

特 集 原 子 力 災 害 補 償

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…金沢良雄
 原子力災害補償立法上の問題点……加藤一郎
 アメリカ原子力災害補償法制の問題点
 ——ブライス・アンダーソン修正法
 を中心に——……下山俊次

原子力船の船主責任について

——その責任制度・その保険または
 国家補償——……真崎 勝
 原子力保険の現段階と原子力
 賠償責任保険約款について……長崎正道

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

金 沢 良 雄

一 専門家会議の開催

トムなどの地域的な国際機関が、条約草案の準備を進めているが、国際原子力機関もまた、より広い立場で、条約草案を立案中である。本稿では、この点に関する国際原子力機関の活動について述べることにする。

はしがき

最近、原子力の平和利用の促進にともない、万一、事故が発生した場合に、第三者（公衆）の損害を、どのようにして填補すべきかが、問題となっている。いわゆる原子力災害補償問題である。そして、この点については、公衆の保護と原子力の平和利用の促進という二大目的に照して、各国でも、特別の立法活動が進められるようになってきた。すでに、アメリカでは一九五七年にブライス・アンダーソン法（原子力法改正）が成立し、最近では、イギリスでもこの点に関する法律が成立し、また、ドイツ、スイスなどでも法案が準備され、日本もまた、目下、原子力損害賠償保障法案の立案が進められている。

ところで、原子力災害補償問題は、単に、一国の問題にとどまることなく、国

際的に波及する可能性をもっている。一国にある原子炉が事故を起した場合に、その被害が他国に及ぶことが予想される。このことは、ヨーロッパのように多数の国が密集している場合は、なおさらであるが、そうでなくても、アメリカ合衆国とカナダ、メキシコなどについてもいえることである。日本の場合は、このような心配は、比較的少いといえよう。しかし、原子力災害補償問題が国際的に波及することは、なにも、地理的、立地的条件によるとは、かぎらない。国際通商面においても、いえることである。核燃料や原子力施設等を外国から供給される場合、あるいは、核燃料、使用済み燃料等が輸送される場合などには、やはり、国際的な問題を生ずるのである。

そこで、原子力災害補償問題は、国際的にも解決する途を開いておくことが望ましく、また、必要ともなってくる。この点につき、欧州経済協力機構、ユーラ

国際原子力機関は、すでに、一九五八年の夏頃から、事務局において、原子力災害に対する第三者賠償責任に関する条約草案の立案のための準備活動を計画したが、これに基づいて、「核災害に対する民事責任及び国家責任」に関する専門家会議を開催した。この専門家会議は、一九五九年の二月、五月、八月の三回にわたって、ウィーンで行われた。

この専門家会議には、アメリカ、イギリス、ソ連、チェッコ、イタリー、アルゼンチン、アラブ連合、インド、日本から、それぞれ委員が出席し、議長には、スイスのリュツガー大使が選ばれた。この会議の特色は、それぞれの委員は、各国の政府代表という形ではなくて、国際原子力機関によって選ばれた専門家という点にある。この会議の主な目的は、「核災害に対する民事責任に関する最小限度の国際的基準に関する条約草案」を、専門家の立場から検討することにある。端的にいえば、原子力災害に関する

民事責任の最小限度の統一法案を準備しようということである。

この仕事は、かならずしも容易な仕事ではない。一般的に法系や利害関係を異にしてはいる諸国に公約数を求めようとするに過ぎない。また、具体的に、原子力災害補償について国内法の立法活動を行っている国々についても、その規制の仕方は、かならずしも、同様ではない。こうした事情のなかで、しかも、いまだ根強い存在を主張している各国の主権を前提として、共通の場を見出すことは、かなり骨の折れる仕事にちがいない。しかし、ともかくも、本年八月の第三回の会議では、何とか、一応の構想をまとめるまでできつけた。今日では、いまだ、その全体につき詳細に述べるべき段階ではないと思われるが、つきには、重要な点につきその基本的な考え方について述べることにしよう。

二 条約草案の構想

国際原子力機関の三回にわたる専門家会議では、条約草案の原案は、多くの点につき、かなりの修正が行われてきた。その内容は、定義規定をはじめ、責任の原則その他実質的な賠償責任に関する規定、国家の補完的責任などを中心とし、さらに、裁判管轄、適用法律、その他一般的な規定に及んでいる。ここでは、主

