

原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

< 2. 責任の範囲、損害賠償措置、原賠・廃炉機構 >

(1) 責任の範囲について

i) 無限責任

① 民法等における責任の範囲

不法行為法の目的の第一は、生じた損害を填補し、被害者の権利を金銭的に回復することにより被害者を救済することであるが、民法ではその賠償責任の範囲に制限を設けておらず、加害者に無限責任を負わせている。無限責任の問題点としては、加害者に賠償を履行する資力がなければ、被害者保護の実効性に欠けることが挙げられる。

このような問題点に対処するものの一つとして 責任保険制度がある。これは、損害を発生させる危険性のある活動を行おうとする者があらかじめ保険料を支払い、賠償責任を負った際には、保険者から保険金の給付を受けるという仕組みである。これにより 加害者は賠償に必要な資力を確保することができ、また、賠償金支払いの負担を同種の責任保険に加入している者に分散することにより、危険の分散や賠償責任の社会化が可能となるとされる。

民法の特別法として欠陥を責任要件とする損害賠償責任を規定したものとして、製造物責任法（平成6年法律第85号）がある。同法は、国民生活審議会（当時）を中心として関係省庁の多くの審議会等における議論を経て立法され、製造物の欠陥により生じた損害について製造業者等に無過失責任を課しているが、その賠償責任の範囲には制限を設けていない。これは、製品により生じる被害の内容と程度は千差万別であることから、すべての製品のリスクに対応するような限度額を統一的に設定することは事実上不可能であること、賠償が責任限度額に達した場合に、その後の請求者への賠償の取扱いについて問題が生じること、被害者全員が被害額以下の賠償しか受けられず、別途過失責任で賠償しなくてはならなくなること等の問題が生じ得ることからとされている（第14次国民生活審議会）。

② 原賠法制定時の経緯

原子力事業者の責任については、原賠法第3条に規定されているが、賠償責任の範囲に特段の制限を設けていない（無限責任）。

原子力事業者に無限責任を負わせることに関して、法制定時の説明では、賠償の履行が確実に行われるよう、責任保険契約及び補償契約の締結等の損害賠償措置を講じることを義務付けるとともに、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合には、同法第16条に基づき政府が必要な援助をすることにより、「被害者の保護に欠けるようなこと

はなく、また、原子力事業者が損害賠償によって 事業の経営に破たんをきたすことはないものと思われる」とし、また、「賠償責任を一定額で打ち切ることは、被害者の財産権の保護の観点から憲法上の疑義がある」とされている。

ii) 有限責任

①我が国における有限責任の立法例

我が国の民事責任の一般原則は無限責任とされているが、例えば、船舶の所有者等の責任の制限に関する法律（昭和 50 年法律第 94 号）及び船舶油濁損害賠償保障法（昭和 50 年法律第 95 号）においては、船舶やタンカーの所有者等が、その賠償責任の範囲を制限することができることとされている。これは、船舶所有者等の責任制限が古くから各国において認められているという沿革的理由があり、船舶所有者等の責任を制限する条約の国内法として整備されたものである。ただし、故意等による損害や旅客の生命・身体への損害については制限することができないこととされている。

②諸外国制度及び関連条約における責任の範囲

諸外国の原賠制度における原子力事業者の賠償責任の範囲については、有限責任としているのは、アメリカ、イギリス、フランス等であり、無限責任としているのは、日本、ドイツ、スイス等である。なお、我が国が締結している C S C は、賠償責任の範囲については定めておらず、締約国の国内制度によって賠償責任を制限することも認めている。

③有限責任の導入に係る検討課題について

これまでの議論において、電力システム改革が進展し、原子力事業者が競争環境に置かれることに鑑みると、今までどおり民間事業者に負担を負わせ続けることには限界があり、原子力事業の予見性向上や国の責任の明確化の観点から、原子力事業者の賠償責任の範囲を有限化することも検討すべきではないかとの意見が出されている。

有限責任の導入を検討するに当たっては、我が国の原賠制度創設時の経緯等に鑑み、まず、原子力事業者を有限責任とする意義・理由について整理する必要があると考えられる。

また、被害者が「適切な賠償」を受けるためには、原子力事業者の 責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組み（体制、手続、財源等）の整備を併せて検討する必要があると考えられる。

このような検討の中では、実際に有限責任を導入する場合の法的課題等についても整理する必要があるが、例えば次のような課題があると考えられる。

- ・ 原賠・廃炉機構法第 68 条で例外的な国費投入が定められていること等により、原子力事業者にとっても一定程度の予見可能性が確保されている中で、有限責任化する意義・理由が必要ではないか

