

第7回原子力損害賠償制度専門部会議事録

1. 日 時 2016年3月2日(水) 14:00～16:50

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、伊藤委員、大塚委員、大橋委員、
遠藤委員、木原委員、加藤委員、崎田委員、清水委員、住田委員、
高橋委員、辰巳委員、又吉委員、山口委員、山本委員、四元委員
オブザーバー

小野田氏、二瓶氏、渡辺氏

内閣府原子力委員会

阿部委員

内閣府

森本統括官、板倉審議官、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検討課題について

2 その他

5. 配付資料

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

(第6回資料の再配付)

6-3 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】

6-4 原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度の在り方】補足説明資料

(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) それでは時間となりましたので、第7回原子力損害賠償制度専門部会を開催いたします。

まず初めに、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、議事次第の下に資料を置かせていただいております。資料でございますけれども、議事次第の順番ではなくて、本日使います順番にしておりまして、まず第6回資料の再配付といたしまして、6-3、6-4。その下に新しい資料といたしまして7-1、7-2を用意させていただいております。

落丁、乱丁等がございましたら、事務局までお申し付けください。

また、前回の議事録を机上資料として配付しておりますが、各委員に御確認いただき、既に原子力委員会のホームページで公開しております。

本日は、一部遅れて来られる先生がおりますけれども、17名の専門委員の出席予定となっており、原子力委員会専門部会等運営規程第4条に定める定足数を満たしていることを確認させていただきます。

以上でございます。

(濱田部会長) 資料等はよろしいでしょうか。

それでは、本日の議題である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をお願いしたいと思います。

本日は、原子力損害賠償に係る制度の在り方について、議論をいただきたいと思っております。

ます。

今日は少し長い時間を予定させていただいておりますので、じっくり御議論いただければと思っております。

前回、会合では、原子力事業者の責任について議論が途中となっておりますので、その議論から再開させていただければと思います。

前回会合から少し時間も経っておりますので、改めて資料を簡潔に説明させていただいて、その後に検討課題ごとに御議論いただくという時間を設けたいと思います。

では、事務局から説明をお願いします。

(大島参事官) 制度の在り方につきまして、資料6-3、資料6-4で、簡潔に説明をさせていただきたいと思っております。パワーポイントの資料6-4を用いまして説明をさせていただきます。

1枚おめくりいただきまして、1ページ、責任の範囲についての無限責任についてでございます。

無限責任につきまして、民法等における責任の範囲でございますけれども、民法等におきまして、無限責任になってございます。ただ、その際の問題点といたしまして、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ということが挙げられてございます。このような問題点に対処するために、責任保険制度が色々な中で用意されているということでございます。

下の2ページ目につきましては、製造物責任法について前回簡単に御説明をさせていただいたところでございます。

1枚おめくりいただきまして、3ページ目でございます。原賠法の制定経緯についてでございます。法制定時におきまして、この無限責任に関しましては、賠償の履行が確実に行われるよう、責任保険契約、更には政府による補償契約の締結等によって、損害賠償措置を講じることを義務付けしているということです。このことによりまして賠償責任を一定額で打ち切らないようにするという一方で、事業の経営に破綻を来すことがないようにという形で制度設計をしてきているというところでございます。

また、一方で、当時の審議の中で、有限責任にするに当たっては、賠償責任を一定額に打ち切ることによって、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いう御指摘があつて、今現在の制度に至っているという説明をさせていただいたところでございます。

1枚おめくりいただきまして、5ページ目でございます。有限責任に関してでございます。

有限責任としている立法例は非常に少ないのですが、我が国におきましては、船主責任制限に関する法律と船舶油濁損害賠償保障法におきまして、一部有限責任というものの立法例がございます。この立法につきましては、被害者の保護を図り、併せて海上輸送の健全な発達に資することを目的として制定されているというところでございます。

なお、有限責任でございますけれども、全てのものに有限化しているわけではございません。また、過失等が認められる場合には、有限とならず無限責任のままであるという制度設計になっているということで、6ページ目に簡単な図で紹介させていただいたところでございます。

その次のページには、関連している国際条約を載せさせていただきました。

それから、8ページ目でございます。各国の状況でございますけれども、各国におきましてこれも第1回目、第2回目で説明をさせていただいたところではございますが、有限責任をとっている国と無限責任をとっている国、それぞれございます。

有限責任をとっている国といたしまして、アメリカ、イギリス、フランスなどがございまずし、無限責任といたしましては、日本、ドイツ、スイスなどがあるというような状況でございます。

なお、我が国が締結をしておりますC S C条約におきましては、賠償責任の範囲というものについて、締約国の国内制度によって賠償責任を制限することを認め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、9ページ目でございます。有限責任を導入するに当たっての検討課題というものを少し整理させていただきました。赤字で書かせていただきましたけれども、原子力事業者を有限責任とする意義、理由というものをまず整理する必要があると思っておりますし、前々回、被害者の適切な賠償を目指す制度設計ということになりましたので、その上では責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組みというものも併せて検討する必要があるというふうに考えてございます。また、法的課題等についても何点か御紹介をさせていただいたというところでございます。

10ページ目、論点といたしまして、論点1、論点2を整理させていただきました。論点1の方は、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、立地地域等の住民の安心感の醸成にも資するものと考えられるのではないかと。

なお、損害賠償措置、原賠法第16条の政府の援助等の在り方については、原子力事業者

の責任の範囲の検討と密接に関連することから、別途検討することとしてはどうか。とさせていただきます。

論点2番目でございます。有限責任を導入することについては、民事責任の一般原則が無限責任とされていることを踏まえつつ、まず、原子力事業者を有限責任とする意義・理由について整理する必要があるのではないかと。また、仮に原子力事業者を有限責任とする場合においても、被害者が「適切な賠償」を受けられるよう、責任限度額を超えた後の賠償を行う仕組み（体制、手続、財源等）の整備を併せて検討する必要があるのではないかと。このような検討の中では、原子力事故のリスクに対応した責任限度額の定め方、故意等による事故の場合の扱い、被害者間の公平性等の担保、モラルハザードの惹起、国民理解等の様々な法的課題等についても整理する必要があるのではないかと。とさせていただきます。

続きまして、11ページ目、損害賠償措置についてでございます。現行の原賠法第6条におきましては、原子力事業者に対して、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させていただいており、その具体的な措置といたしまして、責任保険契約、政府による補償契約の締結、若しくは供託というものを行うこととしているということでございます。

12ページ目に責任保険契約について書かせていただきました。原賠法第9条において、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渡の禁止等を規定しているということをお紹介させていただいたところでございます。

1枚おめくりいただきまして、13ページ目、政府による補償契約でございます。政府による補償契約につきましては、民間による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による賠償を補償するために別途法律を定めているということでございます。

対象といたしましては、原子力損害賠償補償契約に関する法律第3条におきまして、地震又は噴火によって生じた原子力損害というものが定義づけられ、また施行令におきまして、津波によって生じた原子力損害というものが規定されているということでございます。

具体的な個別の法律の概要につきましては、省略させていただきます。

少しページを飛んでいただきまして、17ページでございます。賠償措置額の経緯についてでございます。

現行の規定におきましては、一事業所若しくは1サイトあたり、最大1,200億円という限度額を設けさせていただいており、一部試験研究炉の運転等につきましては、その行

為を持つ危険性に応じまして、特例措置という形で減額措置をしているということでございます。

それから、18ページ、その改正の経緯でございますけれども、制度設計当時は50億円でございましたけれども、条約などの国際的水準、責任保険の引受能力を総合的に勘案いたしまして、概ね10年ごとに引上げをさせていただいてきているところでございます。

直近の引上げについては、一番下の平成20年の文部科学省の検討会の報告書を引用させていただいておりますけれども、1,200億円にした経緯を載せさせていただいております。

続きまして、19ページでございます。政府補償契約における補償料率の考え方でございます。補償料率につきましては、補償損失の発生の見込みや国の事務取扱費等を勘案して定めるということで、法制定時におきましては、1万分の5とさせていただいておりますが、平成21年の改正時に最新の知見、保険市場の評価や契約実績等を踏まえまして、1万分の3に引上げさせていただいたところでございます。

一方、東電福島原発事故を受けまして、補償料率を変更しまして、平成24年4月から1万分の20に引上げさせていただいております。したがって、1サイトあたり1,200億円でございますので、補償料といたしましては2.4億円になるという計算でございます。

それから、20ページ目、諸外国におきましてもそれぞれの国の状況に応じてではございますけれども、保険、そのほかの資金的補償によりまして賠償措置というものを講じ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、21ページでございます。賠償措置の考え方について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、賠償措置を講ずることを義務付けておりますけれども、そのことによりまして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にし、また、原子力事業者にとっても責任保険契約などによって賠償資力を確保することが可能になるという意義があると思っております。

また、我が国が提携をしておりますCSC条約においても、資金的保証を求めているということを踏まえますと、損害賠償措置の義務付けを維持することが適当ではないかと考えてございます。

また、東電福島原発事故におきましては、措置額1,200億円を大幅に上回る原子力損害が発生しておりますけれども、それについて現行の措置額で過少ではないかという御意

見があるということも踏まえまして、賠償措置額の在り方につきましては、原子力事業者自らが行う将来の事故への備えとして妥当かどうかという観点からの検討も重要ではないかと考えてございます。

なお、原賠法第16条の国の措置につきましては、原子力事業者の責任の範囲等についての検討と併せまして全体として検討していただければと考えてございます。

22ページ、論点3でございます。損害賠償措置については、賠償措置額の範囲では被害者の救済が行われることを確実なものとし、また、原子力事業者にとっても責任保険契約等により賠償資力を確保することが可能となることから、我が国が締結しているCSCを踏まえ、損害賠償措置を義務付ける現行の枠組み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て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。とさせていただきます。

個別の課題といたしまして、賠償措置額については国際的な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。とさせていただきます。

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

最後に原賠・廃炉機構でございます。23ページでございます。

原賠・廃炉機構につきましては、「相互扶助のスキーム」ということで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って、原子力事業の健全な発達に資する仕組みになっていると考えてございます。

24ページ目では、一般負担金についてでございますけれども、原賠・廃炉機構の運営委員会の議決によって定められることとなっております。その定め方につきましては、法律におきまして、費用の長期的な見通し、また各原子力事業者の収支の状況、それから事業の円滑な運営、電力利用者に著しい負担を及ぼさないようにというような規定がなされてございます。また、各原子力事業者の負担金の割合につきましては、その事業の規模、内容、そのほかの事情を勘案して定めるということになってございます。

このように、機構の業務に要する賠償の費用等につきましては変動するということが考え

られます。また、原子力事業者への経営の圧迫等への影響というもの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りましては、機構の運営委員会による柔軟性をもって対応するようなことが可能な仕組みになっているというふうに考えてございます。

続きまして、25ページ目でございます。資金援助につきましては、原賠法に定めております賠償措置額を超えるような原子力損害が発生した場合には、賠償義務を追った原子力事業者が機構に資金援助を申し込むことができるということになってございます。

26ページで、実際のところにおきましては、機構が政府から国債の交付を無利子で受けるという形になってございますので、その場合には事業者と機構によりまして特別事業計画を作成して主務大臣の認可を受けなければならないということになっております。

また、事故を起こしました原子力事業者につきましては、特別負担金というものを納付していただくということになってございます。この特別負担金につきましては、一般負担金とは異なりまして、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るということで、内閣府経済産業省令に基づいて決められるということになってございます。

次の27ページでございます。諸外国におきましても、「相互扶助スキーム」を一部採用している国がございます。アメリカにつきましては、全米の原子力事業者が事故発生後に補償料率を徴収するという形で支える仕組みになっております。

また、ドイツにおきましても、ドイツの場合は4つ大きな電力会社になってございますけれども、連帯責任契約に基づいて相互扶助を行うという制度設計になってございます。

28ページ、論点5でございます。原賠・廃炉機構制度は、原賠法に基づく賠償措置額を上回る原子力損害が発生した場合に備えるため、原子力事業者による「相互扶助スキーム」を基本的な考え方としているが、今後、万一巨額の原子力損害が発生した場合でも対応できるような原子力事業者の事故への備えを担保するため、引き続きこうした基本的な考え方に基づく制度を維持するべきではないか。

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

論点6でございます。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。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) ありがとうございます。

改めて前回の議論の枠組み、それについて思い出していただけたかと思います。

それでは、御意見、御質問等をいただければと思っております。いつものように御意見、御質問のある方は札を立てていただければと思います。

まず、今お使いいただいた資料の6-4の10ページ、そこに責任の範囲に関する論点1、論点2がございます。これについて、御意見、御質問があればお願いしたいと思います。

住田委員、お願いします。

(住田委員) 前回、有限責任についてたくさんのご意見が出ました。時間の関係で次回に申し上げようと思っておりましたので、積み残しとして最初にお話しさせていただければと存じます。

このお話につきましては、法体系に関わることですので、今度まとまった文章を作りましたときには、ペーパーで配付させていただきたいと思っております。

今回の法改正の必要性、これは法律家からいいますと、立法事実と申しますが、これの大きな変化があったということ、それが前回、有限責任をおっしゃった各委員のお気持ちにあったのではないかと、そこを付度して申し上げたいと思っております。

立法事実といえますのは、立法判断の基礎となっている事実ということで、法律を制定する場合の基礎を形成し、かつその合理性を支える一般的事実、すなわち社会的、経済的、政治的、若しくは科学的事実、難しく言えばそういうことですが、なぜ改正しなければならないか、という理由、必要性をいうものです。

今回のそれは大きくは二つございます。一つは福島の過酷な事故があり、現在そのためにいわば彌縫策的な原賠・廃炉機構が作られて、それによって今賠償等がされているわけですが、一方、まだ国賠等訴訟もありまして、損害賠償の収束すら見えていない段階ということでございます。

これは、日本が原発を持つ上において、天災が他国に比べて非常に深刻な形で現れる、正にそういう現実が露呈したものであります。諸外国の立法例を参考にすることは、当然ではございますが、日本の場合は更に手厚くする必要があると考えております。

立法事実の二つ目です。これは今まで事務局のペーパーで出されていなかったものですが、前回の有限責任をおっしゃった方々が口々に出されていた今回の電力システム改革です。一つには総括原価方式がなくなる。それから、一番大きいのは電力会社が地域独占で

