

原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について〔3〕

【原子力損害賠償に係る制度（その2）】

# 原子力損害賠償に係る制度に係る論点について

「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」(以下「論点整理」という。)のうち、Ⅱ. 原子力損害賠償制度に係る制度の在り方、責任の範囲等の論点は、次のとおり。

## <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

- ・原子力事業者の責任制限について
- ・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

#### ii) 無限責任

- ・原子力事業者の無限責任について
- ・損害賠償措置について
- ・原賠法第16条に基づく国の措置について

### (2) 原賠・廃炉機構について

## <3. 原子力事業者の法的整理>

## <4. 免責規定、原賠法第17条>

### (1) 免責規定について

### (2) 原賠法第17条に基づく国の措置について

# 責任の範囲について①

- 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、被害者の保護を確実にするために、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などの方策を講じることとされている。
- 原子力事業者の責任の範囲に係る個別論点について、現行の無限責任及び原子力事業者が負うべき賠償に限度を設ける場合(有限責任)に関して、法的、制度的な観点を中心に次のように整理できるのではないか。

## (1)有限責任

- 原子力事業者を有限責任とした場合、責任限度額の部分までは被害者は発災事業者に対して賠償を請求することとなる。しかしながら、責任限度額を超えた後は、後述のとおり、被害者の保護が適切に継続される必要があることから、新たに国の補償制度を設けることで対応する必要があるが、この場合、被害者は、発災事業者に代わり国に請求することが考えられる。
- 原子力事業者を有限責任とした場合、**責任限度額を超える賠償についての責任はなくなる(免責)ことから、引き続き賠償手続きにかかわることは、賠償責任がなくなった者による相対交渉の妥当性、手続費用の負担等の観点から課題が多く**、責任限度額を超えた場合の補償については、国が直接、又は第三者に委任して行うのが適切と考えられるのではないか。
- また、原子力事業者を有限責任とした場合、事故の負うリスクの上限を把握し、責任限度額内の賠償リスクを効率的に確保することが可能となる利点がある。他方で、原子力事業者が一定限度以上の賠償責任を持たなくなる状況があり得ることについて、発災事業者は最後まで責任を持って賠償に当たるべきであるといった感情や、発災事業者が損害賠償を最後まで行うことなく事業を継続することに対する心理的反発を惹起する可能性が考えられ、**原子力施設が立地する地域住民をはじめ、国民の理解が得られるかという問題**もあるのではないか。
- さらに、原子力事業者を有限責任とした場合、安全性向上に対する投資の減少のおそれという事故抑止の観点からの課題がある。東電福島原発事故以降、原子力事業者の自主的安全性向上等に関する責務が法律に明記されるなどその責務が明確化されている。原賠制度上の観点からは、後述のとおり、有限責任とした場合に設けられる責任限度額の多寡による影響、また、有限責任、無限責任に係らず、損害賠償措置の保険料、補償料率の設定等とも密接に関係する課題であり、事故抑止効果への影響を考慮した制度設計を考えるべきではないか。

## 責任の範囲について②

### (1)有限責任(続き)

- 有限責任の範囲について、故意又は過失の有無により賠償責任の範囲を制限することが考えられるが、その前提となる原子力事故の原因が確定されるまでには時間を要する可能性があり、また、賠償責任の観点から故意又は過失の程度を確定するためには、原子力事業者の抗弁の機会を確保するなどの手続が必要と考えられる。さらに、訴訟で確定することとなれば、相当の時間を要することになると考えられ、迅速な賠償手続を進めるに当たって支障が生じる可能性が高い。なお、船舶油濁損害賠償保障法等の有限責任としている制度においては、基本的には裁判所において賠償手続が進められている。このため、故意又は過失の扱いについては、その有無により賠償責任の範囲を定めるのではなく、国による補償等が行われた後に、故意又は過失の程度に応じて求償を行うことに合理性があると考えられるのではないかと。
- また、個別の原子力損害の取扱いに関して、特に生命、身体に係る損害について原子力事業者の賠償責任を制限することとした場合、責任限度額を超えた場合には、原子力事業者には賠償責任がないこととなり、国民の理解等との観点から慎重に検討する必要があるのではないかと。
- 有限責任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原子力事業者が責任を十分に果たすことを考慮し、相当高額な責任限度額とした場合の損害賠償措置等の在り方を検討する必要がある。しかしながら、この場合、一社で負担することとなると、場合によっては原子力事業者の負担能力を超えることが考えられる。このように、**原子力事業者が果たすべき責任と原子力事業者の予見可能性の確保の両者の観点を踏まえた上で、責任限度額の水準を決定することは短期的に解決できない課題が多いのではないかと**。例えば、原子力事業者の資産等を考慮して責任限度額を設定することとした場合、原子力事業者又は原子力施設毎に責任限度額が変わることになりかねず、法的安定性に関して課題があると考えられる。また、当該事業者の資産等が少なくなれば責任限度額がより少なく設定されることになるといったことは、被害者救済のために賠償資力を最大限確保しておくべきという原賠制度の根幹を揺るがしかねない問題となり得るのではないかと。
- なお、原子力事業者を有限責任とした場合、民法第709条に基づき、過失責任により損害賠償請求を提訴される可能性はあると考えられる。

