

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〔8〕

【原子力損害賠償に係る制度（その5）】

賠償資力確保のための枠組みの考え方について①

(1) 賠償資力確保のための現行の枠組み

① 損害賠償措置

- 現行の原賠法では、原子力事業者は、責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置を講ずることが義務付けられている。この損害賠償措置は、各原子力事業者と民間保険会社及び政府との事前契約に基づく保険的スキームとなっており、損害賠償措置は、あらかじめ定められた保険料及び補償料を支払うことで一定の賠償資力を確保することが可能である。
- 責任保険契約については、民間保険会社がリスク評価等に基づく保険料をもとにして、万が一の場合に保険金を支払うこととなる。また、政府補償契約については、予算措置を行った上で、補償金を支払うこととなる。いずれの場合も、原子力事業者から提出される賠償に係る書類の確認(査定)を行った上で支払うこととなっている。なお、損害賠償措置に基づく補償金が損害賠償に充てられるよう、被害者に対して原子力事業者が支払った限度又は被害者の承諾があった限度においてのみ、政府等に対して補償金等の支払を請求することができることとされている。

② 原賠・廃炉機構による資金援助等

- 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ため、原賠・廃炉機構制度は、各原子力事業者が共同で原子力損害の発生に備える相互扶助スキームとなっている。
- 現在は東電福島原発事故に係る特別資金援助が行われており、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施のための積立分が不十分であることから、原子力事業者が必要な賠償資力を確保するためには、特別事業計画の作成、認定の手続を経る必要があり、手続に一定の時間を要するという課題があると考えられる。
- また、原賠・廃炉機構法では、特別資金援助に係る資金交付を行うために必要となる資金の確保に用いるための交付国債について無利子とし、この利子負担分については国が一般会計から支出している。また、国民生活及び国民経済に重大な支障を生ずるおそれがあると認められる場合に限り、国は予算で定める額の範囲内において、機構に対し、必要な資金を交付することができることとされている。

③ 国の措置(原賠法第16条)

- 国は、要賠償額が賠償措置額を超え、かつ、法目的を達成するため必要があると認めるときは原子力事業者に対して賠償するために必要な援助を行うこととされている。

賠償資力確保のための枠組みの考え方について②

(2) 新たな枠組みの検討に当たっての考え方

- 現行の枠組みでは、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、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、東電福島原発事故での賠償実績等を踏まえると、賠償資力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。
- 現行の原賠法における賠償資力に関わる課題に対応するためには、特に、事業所外(オフサイト)への放射性物質の放りリスクを伴う事故又は重大事故が発生した場合に、原子力事業者による迅速な賠償の支払を確実にするためには、現行の賠償措置額では賠償資力としては不十分であり、新たな枠組みを検討する必要があると考えられる。
- 新たな枠組みについては、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を中心に総合的に検討する必要がある。

新たな枠組みの検討に当たっての基本的な考え方について①

(1) 迅速な賠償の実施の観点

- 被害者が適切な賠償を迅速に受けるためには、**発災事業者(事故を起こした原子力事業者)が、事故発生直後から必要となる賠償資力を速やかに確保し、賠償手続に従い迅速に行われることが重要**である。事業所外への放射性物質の放りリスクを伴う事故又は重大事故が仮に発生した場合においても、原賠制度が持続的に機能し、被害者が適切に賠償を受けられるものとする事で、原賠制度に対する国民の信頼を確保しなければならない。
- このため、現行の損害賠償措置(1,200億円)では、あらかじめ確保されている賠償資力としては不足していると考えられ、迅速な賠償のために**新たな枠組みにより措置を講ずることにより、賠償資力をあらかじめ確保**しておくことが求められる。
- 発災事業者が賠償資金を速やかに確保するためには、発災事業者の資金確保に係る手続の迅速性を第一に考える必要がある。新たな枠組みを設けることで、一定額の賠償資力を確保するための資金を取り扱うこととなることから、事故発生後速やかに手続を進められるように、必要な事項を法令等にあらかじめ定めるなどの方策が重要である。
- ただし、発災事業者に対して賠償資力を確保するための措置を講ずるものであることから、被害者の保護、さらには電気の安定供給等の原子力事業の円滑な運営の確保等の観点から手続の迅速性を担保した上で、これらの観点から支障を来たさない範囲において、当該手続の適切性及び公正性に留意する必要があると考えられる。

