

## 《研究ノート》

原子力災害補償専門部会（昭和33年）と  
「原子力損害の賠償に関する法律」（5）

小 柳 春 一 郎

## 《目次》

はじめに

- 1 原子力災害補償専門部会の概要
- 2 原子力災害補償専門部会の審議
  - (1) 第1回昭和33年11月25日
  - ～(17) 第17回昭和34年11月17日
  - 以上，獨協法学89号，獨協法学90号，獨協法学91号，獨協法学92号
  - (18) 第18回昭和34年12月1日 以下，本号
  - (19) 答申（昭和34年12月12日）
- 3 原子力委員会審議と原賠法案の成立
  - (1) 原子力委員会による法案作成
  - (2) 原子力委員会の政治的「決戦」路線
  - (3) 2月24日内定と大蔵省主計局（財政論）及び法制局（違憲論）
  - (4) 3月26日決定と原子力事業者責任制限論放棄

## (18) 第18回昭和34年12月1日

## ア. 答申案

第18回の審議について、原子力委員会月報には、記述がない<sup>313)</sup>。第18回では、石原大蔵省主計局長と同代理の小熊主計局法規課長が出席して我妻博士たちと対立した<sup>314)</sup>。第18回会議の提出資料は、次の「原子力災害補償専門部会の答申(案)」である<sup>315)</sup>。

原子力災害補償専門部会の答申(案)(12月1日)<sup>316)</sup>

## 一 原子力損害賠償責任

## 1. 原子力事故による原子力損害については、原子力事業者が無過失責

313) 原子力損害賠償制度は、現在も相当の議論がある。例えば、「経団連の21世紀政策研究所(米倉弘昌会長、森田富治郎所長)は11月14日に、報告書『新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて』および提言『原子力事業環境・体制整備に向けて』を発表した。」とある(経団連タイムス2013年12月5日No.3157)。同報告書について [http://www.21ppi.org/pdf/thesis/131114\\_01.pdf](http://www.21ppi.org/pdf/thesis/131114_01.pdf)。

314) 議事録は、「専門委員：我妻、鈴木、金沢、星野、竹内、杉村、福田、真崎、長崎、石原、同代理：村岡(法務省)、宮本(通産)、角田(法制局)、池部(運輸省)、城川(原研)、小熊(大蔵省主計局)、中嶋、山元、宮原(大蔵省銀行局)、原子力委員：石川、有沢、原子力局：局長、島村ほか、幹事：加舎、鈴木」の出席を伝える。なお、議事録は、下山俊次(原電)を出席委員として記載していない(専門委員として、福田委員が出席している。)が、議事の中で、「重金属中毒は重金属によるものか放射能によるものか判明しないと聞いている。それで入れる意味がある。」と発言している。

315) 我妻博士は、この時期は極めて多忙であった。我妻博士は、借地法、借家法改正も担当しており、昭和34年12月には、借地法借家法改正要綱試案を発表している(拙著『震災と借地借家：都市災害における賃借人の地位』265頁)。

316) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部【編】『我妻栄関係文書目録』(2003年)119頁「[13] 原子力①4 補償関係3. 災害補償専門部会関係4) 原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料(和文タイプ刷り)。我妻文書所蔵の答申案は、表紙の次が3頁になっている。よって、最初の2頁が何らかの理由で欠けた可能性が強い。

- 任を負うものとする<sup>317)</sup>。
2. 原子力事業者の無過失責任主義を維持しつつ、特別の事由のある場合に、その免責されることを認めるものとする。この特別の事由は、通常「不可抗力」と呼ばれるもののうち特に不可抗力性の強いものを指すがこの内容を適確に表現する努力のなされることが望ましい（例えば、「異常かつ巨大な自然的又は社会的災害」とするなど<sup>318)</sup>）。
  3. 無過失責任を負担する「原子力事業者」とは、原子炉の設置者のほか、加工、再処理、核燃料物質の使用等原子力損害を生ずる危険性のある事業を行う者のうち政令で定めるものを指すものとする。
  4. 無過失責任主義の対象となる「原子力損害」とは、核燃料物質等の放射性、爆発性その他の有害な特性によつて第三者の蒙つた損害を指すものとし、建物の倒壊等すなわち一般災害による損害を含まないものとする<sup>319)</sup>。
  5. 「原子力事故」とは、いわゆる「事件」のみでなく、広く原子力損害を生ずる可能性のある出来事や、状態、すなわち正常運転や輸送過程をも含むものとする<sup>320)</sup>。
  6. 「原子力事業者」に、被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の者は、これらに対する責任を負わないものとする。但し、原子力事業者との間で、燃料の供給、設備の請負、燃料の運送等の契約を締結した者の<sup>321)</sup> 故意又は重過失によつて原子力事故が生じたとき、およびこれらの関係のない第三者の故意過失によつて原子力事故

317) 我妻博士は、「ある程度の理由を書く」と注記している。

318) 我妻博士は、「地震を含まない(免責)ような印象を与えないように注意すること」と注記している。

319) 我妻博士は、「すものとし、建物の倒壊等すなわち」を削り、「し」を加え、結果として、「損害を指し、一般災害による損害」とすべきであると注記している。

320) 我妻博士は、「偶発的事故のみでなく、広く原子力損害の発生原因となつたすべての出来事や、状態、をいう。従つて、常時運転による放射能の緩慢な累積をも含む。」と書込みで訂正している。この書込みは、ほぼ最終答申に生かされている。

321) 我妻博士は、「設備の請負、につき直接間接の契約的關係にある者の故意又は重

が生じたときは、原子力事業者は、これらの者に対し、求償をすることができるとする。

## 二 損害賠償措置

1. 原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため所定の損害賠償措置を具備しなければ、原子力事業の操業を行わしめないこととすべきである。

この損害賠償措置は、民営の原子力損害賠償責任保険を中心とするが、供託その他これらに相当する措置によつて、これに代え又はこれを補うことを認めるのが妥当であろう。その額は、現在の段階では一工場又は一事業所当り一年につき<sup>322)</sup>50億円とし、小規模のものについては、例外的にこの金額を低めるのが妥当であるが、<sup>323)</sup>将来は、原子力事業の経済性、民営保険の引受の<sup>324)</sup>能力等を考慮して、この最低限度額を上げ、それによつて国家補償の荷うべき役割を、民営委託<sup>325)</sup>保険を中心とする損害賠償措置に、順次移して行くことが望ましい<sup>326)</sup>。

過失」と修正すべきことを書き込む。また、「輸送関係のものは、充分「集中」の問題で解決したことにしておいて、国際間の条約が定った上で国内のものも含める」と書き込んでいる。

さらに、「諮問の趣旨は、原子力事業者の民事責任の性質と、損害賠償の支払を確保するための責任保険、ならびにそれを補うものとしての国家補償体制を、どのような形で確立すべきか、にあつたと考える。当専門部会では、既にわが国で発表されていた若干の研究並びに諸外国で進められつゝある立法作業、とくに将来わが国も調印・批准することが予想される国際原子力機関による条約案の作成経過とその内容には、充分の注意を払いつつ〔以下、欠けている〕〔下線部は我妻〕との活字による文章があり、下線部について「これは秘密」との書込みがある。

322) 我妻博士は、「一年につき」を削っている。

323) 我妻博士は、「あるが、」を削り、「ある。しかし、」を加えている。

324) 我妻博士は、「の」を削っている。

325) 我妻博士は、「委託」を削り、「責任」を加えている。

326) 我妻博士は、「自動復元」という観念に「い」が「い」があるし、保険会社は、毎年

一年について額を定めると、一年以内に数回の事故が生じて、そのために後に発生した事故による損害については賠償措置によつて得られる金額が不足する場合が生じうる。従つて、<sup>327)</sup>損害の発生により右金額が相当減少した場合には、一年以内であつても、政府は事業者が改めて損害賠償措置を講ずることを命じうることとし、原子力損害がどの事故により生じたか明らかでないときは、現在の損害賠償措置の填補する期間内に発生した事故によるものと推定するものとする<sup>328)</sup>。

2. 民営責任保険契約の約款<sup>329)</sup>は政令で定めることとする。填補すべき危険の範囲については、オール・リスク<sup>330)</sup>方式が理想であることは言うまでもないところであつて、そのような保険を実現するよう、努力を続けるべきである。それとともに、保険者による契約解除は、その旨の通知後一定期間経過後にのみ効力を生ずることとし、通知義務違反、保険料支払の懈怠等の事由による保険者の免責についても、約款に適当な規定を加えるとともに、保険契約の締結履行について適切な行政的監督を行い、事故発生後に法の期待に反して、保険金の支払を受けえないような事態が生ずるのを防止する必要がある。
3. 原子力事業は慎重な審査に基づいて許可され、且つその運営についても厳重な監督が行われるため<sup>331)</sup>、保険者には、正当な理由がある

---

五十億の保険をつける意味で保険料を支払うのを自動復元とっている」と注記している。

- 327) 赤ボールペン、青ボールペンによる修正があり、極めて複雑であり、判読しにくいため、ここでは、修正についての注記を省略する。
- 328) 我妻博士は、「原子力損害がどの事故により生じたか明らかでないときは、現在の損害賠償措置の填補する期間内に発生した事故によるものと推定するものとする。」を削るとし、更に、「推定がなくとも後のものとなるであろう」と注記している。
- 329) 我妻博士は、「民営責任保険契約の約款は」の文言について、「損害賠償措置として認められる責任保険契約の内容は」と改めるべきであると注記している。
- 330) 我妻博士は、「オール・リスク」の文言を削り、「comprehensive liability」と改めるべきであると注記している。
- 331) 我妻博士は、「ため」を削り、「ものであるから」と書き加えている。

場合を除き、責任保険契約の締結義務があることとし、保険料率は、合理的な利潤を含めて適正な額とするよう、行政的規制の方法を確保すべきである<sup>332)</sup>。

### 三 政府の原子力損害賠償補償<sup>333)</sup>

1. 原子力事業者の要求される損害賠償措置では、損害賠償を履行しえない万一の場合に備えて、政府は、原子力事業者に対して損害賠償補償をする必要がある。

2. 政府補償は、その性質上、次の二つに分れる。

(1) 必要とされる損害賠償措置の金額の範囲内において、何らかの理由により損害賠償の支払が円滑に行われられない場合。この理由としては、第一に、保険金の支払遅延等損害賠償措置による履行が時間的に遅れる場合と、第二に保険契約締結に際しての告知義務違反、その後の通知義務違反等により、法律上要求される損害賠償措置の具備、維持に瑕疵があつた場合、第三に保険契約で填補しない危険によつて損害が生じたため、保険金の支払を受けえない場合が考えられる。これらの場合にも被害者保護のためには、政府補償を行うべきであるが、右金額の範囲内ではほんらい原子力事業者が自らの経済的負担において賠償すべきであると考えられるので、政府は原子力事業

332) 我妻博士は、「保険者には、正当な理由がある場合を除き、責任保険契約の締結義務があることとし、」について、「保険者が正当な理由がないのに責任保険契約の締結を拒絶することのないように適当な措置を講ずることが望ましい。なお、」と書き改めている。

333) 我妻博士は、「政府の原子力損害賠償補償」を「政府の補償」と書き改めている。更に、「大蔵省から、五〇億を越える部分を国家が必ずというのはおかしい、まずOperator自身が何とかすべきだ——然る故に補助すべきかどうかは別の問題。50億以内の免責P違反etcの尻を国家が拭うということはおかしい」との書込みがある。

それ以外に、この部分の書込は極めて多数かつ複雑であり、赤、青、緑のボールペンによってなされ、判読困難である。よって、当初の内容のみを記述し、博士による修正は注記しない。

者に対し求償権を有することとする。但し前述の第三の場合には、工作物の設置、保存に瑕疵があつたために事故が生じたと認められるときに限るのが妥当であろう。

- (2) 損害賠償措置<sup>334)</sup>を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合<sup>335)</sup>。この場合には、損害発生につき原子力事業者が故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を化<sup>336)</sup>するものとする。

3. 政府補償については、原子力事業者に政令で定める基準により、補償料を納付せしめる。その額については、原子力事故、とりわけ損害賠償措置の額を超える如き損害を生ぜしめるような大事故の生ずるおそれが極めて少いことを考慮した上、政府は、原子力産業の発展に関するその政策的立場から妥当な基準を定めるべきである。

#### 四 原子力損害賠償処理委員会

原子力損害が生じた場合には、行政委員会を設けて、その調査、支払計画、支払方法の樹立並びにその実施、損害賠償に関する紛争の処理を行うこととする。そしてこの委員会の行つた裁決に対しては、東京高等裁判所にのみ不服の訴を提起しうることとする。

### イ. 議事経過

#### (ア) 大蔵省主計局長の答申延期論

我妻部会長は、冒頭で、前回の専門部会で最終的な結論を得ていないことを理由に、要綱のかたちで答申をまとめたいと述べた。これは、答申には、対応した具体の法案又は条文案がないことを意味する。前回でも多くの点について意見の一致があるとは言いがたかったが、コールダーホール型炉の設置許可の

334) 我妻博士は、文頭に、「第三は、」を書き加えている。

335) 我妻博士は、「場合。」を「であって」と改めている。

336) 我妻博士は、「化」を「有」と改めている。

ために、原子力災害補償専門部会答申が早急に必要であった。この結果答申があっても、解釈が分かれる可能性が生まれる。

その後、星野委員から、答申案は、星野委員と竹内委員が作成したとの発言があった<sup>337)</sup>。

### 337) 「議事経過

加舎幹事より答申案朗読

(我妻) 前回の委員会では必ずしも結論を得なかったが、時間の制約上、小委員会で作申をすることとした。かなり大まかなものとした。これ以上これを立法化することは事務当局に委せ、必要に応じて委員も参画することとしたい。

大体この順序で質問をされたい。

(星野) 内容については、十分検討したが、2人で書いたので表現が統一されていないのをお断りしたい。そのまゝの形で答申することはまずいので、大体これで定まれば、部長に作文してもらえばどうか。

(石原……石原周夫大蔵省主計局長、昭和32年から昭和36年まで主計局長、昭和36年5月30日から昭和38年4月1日まで大蔵事務次官、後に日本開発銀行総裁等歴任) 今回答申を定めたいという事か。なお検討したいのだが。〔これは、全議論をやり直せというのに近い発言……小柳注〕

(我妻) そのつもりである〔今回答申を定めるつもりであるとの趣旨〕。

(星野) すでに17回審議している。こゝに出席の委員により各方面の意見は十分代表されていると推定している。

(小熊) 補正予算の関係もあり、〔第16回及び第17回に……小柳注〕出席出来なかったのをお願いする次第である。

(鈴木) もう一度やれば良いという意味なら、一度位では殆んどかたがつかない。もし、国家補償をやめるという事になれば、それは重大な事態である。〔石原発言、小熊発言の趣旨を念頭に置きながら、牽制している発言と考えられる。……小柳注〕

(星野) 一応従来の審議を進めて行ってはどうか。

(長崎) 答申は原子力委員会にするのだから、まず、委員会の判断があり、行政府の判断もその後において可能なのではないか。

(我妻) 当部会としては出来るだけ、まとまった意見を採りたい。

(真崎) accidentは「事件」とするのはまずい。

「偶発的事故」と、普通呼んでいる。

正常運転については、逆転層の問題もあり、難しいので、〔この答申案の場合は……

小柳注] ウイーンの草案よりも若干広いと思われる。

(星野) 今迄の審議では、保険で持つかどうかについては、問題があったが、責任については問題はなかったものと思う。〔正常運転による放射能の蓄積について、保険がカバーするかは議論があったが、原子力事業者が賠償責任を負うという意味では問題はないという趣旨……小柳注]

(真崎) 相当因果関係はどうするか。ノイローゼはどうなるか。

(鈴木) それは余り細かすぎる。因果関係が必要なのは勿論である。正常運転により事故がなければならぬか。正常運転から放射能が出て、それが蓄積したというのが事故であろう。大した問題ではない。

(金沢) 4項については、IAEAのdraftによればionizing radiationのreleaseが一つの要件になっている。本案もそれを採用すべきと思う。「核燃料物質等」のと相俟って、今の表現では、中毒症状も入ってしまう。

(我妻) それが困るならば、表現を改めると良いと思う。実質的議論で行きたい。立法の時には気をつけたい。

(金沢) 確かに表現の問題である。

(竹内) 建物が崩壊し、その結果、放射能汚染があればそれは原子力損害となる。それがこれで読めるかどうかというだけの問題であり、良い案があればここで定めたい。

(鈴木) ここでそれをやっているときりがないので、金沢委員にも表現を考えてもらって、最終案を作るときに参考にすればどうか。

(竹内) 初めの問題は、「核燃料物質等」を正確に表現すれば済む問題なのか。

(下山) 重金属中毒は重金属によるものか放射線によるものか判明しないと聞いている。それで入れる意味がある。

(小熊) 不可抗力を「異常かつ巨大」というのは表現は難しい。

(星野) 前視的要素〔予見可能性等の意味であろうか?……小柳注〕は、原子力委員の意見もあり、削除した。

(福田) 地震は、事業者の責任に含めていることが判然とするような表現にして貰いたい。

(鈴木) 異常かつ巨大な社会的災害だけにしろという意味か。

(福田) 異常かつ巨大、というのが関東大震災の10倍なのか、3倍なのか、同程度なのか判然としない。

(島村) 戦争に類する異常かつ巨大な自然的又は社会的災害としてはどうか。

(小熊) 不可抗力とは原子力委員会の設置許可基準を超えた場合にすべきである。地震ならばどこまでももつというのはおかしい。

(福田) 関東大震災の3倍なんていう地震はない。

(我妻) 異常かつ巨大な自然的災害は実際にはないと思う。それ故、かくか否かは建前だけの問題だと思う。

(福田) 異常かつ巨大なを抜くのは結構だが、地震が抜けないような表現にして頂ければ結構だ。[異常かつ巨大な災害を原子力事業者の責任の範囲から除外することについては異論がないが、だからといって異常かつ巨大でない限り地震そのものは責任の範囲内とすることは示してほしいという趣旨……小柳注]

(鈴木) 福田さんのおっしゃるような表現は難しく、結局抜くこととなろう。

(小熊) 責任集中を準完全的にした理由如何。保険だけか。

(金沢) 原子力関係産業の育成という政策的見地もある。

(小熊) それは契約者間の勢力関係で定めれば良いので、こゝで何も勝負をつける必要はないと思う。

(福田) 少くとも現在の段階では、こうしなければ、原子力は購入出来ない。

(鈴木) 小熊さんの意見は求償権の問題だけなので、建前だけの問題であとは契約自由で、公序良俗に反しないかぎりどうにでも出来る。下請、更に再下請の場合等に契約上明文がないときも考えられる。こゝに重過失を原則としたと云って、交渉する立場が実質的に弱くなるとは思えない。

(我妻) 国際的に考えると或いは故意位に限った方が良いかもしれない。

第2に移ろう。

(真崎) 復元命令を一年以内に考えたことは問題である。これ以上は、損害の片がついた所ならば良いのだが。見通しがつけば良いと思う。

(我妻) 保険会社で復元命令が困るという理由はないと思う。事業者については問題だが。本来一事故当り50億円ということが根本問題になっている。

(長崎) この案では「一工場または一事業所当り一年につき」となっている。

(星野) その限りでは保険会社の意見に近づけている。

(真崎) しかし一年と限ると継起する事故については因果関係が不明確になってくる。

(鈴木) そこで一年契約の形をとる限り法律技術的に推定規定を入れて解決するのは当然だと思う。

(長崎) 民間保険で行くのに保険約款を政令で決めることができるかどうか。民間契約に干渉することはできないのではないか。

(杉村) 業界も納得した上で政令に約款をのせてもよいのではないか。

(鈴木) こゝで述べている趣旨は、この政令で定めたものでない限り損害賠償保障措置と認めないということになる。

(真崎) しかしあくまでも約款を政令で決めることは私契約への干渉となり、むしろ政府と保険業界との条約になる。

(星野) ここに書いた趣旨は、政令に保険契約の約款をひな形としてのせるという意味である。

(村岡) むしろここにこのように規定しておかないと約款で勝手に免責条項を規定することはできなくなる。

——〈休憩〉——

(真崎) 責任保険は、順次改善されているものである。それをここで定めるのはおかしい。提案としては「政令附則に掲示する。」というようにしたい。

(我妻) それは、字句だけの問題のようだ。

(竹内) 上、下の巾を認めろというようなのは問題である。政令では、妥当な線で保険約款を定めるので、保険会社も困らないと思う。

(長崎) 認可で済むのではないか。

(鈴木) 認可では、保険者と契約者との関係を律しているので、損害賠償措置としては十分か否かの判断は入らない。

(長崎) それならば、大蔵省の認可は抜けてしまう。

(中嶋) 約款を定めるのはおかしい。約款の条件ならば別だが。約款は政令で定めるべきものではない。

(鈴木) その意味なので約款に定める条件ないし基準というようにしても良いのではないか。

(島村) 保険業法にも約款の認可がある。そうだとすれば、約款とは具体的な契約内容ではない。

(真崎) 約款は構造的に進化させて行くべきものである。

それ故政令で書くのはおかしい。

(星野) 鈴木先生のいわれたように、政令は頭から理想論をふりかざすものではない。

(長崎) それなら認可で済むのではないか。

(鈴木) ケースバイケースの認可ではなく、やはり画一的、かつ明示的でなければならない。

(真崎) 約款を法例(ママ法令か?)で定めた立法例はない。

(鈴木)今の段階における最低限度は、政令で定めるというのは、ゆずれないと思う。

(長崎)それが約款で行ってなぜ悪いか分らない。

(金沢)認可の基準なら政令で済むと思う。

(中嶋)約款を政令で定めると国が民営保険の損失もカバーするようなことが起ることがあるかも知れない。それ故、矢張り認可等、上からみて行く方が良いと思う。又、原子力保険は、1人か2人の病人を生命保険に入れている保険のようなものである。1基が事故が起れば、全部飛んでいる。従って、火災保険等の一般保険にも迷惑をかけるおそれがある。従って、復元の枠を十分考慮しなければならない。

(竹内)資産とのにらみ合せて、余り保険は結べないという事か。

自動復元はとっていないので、その点だけについては問題ない。

(中嶋)原子力保険の引受についてのtotal limitを書く必要はある。

(我妻)それは、契約強制の問題を緩和すれば良いと思う。

(長崎)1年というのはおかしいのではないか。我々の今の考え方では1年目に30億、5年目に30億となると、そこで終る。しかし、これでは20年では最高1000億という事になる。

(真崎)それでは、保険課長の言われた問題は残る。

(島村)事実の問題なら復元命令を出すようなことはまずない。観念的にすっきりさせただけの話だ。

(真崎)小さな事故が起つて保険期間が済み、次年度は50億で出発しなければならぬか。

(鈴木)それは勿論である。

(真崎)それでは再保険出来ない。

(我妻)復元命令にも反対しないと、真崎委員のいう事は趣旨が通らない。

(金沢)1年説はIAEAでは、英国保険業者のバトン氏の持出した妥協案であった。それ故、保険ではこの程度の妥協は出来ると思う。

(我妻)色々議論していると、結局実質的には同じ事である。

(長崎)大臣命令は何時出して頂いても結構である。しかしcover periodを1年にするるのは困るというのだ。

(我妻)毎年、毎年50億にするのは自動復元とは考えられない。真崎君のようにするのならば6頁中「1年」を削らなければならない。

(鈴木)保険数学というが一年毎に復元命令が出れば同じ事になる。実質的には同じ事だからどう書いても良いと思う。

(竹内) <sup>(ママ略称か?)</sup>結局、物好だけつけてくれという意味ですね。実質のないいわゆる自動復元は呑むという事ですね。

(真崎) そうです。

(松本) 5年後に0になったらそれでもあと15年保険料をとるか。

(長崎) そこで保険契約は解消する。

(松本) それでは5年後10億となればどうか。

(長崎) 危険がある限り、今迄通りの保険料をとる。

(我妻) 三に行こう。

(小熊) 原子力事業者に補償するのはおかしい。

(竹内) 誰に拂うと悪いのか。

(小熊) 何故補償するのか。

(竹内) 補償という言葉が悪いなら外の言葉を教えて貰いたい。

(小熊) 保険で拂い、足りなければ残余財産で拂うべきである。

(我妻) 原子力産業の保護の観点から国家補償を考えた。勿論貴方のような考え方もある。

(小熊) 事業者が能力があるのにも拘らず補償するのはおかしい。

(星野) この点について、有沢委員に伺いたい。

(有沢) 大蔵省では、勿論色々のバランスを考えなければならない。原子力事故は確率が少く〔しかし、事故が起こればその規模は……小柳〕非常に大きなものになる。補償制度が確立しないことには、第三者が承知しない。それ故、何処の国でも補償制度を考えている。この新しい技術を採用しようとしているのだ。今迄の技術・事業の場合の類推適用では駄目だ。頭を切換えなければならないと思う。新しい技術には新しい考え方が必要だ。

(我妻) この部会は、原子力委員会のこのような考え方、各国の状況を尤もとして考えている。それ故、今のような問題は、政府間で解決すべきで、本部会の関与すべきでない。

(星野) 自分が拂えと云っても、支拂能力は保障できない。

(鈴木) 事故になれば裸になれというなら誰もやれない。

(小熊) 火薬だって同様だ。我々は他に波及するのをおそれる。

(鈴木) 原子力政策の問題である。原子力産業育成の政策がなければこんなものは止めてしまえば良いと思う。

(小熊) 原子力政策といっても、石炭、重油もある。それらとの比較取量しなければ

ばならぬ。原子力だけで行けという時代でもない。

(我妻) 原子力は新しく導入するのだから初めから今次的なシステムで行こうという事だ。時後的に処理するのだったら前もって合理的に定めておこうという事だ。

(小熊) 国家に義務づけるというのが、一寸飛躍しすぎている。

(我妻) 根本的な解決は政府の政策としてやって行くべきで、本部会は、〔以下空白〕

(小熊) 前段の補償は事業者ないし、保険会社の資金繰りに近いと思う。

(我妻) その時第三者をどうするか。

(小熊) 第三者を考えるにしても限度がある。概算拂という考え方もある。

(真崎) 保険金支払遅滞はない。

(我妻) それでは第一は削ろう。〔保険金支払遅延についての国家補償のこと……小柳注〕

(小熊) 告知義務違反の場合もおかしい。

(我妻) 払うべき者が払ってくれない場合被害者はどうするか。求償するから良いではないか。国家の求償が実現不能ならば、被害者も貰えない。

(小熊) これは、国家も監督していることだから、万一の事である。

(我妻) 万一の被害者はどうするか、問題だ。バランスの問題は、政策の問題なので政府間で解決してもらいたい。

(竹内) 前に、適当な補償料をとれば良いではないかといったとき肯定された。

(小熊) 告知義務違反の場合は求償権という事になっている。

(竹内) それは補償料としても良いと思う。

(小熊) それでは補償料についての表現を改めて貰いたい。

(竹内) これは事実を述べただけで判断は政策的に定めて行きたい。

(我妻) 〔ママ原文は空欄〕

(小熊) 保険の持たない部分は何か。

(星野) 地震の部分等である。勿論出来るだけ保険には持ってもらいたいと思う。

(小熊) 保険の拡大するまで免責を拡げてはどうか。

(福田) それでは、原子炉の設置は進まない。設置は許可されようとしている〔コールダーホール型炉の設置許可のことを念頭に置いていると考えられる。……小柳注〕。その方向で考えてもらいたい。

(星野) 設置、保存のかし(ママ親戚か?)というのは今の判例では殆んど無過失的になるものと思う。故意、過失という事では、主観的になり、あいまいになるのを恐れた。これで事業者にも負担させるといふ思想を織り込んだものだ。

実質的な発言の冒頭として、石原周夫大蔵省主計局長<sup>338)</sup>が答申延期論を唱え、これを小熊主計局法規課長が援護した。これに対して、我妻部会長は、答

---

(鈴木) すぐ国に来ては困るというが外には、どんな方法があるか。

(小熊) 供託もある。

(鈴木) 50億の供託というのはナンセンスである。

(我妻) 今後どう進めて行くべきか。

(福田) 今の議論は、こゝでやるべき議論ではない。

(星野) 有沢先生の云われた前提でもこの案はおかしいといわれるのか。

(竹内) 決をとって頂いてはどうか。大蔵省の少数意見は留保しても良いが。

(我妻) 保険の問題については、一年を削る。

(島村) それは構わない。長崎委員の発言も必ずしも十分検討されたものではないような気がするので、立法化については巾を持たせて御了承願いたい。

(我妻) 全体についてもその問題があるのだが、それは良いと思う。

(小熊) 今日採択されるのなら、大蔵省主計局委員は留保した、として頂きたい。

(我妻) 根本問題で留保されたんだから細かい問題でも留保した方が良いだろう。あとは部会長に一任願いたい。勿論大きな問題があれば、もう一度開く。小さな問題ならば関係者の意見を聞くだけで止めたい。

(福田) 8頁の重大な過失は困る。[「損害賠償を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合。この場合には、損害の発生について原子力事業者に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権<sup>(77)</sup>を化する」との文についての批判であり、原子力事業者に重大な過失がある場合でも政府は求償しえないとすべきであるという趣旨……小柳注]

(我妻) 日本の民法によれば実質的には故意と同じである。故意だけとすれば拳証出来ないことがある。それだけの違いである。

部会長一任について決をとりたい。

○採決 多数賛成

(我妻) それでは、お委せ願う事としたい。少数委員は、鈴木、竹内、星野、金沢のメンバーでやりたい。

小委員会は8日10時半からとしたい。

場所人事院ビル。]

338) 昭和32年から昭和36年まで主計局長、昭和36年5月30日から昭和38年4月1日まで大蔵事務次官、後に日本開発銀行総裁等歴任。

申延期論を受け容れなかった。星野委員もこれまでの17回の審議で議論は十分尽くされていると指摘し、さらに、鈴木委員が、大蔵省の意図を推測しつつ、答申延期論は国家補償否定論を背景にしたものであり、これまでのすべての議論の否定になると主張した。結局、答申延期をしないことになった。

「(石原) 今回答申を定めたいという事か。なお検討したいのだが。」、「(小熊) 補正予算の関係もあり、〔第16回及び第17回に……小柳注〕出席出来なかったので〔答申延期を……小柳注〕お願いする次第である。」。

「(我妻) そのつもりである〔今回答申を定めるつもりであるとの趣旨……小柳注〕。」。

「(星野) すでに17回審議している。こゝに出席の委員により各方面の意見は十分代表されていると推定している。」、「(鈴木) もう一度やれば良いという意味なら、一度位では殆んどかたがつかない。もし、国家補償をやめるという事になれば、それは重大な事態である。」。

#### (イ) 原子力損害賠償責任

答申案の内容は、①原子力事業者の無過失責任、②特別の事由のある場合(特に不可抗力性の強いもの)の原子力事業者の免責、③「原子力事業者」は、原子炉設置者のほか、原子力損害を生ずる危険性のある事業を行う者(政令で定める)、④原子力損害は、核燃料物質等の有害な特性によって第三者の蒙った損害であり、一般災害による損害を含まない、⑤「原子力事故」とは、広く原子力損害を生ずる可能性のある出来事や、状態を指す(正常運転も含む)、⑥「原子力事業者」への責任集中(求償権は、燃料供給等の契約を締結した者にはその故意又は重過失がある場合、第三者には故意過失の場合)などであった。これについて、次の点で議論があった。

①原子力事業者の無過失責任については、特に議論がなかった。当然と考えられたのであろう。

②特別の事由のある場合(「特に不可抗力性の強い」もの)の原子力事業者の免責については、議論があった。小熊大蔵省主計局法規課長は、原子力事業者の免責事由の拡大を要求し、具体的には、設置基準を守っていた原子炉が災害等で事故を起こした場合には、原子力事業者は免責されるべきであると主張した。これに対して、原電(原子力事業者)を代表する福田委員が、地震であつ

でも原子力事業者の責任の範囲であることを明確に規定してほしいと発言した。もっとも、それは、原子力事業者が地震による事故の場合にいかなるときも責任を負うという趣旨ではなく、むしろ、巨大地震は起きないであろうという予測（希望的観測）をもとにしたものであった。福田委員は「異常かつ巨大」とはどの程度の地震なのか、はっきりしないと述べつつ、「関東大震災の3倍なんていう地震はない」とも述べた。それ故、福田委員の発言は、原子炉設置反対運動対策の意味を持つと考えられる。そして、我妻博士も賠償責任が否定されるような巨大自然災害は起きないという点では同意し、この免責事由は「建前」を表現したのに過ぎないと論じた。

「(小熊) 不可抗力を「異常かつ巨大」というのは表現は難しい。」「(小熊) 不可抗力とは原子力委員会の設置許可基準を超えた場合にすべきである。地震ならばどこまでももつというはおかしい。」「[答申案は、地震であっても異常に巨大なものは原子力事業者が免責されることを予定していた。それ故、この発言は、ミスリーディングである。……小柳注]

「(福田) 地震は、事業者の責任に含めていることが判然とするような表現にして貰いたい。」「(福田) 異常かつ巨大、というのが関東大震災の10倍なのか、3倍なのか、同程度なのか判然としない。」「(福田) 関東大震災の3倍なんていう地震はない。」「(我妻) 異常かつ巨大な自然的災害は実際にはないと思う。それ故、かくか否かは建前だけの問題だと思う。」

原子力事業者である福田委員が「(福田)異常かつ巨大なを抜くのは結構だが、地震が抜けないような表現にして頂ければ結構だ。」と述べたことで、この問題について議論が終わった。

③原子力事業者については、特に議論がない。

④原子力損害については、保険会社委員から意見が出た。これは、⑤「原子力事故」の意義とも関連していた。具体的には、真崎委員がこの答申案について、原子力損害の定義が偶発的事故以外による場合も含むので広すぎないかと論じたが、星野委員が、法律が定める原子力損害の範囲と保険のカバーする範囲とでは一致しなくてよいと述べた。これは、正常運転による放射能の蓄積について、保険がカバーするか否かは別の問題とし、原子力事業者が賠償責任を

負うという趣旨である。

⑥原子力事業者の責任集中について、小熊主計局法規課長は、法律で具体的に規定する必要があるのかと質問した。

これに対して、二つの指摘があった。まず、原電側の意見は、提案を維持する方向のものであり、求償権放棄特約が原子炉購入のために実際上必要であり、この規定（契約関係にある場合には、供給者等の故意又は重過失がある場合にのみ求償できる）は対外交渉力を弱めることにならないと論じた。また、我妻博士の意見は、供給業者への求償権行使は故意に限るのが実際上必要かもしれないというものである（これは答申には生かされないが、その後の法案で配慮される）。

〔(小熊) 責任集中を準完全的にした理由如何。保険だけか。〕、〔(小熊) それは契約者間の勢力関係で定れば(ママ) 良いので、こゝで何も勝負をつける必要はないと思う。〕、〔(福田) 少なくとも現在の段階では、こうしなければ、原子力は購入出来ない。〕、〔(鈴木) 小熊さんの意見は求償権の問題だけなので、建前だけの問題であとは契約自由で、公序良俗に反しないかぎりどうにでも出来る。下請、更に再下請の場合等に契約上明文がないときも考えられる。こゝに重過失を原則としたと云って、交渉する立場が実質的に弱くなるとは思えない。〕、〔(我妻) 国際的に考えると或いは故意位に限った方が良くもれない。〕。

#### (ウ) 損害賠償措置

損害賠償措置について、答申案の内容は、①原子力事業者の損害賠償措置義務（一工場または一事業所当り一年につき50億円）及び損害発生による借置金額減少の場合における政府の損害賠償措置命令、②民営責任保険契約の約款の政令による規律、③保険者の責任保険契約の締結義務及び保険料率の行政的規制であった。

①原子力事業者の損害賠償措置義務（一工場または一事業所当り一年につき50億円）については、議論がなかった。これに対して、損害発生による金額減少の場合における政府の損害賠償措置命令（復元命令）については、保険会社委員から反対があった。しかし、この復元命令は、直接に保険に関連したのではなく、原子力事業者に関連したものであることから徹底的な反対はなかった。

〔(真崎) 復元命令を一年以内に考えたことは問題である。これ以上は、損害の片がついた所ならば良いのだが。見通しがつけば良いと思う。〕、〔(我妻) 保険会社で復元命令が困るという理由はないと思う。事業者については問題だが。本来一事故当り50億円ということが根本問題になっている。〕、〔(竹内) 結局、<sup>(ママ格構か?)</sup>物好だけつけてくれという意味ですね。実質的ないわゆる自動復元は呑むという事です。〕、〔(真崎) そうです。〕。

② 民営責任保険契約の約款の政令による規律については、保険会社委員から、約款を政令で定めるべきではないとの批判があった。その理由は、約款内容が変化していくことである。また、大蔵省銀行局委員（中嶋）は、約款を政令で定める場合にはこの内容に関連して国家補償が必要になる場合がありうるという理由で反対した。これに対して、答申案維持の立場から、鈴木委員が、損害賠償措置の内容は法律で厳格に規律すべきであると論じた。

〔(長崎) 民営保険で行くのに保険約款を政令で決めることができるかどうか。民間契約に干渉することはできないのではないか。〕、〔(真崎) しかしあくまでも約款を政令で決めることは私契約への干渉となり、むしろ政府と保険業界との条約になる。〕、〔(中嶋) 約款を政令で定めると国が民営保険の損失もカバーするようなことが起ることがあるかも知れない。〕。

〔(鈴木) ケースバイケースの認可ではなく、やはり画一的、かつ明示的でなければならぬ。〕、〔(真崎) 約款を<sup>(ママ法金か?)</sup>法例で定めた立法例はない。〕、〔(鈴木) 今の段階における最低限度は、政令で定めるとするのは、ゆずれないと思う。〕

③ 保険者の責任保険契約の締結義務及び保険料率の行政的規制については、この回では議論がない。これは、前回で議論があったためであろう。

#### (エ) 政府の原子力損害賠償補償

##### a 答申案の内容

答申案は、原子力事業者の損害賠償措置では損害賠償を履行しえない場合の政府による原子力事業者に対する損害賠償補償について、大きく二つの場合があるとしていた。第一は、「必要とされる損害賠償の金額の範囲内において、何らかの理由により損害賠償の支払が行われない場合」である。具体的には、保険金の支払遅延、保険契約の告知義務違反、保険契約がてん補しない危険（地

震であるが程度が一定程度までで原子力事業者の免責のない場合)である。第二は、損害賠償を超える損害が生じた場合である。答申案は、いずれについても政府補償を行うとした。

もっとも、政府補償をなした場合でも、政府は後に原子力事業者<sup>(ママ瑕疵か?)</sup>に求償しうる。第一の場合は、本来原子力事業者が負担すべきものであり、特にそうである。ただし、保険契約が<sup>(ママ瑕疵か?)</sup>てん補しない危険については、工作物の設置、保存に瑕疵があった場合に限っている。

なお、求償権規定の具体的意味については、①求償権の成立と②求償権の行使を区別して考えることができる。別の言葉で言えば、この規定の含意は、《法律上は政府は①求償権を有するが、実際には②求償権を行使しない》ではないかと考えられる。①については、星野委員が、「(星野)設置、保存のかしというのは今の判例では殆んど無過失的になるものと思う。故意、過失という事では主観的になり、あいまいになるのを恐れた。これで事業者にも負担させるという思想を織り込んだものだ。」と述べており、原則として求償権が成立すると考えられる。②については、後に、昭和35年1月20日第3回原子力委員会(後述)の議論において、「ここに求償権を規定したのは従来国がこの権利を行使したことはないので、求償権を行使することができるとした」(下線は小柳)との加舎章科学技術庁事務官発言がある。

第二の場合には、損害の発生について原子力事業者に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を有する。また、政府補償については、原子力事業者に政令で定める基準により、補償料を納付せしめる。第二の場合は、第一の場合に比べて、求償権の成立レベルで違いがあることになる。

答申案の国家補償体系		
問題になる場合	国家補償が必要になる理由	国の事業者への求償権
損害賠償措置の金額の範囲内の損害の場合	支払遅延	政府は原子力事業者に対し求償権を有する
	告知義務違反	政府は原子力事業者に対し求償権を有する
	保険不担保事由(地震等)	事業者 <sup>(ママ瑕疵か?)</sup> に工作物の設置、保存の瑕疵がある場合に限り政府は求償権を有する

損害賠償措置を 越える損害が生 じた場合	賠償措置金額を超 える損害	事業者に故意または重大な過失がある場合に 限り政府は求償権を有する
----------------------------	------------------	--------------------------------------

#### b 答申案の問題点

ところで、第一の場合と第二の場合は、賠償措置額（50億円）を基準に明確に分かれているようであるが、問題もある。答申案について、①事業者に賠償義務があり、それが保険でカバーされる場合（従業員ミス、納入燃料不具合（責任集中））、②事業者に賠償義務があるが、それが保険でカバーされない場合（保険契約告知義務違反、小・中規模地震）、③事業者に賠償義務がなく、保険のカバーも勿論ない場合（戦争、極大規模地震）のそれぞれの場合について、損害（賠償）額が50億円以下のときと50億円を超えるときの検討が必要になる。

①事業者の賠償義務が一定の金額までにせよ保険でカバーされる場合は、例えば、作業員の運転ミスによる原子力損害が発生した場合や核燃料の不具合により原子力事故が発生した場合（責任集中による事業者が責任を負う）である。これについて(i)損害が50億円以下の場合と(ii)50億円を超える場合がある。(i)損害が50億円以下の場合には、50億円までは原子力保険がカバーする（原子力保険の適用）。それ故、国家補償は必要がない。(ii)損害が50億円を超える場合、50億円までの部分は原子力保険がカバーする。また、原子力事業者の責任額を限定する旨の文章はない。それ故、原子力事業者が50億円を超える原子力損害についても賠償責任を負うが、その部分は原子力保険がカバーしない。そこで、「原子力事業者の要求される損害賠償措置では、損害賠償を履行しえない万一の場合に備えて、政府は、原子力事業者に対して損害賠償補償をする必要がある」ことになり、国が原子力事業者に対し補償を行う。その後、国は原子力事業者に求償するが、求償が可能なのは、事業者に故意又は重過失がある場合に限られ、実際上は求償権が成立する場合はあまりない。実質的に原子力事業者の負担は、軽減されている<sup>339)</sup>。

339) 更に、土地工作物の設置保存の瑕疵（民法717条）に基づいた求償も制限されていると見るべきであろう。瑕疵と過失の関連は残る問題である。

なお、この場合国がいくらの金額まで補償するのか、別の言葉で言えば、国の補償義務は無限なのかは明らかでない。特に制限する旨の文言がない以上、無限だと見ることが可能である。しかし、専門部会では、国の補償にも一定の限度(500億円の「外枠」)があるべきだという議論もまた相当有力であった。結局、この点についての明文が望ましい(無限なら無限と規定する)ことは言うまでもない。

以上の仕組みは、全体として、第17回専門部会での我妻博士の発言に関連している。我妻博士は、そこで次のように論じた。

「(我妻) 横、縦を国家が持つ型が良いと思う。〔原子力事業者の賠償責任を一定の金額で……小柳注〕 免責してそのあとは国家がもつというやり方は立法としてはやさしいが、摩さつが多いと思う。それで一応<sup>(ママ)</sup>原動事業者の責任とし、それを国家のもつ面と、保険のもつ面とに分ければ良いと思う。」、 「(我妻) 何れにしても〔原子力事業者は……小柳注〕 「責に任じない。但し国家補償云々」という書方はまずい。」、 「(我妻) 6条について、〔原子力事業者は……小柳注〕 どこまでも責任は負うが、50億を超える部分については、国家が持つという書方にしては如何。」、 「(我妻) 理論的には、〔補償額の限度を……小柳注〕 書かなければ打切っていないと考えるべきである。」

②事業者に賠償責任があるが、それが保険でカバーされない場合は、例えば、原子力保険に告知義務違反があった場合や中、小地震による事故があった場合である。告知義務違反の場合には、一応国家が事業者に補償を行うが、それは被害者への賠償支払のためであり、本来、それは事業者が負担すべきものであるとして、求償権の規定がある。中小地震の場合は、求償権が制限される。まず、中小地震は「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」でないため、原子力事業者は、これにより生じた原子力事故について賠償義務を負うが、原子力保険約款によれば、保険は、その危険をカバーしない。この場合であって、損害が50億円以下であると、国は、原子力事業者に補償した後に、原子力事業者の施設の設置、保存に瑕疵があるときに求償しうる。判例上では、施設の設置又は保存における瑕疵は比較的容易に認められる(先述の星野発言参照)。よって、比較的容易に国は求償しうると考えてよい。損害が50億円を超える場合で

は、原子力事業者の責任は限定されてないし、国はやはり補償を行う。もっとも、50億円以下の場合（部分）と比べて求償権の要件が異なり、国が原子力事業者に求償しうるのは、原子力事業者に故意又は重過失がある場合に限られる。それ故、実質的には、50億円を超えた部分については、国は、求償権を有し得ない場合が多いと考えられる。50億円を超えた部分について、求償権を成立しがたくした理由は、原子力事業者の実質的な負担を50億円で頭打ちにするためであろう。

より具体的に、関東大震災程度の地震で原子力損害が発生し、150億円の原子力損害が発生した場合を考えてみる。この場合には、原子力保険は一切カバーせず、原子力事業者は150億円の賠償責任を負うが、国が補償を行う。補償額は、原子力保険のカバーが及ばないため、150億円である。そのうち、50億円までの部分については、原子力事業者の施設の設置保存の瑕疵がある場合に求償可能である。原子炉設置許可基準は原子炉の耐震性について関東大震災を相当程度超える性能を要求しているから、関東大震災程度で原子炉が壊れたとなると施設の設置保存瑕疵の認定は比較的容易であろう。それ故、求償可能な場合が多い。50億円を超える部分については、原子力事業者の故意又は重過失がある場合に限り国は求償しうるから、求償権が成立しないことが多い。それ故、関東大震災程度の地震では、原子力事業者は50億円を求償され、それを超える原子力損害は国家が負担する。なお、実際には国が求償権を行使しないこともある。

それでは損害額が1兆円であったときはどうか。「外枠」（いくら金額まで国が補償するか）については明文を欠いているが、従業員ミスのような保険でカバーする場合と同様であることを考えれば、原子力事業者は無限の賠償責任を負い、これとの関連で、国は無限の補償義務を負うという解釈が可能であるが、明文はない。

③事業者には賠償義務がなく、保険のカバーもない場合とは、事業者免責事由である「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」の場合である。例えば、戦争や超々巨大地震がこれに該当する。事業者には賠償責任がない以上、原子力損害があっても事業者は賠償義務を負わない。また、保険も当然カバーしない。

この場合であって、原子力損害の額が50億円以下である場合とそれを超える場合について検討が必要になる。

まず、損害額が50億円以下の場合であるが、この場合、国家補償があるという理解（肯定説）と国家補償はないという理解（否定説）が可能である。

肯定説の根拠は、答申案の国家補償は「必要とされる損害賠償の金額の範囲内において、何らかの理由により損害賠償の支払が行われない場合」であり、その具体例のうち、「保険契約で填補しない危険によつて損害が生じたため、保険金の支払を受けえない場合」に該当するというものである。更に、第17回において我妻博士が、この問題について、肯定説を主張していたことも論拠になる。

否定説の根拠は、そもそも国家補償とは被害者の救済一般ではなく、「損害賠償補償」であること、具体的には「原子力事業者の要求される損害賠償措置では、損害賠償を履行しえない万一の場合に備えて、政府は、原子力事業者に対して損害賠償補償をする」〔下線部は小柳〕ものである以上、原子力事業者に損害賠償責任がない場合には、政府は、原子力事業者に「損害賠償補償」をなしえないこと、もしも、事業者に責任がないのに国家補償をするのであれば、国が直接被害者に行なうはずであること、前述の「保険契約で填補しない危険によつて損害が生じたため、保険金の支払を受けえない場合」の文言も、原子力事業者の賠償責任があるのに保険金の支払を受けえない場合を前提にしていることである。また、第17回において我妻博士が肯定説的な立場から書き直すことを指示したのにも拘らず、その旨の明文を欠いていることである。筆者は、否定説の方が素直な解釈と考える。

次に、損害が50億円を超えた場合である。この場合も国家補償肯定説と否定説が可能である。肯定説の根拠は、「損害賠償措置を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合」の国家補償がこれに該当するというものである。否定説（この場合は国家補償はないという説）も可能であり、その論拠は「損害賠償措置を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合」とは、原子力事業者の損害賠償義務を前提に置いているから、事業者に賠償義務がない場合は国家補償は関係がないことである。

結局のところ、この重要な問題について、答申案は明確でないと判断せざるを得ない<sup>340)</sup>。我妻博士はこの問題について「異常かつ巨大な自然的災害は実際にはないと思う。」と述べ、結果的に議論を回避した。第18回は、この問題を検討する場であったかも知れない。しかし、この回の議論は、国家補償がそもそも許容されるかという入口論、そもそも論にとどまった。

c 大蔵省主計局委員の批判

小熊大蔵省主計局法規課長は、原子力事業者への国家補償に強く反対した。そもそも、国家補償を行う理由がない、原子力事業者はその資力で賠償すべきである、他の危険産業の場合と比べてバランスが取れない、原子力産業だけを優遇するのはおかしい、国家はそのような義務を負うものではない、原子力災害の被害者救済についても限度があるというのである。