として、実質的な事項について、その構想をのべ、若干の感想を加えることとしよう（会議の具体的な討議の内容については、いまだ詳述すべき時期ではないとも考えられるので、ここでは、それには深く立ち入らないこととした）。

(一) 責任の原則

草案では、無過失責任（あるいは厳格責任 strict liability）の原則が採用されている。これは、不法行為論における最近の趨勢からも、また、とくに、原子力平和利用そのものが、本来、危険な性質をともなっていることからみても、尤もなことであろう。しかし、このことは、因果関係の立証を不必要とするものではないと考えるべきである。

(二) 免責事由

草案は、(1)戦争、侵略、内乱又は、暴動、(2)予見しがたい自然的災害であって例外的性質のものによる事故についてのみ、免責を認めている。したがって、これら以上に免責事由を認めることはできないこととされている。この点については、いやくも厳格責任主義（さらに、絶対責任主義）をとる以上は、免責事由をなくしてしまうべきであるとの主張もありうるのであって（例えば、西ドイツの草案）、現に会議でも、そうした主張が行われた。そのような立場からすれば、この草案でも、なまぬるいということになりそうである。しかし、この点は、原子力責任保険との関係も考慮される必要もあり、また、最小限度の基準という要求から、この程度の免責は認められてよいであろう。また、これらの免責事由が認められるからといって、それは、これらの場合に、公衆が全然保護されないというのではなくて、一般的な国家の社会的救済措置が行われることが予想されてよい。なお、これらの免責事由は、単純に、「不可抗力」と考えられてはならない。自然的災害のすべてが免責されるのではなくて、予見しがたいもので例外的な性質のものに限られるのである。したがって、日本の場合に、すべての地震が免責されることにはならぬ。

(三) 責任制限

草案は、責任額の制限を設けることとされている。これは、一つには、無過失責任（厳格責任）を採用することの均衡上、今一つには、原子力産業を保護する立場から考えられることである。しかし、草案は、その制限責任額を、具体的にいくらにするかについては、ふれていない。その額は、専門家会議の段階で決めることは、困難と考えられるのである。それは、将来、政府間の協議の段階に委ねられている。しかし、ともかく

も、有限責任にしようというのが、草案の立場である。しかし、加盟国は、ここで決められるべき制限責任額を超えて、国内法で責任額を決めることは自由である。責任額を確保するためには、後述するように一定の賠償措置を保持しなければならぬこととなるのであり、それは、原則として、原子力責任保険に付保する方法が予想されるのであるが、国によっては、保険の引受能力に差異もあることであるから、国によっては、責任額を、条約で定められるより以上に決めることも可能となるからである。また、加盟国は、条約で定められるべき責任額より低くその額を国内法で定めることもできる。しかし、この場合は、その国が、その差額について支払いの義務を負うものとされる。つまり、原子力損害は、条約で定められる限度までは、責任者（原子力施設の運営者）によるか、国自身によるか、いずれかによって填補されるという仕組みである。このようにすることによって、制限責任額の決定について各国の自主性を尊重し、弾力性を与えるとともに、各国間に生ずべき不均衡を最小限度に調整し、統一しようとすることが意図されているのである。

制限責任額については、二つの考え方があられる。その一は、制限責任額は、一施設当りの額であるとする立場であり、その二は、それは、一事故当りの額である

とする立場である。前者は、イギリス法が採用している方式であり、後者はアメリカ法が採用している方式である。一施設当りの額というものは、一つの原子力施設について生ずべき数回の事故による損害を賠償する制限額という意であり、一事故当りの額というものは、一施設につき事故毎についての損害を賠償する制限額という意である。理論的には、後者のほうがすっきりしている。というのは、前者の場合は、一回目の事故による損害賠償が支払われた場合には、制限額がそれだけ減少し、二回目の事故に対する賠償額が不十分となることが予想されるからである。しかし、実際問題としては、原子力責任保険では、保険金額の復元が望ましくないとわかれており、また、原子力損害の特性（とくに後発性）のために、一回目の事故と二回目の事故が発生した場合に、損害が、そのいずれの事故に起因したものであるかを立証することは、きわめて困難となることが予想される。このように考えると、むしろ、一施設当りの方式をとったほうが実際に、都合がよいともいえよう。草案は、最初、一事故当りの方式を採用していたのであるが、その後の検討の結果、原則としては、一施設当りの方式を採用することとし、さらに、これに代って、または、これと併せて、一事故当りの方式をとってもよいこととしている。かくて、