新たな枠組みの検討に当たっての基本的な考え方について②

(2) 費用負担の観点

- 現行の損害賠償措置は、あらかじめ定められた保険料・補償料を負担することで、一定規模の賠償資力を確保するもので、保険的スキームであることから、賠償が行われる場合には民間保険会社又は国が必要な資金を確保した上で、発災事業者に保険金・補償金を支払うこととなる。また、原賠・廃炉機構の資金援助に係る一般負担金については、相互扶助の考え方の下で、事故を起こした原子力事業者以外の原子力事業者も負担している。
- これらの原賠制度の維持に必要な費用負担は、基本的には原子力発電に係るコストの一部となっており、電気料金を通じて電力需要家の負担となっている。
- 新たな枠組みに係る費用負担の在り方については、一定額の賠償資力を確保する必要があることから、**国と原子力事業者との適切な役割分担等を踏まえ、万が一の事態に備えられるよう**に検討する必要がある。
- 電気料金による負担については、電力需要家に負担を及ぼし、ひいては国民生活及び国民経済に支障を生ずる可能性があることに留意することが重要である。他方で、一般税による負担については、発災事業者の責任の在り方、エネルギー政策上の原子力の位置付け、国の役割を踏まえ、国民の理解を得られるような枠組みとすることが重要である。**

新たな枠組みの検討に当たっての基本的な考え方について③

(3) 原子力事業者の予見可能性の観点

- 原子力事業者の予見可能性の確保に関しては、現行の枠組みである損害賠償措置、原賠・廃炉機構による資金援助等を活用することで、適切な賠償を継続することが可能となっていると考えられるが、東電福島原発事故の賠償実績等を踏まえて新たな枠組みを検討する必要がある。
- 事業所外への放射性物質の放出リスクを伴う事故又は重大事故が発生した場合には、現行の賠償措置額を超える原子力損害となる可能性が高く、事故後早い段階から賠償に係る資金が必要となると考えられる。
- このため、発災事業者が被害者に適切な賠償を迅速に行うため、原賠・廃炉機構による資金援助を受ける前に、新たな枠組みにより措置を講ずることで一定額の賠償資力を確保することを可能とすることは、賠償資力の確保の観点から原子力事業者の予見可能性が向上するとともに、確実に賠償資力を確保することで、事故収束作業や電力の安定供給に係る資金確保、事業経営等の面から利点が大きいと考えられる。
- 他方で、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、現行制度に加えて、賠償資力を確保するための新たな枠組みにより措置を講ずることは、その費用負担の観点から原子力事業者の予見可能性に影響を与えることが考えられる。このため、具体的な負担の在り方の検討に当たって、原子力事業者の予見可能性の観点に留意する必要がある。

【参考】新たな枠組みに関する意見(第17回専門部会)