〔(小熊) 原子力事業者に補償するのはおかしい。〕、〔(竹内) 誰に払うと悪いのか。〕

〔(小熊) 何故補償するのか。〕、〔(竹内) 補償という言葉が悪いなら外の言葉を教えて貰いたい。〕〔(小熊) 保険で拂い、足りなければ残余財産で拂うべきである。〕、

〔(小熊) 事業者が能力があるのにも拘らず補償するのはおかしい。〕、〔(小熊) 火災だって同様だ。我々は他に波及するのをおそれる。〕、〔(小熊) 原子力政策といっても、石炭、重油もある。それらとの比較取量しなければならぬ。原子力だけで行けという時代でもない。〕、〔(小熊) 国家に義務づけるというのが、一寸飛躍しすぎている。〕、〔(小熊) 第三者を考えるにしても限度がある。〕

これに対して、我妻博士たちは原子力産業保護が必要である、原子力災害補償制度がないと第三者が納得しない、新しい考え方が必要である、国家補償が必要なことは既に原子力委員会が決定済みであり、この専門部会はそれを前提に考えている、事故があったら全財産を失うというのであれば、原子力産業への進出ができない、事故時の第三者保護が必要であるなどと指摘した。ここで

---

340) 後に、我妻博士は、この答申案にはほぼ従った「答申」(12月12日)がこの場合も国家補償を行なう内容であったと指摘している(我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号(1961年10月15日号)7頁)。もっとも、後に述べる、昭和35年1月28日案についてのGEとの議論では、科学技術庁原子力局側の回答は、この場合には、特別の補償はなく、一般的な災害救助によるというものである。

の議論は、次のように相当に激しいものであった。

「(我妻) 原子力産業の保護の観点から国家補償を考えた。勿論貴方のような考え方もある。」「(有沢) 大蔵省では、勿論色々のバランスを考えなければならない。原子力事故は確率が少く〔しかし、事故が起こればその規模は……小柳〕非常に大きなものになる。補償制度が確立しないことには、第三者が承知しない。それ故、何処の国でも補償制度を考えている。この新しい技術を採用しようとしているのだ。今迄の技術・事業の場合の類推適用では駄目だ。頭を切換えなければならないと思う。新しい技術には新しい考え方が必要だ。」「(我妻) この部会は、原子力委員会のこのような考え方<sup>341)</sup>、各国の状況を尤もとして考えている。それ故、今のような問題は、政府間で解決すべきで、本部会の関与すべきでない。」「(星野) 自分が拂えと云っても、支払能力は保障できない。」「(鈴木) 事故になれば裸になれというなら誰もやれない。」「(鈴木) 原子力政策の問題である。原子力産業育成の政策がなければこんなものは止めてしまえば良いと思う。」「(我妻) 原子力は新しく導入するのだから初めから今次的なシステムで行こうという事だ。時後的に処理するのだったら前もって合理的に定めておこうという事だ。」「(我妻) 根本的な解決は政府の政策としてやって行くべきで、本部会は、〔以下空白……小柳注〕、「(我妻) その時第三者をどうするか。」

こうして原理的対立は、大蔵省主計局委員の答申への留保となった。なお、注目すべきことに、この回を含めて、原子力災害補償専門部会は、原子力事業者の責任制限の憲法問題について議論をしていない。その理由は、①この問題の前提となる国家補償について「そもそも論」で対立したこと、②我妻博士の準備した答申案も表面上は事業者責任を限定していないことである。しかし、憲法問題は後に重要になってゆく。

---

341) 昭和33年10月8日第33回原子力委員会議事録(第39回委員会議事資料第7号)5頁(同資料は、内閣府への情報公開を通じて入手可能である。)では、「(佐々木) (四)〔原子力災害補償についての基本方針(案)昭和三十三年十月八日原子力委員会(第38回委員会資料第1号)〕について、国が最終的な責任をもつという肚を固めておく必要があると考えている。(有沢) それを今直ちに表明する時期ではない。」との議論がある。実際には議論がつけられていなかった。

やや、実質的な問題は、①保険金支払遅延の場合の国家補償について、保険会社委員が、保険金支払遅延はないと主張したため、我妻博士はこれを受け容れ、同項を削除することにした。②損害額が50億円を超える場合の国家補償後の求償について、原子力発電会社委員が、重過失を削除するように要求したが、これは受け容れられなかった。具体的には、原電委員は、損害賠償措置額を超える損害が発生した場合であって政府補償があったときに、原子力事業者<sup>(マ)</sup>に故意又は重過失があったときに、政府は求償しうるという規定について、重過失の要件を削り、供給者に故意がある場合に限り求償できるとするべきであると主張した。しかし、我妻博士は、故意の証明が困難な場合があるとして、重過失要件の維持を主張した。

（〔福田〕 8頁の重大な過失は困る。〔「損害賠償措置を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合。この場合には、損害の発生について原子力事業者<sup>(マ)</sup>に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を化する」との文についての批判であり、原子力事業者に重大な過失がある場合でも政府は求償しえないとすべきであるという趣旨……小柳注〕、〔我妻〕日本の民法によれば実質的には故意と同じである。故意だとすれば挙証出来ないことがある。それだけの違いである。〕）。

(オ) 原子力損害賠償処理委員会

この問題については、議論がなかった。

## ウ. 答申への準備

(ア) 答申案についての大蔵省意見（12月5日）

12月1日の審議の後、大蔵省銀行局委員から、答申案について意見が提出された。これは、原子力保険等にかかわるものである。

大蔵省

昭和34年12月5日

原子力災害補償専門部会  
部会長我妻栄殿

原子力災害補償専門部会  
委員石野信一

原子力災害補償専門部会答申書（案）に対する意見

標記のうち民営責任保険に関する部分について下記のとおり意見を申し述べますからよろしくお取り計らい願います。

記

1. 原子力事業者の具備すべき損害賠償措置としては、民営責任保険のみならず、供託その他これに相当する措置が考えられているが、民営責任保険に関しては、その保険金額は契約期間の如何にかかわらず1サイトにつきこれを設定する旨を明らかにされたい。

（従つて、答申案5頁の「一工場又は一事業所」は構内（サイト）単位を意味するものと解し、また同頁の「一年につき」を削除されたい。）

2. 損害賠償措置が不十分となつた場合における政府による復元命令は原子力事業者に対して行われるものであり、直ちに保険会社に対する保険金額復元の命令を意味しないことを確認いたしたい。

また、責任保険としては事故による損害が確定した段階においては保険金額の復元は差し支えないので、原子力事業者に対する復元命令を責任保険によつて裏付けるためには、損害が確定した後に復元命令を出すことができる旨を明らかにする必要がある。（答申案5頁）

3. 「民営責任保険の約款は政令でこれを定める」（答申案6頁）はこれを削除されたい。なお、国民の信頼感を高める意味において、保険約款の必要的記載事項を政令で定めることは差し支えない。

4. 保険会社に対して責任保険の締結義務を課することは国の補償問題を伴うのでこれを削除されたい。（答申案6頁）

この意見書は、締結義務等を問題にするものであり、答申での対応が問題になる。

(イ) 我妻博士による答申案への加筆

更に、我妻文書には、法務省罰紙への次の我妻博士の書込みがある。これは、12月12日の最終答申書の冒頭の文章に非常に近い内容であり、同部分が実質的に我妻博士の起草によっていることが判明する。

我妻書込み（法務省罰紙）

「原子力事業は、いうまでもなく、学術上及び産業上きわめて大きな利益をもたらすと同時に、万一事故を生じた場合には、その損害の及ぶところは測り知ることのできないものである。しかもその運営に関しては、科学上未知の点が少くないといわれている。したがって政府が諸般の事情を考慮してわが国においてこれを育成しようとする政策を決定した以上、万全の措置を講じて損害の発生を防止するに努めるべきはいうまでもないが、それと同時に、万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせるとともに<sup>342)</sup>、原子力事業者の賠償責任が事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能ならしめることのないように、適当な措置を講ずることが必要である。

このことは、諸外国において進められている立法作業においても例外なく認められている原理である。

当委員会は、これらの立法の内容とこれに関連する学者の研究を詳細に

342) 「泣き寝入りになること」の文言が一旦書き込まれた後消されている。

検討し、併せてわが国の事情を考慮した上で、上記の原理をつぎのような仕組みによって実現することが適当と考えた。

第一に、原子力事業者は、その事業の経営によって生じた損害については、いわゆる責に帰すべき事由の存在しない場合にも、賠償責任を負うべきである。ただし、近代科学の所産たる不可避の危険を包蔵する事業を営もうとする者は、よって生ずる損害については故意過失の有無を問わず賠償責任を負うべし、とすることは、今日ではすでに確立された原則であり、交通事業等についてはすでに広く適用されていることだからである。

第二に、原子力事業を営むに当っては、一定金額までの供託をするかまたは責任保険契約を締結する等の損害賠償措置を具備することを条件とすべきである。このことは原子力事業者の損害賠償義務の履行を確保することを第一の狙いとするものであるが、責任保険の方法による場合には、万一の場合に生ずる巨額の賠償責任を毎年支払う保険料に転化することによって原子力事業の合理的経営を可能ならしめるものである。

第三に、損害賠償措置によってカバーしえない損害を生じた場合には、国家補償をなすべきである。損害賠償措置はそれによって確保される金額に「[原子力事業の経営の上からいっても、保険の引受能力からいっても]」が抹消されている……小柳注] 限度があるだけでなく、現実の問題としては、種々の理由によって〔以下、欠〕]

#### (19) 答申（昭和34年12月12日）

原子力災害補償専門部会は、昭和34年12月12日に以下の答申書を提出した。その内容は、基本的に答申案に従ったものであるが、大蔵省委員留保の記述がある。これは、第18回の議論を反映したものである。以下では、答申を紹介した後、その内容、原子力委員会の対応更に答申の意義について検討する。

#### ア. 答申

原子力委員会への原子力災害補償専門部会の答申は、すでに獨協法学89号92

頁に掲載したのでここでは再掲しない。答申は、全体として、答申案に従っているが、答申案と比較すると、細かな文言を除けば、①序文の有無、及び②国家補償のあり方について違いがある。①について、答申案（資料現存のもの）には序文がないが、答申には序文がある。②答申案は「政府補償」の言葉を用い、それに2つの場合があるとするが、答申は、国家補償の言葉を用い、3つの場合があるとする。

①序文の有無についてであるが、答申案には、前文又は包括的理由が欠けているが、答申はこれについて詳細である。これは、我妻博士の起草による部分と考えられる（後述、第53回原子力委員会議事録参照）。もっとも、答申案に全く前文がなかったかは疑問がある。というのも、現存する我妻文書は3ページから始まっているのであり、1、2頁は何らかの理由で削除された形跡がある。いずれにせよ、この部分は、審議事項でもなかったから、当日配布されなかった可能性もある。②政府補償、国家補償の相違については、詳しく後述するが、実質的な意味の違いはないと考えられる。

## イ. 答申の内容

答申は、後述するように、原子力事業者の責任制限について明確でなく、また、国家補償についても無限とするかはっきりしない。答申は、一種の政治的文書としての性格がある。答申の意義については、専門部会の議論との関係で論ずる必要がある。答申に関連して重要なのは、加舎章「原子力災害補償の方向——原子力損害賠償保障法案の構想と問題点」時の法令337号（昭和34年12月23日号）である。加舎章科学技術庁原子力局課員は、原子力災害補償専門部会担当であり、海外の原賠制度調査の報告等を行っている。加舎論文の執筆時期は、答申書が提出される前であって、「去る12月1日に答申書案の審議が終え」た段階である。加舎論文は、答申そのものではないにせよ、答申の基本的考え方の解説として意義がある<sup>343)</sup>。

---

343) 同論文は、次の内容からなる。

— 答申がおこなわれるまでのいきさつ

## (ア) 制度の目的

原子力損害賠償制度に民法と異なる特別の制度が必要であるということは、制度の前提であった。

## (イ) 制度適用の範囲：原子力事業・原子力損害・原子力事故

原賠制度適用の範囲を定める基本的概念として、原子力事業、原子力損害、原子力事故がある。答申は、「原子力事業者」とは、「原子炉の設置者のほか、加工、再処理、核燃料物質の使用等原子力損害を生ずる危険性のある事業を行う者のうち政令で定めるものを指すものとする。」と述べている<sup>344)</sup>。

答申は、「原子力損害」とは、「核燃料物質等の放射性、爆発性その他の有害な特性によつて第三者の蒙つた損害を指し、一般災害による損害を含まないものとする。」とし、「原子力事故」とは、「偶発的事故のみでなく、広く原子力損害の発生原因となつたすべての出来事や、状態をいう。従つて、常時運転による放射能の緩慢な累積をも含む。」とする。

これに関連して、加舎論文は、「二 制度適用の範囲」で、原子力損害について、核燃料物質等の有害な特性「により」第三者の蒙つた損害を指すと論ず

原子力災害保障体制の必要性、暫定制度の整備、原子力損害賠償保障制度の準備

## 二 制度適用の範囲

対象とすべき原子力事業、原子力損害と原子力事故

## 三 民事責任の特則

無過失責任の特則、免責事由、責任の集中、求償権、責任の制限、時効

## 四 損害賠償措置

損害賠償措置の強制、原子力損害賠償責任保険、供託等の措置

## 五 国家補償

## 六 原子力損害賠償処理委員会

344) 政令で定めるとしていることの内容が問題になるが、加舎論文は、この点について、「臨界危険を包蔵するもの」とし、「原子炉等規制法で規制される事業のうち、製錬事業を除く全部が一応対象となりうる」と述べ、製錬事業除外の理由は、「臨界危険を伴わない」ことを理由として述べている。

る。加舎論文は、一方では、原子力災害以外の一般災害が原因となる場合には、原子力損害に含まれないことを指摘する。加舎論文は、他方では、「特性により」の「により」について、「『により』は、相当因果関係ということから、原子炉内の過度の核分裂反応によって放射性生成物が放出された場合はもちろん、原子炉格納構造物が損壊したため原子炉中の放射性生成物等が放出された場合、原子炉からの放射線により原子炉内冷却パイプが損傷を受け、そのために破裂した場合等も含まれる」としている。

また、加舎論文は、原子炉事故と原子炉損害の因果関係について、民法の原則に従って、被害者が立証することが必要であるとする。そうでないと、放射性物質による被害を受けた者があっても、それが自分自身の医療エックス線放射による場合、当時盛んであった諸外国の核実験による場合と区別ができず、「かえって、本来の被害者の損害賠償に悪影響を及ぼす」からである。賠償ファンドが有限であるとする、この「悪影響」は、本来救済されるべき原子炉災害の被害者への救済資金の減少を意味すると考えられる。

なお、原子力事故については、原子力事業に「事故」があることを要求するアクシデントベースではなく、原子力損害が発生したことがすなわち原子力事故であるというオカーレンスベースを採用している。これについては、専門部会の議論を通じて確認されたところであった。加舎論文は、こうしたオカーレンスベースは、IAEA草案から示唆を受けたとしている。

#### (ウ) 民事責任の特則

##### a 無過失責任

答申は、「原子力事業者は、その事業の経営によつて生じた損害については、いわゆる責に帰すべき事由の存在しない場合にも、賠償責任を負うべきである。けだし、近代科学の所産たる不可避の危険を包蔵する事業を営もうとする者は、よつて生ずる損害については故意過失に有無を問わず、賠償責任を負うべし、とすることは、今日ではすでに確立された原則であり、交通事業等についてはすでに広く適用されている」と述べる。問題は、次に見る原子力事業者の免責事由である。

## b 免責事由

答申は、無過失損害賠償責任と免責事由について次のように述べている。

「原子力事故による原子力損害については原子力事業者が無過失責任を負うものとし、極めて特別の場合にのみ免責されるものとする。但し、この特別の場合には通常「不可抗力」と呼ばれるもののすべてに及ぶのではなく、そのうちでもいわば不可抗力性の特に強いものに限るべきであるから、例えば「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」というなどこの内容を適確に表現する努力のなされることが望ましい。」

加舎論文は、「三 民事責任の特則」では、原子力損害賠償では、事業者につき危険責任等の理由から各国とも厳格責任、無過失責任を採用しており、日本も従うべきことを述べた後、そうであっても免責事由が必要だとして次のように述べる。

「このような原則〔無過失責任原則のこと……小柳注〕に対し、例外的な免責を認める必要性までも否定するわけにはゆかないとされている。その理由は、異常かつ巨大な災害が一般的に起こっている場合に、原子力災害についてだけ有責とし、個人財産についてまで損害賠償を保障することは、いちじるしく他との均衡を失するためである。〔下線は小柳〕このような場合に、国家による全般的な災害救助を期待することができるのは、もちろんである。すなわち、原子力災害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によって生じたものであることを原子力事業者が明らかにしたような場合には、責任はないとするものである。異常かつ巨大な自然的災害というものは、関東大震災の数倍あるいは数十倍の地震等を意味し、関東大震災程度の地震とか過去に経験したような台風等は、含まれないと解される。」

これは、免責事由の必要性について論じている。非常に大きな災害が起った場合に、原子力災害の被害者だけについてその財産上の損失について補填する

のは、他の被害者とのバランスが失われるというのである<sup>345)</sup>。その結果として、一般の災害被害者同様に、「国家による全般的な災害救助」すなわち、災害救助法による措置を期待するにとどまる。

### c 責任制限

原子力事業者の責任制限について、答申は余り明瞭ではない。答申は、この点に関して次のように述べている。

「原子力事業者の賠償責任が、事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能にすることのないように、適切な措置を講ずることが必要である。」

「種々の理由によつて賠償義務の履行の確保として不十分な場合を生ずることを否定することができないが、かような場合には政府が補償を行い、被害者の保護に欠けるところがないようにしなければならない。但し、国家補償を行うについては、原子力事業者から予め適当な補償料を徴収すべきのみならず、場合によつては補償した全額を原子力事業者から求償することにして、原子力事業者の責任と政府の原子力事業の助成政策との調和を図らなければならない」

「損害賠償措置を越える損害が生じたときに、その超過額について国家補償を行う場合である。この場合には、損害の発生について原子力事業者に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を有するものとする。」

以上のように、答申は、原子力事業者の「過大な負担」は適当でないと述べ

---

345) 確かに、これは重要な論点である。しかし、今回の福島第一原子力発電所の事故の場合のように、原子力発電所の事故があったため、長期にわたって帰還できない等の損失が生じた場合についても同様に考えることができるのが疑問になる。逆に言えば、この免責が存在する理由が他の一般的災害被害者とのバランスにあるとすれば、他の被害者とのバランスが失われないう限りで、長期間の帰住不能の損失については、原子力事業者の責任が免責されないと考えることが可能であろう。

るが、責任制限を明確に打ち出していない。これまでの議論では、原子力事業者の賠償限度額を明確に制限する提案があった。例えば、保障法案10月案6条は、その例であり、「(責任の制限) 第六条 原子力事業者は、一工場又は一事業所当り一原子力事故について五十億円（政令で定める事業については五億円）を超える原子力損害の賠償の責に任じない。ただし、第三十一条の規定により、政府が当該原子力事業者に対して補償を行う場合にはこの限りでない。」と規定した。しかし、我妻博士が、第17回専門部会で「(我妻) 何れにしても〔原子力事業者は……小柳注〕「責に任じない。但し国家補償云々」という書方はまずい。」などと指摘した。答申の表現は、これと関連する。

しかし、答申は、原子力事業者の責任を損害措置額で実質的に限定する意図であった。この点は、加舎論文ではっきりする。加舎論文は、原子炉事業者の責任制限が「各国の趨勢」であると述べた上で、その根拠は、「法律論的には無過失責任論との均衡であり、政策論的には原子力産業の保護育成のため」とであると指摘する<sup>346)</sup>。

そして、加舎論文は、責任制限の具体的あり方について次のように述べる。

「この制度では、法文上明記するかどうかは別として〔下線は小柳〕、原子力事業者は、實際上、一工場または一事業所当り五〇億円（政令で定める事業については、五〇億円の範囲内で政令で定める金額）を超える原子力損害を賠償する責めに任じないとする意見が圧倒的である。ただし、政府が原子力事業者に対して補償を行なう場合および原子力事業者に少なくとも故意がある場合には、例外となろう。」

346) なお、加舎論文は、時効について、「時効については、原子力損害には後発性があることを考慮すると民法の定める原則期間を短縮することには慎重であることが必要だが、他方、賠償金の早期確定と民間保険の負担を考慮すると短縮することにも理由がある。結局、各国ともこの問題の扱いに苦慮しているが、わが国では、未確定の賠償金の仮渡し制度を設けるなどして、民法の原則期間を短縮化しないこととなるであろう。」と述べる。

加舎論文は、「實際上」という含みある言葉を使っている。それは、法的に、原子力事業者の責任限度を設けることばかりでなく、原子力事業者責任の限度を設けないが、しかし、国家が賠償資金を援助することにより、事業者負担額を50億円とする制度が可能という意味である。「法文上明記するかどうかは別として」と述べていることもこれと関連する。

加舎論文は、同時に、この責任制限について、国民感情の上でまた、他産業との均衡の上で議論があることも指摘している。

「この責任制限論に対し、根本的かつ有力な批判があることを見のがすことはできない。それは、民営保険の附保限度額を根拠に五〇億円程度の金額で責任制限すれば、毎年いくらかの保険料の負担だけで、原子力事業者がいかに大きな災害を生じさせて死屍累々とさせても、企業財産がいかに豊かに残存していてもそれ以上は責任がないということは、国民感情としても許されるかどうか、また、あまりにも他の産業との均衡を失するのではないかという議論である。たしかに、原子力事業者の災害防止意欲を減少させるような制度であってはならないが、同時に、企業意欲をも抑圧しないような適切な配慮が必要であろう。」

以上のように、加舎論文は、原子力事業者の実質的責任限度額が保険金額を根拠にしていること、そのため、それは低い限度額に抑えられ、結果として、「死屍累々」的大災害を発生した場合でも企業財産が「残存」しうることは問題だと指摘している。もっとも、最終的には、加舎論文は、「企業意欲をも抑圧」することは避けなければならないとしている。

問題になるのが、責任制限予定額である50億円の根拠である。これについては、加舎論文は、「五〇億円は、民営保険の消化能力と諸外国との均衡を考慮した金額であるが、本来は、災害の起こる規模を理論的に解析して議論すべき事柄であろう。」と指摘している。

責任制限予定額である50億円は、原子力保険の引受額であった。それは、日本の損害保険会社の支払い余力とロンドン再保険市場の意向により定まった。

また、「災害の起こる規模を理論的に解析」する試みがあったが、しかし、それは、遅きに失したものであった。また、仮に50億円を超える金額がそこで要請されたとしても、実際には、対応できなかった。

原子力事業者の責任制限については、憲法適合性の問題がありうる。原子力事業者の賠償額制限で、被害者が、損害賠償を得られない場合が登場しうるからである。この問題は、アメリカでは、後に、1970年代に訴訟で争われ、連邦地裁では責任制限違憲判決があり、連邦最高裁が合憲判決を言い渡すことで決着する（後述参照）。既に述べたように、日本では、憲法問題は、原子力災害補償専門部会の18回に亘る議論の中では提起されていない。答申及びその解説も、憲法問題を論じていない。しかし、原子力委員会が昭和35年2月に具体的な法案を準備する過程で〔大蔵省だけではなく〕法制局<sup>347)</sup>から違憲論が提起され、法案の内容に相当程度影響を与えていく<sup>348)</sup>。

#### d 責任集中及び求償権

答申は、責任集中及び求償権について、次のように論ずる。

「原子力事業者」に、被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の者は、これらに対する責任を負わないものとする。但し原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある

347) この当時は、法制局は、法制局設置法（昭和27年7月31日法律第252号）に基づいて設置されていた。その後、議院法制局との関係から「内閣法制局」と改称された（昭和37年4月16日法律第77号）。法制局設置法3条は、「(所掌事務) 第三条 法制局は、左に掲げる事務をつかさどる。一 閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。」と規定していた。この閣議に附される法案についての審査事務は、現在に至るまで、(内閣)法制局の中心的所掌事務である。

348) 水野勝「原子力損害に賠償制度——原子力事業の健全な発達へ」時の法令357号（1961年）21頁は、原子力事業者責任制限を採用しない理由として、「被害者の損害賠償請求権を制限することは、財産権の保護の観点から憲法上の疑義があること」、「債務者の責任財産を限定することは、民事立法政策上問題」なこと、事故の際には「合目的的に援助」の制度があることをあげている。

者の故意又は重大な過失によつて原子力事故が生じたとき、およびこれらの関係のない第三者の故意過失によつて原子力事故が生じたときは、原子力事業者はこれらの者に対し求償することができるものとする。」

加舎論文は、責任集中については、その利点として、被害者にとり誰に責任があるか明確である、多数の供給者にとり不安除去ができるとする。その上、米国や西ドイツは法律レベルでは責任集中を規定せず、原子力賠償責任保険で供給者も被保険者とする事で対応していることを指摘しつつ、法律上スッキリすることが望ましいと述べる。また、求償権については、①民法の原則が故意又は過失がある場合となっているのを故意又は重過失と制限したが、特約を設ければ重過失でも求償権を放棄しうる、②求償権放棄特約を結ぶと供給者を極端に保護することになり、先進国優遇になりかねないという問題も残る、③第三者の通常的不法行為については、軽過失でも求償権を行使できるとする意見が多いと論じた。

#### (エ) 損害賠償措置

加舎論文は、損害賠償措置としては、損害賠償措置を強制していること、措置内容は保険、供託その他の措置であり、原則として一工場又は一事業所当り50億円とすること、事故の発生により損害賠償金額が相当に減少した場合には、政府は原子力事業者に復元を命令できることとしている。これは、事故主義を採用せず、敷地主義を採用したことと関連する。事故主義を採用すると事故を起こしても保険金額は減少しないという完全な自動復元を前提にしないと問題が生ずるのに対して、敷地主義では完全な自動復元は前提にしないが、一施設が二回以上の災害を起こした場合には損害賠償が不十分になる可能性があるため、一定程度（スイスは、措置額の10%程度を予定）の損害を与えた場合には、政府が原子力事業者に復元を要求できるとする必要があると論ずる。

#### (オ) 国家補償

国家補償については、国家補償の根拠と具体的あり方が問題になる。後者は、原子力損害が発生した場合であって、原子力事業者に責任があるが原子力保険がカバーしない場合、原子力事業者賠償責任が賠償措置額を超えた場合、原子

力事業者が免責されている場合について検討が必要である。

a 国家補償の根拠

国家補償の根拠について、答申は、「損害賠償措置によってカヴァーしえない損害を生じた場合には国家補償をなすべきである。損害賠償措置はそれによつて確保される金額に限度があるだけでなく、現実の問題としては、種々の理由によつて賠償義務の履行の確保として不十分な場合を生ずることを否定することができないが、かような場合には政府が補償を行い、被害者の保護に欠けるところがないようにしなければならない。」と述べている。答申が指摘するのは、「被害者の保護」である。

答申の解説である加舎論文は、国家補償の根拠として、①「国が原子力事業の許可をしたから国は法律的に補償責任を免れない」、②「国が公共の安全と利益を確保すべき任務がある」、③「国のエネルギー政策上から原子力開発利用の促進を図る」、④「諸外国の国家補償体制への動向」などがあるとする。

そのうち、①については、「さすがに消え失せ」たと指摘し、問題外の主張であると位置付ける。これは、原子力災害補償専門部会の議論を反映したものであろう<sup>349)</sup>。②については「災害救助という方法で行われるのが通例で、国家が個人財産まで補償する義務があるとするのは行きすぎ」であると述べる。③については、「全国民の負担で国家補償まで行なって助成しないと原子力はコマーシャルベースに乗らないというのでは、今までの原子力開発計画は、放射能災害という原子力の本質的な欠点を計算に入れなくて策定されたのではないか、いいかえれば、現段階の原子力研究開発は、まだ国家が直接行うべき段

---

349) 「国が原子力事業の許可をしたから国は法律的に補償責任を免れない」という見解は、専門部会でも議論された。例えば、第6回専門部会では、保険会社委員が「(真崎) 原子炉等の場合国際的に国家の責任とする場合には当然国内的にもかような施設を許可する国家の責任が問題にされていると見るべきだ。」と述べたのに対して、「(竹内) ただ一つ、国家が許認可をした場合に当然国家が事故等に補償する責任をもつべきだという思想については慎重に検討する必要がある。(我妻) 許認可と補償責任とは直ちに結びつかないと思う。」と発言している。我妻博士をはじめとして、部会の中心的メンバーは、原子炉の許認可と補償は直結しないという立場であった。

階ではなかったか等の疑問」もあると指摘する。最後に、④諸外国の動向についても、米国および西ドイツは「格段の経済力を背景」にしているし、米国は補償料を徴収している。また、「英国及びスイスは、災害が現実にかつた場合に国家が考慮する余地を規定しているに過ぎない」とも論ずる。

#### b 国家補償のあり方

##### (a) 答申における国家補償のあり方

答申の国家補償のあり方は、基本的に答申案に従っている。答申案は、補償について大きく二つの場合を挙げ、答申は三つの場合があるが、違いは、保険金支払遅延の扱いに関連する。答申案は、政府補償について「必要とされる損害賠償の金額の範囲内において、何らかの理由により損害賠償の支払が行われない場合」（保険金支払遅延等時間的遅延、告知義務違反義務違反、保険契約不填補危険発生）と「損害賠償措置を超える損害が生じたとき、その超過額について政府補償を行なう場合」との二つの場合があるとした。これに対して、第18回専門部会で、保険会社委員が保険金支払遅延はおこらないと論じ、我妻博士はこの部分を削る旨の返答をした。そして、答申は、国家補償は三つの場合があるとして、告知義務違反義務違反、保険契約不填補危険発生及び損害賠償措置超過損害発生を指摘している。違いはそれだけにとどまる。

国家補償の問題になる場合	補償	国の事業者への求償権
①責任保険契約に関し告知義務違反等の瑕疵がある場合	国家補償を行う。	特に制限はない（事業者みずから賠償すべきだから）
②責任保険契約で填補されない危険により損害が生じた場合	国家補償を行う。	事業者に工作物の設置、保存の瑕疵がある場合に限る
③損害賠償措置を越える損害が生じた場合	国家補償を行う。	事業者に故意または重大な過失がある場合に限る

もっとも、①と③は、単純に並列でなく、告知義務違反があつた場合で（①）、かつ、損害額が50億円を超える場合（③）がありうる。それ故、改めて、原因別に考えると次のようになる。

原子力事故の原因	保険	50億円までの 損害の補てん	50億円を超える損 害の補てん
従業員ミス, 核燃 料物質不具合	有効	保険 (50億円まで)	③国家補償 求償は事業者に故 意または重大な過 失がある場合無限 かは問題 (後述)
	告知義務違反が あると無効	①国家補償 求償は特に制限がない	
中小規模地震	約款により, あ らかじめ担保し ない	②国家補償 求償は事業者に工作物 の設置, 保存の瑕疵が ある場合に限る	
極大規模地震, 戦 争	原子力事業者に 賠償義務ないか ら無関係	不明 (後述)	不明 (後述)

答申の国家補償の体系は, 答申案と同様であるから, 答申案にあった二つの問題 (50億円を超える国家補償は無制限なのか? 超々巨大地震のときに国家補償があるのか) は依然として存在する。

これに対して, 加舎論文は, 次のように述べる。

「専門部会では, 国家が補償をするのは, たまたま低い民営保険の消化能力を補うという意味が強いとし, 原則として有償を前提として損害賠償措置の部分とそれを超える金額の部分との二段に分けて規定すべきだとしている。……損害賠償措置の金額を超える部分については, 後述の原子力損害賠償処理委員会が定める支払い計画に従って政府が補償をすることとされている。

損害賠償金が有限の場合に, 後発性のある放射線障害も考慮してどのように平等に配分するか等の問題がでてくる。<sup>350)</sup>」

加舎論文は, 「損害賠償金が有限」であって, 「配分」が必要になる場合を否

350) 加舎論文11頁。

定していない。ということは、国による補償について当然には無限と予定していない。

また、超々巨大地震等の場合について国の補償があるかであるが、前述のように加舎論文はむしろ否定的であって「国家による全般的な災害救助を期待」している。

このように論じた場合に問題になるのが、原子力事業者の責任限定論と矛盾しないかである。この点の議論がなされなかった。

#### (カ) 紛争処理

加舎論文は、紛争処理について、次のように述べる。

原子力損害賠償処理委員会については、原子力事故が発生した場合に、多数の被害者に対する賠償請求をすべて裁判所に任せるのでは問題が多い。その理由は、賠償金の支払を受けるまで時間がかかること、複数の裁判所で判断が異なりうること、損害賠償金総額が有限の場合の処理が困難であることである。そのため、総理府に行政委員会を設置し、その名称を（仮称）原子力損害賠償処理委員会とする。これが原子力損害の調査のみならず、賠償の支払計画、異議の裁定等を行い、更に損害賠償事件を委員会に強制付託させることも可能にする。原子力損害賠償処理委員会は、「実質的には、第一次の裁判権に似た権限を有するものであるが、形式的には、この委員会の裁定に対して異議のある場合にだけ東京高等裁判所に第一審の裁判権があるものとして、裁判権の一元化を図っている」。

原子力損害賠償処理委員会については、三条委員会とする構想であり、土地調整委員会がモデルと考えられる。これは、我妻博士が委員長であった経験もあった。

#### ウ. 答申の意義

ここでは、簡単に、答申に対する反応として新聞報道を紹介した後、留保のついた答申の意義について考える。

#### (ア) 新聞報道

昭和34年12月15日朝日新聞朝刊1面トップ記事は、「原子力災害の補償 法

案要綱まとまる 一定額以上は国で なお大蔵省と調整 通常国会提出」との記事を掲載した。内容は、基本的に12月12日の要綱の説明である。「国家補償に対しては、大蔵省事務当局が『民間事業による事故について国が補償するのは前例がない』と態度を保留しているので、同法案の最終決定までには、中曽根原子力委員長と佐藤（栄作……小柳注）蔵相の首脳部間でさらに意見を調整することになろう」と伝えた。

また、朝日新聞昭和34年12月16日朝刊社説（2面）は、「原子力災害と国家補償」と題し、原子力災害補償専門部会答申について、大蔵省が国家補償に反対していると述べた後に、「原子力事業の誕生期にはやはり何ほどこ適当な範囲で、国家補償を織りこむこともやむを得ないのではあるまいか。」と論ずる。ここでは、「何ほどこ適当な範囲」がどこまでかという問題が残されている。というのも、大蔵省の反対は、およそ一切国家補償をしないと論じているが、しかし、妥協の余地は残されているのであり、その場合どの程度の措置が「適当な範囲」になるかが問題になりうるからである。

新聞報道の中には、原子力委員会の姿勢に批判的なものもあった。やや後になるが、東京新聞1960年3月6日社説は、当時の原子力開発の停滞を前提にしながら、「私企業に対して国家がその危険を負担するのは行き過ぎではないか。」と述べ、大蔵省の主張に好意的である<sup>351)</sup>。

---

351) 東京新聞昭和35年3月6日3面社説は、「原子力補償は融資程度で」と題する。それは、「原子力がいかに大事な産業だからといって、私企業に対して国家がその危険を負担するのは行き過ぎではないか。米、英などは補償の道を開いているが、両国とも原子力の平和利用よりも、軍事面を重視しての措置であるといわれる。私企業が原子力に手を付ける以上は、その危険をコストに入れて採算を採るのが資本主義経営の鉄則ではないか」、「国家補償のような保護措置はできるだけ避けるべきで、どうしても何らかの保護措置を必要とするなら、補償の責任はあく迄企業とし、補償費の金融について便宜を与えるぐらいに圧縮すべきである」と論じた。この点を紹介するものとして、「日本の潮4 骨抜きになった原子力災害法」世界（雑誌）1960年6月号190頁。

(イ) 原子力災害補償専門部会（我妻部会）の失敗と遺産

大蔵省主計局の強硬な反対のために、原子力災害補償専門部会の答申は多数決により成立した。この点について、行政学研究者である森田朗教授の指摘（『会議の政治学』滋学社、2006年）を手がかりに2つの点（我妻部会の失敗と遺産）を指摘しうる。

第1に、失敗についてである。森田教授は、政府系の審議会において、「決定を多数決で行うことは、少数派の顔をつぶすことであり、それは同時に座長自らの顔がつぶれることである」と指摘している<sup>352)</sup>。その理由は、審議会の任務は、各界の意見を代表して満場一致型の結論を導き出すことにあるからである。審議会の使命は、政治的決定の場から距離をおいたところで、中立的、客観的な観点から意見や利害の調整を行うものと考えられるが、それが実現せず、最終的な決定は政治の場に委ねられることになった。この意味では、我妻専門部会は失敗であった。

第2に、遺産についてである。森田教授は、両論併記的な答申であっても、答申を出すことについての合意が得られ、「次の機会に、さらに議論を続ける基盤が維持される」ことに意義があるとしている<sup>353)</sup>。この関連から見ると、我妻答申は、その後の政治的調整の場所で、原子力委員会の立場をバックアップするものとして、一定の権威を発揮した。この権威には、先に引用した朝日新聞のようなメディアへの影響力も含まれる。しかも、大蔵省は、少数意見を唱え、妥協を行わず、少数意見併記というかたちをとったため、答申本体の多数意見の内容は、妥協のない先鋭的なものになり、わかりやすい。原子力損害賠償制度のように、政治的にも多くの意見がある問題について、斯界の最高権威者を中心とした答申は、政治的調整の場において一方の主張にとって有力な支援材料となった<sup>354)</sup>。

---

352) 森田朗『会議の政治学』（滋学社、2006年）51頁。

353) 森田朗『会議の政治学』48頁。

354) 我妻専門部会答申の権威は、現在にまで及んでいる。例えば、日本経済新聞平成25年12月2日朝刊4面（オピニオン面）「核心 原発動かす国家の責任：廃棄物と賠償 原点へ戻れ【編集委員滝順一】」は、原賠法制定時の我妻答申に注目している。

### 3 原子力委員会審議と原賠法案の成立

原子力委員会は、以上の原子力災害法制専門部会の答申をうけて、原子力災害補償のための法案準備にとりかかった<sup>355)</sup>。答申には、原子力事業者の賠償責任についての国家補償に関して、大蔵省主計局の留保があり、また、原子力保険については銀行局の留保があった。原子力委員会は、これらの障害を克服することが容易でなく、最終的法案まで相当の曲折がある。この間の過程について、昭和34年～35年版原子力白書は、次のように述べる (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1959/sb1202.htm>)。

「わが国においては、〔昭和〕32年ごろから災害補償制度についての検討をはじめ、33年10月原子力委員会は「原子力災害補償についての基本方針」を決定した。続いてこの方針に従い、専門的事項を審議するために原子力災害補償専門部会を設置した。同専門部会は、原子力委員会から諮問された原子力賠償責任、原子力責任保険、国家補償等原子力災害補償に関する重要事項を鋭意審議し34年12月10日<sup>(ママ)</sup>答申を行なった。

この答申を受けた原子力委員会は、その後2カ月余にわたり審議を重ね、35年2月24日「原子力災害補償制度の確立について」を内定し、(1)答申通り原子力事業者に無過失責任をおわせるが、責任の限度額は損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。(2)国家補償については、損害賠償措置の金額までの原子力損害で、損害賠償措置によっては損害賠償が行なわれないときは国家が補償する。損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合には、財政事情の許す範囲内において国家が補償する。(3)原子力損害賠償処理機関については答申の行政委員会にはこだわらない等

我妻答申は、原子力事業者責任制限論者にとって便利で有力な論拠である。

355) なお、この頃、西ドイツの原子力法が昭和34年12月23日に成立、スイス原子力法も同日に成立し、各国の体制整備の動きが見られた(科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』(通商産業研究社、1962年)13頁)。

の方針を定めた。

この内容に基づいて原子力委員会は関係各省と意見を調整しつつ、さらに審議を重ね、3月26日「原子力損害賠償制度の確立について」を決定した。この決定が前の内定と異なる点は、(1)無過失損害賠償責任については、賠償責任を一定額で打ち切ることは財産権の保護の観点から憲法上の疑義があるので、責任制限については規定しないとしたこと<sup>356)</sup>。(2)国の措置としては、損害賠償措置の金額までの原子力損害で、責任保険ででん補されない部分については、政府が原子力事業者と補償契約を締結して補償すること。損害賠償措置の金額を超える原子力損害については、政府は国会の議決を経た権限の範囲内で原子力事業者に必要な援助を行なうことができることとしたこと。(3)相当規模の原子力損害が発生したときは、政府は損害の状況およびこれが処理に関する措置を国会に報告し、政府の措置について国会の承認を求めることとしたこと等の諸点である。

この原子力委員会の決定に関しては、3月29日「政府は、万一の場合における原子力の核的災害の特異性にかんがみ、別紙原子力委員会の決定の趣旨を尊重し、すみやかに今国会に法案を提出するものとする」との閣議了解がなされ、以後約1カ月の間、法案化のための準備が行なわれたが、4月27日に「原子力損害の賠償に関する法律案<sup>(ママ)</sup>」として閣議決定がなされ、ついで5月2日にいたり、正式に法案として国会に提出される運びとなった。」

356) この点の記述は、重要である。法制局資料によれば、角田法制局参事官が、「内定」における責任制限のあり方を「違憲」と判断したことは明らかである。しかし、原子力委員会議事録では、違憲論が法制局によるものだと明確に記述されていない。とはいえ、内定と決定の違いの一つが、憲法問題にあったことを原子力委員会側も理解していた。この記述は、そのことを伝える。なお、遠藤・前掲注237書は、「第1章第2節なぜ日本だけが『無限責任』を原子力事業者に課したのか」の問題を提起したが(35頁)、憲法問題について検討していない。原子力白書のこの記述に気付かなかったためであろうかとの疑問が残る。遠藤前掲書は、我妻文書、加藤文書、原子力委員会文書、法制局文書、大蔵書(財務省)文書、文部科学省(旧科学技術庁)文書も利用していない。

以上のように、我妻部会の答申の後、原子力委員会昭和35年2月24日付「原子力損害賠償制度の確立について」(内定)及び3月26日付「原子力損害賠償制度の確立について」(決定)、3月29日閣議了解、4月28日閣議決定、5月2日法案提出などがある。これらの背後には、大蔵省主計局及び法制局との議論のやりとり及び法案が存在した。とりわけ、2月24日内定では、原子力事業者賠償責任を「一定額で打ち切る」こととしていたのに対して、3月26日決定では、「責任制限については規定しない」こととしたことが重要である。その間に相当数の法案が準備されている。

以下に述べるように、法案準備には、3つの段階があり、それは原子力事業者の責任制限と国家補償のあり方が中心問題であった<sup>357)</sup>。第1段階は、答申(昭和34年12月12日)から原子力委員会内定「原子力災害補償制度の確立について(昭和35年2月24日)」(以下、「2月24日内定」という。)まで、第2段階は、同内定から原子力委員会決定「原子力損害賠償制度の確立について(3月26日)」(以下、「3月26日決定」という。)まで、第3段階は、同決定から最終的な法案の閣議決定(4月28日)までである<sup>358)</sup>。各段階について詳しく述べると次のようになる。

第1段階の特徴は、法案(1月11日案、1月28日案、2月12日案、2月17日案)の作成と原子力事業者責任制限を特徴とした2月24日内定案の策定である。

このうち、諸法案は、とりわけ重要な争点である国家補償について基本的に原子力災害補償専門部会答申を前提にしていた。しかし、答申には大蔵省主計局が留保していたのであり、答申ベースの法案では大蔵省の賛成を得られない状況であった。そこで、原子力委員会は、当初は、資料を準備して事務レベルの折衝で大蔵省を説得しようとした。しかし、これは成功せず、大蔵省主計局の態度を変えさせることができなかった。

そこで、原子力委員会は、自民党に働きかけ、それを通じて大蔵省の態度を

---

357) 東京電力福島第一原発事故で問題になった原子力事業者の免責(「異常に巨大な天災非地変」等の場合の免責)については、殆んど議論になっていない。問題であったのは、事業者の賠償責任が成立した場合に実際上限られている。

358) 後述するように、閣議資料の文書にも、「党」との調整についての記述がある。

変えさせる目的で<sup>359)</sup>、原子力委員会の基本的方針として、特に原子力事業者

359) この点を強調するのが、雑誌・原子力国内事情(原子力国内事情昭和35年3月号「原子力損害賠償法案についての動き：解説」79頁)の次の記述である。

「原子力委員会は、前述の要綱に基づいて大蔵省と折衝しているが、その中で国家補償は財政の許す範囲とし、場合によっては公債の発行などによる国家措置を行なうこともあり得るとしている点について、最近まで大蔵省は強く反対していた。

大蔵省は、民間の事業者が利潤を求めて行なう事業であるから、公衆への補償責任はすべて事業者が負うのが当然である。国としては産業育成の立場から民間企業の及ばない範囲をせいぜい援助（融資等）するにとどめるべきで、国家が直接補償することはできないと主張し、これを認めれば、火薬工業による災害、工場廃液、大気汚染などによる公害の場合も国家補償請求の連鎖反応が起り、結局同じ措置をとらざるを得なくなるので、財政上困難であるとして、原子力委員会と根本的な考え方で真向から対立した。

しかし、原子力産業は未経験の領域の事業であり、ultra hazardous activitiesであるから、万一起こる事故にも未知のものが多からうから、あらかじめ災害の規模を想定しておくことはむずかしい。しかし故意、過失の有無にかかわらず、起こった事故については一切の責任を負わなければならないとすれば、採算の見通しが立ち難い。最近のエネルギー情勢から世界の原子力開発はスローダウンしているとはいえ、国家百年の計からみれば、その育成が国家的に必要なことはきわめて当然で、原子力産業の場合、他の産業に比して国家的保護の必要が大きいことは考慮されなければならないことであろう。

自民党の動き 自民党の〔政務調査会〕科学技術特別委員会は3月5日、原子力委員会の要綱について科学技術庁原子力局の説明を聞くとともに、委員会としての態度を協議した。この結果、事業者の無過失責任、50億円の賠償措置、50億円以上は財政の許す範囲で国家補償などの点を了承し、原子力事業に対する国家の監督権強化を条件に法案成立を積極的に援助すること、および大蔵省の反対にたいしては、諸外国の例からみても、原子力産業育成には国家保護が不可欠の要件であることをも認識させるように説得することを決め、同等の政調財政部会と合同会議を開いて意見調整を行ない、党総務会の了承を得て、法案の国会提出をはかる方針を決定した。』

の責任制限を特徴とした「2月24日内定」を作成した<sup>360)</sup>。原子力委員会は、この段階では、草案の個々の条文、文言について細かな議論をせず、2月24日内定等の基本的方針文書の作成に注力した。このため、2月24日内定と2月17日案は、比較的近接した日時であるが、両者には原子力事業者の責任限度という重要問題について異なる点がある。2月24日内定は、「原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする」と定め、原子力事業者の責任制限について、災害補償専門部会答申第2月17日案よりも徹底した。

第2段階の特徴は、原子力委員会の方針転換と大蔵省の歩み寄りによる「3月26日決定」の成立である。原子力事業者の責任制限を特徴とする2月24日内定に対して、大蔵省は頑強に反対した。自民党による審査、調整の場所である政務調査会<sup>361)</sup>で、大蔵省は再び頑なな態度をとった。中曽根原子力委員長は、議員立法という強行手段も口にしたことがあるが、それは実現しない<sup>362)</sup>。更に、法制局及び大蔵省から原子力事業者責任制限について憲法適合性の疑義が出

---

この記述によると、3月5日の自民党政務調査会科学技術委員会が決定的であったように見える。しかし、原子力委員会議事録の記述は、必ずしもこれと一致しない。とはいえ、自民党政務調査会の役割をはっきりと指摘している点で注目すべき記録である。

360) 第7回原子力委員会議事録「(委員長〔中曽根〕)委員会の態度を決定して見解を統一し、これに基いて党の方より大蔵省の方に働きかけた方が良い。(局長〔佐々木〕)その通りである。先づ委員会の見解の統一を計ることが必要である。そのために必要な案を作ったので御審議願いたい。」。

361) 政務調査会の役割について、中島誠『立法学一序論・立法過程論』(第3版、法律文化社、2014年)105頁、法制局について、同81頁、仲野武志「法制局の印象と公法学の課題」北大法学論集61巻6号(2011年)183頁。田丸大『法案作成と省庁官僚制』(信山社、2000年)12頁以下は、法案作成、法制局審査、各省協議について詳細に明らかにしている。

362) 「(中曽根)バックボーンをとれば多少の歩みよりはよい。あくまで基本は内定の線でやってもらいたい。交渉が妥結すると思わないが、手順としてやるということだ。その中にやむを得なければ、議員提出にでもしてゆきたい。」(昭和35年第12回原子力委員会議事録(3月2日))。

