

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〔6〕

【原子力損害賠償に係る制度(その3)】

# 原子力事業者を無限責任とした場合の賠償資力の確保に関する課題について

- 原子力事業者の賠償責任について、現行どおり、無限責任を維持することとした場合には、被害者にとっては、発災事業者が最後まで原子力損害賠償の責任を果たし、被害者の救済にあたるということが明確になるという利点がある。
- 原子力事業者が無限責任で賠償を貫徹することに関しては、東電福島原発事故を踏まえると、特に重大事故が発生した場合の損害賠償リスクが非常に大きいことが再認識されたことから、そうした場合に備えて、**十分な賠償資力を確保するための方策が必要**である。この方策の検討に当たっては、電力システム改革及び原子力依存度の低減という事業環境の変化の中で、**国として、被害者の保護に万全を期し**、また、原子力事業者が原子力事業を継続するための環境整備を行う観点から、**原子力事業者の予見可能性に留意**する必要がある。
- 原子力事業者を無限責任とした場合、現行の原賠制度に係る賠償資力の確保に関する具体的な課題については、これまで、
  - ①東電福島原発事故の経験を踏まえると、**現行の損害賠償措置の賠償措置額は重大事故のための備えとしては過少**である、
  - ②**損害賠償措置と原賠・廃炉機構の資金援助のカバーするリスク範囲に課題がある**等の指摘があった。
- 以上のことから、今後発生し得る原子力事故に適切に備えるため、賠償資力の確保に関して指摘されている現行の原賠制度に係る課題を踏まえ、被害者の保護を図る必要がある。見直しの具体的な検討に当たっては、現行の原賠制度において講じられている賠償資力の確保のための方法である損害賠償措置、原賠法第16条に基づく国の措置及び原賠・廃炉機構制度について、どのような意義を有し、役割を果たすよう設計されているのか等を考慮し、制度改善の方策を検討する。

# 【参考】原子力事業者を無限責任とした場合の賠償資力の確保に関する意見

## (損害賠償措置について)

- 東電福島原発事故の経験を踏まえると、重大事故への備えという点で、現在の損害賠償措置の賠償措置額は過少である。
- 確実な被害者への賠償の実施と原子力事業者の事業に係る予見可能性を確保するためには、原賠・廃炉機構法の相互扶助スキームに負担割合が極度に傾いている現状を改善し、賠償措置額に係る保険料・補償料率の在り方、発災事業者による負担、発災事業者以外の電気事業者による相互扶助スキームでの負担、国による負担についてリバランスを図る必要がある。
- 賠償措置額を引き上げた場合には、原子力事業者が負担する保険料・補償料が増額となり、それにより平時における電気料金が上昇することが懸念される。賠償措置額の引上げによる保険料・補償料の変化の程度、事業者の安全性向上努力を反映した合理的な補償料率の在り方等、実質的な負担の在り方について議論する必要がある。
- 保険によりカバーする必要がある賠償リスクが高すぎる場合には、保険そのものが成り立たないことから、保険的スキームである損害賠償措置は有効に機能しない。

## (原賠・廃炉機構制度について)

- 原賠・廃炉機構の相互扶助スキームについては、電力システム改革により、自由化、電気事業者間での競争が進む中、発災事業者以外の電気事業者に対し、いつまで一般負担金の納付を求めるのかという点で疑問がある。

## (賠償資力の確保に係る国の役割について)

- 原子力事業者を無限責任とし、発災事業者が賠償責任を負う場合であっても、損害賠償の円滑な実施のため、国が積極的に措置をとることで、原子力事業者の予見可能性を確保することは可能である。
- 原子力事業者を無限責任とし、最終的には発災事業者が賠償責任を負うとすれば、発災事業者ができるだけ早期に多くの資力を確保するような制度設計とすることも一つの方法ではないか。
- 原子力事業者を無限責任とした場合に、国がこれまでよりも一歩前に立ち、どのような環境整備を行うのかということを示すことにより、被害者の救済を確実なものとし、安心感を持ってもらうことが重要である。また、これにより、原子力施設が立地する地域住民をはじめ、国民全体の理解を得ることにもつながる。
- 原子力事業については、電気事業者に対して国が絶大な規制権限を行使している。権限を有する者には責任があり、国にも責任があると考えられるのではないか。

