

原子力事業従業員の 原子力災害補償問題

——原子力委員会専門部会
報告書に寄せて——

金 沢 良 雄

原子力委員会の原子力事業従業員災害補償専門部会(部長我妻忠)は、先般、「原子力事業従業員の原子力災害補償に必要な措置について」の報告書(昭和四〇年五月三一日付)を原子力委員会委員長宛に提出した。その内容は、別掲の同報告書(後掲九〇頁以下参照)であきらかであるが、本稿では、まず、この問題の基盤をあきらかにし(一)、(二)ついで、この報告書の内容の主な点を概観して(三)、報告書の理解に資したいと思う。

一 原子力災害補償における一般第三者と原子力事業従業員

原子力の平和利用に関連して生ずる一

つの大きな問題は、万一、原子炉の事故が発生して、放射性物質が大量に放出されることによって生ずる一般第三者の損害を、どのようにして補償するかという点である。この点については原子力の平和利用の促進と、一般第三者の保護との調整をはかるため、

民事責任について特例を設けるべきであるという考え方から、アメリカをはじめとして、各国で、法律が定められてきたのであるが、わが国でも、昭和三十六年に、原子力損害の賠償に関する法律(以下「賠償法」という)が定められた。その骨子は、つぎの通りである。まず、民事責任について、特例を設け、原子力損害(核燃料物質の原子核分裂の過程の作用)又は核燃料物質若しくは核燃料物質によって汚染された物の放射線の作用若しくは毒性的作用により生じた損害)については、(1)原子力事業者が無過失責任を課す(三条一項)とともに、(2)その損害賠償責任を原子力事業者に集中することとしている(四条)。この責任の集中は、

原子力関連事業者(原子力事業者に燃料、原子炉等供給する事業者)に、たとえ原子力損害についての責任があるとしても、これらの者は責任を負わず、専ら、原子力事業者が責任を負うということである。これは、一つには、今日の段階において、原子力関連事業の発展を図る必要があること、今一つには、原子力関連事業者の行為と損害との間の因果関係をたしかめることの困難を除き、被害者は、専ら、原子力事業者に対して損害賠償を請求すればよいという意味で、一般第三者の保護にもなるわけである。なお、これに関連して、原子力事業者の第三者及び関連事業者に対する求償権も制限されている(五条)。さらに、この法律は、原子力事業者は、主として原子力損害賠償責任保険による損害賠償措置(原則として一工場当たり五〇億円)によって講ずべきこととしている(六条、七条)。これは、原子力損害の額が膨大となった場合に、これを現実には補填しうる途を、あらかじめ講じておく必要があるからである。なお、外国の立法例では、原子力産業の保護の立場から、また、無過失責任を課する見返りとして、原子力事業者の責任限度を設けている例があるが、わが国の場合は、責任そのものは、無制限であり、ただ、別途、国の援助について定めている(一六条)。

以上が、賠償法の骨子である。ところが、この法律は、一般第三者に対する原子力損害の賠償に関するものであり、原子力事業者の従業員の業務上受けた損害は、原子力事業者自身の受けた損害とともに、この法律の「原子力損害」からは除かれているのである(二条二項但書)。つまり、原子力損害について、一般第三者と原子力事業従業員とを区別しているのである。それでは、原子力事業従業員が、その業務上、放射性物質によって損害を受けた場合は、どうなるのか。それは、労働者災害補償保険法及び一般的に民法によって損害を補填されることとなる。これが、現行法制上の建前である。

ところで、原子力損害について、一般第三者と原子力事業従業員とを区別することが果たして合理性をもつかどうか。わが国の賠償法の制定に当たって、この両者を区別し、後者を除外したことについては、当時、国際原子力機関の専門家会議で、とりあげられた原子力損害に対する民事責任に関する国際条約草案では、国内法で、従業員の損害を「原子力損害」から除外することを定めることができることとなっていたので(一条一〇項C、一〇条五号)、これを範としたという事情もあった。この考え方は、基本的には、従業員は、原子力事業者と契約関係においてその事業に従事するものであり、その立場において一般第三者とは異なるものがあるということ、従業員に

