

原子力事故による越境損害の法的救済

—— 原子力責任班平成2年度報告書 ——

1991年10月

日本エネルギー法研究所

序

今日、原子力発電といった、原子力の平和利用に限った開発においてさえも、厳しい風潮の下にある。このような背景には、やはり、1986年のソ連でのチェルノブイル事故以来高まった、漠とした原子力に対する不安があるように思われる。

このような原子力に対する不安を解消するためには、当然に、より一層安全運転に努めるべきことは言うまでもない。それに加えて、万が一、原子力損害が発生した場合に、被害者を救済するとともに、原子力事業の健全な発展を損なわないようにするための確固たる法制度が確立されるべきである。この点については、既にわが国において、「原子力損害の賠償に関する法律」（昭和36年6月17日、法律第147号）及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（昭和36年6月17日、法律第148号）があり、国際的には、パリ条約（1960年7月29日採択）及びウィーン条約（1963年5月21日採択）といった、原子力損害の賠償に関する国際条約がある。

このような原子力の損害賠償制度は存在するが、我が国においては、幸いにして、原子力損害が発生し、このような法律が適用されるに至るような事態は、今日までに一度も経験していない。しかし、大規模な原子力事故が起こった場合に、チェルノブイル事故がその例であるように、その原子力損害は事故発生国にとどまらず、国境を越えて他国にも損害をもたらす可能性は十分にありうるのである。

本研究では、このような事態に対しいかなる法的対応がなされるべきであるか、また、特に原子力事故により国境を越えた損害（いわゆる越境損害）が発生した場合の法的救済について、有効な解決策はどのように求められるべきかという点に関して、国内法、近隣諸国の法、条約等の既存の損害賠償制度の検討・分析及び国際私法的解決、国際法上の問題の検討を行った。

本報告書の内容は、以上の研究の対象について、各担当報告者の報告を纏めたものである。今後のこの分野に関する実務および研究の発展に、本報告書が多少なりとも資するところがあれば望外の喜びとするところである。

原子力責任班主査 谷 川 久

(日本エネルギー法研究所理事)
(成蹊大学法学部教授)

研 究 活 動 記 録

第1回研究会(平成2年6月19日)

日本の原子力損害賠償制度の概要と課題

第2回研究会(平成2年7月11日)

原子力保険制度

(講師:日本原子力保険プール事務局主査 斉藤哲夫氏)

台湾の原子力損害賠償法

(講師:台湾行政法院判事 曾 隆興氏)

第3回研究会(平成2年9月14日)

国境を越える原子力損害についての国際私法上の問題

第4回研究会(平成2年11月9日)

国際法の観点からみた原子力損害

第5回研究会(平成2年12月11日)

中間検討

第6回研究会(平成3年1月23日)

I A E Aにおけるウィーン条約の改正作業

(講師:科学技術庁原子力局政策課課長補佐 谷川浩也氏)

第7回研究会(平成3年2月27日)

報告書案の検討

第8回研究会(平成3年4月2日)

報告書案の検討

原子力責任班名簿

主査	谷川久	成蹊大学法学部教授
研究委員	野村好弘	東京都立大学法学部教授
”	小寺彰	東京大学教養学部助教授
”	道垣内正人	東京大学法学部助教授
研究員	今野和寿	日本エネルギー法研究所 (平成2年7月まで)
”	高野広充	日本エネルギー法研究所 (平成2年9月から)
”	大喜多俊彦	日本エネルギー法研究所
”	丹羽哲朗	日本エネルギー法研究所 (平成2年7月まで)
”	高橋正人	日本エネルギー法研究所 (平成2年9月から)
”	清水敏宣	日本エネルギー法研究所
”	永井宏治	日本エネルギー法研究所 (平成2年9月から)

目次

第一章 日本の原子力損害賠償制度の概要	1
I 制度の目的	3
II 制度の成立・改正過程	4
1 契機	4
2 制度の成立・改正過程	4
III 制度の概要	5
1 基本的な柱	5
2 適用範囲	5
3 原賠法の主要な内容	7
第二章 日本の原子力損害賠償制度の課題	19
I 概要	21
II 主な課題	22
1 国境を超えた原子力損害	22
2 予防的避難費用	31
III その他の課題	33
1 国家補償	33
2 損害賠償の責任主体	33
3 労災による給付との調整条項	34
4 国際法上の国家責任	34
IV まとめ	35
第三章 近隣諸国の原子力損害賠償法	39
1 原子力発電の現状	41
2 原子力損害賠償の法制度	41
3 責任主体	41

4	責任の性質と限度	4 2
5	免責事由	4 3
6	他原因の競合	4 3
7	対象となる損害の範囲	4 4
8	求償権	4 4
9	損害賠償措置	4 5
10	国家補償等	4 5
11	直接請求権	4 6
12	消滅時効	4 6
13	賠償金額の分配	4 6
14	裁判管轄	4 7
第四章 国境を越える原子力損害について		4 9
I	はじめに	5 1
II	若干の歴史	5 2
1	一般論	5 2
2	アメリカの立法	5 3
3	日本の原子力損害賠償法の制定	5 3
4	欧州諸国の対応	5 4
III	ウィーン条約改正作業	5 4
1	これまでの経緯	5 4
(1)	ワーキング・グループ会合	5 5
(2)	常任委員会での作業	5 8
IV	日本としての問題 —— 国際私法による処理の問題点	5 8
1	1988年12月の原子力損害賠償制度専門部会報告書	5 9
2	今後の具体的検討課題	5 9
3	今後の検討のために	6 1
V	おわりに	6 5

第五章 国際法上禁止されない行為と国際法上の責任	6 7	
—— 原子力の越境損害との関連において ——		
I	はじめに	6 9
II	国際法上禁止されない行為に起因する損害に対する国際責任	7 1
III	評価	7 4
IV	むすび	7 7

第一章 日本の原子力損害賠償制度の概要

研究員 大喜多 俊彦

第一章 日本の原子力損害賠償制度の概要

I 制度の目的

原子力損害賠償制度は、原子力損害の賠償処理に関して一般不法行為法上の原則を修正する例外的な制度であり、「原子力の有する特質が、法または法律制度に対して最も顕著かつ直接的影響を与えた」⁽¹⁾ ものであるといわれている。

いわゆる「四大公害裁判」を通じて確立されてきた民事責任の法理や、公害法における無過失責任立法が、いずれも実際の被害の積み重ねの上に打ち立てられた制度であるのに対し、原子力損害賠償責任制度は、「被害の発生どころか、その源である産業設備の実現以前に既に民事的救済手段が講じられた点で、在来の産業の分野における不法行為法の発展と大きな差異を有する」⁽²⁾。

日本の原子力損害賠償制度は、原子力損害の賠償に関する法律(以下、「原賠法」という。)及び原子力損害賠償補償契約に関する法律(以下、「補償契約法」という。)の2法により昭和36年に成立し、以後数次の改正を経て現在に至っているが、幸いにして、日本でこの制度に基づき損害賠償が支払われた例は、現在まで皆無である。

しかし、施設の安全性確保のための規制と並んで、損害賠償制度の重要性は、ますます増大している。特に、チェルノブイル事故以後、その国際的なあり方についての議論がなされている状況にある。

日本の原子力損害賠償制度の目的は、「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合に」、「被害者の保護を図」とともに、「原子力事業の健全な発達に資すること」(原賠法1条)である。

損害の賠償又は補償に関して定めた他の法律の多くが、専ら被害者保護をその目的としているのに対し、原賠法においては、上述のように被害者保護と並んで、「原子力事業の健全な発達に資すること」を目的として掲げている点に特色がある。これは、「不測の事態における巨額な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によって、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」⁽³⁾しようとするものである。

II 制度の成立・改正過程

1. 契機

日本におい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のは海外からの核燃料の受け入れ等を契機としたものであった。

すなわち、まず昭和31年秋における日米原子力協定に基づく細目協定の締結に際して、米国から濃縮ウランの引渡しがあった後はそれから生ずる一切の責任から米国政府を免責するという免責条項の挿入を要求され、結局これを受け入れたのに続き、翌昭和32年秋における日英協定の交渉に際しても、英国側から免責条項の要求があり、これを受け入れたのであった。

2. 制度の成立・改正過程⁽⁴⁾

原子力委員会及び科学技術庁原子力局は、上述のとおり、供給者の責任の免除を強く要求する海外との原子力協定の交渉を機として、原子力損害賠償責任の問題について、本格的に検討を開始した。

昭和33年10月、原子力委員会は、原子力災害補償制度確立のための基本方針を決定し、原子力委員会内に原子力災害補償専門部会を設置して同問題の検討を開始した。原子力災害補償専門部会は昭和33年11月から同34年12月にかけて検討し、昭和34年12月12日に原子力委員会に対して現在の原子力損害賠償制度の原型ともいべき制度を内容とする答申を行った。

答申を受けた原子力委員会は内容を検討、修正した後、翌昭和35年3月26日「原子力損害賠償制度の確立について」とする決定を行った。これを受けて、同月29日に閣議においてこれらを内容とする原子力損害賠償制度を早急に確立すべきことが了承された。

現行の原賠法及び補償契約法は、昭和36年3月1日に第38国会に提出され同年5月18日衆議院で、同年6月8日参議院で可決されて成立し、同年6月17日に法律第147号及び第148号として公布された。その後政令、施行規則の公布も行われ、日本の原子力損害賠償制度は昭和37年3月15日をもって施行された。

その後、昭和46年には原子力船に係る制度の整備、核燃料物質等の運搬の責任、及び原子力事業者の求償権等について、昭和54年には労働災害補償制度と

の調整について改正が行われた。

これらの改正においては同時に、損害賠償措置額の見直し、並びに補償契約の締結及び国の援助の規定にある適用期限の延長が行われてきたが、平成元年にもこの2点についての改正が行われたところである（平成元年3月31日法律第21号、平成2年1月1日施行）。

III 制度の概要

1. 基本的な柱

原賠法は、

- ① 賠償責任の厳格化及び賠償責任の集中
 - ② 損害賠償措置の強制
 - ③ 賠償履行に対する国の援助その他の措置
- の3点を基本的な柱としている⁽⁵⁾。

これらは、諸外国の法制とも概ね共通するものであるが、③の「国の援助」を国家の義務的補償とする立法例が多く、また大部分の国において、原子力事業者の賠償責任を一定金額で制限しているなど、若干の差異も見られる。

2. 適用範囲

原賠法の適用対象は、行為、損害及び行為者の三側面から規定されている。すなわち、原賠法2条において「原子炉の運転等」(1項)、「原子力損害」(2項)、「原子力事業者」(3項)についてそれぞれ定義を定め、これらの3要素が重なり合った場合についてのみ、原賠法が適用されるのである。

a. 原子炉の運転等

原賠法にいう「原子炉の運転等」とは、

- ① 原子炉の運転
- ② 核燃料物質の加工
- ③ 使用済燃料の再処理
- ④ 核燃料物質の使用
- ⑤ 核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物(以下、「核燃料物質等」

という。)の廃棄

⑥ 上記①～⑤の行為に付随してする核燃料物質等の運搬、貯蔵又は廃棄をいい(原賠法2条1項)、その詳細は原賠法施行令1条に規定されている。

製錬事業、並びにラジオアイソトープ及び核原料物質の使用が含まれていないが、これは、これらの行為によって大規模に放射性物質を放散せしめ、第三者に原子力損害を与えることが考えられない、との理由によるものである⁽⁶⁾。

b. 原子力損害

原賠法にいう「原子力損害」とは、

- ① 核燃料物質の原子核分裂の過程の作用
- ② 核燃料物質等の放射線の作用
- ③ 核燃料物質等の毒性的作用

により生じた損害をいう。但し、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は除かれる(原賠法2条2項)。

ここでは、直接損害、間接損害の区別はされておらず、相当因果関係のある損害はすべて含まれる(いわゆる「予防的避難費用」の問題については、後に譲る。)

また、填補されるべき損害についての優先順位も規定されていない。後述するように原賠法が無限責任主義をとっていることから、その必要はないともいえるが、現実の賠償を受けられるか否かは、賠償請求権の有無とは、また別の問題であることを考えれば、何らかの順位付けも必要ではないかとの意見もある⁽⁷⁾。

c. 原子力事業者

原賠法の適用を受ける「原子力事業者」とは、

- ① 原子炉設置の許可を受けた者
- ② 外国原子力船を日本の水域に立ち入らせる許可を受けた者
- ③ 加工の事業の許可を受けた者
- ④ 再処理の事業の指定を受けた者

- ⑤ 廃棄の事業の許可を受けた者
- ⑥ 核燃料物質の使用の許可を受けた者
- ⑦ 日本原子力研究所
- ⑧ 動力炉・核燃料開発事業団

である。また、後発的な損害発生の可能性を考慮し、上記①～⑧であった者も、原子力事業者を含むものとされている(原賠法2条3項)。

3. 原賠法の主要な内容

a. 無過失責任、免責事由

原子力事業者が原子炉の運転等により原子力損害を与えた場合は、当該原子力事業者は無過失責任を負う(原賠法3条1項本文)。

また、原子力事業者が免責されるのは、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるとき」(原賠法3条1項但書)に限られる。このうち、「異常に巨大な天災地変」とは、日本の歴史上例のみられないような大地震、大噴火、大風水災等をいうとされ、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、これを相当上回るものであることを要する⁽⁸⁾。「社会的動乱」についても、質的、量的に、異常に巨大な天災地変に相当する社会的事件であることを要し⁽⁹⁾、局地的な暴動、蜂起等は含まれないと考えられている⁽¹⁰⁾。

免責事由をこのように規定した理由は、第一に、原子力事業者が十分な努力をすれば、損害の発生を避けることができるような場合にも免責を認めることは、被害者保護の目的から適当でないこと、第二に、憲法第9条の戦争の放棄との関係から、「戦争」等の用語を用いることが適当でないことによる⁽¹¹⁾。

b. 無限責任

原賠法は、原子力損害に対する原子力事業者の責任額の制限をしていない。これは、諸外国の立法例の多くと異なる特色である⁽¹²⁾。

外国法が責任制限を規定するのは、

- ① 無過失責任と無限責任を重複させることが、原子力事業者にとって過酷

であると考えられたため

② 原子力事業者に対して、将来の損害賠償負担金額についての予測可能性を与えて原子力事業の安定的な発展を図るため

③ 建前上の無限責任は、事業者の積極財産の範囲における有限責任ということと実質的に等しいという意味で、必ずしも被害者保護の目的にかなうものではなく、それよりも賠償措置、場合によっては国家補償等によって十分に裏付けがあることを前提に、高額の責任制限額を設定することの方が合目的的であると考えられたため