## 責任の範囲について③

### (2)無限責任

- 原子力事業者の責任について、引き続き、現行どおり無限責任とすることについては、原子力施設が立地する地域住民をはじめ被害者にとっては、発災事業者が最後まで原子力損害に係る賠償責任を果たし、被害者の救済に当たるということが明確となる点において利点がある。また、他の産業においても原則として無限責任とされていることから、このこととの均衡の観点を踏まえて検討すべきではないか。
- 他方で、無限責任を負う原子力事業者が賠償を最後まで責任を持って実施することに関して、東電福島原発事故により、特に重大事故が発生した場合の損害賠償リスクが非常に大きいことが再認識されたことから、賠償資力の確保の観点から大きな課題となっている。
- また、エネルギー政策基本法に基づき策定されたエネルギー基本計画にあるとおり、電力システム改革及び原発依存度の低減という事業環境変化の中で、原子力事業者の事業継続に係る予見可能性の確保の課題があり、国として、原子力事業者が原子力事業を継続するための環境整備について検討が必要である。
- 東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の損害賠償措置額は重大事故のための備えとしては過少と考えられ、また、保険的スキームである損害賠償措置と相互扶助スキームである原賠・廃炉機構による資金援助等のそれぞれが担っている賠償規模が不均衡となる場合があり得ると考えられる。このため、賠償資力の確保をどのように措置するかという点について、検討が必要である。

# 原子力事業者と国の負担の在り方について①

○原子力事業者の賠償資力を確保する(有限責任とした場合には、国の補償制度を含む)方策に関して、東電福島原発事故の経験を踏まえ、賠償のための資金をどのように負担するかという観点から、現行の制度の課題を整理すると次のとおり整理できるのではないか。

## (1) 損害賠償措置

○現行の原賠法で義務とされている責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置について、東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の損害賠償措置は重大事故のための備えとしては過少であり、また、損害賠償措置と原賠・廃炉機構による資金援助による負担割合についての課題がある。

○保険的スキームである損害賠償措置は、リスク分散の措置として有効な方策であり、また、あらかじめ定められた保険料及び補償料を支払い続けることで原子力事業者の予見可能性の確保に資する制度である。

○賠償措置額については、国際的動向や責任保険の引受能力を総合的に勘案し、おおむね10年ごとに引き上げられており、平成21年の原賠法改正により現行の1,200億円に引き上げられている。また、試験研究炉の運転、核燃料物質の加工、使用等については、その行為の持つ危険性に応じて、賠償措置額の特例が原賠法施行令第2条により定められている。

○損害賠償措置については、被害者の賠償が適切に行われるための賠償原資を確保するものであり、原子力事業者が事故直後から迅速に賠償手続を進めるために必要不可欠な制度である。東電福島原発事故の経験を踏まえると、避難等が行われる災害となった場合には、避難費用等の他、風評被害等の損害が大きくなる可能性がある。特に、重大事故となり、大量の放射性物質が放出されるような事故となった場合には、現行の賠償措置額を大幅に超える損害となる可能性がある。このための備えとして、現行の賠償措置額の増額を検討してはどうか。

○賠償措置額を増額する場合、その増額の規模、対象とする原子力事故のリスク等に応じて、保険料及び補償料の増額となり、電力需要家の負担増につながる場合があり得ること、また、政府補償契約に基づく補償金の支払に当たっては一般税の負担となること、また、事故抑止効果に及ぼす影響を踏まえて検討する必要があると考えられる。

○また、責任保険契約は、再保険市場での引受能力等の調整が必要であるが、すでに我が国の賠償措置額が世界的に最も高額となっている現状を踏まえて制度設計を検討する必要がある。

## 原子力事業者と国の負担の在り方について②

(賠償措置額の増額及びその範囲、補償料等の考え方)

- 賠償措置額については、国際的動向及び責任保険の引受能力等を踏まえてこれまで見直しを行ってきた。東電福島原発事故の経験を踏まえると、現行の賠償措置額では十分な備えとなっているとは言いがたいが、特に重大事故が発生した場合には、原賠・廃炉機構による相互扶助スキームにより賠償資力が確保されている状況である。こうした状況を踏まえ、先に述べたような保険的スキームとしての損害賠償措置の役割・意義を踏まえた上で、賠償措置額を引き上げることについて検討することとしてはどうか。
- 原子力事業者を有限責任とした場合、責任限度額の範囲についての賠償資力の確保について、現行の損害賠償措置を拡充した上で、原賠・廃炉機構の資金援助等を活用することが考えられる。しかしながら、発災事業者の実質的な賠償負担を考えた場合、賠償措置額を増額することで発災事業者の賠償負担を軽減させるのではなく、責任限度額の設定に際して、その増額分を減じた額で考えることが合理的と考えられるのではないか。
- また、賠償措置額を増額することとした場合、対象とする事故の範囲と補償料率を検討する必要がある。責任保険契約における保険料は、民間のノウハウを生かし、原子力事故のリスクを踏まえて定められている。政府補償契約における補償料率は、原子力損害賠償補償契約法に基づき、補償損失の発生の見込み、補償契約に関する国の事務取扱費等を勘案して定められている。例えば、熱出力1万kw超の原子炉の運転に係る補償料率は、法制定時は1万分の5とされ、平成21年の原賠法改正により、最新の知見、保険市場の評価、契約実績等を踏まえ、1万分の3に引き下げられた。その後、東電福島原発事故を受け、事業所の操業実績と事故の実績等をもとに、平成24年4月から1万分の20に引き上げられた。なお、東電福島原発事故により、政府補償契約に基づいて政府より東京電力に支払われた補償金総額は約1,890億円、平成27年度の政府補償契約の補償料総額は約50億円、原賠制度創設以来55年間の総額は約369億円である。
- 対象とする事故の範囲を考慮し、事故リスクに応じた合理的な保険料率又は補償料率の算定方法を定める必要があるのではないか。また、この場合でも賠償措置額の増額の規模によっては保険料又は補償料の増額となり得ることに留意する必要があるのではないか。