対しては、労災保険制度などの裏付けがあること、また、もし、従業員を「原子力損害」にふくませると、賠償措置のための特別の基金に喰い込み、それだけ一般第三者の保護にかけることとなるおそれがあるということなどに基づくものであった。しかし、この考え方に對しては、一般第三者も、従業員も、ひとしく同じ人間であるから、原子力災害の被害者としては同様に取り扱われるべきであるという一般論がありうるし、また、労災保険が十分に発達している場合は、まずよいとしても、そうでない場合は、従業員は、実際には、十分に保護されないこととなりかねないという反論がある。さらに、最も決定的ともいえる反論は、もし、従業員の損害を、原子力損害から除外すると、前述の責任の集中及び求償権の制限が、従業員の損害については適用されなくなるということである。つまり、損害を受けた従業員は、原子力関連事業者者に責任があるということ、これに對して損害賠償を請求することもできるし、また、従業員が、労災保険から損害を補填された場合に、労災保険の主体は、原子力関連事業者者に責任があるとして、これに對して求償することもできることとなるわけである。これでは、この一角から、原子力関連事業の保護政策が、くずれるおそれがある。

ところで、原子力損害賠償の民事責任

に關しては、陸上原子炉につき、原子力損害の民事責任に關するウィーン条約（一九六三年）と、原子力船につき、原子力運航者の責任に關するブラッセル条約（一九六二年）とが定められた（これらの条約については、その条約案の経緯、内容、日本法との関連につき、星野英一「原子力損害賠償に關する二つの条約案」法協七九卷一三三号。ことに、従業員損害の点については、同法協七九卷一三六頁以下に詳しい）。この二つの条約では、「原子力損害」の範囲について、前述の国際原子力機関の専門家會議の草案とは異なり、従業員の損害を除外してないのである（ウィーン条約一条一項K号、ブラッセル条約一条七号）。したがって、従業員の損害も、一般第三者の損害と同様に取扱われることとなる。そして、この二つの条約では、締約国の労働者災害補償制度が原子力損害の賠償を含む場合には、その制度の受益者の権利、その制度に基づく事業者に對する求償権、代位権は、これらの条約の規定に従う限りで、締約国の法律に定めるところによることとしている（ウィーン条約九条一項、ブラッセル条約六条。そこで、もし、これらの条約に、わが國が批准することになると（その必要性は、近将来に生ずるであろう）、従業員の損害を「原子力損害」から除外しているわが國の賠償法は改正される必要が生ずる。

二 原子力事業従業員の原子力災害補償の問題点

以上は、主として、原子力災害補償に於ける原子力事業従業員の立場を一般第三者との比較において、賠償法及び国際条約との關係で述べたのであるが、つぎには、原子力事業従業員の原子力災害補償問題そのものに則して、考察することとしよう。というのは、前記の二つの条約に従って、従業員の損害を「原子力損害」にふくませた場合でも、その國に労働者災害補償制度があり、それが、原子力損害をもふくむ場合には、責任集中（ウィーン条約二条五項、ブラッセル条約二条二項）や、求償権の制限（ウィーン条約一〇条、ブラッセル条約二条六項）などに従うかぎり、従業員の損害を、労災補償制度によつて、カバーすることはできるのであり（ウィーン条約九条一項、ブラッセル条約六条、現実の問題としては、いずれにせよ、労災補償制度が、従業員の損害を、果たして十分に適切にカバーするかどうかにあるといふことができるのである（この観点よりすれば、原子力事業従業員の原子力災害補償問題は、従業員の損害を「原子力損害」から除外している現行の賠償法のものにおいても、それ自体として存在するのである）。この点について、一般論と

していえることは、もし、労災補償制度が、それ自体として、質・量ともに、高度の水準に達しておれば、従業員の原子力損害も十分にカバーされるであろうが、そうでない場合には、放射線障害の特殊性から、十分にはカバーされない場合が生じ、これに對する対策を、どのように講ずるかが検討されなければならないといふことである。いまま少し、具体的に考察してみよう。

放射線障害の特殊性としては、非特异性、多様性、潜行性、持続性があげられている。非特异性というのは、放射線障害として発生する疾病、例えば、ガンとか白血病とかは、放射線以外の原因によつても発生するのであり、放射線による特異の障害ではないということである。このことは、従業員の「業務上の疾病」（放射線による疾病）であるという因果關係の判定（認定）を困難にする。

多様性ということとは、放射線の被ばくを原因とする障害は、いろいろのあらゆる方をするとということである。そして、その場合、労災補償制度の対象とならなるとされそうなものも多い。例えば、寿命の短縮、遺伝的障害、不妊症、流（早・死）産などである。また、潜行性というのは、放射線の被ばくを受けたからといって、すぐには障害があらわれず、相当の時間がたつてから何等かの障害があらわれる（障害の遅発性）ということであ