などの理由によるものである。

原賠法についても、上記の観点から責任制限を主張する議論もみられるが、原子力事業をめぐる国民感情、公害問題に関して企業責任を強調する世論、また賠償措置額を超える責任制限額を設定した場合の国家の義務的介入の問題等を判断した結果、法制定以来、数次の改正を経た現在も無限責任の原則がとられている(但し、原賠法4条2項は、外国原子力船を日本の領域に立ち入らせる場合につき、責任制限を規定している)。

しかし、万が一原子力事故が発生し、賠償措置額を超える損害が生じた場合には、後述する国の援助が、義務的国家補償ではないものの、実際には常にかつほぼ十分になされるものと予想され⁽¹³⁾、被害者の保護は十分に図り得るものと考えられている。

c. 損害賠償請求権の期間制限

原賠法は、損害賠償請求権の期間制限について特別の規定を置いていないので、民法の一般原則が適用される。その結果、請求権は、被害者が損害及び加害者を知ったときから3年、不法行為の時から20年で消滅する(民法724条)。前者を時効期間、後者を除斥期間と解するのが通説である⁽¹⁴⁾。

外国の立法例では、後者を10年としているものがあるが、それは、

- ① 保険者側が保険技術上の限度であるとする10年にあわせたため
- ② 損害賠償措置を長期間維持することの面倒さを避けるため
- ③ 因果関係の立証に関し複雑な争いの生ずることを避けるため

などの理由によるものである。

しかし、原賠法がこれを採用しなかったのは、原子力事故における後発性損害の発生について、被爆経験を通じて深く認識しており、期間短縮が適当でない⁽¹⁵⁾と判断されたからである⁽¹⁶⁾。

d. 責任集中、求償権の制限

原子力損害についての損害賠償責任は、当該原子力事業者に集中されている(原賠法4条1項)。原賠法3条において「責任集中の趣旨は」、「一応表現されている」⁽¹⁷⁾が、当該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に基づいて責任を有する場合においても、それらの者は一切賠償責任を負わない旨を、原賠法4条1項において明白にしたものである⁽¹⁷⁾。

これは、責任を集中させることにより、被害者が容易に賠償請求の相手方を認識することを可能にするためである⁽¹⁸⁾。また、一物件について引受能力の最高額を提供するために、同一物件について賠償責任保険証券の需要が累積することを避ける必要があるという原子力保険者側の要請にこたえる目的もある⁽¹⁹⁾。

核燃料物質等の輸送中の責任については、原賠法3条2項に規定があり、損害が原子力事業者間の運搬により生じたものであるときは、特約のない限り発送人たる事業者が責任を有する。事業者と事業者でない者との間の輸送については、責任集中原則により当然事業者が負担する。

昭和46年改正前の規定では、受取人たる事業者が責任を負うものとされ、特約による責任の移転も認められていなかった。しかし、運搬中の核燃料物質等の梱包等に実質的に関与するのは、受取人よりもむしろ発送人たる事業者であること等の理由により、発送人たる事業者が責任を負うものと改められ、特約も認められた。

第三者に対する賠償責任を事業者に集中させたことにより、内部関係として、求償の問題が生じる。しかし、原賠法は5条1項により、事業者以外の第三者(事業者の従業員を含む。)の故意によって損害が生じた場合に限り、そ

の者に対する事業者の求償権を認めている。但し、原賠法5条2項により、求償権に関し特約をすることは自由である。

ここでいう「故意」の内容は、特に明文で規定はしていないが「原子力損害を発生させるという故意」に限定して解すべきであるとされている⁽²⁰⁾。

昭和46年の改正以前は、この求償権の制限に関する規定は、外国法と比べて特色のあるものであった。すなわち、損害が資材の供給又は役務の提供によって生じた場合には、供給者又はそれらの者の従業員に故意がある場合に限って求償権が認められていたのに対し、それ以外の第三者(純粹の一般第三者)については、その者に故意又は過失がある場合に求償権を認めていたのである。

しかし、このような区別の妥当性について疑問視する意見は当初からあり、昭和46年の改正時に、諸条約や諸外国の法制にならって、すべての第三者につきその者の故意の場合に限って求償権が認められることとなった。

e. 損害賠償措置

(a) 損害賠償措置の強制

原子力事業者にいかに厳格な無過失責任を課したとしても、その履行が確実に行われなければ被害者にとっては無意味である。そこで、原賠法6条は原子力事業者に対して、損害賠償措置を講ずることなく原子炉の運転等を行うことを禁じている。

この目的は、第一次的には賠償の確実かつ迅速な履行を確保し、被害者の保護を図ることにあるが、事業者にとっても、偶発的な賠償負担が経常的な保険料等の支払いにおきかえられるという意味において利点のあるものである⁽²¹⁾。

(b) 損害賠償措置の内容

損害賠償措置は原則として、日本原子力保険プールとの原子力損害賠償責任保険契約(以下、「責任保険」という。)及び政府との原子力損害賠償補償契約(以下、「補償契約」という。)の組合せによる。また、これらに代えて供託によることも認められている(原賠法7条1項)。

責任保険は、昭和34年に損害保険各社によって結成された日本原子力保険プールとの間に締結される。一定の事由による原子力損害を、原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を填補することを約する契約である(原賠法8条)。

補償契約は、上記の責任保険によっては填補されない損害の填補を目的とする。そのような損害とは、補償契約法3条に定める、

- ① 地震又は噴火によって生じた原子力損害
- ② 正常運転によって生じた原子力損害
- ③ 発生原因に関する限りでは責任保険による填補対象ではあるが、当該発生原因の生じた日から10年を過ぎて請求された原子力損害(但し、当該原子力損害が10年経過前に発生していた場合は、請求が遅れたことにつき、やむを得ない理由があるものに限る。)
- ④ その他政令で定める原子力損害(補償契約法施行令2条によって、津波によって生じた原子力損害が定められている。)

である(後述する原子力船の場合を除く。)

以上により、原賠法3条1項によって原子力事業者が免責される場合を除き、一定の金額までは、原子力事業者に賠償資金が確保されることになる。

なお、補償契約及び後述する国の援助については、原賠法第20条により適用期間を限定されており、平成元年改正前の規定では、昭和64年12月までに開始した原子炉の運転等に係る原子力損害についてのみ適用されることになっていた。

適用期間を限定する理由は、将来において責任保険契約の填補範囲が質的・量的に拡大され、あるいは原子力の開発利用の進展に伴い未知の要素が減少する場合においては、政府が責任保険契約を補完し、又はそれを超える大規模な不測の事態に対処する必要性がなくなることが予想されるので、これらの措置については、一応10年程度の適用期間を予定し、その後の扱いは、その時期における判断によることとしたものである⁽²²⁾。

平成元年改正時において、このような趣旨に鑑み、これらの規定の必要性について検討した結果、いずれも存続することとし、延長の期間についても従来と同様に10年とした。

(c) 損害賠償措置額

損害賠償措置の額は、原賠法7条1項により、「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」の額が法定されている(サイト主義)。

この額は、昭和36年制定時には50億円であったが、その後、昭和46年及び昭和54年の改正時に、それぞれ60億円、100億円に引き上げられてきた。

平成元年の改正に当たっては、従来同様、主要国の水準及び責任保険の引受能力を総合勘案して決定することとされ、日本と同様無限責任制度を採用している西ドイツ及びスイス両国の水準を参考とし、また、為替相場の動向等による海外再保険の状況等に鑑み、損害賠償措置額は300億円に引き上げられた。

なお、原賠法7条1項は、標準的な規模に達しない原子炉の運転等については、特例的に低い金額の措置で足りる旨を規定しており、その具体的な内容は、原賠法施行令2条に定められている。原賠法7条1項の改正に伴い、施行令2条の額も引き上げられた。

(d) 原子力船の場合の損害賠償措置

日本の原子力船が日本の領域内にあるときには、一般的な損害賠償措置を講ずれば足りるが、日本の原子力船が他国の水域に立ち入る場合、外国原子力船が日本の水域に立ち入る場合には、それぞれ相手国の関係法令との調整が必要になる。

このような場合の損害賠償措置について、原賠法7条の2は、1項で前者、2項で後者の場合を規定しており、いずれも、「当該(外国)原子力船に係る原子力事業者が原子力損害を賠償する責めに任ずべきものとして政府が当該外国政府と合意した額の原子力損害を賠償するに足りる措置として科学技術庁長官の承認を受けたものと」されている。

特に、2項においては、合意額について「原子力損害の発生の原因とな

った事実一について360億円を下らないものと」されている。なお、この金額が、原賠法4条2項により、責任制限額とされていることは前述のとおりである。

f. 国の援助等

上述した損害賠償措置によっては填補され得ない損害が生ずることがある。これには大別して2種類あり、原子力事業者に賠償責任があるが、損害が損害賠償措置額を超える場合と、原子力事業者の責任の全部又は一部が制限されている場合とである。

(a) 損害が損害賠償措置額を超える場合

この場合、損害賠償措置額を超える部分についても、原子力事業者が賠償責任を負うが、この部分については、原賠法16条1項により、国が原子力事業者に対して「必要な援助を行うものと」されている。

その内容としては、必要性の程度により、補助金の交付による原子力事業者の賠償損失の補償、低利融資、融資についての利子補給、金融の斡旋等の形態等が考えられる⁽²³⁾。

この規定は、国の法律上の義務を定めたものではなく、この点で、義務的国家補償の規定を有する諸外国の立法例の多くと一線を画するものである。ただ、この規定の趣旨は、「この法律の目的、すなわち、被害者の保護を図り、また、原子力事業の健全な発達に資するために必要な場合には必ず行うものと」⁽²⁴⁾されている。

なお、この規定は原賠法第20条により適用期間を限定されているが、平成元年の改正により10年延長され、平成11年12月31日までに開始した原子炉の運転等に係る原子力損害について適用されることとなったことは、前述のとおりである。

(b) 原子力事業者の責任の全部又は一部が制限されている場合

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生じた場合(原賠法3条1項但書)及び外国原子力船に係る原子力事業者が一定の額で責任を制限されたときの、その額を超える損害が発生した場合(原賠法4条

2項, 7条の2第2項)には, 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ようになるものと」されている(原賠法17条)。

これも国に義務を課するものではないが, このような場合の被害者は, 「国家的, 社会的災害による被害者というべく」, 政府が「その救助に当たることとなることは当然である」とされている。それにもかかわらずこの規定が置かれたのは, 「異常又は巨大な原子力災害という特質から, 特に念のために, 政府が必ず措置を講ずるようになるものとするを明記したものである。」と説明されている⁽²⁵⁾。

g. 原子力事業者の従業員の受けた損害⁽²⁶⁾

昭和54年の改正によって, 従来原賠法の対象となっていなかった原子力事業者の従業員の受けた損害が, 原賠法の適用対象になった。その結果, 労働災害補償保険等に基づく給付(以下, 「労災給付等」という。)と原賠法に基づく損害賠償との間で損害の二重填補というような事態が起こらないように調整する必要が生じた。

この調整は, 原賠法上の賠償責任の履行猶予という構成で行われた。原子力事業者はその従業員の受けた全損害について賠償責任を負うが, 将来において労災給付等により填補が予定される部分に関しては, 当該部分を損害発生時点における一時金に換算し, この換算額の限度で, 原賠法上の賠償責任の履行が猶予される, すなわち原子力事業者は, 被害者の労災給付等を受け権利が存続する間は, 全損害から将来の労災給付等相当額を控除した額を賠償すれば足りることとし, 現実に労災給付等が支給されればその都度, その分賠償の責を免れるとするものである(原賠法附則4条1項)。

労働災害補償保険法(以下, 「労災保険法」という。)等では, 給付の支給の対象となる損害が第三者の行為によって生じた場合には, 給付を支給した者(政府)は, その支給した価額の限度で被害者が第三者に対して有する損害賠償請求権を代位取得することとしている(労災保険法12条の4等)。

しかし, 原賠法に原子力事業者の従業員を取り込むと, 責任集中の法理が働き, 従業員は原子力事業者に対してのみ損害賠償請求権を有することにな

るが, 使用者は保険料を負担する保険契約関係者であり, 労災保険法12条の4等という「第三者」には該当しないと解されているため, 労災給付等を行った政府は代位取得すべき請求権がないことになる。そこで, 故意ある第三者の行為により生じた従業員損害については, 故意ある第三者は, 原子力事業者が賠償した限りで求償されるにすぎず, 労災給付等に相当する部分については, 全く経済的負担を免れるという結果を生じる。こうした事態を避けるために, 労災給付等を支給した政府から故意に原子力損害を引き起こした第三者に対する求償権を創設する規定(原賠法附則4条2項)が置かれたものである。

(注)

- (1) 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』) 532頁
(筑摩書房, 1976)
- (2) 下山・前掲注(1) 532頁
- (3) 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』11頁(通商産業研究社, 1980)
- (4) 科技厅・前掲注(3) 22頁
- (5) 科技厅・前掲注(3) 32頁
- (6) 科技厅・前掲注(3) 38頁
- (7) 下山・前掲注(1) 541~542頁
- (8) 増子宏「賠償措置額の引上げと政府補償契約及び援助規定の適用期限の延長」
時の法令1363号 42頁(1989)
- (9) 増子・前掲注(8) 42頁
- (10) 科技厅・前掲注(3) 52頁
- (11) 星野英一「日本の原子力損害賠償制度」(金沢良雄編『エネルギー法研究シリーズⅡ 日独比較原子力法-第一回日独原子力法シンポジウム』) 90頁(第一法規, 1980)
- (12) 他に無限責任主義をとる国としては, 西ドイツ, スイス, 韓国がある。
- (13) 星野・前掲注(11) 91頁
- (14) 星野・前掲注(11) 91~92頁
- (15) 星野・前掲注(11) 92頁
- (16) 科技厅・前掲注(3) 51頁
- (17) 科技厅・前掲注(3) 56頁
- (18) 増子・前掲注(8) 43頁
- (19) 下山・前掲注(1) 539頁
- (20) 科技厅・前掲注(3) 64頁
- (21) 科技厅・前掲注(3) 67頁
- (22) 増子・前掲注(8) 46頁
- (23) 科技厅・前掲注(3) 99頁

