

## 原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理

原子力損害賠償制度専門部会では、昨年5月の第1回会合以降、福島県、関係団体からのヒアリングを行い、原子力損害賠償制度（以下「原賠制度」という。）の見直しに当たった課題について議論を行ってきた。

これまでの議論等を踏まえ、原賠制度の見直しに関して、おおむね意見の方向性が一致していると考えられる事項及び今後さらに議論が必要と考えられる論点を整理した。

今後、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。）等の関係法令の改正に向け、残された論点について集中的に議論を進める。

### I. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み等

#### < 1. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み >

##### （1）被害者保護の在り方について

今後発生し得る原子力事故に適切に備えるためには、被害者保護に万全を期す必要があり、東京電力株式会社福島原子力発電所事故（以下「東電福島原発事故」という。）の経験等を踏まえ、原子力損害と認められる損害については、すべて填補されることにより被害者が適切に賠償を受けられる（以下「適切な賠償」という。）ための制度設計の検討が必要である。

また、原子力災害には、事故の態様によっては広範囲にわたって放射性物質が放出される可能性があること、放射性物質又は放射線の影響をすぐに五感で感じるができないこと、放射線被ばくの影響が被ばくから長時間経過した後に現れる可能性があること等の特殊性がある。このことを踏まえ、原賠制度の制度設計に当たっては、迅速性と適切性を備えた原子力損害賠償に係る制度の在り方及び被害者救済手続の在り方について検討が必要である。

##### （2）国民負担の在り方について

現行の原賠制度においては、賠償責任はあくまでも原子力事業者にあることから、まずは原子力事業者が最大限の責任を負うべきであり、東電福島原発事故を踏まえた国による支援の枠組み（原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号。以下「原賠・廃炉機構法」という。））の制度設計においては、国民負担の最小化を図ることが求められた。

賠償に当たって、一般税により国民負担を求めることについては、基本的に原子力事業者が賠償責任を負うべきものであり、一般税により負担することには相当慎重であるべきとの意見がある。他方、原子力事業者が原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「原賠・廃炉機構」という。）に納付する一般負担金は、電力需要家の納める電気料金が原資となっており、広義には国民負担であることから、電気料金引上げの抑制を図る観点も重要であるとの意見がある。このほか、原子力損害賠償に充当するための原資を最大化することが重要であり、事故の態様によっては賠償が長期にわたることを踏まえ、分担の在り方を考える必要があるとの意見がある。

これらの意見を踏まえ、今後発生し得る原子力事故に適切に備えるための制度設計に当たっては、一般税による負担と電気料金による負担の在り方について、国と原子力事業者の責任の分担等に関する議論と併せて検討する必要がある。

### （３）事業環境変化の下での原子力事業者の予見可能性について

エネルギー基本計画（平成 26 年 4 月 11 日閣議決定）では、原子力を重要なベースロード電源と位置付け、原発依存度について可能な限り低減させることとされている。また、電力システム改革により、小売全面自由化が開始され、総括原価方式の料金規制の廃止が予定されている。このような事業環境の変化に備えるため、原賠制度の見直しに当たっては、原子力事業者にとっての事業の予見可能性を確保する観点から、原子力事業者の責任制限、原賠・廃炉機構の一般負担金の在り方等についての検討を行うべきとの意見に留意する必要がある。

## < 2. 原子力損害賠償制度の制度設計等 >

### （１）原子力損害の賠償に関する法律の制度設計について

原賠制度の見直しに当たっては、我が国が締結している原子力損害の補完的な補償に関する条約（以下「CSC」という。）との整合性、東電福島原発事故の経験等を受けて顕在化した課題を踏まえ、検討する必要がある。また、見直しの検討に当たっては、どのような原子力事故を想定するかが重要となるが、事故の態様は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められる面がある。さらに、原賠法の対象となる施設は、発電用原子炉施設、再処理施設、試験研究用原子炉施設、加工施設等と多様であり、また、原子力事業者の規模等が大きく異なることに留意する必要がある。特に、これらの施設で重大事故が発生し、放射性物質の放出等が起こった場合には、深刻な影響が長期間にわたり継続することがあり得ることに留意する必要がある。

迅速かつ適切な賠償が確実に行われるための制度設計を検討するに当たっては、国と原子力事業者の責任の分担と、その責任を果たすための損害賠償措置等の在り方を組み合わ

せて検討を行い、原賠制度全体としての整合性のとれたものとするとともに、被害者と事業者がともに予見可能性を持つことができ、また、持続可能性を有するものとする必要がある。

原賠制度は、原子力を取り巻く環境変化によっても持続可能性が損なわれることがないよう、原子力基本法（昭和 30 年法律第 186 号）の目的及び基本方針を踏まえ、エネルギー基本計画に定められた原子力政策と整合し、制度的な安定性を備えたものでなければならない。また、原子力事故が発生した場合の被害者の保護は、原賠制度だけで対応できるものではなく、事故後に順次講じられる各種の施策と連携しつつ、現地の状況変化に応じた対応が求められる。さらに、CSCで定められている環境の悪化に対する回復措置は重要であり、環境損害への適切な対応が求められる。

なお、現行の原賠法は、民法（明治 29 年法律第 89 号）第 709 条（不法行為による損害賠償）の特別法として位置付けられ、これまでの原子力損害賠償に対応してきている。原賠法の見直しに当たっては、引き続き、民法第 709 条の特別法としての位置付けを維持した上で、原子力損害賠償の特殊性を踏まえ、被害者救済に万全を期すために追加して規定すべき内容について検討する。

## （２）原賠法の目的規定について

原賠法第 1 条で定められている「被害者の保護」及び「原子力事業の健全な発達」の目的規定の在り方については、現行の原賠制度がこの 2 つの目的を果たすために制度設計されてきたこと等の法制定時の経緯及びその後の原子力を取り巻く環境変化を踏まえ、制度設計の見直しに係る具体的な議論を踏まえて検討する。

その際、「被害者の保護」を維持することが必要であるとの共通した意見に加え、「原子力事業の健全な発達」に関して、原子力事業者が賠償資力を確保して被害者の保護に万全を期す必要があるとの意見、今後も技術開発の必要性が高いこと等の観点から維持することが適当であるとの意見、原子力事業を含む我が国のエネルギー利用の持続可能性等を踏まえた見直しが考えられるのではないかとの意見を踏まえ、目的の趣旨を整理する。

## （３）原賠制度における官民の適切な役割分担について

原賠制度における国の役割については、原子力事業者が無過失・無限の賠償責任を集中して負うとの前提の下、国は、被害者が迅速かつ適切な救済を受けられるよう、原賠法等に基づく様々な措置を講じてきた。他方、東電福島原発事故を契機に、原子力政策を推進する責任を有する国が前面に立って役割を果たすべきとの意見、国の役割を明確化すべきとの意見がある。

このため、官民の役割分担について、エネルギー基本計画に定められる原子力の位置付

け、原子力災害及び原子力損害賠償の特殊性を踏まえ、原子力事業者及び国の役割を明確にした上で、損害賠償措置、原賠法第 16 条に基づく国の措置、被害者救済手続等に関する見直しの検討を進めていく必要がある。

また、原賠法における国の責務の規定の必要性及び規定する場合の内容については、原子力事業者の責任の範囲、損害賠償措置、原賠法第 16 条に基づく国の措置等に関する議論を踏まえ、損害賠償における具体的な国の責務の内容を明確にした上で、他の法律における国の責務に係る規定を参考としつつ、検討する。

## II. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

### < 1. 無過失責任、責任集中 >

#### (1) 原子力事業者の無過失責任について

原子力開発利用は、多大な投資を必要とする先端的な巨大技術であり、また、安全規制にもみられるとおり最新の知見の反映が求められている。このため、民法第 709 条に基づき、被害者に原子力事業者の故意・過失を立証させることは被害者保護の精神に欠けると認められることから、危険責任の考え方に立ち、被害者の保護を図る必要がある。また、我が国が締結している C S C では原子力事業者の無過失責任制度が採用されている。

