

第14回原子力委員会定例会議議事録

1. 日 時 2012年4月17日(火) 10:30～12:00

2. 場 所 中央合同庁舎4号館10階 1015会議室

3. 出席者 原子力委員会

近藤委員長、鈴木委員長代理、秋庭委員、大庭委員、尾本委員
文部科学省 研究開発局 原子力損害賠償対策室
渡邊専門官、相原専門官
一般財団法人電力中央研究所 社会経済研究所
田邊上席研究員
内閣府
吉野企画官、加藤参事官補佐

4. 議 題

- (1) 原子力損害賠償制度に関する取組状況について(文部科学省)
- (2) 原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性について
(一般財団法人電力中央研究所 上席研究員 田邊朋之氏)
- (3) 平成24年度原子力研究、開発及び利用に関する計画について
- (4) その他

5. 配付資料

- (1) 原子力損害賠償について(文部科学省資料)
- (2) 原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性について
(田邊朋之氏資料)
- (3) 平成24年度原子力研究、開発及び利用に関する計画について
- (4) ご意見・ご質問コーナーに寄せられたご意見ご質問(期間:平成24年3月29日～
平成24年4月11日)

6. 審議事項

(近藤委員長) おはようございます。それでは第14回の原子力委員会定例会議を開催させていただきます。

本日の議題は、1つが「原子力損害賠償制度に関する取組状況について」、文科省からご説明いただくこと。2つが「原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性について」ということで電力中央研究所の田邊さんからお話を伺うこと。3つが「平成24年度原子力研究、開発及び利用に関する計画」についてご審議いただくこと。4つが「その他」でございます。よろしゅうございますか。

それでは、最初の議題からまいります。事務局、お願いいたします。

(吉野企画官) それでは「原子力損害賠償制度に関する取組状況について」ということで、文部科学省研究開発局原子力損害賠償対策室の渡邊専門官と相原専門官よりご説明いただきます。よろしく申し上げます。

(渡邊専門官) よろしく申し上げます。文科省の原子力損害賠償対策室の渡邊でございます。本日は資料第1号「原子力損害賠償について」を用いまして現在の原子力損害賠償に関する取組状況、こちらにつきましてご説明を申し上げたいと思います。

まず、お捲りいただきまして1ページ目になります。原子力損害賠償制度等の現状についてという資料でございます。我が国の原子力損害賠償に関する制度につきまして「原子力損害の賠償に関する法律」というものがございます。これにつきましては、原子力損害が生じた場合における賠償に関する基本的制度というもの、こちらの基本的考え方がまとめられているものでございまして、無過失責任、原子力事業者への責任集中、無限責任、こういった考え方に基づいて法律が作られてございます。

そのうち各条に様々な規定がございますが、まず政府補償契約等ということで、こちらにつきましては原発1事業所当たり1、200億円の政府補償、これを規定してございます。また原子力損害賠償紛争審査会といたしまして、こちらにつきましては損害の範囲等に関する一般的な指針の策定でありますとか、あるいは原子力損害賠償に関しまして紛争が生じた場合の和解の仲介を行う、こういったことが法第18条に規定されてございます。

続きまして、もう1つ下でございますけれども原子力損害賠償支援機構。こちらにつきましては、平成23年9月に原子力損害賠償支援機構が設立したことを受けて設けられているものでございます。こちらにつきましては、機構による原子力事業者への損害賠償の履行等のための資金援助でございますとか、原子力事業者が相互扶助により賠償資金を機構に拠出する、こ

ういったことが規定されてございます。

また、別途「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」ということで、「仮払い・基金法」と呼ばれているものでございますけれども、こちらにつきましては東電福島原発事故により生じた大規模な災害から被害者を救済するための緊急の応急対策実施の仕組みといたしまして、実際の被災者の方々に対して国による仮払いを行うといったような内容で設けられているものでございます。

2ページ目の方に移っていただきまして、こちらは我が国の原子力損害賠償制度の概要ということでございまして、右部分がちょうど今申し上げたようなことについて細かく図式化しているものでございます。

左側でございまして、今申し上げた原賠法に関しましては、一番上「原子炉の運転等により生じた原子力損害は、原子力事業者が賠償責任を負う」ということが規定されてございます。続いて、その原子力事業者に原子力損害を賠償するための措置、損害賠償措置を義務付けているということで、民間保険契約及び政府補償契約の締結あるいは供託、これらに相当する措置、これらいずれかの措置を事業者は必ず取らなければいけないということになってございます。また、必要となる賠償額が賠償措置額を超える場合の政府の援助あるいは異常に巨大な天災地変又は社会的動乱、こういったことに起因して原子力損害が生じた場合の政府の措置も規定されてございます。また、和解の仲介、原子力損害の範囲等の判定指針に関して、先ほど申しあげました原子力損害賠償紛争審査会、こちらについても規定がなされているということでございます。

続きまして3ページに移っていただきまして、原子力損害賠償制度の概要と続きまして、実際の原子力事故が発生した後、その賠償に関する流れ図と言いましょか、そういったものをフローチャートとして作っているものでございます。一番上に原子力損害賠償紛争審査会というものがございまして、こちらの方でまず賠償に関する指針の策定、賠償の範囲でありますとか算定方法等をこの指針の中で明確化するということで、迅速な賠償に向けての取組みの一環としてこういったものが紛争審査会で策定がなされるということでございます。

これに沿って被害者と原子力事業者の間で賠償交渉をして、ここで合意が成立すればそのかたちでの賠償が進む。ただしその交渉が不成立となった場合には和解の仲介ということで、これは後ほどご説明いたしますけれども、実務法曹が参加して、もう少し専門的なかたちで被害者と原子力事業者の間の和解の仲介を進めて、その場で合意が成立すればそれに従って賠償がなされる。それでもまだ合意が不成立の場合は最終的には裁判所での裁判というかたちにな

るというような流れで賠償が進められるというかたちとなっております。

続きまして4ページでございます。今申し上げました紛争審査会における指針の話でございます。今回の「東京電力（株）福島原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する指針について」ということで、原子力損害賠償紛争審査会では賠償を円滑に進めるために、原子力損害の範囲の判定等のための指針を原子力損害に該当する蓋然性の高いものから順次策定してまいりました。

第一次指針といたしまして平成23年4月でございますけれども、政府指示等に伴う損害、二次指針といたしましていわゆる風評被害、避難生活等に伴う精神的損害、こういったことについてまとめまして、この一次指針、二次指針を含めて、更に諸々の内容を追加して中間指針というものを平成23年8月にまとめさせていただきます。これまでの指針で示された損害の範囲も含め、原子力損害の範囲のある種全体像と申し上げますか、こういったものを中間指針としてまとめたのが平成23年8月でございます。

以降、平成23年12月には第一次追補といたしまして、自主的避難等に関する損害。第二次追補といたしまして、平成24年3月に政府による避難区域等の見直し等に係る損害。ちょうど下の字が小さくて恐縮ですけれども赤字になっているところを第二次追補というかたちで内容を追加したというかたちとなっております。現在の紛争審査会における指針の全体像がちょうど下の部分となっております。

こちらにつきましては、中間指針に示されなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなくて、もちろん個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害についてはその賠償の対象と認められ得るということも指針の中には明記されてございます。

続きまして5ページになります。和解の仲介を進めるための体制の整備ということでございます。これは先ほどのフロー図で申し上げました左の部分になります。今回の事故による原子力損害の発生状況を踏まえすと、和解の仲介能力、裁判所の処理能力というものを超えて、賠償に関する仲介・訴訟案件が数多く出てくることが予想されてございます。実際、非常に多くの申立てが原子力損害賠償紛争解決センター、こちらを設置いたしましたけれども、毎月加率的に増えてきているような状態でございます。こちらについて文科省の他、法務省、裁判所、専門家らによって平成23年8月29日にセンターを開所してございます。和解の申立件数、4月10日現在でございますけれども、申立て件数が1,773件ございまして、実際の和解成立件数が59件となっております。

続きまして6ページでございます。こちらは冒頭申し上げたところの原子力損害賠償支援機

構につきまして、福島事故による原子力損害を受けて被害者への迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置として支援機構が、法律が平成23年8月に成立して、9月12日にこの機構が設立されてございます。資金援助の実績といたしましては平成23年11月に5,587億円の資金を東京電力に交付。平成24年3月、1,049億円の資金を東京電力に交付しているという実態でございます。