ございましたが、電力自由化によって地域独占もなくなる、そして、市場原理、マーケットメカニズムで動くような、一営利企業になって、公共企業的色彩がほぼ無くなった、ということです。今回も破綻に関する論点がたくさん出てくるようですけれども、事故がなくても破綻し得る、また経営判断として原子力事業の撤退もあり得るという現実になったということでございます。この立法事実は非常に重くて、前回も各委員が色々な形で色々な御立場からお話しなされたと思います。

このように電力料金の価格競争にさらされている場合には、原価は厳しく切り詰めていくことが最重要課題というのは営利企業としては当然の立場でございます。原賠・廃炉機構の相互扶助のシステム自体は、私が株主であれば株主代表訴訟でこのようなものに関して支払うことに対しては待ったをかける。これは今後どうなるかは分かりませんが、少なくともそういう筋合いのものであらうと考えております。

そうしますと、変わってはならないのは、日本は絶対に世界に比べて手厚くするという意味で、被害者に関しては無限責任、ここは維持するべきであると考えています。

そして、電力会社が破綻もあり得るような一民間企業という現実直面したときに、原発を推進するのは国の責任であるということが今回改めて表になってきたと思います。

国策民営という言葉がこれまでも言われてきましたが、正に国策であり、民間事業者はその利益が出る範囲において、それに対して関与していくということになったわけです。

万が一、事故が起きた場合には、国が全面的に責任を持ち、もちろん事業者に過失があればその限度で支払う。もちろん負担能力に限度がございますから、破綻した場合にはもはや支払えない、残りは国が持つということになります。

そこで、今回の改正で、国は「措置」ではなく、国の責務、責任ということを明記するべきであると思っています。

それによって、今日の様々な論点に関しても、演繹的に結論が出てくると思います。一つの解が出てくような気がしております。

この法律は民法の特則でありますから、原子力事業者は709条の不法行為者本人として無過失責任を負うわけですが、国はその指導、監督、規制をする権限のある715条的な、一般的には使用者責任ですけれども、今回は大きな責務を持っている者としての連帯責任を国と事業者が負うというスキームに改めるべきであると考えます。そうすると民法の特則として平仄が合うと考えます。

715条的なものを書くということは、当然免責もあり得ます。昨日の最高裁の判例でも

義務者に関しての責任も実状に則したきめ細かい認定がありました。別の補足意見として免責についても非常にきめ細かい判断がされました。今の最高裁の判例の流れからしてもこういうスキームで今後、国の責任について、民法の715条の特則的な形であることを私としてはこの場で提案したいと思っています。

ちょっと分かりにくかったと思いますので、今後ペーパーを出させていただき予定でございます。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。

(大塚委員) 住田先生から体系的にお話しいただきましたが、途中までは結構賛成のところが多いですし、国の責任を明確にするべきだというのは私も賛成ですが、現在の支援機構法の中の電力会社の相互扶助のところがどうなるかというのは今後どう変わっていくか分からないところが確かにあると思っています。

一旦国が肩代わりをして後から事故を起こした原子力事業者が無限責任を負うという考え方は、今でも維持できるのではないかと考えておりますので、そこは私とはちょっと違うのかもしれない。

709条及び国賠法1条で原子力事業者が責任を負うのと同時に国と連帯になるという話は原子力事業者について709条か原子力損害賠償法かという問題はありますが、原子力事業者と国が連帯の責任を負うというのは、私は現行法でもそういうふうになるのではないかと考えています。そこは賛成ですけれども、有限責任にするという理由は今のお話の中からも必ずしも出てきていないのではないかと思います。

私が有限責任について一番気にしているのは、前から申し上げている原子力事業者の安全投資が減るという点でして、現に免震棟の話が最近出ていますけれども、免震重要棟に関して規制委員会が事実上指示をしているにもかかわらず、また、福島事故でも免震棟の存在というのは極めて重要だったことは一般的に理解されているにもかかわらず、おつくりにならない原子力事業者が出てきておられるわけですが、今後有限責任化した場合にはこういうケースが増えるということになるかと思っています。

これは、住田委員がおっしゃったこととも関係しますが、私は、これは別にモラルハザードと申し上げるつもりは必ずしもないのですが、これから電力会社が通常の企業と似たようなタイプの行動をされるということをむしろ見越して制度化をするべきであって、その点からは事故の抑止という観点からは無限責任を維持した方がいいのではないかと思います。

とを申し上げておきたいと思います。以上でございます。

(住田委員) 1点補足しておきます。今回のペーパーの26ページを御覧いただきますでしょうか。上の方のブロックでございます。特別資金援助及び特別負担金のところに、この上のブロックの下から4行目、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るなどということが記載されております。すなわち、原賠・廃炉機構においては、総括原価主義の考え方が背景にあって作られたものでありますので、それが無くなった以上、今後はこのスキームは抜本的に改めるべきであるということを申し添えます。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 全体的にはそうだと思いますけれども、事故を起こした原子力事業者に関しては、総括原価方式がなくなっても同じように考えるべきではないかというのが私の意見です。

(濱田部会長) 今のお話の関連ですか。

では、どうぞご発言を。

(高橋委員) これは、要するに、個別に事情、環境変化に応じて国が事故を起こした事業者に対してつぶれないように支援していくとかいう論点です。ただ、先ほど住田先生が引用された最高裁でも、監護義務者には該当しないとは言ってなくて、監護義務者だけでも監護事務は事情によって軽減されると言っている訳です。これが最高のスキームであって、このスキームと予め有限責任という明確な金額を決めてそれについては一切超えたらどんな事情があっても、それ以上払わなくていいです、という制度を仕組むのとは、多少異なるのではないかと思います。

現在の機構法だって、あれだけの事故を起こしておきながら、かつ、私は、事故の性格はかなり悪質だと思いますが、あれだけの悪質性のある事故を起こしながら東電がつぶれなく存続しています。つまり国が様々な事情を勘案し、具体の事情の中で東電を支えているわけです。このように立法者の賢明な判断でこのようなことができるわけで、何も一般的にあらかじめどんな事情があっても、事業者はこれ以上の責任を追わないということを明確に限定するというやり方は、電力事業の状況変化の中での制度設計のあり方ではない、と思います。やはり私は昔から申し上げておりますが、基本的には、事業者が一義的に責任を負う今の制度の中で、きちんと事故の性格、事故の基部、様々な問題を踏まえて、そのときの立法者が合理的に国民の納得を得られる形で制度設計するという基礎を今回作り上げていくというのは一番大切なことではないかと私は思っています。以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

遠藤委員は、今の議論の文脈ですか。

では、辰巳委員、ちょっとお待ちいただいてよろしいですか。

では、遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) では、先に申し上げさせていただきたいと思います。

住田委員に法律を改めるべき社会的な事象の整理をしていただいて、理解の共有ができたと思います。

私も一つ申し上げると、福島第一事故までは賠償制度について、発災者の資力を超えるような過酷な事故が起きるという前提では話し合われていなかったということが、立法事実の中でも重要なことだと思います。

ここからは少し意見が異なるかもしれませんが、有限責任、無限責任という言葉について、何をもって有限、無限と言っているのか、もしかすると色々と定義が違うのかもしれませんが。私が問題提起させて頂いておりますのは、賠償の限度額と若しくは賠償の範囲、その両方かもしれませんが、事業者についてそれをあらかじめ設けるという有限責任と考えております。

先ほど国の社会的責務と住田委員がおっしゃられましたけれども、原子力政策を推進した社会的責務に加え、全被災者の救済をするという意味での社会的責務も国にはありますので、事業者の賠償では足りない部分は国が補っていく、実質的に負担をしていくという措置が必要であると思っております。例えばもちろん立証責任は要るけれども、民法上の訴えをまたこの仕組みとは別のところで起こしていくということは、被災者にとっては、国賠も含めて色々なやり方があるのではないかと、それを遮断するものではないと思っております。

ここで一度、福島第一事故の賠償について触れておきたいのですけれども、支援機構法の枠組みのもと、5兆4,817億円の賠償について東京電力と被害者との合意がこの1月末までにできていて、支援機構の東京電力への資金交付が5兆7,600億円なされています。東電は、すでに御説明いただいておりますように、一般負担金と特別負担金、ほかの原子力事業者は一般負担金でそれを返納するというのがこの支援機構法の仕組みです。住田委員もおっしゃられましたけれども、一般負担金は東電だけではなくて、全国の原子力を持つ電力事業者の電気を利用している電気利用者に転嫁されるわけです。詰まるところ、誰がこの賠償を実質的に負担しているのかということになりますと、国は交付国債の償還のときに市中から資金を調達していますので、その支払利息として108億円を負担している。

東電は特別負担金の1,100億円、電気利用者は5,083億円払っています。つまり、今何が起きているかという、全国の電気利用者がこの福島第一事故の賠償を実質的支払っているという状態が起きているということです。

このように、過酷事故の際に限りですけれども、無限責任を負わせる主体として、発災事業者を存続させるということになると、発災事業者の負担を抑制せざるを得ず、一方、東電以外も含めて、電力利用者の負担を引き上げることになってしまいます。それは原子力事業者にとってみれば、時の政府の方針によって、実質負担が上下するというリスクを持つということになりますし、完全賠償を前提に、国に暗黙的に依存しかねない。むしろこれこそモラルハザードであり、無限責任の方がむしろ無責任なのではないかと考えます。したがって、過酷事故を想定とした高い責任限度額を設けることで、事業者の責任を明確にしていくという意味でも、有限責任の枠組みを生かしていくという方向性の方が、むしろ原子力事業者にとってはシビアな制度になると理解をしています。破綻の問題等は後でまた出てくると思いますので、まずはこの問題意識を申し上げました。

(濱田部会長) 大塚委員は今の。では、大塚委員、お願いします。

(大塚委員) 簡単に。すみません、何度も。

そういうことではなくて、無限責任で、現在の機構法がそのまま維持できるというふうには私も思っておらず、事故を起こしていない電力会社が払うところは、私は変わっていくのではないかと思っているところもありますが、国が肩代わりをして、後で特別負担金という形で、最終的に事故を起こした原子力事業者が払うというのが正に無限責任ですので、それに関しては全然モラルハザードも何もないわけです。今まで少しだけ払っている他の原子力事業者の話だけを見るのではなくて、最終的に事故を起こした原子力事業者が払うという仕組みになっているかどうかという、そこが正に大事なところですので、そこを見ていただく必要があると思います。

(濱田部会長) では、辰巳委員。

(辰巳委員) ありがとうございます。

私は一番初めに住田委員がおっしゃったことに対してちょっと思ったことなのですからけれども。やっぱり事業者の責任だけでは駄目で、国が責任を原子力事業に関しては持つのだというふうにおっしゃったことに対しての単純な意見なのですからけれども。製造物責任で、資料で御説明いただいたように、無過失責任を設けているのは、やっぱり責任の限度に達したときに、被害を被った人たちに公平に補償されるということとか、時間的にずれが起こ

ったときにも、当然その受けるべき人に被害額に差ができないようにというふうなことを考えた上でのものだというふうに思いますので、やはり私は被害を受けた、あるいは受ける側の人の立場から見たときに、それなりの配慮をちゃんとしていただきたいというふうに思うし、その折の窓口の問題で、窓口が一本化され、しかも責任を負った人ということで、そこは国か事業者かというときに、私のイメージですけれども、国が窓口になるということは、私たち国民にとっては、どちらかという諦めるような形になりかねないというふうに思うのですね。

それで、つまり、やっぱり事業者が窓口になってくれて責任を負ってもらえるということであって、初めて被害者の側も強く申し出られるという。責任が国だと対象が広がってしまっているのか、というふうに受け取りますもので、やはり今の形が非常によくできているというふうに私は思っております、状況により責任の限度の額が現状のように福島事故のように足りないような状況になっております折には、それを考慮して、新たにどうしていくかというふうなことを考えてくださっているわけで、とてもよくできているなどというふうにとりあえず私は思っておりますもので、そのように言いたかったのです。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

四元委員。すみません。お願いします。

(四元委員) すみません。ちょっと理解がちゃんと、私の理解が遅くて。住田先生に御確認で。

住田先生の御意見は、事業者は無限責任、有限責任。

(住田委員) よろしいでしょうか。この無限責任、有限責任の関係で、前回、混乱しましたので、もう一度、申し上げたいと思います。

被害者にとって有限責任はあり得ないという考え方です。被害者にとっては無限責任であるということです。ここが一番重要だと思っております、この部分だけはどこの国の法制がどうあろうと、我が国では揺るがせにできません。

その次ですが、誰が責任をとるかという、もちろん事業者が行為主体ではありますが、法律家ですから御理解いただけると思いますが、715条的に今の国の措置とありますところを、国の責務と書き直す。国が国策として原子力事業を20数%維持するということを決め、かつ、それに対して民間事業者が関与しているというときには、国は大きな規制、指導、許認可権を持っているわけですので、その限りにおいて、715条に類した、もちろん使用者ではございませんから、類した条文を書き上げることによって、709条と7

15条的な連帯責任を負うという考えです。そして、連帯責任ですから、窓口は国でも事業者でもこれは構わないのですが、どちらにしても両方共に全額の請求をされた場合は支払う。その上で、後ほど、その過失の割合若しくはその他総合的な事情によって両方で分担をする。そこは事業者らの過失の割合等で、また、国の方の関与の度合いによって、損害の公平な分担をします。そういうことを考えているわけです。

ですから、国が100%悪い場合もあれば、事業者が100%悪い場合、それぞれが幾分か責任を持つ場合など、色々なバリエーションがありえますから、ある程度は事前に考慮しておいた方がいい、類型化しておいた方がいいと考えています。多分、これは免責規定と絡んでくるところであります、免責規定にちょっと話が行ってしまいますけれども、免責を非常に厳しくしているというのは、要するに、被害者にとっては手厚く保護をする、そしてなるべく免責を認めない、その上で国がその部分に関してはかなり大きな責任を負うという、そういうバランス感覚を持っているところでございます。

