

原子力損害賠償制度の見直しに関する意見について

委員 加藤 泰彦

第10回原子力損害賠償制度専門部会の開催にあたり、別添のとおり意見を申し上げます。

I. はじめに

- (1) 東日本大震災以降、大きな課題とされていた原子力損害賠償制度の見直しは、2015年5月、政府の原子力委員会の下に設置された原子力損害賠償制度専門部会で検討を開始。
- (2) 原子力は経済性ある価格での電力の安定供給、地球温暖化対策のための重要なベースロード電源。電力自由化の下で引き続き活用するため「迅速かつ確実な被害者救済」、「原子力の担い手確保」を可能とする原子力損害賠償制度が必要。

II. 原子力損害賠償制度見直しにあたっての基本的な考え方

1. 原子力活用の政策目的と密接に関係する原子力損害賠償制度

- (1) 政府の「長期エネルギー需給見通し」では2030年度の総発電電力量の20～22%が原子力。日本が国連に登録している2030年度の温室効果ガス削減目標(2013年度比26%削減)も、この原子力比率を前提。
- (2) わが国のエネルギー政策の実現を図るうえで、原子力損害賠償制度は、安全規制などと並ぶ重要な基盤の一つ。

2. 迅速かつ確実な被害者救済

被害者救済に万全を期すため、原子力損害と認められる損害については、発災事業者によるか、国によるかを問わず、相当因果関係の範囲内においてすべて填補されるべき。

3. 原子力事業の担い手確保

- (1) 総括原価方式の撤廃をはじめとする電力の全面自由化が進むなか、原子力事業は、巨額の投資を要し、回収までの期間が長期にわたる。
- (2) 原子力損害賠償制度において、事業者の損害賠償額の予見可能性の確保に、格別の配慮が必要。

4. 国の役割の明確化

- (1) 「迅速かつ確実な被害者救済」と「原子力事業の担い手確保」を両立するためには、国の積極的な役割が不可欠。
- (2) とりわけ、大規模な原子力事故が万が一起こった場合には、被害者保護における補償負担、救済手続、これらを踏まえた地域社会の復興施策において、発災事業者と連携しながら国が前面に出て対応すべき。

III. 原子力損害賠償制度における具体的な見直し課題

1. 国の役割・責任

- (1) 国策として原子力の開発利用を推進してきた経緯等を踏まえれば、原子力事業の予見可能性確保の観点から事業者責任に上限を設け、それを超える賠償が発生した場合は国が補償すべき。
- (2) 事業者と国が連携し迅速・確実な被害者救済を実現する仕組みの構築により、地域住民や国民の信頼感・安心感の向上や、電気料金を含めた国民負担の最小化を実現。

2. 原子力事業者の役割・責任

- (1) 【無過失責任、責任集中】 現行の無過失責任、原子力事業者への責任集中は、一定の合理性があり、維持が妥当。
- (2) 【免責規定】 免責の仕組みは引き続き維持。迅速かつ確実な被害者救済に支障をきたさないよう配慮しつつ、独立機関により免責規定の適用可否を客観的に判断する手続を導入。
- (3) 【予見可能性の確保】 国の補償等により、相当因果関係の範囲内で迅速かつ完全な被害者救済がなされることを前提に、事業者責任に上限を設けるべき。 その際、事業者の安全性向上への取り組み度合い等を基に事前に類型化し、どの類型にあたるかは、独立機関が事後に判断することも検討。
- (4) 【新たな相互扶助制度の創設】 現状の相互扶助制度においては、原子力事業者は、一般負担金として平時から拠出を求められ、今後どの程度の負担が求められるのか予見することが困難。
現行の仕組みに代え、万が一事故が生じた場合にすべての原子力事業者が一定額を事後に負担する、新たな相互扶助制度を創設すべき。 その際、相互扶助制度による事業者全体の負担額は、適切な水準で明確な上限を予め設定。

3. 被害者救済手続

- (1) 被害者が多数、事務作業が膨大な原子力災害においては、手続においても国が前面に立つことが合理的。
- (2) 事業者責任の上限を超えるおそれがある場合、発災事業者からの申請に基づき、国が補償実施の主体となることとすべき。 発災事業者と連携しながら国が補償を行うことで、より迅速かつ確実な被害者救済が図られるとともに、補償と併せた効率的な復興策の検討を期待。
- (3) 現行の原子力損害賠償紛争解決システムは相当程度機能しており、クラスアクションや、強制力のあるADR(仲裁)の導入等については、簡易、迅速かつ柔軟な紛争の解決を阻害しないよう、慎重な検討が必要。