- ・ 東電福島原発事故等の経験に鑑みれば、原子力損害は多種多様なものとなり得るが、原子力事故のリスクに対応した責任限度額をどのように定めることが可能か
- ・ 安全性向上へのインセンティブが低下し、モラルハザードを惹起する可能性があるのではないか
- ・ 原子力事業者の故意が認められる場合に責任を制限することの是非、また、過失又は重過失が認められる場合の責任制限の扱い方について、原賠法と民法第 709 条との関係を含めて、整理が必要ではないか
- ・ 責任限度額を超える又は超えるおそれがある場合、賠償を行っている途上で賠償主体が代わることが想定されるが、その場合における被害者間の公平性や賠償の迅速性等を担保することが可能か
- ・ 放射性物質の拡散等により、広範かつ長期に渡り甚大な被害をもたらし得る重大事故が認識される中、原子力事業者の賠償責任の範囲を制限することについての国民理解が得られるか
- ・ 仮に国が補償等を行う場合には、補償等の実務を迅速かつ適切に行うための体制等の整備が必要となるのではないか

【論点 1】

現行の原子力事業者の無限責任は、損害賠償措置等の枠組みと相まって、被害者にとって適切な賠償が確実に行われることが予見されるものであり、もって立地地域等の住民の安心感の醸成にも資するものと考えられるのではないか。

なお、損害賠償措置、原賠法第 16 条の政府の援助等の在り方については、原子力事業者の責任の範囲の検討と密接に関連することから、別途検討することとしてはどうか。

【論点 2】

有限責任を導入することについては、民事責任の一般原則が無限責任とされていることを踏まえつつ、まず、原子力事業者を有限責任とする意義・理由について整理する必要があるのではないか。

また、仮に原子力事業者を有限責任とする場合においても、被害者が「適切な賠償」を受けられるよう、責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組み（体制、手続、財源等）の整備を併せて検討する必要があるのではないか。

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

(2) 損害賠償措置について

i) 現行の損害賠償措置について

原賠法第6条は、原子力事業者は、損害賠償措置を講じていなければ原子炉の運転等をしてはならないとしており、同法第7条に基づき、責任保険契約及び補償契約の締結若しくは供託等を行うこととされている。

責任保険契約は、同法第8条に基づき、保険者（日本原子力保険プール）と契約を締結することとしている。また、被害者の救済が確実に行われるよう、同法第9条で保険金について 他の債権者に優先して弁済を受ける権利を有することや、保険金請求権の譲り渡し等をできないこととしている。

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じる損失を政府が補償するため、同法第10条に基づき、政府と補償契約を締結することとしており、具体的な契約に関する事項は、原子力損害賠償補償契約に関する法律（昭和36年法律第148号）で定められている。

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、現在、一工場若しくは一事業所（サイト）当たり 最大1,200億円とされている。また、試験研究炉の運転、核燃料物質の加工、使用等については、その行為の持つ危険性に応じて、賠償措置額の特例が原賠法施行令第2条により定められている。

ii) 改正時の経緯

法制定時の賠償措置額は50億円であったが、その後、国際的動向や責任保険の引受能力を総合的に勘案し、おおむね10年ごとに引き上げられてきた。平成21年の改正により現行の1,200億円に引き上げられている。

また、補償契約における補償料率は、補償損失の発生見込みや国の事務取扱費等を勘案して定められており、法制定時は1万分の5とされていた。平成21年改正時において、最新の知見、保険市場の評価、契約実績等を踏まえ、1万分の3に引き下げられた。その後、東電福島原発事故を受け、熱出力1万kw超の原子炉の運転に係る補償料率については、運転の実績と事故の発生件数を基に、平成24年4月から1万分の20に引き上げられた。

iii) 諸外国及び関連条約における損害賠償措置

諸外国においても、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。また、関連条約においても、一定額以上の資金的保証を確保することを締約国に義務付けており、我が国が締結しているCSCでは、少なくとも3億SDR（約450億円）の資金的保証を締約国に求めている。

iv) 損害賠償措置の考え方について

我が国の原賠制度では、上述のとおり、原子炉の運転等に際し、責任保険契約及び補償

契約の締結等の損害賠償措置を講じることが義務付けられている。これらの 損害賠償措置は、賠償措置額の範囲では被害者の救済が行われることを確実なものとし、また、原子力事業者にとっても責任保険契約等により賠償資力を確保することが可能となる意義 があること、我が国が締結しているCSCが資金的保証を求めていることを踏まえ、損害賠償措置の義務付けを維持することが適当と考えられる。

