

特集 原子力損害補償

原子力二法の構想と問題点.....我妻 栄
 原子力損害二法の概要.....竹内昭夫
 原子力損害に関する二つの条約案.....星野 英一
 原子力損害賠償責任保険の諸問題.....吉田 照雄
 残された諸問題
 ——原子力産業労働者の放射線障害について.....柳 勝皓

〔座談会〕 原子力災害補償をめぐる

出席者 我妻 栄・鈴木 竹雄・加藤 一郎・井上 亮
 福田勝治・堀井清章・長崎正造・杉村敬一郎

原子力二法の構想と問題点

第一構 想

一
 いわゆる原子力二法は、原子力事業者に無過失責任を負わせ、その賠償義務が現実に履行されるように賠償措置を講じさせる、という構想でできている。

被害者に対する賠償責任は名実ともに事業者の負担するところであって、それ以外においては、国は何等の賠償を約束していない。これが私企業として許される原子力事業についての根本の建前でなければならぬ、という思想である。

原子力事業者の賠償責任は、無過失責任であって、損害額については制限はない。しかし、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」責任を負わない（三条一項）。

我妻 栄

二

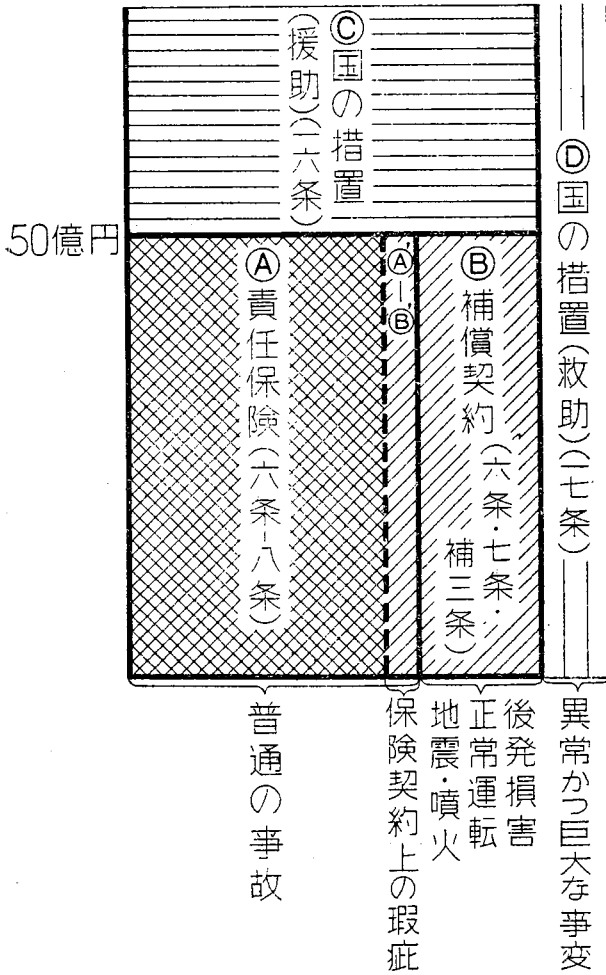
原子力事業者の右の責任を確実に履行させるために講じられている措置（損害賠償措置）は、保険会社と「原子力損害賠償責任保険契約」を締結し、かつ、政府と「原子力損害賠償補償契約」を締結することである。もっとも、これらの契約の締結に代えて、金銭または有価証券を「供託」してもよいが、実際問題として、巨額な供託をする場合は稀だと思われるから、とくにその点には言及しない。原子力事業者は、かような損害賠償措置を講じない限り、原子炉の運転等の事業を営むことはできない（六条・七条）。

そこで、まず第一に、責任保険契約から考察する。その保険金は、一事業所当り、五〇億円である。もっとも、出力の小さい実験炉などでは、この「賠償措置額」は低減されるが、その点も無視して普通の場合だけを考察する（七条）。

