

原子力損害賠償における
国内外の現状及び法制度の諸論点
—2017年度 研究員研究報告書—

2018年11月

日本エネルギー法研究所

は し が き

本報告書は、研究所において毎月全研究員出席の下で開催されている勉強会の中で議論を重ね、その結果を文書の形式にした成果物として、前回（2018年3月公表）のものに引き続く2つ目となるものである。今回は、2017年12月から2018年6月までの間の合計7回にわたるものとなる。

本研究所における研究員の自主的な勉強会は従前より存在したが、研究員が自ら興味のあるエネルギー法に係るテーマを選択し、それについて報告する形式をとってきた。この形式自体は、各研究員による自発的な研究を促す意味で重要な意味を持っていたが、本研究所の存在意義を高めるべく、統一的なテーマに沿った事前の緻密な調査作業とその内容に対する研究員同士の活発な意見交換を第三者に公表することを目的として交換されたのが、前回の報告書であり、今回はその流れに沿って結実した第2回目のものであるということになる。

本報告書がテーマとして選択した「原子力損害賠償における国内外の現状及び法制度の諸論点」は、2011年3月11日に発生した東日本大震災を契機に発生した福島第一原子力発電所事故に係る法的問題の一環として、原子力損害賠償制度のあり方が世界的に注目されている点に鑑みたものである。本報告書の特徴としては、日本における当該制度の歴史的経緯を踏まえつつ、その後の法制度の改正、さらには、具体的な実施状況について裁判事例を踏まえながら概観・検討したものであるほか、海外における当該制度に係る賠償限度額やその措置についても、条約の規定を交えながら、紹介するものである。

とりわけ本報告書の作成に際し、所員全員が心がけていたのは、報告書全体の統一性を極力喪失させることなく、実務上注目される事柄も踏まえて、原子力損害賠償制度の法的諸課題をできるだけ浮き彫りにしようという点にある。確かに、限られた時間内での検討や報告書の作成が求められる中で、これは極めて高い目標であったものの、研究員同士の最大限の努力によってこのように実を結んだことを、ここに指摘しておきたい。

以上のような本報告書の特徴から、関係各方面に対する貴重な調査資料として、様々な用途に活用されることを願っている。

2018年11月

友岡 史仁

〔 日本エネルギー法研究所研究部長 〕
〔 日 本 大 学 法 学 部 教 授 〕

目 次

第1部 原子力損害賠償制度の成立と変遷	5
---------------------	---

第1章 原子力損害賠償制度の成立と変遷	7
---------------------	---

研究員 村上 恵也

I 原子力損害賠償制度の概要	9
II 原賠制度の目的	9
III 無限責任と国の援助	10
1. 無限責任	12
2. 国の援助	13
IV 免責事由の制限	15
1. 規定の経緯	15
2. 民法717条との関係	16
3. 異常に巨大な天災地変又は社会的動乱	16
V 原子力損害	17
1. 損害の範囲	17
2. 原子力損害調査研究会報告書	18
3. 残された課題	21

第2章 無過失責任と責任集中	23
----------------	----

研究員 塚本 泰史

I はじめに	25
II 立法経緯	25
1. 原子力災害補償専門部会	25

2. 国会審議	27
3. 1971年改正	28
4. 1994年改正	28
5. 小括	29
III 原賠法と民法709条	30
1. 裁判例	30
2. 小括	31
IV 原賠法と国家賠償法	32
1. 学説	32
2. 裁判例	34
3. 小括	35
V おわりに	35
 第2部 原子力損害賠償制度の変遷	 37
 第1章 福島第一原子力発電所事故への原賠法適用と事故後の立法措置	 39
	研究員 森実 慎二
I はじめに	41
II 責任の有無及び限度に係る事項	41
1. 免責に係る事項	41
2. 責任主体に係る事項	43
3. 責任限度及び賠償債務の履行確保に係る事項	43
4. 原子力損害賠償支援機構法	45
III 賠償措置に係る事項	46
1. 措置額に係る事項	46
2. 賠償措置の補完に係る事項	47
IV 福島事故後におけるその他の立法措置	47

V おわりに	48
--------------	----

第2章 福島事故における損害賠償の枠組みと実態	49
-------------------------------	----

研究員 勢藤 耕平

I はじめに	51
--------------	----

II 避難者の状況	51
-----------------	----

III 賠償額の現状	52
------------------	----

IV 賠償内容・基準	53
------------------	----

1. 原子力損害賠償紛争審査会	53
-----------------------	----

2. 中間指針	54
---------------	----

3. JCO事故との比較	58
--------------------	----

V 原子力損害賠償の請求手続	60
----------------------	----

1. 東電との直接交渉	61
-------------------	----

2. ADRセンターの和解仲介手続	62
-------------------------	----

3. 訴訟手続	63
---------------	----

4. 各手続の関係	64
-----------------	----

5. 小括	65
-------------	----

6. 残された課題	65
-----------------	----

第3章 原子力損害賠償制度専門部会等の動向	67
-----------------------------	----

研究員 高橋 一正

I はじめに	69
--------------	----

II 専門部会の基本的な考え方	69
-----------------------	----

1. 事業者を取り巻く環境変化への留意	70
---------------------------	----

2. 国民負担への留意	70
-------------------	----

3. 国際条約・海外制度との整合性への留意	70
-----------------------------	----

III 責任に係る事項	71
-------------------	----

1. 免責について	71
2. 責任限度について	71
3. 責任集中及び求償権の制限について	71
IV 賠償措置に係る事項	72
1. 措置額について	72
2. 賠償資力確保のための枠組みについて	72
3. 賠償資力の負担の在り方について	73
V 被害者救済手続の在り方	73
1. 原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定	73
2. 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介等	74
3. 原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備	75
4. 国による仮払い・立替払い	75
VI おわりに	76
 第4章 原子力損害賠償を巡る裁判の動向	 77

研究員 高橋 一正

I はじめに	79
II 風評被害	79
1. 農林漁業・食品産業の風評被害	79
2. 観光業の風評被害	80
3. 小括	81
III 精神的損害	81
1. 「放射線被爆の健康影響に対する不安」	82
2. 「『ふるさとを失った』という喪失感」	83
3. 小括	84

第3部 国際的な原子力損害賠償制度の枠組み	85
-----------------------------	----

第1章 国際的な原子力損害賠償制度の枠組み	87
-----------------------------	----

研究員 戸本 武志

I はじめに	89
II 系統①：パリ条約	89
1. パリ条約	89
2. ブラッセル補足条約	91
3. 改正パリ条約	92
4. 改正ブラッセル補足条約	95
III 系統②：ウィーン条約	96
1. ウィーン条約	96
2. 改正ウィーン条約	97
IV ジョイントプロトコル	100
V 比較	101
1. 系統①（主に改正パリ条約）と系統②（主に改正ウィーン条約）の比較	101
2. 国際条約と日本の原賠法の比較	105
VI おわりに	106

第2章 C S C条約と日本の国内法改正	107
----------------------------	-----

研究員 堀 雅晃

I はじめに	108
II C S Cの概要	109
1. C S Cの位置付け	109
2. 主要規定	112

III	C S C批准に伴う日本の国内措置等	117
1.	国内法整備	117
2.	日本が付している留保	119
IV	おわりに：残された課題の検討	122
1.	法制的課題	122
2.	その他の課題	124
第3章	日本と諸外国の原賠制度の比較	127
	研究員 栗林 克也	
	研究員 羽鳥 洋一	
I	はじめに	129
II	主要諸外国の原賠制度の概要	130
1.	アメリカ	131
2.	イギリス	132
3.	ドイツ	133
4.	スイス	134
5.	フランス	136
6.	韓国	137
III	日本と諸外国の原賠制度の比較	138
1.	原賠法制定の経緯	138
2.	民事法の特例規定	139
3.	原子力損害の定義	141
4.	免責事由	142
5.	損害賠償措置の義務付け	145
6.	原子力事業者の責任範囲、及び国家補償	146

第 1 部

原子力損害賠償制度の成立と変遷

第 1 章

原子力損害賠償制度の成立と変遷

研究員

村 上 恵 也

I 原子力損害賠償制度の概要

世界的な原子力損害賠償制度（以下「原賠制度」という。）は、アメリカの原子力製造事業者が製造物責任を負うことのないよう輸出相手国に制定を要求し、各国がその要求を受諾して整備したものであり、賠償制度の基本原則¹も世界的にほぼ共通している²。

日本においては、アメリカからの燃料受入れやイギリスからの原子炉受入れ等を契機として原子力損害賠償の問題が取り上げられるようになった。1958年（昭和33年）10月に原子力委員会において原子力災害補償制度確立のための基本方針を決定し、制度の具体化のために、原子力委員会内に原子力災害補償専門部会（我妻榮部会長）が設置された。

その頃にはすでに、アメリカ、イギリス、西ドイツ、スイス、スウェーデンにおいて原子力損害に関する法律が制定されており、欧州経済共同体（O E E C）の「原子力の分野における第三者責任に関する条約」（パリ条約）や国際原子力機関（I A E A）の「原子力災害民事責任の国際的最低基準に関する条約案」も存在していたことから、これらを参考としつつ、制定に向けた議論が進められた。

そして、国際的な基本原則をほぼ踏襲する形で、「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）と「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（補償契約法）（以下この2つの法律を併せて「原子力二法」という。）が制定された。主な特色は次のとおり。

- ・ 無過失責任
- ・ 責任集中
- ・ 無限責任
- ・ 免責事由の制限
- ・ 賠償措置
- ・ 求償権の制限
- ・ 国の援助
- ・ 原子力損害賠償紛争審査会

以下においては、こうした特色に着目しつつ、福島事故前の原賠制度に関する考え方を概観・整理する。なお、原子力損害賠償制度の全体像は次々頁の表を参照。

II 原賠制度の目的

原賠制度の目的については、原賠法1条において「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もって被害者の保護を

¹ 責任の厳格化、責任集中、損害賠償措置の強制、賠償金額の制限、国家補償

² 澤昭裕、竹内純子「原子力損害賠償法の特色と課題 賠償スキームも含めた『安全・安心』を確立する」日本原子力学会誌Vol.54（2012年）40頁。

図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。」と規定されている。およそ損害の賠償や補償に関して定めた他の法律³では、専ら「被害者の保護」を主な目的としているのに対し、原賠法では、「原子力事業の健全な発達」も重要な目的としている点が特徴的であるとされる。これは、万が一原子力事故が発生した場合等における巨額の賠償負担に対し国が積極的に「助成」することを明確にすることで、事業者に予測可能性を与え、もって原子力事業の健全な発達を促進することも重要な目的としていることによる⁴。

ただし、この「助成」については、制定時に議論があったとされる。詳細は後述するが、原子力災害補償専門部会答申では、「被害者の保護」を強調して、国が責任を負うことが主張されていたところ、財政当局からは、国にそのような義務を負わせるのは適当でない⁵という強い反対があり、「助成」（原賠法上の文言では「援助」（原賠法16条））という形で落ち着いたとされる。なお、当時は、政府部内において、「被害者の保護」を目的に挿入することを拒否する主張も相当根強かったと指摘される⁶ところであり、上記2つの目的のうち「原子力事業の健全な発達」に重きがおかれていたものと推測される。

そして、後の国会審議において、「原子力の事業の健全な発達がなければ十分な賠償措置も講じられない」として、被害者の保護と原子力事業の健全な発達の促進が原子力二法の根幹をなすものとして並列に書かれていると説明されており⁷、この時には、少なくとも、「被害者の保護」を補完するものとして「原子力事業の健全な発達」が性格づけられている。この変化については、チェルノブイリ事故以降、国際的な趨勢として、「被害者の保護」に重点が置かれることになったと見るべきであるとされる⁸。

Ⅲ 無限責任と国の援助

日本の原賠制度では、損害賠償責任の履行を担保するため、原子力事業者に損害賠償措置を講じることを強制しており（原賠法6条）、原子力事業者は、民間保険会社との間で原子力損害責任保険契約（民間保険契約）を締結するとともに、政府との間で原子力損害賠償補償契約（政府補償契約）の締結している（原賠法7条）⁹。

³ 例えば製造物責任法1条は、「この法律は、製造物の欠陥により人の生命、身体又は財産に係る被害が生じた場合における製造業者等の損害賠償の責任について定めることにより、被害者の保護を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的」（傍点筆者）と規定しており、「事業の健全な発達」は含まれていない。

⁴ 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』（通商産業研究所、1980年）11頁。

⁵ 例えば、火薬製造業や鉱山系営業などについても認めねばならないことによるだろうという発言もあったとされる。小柳春一郎「我妻榮博士の災害法正論」法律時報85巻3号（2013年）102頁。

⁶ 我妻榮「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号（1961年）10頁。

⁷ 第114回国会衆議院科学技術委員会議事録第2号（1989年3月23日）22頁。

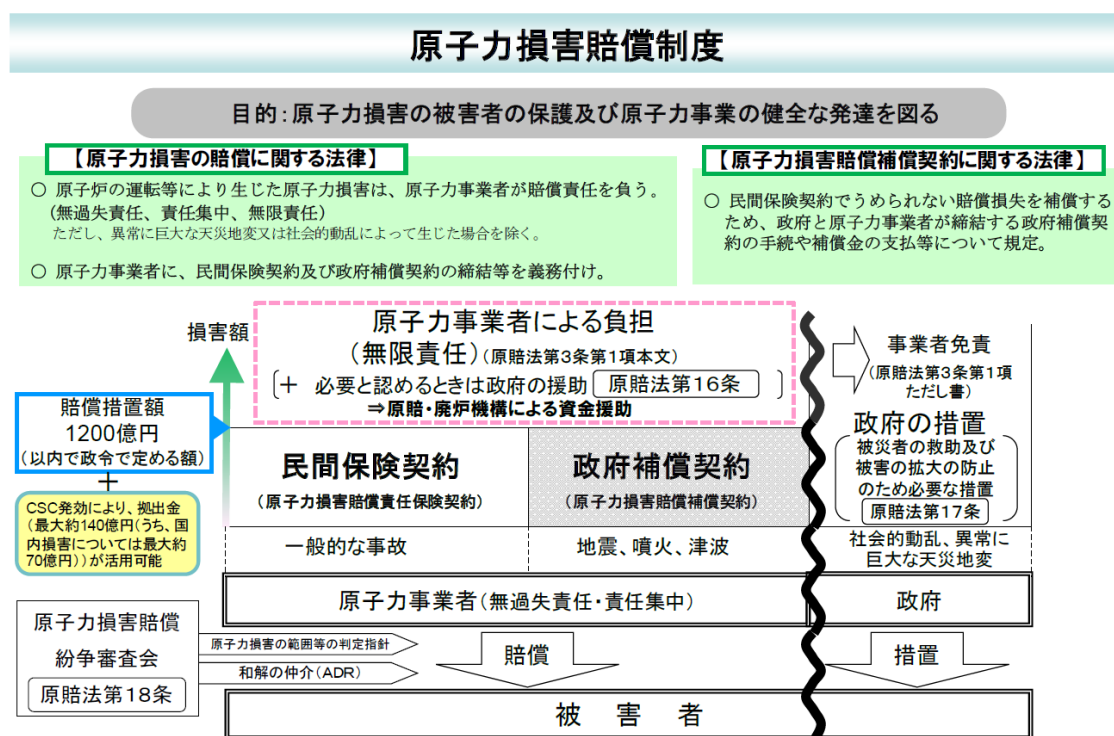
⁸ 畔柳健、安藝晋一「第2章 原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題」『原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題』（日本エネルギー法研究所、2014年）48頁。

⁹ 損害賠償措置については、田邊朋行、丸山真弘「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子

原子力損害賠償補償契約（政府補償契約）は、原子力損害責任保険契約（民間保険契約）では補償されない損害等（地震、噴火、津波等による損害等）を補完するものであり、万一事故が発生した場合には、いずれか一方から最大1,200億円¹⁰（当該金額のことを「賠償措置額」という。）が支払われることとなる。そして、賠償措置額を上回る損害が発生した場合には、国が援助する（原賠法16条）とされる。

また、原賠法では、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」（原賠法3条1項ただし書）の場合にのみ原子力事業者の賠償責任について免除することを規定しており、責任の制限額を設定していない。したがって、原子力事業者は原子力損害について無限責任を負うとされる。

諸外国の多くでは責任限度額を設定するか、または一定額以上の支払義務を免除しており、日本が賠償責任を有限としていないことはやや特異であるとされる¹¹。



2

出典：第1回原子力損害賠償制度専門部会 資料1－6「我が国の原子力損害賠償制度の概要」（2015年5月21日）2頁。

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」電力中央研究所報告Y11024（2012年）9－11頁，柳沼充彦「原子力損害賠償法の見直しに向けた課題—これからの原子力損害賠償制度を考える—」立法と調査No.361（2015年）68－70頁を参照願いたい。

¹⁰ 賠償措置額は、原賠法制定当初50億円とされており、日本の保険業界における責任保険の引受能力の向上等により、段階的に引き上げられてきた。

¹¹ 田邊ほか・前掲注(9)8頁。

1. 無限責任

(1) 規定の経緯

原子力災害補償専門部会答申では、政府がその利益を促進する必要を求めてこれをやろうと決意する場合には、被害者の一人をも泣き寝入りさせない¹²、という思想から、責任制限が主張された。しかし、原賠法制定時において、一方で、責任限度額が低く定められると、被害者の保護に欠けるおそれがあるとされ、他方で、巨額の損害を事業者が負うことになる、事業者の過大な負担、特に倒産を避けるために、国の介入を法律上義務付ける必要が生ずるが、国にそのような法律上の義務を負わせるのは適当でないという財政当局の強い反対があったとされる¹³。

なお、制定時の議論において、原子力事業者からは、責任制限に対する強い要望はなかったとされる。これについては、第一に、日本における原子力産業の首脳部が、法律的な問題についての関心を十分に有しなかったこと、第二に、日本では、多くの会社が原子力産業にとびつき、それから生ずるリスクの大きさと、これを避けるために必要である法律上の措置について十分に意識していなかったと指摘される¹⁴。ただし、1960年に開催された第4回原子力委員会参与会において、当時の電気事業者から「事業者は無過失責任を集中しておいて無限責任だということのも納得がいかない。」という意見が述べられており、決して、無限責任を望んで受け入れたものではないと推測される。

また、1969年の原子力損害賠償制度検討専門部会において、原子力事業者から責任制限が強く主張されたが、当時は公害が社会問題となりつつあり、企業の責任を制限するといった法改正は厳しい状況にあったとともに、国家の義務的介入については公害等の問題と関連させて検討されるべきであり、原子力損害についてのみ定めることは適当でないとして、多くの学者から反対された¹⁵。

(2) 責任制限・無限責任に関する議論

a. 目的との関連

前述のとおり、原賠制度の目的として「被害者の保護」と「事業の健全な発達」が規定されており、原子力事業者の責任を制限するか否かについても、目的と整合的であるかといった点から議論がなされた。

¹² 我妻榮「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号（1961年）8頁。

¹³ 星野英一「日本の原子力損害賠償制度」『日独比較原子力法』（第一法規，1980年）90頁。例えば、当時の財政当局は「もし原子力事業者にこれ（国が賠償責任を負うこと……筆者注）を認めるなら、例えば火薬製造業や鉱山経営業などについても認めねばならないことになるだろう」と発言している。

¹⁴ 星野・前掲注(13)90-91頁。

¹⁵ 星野・前掲注(13)91頁。

まず、特筆すべきは、無限責任が必ずしも「被害者の保護」になるのではなく、本来的には、責任制限が「被害者の保護」のための制度であると説明される点である¹⁶。

当該説明は、無限責任は結局、加害者たる原子力事業者の支払能力か、あるいは原子力事業者の破産という、原子力事業者の積極財産の範囲における有限責任であるという考えに立ち、原子力事業者が企業を分割する（例えば原子炉ごとに独立の会社とする等）ことで危険を分散し、結果、被害者への賠償額がますます小さくなることを憂慮するものであった。

この説明の背景には、原賠制度が無限責任とされ、賠償措置額を超える損害が発生した場合には、国は「援助」というあいまいな表現が用いられたことにより、果たして被害者は全額を賠償されるのか、疑義が生じていたものと推察される¹⁷。

また、被害者の利益だけではなく、事業者の利害も考えなければならないとし、無過失責任を課されたうえ、無限責任とされたのであれば、原子力事業者の財産権侵害などという議論も飛び出しかねないとの指摘もあった¹⁸。

b. 責任制限の問題点

原子力災害補償専門部会では責任制限が主張されていたが、すべての場合に責任制限とすべきかについては問題が指摘されており、例えば、原子力事業者の故意・過失によって事故が発生した場合においては、一種の制裁として、責任制限を認めなくても良いのではないかという疑問が呈されていた。ただし、その結果、原子力事業者が破産することになれば、被害者の救済が薄くなることが懸念されるとともに、過失が緩く認定される状況に鑑みて、重過失ならともかく、多分に疑問があるとの指摘もあった¹⁹。

また、公害が社会問題としてクローズアップされるようになってからは、原子力事故について責任制限の必要性を論じるにあたって、原子力損害と、公害等との危険その他の要素を比較検討し、「責任制限が本来被害者の保護のための制度であるとしても国民感情との関係でよくよく慎重でなければならない」と指摘される場所であった²⁰。

2. 国の援助

原賠法16条1項では「政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者（外国原子力船に係る原子力事業者を除く。）が第三者の規定により損害を賠償する責めに任ずべき

¹⁶ 星野英一『民法論集第3巻』（有斐閣、1972年）419頁、440頁。

¹⁷ 竹内昭夫東京大学名誉教授（当時助教授）は、『衆議院の科学技術振興対策特別委員会で「被害者の保護に遺憾なきを期するため、政府は充分なる援助を行うと共に、あらかじめ、この被害者保護の目的に添うよう……事業者の……利益金積立等について指導を行うべきである」という、妙な付帯決議がなされたりすると、いったい政府や国会は必ず援助するつもりなのかどうか、甚だ疑わしいということになってしまう。』と述べている。竹内昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリスト号236（1961年）35頁。

¹⁸ 星野・前掲注(16)419-420頁。

¹⁹ 星野・前掲注(16)420頁。

²⁰ 星野・前掲注(16)440頁。

額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の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、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。」と規定されている。つまり、①原子力事業者が賠償すべき額が賠償措置額をこえ、かつ②この法律の目的（被害者の保護、原子力事業の健全な発達）を達成するため必要と認められるか否かを、政府が判断することとなる。具体的には、損害の規模や事故発生の際の状況、原子力事業者の資力等や損害発生の際の具体的事情に応じて判断すると解される²¹。

（1）規定の経緯

国の援助については、原子力災害補償専門部会の答申では国の補償（義務）とされていたが、前述のとおり、財政当局が強く反対したため、「援助」という文言に後退したとされる。反対の根拠は必ずしも明らかではないが、台風等の災害についてさえ国が個人の財産や身体に対する損害の賠償を行う例がなく、それとの均衡を失する、原子力事業以外にも、火薬製造業等、危険な企業は存在する、国の財政能力からみて困難であるといったことが挙げられていた²²。

（2）国の援助に関する議論

a. 国の干与の必要性

上記のとおり、原子力災害補償専門部会答申において、国の「義務」とされていたものが、国の「援助」へと後退したわけであり、損害の発生と「援助」の実行との間に政府による判断が介在し、必ずしも「援助」が実行されるわけではないことが懸念されていた。この点、科学技術庁原子力局が監修する「原子力損害賠償制度」²³では、「必ず援助を行うものとする趣旨である」と記載されていたが、1999年に発生した東海村JCO臨界事故（以下「JCO事故」という。）においては、国は「援助」を行っておらず、住友金属鉱山株式会社に対し、JCOの親会社として最大限の支援を行うよう要請するに留まっている。

JCO事故の場合は、親会社である住友金属鉱山株式会社の資力で十分に賠償できる損害であったことから大きな問題とはならなかったが、原子力事業は未知の要素が多く、一度事故が起こればその損害の範囲や損害額は計り知れないものになる可能性を秘めていることが認識されていたのであり、被害者の保護を図るためには、一概に他の危険な産業との比較において国の干与の必要性を論じるのではなく、それぞれの産業ごとに、必要かつ有効な方法を選択するべきであると指摘されるところであった²⁴。

²¹ 前掲注(4)99頁。

²² 星野・前掲注(16)434頁、竹内・前掲注(17)35頁。

²³ 前掲注(4)99頁。

²⁴ 星野・前掲注(16)434頁。

b. 国の干与の消極性

また、このように、日本において損害に対する国の干与が消極的なものとなった背景には、日本における原子力産業の発展の仕方の特異性も指摘されるところである。諸外国では、原子力事業の有する危険性や短期的な採算性に鑑み、私企業が進んで飛びつくものではなかった。そのため、まず、国が開発を試み、次第に私企業におろすという過程を踏むこととなり、それでも私企業としては賠償等の関係で躊躇することを考慮し、国が積極的に干与するため賠償法が整備された²⁵。ところが、上記「1. 無限責任」でふれたように、日本においては、多くの会社が原子力産業に飛びついたため、諸外国のように国が積極的に干与するインセンティブが薄れていた可能性も考えられる。

IV 免責事由の制限

原賠法3条では、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。」と規定されており、原子力事業者は原子力損害について原則無限責任を負うが、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」によって原子力損害が発生した場合には、免責される。

また、原子力事業者が免責される場合には、原賠法17条で規定されるように、政府が「被災者の救助及び損害の拡大の防止のため必要な措置を講ずる」こととなる。

1. 規定の経緯

原子力災害補償専門部会答申では、無過失責任のカウンター・パートとして「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」については免責し、責任保険で填補されない危険については、すべて国が填補するという体制（つまり国家補償）を採るべきであるとされ、工作物の設置・保存の瑕疵による事故と認められる限りにおいて、国は原子力事業者に求償しうると考えられていた²⁶。

しかし、原賠法では、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」については原子力事業者を免責するものの、その場合、政府は「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」という、政府の義務的負担が明確ではない規定がなされることとなった。また、詳細は後述するが、原子力事業者が免責される場合、被災者は金銭的な給付が受けられないことが懸念されるところである。

²⁵ 星野・前掲注(16)436頁。

²⁶ 竹内・前掲注(17)32頁。

2. 民法717条との関係

民法717条の解釈としては、不可抗力によって損害が生じたときに、工作物に瑕疵がなくとも損害が生ずるほどのものであるならば、免責される場合があると解されている。

無過失責任に関する議論において、民法717条の規定によって十分対応しうるとの見解も示されていたが、民法717条は瑕疵を要件としており、完全な無過失責任の規定とは言えず、不十分であると指摘される場所であった。

そこで、無過失責任を採用し瑕疵を要件としないとすると、不可抗力によって損害が発生した場合、どの程度まで免責を認めるかが問題となった。

この点、一方では、公衆保護の見地を強く打ち出し、どのような場合にも免責を認めるべきではないとする立場が示され、他方で、不可抗力にあたるような場合にも原子力事業者が責任を負うとすると民事責任の一般原則からあまりに飛躍しすぎるという民法論や原子力事業の維持といった観点から、免責を認めようとする立場が示された²⁷。

ただし、こうした議論については、そもそも免責事由の広狭は、必ずしも被害者保護の厚薄と関係があるわけではなく、免責を広く認めたとしても、国が被害者に補償することで被害者保護を図ることができ、免責を認めないとしても、国が原子力事業者に対し補償することで、最終的には被害者保護が図られるということが指摘されおり、結局は、民法上の建前論に帰するものと解されていた²⁸。

3. 異常に巨大な天災地変又は社会的動乱

上記の考えから、原子力災害補償専門部会答申では、国家補償を前提として、「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」については免責としつつ、責任保険で填補されない危険についてはすべて国が補償するという見解が示された。そして、「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」については、原子力事業者が国に納付すべき補償料決定の一資料としての性格を有するものと考え²⁹、不可抗力のなかでも、特に不可抗力性の強いものに限るべきであるとされた。

ところが、原賠法17条では、原子力事業者が免責となる場合には、「被災者の救助及び損害の拡大の防止のため必要な措置を講ずる」と規定され、「救助」と「損害の拡大の防止」のみを行うこととされた。つまり、原子力事業者が免責される場合には、被害者は完全な賠償を受けられない可能性が生じることとなり、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」については一層限定的に解釈しなければならないものとなった。例えば、「原子力災害を受けた者のために補償をすることが全く不可能なような、広範囲かつ甚大な被害を伴う『自然的、

²⁷ 星野・前掲注(16)398-399頁。

²⁸ 星野・前掲注(16)399-401頁。

²⁹ 竹内・前掲注(17)32頁。

社会的』災害かどうかという要素を含めて判断されなければなら」ないといった解釈が示されるところであった³⁰。

なお、前述の「原子力損害賠償制度」では、「日本の歴史上あまり例のみられない大地震、大噴火、大風水災等をいう。例えば、関東大震災は巨大であっても異常に巨大なものとはいえず、これを相当程度上回るもの³¹であることを要する」としているが、先の解釈に照らし合わせると、必ずしも規模のみで測れるものではないようにも思われるところである。

V 原子力損害

原子力損害については、原賠法2条2項において、「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用により生じた損害」と規定されている。単なる機械的災害は原子力事業に特有の災害ではないため一般原則に委ねるとし、原子力二法の対象となる損害をいわゆる核的災害による損害に限ることとされる³²。

1. 損害の範囲

損害の範囲については、原賠法において損害の範囲を限定するような規定はないことから、相当因果関係のあるすべての損害が対象となると解される。

この点、原子力産業会議のレポートでは、損害を直接損害に限るか間接損害を含めるかについて疑問が呈されていた。これは、被害者の見地からは、広く損害を認めた方が良いということになるが、損害が巨額に上る場合には、損害を被った者への賠償額が縮減されるおそれがあることを憂慮したものであった。つまり、賠償の優先順位の問題であり、責任制限を採用する各国の立法では、この点について注意深く配慮した規定がなされている。

日本は無限責任を採用しており、こうした点を考慮する必要はないが、事業者の責任が法律上無限であることと、被害者が無限に賠償金を受領できることとは別問題であり、少なくとも填補されるべき損害についての優先順位を定めておく必要が指摘されていた³³。

また、事故が起きなかった場合において、事故発生を予期して避難した場合および退避させられた場合の費用については、原賠法適用の対象となり得ないであろうことが指摘された。これは、原賠法および関係する法令において「原子炉の運転等」（原賠法2条）に関する定義が十分でないことが一因と考えられていた³⁴。

³⁰ 竹内・前掲注(17)32頁。

³¹ 例えば、「少なくとも関東大震災の三倍以上くらいの地震、これはいまだかつてない想像を絶した地震というものを一応考えている」との証言もある。我妻他「原子力災害補償をめぐって」ジュリスト236号（1961年）17頁。

³² 竹内・前掲注(17)31頁。

³³ 下山俊次「IV 原子力」『未来社会と法』（筑摩書房、1976年）541-542頁。

³⁴ 鈴木孝寛「第一章 原子炉施設を中心とした原子力損害賠償制度の概要」『日本の原子力損害賠償制度』（エネルギー法研究所、1989年）5頁。

2. 原子力損害調査研究会報告書

原賠制度制定当時においては、上記のとおり、損害の範囲（特に相当因果関係の範囲）について不明瞭な点が残っていたが、JCO事故の賠償にあたり、賠償に関する基本的な考え方を整理するために設置された原子力損害調査研究会（下山俊次座長）の報告書において、損害認定の考え方が提示された。当該報告書では、①身体の障害、②検査費用（人）、③避難費用、④検査費用（物）、⑤財物損害、⑥休業、⑦営業損害、⑧精神的損害、の8項目について、事故と損害の相当因果関係が認められる基本的範囲が整理された。整理の概要は次のとおり。

①身体の障害

請求者の身体における障害が、請求者側の立証により、本件事故によって放出された放射線又は放射性核種による放射線障害（急性放射線障害又は晩発性放射線障害）であると認められる場合には、当該請求者が被った損害は賠償の対象と認められる。

②検査費用（人）

放射線及び放射性核種は、その量によっては人体に多大な負の影響を及ぼす危険性があるうえ、人の五感の作用では知覚できないという性質を有している。それゆえ、本件事故の発生により、事故の発生（平成11年9月30日午前10時35分）から避難要請の解除（同年10月2日午後6時30分）までの間のいずれかの時点で茨城県内に居た者が、自らの身体に放射線障害が生じたのではないかと不安感を抱き、この不安感を払拭するために検査を受けることは無理からぬ行動である。

③避難費用

屋内退避勧告の対象となった区域の居住者らについて、その区域外に避難する行動に出たことや、屋内避難勧告がなされた時点で屋内退避勧告がなされた区域外に居た右区域内の居住者らが、この区域内の住居等に戻ることを差し控える行動に出たことについては、これらの行動に及んだことも無理からぬものと認められる。

但し、損害と認められる避難費用であっても、その賠償額は合理的・平均的な範囲のものに限られ、過度に遠方に避難した場合や著しく高額な施設に宿泊した場合の損害額は、出捐額の全額ではなく、合理的・平均的な範囲に縮減された額とされるべきである。

④検査費用（物）

科学技術庁が実施した調査によると、本件事故により放出された放射線又は放射性核種は、財物汚染又は財物汚損をもたらす程度の量（科学的に有意な量）ではなかったものと認められる。

しかしながら、財物の価値ないし価格が、当該財物の取引等を行う人の印象・意識・認識等の心理的・主観的な要素によって大きな影響を受けることは明らかである。しかも、財物

に対して実施する検査は、取引の相手方らによる取引拒絶、キャンセル要求又は減額要求等を未然に防止し、営業損害の拡大を最小限に止めるためにも必要とされる場合が多い。

したがって、平均的・一般的な人の認識を基準として、当該財物の種類及び性質等から、その所有者等が当該財物の安全性に対して危惧感を抱き、その危惧間を払拭するために検査を実施することが合理的であると認められる場合又は取引先の要求等により検査の実施を余儀なくされた場合には、現実に支払った検査費用を損害と認めるのが相当である。

⑤財物汚損

不動産の特殊性に由来する価格形成過程の複雑さ等にも十分配慮して、賠償の要否及び範囲を慎重に検討する必要がある。

- ・不動産の価格は、取引当事者の取得目的等に大きな影響を受けるものであり、これを一義的かつ客観的に把握することが非常に困難であることが多い。
- ・不動産の価格は、景気等からも大きな影響を受ける。そして、一般的な動産とは異なり、一度下落した価格が再び上昇することも十分にあり得る。
- ・不動産の価格が一時的に下落したとしても、当該不動産が滅失して利用可能性を喪失することはなく、これを廃棄する行動に出ることも考えられない。

不動産の売却予定がない以上損害が現実に発生しているとはいえないうえ、仮に価格が一時的に下落したとしても将来回復し又は上昇する可能性があること、本件事故による価値の下落分を一義的かつ客観的に把握できないこと、価格の下落が見られても、不動産事態の利用感応性は些かも失われないこと等からして、賠償の対象とすることは妥当でない。

当該価格で売却できることが確定していた又は確定しつつあった状況のもとで、本件事故の発生を理由に当該減額又は解約（合意解約）がなされたこと等の前記各事実を請求者が立証した場合には、賠償が認められる余地がある。これに対して、当該減額又は解約が本件事故の発生を理由とする旨を立証できない場合、当該価格で売却できる状況又は売却できつつある状況にあったことが確定していなかった場合、売却交渉が進行中であったが売買代金額等の売買条件が全く未確定であった場合等では、本件事故に起因する「損害」が発生したものと認めることは極めて困難である。

本件事故の発生を理由として賃貸借契約を解約又は賃料の減額がなされ、これらに応じざるを得なかった相当な事由があったこと等の前記各事実が請求者によって立証された場合には、営業損害の考え方に準じて相当な期間の減収分について損害と認められる余地がある。

なお、損害が発生したと認められる場合であっても、賠償すべき損害額の算定にあたっては、損失の公平かつ適正は分担を図る見地から、具体的な事実関係に従って、過失相殺や原因競合等の法理論を適用すべき場合（例えば、その性質から廃棄の必要性が認められない動産を軽率な判断で廃棄してしまった場合など）もあり得る。

⑥休業損害

一般的・平均的な人の認識を基準とした場合、屋内退避勧告がなされた区域内における法人等の事業者においては、屋内退避勧告が解除された後、情報収集と実態把握を行ったうえで徐々に事業活動を再開するとの対応に出ることもあり得、このような対応は必ずしも不合理なものとはいえない。

したがって、請求者の損害と認められる休業損害は、行政措置が解除された後、若干の基打ちな期間が経過するまでの間に生じたものと認めるのが妥当である。

⑦営業損害

JCOが惹き起こした本件事故との間に相当因果関係が認められる限り、本件営業損害は、原賠法に定める「原子力損害」に含まれる。

「原子力損害」の対象範囲を画定するにあたっては、一般国民が本件事故に対して抱く恐怖感・危機感を、全く個人的、主観的で一過性の過剰な心理状態に過ぎず、救済の対象から除外すべきであると捉えるのは妥当ではない。

損害として認められる場合であっても、賠償すべき損害額の算定にあたっては、損失の公平かつ適正な分担を図る見地から、具体的な事実関係に応じて過失相殺や原因競合等の法理論を適用すべき場合（例えば、その性質から廃棄の必要性が認められない商品等を軽率な判断で廃棄してしまったために営業活動に支障が生じた場合など）もあり得る。

⑧精神的損害（慰謝料）

身体障害を伴わない精神的苦痛のみを理由とする請求については、損害の発生及び金額の合理性について請求者側に特段の事情がない限り、損害とは認められない。

- 1) 研究会では、原賠法にいう「原子力損害」に精神的損害が含まれることについては見解の一致を見た。しかしながら、本件事故における精神的損害のうち身体障害を伴わない精神的苦痛の申し出に関しては、議論の過程で、賠償の対象とする損害と認められないとする見解と認められる余地があるとする見解が示されたものの、最終的には、請求者側に特段の事情がない限り認められないとする見解が支配的となった。
- 2) 身体障害を伴わない精神的苦痛の有無、態様及び程度等は、当該請求者の年齢、性別、職業、性格、生活環境及び家族構成並びに人生観、世界観及び価値観等の種々の要素によって著しい差異を示すものである点からも、損害の範囲を客観化することには自ずと限界がある。このような性質を有する身体障害を伴わない精神的苦痛の申し出に対し、仮に一律の基準を定めて賠償の適否を判断しようとする場合には、ともすれば課題請求が認められる余地を残してしまう可能性があるとともに、他の損害項目に対する賠償との間でも不公平をもたらす可能性がある。

3. 残された課題

上記整理については、損害賠償の妥当な相場を示すことにより、当事者間の紛争処理の合理化に資するものであったと評価される。ただし、営業損害（特に風評損害）や精神的損害（慰謝料）に関する整理についてはいくつかの指摘がなされており、なお課題が残されていた。

