

各国原子力損害賠償法制の動向と問題点

下山 俊次

特集・原子力平和利用

はじめに

ここ二、三年急激に伸展をみせた原子力発電開発は、いわゆるビッグ・サイエンスとしての発電用原子炉技術の成熟化に基づくことはいままでもないが、世界各国の産業界と一般国民の間に、原子炉の安全性についての信頼が高まって来たことを示している。しかしながら、この将来の重要なエネルギー源たる原子力が、高温、高圧の下での放射性物質という危険な対象物を取り扱う技術であるという認識も、ますます深められなくてはならない。今後は、効率がよく経済性の高い新技術の開発もさながら、事故を起こさないための安全性の技術の開発に一層努力がはらわれなければならない。と同時に、いわゆるフル・ブルーフの技術というものが存在し得ない以上、万一、不幸にして原子力施設の事故によつ

て公衆が被害を受けた場合には、その人的物的損害に対して十分の保護が与えられねばならない。しかも他方このような事故の結果として予測される危険負担の大きさの故に、企業が原子力産業開発への参加を逡巡することを避けなければならぬ。ここに原子力法制において安全性確保のための管理規制法およびこれと表裏一体をなす原子力損害賠償法の課題と意義が存する。

わが国においては、昭和三十六年に「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和三十六年法律第一四七号)および「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(昭和三十六年法律第一四八号)のいわゆる原子力損害賠償二法の制定により、一応の原子力災害補償制度が整えられた。民間企業による原子力開発が漸く開始されたばかりで原子力の知識経験も少なかったその当時において、各界の利害が相反しかつ複雑な問題を包含するこの法制を時期を

失せずまとめ上げた労は高く評価される。しかし、成立時から既に学識者によつて幾多の問題点が指摘されており、これらの宿題は今日まで果たされてない。

他方、欧米の主要原子力開発諸国では約一〇年前からこの分野における国内法の制定がいくつもおこなわれたが、その後も国際的レベルでの熱心な検討が繰り返された結果、条約の締結、改訂、国内法の制定、改正が相次いでいる。この動向を要約すれば、初期の立法は、どちらかといえば、一般公衆と企業の双方に一応の安心感を与える制度的フレームを創りあげることに重点がおかれた立法が多く、もし万一現実には原子力事故によつた大きな損害が発生した場合を想定した時、果たして実際に制度の目的たる公衆と企業の保護を完全に支障なくおこなえるか否か疑問があったのに対し、ここ数年来のそれは、実効性に重点がおかれ、

発生する可能性のある事態に実際に対処できる制度をつくる方向になって来るといえる。そしてこの二つの傾向の分水嶺の役割をなしたのが「原子力分野における第三者責任に関するOECD条約」、いわゆるパリ条約の成立である。

この条約およびこれに続く一連の国際条約は、原子力損害賠償制度の持つ最も厄介な「広がり」の問題を一応解決することとなり、更にこれらの条約への参加を通じての各国国内法の統一によつて今後の原子力産業の開発と公衆保護の問題は大きく前進されることになったといえる(2)。

本稿においては、パリ条約の成立を中心に、その前後、過去一〇年間の世界における原子力損害賠償法制の発展と動向を概観し、併せてわが国の法制上の問題点と課題についてふれることとしたい。紙数の都合上、条約および各国国内法の詳細説明と条文引用は割愛させて戴く。

(1) わが国の賠償法の解説と問題点については、我妻栄「原子力二法の構想と問題点」、竹内昭夫「原子力損害二法の概要」いずれもジュリスト、一九六二年一月十五日号に詳しい。

(2) これらの条約のうち「原子力損害に対する民事責任に関するウィーン条約」および「原子力船の運航者の責任に関するブラッセル条約」については、星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案」一九六二年、法学協会雑誌七九巻一号、三号お

よび同じ題名のジュリスト、一九六一年一〇月一五日号参照。とくに前者は、副題にある如く日本法との関連が論じられているのみならず、条約成立過程を通じて論議された損害賠償法制の重要な問題点が全て網羅されている。

一 原子力損害賠償法制の概要

(1) 基本的施策

世界各国の法制の内容に立ち入るまえに、まず原子力損害賠償制度の内容について概説することとしたい。

前述の如くこの制度の目的は、原子力施設の事故によって第三者の身体・財産に損害を生ぜしめた場合の措置を法的に明確にすることによって、被害者の保護と原子力産業の発展を図ることにある(原子力損害賠償法第一条参照)。しかし、この双方の要請を満足させることはそう容易なことではない。何故なら根本的にまず原子力事故によって惹起される損害はきわめて複雑多岐にわたり、かつ特殊性を有する。その主な点を、法的取扱いと関連において簡単にのべると、第一に、最悪の事態では高温、高圧下に発生する大型原子炉からの放射性物質の放散事故では、従来の産業災害をはるかに凌駕する規模の損害が生ずる可能性がある。第二にとくに人的損害については、大量の放射線被曝による急性傷害ま

たは死亡の外、一〇年もしくはそれ以上を経てはじめて顕在化するいわゆる遅発性または晩発性の傷害があり、またこれらの遅発性傷害は非特異性を有し、ガン、白血病、白内障その他の如く放射線以外の原因でも生ずる疾病となつてあらわれる。更には生命の短縮や遺伝的傷害も生ずる。第三に各種財物に対する放射能汚染の拡大による汚染除去の困難性およびいわゆる間接損害が無限に広がる可能性を有している(1)。また大きな事故は別としても、原子力施設から水中または空中に廃棄される物質の放射線量を定められた許容値以下で厳しくおさえても、それらが現在の科学では十分に究明されていない不測の気象的、水理的、海洋的状況下において損害を偶発せしめるおそれは否定できない。