したがって、原子力事業者の無過失責任については、現行どおりとすることが適当である。

#### (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について

原子力事業者への責任集中については、機器等の資機材供給を行う事業者（以下「関連事業者」という。）を免責にすることにより資機材供給等の取引を容易にし、資機材の安定供給に資するものである。また、被害者保護の観点からは、原子力事業者に対して損害賠償措置を義務付ける等の措置により、確実な賠償の実施を図ることが重要である。そのためには、原子力事業者に責任集中することで損害賠償措置に係る保険契約に関して保険の引受能力を最大化することが可能となることから、一定の合理性があると認められる。さらに、被害者にとっては、損害賠償措置が義務付けられている原子力事業者が賠償請求の相手方となることが明確になるという利点があり、被害者の迅速な救済にも資すると考えられる。

原子力事業者から第三者への求償をどの範囲で制限するかについては、関連事業者が原子力損害賠償のリスクを回避することにより資機材の安定供給を図るという観点からは、第三者の過失の有無及び過失の軽重を問わず、これを免責するという考え方には一定の合理性があると認められる。第三者に故意が認められる場合にまで免責する合理的な理由は見出しがたく、かつ、故意を明確に認識しうるのは自然人であることから、原子力事業者

が求償権を行使できる相手方を故意の自然人に限定するという考え方にも一定の合理性があると認められる。なお、現行の原賠法では、原子力事業者と関連事業者等との合意により求償権に関して別段の定めを置くことが認められており、関連事業者等は常に免責されるわけではない。

また、我が国が締結しているCSCでは原子力事業者への責任集中制度が採用されるとともに、原子力事業者による求償の相手方は故意の自然人に制限されている。

したがって、原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、現行どおりとすることが適当である。

## < 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) 有限責任

##### ①原子力事業者の責任制限について

原子力事業者の責任の範囲について、現行の原賠法では、民事責任の一般原則である無限責任としている。このことについて、今後の原子力事業者の担い手の確保が重要であり、賠償に係る責任限度額を設けることは、原子力事業のリスク評価がある程度可能となり、原子力事業者にとっての予見可能性確保の観点から意義があるため、原子力事業者の賠償責任を制限し、有限責任<sup>注)</sup>とすべきとの意見がある。また、原子力のリスク評価に加え、安全規制の強化、原子力防災の仕組みをあわせて、予見可能性と適切な賠償というものを踏まえた責任制限について議論するだけの環境条件が整っているとの意見がある。さらに、最終的に国が責任を持つというような体制を組むことが国民にとっての安心につながるとの意見がある。

他方、原子力事業者を有限責任とした場合に、故意・過失が認められる事故で責任制限とすることは不適切であるとの意見、故意・過失の判断が求められる制度の場合、その判断は最終的には司法に委ねられる可能性があり、その判断が確定するまでに時間を要することで迅速な救済に支障が生じるのではないかととの意見、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を指摘する意見、無限責任から有限責任へと制度が変わった場合の影響をどのように考えるのかは極めて重要な問題であり、原子力事業者の自己責任を担保する上では現在の制度を維持することが必要であるとの意見がある。また、原子力事業者を有限責任とし、被害者の賠償債権を制限することとなる場合には、原賠法制定時の議論において財産権保護の観点から憲法上の疑義が示されていることに加え、原子力事業者の責任制限を超える部分の補償について、新たな制度設計を行う上での課題を検討する必要がある。

注) この場合の有限責任とは、原子力事業者が有する被害者への賠償責任を一定の額で

制限し、それを超えるものについては免責とするものである。

## ②責任限度額と損害賠償措置等との関係について

原子力事業者を有限責任とすることとした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、相当高額の責任限度額とすることを検討する。また、原子力事業者を有限責任とする範囲については、一律に原子力事業者を有限責任とするのではなく、事故原因により一部の場合のみを制限することとしてはどうかとの意見がある。他方、故意・過失のある原子力事業者を有限責任とすることは適切ではないとの意見がある。これらの意見を踏まえ、どのような場合に原子力事業者を有限責任とすることが妥当であるかについて検討する

原子力事業者に責任限度額を設けることとした場合、現行の原賠法が義務付けている損害賠償措置（責任保険契約、政府補償契約等）、原子力事業者による相互扶助、原賠法第16条に基づく国の措置について、どのような形で賠償に充てるべきかの整理が必要である。この整理について、現行の損害賠償措置を上回る賠償をカバーする措置として原子力事業者による相互扶助を設け、事業者全体の負担額については、適切な水準で明確な上限を設けるべきとの意見がある。また、責任限度額の範囲までは、現行の原賠・廃炉支援機構法に基づき政府の資金援助を受けることも可能とするとの意見がある。これらの意見を踏まえ、責任限度額の範囲をカバーする措置である損害賠償措置等の制度設計に当たっては、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検討する。

## ③原子力事業者の責任限度額を超える損害が生じた場合の対応について

原子力事業者を有限責任とし、被害者の賠償債権が制限されることとなると、被害者保護の観点から、原子力事業者の責任限度額を超えた損害について、国による補償を行うなどの措置により、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。

この場合、国が被害者に直接補償するための根拠等を整理するとともに、国による補償を行うために必要となる体制、手続、財源等の制度設計について検討する必要がある。財源については、一般税による負担とすべきとの意見、電気料金により全電力需要家に負担を求めるべきとの意見がある。また、多様な財政需要のある一般税による負担とした場合には国の厳しい財政事情に留意しなければならないとの意見がある。さらに、国による補償を行うこととした場合には、被害者への補償と被災地の復興の両者を国が主体的に実施することとなり、それにより、迅速かつ確実な被害者救済が図られるとともに、効率的な財政支出が行われることで、賠償に係る国民負担の最小化の実現が期待できるとの意見がある。これらの意見を踏まえ、原子力事業者の責任限度額を超える損害が生じた場合の対応について検討する。

なお、国による補償を行うに際して国民負担を求めることとなる場合には、原子力事業者のステークホルダー（株主、金融機関等）に公平な負担を求め、一定の責任を負わせるべきとの意見に留意する必要がある。

## ii) 無限責任

### ①原子力事業者の無限責任について

現行の原賠法では、民法の一般原則と同様に原子力事業者を無限責任とし、責任保険契約、政府補償契約等による損害賠償措置を義務付け、加えて、原賠法第 16 条に基づく国の措置により賠償資力を確保することで、被害者への適切な賠償が行われる制度としている。しかしながら、東電福島原発事故を契機として、現行の原賠制度についての様々な課題が指摘されており、現行どおり原子力事業者の無限責任とした場合でも、指摘されている課題を解決するために、損害賠償措置等の制度設計の見直しを検討する。

また、次のような意見があることから併せて検討する。

a) 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の理由から民法第 715 条（使用者等の責任）に類する責任を負うこととし、過失の程度・関与度・資力・経緯等を総合的に考慮して公平な負担を図るべきである。

なお、検討に当たっては、国と原子力事業者との間の求償関係、原子力事業者への責任集中、免責の場合の扱い等の法的課題の整理について留意した上で検討する。

b) 原子力事故の態様に応じて、柔軟な国の援助体制を考慮しておかないと、様々な事故に適切に対応できない。その時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べきであり、そのために、原賠法第 16 条及び第 17 条の規定を改正し、事故の性格に応じて、国が応分の負担をするという制度設計とすべきである。

### ②損害賠償措置について

現行の原賠法では、責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置を原子力事業者に義務付けることにより一定の賠償資力を確保している。損害賠償措置については、東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の賠償措置額は重大事故のための備えとしては過小ではないかとの意見がある。また、原子力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を基本とすべきとの意見がある。さらに、現行の原賠制度においては、損害賠償措置による賠償措置額が最大 1,200 億円である一方、原賠・廃炉機構の相互扶助スキームによりこれまでに 6 兆円程度が交付され、それぞれが担保する賠償原資の金額が大きく異なっており、この不均衡な状態に留意すべきとの意見がある。これらの意見を踏まえ、重大事故への備えとしての損害賠償措置の役割に留意した上で、賠償措置額を引き上げていくことについて検討する。