(1) 風評損害

風評損害については、通称「敦賀事件」と呼ばれる、1981年に敦賀原子力発電所で放射能が漏出した事件が先例として挙げられる。

当該事件は、漏出した放射能の量は人体に影響のないものであり、直ちに当時の科技庁から安全宣言が出されていたものの、過度な報道等により、魚介類の取引や観光に対し深刻な影響を与えることとなったことから、金沢の漁業関係者が売上減少を理由に損害賠償請求を行ったものである³⁵。

当該事件の判決では、放射能の漏出と売上減少との間の因果関係について言及しており、「放射能の漏出量が数値的に安全であっても、消費者が危険性を懸念し、敦賀湾産の魚介類を敬遠する心理は一般に是認でき、敦賀湾周辺の魚介類の売上減少による損害は、一定限度で事故と相当因果関係がある損害というべきである」としつつ、金沢産の魚まで敬遠する心理は「極めて主観的」なものであり、「同一条件のもとで、常に同様の状態になるとは言い難く、また一般的に予見可能性があったともいえない」として事故との相当因果関係を否定している。

原子力損害調査研究会の報告書における風評損害に関する整理は、基本的には敦賀事件についての名古屋高裁金沢支部判決に近い考えに立っていると考えられる。ただし、「正確な情報が提供され、かつこれが一般国民に周知されるために必要な合理的かつ相当の期間が経過した時点までの期間に生じた減収分が損害と認められる」として、時期を明確に区切っている点で異なっており、事実に因果関係の認定の問題であると指摘される³⁶。

(2) 精神的損害（慰謝料）

原子力損害調査研究会の報告書では、精神的損害（慰謝料）について「請求者側に特段の事情がない限り認められない」としているが、身体障害を伴わない精神的苦痛であっても、受忍限度を超える精神的損害を受けたものとして、低額でも慰謝料を認めることは考慮されるべきではないかと指摘される³⁷。

³⁵ 判決の詳細については、名古屋高裁金沢支部平成元年5月17日判決（判例時報1322号99頁）を参照願いたい。

³⁶ 大塚直「東海村臨界事故と損害賠償」ジュリスト1186号（2000年）42頁。

³⁷ 大塚・前掲注(35)42頁。

なお、当該指摘については、身体障害を伴わない精神的苦痛の有無や対応程度は、損害請求者の年齢、性別、職業、性格、生活環境、家族構成、人生観、社会観、価値観がそれぞれ異なるため、損害の範囲を客観化することには自ずから限界があることから、指針として示したものであり、議論の余地があることは当然であると説明される³⁸。

原子力損害調査研究会報告書では、「身体障害を伴わない」という広い括りで整理されているが、例えばペットの死亡³⁹のように「財物」等の汚損や喪失による慰謝料も考えられるところであり、当該報告書でいう「(請求者側の) 特段の事情」については、難しい判断が求められるであろう。

³⁸ 石橋忠雄ほか「原子力行政の現状と課題——東海村臨界事故1年を契機として」ジュリスト1186号(2000年)20頁。

³⁹ 東京高判平成16年2月26日・高等裁判所民事判例集37巻1号1頁。

第 2 章

無過失責任と責任集中

研究員

塚 本 泰 史

I はじめに

福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）により今なお3万人以上の方が、県外への避難を余儀なくされている¹。非難されている方の中には東京電力株式会社（以下「東電」という。）に対して慰謝料等を求める裁判を提起する方もいる。

故意又は過失によって他人の権利を侵害した場合、民法709条（不法行為）²により損害賠償する責任を負うが、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）には、3条1項に「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」（無過失責任）、同4条1項に「前条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない。」（責任集中）と定められているため、福島事故を起こした原子力事業者である東電は、故意又は過失に関わらず賠償責任を負い、同時に、その他の者は賠償責任を負わないこととされている。

しかし、現在、原子炉を作ったメーカーに対して不法行為責任を問う裁判や、国の規制権限不行使の責任を問うための裁判も起こされており、これらの裁判の中で原賠法4条1項の解釈が問題となっている。

本章では、原賠法の制定経緯を概観した後、学説及び裁判例から、原賠法適用時における民法709条と国家賠償法（以下「国賠法」という。）の適用可否について検討する。

II 立法経緯

1. 原子力災害補償専門部会

まずは、原賠法の制定経緯を概観し、立法趣旨について検討を行う。1958年、原子力委員会専門部会等運営規程1条に基づき、「原子力災害補償専門部会」が設置された。同専門部会の目的は、「原子力開発の進展に即応し、原子炉設置者等が所要の賠償能力を具備することが可能となり、同時に被害者たる第三者に対して正当な補償を適確に行えるような原子力災害補償体制を確立し、原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去することが必要であるが、その実現のためには、賠償責任に関する問題及び原子力責任保険の問題、更に必要に応じ国家補償の問題等を解明しなければならない。そこで原子力災害補償専門部会を設けて、これらの専門の事項について調査審議することとする。」とされており³、原子力賠償責任に関する問題等が審議されることとなった。

¹ 福島県「福島県から県外への避難状況」、
<https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/180608.pdf>（最終閲覧日：2018年8月28日）。

² 「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」

³ 原子力委員会月報第3巻第11号、

18回に亘る審議の結果、1959年に「原子力災害補償専門部会の答申」が作成された⁴。同答申は「万全の措置を講じて損害の発生を防止するに努めるべきことはもちろんであるが、それと同時に万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせて、いやしくも泣き寝入りにさせることのないようにするとともに、原子力事業者の賠償責任が事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能にすることのないように、適当な措置を講ずることが必要である。」との原理を示しており、この原理を実施する仕組みとして原子力賠償責任に係る内容を次の通り示している。

- (1) 原子力事故による原子力損害については原子力事業者が無過失責任を負うものとし、きわめて特別の場合にのみ免責されるものとする。ただし、この特別の場合には通常「不可抗力」と呼ばれるもののすべてに及ぶのではなく、そのうちでもいわば不可抗力性の特に強いものに限るべきであるから、たとえば「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」というなどこの内容を適確に表現する努力のなされることが望ましい。
- (2) 無過失責任を負担する「原子力事業者」とは、原子炉の設置者のほか、加工、再処理、核燃料物質の使用等原子力損害を生ずる危険性のある事業を行なう者のうち政令で定めるものを指すものとする。
- (3) 無過失責任の対象となる「原子力損害」とは、核燃料物質等の放射性、爆発性その他の有害な特性によって第三者のこうむった損害を指し、一般災害による損害を含まないものとする。
- (4) 「原子力事故」とは、偶発的事故のみでなく、広く原子力損害の発生原因となったすべての出来事や状態をいう。したがって、常時運転による放射能の緩慢な累積をも含む。
- (5) 「原子力事業者」に、被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の者はこれらに対する責任を負わないものとする。ただし原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意または重大な過失によって原子力事故が生じたとき、およびこれらの関係のない第三者の故意過失によって原子力事故が生じたときは、原子力事業者は、これらの者に対し求償することができるものとする。

以上のように、この答申が出された際には、既に「原子力事業者が無過失責任を負うこと」と「原子力事業者に責任を集中し、それ以外の者は責任を負わないこと」が賠償制度を支える仕組みとして言及されている。後述の国会審議においてもこの原理は継承されており、原賠法制定に至るまで変わることはない。

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195802V03N11.HTML>

⁴ 原子力委員会月報第4巻第12号、

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>

「原子力災害補償専門部会の答申」を受け、原子力委員会は、1960年に「原子力災害補償制度の確立について」を決定した⁵。

この中で、責任集中については、「原子力事業者に、第三者に対する原子力損害についての責任を集中し原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする。」と記載されている。この趣旨に従い、「原子力損害の賠償に関する法律案」が作成された。

2. 国会審議

「原子力損害の賠償に関する法律案」は1960年の第34回国会に提出されたが、審議未了のまま継続審議となった。その後、1961年の第38回国会に再提出され成立した⁶。

1961年3月14日の参議院商工委員会会議録には池田正之輔国務大臣の答弁として、次のように述べられている。

「原子力事業者の賠償責任につきまして民法の不法行為責任の特例法としてこれを無過失責任とし、かつ、原子力事業者に責任を集中することといたしております。これは原子力の分野においては、未知の要素が含まれるという実情にかんがみ、原子力損害の発生について過失のない場合も考えられ、また、かりにこれらの要件が存在するといたしましてもその立証は事実上困難と認められるからであります。また、原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想される点を考慮したものであります。」

以上のように、原賠法に無過失責任を導入する理由は、原子力損害が発生した際の立証が困難であること、また、責任集中を導入する理由は原子力事業が総合産業であり、事故発生時にはその責任の帰属が不明確になる場合があることが挙げられている。

また、同年5月23日の参議院商工会委員会において、政府委員の杠文吉氏は以下のように発言している。

「無過失責任及び責任集中ということでございますが、これは第3条、第4条の規定でございます。原子力事業者の賠償責任につきましては、民法の特例といたしまして、これを無過失責任とし、かつ原子力事業者に責任を集中いたしております。これは原子力の分野におきましては、無過失であっても災害が生じる可能性がないとはいいきれませんし、また過失の有無の立証ということはきわめて困難であるという事情を考慮したものでございます。・・・また、原子力事業はきわめて広範にわたるところの総合産業による資材などの供給の円滑化をはからなければならない、及び被害者の迅速かつ過正をはかるなどの便宜を考慮いたしまして、原子力事業者に責任を集中いたしております。」

⁵ 原子力委員会月報第5巻第3号,
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC//about/ugoki/geppou/V05/N03/196005V05N03.html>

⁶ 原子力委員会月報第6巻第6号,
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V06/N06/19610616V06N06.html>

この時点で、責任集中を導入する目的として、原子炉のメーカーに責任を負わせないこと及び責任の帰属を明確にすることによる賠償の迅速化が述べられている。

また、同年5月30日の参議院商工委員会において、参考人の加藤一郎教授は保険の引き受け能力について次のように言及している。

「供給者については責任を免除いたしまして、責任を、原子力事業者に集中するというやり方をとっております。この点は、どうしてそういう必要があるかと申しますと、責任保険との関係が非常に重要でありまして、もしすべての供給者に責任が認められるということになれば、各人が責任保険をつけまして自衛手段を講じなければならなくなる。ところが、そういたしますと、責任保険の重複という問題が出て参りまして、保険の限度額がそれだけ少なくなってくる。逆に、責任を認めても被害者には有利にはならないという問題があるわけでありまして。そこで保険の技術といたしましては、なるべく責任を最後の事業者のところに集中しまして、そこでまとめて保険をつけるということにするのが適当であります。」

その後、原賠法案は衆議院及び参議院において意義なく可決され、同年6月17日に施行された。

3. 1971年改正

原賠法が制定された後、原子力発電所の建設や原子力船の進水等、原子力開発利用は著しい発展を遂げた。また、国際的にも原子力損害賠償に関する諸条約が採択される等の動きがみられた。こういった状況を踏まえ、原子力損害賠償制度につき改善を要する諸点および改善方策について検討するため、「原子力損害賠償検討専門部会」が設置された⁷。

同部会では、原子力事業者の責任限度額を定め、不足する分を国家補償にて対処することや求償権を制限することについての議論がなされたが、無過失責任及び責任集中制度については議論の余地なく維持されることとなった。

4. 1994年改正

1994年、製造物の欠陥により消費者の生命、身体または財産に生じる被害を防止し、救済することを目的として製造物責任法が制定された。

製造物責任法は原賠法と同じく、事業者が無過失責任を負わせることとなっている⁸。仮に、製造物責任法が原子力損害にも適用されるとした場合、原子力事業者ではない者、例えば、原子炉の製造業者等の損害賠償責任が問われることとなる。この際、原子力事故の被害

⁷ 原子力委員会月報12月号（第15巻第12号）、

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V15/N12/197029V15N12.html>

⁸ 製造物責任法3条には「製造業者等は、その製造、加工、輸入又は前条第三項第二号若しくは第三号の氏名等の表示をした製造物であって、その引き渡したものの欠陥により他人の生命、身体又は財産を侵害したときは、これによって生じた損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が当該製造物についてのみ生じたときは、この限りでない。」との規定があり、製造物によって損害を被った場合、原告は製造物に欠陥があったことを証明できれば、製造業者の過失を証明する必要がなくなる。

者は原賠法により責任を免除される製造業者に対して、製造物責任法に基づき損害賠償を請求できることとなり、立法政策上の齟齬を来すこととなる⁹。

また、製造物責任法6条には、「製造物責任の欠陥による製造業者等の損害賠償の責任については、この法律の規定によるほか、民法の規定による。」と規定されていることから、製造物の欠陥によって生じたものと認められる賠償責任は製造物責任法と民法以外の法的効力が及ばなくなり、原賠法が適用されなくなるという問題が生じる¹⁰。

そこで、製造物責任法制定時の附則によって原賠法4条3項が改正され、製造業者の原子力損害に関する損害賠償責任においても、原子力事業者が負うこととなった。

5. 小括

以上、立法過程を概観してみると、原子力災害補償専門部会における議論から原賠法改正まで無過失責任及び責任集中の原則については維持され続けたと言える。製造物責任法が制定された際にもその趣旨は徹底されている。

原賠法3条に無過失責任が規定されたことにより、原子炉の運転と原子力損害の発生の上に相当因果関係があれば、原子力事業者の故意や過失のいかんを問わず、原子力事業者が賠償責任を負うことになった¹¹。

この3条を受け、同法4条により原子力事業者以外の者は「その損害を賠償する責めに任じない」こととなり、責任集中原則が定められている。この責任集中を導入した目的は、「①損害賠償請求の相手方特定」および「②原子力施設の設置・運営に係る者が損害賠償責任を追及されない」ことであることが伺える。

このことは原賠法成立後の論考でも述べられている¹²。①については、「原子力事故が、炉の設計者や機器の製造業者や工事請負業者つまり広い意味での供給者の過失や部品の瑕疵によって生じた場合に原子力事業者が無過失責任を追及しうる以上、あえて供給者等の過失や瑕疵を調べてこれらの者から賠償を求める必要もないと考えられていた。

また②については、既に原子力事業者が無過失責任を負わせる以上、供給者の一般原則による責任を残しておくことは、一見被害者保護のために望ましいことのように見える。しかし供給者としては、万一の場合には何十億の賠償義務を負わされて破産する危険がある限り、供給を拒むのは当然であると考えられていた。

供給者が責任を追及されないことと保険との関係では、供給者も責任を負うことにすると、企業としてリスク計算ができず、損害保険の需要が拡大し、一定の限界のある保険引受能力

⁹ 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『逐条解説製造物責任法』（商事法務研究会、1994年）133頁。

¹⁰ 前掲注（9）133頁。

¹¹ 渡邊雅之「第2章 原子力損害の賠償に関する法律」原子力損害賠償実務研究会編『原子力損害賠償の実務』（民事法研究会、2011年）12-13頁。

¹² 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリスト236号32頁。

が細分化されてしまうので、損害賠償措置の効用が減減されてしまうことが述べられている¹³。

このように、責任集中原則が導入された理由については、損害賠償請求の相手方を原子力事業者に特定することで製造業者や工事請負業者等の供給者の責任を免除し、部品等の供給の円滑化を図ると同時に保険の引き受け能力を最大化することにあつたことが立法趣旨及び学説から伺える。しかし、国の賠償責任については論じられてこなかった¹⁴。

Ⅲ 原賠法と民法709条

1. 裁判例

次に裁判において、原賠法の責任集中と民法709条の関係をどのように判示しているかについて、「JCO臨界事故住民健康被害訴訟¹⁵」、また、福島事故後の事件ではあるが、「原発メーカー訴訟¹⁶」を題材に検討を行う。

(1) JCO臨界事故住民健康被害訴訟（水戸地判平成20・2・27判例時報2003号67頁）

この事件は、東海村JCO臨界事故（以下「JCO事故」という。）に関し、近隣住民が被曝及びPTSD等健康損害を理由にJCO及びその親会社である住友金属鉱山を訴えた事件である。

原告は主位的に民法709条、予備的に原賠法3条による損害賠償請求を行っているが、裁判所は、本件事故を原賠法3条1項に定められる「原子力損害」と認定し、本件事故と相当因果関係がある損害については、原賠法3条1項に基づいて損害賠償ができるが、同法4条1項が同条3条の場合において原子力事業者以外の者に損害賠償責任を負わせないことを明記していることを理由に、原子力事業者でない住友金属鉱山に対しては、原賠法だけでなく、民法を含むその他いかなる法令の賠償も請求できないことを判示した。

(2) 原発メーカー訴訟（東京高判平成29・12・8）

この事件は、福島事故及びその報道等によって精神的苦痛を被ったとして、福島事故を起こした原子炉を製造した日立、東芝、GEの3社に対して、原告それぞれに対し、100円の支払いを求めたものである。

原告らは責任集中を定めた4条1項は憲法29条¹⁷に反しており、違憲であるとして訴訟を起こしたものである。

¹³ 内田昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリスト236号32頁。

¹⁴ 淡路剛久「原発事故の損害賠償」学術の動向19巻2号52頁。

¹⁵ 事件名については伊東良徳「JCO臨界事故住民健康被害訴訟1新判決を読んで」より引用。
<http://www.shomin-law.com/katudouJC0kenkouhigailshinhanketu.html>（最終閲覧日：2018年8月28日）。

¹⁶ 事件名については原告ホームページより引用。

<http://maker-sosho.main.jp/about-us/>（最終閲覧日：2018年8月28日）。

¹⁷ 憲法29条には、「財産権はこれを侵してはならない。財産権の内容は、公共の福祉に適合するよう

これに対し裁判所は、原賠法は3条1項本文で当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずると規定するとともに、4条で3条の規定による損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任ぜず、原子力損害については製造物責任法の適用はないと規定して、責任集中制度を定めていることは原子力損害に係る損害賠償請求権の相手方を制限するという限りにおいて、被害者の財産権を制限する面があるといえると判示した。

しかし、その目的は被害者の保護を図るとともに原子力事業の健全な発達に資することにあると解されるのであって、その立法目的は公共の福祉に合致しており、原賠法における責任集中制度は、損害賠償措置及び政府の援助が併用されているため、上記立法目的達成のための手段として必要性又は合理性に欠けることが明らかであるということはできず、立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるともいえないと判示した。

2. 小括

以上、原賠法の責任集中と民法709条の関係について判示した裁判例を概観した。JCO臨界事故住民健康被害訴訟においては、たとえ親会社であったとしても原子力事業者でなければ原賠法4条1項により賠償責任を負わない旨を判示している。原発メーカー訴訟においては、立法趣旨通り、メーカーに賠償責任を負わせないことを判示し、同時に賠償措置及び政府の援助により被害者の保護が図られ違憲ではない旨を判示している。

このように、立法趣旨、論考及び判例において、原賠法が適用される限り、民法709条による責任が排除されることが明確になっている。現在のところ、これに反する学説は見当たらない¹⁸。

に、法律でこれを定める。私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」と定められている。原告らは、原賠法の責任集中原則が製造業者に対する損害賠償請求権を行使することを否定するものであり、これが財産権の剥奪にあたると主張していた。

¹⁸ 東日本大震災の発生を受け、日本弁護士連合会は「東日本大震災法律相談Q&A」を作成している。同Q&Aにおいて、「民法の不法行為による損害賠償請求、国家賠償法による損害賠償請求は可能ですか。」との問いに対し、当初は「可能です。原子力の損害に関する法律には、それらの適用を排除する旨の規定は存在しません。また、同法の目的は、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こと（同法1条）ですから、民法或いは国家賠償法の適用事例が存在し、被害者の保護を図る必要がある場合に、これを排除することは、同法の目的に反することになります。例えば、報道されているように、廃炉を免れようとして海水注入が遅れ、今回の事故に至ったとしたならば、民法709条の責任は生じます。」と回答していた。しかし、2011年4月11日の更新の際、「原子力損害賠償法は民法の不法行為の特例を定めたものなので、原子力損害については原子力事業者の無過失責任が適用され、それ以外の損害について民法の不法行為責任が適用されます。同法は、原子力損害の賠償責任を原子力事業者集中しており、国は事業者の責任が1,200億円以内で政令の定める賠償措置額を超える場合に、国会の議決による範囲内で原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うと規定するに止めています。」という回答に更新している。

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/updatedQA.pdf

Ⅳ 原賠法と国家賠償法

次に、原賠法と国賠法の関係について検討を行う。Ⅱで立法経緯を概観したが国の賠償責任については言及されていない。また、JCO事故の経験を受けて検討をされた「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」においても検討事項になっておらず¹⁹、福島事故以前は目立った議論はなされてきていない²⁰。そこで、原賠法と国家賠償法の関係については福島事故後の学説並びに裁判例を概観し検討を行う。

1. 学説

(1) 原賠法優先説

科学技術庁原子力局監修の「原子力損害賠償制度」において、原賠法4条1項につき、次のように記載されている²¹。

「第3条第1項及び2項の規定は、原子力損害につきそれぞれ無過失責任を負うべきものを定めているが、その原子力損害の発生につき原因を与えている他の者が民法又はその他の法律（国家賠償法、自動車損害賠償保障法等）に基いて責任を有する場合においては、これらの者もまた、（無過失責任ではないにしても）賠償責任を有するものとみなされる余地がある。そこで、本項において、とくにその他の者は一切責任を有しないことを明白にしたものである。」

このように、国家賠償法に対しても、原賠法が優先されると明記している。たしかに、原賠法4条1項には「損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない」と定めているだけであり、法文の解釈上、国家も「原子力事業者以外の者」に含まれると解することも可能である。

(2) 国家賠償法が排除されないとする説

立法経緯から国家賠償法が排除されないとする考え方は次のとおりである。大塚直教授は、福島事故の損害賠償責任を原子力事業者である東電が負うことを前提とし、「国会の議事録等を参照すると、この規定は、①機器・資材等の供給者が、事故の際に責任を負うことをおそれ、供給を拒むことが考えられるため、それを未然に防ぐ必要があること、②仮に機器等の供給者が、賠償責任保険を締結してしまうと、保険の引受能力が十分ではなく、原子力事業者の保険による賠償能力が低下してしまうため、引受能力の最高額を得るためには保険証券の重要な累積を避ける必要があったこと、③高度の技術の集合体である原子力施設の場合、

¹⁹ 文部科学省「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」（2008年12月15日）、http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/_icsFiles/afieldfile/2009/06/29/1279826_1_1.pdf（最終閲覧日：2018年5月14日）。

²⁰ 福田健太郎「原賠法における責任集中原則の射程」『青森法政論叢第14号（2013年）』（青森法学会、2013）4頁。

²¹ 科学技術庁原子力局監修「原子力損害賠償制度」（通商産業研究社、1980年）56頁。

損害を発生させた原因者の究明を被害者に行わせるのは酷であることが挙げられる。これらのいずれを見ても、国家賠償を否定する理由はなく、同条は国家賠償責任を排除していないと解しうられる。また、もし、国家賠償請求が認められないとすると、憲法違反となるおそれもないわけではない。」と述べている²²。

また、下山憲治教授も同様に、立法過程から次のように述べている²³。

「当初の原賠法立法過程では、責任集中・求償権制限については、契約関係にある私人間のほか、航空機事故などが主に想定されていた。また、1971年改正時、一般第三者として原子力施設の「近くにいる者」に対する求償権制限を強化することで、原子力施設の立地等に対する抵抗を軽減し、原子力開発利用を促進する意図の存在も推測される。そのため、「第三者」たる国の国賠責任の「免除」を制度趣旨に照らし、正当化・合理化することは、困難であろう。また、立法過程を見ても、安全規制等の主体たる国を「免責」対象として念頭に置いていたとはいえず、憲法17条に適合する解釈をすれば、原賠法の趣旨や免責等の不必要などに照らすと、安全規制等の主体たる国が責任集中により国賠責任を免れることはできないと解すべきである。」

国家賠償の適用について憲法17条を介して可能とする見解もある。弁護士の渡邊雅之氏は次のように述べている²⁴。

「最高裁判所は、特別送達郵便物について損害賠償責任が認められる場合を、郵便物をなくした場合等に制限した郵便法を違憲とする判断について、・・・免責・責任制限規定の合憲性いかんは、『当該行為の態様、これによって侵害される法的利益の種類及び侵害の程度、免責又は責任制限の範囲及び程度等に応じ、当該規定の目的の正当性並びにその目的達成の手段として免責又は責任制限を認めることの合理性及び必要性を総合的に判断すべき』としている（最判平成14年・9・11民集56巻7号1439頁）。すなわち、憲法17条は、不法行為責任を国が負うことを前提としたものであり、これに反する法律は立法府の裁量の範囲を逸脱しているものと構成できるように思われる。」

そのうえで渡邊弁護士は、原賠法4条の目的は、被害者のために請求先を特定することと、原子力産業に携わる関連事業者の地位の安定であり、国に対する損害賠償請求ができるとされたからといって、この2つの目的が達成できないとは考えられないこと、また、被害住民や国民の受ける被侵害利益や侵害の程度は重大であり、国家賠償の途を原賠法4条によりふさぐことは手段としての必要性や合理性に欠けることを示唆している。

²² 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為の視点から」ジュリスト1433号40頁。

²³ 下山憲治「原発事故・原子力安全規制と国家賠償責任」淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015年）78-79頁。

²⁴ 渡邊・前掲注(11)30-31頁。

(3) 小括

以上、責任集中と国家賠償の関係に関する学説をいくつか概観した。原賠法の責任集中により、国の損害賠償責任が否定されるかについては、原賠法4条1項に定める「原子力事業者以外の者」の解釈に国が含まれるか否かが論点となる。

原賠法を制定した後に科学技術庁原子力局が発行した「原子力損害賠償制度」には、原賠法4条により国家賠償責任も免除される旨が明記されているものの、その理由は明記されていない。

一方、原賠法4条の立法趣旨は関連事業者を免責することにより、資材供給等の取引を容易にすることや、保険の重複を回避し引き受け能力を最大化することであり、国家責任を否定することでないことや、憲法適合解釈から国賠責任を免ずるものではないと解する学説があり、原賠法は国家賠償責任を排除しないとする説が多数であるように思われる。

次に、近時の判例において、原子力損害賠償と国家賠償が同時に請求された事件をいくつか概観し、裁判所の判断について検討を行う。

2. 裁判例

(1) 前橋地判平成29・3・18

本件は、福島県から群馬県等に避難した住民ら137人が、東電への損害賠償請求を行うと同時に、規制権限不行使を理由に国に対しても国家賠償請求を行ったものである。本件は国の過失責任を認めた初めての事例である。

裁判所は原賠法と国家賠償法の関係について以下のように判示している。

「本件においては、被告国について、規制権限不行使の違法を認めることができるところ、・・・被告国について、国賠法1条1項のその余の要件についても欠けるところはないというべきである。

そして、原賠法が、憲法17条の定めるところの被告国の賠償責任につき、その例外を定めたとは解されないことからすると、原子力事業者に対する責任集中が規定されているからといって、被告国が、原賠法4条1項により免責されることはないというべきである。」

(2) 千葉地判平成29・9・22

本件は福島県から千葉県に避難した45人が、東電への損害賠償請求を行うと同時に、規制権限不行使を理由に国に対しても国家賠償請求を行ったものである。

本件において裁判所は国の予見可能性については認めたものの、事故以前の知見では津波対策より地震対策が優先課題であったことを理由に国の責任を否定した。

ただし、規制権限不行使により国家賠償が認められる要件については、次のように判示している。

「規制権限行使の要件が法定され、同要件を満たす場合に権限を行使しなければならないとされているときは、同要件を満たす場合に作為義務が認められることになるが、規制権限

の要件は定められているものの、権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、権限行使の要件が具体的に定められていない場合には、規制権限の存在から直ちに作為義務が認められることにはならず、作為義務の導出に当たっては、被害の予見可能性、結果回避可能性のほか、被害法益の性質、重大性、規制権限行使への期待可能性を検討すべきであり、当該権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる

ときには、その不行使は国賠法1条1項の適用上違法となるというべきである。」

(3) 福島地判平成29・10・10

本件は、福島事故当時、福島県や隣県に住んでいた3864人の原告が、東電への損害賠償請求を行うと同時に、規制権限不行使を理由に国に対しても国家賠償請求を行ったものである。

本件においては、国の過失責任を認めており、次のように判示している。

「被告国の規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国賠法1条1項の適用上違法となる。」

3. 小括

以上、3つの裁判における裁判所の判断を概観した。前橋地裁は国家賠償1条の責任を認めただけで、国の賠償責任は原賠法4条1項によって免責されないことを述べている。その理由については、判決文からは読み取れないものの、学説にも述べられているように、立法過程において国家賠償が免責される旨の議論がなされていないことを理由に上記判示を支持することができる。

千葉地裁及び福島地裁の判決においては、原賠法の責任集中との関係について言及されておらず、規制権限の不行使が国家賠償法1条1項の要件を満たすか否かのみが問題となっている。そもそも、3つの裁判において、被告である国は原賠法4条1項により国家賠償は免責になる旨の主張はしていない。

前述のように、科学技術庁原子力局は原賠法4条1項により、国家賠償責任も免除されると考えていたようだが、現状では国も裁判所も国家賠償責任は責任集中の射程の外にあると考えているようである。

V おわりに

以上、原子力損害賠償における無過失責任と責任集中について検討を行ってきた。責任集中については、原賠法4条1項により原子力事業者以外の者である製造業者等の損害賠償責任は否定されるが、国賠法1条1項による損害賠償責任は可能であると考えられる。原賠法3条1項により原子力事業者には無過失責任が課されているため、原賠法に基づいて損害賠

償請求をするのであれば、原告は原子力運転と原子力損害の相当因果関係のみを証明すればよい。

仮に、この責任集中に反し、製造業者に損害賠償請求を行う場合には、原告は原賠法によって民法709条が排除されないことを立証するか、原賠法が違憲無効であることを主張し、そのうえで製造業者の故意又は過失について立証しなければならないため、現状では非常に困難となろう。

また、国家賠償責任については、裁判所の判断は規制権限不行使の過失があるか否かについて分かれているところではあるが、少なくとも、国家賠償責任が原賠法の責任集中により否定されないことは、明確にされているところである。

ただし、本稿において紹介した原発メーカー訴訟も3つの国家賠償訴訟も、あくまで下級審判決である。

現在、原発メーカー訴訟は最高裁に上告がなされ²⁵、国家賠償に関する3つの裁判も控訴されているため²⁶、結審はしていない。責任集中についての最高裁判断が待たれるところである。

²⁵ 原発メーカー訴訟原告団・弁護団公式サイト、
<http://nonukesrights.holy.jp/>（最終閲覧日：2018年8月28日）。

²⁶ 前橋地裁判決については2017年3月30日、千葉地裁判決については2017年10月5日、福島地裁判決については2017年10月23日に控訴されている。

第 2 部

原子力損害賠償制度の変遷

第 1 章

福島第一原子力発電所事故への原賠法適用と 事故後の立法措置

研究員

森 実 慎 二

I はじめに

前章まででは、概ね東海村JCO臨界事故の時点までの議論を概観してきたが、そうして形成され変遷を遂げてきた原賠法が、再び実際に適用される事態が発生した。2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）にともなう津波により、東京電力（以下「東電」という。）福島第一原子力発電所において、大量の放射性物質が大気中に漏洩する事故（以下「福島事故」という。）により、周辺住民が避難を余儀なくされるなど、膨大な損害が発生したのである。

本章では、この福島事故の損害賠償処理に際して、事故発生当時の原賠法について、何が問題となり、どのような議論が行われ、どのように適用されたのか、なかでも本稿の中心的テーマである責任に関する事項（特に責任限度論と賠償措置に係るもの）を中心に概観し、どのような法改正がなされたのかについて言及する。

II 責任の有無及び限度に係る事項

1. 免責に係る事項

まず、議論の出発点として、東電の損害賠償責任の有無が論じられた。既述のとおり、原賠法は、事業者は無過失責任を負わせているため、原賠法上の責任の発生に関して、東電が津波に対する対策を怠っていたかどうかは問題とされることはない。しかし、東日本大震災が、現代日本が経験したことがない巨大な災害であったことから、3条1項但し書きに定める「…異常に巨大な天災地変…」に該当し、責任が免除されるのではないかという点については、同条項の文言が極めて抽象的であることから、幅広い解釈が可能だった。実際に、初期損害賠償請求訴訟においては、東電が免責事由に該当する可能性を示唆し、免責の主張を保留した例¹があった。

また、手続き面においても、本但し書きの適用を主張するに当たって特別の手続きが定められていないため、当該責任が民事責任である以上は具体的事案における賠償責任の有無等については民事手続きによって判断され、争いがある場合には、当事者の主張及び立証を踏まえて司法において最終的に判断、確定されるべきものである。そして、民事訴訟において東電が免責を得るためには、「異常に巨大な天災地変」であること及び原子力損害が「異常に巨大な天災地変によって生じたこと」（因果関係）を立証する必要がある²が、個別の裁判毎にそのような立証を経て決せられなければならないとすれば、当事者の立場は不安定なものになることは否定できない。また、仮に東日本大震災が同条但し書きに該当するものとす

¹ 隅田佳孝「東電、賠償免責の見解 『巨大な天変地異に該当』 朝日新聞 電子版（2011年4月28日）、

<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104280255.html>（最終閲覧日：2018年8月9日）。

² 高橋康文『解説 原子力損害賠償支援機構法』（商事法務、2012年）20頁。

れば、東電が損害賠償責任を免れるかわりに、第1部に既述のとおり、17条により政府が必要な措置を講じなければならないことになっており、17条が適用されるのかどうかということも併せて画一的に取り扱われることが望ましい。さらに、被害者の早期救済のためにも、3条1項本文が適用されるのか、あるいは同項但し書きが適用されるのか、早期かつ対世的に示される必要があった。

そのような状況の中、当時の内閣総理大臣が、記者会見において「被害の補償は第一義的には東京電力の責任・・・」と発言する³とともに、原子力損害賠償を主管する文部科学大臣が、国会審議において3条1項但し書きの「異常に巨大な天災地変」について、「これは昭和三十六年の法案提出時の国会審議において、人類の予想していないような大きなものであって全く想像を絶するような事態であるなどと説明をされております。これは、そのような原子力事業者責任を負わせることが余りにも過酷な場合以外には原子力事業者を免責しないという趣旨であると理解をしております。」と述べ、不適用の立場を明言するとともに、「文部科学省としては、今回の福島原子力発電所の事故については、第三条第一項ただし書ではなくて、原子力事業者が責任を負うべきであるとする第三条の第一項本文を適用することを前提に対応を進めております。」とした⁴。また、東電自身も2011年4月25日に原子力損害賠償紛争審査会会長宛の要望書の中で、損害賠償に係る第一次指針の策定に当たっては、同社が負担可能な賠償限度に配慮するよう要望し、自ら、但し書きの適用を受けないことを前提とする意思を示している。

これにより、本件への同但し書き適用の可否については裁判所の判断を経ることなく、3条1項本文及び16条（政府の援助）に基づいて被害者救済が進められていくこととなった。なお、同但し書き適用の適否に関しては、損害賠償請求に係る事案ではないものの、後日、東電株主が国を相手取り、東電の免責を認めなかったことは違法であると訴えた事例において、東京地裁は、「免責が軽々と認められるようでは、被害者の保護が図れない」と基本的な考え方を示したうえで、今回の東日本大震災では免責されないとした政府の見解が違法かどうかについて、地震の規模（マグニチュード9.0）や津波被害を原賠法施行後に起きた過去の大地震と比較し、規模や津波の高さが1964年のアラスカ地震（同9.2）や2004年のスマトラ沖大地震（同9.0）を上回っていないと指摘し、「免責されるのは、人類がいまだかつて経験したことのない全く想像を絶するような事態に限られる」とした政府の見解には合理性があると結論づける判決⁵を下している。

³ 菅内閣総理大臣記者会見（2011年4月12日）、
<https://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/12kaiken.html>。

⁴ 第177回国会 文教科学委員会会議録 第7号 [文部科学省高木大臣発言]（2011年4月13日）、
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/009617720110413007.htm#p_honbun。

⁵ 「東電賠償責任は適法 東京地裁『震災は異常天災でない』」朝日新聞デジタル（2011年4月28日）、

2. 責任主体に係る事項

上記のとおり、東電が責任を免れないとしても、福島事故の損害額は、一事業者が単独で負担可能な限度を超過しそうな事態が容易に予想できたため、国も連帯して賠償責任を負うべきではないかとの議論もあった。

一つは、原賠法16条を根拠に国が被害者に対し直接賠償すべきとする主張⁶であるが、政府の援助を「原子力事業者に対し」行われるものとしている同条の文言の解釈としては適当ではないうえ、立法の経緯にも適合しないと考えられる⁷。

もう一つには、東電の初動対応の遅れなどが指摘されていることに関して、国も早くから状況を把握しており、初動操作の問題も東京電力と連帯して責任を負うべきだとする主張⁸がある。

これらの主張に対しては、政府は、あくまで一義的な責任は東電が負うものとしている。

なお、国家賠償法に基づき国に損害賠償を求め得る余地があることは、第一部に既述のとおりである。

3. 責任限度及び賠償債務の履行確保に係る事項

上記のとおり東電が一義的な責任を負うことが確定すると、次に問題となったのが、東電の責任に上限を設けるべきか否か（責任限度論）という点であった。この点については、第一部で既述のとおり、諸外国の立法例は、原子力損害賠償責任に限度を付す規定が置かれること（有限責任主義）が通例であるところ、我が国原賠法はそのような規定を置かなかった（無限責任主義）。そのため、東電は、正当な損害賠償請求がなされる限りは、その全てに対して無限に応じなければならないが、現実には東電が保有する資産では不足する恐れがあった。このような状況に照らし、当時の海江田万里国務大臣は、国会において政府が法的整理を採用しなかった理由について質問されたのに対して、「仮に東京電力の法的整理が行われる場合、法律の定めにより、約五兆円に上る東京電力の社債が優先的に弁済されることになり、被害者の方々の賠償債権や事故処理に当たる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になるおそれがあります。したがって、被害者の方々が適切な賠償を受けられるようにするとの観点からは、法的整理は望ましくありません。なお、総額数兆円に及ぶ可能性のある賠償債務が未確定であるため、更生計画を作成することは極めて困難であると考えられます。」と述べ、仮に債務超過に陥った東電に法的整理が実行されれば、基本的に被害者は、東電が

<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201207190764.html>（最終閲覧日：2018年8月9日）。

⁶ 福井秀夫「原発賠償支援法の課題 被害者救済には会社更生法で」エコノミスト89巻（2011年8月）44－47頁。

⁷ 高橋・前掲注（2）40頁。

⁸ 伊藤敏憲ほか「政府は東京電力の経営正常化を優先すべきだ」エネルギーフォーラム679号 [又吉由香発言]（2011年7月）29頁。

所有する財産を換価して得られた金額の範囲内でしかも優先弁済を受ける債権⁹に劣後してしか賠償金を得ることができず¹⁰、無限責任主義も画餅に帰することとなることから行うべきではなく、また、会社更生手続きは法技術的に見て、事実上適用困難であるとの判断を示した¹¹。