以上のような厄介なテーマを前述の企業と公衆の保護という二つの要請を同時に満しつづ解決するため、損害賠償制度は次の三つの基本的措置を中心に特別法を構成する。それは第一に、原子力事業者の民事責任について無過失責任をはじめとする特則を設けること、第二にこのような責任を填補するための方法として原子力責任保険制度を設けること、しかし民間市場から調達できる保険には、市場の消化能力から来る填補金額と保険契約約款上の填補範囲に限界があることから第三に、これら民間保険によって埋める

(2) 民事責任の特則

原子炉をはじめ放射線物質を含む各種原子力施設が加害原因である場合、被害者はこれら高度の近代技術の集合体であるプラントについて何等知識もなくましてその事故原因について施設事業者の過失の関与を証明することは殆んど困難であると想像される。そこで被害者保護の見地から法理論的には危険責任主義または報償責任主義にもとづき無過失責任を原子力事業に対して適用することは妥当である。他方無過失責任を規定しても免責事由を広くみとめるとその実益がなくないので、もっとも狭い場合は全く認めない立法から、広い場合でも戦争、内乱、騒じょうおよび異常に巨大な自然災害に限定しているのが一般である。またこれらのプラントでは設計、製作、組立、建設等に多数の関係者が介在し、操作・運転という事故の直接の契機と設備側の欠陥との競合関係も複雑となるので、被害者が救済を求める相手方を当該施設の事業者一本にしぼるための責任集中の原則の採用がなされることとなった。これは被害者保護のためでもあるが、同時に原子力保険側からの要請もある。すなわち、一つの原子力施設の建設、運転に関係を有する全ての人々が、法律の一般原則によつて責任者となる可能性をおそれて賠償責任保険証券を購入すると同一物件についての保険危険の累積が生ずる。他方、最高限度の引受能力の提供を要請される原子力保険市場としては、一件につき一つの保険証券の提供を条件とせざるを得ない。したがって保険者側としては法律によつて対第三者責任が施設事業者に集中され、その責任を保険が填補することが最も便利である。しかし、法律がそれを定めなくても施設の事業者が購入する単独の保険証券によつて記名被保険者以外の者を全て被保険利益の存するところに従つて填補するいわゆるオムニバス方式の採用によつても解決できる。他方、被害者保護のため第三者責任を事業者に集中した場合、当然内部関係として真の責任者に対する求償の問題がおこるが、これを広く認めると以上のべた集中の効果が逆もどりのため、通常、悪意によつて事故を発生せしめた者または当事者間の契約により責任の負担を合意した者に対してのみこれを認めることとしてゐる。

(3) 原子力保険

以上のべた事業者の加重された責任をできる限り広い範囲にわたつて填補するため、各国の保険会社は、保険プールという引受シンジケートを結成し、更に各国間のプールの連繫を緊密にして共同保

険、再保険の効果を十二分に發揮させるべく努力している。しかしながら、保険には各国の保険市場それぞれの能力から来る填補金額と保険経済上、技術上の問題からする填補範囲と条件に限度があり、法律上負担した事業者の原子力責任の全てを引き受けることはできない。後者の中には、範囲の問題としては不可抗力の取扱い（わが国では地震が問題となる）や、填補期間（通常、事故から一〇年以内の損害に対して填補）、条件の問題としては最高限度金額の単位（一施設当たりか、一事故当たりか）、直接請求、代位を含む求償権等が挙げられる。

(4) 責任制限と自家補償

前述の如き原子力事故と損害の特性からする事業者への加重責任の荷負により事業者が開発への参加を躊躇することを避けるため、衡平の見地からもその責任負担金額の制限がゆるされる。しかし事業者の責任制限が被災公衆の損害回復の権利を不当に奪うことがないようにするため国家補償を法律上義務付けることによってこの矛盾を解決する方法がとられる。したがって責任制限をいかなる型でおこなうかはあくまでも国家補償の形態との見合いとなる。この方法には現在各国の立法をみると次の二通りがある。その一つは、原子力保険と国家補償の合計金額で事業者の責任制限をおこなうアメ

リカ方式（西ドイツ、オランダ等）と他の一つは原子力保険の金額を事業者の責任制限額とし、それ以上の一定金額までは国家が自らの責任として対公衆の損害回復義務を引き受けるイギリス方式（フランス、イタリー、スペイン等）とがある。この結果できる高低二様の事業者の責任制限額は事業の開始にあたってその事業者が具備することを要求される賠償資力または賠償措置額となるいずれの場合もこの国家補償の根拠は、もっぱら国家利益にかかる開発推進のための企業と公衆保護という政策的見地に求められるのが自然で、敢えて危険事業を認可することによる事業者との共同責任といった法的なそれに求めるまでもないであろう。

②。現実には、各国の法理論をふくむそれぞれの事情により、受け入れられやすい形がとられているといつてよく、アメリカの如く事業者と国との契約による方式を採用しているのは、この間の事情をよく示しているといえる。また加害事業側の行為に対する制裁は、もっぱら刑事責任で問い、形式的には事業者を通じてもその目的が公衆の保護にあることから、一般的には事業者の行為の種類によって国は補償義務を免がれない。しかし事業者または事故責任者に故意（場合によっては重過失）のある場合、国にそれらの者に対する求償権を認めている立法例はある。

以上がこの制度の概要であるが、このような基本的施策を実際に法律化、または制度化していくことはこれまた一朝一夕にはむずかしい。以下は各国の主要法律のパリ条約をはさんだ変遷の概要とさきへのべた各事項の包含する問題点の詳細に触れながら検討することとする。

(1) この問題については加藤一郎「ビキニ水爆実験と損害賠償」ジュリスト、一九五四年七月一五日号、および「直接損害と間接損害」——ビキニ賠償問題討論——ジュリスト、一九五四年二月一五日号が詳細に論じている。後にのべるように各国の立法において、この間接損害の取扱いが重要な問題である。