続きまして7ページ目でございます。国による仮払いの実施状況についてですが、こちらも福島事故に関連いたしまして、「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」ということで、こちらは議員立法になりますけれども、参議院・衆議院を経て成立がなされてございます。平成23年9月に施行されてございます。こちらにつきましては、国による仮払いの対象といたしまして、ここの(イ)(ロ)(ハ)(ニ)と点線で囲ってございましてこれらの考え方、例えば本賠償の支払いまでにある程度の時間を要するだとか、損害の概算額をある程度合理的に簡明な方法で算定できるもの、こういった考え方に基づきまして、現在では福島県、茨城県、栃木県、群馬県において観光業を行う中小企業者が受けた原発事故による風評被害、こちらを政令で規定いたしまして国による仮払いが進められているというような状況でございます。4月10日現在、64件の請求を受け50件17.3億円を支払い済みというかたちで進んでございます。

次が8ページ目、最後でございますが、原子力損害賠償制度の見直しに向けてということでございます。平成23年8月に施行されました原子力損害賠償支援機構法の附則第6条第1項の規定等におきまして今回の事故の原因の検証、賠償の実施状況、経済金融情勢等を踏まえ、原賠法の改正等の原子力損害賠償制度の抜本的な見直しをできるだけ早期に行うこととされてございます。それにつきまして下に【参考】と書いてございますけれども、被害者の早期救済の在り方、原子力事業者の損害賠償責任の在り方、原子力事業者の講じる損害賠償措置の額の在り方、国の責任の明確化、こういったかたちで非常に難しい問題が諸々と述べられているところでございます。またこれに加えまして従前より行っている国際条約の検討についても、今回の事故を踏まえて、損害が他国にも及ぶことがあり得ることを認識し、損害賠償の国際的な枠組みの充実、これに貢献していくべきとの観点から、原子力損害賠償制度に関する国際条約への参加、これについて早急に関係者が連携して検討の上、結論を出すべきだといった意見も多く聞かれているところでございます。

また、更にエネルギー・環境会議、こちらの原子力委員会でございますとか総合資源エネルギー調査会等々、各種の審議会・調査会におきまして原子力・エネルギー政策あるいは電力制

度改革に係る議論、こういったことも数多く行われているような状況でございまして、そうした議論の進展状況も踏まえた上で原子力損害賠償制度の見直しというものも考えていく必要があるのではないかと考えてございます。

現在、文科省といたしましては諸外国における制度の調査等を実施してございまして、見直しに向けた課題の整理を進めているところでございます。今後、関係省庁も含めて原子力損害賠償制度の見直し、これに取り組んでいくことを予定してございます。私からは以上でございませう。

(近藤委員長) ご説明ありがとうございました。それではご質疑をお願いいたします。

(鈴木委員長代理) ありがとうございます。私からは、現在の賠償制度の中で被害者の救済と原子力事業の健全な発展となっているわけですが、被害者の保護の方で特に今ご説明のあった和解の仲介についてお聞きしたいのですが。申立て件数1,773件で和解成立59件というのは非常に厳しい状況にあるということなのですが、この改善について何か現制度の中で検討されているようなことがあるかどうかということをお聞きしたい。

それから損害賠償体制を将来の体制変更に結び付けていく上で、今までの経験を踏まえて何か特にここは問題であるということについて、和解以外にご指摘いただければありがたいと思います。以上2件お願いします。

(渡邊専門官) 今ご質問いただきました件ですけれども、1点目につきまして、現行の体制の中で私ども原子力損害賠償紛争解決センター、我々はADRと呼んでおるのですけれども、こちらでの処理件数あるいは処理能力と申しましょうか、そこにつきましては今ご指摘がございましたとおり申立て件数に対して和解の成立件数があまりまだ多くはないという実情がございませう。

それは一因といたしまして、実際のところ申立てが始まってから、新しく立ち上げた組織ということもございまして、まだ中でのいろいろなマネジメントなどが十分には機能できていないという部分もございませう。ただ実際のところ、数多くの申立てが今後予想される中でどのように対処していくかということにつきましては、まずはこの体制の強化が一番の我々の喫緊の課題だと認識してございませう。端的に申し上げれば、ここに勤める人員をできるだけ増員するといったかたちをとるのがまずは必要ではないかと考えてございませう。

(相原専門官) その他、和解の仲介以外の状況についてもご説明いたします。例えば原子力損害賠償支援機構におきまして、10月以降専門家を福島に派遣するといったことで請求の手続き等について被害者の方と直接相談する機会を設けるという活動もやっております。紛争審

査会の和解の仲介の申立てもできるだけ簡素なやり方でできるような手続きを設けております。更に今月には法テラスの業務として、震災の被災者の方が原発事故に伴う賠償請求の手続きに、和解の仲介を使う場合も含め、代理人に弁護士を活用する場合の資金の援助もスタートしているところがございます。

そういった全体の状況をどのように円滑に運用していくのかというのがまずは大事な課題だと考えておりますが、その全体状況をよく振り返りながら次の制度に生かしていくことも重要だと考えております。

(鈴木委員長代理) 和解体制の話なのですが、人員増員はもちろんやらなければいけないと思いますが、それ以外に制度として和解案を受け入れてもらうことの尊重義務だとか、そういうことの議論はされていますでしょうか。

(相原専門官) 先生ご指摘のとおり、和解の仲介は正に当事者の合意が基礎になってございます。決して裁判のように公権的に結果が当事者を拘束するというようなものではない。被害者の方にとってはできるだけ費用のかからない和解の仲介でうまく話がまとまるというのが、当然被害者のためになるということがございます。我々としても和解が当事者間でうまくまとまるように、原子力損害賠償支援機構と東京電力とで策定した緊急特別事業計画の中の「5つの約束」の1つに紛争審査会の提示する和解案の尊重というのが現時点で盛り込まれておりますので、それに則った東京電力の対応を経済産業省、文部科学省等が協力して求めているところでございます。

(鈴木委員長代理) ありがとうございます。

(近藤委員長) 秋庭委員。

(秋庭委員) ご説明ありがとうございます。今の話の続きですが、和解案がきちっと示されて、そして合意がなるべくたくさん成立すると良いと思います。合意が不成立の場合は訴訟となりますが、1人ずつ訴訟なさる時には大変な費用がかかると思います。そういう訴訟費用についての助成は考えられているのかどうなのかということをお伺いしたいと思います。

2つ目は損害賠償の範囲なのですが、この度また避難区域が見直しになりまして、戻られた方等いろいろいらっしゃいます。つい最近も避難している時には賠償が行われるけれども、避難から戻ってきた時の賠償もあるべきだということも言われています。このような賠償の見直しというか対象について、今後、審査会において何が課題になっていくのか、今後やらねばならないことがありましたら、それを教えていただきたいと思います。

3番目は、ちょっと大きなことで恐縮ですが、ただいまご説明いただきました8ページ、今

後見直していく場合の検討事項ということについて8つ挙げられております。この中で大変重要なことは最初の4つ目のところ、「国の責任の明確化」というところがあります。国の責任の明確化ということはあまりにも漠然としていますので、これをもう少し詳しくご説明いただけるとありがたいです。以上、よろしく願いいたします。

(相原専門官) まず1点目でございます。ただいま東京電力と被災者の方の間に訴訟は少しずつ増加しており、まだ十数件にとどまっているとは思いますが、今後もっと増加するのではないかと考えられます。

訴訟に関する費用が高額になるというのはご指摘のとおりでございます。この点は、3月29日に議員立法の法改正が行われ、法テラスという法務省の所管法人でございますが、そこで法律扶助という裁判費用、弁護士の報酬、書類作成の費用の立替えといった支援の手続きが、震災の被災者は資力によらず広く利用できることとなり、この4月からスタートしているところでございます。

3点目、国の責任の方を先にご説明させていただきます。法律の機構法の附則規定なり国会の審議の中で国の責任と言われておりますものも、これといったかたちで特定のことをやれば良いというものではなく、被害者の保護に関して、あるいは事故の収束に関して、いろいろな面で総合的に国がもっと前面に出た方が良好だろうというご議論だったと認識しております。具体的には機構法というものを新たに制定して、そこで国が全面的に賠償を支えていくというのも、今回とった1つの方法でございます。先ほどから話題になっております紛争の解決も当事者任せにするということではなく、そこに国が積極的に関わっていくというのも1つかと思えます。そういうような観点から、国として原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任が機構法に明記されたところでございます。そういった国会のご議論を踏まえて、我々としても検討していきたいと思っております。

(渡邊専門官) 恐縮でございます、2点目でございます。審査会での指針に関する見直しと申しましょうか、こちらに関するご質問だったかと思えます。先ほど4ページの方でご説明申し上げました指針について、ある種の全体像というかたちで、平成24年3月の第2次追補を示したところまでが現行のものとなっております。これは、先ほど申し上げたとおり、中間指針に示されていないものが直ちに賠償の対象にならないというものではなく、個別具体的な事情に応じまして、今回の事故と相当因果関係にある損害については賠償の対象と認められ得るというのは当然この指針にも書かれているものでございます。こちらの指針ではあくまで一般的に類型化できるものをまとめているものでございまして、1つ1つの個別事情についてま

