

原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第1次報告書（案）

目 次

はじめに	1
第1章 原子力損害賠償制度を巡る情勢	
1. JCO臨界事故に係る原子力損害の賠償	2
(1) JCO臨界事故の概要	
(2) 賠償に係る対応の概要	
(3) 今回の検討において反映すべきJCO臨界事故の教訓	
2. 原子力損害賠償に関する国際動向	6
(1) 国際条約の概要	
(2) 今回の検討で考慮すべき国際動向	
第2章 原子力損害賠償制度の見直しに関する事項	
1. 原賠法第20条の適用期限の延長	10
2. 賠償措置額の見直し	11
(1) 法定措置額の引上げ	
(2) 特例額の引上げ	
(3) 補償契約に係る補償料率の引下げ	
3. 事業行為の終了後の事業廃止段階での損害賠償措置の合理化	14
(1) 損害賠償措置の見直しの方向性	
(2) 事業行為終了後の損害賠償措置規制の合理化	
(3) 新たな賠償措置額の適用に当たっての文部科学大臣による確認	
4. 紛争の自主的な解決の促進のための賠償の参考となる指針の策定 ...	18
(1) 円滑な紛争解決の支援システムの構築	
(2) 紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定の制度化	

5. 補償契約に係る業務の損害保険会社への一部委託	22
(1) 補償契約事務の円滑化の必要性	
(2) 保険業法を踏まえた損害保険会社への委託制度の創設	
6. 罰則水準の引上げ	24
(1) 原賠法の罰則	
(2) 見直しの方向性	
7. その他	25
(1) 除斥期間	
(2) 核燃料物質以外の放射性同位元素の扱い	
第3章 引き続き検討を行う事項	
1. 原子力損害賠償制度の運用ガイドライン（仮称）	27
(1) JCO臨界事故の経験を踏まえた損害賠償対応のマニュアル化	
(2) ガイドラインの内容として検討すべき事項の例	
2. 原子力損害賠償に関する国際条約への対応	29
(1) 国際枠組みに関する検討	
(2) 仮に条約の締結を想定した場合の我が国の選択肢	
(3) 仮にCSCの締結を想定した場合の検討すべき論点	
本報告書で用いる略語の一覧	34

報告書の概要 [予定]

第1次報告書のポイント（概要）	●
-----------------------	---

巻末参考資料 [予定]

我が国の原子力損害賠償制度の概要	●
賠償措置額・補償契約の締結件数	●
原賠法等のこれまでの改正の主な内容	●
賠償措置額の改正の経緯	●
補償契約の決算の推移	●
JCO臨界事故の賠償対応の経緯	●
原子力損害賠償に関する国際条約の概要	●
各国の原子力損害賠償制度の概要	●
原子力損害賠償関係法令	●

はじめに

(あとで挿入)

第1章 原子力損害賠償制度を巡る情勢

平成11年の前回の原賠法の改正から現在まで約9年が経過したが、その間、国内外において次のような大きな情勢の変化があった。

まず、国内情勢としては平成11年9月30日にJCO臨界事故が発生し、我が国の原子力利用の歴史上初めての臨界事故となり、大きな被害を及ぼしたと同時に、原賠法の制定以来最初にしてこれまで唯一の原子力損害の賠償事例となった。JCO臨界事故を受けて、安全規制や生命・財産の保護の強化という側面においては、原子炉等規制法の改正や原子力災害対策特別措置法の制定がなされ、損害賠償という側面においては、JCOと同等程度の事業行為に対し、賠償措置額を10億円から120億円に引き上げる政令改正が行われた。損害賠償の交渉はその後も継続的に行われてきたが、紛争審査会による和解の仲介はいずれも終了し、裁判上の請求も2件が係属するのみとなった現在、JCO臨界事故に係る原子力損害の賠償の経緯を全体として振り返り、その教訓を今後の原子力損害賠償制度に適切に反映させることが求められている。

また、国際情勢としては、平成16年に改正パリ条約が採択され、ヨーロッパ諸国においては原子力損害の賠償に充てられる資金確保の強化のため、賠償措置額の大幅な引上げを目指す国内法改正が進められており、我が国としても原子力先進国にふさわしい損害賠償措置の充実に向けた検討が必要である。

さらに、原子力カルネッサンスともいわれる世界的な原子力回帰の流れとともに、アジア地域等においても新たに原子力発電を導入しようとする動きが加速しつつあり、本年5月には原子力産業の実態において我が国と密接な関係にある米国がCSCを批准した等の動きもある。我が国にとっては必ずしも原子力損害賠償に関する国際枠組みに直ちに参加する状況にはないが、将来の本格的検討に備えて、本検討会において論点整理を行っておくことが有益である。

1. JCO臨界事故に係る原子力損害の賠償

(1) JCO臨界事故の概要

平成11年9月30日午前10時35分、株式会社JCO東海事業所の核燃料加工施設である転換試験棟において、ウラン粉末から硝酸ウラニル溶液を製造している際に、この作業に使用すべきでない沈殿槽と呼ばれる設備に制限量を大幅に上回るウラン溶液を投入した結果、我が国初の臨界事故が発生した。

この事故では、瞬間的に大量の核分裂反応が起こり、その後臨界状態停止のための作業が奏功するまでの20時間にわたって緩やかな臨界状態が継続し、周囲に中性子線が放出された。

この事故で3名の従業員が重篤な被ばくを受け、そのうち2名の方が亡くなったほか、この従業員を搬送した消防署員や臨界状態の停止作業に従事した従業員、事故施設周辺の住民等が被ばくした。また、事故現場から半径350m圏内の住民に対して同日午後3時に避難要請が出され、半径10km圏内の住民に対しては同日午後10時30分に屋内退避勧告が出された。

政府は、事故対策本部を設置し、事故の終息と防災対策を実施し、臨界反応を助長していた沈殿槽の冷却水の抜き取りにより、事故発生の翌日10月1日午前8時

50分頃に臨界状態の終息が最終的に確認された。

この事故では人的被害に加えて経済活動も大きな影響を被り、事故施設の周辺地域のみならず県内全域において、事業所の休業による営業損害といった直接的影響のほか、事故後においても農水産業や観光業では深刻な風評被害が発生した。こうした状況の下で、JC0に対して多数の損害の賠償請求がなされ、早急な対応が求められた。

(2) 賠償に係る対応の概要

JC0臨界事故の損害賠償に係る対応の概要は次のとおりである（時系列の対応の流れの詳細は、巻末の参考資料を参照）。事故の直後からJC0に対しては多数の賠償請求がなされたが、当事者間の交渉の行き詰まりが見られたため、国・地方公共団体が交渉を促進するために積極的に関与することとなった。

- JC0に対する賠償請求（被害の申出）の総数は8000件以上あり、請求後の調査や被害者の取下げ等を経た結果、最終的に約7000件が実際の賠償の対象となった。
- JC0が支払った賠償金の総額は約150億円。当時の賠償措置額10億円の保険金を充ててもなおJC0の資力が不足し、親会社（住友金属鉱山株式会社）による資金的支援により賠償が履行された。
- 賠償に関する状況の推移は次のとおりである。
 - ・ 被害者からの請求額の2分の1を基準とする仮払いを年内の平成11年12月までに実施
 - ・ 年明け後に賠償金の確定交渉を開始し、正式な和解〔示談〕の取り交わし
 - ・ 事故から約半年後となる平成12年3月末までに、約6000件の和解が成立
 - ・ 紛争審査会への和解の仲介の申し立ては2件（いずれも合意に至らず。）
 - ・ 裁判上の請求に至った案件は11件（現在係争中のものは2件。）
 - ・ 日本原子力保険プールからの保険金（当時の賠償措置額は10億円。その後の見直しにより現在は120億円。）の支払いは平成12年5月までに完了

また、各関係者の主な対応は、次のとおりである。

<1>JC0の対応

- 事故の混乱や加害者という立場もあり賠償の対応に困難を要した局面も多く、東海村や茨城県による交渉の促進のための支援が不可欠であった。
- 臨界終息後の10月4日に相談窓口を設置した。相談窓口では被害等申出書の受付のみを行った。
- 12月11日に自ら「JC0の補償等の考え方と基準」を示したが、加害者側から一方的に提示された賠償基準は被害者側の反発を招き、事実上受け入れられなかった。
- 年末を控え被害者の不満が高まったことに対応し、国・茨城県・東海村とも協議の上、健康被害に係る経費は年内に全額、その他の損害については原則として請求額の2分の1を年内に仮払いし、年明けから確定支払いを行った。

<2>東海村の対応

- 対策本部の立ち上げや避難要請等の初動対応、具体的な賠償の方法のJC0への申入れ等、被災者に最も近い立場において、損害の拡大の防止や賠償交渉の仲介役として重要な役割を果たした。
- 「損害賠償対策協議会」の設置等を主導し、さまざまな関係団体と連携しながら賠償交渉を促進する環境を整えた。
- 出荷された農産物等が受取を拒否される事態の発生を受け、10月2日に東海村長から茨城県知事に対して安全宣言の発出を要請し、これを受けて同日、県知事より農産物等の安全宣言が出された。
- 東海村での賠償金の仮払いでは、村職員が交渉の窓口となった。
- 賠償額の確定交渉の場を設け、職員が陪席した。

＜3＞茨城県の対応

- 当初は補償問題は当事者間の問題との原則を維持する立場であったが、損害範囲の拡大を受け、被害者救済に向けた支援体制を構築した。
- 「JC0臨界事故補償対策室」を設置し、部局横断による応援態勢を整えるとともに対応マニュアル等の準備を行った。
- 東海村以外の賠償金の仮払いでは、県職員が交渉の窓口となった。
- 県内の関係団体と連携して、経済的損害の分析・把握を進めるとともに、損害の拡大を防止するため、情報の提供や広報活動を実施した。
- 一定額（20万円）以上の賠償額の確定交渉について、一部県職員での調整を行うとともに、交渉の場を設けて県職員が陪席した。

＜4＞国の対応

- 事故発生当日、関係省庁による対策本部を設置した。
- 科学技術庁長官から、JC0の親会社に対し、被害者救済について最大限の支援を行うよう要請した。
- JC0と被害者の間で双方の主張に隔たりの大きかった相当因果関係等に関する認識の共通化を図るため、科学技術庁の委託により「原子力損害調査研究会」が設置・運営され（委託先は日本原子力産業会議（当時）、賠償に関する基本的な考え方を取りまとめて関係者に提供した。
 - ・ 平成11年12月に「中間的な確認事項－営業損害に対する考え方－」を公表し、賠償請求の約7割を占める営業損害に係る交渉の進展に寄与した。特にJC0による補償基準の提示後の交渉の混乱の沈静化に一定の寄与をした。
 - ・ 平成12年3月に最終的な「報告書」を公表し、損害の費目を特定・分類し、それぞれの相当因果関係の範囲や額の算定方法等に関する基本的な考え方を関係者に提供した。
- 原賠法18条に基づき紛争審査会を設置し、申立てのあった2件の賠償に関する紛争について和解の仲介を実施した。
 - ・ 平成11年10月の設置後、平成12年8月から平成15年3月までの間に計5回開催された。
 - ・ 紛争審査会の下に事案ごとに詳細な調査・評価を行う小委員会を設置し、第1小委員会は計18回、第2小委員会は計10回開催された。
 - ・ 仲介事案はいずれも納豆製造販売会社の自社製品の販売の落込みに係る