また、責任保険契約については、国際的動向、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、大幅な引上げは困難との意見がある。仮に、責任保険契約でカバーできない場合、政府補償契約その他の措置での対応の可否、カバーする範囲及び原子力事業者の負担割合（補償料率）について検討する。

### ③原賠法第 16 条に基づく国の措置について

賠償すべき損害額が賠償措置額を超える場合には、現行の原賠法第 16 条において、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。国の措置については、被害者に対する迅速な賠償が必要であり、国が立替払いを行い、事後的に原子力事業者に求償する仕組みを事故の規模によってはとり得るよう規定しておく必要があるとの意見、公害健康被害の補償等に関する法律（昭和 48 年法律第 111 号）に基づく公害健康被害補償制度のように、原因者負担等を前提として、民事責任を踏まえつつ、被害者の迅速かつ公正な救済を図るため、必要に応じて行政上の救済制度を二次的に創設することができるようにする必要があるとの意見がある。

原賠法第 16 条に基づく国の措置について、原子力事業者の責任の範囲及び損害賠償措置等に関する議論と併せ、国がどのような措置を行うべきか検討する。

### （2）原賠・廃炉機構について

原賠・廃炉機構制度は、原子力事業者による相互扶助スキームとして、今後発生し得る原子力事故に備え、賠償措置額を上回るような巨額の原子力損害が発生した場合でも対応することとされている。

原賠・廃炉機構の負担金制度については、将来の事故に備えるために同機構が要する費用を定量的に規定することは困難であり、原子力事業者の経営状況等に配慮した上で柔軟に定めることとされている。本制度の今後の在り方については、電力システム改革、原発依存度の低減等により、原子力を取り巻く事業環境が変化してきている中で、どのような課題が生じているかを改めて整理した上で、東電福島原発事故に係る賠償の適切な実施を確保する観点も踏まえ、検討が必要である。

## < 3. 原子力事業者の法的整理 >

現行の原賠制度は、損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等を通じて、賠償措置額を超える原子力損害を発生させた原子力事業者を債務超過にさせないことにより、被害者への迅速かつ適切な賠償や事故収束作業・廃炉作業等を行うことが可能な仕組みとしてきた。原子力事業者の法的整理については、迅速かつ適切な賠償の実施の確保のみなら



ず、事故処理の実施等に与える影響も考慮して、慎重に検討すべき課題であるとの意見や、賠償の観点からだけで議論すべきではないとの意見がある。

これらのことを踏まえ、原子力事業者の法的整理については、賠償の観点からだけでなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方も含め、電力事業全体の課題として検討される必要がある。

他方、電力システム改革により原子力事業者の事業環境が変化しており、賠償に当たって、事業者の法的整理を前提にする必要があるとまではいえないが、法制度上は、これまでと比べて会社更生手続等の法的整理を避けられない事態があり得るのではないかとの意見がある。また、前述のとおり、国による補償を行うに際して国民負担を求めることとなる場合には、ステークホルダーに公平な負担を求め、一定の責任を負わせるべきとの意見がある。このため、原子力事業者の法的整理について、原子力損害賠償の観点から、どのような手続、方法があり得るか等の法的な課題について整理する。

#### < 4. 免責規定、原賠法第 17 条 >

##### (1) 免責規定について

原賠法第 3 条第 1 項ただし書において、「異常に巨大な天災地変」及び「社会的動乱」について免責とされている。この免責規定については、被害者の保護という法目的に照らし、免責事由を不可抗力よりも更に狭い非常に稀な場合に限定している立法趣旨等を踏まえ、また、我が国が締結している CSC においても免責が認められていることから、原子力事業者の免責は維持することが適当である。なお、免責規定の適用に当たっての予見可能性や透明性の確保の必要性等に関する意見を踏まえ、免責規定の適用の在り方について検討する。

##### (2) 原賠法第 17 条に基づく国の措置について

原子力事業者が免責となった場合には、原賠法第 17 条に基づき、被害者の救助等を国が措置することとされており、原子力災害対策特別措置法、災害対策基本法等の関係法令に基づき、必要な措置が講じられることとされている。その上で、原子力事業者が免責となるような原子力事故については、あらかじめ原子力災害を想定することは困難と考えられることから、他の関係法令に基づく応急措置及び災害復旧に係る対応を踏まえ、原賠法における被害者の救済の在り方について検討する。

### Ⅲ. 被害者救済手続の在り方

#### < 1. 迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割 >

原子力損害賠償については、被害者の心理的又は経済的な状況への適切な対応、短期間

に発生する膨大な数の請求事案への対応、多数の事案の内容に類似性があることに伴う公平性の確保、因果関係の立証責任に係る被害者の負担軽減、事故の影響が長期にわたる場合の対応等の特殊性を有することを踏まえ、迅速かつ適切な被害者救済手続が求められる。

このため、原子力事業者においては賠償の実施体制等をあらかじめ想定しておくことが必要である。また、紛争当事者による自主的な解決を促進するための仕組み、訴訟によらず中立公正な第三者の関与の下で簡易かつ迅速な解決が図られる仕組み、被害者のための相談等の体制等が必要である。さらに、これらの取組が有効に機能するためには、原子力事業者、国、関係地方公共団体、関係団体等の連携・協力が重要である。

## < 2. 指針の策定及び紛争解決手続 >

### (1) 指針の策定

原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）が策定する指針は、原賠法第 18 条において、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」とされている。これは、多数の請求事案に対して適用可能な考え方を整理することにより、紛争当事者による自主的な解決を促進することを目的とするものであり、個々の相対交渉においては指針を踏まえ、個別具体的な事情に応じて適切に対応されることが求められる。

東電福島原発事故では、指針の位置付けについて、「賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したもの」（中間指針）とされ、「個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる」（中間指針第四次追補）とされている。

原子力事故の態様は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められる面がある。このため、指針の位置付けについては、原賠法上の規定は現行どおりとし、個別の事故において策定される指針の中で、損害項目及びその範囲等を明示することが適当である。

また、ウラン加工工場臨界事故及び東電福島原発事故の経験を踏まえると、指針で示された損害項目ごとに原子力事業者が賠償基準を策定し、賠償手続が開始されることが想定されることから、指針を速やかに策定する必要がある。さらに、原子力事業者においては、策定される指針を踏まえ、迅速かつ適切な賠償手続を開始できる体制整備が必要である。

### (2) 紛争解決手続

#### ① 和解の仲介

現行の原賠法第 18 条において、審査会は、紛争解決手続として和解の仲介を行うこととされている。

ウラン加工工場臨界事故では、審査会の下に小委員会を設置し、和解の仲介を実施した。

東電福島原発事故では、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応するため、政令を一部改正するとともに、審査会において和解の仲介の申立の処理等に関する要領を決定し、審査会の下に置かれた原子力損害賠償紛争解決センター（以下「原賠ADRセンター」という。）が和解仲介手続を実施している。原賠ADRセンターにおける和解仲介手続においては、審査会の策定した指針を踏まえつつ、迅速かつ円滑な紛争解決の観点から、指針で示されていないものを含め、個別具体的な事情を検討し、仲介委員が和解仲介案を提示している。また、被害者が、和解の仲介の途中で消滅時効期間が経過することを懸念し、その利用を躊躇することがないように、和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する特別立法が行われた。

原賠ADRセンターでは、現在に至るまで高い割合で和解が成立し、実績を上げていることから、その経験を生かした上で、時効中断効に係る規定の一般化等、被害者の迅速かつ適切な救済の観点から和解仲介手続に関し、必要な規定の整備を検討する。

また、原子力事業者による和解の仲介の尊重については、東電福島原発事故では、東京電力は、原賠・廃炉機構法第45条に基づき作成した緊急特別事業計画において、和解仲介案を尊重する旨記載している。裁判外紛争解決手続（ADR）は、当事者の自発的で真意に基づく合意によって正当化されることを前提とした制度であることを踏まえた上で、原子力事業者による和解の仲介の尊重について、どのような方法が妥当か検討する。