(2) 加藤一郎「原子力災害補償立法上の問題点」ジュリスト、一九五九年一月一五日号参照。

二 パリ条約以前の立法

(1) アメリカ

世界で最も早く原子力損害賠償制度を法律化したのはアメリカである。それはアメリカが原子力開発先進国であることによるのは勿論であるが、初期においてはアメリカよりむしろ平和利用に関しては一歩進んでいるかあるいは拮抗していたイギリスやフランスより早くこの制度がつくられた理由は、一九五四年原子力法の制定によって開発推進の主たる担い

手が国から民間企業に移されたことにある。アメリカは一九五七年に原子力法の一部改正をおこない、その第一七〇条として原子力損害賠償に関する規定を「責任制限と補償」という形で挿入した。これは通常ブライス・アンダーソン修正法とよばれる⁽¹⁾。この法律条項の他国のそれと比較した場合の特色は、まず第一に事業者の民事責任について何らの規定のないことである。このことは賠償責任の要件が全てアメリカにおける不法行為法一般と同じく州法によって支配されることになることを意味する。したがって当然のことながら責任集中の原則も適用がないし、また時効に関する特則もない。第二に、事業者は、事業活動の許可を受けるに際します原子力保険によって最高六千万ドルの賠償資力の具備を求められると同時に国との間に国が最高五億ドルまで補償金を支払う補償契約の締結を要求される。そしてこの民間市場で調達される保険金額と国家補償金額との合計が一事故当たりの責任制限額と決められた。前述の如く法律による責任集中はないが、これらの保険と補償は、単に契約当事者たる事業者のみならず、賠償責任を負担したすべての関係者への支払に必ずする旨の条項があり、契約による集中をおこなっている国家との契約方式による補償は他国にみられない特色であると同時に、最高五億六〇〇〇万ドル（約一八七

○億円)という高額な賠償資力は他国に類例がない。しかしこのような賠償資力として申し分ない額を定めたアメリカの原子力損害賠償制度も、成立後各界から批判を受けたが、その主なる点は第一の特色としてのべたようにこの法律条項が責任の要件について何らの規定をしていない点であった。州法をベースとし、かつ陪審制度による運用を原則とするアメリカの不法行為法制にあっては、事業者も公衆も実際の事故を考えた場合全ては不確定要素にまつまれ、とくに被害者となる公衆にとっては、加害者が金持ちであり賠償責任の履行は問題ないというこ

とわかるが、その基金から実際に支払を受けられるかどうかは運を天に任せるより仕方がない、とまで酷評された。このような立法となったことは、州と連邦の関係が錯綜するアメリカの法律制度そのものの複雑な事情によるが結果的には損害賠償法を典型的な開発担当企業側重視の安心立法的性格のものとしてしまっている。またこの高額な賠償責任限度の設定はその後、現在に至るまで、海外との核燃料や原子力設備の取引あるいは条約交渉等を通じて各国法の限度額を引き上げる役割を果たしたことも事実である。

(2) イギリス

イギリスである。一九五九年に成立した原子力施設(許可および保険)法はその名称からも明らかな如く、損害賠償とは表裏一体の関係にある原子力施設と核物質の取扱いに関する許認の規制をも含んでいる。それまで事実上原子力公社の独占であった原子力発電所の建設が、中央発電庁あるいは南スコットランド電力庁によっておこなわれるようになったこと、一九五七年一〇月のウイズケール研究炉の事故がその成立を促した。このイギリス法の特徴は、原子力事業者にいわゆる絶対責任を負担せしめて責任集中をおこない、一施設および一填補期間当たり五〇〇万ポンドの賠償措置の具備を要求しているが、この額が必ずしも法文上明確に責任制限額となっていないことである。わが国の賠償法が無制限責任を採用した時、諸外国の立法例としてはこのイギリス法が引用されたが、この両者には次のような重要な差違がある。イギリス法においては、万一原子力損害が前述の賠償措置額を超えた時、議会は事業者が賠償金の支払いに必要な措置をとるが、この措置がとられない限り、事業者は被害者の請求に応ずることを要しない、とされている点である。イギリスでは原子力発電所の建設、運転が前述の如く公共企業体によっておこなわれていることから考えても、また後にのべるような改正法の条文をみてもわかるように、ここに

は国家補償の法的義務づけへの躊躇があるのではなく、事故発生の際に諸般の情勢を見極めて対処方針を図るのが妥当であるという考え方にもとづいていると思われる。国家補償の必要性の半分が巨額の賠償金支払いによる企業の破綻を防ぐことにあることを考えると、必要の措置をとるまで支払いの必要がない、ということによって企業にとって必要な責任制限の実質的效果は果たしており、この点で日本法とは異なるといえる。またイギリス法は、賠償措置を一施設当たりかつ一填補期間当たりとし、原子力保険の条件にあわせたが、許可規制と保険との関係で案出されたこの填補期間(cover period)という方法は優れている。また、被害者の強制登録制を規定しているが、これは遅発性かつ非特異性を有する放射線傷害の救済に欠くべからざることであり、時効を三〇年として、一年経過後に生ずる損害については五〇〇万ポンドを超えた損害の場合と同じく議会の措置に期待したことからも、この措置は重要である。