この責任保険については、注意すべき点が二つある。一つは、五〇億円という金額は、通常予想される損害額のマキシマムではなく、わが

国の保険業界の消化能力の最大額であること。もう一つは、そのカヴァーする保険事故には、地震・噴火による損害、正常運転による放射線の累積の結果生ずる損害及びいわゆる後発的損害（一〇年後に現われる損害）は含まれないという。後者、ことに地震と噴火を除くのは、イギリスやアメリカの保険業者と再保険をする場合にこれら原因とする損害は除外されるからである。

以上のことを左の図でいえば、原子力事業者の賠償責任は④③②のすべてに及ぶが、責任保



険のカヴァーするのは、④だけだということになる。

そこで、第二に、この責任保険のカヴァーしない損害を国家が補償することになるのだが、それは、原子力事業者との間に締結される補償契約の効果としてである。補償料の額は別として、政府がこの点について一種の責任保険をすることになる。これについて注意すべきものが三つある。一つは、政府のこの責任は契約に基づくものだから、法律上の義務であること。もう一つは、しかし、その額は、当該原子力事業

者がつけなければならない責任保険と同様に五〇億を限度とすること(③には及ばないこと)。最後の一つは、原子力事業者が賠償責任を負わない損害については、補償契約の効果も生じないこと(④には及ばないこと)。

第三に、本来は責任保険がカヴァーすべき損害(④に含まれるもの)でありながら、原子力事業者が、保険契約締結の際に告知義務に違反したとか、その後保険料を支払わなかったとか、通知義務に違反したというような保険契約上の瑕疵のために保険金が支払われないこともありうる。商法の損害保険に関する規定が適用されるし、保険約款の中にも、最少限度の免責事由が定められるからである。図でいえば、④③②である。

政府の補償契約がこの場合をカヴァーするかどうかは、補償契約の性格に関連する問題である。原子力二法の中心的目的が被害者を泣きね入りさせないことだとすれば、補償契約はすべてをカヴァーし、不都合な事業者から求償するということになる。これに反し、事業者の責任に支柱を与えることだけが二法の中心的目的だとすると、不都合な事業者の尻ぬぐいをするいわれはない、ということにならう。法律では、いわば中間の立場をとっている。カヴァーする場合を政令によって列挙しようとしているからである(補三条四号・一三条一号参照)。

三

第四に、損害額が五〇億円を越えたとき、すなわち◎の範囲は、どうなるか。前記のように、保険金は五〇億を限りとする、政府の補償契約上の義務も及ばない。第一六条の国の措置が講じられる。すなわち、「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。前項の援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行なうものとする」。これについて注意すべきことの一つは、この法律の目的として、「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」と宣言されていること(一条)。もう一つは、援助をするといっているものの具体的に政府の義務とはされていない。事業者に資力がなく被害者に充分の賠償をすることができなくとも国会が権限を与えなければどうにもならない、ということである。

おわりに、第五として、原子力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、すなわち①の範囲については、国の措置は一層冷淡である。第一七条によつて「政府は、……被害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する」ものとするというのである。災害救助法の発動といくらも異ならない。

第二問題点

一

第一の問題は、原子力二法の構想そのものに関する。

原子力災害補償専門部会の答申は、別な構想に立っている。原子力事業から生ずる損害について、被害者に対する関係では、すべて国が責任を負う。その損害がいかなる原因に基づくときでも、すなわち④⑤⑥すべてにわたり、被害者の一人でも泣きね入りはさせない。ただその原因の種別に従って、適当な範囲で、事業者に最終的責任を負わせる。すなわち、④は責任保険をつけさせて保険金を提供させる。⑤は、事業設備の設置または保存に瑕疵があった場合にだけ、求償権をもつ。⑥は、原子力事業者に故意または重大な過失があった場合にだけ、求償権をもつ。④⑤については、全額について常に求償権をもつ。⑥については求償権のないことはいうまでもない。そして、主として求償権のない場合を考慮して、原子力事業者から常時一定率の補償料を支払わせることもさしつかえない。

以上の構想は、実質についていっているのであって、形式は立法技術の問題として政府にまかされている。形式というのは、例えば、被害者の損害賠償請求権の相手方すなわち法律上の義務者は誰か、常に政府を義務者として被害

