

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〔7〕

【原子力損害賠償に係る制度(その4)】

原子力事業者の無限責任における賠償資力の確保に係る論点について①

(1) 現行の枠組みでの賠償資力の確保に係る課題

- 現行の原賠法に基づく原子力事業者の無限責任の下で、原子力事業者が原子力事故を起こし、それによる賠償を行うこととなった場合、被害者に適切な賠償を行うためには、当該原子力事業者が必要な賠償資力を確保し、発災事業者としての賠償責任を果たす必要がある。
- そのためには、発災事業者が、十分な賠償資力を確保するための方策が必要である。
- 現行の枠組みである損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等を活用することで、原子力事業者の賠償資力を確保することは可能であると考えられるが、東電福島原発事故の経験等を踏まえると、より実効性のある原賠制度への見直しを検討することが重要である。
- 特に、東電福島原発事故の賠償実績等を考慮すると、事業所外への放射性物質が放出するようなリスクを伴う事故及び重大事故が発生した場合には、少なくとも、現行の賠償措置額では賠償資力としては不十分であるし、被害者への迅速な賠償の観点からも見直す余地があると考えられる。具体的には、原賠・廃炉機構による現行の資金援助は、巨額の原子力損害が発生した場合においても、賠償資力を確実に確保することが可能である。ただし、原賠・廃炉機構が原子力事業者に対する資金援助に係る資金を確保するため、原賠・廃炉機構と原子力事業者との共同による特別事業計画の作成、主務大臣の認定等の手続を経る必要があることから、手続に一定の時間を要するという課題がある。
- なお、東電福島原発事故においては、被害者の迅速な救済のため、東京電力による仮払補償金の支払が行われる一方、特別立法に基づく緊急措置として国による仮払金の支払が行われたことを踏まえ、今後の事故に対しても国による同様の措置が講じられるべきとの意見があることに留意する必要がある。

原子力事業者の無限責任における賠償資力の確保に係る論点について②

(2) 新たな枠組みの検討に当たっての考え方

- 賠償措置額(1,200億円)を上回る原子力損害が発生した場合、現行の枠組みでは原賠・廃炉機構の資金援助等により賠償資力を確保することとなる。しかしながら、前述のとおり、東電福島原発事故での経験を踏まえると、重大事故等への備えを充実させることにより、被害者救済に万全を期する必要がある。
- 新たな枠組みにより措置すべき額は、具体的な枠組みの検討と併せて今後検討することになるが、現行の枠組みの課題に対応するためには、事業所外(オフサイト)へのリスクを伴う事故や重大事故が発生した場合に迅速な支払を確保するため、現行の損害賠償措置を一定程度引き上げる必要があると考えられる。
- 賠償措置額の引上げによる新たな枠組みの検討に当たっては、被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資するという原賠法の目的や、原子力事業者と国との適切な役割分担等も踏まえ、
 - ・当該措置が迅速な賠償の実施に資するものとなっているか
 - ・当該措置に伴う費用負担について、税財源による負担や競争力を阻害しない電気料金等の観点から、国民の理解が得られるものとなっているか
 - ・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の変化の中で、原子力事業者の予見可能性の確保に留意したものであるものとなっているかといった観点から検討が必要である。
- 新たな枠組みにより賠償措置額が一定程度引き上げられることとなる場合、原子力事業者の安全対策への投資に与える影響を考慮する必要がある。
- 国として原子力発電にかかる環境整備を進めるとの観点から、引き続き、原子力損害賠償についても国が関与する形での制度設計が必要であり、これは原子力施設が立地する住民の安心感の醸成につながるものと考えられる。

