

## 第14回原子力損害賠償制度専門部会議事録

1. 日 時 2016年10月3日(月) 10:00～12:10

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、山本委員、四元委員

オブザーバー

市川氏、小野田氏、若林氏、上妻氏

原子力委員会

阿部委員

内閣府

山脇統括官、板倉審議官、進藤審議官、川合参事官、大島参事官

文部科学省

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個別の論点について
- 2 その他

5. 配付資料

- 14-1 原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について [2]

【原子力損害賠償に係る制度(その1)】

## 6. 審議事項

(濱田部会長) おはようございます。それでは、時間になりましたので、第14回の原子力損害賠償制度専門部会を開催いたします。

初めに、事務局から資料と定足数の確認をお願いいたします。

(大島参事官) お手元の資料を御確認ください。

本日の配付資料でございますけれども、最初に第14回原子力損害賠償制度専門部会議事次第がございます。資料といたしまして、資料14-1を用意させていただいております。乱丁、落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、第12回及び第13回の議事録を机上資料として配付しておりますが、各委員に御確認していただき、既に原子力委員会のホームページで公開しております。

定足数でございますけれども、本日は16名の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。

資料はよろしいでしょうか。

前回の会合から、「原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点」について、集中的に審議をしていただいておりますが、本日から数回にわたり、「原子力損害賠償に係る制度」についての議論を行いたいと思います。

本日の進め方ですが、まず制度設計の議論を進めていくに当たっての留意事項等の議論を行い、その後、原子力事業者の責任の範囲等について議論したいと考えております。

事務局の方で、いつものように資料を用意していただいておりますので、最初に制度設計の検討に当たっての留意事項、損害賠償措置等の機能、役割等について説明をしていただいで質疑を行い、その後、責任の範囲、損害賠償措置についての議論を行いたいと思います。そのように進めたいと考えております。

それでは、まず事務局から資料の説明をお願いいたします。

(大島参事官) 資料14-1「原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について」〔2〕

【原子力損害賠償に係る制度（その1）】でございます。

1枚おめくりいただきまして、原子力損害賠償に係る制度に係る論点についてでございます。前々回おまとめいただきました見直しの方向性・論点の整理の中の原子力損害賠償制

度に係る制度の在り方については、そこにございますとおり、責任の範囲、賠償措置、原賠・廃炉機構の中で、責任の範囲から機構の話、法的整理の話、免責規定の話と大きく四つに分かれているかと思っております。本日御用意させていただいているのは、その中の（１）責任の範囲についてでございます。

２ページ目でございます。原子力損害賠償制度の検討に当たっての留意事項等についてでございます。まず、上の段で論点整理の中で原子力損害賠償制度の基本的枠組みというものをまとめていただきました。繰り返しになりますけれども、一つ目といたしまして、被害者の保護の在り方として、原子力損害と認められる損害については全て填補される「適切な賠償」のための制度設計が必要である。これに当たって迅速性、適切性というものを備えた制度というものが重要だとしていただきました。

②国民負担の在り方ということで、賠償責任については基本的に原子力事業者が負うべきでございますけれども、税による国民負担、又は電気料金による負担、こういうものを考えていく必要があると思っております。

また、③事業環境変化の下での原子力事業者の予見可能性ということで、エネルギー基本計画における原子力の位置付けや電力システム改革を受け、原子力事業者の予見可能性の確保の観点に留意が必要としていただきました。

したがしまして、これからの議論といたしましては「適切な賠償」というものを前提としつつ、国民負担の在り方、また原子力事業者の予見可能性、この二つの観点で物事を整理させていただければというふうに思っております。

１枚おめくりいただきまして３ページ目でございます。

制度設計の検討に当たっての留意事項でございます。これにつきましても既に論点整理でまとめていただいたものをもう一度確認の意味で列挙させていただいております。

まず、一つ目といたしまして、CSC条約との整合性、また東電福島原発事故の経験等を踏まえて顕在化した課題を踏まえる必要があるということ。また、原賠法の対象となる施設はいわゆる発電所という発電用原子炉施設のほかに再処理施設でありますとか、試験研究用原子炉施設、加工施設という形で多様でございます。これらの施設の運転等を行う事業者の規模等も更に大きく異なるということで、賠償を実施するための対応にも違いが自ずと生じてしまうというところがあります。

それから、三つ目でございます。制度設計の見直しの検討に当たりまして、どのような原子力事故を想定するのかということが重要となりますが、比較的影響が小さい事故から甚

大な影響が生じる重大事故まで原子力事故の対応というのは様々でございます。このため、原子力損害の種類、範囲、それから時間の経過による対応というものが様々となっておりますので、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応が求められる面があると思っております。特に、次の丸でございますけれども、重大事故が発生したときの対応というものも留意が必要だと思っております。

それから、最後でございますけれども、原子力事業者が賠償を確実に実施するためにはそのための賠償資力が確保される必要があるということでございます。また、さらに、被害者の支払というものが滞りなく行われるためには、キャッシュフローの確保が重要であると考えてございます。

次のページでございます。これから損害賠償制度措置の検討をしていただくに当たりまして、現行の仕組みというものを先ほど申しましたとおり、国民負担の在り方、それから原子力事業者の予見可能性の観点から再整理をさせていただきました。

まず、（２）現行の損害賠償措置等の①損害賠償措置でございます。

最初の丸は一般論でございますけれども、不法行為というものに対応する形で賠償になるということがあります。この賠償が確実に実行されることを担保するための制度といたしましては、一般的に責任保険制度というものが設けられ、これによって危険の分散、賠償責任の社会化が可能というふうにされているかと思っております。

現行の原賠制度でございますけれども、これも何度も説明させていただいておりますけれども、損害賠償措置は民間が負う責任保険契約を基本とした上で、民間が負うことのできない地震等が原因となった場合の原子力事故に備えた損害賠償措置として政府補償契約制度というものを設けることで、保険的スキームというふうに行っているところでございます。

この点につきまして、国民負担の観点から見ますと、責任保険契約につきましては原子力のリスク評価等に基づき保険料が設定されるということでございます。この保険料につきましては、例えば発電所の場合でございますと、原子力発電コストの一部としてその原子力事業者の電力需要家が電気料金を通じて負担をしているという形になってございます。

また、政府補償契約でございますけれども、これについても補償料という形でございますけれども、責任保険契約の保険料と同じように電気料金を通じて負担をされているということでございます。なお、政府補償契約に基づき国が原子力事業者に保証金を支払う場合には、一般会計からの支出ということになってございます。したがって、今回の東電福島原発事故の際には、補正予算を組ませていただきまして、一般会計から支出をしてい

るところでございます。

それから、原子力事業者にとっての予見可能性の観点からでございますけれども、一番最後の丸でございます。損害賠償措置については将来発生し得る賠償に係るリスクを外部化し、あらかじめ定められた保険料、補償料というものによる負担ということになってございますので、そういう観点からは予見可能性の確保というものがある制度だと思っております。

1枚おめくりいただきまして、5ページ目でございます。

原賠・廃炉機構についてでございます。これについての経緯は説明させていただいておりますので省略させていただきますけれども、将来事故に備える役割ということで、相互扶助スキームとしての原賠・廃炉機構というものがございます。この相互扶助スキームにつきましては、原子力事業者にとっては、原子力事業に関する経済的なリスクの分散というものがございます。

また、事故が起こった際には他の原子力事業者の資金調達の条件でございますとか、事業の運営に甚大な悪影響を及ぼす可能性があるということでは運命共同体的な関係にあり、この相互扶助スキームというものは有益な仕組みではないかというふうに考えられているところでございます。

その内容につきまして、国民負担の観点からでございますけれども、原賠・廃炉機構につきましては、先ほどの保険とは同じではございますけれども、当該原子力事業者等が支払う一般負担金につきましては、原子力事業者の電力需要家の電気料金を通じて負担をしていただいているというところでございます。

なお、これも説明を何度かさせていただいておりますけれども、東電福島原発事故に係る東京電力さんが払っております特別負担金につきましては、一般負担金とは異なり、利益水準の中からできるだけ高額になるように決定された額を支払うこととされているところでございます。

それから、予見可能性の観点からでございますけれども、一般負担金というものも原賠・廃炉機構法に定められる基準に従って、同機構の運営委員会で決定されるという形になってございます。

また、特別負担金というものにつきましても資金援助を受けている原子力事業者の収支状況に照らして、電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保に支障が生じない限度において決定されるという形になっております。このため原子力事業者の経営状況等に配慮

した上で、原子力事業者の予見可能性を確保しつつ、柔軟な対応が可能な制度というふう  
にされているかと思っております。

なお、論点整理で電力システム改革等に関わる課題というものを示していただいております  
すけれども、それについては次回御議論していただく予定で考えてございます。

1枚おめくりいただきまして、7ページは今申しました原子力損害賠償制度全体の民間保  
険、それから政府補償契約、それからその上の第16条及び支援機構による資金援助とい  
うものの図を書いております。今、説明をさせていただいたものを8ページに、まとめ  
させていただきました。

何度も繰り返しになって恐縮でございますけれども、原賠制度というものにつきましては、  
万が一事故が発生し、損害賠償を行うこととなった場合、被害者の保護を行うために必要  
な不可欠な制度ということで、また原子力事故が起こった場合の賠償リスクというものが  
非常に大きいので、国の関与のもとで制度を維持するというところでございまして、正に原賠法とい  
うものを昭和36年から運用させていただいているところでございます。

現行の原賠制度の枠組みについてもこれまで説明しておりますので、省略させていただき  
ますけれども、本日説明をしたように③でございます。損害賠償措置及び原賠・廃炉機構  
による資金援助の枠組みというのは、保険的スキームと相互扶助スキームを組み合わせた  
制度となっております。また、負担につきましては、原子力事業者が保険料等の形で支  
出しており、これらの費用は当該原子力事業者の電力需要家が電気料金などを通じて負担  
するという形で国民負担をお願いしているというところでございます。

また、原子力事業者にとって損害賠償措置というものは、将来発生し得る賠償に係る一定  
のリスクを外部化し、また、あらかじめ定められた保険料、補償料を毎年度支出すること  
で賠償に係る費用負担を平準化することが可能ということで、予見可能性の確保に資する  
制度になっていると思っております。

また、原賠・廃炉機構による資金援助でございますけれども、一般負担金、又は特別負担  
金を納付することにより賠償資力を確保することが可能となり、また一般負担金及び特別  
負担金の決定に当たっては、原子力事業者の経営状況等に配慮した上で、原子力事業者の  
予見可能性を確保しつつ、柔軟な対応が可能な制度になっているということでございます。