以上です。

(四元委員) 分かりました。要するに、事業者は今と同じ責任を負うということで、ただ、国が16条で必要な援助という、今、曖昧な規定になっているので、そこを明確に国の法的な責任を位置付けて、言わば両方で連帯して責任を負うと。中で求償関係が生ずることかなと理解いたしました。一つのお考えかなと拝聴しております。なので、住田先生の御意見を踏まえた後の議論が、もしかしたら皆さん混乱しているところがあったかなと、ちょっとそんな印象を受けました。

あと、これは全然付け足しですけれども、賠償の責任負担者と手続のはまた分けられるというのはそのとおりで、また別な話ではありますけれども、実際のところはそこが分かると、例えば、どういうことですか、国が負担者になったときに、入り口で事業者がやりますといったとき、国に請求して、その求償がちゃんとなされるかと。求償したときに拒否されるということもあるのじゃないかなと。法的にはそういうリスクが出てくると思いますので。中々単純に手続は別で、事業者がやった方がいいとか、そういうふうになる話ではないと考えています。

(濱田部会長) では、清水委員、お願いします。

(清水委員) 今、住田委員のとても興味深い御提案があったわけですが、結局、この有限責任、無限責任を含めて、問題の背景は、やはり原子力事業に関する政策的なポジションの問題だろうと思います。つまり、電力改革の中での原子力事業の在り方ということに

ついて、まだ整理がついていないということが一番基本にあるというふうに思います。

つまり、国策民営とは言っても、それが言っているのは、どちらも言わば譲り合っているような関係、国の責任をどう、いや、国の政策だよと言うけれども、それに従って民間事業者は自主的にやるんだよねという関係であり、そこを今度、賠償義務の問題にどうやって関連付け、議論するかは、色々なことを考えなきゃならないし、あるいは、原子力事業を電力改革の中でどう維持し続けられるのかという、やはり大きな問題があるのだろうと思います。

例えば事業主体の問題であれば、今後、例えばアライアンス、今の色々な小規模な事業者から、その中でアライアンスを組んでいくという考え方もありましようし、中長期的に原子力事業の部分を一本化、一体化していくというのものもあるだろうし、あるいは、そこに国が入っていくというのものもあるのかもしれない。恐らく、事業主体も絡み方はたくさん色々なオプションがあるし、また、原子力事業を支えるためには価格保証、価格の問題をどうするのか。再生エネルギーが重要だ、国の政策だということにとられている長期価格保証を入れるか、そのための様々なコストというものを電力料金に付加するのか、政策的にポジションをとるのかとらないのか。あるいは、資金調達がとおっしゃるのであれば、その信用供与をどうするのか。特に問題なのは、今、何十年と経年化した原子炉を抱えている中で、リプレースの問題、本当にどうするのかと。そのためのファイナンスをどうするのか。重要だと言うなら、政府保証だってある。例えば例えばの話は幾らでもあり得るのですよね。

つまり、そういうことの基本的な議論が中々見えてこない中で、賠償の議論に全てが何となく焦点化されるというのは、私は正直言って違和感ありますけれども、ただ、少なくともそういうものを見ながら議論しておかないといけないのではないかということだけは、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。

どうぞ、又吉委員。

(又吉委員) ありがとうございます。責任範囲につきましては前回、御発言させていただいたので、追記というところで2点ほどよろしくお願ひいたします。

まず、有限責任化によりシビアアクシデントの抑制機能が落ちるのではないかという御意見なのですが、こちらはやはり自主的安全性を向上させるための環境整備に担保を求めるべきであり、有限責任化とは別の議論ではないかというところをもう一度強調した

いというふうに思っています。先ほど免震棟のお話が出ましたけれども、あれは実は免震棟ではなくて、耐震棟を作るというお話であり、免震がいいのか耐震がいいのか、実は技術的なまだ立証ができていないというところが背景にありまして、あの事例だけを捉まえて、いわゆるシビアアクシデントの抑止能力が今後、自由化によって落ちていくのではないかというふうに判断するのは、少し時期尚早ではないかというふうに思っています。

もう一つは、同じくモラルハザードの件なのですけれども、事故発生による社会的な評価の落ち度というのは非常に大きなもので、今実際に東京電力さんで働いている社員の方とかも、非常に辛い思いをされている経緯もありますので、決して有限責任化イコール、モラルハザード等の惹起にはならないという点をもう1回、確認させていただきたいと思えます。

あと、先ほどの日本の原子力政策と民営事業との両立というのが、曖昧な中で議論が始まるのが非常に問題だというのは、私も非常にアグリーなのですけれども、少なくともエネルギー基本計画の中で、原子力を一定量進めていくのだという一つの方向性が見えている中での議論になっているというところを私としては考えて、今まで御発言をさせていただいている次第です。

以上、2点、よろしくお願ひいたします。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、高橋委員、お願いします。

(高橋委員) 四元先生の御質問と住田先生の御回答で、私の受け取り方が曲解に近かったと感じました。住田委員にはお詫びしたいと思います。

そして、要するに、住田委員が考えていらっしゃることは私と近くて、場合によってきちんと考えていきましょうというお話だったのではないかと思います。将来、免責した場合においても、これは既に合意されている話と思いますが、相当な適切な補償はしますと、賠償というか、補償はしますということは、今後ももう動かないわけです。そうすると、免責をした場合だって、結局、誰が賠償の資金を出すのかといたら、国しかないわけですよね。したがって、国と事業者が両方相まって適切な補償まできちんとやりますというところの合意はもう既にできていて、あとは、どうやって役割分担するかという話になる訳です。そこは、繰り返しですが、私はケース・バイ・ケースな話だ、と思っています。

また、私は、新しい規制制度を作った時の内閣府の顧問会議にも入っていましたけれども、安全性の不断な向上の話を賠償に結び付けたことは一切ありません。あれはあれで、

きちんとした安全の向上を確保するために交わした議論で、あの仕組を有限責任にくっつける話は一切あの場では無かった、と私は思っています。

また、もう一つ、バッシングの話がありました。しかし、バッシングは社会的な事象であって、法制度論としてこれを組み込むわけにはいかない。社会がもたらす副次的な効果と法律としていかに仕組むかはきちんと分けなきゃいけないと思います。社会的な批判があるから要するにモラルハザードは起きませんというのでは、法制度を議論する意味が無い、と私は思います。そこは、事実論と法制度論はきちっと分けて議論して頂いた方が良いのではないかと思います。

以上のことから、私としては、無限責任を前提として、場合によって、諸事情を勘案して国が国会の議決をもって、事業者の負担を軽減すべきではないかと思えます。この場合、変なことをやった事業者まで負担軽減する話ではありません。要するに、過失がない事業者であれば、国が適切に救済してやれば良い訳です。この様な仕組みの下、事業経営のなかできちんとコンプライアンスを確保していけば、十分に安定的な経営、事業予見可能性が確保された上での経営を事業者さんは現在でも行っているはずで、それにもかかわらず、明確な限度額を定めて、これ以上はいいですよという制度をあえてここで設ける必要があるのかどうかということについては、慎重に議論した方がいいと思います。

(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) 高橋委員と基本的には変わらないと思っていますが、住田委員の先ほどの後の方のお話で、そうすると、基本的に私と余り変わらないということが段々分かってきましたが、無限責任と言うときには、原子力事業者の無限責任を普通は議論しているわけです。仮にそのように原子力事業者に限らず国の責任を含めて一般的に無限責任とおっしゃるのであれば、私は現行法でもそういう国との責任の関係についての解釈は可能だと思えますけれども、それについて明確にするということには賛成でございます。住田委員の御意見は、私の言葉だと、原子力事業者の無限責任を認めながら、国の責任との関係についても明確にするべきだとおっしゃっているということかと思いますが、間違っていたら申し訳ありません。

それから、免震棟のことは例として挙げただけです。ただ、規制委員会があれだけ指示をしているのにお聞きにならないというところとか、最初はやるというお考えだったのだが、後から変えられたという問題はあるので、それは一つの例として申し上げただけでござい

ます。

(濱田部会長) 崎田委員、お願いします。

(崎田委員) ありがとうございます。私は前回発言をいたしましたので、今回黙っておりますけれども、私自身、考えは変わっておりません。非常にシンプルに考えているんですけれども。

被災された方を補償するというのは、本当に徹底的にやっていただかなければいけない。それを発災事業者さんができる限りの資力を使ってやっていただかなければいけないというふうに考えております。ただし、今回の福島のような総額9兆円ぐらいになるであろうという、こういうような規模、そして、被災者の生活だけではなく、地域の除染とか、そういう全てのことを包含するようなこういう大規模な災害もあり得ると。こういうときに、発災事業者さんが最後まで一生懸命取り組むのは当然ながら、最後に国もきちんと責任をとるといふところがあることが、被災された方や国民にとって信頼感があるところだといふふうに思っております。

ですから、そういう意味では、私は有限責任という言い方をしておりました。ですから、そういう意味においては、無限責任か有限責任かというふうな言い方をすれば、有限責任にして、最後はやはりきちんと国が責任をとるといふ、そういう形にすることが国民にとって今の電力システム改革という、こういう中で、きちんとこういう状況を受け入れるためには、大事なことではないかなというふうに私は感じて発言をしておりました。よろしくお願いいたします。

(濱田部会長) 辰巳委員、お願いします。

(辰巳委員) すみません。システム改革で状況は変わるからというお話があったんですけれども、システム改革で国民が自分の使う電気を選ぶことができるようになるということ、イコール、そういう電力事業者さんも全部含めての選択の対象なのですよね。だから、そこら辺は事業者さんに有限であってという形になるのは、やっぱりちょっとまずいのじゃないかなと私は思う。えこひいきする、ある事業者さんだけを。もう少し言うと、原子力発電をやっている事業者さんだけを優遇するように私には聞こえるもので、やっぱりそれはそういう責任を課されていて、かつ、電気料金にそれが含まれていることも含めた上で、私たちが選択するんだということが電力システム改革かというふうに思っておりますので、ちょっと違うような気がしたのですね。すみません。

(濱田部会長) 遠藤委員。

(遠藤委員) 今までの委員の先生方のお話を伺っておりますと、つまりは、完全賠償については恐らく委員の皆さまが前提としていて、被害者はあくまでも救済されるべきであるとお考えであることには概ね一致すると思われま。ただ、国と連帯責任をとるという場合、過酷事故が起きた際にケース・バイ・ケースで考えればいいのか、それとも事前にある程度明確にしておくのか、それがおそらく、無限、有限とここで語られている立場の違いなのだと思うのですが。

私は、支援機構法の附則の中に書かれている、国と事業者の負担の在り方の見直しをしなければならぬ、自由化の環境下、原子力を維持するなら予見可能性を高めていかなければそれが難しいという問題についても、重要視しなくてはならない論点ではないかと思っております。過酷事故が起きたときにはじめて国と事業者の間で負担を分担していくときには、課税の難易度は高いため一番国民に分かりにくい形で電気料金に下りてきがちで、それは良いものだろうかとも思っているのです。

制度的に事業者のリスクを事前に明確にすることで、本来はじめて金融機関はそれに対して与信を、信用を与えることができる。その場合は、もちろん審査をして信用を与えたのだから、事業者の破綻のリスクも負わなければならなりません。この福島第一事故のような過酷事故が起きると想定したときに、すべての事業者は事業を継続できるのか。責任限度額が非常に高いものであれば、一部の事業者は撤退せざるを得なくなり、集約が進まざるを得ず、そういう意味でも、有限というような枠組みの方がむしろ原子力政策とも整合的であるではないかという問題意識がございます。

(濱田部会長) 清水委員。

(清水委員) 今の遠藤委員の責任論ですけれども、基本的に、結局、有限責任、無限責任という場合に、やはり法律上、賠償制度における有限責任とは、法律上に賠償の責任を限度額を明定するということだと私は理解しています。そういう意味で、限度額に上限を設ける場合には、限度額があったとして、今あるその中で収まる限りは問題ないわけですね。問題は、シビアアクシデントになって、そういう賠償の総額がそういうものを超えてしまおう、仮に一定の額があったとしても。そのときにどうするかという問題なのですね。それをもう制限してできるかできないか、そのときにどうするかという問題だと思う。したがって、有限責任の場合には、国が賠償あるいは補償という関わり方をすることについて、何らかの明確な根拠が必要になると思います。その問題で、正にそれは原子力事業は主体は、一体どんな性格なのかと、そういうことになってくるのだろうというふう

に思います。

この場合、私の意見で言えば、事業者のいわゆる賠償制度が正にその事業者の責任を追及するという形になる以上は、何らかの意味での会社、株主、債権者にも責任をとってもらわなければならないということが必須だと思っています。これは遠藤さんも前、言っておられましたよね。じゃあ、そのための手続は何なのかということなのですね。

結局、制定時に賠償によって経営の破綻を来すことがないと思われるという国会答弁しているのですよね。だから、これは極めて16条に親和的なのです。無限責任であって、破綻を来さない。それは国が間接的に支援措置をやる。正に支援機構法の仕組みなのですね。無限責任と、16条は極めて親和性が高いし、被害者の保護に極めて手厚いこと、もともと国の関与を想定している規定だと私は思っています。しかし、有限責任と言った場合に、国の補償することの根拠が実は何なのかというのが私も一番悩ましいと、正直言って思っています。そうすると、そのときに事業者は責任を何らかの形でとらない形でできるのか。支援機構のときに議論された議論ですね。

そのときに、私は、だから、そういう意味で、少し山本先生が前に言われて、議論になった、支援機構法で法的整理をしない理由、例えば今後の事故処理、廃炉に支障があるとか、あるいは、電力事業の継続性、安定供給というポイントが、例えば会社の再建型の手法と両立しないのかどうか、そこが非常に疑問があり、私は機構のスキームとしての整理ならばできるような気がしています。

有限責任を議論される場合に、株主、債権者の責任をどうするのか、そして、それで国の補償というものを、より補償のシステムを構築するための整理はどうするのかという問題、そして、その場合に会社の再建型の手法を採るのか採らないのか、そして、その場合に出てきた支援機構の問題、あのときは時間がなくて、とてもとてもそんなことできなかったけれども、本当にできないのかという、その可能性は一度しかるべき検討をしてみたい論点だと思っています。