で網羅的に示すというのは非常に難しいというのが実情でございます。

実際のところ、先ほど先生からご指摘がございましたように区域の見直しだとかそのようなことがあった際には改めてこの指針について、追補というかたちになるのか、どういったかたちになるのか分かりませんが、必要に応じて審査会を開催することはあり得るものと認識してございます。

(秋庭委員) ありがとうございます。

(近藤委員長) 大庭委員。

(大庭委員) ご説明ありがとうございます。質問がかぶってしまうのですが、ちょっと気になるのもう1回質問させていただきます。和解に関してですが、和解成立件数が少ないという話で、もう既に鈴木委員から指摘がありました。その理由は人員が少ないことだけなのか、私はとても気になっています。和解が成立しにくい何か事情であるとか、あるいは要因についての分析などはなされているのかどうかお伺いしたいと思います。

(渡邊専門官) お答えいたします。和解の件数が現状まだ多くないということについて、先ほど私が申し上げましたのは現状、和解の件数が少ないながらも申立て件数がどんどん増えてきている状態にあります。それに対応するためには、まずそれをきちんとフォローできるといえるでしょうか、受ける体制が必要であって、そのためにはそれに対応できる体制もある程度増加させることが必要ではないかということをおっしゃるところです。

一方で、なぜ和解成立件数が少ないのかという点については、それほど詳細には分析がなされてはおりませんが、例えば、申立てをされる方々が提出される証拠書類が十分に整理されていないことなどで、申立てを受理してからの事務的な処理に非常に時間がかかっている。受理したセンター側も仲介委員の方と被害者の方とのスケジュールの調整だとか、そういった事務的な面でまだ十分な調整が図れていないといった現状もございます。それが実際の作業を停滞させる要因として1つあるのかなと考えてございます。

(大庭委員) ありがとうございます。

(近藤委員長) これを見ると、最初のケースが成立するまで2か月です。これまで6ヶ月ですから、担当者一人では成立件数が3ケースくらいのはず。でも59ケースを成立させたというから20人くらいの担当者がいるのかなと思ってみると、もう少し多いですね、一方、千件を完了してほしいと思うと300人体制が必要ということになるが、そこまではおられないようです。だからいまは担当者をふやすアプローチをとろうとしておられるというのは多分正解なのだろうと思いますが。

(大庭委員) 不正解だとは全然思っていない。ただ和解というのはやはり……。訴訟というのはもちろんトータルで掛かるものですが、それと比べて自分たちの権利であるとか今までの損害がどれくらいきちんと補償されるかということについての信頼がないと、多分和解には応じないだろうと思います。その辺のことが気になって。

(近藤委員長) 時間が2か月くらいかかるものだと頭の中に置いてどう制度設計するか。そこが肝心だということですね。

どうもありがとうございました。それでは次の議題。

(吉野企画官) 続きまして、「原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性について」と題しまして、財団法人電力中央研究所、社会経済研究所の田邊上席研究員よりご説明をいただきます。よろしくお願ひいたします。

(田邊上席研究員) ただいまご紹介いただきました一般財団法人電力中央研究所の田邊でございます。本日は、「原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性について」ということをご報告させていただきたいと思ひます。

まず、ご報告に入る前にお詫びとお断りを申し上げたいと思ひます。まず、原子力研究に携わってきた一個人として、今回の福島第一原子力発電所事故で国民の皆様にご迷惑をおかけいたしましたことをこの場を借りて深く心よりお詫びを申し上げたいと思ひます。大変申し訳ございませんでした。

本報告におきます見解は特定の電力会社及び電力業界の意見を代表するもの、あるいはその公式見解でないこともここで併せてお伝え申し上げたいと思ひます。

それでは、報告に入らせていただきたいと思います。報告は4点ございます。まず最初に、我が国の原子力損害賠償制度の仕組みと特色について簡単にご説明申し上げたいと思ひます。2番目に、今回の福島事故に伴う原子力損害が先のJCO臨界事故との対比においてどのような特色を有していたかということについてご報告いたします。

そして、3番目に福島事故が提起した損害賠償処理上の課題とその制度的な要因について分析した結果をご紹介したいと思います。そして、最後に課題克服に向けた原子力制度改革の方向性につきましていくつかの制度例、極端な制度例ではございますけれども、それをいくつか取り上げることを通じて示したいと思ひます。

まず、初めに我が国の原子力損害賠償制度の仕組みとその特色についてご説明申し上げたいと思ひます。先ほどの文部科学省様からのご説明にありましたように、現行原子力損害賠償制度は事業者が損害賠償を負う場合と免責になる場合とで2つの仕組み、大きな仕組みの違いが

見受けられるわけでございます。

スライドの5番目の左側が、事業者が責任を負う場合、それから右側が非常に巨大な天災地変、また社会的動乱ということに該当して、事業者が免責になる場合を表しているものでございます。事業者が責任を負う場合には事業者による無限の損害賠償が行われ、被害者に賠償がいくということになっておりますけれども、免責になりましたら国は被害者に対して直接災害救助法的な措置を講じる、このような仕組みになっています。

そして、事業者が責任を負う場合には、事業者に対して国は援助を行うことになっておりまして、必ずしも被害者に対して直接援助を行うということにはなっておりません。あくまでも責任を負うのは事業者であるということの意味を貫徹させる仕組みになっています。

これを特色として整理いたしますと6枚目のスライドになります。特色は2点でございます。第1点は、この制度は言ってみれば白黒「二者択一」型の制度になっているということでございます。すなわち事業者が無限の損害賠償責任を負うか、または事業者が免責となり、国が災害救助法的な措置を被災者に対して講じるか、このような二者択一型の制度になっていることが大きな特色でございます。

続きまして、第2の特色は事業者が有責の場合には「私人対私人」の紛争処理の法的枠組み、すなわち民法不法行為法の考え方を貫徹させているということでございます。当然、事業者の責任は無過失責任ですし、それから一元的・無限な責任を負うということで、一部民法の基本原則が修正されてはおりますけれども、基本的には民法不法行為法の考え方をそのまま貫徹させた制度になっているということでございます。従いまして、国の援助は事業者の賠償責任を完遂させるために事業者に対して行われるという作りになっているということでございます。事業者が被害者に対して賠償責任を負いその援助を受けて履行するということになります。

それから、原子力損害賠償紛争審査会の権能が限定的であるということもこの原則から導きだされるところでございます。先ほど文部科学省様からのご説明にございましたようにADR、和解の仲介というかたちで権利が与えられておりますが、これは仲裁ではございません。あくまでも和解の仲介であります。

これらの特色を踏まえまして、では今回の福島事故に伴う原子力損害はJCO事故との対比においてどのような特色があったのかを見ていきたいと思っております。8枚目のスライドになります。左側にJCO臨界事故、右側に福島事故を対比させるかたちでそれぞれの項目ごとに特色を明らかにしております。

まず、事業者の有責性でございます。JCO臨界事故は明らかに事業者による違法性の高い

行為によって事故が惹起されたということで、これは明白であるということでございます。ところが、福島第一原子力発電所事故の場合には司法判断の対象となり得る可能性も一部の専門家によって指摘されているところでございます。すなわち免責事由、原子力損害賠償法第3条第1項ただし書きに該当するかどうか。「異常に巨大な天災地変によって生じたものかどうか」について司法判断の対象となる余地があるという指摘が出されているということでございます。

第2点目は、その損害の内容でございます。JCO臨界事故は地理的にも内容的にも時間的にも広がり非常に限定的でございました。ところが今回の事故は地理的、内容的、時間的広がりを非常に広く持つというものでございます。

それから3番目、損害発生、拡大において事故以外の他の要因が影響したかどうかという点でございます。JCO臨界事故は他の要因の影響は非常に限定的です。風評被害がほとんどであった。それによる被害規模も福島事故に比べれば相対的に小さいということが言えます。ところが、福島事故の場合には他の要因の影響は非常に複雑かつ大きいということでございます。そもそも今回の事故に関しましては自然災害との複合災害であったという面も指摘されるところでございます。また、事前の安全規制を遵守した上での事故発生であったために、規制内容とか運用、規制当局も一部影響を与えたという見方もあり得ます。また、避難に関する初動体制の問題や汚染牛、それからコンクリート汚染といった国の作為、不作為も影響を与えた可能性があるという指摘され得ると考えます。