(3) 西ドイツ

一九五九年末に制定された「原子力の平和利用および危険の防護に関する法律」によって損害賠償制度を定めた。この西ドイツ法は、この種の法律の中で全

て構成されている優れた法律であると考えられ現在までごく細かい部分を除き改正されていない。全般の構成は、アメリカ法と同じく原子力保険と国家補償の合計額である五億ドイツマルクをもって責任制限額としているが、アメリカ法との違いは各原子力施設に要求される保険による賠償措置額が最高五億ドイツマルクの内枠に入っていることであり、その分、国の実質的負担額は減少される。また施設事業者の無過失責任は規定したが他方責任の絶対的集中はおこなわず、事業者以外の者への被害者による責任追求もみとめられているが、但し事業者以外の者は過失責任である。勿論保険、補償ともそれらの者が賠償責任を負担した場合に支払いをおこなう。西ドイツ法が、国際条約加盟に必要な法律技術的な面を除いて今日まで改正の必要がないのは、最初から原子力事故が生ずる責任の実際のな面を十分考慮して立法をおこなったからである。二、三の点を挙げると、被害者一人当たりの最高損害賠償額を定めたこと、賠償額に限度のあることから、人的損害については慰謝料、物的損害については期待利益の喪失等のいわゆる間接損害を対象からはずしていること。大事故の場合に賠償金の分配を法律によっておこなうこと、等である。もっともこれらの考え方はドイツでは必ずしも原子力賠償法のみの特徴ではない。ま

た別の特色としては、故意重過失によつて損害を発生せしめた者には、責任制限のメリットを与えないが、第三者保護の必要がある場合には、国は補償責任は免がられず、その代り国の求償権をみとめている。

(4) その他

スイスは一九五九年末に「原子力エネルギーの平和的利用および放射線防護に関する連邦法」を、スエーデンは一九六〇年はじめに「原子炉等の運転に伴う災害の補償に関する法律」を定めたが、両者とも事業者の無過失、集中責任を規定する外明確な責任制限をおこなない、しかもその額を比較的低く定めている。スイス法では一施設当たり四〇〇〇〇スイスフラン(約三三億円)、スエーデン法では一施設当たり三〇〇〇〇万クローネ(約二二億円)または一事故当たり二五〇〇万クローネ(約一七億円)。これを超える損害については事業者は責任がなく国が事業者に代わつて被害者に対して補償をおこなう。またスイス法は事故後一〇年を経過して発生する損害を直ちに発生する損害と区分し、国、事業者、保険会社の協力による基金を創立してこれに対処している。スイス法には損害賠償の支払い手続きをはじめ実体法としての詳細が定められているが、スエーデン法は暫定法であり、基本原則を定めたに過ぎない。

以上みた如く、多少の精粗はあるが、この時期の個別に制定された各国の立法は、ごく揺籃期にあつた原子力事業を経済社会へ導入して行くための前提要件として、一方では安全保安上の厳しい規制をおこなない、他方では万一事故発生の際にはそれだけの手は尽すという気構えを示したものと見て大きな意義を有するが、実際にこの制度がいざというときに有効なためには、解決を要する問題が残されていた。それは、主として原子力事故の性質上、損害が国境の範囲にとどまらない場合があるからということから派生する問題であり一国単位の立法の効果にはこの点で限界があることである。ヨーロッパの如く国境を陸地で接しているところは、この問題はより切実であるが、そうでない国でも放射性物質の輸送、原子力船の運航によるケースでは、同じく解決を要する問題である。また国際的企業活動の促進という点からみると、各国の立法の統一は、とくに設備、資材、役務の供給者にとって望ましい。そこでこれら各国の立法に併行して地域的にはヨーロッパ経済協力開発機構(OECD)を通じ、全世界的には主として国際原子力機関(IAEA)を通じてこの問題の解決のための検討がおこなわれることとなった。

(一) 成立当時のプライス・アンダーソン

ン修正法については、拙稿「アメリカにおける原子力災害補償法制の問題点」ジュリスト、一九五九年二月一五日号参照。

三 パリ(OECD)条約の成立

(1) 経緯

パリ条約は正式には「原子力分野における第三者責任に関する一九六〇年七月二九日のOECD(パリ)条約」という。ヨーロッパ各国において原子力災害補償問題の論議が漸く盛んとなつて来た一九五八年に、当時のOECE傘下の専門機関であるヨーロッパ原子力機関(ENEA)が中心となつて国際レベルの検討が始まり、約二年間の専門家会議と政府間交渉の連続を経て一九六〇年夏に成立した。当時、ヨーロッパは、石油、石炭にかわる経済性と安定供給が約束されたエネルギー供給源として、原子力発電に大きな期待をかけた第一期ブームの最中にあり、そのためにヨーロッパ各国間には勿論とくにアメリカとの国際協力の推進が強く望まれた。ヨーロッパの統一原子力災害補償制度の成立はこうした企業と公衆の保護による開発推進という域内各国の国内的要請による推進力の外に研究用発電用原子炉をはじめとする原子力技術と濃縮ウラン等の核物質の供給者であるアメリカの強い意向によつて拍車がか

けられたことは事実である。アメリカ政府は核物質の提供をおこなうための原子力協定において、その受取国政府に対して免責を要求することによつてその目的を一応達することができたが、原子力メーカーの場合には大型原子炉の建設請負契約および売買契約において単なる私契約上の免責条項のみでは自らの保護が不十分と考え、建設が完了して核燃料が装填される前に、相手国において原子力損害賠償法が成立することを条件づけたケースが多かつたことをみてもこの間の事情は明らかである。それはさておき、ヨーロッパの原子力損害賠償法制の統一は、全般的にはOECDやEECの結成の背景にある産業経済における統合化をベースとし、発生するかもしれない原子力損害の特殊性、すなわち地理的、政治的国境を無視して拡大する可能性を問題意識として推進されたが、個別的には前述の如きアメリカの供給者側の圧力、および最大限の引受能力を提供しなければならぬヨーロッパ保険市場からの要請、更には核燃料再処理施設の稀少性による放射性物質の国際輸送の頻繁化の予想等が、各国国内法統一の必要性を一層増大せしめたといつてよい。こうしてパリ条約はOECD加盟一六カ国によつて調印されベルギー、フランス、スペイン、イギリスに次いで本年四月スエーデンが批准した結果発効した。