損害賠償請求で、額の算定の主張に隔たりがあり、仲介打切りとなった。

<5>日本原子力保険プールの対応

- 10月1日時点でJC0臨界事故に伴う損害について責任保険の支払対象であることを確認し、集中対応体制を構築した。
- JC0から事故被害申出書の提出を受け、損害形態分類表、損害計算書、損害額シミュレーション等の基礎データを整備した。
- 最終的に5000件以上のデータベースを作成し、「原子力損害調査研究会」における検討に供された。
- 賠償対応の促進、保険金支払手続等を説明し、当事者間の交渉をサポートした。

(3) 今回の検討において反映すべきJC0臨界事故の教訓

今回の原子力損害賠償制度の見直しにおいては、原賠法が適用された唯一の事象であるJC0臨界事故の際の原子力損害の賠償に係る対応を教訓に、制度として受け止めるべき事項を適切に制度化する必要がある（詳細は第2章）。またそれだけでなく、原子力損害賠償制度の運用に関する事項も含めて、万が一原子力損害が生じた場合に関係者に期待される行動等を整理して汎用化・マニュアル化することが重要である。このため、本検討会ではワーキング・グループを設置し、さらなる検討を経て原子力損害賠償制度に関する「運用ガイドライン（仮称）」をとりまとめることとする（詳細は第3章1.）。

これらの内容をJC0臨界事故との関連でまとめると、概ね次のとおりとなる。

- 事業者の資力が不足し、親会社による資金的支援があつて賠償が履行された事実を踏まえると、国民の理解を得ながら原子力利用を進めるための基盤として、損害賠償措置の充実・強化が必要である。
※ なお、当時のJC0が該当する5%以上の濃縮ウランの加工に係る賠償措置額は、平成12年に120億円に引き上げられている。
(⇒ 法律改正・政令改正により、賠償措置額の引上げ)
- 原子力損害が発生した初期段階において、事故の態様・規模等に応じ、どの程度の賠償が必要となるか、どのような被害が中心となるか等の全体状況を把握し、円滑な賠償に向けての対応を検討していく必要がある。
(⇒ 法律改正により、紛争審査会の調査機能を追加)
(⇒ ガイドラインにより、被害状況の把握方法を整理)
- 現場の混乱や被害者・加害者の特殊な心理状態の中で、当事者間の冷静な交渉の開始や類似事案の解決の迅速化、公平の確保、請求の内容に関する不安・因果関係の立証負担の軽減等に資するため、損害の範囲、賠償の責めに任ずべき額の算定方法等に関する基本的な考え方が中立的・専門的な立場から提供されることが必要である。
(⇒ 法律改正により、紛争の自主的な解決の促進のため、紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定を制度化)
(⇒ ガイドラインにより、原賠法の適用例や原子力損害の類型例を整理)

- 補償契約の補償金支払等の業務は、これまで対象となる事案が生じたことがないため、万が一の際の業務の円滑な遂行を確保するため、損害保険会社の専門的知見や実務経験を活用することが有効である。
(⇒ 法律改正により、損害保険会社への補償契約の一部事務委託を創設)
(⇒ ガイドラインにより、具体的な事務の協力の在り方を整理)
- 賠償処理は原則として当事者間に委ねられるものである一方で、当事者だけでの解決には原子力損害の特殊性に起因する限界があり、紛争の自主的な解決を促進するために、原子力損害賠償に関する相談、賠償交渉の場の提供等、国・地方公共団体等による適切な支援が不可欠である。
(⇒ ガイドラインにより、関係者の支援・協力の在り方を整理)
- 紛争の自主的な解決に至らず、和解の仲介の申立てが紛争審査会に寄せられる事案が多数生じる場合に備えて、標準的な手続や実施期間、打切りの判断の目安等をあらかじめ明確化することが必要である。
(⇒ ガイドラインにより、紛争審査会の効果的・効率的な運営方策を整理)
- 当事者間の賠償交渉や事業者による保険金・補償金の請求等の円滑化を図るため、一般的な手続をあらかじめ明確化することが必要である。
(⇒ ガイドラインにより、調整の在り方や必要書類を整理)

2. 原子力損害賠償に関する国際動向

(1) 国際条約の概要

原子力損害賠償制度については、各国の国内法に加えて、加盟国間の制度の一定の共通化や国境を越えて生じる原子力損害（越境損害）の処理等に適切かつ迅速に対応するために、国際的に共通のルールを定めた国際条約としてパリ条約、ウィーン条約、CSCの3系統が存在する。パリ条約及びウィーン条約については、現在それぞれ改正議定書が採択されている。

各条約とも原子力損害の賠償責任等に関する基本原則を設定しようとする点で、概ね次のような共通の内容を備えている。

- 原子力事業者の無過失責任及び責任集中
- 賠償責任限度額の設定（我が国制度が採用する無限責任も許容）
- 賠償責任限度額までの損害賠償措置（保険等）の強制
- 専属的な裁判管轄の設定と準拠法の整理

各条約の概要及び主な動向は、次のとおりである。

<1>パリ条約

○ 採択・発効の状況

- ・ 1960年にOECD/NEA（経済協力開発機構原子力機関）で採択
- ・ 1968年に発効、フランス・ドイツ・イタリア・イギリス等の欧州のEU加

盟国を中心に15カ国が締約国

- ・ 2004年に改正議定書が採択、賠償責任限度額（賠償措置額）を大幅に引上げ、旧条約締約国15カ国とスイスが署名（未発効）
- ・ 現在、EU諸国において改正パリ条約の賠償責任限度額に対応した国内法を整備中

○ 条約の概要（改正パリ条約）

原子力損害の定義	死亡又は身体の傷害、財産の滅失又は毀損、経済的損失、環境損害の原状回復措置費用、環境損害に基づく収入の喪失、防止措置費用及びその措置から生じた損失・損害
賠償責任限度額（賠償措置額）	7億ユーロ（約1146億円）以上
少額賠償措置額	施設：7000万ユーロ以上、輸送：8000万ユーロ以上（※ただし、賠償措置額との差額を公的資金により確保する必要）
免責事由	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱
除斥期間	死亡又は身体の傷害は原子力事故の日から30年、その他の損害は原子力事故の日から10年
裁判管轄	・ 原則として、その領域（EEZを含む）で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属 ・ 締約国の領域外又は事故地を特定できない場合は、施設国の裁判所に専属。

<2>ウィーン条約

○ 採択・発効の状況

- ・ 1963年にIAEA（国際原子力機関）で採択
- ・ 1977年に発効、中東欧・中南米等のIAEA加盟国を中心に34カ国が締約国、2005年にはロシアが加入
- ・ 1997年に改正議定書が採択、アルゼンチン、ベラルーシ、モロッコ等5カ国が締約国、2003年に発効

○条約の概要（改正ウィーン条約）

原子力損害の定義	死亡又は身体の傷害、財産の滅失又は毀損、経済的損失、環境損害の原状回復措置費用、環境損害に基づく収入の喪失、防止措置費用及びその措置から生じた損失・損害、環境汚染によって生じたものではない経済的損失
賠償責任限度額（賠償措置額）	3億SDR（約513億円）以上
少額賠償措置額	500万SDR（約8.5億円）以上（※ただし、賠償措置額との差額を公的資金により確保する必要）
免責事由	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱
除斥期間	死亡又は身体の傷害は原子力事故の日から30年、その他の損害は原子力事故の日から10年
裁判管轄	・ 原則として、その領域（EEZを含む）で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属 ・ 締約国の領域外又は事故地を特定できない場合は、施設国の裁判所に専属。

<3>原子力損害の補完的補償に関する条約（CSC）

○ 採択・発効状況

- ・ 1997年にIAEAで採択
- ・ アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、米国の4カ国が締約国
- ・ 2008年5月に米国が批准
- ・ 未発効（発効要件：締約国が5カ国以上、原子炉熱出力の合計が4億kW）

以上)

○ 条約・附属書の概要

原子力損害の定義	死亡又は身体の傷害、財産の滅失又は毀損、経済的損失、環境損害の原状回復措置費用、環境損害に基づく収入の喪失、防止措置費用及びその措置から生じた損失・損害、環境汚染によって生じたものではない経済的損失
賠償責任限度額 (賠償措置額)	3億SDR (約513億円) 以上
少額賠償措置額	500万SDR (約8.5億円) 以上 (※ただし、賠償措置額との差額を公的資金により確保する必要)
拠出金	原子力損害が3億SDR (又は締約国がIAEAに登録したそれ以上の額) を超える場合に、超過損害分について全締約国が一定のルールで拠出金を分担する
免責事由	戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱、異常に巨大な天災地変
除斥期間	原子力事故の日から10年 (賠償措置・国の補償が10年より長い期間整備されている場合は、その期間でも可)
裁判管轄	原則として、その領域 (EEZを含む) で原子力事故が発生した締約国の裁判所に専属

※ パリ条約の締約国・ウィーン条約の締約国は、各条約を満たす国内法によってCSCを締約することができる (アルゼンチン・モロッコ・ルーマニアは、改正ウィーン条約とCSCの両条約の締約国)。また、両条約の非締約国は、CSCの附属書の定める要件を満たす国内法を整備することによりCSCを締約することができる。

(2) 今回の検討で考慮すべき国際動向

<1>制度改正事項の検討において考慮すべき動向

原子力損害の賠償に充てられる資金確保の強化のため、平成16年に採択された改正パリ条約においては、7億ユーロ (約1146億円) 以上の賠償措置額を締約国が国内法で整備することが求められることとなり、現在各国で改正パリ条約に対応した国内法改正が進められている。

我が国においても、今回の原子力損害賠償制度の見直しに当たっては、こうした情勢等を参考としつつ、制度改正事項として原子力先進国にふさわしい損害賠償措置の充実の検討が必要である (詳細は次章2.)。

<2>原子力損害賠償に関する国際枠組みと我が国との関係の今後の在り方

原子力の利用を巡る情勢は近年特に大きく変化している。例えば「原子カルネッサンス」と呼ばれるように、地球温暖化の防止や安定的なエネルギー供給の確保のための対策として世界的に原子力発電のエネルギー利用の機運が拡大しており、アジア周辺地域においても、新たに原子力が導入する国が見込まれ、導入国でも今後大幅に増強される計画がある。

また原子力産業界においては、その再編・連携が国境を越えて進行しており、我が国企業については平成18年以降、東芝による米国ウェスティングハウス社の買収、三菱重工と仏アレバ社との中型炉開発での提携、日立製作所と米ゼネラルエレクトリック社の原子力部門を統合する新会社への移行等の動きが続いている。

さらに、原子力産業の実態において我が国と密接な関係にある米国は、これまで我が国と同様に原子力損害賠償に関する国際条約を未締結であったが、本年5月にCSCを批准するに至っている。

我が国は原子力先進国水準の原子力損害賠償制度を有し、他の原子力導入国

と相互に陸続きではないため、現時点で国内法を超える国際枠組みに直ちに参加すべき状況にはない。しかしながら、上記の国際的な動向の中にあっては、単に我が国の原子力損害賠償制度の充実のみならず、国際的な枠組みに関する具体的な検討を行っておくことにも意味がある。

国際的な枠組みに関する検討に当たっての観点は、政策的観点と制度的観点とで次のように整理することができる。本検討会では今後ワーキング・グループを設置し、それぞれの観点について詳細な検討に資するように論点整理を行い、将来の関係省庁の連携によるしかるべき検討の場につないでいくことを基本とする。(詳細は第3章2.)。

＜政策的観点の例：国際条約の有用性＞

- 近隣諸国での事故の越境損害を被る国民の保護や我が国原子力産業の国際展開のため、国際裁判管轄と準拠法の明確化がどの程度有用か。
- 各国の損害賠償措置を補完する国際的な相互扶助が有用か。
- アジア等の原子力の新規導入国等に対し、どのように原子力損害賠償に関する各国国内法制の整備・充実を促していくべきか。
- 我が国単独での国際条約の締結に意味はなく、どのように近隣諸国等と協調を図っていくべきか。