【参考】原子力事業者の無限責任における賠償資力の確保に関する意見

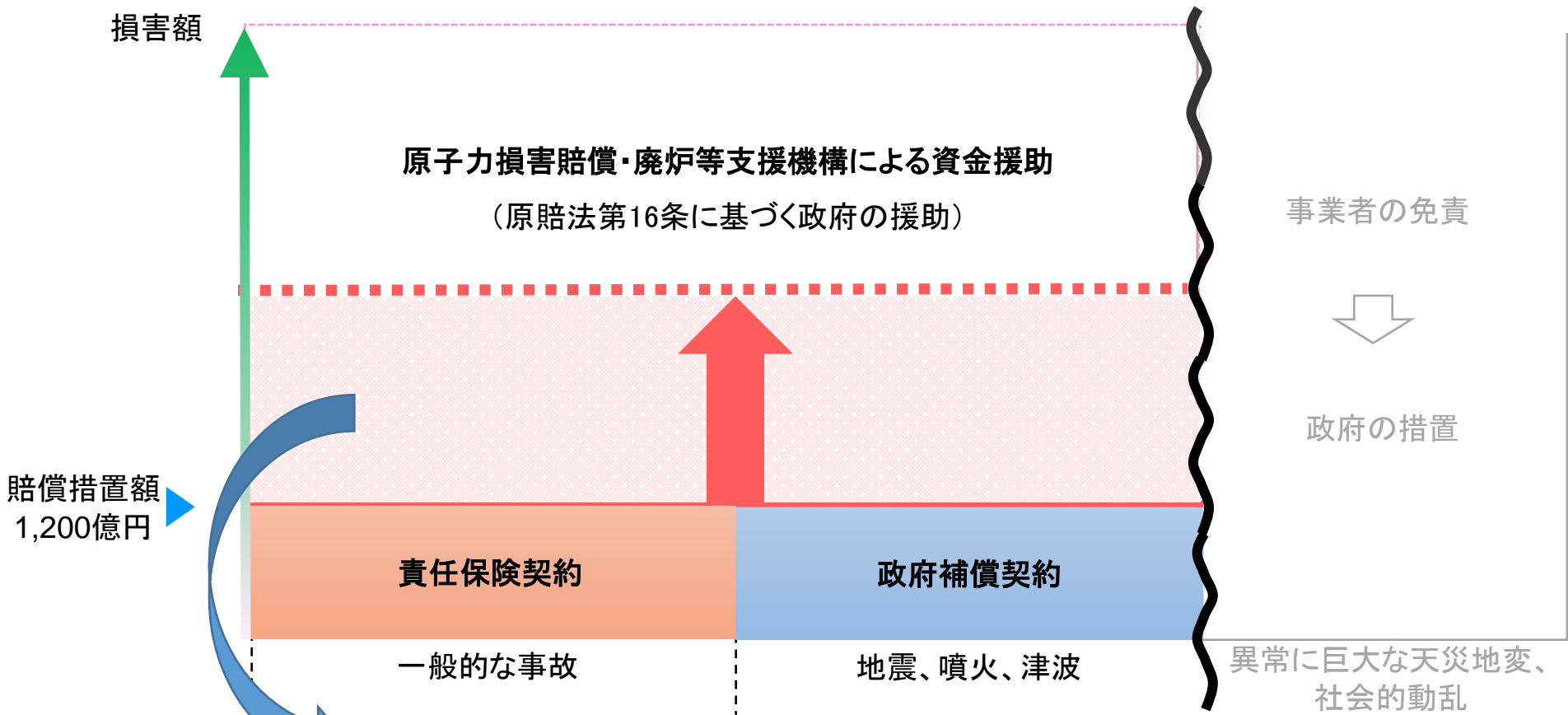
(損害賠償措置について)

- 東電福島原発事故の経緯を踏まえると、重大事故への備えという点で、現在の損害賠償措置の賠償措置額は過小である。
- 確実な被害者への賠償の実施と原子力事業者の事業に係る予見可能性を確保するためには、賠償措置額に係る保険料・補償料率の在り方、発災事業者による負担、発災事業者以外の電気事業者による相互扶助スキームでの負担、国による負担について、被災者救済の視点からの迅速性や、発災事業者が事故当初は事故の拡大防止措置等を講じる観点から収束対応にやや専念せざるを得ない状況があること、他の産業事故との関係で原子力事故の際に原子力事業者が負うべき賠償負担を一定程度国民の負担とすることには懸念があることなどを総合的に考慮しつつ、検討がなされる必要がある。
- 賠償措置額を引き上げた場合には、原子力事業者が負担する保険料・補償料が増額となり、それにより平時における電気料金が上昇することが懸念される。
- 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する際に、保険によりカバーしようとする、保険そのものが成り立たちづらいことから、保険的スキームとして損害賠償措置は有効に機能しない。

(賠償資力の確保に係る国の役割について)