(2) 条約の基本原則

パリ条約は次の四つの基本原則を確立した。

その第一は原子力施設の運営者 (operator) に対し当該施設に附随して起こる原子力損害についての絶対かつ排他的責任 (absolute and exclusive liability) を負担せしめることである。求償権は故意に損害を惹き起こした個人 (法人ではなく) または契約により責任負担を合意した場合にのみ有する。このことは、放射性物質の輸送に関しては、これを運搬する運送者 (carrier) に代わって荷主たる運営者が責任をもつことになる。

第二は、これらの運営者にその責任を完全に履行させるための賠償措置の強制である。これは原子力保険が主体となるがその手段は問わない。賠償金の支払い保証が明示されることはこの制度において重要である。

第三は、かような運営者の責任を有限とする責任制限の適用である。パリ条約は責任金額の制限を原則として一事故当たり一五〇〇万ドル (約五〇億円) とし、各国はこの額を国内法で減ずることはできるが、その最低額は五〇〇万ドル (約一八億円) と定めた。この額は同時に、運営者が事業を行なうに当たって常時具備することを要求される前述の賠償措置の額である。また責任期間にも制限をお

き、時効を事故発生時より一〇年と定め、各国国内法はそれ以上長期間の時効を定めることもできる。しかし、この期間延長による責任の履行は、前述の一定金額の賠償措置とは別枠の措置によって行なわれなくてはならないことを定めている。

第四は、条約としての意義をもつとも大ならしめる裁判管轄権に関する原則の確立であり、同一事故から生ずる損害については、原則として有責とされる運営者の施設所在地の裁判所のみが管轄権を有し、かつその判決はいずれの条約当事国においても再審をうけることなく有効であるとした。これは陸上原子力施設の場合にはあまり問題とならないが、輸送中の放射性物質の事故についてはその態様を分類して詳細に例外を規定している。

(3) 放射性物質の国際輸送

以上が基本原則であるが、この条約では、当事国の運営者によって惹起される原子力事故の結果が広く非当事国との間の問題となることを考慮してそのための規定を設けている。とくにこの条約の規定の可成りの部分が、放射性物質の輸送から生ずる損害賠償の解決のために費やされているが、その主たる内容を簡単にのべると、(一) 前述の如く物質の荷送人たる運営者を有責とし、(二) 同一輸送

用具に何人かの運営者からの貨物を混載していた場合には、運営者は共同して責を負うが、責任制限額はその中の最高額である。(三) 原子力施設運営者間の輸送では、荷送人は当事者間の契約の明文の規定によって荷受人が引き受ける地点と時期まで有責であり、明文規定がない場合は一応、引受け (take in charge) の時期をもって境界とするが、この引受けのもつ実質的内容は、各国の国内法または慣習によって異なるので、最終的には訴訟が提起された管轄権を有する裁判所がきめることとなる。また非当事国との間の輸送については、対当事国との責任では全て当事国の運営者が責任を負担する。すなわち荷受人であっても輸送途中の事故について責任がある。(四) 各国国内法は運営者に代わって運送者に責任を負担させてもよい。(五) 国内法は船舶航空機の如き輸送用具自身に対する損害を対象として含めてもよいが、それはいかなる場合も最低強制賠償措置額に影響を与えてはならない。(六) 輸送に関しては、この条約は原子力以外にそれらの分野を扱う条約の効果に影響を与えない旨明記されているので、特定の事態について運送者を有責とする条約があるときは、この条約に拘らずそれが先に適用される。

したがって輸送に関しては運営者への責任集中は陸上施設の場合と異なって意味をもたず条約による求償規定が問題である。この点にも条約は細かい配慮をおこなっている。年間九〇隻の船舶が世界のいづれかの場所において衝突沈没による全損をおこすことを考えると、実際には、輸送問題の方が陸上施設の原子力事故よりもはるかに日常的重要度を有していることがわかる。

(4) ブラッセル補足条約

以上の如きパリ条約の成立は、国際間における原子力損害賠償問題の解決に役立つのみならず各国国内法のモデルとしてその統一化の道をひらいた。しかしパリ条約にも二つの限界がある。その一つは責任制限額の低いことによる問題、他の一つは適用の範囲が全世界的でないことからくる問題である。すなわちまずこの条約はすでにのべたように原子力損害賠償法制の全ての原則について統一の指標となり、とくに論議の多い責任制限の原則の採択は重要であるが、それは保険市場の引受能力を目安とした金額であるため、低額ならざるを得ず、したがって絶対的制限額としては不適当といわざるを得ない。次に、この条約の当事国は西側のヨーロッパ諸国のみであり、陸上施設はともかく、放射性物質の輸送や原子力船の航行にとまらぬ原子力責任問題は、全世界的規模の条約によらなければ解決されない。しかしこの二つの問題は、前者は一九六三年一月三十一日に成立した

「原子力分野における第三者責任に関するOECD(パリ)条約に対する補足条約」——通常(ブラッセル)補足条約と呼ばれる——によって解決され、後者は、一九六三年五月二日に成立した国際原子力機関による「原子力損害の民事責任に関するウィーン条約」——通常ウィーン条約とよばれる——および一九六二年五月二日に成立した「原子力船運航者の責任に関するブラッセル条約」——通常ブラッセル条約または原子力船条約とよばれる——によって解決されようとしている。ウィーン条約は一九六四年にパリ条約との調整がおこなわれた結果、原則的には殆んど同一の内容のものとなっており、ここでは補足条約の内容を簡単にのべるにとどめる(1)。

この条約は、もともとすでにパリ条約の成立時においてEEC諸国から提起されていた賠償資力過少の問題を解決するためのもので、パリ条約は、すでにその第一五条においてこのことを予期して当事国は必要ある場合に補償金額を引き上げることができる旨を規定している。これはEEC傘下のヨーロッパ原子力共同体ユーラトムが一九五八年にアメリカとの間に総合的な原子力協定を締結した際、その第九條において、アメリカの要求により第三者責任のための賠償措置を、できる限り早い機会に、かつ保険、補償、国内立法、国際条約、これらの組合せに