それから、JCOの場合は被害のほとんどは風評被害でございました。従いまして被害のほとんどは金銭賠償による救済が可能であったと評価できると思います。ところが福島事故の場合には金銭賠償による救済が非常に困難な損害が存在しているということが言えます。第1に自然災害との複合災害では事故の寄与分の金銭評価をシビアにやろうとすると非常に難しい面が出てくるということが言えます。また、地域コミュニティの崩壊に伴って、それをどう再生するか。あるいは被害者の自立支援をその金銭賠償のみを通じて行うのは非常に難しいという点が挙げられます。

それから、国による事業者に対する援助もJCO臨界事故の場合には事業者も違法性が高かったことや被害総額が親会社の支援で対処可能な金額であったという点から不要と判断されたのに対して、福島事故の場合には事前の安全規制を遵守した上での事故発生であることや、JCOをはるかに凌ぐ被害額が想定されて、被害者救済の徹底を図るためには国による援助が必要とされたということで必要不可欠であったという点も異なるところでございます。

このように福島事故に伴う原子力損害はJCO臨界事故との対比においてこのように大きな違いが見受けられるところでございます。これは次のような問題を惹起せしめるわけでございます。すなわちJCO臨界事故時に対応可能であった原子力損害賠償制度のガバナンスでは福島事故の賠償処理には十分対応できない側面があったのではないかと、このような問題意識でございます。

これを踏まえまして、では福島事故はどのような賠償処理上の課題を実際に惹起せしめているのか。あるいは今後、それが生じると予想されるのか。また、そのような阻害要因の基となる制度的な問題点といたしましては、その要因はどこにあるのかということについて以下の分析を見ていきたいと思います。

スライド12ページ目になります。福島事故に伴う原子力損害の主な特色と、それが提起する賠償処理上の課題ということで、1番目です。まず事業者の有責性が司法判断の対象となり得る可能性が指摘されている点に関しましては、事業者が賠償責任を負わせようとするインセンティブが当事者間に働きやすいという点が課題として出てきます。ここに書いてありますように各ステークホルダー、被害者の方は国による必要な措置、これは災害救助的な措置でございますが、そのような措置よりも事業者の賠償責任の方がより手厚い救済がしっかりと債権債務関係で定義される救済を受けた方が救済が厚くなるのではないかと考えるのが自然なところでございます。また、事業者の立場といたしましては司法の最終判断まで被害者救済を遅らせることはあってはならないと考えるのが自然であろう。すなわち社会的責任、それから司法の判断まで救済を待つことによって賠償額が拡大してしまうこと、あるいは周辺住民の方への今までの責任といったことでもあります。また、国の援助に対しての期待も事業者にはあったと考えることもできるかもしれません。

また、国といたしましては事業者に対する援助の方が必要な措置よりも自らの負担コントロールが容易ではないかと考えるインセンティブもあったかもしれないということでございます。

それから、スライドの13枚目になります。損害の内容が地理的、内容的、時間的に広がりを持つこと、それから損害発生拡大において他の要因の影響が複雑かつ大きいことに関しましては、先ほどの文部科学省様のご報告におけます議論にもございましたように、当事者間の任意賠償が困難となり、日本各地で訴訟が多発する可能性があり得るといった問題点を惹起せしめるのではないかと考えるわけでございます。

また、損害発生拡大における他要因の影響が複雑かつ大きい、それから金銭賠償による救済が困難な損害が存在することに関しましては、被災者が必要としている救済が十分になされな

い可能性もあるということが指摘されると思います。このことは必然的に上の当事者間の任意賠償を困難にすることの1つの要因にもなり得るということでございます。

被災者が必要としている救済がなぜ十分になされない可能性があるのかといいますと、ここに3つほど例示をしておりますが、第1に他要因の寄与度、原因競合といいます。それによって賠償額が減額される可能性があるということです。

それから、地域コミュニティの再生、被災者の自立支援等を金銭賠償のみを通じて行うのは非常に困難であるということです。これは都市計画であるとか被災者の自立支援、例えば避難区域から出た後、外で何か事業をされるということであれば、低利融資制度であるとか事業コンサルタントのような支援が必要になるということです。これは損害賠償を金銭賠償のみを通じて行うのはなかなか難しい面もあるということです。

それから、相当因果関係が認められやすく、金銭評価が容易な損害から賠償指針が示され、その他の損害の指針提示や賠償が後回しになる傾向も一部見受けられているところであります。これは何が原子力損害に該当しやすいかということで、まずは賠償が確定してしまう面があるというわけでございます。

では、これらの賠償処理上の課題を生じさせる制度上の要因は何かということを次の14ページ以下から見ていきたいと思っております。まず、事業者が損害賠償責任を負わせようとするインセンティブが当事者間に働きやすい点に関しては、免責規定の適用にかかる判断基準であるとか手続きが不明瞭であること。また、事業者が無限の損害賠償責任を負うか、事業者が免責となり、国が災害救助法的な措置を講じるか、白黒「二者択一」を迫る制度であることがこれに大きく影響していると考えられます。

また、事業者が無限の賠償責任を負うか、その事業者が免責となって国が災害救助法的な措置を講じるかといったこのスキームに関しましては、いったん事業者が有責となれば「私人対私人」の紛争処理の法的枠組みを貫徹させる法制度の下では、国は被害者に対して直接向き合って措置を講じることができないといった問題点もあるわけでございます。つまり事業者が責任を負った時に、責任を負わない国は事業者を援助することはできても、被害者と向き合って被害者に必要とされる救済を図ることが法的にはなかなか難しいという点でございます。

これはどのような帰結をもたらすか、あるいはどのようなことの原因になっているかといいますと、当事者の任意賠償が困難なため、日本各地で訴訟が多発する可能性につながります。被害者としてはこういう救済を受けたいが、それは損害賠償レジームの中ではなかなか救済を受けられない。かといって国に求めようにも国はそういったところで制約がある

ということで当事者からの任意賠償が困難になる。また、被災者が必要とされる救済が十分になされない可能性といったものもこれにかかわってくるということでございます。

それから、「私人対私人」の紛争処理の法的枠組みを貫徹させて現制度はできておりますので、原子力損害賠償紛争審査会の権能が当事者間の自主的な紛争解決を促進する補完的な取組に限定されるところでございます。従いまして和解の仲介、あるいは指針というかたちで当事者間を法的に拘束しないかたちでの補完的取組になります。そのために当事者間の任意賠償が非常に困難になるというところにもかかわってくるというわけでございます。

15 ページ目に続きます。また、当事者間の任意賠償が困難となって訴訟が多発する可能性。あるいは被災者が必要とされる救済が十分になされない可能性があることに関しては、今回のレジームが専ら金銭賠償、不法行為法の原則に基づく救済になっているという点も大きな理由でございます。すなわち地域コミュニティの再生、地域再生計画等の必要性に十分対応できない。あるいは被災者の自立支援、融資制度やコンサル等の事業支援等の必要性に十分対応できない。それから逸失利益についての賠償を巡る早期自立を試みた者とそうでない者との不公平感等もそういったところに起因すると考えます。当然、慰謝料の一括払いとか慰謝料の部分を糊代としてある程度はこれを緩和することも可能かと思えますけれども、それは法律上の制約がどうしてもある。それから、相当因果関係という枠組みの制約もあるということで、なかなかうまくいかないのではないかと考えております。

今まで述べたことの課題を整理したのが16 ページ目でございます。大規模自然災害を契機とする原子力苛酷事故が万が一起こった場合には、大規模原子力災害、大規模複合災害を引き起こす潜在的可能性があることを今回の事故は改めて示したところでございます。事業者が有責であるか否かに関わらず大規模原子力災害や大規模複合災害の場合には、自立支援策や地域再生等の国による災害救助法的なアプローチも十分な被災者救済のために必要となるのではないかと考えるのですが、「私人対私人」の紛争処理枠組みを貫徹させる、言ってみれば民法不法行為法で自動車事故の賠償制度と基本的に同じような考え方、仕組みだけで対応するのは必ずしも十分でないという面があるのではないかとということでございます。

では、それらの課題を克服するためにどのような方向性で考えた方がいいのかということを見ていきたいと思えます。スライドの18番でございます。

現在の制度が白黒「二者択一」、つまり事業者に無限の賠償責任を負わせるか、国が災害救助法的な措置を講じるかという制度に関しましては、それから専ら金銭賠償による救済に関しましては、国による災害救助法的なアプローチを併用する制度枠組みを再編するというのが1

つの方向性としては考えられるということでございます。つまり事業者の責任の有無に関わらず、被災者に対して国の直接措置が可能なようなスキームに変えるということでございます。

それから、免責規定の適用に係る判断基準・手続きが不明瞭な点に関しましては、判断基準の整備。それから原子力損害賠償紛争審査会の権能が限定的であることに関しては、原子力損害賠償紛争審査会に代わる行政機関の設立と、同機関への一定の権限の付与が検討される余地があるということでございます。