実際に、当時は、実質的に破たん状態にある東電を法的整理すべきであるという意見が、多く見受けられた。それは、仮に賠償額の膨張と廃炉などの損失計上によって東電が債務超過に陥ったとしても、例えば金融システムのように金融機関の破綻が決済システムの崩壊に直結しかねないという破綻の連鎖が想定されるわけではなく、税金によって救済、存続させる大義はないという指摘や、会社更生法の適用によって東電の株主、債権者も相応の責任を負うことは資本主義経済の原則であり、市場経済において最も求められる透明性が高い処理方法であるという主張であった¹²。

しかし、国は、そのような主張を退け、上記のとおり法的整理にともなって実際の被害者救済に支障が生じる弊害や、電力の安定供給、事故原子炉の安全確保作業の継続実施の必要性などを重要視し、東電を存続させて賠償その他の任に当たらせる方法を選択した。すなわち、1. で触れた東電からの要望書を受けて、政府の原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会議は、責任に上限を設けない考え方を明確にしたうえで、東電に事故原子炉の安定維持及び電力の安定供給を担わせつつ賠償義務を全うさせるよう、政府が東電を支援するという内容の「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する支援の枠組み」を決定した¹³。これにより、本件に関して、無限責任主義が維持されること及び東電の法的整理は行わないことが事実上確定した。

そして、この枠組みを実現するための具体的な内容を定めた法律が、同年8月に制定された。それが、原子力損害賠償支援機構法（平成23年8月10日法律94号、以下「機構法」という。）である。

⁹ 一般電気事業者の社債は一般担保付社債であり、社債権者は、その会社の財産について、他の債権者に先立って弁済を受ける権利を有している（電気事業法第37条第1項）。

¹⁰ 損害賠償債権は、破産法97条で破産債権に、会社更生法2条8項2号で更生債権に位置づけられている。

¹¹ 第177回 国会衆議院 本会議録第31号4頁、14頁（2011年7月8日）、<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/177/0001/17707080001031.pdf>。

¹² 遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究 東京電力福島原発事故からの考察』（2013年9月）170頁。

¹³ 原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合（第1回）「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」（2011年5月13日）。

4. 原子力損害賠償支援機構法¹⁴

原賠法16条に基づく政府による支援¹⁵の具体的な枠組みとして定められた機構法に基づき、原子力事業に係る巨額の損害賠償が生じる可能性を踏まえ、原子力事業者による相互扶助の考えに基づき、将来にわたる損害賠償を支援する組織として、9月に「原子力損害賠償支援機構」（以下「機構」という。）が設立された。

機構は、賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付等を行うことにより、「原子力損害賠償の迅速かつ適切な実施」、「電力の安定供給」及び「原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営」の確保を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発達に資することが目的とされた（機構法1条）。また、国は、機構がこの目的を達することができるよう万全の措置を講ずることになっている（機構法2条）。

機構の主な業務は、原子力事業者からの負担金の収納、原子力事業者による損害賠償への資金援助、被害者への情報提供、受託仮払金の支払であるが、以下にこれらの各業務を具体的に概観する¹⁶。

（1）負担金の収納

原子力事業者は、機構の業務に要する費用に充てるため、負担金を納付しなければならず、機構はこれを収納する（機構法38条）。同負担金は、全原子力事業者による積立たる「一般負担金」（機構法39条）と、資金援助を受けた原子力事業者からの返済たる「特別負担金」（機構法52条）から成る。

（2）資金援助及び特別事業計画の認定

原子力事業者は、賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合に、原子力事業者に対する資金の交付等の措置（以下「資金援助」という。）を機構に対して申し込むことができ（機構法41条）、これに対し、機構は資金援助にかかる資金交付を行うために必要な費用として国債の交付を受ける必要があるときは、援助の申し込み者たる原子力事業者と共同して、特別事業計画（経営合理化の方策、資金確保のための関係者に対する協力要請等の方策、資産及び収支の状況に係る評価に関する事項、経営責任の明確化のための方策、資金援助の内容

¹⁴ その後、2014年8月18日を以て、名称が「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」に変更されるとともに、原子力事業者の廃炉業務に対する支援が任務として追加された。

¹⁵ 原子力損害賠償支援機構法の制定および執行が、16条に定める援助に当たることについては、第177回国会 東日本大震災復興特別委員会において、斉藤委員からの「原賠法の第十六条に、『政府は、この法律の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、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。』という条文がございますが、今回提出されました支援機構法案というのは、この原賠法の第十六条のこの文章に根拠がある、こういう理解でよろしいでしょうか。」という質問に対して、海江田国務大臣（原子力経済被害担当）が、「そう御理解いただいて結構でございます。」と回答している。

¹⁶ 以下は、一般社団法人 日本原子力産業協会『あなたに知ってもらいたい原賠制度2013年度版』（2014年3月）88－89頁に基づく。

及び額、交付を希望する国債の額その他資金援助に要する費用の財源に関する事項等を記載したもの）を作成し、内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受けなければならない、その際に機構は、当該原子力事業者の資産に対する厳正かつ客観的な評価や経営内容の徹底した見直しを行うとともに、当該原子力事業者による関係者に対する協力の要請が適切かつ十分であるかどうか確認しなければならない（機構法45条）。

（3）特別資金援助

機構は、特別資金援助に係る資金交付を行うために必要な額に限り、政府が交付した国債の償還を請求できるが、それでもなお特別資金援助に係る資金に不足を生ずるおそれがある場合には、政府が必要な資金を交付できることとされている（機構法49条）。特別事業計画の認定を受けた原子力事業者は、一般負担金に加えて特別負担金を納付しなければならない（機構法52条）。

（4）損害償の円滑な実施に資するための相談その他の業務

そのほか、機構は、資金援助を行った場合、原子力損害を受けた者からの相談に応じること（機構法53条）や、資金援助を受けた原子力事業者から資産の買取を行うことができ、また、資金援助を受けた原子力事業者の委託を受けて賠償の支払いを行うこと（機構法54条）や、都道府県知事の委託を受けて仮払金の支払いを行うこともできる（機構法55条）。

（5）政府保証

機構は、金融機関等からの資金の借入や、原子力損害賠償支援機構債の発行をすることができ（機構法60条）、政府は国会の議決を経た金額の範囲内において、この借入や機構債の債務の保証をすることができる（機構法第61条）。

Ⅲ 賠償措置に係る事項

1. 措置額に係る事項

原賠法6条により、「原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置を講じていなければ、原子炉の運転等をしてはならない」と定められていることから、事故時点で、福島第一発電所について、東電は、1,200億円を上限とする損害保険契約及び同額の政府補償契約を締結していた。本件事故は、地震及び津波を原因とするものであり、損害保険の免責事由に該当するものであったため、政府との間で締結した補償契約が履行されることとなったが、現実の損害額は数兆円¹⁷にも上るものであったことから、措置額で賄うことはできず、

¹⁷ 2017年7月26日の東電「新々・総合特別事業計画（第三次計画）」に、次の記載がある。

「東電は、中間指針に示された損害項目に対応して賠償に取り組んでおり、2017年1月に変更認定を受けた新・総特において、要賠償額の見通しを8兆3,664億500万円に見直した。しかしながら、出荷制限指示等による損害、風評被害等の見積額の算定期間の延長に加え、2017年1月の原子力損害賠償紛争審査会において住居確保損害に関する賠償の宅地単価が見直されたこと等を踏まえて見直した結果、要賠償額の見通しは8兆4,641億7,700万円となった。」

結果として上記の16条に基づく政府による支援が実施されたのであるが、将来の事故に備え、上記補償契約において、熱出力が1万キロワットを超える原子炉の運転に係る補償契約の補償料率が、従来の「1万分の3」から「1万分の20」に引き上げられるとともに、措置額の引き上げが検討されることとなった。措置額の引き上げに係る議論の詳細については、第3章に譲る。

2. 賠償措置の補完に係る事項

被害者保護を手厚くするために、日本は、C S C条約に加盟した¹⁸。同条約は、締約国において同国の賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に、締約国が一定の数式に従って算定される拠出金を出し合って基金を構成し、それを被害者への損害賠償の支払いに充てるものであるが、これも詳しくは第3部に譲る。

IV 福島事故後におけるその他の立法措置

上記のほかにも、福島事故の原子力損害賠償に係る立法措置としては、次のとおり、時効関連の立法が2件、賠償金の仮払いに関する立法が1件行なわれた。

被害者の保護を充実させる方向で賠償債務の消滅時効に関する特例を定めるものとして、「東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律」（平成25年6月5日法律32号）及び「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」（平成25年12月11日法律97号）の2件が制定された。前者は、原子力損害賠償紛争審査会・紛争解決センターにおいて東電との和解の仲介を申し立てた者が、和解仲介の打ち切りの通知を受けた日から一月以内に裁判所に訴えを提起した場合には、和解仲介の申立ての時に訴えを提起したこととみなすことを、主な内容としている¹⁹。後者は、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例として、民法724条の規定の適用については、同条前段の消滅時効が「3年間」と定められているのを「10年間」とし、同条後段の20年で除斥期間の起算点が「不法行為の時」と定められているのを「損害が生じた時」とすることを、主な内容としている²⁰。

また、被害者を早期に救済すべきとの観点から、国から被害者への仮払いについて定めるものとして、「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（原子力被害者早期救済法）」（平成23年8月5日法律第91号）が制定された。同法は、東電による賠償

¹⁸ 日本は、2015年1月15日にC S C条約を批准した。これによりC S C条約は発効条件を満たし、同日付で発効した。

¹⁹ 一般社団法人 日本原子力産業協会・前掲注(16)84頁。

²⁰ 一般社団法人 日本原子力産業協会・前掲注(16)86頁。

金の支払いに時間を要すること等に鑑み、国が被害者に対して仮払いを行なうとともに、仮払いを受けた被害者の東電に対する賠償請求権を仮払い額に応じて国が取得することを、主な内容としている²¹。

V おわりに

以上のように、福島事故の損害賠償に原賠法が適用されるにあたって顕在化した問題点のうち、特に責任に関するものに注目し、本件処理のための特別の措置が行われたことについて概説した。

なお、実際の賠償事案の処理に関しては、原賠法18条に基づいて原子力損害賠償紛争審査会が設置され、さらにその下に設置された原子力損害賠償紛争解決センターが重要な役割を果たしていくこととなるが、詳細は第2章に譲ることとする。

また、原賠制度の改正について、従来からの論点に加えて、本件事故を契機として顕在化した諸論点を併せ、将来の事故に備えるための検討が、政府原子力委員会の原子力損害賠償制度専門部会において行われていくことになったのであるが、その状況については、第3章に譲ることとする。

²¹ 一般社団法人 日本原子力産業協会・前掲注(16)90頁。

第 2 章

福島事故における損害賠償の枠組みと実態

研究員

勢 藤 耕 平

I はじめに

2011年3月11日、東日本大震災の津波により福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）が発生し、大量の放射性物質等が放出され、広範囲にわたる原子力損害が発生した。避難者数は最大16万人に上り、多くの事業者の生産及び営業活動に損害をもたらした。影響は福島県のみならず、周辺の各県にも及び、未曾有の大災害となった。福島事故から7年が経過した2018年現在においても、数万人の住民が避難を続けている。

2018年5月時点で、福島事故による東京電力（以下「東電」という。）から被害者への賠償金の総額は8兆円を超えた。本章では、この巨額な損害賠償について実態を概観した後、その賠償がどのように行われたのか、どのような問題があったのか、実務的な面から詳しく見ていく。

II 避難者の状況

福島事故では、その事故の規模から非常に広範囲に避難指示が出された。2011年4月22日には、立入りが禁止される警戒区域と、計画的に避難することが求められる計画的避難区域、緊急時避難準備区域の3つが設けられた。

その後、2011年12月26日に原子力災害対策本部より警戒区域及び避難指示区域の見直しが決定された¹。これにより、避難指示区域は、①避難指示解除準備区域、②居住制限区域、③帰還困難区域の3つに再編された。

そして、2017年4月までに帰還困難区域を除くほとんどの地域について避難指示が解除された。避難指示区域の変遷は図1のとおりである。

避難者数は、事故発生直後は約47万人だったが、現在約7万人まで減少している。また、避難指示区域からの避難者数は約2万4千人、福島県全体の避難者数は約5万人となっている²。

¹ 原子力災害対策本部「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（2011年12月26日）7-12頁。

² 復興庁「復興の現状」（2018年3月9日）5頁、19頁。

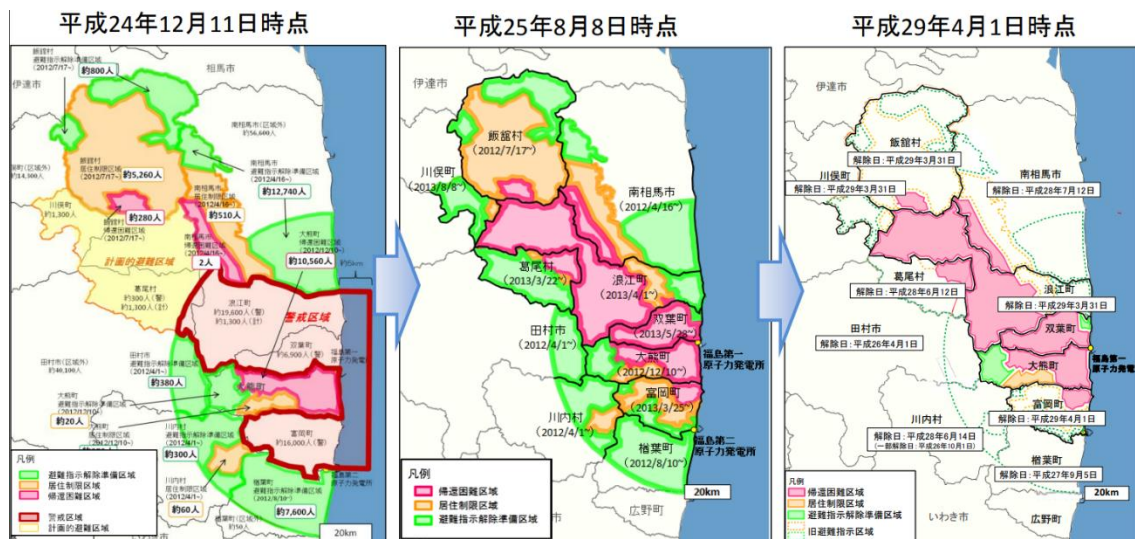


図1 避難指示区域の見直しと解除

出典：復興庁「復興の現状」（2017年5月11日）19頁

Ⅲ 賠償額の現状

2018年5月現在、福島事故による損害賠償の総額は約8兆1,874億円に上った。東電による本賠償（後述）の件数は、自主的避難を除く個人のもので約95万件、自主的避難等に係るもので約130万件、法人・個人事業主などでは約41万件に及ぶ。

東海村JCO臨界事故（以下「JCO事故」という）の損害賠償額は約154億円であったが、それよりもはるかに巨額なものとなっている。原子力損害賠償は未だ収束せず、支払額は図2のように年々拡大している。

表1 東電による原子力損害賠償の支払実績

原子力損害賠償のご請求・お支払い等実績

2018年5月11日現在

	個人	個人（自主的避難等に係る損害）	法人・個人事業主など
ご請求について			
ご請求書受付件数（延べ件数）	約1,058,000件	約1,308,000件	約477,000件
本賠償の状況について			
本賠償の件数（延べ件数）	約952,000件	約1,295,000件	約412,000件
本賠償の金額 ※	約3兆0,489億円	約3,537億円	約4兆6,319億円
これまでのお支払い金額について			
本賠償の金額 ※	約8兆0,345億円 ①		
仮払補償金	約1,529億円 ②		
お支払い総額	約8兆1,874億円 ①+②		

※ 仮払補償金から本賠償に充当された金額は含んでおりません。

出典：東京電力ホールディングス株式会社 「賠償金のお支払い状況」

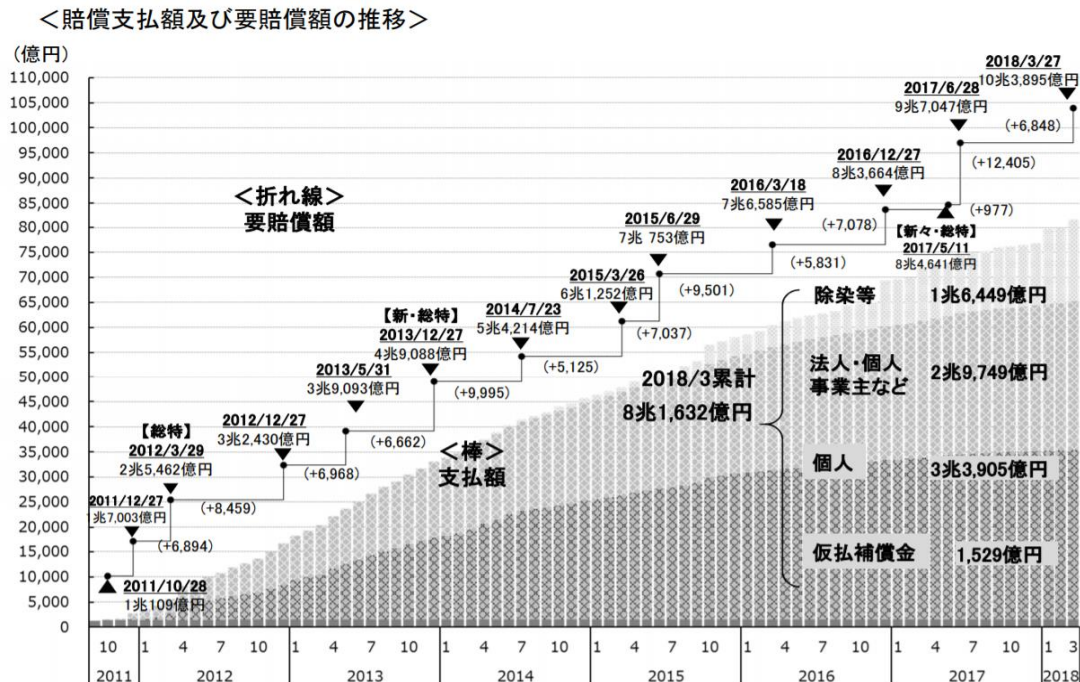


図2 賠償支払額及び要賠償額の推移

出典：東京電力ホールディングス株式会社「福島復興本社における賠償・除染・復興推進に関する取り組み状況～福島復興への責任を果たすために～」(2018年4月24日) 3頁

IV 賠償内容・基準

上で見たように、福島事故では、多数の避難者が発生し、巨額の原子力損害賠償が発生したが、その賠償金はどのように被害者に支払われてきたのだろうか。以下ではまず、どのような基準によって賠償金が支払われてきたのかを概観する。

1. 原子力損害賠償紛争審査会

賠償の対象となる原子力損害については、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）2条2項において「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用により生じた損害」と規定されている。しかし、その具体的な判断基準は示されておらず、賠償において当事者間で紛争が発生することが想定される。このため、原賠法18条³により「原子力損害賠償紛争審査会」（以下「紛争審査会」という。）

³ 原子力損害の賠償に関する法律18条

文部科学省に、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定に係る事務を行わせるため、政令の定めるところにより、原子力損害賠償紛争審査会を置くことができる。

2 審査会は、次に掲げる事務を処理する。

- 一 原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと。
- 二 原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること。

の設置が規定されている。紛争審査会は和解の仲介や原子力損害の範囲の判定等に関する指針の策定を行い、紛争の解決を目指す機関である。

福島事故においては、2011年4月11日に紛争審査会が設置され、同年4月28日より順次原子力損害の範囲に関する指針を策定した。また、紛争解決機関として「原子力損害賠償紛争解決センター」を設置した。同センターでは、ADR（＝Alternative Dispute Resolutions、裁判外紛争解決手続）としての和解仲介手続が行われる。（以下、同センターについて「ADRセンター」という。）

以下では、紛争審査会が定めた中間指針について取り上げ、その原子力損害の範囲に関する考え方を概観する。

2. 中間指針

(1) 中間指針の策定

紛争審査会は、事故後の被害者の生活状況が切迫していることに鑑み、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから順次指針として提示していった。2011年4月28日には、第一次指針を策定し、5月には第二次指針、6月には第二次指針追補を策定した。

その後、2011年8月5日にそれまでの指針とその後の検討事項を加えた「中間指針」が策定され、これが原子力損害に関する当面の全体像を示すものとされた。ただし、この中間指針が賠償の対象のすべてではないことが明記され、その後も中間指針第四次追補まで策定されている。

(2) 中間指針の考え方

中間指針は、その説明⁴によれば、原子力損害の当面の全体像を示すものとして公表されたものであり、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したものである。中間指針で対象と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、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得るとしている。

中間指針は、損害の範囲について、一般の不法行為に基づく損害賠償請求権における損害の範囲と特別に異なつて解する理由はなく、福島事故と相当因果関係のある損害を原子力損害と認めるとしている。また、「第1部第1章5(2)」で述べたJCO事故時の原子力損害調査研究会報告書を参考としており、基本的な考え方は同様であるとする。ただし、福島事故

三 前二号に掲げる事務を行うため必要な原子力損害の調査及び評価を行うこと。

3 略。

⁴ 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二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中間指針」（2011年8月5日）2-3頁。

の内容、深刻さ、被害の規模・範囲・期間等において、JCO事故とは大きく異なることから特有の事情を考慮するとしている。

(3) 指針の公平性

指針が当事者に受容・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。政府は補償契約の保険者として紛争当事者となる場合もあり得ることから、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。また、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の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、損害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⁵。

指針の策定主体である紛争審査会の組織については、「原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令」において定められており、その委員は「人格が高潔であつて、法律、医療又は原子力工学その他の原子力関連技術に関する学識経験を有する者」（1条2項）とされている。また、福島事故では、同政令4条に基づき、専門委員によって原子力損害の実態調査（現地調査、市場動向調査等）及び評価が行われた。審査会の会議については、「原子力損害賠償紛争審査会の運営及び和解の申立ての処理等に関する要領」6条に基づき、公開されている。

このように指針の策定過程において、公正さ、専門性は担保されていると考えられる。

(4) 指針の効力

指針の法的拘束力について、賠償の可否を定める最終基準は原賠法及び関係法令であり、中間指針等は解釈の目安にとどまり、法令を改正する効力や、紛争当事者に対する拘束力は有しないとされる⁶。

ただし、判例を具体化したものについては、拘束力を有するとの指摘がある。指針は、従前の法規範を福島事故にあわせて具体化したものが多く、これについては、判例が裁判所等を拘束するのと同じ法的拘束力があるとされる⁷。

また、判例がないものであっても、東電やADRセンターには強い影響力を持つと考えられる。Vにて後述するが、東電は、中間指針の考え方を踏まえ、紛争審査会の和解案を尊重することを約束している。あくまで尊重規定であり、和解案を受諾する義務はないが、影響力が大きいことは確かである。

⁵ 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」（2008年12月15日）22頁。

⁶ 野山宏「原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解仲介の実務」判例時報2140号（2012年）5頁。

⁷ 豊永晋輔『原子力損害賠償法』（信山社、2014年）426頁。

また、中間指針は紛争審査会が定めたものであり、紛争審査会の一部であるADRセンターは、自己拘束力により、その指針に反する行為はできないとされる⁸。

(5) 損害の範囲

a. 中間指針

中間指針では、①「政府による避難等の指示等に係る損害」、②「政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害」、③「政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害」、④「その他の政府指示等に係る損害」、⑤「いわゆる風評被害」、⑥「いわゆる間接被害」、⑦「放射線被曝による損害」、⑧「その他」の8項目について基本的な考え方が示された。それぞれの概要は次のとおりである。

①「政府による避難等の指示等に係る損害」

政府による避難指示があった区域（避難区域、屋内退避区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域、特定避難勧奨地点、地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域）において、避難を余儀なくされたものを対象として次の項目を賠償するとされた。

被爆の影響を確認するために受けた「検査費用（人）」、避難に要した交通費等の「避難費用」、「一時立ち入り」に伴う交通費等の「一時立入費用」、住居に戻るための「帰宅費用」、避難を余儀なくされたことによる傷害などの「生命・身体的損害」、避難を余儀なくされたことによる「精神的損害」、営業の不能等による減収や事業再開に要した費用等の「営業損害」、避難により就労不能となった場合の給与減収分等の「就労不能に伴う損害」、財物の安全確認に要した「検査費用（物）」、避難等に伴い現実に価値が減少した財物（不動産を含む）の価値減少分等の「財物価値の喪失又は減少等」の計10項目である。

②「政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害」

政府により設定された航空危険区域、飛行禁止区域によって受けた、漁業者の減収等の「営業損害」、就労不能による「就労不能に伴う損害」について賠償するとされた。

③「政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害」

政府が行う出荷制限指示や摂取制限指示等によって生じる、農林水産物及び食品に関する損害について、次の項目が対象とされた。

指示等による減収やその後の事業再開に要した費用等の「営業損害」、指示等による経営状態悪化に伴う給与減少等の「就労不能等に伴う損害」、指示等に基づいて実施された「検査費用（物）」の3項目である。

④「その他の政府指示等に係る損害」

⁸ 豊永・前掲注(7)432頁。

前記政府指示のほか、水に係る摂取制限指導等、事業活動に関する制限又は検査について政府が行う指示に伴う損害について、「営業損害」、「就労不能等に伴う損害」、「検査費用（物）」を賠償するとされた。

⑤「いわゆる風評被害」

中間指針において風評被害とは、報道等により広く知らされた事実によって、商品又はサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念したことによる商品又はサービスの買い控え、取引停止等をされたことによる被害を意味するとされた。

風評被害についても、本件事故と相当因果関係のあるものであれば賠償の対象とされた。一般的な基準としては、消費者又は取引先が、商品又はサービスについて、本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、敬遠したくなる心理が、平均的・一般人を基準として合理性を有していると認められる場合とするとされた。

風評被害は必ずしも明確ではなく、最終的には個々の事案毎に判断すべきとされ、中間指針では、相当因果関係が認められる蓋然性が特に高い類型について示された。

指針では、「農林漁業・食品産業の風評被害」、「観光業の風評被害」、「製造業、サービス業等の風評被害」、「輸出に係る風評被害」の類型が示され、それぞれ対象となる地域等が具体的に示された。

⑥「いわゆる間接被害」

間接被害とは、上記のような損害が生じたことにより、その被害（第一次被害）を受けたものと一定の経済的関係にあった第三者に生じた被害を意味する。第一次被害者との取引に代替性がない場合、事故との相当因果関係が認められ、「営業損害」、「就労不能に伴う損害」が賠償対象とされた。

⑦「放射線被曝による損害」

事故の復旧作業等に従事した作業員等に放射線被曝による傷害、疾病等が生じた場合、逸失利益、治療費、精神的損害等を賠償するとされた。

⑧「その他」

- ・被害者への各種給付金等と損害賠償金との調整について

本件事故により原子力損害を被った者が、同時に本件事故に起因して損害と同質性がある利益（各種給付金等）を受けたと認められる場合には、その利益の額を損害額から控除すべきであるとされた。これは、一般の不法行為法の損益相殺の法理と同様である。

- ・地方公共団体等の財産的損害等

地方公共団体又は国が所有する財物及び地方公共団体等が民間事業者と同様の立場で行う事業に関する損害や、被災者支援のために加害者が負担すべき費用を代わって負担した場合について、賠償対象とされた。

b. 中間指針追補

「自主的避難等に係る損害」

2011年12月6日に中間指針追補が公表され、政府による避難指示に基づかずに自主的行った避難に係る損害について、住民が放射線被爆に恐怖・不安を覚えたことには相当の理由があり、危険回避のために自主的避難をしたことはやむを得ないとして賠償が認められた。また、指針では賠償対象となる地域が定められたが、同地域で避難を行わなかった住民に対しても、公平性の観点から同額の賠償が認められた。

c. 中間指針第二次追補

「避難区域等の見直し等に係る損害」

2012年3月16日に中間指針第二次追補が公表され、2012年3月の警戒区域及び避難指示区域等の見直しに対応するべく、政府による避難指示等に係る損害のうち、①避難費用及び精神的損害、②営業損害、③就労不能等に伴う損害、④財物価値の喪失又は減少等についてそれぞれ考え方が示された。また、自主的避難等に係る損害の賠償対象が見直されたほか、除染等に係る損害についても規定された。

d. 中間指針第三次追補

「農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について」

2013年1月30日に中間指針第三次追補が公表され、中間指針策定後、新たな品目・区域に対してなされた出荷制限指示等に対応するべく、風評被害として認められる品目・区域が追加された。

e. 中間指針第四次追補

「避難指示等の長期化等に係る損害」

2013年12月26日に中間指針第四次追補が公表された。2013年の避難指示区域の見直し完了後の帰還困難区域の住民は、避難が長期化することが想定された。しかし、以前の指針で定められた財物価値への損害額では、長期避難による他所での住宅取得のためには足りないという問題等があった。

そのため、第四次追補では、住居確保に係る損害として、移住先の住宅確保費用や、元の住宅の大規模修繕や建替えのための費用について必要かつ合理的な範囲で賠償するとされたほか、故郷での生活の断念を余儀なくされたことに対する精神的損害の内容が示された。

3. JCO事故との比較

既に述べたように、中間指針はJCO事故時の原子力損害調査研究会報告書を参考としており、基本的な考え方は同様である。ただし、福島事故の内容、深刻さ、被害の規模・範囲・期間等において、JCO事故とは大きく異なることから特有の事情を考慮するとしている。以下では、「第1部第1章V2」で残された課題として挙げた、風評被害と精神的損害の二つについて、中間指針等の考え方を取り上げ、その差異について考えたい。

(1) 風評被害

「第1部第1章V3(1)」で述べたとおり、JCO事故後の原子力損害賠償調査研究会報告書では、「正確な情報が提供され、かつこれが一般国民に周知されるために必要な合理的かつ相当の期間が経過した時点までの期間に生じた減収分」について「平均的・一般的人を基準として合理性のあるもの」であれば損害と認められるとしている。上述した中間指針の考え方は、この報告書の考え方に沿って、風評被害を原子力損害として認めていると考えられる。

福島事故においては、大規模な放射性物質の漏出と、その終息時期の予測の困難さから、風評被害の終期が問題となっている。JCO事故においては、どの範囲の損害をもって本件事故と相当因果関係がある損害であるかを判断するにあたっては、一定の時間的要素及び場所的要素をもって一応の判断基準とせざるを得ないとし、「正確な情報が提供され、かつこれが一般国民に周知されるために必要な合理的かつ相当の期間」として約2か月間を示した。一方、中間指針では、賠償対象期間には一定の限度があり、「平均的・一般的人を基準として合理性が認められる買い控え、取引停止等が収束した時点」が終期であるとしているが、事故が収束していないこと等から少なくとも現時点において一律に示すことは困難として、その時期を明らかにしていない。

2015年には、東電が商工業者への風評被害に対する賠償方針を示し、避難指示区域内の事業者に対しては「2015年3月以降の将来にわたる損害については、減収率100%の年間逸失利益の2倍を一括して賠償」、避難指示区域外の事業者に対しては「2015年8月以降の将来にわたり発生する、当社事故との相当因果関係が認められる減収相当分として、直近の減収にもとづく年間逸失利益の2倍を一括して賠償」するとした。追加的費用については、必要かつ合理的な範囲で賠償するとしているが、被害実態を伴わない打ち切りであるとして批判もある。今後新たに指針等が策定されるかは不明だが、一律の終期を指針等で示すことは難しいと思われる。

訴訟手続における風評被害の認定については、「第2部第4章」を参照されたい。

(2) 精神的損害

「第1部第1章V3(2)」で述べたとおり、原子力損害賠償調査研究会報告書では、身体障害を伴わない精神的苦痛のみを理由とする請求については、損害の発生及び金額の合理性について請求者側に特段の事情がない限り、損害とは認められないと整理した。

しかし、福島事故において精神的損害は賠償すべき損害として指針に定められた。指針では、生命・身体的損害を伴わない精神的苦痛の有無、態様及び程度等は、当該被害者の種々の要素によって著しい差異を示すものである点から、損害の有無及びその範囲を客観化することには自ずと限度があるとしながらも、本件事故においては、避難指示等により日常の平

穏な生活が現実には妨害されたことは明らかであり、長期間の避難を余儀なくされたことによる精神的苦痛を賠償すべき損害と観念することが可能であるとされた。

福島事故における精神的苦痛は次の4つに分類できるとされる。①「放射線被曝の健康影響に対する不安」、②「避難（生活）にともなう精神的苦痛」、③「将来の見通しに対する不安」、④「『ふるさとを失った』という喪失感」の4つである⁹。②は中間指針において規定され、③はADRセンターにおける統括基準¹⁰によって規定されている¹¹。④については、中間指針第2次追補、第4次追補において記載がみられる。（ただし、ふるさとの喪失に対する慰謝料は指針上賠償の対象外となっていると指摘される¹²。この点、訴訟手続において争いがある。詳細については「第2部第4章」を参照されたい。）しかし、①の放射線被曝の健康影響に対する不安への損害賠償は指針には含まれていないと考えられる¹³。

JCO事故時の原子力損害賠償調査研究会報告書に対し、放射線を浴びたことに対する慰謝料が含まれていないことについて批判があったが¹⁴、この点においては、報告書と中間指針の考え方が一致していると言える。

中間指針で精神的損害を認めたのは、福島事故の被害者を迅速に救済するために、状況的証拠から集合的な事実認定と定型的な賠償算定が可能となる精神的損害の賠償を先行させたことが理由とされるが¹⁵、福島事故の規模の大きさから、上記②～④の精神的損害を新たに考慮する必要があったことも理由の一つではないだろうか。

V 原子力損害賠償の請求手続

以上のように原子力損害についての考え方が示され、東電が賠償を行ってきたが、その賠償は具体的にどのような方法で行われてきたのか、以下ではその手続に着目する。

福島事故において、被害者が損害賠償を請求する手続は大きく分けて3つ存在する。

⁹ 除本理史「原発避難者の精神的苦痛は償われているか—原子力損害賠償紛争審査会による指針の検討を中心に」法律時報86巻6号（2014年）85頁。

¹⁰ 原子力損害賠償紛争解決センター「統括基準（避難者の第2期の慰謝料について）」。
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/fieldfile/2012/12/20/1329129_002.pdf。

¹¹ 後に、紛争審査会がこの損害賠償について追認している。原子力損害賠償紛争審査会（第26回）議事録（2012年3月16日）を参照願いたい。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/gijiroku/1319438.htm。

¹² 除本・前掲注（9）89頁。

¹³ 大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）75頁。

¹⁴ 石橋忠雄ほか「原子力行政の現状と課題——東海村臨界事故1年を契機として」ジュリスト1186号（2000年）20頁。

¹⁵ 中島肇『原発賠償 中間指針の考え方』（商事法務、2013年）7頁。

第一に、被害者から加害者である東電への直接請求である。基本的にはこの方法で損害賠償がなされるが、これに対し両者の間で争いがある場合、紛争解決機関において紛争を解決することとなる。

そこで第二に、被害者は紛争審査会に和解の仲介を求めることができる。和解が成立すれば、その内容を盛り込んだ契約書を作成し、紛争が解決されることになる。しかし、当事者の一方でも納得しなければ、手続は不調となる。

そのため、第三の方法として、裁判所に訴訟を提起することができる。裁判手続による解決は強制力を持つが、多くの時間と費用を必要とする。

以下では、この3つの手続について概観し、相互の関係や問題点を詳しく見ていきたい。

1. 東電との直接交渉

まず一つ目は、被害者が東電に対し直接請求を行う方法である。

①本賠償と仮払い

仮払いとは、被害者の早期救済を目的に、損害の存否、範囲を確定する前に暫定的に行われる支払いであり、後の清算を予定して行われる。

東電が4月15日以降順次仮払いを開始した¹⁶ほか、東電の支払に時間を要する等の場合の応急策として、「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」に基づき、国による仮払いも実施された。国が支払った仮払金は、国が東電に対し、求償することができる。

本賠償は、仮払いとは異なり、確定した支払いとして賠償するものを指す。東電は、2011年8月30日のプレスリリースにおいて、福島事故の原子力損害に関する本賠償の開始を公表し、翌9月に個人・法人・個人事業主¹⁷に対し、請求用紙等の発送及び受付を開始した。

②損害の範囲

本賠償の賠償基準は、中間指針を踏まえたものとされており、中間指針の賠償項目ごとに賠償基準を策定している。また、中間指針に定められていない項目についても、福島事故と相当因果関係が認められる損害は、中間指針及び東電の補償基準等を踏まえ、本補償の協議を行うとしている。

¹⁶ 東京電力プレスリリース「避難による損害への『仮払補償金』のお支払いについて」（2011年4月15日）、

<http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502-j.html>（最終閲覧日：2018年5月17日）。

東電は、「原子力発電所事故による経済被害対応本部」による「原子力災害被害者に対する緊急支援措置について」（2011年4月15日）を受け、仮払いの対象を避難者、農林漁業関係者、中小企業とした。当初、学校法人や医療法人等は中小企業に該当しないとして仮払いを拒否したが、批判を受け、これら法人についても仮払いの対象とした。日本弁護士連合会『原発事故・損害賠償マニュアル』（日本加除出版、2011年9月26日）76頁。

¹⁷ 個人の被災者については9月12日、法人・個人事業主については9月27日に送付。

③被害者の負担

本賠償を利用することのメリットとして、賠償金の受取にかかる期間が他の手続と比べ最も短いこと、経済的負担・心理的負担が低いことが挙げられる。

④本賠償の実績

2018年5月11日現在、請求書の受付件数は延べ約284万件、賠償の延べ件数は約266万件となっている。支払金額の合計は約8兆1,874億円である。

2. ADRセンターの和解仲介手続

ADRセンターは紛争審査会の下に、円滑、迅速、かつ公正に紛争を解決することを目的として設置された紛争解決機関である。ADRセンターでは、中立・公正な立場の仲介委員（弁護士）が、当事者双方の意見を踏まえ、申立人の個別の事情を検討し、和解案の提示を行う。当事者間に合意が成立した場合、和解契約書が作成され、手続が終了する。和解成立が見込めない場合や、申立人による取下げ等があれば、和解が成立しないまま手続が終了する。

①和解案の尊重

被害者も加害者である東電も和解案を受け入れることを義務付けられてはいないが、東電は東電と原子力損害賠償・廃炉等支援機構が作成した「総合特別事業計画」等において、この和解案を尊重することとされている¹⁸。後述するように和解成立の割合が他のADRと比較して高いのは、和解案の尊重規定によるところが大きいとされる。

