

「原子力損害賠償制度専門部会報告書（案）」

（平成10年10月8日 原子力損害賠償制度専門部会）

に対するご意見と回答

報告書（案）に対して寄せられたご意見を報告書（案）の項目順に整理しています。各ご意見の末尾の番号は、「原子力損害賠償制度専門部会報告書（案）に寄せられたご意見」に付した番号です。

なお、今回のご意見（40名から41件）については、既に上記専門部会において検討され、従って、報告書（案）に関連する記述があるもの、あるいは上記専門部会における検討の対象外と考えられるもの等であり、上記専門部会によって報告書（案）に反映する必要性はないものと判断されました。

1. 「賠償措置額の引き上げ」に関連するご意見について

(1) 法定措置額の引き上げ

<賠償措置額の引上理由>

○改正の度に引き上げられるのは物価のスライドによるのか、安全性(⇔危険性)の変動によるのか。(3, 7)

○現行措置額の2倍の600億円に引き上げることが適当という根拠は何か。(38)

○賠償は無過失、無限であるので、2倍の額ではこの制度との整合性が疑問。(20)

○「無過失」賠償責任とはあまりにも無責任な言葉ではないか。(38)

p 2 「(1) 法定措置額の引き上げ」において、「賠償措置額の改定にあたっては、賠償措置額の国際的水準、責任保険の引受能力等を勘案しつつ、世界の原子力先進国にふさわしいものとし、国民の理解と信頼を得る必要があるが、3億SDRという一つの国際的水準に為替変動等の要因を考慮して、今回の法改正にあたっては、賠償措置額は現行措置額の2倍にあたる600億円に引き上げることが適当である。」と記述しています。

今回、賠償措置額の国際的水準及び保険の引受能力を検討するに当たっては、賠償措置額の国際的水準として、パリ・ブラッセル補足条約及びウィーン条約改正議定書において3億SDR(約560億円)が一つの指標となっていること、一方、我が国の民間責任保険の引受能力は、現時点では600億円までは可能であること等の要因を考慮して、賠償措置額を600億円に引き上げることが適当であるとしています。

なお、原子力事業者の賠償責任はあくまで無限ですが、賠償措置額は、「万一原子力損害が発生した場合に、被害者保護の観点から、賠償責任の迅速かつ確実な履行を具体的に確保する基礎的資金として」原子力事業者にその財政的措置を義務付けたものであり、原子力事業者の賠償責任額(無限責任)とは明確に区別されるべきものです。

また、無過失賠償責任についてですが、我が国民法は不法行為について過失責任主義を採用しており、被害者は加害者に故意又は過失があったことを立証しなければなりません。しかしながら、原子力事業は現代科学技術の最先端を行く事業であり、一般原則通りに被害者に原子力事業者の側の故意・過失を立証させることは被害者保護に欠けると考えられるため、被害者からの賠償請求を容易にするために、原賠法は、被害者が加害者に故意又は過失があったことの立証義務を不要としました。これを無過失責任主義と呼んでいます。

<損害賠償措置の額>

○賠償措置額は最大限に引き上げることが必要。(1, 4, 6, 14, 18, 19, 20, 24, 25, 30, 31, 32)

○現在の300億円ぐらいでは、焼け石に水といった金額ではないのか。(6)

○600億円以上の金額でも良いのではないか。(8)

○人口密度の高い我が国の場合、3000億円以上が妥当。(23)

○事故発生国の実例を挙げて、細部に亘って諸外国と会合を重ねて賠償措置額を決定すべき。(7)

○主要国とくらべて賠償措置額が低いということは、国が原子力の事業に対して重く取り組んでいないのではと思う。(14)

○想定以上の損害があったとき、数百億円では不足する場合も発生する。そのときは、どこの誰が賠償措置をするのか、定かではない。(10)

○民間責任保険の引受能力最大限の契約は結んでおく必要がある。(14, 16)

我が国の原子力損害賠償制度においては、原子力事業者は被害者の全ての損害を賠償する無限責任を負うものとなっており、具体的な被害を想定して賠償措置額を定めているものではありません。前記＜賠償措置額の引上理由＞のところで述べましたように、損害賠償措置の額というものは、国際的水準及び保険の引受能力を総合的に勘案して、「利用可能な最大限に引き上げておく必要がある」ものと考え、今次改正では賠償措置額を600億円に引き上げることとしています。現在の損害賠償措置は責任保険を中心に考えており、その引受可能額の最大のところまで引き上げたものです。

原子力の開発利用に当たっては、安全確保に最大限の努力を払うことは当然であり、万一、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合にも、原子力事業者がその全額を賠償する責任を負うこととなりますが、国会の議決により政府が原子力事業者に必要な援助を行うことによって、全ての被害者の救済に遺漏なきよう措置しているところです。この政府の援助については、後記2. の中の＜国の援助＞をご参照下さい。

＜賠償措置額の適用＞

○かつて原賠法の適用はあったのか。(3, 30, 35)

我が国では、これまでに原賠法による損害賠償が行われたという事例は過去に一件もありません。

＜事業者の相互扶助＞

○すべての事故について原子力事業者が一体となって体力の限り連帯保証とする。(13)

○原子力事業者が共同でその規模に応じた基金を積み立て、万一の事故の際に使ってほしい。基金を上回る事故の場合には、まず政府から拠出し、当該政府拠出分は事故を起こした当事者を中心に長期に渡って返済できるシステムにすべき。(23)