＜制度的観点の例：我が国制度との整合性＞

- 締約国で事故が生じた場合の拠出金の負担に関する国内制度をどうするか。
- 我が国の少額賠償措置額と条約上の賠償措置額との差額を埋める公的資金の確保をどうするか。
- 条約上の原子力損害の定義は原賠法上も対応できているか。
- 国際条約により整理される原子力損害に関する国際裁判管轄・準拠法は、民事訴訟法・法の適用に関する通則法と整合するか。
- 我が国が拠出金を受ける場合の国内の利用手続をどうするか。また、原賠法の下で事業者が有する求償権をどう処理し、拠出国に還元するか。
- 責任保険の効力の継続性の確保は原賠法上も対応できているか。
- 国境をまたぐ核物質等の輸送に関し、国際的事業者間の賠償責任の所在の整理に原賠法上も対応できているか。

第2章 原子力損害賠償制度の見直しに関する事項

1. 原賠法第20条の適用期限の延長

政府の補償契約の締結及び政府の援助の適用に係る期限について、現行の平成21年12月31日から10年間延長することとする。（原賠法第20条）

原賠法第20条では、政府と事業者との間で締結する補償契約（同法第10条第1項）及び原子力損害が賠償措置額を超える場合に政府が事業者に対して行う必要な援助（同法第16条第1項）に関する規定は、平成21年12月31日までに第2条第1項各号に掲げられた事業行為を開始した原子炉の運転等に係る原子力損害について適用することとされている。

この適用期限は、前回の平成11年の改正前は事業行為の開始日が平成11年12月31日までであるものとされていたところ、改正により10年間延長され現在に至っている。過去4回の原賠法の改正においても、10年ごとに適用期限の延長が行われてきている。

	制定時	昭和46年 改正	昭和54年 改正	平成元年 改正	平成11年 改正
政府の措置の適用を受けるための事業行為の開始期限	昭和46年12月末日まで	昭和56年12月末日まで	昭和64年12月末日まで	平成11年12月末日まで	平成21年12月末日まで

これにより、原子力損害の賠償責任や損害賠償措置等に関する基本的な枠組みは恒久的なものとしつつ、政府による補償契約の締結や援助の措置については、その必要性を一定の期限の到来時において適切に見直すというプロセスが制度的に組み込まれているものである。

この10年間の情勢の変化について見ると、補償契約が補償することとされる地震等に伴う原子力損害の賠償による損失については、海外再保険市場が十分に整っていないことから現時点でも我が国における民間の責任保険のてん補範囲に含まれておらず、今後もそのてん補範囲の拡大は見込まれていないため、引き続き補償契約の締結を行っていく必要がある。政府による援助についても、事業者の資力が不足し、賠償を完全に履行するために親会社が支援したJCO臨界事故の例を踏まえると、国民の理解を得ながら原子力利用を進めるためには、事業者が無限責任を負うことを前提としつつも、なお賠償責任の履行に資力が不足するような場合に備えて、引き続き政府の援助を制度として用意しておく必要がある。

他方、適用期限の設定はその期限の到来により、これらの規定の必要性とともに原子力損害賠償制度の全般を見直す契機としても重要な役割を果たしてきており、今後も民間の保険市場の状況、国際条約、事業者の実態等を適切に踏まえた総合的な見直しを行っていくことが適切である。

これらを踏まえ、補償契約の締結及び政府の援助のいずれについても、原賠法第20条の適用期限を延長する措置を講じることが必要である。延長期間については、原子力に関する科学技術や原子力の利用に関する基本的な国際秩序が今後急激に変

化するとは想定されていないことから、従来と同様の10年間とするのが妥当である。

2. 賠償措置額の見直し

(1) 法定措置額の引上げ

事業者が損害賠償措置により原子力損害の賠償に充てられるよう確保すべき額（賠償措置額）について、欧州諸国を中心とする国際的な引上げ水準や我が国の民間の責任保険の引受能力の向上を踏まえ、現行の600億円から1200億円にまで引き上げることとする。（原賠法第7条第1項）

<1>賠償措置額の見直しの経緯

原賠法は、被害者の保護及び原子力事業の健全な発達を目的とし、原子炉の運転等に際して生じた原子力損害の賠償責任について、事業者の無過失責任とし、事業者に責任を集中した上で、あらかじめ事業者に一定額以上の損害賠償措置を講じることを義務付けている（同法第6条）。

この損害賠償措置は民間の責任保険の付保と政府の補償契約の締結とにより講じられ、万が一原子力損害が発生した場合の賠償の迅速かつ確実な履行に充てられる一定額（賠償措置額）以上の基礎的資金の確保する（同法第7条第1項）という重要性を有する。同時に損害賠償措置は事業者にとっても、偶発的に莫大な賠償債務を負う潜在的な危険性が経常的な費用に置き換えられることにより、その合理的な経営に資するものである。

原賠法に規定される賠償措置額（法定措置額）は、昭和36年の原賠法制定時に50億円とされ、それ以降60億円、100億円、300億円、600億円と段階的に引き上げられてきた。いずれの場合においても、賠償措置額に関する国際的水準を勘案しつつ、我が国における民間の責任保険の引受能力を踏まえて引上げが行われてきている。

<2>前回改正時以降の原子力損害賠償に関する情勢

前回改正時以降の情勢としては、JCO臨界事故では当時の賠償措置額を大幅に上回る賠償責任が生じ、親会社の財政支援を受けながら賠償が履行されたことから、万が一の際に賠償に充てられる資金を十分に確保するため、損害賠償措置の充実が求められている。また、平成13年以降、原子力発電所の耐震性を強化するための耐震設計審査指針の見直しが行われてきているが、地域住民はもとより国民一般の不安感を解消する上でも損害賠償措置の強化は重要と考えられる。

また、前回改正時以降の国際情勢については、平成16年に改正パリ条約が採択され、事業者の賠償責任限度額を3億SDR（約513億円）から7億ユーロ（約1,146億円）に引き上げられ、EU諸国では現在改正パリ条約の賠償措置額に対応した国内法の改正が進められているところである。改正ウィーン条約及びCSCについては、発展途上国を含めて広く締約国を集めようとする観点から、賠償措置額は3億SDRの水準にとどまっている。

米国の損害賠償措置は、民間の責任保険により3億ドル（約316億円）までの賠償措置額を確保し、さらにそれを超える損害の賠償については、NRC（米国

原子力規制委員会)が全事業者に対し、原子炉1基当たり9,580万ドル(約101億円)を上限としてそれぞれの設置する基数に応じて按分賦課し、合計で約100億ドル(約1兆500億円)までを賠償に充てるという第2次的な賠償措置額を確保している。

なお、この事業者間の相互扶助とも言うべき第2次損害賠償措置は、原子力発電事業者の自助努力により賠償責任の限度を高めつつ、有限責任の制度を維持しようとして発達してきたものであり、事業者の無限責任の制度の下で民間の責任保険の引受能力の拡大に合わせて損害賠償措置を発展させてきた我が国とは基本的な前提が異なるものである。

〈3〉法定措置額の引上げ

今回の賠償措置額の改定に当たっては、これまでと同様に賠償措置額の国際的水準を参考に、我が国における責任保険の引受能力を踏まえつつ、世界の原子力先進国にふさわしい水準を維持するとともに、国民の理解と信頼を得る観点からの損害賠償措置の強化を検討する必要がある。

我が国は従来から国際条約への加入の有無にかかわらず、原子力先進国としてふさわしい原子力損害賠償制度を整備することに努めてきている点からすると、我が国制度と基本的な前提が異なる米国を除き、欧州の原子力先進諸国が署名し、批准に向けた準備を進めている改正パリ条約に定められた7億ユーロの賠償措置額が参考とすべき水準であると考えられる。

また、我が国の民間責任保険の引受能力は、責任保険でてん補すべき範囲に変更がないことを前提にすれば、国内の引受能力の向上及び海外再保険市場での引受能力の拡大により、現時点で最大1200億円まで確保できることが日本原子力保険プールから報告されている。

以上を踏まえ、法定措置額は現行の600億円から1200億円にまで引き上げることが適当である。

なお長期的には、海外再保険市場について為替変動や新規原子力導入国における原子力発電所の増加等による不安定要因もあることから、我が国の損害賠償措置を充実させる観点からは、米国のような事業者間の相互扶助等の損害賠償措置の在り方が将来参考となる可能性はある。

(2) 特例額の引上げ

加工・使用等の行為の種類に応じた賠償措置額の特例額については、法定措置額の引上げの割合に合わせて、現行の120億円又は20億円からそれぞれ240億円又は40億円にまで引き上げることとする。

(原賠法施行令第2条の表)

〈1〉少額特例額の見直しの観点

上記(1)の法定措置額のほかに、加工・使用・使用済燃料の貯蔵等の行為の種類に応じ、法定措置額より低額(120億円又は20億円)の賠償措置額(特例額)が原賠法施行令に規定されているが(原賠法施行令第2条)、これらは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、事業者の行為の態様、取り扱われる核燃料物質の特性等に応じた相対的リスクを考慮しつつ、

法制度としての簡潔性にも配慮して2区分が設けられているものである（これまでの特例額に係る改正の経緯については、巻末参考資料を参照）。

(1) の法定措置額の引上げに伴う特例額の見直しは、各特例額の対象行為の相対的リスクやJCO臨界事故の被害規模・実際の賠償総額、諸外国における少額特例に関する動向等を踏まえて行うことが適切である。

〈2〉前回改正時以降の情勢と少額特例額の引上げ

現行の特例額の2区分は、行為の態様や取り扱われる核燃料物質の特性・数量等を勘案し、事業者の行為の相対的リスクに応じて設定されたものであり、前回の改定後もその状況に変更はない。このため、今回の見直しにおいてはこの区分を維持することが合理的であり、その上で、事業者間における保険料等の費用負担についての公平性を保つ観点から、法定措置額の引上げの割合と同じ割合で各特例額を引き上げることが妥当である。その場合、現行120億円の特例額は240億円に、20億円の特例額は40億円にそれぞれ引き上げられることになる。

なお、JCO臨界事故での賠償金の総額は約150億円であったが、上記のように各特例額を2倍に引き上げる場合、5%以上の濃縮ウランの加工に係る特例額は240億円となり、仮にJCO臨界事故と同規模の損害が発生した場合でも賠償措置額の範囲内での賠償の実施が可能となる。

また、諸外国においても、原子炉の運転等の種類による設定区分は異なるものの、特例額を設けることが一般的であり、国際条約が認める特例額の下限を勘案しつつ、それぞれの国の事情に応じた額が設定されている。上記のように各特例額を2倍に引き上げる場合、各国際条約に定められる下限（改正パリ条約にあっては7000万ユーロ（約115億円）、改正ウィーン条約及びCSCにあっては500万SDR（約8.5億円））に対しては、一部で改正パリ条約を満たさないものの、改正ウィーン条約及びCSCについては十分に充足する水準となっている。

以上から、賠償措置額の特例額は現行どおり2区分とし、(1) による法定措置額の引上げの割合（2倍）に合わせてそれぞれ120億円を240億円に、20億円を40億円に引き上げることが適当である。

なお、国際条約は各国の国内法による特例額の設定を認める一方、そうした特例額と条約上の賠償措置額との差額を補てんする公的資金の確保を義務付けており、我が国の原子力損害賠償制度との整合性は国際条約への対応に係る検討課題である。