②損害の範囲

ADRセンターで対象となる損害は、原賠法において定められる「原子力損害」のみである。また、東電の本賠償では賠償の対象としていない損害でも、福島事故の原子力損害であれば申立てが可能である。

③清算条項

ADRで成立した和解契約書には、一般的な清算条項は設けられていない。清算条項とは、和解契約の内容が被害者が請求できる全てであり、それ以上の請求権を認めない条項である。損害が長期にわたること等を考慮し、清算条項は設けられず、被害者による再度の申立て、訴訟の提起の余地を残している。

④被害者の負担

¹⁸ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力「新々・総合特別事業計画（第3次計画）」（2017年5月11日）において、「原子力損害賠償紛争審査会の定める中間指針第四次追補においては、東電に対して、中間指針で賠償対象と明記されていない損害についても、その趣旨を踏まえ、合理的かつ柔軟な対応と被害者の方々の心情にも配慮した誠実な対応を求めている。東電としては、中間指針の考え方を踏まえ、原子力損害賠償紛争解決センターから提示された和解仲介案を尊重する。」としている。

この手続のメリットとしては、和解案が本賠償に比べ中立的なこと、経済的・心理的負担が低いこと、後述する訴訟に比べ審理期間が早く、おおよそ半年程度¹⁹で済むことが挙げられる。

⑤ ADRセンターの実績

2011年9月1日より受付が開始されたが、2017年までのADRセンターの手続の実施状況は表2のとおりである。

表2 ADRセンターにおける既済件数及び未済件数の動向

【表6 取扱状況の推移】

○平成23年から平成29年までの推移

	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年	全期間合計
期間別申立件数	521	4,542	4,091	5,217	4,239	2,794	1,811	23,215
期間別既済件数	6	1,856	4,667	5,054	4,281	3,403	2,132	21,399
(内訳)								
和解成立	2	1,202	3,926	4,438	3,644	2,755	1,581	17,548
和解打ち切り	0	272	429	300	274	201	195	1,671
取下げ	4	381	312	316	363	447	356	2,179
却下	0	1	0	0	0	0	0	1
未済件数累計	515	3,201	2,625	2,788	2,746	2,137	1,816	1,816

出典：原子力損害賠償紛争解決センター「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～平成29年における状況について～」(2018年3月)12頁

表2のとおり、既済件数のうち和解が成立した割合は、約82%となっており、他のADR等と比較すると非常に高い割合である²⁰。

3. 訴訟手続

上述の東電への直接請求や、ADRセンターでの和解仲介手続は、被害者又は東電の合意が必要であり、合意に至らない場合にその実効性に欠ける。そのため、執行力を持つ裁判手続は重要な意味を持つ。

① 損害の範囲

¹⁹ 原子力損害賠償センター「原子力損害賠償センターQ&A」,
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2016/04/05/1329118_003_05.pdf (最終閲覧日：2018年5月17日)。

²⁰ 例として、金融ADRの和解成立割合は45% (2011年度) である。金融庁「『金融ADR制度のフォローアップに関する有識者会議』における議論の取りまとめ」(2013年3月8日)3頁。
<http://www.fsa.go.jp/singi/adr-followup/20130308/02.pdf> (最終閲覧日：2018年5月17日)。

訴訟手続においては、原賠法の定める「原子力損害」のみならず、不法行為責任に基づく損害賠償についても対象とすることができる。また、東電ではなく、国に対しても国家賠償請求を行うことが可能である。国家賠償については、「第1部第2章Ⅳ」を参照されたい。

②一回的解決

ADRセンターの手続と異なり、訴えの対象とされた請求権の存否及び額を確定し、紛争の一回的解決を図ることを目的としている。

③被害者の負担

訴訟手続は、ADRセンターと比較して、費用・時間の負担が大きい。

④訴訟の実績

2017年11月時点で、訴訟件数は419件となり、内256件が既に終了している²¹。

4. 各手続の関係

以上、被害者が取り得る損害賠償請求手続を見たが、本賠償・ADRに清算条項はなく、並列的に請求を行うことが可能であり、本賠償で合意がなされなかった場合や、本賠償を受け取った後でも、その追加賠償分についてADRを利用することが可能である。また、ADRで和解が成立しなかった場合だけでなく、ADRを経ずに訴訟を起こすことも可能である。各手続の関係のイメージを以下のとおり図示した。

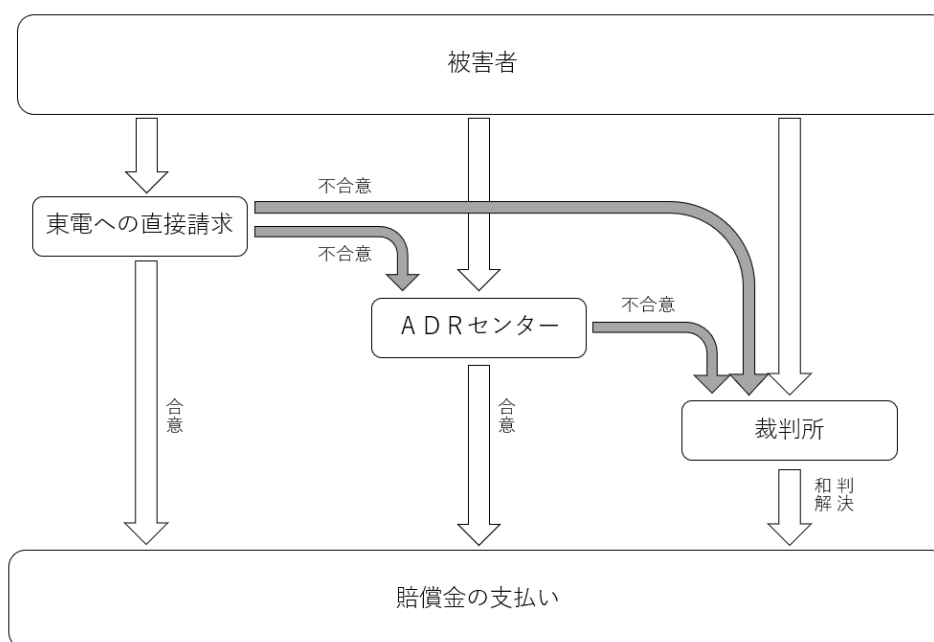


図3 各請求手続の関係

出典：原子力損害賠償実務研究会「原子力損害賠償の実務」（2011年）234頁を参考に筆者作成

²¹ 原子力損害賠償紛争審査会（第47回）配布資料4—1「原子力損害賠償のお支払い状況等」（2018年1月17日）2頁。

5. 小括

本賠償の延べ件数は約266万件、ADRの申立件数は23,215件、訴訟件数は419件である。まず、全体で見れば東電の本賠償による処理件数が圧倒的に多い。本賠償の額に被害者が満足しているかどうかは定かではないが、大半の被害者は本賠償によって賠償手続を済ませていると言える。また、ADRの申立件数（23,215件）と訴訟件数（419件）を比較すると、本賠償以上の賠償を求めた被害者のほとんどは訴訟手続きではなくADRを利用しており²²、ADRの和解成立の割合（82%）を考慮すれば、おおむねADRによる紛争処理は成功しているという評価ができるだろう。

今回のような大規模な原子力事故において、ADRは重要な役割を果たすと考えられる²³。概して今回のADRは成功したと評価されるが、福島事故の賠償過程でその課題が顕在化した。

6. 残された課題

(1) 和解案の拒否案件

既に述べたように、福島事故においてADRが一定の成功を果たしたのは、東電の和解案への尊重規定によるところが大きい。しかし、これは尊重であって、義務ではないため、東電が和解案を拒否する事例が発生している。

2013年5月に福島県浪江町の町民約1万5千人が慰謝料の増額を求めたADRでは、東電が和解案の受諾を拒否し続けた。町民が求めたのは、避難生活の長期化等による慰謝料の加算であり、2014年3月には仲介委員から慰謝料を加算する旨の和解案が示された。町民側はほぼ全員が和解案に同意したが、東電は、和解案が中間指針等から乖離しており、申立人らの個別的・具体的な事情を考慮せず1万5千人との中間指針の枠組みを超えて和解することは、長期避難者に対する賠償の枠組みそのものを変更することとなり、中間指針等に基づいて賠償を受けた他の避難者との公平性を著しく欠くとして、和解案を拒否した²⁴。

その後、仲介委員が東電に対し「和解案提示理由補充書」や「和解案受諾勧告書」を提出し、和解案の受諾を強く求めた²⁵。2017年2月には、75歳以上の町民一人と東電との初の和

²² 制度上、ADRで和解を締結した後に訴訟を提起することも可能であり、訴訟件数には、ADR手続きを経たものとそうでないものが含まれていると考えられる。

²³ 第19回原子力損害賠償制度専門部会配布資料19-2「原子力損害賠償制度の見直しについて（素案）」（2018年1月22日）13頁、

<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryol9/siryol9-2.pdf>。

²⁴ 東京電力株式会社「回答書（2）」（2014年9月17日）、

<http://www.town.namie.fukushima.jp/uploaded/attachment/2981.pdf>。

²⁵ 浪江町支援弁護士団「浪江町原発ADR集団申立事件の経過報告」（2017年2月）、

<http://www.town.namie.fukushima.jp/uploaded/attachment/6925.pdf>

解が成立したが、全面的な解決には至らず、2018年4月に和解仲介手続が打ち切りとなった²⁶。

(2) 訴訟係属を理由とした和解案の留保

2017年8月頃から、ADRセンターでの和解仲介手続において、申立人が東電を被告として損害賠償訴訟を提訴している場合、東電がその訴訟が係属していることを主たる理由として、和解案の諾否を留保し、さらには和解案提案前にそれを予告する事例が相次いでいるとされる²⁷。

既に述べたように、ADRは紛争の迅速かつ適正な解決を図るために設けられた制度であり、およそ半年程度での解決を目指している。一方、訴訟手続は解決に多くの時間を要する。訴訟係属を理由に和解案の留保を行えば、留保は相当の長期間に及ぶこととなり、ADRの目的と反する。

ADRで和解を締結し、早期解決を図ったうえで、関連訴訟において既払金の抗弁を主張すべきであると指摘されるが²⁸、現状東電に和解案の受諾を強制することはできない。

²⁶ 「原発慰謝料、和解至らず」日本経済新聞朝刊（2018年4月7日）38面。

²⁷ 日本弁護士連合会「原子力損害賠償紛争解決センターの和解仲介手続における東京電力の不当な和解案諾否留保に抗議し、迅速な和解仲介手続の進行を求める会長声明」（2018年3月2日）、<https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2018/180302.html>。

また、東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団から紛争審査会に提出された要望書にも同様の内容が記載されている。東日本大震災による原発事故被災者支援弁護団「要望書」（2018年1月15日）、<http://ghb-law.net/wp-content/uploads/2018/01/d619219b8c336f375b18847b62ab24ed.pdf>。

²⁸ 前掲注(27)「要望書」11頁。

第 3 章

原子力損害賠償制度専門部会等の動向

研究員

高橋 一 正

I はじめに

福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）は、大規模な原子力災害について我が国の既存の原子力賠償制度（以下「原賠制度」という。）による対応が困難であることを露呈させた。それゆえに被害者への損害賠償に係る法律が相次いで制定されることとなったが、積み残された多くの課題があることについては第2部の第1～2章で述べた通りである。2011年8月に成立した原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律94号。現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法。以下「原賠・廃炉機構法」という。）では附則において、できるだけ早期に、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方等について検討を行い、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずると規定されており、国は原賠制度について見直しが必要であるとの立場に立っている。この検討は、2014年6月に内閣官房に設置された「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」においてなされていたが、2015年1月の副大臣会議にて、専門的かつ総合的な観点から原子力委員会において検討を進めるよう要請を受け、2015年5月13日に有識者からなる原子力損害賠償制度専門部会（以下「専門部会」という。）が設置されるに至っている。

この専門部会は2018年現在も継続的に開催され、原賠制度に関する議論が深められているところであり、最終的な結論が示されていない項目も多く残存しているものの、本章では前章までに取り上げた課題となっている論点を中心に、2018年6月時点における検討状況を概観することとしたい¹。

II 専門部会の基本的な考え方

今後発生し得る原子力事故に適切に備えるためには、被害者保護に万全を期す必要があり、原子力損害と認められる損害については、すべて補填されることにより被害者が適切に賠償を受けられるための制度設計の検討が必要である。また、被害者保護のためには適切性と共に迅速性も必要不可欠であり、それらを備えた制度の在り方及び被害者救済手続の在り方についての検討が何よりも優先されなければならないことは言うまでもない。他方、電気事業においては福島事故を契機として、原賠制度を含む制度に関する様々な議論が展開され、それにより多くの見直しが行われてきた。専門部会の議論については、そうした新たな事業環境下においても原賠制度が機能するように、以下のような観点を踏まえた上で検討が行われている。

¹ 原子力損害賠償制度専門部会においては、「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」（資料13－1）、「原子力損害賠償制度の見直しについて（素案）」（資料19－2）という中間取りまとめがなされているため、本稿はそれらを参照して内容をまとめたものである。

1. 事業者を取り巻く環境変化への留意

原賠制度は、原子力を取り巻く環境変化によっても持続可能性が損なわれることがないよう、原子力基本法（昭和30年法律186号）及びエネルギー政策基本法（平成14年法律71号）に基づき定められた基本方針等に定められた原子力政策と整合したものとする必要があるため、原子力政策の位置付けや電力システム改革についても留意する必要があるとされている。

原子力政策の位置付けについては、現行のエネルギー基本計画（2014年4月11日閣議決定）では原子力をエネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源として位置付けられているものの、原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させるとされている。

また、電力システム改革においては、電力システムに関する改革方針（2013年4月2日閣議決定）を定めた。これにより、電力が小売全面自由化されることで地域独占が廃止され、また、総括原価方式については、低圧に係る規制料金が少なくとも2020年まで経過措置として継続されているが、その後は廃止される予定である。また、2020年には送配電部門の法的分離が行われる予定である。

このような事業環境の変化に備えるため、原賠制度の見直しに当たっては、原子力事業者にとっての事業の予見可能性を確保する観点から、原子力事業者の責任制限、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「原賠・廃炉機構」という。）の一般負担金の在り方等についての検討を行うべきとの意見が出されている。

2. 国民負担への留意

現行の原賠制度においては、賠償責任はあくまでも原子力事業者にあることから、まずは原子力事業者が最大限の責任を負うべきであり、原賠・廃炉機構法の制度設計においても国民負担の最小化を図ることが求められた。賠償に当たっては、基本的に原子力事業者が損害賠償を負うべきものであり、一般税により負担することには相当慎重であるべきとの意見がある一方で、原子力事業者が原賠・廃炉機構に納付する一般負担金は電力需要家の納める電気料金が原資となっており、広義には国民負担であることから、電気料金引き上げの抑制を図る観点も重要であるとの意見もある。

これらの意見を踏まえ、今後発生し得る原子力事故に適切に備えるための制度設計に当たっては、一般税による負担と電気料金による負担の在り方について、国と原子力事業者の責任の分担等に関する議論と併せて検討する必要があるとされている。

3. 国際条約・海外制度との整合性への留意

原賠制度の見直しに当たっては、海外の原子力を利用する主要国の原賠制度、関連する国際条約を参考としなければならない。特に、我が国が締結している原子力損害の補完的な補償に関する条約（以下「CSC」という。）との整合性を踏まえて検討する必要があるとされている。なお、これらの具体的な内容については第3部で詳しく触れられる予定である。

Ⅲ 責任に係る事項

1. 免責について

現行の原賠法3条において、原子力事業者は無過失責任を負うこととされている。

原子力利用は、多大な投資を必要とする先端的な巨大技術であり、また、安全規制にもみられるとおり最新の知見の反映が求められている。このため、民法709条の一般原則に基づき、被害者に原子力事業者の故意・過失を立証させることは、この立証が極めて困難であり、被害者保護の精神に欠けると認められることから、危険責任の考え方に立ち、被害者の保護を図る必要がある。また、諸外国において、原子力事業者が無過失責任を負うことが共通原則となっており、C S Cでも原子力事業者は無過失責任を負うこととされている。

したがって、専門部会においては原子力事業者の無過失責任に係る規定について、現行の規定を維持することが妥当であるとの結論を導いている。

また、原賠法3条1項ただし書において、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。」と規定されている。この免責規定については、被害者の保護という法目的に照らし、免責事由を不可抗力よりも更に狭い非常に稀な場合に限定している立法趣旨等を踏まえ、また、C S Cにおいても免責が認められていることから、原子力事業者の免責は維持することが妥当であるとされた。

2. 責任限度について

原子力事業者の責任範囲については、現行の原賠法において特別の規定はないことから、民法709条の一般原則と同様に、原子力事業者は無限責任を有していると解されている。このことについて、今後の原子力事業の担い手の確保が重要であり、賠償に係る責任限度額を設けることは、原子力事業のリスク評価がある程度可能となり、原子力事業者にとっての予見可能性確保の観点から意義があるため、原子力事業者の賠償責任を制限し有限責任とすべきとの意見があげられた。

しかしながら、①原子力事業者の試算等を考慮した責任限度額とする場合、被害者保護のために賠償資力を最大限確保しておくべきという原賠制度の根幹を揺るがしかねない問題となり得ると考えられ、②一定限度額以上の賠償責任を持たない状況があり得ることについて国民理解を得ることが困難であること、③安全性向上に対する投資が減少するおそれがあるという事故抑止の観点等、法的、制度的に短期的に解決できない課題が多く、そのため現行どおり無限責任を維持することが妥当であるとの結論となった。

3. 責任集中及び求償権の制限について

原子力事業者への責任集中については、詳しくは第1部第2章で述べられているが、①機器等の資機材供給を行う事業者を免責にすることにより資機材供給等の取引を容易にする、②原子力事業者に責任集中することで損害賠償措置に係る保険契約に関して保険の引受能力を最大化する、③被害者にとって損害賠償措置が義務付けされている原子力事業者が損害請

求の相手方となることが明確になることで迅速な救済を可能にするといった観点等から、現行どおりとすることが適当であると判断された。

また、責任集中に関連して原子力事業者から第三者への求償制限についての問題があるが、関連事業者については資機材の安定供給を図るという観点から、過失の有無及び過失の軽重を問わず、これを免責することには合理性があると考えられ、第三者に故意が認められる場合にまで免責する合理的な理由は見出しがたく、かつ故意を明確に認識し得るのは自然人であることから、原子力事業者が求償権を行使できる相手方を故意が認められる場合の自然人に限定するという考え方にも一定の合理性があると認められ、我が国が締結しているＣＳＣでは原子力事業者への責任集中制度が採用されているとともに、原子力事業者による求償の相手方は故意の自然人に制限されている。したがって、原子力事業者への責任集中及び求償権の制限は、現行どおりとすることが適当であるとされた。

Ⅳ 賠償措置に係る事項

１．措置額について

現行の原賠法では、責任保険契約、政府補償契約等の損害賠償措置を原子力事業者に義務付けることにより一定の賠償資力を確保している。現行の賠償措置額は重大事故のための備えとしては過小ではないかとの意見があり、さらに現行の原賠制度においては、損害賠償措置による賠償措置額が最大1,200億円である一方、原賠・廃炉機構の相互扶助スキームによりこれまでに6兆円以上が交付され、それぞれが担保する賠償原資の金額が大きく異なっており、この不均衡な状態に留意すべきとの意見がある。

他方で、民間の責任保険契約については、国際的動向、責任保険の引受能力等を踏まえてこれまで見直しを行ってきたが、大幅な引上げは困難との意見もあり、賠償措置額の引上げを行うのか、及び仮に行うとするとどの程度の引上げが可能なのかが今後の課題として残されている。

２．賠償資力確保のための枠組みについて

現行の原賠法は6条において、被害者の保護が迅速かつ適切に行われるよう、損害賠償措置を講じるよう原子力事業者に義務付けており、また、同16条では原子力事業者が支払うべき賠償額が賠償措置額を超えた場合には、国が損害を賠償するための必要な援助を行うものとしている。

実際に福島事故を受けて、原賠法16条の国の援助の具体的な措置として、原賠・廃炉機構法が成立し、各原子力事業者が共同で原子力災害の発生に備えるための相互扶助スキームとして原賠・廃炉機構を設置して、巨額の原子力損害の発生リスクに対して、各原子力事業者が定常的に費用を負担することにより事前に備え、原子力事業の適切な運営を確保することとされた。

また、原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、国がどのような援助を行うのかをあらかじめ想定するのは困難であることから、16条の規定は維持することが妥当であり、引き続き、今後発生し得る原子力事故への備えとして、原賠・廃炉機構による資金援助等の仕組みを活用し、被害者保護に万全を期することが重要であるとされている。

3. 賠償資力の負担の在り方について

専門部会の議論ではないものの、2.に関連して、経済産業省が設置する「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」において、原賠・廃炉機構に納付している一般負担金の在り方についての検討が為されているため、原子力事故に係る賠償への備えについて補足することとしたい。

原賠・廃炉機構法に基づき、原子力事業者が毎年一般負担金を納付することとなったが、原賠法の趣旨に鑑みれば、本来、こうした万一の際の賠償への備えは、福島事故以前から確保されておくべきであったが、政府は何ら制度的な措置を講じておらず、事業者がそうした費用を料金原価に算入することもなかった。そのような状況の下で、電力の小売全面自由化が行われたことにより、新電力への契約切替えにより一般負担金を負担しない需要家が増加していることを踏まえ、同委員会では需要家間の公平性等の観点から、福島事故前に確保されるべきであった賠償への備えの負担の在り方について検討が行われた。

同委員会の中間取りまとめ²では、賠償の備えが無かったために全需要家が過去に安価な電気を等しく利用してきたことに鑑みると、どの事業者から電気の供給を受ける場合であっても全ての需要家が公平に負担することが適当であるとされ、小売規制料金が原則撤廃される2020年から託送料金の仕組みを利用して回収する仕組みとするとされている。

V 被害者救済手続の在り方

1. 原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定

原賠法18条2項2号において、原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）は、「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること。」と規定されている。

まず、指針は審査会によって客観的な立場から検討され、紛争当事者に受容・共有されることが不可欠であることから、指針の策定主体である審査会には中立性及び専門性が求められる。現行の原賠法に基づく審査会は、法律、医療、原子力工学等の原子力関連技術に関する学識経験者から構成され、第三者機関としてこれらの特性を有しており、福島事故への対応において十分に機能していたと考えられる。また、審査会の運営に関しては、福島事故で

² 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会 電力システム改革貫徹のための政策小委員会「電力システム改革貫徹のための政策小委員会中間とりまとめ」（2017年）18頁，
http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170209002_01.pdf。

は審査会は公開で行われ、議事録及び資料をホームページ上に公表している。また、地方公共団体及び関係団体からのヒアリング、現地調査等を通じて、原子力損害の実態及び被災地からの要望の把握に努めた運営が行われている。以上のことから、審査会の組織、運営等については、現行の規定を維持することが妥当であるとされている。

そして、指針は、多数の請求事案に対して適応可能な考え方を整理することにより、紛争当事者による自主的な解決を促進することを目的とするものであり、個々の相対交渉においては、審査会により策定される指針を踏まえ、原子力事業者が個別具体的な事情に応じ、迅速、公平かつ適正に対応することが求められる。福島事故を受けて策定された指針では、同指針の位置付けについて、「賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したものの³」とされ、「本審査会の指針において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、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる⁴」とされた。

原子力事故の態様及び被害の状況は様々であり、個別の事故に応じて柔軟な対応が求められることから、個別の原子力事故の発生を受けて策定される指針の中で、損害項目及びその範囲等を明示することが適当である。また、東海村JCO臨界事故及び福島事故の経験を踏まえると、原子力事業者が指針で示された損害項目ごと賠償基準を策定し、賠償手続を開始することが想定される。このため、原子力事業者が迅速に賠償手続を開始することができるよう、国は速やかに策定する必要がある。

以上のことから、指針の策定については、現行の規定を維持することが妥当であるとされた。

2. 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介等

現行の原賠法18条2項1号において、審査会は、「原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと。」と規定されている。

原子力損害賠償に係る和解仲介手続を行う実施主体については、原子力損害賠償の特殊性を考慮すれば、独立性及び専門性、手続に係る被害者の費用負担の軽減、手続の実効性等が求められることから、これらの要件が満たされるよう、現行と同様に行政型ADRとすることが妥当である。

³ 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二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中間指針」（2011年）6頁、
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2011/08/17/1309452_1_2.pdf。

⁴ 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二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中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（2017年1月最終改定）3頁、
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2017/02/03/1381746.pdf。

福島事故では、短期間に多数の和解の仲介の申立てに対応するため、審査会の下に置かれた「原子力損害賠償紛争解決センター」（以下「ADRセンター」という。）が和解の仲介を実施しており、第2部第2章で述べられている通り、高い割合での和解合意の実績をあげるなど重要な役割を果たしていると評価できる。

そのため、和解の仲介及びADRセンターについては、現行の規定を維持することが妥当であり、適切な賠償を進めるためには、和解仲介手続の実効性を確保する必要があることから、後述する「3. 原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備」の中で、適切に対応することが妥当である。

また、紛争の当事者双方に和解仲介案の諾否の自由がある和解仲介手続と異なり、拘束力のある紛争解決手続として、仲裁法（平成15年法律138号）に基づく仲裁手続がある。仲裁手続について現時点では、仲裁手続の前提となる仲裁合意をどのように確保するか、どのような手続で実施するかなど、実効性を確保するために制度設計上解決すべき課題が多いと考えられる。

以上のことから、仲裁手続の導入については、他のADRにおける仲裁手続の実績等を考慮し、原子力損害賠償に係る特殊性、並びに被害者及び原子力事故を起こした原子力事業者からの紛争解決ニーズを踏まえた検討が必要であることから、将来的な課題として引続き検討することが妥当であるとされた。

3. 原子力事業者の賠償への対応に係る方針の整備

原子力事故の被害者に対して迅速かつ公正に賠償を進めるためには、短期間に様々な内容の多数の請求に迅速に対応する必要がある場合が考えられることから、万が一の原子力事故の発生に備え、原子力事業者は、賠償への対応に係る方針をあらかじめ整備することで、適切な賠償を迅速かつ公正に行えるよう準備をしておくことが重要である。

また、原子力損害賠償に係る紛争解決手続を進めるに当たっては、原子力事業者及び賠償手続に関わるすべての者が、原賠法の目的及び趣旨を十分に認識した上で、被害者の置かれた立場に鑑み、誠実な態度で交渉に向き合い、紛争解決手続に協力することが、迅速かつ適切な被害者の救済のためには欠かせないものである。

以上のことから、原子力事業者は、万が一の事態に備え、和解仲介手続への対応方針を含め、賠償への対応に係る方針をあらかじめ整備しておく必要がある。このため、国は、原子力事業者の賠償への対応に関する方針が適切に整備されるよう具体的な方法を検討し、必要な措置を講ずることが妥当であるとされたものの、民事手続きへの対応を予め表明することには困難性が伴うことも指摘されている。

4. 国による仮払い・立替払い

原子力損害が発生した場合、原子力事業者は事故後可能な限り速やかに賠償を行うことが基本である。しかしながら、福島事故においては、賠償の開始までに時間を要したこと等の

理由から、仮払いが被害者の迅速な救済に大きな裨割を果たしたと考えられる。特に、国による避難指示等が発せられるような場合には、被害者は、生活の本拠からの移動や収入の減少・喪失により、当面の生活にも困難を伴うことが考えられることから、仮払い意義は大きい。このため、原子力事業者は、過去の事故で定められた指針の内容等を参考にしつつ、迅速に仮払いが進められるよう準備しておくことが必要である。

本来、原子力損害賠償はその賠償責任を負う原子力事業者によって賠償及び仮払いが行われるべきものであるが、福島事故では、被害者の早期救済が必要である一方、賠償の支払いまでに時間を要する等の特別の事情から、国による立替払いに関する特別立法⁵が行われた。同法に基づき、対象となる被害者からの立替払いの支払請求を受け、50件、総額約17億円の支払が行われ、その後、国は東京電力株式会社（以下「東電」という。）に求償し、支払った全額を受領した。

福島事故の経験を踏まえると、原子力事故を起こした原子力事業者による仮払いが迅速に行われないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって仮払金の立替払いを行うなど、迅速な被害者の救済を図る枠組みについて検討を進めることが重要である。

なお、この枠組みの検討に当たっては、国から原子力事業者への求償が応諾されないことにより国民負担が発生することを防止する観点から、具体的な手続等について検討する必要があると共に、東電自体の約1,500億円⁶の仮払いのうち、国による立替払いの実績はわずかであったことに鑑みて、特別立法によるスキームの問題点について検証を行う必要がある。

Ⅵ おわりに

本稿では専門部会でのこれまでの議論の整理について概観した。専門部会は、最終的に審議の結果を原子力委員会に報告することとなっており（原子力委員会専門部会等運営規程7条1項）、その後、報告内容はパブリックコメントに付されることとなっている（同条2項）。無過失責任・責任集中の原則のようにおおむね委員の意見が一致して方向性が示されている事項もあるものの、これから更なる検討が必要な事項も多々残存している。今後どのような議論がなされ、最終的にどのような報告書となるのかが注目されるところである。

⁵ 平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成23年法律91号）

⁶ 東京電力ホールディングス「賠償金のお支払い状況」、
http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/results/index-j.html（最終閲覧日：2018年8月30日）。

第 4 章

原子力損害賠償を巡る裁判の動向

研究員

高橋 一 正

I はじめに

さて、前章まで福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）福島事故を踏まえた制度設計について概観してきたわけであるが、第2章第2部で述べた通り、中間指針等で定められた賠償内容を不服として、東京電力株式会社（以下「東電」という。）への直接請求やADRセンターでの和解仲介手続では合意に至らず、訴訟手続きに持ち込まれることも少なくない。

そこで本章では裁判例を取り上げて、「第1部第1章V2」あるいはそれを受けて「第2部第2章IV4」で言及した風評被害、精神的損害について裁判上でどのように判断がなされたのかについて概観することとしたい。

II 風評被害

「第2部第2章IV2(4)」でも一部取り上げたところではあるが、中間指針7-1において「風評被害」についての基準は次のように示されている。

「I）いわゆる風評被害については確立した定義はないものの、この中間指針で『風評被害』とは、報道等により広く知らされた事実によって、商品又はサービスに関する放射線物質による汚染の危険性を懸念したことによる商品又はサービスの買い控え、取引停止等をされたことによる被害を意味するものとする。

II）『風評被害』についても、本件事故と相当因果関係のあるものであれば賠償の対象とする。その一般的な基準としては、消費者又は取引先が、商品又はサービスについて、本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有していると認められる場合とする。」

なお、中間指針では、「農林漁業・食品産業の風評被害」、「観光業の風評被害」、「製造業、サービス業等の風評被害」、「輸出に係る風評被害」の類型が示されている。風評被害が争点となった裁判例はそれほど多くはないが、本稿では「農林漁業・食品産業の風評被害」、「観光業の風評被害」について取り上げることとしたい。

1. 農林漁業・食品産業の風評被害

農林漁業・食品産業の風評被害が争われた裁判としては、栃木県において、バナナの加工販売等を営む原告が、福島事故が発生したことにより放射線汚染の悪風評が生じ、取引先である仲卸業者が原告の加工したバナナの取引を拒否し、原告の売上高が減少した結果営業を停止するに至ったとして、損害の賠償を求めた事案¹がある。裁判所は、「輸入バナナの加工業者による加工過程の中で、バナナの熟成室の中に生じる熱を下げるために外気を取り入れる過程があることが認められる」としたうえで、「日本国内に流通しているバナナは輸入バ

¹ 宇都宮地判平28・12・22判例集未登載。

ナナが多く、そもそも風評被害の対象になりにくいといえる」，「輸入バナナの販売においては、…保管や熟成場所の表示は義務付けられておらず、…原告が加工したものか否かにつき、消費者が知りうる状況にあるとは認められない」，「そして、食べるときは皮を剥くというバナナの特徴などを併せ考えると、バナナを購入する消費者や、販売する小売店、仲介業者等の取引先等が、本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、原告の加工したバナナの購入を敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な者を基準として合理性を有しているとは認め難い」として原告の請求を棄却した。

2. 観光業の風評被害

観光業の風評被害について、中間指針7－3 Iでは次のように示されている。

「観光業については、本件事故以降、全国的に減収傾向が見られるところ、本件事故以降、現実に生じた被害のうち、少なくとも本件事故発生県である福島県のほか、茨城県、栃木県及び群馬県に営業の拠点がある観光業については、消費者等が本件事故及びその後の放射性物質の放出を理由に解約・予約控え等をする心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有していると認められる蓋然性が高いことから、本件事故後に観光業に関する解約・予約控え等による減収等が生じていた事実が認められれば、1 III) ①の類型として、原則として本件事故と相当因果関係のある損害と認められる。」

以下、該当地域における観光業の風評被害に関する裁判例について2つ取り上げたい。

群馬県内においてゴルフ場を経営する原告が、福島事故が発生したことにより放射線汚染についての風評が広がり、本件ゴルフ場の売上げが減少したと主張し、営業上の逸失利益を請求した事案²について、裁判所は、本件ゴルフ場は「群馬県の南方で、本件ゴルフ場の来場者一般において、福島第一原発の近隣地と判断されるかには疑義があること」、「本件ゴルフ場への来場者の多くを占める者が居住すると推認される東京都における放射線量と同程度で、それらの事実やそれらがいずれも人体に影響がないと報道されていること」等の理由から、本件事故と相当因果関係のある損害であるとの立証はないとし原告の主張を退けた。

一方で、栃木県でゴルフ場を経営する原告が、売上が減少して逸失利益等の損害を被ったとして損害賠償を求めた事案³について、裁判所は、認定事実によれば「本件ゴルフ場を利用した場合において、放射性物質により健康被害が生じる危険性が認められるものではない。しかしながら、本件事故が発生した2011年3月には、栃木県を始めとする福島県に隣接する県において、放射性物質による健康被害の危険性を懸念されるような報道等が多数されていたのであり、また、本件事故直後には、福島県やそれに隣接する地域の放射線量の測定結果や放射線被ばくに関する科学的知見が十分に示されることもなかったことがうかがわれると

² 東京地判平27・7・1判例時報2283号（2016年）61頁。控訴審につき、東京高判平28・1・13判例集未登載。なお、控訴審は同趣旨により棄却された。

³ 東京地判平28・7・20判例集未登載。

ころである。…このような状況においては、本件ゴルフ場が本件原発から約115kmの距離にあることを踏まえても、平均的・一般的な者をして、本件ゴルフ場を利用したときに放射性物質による健康被害を受ける危険性があると考えることについて、合理性を欠くということとはでき」ないと判示して、原告の主張を一部認容⁴した。

3. 小括

以上で概観したように、相当因果関係の有無について裁判例では、中間指針に則り、「本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有している」かどうかという観点から事案に即した個別具体的な判断が行われている。

ところで、過去の原子力事故の風評被害と比較した場合の福島事故の大きな特徴としては、本件事故が東日本大震災と同時に起きたということにある。

今回取り上げた風評被害のうち、「農林漁業・食品産業の風評被害」においては、中間指針7-2備考1にあるように、「代替品として他の生産地の物を比較的容易に入手できるので、それに対応して、買い控え等も比較的容易に起こりやすい」、「食品は、日常生活に不可欠なものである、かつ、通常はさほど高価なものではないから、東日本大震災自体による消費マインドの落ち込みという原因で買い控え等に至ることは通常考えにくい」と考えられ、また新たな品目・区域に対してなされた出荷制限指示等に対応すべく中間指針第三次追補が公表されるなど、影響の範囲や度合いは比較的明確であると考えられる。

一方で、「観光業の風評被害」の場合には、東日本大震災自体との競合をどのように判断すべきかという困難な問題がある。中間指針7-3Ⅲにおいては、「観光業における減収等については、東日本大震災による影響の蓋然性も相当程度認められるから、損害の有無の認定及び損害額の算定に当たってはその点についての検討も必要である」との記載がある。今回取り上げた裁判例においても、競合する要因として道路等の被害によるアクセス不良、計画停電の実施に伴う各種サービスの低下、自粛意識の高まり、消費マインドの減退などがあげられており、今後の裁判において相当因果関係をどのように認定するのかには、なお大きな関心が向けられるだろう。

Ⅲ 精神的損害

「第2部第2章Ⅳ4(2)」で述べられているように除本理史教授の整理によれば、福島事故における精神的苦痛は、①「放射線被爆の健康影響に対する不安」、②「避難（生活）に

⁴ 原告側は、平成23年3月～平成24年2月末までの逸失利益を請求したが、裁判所では「報道等や栃木県等における放射線量に関する認識が広まっている状況等に照らせば、本件事故に係る風評被害は、遅くとも平成23年8月末日には収束しているものと認めるのが相当である」として、平成23年8月までの逸失利益に限り損害賠償が認められた。

ともなう精神的苦痛」，③「将来の見通しに対する不安」，④「『ふるさとを失った』という喪失感」の4つに分類され，①については少なくとも指針には含まれていないと考えられ，また，④については除本教授から指針上賠償の対象外となっているとの指摘がある。

これを踏まえて，「放射線被爆の健康影響に対する不安」および「『ふるさとを失った』という喪失感」について争点となった裁判例について取り上げることとしたい。

1. 「放射線被爆の健康影響に対する不安」

中間指針の「精神的損害」の法的性質は，精神的苦痛一般や単なる不安感・危惧感ではなく，生活妨害による精神的苦痛を賠償の対象としているもので，被侵害利益として想定されているものは人格権ないし人格的利益であると考えられる⁵。したがって，放射線被爆の健康影響に対する不安そのものは保護法益としては認められていない。

この点について，原子力発電所から約20km離れた南相馬市に住む原告が，生活圏内に法令に基づく除染活動の目標とする空間放射線量（年間追加被ばく線量1ミリシーベルト，毎時換算で0.23マイクロシーベルト）以上の地点が存する限り，継続的に平穏生活圏が侵害されていると主張した事案⁶において，裁判所は「原告の自宅所在地の空間放射線量が毎時0.23マイクロシーベルトを超えとは認められず，南相馬市内に空間放射線量が毎時0.23マイクロシーベルトを超える地点が存在するとしても，そのことから直ちに，原告が日常生活において高い放射線量の影響を受けることになると認められるものではない。」，「原告が生活圏に毎時0.23マイクロシーベルトの放射線量が観測される地点が存在することに不安を抱いているとしても，その不安は合理性を有するものとはいえず，それによって原告の平穏生活権が侵害され，慰謝料請求権を発生させる程の精神的苦痛を受けていると認めることはできないというべきである」として権利として認めなかった。