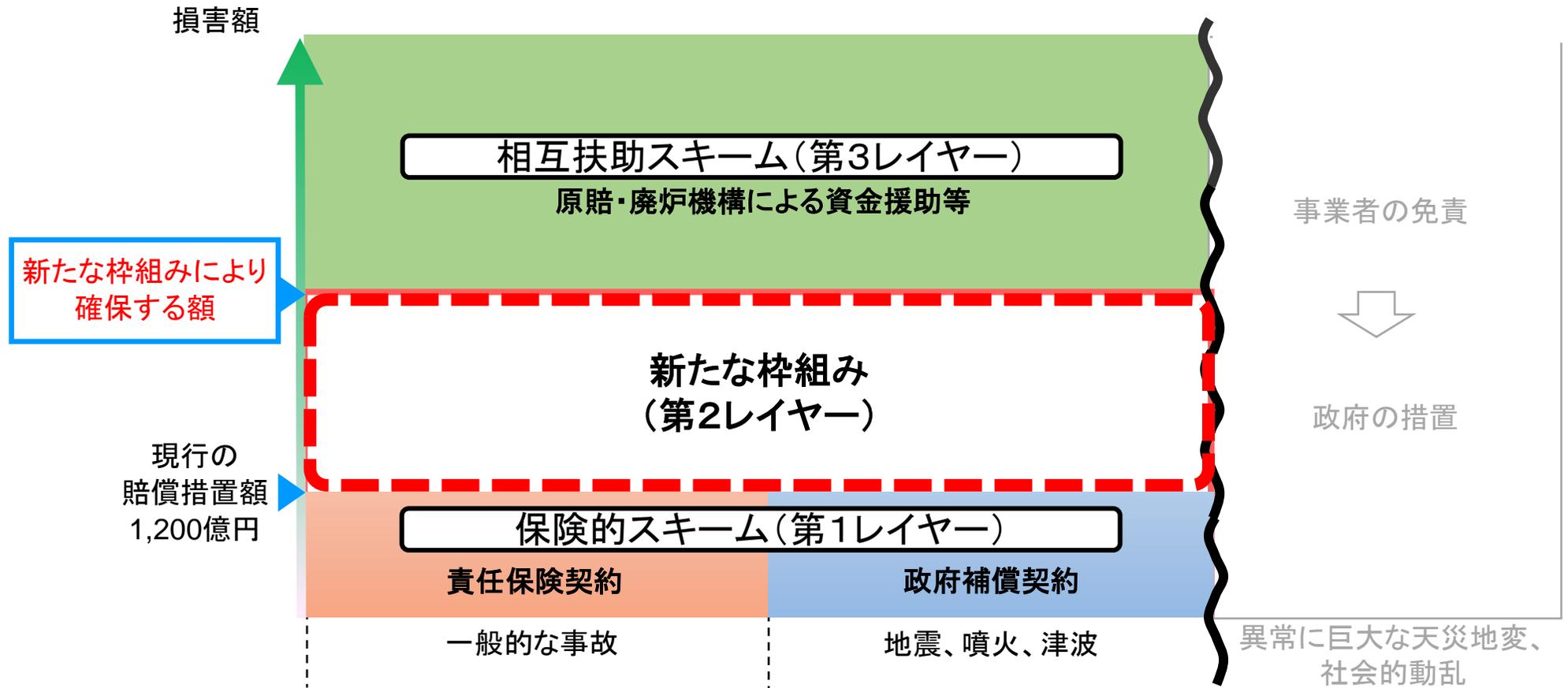
- 賠償措置額をきちんと引き上げて、あり得べき事故に備えておく必要がある。
- 賠償措置額の引上げは、保険制度と相互扶助のリバランスに資するものである。
- 保険の枠組みとした場合には、迅速性の観点から、原子力事業者への資金拠出に係る手続について簡素化が必要である。
- 賠償措置額の引上げにより平時の電気料金が上昇することのないよう補償料率を設定することが必要である。
- 補償料率について、新規制基準対応、自主的安全性向上の取組へのインセンティブ等を織り込む余地があるのではないか。
- 安全対策で事故リスクが下がったから補償料率を下げるという考え方について、日本は外部要因事象多すぎてリスク計算ができないという課題がある。
- 補償料率について、経済合理性も考慮し、民間企業である原子力事業者が支払可能であり、制度に参加できる合理的なものとする必要がある。
- 賠償措置額を引き上げ、補償料が電気料金に上乗せされれば、国民生活、企業活動に影響が大きく、国民にとって受け入れがたいのではないか。
- 発生頻度の低い重大事故に対し、掛け捨てとなる保険で備えることはそぐわない。原子力損害賠償に係る負担は、国会審議を経て、電源開発促進税で徴収することを事前に整備することで、国の説明責任を果たすべき。
- 原賠・廃炉機構制度を今後も継続していくとしても、新たな枠組み部分は、諸外国の法制も参考とし、国が無過失で補償する制度とすべき。この枠組みに係る負担は、電気料金、託送料ではなく、累進性のある復興税で負担すべき。
- 原子力損害賠償に係る負担について、最終的に国民が負担することについては理解するが、原子力発電による電力を使用したくない者も含め全国民が負担すべきかについては議論が必要である。
- 保険的な措置のみならず、いざというとき国が必要な財源を確保することが重要である。
- 将来にわたり原子力事業者が持続的に原子力発電所を経営できる制度設計とすべき。

賠償資力確保のための新たな枠組みの検討について①

(1) 賠償資力の備えの充実のための枠組みの構造について

- 現行の原賠制度の構造(レイヤー)は、保険スキームである損害賠償措置で賠償資力を確保し、要賠償額が賠償措置額を超えた場合には、原賠法第16条の国の援助の具体的な措置となっている原賠・廃炉機構による資金援助等が措置されている。仮に原子力事故が発生し賠償を行うこととなった場合には、原子力事業者は、原賠法によりあらかじめ義務付けられている損害賠償措置の手続を行うことで、賠償措置額(1,200億円)を賠償のための資金として確保することが可能である。さらに、賠償措置額を超える損害となった場合には、原賠法第16条に基づく国の措置、原賠・廃炉機構による資金援助等の手続を行い、賠償のための資金を確保することが想定されている。
- 東電福島原発事故の賠償実績等を踏まえると、事業所外への放射性物質の放りリスクを伴う事故又は重大事故が発生した場合に迅速な支払を確保するため、新たな枠組みを検討する必要があると考えられる。国として原子力発電に係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もつながるものと考えられる。
- 損害賠償措置に関しては、民間保険会社が担っている責任保険契約について、国際動向、責任保険の引受能力等を踏まえ、これまでおおよそ10年ごとに見直しを行ってきた。現在の賠償措置額1,200億円は諸外国と比較しても高い水準となっており、現時点では大幅な引上げは困難な状況である。
- 諸外国の原賠制度においても、責任保険契約は賠償資力を確保するための基礎的な措置とされていること等を踏まえると、引き続き、責任保険契約の果たす役割は非常に大きいと考えられる。賠償措置額については、今後とも、国際動向、責任保険の引受能力等を踏まえ、賠償措置額の引上げの努力を継続することが重要ではないか。
- 原賠・廃炉機構による資金援助等は、相互扶助の考え方の下で、発災事業者が巨額の賠償を負うこととなった場合でも事業を継続するための「最後の砦」となるものであり、引き続き、重要な役割を果たすものである。なお、東電福島原発事故の賠償に関しては、「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針について」(平成28年12月20日閣議決定)において、国と東京電力がそれぞれに担うべき役割を明確化し、国民負担を最大限抑制しつつ、福島再生と電力の安定供給を両立させるための措置が決定されている。
- 原賠法第16条の国の援助の具体的な措置である原賠・廃炉機構による資金援助等については、東電福島原発事故に係る賠償のために必要な措置が講じられており、引き続き、今後発生し得る原子力事故への備えとして機能すると考えられる。なお、今後、原子力を取り巻く事業環境の変化を踏まえ、必要な検討を行うことが重要ではないか。