## 原子力事業者と国の負担の在り方について③

(算定手続等)

- 賠償措置額を増額した場合、原子力事業者による賠償が迅速に行われるためには、現行の損害賠償措置分を含めて、賠償資金が速やかに原子力事業者を支払われる必要がある。政府補償契約の算定については、平成21年改正において、政府補償契約における補償金支払の算定業務に専門的知見を活用できるよう規定が追加された。
- 賠償措置額を増額した場合、事故の状況によっては、従来の手続では原子力事業者への支払に係る算定の迅速性が確保できない可能性がある。このため、原子力事業者の賠償体制(ガバナンス等を含む)の整備を行い、原子力事業者への支払に係る算定作業を迅速に行うための手続等を整備する必要がある。また、迅速に原子力事業者への支払を行う上で、概算払い手続等の整備が必要ではないか。

## 原子力事業者と国の負担の在り方について④

### (2)原賠・廃炉支援機構による資金援助等について

○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、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、その機能が損なわれないう、別途検討される必要があるのではないか。

○特に、原賠・廃炉機構の負担金制度については、電力システム改革を踏まえた費用回収の在り方をどうしていくのかという点が重要であり、引き続き、電力システム改革に係る諸課題の一つとして、平成32年以降に予定されている総括原価方式の撤廃までに、別途検討される必要があるのではないか。

○なお、電力システム改革、原発依存度の低下等による影響については、次のように考えられるのではないか

#### ①総括原価方式の廃止による影響

○原賠・廃炉機構制度においては、各原子力事業者が、毎年度、原賠・廃炉機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対して一般負担金を納付することとされている。この一般負担金については、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。このため、各原子力事業者の毎年度の負担額や、最終的な負担額の総額は、あらかじめ定められてはいない。

○この一般負担金については、総括原価方式に基づき、そのための費用を電気料金として回収することが可能となっており、原賠・廃炉機構が対象とする原子力事業者のうち、一部の原子力事業者においては、一般負担金に係る費用を総括原価に計上している。しかしながら、電力システム改革により、総括原価方式の料金規制の廃止が予定されており、現在、一般負担金に係る費用を総括原価として計上している原子力事業者においては、当該費用について、経営努力等により新たに捻出する必要が生ずる可能性があることから、賠償の原資となる一般負担金に係る費用を安定的にどのように確保していくのかという点で課題が生じることが考えられる。

#### ②小売全面自由化の開始による影響

○電力システム改革により、平成28年4月より電力の小売全面自由化が開始され、多数の企業が小売事業へ新規参入している。小売全面自由化により、原子力事業者も含めた各電気事業者が競争環境に置かれる状況の中、各原子力事業者が、賠償の原資となる一般負担金に係る費用を安定的にどのように確保していくのかという点で課題が生じることが考えられる。

## 原子力事業者と国の負担の在り方について⑤

### (3) 原賠法第16条に基づく国の措置について

- 現行の原賠法第16条では、賠償すべき損害額が賠償措置額を超える場合には、法目的を達成するため必要があると認められるときは、国は、原子力事業者が賠償を行うために必要な援助を行うこととされている。この必要な援助について、原子力事業者の賠償の支払に支障が生じないようにするための方策としては、国による資金の融通、あっせん、国による資金援助(補助金交付)等が考えられる。
- この点について、援助を行うかが政府の裁量に委ねられているとの指摘があるが、法目的を達成するために政府の援助が必要かどうかは、損害の規模、事故発生の態様、原子力事業者の資力など損害発生の際の具体的事情に応じて判断されるべきであり、原賠法第16条の規定も、**法目的を達成するために必要と認められるときには必ず援助を行うものとする趣旨**である。
- 原子力事故については、比較的影響が小さい事故から、甚大な影響を生じる重大事故まで原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、原子力事業者に対してどのような援助を行うのか想定することは困難であり、**国の援助に関する具体的な措置を規定するための法改正の意義は小さい**のではないかと。現行の原賠法第16条の規定を踏まえると、**国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講じることが求められている**のではないかと。

## 原子力事業者と国の負担の在り方について⑥

### (4) 有限責任における国の補償

- 原子力損害が責任限度額を超えた場合には、適切な賠償を継続し、また、被害者の財産権の侵害のおそれを回避するためには、国による補償を行うなどの制度を設け、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。
- 国による補償については、前述のとおり、相当高額な責任限度額とすることとして考えた場合、その実施が必要となる状況は、責任限度額を超えてもなお相当程度の損害が発生しているような、甚大な被害への対応が求められる状況となっている可能性が高いと考えられる。
- 国による補償の財源について、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。また、電気料金を通じて全電力需要家に負担を求める場合については、原子力事業者以外にも負担を求めることとなり、また、電気料金の値上げ等にも留意する必要がある。このため、国による補償制度において一般税又は電気料金による負担を国民に求めることは、社会全体で原子力に係るリスクを分担することであり、十分な説明責任を果たさなければならない事態であると考えられる。
- 以上のことから、国による補償制度の枠組みについては、必要な補償規模や負担の在り方について検討が必要となると考えられる。しかしながら、補償規模や負担の在り方について、原子力事故が発生する前にあらかじめ想定することは困難であると考えられることから、具体的な制度設計については、原子力事故が発生した後に、個別の事故の状況に応じて柔軟に対応せざるを得ないのではないかと考えられる。