## 現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について①

- 現行の原賠制度では、被害者への賠償が確実に実施されるために、原子力事業者の賠償資力を確保する方法として、原賠法第6条に基づき原子力事業者に義務付けられている責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置、原賠法第16条に基づく国の措置援助、また、国の援助を具体化したものとしての原賠・廃炉機構制度が整備されている。
- 損害賠償措置の賠償措置額は、原子炉の運転等の内容に応じて定められており、現行制度では、原子力発電所の場合の賠償措置額は一事業所(サイト)当たり1,200億円とされている。また、原賠法第16条に基づき、要賠償額が賠償措置額を超え、かつ、法目的を達成するため必要があると認めるときは、国は原子力事業者に対し、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こととされている。さらに、電力会社等の原子力事業者は、要賠償額が賠償措置額を超えると見込まれる場合には、原賠・廃炉機構の資金援助等を受けることが可能とされている。
- このように、現行の原賠制度は、**まずは損害賠償措置により一定の賠償資力を確保することとし、その上で、要賠償額が賠償措置額を超える場合に備え、国による援助、原賠・廃炉機構による資金援助等の措置を講ずることにより、賠償資力を確保する制度**となっている。
- なお、諸外国の原賠制度においても、保険その他の資金的保証により損害賠償措置が講じられているとともに、アメリカ及びドイツでは、損害賠償措置と併せ、原子力事業者の相互扶助スキームが採用されている。

## 現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について②

### (1) 損害賠償措置について

#### a) 措置の意義・役割

○現行の原賠法では、原子力事業者は、責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置を講ずることが義務付けられている。この**損害賠償措置は、各原子力事業者と民間保険会社及び政府との事前契約に基づく保険的スキーム**となっており、リスク分散の措置として有効な方策である。

○現在、責任保険契約については、原子力事業者と民間保険会社(日本原子力保険プール)との間で契約が締結されている。また、責任保険契約等によって埋めることができない原子力損害(地震、津波等による原子力損害)を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を政府が補償するため、原子力事業者と政府との間で補償契約が締結されている。

○これらの契約により、原子力事故が発生した場合、その原因に応じて、契約関係に基づいて一定額の保険金又は補償金が支払われることが事前に予定されることとなり、実際に原子力事故が発生した場合には、原子力事業者は、この保険金又は補償金により、被害者に対して賠償を実施するための資力を確保することとなる。

○なお、損害賠償措置により被害者の救済が確実に行われるよう、原賠法では、被害者は、保険金について他の債権者に優先して弁済を受ける権利を有することとし、及び、保険金請求権の譲り渡し等をできないこととされている。また、政府補償契約に基づく補償金についても同様の扱いとされている。

#### b) 措置に係る原子力事業者の負担

○契約により**あらかじめ定められた保険料及び補償料を支払い続けることで原子力事故が発生した場合には一定の賠償資力を確保**することが可能となることから、**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、原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度**となっている。

○原子力事業者が損害賠償措置を講ずるに当たって負担する必要のある保険料及び補償料については、責任保険契約及び政府補償契約によりあらかじめ定められている。責任保険契約における保険料は、民間のノウハウを生かし、原子力事故のリスクを踏まえて定められている。また、政府補償契約における補償料率は、原子力損害賠償補償契約法に基づき、補償損失の発生の見込み、補償契約に関する国の事務取扱費等を勘案して定められている。

## 【参考】賠償措置額等について

### ◆ 賠償措置額の推移

運転等の種類	平成22年 1月1日～	平成12年 1月1日～	平成2年 1月1日～	昭和55年 1月1日～	昭和46年 10月1日～	昭和37年 3月15日～
・熱出力1万Kw超	1200億円	600億円	300億円	100億円	60億円	50億円

### ◆ 補償料率の推移

運転等の種類	平成24年4月1日～	平成22年1月1日～	法制定時～
・熱出力1万Kw超	1万分の20	1万分の3	1万分の5

### ◆ (参考) 関連条約における賠償措置額

	パリ条約		ウィーン条約		原子力損害の補完的な補償に 関する条約 (C S C) (1997)
	パリ条約 (1960)	改正議定書 (2004)	ウィーン条約 (1963)	改正議定書 (1997)	
賠償措置額	1500万 S D R (約23億円)	7 億ユーロ (約910億円)	500万 U S ドル (約 6 億円)	3 億 S D R (約450億円)	3 億 S D R (約450億円)