- (24) 科技厅・前掲注(3) 99~100頁
- (25) 科技厅・前掲注(3) 102頁
- (26) 科技厅・前掲注(3) 115~126頁

第二章 日本の原子力損害賠償制度の課題

研究員 今野和寿

第二章 日本の原子力損害賠償制度の課題

I 概要

1961年に原賠法が公布されて以来、諸情勢の変化等に対応すべく、おおむね10年ごとに所要の検討の上で大きな法改正(1962年に施行後、1971年、1979年そして1989年)が行われ、原子力損害賠償制度の充実がはかられてきた。特に1989年の改正では、損害賠償措置額の大幅な引上げを行い、西ドイツ及びスイス等の諸外国と遜色のない措置額となった。しかしながら1986年4月26日のチェルノブイル事故以降、諸外国と同様に国境を越える原子力事故に対する十分な対応措置が内外から求められており、この法的救済の検討は重要な課題となっている。日本はいわゆる原子力責任条約に、国内法との整合の問題、近隣の諸国がこれら条約を締結していないこと等の理由から加盟しておらず、国際私法の原則、事後立法及び政府間の交渉等により解決がはかれることになるが、今後、原子力損害賠償制度の充実のために具体的で細部にわたった法的検討が更に求められる。

また、原賠法の損害賠償の対象に関する「予防的避難費用」の取扱いに対する課題がある。米国においては1988年のプライス・アンダーソン法修正法(Public Law100-408)において、予防的避難費用の取扱いが明示された⁽¹⁾が、1989年の原賠法改正時には立法上の措置までには至らなかった。すなわち日本においては、核燃料物質等の原子核分裂や放射線等の作用と相当因果関係がある損害については直接及び間接を問わず、原子力損害として原賠法が適用されることになっているため、基本的には従来どおりの運用により対応することで特に支障はないというのが主な理由であるが、相当因果関係がどの程度認められるかも含め、その取扱いをいっそう明確にしておくことは今後の原子力損害賠償制度の充実のためにも必要である。

以上の国境を越える原子力事故に対する措置及び予防的避難費用に関する問題は、次回原賠法改正時には法的解明が更に求められる⁽²⁾ものと思われ、今後の検討を十分なものとしていかなければならない。

以下に、国境を越える原子力事故に対する措置及び予防的避難費用に関する問題を中心に、原子力損害賠償制度及びその適用に係る主な問題の所在を整理する。

II 主な課題

1. 国境を越えた原子力損害

原子力損害賠償制度の立案時から、原子力賠償の問題は、一国内にとどまらず、国際的に波及する可能性があるとして指摘されてきた⁽³⁾。これがチェルノブイル事故により、現実問題となったのである。国境を越えた原子力損害(以下、単に「越境損害」という場合もある。)についての賠償問題は、加害者と被害者の民事の問題であるとともに、国家間の問題でもあることから、その解決方法としては、

① 条約による解決(これは、既存のいわゆる原子力責任条約に加盟する方法が念頭に置かれるが、地理的にも近いアジア地域諸国と新規に条約を制定するということがオプションとしては考えられる。)

② 国際私法の原則及び国内法の適用による解決

③ 政府間の働きかけによる解決

が考えられるとされている。⁽⁴⁾

なお③については、賠償問題が迅速に処理され、日本の被害者のために必要な救済措置が講じられるように政府間で交渉する方法であり、これ独自の問題もあり得ようが、ここでは特に純粋な法的問題として上記①及び②について、その問題の概要を整理する。

a. 条約による解決

現在、原子力損害賠償に関する多数国間条約として、原子力の分野における第三者責任に関するパリ条約(以下、「パリ条約」という。)及び1960年7月29日の原子力の分野における第三者に対する責任に関するパリ条約を補足する1963年1月31日の条約(以下、「ブラッセル補足条約」という。)並びに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。)がある(以下、単に「条約」あるいは「原子力責任条約」ということがある。)が、これらの条約⁽⁵⁾は、いずれも損害賠償について有限責任制度を採用しており、無限責任制度を採るわが国の原賠法とは整合がとれないこと、また条約加盟国とは地理的に離れており⁽⁶⁾、条約を締結する実効性及び緊急性が乏しいこ

と、さらには近隣諸国が条約に加盟していないこと、から越境損害に対する条約加盟による解決は難しいものとされている。

以上の点は条約に加盟していない主要な理由であるが、更に既存の国際条約とわが国原賠法との主な相違点を概括的に整理すると次のようになる⁽⁷⁾。

(a) 対象事業

[相違点]

- ・ 条約は原子炉等の施設を対象としているのに比べ、原賠法は原子炉の運転等の行為を対象の基準としている。原賠法では、貯蔵行為を附属行為として規定しているため独立した貯蔵施設は対象としていない。

<ウィーン条約 I 条 1-(j)-(iii)項, パリ条約 1 条(a)-(ii)項, 原賠法 2 条 1 項>

- ・ 核燃料、放射性廃棄物等の盗取後、これによって発生した原子力事故については、原賠法上は明文の規定がなく、因果関係の中断があると考えられる可能性が強い。

<ウィーン条約 VI 条 2 項, パリ条約 8 条(b)項, 原賠法は規定なし>

(b) 原子力損害の範囲

[相違点]

- ・ 条約は原子力損害を死亡、身体障害または財産の障害に限定している。ウィーン条約については精神損害、得べかりし利益ないしは間接損害の取り扱いについて、各国法に委ねている。原賠法は特にその範囲を限定していないので、いわゆる相当因果関係のある損害は直接・間接を問わず対象となる。ウィーン条約との抵触はないが、予防的避難費用の取り扱いについて両者とも必ずしも十分でないところがあると思われる。なお、現在 IAEA におけるウィーン条約改正のための常任委員会会議が数次開催されているが、原子力損害に環境損害、経済損失等を対象にできないかについても討議がおこなわれている。

<ウィーン条約 I 条 1-(k)項, パリ条約 3 条(a)項, 原賠法は規定なし>

(c) 損害賠償責任

〔相違点〕

- 過失相殺についてウィーン条約は被害者に故意または重大な過失がある場合に認めているが、原賠法では規定がなく、民法722条2項の規定(過失相殺)が適用される。なお、パリ条約には同規定がない。原子力損害の性質からウィーン条約のように、過失相殺の適用を故意または重過失の場合に限定できるように、例えば民法の特則を設けるか検討の余地がある。

<ウィーン条約IV条2項, パリ条約及び原賠法は規定なし>

- 条約は責任制限額を設けているが、原賠法は責任制限額について規定がなく、無限責任となっている。この点は原賠法と条約が抵触する最大の問題点である。ウィーン条約は、最低額として500万合衆国ドル、パリ条約は、原則として上限を1,500万ヨーロッパ通貨協定計算単位(以下、「計算単位」という。)とし、但し、500万計算単位以上で各国が決定し得るとしている(ブラッセル補足条約では最高限度額1.2億計算単位)。ウィーン条約は最低額だけを規定しており、上限はないとも読める⁽⁸⁾が、次に述べるVII条の損害賠償措置の規定と合わせて考えると、V条の規定は、無限責任を想定したものではないであろう。

<ウィーン条約V条1項, パリ条約7条(a)項・(b)項, ブラッセル補足条約3条(a)項, 原賠法は責任制限の規定なし>

(d) 損害賠償措置

〔相違点〕

- 現在においては、条約で定めている措置額は、原賠法より低い額となっている。ウィーン条約は賠償措置額を各国国内法に委ねているが、パリ条約では、責任制限額に相当する額(ブラッセル補足条約では、500万計算単位から7,000万計算単位の間で、各国が定めた額)としている。原賠法は原則として300億円。但し、原子炉の運転等の種類により低額の措置額がある。

<ウィーン条約VII条1項, パリ条約10条(a)項, ブラッセル補足条約3条(a)項, 原賠法7条>

- 条約は、原子力事業者が賠償措置を講じている旨の政府の証明書を輸送者に提供する規定があるが、原賠法はそのような規定はない。しかし、国際輸送が一般化してくれば、原賠法上の規定の有無にかかわらず、証明書の提示を求められることが考えられる。

<ウィーン条約III条, パリ条約4条(c)項, 原賠法は規定なし>

(e) 国家補償

〔相違点〕

- 条約は、国家補償について明確に規定しているが、原賠法は政府の援助という形で規定している。ウィーン条約では、責任額と賠償措置額の差額を国家が補償する。パリ条約も国家補償ができるとした規定がある(ブラッセル条約では7,000万計算単位と措置額の差額は各国の公共資金により、また、7,000万計算単位と1.2億計算単位の差額は、締約国が分担して拠出する公的資金により補償する。)。条約の国家補償と原賠法の政府援助とは法的性格が必ずしも一致しないため、条約に加盟する場合は、今以上に政府援助に関する解釈を明確にしておく必要がある。

<ウィーン条約VII条1項, パリ条約15条(a)項, ブラッセル補足条約3条(b)-(ii)・(iii)項, 原賠法16条, 17条>

(f) 損害賠償請求

〔相違点〕

- 条約は各国法により損害及び責任ある者を知った日から3年(ウィーン条約), 2年(パリ条約)を賠償請求権の消滅期間とし、但し、事故の日から10年(またウィーン条約, パリ条約とも各国法で10年以上とすることもできる。)としている。また、盗取、喪失等された核物質の事故の場合は盗取、喪失等された日から20年を限度としている。原賠法は規定がないため民法724条により、損害及び責任ある者を知った日から3年、事故の日から20年を限度と解される。

民法724条によると、核物質の盗取、喪失等の後、長期間経過して事故が発生した場合にも、その後20年間原子力事業者は賠償責任を負わなければ

ならないことになり、条約との抵触が生じる。

<ウィーン条約VI条1項, パリ条約8条(a)・(b)・(c)項, ブラッセル補足条約5条, 原賠法は規定なし>

(g) 裁判管轄, 準拠法, 判決の執行

[相違点]

- これらの項目については、条約不加盟の日本では国際私法の原則により処理されることになるが、条約では裁判管轄権を原則として事故発生地国の裁判所とし、準拠法については原則として事故発生地国の国際私法によって定まる準拠法としている。また、一定の事由を除き原則として他の締約国で執行できる。問題は、仮に日本及び近隣諸国が条約に加盟したとして当該国で事故が発生した場合には、事故国に裁判管轄権があるとされ、その国の国際私法により、その国の法律が準拠法とされる場合が予想されることである。当該国が責任額の制限を採用している場合には、日本法に比べ被害者救済に不十分な点がある恐れがあり、条約に加盟した場合のメリットとしては、条約に加盟した場合には、その条約に従って(責任制限の枠内で)損害賠償がなされることが期待される点であろう。

<ウィーン条約XI条, XII条, パリ条約13条, 14条, 原賠法は規定なし>

以上は、条約と日本の原賠法制度の主な相違点であって、抵触及び補完が求められる点であるが、日本が条約に加盟するに当たってはこれらの事項を検討しなければならない。

また、これら既存の条約に加盟せずに、韓国、台湾といった原子力施設保有国・地域との間で新規に原子力責任条約を締結する方法(多数国間あるいは二国間条約)も考えられる。しかしながら、近隣諸国の原子力法制から見ると、パリ、ウィーン条約とは別個の条約を制定する可能性は次の理由から低いものと思われる。

すなわち、韓国は無限責任法制を採っているが、台湾は有限責任としている⁽⁹⁾こと、近隣諸国の賠償資力が低いこと、台湾とは外交関係を有していな

いこと等が挙げられる。

b. 国際私法の原則及び国内法の適用による解決

以上の理由から越境損害に対する条約による解決は容易ではないと判断され、したがって現段階では国際私法によって解決するほかはない。ただ、国際私法とは、権利義務の関係を直接規律する法ではなく、渉外的法律関係に適用すべき内外いずれかの法律を選択指定する適用規範である⁽¹⁰⁾から、その適用の結果被害者救済上十分であるかについては、具体的に適用される国内法次第である。

・ 裁判管轄権

不法行為に関する訴においては、日本では加害行為地及び損害発生地のいずれでも管轄が認められる⁽¹¹⁾。また、外国でも両方で管轄が認められるのが一般的である。したがって、日本及び外国の裁判所いずれにも提訴できると考えてよい。

・ 準拠法

日本における国際私法の成文法の一つである法例11条1項は、不法行為について、「原因たる事実の発生したる地の法律による」として不法行為地主義を採用している(法例11条2項, 3項の解釈から、法例11条は不法行為地主義を原則としながら、一定の事項について法廷地法により制限を加える折衷主義を採用している。)が、これが行動地説(行為者がそれによって被害者に損害を生ぜしめた行動をなした地をもって不法行為地とする説)を採るものか、結果発生地説(被害者の損害の発生したる地をもって不法行為地とする説)を採るものかについて解釈論が分かれている。近年有力な説として、不法行為の類型ごとに行動地または結果発生地を決定するという類型説があるが、これによると過失責任の原則が支配する不法行為については、行動地説が、無過失賠償責任の原則が支配すべき不法行為については、結果発生地説が採られるべきであるとされる⁽¹²⁾。この類型説により、日本で裁判が行われる場合には、無過失賠償責任の原則が支配する

原子力損害については、結果発生地(原子力損害の発生した地)の法が適用されることになる。これによると、日本で事故が発生し、これにより外国(A国)で損害が生じた場合にA国被害者が日本の裁判所に訴を提起すると、結果発生地であるA国法が適用されることになる。しかしながら、原子力損害について特別法制が存在しながら、それが機能しないのは妥当性に欠け、被害者救済に不公平を生じることになる。

法例11条、及びこの解釈論は原子力損害という不法行為を想定していなかったととも、日本で事故が発生し、これによりA国で損害が生じた場合にA国の私人が日本の裁判所に訴を提起し、準拠法が日本法となる場合は、原賠法が適用になるとみるのが被害者保護の観点から妥当である。