我が国原賠法では、原子力損害の賠償責任を原子力事業者に集中させた上で、民間責任保険を損害賠償措置の中心に据えて、各原子力事業者を保険に加入させ、被害者の保護と原子力事業者の経営の安定を図っています。

一方、我が国と同様に原子力事業者の無限責任制度を有するドイツにおいては、一定の額について全ての原子力事業者の共済組合的な制度（一種の相互保険制度）によって原子力損害をカバーするものとなっています。

我が国原賠法においては、無限責任制度のもとで損害賠償措置を強制し、賠償措置額を超える原子力損害が発生しても原子力事業者がその全額を賠償する責任があり、さらに必要に応じて政府が援助する等、被害者保護には万全の措置を講ずることとしています。また、前記＜賠償措置額の適用＞のところで述べましたように、これまでに原賠法による損害賠償が行われたという事例は過去に一件もなく、損害賠償制度の基本的枠組の変更が必要となるような事態も生じておらず、現行制度を変更する必要性はないと考えられます。しかしながら、ご指摘のような原子力事業者の損害賠償措置の合理的なあり方については、p10「(3) 今後の検討」の「より広範な損害賠償制度のあり方」として、今後の中長期的な検討課題の一つとなっています。

＜諸外国の賠償措置額＞

○賠償措置額の基準は原子力施設との比重によるものとするべきではないか。また、

賠償措置額の制度が不十分な諸国に対しては、全力で増額をするように働きかけていくべきではないか。(6)

○米国の「遡及賦課方式」とは、どんな方式か。(8, 37)

各国の賠償措置額の比較を行うにあたっては、制度の相違や当該国の条約締結状況等を総合的に考慮する必要があり、一概に賠償措置額の多寡のみで判断することはできないものと考えられます。

しかしながら、賠償措置額の制度が不十分な諸国に対しては、ご指摘の通り制度の充実に努めるよう働きかけていくため、p 10「(2) 原子力損害賠償に関する諸条約への対応」において、「原子力先進国たる我が国がリーダーシップを発揮し、「アジア原子力安全会議」等の地域的な枠組を含めたあらゆる機会を活用して、まずは、我が国周辺諸国に対し国際的水準に見合った原子力損害賠償制度の充実に努める等、我が国周辺地域における原子力損害賠償制度の整備に向けて積極的に取り組むべきである。」と記述しています。

米国の「遡及賦課方式」とは、責任保険契約のようにあらかじめ一定額までの損害賠償措置を賄っておくのではなく、事故が起こった後に、責任保険契約(2億ドル)を超える部分について、原子力事業者の間で資金を出し合う(大型発電炉1基当たり7,550万ドルを負担)という仕組みです。賠償金の支払いは、まず責任保険により賄われ、これを超える分について必要な資金を遡及的に徴収することにより賄われることになります。なお、日本と米国を比較した場合、米国の電気事業は多数の小規模事業者によって運営されており、単独では万一の際の賠償資力に欠けるものが多いという実態上の相違や、米国は我が国と異なり、有限責任制度を採用しているという制度上の相違があることから、無限責任制度を採用する「我が国の賠償措置額とは一概に比較しがたい面がある」と考えられます。

<被害想定>

○原子炉解体について、解体後には思わぬ出費もあるので、処理費用等を算定して賠償措置額を検討すべき。また、高レベル廃棄物ガラス固化体の管理及び輸送等についても、現行は60億と決めているが、実際の損害額を確認すれば、もっと必要となってくる。(7)

○原子力災害がどの規模で発生するのか予測し難いだけに、その損害賠償を見積もることは至難と思われる。今後さらに国際的動向を注視しつつ見直し検討すべき。(15)

○被害想定が難しいので、賠償措置額は極力多額に用意すべき。(20)

原子炉の運転等に当たっては、「核燃料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」等による厳格な規制が行われており、事故のないよう万全が期されているところです。しかしながら、万々原子力損害が生じた場合に備えて原子力損害賠償制度を設けており、原子力事業者は全ての損害を賠償する無限責任を負っているものであって、具体的な被害を想定して賠償措置額を定めているものではありません。従って、賠償措置額を超える原子力損害が発生しても原子力事業者は全ての被害者を救済する責任を負うものであり、また必要に応じて政府が援助する等、被害者救済に遺漏なきよう措置されています。

前記<賠償措置額の引上理由>のところで述べましたように、損害賠償措置額は、国際的水準及び保険の引受能力を総合的に勘案して、その利用可能な最大限のところで

決定しているところであり、ご指摘の通り今後ともさらに国際的動向を注視しながら見直し検討が進められる予定です。

(2) 特例額の引き上げ

<一般事項>

○低額の賠償措置額は、2倍の額に引き上げるべき。(1, 20, 30)

○賠償措置額が、300億円が600億円へ2倍になったから、特例額も2倍とするのは少々安直なように思える。(31)

p 2 「(2) 特例額の引き上げ」において、「現行特例額は、原子力事業者の行為及び取扱物質の特性を考慮して、被害者の保護と原子力事業の健全な発達という法目的にも照らしつつ、法制度としての簡潔性にも配慮して、2区分としており、一定の合理性を有するものであると考えられる。」と記述しています。特例額を定めるに当たっては、原子力事業者の行為の態様及び取扱物質の特性に応じた潜在的リスクを勘案することが適当であるため、法定措置額の引上げに伴い、特例額も法定措置額の引上率に合わせ、現行の2区分を各々2倍に引き上げることが適当であると考えられます。