## 現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について③

### (2)原賠法第16条に基づく国の措置について

#### a)措置の意義・役割

○現行の原賠法第16条では、要賠償額が賠償措置額を超える場合には、被害者の保護を図り、及び原子力事業者の健全な発達に資するという法目的を達成するため必要があると認めるときは、国は、原子力事業者が賠償を行うために必要な援助を行うこととされている。この必要な援助について、原子力事業者の賠償の支払に支障が生じないようにするための方策としては、国による資金の融通、あっせん、国による資金援助(補助金交付)等が考えられる。

○法目的を達成するために政府の援助が必要かどうかは、損害の規模、事故発生の態様、原子力事業者の資力など損害発生の際の具体的事情に応じて判断されるべきであり、原賠法第16条の規定も、法目的を達成するために必要と認めるときには必ず援助を行うものとする趣旨と考えられる。

○原子力事故については、比較的影響が小さい事故から、甚大な影響を生じる重大事故まで原子力事故の態様及び被害の状況は様々であることから、原子力事業者に対してどのような援助を行うのかをあらかじめ想定することは困難である。しかしながら、現行の原賠法第16条の規定を踏まえると、国の責務として、法目的を達成するために個別の事故の状況に応じて柔軟な対応が確実に講じられる必要があると考えられる。

#### b)措置に係る原子力事業者の負担

○前述のとおり、原賠法第16条に基づく国の措置は、法目的を達成するために個別の事故の状況に応じて柔軟な対応が講じられるものであることから、原子力事故が発生した場合にその状況に応じ、原子力事業者の負担の有無を含めて措置内容が具体化されることとなると考えられる。

# 現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について④

## (3)原賠・廃炉機構制度について

### a)措置の意義・役割

- 原賠・廃炉機構制度は各原子力事業者が共同で原子力損害の発生に備える相互扶助スキーム**となっており、要賠償額が賠償措置額を超えるような巨額の原子力損害の発生リスクに対して、各原子力事業者が定常的な費用を負担することにより事前に備え、原子力事業の適切な運営を確保することにより、もって原子力事業の健全な発達に資する制度となっている。
- 原子力事故により賠償措置額を超える巨額の原子力損害が発生した場合、賠償義務を負った原子力事業者は、原賠・廃炉機構に資金援助を申し込むことができる。当該資金援助は、基本的には各原子力事業者が納付してきた負担金の収益による積立分を原資に行われることが前提となっているが、**原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施のために積立分が不十分である場合、原賠・廃炉機構は、政府から国債の交付を無利子で受け、その償還によって資金を確保**することができる。その場合、**原賠・廃炉機構と資金援助の申込みを行った原子力事業者は、共同して、損害賠償の実施と資金援助に関する計画(特別事業計画)を作成し、内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受ける必要**がある。