したがいまして、本日御議論いただく原賠制度の見直しに当たりましては、被害者の保護  
を図り、適切な賠償を行うため、これらの損害賠償措置等が担っている機能・役割を踏ま  
え、これらの措置を講ずるために必要な費用に係る国民負担の在り方、原子力事業者の予

見可能性等の観点から検討をする必要があるのではないか、とまとめさせていただきました。

まず、前半の御説明につい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。

冒頭に申し上げましたように、これから原賠制度の制度設計の検討を進めていただくということになりますが、原賠制度の見直しを行うに当たりましては、先ほどありました留意事項を踏まえ、そして先ほどの説明の最後にもございましたけれども、適切な賠償のための制度設計とするということを前提として、国民負担の在り方、それから原子力事業者の予見可能性の観点から見直し案を検討するということになろうかと思えます。

現行の枠組みである損害賠償措置の保険的なスキーム、それから原賠・廃炉機構の相互扶助スキームというものについて国民負担、予見可能性等の観点から整理していただきましたので、具体的には制度設計の議論を始める前に、この点についてまず御質問、御意見があれば頂戴できればと思っております。

いつものように札を立てていただければと思いますので、よろしく願いいたします。

西川委員、お願いします。

(西川委員) 誰もおっしゃらないようですので、先に申し上げます。

まず、原子力損害賠償法における国の責任の明確化ということであります。大規模な原子力事故が発生した場合、事業者責任の有限あるいは無限にかかわらず、被害者の救済には国の支援が必要となりますが、現行の原子力損害賠償法では政府が「必要と認めるとき」については援助する仕組みに止まっています。支援に乗り出すかどうかはいわば政府の裁量に委ねているのではないかと考えられます。

原子力災害については、事故のタイプはいろいろ想定されますが、究極の話は重大・過酷事故かと思うのでありまして、事業者の無過失責任となっておりますが、ひとたび事故が起これば同じく無過失責任と一定の法律の世界でなっております他の災害、例えば大気汚染であるとか、個別自然災害、あるいは様々ありますが、そうしたものに比べますと損害額、賠償額は桁違いに大きくなる可能性があります。そうした中で、国の支援がはっきりしないのでは誰も原子力事業をやらなくなる恐れがあるかと思えます。

今回の「もんじゅ」が話題になっておりますが、あのような方針を見ましても、ややこの問題と局面は少し違うんですが、原子力事業者が核燃料サイクルに関与するかに躊躇し始めているということ。外国任せで責任を取らない方向に展開しているという恐れがあるわ

けであります。そういうことを見ますと、こうした原子力事業を責任を持って誰がやっていくのか。いろいろな制度をつくっても、原子力事業に適応することが起こるのか、起こらないかという事態が生じてしまう恐れがあると思います。

原子力政策を進めるには、国、電力事業者、地元の三者の信頼が何より大切であります。立地地域の支援・協力を得ながら今後も国策として原子力を活用していくのであれば、万が一の事故の場合、損害賠償が滞ることのないよう国が最終的な責任を持つことによりまして、原子力損害賠償法を明確にするべきであります。

特に、電力自由化の大きな流れの中で、いまや特定の電源が好きだとか嫌いだとか、あれだこれだというような時代ではなく、都合の良いものだけを選ぶわけにはいかないわけでありまして、料金であれ税金であれ、結局、利用者、国民全体で負担することにならざるを得ないというふうに思うわけであります。

そして、被害者は国民一般ではありますが、大抵は発電所が立地している地元、あるいは地元の人たちでありまして、現場を離れた法律論を抽象的に展開しても、ほとんど役に立たないといえますか、制度が決まったけれども使えないという制度になっては意味がないわけであります。

特に、損害賠償の具体的な執行になりますと、これは紛争の世界でありまして裁判制度であります。日本の裁判制度が非常に不安定な状況の中で、制度をしっかりと決めると同時に裁判制度においても様々改善をしなければ、特に国の関与をしっかりとしなければ次々といろいろな判断ができて、いろいろな決めたことも役に立たない。つまりいろいろな面と申しますか、原子力の政策の面でもあるいは何か起こった際にも、ほとんど使えないような制度を論じあっても意味がないわけでありまして、そのことをしっかりと認識しながら御議論を進めていただきたいと、このように思うのであります。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

国の責任をどう取られるかと、議論、皆さん方大変気にされてきたことで、これからの議論を整理するに当たってもそれをベースに考えながら進めていければと思います。

ほかにいかがでしょうか。

遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) まずは損害賠償措置ということでございますので、この点から申し上げたいのですが、全体の制度設計が当然絡んでくることであることは申し上げるまでもありません。



今、部会長からの御提案を頂きましたこの問題につきましては、1点、御指摘をさせていただきたいのですが、これまでの議論において過酷事故の際に限りですけれども、国の実質負担を引き上げるという方向では、一部の委員においては一致をしているように思うのですが、分かれているのはその手法で、具体的には二つあって、民間補償分についてはなかなか引上げづらいので、政府補償分を大きく引き上げる。若しくは過酷事故を想定した事業者の責任限度額を超えた分を国が負担するという、そのどちらかの選択肢というものが示されたように思います。

前者については、原子力コスト算定委員会の際に事故リスクを4000炉年に一度という発生率が設定されましたが、こうした発生頻度の事故に対して毎年掛け捨ての保険料を数十億から数百億円保険料を払い続けるということが適当なのかどうなのかという一つの議論があるかと思えます。こちらの資料でも指摘されているように、これは電気料金の中に転嫁されるものでございます。

しかも過酷事故が起きた場合、政府補償の際の保険金は一般会計の方から支払われるというものになります。私は後者の立場でして、アメリカのプライス・アンダーソン法のように、責任限度額を超えた分については何らかの財源、私がかねて電促税というふうに申し上げておりますが、そこから拠出するというのが適当ではないかと考えております。

掛け捨ての保険料を支払うぐらいであれば、その資金を例えばエネルギー特会に積み立てておくというような備え方というのも一つの検討の方法としてあるのではないかと考えております。こういうCATリスクを保険でどうするのかという議論が一つある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す。

ほかにはいかがでしょうか。

辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) 今日の重要なポイントが原子力事業者の予見可能性確保の観点に留意をしてというのが前提になっているんですけれども、そのところが通常、事業者が自分たちの事業の予見可能性を確保するというのが当たり前で、その予見可能性の範囲を超えて事業をするかどうかということまでやはりそれは事業者の責任だと私は基本的に思っているのですが、留意が必要というこの留意は誰が留意をするということなのかちょっと良く分からなくて、国が留意をするということなのか、事業者が留意をするということなのか、そこをちよっ

と明確にさせていただきたいなと思ったのですけれども。

(濱田部会長) この点は事務局の方からお願いします。

(大島参事官) 今回、論点整理の中で、特に国民負担、それから事業の予見可能性という二つの観点でということで、予見可能性そのものについては、事業者がちゃんと予見ができるようにという意味でございます。ただ、すみません、分かりにくい文章だったかもしれませんが、留意をしてというのはこれから検討していく制度が事業者にとって予見可能性の確保の観点から十分その役割を果たせるような制度なのか、それともそういうところが少し弱い制度なのかということについて、正に評価軸的に考えていただくということで、この辺は全体の制度を見ていて、これがあるからというわけでは多分ないと思うんですけれども、いろいろなバランスを見ながら考えていただきたいという趣旨で書いているつもりでございます。

(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。

大塚委員、その次に崎田委員、お願いします。

(大塚委員) 先ほどの御議論に対してちょっと私自身の考えを多少申し上げたいと思います。

最初に西川委員がおっしゃったことに関しては、国が最終的な何らかの役割を果たしていただきたいというのは多分余り異論は少ないと思いますが、具体的にどういう考え方をとるかという問題だと思いますけれども、例えば一般的な責務規定のようなことを入れるかどうか問題になると思いますけれども、ただ良く環境法とかで事業者に対しての一般的な責務規定を置くことは結構あるんですが、国の一般的な責務規定ということになると、かなり重いことは重いので、ちょっとどういう形を考えるかということとは是非検討する必要がありますけれども、ちょっと具体的にはどういう条文になるか良く分かりませんが、何らかのそういうことを考えておくというのは必要なのかなというふうに思います。

私自身は国の立替払をすることが重要だと思っていますが、国が最終的な責任を負うということかというのは、私は賛成ではないんですけれども、全体のシステムをうまく動かすということについての一般的な責務というのはあるのかなと思っています。

それから、遠藤委員の御意見については、今、白紙の状態からいろいろ考えることは、プライス・アンダーソン法に関しては、非常に参考になると私は思っていますが、同時に原賠・廃炉機構法が現在あるので、それとの関係は考えなくちゃいけないので、積立てするというのはある意味非常に魅力的だと思っているんですけれども、そこをどうするかとい

う問題があるのかなと思っております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、崎田委員、お願いします。

(崎田委員) 1点のみなのですが、これまでの議論の中で、国民にとってのこの制度の信頼性、あるいは原子力事業の信頼性を確保するためにきちんと制度をつくるということが大事だという話をしてきた中で、今回基本的なところで国民負担の在り方ということが一番最初にかなりはっきりと出ています。けれども、その中で税による国民負担を求めることは相当慎重であるべきと最初に言い切ってしまうというのですがここを検討するのが今回の制度改革で重要な部分ではないかという印象を持っておりましたので、一言意見を申し上げたいと思いました。

もちろん相当程度慎重であるべきですけれども、やはりここを検討しなければいけない、検討する時期においてはやはり情報公開の徹底、そういう基本の上できちんと話し合っていくという、そういうような共通認識があってもよろしいのかと思いました。よろしくお願いたします。

(濱田部会長) ありがとうございます。

大橋委員、お願いします。

(大橋委員) 原子力事業の予見可能性の確保ということを考える上で、以下の四つ、具体的には賠償措置、発災事業者の負担、相互扶助スキーム、最後に今回頂いています国、これら四者の負担のバランスをどう考えていくのかというのは極めて重要な論点だと思っています。

その中で、今回、賠償措置の制度についてのあるべき姿ということ頂いた点には、特段私は異論はございません。ただ、事業の予見可能性の確保ということを考えるに当たっては、これらの負担のバランスを最終的に加味した上で、負担の行く先である電力料金が現状以上に大幅に引き上るといようなことにつながると、結局予見可能性、事業が非常に困難になるだろうということは、電力自由化の中で極めて自明かなと思います。

よって、それぞれ四つの項目ごとに議論することは重要だと思いますが、最終的に仕上りの段階で本当に予見可能性が確保されているのか、事業として持続可能なのかという点の議論というのは欠かせないのかなというふうに思っています。