また，初の集団訴訟の判決である前橋地裁判決⁷では，裁判所は，法律上保護される利益として「放射線被爆への恐怖不安にさらされない利益」や「内心の静穏な感情を害されない利益」について述べているものの，これは不安感や不快感があれば直ちに賠償の対象となるとしているのではなく，一定の程度を超える侵害があつて初めて賠償の対象となるとしているものであると考えられる⁸。

2つの判例のように，裁判所の判断としては「放射線被爆の健康影響に対する不安」について，そのものを保護法益として捉えるまでには至っていない。ほとんどの裁判例では原告側では「放射線被爆の健康影響に対する不安」そのものを保護法益として主張するのではな

⁵ 中島肇『原発賠償 中間指針の考え方』（商事法務，2013）46頁。

⁶ 東京地判平27・6・29判例時報2271号（2015年）80頁。

⁷ 前橋地判平29・3・17判例時報2339号（2017年）4頁。

⁸ 判例時報2356号（2017年）7頁。

なお，本誌は福島地判平29・10・10の内容を掲載したものであるが，過去の集団訴訟事例との比較を批評しており，この点が取り上げられている。

く、「放射線被爆による健康被害に対する不安」を払拭するために避難生活を余儀なくされたことにより平穩生活権の侵害があったとして、不安については因果関係を導くための要素と捉えて主張をしており、そのため、「放射線被爆の健康影響に対する不安」そのものが保護法益に当たるのか否かについては、裁判例ではほとんど取り上げられていないように見受けられる。

2. 『ふるさとを失った』という喪失感

中間指針第四次追補では帰宅困難地域（大熊町，双葉町は全域。以下同じ）について、「見通しのつかない避難指示解除の時期に依存しない賠償が必要と考えられること等から、最終的に帰還するか否かを問わず、『長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり，そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等』を一括して賠償する⁹」こととし、この慰謝料について原子力賠償紛争審査会の資料では「故郷喪失慰謝料」とも表記されている¹⁰。

除本教授は「ふるさとの喪失」を地域，および避難者という2つのレベルで分類している。地域レベルでみた「ふるさとの喪失」とは、「自治の単位」としての地域が回復困難な被害を受け，そこでとりむすばれた住民・団体・企業などの社会関係，および，それを通じて人びとが行ってきた活動の蓄積と成果が失われることであり，避難者からみた「ふるさとの喪失」は，避難元の地域にあった生産・生活の諸条件を失ったことを意味すると整理されている¹¹。また，「故郷喪失慰謝料」は現行の慰謝料と足し引き可能との特徴を有するから，基本的に同質のものと考えてのが自然であり「ふるさと喪失慰謝料」とは同じと考えることはできないと指摘をされているが¹²，裁判上ではこの点についてどのように扱われたのかについて概観する。

集団訴訟である千葉地裁判決¹³では，原告らは，ふるさと喪失慰謝料とは「包括的生活権利としての平穩生活権¹⁴」を侵害されたことによる慰謝料であり，避難慰謝料では賠償することができないその他の精神的損害の全てに対応するものと位置付けていると主張したのに

⁹ 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一，第二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中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（2013年12月26日）5 - 6頁。

¹⁰ 第39回原子力損害賠償紛争審査会資料「原子力損害賠償の世帯当たり賠償額の試算について」（2013年12月26日）。第四次追補には「故郷喪失慰謝料」という呼称はみられない。

¹¹ 除本理史「避難者の『ふるさと喪失』は償われているか」淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社，2015年）190-196頁。

¹² 除本・前掲注(11)208頁。

¹³ 千葉地判平29・9・22判例集未登載。

¹⁴ 「包括的生活利益としての平穩生活権」は本件事故により，それまでに形成してきた人間関係，自己の人格を育んできた自然環境・文化環境を喪失し，居住・移転の自由及び人格権（放射能汚染のない環境の下で生命・身体を脅かされず生活する権利，人格発達権利，内心の静穏な感情を害されない利益を含む。）を包摂すると主張された。

対し、裁判所は「本件事故により生じる精神的苦痛に係る損害のうち、避難生活に伴う慰謝料では填補しきれないものについては、ふるさと喪失慰謝料と呼称するかどうかはともかく、本件事故と相当因果関係のある精神的損害として、賠償の対象となるというべきである」とした上で、「中間指針第四次追補の定める避難の長期化に伴う慰謝料は、…原告らのいう『ふるさと喪失慰謝料』には一部対応するものと解される。」と判示した。

また、同じく集団訴訟であった福島地裁判決¹⁵では、原告らは、「ふるさと喪失」損害として避難により「生存と人格形成の基盤」そのものから切り離され、これを活用することが不可能となりその結果として「日常幸福追求による自己実現」の機会を奪われた。先祖から引き継ぎ、その人生を通じて滋養してきた「生存と人格形成の基盤」を、確定的・不可逆的に喪失したとし、かかる「生存と人格形成の基盤」の確定的・不可逆的喪失に伴う損害については、中間指針等は、そもそも損害として考慮していないと主張した。これに対して裁判所では、性質の如何を問わずに損害賠償請求の被侵害法益として審理の対象となる権利利益の侵害を「ふるさと喪失」損害としたうえで、「中間指針第四次追補による帰還困難慰謝料…は、確定的、不可逆的に発生した損害であるから、本判決でいう『ふるさと喪失』損害に対応するものというべきである」と判示した。

このように裁判所の傾向としては、「ふるさと喪失慰謝料」を認めたとしても、中間指針第四次追補の定める「故郷喪失慰謝料」に対応するものとして判断されている。

3. 小括

これまで精神的苦痛を分類毎に整理して裁判例を概観したわけであるが、中間指針で定められているところから逸脱して新たに権利が認められるということまでには至っていない。しかし、集団訴訟の判決の動向という面では「中間指針等による賠償額」を超える損害を認められる事例も多くあり、被害者救済についてどのように考えるかについてはなお課題として残存しているように思われる。

なお、取り上げた裁判例の多くが上訴されており、今後の判決が待たれるところである。

¹⁵ 福島地判平29・10・10判例時報2356号（2018年）3頁。

第 3 部

国際的な原子力損害賠償制度の枠組み

第 1 章

国際的な原子力損害賠償制度の枠組み

研究員

戸 本 武 志

I はじめに

原子力損害賠償制度においては、各国の国内法に加えて、国際条約が存在し、世界的な原子力損害賠償制度の全体の枠組みを形成している。国境を越えて生じる原子力損害（越境損害）の処理などに適切かつ迅速に対応するために国際的な共通ルールを定め、加盟国間の制度の共通化を図るためである。

現在、国際条約は、「原子力の分野における第三者責任に関する条約」（以下「パリ条約」という。）、「原子力損害の民事責任に関するウィーン条約」（以下「ウィーン条約」という。）、「原子力損害の補完的補償に関する条約（Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage）」（以下「C S C」という。）の3系統がある。本章ではパリ条約、ウィーン条約の2系統についてその概要（原子力損害の定義、責任制限及び責任限度額、免責、保証措置について）を紹介（Ⅱ～Ⅳ）した後、各条約間の比較及び各条約と日本の原子力損害賠償法の比較（Ⅴ）を行う。

Ⅱ 系統①：パリ条約

原子力の平和利用が国際的に追求されるようになる1950年代以降、事故時の賠償責任を含む法制度として、米国のプライス・アンダーソン法（1957年）、英国の原子力施設法（1965年）など各国で国内法整備が進められた。これと並行して、条約による国際的枠組みの構築がはかられた。以降、Ⅱではパリ条約系統、Ⅲではウィーン条約系統について概観する。

1. パリ条約¹

パリ条約はOECD/NEAの前身であるOECE（欧州経済協力機構）のENEA（欧州原子力機関）のもとで1956年より検討され、各国の原子力損害賠償制度の基本的原則に関わる事項を統一すること、及び、裁判管轄権、準拠法、判決の承認に関する国際的なルール作りを目的として作成された原子力損害賠償に関する最初の国際条約であり²、1960年に採択され、1968年に発効した。イギリス、フランス、ドイツ、イタリアを中心に、西欧諸国の計16カ国³が加盟している。以下、その内容について概観する。

(1) 原子力損害

パリ条約には原子力損害の定義規定そのものは置かれていない。しかし、第3条が、次の

¹ パリ条約の和訳箇所については、谷川久ほか『諸外国の原子力損害賠償制度—原子力責任班報告書』（日本エネルギー法研究所、1993年）を参考に行っている。

² 一般社団法人 日本原子力産業協会『あなたに知ってもらいたい原賠制度2013年度版』（2014年）238頁。

³ ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スロベニア、スペイン、スイス、スウェーデン、トルコ、イギリスの16カ国が加盟。

ように施設運営者の責任原因となる損害について規定している。

「(a) 原子力施設の運転者は、この条約に従って、次に掲げる損害に対して責任を負う。

(i) 人の障害又は死亡

(ii) 次に掲げる財産以外の財産の棄損又は滅失

(1) 原子力施設自体、及びその原子力施設の所在するサイトに存在する建設中のその他の原子力施設及び、

(2) そのような施設に関連して使用されるか又は使用されるべきその他の財産であって、同一のサイトに所在するもの」

(2) 責任制限・責任限度額

責任制限、責任限度額については、以下の規定が置かれている（7条）。

「(a) 原子力事故による損害について支払うべき賠償の総額は、本条の定める最高責任限度額を超えてはならない。

(b) 一つの原子力事故による損害についての運転者の最高責任限度額は、国際通貨基金によって定義され、当該基金の活動及び取引に用いられる特別引出権（以下「SDR」という）によって計算して、1500万SDRとする。もっとも、

(i) 締約国は、第10条により必要とされる保険その他の資金的保障を運転者が取得する可能性を考慮して、立法により、これよりも多いか又は少ない金額を定めることができる。

(ii) 締約国は、原子力施設又は関係する核物質の性格、及びそれに起因して生じ得べき事故の結果に鑑み、より少ない金額を定めることができる。ただし、いかなる場合にも、定められる金額は、500万SDRよりも少ない金額であってはならない。（以下略）」

第7条(a)及び(b)において1500万SDRという最高責任限度額を定め、この限度額を超えてはならないと規定してはいるものの、(b)(i)において、保険その他の資金的保証その他の資金的保証を運転者が取得する可能性を考慮して、立法により、これよりも多いか又は少ない金額を定めるとしている。

(3) 免責

免責については、以下の通り規定されている（9条）。

「運転者は、戦闘行為、敵対行為、内戦、反乱、又は原子力設備が設置されている締約国の国内法に別段の規定がある場合を除き、異常かつ巨大な自然災害による原子力事故による損害に対して責任を負わない。」

(4) 保証措置

保証措置については、以下の通り規定されている（10条）。

「(a) この条約に定められた責任を填補するため、運転者は、権限ある当局が定めるべき種

類及び条件に従い、7条に定める金額の保険その他の資金的保証を講じ、かつこれを維持しなければならない。

(b) 保険者その他の資金的保証人は、権限ある当局に対し、少なくとも2ヵ月前に書面による届け出を行わない限り、本条(a)に定める保険その他の資金的保証を停止し又は解除してはならない。この保険その他の資金的保証が核物質の運送に係る場合には、当該運送の期間中はこれを停止または解除してはならない。

(c) 保険、再保険その他の資金的保証として準備される金額は、原子力事故による損害の賠償のためにだけ使用することができる。」

ここでは、7条に定める金額、すなわち1500万SDRを損害賠償措置として運転者に義務付けし、その措置の停止または解除の条件及び使用用途の限定を行っている。

2. ブラッセル補足条約⁴

原子力損害賠償に関する「ブラッセル補足条約」とは、「1964年1月28日の追加議定書及び1982年11月16日の議定書により改正された1960年7月29日のパリ条約を補足する1963年1月31日の条約」を指す。

内容は、名前のとおりパリ条約を補足するもので、パリ条約で義務付けられている賠償措置額を超える損害について3億SDRまで賠償可能にするものである。

事故の態様によっては、賠償総額が最低賠償措置義務額を超え得ることから、一部の国では国内的に賠償資金を上積みできる制度を構築していたが、このような賠償資金の上積み条約で手当てすべきとの問題提起がなされ、締約国の裁量に任せることにとどまっていたパリ条約では不十分との認識からブラッセル補足条約が作成された⁵。

本条約は、1974年12月4日に発効し、その後1982年11月に改正され現在に至っている。具体的な規定は以下の通り（3条）。

「(a) 締約国は、この条約で定める条件に従い、第2条に掲げる損害についての賠償は一事故当たり3億SDRまで支払われることを約束する。

(b) 上記の賠償は、次の各号に掲げる金額に応じ当該各号に掲げる資金から調達されるものとする。

(i) 最低500万SDRであって、責任を負うべき運転者の原子力施設が領域内に所在している締約国の法律によって定められた額までは、保険その他の資金的保証から提供される資金

(ii) 上記の額と1億7500万SDRとの間の額については、責任を負うべき運転者の原子力施設が領域内に所在する締約国によって用意される公的資金。

⁴ ブラッセル補足条約の和訳箇所については、谷川ほか前掲注(1)を参考にしている。

⁵ 道井緑一郎「原子力損害賠償条約と日本の対応」世界法年報32号（2013年）165頁。

(iii) 1億7500万SDRと3億SDRとの間の額については、12条に定める分担の計算式に従い締約国によって用意される公的資金（以下略）」

ブラッセル補足条約により、原子力施設を保有する締約国の公的資金及び締約国によって用意される公的資金を用い、3億SDRまでの損害の賠償が可能となった。このブラッセル補足条約は、施設国のみならず他の締約国にも資金拠出の義務を課している点で画期的であった⁶。

3. 改正パリ条約⁷

1986年4月に発生したチェルノブイリ事故をきっかけに、ウィーン条約の改正の検討を皮切りに世界の原子力損害賠償制度の在り方が見直されることとなった。パリ条約とウィーン条約を連結するジョイントプロトコル（IVで後述）が1992年に発効し、2003年には改正ウィーン条約（III. 2で後述）が発効する中で、パリ条約についても見直しが行われ、2004年2月12日、改正パリ条約が採択された。

『パリ条約及びブラッセル補足条約の改正に関する改正参加国代表による説明的報告書』によれば、「パリ条約の締約国は、パリ条約とブラッセル補足条約で確立された現在（パリ条約）の原子力責任の制度は存続可能で健全なものであるが、改善が必要であると結論づけた。その改善は、より多額の財政的な補償が、より広い範囲の損害に関して、より多数の被害者を補償するために利用可能となるよう計画された。パリ条約の前回の改正からNEA常任委員会やOECD理事会によってなされたその条約の適用に関する決定や勧告、解釈を実行するためであり、或いはパリーブラッセルの制度が、国際的な原子力責任の一部を形成する既存の文書、特に改正ウィーン条約と補完基金条約との一致を保つことを確実にするためである⁸」として、改正理由が説明されている。

具体的な条項は以下のとおりである。

(1) 原子力損害

パリ条約で示された「原子力損害」について、新しい定義が具体的、詳細な記述として加えられ、その定義に含まれる「経済損害」、「環境損害の原状回復措置」、「環境損害に基づく収入の喪失」、「防止措置」、などの概念が新たに定義された。実際の規定は以下の通り（1条(a)(vii)）。

「(vii) 「原子力損害」とは、

1. 死亡又は身体の障害

⁶ 道井・前掲注(5)165頁。

⁷ 改正パリ条約の和訳箇所については、谷川久ほか『2004年に改正された原子力の分野における第三者責任に関するパリ条約及び2004年に改正されたブラッセル補足条約—平成15～16年度原子力損害賠償に係る法的枠組研究班中間報告書—』（日本エネルギー法研究所、2005年）を参考にしている。

⁸ 谷川ほか前掲注(7)110頁。

2. 財産の滅失又は棄損

並びに管轄裁判所の法が決する限りにおいて次のものをいう。

3. 上記1及び2の損失又は損害から生じる経済的損失であって、当該条項に定める損失又は損害に関して請求権を有する者が受けた1及び2に含まれないもの

4. 環境のささいなものとはいえない汚染について実際に執られたか、又は執られる予定である回復措置の費用であって、上記2に含まれないもの

5. 環境の重大な汚染の結果として生じた、環境を利用し、又は享受する直接の経済的利益から得られる収入の喪失であって、上記2に含まれないもの

6. 防止措置の費用及びその措置により生じた更なる損失又は損害

上記1～5の場合には、損失又は損害が、原子力施設内のあらゆる放射性源によって放出され、原子力施設内の核燃料、放射性生成物若しくは放射性廃棄物から放出され、又は原子力施設から発出し、そこを起点とし、若しくはそこへ輸送される核物質から放出される電離放射線から生じ、又はこれらに起因する限りにおいて原子力損害となり、それらの放射性特性物から生じたのか、その放射性特性とそれらの有毒性、爆発性その他の危険な特性との結合から生じたのかは問わない。

上記1～5の場合には、損失又は損害が、原子力施設内のあらゆる放射性源によって放出され、原子力施設内の各燃料、放射性生成物若しくは放射性廃棄物から放出され、又は原子力施設から発出し、そこを起点とし、若しくはそこへ輸送される核物質から放出される電離放射線から生じ、又はこれらに起因する限りにおいて原子力損害となり、それらの放射性特性から生じたのか、その放射性特性とそれらの有毒性、爆発性その他の危険な特性との結合から生じたのかは問わない。」

すなわち、改正パリ条約は、死亡又は身体の障害、財産の滅失又は毀損の他、管轄裁判所の法が決する限りにおいて、①死亡又は身体の障害及び財産の滅失又は毀損から生じる経済的損失、②重大な環境汚染の回復措置費用、③環境損害に関連する収入の喪失、④防止措置の費用及びその措置により生じたさらなる損失又は損害を「原子力損害」として定義している。

(2) 責任制限・責任限度額

改正パリ条約では、パリ条約で1500万SDRであった責任限度額を大きく引き上げている。責任限度額の規定は以下のとおり（7条）。

「(a) 各締約国は、国内法により、いずれか一個の原子力事故によって生じた原子力損害についての運営者の責任は、7億ユーロを下回ってはならないと定めるものとする。（以下略）」

パリ条約締約国が非公式に国家レベルで無限責任制度を持つ国が条約に参加できることを数年に渡りみとめてきたことを、今次の改正条約は公式に認める。改正条約の下で、原子力

運営者の責任額は、以下で詳述するウィーン条約同様、最高限度額ではなく最低限度額を用いて規定され、有限責任制国及び無限責任制国双方を受け入れる⁹。なお、改正参加国代表による説明的報告書によると、この条項の改正は、①責任額を運営者の責任がそれ以下であってはならない額を用いて規定されること、②計算単位をSDRからユーロに変更すること、③責任額は、最低7億ユーロまで引き上げられること、④危険度の低い施設や輸送についての責任額に関しても、それぞれ7000万ユーロと8000万ユーロを下回らない額にまで引き上げられること及び⑤段階的導入規定において、条約に加盟しようとする国が一定期間に限りその国の運営者の責任額を3億5000万ユーロに制限することを認めることの五つの構成要素からなると説明されている。

(3) 免責

免責規定は、以下の通り（9条）。

「運転者は、戦闘行為、敵対行為、内戦、又は反乱の直接的帰結である原子力事故によって生じた原子力損害について責任を負わない。」

パリ条約で認められていた「異常かつ巨大な自然災害による原子力事故」に起因する原子力損害について免責が認められなくなったことが特徴と言える。

(4) 保証措置

保証措置に関する規定は、以下の通りである（10条）。

「(a) この条約に定められた責任を填補するため、運営者は、権限ある当局が定めるべき種類及び条件に従い、7条(a)若しくは(b)又は21条(c)に定める金額の保険その他の資金的保証を保有し、かつこれを維持しなければならない。

(b) 運営者の責任が金額において制限されていない場合には、責任を負うべき運営者の原子力施設がその領域内に設置されている締約国は、責任を負うべき運営者の資金的保証について限度を設けることができる。ただし、このように設定される限度は、7条(a)又は(b)に定める金額を下回ってはならない。

(c) 責任を負うべき運営者の原子力施設がその領域内に設置されている締約国は、保険その他の資金的保証が、運営者に対して提起された原子力損害の賠償請求につき、その債権を満足させるために利用できないか、又は十分でない場合には、その範囲内で、少なくとも7条(a)または21条(c)に定める金額まで、必要な資金を提供することにより、その賠償請求についての支払を確保しなければならない。

(d) 保険者その他の資金的保証人は、権限ある当局に対し少なくとも2ヵ月前に書面による届出を行わない限り、本条(a)又は(b)に定める保険その他の資金的保証を停止し、又は

⁹ 飯塚浩敏「国際原子力責任法制 1. 原子力責任条約概観～改正ウィーン条約、補完的補償条約、改正パリ条約、改正ブラッセル補足条約」谷川久ほか『原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書－平成17年度研究報告書』（日本エネルギー法研究所、2007年3月）22頁。

解除してはならない。この保険その他の資金的保証が核物質の運送に関係する場合には、当該運送の期間中はこれを停止又は解除してはならない。

(e) 保険、再保険その他の資金的保証として準備される金額は、原子力事故による損害の賠償のためにだけ使用することができる。」

4. 改正ブラッセル補足条約¹⁰

「改正ブラッセル補足条約」とは、「1964年1月28日の追加議定書、1982年11月16日の議定書及び2004年2月12日の議定書により改正された、原子力の分野における第三者責任に関する1960年7月29日のパリ条約を補足する1963年1月31日の条約」を指す。本条約は改正パリ条約を補足するもので、改正パリ条約で義務付けられている賠償措置額を超える損害について15億ユーロまで賠償可能にする。

ブラッセル補足条約の改正については、パリ条約改正の交渉が始まってほぼ2年後、ブラッセル補足条約の11の締約国によって着手された。その改正理由については、改正パリ条約との一致を確実にするために必要であり、その下で利用される「補足」基金の額を増やすために必要であるということを十分に認識したため¹¹とされている。

なお、具体的な規定は以下の通り（3条）。

「(a) 締約国は、この条約で定める条件に従い、第2条に掲げる原子力損害についての賠償は、第12条bisの適用を条件として、一原子力事故あたり15億ユーロまで支払われることを約束する。

(b) 上記の賠償は、次の各号に掲げる金額に応じ当該各号に掲げる資金から調達されるものとする。

(i) 最低7億ユーロの額であって、責任を負うべき運営者の原子力施設がその領域内に所在する締約国の法律によって定められ、かつ7億ユーロに至るまではパリ条約に従って分配されるその額までは、保険その他の資金的保証又はパリ条約第10条(c)に従って提供される公的資金

(ii) 本条(b)(i)に定める額と12億ユーロとの間の額については、責任を負うべき運営者の原子力施設がその領域内に所在する締約国によって用意される公的資金

(iii) 12億ユーロと15億ユーロ（第12条bisで定める仕組みに従って増額する場合にはその額）との間の額については、第12条に定める分担の計算式に従い締約国によって用意される公的資金」

¹⁰ 改正ブラッセル補足条約の和訳箇所については、谷川ほか前掲注(7)を参考にしている。

¹¹ 前掲注(7)109頁。

Ⅲ 系統②：ウィーン条約

1. ウィーン条約¹²

ウィーン条約については、1963年、国際原子力機関（I A E A）において採択され、1977年に発効した。先述したパリ条約が西欧の国々を中心として作られたのに対して、ウィーン条約は、I A E Aのもとで全世界をカバーする原子力損害賠償の国際的な枠組みとして作られた。中東欧、中南米等 I A E A加盟国を中心に40カ国¹³が加盟している。以下、その内容について概観する。

(1) 原子力損害

ウィーン条約は、次のような原子力損害の定義を置いた（1条1項(k)）。

「原子力損害とは、次のものをいう。

- (i) 死亡、身体の障害、又は財産の滅失若しくは損害であって、原子力施設内の核燃料又は放射性生成物若しくは放射性廃棄物、又は原子力施設から発出され、同施設が起点になり若しくは同施設に発送される核物質の放射能の特性から、又は放射能の特性と有毒性、爆発性その他の危険な特性との結合から生じ又はこれらに起因するもの
- (ii) 管轄裁判所の法律が定める場合には、その限度において、前号のものから生じ又はこれに起因する他の滅失又は損害
- (iii) 施設国の法律が定める場合には、原子力設備内の他の放射線源が放出する別の電離放射線から生じ又はこれに起因する死亡、身体の障害又は財産の滅失若しくは損害」

(2) 責任制限・責任限度額

責任制限については、次のような規定を設けている（5条）。

「1. 施設国は、運転者の責任を、一の原子力事故について500万ドルを下らない額に制限することができる。（以下略）」

(3) 免責

免責規定は以下の通り規定されている（4条3項）。

- 「(a) 運転者は、戦闘行為、敵対行為、内戦又は反乱に直接起因する原子力事故により生じた原子力損害については、この条件に基づく責任を負わない。
- (b) 施設国の法律に別段の定めがある場合を除き、運転者は、異常な性質の巨大な天災地変に直接起因する原子力事故により生じた原子力損害について、責任を負わない。」

¹² ウィーン条約の和訳箇所については、谷川ほか前掲注(1)を参考にしている。

¹³ アルゼンチン、アルメニア、ベラルーシ、ボリビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブラジル、ブルガリア、カメルーン、チリ、クロアチア、キューバ、チェコ、エジプト、エストニア、ハンガリー、ヨルダン、カザフスタン、ラトビア、レバノン、リトアニア、モーリシャス、メキシコ、モンテネグロ、ニジェール、ナイジェリア、ペルー、フィリピン、ポーランド、モルドバ、ルーマニア、ロシア、セントビンセントグレナディーン諸島、サウジアラビア、セネガル、セルビア、スロバキア、マケドニア、トリニダード・トバゴ、ウクライナ、ウルグアイの40カ国が加盟。

パリ条約と同様に、「異常な性質の巨大な天災地変」に直接起因する原子力事故により生じた原子力損害についても免責の対象としている点に特徴がある。

(4) 保証措置

保証措置についての規定は以下の通り（7条）。

- 「1. 運転者は、施設国が定める額、形式及び条件で、原子力損害に対する事故の責任を填補する保険その他の資金的保証を維持するよう要求されるものとする。施設国は、保険その他の資金的保証の支払額が運転者に対し提起された原子力損害の賠償請求をみたすため不十分であり、かつ5条の規定により設定される範囲を超えない限りにおいて、必要な資金を提供することにより、その賠償請求の支払を確保しなければならない。
2. 前項の規定は、締約国、又は州若しくは共和国のようなその構成部分に対し、運転者としての責任を填補するための保険又は金銭的保証を維持するよう要求するものではない。
3. 本条1項の規定により保険その他の資金的保証又は施設国により提供される資金は、もっぱらこの条約に基づき支払われる賠償のためにのみ使用されるものとする。
4. 保険者その他の資金的保証者は、本条第1項の規定により提供される保険その他の資金的保証を権限ある当局に対し少なくとも2ヵ月前に書面による予告を与えることなく、又は、その保険その他の資金的保証が核物質の輸送に関連する限りにおいては、その輸送期間中には、停止し又は取り消してはならない。」

2. 改正ウィーン条約¹⁴

ウィーン条約が1963年に採択されて以降、改正の必要性を指摘されながらもそれを行うことなくその古い枠組みを維持してきた I A E Aであったが、1986年4月に起きたチェルノブイリ事故を直接の契機として、運営者に課される責任限度額の引き上げなど、被害者救済の実効性確保を図る改正が行われた。

(1) 原子力損害

改正ウィーン条約は、原子力損害について以下の通り定義規定を置いている（1条1項(k)）。

「(k) 「原子力損害」とは、

（i）死亡又は身体の障害

（ii）財産の滅失又は棄損

及び管轄裁判所の法が決する限りにおいて、次のものをいう。

（iii）（i）及び（ii）の損失又は損害から生じる経済的損失であって、当該条項に定める損

¹⁴ 改正ウィーン条約の和訳箇所については、谷川久ほか『原子力損害の民事責任に関するウィーン条約改正議定書及び原子力損害の補完的補償に関する条約—平成10～12年国債原子力責任班中間報告書—』（日本エネルギー法研究所、2001年）を参考に行っている。

- 失又は損害に関して請求権を有する者が受けた(i)及び(ii)に含まれないもの
- (iv) 環境のささいなものとはいえない汚染について実際に執られたか、又は執られる予定である回復措置の費用であって、(ii)に含まれないもの
- (v) 環境の重大な汚染の結果として生じた、環境を利用し又は享受する経済的利益から得られる収入の喪失であって、(ii)に含まれないもの
- (vi) 防止措置の費用及びその措置により生じた更なる損失又は損害
- (vii) 環境汚染によって生じたのではない経済的損失であって管轄裁判所の民事責任に関する一般法で認められているもの

上記(i)から(v)及び(vii)の場合には、損失又は損害が、原子力施設内のあらゆる放射線源によって放出され、原子力施設内の核燃料、放射性生成物若しくは放射性廃棄物から放出され、又は原子力施設から発出しそこを起点とし、若しくはそこへ輸送される核物質から放出される電離放射能から生じ又はこれらに起因する限りにおいて原子力損害となり、それらの放射性特性から生じたのかその放射性特性とそれらの有毒性、爆発性その他の危険な特性との結合から生じたのかは問わない。」

なお、「回復措置」、「防止措置」は「当該措置が執られる国の権限ある当局によって承認された措置でなければならず、更に「防止措置」は原子力損害を防止し又は最小限にするため、当該措置が執られる国の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に執るすべての合理的措置をいう（1条1項(n)）が、ここでいう「合理的措置」は、「管轄裁判所の法において適切かつ均衡のとれた措置と認められるもの」でなければならない¹⁵。

(2) 責任制限・責任限度額

責任制限については以下の通り規定を置いている（5条）。

「1. 運営者の責任は、施設国によって、一の原子力事故につき、次のいずれかの額に制限することができる。

(a) 3億SDRを下回らない額

(b) 1億5000万SDRを下回らない額。ただし、その額を超えて、少なくとも3億SDRまでの公的資金が原子力損害を賠償するためにその国によって提供される場合に限る。

又は、

(c) この議定書の発効の日から最長15年間は、その期間内に発生した原子力事故に関して1億SDRを下回らない額。ただし、原子力損害の賠償のために、1億SDRまでの差額がその国の公的資金によって利用可能とされている場合に限り、1億SDRより少ない額を設定できる。

2. 本条1にも係らず、原子力施設若しくは当該核物質の特性及びそれに起因する事故の

¹⁵ 飯塚・前掲注(9)10頁。

想定される結果に関して、施設国は、より少額の運営者の責任を設定できる。ただし、いかなる場合も想定される額は500万SDRを下回ってはならず、かつ施設国は、本条1に従って設定した額まで公的資金が利用可能であることを確保しなければならない。
(以下略)」

改正後の新しい最低責任限度額は3億SDRであるが(5条1項(a))、少なくとも3億SDRまでの差額が公的資金で埋め合わされる条件で、1億5000万SDRと3億SDRとの間で責任限度額を設定すること(5条1項(b))により、原子力運営者の資金負担を軽くすることができる。ただし、この義務を果たすことが初めから困難な締約国は、議定書発効の日から最低15年間については、その期間内に生じた原子力事故に関して1億SDRまでの差額が施設国の公的資金により利用可能とされている場合に限る(5条1項(c))。

(3) 免責

免責規定は以下の通りである(4条3項)。

「運営者は、原子力損害が武力紛争行為、敵対行為、内戦又は反乱に直接起因することを証明した場合には、この条約に基づく責任を負わない。

前述した系統①と同様、改正ウィーン条約においても、ウィーン条約で認められていた「異常な性質の巨大な天災地変に直接起因する原子力事故」により生じた原子力損害については免責事由から削除された。

(4) 保証措置

保証措置は以下の通り(7条)。

- 「1. (a) 運営者は、施設国が定める額、形式及び条件で、原子力損害に対するその責任を填補する保険その他の資金的保証を保持するよう要請されるものとする。施設国は、保険その他の資金的保証の支払額が運営者に対して提起された原子力損害の賠償請求権を満足させるについて足りない部分、ただし、5条により定める限度を超えない範囲で、必要な資金を提供することにより、その賠償請求権についての支払を確保しなければならない。運営者の責任額が無限である場合には、施設国は責任を負うべき運営者の資金的保証の限度を設定することができるが、その限度額は3億SDRを下回ってはならない。施設国は、資金的保証の支払額が運営者に対して提起された原子力損害の賠償請求権を満足させるについて足りない部分、ただし、本項の定める資金的保証の額を超えない範囲で、その請求権についての支払を確保しなければならない。
- (b) 本項(a)に係らず、運営者の責任額が無限である場合には、原子力施設又はそれに関連する核物質の性質及びそれらに起因する事故の予想される結果に鑑み、施設国は運営者の資金的保証をより少ない額に設定することができるが、いかなる場合にも設定される額は500万SDRを下回ってはならず、かつ施設国は保険その他の資金的保証の支払額が運営者に対して提起された原子力損害の賠償請求権を満足させるにつ

いて足りない場合に限り、本項(a)に従い規定される限度まで必要な資金を提供することにより、その賠償請求権の支払を確保するものとする。

2. 本条1は、締約国又は州若しくは共和国のような構成部分に対し、自ら運営者として負う責任を填補するための保険の他の資金的保証を維持することを要求するものではない。

3. 本条1又は5条1(b)及び(c)により、保険、その他の資金的保証又は施設国により提供される資金は、もっぱらこの条約に基づき支払われる賠償のためにのみ利用されるものとする。

4. 保険者又はその他の資金的保証者は、本条1により提供される保険その他の資金的保証を、権限ある当局に対し少なくとも2ヵ月前に書面による予告を与えないで停止又は取消してはならず、またその保険その他の資金的保証が核物質の輸送に関連する場合には、その輸送期間中は、停止又は取消してはならない。」

すなわち、運営者は、施設国が定める額、形式及び条件で、原子力損害に対するその責任を補填する保険その他の資金的保証を保持するよう要請される。施設国は、保険その他の資金的保証の支払額が運営者に対して提起された原子力損害の賠償請求権を満足させるために、3億SDRを超えない範囲で足りない部分の賠償請求権の支払を確保しなければならない。運営者の責任が無限である場合には、施設国は責任を負うべき運営者の資金的保証の限度を設定することができるが、その限度額は3億SDRを下回ってはならず、賠償請求額がこれを上回る場合には、同措置額までその支払いを確保しなければならないことが規定されたといえる。

IV ジョイントプロトコル

OECDの枠組みの中で採択されたパリ条約と、IAEAのもとで採択されたウィーン条約は、ともに原子力損害賠償に関する国際条約として、1960年代に創設され、類似した規定を持つ。しかし、両方の条約に加盟している国はなく、また、条約は、加盟国間のみで有効であるため、パリ条約の締約国とウィーン条約の締約国との間に発生する越境損害においては、どちらの条約も効力を持ち得ないこととなる。

このような背景のもと、パリ条約とウィーン条約の連結によって条約の実効性を高めるための議論は1970年代半ば頃から行われていたが、1986年4月に発生したチェルノブイリ事故をきっかけとして急速に実現への機運が高まった。その結果、IAEAを中心として検討が行われ、それぞれの条約の効果を相互に拡張することによってパリ条約とウィーン条約とを結び付けるジョイントプロトコルが1988年に採択された。

ジョイントプロトコルとは1988年9月21日に採択され、1992年4月27日に発効した「ウィーン条約及びパリ条約の適用に関する共同議定書」を指す。事故を起こした国と損害を受け

た国が異なる条約に加盟していたとしても、ジョイントプロトコルの加盟国間においては、事故を起こした締約国が加盟する条約（ウィーン条約又はパリ条約）に従って他国への越境損害に対する賠償処理が実施されることになる。また、一つの事故に対してはウィーン条約又はパリ条約いずれか一方が他方を排斥して適用されることとなる。

ジョイントプロトコルの主な規定事項は以下の通り。

「第2条

- (a) ジョイントプロトコルを適用する上で、ウィーン条約の締約国にある原子力施設の運転者は、パリ条約とジョイントプロトコルの両方を締約する国の原子力損害について、ウィーン条約に従って責任を負う。
- (b) ジョイントプロトコルを適用する上で、パリ条約の締約国にある原子力施設の運転者は、ウィーン条約とジョイントプロトコルの両方を締約する国の原子力損害について、パリ条約に従って責任を負う。

第3条

- 1. 一つの原子力事故に対しては、ウィーン条約又はパリ条約のいずれか一方が他方を排斥して適用される。
- 2. 事故発生国が締約国である条約が適用される。
- 3. 輸送中などの原子力事故の場合、責任を負う運転者の原子力施設を持つ国が締約国である条約が適用される。」

V 比較

1. 系統①（主に改正パリ条約）と系統②（主に改正ウィーン条約）の比較

ここまで、系統①と系統②に属する各条約の主要規定を概観してきたが、以降では、各条約における主要規定の比較を行うことで、各条約の特徴を分析することとする。

比較を行う前に、改めて何故複数の系統の条約が存在するのかについては、条約ごとの規定の差異が生じる原因にも通ずる部分があり、非常に重要であると考えするため、その経緯を概観することとしたい。

まず、原子力損害賠償に関する初めての国際条約として策定されたパリ条約（系統①）は、OECD（OECD）の枠組みで作成され、域外国に開放されていないわけではないが、OECDのルールとして、域外国の参加に当たっては、全締約国の同意が必要であり、新規締約国にとって加入の敷居が高い結果となった¹⁶。まずは、原子力の利用が進んでいて、当時

¹⁶ パリ条約21条は以下のように規定し、OECD加盟国以外の国によるパリ条約締結を許容しているが、加入には既存の締約国すべての同意が必要としている。「(a) The Government of any Member or Associate country of the Organization which is not Signatory to this Convention may accede thereto by notification addressed to the Secretary-General of Organization. (b) The Government of any other country which is not a Signatory to this Convention may accede

の国内制度の整備状況から見てある程度同質性・成熟性のみられる西欧諸国において制度整備が図られたものといえる。

こうした状況に鑑み、IAEAが音頭をとり、パリ条約によってカバーされていない諸国も対象とし、よりグローバルな条約を目指してウィーン条約（系統②）が作成された。ここにはOECD主導の系統①の条約、IAEA主導の系統②の条約が枝分かれした理由があると考えられる。