### b)措置に係る原子力事業者の負担

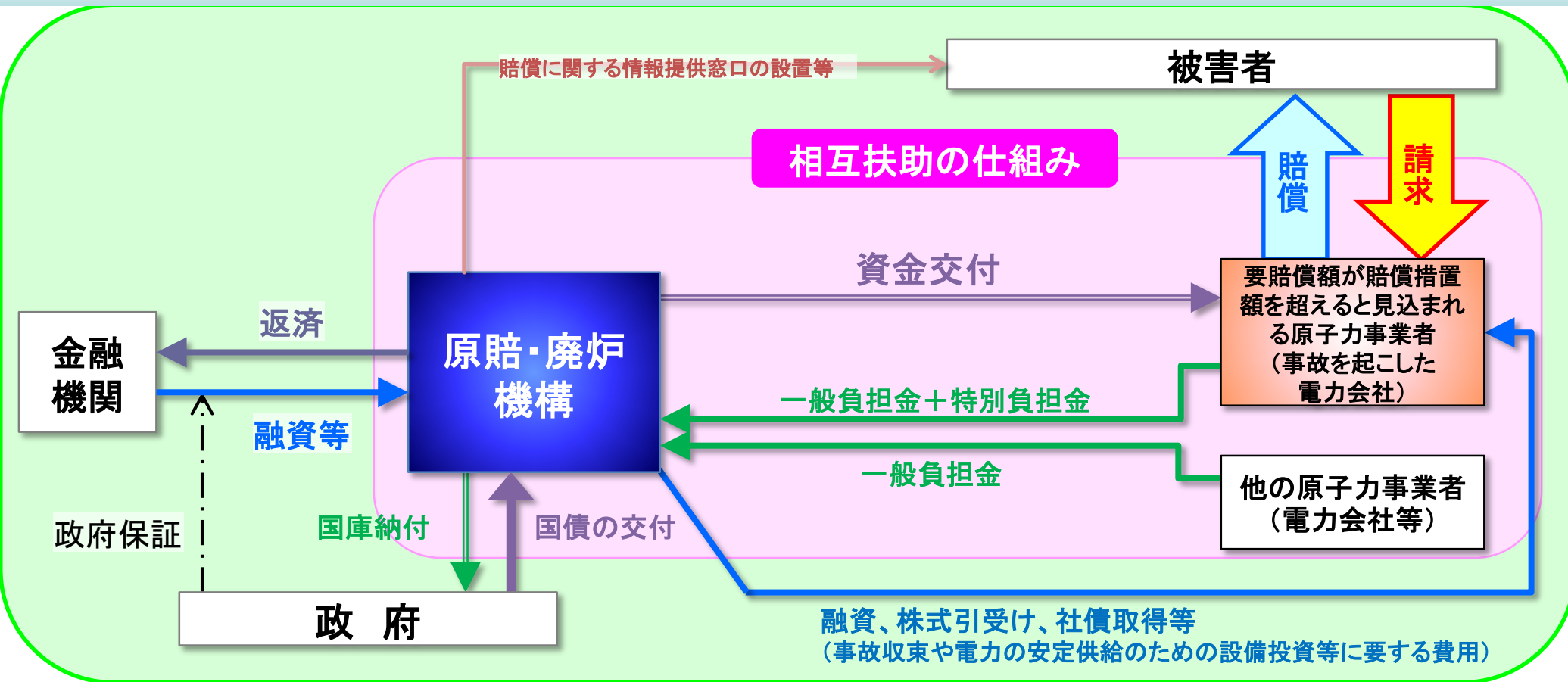
- 原賠・廃炉機構制度において各原子力事業者が負担する「一般負担金」は、原賠・廃炉機構の運営委員会の議決によって、負担総額と各原子力事業者の負担割合(負担金率)が定められることとなっている。この中で、負担総額については、①機構の業務に要する費用の長期的な見通しに照らし、適正かつ確実に業務を実施するために十分であり、②各原子力事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営や電力利用者に著しい負担を及ぼさないよう定めなければならないと規定されている。また、各原子力事業者の負担金率については、各原子力事業者の原子炉の運転等に係る事業の規模、内容その他の事情を勘案して定められなければならないと規定されている。

このように、機構の業務に要する費用は、積立金の水準その他の状況により変動するものと考えられることに加え、電気の安定供給や原子力事業者の事業運営の状況も鑑みる必要があることから、**一般負担金の額の決定に当たっては、柔軟性をもって対応することが可能な制度**となっている。

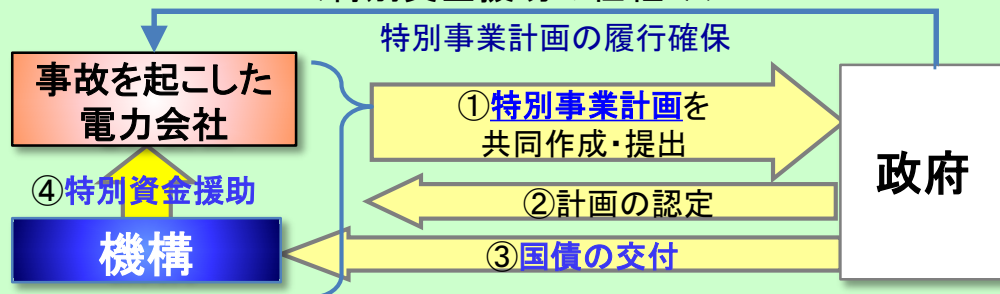
- また、特別事業計画の認可を受けた原子力事業者は、同計画に定める特別期間の間、一般負担金に加えて、特別負担金を納付することとなっており、その額は、資金援助を受けている原子力事業者の収支状況に照らし、電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、できるだけ高額な負担を求めよう決定される。特別負担金は、総括原価に含めることが可能な一般負担金とは異なり、当該原子力事業者の利益水準から捻出されることとなっている。