た。角田礼次郎法制局参事官は、「2月24日内定」の原子力事業者責任制限について、「違憲 事業者の責任を余りにも軽からしめる」と指摘した。このため、原子力委員会は、原子力事業者の責任制限を断念し、事業者の無限責任が確定していった。他方、大蔵省も一定程度の国家補償について理解を示すようになる。両者の歩み寄りにより原子力委員会決定「原子力損害賠償制度の確立について」（3月26日決定）が成立した。3月26日決定は、①その基本的内容について大蔵省及び法制局の承認を得たこと、②閣議了解を得たこと（「原子力損害賠償制度の確立について（閣議了解）」昭和35年3月29日「政府は、万一の場合における原子力の核的災害の特性にかんがみ、別紙原子力委員会の決定の趣旨を尊重し、すみやかに今国会に法案を提出するものとする。」）のため、2月24日内定とは異なり、相当の権威を持った文書である。2月24日内定から3月26日決定までの間の法案は、残されていないが、それは、資料残存状況の問題というよりも、基本方針がこの段階で動いていたため、法案作成作業が一旦中断したためと考えられる。

第3段階は、3月26日決定を前提とした具体的法案作成（3月31日案、4月2日案、4月15日案、閣議請議直前案（4月21日案）、4月27日閣議請議案）であり、その過程で国家補償への配慮がはっきりしていった。新たな法案作成作業として、3月26日決定後の3月31日案は、全31条であり、その前の2月17日案が全53条であるのと比べ、相当の変化をみせている。また法制局に残された法案では、4月15日の段階や閣議請議案直前案（4月21日案）まで、損害賠償措置を超える損害が生じたときは、政府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「援助を行なうことができる。」という「できる」規定であった<sup>363)</sup>。これに対して、4月27日の閣議請議案は、政府は「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。」として、「ものとする」規定になり、政府関与が文言の上で3月29日閣議了解よりも強められた<sup>364)</sup>。これには自民党政務調査会による法令審

363) このことは、政府の援助について全く政府の任意であると理解されたのでもなく、

原子力委員会は、国会の関与規定を設けて、政府の裁量に枠をはめようとしていた。

364) 以上の展開を示す文書は、①原子力委員会所蔵資料、②法制局資料、③我妻栄関

連文書、④加藤一郎閣連文書及び⑤財務省（大蔵省）主計局文書である。

①は、文字通り、原子力委員会での委員会の審議資料である。同文書は、「(「電子政府の総合窓口、イーガブ、行政文書ファイル管理簿 (<http://files.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch?gshotyo=09:145>)」から「行政文書ファイル名、原子力委員会(昭和39年度、昭和35年度)、作成者科学技術庁原子力局原子力調査室」で検索すれば見出すことができる。なお、同文書には、保存期間が、2006年3月31日までのものと、2008年3月31日のものがあり、前者は、「保存期間満了時の措置 保存期間の延長」とあるが、後者は、「保存期間満了時の措置 国立公文書館へ移管」との記載がある。この点について、国立公文書館に問い合わせた所、後者についての移管はないとのことであり、実際に原子力委員会に同文書が保存されていた。原子力委員会の情報公開担当者の話では、2006年3月31日までのものと、2008年3月31日のものは同一内容であるとのことであった。

その内容は、議事録及び提出資料からなる。そのうち、議事録は完全に残されている。昭和32年2月28日原子力委員会議事運営規則(昭和33年9月3日改正)は、「(議事録の作成、配布及び保管等)第6条 委員会の議事録は会議の議事経過を摘録して作成し、次回の定例会議又は臨時会議において配布し、確認を求めるとする。」と定めている。)

本稿筆者は、この資料が利用できることは、2013年9月の時点までは知らなかった。この資料の利用が可能であることを知ったのは、グリーンピースホームページ・スタッフブログ「原発メーカーは事故が「不安」?—法案から削除されたメーカー責任(2013-09-10)」(<http://www.greenpeace.org/japan/ja/news/blog/staff/-/blog/46532/>)である。同ブログは、「1960年第六回原子力委員会議事録」を公文書開示請求したこと及びその内容を伝えている。

②は、法制局による法案審議資料である。これは、法案になってからの資料のみならず、角田参事官が原子力災害補償専門部会に出席した時に入手した資料も含まれ、既に本稿(4)で一部利用している(獨協法学92号264頁)。筆者は、資料の存在自体は、早い段階から認識していた。資料の特徴は、法案の残存状況が良いこと、そして法制局の担当参事官である角田参事官の意図を示した書込みがあることである。この時代の法制局文書は、担当参事官毎に資料の扱いが異なっていた(統一的な文書規定は、昭和47年に定められた)ことが関連する。水野京子「法制局移管文書について」は、「担当者によって審議録へ綴られる資料や編綴方法、表題の付け方が違っており、「手持ち文書」らしく、各参事官の個性が表れているのも、整理

査が関係した。

全体として、この原賠法成立過程は、当時の重要な政治問題について様々な政治主体がどのように対応されたかの一つの有力なケースとすらみなしうるものである。本稿は、従来利用されていなかった諸文書を利用して、原賠法の複雑な立法過程を解明する。

### (1) 原子力委員会による法案作成

原子力委員会は、対大蔵省主計局折衝という難問を抱えていた。原子力災害補償専門部会は、18回の審議にもかかわらず、法案の最も基本的な構造において政府内の一致を見出すことができなかった。これは、我妻博士に座長としての技量不足があったが故ではない。大蔵省主計局は、災害補償専門部会では議論を余りしないで、その後のフリーハンドを残す戦略を採用していた<sup>365)</sup>。原子力委員会は、昭和35年1月から具体の法案作成を進めた。これはいわば事務的折衝による問題の解決に期待してのことであった。更に、原子力委員会は、

---

保存要領以前の審議録の特徴の一つ」と指摘する ([http://www.archives.go.jp/about/publication/kita/pdf/kita45\\_p113.pdf](http://www.archives.go.jp/about/publication/kita/pdf/kita45_p113.pdf)『北の丸』45号(2013年)119頁)。同文書は、国立公文書館で実物を閲覧可能であり、また、白黒画像はインターネット公開があり、利用が容易である。

③及び④は東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部が所蔵する。

更に、⑤財務省（大蔵省）文書として、「(行政文書ファイル名) 会計法規関係執務参考資料(平成8年度以前/協議法令/科学技術庁)」及び「(行政文書ファイル名) 昭和35年協議法律」にも、主計局審査と関連して原賠法関連資料(法案等)が存在する。

なお、これに加え⑥科学技術庁の文書が存在する。これは、国立公文書館移管分(庁議資料等)は利用が容易であるが、非移管文書は「行政文書ファイル」との関連が明確でなく、利用しにくい。筆者が入手した分については、後に紹介する。

365) 3月2日第12回原子力委員会では、「(石川)〔災害補償専門……小柳注〕部会では、大蔵省の委員は最後まで討論をしないで最後に反対だというのは残念だ。」との発言がある。

事務的折衝では困難が解決しないとして、自民党による政治的調整に期待し、そのための文書である2月24日内定の策定に向かう。

## ア. 法案準備方針の議論

(ア) 昭和34年第53回原子力委員会

答申提出直後の昭和34年第53回原子力委員会(12月16日)<sup>366)</sup>では、答申について論議があった<sup>367)</sup>。

---

366) 「行政文書ファイル名, 原子力委員会(昭和34年度), 作成者科学技術庁原子力局原子力調査室」(イーガブ・情報公開資料)中の資料「第54回委員会資料第3号」。

367) 「(4) 原子力災害補償について

(島村) 原子力災害補償専門部会では答申の作成を部会長に委ねられていたが小委員会をつくって資料(1)のごとき答申書を作り12月12日付で委員長宛答申を提出した。

(加舎) 配布資料(1)朗読

(島村) 2~4頁は我妻先生が執筆された総論の部分である。その後に態度を留保した委員のことが述べられているが、銀行局長の意見は契約の内容までこの法律の政令で決めること、契約締結の拒絶についての措置については保険業界の面目をつぶすことになるというので、必ずしも大きな反対意見はない。しかし、主計局長が国家補償について全面的に反対しているので、大きな問題になると考えられる。この点をも含めて、今後の進め方を御審議願いたい。

(中曽根) 主計局長が反対したのは?

(島村) 大蔵省では他の産業との関係もあって国家補償に反対しているが、世論の動向からみても最後まで反対するとは思われない。ただし補償の範囲を予算の中に限るという主張はするものと考えられる。

委員会としては、一応態度を決める場合には先立って大蔵省の意見を聞いた方がよいと思う。

(佐々木) 大蔵省としての意見をつめてもらって、AEC〔原子力委員会のこと……小柳注〕側に説明してもらうという正統な方向で進んで行った方がよいと思う。今月の23日前に一度下打合せをして、来月になってつめて行ったらよいと思う。

(有沢) しかし法案を作る作業を進めておく必要はある。ただ部会での大蔵側の意見を聞いていて、原子力の場合このような補償法が必要であるということはこちらが大蔵側に説明する必要がある。この点は十分につめておいてもらいたい。

第1に、大蔵省の反対について、鳥村科学技術庁原子力次長は、銀行局の反対は「大きな」ものではないが、主計局は「全面的」反対である、とはいえ、主計局も世論の動向から最後には折れて条件闘争になるとの見通しを示した。

（鳥村）2～4頁は我妻先生が執筆された総論の部分である。その後に態度を保留した委員のことが述べられているが、銀行局長の意見は契約の内容までこの法律の政令で決めること、契約締結の拒絶についての措置については保険業界の面目をつぶすことになるというので、必ずしも大きな反対意見はない。しかし、主計局長が国家補償について全面的に反対しているの、大きな問題になると考えられる。この点をも含めて、今後の進め方を御審議願いたい。（中曽根）主計局長が反対したのは？（鳥村）大蔵省では他の産業との関係もあって国家補償に反対しているが、世論の動向からみても最後まで反対するとは思われない。ただし補償の範囲を予算の中に限るという主張はするものと考えられる。

---

（佐々木）その資料をもって大蔵に当ることとするが、やはり、大臣同志で話し合いをしてもらって事務レベルに降してもらおうという線がよいのではないか。

（石川）ここで無過失責任の建前をとっていることが問題のもとになっているのではないか。

（有沢）その点は確かに現行民法の建前とは異なるが、我妻先生の意見では無過失責任は最近民法上でも認められているとのことであった。

（鳥村）国家補償についてはこの答申では限度についてふれていない。ここにも大蔵省が問題にする点が残されている。

（有沢）そのような技術的な問題もあるが、根本的には原子力の将来性というものがある。

（中曽根）条約上の免責条項もこれに関連している。

（鳥村）今後の取扱いとしては法案を作成することともに、原子力の特殊性をはっきりさせることとしたい。なお専門部会としては、このまま存続させるか、それとも今後政令を作るような段階において技術者をも加えて新たに部会を作るようになるか。

（有沢）一応法案を<sup>(ママ)</sup>上提するところまで存続させたらよいと思う。

（各委員）了承。」

なお、参照、原子力委員会月報第5巻第1号。

第2に、島村次長は、答申が国家補償の限度を設けていない点について、大蔵省が問題にするということも指摘した。この点は、後に1月11日法案などで、国家補償について「財政の許す範囲」という形で、限度を設けていることと関連する。

(島村) 国家補償についてはこの答申では限度についてふれていない。ここにも大蔵省が問題にする点が残されている。

第3に、今後の方針として、有沢委員が、法案を準備するとともに原子力の特殊性を強調して大蔵省を説得する事務的折衝を進めるべきだと論じたが、佐々木原子力局長は、中曽根原子力委員長と佐藤栄作大蔵大臣との政治的調整に期待した。

(有沢) しかし法案を作る作業を進めておく必要はある。ただ部会での大蔵側の意見を聞いていて、原子力の場合このような補償法が必要であるということはこちらが大蔵側に説明する必要がある。この点は十分につめておいてもらいたい。(佐々木) その資料をもって大蔵に当ることとするが、やはり、大臣同志で話し合いをしてもらって事務レベルに降してもらおうという線がよいのではないか。

#### (イ) 昭和34年第12回原子力委員会参与会

答申は、昭和34年12月17日の第12回原子力委員会参与会でも議論になった(原子力委員会月報第5巻第1号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N01/196003V05N01.html>))。そこでは、中曽根原子力委員長が大蔵省との交渉が問題であることを指摘した。

大屋参与：補償料はある程度のもを取ったほうが名目が立つということならば、少額の補償料を取ってもよい。この専門部会の答申の線に沿った法案を国会に提出して通してほしい。中曽根委員長：国会はともかく、まず大蔵省の賛成を得ることが問題と考えている。

また、原子力保険が地震をカバーしないことが問題とされた。それ以外は、原子力船への対応などの問題であった。

#### (ウ) 昭和35年第1回原子力委員会(35年1月6日)

その後、原子力損害賠償法制について、昭和35年第1回原子力委員会(1月6日)で、2点注目すべき動きがあった。第1に、原子力委員会の法案作成予

定の提示である。第2に、中曽根康弘原子力委員会委員長は、大蔵省対策として、自民党による政治的調整を提唱した。政治的調整は、すでに、昭和34年第53回原子力委員会でも意識されていた。これは、直ちに採用されたわけではないが、しかし、原子力損害賠償についての2月24日原子力委員会内定策定と関連する。

第1の法案スケジュールに関連して、昭和35年1月6日第1回原子力委員会では、昭和35年初頭「主要懸案事項」（同委員会資料第2号）が、「災害補償法、施設地帯整備法、動力用濃縮ウランの受入に関する特別措置法、障害防止法改正、原研法改正、委員会設置法改正」を通常国会提出予定法案として列挙している。原賠法は、懸案事項の筆頭である<sup>368)</sup>。実際、法案スケジュールは、次のようなものであった（「通常国会提出予定法案審議日程」第1回委員会資料第3号）。この法案作成の手順は、現在の法案作成と同様のものである<sup>369)</sup>。

---

368) 第1回原子力委員会議事録中で関連部分は次のとおりである。

〔(井上) 配布資料(3)〔スケジュールのこと……小柳注〕につき説明

損害賠償保障法案については、今週中に法案作成を終り来週に主計局との懇談会をもつことを考えている。この場合国家補償の必要性が大きな問題となる。委員会決定の時期は国会提出日との関係から、1月27日頃にしたいと考えている。

この時までには大蔵省と少なくとも大綱について了解点に達したいと思う。

……

(佐々木) 損害保障法については大蔵省との関係が一番問題になる。

(中曽根) これは党の科特委〔自民党政務調査会科学技術特別委員会のこと……小柳注〕なり、総務会で決定させたらどうか。

(佐々木) 原研法等の審議で大蔵省も当然引張り込まれることになるろう。

(石川) やはり原子力の特殊性と、補償の必要性をまとめたらよい。

(佐々木) 各国の例を早い時期に各方面に配布するつもりである。

(有沢) 大蔵省の反対の理由がはっきりしていない。

(佐々木) 他の産業の補償問題がこれに右へならえをすることを惧れている。」

369) 法制局ホームページ参照[http://www.clb.go.jp/law/process.html#process\\_1](http://www.clb.go.jp/law/process.html#process_1)。

法案名	担当課	原案局 議決定	各省折衝, 総務課審議	原子力委 員会決定	法制局 審議	閣議 決定	国会提出
原子力損害 賠償法	政策課	1.20	1.21~1.27	1.27	1.28~2.6	2.19	2.20
原子力施設 地帯整備法	政策課	1.28	1.29~2.15	2.17	2.18~2.24	2.26	2.27
原子力委員 会設置法の 一部を改正 する法律	政策課	1.11		1.13		1.29	1.30
以下略							

損害賠償法制の準備は、日程的には、このスケジュール通り進まなかった。その理由は、内部的には、担当する政策課が多くの重要法案を抱え、リソース不足があったと考えられることである。政策課は、原子力損害賠償法制以外に、原子力委員会設置法、原子力地帯整備法という重要法律を担当していた。そのうち、原子力委員会設置法改正は、昭和35年5月10日法律第79号「原子力委員会設置法の一部を改正する法律」として成立したが<sup>370)</sup>、原子力施設地帯整備法案は、原子力委員会内部でも反対が強く、この段階では実現せず<sup>371)</sup>、原子

370) 同改正は、原子力委員会委員増員(委員長以外の委員を「4人」としていたのを「6人」と2人増員)を実現した。朝日新聞昭和35年4月21日朝刊1面は、「三島(良績)、伏見(康治)、我妻氏らが有力 新原子力委員」との見出しをつけ、「また法律関係から選ぶとすれば、原子力委員会原子力災害補償専門部会長我妻栄氏が確実」と報じたが、西村熊雄および駒形作次が36年3月に原子力委員に就任した(原子力白書昭和35年版<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1960/sb201.htm>)。

371) 原子力周辺地帯についての都市計画は、後に至るまで実現しないため、原子力事故の際には近隣住民に大きな影響を与えることになる。同法案は、「緑地地帯」を指定し、そこにおいて建築物の新築、増築を制限することが重点であった(同法案7条)。政策課の人的資源の相当の部分がこの問題にも投げられている。(昭和35年2月3日第5回原子力委員会提出資料第1号「原子力施設地帯整備法(案)三五・二・二

力施設周辺の整備法案は、後年に委ねられた<sup>372)</sup>。

また、対外的には、大蔵省、法制局との対外的交渉が容易でなかった。一般に、財政措置と関連した政府法案では、法制局審査と大蔵省主計局審査があるが<sup>373)</sup>、

---

原子力局」第1条)。

しかし、昭和35年2月3日第5回原子力委員会は、この法案を国会に提出することを認めず、法案作成作業は停止された。委員会でも、有沢原子力委員は、「(有沢)人口制限だけでは地元は納得しない」、「(有沢)この案で各省折衝をやるのは問題だ。」などと批判した。

原子力施設地帯整備法案について、朝日新聞昭和35年1月28日1面記事は、「法案作成行き悩む、原子力施設地帯の整備」との見出しで次のように伝える。①この法案は中曽根科学技術庁長官がその必要性を唱え、「原子力施設を中心として工業地帯をつくることをねらい」としていたが、②「万一の危険性がある原子力施設の周辺に工場とそれにとまなう住宅街を設けることは適当でなく、世界にも例がない」ため、③法案作成で「中曽根構想を全面的に修正」して周辺住民を放射能被害から守ることに重点を置くことにした。この結果、④「科学技術庁当局が法案趣旨が一変したため、面くらった形」となり、法案作成が行き悩むことになった。

以上の新聞記事は、「科学技術庁当局」とぼかして記述しているが、実際には原子力委員が法案の「bright side」が少ない点を問題とした。

372) 原子力委員会は、昭和37年9月に、東海地区原子力施設地帯整備に関する計画のうち原子力に関するものを検討するため原子力施設地帯整備専門部会の設置を決定し、同専門部会(部会長飯沼一省)は、昭和39年12月23日に答申書を提出する。ここでは、「東海村および水戸対地射撃場を中心とする原子力施設地帯の理想像を端的に言えば、白亜の原子力施設を、公園、緑地等のグリーン・ベルト地帯がとりまき、その周囲には工場その他居住用以外の諸施設が配置され、さらにその外側には住宅が整備され、また、これらを結ぶ道路、衛生施設等が完備されることである。」との理想像を打ち出した(原子力委員会月報10巻4号<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V10/N04/196501V10N04.HTML>)。しかし、この時も法案となることがなかった。その後、東海村では、原子力施設が分散立地し、原子力施設の近隣に住宅と商業施設が設けられることになった(齋藤充弘「原子力施設の立地と東海村の変化」帯刀治=熊沢紀之=有賀絵理(編集)『原子力と地域社会:東海村JCO臨界事故からの再生・10年目の証言』(文真堂, 2009年)181頁。

373) 村川一郎『日本国「政府」の研究』(ぎょうせい, 1994年)223頁。

原賠法の場合には、特に、法制局審査で違憲論が登場したため、原子力委員会の立法方針の修正が必要になった。また、大蔵省主計局審査でも強力な反対を受けた。

第2の政治的調整への期待について、中曽根原子力委員長は、自民党政務調査会等での議論に期待した。

〔(中曽根) これは党の科特委〔自民党政務調査会科学技術特別委員会のこと……小柳注〕なり、総務会で決定させたらどうか。〕

原子力委員会の他の委員は、これに直ちに同調したわけではないが、その後、この方向に期待することになる。当時の政務調査会の動向については、雑誌『政策月報』（編集・自由民主党政務調査会）の巻末記事「政務調査会日誌」が明らかにしている。これを見る限り、政務調査会科学技術特別委員会は、原子力損害賠償に関して、2月23日という比較的遅い段階（2月24日内定の直前）で初めて議論をしている。

日付	政策月報原賠法関連記事
34年12月17日	科学技術特別委員会 35年度予算について <sup>374)</sup>
12月25日	科学技術特別委員会 予算案について <sup>375)</sup>
35年2月4日	外交部会・科学技術特別委員会合同会議 安保条約の審議方法及び国会提出法案について 科学技術特別委員会 東大糸川教授よりロケットの話をきく <sup>376)</sup>
2月9日	科学技術特別委員会 日・加原子力協定について <sup>377)</sup>
2月23日	科学技術特別委員会 原子力災害補償に関する件 <sup>378)</sup>

374) 政策月報48号（1960年1月号）157頁。

375) 49号244頁。「自由民主党政務調査会において、部会以外に特別委員会、特別調査会が存在するが、科学技術特別委員会は、中曽根康弘先生が、改進黨時代、科学技術の推進を日本の礎へと主張したことを重視し、置かれた最初の特別委員会である。」（村川一郎「政党の立法機能」北大法学論集45巻6号974頁）。

376) 50号171頁。

377) 50号172頁。

378) 50号176頁。

3月5日	科学技術特別委員会 原子力災害補償制度について <sup>379)</sup>
3月7日	科学技術特別委員会・財政部会合同会議 原子力災害補償制度について <sup>380)</sup>
3月9日	財政部会 当面の諸問題について
3月15日	科学技術特別委員会 原子力委員会について <sup>381)</sup>
3月25日	科学技術特別委員会 原子力災害補償制度について <sup>382)</sup>
4月21日	科学技術特別委員会 議題空白（政策月報52号158頁）
4月22日	審議会 <sup>(ママ)</sup> 原子力損害賠償に関する法律案（政策月報52号159頁）
4月26日	審議会 原子力損害の賠償に関する法律案（政策月報52号160頁）
4月28日	審議会 原子力損害の賠償に関する法律案 <sup>383)</sup>
5月4日	科学技術特別委員会 科学技術振興対策について <sup>384)</sup>

法案準備の最後の段階で、政務調査会審議会が3回開催されていることも重要である。政務調査会審議会は、部会、委員会でまとめられた政策事項を審議し、政務調査会としての決定を行う場所である<sup>385)</sup>。この最終段階でも条文修正が行なわれた（後述）。

379) 51号144頁。

380) 51号145頁。

381) 51号148頁。

382) 52号154頁。なお、52号151頁以下の「政調の動き」記事では、「本月中（昭和35年4月）に審議した重要法案は次のとおりであった。」として、「原子力損害賠償保障法案 原子力による損害が起つた場合の損害賠償措置と大災害の場合の国の援助等を規定したもの」と記述している。法案の名称は、最終段階のものではない。

383) 52号160頁。

384) 53号168頁。その後、同誌55号記事「科学技術振興への布石」は、「原子力損害賠償保障法案」について、5月13日に衆議院の科学技術振興対策特別委員会に付託されたが、会期の関係で継続審議となったことを伝えている（55号36頁）。

385) 村川一郎・前掲注373書132頁。この当時の自民党審査について最新の優れた研究

## (エ) 閣議請議法案までの年表

実際には、答申から閣議請議法案までの流れは、次のとおりである（原子力委員会の記述は、原子力委員会月報の記述に従った）。

専門部会答申から閣議請議法案まで			
	原子力委員会・参与会 (特に記述がない場合には原子力委員会)	法案	政府・産業界・自民党政務調査会
昭和34年 12月12日	原子力災害補償専門部会（我妻部会長）が中曽根委員長に答申を提出		
12月16日 第53回原子力委員会	原子力災害補償専門部会答申書が提出され、今後の取扱方針が審議され、賠償法の立法準備を進めることになった。		
12月17日	<u>参与会</u> で「中曽根委員長：国会はともかく、まず大蔵省の賛成を得ることが問題と考えている。」と発言。		
昭和35年 1月6日 第1回原子力委員会	昭和35年の懸案事項として、原子力損害賠償保障法案を上げる。法案成立までのスケジュールの提示		
1月11日		原子力損害賠償保障法案（1月11日案、全55条）	

として、奥健太郎「事前審査制の起源と定着に関する一考察——自民党結党前後の政務調査会」法学研究87巻1号（2014年）がある。奥は、雑誌『政調週報——政調活動の経過並びに結果速報』の有用性を明らかにした。「第三十四回国会政府提出法律案・条約調」『政調週報』2巻12号（昭和35年2月15日）36頁に、科学技術庁関連提出予定法案として、「原子力損害賠償保障法案」及び「原子力施設地帯整備法案」がある。当時の科学技術特別委員会幹部は、小坂善太郎委員長のほか、前田正男、西村英一、古池信三議員が副委員長である（自由民主党政務調査会役員名簿「(35・2・26現在)」政調週報第2巻14号36頁）。

1月13日 第2回原子力委員会	原子力損害賠償保障法案について、事務局でまとめた1月11日案が資料として提出され、内容の説明があった。		
1月20日 第3回原子力委員会	原子力損害賠償保障法案のうち、主として国家補償について審議。国家補償の規模、性格ならびに補償料等について今後引き続き検討する。		
1月21日 第1回参与会	「瀬藤参与：災害補償の専門部会の答申に対して大蔵省は反対しているというが。島村次長：態度を保留している。反対とはっきりいえるかどうかわからないがなお検討したいということである。」		
1月28日		1月28日 案（全61条）	
2月10日 第6回原子力委員会	(1) 原子力損害賠償保障法案について各省との折衝により問題となった諸点ならびにこれについての原子力局の対案が報告され、(イ) サプライヤーに対する求償権は故意の場合のみとする。(ロ) 損害賠償処理委員会の性格については行政委員会でも諮問委員会でもよい。(ハ) 国家補償については国が補償することを明記すべきで、その限度についてもたとえば500億円程度と規定したほうがよい。(ニ) 国家補償について限度法とすることは、その期間が10年以上ならば認めてもよいとの意見があった。		
2月12日		原子力損害賠償保障法案（2月12日案）法制局本「2. 18受2. 24審議」とある	

2月17日 第7回原子力委員会	原子力局案についての関係各省の意見が報告され本制度確立についての基本的方針、法案の内容につき審議が行なわれた。大蔵省との事務的折衝だけでなく、政治的調整を考慮に入れ「2月24日内定」の原案が作成された。	2月17日案(全53条)	
2月18日 第2回参与会	参与会で、「大屋参与：原子力事業者には原子力という特殊性から無過失責任が負わされているのだから、50億円の保険をかけるだけで勘弁してやるべきである。……有沢委員：その点では第1、第2案には差はない。差は500億円のようなある限度で補償の最高額をきるところにある。第1案のように金額の限度を示してこれだけは国家が出すというのがよいか財政の許すかぎり出すという言い方がいいかという問題である。」との議論があった。		
2月20日 第8回原子力委員会	原子力損害賠償保障法案について事務局から「原子力災害補償制度の確立」についての委員会案が提出され、審議されたが、結論が得られず、引き続き検討することになった。		
2月22日 第9回原子力委員会	「原子力災害補償制度の確立について」事務局から案の提出があり、検討。本日まで固まった案をもとに、外部との意見調整を行ない、24日の定例会議で決定することになった。		
2月23日			自民党政務調査会科学技術特別委員会「原子力災害補償に関する件」

2月24日 第10回原子力委員会	原子力災害補償制度確立についての委員会案が事務局から提出され、字句修正の後に「内定」した。原子力保険の免責範囲の縮小、保険金支払に関する基準等については今後も引き続き改善、明確化に努めることとなった。		
2月25日			原子力産業会議「原子力災害補償立法に関する要望」
2月26日			原子力委員会が大蔵省と打合せ
2月27日 第11回原子力委員会	2月26日の原子力委員会と大蔵省幹部との打合せ結果について検討され、国家補償に対する委員会の考え方を審議、今後さらに大蔵省と折衝を続けることとなった。		
3月2日 第12回原子力委員会	原子力損害賠償保障法案について有沢委員から大蔵事務次官との話合いの結果が報告され、今後の進め方としては、事務局ベースで問題をつめることとなった。		
3月5日			政務調査会科学技術特別委員会「原子力災害補償制度について」
3月7日			政務調査会科学技術特別委員会・財政部会合同会議「原子力災害補償制度について」

3月8日		主計局法規課案 (35. 3. 8)	
3月9日 第13回原子力委員会	原子力損害賠償保障法案について事務局から大蔵省、自民党などの折衝の経過が報告された。また、自民党財政部会において示された災害補償立法大蔵省案および部会における審議状況の報告があった。これまでの事務的折衝を無視された委員会としては早急に最終的な大蔵省案の提示を求めることにした。		政務調査会 財政部会で 大蔵省主計 局法規課案 を披露
		主計局法規課案 (35. 3. 11)	
3月12日 第14回原子力委員会	原子力損害賠償法案について、大蔵省主計局の本法案に対する考え方の骨子が事務局から報告され、審議の結果さらに事務折衝を続け、委員会内定案との調整を図ることになり、以後妥結に向かう。 50億円以上の事故が発生したときの国の措置については英国式に準じ、国会の議決によってきめることとし、法律の目的には第三者の保護を入れ、事業者の責任の限度と補償の有限性との関係も明確にすることになった。		
3月16日 第15回原子力委員会	大蔵省主計局法規課の保障法案に対する対案が事務局から提出され、50億円を超える損害についての措置を「50億円を超える損害が発生した場合には政府は損害賠償処理に関する措置を定め、これを国会に提出し、その議決を経て原子力事業者に対し、損害賠償を行なうために必要な援助その他の措置を行なうものとする」と修正の上了承し、これを案として各方面の意見を求めることとなった。		

<p>3月17日 第3回参 与会</p>	<p>「松根参与：政府の最高首脳とか科学技術会議あたりの高いレベルで意見を固める方法はないかと思う。中曽根委員長：御意見はごもっともで、適当な時期がくればそうすることを考えている。」との発言</p>		
<p>3月22日 第16回原 子力委員 会</p>	<p>原子力災害補償法案について大蔵省側の案について事務局から説明が行なわれ50億円以上の場合についての政府の行なう措置に関して審議が行なわれたが結論が得られず、引き続き検討することになった。</p>		
<p>3月23日 第17回原 子力委員 会</p>	<p>原子力損害賠償保障法案についての事務局案についての説明と有沢委員、篠原事務次官が通産事務次官と打ち合わせた結果の報告があり、審議が行なわれた。</p>		
<p>3月25日</p>			<p>政務調査会 科学技術 特別委員会 「原子力災害 補償制度に ついて」</p>
<p>3月26日 第18回原 子力委員 会</p>	<p>原子力損害賠償制度の確立について事務局から案が提出され、決定した。「政府は万一の場合における原子力の核的災害の特異性にかんがみ、原子力委員会の決定を尊重し、すみやかに今国会に法案を提出するものとする」との閣議了解を取り付けることになった。</p>		
<p>3月29日</p>			<p>閣議了解で 3月26日付 原子力委員 会決定を担 保</p>

3月31日		3月31日案(全31条)法制局本には、「4.1受」とある。	
4月2日		4月2日案(全31条)法制局本には、「4.4受～4.14第一読会了」とある	
4月15日		4月15日案(全25条)法制局本には、「 <del>4</del> 4.19第二読会了」とある。	
4月20日 第22回原子力委員会	2. 原子力損害の賠償に関する法律案について 標記法律案について法制局との交渉結果が報告され、逐条審議の結果、出席委員の了承を得、委員長の決定をまって委員会決定とすることになった。		
4月21日		4月21日案(全25条)	政務調査会 科特委
4月22日			政務調査会 審議会 <sup>386)</sup>
4月26日			政務調査会 審議会
4月27日 第23回原子力委員会	3. 原子力損害賠償保障法案について 事務局から原子力損害の賠償に関する法律案の最終的な修正案について説明が行なわれ、法案全文にわたって審議を完了したので本日付で委員会決定とした。		次官会議

386) 政務調査会審議会は、部会、特別委員会、特別調査会でまとめられた政策事項を審議し、政務調査会としての決定を行う場所であり、実際には、各省庁間の調整を行うとされている(村川一郎・前掲注373書132頁)。

4月28日			政務調査会 審議会「原子力損害の賠償に関する法律案」、 総務会、閣議決定
-------	--	--	--

### イ. 法案の準備

原子力委員会は、我妻答申を承けて、2月24日内定前に少なくとも4つの法案を作成した。1月11日案、1月28日案、2月12日案、2月17日案がそれである。これらは、とりわけ国家補償のあり方について、基本的に我妻答申に従った内容である。

これらの法案準備は、原子力損害などの技術的概念を詳細に定めることに有益であった。原子力災害の場合の国家援助などの法律の基本的枠組みについては、当時大蔵省主計局と対立していたが、その問題が決着した後は、迅速に具体の法案作成が可能になった。さらに、米国原子炉メーカーであるGE社との質疑が残っており、当時の法案について理解を深めることができる。

#### (ア) 昭和35年1月11日案（全55条案）

原子力委員会資料は、昭和35年第2回原子力委員会資料第3号として、「原子力損害賠償保障法案 昭和三十五年一月十一日」を収録している。これは、第1回原子力委員会資料第3号である法案作成スケジュール<sup>387)</sup>に従えば、原子力災害補償専門部会の答申後の最初の法案であると推測される。

---

387) 「34. 1. 6原子力局、1月5日～9日 法原案作成作業、1月11日～14日 原子力委員会と大蔵省（主計局）との懇談会、1月16日～19日 法原案局内担当官会議、1月20日 法原案局議決定、1月21日～27日 各省等折衝」がその内容である（昭和35年第1回原子力委員会資料第3号裏面の「原子力損害賠償保障法案関係スケジュール 34. 1. 6原子力局」）。

第2回委員会

資料第3号

## 原子力損害賠償保障法案

昭和三十五年一月十一日

## 原子力損害賠償保障法

## 目次

第一章 総則（第一条・第二条）

第二章 原子力損害賠償責任（第三条—第六条）

第三章 損害賠償措置

第一節 損害賠償措置の強制（第七条・第八条）

第二節 供託（第九条—第十二条）

第三節 原子力損害賠償責任保険（第十三条—第二十二条）

第四章 原子力損害賠償責任保険事業（第二十三条—第二十七条）

第五章 政府の原子力損害賠償補償（第二十八条—第三十条）

第六章 原子力損害賠償処理委員会（第三十一条—第四十八条）

第七章 雑則（第四十九条—第五十一条）

第八章 罰則（第五十二条—第五十五条）

附則

## 第一章 総則

## （目的）

第一条 この法律は、原子力事業に関連して原子力損害を与えた場合における適切な損害賠償を保障する制度を確立することにより、被害者たる第三者及び原子力事業者等の保護を図り、もつて原子力の研究、開発及び利用を推進することを目的とする。

## （定義）

第二条 この法律において「原子力」とは、原子力基本法（昭和三十年法

律第百八十六号) 第三条第一号に規定する原子力をいう。

- 2 この法律において「核燃料物質」とは、原子力基本法第三条第二号に規定する核燃料物質をいう。
- 3 この法律において「原子炉」とは、原子力基本法第三条第四号に規定する原子炉であつて、日本原子力研究所の設置したもの、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十二年法律第百六十六号）(ママ百六十八か?)第二十三条第一項の許可を受けたもの又は同法第三十九条第一項若しくは第二項の許可を受けたものをいう。
- 4 この法律において「加工」とは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第二条第六項に規定する加工をいう。
- 5 この法律において「再処理」とは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第二条第七項に規定する再処理をいう。
- 6 この法律において「原子力事業」とは、原子炉の設置並びに加工、再処理の事業及び核燃料物質の使用のうち政令で定めるものをいう。
- 7 この法律において「原子力事業者」とは、原子力事業を行う者をいう。
- 8 この法律において「原子力損害」とは、核燃料物質（使用済燃料を含む。）又は核燃料物質によつて汚染された物（原子核分裂生成物を含む。）（以下「核燃料物質等」という。）の放射性、爆発性その他有害な特性により又はそれに関連して、日本国内において第三者の蒙つた損害をいう。
- 9 この法律において「原子力事故」とは、原子力事業に関連して原子力損害を与える可能性のある出来事又は状態（核燃料物質又は核燃料物質によつて汚染された物の運送中におけるものを含む。）をいう。
- 10 この法律において「損害賠償措置」とは、原子力損害を賠償するための措置をいう。

## 第二章 原子力損害賠償責任

（無過失責任）

第三条 原子力事業者は、当該原子力事業に関連した原子力事故によつて原子力損害を生じたときは、その損害を賠償する責に任ずる。ただし、

その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じ、充分な設備を施しても防ぐことのできなかつたものであることを当該原子力事業者が明らかにした場合にはこの限りでない<sup>388)</sup>。

- 2 原子力損害が原子力事業者を荷受人とする核燃料物質等の運送中の原子力事故によつて生じたときは、前項本文の規定にかかわらず、荷受人たる原子力事業者がその損害を賠償する責に任ずる。

(原子力事業者以外の者の免責)

第四条 原子力事業者以外の者は、原子力事故による原子力損害を賠償する責に任じない。

(求償権)

第五条 原子力事業者は、故意又は過失により原子力事故を生ぜしめた者に対して求償権を有する。

- 2 原子力事業者は、当該原子力事業に関して資材又は役務を供給する者がその供給に関して原子力事故を生ぜしめた場合は、前項の規定にかかわらず、故意又は重過失により原子力事故を生ぜしめたときにのみその者に対して求償権を有する。

- 3 前二項の規定は、求償権に関し特約をすることを妨げるものではない。  
(民法の適用)

第六条 原子力事業者の損害賠償責任については、前三条の規定によるほか、民法(明治二十九年法律第八十九号)の規定による。

### 第三章 損害賠償措置

#### 第一節 損害賠償措置の強制

(損害賠償措置の強制)

第七条 原子力事業者は、損害賠償措置を講じていなければ、政令で定める原子力事故が起りうる状態(以下「操業状態」という。)における原

388) 免責事由については、「充分な設備を施しても」の文言があり、これは、保障法案10月案に従ったものであるが、その後の専門部会でのこの文言を削除すべきだという意見を反映していない。

子力事業を行つてはならない。

- 2 前項の損害賠償措置を講じようとするときは、総理府令で定めるところにより科学技術庁長官の認可を受けなければならない。

（損害賠償措置の内容）

第八条 前条の損害賠償措置は、供託、この法律で定める原子力損害賠償責任保険（以下「責任保険」という。）の契約の締結その他これらに相当する措置又は供託、責任保険の契約の締結その他これらに相当する措置の組合せにより、原子力事業の種類ごとに一工場又は一事業所当り五十億円（政令で定める事業にあつては五十億円以内で政令で定める金額）以上とする。

- 2 原子力事業者は、前項の損害賠償措置を変更しようとするときは、総理府令で定めるところにより科学技術庁長官の認可を受けなければならない。
- 3 原子力事業者は、損害賠償措置の金額が原子力損害の賠償に充てたことにより、第一項に定める金額を下まわつた場合には、原子力損害賠償措置を講じた日（本項又は次項の規定により復元した場合にあつてはその日）から一年以内に第一項に定める金額に復元しなければならない。
- 4 内閣総理大臣は、損害賠償措置の金額が原子力損害の賠償に充てられたことにより第一項に定める金額を下まわつた場合において必要があると認めるときは、前項の規定にかかわらず、当該原子力事業者に対し第一項の金額に復元することを命ずることができる。
- 5 前条第二項の規定は、第三項又は前項の規定により復元する場合に準用する。

第二節 供託<sup>389)</sup>

---

389) 保障法案10月案には、「(変更命令) 第十条 内閣総理大臣は、第八条の規定により原子力事業者によつて具備された損害賠償措置が不適當であると認めるときは、原子力事業者に対して損害賠償措置の変更を命ずることができる。」との規定があったが、これが削られた。

(供託)

第九条 第九条<sup>390)</sup>の規定による供託は、金銭又は総理府令で定める有価証券により行うものとする。

(優先弁済)

第十条 被害者は損害賠償請求権に関し、第八条の規定により供託された金銭又は有価証券につき、他の債権者に優先して弁済を受ける権利を有する。

(取もどし)

第十一条 原子力事業者又は原子力事業者であつた者は、左の各号に掲げる場合においては、総理府令で定めるところにより、供託した金銭又は有価証券を取もどすことができる。

一 原子力損害を賠償した場合であつて、科学技術庁長官の承認を受けたとき。

二 損害賠償措置の変更につき、第八条第二項の規定により科学技術庁長官の認可を受けたとき。

三 操業状態が存在しないことにつき、科学技術庁長官の確認を受けたとき。

2 操業状態が存在しなくなつてから二十年以内で科学技術庁長官が指定する期間は、前項第三号の規定にかかわらず、科学技術庁長官の指定する金額の金銭又は有価証券を取りもどす<sup>(ママ〔註書では「取もどす」〕)</sup>ことができない。

(総理府令への委任)

第十二条 この節に定めるもののほか、供託に関する手続は、総理府令で定める。

第三節 原子力損害賠償責任保険

(保険者)

第十三条 責任保険の保険者(以下「保険会社」という。)は、保険業法(昭

390) 本来は、「第八条の規定による」と規定すべきであったのが、保障法案10月案の規定そのままになっている。

和十四年法律第四十一号)又は外国保険事業者に関する法律(昭和二十四年法律第百八十四号)に基き責任保険を営むことができる者とする。

(責任保険の契約)

第十四条 責任保険の契約は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、これによる原子力事業者の損害を保険会社がてん補することを約し、保険契約者が保険会社に保険料を支払うことを約することによつて、その効力を生ずる。

(保険金の請求)

第十五条 被保険者は、被害者に対する損害賠償額について自己が支払をした限度においてのみ、保険会社に対して保険金の支払を請求することができる。

(保険会社に対する損害賠償額の請求)

第十六条 第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生したときは、被害者は、政令で定めるところにより、保険会社に対し、保険金額の限度において、損害賠償額の支払をなすべきことを請求することができる。

2 被保険者が被害者に損害の賠償をした場合において、保険会社が被保険者に対してその損害をてん補したときは、保険会社は、そのてん補した金額の限度において、被害者に対する前項の支払の義務を免がれる。

3 第一項の規定により保険会社が被害者に対して損害賠償額の支払をしたときは、保険会社が、責任保険の契約に基き被保険者に対して損害をてん補したものとみなす。

(差押の禁止)

第十七条 第十六条第一項の規定による請求権は、差し押えることができない。

(告知すべき重要な事実等)

第十八条 商法(明治三十二年法律第四十八号)第六百四十四条に規定する重要な事実又は事項は、責任保険の契約にあつては、政令で定めるものとする。

(責任保険契約の解除の<sup>391)</sup>効力)

第十九条 商法第六百四十四条の規定により、保険会社が責任保険の契約を解除したときは、その解除は、保険契約者が解除の通知を受けた日から起算して三ヶ月の後に将来に向つてのみその効力を生ずる<sup>392)</sup>。

2 前項の解除の効力が生ずる日前に危険が発生した場合には、商法第六百四十五条第二項の規定にかかわらず、保険会社は、損害をてん補する責に任ずる。この場合において、保険会社が損害をてん補したときは、保険契約者に対し、そのてん補した金額の支払を請求することができる。

(危険の増加又は減少による契約の変更)

第二十条 保険期間中に危険が増加し、又は減少したときは、責任保険の契約は、新たな危険に対応する責任保険の契約に変更されたものとみなす。

2 保険契約者又は被保険者は、保険期間中に危険が増加したことを知つたときは、遅滞なく、これを保険会社に通知しなければならない。

3 保険期間中に危険が増加した後に危険が発生し、保険会社が損害をてん補した場合において、保険契約者又は被保険者が前項の通知を怠つていたときは、保険会社は、保険契約者に対し、そのてん補した金額の支払を請求することができる。

4 保険会社は、第一項の場合において、危険が増加したときは、保険契約者に対し、政令で定めるところにより増加する額の保険料の支払を請求することができる。

391) 印刷された本文は、「無効等」とあるが、これが線で抹消され、「無効等」となり、「解除」の語が書き込まれている。

392) 告知義務違反について、3ヶ月後に効力を生ずるという昭和35年第11回原子力委員会(2月27日)では、「告知義務違反について英国では保険でみない事になっており米国ではそれについての規定はなく、保険がcoverすることになる。西ドイツは国家補償と合わせて考えているので問題はない。スイスは3ヶ月後に有効になるとしている。日本ではスイス方式をとったが、損保、銀行局が反対のためドイツ方式に行ったが、これに対しては主計局が猛烈に反対している」との島村次長による指摘がある(後述)。

5 保険契約者は、第一項の場合において、危険が減少したときは、保険会社に対し、政令で定めるところにより減少する額の保険料の返還を請求することができる。

（商法の適用）

第二十一条 責任保険の契約については、この法律に別段の定がある場合を除くほか、商法第三編第十章第一節第一款の規定による。

（政令への委任）

第二十二条 この節に定めるもののほか、責任保険の保険約款の内容に関し必要な事項は、政令で定める。

#### 第四章 原子力損害賠償責任保険事業

（責任保険の契約の締結義務）

第二十三条 保険会社は、政令で定める正当な理由がある場合を除き、責任保険の契約の締結を拒絶してはならない。

（保険料率）

第二十四条 大蔵大臣は、責任保険に関し、次の各号に掲げる処分についての申請があつた場合において、当該申請に係る保険料率が能率的な経営の下における適正な原価を償うものでなく、又は適正な利潤を超えるものであるときは、これらの処分をしてはならない。

一 保険業法第一条第一項による免許又は同法第十条第一項の規定による認可

二 損害保険料率算定団体に関する法律（昭和二十三年法律第九十三号）第十条第一項の規定による認可

三 外国保険事業者に関する法律第三条第一項の規定による免許、同法第五条の規定による認可又は同法第十九条において準用する保険業法第十条第一項の規定による認可

第二十五条 責任保険については、損害保険料率算定団体に関する法律第十条の二、第十条の三、第十条の五第二項及び第十条の八から第十条の十二までの規定は、適用しない。

第二十六条 大蔵大臣は、責任保険の保険料が能率的な経営の下における

適正な利潤を<sup>(ママ)</sup>こえると認めるときは、保険会社又は損害保険料率算定団体に関する法律第二条第二項の規定による損害保険料率算定団体に対して、責任保険の保険料率の変更を命ずることができる。

(同意)

第二十七条 大蔵大臣は、責任保険の保険約款及び保険料率に関し、次の各号に掲げる処分をしようとするときは、あらかじめ、科学技術庁長官の同意を得るものとする。

一 第二十四条各号に掲げる処分

二 前条の規定による変更命令

三 保険業法第十条第二項(外国保険事業者に関する法律第十九条において準用する場合を含む。)又は損害保険料率算定団体に関する法律第十条の六の規定による命令

2 大蔵大臣は、保険会社がこの法律、この法律に基く命令又はこれらに基く処分若しくは責任保険の保険契約又は保険料率について保険業法、外国保険事業者に関する法律、これらに基く命令又はこれらに基く処分に違反した場合において、保険業法第十二条第一項又は外国保険事業者に関する法律第二十二条第一項の規定による処分をしようとするときは、あらかじめ、科学技術庁長官の<sup>393)</sup>同意を得るものとする。

第五章 政府の原子力損害賠償補償

(損害賠償措置の金額の範囲内での政府補償)

第二十八条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、第八条第一項に定める金額までの損害賠償が適切に行われないと認めるときは、財政事情の許す範囲内において、その部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損害をてん補するものとする。

(損害賠償措置の金額を超過する部分についての政府補償)

393) 印刷された本文は、「内閣総理大臣」とあるが、これが線で抹消され、「内閣総理大臣」となり、「科学技術庁長官」の語が書き込まれている。

第二十九条 政府は、第八条第一項に定める金額を超える評価額の原子力損害が発生したときは、財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損害をてん補するものとする。

（求償権）

第三十条 政府は、前二条の規定により原子力事業者に代り損害をてん補したときは、当該原子力事業者に対し求償権を行使することができる<sup>394)</sup>。

## 第六章 原子力損害賠償処理委員会

（設置）

第三十一条 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項の規定に基づいて、政令で定めるときから、総理府の外局として、原子力損害賠償処理委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

（所掌事務及び権限）

第三十二条 委員会の所掌事務及び権限は、次のとおりとする。

- 一 原子力損害の調査を行うこと。
- 二 原子力損害に関する損害賠償金の支払計画及び支払方法を樹立し、並びにその実施を推進すること。
- 三 原子力損害に関する損害賠償の処理に関する異議の裁定及び紛争の処理を行うこと。
- 四 その他法律（これに基く命令を含む。）の定めるところにより委員会の権限に属させられた事項を実施すること。

（委員会への付託等の命令）

第三十三条 原子力事業者及び原子力損害の被害者等は、委員会が、当該原子力損害の損害賠償の処理の停止及び委員会への付託等前条の権限に

---

394) 1月28日案は、求償権のあり方に関する詳しい条文を定めているが、本1月11日案にはそれがない。それ故、政府求償権が限定されていないのであり、原子力災害補償専門部会の答申の趣旨を十分反映していない。

関し必要な命令を行つた場合には、これに従わなければならない。

(損害賠償の支払等の禁止)