(3) 補償契約に係る補償料率の引下げ

補償契約に係る補償料率について、最新の知見、保険市場の評価、契約実績等を踏まえて見直すこととする。（補償契約法施行令第3条第1項）

〈1〉補償契約及び補償料率について

事業者には義務付けられる損害賠償措置は、民間の責任保険の付保と政府の補償契約の締結とで一体を成すものであり、民間の責任保険によりてん補されない地震・噴火等による原子力損害や後発的に発生した原子力損害の賠償による損失について、補償契約がてん補するという関係にある（原賠法第10条第1項、

補償契約法第2条・第3条)。

補償契約の締結に際して事業者が政府に納付すべき補償料の額は、補償損失の発生見込み、国の事務取扱費等を勘案して定める1年当たりの「補償料率」を賠償措置額に乗じて得た額とされ（補償契約法第6条）、この補償料率は昭和37年の制度創設時から「1万分の5」とされてきている（補償契約法施行令第3条第1項）。

〈2〉補償料率の見直し

補償料率は昭和37年の制度創設時以来現在まで改定されることなく、そのまま維持されてきている。しかし、原子力発電所の運転実績が積み重ねられ、その算出の基礎となった知見及びデータに変化が生じていることが明らかであるため、補償損失の発生見込みと事務取扱費等を勘案して補償料率を定めることとする補償契約法の趣旨を踏まえた見直しを行う必要がある。

民間の責任保険に係る保険料率の動向をみると、現在は制度創設時の約38%程度、過去最大の保険料率の約24%程度の水準となっており、これまで一定値が維持されてきた補償料率の動向と大きく相違している。これは、一般に責任保険においてははてん補限度額を増加するほど保険料率が逡減することや、約40年間にわたる原子力発電の運転実績を踏まえて保険市場の評価における原子力損害の発生リスクが減少したこと等によると考えられるが、こうした事情は、補償契約に係る補償料率の算出の基礎たる補償損失の発生見込みにも密接に関連するものである。

補償損失の発生見込みについては、制度創設時における民間の保険市場における原子力リスクの評価等が用いられたものであるが、上記のとおり現在はより低い料率水準となっており、こうした変化を反映することが適切である。また、事務取扱費については、現在までの人件費の上昇を勘案しても、今回の引上げも含めた賠償措置額の高額化に伴う契約金額の増加、サイト数の増加等により事務取扱費率が低下することを反映することが適切である。

このように、現行の補償料率は補償契約法の規定の趣旨からは高過ぎる状態にあり、補償料率をそのままに賠償措置額を引き上げることによりその乖離をさらに拡大することのないよう、今般の賠償措置額の引上げに際しては、最新の知見、保険市場の評価、契約実績等に基づいた補償料率の見直しを合わせて行い、より適切な水準への引下げを行うことが適当である。

3. 事業行為の終了後の事業廃止段階での損害賠償措置の合理化

事業行為終了後にサイト内で行われる核燃料物質等の運搬等の付随行為に係る損害賠償措置について、当該付随行為の相対的リスクに照らして合理的な額の賠償措置額を創設することとする。
(原賠法施行令第2条の表)

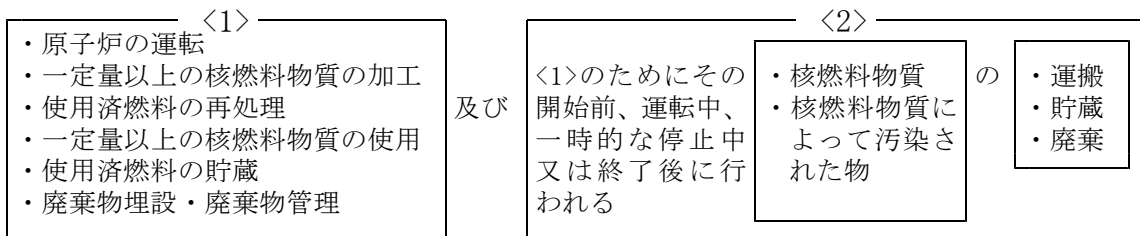
- 原子炉の運転に係る付随行為については、炉心からすべての使用済燃料を取り出した後は、事業行為としての使用済燃料の貯蔵と同額とし、未使用の燃料体・使用済燃料のすべてをサイト外に搬出した後は、事業行為としての低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同額とする。

- 一定量(5%以上濃縮ウラン中のウラン235は800 g ; プルトニウムは500 g)以上の核燃料物質の使用に係る付随行為については、一定量以上の核燃料物質がサイト内に存在しなくなった後は、事業行為としての低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同額とする。

(1) 損害賠償措置の見直しの方向性

事業者は、損害賠償措置を講じていなければ原子炉の運転等を行ってはならず(原賠法第6条)、この「原子炉の運転等」は以下の<1>及び<2>の行為全体をいう(原賠法第2条第1項・原賠法施行令第1条)。したがって、事業者は主たる事業行為が終了し、廃止段階に入った後も、すべての核燃料物質・核燃料物質に汚染された物がサイト外に搬出されたときまで損害賠償措置を講じる義務がある。

- <1> 原子炉等規制法の規制を受ける事業(加工・使用にあっては、一定量以上の核燃料物質を取り扱うもの)の実施【主たる事業行為】
 <2> <1>に付随してする核燃料物質又は核燃料物質に汚染された物の運搬、貯蔵又は廃棄【付随行為】



原賠法施行令第2条では、主たる事業行為とともに、付随行為のうちサイト内で行われるものを一体的に取り扱っており、事業行為の種類によっては、事業行為の終了後にサイト内で付随行為のみが行われる場合、賠償措置額が付随行為のみの相対的リスクに比して過大となっている。

このため、各種の事業行為の廃止に向けた状況等を踏まえ、事業行為の終了後にサイト内で行われる付随行為について、当初の事業行為との一体的な取扱いをやめ、付随行為の相対的リスクに照らして合理的な額の賠償措置額を創設することが妥当である。

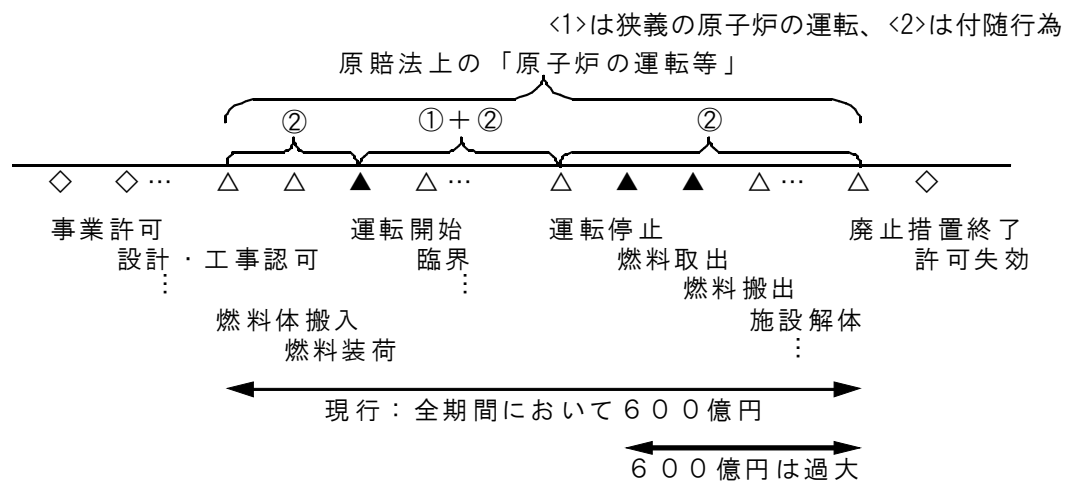
現段階では、廃止措置が行われている原子炉が複数あり、将来的にも、供用期間が長期にわたった実用炉の運転の終了が本格化することが見込まれているほか、一定量以上の核燃料物質の使用に該当する事業行為が終了しているサイトが複数あるため、これらについて見直しを行う必要がある。加工・再処理・使用済燃料の貯蔵・廃棄物埋設・廃棄物管理については、サイト全体での事業行為の終了が具体化した際に適切に検討を行うことが妥当である。

(2) 事業行為終了後の損害賠償措置規制の合理化

<1>原子炉の運転に係る付随行為

熱出力が1万kWを超える原子炉又は熱出力が100kWを超え1万kW以下の原子炉の運転については、その終了後の付随行為の賠償措置額も一律に600億円又は120億円とされているため、(1)の見直しの方向性に基づき賠償措置額を合理化する余地がある。

(参考) 熱出力が1万kW超の原子炉の運転の場合の賠償措置額



イ 使用済燃料の取出し後

原子炉の運転を終了し、炉心からすべての使用済燃料を取り出した後にサイト内で行われる付随行為は、原子炉の運転に起因するリスクがなく、この場合の付随行為の相対的リスクは、事業行為としての使用済燃料の貯蔵と同程度であるので、熱出力が1万kWを超える原子炉の運転に係る上記の付随行為については、使用済燃料の貯蔵と同額の賠償措置額を創設することが妥当である。

なお、熱出力が100kWを超え1万kW以下の原子炉の運転は、事業行為時から使用済燃料の貯蔵と同額であり、特段の合理化の必要はない。

ロ 燃料のサイト外搬出後

原子炉の運転を終了し、未使用の燃料体・使用済燃料のすべてをサイト外に搬出した後にサイト内で行われる付随行為は、核燃料物質の取扱いに伴う危険がなく、その相対的リスクは事業行為としての低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同程度である。このため、熱出力が1万kWを超える原子炉又は熱出力が100kWを超え1万kW以下の原子炉の運転に係る上記の付随行為については、低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同額の賠償措置額を創設することが妥当である。

<2>一定量を超える部分の核燃料物質のサイト外搬出後の使用に係る付随行為

一定量以上の核燃料物質の使用（5%以上濃縮ウラン中のウラン235は800g以上；プルトニウムは500g以上）については、その該当行為の終了後の付随行為の賠償措置額も一律に120億円とされているため、(1)の見直しの方向性に基づき賠償措置額を合理化する余地がある。

一定量以上の核燃料物質の使用に該当する行為を終了し、一定量以上の核燃料物質がサイト内に存在しなくなった後にサイト内で行われる付随行為は、少量の核燃料物質の貯蔵や核燃料物質によって汚染された物の保管廃棄であり、その相対的リスクは、事業行為としての低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同程度である。このため、上記の付随行為については、低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同額の賠償措置額を創設することが妥当である。

(2) による損害賠償措置額の合理化の適用の見込みは次のとおりである。

原子炉の種類・名称		熱出力	燃料の状況	現行の賠償措置額	合理化の適用見込み
試験研究炉	原子力第1船むつ	3万6千kW	サイト外搬出済み	600億円	20億円の低減
	東芝教育訓練用原子炉 T T R	1万kW	サイト外搬出済み	120億円	20億円の低減
	武蔵工業大学炉	100kW	サイト外搬出済み	20億円	事業行為時から低額の賠償措置額であり、合理化の対象外
	日立教育訓練用原子炉 H T R	100kW	サイト外搬出済み	20億円	事業行為時から低額の賠償措置額であり、合理化の対象外
	立教大学炉	100kW	サイト外搬出済み	20億円	事業行為時から低額の賠償措置額であり、合理化の対象外
	J R R - 2 (東海研究開発センター)	1万kW	サイト外搬出済み	-	同一サイト内に他の施設がある。
	高温ガス炉臨界実験装置 V H T R C (東海研究開発センター)	0.01kW	炉心から取出済み	-	同一サイト内に他の施設がある。
重水臨界実験装置 D C A (大洗研究開発センター)	1kW	炉心から取出済み	-	同一サイト内に他の施設がある。	
研究開発段階炉	新型転換炉ふげん発電所	55万7千kW	炉心から取出済み	600億円	120億円の低減
実用炉	東海発電所	16.6万kW	サイト外搬出済み	-	同一サイト内に他の施設がある。