# 【参考】原賠・廃炉機構法による相互扶助スキームについて



## ＜特別資金援助の仕組み＞



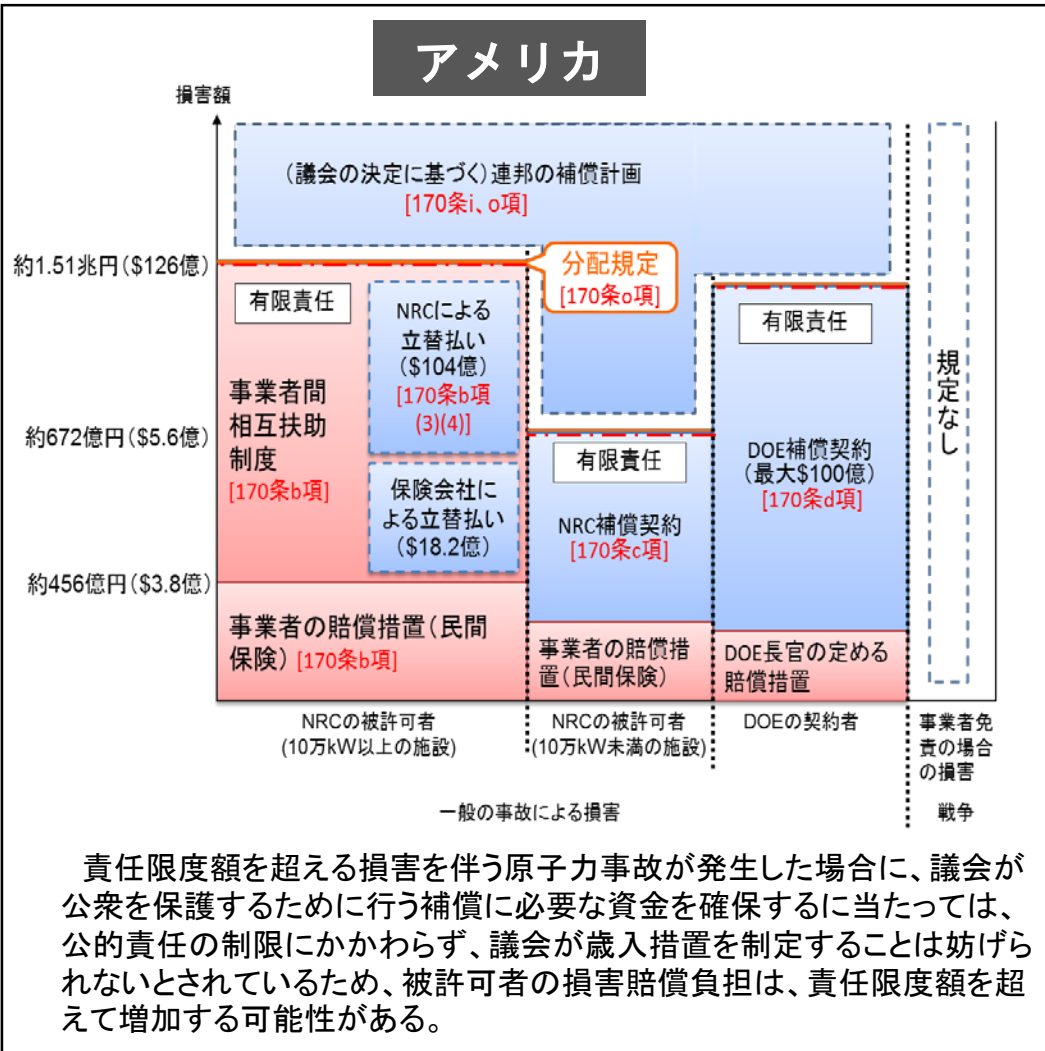
## ＜特別事業計画への記載事項＞

- ① 原子力損害の状況
- ② 賠償額の見通し・賠償実施の方策
- ③ 中期的な事業収支計画を記載した書類
- ④ 経営合理化方策
- ⑤ 関係者に対する協力要請の方策
- ⑥ 資産・収支状況の評価
- ⑦ 経営責任明確化の方策
- ⑧ 資金援助の内容・額 等