- 原子力事業者を無限責任とし、最終的には発災事業者が賠償責任を負うとすれば、発災事業者ができるだけ早期に多くの資力を確保するような制度設計とすることも一つの方法ではないか。
- 原子力事業者を無限責任とした場合に、国がこれまでよりも一歩前に立ち、どのような環境整備を行うのかということを示すことにより、被害者の救済を確実なものとし、安心感を持ってもらうことが重要である。また、これにより、原子力施設が立地する地域住民をはじめ、国民全体の理解を得ることにもつながる。
- 原子力事業については、電気事業者に対して国が絶大な規制権限を行使している。権限を有する者には責任があり、国にも責任があると考えられるのではないか。

原子力事業者の無限責任における賠償資力確保のための枠組み



新たな枠組みの検討に当たっての観点(例)

- ・迅速な被害者救済に資するものとなっているか
- ・税や電気料金による費用負担について国民の理解が得られるものとなっているか
- ・原子力事業者の予見可能性の確保に留意したものとなっているか

【参考】現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について①

◆ 原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律第147号)

(損害賠償措置を講ずべき義務)

第6条 原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置(以下「損害賠償措置」という。)を講じていなければ、原子炉の運転等をしてはならない。

(損害賠償措置の内容)

第7条 損害賠償措置は、次条の規定の適用がある場合を除き、原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結若しくは供託であつて、その措置により、一工場若しくは一事業所当たり若しくは一原子力船当たり1,200億円(政令で定める原子炉の運転等については、1,200億円以内で政令で定める金額とする。以下「賠償措置額」という。)を原子力損害の賠償に充てることができるものとして文部科学大臣の承認を受けたもの又はこれらに相当する措置であつて文部科学大臣の承認を受けたものとする。

(原子力損害賠償補償契約)

第10条 原子力損害賠償補償契約(以下「補償契約」という。)は、原子力事業者の原子力損害の賠償の責任が発生した場合において、責任保険契約その他の原子力損害を賠償するための措置によつてはうめることができない原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を政府が補償することを約し、原子力事業者が補償料を納付することを約する契約とする。

2 補償契約に関する事項は、別に法律で定める。

◆ 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)

(補償損失)

第3条 政府が前条の契約(以下「補償契約」という。)により補償する損失は、次の各号に掲げる原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失とする。

- 一 地震又は噴火によつて生じた原子力損害
- 二 正常運転(政令で定める状態において行なわれる原子炉の運転等をいう。)によつて生じた原子力損害
- 三 その発生の原因となつた事実に関する限り責任保険契約によつてうめることができる原子力損害であつてその発生の原因となつた事実があつた日から10年を経過する日までの間に被害者から賠償の請求が行なわれなかつたもの(当該期間内に生じた原子力損害については、被害者が当該期間内に賠償の請求を行なわなかつたことについてやむをえない理由がある場合に限る。)
- 四 原子力船の外国の水域への立入りに伴い生じた原子力損害であつて、賠償法第7条第1項に規定する損害賠償措置その他の原子力損害を賠償するための措置(賠償法第7条の2第1項に規定する損害賠償措置の一部として認められるものに限る。)によつてはうめることができないもの
- 五 前各号に掲げるもの以外の原子力損害であつて政令で定めるもの

(補償料)

第6条 補償料の額は、1年当たり、補償契約金額に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政令で定める料率を乗じて得た金額に相当する金額とする。

【参考】現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について②

◆ 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)

(補償損失)

第2条 法第3条第5号に規定する原子力損害であつて政令で定めるものは、津波によつて生じた原子力損害とする。

(補償料率)

第3条 法第6条に規定する政令で定める料率(以下「補償料率」という。)は、次の各号に掲げる補償契約の区分に応じ、当該各号に定める率とする。

- 一 原子力損害の賠償に関する法律施行令(昭和37年政令第44号)第2条の表第1号に規定する熱出力が1万キロワットを超える原子炉の運転に係る補償契約 1万分の20
- 二 前号に掲げる補償契約以外の補償契約 1万分の3(大学又は高等専門学校における原子炉の運転等に係る補償契約については、1万分の1.5)

◆ 賠償措置額の推移

運転等の種類	平成22年 1月1日～	平成12年 1月1日～	平成2年 1月1日～	昭和55年 1月1日～	昭和46年 10月1日～	昭和37年 3月15日～
・熱出力1万Kw超	1200億円	600億円	300億円	100億円	60億円	50億円