サイト (同一サイト内に他の加工・再処理等の施設があるものは除く。)	賠償措置の対象物質		現行の賠償措置額	合理化の適用見込み
	許可数量	搬出の状況		
日本核燃料開発㈱ 核燃料物質使用施設ホットラボ	一定量以上	-	120億円	一定量以上の使用を継続している。
(財)核物質管理センター 東海保障措置センター	一定量未満	サイト外搬出済み	120億円	20億円の低減
ニュークリア・デベロップメント㈱	一定量以上	-	120億円	一定量以上の使用を継続している。
(独)産業技術総合研究所	一定量以上	-	120億円	一定量以上の使用を継続している。
国立大学法人東京工業大学 核燃料貯蔵管理室・原子炉工学研究所	一定量未満	搬出予定	120億円	20億円の低減
(財)核物質管理センター 六ヶ所保障措置センター	一定量以上	-	120億円	一定量以上の使用を継続している。

(注) 2. による特例額の引上げ後は、20億円は40億円、120億円は240億円となる。

(3) 新たな賠償措置額の適用に当たっての文部科学大臣による確認

事業者が新たな合理化後の賠償措置額の適用を受けようとする場合には、損害賠償措置の変更に伴ってあらかじめ文部科学大臣の承認を受けなければならないが(原賠法第7条第1項)、この承認に当たっては、損害賠償措置の意義にかんがみ、その根拠となる使用済燃料の炉心からの取り出し、核燃料物質のサイト外への搬出等の事実が確実に確認するとともに、その手続を円滑に実施する必要がある。

このため、文部科学大臣においては事業者から合理化後の賠償措置額の適用に係る損害賠償措置の承認申請が行われたときは、損害賠償措置義務の違反を防止するための報告徴収・立入検査(第21条第1項)を適切に活用し、所定の事実を必ず確認することとする運用を行っていくことが必要である。また、所定の事実に関する基礎的な情報をあらかじめ十分に収集できるよう、承認申請に必要な申請書の記載事項や添付書類に関する省令の規定を整備することが妥当である。

原子炉の運転		使用済燃料を炉心から取り出した場合	使用済燃料をサイトから搬出した場合
事業行為		付随行為のみ	
1万kw超	600億円	120億円	20億円
100kw超	120億円	120億円	20億円

使用済燃料の貯蔵と同程度 低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同程度

事業行為	付随行為のみ
120億円	20億円

一定量以上の核燃料物質の使用 一定量以上の核燃料物質をサイトから搬出した場合
 低レベル放射性廃棄物の廃棄物管理と同程度

(注) 2. による特例額の引上げ後は、20億円は40億円、120億円は240億円となる。

4. 紛争の自主的な解決の促進のための賠償の参考となる指針の策定

損害賠償に関する紛争は当事者間の処理に委ねられることが基本であるが、JCO臨界事故の最大の教訓として重要性が明らかとなった、当事者の交渉の限界と原子力損害の特殊性を踏まえ、紛争解決の支援システムを構築する。

- 原子力損害の賠償に関する紛争の自主的な解決を促進するため、紛争審査会において、原子力損害の範囲又は賠償する責めに任ずべき額の算定の方法等に関し参考となる指針を定めることができることとする。

(原賠法第18条等)

- 上記の役割を含めて、具体的な紛争解決の支援の在り方は、今後作成する運用ガイドラインの中で幅広く整理することとする。

(ガイドラインにより対応)

(1) 円滑な紛争解決の支援システムの構築

<1>JCO臨界事故時の賠償の対応のポイント

JCO臨界事故に係る最終的な賠償の対象は約7000件（被害の申出は8000件以上）、賠償金の総額は約150億円にのぼり、原子力損害の特殊性の一端が明らかとなったが、当初JCOが賠償交渉を進める準備として「JCOの補償等の考えと基準」を提示したところ被害者側には受け入れられず、当事者間における自主的な紛争の解決が進まない事態が生じた。

これに対しては、次のような行政による支援が行われたことにより紛争の解決に向けた動きが進展し、半年の短期間に約6,000件の示談（和解）が成立することとなり、紛争審査会に申し立てられた和解の仲介は2件、裁判上の請求に至ったものは11件であった。

- 科学技術庁の委託調査により専門家からなる「原子力損害調査研究会」が

開催され、損害の状況を調査・評価の上、損害費目ごとに相当因果関係の認められる損害の範囲、損害額の算定方法等に関する基本的な考え方がとりまとめられ、当事者間の交渉の目安となるとともに、交渉開始のトリガーとなった。

- 東海村・茨城県の主導により、被害申出の窓口の設置、賠償交渉の場への職員の同席等が継続的に行われ、当事者間の交渉関係が東海村・茨城県を介して取り持たれた。

＜2＞重層的な紛争解決支援システムの構築の必要性

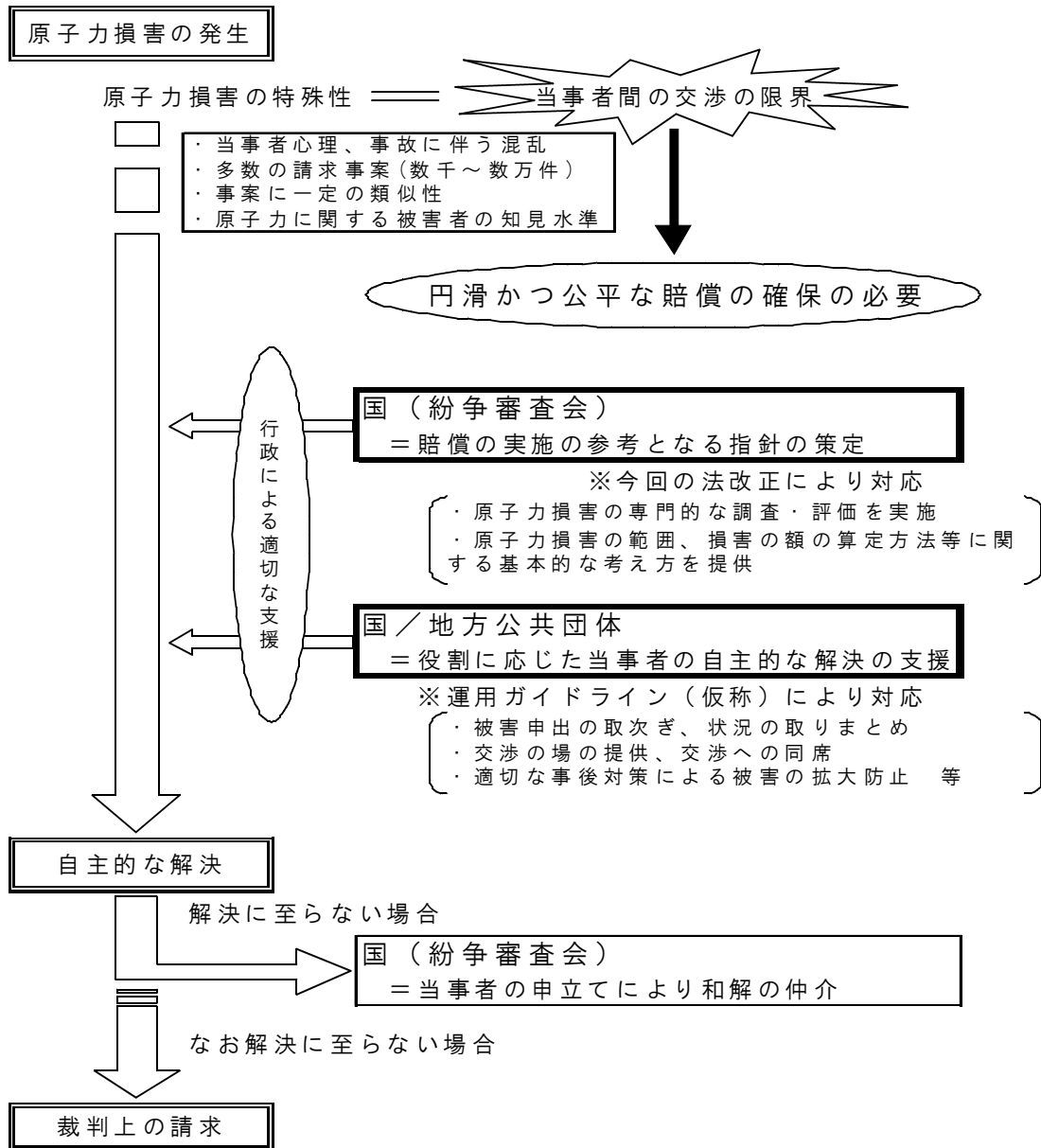
JCO臨界事故の教訓として、損害賠償の実施を当事者間の処理に完全に委ねることには限界があり、「原子力損害調査研究会」や地方公共団体による当事者への支援が交渉の開始や進展に決定的な役割を果たしたことは上記のとおりである。これはJCO臨界事故に限らず一般に、原子力損害の賠償に関して次のような特殊性に考慮すべきことを示している。

- 事故に伴う現場の混乱、原子力損害を被った被害者の心理状態等の実態に適切に対応する必要があること。
- 短期間において膨大な数の請求事案が生じ、これらを同時に解決していく必要があること。この場合、個別の事案の解決のみならず、多数の当事者間の交渉が円滑になされるような条件の確保が重要であること。
- 一定の範囲で損害項目を特定した場合、その項目ごとに多数の事案の内容に類似性があり、被害者間の公平の確保を図ることが重要であること。
- 原子力損害に関して一般に被害者の有する知見の水準に配慮し、因果関係の立証負担を軽減する必要があること。
- 膨大な数の請求事案が生じた場合に、解決の困難な事案の紛争処理を行うべき和解の仲介・裁判が機能不全に陥らないようにする必要があること。

これらを適確に踏まえ、紛争処理のみならず、その前段階において紛争の自主的な解決を促進するために必要な支援を講じるシステムを構築しておくことが重要である。特にJCO臨界事故の際の「原子力損害調査研究会」が果たした原子力損害の調査・評価とそれに基づく相当因果関係が認められる損害の範囲、額の算定方法等に関する基本的な考え方の提供という機能については、その実効性を確保するために厳格な中立性と高度の専門性が必要となることに留意しつつ、制度化することが重要である。

また、本検討会において今後検討する「運用ガイドライン（仮称）」の中で、JCO臨界事故の際に講じられた賠償交渉の支援策や風評被害を抑えるための安全宣言等の災害事後対策も含め、紛争解決に資する行政の支援の在り方を幅広く整理することとする。

上記の紛争解決支援システムの全体イメージをまとめると次の図のようになる。



(2) 紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定の制度化

<1>賠償の参考となる指針の策定の重要性

紛争解決支援システムのうち、とりわけ原子力損害の賠償の範囲等に関する基本的な考え方の提供については、(1)で既述の原子力損害の賠償に関する特殊性を踏まえた支援の在り方として最も適切かつ重要なものであることを踏まえ、次の事項を原子力損害賠償制度上に明確化することが妥当である。

- 原子力損害の賠償が必要となる事態が生じた際に、個別の紛争処理の前段階において、原子力損害の賠償に関する多数の紛争の自主的な解決を促進する観点から、その迅速かつ公正な賠償の履行の参考となる指針を定めること。
- 指針には、損害の態様、発生場所、事故後の経過時間等のさまざまな要素に応じ、原子力損害の範囲、賠償する責めに任ずべき額の算定方法等に関する基本的な考え方の方向性を示すこと（指針のイメージは次頁のとおり）。