A国においても、一般的な国際私法の原則によるとすれば、事故発生地となった場合には、同国の裁判所においては同国原賠法が適用され(もっとも原賠法制度がなければ、当該国の民法の一般不法行為法が適用されよう。)、被害発生地となった場合には、同国の裁判所においては同国でいう原子力事業者外の事故として同国の民法が適用されると思われる。

• 執行

相手国(A国)で訴えを提起した場合には、A国で得た判決を日本で執行するには日本の裁判所による執行判決を得なければならない。この執行の判断要件は民事訴訟法200条、民事執行法24条である。また逆の場合には、日本で得た判決の執行をA国に求めることになる。この際、執行が認められるかはA国の法律によることになる。

以上の手続き関係をケースごとにまとめると次のようになる。

(a) 日本で原子力事故が発生し、これにより外国(A国)で原子力損害が生じた場合

• 裁判管轄権

A国裁判所及び日本の裁判所ともに管轄を認め、いずれでも提訴できる。

• 準拠法

日本の裁判所に訴えが提起された場合には、日本法が準拠法となり原賠法が、A国の裁判所に訴えが提起された場合には、A国法が準拠法となりA国の民法が適用される。

• 判決の執行

日本で、日本の又はA国の判決を執行(民事訴訟法200条、民事執行法24条の規定に従う。)

(b) A国で原子力事故が発生し、これにより日本で原子力損害が生じた場合

• 裁判管轄権

A国裁判所及び日本の裁判所ともに管轄を認め、いずれでも提訴できる。

• 準拠法

A国の裁判所に訴えが提起された場合には、A国法が準拠法となりA国の原賠法が(もしA国に原賠法がなければ、民法の一般不法行為法が適用されよう。)、日本の裁判所に訴えが提起される場合には、日本の原賠法でいう原子力事業者が起こした事故ではないから、日本の民法が適用される。

• 判決の執行

A国で、A国の又は日本の判決を執行(これを認めるかはA国法の規定に従う。)

ここにおいて問題となるのは、次の点であろう。

(a)の場合(日本で原子力事故が発生して外国で損害)、日本の原賠法は、外国(A国)に被害を及ぼした場合の賠償について何ら規定がない。しかし、日本の裁判所に訴えが提起され、日本法が準拠法とな場合には日本の原賠法が適用され、これにより解決がはかれることになる。A国の裁判所に訴えが提起されたときには被害を受けたA国の民法が適用されることから、A国の民法が無過失責任制を採っていない場合には日本の原子力事業者の故意・過失等の不法行為の要件をA国の被害者が立証しなければならない。また、事故を発生させた日本の原子力事業者としてもA国からの当該国民法に基づい

a. 現実に原子力損害が発生し、避難命令のもと、避難した場合

避難をしていなかったら、原子力損害を受けた場合には相当因果関係の範囲内であることには問題がないだろう。

また避難はしたが、結果的には避難をしなくとも原子力損害を受けなかった場合には、相当因果関係がどの程度認められるだろうか。この場合、しかるべき当局からの避難命令により避難したときと風評やデマにより避難したときでは、予防的避難費用の取扱いが異なるのか、また風評やデマにより避難した場合に、いわゆる予見可能性⁽¹⁸⁾は客観的にどう判定され得るのか、不明瞭な点がある。

b. 避難命令のもと、避難したが実際には原子力損害が発生しなかった場合
(いわゆる空振り)

このような場合は、原賠法2条の「原子力損害」の定義である「・・・放射線の作用若しくは毒性的作用(中略)により生じた損害・・・」に該当せず、当該原子力事故による損害の範囲には含まれない。もし、このような場合の予防的避難費用を原賠法の対象とするならば、従来の法解釈以外からの説明が求められよう。なお、しかるべき当局ではなく風評やデマにより避難したときは損害賠償の範囲外として扱われるだろう。

以上のように、代表的ケースごとの判断を事前に明確にしておくことが、被害者救済の面から求められよう。

また、原賠制度上は相当因果関係があれば避難費用について原子力損害として原賠法が適用されるが、賠償措置上もこのことが明確であろうか。

すなわち、原子力施設賠償責任保険普通約款の1条(責任の範囲)によると、「・・・保険期間中に発生した事故(以下、「事故」という。)により、人の身体に傷害(傷害および死亡を含む。以下、「身体の傷害」という。)を与え、又は物を滅失・き損・汚損(以下、「物の損壊」という。)したことを理由とする法律上の損害賠償責任を負担する・・・」としており、また、その13条で「・・・損害の拡大防止もしくは軽減のために被保険者が支出した費用・・・」(但し、

避難費用が、この拡大防止費用にあたるか否かは明確ではない。)を、保険会社は負担しないとしている。これにより、責任保険上は避難費用は対象外とも読める。法理論と責任保険との不明確な部分の解消が必要と思われる。

III その他の課題

1. 国家補償

原子力責任条約と原賠法の関係で国の「補償」と「援助」との相違による抵触が生じることは先に触れたが、日本の原賠制度における国家の果たすべき役割という観点から簡単に述べる。

原子力損害賠償関係二法の制定に当たっての当時の原子力災害補償専門部会の答申(1959年12月12日提出)では、賠償措置額を超過した場合には国家補償で被害者を救済する考えが示された。また、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」により原子力事業者が免責される場合においては、答申の本文からは不明瞭であるが、専門部会長の説明によれば、この場合も含めて、被害者が責任保険によって救済を受けられない場合には、国家補償を行うとしている。

これに対し、この答申を修正した1960年3月26日の原子力委員会決定等に基づいた法案では、国家の法的義務を否定している。その理由としては、原子力事業といえども私企業である。私企業が第三者に損害を及ぼした場合に、被害者に対して国が補償する責任を負うということは、現在の法律制度では他に例がない⁽¹⁹⁾ことを挙げている。

この理由は、この問題を法律問題というよりは「政策問題」⁽²⁰⁾としてとらえたものであるということが出来る。ただ、この思想は現在でも続いており、日本では国家補償の概念は通りにくいとされている。

2. 損害賠償の責任主体

放射性廃棄物の貯蔵、最終処分(高レベル廃棄物が特に想定される)や長期微量曝露による原子力損害の場合に特に問題と考えられるのが、損害賠償の責任主体の長期にわたる賠償措置の継続の妥当性の問題がある。

損害発生の原因が長期にわたるものであることから、因果関係の立証上の問

題が想定され、特に健康被害における場合には、他の原因の介在する可能性を否定することは難しく、困難な問題が生じることが懸念される。また原賠法は、原子力事業者であった者が事業終了後も損害賠償責任を負う(法2条3項)こととしているが、極端に考えれば、将来において損害賠償の責任主体たる原子力事業者が存在しなくなる場合も想定されよう。これらの問題については、現段階で決定するには困難な点が多く、将来において決定すべき点も多い。

なお、高レベル放射性廃棄物については、低レベルが民営で事業ができるといえるのは、管理期間の見通しが持てることが一つの要素となっているとの見方ができる⁽²¹⁾ことを勘案すると「国の責任」を十分考えた論議が求められよう。

3. 労災による給付との調整条項

1979年の原賠法改正時以降、原子力事業者の従業者が業務上受けた損害が原賠法の対象となり、原賠法の附則第4条で調整規定が設けられた。この規定は労災による給付を先行させ、これを超える部分については、原賠法によって賠償を行うというものである。原子力事業者は、当該被害者が労災給付を受ける権利が存続する間は、全損害から将来における労災給付の相当額を(損害発生時点における一時金に換算して)控除した額を賠償すれば足りる。

しかしながら、一般の損害賠償において将来の給付予定額を一時金に換算して損害賠償額から控除できるか否かは従来判例の分かれるところであるので、この調整については、「当分の間」としており、将来の検討課題となっている。

4. 国際法上の国家責任

なお、「原子炉設置許可を行ったことに対する国の責任」という見方からの国家責任に対する論議がIAEAの会議の中でなされたことがあるが、日本としては、このような国家責任のとらえ方には否定的である。

また、多少ニュアンスは異なるが、ひとつの究極的な国家責任に対する考え方を示した条約として、「宇宙活動」という高度の危険性を内蔵する活動について国家の専属責任を規定した1967年の「月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約(宇宙条約)」⁽²²⁾及び

1972年の「宇宙物体により引き起こされる損害についての国際的責任に関する条約(宇宙損害責任条約)」⁽²³⁾があるが、これら諸条約の背景、役割に関して再度検討することも意義があろう。

IV まとめ

以上は主な問題点を列挙したに過ぎず、勿論、技術的な問題も含め他にも議論していかなければならない点は少なからずある。

しかし、今後解決していかなければならない大きな問題は、国境を越えた原子力損害に対し、いかに十分な救済方法を確立するかということである。日本は、先に挙げた理由から原子力責任条約という国際的レジームに参加しておらず、また外国からの越境損害に対する西ドイツ型の国家補償措置も難しいとされている。この様な状況においては、国際私法と事後立法措置による解決が行われようが、十分ではない点も認識せざるを得ないところであり、いっそうの検討が求められるといえよう。

現在IAEAにおいてウィーン条約の改正論議が行われているが、これらの動きに日本としてどう対応していくか、また近隣諸国との国際的枠組みをどう構築していくかが日本の原子力損害賠償制度の重要課題となっている。

(注)

- (1) 日本原子力保険プール編「1988年プライス・アンダーソン法」(原子力保険情報No. 14)(1989)に修正法の要点がまとめられており参考になる。
- (2) 増子宏「賠償措置額の引上げと政府補償契約及び援助規定の適用期限の延長」時の法令1363号 47頁(1989)
- (3) 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 9頁(1959)
- (4) 谷川浩也「日本の原子力損害賠償法の改正について」(『日本の原子力法の現状と課題』(JELI・R・No. 46)) 35~54頁(日本エネルギー法研究所, 1990)
- (5) パリ条約は, 1960年7月29日に採択され, 1968年4月1日に発効, ブラッセル補足条約は, 1963年1月31日に採択され, 1974年12月4日に発効, ウィーン条約は1963年5月21日に採択され, 1977年11月12日に発効している。
なお, パリ条約及びブラッセル補足条約の改正に関する追加議定書が1982年11月16日に採択されたが, 批准手続きの遅延等のため, まだ発効していない。
これら条約の概要については, 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』18~19頁(通商産業研究社, 1970)及び酒井清志「原子力損害賠償責任に関する国際条約の概要」(『日本の原子力損害賠償制度』(JELI・R・No. 44)) 59~79頁(日本エネルギー法研究所, 1989)を参照
- (6) 条約に加盟している日本と一番近い国は, 約2,000キロメートル離れたフィリピンで, ウィーン条約の加盟国である。フィリピンは現在, 安全上等の理由から唯一の発電用炉の運転を凍結している。
- (7) 原子力損害賠償制度検討会『原子力損害賠償制度検討会報告書』(1969)に多くを負っているが, 原賠法はこの後数次の改正を経ているので, その点を考慮した。
- (8) Norbert Pelzer, *CHAPTER 6 Concepts of Nuclear Liability Revisited: A Post-Chernobyl Assessment of the Paris and the Vienna Conventions: Nuclear Energy Law After Chernobyl*, International Bar Association, (1988), 107.

- (9) 但し, 被害者が加害者の故意・過失を立証すれば, 一般不法行為法に基づき無限責任を課すことができるとの見解もある(1990年7月11日, 日本エネルギー法研究所における曾隆興台湾行政法院判事の講演)。
- (10) 澤木敬郎『新版国際私法入門』14頁(有斐閣, 昭63)
- (11) 澤木・前掲注(9) 211頁
- (12) 山田鎌一・澤木敬郎編『国際私法講義』153~154頁(青林書院, 1987)
- (13) 伊藤高義「不法行為責任」野村好弘・伊藤高義・浅野直人編著『増補新版不法行為法』16~17頁(学陽書房, 1986)
- (14) 伊藤・前掲注(13) 19~23頁
裁判所は「相当因果関係」ということばを用いているものが多いが, 学説としては, 「相当因果関係」にかえて, 保護範囲, 帰責範囲, 危険性関連, 危険範囲と呼ぶ説が多くなった。
- (15) Norbert Pelzer, *supra* note (8), at 111
- (16) 日本原子力保険プール編・前掲注(1) 12頁
11条(qq)項によると, 予防的避難とは, ①原子力事故として定義されるようなものではないが, プライス・アンダーソン法上に定める各種核物質の放射能特性により, 人体損害, 財物損害の危険が切迫し, 避難を必要とする事故であり, ②州法に従い, 当該避難命令を発することに, 正当な権限を有する州政府や州自治体により開始されたもの, とされている。これら予防的避難に関して直接・間接に要した費用であって, 裁判所が当該費用が公的責任を構成すると認定したものが, 被補償者が負うべき予防的避難費用とされる(170条 q項)。
- (17) 原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会「原子力損害賠償制度専門部会報告書(1988年12月2日付け)」(原子力委員会編『原子力白書』) 296~300頁(大蔵省印刷局, 1989)
- (18) 加藤一郎『法律学全集22-II 不法行為 [増補版]』154~157頁(有斐閣, 1981)
加藤説によると, 予見可能性の判定は, 債務不履行の場合には, 主観的事情が重視されるのに対して, 不法行為の場合には, 事実上それが客観的に判定されるということになるであろう, とする。

- (19) 能見善久「大規模損害における国の役割—原子力損害の場合を中心として—」
民事研修389号 16頁(1989)に紹介されている大蔵省の反対理由
- (20) 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 18頁(1959)
- (21) 「座談会 放射性廃棄物をめぐる法的整備の論点」エネルギーフォーラム1984
年11月号 127頁(1984)の中の発言
- (22) 宇宙条約は、1966年12月19日に国連採択、1967年10月10日に発効
6条で国家への責任集中、7条で国家の損害賠償責任について規定している。
日本は宇宙条約を1967年に批准した(昭和42年条約19号)。
- (23) 宇宙損害賠償条約は、1971年11月28日に国連採択、1972年9月1日に発効
同条約は、宇宙条約7条を更に詳しく規定したもので、2条で国家の無過失責
任を規定している。日本は宇宙損害賠償条約に1983年に加入した(昭和58年条約
6号)。

第三章 近隣諸国の原子力損害賠償法

研究委員 野村好弘

(日本エネルギー法研究所理事)
(東京都立大学法学部教授)