さらに、ここで、制度が分解することとなったもう一つの要因は、最低賠償措置額を超える補完的資金の措置の必要性についての認識である。事故の態様によっては、賠償総額が最低賠償措置義務額を超え得ることから、一部の国では国内的に賠償資金を上積みできる制度を構築していたが、こうした賠償資金の上積み有条約で手当てすべきとの問題提起がなされた。しかし、当時交渉中のパリ条約はこの点を締約国の裁量に任せるにとどまり、その後、やはりこれでは不十分との認識からブラッセル補足条約（系統①）が作成された。しかし、同条約は地域的性格を帯びたパリ条約の補足条約にとどまり、ウィーン条約については、ブラッセル補足条約に対応する補足協定は作成されなかった。ウィーン条約を作成した外交会議は補足条約の検討の必要性を提起し、IAEAに作業を要請したものの、成果を生むことはなかった。こうした事態に変化を生じさせたのはチェルノブイリ事故の発生であり、補完的基金の必要性が再び注目され、作業が進められた。その過程で、ウィーン条約補足条約の策定も検討されたが、施設国以外の国が拠出義務に応じることの困難さが立ちはだかった。こうした中で、追加的資金は、施設国外の被害に使用すると案も浮上した。しかしながら、これに対しては、一部の国が原子力損害賠償条約の基本原則の一つである無差別原則に反するとして抵抗し、最終的に追加的国際基金の一部を施設国外の被害に、残りを施設国内・国外の双方の被害に使用すると案をもって内容的に妥協が図られた。これが新たな条約であるCSC（次章で詳述する。）として具現化する¹⁷。

また、原子力損害賠償問題に国際社会がより適切に対応していくに当たっては、IAEA閣僚会合においても指摘された国際的に統一的な制度作りに向けた取り組みないし各条約スキームのグローバル化を進めていく必要がある。各条約系統間の連結の点では、前述のとおり、パリ条約（系統①）とウィーン条約（系統②）の連結がジョイントプロトコルで図られている。この連結の議論は、既に1964年に議論が行われているが、1973年に至り、OECD／NEAの下で設置された作業部会において、2本の条約を1本の条約で置き換えるオプション1と、両条約を残して、その間にリンクをつけるオプション2が検討され、翌1974年に

thereto by notification addressed to the Secretary-General of the Organization and with the unanimous assent of the Contracting Parties. Such accession shall take effect from the date of such assent.」

¹⁷ 道井・前掲注(5)165-166頁。

は抵触規定による処理、パリ条約の適用地域の拡大といったさらなる方式についても検討要望が出された。その後も、このブリッジの問題は提起されるが、議論が進展をみなかった中で、1986年のチェルノブイリ原発事故を受けて、1988年にジョイントプロトコルが採択されるに至った。

もっとも、こうした手法によるブリッジについては、未だ法的な課題も残されてはいる。即ち、条約の規定振りの上での幾多の工夫にも拘わらず、事例によっては、解釈上の調整等を図らない場合ブリッジがうまく繋がらない場合も起こり得る¹⁸。

こうしたリンク上の問題は、いくつかの事情が重なったケースで考え得るが、一部 I A E A 関係者他においてもリンクに当たっての課題があることは認識されており、そもそもジョイントプロトコルの交渉過程でこうした問題を回避すべく様々な案が検討された。結果的に、内容に違いのある条約をつなぐことにより潜在的に生じ得る問題のすべてを解消するには至っていないかもしれないものの、ジョイントプロトコルがなかった状況よりは明らかに改善が図られている。今後、個々の問題に応じ、解釈上の整理等で解決可能な問題はそのようなやり方で解決していくことが考えられるし、問題は、各国の締結する条約が異なる場合に生じるわけであるので、ジョイントプロトコルないし C S C の締約国を少しでも拡大していくことが問題のより実質的な解消につながる¹⁹と考えるが、解釈上の整理をするに際しても、各条約の差異を理解することは極めて重要であると考えため、以下で具体的な規定について系統①と系統②の比較を行うこととしたい。

(1) 原子力損害

パリ条約では、単純に人の傷害・死亡、財産の毀損・滅失（ただし財産については範囲を限定）を賠償するとしていた。これに対して、ウィーン条約は、原子力損害を定義すると同時に、その内容を、条約それ自体によって定まる部分と、管轄裁判所の法が認める場合に限るという条件を付しつつ、一種の間接損害をも取り込んだ。このように、条約自身で自己完結的に規定される身体障害・財産損害と、管轄裁判所の法の認める範囲と言う限定つきで認められる間接損害との二本立てで原子力損害を規定するという構成は、改正ウィーン条約、改正パリ条約においても引き継がれている²⁰。

改正パリ条約の原子力損害の定義は、改正ウィーン条約の定義とほぼ同じであるが、若干の違いがある。次の2点が重要である。第1は、環境の重大な汚染の結果として生じた、環境を利用し、又は享受する経済的利益から得られる収入の喪失に関してである。パリ条約1条(a)(vii)5は、改正ウィーン条約1条1項(k)(v)とは異なり、「直接の」という限定が入っている。第2は、改正ウィーン条約の1条1項(k)(vii)に相当する条項が、改正パリ条約

¹⁸ 道井・前掲注(5)176-177頁。

¹⁹ 道井・前掲注(5)178頁。

²⁰ 藤田友敬「原子力損害の概念～改正パリ条約を中心として」谷川ほか前掲注(9)73頁。

には置かれていないということである。これが削除された理由は、「パリ条約・ブラッセル補足条約締約国代表による両条約改正についての報告書」によれば、この条項で触れられているような費目は、本項の他の費目としてすでに拾われているという理解によるとのことである²¹。

(2) 責任制限・責任限度額

ウィーン条約、改正ウィーン条約、改正パリ条約においては、金額の多寡はあるものの、事業者が責任を負う額を、ある一定の金額（ウィーン条約：500万ドル、改正ウィーン条約：3億SDR、改正パリ条約：7億ユーロ）を下回らない額に制限することができるとしている。すなわち、最低責任限度額を定め、各国でそれよりも高い金額を定めることは可能といった枠組みとしている。この点、パリ条約においては、1500万SDRという最高責任限度額を定め、この限度額を超えてはならないと規定してはいるものの、「保険その他の資金的保証を運転者が取得する可能性を考慮して、立法により、これよりも多いか少ない金額を定めることができる」としており、実質、各国が1500万SDRを超える限度額を設定することは可能となっている。

要するに、条約上、責任制限に関する枠組みは共通しており、無限責任あるいは有限責任を義務づけているのではなく、事業者が責任を負う最低の額を条約上で決めていて、国内法ではそれより高い金額を決めてもよい²²ということに過ぎないと言える。

(3) 免責

パリ条約及びウィーン条約においては、「国内法に別段の規定がある場合を除き、異常かつ巨大な自然災害による原子力事故による損害に対して責任を負わない」という規定があるが、改正パリ条約及び改正ウィーン条約においては、「異常かつ巨大な自然災害による原子力事故」に起因する原子力損害について免責は認められていない。これは、パリ条約及びブラッセル補足条約の改正に関する改正参加国代表による説明的報告書によれば、原子力施設はそのような自然災害にも耐え得るように建設され、維持されなければいけないという考え方に基づいている²³。

(4) 保証措置

系統①、②の条約ともに、最低責任限度額を定めていることは、V. 1. (2)で前述したとおりであり、各条約はその最低責任限度額と同額までの賠償措置の整備等を事業者に求めている点においても共通している。ただし、前述のとおり、各条約によりその最低責任限度額が異なるため、それに従い、保証措置に必要な金額が異なることには留意が必要である。

²¹ 藤田・前掲注(20)75頁。

²² 野村豊弘「原子力損害賠償制度の海外動向」松蔭横浜大学法科大学院原子力損害と公共政策研究センター『原子力損害賠償法改正の動向と課題』（大成出版社、2017年）80頁。

²³ 飯塚浩敏「パリ条約及びブラッセル補足条約の改正に関する改正参加国代表による説明的報告書」谷川ほか前掲注(7)119頁。

2. 国際条約と日本の原賠法の比較

(1) 原子力損害

日本の原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）では、原子力損害の定義を「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」としている。これは、系統①、②の条約が損害項目を列挙、特定しているものとは異なり、核燃料物質原子核分裂の過程の作用、核燃料物質等の放射線の作用との相当因果関係を検討し、それが認められるものを原子力損害とする考え方である。

この考え方の違いにより、日本の原賠法における原子力損害の範囲が国際条約に比して広く解釈され、国際条約に加盟することにより、損害賠償請求権が制限されるおそれがある、条約で認められる損害（例えば防止措置費用）について、日本の原賠法上、相当因果関係が認められず、原子力損害と認められないおそれがあるといった意見もあるが、これらについて日本政府は特段問題ないと整理している（詳細は第3部第2章Ⅱ．2．(1)で詳述する）。

すなわち、国際条約と日本の原賠法で原子力損害の定義の仕方は異なるものの、その内容は同一のものと言える。

(2) 責任制限・責任限度額

日本の原賠法は、原子力事業者の責任額に制限を設けておらず、事業者は無限責任を負うこととなっている。これは一見、最低責任限度額を定める系統①、②の条約に反するようにも思えるが、あくまでも条約が定めるのは最低責任限度額であり、国内法ではそれより高い金額を決めてもいいということに過ぎない。したがって、国内法の制度としては、有限責任、無限責任のいずれを定めることもあり得るという構造²⁴になっているため、日本が無限責任を採用することは、国際条約の原則に反することもないと言える。

(3) 免責

日本の原賠法では、「…原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない（3条）」として、原子力事業者の免責事由を規定する。前述のとおり、系統①、系統②の条約ともに、1980年代以降の改正の動きの中で、「異常かつ巨大な自然災害による原子力事故」に起因する原子力損害について免責は認められていない。「異常に巨大な天災地変」、「異常かつ巨大な自然災害」がどの程度の事象を指し、どういったときに原子力事業者が免責されるのかについては、福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」

²⁴ 野村・前掲注(22)80頁。

という。)の際にも議論となったが、系統①、②の条約においては、そもそもそのような免責事由を認めていない点は、日本の原賠法との相違点として留意が必要である。

(4) 保証措置

日本の原賠法では、「原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置を講じていなければ、原子炉の運転等をしてはならない(6条)」として、原子力事業者の損害賠償措置を講ずべき義務を課している。また、「損害賠償措置は、…原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結若しくは供託であって、その措置により、一工場若しくは一事業所当たり若しくは一原子力船当たり千二百億円を原子力損害の賠償に充てることのできるものとして文部科学大臣の承認を受けたもの又はこれらに相当する措置であって文部科学大臣の承認を受けたものとする(7条)」として、損害賠償措置の金額を1,200億円と定めている。

前述のとおり、系統①、②の各条約は、各条約の定める最低責任限度額と同額までの賠償措置の整備等を事業者に求めているが、その額は日本の原賠法に比して少額となっており、日本の賠償措置額は国際条約に比して高い額が設定されていると言える。

しかし、東京電力株式会社が支払った福島事故の賠償額は既に8兆円を超えており、1,200億円という金額が国際条約に比して高額であるからと言って十分な額であるかどうかは議論のあるところであり、保険の引き受け能力等、いろいろ考慮しなければならない事項はあるにせよ、今後も検討が必要な点であろう。

VI おわりに

本章では、原子力損害賠償に関する国際条約のうち、パリ条約系統、ウィーン条約系統の内容を概観するとともに、各条約間の比較及び各条約と日本の原賠法との比較を行った。日本は、パリ条約系統でもウィーン条約系統でもなく、C S Cに署名することで国際枠組みに参加することを選択したが、次章ではC S Cの国際的な位置付けや主な内容について概観し、日本におけるC S C締結に向けた国内法改正等の取り組み内容を確認し、残されている課題について検討していく。

第 2 章

C S C条約と日本の国内法改正

研究員

堀 雅 晃

I はじめに

「原子力損害の補完的な補償に関する条約」（以下「C S C」¹という。）は、1997年に国際原子力機関（以下「I A E A」²という。）で採択された、原子力事故による損害の賠償に係る国際枠組みの一つである。

このような国際枠組みに日本が加わることの是非は、福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）以前より議論されてきた³ところ、2014年4月に閣議決定された「エネルギー基本計画」に、「国際的な原子力損害賠償制度の構築に参加することの重要性や廃炉・汚染水対策において海外の叡智を結集する環境整備のため、原子力損害の補完的な補償に関する条約（C S C）の締結に向けた作業を加速化する⁴」旨が記載されるに至った。政府は、エネルギー基本計画を踏まえ開催された「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」第3回会議（2014年10月）において、C S Cを締結することを決定し、同年の第187回国会（臨時会）に提出したところ、11月13日に衆議院本会議を通過し、同月19日の参議院本会議により可決・承認された。

日本においては、C S C締結に向けた国内法の整備として、「原子力損害の補完的な補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律」及び「原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律」が立法されるとともに、C S C批准に際しいくつかの留保を付すことで、日本における原子力損害賠償法制との整合性確保が図られているが、しかしこれらの措置により、法制的課題のすべてが解決されたのかについては、検討の余地がある。

本章においては、C S Cの国際的な位置付けや主な内容について概観した後、日本におけるC S C締結に向けた国内法改正等の取組内容を確認し、残されている課題がどのようなものかを検討する。

¹ Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damageの略。

² International Atomic Energy Agencyの略。

³ 福島事故以前においては、「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、国内の事故で生じる原子力損害に関しては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。」、「他の原子力利用国と相互に陸続きで国境を接しておらず、近隣諸国との間で越境損害への対応について、欧州に比べて問題が顕在化していないこと。」及び「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るが、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。」を理由に、「現時点で直ちに我が国が国際枠組みに参加しなければならない状況にはない。」が、「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ること、……等から、C S Cを念頭に置くことが適当である。」と整理されていた。原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会 第一次報告書」（2008年12月）29-30頁。

⁴ 経済産業省・資源エネルギー庁「エネルギー基本計画」（2014年4月）43-44頁。

Ⅱ C S Cの概要

1. C S Cの位置付け

(1) 三系統存在する原子力損害賠償に係る国際枠組みとC S C作成の経緯

米国のプライス・アンダーソン法（1957年）を皮切りに、原子力損害の民事責任を規定する国内法制度整備が各国において進められた。他方、それと並行して、原子力損害は国内のみにとどまらず越境損害に至り得るとの懸念から、原子力損害の民事責任を規定する各国国内法の調和、裁判管轄権の共通原則等に関する国際合意の必要性が認識され、結果として条約による国際枠組みの構築が図られた⁵。具体的には、当初においては、経済開発協力機構・原子力局（OECD／NEA）の下で作成された「原子力分野における第三者責任に関する条約（パリ条約）」（1960年）及びそれを補足する「ブラッセル補足条約」（1963年）と、国際原子力機関（IAEA）の下で作成された「原子力損害に関する民事責任に関する条約（ウィーン条約）」の二系統が国際枠組みとして成立した。

これら条約の締結国はそれぞれまだ限られたものであり、普遍性が乏しいことは国際条約に関わる国際機関の間でも早くから認識され、1970年代半ばから両条約を連結する必要性について議論がなされていたところ、1986年のチェルノブイリ原子力発電所事故を契機に両条約連結の実現について急速に機運が高まった結果、相互に独立した両条約の連結を図る「ウィーン条約及びパリ条約の適用に関する共同議定書（ジョイント・プロトコル）」（1988年）が採択された⁶。また、被害者救済の観点から、一事故あたりの最低賠償責任額を引き上げる改正ウィーン条約（1997年）、改正パリ条約（2004年、未発効）及び改正ブラッセル補足条約（2004年、未発効）が作成されている。

しかしながら、主要原子力国の一つである米国は、同国内において事業者への法的責任集中を国内法制上定めていないため⁷、これら既存の条約に入ることができないという事情を抱えていた。他方、米国としては、このような国際枠組みにより、原子力損害賠償法制の国際標準を築くことにはメリットがあった。その背景として、アメリカは、ロシア・東ヨーロッパの旧ソ連型原発の補修や途上国におけるWH型・GE型原発の新設にビジネス・チャンスを見出していたものの、責任集中制度が存在しない国もあり、万一の事故の場合には製造

⁵ 飯塚浩敏「国際原子力責任法制 1. 原子力責任条約概観～改正ウィーン条約、補完的補償条約、改正パリ条約、改正ブラッセル補足条約」谷川久ほか『原子力損害賠償に係る法的枠組研究班報告書—平成17年度研究報告書』（日本エネルギー法研究所、2007年3月）3頁。

⁶ 日本エネルギー法研究所・前掲注（5）6頁。

⁷ アメリカにおいては、連邦法であるプライス・アンダーソン法は州法の領域を犯すことはできず、州の不法行為法に基づく製造物責任の追及は阻止できないため、法的責任集中ではなく、法的にはメーカー等に製造物責任を負わせた上で、原子力事業者による賠償措置によりそれを補填するという経済的な責任集中を採用している。

道垣内正人「国境を越える原子力損害についての国際私法上の問題」早稲田法学第87巻3号（2012年）134頁。

物責任を問われかねないというリスクが参入をためらわせていたという事情があった。前述のとおり、パリ条約やウィーン条約といった既存の枠組みを国際的に構築するという選択肢は、アメリカ自身が法的責任集中制度を採用する両条約に入ることができない以上、採り得ないものであった。そこで、旧ソ連圏の国々や途上国への批准のインセンティブとして補完的補償のための基金を組み込み、かつ、経済的責任集中をも含む責任集中制度を義務付ける条約を作成することがアメリカの目的であり、これらの条件を満たすべく構想されたのがC S Cである。

ただし、C S Cはアメリカの事情のみによって作成されたものではなく、特にチェルノブイリ事故後に、原子力事故は態様によっては最低賠償措置額を超え得るため、それに対応するための補完的基金の必要性が認識されるようになったことにも起因していることに留意する必要がある。実際に、原子力責任条約の非締約国でさえも、最低賠償措置額を超える損害については、ある程度の公的資金に基づいて補償できることを定めている国もあったところ（C S C締結前の日本もその例）、こうした制度を条約で手当てすべきとの問題提起がされていた。

C S C以外の二系統の国際枠組みにおいては、ブラッセル補足条約において、施設国による拠出とすべての締約国によって提供される公的資金に基づく国際レベルの補完的補償の制度が作り出されていたが、これは地域的性格を帯びたパリ条約の補足条約にとどまるものであり、普遍性が乏しいとの認識がされていた（パリ条約は、OECD域外国の参加には全締約国の同意を必要としており、特に域外の新規締約国にとって加入の敷居が高かった（パリ条約21条））。また、ウィーン条約については、ブラッセル補足条約に対応する条約は作成されなかった⁸。

このように、C S Cはパリ条約やウィーン条約とは異なる新しい系統の条約として、1997年9月にIAEAで開催された外交会議において、日本を含む賛成多数により採択された。C S Cは、パリ条約またはウィーン条約の締約国であるか否かに関わらず、条約に定める原子力賠償制度の基本原則と整合的な国内法を有するすべての国に加入の道が開かれたものであり（特に、実質的に米国のみが利用可能な「祖父条項⁹」の存在が特筆される。同条項に

⁸ 飯塚・前掲注(5)13頁、道井緑一郎「原子力損害賠償条約と日本の対応」世界法年報32号（2013年）165-166頁。

⁹ 締約国の国内法が1995年1月1日の時点で、(a)事故が発生した原子力施設の敷地外で実質的な原子力損害が存在する原子力事故の場合について厳格責任を定める規定、(b)原子力損害について責任のある運営者以外の者が法的に賠償する責任を負う限りにおいて、その者が補償を求める規定、(c)このような補償のために民間原子力発電所に関しては少なくとも10億SDR、及び他の民間原子力施設に関しては少なくとも3億SDRの利用可能性を確保する規定を有しており、かつ有し続けている場合には、そのような国内法は、附属書の基本責任規定（3条〔運営者責任〕、4条〔責任額〕、5条〔資金的保証〕、7条〔複数の運営者の責任〕）に適合すると見なされる（附属書2条〔法律の適合〕）。飯塚・前掲注(5)14頁。

より、1995年1月1日時点で経済的責任集中制度があれば、事業者への法的責任集中がなくとも条約の締約国となることができる。）、それらの国を対象として、原子力事故による国内損害及び越境損害について、国内の賠償措置額では填補できない部分の第二次的補償を全締約国の拠出金によって補うことを目的としている。

以上のとおり、原子力損害賠償に係る国際枠組みは、後年に作成された条約が従前の条約を改定するものではなく、それぞれの系統の中で改正を行っており、つまり同種の条約が三系統存在している。ジョイント・プロトコルや、後述するC S Cの規定により三系統の橋渡しが図られているが、未だ法的な課題も残されているとされている¹⁰。この点については、2011年6月のI A E A閣僚会議宣言において「原子力損害に対して適切な賠償を提供するため、原子力に係る損害賠償責任に関する一つの国際的な制度（原子力事故により影響を受けるおそれのある全ての国の懸念に対処するもの）の必要性を認識する¹¹」との指摘がされている。

(2) 三系統の条約のうち、日本がC S Cを採用した理由

前述のとおり、原子力損害賠償に係る国際枠組みには三系統が併存しているところ、改正パリ条約と改正ウィーン条約については、日本と各条約締約国の地理的な関係や、アジア周辺諸国を含めた国際枠組みとして普遍性が得られる可能性等から検討したところ、締結するメリットが薄いと整理されていた。他方、C S Cは①免責事由や除斥期間の条件が他二系統より緩やかであり、日本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こと¹²、②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ため、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未締結国、あるいはこれから原子力発電を導入しようとしているアジア等の途上国が加入する可能性もあること、③既述のように、日本の原子力産業と密接な関係を有する米国の批准を可能とする条項が設けられており、実際に2008年に米国が批准していることから、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得ると、福島事故前の議論では整理されていた¹³。

締結に際しても、政府は、①本条約は環太平洋地域の国を中心に締結、署名されており、将来的にアジア太平洋地域に共通の制度となること、②パリ条約及びウィーン条約締約国も

¹⁰ 道井・前掲注(8)177-178頁。

¹¹ 外務省HP「宣言 原子力安全に関するI A E A閣僚会議 2011年6月20日、ウィーン」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/atom/iaea/meeting1106_declaration.html（最終閲覧日：2018年4月5日）。

¹² 日本の現行法上免責事由とされる「異常に巨大な天災地変」に相当する免責事由をC S C附属書3条5項(b)により認めている点が特筆される。

なお、他二系統については、パリ条約9条及びウィーン条約4条3項(b)において同様の免責事由を認めていたが、改正パリ条約9条及び改正ウィーン条約4条3項でこの免責事由を削除している。

¹³ 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会・前掲注(3)30頁。

参加でき、国際的な制度構築の観点から最適であること、③発効済みの条約と比較して最低賠償責任限度額が高く、併せて拠出金制度が設けられていて被害者保護に手厚いこと、をC S C採用の理由として挙げており¹⁴、ほぼ従前の議論を踏襲したものとなっている。

2. 主要規定¹⁵

主要規定として、C S Cの定める(1)原子力損害の定義、(2)義務的な賠償措置額と拠出金制度、(3)事業者の無過失責任及び責任集中、(4)免責事由、(5)裁判管轄権の集中、及び(6)準拠法に係る内容について概観する。

(1) 原子力損害の定義

a. 条文

C S Cにおける「原子力損害」とは、①人の死亡又は人的な損害、②財産の滅失又は損傷、③①又は②から生じる経済的損失、④環境の悪化（重大でないものを除く。）に対する回復措置の費用（ただし、実際にとられた措置又はとられる措置の費用）、⑤環境の利用又は享受に係る経済的利益から生ずる収入の喪失であって、その環境の重大な悪化の結果として生ずるもの、⑥防止措置の費用及び防止措置により生ずる損害、⑦権限のある裁判所が属する国の民事責任に関する一般法により認められるその他経済的損失、であると列挙されている。

なお、③～⑦の範囲については、権限のある裁判所が属する国の法令により決定される。

また、①～⑤及び⑦については、原子力施設内部の放射線源、原子力施設内の核燃料、放射性生成物若しくは放射性廃棄物又は原子力施設から搬出され、原子力施設に由来し、若しくは原子力施設に送付される核物質から放出される電離放射線により生じ、又は起因するものに限るとされる（1条(f)）。

b. 解説

日本における原子力損害賠償法制である「原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）」の2条2項は、原子力損害の定義を「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」としており、つまり損害項目について特定することなく、核燃料物質等の放射線との相当因果関係が認められる損害が原子力損害であるとしている。

¹⁴ 寺林裕介「原子力損害補完的補償条約（C S C）締結について一法制的課題に対する国会論議からの回答―」立法と調査（2015年）44頁。

¹⁵ 条文については、以下の和文テキストから引用している。

外務省HP「原子力損害の補完的な補償に関する条約（略称：原子力損害補完的補償条約）」（2017年10月4日）、http://www.mofa.go.jp/mofaj/ila/trt/page22_001625.html（最終閲覧日：2018年4月5日）。

これに対して、上述のとおり C S C は損害項目を列挙し特定している。このことから、C S C を締結することにより現行の原賠法の範囲が制限されるおそれがあるとの指摘¹⁶がされていたが、日本政府は、「原賠法の原子力損害と条約上の原子力損害の範囲は一致しているということで、C S C を締結しても原子力損害の賠償の範囲に違いはない¹⁷」と整理しており、この点について特段の問題はないとしている。

反対に、原賠法が原子力損害の要件として「放射線的作用若しくは毒性的作用により生じた損害」であることを要求するため、C S C においては原子力損害と認められる「原子力事故が結果的になかった場合の⑥防止措置の費用」が原賠法上は原子力損害と認められないように文言からは読むことができる。しかしながら、この点についても日本政府は、「我が国の原賠法上、結果的に外部への放射性物質が飛散するといったことなどによる放射線的作用で損害が生じるといったことがない場合であっても、放射線を受けることを避けるために必要な措置で相当因果関係がある損害は原子力損害と認めてきて¹⁸」いることから、特段の問題はないとしている。

結論としては、C S C 締結に当たり、現行の原賠法における原子力損害の定義に係る部分について、国内法整備の必要はないとされた。

(2) 義務的な賠償措置額と拠出金制度

a. 条文

C S C において、一件の原子力事故当たりの原子力損害に関する賠償又は補償は、①施設国¹⁹が確保する義務的な賠償措置額（最低額は 3 億 S D R²⁰（465 億円²¹）であり、施設国の国内法でこれより高額に定めることも可能）（3 条 1 項(a)(i)）及び、②締約国の拠出金により構築される公的資金（3 条 1 項(b)）により確保される。なお、②に規定する資金の総額が必要でない場合には、拠出金は、これに応じて減額される（3 条 3 項）。つまり、まずは原子力損害を引き起こした原子力施設を有する施設国が確保している義務的な賠償措置

¹⁶ 日本弁護士連合会「『原子力損害の賠償に関する法律』及び『原子力損害の補完的補償に関する条約』に関する意見書」（2014年）4 頁。

¹⁷ 2014年11月20日第百八十七回国会参議院文教科学委員会会議録第六号 田中政府参考人発言より。

¹⁸ 前掲注(17)。

なお、その具体例として、原子力損害賠償紛争審査会が定める中間指針の中で、外部への核燃料物質の放出を防止することができた福島第二原子力発電所に係る避難費用等の損害も原子力損害とされていることが挙げられている。

¹⁹ 条約上の施設国の定義は「原子力施設が自国の領域内に所在する締約国（1 条(e)）」とされているが、本条文においては、文脈により「原子力事故を起こした原子力施設が自国の領域内に所在する締約国」を示していると解されている。2014年11月5日 第百八十七回国会衆議院文部科学委員会会議録第五号 中村政府参考人発言より

²⁰ なお、C S C の署名開放日から最長10年の間（2007年9月29日まで）については、当該期間内に生じた原子力事故に関して、暫定的な経過措置適用額として、最低額を1億5千万 S D R とすることができるとされていた（3 条 1 項(a)(ii)）。

²¹ 本稿においては、1 S D R = 155 円とする（2018年4月12日現在単価を参考とした）。

額から賠償又は補償が図られ、不足する部分について、全締約国の拠出金により損害の補償が図られるということとなる。

各締約国の②拠出金の金額については、原子力設備容量（４条１項(a)(i)）及び原子力事故が生じた年の前年に決定された国際連合の分担率（４条１項(a)(ii)）に応じて決定される²²。ただし、施設国以外の締約国については、一定の上限額が定められている（４条１項(c)）ほか、国連の最低限度の分担率が適用される国であって、原子炉を保有していないものは、拠出金を拠出することを要求されない（４条１項(b)）。

b. 解説

この規定により、締約国において最低賠償措置額を超える損害が生じた場合に日本は定められた金額を拠出する必要があるため、そのための制度を国内に構築する必要があったほか、日本の原子力損害の賠償に関する法律施行令において熱出力１万KW以下の原子炉の運転等については40億円又は240億円の賠償措置額が設定されているところ、C S Cにおいては少額の賠償措置額（最低額：500万 S D R 以上）を認める一方で義務的な賠償措置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ている（附属書５条１項(b)）ため、当該差額の確保に係る考え方を検討する必要があるとされていた²³。

これらの点に係る国内法整備については、「Ⅲ １．(1)」及び「Ⅲ ２．(1)」において後述する。

(3) 事業者の無過失責任及び責任集中

a. 条文

原子力施設の事業者は、原子力損害について無過失責任を負う（附属書３条３項）。

また、原子力損害の賠償又は補償を受ける権利は、責任を負う事業者に対してのみ行使することができる（附属書３条９項）。他方、国内法令は①書面による契約によりその旨が明示的に定められる場合（附属書10条(a)）及び②原子力事故が、損害を生じさせることを意図した自然人の作為又は不作為により生じた場合において、当該自然人に対して求償するとき（附属書10条(b)）のみ、事業者が求償権を有することを定めることができるとされている。

b. 解説

日本においても、原賠法３条及び同法４条により原子力事業者の無過失責任及び責任集中が定められていることから特段の法制的課題は存在しないが、附属書10条に記載のある事業者の求償権に係る文言との整合性を確保するために若干の国内法改正がなされている。当該改正について、「Ⅲ．１．(2)」において後述する。

²² $(300 \text{ S D R} \times \text{原子力設備容量 (4条1項(a)(i))}) + (300 \text{ S D R} \times \text{原子力設備容量} \times 0.1 \times \text{自国の国際連合の分担率} / \text{全締約国の当該分担率 (4条1項(a)(ii))})$ 。

²³ 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会・前掲注(3)32頁。

(4) 免責事由

a. 条文

事業者は、武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動に直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わず（附属書3条5項(a)）、また、重大な自然災害であって、例外的な性質を有するものに直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わない（附属書3条5項(b)）とされている。

b. 解説

前述のとおり、改正ウィーン条約及び改正パリ条約においては、異常かつ巨大な自然災害による原子力事故に起因する原子力損害について免責は認められていない。これは、原子力施設はそのような自然災害にも耐え得るように建設され、維持されなければいけないという考え方に基づいている²⁴。他方、日本の原賠法3条1項は「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるとき」は免責されると規定している、この点については、他二系統と比較して、CSCがより日本法制と親和性を有する点であることが指摘されており²⁵、国内法整備はされていない。

(5) 裁判管轄権の集中

a. 条文

13条に特段の定めがある場合を除き、原子力事故による原子力損害に関する訴えの管轄権は、当該原子力事故が自国内で生じた締約国の裁判所に専属する（13条1項）とされている。また、締約国の排他的経済水域内（排他的経済水域を設定していない締約国については、仮に当該締約国が排他的経済水域を設定した場合における当該排他的経済水域の限界を超えない水域）において原子力事故が生じた場合には、当該原子力事故による原子力損害に関する訴えの管轄権は当該締約国の裁判所に専属する（13条2項）。

また、原子力事故が締約国の領域内若しくは13条2項のいう水域内で生じたものでない場合、又は原子力事故地が確定できない場合には、当該原子力事故による原子力損害に関する裁判管轄権は施設国の裁判所に存する（13条3項）と規定している。

つまり、仮に日本あるいは日本の排他的経済水域内（海上輸送中等）において原子力事故が生じた場合には、締約国間においては、当該原子力事故に関する訴えの管轄権は日本の裁判所に専属することとなる。

b. 解説

²⁴ 谷川久ほか『2004年に改正された原子力の分野における第三者責任に関するパリ条約及び2004年に改正されたブラッセル補足条約—平成15～16年度原子力損害賠償に係る法的枠組研究班中間報告書』（日本エネルギー法研究所、2005年）119頁。

²⁵ 寺林・前掲注(14)50頁。

日本政府は、C S Cに加盟することのメリットの一つとして、C S Cは、福島第一原子力発電所の廃炉及び汚染水対策等との関連で、知見を有する関連企業の活動に係る環境整備に資するものであるということを挙げている。例として、米国企業の中には、仮に廃炉等作業中に何らかのトラブルが生じた場合に米国内で訴訟提起がされるおそれを懸念し（日本と比較して巨額の損害賠償を請求される可能性がある）、事業参画を躊躇する傾向があるが、C S Cを締結することで、13条の規定により廃炉等作業に係る訴訟の管轄権は日本に集中することとなり、結果として豊富な知見・経験を有する海外企業の参画を促進するという効果がある、と説明されている²⁶。

しかしながら、本当に福島第一原子力発電所に係る廃炉等作業時に生じた原子力損害にC S Cが適用されるかについては疑問の余地がある。この点については、「IV. 1. (1)」において後述する。

(6) 準拠法

a. 条文

準拠法については、C S C、ウィーン条約又はパリ条約のいずれかの規定が場合に依り適用される場合を除くほか、準拠法は、権限のある裁判所が属する国の法令とする（14条2項）と定められている。なお、「権限のある裁判所が属する国の法令」とは、C S Cに従い管轄権を有する裁判所が属する国の法令（法の抵触に関する規則を含む。）をいう（1条(k)）と定義されている。

b. 解説

13条及び14条により、仮に日本で原子力事故が発生した場合には、日本の法令、すなわち「法の適用に関する通則法（以下「通則法」という。）」の規定により準拠法が定まることとなる。

そうすると、容易に越境損害となり得る原子力損害の特性から、日本で原子力事故が発生し日本以外の締約国で原子力損害が発生した場合に、「不法行為によって生ずる債権の成立及び効力は、加害行為の結果が発生した地の法による。」と定める通則法17条により、結果発生地である当該締約国の法が適用されることとなるのではないかと指摘があったが、この点について日本政府は、「前三条の規定にかかわらず、…明らかに前三条の規定により適用すべき法の属する地よりも密接な関係がある他の地があるときは、当該他の地の法による。」と定める通則法20条を取り上げ、「より密接な関係がある地の法」、すなわち日本の原賠法を適用することも条約の趣旨に適合するとの説明を国会で行った²⁷。

しかしながら、20条はあくまでも最密接関係地という観点から準拠法を定める趣旨の法であり、原子力損害が発生した地よりも原子力事故を起こした地の方が原子力損害の賠償と

²⁶ 前掲注(19)・多田政府参考人発言等より。

²⁷ 前掲注(19)・松本（剛）委員、中村政府参考人意見より。

いう法律問題により密接に関係しているということができるか、疑問の余地がある。この点については、「IV. 2」において後述する。

Ⅲ C S C 批准に伴う日本の国内措置等

1. 国内法整備

(1) 原子力損害の補完的な補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律（2014年11月28日法律第133号）

a. 主な整備事項²⁸

- (a) 国は、対象原子力損害（締約国の領域等で発生した又は締約国の国民等が受けた原子力損害をいう。）について、原子力事業者が行う賠償の費用の一部を補助する。（3条）。
- (b) 国は、条約による拠出金に要する費用に充てるため、原子力事業者から、負担金を徴収する（4条、10条）。

b. 解説

この法律は、前述していた拠出金制度を国内に構築するに際して、受益者負担及び原因者負担の考えに基づき、C S Cにおいて義務付けられている拠出金を原子力事業者に負担させることを主眼とするものである。

拠出金の負担について、国内でどのように捻出するかは、C S Cが原子力機器・技術の輸出に資する枠組みとなるものであるとの見方から、メーカー等の負担とすべきであるとの議論があった²⁹。しかし、福島事故の経験から、原子力事業者こそがC S Cの基金の潜在的な受益者であると認識されるようになり、原因者負担及び受益者負担の考え方に基づき、原子力事業者が負担することとなった。なお、他の締約国で原子力事故が発生した場合の日本からの拠出金の支払いについては、特別の定めはなく、日本国の条約上の義務として履行される。

²⁸ 文部科学省「『原子力損害の補完的な補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律案』及び『原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律案』について」（2014年10月29日），
http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/detail/_icsFiles/afieldfile/2014/10/29/1353124_01.pdf（最終閲覧日：2018年4月12日）。

²⁹ これはアメリカでの議論に影響を受けたものであった。アメリカでは、Energy Independence and Security Act of 2007の934条(e)により、エネルギー庁長官は、合衆国が国際基金への拠出をした場合には、リスク・プーリング・プログラムに従って、事後的に原子力サプライヤーにその補填を命ずることができる（「原子力サプライヤー」とは、” person (or a successor in interest of a covered person) that- (A) supplies facilities, equipment, fuel, services, or technology pertaining to the design, construction, operation, or decommissioning of a covered installation; or (B) transports nuclear materials that could result in a covered incident.” と定義されている。）。

(2) 原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律（2014年11月28日法律第134号）

a. 主な改正事項³⁰

(a) 原賠法3条2項

原子力事業者間の核燃料物質等の運搬に係る原子力損害の賠償の責任に関する事項の特約は書面によることとする。

改正前：「～損害が原子力事業者間の核燃料物質等の運搬により生じたものであるときは、当該原子力事業者間に特約がない限り、当該核燃料物質等の発送人である原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」

改正後：「～損害が原子力事業者間の核燃料物質等の運搬により生じたものであるときは、当該原子力事業者間に書面による特約がない限り、当該核燃料物質等の発送人である原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」

(b) 原賠法5条

原子力事業者は原子力損害が自然人の故意により生じた又は書面による特約があるときに求償権を有することとする。

改正前：1項「第三条の場合において、その損害が第三者の故意により生じたものであるときは、同条の規定により損害を賠償した原子力事業者は、その者に対して求償権を有する。」

2項「前項の規定は、求償権に関し特約をすることを妨げない。」

改正後：1項「第三条の場合において、他にその損害の発生の原因について責めに任ずべき自然人があるとき（当該損害が当該自然人の故意により生じたものである場合に限る。）は、同条の規定により損害を賠償した原子力事業者は、その者に対して求償権を有する。」

2項「前項の規定は、求償権に関し書面による特約をすることを妨げない。」

(c) 原賠法9条2項（新設）及び原子力損害賠償補償契約に関する法律16条（新設）

核燃料物質等の運搬に係る民間保険契約又は政府補償契約の解除は、運搬中はできないものとする。

i 原賠法9条2項（新設）

1号「保険者は、責任保険契約を解除しようとするときは、あらかじめ、その旨を文部科学大臣に届け出なければならない。」

2号「文部科学大臣は、前項の規定による届出を受理したときは、その旨を当該責任保険契約の被保険者に通知しなければならない。」

³⁰ 文部科学省・前掲注(28)。

3号「責任保険契約の解除は、文部科学大臣が当該解除に係る第一項の規定による届け出を受理した日から起算して九十日の後に、将来に向かつてその効力を生ずる。」

4号「核燃料物質等の運搬に係る責任保険契約については、保険者は、当該核燃料物質等の運搬の開始後その終了までの間においては、これを解除することができない。」

5号「前二項の規定に反する特約で被保険者に不利なものは、無効とする。」

ii 原子力損害賠償補償契約に関する法律16条（新設）

「核燃料物質等（賠償法第二条第一項第五号に規定する核燃料物質等をいう。以下この条及び第十八条第二項において同じ。）の運搬に係る補償契約については、政府は、第十四条第一項及び前条第一項の規定にかかわらず、当該核燃料物質等の運搬の開始後その終了までの間においては、これを解除することができない。」

b. 解説

(a)及び(b)は、前述のとおり、C S C附属書10条(a)及び(b)が、国内法令において事業者に求償権を設定することのできる範囲を限定していることを受けた法改正であり、(c)については、5条4項において核物質運搬中の保険契約等の解除が禁じられていることを受けた改正と考えられる。