よって確立する旨をユーラトムが約したことに起因している。パリ条約の制限額はアメリカ側の要求を満たすものではなかったため、ユーラトム諸国は同条約の第一五条の挿入と補足条約の作成を条件にパリ条約に参加した。この結果成立した補足協定は、次の三つの段階によりパリ条約の金額を増加させ、最高一億二〇〇〇万ドルまでの責任者の賠償資力確保をおこなう。第一段階は、パリ条約にしたがい最低五〇〇万ドルから最高一五〇〇万ドルの範囲で原子力保険により備えられる。次の第二段階としてこの額以上七〇〇〇万ドルまでは国家補償により用意され、そして第三段階の一億二〇〇〇万ドルまでは条約当事国による共同基金を設置してこの基金から賠償金を支払うこととした。各国国内法は、この総計一億二〇〇〇万ドルという金額をもって運営者の責任制限額としてもよいし、また第一段階の賠償措置をもってあくまでも運営者の責任制限額とし、実際に事故が発生した場合に、国が条約上および国内法上の義務として一億二〇〇〇万ドルまでの補償をおこなうこととなっていれば、それでもよく、敢えて運営者・強制賠償措置としての保証を示す必要はない。第三の段階である基金への特定国の拠出金の額は、その二分の一が、条約当事国の全部のGNPとその国のGNPとの比率により定められた金額により、残

りの二分の一は、全当事国の原子炉の熱出力とその国の原子炉の熱出力の比率により決定される。したがってリスト主義を採用し、登録された原子炉施設の損害に対してのみ基金は支払われるが、登録外の原子力施設の事故に対しても条約当事国は最高一億二〇〇〇万ドルまでの補償義務は免がれない。また、この条約での賠償措置は全てパリ条約との関連において事故から一〇年以内の損害の填補のみ供せられるから、当事国は一〇年以降に顕在化する損害に対して運営者を有責とした場合は、これとは別個の基金を設けることとなる。この条約は損害の完全填補を目標としているが、実際には填補される損害の範囲の決定は、因果関係論を主体とする各国国内法の領域となるので問題があろう。

この条約は、一六のOECD加盟国の中の一三カ国によって調印され、六カ国の批准によって発効するが、現在までのところイギリス、フランス、スペインの三カ国のみが批准を終わっている。

(1) ウィーン条約およびブラッセル条約については、星野・前掲、各論文参照。なお、これは両条約の草案にもとづいて書かれているが、基本的事項については大きな差はない。

四 OECD条約以後の立法

こうした一連の国際条約の成立の結果、既存の各国原子力損害賠償法は、統一化をめざしての改正がおこなわれ、また新しく立法される場合は、これらの条約に定められた原則を採り入れることとなった。改正のおこなわれたものはとくに賠償資力の充実と放射性物質の輸送中の責任に関する規定が中心となっている。

(1) イギリス法の改正

イギリスは前述の四つの国際条約の成立をまっぴら一九六五年に一九五九年原子力施設法を改正した。細かい点を除くと(適用範囲について多少あるが)、その主な改正点は、まずパリ条約にあわせて強制賠償措置額の五〇〇万ポンドをもって今度は明らかに原子力施設者の責任を制限したことである。そしてこれを超える損害が発生した場合には、施設者は賠償請求に応ずる義務はなく、国が代わって直接被害者に対する補償をおこなうが、それは議会が用意する資金によって一億四三〇〇万ポンド(ポンド切下げ以前のレートで一億二〇〇〇万ドル)までおこなわれる。また事故後一〇年以上経って提起される請求についても議会によって右と同額までの補償が国によって行なわ

れる。議会はこの額でも不足する場合についても、更にそれらの損害の填補のための方法を講ずることができ、旨の規定が置かれていることは注意をひく。また、依然として填補期間の考え方は変わっていないが、右にのべた責任制限と賠償措置は一事故当たりの額であり、一施設当たりではなくなった。イギリス法改正の他の特色はパリ条約の結果をとり入れ、外国事業者との関係、国外に発生した損害の填補等について裁判管轄権を含めた詳細な規定を設けており、とくに関係当事国の国内法がイギリスと同様の施設者または被害者の保護をはかっている場合に国の補償をおこなう旨の相互主義の規定を定めている。

イギリス法と同様にパリ条約以前に成立したスイス法およびスウェーデン法の動向についての詳細は不明であるが、イギリス法の改正点から考えて国家補償限度額の明確化が、ほとんどその全てであると考えてよい。ただ両者とも一施設当たりの責任制限額は一事故当たりとされることにならう。また両者とも放射性物質の輸送中の責任に関して詳細な規定がないので、パリ条約に従って整備する必要のあるものと思われる。

(2) ス페인法

パリ条約成立後制定された国内法の中、もっとも総合的なものはスペイン法

である。「一九六四年四月二九日の原子力に関する法律」は、損害賠償規定のみならず、アメリカ原子力法と同じくあらゆる分野の原子力活動に関する規制をすべて含んでいる。そして損害賠償に関する法規定については、パリ条約と補足条約という国際条約の内容を国内法の形にとり入れた場合の代表的サンプルとして高く評価される。絶対責任、責任集中の原則の採用はいうまでもないが、スペイン法の特色としては、まず一事故当たりの施設者の責任制限額を、民間保険等の調達による三億ベセタ(五〇〇万ドル)とパリ条約の最低額としたが、この金額は、スペインが批准している国際条約によって要求される最低限度額に自動的に一致せられる旨の規定をおいている(もっとも原子力船の場合は国際条約を考慮して政令でこれを定めることとしている)。損害額が施設者の賠償措置額を超える場合の国家補償についても右と同様の考え方に立っており、この場合には、国家補償金額の定めが法律になく、ただスペインの批准する国際条約、またはこの原子力法によって国が補償もしくは賠償責任の履行のために支払わねばならぬ金額を準備するため、大蔵大臣は必要な制度と手続きを定めなければならないとのみ規定されている。国際条約によって国が直接第三者責任を負う場合とい