草案は、イギリス方式とアメリカ方式との調整をはかったものといえる。なお、一施設当りの方式を採る場合についても、一定の期間に対する制限責任額としておかなければ、後の事故になればなるほど、損害賠償を受けられなくなる危険もある。草案では、その期間を一年としている。そして、実際には、この一年の間に、責任者（原子力施設の運営者）と保険会社との間で保険契約についての交渉があらたに行われることがふくみとされている。なお、制限責任額は、一施設当りの場合のほうが、一事故当りの場合よりも高く決められることは、いうまでもない。

(四) 賠償措置

原子力施設の運営者は、上述した制限責任額の限度に対して、適当な賠償措置（financial security）を保持しなければならないとされている。

この賠償措置は、事故が発生し、損害が生じた場合に、その賠償を十分になしうるだけの用意を事前にそなえておくためのものである。

この賠償措置の種類や条件については、各国に委ねられている。それは、おそらく、原子力責任保険が中心となるであろうが、その他、銀行の保証、政府の保証なども考えられてよい。加盟国は、前述の制限責任額よりも低い限度の賠償

措置を決めることもできるが、その場合は、その差額は、その国が負担しなければならないのである。これも、賠償措置の決定につき弾力性を与えるとともに、最小限度の保護を国際的に確保しようという意図にほかならない。

(五) 賠償責任者・責任集中

草案は、賠償責任者を、原則として、一人に集中する方針をとっている。そして、その賠償責任者は、原則として、原子力施設の運営者（operator）とされている。

このことは、一般的な民事責任の原則に対する一つの大きな例外である。

一般的に民事責任の場合には、核燃料や原子力施設の計画者、製造者、販売者などのいわゆる供給者に故意過失があったことよって事故を起した場合に、これらの者が賠償責任を負うのが当然であると考えられる。また、輸送者に故意過失があった場合についても、同様である。

ところで、草案では、これらの者の責任を、原則として、原子力施設の運営者に集中する方針がとられるのである。なぜ、このような責任集中が必要とされるのであるか。これについては、大体三つの理由が考えられる。

その一は、被害公衆の利益ということである。被害者は誰の故意過失に因って

事故が発生したかを究明することなく、直接、運営者にかかってゆけるという利益がある。その二は、原子力責任保険に関する点である。供給者等も、いつ責任が問われるかわからないということになると、これらの者もまた、原子力責任保険に付保することになるであろう。そうだとすると、保険料の累増を生じて、コストを高くすることもなり、また、保険手続の煩雑化が予想される。その三は、最も実質的な理由であり、今日の段階では、原子力関係産業の保護育成をはかるため、供給者の責任をできるだけ軽くすることが望ましい、そうでないと、原子力関係産業の国際的な発展は期待できないとする考え方である。

草案が、責任集中主義を採用していることについても、これらの事情が考えられるからである。ただ、草案は責任集中について、例外を認めている。それは、制限責任額及び賠償措置が、すべての責任ある者（したがって、運営者のみならず供給者等）をカバーするように国内法で定められている場合は、運営者以外の者（供給者等）にも責任を負わせることができることとしていることである。これはアメリカのブライズアンダーソン法のとっている方法であり、草案が、このような方法を認めることとしたものには、ほかならない。しかし、この方法は、実質的には、あまり責任集中主義と異ならないと

もいえる。というのは、供給者等の責任は、制限責任額及び賠償措置でカバーされるからである。

責任集中の方式の採用については、上述のような理由があるとしても、他方では、それでは、供給者側は、あまりにもむしりがよすぎるといふ意見が生ずるのも、無理のないことであろう。とくに、原子力関係産業における後進国の立場からは、そのような見方が生ずる(わが国の原子力に関する国際協定や国際契約につき、いわゆる「免責条項」が問題とされたのも、この意味で理解される。「免責条項」は、契約を通じて、実質的にはこの責任集中を達成することになるからである)。したがって、責任集中については、先進国と後進国との間で賛否両論がたたかわされるのも当然であろう。専門家会議においても、この点が、一つの大きな問題点となったことも事実である。