2. 日本が付している留保³¹

(1) 少量の核物質等を日本の基準によりC S Cの適用除外とする留保

a. 内容

「附属書第一条2は、関連する危険の程度が小さいという理由により正当であると認める場合には、原子力施設に関しては、条約の適用の除外がI A E Aの理事会が定める基準に適合していること、少量の核物質に関しては、条約の適用の除外がI A E Aの理事会が定める核物質の量の最大限度の範囲内であることを条件に、施設国は原子力施設又は少量の各物資について条約の適用を除外することができる旨規定している。現時点で、これらに関するI A E Aの理事会の基準及び核物質の量の最大限度が作成されていないことから、これらの基準及び最大限度が定められていない場合には、国内法に基づく適用除外を確保するため必要の留保を付するものである。」

b. 解説

前述のとおり、日本においては、原子力損害の賠償に関する法律施行令により熱出力1万KW以下の原子炉の運転等、少量の核物質等を扱う原子力事業者の賠償措置額は40億円若しくは240億円と設定されており、C S Cの定める義務的な賠償措置額である3億S D R（465億円）との乖離が指摘されていた。

³¹ 各留保の「a. 内容」については、外務省・前掲注(15)内の説明書テキストから引用している。（最終閲覧日：2018年4月12日）。

他方、C S C附属書1条2項においては、施設国は、原子力施設又は少量の核物質について、関連する危険の程度が小さいという理由により正当であると認める場合には、原子力施設に関してはI A E A理事会が定める基準に適合していること(附属書1条2項(a))、少量の核物質に関してはI A E A理事会が定める核物質の量の最大限の範囲内であること(附属書1条2項(b))を条件としてC S Cの適用を除外することができると規定されているのだが、これらのI A E A理事会による基準は未だ定められていない状況にある。

そこで、日本は、当該留保を付すことによって、この基準未決定という状態が続く限りにおいて、国内法に基づく適用除外を確保している。これにより、前段で述べたような少量の核物質等を扱う原子力事業者にはC S Cは適用されないこととなる。

なお、仮にI A E A理事会によりこれらの基準が設定され、当該適用除外が受けられなくなったとしても、原賠法16条に基づき、政府が事業者に対して必要な(つまり、C S Cの義務的な賠償措置額である3億SDRとの差額)援助を行うこととされているため、本条約で求められている点は確保されている³²と当該問題について整理されている。

(2) 日本と他締約国の原子力事業者間の輸送中の原子力事故が日本の領海内において生じた場合、日本の原子力事業者が責任を負うこととする留保

a. 内容

「附属書第三条1(b)(i)から(iii)まで及び(c)(i)から(iii)までの規定は、原子力施設から他の原子力施設に輸送される核物質に係る原子力事故については、書面による契約の明示的な条件が定められている場合には当該条件に従うこと、そのような条件が定められていない場合には核物質の管理が移転するまでの間は発送者である原子力施設の事業者が責任を負うこと等を規定しているが、我が国としては、他の締約国の原子力事業者と我が国の原子力事業者との間で輸送中の核物質に係る原子力事故について、我が国の国内法令に従って、我

³² 2014年11月20日 第百八十七回国会参議院文教科学委員会会議録第六号より。

「(新妻委員) 日本においては、……原子炉の種類や出力によって賠償の措置額が三億SDRに満たない四十億円若しくは二百四十億円とされている原子力事業者も存在をします。こうした賠償措置額が三億SDRに満たない原子力事業者が賠償措置額を超える原子力事故を発生させた場合、三億SDRまでの損害賠償のための金額はどのように確保されるのでしょうか。……」

「(田中政府参考人) 我が国におきましては、原子力損害賠償法に基づきまして、万々が一原子力損害を起こしてしまった場合の賠償資金を確保するために、一定額の保険等を措置するということを原子力事業者に義務付けております。原子力事業者は、その保険額の額にかかわらず原賠法に基づいて無限責任が課されておまして、C S Cで求められる損害賠償を確実に行うということが確保されてございます。

また、賠償すべき額が措置を義務付けられている保険等の額を超え、原賠法の目的を達成するために必要と認められる場合には、原賠法第十六条に基づきまして政府は必要な援助を行うということとされてございます。

これらの点を考慮した結果、C S Cで求められている点ということは確保されているというふうに考えているところでございます。」

が国の原子力施設の事業者が責任を負わせることとするため所要の留保を付するものである。」

b. 解説

C S C附属書3条1項によれば、国際輸送においては、原子力施設から他の原子力施設に輸送される核物質に係る原子力事故については、契約等の条件が定められていない限り、核物質の管理が移転するまでの間は発送者である原子力施設の事業者が責任を負う旨規定されているところ、日本の国内法令に従い³³、日本の領海内等において生じた輸送中の核物質に係る原子力事故について、日本の原子力施設の事業者が責任を負わせることとするため留保したものである。なお、C S Cにはこのような留保を認める規定はないため、条約法条約20条4項により、他の締約国の受諾を要することになる³⁴。この点について、同条5項は「いずれかの国が、留保の通告を受けた後十二箇月の期間が満了する日又は条約に拘束されることについての同意を表明する日のいずれか遅い日までに、留保に対し異議を申し立てなかつた場合には、留保は、当該国により受諾されたものとみなす。」と定めている。したがって、日本よりも前に締約国となっていた国との関係では、日本の批准書寄託の日に通知がされたと想定され、そうであれば、それから1年後の2016年1月15日には黙示の受諾があったといえる。また、日本よりも後に締約国となった国は、その締約の日異議を述べない限り、その日に黙示の受諾があったとみなされる。

(3) 原子力施設内の事業者以外の財産が賠償の対象となるようにする留保

a. 内容

「附属書第三条7(b)は、原子力施設と同一の敷地にある財産であって、当該原子力施設に関連して使用されているもの又は使用される予定のものに生ずる原子力損害について、事業者は責任を負わない旨規定しているが、我が国としては、原子力施設と同一の敷地にある

³³ 野村豊弘ほか『原子力損害の補完的補償に関する条約各条の解説及び法的問題点の検討—平成21年度～22年度原子力損害法制検討班報告書—』（日本エネルギー法研究所、2012年）69頁。

「日本の原賠法は国内の「原子力事業者」に適用されるため、核燃料物質等の国際輸送の場合における海外の輸送事業者、燃料会社や再処理工場等は原賠法上の原子力事業者には該当しない。

したがって、……国際輸送の場合、原賠法3条のうち、「原子力事業者間の」輸送について定めた2項は適用されず、1項のみが適用されると解される。この場合、輸送の途上で生じた原子力損害については、その輸送が「付随してする」（原賠法2条）と考えられる「原子炉の運転等」に係る原子力事業者が責任を負うと解釈されている。」

³⁴ 2014年10月31日 第187回国会衆議院文部科学委員会議録第四号より。

「（中村政府参考人）……国際法上、条約が明示的に認めている留保以外の留保につきましては、他の締約国による受諾といったものが必要になってまいります。

本件について、C S Cは明示的に留保を認めておりませんので、他の締約国による受諾というものが必要になってまいります。

留保が受諾をされた場合には、当該受諾国との関係におきまして、留保に関します条約の規定を留保の限度において変更する効果を持つというようなことになってまいります。今後、締約国に受諾を働きかけるよう努力をしてみたいというように考えているところでございます。」

財産であって、当該原子力施設に関連して使用されているもの又は使用される予定のものに生じた原子力損害についても、我が国の国内法令に従って、当該事業者自身が受けた損害以外は事業者責任を負わせることとするため所要の留保を付するものである。」

b. 解説

C S C附属書3条7項(b)によれば、原子力事業者は「原子力施設と同一の敷地にある財産であって、当該原子力施設に関連して使用されているもの又は使用される予定のものに生ずる原子力損害」については責任を負わない旨規定されている。これに対して、日本の原賠法2条2項但し書きは、「原子力損害」の定義から、「次条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者の受けた損害を除く。」と定めており、損害賠償責任を有する原子力事業者が生じた損害のみを原子力損害から除いている。つまり、原賠法においては、原子力事故を引き起こした原子力施設と同一の敷地にあっても、それが原子力事業者以外の者（例えば、プラント建設に係る企業等が考えられる）の所有物であれば、それについて生じた損害は原子力損害とされて賠償の対象となる。そこで、この国内法令をC S C批准後も維持するために、当該留保が付されている。

なお、C S Cにはこのような留保を認める規定はないが、上述(2)の留保と同様、条約法条約20条5項の条件を満たす締約国との関係では、受諾があったとみなされると解される。

IV おわりに：残された課題の検討

以上、C S Cの主要規定と、批准に際して取られた国内措置について概観した。この国内措置は、従前より指摘されていた法制的課題³⁵に対応するものであり、一定の解決を与えていると評価することができるが、しかし、いくつかの課題は残されているように思われる。最後に、残された法制的課題がどのようなものかを検討する。

1. 法制的課題

(1) 福島第一原子力発電所等廃炉作業時に生じた原子力損害へのC S C適用の是非

前述のとおり、日本政府は、C S Cを締結することのメリットの一つとして、福島第一原子力発電所の廃炉及び汚染水対策等との関連で、知見を有する海外関連企業の活動に係る環境整備に資するものであるということを挙げている。

たしかに、廃炉等作業時の原子力損害が、新規に発生した原子力事故によるものと捉えられるならば、それはC S C発効後の事故になるので、問題なく適用となる。しかしながら、福島事故後の同発電所の状況は、C S Cが想定しているであろう原子力発電所のリスクよりも、相当程度高いリスクを有しているのではないかと思われる。そうすると、同発電所の廃炉等作業時の事故は福島事故の流れを汲む一連のものと捉えられる可能性もある。

³⁵ 原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会・前掲注(3)32-33頁や、道井・前掲注(8)171-173頁等に、C S C締結前の法制的課題について言及されている。

また、そのような状況下で生じた事故について、他締約国がC S Cに基づく拠出金の負担を強いることが不当であるとも考えられ、これらの理由により、本当に福島における廃炉等作業時に生じた原子力損害にC S Cが適用されるかについては、疑問の余地がある³⁶。

(2) 非締約国との関係

C S C 13条は、締約国間における裁判所の裁判管轄権の集中を定めるものである。そのため、非締約国がこれと異なる裁判管轄ルールを用いて本案判決を下した場合には対処できない。すなわち、日本は、不法行為地（加害行為が行われた地と、その結果発生地の両方が含まれる。）が日本国内にある場合には日本の裁判所に訴えを提起できるとする定めを有しているが（民事訴訟法3条の3第8号）、それと同種の定めを有する非締約国がある場合、日本で発生した原子力事故により原子力損害に対して当該非締約国が不法行為地による管轄に基づき裁判を行うことを止めることはできない可能性が指摘される。

(3) 準拠法について

前述のとおり、C S C 13条及び14条により、仮に日本で原子力事故が発生した場合には、日本の法令、すなわち通則法の規定により準拠法が定まることとなる。そうすると、日本の原子力事故により海外の締約国で原子力損害が発生した場合には通則法17条により当該締約国の法が適用される可能性があるところ、日本政府は国会において通則法20条により日本法（すなわち原賠法）が適用されることも条約の趣旨に適合する旨の説明を行ったが、個別の裁判上において本当に20条により原賠法が適用されるかは争点となり得る旨の指摘がされていた³⁷。

³⁶ この点については、国会において以下のような議論があった。

2014年11月5日 第百八十七回国会衆議院文部科学委員会議録第5号・前掲注(19)。

「（松本委員）このC S Cの条約を締結することで、廃炉・汚染水に協力をする中で万一事故が起こった場合の裁判管轄権が日本に集中をするということで米国で裁判を起こされる懸念が払しょくされる、こういうご説明であったかというふうに思いますが、このC S Cの条約は遡及しないですね。」

そうしますと、その上で、この福島第一原子力発電所における事故の廃炉・汚染水対策で、起こるべきことではありませんが、何らかの事故が発生をした場合に、いわば条約にとっての新たな事故なのか、それとも、福島のもともと事故があったから起こってきたことなので一連のものなのか、これは解釈の余地は残るんじゃないですか。」

「（中村政府参考人）福島事故に関しましては、基本的に遡及をされないということでございますが、今後新たな事故と認識されるものが起きた場合には、仮に日本がその時点で締約国になっていた場合にはC S C条約の適用がございまして。一連のものと認識されます場合には遡及適用されないという効果が発生をしていくということで、適用は引き継ぎされないということでございます。」

「（松本（剛）委員）だから、新たに認識されるかどうかということが、争う余地が出てくるのではないかと申し上げたわけでありまして。……私が見る限りでは、抗弁が一つふえるということであって、完全に払拭されるかどうかというのは、若干まだ議論の余地が残るのではないかと申すふうに思います。……」

³⁷ 国会における議論は以下のとおり。

2014年11月5日 第百八十七回国会衆議院文部科学委員会議録第五号・前掲注(19)。

「（中村政府参考人）……このほか、被害が発生地国における事情も考慮した上で、我が国で原子力事故が発生をしまして他国に越境した損害が発生をした場合に、準拠法は当該他国の法、先生今ご指摘のございました通則法の十七条ではなくて、通則法の二十条にございまして、より密接な関係がある

また、学説においても通則法20条の適用の可能性を指摘するとともに、「少なくとも国際私法関係では、通則法17条以下の規定の例外として、原子力事故による不法行為については、加害行為地法（事故発生地法）によるの特則を置くことが必要であり、この改正もそれほど困難はないと思われる。」とする指摘³⁸も存在していたところ、このように、日本政府は、通則法20条の適用を前提に、通則法に原子力事故による不法行為の準拠法に関する特則を置かないままとしたのである。しかし、松本剛明議員の指摘の通り、20条を適用して加害行為地法を適用することについては争われるおそれがあり、また、20条の趣旨に照らしても、通則法20条はあくまでも最密接関係地という観点から準拠法を定めるものなので、原子力損害が発生した地よりも事故発生地の方が法律問題により密接に関係しているといえることができるか、疑問の余地がある。結論としては、この点について、個別の裁判において一つの争点となる可能性が指摘できる。

2. その他の課題

我が国においては、事故を起こした原子力事業者に対して、無制限の賠償責任が課されることとなっており（無限責任）、福島事故に係る損害賠償額は約8兆円規模（2018年5月現在）になっている。対して、本条約が求める義務的な賠償措置額の最低限度額は3億SDR（465億円）であり、この額が、仮に拠出金制度と合わせたとしても、僅少に過ぎるのではとの疑問が呈されている。この点につき政府は、過去の原子力事故、例えばスリーマイル島の原子力発電所事故により生じた損害額³⁹と比較すると本条約の設定額が必ずしも小さいわ

地の法、こちらの方が適用、すなわち、我が国の原子力損害賠償法を適用することも条約の趣旨に適合するというので、やはり排除されない場合もあるのではないかと考えているところでございます。」

「（松本（剛）委員）……御答弁でも、断定的な表現を若干緩めた形でそうなると御答弁をされたように、場合によっては、裁判でここは争う余地が出てくる可能性がないわけではないと思います。」

このCSCでは、今おっしゃったように、趣旨からすれば、日本の裁判管轄で、日本の法律で裁くというのが基本的な趣旨だとすると、この法の適用に関する通則法についても、この条約に関する適用に関してはきちっと整理して、今回の立法を行うときには何らかの整理をして立法措置を行うべきではなかったかという考え方もあろうかと思いますが、この点の検討をされたのでしょうか。……」

「（中村政府参考人）……我が国においてどのようなものが適用されるのかということについての検討は行いましたが、その検討を行った結果として今のような考え方に至っているということではございます。」

「（松本（剛）委員）十七条、二十条、あわせて解釈をする形で整理をされておられるという御説明でありましたが、この条約の趣旨からすれば、立法すべきところはきちっと立法して整理をしておくべきではなかったかという点を、指摘だけさせておいていただきたいと思います。」

³⁸ 道垣内正人「国境を越える原子力損害についての国際私法上の問題」早稲田法学第87巻第3号（2012年）154頁、156-157頁。

³⁹ 文部科学省の資料によれば、賠償総額は約7,100万ドル（4月16日現在の為替レート（1ドル＝107.25円）で円換算すると76億1,475万円。訴訟費用を含む）。

けではなく、締約国が増えれば各国の拠出金が増加すると整理している。また、より厳しい義務を課せば、各国の条約締結への誘因が減ずる結果となることにも留意する必要がある⁴⁰。

⁴⁰ 寺林・前掲注(14)52頁。

第 3 章

日本と諸外国の原賠制度の比較

研究員

栗 林 克 也
羽 鳥 洋 一

I はじめに

原子力の開発技術については、第二次世界大戦で広島、長崎に原子爆弾を投下したアメリカが当初は独占していた。しかし、1949年8月にソ連が核実験に成功したことによりその状況は崩れ¹、これを受けアメリカは、より強力な水素爆弾の開発を進め、1952年11月に史上初の爆発実験を成功させた。1953年にアメリカ大統領に就任したアイゼンハワーは、東西冷戦下でこうした核開発競争が進み、核戦争に発展することに危機感を抱き、同年12月の国連総会で「平和のための原子力(Atoms for Peace)」を提唱した²。そして、専ら軍事目的に軸を置いていたそれまでの原子力の国外流出防止戦略を改め、積極的に同盟国・第三国へ技術を輸出し、各国の研究開発をコントロールする戦略へと切り替えた。原子力が工業としての性格を帯びてきたことに伴い、世界の原子力市場を他国に奪われる前に優位に立つことを目指した政策転換であった³。1954年8月には、国家(原子力委員会)の独占管理を規定していた1946年制定の原子力法(Atomic Energy Act of 1946)が改正され⁴、民間による非軍事的利用の開放と許可が規定された(Atomic Energy Act of 1954)。アメリカは、この改正法によって国際協力の道が開かれ、開発後進国に対し、民事的・平和的・人道的利用に限定することを条件に原子力技術を提供することを目的とした二国間原子力協定を次々と締結させていった⁵。

原子力損害賠償制度(以下「原賠制度」という。)については、アメリカにおいて政府が民間企業に対し、国外市場への進出も含めた原子力開発の積極的参加を奨励するに当たって、障害となり得る事故時の巨額の損害賠償リスクを軽減し、民間企業の責任を限定することを主な目的として、1957年に通称「プライス・アンダーソン法(Price-Anderson Act: P A 法)」が原子力法に追加されたことが世界初の立法となった。一方、欧州においては、隣国と陸続きであるため、原子力事故による被害が他国に及ぶことが早期から懸念され、国家間の賠償問題について統一基準を定めることが共通の認識となり、各国の国内法の制定と並行して検討された。

¹ 続いて1952年10月には、イギリスが初の核実験を実施した。

² この演説を契機として、1957年7月に国際原子力機関(IAEA)が設立され、各国でエネルギーとして、原子力の導入・推進が始まった。

³ 森川澄夫「売りつけられる日本! 米原子力法123条と日米原子力協定」ジュリスト93号(1955年)9頁参照。

⁴ 1954年3月にイギリスが5万kWの原子力発電所の建設計画を発表し、また、同年6月にソ連が世界初の商業用原子力発電所(5,000kW)を運開させたことがこの法律の制定を促進させたと言われる。森川・前掲注(3)9頁。

⁵ アメリカは、1955年8月の第1回原子力平和利用国際会議(ジュネーブ会議)に備えて有利な地位を確立すべく、同年5月のアメリカ・トルコ間の協定を皮切りに西側諸国と次々と協定を締結し、同会議までに協定国は30か国近くに上った。日本は6月に協定を締結した。森川・前掲注(3)10-11頁。また、入江啓四郎「日米原子力協力協定」ジュリスト87号(1955年)15-21頁も参照。

日本においては、1955年1月にアメリカから原子力技術援助計画の打診を受け、茨城県東海村に研究炉を導入するに当たって、燃料の濃縮ウランの賃貸借契約が締結されることとなり、1956年11月に調印された日米原子力協定第一次細目協定⁶に燃料の引渡しを受けた後のアメリカ政府の免責（つまり日本側への責任集中）が規定されたことが⁷国会でも審議の対象となり、このことが日本の原賠制度について検討が始まるきっかけの一つになった。原子力委員会の下に我妻栄を座長とする「原子力災害補償専門部会」が設置され、1959年12月に同部会から有名ないわゆる「我妻答申」がなされた。同答申には、①不法行為法の特例規定（無過失責任）、②民間保険を中心とする損害賠償措置義務、③損害賠償措置額超過時の国家補償を三本柱とする諸外国とも共通する原賠制度の基本原則が述べられていた。しかし、③については、関係省庁との調整の中で大きく変更され、日本の原賠法には、事業者に無限責任を求める、当時の世界では例のない制度が規定され、1961年6月に成立（1962年3月施行）した⁸。

以上のように、各国の原賠制度は、各制定時の技術力、経済力、地理的状況等の違いから、重要な部分で異なる特色を持つ。本章では、それらの違いに着目することとし、とりわけ福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という。）で大きな論点となった免責規定、無限責任といった日本の原賠制度の特徴と背景を改めて確認しながら、諸外国の制度と比較することにより、日本の原賠制度における課題を見出すこととしたい。

II 主要諸外国の原賠制度の概要

本節では、主要諸外国の原賠制度について国ごとにその制度を概観する。

まず、プライス・アンダーソン法として原賠制度が世界で最初に法律化されたアメリカを取り上げ、続いて国際条約の形成とともに原賠制度が整備された欧州の主要国として、条約と国内法の関係性がそれぞれ異なる特徴・経緯を有するイギリス、ドイツ、スイス、フランスを述べることとする。最後に、日本と同じ東アジアの国でありながら、国際条約への加盟を見据えて制度が大きく変更された韓国を取り上げることとしたい。

⁶ 特殊核物質の賃貸借に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府を代表して行動する合衆国原子力委員会との間の協定4条「日本国政府は、この協定に基づいて賃借する原子炉用物質に含まれる濃縮ウランの生産若しくは製造、所有、賃借又は占有及び使用から生ずる原因のいかんを問わないすべての責任（第三者に対する責任を含む。）について、その濃縮ウランが合衆国委員会から同政府に引き渡された後は、アメリカ合衆国政府及び同委員会に対しその責任を免かれさせ（ママ）、かつ、損害を与えないようにするものとする。」原子力委員会月報1巻8号（1956年12月）。

⁷ 続いて、1958年6月に締結した日英原子力協力協定にも燃料引渡し後のイギリスの免責が規定された（8条2項(a)）。原子力委員会月報3巻6号（1958年6月）。

⁸ 原賠法制定時の経緯は、我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号（1961年）6-10頁、我妻栄ほか「座談会 原子力災害補償をめぐる」同11-28頁、竹内昭夫「原子力損害二法の概要」同29-39頁に詳しい。

1. アメリカ

アメリカでは、1953年にアイゼンハワー大統領によって原子力の平和利用が提唱され、翌1954年には原子力法が改正され、原子力開発は、国家による独占から民間企業による参加の道が開かれた。しかし、民間企業側からは、万一重大事故が発生した場合、莫大な損害賠償が発生するリスクがあるとして、国家に当該リスクを軽減する法制度を定めるよう強い要請があり、これを受け、1957年9月に「1954年原子力法」が修正され、「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」を二大目的としたプライス・アンダーソン法が世界初の原賠制度として制定された。

アメリカの原賠制度には、当初「無過失責任」や「責任集中」といった世界各国の原賠制度に共通する原子力事業者の責任に関する原則が明文化されていなかった。なぜなら、不法行為の分野は、各州に規制権限があるとされており、連邦法であるプライス・アンダーソン法に統一した責任原則を規定することが困難であったからである。ただ、実際の損害賠償請求訴訟では、当時から原子力事業のように潜在的危険性を有する事業を営む者に対して、過失責任を修正した厳格責任原則に従って責任が判断されることが一般的であり、この点で無過失責任との実質的な差異はなかったと考えられる⁹。

さらに、1966年の法改正では「異常原子力事故¹⁰」に対して実質的に全国一律の責任基準が法律上明記されることになった。すなわち、「異常原子力事故」では、NRC（Nuclear Regulatory Commission：原子力委員会）又はDOE（Department of Energy：エネルギー省）は、原子力責任を負う者が有する一定の「抗弁権¹¹」放棄（waiver of defense）の条項を補償契約や責任保険契約に規定できる権限を有するものとされ（170条n.項）、原子力事業者（被告）が国家補償あるいは保険を受けるためには、損害賠償請求訴訟において当該抗弁権を放棄することが条件とされることとなり、実質的に無過失責任を負うこととなった。

また、責任集中の原則についてもプライス・アンダーソン法には明確に規定されていないが、請負業者や供給業者等に責任が及んだ場合、原子力事業者の賠償措置で賠償金をカバーできるようになっており、実質的に原子力事業者に責任が集中している。他の国では、原子力事業者の責任集中が法的に規定されているのに対して（legal channeling）、このようにアメリカでは経済的に責任を集中させる仕組み（economic channeling）がとられた。

⁹ 卯辰昇『現代原子力法の展開と法理論』（日本評論社、2002年）34頁。

¹⁰ プライス・アンダーソン法上、「Extraordinary Nuclear Occurrence」とされ、「施設外に多量の放射性物質が流出・拡散する原因となった事故または施設外の放射線レベルを原因として、身体傷害または財産損害を引き起こしたものあるいは将来引き起こすであろうとNRCもしくはDOEが決定したもの」と定義されている。

¹¹ 「原告側の行為に基づく抗弁：『寄与過失（原告自身の行為に過失があり、それが損害発生の原因であると立証された場合、被告は賠償責任を免れるとする法原則）』、『危険の引受（原告が危険の存在を知りながら、それを覚悟のうえで行った行為が近因となって損害が発生したと認められる場合、被告は賠償責任を免れるとする法原則）』等」がある。卯辰・前掲注（9）38頁注釈（43）。

なお、原子力事業者に対する免責規定に関しては、自然災害に起因する原子力事故は免責事由とされていないが、戦争行為に起因するものは免責されることがプライス・アンダーソン法上規定されている（11条w.項）。ただし、原子力事業者が免責された場合、被害者に対して国家が補償する規定は特段ない。

アメリカでは、原子力事業者の有限責任が採用されており、当初責任限度額は、責任保険（170条b.項）と国家補償（170条c.項，d.項）の合計とされていた。しかし、1960年代から、特にエネルギー産業として競争関係にある石炭業界から、原子力という特定産業を多額の国家補償によってバック・アップする制度に対して反対が主張されるようになった¹²。このため、国家補償は縮小・廃止の方向へ進んでいき、1975年の法改正では、国家補償に代わって事業者間相互扶助制度¹³が導入され、責任限度額は、責任保険（第一次賠償措置）と事業者間相互扶助制度による事業者からの拠出金（第二次賠償措置）の合計額¹⁴となった（170条b.項）。

損害賠償額が責任限度額を超える可能性がある場合については、大統領が90日以内に議会に対して、損害賠償の推定額、国家財政への影響、賠償履行ファンドの創設、賠償の実施方法など、具体的な補償計画を報告・提出しなければならない、議会も被害者に対して公的責任を迅速かつ十分に果たすために必要な行動をとることが規定されている（170条i.項）。

2. イギリス

イギリスでは、1946年に原子力安全規制に関する「原子力法(Atomic Energy Act 1946)」が、1959年に原子炉の設置、運転等の規制に関する「原子力施設法(Nuclear Installations Act 1959)」がそれぞれ定められた。原賠制度については、原子力施設と核物質の取扱いに関する許認可とともに、原子力施設法に規定され、アメリカに続いて世界で2番目に法制化された。同法は、1965年にイギリスがパリ条約及びブラッセル補足条約を批准するに当たって大幅に改正され、新たに両条約を実現するための国内法として、「原子力施設法（Nuclear Installations Act 1965。以下この節において「施設法」という。）が制定され、その後施設法は、責任限度額等の改正を重ねて現在に至っている。

原子力事業者は、無過失責任（7条）、責任集中（12条1項(a)(b)）の原則により原子力損害賠償義務を負うこととされており、自然災害による原子力損害については、その発生の

¹² 下山俊次「原子力」山本草二ほか『現代法学全集54 未来社会と法』（筑摩書房，1976年）459頁。

¹³ 原子力事故に伴う損害賠償額が責任保険の限度額を超過した場合に、原子力事業者が保険料を事故発生後遡及して拠出し、損害賠償金の支払いに充てる制度。

¹⁴ 原子力事業者の責任限度額は、原子力発電所の出力規模やDOEと請負契約を締結している事業者（DOEコントラクター）であるかどうかによって区分されており、低出力の原子力発電所を有する事業者やDOEコントラクターについては、責任保険と国家補償の合計が責任限度額となっている。

可能性はほとんどないとして¹⁵、免責事由とはされておらず、合理的に予見することのできなかった例外的な性格を有するものであったとしても、原子力事業者は責任を負わなければならない（13条4項(b)）。なお、国内の武力闘争を含む戦闘過程の敵対行為に帰せられる原子力損害については、免責事由とされ（同項(a)）、この場合の政府補償の有無については、施設法に規定はない。

イギリスでは有限責任制度が採用されており、責任限度額(16条1項)は、損害賠償措置額（19条1項）と同額（1施設につき1.4億ポンド）とされ、それを超える賠償額には、ブラッセル補足条約に基づき公的資金（1.75億SDRまで）及び締約国拠出金（3億SDRまで）が利用される。更にそれを超える損害賠償については、国会の議決の範囲内で政府補償が被害者に支払われる（16条3項(a)）が、ドイツ、スイスに見られるような資金の分配規定はない。

3. ドイツ

ドイツでは、1959年に「被害者の救済」と「原子力事業の健全な発達」を目的とする「原子力の平和利用及びその危険の防護に関する法律」（以下この節において「原子力法」という。）が制定された。原子力法は、当初は諸外国と同様に原子力事業者の有限責任が規定されていたが、時代の推移とともに原子力産業が世界的な発展を遂げ、安全性が確実に向上したことから、原子力産業を責任制限することにより特別に保護すべき必然性が解消されたとして¹⁶、1985年の同法改正により原子力事業者の責任は「有限責任」から「無限責任」へと転換された。さらに、2002年の同法改正により、同法の目的から「原子力の研究、開発及び平和利用を促進すること」が削除され、代わりに「商用発電のための原子力エネルギーの利用を計画された方法で段階的に廃止し、停止に至るまで現行の稼働の安全を確保すること」という条文が盛り込まれた（原子力法1条）。このような改正を経て、現在ドイツにおける原賠制度は、「被害者の救済」が主たる目的とされている。

ドイツでは、1960年にパリ条約に署名したが、原子力事業者の責任について、アメリカのプライス・アンダーソン法と同じような経済的な責任集中の原則が当初とられていた同国の原子力賠償制度にとって、パリ条約は相容れないとして、批准はされていなかった¹⁷。しかし、欧州の法的統一のため1975年にはパリ条約を批准し、同条約がドイツ国内において直接適用されることとなった（原子力法25条1項）。これにより同国における原子力事

¹⁵ 科学技術庁原子力局編「イギリスの原子力損害賠償制度」『原子力損害賠償制度海外調査報告書』（1970年）9頁。

¹⁶ 遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究—東京電力福島原発事故からの考察』（岩波書店、2013年）67頁。

¹⁷ ノルベルト・ペルツァー「原子力損害についての責任と損賠賠償」金沢良雄編『日独比較原子力法—第1回日独原子力法シンポジウム—』（第一法規、1980年）101頁。

業者の責任原則は、経済的な責任集中から、パリ条約に基づく法的な責任集中へと転換された。その後、前述のように1985年の同法改正で、有限責任から無限責任へと転換する際には、有限責任を定めているパリ条約との整合性が問題となったことに對し、同様の問題を抱えていたスイスにおいては、同条約に加盟すると無限責任の採用が困難になるとして批准を見送ったのとは対照的に、ドイツでは、同条約7条自体が責任限度額の引上げを認めているとして、理論的には無限責任も可能であるとの整理がなされた¹⁸。

ドイツでは、原子力法の制定当初から戦争行為や自然災害といった不可抗力による原子力損害に対しては、パリ条約の適用が排除され、被害者救済を優先する観点から¹⁹免責が一貫して認められておらず、原子力事業者に絶対的な無過失責任が課せられている（原子力法25条3項）。ただし、同法では、当該事象によって生じた原子力事故に対して、原子力事業者に責任を負わせつつも、当該責任は、「国の免責義務」制度に基づき一定額に制限されている（原子力法31条1項）。

賠償措置については、ドイツでは責任保険と4大電力会社²⁰による資金的保証が講じられている。また、これに加えてブラッセル補足条約に基づく拠出金が賠償に充てられる。ただ、賠償措置として講じられている責任保険が不可抗力によって免責となり、あるいは、保険者が破産すること等によって保険が損害賠償に利用できない場合、国家が25億ユーロまで補償することになっている（原子力法34条1項）。

賠償措置を超える損害額について、国家による補償に関する規定は原子力法にはない。このため、あらかじめ準備されている賠償措置を超える原子力損害が発生した場合、事故を起こした原子力事業者は、無限責任の原則に則り、損害賠償義務履行のために保有資産を原資に損害賠償を行うこととなる。さらに、損害賠償額が利用可能な資金を上回ることが予想されるときには、利用可能な資金の配分及び遵守すべき手続は、政府の命令によって規制されることになり、被害者に対する賠償が完全に行われなくとも、公平な配分が行われることが原子力法上規定されている（原子力法35条）。

4. スイス

スイスでは、1959年に原子力全般に関する原子力法が制定され、その一部に原賠制度が規定されていたが、1983年に単独の法律として「原子力損害の第三者責任に関する法律（LR CN, 以下この節において「責任法」という。）」が制定された。前者では諸外国と同様に原

¹⁸ Georges Avossaほか（日本エネルギー法研究所訳）「原子力事業者の民事責任の進展」『第9回国際原子力法学会報告—90年代の原子力法—』（日本エネルギー法研究所、1990年）59頁、能見善久「ドイツ（旧西ドイツ）の原子力損害賠償制度」『諸外国の原子力損害賠償制度—原子力責任班 報告書—』（日本エネルギー法研究所、1993年）87頁。

¹⁹ 能見・前掲注(18)85頁。

²⁰ E.ON, RWE, EnBW及びVattenfallの4社。

子力事業者の有限責任制度が定められていたが、後者ではこれを改め、無限責任制度が採用されている点が特徴である。

スイスでは1959年の原子力法が起草された当初から既に、政府及び議会においては、原子力事業者の民事責任に制限を加えることは、スイスの責任法制の原理及び事故時の被害者の利益保護のいずれとも両立しないと考えられていたが、この時は有限責任制度が採用された。その理由は、当時は原子力産業の発展が阻害されるとする経済界の反対や、外国からの供給に頼らざるを得ない原子力分野において、供給国の責任を限定する制度が必要であったこと、そして当時西欧諸国の原子力法制の調和に向けてパリ条約の起草を進めていたOECDの専門家委員会が全員一致で有限責任制度に賛成していたことなどとされる²¹。

しかしその後、被害者を最大限保護するためには、やはり責任限度額を定めることは放棄すべきであるとして、1970年代後半に制度を変更する機運が高まった。この時問題となったのは、署名はしていたものの、批准が見送られてきたパリ条約及びブラッセル補足条約に参加するために有限責任制にとどまるか否かであった。結論は、「パリ、ブラッセル両条約だけでは被害者になり得る者に十分な金銭的保護を保証することにはならない。スイスは、何としてもその法律の中にもっと幅の広い補償を定めなければならない。」とされ、両条約は批准されないまま、1983年の改正で無限責任制へと移行された²²。

原子力事業者は、無過失責任（3条1項）、責任集中（3条6項）の原則により原子力損害賠償義務を負うこととされている。原子力事業者が免責されるのは、被害者の故意又は重大な過失によって生じた原子力損害に限られ（5条）、異常な自然現象や戦争、テロ行為による損害については、いかなる場合であっても免責されない。ただし、これらの場合は民間保険の対象外であるため（11条3項(1)）、次に説明する措置が講じられる。

損害賠償額が原子力事業者に義務付けられる賠償措置額（11条1項、2項、政令3条²³）を超える場合、又は民間保険の対象外の損害については、政府が原子力事業者から徴収した負担金（14条）及びその利息によって原子力損害基金を設立し（15条）、11億スイスフランまで原子力事業者を補償する（12条）。

更に大規模な原子力災害の発生により、原子力事業者、民間保険会社、政府の有する資金力ではすべての損害請求に十分ではないと予想される場合、連邦議会が政令により賠償制度を設立し、利用可能な資金を適切に配分する（29条）。

²¹ W. Bühlmann（日本エネルギー法研究所訳）「スイスの原子力民事責任法制の2つの新局面」『諸外国の原子力 第三者責任保険制度 OECD, IAEA共催原子力第三者責任保険に関するシンポジウム報告書』（日本エネルギー法研究所、1985年）197-201頁。

²² W. Bühlmann・前掲注(21)203頁。

²³ 賠償措置額は、11条1項では最低3.3億スイスフランとされており、2000年の政令により11億スイスフランと規定されている。

スイスは、現時点でもパリ条約、ブラッセル補足条約を批准していないが、2008年に責任法を改正のうえ、改正パリ条約、改正ブラッセル補足条約を批准した。そのため、改正責任法の下では、損害賠償措置額を超える場合は、条約に基づいて公的資金及び締約国拠出金によって賠償金が賄われ、更にそれを超えるときは、連邦議会による資金分配の措置が実施されることになる。ただし、改正責任法の施行は、改正パリ条約の発効が要件とされており、それまでは改正前の責任法が適用される。

5. フランス

フランスでは、1960年にパリ条約が採択された後、同条約に示された内容を基準として、国内法が整備されることとなり、1968年に「原子力の分野における民事責任に関する1968年10月30日の法律」（以下この節において「原子力責任法」という。）が制定された。

フランスは、パリ条約及びブラッセル補足条約の加盟国であり、同国の原賠制度は、両条約が直接適用され、条約が各締約国の裁量に委ねている部分のみが原子力責任法に規定されている²⁴。