新たな枠組みのイメージ



賠償資力確保のための新たな枠組みの検討について②

(2) 新たな枠組みの検討について

- 新たな枠組みについて、保険的スキームである現行の損害賠償措置を参考とし、原子力事業者の負担により、原子力事業者の予見可能性の向上を図りつつ、賠償資力を確保する枠組みとする案が考えられる。原子力事業者は、あらかじめ費用を負担し、万が一原子力事故が発生した場合には一定の賠償資力を確保することができることとなり、**費用負担の観点からは予見可能性が高い制度**ということができる。また、保険的スキームの活用は、自らの賠償リスクに自ら備える方法により賠償資力を確保できる範囲が拡充されることになると考えられる。
- 現行の損害賠償措置については、前述のとおり、民間保険会社が担っている責任保険契約について、賠償措置額を大幅に引き上げることは困難である。この点を考慮し、新たな枠組みによりカバーする原子力事故の範囲について、従来政府補償契約が対象としてきた範囲に限定することが考えられるが、この場合、事業所外への放射性物質の放り出しを伴う事故や重大事故が発生した場合の備えとしては不十分なものとなる。一方、従来責任保険契約が対象としてきた範囲も含める場合、原子力事業者の過失による事故まで対象とすることの是非等についての課題がある。
- 新たな枠組みに係る費用の額については、合理的な考え方に基づき設定することが適当**である。保険的スキームである現行の政府補償契約における補償料率は、過去の事故確率に基づき補償損失の発生の見込み等を勘案して定められているが、**新たな枠組みの対象となる今後発生し得る原子力事故の発生リスクを算出することは現時点では難しいという課題**がある。
- また、新たな枠組みに係る負担が追加されることで原子力事業者の負担が大幅な増額となる場合、原子力事業者の合理化等の努力を求めたとしても、**電気料金の値上げにつながり電力需要家に負担を及ぼす可能性があることに留意**が必要である。
- 迅速性の観点について、現行の政府補償契約では、前述のとおり、原子力事業者から提出される賠償に係る書類の確認(査定)を行った上で補償金を支払うこととなる。新たな枠組みでは賠償に係る資金の支払に当たり、発災事業者の資金確保に係る手続の迅速性を確保するため、請求案件の処理の簡素化、概算払の導入等、補償金の支払手続を迅速化するための制度上、運用上の改善を図る必要がある。
- なお、保険的スキームにより事故時には一定額の資金が支払われることになり、**原子力事業者の安全対策への投資に係る取組への影響を考慮**する必要がある。