者から直接に請求するのか、それとも義務者はあくまでも事業者として、政府は事業者に資力のない場合など被害者の保護のために必要な場合に事業者に補償金を供与するのか。④⑤⑥のそれぞれについて違った構成をとることも考えられる。それらは立法技術の問題として立案の際に定めるべきこととされているのである。

答申の以上の構想はつぎのような思想に基づく。原子力の平和利用という事業は、歴史上前例のないものである。その利益は大きいであろうが、同時に、万一の場合の損害は巨大なものとなる危険を含む。従つて、政府がその利益を速進する必要を認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ね入りさせない、という前提をとるべきである。

これに対し、原子力二法の思想はこうである。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賠償する責任を負う、ということとは、現在の法律制度では、他に例もなく、理論としても許されることではない。国策の上から原子力事業を助成する必要があれば、国は助成・援助することは、さしつかえない。だから賠償をするために企業がつづれるなら、国は資金の斡旋もし、場合によっては助成金も支給する。それが◎の範囲である。その場合にも、主たる目的は企業の助成であつて、被害者の保護であるべきではない。

しかし、答申は、そうは考えない。原子力事

業を私企業にするか国の直営にするかは、むしろ、慎重に考慮すべき大問題である。しかし、それは、いずれの方式が効率的か、資金の出所、経営組織その他の点から決せられるべきものであって、被害者保護の要否という問題と混同すべきではない。その立場から私企業にすることが適当だとされても、だから被害者に対して国が責任をもってはならない、ということにはならない。私企業として十分の監督と規制を加えつつ、救われない被害者を生じないように責任をもつという態度も十分の合理性をもつ。現に事業者が賠償能力がないときは助成するというなら、それを正面から被害者保護のために補償金を交付するといつてもさしつかえない。いな、その方が一層適切である。自由主義の経済ということをそれほど狭く考えるなら、私企業を助成するというのがすでおかしいではないか。私企業の助成はさしつかえないが、被害者の保護は許されない、という理論などというものがあるべきはずはない。

要するに、原子力事業という前例のないものを国の政策として発達させようとするなら、万一生ずる損害はたまたま事故の周囲にあった不幸な人々だけに負担させず、国民全体で負担すべきだ、という思想には、おそらく何人も反対しないだろう。問題は、それをするために、国の事業としなければならぬか、私企業とした上でもなしうるのか、という点に帰着する。そして、答申は、——その私企業なるもの

が、組織の上でも、運営の上でも、収益の上でも、強い国家的規制に服することを前提して——可能だと考えるのに反し、原子力二法はこれを不可能だとする立場に立っている。事は現在の資本主義経済組織における私企業の性格に関する根本問題を含む。

二

第二に、右に述べた立場の相違は、前に一言したように、◎と①の範囲に明瞭に現われる。

国が事業者との補償契約によって契約上の義務として支払う①は、その支払う場合も限定される(①に及ばない)のみならず、その金額も保険がカバーすると同じく五〇億円に限る。それは補償料を対価とするいわば国の保険事業であって、被害者のために責任をもつという思想は、少なくとも正面には現われない。だから、◎は、事業者の助成と保護という衣を着て、煮え切らない態で「援助」するというだけである(一六条)。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であろう。しかし、法律上の具体的な義務とはなっていない。国際条約で賠償の最低額として五〇億円を越える額が定められた場合には、これでは他の国を満足させることにはなるまい。

それにも増して解しえないのは、①の範囲である。「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」に該当する事例は稀有であろう。しかし、その場合には、国は「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」とする」というだけである(一七条)。被害者にとつては、まことに心細いものであろう。なるほど、台風・水害の災厄は他にもある。しかし、たまたまそこに原子炉があり、不幸にしてこれに事故を生じたとすれば、風水害だけの損害と原子炉に事故を生じたために増加した損害とは区別されるはずである。後者だけを別に取り扱っても、不都合があるとは考えられない。

そもそも「異常に巨大な……動乱」などはほとんどありえないと考えるのなら、何もわざわざ、補償はしない、国の救助に信頼せよなどと国民に不安を与えずに、国が補償すると気前よく出てもよいはずだろう。それができないのは、原子力事業者に責任のない事項について国が責任をもつことは考えられない、という、答申とは根本的に反した思想に立つからである。こうした思想の対立は、④—⑧でも同様に現われる。明らかに原子力事業者の責に帰すべき場合に国が責任をもつことは、被害者保護の思想を法律の中核に据えない限り、是認されないことだからである。