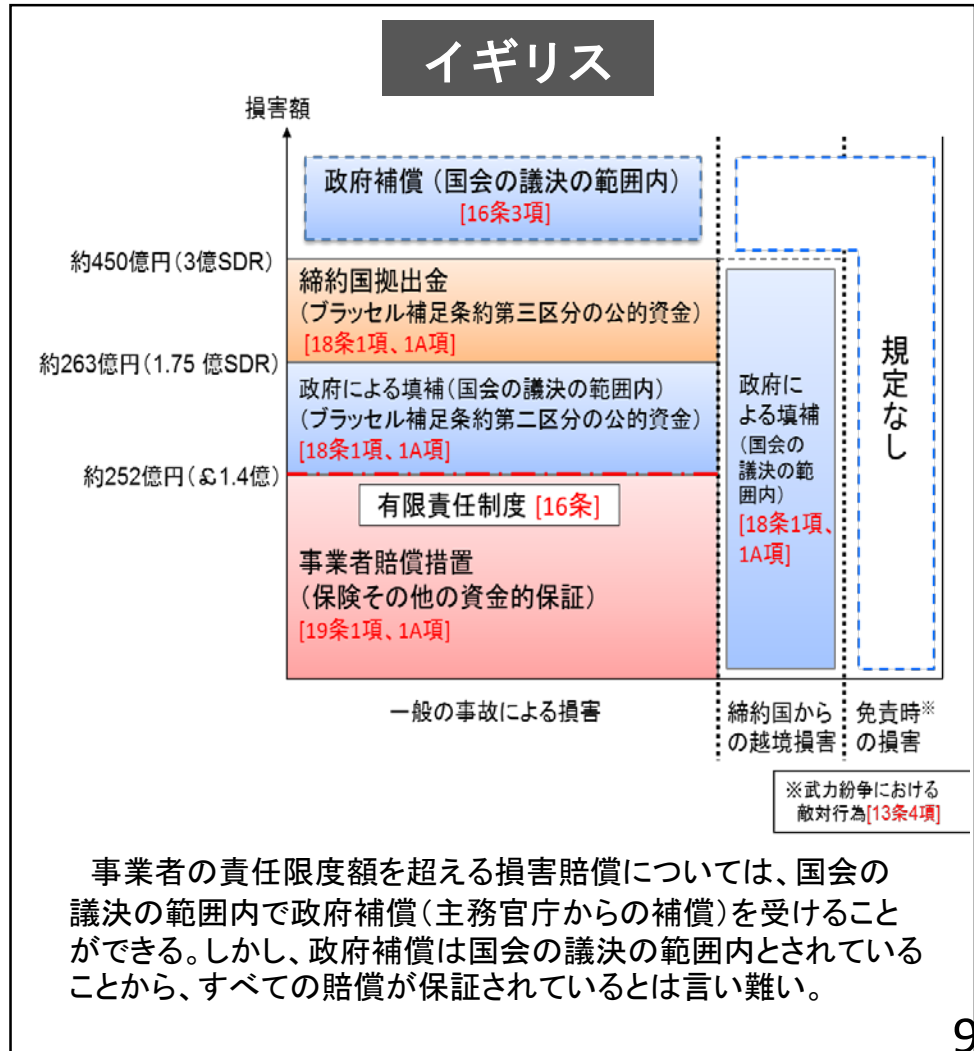
※機構は、特別事業計画を作成する際、事故を起こした電力会社の資産評価と経営の徹底した見直しを行うとともに、関係者への協力要請が適切かつ十分なものであるかを確認。

# 【参考】諸外国の原子力損害賠償制度の概要について①

国名	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
準備される資金を上回る場合	<ul style="list-style-type: none"> <li>機構を通じた政府による資金援助 (事業者の相互扶助を前提)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大統領が議会に補償計画を提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国会の議決の範囲内で主務官庁から補償</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9,150万ユーロ以上は規定なし</li> <li>デクレ(政令)により準備資金の分配を決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事事故業者は資力の限り賠償</li> <li>事事故業者の資力を超える場合は、命令により利用可能な資金の分配を決定</li> </ul>



責任限度額を超える損害を伴う原子力事故が発生した場合に、議会が公衆を保護するために行う補償に必要な資金を確保するに当たっては、公的責任の制限にかかわらず、議会が歳入措置を制定することは妨げられないとされているため、被許可者の損害賠償負担は、責任限度額を超えて増加する可能性がある。