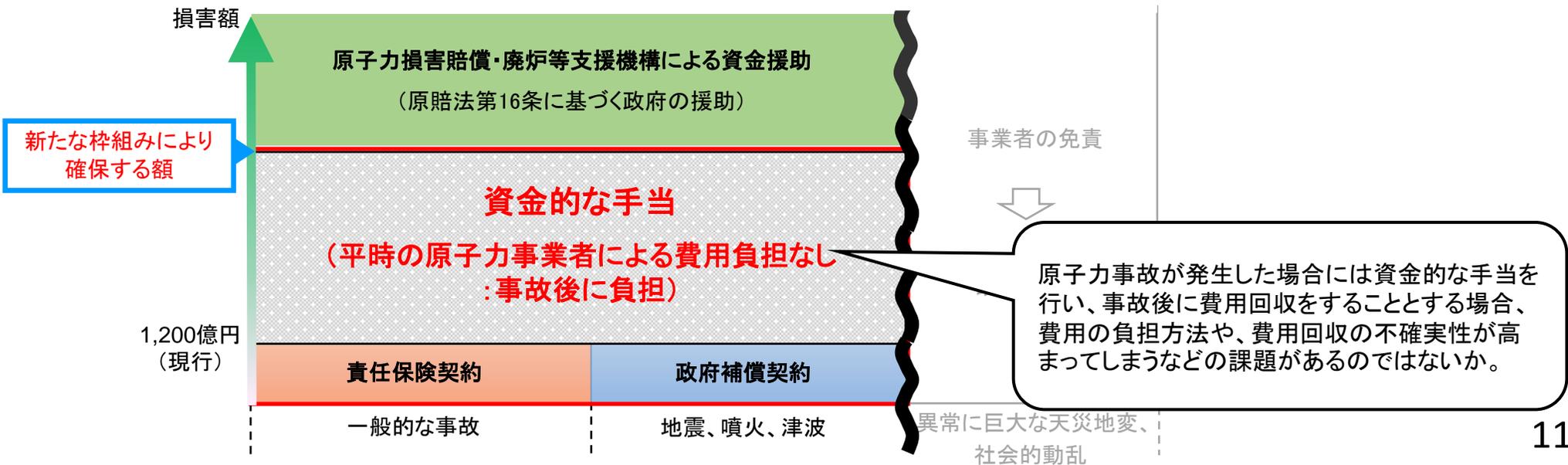
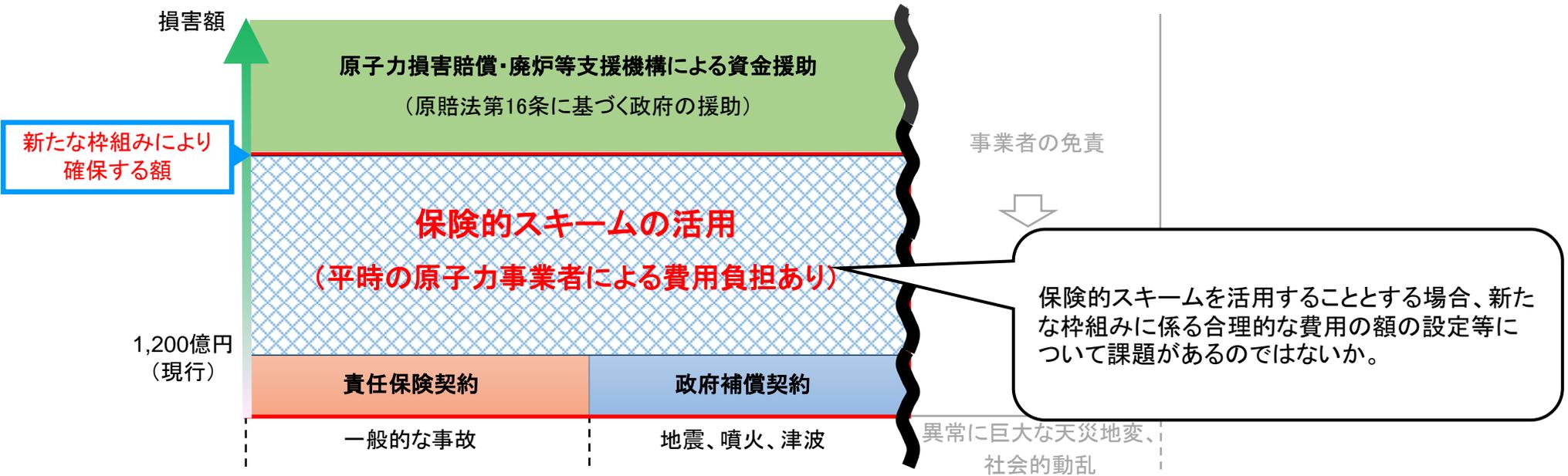
保険的スキームを活用することとする場合、新たな枠組みに係る合理的な費用の額の設定等について課題があるのではないか。

賠償資力確保のための新たな枠組みの検討について③

- 保険的スキームの活用等、平時から原子力事業者が費用を負担する枠組みとは別の枠組みとして、米国、ドイツの相互扶助制度も参考として、国が原子力事業者に対し、原子力事故が発生した場合には一定額の賠償資力が確保できるよう資金的な手当を行うことをあらかじめ法令等により定めておき、発災事業者がこの資金的な手当を受けた場合には当該手当に要した費用を事故後に回収する枠組みとする案が考えられる。
- 資金的な手当に係る費用負担に関して、新規制基準への対応、自主的安全性向上への取組等により甚大な重大事故等の発生リスク等が非常に小さくなっていることを踏まえ、事故後に費用回収することとする場合には、平時における費用負担を抑えることが可能なものと考えられる。
- ただし、原子力事故後の費用回収について、相互扶助による費用回収をすることとする場合、各原子力事業者が負担することになることから、電気料金の値上げにつながり、電力需要家の負担が発生することとなる。また、負担方法をどのように設定し、費用回収を図ることができるかという点は、原子力事業者の予見可能性に影響するが、事故後に費用回収することとする場合、平時から負担を求める場合と比べ、回収の不確実性が高くなり、国民負担につながるという課題がある。
- また、発災事業者への援助される資金について、借入金的なもの(負債性)と認識され、発災事業者が債務超過に陥らないようなものとする必要がある。さらに、相互扶助により、発災事業者以外の原子力事業者も負担することとなるが、その負担の取扱(あらかじめ負担額が決定される場合の引当等の財務処理等)について検討する必要がある。
- 迅速性の観点からは、現行の原賠・廃炉機構による資金援助に係る手続(特別事業計画の策定等)に比して、迅速な手続で資金的な手当が行われるよう措置する必要がある。ただし、新たな枠組みによる一定額の賠償資力を確保するための措置については、被害者の保護、さらには電気の安定供給等の原子力事業の円滑な運営の確保等の観点から支障を来たさない範囲において、当該手続の適切性及び公正性に留意する必要があると考えられる。