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、お願いします。

(市川副部長) 政府のエネルギーミックスにおいて、2030年度の原子力依存度は20～22％程度にするということが決まりました。この構成比を確実に実現していくためにも、今後、電力会社が担う原子力事業の足かせとならないようにするとともに、地域の企業や住民が安心できる仕組みなど、環境を整備する観点からも検討していただけるようによろしくお願ひしたいと思ひます。

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。よろしいでしょうか。

ありがとうございました。

今、いろいろ御意見を頂戴しました。先ほど事務局から説明をしていただいたこと、それに加えて今各委員から御意見を出していただいて、それを合わせて踏まえてこれからの議論を進めていただければと思っております。

それでは、次に責任の範囲、損害賠償措置に係る論点について、まず説明をしていただいた上で議論を進めたいと思ひます。

それでは、事務局から資料の説明をお願いします。

(大島参事官) 資料は続きまして9ページからでございます。

9ページから責任の範囲、賠償措置などについての論点について、これも12回るときにまとめていただいたものから抜粋をする形で書いてございますので、説明を省略させていただきます。少しめくっていただきまして、13ページ目、14ページ目でございます。

こちらの方にいわゆる有限責任、無限責任という形で分けた場合の主な論点について、図示する形で少し整理をさせていただきました。

まず、上の方、有限責任についてでございますけれども、有限責任そのものに対するコメントといたしまして、左の一番上でございますけれども、故意・過失等があった場合に有限責任とすることに対する御意見、それから一律に有限責任とするのではなく、事故原因により一部制限してはどうかという形の御意見があったかと思ひます。

それから、有限責任でございますので、責任限度額というものがどこかに出てくるということだと思っておりますけれども、その点につきましてちょうど赤く責任限度額が書いて

ございますけれども、その左上、重大事故を考慮し、相当高額の責任限度額とするべきという形でまとめてございます。

この責任限度額全体をどう支えるのかというところで、現行制度をそのまま当てはめると責任保険契約と政府補償契約、原子力事業者による負担のところ、原賠法第16条の援助とそれから現行の原賠・廃炉機構による資金援助などによる支えということになるのかと思っております。この点については、原子力事業者と国の責任の分担及び負担割合の観点からの検討というものを正に本日していただこうかと思っております。

それから、責任限度額を超えたところについては、国の補償などの制度というものをつくる必要がございます。負担という意味では先ほども御議論がありましたけれども、一般税による負担、電気料金による全電力需要家への負担、という大きく二つの御意見が出されていたかと思っております。

下のページは、現行の無限責任のままの場合における課題ということかと思っております。一番大きな部分といたしましては、右の一番下でございます。現行の賠償措置額、発電所及び再処理施設の場合には1,200億円が限度額となっておりますけれども、これについて重大事故のための備えとしては過小ではないかという御意見。

それから、事業者自らが賠償に備える仕組みとしては、保険的スキーム等を基本とするべきではないかという大きく二つの御意見を頂いていたかと思っております。また、これに関連するものとして、左のちょうど真ん中くらいに書かせていただいておりますけれども、賠償措置額と原賠・廃炉機構による資金援助の不均衡な状態に留意するべきではないかということで、1,200億円、それから原賠・廃炉機構、賠償という意味では6兆円を少し超えるぐらいの額になっているかと思っておりますけれども、ここの負担割合というものがあるかと思っております。

また、これ以外に一番上のところで国の立替払で事後に求償するという方法。また、原因者負担を前提として、民事責任を踏まえつつ、必要に応じて行政上の救済制度を創設するというような御議論というものもあったかと思っております。これまでが論点整理でまとめていただいたものでございます。

1枚おめくりいただきまして、15ページ目でございます。

まず、この現行の制度に対して、特に有限責任の部分についていろいろ課題を挙げていただきましたので、適切な賠償を図るという観点から、国民負担、それから原子力事業者の予見可能性というものを主軸にしながら、具体的な制度設計上の課題というものを幾つか

整理をさせていただきました。

まず、(1) 有限責任のうちの①有限責任の範囲等についてでございます。

一つ目といたしまして、有限責任とした場合に、安全性向上に対する投資の減少という事故抑止の観点からの課題というものについて指摘されてございます。この点につきましても経緯で少し説明させていただきましたけれども、東電福島原発事故以降、原子力事業者の自主的安全性向上等に関する責務というものが原子炉等規制法などにも明記されるなど、いろいろな形で原子力事業者の責務というものが明確化されているというところではございます。ただ、これから制度全体というものをまとめていく中では、全く無視をするというわけにはいかないかと思っておりますので、原賠制度においても事故抑止効果への影響というものも考慮しながら検討させていただければというふうに思っております。

続きまして、有限責任とする場合の賠償の範囲についてでございます。これにつきまして、先ほど申しましたとおり、故意・過失が認められる場合の取扱でございますとか、個々の原子力損害についての対応というものの課題があるかと思っております。有限責任としている例といたしましては、我が国の場合にはほとんどが無限責任になっておりますので、数が少ないのですけれども、ほぼ唯一という形だと思っておりますけれども、関連している国際条約を踏まえまして船舶の関係についての法律においては有限責任というものがとられていると承知をしております。

関連している法律については、16ページ、下のところに二つ書いてございますけれども、船舶の場合には、故意・過失が認められるという場合には無限責任、また、一部の損害についても責任を制限できないということで、裁判所が関与をする形で賠償というものが行われているということだと思っております。ですので、これと同様の考え方でいろいろ対応するというものが考えられるのではないかということで、少し整理をさせていただきました。

まず、一つ目、故意・過失の有無による損害賠償の範囲を制限するということについてでございますが、これにつきましては、原子力事故の原因が確定されるまでには時間を要する場合が非常に多うございます。またさらに、賠償ということになりますと、賠償の責任の観点から故意又は過失の程度を確定するということが必要になるかと思っておりますので、このようなことをする場合には、当然のことながら、原子力事業者の抗弁の機会の確保などの手続を設け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。

さらに、訴訟ということについても御意見ありました。訴訟で確定することになれば、当

然のことながら相当の時間を要することになるというふうに考えられますので、迅速な賠償手続を進めるに当たっては、支障が生ずる可能性が高いのではないかとこのことを考えてございます。

また、個別の原子力損害の取扱についてでございますけれども、特に生命、身体に係る損害というものについては、原子力事業者の賠償責任を制限しないということにすることを検討する余地があるのではないかとこのように思っておりますけれども、一方で、この生命、身体損害のみを無制限にするのかということについては、その妥当性について慎重な検討が必要ではないかとこのように思っております。

1枚おめくりいただきまして、17ページ目でございます。有限責任とする場合の責任限度額についてでございます。

これにつきましては、論点整理の中で、重大事故が起きた場合にも対応できるようにすることを考慮して、相当高額の責任限度額とした場合の検討というものをまとめていただいております。検討の中では、委員から5兆円というようなサジェスションも頂いていたところでございます。このように、相当高額の責任限度額とした場合に、一社負担ということになった場合には、場合によっては原子力事業者の負担能力を超えるということが考えられますので、このような場合に、事前に原子力事業者が予見可能性を確保するというところについては、大きな課題があるのではないかとこのように思っております。

それから、相当高額の責任限度額をどう支えるのかというところにつきまして、一つ飛んでいただきまして、丸の三つ目でございます。責任を超える部分につきましては、先ほど申しましたとおり、新たに国の補償制度などを設けるとすることも考えなければいけないかと思っております。このことを踏まえた場合には、責任限度額までの範囲については、可能な限り原子力事業者が負担することとすべきではないかという形で問題提起をさせていただいております。

このような考え方に立った場合には、現行の原賠法で行っております1,200億円という賠償措置についてでございますけれども、これまでも更に増額をするということになりますと、それぞれの保険料、補償料の増加ということにつながりますし、さらには、政府補償契約の場合には、補償金そのものについては一般税から支出による国民負担の増加というものにつながります。ですので、現行の賠償措置額1,200億円を増額する必要性というものは、小さいのではないかとこのようにまとめております。したがって、この1,200億円を増額しないこととすれば、賠償資力の大部分は、原賠・廃炉機構によ

る資金援助等による相互扶助スキームで確保をするという必要があるかと思っております。

それから、18ページ目でございます。有限責任の限度額を超えた場合の対応でございます。

責任限度額を超えた場合の賠償でございますけれども、適切な賠償を継続すること、また、被害者の財産権の侵害のおそれを回避するためには、国による補償を行うなどの制度を設けて、被害者の保護が適切に継続される必要があるというふうに考えてございます。

国による補償についてでございますけれども、先ほど言いましたとおり、相当高額な責任限度額とするようなことを考えた場合には、当然のことながら、その前提となります原子力事故の被害というものが非常に大きなものになっているのではないかというふうに思っておりますので、相当程度の損害が発生しているような甚大な被害への対応が求められるということを前提に置きつつ、検討しなければならないのかというふうに思っております。

それから、国による補償の財源についてでございます。これは大きく二つ、一般税の話、それから電気料金を通じた全電力需要家への負担という、二つの大きな御意見というものを頂いております。まず、一般税につきましては、その時々も含めて、国の厳しい財政事情というものに留意をしなければいけないということになるかと思っております。また、電気料金による負担といった場合には、電気料金の値上げというものにもつながることになるかと思っております。

いずれにいたしましても、この国の補償制度というものを設けた場合には、一般税又は電気料金による負担を国民に求めることにつながるかと思っております。したがって、社会全体で原子力に係るリスクを分担することにもなりますので、当然のことながら、十分な説明責任を果たした上で対応する必要があるということになるのではないかと思っております。

ですので、国による補償制度の枠組みにつきましては、必要な補償の規模や負担の在り方について検討するという必要があるということになっております。国の補償制度を設けることとした場合においても、具体的な制度設計につきましては、以上のようなことから、原子力事故が発生した後に、個別の事故の状況に応じて柔軟に対応せざるを得ないのではないかというふうに考えてございます。

以上が有限責任についてのまとめでございます。



続きまして、19ページ目でございます。無限責任についての部分でございます。

無限責任の課題については、一番最初の丸に書いてございます。先ほど説明したように、1,200億円の賠償措置額についての賠償資力の備えとしての問題点、また、保険的スキームと相互扶助スキームの賠償規模の不均衡についての指摘というものがあつたかと思つてございます。

二つ目の丸でございます。原子力事業者の現行どおり引き続き無限責任とした場合には、保険的スキームである賠償措置につきましても、リスク分散の措置としては有効な方策でございます。また、あらかじめ定められた保険料、補償料を支払い続けるという意味では、予見可能性の確保に資する制度だと思つてございますので、まずはこの賠償措置というものを基本とした制度設計としてはどうかというふうに考えてございます。