では、それぞれの内容について見ていきたいと思えます。いくつかの例を挙げております。これはあくまでも例でございます、極端な二つの例を挙げているということでございます。では、国による災害救助法的なアプローチを併用させるには、どういう法的仕組みが考えられるかということがまず第1の論点でございます。まず、第1の考え方は有限責任制度、高額なものを導入して、責任限度額超の災害については国が直接的措置を適用できるような作りにするというのが1つの考え方でございます、それが19の図でございます。これは概念図です。有限責任限度額を設けて、それ以上については国が措置を図れるようにするということでございます。

このやり方は責任限度額の部分で事業者の責任が切れますので、それを超える部分に関しては被害者に対して国が直接関与できるということでございます。つまり法的構成が非常に明瞭になるという利点がございます。また、事業者にとっては賠償リスクの予見可能性が高まるといふ副次的な効果もあるということです。しかしながら事業者の賠償責任を高額といえども有限責任とするということですので、社会的合意を得ることが極めて難しい例ではないかと考えられます。

次は、現行制度の枠組みを維持したまま国による災害救助立法を可能とするスキームでございます。それが21のスライドにあるものでございます。事業者が免責である時に、その国の措置が災害救助法的に行われるという現行法の仕組みでございますが、それを事業者の有責性と関係なく行うという考え方でございます。

このやり方は、事業者の賠償責任を無限責任とするなど現行制度との連続性が確保されて、制度移行が比較的容易であるという利点があるわけでございますけれども、その一方で問題点というよりは課題点でございますが、損害賠償と災害救助が明瞭に区分されるために、被害がどちらで処理されるかについての判断が非常に難しいケースが出てくる。また、災害救助に係る新規立法と既存の災害・復興法制との関係の整備を改めて行う必要があるということでございます。災害対策基本法、原子力災害対策特別措置法、福島復興再生特別措置法等をどう原子

力損害賠償制度の中に位置付けるのか、あるいは取り入れるのか、あるいは別立てとするのか、そういった検討が必要になるということでございます。

それから、23のスライドになります。その他の制度改革の論点といたしましては、免責規定の適用可否に係る判断手続きの整備。これに関しましては可能な限り科学的・技術的視点に立った事後判断手続きの整備が必要になるのではないかと考えております。また、原子力損害賠償紛争審査会に代わる行政機関の設立と、同機関への一定権限の付与に関しましては、これは実は昭和34年の原子力災害補償専門部会における原子力損害賠償処理委員会構想ということで、いわゆる我妻部会と言われてはいますが、それが行政委員会化、常設化と行政審判制度類似の事実認定権能を付与すること。実質的証拠法則の法理と言われるものですが、有名などころでは独占禁止法の80条第1項の公取委の規定などはそういった権能を持っております。そういったものを取り入れるべきだという検討を昭和34年の段階ではしております。

しかしながら、それに関しては行政処分に関する紛争ではなくて、そもそも「私人対私人」の損害賠償処理にこのような仕組みを取り入れることについての妥当性であるとか、そういう点で解決すべき課題は極めて多いのではないかと。特にこれは裁判を受ける権利とも関わるものなので、こういったことを安易に提案するのはなかなか難しいと考えます。従って、先ほどの文部科学省様のご報告でもありましたが、運用を通じた現行制度の紛争政策における機能強化や裁判制度の運用上の工夫、第一審管轄裁判所であるとか集団訴訟などをどうエンカレッジしていくかということが当面の重要な課題になるのではないかと思います。

時間がやや過ぎてまいりました、大変申し訳ございません。おわりにということで、これだけ述べさせていただいて、報告を終わらせていただきます。

大規模自然災害を契機とする原子力苛酷事故が万が一起こった場合には、大規模原子力災害、大規模複合災害を引き起こす潜在的可能性があることを福島事故は改めて示しました。大規模原子力災害や大規模複合災害の場合には国による災害救助法的アプローチが十分な被害者救済を確保するために被害者に対して直接講じられる必要がある。しかし、現行制度においては事業者が賠償責任を負う場合には災害救助法的なアプローチが制度的に位置付けられておりません。従いまして制度改革のおきましては、国による災害救助法的なアプローチを併用する制度枠組みへの制度の再編とともに災害救助法的アプローチの具体的な内容についての更なる検討が行われることが望まれると考える次第でございます。

以上で報告を終わらせていただきます。

(近藤委員長) ありがとうございます。それではご質疑をと思いますが、最初に私から1つ

だけ。最後の提案の例2になるのかな。国による災害救助法的アプローチを併用するという例が挙がっていますが、私は現在のいわゆる仮払・基金法は実態としてはこれに対応する法的措置と考えられると思うのですが、いかがですか。

(田邊上席研究員) 私はむしろ左側のスキーム、つまり「私人対私人」の損害賠償を補完する、政府の援助に近いものであると考えておまして、国による災害援助法的なスキームではないと理解しております。なぜならば仮払金が支払われるのも、これは相当因果関係という枠がはめられておりますし、あくまでも民法の不法行為の枠内で事業者に対して政府が援助するというものであると認識しております。

(近藤委員長) 地方自治体に基金を用意するというものに含めて、そういう感じですかね。

(田邊上席研究員) 地方自治体のことに関しては私も不勉強なのでどう評価していいのか分からないところがあります。

(近藤委員長) 私のオブザーベーションは、現在、津波被害に対応して、大規模に災害救助法的な取組がなされているところ、それに並行してというか、なぞらえてというか、早い支払いが必要と、この緊急措置に関する法律が整備されたと理解しています。逆に言えば、あなたの提案している災害救助立法なるものが実態としてこれとどれだけ違ったものになるのか。リソースの問題も国の責任論が背景にあった、それが仮払い・基金法を成立させるモチベーションというか、政治的な動機としてかなりあったと私は思っています。ですから、提案の例2が実現されている例として分析してみてもいいのかなと思ったので質問したわけです。

(田邊上席研究員) ありがとうございます。私もそういう方向に行きつつあると認識しております。

(近藤委員長) それでは鈴木委員。

(鈴木委員長代理) ありがとうございます。今のともちょっと繋がる場所ですが、今の田邊さんの報告を聞いていると、そもそも民法不法行為でやっている枠組みでは限界があるというご指摘で、だから先ほどの和解件数が少ないのも結果としては読めていたとも聞こえます。もちろん人数の問題はありますが、どうしても限界がありそうだということは法的枠組みとしてどうも根本的にありそうだということでご提案されているのではないかということで、まずは23ページの審査会に代わる行政機関の設立が非常に難しいとおっしゃっています。これに近づく方法は他にないのですかという質問です。要するに法的枠組みで変えなければいけないのはそうですが、先ほど尊重義務というのが、東京電力の経営計画の中に組み込まれるということが言われていましたが、それによって実質的にどれだけこれに近づくのか。それ以外にも

方法があるのかどうか。要するに今の被害者救済のための改善のためには何ができるのかということについて、まずお聞きしたいのが1点。

もう1つは、ご提案の話ですが、1と2をお聞きして、2の方が現実に可能性が高いというご指摘でした。田邊さんは以前から国際原子力損害賠償法の話をやられて、むしろ国際原子力損害賠償条約から言えば1に近いと私は理解していますが、国際的な条約との整合性という意味ではどうなのでしょうかとというのが私の2番目の質問です。お願いします。

(田邊上席研究員) ご質問ありがとうございます。まず2番目からでよろしゅうございますでしょうか。整合性に関しましては、私は今回の事故を踏まえてIAEAなど、ウィーン条約、それからパリ・ブラッセル条約の検討の場でもおそらく国際的な損害賠償レジームの見直しが行われると聞き及んでおります。それがどのような方向性で行われているかはまだ予測がつかないのですが、我が国としては整合性も非常に重要ですが、我が国の損害賠償あるいは被害捕捉等で得られた知見をこのような国際交渉の場で是非とも反映させることが原子力開発利用国としての責務であろうと認識しております。それが2番目の質問に対するお答えでございます。

では、1番目の被害者救済のために何を現実問題としてできるかという問題でございます。これは非常に難しい問題でございます。確かに尊重義務を東京電力さんに課すというかたちで今解決を図ろうとしておりますけれども、被害者の方が納得しなければ東京電力さんが尊重してもまとまらない。一方への尊重義務だけでは限界があるのではないかと考えています。

それから、1つの方法としては、今実際に行われていることだと認識していますが、相当因果関係の範囲をかなり広く指針としてとらえるということが行われているようでございます。これは1つの方法として有意義かとも思いますが、これはともすれば法律の原則をかなりねじ曲げる可能性も出てきます。そうしますと制度の根本そのものが、つまり不法行為制度が政策的にゆがめられてしまうという危険性もはらんでおりますので、私は立法という手段を使ったかたちでそういう対応を図る必要があるのではないかと、運用だけでは限界があるのではないかと見ております。ちょっと舌足らずな説明になってしまいました。失礼いたしました。