(遠藤委員)今の点で、清水先生に御質問させていただきたいのですけれども、先ほど住田委員がおっしゃられたように、国は規制をしてきた、振興してきた社会的責務として、連帯責任を負うということについては、お立場が違うのですか。国の法的責任について、清水委員は違うとお考えですか。

(清水委員)私は先ほど申し上げましたように、原子力事業の位置付けということは、国策民営とは言われているけれども、何ら制度的に明らかになっているとは思っていません。し

たがって、そこのところは最大の問題で、今の規制庁の前は、言わば一定の部分は。あとは自主的な電力事業者の御努力でございますと言い、という形で、あくまで規制は規制、それについての責任、規制と賠償責任はイコールじゃないですよ。

だから、そういう意味で、炉規法に基づく規制をしているから、国は炉規法に基づく規制に関し瑕疵あるいは違法、故意過失については、それは当然、国賠の問題になりますけれども、それをやっていること自体で、賠償責任が生ずるとするのは難しいのじゃないか。もっともつきちんとした整理が要るのじゃないか。そこがないままで、これですと電力改革が進み、そして、という部分が、ここは中々難しい議論なので、今、いずれにしても、もう少し時間がたったら見えてくるのかなと期待しているのです。

(遠藤委員) 今の段階ではまだ国の責任を問えるような状況ではないだろうということが清水委員のお考えだということですね。

(濱田部会長) では、住田委員、それから大塚委員、お願いいたします。

(住田委員) 今現在、訴訟が係属中ですので、余り先走った言い方はしにくかったのですが、昨日の最高裁の判例も踏まえて申し上げたいと思います。

もともと私は、法務省訟務局におり、国のこういう訴訟の現場に立った経験がございまして、規制権限があるというだけで責任を問うのは難しいとおっしゃるのは、そのとおりでございます。ただし、規制の中身において、多分、最高裁判例をみてみますと、規制等の実態を詳細に調査された上で、それによってどこまで法的責任に高められるかということを検討することになります。そうすると、今までの最高裁判例も、エイズ等色々なものについて、規制権限の不行使という形で国の過失が認められた例は、枚挙にいとまがございません。

そうすると、現在係属中の裁判において、このおそらく原告が主張していると思われませんが、私は、訴状等も見ておりませんので推定でございますけれども、そこにおいて、規制権限の不行使が一つの論点になっていると思われま。最高裁の判例に、その権限の中身において責任ありと認めていた多数の経緯があることからしますと、今回の訴訟の推移はともかくとして、通常の規制上のエイズとかそういうものとは違った、国策として進めている原発事業であるからこそ、国の規制は指導、監督そのほか、細かいところまでなさっているわけですから、もう最初から国の連帯責任を問うという形での国の責任を条文上明記する、単に16条の措置ではなくして、ということをお提案申し上げているわけです。

さきほどは長くなりましてはしよりましたが、そういう気持ちがございます。

以上です。

(大塚委員) もう住田委員から大分おっしゃっていただきましたけれど、水俣病の関西訴訟の最高裁判決が、国の規制権限不行使に関して、国家賠償を認めているのですけれども、あのときも国が責任を負うのは全体の3分の1ないし4分の1だったと思います。チッソはあの事件では訴えられていませんけれども、もし訴えられれば恐らくその3分の1、4分の1のところについては国と部分連帯ということになると思います。ちょっと違う御意見があったら教えていただくと有り難いですが。

チッソと電力ではまた違うので、一概に同じとは言えませんが、基本的には、原子力事業者と国の連帯というのは、常に100%連帯かどうかは分からず、部分連帯になるのではないかと思います。

それを申し上げた上で、その点についての規定を置く住田委員の意見に、私は賛成したいと思います。

(濱田部会長) 委員の方々からは、よろしいですか。

では、オブザーバーの、小野田専務理事からお願いします。

(小野田オブザーバー) ありがとうございます。オブザーバーの立場であります、事業者の意見を述べさせていただきたいと思います。

まず、事業者の責任範囲を議論する前に、そもそもの大前提といたしまして、我々事業者は被害者賠償について、相当因果関係に基づき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であり、そうでなければ原子力発電を運営する上で、立地地域の皆様からはもとより、国民の皆様からの信頼に応えることができないと考えております。我々は被害者への賠償額や請求権利を制限したいということを主張しているわけではございません。こうした認識を前提にいたしまして、私の意見を申し上げたいと思います。

先ほどから色々お話が出ておりますけれども、国はこれまで国策として原子力の開発・利用を推進しておりまして、今後も閣議決定されましたエネルギー政策の実現に向けて、S+3Eの観点から、2030年の原子力発電比率を20～22%とする目標を掲げております。これは国の目標でございます。CO₂を削減する観点からも、この比率を達成することが国際的に必要になっているところでございます。

原子力依存度の低減や電力の自由化が進んでいく中で、巨額の投資や事業が長期にわたる原子力発電を民間で担っていくためには、この事業の予見性を確保することが非常に重要でございます。

万一事故が発生いたしますと、事故を起こした事業者は事故の早期収束や被害者救済に最

大限のこゝを行ふ覚悟でございます。その上で、民間で原子力事業を担っていくためには、事業者責任に上限を設けていただいて、事業者責任を超える賠償については国が責任を負うことで、事業者と国が共同して確実な被害者救済を実現する仕組みにしていく必要があると考えているところでございます。

こうした考え方は、原賠法を制定するときの我妻答申においても報告されております。また、今後、原子力依存度の低減や電力の全面自由化が進む中で、一定水準の原子力利用を実現しつつ、確実な被害者救済を確保するためには必要な仕組みであり、国による責任を明確にすれば、立地地域や国民の原子力発電に対する信頼と安心の向上にも寄与するものと考えております。

事業者が求めるところは、繰り返しになりますけれども、国と事業者の責任分担を明確にすることでありまして、あくまでも国を対象にしたものでございます。事業者としては相当因果関係に基づき認定された原子力損害の賠償は全て支払われることと、事業予見性を確保することの両立が、原子力損害賠償制度において非常に重要と考えておりまして、被害者への賠償額や請求権利を制限したいということを主張しているわけでは全くございませんということを、御理解いただきたいと思ひます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

委員の方々からはよろしいですか。

この点に限らず、原子力損害賠償にかかる制度の在り方は色々議論いただいておりますが、それについては最後に今日、時間がございましたら、もう一度全体にわたって御意見を頂戴できればと思ひております。また追加の意見等ございましたら、その際、頂戴できればと思ひます。

今は特によろしいですか。

高橋委員、お願いします。

(高橋委員) 今のお話です。住田先生もおっしゃったと思うのですが、国費が投入された場合について、では、過失責任の話が有限、限度額を超えたことにフリーになるのかどうか。法的整理というのは全くないのかどうか。その辺がきちんと議論されないと、おっしゃっている事業の継続性というのも、画餅に帰する話だと思ひます。単純に有限責任を入れたからといって、そこのところはクリアできるとは私は思わないので、その点も含めて御議論いただきたいと思ひます。

(濱田部会長) ほかにはよろしいでしょうか。

どうぞ。

(鎌田部会長代理) 小野田さんの考えられていることは理解はできるのですが、ちょっとよく分からなかったのは、被害者との関係では、発災事業者が最後まで責任を負うのか、負わないのか。有限責任論というのは、例えば100の損害が生じているときに60という限度額を設けると、61からはうちは責任者じゃありませんから賠償を私はしません、国へ言ってくださいと、こういうふうになるのが有限責任論なのですが、そこは100の賠償がすむまで事業者が被害者に向き合って、40を後で国に埋めてもらうという、仮にそういう発想だとしたら、これは無限責任論であって、その財政負担を内部的にどこがどう分担するかという議論なので、そのところはどちらの考え方なのかが分かりにくかったので、教えていただければ。

(小野田オブザーバー) 私は、事業者の覚悟を申し上げたわけでありまして、例えば今のお話で、60までお金を払ったら、以降は全く知りませんということではありません。被害者の皆様が自立するまでの間に色々な意味で御支援はさせていただいておりますけれども、損害賠償という意味での支払については、国も共同責任を持って支払いに応じていただきたいということを申し上げているところです。

(鎌田部会長代理) 60まで賠償して、残りの40について国が共同して責任を負うというのは、その40について事業者も責任を負うのですか、負わないのですか。それが有限か無限かを定めることになります。基本的には。

(小野田オブザーバー) 残り40の支払は国にしていきたいということでもあります。

(鎌田部会長代理) 経済的な負担をしてもらいたいというだけではなくて、仮に被害者が訴えるとしたら、国を訴えてください、うちには請求しないでくださいと、こういう発想だと有限責任論になりますが。

(小野田オブザーバー) そういう冷たいことを言うと、私たちは地元からの信頼を失ってしまいます。61から先は国がやるから事業者は関係ありませんと言うつもりはないということを上申しているのです。

(鎌田部会長代理) それは有限責任論ではないということだと思っております。分かりました、ちょっとまた……。

(濱田部会長) どうぞ。

(崎田委員) すみません、今、質問させていただきたいのですが。そうすると、例えばその最後に国が、その連帯責任を持って補償するというのは、有限責任ではないのですか。何か

その辺が非常に、心根は同じことを話しているのですが、その市民感覚としては。法的にどうなるのかというのが違うのだなというふうに思うので。申し訳ございません、よろしくをお願いします。

(濱田部会長) では、大塚委員、お願いします。

(大塚委員) そこはちょっと住田委員と意見が一致するかどうか分かりませんが、結局、国と事故を起こした原子力事業者が連帯責任を負うとしても、最後は求償の問題になりますので、被害者に対して第一次的に払うという点では連帯——場合によっては部分連帯だと思えますけれども——になります。最終的に求償を受けるという点では、原子力事業者が100%払うことになるか、あるいは、もし負担部分が国の方にもあるとすれば、原子力事業者は一定割合しか負担部分がないということになると思います。しかし、その全体の損害額及び原子力事業者が最終的に負担する損害額には限度があるわけではございませんので、これは原子力事業者が無限責任を負うということであって、ただ、国と連帯するというだけだというのが、理論的な説明だと思います。

(濱田部会長) どうぞ。

(辰巳委員) すみません、今の話を聞いていて、結局よく分からないなという気がしてしまっています。やっぱり基本のところだけは、まず間違いなく分かって、皆さん共通だというのは分かったのです。全額、被害を被った分は何が何でも全額、どのぐらい時間がかかってでも補填してもらえるとという形になるというのは分かりましたけれども、先ほどから私も申し上げておりますが、被害を被った側がどなたと面して、きちんと最後までその確認をとれるようにしていただけるのかというのが、やっぱりその国が連帯するとなると途中から国に変わるのか。そのあたりが全然見えないもので、よろしくをお願いします。

(住田委員) 申し上げます。この点は民法の先生にお話しを……私が言った責任かなと思ったのですけれど。

(大塚委員) いや、それは原子力事業者が第一次的であることは間違いありませんけれど、ただ、国も部分的には連帯責任を負うとなると、その部分は国も窓口になり得るという話になりますよね。原子力事業者が第一次的責任を負うとは一般的には言えると思えますけれど、ある意味、もう一人責任を負う者が出てくるということだと思います。

(濱田部会長) 住田委員、よろしいですか。

(大塚委員) すみません、ただ、私は現行法でもその解釈は可能だと思っているので、そういう意味では現行法と変わらないとは思っているのですけれども、しかし、解釈できるとし

でも明らかにする必要がありますし、現在係属中の訴訟でどうなるか分からないですので、議論としては意味があると思います。

(住田委員) よろしいでしょうか。あくまで一般的な連帯責任は、AとBが連帯して幾ら幾らのお金を払うということが決まるわけですし、そのときにAとB、どちらに請求してもいいですし、Aに対して半分、Bに対して残り半分請求してもいい。これは連帯責任の一般的な意味合いです。

今回は一般的な意味合いではなくして、この原子力損害の場合には、被災者にとって一番使い勝手のいいシステムを作った方がいいということですので、今後、その手続論に関して言えば、そういう御意見も踏まえて、次の議論に入っていく必要があるだろうというふうに思っております。よろしいでしょうか。

(濱田部会長) よろしいでしょうか。

では、伊藤委員、お願いします。

(伊藤委員) ちょっと市民感覚から言いますと、やはり、有限責任、そして国の責任を追及するということは国民に負担が、そのお金というのは税金から払われるということになりますので、それに対してやはり抵抗感を感じる方というのは、確かに数としては、今の状況では非常に多いのではないかなという感じがします。

ただ、やっぱり一方で、その原子力発電というものをこれから、それでも国が維持していく、20～22%というのを、ある種、国際公約にもしているということなのであれば、国、国民の税金負担を、あるということの大前提においても、やっぱり進めていくという選択をしているというふうに、私はちょっと捉えているのですね。

だとするならば、国がある程度、責任を持って賠償するというような仕組みを作らないと、その方向性は多分、維持できないのではないかなというふうに思うのですね。

これから自由化になったときに、多分その事故を踏まえて、原子力発電ではないところから電気を買おうという人も多分たくさん出てくると思います。そういう中においても、でも、国際公約として、それはCO₂の問題も含めて、必要なだということなのであるならば、また国民は違う形で、その政策に対してノーを突きつけなくてはいけないということになるのだらうと思います。

なので、そこの部分に関して国は、国民の税金をある程度そういう事故が起きたときに投入しなくてはならないのだという大前提のもとに政策を打っているのだということを、やはり明確にした上で、監督なり、それから政策の位置付けですね。原子力の位置付けなり

を決めていかななくてはいけないということを、明確にしてもらいたいというか。

だから、今の段階だと本当にそこが、先ほど清水委員もおっしゃられているとおり、よく分からないのです、国民にとっては。そのところが、でも本当に今の状況で、国がそういう方策を決めているならば、それは国は負担せざるを得ないということになるのではないかなと、単純に私は思ってしまうのですけれども。

以上です。

(濱田部会長) 高橋委員、お願いします。

(高橋委員) 私は民法学者じゃないので、ちゃんとした上手い表現ができなかったところを、鎌田代理の明確なお話があって、論点がはっきりしたと思います。が、無限責任というのはこの自由化の、かつ株主代表者訴訟の厳しい制度がある中で、無限責任という制度を採れば、それゆえ、限度額を超えれば一切お金を払いませんというシステムだと思います。