## ②他の紛争解決手続

現行の原賠法では、紛争解決手続として和解の仲介のみを行うこととされているが、他のADRにおいては、多様な紛争解決手続を整備し、紛争当事者にとって選択肢を与えているものがある。

和解の仲介以外の紛争解決手続の整備については、紛争解決の実効性を高める観点から、被害者のニーズに応じた紛争解決手続の選択肢として、紛争当事者に対する拘束力を持った仲裁その他の紛争解決手続の導入について検討すべきとの意見、紛争当事者の負担軽減、原子力損害賠償に係る専門的な知識を有する第三者による判断が期待できるなどの観点から、和解仲介手続で合意できない場合に、訴訟提起によらずに実効的な紛争解決を図るための手続を整備する必要があるのではないかとの意見がある。他方、拘束力のある手続を定めることで、被害者が当該手続を選択した場合には、原子力事業者が半強制的に応諾せざるを得ない状況となり、それにより原子力事業者の裁判を受ける権利が制限されることになるのではないかとの意見、和解仲介手続で合意できない場合に拘束力のある手続に移行する可能性があることから、拘束力のある手続を利用することを望まない紛争当事者が和解仲介手続の利用をも躊躇するのではないかとの意見、紛争解決の迅速性及び簡易性が損なわれて被害者の早期救済の妨げとなるのではないかとの意見がある。

現行の和解の仲介に加え、他の紛争解決手続を整備するか否かについては、原子力損害賠償に係る紛争解決ニーズに即して実効的な解決を図る観点から検討する。

### ③相談・情報提供

被害者への賠償に関する相談・情報提供は、東電福島原発事故では、原賠・廃炉機構法第53条に基づき、原賠・廃炉機構が、被害者への相談事業、及び必要な情報提供・助言を行っている。

被害者にとっては、原子力事故直後から賠償に関する相談窓口を設けること及び情報提供を行うことが、賠償に関する予見可能性を高めるのみならず、安心感の醸成にもつながるものと考えられる。しかしながら、現行の原賠・廃炉機構による相談・情報提供業務の実施は、機構が原子力事業者に対する資金援助を行った場合に限られている。このため、どのような原子力損害賠償が発生した場合にも速やかに相談・情報提供を行えるようにするための体制整備等が必要である。

### (3) 原子力損害賠償紛争審査会及び原賠ADRセンターの組織、運営等

審査会の事務は、原賠法第18条に基づき、和解の仲介、指針の策定等とされており、審査会の組織及び運営並びに和解の仲介の申立及びその処理の手続に関し必要な事項は政令で定めることとされている。

指針の策定に当たっては、客観的な立場から指針を提示し、紛争当事者に受容・共有されることが不可欠であり、そのためには審査会の中立性、専門性が求められる。審査会委員の要件、運営等に必要な事項は、政令に定められ、速やかに審査会を設置し、指針の策定を行うことが可能となっている。このため、現行どおり、審査会が指針の策定を行うことが適当である。

また、審査会の運営に関して、東電福島原発事故では、審査会は公開で行われ、また、地方公共団体や関係団体からのヒアリング、現地調査等を通じて、損害の実態や被災地からの要望の把握に努めているが、事故直後から被災地の声をきめ細かく聞き取る対応を求める意見に留意した運営が求められる。

原子力損害賠償の紛争解決手続を行う実施主体については、原子力損害賠償の特殊性を考慮すれば、独立性と専門性、手続に係る被害者の費用負担の軽減、手続に対する実効性が求められることから、現行と同様に行政型ADRが適当である。

原子力損害が発生し、迅速な被害者救済を図るためには、原子力事故の態様に応じて、原賠ADRセンターを速やかに設置する必要がある。また、審査会は、指針の策定の役割と紛争解決手続を行う役割を担っており、迅速かつ適切な被害者救済手続が行われるよう、

審査会と原賠ADRセンターとの間で適切な意見交換、情報共有が図られるように運営することが求められる。

#### (4) その他

##### ①関係機関間の情報共有、連携

東電福島原発事故における対応の中で、被害者救済手続に関して、請求の取りまとめなど関係団体の果たした役割、被害者にとってはもっとも近い存在である都道府県及び市町村に期待される役割は大きいとの意見がある。特に、東電福島原発事故における経験から、指針を踏まえた具体的な賠償基準を作成する際には、相当因果関係の立証責任に係る被害者の負担軽減等を図るため、関係省庁、関係機関等の利害関係者の連携が重要である。また、原子力災害が発生した場合には、応急対応等の緊急時対応が求められる中で、迅速かつ適切な賠償を行う体制等を構築する必要がある。このため、原子力損害賠償に関係する機関に期待される役割を整理し、平常時から情報共有を図り、連携体制を整えておくことが重要である。

##### ②集団訴訟

原子力損害賠償請求に係る集団訴訟に関して、アメリカのクラスアクションに対応する枠組みを導入することについては、我が国の司法制度全般の在り方とも密接に関係する事項であること、また、消費者の財産的被害の集団的な回復のための団体訴訟制度は平成28年10月から施行されることから、これらのことを踏まえて検討する必要がある。このため、集団訴訟に関しては、将来的な検討課題とすることが適当である。

### <3. 仮払い（立替払い）>

#### (1) 原子力事業者による仮払い

過去の事故においては、原子力事業者による本賠償までに時間を要したこと等の理由から、原子力事業者による仮払いが被害者の迅速な救済に大きな役割を果たしてきたと考えられる。

賠償が迅速に行われるためには、原子力事業者があらかじめ賠償に関する準備を行い、迅速な対応が図られるよう措置しておくことに加え、国としても指針の策定等の必要な措置を迅速に進めることが基本となる。しかしながら、政府による避難指示等が発せられるような場合には、当面の生活にも困難を伴うことが多いと考えられることから、原子力事業者が仮払いに対応できるよう必要な手続等の準備が必要である。特に、仮払いの範囲については、過去の事故における指針の内容等を参考に準備をしておくことが重要である。

## (2) 国による立替払い

東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで、迅速な被害者救済を図る仕組みを一般法とすることには重要な意義がある。国の立替払いについては、どのような範囲で行うかなど、事故の態様や被害者の置かれた状況に応じて柔軟な対応が求められることから、原子力事業者への求償など必要最低限の要件を法律に定めることとし、具体的な手続等については、政令等で定めることが適当である。

また、立替払いの制度設計に当たっては、国から原子力事業者への求償が応諾されないことにより国民負担が発生することを防ぐため、立替払いの対象となる損害の範囲、事前に原子力事業者が国の求償に応じることを確認する等の立替払いに係る手続、国において請求内容の精査等の支払事務を行うための人員体制の整備等について、併せて検討が必要である。

## < 4. 消滅時効等 >

現行の原賠法では、損害賠償請求権の消滅時効等については、民法が適用されることとなるが、東電福島原発事故では、長期避難等により損害賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることから、特例が定められた。原子力損害には、その特殊性がある一方で、時効制度の趣旨、原子力事故の態様や被害の状況が様々であること、他の分野における損害賠償請求権の消滅時効等の取扱い等を踏まえ、原子力損害賠償請求権に係る消滅時効等について一律に特例を設けることについては、慎重に検討する。

これまでの各委員からの御意見等

I. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み等

< 1. 原子力損害賠償制度の基本的枠組み >

(1) 被害者保護の在り方について

- 他国の例では、原子力事業者の責任の範囲にかかわらず、配分計画による賠償を行うことを想定した制度設計が見られるが、仮に我が国においてそのような制度設計を行った場合、原子力損害による被害者の保護の重要性は制度創設時と変わらない中で、原子力利用に対する国民の理解が得られなくなることが懸念される。
- 被害者にとって、いつどのような賠償が行われるかという観点から、指針の策定、和解の仲介等の手続面で予見可能性を高めることが必要である。
- 被害者の受けた損害ができる限り補填されることが望ましいが、国民負担の最小化との関係を踏まえて検討する必要がある。