①原子炉の解体

○原子炉の解体という作業はマニュアル化されているとはいえ複雑であり、意図せずにR1に被曝するケースも考えられ、原子力事故の発生の確率も高くなる。(11)

○原子炉の解体に伴う賠償措置額の特例額の新設は、廃棄物の埋設やウラン燃料輸送等の2倍の額にすべき。(20)

○国内で稼働中の原発が50基を超える現状の認識が甘いのではないか。部分的廃炉は、国際政治の流れや内外の世論の高まりで、意外な早さで近づくのではないか。(28)

p 3 「①原子炉の解体」において、「サイトからの核燃料物質等の搬出を要件として、廃棄物の埋設やウラン燃料輸送等と同額の、現行10億円(2倍に引き上げた場合は20億円)の賠償措置額を新たに規定することが適当である。」と記述しています。サイト(事業所)からの核燃料物質等の搬出後は、サイト内には核燃料物質等が一切存在しない状態となるので、原子炉の運転中に比べ潜在的リスクは大幅に減少していると考えられます。従って、原子力事業者の行為及び取扱物質の特性に応じた潜在的リスクを勘案し、特例額(2区分のうち低い方)を別途設けようとするものです。

なお、原賠法が第7条においてサイト(事業所)単位で損害賠償措置を講じるものとしており、現段階においては、商業用発電炉の廃止が具体的に賠償措置額に影響するケースは想定できない状況なので、「具体的な政令改正については、商業用発電炉の廃止措置が具体化した際に行う等、適切な時期を待つべきである。」と記述しています。

②使用済燃料の発電所外の貯蔵

○使用済燃料の発電所外の貯蔵の量の増大が想定されるので、賠償措置額を2倍の額に引き上げるべき。(20)

現在、使用済燃料の発電所外の貯蔵(いわゆる中間貯蔵)については、賠償措置額が規定されておらず、サイト内で扱っていることから原子炉の運転と同額の300億円の損害賠償措置が講じられています。しかしながら、各発電所で貯蔵される使用済燃料の

量が増大しており、発電所外で貯蔵する施設が必要となっているところです。そこで、p 3「②使用済燃料の発電所外の貯蔵」において、「使用済燃料や高レベル廃棄物ガラス固化体の管理及び輸送等について現行60億円（2倍に引き上げた場合には120億円）の賠償措置額の特例額が規定されていることを踏まえると、これと同額の特例額を規定することが適当である。」と記述しています。

③核燃料物質以外の放射性同位元素による損害

○RIとはラジオアイソトープのことか。(3)

○廃棄物が逐年増大傾向にあるので、放射性同位元素の使用に伴う廃棄物の処分について賠償措置額の特例額を早急に新設する必要があるのではないか。(20)

現在、放射性同位元素（RI、ラジオアイソトープ）による損害については、原賠法が想定している大規模かつ集団的な損害を生ぜしめる事態は考えがたいので、原賠法の対象とはされていません。

しかしながら、今後RI等の利用により発生した廃棄物及び試験研究に伴い発生した廃棄物をあわせて相当大規模の処分を行うことが現実化する場合には、対象に含めることも視野に入れる必要があると考えられます。このため、p 3「④核燃料物質以外の放射性同位元素による損害」において、放射性同位元素等の利用に伴い発生した廃棄物等の処分について、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に關する法律等の法的検討及び処分方策の具体像については今後の検討結果を待たなければならず、これらをも踏まえた対応を行うことが適当である。」と記述しています。

④核融合その他

○将来の研究開発の進展に即応した検討をする必要がある。(20)

○米国の核融合開発断念の動きに対して、資源を持たない日本はプルトニウム利用技術さらに核融合技術は実現させてほしい。(15)

p 4「④核融合その他」において、核融合については、「大量の放射化物質やトリウムを扱うことも想定される将来の核融合炉等の原賠法上の取扱いについては、その研究開発の進展に応じて然るべき時期に検討を行うことが適当である。」と記述しています。

なお、ITER（国際熱核融合実験炉）については、核融合エネルギーの実用化を目指して、日本、米国、EU、ロシアの4極による国際協力プロジェクトとして進められてきましたが、米国が来年7月以降の参加が困難である状況を踏まえ、原子力委員会（核融合会議）において今後の進め方について検討が行われました。その結果、核融合会議は本年11月25日に、「日本、EU及びロシアの3極により工学設計活動を継続・完了すべきであり、その推進に当たっては、建設段階への見通しを確実に得ていくこと、関係極との間において意思疎通の緊密化を図っていくこと等が重要である」旨の検討結果をとりまとめました。原子力委員会は12月4日に、核融合会議の検討結果は適切であるとの見解を公表しました。

2. 「原賠法第20条の適用期限の延長」に関連するご意見について

<適用期限>

○原子力委員会の所要の検討は、情勢の変動が急激であるので、もっと早いサイクル

で、例えば5年毎にする必要があるのではないか。(20, 39)

p 4 「2. 原賠法第20条の適用期限の延長」において、「第20条は、10年間程度の法律の適用期間を予定し、その後の取扱いについては、原子力開発利用の進展、民間責任保険の引受能力の拡大等を踏まえて、その時点の判断において必要に応じた法改正によって対応することを意図したものである。」と記述しています。

原子力開発利用の進展状況や民間責任保険を取り巻く状況、条約改正を含む国際的動向等について考慮した結果、5年程度での大幅な状況変化は考えられないため、従来の例に倣って10年間としたものです。