第三章 近隣諸国の原子力損害賠償法

1. 原子力発電の現状

我が国では、原子力発電の開発が進み、1989年6月現在、38基、2945万キロワット（電気事業用は、37基、2928万キロワット）が稼働中、13基、1255万キロワットが建設中、4基、436万キロワットが計画中である。

近隣諸国の状況を見ると、韓国では8基、667万キロワット、台湾では6基、514万キロワットの原子力発電所が稼働中である。建設中のものは、韓国では3基296万キロワット、中国では2基、210万キロワットである。このほか、計画中のものが、韓国で3基268万キロワット、台湾で4基、400万キロワット、中国で数基ある。

2. 原子力損害賠償の法制度

原子力損害が生じた場合に備えて、それらの国々では特別の法制度を制定している（あるいは、制定しようとしている）。

まず韓国では、「原子力損害賠償法」（1969年1月24日法律第2094号）がある。まず韓国では、この法律は、形式、内容とも日本の原子力損害賠償法にとってもよく似ている。

台湾では「核子損害賠償法」（民国60年（1971年）7月26日）がある。全部で33条である。

中国では、「原子力法草案」が1989年7月1日に国務院に提出され、審議中である（1991年10月現在）。草案は15章66条から成るが、第10章（42条から46条まで）が「核損害の賠償責任」について規定する。

3. 責任主体

韓国法（3条）、台湾法（11条）および中国草案（42条1号）のいずれにおいても、原子力事業者に責任を集中している。中国草案は、これを唯一責任とよぶ。

台湾法は、「核施設経営人」という概念を用いる。核施設の定義規定によると、海上または空中運送工具内において動力を生産し、推進その他の用途に使われる

核反応器は、これに含まれない。

核物質が窃盗、遺失または放棄されたことにより核事故が引き起こされた場合について、台湾法は特別の規定を置いている。すなわち、既に他の核施設事業者がそれを占有していたときはその占有者が損害賠償責任を負い、それ以外のときは原事業者が従前どうり損害賠償責任を負うべきものとされる(12条)。これは、韓国法及び日本法にはない規定である。

台湾法は、共同不法行為の責任に関しても大変興味深い規定を置く。すなわち、数事業者が賠償責任を負うべき事故によって核損害を惹起した場合において、その責任を分割することが出来ないときは、各該事業者は連帯して賠償責任を負うべきものとされる(14条)。日本では民法の共同不法行為規定(719条)に関して、たとえば煤煙などによる複合汚染の場合における損害賠償に分割責任を導入することが出来るかどうか議論になっているが、台湾でも同様な背景の下で、この規定を置くことによって、原子力損害については明文で分割責任の道を開いた。14条の反対解釈により、その責任を分けることが出来るときは分割責任を負う、と解されているのである。

中国草案は、「核施設管運単位」という概念を用いる。共同不法行為に関して、次のような独特の規定を置く。すなわち、核損害を造成した責任が二以上の管運単位に及ぶときは、各自相応の責任を負わなければならない。各単位が負うべき責任を合理的に確定することが出来ないときは、各管運単位は相等しい分額責任を負うものとする(42条3項)。前段は、複数責任者がいる場合には、分割責任を原則とした解決法をとる、ということをも明記したものと解することが出来る。後段は、各責任者の責任を合理的に確定できないときは、均等割で責任を負わなければならないものとしており、台湾法と対称的である。

4. 責任の性質と限度

韓国法(3条)、台湾法(11条、17条)、中国草案(43条1項)のいずれに於いて、原子力事業者は無過失責任を負うべきものとされている。

韓国法は、日本法と同様、無限責任である(3条)。

これに対して、台湾法は、「核施設事業者が毎核事故に対し本法に基づき負う賠償責任は、その最高限度額を7千萬元とする」と規定している(23条)。これは7千萬元のことであり、2億1千萬元(約11.8億円)である。この規定を根拠にして、台湾法は有限責任であると分類するのが一般的である。しかし、その規定は無過失責任の有限責任を規定したものであって、もしも被害者側が核施設事業者の故意または過失を立証することが出来れば、民法の不法行為の規定(184条)に従って青天井の賠償責任を追及することが出来る、とする解釈もある。

中国草案では、損害賠償額が国家の規定した最高限度額を超えてはいけないと規定しており(45条1項)、これは有限責任を導入したものと解される。

5. 免責事由

韓国法は、異例的に甚大な天災・地変、戦争またはこれに準ずる事変により原子力損害が生じた場合は免責としている(3条)。

台湾法は、国際武装衝突、敵対行為、内乱、暴動または重大な天然災害によって直接生じた核損害については免責としている(17条)。

中国草案では、戦争、敵対行動または重大な自然災害を免責事由としている。ただし、原子力事業者はそのような場合であっても損害の拡大を防止するため適当な措置を講ずるべき義務があり、それを怠ったときは拡大損害に対して責任を負わなければならないものとされる(43条2項)。

6. 他原因の競合

台湾法は、他原因が競合した場合について、二つの特別規定を置いている。第一は、被害者の作為または不作為が競合した場合であり、核施設業者がそのことを証明したときは、裁判所は該被害者に対する賠償金額を軽減または免除することが出来る(18条)。第二は、核損害及び核損害以外の損害が核事故により造成されたか、または、核事故とその他の事故とが共同して造成された場合において、該核損害以外の損害と核損害とを合理的に区分することが出来ないときは、該核事

故が造成した核損害と見なしている(19条)。これらの規定は、台湾法にしかない。

7. 対象となる損害の範囲

韓国法は、「原子力損害」の概念を用い(2条2項)、その内容は日本法の定義とほとんど同じである。ただし、当該原子力事業者が受けた損害のみならず、その従業員が業務上受けた損害をも対象から除外している(改正の方向)。行政命令による避難費用は民間防衛基本法34条に基づき、国家が補償することになっている。台湾法は、「核損害」の概念を用い(8条)、生命喪失、人体傷害または財産損害をいうものとしている。したがって、単なる精神損害は、損害の範囲から外れる。また、行政命令による避難費用は含まれない、と解されている。

中国草案は、「核損害」の概念を使っているが、その定義規定はない。ただ、核損害の賠償額は「被害者が実際に受けた損失」に相当するものでなくてはならない、との規定がある(45条1項)ので、台湾法と同じことになるように思われる。

8. 求償権

韓国法は、第三者に故意または重大な過失のある場合に限り、求償権を認める。損害が原子炉の運転に供給する資材の供給、役務の供給によって生じたときは、それらの供給者またはその従業員に故意または重大な過失のある場合に限られる。特約があるときは、その特約による(4条)。日本法は、第三者に故意がある場合だけであって、重大過失がある場合は求償権を認めていない。

台湾法は、意図的な作為または不作為によって核事故を造成した個人に対して求償することが出来るものとしている。書面契約による明文の規定があるものに対しても求償することが出来る(21条)。特約の場合は、個人、法人を問わない。

中国草案では、広く「責任ある者」に対して求償することが出来るものと規定する(44条)。

9. 損害賠償措置

韓国法、台湾法、中国草案、いずれにおいても日本法と同様に、原子力事業者に対して損害賠償措置を義務づけている。しかし、その中身が異なる。

まず韓国法は、日本法と同じく、原子力損害賠償責任保険契約および原子力損害賠償補償契約の締結または供託の方法とする。賠償措置額は、サイト主義をとり、一工場または一事業所ごと(船舶に原子炉を設置するときは一隻ごと)、各々90億ウオンを限度にして大統領令が定める金額の範囲内で科学技術処長官の承認を受けた金額とされ(6条)、現行の大統領令で定める最高額は60億ウオンである。

台湾法は、責任保険または財務保証の方法とされ、原子力主管機関の審査決定を受けなければならない(24条1項)。公営の核施設には、その適用はない(同条2項)。私営の各施設に関しては、一定限度内においてその責任保険金額を斟酌し減額するよう原子力主管機関に対して申請することが出来、原子力主管機関はその限度を定める(同条3項)。なお、前記16条および6条の規定から判断すると、台湾法は、サイト主義を取っているものと解される。

中国草案は、原子力損害賠償保険契約その他の措置によって財政保証をしておくべき義務を原子力事業者に課している(45条2項)。サイト主義なのか、施設主義なのかは草案上ははっきりしない。

10. 国家補償等

韓国法は、日本法(16条)と同様な規定を置き、損害賠償額が賠償措置額を超過した場合には、国会の議決に基づいて政府が必要な援助をする旨規定している(14条)。

これに対して台湾法は、責任保険または財務保証より取得した金額をもって、既に確定した核損害賠償責任を履行するには足りない場合においては、政府はその差額を補足しなければならない、と規定する(26条1項)。義務規定であり、しかも立法府の議決を要件としていない点が異なる。なお、該核施設事業者は、政府が補足した差額を償還すべき責任を負う(同条2項)。

中国草案は、原子力事業者の財政保証が原子力損害賠償額に不足である場合には、国務院が原子力主管部門の報告を審査し批准したのち、国家から補償することが出来る旨規定している（45条2項）。

11. 直接請求権

台湾法は、核損害の被害者の直接請求権を認めている。すなわち、核施設の事業者が賠償責任を履行できないときは、被害者は、その責任保険者または財務保証者に対して直接賠償を請求することが出来るのである（30条）。この種の規定は、他の国には見られない。

12. 消滅時効

韓国法は日本法と同様に、原子力損害賠償法上消滅時効に関する規定はない。保険約款上は原子力事故後10年、盗取、紛失、放棄または廃棄された核燃料物質が原因の場合には、その盗取等の時から20年である（約款4条6項c号）。

台湾法は請求権者が損害および賠償義務者を知ったときから3年、事故のときから10年（27条）。盗取、遺失あるいは放棄の場合は、20年（28条）としている。

中国草案は、「訴訟時効」について規定する。それによると、当事人がその受けた損害を知りまたは知り得べき日から起算して3年、損害発生の日から起算して10年で、訴訟時効にかかるものとされる（46条2項）。

13. 賠償金額の分配

台湾法には、賠償金額の分配に関して次のような興味深い条文が見られる。

すなわち、核損害が、核施設の事業者の賠償責任限度額を超え、あるいは、超えるおそれがあるときは、裁判所は実情を斟酌して賠償金額を適当に分配しなければならない。生命喪失および人体傷害の賠償比率は、財産損害の賠償より高くすべきである。また、後になって発現する核損害の賠償に備えて、十分の一を超えない金額を保留しなければならない（31条）。これは、台湾法独自の規定である。

14. 裁判管轄

中国草案には、裁判管轄について次のような規定がある。

すなわち、外国企業その他の組織あるいは個人の責任で発生した核事故によって中国国内で各損害を引き起こした場合、あるいは、中国国内で発生した核事故によって外国領土上で核損害を引き起こした場合における訴訟は、中国人民法院の管轄とする（46条）。

第四章 国境を越える原子力損害について

研究委員 道垣内 正 人
(東京大学法学部助教授)

第四章 国境を越える原子力損害について

—ウィーン条約の改正作業と国際私法による処理の問題点—

I はじめに

原子力の平和利用（発電）はその当初から、事故の場合の法的責任制度のあり方とセットで進められてきたが、1986年4月のチェルノブイル事故発生後、国境を越える原子力損害に対する法的責任制度に関する関心が改めて高まっている。

原子力発電は、1990年6月30日現在、27カ国（地域を含む）で423基が運転されており、さらに、新たに建設中及び計画中の国が8カ国ある。東アジア地域では、既に運転している日本（39基）、韓国（9基）、台湾（6基）に加え、中国、インドネシア、タイが計画または建設中である。したがって、万一の事故の場合の国際的な法的責任についての検討は、日本にとっても不可欠といえよう。

チェルノブイル事故ののち、国際原子力機関（IAEA）及び経済協力開発機構・原子力局（OECD/NEA）は、従来からの懸案であったウィーン条約とパリ条約とを結びつける作業を本格的に開始し、その結果、1988年9月21日、IAEAとOECD/NEAとの合同会議において、「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）を採択した（22カ国署名、2カ国批准、未発効）。また、これと並行して、IAEAは、1986年12月の理事会以来、ウィーン条約自体の見直しを開始するか否かについての審議を開始し、1989年2月理事会において、原子力損害賠償責任制度全般に関するワーキング・グループが設置された。そしてワーキング・グループでの検討を経て、1990年2月の理事会では、原子力損害賠償に関する常任委員会での討議開始が決定され、1990年末までに既に2回常任委員会が開かれている。

このような国際的な動きの中で、我が国はどのような方向に進むべきであろうか。ここでは、この方向を模索する手掛かりとして、現状での国際私法による処理の問題に焦点をあてて検討を行う。

以下では、これまでの原子力損害賠償に関する歴史を簡単に振り返り（Ⅱ）、また、上記のウィーン条約改正作業の概要をみたうえで（Ⅲ）、この分野での条約に加盟していない日本の立場から国境を越える原子力損害の問題、その中でも

特に、国際私法による処理の問題点についてを検討することとする(IV)。

II 若干の歴史

1. 一般論

原子力の利用は社会に多くのメリットをもたらす一方、万一の事故発生の場合には計り知れない損害をもたらす虞れがある。そのため、国家による法的な対応としては、一方で、事故の起こらないような体制を原子力事業者に強制し、また、万一の事故の場合の被害者救済制度を確立するとともに、他方で、原子力産業を事業として成り立たせるような配慮を同時に行うことが必要である。これらの目的を達成するための法的仕組みとしては、事故防止のための、原子力事業者に対する行政的監督や事故発生の場合の刑事罰、事業振興のための租税法上の特典の付与などが考えられるが、本稿で問題とする原子力損害に対する責任制度もこの仕組みの一つである。

原子力損害は民事法的には事業者による不法行為であるので、通常不法行為法に代わる特別の法的仕組みをつくるか否か、作る場合にはいかなる仕組みがよいのかが問題となる。一般に、既述の被害者保護(間接的には事故抑制)と原子力利用の振興という目的を達成するためには――

- (a) 原子力事業者の無過失責任、
- (b) その免責事由の厳格な制限、
- (c) 原子力事業者への賠償責任の集中(これは、原子力事業者への資材の供給、役務の提供などの関連事業をビジネスとして成り立たせるとともに、保険へのリスク・ヘッジを容易にするために必要とされる。対内的にも対外的に、すなわち、被害者との関係でも原子力事業者だけの責任とする仕組みと、対外的には連帯責任として、内部で原子力事業者への求償を全面的に認め、関連事業者への求償は禁止するという仕組みとがありうる)、
- (d) 賠償責任限度額の設定(後述のように、日本法はこれを規定していない)、