第三十四条 委員会が、前条の規定により、原子力損害に関する損害賠償に関して委員会の審決への付託を命令した後においては、当該原子力損害に関する損害賠償の支払及びその受領は、委員会の審決を経なければ、効力を有しない。

(審決の請求)

第三十五条 原子力事業者及び原子力損害の被害者は、原子力損害に関する損害賠償に関して、委員会の審決を求めることができる。

(損害賠償の訴)

第三十六条 原子力損害に関する損害賠償に関する訴は、第三十三条及び前条の規定による委員会の審決に対するものでなければ、提起することができない。

(専属管轄)

第三十七条 第三十三条及び第三十五条の規定による委員会の審決に対する訴訟については、第一審の裁判権は、東京高等裁判所に属する<sup>395)</sup>。

(組織)

第三十八条 委員会は、委員長及び委員四人で組織する。

2 委員長及び委員は、非常勤とする。

(委員長)

第三十九条 委員長は会務を総理し、委員会を代表する。

2 委員長は、あらかじめ、委員のうちから、委員長に故障がある場合において委員長を代理する者を定めておかななければならない。

(委員の任命)

第四十条 委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

395) 1月28日案は、これに続けて、「(審決の手続)第四十二条 委員会の審決の手続に関する規定は、別に法律で定める。」との規定があるが、本1月11日案にはそれがない。

- 2 委員の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、前項の規定にかかわらず、委員を任命することができる。
- 3 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。
- 4 次の各号の一に該当する者は、委員となることができない。
  - 一 禁治産者若しくは準禁治産者又は破産者で復権を得ない者
  - 二 禁錮以上の刑に処せられた者

（任期）

第四十一条 委員長及び委員の任期は、三年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

- 2 委員長及び委員は、再任されることができる。

（失職及び罷免）

第四十二条 委員長又は委員は、第四十条第四項各号の一に該当するに至つたときは、その職を失うものとする。

- 2 内閣総理大臣は、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員長若しくは委員に職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得てこれを罷免することができる。

（給与）

第四十三条 委員長及び委員の給与は、別に法律で定める。

（特定行為の制限）

第四十四条 委員長又は委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治活動をする行為をしてはならない。

（秘密保持義務）

第四十五条 委員長又は委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

（会議）

第四十六条 委員会の会議は、委員長が招集する。

2 委員会は、委員長及び二人以上の委員の出席がなければ、会議を開き、議決をすることができない。

3 委員会の議事は、委員長及び出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。

4 委員長に故障があるときは、第三十九条第二項に規定する委員長を代理する者は、委員長の職務を行うものとし、前二項の規定の適用については、委員長である者とみなす。

(庶務)

第四十七条 委員会の庶務は、科学技術庁原子力局において処理する。

(事務局)

第四十八条 政令で定めるところにより、委員会に事務局を置くことができる。

2 前項の規定により委員会に事務局が置かれた場合においては、委員会の庶務は、前条の規定にかかわらず、事務局において処理する。

3 事務局に、事務局長その他の職員を置く。

4 事務局に置かれる職員の定員は、別に法律で定める。

## 第七章 雑則

(国に対する適用)

第四十九条 この法律の規定は、第三章、第五章及び次章の規定を除き、国に適用があるものとする。

(報告徴収)

第五十条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、原子力事業者に対し、報告を求めることができる。

(立入検査)

第五十一条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、原子力事業者の事業所その他の場所に立ち入り、その者の帳簿、書類その他必要な物件を検査させ、又は関係者に質問させることができる。

- 2 前項の規定により職員が立ち入るときは、その身分を示す証明書を携帯し、かつ、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない<sup>396)</sup>。

## 第八章 罰則

第五十二条 次の各号の一に該当するものは、一年以下の懲役若しくは、十万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 第七条の規定に違反した者
- 二 第八条第二項から第五項までの規定に違反した者
- 三 第十条の命令に違反した者
- 四 第三十三条の命令に違反した者

第五十三条 次の各号の一に該当する者は、一万円以下の罰金に処する。

- 一 第五十条の報告をせず、又は虚偽の報告をした者
- 二 第五十一条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して陳述をせず、若しくは虚偽の陳述をした者

第五十四条 法人の代表者若しくは法人又は人の代理人その他の従業者が、その法人又は人の事業に関して前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

第五十五条 保険会社が第二十三条の規定に違反したときは、保険会社の取締役（外国保険事業者に関する法律に規定する外国保険事業者にあつては、その日本における代表者次項<sup>ママ「」欠か?</sup>において同じ。）は三十万円以下の罰金に処する。

- 2 保険会社又は損害保険料率算定団体が第二十六条の命令に違反したときは、保険会社の取締役又は損害保険料率算定団体の理事は、三十万円

396) 1月28日案は、この条文の後に、「(通商産業大臣又は運輸大臣への通報)」に関する規定を設けているが、1月11日案は、この規定を欠いている。

以下の過料に処する。

#### 附則

##### (施行期日)

- 1 この法律は、公布の日から起算して一年をこえない範囲内において政令で定める日から施行する。

(以下略)

全体に、1月11日案は、保障法案10月案の影響下にあり、次の特徴がある。

①法律の目的として、「被害者たる第三者及び原子力事業者等の保護を図り、もつて原子力の研究、開発及び利用を推進することを目的」とする(第1条)。

②原子力事業者に無過失責任を課しつつ、その免責事由として、「ただし、その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じ、十分な設備を施しても防ぐことのできなかつたものであることを当該原子力事業者が明らかにした場合にはこの限りでない」と定める(3条但書)。この点は、保障法案10月案に従ったものであるが、その後の専門部会での「十分な設備」云々文言を削除すべきだという議論を反映していない。

③原子力事業者の責任制限は、規定していない。1月11日案の元になっている保障法案10月案(本案)では、「(責任の制限) 第六条 原子力事業者は、一工場又は一事業所当り一原子力事故について五十億円(政令で定める事業については五億円)を超える原子力損害の賠償の責に任じない。ただし、第三十一条の規定により、政府が当該原子力事業者に対して補償を行う場合にはこの限りでない。」等の規定が存在したが、1月11日案は、その規定を削っている。そのため、それ以後は、保障法案10月案に比べて、条文番号が一つずつ繰り上がっている。原子力災害補償専門部会で、我妻博士は、明示的責任制限に反対していたが、これが反映している。

④国家補償(50億円以下の原子力損害で原子力事業者が責任を負うが原子力保険カバーがない場合、具体的には地震)について、「財政事情の許す範囲内において、その部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損

害をてん補する」(28条)。この場合について、「原子力事業者に代り損害をてん補したときは、当該原子力事業者に対し求償権を行使することができる」と定めるが(30条)、政府がいかなる場合に求償をなしうるのか、制限はないのかが不明であり、原子力災害補償専門部会の答申の趣旨を十分反映していない(1月28日案は詳しくこの点について定める)。

⑤50億円以上の原子力損害発生の場合について、「財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損害をてん補するものとする」と定める(29条)。求償権については、④の場合と同じで、詳細の規定を欠いている。

⑥補償料について、定めがない。この点、次の1月28日案は、32条として「原子力事業者は、総理府令で定めるところにより、政令で定める金額を、補償料として政府に納付しなければならない。」と定めている。もっとも、政府が補償を行った場合に、求償権があるとすると、なぜ補償料があるのかがやや理解しにくい。推測としては、補償料は、求償権が成立しない場合についての一種の保険料という意味合いかと考えられる。

⑦原子力事業者の責任集中と求償権について、原子力事業者に責任集中させつつ(4条)、求償権は、一般第三者では故意又は過失あるとき、供給者等では故意重過失あるときに、原子力事業者は求償しうるとしている(5条1項及び2項)。

⑧原子力保険の締結義務について、明確に規定している(23条)。その他、原子力保険について、保険料率についての規制(24条)を含め、詳細である。

⑨紛争処理委員会について、国家行政組織法第3条第2項の規定に基づく行政委員会としての原子力損害賠償処理委員会を設置する(31条)。委員会は、「原子力損害に関する損害賠償に関する訴は、第三十三条及び前条の規定による委員会の審決に対するものでなければ、提起することができない。」などの強い権限(36条)がある。

以上のように、1月11日案は、国家補償の求償権について詳細な規定がなく、原子力災害補償専門部会答申を十分に反映していない未完成の内容である。次に見る、1月28日案が実質的に最初のまとまった法案ということになる。

(イ) 1月28日案(全61条案)

1月28日案の内容は、次のとおりである。

原子力損害賠償保障法案<sup>397)</sup>

昭和三十五年一月二十八日

原子力局

原子力損害賠償保障法

目次

第一章 総則(第一条・第二条)

第二章 原子力損害賠償責任(第三条—第六条)

第三章 損害賠償措置

第一節 損害賠償措置の強制(第七条・第八条)

第二節 供託(第九条—第十二条)

第三節 原子力損害賠償責任保険(第十三条—第二十二條)

第四章 原子力損害賠償責任保険事業(第二十三条—第二十七條)

第五章 政府の原子力損害賠償補償(第二十八条—第三十四條)

第六章 原子力損害賠償処理委員会(第三十五条—第五十三條)

397) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部[編]『我妻栄関係文書目録』(2003年)119頁「【13】原子力①4補償関係3.災害補償専門部会関係4)原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料(和文タイプ)。1月28日案は、原子力委員会資料には残されていないが、東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部加藤一郎文書も所蔵する。加藤一郎文書本も、和文タイプによっている。加藤一郎教授により、「1.28草案 改訂あり」の書き込みがある。また、同資料の表紙にも「三十五・一・二八」の書き込みがある。もっとも、我妻文書本と比べると、加藤文書本は頁建てや文言が若干異なる。形式面では、我妻文書所蔵本の法案は、章と章の間に間隔がないのに対して、加藤文書所蔵本は1行分の間隔をおいている。また、目次の第七章について我妻文書は、(第五十四条—第五十七條)としているのに対し、加藤文書所蔵本は、(第五十七條)としている。これは、我妻文書所蔵本が正しい。このため、本稿は、我妻文書所蔵本に従う。

第七章 雑則（第五十四条—第五十七条）

第八章 罰則（第五十八条—第六十一条）

附則

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、原子力事業により原子力損害が生じた場合における適切な損害賠償を保障する制度を確立することにより、被害者たる第三者の保護を図り、あわせて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

（定義）

第二条 この法律において「原子力」とは、原子力基本法（昭和三十年法律第百八十六号）第三条第一号に規定する原子力をいう。

2 この法律において「核燃料物質」とは、原子力基本法第三条第二号に規定する核燃料物質をいう。

3 この法律において「原子炉」とは、原子力基本法第三条第四号に規定する原子炉であつて、日本原子力研究所の設置したもの、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十二年法律第百六十六号）第二十三条第一項の許可を受けたもの又は同法第三十九条第一項若しくは第二項の許可を受けたものをいう。

4 この法律において「加工」とは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第二条第六項に規定する加工をいう。

5 この法律において「再処理」とは、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第二条第七項に規定する再処理をいう。

6 この法律において「原子力事業」とは、原子炉の設置並びに加工、再処理の事業及び核燃料物質の使用のうち政令で定めるものをいう<sup>398)</sup>。

7 この法律において「原子力事業」とは、原子力事業を行う者をいう。

398) 加藤文書の資料には、書き込みで、「輸送這入る？答申除く」とある。

8 この法律において「原子力損害」とは、原子力事業により、かつ、核燃料物質(使用済燃料を含む。)又は核燃料物質によつて汚染された物(原子核分裂生成物を含む。)(以下「核燃料物質等」という。)により、日本国内において第三者の蒙つた損害(核燃料物質等の運送中におけるものを含む。)をいう<sup>399)</sup>。

9 この法律において「損害賠償措置」とは、原子力損害を賠償するための措置をいう。

## 第二章 原子力損害賠償責任

### (無過失責任)

第三条 原子力事業者は、原子力損害が生じたときは、その損害を賠償する責に任ずる。ただし、その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じたものであることを当該原子力事業者が明らかにした場合にはこの限りでない<sup>400)</sup>。

2 原子力損害が原子力事業者を最終荷受人とする核燃料物質等の運送中に生じたときは、前項本文の規定にかかわらず、当該荷受人たる原子力事業者がその損害を賠償する責に任ずる。

### (原子力事業者以外の者の免責)

第四条 前条により損害賠償の責に任ずべき原子力事業者以外の者は、原子力損害を賠償する責に任じない。

### (求償権)

第五条 原子力事業者は、故意又は過失により原子力損害を生ぜしめた者に対して求償権を有する。

2 原子力事業者は、当該原子力事業に関して資材又は役務を供給する者がその供給に関して原子力損害を生ぜしめた場合は、前項の規定にかかわらず、故意又は重過失により原子力事故を生ぜしめたときにのみその

399) 加藤文書の資料には、「原子力事故ない」との書込みがあり、本法案は原子力事故の定義規定を欠いている。

400) 加藤文書の資料には、「保険一〇年 民法二〇年」、「責任制限なし」との書き込みがある。

者に対して求償権を有する。

- 3 前二項の規定は、求償権に関し特約をすることを妨げるものではない<sup>401)</sup>。

（民法の適用<sup>402)</sup>）

第六条 原子力事業者の損害賠償責任については、前三条の規定によるほか、民法（明治二十九年法律第八十九号）の規定による。

### 第三章 損害賠償措置

#### 第一節 損害賠償措置の強制

（損害賠償措置の強制）

第七条 原子力事業者は、損害賠償措置を講じていなければ、政令で定める原子力事故が起りうる状態（以下「操業状態」という。）における原子力事業を行つてはならない。

- 2 前項の損害賠償措置を講じようとするときは、総理府令で定めるところにより科学技術庁長官の認可を受けなければならない。

（損害賠償措置の内容）

第八条 前条の損害賠償措置は、供託、この法律で定める原子力損害賠償責任保険（以下「責任保険」という。）の契約の締結その他これらに相当する措置又は供託、責任保険の契約の締結その他これらに相当する措置の組合せにより、原子力事業の種類ごとに一工場又は一事業所当り五十億円（政令で定める事業にあつては五十億円以内で政令で定める金額）以上とする。

401) 加藤文書の資料には、「保険支払のときは求償権放棄させる（代位なし——保険のないとき）」、「故意で放棄は公序良俗違反?」、「縮小、拡大」の書込みがある。

402) 本法案の元になっている保障法案10月案では、「(責任の制限) 第六条 原子力事業者は、一工場又は一事業所当り一原子力事故について五十億円（政令で定める事業については五億円）を超える原子力損害の賠償の責に任じない。ただし、第三十一条の規定により、政府が当該原子力事業者に対して補償を行う場合にはこの限りでない。」等の規定が存在したが、この法案では、その規定が削られている。そのため、以下、条文番号が一つづつ繰り上がっている。

- 2 原子力事業者は、前項の損害賠償措置を変更しようとするときは、総理府令で定めるところにより科学技術庁長官の認可を受けなければならない。
- 3 科学技術庁長官は、損害賠償措置の金額が原子力損害の賠償に充てられたことにより第一項に定める金額を下まわつたときは、当該原子力事業者に対し第一項の金額に復元することを命ずることができる。
- 4 前条第二項の規定は、前項の規定により復元する場合に準用する。

## 第二節 供託<sup>403)</sup>

(供託)

第九条 第九条<sup>404)</sup>の規定による供託は、金銭又は総理府令で定める有価証券により行うものとする。

(優先弁済)

第十条 被害者は損害賠償請求権に関し、第八条の規定により供託された金銭又は有価証券につき、他の債権者に優先して弁済を受ける権利を有する。

(取もどし)

第十一条 原子力事業者又は原子力事業者であつた者は、左の各号に掲げる場合においては、総理府令で定めるところにより、供託した金銭又は有価証券を取もどすことができる。

- 一 原子力損害を賠償した場合であつて、科学技術庁長官の承認を受けたとき。
- 二 損害賠償措置の変更につき、第八条第二項の規定により科学技術庁長官の認可を受けたとき。

403) 保障法案10月案には、「(変更命令) 第十条 内閣総理大臣は、第八条の規定により原子力事業者によつて具備された損害賠償措置が不相当であると認めるときは、原子力事業者に対して損害賠償措置の変更を命ずることができる。」との規定があったが、これが削られた。

404) 本来は、「第八条の規定による」と規定すべきであったのが、保障法案10月案の規定そのままになっている。

三 操業状態が存在しないことにつき、科学技術庁長官の確認を受けたとき。

2 操業状態が存在しなくなつてから二十年以内で科学技術庁長官が指定する期間は、前項第三号の規定にかかわらず、科学技術庁長官の指定する金額の金銭又は有価証券を取りもどすことができない。

(ママ〔註書では「取もどし」])

(総理府令への委任)

第十二条 この節に定めるもののほか、供託に関する手続は、総理府令で定める。

### 第三節 原子力損害賠償責任保険

(保険者)

第十三条 責任保険の保険者（以下「保険会社」という。）は、保険業法（昭和十四年法律第四十一号）又は外国保険事業者に関する法律（昭和二十四年法律第百八十四号）に基き責任保険を営むことができる者とする。

(責任保険の契約)

第十四条 責任保険の契約は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、これによる原子力事業者の損害を保険会社がてん補することを約し、保険契約者が保険会社に保険料を支払うことを約することによつて、その効力を生ずる。

(保険金の請求)

第十五条 被保険者は、被害者に対する損害賠償額について自己が支払をした限度においてのみ、保険会社に対して保険金の支払を請求することができる。

(保険会社に対する損害賠償額の請求)

第十六条 第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生したときは、被害者は、政令で定めるところにより、保険会社に対し、保険金額の限度において、損害賠償額の支払をなすべきことを請求することができる。

2 被保険者が被害者に損害の賠償をした場合において、保険会社が被保

險者に対してその損害をてん補したときは、保険会社は、そのてん補した金額の限度において、被害者に対する前項の支払の義務を免がれる。

- 3 第一項の規定により保険会社が被害者に対して損害賠償額の支払をしたときは、保険会社が、責任保険の契約に基づき被保険者に対して損害をてん補したものとみなす。

(差押の禁止)

第十七条 第十六条第一項の規定による請求権は差し押えることができない。

(告知すべき重要な事実等)

第十八条 商法(明治三十二年法律第四十八号)第六百四十四条に規定する重要な事実又は事項は、責任保険の契約にあつては、政令で定めるものとする。

(責任保険契約の解除の効力)

第十九条 商法第六百四十四条の規定により、保険会社が責任保険の契約を解除したときは、その解除は、保険契約者が解除の通知を受けた日から起算して三ヶ月の後に将来に向つてのみその効力を生ずる。

- 2 前項の解除の効力が生ずる日前に危険が発生した場合には、商法第六百四十五条第二項の規定にかかわらず、保険会社は、損害をてん補する責に任ずる。この場合において、保険会社が損害をてん補したときは、保険契約者に対し、そのてん補した金額の支払を請求することができる。

(危険の増加又は減少による契約の変更)

第二十条 保険期間中に危険が増加し、又は減少したときは、責任保険の契約は、新たな危険に対応する責任保険の契約に変更されたものとみなす。

- 2 保険契約者又は被保険者は、保険期間中に危険が増加したことを知つたときは、遅滞なく、これを保険会社に通知しなければならない。
- 3 保険期間中に危険が増加した後に危険が発生し、保険会社が損害をてん補した場合において、保険契約者又は被保険者が前項の通知を怠つていたときは、保険会社は、保険契約者に対し、そのてん補した金額の支

払を請求することができる。

- 4 保険会社は、第一項の場合において、危険が増加したときは、保険契約者に対し、政令で定めるところにより増加する額の保険料の支払を請求することができる。
- 5 保険契約者は、第一項の場合において、危険が減少したときは、保険会社に対し、政令で定めるところにより減少する額の保険料の返還を請求することができる。

（商法の適用）

第二十一条 責任保険の契約については、この法律に別段の定がある場合を除くほか、商法第三編第十章第一節第一款の規定による。

（政令への委任）

第二十二条 この節に定めるもののほか、責任保険の保険約款の内容に関し必要な事項は、政令で定める。

#### 第四章 原子力損害賠償責任保険事業

（責任保険の契約の締結義務）

第二十三条 保険会社は、政令で定める正当な理由がある場合を除き、責任保険の契約の締結を拒絶してはならない。

（保険料率）

第二十四条 大蔵大臣は、責任保険に関し、次の各号に掲げる処分についての申請があつた場合において、当該申請に係る保険料率が能率的な経営の下における適正な原価を償うものでなく、又は適正な利潤を超えるものであるときは、これらの処分をしてはならない。

- 一 保険業法第一条第一項による免許又は同法第十条第一項の規定による認可
- 二 損害保険料率算定団体に関する法律（昭和二十三年法律第九十三号）第十条第一項の規定による認可
- 三 外国保険事業者に関する法律第三条第一項の規定による免許、同法第五条の規定による認可又は同法第十九条において準用する保険業法第十条第一項の規定による認可

第二十五条 責任保険については、損害保険料率算定団体に関する法律第十条の二、第十条の三、第十条の五第二項及び第十条の八から第十条の十二までの規定は、適用しない。

第二十六条 大蔵大臣は、責任保険の保険料が能率的な経営の下における適正な利潤をこえ<sup>(ママ)</sup>ると認めるときは、保険会社又は損害保険料率算定団体に関する法律第二条第二項の規定による損害保険料率算定団体に対して、責任保険の保険料率の変更を命ずることができる。

(同意)

第二十七条 大蔵大臣は、責任保険の保険約款及び保険料率に関し、次の各号に掲げる処分をしようとするときは、あらかじめ、科学技術庁長官の同意を得るものとする。

一 第二十四条各号に掲げる処分

二 前条の規定による変更命令

三 保険業法第十条第二項（外国保険事業者に関する法律第十九条において準用する場合を含む。）又は損害保険料率算定団体に関する法律第十条の六の規定による命令

2 大蔵大臣は、保険会社がこの法律、この法律に基く命令又はこれらに基く処分若しくは責任保険の保険契約又は保険料率について保険業法、外国保険事業者に関する法律、これらに基く命令又はこれらに基く処分に違反した場合において、保険業法第十二条第一項又は外国保険事業者に関する法律第二十二条第一項の規定による処分をしようとするときは、あらかじめ、科学技術庁長官の同意を得るものとする。

第五章 政府の原子力損害賠償補償

（損害賠償措置の金額の範囲内での政府補償<sup>405)</sup>）

第二十八条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、第七条第一項に規定による損害賠償措置によつては、第八条第一項に規定する金額までの損害賠償が行われな

405) 加藤文書の資料には、「保険の穴」との書き込みがある。

は、財政事情の許す範囲内において、その部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損害をてん補するものとする。

（損害賠償措置の金額を超過する部分についての政府補償）

第二十九条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、その損害が、第八条第一項に定める金額を超えるときは、（ママ第28条では「財政事情」）財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について被害者の請求により、原子力事業者に代りその損害をてん補するものとする。

（求償権）

第三十条 政府は、第二十八条の規定により原子力事業者に代り損害をてん補したときは、当該原子力事業者に対し求償権を有する。

ただし、原子力損害が責任保険の契約のてん補しない危険によつて原子力損害を生じた場合にあつては<sup>406)</sup>、その損害が原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、求償権を有する。

第三十一条 政府は、第二十九条の規定により原子力事業者に代り損害をてん補した場合において、当該原子力事業者に故意又は重大な過失があるときは、当該原子力事業者に対し求償権を有する。

（補償料）

第三十二条 原子力事業者は、総理府令で定めるところにより、政令で定める金額を、補償料として政府に納付しなければならない。

（補償料の滞納処分）

第三十三条 前条の補償料を納付しない者があるときは、科学技術庁長官は、期限を定めて督促をする。

2 科学技術庁長官は、前項の規定による督促をするときは、納付義務者

406) 「原子力損害が責任保険の契約のてん補しない危険によつて原子力損害を生じた場合」は、文法的に正しい文章かが疑問である。単に「責任保険の契約のてん補しない危険によつて原子力損害を生じた場合」という意味であると理解できる。

に対して督促状を発する。この場合において、督促状により定めるべき期限は、これを発する日から起算して十日以上経過した日でなければならない。

- 3 第一項の規定による督促は、民法第五百五十三条の規定にかかわらず、時効中断の効力を有する。
- 4 科学技術庁長官は、第一項の規定による督促を受けた者が、同項の期限までに補償料を納付しないときは、国税滞納処分の例によつて、これを処分する。

(先取特権の順位)

第三十四条 第三十二条の補償料の過怠金の先取特権の順位は、国税及び地方税に次ぎ、他の公課に先だつ。

#### 第六章 原子力損害賠償処理委員会

(設置)

第三十五条 国家行政組織法(昭和二十三年法律第二十号)第三条第二項の規定に基いて、政令<sup>407)</sup>で定めるときから、総理府の外局として、原子力損害賠償処理委員会(以下「委員会」という。)を設置する。

(所掌事務及び権限)

第三十六条 委員会の所掌事務及び権限は、次のとおりとする。

- 一 原子力損害の調査を行うこと。
- 二 原子力損害に関する損害賠償金の支払計画及び支払方法を樹立し、並びにその実施を推進すること。
- 三 原子力損害に関する損害賠償の処理に関する紛争の処理を行うこと。
- 四 その他法律(これに基く命令を含む。)の定めるところにより委員会の権限に属させられた事項を実施すること。

(委員会への付託等の命令)

407) 加藤文書所蔵本は、「府令」、我妻文書所蔵本は、「政令」と規定する。2月17日案は、この点「政令」と規定している。「府令」がもしも総理府令という意味であれば、その旨を明言しているはずであるから、加藤文書所蔵本は、「政令」を誤記したと推測する。

第三十七条 委員会は、原子力事業者及び原子力損害の被害者等に対し、原子力損害の損害賠償の処理の停止及び委員会の審決への付託等前条の権限に関し必要な事項を命ずることができる。

（損害賠償の支払等の禁止）

第三十八条 委員会が、前条の規定により、原子力損害に関する損害賠償に関して委員会の審決への付託を命令した後においては、当該原子力損害に関する損害賠償の支払及びその受領は、委員会の審決を経なければ、効力を有しない。

（審決の請求）

第三十九条 原子力事業者及び原子力損害の被害者は、原子力損害に関する損害賠償に関して、委員会の審決を求めることができる。

（損害賠償の訴）

第四十条 原子力損害に関する損害賠償に関する訴は、第三十七条及び前条の規定による委員会の審決に対するものでなければ、提起することができない。

（第一審の管轄）

第四十一条 第三十七条及び第三十九条の規定による委員会の審決に対する訴訟については、第一審の裁判権は、東京高等裁判所に属する。

（審決の手續）

第四十二条 委員会の審決の手續に関する規定は、別に法律で定める。

（組織）

第四十三条 委員会は、委員長及び委員四人で組織する。

2 委員長及び委員は、非常勤とする。

（委員長）

第四十四条 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。

2 委員長は、あらかじめ、委員のうちから、委員長に故障がある場合において委員長を代理する者を定めておかなければならない。

（委員の任命）

第四十五条 委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

- 2 委員の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、前項の規定にかかわらず、委員を任命することができる。
- 3 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。
- 4 次の各号の一に該当する者は、委員となることができない。

- 一 禁治産者若しくは準禁治産者又は破産者で復権を得ない者
- 二 禁錮以上の刑に処せられた者

(任期)

第四十六条 委員長及び委員の任期は、三年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

- 2 委員長及び委員は、再任されることができる。

(失職及び罷免)

第四十七条 委員長又は委員は、第四十五条第四項各号の一に該当するに至つたときは、その職を失うものとする。

- 2 内閣総理大臣は、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員長若しくは委員に職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得て、これを罷免することができる。

(給与)

第四十八条 委員長及び委員の給与は、別に法律で定める。

(特定行為の制限)

第四十九条 委員長又は委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治活動をする行為をしてはならない。

(秘密保持義務)

第五十条 委員長又は委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(会議)

第五十一条 委員会の会議は、委員長が招集する。

- 2 委員会は、委員長及び二人以上の委員の出席がなければ、会議を開き、議決をすることができない。
- 3 委員会の議事は、委員長及び出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。
- 4 委員長に故障があるときは、第四十四条第二項に規定する委員長を代理する者は、委員長の職務を行うものとし、前二項の規定の適用については、委員長である者とみなす。

（庶務）

第五十二条 委員会の庶務は、科学技術庁原子力局において処理する。

（事務局）

第五十三条 政令で定めるところにより、委員会に事務局を置くことができる。

- 2 前項の規定により委員会に事務局が置かれた場合においては、委員会の庶務は、前条の規定にかかわらず、事務局において処理する。
- 3 事務局に、事務局長その他の職員を置く。
- 4 事務局に置かれる職員の定員は、別に法律で定める。

## 第七章 雑則

（国に対する適用）

第五十四条 この法律の規定は、第三章、第五章及び次章の規定を除き、国に適用があるものとする。

（報告徴収）

第五十五条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、原子力事業者に対し、報告を求めることができる。

（立入検査）

第五十六条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、原子力事業者の事業所その他の場所に立ち入り、その者の帳簿、書類その他必要な物件を検査させ、又は関係者に質問させることができる。

- 2 前項の規定により職員が立ち入るときは、その身分を示す証明書を携帯し、かつ、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(通商産業大臣又は運輸大臣への通報)

第五十七条 科学技術庁長官は、第七条第二項（同条第四項において準用する場合を含む。）又は第八条第二項若しくは第三項の規定による処分をした場合においてその処分が発電の用に供する原子炉に係るものであるときは通商産業大臣、船舶に設置する原子炉に係るものであるときは運輸大臣に対し、遅滞なく、その処分の内容を通報しなければならない。

## 第八章 罰則

第五十八条 次の各号の一に該当するものは、一年以下の懲役若しくは、十万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 第七条第一項の規定に違反した者
- 二 第八条第二項又は第三項の規定に違反した者
- 三 第三十七条の命令に違反した者
- 四 第五十条の規定に違反した者

第五十九条 次の各号の一に該当する者は、一万円以下の罰金に処する。

- 一 第七条第二項（第八条第四項において準用する場合を含む。）の規定に違反した者
- 二 第五十五条の報告をせず、又は虚偽の報告をした者
- 三 第五十六条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して陳述をせず、若しくは虚偽の陳述をした者

第六十条 法人の代表者若しくは法人又は人の代理人その他の従業者が、その法人又は人の事業に関して前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

第六十一条 保険会社が第二十三条の規定に違反したときは、保険会社の取締役（外国保険事業者に関する法律に規定する外国保険事業者にあつ

原子力災害補償専門部会（昭和33年）と「原子力損害の賠償に関する法律」(5)(小柳) 267

ては、その日本における代表者次項<sup>(ママ「。」欠か?)</sup>において同じ。)は三十万円以下の罰金に処する。

- 2 保険会社又は損害保険料率算定団体が第二十六条の命令に違反したときは、保険会社の取締役又は損害保険料率算定団体の理事は、三十万円以下の過料に処する。

附則

(施行期日)

- 1 この法律は、公布の日から起算して一年をこえない範囲内において政令で定める日から施行する。

(以下略)

(ウ) 2月12日案（全53条案）

これに続いて残されているのが、2月12日案である<sup>408)</sup>。もっとも、その内容は、次に見る2月17日案と殆んど同じであるので、資料として紹介するのは省略する。

(エ) 2月17日案（全53条案）

原子力損害賠償保障法案<sup>409)</sup>

昭和三十五年二月十七日  
原子力局

408) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部〔編〕『我妻栄関係文書目録』（2003年）119頁「【13】原子力④4補償関係3. 災害補償専門部会関係4）原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料（和文タイプ）。その原型となる「原子力損害賠償保障法案」（2月12日案、ガリ版刷り）が加藤一郎文書に存在する。条文数も同じである。

409) 同上資料綴中の資料。この2月17日案は和文タイプ刷りであり、法制局資料にも存在する。法制局本は、「修正本」との書き込みが表紙にある。

## 原子力損害賠償補償法

## 目次

- 第一章 総則（第一条・第二条）
- 第二章 原子力損害賠償責任（第三条—第五条）
- 第三章 損害賠償措置
  - 第一節 損害賠償措置の強制（第六条・第七条）
  - 第二節 供託（第八条—第十一条）
  - 第三節 原子力損害賠償責任保険（第十二条—第十五条）
- 第四章 政府の原子力損害賠償補償（第十六条—第二十四条）
- 第五章 原子力損害賠償処理委員会（第二十五条—第四十五条）
- 第六章 雑則（第四十六条—第五十条）
- 第七章 罰則（第五十一条—第五十四条）

## 附則

## 第一章 総則

## （目的）

第一条 この法律は、原子力事業により原子力損害が生じた場合における損害賠償を保障する制度を確立することにより、被害者の保護を図り、あわせて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

## （定義）

第二条 この法律において「原子力事業者」とは、次の各号に掲げる者をいう。

- 一 原子燃料公社
- 二 日本原子力研究所
- 三 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（昭和三十三年法律第百六十六号、以下「規制法」という。）第十三条第一項の許可を受けた者
- 四 規制法第二十三条第一項の許可を受けた者（同法第三十九条第五項

の規定により原子炉設置者とみなされた者を含む。)

五 規制法第五十二条第一項の許可を受けた者

2 この法律において「原子力事業」とは、次の各号に掲げるものをいう。

一 加工（規制法第二条第六項に規定する加工をいう。）の事業であつて政令で定めるもの

二 原子炉（原子力基本法（昭和三十年法律第八十六号）第三条第四号に規定する原子炉をいう。以下同じ。）の運転及びこれに附帯する政令で定める行為

三 再処理（規制法第二条第七項に規定する再処理をいう。）の事業であつて政令で定めるもの

四 核燃料物質（原子力基本法第三条第二号に規定する核燃料物質をいう。以下同じ。）の使用及びこれに附帯する政令で定める行為であつて政令で定めるもの

3 この法律において、「原子力損害」とは、核燃料物質（規制法第二条第七項に規定する使用済燃料を含む。）又は核燃料物質によつて汚染された物（原子核分裂生成物<sup>(マダ「毒」か?)</sup>をむ。)（以下「核燃料物質等」という。）の特性により生じた損害をいう。

## 第二章 原子力損害賠償責任

（無過失責任）

第三条 原子力事業の実施により原子力損害が生じたときは、当該原子力事業に係る原子力事業者がその損害を賠償する責に任ずる。ただし、その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じたものであることを当該原子力事業者が明らかにしたときは、この限りでない。

2 原子力損害が原子力事業者を最終荷受人とする核燃料物質等の運送中に生じたときは、当該荷受人たる者の原子力事業の実施によるものとみなす。

（原子力事業者以外の者の免責）

第四条 前条により損害賠償の責に任ずべき原子力事業者以外の者は、当該原子力損害を賠償する責に任じない。

## (求償権)

第五条 原子力事業者は、故意又は過失により原子力損害を生ぜしめた者に対して求償権を有する。

2 原子力事業者は、当該原子力事業に関して資材又は役務を供給する者がその供給に関して原子力損害を生ぜしめた場合は、前項の規定にかかわらず、故意により原子力事故を生ぜしめたときにのみその者に対して求償権を有する。

3 前二項の規定は、求償権に関し特約をすることを妨げるものではない<sup>410)</sup>。

## 第三章 損害賠償措置

## 第一節 損害賠償措置の強制

## (損害賠償措置の強制)

第六条 原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置（以下「損害賠償措置」という。）を講じていなければ、原子力事業を行つてはならない。

2 前項の損害賠償措置を講じようとするとき又はこれを変更しようとするときは、総理府令で定めるところにより科学技術庁長官の認可を受けなければならない。

## (損害賠償措置の内容)

第七条 損害賠償措置は、供託、原子力損害賠償責任保険（以下「責任保険」という。）の契約の締結、供託及び責任保険の契約の組合せその他これらに相当する措置であつて、一工場又は一事業所当り五十億円（政令で定める事業にあつては五十億円以内で政令で定める金額。以下同じ）の金額を原子力損害の賠償のために充てることができるものとする。

2 原子力事業者が第三条第一項の規定により原子力損害の賠償に充てたことにより、五十億円を下まわつたときは、第一項の損害賠償措置を講

410) 1月28日案は、第六条（民法の適用）の条文を設けていたが、2月17日案は、これを削っている。

じているものとみなす。

3 科学技術庁長官は、前項の場合において、必要があると認めるときは、当該原子力事業者に対し、五十億円に復元することを命ずることができる。

4 前条第二項の規定は、前項の規定により復元する場合に準用する。

## 第二節 供託

（供託）

第八条 前条第一項に規定する供託は、原子力事業者の主たる事務所のよりの法務局又は地方法務局に金銭又は総理府令で定める有価証券によりするものとする。

（優先弁済）

第九条 被害者は、損害賠償請求権に関し、前条の規定により供託された金銭又は有価証券につき、他の債権者に優先して弁済を受ける権利を有する。

（取りもどし）

第十条 原子力事業者又は原子力事業者であつた者は、左の各号に掲げる場合においては、総理府令で定めるところにより、供託した金銭又は有価証券を取もどすことができる。

- 一 原子力損害を賠償した場合であつて、科学技術庁長官の承認を受けたとき。
  - 二 損害賠償措置を変更した場合であつて、科学技術庁長官の承認を受けたとき。
  - 三 原子力事業を休止又は廃止したことにつき、科学技術庁長官の確認を受けたとき。
- 2 原子力事業を休止し又は廃止した日から二十年以内で科学技術庁長官が指定する期間は、前項第三号の規定にかかわらず、科学技術庁長官の指定する金額の金銭又は有価証券を取りもどす<sup>411)</sup>ことができない。

411) 本条第1項は、「取もどす」と規定するが、第2項は、「取りもどす」と規定している。法制局本では、第1項について、「り」を挿入すべきとの書込みがある。

(総理府令等への委任)

第十一条 この節に定めるもののほか、供託に関する手続は、総理府令、  
(ママ「令」次か?)  
法務省で定める。

### 第三節 原子力損害賠償責任保険

(責任保険の契約)

第十二条 責任保険の契約は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、これによる原子力事業者の損害を保険者(保険業法(昭和十四年法律第四十一号)又は外国保険事業者に関する法律(昭和二十四年法律第八十四号)に基づき責任保険を営むことができる者に限る。以下同じ。)がてん補することを約し、保険契約者が保険者に保険料を支払うことを約する契約とする。

(保険金の請求)

第十三条 被保険者は、被害者に対する損害賠償額について自己が支払をした限度においてのみ、保険者に対して保険金の支払を請求することができる。

(保険者に対する損害賠償額の請求)

第十四条 第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生したときは、被害者は、政令で定めるところにより、保険者に対し、保険金額の限度において、損害賠償額の支払をなすべきことを請求することができる。

2 被保険者が被害者に損害の賠償をした場合において、保険者が被保険者に対してその損害をてん補したときは、保険者は、そのてん補した金額の限度において、被害者に対する前項の支払の義務を免がれる。

3 第一項の規定により保険者が被害者に対して損害賠償額の支払をしたときは、保険者が責任保険の契約に基き被保険者に対して損害をてん補したものともみなす。

(同意)

第十五条 大蔵大臣は、責任保険の保険約款及び保険料率に関し、次の各号に掲げる処分をしようとするときはあらかじめ、科学技術庁長官の同

意を得るものとする。

- 一 保険業法第一条第一項による免許又は同法第十条第一項の規定による認可
- 二 損害保険料率算定団体に関する法律（昭和二十三年法律第九十三号）第十条第一項の規定による認可
- 三 外国保険事業者に関する法律第三条第一項の規定による免許，同法第五条の規定による認可又は同法第十九条において準用する保険業法第十条第一項の規定による認可
- 四 保険業法第十条第二項（外国保険事業者に関する法律第十九条において準用する場合を含む。）又は損害保険料率算定団体に関する法律第十条の六の規定による命令

#### 第四章 政府の原子力損害賠償補償

（損害賠償措置の金額の範囲内での政府補償）

第十六条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、第六条第一項の規定による損害賠償措置によつては、五十億円までの損害賠償が行われなときは、その部分について、原子力事業者に対しその損害をてん補するものとする。

（損害賠償措置の金額を超過する部分についての政府補償）

第十七条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、その損害が五十億円を超えるときは、財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について原子力事業者に対しその損害をてん補するものとする。

第十八条 政府は、前二条の場合において、必要があると認めるときは、原子力事業者に代り被害者に対し、その損害をてん補することができる。

（返還請求）

第十九条 政府は、第十六条の規定により、原子力事業者に対し損害をてん補したときは、当該原子力事業者に対し返還請求権を有する。ただし、原子力損害が責任保険の契約のてん補しない危険によつて原子力損害を生じた場合に於ては、その損害が原子力事業者の故意若しくは過失又

は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、返還請求を有する。  
(ママ「権」脱か?)

第二十条 政府は、第十七条の規定により原子力事業者に対し損害をてん補した場合において、当該原子力事業者に故意があるときは、当該原子力事業者に対し返還請求権を有する。

第二十一条 前二条の規定は、第十八条の規定により政府が、損害をてん補したときに準用する。この場合において「返還請求権」とあるのは、「求償権」と読み替えるものとする。

(補償料)

第二十二条 原子力事業者は、総理府令で定めるところにより、政令で定める金額を、補償料として政府に納付しなければならない。

(補償料の滞納処分)

第二十三条 前条の補償料を納付しない者があるときは、科学技術庁長官は、期限を定めて督促をする。

2 科学技術庁長官は、前項の規定による督促をするときは、納付義務者に対して督促状を発する。この場合において、督促状により定めるべき期限は、これを発する日から起算して十日以上経過した日でなければならない。

3 第一項の規定による督促は、民法第百五十三条の規定にかかわらず、時効中断の効力を有する。

4 科学技術庁長官は、第一項の規定による督促を受けた者が、同項の期限までに補償料を納付しないときは、国税滞納処分の例によつて、これを処分する。

(先取特権の順位)

第二十四条 第二十二条の補償料の先取特権の順位は、国税及び地方税につぐものとする。

## 第五章 原子力損害賠償処理委員会

(設置)

第二十五条 国家行政組織法（昭和二十三年法律第二十号）第三条第二

項の規定に基づいて、政令で定めるときから、総理府の外局として、原子力損害賠償処理委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

（所掌事務及び権限）

第二十六条 委員会の所掌事務及び権限は、次のとおりとする。

- 一 原子力損害の調査を行うこと。
- 二 原子力損害の評価を行うこと。
- 三 原子力損害に関する損害賠償の処理に関する紛争の処理を行うこと。
- 四 第四章に規定する政府補償の実施に関すること。
- 五 その他法律（これに基く命令を含む。）の定めるところにより委員会<sup>(マア)</sup>の権限に属させられた事項を実施すること。

（審決の請求）

第二十七条 原子力事業者及び原子力損害の被害者は、原子力損害に関する損害賠償に関して、委員会の審決を求めることができる。

（審決への付記の命令）

第二十八条 委員会は、必要があると認めるときは、前条の申請を行うべきことを命ずることができる。

（保険金支払の禁止）

第二十九条 保険者は、委員会が前条の命令をした場合には、保険金の支払をしてはならない。ただし、審決又は確定判決に基づいて支払う場合は、この限りでない。

2 前項本文の規定に違反してなした支払は、第三者に対抗できない。

（損害賠償の訴）

第三十条 原子力損害に関する損害賠償に関する訴は、第二十七条及び第二十八条の規定による委員会の審決を経た後でなければ、提起することができない。

（報告徴収）

第三十一条 委員会は、この法律の施行に必要な限度において、政令で定めるところにより、原子力事業者に対し、報告を求めることができる。

（立入検査）

第三十二条 委員会は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、原子力事業者の事業所その他の場所に立ち入り、その者の帳簿、書類その他必要な物件を検査させ、又は関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により職員が立ち入るときは、その身分を示す証明書を携帯し、かつ、関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。

3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(第一審の管轄)

第三十三条 第二十七条及び第二十八条の規定による委員会の審決に対する訴訟については、第一審の裁判権は、東京高等裁判所に属する。

(審決の手續)

第三十四条 委員会の審決の手續に関する規定は、別に法律で定める。

(組織)

第三十五条 委員会は、委員長及び委員四人で組織する。

2 委員長及び委員は、非常勤とする。

(委員長)

第三十六条 委員長は会務を総理し、委員会を代表する。

2 委員長は、あらかじめ、委員のうちから、委員長に故障がある場合において委員長を代理する者を定めておかななければならない。

(委員の任命)

第三十七条 委員は、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

2 委員の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、前項の規定にかかわらず、委員を任命することができる。

3 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認を得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。

4 次の各号の一に該当する者は、委員となることができない。

- 一 禁治産者若しくは準禁治産者又は破産者で復権を得ない者
- 二 禁錮以上の刑に処せられた者

（任期）

第三十八条 委員長及び委員の任期は、三年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

- 2 委員長及び委員は、再任されることができる。

（失職及び罷免）

第三十九条 委員長又は委員は、第三十七条第四項各号の一に該当するに至つたときは、その職を失うものとする。

- 2 内閣総理大臣は、委員長若しくは委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員長若しくは委員に職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議院の同意を得て、これを罷免することができる。

（給与）

第四十条 委員長及び委員の給与は、別に法律で定める。

（特定行為の制限）

第四十一条 委員長又は委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治活動をする行為をしてはならない。

（秘密保持義務）

第四十二条 委員長又は委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

（会議）

第四十三条 委員会の会議は、委員長が招集する。

- 2 委員会は、委員長及び二人以上の委員の出席がなければ、会議を開き、議決をすることができない。
- 3 委員会の議事は、委員長及び出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは委員長の決するところによる。
- 4 委員長に故障があるときは、第三十六条第二項に規定する委員長を代理する者は、委員長の職務を行うものとし、第二項の規定の適用について<sup>(ママ「前」か?)</sup>

ては、委員長である者とみなす。

(庶務)

第四十四条 委員会の庶務は、科学技術庁原子力局において処理する。

(事務局)

第四十五条 政令で定めるところにより、委員会に事務局を置くことができる。

2 前項の規定により委員会に事務局が置かれた場合においては、委員会の庶務は、前条の規定にかかわらず、事務局において処理する。

3 事務局に、事務局長その他の職員を置く。

4 事務局に置かれる職員の定員は、別に法律で定める。

## 第六章 雑則

(国に対する適用)

第四十六条 この法律の規定は、第三章、第四章及び次章の規定を除き、国に適用があるものとする。

(他の法令による給付との調整)

第四十七条 原子力事業者は、被害者が船員保険法（昭和十四年法律第七十三号）、労働者災害補償保険法（昭和二十二年法律第五十号）又は国家公務員災害補償法（昭和二十六年法律第百九十一号）に基づいて第三条第一項の規定による損害のてん補に相当する給付を受けるべき場合には、その給付に相当する金額の限度において、同項の規定による損害のてん補の責を免かれる。

(報告徴収)

第四十八条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、政令で定めるところにより原子力事業者に対し、報告を求めることができる。

(立入検査)

第四十九条 科学技術庁長官は、この法律の施行に必要な限度において、その職員に、原子力事業者の事務所又は工場若しくは事業所（原子炉を船舶に設置する場合にあつては、その船舶）に立ち入り、その者の帳簿、書類その他必要な物件を検査させ、又は関係者に質問させることができ

る。

- 2 前項の規定により職員が立ち入るときは、その身分を示す証明書を携帯し、かつ関係者の請求があるときは、これを提示しなければならない。
- 3 第一項の規定による権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

（通商産業大臣又は運輸大臣への通報）

第五十条 科学技術庁長官は、第六条第二項（第七条第四項において準用する場合を含む。）又は第七条第三項の規定による処分をした場合においてその処分が発電の用に供する原子炉に係るものであるときは通商産業大臣、船舶に設置する原子炉に係るものであるときは運輸大臣に対し、遅滞なく、その処分の内容を通報しなければならない。

## 第七章 罰則

第五十一条 次の各号の一に該当するものは、一年以下の懲役若しくは、十万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

- 一 第六条第一項の規定に違反した者
- 二 第七条第三項の命令に違反した者
- 三 第五十条の規定に違反した者

第五十二条 次の各号の一に該当する者は、一万円以下の罰金に処する。

- 一 第六条第二項（第七条第四項において準用する場合を含む。）の規定に違反した者
- 二 第三十一条若しくは第四十八条の報告をせず、又は虚偽の報告をした者
- 三 第三十二条若しくは第四十九条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して陳述をせず、若しくは虚偽の陳述をした者

第五十三条 法人の代表者若しくは法人又は人の代理人その他の従業者が、その法人又は人の事業に関して前二条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

## 附則 以下略

## (オ) 1月28日案と2月17日案の比較

以上の4法案で最初に当たるのは、1月11日案であるが、これは、国家補償の場合の求償等について具体的な規定を欠いており、完全な法案ではないと考えられる。そこで、この点についても規定した1月28日案と2月17日案（4法案のうちの最後の法案）について比較すると、次のようになる。

	1月28日案	2月17日案
①法律の目的	1条, 被害者たる第三者の保護を図り, あわせて原子力事業の健全な発達に資する	1条, 被害者の保護を図り, あわせて原子力事業の健全な発達に資する
②原子力事業者の免責事由	3条但書, その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じたものであることを当該原子力事業者が明らかにした場合	3条但書, その損害が異常かつ巨大な自然的又は社会的災害によつて生じたものであることを当該原子力事業者が明らかにしたとき
③原子力事業者の責任制限	条文上は存在しない	条文上は存在しない
④国家補償 (50億円以下の損害で原子力保険カバーのない場合)	28条, 政府は財政事情の許す範囲内において, 原子力事業者に代りその損害をてん補 30条, 損害が原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに求償権	16条, その部分について, 原子力事業者に対しその損害をてん補 19条, その損害が原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに返還請求権
⑤国家補償 (50億円以上の損害発生した場合)	29条, 政府は財政の事情の許す範囲内において, 原子力事業者に代り, その損害をてん補 31条, 原子力事業者に故意又は重大な過失があるとき求償権	17条, 財政の事情の許す範囲内において, その超える部分について原子力事業者に対しその損害をてん補する 20条, 原子力事業者に故意があるときは, 当該原子力事業者に対し返還請求権

⑥補償料	32条, 原子力事業者は, 政令で定める金額を, 補償料として政府に納付	22条, 原子力事業者は, 政令で定める金額を, 補償料として政府に納付
⑦原子力事業者の責任集中と求償権	5条, 求償権は, 一般第三者では故意又は過失あるとき, 供給者等では故意重過失あるとき	5条, 求償権は, 一般第三者は, 故意又は過失あるとき, 供給者等は故意あるとき
⑧原子力保険	23条, 保険会社は契約締結義務を負う	保険会社の契約締結義務規定ない
⑨紛争処理委員会	35条, 国家行政組織法3条2項の行政委員会。審決に対する訴訟について, 第一審の裁判権は, 東京高等裁判所	25条, 国家行政組織法3条2項の行政委員会。審決に対する訴訟について, 第一審の裁判権は, 東京高等裁判所

以上のように, 比較的早い段階から, 原子力災害法制の基本が定まっていた。

①法律の目的, ②原子力事業者の免責事由, ③原子力事業者の責任制限がないこと, ④国家補償(50億円以下の損害で原子力保険カバーがない場合), ⑤50億円以上の損害発生の場合, ⑥補償料, ⑦原子力事業者の責任集中と求償権, ⑧原子力保険, ⑨紛争処理委員会などで1月28日案はその後に活かされている。中でも③原子力事業者の責任制限がないことは重要である。

1月28日案と2月17日案の相違は, 原子力事業者負担を実質的に軽減するための国家補償において, ④50億円以下の原子力損害で保険がカバーしない地震の場合について, 1月28日案では「財政事情の許す範囲内において」という限定があったが, 2月17日案ではそうした限定はなくなった(⑤50億円を超える損害の場合には違いはない)。また, この場合, 政府は, 1月28日案では求償権を有するとしているが, 2月17日案では返還請求権としている。更に, 2月17日案は, 原子力保険の締結義務規定を設けていない。また, 原子力事業者の求償権について, 供給者に対しては, 1月28日案では供給者等に故意又は重過失あるときとしていたのを, 2月17日案では故意に限っている。

なお, 1月28日案は「第四章 原子力損害賠償責任保険事業」について詳細な規定を設けたが, 2月12日案及び2月17日案は, この章を削っている。条文

数の違いはそれに由来する。

(カ) GEと原子力委員会との質疑

a 2点の質問文書と2点の回答文書

この間に、1月28日案及び2月当初の案(恐らく2月12日案)は、英訳されて、海外原子力事業関係者(米国ゼネラルエレクトリックGE社)に提示された<sup>412)</sup>。その翻訳条文は、現在までのところ、発見できない。GEは、日本原子力研究所が東海村に設置予定の動力試験炉JPDR(Japan Power Demonstration Reactor, 電気出力12.5MW)の建設業者であった。そもそも、原研は、研究炉JRR-1(1957年8月初臨界)、JRR-2(1960年10月初臨界)、JRR-3(1962年9月初臨界)を建設し、発電用の動力試験炉の建設を意図し、この契約相手方が、GEであった。原研は、GEと1960年(昭和35年)8月30日に建設契約者に調印した。既に指摘したように、GEとの契約調印は、もっと早い段階で行われることを予定していたが、GEが原子力損害賠償問題を理由として、契約調印を延期していた。GEが、昭和35年初頭の段階で、賠償法制に関連して質問をするのは当然であった。

GEからの質問及び回答として、我妻栄文書は、4点の文書を収録している<sup>413)</sup>。

- ①A hasty examination of the draft legislation (dated Jan. 28, 1960) reveals the following problems [sic] or ambiguities
- ②Questions To Be Clarified if Possible through Consultation With Dr.