なお、第20条の規定は、期限より早く制度の見直しを行うことを否定するものではなく、状況の変化により必要が生じた場合には、当然に法改正を行うことを予定しているものです。実際に、昭和54年の法改正も46年の法改正から8年後に行っています。

<国の援助>

○国の関与の大きさを示すために処理技術やノウハウ、実績を金融商品として販売し、投資信託の中に組み込んでどうか。また、賠償額の支払いによる短期的資金不足を補うのに「原子力損害による被害者保護」といった名目で特例債が発行できれば望ましい。(2)

○国の財政援助額の増大を図れないか。(20)

○事業者の負担が困難になってはじめて国が被害者の救済をすべき。(23)

原賠法第16条は、万一賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合の国会の議決による国の援助を規定しています。ただし、原子力事業者の損害賠償責任は無限責任ですから、原子力損害が賠償措置額を超えても直ちに政府が援助するものではなく、原賠法の目的（被害者保護と原子力事業者の健全な発達）に照らして、損害の規模、事故発生の際の態様、原子力事業者の資力等、損害発生の具体的事情に応じて援助が必要と判断した場合に、原子力事業者に対し援助を行います。

ここでの国の援助は、補助金の交付や低利融資等、具体的事情に応じて最も適切な形態で行われます。また、損害が賠償措置額を超え、かつ、法目的達成のために必要と認められるときには、当該援助は必ず行われるものであり、これによって被害者の救済に遺漏なきよう手当てされることになります。

3. 「原子力損害」に関連するご意見について

(1) 環境損害

<環境損害の定義>

○特殊性があるとしても、原子力損害に該当するものはきっちり算定して決めるべき。(7)

○損害のエリアや期間の特定が困難な面もあるのでケーススタディを積み重ねたい。国民の最も疑問視し関心も高いので、明確な基準や規定を作っておく必要がある。(16)

○現在の民法そのものが古い部分を抱え、批判を浴びているときだけに、「社会通念上相当な範囲のものである限り」許容されるというのは、曖昧過ぎるのではないか。(28)

○民法の一般原則ではなく、もう少し幅広く、原賠法に環境損害費用として別枠で設けたらどうか。(29)

○環境損害の概念の例示の中になぜ「土壌」が抜けているのか。(23)

p 5 「②原賠法における環境損害の位置づけ」において、「現行原賠法は、損害の種類によって原子力損害の分類を行っているわけではなく、・・・損害の原因となる事由を規定しているのみである。・・・我が国原賠法は損害の種類によって賠償の対象になるか否かを分類しておらず、その解釈を民法の一般原則に委ねているため、「環境損害の原状回復措置費用」も原子力損害に該当しうる。もっとも、「環境損害の原状回復措置費用」が全て原子力損害として認められる訳ではなく、当然相当因果関係の存在が必要とされ、額についても原状回復に要した費用のうち合理的な費用に限定されるものと考えられる。」と記述しています。

原賠法は、民法不法行為法の特別法でもあり、原賠法で規定していない部分の解釈は一般法たる民法の考え方に従うこととなります。従って、放射線的作用等と相当因果関係があり、合理的で社会通念上相当な範囲のものである限り、直接損害・間接損害を問わず、「環境損害の原状回復措置費用」は原賠法上の原子力損害としてすべて認められ、賠償されるものです。

このように、「環境損害の原状回復措置費用」についても、現行原賠法の規定の適用で被害者保護に遺漏なく対処できると考えられ、新たに法律上「環境損害」を定義しなければ不都合が生ずるというものではないと考えられます。しかしながら、今後の中長期的課題として、よりきめ細かな救済立法を目指すという観点から、原子力損害の種類に応じて、多様な損害の認定基準や弁済手続に関する支払基準を作成すること等も視野に入れて更に検討を行うこととしており、この中で「環境損害」についても調査を進めていくこととなっています。

なお、環境損害とは極めて多義的な概念であり、漠然と大気、海洋、河川などの汚染を環境損害という場合もありますが、一般的には被害者がその環境に接する不特定多数の者であるような損害であり、公共の財産である環境そのものが侵害されるという点に特殊性を有するものと捉えることができ、「環境損害」の概念の中には土壌汚染も含まれるものと解されます。

(2) 予防措置費用

＜諸外国の考え方＞

○予防措置費用の考え方について、原発先進国等の状況がわからない。(4)

予防措置費用を規定した例としては、以下のものが挙げられます。

①ウィーン条約改正議定書

「原子力損害」として、損害を予防又は最小化するため、権限ある当局による承認に従い、原子力事故が発生した後あらゆる者によって講じられた合理的な手段に要した費用等を規定しています。

②スイス原賠法

「原子力損害」として、即時的な核の危険の脅威を回避あるいは軽減するために当局が命令あるいは勧告した措置の結果生じた損失（利益の損失を除きます。）を規定して

います。

③米国プライス・アンダーソン法

「予防的避難」として、原子力施設に近接している特定の区域内における公衆の避難等で、原料物質等の放射能により身体に係る権利侵害又は財産損害の急迫した危険があり、当該避難が権限ある官吏により開始され、かつ公衆の健康と安全を保護するために当該官吏の決定が合理的であった場合を規定しています。

<災害対策基本法>

○「異常事態」とはどのようにして判定するのか。(10)

○災害対策基本法での自治体の負担分についてはより明確化を図るべき。(4,10)

我が国においては、原子力災害は災害対策基本法（以下「災対法」という。）上の「災害」であり、同法が適用されます。

災対法における「災害」とは、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害（第2条第1号）」とされており、政令においては、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」が定められています。