ところで、責任集中については、同時に、運営者の供給者等に対する求償権が問題となる。被害第三者に対する関係では、運営者が賠償責任に当るとしても、供給者と運営者との関係では、もし、供給者に故意過失がある場合には、運営者の供給者に対する求償権を認めてもよいではないか、という見方もでてくるのである。このような方法をとれば、被害公衆の利益、すなわち、誰の故意過失に因

って事故が発生したかを究明することなく、直接運営者にかかってゆけるという利益は確保される。しかし、供給者等は、求償を受けるかも知れないという危険に對して、やはり、責任保険をかけねばならないだろうから、この点では、責任集中を認めない場合と同じ結果になる。供給者等の原子力関係産業の保護育成にかけるという点でも、責任集中を認めない場合と同様である。したがって、この求償権をめぐることもまた、賛否両論がたたかわされることとなる。専門家会議においても、そうであった。そして、この点については、結局、いわば、原子力関係産業の先進国側と後進国側の意見が対立する形となり、二つの案が併存せざるをえないのである。

その一は、求償権は、(1)供給者等が契約によつて責任を引受けた場合、又は、(2)事故が故意によつて生じた場合に限りて認められるとするものであり、これはいうまでもなく、先進国側の支持するものである。その二は、供給者等に過失があった場合には、運営者のこれらの者に対する求償権を認めるといふものである。主として後進国側によつて支持されるものである。

合は、運営者も供給者も、責任保険をけるであろうから、運営者ももっている求償権は、その保険会社が代位求償することになり、供給者もまた保険をつけているとすれば、この求償に對しては、その保険会社が保険金を支払うわけであり、結局、実質的には、保険会社間の問題となつてしまふわけである。このようにみると、求償権を認めるべきであるという主張も、実質的には、空念仏化するおそれがないともいえない。そうだとすれば、むしろ、この問題は、当事者(運営者と供給者等)との間の契約にまかせておいてよいのではないかとも思われる。

結局、問題は、原子力関係産業の市場のあり方の如何によつて、おのずから落着くところに落着くとみたほうがよいのかも知れない。

内 損害の範囲

草案は、核損害の意義を、電離放射線の解放をふくむ出来事又は状態の電離放射線、又は、有害性、爆発性もしくはその他の災害的効果によつて生じた死亡、人体傷害、財産(Property)の喪失又は損害と定めている。そして、このような損害が賠償の対象となるのである。これに關しては、二つの点が注目される。

その一は、原子力施設に於て発生した事故であっても、何等放射線の解放を

ともなわぬ事故による損害は、対象とされない——したがって、そのような損害は、一般の民事責任によつて解決される——ということである。このようにやや詳細に定めているのは、この条約によつて保護されるべき特別の損害のための基金(具体的には、賠償措置による額)が、一般の損害の填補のために減少することがないようにするためである。ただ、一つの事故に於て放射線による損害が爆発による損害かを判定することは、ときに、困難な問題となるから、この限りでは、一様に、「核損害」として、この条約の保護をうけることにしているのである。

その二は、損害を、死亡、人体傷害、財産の喪失又は損害という、いわば、直接的損害に限定しているということである。このことは、その反面、例えば、精神的損害、休業、利益の喪失等いわば間接的損害をふくまないことを意味する。

ただ、これらの間接的損害も、国内法でふくませることは認められている。しかし、もし、国内法でふくませない場合は、以上の直接的損害に限られてしまふわけである。

このように損害を限定したのは、できるだけ、直接的損害を、この条約によつて、特に保護しようという実質的な理由と、今一つには、保険側の要請によつたものと考えてよいであろう。