# 有限責任（発電用原子炉施設）の賠償スキーム（イメージ案）

・原子力事業者が故意・過失等があった場合にも有限責任とし、国が補償することは適切ではないか

・補償規模や負担の在り方について、あらかじめ想定することは困難ではないか

損害額

**責任限度額**

**国による補償**  
 ※原子力事業者が故意・過失が認められる場合は求償

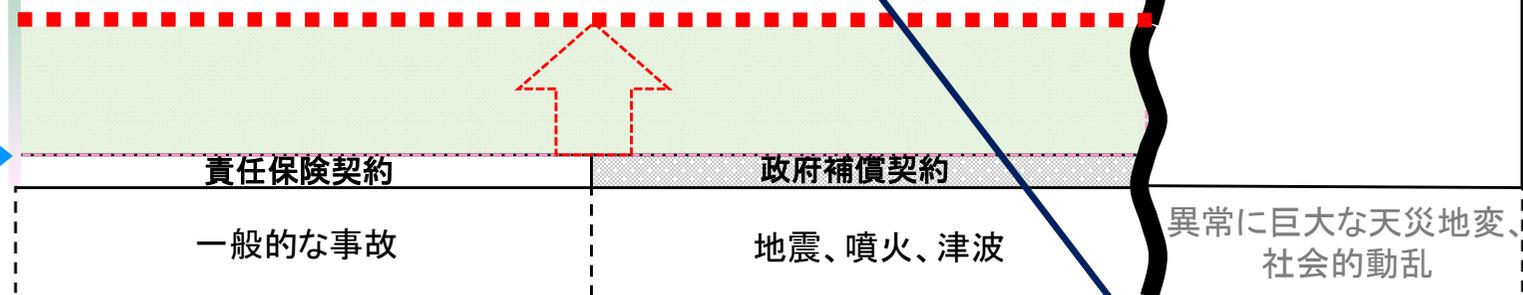
事業者免責

・重大事故を考慮し、相当高額の責任限度額とすべき  
 ・原子力事業者が果たすべき責任と、予見可能性の確保の両者の観点を踏まえて検討する必要があるのではないか

**原賠・廃炉機構による資金援助**  
 +原賠法第16条に基づく政府の援助

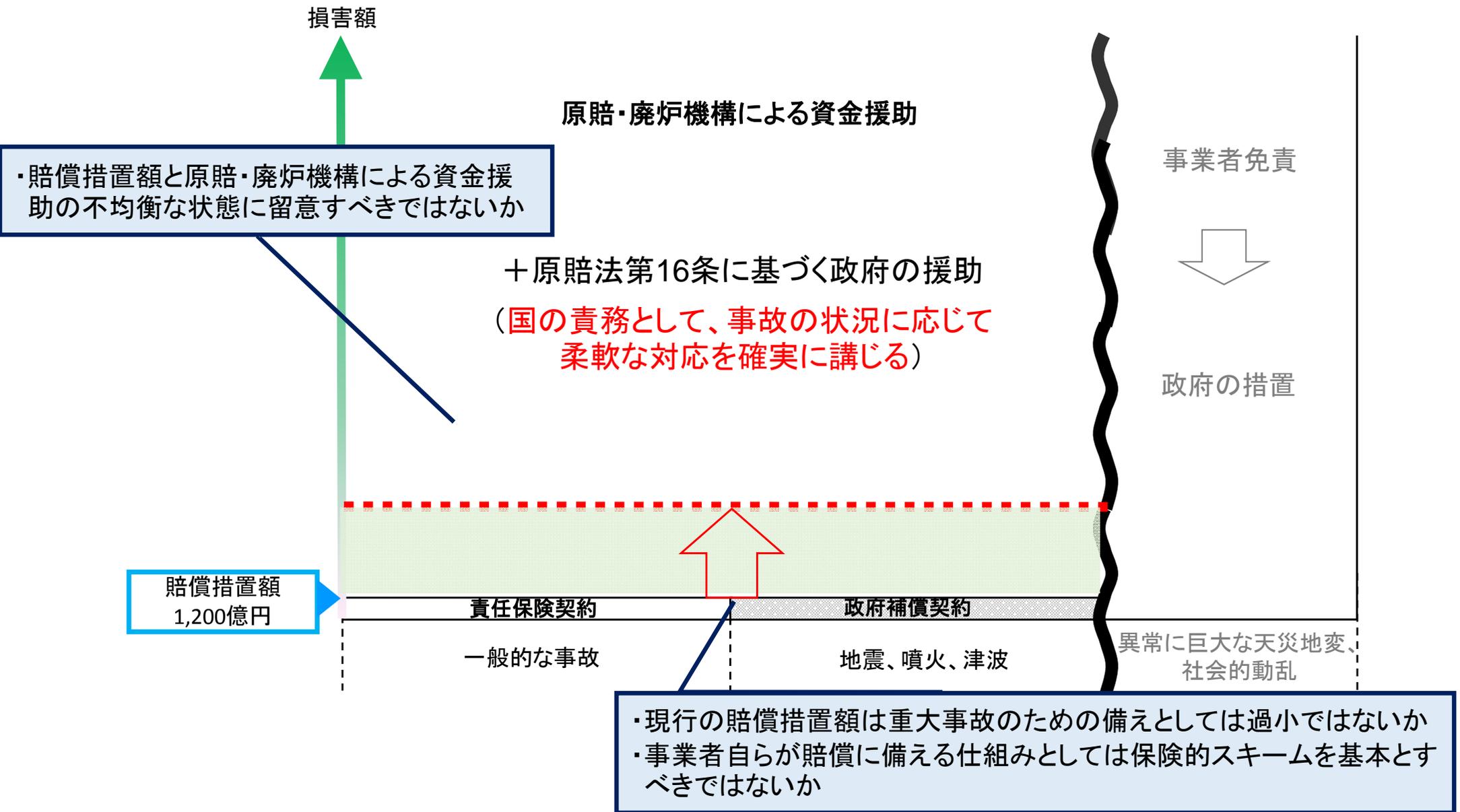
・賠償すべき損害額が責任限度額を超えた場合に、原子力事業者の賠償責任がなくなることについて、国民の理解が得られるか