ここで、災害応急対策（第50条）及び市町村長の避難の指示等（第60条）においては、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合」にそれぞれ行うものとされており、現実には放射性物質の放出がなされた場合のみならず、そのおそれがある場合をも対象としています。即ち、原子力施設における「異常事態」とは、そのような場合であると考えられます。

一方、原子力防災対策は、中央防災会議の作成する防災基本計画並びに都道府県防災会議及び市町村防災会議がそれぞれ作成する地域防災計画の定めるところにより実施されることとなっています。

具体的な内容としては、原子力発電所等の原子力施設において事故が発生し、その影響が周辺に及び、又は及ぶおそれがある場合には、事故が発生した原子力発電所等から地元地方公共団体はもとより、原子力発電所等の安全規制担当省庁及び科学技術庁に直接連絡するものとされています。この際、安全規制担当省庁は、当該事故が緊急時に該当するか否かの判断を行い、直ちに事故情報等の連絡を関係都道府県等各関係機関に行うこととしています。地方公共団体等は、緊急時の連絡を受けた場合速やかに、対策本部の設置等必要な体制をとることとしています。

なお、災対法第91条により、災害予防及び災害応急対策等に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担することとなっています。このほか、同法第94条等において国の負担及び補助が、災害救助法第36条においては、都道府県が支弁した救助に要する費用に対する国の負担が定められています。

<避難費用>

○避難に対する費用を万一の際はフル活用し、十分に補償すべきである。(3,7,13)

○無限責任の原則の上範囲を拡大するだけでなく、実質的救済の点から今後慎重に検討すべきである。(18)

○避難費用を損害に含めながら後の項目で、検討を要するとか、「別のアプローチから」ということが難解。間接損害は確かに決定し難いことであろうが、ケース・バイ・ケースと言ってしまうのは、制度上の規定としてはどうか。(40)

「避難費用」は、前記「環境損害」と同様、放射線的作用等と相当因果関係があり、合理的な範囲のものである限り、直接損害・間接損害を問わず、原賠法上の原子力損害として全て認められ賠償されるものです。また、災対法においては、災害予防及び災害応急対策等に要する費用については、原則として地方公共団体が負担することとなっています。このように、「避難費用」についても、現行原賠法等の規定の運用で被害者保護に遺漏はないものと考えられます。

一方、予防措置費用を規定したウィーン条約改正議定書やスイス・米国等のように、「避難費用」について、相当因果関係の有無から「ケース・バイ・ケースで判断」するのではなく、原子力損害として範囲を明確に定義した上で法律上位置づけるという考え方もあり得るところです。しかしながら、原子力損害といってもその中には、「避難費用」にとどまらず、死亡又は身体障害のような人身損害と、その他損害とが混在しており、その定義付けの問題については、損害の種類に応じた弁済の優先順位等も踏まえた総合的な検討を行う必要があります。このような「別のアプローチから」、今後とも調査研究をしていく予定となっています。

以上の点を、p 6「③今後の検討課題」において、「避難費用等を原賠法上の「原子力損害」として規定すべきか否かは、現行法体系でカバーされるかどうかとは別のアプローチからの検討も必要である。すなわち、原賠法の無限責任の原則を踏まえつつ、対象となる損害についての再検討を行う必要があり、従って範囲を拡大するのではなく実質的救済の観点から、今後引き続き慎重な検討を行うことが望まれる。」と記述しています。

4. 「免責事由（異常に巨大な天災地変）」に関連するご意見について

＜異常に巨大な天災地変の定義＞

- 異常に巨大な天災地変の定義が曖昧。その解釈を具体的に明示すべき。(5, 26)
- 原子炉設計には設計基準があるはずで、その設計基準を超える災害と規定した方が明確。また、設計基準（例えば風・雨・地震など）をPRしてほしい。(23, 25)
- 人為的なミスや設置・建設上の誤りが併存した場合には、免責は認められない。(16)

p 7「(2) 現在の免責事由の取扱い」において、「異常に巨大な天災地変とは、一般的には歴史上例の見られない大地震、大噴火、大風水災等が考えられる。我が国原賠法の考え方としては、被害者保護の立場から、原子力事業者の責任を無過失賠償責任とするとともに、原子力事業者の責任の免除事由を通常の不可抗力よりも大幅に限定し、賠償責任の厳格化を図っている。」と記述しています。「異常に巨大な」と規定したのは、不可抗力性の特に強い場合のみに限定する趣旨であり、例えば、関東大震災や阪神淡路大震災は、巨大な地震ではあっても、「異常に巨大な天災地変」には該当しません。すなわち、歴史上例の見られないような、これらの大震災を相当程度上回る規模のものをいうと解しているところです。

「異常に巨大な天災地変」としては、原子炉施設の設計基準をはるかに上回る場合や未知の事象が出現した場合等、現在の知見ではおよそ予測不可能な巨大な自然災害を想

定しています。条約及び諸外国の例をみても、「異常に巨大な天災地変(a grave natural disaster of an exceptional character)」と規定しています。

また、原子炉施設の安全性に関する情報は、原子力安全委員会が策定する指針類を含めて公開されています。さらに同委員会において、公開ヒアリング、意見公募等を通じて、一般の方からご意見を伺う等、情報公開の推進を図っているところです。

なお、人為的な運転ミスや法令違反のように原子力事業者の明確な過失によって原子力損害が生じた場合には、原子力事業者が免責となるものではありません。

<社会的動乱>

○国際的テロ行為や武力紛争などの扱いはどうなるのか。(26, 40)