また、重大事故への備えのために賠償措置額を増額することとした場合には、今の1,200億円をどこまで増額するのかという意味での増額の規模でありますとか、対象とする原子力事故のリスクというものがいろいろございます。現行では、基本的にはどのような原子力事故に対しても1,200億円、民間保険若しくは政府補償契約で対応する形になってございますけれども、これを一律に増額をするということになった場合には、保険料及び補償料の負担増がかなり大きくなることもあり得るかと思つてございます。ですので、この点については、本日、御意見を頂いた上で、具体的な制度設計というものについては、次回辺りに具体的な案というものを示させていただければというふうに思つてございます。

なお、民間で行っております責任保険契約につきましても、その増額につきましても、再保険市場での引受け等の調整が必要でございます。また、既に世界的で最も高額となっている現状を踏まえると、今の1,200億円を大幅に引き上げるというものは困難ということがあるかと思つてございます。

それから、最後の丸、先ほど言いましたとおり、原賠・廃炉機構の制度の今後の在り方につきましても、少し課題を整理させていただきまして、次回やらせていただければというふうに思つてございます。

それから、無限責任、もう一つ大きな課題として、原賠法第16条に基づく国の措置がございまして、一番下のところに法律を書かせていただいておりますけれども、1,200億円の現行の賠償措置額を超えて、かつ法律の目的を達成するために必要があると認めるときには、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ものというふうにされております。なお、この援助につきましても、第16条第2項におきまして、国会の議決に

より、政府に属されている権限の範囲内において行うものというふうにされているところでございます。

この第16条の措置でございますけれども、上の四角の最初の一つ目でございます。経緯でも説明をさせていただきましたけれども、昭和36年当時の答弁では、資金の融通でありますとかあっせん、それから補助金等による資金援助というものを想定をしているという答弁をさせていただいているところでございます。

二つ目の丸でございます。これらの国が行う資金援助等の措置というものについては、一時的な資金繰りを付けることが可能となるような制度だとは思ってございます。ただし、重大事故が発生した場合を想定した場合には、資金援助等によっても原子力事業者が賠償に係る巨額の債務を抱えることには変わりはなく、抜本的な解決とはならない可能性があることも考慮する必要があるのではないかと考えてございます。

一方、原賠法の対象施設でございますけれども、発電所、再処理施設のみならず、比較的規模の小さな事業者が行っております試験研究用の原子炉施設でありますとか、加工施設などがございます。このようなものに対しては、発電所の場合には機構による資金援助というものがございますけれども、この対象外となっております加工施設、試験研究用原子炉施設を運転する原子力事業者については、資金援助等による国による援助が有効な方策として機能する場合があるのではないかと考えてございます。

また、この専門部会の御議論の中で、この第16条の国の措置について、具体的な措置を列挙してはどうかという御意見を頂いてございました。こういう具体的な措置をする規定というものは、他の法律でも非常に多く見られております。特に国が融通をすとかあっせんをするということになっておりますけれども、これらの規定についてはいわゆる努力義務規定ということで、国はあっせんに努めなければならないというような形で規定をされてございます。また、例えば原賠法で行われる場合も含めてですけれども、各法律に基づいて具体的にどのような援助を行うのかというものについては、その時々事情に応じて判断されるものというふうに考えてございます。

以上のようなことを考えますと、原子力事故については、比較的影響が小さい事故から甚大な影響が生じる重大事故まで、原子力事故の対応と被害の状況というものが様々でございます。ですので、原子力事業者に対してあらかじめどのような援助を行うのか想定することは、困難ではないかと考えてございますので、国の援助に関する具体的な措置を規定するための法改正の意義は小さいのではないかと、というふうに考えてございます。

しかしながら、現行の原賠法第16条の規定というものができていることを踏まえ、国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講じることが求められているのではないか、ということで付け加えさせていただいてございます。

以上、全体の説明でございますけれども、今まで言ったものをまとめさせていただきますと、21ページ目と22ページ目でございます。

繰り返しになりますけれども、まず一つ目、原子力事業者を有限責任とした場合には、事故抑止の観点からの課題の指摘というものもでございます。また、東電福島原発事故以降の原子力に対する安全性向上に関する取組なども踏まえ、原賠制度においても事故抑止効果への影響を考慮する必要があるのではないかとしています。

二つ目、有限責任とする範囲については、故意又は過失の有無によりその範囲を制限することとした場合には、手続が煩雑となり、また、訴訟等による手続を考慮すると、相当の時間を要することになると考えられ、迅速な賠償手続を進めるに当たって支障が生じる可能性が高いのではないかとしております。

③でございます。原子力事業者を有限責任とする場合の責任限度額については、重大事故が起きた場合にも対応できるようにすることを考慮し、相当高額とした場合、原子力事業者の予見可能性をどのように確保するかが大きな課題ではないかとしました。

④番目、相当高額の責任限度額を設定し、その責任限度額までの賠償資力を確保するに当たっては、責任限度額を超える損害については、新たな国の補償制度等による国民負担が発生することを踏まえ、可能な限り原子力事業者が負担することとすべきではないか。このような考え方に立てば、現行の損害賠償措置を増額する必要性は小さいのではないかと。また、賠償措置額を増額しないこととすれば、賠償資力の大部分は、原賠・廃炉機構による資金援助等の相互扶助スキームで確保することとなるが、相互扶助スキームに係る課題については、次回、引き続き検討が必要ではないかと。

⑤番目、責任限度額を超えた場合には、適切な賠償を継続し、また、被害者の財産権の侵害のおそれを回避するために、国による補償制度を設け、被害者の保護が適切に継続される必要があると考えられる。国による補償については、甚大な被害への対応が求められる状況になっている可能性が高く、補償規模や国民負担の在り方について、原子力事故が発生する前にあらかじめ想定することは困難である。また、一般税又は電気料金による負担を国民に求めることは、社会全体で原子力に係るリスクを分担することであり、十分な説明責任を果たさなければならない事態であると考えられる。このため、国の補償に係る具

体的な制度設計については、原子力事故が発生した後に、個別の事故の状況に応じて柔軟に対応せざるを得ないのではないかとさせていただきます。

無限責任に関するところが⑥から⑧まででございます。⑥原子力事業者の無限責任を維持する場合、保険的スキームである損害賠償措置はリスク分散の措置として有効な方策であり、また、保険料及び補償料の負担について、原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度であることから、損害賠償措置を基本とした制度設計としてはどうか。

⑦また、重大事故への備えのために賠償措置額を増額することとした場合、増額の規模、対象とする原子力事故のリスク等に応じて保険料及び補償料の負担増につながることから、引き続き、慎重に検討する必要があるのではないかと。

⑧原賠法第16条に基づく国の措置については、原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、原子力事業者に対してどのような援助を行うのかあらかじめ想定することは困難なことから、国の援助に関する具体的な措置を規定するための法改正の意義は小さいのではないかと。現行の規定を踏まえると、国の責務として個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講ずることが求められるのではないかとさせていただきます。

説明は以上でございます。

(濱田部会長) どうもありがとうございました。

原子力事業者の責任の範囲、損害賠償措置について、国民負担の在り方、原子力事業者の予見可能性等の観点から、論点整理で説明された課題についての考え方を示していただきました。この原子力事業者の責任について、有限責任・無限責任といった論点がありましたが、論点整理をまとめる中でも、二項対立で考えるのではなくて、とにかく実効的な制度設計の議論ができれば良いのではないかとという意見も多く見られたと思います。原子力事業者の責任の範囲の見直しを行うということに当たっては、そういう意味でも、具体的な制度設計を念頭に置きながらの検討は必要ということになるかと思っておりますので、その点を踏まえながら議論を頂ければと思っております。

相互にいろいろ関係することがございますので、特にここでは有限責任・無限責任ということに分けずに、全体にわたって議論を進めていきたいと思っておりますので、どの点からでも御質問、御意見を頂戴できればと思います。よろしくお願いいたします。

四元委員、お願いします。

(四元委員) 資料は、細かいところは若干ありますけれども、かなり良くまとめていただいたというのが私の印象でございます。やはり有限・無限というだけの議論ではなくて、

制度設計全体を見なくてはならないと今、部会長がおっしゃっていただいたとおりで、ようやく私自身も今日の御説明とこの資料を見て、全体的に見通せて、頭の整理がだんだんついてきたのかなと思っております。

それで、まだちょっと何かと結論付けるところまでには情報が足りないんですけれども、手っ取り早くは資料21、22ページを見ておりますけれども、記載の中で、私自身は、有限責任としたときに、安全投資がおろそかになって、事故抑止の観点から問題になるという意見には必ずしもくみしておりませんが、ただ、もう一方で、この国の補償規模のところ、有限責任の場合には、どうしても国が無限定に補償責任を負うというのはセットにしないと法的には完結しない。具体的な財源をどうするか制度設計どうするというのは、個別の事故ごとに決めざるを得ないところが大きいと思うんですけれども、やはり事業者の有限責任だったら、国が無制限の補償制度というのがセットになると考えております。

そのときに、やはり責任限度額のところがかなり実際にはキーワードになってきて、ここに相当高額である必要があるんじゃないかというような、私自身もそういう印象を受けておまして、そうしたときに、だから、国が無限定の補償を負うときに、事業者の責任限度額がそう軽くなるはずはないという思いはあるんですけれども、そのときに事業者の予見可能性が高まる限度額というのがどこに設定できるのかというのは、かなり越えがたいハードルの一つかなと。

もう一つは、故意・過失のところがありますけれど、やはりここで書いていただいているように、少なくとも過失のレベルで恐らく原賠法の事業者の責任負担を変えるというのは、制度上、現実には難しいと思うので、故意に関しては、もしかしたら故意のあるなしで区別するというのがあるのかもしれませんが、そうしますと、過失の有無では余り左右されない制度にするというと、事業者の責任限度額、それから過失の場合のそれ以上の上限の免責、それから国の無制限の補償といったときに、国民が納得いく安定期的な制度設計が果たして作れるかというところ、相当越えなければならぬハードルが高いのかなというイメージで率直には思っております。

ただ、ちょっと無限責任の方がまだ、保険と補償というこの二つの大きな、実際には非常に重要なポイントになってくる根拠のところ、やはり補償料がいたずらに上がって、それでいいかというところがございますので、もうちょっと次回で何か具体的に示していただければ、それを見て、最終的には全体を判断したいと思います。