(e) 原子力事業者の賠償能力確保のための損害賠償措置(責任保険等)の強制、

――などを内容とする法的仕組みが考えられる。そして、これらに加え、不法行為特別法の枠を越えて――

(f) 責任限度額以上の賠償責任発生の際の国の補償(日本法上は国の援助)――を定めることも考えられる((a)・(b)・(e)・(f)は主として被害者保護を、(c)・(d)は主として事業者および関連事業者の保護を図るものである)。

2. アメリカの立法

この分野での最初の立法例は、アメリカ合衆国における1957年のプライス・アンダーソン法(原子力法の一部改正)である。この法律は、上記1の(a)から(e)を主たる内容とするものである(他の国に比べて責任限度額を極めて高くする一方で、現在でも(f)は採用していない)。

そして、第2次世界大戦後、原子力利用の分野で先行していたアメリカは、自国の原子力関連産業の保護のため、輸出先の国においても、一般の不法行為責任制度とは異なり、産業保護にも配慮した法制度が確立されることを求めた。具体的には、購入者である原子力事業者(原子炉輸入国の電力会社等)へ責任を集中させ、アメリカの原子炉製造業者が事故の責任を負うことのないようにすることがアメリカの最大の関心であった。そして、この観点から、アメリカは、ヨーロッパ諸国、日本などに対して、アメリカと同種の立法をすることを直接・間接に要求したのである(下山・未来社会と法461頁[1988年])。

3. 日本の原子力損害賠償法の制定

我が国では、1956年11月の日米原子力協定の細目協定の締結、及び、1958年6月の日英原子力協定の締結に際して、濃縮ウラン及び原子炉の供給者の賠償責任からの免除が条件とされたこと等をきっかけとして、国内的にも民事責任に関する法制の検討が本格的に開始され、1961年、「原子力損害の賠償に関する法律」及び「原子力損害補償契約に関する法律」が制定された。この日本の立法は、上記1の(a)・(b)・(c)・(e)は採用しているものの、(d)を否定

して無限責任としている。もっとも、賠償措置額（通常規模の原子力発電所の場合、最低300億円の保険等による賠償責任履行可能性の確保）を越える損害が発生した場合には、国が援助するものと定めている。

4. 欧州諸国の対応

ヨーロッパ諸国は、それぞれの国内法の検討と並行して、相互の国境を接しているという特殊性から、越境損害の発生を念頭に、ヨーロッパ原子力共同体（EURATOM）やヨーロッパ経済協力機構の下部機関としてのヨーロッパ原子力機関（OEEC/ENEA）（現OECD/NEA）を設立し、その中で原子力損害の賠償制度についても検討を進めていった。そして、1960年7月29日にOECDで採択された「原子力の分野における第三者に対する責任に関するパリ条約」（パリ条約）により、ヨーロッパ諸国の法統一が図られることとなった（1968年4月1日発効。加盟国14カ国）。すなわち、これより先に独自の国内法を制定していた英国、西ドイツ、スウェーデンなどは、パリ条約批准にともなって自国法を改正し、また、その後立法したイタリア、スペイン、オランダ、フランスなどの立法は全てパリ条約に沿うものとなっている。パリ条約は、上記1(a)・(b)・(c)・(d)・(e)に加え、裁判管轄権、準拠法を定めるものである。

その後、1963年には、パリ条約の定める責任限度額を越える部分について、7,000万計算単位までは施設設置国の公的資金から、さらにそれを越えて1億2,000万計算単位までは締約国が分担する公的資金から、それぞれ損害賠償に当てること等を定めるブラッセル条約（「原子力の分野における第三者に対する責任に関するパリ条約についてのブラッセル補足条約」）を作成し、これは1974年12月4日に発効している（加盟国11カ国）。

III ウィーン条約改正作業

1. これまでの経緯

「原子力損害の民事責任に関するウィーン条約」（ウィーン条約）は、IAEAのもとで、1963年に作成された条約であり（1977年11月12日発効、加盟国

11カ国）、既述の1988年のジョイント・プロトコルによってパリ条約と結びつけられている。しかし、それ自体としては、1963年以来全く改正は施されていない。

既述のように、IAEAは、チェルノブイル事故後の新たな状況認識に立って、1986年12月から条約改正の検討について考慮を始めた。当初、国家責任の導入をめぐる議論が暗礁に乗り上げかけたが、第32回総会において、理事会に対し、原子力損害に関する法的責任の問題を全般的に検討するワーキング・グループを設置することを求める決議を行い（GC(XXXII)/RES/491）、理事会はこれに応じて、1989年2月23日、オランダのゴルコム（Van Gorkom）大使を議長とするワーキング・グループを設置した。この背景には、IAEA事務局の強い意欲、ペレストロイカ等の政治的流れの中でのソ連・東欧諸国の積極姿勢、手厚い被害者保護を期待する原子力施設を持たない第三世界の積極姿勢、及びこれを機に既存の国際的レジームの抜本的改善・強化を求める一部の西欧諸国（アメリカ合衆国・フランスなどを除く）の積極姿勢などがあつた。

(1) ワーキング・グループ会合

ワーキング・グループは、1989年5月に第一回会合を開催し、原子力損害賠償に関する既存の民事責任条約のレジームを補完・強化する手段・方法についての検討を開始した。第一回会合の結果作成された非限定的かつ暫定的な問題点リストは以下の通りである。

a. 原子力損害に関する国際的民事責任制度についての問題点

- (a) 地理的適用範囲
- (b) 原子力の非平和的利用への適用
- (c) 原子力損害の概念
- (d) 賠償方法
- (e) 免責事由
- (f) 責任集中
- (g) 責任額の限度
- (h) 計算単位の性質

- (i) 消滅時効
- (j) 請求手続（賠償の優先順位決定に関する規定の欠如を含む）
- (k) 条約の見直し・改正の手続
- (l) 特定の法制度との矛盾抵触
- (m) 国際的民事責任制度のもとでの国家基金
- (n) 原子力利用の程度に応じた国家の責任（汚染行為者責任の原則）

b. 原子力損害に関する国際的國家責任制度についての問題点

- (a) 原子力損害の概念
- (b) 原子力の非平和的利用
- (c) 免責事由
- (d) 賠償方法
- (e) 原子力損害賠償請求の処理手続

c. 原子力損害に関する国際的民事責任制度と国際的國家責任制度との関係

1989年10～11月に開催されたワーキング・グループ第二回会合では、上記のリストにしたがって検討がすすめられたが、会議冒頭のゴルコム議長の下記のコメントがこの段階での事務局の認識を反映していると思われる。

そのポイントは —

- ①既存の条約レジーム（パリ／ブラッセル条約・ウィーン条約）の加盟国は26カ国に及び、その重要性が認められていること、
- ②ブラッセル条約には、独自の形の(special sui generis form)國家責任がみられ、これは原子力利用に利益を共有する国の間で共同して賠償能力担保してゆくとの精神の表れであること、
- ③ウィーン条約についても、1963年の時点で、原子力損害についての賠償のための国際的な基金を創設することの妥当性と実行可能性、条約上の責任を負う事業者が責任を履行するためにそのような基金を利用する際の方法、責任限度額を越えた部分の損害に対してそのような基金を利用する方法などが常任委員会(Standing Committee)の検討課題とされていたこと、

- ④しかし、多くの重要な国がパリ／ブラッセル条約・ウィーン条約に加盟していないことが、既存の条約レジームの弱点になっていること、
 - ⑤WG第1回会合及び第33回総会全体委員会における議論を通じて、かなり多くの国が、民事責任制度と並んで、基本的には國家責任制度の導入には好意的であることが明らかとなり、民事責任と國家責任との適当なバランスが必要であるとの認識が多数であったこと、
 - ⑥他方、國家責任導入にともなう困難（作業の遅滞等）に鑑み、これに反対する国もあったが、いずれにしても、既存の民事責任条約のレジームの改善・強化が必要であるとの認識では一致していたこと、
 - ⑦既存の民事責任条約のレジームが不十分であることは、原子力利用の安全の確保にも悪影響を与えかねず、また、現在、既存のレジームの改正の機運が高まっていることは政治的観点からも重要であるので、民事責任条約のレジームの枠内で、できるだけ早く具体的な成果に結びつけるべきであること、
 - ⑧具体的には、WG第2回会合の成果として、ウィーン条約XXVI条に基づく改正会議の開催、その準備のための常任委員会の開催を勧告することができればよいと考えていること（このような勧告までこぎつけば、1990年後半に常任委員会開催、1991年前半に改正会議開催という日程が考えられること）、
 - ⑨國家責任の導入に関しては、上記の既存条約レジームの改正作業と並行して、WGで國家責任及びそれと民事責任との関係について検討してゆくことが必要かつ現実的であると考えていること、
 - ⑩ただ、1963年のブラッセル条約が示しているように、民事責任と國家責任との密接な関係に鑑み、上記の平行・アプローチは両者の概念上の峻別を意味するものではなく、常任委員会及びWGの双方において民事責任と國家責任との関係が検討され、適当な段階で統合されることが望ましいと考えていること、
- 以上である。

(2) 常任委員会での作業（現在進行中であるため、1990年末の段階まで）

既述のようなワーキング・グループでの検討作業を受けて、1990年2月の理事会で、原子力損害賠償に関する常任委員会での検討作業の開始が決定された。常任委員会は、1990年4月及び10月に開催され、さらに、1991年4月にも予定されている。議長（WGに引き続き、ゴルコム・オランダ大使）の意向としては、1991年秋若しくは1992年春にウィーン条約改正会議を開催したい意向のようである。

1990年末段階で、常任委員会では —

- ①民事責任制度の強化拡充に係わるウィーン条約改正草案（第1次案）の策定、
- ②資金的保証充実のための補完的ファンド・システムと（これについては、1991年2月に専門化会議開催）、国際的な請求権処理を確実にするための新たな司法手続きの確立に向けての基本的枠組みの策定、
- ③損害の発生予防と拡大防止に係わる国家責任の導入の可否に関する議論、
— などがすすめられている。

IV 日本としての問題 — 国際私法による処理の問題点

Ⅲで概観したように、国際的にはパリ条約・ブラッセル条約とウィーン条約とのジョイント・プロトコルによる結びつけがなされ、さらに、ウィーン条約の改正作業が進行している。これに対して、後者の作業には日本政府は参加してはいないものの、いずれの条約体制にも参加していない日本としては、当面は、国境を越える原子力損害が発生した場合の民事責任の問題は国際私法ルールによる処理に委ねられることになる。しかし、以下に述べるように、従来の国際私法による処理は必ずしも合理的な解決をもたらすものではないように思われる。

以下では、1988年の原子力損害賠償制度専門部会報告書を出発点として検討をすすめてゆくこととする。

1. 1988年12月の原子力損害賠償制度専門部会報告書

1988年12月、原子力委員会・原子力損害賠償制度専門部会は、原子力損害の賠償に関する法律について、賠償措置額の引き上げ、並びに、政府補償契約及び賠償措置額を越える原子力損害発生時の国の援助に関する規定の適用期間の10年の延長などが適当である旨の報告書を作成したが（これらの点はその後同法の改正法として国会を通過した）、その中で、国境を越えた原子力損害についての検討結果として次のように記載されている。第一に、既存のパリ条約及びウィーン条約の締約国となることは、条約の内容とわが国の国内法との整合性の問題があること、近隣諸国が締約国となっていないことなどから、現時点では否定的であること、第二に、したがって、現段階では、国際私法の原則による解決と、場合によっては政府間交渉や事後立法を含めた被害者救済による解決とで対応することが適当であること、第三に、当面は上記の方向で対応するが、国際動向を注視しつつ、越境損害の問題への国際法及び国内法の対応を含めた今後のわが国の対応のあり方についてさらに調査検討を行うことが適当であること、以上である。

2. 今後の具体的検討課題

まず、第一の既存条約への加盟問題については、上記の近隣諸国が締約国となっていないという点は、仮に条約が内容的に優れたものであるならばむしろわが国としては率先して締約国となるべきであって、わが国が加盟しないことの理由とはならないであろう。しかし、国内法との整合性の点で（この点は更に検討を詰める必要がある）、直ちに加盟するという結論に至ることは無理であろう。その他、わが国の地理的状況、さらには、国内の政治的状況などから、も、当分の間、既存条約への加盟はないといってよかろう。もっとも、既述のように、ウィーン条約の改正作業が本格的に動き出すことになれば、わが国と望ましい形の条約ができれば加盟することにやぶさかではないとの前提して、具体的に既存の条約のどの点が問題であるかを明確に主張してゆくことが必要であり、そのためには、既存条約の問題点を具体的に整理してゆく作業が不可欠となると解される。

次に、第二の当面の対応としての国際私法等による解決についてであるが、上記の報告書では、この点について、より詳しく、次のように記載されている。

「i)我が国で原子力事故が発生し、これにより外国で原子力損害が生じた場合の賠償問題については、国際私法の原則により日本法が準拠法となる場合には、我が国の原賠法が適用され、これにより解決が図られることになる。ii)外国で原子力事故が発生し、これにより我が国で原子力損害が発生した場合にも、私法上の賠償責任の追求は国際私法の原則により定まる準拠法に基づき行われることとなる。その際、我が国における被害や相手国の状況等を考慮しつつ適当であると判断される場合には、賠償問題が迅速に処理され、被害者が救済されるよう政府間で相手国政府に働きかけることが考えられる。また、いずれにせよこのような場合には、チェルノブイル事故時の例にみられるように、国内救済対策さらに必要な場合には時後立法により解決が図られるべきであると考えられる。」

上記のうち、ii)の第二文(「その際」以下)は、被害者救済の観点からの現実的な対応であり、おそらく、いかに法的観点から整備された状態にあっても(たとえ望ましい条約体制が整備されていても、また、i)の場合にも)、少なくとも緊急措置としては不可欠な対応といえよう。