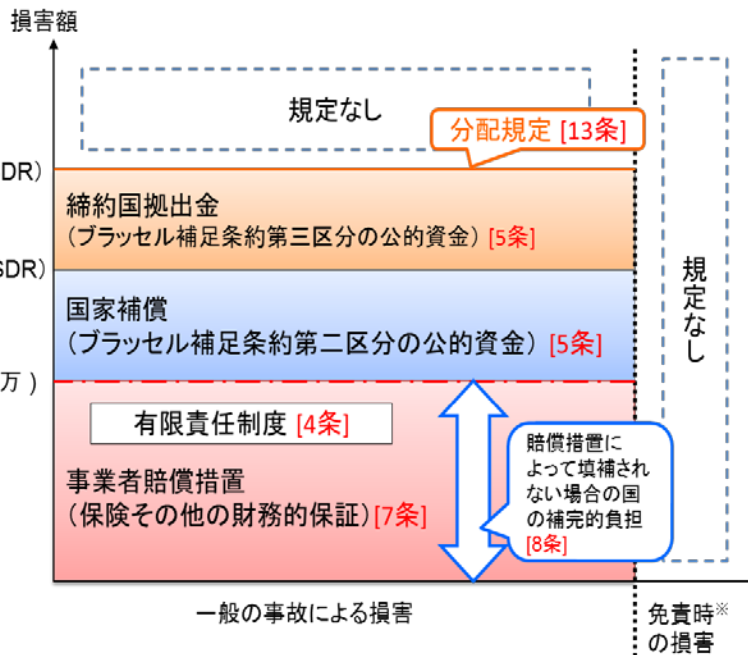


事業者の責任限度額を超える損害賠償については、国会の議決の範囲内で政府補償(主務官庁からの補償)を受けることができる。しかし、政府補償は国会の議決の範囲内とされていることから、すべての賠償が保証されているとは言い難い。

# 【参考】諸外国の原子力損害賠償制度の概要について②

国名	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
準備される資金を上回る場合	<ul style="list-style-type: none"> <li>機構を通じた政府による資金援助 (事業者の相互扶助を前提)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大統領が議会に補償計画を提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国会の議決の範囲内で主務官庁から補償</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9,150万ユーロ以上は規定なし</li> <li>デクレ(政令)により準備資金の分配を決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事事故業者は資力の限り賠償</li> <li>事事故業者の資力を超える場合は、命令により利用可能な資金の分配を決定</li> </ul>

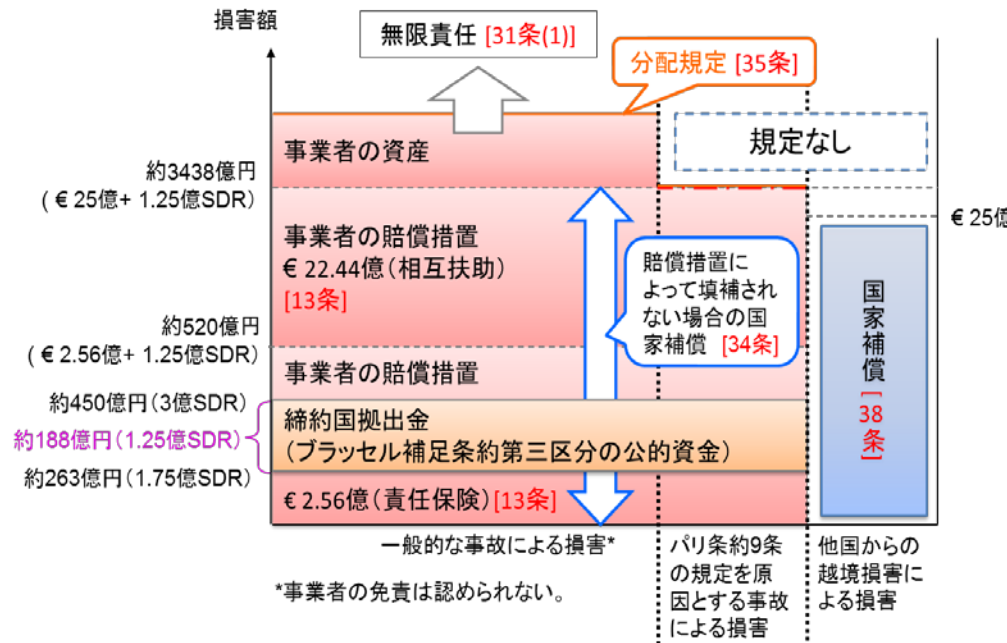
## フランス



※武力紛争、内戦若しくは反乱の間に行われた戦争行為その他の類似行為。[13条4項]