**賠償措置額**  
 1,200億円



・事故抑止効果への影響を考慮した制度設計を考える必要があるのではないか

# 無限責任（発電用原子炉施設）の賠償スキーム（イメージ案）



# 原子力事業者の責任の範囲、及び原子力事業者と国の負担の在り方について

- 原子力事業者を有限責任とすることについては、原子力事業者の予見可能性を確保し、賠償に係るリスクの上限を把握し責任限度額内の賠償資力を効率的に確保することが可能となる利点がある。有限責任とした場合の責任限度額については、発災事業者として果たすべき責任と予見可能性の確保の両者の観点を踏まえた上で、責任限度額の水準を決定する必要があるが、例えば、原子力事業者の資産等を考慮した責任限度額とする場合、資産等が少なくなれば責任限度額がより少なく設定されることになるといった原賠制度の根幹を揺るがしかねない問題となり得るのではないか。
- また、手続面を考えた場合、被害者は責任限度額の部分までは発災事業者に請求することとなるが、責任限度額を超えた場合、新たに設ける国の補償制度で対応することが考えられるが、被害者の請求先が発災事業者から国に変更されることとなる。さらに、原子力事業者が賠償に責任を持たなくなる状況となることから、発災事業者が果たすべき賠償に関する責任に関する感情や、発災事業者が事故後に事業を継続することに対する懸念を惹起するなど、原子力施設が立地する地域住民をはじめ、国民の理解を得ることは困難ではないか。
- 以上のように、原子力事業者を有限責任とすることについては、法的、制度的に短期的に解決できない課題が多いのではないか。
- 原子力事業者の責任について、引き続き、無限責任とした場合には、被害者にとっては、発災事業者が最後まで原子力損害賠償の責任を果たし、生活の再建や事業の再開等にあたるということが明確である利点がある。しかしながら、無限責任で賠償を貫徹することに関しては、東電福島原発事故を踏まえると、特に重大事故が発生した場合の損害賠償リスクが非常に大きいことが再認識されたことから、賠償資力の確保の観点から課題が顕在化している。
- また、電力システム改革及び原発依存度の低減という事業環境変化の中で、国として、被害者の保護に万全を期し、また、原子力事業者が原子力事業を継続するための環境整備を行う観点から、現行制度の見直しについて検討が必要ではないか。
- このため、保険的スキームとしての損害賠償措置の役割・意義を踏まえた上で、賠償措置額を引き上げることについて検討することとしてはどうか。

# 原子力事業者の法的整理に係る論点

論点整理での原子力事業者の法的整理に係る論点は、次のとおり。

## Ⅱ. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

### <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
  - ・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。

# 原子力事業者の法的整理について①

- 電気事業の特徴として、電力の安定供給の確保のため、発電及び送配電に巨額の設備投資が必要であり、かつ、投下資本の回収期間が長期に及ぶ面がある。電力会社は、地域独占、総括原価方式等の制度的な担保により、安定的な事業展開を行うことが可能とされてきた。また、資金調達においても、発行体の保有資産の全体を担保として、優先弁済権が付与される一般担保付社債の発行が特例として可能とされてきた。
- 電力システム改革を受け、電力の小売全面自由化により地域独占が廃止され、また、**総括原価方式については、低圧に係る規制料金が少なくとも2020年まで経過措置として継続されているが、その後は廃止される予定**である。また、電気事業法の改正により、一般担保付社債の発行の特例については2020年を目途に廃止される予定である。なお、2025年頃までは、電気事業者が一般担保付社債の発行を選択できるよう経過措置が講じられている。
- さらに、**電力会社(旧一般電気事業者)が発電事業を廃止、法人を解散等する場合には、従前は、経済産業大臣の許可が必要であったが、平成26年の電気事業法の改正により、遅滞なく、経済産業大臣に届出**することとされた。また、電力会社以外の原子力事業者が事業を廃止、法人を解散等する場合の許可等の手続については定められていない。なお、原子炉等規制法に基づき、法人が解散等を行った場合、破産管財人等がその地位を継承し、施設の廃止等に必要な措置が講じられることとされている。このため、法制度上は、**原子力事業者が法的整理を行うか否かについて、経済産業大臣の許認可による国の関与はなく、当該原子力事業者が判断すること**となっている。