三

第三に、原子力事業者の無過失責任についてもいさか問題がある。無過失責任を負わせることは当然であろう。問題はその限界である。無過失責任は、過失がなくとも賠償責任を負うことである。しかし、それならその責任に何

等の制限がないか、因果関係のあるすべての損害に及ぶか。そこには、おのずから制限があつて然るべきである。

①の範囲でその責任が制限されるのは当然である。問題は、その範囲では国も責任を負わないかどうかにある。そのことは前段に述べた通りである。

損害額にも制限がないかどうかはさらに一層問題である。法律は、いわゆる青天井の責任として、制限していない。国際条約では制限すべしという主張が強い。企業として許される原子力事業は、いかに無過失責任を負うにしても、その最高額に制限がなければ、企業としての合理的な計画が立たないからである。無過失責任の根拠として、報償責任・危険責任といろいろ学理上の説明がなされる。しかし、いずれの理論にせよ、近代企業としての合理的計画を不能にするものではない。この法律のように、そこは国の援助だとすることは、国の援助をえるためにいわゆる政治的運動をしなければならぬ不都合はしばらくおくとしても、近代企業としての合理性を無視する点で、是認しえないものを含む。

私企業が、他人に与えた損害の賠償責任について、ある限度以上は免責されるなどは憲法違反だという説もある。一顧の価値もありえない。そんなことをいうなら、過失がないのに責任を負わせることが憲法違反だという議論さえ生じかねない。

第三展 望

以上は、原子力二法の立っている思想についての理論的な問題である。実際の運用に当たっては、その理論を貫徹する場合の不都合を最少限度に止めるように、多くの苦心が払われている。

第一に、この法律の目的として、「被害者の保護を図り」という句が、「原子力事業の健全な発達に資する」という句と並べて挿入されていることは、最も注意すべき点である。この挿入を拒否する主張が政府部内に相当強かったといわれる。立案当局の労を多としなければならぬ。客観的にみれば、第一段に述べたこの法律の根本思想は、その一句の挿入によって崩れてしまったといえるであろう。

第二に、②の範囲における国の援助を適切に実施させるために、相当な保障が講じられていることも意を強くさせる。すなわち、「相当規模の原子力損害」が生じたときは、政府は「その損害の状況及びこの法律に基づいて政府のとった措置を国会に報告しなければならない」(一九条一項)。政府の一存で事をウヤムヤに終わらせない用意である。

その政府というのにも懸念がないではない。そこで第二段として、原子力委員会が「損害の処理及び損害の防止等に関する意見書」を内閣総理大臣に提出したときは、政府はこれを国会に提出しなければならないものとしている(一九条二項)。

だから、結局のところは、原子力委員会と国会との良識によることになる。政府の援助は法律的な義務でないという心細さも、これによって相当の程度までとり除かれるであろう。

おわりに、不幸にして災害を生じたときに、多数の被害者の個々別々の損害の算定、保険金ないしは補償金の分配計画とその実施、紛争の処理などは、どんな方法でなされるであろうか。一人一人が弁護士を頼んで訴えるのであるか。

答申は、「原子力損害賠償処理委員会」という行政委員会を設置して、その決定にある程度の強制力を認めようとした。もちろん、決定に対する不服の訴は高等裁判所に提起しうることにするが、事実の認定は一応この委員会の決定にまかせようとしたのである。

しかし、法律では、「原子力損害賠償紛争審査会」という審議機関に格を下げ、紛争についての和解の仲介を行なう権限しか与えていない。行政委員会に対する政府部内の一般的な不信の現われであろう。

もっとも、この審査会は原子力委員会が常時行なう調査を基礎として、災害の生じた場合にも損害の調査や評価をし、具体的な分配計画を立て、これに基づいて和解の仲介を行なうであろうから、その行動には事実上の権威があり、被害者も納得するであろうと期待されている。この期待が果して実現するかどうか、なお未知数というの他はなからう。