(鈴木委員長代理) 民法不法行為による処理というのは、国際的にも同じですか。

(田邊上席研究員) はい、同じです。ただ、これはいわゆる大陸法とアングロサクソン法で大分違っております。アングロサクソン法ではピュアエコノミックロス、いわゆる日本でいうところの風評被害等を含むものは賠償の対象にならないようでございます。日本の場合は大陸法の国ですので、それも対象になるということです。

(鈴木委員長代理) 対象の話ではなくて、和解の時に審査会の権限が非常に弱いという、国が

直接関与できないというのは原子力損害賠償の場合、それは海外でも同じような仕組みになっているのですか。

(田邊上席研究員) 申し訳ございません、少なくとも法令を見る限りにおいては「私人対私人」の交渉を軸にしたものになっておりますが、実際に事故が起きた時にどういうふうに彼らに対応するかについては、私も不勉強でよく分かりません。

(近藤委員長) 私が誤解していると困るので申し上げますのですが、今、この場では和解の話がややクローズアップされていますが、文部科学省の紙の3ページにあるようにマジョリティについては、ここで言う右の合意成立のパスを通っているのですね。件数に言ったら極めて多数の合意成立があるわけです。しかして、審査会のジェネラルルールではなく、相対で議論をして賠償額を決めたという人が和解プロセスに入るわけです。つまり、和解が全てということではなくて、むしろ期待するところは法の趣旨に沿って迅速な損害賠償があるべしということで、紛争審査会でジェネラルルールを作って、それを利用していただく、このことがそれなりに機能しているという評価をしていいのかなと思うのです。それとアナザーパスとしての和解があるということだと思ふのです。

その和解のパスについては、和解の意味からすると、あなたがまさに言ったように和解の尊重義務というのは実はあまり意味がないわけです。本来当事者間の和解であって、それをファシリテートすることはあっても強制するものではない。強制するのなら仲裁という行為にいくか、裁判でいくか、そういうパスが用意されている。そういう整理だと思いますが、私の理解は間違っていますか。

(田邊上席研究員) 私もそのように考えています。

(近藤委員長) それでは、秋庭委員。

(秋庭委員) ありがとうございます。損害賠償制度の仕組みが分かりにくいなと思っていましたが、とても分かりやく表現してある資料でお話をいただきました。ありがとうございます。

今のお話の中でちょっと気になったことは、金銭賠償による救済が困難な損害があるということがご提案の中の原因の1つとして書かれております。例えば13ページに地域コミュニティの再生とか被害者の自立支援を金銭賠償のみを通じて行うのは困難ということが書かれております。これはまさに福島事故の今後の大きな問題となってくるところだと思います。このことは金銭賠償も必要ですが、それだけでは困難なので、それに対するものは政策ということなのではないかと思ふのです。つまり災害救助的なアプローチとは別なのではないかという気がし

ます。災害救助法のアプローチではなくて、国による政策的なアプローチが必要だと思いますので、この中で賠償処理上の課題として取り上げられていることは不思議な気がしました。このことについてお伺いしたいということが1つ。

もう1つは、二本立てということですね、ご提案は。事業者による損害賠償プラス国による災害救助法的なアプローチという、並立ということになると国民の負担は二重になるような気がします。電気料金による事業者から出てくる損害賠償と、もう1つ国の税金を財源とする災害救助ということで、国民にとっては二重負担のような気がしますが、そこは私の受け取り方が違うのか、教えていただければありがたいです。

(田邊上席研究員) ご質問ありがとうございます。まず第1点ですが、なぜ国の政策としないで災害救助法的なアプローチということで賠償制度の中に含めたかといいますと、今回の事故では事業者は有責とされましたが、逆に被害者が免責になった場合は国が措置をするわけです。だから被害者にとってみると免責か有責かによって分かれるというのはいかがなものなのか。被害者の立場に立ってみるとむしろ連続して考えた方がいいのではないかと、そういう考えから私はあえて災害救助法的なものを免責時と併せて、損害賠償制度の中に入れるというのではなくて、連続性あるものとして捉えるべきではないかと考えた次第でございます。被害者の立場に立ってということですよ。

2番目の国民の負担が二重になるのではないかとご指摘でございますけれども、例えば全て事業者の責任ということで、全てそれに落とし込んで、全て「私人対私人」の紛争処理枠組みの中でやるということにしますと、必然的にこれは司法というか裁判の世界になるわけです。つまり複合災害である場合にどこまでが事業者の有責性がある原因競合における寄与分があるか、これは司法的な判断で見なければいけないということになります。そうしますと、当然そこにはコストが発生するわけです。一種の取引費用みたいなものが発生する。でも、国が災害救助でやるとその辺はある意味政策的、総合的に勘案して救済を図るわけでございますので、その司法コストは計測していませんが、明らかに下がると私は認識しています。従いまして二本立てにした方が国富という観点でしょうか、トータルとしての負担分は、司法コストがあるとか一種の取引費用がかからなくなる分は減額される、と。事業者がどこまで、国がどこまでという問題はありますけれども、トータルとしては下がると見ております。

(秋庭委員) なかなかそのところは分かりにくいですね。最初の方のことですが、免責と有責の連続性ということで、被害者の立場からそれはとても重要なことだと思いますが、免責と有責の境目はないと考えた方がいいのですか。

(田邊上席研究員) 被害者の立場に立つと有責の場合には事業者は全て司法判断の下で救済される。免責になると現行法スキームでは災害救済法的なスキームになるわけです。その災害救済法的なスキームを私が有責でも一部発動できるようにした方がいいのではないか、こういう提案です。

(秋庭委員) ありがとうございます。よく考えてみます。

(近藤委員長) 非常に割り切って言ってしまうと有責の場合の損害賠償というのは、まず原状回復費用、そして慰謝料でしょう。他方、災害救済法は憲法25条の世界です。国は最低限の状態にする責任を果たす、だから義援金が必要になるのです。「私人対私人」の場合は、立派なマンションに住んでいる人は立派なマンションに戻さなければならないんですが、災害で立派なマンションが壊れても、国は元に戻してはくれないです。災害救済法の世界では。だから何となくにじみ出て重なることはほとんどあり得ないと思います。

(田邊上席研究員) そのとおりです。私は災害救助法的なものも並行してというのは、まさにそのことを申し上げたわけであります。だから全て戻すということは「私人対私人」の方でもできないわけです。法律で相当因果関係があるとか、原因競合であるとか。そこから取り残されてしまう被害というのも当然出てくるわけです。その部分について私は災害救助法的なアプローチが必要なのではないかと考えています。

ただ、災害救助法的なアプローチについては憲法25条の最低限のものを原子力災害で予定しているかどうかは議論の余地があると考えています。というのは我妻先生も災害救助法的なアプローチに関して非常に弱いものであるという認識をされておられて、それは改善の余地があるのではないかということ昭和30年代の論考で書かれております。私もその考え方に基づいて、もっと手厚いやり方があるのではないかなとは思っています。その意味で災害救助法的なアプローチをやや安易にタームとして用いて誤解を与えてしまった点は否定できません。その点についてはお詫び申し上げます。

(近藤委員長) なるほど。あなたの言うのは国が責任を取るチャネルとして、枠組みとして災害救助的な道をとということであって、中身は別のことを考えているということですか。分かりました。

(大庭委員) どちらにしても我が国の国策民営のあり方の曖昧さがそのまま原賠法にも反映されているのかなという気が私はしています。その改革については、いっそのこと制度提案1の方がすっきりするのではないかと思います。そうした方がいいというのではなくて、もしすっきりさせるなら。

制度提案2ですが、今のいろいろなご説明で気持ちは分かりますが、国による災害救助の対象になるべきことと、それから原子力事業者による賠償の対象になることの仕分けは、田邊さんご自身が指摘なされていますが、これはすごく難しいと思います。どうやって切り分けるのかということで多分揉めるのではないかと。どっちの対象になるかで、どこまで保証してもらえるか、原状回復まではいかないまでも、どこまでいろいろとやっていただけるか、差がつく可能性もある。これを実際にやろうとした時に運用面で災害救助と賠償について仕切りをどういうふうにすればいいか、ちょっとイメージがわからないんです。指針みたいなものについてアイデアがわからない。

それから、制度提案2でも1でも同じ問題があると思うんです。事業者の賠償インセンティブといったら変ですが、より賠償をきちんとして。しなければならぬという責任の所在がどうしても制度提案1でも2でも国がある程度負担するということになると下がるような気がするのです。これは失礼な言い方かもしれないのですが。その問題点はどうか。