(2) 国民負担の在り方について

- 電気料金は広義的には国民負担であり、全体コストの最小化のための制度設計を確立することが重要である。
- 全電力事業者の利用者が電気料金として負担するだけでなく、事故を起こした原子力事業者のステークホルダーも負担すべき。
- 小売全面自由化が開始され、原子力発電により発電された電力の使用を望まない人もいる中で、税金のように等しく国民全体で原子力にかかるコストを負担させることが適切といえるのか。
- 原子力損害賠償のために財政措置を講じようとした場合、国家財政には上限があるため、他の財政需要との関係で一定の制約が生じざるを得ない。
- 国民負担の在り方について、世代間の公平性という点にも留意すべき。現行制度では、将来の国民負担を生じるリスクを内包しており、より長期的視点に立ったリスク軽減のための制度設計が必要である。
- 原子力損害賠償に係る国民負担について、電力を使用する国民が電気料金により負担することと、税により負担することは、法的には全く性格が異なるものである。
- 国民負担の最小化にあたり、原子力発電により発電された電力の使用を望まない需要者の負担や原子力事業者の利益とのバランス等の観点からも検討するべき。
- 損害賠償に充てる賠償原資を最大化するような形での制度を考える必要がある。時間的にも相当長期にわたることから、原子力事業者の責任を超える場合には、どのような形で対応していくのか、原子力事業者に最大限の原資を創出させる在り方をどのように考えるのか検討する必要がある。
- 国民負担の最小化の検討は、国民にとって何が公平な負担かを検討することではないか。負担すべきものは、社会の一員として共有することが大事であり、納得感が得られるものとする必要がある。

### (3) 事業環境変化の下での原子力事業者の予見可能性について

- これまで原子力事業は、地域独占、総括原価方式等の制度の下で進められてきたが、電力システム改革を受け、原子力事業の予見可能性及び原賠制度の持続可能性に疑義が出てきた。また、今後の原子力依存度の低減及び廃炉の進展にも留意が必要である。
- 現行制度は、免責規定の適用や一般負担金の金額について、予見可能性が乏しいと考えられる。
- 事業の予見可能性の確保について、電力システム改革における原子力の担い手確保、原発依存度の低減の観点から踏まえ、原子力政策を推進している国の責任をあらかじめ明確に規定すべき。

## < 2. 原子力損害賠償制度の制度設計等 >

### (1) 原子力損害の賠償に関する法律の制度設計について

- 原賠制度の新たな制度設計の検討に当たっては、実行可能性、有効性、説明性の観点からの評価が重要である。
- 東電福島原発事故を受け、原賠法第 16 条の国の措置の具体的な対応として原賠・廃炉機構法が制定されたが、将来発生し得る原子力事故に適切に備えるため、重大事故が発生しても持続可能性が損なわれることのない強靱なものとして、原賠制度に対する信頼性を確保しなければならない。
- 原子力基本法は、「安全の確保を旨とし」、「人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与すること」を原子力利用の目的としている。原子力利用と国民の保護を両立させることが重要である。
- 原賠制度については、原賠制度を含む原子力政策全体の中での整合性がとれた制度とする必要がある。
- 原子力損害賠償は、基本的に民事の損害賠償であり不法行為者が責任を負うことになるが、原子力法体系が環境法体系に組み込まれたことから、環境法上の諸制度も参考になる。
- 除染や環境回復から復興への継ぎ目のない支援が必要である。
- 東電福島原発事故における除染に関する取組についての記録は、将来発生し得る原子力事故への備えとなるのではないか。
- 復興施策と損害賠償、公と私の負担を分配するために、東電福島原発事故における損害賠償の実績を精査する第三者組織が必要である。
- 原賠法が民法の特別法であるという考え方を前提とすることは重要であり、被害者保護の観点を欠くことはできない。
- 国の責務の在り方等も含めて見直しをしていく中で、原賠法の民法の特別法としての位置付けを維持することが、議論した内容を具体化する際の制限とならないようにすべき。
- 原賠制度はあくまでも損害賠償制度の一つであり、原賠制度の見直しに当たっては、損害賠償制度の枠組みを基本として議論すべき。

### (2) 原賠法の目的規定について

- 被害者の保護と原子力事業の健全な発達の両輪がバランスよく機能することが、原賠制度の大前提である。



- 民法の特別法としては、被害者の保護が最も重要な目的であり、被害者の保護を万全にするために原子力事業の健全な発達が必要である。
- 被害者の保護のための賠償資力の確保の観点から、原子力事業の健全な発達は一定程度意味がある。原子力事業が健全な発達をし、原子力事業者が技術的にも財政的にも健全であることが、適切な賠償に寄与する。
- 核燃料サイクルの推進のほか、廃炉等が進む中で、今後とも技術開発の必要性が高いことから、また、規制の枠にとどまらない高い次元の自主的な安全性向上への取組を進めるためにも、原子力事業の健全な発達の規定は必要である。
- 安全性の向上や人材育成等の取組を行う必要がある中、原子力事業者の意識を後退させるべきではなく、現行の規定を維持すべき。
- 原子力事業の健全な発達について、現在の時点において相応しい文言であるか検討が必要である。原子力依存度を可能な限り低減させていくことを考えると見直すべき。
- 原子力事業を含む我が国のエネルギー利用の持続可能性等というような言葉が世界的に通じるものであり、そのような形で目的を見直すことも考えられる。
- 原子力利用の意義と安全の確保という原子力基本法の精神にしっかりと戻ることが重要である。
- 原子力事業の健全な発達は、現在の状況に合わず、国民の立場からは違和感があり、再検討すべき。

### (3) 原賠制度における官民の適切な役割分担について

- 原子力事故の態様等に応じて、柔軟に国の援助の体制を考えておかないと、様々な事故に適切に対応できない。その時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作り上げていくことが最も重要である。
- 残留リスクとして残るような過酷事故に対して、国の責任がいかにあるべきかという考え方が重要である。他方、残留リスクに関しては誰が責任を負うのかははっきりせず、これを損害賠償と結びつける必要はない。
- 国には国策として原子力政策を推進しているという社会的責務に加え、全被災者を救済するという意味での社会的責務もある。原子力事業者による賠償では足りない部分は、最終的に国が責任を負い、補っていく、実質的に負担していくという措置が必要である。
- 原賠・廃炉機構法第2条に国の責務に関する規定があるが、原賠法にも何らかの形で国の責務に関する規定を置くことも考えられる。
- 国が原子力政策を進めているだけで、国に法的責任が100%あるというのは難しい。
- 国が絶大なる規制権限、許認可権限を有しており、原子力事業者に対し強大な権限を行使しているのであれば、国の責任をより一歩進めて考えてはどうか。
- 原子力防災の観点から、原発事故が生じた場合、国民の生命・身体・財産を守ることは政府の重大な責務であることが表明されている。この方針を新たな原賠制度に盛り込むことが必要である。

## Ⅱ. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

### < 1. 無過失責任、責任集中 >

#### (2) 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限について

- 原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、関連事業者による資機材の安定供給の確保及び保険の引受能力の最大化を図る必要があることから、現行どおりとすべき。
- 賠償請求は資力のある請求先が多ければ多いほどよいというのが基本であるが、原子力事業者に責任集中し、それ以外の者を免責にしても、被害者保護に欠けることはないという考え方でよいか。
- 原子力事業者の責任集中を維持する最大の理由は、法的安定性のためと考えられる。
- 原賠法では、製造物責任法に基づく被害者からの関連事業者に対する賠償請求を認めていないが、原子力事業者に賠償責任が集中することには合理性があると考え、引き続き現行どおりとすべき。
- 原子力事業者への責任集中の原則の立法趣旨に鑑みれば、国家賠償法に基づき故意又は過失による賠償責任が認められる場合にまで免責とする趣旨ではないと考えられる。