る。そこで、例えば、放射線のある量をすでに被ばくした、しかし、疾病というほどのものは、まだ発生していない場合に、いわば、予防的に、何等かの措置（例えば栄養物とか栄養剤の摂取、あるいは職場転換など）が好ましいとしても、それは、労災補償制度では、カバーされないという問題がある。また、多様性や潜行性は、業務上の疾病ということの因果関係の判定を困難にする場合も多いであろう。さらに、持続性、つまり、疾病がなかなか治癒しない場合が多い（例えばガン）。このような場合に、療養補償が一定期間（例えば三年）で打ち切られる場合には、補償が不十分となる（ただし、この点については、近時、労災法の改正により「長期傷病補償」（一二条の三）が認められたので、改善されたいえる）。

従業員の原子力災害補償の特異な問題点の主なものは、およそ、以上の通りであるが、なお、その災害補償の周辺の問題、あるいは、補償以前の問題として、健康管理の問題をも併せて考えておかなければならない。健康診断、保健指導、被ばく放射線量の測定記録及びその保全などの適正化の問題である。これらは、一つには、予防措置の適正化・徹底化により、放射線障害の発生を防ぐことを通じて、労働者の保護のみならず、災害補償の負担の軽減をはかることとなる点

三 原子力委員会専門部会 報告書について

で、また、いま一つには、災害補償のための前提条件（業務起因性の認定の適切な資料）を整備する意味において、災害補償制度と密接に関連するのである。

原子力委員会の原子力事業従業員災害補償専門部会報告書の背景は、およそ、上述の通りである。この報告書は、上述のような背景のもとに、第一に、ウィーン条約及びブラッセル条約の批准を前提として、賠償法をいかに改正すべきかをあきらかにするとともに、賠償法と労災法との関係を、従業員損害の補填の適正化の観点から検討しつつ、従業員損害は、まず、労災法によって補填すべきであるとの見解を示し（報告書第一章）、第二に、労災法の問題をとりあげ、主として、従業員の原子力災害（放射線障害）の特殊性からみた労災法の水準の向上のための若干の対策を指摘し（報告書第二章、第三章）、第三に、健康管理の適正化対策にも言及しているのである（報告書第四章）。

この問題は、法律・行政的側面と科学技術的側面（医学、健康管理等）とをふくんでいる。したがって、この報告書の作成に当たっても、これらの側面からの究明と、その統合化が必要であった。そこで、作業としては、「補償及び法律」問題小委員会と、「健康管理及び認定」問題小委員会との二つの小委員会が設けられ、前者は、主として、法律、行政関係者（主に報告書第一章、第二章）、後者は、主として、医学、健康管理関係者（報告書第三章、第四章）が参画し、それぞれ結論を、さらに、部会において検討した上で、報告書ができあがったのである。

その内容の詳細は、別掲の報告書そのものについて見ていただくこととし、本稿では、その主な点だけにふれておくこととしよう。

第一章 「賠償法と労災法との関係について」

ここでは、賠償法の対象に従業員損害をふくませることとした場合と、現行賠償法のままで、従業員損害を除外する場合とを、従業員の保護と原子力の平和利用の促進（この場合は、主として、原子力関連産業の発達）という目的に照らして、つぎの諸点につき、比較検討を加え、一定の結論（対策）を導き出している。その際、前述の二つの条約との関係についても考慮を払っていることは、いうまでもない。

(イ) 従業員損害に対する原子力事業者の責任の要件、賠償額・支払の確保の点、責任の要件では、賠償法も労災法も、無過失責任であることに変わらない。賠償

の対象及び賠償の額では、賠償法は無限定であるが、労災法では両者とも限定的である。したがって、後者の場合は、労災法による補償対象とならない損害、または、労災法による補償の額を超える損害額（超過額）については、民法の一般原則に従って請求することとなる。この場合には、過失責任となるから、従業員に不利となる。現実の支払の確保については、賠償法では損害賠償措置が用意されているから一般論としては、従業員に有利と解せられる。

(ロ) 責任集中、求償権の制限の点。賠償法によらないと、この原則は適用されない。この点は、原子力関連産業の発達という目的から、従業員損害を賠償法の対象とすることが望ましく、かつ、そうしないと、前記の条約との抵触を生ずる。かくて、(イ)から、賠償法を改正して（二条二項但書の削除）、従業員損害をその対象とすることが対策として提案されている。