◆ 補償料率の推移

運転等の種類	平成24年4月1日～	平成22年1月1日～	法制定時～
・熱出力1万Kw超	1万分の20	1万分の3	1万分の5

◆ 諸外国における責任保険契約による賠償措置額

国名	日本	アメリカ	ドイツ	イギリス	フランス
賠償措置額	1,200億円	413億円 (\$3.75億)	325億円 (€2.5億)	217億円 (£1.4億)	112億円 (€9,150万)

※ 支出官事務規程(昭和22年大蔵省令第94号)に基づき、1ドル=110円、1ポンド=155円、1ユーロ=122円として換算

【参考】現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について③

◆ 政府補償契約の補償料収入

年度	歳入徴収額	賠償措置額	
昭和 36	25	50億円	
37	2,688		
38	2,692		
39	5,188		
40	5,191		
41	5,255		
42	6,836		
43	7,737		
44	15,323		
45	15,300		
46	19,190		60億円
47	25,797		
48	34,832		
49	39,112		
50	36,182		
51	46,786	100億円	
52	49,981		
53	52,941		
54	70,765		
55	93,578		
56	90,032		
57	89,996		
58	105,095		
59	99,962		

年度	歳入徴収額	賠償措置額
昭和 60	105,110	100億円
61	105,474	
62	106,108	
63	110,886	
平成 元	284,078	300億円
2	348,406	
3	360,555	
4	378,086	
5	379,058	
6	381,529	
7	381,218	
8	380,294	
9	378,747	
10	395,020	
11	696,565	600億円
12	795,618	
13	806,481	
14	807,171	
15	851,316	
16	854,445	
17	821,923	
18	823,064	
19	790,623	

年度	歳入徴収額	賠償措置額
平成 20	850,708	600億円
21	890,595	
※1 22	914,877	1200億円
23	884,752	
※2 24	6,439,335	
25	4,750,333	
26	4,890,014	
27	4,985,112	
28	4,500,085	
合計	41,368,074	

(単位:千円)

賠償措置額は、1万kW超の場合。
歳入徴収額は、原子炉の運転等及び運搬も含めた補償料収入の全額。

※1 補償料率の引下げ
1万分の5 ⇒ 1万分の3

※2 補償料率の引上げ
(熱出力1万kW超の原子炉の運転)
1万分の3 ⇒ 1万分の20

【参考】現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について④

◆ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号）

（負担金の納付）

第38条 原子力事業者(略)は、機構の事業年度ごとに、機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対し、負担金を納付しなければならない。

（負担金の額）

第39条 前条第1項の負担金の額は、各原子力事業者につき、一般負担金年度総額(機構の事業年度ごとに原子力事業者から納付を受けるべき負担金の額(略)の総額として機構が運営委員会の議決を経て定める額をいう。…)に負担金率(一般負担金年度総額に対する各原子力事業者が納付すべき額の割合として機構が運営委員会の議決を経て各原子力事業者ごとに定める割合をいう。…)を乗じて得た額とする。

（資金援助の申込み）

第41条 原子力事業者は、賠償法第3条の規定により当該原子力事業者が損害を賠償する責めに任ずべき額(以下この条及び第43条第1項において「要賠償額」という。)が賠償措置額を超えると見込まれる場合には、機構が、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に資するため、次に掲げる措置(以下「資金援助」という。)を行うことを、機構に申し込むことができる。

一 当該原子力事業者に対し、要賠償額から賠償措置額を控除した額を限度として、損害賠償の履行に充てるための資金を交付すること(以下「資金交付」という。)

（資金援助の内容等の変更）

第43条 前条第1項の規定による資金援助を行う旨の決定を受けた原子力事業者は、要賠償額の増加その他の事情により必要が生じた場合には、当該資金援助の内容又は額の変更の申込みをすることができる。