原子力事故が発生した場合には資金的な手当を行い、事故後に費用回収をすることとする場合、費用の負担方法や、費用回収の不確実性が高まってしまふなどの課題があるのではないか。

賠償資力確保のための新たな枠組みの検討について④

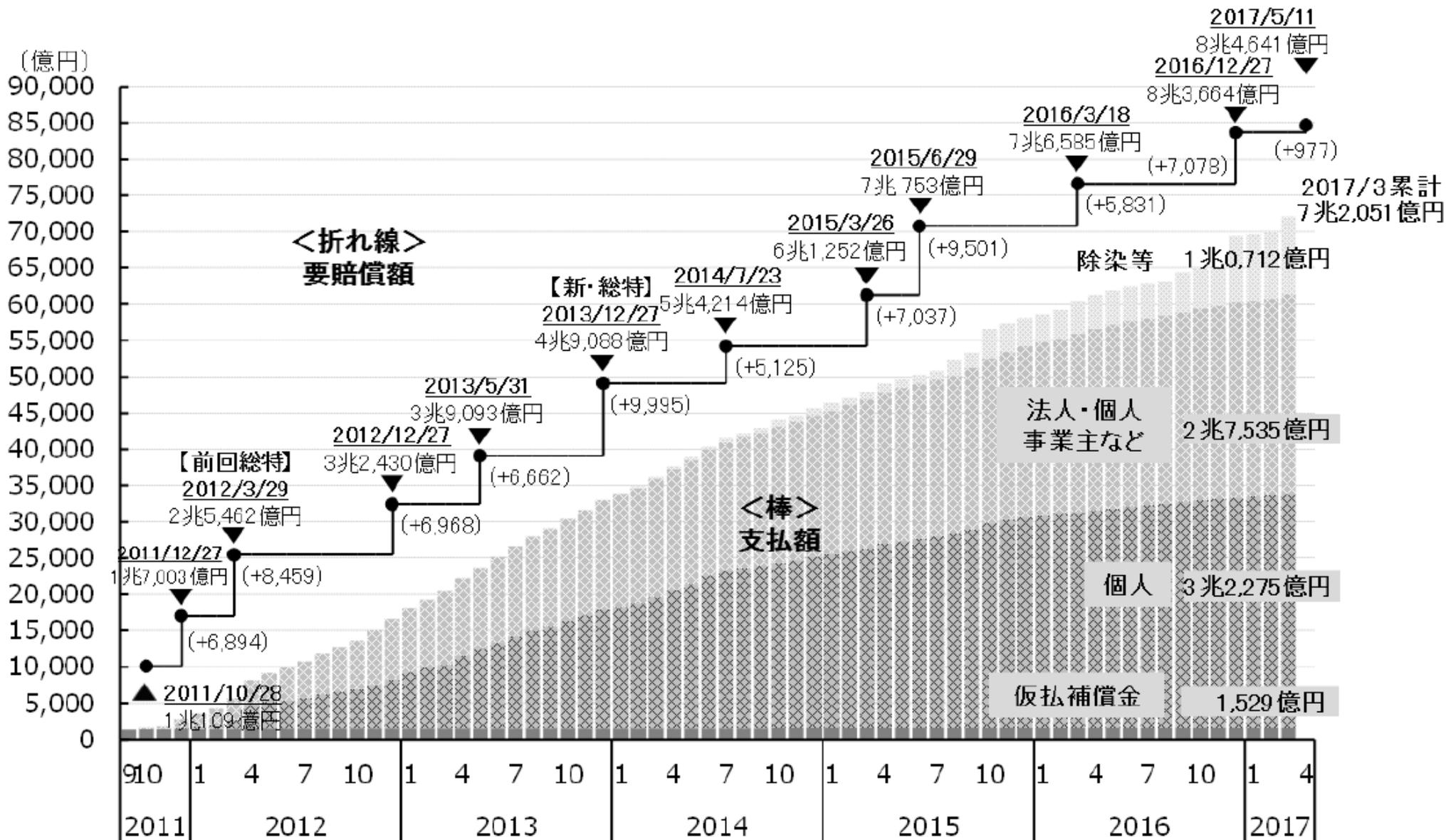


賠償資力確保のための新たな枠組みの検討について⑤

(3) その他

- 現行の原賠制度では、費用負担は、基本的には原子力コストとして原子力事業者が電気料金に転嫁し、電力需要家が負担している。新たな枠組みの費用負担の在り方について、目的税である電力開発促進税による負担にすべきとの意見がある。この場合、国会の審議を経て負担割合等が決定されることになることから、国が説明責任を果たした上で負担方法が決定されるという透明性が向上する利点があると考えられる、他方で、制度設計によっては原子力を利用しない全ての電力需要家が負担することもあり得ることから、国民理解が得られるかという課題があると考えられる。
- また、国が原子力政策を推進している責任等を踏まえ、一般税による負担とすべきとの意見がある。電気料金での負担は、低所得者層や中小企業に対する影響が大きくなる(逆進性)ことから、より公平な負担という考え方となり得ると考えられるが、国と発災事業者の事故に関する責任を踏まえた費用分担の在り方、さらに、原賠法及び関連国際条約で求められている責任集中等との整理といった課題とあわせて検討する必要があると考えられる。

【参考】東電福島原発事故における賠償支払額及び要賠償額の推移



※原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力ホールディングス株式会社「新々・総合特別事業計画（第三次計画）」（2017年5月18日認定）より引用

【参考】福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国の役割分担

	廃炉・汚染水 (※1)	賠償 (※3)	除染	中間貯蔵	合計
金額	2.0兆円 ↓ (+6.0兆円) 8.0兆円	5.4兆円 ↓ (+2.5兆円) 7.9兆円	2.5兆円 ↓ (+1.5兆円) 4.0兆円	1.1兆円 ↓ (+0.5兆円) 1.6兆円	11.0兆円 ↓ (+10.5兆円) 21.5兆円
交付国債枠：9兆円 → 13.5兆円					
東電	2兆円 ↓ (+6兆円) 8兆円 (管理型積立金を想定)	2.7兆円 ↓ (+1.2兆円) 3.9兆円	2.5兆円 ↓ (+1.5兆円) 4.0兆円 (株式売却益を想定※5)	—	7.2兆円 ↓ (+8.7兆円) 15.9兆円 (※6)