(濱田部会長) どうもありがとうございました。

では、西川委員、お願いします。

(西川委員) 先ほど申し上げた点と関連いたしますが、いずれにしても電力事業、原子力については、これを実際行っている事業者というのは10社前後でありますし、あと、関与するのは政府と国でありまして、他のいろんな事業とはかなり性格の異なる、そうした産業といたしますか、プロジェクトであります。したがって、いずれにしてもいろいろな計画やあるいは法律制度の中で、このエネルギー、原子力について国が責任を持つという、そういう制度になっているわけでありますから、どのようなことが起ころうと国が逃れるわけにはいかない、そういうシステムなのですよ。

ですので、事業者があらかじめそういう制度の中で、原子力政策をほとんどやる気がないとか、そういうのにシュリンクするとか、そういうような制度になっているのでは、意味がないのではないかと私は思います。したがって、どのような制度にしる、国が責任を持つということが背景になれば、この制度はほとんど意味のない制度になると思います。

そして、一方で、どれくらいの災害というか、損害といたしますか、こういうものが想定されるかという議論がやや曖昧なのでありますが、我々は福島のような事故は二度と日本では起こさないんだという、そういう強い決意でこの問題に取り組んでいるわけですから、そこを前提にどうした災害が起こるのか起こらないかというのが物事の程度だと思しますので、その中でこの議論をなすべきだと、このように考えます。

(濱田部会長) ありがとうございました。

では、加藤委員、お願いします。その後、又吉委員、お願いします。

(加藤委員) ありがとうございます。

無限責任か有限責任かという議論につきまして、私ども経団連としましては、迅速かつ確実な被害者救済と原子力事業の担い手確保のため、原子力事業者の責任に上限を設定して、それを超える損害が発生した場合には、国が積極的な役割を果たすという仕組みを提案しております。この資料の13ページにあります図は、こうした経団連の主張に近いものであると考えております。

ただし、実際にこれが機能する制度になるかどうか、つまり、迅速かつ確実な被害者救済と事業者の予見可能性確保の双方を満たす制度であるかどうかは、賠償措置額と責任限度額が、それぞれ幾らになるかという点に左右されると思います。原子力事業者による負担が支払い能力を超える水準である場合には、被害者の救済と事業者の予見可能性確保が共

に実現できなくなってしまうことを危惧いたします。

この専門部会におきまして、以前、委員のお一人から5兆円の責任限度額を設けるのはいかがでしょうかという御提案がございました。この金額で予見可能性が確保されるのかどうかについて、確定的なことは申しあげられませんが、企業を営んでいる者の感覚としましては、非常に厳しい水準であるという印象を持っております。私としましては、責任限度額の水準について判断するためには高度に専門的な議論が必要であり、この部会だけで決め切れるものではないのではないかと考えておりますが、仮に、10ページの冒頭に書かれておりますように、「相当高額な責任限度額をすることを検討する」ということであれば、予見可能性確保の観点から、損害賠償措置額を大幅に引き上げることについて、議論する必要が生じるのではないかと考えております。

その関係で1点、意見を述べさせていただきます。17ページの四つ目の丸に、「政府補償契約に基づき原子力事業者へ支払う補償金は一般税からの支出に伴う国民負担の増加となることから、現行の賠償措置額1,200億円を増額する必要性は小さいのではないかと書かれております。政府補償契約に基づいて原子力事業者に支払われる補償金が一般税から支出されるとしましても、原子力事業者は毎年定められた補償料を政府に支払っております。つまり、補償金の原資は実質的に事業者が負担しているということで、「一概に一般税からの支出に伴う国民負担の増加」とは言い切れないと思います。

続いて、21ページの①に「事業者を有限責任にした場合、事故抑止の観点から課題の指摘があり」とございますけれども、事業者の安全確保への取組に関しては、国の基準、関係自治体との協議、自主的取組など、重層的なプロセスがございます。また、ひとたび原子力事故が起きた際の社会的な影響を考えますと、原子力事業者の責任範囲を有限にすることをもち、事業者が安全対策を疎かにするということは、考えられません。現行の原子力損害賠償法の目的が「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」とされていることも考え合わせますと、原賠制度において事故抑止効果への影響を考慮する必要があるのか、疑問に思うところであります。

次に、この21ページの②に関して、確かに、事業者の故意又は過失の有無により責任が制限されるかどうか決まる制度にした場合、司法の判断が確定するまでに時間を要するということは、十分に想定されます。一方、そうした制度でも、迅速な被害者救済に支障のないような仕組みを構築することは可能ではないかと考えます。具体的には、責任限度額を超える損害が発生した場合、国が一旦、被害者に対する支払を行い、司法プロセスにお

いて発災事業者の故意・過失が認定された場合には求償するという仕組みも考えられると思います。「確定するまで国が立替払をし続けるのか」という意見もあるかと思いますが、現在の機構法によるスキームでも、発災事業者は実質的に同様の仕組みで被害者への賠償を実施し、長い時間を掛けて国に負担金を納めることになっています。どのような制度であろうと、迅速かつ確実な被害者救済のための工夫は可能であろうと考えます。

それから、⑤に書かれていますとおり、国による補償について、その規模や国民負担の在り方について事前に想定することは、必ずしも容易ではないと考えます。昨年12月の原子力防災会議において安倍総理は、「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、国民の生命、身体や財産を守ることは政府の重大な責務であります。責任を持って対処します。」と述べておられます。こうしたことも踏まえまして、制度の建て付けとしましては、「責任限度額を超えた場合には、国による財政支出を含めて対応する」としておいて、実際に事故が発生し、責任限度額を超える損害が発生した場合には、実態に即して対応するということにはどうかと考えます。

以上でございます。

(濱田部会長) どうもありがとうございます。

それでは、又吉委員、お願いします。

(又吉委員) ありがとうございます。私からは5点ほど発言させていただきたいと思います。

1点目は、有限・無限責任に共通する課題の整理の在り方についての再整理です。

前回審議において、有限・無限責任に関する議論は必ずしも二律背反するものではないということを発言させていただきました。今回の論点整理でも、両者に共通する課題が散見される一方、あえて別立てで整理されている課題もあるように思いますので、再整理を御検討いただければというふうに考えています。

保険制度に基づく損害賠償措置は、事業者があらかじめ定められた保険料・補償料の支払を通じて賠償関連費用を平準化する仕組みであり、賠償措置額の引上げは保険制度と相互扶助のリバランスに資するものと考えます。よって、事業予見性の観点からは重要な論点です。したがって、事業者責任の有限・無限にかかわらず、賠償措置額の引上げは必須の論点であるというふうに考えます。

よって、21ページの4に記載されている責任限度額までは可能な限り原子力事業者がすべきでありというくだりなのですけれども、この記載には若干違和感を感じているというふうに考えます。また、被害者賠償・補償を事前に想定することが難しい点、電気料金を



含む国民負担を求める場合に十分な説明責任が伴うことは、有限・無限責任いずれにも共通する課題であり、有限責任化のみの課題としてとらまえる必要があるのかというところにも疑問を感じている次第です。

2点目は、有限責任化と迅速な賠償手続の在り方についてです。

こちらの21ページ目の②に、訴訟などによる手続の時間を要する可能性が指摘されていますが、国による仮払い若しくは交付国債の活動などによって、キャッシュフローを回す資金を担保することで対応すべきで、キャッシュイン・アウトフローのタイムラグを有限責任のみの課題として整理すべきなのか、疑問に考えています。

3点目は、有限責任とする場合の責任限度額についてです。

有限責任スキームを検討する際の限度額は、有限責任と無限責任が二律背反するものではないか否かを判断する重要な要素と考えます。他方、福島事故発生後に適用された新規制基準に基づく安全性対策の効果及び財源確保の点からも、政策的要素も絡むことから、多面的な検討が必要とも言え、この場でだけではなくて、改めて専門家に議論していただく必要があるのではないかというふうに考えています。

4点目は、有限責任化の際に賠償措置額を引き上げた場合の政府補償契約に基づく保険料の在り方についてです。

これまでの議論の中では、どうしても過去の事故率に引きずられて、補償料・保険料が莫大な額に上るということが一つの足かせになるというような議論の方向だったと思っています。ただし、新規制基準に伴う安全性向上に係る効果というものが新たにどういう効果をもたらすか、保険料・補償料の引下げに寄与するものではないのかといった議論を是非、次回以降、御検討いただければと思っています。

5点目は、第16条に基づく国の措置についてです。

重要なのは、事業者の負担可能額を超過するような事情が生じた場合に、国が最終的には責任を持つという方針が示されることだと思っています。これまで想定し得なかった規模の福島原発事故を経験し、また、自由化、原子力依存度低減などの事業環境の変化に直面している現状を踏まえ、法改正を含む抜本的な見直しを決して回避すべきではないかというふうに考えています。仮に無限責任を継続して原賠法第16条で対応するケースでも、事前に国のコミットメントを従来よりもワンノッチ高めていくことが重要だと思っています。国の責務の在り方を、援助というワーディングだけではなく、一歩進んだ負担などのような表記を加えることも議論していただく必要があるのではないかというふうに考えて

います。

以上です。

(濱田部会長) どうもありがとうございました。

それでは、遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 今、又吉委員が御指摘をしてくださったことと似ている論点がございますので、申し上げたいのですが、有限・無限という文言というのは、法律に記載されている言葉ではなく、法律構成議論の中で使われてきた言葉であると思いますが、福島事故クラスの過酷事故の場合、無限責任制をとっていながら、賠償額の半分は他の電力事業者、もっと言えば、他の電力事業者の電気利用者が負担をしている現実がございます。言い換えれば、発災事業者は賠償額の一部しか、自社の利益から払っていないという現実が、無限責任という言葉と乖離しています。

資料の13ページ、14ページの表を見ても、国の補償のところについて、一般税による負担や、電気料金による需要家の負担について留意すべきであることが書かれていますが、これは無限責任制においても同じでございます。実際、この無限責任制をとりながら、電気料金に、また、一般会計において税負担を強いていかざるを得ない状況になっているわけでございます。これは有限に限られている問題ではないと理解をしています。問題整理の中でも、先ほど又吉委員がおっしゃったように、有限の問題に限定された問題ではなくて、両方にまたがっている問題なども多く散見されると思います。

では、無限責任の課題について余り議論がなされなかったように思われますので、その点について少し発言をしたいと思えます。福島事故クラスの過酷事故は決して起こらないというわけではなくて、起こり得るということが今回初めて認識されたわけなのですけれども、こうした原子力事業者の資力を超える事故が万が一起きた場合は、支払われるべき賠償が全て支払われるという原則においては、国の支援が必ず必要になるということについては、もうこれは異論のないところだと思います。しかし、無限責任という、飽くまで発災者が賠償責任を全うすべきであるという意味においては、以前、委員の方からも御提案があったのですけれども、国の立替払があったとしても、実質的には発災事業者の利益だけで、長期にわたって返済していくということになるのかもしれない。