デクレに基づく分配が適用された後は、被害者が受ける賠償金は、損害の種類によって程度に差はあるものの、減額されることとなる。このため、デクレが施行されるタイミングや賠償の支払状況によって、被害者間で賠償支払額に不公平が生じる可能性があると思われる。

## ドイツ



大規模な原子力損害が発生し、損害賠償額が損害賠償義務履行のために利用可能な資金を上回ることが予想される場合には、利用可能な資金の配分及び遵守すべき手続は、命令によって規制される。

また、当該命令は、被害者に対するすべての賠償が行われなくとも、当該命令により公平な配分が行われることが予定されている。

# 原子力事業者を無限責任とした場合の賠償資力確保の基本的考え方について①

## (1) 各措置の意義・役割を考慮した制度設計について

- 原子力事故の態様及び被害の状況は様々であることから、原子力損害賠償額の総額をあらかじめ想定することは困難であるが、ウラン加工施設臨界事故及び東電福島原発事故での賠償の実績を踏まえると、避難等が行われる事故、又は、少量であっても放射性物質が放出されるような事故の場合には、避難費用、営業損害のほか、風評被害等の原子力損害が大きくなる可能性が考えられる。また、仮に重大事故が発生し、大量の放射性物質が放出されるような事故となった場合には、現行の賠償措置額を大幅に超える損害となる可能性が高いと考えられる。
- 例えば、原子力発電所において原子力損害をもたらす原子力事故が発生した場合、原子力事業者は、まずは**損害賠償措置に基づき原子力事業者に対して支払われる保険金又は補償金により賠償資力を確保**し、その後、**賠償措置額を超える損害が生じると見込まれる場合は、原賠・廃炉機構による資金援助等を活用**し、賠償資力を確保することとなる。このように、現行の原賠制度において、損害賠償措置と原賠・廃炉機構制度を組み合わせることにより、原子力事業者による賠償資力を確保することが可能な制度設計となっている。
- 原子力事故により賠償措置額を超える巨額の原子力損害が発生した場合、賠償義務を負った原子力事業者は、原賠・廃炉機構に資金援助を申し込むことができる。しかしながら、前述のとおり、**原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施のために積立分が不十分である場合**、原子力事業者に対する資金援助に係る資金を確保するため、原賠・廃炉機構は、原子力事業者と共同して、特別事業計画を作成し、内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受けるなどの手続を経る必要があることから、**損害賠償措置による賠償資力の確保と比べると、手続にやや手間がかかる**と考えられる。原子力事業者を無限責任とした場合の賠償資力の確保のための制度設計の検討に当たっては、このことを考慮する必要があるのではないか。



## 原子力事業者を無限責任とした場合の賠償資力確保の基本的考え方について②

(2)各措置に係る原子力事業者の負担の仕組みを考慮した制度設計について

○また、賠償資力の確保にあたって、原子力事業者は、損害賠償措置(責任保険契約及び政府補償契約)に係る保険料及び補償料をあらかじめ負担しているほか、それに加え、原賠・廃炉機構制度に係る一般負担金についても、原賠・廃炉機構に納付している。保険料及び補償料については、契約によりあらかじめ定められているのに対して、一般負担金については、各原子力事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給等に係る事業の円滑な運営や電力利用者に著しい負担を及ぼさないなど、柔軟性をもって対応することが可能な仕組みとされている。

○その上で、賠償資力の確保のための制度設計の検討に当たっては、原子力事業者を無限責任とした場合に、賠償資力を確実に確保しつつ、原子力事業者の予見可能性を高めるという観点からは、各原子力事業者があらかじめ決まった保険料及び補償料を支払うことにより自らの賠償リスクに備えることが可能となる損害賠償措置の仕組みを活用していくことが望ましいのではないかと。

○(1)及び(2)から、今後発生し得る原子力事故に備え、被害者への賠償が適切に行われるための賠償資力を確保し、また、原子力事業者の予見可能性を確保するためには、賠償措置額を増額することで損害賠償措置の充実強化を図ることが適当ではないかと。



# 【参考】無限責任（発電用原子炉施設）の賠償スキーム（イメージ）