## (2) 東電福島原発事故への対応

- 東電福島原発事故では、事故後に東京電力から原賠法第16条に基づく援助の要請があったことを踏まえ、**迅速かつ適切な賠償、事故処理に関する事業者への悪影響の回避、電力の安定供給の確保等**のため、政府は東京電力への支援の枠組みを決定し、原子力損害賠償支援機構(現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構)が設置され、必要な措置を講じてきた。この措置により、**原子力事故を起こした原子力事業者は債務超過に陥ることなく、賠償の実施等を行うことが可能**となっている。
- 東京電力の法的整理については、原子力損害賠償支援機構法制定時の国会審議(平成23年7月)において、仮に法的整理が行われる場合、法律の定めにより、約5兆円に上る東京電力の社債が優先的に弁済されることになり、被害者の賠償債権や事故処理に当たる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になるおそれがあり、適切な賠償の観点からは、法的整理は望ましくないなどと説明されている。
- なお、東電福島原発事故では、原賠・廃炉機構法に基づいて策定された**特別事業計画に基づき、株主に対しては無配当が継続され、金融機関に対しては一般担保が付されている私募債方式の縮小等の形で、それぞれに協力・責任を求めている。**

## 原子力事業者の法的整理について②

### (3) 原子力事業者の法的整理についての検討の在り方

- 一般に、株式会社が債務超過等により経済的に窮境となった場合、事業の維持更生を図るため、会社更生法等の必要な法整備が行われている。例えば、会社更生法では、更生計画の策定等を行い、債権者、株主その他の利害関係人の利害を適切に調整し、当該株式会社の事業の維持更生を図ることとされている。
- 原子力事故により原賠法で定める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、現行の原賠・廃炉機構による資金援助等を活用することにより、電気事業者である原子力事業者は債務超過に陥ることなく、迅速かつ適切な賠償を実施していくことは可能であり、これまで相互扶助のために一般負担金を納付してきた原子力事業者について、原賠・廃炉機構に対して資金援助の申込を行うことが想定される。
- しかしながら、前述のとおり、電力システム改革により原子力事業を取り巻く環境が大きく変化している中、仮に原子力事故が発生しその影響が大きい場合に、当該原子力事業者が、電力の安定供給を含めた事業の見通し、賠償の規模、事故収束を行う責任等を総合的に判断し、会社更生手続等の法的整理を行う可能性も考えられる。
- 上記のとおり、原子力事故に伴う原子力事業者の法的整理に関する課題への対応については、賠償の観点だけで完結するものではなく、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等の観点も含め、エネルギー政策全般を議論する場において電力事業全体の課題として、別途検討される必要がある。

## 【参考】東電福島原発事故に係る原子力損害賠償に関する政府の支援の枠組みについて

- 東京電力から原賠法に基づく援助の要請があったことも踏まえ、迅速かつ適切な損害賠償、事故処理に関する事業者への悪影響の回避、電力の安定供給の確保等のため、関係閣僚会合において、東京電力への支援を行う「支援の枠組み」を決定。（平成23年5月13日）
- その後、「支援の枠組み」を平成23年6月14日に閣議決定し、これに基づき、同日、原子力損害賠償支援機構法案を国会に提出。同年8月10日に公布・施行。

### 「東京電力福島原子力発電所に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」

（平成23年6月14日閣議決定） 概要

#### （目的）

- ① 迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置
- ② 東京電力福島原子力発電所の状態の安定化及び事故処理に係る事業者等への悪影響の回避
- ③ 国民生活に不可欠な電力の安定供給

#### （具体的な支援の枠組み）

1. 支援組織（以下「機構」）を設置
2. 原子力事業者である全電力会社は機構に対し負担金を支払う義務を負うこととし、負担金は事業コストから支払う
3. 機構による、原子力事業者に対する援助には上限を設けず、原子力事業者を債務超過にさせない
4. 政府または機構は、原子力損害の被害者からの相談に応じる
5. 政府は、機構に対し交付国債の交付、政府保証の付与等必要な援助を行う
6. 政府は、援助を行うにあたり、原子力事業者の経営合理化等について監督をする
7. 原子力事業者は、機構から援助を受けた場合、毎年の事業収益等を踏まえて設定される特別な負担金の支払を行う
8. 機構は、原子力事業者からの負担金等をもって必要な国庫納付を行う
9. 電力の安定供給に支障が生じるなど例外的な場合には、政府が補助

### 原子力損害賠償支援機構法に対する附帯決議（衆・参） 抜粋

十 本委員会は、本法の制定に伴い、平成23年6月14日の閣議決定「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」の「具体的な支援の枠組み」は、その役割を終えたものと認識し、政府はその見直しを行うこと。

## 【参考】法的整理の手続を定めている法律の例について

法的整理の手続については、個人・法人の両者に適用される破産法や民事再生法、株式会社のみ適用される会社更生法のほか、個別の業種に対応した手続を定めている金融機関等の更生手続の特例等に関する法律等がある。

### ◆ 破産法(平成16年法律第75号)

(目的)

第1条 この法律は、支払不能又は債務超過にある債務者の財産等の清算に関する手続を定めること等により、債権者その他の利害関係人の利害及び債務者と債権者との間の権利関係を適切に調整し、もって債務者の財産等の適正かつ公平な清算を図るとともに、債務者について経済生活の再生の機会の確保を図ることを目的とする。