(大塚委員) 有限責任ですね。

(高橋委員) 有限責任です、有限責任の場合はね。だから、そういう意味では、電力事業者、発災事業者が、それ以上何か物理的な、若しくは経済的な負担をすれば、それは法的な責任以上のことをするということが、はっきり制度として決まっている世界に入るといことだと思えます。

今、そういうふうに、事業者は決断されているのかどうかですね。やろうとしたときに、株主から訴えられるという制度でいいのかどうか。そこを是非お考えいただきたいと思えますし、あと、繰り返しますが、国が資金を出すということは、別のやり方でも担保できるわけです。16条の規定を変える、17条の文言を変える、事故の性格に応じて、国が応分の負担をすることを法的に表現できる制度設計は十分可能です。かつ、繰り返しますが、適切な制度設計について、余り決め打ちするのが良いのかどうか、というのは考え物だと、私は思っています。

(濱田部会長) では、小野田さん。

(小野田オブザーバー) ありがとうございます。

私の発言でちょっと誤解が生じたかもしれませんが、私どもは原子力発電を進めていく上では、地元の皆様から御理解を頂くことに大変苦勞をしております、皆様に御信賴いただいた上で事業活動しているわけでありまして、仮に国が61からお金を出していただくようなことになったとしても、例えば窓口業務であったり、それに関わる周辺地域の皆様に寄り添っていく活動というのは、継続していくわけでありまして、そういう地元の

皆様と一緒にやっていくという覚悟をお話ししたわけでございます。

株主代表訴訟などの話もありましたが、どういう形がいいのかというのは、これから制度の設計をしていく中で皆さんに御議論していただきたいと思っておりますけれども、そういう意味で有限責任にさせていただいて、国と一緒に地域の皆様に安心、安全をお届けさせていただけたらというふうに思っております。

(濱田部会長) 遠藤委員、お願いします。

(遠藤委員) 今の小野田オブザーバーのお話を伺っていると、どうしても有限責任が事業者の責任限度額を少なくして国に依存をするというような色合いを、想起させてしまうのですが、私は、先ほど高橋委員がおっしゃられた有限責任ということは、それだけのその責任を負うことを約束する——株主代表訴訟も含めて——覚悟を持って原子力事業に当たるとのことだと思っております。

事業者は国に依存し、国も、国策民営の中で事業者が原子力をやりたいと言ったからやらせているというような立場を取り、ポテンヒットのように事故が起きるような状況がないよう、規定しなくてはならないというふうに思っています。

先ほど鎌田部会長代理がおっしゃっておられた点については、有限というのはその額を事前に決めておくことであって、例えば5の過酷事故の賠償規模を想定して事業者の負担を4とすることであろうかと思えます、そのボリュームが6になったときには、その残りの2を国が負担するということになるでしょう、住田先生が仰せの連帯責任が無限責任、かどうかは別として、トータルが決まったところで国と事業者が連帯責任の分担の割合を決めていきたいと思いますという仕組みは、やはり先ほど申し上げたモラルハザードの一つの遠因になるのではないかとに思って仕方がないのです。繰り返して申し訳ありません。

(濱田部会長) 大塚委員、お願いします。

(大塚委員) ちょっと議論がよく分からないところもあるのですが、先ほど高橋委員がおっしゃったように、有限責任というのは、とにかく全体の中のどのくらいの額になるかはその事故によって変わるから分かりませんが、一定額それ以上は払わなくていいということですから、それは覚悟でも何でもなくて、言わば、ある種原子力事業に対して補助金を与えているのと同じことをするということになると思います。それはそれで、そういう決断をされるならあり得るとは思いますが、私は前から言っているように、安全性の方の投資はどうなるかちょっと分かりませんよということは、気にしてはいるということでございます、それは覚悟とかそういう話では、多分、無いです。

(濱田部会長) 小野田さん。

(小野田オブザーバー) 度々すみません。ある限度額を超過すれば払わなくても良いというのは身も蓋もない言い方で、私どもとしては大変心外です。少なくとも、暮らしとものづくりを支えるエネルギーをきちんとお届けする仕組みを、国の皆さんと一緒に考えながら、ベストミックスを見つめて作ってきたと考えております。

ですから、これからも原子力を含めてエネルギーを安定的にお届けするという事業に、きちんと取り組んでいくという覚悟は当然ございます。その上で、安定的に大規模な投資を進めていくということに対して、やはり国にもある程度責任を持っていただきたいという思いで発言させていただいているわけでありまして、詳細についてはこれから制度設計をしっかりとやっていただければいいと思っておりますので、是非、皆さんで御議論をお願いしたいと思っております。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 電力会社の方がそういうふうにおっしゃっていただくことが、私は何も悪いと思いません。そういう意気込みでやっていただくことは大変いいことだと思っておりますが、法的な、少し冷徹かもしれませんが、法的な議論は明確にした方がいいので申し上げているだけです。誤解があったら申し訳ございません。

(濱田部会長) 辰巳委員。

(辰巳委員) 今の事業者様の御意見の中で、事業者にやっぱり責任に上限を作って欲しいとおっしゃったとき、意見ございましたよね。後はまあ国の方でという、窓口は自分がするけれどおっしゃったのだけれども、その上限を設けて欲しいという、その意味が、私には分からなくて。いや、意味というか、その、何をもって上限とおっしゃっているのか。どういうところ辺、だから必要な経費の8割とかみたいなことを思っておられるのか。時間的に10年かかるものを8年で思っておられるのか、そのイメージが全然分からなくて。

結果的に、その国との関係はどうなるかはちょっと別にして、私たちに対しては100%ちゃんとやりますということをおっしゃっているわけですよね。そうすると、その上限をと言っていることの意味が、分からないのです。すみません。御説明いただけ……。

(小野田オブザーバー) 詳細は色々ございますので、これから決めていくことになるのだと思いますけれども、払えなくなってしまうことで被害者に100%賠償ができなくなるような事故もあり得るわけです。そこに対して、先ほどから申し上げている、国と一緒にやってきたという立場で、私たちが払う能力をその都度考えていただいた中で、それを超える

ものについては、国に払っていただきたいという思いであります。我々電気事業者が、これだけの体力があるからこれだけにしてくださいと、申し上げられるようなお話ではないと思っています。

(濱田部会長) では、辰巳委員、それから鎌田部会長代理、それから住田委員。

まず、辰巳委員。

(辰巳委員) 今回の福島事故は、現状正にそのようになっていると私は思っておりますもので、今の状態を変える必要があるのかなというふうに思っただけなのですけれど。すみません、以上です。

(濱田部会長) 鎌田先生、お願いします。

(鎌田部会長代理) すみません、少し議論を整理しようと思って、かえって混乱させてしまったようで、申し訳ございません。

100とか60というのは、別にパーセンテージじゃなくて、絶対額で考えていただいているのですけれど、100の損害が生じたときに、60は発災事業者が負担するけれども、40は国が持ってくださいと、こういうふうな制度を作りましょうというときに、被害者との関係で事業者は60しか責任を負いません、61から先は国が賠償または補償をしますというのが有限責任論なのです。損害額全部を事業者が賠償します、けれども、国と事業者との内部的な関係で、40は国が負担してくださいねというのは、これは有限責任論ではなくて、むしろ無限責任論を前提にして、経済的な負担の一部を内部的に国に転嫁するために何らかの仕組みを作りましょうという議論になります。

そのどちらの議論をしているのかが混乱していて、有限責任論という名前を出しながら、先ほどの二つの場面設定でいえば後者の議論をしているようにうかがえる御発言があるので、そのあたりを、どっちの議論なのかを整理しながら、全体の議論を進めた方が分かりやすくなるのではないかなと、そういうことで先ほどのような発言をさせていただきました。

(濱田部会長) 住田先生、お願いします。

(住田委員) 連帯責任のときの求償権、どちらが6にするか、4にするかということ、これは最後は裁判で決めることになるわけなのです。その裁判を決めるに当たっての尺度としては、過失の割合であるとか、そのほか、資力であるとか、総合的な考慮がされるわけです。

一番分かりやすい話でいくと、交通事故のときに、被害者が飛びだしてきたとか、スピードを出し過ぎていた、だから被害が大きくなったとか、そういうようなときに、6、4にす

るとか、7、3になるというようなこととお聞きになったことがあると思います。今回も国の責任として、この事業者のこういう行為を看過したのではないか、見過ごしたのではないかと考えられると思います。事前に一般的な基準を作って、それを事業者の方に守らせるようにした方が良いのではないかと、損害に関しての公平な分担をする必要があるのではないかとこの考え方を、連帯責任論の中で申し上げているわけです。

ですから、場合によっては有限責任になるのかもしれませんが、ここで有限責任という言葉を使うとまた混乱するので、損害の公平な分担というのを最初に申し上げたわけです。ですから、過失やらそのほかの総合的な事情で損害を分担をするという考え方です。

ただ、それをやると、時間がかかり、いつまでも引きずりそうなので、ある程度類型化しておいて、今までの裁判例も見た上で、このぐらいの目安で、国はこのぐらいを持つべき、事業者はこのぐらいを持つべきということをやらないことには、恐らく事業者も今後、事業を存続していく上での目安が立たないと——これを予見可能性と皆さんおっしゃっているのですけれど、私は目安だと思っているのですけれど——そういうような形での必要性をおっしゃっているから、そこのところはある程度、今後も吟味していく必要があるのではないかと。被害の迅速な弁済のために、事業者があっふあっふになりそうな前に、国はまずしっかりと責任を負うという形で、国の責任についての規定も置くべきであるというのが、私から申し上げた、連帯責任の趣旨でございます。

以上です。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 結論は余り変わらないのですけれど、二つほど申し上げておきたいのは、第1に、今までの最高裁の判決だと、国の規制権限不行使に関しては、3分の1などの部分連帯にしていますので、それを今回どうするか、最高裁の判決によると、国が100%連帯になるかどうかは分からないという点です。

それから、第2は、全体の損害額が増えれば、国の負担部分が例えば3割であっても2割であっても、やはり事業者さんの方が負う額は無限に広がっていく可能性がありますので、この議論は、原子力事業者には無限責任を負わせつつ、国との責任の関係を言っているだけだというふうに思います。その上でその考え方には賛成なのですけれど、これが有限責任というふうには多分、言わない方がいいのではないかと個人的には思います。

(濱田部会長) では、山口委員、お願いします。

(山口委員) 少し違う視点も交えて発言させていただきたいと思います。

今のその有限責任か無限かというのは非常に錯綜しているようにも思うのですが、まず第一に、国の関与、あるいは国の責務というのが非常に意味があるというところのお話としては、既に色々出ておりますように、エネルギー政策ですとか、これまで原子力というもののもたらしてきた恩恵とか、そういうものを、あるいはこれから先のエネルギーの供給に関するリスク管理とか、そういったものを踏まえると、国の責務として関与するというのは、まず間違いないところだろうと思います。

それから、二つ目に、その原則として被害者の救済に万全を期すという原則があったわけでした、先ほどから出ていますように、まず立地の問題として、立地地域の理解というのが非常に重要です、御支援いただいているところであります。一方で、このような過酷事故が起きた場合には、第一次的には、その立地地域の人たちが最初の被災者になるという事実もあるわけですので。したがって、そういった方への救済が何らかの形で、その天井で縛られてしまうというような発想は、これは間違いであろうというふうに思います。

その上で、その今の原子力に対する安全規制というものを考えていきますと、国は規制ということで事業者に対して色々な要求を課すことができるわけです。それで、私の思っている問題点は、これまで国のその規制の課し方が、住民の保護とか、こういった過酷事故が起きたときの被災者という視点で規制をやっていたのではなくて、むしろ、ハードウェア的なシステムそのものの方を見て、規制をやっていた。それが深層防護という中で、原子力防災の視点とか、そういうものが欠けていたというところの、言われているところだと思います。

そう考えますと、国には、特に規制者には、公衆の防護、安全という視点で規制をしっかりとやっていただく必要があるわけです。それは、言い方を変えますと、これまで国際機関が色々規制の評価とかやっておられた、指摘されていたように、箸の上げ下げのところまで規制をするのではなくて、本当に実質的に公衆の安全に寄与する、重要なポイントをしっかりと規制していただければいいわけです。

そういう視点で、国はこれから規制をやっていくということができるわけですから、それを踏まえれば、当然国はそういう視点で、規制をどういうふうにするかというのを自分が主体的に決められる。

一方、エネルギー政策とあわせて、そういった、それでもなおかつ残留リスクとして残るような過酷事項に対しては、当然責務を負うという考え方は合理的だと思います。

それからもう一つ、ではその場合に、私もその有限責任とするのがいいと思うのですが、では、有限責任という考え方はどういうことかという、結局規制の中で考えられるような事故のシナリオというのは、現在徹底的に潰していつているわけです。それも国内の議論だけではなくて、海外からの色々な知見も踏まえてそういうところを検討している。そうすると、結局残ってくる残留リスクというのは、そういうところから漏れてきた、非常に稀で、予見し難いようなことによって相当の被害が出るということが起こり得るわけです。

私の懸念は、そういうふうになったときには、むしろ事業者の責任がどうか、あるいは、いわゆる複合災害というものが見えてくるわけですけれども、そうすると、そういったどこにどれだけの責任があるかというのは、非常に曖昧な状況の中で賠償を議論しなければいけないということになりかねないのではないかというふうに思います。

その上で、有限の責任が良いという考え方は、先ほど残留リスクというお話を申しあげましたけれども、正にそういう複合災害の状態になると、国には原子力に関する安全という問題をもう一步超えて、社会的な安全目標というような視点で見ていただきたい。

例えば、今安全の中で議論されているのは、テロが起きたときの原子力の事故がどうなるのか。そうすると、テロの被害と原子力の事故の被害が複合的に起こるわけです。そうすると、原子力の損害賠償の話だけでとどめておくのは、むしろ不適切なような問題を扱わなければいけないという状況になってくるわけです、現実問題として。