（特別事業計画の認定）

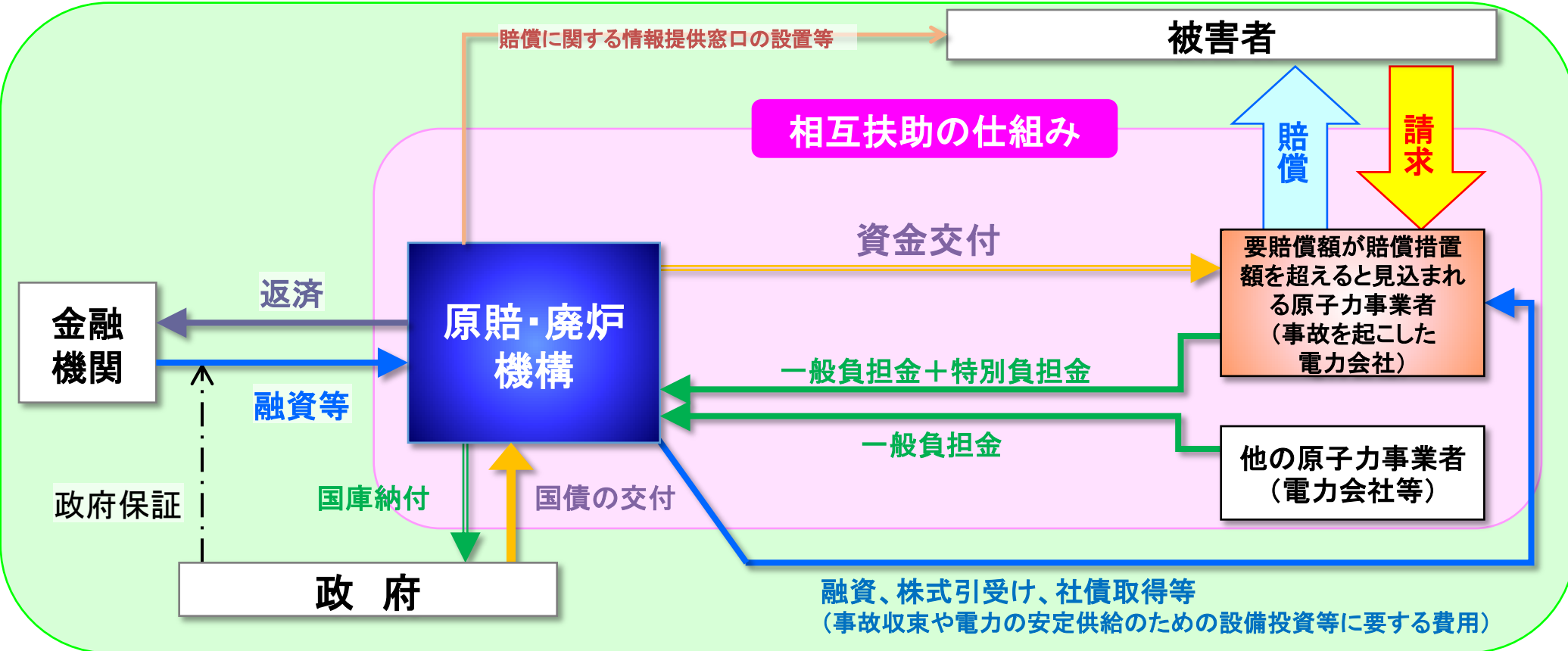
第45条 機構は、第42条第1項の規定による資金援助を行う旨の決定をしようとする場合において、当該資金援助に係る資金交付に要する費用に充てるため第48条第2項の規定による国債の交付を受ける必要があり、又はその必要が生ずることが見込まれるときは、運営委員会の議決を経て、当該資金援助の申込みを行った原子力事業者と共同して、当該原子力事業者による損害賠償の実施その他の事業の運営及び当該原子力事業者に対する資金援助に関する計画(以下「特別事業計画」という。)を作成し、主務大臣の認定を受けなければならない。

第52条 認定事業者が、当該認定に係る特別期間内にその全部又は一部が含まれる機構の事業年度について納付すべき負担金の額は、第39条第1項の規定にかかわらず、同項の規定により算定した額に特別負担金額(認定事業者に追加的に負担させることが相当な額として機構が事業年度ごとに運営委員会の議決を経て定める額をいう。以下この条において同じ。)を加算した額とする。

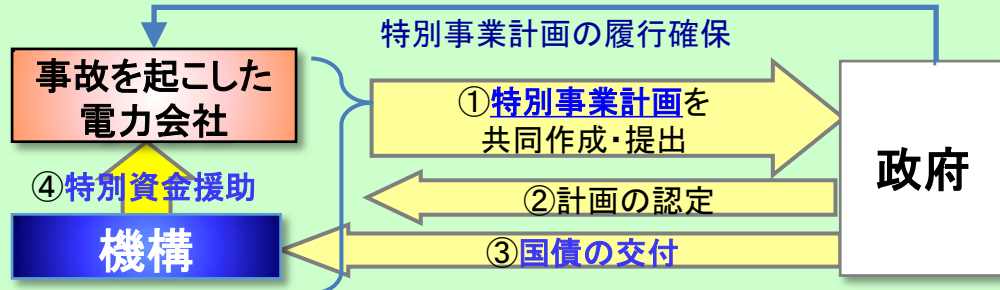
2 特別負担金額は、認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、認定事業者に対し、できるだけ高額 of 負担を求めるものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない。