### < 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) 有限責任

##### ①原子力事業者の責任制限について

- 今後の原子力事業者の担い手の確保が重要であり、原子力事業者にとっての予見可能性確保の観点から原子力事業者の賠償責任を制限し、有限責任とすべき。
- 賠償に係る責任限度額を設けることは、原子力事業のリスク評価がある程度可能となり、原子力事象者にとっての予見可能性確保の観点から意義がある。
- 原子力のリスク評価のみならず、安全規制や原子力防災の仕組みをあわせて考えることで、安全の水準や保険料率等の見直しができる。このような点から、予見可能性と適切な賠償を踏まえた責任制限について議論するだけの環境条件が整っていると考えられる。
- 最後は国が責任を持つべきという意味で、原子力事業者を有限責任とすべき。最終的に国が責任を持つというような体制を組むことが、国民にとっての安心につながる。
- 被害者の賠償債権を制限することになった場合、原賠法制定時の議論であったように、財産権の保護の観点から憲法上の疑義がある。
- 他の産業事故との関係で、原子力事故についてだけ、本来は原子力事業者が負うべき賠償負担を国民が負担する理由が明確でない。
- 原子力事故の原因に過失等が認められる場合にも、原子力事業者の責任を制限するのか。また、悪質な法令違反事故を誘発する余地のある有限責任論は、慎重な検討が必要である。
- 故意・過失が損害賠償の争点にならざるを得ない仕組みとなり、賠償のプロセスを設計する際に、相当難しい判断となることが懸念される。
- 無限責任から有限責任へと制度が変わった場合の影響をどのように考えるのかは極めて重要な問題であり、原子力事業者の自己責任を担保する上では現在の制度を維持することが必要である。
- 原子力事業者が無限責任を負うこととしないと、安全に対する投資が減り、事故の抑止と

いう観点から問題がある。他方、シビアアクシデントへの抑制機能が落ちるのではないかという懸念に対しては、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ある。

○有限責任とする場合でも安全投資へのインセンティブを付与する制度とすることは可能であり、安全性向上のための投資が減少するのではないか、という指摘は当たらない。

### ②責任限度額と損害賠償措置等との関係について

○過酷事故を想定した高い責任限度額を設けることで、原子力事業者の責任を明確にしてい  
くべき。自然災害に起因する事故に係る賠償については5兆円程度の責任限度額を設け、  
それを超える賠償については政府が負担し、人為的事由に起因する事故に係る損害賠償に  
ついては原子力事業者の無限責任とすべき。また、責任限度額までは、原賠・廃炉機構に  
よる資金援助を受けることは可能とする。

○責任限度額を相当程度高額に設定した上で、それを超える損害が発生した場合には国が補  
償すべき。

○責任限度額の議論は、損害賠償措置や原賠・廃炉機構制度の在り方と併せて行うべき。

○原賠制度の対象となる施設は多種多様であり、原子力事故のリスクが異なることを踏まえ  
て責任限度額をどのように設定することが適切か。また、人の生命又は身体に係る損害に  
ついて留意すべき。

○賠償総額が限度額を上回った場合、別途、民法の過失責任で賠償を請求されることとなる。

○原子力事業者に過失があった場合に有限責任とすることは適切ではない。また、過失の有  
無により有限責任とするか否かが決定される制度とした場合には、過失の有無に係る判断  
が司法に委ねられる可能性があり、判断が確定するまでに時間を要することで迅速な救済  
に支障が生じ得る。

○現在の保険市場においては、責任保険契約における賠償措置額を数兆円のレベルまで引き  
上げることは全く不可能である。

○保険会社の引受能力に限りがあるとすれば、賠償措置額を大きく引き上げる場合には、政  
府補償を上げざるを得ない。

○発生率の低い過酷事故への備えとして保険的な要素を組み合わせることに疑問があ  
る。過酷事故が発生する確率と保険料負担との見合いを考えなければならない。

○原子力事業者の安全性への努力を担保するために、リスク評価について、政府補償契約に  
おける補償料率の算定等に組み込んでいくことが考えられる。

### ③原子力事業者の責任限度額を超える損害が生じた場合の対応について

○国による補償を行う場合、原賠法に明確な根拠規定を設ける必要がある。

○税による国民負担が発生することとなるが、ステークホルダーの負担をどう考えるか。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うということが必須である。

○法的整理を前提にした制度とすることは、慎重に検討すべき。

○国による補償となった場合に、被害者間の公平性の担保、迅速かつ適切に補償を受けるた  
めの体制等の整備が必要である。

○国民は、原子力を含んだ発電を利用する医療等のインフラによって利益を享受しており、

これが税負担を正当化する理由となる。

- 過酷事故を想定し、事業者において5兆円の責任限度額を設け、それを超える賠償については、電源開発促進税等を財源に政府の実質負担とすべき。
- 原子力損害賠償は基本的には私人間の損害賠償義務の話であり、税による国民負担をする場合の理由については相当慎重に考える必要がある。
- 原子力損害賠償のために財政措置を講じようとした場合、国家財政には上限があるため、他の財政需要との関係で一定の制約が生じざるを得ない。
- 国が速やかに地域社会を復興することで、避難生活による精神的損害や避難先における家賃に係る費用相当額を支払う期間が短縮化され、被害者の損害填補に要する費用が減少すること等により、国民負担の最小化の実現が期待できる。
- 他の災害との均衡を考えながら、原賠制度における国の責任を明確にすることが国民の原子力に対する信頼・理解につながる。

## ii) 無限責任

### ①原子力事業者の無限責任について

- 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る。
- 不法行為の機能として、損害の補填以外にも、事故の抑止等の機能があることに留意すべき。
- 民法の一般原則が無限責任とされている中で、原子力事業者だけを有限責任という形で優遇することは妥当ではない。
- 原子力事業者が無限責任で賠償を担保してくれるということが、立地住民等にとっての安心感に繋がる。
- いかなる形で国の役割を実現するのかということは、事故の性格によって全く違う。軽微な事故であれば、民事の責任の形で基本的には解消できるが、東電福島原発事故の場合について、国の補償責任の観点から、十分な措置がなされてきたかという点について吟味しなければならない。
- 過失の程度、関与度、資力、経緯などを総合的に考慮して、損害の公平な負担を図る形が適切である。また、あらかじめ被害や賠償を類型化した上で、国と原子力事業者の関係を整理すれば、責任の在り方を見えやすくすることができる。
- 国に請求して、その求償が適切になされるか、求償した時に拒否されるというリスクが出てくる。
- 新しい規制制度を作った際の議論において、原子力施設の安全性の不断の向上を賠償と結びつけたことは一切ない。原子炉等規制法に基づく規制に関する故意・過失については国家賠償の問題となるが、規制を行っていること自体から賠償責任が生じるとすることは難しい。
- 規制と賠償責任は直接結びつかない。原子炉等規制法に基づく規制に関し瑕疵、違法、故意過失については、国家賠償の問題になり、それを行っていること自体で賠償責任が生じるとすることは難しい。
- 原賠法は民法の特別法であり、原子力政策が国策であること、国がそれに伴う社会的な責

任を負っていること等が、国の賠償義務を必然的に導くわけではない。

- 国と原子力事業者との連帯責任とした場合には国が賠償の当事者となることから、紛争審査会、ADRの在り方について留意する必要がある。
- 次の事故の規模によって対応が異なってくるため、現時点で具体的な責任限度額や共済の仕組み等の詳細を詰めることは現実的ではない。
- 原子力事業者の無限責任を維持した上で、損害賠償措置の上に額の定めのある相互扶助システムを設け、それを超える部分は国が立替払いを行い、原子力事業者に求償する仕組みとすべき。
- 現在の原子力事業は、原子力事業者が自己責任で事業を実施し、それを国が規制するかたちとなっており、原子力事業者の自己責任を担保するためには現在の無限責任制度を維持することが適当である。

## ②損害賠償措置について

- 現在の保険市場においては、責任保険契約における賠償措置額を数兆円のレベルまで引き上げることは全く不可能である。
- 保険会社の引受能力に限りがあるとすれば、賠償措置額を大きく引き上げる場合には、政府補償を上げざるを得ない。
- 発生率の低い過酷事故への備えとして、高額な賠償措置額を設定し、保険的な要素を組み合わせることが適切なのか、疑問がある。過酷事故が発生する確率と保険料・補償料の負担との見合いを考えなければならない。保険的な制度よりも共済的な相互扶助機能を高めていく方が適切ではないか。
- 原子力事業者の安全性への努力を担保するために、政府補償契約における補償料率の算定に安全性への努力というものを組み込んでいくことが考えられる。
- 原子力事業者自らが原子力事故に備える仕組みとしては保険的スキームを基本とすべきである。
- 現行の原賠制度においては、損害賠償措置による賠償措置額が最大 1200 億円である一方、原賠・廃炉機構の相互扶助スキームにより 6 兆円程度が交付されており、それぞれが担保する賠償原資の金額が大きく異なっており、アンバランスな状態となっていることに留意する必要がある。