412) 原研動力試験炉契約は、原子力賠償法制整備が前提であった。科学技術庁原子力局井上亮原子力政策課長は、「ニューヨークでGEの副社長以下と話合った時には、GE社の方針として完全なmakerの免責を絶対的な条件とすることを強調していた。」と述べている(昭和34年12月16日第53回原子力委員会定例会議事録(第54回委員会資料第3号)12頁)。GEが原賠法制に関心を持つのは当然であるし、そのため、これに原子力委員会等も対応したと考えられる。

413) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部[編]『我妻栄関係文書目録』(2003年)119頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係4)原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料。

Wagatsuma or Officials of the Atomic Energy Bureau

③Translation

④Private opinion (to the questions of GE) NAG S. Setoh

①及び②は、質問であり、日付の明記を欠くが、内容から成立事情を知ることができる。①は急いで検討を行ってした質問であり、②はより本格的な質問である。①の成立は、②よりも早い段階ということになる。①の表題は、問題になっている法律案が昭和35年1月28日案であることを示している。②の表題は、回答に際して科学技術庁原子力局（Atomic Energy Bureau<sup>414)</sup>又は我妻博士と相談することを求めている。②の引用する条文番号は、1月28日案に対応していない。むしろ、2月12日案及び2月17日案に対応しているが、求償権についての違いから判断すると、具体的には2月12日案を元にした質問であると推測される<sup>415)</sup>。とすると、その成立は2月12日より後ということになる。

①及び②には、書込みがある。③の回答は、Aなどと付けられた丸囲みのアルファベット及び数字に対応している。また、④の回答は、(1)などの( )をつけた数字に対応している。

回答③については、誰が回答者が手がかりに乏しいが、故意と重過失の区別の問題について、ラテン語まで引用しながら答えていることからみると、研究者と考えられる。ラテン語まで引用し、しかも原子力賠償制度創設に関連していた研究者としては、我妻博士が第一候補となる。そうでなければ、星野委員ということになるが、我妻博士が回答に関与しているのが自然であろう。内容的には、①及び②で提起された全部の項目に回答している。その成立

---

414) 原子力委員会月報1巻1号は、原子力委員会をthe Atomic Energy Commission, 総理府（後に科学技術庁）原子力局をthe Atomic Energy Bureauと訳している。  
<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V01/N01/19560533V01N01.HTML>

415) 2月12日案と17日案の内容は、非常に近いが、原子力事業者の供給業者等への求償権規定（5条2項）に関して、2月12日案では、供給業者が故意又は重過失があるときに求償しようとしていたが、2月17日案は故意のときのみ求償しようとしている。②の質問は、重過失の場合の求償について問題としている。

は当然2月12日より遅いことになる。

④の表題は、質問者がGEであることを示している。また、④には「S. Setoh」との書込みがある。瀬藤原子力委員会参加が該当する。しかし、瀬藤参加は、工学者であり、法律の専門家ではない。実際上は、原子力委員会又は科学技術庁職員によるものと考えられる。回答中に、2月12日に東京大学名誉教授我妻博士と相談をしたとの一節があるから、我妻博士自身による回答とは考えられない。内容的には、①の質問項目にのみ回答しているが、③よりも詳細な点もある。④の成立は、当然2月12日より後ということになる。また、④は回答に際しては、2月12日案にも対応している。

#### b 質問①

それぞれの文書は、次のとおりである（斜体はペンによる書込み。原文はタイプ）。

A hasty examination of the draft legislation (dated Jan. 28, 1960) reveals the following problems (sic) or ambiguities:

##### 1.

Article No. 3<sup>416</sup>. ①④〔書込み〕 The use of the words "spontaneous or social disaster of unusually large scale" is unclear, especially in the absence of illustrations such as floods, earthquakes, volcanic eruptions, armed conflict, etc.

⑤〔書込み〕 Is it intended that in such cases the Government will compensate? (1)<sup>417</sup>〔書込み〕 Article 28, 29〔書込み〕 does not seem to accomplish this.

##### 2.

Article No. 5. ②④〔書込み〕 If atomic energy undertaker retains a right against negligent parties, does this mean (a) insurance company will pay for damage to victims and then have recourse against negligent persons? (2)〔書込み〕 or does it mean (b) that victims cannot collect compensation

416) 「①④, ⑤」との書込みがあり、その番号が、回答③の(1) A, Bに対応している。以下同様である。

417) 「(1)」とある書込みが、回答④の(1)に対応している。以下、同様である。なお、「(9)」の前の文は疑問文であり、本来であればクエスションマークで終わるはずだが、原文はピリオドとなっている。

from undertaker or insurance company, but must seek compensation from other negligent parties? (3) [書込み]

If last (b) is true, this would be very unfortunate situation since negligent parties may not have fund to pay for victims. (4) [書込み]

Ⓑ [書込み] Is it the intent of paragraph 3 of Article No. 5 to permit undertakers to relieve their suppliers of any recourse liability due to either willful misconduct or gross negligence by means of a special agreement? (5) [書込み] It should be so.

If so, will the courts respect the legislative intent to allow this? (6) [書込み]

Ⓒ [書込み] Can a government agency like Jaeri enter into such a special agreement or will it need special authority from the Diet? (7) [書込み] If special authority is needed, perhaps such words as “including governmental agencies” should be added after the word “undertaker” in the second line of paragraph.

3.

Ⓓ [書込み] Under Japanese law can a corporation commit an act of “willful misconduct” or “gross negligence”? (8) [書込み] Is it only when such acts are done by executive officials or directors of corporations. (9) [書込み]

Ⓔ [書込み] What is the difference between “willful misconduct” and “gross negligence”? (10) [書込み] Would it not be better for this legislation to use only one concept of recourse liability and only the most extreme—which I believe is “willful misconduct” and remove all reference to “negligence” and “fault” and “gross negligence”, etc, since these may serve to confuse the entire system of compensation and responsibility being set-up by the legislation.

③④ [書込み] Article No. 28 is not clear to me and I do not understand the relationship between Article 28, 29, 30 and 31. (11) [書込み] I will study these further and have more precise questions later. We will also have other questions & would like to ask after we have had a chance to study the entire legislation further.

### c 質問②

以上の文書の末尾には、更に質問を提起したい趣旨の一文があった。果して、次の質問が提出された<sup>418)</sup>。既に述べたように、この場合には、質問について、

---

418) ①と②とでは異なる時期の法案を前提としている。

我妻博士又はAtomic Energy Bureau(科学技術庁原子力局) 職員に相談をした後、回答することを求めている。

Questions To Be Clarified if Possible through Consultation With  
Dr. Wagatsuma or Officials of the Atomic Energy Bureau [原文アンダーライン]

- ⑤ [書込み] 1. Article 2, Para. 3 does not define nuclear damage in such a way as to explicitly include both bodily injury and property damage. The Draft Insurance Liability Policy does so define nuclear damage. Should the legislation be clarified in this respect?
- ⑥ [書込み] 2. Article 3, Para. 2 indicates the undertaker should be liable for any incident occurring during the course of transport of fuel material from its site. The insurance policy does not appear to cover this risk. Is there a gap in the legislation or in the insurance policy? Or will there be a separate insurance policy covering this risk during transport?
- ⑦ [書込み] 3. Is it the intent of Article 5, Para. 3 to permit an undertaker to waive its right of recourse against a supplier for willful misconduct through a special agreement? Will special agreement be respected by Japanese Courts?
- ⑧ [書込み] 4. When Article 7, Para. 2 refers to the possibility that the amount of compensation arrangements may become less than ¥5 billion, is this in anticipation that a small nuclear incident may reduce the amount of insurance below ¥5 billion.
- ⑨ [書込み] 5. In Article 7, Para. 1, there is a reference to “cabinet order” while elsewhere in the legislation (for example in Article 8) there is reference to “ordinance of the Prime Minister’s Office”. Is a Cabinet Order the same as an ordinance of the Prime Minister’s Office?
- ⑩ [書込み] 6. Article 12 is not clear in its meaning.
- ⑪ [書込み] 7. What kind of situations are anticipated in Article 16 as situations when the compensation arrangements “do not fully cover the loss within the limit of ¥5 billion” and in which situations the government shall make up the shortage on behalf of the undertaker? Specifically, will this cover the following situations:
- a. Where the government ordinance has prescribed a sum less than ¥5 billion but the actual damage resulting is more than the prescribed amount although less than ¥5 billion;
  - b. Where the insurance policy excludes incidents resulting because of earthquake, flood, war, etc;
  - c. Where the insurance policy excludes payment because incident was caused

by willful misconduct of undertaker?

- ⑫〔書込み〕 8. In Article 17, 29, what is the meaning of the government being obligated to compensate for damage in excess of ¥5 billion- within the limit permitted by the government financial status?
- ⑬〔書込み〕 9. What is the intent and meaning of Article 18?
- ⑭〔書込み〕 10. Considering the language of Article 19 could government demand refund from an undertaker in any case where the undertaker was not negligent?
- ⑮〔書込み〕 11. Is it certain under Articles 19 and 20 the government will not thereby have any right of recourse against a supplier? Is it certain that the undertaker cannot have recourse against a negligent supplier if the undertaker has waived its recourse by special agreement with the supplier?
- ⑯〔書込み〕 12. The meaning of Article 21 is not clear; especially I wonder whether the 2<sup>nd</sup> sentence has any reference to Article 5?
- ⑰〔書込み〕 13. The functions of the committee setforth in Article 26 are not precisely defined. Will the committee have authority to settle all claims? Will the committee have the authority to settle all claims? Will the committee have the authority to authorize the government compensation provided for in Articles 16 & 17? Will the committee operate in parallel to judicial courts or supersede judicial courts?
- ⑰<sup>419)</sup>〔書込み〕 14. What is the meaning of Article 33<sup>420)</sup>?
- ⑱〔書込み〕 15. What is the meaning of Article 46?
- ⑲〔書込み〕 16. What is the meaning of Article 53?
- ⑳〔書込み〕 17. Why is it provided that this legislation shall be enforced only after one year?
- ㉑〔書込み〕 18. I noticed there appears to be no time limitation on claims for damage due to nuclear incidents. The insurance policy places a 10-year time limitation on its payment of claims. Is there a gap here between the legislation and the insurance?

d 回答③

すでに見たように、以上の質問に対しては、2つの回答がある。ひとつは、無名の回答であり、冒頭にTranslationの記述がある。もう一つは、冒頭に

---

419) その前の項目の⑰と重複するが、回答はこの二つの⑰をまとめて回答している。

420) 2月12日案「第三十三条 第二十七条及び第二十八条の規定による委員会の審決に対する訴訟については、第一審の裁判権は、東京高等裁判所に属する。」

Private opinion (to the questions of GE) との記述があり、さらに、「NAG S. Setoh」との書込みがある。

—Translation—

- (1) A. On absolute liability, it is usually set forth even in the other countries laws to provide a limitation for the extreme case. “Social disaster of unusually large scale” is such as war. “Spontaneous disaster of unusually large scale” is such as floods, earthquake, volcanic eruption, etc. which are far over the extent we can presumed by past experience in Japan. Therefore, there can be a case for not being hold harmless among the cases not covered by the insurance policy.  
B. As my opinion (1).
- (2) A. Intent is not as (b) but more or less as (a). However, in such case, following may be permissible:
1. Undertaker will pay for damage to victims and then collect compensation from insurance company, or
  2. Insurance company will pay for damage to victims and then will be freed from its obligation for paying insured amount to the undertaker.  
(Refer to Article 15 and 16).
- B. Original draft was so<sup>421</sup>). However, thereafter “Gross negligence, “paragraph 2 of Article No.5, is eliminated. Therefore, paragraph 3 is to permit to enter into special agreement on willful conduct as far as paragraph 2 concerned. I believe that the court will respect the legislative intent to allow this.
- C. As opinion (7).
- D. As opinion (8) & (9).
- E. Under Japanese law, there are very many cases that willful misconduct (Latin, “dolus”) and gross negligence (Latin, “culpa lata”) are joined by “or” and are used as one conception.  
If it is considered from objective standpoint that an act must be done by person’s willful misconduct, it is almost impossible to prove the existence of its person’s psychological intent (in strict meaning of prove). In such case, however, the court can call responsibility as it is gross negligence (even if it is not willful misconduct), if the condition is prescribed as “willful misconduct or gross negligence”. Therefore, gross negligence means such act as being not done usually without willful misconduct or such act as may be justified to be done with willful misconduct.

421) この記述は、回答が、重過失を削除した2月17日案が作成された段階でなされたことを意味する可能性がある。

To understand this point is not difficult for continental lawyers but it may be difficult for scholar of English and American laws. According to the above reason, the government is to eliminate “gross misconduct”.

- (3) As opinion (12).
- (4) As opinion (13).
- (5) Under Japanese law, damage indemnification includes both bodily injury and property damage. (Civil law 710).  
Therefore, when it is limited to either bodily injury or property damage, such term is specified. For instance, in the Article 1 of Automobile Damage Indemnification, it is clearly specified to [*sic*] limited to bodily injury.
- (6) Article 3, Paragraph 2 means that for instance, Japanese undertaker should be liable for damage occurring form fuel material being sent by American supplier to the undertaker as last consignee.
- (7) Please refer to (2) B.
- (8) Nuclear reactor of small scale to be constructed at university, laboratory, etc. is anticipated.
- (9) 

HORITSU	Law	enacted by the Diet (Constitution Art. 41, 59)
SEIREI	Cabinet order	enacted by the Cabinet (Constitution Art. 73, No. 6)
SHOREI	Ordinance of the Prime Minister's Office	
	〃	of the Ministry of Justice
	〃	of the Ministry of Education
	〃	
	〃	Enacted by each Ministry Including the Prime Minister's Office (Ordinance is limited to regulation regarding procedures etc.)
- (10) Nuclear damage liability insurance which is authorized in Article of as nuclear damage compensation arrangements is the contract to be in existence in accordance with the following system:  
In case the undertaker becomes liable for damage indemnity (Article 3), insurance company, as one party concerned, shall promise to indemnify such undertaker's liability and policy holder, as another party concerned, shall promise to pay insurance premium.
- (11) We think that (b) of question is mainly anticipated. Additionally, it may be said that (c) is included for instance, the case whereas a contract of insurance does not become effective due to misrepresentation [*sic*] of notice a case whereas the value of deposited security becomes lower than the actual

value (Actually, this case may hardly occur), etc.

It is not (a). Article 16 is the provision for amount of damage less than 5 billion. "Make up the shortage" is not a proper translation? It should mean to say that the Government issues indemnifying fund.

- (12) It is presupposed that the government does every effort such as issue of bonds, within the limit permitted by the government financial status.

- (13) The responsible person to sufferer is the undertaker to the last.

Therefore, even if the government gives indemnity fund to the undertaker in accordance with Article 16 & 17, this does not mean that the government compensate the loss of sufferer.

However, in such a special case, whereas the undertaker cannot compensate the loss, the government may be able to compensate the loss directly for sufferer.

- (14) Practically, it seems to be rare occurrence [*sic*].

However, in such cases whereas the contract of insurance does not become effective by some reason, deposited securities lost its value, etc., the government can demand refund from the undertaker even though the undertaker was not negligent.

- (15) Yes, it is certain. These articles prescribe the relation only between the government and the undertaker.

- (16) Article 18 is concerned only to the method of compensating the loss by the government. (As a rule, indemnity fund is given to the undertaker, but, as an exception, Article 18 prescribes that the government is permitted to compensate the loss directly for sufferer.)

Therefore, this Article has no connection with Article 5.

- (17) Though the authority of the committee is not sufficiently clarified yet, the committee has judicial function of certain extent. However, its decision must be revised finally by courts at all times. (Constitution Art. 76, Para. 2). Article 33 is concerned to this.

- (18) Chapter II, liability for nuclear damage compensation is applied to atomic energy undertaking controlled by and operated by the Country of Japan herself, (no immunity).

For its compensation, the committee will enact as described in Chapter V.

- (19) This means that both the undertaker and its employee are punished.

There are, without exception, similar provisions in Japanese law prescribing such penalty.

- (20) In order to enforce this law, it is necessary to make provisions such as complete of ordinance or law relative to this law, appointment of committee, etc. Such provisions are to be completed within one year.

- (21) The time limitation is prescribed by Civil Law. Namely, 3 years from the time when a victim know a [sic] assailant or damage, or 20 years from the time of the accident occurrence.  
(Civil law Art. 724).  
Therefore, there is a gap in comparison with 10 year of insurance. And, under this law, the government is to compensate in case of being not covered by insurance (Art. 16).

もう一つの回答は、次のとおりである。

e 回答④

Private opinion (to the questions of GE)

NAG S. Setoh [書込み]

- (1) The bill as it stands postulates that the Government is not to compensate for such special cases. However, in actual arrangement, there may be such a case that special arrangement will be deliberated in the Diet and approved (such as the case of Kanto Earthquake 1923 and Ise Bay Typhoon 1959). Among the persons who drew up the bill, the case of earthquake more than three times as severe as the Kanto Earthquake is supposed.
- (2) The insurance company does not pay the sufferers directly. The owner operator will pay the sufferers. The owner operator will receive payment of insurance amount from the insurance company in accordance with the insurance contract.  
By comparing with the special provision of Article 5 clause 2, the clause 1 of the same Article relates to the persons other than the suppliers and it provides that, in case the owner operator compensates the damage to the sufferers, he shall have the right of claim against the person (other than the suppliers) who caused the damage by willful misconduct or negligence.
- (3) The case that the owner operator has not the ability of payment is not imagined. One of the objects of the bill is to have the owner operator maintained with this ability. (in the case of insurance company, there are various kinds of control law). Afterwards, a provision was supplemented in the case of bankruptcy of the owner operator, the payment will be received directly from the insurance company.
- (4) For the sufferers, the owner operator is the party concerned with the responsibility of payment. There will be such case that general negligent other than provided in the same Article Clause 2 may have not the ability

- for payment against the claim of the owner operator.
- (5) The meaning of original draft is as stated in the questionnaire. However, afterwards some of the persons related to Atomic Energy Bureau have an influential opinion that “gross mistake” in Article 5 Clause 2 shall be erased. According to the original draft, the supplier also will have to insure himself for the whole existing period of the plant. This is not only an excessive burden to the supplier, but also it will destroy the basic principle that this bill is to concentrate the responsibility to the owner operator and compel indemnification arrangement to the owner operator. Accordingly, the maker’s circle has kept opposing to it. On the other hand, it is said that since exemption of willful misconduct will be contradictory to the general principle of public order and good custom, it will become invalid.
  - (6) Accordingly, it will be difficult to anticipate at present time what judgement the court will make in actual case.
  - (7) Most of the fund of JAERI is subscribed by the Government but JAERI itself is not a pure Government organization and has a so-called special juridical personality. Although it is subject to Government supervision, it is an independent juridical person. Hence, within the domain of authority of JAERI Establishment Law, it will be able to close a contract with other party. Accordingly, if this bill is legislated, JAERI will be able to conclude a special agreement now in question, without making other special legislation to the Diet. However it is the custom of JAERI hitherto to ask the understanding of Japan AEC and Atomic Energy Bureau beforehand.
  - (8) (9) Our answer is yes. But as a matter of actual case, willful misconduct of company (or executive officials) cannot take place. With regard to misconduct which is committed by the employee against the intention of the responsible person of the company, in case the company has done its best effort as good management, there is no responsibility to the company and the person himself who acted the misconduct will be responsible.
  - (10) It is the explanation of the person versed in civil law to interpret that there is almost no substantial difference between gross negligence (according to the original draft in Japanese, the expression of gross mistake will express literally nearer to the meaning of Japanese wording) and willful misconduct.  
(This was in the talk of D.S. Wagatsuma, Professor Emeritus of Tokyo University on Feb. 12).

Even in the case where it is difficult to prove whether a person who acted a misconduct had an intention to inflict damage to another person or not, if it is clear from the objective fact that the said conduct naturally will cause the damage, if not “willful misconduct” but as gross mistake, the responsibility is

to be overtaken. It is explained that this is the principle of holding the “gross mistake” and “willful misconduct” in pair. However in case of holding as “gross mistake”, the difference with “minor mistake” will make a problem. Hence, like the draft of the text of the law of West Germany,

“In case the damage is caused by a person who acts the conduct due to violation of the law or provision in spite of knowing them or due to ignorance of the existence of such law or provision by gross negligence……”

There is certain opinion that it will probably be better to express clearly the meaning of gross negligence.

(11) (12) Refer to (7) as mentioned above.

(13) From the interpretation of Article 3 Clause 1 and 2 our answer is yes.

Setohとの書込みがある文書は、2月12日に我妻博士と会話をしたとの一節がある。それ故、これは、我妻博士の執筆によらない、しかし、我妻博士と相談をした結果として執筆されている。なお、求償権について、重過失の場合にも認められるという法案とは、2月12日案である。

#### f 質疑のまとめ

以上の質疑をまとめると、次のようになる。

GEからの質問①	回答③ (Translation)	回答④ (Setoh)
<p>(1) 1. 事業者免責 原子力事業者免責事由である「異常かつ巨大な自然的又は社会的災害」とは明確でない。地震等を指すのか？その場合に政府が補償するのか？しかし、28条は補償すると規定しているようには見えない。</p>	<p>(1) 原子力事業者に絶対責任absolute liabilityを規定する他国の法律でも極端な場合には免責になっている。戦争、洪水、地震、火山爆發であって、日本の過去の歴史にあったものよりも相当巨大なものはそれに該当する。そして、これらは保険がカバーしない。 補償の有無については、既に述べた。[補償はないという趣旨だと考えられる。……小柳注]</p>	<p>(1) 法案は、「異常かつ巨大な自然的災害」等の場合には、政府は補償しないという前提である。ただし、伊勢湾台風の後などで議会が特別の措置を決定したことがある。法案起草者の間では、関東大震災の3倍以上激しい地震が「異常かつ巨大な自然的災害」に該当する。</p>

## (2)2. 求償権

原子力事業者が求償権を行使しうる場合には、(a)保険会社が被害者に損害賠償をした後過失ある者に求償するのか、それとも(b)被害者が過失ある供給者等に賠償請求できず、直接過失ある者に賠償請求するのか？もしも(b)だとすると、供給者等は賠償資力がない場合があり、具合が悪い。

第5条第3項は、供給者等については、その故意又は重過失がある場合も免責する特約を締結することが可能との意味か？そうだとするとそれは望ましい。

裁判所は、その特約を有効と判断するか？

政府機関もこうした特約を締結できるか？それなら明確にしてほしい。

重過失と故意の違いは何か？

(2) A 原子力事業者が求償権を行使しうる場合には、(b)の趣旨ではなく、(a)の趣旨である。実際には、原子力事業者が被害者に損害賠償を行い、その後、保険会社から保険金を得る。または、保険会社が被害者に支払を行い、その分については、事業会社に保険金を支払ったものとする(15条及び16条参照)。

B 当初の草案は、その内容であった。その後修正があり、第5条第2項の重過失は削除された〔それ故、供給者に求償が可能なのは供給者に故意があるときだけになった。小柳注〕。

裁判所は免責特約を有効と判断すると信じている。

C (7)参照。

D (8)参照。

E 日本の法律では、故意と重過失を「又は」で結びつけて一つの概念とすることがしばしばある。これは、故意の証明が難しいためである。重過失とは、故意がなければ普通は行われない場合などである。このことは大陸法系の法律家には理解しやすいが、英米法の法律家には難しいようである。

(2) 保険会社は、被害者に対する直接支払は行わない。原子力事業者が被害者に対する賠償支払を行なう。なお、5条1項は、供給者以外の〔第三者的〕不法行為者への求償の規定である。この場合には、原子力事業者は、その者に故意又は過失がある場合に求償しうる。

(3) 原子力事業者が支払能力を有さないという場合は予定されていない。法律の目的は、原子力事業者に支払能力を持たせることである。

(4) 被害者には、原子力事業者のみが責任を負う。

(5) 当初の法案の内容は、質問のとおりであった。その後、原子力局に関連した重要人物が、5条2項における重過失を削るべきであるとの意見であった。当初の法案によると供給者も保険付保が必要であるが、これは供給者に非常に負担になるし、責任集中というこの法律の原理にも反する。他方、故意について責任を免除する特約は公序良俗に反するが故に無効だという考え方もある。

	<p>そのため、政府は、「重過失」の要件を削除することにした。</p>	<p>(6) それ故、現状では、故意免責特約が有効かは判断しがたい。                  (7) 日本原子力研究所は、その原資のほとんどが政府由来の、特殊法人である。しかし、政府の承認を得れば契約を締結しうる。                  (8)(9) 答はイエスである。                  (10) 民法の専門家によれば、故意と重過失は実質的には区別がない（2月12日の我妻博士との会談による）。                  (11)(12) これについては、(7)を参照のこと。                  (13) 第3条第1項及び第2項について、答はイエスである。</p>
<p>(3)(4)3. 政府補償等 28条から31条までの規定の意味がはっきりしない。 改めて質問をする。</p>	<p>(3) これについては、(12)の回答を参照。</p>	
	<p>(4) これについては、(13)の回答を参照。</p>	
<p><b>GEからの質問②</b></p>	<p><b>回答③</b></p>	<p><b>回答④ (Setoh)</b></p>
<p>(5)1. 法案2条3号は、原子力損害について身体損害及び財産損害をともに含むことを明記していない。この点は、法律の明文が必要ではないか？</p>	<p>(5) 日本法では、損害賠償は、身体損害及び財産損害をともに含む。いずれか一方のみを対象とする場合には、自動車損害賠償保障法のように明文でその旨を示している。</p>	

<p>(6) 法案第3条第2項<sup>422)</sup>が示すところは、原子力事業者は、その敷地から輸送される(核)燃料についてその輸送中の事故について責任を負う旨の規定である。しかし、保険はそのリスクをカバーしていない。これは保険と法律との間にギャップがあるのか?別の保険でこのリスクをカバーしているのか?</p>	<p>(6) 第3条2項により、アメリカの供給者から原子力燃料が発送された場合に、日本の原子力事業者を受取人としてこれが責任を負う<sup>423)</sup>。</p>	
--	---	--

422) 「原子力損害が原子力事業者を最終荷受人とする核燃料物質等の運送中に生じたときは、当該荷受人たる者の原子力事業の実施によるものとみなす。」。

423) 草案3条2項は、原子力事業者間の核燃料等の輸送についてその間に生じた損害は、受取人である事業者が責任を負う旨の受取人責任主義規定であり、GEの質問は解釈としては正しくない。3条2項は、回答が示すように、海外からの核燃料搬入について受取人である日本の原子力事業が責任を負う旨の規定である。この規定は、原賠法3条2項(「前項の場合において、その損害が原子力事業者間の核燃料物質の運搬により生じたものであるときは、当該核燃料物質の受取人である原子力事業者がその損害を賠償する責に任ずる。」〔下線部は小柳])として成立した。

もっとも、発送人責任主義を疑問とする指摘は、比較的早くからある。例えば、第2回原子力災害補償専門部会議事録〔昭和35年11月17日、昭和35年に発足した第2次の原子力災害補償専門部会の議事録〕は、「(星野)日本の賠償法は、船についても適用があり、国際私法上、日本法を適用すれば、一応穴はなくなるが、適当かは問題である。」「(真崎)ただ、物理的には、荷送人が負うべしとすべきだろう。」「井上(啓)日本へもってくるときには、災害はおこらない。日本から使用済のものを送る場合の方が危険が大である。」などの発言がある。これは、昭和36年の原賠法案国会提出前の発言であり、原賠法案国会提出前に法案起草の委員の一部が法案規定の妥当性について疑問を提起していたことになる。また、『原電資料第2号 我国における原子力災害補償制度について』〔下山俊次執筆〕(1962年)は、「諸外国の趨勢は発送人主義となって来ている」と述べる(13頁)。

<p>(7)3. 法案5条3項は、原子力事業者が供給者等への求償権を、故意、重過失の場合にも特約で放棄しようという趣旨か？この旨の特約を、裁判所は有効と判断するか？</p>	<p>(7) この点については、(2) Bを参照せよ。</p>	
<p>(8)4. 法案7条2項は、措置額が50億円以下の場合もありうる旨を規定している。これは、原子力事故が小規模の場合を想定しているのか？</p>	<p>(8) 小規模の原子炉は大学等が設置する。それを念頭に置いている。</p>	
<p>(9) 5. 法案7条1項はCabinet Orderと規定し、8条は、Ordinance of Prime Minister's Officeと規定している。同じ意味か？</p>	<p>(9) Cabinet Orderは憲法73条6号にいう政令であり、Ordinance of Prime Minister's Officeは、省令である総理府令である。政令と省令は、同じではない。</p>	

結局、原賠法昭和46年改正（昭和46年5月1日法律第53号）は、この規定を受取人責任主義から発送人責任主義に転換した（「前項の場合において、その損害が原子力事業者間の核燃料物質等の運搬により生じたものであるときは、当該原子力事業者間に特約がない限り、当該核燃料物質等の発送人である原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」〔下線部は小柳〕）。これについて、科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』（通商産業研究社、1970年）54頁は、旧規定は、燃料供給業者も供給業者等として理解したことなどのため特約によっても発送人主義を認めなかったが、諸外国は多く発送人責任主義を採用し、特約も許すことなどを改正理由として指摘している。GEの質問は、発送人責任主義が有力であった状況を背景になされたと考えられる。

<p>(10) 6. 法案第12条の内容が明らかでない。</p>	<p>(10) 第12条は、原子力損害賠償責任保険がこの法律にいう原子力損害賠償措置であることを規定しているのであり、原子力事業者が3条にいう賠償責任を負った場合には保険会社が保険金を支払う保険であることが必要である。</p>	
<p>(11) 7. 法案第16条<sup>424)</sup>は、損害が50億円以下の場合であって、原子力損害賠償責任保険が損害をカバーせず、政府が補償を行うとしているが、次のどの場合か？</p> <p>a. 政府が損害が50億円以下だという判断をしたが、現実の損害は50億円以下であって、政府評価額より多い。</p> <p>b. 原子力保険が地震、洪水、戦争等の危険を担保しない。</p> <p>c. 原子力保険の支払が行われない(理由として、事業者の故意により原子力事故が発生した)。</p>	<p>(11) 法案は、質問の(b)を主として念頭に置いている。なお、(c)の場合もありうる。それは、告知義務違反などで原子力保険が無効となる場合や供託証券の価値が低下した場合である(発生は想像しがたい場合だが)。質問の(a)の趣旨ではない。16条が関わるのは、賠償金額が50億円以下の場合である。翻訳文が良くないのかも知れない。</p>	

424) 「第十六条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、第六条第一項の規定による損害賠償措置によつては、五十億円までの損害賠償が行われないときは、その部分について、原子力事業者に対しその損害をてん補するものとする。」

<p>(12) 8. 第17条<sup>425)</sup>での政府が50億円を超える損害について、財政の事情の許す範囲内で補償する義務を負う、とはどのような意味か？</p>	<p>(12) 政府は、国債発行などあらゆる努力を財政事情の許す範囲でなすことが予定されている。</p>	
<p>(13) 9. 第18条<sup>426)</sup>の意義は何か？</p>	<p>(13) 被害者に対して損害賠償を行うのは、原子力事業者である。それ故、政府は原則として被害者に対する直接支払はしない。しかし、原子力事業者が賠償をなし得ない特別の場合には、政府が直接支払をなす。</p>	
<p>(14)10. 第19条<sup>427)</sup>の文言をみると、政府の返還請求権行使は、原子力事業者に過失がない場合は不可能なのか？</p>	<p>(14) これは、めったにないケースである。とはいえ、何らかの理由で原子力保険の効力が失われた場合には、政府は原子力事業者に求償を行う。その場合には、原子力事業者に過失がなくとも求償を行う。</p>	

425) 「第十七条 政府は、第三条の規定による原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、その損害が五十億円を超えるときは、財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について原子力事業者に対しその損害をてん補するものとする。」

426) 「第十八条 政府は、前二条の場合において、必要があると認めるときは、原子力事業者に代り被害者に対し、その損害をてん補することができる。」

427) 「第十九条 政府は、第十六条の規定により、原子力事業者に対し損害をてん補したときは、当該原子力事業者に対し返還請求権を有する。ただし、原子力損害が責任保険の契約のてん補しない危険によつて原子力損害を生じた場合にあつては、その損害が原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、返還請求を有する。」

<p>(15)11. 第19条及び第20条からみて、政府は、供給者等に対して（政府補償により原子力事業者に提供した資金について）返還請求権を有しないことは確かであるか？もしも、政府が原子力事業者に返還請求をした場合でも、原子力事業者が供給者等との間で求償権放棄特約を締結している場合には、原子力事業者が供給者に求償権を行使し得ないのは確かか？</p>	<p>(15) 質問のとおりである。この条文は、政府と原子力事業者の関係にのみ関わっている。</p>	
<p>(16)12. 第21条の意味がよくわからない。第21条第2文<sup>428)</sup>は、第5条と関係するのか？</p>	<p>(16) 本条は、政府補償の具体的方式についてのみ関わる。原則として、原子力事業者が損害賠償をするが、例外的に、被害者に対し国が直接支払をなし得る旨を定める。それ故、本条は5条とは関係がない。</p>	
<p>(17)13. 第26条の委員会の権限は何か？司法裁判所との関係は？ 14. 第33条の意義は何か？</p>	<p>(17) 委員会の権限については詳細には定められていない。委員会はある程度の司法的権限を有するが、憲法76条2項により、委員会の決定は、最終のものでなく、司法裁判所の權威に服する。33条はそのことを明らかにしている。</p>	

428) 「第二十一条 前二条の規定は、第十八条の規定により政府が、損害をてん補したときに準用する。この場合において「返還請求権」とあるのは、「求償権」と読み替えるものとする。」。

(18)15. 第46条の意義は何か？	(18) 原子力賠償責任に関する規定が、国の原子炉等にも適用されるとの趣旨である。	
(19)16. 第53条の意義は何か？	(19) 事業者と従業員との両罰規定である。日本法にはこういう例が多い。	
(20)17. 何故法律施行まで1年かかるのか？	(20) 政省令の整備、委員の任命等に1年が必要である。	
(21)18. 原子力賠償法案には賠償請求権の時効の規定がない。保険は10年としているが、時効期間の点で、法律と保険との間に違いがあるのか？	(21) 民法724条により、損害賠償請求権は、短期3年、長期20年の権利行使期間制限がある。それ故、保険が10年の時効としているところと違いがある。10年後の損害については、16条の政府補償の対象である。	

以上のGE側との質疑応答について、注目すべきは、3点である。

第1は、原子力事業者の免責がある場合（超々巨大地震等）について、回答③及び④は、国家補償は行われなかったことを明らかにしている。これは、我妻答申の素直な解釈（前述の否定説（本稿573頁））に対応すると考えられる。その後の、原子力委員会と大蔵省との対立においても、この問題は全くと言ってよいほど論じられない。当然のこととされたと考えられる。

第2に、「(128.)」第17条での政府が50億円を超える損害について、財政の事情の許す範囲内で補償する義務を負う、とはどのような意味か？の質問に対して、政府は、国債発行などあらゆる努力を財政事情の許す範囲でなすことが予定されているとしていることである。政府の積極的な態度を前提としている。

第3に、原子力事業者の求償権について、供給者故意免責特約は有効かという質問に対して、回答③は裁判所がこの特約を尊重すると延べたが、回答④は疑問があるとしている。この点で意見の一致がない。

## (2) 原子力委員会の政治的「決戦」路線

### ア. 対大蔵省主計局折衝の不調

(ア) 第2回原子力委員会(35年1月13日)

原子力委員会月報第5巻第2号(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N02/196002V05N02.html>)は、昭和35年1月13日第2回原子力委員会について、「(6) 原子力損害賠償保障立法について 原子力損害賠償保障についての法律案のうち、主として国家補償について審議されたが、国家補償の規模、性格ならびに補償料等については今後引き続き検討することとなった。」と伝える<sup>429)</sup>。第2回原子力委員会には、(昭和35年)1月11日案が提出された(資料第3号)<sup>430)</sup>。第2回委員会の冒頭で、井上亮科学技術庁原子

---

429) 第2回以降に議論が本格化してゆくことになる。

430) 議論の内容は次のとおりである。

「(4) 原子力損害賠償保障法案について

(井上) 資料3号(1月11日案のこと……小柳注)につき説明

資料3号は、局内で素案として考えているもので、今後の検討に当って、委員会の御意向を聞いておきたい。

第1条の“原子力事業者等”の“等”はSuplyer [sic]を考えての表現である。

第2条、第3項に原子力船は一応入ると考えている。

第3条は社会的災害には、内乱は入れて考えていない。

第4条は免責条項でSuplyer [sic]について説明したものである。

第5条の第1項については故意又は過失に基づく求償権で飛行機の投下事故等を考えている〔水戸の米軍射爆場を念頭に置いた発言であろうと推測される。……小柳注〕。第2項では故意又は重過失のあった時に求償することができるとしている。

第8条の復元の問題については、保険業界では1年以内の復元すらまだ了承していない。現在の規程では、直ちに復元することになっている。

第17条は、被害者への支払を優先させるために規定したものである。保険金の差押へ禁止規程である。

第22条は大蔵省の意見のあるところであるが、政令に委任するということで考えている。大蔵省は23条(締結義務……小柳注)についてもシビヤーすぎるとの態度をとっている。

力局政策課長（後に、通商産業省公益事業局長）が各条文の意義について簡単な説明をしている。この当時の法案は、原子力事業者の賠償責任を限定していない。そこで、実質的に原子力事業者の賠償資力を担保するために、国家補償を行うことにしている。これは、50億円以内の原子力損害が発生したが、原子力保険がカバーしない場合（例、中小規模の地震）及び50億円以上の原子力損害が発生した場合についても、国は「財政事情の許す範囲内」で原子力事業者に補償をすることにしていた。これに関して、井上課長は、大蔵省から反対があるとする。大蔵省は、原則として国家補償する旨の規定ではなく、国家補償「できる」旨の規定とすべきである、国家補償の範囲も「予算の範囲内」とすべきであると論じている。また、国家補償の補償料も問題であると述べている。さらに、処理委員会の性格も問題になっている。

〔(井上) ……第28条、29条は財政事情の許す範囲での国家補償規程である。大蔵省の法規課長は、原則としての規程はこまる。“できる”ということにしたらとの意

---

第28条、29条は財政事情の許す範囲での国家補償規程である。

大蔵省の法規課長は、原則としての規程はこまる。“できる”ということにしたらとの意見を云っている。“財政事情—”の表現は“予算の範囲内—”よりもはるかに強い。この点については特に御意見を承りたい。

第30条については、補償料率について今後更に検討しなければならない。

各処理委員会は常設ではなく、事故が起った直後に組織するという事で考えている。

(中曾根) 大蔵省の考えはどうか。

(井上) 国家補償については、“予算の範囲で—”ということなら事務的には認めるものと推測している。

(中曾根) 今日は説明を聴きおくことにしたい。

(有沢) 大分問題があるので打合せ会〔毎週月曜日の打合せ会のこと……小柳注〕  
(ママ「とき」か?)  
のどにでもやりたい。

(佐々木) 国家補償の必要な論拠についても局内でつめている。大蔵省は海外の実情を誤解している。

(井上) 大蔵省主計局長との懇談は基本的問題についてやるということで申し入れている。」

見を云っている。「財政事情―」の表現は「予算の範囲内―」よりもはるかに強い。この点については特に御意見を承りたい。第30条については、補償料率について今後更に検討しなければならない。各処理委員会は常設ではなく、事故が起った直後に組織するというで考えている。』。

ここで登場した大蔵省主計局法規課は、財政の安全を重視し、原賠法成立に至る過程で原子力委員会と対立していく（最終的には妥協）。そもそも、大蔵省主計局法規課は、「財政・会計制度の企画立案と統一の事務」を行っている課である<sup>431)</sup>。近時の法規課の審査留意事項でも、「将来の財政措置を拘束するおそれはないか」があるが<sup>432)</sup>、これは当時も同様であったと考えられ、原賠法制での国家補償問題は、法規課の重要関心事であった（国家補償問題についての法規課案すら作成）。しかも、法規課を率いる小熊主計局法規課長は、原子力災害補償専門部会（我妻部会）にも大蔵省主計局長代理として出席し、問題状況を熟知していた。もっとも、この回の原子力委員会は、以上の説明を聞くだけであり、重要な議論をしていない。

(イ) 第3回原子力委員会（35年1月20日）

原子力委員会月報第5巻第2号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N02/196002V05N02.html>) は、昭和35年1月20日第3回原子力委員会について、「(6) 原子力損害賠償保障立法について 原子力損害賠

---

431) 近時の法規課課員の証言によると、「基本的には各省庁から新たな施策を反映した法律案、政令案について協議を受け、予算との合致、施策の内容の適否、条文等について精査します。」([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/whatsnew/saiyou99/issyu09.htm](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/whatsnew/saiyou99/issyu09.htm)) とあり、「精査」の対象は「施策の内容の適否」という実質論まで及ぶ。現在の財務省ホームページの説明では、「政府は通常、予算案とあわせ、そこで盛り込まれる施策を行う裏付けとなる法律案を、一体のものとして作成します。法規課では、財政会計法規のプロフェッショナルとして、解釈に関する質問に対応するほか、各省庁の予算に関連する法案が一般法である財政法等に照らして問題がないか、チェックを行っています。」とある ([https://www.mof.go.jp/about\\_mof/recruit/mof/functions/gyoumub.htm](https://www.mof.go.jp/about_mof/recruit/mof/functions/gyoumub.htm))。

432) 石井道遠「予算関連法案について」北大法学論集45巻6号936頁（1995年）。

償保障についての法律案のうち、主として国家補償について審議されたが、国家補償の規模、性格ならびに補償料等については今後引き続き検討することとなった。」と伝える。

a 原子力災害に対し国家補償措置を必要とする根拠（案）

第3回原子力委員会資料第1号は、「原子力災害に対し国家補償措置を必要とする根拠（案）」である。科学技術庁原子力局は、この文書を大蔵省主計局説得の目的で準備した。

第3回委員会

資料第1号

原子力災害に対し国家補償措置を必要とする根拠（案）

35年1月

原子力局

- (1) 原子力施設の事故の確率は非常に小さい（註1）が理論的には極めて巨大になる場合（註2）があるようであり、かつその損害は放射線障害の特異性（註3）を有している。さらに、現在の世界の科学技術水準をもってしても未知の点があることはいなめない。それにも拘らず、各国は原子力の研究開発を強力に推進している。これらの特質は、他の近代産業には類例のないものである。
- (2) このような特質を有する原子力施設に関し十分な補償制度がなければ、原子力施設設置者は合理的な経営が行えず、近郊住民の反対、供給者等の不安のため、原子力施設の設置が極めて困難な現状である。
- (3) 民営の保険制度は、その量及び質において限界があることが明らかとなり、原子力災害補償制度を民営の保険制度の活用のみで解決することは不十分である。  
民営の保険制度の補完的機能を果しうるものは、政府以外にはない。
- (4) わが国において、将来のエネルギー対策と科学技術水準の向上のため、原子力の研究開発を助成すべきことは、すでに政府として決定された方針であるが、この原子力災害に対し、国家補償を含めた第三者損害賠償

保障制度が確立していなければ原子力産業の存立基盤はないといっても過言ではない。

- (5) そこで、有償又は求償権の留保を条件として、政府補償を行う必要がある。  
 (6) 諸外国においても、原子力災害については何らかの国家補償措置をとっている。

米国——損害賠償措置額（25万ドル～6,000万ドル）を超える損害について、1事故につき5億ドルの国家補償をする。

英国——損害賠償措置額（500万ポンド）を超える損害については、政府が措置をとる。

西独（案）——損害賠償措置額と国家補償額を含めて1事故について5億マルクまで補償する。

スイス（案）——損害賠償措置額（3000万フラン）を超える損害については、国家が補償できる。

（註1）

事故の確率の極小

原子炉事故発生の確率を計算することは極めて困難といわれている。しかし、その程度を示すものとして、米国原子力委員会がブリュックヘヴン国立研究所をして作成させた報告書（1957年WASH740）は次のような数字を示している。

炉心破壊——炉容器外へ放出せず

1炉 1年当り 100分の1——1万分の1

炉容器破壊——格納構造物外へ放出せず

1炉 1年当り 1,000分の1——1万分の1

大量の分裂生成物が格納構造物外へ放出

1炉 1年当り 10万分の1——10億分の1

（註2）

被害の規模と不確定性

前掲報告書の前提

人口百万人の都市から30マイル離れて、人口密度1平方マイル当り500

人の土地に熱出力50万KWの発電用原子炉が設置され、180日（燃料サイクル）運転後、蓄積核分裂生成物の約半分（約2億キュリー）を放出するという最悪の事故を想定する。

#### 人的損害

		人数	放出時の条件
致死曝射	最小	0	高温放出
	最大	3,400	低温放出 粒子1 μ 温度逆転
傷害見込	最小	0	高温放出
	最大	43,000	低温放出 粒子1 μ 温度逆転 雨なし