つまりは、14ページの図でいけば、無限責任の場合、支援機構法の枠組みでいけば、発災事業者の中の特別負担金と一般負担金で返すというイメージなのかもしれません。しかしながら、東京電力が機構からの出資を受けなくてはならなかったように、原子力停止に

よる火力のたき増しだとか、様々な事故の諸費用の発生によって、そもそも自己資本比率が低い電力会社の純資産は、あっという間に目減りをしてしまいます。資金調達もままならず、存続の危機に直面することは自明です。そこで、機構法では賠償の支払手として東京電力を存続させるために、賠償資金を負債認識させず、他の事業者にも負担させて、金利分は一般会計による税負担、新・総特の計画においては、中間貯蔵施設には電源開発促進税を投入、東京電力の実質負担を減らす方向で行うという方向で政策措置がとられています。

過酷事故の場合は現実的には、本来の発災事業者が責任を全うするという、無限責任の趣旨とは違った実質負担の分配とならざるを得なくて、事業者がいざというときには政府が何とかしてくれるという暗黙の期待のなかで事業を継続すれば、かえってモラルハザードを引き起こしてしまうという点もあろうかと思えます。申し上げるまでもなく、原子力事業者のいずれも東京電力よりも資産規模の小さい事業体であります。

先ほど、加藤委員のご指摘があった点、措置額を引き上げることが予見可能性を下げるということには、私はならないと思っております。措置額が高かろうが、責任限度額が高かろうが、提示されるということは、事業の事業計画はそれに基づいて行われなくてはならないと考えております。

そうしますと、原子力発電は技術力においても非常に優れていて、財務基盤においても非常に安定している事業者にのみ、行われるべきであると思っております。予見可能性が確保されれば、それに対応できるような原子力事業者のある種の自助努力というようなものが併せて必要になるのではないかと考えております。

措置額の話につきましては、保険的スキームを使うべきなのか、そうではないのかということも含めて議論が必要であるということは、この制度の根幹でありますので、又吉委員に大きく賛成をしております。

無限とか有限とかという言葉をあえてまた使っておりますが、そのいずれも実質負担の一部を国が負うということには、今の議論の中では変わらないのですが、大きな違いは、原子力事業者の予見可能性があるか否かであると思えます。過酷事故の場合は、少なくとも責任限度額までは発災事業者が実質負担しなければならず、法的整理とのその意味では整合性も非常に高いというと考えます。発災事業者のリスクおよび責任が明確化するということになろうかと思えます。

また、こうして事業者と国の責任の分担の在り方が予め示されているということにおいて

は、自由化後の競争環境下において、原子力事業の健全性に大きく寄与するものだというふうに思っております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

幾つか資料について御意見も頂いていますので、事務局に何かあればと思いますが、その前に崎田委員、お願いします。

(崎田委員) ありがとうございます。

今、経済と法律の御専門家の委員の方からかなり丁寧な御意見がありましたので、私は簡単に発言したいと思います。私も今まで、福島のような重大事故は二度と起こさないように安全規制を徹底していただきながら、その上で原子力を活用するという今の日本政府の方針をきちんと実施をするのであれば、やはり国民としては、国がしっかりと責任の一端を担うんだということを明確にさせていただくことが大事なのではないかと思っ、今回のこの会議に臨ませていただいております。

そういう中で、盛んに出てきた御意見ではありますけれども、私もそういう意味で有限責任ということはずっと発言をしてまいりましたけれども、いろいろ意見交換の中で、無限責任として記載されている意見にも共感するような御意見もありまして、やはり有限・無限という二項対立でいくよりも、現実はどういうふうに国が役割を担っていくのかという、そこをしっかりと話し合っていくというのが大変重要だと思っております。

そういう意味では、今回やはりそういう、無限責任論の中に組み込まれた御意見が二つこのような御意見もあるということで、特に、11ページのbの方の御意見は、既にいろいろと記載もあるように思うんですが、aの方の御意見で、国と事業者が共同の責任を持つていくということに関して、こういうような御意見を無限責任と考えるなら、どういうふうに制度設計の可能性があるのかというようなことも提示いただきながら、多様な可能性をきちんと議論させていただきたいと思っておりますので、次回、そういうところもきちんと出していただければ有り難いと思っております。

なお、今回のこの資料の範囲で、やはり21ページ、22ページの辺りを拝見して感じるのは、有限責任にしたときに、例えば21ページの②のように、故意か過失かを決めるのに時間が掛かるので、制度設計が大変なのではないかとか、その前の方のページにあったような、責任限度額を超えたときに新しい制度を作らなければいけないというのは、制度設計上、非常に大変なのではないかということがいろいろ出ています。けれども、そ

ういうときには、補償を受ける方たちが不利にならないように、できるだけ迅速に、柔軟に制度をつくっていくために、例えば費用の負担は国にかわるけれども、制度はずっと事業者さんが運用していくとか、何かそういう柔軟な制度設計というのにも必要だと思いますので、現実にもどういうことが可能かというのを率直に話し合っていけるようになればいいと感じております。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。

事務局からちょっと出ましたが、まだ大塚委員、それから森田委員、それからオブザーバーの皆様から札が立っていますので、その後でということにさせていただければと思います。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 幾つか論点が出されたと思いますけれども、まず安全投資に対してディスインセンティブがあるのじゃないかという有限責任の問題に関しては、今直ぐということではないのですけれども、10年、20年という長い年月のことを考えると、そういう影響があるのではないかという問題ですので、現在、今直ぐのことを言っているわけではないということをおし上げておきたいと思います。

それから二つ目ですけれども、故意・過失についての有無に関して、有限責任の場合、手続が煩雑になるというポイントですが、国が一旦支払った方がいいのじゃないかというのは、私もその意見を持ってはいるのですけれども、その後、故意・過失が認定されて初めて求償できるということになると、国は5年、10年求償できなくなるとか、その間に、私は余り賛成ではないですけれども、現行法ですと倒産されてしまう可能性もなくはないとかというような問題とかをいろいろ考えたときに、果たしてそれでうまくいくのかという問題もあるのかなとは思っています。

それから、20ページの一番上の方の枠の最後のところで、国の責務としてということが書いてありますが、これは先ほど、多少申し上げたような国の責務規定のようなことを考えるかどうかという問題もあり得るかなとは思っております。

それから、現在、一般電気事業者が発災事業者以外も負担されているという点ですけれども、最終負担は発災事業者の方にいっているのです、一般的事業者が一般的に最終的に負担するというのではないと思いますので、最終的な負担が大事だということだと思いますが、それに関して完全に最後まで発災事業者が全額払うかどうかに関しては、後の法律で変えることは全くできないわけではないので、そこは法律で対応すればそういうことが全

くできないわけではないので、それをモラルハザードとは言わないと思いますので、全体の枠組みとして無限責任を維持するということが適当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。

森田委員、まずお願いします。それで住田委員、お願いします。

(森田委員) 今までの御議論を聞いていての感想といいましょうか、かなり御意見が出たと思いますので簡潔にお話ししたいと思えますけれども、聞いていた印象といたしましては、事故の規模にもいろいろあるわけですし、いわゆる損害賠償のスキームでもって処理できるものもあれば、多分想定されているのは福島かそれを上回るような過酷事故のケースだと思います。そのときにどうするかということにもう少し議論の焦点を絞るべきではないかという気がしております。

その場合に、当然のことですけれども、事業者側の責任があり、それに加えて保険、そして相互扶助スキーム、さらには国が出てくるということになるわけですけれども、聞いていて思いましたのは、法律上いろんな原理でかくあるべしという議論がありますけれども、例えば保険のスキームにしましても、リスクが高過ぎる場合には保険そのものが成り立たないということがあるわけですし、そこに当然、保険料の限度が出てくるということだと思います。

また、事業者の責任にいたしましても、今もございましたけれども、法的整理との関係で、いわば事業からの撤退というのが一つの株式会社といえますか、企業のメカニズムであるわけですし、その選択肢を残したが故に、企業活動というものが富を生み出すといえますでしょうか、そういう仕掛けになっているわけですから、それを一部を封じてしまった場合に非常に非効率な形で資源利用が行われる可能性がある。そのときに、総合的に見て損害賠償というものがきちっと担保できるのかどうか、それも一つの論点だと思いますし、これは加えて言えば、先ほど大橋委員から御指摘がありましたけれども、料金を上げていくということ自体は当然のことながら需要の方が減ってくるわけですから、それにも限界があると。そうした観点からいって、どのような形でこの賠償を早く済ませるのか。一時的に国が立て替えるということはもちろんあり得ると思えますけれども、最終的には発災事業者が責任を負うとしたら、事業者がなるべく早く、できるだけ多くの損害賠償のための資力というものを確保するというのも一つの方法ではないかと思えます。その観点から見たときに、有限責任、無限責任というのは先ほどから御議論出ておりますけれども、厳格

に分けられないというのはそのとおりだと思います。むしろ有限責任をどれくらいのところに設定するのか。それも具体的な金額で設定するのか、あるいは事業者の規模であるとか、そうした形で予見可能なものを設定できるかどうか、これは技術的にこれから検討すべき話ではないかと思っております。

最後に21ページ、22ページで論点がきれいに整理されていると思いますけれども、これは読み方によるのかもしれませんが、④、⑤を中心といたしまして、基本的に相互スキームにしても、その課題については将来的に検討する必要があるのではないかと。そしてまた原賠法第16条もそうですけれども、最終的な国の責任については国民の負担を求めることについては、更に検討する必要があるということで、基本的に本当に重大な想定できないような事故が起こった場合には、その時点でもって新たな立法措置をきちっと考えていくということかなというふうに読める気がいたしまして、それは私もそのとおりだと思います。将来どういうことが起こるかについて、人間の予測能力というのは限界がありますから、その限りではそのとおりだと思いますけれども、過去の経験を踏まえてどういう形で、最終的にそう処理をするにしても、どのような形で現在のところの予見性を与えるかということについての議論というものはしっかりすべきではないかと思っております。

そのときに、最後の論点になりますけれども、原賠法第16条もそうですけれども、後で出てきます国民の負担の在り方というのは、ここでの議論はこれまでもそうですけれども、最終的には国の責任、国の負担というような形で国という言葉が出てきておりますけれども、私自身も行政学とか公共政策、公共財などについて公共経済に関心を持っている人間からいいますと、国自体がそれほど簡単に負担者になり得るわけではないわけでありまして、将来的な負担も含めてどのような形で負担をするのが公正なのか、そこを次の課題として少し踏み込んだ議論というのをお願いしたいと思っております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