3番目は国際的には制度提案1に近いのをとっている国が多いということです。それらの国では事業者が全て責任を負うのではなくて、国がある程度関与するという点についてはどういふような正当化といったら変ですが、どのような理由をつけてそのような制度にしているのか。この3点をお願いします。

(田邊上席研究員) ご指摘ありがとうございます。3番目から先にご説明申し上げたいと思います。3番目の有限責任制度をとって国が関与している国はなぜあるか。この根拠は何かといいますと、経済学で言うところの幼稚産業保護論に近いような議論が制度導入当時があったと理解しております。

(大庭委員) 幼稚産業、幼稚なうちは守ってやるけれども、その後は自立しろという話ですけど。

(田邊上席研究員) 私もその後の議論については不勉強でございます。

次に2番目ですけども、事業者の賠償インセンティブが下がるのではないかと。ということでございます。その点に関して私は現行の制度と変わらないと認識しております。その理由ですが、現行の制度も国の関与というか援助というかたちでございますので、国の関与がありますので、それであってインセンティブが下がっていないわけでございます。このような提案であっても私はインセンティブは下がらないと考えております。

1番目のこれに関しましては、すみません、私もここを問題点として指摘したように非常に難しい問題だと認識しております。これは今回の事故を踏まえて、被害者の方がどのような救

助とか保護を必要としているかをつぶさに分析して、その上で制度設計を改めて作る。事故の結果を踏まえて、調査した結果を踏まえて作るというやり方しかないのではないかと認識しております。その点に関しましては、今回の事故の損害賠償分析などをしっかりとやる必要があるのではないかと考えております。以上です。

(近藤委員長) なかなか難しいですね。今後また研究が進みましたら、国の方も勉強はしているようですから、是非成果を上げて有効なインプットをしていただければと思います。今日はご説明ありがとうございました。この議題はこれで終わります。

それでは次の議題。

(吉野企画官) 3番目の議題としまして「平成24年原子力研究、開発及び利用に関する計画について」ということで、加藤参事官補佐よりご説明いたします。

(加藤参事官補佐) それではお手元の資料第3号に基づきまして、ご説明させていただきます。

まず表紙ですが、原子力委員会決定の案といたしまして、「平成24年度原子力研究、開発及び利用に関する計画について(案)」とございます。

1枚捲っていただきまして、次のページ以降が本文でございます。今、追加で配布させていただいた資料でございますが、資料が1ページ抜けておりまして誠に申し訳ございません。今お配りしたのは「はじめに」という資料でございますが、その資料は本体の資料の目次のページと第1章の間に入るものでございます。誠に申し訳ございませんでした。

まず、今、配布させていただきました「はじめに」についてですけれども、こちらに平成24年度の原子力関係経費に関する経緯の記載がございますので、これにつきましてご説明させていただきます。

「はじめに」でございますが、「原子力委員会は『原子力委員会及び原子力安全委員会設置法』第2条の規定に基づき、毎年、関係行政機関の原子力の研究、開発及び利用に関する経費(以下、『原子力関係経費』という。)の見積り等について企画し、審議し、及び決定してきている。

平成24年度の原子力関係経費の見積りを行うに当たって、本委員会は、我が国の原子力の研究、開発及び利用を巡る最近の動向等を踏まえつつ、関係府省が取り組むべき重要課題を示した『平成24年度原子力関係経費の見積りに関する基本方針』(以下、『基本方針』という。)を平成23年7月19日に決定いたしました。

この基本方針につきましてはこの本体の資料の最後のところに添付として付けさせていただいております。

「はじめに」に戻りまして、この基本方針につきましては「平成24年度原子力関係経費にかかる取組は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災を踏まえ、東京電力福島原子力発電所事故からの復旧及び原子力発電の安全対策の強化に係るものを中心とし、平成17年の原子力政策大綱に基づく核燃料サイクル、放射性廃棄物、放射線利用、人材育成、保障措置及び国際協力のような取組については、継続しないと国益を損ねると考えられるものに限って継続するものとする」といたしております。

平成23年8月15日には政府は「原子力安全規制に関する組織等の改革の基本方針」を閣議決定いたしました。「同基本方針では、原子力行政の『規制と利用の分離』の観点から、原子力安全・保安院の原子力安全規制部門を経済産業省から分離し、原子力安全委員会の機能をも統合して、環境省にその外局として原子力安全庁（仮称）を設置するとして」おります。

「また、原子力安全規制に係る関係業務を一元化することで、規制機関として一層の機能向上を図るものとし、このため原子力安全庁（仮称）においては、原子炉及び核燃料物質等の使用に係る安全規制、核セキュリティへの対応、環境モニタリングの司令塔機能を担うものとして」おります。「その後、政府は平成24年1月31日には、環境省の外局として原子力規制庁の設置等、新たな原子力規制行政のための関連法案を閣議決定し、国会に提出」いたしました。「しかしながら4月17日現在、関連法案の国会審議は終了していない」状況でございます。

続きまして、平成24年度の予算概算要求につきましては、東日本大震災の影響で各府省から財務省への提出が例年より1か月遅れて9月30日になりました。本委員会はこれを受けまして、11月1日に関係府省の概算要求額の速報として「平成24年度原子力関係経費概算要求額総表」のとりまとめを行いました。そして、11月15日、22日及び29日には、平成24年度原子力関係経費の概算要求の内容につきまして主な関係府省から聴取し、各要求が「基本方針」で示した取り組むべき重要課題に適切に対応していることを確認いたしました。

その後、平成24年度政府予算案が平成24年1月24日に国会に提出されたことを受けまして、平成24年2月14日に「平成24年度原子力関係経費政府予算案」のとりまとめを行いました。

本計画につきましては平成24年4月5日に平成24年度政府予算が成立したことを受けまして、本委員会が関係府省の平成24年度原子力関係経費及び当該経費による取組について「平成24年度原子力研究、開発及び利用に関する計画」としてとりまとめたものでございます。

次のページにまいりまして「以下、第1章には平成24年度原子力関係経費の概要を、第2章には平成24年度原子力関係経費予算額の総表を、第3章には『基本方針』に照らした平成24年度の原子力の研究、開発及び利用の主な取組みについて記載して」ございます。

「今後、関係府省においては、東京電力福島原子力発電所の事故からの復旧及び原子力発電所の安全対策の強化、国益に資する事業の維持・継続のため、適切に予算を執行することを期待する」としてございます。

続きまして資料の第1章でございます。ページを申し上げますと、2ページから「第1章 平成24年度原子力関係経費の概要」がございます。まず1.といたしまして、「全体概要」でございますが、「東日本大震災による東京電力福島原子力発電所の事故の影響を受け、平成24年度における原子力関係重点施策は大幅な変更が行われ、東京電力福島原子力発電所事故からの復旧及び原子力発電の安全対策の強化並びに従来の原子力政策大綱に基づく事業（従来事業）から構成」されております。「原子力委員会において見積り及び計画を取りまとめたきた原子力関係経費について、今般原子力行政における『規制と利用の分離』の観点から、原子力規制庁が設置され規制の一元化が行われることに伴って、原子力規制庁が所掌する原子力規制対策に係る予算については、原子力委員会の所掌外となることから、この計画から除外して」ございます。

予算につきましては、「東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業に係る予算が4,861億円、従来事業に係る予算が3,533億円となっており（いずれも原子力規制庁所掌分の予算を除く。以下も同じ。）、総額は、8,394億円となって」ございます。それぞれの個別の数値につきましては第2章のところ、7ページで申し上げますと、こちらに東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業として、そのタイトルの右下に四捨五入で総額4,861億円となります数字と、もう1つは11ページのところでございます。従来事業の方の総表でございますが、これのトータル額が真ん中の平成24年度の欄の下から6つ目に3,533億円とございまして、この数字の足したものが先ほど2ページで申し上げました8,394億円となっております。割合につきましては、図1に示させていただいたとおりでございます。

次のページにまいりまして、「2. 東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業に係る予算」の概要でございます。①としまして「全体」事項でございます。「東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業に係る予算の総額は4,861億円となっており、そのうち93%を環境省、5%を文部科学省の経費が占めて」ございます。この省庁別の内訳は図2に示させていただいております。また、環境省の経費の内訳は83%が放射性物質により汚染された土壌等の

除染の実施であり、その他大部分は放射性物質汚染廃棄物処理事業となっております。その内訳は図の3に示させていただいたとおりでございます。

この東京電力福島原子力発電所事故に伴う事業の予算の内訳といたしましては一般会計と特別会計から構成されますが、特別会計が99.9%を占めてございます。

続きまして4ページ②の一般会計でございます。一般会計の総額につきましては2.5億円であり、その内訳は総務省の福島原発活動消防職員の健康管理に要する経費及び農林水産省の農産物等輸出回復事業（復興）の2件となっております。