(参考) 賠償の参考となる指針のイメージ例

1. 賠償の対象となる損害に関する基本的な考え方

- (1) 損害の類型
身体傷害、避難費用、検査費用、財物汚損、営業損害、休業損害…
- (2) 時間的要件
本件施設から……キロメートル以内の区域を基本。
- (3) 場所的要件
本件事故の発生時から……の時までを基本。

2. 損害の類型毎の考え方

- (1) 身体検査費用
 - 損害の範囲 事故の発生から避難要請の解除までのいずれかの時点に……に所在した者（通過も含む。）が、身体の傷害の有無を確認する目的で、……までに受けた検査につき支出した身体検査費用。
 - 損害額の算定方法 無料の検査を受けた場合は対象外。
 - 考慮すべき事項
…
- (2) 避難費用
 - 損害の範囲 避難要請区域内に居住する者が……の時までの避難のために支出した交通費・宿泊費。
 - 損害額の算定方法 実費を基本。
 - 考慮すべき事項
…
- (3) 営業損害
 - 損害の範囲 営業拠点が……の区域内にある者に……の時までに生じた減収。社会通念上取引拒絶等に合理性が認められるもの。
 - 損害額の算定方法 決算書類等に基づく前年同時期と比べた売上総利益の差額を基本。
 - 考慮すべき事項
…

3. その他の参考事項

- (1) 本件事故の規模・態様等に照らし特に留意すべき事項
…

この指針はあくまでも当事者間の交渉において自主的に参照されることにより交渉の円滑化と紛争の解決を図ることを目的とするものであり、当事者に特段の立証負担を課すことなく機動的に提供される点に指針の意義があることや、個別の事情を広く盛り込んだ指針の作成は現実的でなく、基準性を持たせることでかえって柔軟な解決を阻害するおそれがあることから、指針に当事者（訴訟に至った場合には裁判所）に対する法的な拘束力を付与する必要はない。

また、指針の前提として、事故の態様・規模等に応じ、どの程度の賠償が必要となるか、どのような被害が中心となるか等の全体状況を早期に把握し、適切な損害費目の分類等を行うこと必要であり、これは緊急度に応じた計画的な賠償の履行や政府による事業者の援助等の具体的な措置の要否の判断にも資することから、指針の策定に必要な原子力損害の調査・評価を行うことを合わせて制度化しておくことも必要である。

なお、原子力損害の調査・評価に当たっては、賠償責任を負う事業者が被害者から申出を受けつつ取りまとめる原子力損害の状況を活用することが想定されるが、迅速な被害状況の取りまとめの支援や関係者間の情報共有の在り方に

については、別途「運用ガイドライン（仮称）」において整理することとする。

＜2＞紛争審査会の活用の妥当性

＜1＞の指針が当事者間における解決に実効的に資するには、客観的な立場から提示され、妥当なものとして早期に受容・共有されることが不可欠であり、次のような中立性・専門性が要請される。

- 当事者に参考指針が受容・共有されるには、基準の策定主体に厳格な中立公正が要請される。また、政府は補償契約の保険者として紛争当事者たり得、事故後早期に事業者への援助の必要性を判断しなければならない場合もあり得ることから、これらと参考指針の策定との利益相反の疑義を生じさせない必要がある。【中立性】
- 原子力事故の規模・態様は様々であり、また、原子力損害には放射線的作用等と相当因果関係のある損害がすべて含まれるため、適切な調査・評価に基づき損害費目を特定し、損害の範囲、責任を負うべき額の算定方法等を判断する上で参考となる指針を作成するには、法律、原子力工学、医療等に関する高度の専門的知見を要する。【専門性】

これらは既存の紛争審査会が第三者機関として有する特性と共通しているほか、原子力損害の発生の蓋然性が低いことを踏まえると、和解の仲介か事前の解決の促進かを問わず、原子力損害の賠償に関する知見・経験を有する専門家を集約することが既に制度化されている紛争審査会を活用することが効率的である。このため、賠償の参考となる指針の策定主体を紛争審査会とすることが妥当である。

なお、賠償の参考となる指針は公平の確保に、和解の仲介は個別の調整にそれぞれ重点が置かれるため、紛争審査会が原子力損害の発生を受けて実際に活動する際には、指針の策定と和解の仲介の事務を行う内部組織を分離して部会として設置し、それぞれの目的・性質を踏まえた適切な運営を確保するよう留意することが必要である。

5. 補償契約に係る業務の損害保険会社への一部委託

万が一の際の補償契約業務の円滑な遂行を確保するためには損害保険会社の協力を得ることが現実的であることから、保険業法における保険会社の他業の制限の趣旨を踏まえ、政府の補償契約に関する事務の一部を損害保険会社に委託することができる旨の根拠規定を補償契約法に設けることとする。

（補償契約法に新設）

JCO臨界事故における損害保険会社の対応を参考に、補償金支払い等に係る事務や損害保険会社との協力の具体的な運営を検討する。

（ガイドラインにより対応）

(1) 補償契約事務の円滑化の必要性

万が一地震等により原子力損害が発生した際に国が行う主要な業務の一つとし

て、補償契約に基づく補償金の支払い等の事務があり、想定される事務の例を時系列で整理すると、概ね以下のとおりとなる。

	想定される事務の例（時系列）	文科省	保険会社
1	補償金支払請求のスキームの決定	○	×
2	事故の報告の受付	○	×
3	賠償責任の承認に係る事前承認申請の受理	○	◎
4	申請書類の確認・補正の指示	○	◎
5	被害者別の事案の登録・経過の記録	○	◎
6	事前承認に係る補償額の算定案の作成	○	◎
7	事業者の賠償責任の承認の事前承認（補償額の事前決定）	○	×
8	事業者に対する事前承認の内容の通知	○	◎
9	補償金支払請求の受理	○	◎
10	請求書類の確認・補正の指示	○	◎
11	支払に係る補償額の算定案の作成	○	◎
12	事前承認に係る補償額との照合・調整（補償額の最終決定）	○	×
13	補償金の支払い	○	×
14	過怠金の徴収	○	×
15	事前承認・支払に対する異議申立てへの対応	○	×

※ ○：文部科学省の事務
◎：保険会社に委託することが考えられる事務
×：保険会社に委託することが考えられない事務

しかしながら、これまで補償金の支払いの対象となる事案の実績はなく、経験の蓄積がないものの、JCO臨界事故の際に小規模な加工施設ながら8,000件を超える請求事案が生じたという厳然たる事実を踏まえると、万が一の際に円滑な事務を遂行するための方策を講じておくことが極めて重要である。

例えば、事業者の提出書類の記載内容・被害者から取り付けた添付書類の確認や書類の補正の指示、一定の基準に基づいた補償額の算定等の事務については、原子力損害の発生の蓋然性に照らすと、国の一般職員の中に保険金支払に類する実務経験を有する職員を継続的に維持するのは現実的でないことから、損害保険会社の専門的知見や実務経験を活用することが有効と考えられる。また、書類の受理や決定内容の通知といった定型性の強い事務についても、膨大な数の被害者別の経過管理の下に適切に実施する必要があり、損害保険会社のノウハウを活用することが实际的である。

これらを踏まえ、補償契約に関する国の事務については、補償額の決定や補償金の支払い、異議申立てへの対応等の国の判断を伴う一定の重要な事務を除き、状況に応じて損害保険会社に委託することが現実的な選択肢の一つである。委託後の具体的な運営の在り方については、JCO臨界事故における損害保険会社の対応を参考に、今後検討する「運用ガイドライン（仮称）」の中で大まかに整理することとする。

(2) 保険業法を踏まえた損害保険会社への委託制度の創設

一定の業務性が認められる事務を保険会社に委託する場合には、保険会社は保

除業以外の業務を原則として行ってはならないという「他業の制限」の原則に抵触するおそれがある。保険業法第100条により認められる保険会社の業務の範囲は、次のとおりである。

- 〈1〉 固有業務：免許の種類に応じた保険の引受け・資産の運用（第97条）
- 〈2〉 付随業務：〈1〉に付随する金融商品取引の仲介（第98条）
- 〈3〉 法定他業：〈1〉の遂行を妨げない限度で行う金融商品取引等（第99条）
- 〈4〉 他の法律により行う業務：（例）政府の委託を受けて行う自動車損害賠償保障事業

このため、保険会社が付随業務・法定他業以外の業務を行う場合には、「他の法律により行う業務」として個別法においてその位置付けを明確に定めることが必要となる。現時点で個別法により保険会社が営むことができるよう制度化されている他業には、自動車損害賠償保障法に基づき政府の委託を受けて保険会社が行う自動車損害賠償保障事業に関する業務がある（同法第72条・第77条）。

これを踏まえ、(1)の補償契約に係る国の事務の損害保険会社への一部委託を保険業法の趣旨の範囲内で可能とするため、補償契約法において、政府の補償契約に関する業務の一部を損害保険会社に委託することができる旨の根拠規定を設けることが適当である。合わせて、委託できることとする業務の範囲等、事務処理の適正を国において確保する仕組みを政令以下で定めることが適当である。

6. 罰則水準の引上げ

原子炉等規制法における最近の罰則の厳格化等の状況を踏まえ、原賠法の罰則の見直しを行うこととする。
（原賠法第24条・第25条）

(1) 原賠法の罰則

原賠法では、事業者又はその職員に対する罰則として、以下の2条が設けられている。

- 損害賠償措置を講じることなく原子炉の運転等を行った場合、1年以下の懲役若しくは50万円以下の罰金又は併科（第24条）
- 行政庁への報告の懈怠・虚偽の報告の場合、20万円以下の罰金（第25条）

第24条については、事業行為に伴う原子力損害の賠償を履行するための原資を確保させるため、事業者にあらかじめ損害賠償措置を講じる義務が課されているところ（第6条）、その義務の履行を担保するための罰則規定である。

また第25条については、事業者は損害賠償措置義務の遵守状況の確認のために予定されている報告徴収や立入検査（第20条）に応じなければならないところ、その義務の履行を担保するための罰則規定である。

(2) 見直しの方向性

原賠法の損害賠償措置は当初、原子炉等規制法上の許可要件の一つとして法定されていたものが、原賠法制定時に原子炉等規制法から切り離されたという経緯

から、原賠法の改正の際には、原子炉等規制法を参考として罰則の見直しを行っている。

原賠法の罰則に対応する原子炉等規制法における罰則が平成14年に厳格化され、罰金の水準が引き上げられていること、他の法令との均衡等を踏まえると、原賠法の損害賠償措置に係る法令違反行為に対する罰則の見直しを検討する必要があると考えられる。

なお、原子炉等規制法では、原子力発電所における自主点検記録の不正事件の発生を受けて両罰規定に係る法人重課の導入が行われたが、原賠法において講ずべき義務が課されている損害賠償措置については、文部科学省においてその承認の審査時を含めて随時確認をしているところであり、そのような状況下において、事業者が組織を挙げて義務違反を犯すことは典型的に少ないと思われ、またこれまでも当該義務違反行為を行った例もないことにかんがみると、今回あえて法人重課を導入して事業者の組織的な当該義務違反行為を強く抑止する必要性が生じているとは言えないと考えられる。

(参考) 原賠法と原子炉等規制法の罰則の変遷

原子炉等規制法	対象	立法時	昭和52年改正	昭和61年改正	平成14年改正
	第78条 併科あり	1年以下の懲役又は10万円以下の罰金	1年以下の懲役又は30万円以下の罰金	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金	1年以下の懲役又は100万円以下の罰金
	第80条	1万円以下の罰金	10万円以下の罰金	20万円以下の罰金	100万円以下の罰金