### ◆ 民事再生法(平成11年法律第225号)

(目的)

第1条 この法律は、経済的に窮境にある債務者について、その債権者の多数の同意を得、かつ、裁判所の認可を受けた再生計画を定めること等により、当該債務者とその債権者との間の民事上の権利関係を適切に調整し、もって当該債務者の事業又は経済生活の再生を図ることを目的とする。

### ◆ 会社更生法(平成14年法律第154号)

(目的)

第1条 この法律は、窮境にある株式会社について、更生計画の策定及びその遂行に関する手続を定めること等により、債権者、株主その他の利害関係人の利害を適切に調整し、もって当該株式会社の事業の維持更生を図ることを目的とする。

### ◆ 金融機関等の更生手続の特例等に関する法律(平成8年法律第95号)

(目的)

第1条 この法律は、協同組織金融機関及び相互会社について、利害関係人の利害を調整しつつその事業の維持更生を図るため、その更生手続に関し必要な事項を定めるとともに、金融機関等の更生手続、再生手続及び破産手続について、監督庁による申立て及び預金保険機構等による預金者等のためにするこれらの手続に属する行為の代理等に関し必要な事項を定めること等により、預金者等の権利の実現を確保しつつ、これらの手続の円滑な進行を図ることを目的とする。

## 原子力事業者の法的整理について③

### (4)原子力損害賠償の観点からの原子力事業者の法的整理に係る課題の整理

#### ①原子力事業者が法的整理を選択する場合に必要となる措置について

○前述のとおり、電気事業法の改正により、電力会社(旧一般電気事業者)の発電事業の廃止等については届出を行えばよいとされたことから、原子力事故を契機として、会社更生手続等の法的整理を原子力事業者自身が選択する可能性について、法律制度上は、否定することはできない。このため、原賠法の法目的である被害者保護の観点から、被害者への賠償に対する影響を考慮する必要がある。

○現行の原賠制度である責任保険契約及び政府補償契約による保険的スキーム及び原賠・廃炉機構による相互扶助スキームは、原子力事業者を弁済主体と考えているが、法的整理の手続に入った場合には、現在の枠組みが機能するかどうかという課題があり得る。また、原子力事故の態様や被害の状況が様々であり、原子力事業者が置かれる状況をあらかじめ想定することは困難であることから、法的整理に関し、どのような事故であっても機能し得る具体的な措置について、あらかじめ法律に規定することは困難であると考えられる。

○このため、少なくとも会社更生手続等の法的整理が行われる場合に備え、被害者の迅速な救済が滞ることがないように、見直し後の原賠制度において対応可能なこと、対応が困難なことを整理し、万が一の事態に備えることが重要ではないか。

○原賠法の法目的である被害者保護の観点から、原子力事業者の法的整理により被害者への賠償に支障が生じることがないように、国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講ずることにより、被害者救済に万全を期す必要があるのではないか。

○また、電力システム改革により平成32年までに発送電部門の法的分離が行われ、原子力事業を行う法人の在り方等が大きく変わる可能性がある。この点について、将来的な課題として、電力システム改革の実施状況を踏まえ、見直し後の原子力損害賠償制度への影響の有無等について検討する必要があるのではないか。

## 原子力事業者の法的整理について④

### ②原子力事業者のステークホルダーの責任の在り方について

- 一般的に、私企業が自己の債務について弁済できないような状態になり、公的資金から援助がなされるという場合には、株主、債権者等のステークホルダーに一定の負担を求められることが多い。
- このことに関し、原子力損害賠償を進めるに当たり、一般税等により広く国民負担を求めることとなる場合には、原子力事業者の法的整理を行うことにより、当該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るべきであるとの考え方がある。
- 会社更生法等に基づく手続が行われた場合、透明性を持った手続でステークホルダーの利害関係が調整されることとなる。他方で、原子力事故を起こした原子力事業者は、迅速かつ適切な賠償の観点から賠償責任を十分に果たす必要があることに加え、事故処理、廃炉の着実な実施、電力の安定供給等の観点からの責任を果たす必要がある。原子力事業者がこれらの責任を全うすることを前提とした場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、どの程度の負担を求めることが適当か、また、どのような方法により負担を求めることが適当かという点については、個別の事故の状況に応じ、様々な考え方・方法があり得ると考えられる。
- 以上のことから、原子力損害賠償に当たって、一定規模以上の国民負担を求めることとなる場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、個別の事故の状況に応じて適切に協力、責任を求めることは必要であると考えられるが、国民負担を求める前提として、法的整理によりステークホルダーに負担を求めることが不可欠であるとまでは言えないのではないか。

# 免責規定、原賠法第17条に係る論点

論点整理での原賠法第17条に係る論点は、次のとおり。

## Ⅱ. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

### <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。

# 免責規定について①

- 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」により原子力損害が生じた場合には、原子力事業者は免責とされている。免責事由については、通常考えられる不可抗力よりも更に狭い非常に稀な場合に限定して規定された立法当時の趣旨を踏まえ、また、我が国が締結しているCSCの規定を踏まえ、その適用に当たっては、迅速な対応が求められる。
- 免責規定の適用については、その判断が最終的には司法に委ねられる可能性があるが、迅速な被害者の保護の観点からは、透明性をもって、適切に判断される必要がある。

## ◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(無過失責任、責任の集中等)

第3条 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。**ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。**

## ◆ 原子力損害の補完的な補償に関する条約(CSC)(1997年採択、2015年発効)

附属書

第3条 事業者の責任

5(a) 事業者は、武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動に直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わない。

(b) 施設国の法令に別段の定めがある場合を除くほか、事業者は、重大な自然災害であつて例外的な性質を有するものに直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わない。

ANNEX

Article3 Operator Liability

5.(a)No liability shall attach to an operator for nuclear damage caused by a nuclear incident directly due to an act of armed conflict, hostilities, civil war or insurrection.