うのは、この法律では、国の予算によって運営されかつ所有権が民間企業に移されていない原子力施設、船舶、航空機によって生ぜしめられた原子力損害については、国が常に運営者と見做される旨の規定があることによる。スペインにおいては一般に国营企業が多いが、原子力発電についても同様であるので、実際には国の役割は施設者の責任の肩代りのケースより、条約上の最高限度まで国自身が第三者責任の当事者として損害賠償をおこなうケースが多いと思われる。その他、スイス法と同じく事故後一〇年を境界として原子力損害を「直接の損害」と「遅延損害」とに区分して責任関係を定め、後者については国が補償する。またスペイン法はパリ条約の成立過程でなされた論議の成果をできる限りとり入れ、実際に事故が発生した場合の措置および手続きを詳細に定めている。すなわち、国は損害填補金に支払いについて基準を定める権限を有しているが、その基準には財産損害より人的損害を優先的に扱うこと、人的損害はその重大さの程度にしたがい、かつ最低限度労災補償の金額と等しい額とすること、人的損害についてはいかなる場合についても比例による分配をみとめないが、財産については場合によってはみとめることとしている。

(3) その他のヨーロッパの立法

フランスは一九六五年一月に、パリ条約および補足条約が発効するまでの措置として二つの暫定法を作成して陸上原子力施設および原子力船の損害賠償責任別々について定めた。その主な構成は改正イギリス法とほぼ同様であるが、無過失責任、責任集中、責任制限(一事故当たり五〇〇〇万フラン)、国家賠償(六億フラン)等について簡単に規定した条約批准のための最低必要限度の法律である。陸上原子力施設者について損害賠償措置の強制を規定していないのが特色といえるが、これは現在主な原子力施設が全て国营企業によって運営されていることによる。

イタリア法は、パリ条約は成立後であったが、補足条約が成立前であった一九六二年一月に制定されたので、国家補償の額を四三四億リラ(約七〇〇万ドルで補足条約の第二段階まで)を定めているに留まる。

その他では、オランダの立法が西ドイツ方式を採用して国家補償を含んだ四八〇億ギルダー(一億二〇〇万ドル)を原子力施設者の責任制限額としていることが注目をひく。

(4) アメリカ法の改正

以上の国際条約の影響による改正の

外、アメリカ法の改正は別の意味で注目される。前述の如くアメリカの原子力損害賠償法は、民事責任に何らの特則も設けず、個々の州法による一般原則にゆだねたことは大きな批判を呼んだ。ブライス・アンダーソン修正法は成立時に一〇年間の期限付であったので、この延長を機会に一九六六年にこの点についての改正がおこなわれた。それまでの間アメリカでは絶対責任、責任集中の明定を含む連邦法または統一州法の制定について産業界、学界、法曹界の試案が作成されたこともあったが、結局これらのいずれも採用にいたらず、これに代わる施策として次のような方法が原子力法条項のみの部分改正によってとられた。すなわち、まず異常原子力事故の規定をおき、この事態が生じた場合に、原子力施設者の有する原子力保険契約または国家補償契約によって賠償金の填補を受けようとする者（主として施設者自身であるが、責任集中はないから可能性としては、関係者全てを含む）は、被害者の行為または自らの過失に関して抗弁をおこなう権利を放棄することを約する旨の規定を保険契約に要求し、かつ補償契約に挿入する権限を原子力委員会に与えることを定めた。簡単にいうと、この結果、重大事故の際には、加害者が無過失責任を負うことを承知なら保険も補償も支払われるということになる。この原子力委員会の権限

の中には、同様に加害者が時効を援用する権利の放棄を要求する旨の規定の挿入をも含み、事故から一〇年、損害の発生を知ってから三年の期間については抗弁をおこなわないことをもって保険金および補償金受領の条件としている。こうして既存の民法法との抵触を避け、あくまでも私契約の内容として同一の効果を発揮せしめようとするこの方式は非常に興味深い。

その他、このような事態における国と保険会社の協力による迅速な損害賠償の処理を義務づけ裁判管轄権を事故発生地の連邦地方裁判所に限定して複数管轄権による混乱を防ぎ、裁判所の承認なしに総賠償責任額の一五%以上の賠償金支払いを禁じている。いずれも異常原子力事故の際のみ適用される。

また現在国際的な放射性物質の輸送についてこの国家補償制度の適用を拡大する法律の改正案が審議されている。こうしてアメリカ法は、安心立法から実効性のある法律へとその形体をととのえつつある。

五 わが国の損害賠償法の問題点

最後に、以上の諸外国における条約および国内法との比較において、わが国の賠償法の問題点を簡単にのべることにする(1)、(2)。

(1) 適用範囲

賠償法では、まず事業者の受けた損害およびその事業者の従業員が業務上受けた損害を除いているが、原子炉の建設に例にとれば、建設工事の完了以前に核燃料は装荷されて試運転に入っており、事業者以外の者すなわち建設請負業者の財産が多数敷地に存在する。これら敷地内の事業者の所有する以外の財産に対する事業者の責任を第三者責任として取り扱うことは、賠償措置額をできる限り多く被災公衆のために役立せる趣旨から望ましくない。諸外国の立法では敷地内の財産は、その所有権の所在に関係なく除かれている。実状は、原子力責任保険証券はこの危険を担保せず、原子力財産保険証券の特約によってまもられるが、この考え方のほうが正しい。また逆に従業員損害については、事業者の賠償措置額からの支払いには問題があるが、無過失責任あるいは責任集中、その他の要件についてはこれらを適用できるとすべきである。このためには、原子力損害の定義から前述の文言を削除し、賠償措置の例外として規定する必要がある。従業員の問題はすでに原子力委員会の答申も出ており早期解決が望まれている。