これに対して、国際私法による解決については、日本が事故発生地で外国が損害発生地であるi)のときには、確かに、「国際私法の原則により日本法が準拠法となる場合には」、原賠法の適用対象となる限り、「原賠法によって解決が図られる」というのはその通りであり、また、外国が事故発生地であり日本が損害発生地であるii)のときに、「私法上の賠償責任の追求は国際私法の原則により定まる準拠法に基づき行われることとなる」というのもまさにその通りであるが、いくつかの肝心の点が明らかとされていない。すなわち —

第一に、どの国で訴訟を提起するのかという国際的裁判管轄権の問題、その際、事故発生地国が原子力事業者の責任制限をしている場合、その責任制限手続きとの関係で特別の考慮が必要ではないか、

第二に、外国での訴訟があれば、その国の国際私法によって準拠法が決定され、日本での訴訟であれば、日本の国際私法によって準拠法が決定されることになるが、まず、i)の場合に日本法が準拠法となるのか否か、日本法が準拠法となる場合には報告書の通りであるとしても、外国法が準拠法となる場合にはどのようなことになるのか、また、ii)の場合には、具体的にどこの法律が準拠法となり、いかなる問題が生ずるのか、

さらに、第三に、いずれにしても、原子力事業者の所在地国以外での訴訟が認められる場合、外国判決の執行という問題が生ずるが、原子力事業者の責任制限を規定している国での執行の場合、そのことが外国判決の執行拒否の事由といかなる関係を持つのか、また、責任制限手続きとの関係で外国判決の執行に困難はないのか、

—以上のような諸問題についての詰めた検討がなされていない。

このような問題についての検討は、報告書では、既存条約の問題点の具体的検討とともに、最後の部分の「今後の我が国の対応のあり方についてさらに調査検討を行うことが適当であるという」というところに含まれるということになろう。

3. 今後の検討のために

もちろん、ここで、これらの問題すべてについて検討する準備はないが、今後の検討の素材として、いくつか点を指摘しておきたい。

(1) パリ条約・ウィーン条約の国際私法関係規定

わが国での国際私法による国境を越える原子力損害賠償の問題を考えるに当たっては、たとえわが国は加盟していないとはいっても、多くの国で受け入れられている国際レジームである以上、パリ条約・ウィーン条約における国際私法関係の規定を参考にすべきであろう。

裁判管轄権については、パリ条約13条によると、条約に基づく請求については、自国の領域内で原子力事故が発生した締約国(加害行為地国)の裁判所のみが裁判管轄権を有するものとされ(同条(a))、原子力事故が締約国の領域外で発生したとき、また、たとえば核燃料物質の運搬中に放射能が漏れ

続けていた場合のように原子力事故発生地が正確にはわからないときには、責任を負うべき運転者の原子力設備の所在する締約国の裁判所が裁判管轄権を有するものとされている(同条(b))。そして、上記のルールに従えば複数の裁判所が裁判管轄権を有する場合には、以下のように一つの締約国の裁判所の管轄権のみが認められる。すなわち、原子力事故の発生した国のうち、締約国が一つだけである場合には、その締約国の裁判所のみが(同条(c)i)), その他の場合には、条約17条に規定されている特別裁判所(「原子力分野での安全管理を確立するための1957年12月20日の条約」によって設置される Tribunal) が事件を最も密接に関係すると決定する締約国の裁判所のみが(同条(c)ii)), 裁判管轄権を有するものとされているのである。また、ウィーン条約11条も、上記の最後のケースに、特別裁判所の決定によって一つの締約国に絞るのではなく、裁判管轄権があるとされる複数の締約国が合意により一つの締約国だけに絞ることとされている点を除き、パリ条約13条(a)から(c)と同じである。

このように、原子力損害の賠償請求訴訟についてひとつの国にのみ裁判管轄権を認めることとされているのは、責任制限を前提に(無限責任の場合にも、賠償資力には限度がある)、賠償金の被害者間での衡平な分配を期するためであり、そのことの重要性が、場合によっては外国での提訴を強いられる被害者の不便よりも優るとの判断がなされているからである(パリ条約について、Exposé des Motifs of the Paris Convention, as revised on 16th November 1982, para. 54)。

なお、主権免除に関しては、パリ条約13条(e)及びウィーン条約14条では、締約国に対する提訴に対しては、当該締約国は、強制執行からの免除を除き、主権免除の主張をすることができない旨規定されている。主権免除は国際法に基づく国家の裁判権行使に対する制約であり、商業行為については裁判権免除を認めない制限免除主義が現在の国際法の内容であると解されるので、外国の国営原子力施設の事故の場合、それが商業的な原子力利用である限り、わが国の裁判所でもその外国の主権免除の主張を認めないことになろう(た

だし、チェルノブイル事故についてのソ連政府を被告とする訴訟について、オーストリアの裁判所は主権免除を理由として訴えを却下した由である)。

準拠法については、パリ条約14条は、条約で「国内法」または「国内立法」を適用する旨定められている場合には(6条(a), 6条(c)(ii), 8条(a), 8条(c), 8条(e), 11条), 上記により管轄裁判権を与えられる締約国の裁判所は、自国の法律を、国籍、住所、居所、による差別をすることなく、適用することとされている。そして、この自国法には、国際私法も含まれるとされているので(前掲Exposé des Motifs, para. 60), 結局、法廷地国際私法により定まる準拠法によることになる。もっとも、パリ条約が締約国に自国の運転者に関して特段の定めをすることを認めている場合もあり(3条(c), 4条(d), 6条(c)(ii), 7条(b)(c)(d), 9条), そのような場合には、法廷地国際私法の特則として、その点については運転者の所在地国法が適用されることになる。また、ウィーン条約では、条約で規定されていない部分について、「管轄裁判所の法律」を適用すべき場合が各所で明記しているが(1条1項(k)(ii), 2条7項, 4条2項, 6条1項, 6条3項, 6条4項, 8条), 1条1項(e)により、この管轄裁判所の法律には国際私法も含むとされているので、結局、管轄裁判所は、条約で設備国の法律によるとされている場合(2条2項, 4条3項(b), 4条6項)を除き、自国の国際私法によって定まる準拠法を適用することになる。

さらに、外国判決の承認・執行については、パリ条約14条(d)は、条約により裁判管轄権を認められた締約国の裁判所の判決は、判決国法より執行可能であるかぎり、暫定的に執行可能な判決を除き、他の締約国で執行される旨規定している。また、ウィーン条約12条は、条約により裁判管轄権を認められた締約国の裁判所の判決は、判決の詐取の場合、当事者に防衛の機会が与えられなかった場合、または執行国の公序・基本原則に反する場合を除き、他の締約国で執行される旨規定している。これは、既述のように裁判管轄権を有する国を一つだけに限定している以上、条約上、不可欠の規定であるといえよう。

(2) 従来の国際私法テキスト通りの解決の限界

これまで、わが国の国際私法学では原子力損害賠償についての具体的議論はない。しかし、従来の現代型不法行為類型についての通説に従えば、原子力事故は不法行為事件であるので、まず、裁判管轄権については、加害行為地及び損害発生地のいずれにも認められるべきであり、また、日本で裁判する場合には、法例11条により、あるいは同条の想定していない問題として条理により、加害行為地法よりもむしろ損害発生地法を準拠法とすべきであるということになる。そうすると、具体的には、A国で事故が発生し、それによる損害が日本でも発生した場合には、日本の被害者は、A国でも日本でもいづれでも提訴することができ（A国で提訴できるか否かはA国法の問題であるが）、日本で訴訟する場合には、損害発生地法として日本法が準拠法となり、原賠法の適用対象である原子力事業者の惹起した事故でない以上（原賠法により責任を負う「原子力事業者」は、同法2条3項に列挙されたものだけである）、日本民法によって損害賠償請求を判断することになる。そして、最終的には、加害者の財産所在地であるA国で日本の判決を執行することを求めることになる（これを求めるか否かはA国法の問題）。また、逆に、日本で事故が発生し、A国でも損害が発生した場合には、日本では原賠法で処理されるが、A国でなされた裁判の結果としての判決も、損害発生地としてその国にも国際的裁判管轄権を認める以上、日本での執行を認めることになる（民事訴訟法200条、民事執行法24条の他の要件具備を前提とする）。

しかし、前者の場合（A国での事故の場合）、仮にA国の原子力損害賠償法が有限責任を定め、事故によって責任制限手続きが開始されているとしたら、それに加わらないで日本の裁判所で日本民法の無限責任制度のもとでなされた損害賠償の支払いを命ずる判決（もっとも、無過失責任規定は適用されない）、民法上の過失の立証という困難なハードルがある）をA国が承認執行するであろうか。日本の判決が下された時点では既にA国での賠償金の分配が終了している場合を想定すると、日本に裁判管轄を認め日本民法に

よって裁判をすることの非現実性は明らかであろう。また、後者の場合（日本での事故の場合）、外国判決の執行を限りなく認めていくのか、とくに、外国判決の確定の方が日本の判決の確定よりも早く、外国の被害者ばかりが賠償措置及び事業者の資産の範囲内での賠償を受けてしまう虞がある場合、それでも問題はないであろうか。これは、事業者の支払能力が有限であるにも拘らず、日本の原賠法は原子力事業者の無限責任を建前としていること自体の問題であるが、政府の事業者に対する「援助」（原賠法16条）も無限ではあり得ない以上、すべての被害者の公平な扱いという観点から問題ではあるまいか。

いづれにしても、従来の国際私法の教科書的な不法行為に関する説明は原子力損害などは念頭には置かれていなかったというべきであり、上記(a)で述べたパリ条約・ウィーン条約の国際私法の考え方を条理として取り込む方法で考えてゆくべきではあるまいか。

V おわりに

以上、チェルノブイル事故後のパリ/ブラッセル条約・ウィーン条約体制の動きを背景として、条約外にある日本における国際私法上の処理について若干の検討を試みた。上記のように、国境を越える損害をもたらす原子力事故に日本がまきこまれた場合を想定してみると、その民事責任の問題を不法行為事件の処理についての従来の国際私法にあてはめてしまうと、不合理な結果の生じることが予想される、というのがここでの一応の結論である。今後、条約への加盟も含めて、法的整備をすすめてゆくことが必要であろう。

[本稿は1990年末の時点でのものである。]

第五章 国際法上禁止されない行為と 国際法上の責任

— 原子力の越境損害との関連において —

研究委員 小 寺 彰

(東京大学教養学部助教授)

第五章 国際法上禁止されない行為と国際法上の責任

—原子力の越境損害との関連において—

I はじめに

1. 原子力施設に起因する越境損害についての法的諸問題が国際法に関連するのは、次の場合である。

(1) 私人に原子力施設に起因する損害（以下、「原子力損害」とよぶ。なお、本章で「損害」という概念を使う場合には、違法行為を前提とせず、単に人的または物的な侵害結果が発生したことをさすものとする）が発生した場合の当該私人の損害賠償問題について、各国の実体法およびその請求のための手続法が各国ごとに異なるのが望ましくないために、条約によってそれを調整する場合。

(2) 原子力損害を、損害発生に責任のある国による他国の法益侵害と考え、加害国の被害国に対する国際責任の問題と構成する場合。

(3) 原子力損害の発生を国家間で協力して防ぎ、また発生後には、迅速に連絡・情報交換を行い、協力して損害の拡大を防ぐような相互に援助する体制を条約によって構築する場合。

原子力の越境損害については、まず(1)の対応がなされ、ウィーン条約やパリ条約が作成された⁽¹⁾。また同時に(3)の対応も、二国間またはIAEAを中心にした多数国間の条約体制を作る形で行われてきた⁽²⁾。

(2)については、原理上原子力施設の事故が国家責任を発生させることは一般的に承認されてはいたが、国際法学者を除くと一般には、ほとんど関心が払われてこなかったといつてよい。

1986年にチェルノブイル事故が起り、ヨーロッパ諸国で損害が発生した。しかし、被害者がソ連において損害賠償請求訴訟を提起するということは実際的ではなく、またオーストリアの裁判所では、被害者がソ連を相手に訴訟を提起したが、損害を発生させた行為についてソ連が裁判権免除を享有するとして訴訟は却下された⁽³⁾。従来は、原子力の越境損害は各国の国内裁判所において国内法によって救済を受けるのを原則とし、それが手続的または実体的に相

互に抵触しないように条約によって調整してきたが—すなわち(1)のアプローチ—, このような事態に直面してその限界が認識され, 従来とは異なる二つのアプローチが提唱されている。第一は, 国内裁判所ではなく, 国際裁判所を設置し, そこで统一的に救済を実施するという考え方である。これはウィーン条約の改正作業の中で出てきたもので, 私人, 国家双方が当事者能力を持ち, 国内法に準拠して裁判するという仕組みである。通常, 国際裁判所という国家を当事者とし, 国際法に準拠して裁判を行う機関を意味するが, この裁判所の場合は, 国内法によって裁判するのが原則であり—国際法によって裁判できるようにするかは別途問題になっている—, 通常の内裁判所とは性格を異にする。第二はチェルノブイルのような大規模な原子力損害については, そもそも国内法上の民事責任原則によって対処することは難しく, むしろ一般国際法上の問題として, たとえば国家責任の法理によって被害国・加害国関係で対処すべきであるという議論である⁽⁴⁾。第一のアプローチが裁判所のみを国際化構想であるのに対して, これは原子力の越境損害を一般国際法の問題として考えるべきであるという主張である。

2. 一般国際法上, 国民が他の国家によって損害を加えられた場合, 一定の要件を満たすことによって, 国民の被った現実の損害を所属国の法益侵害と構成し, それによって所属国は被害国として加害国に損害賠償を請求できる。加害行為が国家機関の行為であるときはそれを国家の行為と観念することに問題はないが—なお, チェルノブイル事故は, 先のオーストリアの判例に従えば, 国家機関の行為となろう—, 損害が直接的には私人の行為に起因するときは, 国家が損害を加えたと観念するためには, 国家が作為または不作為によって私人の行為に関与したことを理由として, その国家が加害したと観念できなければならない。
3. 原子力損害は一般に環境損害の一つと解されている。環境損害は, 通常私人の活動によって生まれるために, それについて国家の責任を問うためには私人の活動を国家の行為に関連させることが必要である。そこで国家の不作為による注意義務違反という構成, さらに国家はその管轄下の領域の私人の使用に