また、逆に、規制にはそういうふうな状態であり得るように、しっかり見ていただかないといけません。そうすると、ここで考える有限責任というのは何かというと、正に原子力の分野で安全目標が必要であるというふうに議論されていて、安全目標というのはリスク管理の活動に対する色々な目安であるということが言われているわけで、ここで言う有限責任、あるいは限度額を定めるということは、例えば事業者が安全にどれだけ投資をするかというものに対する一つの目安ともなり得るものですし、そういった安全目標というものを定着させていく上でも、「実際にできるかどうか分からない。かえって無責任のように見える」という発言もありましたけれども、無限責任という言葉だけを持っていて安心するというようなものではなくて、明確にリスク管理活動をしっかりやっただくという意味で、そういった活動の目安になるような安全目標、それから限度額というものをクリアにしていくというのは意味があるというふうに思いますし、実態的にそれが被災者の保護、それから賠償につながっていくものではないかというふうに思います。

以上でございます。

(濱田部会長) 高橋委員。

(高橋委員) 山口委員のお話にお話を御質問なのですが、少なくともテロの話については、我々は免責の論点として議論していたと思います。

(山口委員) 失礼しました、今の話は撤回します。むしろ申し上げたかったのは、例えば、今回は地震、津波、原子力事故の複合災害であったわけで、実際に被災者が避難する過程で、色々な損害なり被害に遭われたというところの話が、更に色々複雑な状況というのが起こり得るという意味で、どのものにどれだけ起因するのかというのを明確に言うのが明確でなくなるという状態が起こり得るということだというふうに思います。テロの話は撤回させていただきます。

(濱田部会長) 清水委員。

(清水委員) 今の山口委員のお話ですけれども、結局、国の役割というのは色々な角度、色々な視点があり得るわけで、その議論については前回か前々回、つまり、例えば避難についての国民、住民の防護とか、そういうそれぞれ色々な多層で、色々な事態に応じた責任というのがあるわけです。

しかるがゆえに、例えばそのところで、現場へ、支援機構法のとことや国の責任というのは、国の社会的責務ということでさんざん議論があった上で、結局国会で修正があったわけです。

率直に申し上げて、規制庁、規制の在り方という問題について、これは田中委員長自身も、規制を今の安全新基準でやって、基準適合が安全を100%保証するということは、断言していないはずです。

したがって、例えばスリーマイル島事故のときでしたか、何兆分の1の確率の事故リスクが一挙に100万分の1のリスクに跳ね上がったのは、リスクをどう見積もるかということについての、専門性の、進歩だと思うのです。

一方で、今回福島で起きたということは、規制する側の専門性と事業者——事業者といっても協力会社も含めてですけれども、その専門性というのは、例えば国会事故調では、その罨という言葉が指摘されたりしている、専門性の罨。規制する側の専門性はどこまであったのかという、そういう問題ですよ。

したがって、いわゆる規制、新規制基準ということで全てが担保されたと私は思えない。今の、申しわけないけれども、規制庁のお力で全てがクリアできるとは思えない。

とすると、むしろこの中で、何層の防護とか、ずっと聞いてきた、信じてきた訳で、リスク評価が有限責任か無限責任か国の責任かどうかということではなくて、今日の議論の中で言えば、損害賠償制度の政府補償に、安全性への努力と事業者の側の努力、その事業者の安全への努力というものを担保するには、料率の算定など色々なところに組み込んでいくことがあってもいいのではないかなとむしろ思っています。責任という言葉には色々な視点、根拠、色々な定義があるので、それらを全部合わせて「国の責任」だという論理には整理が要るのではないかと思っています。

(山口委員) 今、その次のステップのところまでおっしゃっていただいたのですが、おっしゃるとおりで、それでリスクなりそういうものの考え方を、料率を決めていくときに導入していくという発想は正しいと思うのですが、一方、そのときに、ではその根拠というものが確たるものとしてあるのかというのは、必ず議論になるところなわけです。私が気にしているのはそのところでして、もちろんそういうところに不確かさはあるのですが、一つは、我々のベストを尽くして評価した数字であるので、そこに依存をせずして、ほかにより信頼性の高い根拠というのがあるのか。それを考えると、信頼するに値するであろうという、一つ。

なおかつ様々な問題点は残っていて、それは正に——ここで規制の話とつながるのですが、規制というのは、そういったリスクとか安全目標とかを照らし合わせながら、公衆を防護するために適切な投資なり活動をどこまでやればいいのかというのをしっかり御指導いただくところであって、それは今の時点で完全であるとは言えないのですが、時々刻々進歩、進展していくものであるわけです。

そういう意味で、今必ずしも、そのリスクというようなものを、料率算定に行くものに対して不確かさがあるにせよ、最善のものを用いていることに加えて、今後新しい知見なり、より考察を深めることによって改善させていくという意味では、今の損害賠償の限度額の話と、事業者が自主的に安全確保活動を行うという話と、国がそれをしっかり規制をしていくという話がリンクをして、損害賠償というところに大きな根拠を与えるものではないかというふうに考えている次第です。

(濱田部会長) 大塚委員お願いします。

(大塚委員) 残存リスクの話は、許可のところとは大きく関係すると思いますけれども、損害賠償と関係させるかどうかは、正に大問題で、残存リスクに関しては誰が責任を負うのかというのは、正にはっきりしないところなので、これを損害賠償と結び付ける必要は無い

のではないかとということをお願いしておきたいと思います。

ドイツが残存リスクの議論が一番盛んな国ですけれども、損害賠償について無限責任をとっているのは正にそういうところではないかと思しますので、残存リスクの話と損害賠償の話を連携させるのは、ちょっとどうかなという感じがします。

むしろ、残存リスクであれば、残存リスクについては被害者に賠償しなくてもいいという議論をなさることになるかもしれませんが、それは適切な賠償という観点から適当ではないというふうに思います。

(濱田部会長) どうぞ。

(山本委員) 私は専門家でもありませんし、定見もないのですが、有限責任という考え方を採られる、例えば遠藤委員にお伺いしたいのですが、その適用範囲なのですが、事業者が無過失の場合に限定するのか、故意・過失がある場合でも、その限度というのは適用されるのか、もしお考えがあればお伺いできればと思います。

(遠藤委員) 先ほど住田委員がおっしゃられた枠組みは、どちらかという有限責任かもしれないけれど、というふうに御発言されましたけれども、実際に、事前に実質負担についてその額もしくはパーセンテージを国と事業者との間で割り振りができているとすれば、それはある種の広義の有限責任と捉えています。

それで、今の御質問についてなのですけれども、最初にも申し上げたのですが、現在の原賠法は無過失責任で、危険責任においてその賠償を払うということですが、例えば、一方的なその過失が明らかに証明されるような場合は、もちろん裁判所に被害者が訴えることというのはできますし、刑事責任を問われる可能性もあると思いますので、責任追及の仕方が1つに限定されていて、他が遮断されるということではないと理解をしています。

(山本委員) そうすると、故意・重過失ぐらいまでは無限責任になるという御理解ですか。

(遠藤委員) すみません、それこそ専門ではないので、原子力事故における重過失という定義を教えてくださいませんか。

(山本委員) 注意義務に極めて重大に反して損害が生じたという。

(遠藤委員) そのときの危険責任との兼ね合いは、先生はどんなふうにお考えでしょう。原子力については過失度合いに定義はなく危険責任が問われるので、重過失あたりのところとなれば、それは裁判所の判断によりけりなのだと、裁判所に持ち込まれるようなことだと思っております。

(山本委員) 裁判所に最後は持ち込まれるのだと思うのですが、その法的な責任の在り方とし

て、無過失責任というのは、もちろん過失すら要らないものだと思うのですが、軽過失でも責任を負うというのが、これは民法709条はそうだと思うのですが、重過失、故意・重過失ぐらいにその責任が限定されるという、その部分だけ無限に責任を負って、軽過失あるいは無過失の場合には、責任は有限の一定の額に限定されるという御主張をされているのでしょうか。

(遠藤委員) いえ、違いまして、私が申し上げているのは今の原賠法と支援機構法の枠組みにおいてなので、過失のあるなしや程度は規定されない危険責任の範囲です。危険責任の範囲の中でも、その割り振りをある程度決めておかななくては、今度、事業者の事業リスクが高まって、原子力の健全なる発達という原賠法の基本理念の両輪のもう一方の方が中々難しいと考えられるので、そのように思っております。あくまで危険責任です。

(山本委員) 十分理解できたかどうか分かりませんが、恐らく原子力損害賠償法の責任の枠内でのみ有限責任が妥当するという御主張だというふうに理解しましたが、そういうふうに考えると、当然故意・過失がある場合の損害賠償責任というのは別途発生するということになるだろうというふうに思われまして。

(遠藤委員) もちろん、はい。

(山本委員) そうだとすると、かなり損害賠償が難しくなる。つまり、故意・過失がその損害賠償の争点にならざるを得ない仕組みになっていくというふうに理解しますので、その損害賠償のプロセスを仕組むときに、かなり難しい判断になっていくのだろうなというふうに思います。

(濱田部会長) 住田委員。

(住田委員) 今の御議論を前提にいたしますと、事業者と国が連帯責任を負うというときに、その割合について、どういう形で請求したら良いかどうかという、一般論で申し上げますと、どちらに請求しても良い。あとは求償権として、どちらがどのぐらいの負担、損害の公平な負担をするかという問題にしかありませんので、私が御提案申し上げている連帯責任であれば、今の問題点は大きな争点にはならないというふうに思っております。

ちょっとお時間があるようですので、なぜ国の責任を法的責任として規定する必要があるかという実質的な理由を3つばかり挙げさせていただきたいと思います。

1つには、今回の電力自由化によって、事業者によっては非常に経営状況が危うくなるどころもあれば、もしこのような過酷な事故が起きた場合におきましては、損害賠償の負担に耐えない原子力事業者があるということです。今回は財政基盤等が最も強固であった東電で

すから、今の特別負担金等を含めて返済していくという見通しが立つかもしれませんが、正に破綻してしまって、支払ができないという事態もあり得るということです。

思い返せば、そもそも株式会社は総資産が有限で、支払能力の限界があります。破綻してしまえば、損害賠償債権は絵に描いた餅となりますし、言うまでもなく、幾ら株主に責任を問おうとしても有限責任。当たり前ですけれども、それが株式会社の当たりの制度であります。

ということで、民間企業においてその責任を問うとしても限度があるというのは、制度上当たりのことでもあります。

2つ目は、国が責任を負うことによって、これは一番、私は今回の実質的な理由に挙げたいのですけれども、原発立地自治体の安心感が飛躍的に増すだろうということでもあります。原発の新設や再稼働につき御理解をいただこうとするときに、これは絶対必要なことであろうかと思えます。

先ほど色々なリスクが残ると言われました、危険性のリスク。そして、それについては人知の及ばないところもあるかもしれません。それでも国が最終的にしっかりと損害賠償の責任を負うということが、この立地自治体にとって非常に頼もしい制度に見えるというふうに思っております。もちろん事故はあってはならないことです。

3つ目ですが、これは先ほど伊藤委員もおっしゃっていましたが、原発は国策として必要としているということ、安定的なベースロード電源として、あと国際公約としても温暖化対策をうたっておりますので、これを国の方針として今とっている。民主主義的な制度下において決定したことでもあります。反原発の方がいらっしゃるとしても、この何回か前に申し上げましたが、税負担をしていただく理由としては、社会的インフラそのほかで、その利益を否応なく受け取っている以上は、被害があったときには、皆さん等しく負担しましょうという考え方であろうと思っております。

ですから、国の仕事であり、それが最終的に国民の税負担となることにおいても、この政策をとっている限り、やはり受け入れるべきであろうと思っております。

国策の原発を維持するのは国の仕事、責務でありますから、よもやの事故のときには、国がしっかりと責任を持って対応しますということを法律上明言する意味合いは、今の時代に非常に大き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。

ほかにかがでしようか。

どうぞ。

(加藤委員) 今まで御議論いただいたことにつけ加えて、一つ違う視点を申し述べたいと思います。私ども経済界としては、やはり国の大きな責任というものを考える必要があると考えております。万が一大きな事故が起こった場合に、発災事業者がその第一義的な責任を負うというのは間違いなことですが、それに加えて、相当因果関係の範囲内にある被害者の補償については、国も全面的に最後までその責を負うべきです。そのときには、先ほどの連帯責任というお話がありましたけれども、国と発災事業者が連携して、あるいは原子力発電事業者の相互扶助というような形も活用しながら補償を完遂するということが必要と思います。

併せて、事故が起こったあとの復旧・復興という問題があるわけです。そのときに、やはり国が前面に出て、復旧・復興の策を練るというような視点が必要となります。私どもとしては被災した住民、あるいは企業、地方の自治体、そういうものの早い復旧・復興を図るという意味で、国が責任を持って、全面に出てやるということが非常に重要ではないかという視点を申しあげたくて発言させていただきました。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかによろしいですか。

(高橋委員) 民事法の先生のお話は明快です。私は民事法の専門ではなくてなかなか意を尽くせないところがあり申し訳なかったのですが、今の有限責任の前提が、主観的な責任を切って、例えば軽過失の場合については有限責任で、故意・重過失の場合は無限だと。かつ軽過失の場合は、民法709条の一般的な世界でいけという制度であれば、これはむしろ被害者救済にとっては、責任集中の話が外れるとか、立証責任の負担を負わせるとか、マイナスな制度になりかねません。このような議論を前提として制度設計をするのは、私どもは慎重にならなければいけない、と思います。そこは、山本先生からの的確な御指摘をいただいたのではないかなと思いました。

先ほどの国の責任についてです。これは、最後の局面で申し上げようと思っていたのですが、今回は、国は賠償に乗っかりすぎた。巨大企業の東京電力が、あれだけの規模の、かつ、有責性が高い事故を起こしたということに乗っかりすぎた、と思っています。要するに、「東電に全部任せておけばいいや」という形で、国の積極的な政策発動がちょっと奥手になったきらいがあるのではないかと。したがって、国の責任を、きちんと位置付

ける、住田先生のように位置付けるべきについては議論があると思いますが、このような国の責任は、最後にきちんと議論すべきであると思います。ただ、それは、有限責任のところでもやるべき話ではなくて、国の援助の条項、そこを適切に修正することにより、国の責任の明示化はできるのではないかと申し上げてきた訳です。要するに、この話は有限の話ではございません、ということをお願いしたいと思います。