(ハ) 従業員損害を賠償法の対象とする場合の賠償法と労災法との関係。この点については、賠償法の損害賠償措置そのものによってすべての従業員損害を補填する。したがって、労災法上の給付を得させないようにすることも考えうるが、賠償法による損害賠償措置は、できるだけ一般第三者の損害補填にとっておくことが望ましく、また、せっかく、労災補

別冊 ジュリスト

■兩判例百選は初版発行以来5年、毎年版を重ねてきたが、その間、判例の集積・学説の進展・法令の改廃があり、内容の修正の要望が多く寄せられていたので第二版を発行することとなった。

■採録された判例はそのままとし、上記のことに留意しつつ改訂が加えられているが、全面的に書き替えられたものもある。両書が、法律を学ぶ者に必須の判例を取めた書として初版同様、多くの新しい読者に迎えられることを確信している。

判例百選

【第二版】 360円

◇内容の一部

憲法25条の法意／選挙権と学生の住所／官報による法令公布の時期／婚姻予約有効判決／笠掛松／譲渡担保／大学湯事件／借家法1条ノ2／前借金無効／白地手形／名板貸／裁判上の自由の取消／氏名詐称と判決の効力／電気は物か／「むじな・たぬき」事件／死刑の合憲性／不当に長い抑留・拘禁後の自由／三鷹事件／生産管理と正当な争議行為／ビケティングと威力業務妨害など……100件

続判例百選

【第二版】 360円

◇内容の一部

犯罪の煽動と憲法21条／砂川事件／苦米地判決／違法判断の基準時／機関訴訟／根抵当の有効性／中間省略登記／法定地上権／社宅の使用関係／連帯債務の相続／商号専用権／振出地（信州軽井沢）／決議不存在／和解無効／仮処分と強制執行／中止未遂／偽装心中と殺人罪／訴因変更の必要性／労基法20条と解雇の効力／国際私法上の担保物権の準拠法／中国人の本国法など……100件

賃制度があるからには、従業員損害は、まず、これによって補填し、労災法によって補填されない損害についてだけ賠償法による損害賠償措置で補填すべきことが提案されている。ただ、現在の損害賠償措置額は、一般第三者に対する賠償だけを考慮して定められているので、上述のように従業員損害であって賠償措置額に喰い込むものが生ずると、現行の賠償措置額で十分かどうかについて検討すべき余地があるといえよう。報告書は、この点をも指摘している。従業員損害は、数の点で、一般第三者の場合よりも、はるかに少ないであろうが、損害発生頻度は、一般第三者の場合よりも多いということが予想される。この点を考えると従業員損害が、賠償措置額に喰い込むこと

を軽視するわけにもいかないのである。
第二章「労災法に関する事項」
ここでは、労災法そのものの水準の向上が問題となるわけであるが、これは、労災一般についての問題である場合も多く、本稿ではこれにはふれないこととし、とくに、原子力災害の特殊性に関係の深い点にふれておく。
(1) 補償対象の拡大。従来、労災補償制度は、「労働力の喪失又は減少」という形で生ずる損害を対象とするものと考えられてきた。そこで、この考え方からすると、放射線による不妊症、流（早・死）産は、その対象とならないこととなる。しかし、報告書は、労災補償の対象は、「人間らしい生活を営む能力の喪失又は減少」と考えて、これらに対しても補償

すべきであるとの立場をとっている。ただ、この場合、不妊症、流（早・死）産と業務起因性との因果関係が問題となるが、小委員会及び部会の検討の結果では、これが判定される場合も考えられるということになっている。なお、これに反して、報告書では、遺伝的障害、寿命の短縮、胎児や新生児の障害については、放射線によるという因果関係の判定がきわめて困難であることが認められている（第三章IV）。

(2) 「みなし認定制」について。この点は、主として、前述の放射線障害の非特異性から生ずる問題の解決に関連する。現行法のもとでも、労働基準法施行規則三五条に列挙された疾病にかかった場合には、「業務上の疾病」とされるの
であり、それには、「ラジウム放射線、紫外線、エックス線及びその他有害放射線に因る疾病」がふくまれている（労基法則三五条四号）。ところで、実際の取り扱いは、労働者を診察した医師が、同条にあげられた疾病であると診断しても、有害作業の条件やその作業期間、被ばくの程度が不明確であったり、臨床検査や他の疾病との鑑別診断が適切でなかったりするため、労働官署が、再検討を行なうことにより、「業務上の疾病」と認定されないこともある（「認定」については後出第三章で述べる）。そこで、報告書は、「有害放射線にさらされる業務の内容及び病名を詳細に規定し、一定期間以上有害業務に従事した場合には、放射線被ばくと疾病、及び、疾病と業務と