原賠法第3条第1項但書において、「異常に巨大な天災地変」と並んで「社会的動乱」によって生じた原子力損害も、原子力事業者は免責とされており、「社会的動乱」については、ウィーン条約改正議定書においても、従来通り免責として残されたところです。

「社会的動乱」とは、質的・量的に「異常に巨大な天災地変」に相当するもので、戦争、海外からの武力攻撃、内乱等がこれに該当し、局地的な暴動・蜂起等はこれに含まれません。ただ最近のテロについては、大規模化・高度化・組織化する性格のものがああり、個別具体的なケースに応じて判断していく必要があると考えられます。

いずれにせよ、原子力事業者が免責となる場合であっても、原賠法第17条に基づき、政府が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こととしており、被害者救済に遺漏なきよう対処することとしています。

<国の措置>

○必要な措置の定義が曖昧。その解釈を具体的に明示し、国の関与を全面に押し出すべき。(5, 26)

○異常に巨大な天災地変の際には国をあげて被災者の救助及び被害の拡大の防止に必要な措置を講じ保護にあたるべき。(18)

○国の救済措置だけで対応しきれぬのか、疑問に感じる。最低賠償額を個々に明示するよう改正すべき。(28, 31, 41)

○原子力事業の順調な発展を考えるなら、予見不可能な事態にも国の救済措置を検討できるぐらいの柔軟な対応を望む。(26)

○日本領海外で発生した大地震・大噴火による大津波が原子力発電所を直撃した場合、原子力事業者及び国が住民等の被害賠償全てを両者で折半負担するのが妥当。(34)

○すぐ国家補償をすることは安易に過ぎ、原子力利用の安全性を高めて、異常な災害時は別にして、民間保険で対応できるように方向づけを考えられないものか。(40)

我が国は原賠法制定時に原子力事業者の無過失・無限責任制度を採用し、事業者の免責は単なる天災地変でなく、極めて異例な事由(事業者がどんなに注意しても避けることができない事態、すなわち通常は想定し得ない特に不可抗力性の強い事由)のみに限定しています。

これは、このような異常な事態の場合には、原子力損害というよりむしろ社会的・国家的な損害であり、もはや民事賠償の問題とはいえず、このような場合の被害者救済は政府の責任であると位置づけられたものです。

従って、我が国原賠法では、「異常に巨大な天災地変」に起因する損害は事業者を免

責とはしているものの、法第17条で、国が「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」こととしており、国が災害救助法の適用や特別立法等の措置を講ずることにより被害者保護に遺漏なきよう措置されています。

なお、「異常に巨大な天災地変」にあたらぬ地震・噴火等による原子力損害については、海外再保険での引受けが極めて困難であること等から民間責任保険で担保できないため、政府補償契約がこれを担保しています。

5. 「除斥期間」に関連するご意見について

<一般事項>

- 日本の除斥期間は何年か。(9)
- 被曝と発症の因果関係の立証が困難とされているが、被害者保護からは疑わしきは救うという表明もすべき。(23)
- 放射線被曝による身体障害者に対しては手厚い賠償が取られるべき。(24)

p 8 「(2) 現在の除斥期間の取扱い」において、「原賠法では賠償請求権の除斥期間に関する規定は特に置かれていないことから、一般法である民法第724条が適用されることとされ、「不法行為の時」より20年の除斥期間が適用される。」と記述しています。

民法の一般原則としては、不法行為について被害者側に故意・過失の立証責任がありますが、現代科学技術の最先端たる原子力事業に係る損害について被害者側に立証責任を負わせることは、被害者保護に欠けると考えられるため、原賠法においては、原子力事業者の無過失損害賠償責任制度を導入し、被害者の立証責任の緩和を図っています。

なお、因果関係についての被害者側の立証責任までを免除するものではありませんが、被害者の放射線被曝について、放射線の作用等と相当因果関係がある限り、適切に損害賠償が行われます。

なお、万一原子力損害が発生したときは、損害の認定について専門的知見を要し、当事者間で話し合いがつかない場合も予想されることから、損害賠償の円滑かつ適切な処理を図り、もって被害者の迅速な救済に資するという観点から、原賠法第18条に規定されている紛争審査会を設置することとしています。

<延長に反対>

- 加齢と共に他の疾病も増加し放射線被曝との因果関係について極めて難解となるので、10～20年で終止するのが望ましい。(4)

被害者保護の観点からは、相当因果関係にある原子力損害については、全て救済の対象とすべきものです。一方、除斥期間は、長期間権利（損害賠償請求権）を行使しないと権利関係の証明が困難になることから、権利を行使し得る期間を権利関係の証明が期待し得る合理的な範囲に制限することにより、法律関係の安定と明確化を図ったものです。

従って、ご指摘の通り加齢と共に他の疾病も増加するということも考えられますが、制度の検討に当たっては、被害者保護の観点と法律関係の安定性等とのバランスを考慮することが必要であると考えられます。