しかし、例えば、漁業に対する損害が予想されるのであって、しかも、漁業の場合には、利益の喪失が大きな問題となるのであるが、これは、この条約によって保護をうけないこととなる（外国の国内法で間接損害をふくまないとして）いる場合に、その外国の責任者によって漁業上の損害を受けた場合を考えればよい。少くとも、わが国の民法や飲業法の立場からみれば、相当因果関係のある限り、直接損害たる間接損害たるを問わず、同様に保護されて然るべきものとも思われる。

(5) 時効

時効については、損害及びその原因を確知したとき、又は確知しうべきときから適当な期間を定めることができることとされているほか、事故が発生してから最小額度一〇年の期間を定めることができることとされている。事故発生から一〇年ということは、原子力災害の後発生を考えると、かならずしも適当な期間ではないともいえる。むしろ、一〇年以後にも症状があらわれることもあろう。しかし、保険の立場、損害賠償基金の配分などを考えると、最小限度の国際的基準として、この程度が妥当ではないかと考えられる。

(6) 輸送に関する責任

草案は、輸送に関する責任についても定めている。その基本的な考え方は、輸送についても、原則として運営者への責任集中の方式をとっていることである。草案は、まず核輸送貨物（nuclear cargo）の意義をあきらかにし、それは、陸、海、空又はこれらの併合による輸送における核災害物質のすべての輸送貨物であり、それは、発送される原子力施設で積荷された時から受領される原子力施設で荷卸しされる時までの間を一つの単位として一括して考えられる。そしてこの間における輸送貨物による損害についての責任は、原則として、受領側の原子力施設の運営者が負うものとされる。

輸送に関する責任については、既存の国際条約等との関係もあり、妥当な解決は、可成り困難であることが予想された。したがって、この点に関しては、とくに、輸送に関する国際機関等の専門家の意見なども聴取することとなった。が、輸送関係側の主張は、核輸送貨物についての責任は運送人に負わすべきでないという点に終始した。これに対しては、原子力施設の運営者は、輸送中の貨物については、これを、コントロールする圏外におかれてしまうのであるから、責任を負うことは不当であり、やはり、

運送人が責任を負担すべきであるとの強力な主張が一部に行われた。この問題は、海運国とそうでない国、あるいは、保険側と海運側など、各種の利害のからみ合う問題である。が、結局、草案では、前述した責任集中の方式が、輸送についても、原則的に採用されているのである。ただ、一部の主張として、国内法で、原子力施設の運営者以外の者（したがって運送人等）を、核輸送貨物については、運送人とみなすことを定めることができる途を開くことが提案されている。また、主として後進国側の主張としては、運営者の供給者に対する求償権の場合と同様に、運送人に過失ある場合には、運営者は運送人に対して求償できることにしようという提案もなされているのである。

むすび

国際原子力機関の原子力災害補償問題に関する専門家会議は、すでに述べたように、三回にわたって開かれ、ほぼ最終案ともいふべき以上のような構想を盛り込んだ条約草案にまでこぎつけた。しかし、この専門家会議は、その使命のすべてを果したのではない。なお、今後、通信連絡の方法で、各委員の意見等が交換整理されることとなっている。また、どうしても意見の対立する部分は、選択案の

形で残されることとなるであろう。そして、最後に、専門家会議としてまとめられた案は、国際原子力機関の事務総長に報告されることになっている。そして、その後、条約草案は、理事会にかけられ、さらに、政府間の国際会議にかけられる運びとなるであろう。したがって、この条約草案が、陽の目をみるのには、まだ時間がかかるであろう。

しかし、原子力の平和利用が日に日に促進されている今日、しかも、それが、国際的な規模で行われている今日、すくなくとも、原子力災害補償についての最小限度の国際的基準を定律しておくことは、公衆の保護と原子力平和利用の促進という二大目的のために、欠くことのできないものであろう。その場合、国際原子力機関は、まさに、この使命を果たすべく最も適当な地位を与えられているものといえよう。

この問題の解決には、前途におお困難はあるとしても、各国の建設的な協力が望まれるのであり、とくにわが国はこの機関の理事国として今後一層の協力が要望される。

(筆者・北大教授)

編集者附記 国際原子力機関のこの専門家会議には、日本からは、第一回会議には長崎正造氏（東京海上火災保険株式会社企画室長）、第二回及び第三回会議には本稿筆者が出席した。