大手電力	—	2.7兆円 ↓ (+1.0兆円) 3.7兆円	—	—	2.7兆円 ↓ (+1.0兆円) 3.7兆円
新電力	—	0.24兆円 (※4)	—	—	0.24兆円
国	(研究開発支援) (※2)	—	(株式売却益)	1.1兆円 ↓ (+0.5兆円) 1.6兆円 (エネルギー予算を想定)	1.1兆円 ↓ (+0.5兆円) 1.6兆円

- (※1) 第6回東京電力改革・1F問題委員会において公表された「有識者ヒアリング結果報告」を引用したもの。経済産業省として評価したものではないことに留意。
- (※2) 別途、廃炉の研究開発に、平成28年度補正予算までの累計で0.2兆円がある。
- (※3) 原賠機構法による負担金は、各事業者が事故への備えとして納付しているものであるが、現状では、1F事故賠償に係る資金に充てられている。これを前提とした上で、上記の金額は、上段については2013年度、下段については2015年度と同条件で負担金が設定されると仮定した試算値であり、毎年度の負担金は原賠機構において原賠機構法に基づき決定される。
- (※4) 託送で回収する総額は、原賠機構法施行の前年度(2010年度)までのものについて算定し、回収が始まる2020年前の2019年度末時点までに納付することが見込まれる一般負担金を控除した約2.4兆円。その上で新電力のシェア10%と想定して試算した額。40年回収とすれば、年額60億円。(託送料金0.07円/kWh相当=一般標準家庭で18円/月)
- (※5) 不足が生じた場合には、負担金の円滑な返済の在り方について検討する。
- (※6) 別途、東電の自己資金で除染を実施する0.2兆円分(原賠補償法に基づく補償金相当)がある。

【参考】確保すべき資金の額と対応策

確保すべき資金の額・要因			
1 F 廃炉 (現状2兆→8兆)	賠償 (現状5.4兆→7.9兆)	除染 (現状2.5兆→4.0兆)	中間貯蔵 (現状1.1兆→1.6兆)
◆燃料デブリ取り出しに当たって確保すべき資金について過去の事例を参考にした有識者試算による	◆商工業、農林漁業に関する営業損害・風評被害の収束の遅れ ◆帰還・移住のための住居確保に係る費用の賠償等の新たな賠償項目の追加	◆需給のひっ迫による労務費や資材費の上昇 ◆現場の状況を踏まえた丁寧な除染の実施による除染対象物の追加 ◆仮置場撤去時などの廃棄物発生量の増加	◆輸送時の安全対策や施設の仕様等の検討状況を踏まえた資金の増加