<延長に賛成>

- 死亡又は身体障害に係る原子力損害について速やかに30年の除斥期間規定に導き、他の法制度をそれに対応させるべき。(19, 20)
- 原爆被爆者が白血病などの晩発性障害を恐れて暮らしてきたことを考えると、除斥期間20年は短すぎる。平均寿命と被害者保護、原爆被爆者援護措置等を勘案すると50年が妥当。(23, 40)
- 一生涯とはできないのか。(9)
- 原子力事故によって一瞬にして被害者となった多数の住民に対して、民法と同じ解釈をするのはおかしい。最低でもウィーン条約改正議定書に合わせるべき。(32)

p 8 「(3) 我が国における除斥期間の検討」において、「ウィーン条約改正議定書は原子力損害賠償制度における最新の見直し結果であり、今後の除斥期間の水準の指標となるものであると考えられることから、被害者保護の観点及び原子力損害の特性としての放射線被ばくによる晩発性の身体障害の存在等をも勘案し、我が国においても原賠法に民法の特則としての規定を設け、死亡又は身体障害に係る原子力損害については30年の除斥期間を規定する方向で検討することが適当である。」との方向性を明確にしていますが、一方で「除斥期間の変更は他の法制度にも影響を及ぼしうるものであるとともに、国際的な原子力損害賠償制度の枠組みについても除斥期間の水準が一致している状況ではないことから、今後の国際的動向等も引き続き注視する必要がある。検討にあたっては慎重な対応を要する。」として、今後の充分慎重な検討の必要性を記述しています。

除斥期間の年数については、30年より長くのご意見もありますが、世界的にも長いもので30年という期間であること、除斥期間の趣旨から無過失・無限の賠償責任を負う原子力事業者を過度に長期にわたり不確定な権利関係下に置くこととのバランス、我が国民事賠償制度全体のあり方にかかわる問題でもあること等から、ウィーン条約改正議定書の内容に十分に留意しながらも、今後のパリ条約の改正の動向等もにらみつつ、慎重に検討を進めていくことが適切であると考えられます。

6. 「原子力損害賠償制度の中長期的検討課題」に関連するご意見について

(1) 原子力損害の概念

<検討事項>

- 身体の晩発性、放射線被曝による関連性を認定する側に過度の負担が掛かぬよう検討すべき。逆に、手続さえ正当であれば支払われてしまうといったケースへのチェックも必要。(2)
- 相当因果関係のある限り基本的に全て賠償の対象となるとの位置付けに止めること。(4)
- 一般的に被災者に対する処置に余りにも時間がかかる。早急の処置を願う。(18)
- 放射線等の作用と相当因果関係のある損害を原子力損害と概括的に規定しているので、種類による損害規定は現時点では検討の必要がない。(20)
- 損害賠償の出し放りにより被災者が長期に苦しむことのないようにすること。(21)
- 予見不可能な精神的不安についての予防措置にも、配慮があってもよいと考える。勿論、事象の因果関係を考え、ケース・バイ・ケースで判断すべき。(26)

○事故を起こしたときは全関係者に内容を知らせ健康診断をさせて1人当たりいくらかの賠償をさせる。(27)

原子力の開発利用に当たっては、安全確保に万全を期することが大前提であり、原子力事業等はそのために最善を尽くすべきものです。しかしながら、万一、原子力損害が発生した場合には、放射線の作用等と相当因果関係のある損害は全て賠償の対象とすべきものです。この場合、原子力損害と一概にいても、身体的損害、財産的損害、精神的損害等さまざまなものが考えられるため、被災者に対する迅速な救済の観点から、損害の種類によって弁済の優先順位をつける等、より具体的な検討が必要と考えられます。

このため、p 9「(1) 原子力損害の概念」において、よりきめ細かな救済立法を目指すという観点から、「多様な損害の認定基準や弁済手続に関する支払基準を作成すること等も視野に入れて更に検討を行うことが適当である。」と記述しています。ご指摘の点を踏まえ、p 10「(3) 今後の検討」において、「本専門部会終了後、速やかに調査・検討を開始すること」としています。

(2) 原子力損害賠償に関する諸条約への対応

<我が国の取組み>

- 我が国と締約国の地理的な事情から条約を結んでいないのは困るのではないか。(3)
- 日本だけでなく、十分賠償措置額が用意されない国があるのはやはり心配だ。(38)
- 早急にアジア圏での原子力損害賠償条約を検討し、我が国がリーダーシップを大いに発揮して締結することを希望する。(4, 12, 24, 30, 31, 36)
- 「アジア原子力安全会議」等へ積極的に取り組むべきであると結論づけてはいるが、中長期的検討課題でなく早期検討課題としないのはなぜか。(12)

原子力事故については、万一生じた場合に被害が極めて大規模なものとなるおそれがあり、国境を越えて損害が発生する可能性もあることから、国際条約を締結する意義は、このような場合に迅速かつ確実に被害者の救済を行うこととするための制度を整備するようにする等の点にあると考えられます。

原子力損害賠償に関する国際条約としては、現在パリ条約及びウィーン条約が発効していますが、我が国がこれらを締結していない理由として、p 9「(2) 原子力損害賠償に関する諸条約への対応」において、「パリ条約については締約国と我が国との地理的距離関係から他の締約国との関係において原子力損害を受けあるいは与えるおそれが高いこと、ウィーン条約については締約国が極めて限られていたこと等の実質的理由に加え、内容的には主にこれらの条約が有限責任を前提としているのに対し、我が国が無限責任制度を採用していること等による法的不整合の問題があること」を挙げています。

しかしながら、昨年9月に採択されたウィーン条約改正議定書において、無限責任制度を有する国であっても法的整合性の面で特段の問題がないように改められたという状況の変化等もあり、今後我が国周辺アジア地域において著しく原子力の開発利用が進展することが予想されることから、「我が国を含めた近隣諸国が、条約の締結等により原子力損害賠償制度に係る何らかの国際的枠組への参加及び我が国周辺地域における枠組の構築を検討していくことが望ましい。」と考えられます。