IV. おわりに

原子力損害賠償制度の見直しにあたっては、原子力損害賠償法および原子力損害賠償・廃炉等支援機構法、財政措置を一体として議論し、関係省庁が一体となった、包括的な仕組みの構築を期待。

原子力損害賠償制度の見直しに向けた提言

2016年5月31日

一般社団法人 日本経済団体連合会
資源・エネルギー対策委員会

I. はじめに

東日本大震災以降、原子力損害賠償制度の見直しは大きな課題とされ、2011年8月に成立した原子力損害賠償支援・廃炉等機構法の附則において、同法施行後できるだけ早期に、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任のあり方、事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任のあり方等について、これを明確にする観点から検討を行うものとされていた。政府は、2015年5月、原子力損害賠償制度の見直しを検討するため、原子力委員会の下に原子力損害賠償制度専門部会を設置し、望ましい制度のあり方の検討を開始した。

震災後、わが国の電気料金は大きく上昇し、経済の足かせとなっている。将来にわたって活力ある経済社会を実現するためには、経済性ある価格で安定的に電力が供給される体制を早期に構築する必要がある。こうした観点に加え、地球温暖化問題へも対応するため、経団連はかねてより、原子力を引き続き重要なベースロード電源として活用すべきと主張してきた。加えて、2016年4月より電力が全面的に自由化される。こうした背景のもと、将来に備えた迅速かつ確実な被害者救済の保障と、原子力の担い手確保のため、原子力損害賠償制度のあり方は極めて重要であると考えている。そこで、ここにわれわれの考え方を提言する。

Ⅱ. 原子力損害賠償制度見直しにあたっての基本的な考え方

1. 原子力活用の政策目的と密接に関係する原子力損害賠償制度

準国産エネルギーである原子力は、エネルギー安全保障や経済的な価格での電力供給確保、地球温暖化防止の観点から、極めて重要なエネルギー源¹、であり、安全性確保を大前提に、引き続き活用していく必要がある。

政府の政策においても、原子力はエネルギー基本計画において重要なベースロード電源と位置付けられ、2015年7月に決定された「長期エネルギー需給見通し」では、2030年度の総発電電力量の20～22%を賄うこととされた。日本が国連に登録している2030年度の温室効果ガス削減目標も、この原子力比率を前提としている。

わが国のエネルギー政策の実現を図るうえで、原子力損害賠償制度は、安全規制や災害対策、使用済み核燃料の取扱い等と並ぶ重要な基盤の一つである。

2. 迅速かつ確実な被害者救済

原子力損害賠償法は原子力損害を被った被害者への賠償のあり方を定める法律であり、迅速かつ確実な被害者救済が重要であることは言うまでもない。被害者救済に万全を期すため、原子力損害と認められる損害については、発災事業者によるか、国によるかを問わず、相当因果関係の範囲内においてすべて填補されるよう、原子力損害賠償制度全体を設計すべきである。

¹ 資源エネルギー庁によれば、原子力発電所の停止により、震災前の2010年度に比べ、2013年度に約3.7兆円、2014年度に約3.4兆円、2015年度に約2.3兆円の発電用燃料の追加負担が生じた。また、発電由来のCO₂は、同じく2010年度に比べ、2011年度に0.65億トン、2012年度に1.12億トン、2013年度に1.10億トン、2014年度に0.83億トン増加している。

3. 原子力事業の担い手確保

原子力を引き続き重要なベースロード電源として位置付ける以上、その効率的な活用の観点から、原子力事業の民間による担い手を確保することが前提となる。とりわけ、競争原理のさらなる導入、総括原価方式の撤廃をはじめとする電力の全面自由化が進むなかで、原子力事業は、巨額の投資を要し事業が長期にわたることから、発電所の運営や事業資金の担い手を確保するための政策措置の必要性は従来よりも増している。

そこで、安全基準等の行政規制や事業者の自主的安全性向上対策等を通じて安全性の確保を図りつつ、原子力損害賠償制度の設計においては、事業者の損害賠償額の予見可能性の確保に格別の配慮がなされなければならない。

今後、原子力平和利用の世界的拡大が見込まれるなか、わが国企業が引き続き原子力事業を担い、世界に展開していくことを通じ、これまで培ってきた原子力技術が国際貢献に大きな役割を果たすことも期待できる。