対応の原則

東電改革による資金確保が原則

2016年～

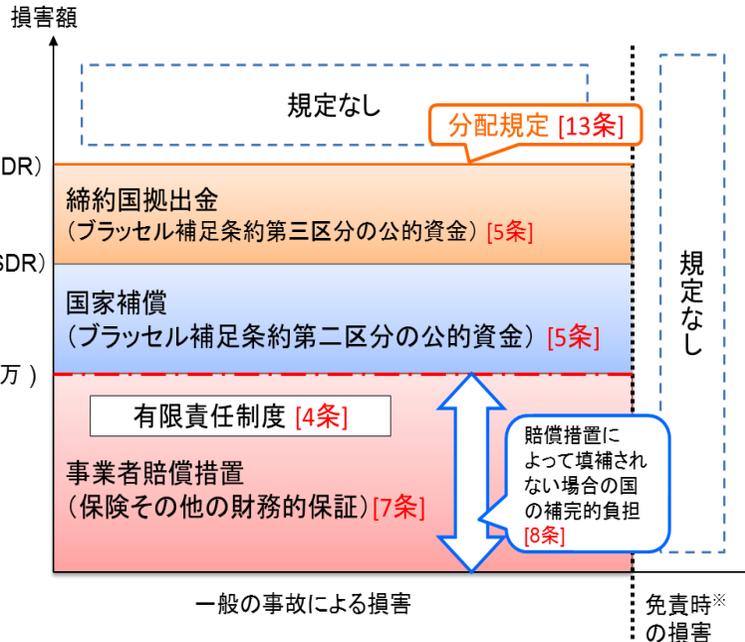
東電改革を前提とした国の措置 あわせて復興の加速化・充実を図るため、事業の効率化等を進める			
<廃炉>	<賠償>	<除染>	<中間貯蔵>
措置① ・ 廃炉に関する資金を確保し廃炉事業を安定実施するため、「管理型積立金制度」を創設 措置② ・ 送配電事業合理化努力分を事故廃炉事業に優先的に充当	措置③ ・ 事故対応への準備不足分について、全需要家から公平に回収する仕組み	措置④ ・ 東電改革による東京電力株の売却益拡大で対応	措置⑤ ・ 国費（エネルギー特会）で対応

※その他、原発依存度低減、廃炉の円滑な実施のため、託送の仕組みを利用して全需要家から回収する措置を行い、廃炉に関する会計制度を維持する。

【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

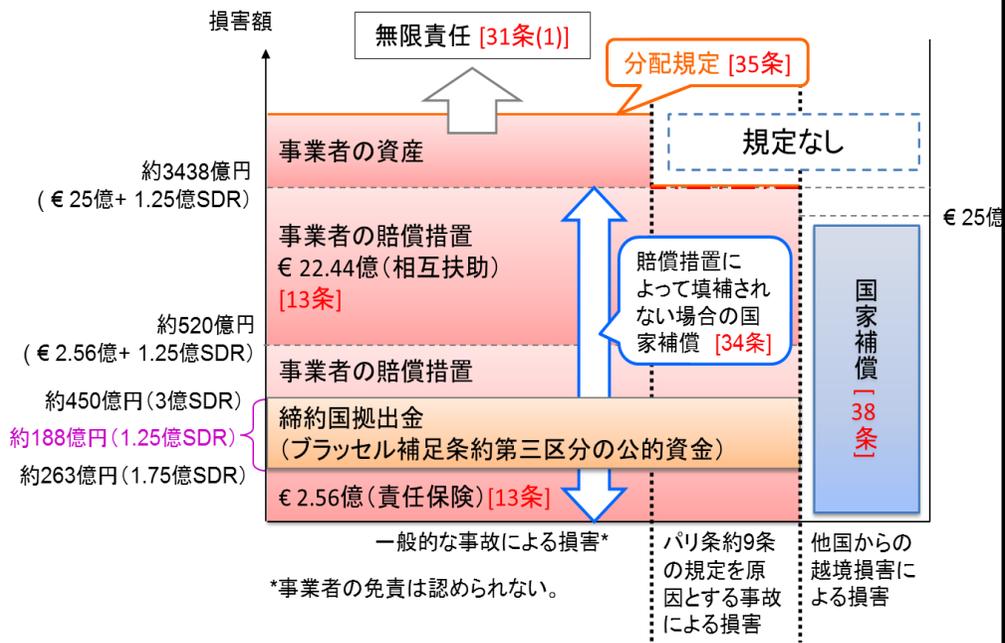
フランス



※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。