あたって, 他国の法益を害するような結果にならないように使用させる義務を負うという, 「領域使用の管理責任」の構成によって捉えるということが最近では強く主張されている⁽⁵⁾。

しかし, このような法的構成によっても, 国家が責任を負うことは違法行為責任を問うことである以上, 国家が国際法上要求される注意義務を十分果たしている場合には, そもそも責任を問うことが難しい, また法的には可能であっても政治的に国家はなかなか違法行為責任を認めないという傾向がある点が指摘される。他方, 原子力施設を設置し, 運用する場合には, 活動の当初からまったく危険性が予想できなかったのではなく, また逆にこのような事業活動を行わなければ, 損害が発生しなかったことは否めない。そしてこの事業活動によって, 実施した企業も, また消費者を含む需要家も大きな利益を得たのである。

このような利益状況を背景にもつ活動—原子力の平和利用以外にも宇宙活動, 航空輸送, 大量の原油輸送, 遺伝子組替え等—が増えるなかで, 国家に違法行為責任を問うのではなく, 危険を内包する行為を領域内で営ませる国家がそれに起因する損害を予防し, 損害が発生した場合にはその拡大を防ぎ, 損害を補償する責任を一般的に国家が負うという法的構成が国際連合, 特に国際連合国際法委員会の審議の中から生まれようとしている⁽⁶⁾。これが「国際法上禁止されない行為に起因する損害に対する国際責任(International Liability)」である。

本章では, この「国際責任」(以下, liabilityとよぶ)という法的構成を紹介し, その意義および問題点を検討することにしよう。

II 国際法上禁止されない行為に起因する損害に対する国際責任

1. 「国際法上禁止されない行為に起因する損害に対する国際責任」というトピックは, 1978年に国際連合国際法委員会で審議が始まったが, 10年余を経た現在にいたっても条約草案ができるどころか, 1条も条文案は採択されていない⁽⁷⁾。これは国際法委員会の作業において主導的役割を果たす特別報告者

(Special Rapporteur)が途中で交代したという事情もさることながら、トピック自体の難しさのためというべきであろう。

2. 国際法委員会は、発足時に「国家責任 (State Responsibility)」を審議課題の一つに選び、国家責任の一般法典を起草するという現在進行中の作業は1963年に始まった。国際法委員会は、条約草案の審議過程において、責任 (Responsibility)には二つの意味があり、第一は違法行為から発生する責任であり、第二は合法的な行為から生ずる一定の結果を補償すべき客観的かつ第1次的な義務であることを明確にした。ここでいう第1次的な義務は第2次的義務に対応する観念で、第1次的義務が通常国際法上の行為義務であり、それに対して第2次的義務は第1次的義務の違反が生じたときに発生する義務のことである。第1次的義務、第2次的義務を規定するのが、それぞれ第1次的法規、第2次的法規である。この前提のもとに国際法委員会は、「国家責任」では違法行為から発生する責任のみを検討し、「一定の合法活動の実施から生じる責任に関する諸問題」は分離して扱うこととした。分離された問題は、その後環境に対する越境損害に焦点を当てることにして、国際法委員会は1978年に特別報告者にQuentin-Baxterを指名し、「国際法上禁止されない行為に起因する損害に対する国際責任」として検討することにした(なお、Quentin-Baxterは1984年に亡くなり、その後をBarbozaが襲った)。

3. Quentin-Baxter⁽⁸⁾は、liabilityを国際法によって特に禁止されない危険活動に起因する損害の防止および救済についての諸国の義務と位置づけ、その基礎には国の国際協力義務を据えた。彼によれば、「その過程を通して越境損害を発生させる、または発生させるおそれのある……活動」を対象とし、その活動については、特定のものについて損害の発生を防止し、また発生後には救済するための特別な制度を関係国間で設けることを奨励しながら、一般的には国は、損害の防止、情報開示、様々な段階での交渉、損害の補償の義務を負うとする。具体的には、事前の義務として、①損害発生のおそれのある活動を実施する国(実施国, source State)の危険評価義務、②影響を受ける国(被影響国, affected State)への通知・情報開示義務、③関係国間の協議義務等、また

損害発生後の義務としては、①実施国の影響国との交渉義務、②実施国の補償義務、が現在では考えられている⁽⁹⁾。国際協力義務のもとに事前の義務と事後の義務が一括されている点に特色がある。

4. この議論の前提は、国際法が特定の防止基準または禁止規則を有していない、それゆえに各国において自由に実施でき、また実施すれば実施国等が大きな利益を得られるものについて、法が無視しえない重大な越境損害をもたらす場合があるという認識である。法的に解析すると、各国は領域主権に基づいて領国内で行われるこの種の活動を自由に実施することができるが、他方他国に不当に損害を与えないように権利を行使する義務を負うのであり、両者をどのように調整するかが問題として認識されている。

なぜこのような状況が生まれたかという点、原子力平和利用や宇宙活動を念頭におけば容易に理解できるように、本草案が対象とする分野は従来、学説や国家実行が乏しく、当該活動によって損害が発生したとしても、当該行為が確定的に国の国際義務違反とは結論できず、また実態に即すと、その損害の重大性を理由にすれば「禁止される過程にある活動」と解釈することもできるが、逆にそのもたらす利益ゆえに、利益調整いかんによっては、防止、補償等を条約に許されるべき活動と考えることもできるものだからである。このよ様な状況では、関係国間に危険活動のもたらす社会的価値とそれに起因する損害を適切に考慮して、実施国、被影響国等の関係国間の権利義務関係を確定することが必要であるというのがQuentin-Baxterの問題意識である。つまり、この種の活動は一定の国際法上のルールに従えば十全に安全が確保できるようになるまでは一般に差し控えるべきであるというのではなく、むしろ社会的有用性ゆえにできる限り実施するべきであるが、他方、不測の損害が発生したときには被影響国への補償等、活動に起因するマイナスは国際協力によってできる限り除去するように努めるべきであるというのが、Quentin-Baxter、そして国際法委員会の基本姿勢である。

5. 確かにこの反論は十分成立する。そもそも国内法においても、合法行為によって他人の財産・身体を侵害した場合には、損害賠償ではなく損失補償が行われる。この場合、道路建設のための土地収容のように私人の財産に損害を加えることが事前に明らかな場合のみではなく、予防接種にによる児童の傷害のように事前には特定の損害の発生が予期しえず、また損害が発生したとしても特定の義務違反を見いだすことができない場合には損失補償によるべきとされる¹⁴⁾。つまり、合法行為について第1次的規則によって損害を補償することは国内法においても認められている。このように考えると、批判論が問題にする核心は、第1次的規則の結果として損害を填保することの是非ではなく、違法行為について、補償義務が発生することの是非と捉えるべきである。

Quentin-Baxterは、さきに紹介したように違法行為についても、それが明白に違法であることが明らかでない場合には、liabilityによって補償義務が発生すると考えた。法理的には、被害国（liabilityでは被影響国）は違法行為に基づく損害賠償請求ができるはずなのに、liabilityで終わってしまう可能性がある。特別報告者も認めているように、最終的には、何が合法で、何が違法かが明確になるのが望ましいとすれば、liabilityという構成は、批判論がいうように、国家責任法の体系を曖昧化し、Quentin-Baxterが期待するような最終的な合法-違法の区別の明確化には貢献しない、むしろ損なうというべきであろう。この点は、実は第二の批判ともかかわる。すなわち、このような事態について、国際法は伝統的に、国家の義務が何であるのかを明確化することで対処してきた。特に最近では原子力損害の越境損害を発生させる行為について国がなすべき義務の内容の精緻化の努力が積み重ねられている。原子力平和利用については、核物質の防護の国際・国内基準がさまざまな形で作成され¹⁵⁾、またオゾン層保護については、人間環境宣言（1972年作成）を受けて、オゾン層保護条約（1985年作成）、オゾン層破壊物質に関するモントリオール議定書（1987年作成）が採択されてきているのは、この顕著な例である。liabilityという法的構成は、このような状況を台無しにするおそれをはらんでいるのである。したがって、この点を避けようとするならば、本トピックを合法

行為に起因する損害の責任に限定することが考えられるのである。

6. 国家責任とliabilityを理論的に区別できるとすれば、次に問題になるのは区別の実益である。民法上の不法行為責任について、発生した損害を加害者、被害者間でどのように分配するかが問題の核心であるという議論がある。このような議論を国家責任についても採用するのであれば、国家責任とliabilityの差は理論上のものにとどまる可能性がでてくる。

しかし、現在国際法委員会で準備中の国家責任条約草案（1条）では、国際法上の国家責任は国家の義務違反に起因するものであることが明示されており、また損害の発生は国家責任の発生要件ではない。つまり損害を前提にして国家責任を構成するという考え方を国際法委員会は採用していない。したがって、国際責任とliabilityを、損害を発生させた国家の実体的な義務のレベルで区別しないと体系上おかしな事態が出てくるのは当然のことなのである。当初の国際法委員会の考え方も義務違反の有無で両者を区別しようとしていたことは最初に触れたところである。

この点を前提にすれば、両者の法的効果に差異を設けて法的構成を行うことが必要であり、それは十分可能であると思われる。第一に、国家責任の場合は、加害国に非難可能性が発生する、そのために責任解除はたとえ加害国に酷な結果になろうと、現状回復を原則とすべきであるが、liabilityの場合は金銭補償を原則とすべきであるとしても差しつかえなからう。また第二に国家責任を金銭賠償によって解除する場合であっても、賠償額はliabilityの場合の補償額とは算定基準が違う、すなわち前者にあっては完全賠償が原則であるが後者の場合は減額が考慮される余地もある等、賠償の方が支払われるべき額が多くなると考えるのが合理的であろう。

IV むすび

1. 特別報告者、国際法委員会の状況認識に誤りはない。また損害を念頭において、または損害発生後の関係国間の意思疎通、協議の義務化は、チェルノブイリ事故のあとの対応からみても望ましいことはいままでもない。ただし、損害

の補償については、国際法委員会の採用したアプローチは今までみてきたように理論的に首肯できるものではない。現在のアプローチを踏襲するかぎり、一般国際法として定着する可能性はないとみるべきであろう。逆に、国際法義務違反のない行為に基づく損害について補償が行われるべきことをはっきりさせるという方向は一考に値する。現在の時点では、この原則が一般国際法とよべるまでに成熟していないことは論をまたない。特に補償基準については、ケースごとに協議を行って交渉によって決定し、その慣行の積み重ねの中から一般的な基準が生まれるのをまつことになるだろうが、このようなルールが明確化されれば、原子力損害の解決基準として有用性をもつことが予想される。

2. 原子力損害等、本トピックが対象とした事態については、国にいかなる義務が課されているか、特に一般的・抽象的な基準ではなく、行為類型ごとの基準を明確化するように努めるべきである。

Quentin-Baxterが指摘したように、加害国、被害国の二国間関係では、合法-違法アプローチが有効性が少ないことは事実であろう。その意味では、違法行為による損害賠償のアプローチの場合には第三者機関による解決手続きの整備が非常に重要になる。冒頭でみたように、現在行われているウィーン条約の改正作業のなかで原子力損害を管轄する国際裁判所の設置提案がなされている。この裁判所が、国際法による国家間の原子力損害の解決を管轄するものとなれば、この観点からはきわめて重要なものとなることが予想される。

(注)

- (1) 本報告書第一章、第四章参照。
- (2) John Woodliffe, "Chernobyl: Four Years On," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 39(1990), pp. 461-466.
- (3) *Ibid.*, p. 466, n. 36.
- (4) V. Boulanenkov and B. Brands, "Nuclear Liability; Status and Prospects," *IAEA Bulletin*, Vol. 30, No. 4(1988), pp. 8-9.
- (5) 山本草二『国際法における危険責任主義』(1982); pp. 76-110.
- (6) 国際連合国際法委員会は、国連総会の補助機関として一般国際法の法典化作業を担当する機関である。国際法委員会は、委員会自身が採択した、または国連総会が付託した課題について、条約案または指針案(コード)を作成して、国連総会に付託し、総会または総会が主催する全権委員会議が、その草案を前提に条約等を正式に採択する。このような手続きによって、現在までに、海洋法、外交関係法、条約法等、国際法の根幹に位置する多くの多数国間条約が採択されてきた。
- (7) この経過については、臼杵知史「越境損害に関する国際協力義務」『北大法学論集』40巻1号(1989)、また最近の状況については小木曾本雄「国際法委員会第四一會期の審議概要」国際法外交雑誌88巻6号(1990)、pp. 90-94. 参照。詳細は、毎年刊行される *Yearbook of the International Law Commission* 参照。
- (8) Quentin-Baxterは、1980年から84年までに5つの報告書(第1から第5)を、また後を継いだBarbozaは、1985年から現在までに6つの報告書(第5から第10)を国際法委員会に提出し、本トピックを主導している。Barbozaの議論は、対象をより明確に環境問題に絞った点で特色があるが、議論の基礎はQuentin-Baxterを引き継いだ。
- (9) GAOR, 45(1990), supp. 10(A/45/10), pp. 242ff.
- (10) liabilityのアプローチを批判する代表的な論稿としては、I. Brownlie, *State Responsibility, Part 1*(1983), p. 50; Alan B. Boyle, "State Responsibility and International Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law," *International and Comparative Law Quarterly*,

Vol. 39(1990), pp. 1ff. がある。

(11)R. I. A. A., Vol. 3, pp. 1907ff.

(12)ICJ Reports, 1949, pp. 4ff.

(13)liabilityの議論を肯定的に評価する代表的議論としては, D. B. Magraw,

" Transboundary Harm, " *American Journal of International Law*,

Vol. 80(1986), pp. 305ff. があり, M. B. Akehurst, " International Liability

for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by

International Law, " *Netherlands Yearbook of International Law*,

Vol. 16(1985), pp. 3ff. は, liability の議論を整合的な形で法的に分析すること

を試みたもの。

(14)原田尚彦『行政判例の役割』(1991), pp. 231ff.

(15)日本エネルギー法研究所『原子力の平和利用と国際取極』(1990), pp. 169ff.

原子力事故による越境損害の法的救済
—— 原子力責任班平成2年度報告書 ——

1991年10月

発行 日本エネルギー法研究所
〒105 東京都港区虎の門4-1-21
葺手第二ビル4F
TEL 03-3434-7701(代)