また賠償法は、損失填補をうける範囲を一般民法の相当因果関係にまかせているが、これをそのまましておくか否かは問題のあるところである。繰り返しのべた如く、想定される原子力事故の結果では、いわゆる間接損害の規模は大きく拡がることを考える時、役立てられる賠償金にも自ら限度があるからには、ただ理論的に範囲の広いことは被災公衆の保護を厚くする由縁ではない。この点については前述のドイツ法の採用している方法は大きい参考となるであろう。

(2) 求償権

賠償法は集中責任を負った事業者の求償権を一応制限する規定をおきながら、一般第三者と供給者を区別し、前者に対してはそれらの者の過失の場合にもこれを認めている。陸上施設については実際上あまり第三者の加害行為による事故発生は問題とならないが、放射性物質の輸送、および原子力船の運航に関しては大きな問題がある。車輛、船舶については、衝突という事故発生の際には、第三者が過失により求償をうけるとすると、通常の船舶または他の車輛の運転者は事業者からの不測の支払い請求を受ける可能性があることになり、このことは一般運送業界をして放射性物質の運搬と原子力船の就航を拒否する方向に向かわせることとなる。責任保険証券は、累積を避けるためすでに事業者との間に求償権不行使の特約を用意してこの問題を解決しているが、それだけでは全

面的解決にはならない。このような求償権の留保は何らの実益もなく、逆に原子力国際取引において障害となっている現状を考慮すれば、改正されるべきである。

(3) 責任制限と国家補償

わが国の賠償法が、原子力事業者の無過失責任と責任集中を定めながら、事業者の責任制限をおこなわず、また国家補償ではなく国の援助にとどまったことについては、既に学識者の鋭い批判をうけているところである(3)。前述の如く国家補償の問題は、国の原子力開発政策に関する問題であり、日本においては民間企業による原子力開発への参加の経緯が諸外国に比して多少異なるとはいえず、そのために被災公衆の保護にかける事態の生ずることは避けなければならない。

現行賠償法の解釈上の論議は他の機会へゆずるとして、この問題に関して一点ここに強調したいことは、前述のアメリカ方式をとるにしてもイギリス方式をとるにしても国家補償を含む損害賠償額に制限を定めることはその制限額が相当に高く設定されさえすれば(例えば補足条約による一億二〇〇万ドル)約四三〇億円)、それは損害填補に役立てられる金額に限度があるという意味よりも、そこまでは国が補償しなければならぬ金額を示しているということの意味のほう

が重要だということである。見かけ上の無限責任は決して公衆にとって望ましい結果を生まないといつてよい。

(4) その他

放射性物質の輸送に関する少額の賠償措置額は、不明確な国の援助との関係において問題であり、かつ事業者間輸送について受取人主義をとっているのは不合理である。また天然ウランの輸送については賠償法の適用範囲にする必要はないと考えられ、国際条約、その他の各国の立法においても除外されるのが普通である。

(1) わが国におけるこの問題の検討の困難さの一つは、たとえ制度の実効性を高めるためであっても実際の事故を想定した議論がおこなわれることが回避される傾向にあることに起因しているといえよう。損害賠償法制定の過程においてもたえずみられた現象は、「原子力施設は、絶対に安全である」とした上での災害補償問題の議論という奇妙な対照であり、したがって、賠償法制定の直接の契機も、結局日米、日英原子力協定の免責条項や、アメリカ原子力メーカーの免責要求という国外的要因に依存し、その結果この制度の重要なポイントが、殆んどが「たてまえ論」におされた形で法律化されているケライがある。国民感情が原子力事故について他国より一層センシティブであることは十分理解できるが、安全性確保のための努力の強化と万一の場合の対策の強化は、並列的におこなわれるのが当然であり、また前者を前提とし

て後者が論議されるべきことはいうまでもない。賠償法を単なる安心立法に終らせないためにもこの認識が必要である。

(2) わが国の賠償法を主としてパリ条約との比較において論じたものとしては、拙稿「Liability legislation in Japan」, Progress in Nuclear Energy, Series X, Law and Administration Vol. 4, Ed. Weinstein, Pergamon Press, 1966, pp. 50-71. 参照。

(3) とくに我妻・前掲ジュリスト参照。

むすび

わが国の賠償法は、各国の条約、立法と比較した場合、形式の上からはさほど大きな差を有しないように思われるが、これまでのべた如く各国の法律が条約を通じて改正され統一化されている中で、孤立的な存在となりつつあることは、この際慎重に考慮する必要があるであろう。これを放置することはこれからますます盛んになると予測される原子力分野における国際交流に大きな支障となるおそれがあり、わが国が関係するこの分野の国際条約の批准を考える時とくに原子力船の就航と放射性物質の国際輸送について現行法の改正の要は明らかである。

また賠償法が実際に役立つ事態の発生は絶対に避けなければならないし、そのためにあらゆる努力がなされなければならないことはいうまでもないが、しかし

この法律を単なる安心立法として体裁をととのえておくだけにすまずことは許されない。諸外国の立法例にみられる如くおこりうる原子力損害の特殊性をよく検討した上で必要な対策のための条項をできる限り詳細に規定しておくことが望ましい。とくに次の点について注意したい。それは事故と加害者の行為の因果関係の証明は無過失責任の採用により解決するが、損害と事故との因果関係の証明は依然として法的には被害者の側にあることは問題を残している。現実には運用に当たって挙証責任の転換がはかられることも期待できようが、少なくともイギリス法、スイス法にみられるような事故の際の被害者の登録の義務付けは必要である。原子力災害への対策は経験の累積の結果を待つことのできない問題であるので、専門家による詳細な検討が望まれる。

(しもやま・しゅんじ) 日本原子力発電株式会社