の因果関係の認定を不要とする、いわゆる「みなし認定」(ただし、事業主が反証を挙げれば、「業務上の疾病」であるとの認定を取り消すことができるので、実際は、「推定」である。)が確立されることが望ましい。」としている。ただ、この提案には、一つの前提条件がある。それは、今、ただちに、このような制度をやれるかという点、そうではなくて、その実現のためには、十分の実証的な検討が必要である。そこで、報告書も、「なお、この場合には、有害放射線にさらされる業務と病名の範囲について、今後、専門的技術的立場から検討を加える必要がある」旨を指摘している。

第三章「認定」

労働基準法のもとでの災害補償について、業務起因性(同法七五条一項)の認定は、行政庁(労働基準監督署長)が行なう建前になっている。つまり、認定機関は、行政機関であり、医師ではない。ただ、補償費の支給を受けるには、一定の事項を記載した請求書を労働基準監督署長に提出しなければならないこととなっているのであるが、そのなかに、「傷病名及び療養の内容」については医師の証明が必要とされている。これが、認定のための資料とされるのである。ところで、放射線障害について知識経験の少ない医師が診断した場合には、誤った証明が出されることもありうるものであり、こ

れが、認定に影響することもある。さらに、放射線障害の判定には、医師の判断だけでなく、健康管理その他各方面の知識が総合化される必要がある。これらの知識や資料にもとづいて、行政庁が認定をすることが必要となる。報告書は、このような見地から、「認定補助機関」の設置を提案している。この認定補助機関の構成は、「放射線障害および放射線の生物学的作用に十分な知識と経験を有する医師と、放射線障害の衛生問題、防護技術に十分な知識と経験を有する専門家を、少なくとも一人ずつ含んだものとすべきである。」としている。また、現行の認定基準(基発第二三九号昭和三八年三月一二日労働省労働基準局長発各都道府県労働基準局長宛通牒)にも問題があるので、報告書は、上述の認定補助機関の設置にもとづいて、右の基準の改訂が行なわれることをも期待している。

第四章「健康管理」

ここでは、健康診断(就業前・就業後)の適正化、健康診断後の措置(保健指導)、離職後の健康管理、健康管理の記録及び保存、検査技術等の項目がとりあげられている。いずれも重要な項目ではあるが、そのうち、とくに注目すべきものをあげると、つぎの通りである。(1) 離職後の健康管理は、現在、再び放射線業務に従事する場合のほかは、全然行なわれていない。しかし、放射線障害は、

遅発性がともなうので、離職後も健康管理が必要である。そこで、報告書は、「離職後は、その記録を適当な機関に保存し、必要があると認められる者に対しては、健康診断が容易に受けられるように措置する。」ことを提案している。ただ、この場合、その健康診断は、どこか負担においてするのが問題となるが、この点について、報告書は、「放射線業務を営む事業主から支出された基金及び国からの補助金」により、診療機関を「設置することが望ましい。」としている。(2)

放射線被ばく量は、累積される(集積線量)という点で、障害発生との関係で重要視されなければならない。そこで、一人の従業員についての被ばく歴があきらかにされている必要がある。ところで、現状では、放射線の測定記録は、原則として、事業主によって保存されることとなっている。しかし、それでは、従業員が転職・離職した場合には、被ばく歴の追跡は困難となる。そこで、報告書は、「健康管理の記録の中央登録管理制度を適切な公的機関(たとえば放射線医学総合研究所)内に確立し、労働者の離職後は、同機関においてその記録を保存させることが必要である。」としている。ただ、この場合、問題となるのは、記録の閲覧を一般に認めることは、記録の主人に、就職等の点で不利にならないか、ということである。報告書は、この点に

対する考慮を払い、「同記録の閲覧については、当該労働者の利益を考慮して或程度制限を設けるべきであり、たとえば放射線業務以外の事業主が労働者を雇傭するに当り、当該労働者の記録の閲覧を求めてもその要求に応ずべきではない。」としている。

ジュリスト選書

我妻 栄 B6二五二頁
定価四〇〇円

判例漫策

ジュリストに連載し好評を得し
た重要判例の平易且つ興味深い
紹介と批判を整理し、新稿を加
えた好読物。民法の演習教材に
も絶好。

我妻 栄 A5三八四頁
定価六五〇円

聯合部判決巡歴I

大審院聯合部判決の問題点とそ
の後の影響等を体系的に論じ
た、著者独自の貴重な労作。I
は総則・物権法に関する二八判
決を収む。