原賠法	対象	立法時	昭和54年改正	平成元年改正
	第24条 併科あり	1年以下の懲役又は10万円以下の罰金	1年以下の懲役又は30万円以下の罰金	1年以下の懲役又は50万円以下の罰金
	第25条	1万円以下の罰金	10万円以下の罰金	20万円以下の罰金

7. その他

原子力損害の賠償請求権の除斥期間については、民法と異なる特別の規定を設ける必要は生じていない。また、核燃料物質以外の放射性同位元素による損害については、特別な損害賠償措置によらず、一般の不法行為責任制度で対応することで十分である。

前回の原賠法の改正に先立って平成10年12月に原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会で取りまとめられた報告書（以下「報告書」）においては、将来的に法的な検討が行われることを要請する事項がいくつか挙げられていたことから、それらについてもここで整理しておくこととする。

(1) 除斥期間

<1>報告書における記載

報告書では、原賠法には原子力損害の賠償請求権の除斥期間について特段の規定がなく、民法724条後段の規定により20年の除斥期間が適用される場所、

報告書では、国際条約等の国際的動向を注視しつつ、原賠法に民法の特則として、死亡又は身体傷害に係る賠償請求権の除斥期間を30年とする規定を設ける方向で検討することが適当であるとされていた。

＜2＞現状及び対応

原子力損害の賠償請求に係る消滅時効又は除斥期間についての国際的動向としては、改正パリ条約及び改正ウィーン条約では死亡又は身体の傷害は事故から30年（その他の損害は事故から10年）とされ、CSCでは事故から10年（損害賠償措置・国の補償が10年よりも長い期間整備されている場合には、その期間でも可）とされている。

我が国では原賠法に特別の規定がないため、民法の定める20年の除斥期間が適用されるが、近時の裁判例においては「加害行為が行われた時に損害が発生する不法行為の場合には、加害行為の時…（略）…損害の性質上、加害行為が終了してから相当期間が経過した後に損害が発生する場合には、当該損害の全部又は一部が発生した時が除斥期間の起算点となる。」（じん肺健康被害に関し最三小判平成16・4・27民集58・4・1032、水俣病に関し最二小判平成16・10・15民集58・7・1802、B型肝炎に関し最二小判平成18・6・16民集60・5・1997）とされる等、後発性の損害の場合には、不法行為に基づく損害賠償請求に係る除斥期間の起算点を損害発生時とする判断が定着してきている。

このような裁判例における民法の適用を踏まえると、現行の原子力損害に係る賠償請求権の除斥期間については、後発性の損害に係る被害者の保護は十分に確保されており、民法と異なる特別の除斥期間を設ける必要はないと考えられる。

(2) 核燃料物質以外の放射性同位元素の扱い

＜1＞報告書における記載

報告書では、核燃料物質以外の放射性同位元素（RI）による損害について、原賠法の対象とされる廃棄物に準じた損害賠償措置を要することとする法改正を検討することが望ましいとされていた。

＜2＞現状及び対応

放射性同位元素については、核燃料物質と異なり臨界事故の可能性がないため、大規模・集団的な損害は想定されない。実態としても、放射線障害防止法に基づき報告された放射性同位元素による事故については、そのいずれも大規模・集団的な損害が生じたことはない。

なお、国際的動向としても、前述の3つの国際条約のいずれにおいても、放射性同位元素による損害は原子力損害に含まれていない。

以上を踏まえると、放射性同位元素による損害については、現行どおり一般の不法行為責任制度や労働災害補償制度に委ねることで被害者の保護に問題はなく、原子炉の運転等と同様の損害賠償措置の行政規制を事業者課すまでの必要はないと考えられる。

第3章 引き続き検討を行う事項

原子力損害賠償制度に関する法令改正事項については、前章においてまとめたとおりであるが、JCO臨界事故の経験を適切に制度に反映させる上では、制度改正が必要となる事項のみならず、同時に制度の運用に当たっての考え方を整理することにより、両者が相まって万が一の際の被害者の保護が図られるものである。

また、原子力損害賠償に関する国際条約や国際的な原子力利用の拡大等の近年の国際動向を踏まえると、我が国制度を国際水準に照らして充実させるだけでなく、原子力損害賠償に関する国際秩序への我が国の関わり方を今後検討していくことが有益となる可能性がある。現時点では我が国が将来的にとりうる選択肢を検討するとともに、当面は国際条約の有用性や我が国制度との整合性に関する検討を慎重に進めていくこととする。

これらについては、本報告書ではさらなる検討に当たっての基本的な論点を示すにとどめ、今後本検討会の下に2つのワーキング・グループを設置して検討を継続し、検討会での審議を経て報告書にとりまとめることとする。特に原子力損害賠償制度の運用に関する事項の検討の成果は、関係者の行動マニュアルとして活用できるように「運用ガイドライン（仮称）」という形式でまとめることとする。国際条約への対応については、今後の検討のための論点の整理を行い、文部科学省のみならず、原子力委員会、外務省、経済産業省等の関係省庁の連携によるしかるべき場における検討へとつなげていくことを基本とする。

1. 原子力損害賠償制度の運用ガイドライン（仮称）

原子力損害賠償制度の運用に関する事項について、JCO臨界事故の際の損害賠償の対応を振り返りつつ、万が一原子力損害が発生した際の関係者の行動マニュアルとなる「運用ガイドライン（仮称）」にまとめ、関係者間で共有・参照し、適時改訂していくこととする。

ガイドラインにおいては、関係者が紛争解決を支援するに当たってさまざまな状況に即して期待される対応や、一般的に想定される賠償の手続、必要となる書類、望ましい調整の在り方等、円滑な賠償の履行の確保に資する事項を包括的に整理することとし、今後ワーキング・グループにおいてさらなる検討を行うことが適当である。

(1) JCO臨界事故の経験を踏まえた損害賠償対応のマニュアル化

JCO臨界事故を受けて、原子炉等規制法の改正や原子力災害対策特別措置法の制定により安全規制や災害対策の強化がなされた一方、損害賠償については、第1章で見たような対応がこれまで長期間にわたって継続してきたことから、本検討会ではそうした経緯全体を振り返りつつ、今回の原子力損害賠償制度の見直しを行っているところである。JCO臨界事故から得られた教訓を今後に生かすという観点からは、前章の原子力損害賠償制度の法令改正事項のみならず、制度の運用に関する事項についても合わせて整理することが重要である。

こうした運用に関する事項の整理としては、万が一原子力損害が生じた際に当事者、国・地方公共団体、日本原子力保険プール等の関係者が参照しやすく、平

時からも関係者間で共有しやすい形式にとりまとめることが有益であると考えられる。このため、円滑な賠償の履行の確保に資する事項を包括的に記載し、関係者の行動マニュアルともなるよう「運用ガイドライン（仮称）」にとりまとめておくこととする。

また、ガイドライン形式でとりまとめる趣旨に照らし、関係者間でその普及と理解の促進を図るよう努めるとともに、万が一の際の実際の活用に耐えるよう適時内容を改訂していくことが望ましい。

(2) ガイドラインの内容として検討すべき事項の例

ガイドラインにおいて記載することが想定される事項とその内容の例は、現時点で次のとおりである。今後ワーキング・グループにおいては、こうした事項についてJCO臨界事故の際の経緯を参考としつつ、さらなる検討を行うこととする。

<1> 原賠法の適用の考え方

- 原賠法の適用の有無の判断の基本的な考え方
- 原賠法の適用事例・原子力損害の被害類型例

<2> 平時からの対応

- 平常時からの情報交換の在り方
- 担当者との定期的な意見交換
- 事業者があらかじめ準備しておくべき事項・書類
- 防災業務計画等との連携

<3> 初動対応

- 原賠法の適用の有無の判断と関係者間の情報共有の在り方
- 原子力損害の拡大防止の在り方
- 原子力損害の全体状況の迅速な把握方法
- 紛争審査会の迅速な開催

<4> 賠償請求（被害の申出・受付）

- 事業者の対応とその基本的な考え方
- 受付窓口の開設とその周知方法
- 関係者による効果的な支援の在り方
- 被害者の申出方法・必要書類

<5> 賠償の参考となるべき指針

- 紛争審査会の運営方法
- 効果的な指針の策定の留意事項

<6> 事業者・被害者間の調整

- 当事者間の調整の在り方
- 和解に必要な書類例
- 関係者による効果的な支援の在り方

<7> 紛争の解決

- 自主的な調整方法
- 紛争審査会の和解の仲介の運営方法

- なお解決に至らない場合の注意点

<8> 政府の支援

- 国による支援の在り方・方策

<9> 保険金・補償金の支払い

- 支払請求の手続・必要書類・経過管理の方法
- 補償契約事務に係る損害保険会社との協力の在り方

2. 原子力損害賠償に関する国際条約への対応

原子力損害賠償に関する国際枠組みについては、現時点では我が国が直ちに参加すべき状況にはない。しかし、将来国際条約の締結を本格的に検討していく際の選択肢としては、我が国原賠法と親和性があり、また、米国が批准したこと、締約国間の拠出金による賠償措置の強化が望めること等から、アジア周辺諸国を含めた幅広い国の参加の可能性があるCSCを念頭に置くことが適当である。

また、以下の課題についてワーキング・グループで引き続き検討し、基本的な考え方を本検討会として論点整理した上で、文部科学省のみならず、原子力委員会、外務省、経済産業省等の関係省庁の連携によるしかるべき場における将来的な検討につなげることを基本とする。各課題について我が国にとっての利益及び負担を慎重に検討するとともに、条約締結に向けた近隣諸国等との協調の在り方も考える必要がある。

<政策的課題>

アジア諸国での越境損害の対応の明確化と我が国被害者の保護、我が国原子力産業の国際展開の支援、各国の損害賠償措置を補完する国際的資金措置、原子力導入国における制度の整備・充実等、国際条約を締結することの意義を多角的に検討する必要がある。

<制度的課題>

我が国原賠法や民事法制との整合性を確保すべき課題として、拠出金の負担に関する国内制度の創設、少額賠償措置額に係る公的資金の確保、専属的な国際裁判管轄・準拠法の整備、責任保険の効力の継続性の確保等を慎重に検討していく必要がある。

(1) 国際枠組みに関する検討

原子力損害賠償制度に関する国際的な共通ルールを定めるパリ条約、ウィーン条約、CSCの3系統の条約が既に存在しているが、我が国はこれまでにいずれの国際条約も締結しておらず、原子力損害賠償に関する国際枠組みへの参加について具体的な検討にまで踏み込んだことはない。これは我が国が原子力先進国としてふさわしい水準の国内制度を有しており、既に被害者の保護と原子力産業の発達のための法的基盤が十分に整備されてきたこと、欧州と異なり他の原子力導入国と

相互に陸続きでなく、近隣諸国との間で越境損害への対応を特に明確化する必要がなかったこと、国際条約については近隣諸国や輸出の仕向国等がともに締結しなければ実質的な意義に乏しいと考えられ、中国・韓国等のアジア周辺諸国の姿勢は明らかではないこと等による。このため、直ちに我が国が国際枠組みに参加すべき状況にはない。

しかしながら、第1章で既述のように、世界的な原子力産業の連携・再編やアジア周辺地域における原子力導入の活発化等の原子力の利用を巡る国際情勢の変化を踏まえると、将来的に近隣諸国との協調が整う等、国際条約の締結の必要性が具体化した際の備えとして、現時点においては我が国が将来的にとりうる選択肢を検討するとともに、将来の本格的な検討に向けてその素材となる論点を整理しておくことは有益である。