以上です。

(濱田部会長) では、大塚委員。

(大塚委員) 高橋委員の御発言に賛成ですが、それから住田委員の御意見もよく分かりますが、さっきから言っているように、国が100%連帯になることに関しては、最高裁判決との関係とかも含めて、根拠があるかどうかというのはよく分からないので、それは立法してしまえば、できなくはないと思うのですけれども、そこがどうなのかなというふうには思っています。

いずれにしても、原子力事業者で事故を起こした原子力事業者が全面的にすぐに払えるわけでは必ずしもないので、国が肩代わりをしなくてはいけないということについては、私は立法が必要だと思っていますけれども、もし国との全額連帯というふうにできれば、多分それもしなくてもいいということになるかと思っておりますけれども、それは両にらみで考えた方がいいのかなと考えて思っているということでございます。

(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。

どうぞ。

(辰巳委員) ありがとうございます。

さっきから、エネルギーの基本計画等の話から、原子力をずっと続けていくのが国策だから国の責任があるというふうなお話のように受け取っているのですけれども、やはりこれは、今現状そうかもしれませんけれども、将来的には原子力発電は低減していくという形で書かれておりますし、そういうふうなことも国の方針でもあるというふうに私は理解しておりますし、また、政策は変わる可能性が大いにあるわけで、ここで限定してしまうというのも、何か違うのではないかなという気がします。

ですから、それよりも、やはり今までからお話しいただいております、一義的という言葉が正しいかどうか分かりませんが、やはり事業を進めている人が全体的に責任を負っていただくというのがもう絶対であり、それで足りないところを違う形でサポートしていく、

国は国として、憲法で保障された国民の命を守る責任があるわけですから、そういう意味での国の関与というのは、私はあり得るとは思うのですけれども、この中できちんとそういうふうに「連帯責任」と書いていくことに関しては、私はとても疑問があるということでございます。

以上です。

(濱田部会長) ほかにいかがでしょうか。よろしいですか。

どうぞ。

(崎田委員) もう何度も申し上げているのですが、今のお話も、ちょっとやはり気になって。やはり長い議論の末に政府が選んだこのエネルギー政策で、その上で、やはり今これの見直しを議論しているわけですので、将来のこと、将来の国の政策ではなく、何か「将来のことを考えると」という言い方で、この議論を色々お話しされるのも、中々難しいなと思いつつ伺っていました。

それだけです、ありがとうございます。

(濱田部会長) 住田委員。

(住田委員) 全て立法事実の問題ですので、政策が変わったら法律を改正する必要性も出てくる、それに尽きます。

(濱田部会長) ほかにいかがでしょうか。よろしいですか。

色々な角度からじっくりと議論をいただきましてありがとうございます。私の想定していた会議スケジュールは完全に破綻はしておりますけれども、はるかにそれより価値のある議論が行われたかと思えます。

また、最終的にこの制度の問題全般については、追加の御意見を頂く機会があると思いますが、まず論点1、論点2については、今のところこのようなところで、次に進ませてもらいたいと思います。

次の論点ですが、この資料6-4の22ページになります。損害賠償措置に関するもので、論点3、論点4でございます。この緑枠で囲われた部分ですが、この点について御質問、御意見があれば頂ければと思いますが、いかがでしょうか。

又吉委員お願いします。

(又吉委員) ありがとうございます。

これまでの御議論を伺っておりまして、有限責任か無限責任かの議論が非常に曖昧かつ平行線になる可能性を感じておりまして、原子力事業者が健全な事業運営を行うために必要

な一定の予見可能性を担保するための制度改革へ向けたアクションが何も起こらない結果に陥る可能性というものを、ちょっと懸念しているというところです。

そこで、前日も触れさせていただいたのですけれども、この賠償措置額の議論に当たって、原賠法に基づく保険制度、機構法に基づく相互扶助制度の在り方をセットで御議論いただき、なおかつ、この両制度の資力では負担し得ない部分を、原子力事業者を規制監督してきた政府側の、先ほど連帯責任というお言葉が出ましたが、それぞれの責任分担のリバランスを図るアプローチというようなことを、是非検討していただきたいというふうに思っています。

特に、東電福島事故のケースでは、賠償措置額1,200億、相互扶助負担が6兆円超、総賠償額に対する保険制度に基づく賠償額が極めて過小というところが気になっています。

加えて、相互扶助スキームが将来の事故の備えとして現実的に機能し得ないリスクが残っていますので、このアンバランスを解決するアプローチとして、民間保険や機構法に基づく相互扶助制度のスキーム、それぞれの引き受け能力を精査しつつ、政府補償保険制度の見直しを通じた賠償措置額の水準、その妥当性について是非御議論をしていただきたいというふうに考えています。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

加藤委員お願いします。

(加藤委員) ありがとうございます。

この損害賠償措置ということにつきましては、被災者の救済が行われることを確実なものとするというのがその趣旨であろうかと思えます。論点4とも関係するのですが、被害者の救済を確実にを行うための処置ということで、今、損害賠償措置に加えて相互扶助制度や国による補償というものを考えられているわけですが、民間保険などによる損害賠償措置額をもし引き上げるというようなことになると、保険料が上がり、その結果、平時における電気料金の上昇につながるという問題が生じます。

それから、現行の相互扶助制度では、その時々事情により負担額が変わるため、事業者負担の予見可能性が確保されておりません。

そこで、事業の担い手の確保、そして予見可能性の確保と、適切な国民負担などの観点も踏まえまして、今、言いましたようなそれぞれの措置のあり方、それから適切な補償額と

いうものを検討していく必要がある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。

では、遠藤委員。

(遠藤委員) 今、又吉委員が御提起をされた措置額の拡充について、過酷事故が起きるという想定の中で、措置額を幾らでとっていけばいいのかという御提起があったと思うのですが、この点につきまして留意すべき点があるとする、何兆円規模の被害が出たので、何兆円の措置額をとっていくということは難しいのではないかと思います。山口委員もよくおっしゃっておられますが、新規制基準のもと安全性が高められたということで、補償料率や保険料率引き下がっていくとしても、保険的な制度の中でその措置をとっていくとすると、事業者にとってみると掛け捨ての保険料や補償料を捻出していかなくてはならないということになる。そもそも発生率の低い破局的な事故の備えに、保険的な要素を組み合わせていくのがいいのかというのは、少し疑問がございます。

もう一点問題があるとしたと、事業者が払っている一般負担金との整合性があります。一般負担金は、将来起こり得る事故のために、過去にさかのぼって積み立てているという、共済的な仕組みをとっているわけですが、それが未来の事故のリスクを想定して事業者は積み上げているのですが、それが福島事故のためだけに閉じてしまい、福島以降の事故については措置額で対処するというような切り分けがなされた場合は、そもそも一般負担金につきまとう問題なのですが、それぞれの事業者の財産権の侵害であるとか、株主代表訴訟のテーマにはなるのではないかと、そういった問題が発生してしまうということになります。

ですので、ここの設計というのは非常に難しく、やはりどちらかというと、私は保険的なものよりも共済的な相互扶助機能を高めていく方が良いのではないかなという立場にあります。

(濱田部会長) ほかにいかがでしょうか。

大塚委員お願いします。

(大塚委員) ここもさっきの議論と関係していて、100%連帯というふうに国との間でできれば大分変わってきますけれども、私はそれは若干難しいかなと思っております。その議論が仮にできない場合を考えると、色々なバリエーションがあり、今これを考えて結論が出るのかという高橋委員の御指摘のようなこともありますように、そ

こは中々難しいと思っはいるのですけれども、イメージとして申し上げると、先ほど来御議論があるように、電力システム改革以降は、事故を起こしていない電力事業者に、少なくとも事後的に払っていただくことは、なかなか難しいことになるのだろうなと思います。

今の機構法は、正に電力システム改革前だから、その点に関してはできたのかなということは、一応言えると思うのですけれども、しかし、この機構法の一般的なシステムが悪いとは、必ずしも私は思っはなくて、結局、多くの部分は国が肩代わりをしていて、あとは事故を起こした原子力事業者がかなり時間をかけて返していくシステムというところが、機構法の大きな部分を占めていると思います。その点に関しては、實際上原子力事業者に最初から全額払っていただくのは無理なものですから、有用な面があって、今後とも大いに参考になると思っはいます。

28ページのところは入っはいないのですか。論点6をどう見るかというのも結構議論があると思うのですけれども、しかし、事故を起こした原子力事業者にかなり長い時間をかけて返していただくということを考えれば、その時々若干の柔軟性を持たせるのは、これはそうしないと、それこそ事業者が破綻してしまうかもしれませんので、いたし方ない面もあると思っはいますが、最終的に、全額返していただくことが極めて重要ではないかという事を申し上げておきます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

今、原賠・廃炉機構の論点5、論点6、28ページですが、その話も出ましたが、これもあわせて御意見等頂戴できればと思っはいます。

どうぞ、住田委員お願いします。

(住田委員) 先ほど26ページで総括原価という言葉が入っはしているところを指摘いたしましたとおり、このスキーム自体が、以前の電力改革システムの以前のものであって、地域独占して、原発事業者は各地域に一つしかなくて、しかも公共企業体としての色彩が極めて強くて、基本的に潰さない、また潰れることもないだろうというような時代に作ったものであります。今回、立法事実としての大きな変革があった以上、抜本的に見直すべきであろうと思っはっております。

そして、電力自由化の中での切磋琢磨、価格競争に入っはってきたときに、どこまで一般的な金額として日常的に積み立てていく必要があるのかどうか、です。私は生命保険契約者保護機構にも関与しているのですが、破綻したときに備える積み立てをどの程度課すべきか、一

定の料率で徴収していくか、が問題となります。多くの積み立てを求めずに、日頃は事業者がなるべく自由に使えるシステムにしている、いざというときに、対応すればよいのではないかと。今回、電力自由化の中でどこまでが合理的で相当なのかということ、これはもう経済的、経営的、そして政策的な判断として非常に大きな問題であろうと思っています。

この中でもう一つ、相互扶助の仕組みですが、今後、これをどうやって理屈づけられるのだろうか。これから電力自由化で、地域独占でなくなったら、別の事業者をM&Aするというようなことも十分に、競争社会ですからあり得るわけですし、それをドイツ等は4大事業者が相互扶助しているようなのですけれども、電力自由化では、色々な失敗、破綻事例も見えてきている中で、この美しい相互扶助の仕組みを今後も維持し続けるのでしょうか。いざというときにはこれを支払うべきであるとしたときに、先ほどお話がありましたけれども、株主代表訴訟などに私は耐えられないと思っています。

ですから、特にこの部分を維持するのであれば、そこについての明快な理由づけが必要であると考えています。

それから、私自身、連帯責任と申し上げましたが、これは、民法上の連帯責任を申し上げただけであって、ここはあくまで民法の特別法、特則ですから、どういう在り方、どういう持ち方をするかをするかはここで新たに決めていくべきであって、民法と同じような形で整合性を持たせるということは一切考えておりません。

ただ、これまでの国賠と、それから事業者の権限不行使との連帯責任があった、そういう事例を見ながら、ある程度予測できるような形で、目安だけは持っておいた方がいいのではないかと申し上げているに過ぎないわけであります。

以上です。

(濱田部会長) 高橋委員。

(高橋委員) 座長から、5、6も含めて議論していいというふうにお許しいたきましたので、その点も含めて議論してきたいと思います。まず、保険の話についてです。これは保険会社の方に聞きますけれども、規制の仕組みとか技術が発達しておりますが、保険料に見合うだけの確実なリスク計算ができるのかということ、難しいとおっしゃる方は多いのです。そういう意味では、本当に保険額を国際的な水準をかなり超える額に引き上げることは、私はかなり難しいと思います。国際市場を前提にしてこの制度を作るのであれば、おのずと引き上げるという点でも限度があることは、我々は認識しておかなければならないのだろう、と思います。

その上で、原賠機構の在り方についてですが、これも前々から申し上げているのですが、住田委員が今おっしゃったように、総括原価方式を前提として、特別負担金と一般負担金の制度設計をされている点にも明らかなように、その当時の東電の事故をどう救済するかという観点から作られた法律だと私は思っています。

ただ、当然、その中であっても、将来的に一般的な備えとして使える部分というものもあって、特別負担金の制度も一般負担金の制度も、私はある程度継続的な枠組みとしてこういうものがあるというのはあり得る話だと思いますが。ただし、特別負担金については、後の法的整理の議論でもあるのですけれども、これは、発災事業者がある存続することを前提にして制度が作られているわけです。

したがって、将来、別の形の事故があって法的整理の議論が出てきたとき、法的整理の可能性を検討したときに、機構法には、この制度はあるので、これは存続を前提としているのではないかと。だったら、機構法を前提にすると法的整理できませんと、この前提でこの法律が機能する可能性も、無きにしも非らずなのです。

その意味でも、機構法は、東電の救済のための法律なのだと、原賠法に係る恒久的な法律ではありません、というところは、きちんと我々は認識して、今後の制度設計を考えるべきである、と私は思います。

一般負担金の制度も同じで、大塚委員がおっしゃったように、地域独占、あるいは、原子力事業者が限られている中でこの制度ができています。賦課額についてフレキシブルに対応できます、という仕組みは行政法的に言うとおかしいと思います。行政法的に見ると、私企業にこれだけ予見可能性がなく経済的な負担を課す制度はあり得ないです。よって、私は、機構法をより一般的な制度に組み替えていく際には、合理的な計算可能性、予測可能性のある制度に変えていかなければ、一般負担金の制度はもたないと思います。

以上のように、原賠法は東電型の救済の制度であって、一般的な制度も含んでいるのだけれども、将来これをどうするかというのは、一般的な制度として耐えるようなものに変えていきたいと思います、というところまでは、合意は必要だろうと思います。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

では、大塚委員。

(大塚委員) 色々な啓発される議論が出てきた感じがしますが、一つ気にしているのは、この相互扶助の制度というのは、事後的に一般負担金みたいなものを、今後の事故があっ