(b)Except insofar as the law of the Installation State may provide to the contrary, the operator shall not be liable for nuclear damage caused by a nuclear incident caused directly due to a grave natural disaster of an exceptional character.

## 免責規定について②

- 現行の原賠制度においては、原子力損害賠償補償契約に関する法律に基づき、原子力事業者は、原子力損害が発生した場合に、直ちにその発生の日時、場所及び損害の状況を文部科学大臣に通知することとされている。
- 原子力損害賠償の適切な実施を図るためには、このような免責規定の適用の可否の判断をはじめ、原賠法に基づく各種の措置が適切に講じられる必要があり、原子力事故の被害状況や損害の規模・態様等についての共通認識を図る仕組みの整備など、原子力事故に係る関係行政機関との適切な連携協力が必要となる。
- このため、たとえば、他法令における関係行政機関の協力に関する規定も参考にしつつ、文部科学大臣は、原賠法の目的を達成するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、必要な資料又は情報の提供その他の協力を求めることができる旨の規定を設けることも考えられるのではないか。

### ◆ 原子力損害賠償補償契約に関する法律（昭和36年法律第148号）

（過怠金）

第17条 政府は、補償契約の相手方である原子力事業者が補償契約の条項で政令で定める事項に該当するものに違反したときは、政令で定めるところにより、過怠金を徴収することができる。

### ◆ 原子力損害賠償補償契約に関する法律施行令（昭和37年政令第45号）

（過怠金）

第10条 法第17条に規定する政令で定める事項は、次に掲げるものとする。

- 一 原子力損害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、原子力損害の防止又は軽減のために必要な措置を講ずること。
- 二 損害賠償の責任の全部又は一部を承認しようとする場合において、あらかじめ、文部科学大臣の承認を受けること。
- 三 原子力損害が発生した場合において、直ちにその発生の日時、場所及び損害の状況を文部科学大臣に通知すること。
- 四 損害賠償の責任に関する訴訟を提起し、又は提起された場合において、直ちにその旨を文部科学大臣に通知すること。

## 原賠法第17条について①

- 原子力事業者が原子力損害に係る賠償責任を免責される場合、原賠法第17条の規定に基づき、**国は被災者の救助及び被害の拡大の防止のための必要な措置を講ずる**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、武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(国民保護法)等の**関係法律に基づき、必要な措置が講じられる**こととなる。このため、**現行の原賠法第17条の規定を改正する意義は小さい**のではないかと。
- 原賠法に規定する免責事由である「異常に巨大な天災地変」又は「社会的動乱」により原子力損害が発生した場合を具体的に想定することは困難と考えられるが、**原子力損害の原因となった非常に大規模な自然災害、戦争行為等により、国そのものが存立の危機に瀕し、広く国民全般に被害が及ぶような事態となることが想定**される。
- このような事態に際し、国は、国民の生命、身体、及び財産を守る責務を有することに鑑み、原子力損害にかかる被害者のみならず、被害地域全域の住民の生活の安定に必要な措置を講ずる必要がある。
- このため、原子力事業者が免責となった場合には、**他の関係法律に基づき措置される復旧、復興に係る対応と連携し、国の責務として、法目的である被害者の保護のために必要な措置が講じられる必要があるのではないか**。なお、具体的な措置については、事後的に、立法措置等を含めて検討することが想定される。

### ◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(国の措置)

第17条 政府は、**第3条第1項ただし書の場合**又は第7条の2第2項の原子力損害で同項に規定する額をこえると認められるものが生じた場合においては、**被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずる**ようにするものとする。

## 原賠法第17条について②

### ◆ 災害対策基本法(昭和36年法律第223号)

(目的)

第1条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

### ◆ 原子力災害対策特別措置法(平成11年法律第156号)

(目的)

第1条 この法律は、原子力災害の特殊性にかんがみ、原子力災害の予防に関する原子力事業者の義務等、原子力緊急事態宣言の発出及び原子力災害対策本部の設置等並びに緊急事態応急対策の実施その他原子力災害に関する事項について特別の措置を定めることにより、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(昭和32年法律第166号。以下「規制法」という。)、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)その他原子力災害の防止に関する法律と相まって、原子力災害に対する対策の強化を図り、もつて原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とする。

### ◆ 災害救助法(昭和22年法律第118号)

(目的)

第1条 この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

### ◆ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律(平成16年法律第112号)

(目的)

第1条 この法律は、武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命、身体及び財産を保護し、並びに武力攻撃の国民生活及び国民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることの重要性に鑑み、これらの事項に関し、国、地方公共団体等の責務、国民の協力、住民の避難に関する措置、避難住民等の救援に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置その他の必要な事項を定めることにより、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(平成15年法律第79号。以下「事態対処法」という。)と相まって、国全体として万全の態勢を整備し、もつて武力攻撃事態等における国民の保護のための措置を的確かつ迅速に実施することを目的とする。