## ③原賠法第 16 条に基づく国の措置について

- 原子力事業者の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、原子力事業者の負担を軽減することができるようにすべきではないか。
- 原賠法第 16 条で規定されている国の援助に関して、もう少し具体的な仕組みを作っておいた方が適切ではないか。
- 賠償措置額の上限を超えるような過酷な原子力災害のシナリオの不確かさを踏まえると、想定し難い大規模な災害に適切に備え、被害者の保護を行うために国が関与するという考え方をとることは合理的ではないか。
- 原因者負担原則の下、国がまず被害者に賠償金を支払い、後に原子力事業者に求償するということを考えるべき。

- 公害健康被害の補償等に関する法律に基づく公害健康被害補償制度のように、原因者負担等を前提として、民事責任を踏まえつつ、被害者の迅速かつ公正な救済を図るため、必要に応じて行政上の救済制度を二次的に創設すること等ができるようにしておくべき。
- 国の措置については、被害者に対する迅速な賠償が必要であり、国が立替払いを行い、事後的に原子力事業者に求償する仕組みを事故の規模によっては取り得るよう規定しておく必要がある。

## （２）原賠・廃炉機構について

- 事故を起こした原子力事業者が相当長い時間をかけて国庫納付をしていくことを考えれば、その時々負担金額に若干の柔軟性を持たせないと原子力事業者が破綻する可能性もあり、やむを得ない面がある。最終的に国庫へ全額納付してもらうことが極めて重要である。
- 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いない。
- 電力システム改革を受け、原子力事業者が一般負担金を支払い続けることに関して、持続可能性の問題がある。
- 原子力事業者の予見可能性を高めるために特別負担金及び一般負担金の額を定めてしまうと、原子力事業者にとっての負債性を高めてしまうことになる。
- 一般負担金は相当の部分が東電福島原発事故の賠償に充てられており、将来の積立てがどの程度なされているかは必ずしも明らかではない。
- 原賠・廃炉機構法により、被害者にとっては損害賠償の予見可能性が明らかになり、被害者保護が確実に担保されるとともに、原子力事業者にとっては賠償措置額を上回る賠償に対しても事業の継続が担保されている。このシステムの見直しに当たっては、どこにどのような具体的な問題点があり、改革の必要性があるのかという理由、妥当性を明らかにすべき。
- 原賠・廃炉機構からの資金援助への返済に充てる原資は、現在は一般負担金と特別負担金によりまかなわれているが、今後は託送料金や電促税等から回収することも含めて発災事業者と非発災事業者とのそれぞれに割り当てるルールをあらかじめ定めておき、政府が後になって裁量により大きく調整をすることができないように配慮することが必要である。
- 原賠・廃炉機構制度は競争環境下にそぐわない仕組みである。

## < 3. 原子力事業者の法的整理 >

- 原子力事業者の法的整理については、迅速かつ適切な賠償の実施の確保のみならず、事故処理の実施等に与える影響も考慮して慎重に検討すべき課題である。
- 原子力事業者の法的整理等の議論を行う場合には、事業規模や今後の電力自由化の進展を考慮して検討していく必要がある。また、電力システム改革の中で電力会社の破綻の可能性や原子力事業の位置付けは論じられておらず、原賠制度の観点だけで議論すべきではない。
- 法的整理がなされる可能性が出でくると、その時点で原子力事業者の資金調達等に支障が出る懸念がある。

- 東電福島原発事故後に法的整理が選択されなかった経緯等を考慮すると、支援を求める前提条件として法的整理を求める制度設計は、被害者の保護や原子力事業の健全な発達という原賠制度の趣旨にそぐわない。
- 事故を起こした原子力事業者が、原賠・廃炉機構のスキームを利用せず、自ら法的整理の申立てをするというのも、特に小規模の原子力事業者の場合にはあり得ないわけではない。損害賠償に関して、原子力事業者が破綻した場合どうなるかということについてシミュレーションを行いきちんと考えるべき。
- 市場ルールを逸脱しない形で賠償責任を果たしていかなければならない。破綻させない支援措置を原子力事業者に特別的に与えるということは適切なのか。
- 原子力事業者の法的整理について、法制度上は、事故を起こした原子力事業者が倒産手続に入る可能性があることを前提として、電力業界全体の課題として検討されるべき。ただし、原子力事業者が法的手続に入った場合に、被害者に対して適切な賠償が行われるような制度となっているか否かはこの専門部会で考えるべき課題である。

#### < 4. 免責規定、原賠法第 17 条 >

##### (1) 免責規定について

- 免責を非常に稀な場合に限定しているということは、そのまま踏まえていくべきではないか。他方、民間事業者に過酷にならないような制度設計を検討すべき。
- 国際条約と整合性を取っていくという形で整理してはどうか。
- 免責をどのような範囲で考えるかは非常に重要な問題であり、安全目標の考え方を通じて検討してはどうか。
- 原因競合の問題をどう取り扱うか。
- 事故の直後には冷静な判断が困難な状況に陥ることが想定されるため、専門家によって構成される独立機関があらかじめ定められた基準に基づいて免責規定の適用可否を判断するような手続の導入が必要である。また、透明性の高いプロセスの導入が求められている。
- 国民が納得して情報を受け取れるような仕組みは確保すべき。
- 最終的な判断は裁判所が行うので、それまで時間がかかってしまうという問題があることに留意すべき。

##### (2) 原賠法第 17 条に基づく国の措置について

- 免責規定が適用された場合に、国が救済することについてあらかじめ規定しておくべき。
- 非常に被害が大きかった場合、財政的な負担を含めて、賠償とは別な形のスキームが考えられる。それにどう備えるかは国の行政の仕組みの問題である。
- 原賠法第 17 条に基づく国の措置について、被害者に対する救助ではなく「救済」として、国が保証することを明記する必要があるのではないか。
- 原賠法第 17 条は被害者の救済を行うことを確認的に規定したものに過ぎない。原子力災害への対応は、通常の災害と同様では不十分であり、国が前面に出る仕組みとすべき。

### Ⅲ. 被害者救済手続の在り方

#### < 1. 迅速かつ適切な被害者救済手続に求められる機能・役割 >

- 東電福島原発事故の経験も踏まえ、適切な賠償ができる限り迅速に行われるよう、体制整備、制度設計を行うことが必要である。
- 国や県が原賠制度に関わっていくことが重要である。市町村の役割も重要であるが、現場の被害回復等で大変な状況にあると考えられるため、国や県に、紛争解決や被害者救済の役割を果たしていただきたい。
- 過去の事故においては、様々な関係団体が請求の取りまとめを行うなど、迅速に対応し、大きな役割を果たしてきた。事故が発生した際に関係団体がどのような対応を行うかはケース・バイ・ケースであり、制度の中に組み込むことは難しいが、関係団体の取組の実績を記録として残し、今後のことに活用していくという視点は重要である。

## < 2. 指針の策定及び紛争解決手続 >

### (1) 指針の策定

- 東電福島原発事故においては、国に設置される審査会により指針が示されたことや、指針を踏まえた判断が行われることにより、被害者側の納得感が高まったといえる。
- 東電福島原発事故の指針は汎用的な性格を有しており、この指針が示している一般的な考え方は、損害項目やその範囲等について、今後のことを考える場合にも参考となる。
- 現在進められている東電福島原発事故に係る賠償において求められていることは、事故と損害との相当因果関係の類型化、明確な賠償の判断基準の開示、被害者自身が簡易な方法で立証できるための制度設計である。
- 審査会が策定する指針に基づいて原子力事業者が示す賠償基準が重要である。出荷制限、風評被害等の損害についての具体的な賠償基準がきちんと示されていれば、ADRに案件を持ち込む必要もなく、被害者の救済がスムーズに行われる。
- 指針の妥当性、有効性を確保し、原子力事業者が受け入れられる指針を作ることが重要であるが、場合によっては指針が原子力事業者に受け入れられないことも想定する必要がある。