#### 物的損害

〔以下略〕

以上の資料は、原子力損害予想を米国資料WASH740に基づき試算している。原子力災害補償専門部会は、日本での災害予想をWASH740と同様の方式で行うことを日本原子力産業会議に委嘱したが、この段階でも生かされていない。原子力委員会議事録を見る限り、日本での災害予想についての言及はない。結局、災害予測調査は、法案の閣議決定まで使われずに終わった。

#### b 審議経過

以上の資料については、次の議論があった<sup>433)</sup>。

#### 433) 「(6) 原子力損害賠償保障立法について

(井上) 配布資料(1)〔第3回原子力委員会資料第1号「原子力災害に対し国家補償措置を必要とする根拠(案)〕朗読、説明。

この資料については、さきの打合せ会では、この数字は余りに刺戟的であるとの御意見もあったが、これに代る案は目下作成中である。大蔵省との交渉については今週中に開くことは困難であるが、来週中に局首脳部と話し合いをする事を希望しているので、その後で委員会との打合せを行う事を予定している。

この資料はこれら打合せの際に使用することを考えている。なお法案については

従来一応御説明申し上げたが、ここで問題点を御審議願いたい。

(石川) 災害是最悪の場合日本全国に及ぶことも考えられるというが、ここにあげられている計算は理論的には可能であっても実際には起りえないと考えられる。

(中曽根) 大蔵省との交渉にも出さない方がよいのではないか。

(兼重) 今日この資料はどういう意味で提出されたのか。

(井上) 一応委員の方には御意見を伺っているが、委員長に御覧に入れるという考えであった。

(有沢) 大蔵省と来週始めに局が交渉するという事であるが、説明は何もこういうものを提出しなくても、原子力事故の<sup>(ママ)</sup>特異性を納得させればよいと思う。

(兼重) 例えば50億円の保障措置でどの程度の事故をcoverしうるのかをみれば、それだけで不足することは十分に明らかにすることができると思う。

(中曽根) 海外との関係についても免責規定があり、国家も損害賠償の必要性を認めて原子力の開発を進めた以上その結果損害が起った場合、国が責任をもつのが当然と思うが……。

(兼重) それは必ずしも簡単には割切れないと思う。

(井上) 法案について、大蔵省との交渉で問題となるのは国家補償の点で、28、29条が問題となり、さらにこれに関連して、3、4、5条が問題となる。

まず28条について「財政事情の許す範囲内」で国家補償をすると考えるか、米国のように金額を限定するかどうか。

(有沢) 大蔵省ではこれを「……てん補できる」としたいのではないか。

(井上) 「予算の範囲内でてん補できる」としたいと考えている。

(中曽根) 従来<sup>(ママ)</sup>の法制に例があるか。

(井上) 財政の許す範囲でという例文はない。

(有沢) 国が補償するという原則だけをうたったらよいのではないか。また補償料の点はどうなっているか。

(井上) この原案では求償権を規定している。

(島村) 法律の目的である第1条にある原子力事業者の保護という見地からは求償という事では目的に反することになる。

(有沢) 補償料についてははっきり徴取することにした<sup>(ママ)</sup>がよいと思う。

(加舎) ここに求償権を規定したのは従来国がこの権利を行使したことはないので、求償権を行使することができるとした。

(有沢) 事故時に求償するというのではなくて、年々補償料をとるという事が筋と

しては正しいのではないか。そうでないとすれば、例えば東電が原子力発電を行う場合には子会社を作ってやることになれば、事故後では事実上抑えられないことになる。

(佐々木) やはりこの法律はつめてやらなければならないので日を決めて一度審議した方がよい。

(有沢) 責任制限はどうするか。

(井上) この案では特に設けていない。ただ財政事情ということで抑えている。

(佐々木) 責任集中、無過失責任等の規定がないと民間企業は原子力に乗り出しえないと思うが、国家補償の点は必ずしも絶対条件ではないとも考えられる。

(石川) しかし法律の目的は第三者の保護にあるのではないか。

(兼重) 第三者としてはただ国家補償ができるという規定では安心しないと思う。企業に過失がある場合にはすべての財産を出させてもよいが、無過失責任に対してまでそうさせるのは、筋としておかしいのではないか。

(加舎) 発電会社の炉についての試算では、田畑が坪当たり1,000～3,000円程度として、これが汚染を受け、ストロンチウムの影響で半永久的に使用できないと考えると、東海村の農耕地は単純合計で25,000反となる。これに対し、1,000円/坪で補償すると、15,000反程度で50億円を使い切ってしまうことになる。

(井上) ドイツでは責任の制限として国家補償を加えて5億ドイツマルクに限っている。

(中曽根) 専門部会でこの国家補償の点はどうなっていたか。

(石川) どうもこの案は部会の答申とは少しズレていると思う。

(有沢) 部会としては国家補償についてはそれが必要である点は認められたが、補償料、金額等については時間不足でつめられていなかった。

(兼重) 部会の2～3の専門委員に意見を聞いたらいと思う。

(井上) さし当たり大蔵省には国家補償を行うこととし、補償料、補償限度等の問題で当たってみることにしたい。なお問題点は専門委員に御意見を伺うことにしたい。

(各委員) 了承。」

また、次の資料も提出された(第3回委員会資料第5号という扱いを受けている(第3回原子力委員会定例会議事録2頁)。

## 科学技術庁原子力局」

(はしがき)

先進工業国は既に原子力産業の育成に努力を傾注しているが、わが国においても、1956年原子力平和利用のため基本法を制定し、鋭意この研究、開発、利用を進めてきた。しかしこの産業が技術的にもなお未知の分野を含んでおり、しかも万一の事故発生時には放射性物質が放出され甚大な損害が発生する可能性を蔵しているという特殊性をもっており、この災害に対する補償制度を確立しなければ、この産業の育成、発展は不可能といつても過言ではない現状にある。かかる万一の原子力災害の補償制度は各国においても制定ないし検討されており、さらに国際原子力機関、欧州経済協力機構内部の欧州原子力機構ならびにユーラトムにおいても国際的な原子力災害補償の基準についての条約案を審議検討中である。

本資料は、わが国における原子力災害補償法案審議の参考に資するため、米国、英国、西ドイツおよびスイスにおける原子力災害補償制度ならびに国際原子力機関、欧州経済協力機構およびユーラトムの国際的な補償基準の条約案についてその骨子を紹介したものである。

なお国際原子力機関、欧州経済協力機構の条約案については現在なお立案作業の段階にあるので、今後かなり変更があるものと見込まれる。

## 1 米国

### (1) 関係法律名

原子力法 (1946年制定, 1957年9月改正, 通称Anderson-Price法)

### (2) 目的

この法律の目的は、「公衆を保護し、かつ原子力産業の発展を促進することを目的として、合衆国は公衆が原子力事故のため被むる損害の一部分に充てることのできる基金を設け、またこの損害について責任を負うべき者の責任を限定する」ことにある(第2条i)。

……

### (5) 責任の性質

「対公衆賠償責任」とは原子力事故により、<sup>(ママ「そ」か?)</sup>またまの結果として生ずる一切の法律上の責任を意味する(第11条u)。

この規定により責任の性質は各州法の規制に委ねられ、不法行為法の一般原

第1に、「原子力災害に対し国家補償措置を必要とする根拠（案）」の災害予想は刺激的に過ぎ、また、実際にはこのような事故はないので、大蔵省相手にすら提出する必要はないとの指摘があった。

第2に、原子力保険の賠償措置額である50億円では、事故の場合東海村の農地補償にすら不十分であることが明らかになった。

（加舎）「……東海村の農耕地は単純合計で25,000反となる。これに対し、1,000円/坪で補償すると、15,000反程度で50億円を使い切ってしまう」。

第3に、中曽根委員長は、「原子力の開発を進めた以上その結果損害が起った場合、国が責任をもつのが当然と思う」と主張したが、「（兼重）それは必ずしも簡単には割切れないと思う。」との反論があった。それ故、原子力委員会も、国家補償の根拠を、国の原子力開発にともなう当然の帰結とは考えていない。この意味では、原子力災害補償専門部会での我妻教授の発言とも一致している。また、この応酬は、当時の原子力委員会が比較的自由的な議論のやりとりをしており、合議体にふさわしい姿であったことを示している。

第4に、原子力事業者の責任制限の必要性が議論された。もっとも、この点については、最終的な意見の一致を見ていない。

（有沢）責任制限はどうするか。（井上）この案では特に設けていない。ただ財政事情ということで抑えている。（佐々木）責任集中、無過失責任等の規定がないと民間企業は原子力に乗り出しえないと思うが、国家補償の点は必ずしも絶対条件ではないとも考えられる。（石川）しかし法律の目的は第三者の保護にあるのでは

則が適用されることになる。その限りにおいて無過失責任主義の原則は明文化されてはいない。なお戦闘行為による賠償請求については免責されている。

……中略……

#### （9）責任の制限

この法律では賠償責任額は一事故あたり（per incident）被許可者に要求される賠償資力と国家補償5億ドルを加えたものに制限されている（第170条e）。

したがってこの限度額以上は法律的にも経済的にも賠償責任を課せられない。

〔以下略〕

ないか。

第5に、国家補償の必要性が再確認され、大蔵省のいう「予算の範囲内」の国家補償では、原子力事業者も第三者も不安であるとされた。

第6に、原子力災害補償専門部会の議論が十分詰められたものでないことを指摘した。それ故、原子力委員会は、一方では答申に縛られつつ、他方では、ほとんどゼロから議論を行うことになる。そもそも、我妻専門部会の使命は、国家補償のあり方について大蔵省の同意を得た制度づくりをすることにあったと考えられるが、大蔵省は「欠席」戦術などを駆使して我妻専門部会の答申に縛られない自由を確保していた。

(中曽根) 専門部会でこの国家補償の点はどうなっていたか。(石川) どうもこの案は部会の答申とは少しズレていると思う。(有沢) 部会としては国家補償についてはそれが必要である点は認められたが、補償料、金額等については時間不足で決められていなかった。(兼重) 部会の2～3の専門委員に意見を聞いたらよいと思う。

第7に、1月11日案29条が、50億円超の損害発生時について、政府が一応被害者に「損害をてん補」し、その後、事業者に「求償権を行使できる」としている点に批判があった。この求償権は制限されていく。

その後、昭和35年1月21日第1回原子力委員会参与会も、原子力損害賠償法制について議論をした<sup>434)</sup>。

---

#### 434) 「2. 通常国会提出予定法案について

資料2を島村次長から説明した。

##### (1) 原子力損害賠償保障法について

伏見参与：国立の大学で原子炉を置く場合にはどうなるか。

井上(政策)課長：保険に入らねばならぬという制約はなくなる。国家賠償法のほうでカバーされる。

兼重委員：その場合は、国対被害者という関係になるから第三者という考えはなくなる。したがってこの法律ができなくても保障されている。

菊池参与：昨年12月の参与会資料3p6に記載されている「原子力事業者と……契約関係にあるものの故意または重大な過失によって原子力事故が生じたときは、……原子力事業者はこれらの者に対し求償することができる……」というのはどういう意味か。

(ウ) 第6回原子力委員会（35年2月10日）

第3回原子力委員会（35年1月20日）の後、第4回及び第5回原子力委員会は、原子力損害賠償の問題を取り上げなかった。これに対して、第6回原子力委員会（35年2月10日）は、損害賠償法制を集中的に取り上げた。原子力委員会月報第5巻第3号（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html>）は第6回原子力委員会について、「(1) 原子力損害賠償保障法案について 標記法案について各省との折衝により問題となった諸点ならびにこれについての原子力局の対案が報告され、審議の結果、次の

---

島村次長：原子力事業者とは原子炉設置者、濃縮ウラン等の加工業者、再処理業者等を意味し、普通の機器メーカー等を含んでいない。指摘された規定は強制的なものでないので求償しないように契約を結ぶことももちろん可能である。実際に今度の原電とGEとの間では求償できない。

石川委員：国の所有する原子炉でも、国民に与える安心感からいえば保険をつけたほうがよいのではないか。

佐々木局長：大学等国有の炉が事故を起こしても、やはり賠償処理委員会で適正な損害額を査定されることには変りはない。

石川委員：付保しておけば事故の場合には30日間に保険金が支払われることを期待できる。

島村次長：免責の問題、保険の問題等いろいろ検討すべき点が残っている。よく検討したい。

駒井（倉田参与代理）：菊池参与の指摘された箇所に「重大な過失」という表現がある。漠然とした表現なのでトラブルの起こる可能性が考えられるが。

島村次長：原子力事故が起きたとき、メーカーの重大な過失が原因だと立証することは事実上不可能であろう。故意のような場合にもメーカーに対する求償権を認めないということは観念論としてもおかしいので、これが入っている。実際には上述のようなわけで求償権を放棄することが行なわれると考えている。

瀬藤参与：災害補償の専門部会の答申に対して大蔵省は反対しているというが。

島村次長：態度を保留している。反対とはっきりいえるかどうかわからないがなお検討したいということである。

菊池参与：この法律が成立するのは何日ごろになるか。

井上（政策）課長：2月20日ごろまでに提出できるよう努力している。」

議点については結論を得た。(イ)サプライヤーに対する求償権は故意の場合のみとする。(ロ)損害賠償処理委員会の性格については行政委員会でも諮問委員会でもよいが、損害があった場合あらかじめ認められた賠償基準により国も保険会社も補償を行なうことが確保されるよう措置すべきである。(ハ)国家補償については国が補償することを明記すべきで、その限度についてもたとえば500億円程度と規定したほうがよい。ただし補償という文字には必ずしも固執しない。なお500億円の限度を設けることが困難ならば「財政事情の許す範囲内」であっても、これを広義に解することとして了解する。(ニ)国家補償について限度法とすることは、その期間が10年以上ならば認めてもよい。」と伝える<sup>435)</sup>。

---

435) 「(2) 原子力損害賠償保障法案について

(井上) 原子力災害補償法案について問題点をとりまとめたので御審議願いたい。国家補償、責任保険、処理委員会、求償権の諸点にしぼって問題点をあげた(資料第1号[なお、この資料は現存しないとの回答を原子力委員会の情報公開を通じて得ている。……小柳注])により説明)

国家補償についての専門部会答申及び法原案の考え方に対しては大蔵省主計局の一部に反対意見がある。主計局の意見ではあくまで事業者に責任があるものとし、そのため補償を行った場合求償ではなくて返還させることを規定すべきだとしている。なおこの法律は限時法にすべきであるといっている。

これに対して、局側ではいくつかの対案を用意している。この場合賠償能力以内の損害と能力以上の損害との二つを区別して考える。限時法とする場合10年以上とすれば差支えない。

責任保険の規定については約款内容を法律または政令に記載するかどうかが問題となる。大蔵省銀行局では個人的意見ながら、責任保険が私保険である限り法令に記載するのはおかしいといっており、再保険との関係等からみて、締結義務を規定することには反対している。この点原子力局案はかなり私保険の立場を規制するような案文になっている。

これについて局修正案では保険業法によるものであること、免責は故意又は政令で定めるものに限ること、告知義務違反の解除の効果について規定すること、危険変更に対応する保険契約の変更について規定することを考えている。また契約の締結義務はやはり強制すべきであると考ええる。

なお、B案としてすべて責任保険を科学技術庁長官の承認を受けたものとする案が

考えられる。ただしこの案については約款、国家補償等に重大な影響を及ぼすことが科学技術庁長官の内部基準になってしまうことに問題がある。またこの案の契約締結義務の強制についても問題が多い。

損害賠償処理委員会については行政委員会とするか、その他の機関にするかが問題で、答申書では前者の考え方をとっている。結局審決権があるかどうかの問題になる。この案について大蔵省主計局は反対、銀行局も保険業者の権利義務をcheckするという理由で反対している。また法務省は審決権をもつことを反対している。行政管理庁は行政委員会自体の性格から見て設置に反対している。これら反対意見には省ごとに若干強弱の差がある。これら反対意見に対しては行政組織法第8条の「その他」機関にせざるを得ないであろう。この場合にも諮問的調査的なものと審査的なものがある。

最後に求償権について供給者への求償は故意又は重過失になっているが、重過失は供給者の不安を除くため削除することとした。

(石川) 大分問題が多いが、簡単なものから固めて行きたい。

(島村) 簡単な問題といつても、この外に大分沢山あるので。

(石川) 大蔵省のいう事も、もっともだと思いが保険の引受能力が大きければかなり意見が変ってくるのではないか。

(有沢) 責任保険の大きさが十分でないことは第三者にも不安を与えることになり、だから国家補償を要求することになる。

(石川) Dの求償権について重大なる過失は削除してもよいと思う。

(井上) その点は国家補償とも関連してくる。その性格如何では事業者、設置者に責任が過重されることになるが……しかし土曜日〔2月6日……小柳注〕に部会長他の専門委員と話合った限りでは削除してもよいとの御意見であった。

(佐々木) makerの立場からは故意以外のものはすべて免責してもらいたいという意見をもっており、設置者、保険者、国の三者間で問題を解決して行きたい。

(石川) 処理委員会についてはとくに行政委員会にしくなくてもよいのではないかとと思う。

(有沢) その問題について損害賠償について最終的に決めるのはどこになるかを明らかにしなければならない。

(佐々木) 審決権がないとすれば最終的には委員会が決定できない。その場合には行政府が決めることになり、被害者等が不服の場合には行政裁判になることになる。

(有沢) 損害の評価については十分な基準がなければならない。これを作るような

権限はどこがもつのか。

(佐々木) それは常設機関で作るべきで、部会の答申では処理委員会は臨時的なものとしているので、専門部会を設けて作成することになろう。

(有沢) しかし基準はあらかじめ作成しておかなくては事故の時に不公平が出てくる。

(佐々木) 仮に審議会のような性格をもつ処理委員会が設けられたとして、事故時の被害査定基準はその事務局で作るべきものではないかと思う。

(島村) 委員会を設けることの意義は公正と迅速にある。保険金でまかなえる場合にも、この委員会に処理させるのか、あるいは保険会社に任せるのか、が問題になる。

(石川) それは、どちらの場合も処理委員会に行わせなければならない。

(島村) だとすれば保険会社の支払についても規制を行う必要がある。原案では処理委員会はかなりの権限をもっているのだから、その決定には権威をもつが、行政委員会でなくするとその査定は保険会社の査定とは結びつけられなくなる。

(有沢) 損害評価についての方法が今まで検討されなかったように思う。自動車保険の場合にはどこで規定しているか。

(加舎) 自動車保険の場合には政令で定めている。この法案では所得差等も十分に考慮に入れて査定するので、一律には規定しえない。

(兼重) 保険会社が第三者に支拂を行っている例は自動車ぐらいだと思うがその場合はどうなっているか。この法案で、処理委員会が定めたことをどうやって保険会社はその線に沿うようにするかが問題だ。各国の例はどうなっているか。

(加舎) 各国とも原則として裁判権一本で行うことになっている。

(島村) 処理委員会を諮問委員会にするとすれば設置の意義はなくなると思う。

(佐々木) まず基準を作るという点について原子力委員会が作るべきものだと思う。ただし、その基準は直ちに国として保険会社に強制することは出来ない。

(兼重) しかし、基準すらなかったら第三者は何によって不安を除かれるのか。

(佐々木) 第三者としては最終決定について不服かどうかを考えることになる。

(有沢) 国としても保険会社としても損害査定基準を設けるべきだ。

(佐々木) それにもかかわらず、大蔵省は最後まで査定権をもつことになる。しかし事前に基準は閣議で決めておく事は必要で、それについては今後努力する必要がある。

(有沢) しかし、保険会社として、それに服するかどうかは問題である。

(井上) 行政委でない場合保険会社は独自に評価を行いこれを委員会に報告する。これに対して委員会が正当と認めなければ仲裁程度はできるが、委員会独自の査定

を保険会社に強制することはできない。

(有沢) 私のいいたいのは、国も保険会社も一定の基準に従って補償を行う体制をどのようにして作るかということである。

(石川) 事故のあった場合に査定を保険会社にだけ行わせるのはおかしい。

(兼重) 委員会の性格がどうであれ、基準に沿って補償が行われるという体制を作ることが必要だと思う。

(有沢) それは責任保険の限度内であっても限度以上であっても同じように適用されるものでなければならない。

(島村) 保険をかけている場合免責条項があり、保険が発効されず、設置者は他の資産を十分にもっているにかかわらず、国が直ちに補償を行うことはおかしい。また保険限度以上でも、その超過額が少ない場合、設置者は自分の財産を保存したまま国から補償を受けられることになる。これらの意見については局内でもどの線にまとめるかまとめられなかった。

(兼重) 外国の例はどうなっているか。

(島村) 英国の場合には戦争以外はall riskを保険でcoverしている。しかし日本では地震、風水害が保険でcoverされないことになるので、この問題は日本独自の問題になっている。次に保険限度を越えた場合外国では〔事業者責任は……小柳注〕すべて免除されている。ただしこれには各国の法制により若干の差がある。

(有沢) 保険免責の場合について考えるのがまず必要だと思う。

(兼重) 保険業者さえ持てない危険を設置者にもたせるのはおかしいと思う。

(島村) 外国では保険を強制し、無過失責任を課している。その代りに責任の限度額を設けている。これが最も簡明な方式である。この法案は、無過失責任を課しているが、保険については大地震のごときものは免責している。大蔵省の考え方はあくまで設置者の責任とし、保険、残余財産等をすべて拂い出すべきであるとの筋を考えている。

(有沢) それでは九電力のごとく大きな資産をもっているものは原子力発電をやらなくなり、一炉毎に別会社が設立されることになろう。無過失責任を課しながら国が責任を負担しないというのはおかしい。

(兼重) 設置者に故意のあった場合に国が求償できるという事に問題はないか。

(有沢) それは問題がない。

(兼重) では何故無過失責任を課するのが問題だと思う。

(佐々木) 保険でcoverされない部分について、原案では全部国が補償することになっ

ている。現実問題としてColder炉は関東震災の3倍位の耐震性をもっている。この際軽微の地震で事故があって損害があった場合、保険は免責だからという事ですが国が乗り出すことには問題があるろう。これは単に無過失責任によるものとはいえない。

(井上) しかしそのような場合には国が求償権を行使しうることになっている。

(島村) 私の考えでは保険でcoverできるような事故の方が設置者の責任は重いように思うが……。

(兼重) 設置者としてはやはりmakerの技術を信頼して設置するので……それにもかかわらずmakerは免責されることになる。

(有沢) やはり国家補償に関しては補償料をとって設置者の負担を平坦化することが必要だと思う。

(石川) 地震についても保険プールの限度でcoverされるといっている。

(島村) 次に国家補償について大蔵省は「てん補できる」とすべきだといっている。スイス、英国の立前(マフ)は「できる」という線に近い。大蔵省では国に責任があり、補償義務をもつという表現がいけないといっている。

(有沢) 「できる」というのは当然てん補しない場合が考えられる。

(島村) なお補償という言葉は表題に使われている程度で本文には入っていないので、その他の言葉を使ってもよいと考えている。

(井上) 委員長〔中曽根委員長のこと……小柳注〕は補償という線をゆずれないといっているが、実体的には問題はないと思う。

(石川) その点は実体さえ確保されればよい。

(島村) 次に国家補償で問題になるのは限時法の考えで原子力に国家補償のような措置が必要なのは現在未知の分野があるというのがその理由となっているので、10年程度とすれば問題はない。

(有沢) その点については限時法でよいと思う。

(島村) 国家補償の限度の問題については？

(有沢) 私としては限度を設けた方がよいと考えている。責任保険の額から考えて500億円程度と考えたらよい。

(兼重) 人口密度等から考えても安心料としてその程度でよいと思う。

(島村) 500億円が通らなかつた場合、財政事情の許す範囲という限度を設けるべきかどうか。

(有沢) その規定はそのまま残してよいと思う。

第6回で配布された「原子力災害法案の問題点について」は、現在は情報公開ファイルから失われているが、その内容は、議事録からある程度把握可能である。

第1に、当時の主な問題は、国家補償、責任保険、処理委員会、責任集中に伴う求償権であることが明言された。実際にもその後も含めて、この問題が中心になる。

第2に、以上の問題のうち、責任集中に伴う求償権は、比較的早く決着が着いた。1月11日案などは求償権について、供給業者等の契約関係にある者による原子力損害が生じた場合について、原子力事業者が責任集中で被害者に対して賠償責任を負うが、更に供給業者等が故意又は重過失がある場合に求償しようと規定していた。ところが、これについて、重過失要件を削除するのが適当であるとの主張があった。それは、米国の「makerの立場からは故意以外のものはすべて免責してもらいたいとの意見」があることが理由である。そして、これについて「土曜日〔2月6日……小柳注〕に部会長他の専門委員と話合った限りでは削除してもよい」との意向であったため、重過失削除が決まった。これは、前述の米国GEとの質疑でも確認された（回答③及び④）。

第3に、国家補償では、議論が紛糾した。まず、主計局の立場は、次のようなものである。原子力事業者に無限の賠償責任がある。国が補償するのは義務ではない。国は、補償することもあるが、その場合も、最終的には返還請求をして原子力事業者に負担させる、そもそも法律から「補償」という言葉は削除すべきである。こうした制度は、限時法で認める。

これに対して、原子力委員会は、義務的な国家補償を要求したが、同時にその限度について、500億円とすることを考えた。これは500億円までは必ず国家補償するが、それ以上については国家が災害救助的な措置をとることを意味す

---

（島村）その限りでは予算の範囲内という事では認められないと了解する。

（井上）責任保険については。

（有沢）損害評価についてはっきりさせることができれば責任保険の線は大体定まったと思う。

（以上）

る。原子力委員会は、「財政事情の許す範囲」での国家補償義務を要求したが、大蔵省主張の「予算の範囲内」の国家補償では不充分であるとして認めない。なお、限時法については、余り問題にしない。

「(井上) ……国家補償についての専門部会答申及び法原案の考え方に対しては大蔵省主計局の一部に反対意見がある。主計局の意見ではあくまで事業者に責任があるものとし、そのため補償を行った場合求償ではなくして返還させることを規定すべきだとしている。」「(島村) 次に国家補償について大蔵省は「てん補できる」とすべきだといっている。スイス、英国の立前<sup>(イギリス)</sup>は「できる」という線に近い。大蔵省では国に責任があり、補償義務をもつという表現がいけないといっている。」

「(島村) 国家補償の限度の問題については？(有沢) 私としては限度を設けた方がよいと考えている。責任保険の額から考えて500億円程度と考えるとよい。(兼重) 人口密度等から考えて安心料としてその程度でよいと思う。(島村) 500億円が通らなかつた場合、財政事情の許す範囲という限度を設けるべきかどうか。(有沢) その規定はそのまま残してよいと思う。(島村) その限りでは予算の範囲内でのいう事では認められないと了解する。」

また、有沢議員は、事業者責任が無過失責任であることを論拠にしながら、国が補償を行うべきであると主張する。その理由は、大きな資産を持つ会社は、自分の資産を危険にさらすことを恐れ、直接には原子力発電に進出なくなる可能性があるからである。

(有沢) それでは九電力のごとく大きな資産をもっているものは原子力発電をやらなくなり、一炉毎に別会社が設立されることになろう。無過失責任を課しながら国が責任を負担しないというのはおかしい。

第4に、処理委員会については、原子力委員会では、保険の支払などについてまで処理委員会が規制権限を持つべきであり、その法的位置づけはその観点から定めるべきであるとの主張がある。

(兼重) 委員会の性格がどうであれ、基準に沿って補償が行われるという体制を作ることが必要だと思う。(有沢) それは責任保険の限度内であっても限度以上であっても同じように適用されるものでなければならない。

## 1. 原子力委員会「2月24日内定」策定

原子力委員会は、第7回原子力委員会以降では、大蔵省との事務的折衝の困難を前提に、政治的「決戦」を念頭に置いた原子力委員会2月24日内定の策定を進めた。第7回に「内定」の原案提示があり、それ以後の審議で、原子力委員会の主張が先鋭化し、原子力事業者の損害賠償責任額を明示的に限定する案を採用していく。

(ア) 第7回原子力委員会（35年2月17日）

原子力委員会月報第5巻第3号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html>) は、第7回原子力委員会（35年2月17日）について、「6. 原子力損害賠償保障法案について 原子力局案についての関係各省の意見が報告され本制度確立についての基本的方針、法案の内容につき審議が行なわれた。できるだけ早く本制度確立についての方針を固め、外部との意見を調整して、3日5日閣議決定を目標に努力することを確認した。なお本件については18日の参与会にもはかつて意見をきくことになった。」と伝える。

ここでの「本制度確立についての方針を固め、外部との意見を調整して、3日5日閣議決定を目標に努力する」という抽象的記述が注目に値する。実際には、その内容は、事務的折衝とは別に政治的調整、決着を念頭に置いた動きである。昭和35年2月17日第7回委員会提出文書で現在残されているものには、二つの重要文書がある。第1は、「原子力災害補償制度の確立について（案）」（第7回委員会資料第1号）、第2は「大蔵省案の問題点」（第7回委員会資料第2号）である。前者は、原子力委員会が、自民党経由の政治的調整という賠償法制準備戦略を採用したことに関わる。既に、昭和34年12月16日の第53回原子力委員会佐々木科学技術庁原子力局長がこうした戦略を求めていたが、中曽根委員長も、第1回委員会（1月6日）当時から「（佐々木）損害賠償法については大蔵省との関係が一番問題になる。（中曽根）これは党の科特委なり、総務会で決定させたらどうか。」と、自民党による政治的調整戦略を示唆していた。第7回では、原子力委員会が政治的調整戦略を本格的に採用する。その理由は、大蔵省とりわけ主計局との個別的な一対一折衝では、十分な成果が得

られないとの判断である<sup>436)</sup>。それに関連するのが、第2の「大蔵省案の問題点」資料である。

原子力委員会の戦略は、自民党の政務調査会経由で、政治的に大蔵省主計局に対して働きかけるというものであり、そのために、原子力委員会の意見を明確化する必要が生まれた。そして、後の「2月24日内定」の原案が提出された。それは次のとおりである。

a 「原子力災害補償制度の確立について (案)」

第7回委員会

資料第1号

原子力災害補償制度の確立について (案)

昭和35年2月17日<sup>437)</sup>

436) 原子力委員会による大蔵省説得が難しかったことは新聞報道からもうかがえる。

朝日新聞昭和34年2月14日2面記事に「中曽根長官が近く蔵相説得 原子力損害賠償保障法案」がある。同記事は、原子力委員会が「法案の作成をほぼ終わったが、大蔵省事務当局が強く反対しているため、法案提出の見通しがつかない状態である。このため、中曽根委員長は、近く佐藤蔵相に対し『同法案が速やかに成立しなければ、わが国の原子力開発に支障をきたす』旨を説明し、了承を求める考えである。」と伝える。

その後、2月17日朝刊1面記事は、「大蔵省は反対の態度『原子力損害賠償保障法案』と題する記事を掲載する。同記事は、原子力委員会が16日から大蔵省との折衝を開始したが、大蔵省は反対の意向が強いことを指摘し、次のように述べる。「大蔵省が反対する理由は、①原子力事業者が五十億円程度の負担で、あとは国に負ふさるといのは虫がよすぎる。②まだ実際問題としてわが国では民間はじめての大型炉である原子力発電会社のコールドーホール型炉が完成するのは昭和三十九年ころだから、いますぐ法律をつくる必要はない。時間をかけて慎重に検討すべきだというものである。」。

437) 最終的な「内定」は、外部に残っている資料では縦書、漢数字、全角「つ」の形式であるが、原子力委員会で議論された原案は、横書き、アラビア数字、「っ」を使っている。原子力委員会内部では、横書きが文書スタイルであったと考えられる。

原子力委員会

当委員会は、昭和33年10月29日に「原子力災害補償についての基本方針」を決定したが、その具体策については、さきに原子力災害補償専門部会から答申を受けたので、検討の結果、左記の内容で原子力災害補償制度を早急に確立する必要があるとの結論に達した。

記

1. 制度適用範囲

(1) 原子力事業者

本制度の対象となる原子力事業者は、原子炉の設置者のほか、再処理、核燃料物質の加工及び使用等のうち一定の規模以上のものを行う者を指すものとする。

(2) 原子力損害

本制度の対象となる原子力損害は、核燃料物質等の特性により生じた損害とし、一般災害による損害を含まないものとする。

この原子力損害は、原子力事業側の偶発的事故を要件としない。

2. 原子力損害賠償責任

(1) 無過失責任

原子力損害については、その損害を生ぜしめた原子力事業者が無過失責任を負うものとし、不可抗力性の特に強い特別の場合にのみ免責されるものとする。

(2) 責任の集中

原子力事業者に、被害者に対する原子力損害についての責任を集中し、原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする。

(3) 求償権

原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意によって原子力損害が生じたとき、及びこれらの関係のない者の故意又は過失によって原子力損害が生じたときは、原子力事業者はこれらの者に対し求償権を有するものとする。ただし、これらの求

償権に関し特約をすることを妨げない。

### 3. 損害賠償措置

#### (1) 損害賠償措置の強制

原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため、一定の損害賠償措置を講じていなければ、原子力事業の操業を行わしめないこととする。

#### (2) 損害賠償措置の内容

損害賠償措置は、原子力損害賠償責任保険、供託その他これらに相当する措置によって、現在の段階では一工場又は一事業所当り50億円とし、小規模のものについては例外的にこの金額を低めるものとする。

#### (3) 原子力損害賠償責任保険

損害賠償措置として認められる責任保険のてん補すべき危険の範囲は、原子力事業者の原子力損害賠償責任をすべてをカヴァーする<sup>(ママ)</sup>のを原則とするよう努力を続けるべきである。

### 4. 国家補償

#### (1) 損害賠償措置の金額までの国家補償

損害賠償措置の金額までの損害賠償が損害賠償措置によっては行われな  
いときは、原子力事業の継続が可能な限度で事業者みずから賠償するもの  
とし、これでは被害者の保護に欠けると認められる場合には、財政事情の  
許す範囲内において、政府が原子力事業者に対し損害をてん補する。

責任保険契約に関し告知義務違反等のために前記の国家補償をした場合  
には、政府は、原子力事業者に対し返還請求権を有するものとする。ただ  
し、原子力損害が責任保険の契約のてん補しない危険によって生じた場合  
にあっては、その損害が原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作  
物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、政府は返還請求権  
を有するものとする。

#### (2) 損害賠償措置の金額を超える部分の国家補償

原子力事業者の損害賠償の責任が発生した場合において、その損害が損  
害賠償措置の金額を超えるときは、財政事情の許す範囲内において、その

を超える部分について、原子力事業者に対しその損害をてん補するものとする。

この場合には、原子力損害の発生について原子力事業者に故意又は重大な過失があるときのみ、政府は求償権を有するものとする。

### (3) 補償料

原子力事業者は、一定の基準による補償料を政府に対し納付するものとする。

## 5. 原子力損害賠償処理機関

原子力損害が生じた場合には、特別の賠償処理機関を設置して、原子力損害の調査、原子力損害の評価及び原子力損害賠償に関する紛争の処理を行うこととする。

第6回において、「国家補償、責任保険、処理委員会、求償権」が重要問題であるとしていた。そこで、この点について検討する。

まず、国家補償であるが、この内定案は、原子力事業者の責任限度額について、規定を設けていない。それ故、原子力事業者の責任は制限されていない。ただし、50億円の保険がさしあたりの賠償措置になっている。実際上問題になるのは、操作ミス等通常事故及び地震であるが、前者では告知義務違反の無い場合とある場合とが考えられ、更に、その損害額が50億円以下の場合と50億円を超える場合とが考えられる。

①通常事故であって、告知義務違反がなく、しかも損害が50億円以下にとどまる場合には、まず、原子力事業者は無過失賠償責任を負うが、原子力保険がカバーする。それ故、国家補償が働く余地はない。

②通常事故であって、告知義務違反がなく、しかも損害が50億円を超える場合には、原子力事業者の責任は制限されていないため、損害額が事業者責任額になる。そして、50億円までの部分は、保険がカバーする。損害が50億円を「超えるときは、〔政府は、〕財政事情の許す範囲内において、その超える部分について、原子力事業者に対し、その損害をてん補するものとする。」。

それ故、例えば、損害が300億円であると、50億円を超える部分である250億

円が問題になる。これが、「財政事情の許す範囲内」である場合は、政府がその金額を原子力事業者に填補する。その後、「この場合には、原子力損害の発生について原子力事業者に故意又は重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を有するものとする。」。もっとも、「ここに求償権を規定したのは従来国がこの権利を行使したことはないので、求償権を行使することができるとした」との第3回原子力委員会における加舎科学技術庁事務官（大蔵省出身）発言を考えると<sup>438)</sup>、求償権は実際には行使されないため求償権規定は原子力事業者には大きな負担にならない。

なお、この場合で政府が200億円までが「財政事情の許す範囲内」であると判断したときは、200億円を原子力事業者にてん補する（事業者に故意・重過失があると求償）。300億円の損害に対して、原子力保険が50億円、政府が200億円を支払い、残る50億円は、原子力事業者が自らの資産から支払う義務を負う。

③通常事故であって、告知義務違反があり、しかも損害が50億円以下の場合にはどうか。この場合は、原子力事業者は無過失賠償責任を負うが、原子力保険がカバーしない。それ故、国家補償が働く余地がでてくる。原子力事業の継続が可能な限度で事業者みずから賠償し、これでは被害者の保護に欠けると認められる場合には、財政事情の許す範囲内において、政府が原子力事業者に対し損害をてん補する。責任保険契約に関し告知義務違反等のために前記の国家補償をした場合には、政府は、原子力事業者に対し返還請求権を有するものとする。

④通常事故であって、告知義務違反があり、しかも損害が50億円を超える場合はどうか。50億円以下の部分については③と同様である。50億円を超える部分については、政府は、財政事情の許す範囲内において、その超える部分につ

---

438) この発言は、根拠を明示していない。ただし、賠償法制に関しては、国家賠償法1条2項が「公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定していながら、実際にはあまり求償権は行使されないこと（宇賀克也『国家補償法』（有斐閣、1999年）88頁）を意味するのであろうか。

いて、原子力事業者に対し、その損害をてん補するものとする。この場合には、原子力損害の発生について原子力事業者に故意又は重大な過失があるときのみ、政府は求償権を有する。

⑤地震などの場合で損害が50億円以下の場合かどうか。ほぼ、原子力保険のカバーがないため、③の場合に同じである。違いは、政府は返還請求権を有しないことである。

⑥地震などの場合で損害が50億円を超える場合かどうか。④と同じである。

⑦「不可抗力性の特に強い特別の場合」には事業者は賠償責任を負わず、政府の補償もない。

b 「大蔵省案の問題点」（第7回資料第2号）

更に、第7回資料第2号として、「大蔵省案の問題点」と題する資料がある。これは、当時の大蔵省の立場を理解するのに有益である。

第7回委員会  
資料第2号

大蔵省案の問題点

1 被害者保護に欠ける

(1) 目的からも被害者保護の趣旨は抹消されている。従って当然実体規定においても下記のとおり被害者保護は省りみられていない。

なお外国立法例における目的規定を例示すると次のとおりである。

アメリカ アンダースン・プライス法原子力法第2条（宣言）に次項を追加

- i 一般の福祉並びに国家の防衛及び安全保障にかんがみ、公衆を保護し、かつ原子力産業の発展を促進することを目的として、合衆国は公衆が原子力事故のため被むる損害の一部分に充てることのできる基金を設け、またこの損害について責任を負うべき者の責任を限定することができる。

西独 原子力の平和的利用及びその危険に対する防護に関する法律案

## 第1条 目的

(2) 原子力の危険及び電離放射線の有害な作用に対し生命、健康及び財物を保護すること。

OEEC 前文……原子力事故の結果として損害を蒙る者に対しては適正かつ公正な補償を保証することを欲し……

- (2) 損害の額が50億円以内の場合には、国家補償（援助）は一切行われ  
ない。従って保険が働かない場合には、(イ)専ら事業者の資力如何  
によることとなり、被害者に対する賠償につき公平を期し難く(ロ)  
更に事故による事業者の資産減失を考慮すれば、事実上、賠償がな  
され得ない場合が多くなる。
- (3) 損害の額が50億円を超える場合であっても事業者の故意過失がある  
場合には国家補償は行われぬ。従って(イ)事業者の主観的要件如何に  
よって、被害者の取扱いが不公平になる。(ロ)事故発生時においては、  
この種過失の範囲が拡大される判例の傾向にかんがみ、国家補償の出  
る余地が著しく狭くなる惧れが強い。上記の(1)と併せ考えれば、国  
家補償の働くことは事実上非常に少くなろう。
- (4) 国家補償の範囲は「予算の定めるところによる」こととなっている  
ので、(イ)予算を提出しないこともあり得る。(ロ)補正予算を提出する  
としてもその規模についての規定（例えば財政事情の許す範囲等）がな  
い以上、その程度は不明である。
- (5) 国は上記の条件の下で「援助を行うことができる」〔下線部は原文  
……小柳注〕ものとされているので、(イ)援助（国家補償）を行うか  
否かは全く不明である。
- (6) 事業者に対する援助であり、被害者の国に対する直接請求は当然に  
認めていないので事業者が破産した場合には、援助の対象がなく国家  
補償は働き得ないこととなる。
- ## 2 事業者保護にも欠ける
- (1) 事業者に対しては無過失、無限責任を課しているが、50億円までは  
理由の如何をとわず国家補償はないので、保険の担保しない事故によ

る損害の場合には、善意無過失の事業者であっても自己の資産をもって損害賠償の支払に充てることを余儀なくされ、損害の規模によって破産は不可避である。

- (2) 50億円を超える損害の場合であっても、国家補償が行われるためには事業者が故意又は過失がないことが要件となっており、1-(2)に記したように国家補償に期待することは難しい。
- (3) 仮りに国家補償が行われる場合であっても「事業者が損害賠償を行うため必要な援助」の程度は不明であり、従って事業者負担の程度は明らかでないので、事業の継続は保証し難い。

### 3 処理委員会について

処理委員会は不要としているが

- (1) 損害の調査及び損害額の評価は専門的知識に基き、公正かつ、総合的に、迅速に行われる必要があり、このためには何らかの組織は不可欠である。
- (2) 紛争処理に任ずるための機関は必要である。

なお損害賠償責任（第2章）、損害賠償措置（第3章）等については、特に大蔵省（主計局）として意見はないので一応了承したものと考える<sup>439)</sup>。

ここで大蔵省案と名指されているものは、我妻文書中の次の文書（c参照）に近い内容であると考えられる。このように推測する理由は、第1に、同文書は、原子力災害補償専門部会答申の後であって、しかも内定案の前の段階の文書である。というのも、まず、原子力局案について、50億円を超える損害発生の場合について政府が「財政の事情の許す範囲」で原子力事業者に損害を填補し、原子力事業者の故意もしくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、原子力事業者に戻還請求権を有するとすること、50億円を超える損害発生の場合にも、財政の事情の許す範囲内において、その

439) このような形で議論の一致を見たところが出てきたことは重要である。

超える部分について原子力事業者に対し損害をてん補し、原子力事業者に原子力事業者に故意又は重大な過失があるときは返還請求権を有するとすることである。これは、ほぼ1月28日案、2月12日案、2月17日案の構想を意味する。第2に、大蔵省案については、後述の地震等についての補償契約という方式を採用していないため、それ以前のものと考えられる。そして、その内容が、ほぼ前記の大蔵省案の問題点に対応している(50億円を超える場合であって事業者の故意過失がある場合には国家補償は行われず、国家補償の範囲は「予算の定めるところによる」等)。その具体的な内容は次のとおりである。

c 「原子力損害賠償保障法案について(案)」(我妻文書)

原子力損害賠償保障法案について(案) <sup>440)</sup>	
原子力局案 <sup>441)</sup>	対案(法規課案)
1. 目的 損害賠償を保障する制度を確立することにより、被害者の保護を図り、あわせて原子力事業の健全な発達に資すること。	損害賠償の責任、原子力事業者の損害賠償措置及び原子力事業者の賠償措置に係る政府の助成措置を定めるところにより、原子力事業の健全な発達に資すること。

440) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部[編]『我妻栄関係文書目録』(2003年)119頁「【13】原子力①4補償関係 3. 災害補償専門部会関係4)原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料。

441) ここでの原子力局案とは、目的規定及び50億円までの損害賠償措置が行われな  
 ときの規定ぶりから、2月12日案であると考えられる。そのように考えると、2月  
 17日の会議に提出されていることとも辻褄が合う。目的規定の文言は、1月28日案  
 と異なり、2月12日案及び2月17日案と同じである。「2政府の措置(4)」も2月12日  
 案及び2月17日案と同じである。また、原子力局案として、「50億円までの損害賠償  
 が行われなときは、財政事情の許す範囲内において、その部分について、原子力  
 事業者に対し、その損害をてん補するものとする」としているが、2月12日案16条は、  
 この点について「財政の事情の許す範囲内」の文言があるが、2月17日案16条には、  
 その文言がない。よって、この原子力局案は、2月12日案を前提としていると考え  
 られる。なお2月12日案加藤一郎文書本〔ガリ版〕は、「問題」との書込みがあり、  
 2月17日案では削除されたと考えられる。

- |  |   |
|--|---|
| <p>2. 政府の措置 (1)50億円までの損害賠償が行われないうときは、財政事情の許す範囲内において、その部分について、原子力事業者に対し、その損害をてん補するものとする。</p> <p>(2)その損害が50億円を超えるときは、財政の事情の許す範囲内において、その超える部分について原子力事業者に対し、その損害をてん補するものとする。</p> <p>(3)政府は(1)又は(2)の場合において必要があると認めるときは、原子力事業者に代り被害者に対し、その損害をてん補することができる。</p> <p>(4)政府は(1)によつた場合原子力事業者に対し返還請求権を有する。ただし、原子力損害が責任保険のてん補しない危険によつて生じた場合は、原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置若しくは保存の瑕疵により生じたときに限り、返還請求権を有する。(地震事故については返還請求しないこととならう。)</p> <p>(5)政府は(2)によつた場合、原子力事業者に故意又は重大な過失があるときは返還請求権を有する。</p> <p>(6)政府は(3)によつた場合、原子力事業者に対し求償権を有する。</p> <p>(7)原子力事業者から補償料を徴収する。</p> | <p>政府は第3条の規定による原子力事業者の責任が発生した場合において、次に各号に掲げる場合の全てに該当するときは、予算の定めるところにより、当該原子力事業者に対し、当該原子力事業者が損害賠償を行なうために必要な援助を行なうことができる。</p> <p>(1)原子力事故が昭和 年 月 日まで<br/>に設置が許可された原子炉に係るものであること。</p> <p>(2)原子力事業者に故意又は過失がないこと。</p> <p>(3)損害賠償すべき額が、第7条<sup>442)</sup>に規定する損害賠償措置の額を超えていること。</p> |
|--|---|

442) 2月12日案第7条だとすると平仄があう。

<p>3. 損害賠償処理委員会</p> <p>(1)総理府の外局として原子力損害賠償処理委員会を設置する。</p> <p>(2)委員会は、損害調査、損害評価、紛争処理、政府補償の実施等を所掌事務とする。</p>	<p>全部不必要</p>
<p>4. 法案の名称 原子力損害賠償保障法</p>	<p>原子力損害の責任等に関する法律</p>

#### d 原子力委員会の審議

以上のように、原子力委員会は、大蔵省主計局に対する批判を強め、第7回委員会では、政治的調整のための文書(「2月24日内定」)を作成することになったが、次の議論があった<sup>443)</sup>。

#### 443) 「(6) 原子力損害賠償保障法について

(井上) 法律内容については従来御検討戴いて来たが、本日は、保障制度そのもののあり方、考え方について御審議願いたい。

なお、現在までに関係各省よりこれに対しての意見が来ているので御紹介する。

大蔵省主計局 資料14 (同資料は現在失なわれている……小柳注)

〃 銀行局 資料朗読

通産省 資料朗読

運輸省 資料なし

根本的には、主計局案は反対、通産省案は賛成の立場を取り運輸省は船舶用については、通産省と同じ立場の様である。

(委員長(中曽根原子力委員長のこと……小柳注)) 通産省では全体の意見か。

(井上) 文書上の名は参事官であるが全体と考えて良い。

資料2 (大蔵省案に対しての問題点)を朗読。

(島村) 従来よりの我々の主張である2本立の考え方、即ち被害者の保護及び原子力産業開発の助成の内前者については完全に無視されている。又、後者の場合についても不完全である。これでいくと電力会社は別会社を作り実際には支拂能力が缺ける場合が予想される。

(局長) 大蔵省案の内容がどの程度の人により決められたか疑問である。

(委員長) 委員会の態度を決定して見解を統一し、これに基いて党の方より大蔵省

の方に働きかけた方が良い。

(局長) その通りである。

先づ委員会の見解の統一を計ることが必要である。そのために必要な案を作ったので御審議願いたい。

(有沢) 資料7号〔号数は違うが、資料第1号「原子力災害補償制度の確立について(案)の」と推定される。というものの第7回委員会資料第7号は、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律の一部を改正する法律案要綱」である(同速記録1頁)……小柳注〕朗読。