以上を踏まえ、法の目的規定においては、「被害者の保護」とともに、「原子力事業の健全な発達」を引き続き掲げるべきである。

4. 国の役割の明確化

被害者に対して相当因果関係に基づき認定された原子力損害が確実に填補されることは当然である。電力の全面自由化が進むなか、原子力損害の確実な填補を図り、あわせて原子力事業の民間による担い手を確保していくためには、国が積極的な役割を果たすことが不可欠である。とりわけ、万が一大規模な原子力事故が起こった場合には、被害者保護における補償負担、救済手続、ならびに、これらを踏まえた地域社会の復興施策において、発災事業者と連携しながら国が前面に出て対応すべきである。

Ⅲ. 原子力損害賠償制度における具体的な見直し課題

1. 国の役割・責任

(1) 国策として推進されてきた原子力事業

国は、エネルギーの安定供給確保や地球温暖化防止等の観点から、これまで国策として原子力の開発利用を積極的に推進し、今後も一定水準の原子力利用を図っていくことを方針として掲げている。また、国は、許認可を含む規制権限を持ち、原子力安全規制や原子力災害対策等において主導的な役割を果たすなど、安全確保を実現するために事業者を規制し、監督してきた。福島第一原子力発電所における事故の後においても、事業者は国が新たに定めた厳格な安全基準をクリアすることを求められている。このように、国は原子力事業に関し、原子力の黎明期から現在に至るまで継続的に関与、推進してきた。

(2) 国の果たすべき役割・責任

以上の経緯等を踏まえれば、原子力事故が発生した場合、被害者の救済手続において国が重要な役割を担うことは当然であり、発災事業者と連携しながら前面に立ち、地域社会の復興施策と併せて対応すべきである。

そこで、発災事業者が当事者として損害賠償責任を負うことが前提であるものの、原子力事業を民間で実施していく観点から事業者責任に上限を設け、それを超える賠償が発生した場合には国が補償することで、事業者と国が連携して、迅速で確実な被害者救済を実現する仕組みを構築する必要がある。このような仕組みは、地域住民、国民の信頼感・安心感の向上に繋がるものと考えられる。

国が積極的な責任を果たすことにより、平時においては、(ア)国営と比較した場合の事業の効率的な運営による安価な電気料金の実現、(イ)エネルギー安全保障への貢献、(ウ)気候変動対策費の低減が可能となり、万が一の事故が発生した場合においては、(エ)復興施策と併せた被害者への補償の実現等を通じ、結果として、電気料金も含めた国民負担の最小化につながる。

2. 原子力事業者の役割・責任

(1) 果たすべき役割

原子力事業者には、安全性の確保を大前提に、電力を経済性ある価格で安定的に供給する役割が求められる。また、悲劇的な原子力事故を二度と起こさないよう、新規制基準を上回る自主的安全性向上対策を進め、世界最高水準の安全対策を講じていくなど、関係機関との協力のもとで、万全の対策を講じる必要がある。さらに、万が一の事故の場合には、発災事業者が責任をもって事故の早期収束や被害の最小化に努めるとともに、国と連携して被害者救済に取り組むことが重要である。

(2) 原子力損害賠償法における発災事業者の責任の範囲

① 無過失責任

わが国民法の不法行為法は過失責任主義を原則としている。しかし、(ア)原子力事故において被害者が発災事業者の故意・過失を立証することは非常に困難であること、(イ)危険なものを管理する者はそこから生じた損害に対して責任を負うという危険責任の考え方、(ウ)わが国が批准している「原子力損害の補完的な補償に関する条約 (CSC)」との整合性等を踏まえると、現行法のとおり、発災事業者に無過失責任を課すことに一定の合理性がある。

② 責任集中

原子力損害賠償法第4条は、発災事業者以外の者が原子力損害賠償責任を負わないとしている。この措置に関しては、(ア)賠償請求先が明確になることで被害者の保護に資するとされていること、(イ)関連事業者による資機材の安定供給の確保、(ウ)保険の引受能力最大化といった観点から、現行制度を維持することが適当と評価できる。

③ 免責規定

原子力事故において、発災事業者に無過失責任を課すとしても、不可抗力のような場合にまで責任を負わせることは適切でない。原子力損害賠償法第3条第1項ただし書に定める免責の仕組みを引き続き維持する必要がある。そのう