(2) 仮に条約の締結を想定した場合の我が国の選択肢

原子力損害賠償に関する国際枠組みに我が国が仮に参加することを想定した場合、国際条約を締結することのメリット及びデメリットを慎重に検討することを前提としつつ、我が国の選択肢としては、

- 〈1〉 改正パリ条約を締結する。
- 〈2〉 改正ウィーン条約を締結する。
- 〈3〉 CSCを締結する。

の3通りが想定される。その選択に当たっては、各条約の内容、締約国の地理的な関係、アジア周辺諸国を含めた国際枠組みの形成の可能性、我が国制度との親和性、等の諸点を総合的に考慮する必要がある。

〈1〉については、最も高水準の賠償措置額が要求され、被害者の保護に最も資する枠組みとなるが、改正パリ条約に対応した国内法の整備を検討しているのはEU諸国とスイスだけで、我が国との地理的關係が薄く、アジア周辺諸国が締結していくことは想定できない。

〈2〉については、旧ウィーン条約の主な締約国が中東欧・中南米の国で、越境損害への対応という点では従来から地理的な關係が薄かったが、これらの国々は改正ウィーン条約への移行が順調に進んでおらず、国際枠組みとして普遍性が得られない可能性がある。

〈3〉については、免責事由や除斥期間の条件が〈1〉・〈2〉よりも緩やかである等、我が国を含め多くの国にとって比較的締結しやすい内容であるとともに、締約国の国内法による賠償措置額の不足を締約国間の拠出金により補充する仕組みを用意していることから、これが誘因となって、旧ウィーン条約・改正ウィーン条約の締結国や国際条約の未締結国、原子力の新規導入国等がアジア諸国も含めて広くCSCに参加する可能性がある。さらに、我が国原子力産業の実態において我が国と密接な關係を有する米国がCSCを批准するに至ったことから、日米共通の原子力産業の国際展開の法的基盤としても期待しうる。

以上を踏まえると、仮に原子力損害賠償に関する国際的枠組みに我が国が参加し、国際条約の締結を本格的に検討する場合の選択肢としては、CSCを念頭に置くことが現実的と考えられる。

(3) 仮にCSCの締結を想定した場合の検討すべき論点

我が国としてのCSCへの対応は単に文部科学省だけでなく、原子力委員会、外務省、経済産業省等の関係省庁と連携して対応し、しかるべき場において総合的に検討を行う必要がある。本検討会ではその前段階として基本的な考え方について論点を整理し、次の全政府的な検討の段階へとつなげていくことを基本とすることが適当である。

CSCの締結に関する検討の前提として、各論点について、我が国国民にとっての利益と負担とを慎重に見きわめることが必要であるとともに、CSCの締結に伴う我が国の基本的な民事法制への影響も含めた慎重な検討が必要である。

また、各論点は我が国のみならず、越境損害への対応の必要が想定されうる近隣諸国や輸出の仕向国、国際輸送の際の通過国と一緒にCSCを締結することで意味を持つことから、どのような時期にどのような国に締結を呼びかけていくのかも合わせて考えていく必要がある。

今後設置するワーキンググループにおいてさらに検討を深めるべき課題について、現時点で整理すると以下のとおりである。

<1> 政策的課題の例

イ アジア周辺地域での越境損害の対応の明確化と充実

事故発生国と被害発生国が異なる越境損害については、国際裁判管轄及び準拠法が不明確であるため、被害者が各国国内の原子力損害賠償制度による保護を十分に受けられない可能性があるが、アジア周辺諸国が一緒になってCSCを締結することにより、各国の賠償措置額の充実や事故発生国における一元的な司法処理が実現する可能性がある。

これにより我が国国民を含めて被害者の迅速かつ確実な救済が図られる可能性がある一方で、裁判管轄を有する他の締約国において裁判を行わなければならない負担を生じるため、我が国国民の保護に真に資するものと評価できるか。

ロ 我が国原子力産業の国際展開の支援

関係国を含めたCSCの締結によって当該国での責任集中を含む国内法制が整備されるとともに、国際裁判管轄と準拠法も整理されるため、原子力導入国・拡大国にプラント、コンポーネント、部品等の輸出を行う我が国原子力産業にとっては、複数国における裁判提起の可能性、国際的な事業者間の賠償責任を負う範囲の不明確さ等の事業遂行上のリスクの低減に有効かどうか。

ハ 各国の損害賠償措置を補完する国際的な資金措置

CSCは各国が国内法で事業者に講じさせる損害賠償措置を補完する国際的な資金措置を原子力利用国が広く分担拠出するシステムも含んでいるが、我が国の被害者の保護の充実に資する可能性がある一方で、賠償措置額の大幅な引上げを予定しており、また実際の拠出金は我が国の負担が相対的に大きいことが見込まれているため、我が国にとって総合的に利益のあるものと評価できるか。

ニ 原子力導入国における原子力損害賠償制度の整備・充実

CSCは締約国間の拠出金が締結の誘因となる可能性がある一方で、発展途上国にとっては締約国に求められる水準の国内制度の整備は必ずしも容易で

はないと考えられるが、原子力先進国として原子力発電の円滑な導入・強化に貢献する観点から、今後原子力発電所の急速な立地が見込まれるアジア周辺諸国等に原子力損害賠償制度の整備・充実を促していくため、我が国が率先してCSCを締結することがどの程度有効か。

〈2〉 法制的課題の例

イ 抛出金の負担に関する国内制度

CSC上の賠償措置額を超える損害が締約国で生じた場合に、その締約国へ我が国が一定の基準により算出される金額を抛出する必要がある、その場合に抛出金を我が国国内において準備するための制度を構築する必要がある。

※ 抛出金は基金として積み立てられるのではなく、大規模な事故が生じた際に締約国が裁判管轄を有する国に抛出する仕組みである。アルゼンチン・モロッコ・ルーマニア・米国に加えて、例えば日本・韓国・中国が締約国となった場合には、1件当たりの事故について締約国全体で抛出される額は最大で約2億ドル（約210億円）に、日本の抛出額は最大で約7000万ドル（約74億円）になると見込まれている。

ロ 少額賠償措置額に係る公的資金の確保

CSCにおいては、少額の賠償措置額（500万SDR以上の額）を認める一方、原則的な賠償措置額（3億SDR以上の額）との差額を埋める公的資金の確保が締約国に義務付けられるため、原賠法における国の支援の在り方と事業者の無限責任の関係の整理と合わせて、当該差額の確保に係る考え方を検討する必要がある。

ハ 原子力損害の定義

CSCが定義する原子力損害のうち、「環境損害の原状回復措置費用」、「防止措置による損害」及び「環境汚染によって生じたものではない経済的損失」については、これらを明記しない原賠法との整合性を整理する必要がある。

二 国際裁判管轄権・準拠法

CSCによると、原則として損害発生の原因となった原子力施設が所在する締約国に専属的な裁判管轄が認められる（他の締約国の原子力施設が原因となって我が国国内に損害を生じた場合には、国内裁判所の管轄権が否定され、我が国の原子力施設が原因となって他の締約国に損害を生じた場合には、国内裁判所がその司法処理を行う。）ため、国際裁判管轄について明確な規定を置いていない民事訴訟法との整合性を整理する必要がある。またCSCでは、準拠法は管轄裁判所の法とすると規定され、締約国間では一律に損害発生の原因となった原子力施設が所在する国の法律に基づいた損害賠償の処理を行うことになるため、不法行為について原則として損害発生地法の法により処理することとする法の適用に関する通則法との整合性を整理する必要がある。

ホ 責任保険の効力の継続性確保

CSCによると、保険契約の解除の効力を事前の通知から2か月経過した後に発生させるとともに、核物質の輸送期間中にその保険が取り消されないことが締約国に義務付けられ、損害賠償措置としての責任保険の継続性確保が求められているため、我が国の責任保険契約をこれに適合させるための調整が必要となるとともに、原賠法との整合性を整理する必要がある。

ヘ 抛出金を受ける場合の国内制度

我が国がCSCに基づいて拠出金を受ける場合、拠出金を利用する手続等の国内制度の整備を検討する必要がある。またその際、賠償責任を負う事業者が求償権を有していれば、その利益を拠出金の提供国に返すことができるよう措置する必要があるため、原賠法の下で事業者が有する求償権の政府による取得・行使等の仕組みの整備を検討する必要がある。

ト 国際輸送

CSCにおいては、国境をまたぐ核物質等の輸送に関し、国際的事業者間の賠償責任の所在を規定しているため、原賠法上の対応を検討する必要がある。

本報告書で用いる略語の一覧

(法令の名称)

原賠法	原子力損害の賠償に関する法律
原賠法施行令	原子力損害の賠償に関する法律施行令
補償契約法	原子力損害賠償補償契約に関する法律
補償契約法施行令	原子力損害賠償補償契約に関する法律施行令
原子炉等規制法	核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律

(国際条約の名称)

パリ条約	原子力の分野における第三者責任に関するパリ条約（改正後のパリ条約も含めて「パリ条約」とも表記）
改正パリ条約	2004年の改正議定書による改正後のパリ条約
ウィーン条約	原子力損害の民事責任に関するウィーン条約（改正後のウィーン条約も含めて「ウィーン条約」とも表記）
改正ウィーン条約	1997年の改正議定書による改正後のウィーン条約
CSC	原子力損害の補完的補償に関する条約（ <u>C</u> onvention on <u>S</u> upplement-ary <u>C</u> ompensation for Nuclear Damage の略）

(原子力損害賠償制度等に関する用語)

JCO臨界事故	平成11年9月30日に株式会社ジェー・シー・オー東海事業所核燃料加工施設において発生した臨界事故。
原子炉の運転等	原子炉の運転・加工・再処理等の事業行為及びこれに付随して行われる核燃料物質等の運搬・貯蔵・廃棄の総称（原賠法第2条第1項）。
原子力損害	核燃料物質の核分裂の過程・放射線の作用等により生じた損害をいう（原賠法第2条第2項）。
事業者	原子力事業者の略。原子力事業者とは、原子炉等規制法の規制を受ける事業行為の許可を受けた者をいう（原賠法第2条第3項）。
損害賠償措置	事業者が賠償の履行に充てる資金を確保するための措置で、〈1〉民間の責任保険の付保と政府の補償契約の締結、〈2〉供託、〈3〉その他の措置が認められている（原賠法第6条・第7条）。制度創設以来、〈1〉以外の措置が講じられたことはない。
賠償措置額	損害賠償措置により賠償に充てられることが確保されるべき金額（原賠法第7条第1項・原賠法施行令第2条）。
サイト	損害賠償措置を講じるべき工場又は事業所の単位（原賠法第7条第1項）の一般的呼称で、一のサイトには一以上の隣接する原子力関係施設が含まれる。
責任保険	原子力損害賠償責任保険契約の略。事業者に原子力損害の賠償責任が発生した場合にその賠償による損失をてん補するため、各事業者と民間の保険会社との間で締結される（原賠法第8条）。地震等による原子力損害、後発性の原子力損害等の賠償による損失は、民間の責任保険ではてん補されていない。
補償契約	原子力損害賠償補償契約の略。民間の責任保険によりてん補されない原子力損害の賠償損失をてん補するため、各事業者と政府との間で締結される（原賠法第10条第1項、補償契約法第2条・第3条）。
紛争審査会	原子力損害賠償紛争審査会の略。文部科学省に臨時に設置される紛争処理機関で、当事者の申立てを受けて和解の仲介を行う。