【参考】 現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について⑤

◆ 原賠・廃炉機構法による相互扶助スキーム



< 特別資金援助の仕組み >



< 特別事業計画への記載事項 >

- ① 原子力損害の状況
 - ② 賠償額の見通し・賠償実施の方策
 - ③ 中期的な事業収支計画を記載した書類
 - ④ 経営合理化方策
 - ⑤ 関係者に対する協力要請の方策
 - ⑥ 資産・収支状況の評価
 - ⑦ 経営責任明確化の方策
 - ⑧ 資金援助の内容・額
- 等

※機構は、特別事業計画を作成する際、事故を起こした電力会社の資産評価と経営の徹底した見直しを行うとともに、関係者への協力要請が適切かつ十分なものであるかを確認。

【参考】現行の原賠制度における賠償資力を確保するための措置について⑥

◆ 原賠・廃炉機構の負担金額及び国庫納付金の推移

(百万円)

	平成23年度分	平成24年度分	平成25年度分	平成26年度分	平成27年度分	平成28年度分
一般負担金総額	81,500	100,805	163,000	163,000	163,000	163,000
特別負担金	0	0	50,000	60,000	70,000	110,000
機構当期純利益 (国庫納付金)	79,993	97,322	209,789	254,019	263,926	※平成29年7月31日 までに国庫に納付

一般負担金総額の内訳

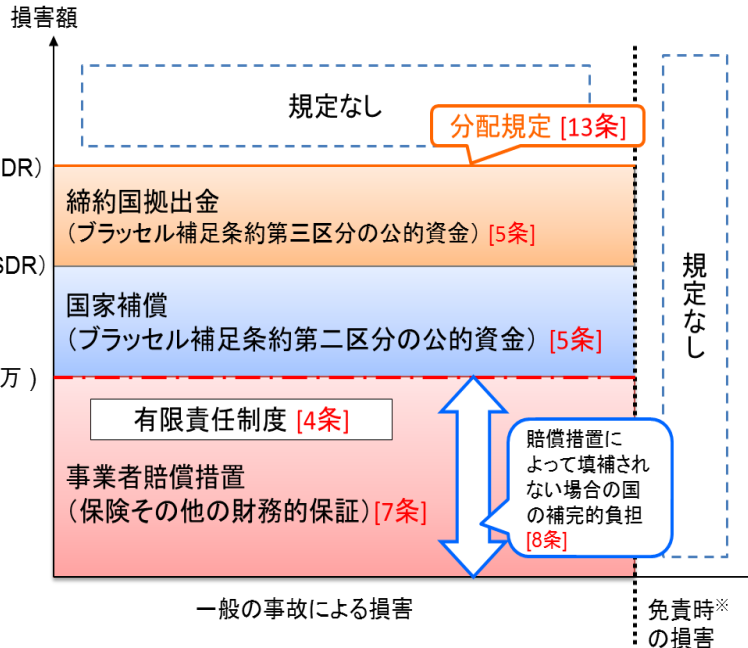
(百万円)

	平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度		平成28年度	
	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額
北海道電力	4.00%	3,260	3.77%	3,803	4.00%	6,520	4.00%	6,520	4.00%	6,520	4.00%	6,520
東北電力	6.57%	5,355	6.20%	6,247	6.57%	10,709	6.57%	10,709	6.57%	10,709	6.57%	10,709
東京電力	34.81%	28,370	38.51%	38,820	34.81%	56,740	34.81%	56,740	34.81%	56,740	34.81%	56,740
中部電力	7.62%	6,210	7.19%	7,245	7.62%	12,421	7.62%	12,421	7.62%	12,421	7.62%	12,421
北陸電力	3.72%	3,032	3.51%	3,537	3.72%	6,064	3.72%	6,064	3.72%	6,064	3.72%	6,064
関西電力	19.34%	15,762	18.24%	18,389	19.34%	31,524	19.34%	31,524	19.34%	31,524	19.34%	31,524
中国電力	2.57%	2,095	2.42%	2,444	2.57%	4,189	2.57%	4,189	2.57%	4,189	2.57%	4,189
四国電力	4.00%	3,260	3.77%	3,803	4.00%	6,520	4.00%	6,520	4.00%	6,520	4.00%	6,520
九州電力	10.38%	8,460	9.79%	9,870	10.38%	16,919	10.38%	16,919	10.38%	16,919	10.38%	16,919
日本原子力 発電	5.23%	4,262	4.93%	4,973	5.23%	8,525	5.23%	8,525	5.23%	8,525	5.23%	8,525
日本原燃	1.76%	1,434	1.66%	1,673	1.76%	2,869	1.76%	2,869	1.76%	2,869	1.76%	2,869