たときに作るのは非常に難しいかなということ。今の機構法の一般負担金そのまま維持できているわけではないので、そこは高橋委員と似ているつもりですが、ただ、ドイツとかアメリカとかの制度は若干参考になるかとは思いますが、相互扶助の方式を採用するということであれば、一般的な制度を作っておかないと、事後的に、事故が起こってから、その事故の賠償のために、ほかの電力会社に協力していただくのは、もう諦めざるを得ないのではないかと、申し上げておきたいと思います。

あと、総括原価方式のところは重要だと思うのですが、26ページに書いてあるように、総括原価方式は、一般負担金に関して特に気にしておられるのですが、特別負担金というのは、要するに原因者に払っていただくという話ですので、別に総括原価方式になろうがなるまいが、私は、やはりこれは払っていただかなければいけない額だと思っていますので、ここは総括原価方式でなくなっても変わるべきものではないということになると思っています。

ですから、そうしたときに最後の骨組みとして残るのは、国が肩代わりをして、後から事故を起こした原子力事業者に払っていただくというところだけだと私はいうことでして、そういう制度は必要だということを申し上げておきたいのと、仮に相互扶助という、ほかの電力会社にも協力していただく方式をとるのであれば、これは事前に制度作りをしておかないと難しいのかなということは、高橋委員と意見が違ってしまって恐縮ですが、申し上げておきます。

(濱田部会長) 崎田委員。

(崎田委員) ありがとうございます。

まず最初に損害賠償措置の方の意見を申し上げたいのですが、20ページのところに各国の賠償責任額というのが書いてありますけれども、私は先ほど、無限責任から有限責任にした方がいいのではないかと意見を申し上げました。そういう意見を申し上げた者として、やはりこの賠償責任の額はかなりしっかり引き上げて、しっかりと責任はきちんととるのだということを、そして色々なものに備えておく形をもっと強化するのだということを強調することは、流れとして必要なのではないかと考えて持っています。

なお、その後、賠償責任の、原子力損害賠償廃炉機構の23ページの図のところなのですが、やはりこれ、現状作っていますけれども、この相互扶助の仕組みというところが、やはり緊急的に助け合うというのは大変重要なのですが、その出した資金がどういふふうに戻っていくのかとか、そういうことももう少し明確化しなければいけないと思いま

すし、この仕組みを少し恒久的にきちんと整えるために、形をしっかりともう一度検討するということは大事だというふうに思っております。

よろしく申し上げます。

(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。

先に遠藤委員、それから辰巳委員申し上げます。

(遠藤委員) 先ほど大塚委員が言われた遡及適応はおかしいという点については、全くそのとおりだというふうに思っております。もう一点、一般負担金の仕組みに問題があるとすれば、現状一般負担金は、実質的には全部東電の賠償に充てられているわけですけれども、時を経て一般負担金が5兆円積み上がっていて、そこでまた別の5兆円の事故が起きてしまったとした場合は一般負担金内で賄えても、例えば不幸にも、次の5兆円の事故が、例えば1カ月後に起きた場合には、一般負担金を使い果たしてしまっていますので、機構法の枠組みにおいては特別事業計画を受けて東電のような形になることとなります。

現行上の仕組みのこうした問題を、今後の制度でどうクリアしていいのかというところは、中々解が見つからないと思っておりますが、そこも一つの問題であると思えます。

(濱田部会長) 辰巳委員申し上げます。

(辰巳委員) 今回の福島事故の必要額を考えた折に、負担金にしろ、特別負担金にしろ、どのくらいの金額が必要なのかというのも、やはり想定しなければいけないと思うのですが、それも国民は分からない。つまり電力の使用者に、現状、例えば東電の話でも構わないのですが、どのくらいのお金がどういうふうな形で流れていて、私たちが負担しているのかというのが分からない状況のままなのです。

だから、やはりそのあたりも今後ちゃんといくのであるならば、やはり電力の自由化のときに、やはりそのコストというものに関しては明示化していただきたいというふうに、金額はどのくらいかかるのか私は分かりませんが、やはりかなりのコストが事業者としてはかかっていくだろうというふうに思います。そういうものも全て、やはり情報開示していく時代にあるのではないかというふうに思うもので、全然違う視点ですが、そういうところをきちんと示していただけると嬉しいなというふうに思いました。

以上です。

(濱田部会長) ありがとうございます。

加藤委員。

(加藤委員) ありがとうございます。

先ほど遠藤委員がおっしゃった一般負担金の状況によって、事故後の対応が変わってくるというのは問題があるというのは、そのとおりだと私も思います。事業者側からしても、一般負担金の額がその時々事情によって変わるというような状況の中にあると、やはりそこも予見性が担保されないというような問題があるというふうに思います。

そこで、先ほど大塚委員が、事後的な相互扶助制度というのは成り立たないとおっしゃっていたわけですが、現実にはアメリカではプライス・アンダーソン法という法律があって、事後的な相互扶助制度というものが実際には存在しているわけです。こういうものが本当に機能しないのかどうかというのは、色々専門的な立場から検討していただけたら、私としてはありがたいなと思っています。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) これは法律の中で決まっていますよね。だから、あらかじめ決めておけば、事後的でもあり得ると思うのですけれども、全く決めておらずに、今回のように、機構法のように後から法律を作ったということだと、今は総括原価方式で地域独占だからできたと思いますが、無理だということを申し上げたので、あらかじめ法律で、事後的にやると決めるのであれば、それはできなくはないと思います。

(加藤委員) そういうことであれば、万が一事故が起こった場合にどう対応するかということについて、事前にその制度を決めていくというやり方はあるのではないかと思います。

(濱田部会長) ほかにいかがでしょうか。

住田委員どうぞ。

(住田委員) 今、辰巳委員が価格についての透明性をおっしゃった御意見は非常に貴重だと思っております。今後、電力の自由化で、料金体系についてもかなり自由に決められる、決定できるという方向に行くわけですから、そのときに、当然消費者そのほか、株主に対しても、色々な広報活動の中で、コストの中身や詳細についても示していく必要があるだろうと思っています。

こういうふうな原賠の機構に対して、先ほど法律で明示したら電力会社が支払うということ、拋出しなくてはならないということが、どこまで合理性を持てるか、今制度が変わったところで、非常に手探りの状況下にあるのではないかと思います。

私はNUMOにも関与しているのですけれども、これは高レベル放射性廃棄物の最終処分の認可法人で、ここに電力会社が全額拋出ししているわけです。再稼働していない間でも払い

続けなくてはならないという、そういう状況になっておりまして、過去のものについては、今後は価格転嫁できないものもあるわけですし、それに関しても今払い続けている。

今回、新たに再処理に関しても認可法人ができて、それに対しても電力会社が抛出しなくてはならないということだそうです。法律で決まってしまうとやらざるを得ないということは、ある意味で納得できるようで、できないところがありまして、先ほど大塚委員がおっしゃったように、やはりこれを負担させるときに、それなりの合理的で背景的なものを含めた明確な根拠や理由を示す必要があるだろうと思っています。

ですから、相互扶助に関しても、私としては、今幾ら法律で作ったとしても、株主代表訴訟にはもたないのではないかなというような、そんな気がしているわけです。

(濱田部会長) ありがとうございます。

ほかにはよろしいでしょうか。

遠藤委員お願いします。

(遠藤委員) 機構法の制度に関してですが、大塚委員がおっしゃられたように、特別負担金でずっと返し続けるということならば、発災事業者の救済の色を薄めるということにもなりますし、国民負担の縮小ということに見えるわけですが、最初に申し上げたとおり、現状は東電以外も含めた電気料金に寄せられて現状があります。なぜそうなったかということの一因にもなると思うのですが、国は支援機構を通じて東京電力に出資をしていますので、東京電力の株主であるという立場もあります。東京電力の特別負担金を圧縮して東京電力の収益を上げることというのは、東京電力の企業価値を上げることになります。今、国が新・総特という新・特別事業計画で考えているのは、むしろその株式を売ったときに、その売却益で除染費用を捻出しようということになります。

最初に申し上げたとおり、支払い利息を国は払っていて、それは税負担になっているわけですから、特別負担金で三十数年をかけて返納し、支払い利息を拡大するよりも、時価総額を上げて、売却益で短期間に返済の方が税負担を下げられるという判断によって、国はそのような措置をとっているわけです。

したがって、この支援機構法の枠組みは、ある種無限的に発災事業者に極めて厳しい責務を負わせていくという当初の制度目的とは、乖離している現状があるということも申し上げておかななくてはならないというふうに思います。

(濱田部会長) 大塚委員。

(大塚委員) 乖離をしているとちょっと困るのですが、株式の売却益で払っていただい

て、合理的に早く賠償していただけるのであれば、それはそれで全然構わないと私は思いますけれども、最終的に全額払っていただくことが重要だと思いますので、それに関して若干でも軽くなっていくような話があれば、やはり問題ではないかということは、私は若干原則的な発想をしていることにはなりますが、問題ではないかとは思いますが。

(濱田部会長) ほかによろしいでしょうか。

又吉委員をお願いします。

(又吉委員) まず、東京電力さんが支払う特別負担金と、ほかの電力会社さんが支払う一般負担金の、総額の割合が決まっていないという事実を認識すべきであって、今の金額だけで判断するのは間違いではないかというふうに思っています。

あともう一つ、機構が東電株の売却益とによって埋めていくのは除染費であり、ある意味広義で、私の感覚としては賠償の中の一部を売却益の中で埋めていくというところですので、中間貯蔵とは異なるというところを1点訂正させていただきたいと思えます。

(濱田部会長) ほかによろしいでしょうか。

小野田専務理事をお願いします。

(小野田オブザーバー) それでは、機構法スキームにつきまして、事業者の立場でお話しさせていただきますしたいと思います。

原子力依存度の低減や全面自由化の中で、民間で原子力事業を健全に運営していくためには、何回も出ておりますけれども、事業予見性を確保するということはとても重要でございます。原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づいて全事業者が将来の事故に備えて相互扶助で毎年負担する、今御議論いただいている一般負担金につきましては、額・期限とも上限の定めがなく、単に事業者の経営に配慮するといった規定しかありません。

したがって、一般負担金の水準次第では、健在な事業者の競争力が阻害されてしまうというおそれがあります。これは、今政府が進めておりました事業者間の競争促進を目的としております電力システム改革とは全く整合しておりません。また、将来におきまして万一事故が発生した場合には、事故を起こした事業者の責任が、事故を起こしていない事業者に連鎖しかねないおそれがあります。

本来、事故を起こしていない事業者の事業予見性については、事故を起こした事業者の責任範囲にかかわらず確保されることが必要だと考えております。

したがって、相互扶助を維持する場合には、まず事故を起こした事業者が果たすべき責任と、それからその他の事業者の責任を明確に区分して、全事業者による相互扶助とい

うものは、事故を起こした事業者への影響を緩和する補完的なものというふうに位置付けていくことが重要だと考えております。

その上で、相互扶助による負担をアメリカやドイツのように一定の範囲におさめまして、原子力事業の合理的な運営を妨げない範囲に上限を設定していくことで、事業者の事業予見性を確保することが不可欠であると考えております。

(濱田部会長) 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) 今、小野田オブザーバーの方と、あと又吉委員がおっしゃられたこと、予見性を高める上において、今の東京電力の損害賠償において運営委員会が毎年定める負担金額については、特別負担金、一般負担金それぞれなのですが、額を限定してしまうと、東京電力の財務において負債性を高めてしまうということになってしまうので、苦肉の策として、ある種そこを流動的としているのだと思います。

今後、その恒久的な措置を作っていくときにおいては、もちろん一般負担金のような共済のシステムを入れるとすると、それはある程度予見可能性を保つべきであるという御意見には賛成で、そのときに、山口委員がどのようにお考えになるか分からないのですが、自主的安全性の向上とリンクさせるような、リスク度によって一般負担金の額が変わるような、事業者のインセンティブになるような設計も、一つの手段としてはあるのではないかなというふうに思っています。

(濱田部会長) お願いします。

(山口委員) 今の御指摘は、その安全向上に対するインセンティブというもの、精神論だけではなくて、きちんと制度上の設計が必要であるというのは、比較的共有された認識であると思います。

それから、相互扶助制度というものと、競争環境下ということの関係なのですが、必ずしも競争環境下であっても、相互扶助という考え方がおかしくはないというのは、実はそれ以外に、事業者はお互いに安全性に関するピアレビューですとか、あるいは運転経験とかを踏まえたオーナーズ会議のような形で、色々な知見の共有ですとか、そういう連携した活動によって安全を高める行動と、それからあとは、例えば米国ではNEIのような団体があって、それが事業者が考えている意見なり、そういうものをワンボイスとして発信するというような活動もやっている。そうすると、様々な連携して行う活動というものが、これから我が国においても想定し得るわけですし、それが有効に機能する仕組みを作っ

いかないといけない。

それから一方、先ほどの、今ちょうど遠藤委員におっしゃっていただいたような、インセンティブが働くような仕組みというふうなものを連携させると、正に競争環境下でありながら相互扶助をして、賠償なども有効にできるという仕組みを工夫する余地というものは随分残っているのではないかなと、そういうふうに考えてございます。

(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。

ありがとうございました。それでは、一わたりこの資料6-3、6-4に関する議論を終わりたいと思います。

今日は、引き続き資料7-1、7-2の方の説明もいただこうと思っておりましたが、もうほぼ予定の時間が近づいておりますので、これは次回に送るということにさせていただければと思っております。

次回は、この資料7-1、7-2に関わる問題、それからまた被害者救済制度の在り方に関する課題というものについて、時間の様子を見ながら議論を進めてまいりたいと思っております。

それから、先ほども途中で申しましたけれども、原子力損害賠償に関わる制度の在り方については、一通りこのように議論をしていただいたわけですが、更に何か全体で、通して追加の御意見がございましたら、次回頂戴できればというふうに思っております。

そのようなことで、次回を進めてまいりたいと思います。

では、最後に事務局から連絡をお願いします。

(大島参事官) 長時間にわたり御議論ありがとうございます。次回会合の日時、場所につきましては、改めて御連絡させていただきます。また、お手元の資料につきまして御希望があれば、委員の皆様方の職場に郵送させていただきますので、席上にそのままお残してください。

以上でございます。

(濱田部会長) ありがとうございます。

本日は長時間にわたり大変貴重な議論をいただいてありがとうございました。

これで終了いたします。