それでは、住田委員、お待たせしました。

(住田委員) 私は以前、法務省におりまして民法等の改正を担当いたしました。立法をする上で、国の内外及び歴史に対しての宣言的な意味合いを意識するようといわれておりました。今回の福島事故を受けた上での原賠法の改正においては、このような過酷事故も念頭において制度設計をしなくてはならないということです。被害者に対して無限責任、ということは変わらないとして、今回、電力事業者に関して、有限責任にするということで

すが、はたして福島の事故後においてこのような改正をすることに国民的な納得が得られるであろうかということ、この問題が一番大きいかと思えます。

有限責任の理由は予見可能性、電力事業者を保護するということであるとしても、やはり重大な事故を起こした電力会社に対しては破綻リスクも考えなくてはならないでしょう。そして、有限責任のときの限度額が今回、5兆円という数字が一つ出たとたんに、いや、それには耐えられない事業者の方が実は多いのであるとの意見が出されました。そして、大きなところに統合するように誘導すべきというような御意見も出てまいりました。そのようなことは、この法律の範疇外の話です。しかも、責任限度額については専門家が別途議論したとしても、最終的には事故の規模、被害の規模によって全く内容が違ってくるわけですので、事前に一律に区切りをすることは困難であり、結局、柔軟な対応をするという、言葉で言えば、そういう趣旨の法律の文言にすることが今回の法律改正の大きな肝だと思っております。

今回の法律の改正のもう一つの肝としては、国の責務を明確にすることだと思います。今、西川委員がおっしゃったように、これがないと地元だけではなく、国民としても信頼できない制度になってしまいます。国の責務について現行法は必要な支援とか援助とか、それも裁量的なレベルのものになっておりますが、今回の福島事故を経た後においては、国が前面に立って連帯責任を負うべきであるということ、先ほど、崎田委員もおっしゃいましたけれども、11ページの無限責任の①のaの方を申し上げているわけです。①の丸の二つ目、そのa)です。ここで書いてありますその理由は「国は、原子力政策を推進していること、立地自治体に大きな安心感を与える等」ですが、この「等」に入るもう一つの理由を申し上げます。国は電力事業者に対して、許認可も含めた強大な権限を持っているということです。例えば、福島の場合は全電源喪失した、その電源の位置として津波がかぶるようなところに設置していたがそうすべきではなかったということだったわけですが、国が今後、それに即した規制権限を行使すればよいのです。それに対して電力事業者が応じなければ、国は認可しない、稼働させないということが出来るわけです。実際に同じ地震の規模で近くの女川の原発は全く無傷でしたし、かつ住民の公的な避難所にもなったぐらいです。このことは、国において規制権限を適正に行使する必要がある、それによって事故を防止し得るということを示しています。今回の事故後、規制権限がますます強化されている中で、この第715条に類した責任を国が有するという根拠になり得ると思っております。



次に、柔軟な対応が必要だとした場合に、必要な項目として、過失の程度・関与度・資力・経緯等というのを記載しております。そのような趣旨を込めたつもりでございます。その他、補償措置、これをも勘案してということによろしいのではないのでしょうか。金額の多寡に関わらず、法律の文言にその心が十分盛り込めると思っております。

最後に国民負担の話ですが、国の責任、国の責務といった以上は、やはり負担義務、責任に対して義務がついて回る、それは当然のことでありまして、その負担をどういう形でとるかについては、結局連帯責任をとった上での国民負担としていろいろな財政上の措置を税にするのか、その他にするのかということについて考えるべきだと思っております。そして、相互扶助方式に関しましては、福島の事故のときの、本当に一時的な対応だと私は聞いております。今後これが検討されるということになり、また、別のところでもされそうですけれども、既に廃炉に関してはパンクしたということでございますから、そういう意味では支援機構の損害賠償の部分についてももう一度考え直すべきで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。

森田委員、何か、ないですか。

では、オブザーバーの方、先ほどから札を立てていただいています。では、市川さんの方からお願いします。

(市川副部長) 21ページの「論点についての考え方」について、2点ほどコメントさせていただきます。

まず、②につきましては、先ほど、加藤委員から御意見ございましたが、支持したいと思います。たとえ有限責任とした場合でも、被災した企業や住民などへの賠償手続に支障が生じないようにあらかじめ制度設計しておくことはできないものかと考えています。被災した企業には迷惑のかからないやり方で、迅速に賠償が進められるように制度設計をお願いしたいと思います。

それから、同じところの⑤についてですが、4行目に「電気料金による国民負担」とありますけれども、ここで言う「国民」というのは誰のことなのか。原子力事業者のみに課せられる電気料金なのか、若しくは広く電力ユーザー全体に課せられるものなのか。これは他省庁でも議論が始まっておりますけれども、こうした議論の推移を見ながら、この「国民」というのはどこまでの範囲なのか、慎重に検討していく必要があるのではないかと考えております。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

小野田さん、お願いします。

(小野田専務理事) ありがとうございます。二点ほど申し上げたいと思います。

まず、一点目は、事業者としての原賠制度における事故抑止効果の考えについてでございます。以前にも申し上げましたが、原子力発電は立地地域や国民の皆様からの御理解や信頼を頂いて初めて運営できるものであることを強調させていただきたいと思います。したがって、事業者は原子力事故を起こさないという強い決意のもとで、既成の枠を超えて自主的に徹底した安全対策を講じておりまして、安全に対する考え方や姿勢は事業者責任の有無如何に関わらず、将来にわたって揺るぎないものであると考えておりますので、御理解をいただきたいと思います。

二点目は、原賠制度全体の話でございます。まず、相当因果関係に基づいて認定された原子力損害の賠償は、全て支払われることが必要だと考えております。その上でS + 3 Eの観点から原子力事業の担い手を確保していくためには、巨額の投資や事業が長期にわたる原子力発電の特性を踏まえて、民間事業者が競争環境下で事業予見性を確保できることと両立できる制度とすることが重要でございます。そのためには、皆さんからも御意見ありますとおり、国の役割、責任を明確にする必要があり、この点については皆様の共通認識だったのではないかと考えております。加藤委員の御発言は、あらかじめ国の役割、責任を明確化し、国が前に出てくることで、迅速かつ確実な被害者救済と原子力事業の担い手確保が同時達成される一つの形であると考えております。被害者救済に万全を期すとともに、全面自由化のもとでも民間事業者による原子力事業の担い手確保に十分な意が用いられており、事業者としては評価できる内容だ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。

遠藤委員、お願いいたします。

(遠藤委員) 先ほどの賠償の手續の煩雑さと遅延の問題を御指摘をさせていただいたオブザーバーの方がいらっしゃったので、先ほど、又吉委員もおっしゃっておられたのですけれども、これは既に支援機構法が成立をしておりますので、交付国債を償還した資金の支援を受けて、そこから賠償に充てるというスキームというものはもう既にあり、当然、国の仮払いという措置もされます。無限責任にしろ有限責任にしろ、つまり13ページにしろ14ペ

ージにしる、いわゆる今の原賠支援機構、廃炉機構の枠組みを使うということで始まって  
おりますので、原賠法だけの時代とは全く違うものだと理解をしております。

何が違うかと申しますと、有限責任にした場合、支援機構法のスキームで返していくのは  
あくまで事業者だけであって、例えば発災事業者の特別負担金と一般負担金のみで返して  
いくというスキームと考えております。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

大塚委員、お願いします。

(大塚委員) このペーパーの21、22ページに書いてあることは私は基本的に賛成だとい  
うことを申し上げるのを忘れたので一応申し上げておきますが、あと有限責任、無限責任の  
議論との関係で、原子力事業者の予見可能性というのが大きな問題になっているんですけ  
れども、本当にきっちり予見可能性を100%満たすということは、同時に安全に対する  
投資を一定限度にするということ残念ながら結びついてしまうところがあるので、そこは  
予見可能性はもちろん大事だと思いますけれども、完全な予見可能性というものを要求す  
るということ自体がどうなのかなという問題があると思いますので、それをちょっと一言  
申し上げておきたいと思います。

(濱田部会長) ありがとうございます。

辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) ありがとうございます。私も21、22でまとめてくださったところに関して、  
大きく違和感はなくというか、かなりいいなというふうに思っております。

それで、国民負担のお話なのですけれども、税金であろうが電気料金であろうが、一応全  
て国民が負担するという形にはなっているのですけれども、やっぱりどうしても見えない  
のが、例えば電気料金で私たちが、この原子力の事業に損害賠償のことも含めて、どれだ  
け費用を負担しているのかというのが恐らく分からないんです、みんな。それでもちろん  
私は関心を持って見ておりますし、聞きもしますが、聞いたとしても、なかなか全容が見  
えない。一部のお金はこれぐらい、1キロワットアワー当たり0コンマ何円ですという表  
現でしか出てこなくて、つまりやっぱりこういう国民が負担しなきゃいけないというこ  
とは、やっぱり先ほどはどこかに書いてありましたけれども、やっぱり社会全体で理解して  
いかなきゃいけないことであるということならば、私たちがどれぐらい負担していかな  
きゃいけないんだ。それで、福島の場合、被害者に対してももちろん十分補償していくことに

関しては誰も反対しないわけですがけれども、そういうことがまたあったときには、このくらいの負担になるとかというのがなかなか見えないです。

だから、そういう意味で、電気料金も、先ほども市川さんがおっしゃったのかな、原子力事業者の電気を使っている人に請求される電気料金なのか、その辺りも分からないですし、だから、もう少し数字がきちんと、これからのことはちょっと分からないにしても今までのことが私たちが議論できる、国民として議論できる金額というのが前にもう少しちゃんと出していただきたい。原子力の発電コストという単語では出てきておりますけれども、もっと長期的にライフサイクル全体を考えたときのコスト等に関しても、もちろん保険も含めて、全く分からないという状況にあって、ただ言葉で税金になる方がいいのか、電気料金になる方がいいのか、いずれにしても国民の負担ですよという表現だけではなかなか判断のしようがないなというふうに現状は思っております。

だから、可能な限り、その辺り見えるようにしていただくと、今後の議論にももう少し多くの人に関与していけるんじゃないかなというふうに思っております。よろしくお願ひします。

(濱田部会長) ありがとうございます。

大塚委員。

(大塚委員) 事務局に質問ですが、今の辰巳委員の御意見との関係でちょっと質問ですが、18ページの上から三つ目の丸のところにある一般税又は電気料金による負担、さっきの図の方の13ページの右の上のところも同じですがけれども、これは一般税の方は一般税でいいのですが、電気料金による負担というふうに一般的に書かれてしまうと非常に広くなってしまうと思うので、ここは有限責任のところの話なので、税又は賦課金による、あるいは負担金によるということだと思うのですがけれども、もしそういうことであれば、そのように書いていただいた方が、無限責任のときの議論とかとの違いがはっきりするかなと思ったのですがいかがでしょうかという質問です。