【参考】諸外国の原子力損害賠償制度の概要について②

国名	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
準備される資金を上回る場合	<ul style="list-style-type: none"> 機構を通じた政府による資金援助 (事業者の相互扶助を前提) 	<ul style="list-style-type: none"> 大統領が議会に補償計画を提出 	<ul style="list-style-type: none"> 国会の議決の範囲内で主務官庁から補償 	<ul style="list-style-type: none"> 9,150万ユーロ以上は規定なし デクレ(政令)により準備資金の分配を決定 	<ul style="list-style-type: none"> 事事業業者は資力の限り賠償 事事業業者の資力を超える場合は、命令により利用可能な資金の分配を決定

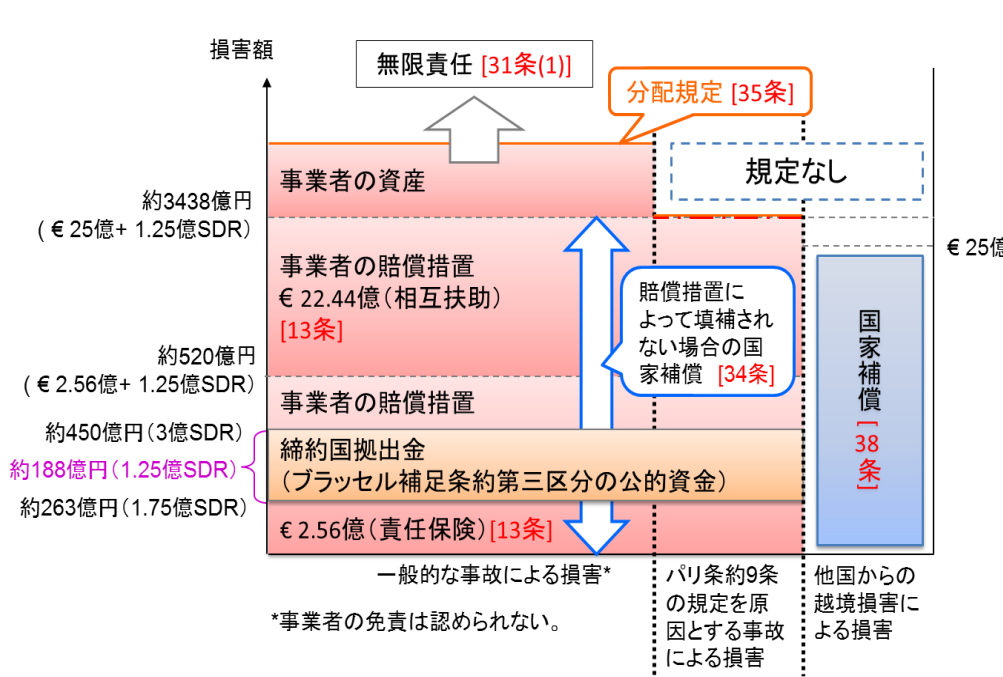
フランス



※武力紛争、内戦若しくは反乱の間に行われた戦争行為その他の類似行為。[13条4項]

デクレに基づく分配が適用された後は、被害者が受ける賠償金は、損害の種類によって程度に差はあるものの、減額されることとなる。このため、デクレが施行されるタイミングや賠償の支払状況によって、被害者間で賠償支払額に不公平が生じる可能性があると思われる。

ドイツ



大規模な原子力損害が発生し、損害賠償額が損害賠償義務履行のために利用可能な資金を上回ることが予想される場合には、利用可能な資金の配分及び遵守すべき手続は、命令によって規制される。また、当該命令は、被害者に対するすべての賠償が行われなくとも、当該命令により公平な配分が行われることが予定されている。