続きまして③の特別会計でございますが、特別会計の総額は4,858億円でございます。その主な内容は環境省の放射性物質により汚染された土壌等の除染の実施（3,721億円）、放射性物質汚染廃棄物処理事業（772億円）、文部科学省の原子力災害からの復興に向けた研究開発・人材育成の強化（105億円）となっております。

続きまして、「3. 従来の原子力政策大綱に基づく事業に係る予算」の内容でございます。まず①として「全体」でございますが、従来の原子力政策大綱に基づく事業に係る予算の総額は3,533億円となっております。このうち、一般会計が1,052億円、特別会計につきましては2,482億円となっております。

省庁別では文部科学省が2,095億円、23年度比では14.2%減。経済産業省が1,366億円、23年度比では24.6%減となっております。図の4で省庁別の内訳を示してございます。

続きまして、②の一般会計でございますが、内閣府では1.8億円となっております。前年比90.3%の減額となっております。これにつきましては原子力安全委員会に必要な経費が原子力規制庁に振り替えられたことなどによるものでございます。外務省につきましては、69.8億円となっております。前年比17.6%の増額となっております。

これにつきましては、次のページでございますが、原子力安全関係経費拠出金（13.8億円）の新設等によるものでございます。

文部科学省につきましては、978.8億円と前年度比で10.3%の減額となっております。これにつきましては、日本原子力研究開発機構に必要な経費が105億円の減額となっていることなどによるものでございます。

③の特別会計でございますが、電源立地対策の項目につきましては1,448億円となっております。平成23年度当初予算と比較しまして379億円の減額（20.7%減）となっております。電源利用対策の項目につきましては、1,034億円となっております。

同301億円の減額（22.5%減）となっております。大きく減額している事項につきましては、電源立地対策では129億円減額しております電源立地地域対策交付金、電源利用対策では175億円減額している独立行政法人日本原子力研究開発機構運営費となっております。

なお、平成23年度に151億円であった独立行政法人原子力安全基盤機構電源立地勘定運営費交付金、及び50億円であった同電源利用勘定運営費交付金につきましては、平成24年度では全て原子力規制庁に振り替えられており、原子力安全規制対策の項目に独立行政法人原子力安全基盤機構運営費として206億円を計上してございますが、これについては本集計の対象から除外してございます。説明は以上でございます。

（近藤委員長）ありがとうございました。何かご質問はございませうか。併せて、これをもって24年度の計画を決定することについてお諮りいたします。

（鈴木委員長代理）「はじめに」のところで、細かいことなのですけども、まだ原子力安全庁という仮称が残っているので、ここは規制庁でしょう。これは違うの。

（加藤参事官補佐）実はこれは8月15の時点では安全庁でしたので、仮称という用語を使っております。

（鈴木委員長代理）その時点では安全庁だった。事実としてこうだったということですね。

もう1つは、第1章の2ページにある全体概要、この文章が非常に分かりやすいの。特に「規制と利用の分離」の観点から、規制庁の予算は除外しているという文章が「はじめに」のところにははっきり明示されていないのではないのでしょうか。規制庁ができると書いてあるけれども、今回の予算では省かれているという文章はないですね。

（加藤参事官補佐）規制庁設置の話は初めの方に記載していますが。

（鈴木委員長代理）だから全体概要の文章のこのところでいいので、これを例えば「はじめに」の「規制と利用の分離」の後のところに入れていただいて、今回の予算からは除外されているということを初めに書いた方がいいのではないのでしょうか。私の意見です。

もう1つ、今回は福島原子力事故に伴う事業の予算と従来の原子力政策大綱に基づく予算が2本立てで説明してありますということも、「はじめに」のところでは明確には読めないの。例えば「第2章には」というところが2ページ目の第1行にあります。このところに従来事業のものと福島事故に対応するものと別々に明記されているということ、これも2ページの文章にははっきりと書かれていますので、これをそこにそのまま載せてもいいのです。重なってしまうということはあるのですが、「はじめに」のところにそういう説明があった方が趣旨

としては明確化するのではないかと思うのですが、いかがでしょう。

(近藤委員長) なるほど。少し工夫しましょう。

(加藤参事官補佐) はい、工夫いたします。

(近藤委員長) 一番いい入れ場所を探すのが肝心だと思います。

ほかに。

(尾本委員) 第3章において、別添にある委員会からの「基本方針」がどのように実際に見積りに反映されているかということを縷々調べて評価した結果がここにあるわけです。そこに書いてあることはこれで結構だと思いますが、ちょっとだけ気になる点を申します。

高速炉とサイクルについては将来の政策における位置付けが定まるまでの間は技術基盤の維持等々の必要な取組みに限って実施するとあります。これは人のインセンティブを維持する、あるいは将来の人材を育てるという上で非常にデリケートな部分であるのですが、実際にどうということをするかについて、24ページに施設の維持管理と書いてあって、設備を維持するだけではなかなかインセンティブは維持しにくいところがあるので、ここは文面ではこうではあるにしても、実際に研究している人の意欲をどうやって維持していくのか。更には将来の繋がりをどうやって確保していくのかについて実施機関においていろいろな努力が必要であると思っております。感想です。

(近藤委員長) 感想は分かりますけれども、24ページのようなことで予算としては整理されているということだと思います。そのあたりはG I Fのプロジェクトに参加するとかいうことも書いてある。トータルとしてはおっしゃることも認識されて予算もついているということかと思えますけれども。

(鈴木委員長代理) この四角の中の文章は各省庁が上げてきた文章を載せているという意味なのか、我々が判断した文章が書いてあるのかどちらなのですか。

(加藤参事官補佐) 各省庁から上がってきた文章を記載しております。

(鈴木委員長代理) 上がってきた文章を書いてあるわけ。これは勝手には変えられないということだね、逆に言えば。

(近藤委員長) 気に入らないことが書いてありますか。

(鈴木委員長代理) 今の尾本委員の意見を入れるとすれば「施設・人材」とか、あるいはこの国際標準化への貢献も含めたというような取組を24ページの。

(近藤委員長) だからそれを踏まえて、この取組みはトータルとしてはその意向を受けていると読んでいいのかなと思いますけれども。23ページ頭の上にあるように「また」からの、人

材が重要であると書いてある。「人材の育成・確保に努めるべきである」というところが予算上でこの項目に付け替えてあると読めるかと言われると、経産省の人材育成プログラムにはその費用も入っているわけですが、サイクルについて施設の維持管理に必要な取組みと書いてあるところに人材というニュアンスが入っているのかどうかについては、私は入っていると思っていますけれども、文章からそうは読めないと言われたら確かにそうだと思うけれども。一応尽くしていると私は思っているということを感じとして申し上げておきます。

ほかに。

(秋庭委員) 今の話題の箱の中の取組みのところですが、22ページの5.の「信頼回復への対応」のところですが、24年度の取組みには損害賠償紛争審査会のことしか入れていません。これが信頼回復への対応なのかというのはちょっと分かりません。そして、24ページの四角の下から3つ目の○のところ「立地地域との共生・国民の理解のための取組みを実施する」というのは、どちらかというところの5.の方に入るのではないかと思うのですが。

(近藤委員長) それはそうだ。すみません、私見落としてしまった。その方がいいね。それも移しましょうか。大丈夫ですか。

(加藤参事官補佐) 大丈夫でございます。

(近藤委員長) ありがとうございます。ほかに。

それでは、適切と思われる訂正提案をいただきましたので、まず「はじめに」の文章におきまして、今年の特特殊性と言うべきか2つのカテゴリーに分けたということについての説明を1パラの流れに多分乗るのだと思いますけれども、それをどこかでメンションするという。それからもう1つ規制の除外の話。この2つについて文章を書き込むということ。それから今の秋庭委員からご指摘の6.のところを5.へ持っていくという話。その2つの修正をすることにします。その前提でこの案をご承認いただけますでしょうか。

それでは、修正を加えたものを計画とすることに決定させていただきます。ありがとうございました。

この議題は終わってよろしいですか。それでは次。

(吉野企画官) 「その他」の議題に移らせていただきます。資料4としてお手元に配布しているものでございます。こちらの方は定例のものでございますが、ご意見・ご質問コーナーに寄せられたご意見・ご質問でございます。3月29日から4月11日までにお寄せいただいたものを整理しまとめたものでございます。このようなかたちで原子力委員会のホームページで公開させていただきたいと存じます。以上でございます。

(近藤委員長) それでは、委員の方で何かございませんか。

それでは次回予定を。どうぞ。

(吉野企画官) 次回、24日火曜日でございます。10時半、場所はこの共用会議室を予定しております。以上でございます。

(近藤委員長) それではこれで終わります。ありがとうございました。

—了—