改革の審議会で原子力に関して、議論されなかったという御意見をお聞きしました。システム改革の報告書を見ましたけれども、通常こういう大きな改革をするときには、影響する今回の部分についてもしっかりと手当てをするべきであろうと思っておりますが、それに関して書いていません。すなわち、考えていなかったことは明らかでございます。

ですから、この場で結論を出せるのかどうかはわかりませんが、個人的な意見だけは今のうちに申し上げておきますと、求償するべきであろうと思います。ただし、そこをどうするかはこれから大きな議論が必要であろうと思っております。

国家賠償についても一定の結論が出ると思っておりますが、それを見据えた上で、見越した上で、国は早急の対応をしないと、今後の原発不安に関して、さらには再稼働に関して国民の信頼を得にくいのではないかと思っております。

もう一つ、清算価値の話ですね。私自身は、過失の程度・関与度・資力・経緯等を総合考慮して損害の公平な負担を図るという、非常に曖昧模糊とした書き方をいたしました。さまざまな事情から、どうしてもこの電力会社を残さなければいけないという場合、首の皮一枚を残して活かすという選択肢があるとしたら、残りは国が出すべきだと、そういうような損害の負担の在り方もあると思っております。ただこれは、今、一概に決められることではないと思っております。これも私見です。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

論点3に関して、よろしいでしょうか。

(馬場オブザーバー) オブザーバーの立場で一言申し上げます。住田先生の御意見のとおり、被害者保護で無限責任を絶対に維持するべきということについては大賛成でございます。

今、福島の方では、農産物の損害賠償はそれなりに適切に行き渡ってきたところですが、29年1月からどういうスキームにするのかはまだ明確になってないという状況で、不安を抱えています。加えて、除染の部分はまずは国が責任を持っているはずだと思うのですが、農地は除染がほとんど進んでいないという状況です。是非とも、被害者の

無限責任を絶対に維持した上で、国として早急な賠償、救済はもちろん、営農再開なり、事業再開に向かってしっかりとした責任と役割を果たすということ、西川知事もおっしゃっておられましたけれども、私も求めたいと思います。以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

もう全体を見渡した議論もいろいろしていただいておりますが、これでこの原子力損害賠償に係る制度の在り方については一通り論点を押さえて議論をしてきたということになります。

これまで非常に活発に多くの御意見を頂戴しましたので、もう既に出ておりますように今後、制度全体を俯瞰した議論ができるように、これまでの議論を踏まえて事務局の方で整理をしていただければと思います。

次回以降の部会では、この事務局で整理していただいた資料に基づいて議論を深めていただきたいと思っておりますが、今日は実はこの終わりの時間に更に何か言い残された事柄があれば言うていただくという時間を予定しておりましたが、今日はその時間がなくなりましたが、もし何か全体に渡って、この制度に関わる課題について、何かございましたら、事務局の方へ寄せていただければと思います。それを踏まえてこれからの議論のための整理ということをやってもらいたいと思います。

それから、今日は、この資料にありますように被害者救済手続の在り方の議論もやっていたという予定でしたが、これが全くできませんでしたので、これは次回に改めて行うということにさせていただければと思います。

そのように今後進めていきたいと思っておりますが、よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

それでは、次回は、この被害者救済手続の在り方に関する課題、それから整理ができれば今後の議論のための制度に関わる課題のペーパーのようなものを出して議論を頂きたいと思っております。

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、第9回の会合につきましては、来週水曜日でございますけれども、4月27日水曜日、午前10時からこの講堂にて開催する予定でございます。

なお、お手元の資料につきまして、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) 本日も活発な御議論を頂き、ありがとうございました。

これで終了いたします。