国際的枠組への参加及び地域的枠組の構築には、条約の締結等の前提である各国の国内法制度の整備・充実が必要となります。特に我が国近隣諸国の状況を見てみると、原子力損害賠償制度自体を有していない国又は制度を有してはいるものの国際的な水準が

らみて十分な賠償措置額等が用意されていない国が存在しています。

こうした点からも、「原子力先進国たる我が国がリーダーシップを発揮し、「アジア原子力安全会議」等の地域的な枠組を含めたあらゆる機会を活用して、まずは、我が国周辺諸国に対し国際的水準に見合った原子力損害賠償制度の充実を促す等、我が国周辺地域における原子力損害賠償制度の整備に向けて積極的に取り組むべきである。」と考えられます。

以上のような状況であること及び本件は国際的課題であり、相手国との関係もあることを踏まえ、中長期的検討課題としており、検討事項の一つとして、p10「(3) 今後の検討」において、「本専門部会終了後、速やかに調査・検討を開始することが望ましい。」としています。

(3) 今後の検討

<要望事項>

○報告書中に見られる「検討を要する」「検討することが望ましい」という項目が、官庁用語の「何もしない」ことにならず、早急に進められることを望む。(21)

○積み残された検討課題のため、部会は引き続き検討する必要がある。(40)

p10「(3) 今後の検討」において、「今回の専門部会における検討状況を踏まえ、原子力損害の概念のみならず、本報告書で今後検討を要するとされた諸点については、より広範な損害賠償制度のあり方をも含めて、本専門部会終了後、速やかに調査・検討を開始することが望ましい。」と記述しています。本専門部会は原賠法第20条の適用期限が平成11年末日までとなっているため適用期限の延長を検討する必要性等から本年6月に設置されたものであり、本報告書(案)中で検討を要するとされた諸点については、専門部会終了後、速やかに調査研究を行う場を別途設けて、引き続き検討することとしています。

「その他のご意見」について

<安全性の向上>

○保証は将来の原発の発展のために重要であり、また事業者はこれ以上に安全第一の経営方針をとるようにし、安定電力供給を図るべき。(13, 25)

○賠償制度を制定して検討する以上に原子力の安全性を向上させてほしい。(37)

○原子力の安全性が高められているはずなのに、賠償制度を強めるとするのは矛盾を感じる。(40)

原子力の開発利用を進めるに当たっては、安全の確保が大前提です。我が国では、原子力安全委員会の決定する安全確保のための安全規制政策に基づき、所管行政庁が規制を行っています。我が国の原子力施設の安全性は高いレベルに達していますが、なお一層の安全性向上を図り国民の信頼感の醸成に努めてまいります。

以上の通り、安全確保を大前提とすることは当然ですが、今後とも国民の理解と信頼を得て原子力開発利用を円滑に推進していくしていくためには、万々の事態に備え、被害者救済の観点から原子力損害賠償制度を出来る限り最善のものとしておく必要があると考えられ、今回見直しが行われたものです。

以下のご意見は、我が国の原子力損害賠償制度のあり方について審議を行ってきた原子力損害賠償制度専門部会の報告書案の検討の対象外と考えられますが、今後、原子力委員会における政策の検討等に当たって参考にすべきであると考えられますので、他のご意見とともに原子力委員会へ報告又はその他の関係部署に伝達します。

<情報公開>

- 「事故隠し」「事故の過少報告」等のないように、正直に情報を公開すること。(21)
- （使用済燃料輸送容器のデータ問題に関して）公務員は業者のために仕事をするのか、国民のために仕事をすべきか猛省を促したい。(22)

原子力に対する不信感・不安感を払拭し、国民の信頼を回復するためには、情報公開や政策決定過程への国民参加の促進等を通じて信頼性・透明性を高めることが重要です。原子力委員会は平成8年9月の「原子力に関する情報公開及び政策決定過程への国民参加の促進について」の決定に基づき情報公開と政策立案への国民各界各層からの意見の反映に努めています。

本年10月6日、原燃輸送（株）及び原電工事（株）は、使用済燃料輸送容器の大型試験用模型の遮へい材のデータに一部改ざんがあったことを確認し、科学技術庁へ報告を行うとともに、7日にその事実を公表しました。また、原燃輸送（株）及び原電工事（株）は、10月9日、実際に使用される使用済燃料輸送容器についても、遮へい材のデータに問題があることを確認した旨公表しました。

これを受け、国に第三者からなる「使用済核燃料輸送容器調査検討委員会」が設置されました。当委員会において、徹底した調査・審議が公開の下で行われ、12月3日に報告書がとりまとめられたところです。

本報告書を受け、輸送容器に携わる全ての事業者が今後品質管理等の再発防止策に真剣に取り組むよう切望するとともに、国としても本報告書を受け、今後、さらに安全規制の充実強化を図り、一日も早い国民の信頼回復に向けて努力を傾注していくこととしています。

<核実験>

- 核兵器の拡散を押さえ、原子力平和利用を促進するために保障措置体制が実現するよう、関係者各位のご尽力をお願いしたい。(33)
- アジアではインドの核実験を始めとし、世界の国々にも核実験を行う地域があることを忘れてはならない。それが基で我が国、その他の国で被害が一切ないと言い切れないケースも出てくるのではないかと。(38)

本専門部会では、原子力の平和利用を前提としての損害賠償制度のあり方を議論してきたところです。従って、核不拡散問題は検討の対象外ですが、核兵器の拡散を防止することは世界の平和のために重要なことであり、我が国としても最大限の努力をすべき問題であるといえます。