(島村) 最初の頁ははぶいて次頁より検討を願いたい。

(委員長) 核燃料物質の使用とは如何なることを意味するか。

(島村) 臨界実験装置はその典型的な例である。

(石川) 偶発的事故の表現で充分か。

(井上) この点はもう少し詳しく説明した方が良い。

(島村) 50億円以上の場合について最近電気事業者より反対して来ている。

(委員長) 支払の上限額については専門部会で検討したか。

(島村) その点特に検討はしていないが、そのため財政の範囲という表現を用いている。

有沢先生は決めた方が良いと思うか。

(有沢) そうだ。

(島村) 関係のないものの故意又は過失の点について多少問題が残っている様に思う。然し専門部会の答申通りに行くのが良いと思う。なお、現在はSite主義を考えている。

(有沢) 努力すべきであるとの表現は国外は別にしても国内的には可能ではないか。

(島村) なお、国家補償については、“可能な限度”なる表現を新たに入れてみた。これは答申の内容から考えてこの程度の表現ならば良いだろうと考えて入れて見た。

(石川) 答申書の表現の方が良いと思う。

(島村) 事業者を保護する考えに基いてこの表現を入れて見た。

(兼重) 供託金との関係はどうなる。

(島村) 保険と供託の両用も考え得るが。

(石川) それは良いと思う。

(島村) 現在の段階ではその点を議論する段階に来ていないと思う。

(有沢) 補償料との関係で供託金は変だ。

(井上) 結局従来通りの原案になるが。

(有沢) そうだ。

(井上) 一本松さんはドイツの方式が良い様に云っていた。

(局長) 50億円以下の場合の特殊な場合は特別の保険を設けることが出来れば解決する。

(島村) 民法の規定を借りて表現して見たがこれによると総ての場合が求償権を持つ場合にあたり、これでは困るとの意見が商業界から出ている。

又、50億以下の場合においての“財政事情の許可範囲云々”の表現は不自然であるし、又、通産側よりも反対が来ている。

(委員長) 削除すべきだ。

(島村) 求償権における“重大な過失云々”を削除して呉れとの意見があるが。

(委員長) 法の内容から考えれば50億以上の場合には免責してやると云う精神の様に取れるが。

(有沢) そのとおりである。

(委員長) 取った方が良い。

(島村) 処理機関について大蔵、法務は反対、通産、産業界は賛成、保険業界は必要性は認めるが役割について疑義があるとしている。

然し、これは単なる方法の問題であるのでこれのために本すじの問題が不利にならぬ様にしたい。

(有沢) それでは損害の規準の決定が出来ぬ。

(島村) 規準はこの法律によらなくても決め得る。

(有沢) それでは安心感は支え得ぬ。

(兼重) 人事院みたいな機関が必要だ。

(有沢) 外国の事情はどうか？

(加舎) ドイツの場合、従来の方法により額が決定され、不服の時は裁判所で処理することになっている。

(島村) 以上の問題点は残して、先づこれを今後どの様に進めるかについて御検討願いたい。

(局長) 資料3号は国会会期の延長はないと云う前提に立って、今国会中に成立させるためのスケジュールである。

(井上) 資料3号の説明。

(委員長) この日程ではおそい。

第1に、この内定文書作成は、中曽根康弘原子力委員長の発案であった。

（委員長（中曽根……小柳注））委員会の態度を決定して見解を統一し、これに基づいて党の方より大蔵省の方に働きかけた方が良い。（局長）その通りである。先づ委員会の見解の統一を計ることが必要である。そのために必要な案〔内定案のこと……小柳注〕を作ったので御審議願いたい。

第2に、内定案は、50億円以下の原子力損害であって、原子力保険がカバーしないものについて、「財政事情の許す範囲内において、政府が原子力事業者に対し損害をてん補する」と規定したが、これに対する「商業界から」の反対があり、「財政事情の許す範囲内」文言は削除されることになり、また、50億円以下の場合について「特別な保険」（後の政府補償契約）のアイデアが登場した。

（局長）50億円以下の場合の特殊な場合は特別な保険を設けることが出来れば解決する。（島村）民法の規定を借りて表現して見たがこれによるとすべての場合が求償権を持つ場合にあたり、これでは困るとの意見が商業界から出ている。又、50億円以下の場合においての“財政事情の許可範囲云々”の表現は不自然であるし、又、通産側よりも反対が来ている。（委員長）削除すべきだ。

第3に、50億円を超える原子力損害が発生した場合について、この段階では、必ずしも意見が固まっていないが、原子力事業者又は国家補償の支払限度を設ける方向に向かっている。

---

3月5日頃までに閣議決定に持って行きたい。

（局長）現在の大蔵省側の態度から判断して困難に思う。

（兼重）大臣をお願いして政治的に解決して戴いた方が良い。

（委員長）そのためには早く委員会の態度を決定して戴きたい。

（局長）早く委員会原案を作る様にした。

（委員長）そのとおりである。

（有沢）参与会の意見を聞いて金曜日に臨時委員会を開いたら。

（石川）金曜日は都合が悪い。

（局長）それでは土曜日午前9時から如何。

（各委員）了承。」

(島村) 50億円以上の場合について最近電気事業者より反対して来ている。(委員長) 支払の上限額については専門部会で検討したか。(島村) その点特に検討はしていないが、そのため財政の範囲という表現を用いている。有沢先生は決めた方が良いと思うか。(有沢) そうだ。

第4に、賠償処理委員会について、科学技術庁原子力局長は、本筋ではないという理由で柔軟な態度を示すが、有沢委員は、この委員会が賠償額を定めるものとすべきであるとこだわりを見せる。それは、支払賠償額が委員会によって定められることにより、被害者および原子力事業者が安心するという理由である。この点については、内定後の段階まで議論が続いていく。

(島村) 処理機関について大蔵、法務は反対、通産、産業界は賛成、保険業界は必要性は認めるが役割について疑義があるとしている。然し、これは単なる方法の問題であるのでこれのために本すじの問題が不利にならぬ様にしたい。(有沢) それでは損害の規準の決定が出来ぬ。(島村) 規準はこの法律によらなくても決め得る。(有沢) それでは安心感は支え得ぬ。

第5に、中曽根委員長は、法案作成スケジュールとしては、3月5日までに閣議決定に持っていくべきだと論じたが、大蔵省主計局の反対のために困難であるとの意見があり、そのためにも、政治的「解決」が期待された。

(局長) 資料3号は国会会期の延長はないと云う前提に立って、今国会中に成立させるためのスケジュールである。(井上) 資料3号の説明。(委員長) この日程ではおそい。3月5日頃までに閣議決定に持って行きたい<sup>444</sup>。(局長) 現在の大蔵省側

---

444) 「資料第3号」は、原子力委員会には現在残されていない(筆者宛の行政文書開示決定通知書(平成26年1月10日))。しかし、手がかりになる資料は存在する。それは、法制局所蔵「原子力損害賠償保障法案(2月17日案)」本にある次の書込みである。これは、3月4日に閣議決定としている。実際の「資料第3号」のスケジュールは、これよりも遅れていたと考えられる(「(委員長) この日程ではおそい。3月5日頃までに閣議決定に持って行きたい。」)。2月20日前の段階での予定であったと考えられる。

の態度から判断して困難に思う。(兼重) 大臣をお願いして政治的に解決して戴いた方がよい。(委員長) そのためには早く委員会の態度を決定して戴きたい。(局長) 早く委員会原案を作る様にしたい。(委員長) そのとおりである。

こうして臨時会の開催が決定された。その後、昭和35年2月18日第2回参与会でもやりとりがあった<sup>445)</sup>。

	答申案に対する 考え方の決定
2. 22～	国会 大蔵省
2. 24	委員会構想
3. 2	委員会として法案 要綱を決定する
3. 4	閣議了解
3. 22	法律案

445) 昭和35年2月18日の第2回参与会では次のようなやりとりがあった（原子力委員会月報5巻3号（1960年）<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196006V05N03.html>）。

〔配布資料〕

1. 原子力損害賠償保障制度の確立について（案）
2. 長期基本計画の改訂に関する作業要領（案）
3. 原子力委員会各専門部会の審議状況
4. 昭和33～34年原子力年報

1. 原子力損害賠償保障制度について

資料1を井上政策課長が説明した。

稲生参与：資料1の三、原子力損害賠償責任（三）求償権の項に「ただし、これらの求償権に関し特約をすることを妨げない。」となっているが特約とはなにか。

井上政策課長：求償権を放棄するとか強めるとかいうことを当事者間で特約すればそれが優先するという意味である。

瀬藤参与：「これらの求償権に関し特約をすることを妨げない」というのは特にメーカーとの間の特約を意味するののか。

有沢委員：だいたいそういう場合が多いと考えている。

瀬藤参与：メーカーに対する原子力事業者の求償権を仮に強化するならば、メーカーとしては原子炉の存続期間中危険に具えて付合せねばならない。これは製品の価格の上昇となって現われるが、そのような結果は避けるべきではないか。

有沢委員：特約して原子力事業者が求償権を放棄する場合をおもに考えている。

島村次長：特約を結べば当事者の考えだけで求償権の有無をきめられるとしたのは、国家として損害賠償保障措置を考える際には内容に秩序をもたせるのが第1だという考え方によっている。現在の状況では求償権を放棄することが多いと考えられるので、「特約をすることを妨げない」という表現に替えて「請求権を放棄してもさしつかえない」とも書ける。「自分の所には過失はないから求償してもよい」というメーカーがあるという極端な場合をも考えて「ただし書き」を入れたものである。原子力事業者がメーカー等に対して求償権を有するという規定については、故意はともかく過失を入れるべきかどうかを考えた。電気事業者としては無過失責任を負わされているので他の者の過失によって原子力損害が起きたときに求償権がないのは困るということも考えて過失を入れた。

大屋参与：万一の事故の場合被害者の保護を図るという考えはぜひ必要である。また、原子力事業者には原子力という特殊性から無過失責任が負わされているのだから、50億円の保険をかけるだけで勘弁してやるべきである。

国家補償のやり方として第1案と第2案が示されているが第2案で政府が返還請求権をもたないというのであれば第2案のほうがよい。

有沢委員：その点では第1、第2案には差はない。差は500億円のようなある限度で補償の最高額をきるというところにある。第1案のように金額の限度を示してこれだけは国家が出すというのがよいか財政の許すかぎり出すという言い方がいいかという問題である。

瀬藤参与：その点では第3者は第1案のほうが安心する。

久留鳥参与：同感である。

大屋参与：その点はどちらの案なら大蔵省が了承するかということできまる問題である。表現の差は第3者にとっては大きな問題ではあるまい。

宮本参事官（松尾参与代理）：第2案の(1)「原子力事業者の故意若しくは過失又は土地の工作物の設置…」の箇所は「原子力事業者の故意若しくは重過失」とし、「土地の……」は除くべきだと思う。

久留鳥参与：「故意」という表現を入れる必要はないと思うが。

(イ) 第8回原子力委員会（35年2月20日臨時会）

第8回原子力委員会（昭和35年2月20日）は、定例会議ではなく臨時会であり、賠償法制の問題のみを取り上げた<sup>446)</sup>。原子力委員会月報第5巻第3号

---

井上政策課長：通産省から「財政事情の許す範囲内において」という表現でなく全額国家補償で出すような書き方にしてくれという意見があった。

宮本参事官：それは50億円以下の災害について国家補償する場合のことだと承知していただきたい。

中曽根委員長：50億円以下の災害のときにも原因が地震や風水害であれば保険ではカバーされない。そのような災害の起こったときにまず原子力事業者に出させてそれ以上を国家が出すという考えと、第3者に安心させるため国家がまず金を出しそれから原子力事業者に求償するという考え、また、国家が全部出すべきだという考えとがある。この三つのうちどれがよいだろうか。

瀬藤参与：地震、風水害の場合には付保していても保険ではカバーされないのだから、全額を国家が出すのが当然と思う。国家補償に先立ってまず原子力事業者の資力があるかぎり払わせることにすれば事業者は別会社を造るようになる。そのようなずるいやり方に追い込むのも一つのやり方だが、そもそも国全体の見地からして適当な方法かどうか疑問である。

大屋参与：地震のような原因で災害が起こったならば国家が出すのがたてまえとしては本当である。事故はまず起こらないと考えられるが、事故のときにはまず国家が金を出しあとで調査をするようにすべきであろう。

中曽根委員長：補償料を多少ならば高くって国が地震のような災害を補償することにしたほうが筋が通っているかもしれない。地震、風水害保険を国がみるような考えになる。

大屋参与：内容も大切だが今国会で何とか成立させてほしい。

兼重委員：法案を成立させるにはある程度妥協を要するかもしれない。第3者補償の線が崩れるような妥協はいけない。そのほか、妥協すると原子力事業者に地震による被害などの負担がかかってくる。早くというのはいいが妥協の仕方が問題である。

中曽根委員長：来月上旬に国会に法案を提出する意気込みでいる。」

446) 「審議経過

(資料につき逐項審議)

(佐々木) 1. 目的については、大蔵省は、被害者の保護に止めることを主張して

いるが。

(中曽根) 原案通りがよからう。

(佐々木) この(一)については。

(石川) “一定の規模”としてはどうか。

(中曽根) “特に定めるもの”とすればよい。

(佐々木) (二)については、労働者、従業員のことを対象にしるとの要望が産業会議<sup>(ママ)</sup>が出ている。

(島村) この法律案は従業員もカバーするとの立前をとっており、労働災害としての給付との調整を行った上で補償することになっている。この場合問題は、原子力災害の給付と一般災害のときの給付の差が出てくる。療養給付期間に差があるのは当然だが、死んだ場合にも差をつけねばならなくなると思う。

(有沢) その点について現在保険ではどうなっているか。

(井上) 従業員の業務中の災害に対しては、保険の対象になっていない。

(兼重) 療養の場合に差があるのはよいが、死んだ場合に差をつけるのはおかしい。

(有沢) 保険で免責されているのを対象にするのはおかしい。

(石川) 原子力労災法を作る必要があろう。

(島村) 一般災害とちがったものを実現するのは困難だ。

(有沢) 保険金を高くすれば特に原子力を優遇してもおかしくない。

(中曽根) 従業員は別の体系で考えよう。そうしないと、複雑になる。

(石川) 偶発的事故についてはどうか。

(有沢) これについては保険も認めている。事故というよりも、状態となったようなものだ。

(島村) どの事業者の責任になるかわからないようなものについては保険はカバーしていない。

(有沢) オカーレンス・ベースで行くことが、部会では決っていた筈だ。保険がカバーしていないとすれば、これも国がみなければならなくなる。

(加舎) 現在申請中の暫定保険はあくまで暫定的なものでその点は落ちている。

(有沢) 保険の免責事項の地震、風水害は別として、保険はオカーレンス・ベースにすべきだ。その上でこの法案の対象にすることにすべきだ。

(各委員) 了承

(有沢) 参与会では、求償権の特約について意見があったが。

(兼重) “求償することができるものとする”として“ただし”以下を削ったらよい。

(島村) 特約の範囲が決まってくる。つまり故意だけでしか特約できなくなる。

(中曽根) メーカーと事業者との力の関係とか、今後の技術の進歩を考へに入れて弾力性を持たせて、このまゝにしておいたら。

(石川) ある年数を限って考へ方を変えたらどうか。

(中曽根) メーカーが全くリスクを負担し度い<sup>【ママ、「ないか?」】</sup>というのはおかしい。

(石川) 事故の原因はオペレーションによる時が多いと思うが。

(有沢) 求償そのものが、故意又は過失の場合だけだ。原案のまゝでよい。

(佐々木) 保険の範囲は、事業者の賠償責任を可能な限り広くするというのが素直な考へだ。

(島村) 事業者の賠償責任を可能な限りカバーさせることについて、法的にこの点を明確にするのか、それとも、行政措置としてやるのかは明かになっていない。その点についての御意見をきかしてもらいたい。

(有沢) この点は、国際保険になるから国際的に考へねばならない。

(島村) 保険をベースにした立法であり、保険業界まで敵にたくない。

(有沢) 地震、風水害についても別に保険をできるだけつけさせるというのが筋だと思う。

(島村) 委員会の方針としては、原案のまゝにしておいて、大蔵省内で、銀行局と主計局が対立しているので、その話し合いにまかせるといふことでやることにしたい。

(兼重) 法律案におりこむ事項として、こゝに入っているのはおかしいと思うが。

(中曽根) この事項は必ずしも法律事項としてではなく、可能なかぎり、努力するといふことで考へたい。特約について、“一定の範囲について”特約することができるとしたらどうか。

(兼重) そうすると、免責の範囲をせばめることにならないか。

(中曽根) 特約については、求償権行使の範囲をせばめる方にだけ特約を認めるといふ意味に解してこれをおいておくといふことではどうか。

(井上) 国家補償について御審議ねがってから後で、又かえってお考へ願いたい。

(中曽根) この点については、第2案の方がよいと思う。“財政事情の許す範囲”の意味は、公債を発行してもやるということだといふことでやりたい。金額を決めると、その根拠が問題だ。50億以内で保険でカバーされない場合については、国営保険的な色彩をもった補償料をとる。これについては産業振興上の考へも拂うといふことで考へたらどうか。

(島村) 500億というのは根拠は明確でない。

(有沢) 天井がないときよりも、国家財政上の負担の可能性から言うと、この場合の方が大きくなる。天井を一応おいておき、それまでは事業者の責任を国がカバーしてやる。それ以上は、災害救助として措置するという者の方がすっきりしている。この方が大蔵省にも受け入れやすいのではないか。

(中曽根) 処理機関は、行政委員会に固執するとむづかしくなるから、出来るだけ行政委員会的なものにするという方針でやりたい。

(兼重) 米国ではどうか。5億ドルまでは、事業者の責任でそれを国が補償するという立<sup>(ママ)</sup>て前であるのか。

(加舎) 米国、ドイツともそういう考え方になっている。

(兼重) [事業者の賠償責任の……小柳注] 天井なしにすると、国の財政上の限度以上の責任は、また事業者に責任がかえって行くことにならないか。

(有沢) 事業者の責任に限度がないから、理論的にはそうなり得る。

(島村) 事業者の責任範囲は50億プラス国家が補償した範囲で切らねばならない。これは無過失責任の項に書き加えることになろう。

委員長のお考えも、政党、国会に対する案としての御意見だと思う。

(佐々木) 50億円以下の場合には事業者の責任範囲として補償料も当然だが、50億円以上の場合について補償料をとるのは常識的に言っておかしい。

(島村) 補償料については、文部省から申し入れがあった。大学等の研究炉に対する補償料は圧迫になるので取らないでくれというものだ。

(有沢) 研究炉については補償料はいらないと言えないか。

(石川) 事業者が支拂う賠償の基準について、ふれる必要はないか。

(島村) その点は、法案におり込まねばならないと思う。処理委員会に何もかもまかせることはできないと思う。

(有沢) 法律に入れるとすれば、どういう手続きできめるかを書いておく必要がある。政令にまかして行政的にきめるのはまづい。第三者が決めねばならない。

(島村) そういう考えであれば、この案は又考え直さねばならない。一般民法の原則によって支払うだけでは充分ではないのである。

(加舎) 法案に何も書き入れなければ民法の原則によって財産については時価ベース、人に対する災害に対しては、医療費、所得損失プラス慰謝料ということになる。

(有沢) 強制立退きの場合は。

(加舎) 立退き費用プラス所得損失ということになる。

(石川) 補償の基準は保険会社まで規制することはできなくても、事故が起る前に

(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html>) は、第8回原子力委員会について、「原子力損害賠償保障法案について事務局から原子力災害補償制度の確立についての委員会決定案が提出され、審議されたが、結論が得られず、引き続き検討することになった。」と伝える。実質的には、第7回以降の政治的決着を目指した文書の修文が行われた。

第8回の配布資料である「原子力災害補償制度の確立について（案）」は、第7回配布の資料を元に作成されたものであると推測されるが、現在残されていない。もっとも、ある程度内容を推測できる。

第1に、原子力損害が50億円を超えた場合の国家補償について、500億円と金額を明示する（限度を設ける）案と「財政事情の許す範囲」との2案が登場

---

基準は設けておかねばならない。

（兼重）この問題を決めなければ、全体として固まらない。

月曜日の午前中検討することにして、原研側に打合せ会の延期を申入れよ。

（井上）その様にする。

（石川）処理機関については。

（有沢）法律的に事業者と第三者間の紛争に対する処理機関の関係は。

（井上）紛争の処理のための機関で最終的には裁判所で取扱うことになる。

（加舎）火薬工場その他の場合でも裁判に持ち込まれる例はなく、示談で終わっている。補償の基準はなくても、補償するということだけでも大きなプラスになる。

（有沢）保険会社との関係はどうか。

（井上）審決権をもっていても、不服があれば訴えることができる。

（有沢）そうであれば、特に法的に強制しなくても、実質的には保険会社を制約し得ると思うが。今後なお検討したい。

（佐々木）天井の問題はどうするか。

（有沢）党その他の折衝過程で、通りがよい方を探る以外にないと思う。

（石川）特約についてはどうするか。

（井上）電力会社とメーカーとの自主的な調整にゆだねたいと考えている。この点は更に検討させてもらいたい。

（有沢）事業者の責任の範囲は、国家補償をするにしても明確にってもらいたい。

（加舎）その点については、諸外国も、部会答申も、この要綱も、事業者の責任として、政府がてん補するという考えで統一されている。」

した。中曽根委員長は、「財政事情の許す範囲」を支持した。その理由は、500億円では、金額の根拠が不明であること、国債発行をしても補償をなすべきであることである。これに対して、有沢委員は、500億円明示説を支持した。その理由は、金額を明示した方が実際には手厚い補償になること、また大蔵省も受け入れやすいことである。

(井上) 国家補償について御審議ねがってから後で又かえってお考え願いたい。(中曽根) この点については、第2案の方がよいと思う。「財政事情の許す範囲」の意味は、公債を発行してもやるということだということでありたい。金額を決めると、その根拠が問題だ。50億以内で保険でカバーされない場合については、国営保険的な色彩をもった補償料をとる。これについては産業振興上の考慮も拂うということと考えたらどうか。(島村) 500億というのは根拠は明確でない。(有沢) 天井がないときよりも、国家財政上の負担の可能性から言うと、この場合の方が大きくなる。天井を一応おいておき、それまでは事業者の責任を国がカバーしてやる。それ以上は、災害救助として措置するという者の方がすっきりしている。この方が大蔵省にも受け入れやすいのではないか。

第2に、島村原子力局次長が、原子力事業者の賠償責任を明確に限定する制度を提案した。原子力事業者責任限定論は、ここで初めて明確に登場した。内定案は、その後これを採用する。

(兼重) [事業者の賠償責任の……小柳注] 天井なしにすると、国の財政上の限度以上の責任は、また事業者に責任がかえって行くことにならないか。(有沢) 事業者の責任に限度がないから、理論的にはそうなり得る。(島村) 事業者の責任範囲は50億プラス国家が補償した範囲で切らねばならない。これは無過失責任の項に書き加えることになろう。委員長のお考えも、政党、国会に対する案としての御意見だと思う。

第3に、原子力損害が50億以下の場合について、先の中曽根発言は、国営保険とする制度を提案した。その保険料・補償料は産業振興を考えて低廉にすることを予定した。

こうして、第7回から第8回にかけて、中曽根原子力委員長は、内定案による政治的決着という戦略及び内定案の文言について大きな影響力を行使し

た<sup>447)</sup>。

(ウ) 第9回原子力委員会（35年2月22日）

第8回臨時会の2日後の昭和35年2月22日に第9回臨時会が開催された。こ  
こでも、議題は賠償法制であった<sup>448)</sup>。原子力委員会月報第5巻第3号 (<http://>

---

447) 中曽根委員長の下での原子力委員会審議は、常に委員長の意見が通るばかりでは  
なく、むしろ自由な議論の展開が特徴である。これは、中曽根委員長が原子力委員  
会の合議体としての性格を重視していたためであると推測されるが、この段階では  
リーダーシップを発揮している。

なお、朝日新聞2月21日朝刊1面記事は、「国会提出遅れる 原子力損害賠償保障  
法案原子力委で再検討」と題して次のように伝える。「原子力委員会は二十日臨会を  
開き、今国会提出を予定している『原子力損害賠償保障法案』の最終的とりまとめ  
を行なった。しかし、同法案の内容について、改めて多くの問題点が出たため、法  
案の最終決定は今週以降に持ち越した。このため原子力委員会としては大蔵省との  
折衝はしばらく中断して、法案を再検討することになり、同法案を早急に国会に提  
出することは困難な情勢になった。……」と伝えている。もっとも、この記述は、  
原子力委員会議事録に照らすと正確と言いがたい。むしろ、20日の会議は、「内定」  
に向けて議論が順調に煮詰められていく過程である。

448) 「6 審議経過 原子力損害保障法案について

(井上) 若干書き変えたので新<sup>(ママ)</sup>ためて読み直す。

(半沢) 資料の朗読

(井上) 先ず主なる修正点を申し上げる。

“1”の所で“原子力災害の特異性にかんがみ”なる句を入れた。

“2-1”の所で“特に定める”を入れた。

“2-3”の所を新たに書き入れた。

“2-2”で、責任の限度額を入れた。

“5-1”表現を変えた。

“5-2”表現を変えた。

“5-3”保険料的な意味を加味して補償料の表現を変えた。

“5-4”故意のみの場合採用した。

“5-4”10年間の規定を入れた。

以上が前回の御意見を加味して修正した点である。

(局長〔佐々木原子力局長のこと……小柳注〕) それでは最初の方から検討することにする。

(石川) 一番先の“原子力災害補償についての基本方針”は何か。

(水野) 昭和33年12月29日委員会決定の“基本方針”を朗読。

(兼重) 前文はこれで良いのではないか。

(局長) 1. 目的の所では特異性の説明がある程度必要である。

(石川) 核的損害の意味を持たせたら良い。

(局長) これは起す方の特異性と受ける方の特異性とに分けて考える必要がある。そのため具体的に特異性をあげるのは非常に困難である。

(兼重) 参与会でも特異性の表現は盛んに用いているから。

(委員長) そのまま入れて置いた方が良い。

(兼重) 委員会の態度としてやはり“被害者の保護”なる表現は入れることにしたら如何。

(各委員) 了承

(兼重) 特に定めるものの意味があいまいであるが。

(井上) 立法上の表現からすればこれが普通である。

(有沢) 原子炉の設置者はすべて含まれるのか。

(島村) そうだ。

(兼重) 特に定めるものは原子炉設置者にかかるのか。

(島村) かからない。

(局長) Occurrence Baseについての調整結果は。

(井上) 明瞭に対象外になっている。

その為保険ではみられないことになる。

(委員長) 前回はもう一度保険業界と打ち合わせすることになっていたが。

(井上) その様に努力するが、最終的に業界が受け入れない場合は、国家補償で見ることになろう。

(局長) Occurrence Baseは前例もないため、これはどちらかはっきり決める必要がある。

(委員長) 2-3項最後の“……適用しない”は“別に決める”の方が良い。

(有沢) これは原子力労災保険で決める方が良い。

即ち労働省側の法律とのバランス上困るとの主旨だ。

(有沢) 表現に原子力による等の表現を用いているのか。

(井上) 3年以上の長期療養なる言葉で原子力による場合も含まれると考えられる。  
(委員長) 文中の原子力事業者の従業員は、原子力事業の従業員か。  
(井上) 原子力事業の従業員の意味だ。  
(委員長) 労働省の法律案は、今国会を通して後で原子力に関する部分を修正するようにする。

(島村) 3-4項における求償権の特約について。  
(委員長) この場合は軽くするという意味だ。  
(島村) 委員会としてはこれ以上重くはしないと云う意味であるか。  
(各委員) その通りである。

(有沢) 4-2項の現在の段階の意味は。  
(井上) 法律的な表現ではないが、とりあえずの意味である。  
(石川) 4-2項の例外時の表現は必要か。

(委員長) あたり前の意味から取った方が良い。  
(有沢) Occurrence baseを含む意味を持たせるべきだ。

ロンドンの保険約款はどうなっているか。

(加舎) 現在の資料から事故の取扱いになっているか。  
(委員長) この点前の説明と喰い違いがあるが、局長より真崎さんに直接確認する様にしろ。

(局長) そのようにする。その理由は文書で取る様にする。

(委員長) 損失のテン補と国家補償の概念は同じか。

テン補は補助的な色彩が強い様に受けるが。

(島村) 専門部会の答申にも損失とか損害とかの概念はないが。

(有沢) 原子力事業者が支払うべき損害賠償額を交付するの表現の方が良いと思う。

(中曽根) 損失ならびに損失テン補の概念よりもその方が良い。

(兼重) 500億で事業者の責任を免じそれ以上は国が補助するようにする。

(島村) 現在は国から出る金も総て事業者を通じて第三者に渡るSystemを取っている。そうなるとある限度以上は国が直接第三者に渡る様になり変だ。

(石川) 兼重さんの案は一つの方法だ。

(有沢) 私もある限度以上は例えば災害救助等と同様な意味で国が補償するものと考えていた。

(井上) 結局前回（2月18日）の案の5-2-1の様な表現になるが。

(石川) 資料中5-2は原子力災害が発生した場合にしたら如何。

(島村) 今文章を作っておりますから。

(井上) 交付もテン補も内容は同じだが。

(有沢) 意味は同じでも、その様な思想で用いるかが問題だ。

(委員長) 賠償額の交付の方が良い表現だ。

(石川) 5-3の補償料の額をある程度考えておく必要がある。聞かれた場合に困ると思うが。

(島村) 文章が出来たので書き上げる。

1. 損害賠償措置の金額までの原子力損害が発生した場合において損害賠償措置によっては損害賠償が行われなときは、政府は原子力事業者に対し損害賠償に要する金額を交付し被害者に対し賠償せしめる。
2. 損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合においては政府は原子力事業者に対し財政事情の許す範囲内でその超える部分の額を交付し被害者に対し賠償せしめる。

(委員長) この案でどうだろう。

(兼重) この案で行って、金額等の問題が起きたら別途考えることにしたら如何。

(委員長) 思想はこれで良いから文書を少し検討して呉れ。

(局長) 5-4 請求権について両者とも故意だけでよいか。50億以下の場合は重過失位入れたら如何。

(有沢) そうすると事故の重要性より全ての原因が重過失に入って終う危険がある。これは国がかぶらなければならぬ。

(島村) 大学、研究用の炉については如何にするか。

(委員長) この案にはこまかいことは書かない建前よりはぶいた方が良い。

(島村) 思想としては全然とらぬ訳に行かぬ。

(石川) 額は少くとも負担させた方が良い。

(兼重) 助成の意味から之を救う方法も考える必要がある。

(島村) 助成する手段は今後考えるとして、表現はこのままにする。

(各委員) 了承。

(有沢) 処理機関はこれで良いか。

この機関の資格、権限は。

(井上) 審決権を持った処理機関とは云えないが、ある程度の仲裁機関とはなり得る。強制力はない。

(有沢) そうなると横の連絡がないが。

www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html) は、「(1) 原子力災害補償制度の確立について 事務局から案の提出があり、検討を行なった。本日まで固まった案をもとに、外部との意見調整を行ない、24日の定例会議で決定することになった。」と伝える。ここにいう「外部との意見調整」は、自民党による政治的調整をほかした表現である。

第9回委員会で注目すべきは、第1に、冒頭の井上課長の説明の中に内定案の「“2-2”で、〔原子力事業者の……小柳注〕責任の限度額を入れた。」とあることである。もっとも、資料が残されていないため、その点の具体的文言を知ることができない。

第2に、国家補償のあり方について案をほぼまとめた。その内容は次のとお

---

(石川) 表現があいまいである。

(有沢) 事業者と処理機関との関係は。

(島村) 行政委員会として強制権を許すことは、各方面よりの反対が強く、そのためこの程度の機関即ち、不服の時の仲裁程度まで行える場合を考えた。

(有沢) 当事者間で勝手に決められては困るが。

(島村) 通常の保険でゆける場合は、業者にこれを行わせて不服の時の仲裁をこの機関で行い最終的に裁判所で行う方法が良いと思うが。

(委員長) 保険会社で行う損害調査等はsuperviseする<sup>(ママ「あり」か?)</sup>必要がありそのためのcheckをする。もしこれが不当である場合は仲裁又は答申等の処置をすると云う方法は如何。

(有沢) そうであるならばこの表現を変える必要がある。

(島村) 各員の主旨を生かして表現を改正する。

(委員長) 3つの場合即ち

1. 通常保険の場合
2. 50億円以下の場合
3. 50億円以上の場合

に分けてその各々についての処理について書く様にしたら如何。

(島村) その様にする。

(委員長) それでは今修正した内容で明日党と打合せ〔2月23日の政調科特委のことと考えられる……小柳注〕をして、その結果を併せ考えて水曜日の委員会にはかることにする。

(以上)」

りである。

1. 損害賠償措置の金額までの原子力損害が発生した場合において損害賠償措置によつては損害賠償が行われないときは、政府は原子力事業者に対し損害賠償に要する金額を交付し被害者に対し賠償せしめる。
2. 損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合においては政府は原子力事業者に対し財政事情の許す範囲内でその超える部分の額を交付し被害者に対し賠償せしめる。

これは、50億円以下の損害の場合で、原子力保険がカバーしないときは、政府はかならず原子力事業者に必ず賠償資金を交付すること、50億円を超える損害の場合には、政府は、「財政事情の許す範囲内で」賠償資金を交付することを定める。後者については、中曽根委員長案が採用された。

第3に、損害賠償処理委員会については、行政委員会とはせず、仲裁等を行う機関とした。これは「行政委員会として強制権を許すことは各方面よりの反対が強」い（島村発言）ためである。これについて、有沢委員が不満を示した。

(エ) 第10回原子力委員会（35年2月24日）

第10回原子力委員会（35年2月24日）について、原子力委員会月報第5巻第3号（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html>）は、「(2) 原子力損害賠償保障法案について 原子力災害補償制度確立についての委員会決定案が事務局から提出され、『1. 目的の一部を「原子力損害賠償を保障する制度を確立することにより、万一の場合における第三者の保護を図り』と訂正、以下『被害者』とあるのをすべて『第三者』と修正、さらに2—(3)の『原子力事業の従業員の業務上の損害については、別に原子力関係の従業員のための災害補償制度確立を図るものとする』とあるを削除、主文に加えることとして内定した。なお原子力保険の免責範囲の縮小、保険金支払に関する基準等については今後も引き続き改善、明確化に努めることとなった。」と伝えている。

第10回原子力委員会は、「原子力災害補償制度の確立について（案）昭和

三十五年二月二十三日」（第10回委員会資料第1号，以下「2月23日内定案」という。）を中心に審議を行った。原子力委員会は，2月23日内定案を修正して2月24日内定を定めた。2月23日内定案は，自民党及び法制局でも議論の対象になっていた。自民党に関して，原子力委員会の冒頭に「配布資料(1)〔2月23日内定案のこと……小柳注〕は昨日の党との会合に提出した」との発言がある。ここでいう「昨日の党との会合」とは，2月23日の自民党政務調査会科学技術特別委員会「原子力災害補償に関する件」と考えられる<sup>449)</sup>。また，原子力委員会審議でも，法制局との話合いがあったことを述べている。2月23日内定案は，次の内容である。

第10回委員会

資料第1号

昭和三十五年二月二十三日

原子力災害補償制度の確立について（案）<sup>450)</sup>

原子力局

一、目的<sup>451)</sup>

原子力の核的災害の特異性にかんがみ，原子力損害賠償を保障する制度を確立することにより，被害者の保護を図り，あわせて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

二、制度適用範囲

(一) 原子力事業者

本制度の対象となる原子力事業者は，原子炉の設置者のほか，再処理，核燃料物質の加工及び使用等のうち特に定めるものを行なう者を指すものとする。

449) 『政策月報』51号144頁。

450) 本文書は，縦書，漢数字，全角「つ」使用である。

451) 本文書には，前文（「当委員会は……」）が欠けている。

## (二) 原子力損害

本制度の対象となる原子力損害は、原子力事業の偶発的事故であると否とをとわず、核燃料物質等の特性により生じた損害とし、一般災害を含まないものとする。

(三) 原子力事業者の従業員の業務上の損害については、別に原子力関係の従業員のための災害補償制度の確立を図るものとする。

## 三、原子力損害賠償責任

### (一) 無過責任

原子力損害については、その損害を生ぜしめた原子力事業者が無過責任を負うものとし、不可抗力性の特に強い特別にのみ免責されるものとする。

### (二) 責任の限度

原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。

### (三) 責任の集中

原子力事業者に、被害者に対する原子力損害についての責任を集中し、原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする。

### (四) 求償権

原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意によつて原子力損害が生じたとき、及びこれらの関係のない者の故意又は過失によつて原子力損害が生じたときは、原子力事業者はこれらの者に対し求償権を有するものとする。ただし、これらの求償権に関し特約をすることを妨げない。

## 四、損害賠償措置

### (一) 損害賠償措置の強制

原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため、一定の損害賠償措置を講じていなければ、原子力事業の操業を行わしめないこととする。

### (二) 損害賠償措置の内容

損害賠償措置は、原子力損害賠償責任保険、供託その他これらに相当する措置によつて、現在の段階では一工場又は一事業所当り50億円とし、小規模のものについてはこの金額を低めるものとする。

### (三) 原子力損害賠償責任保険

損害賠償措置として認められる責任保険のてん補すべき危険の範囲は、原子力事業者の原子損害賠償責任を可能なかぎりカバーするのを原則とするものとする。

## 五、国家補償

(一) 損害賠償措置の金額までの原子力損害が発生した場合において、損害賠償措置によつては損害賠償が行なわれないときは、政府は原子力事業者に対し、損害賠償に要する金額を交付し、被害者に対し賠償せしめる。

(二) 損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合においては、政府は原子力事業者に対し、財政事情の許す範囲内において、その超える部分の金額を交付し、被害者に対し賠償せしめる。

### (三) 補償料

原子力事業者は、一定の基準による補償料を政府に対し納付するものとする。

### (四) 政府の返還請求権

(一)、(二)の場合には、原子力損害の発生について原子力事業者に故意があるときにのみ、政府は返還請求権を有するものとする。

### (五) 国家補償の適用期間

国家補償は、昭和四十六年までに事業の許可を受けた原子力事業者に対して適用する。

## 六、原子力損害賠償処理機関

原子力損害が生じた場合には、特別の賠償処理機関を設置して、原子力損害の調査を行うほか、国家補償の場合にあつては原子力損害の評価及び原子力損害賠償に関する紛争の処理を行い、原子力損害賠償責任保険により損害賠償が行なわれる場合にあつては保険のてん補すべき額に関し裁定する等、被害者に対する損害賠償が公正かつ迅速に行なわれるよう配慮す



当然その立場をとることを約束させている（ママ「。」脱か？）実際問題として正常運転では25レム以下に抑えられており、それを越えればaccidentのあったものと見做す。

（兼重）25レム以下で損害があった場合、因果関係は立証しなければならないとしても、それは不可能ではないか。

（有沢）損保側でもその事を心配しており、そのような損害を保険で担保しないという方針を出している。

（島村）日本の約款は、米、英、佛以外の国の約款方式と同じ方式をとっており、将来イタリー、ベルギーの方式がoccurrence [sic] baseに移り、また英国のforeign risk のための保険プールがoccurrence [sic] baseに移れば、日本も改訂することを約束している。

（中曾根）その辺の考えをはっきりさせておけばよいと思う。

（井上）次に労災補償法との関係であるが、労災法は労働基準法を基礎に事業者は無過失、有限責任を課している。これに対し原子力賠償法は、無過失責任を課しているが、賠償額については無限になっている。この点からみて、従業員の原子力損害については労災法の建前から無過失、有限責任にすることを考えている。しかし、現在労災法の改正案では治療期間を無限にする（治療するまで）等の改正点を盛り込んでいる。

労働省としては、原子力施設の従業者も原子力賠償の法律に入れるよう希望している。

（有沢）それは両者の性質が全く異っているので、法制上もやはり別個のものになるべきものだと思う。

（石川）この案に書いてあるのは、労災法の改正を考えているのか、又は別の法律を作ることを考えているのか。

（水野）労災法の中で原子力従業者だけを別に規定することは困難だと思う。

（兼重）原子力の場合病気は長くなる。あるいは長い間経ってから発病する。それを救うという事が労働省のいう手厚いという事かどうか。

（井上）労災の場合はっきり基準が規定されている。これに対して原子力賠償法では基準を決めていない。

（島村）今日委員会で決定するとすれば我妻先生に御連絡すべきだとの大臣からの御注意があったので、昨日〔2月23日……小柳注〕御連絡に参り、処理委員会の件を除いてすべて、了承された。この従業員の点については、労働省の言い分は法制上もおかしいとの御意見であった。ただしこれは専門部会の範囲外の事であるとも

いっておられたが……。

(有沢) やはり雇庸関係にあるものとなないものとは全く質的に異なる。

(兼重) その点この法律がはっきり第三者を対象とするという事は規定されているか。目的のところの「被害者」の中には従業員も入っているとすると、本来この法律を作ってきた目的と異なることになる。

(島村) (三)の労働災害については適当でないので削除し、主文に入れることにしたい。なお目的の中の被害者を第三者に改めたい。

(有沢) (二)の原子力損害の中で「一般災害を含まない」とあるが、英国の〔保険……小柳注〕約款では一般災害を含んでいるのではないか。再保険の関係ではっきりさせてもらいたい。

(島村) 保険では一般災害を含めて考えているが、保険金額は原子力災害と別個になっているが、なお調査しておく。

(中曽根) なお途中であるが先日大蔵大臣と話し合ったが、50億円以下で保険でcoverできない場合に国が乗り出すことには大きな問題があるといっていた。明日〔2月25日のこと……小柳注〕原子力委員が大蔵大臣に説明して頂きたい。

(各委員) 了承

(兼重) 責任の集中のところの被害者は第三者としなくてもよいか。

(有沢) 目的のところでは第三者となっているので問題はないと思う。

(島村) やはり統一のため「第三者」と改めたい。

(井上) 大蔵省では「責任の限度」について憲法違反の疑いがあるといっていた。これについて法制局の意見では若干問題ないことはないが、結論的には憲法違反ではないとみている。

(中曽根) 国家補償の項にある被害者を第三者に改める。

(兼重) 国家補償の適用期間を昭和45年「末」までとした方がよい。

(島村) 立教大学からの申入れで、保険料の低減を希望しているが。

(中曽根) 松下総長が来られ、教育用炉については保険料を減額するよう希望してきたが、その点は別個の助成策をとることを考えていると答えておいた。

(島村) 先程申しあげた我妻先生との話し合いで、先生は処理機関があまり漠然としたものにならないよう希望されていた。

(有沢) 保険約款では、賠償支払の基準を決めているかどうか。

(井上) 約款では仲裁の規定だけである。

(有沢) 例えば、立退命令が出た場合、立退費用のほか、得べかりし所得も保険金

第1に、事業者責任に明示的限定について、「原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。」と規定した。これは、第8回委員会（2月20日）から登場した考え方である。この点について、第10回原子力委員会では、当然のこととしたためか、議論は見られない。

第2に、内定案の「財政事情の許す範囲での国家補償を組み入れた事業者責任限定」という方式に対して、大蔵省主計局から反対があること、しかも、反対理由として、従来の政策論に加えて違憲論を登場させたことが明らかになった。この点について、井上課長が次のように述べる。

「(井上) 大蔵省では「責任の限度」について憲法違反の疑いがあるといっていた。これについて法制局の意見では若干問題ないことはないが、結論的には憲法違反ではないとみている。」

---

支払の対象になっているかどうか。

(島村) 「保険」は、被保険者が支払うべき範囲の金額をてん補することとなっている。事業者が勝手に支払ったものについては保険会社が支払わないといっている。要するに事業者が支払をする場合は保険会社の了解をえることとなっている。

(有沢) 遅発性の被害についてはどうなるか。

(島村) 一応かなり後になって発生した被害に対してもてん補することを考えている。英国では事故地に居たことを証明するために登録制度を考えている。

(佐々木) 処理委員会のなすべき仕事、実際の手続、措置等は別途に十分つめておくこととし、この案は大体これでよいのではないかと思う。

(有沢) 保険会社の支払う場合の何か基準のようなものを作っておかないとすべての係争が仲裁なり裁判にもち込まれることになる。

(佐々木) その問題は今後じっくりつめて行きたい。

(島村) それでは被害はすべて第三者と改めることとし、この案を内定するという事はどう取扱うか。

(中曽根) 内定という事で新聞にも発表した方がよい。

(島村) その場合主文をどうするか。

(中曽根) 一緒につけて内定した方がよい。

(島村) 主文朗読。

(中曽根) ではそういうことで内定したい。

(各委員) 了承

(以上)」

この井上課長の発言は、法制局について「若干問題ないことはないが、結論的には憲法違反ではない」との見解であると述べる。しかし、それは、正確と言いがたく、のちに述べるように、法制局角田参事官は、2月23日内定案及び2月24日内定（内容は同一）の原子力事業者責任制限構想について、違憲であるとの判断であった。そして、この判断は、2月24日内定の発表後に大きな影響を与えていく。

第3に、国家補償であるが、これを無制限とはしていない。それは、「損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合においては、政府は原子力事業者に対し、財政事情の許す範囲内において、その超える部分の金額を交付し、被害者に対し賠償せしめる。」。既に見たように、この国家補償について、「財政事情の許す範囲内」とする考え方と、500億円と金額を明示する考え方があった。そして、有沢委員は、500億円説を主張した。その理由は、①実際には国家財政負担の可能性ではこちらの方が金額も大きい。②「天井」を置くことで、災害救助との関係がはっきりする。③大蔵省も受け入れやすい、であった。これに対して、中曽根委員長は、「“財政事情の許す範囲”の意味は、公債を発行してもやるということだということでありたい。金額を決めると、その根拠が問題だ。」と主張していた。後者の主張が生かされた。「財政事情の許す範囲内」という場合、金額上の限定はないが、そうであっても、国家が無限の補償義務を負う趣旨ではなかった。

昭和34年12月の原子力災害補償特別部会（我妻部会）答申は、原子力事業者の直接的責任制限を避けていた。というのも、「(我妻) [事業者を] 免責してそのあとは国家がもつというやり方は立法としてはやさしいが、摩さつが多いと思う。それで一応原動〔原子力のこと……小柳注〕事業者の責任とし、それを国家のもつ面と、保険のもつ面とに分ければ良いと思う。」「(我妻) 何れにしても〔事業者は〕「責に任じない。但し国家補償云々」という書方はまずい。」という発言があったからである。一応原子力事業者が責任を負うが、実質的に国が補償を行う形式を採用したのである。ところが、この段階では、むしろ、「責に任じない。但し国家補償」に近い立場を採用したことになる。これにより、原子力事業者保護の姿勢が明確になってきた。

第4に、紛争処理委員会の位置づけについて、有沢委員は、委員会が裁判所にかわる強い権限を持つべきであるという意見であったが、内定案はそうした内容でなかった。この点は、後に、議論を呼ぶことになる。

（佐々木）処理委員会のなすべき仕事、実際の手続、措置等は別途に十分つめておくこととし、この案は大体これでよいのではないかと思う。（有沢）保険会社の支払う場合の何か基準のようなものを作っておかないとすべての係争が仲裁なり裁判にもち込まれることになる。（佐々木）その問題は今後じっくりつめて行きたい。

#### ウ．2月24日内定

原子力委員会は、昭和35年2月24日に次の内定を行った<sup>453)</sup>。2月23日内定案が「被害者」と規定していたのを、「第三者」としたこと、「万一の場合における」の文言をいれたことなど、第10回原子力委員会での審議を反映している。

昭和三十五年二月二十四日

#### 原子力災害補償制度の確立について（内定）

原子力委員会

当委員会は、昭和三十三年十月二十九日に「原子力災害補償についての基本方針」を決定したが、その具体策については、さきに原子力災害補償専門部会から答申を受け、検討の結果、左記の内容で原子力災害補償制度

453) 東京大学法学部附属近代日本法政史料センター原資料部〔編〕『我妻栄関係文書目録』（2003年）119頁「【13】原子力④4補償関係3．災害補償専門部会関係4）原子力災害補償要綱・法案作成資料綴」中の資料（和文タイプ、縦書き）。なお、『原電資料第2号 我国における原子力災害補償制度について』（下山俊次執筆）（1962年）は、原子力災害補償専門部会答申（昭和34年12月12日）と原子力委員会内定（昭和35年2月24日）の相違について、「これ〔内定……小柳注〕を上記の専門部会答申と比較すると、(1) 原子力事業者の責任最高額は、賠償措置額プラス財政事情の許す限りにおける国家補償で制限していること。(2) 賠償処理委員会の形は行政委員会と限っていないことの2点で大きな差違をみせた。」と述べている（2頁）。

を早急に確立する必要があるとの結論に達した。

なお、原子力事業の従業員の業務上の損害については、別に原子力関係の従業員のための災害補償制度の確立を図ることとした。

#### 一、目的

原子力の核的災害の特異性にかんがみ、原子力損害賠償を保障する制度を確立することにより、万一の場合における第三者の保護を図り、あわせて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