### (2) 紛争解決手続

#### ① 和解の仲介

- 東電福島原発事故における原賠ADRセンターを通じた和解成立率は、他のADRの例に比しても非常に高く、また、和解までに必要としている期間も一般的な民事訴訟に比較すると短くなっている。審査会が策定する指針に基づく当事者間交渉、また、それを補完する和解仲介を柱とする現状の仕組みは、一定の機能を果たしている。
- 原賠ADRセンターの実績等を踏まえ、平時から十分に備えておく必要があることから、法律において明確な形で組織及び手続をあらかじめ位置付けておく必要がある。組織及び手続のモデルは現在の姿を前提として、過度に拘束的なものとならないよう、最低限の範囲で予見可能性を担保できるように立法化することが適当である。
- 原子力損害賠償に係るADRにおける時効中断の取扱いについては、多くの行政型ADRにおいて同様の規定が整備されている。ADRである以上は必要な規定である。
- ADRにより提示された和解仲介案の尊重について、現在はアドホックな仕組みを基礎としているが、片面的な尊重義務を、将来的により安定的に運営できるような制度的スキ-



ムは検討に値するのではないか。

## ②他の紛争解決手続

- ADRの趣旨は、紛争解決の手段として、裁判と並ぶような魅力的な選択肢を国民に提示することである。原子力損害賠償に係るADRについても、国民生活センター等のように仲裁を選択肢の一つとして整備することはあり得ることである。
- 現段階では原子力損害賠償に係るADRに仲裁機能が必要ないという意見は理解できる。ただし、解決の難しい案件が増えてきたときに、現在の尊重という枠組みの中でADRが機能していけるのか。
- 原子力損害賠償に係るADRに法的拘束力のある仲裁機能等を付与することについては、これまでADRを通じて実現されている解決の迅速性及び簡易性が損なわれ、早期の紛争解決が滞る可能性があることを踏まえて検討すべき。
- 受諾義務が生じる仲裁機能を原子力損害賠償に係るADRに導入することで、原子力事業者にとっての手続開始のハードルが上がり、紛争解決が滞ってしまい、結果的に被害者の早期救済のためにはならないのではないかと懸念がある。
- 和解の仲介に加えて拘束力のある紛争解決手続を導入することで、早期の救済に支障を来すことになるとは思えない。ただし、仲裁合意が実質的に半強制的に行われることで、原子力事業者が裁判を受ける権利が侵害されうると懸念はある。
- 原賠ADRは、あくまでも裁判を受ける権利が尊重された制度であるべき。

## ③相談・情報提供

- 関係団体に属することができない個人の立場から考えた場合に、相談窓口は絶対に必要である。また、関係団体に属することができたとしても、地域によってその力に大きな差があると考えられることから、関係団体をサポートするための窓口も必要である。
- 被害者が納得感を得られることが重要であり、その点で相談業務は重要な役割を果たす。相談窓口において被害者の声をよく聞いた上で、ADR等の手続に進んでいくこととなるため、相談業務には法曹有資格者、法的業務に習熟した者が当たることが適切である。

## (3) 原子力損害賠償紛争審査会及び原賠ADRセンターの組織、運営等

- 審査会が指針を策定する際には、できるだけ被災地の住民、市町村、関係団体の声を丁寧に、きめ細かく聞き取るような対応をお願いしたい。
- 原賠ADRセンターの実績等を踏まえ、平時から十分に備えておく必要があることから、法律において明確な形で組織及び手続をあらかじめ位置付けておく必要がある。組織及び手続のモデルは現在の姿を前提として、過度に拘束的なものとならないよう、最低限の範囲で予見可能性を担保できるように立法化することが適当である。
- 原賠ADRセンターの整備に当たっては、法曹関係者の協力を担保する仕組みと、それを担保するための予算の裏付けが必要である。
- 審査会については、国の組織としての役割と紛争解決機関としての役割を整理すべき。
- 現在は審査会の下に原賠ADRセンターが置かれているが、これは審査会と原賠ADRセンターとの関係を明確化し、連携をとるという意味で大きなメリットはあった。他方、原

賠ADRセンターが審査会の指針等に過度に拘束されるという印象を与えるのではないかと懸念もある。

- 原賠ADRセンターは個別事案に応じ、審査会が策定する指針で対象と明記されていない損害についても賠償の対象となると判断できることを明確にすべき。一方で、相当因果関係の判断について、行政組織の間で齟齬があることは不適切であるため、審査会と原賠ADRセンターとの間で組織的に意見交換を行う仕組みを確立することが必要である。
- 仮に原子力事業者と国が原子力損害賠償について連帯責任を負うこととした場合には、国が賠償の当事者となることから、審査会の位置付けを考え直していかなければならない。
- 審査会と原賠ADRセンターの役割に違いはあるが、両者の意見交換を行うなどの運用の改善を行うことで、円滑な関係を維持することが重要である。

#### (4) その他

##### ①関係機関間の情報共有、連携

- 国や県が原賠制度に関わっていくことが重要である。市町村の役割も重要であるが、現場の被害回復等で大変な状況にあると考えられるため、国や県に、紛争解決や被害者救済の役割を果たしていただきたい。
- 過去の事故においては、様々な関係団体が請求の取りまとめを行うなど、迅速に対応し、大きな役割を果たしてきた。事故が発生した際に関係団体がどのような対応を行うかはケース・バイ・ケースであり、制度の中に組み込むことは難しいが、関係団体の取組の実績を記録として残し、今後のことに活用していくという視点は重要である。
- 実際の紛争解決にあたっては、相談窓口としての市町村が果たす役割が重要である。

##### ②集団訴訟

- クラスアクションの導入は、被害者団体の訴訟適格の認定がどのような形で行われるのかという問題や、その認定に時間を要した場合にかえって迅速な被害者救済を阻害するリスクがあり、慎重な検討が必要である。
- クラスアクションや強制力のある紛争解決手続の導入が、原子力事故による被害者の迅速かつ適切な救済につながるのか。公平性の確保の観点、制度の濫用の抑止を含む紛争当事者の事務負担の適正化の観点等から慎重に見極める必要がある。

### <3. 仮払い（立替払い）>

#### (1) 原子力事業者による仮払い

- 仮払いは、被害者にとって非常に重要であり、安心感を持ってもらうためにも制度化すべき。
- 東電福島原発事故においては、仮払いの目途が立たないことで被害者の資金繰りの見通しがつかず、金融機関から融資を受けることが難しくなるという事態が生じた。
- 東電福島原発事故のような大きな損害が発生した場合は、国が総括的に十分な額を責任をもって出せるようにし、迅速な救済ができる仕組みが必要である。

## （２）国による立替払い

- 原子力事業者による仮払いは行政指導で対応できたが、国による立替払いは仮払法の成立を待ったために遅れた。小規模の原子力事業者が事故を起こした場合のことも考慮し、国の立替払いについては一般的な法律とすることが適当である。その際、原子力事業者への求償等の手続や立替払いを行うために必要となる体制等を整備しておく必要がある。
- 仮払法が原子力事故の発生前に存在していれば、被害者の救済につながったと考えられる。本賠償も含め、迅速に賠償を行っていく上で、国による立替払いの仕組みを制度化してもらいたい。
- 事故を起こした原子力事業者が賠償責任を持つことと、国が賠償の様々な局面において立替払い等により被害者の迅速な救済を図り、その上で原子力事業者に求償を行うことは別の問題であり、立替払い等について国が対応することはあり得ることである。

## < 4. 消滅時効等 >

- 東電福島原発事故を受けて立法された原賠時効特例法は、個別の事故の特殊性に鑑みた特別な措置である。原子力事故の態様や被害の状況等は様々であり、消滅時効等の特例を設けることに係る法的課題については、慎重な検討が必要である。