えて、迅速かつ確実な被害者救済に支障をきたさないよう配慮しつつ、専門家によって構成される独立機関により、予め定められた基準に基づいて免責規定の適用可否を客観的に判断する手続の導入が求められる。また、発災事業者が免責された場合でも、相当因果関係に基づき認定された原子力損害が確実に填補されるよう、国の補償責任を明確化する必要がある。

④ 予見可能性の確保

原子力事故の発災事業者が、当事者として被害者に対する損害賠償責任を負うことは当然である。しかしながら、企業経営上、損害賠償リスクの範囲を予見できないことは極めて深刻な問題であり、円滑な資金調達にも支障を生じかねない。とりわけ、総括原価方式の撤廃をはじめとする電力の全面自由化がなされるなか、今後とも民間企業が原子力事業を担うためには、事業者による損害賠償額の予見可能性を確保することが不可欠である。

このため、賠償措置額やすべての原子力事業者による相互扶助制度、国による補償も活用し、相当因果関係の範囲内において迅速かつ確実な被害者救済がなされることを前提に、事業者責任に上限を設けるべきである（別紙参照）。

事業者責任の上限の考え方については、例えば、(ア)事業者の安全性向上への取り組み度合いを基に、故意・過失等の要件も踏まえて事前に類型化²しておき、(イ)万が一事故が発生した際には、専門家によって構成される独立の機関が、どのケースを適用すべきか、支払い能力等の個別事情も斟酌しながら判断する仕組みも検討に値する。

事業者責任の上限設定は、憲法が保障する財産権の侵害を懸念する向きもあるが、国の補償責任を明確にしておけば、電力の全面自由化が進むなか、相当因果関係の範囲内で損害が確実に填補されるので、被害者にとっても予見可能

² 例えば、安全規制すら故意に満たしていなかったような類型では、事業者責任を高く設定し、一方、安全対策に自主的に取り組み、安全性が相当程度まで高められていたにもかかわらず対応できない、発生確率の極めて低いリスク（テールリスク）が顕在化してしまったような類型では、事業者責任を低く設定することが考えられる。このような類型化を図ることによって、事業者による自主的安全性向上の取組に対してインセンティブを与えることができる。

性の確保につながる。

(3) 原賠・廃炉等支援機構法の見直しによる新たな相互扶助制度の創設

原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づく現状の相互扶助制度において、原子力事業者は一般負担金として平時から拠出が求められ、今後どの程度の負担が求められるのかを予見することが著しく困難である。こうした状況は、国民負担の増大を招き、原子力事業の継続・参入を阻害する大きな要因になっている。

加えて、現状の一般負担金は、実態として東日本大震災に伴う原発事故の賠償に充当されている。これは、発災事業者の責任が事故を起こしていない事業者に連鎖していることを意味しており、電力システム改革の目指す競争的市場環境の構築の考え方にそぐわない実態となっている。

そこで、現行の仕組みに代え、万が一事故が生じた場合において、すべての原子力事業者が一定額を負担する新たな相互扶助制度を創設すべきである。その際、原子力損害賠償制度全体として発災事業者と非発災事業者の責任を明確に区分し、非発災事業者の予見可能性を十分に確保する観点から、相互扶助制度による事業者全体の負担額は、適切な水準で明確な上限を設ける必要がある。

具体的な方策として、例えば、米国のプライス・アンダーソン法を念頭に、すべての原子力事業者がプラント数に応じ事後的に拠出を行う制度等を検討すべきである。

損害賠償措置額、新たな相互扶助制度、これら以外の発災事業者固有の負担、国による補償のそれぞれの水準については、平時における適正な事業者・国民負担の実現や、予見可能性の確保、安全対策に対する適切なインセンティブの付与等の観点から、検討すべきである。

3. 被害者救済手続

(1) 国の役割

被害者が多数にのぼり、膨大な事務作業が発生するような原子力災害においては、手続においても国が前面に立つことが合理的である。

具体的には、事業者責任の上限を超えるおそれがある場合、発災事業者からの申請に基づき、国が補償実施の主体となることとすべきである。発災事業者と連携しながら国が主体となって補償を行うことにより、より迅速かつ確実な被害者救済が図られるとともに、補償と併せた効率的な復興策の検討や国民負担の最小化が実現されることが期待できる。