(濱田部会長) では、事務局の方からお願いします。

(大島参事官) 今の点についてでございますけれども、このところは国の補償に関わるところでございますので、多分、先ほど委員からもありましたとおり、実際にこれをやろうとすると、恐らく原賠法の中に国の補償制度というものは法律化しなければいけない。ただし、具体的な負担のところについて、どこまで事前に法的に記載をしておくのかというのは御議論だと思っております。

その上で、一般税は正に一般税、ただし、このところも恐らく増税的な形になりますので、一般税の増税をどういう形で行うのかというのは、そのときの国会の審議を経ていただかなければいけません。例えば福島の場合でありますと、原子力については一般税の形では増税しておりませんが、復興という観点からは所得税増税その他の形でやっておりますので、一人一人という形なのかどうかというところの御議論はあるかと思っておりますけれども、どういう形の増税になるのかというのはあるかと思っております。

電気料金につきましては、この場合、恐らく一番想定されるのは、遠藤委員も言われておりますけれども、正に電力事業者全体、これは原子力のみならず全体に関わる電促税の形で行うのか、若しくは一部でかけるのかというのは、これまた法技術的な問題も含めてあり得ますけれども、いずれにしても多分、発災事業者のみということではなくて、それ以外の電力事業者の方々を通じた形で負担をしていただくということになるのだと思っておりますので、そういう意味では広く御負担いただくことを想定せざるを得ないのではないかというふうには思っております。

回答になっておりますでしょうか。

(大塚委員) 経済学的にはそれでいいのですけれども、法的にはそれを税、賦課金、負担金の形で取るということが多分出したことだと思っておりますので、それはそういうことになるのですよね。

(大島参事官) 実際にやろうといたしますと、当然法律事項になりますし、一般税の場合には増税なので、そちら側の法改正事項になり得ますし、電気料金の場合には、電気料金に関する税制がありますので、その改正を経なければいけないということになります。もちろん予算措置という意味では、予算案の国会という審議も経なければ実際には実現できないと思っております。

(濱田部会長) どうぞ。

(遠藤委員) 先ほど、辰巳委員がおっしゃっておられたことについては、同じような疑問を持っておられる方も多いと報道されております。実はこれは公表されておまして、たとえば会計検査院の資料で、どのぐらいの賠償額があって、それをどのぐらい電気料金で払っているというようなことは公開されておりますので、それはこちらの場でも提示できる問題だと思っております。

電気料金と税金の違いがあるとすると、電気料金は資源エネルギー庁の認可という形で変えることができますが、これが例えば電促税や、一般税である場合は、これは国会の審議

を経なくてはなりません。国民の負担を求めるからには透明性の高い議論をしてほしいということであれば国会の審議を経るということになるでしょうし、柔軟的に設計できる制度をつくるべきだということであれば電気料金で回収していくということになるかと思えます。無限責任制の現状の中において、電気料金でいつの間にか負担を強いられてしまっているという感覚が強い場合は、同じ電気料金でも電促税でクリアにした方がいいという意味もありまして、従来から有限責任という、つまり責任限度額を求めるという措置について提言している次第でございます。

以上です。

(辰巳委員) 国会で審議をしなきゃいけない税金と、電気料金という国の中でやることのできる料金というのは大まかに了解はしているんですけども、例えば電促税の場合は、やはり電力事業者全員が負担することに今、なっているんですよね。つまり託送料金の中に全部入り込んでしまっていて、ですから、総括原価の中に入り込んでいるという格好になっておまして、これはこれからの審議だと思います、多分電力自由化の話が進んだときにどのようになるかということ。それはちょっとやっぱり私としては、そういうふうに関現状くくられてしまっているんで、今後、電促税で取るかという話は、ちょっとやっぱり違うのじゃないかなというふうに思っているもので、損害補償の範囲の話はそれは切り分けて、事業を運営する中での事業のリスクで予見可能性、先ほどから何度も出ておりますけれども、事業リスクの話であり、だから、電促税で全体で取るというのは、ちょっと全然細かい話ですみません、そこのところに関してですけども、余り当然のようなお話に進んでいくような気がしましたもので、ちょっと気になってどちらかというところと反対だということをお願いしたいだけです。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに、どうぞ。

(浦上原子力政策課長) 事務局の説明を補完する形でちょっとコメントをさせていただきたいと思えます。前回、前々回と住田委員の方からも御指摘を頂いていたこととも関係いたしますけれども、先月、経済産業省として二つの委員会を立ち上げました。一つは原発事故に関する賠償以外のものを含めたもろもろの費用が増大する中で、福島復興あるいは事故収束というものをしっかりやっていく、それを東電の経営改革ということとパッケージで考えていかなければいけないということで、東電の委員会というものを一つ立ち上げま

した。あわせて、電力システム改革の中でもろもろと出てくる課題、これを横断的に検討する場ということで、電力システム改革を貫徹するための小委員会というものを開始をいたしました。そういう意味では、住田委員がおっしゃっていた話の検討を正に始めることにしたということでございます。

今、電力料金において負担をどうするということをいろいろ御議論いただいておりますけれども、電力料金の中でどのような形で国民負担をしていただくのは様々なバリエーションがございますし、恐らくこれは電気事業法を初めとする関連諸制度の中で統一的に整理をしていくべき問題課題だと思っております、恐らく電力システム改革の観点から様々な議論をなされますけれども、そこはそこで全体整合的な観点から検討しておりますので、その点だけは御指摘をさせていただければと思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかに委員の皆様方から。どうぞお願いします。

(鎌田部会長代理) 有限責任、無限責任の話、これは法律構成の問題です。それと最終的に実質的、経済的に誰がどういう負担をするのが妥当かという議論は、前回、両者は相対的に区別しながら議論していけるというところで大方の合意があったように思ったのですが、今日は、もう一度また、それと法律構成とがもう一度くつつき始めたような印象を受けました。様々な修正的な制度をつくっていくということは必要だと思うのですが、法律論の原則からいうと、13ページ、14ページの図に即して説明しますと、被害者は、14ページの無限責任の場合には、全部事業者に請求をする。事業者に対してしか損害賠償請求権がないということが前提になって、事業者の賠償資力を何によって填補するかについては、一つは保険だし、保険を越えた部分について国などが様々な支援策を講ずる。これは飽くまで発災事業者の賠償資力に対する支援ですから、最終的に発災事業者が国からの支援に対して返済をしていくというようなことがあり得ると思います。これに対し、法律論としての有限責任論は、13ページの図でいくと、責任限度額の部分までは被害者は発災事業者に請求をする。責任限度額を超えたら、新しい国の補償制度ができれば国に補償を請求していくというふうに、請求の相手方が責任限度額を超えたか否かによって変わることになります。また、例えば故意や重過失があるときには責任限度額を設けないということになると、そこに故意があったか、重過失があったかを発災事業者と被災者、被害者との間で争って、その結果、最終的に誰が賠償すべきかが決まっていく。これ

らが、先ほどの「訴訟その他について負担が生じる」ということの内容になります。なお、責任限度額を超えた部分は発災事業者には責任がありませんから、その部分は国が発災事業者の損害賠償能力を補填するための支援ではなくて、国の独自の責任ですから、その部分について国が出捐した金額を発災事業者に対して求償することはできません。こういうふうなところが、法律構成としては、無限責任説と有限責任説の大きな違いだと思います。

あとは、実際の運用の中で、仮払い制度を設ければどちらにしても全部円滑にうまく処理できるというふうと考えられるかどうかによって違いが小さくなるかもしれません。

原子力損害には、いろんなタイプの事故があって、規模も、損害額もさまざまな態様のものがあり得る。そうしたときに原則的にはどんな制度で対応するか。これは、余り個別類型ごとの賠償制度をつくらないで済むようにするには、無限責任の制度を基本に置いて、その裏にそれぞれ経済的な負担をどうやって分散していくのが一番合理的かを考えるというのが、法律構成としては一番単純だろうと思います。そして、その時々の事情に応じて具体的な特殊な制度をつくる必要があったら、そのときにまた個別に考えていくというふうなことが多分21ページ、22ページに整理されていることの基本的な考え方だろうと理解しておりました。法律家から見ると、法律的にはそういう構成になるということと、経済的には最終的にどこがどう負担していくのが適切なのかという議論とを、相対的に区別しながら整理していただけた方がまとまりが良くなるのじゃないかと考えているということを一言付け加えさせていただきます。

(濱田部会長) どうもありがとうございました。

ほかには、今日のところはいいでしょうか。どうぞ、森田委員。

(森田委員) 法的にどうかというのは良く分からないといいますが、それはそれとして理解しましたけれども、ちょっと気になるのは、先ほどから一般税と電気料金と同じように国民に負担というふうにおっしゃっている、そういう議論だと思いますけれども、これは大橋先生の御専門かもしれませんが、一般税の場合には払いたくないといっても払わざるを得ないわけですけれども、電気料金の場合には税が賦課されるにしても、払うか払わないかという、どれぐらい払うかということについては事業者の選択の余地があると思うのです。その意味ですと、かなり負担の性質が違うと思うのですけれども、それが何となく一緒に議論されている。法律の世界ではそうなるのかもしれませんが、若干違和感を感じます。



(濱田部会長) ほかにはよろしいですか。

どうも今日は少し時間が延びてしまいましたが、ありがとうございました。今日、原子力損害賠償制度に係る個別の論点について、様々貴重な御意見を頂きました。

次回ですが、本日頂いた御意見を踏まえて、更に議論を深めていただければと思っておりますが、今、御指摘もありましたように、特に無限責任について考える場合に、具体的な制度設計はどうなっていくのか。そういったことについても示していただきながら議論を深め、そして全体の方向性を定めていきたいというふうに思っております。また、原賠・廃炉機構免責規定等の個別の論点については今日はできませんでしたので、こちらの方も更に皆様方に御議論をいただければと思っております。

それでは、最後に事務局の方から連絡をお願いいたします。

(大島参事官) ありがとうございました。本日は非常に貴重な御意見を頂きましてありがとうございます。次回も特に資料の中で言うと13、14ページ、上下で有限、無限と、これは課題を整理するためにつくったものでございますので、これの上に今日頂いた御意見を踏まえながら、具体的にどういう制度設計があるのかというものも見ていただきながら御議論いただければというふうに思っております。

次回、第15回会合につきましては、日程調整が済み次第、御連絡をさせていただきます。また、お手元の資料につい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) 本日はどうもありがとうございました。