また、東電福島原発事故では、現行の賠償措置額を大幅に上回る原子力損害が発生しており、現行の賠償措置額が過小ではないかとの意見が挙げられていることを踏まえ、賠償措置額の在り方については、原子力事業者自らが行う将来事故への備えとして妥当であるかどうかといった観点からの検討も重要であると考えられる。

一方、原賠法第 16 条において、賠償すべき損害額が賠償措置額を超え、同法の目的を達成するために必要があると認められる場合には、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を国が行うこととされている。この 国の措置については、原子力事業者の責任の範囲等についての検討と併せて、別途検討することが適当と考えられる。

【論点 3】

損害賠償措置については、賠償措置額の範囲では被害者の救済が行われることを確実なものとし、また、原子力事業者にとっても責任保険契約等により賠償資力を確保することが可能となることから、我が国が締結しているCSCを踏まえ、損害賠償措置を義務付ける現行の枠組みを維持することを基本として検討してはどうか。ただし、原子力事業者の責任の範囲等の検討を踏まえ、必要な見直しがあり得ることに留意することとしてはどうか。

- 賠償措置額については、国際的動向及び責任保険の引受能力等を踏まえてこれまで見直しを行ってきたが、原子力事業者の責任の範囲等の検討を踏まえ、賠償措置額の在り方について検討してはどうか。

【論点 4】

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

(3) 原賠・廃炉機構について

i) 原賠・廃炉機構の仕組み

原賠・廃炉機構は、政府と各原子力事業者が共同出資（政府と原子力事業者で折半）しており、その業務に要する費用については、各原子力事業者の負担金によって賄っている。原賠法に基づく損害賠償措置が各原子力事業者と損害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」であるのに対して、原賠・廃炉機構の制度は、各原子力事業者が共同で原子力損害の発生に備える「相互扶助スキーム」となっており、巨額の原子力損害の発生リスクに対して、各原子力事業者が定常的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仕組みとなっている。

ii) 一般負担金

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、負担総額の決め方については、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旨が規定されている。また、各原子力事業者の負担金率についても、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旨が原賠・廃炉機構法において規定されている。

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、原子力事業者への経営の圧迫等の影響に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仕組みとなっている。

iii) 原賠・廃炉機構による資金援助

原賠法に定める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。

iv) 特別資金援助及び特別負担金

原子力損害の賠償かつ適切な実施のために不十分である場合、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・廃炉機構と当該原子力事業者は、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、主務大臣の認可を受けなければならない。特別事業計画の認可を受けた原子力事業者は、同計画に基づく資金援助（特別資金援助）を受けることが出来るが、同計画に定める特別期間においては、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いる。特別負担金の額については、一般負担金と同様に原賠・廃炉機構の運営委員会の議決により定められているが、その決定の際には、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るよう決定される。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、利益水準の中で、できるだけ高額になるよう決定されている。

なお、国債の交付を受けた場合、原賠・廃炉機構は、毎事業年度の収益から、国債の償還を行った金額分に達するまで国庫納付することを義務付けられる。また、国債の償還分に係る利子負担は、エネルギー対策特別会計に設けられる勘定の負担において行うこととなっている。

v) 諸外国における相互扶助スキームについて

諸外国の原賠制度においては、アメリカとドイツが相互扶助スキームを採り入れている。アメリカは、第1次的損害賠償措置（責任保険、賠償措置額は3.75億ドル（約450億円））を上回る損害が発生した場合、相互扶助制度として第2次損害賠償措置（賠償措置額は122.2億ドル（約1兆4,700億円））が用意されており、全米の原子力事業者から事故発生後に保険料を徴収し、賠償原資に充てる仕組みが存在する。また、ドイツは、責任保険に加え、原子力事業者である4大電力会社の連帯責任契約に基づく相互扶助制度が認められており、原子力事故が生じて契約を履行することになった場合、各事業者はその割合に応じた支払を行う（賠償措置額は22.44億ユーロ（約2,917億円））。

【論点5】

原賠・廃炉機構制度は、原賠法に基づく賠償措置額を上回る原子力損害が発生した場合に備えるため、原子力事業者による「相互扶助スキーム」を基本的な考え方としているが、今後、万一巨額の原子力損害が発生した場合でも対応できるような原子力事業者の事故への備えを担保するため、引き続きこうした基本的な考え方に基づく制度を維持するべきではないか。

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

【論点6】

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