(2) 紛争解決システム

現行の原子力損害賠償紛争解決システムが相当程度、機能している^{3,4}ことを踏まえ、クラスアクションや、強制力のあるADR（仲裁）の導入等については、簡易、迅速かつ柔軟な紛争の解決を阻害しない観点から、慎重に検討すべきである。

IV. おわりに

東日本大震災、およびその後の原子力発電所事故により、深刻な被害を受けたわが国は、各界各層におけるさまざまな国民的議論を経て、依存度を低減させながらも引き続き原子力を活用していくことを決めた。資源の乏しいわが国が、地球温暖化問題に配慮しながら、豊かで活力ある社会を実現していくための選択である。

原子力利用のためには、立地地域の住民はもとより国民全体の信頼と理解が不可欠であり、万が一の事故の場合には相当因果関係の範囲内において迅速かつ確実な救済が保障されなければならない。同時に、電力の全面自由化が進む

³ 和解仲裁申立件数 19,914 件のうち、進行中件数 2,617 件、既済件数 17,297 件。既済件数のうち約 83%で和解が成立（残る 9%は取り下げ、8%は打ち切り）。[2016. 5. 20 時点]

⁴ 申立申請から和解案提示までに要する期間は、平均 6 か月弱。

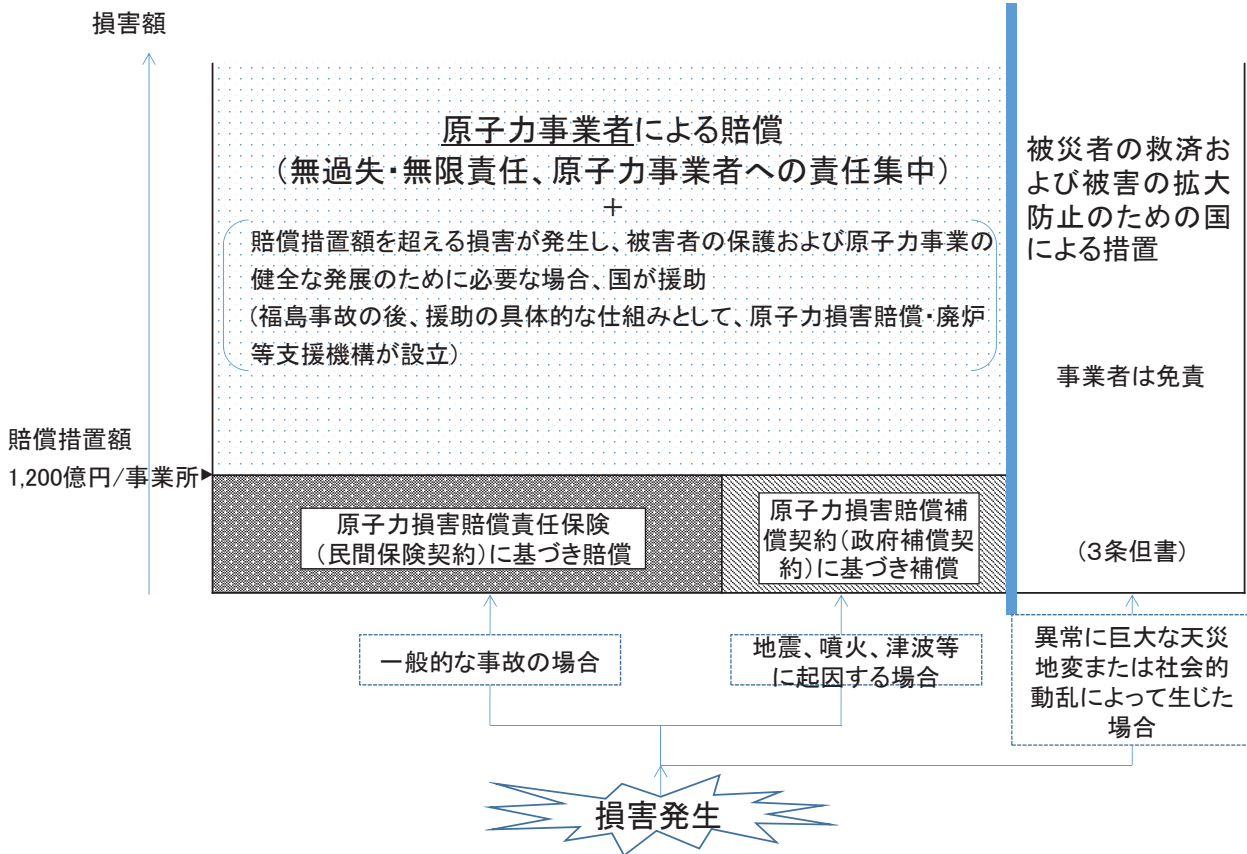
なか、原子力事業の担い手確保が必須の要件となる。

実際に事故を経験したわが国だからこそ、現実的に機能し、信頼に足る原子力損害賠償制度を構築するための知恵が求められる。

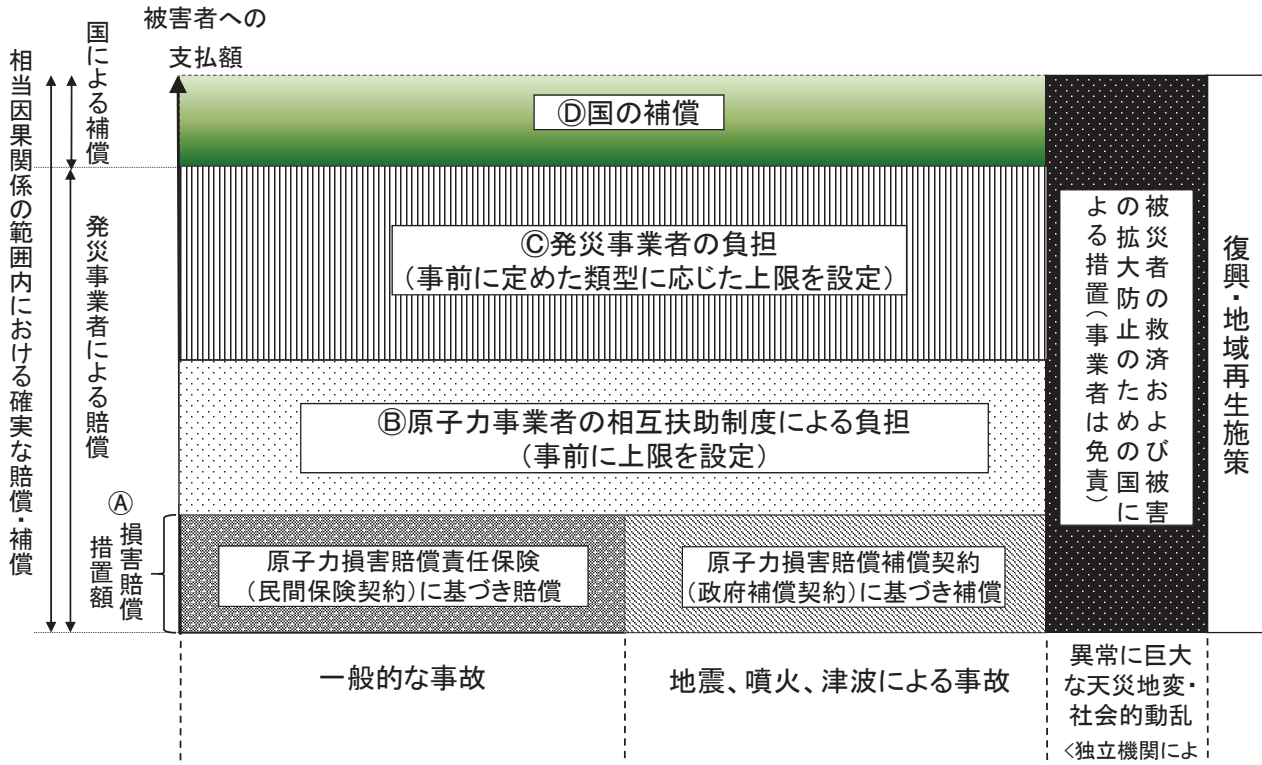
今回の原子力損害賠償制度の見直しにあたっては、原子力損害賠償法および原子力損害賠償・廃炉等支援機構法、財政措置を一体として議論し、大局的な見地に立ち、関係省庁が一体となって、包括的な仕組みが構築されることを期待したい。

以 上

現行原子力損害賠償法の概要



新たな原子力損害賠償制度のイメージ例



※①～⑤の各層の水準等については、平時における適正な事業者・国民負担の実現や、予見可能性の確保、安全対策に対する適切なインセンティブ付与、民間の保険引受能力や政府補償契約の範囲のあり方といった観点から、検討が必要。