原子力事故が発生した場合、原子力事業者の法的責任については、原子力責任法には規定がなく、パリ条約3条に基づき無過失責任を負うこととされ、また、パリ条約6条b項に基づき原子力事業者に対して責任集中が課せられている。

原子力事業者は、パリ条約7条a項により有限責任とされ、責任限度額は、国内法により金額を定めることができるとされているパリ条約7条b項の委任を受けて原子力責任法4条に9,150万ユーロ²⁵と定められている。また、戦争行為及び自然災害による原子力事故については、パリ条約9条に基づき、原子力事業者は免責されることとなるが、その場合、国家による補償については、原子力責任法上、特段の規定は存在しない。

フランスでは、責任限度額（原子力責任法4条）に相当する額を賠償措置として責任保険等により講ずるものとされており、それを越える額については、ブラッセル補足条約により国家補償や同条約の締約国による拠出金により被害者に対して支払いが行われることとなる（ブラッセル補足条約3条）。なお、ブラッセル補足条約に基づく拠出額の上限である3億SDRを越える損害が発生した場合、国家による填補については、原子力責任法には規定がない。損害が3億SDRを超えるおそれがあると判明した場合には、政府は事故後6か月以内に利用可能な資金の総額の分配方式を定めるとされ、ドイツやスイスと同様に、人的・物

²⁴ 谷川久「フランスの原子力損害賠償制度」『諸外国の原子力損害賠償制度－原子力責任班 報告書－』（日本エネルギー法研究所、1993年）137頁。

²⁵ 低リスクの原子力施設のみが運営されている特定のサイトについては2,290万ユーロと規定されている。

的被害の賠償として各被害者に分配する補償金の算定方法を定めることができるとされている（原子力責任法13条）。

6. 韓国

韓国では、1969年に原子力基本法とは別の法律として原子力賠償法が制定された。この法律は、日本が地理的に近く、また韓国より先に原子力事業に着手していたことから、日本の経験が参考として作成され、制度的に日本のそれと酷似している。しかし、改正ウィーン条約等の国際条約の責任基準に合致させることを目的として、2001年に改正され、国際標準に近づく形に制度が変更された。以下では変更点に関する特記事項を説明する。

原子力損害の定義については、日本の原賠法と同じく「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は各燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用」とし、相当因果関係にあるものを広く原子力損害とする改正前の規定が維持されたが、新たに「環境損害の回復措置費用」、「防止措置費用」が追加された（2条2項）。これは、改正ウィーン条約、改正パリ条約及びC S C条約がこれらの損害を締約国の国内法で原子力損害として定義することを認めていることに由来するものと考えられる。

無過失責任、責任集中の原則に関しては、韓国では従来から原子力事業者が供給事業者に求償権を行使できるのは、原子力損害が第三者（供給事業者）の故意である場合に加え、諸外国と異なり重大な過失による場合も規定されていた（4条1項）。この規定は、何が重大な過失であるか論理的に積明することが難しいとして疑問を呈する見解もあったようであるが²⁶、改正法でもこの規定は維持された。他方、原子力事業者の免責事由については、改正ウィーン条約、改正パリ条約に合わせた規定となり、「異常に巨大な天災地変」が削除され、戦闘行為等のみが規定されることとなった（3条1項）。

原子力事業者の賠償範囲については、改正法によって新たに賠償責任限度（3億SDR）が設定され（3条の2）、無限責任から有限責任に変更された。その理由は、国際条約への適合のほかに、韓国ではもともと韓国電力公社が唯一の原子力事業者であり、1個の原子力事業者が無限責任を負担することは、原子力事業の健全な育成という原賠法の根本趣旨に反するとの考えも働いたのではないかと考えられる²⁷。

損害賠償額が賠償措置額（賠償責任限度額の範囲内で、大統領令²⁸が定める額（6条1項））を超過した場合は、政府が国会の議決に基づき政府の権限の範囲内で「必要な援助」を行うこととされ（14条1項、3項）、改正前の無限責任制度下における規定が維持された。これ

²⁶ 徐元宇、咸哲勲「韓国の原子力損害賠償制度」『近隣諸国・地域の原子力損害賠償制度』（日本エネルギー法研究所、1993年）46-47頁。

²⁷ 徐、咸・前掲注(26)45-46頁。

²⁸ 賠償措置額は、2014年の政令改正により500億ウォン（約3,000万SDR）から3億SDRに変更された。

は、国家補償ではなく日本の原賠法16条の政府援助と同様の措置であり、政府に援助義務はない。援助の上限は、原子力事業者の賠償責任限度額²⁹とされ、上限を超過した損害に対する措置については、原賠法に規定はない。

Ⅲ 日本と諸外国の原賠制度の比較

以上のとおり概観した主要諸外国の原賠制度を踏まえ、次に原賠法の経緯、諸制度について、日本と諸外国を比較する。ここでは、Ⅱで挙げた主要国以外の国も必要に応じて言及する。

1. 原賠法制定の経緯

まず、各国の原賠法がどのような経緯で制定されたのか改めて見ていくこととする。

世界で最初に原子力技術を確立させた**アメリカ**は、既に述べたとおり1950年代半ばに国家による技術独占政策から、世界の原子力市場で優位に立つ政策へと転換し、民間事業者の参画を促すためには、事故時の莫大な賠償リスクを取り除き、かつ、公衆保護を十分に確保する必要があるとして、1957年に原賠制度に関する170条、通称P A法が原子力法に追加され、原賠制度が世界で初めて制定された。

これに対して、当初から国家間の賠償問題としての要請が強かった欧州では、国際条約の成立が各国の立法に果たした役割が大きいと考えられる。1960年7月に西側諸国（OECD加盟国）の間で**パリ条約**が採択（1968年4月発効）されると、同条約より以前に成立していた**イギリス**（1959年）、**旧西ドイツ**（1959年）、**スイス**（1959年）、**スウェーデン**（1960年）の各法制は改正され、また、その後に制定された**イタリア**（1963年）、**スペイン**（1964年）、**オランダ**（1965年）、**フランス**（1965年）等の各立法は、この条約に示された内容を基準に制定された³⁰。したがって、こうした国々の原賠法は、パリ条約（及びブラッセル補足条約、1963年成立）を実現するための国内法として位置付けられる。

一方、国際原子力機関（IAEA）においても1959年から専門家会議が開かれ、第三者賠償責任に関する全世界的な最小限度の統一基準を定める検討が開始され、1963年5月に**ウィーン条約**が採択された。しかし、この条約は、参加国が多いため複雑化し、重要事項において曖昧かつ不十分な形となり、低額の損害賠償措置額・責任限度額、裁判管轄権に関する問題点等の理由から、西側諸国は不参加となり、発効が大幅に遅れた³¹（1977年11月発効）。

日本の原賠制度は、前述のようにアメリカから原子力技術を取り入れるに当たって締結された日米原子力協定にアメリカの免責が定められていたことが契機となって、法制化に向け

²⁹ 注(28)に示した政令改正により、責任限度額と賠償措置額が同額となったため、政府援助の位置付けは現時点では不明。

³⁰ 下山・前掲注(12)486-487頁参照。

³¹ 下山・前掲注(12)487頁。

た検討が開始された。その結果、民法709条以下の不法行為法では、被害者保護が必ずしも十分に図れないとして、1961年6月に「原子力損害の賠償に関する法律」が特別法として制定された。同時期に制定された欧州各国の立法が国際条約に対応すべく、後に改正されたのに対し、日本は、IAEAのウィーン条約の起草に当初から参加していながら、原子力損害賠償が他国と問題になる可能性は少ないなどの理由で、長く国際条約に参加することはなかった。このことが、諸外国と異なる日本独自の原賠制度が維持された理由の一つと考えられる³²。

なお、日本のように、原賠制度が独立した特別法として定められている国・地域は、**韓国**（1969年）、**台湾**（1971年）、**スイス**（1983年）、**インド**（2010年）等が挙げられる。これに対して、設置許可や安全規制などを定めた原子力全般に関する「原子力基本法」の一部として原賠法が規定されている国は、**アメリカ**（1957年）のほか、**イギリス**（1959年）、**旧西ドイツ**（1959年）、**スイス**（1959年）³³、**ロシア**（1995年）等が挙げられる。**中国**では、原賠制度の法制化が長くされておらず、従来から国務院の見解により制度方針が示されていたが、2018年1月に原子力安全法が施行され、その中に損害賠償についての条項が設けられた。ただし、この条項は、厳格責任をとる旨の規定にとどまり、責任の内容については別の法律で定めるものとされている。

2. 民事法の特例規定

原賠制度の特徴の一つとして、不法行為法の過失責任主義を修正し、無過失責任、責任集中、責任制限を特例規定することにより、原子力事業者だけに原子力損害の賠償責任を負わせる仕組みがある。その目的は、①加害者特定の容易化、及び立証責任の軽減により被害者の保護を図ること、②供給事業者の地位を安定させ、産業を保護・育成すること、③供給事業者が同一物件に対して保険契約を締結することによる業務の重複・煩雑を回避することなど³⁴が従来から言われてきた^{35 36}。また、原子力事業者から供給事業者への求償権について

³² 日本の制度を手本にして1969年に原賠法を制定した韓国は、無限責任、免責事由等について、日本と同じ規定を設けていたが、2001年の改正で国際条約参加を前提にした内容に変更している。

³³ スイスは、1959年に原賠制度を原子力基本法の一部として制定したが、1983年に独立した法律として新たに特別法を制定した。

³⁴ そのほかに、原子力事業者が無過失責任を認めないと、立地住民が納得しないという実務上の理由も挙げられる。

³⁵ 金沢良雄「国際原子力機関の原子力災害補償問題に関する活動について」ジュリスト190号（1959年）11頁ほか。

³⁶ これらの制度趣旨は、「基本的に原子力事業者を中心にそれに係わる事業者との関係に着目したものと見るべき」であり、「立法当時には、損害賠償であっても行政の基準設定等の違法を問うことに判例等の蓄積がなく、国の責任については埒外に置かれていたとみるのが妥当」であるが、福島事故については、規制権限不行使の観点から国の法的責任は免れないとする見解がある。磯野弥生「原子力事故と国の責任—国の賠償責任について若干の考察」環境と公害41巻2号（2011年）39頁。同様の見解に、小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報83巻9・10号

は、原子力損害が供給事業者等の故意により生じた場合（日本の原賠法5条1項³⁷）と、原子力事業者との供給事業者等との間に特約がある場合（同2項）に行使できるとされている。

こうした制度は、日本だけでなく、諸外国の制度や国際条約にも共通する原賠制度の基本原則である。ただし、一部の国において若干の例外がある。

アメリカでは、従来から不法行為法については、各州独自の州法に委ねられており、したがって、連邦法であるPA法に無過失責任、責任集中を規定することができない。しかし、不法行為に係る各州の損害賠償請求訴訟では、原子力事業のように潜在的危険性を有する事業を営む者に対しては、過失責任を修正した厳格責任原則に従って責任が判断されるのが一般的であり、運用上無過失責任と実質的な差異はないとされる³⁸。その後、1966年のPA法改正では、異常原子力事故（extraordinary nuclear occurrence：ENO）の発生に伴う損害賠償請求訴訟では、原子力事業者は、政府との補償契約に基づき被告に認められている一定の抗弁権を放棄・撤回することとされ、これにより無過失責任が法律上明確化され、被害者の一層の保護が図られることとなった³⁹。

また、責任集中に関しては、被害者が州法に基づき、供給事業者その他の加害者と考えられる者に対して損害賠償請求をした場合、原子力事業者が講じる損害賠償措置を供給事業者等も利用することができるため、供給事業者等は、実質的に損害賠償費用を負担しないようになっている。

ドイツも1959年の立法当初はアメリカと同様に、法律上責任集中は規定されず、原子力事業者と供給事業者との契約で原子力事業者が責任を肩代わりすることとされ、原子力事業者が自身だけではなく、供給事業者も一括して被保険者とする賠償責任保険を契約することによって、経済的に責任集中が図られた。

他の多くの国が国内法又は国際条約に基づき、責任集中が法的に担保（legal channeling）されているのに対し、アメリカ、及び当初のドイツ・スイスでは供給事業者も原子力事業者が講ずる損害賠償措置を利用でき、経済的に責任集中が図られた（economic channeling）。このような保険契約の方式は、オムニバス方式（omnibus coverage）と言われ、法律上では規定されていないことから、供給事業者の不安を除く点から見ると不十分と考えられる。

以上のとおり、ほとんどの国では無過失責任・責任集中の原則が何らかの形で制度化されているが、第一義的に責任を負った原子力事業者が被害者に支払った損害賠償を原子力施設・設備の関係者に対して、過失や欠陥があった場合に求償することができる可能性を規定

（2011年）65頁、大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から」ジュリスト1433号（2011年）40頁。

³⁷ この規定は、故意と重過失とを区別した従来にない法律の規定と言える。下山・前掲注(12)540頁。

³⁸ 卯辰・前掲注(9)34頁。

³⁹ 卯辰・前掲注(9)35頁。

している国もある。インドでは、有過失の供給事業者に対する求償権（17条）と、原賠法が不法行為に関する他の法律の効力に必ずしも優先しない旨（46条）が規定されている⁴⁰。また、韓国では、故意に加え、重大な過失があった供給業者にも求償権を行使することができる（4条1項）。

3. 原子力損害の定義

日本の原賠法2条2項は、原子力損害について、「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は各燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」と定義している。この条文から言えることは、まず原子力施設について発生した事故であっても、何ら放射線の作用や毒性的作用を伴わない事故による損害は対象とされず、したがって、一般の民事責任によって解決されることである。これは、諸外国の制度、国際条約においても共通するものである。

次に、日本の原賠法は、諸外国のように原子力損害を具体的に列挙せず、包括的に捉えていることから、一般の不法行為法の原則に従い、核燃料物質の放射線作用等と損害との間に相当な因果関係があるものを広く「原子力損害」の対象となし得ることである。したがって、人身・財産に係る直接的な損害に加えて、慰謝料、休業利益損失、退避損失といった間接的な損害も賠償責任の対象となり得る。これに対して、諸外国の制度では、死亡、人身損害、財産損失といったように具体的な損害の形態が列挙されていることが多い。

日本が諸外国のように原子力損害を具体的に定義しない理由は、「救済すべき損害の内容・範囲を相当因果関係の解釈によって柔軟に捉え、内容を列挙することにより救済内容を制限することのないようにする政策的な配慮があった他、事業者に無限の賠償責任を負わせる我が国制度の下では、賠償対象とされる損害をカテゴリー化し、その優先順位をつける必要がない、という法的思考があったものと考えられる^{41 42}」。これに対して、賠償責任額に一

⁴⁰ インドでは、「国家予算が圧倒的に小さく」、「インド国内で問題視されているのは、運営者と国いずれも十分な損害賠償を担保できないことであり、こうした議論状況からは、外国の大型重工業メーカーに求償せよという議論はストレートに出てくる。」溜箭将之「インド原子力損害民事責任法（CLNDA）と原子力損害補完補償条約（CSC）」『原子力損害賠償法に関する国内外の検討—2013～2014年度原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班報告書—』（日本エネルギー法研究所、2017年）107頁。

⁴¹ 田邊朋行、丸山真弘『福島第一原子力発電所事故が提起した我が国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』（電力中央研究所、2012年）5頁。

⁴² 福島事故では、「相当因果関係を、原理原則を超える形で相当広くさせ、補償のアップーリミットが効かない状態にさせることを加速させ」たとして、相当因果関係が明らかに希薄である事象については、政府が災害救助の被災者生活再建支援と同様に実施すべきとの意見もある。竹内純子「原子力損害賠償法の改正に向けて③」国際環境経済研究所Webサイト（2012年6月27日）、<http://ieei.or.jp/2012/06/opinion120627/>（最終閲覧日：2018年5月28日）。

定の制限がある諸外国の制度は、賠償の範囲を限定することによって、限度ある賠償資金を人身・財産に係る直接的な損害を受けた者に効果的に配分しようとの趣旨に基づいているものと考えられる⁴³。

国際条約においては、**パリ条約**、**ウィーン条約**は、いずれもできるだけ直接的な損害を保護する趣旨から、人身、財産に係る損害のみを原子力損害として挙げた上で、締約国の国内法で定義を拡大することを認めている（パリ条約3条(a)，ウィーン条約1条1項(k)）。その後、1997年に採択された**改正ウィーン条約**（2003年発効）⁴⁴、2004年に採択された**改正パリ条約**（未発効）、そして1997年に採択された**C S C条約**（2015年発効）では、国内法によって定義を拡大できる部分について、いずれも経済損失、環境損害の回復措置費用、防止措置費用が明記されるようになった（改正ウィーン条約1条1項(k)，パリ条約1条(a)(vii)，C S C条約1条(f)）。その趣旨は、締約国間で法の適用をできるだけ統一し、国際的に見て被害者の救済が公平に行われることが意図されているものと考えられる⁴⁵。

4. 免責事由

無過失責任・責任集中を採用する場合、一定の免責事由を認めるのか、それとも原子力事業者の責任を厳格に規定し、一切の免責を認めないのか問題となる。日本の原賠制度では、一般の不法行為法における不可抗力の免責要件が極めて厳格化された特別の場合に免責されるべきであるとし、3条1項但書きで「異常に巨大な天災地変」又は「社会的動乱」によって生じた損害については、原子力事業者の責任が免除されている。

(1) 戦闘行為等

まず、日本の原賠法の「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ような社会的事件であり、具体的には戦争、海外からの武力攻撃、内乱等がこれに該当し、局地的な暴動等はこれに含まれないと解されている⁴⁶。この規定は、諸外国の制度、国際条約においてもほぼ同様に戦闘行為(armed conflict)、敵対行為(hostilities)、内戦(civil war)、反乱(insurrection)に直接起因する原子力事故によって生じた原子力損害については、責任を負わないと規定されている（パリ条約9条ほか）。テロ行為は、一般的には戦闘行為

⁴³ 加藤一郎「原子力災害補償 立法上の問題点」ジュリスト190号（1959年）16頁、竹内・前掲注（8）31頁。

⁴⁴ 改正ウィーン条約においては、8条2項に死亡又は身体傷害に対する賠償の優先規定が見られる。田邊朋行『アジア地域における原子力損害賠償枠組みの必要性と我が国制度が直面する課題』（電力中央研究所，2002年）67-68頁参照。

⁴⁵ 田邊・前掲注（44）57頁、広部和也『『原子力損害の民事責任に関するウィーン条約』の改正と我が国国内法』『原子力損害の民事責任に関するウィーン条約改正議定書及び原子力損害の補完的補償に関する条約—平成10～13年度国際原子力責任班報告書—』（日本エネルギー法研究所，2002年）8頁。

⁴⁶ 我妻ほか・前掲注（8）座談会〔井上発言〕17頁。

等とはみなされないため、免責事由に該当しないと考えられるが、インドのようにテロ行為を免責事由とする規定（5条）が設けられている国もある。

これらに対し、ドイツ、スイスでは、戦闘行為等が免責事由とされていない。ドイツでは、1959年の立法当初から無過失責任を厳格に適用し、「危険があると知りながら施設を設置し事業を実施する以上、そこから生じた損害は当然設置者が責任を負うべきである」とする危険責任の理論により、大規模被害の際には企業の利益よりも被害者救済が優先されるべきであり、原子力事業者は、設置場所や保安基準を十分考慮し一切の障害を避けることが必要とされた。ただし、この場合、賠償措置額までの有限責任となり、また、保険の免責事由に該当するので、結局国家の負担において賠償措置額までの補償が支払われることとなり、実質的に原子力事業者の負担が発生しない仕組みになっている⁴⁷。スイスでも類似の制度が採用されており、これらの国では、次に述べる異常に巨大な天災地変の場合でも同様の制度が採用されている。

（2）異常に巨大な天災地変

異常に巨大な天災地変によって発生した原子力損害については、これを免責する国（日本、フランス、ロシア、台湾、インド等）と免責しない国（アメリカ、イギリス、ドイツ、スイス、韓国等）とに分かれる。日本で免責事由とされている最大の理由は、日本が地震多発国であるため、すべての自然災害に対して原子力事業者に責任を負わせるのは無理があると考えられたからであり⁴⁸、ウィーン条約の起草に当たっては、日本の地震が引合いに出され、締約国の裁量で免責の採否を決することできる任意規定とされた経緯がある⁴⁹。

福島事故では、「異常に巨大な天災地変」の定義や具体的な免責基準が規定されていないことが大きな問題になった。原賠法制定時の論考で「異常に巨大な天災地変」とは、「関東大震災や伊勢湾台風のように一およそ経験的に考えられるような程度のものに対しては万全の防護措置がなされるべきは当然であり、（中略）現在の技術をもってしては、経済性を全く無視しない限り、防止措置をとりえないような、極めて限られた『異常かつ巨大な』場合⁵⁰」とする解釈がある。福島事故が原賠法3条但書きに該当するか否かについて、これを肯定する見解がある一方⁵¹、免責事由の判断には、原子力事業者の人為としての行為（作為・

⁴⁷ 能見・前掲注(18)86頁。

⁴⁸ 日本の原賠制度を手本にした韓国は、当初は「異常に巨大な天災地変」を免責事由としていたが、国際条約に対応するため、2001年の原賠法改正により免責事由の対象外となった。

⁴⁹ 星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案」ジュリスト236号（1961年）41頁注3、星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案—日本法と関連させつつ—」法学協会雑誌79巻1号（1962年）75-76頁。

⁵⁰ 竹内・前掲注(8)32頁。同様の解釈は、我妻ほか・前掲注(8)座談会〔井上発言〕16-17頁。

⁵¹ 森嶋昭夫「原子力事故の被害者救済—損害賠償と補償(1)～(3・完)」時の法令1882号（2011年）39-47頁、1884号（2011年）35-42頁、1888号（2011年）35-43頁、岩淵正紀「原賠法の『不都合』—賠償者の立場から」NBL957号（2011年）20-23頁参照。また、3条但書きの判断が、「過去に遡って、原子力事業者のそれまでの経営判断が間違っていた（もっと備えをしておくべきだった）」と評価

不作為)も原因競合する問題として評価すべきであるとの見解もある⁵² ⁵³。前者は、条文の文言どおり「異常に巨大な」という災害の規模を重視しているのに対し、後者は、それに加えて「予測し対策が可能であるかどうか」という点にも着目しているものと考えられる。

なお、日本の原賠制度においては、免責事由に該当しないと判断されると、原子力事業者が無限責任において損害賠償義務を負うことになるので、有限責任を定めている諸外国と比べて免責事由の判断は、非常に重要な問題となる。

一方、「異常に巨大な天災地変」を免責事由としない国では、そのような巨大災害の発生はほとんど想定されないことがその理由と考えられる。国際条約では、**パリ条約**、**ウィーン条約**にはいずれも戦闘行為等は免責事由として規定されているが、「異常に巨大な天災地変」を免責事由とするか否かは、これを各国の裁量に委ねている（パリ条約9条、ウィーン条約（4条3項(b)）。1986年のチェルノブイリ事故の後には、世界的に原賠法を強化する機運が高まり、被害者保護を充実化する観点から、巨大な自然災害に耐えうるよう施設を建設・維持しなければならないとして、**改正パリ条約**、**改正ウィーン条約**⁵⁴では、異常に巨大な天災地変は、免責事由から完全に削除された。ただし、**C S C条約**では、締約国の裁量に委ねる任意規定とされている（附属書3条5項(b)）。

（3）免責事由に該当する場合の措置

免責規定に関してもう一つの論点は、免責を認めた場合にどのような形で被害者保護を図るかという問題である。**日本**は、原子力事業者の免責が認められると17条が適用され、政府が被害者の救助及び被害の拡大の防止のために必要な措置を講ずる。原子力事業者は、債権債務関係から離脱し、災害救助法による措置と同様に国家から被害者に直接支払われることになると考えられる。

これに対して諸外国では、**韓国**は、日本と同様に国家による被害者保護の措置規定が存するが（14条2項⁵⁵）、**アメリカ**、**イギリス**、**フランス**にはこのような規定がない。一方、戦闘

することになるような不意打ちになつてはなら」ないとの意見もある。道垣内正人「国境を越える原子力損害についての国際私法上の問題」早稲田法学87巻3号（2012年）134-135頁注（8）。

⁵² 淡路剛久「福島第一原子力発電所事故の法的責任について—天災地変と人為」N B L 968号（2012年）31頁。これに対する反論として、畔柳健、安藝晋一「原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題」谷川久総括監修『原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題 東京電力(株)福島第一原子力発電所事故を中心として—平成23～24年度 原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班報告書—』（日本エネルギー法研究所、2014年）49頁。また、現在の国際的な趨勢から免責事由は、厳格に解すべきであるとの見解もある。大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法律時報83巻11号（2011年）49頁。

⁵³ 国が免責規定適用の可能性を否定したことは、「合理的に予見可能な天災であった」と主張するようなものであり、政府が自身の安全管理体制の不備を認めたと解釈することも可能と考えられる。

⁵⁴ 日本は、この時、任意規定として残すべきだと主張したが、認められなかった。田邊・前掲注（44）58頁。

⁵⁵ 日本の原賠制度を手本にした韓国は、日本と同様に政府による救助措置が規定されている（14条2項）。

行為等及び異常に巨大な天災地変のいずれも免責事由とせず、かつ、無限責任を採用するドイツ、スイスでは、保険の適用外であるとして、前述のように原子力事業者の責任は一定額に限定され、それを超過する場合は、国家による被害者保護の措置が規定されている（ドイツ法31条1項、スイス法12条）。アメリカ、イギリスなどのように国家補償の有無について、規定がない国でも一原子力損害が一定額を超えた場合に議会審議を経た上で国家補償が適用される制度があることから、免責規定を適用する場合も同様に一議会審議に基づき、国家により何らかの措置が講じられるのではないかと考えられる。

(4) 今後の検討課題

日本は、世界の少数派になりつつも、地震多発国であることを理由に「異常に巨大な天災地変」を免責事由とする規定を維持しているにもかかわらず、規模だけで言えば免責事由に該当するという見方もできる⁵⁶福島事故において、免責事由と判断はされなかった。東京電力株式会社（以下「東電」という。）は被害者への迅速な賠償を優先し、免責規定の適用を求めて裁判の内外で政府と争うことはなく、また、当時の状況から考えて政府としても政治的、社会的に東電の免責を認める選択肢はなかったと考えられる。

現状では免責の適用基準が明確ではないことが、最大の問題と考えられるが、要件を明確にしたところで、今後免責事由に該当すると判断することができる天災地変が発生したとしても、事前の災害防止対策は可能であったとする主張が現われ、そうした主張に反して、免責を主張又は認定することは、福島事故と同様に非常に困難なものとなるのではないかと考えられる。

免責規定は、不法行為の不可抗力から発想されているものであるが、原子力事業者のそうした帰責性の有無に免責基準を求めても、不明確さを払拭することはできず、見解が社会的に対立することは避けられないと考えられる。そこで、事実上責任を打ち切らざるを得ないような賠償額の大きさといった観点から原子力事業者が負うべき賠償額の上限を設定する方がより明確ではないかと考える。その観点では、原子力事業者の免責は認めないとした上で、一定額を超過する賠償額には、政府による補償措置が講じられることが日本の制度（援助措置、任意規定）より明確に規定されているドイツやスイスの制度は、参考になるのではないか。

5. 損害賠償措置の義務付け

原子力事業者の無過失責任を実質的に担保するには、賠償義務が迅速・確実に履行されるよう賠償資金を準備させる必要があり、一般的には原子炉設置の許可条件として、民間保険契約を中心とする損害賠償措置(financial security, financial protection)を強制する方法がと

⁵⁶ 岩淵・前掲(51)21-22頁。

られている。賠償措置を講じることは、原子力事業者にとっても万一の事故の場合の責任を予見可能なものに転換する利点がある。賠償措置の高低や仕組みに違いはあるが、諸外国の制度、国際条約のいずれにおいても共通して見られる原賠制度の重要な制度の一つである。

賠償措置の方法については、民間保険契約によるもののほかに、**アメリカ**、**ドイツ**では巨額の賠償措置額に対処するため、民間保険契約の上に原子力事業間の共済制度が設けられている。また、民間保険契約が機能しない場合（地震、噴火等による原子力損害）については、遺漏なく被害者保護を図るため、**日本**、**韓国**では政府との原子力損害賠償補償契約を締結することが義務付けられている。このように民間保険契約が機能しない事由に特化して政府との補償契約締結を義務付ける制度は、世界ではあまり見られず、多くの国では同事由による被害者救済は、国家補償によって補完される。

6. 原子力事業者の責任範囲、及び国家補償

損害賠償措置額を超過した場合でも、確実に被害者保護を実行するための補完として、国家が補償することは、民事法の特例規定（無過失責任、責任集中）、及び損害賠償措置の義務付けと併せて原賠制度の重要な要素として、日本でも原賠法の起草時から議論されてきた。多くの国の原賠制度、国際条約ではこれらの3要素が採用されているのに対し、**日本**の原賠制度は、条文上の規定では原子力事業者に無限責任が課され、損害賠償措置額を超過する部分については、必要と認められる場合に国が原子力事業者に必要な「援助」（≠補償）を行うものとされている（16条）。

(1) 有限責任制度

原子力事業者に無過失責任を課しながら、膨大となり得る賠償費用について、無限の支払い強いことは、法律上の均衡を失するとされ、また、原子力事業者は、事業について予見不可能となり、原子力産業の保護・育成にも影響する。そのため多くの国では、原子力事業者の責任を一定額に制限している。アメリカでPA法の制定時にこの点が強調されたのは、既に述べたとおりである。また、原子力損害費用の最終責任を国家が負うことは、国民に安心を与え、立地の促進、地域紛争の解決にもつながるとされる。

有限責任を採用している国は、責任限度と国家補償等の関係から、大きく2つに分けることができる。つまり、**初期のアメリカ**、**旧西ドイツ**、**韓国**のように、民間保険等による損害賠償措置と国家補償等の合計額を原子力事業者の責任限度として定め、その枠内で被害者に賠償する方式と、**現在のアメリカ**、**イギリス**、**初期のスイス**、**フランス**のように責任限度額と損害賠償措置額を同額とし、これを超える部分を国家補償等で補完する方式である⁵⁷。前

⁵⁷ この分類方法については、金沢良雄「原子力災害補償問題—第三者補償問題—」ジュリスト186号（1959年）30-31頁、竹内昭夫「保険および国家補償の問題」鈴木竹雄ほか「シンポジウム原子力災

者は、国家財政への考慮から国家補償等に限度を設けたものと解されるが、責任限度内では必ず国家から補償されるという意味で補償が確実であるとの見方もできる。後者は、国家補償等に上限を定める規定の有無によって更に分類することができる。また、前者は、民事責任の中に国家補償等が含まれていることから、国家補償等は、原子力事業者への補填として支払われるが、後者は、民事責任の上に国家補償が設けられているため、国家補償は、被害者へ直接支払われることになると思われる。いずれの場合も、国家が定めた一定額を超えて国家補償が必要になる場合は、その要件に金額や方法を議会審議によって決定することが必要とされ、次に述べる日本の原賠法16条に基づく政府による援助もこの流れを汲むものと考えられる。

(2) 無限責任制度

日本は、1950年代後半に原賠制度の制定に向けた検討が開始され、原子力委員会に示された「原子力災害補償専門部会」の「我妻答申」では、有限責任と国家補償の原則が報告されたが、関係機関とのその後の調整の中で、無限責任と国家援助（≠補償）の組合せへと大きく後退する内容となった。

その理由は、当時の政府側の説明では、「原子力事業は、私企業が国家の許可を受けて実施するものであり、第三者に及ぼした損害の賠償責任を国が直接責任を負うことは、立法例がなく、理論上許されない。」「原子力事業者の責任に限度額を設定することは、個人の財産権の侵害、請求権の制限に当たる可能性があり、憲法上疑義がある。」というもので、これらに対する法学者の反論は、被害者保護、産業の保護・育成の必要性に加え、「国家補償は法理論の問題ではなくて、国が原子力産業に対してどういう政策をとるかという政策上の問題である。」「効率性の観点から、原子力事業を民営にすることが適当だとしても、被害者保護の要否という問題と混同すべきではない」⁵⁸といったことが挙げられている。

しかし、実際はこのような問題ではなく、1950～60年代の日本の国情・国力、国際社会における立場等に鑑みて、国が直接賠償主体となり、巨額の原子力損害賠償額を被害者に支払うという判断が当時の財務当局にできなかったことが最大の理由と考えられる。

損害賠償額が賠償措置額を超えた場合に、政府が16条に基づいて行う「援助」は、無条件で実施されるものではなく、法律の目的を達成するために必要があると認める場合—つまり、被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資するという目的を達成するために必要であると認める場合（1条）—に国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内で実施

害補償」私法22号（1960年）71-72頁、下山俊次「各国原子力損害賠償法制の動向と問題点」ジュリスト409号（1968年）38頁、星野英一「原子力災害補償」民法論集3巻（1972年）402頁。

⁵⁸ 加藤・前掲注(43)19頁、我妻・前掲注(8)8-9頁、星野・前掲注(48)「二つの条約案」法学協会雑誌79巻3号63-64頁参照。

されるものであり、政府に援助義務はない⁵⁹。実際問題としては、政府と国会の良識によって被害者が保護されることになると考えられる⁶⁰。国会の審議を必要とする点は、制定当時はイギリス法に近いと考えられる⁶¹。16条が適用になる場合でも原子力事業者は債権債務の関係から離れることはなく、援助は、あくまで賠償債務を負う原子力事業者に対してなされ、国から被害者には直接支払われない。援助の方法には、補助金の交付、低利融資、融資の斡旋⁶²等が考えられ、福島事故においては、国が行う資金的援助は、国が原子力損害賠償支援機構（実質的には東電）に対して国庫への納付を求めている（支援機構法59条4項）。これは、将来東電から返済されることを前提としていることを意味し⁶³、ここでも無限責任の原則が貫かれている⁶⁴。

日本のほかに無限責任を採用している国にドイツ、スイス等が挙げられる。ドイツは、1959年の原子力法制定時は有限責任制度を採用していたが、原子力損害といえども、私法の一般原則（無限責任）により処理すべきであること、原子力事業の保護育成よりも被害者救済が何にもまして重視されるべきであるとの認識が強まってきたことから⁶⁵、1985年に無限責任制度に変更した（31条1項）。スイスもほぼ同様の理由で1983年の法改正で無限責任制度に転換している。ドイツ、スイスでは、損害賠償が高額になり原子力事業者の能力を超えるような場合、政府によって利用可能な資金の分配措置が実施される（ドイツ法35条、スイス法29条）。

⁵⁹ これに対し、国家補償は、「原子力保険と同じく、填補対象となる損害が発生した場合には、事故の原因、態様、被保険者の資力等に関係なく支払われる」。森嶋昭夫ほか「座談会 原子力行政の現状と課題—東海村臨界事故1年を契機として」ジュリスト1186号〔下山俊次発言〕（2000年）8頁。

⁶⁰ 我妻・前掲注（8）9頁。原賠法制定時の16条に関する論考として、政府は所定の要件を充たせば必ず無制限に援助すると約束しており、財政能力の限界を理由に援助を拒むことはできず、そのために国会が必要性の判断をするとの見解もある。竹内・前掲注（8）35頁。また、政府関係者の見解として「（16条の規定について）これは必ず行なうというふうに読んでいるわけでありまして。16条の『かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは』この辺を相当長時間かけて議論したわけで、この読み方としては被害者を泣き寝入りさせない、あるいは事業の健全な発達を阻害させないために必要な場合には原子力事業者に対して政府はかならず必要な援助をいたしますという趣旨に読んでいるわけでありまして、この辺の表現が少し手ぬるいという御批判もあるけれども政府のこの16条の運用の方針としては決して手ぬるいものではない、国会における大臣の答弁でも、一人の被害者も泣かせないという方針である、といっておられるがそういう考え方でいるわけでありまして。」との記述もある。我妻ほか・前掲注（8）座談会〔井上発言〕14頁。

⁶¹ 竹内・前掲注（8）34-35頁

⁶² 竹内・前掲注（8）35頁。

⁶³ 田邊、丸山・前掲注（41）35頁。

⁶⁴ 「仮に賠償措置額を大幅に上回る原子力損害が発生したとしても、実際問題として、原子力事業者に対する国の援助がほぼ確実になされるはずであり、法制度上は無限責任であっても、実際の運用においては有限責任とほぼ同様となる、というナイーブな理解」があったことが、責任のあり方を曖昧にさせていたとも考えられる。田邊、丸山・前掲注（41）9頁。

⁶⁵ 加藤和貴「ドイツにおける原子力損害賠償法制度」『原子力損害賠償法制主要課題検討会報告書—在り得べき原子力損害賠償システムについて—』（日本エネルギー法研究所、2005年）16-17頁。

(3) 今後の検討課題

原子力事業者の責任を有限にし、それを超過する損害賠償には、国の財政支出によって補完する制度の趣旨は、原子力事業の健全な発展と被害者の確実な保護を両立させることであり、立地促進にも資すると従来から説明されてきた。このように理論上は、国家補償によって最終的に被害者救済が担保され、国民の安心につながるとしても、福島事故後の情勢に鑑みると、国家補償は公金投入による企業救済の制度であると認識され、むしろ原子力事業者には厳格な無過失責任、免責事由の不認定、無限責任を求める方向へ議論が進み、有限責任制度は、日本では今後も受け入れられそうにないものとする。一方で原子力事業者に無限の賠償責任を負わせ、地位を不安定にさせることは、資金調達能力を劣化させ、かえって政府の負担を増加させているとの指摘もあり⁶⁶、単に産業保護が阻害される観点だけではなく、被害者を救済する面においても影響を与えることが考えられる。

有限、無限のいずれにせよ、賠償が巨額に上り、原子力事業者の能力を超える場合は、多くの国で採用されているように、最終的には国家が措置を講じざるを得ない。その金額をいくらに設定するのか、国家による措置は、原子力事業者への補填なのか、それとも被害者へ直接補償するのか、原子力事業者は政府に将来返済する必要があるのか、といった点について、被害者救済を第一の念頭に置いて検討することが必要と考える。

⁶⁶ 竹内純子「原子力損害賠償法の改正に向けて⑤—電力事業の資金調達力に与えた影響について—」国際環境経済研究所Webサイト（2012年7月13日）<http://ieei.or.jp/2012/07/opinion120713/>（最終閲覧日：2018年5月28日）。また、当コラムで引用されている森田章「政府の援助の義務と電力会社のガバナンス」ジュリスト1433号（2011年）49頁も参照。

原子力損害賠償における国内外の現状及び法制度の諸論点
—2017年度 研究員研究報告書—

2018年11月

発行編集 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田 7-9-2

KDX五反田ビル 8F

T E L 03-6420-0902 (代)

U R L <http://www.jeli.gr.jp/>

E-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

本報告書の内容を他誌等に掲載する場合には、
日本エネルギー法研究所にご連絡ください。