#### 二、制度適用範囲

##### (一) 原子力事業者

本制度の対象となる原子力事業者は、原子炉の設置者のほか、再処理核燃料物質の加工及び使用等のうち特に定めるものを行なう者を指すものとする。

##### (二) 原子力損害

本制度の対象となる原子力損害は、原子力事業側の偶発的の事故であると否をとわず、核燃料物質等の特性により生じた損害とし、一般災害を含まないものとする。

#### 三、原子力損害賠償責任

##### (一) 無過失責任

原子力損害については、その損害を生ぜしめた原子力事業者が無過失責任を負うものとし、不可抗力性の特に強い特別の場合にのみ免責されるものとする。

##### (二) 責任の限度

原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。

##### (三) 責任の集中

原子力事業者に、第三者に対する原子力損害についての責任を集中し原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする。

##### (四) 求償権

原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意によつて原子力損害が生じたとき、及びこれらの関係のない者の故意又は過失によつて原子力損害が生じたときは、原子力事業者はこれらの者に対し求償権を有するものとする。ただし、これらの求償権に関し特約をすることを妨げない。

#### 四、損害賠償措置

##### (一) 損害賠償措置の強制

原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため、一定の損害賠償措置を講じていなければ、原子力事業の操業を行わしめないこととする。

##### (二) 損害賠償措置の内容

損害賠償措置は、原子力損害賠償責任保険、供託その他これらに相当する措置によつて、現在の段階では一工場又は一事業所当り五十億円とし、小規模のものについてはこの金額を低めるものとする。

##### (三) 原子力損害賠償責任

保険損害賠償措置として認められる責任保険のてん補すべき危険の範囲は原子力事業者の原子損害賠償責任を可能なかぎりカバーするものとする。

#### 五、国家補償

(一) 損害賠償措置の金額までの原子力損害が発生した場合において、損害賠償措置によつては損害賠償が行なわれないときは、政府は原子力事業者に対し、損害賠償に要する金額を交付し、第三者に対し賠償せしめる。

(二) 損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合においては、政府は原子力事業者に対し、財政事情の許す範囲内において、その超える部分の金額を交付し、第三者に対し賠償せしめる。

##### (三) 補償料

原子力事業者は、一定の基準による補償料を政府に対し納付するものとする。

##### (四) 政府の返還請求権

(一)、(二)の場合には、原子力損害の発生について原子力事業者に故意があるときにのみ、政府は返還請求権を有するものとする。

#### (五) 国家補償の適用期間

国家補償は、昭和四十六年末までに事業の許可を受けた原子力事業者に対して適用する。

#### 六、原子力損害賠償処理機関

原子力損害が生じた場合には、特別の賠償処理機関を設置して、原子力損害の調査を行うほか、国家補償の場合にあつては原子力損害の評価及び原子力損害賠償に関する紛争の処理を行い、原子力損害賠償責任保険により損害賠償が行なわれる場合にあつては保険のてん補すべき額に関し裁定する等、第三者に対する損害賠償が公正かつ迅速に行なわれるよう配慮するものとする。

### (3) 2月24日内定と大蔵省主計局（財政論）及び法制局（違憲論）

原子力委員会は、2月24日内定を発表し、自らの主張を明確化した。その後、大蔵省主計局、法制局、自民党が主要な交渉相手になった。原子力委員会は、事務的折衝で大蔵省主計局を納得させることはできないとの見通しを持ち、政治的調整による「決戦」（3月2日第12回原子力委員会における島村科学技術庁原子力局次長の言葉）に期待した。

大蔵省主計局は、財政論の見地から、国家補償に慎重であり、一方では、事務的折衝で妥協の方向を見せつつも、他方で、自民党による政治的調整の場では、強硬な態度を貫いた。この結果、3月9日第13回原子力委員会では、中曽根原子力委員会委員長が「これは不信行為だ」と述べ、有沢委員が「普通的方式ではもう駄目だ」とすら発言した。

他方、法制局の角田礼次郎担当参事官は、2月24日内定の主眼ともいえるべき原子力事業者責任制限について、「違憲 事業者の責任を余りにも軽からしめる」との判断を示した。角田参事官は、原子力災害補償専門部会の追加委員であり、その違憲論は相当に議論の内容を知った上での判断であった。

原子力委員会による原賠法案作成は行き詰まるかに見えたが、第14回原子力

委員会（3月12日臨時会議）以降は、一転して妥協の方向が見えていく。原子力委員会は、一方では、原子力事業者の責任制限方針を放棄し、無限責任を受入れる。その最大の理由は、先に言及した憲法問題である。

この点について、原子力委員会は、大蔵省主計局に譲歩したが、大蔵省主計局は、保険がカバーしない事故の場合の政府補償について歩み寄りを見せていく。具体的には、50億円以下の原子力損害であって保険でカバーしないものについては、事前に補償契約を締結して国がカバーすることとし、50億円以上の原子力災害についても国が「援助」を行う。ただし、この援助の性格については、なお議論を残しつつ、妥協をまとめた文書として原子力委員会3月26日決定が成立し、それは閣議了解で実効性を担保した。原子力委員会と大蔵省主計局の妥協がいかにしてにわか成立したかの詳細は、資料では明らかでない。

#### ア. 原産の災害補償立法要望

昭和35年2月25日には、原子力産業会議が、理事会で、「原子力災害補償立法に関する要望」を決定し、同日岸総理ほか各大臣、原子力委員長、各委員、科学技術庁原子力局長、内閣三長官、国会各関係委員長、政党関係その他に提出要望した<sup>454</sup>。

##### 原子力災害補償立法に関する要望

原子力平和利用の健全な発展を期するためには、万一不測の原因により原子力災害が生じた場合に備えて、被害をこうむった第三者に対する補償体制を樹立しておくことが必要である。

日本原子力産業会議は、右の見地から原子力災害補償問題につき検討を加え、すでに昭和三十二年六月には補償体制の検討整備について、また、昭和三十四年八月には早急な補償体制の確立につき要望を行なった。

その根本趣旨は、原子力平和利用開発を推進することが、国の政策とし

454) 日本原子力産業会議総会議案昭和35年75頁 (<http://www.lib.jaif.or.jp/library/sokai/sokai7.pdf>)。

ととられている以上、原子力災害から公衆を保護し、原子力産業を育成するため、原子力災害に対する民事責任の法的特質の明文化と、責任保険制度を主体とする企業としての賠償措置の確保と、国家補償をふくむ国としての措置の確立が、いわば三位一体となった体制が樹立されることを必要とするという点にあった。

政府当局においても、この問題の重要性を認識され、目下これに関する特別立法を立案審議し、今次国会に提出せられることとなったが、当日本原子力産業会議としても、前述の趣旨に徴して、この立法措置の円滑迅速な成立を望む次第である。また、立案に当っては、とくに左記の諸点を考慮されるよう重ねて要望する。

#### 記

一、立法の根本目的を被害公衆の保護と、原子力産業の発展に資する点におくこと。

原子力施設の建設運営については、その安全性につき万全の考慮が払われなければならないことはいうまでもないが、原子力産業が画期的な新しい産業であること、また、原爆被災国としての、わが国の国民感情を考慮すれば、一般公衆がなお一抹の不安の念を抱くこともやむを得ないものがある。したがって、万一の場合には、被害公衆を十分に保護する体制をあらかじめ樹立しておくことが必要である。この用意なくしては、原子力平和利用の円滑にして、健全な発展を期待することは、現状としてほとんど不可能に近い。

二、責任の限界を明確にすること。

原子力災害補償に関しては、諸外国の立法に徴しても、民事責任の特例として、原子力事業者に無過失責任を課する反面において、その責任の限度を定め、無過失責任という重い責任との均衡をはかり、さらには政策として原子力産業の保護、育成をはかっていることが明らかである。この責任限度を定める方法としては、事業者に対し、あらかじめ責任保険を主体とする賠償能力を具備せしめ、残余の部分については、国家補償の措置を講じ、補償責任の限度を事業者の賠償措置および国家補償が行なわれる限

度とする方式（アメリカ，西ドイツ）と，事業者の責任は保険の消化能力を勘案し，事業者が講じ得べき賠償措置の限度で打ち切り，残余の部分については，国が主として公衆保護の立論から別途国家としての措置を考慮する方式（スイス，イギリス）とがあるが，いずれの方式をとるにせよ，事業者の責任を限定する配慮が必要である。もし事業者の責任につき，何等の限度をも設けないとすれば，国家補償によっても，全損害が填補されないとき，事業者は過当の賠償船質任を負う可能性を有することとなり，このような事態を予想する場合には，原子力平和利用の健全な発展を期することは望み得ないことともなる。

三、国家補償の裏付けを明確にすること。

前項に述べた通り，責任の限界を明確にする必要があるが，同時に事業者として講ずべき賠償措置の限度と，国家補償として講ぜらるべき国としての措置の限度を明確にすることが必要である。すなわち，事業者として講ずべき賠償措置の金額は，施設当たり五〇億円となる由であるが，五〇億円以内でも事業者に課せられた賠償措置によって填補し得ないものにつき，国家が補償する旨を明らかにするとともに五〇億円を超える部分についてとられる国としての措置についても，公衆に不安を与えることのないよう，国家補償の行なわれる範囲を明らかにしておく配慮が望まれる。

四、事業者の無過失賠償責任にもとづく賠償措置の強制にかんがみ，国の事業者に対する返還請求権を限定すること。

国家補償が行なわれたとき，国が事業者に対し一定の場合返還請求権ないし求償権を持つことも考えられるが，これについては，前述の趣旨から法的な衡平と，原子力産業育成の見地に立って十分な配慮が行なわれるべきものと思料する。すなわち原子力事業者は，無過失賠償責任という重い責任を課せられると同時に，これが裏付けとして，五〇億円に及ぶ賠償措置を講ずるため，保険料補償料など多額の経常的支出を余儀なくせしめられることとなるので，さらにそれ以上の負担を要求することは，原子力産業育成の趣旨に副わなくなる。ただ五〇億円の範囲内で行なわれる国家補償と，これを超える場合の国家補償との間には，補償料の性格に多少の差

等を考慮することも考えられるが、国の返還請求権ないし求償権は、事業者の故意ある場合にのみ限定すべきものであると考えられる。

五、責任集申の趣旨にかんがみ、事業者の供給者に対する求償権を限定すること。

原子力事業者と、これに対し資材もしくは役務を供給する者との間の求償関係については、公衆保護、保険の立場、原子力関係産業全般の育成などの関係から、被害公衆に対する責任を事業者に集中する趣旨よりして、原子力事業者の供給者に対する求償権は供給者の故意ある場合にのみ、これを認めることとすることが妥当と考えられる。

六、賠償処理に関しては、権威ある専門機関を常設すること。

原子力災害による賠償請求事件に関しては広範囲、複雑なものとなることが予想されるので、広く専門的知識を動員し、公正妥当な調査ならびに処理を行なう常設的な機関をあらかじめ設置し、公衆保護に欠けることなきよう配慮が望まれる。」

原産による要望の果たした役割は、明らかでない。政治的には、自民党などを通じて重要な役割を果たしたと推測される。

#### イ. 法制局の責任制限違憲論

2月23日内定案及び2月24日内定は、原子力事業者の責任制限（責任限度）に関して、「(二) 責任の限度 原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。」と規定していたが、これについて法制局から違憲論が提示された。

(ア) 法制局（角田礼次郎参事官）の違憲論

法制局担当参事官であった角田礼次郎は、原子力災害補償専門部会の追加委員であったが、積極的発言はしていなかった。とはいえ、昭和34年10月の私法学会で我妻博士は、「法務省とか、あるいは大蔵省とか、あるいは法制局というような従来 of 頭で考えている人」が国家補償に消極的であると批判していたから、我妻博士は角田参事官の考え方が自分に合っていないとして「従来 of 頭

で考えている」と評価していたことになる<sup>455)</sup>。実際に、角田参事官は、法制局審査の対象になった原子力損害賠償保障法案について、原子力事業者責任制限違憲論を主張した。

a 角田参事官による違憲論の書込み

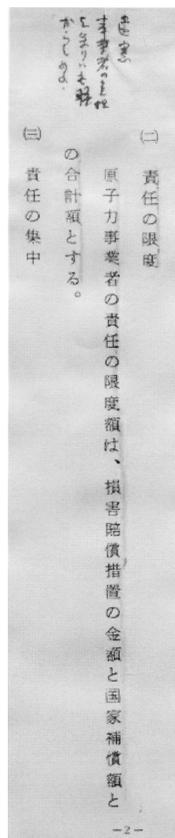
角田法制局参事官は、法令審査において、3点の法制局資料で、2月24日内定の原子力事業者責任限定論について憲法上の疑義を提起していた。第1は、2月23日内定案文書の同文言上の書込みである。第2は、2月24日内定文書での同文言上の書込みである。第3は、2月24日内定文書の末尾への一連のメモである。

第1について、角田礼次郎法制局参事官は、2月23日内定案文書の「原子力事業者の責任の限度額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする」文言について、「憲法」と書込み、問題意識を見せていた<sup>456)</sup>。2月24日内定は、その内定案の段階で法制局のチェックを受けていたことになる。

第2について、2月24日内定文書の同文言について、角田参事官は、次のように書き込んだ（右の写真参照）。

「違憲  
事業者の責任を余りにも軽からしめる」

第3について、角田参事官は、2月24日内定文書の末尾に次の書込みをしている<sup>457)</sup>。



資料説明：法制局文書での2月26日内定への角田参事官「違憲」書込み

455) 本稿(4)獨協法学92号168頁。

456) 本稿(4)獨協法学92号264頁，国立公文書館「原子力損害の賠償に関する法律」内閣法制局法令案審議録PDF版第197コマ。

457) 国立公文書館「原子力損害の賠償に関する法律案」内閣法制局法令案審議録PDF版第194コマ。

## 1. 事業の発達

被害者を特別に保護するのはおかしい

故意過失がない場合に補償することができる

～責任等に関する法律

## 2. 責任制限には違憲の疑がある。

保険料を払っていさえすればいいというのは、実質的におかしい

## 3. 国家補償（有限）

50億 + 150億<sup>458)</sup> +  $\alpha$

国補償 財政の許す範囲内で～できる  
(責任制限? 一般の援助?)

最初 50億をこえる }  
故意過失がない } 予算～できる

## 1) 英国方式

50万ポンドをこえる

国が払うまでは〔原子力事業者は……小柳注〕

支払う必要がない

◎50億の穴の部分は国補でみない

ある程度の額は、国補でみる。

◎国の保険から除く～故意 告知義務違反

## 4. 〔紛争処理委員会については……小柳注〕 諮問機関としては反対ではない。

ここで、200億円という国家補償の限度額について言及がある。これは、第11回原子力委員会で有沢委員が提唱した構想（「(有沢) 例えば200億円までは民間保険と国でperfix [sic] compensationを行うこととし、それ以上は全く現

458) 50億円と150億円を合算すると200億円になる。それ故、これは、第11回原子力委員会で(有沢) 構想（200億円までは国が義務的に補償し、それ以上の金額は「濃淡」をつける）というものに対応する。よって、その後の内閣法制局での打合せを反映したものであろう。

在の大蔵省の考え方で行くということも妥協案として成り立ちうる。その場合事業者の責任は切る（限定するの意味……小柳注）ことになろう。）に関連すると推測される。これについても、角田参事官は、「違憲の疑」があると判断した。

以上のように、この時期に角田参事官が2月24日内定の原子力事業者責任限定論について憲法上の疑義を提起したことは疑いが無い。

#### b 責任制限違憲論への原子力委員会の対応

原子力委員会資料でも違憲論への対応が見て取れる。第1に、2月23日内定案の原子力事業者の責任制限（責任限度）に関する文言について、原子力委員会資料に、「請求権を制限するので憲法に違反する問題が考えられる」との書込みがある。第2に、2月24日原子力委員会審議では、「(井上)大蔵省では「責任の限度」について憲法違反の疑いがあるといっていた。これについて法制局の意見では若干問題ないことはないが、結論的には憲法違反ではないとみている。」との説明がある。

井上課長の説明と法制局資料との間に齟齬がある、少なくとも法制局資料からは「結論的には憲法違反ではない」という判断はみられない。井上課長の説明は、第1に、2月23日内定案について科学技術庁事務局が既に大蔵省及び法制局と相談したこと、第2に、大蔵省は、違憲論を打ち出したが、法制局はそれ程問題にしてない（「若干問題ないことはないが、結論的には憲法違反ではない」というものである。井上課長は、法制局について「結論的には憲法違反ではないとみている」との説明をしたが、法制局に残された立法審査資料は、第2の点について異なっていた。角田礼次郎参事官は、事業者責任限定論について憲法上の疑義を提起したのである。

井上課長の説明と法制局資料の齟齬について、2つの説明がありうる。一つの説明は、井上課長が事実と異なった説明をした、井上課長が法制局の違憲論を弱めて原子力委員会で述べたというものである。もう一つの説明は、角田礼次郎参事官は、2月23日内定案の時点では比較的マイルドに憲法上の「問題」という表現で井上課長に対応し（「若干問題」云々）、その後、角田礼次郎参事官は、2月24日内定（事業者責任については同一内容）に接して、違憲との明確な認識を持ったというものである。以上2つの説明のいずれが真相かの解明

は不可能に近いが、いずれにせよ法制局担当者が違憲論であったことは重要である（筆者は井上課長が虚偽の説明をすると考えにくいことから、後者が真相に近いと推測している）。角田参事官は、原子力災害補償専門部会でも追加委員として出席しており、問題の概要については十分に知識を得ていた。それ故、その違憲論は、急ごしらえのものではない。

### c 法制局違憲論の重み

法制局が違憲論又は憲法上の疑義を唱える場合には重大問題になる。大蔵省の違憲論と法制局の違憲論とは重みが異なる<sup>459)</sup>。これは官庁の職務、官庁の位置づけ、さらに政治的調整の可否などとも関連する。官庁の職務として、大蔵省は、基本的には行政官庁であり、憲法問題を所轄する官庁でないため、違憲論であっても政策論に重なる感じがある。また、官庁の位置づけとして、大蔵省は、原子力委員会からみれば有力部局ではあるが、やはり同じく内閣の下にある行政官庁である。更に、大蔵省に対しては、自民党を通じた政治的調整も不可能ではない。実際、原子力委員会は政治的調整に相当期待していた。

これに対し、法制局は、政策官庁ではなく、逆に、内閣提出法案の合憲性審査は職掌の中心である<sup>460)</sup>。また、内閣提出法案については、法制局による審

---

459) 石井道遠「予算関連法案について」北大法学論集45巻6号925頁（1995年）は、内閣法制局による法令審査と大蔵省主計局による法令審査との違いについて、主計局は予算との関連、施策との関連において審査を行うのに対して、法制局は憲法及び既存の法体系との関連において審査を行うとしている。

460) 現在の内閣法制局ホームページでも、「内閣法制局における審査は、主管省庁で立案した原案に対して、・憲法や他の現行の法制との関係、立法内容の法的妥当性、・立案の意図が、法文の上に正確に表現されているか、・条文の表現及び配列等の構成は適当であるか、・用字・用語について誤りはないか、というような点について、法律的、立法技術的にあらゆる角度から検討します。」と述べている（[http://www.clb.go.jp/law/process.html#process\\_1](http://www.clb.go.jp/law/process.html#process_1)）。この点について、例えば、大石眞「内閣法制局の国政秩序形成機能」公共政策研究（日本公共政策学会年報）6号（2006年）7頁。「憲法適合性のチェックは法案審査のいわば一丁目一番地、根幹をなす部分である」とされる（阪田雅裕「内閣法制局と憲法解釈」憲法問題22巻104頁（2011年））。また、阪田雅裕『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013年）。審査のあり方は、政策研究大学院

査を経なければ閣議請議ができない。しかも、法制局が違憲又は憲法上疑義があると判断した場合には、その問題は政治的調整によって解決することが容易でない。

この違憲論は、角田参事官個人の判断というよりも、法制局としての支持を受けた判断であったと考えられる。もちろん、これが資料への書込みであり、正式の法制局文書として提出されていない以上、角田参事官個人の見解と考えることも可能である。しかし、後に、原子力損害賠償法のあり方について法制局長官を含めた調整が行われたことを考えると、法制局全体としての判断であったと考えられる。

かくして、法制局の事業者責任限定違憲論<sup>461)</sup>は、その後、原子力委員会の立場を変えさせていく力を持っている。

なお、違憲論の根拠は、角田参事官の場合、被害者の財産権制限というより、原子力産業優遇への批判が中心である。その後、原子力委員会は財産権制限の合憲性の問題に注目するようになってゆく。

#### (イ) 法制局違憲論への批判

この間に提起された違憲論について、我妻博士たちは、後の昭和36年に、違憲論は「一顧の価値もありえない」主張であると批判した。

---

大学（政策研究院）C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『工藤敦夫（元内閣法制局長官）オーラル・ヒストリー』（文部科学省科学研究費補助金〔特別推進研究（COE）〕研究成果報告書（2005年）がある。また、西川伸一『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む』政経論叢74巻3・4号59頁（2006年）。西川伸一「内閣法制局による法案審査過程——政策形成過程の機能不全の一断面として」明治大学政経論叢第72巻第6号（2004年）259頁以下は、情報公開制度によって得られたPKO協力法案（1991年）についての内閣法制局審査を検討している。さらに、内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』（大蔵省印刷局、1985年）211頁以下〔法律・政令案の審査立案〕。

461) この違憲論を角田参事官個人の判断と考えることも可能であるが、後に、法制局の上位部局を含めた調整が行われたことを考えると、法制局全体としての支持を受けた判断であったと考えられる。

（我妻榮）「私企業が他人に与えた損害賠償の責任について、ある限度以上は免責されるなどとは憲法違反だという説もあるとか。[そのような説は……小柳注]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。<sup>462)</sup>」

以上のように我妻博士は、責任制限違憲論が問題外の主張であると判断している。その理由は、①外国では違憲論が提起されていない、②事業者責任制限は事業者無過失責任の「裏側」（密接な関連性を有する部分）である、③責任制限は航空機の場合など他の立法でも存在するというところにある。この発言には、昭和36年の座談会で加藤一郎教授等も同調している。

（加藤一郎）「諸外国で原子力責任について責任制限を認めていない国はほとんどないのです。そして、外国の憲法が日本以上に財産権の制限についてゆるやかだとも思われぬのに、違憲の問題は起っていないのですから、日本だって憲法違反の問題は起らないと思うのです。」<sup>463)</sup>

……

（加藤一郎）「諸外国では航空機責任とか自動車責任とかの場合は、一方では無過失責任にしながら、他方では責任制限をおいているわけです。日本でも国際条約に入っていく場合には常にそういう問題が出てくるので、これは制限額が合理的でありさえすれば、憲法違反ではないということをはっきりさせたいと思います。<sup>464)</sup>」

（鈴木竹雄）「そんなことをいえば船舶所有者の責任制限だって問題にな

462) 我妻榮「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号（1961年）10頁。

463) 我妻榮＝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「原子力災害補償をめぐる（座談会）」ジュリスト236号（1961年）19頁。

464) 同上20頁。

るでしょう。それは昔からあった法律だといっても、憲法違反であれば、新憲法とともに失効していなければならないと思う。政策的な主張を憲法違反の名を借りてやるのは、いたるところで行われている悪い風潮だと思いますが、もし政府部内<sup>465)</sup>にまでそういう議論があったとしたらのはなはだよくないことだと思います。】。

#### (ウ) 米国における責任制限違憲論

加藤教授は、諸外国では「違憲の問題は起っていない」と論じたが、この指摘には限定が必要である。そもそも、最初の原子力賠償立法であるアンダーソン・プライス法について、立法当時から、原子力事業者責任制限について憲法適合性の問題が議論されていた<sup>466)</sup>。さらに、その後に違憲訴訟が提起された。訴訟では、アンダーソン・プライス法の規定する原子力事業者の責任制限について違憲であるという主張があり、下級審（連邦地方裁判所）はこれを違憲と判断し、連邦最高裁が下級審の判断を覆して合憲としている。米国の裁判所が（最終的には合憲の判断をしたにせよ）一度は違憲論を採用した以上、丁寧な検討が必要である。そして、この連邦地方裁判所の違憲判決では、無過失責任論、他の責任制限制度についても言及している<sup>467)</sup>。

465) 「政府部内」とは、法制局と名指すのを避けたものと推測される。

466) たとえば、下山俊次氏は「また修正案では賠償責任に制限がおかれている。この責任制限の合憲性の根拠は、現在の如き民間企業の参加による原子力開発の推進は、国家の防衛と安全のために欠くべからざるものであり、そのため、企業保護の立場から行われるこのような立法は、破産宣告権を含めて、議会に付与された権限内のものであると説明されている。」と述べる（下山俊次「アメリカにおける原子力災害補償法制の問題点——プライス・アンダーソン修正法を中心に」ジュリスト190号（1959年11月15日）24頁）。

467) 畠山武道「レイドロー判決とスカリア時代の終焉」北海学園大学法学研究, 40(3) 2004年では、この最高裁判決について、「(連邦)最高裁は、立法府や執行府の政策的判断を追認する必要がある場合には、原告適格をいとも簡単に承認する。その代表例が、Duke Power Co. Vs. Carolina Environmental Study Group, 438である。」と述べている。

このDuke Power Co判決については、河合義和「Duke Power Company v. Calolina Environmental Study Group, Inc.: United States Nuclear Regulatory Commission v. Carolina Environmental Study Group, Inc., 438 U.S. 59, 98 S. Ct. 2620 (1978) —原子力発電所事故の賠償限度を定める連邦法の合憲性を認めた判決」アメリカ法1980年1号164～169頁、金子正史「アメリカ合衆国における行政訴訟の原告適格法理—Duke Power判決を契機として(1)(2)(3)(4)」自治研究59巻3, 4, 6, 8号(1983年)がある(同論文(1)自治研究59巻3号21-31頁はこの判決について詳細かつ有益である)。同判決について、原告被告両当事者のインタビューや関連資料の精細な調査を行った研究として、John W. Johnson, *Insuring against disaster: the nuclear industry on trial*, Mercer University Press, 1986がある。同書95頁によれば、連邦地方裁判所で違憲判決を言い渡したマクミラン (James B. McMillan) 判事は、1916年生まれ、ノースカロライナ大学で1937年にB.A.を取得し、その後、ハーバード・ロースクールで1940年にLL.B.を取得した。1946年にノースカロライナ州シャーロットの法律事務所(その主な顧客はビジネス界や金融機関)に入り、シニアパートナーとなった後、1968年に連邦地方裁判所判事に就任した。なお、シャーロットは、米国最大の金融機関であるバンク・オブ・アメリカの本社があるなど全米第2位の金融センター(1位はニューヨーク、3位はサンフランシスコ、<http://charlottechamber.com/business-profile/leading-financial-center/>)である。

樋口範雄『アメリカ憲法(アメリカ法ベーシックス 10)』(弘文堂, 2011年)は、同判事の関与した(少なくとも)二つの連邦最高裁判決を紹介している。一つは、スワン判決(Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education, 402 U.S. 1 (1971))であり、同判事は、シャーロットの公立学校に人種差別があるとして「それぞれの学校の人種別の割合がその地域の人種別の割合に近い程度になるための方策をとる義務がある」との判決を言い渡し、これが連邦最高裁で全員一致の支持を受けた(樋口前掲書452頁)。スワン判決は、バス通学制度に関連することで著名である。この判決により、マクミラン判事は全米でも著名な連邦地方裁判所判事になった。

もうひとつが、このデュークパワー判決である。これについて、樋口前掲書は、「連邦最高裁は、当事者適格を認めたいうえで、この法律(アンダーソン・プライス法のこと……小柳注)を合憲とした。1970年代に当事者適格を否定して門前払いをする最高裁判決が頻発した中で出たこの最高裁判決に対しては、結局、本案について判断できる(あるいは判断したい)と最高裁の多数派が考えた場合に当事者適格を認

めるのではないかという批判がなされた」と述べている（樋口前掲書147頁）。

なお、当事者適格の問題を別とすると、マクミラン判事によるアンダーソン・プライス法違憲論は次のようなものであった（Johnson, *ibid.*, p.140）。「原告であるカロライナ環境研究グループ（CESG）は、その違憲の主張において、アンダーソン・プライス法の賠償責任限定条項は、第5修正のデュー・プロセス条項、すなわち法のデュー・プロセスによらずに、生命、自由または財産を奪うことを禁止する条項に違反するというものであった。マクミラン判事は、この主張を認めたが、その理由は3つあった。第1に、〔手続問題を扱った〕判決文の前半で述べたことでもあるが、アンダーソン・プライス法の認める補償は、あり得べき損害額と合理的な関係を有しておらず、損害は、アンダーソン・プライス法の規定する額をはるかに超える可能性がある。第2に、マクミラン判事によると、アンダーソン・プライス法は、『安全と環境保護に関して、無責任な態度の促進に貢献する』。電力会社がその発電所を安全に建設、操業するための多くのインセンティブがあるにせよ、公衆に対しての損害賠償責任に低い限度額が設けられていることは、『公衆と環境を保護するために必要な諸手段を弱体化させるものになる。本来は、そうしたものはより高度なものにする必要があるにも拘らず。』……。第3に、……アンダーソン・プライス法の責任制限条項について憲法上の判断は、大規模な核事業所事故の場合に被害者に対して議会の追加的財政措置が可能であるという有利な点—いわゆるアンダーソン・プライス法の代償的措置の点を考慮しても、合憲には導きえない。マクミラン判事は、この追加的財政措置は、責任制限を正当化するには不十分であると判断した。』

マクミラン判事は、判決の最後の部分で、楽観論と悲観論についての文学的な表現を使って、原子力産業の議論に矛盾があると述べる。楽観論として引用するのは、エレナ・ポーター（Elenor Porter）による1913年の児童文学『少女ポリアンナ』（原題：Pollyanna）の造形した少女ポリアンナである。悲観論としては、ロバート・バーンズ（Robert Burns, 日本では『螢の光（Auld Lang Syne）』で著名）の詩「鼠に寄す」第7節の著名な一節を引用する。

「口頭弁論における証言は、原子力発電施設の危険性は非常に小さいと強調していた。このため、裁判所は、危うい所で、証拠を無視するところであったし、発電施設には重大な危険はないと結論づけ、ポリアンナ（Pollyanna）のように、「総てはうまくいく」と述べるところであった。しかし、政府や原子力産業のスポークスマンが、アンダーソン・プライス法による損害賠償額制限を要求するときには、〔約束や計画はあてにならず、事故は起こりうるという〕はるかに実際的な前提をもとにしていた。

その前提とは、ロバート・バーンズの古典が「[けれども小鼠、お前だけでは無い。見込みの無駄かもしれぬといふことを証するのは。] 鼠や人の深く計った計画the best laid schemesも、往々齟齬し、唯私たちに慨嘆と苦痛のみを残す。約束の喜びに代へて。」(訳は、中村為治訳『バーンズ詩集』「鼠に寄す 歎で巣ごと彼女を掘り起こした時に詠める。1785年」岩波文庫、1928年、127頁)と述べているところである。(Johnson, *ibid.*, p.129)

これに対して、連邦最高裁判決の内容は、次のようなものである。

「地裁はまた、同法は、賠償の額が潜在的な損失に対して合理的に関係づけられていないとか、同法が安全や環境保護問題に対して無責任を奨励しやすく、かつ賠償責任を限定したことに見合った給付がないなどの理由から、the Due Process Clauseに違反していると判断しているほか、同法が原子力の費用を恣意的に選ばれた社会の一部分すなわち原子炉の災害による被害者に課しているという理由から平等保護条項の侵害も指摘している。しかし、これらの地裁の判断は支持できない。The Price Anderson Actは、憲法に適合しているものと認められる。提示された記録は、民間産業を原子力発電に参加させやすいように法律で賠償責任の限度を定める必要性を裏書きし、国会が原子力による電力生産に私企業を参加させようとする関心に対して合理的な関係を有している。また、法律の定める賠償限度の合理性は、5億6千万ドルをこえる請求を含めて原子力事故は極めて少ないものであるという専門家の評価と、そのような事故の際には、国会が、前例により、特別の救済規定を定めそうであるという2つの考慮に基づくものである。われわれは、5億6千万ドルの上限を定めた国会の決定は、原子力による電気エネルギーの私的な開発と生産の現段階においては、許容限度内にあり、due processを侵害するものではないと判断する。……さらに、同法による賠償請求手続は、個々人の賠償を早めるというよりは遅延させ、侵害を受けた人数や財産の額は変わるのに賠償責任額の上限は変わらないので、限定された補償額さえも不確定になるという被上告人の主張や地裁の判断には同意できない。われわれは、“原子力事故の結果から公衆を保護するために必要かつ適当と思われるどのような措置をもとる”という明示的な立法上の公約のついた賠償のための5億6千万ドルの国会の保証は、責任財産が早期に枯渇しかねない企業体やそれを構成する製造業者から大きな損害賠償を求めても獲得が不確実であるのに対して、公正かつ合理的な代替物であると考える。」(上掲河合義和166頁)

なお、アンダーソン・プライス法の最新の研究として、卯辰昇「米国原子力損害賠償法(PA法)責任法理の展開——大規模原子力災害に対する賠償措置の構造、

本稿は、あり得べき原子力賠償制度はどのようなものであるかを直接の目的とするものではなく、歴史的な研究である。それ故、この問題にはこれ以上は立ち入らないが、現在の日本でも「この判決が示すように、事業者の賠償責任を一定限度で制限したとしても、国の措置と併せて有効な災害補償制度を構築すれば被害者の財産権制限に直結するものではないが、逆に、（原子力事業者の……小柳注）有限責任制をとるのであれば、国の措置を明確化する必要があるといえる。」との指摘がある<sup>468</sup>。当時の責任制限論がどこまで「国の措置を明確化」するものであったか、等を検討する必要がある。

#### ウ. 大蔵省主計局による国家補償消極論

原子力委員会は、2月24日内で自らの立場を明らかにしたが、大蔵省主計局は、一方では、事務的折衝で妥協の方向を見せつつも、他方で、自民党による政治的調整の場では、強硬な態度を貫いた。2月27日第11回原子力委員会、

---

CSC実施法との関係に着目して」損害保険研究75巻4号（2014年）があり、「現行法は立法当初の規定の性格を変え、必ずしも原子力事業者の責任を一定額で制限していないと解される」と指摘している（31頁）。これは、賠償額が巨額になった場合に、連邦政府の補償計画により、「原子力事業者に追加負担を求める可能性があり（42 USC 2210 e(3)), 原子力事業者は、必ずしも上記の賠償措置額を限度として責任制限されているわけではないと解される。」ことによる（52頁）。

なお、米国憲法のDue Process Clauseに関連して、田中英夫「私有財産権の保護規定としてのDue Process Clauseの成立」（同『英米法研究〈2〉デュー・プロセス』（東京大学出版会、1987年）201頁）が「現在では、連邦または州の立法部が、私有財産権の行使に制限を加えようとする際には、明白に不合理な場合を除き、連邦憲法上の《due process clause》による制約を受けない。……公用徴収に関する規定は、極めて狭く、文字通りの意味で《taking of property》があったときのみ適用されている。従って連邦憲法判例上は、1937年以来、私有財産権に対する保護は相当弱くなっており、現在の解釈のもとでは、少なくとも法理論上は、社会主義的経済制度をとることも妨げるものではないといって差し支えないであろう。」と述べることも注目に値する。

3月2日第12回原子力委員会及び3月9日第13回原子力委員会は、事務的折衝での大蔵省の強硬姿勢を明らかにしている。大蔵省は、自由民主党政務調査会に対しても、強い態度を貫いた。その結果、3月9日第13回原子力委員会では、「(井上) 財政部会の〔自民党の……小柳注〕先生方も大体大蔵省案はひどすぎると云っていた。」という発言すら登場することになる。

(7) 第11回原子力委員会(2月27日臨時会)

第11回原子力委員会は、「2月24日内定」公表後初めての回である。原子力委員会月報第5巻第3号(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196004V05N03.html>)は、「(1) 原子力損害賠償補償法案について 2月26日原子力委員会と大蔵省幹部との打合せ結果について検討され、国家補償に対する委員会の考え方を審議、今後さらに大蔵省と折衝を続けることとなった。」と伝えている。実際には、次のような議論があった<sup>469)</sup>。

469) 「(1) 原子力損害賠償保障法案について

(井上) 配布資料(1)「〔原子力損害賠償に対する国の補助〕は、資料としては残されていない。……小柳注〕朗読。

(島村) これは、内定の5。国家補償に対応するもので、大蔵側の意見では事業者の行う賠償に対して国が補助するという形になる。この場合には「諸般の事情」ならびに「財政事情」を勘案して補助について決めることになる。なおこの場合国が直接に被害者に支払い、国は事業者に求償することになるが、その行使範囲は規定上は広くしておくが実際の行使にはやはり「諸般の事情」を考えておこなうことになる。

(有沢) 50億円以内の場合と以上の場合については?

(島村) 事務次官〔石田正大蔵次官、1959年6月23日—1961年5月30日……小柳注〕は50億円以上については弾力的に考えることを述べられ、以内の場合については法規課長はあくまでも事業者に責任をもたせる事を主張したが、次官はもっとキメを細かく諸般の事情を考えるといわれた。

(佐々木) 例えば告知義務違反等は全く事業者の責任で、当然破産するまで賠償すべきである。

(篠原〔篠原登科学技術事務次官〕) 実際に事故が起った時に考えることとし、規定は弾力性をもたせるというのが次官の考えであるとみられる。

(有沢) 50億円以内でも保険に穴があることが問題で大蔵はその点については事業者の資力で賠償すべきであるという主張である。

(佐々木) 英国の法律では、5百万ポンド以上の場合には支払方法は国会が決めることになっており、弾力性をもたせている。それに英国では原子炉は大部分国がもっているので事情が異っている。

(井上) 日本の場合、米国、ドイツに経済状態は似ているといえる。

(島村) 責任を限度で切るといふ点について大蔵はすべて事業者の責任としておいて……。

(有沢) 大蔵省は再保険の思想を全く受けつけなかったようだ、この点についてはどうか。

(島村) 補償料については全く算定できないといっている。

(佐々木) とくにその場合特別会計は作らねばならず、そうすると今国会には間に合わなくなる。

(有沢) 大蔵では民間保険がつけられないものに国が保険するのはおかしいといっていたが、この考えは全く逆だと思う。それから、大蔵の思想で行くと第三者は民法上の賠償請求で事業者に対してどこまでも支払を請求することになる。

(島村) それに対して国は補助金を出すことになる。しかし大蔵は原子力だけ特別に取扱うことに反対している。実際大蔵は実損を出すつもりはないので、最終的に第三者は実損を請求することになり、その差額は事業者に請求することになる。これは大蔵側の考えの中にある矛盾である。

(井上) しかしその線に進む限り事業者も第三者も不安を残すことになる。

(佐々木) そこで実損が裁判で決まった場合、国が全面的にはもたないことになると憲法違反ということになる。

(井上) そこで事業者は国に不信をもつことになってくる。

(中曽根) この資料に書かれている点は大体大蔵省の意見とみてよい(ママ「。」か?) 50億円以下の場合はどうなるか。

(佐々木) 50億以内の場合について事業者が破産するまで賠償すべきですぐに国が出てくるのはおかしいと考えている。平常運転についてもやはり事業者の責任で、さらに地震についても同じように考えるというのが大蔵省の思想である。

(島村) 告知義務違反について英国では保険ではみない事になっており米国ではそれについての規定はなく、保険がcoverすることになる。西ドイツは国家補償と合わせて考えているので問題はない。スイスは3ヶ月後に〔告知義務違反による解除が

……小柳注]有効になるとしている。日本ではスイス方式をとったが、損保、銀行局が反対のためドイツ方式に行ったが、これに対しては主計局が猛烈に反対している。大蔵次官が主計局を抑えてまとめたい意向なので、この空気を崩さないようにしたい。ただ兼重委員がその点について有沢委員の御考えを伺っておくようにとの事であった。

(有沢)昨日は大蔵省の言い分をはっきりさせるためのものであって、その際次官と局長とに意見の喰違いがあった。その際第三者の保護は必要性を認めていると思われる。ただ現在は事業者に対してやゝ酷な立場に立っているように見受けられる。したがって、委員会は保険的な思想で事業者を救済しようとし、大蔵省は補助金交付という考えに立っている。このギャップをどのようにうめて行くかが問題だ。

(中曽根)大蔵省を説得させるには第一に党から働きかけさせる。第二は事務的にもう少し<sup>(ママ「つ」か?)</sup>めて行く。どちらがよいか問題である[後に、「あと数回は事務的という」がある。……小柳注]。次官は有沢先生の意見を尊重しているので、今後も有沢先生に交渉に当たって頂きたい。

(有沢)やはりこちらの案をもっとつめておく必要がある。

(島村)国が保険思想に立って、補償料をとり、民間保険のカバーできない分を国がカバーする思想は大蔵省も認めざるをえない。しかし補償料をどう決めるかが問題になってくる。民間の意見は、補償料をとられるという事に難色を示さざるをえなくなってくる。

(佐々木)正確な補償料が出せないということは大蔵側にも産業界にも問題を残すことになる。

(有沢)大蔵では民間で出来ないところを国が受持つのだから保険料の性格をもつ補償料は当然高くなるものと考えている。

(島村)いずれにせよ、ここまでつめてきたので、委員会の態度として内定した線をどのように考えて今後大蔵省に交渉するかを御決め願いたい。

(井上)まず事業者の責任についてはどうするか。

(島村)やはり保険の思想で行くか、補助の思想で行くかを決めて行くべきだ。

(有沢)大蔵省は、もっと実体的なものからつめることを希望している。

(佐々木)このような法案が必要な事は認めているが、事故時の損害についてはやはり評価することは難しいと考えている。その場合救済についての濃淡を考えることに動いてきている。

(有沢)われわれとしては、原子力の場合の特殊性という事でいつてきたが、実損

をすべてcoverしなければならないという考え方を大蔵省は納得していない。保険の思想からは100%実損を支払うことになるが、国が出る場合には必ずしも100%とはいえなくなっている。その場合第三者がどう考えるかが問題だ。

（佐々木）完全に実損をカバーしなければならないということは仲々出てこないと思う。現に法案は限時法の立場をとっている。

（有沢）その点は当面日本の現状では完全な補償がなければ第三者が納得していないという事で押すべきだ。

（石川）たしかに絶対安全だという事であり乍ら、万一の事故を予想するというところにこちらの案にも矛盾がある。

（横山）いずれにせよ最終的には政治的に解決せざるをえないが、あと数回は事務的に進めたらよい。

（中曽根）有沢先生になお交渉して頂くとして、問題は結局保険思想の補助金思想かという事になろう。

（有沢）そこにperfix[sic] compensationかそうでないかの分れ目がある。

（島村）ただその点を理論的に説得することは難かしく、結局原子力開発の現状という現実という重みで押す以外はない。

（有沢）大蔵案だと「諸般の事情」「財政事情」および「……できる」という3つの条件がある。最後を「……する」として第三者、事業者の問題はないか。

（島村）事業者には理論的には国の補助を受けた後もまだ請求を受ける可能性が残されることになる。

（佐々木）事業者に無過失責任、集中責任を課しながらしかも無限の責任をもたせるとい主計局長の理論は各国とも例がない。やはり50億円以内の場合には事業者にあくまで責任をもたせるとしても、それ以上の場合には国が、いわば保険するという考えで行くべきではないかと思う。

（石川）現在の50億円以上にさらに何らかの限度を設けるというのも一案だと思う。

（有沢）例えば200億円までは民間保険と国でperfix[sic] compensationを行うこととし、それ以上は全く現在の大蔵省の考え方で行くということも妥協案として成り立ちうる。その場合事業者の責任は切ることになろう。

（島村）ただそこに憲法違反の問題がある。

（佐々木）そこは英国式に国会が考慮するという事で解決できよう。

（有沢）200億以内では告知義務違反を除き、すべて保険でcoverしない部分を国がcoverすることになろう。

第1に、大蔵省主計局の意見として、①事業者責任限定論は全く受け容れない。②国家補償について、「事業者の行なう賠償に対して国が補助する」ものであり、「諸般の事情」、「財政事情」を勘案して補助するかを定める、国は、直接に被害者に支払い、国は事業者に求償するが、広く求償しうるものとしつつ、実際には、行使するかは「諸般の事情」を考え、行使しないこともある。また、50億円以上の損害については、大蔵次官は、弾力的に考えるという立場である。③第三者の保護は必要性を認めたが、補助金交付という考えであり、具体的には、原子力事業者又は被害者に一定額を給付するにとどまるのであり、この点で、原子力委員会の「保険思想」(=「実損をすべてcoverしなければならないという考え方」と対立する。

第2に、原子力委員会は、直ちに政治的「決戦」によらず、大蔵省主計局としばらく事務折衝を継続し、その際には有沢委員が中心となることとした。

(中曽根)大蔵省を説得させるには第一に党から働きかけさせる。第二は事務的にもう少し<sup>(ママ「つ」か?)</sup>めて行く。どちらがよいかが問題である〔後に、「あと数回は事務的」がある。……小柳注〕。次官は有沢先生の意見を尊重しているので、今後も有沢先生に交渉に当たって頂きたい。

第3に、有沢委員は、2月24日内定からどこまで譲歩しうるかを問題にした。有沢委員は、妥協案として、原子力事業者の責任限度を設けつつ、200億円までは民営保険と国で完全賠償を行う、それ以上は、「濃淡」すなわち完全賠償ではないがなんらかの救済があるという制度を提唱した(この「200億円濃淡プラン」は、先述のように、法制局にも提示された。)。これは、かつて原子力災害補償専門部会が国家補償の「外枠」として議論していた問題であり、その頃は500億円という数字が出ていた。もっとも、200億円濃淡プランには、憲法

---

(佐々木)ただその場合に特別会計の問題があるが、それは一部法律の施行を延期するとしても今国会に出せると思う。

(井上)今後の進め方としては、まず保険思想で押すとして、補償料の算定ができないという説に対しては先程の有沢先生のいわれるように別の限度を設けることも妥協案として提示することも考えられる。

(以上)』

上の疑義が出された。これは、原子力委員会が法制局による違憲論を意識せざるを得なくなったことを意味する。これに対し、国会の関与で憲法上の問題をクリアするとの意見があった。

「(石川) 現在の50億円以上にさらに何らかの限度を設けるというのも一案だと思う。(有沢) 例えば200億円までは民間保険と国でperfex[sic] compensationを行うこととし、それ以上は全く現在の大蔵省の考え方で行くということも妥協案として成り立ちうる。その場合事業者の責任は切ることになろう。(島村) ただそこに憲法違反の問題がある。(佐々木) そこは英国式に国会が考慮するという事で解決できよう。(有沢) 200億以内では告知義務を除き、すべて保険でcoverしない部分が国がcoverすることになろう。(佐々木) ただその場合に特別会計の問題があるが、一部法律の施行を延期するとしても今国会に出せると思う。(井上) 今後の進め方としては、まず保険思想で押すとして、補償料の算定ができないという説に対しては先程の有沢先生のいわれるように別の限度を設けることも妥協案として提示することも考えられる。」

第4に、大蔵省が一枚岩ではないこと、銀行局と主計局とで対立があることが明らかになる。それは、主計局が後に妥協することの伏線となる。

第5に、事故のリスクに関して、原子力委員会の立場にも一貫性を欠く点があることが指摘された。

(石川) たしかに絶対安全だという事であり乍ら、万一の事故を予想するということにこちらの案にも矛盾がある。

矛盾とは、一方では、原子力施設は絶対安全であり、事故は起こらないという年来の主張（「絶対安全」論）であり、他方では、事故の場合には原子力事業者にあまり負担をかけてはならないという2月24日内定の趣旨（「事故リスク限定」論）である。この原子力施設「絶対安全」論（＝原子力損害を与える事故は絶対起きないという議論）は、絶対に事故は起きないから、国が事故時にリスクを全面的に負う制度を設けても何ら問題はないという主張につながっていく。しかし、原子力事故が絶対に起きないのであれば、原子力事業者にはそもそも負うべきリスクはないことになり、無限責任であろうと有限責任であろうと違いはないと考えることも可能である。もっとも、原子力委員会の原子

力施設「絶対安全」論は、そういう方向には向かわない。

(イ) 第12回原子力委員会(3月2日)

この後、再び大蔵省と交渉があり、第12回原子力委員会で議論があった。第12回原子力委員会(昭和35年3月2日)に関して、原子力委員会月報第5巻第4号(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>)は、「(2) 原子力損害賠償保障法案について 原子力損害賠償保障法案について有沢委員から大蔵事務次官との話合いの結果が報告され、今後の進め方としては、事務局ベースで問題をつめることとなった。」と記述している。事務局ベースで問題をつめるというのは、自民党を通じた調整を積極的に進めないという意味である。具体的には、次の議論があった<sup>470)</sup>。

第1に、有沢委員と大蔵事務次官との会合があった。これは事務的折衝の継

---

470) 「(2) 原子力損害賠償保障法案について

(有沢) 本日午前中に大蔵事務次官と話し合いを行った。ごく要点について、一委員としての考えから、大蔵省との間のギャップをうめたいとの主旨で話し合った。次官の話によると、主計局の考え方は、委員会とは根本的にちがう。主計局では、第三者保護について、よくないと考えている。次官自身は、この考えは妥当でないと考えている。次官としてある案を出したりしているのは、固い主計局の考えをほぐすためである。事務当局同士でよく話し合ってもらいたい。まともになかったときに、次官のところに入ったときに自分の考え出<sup>【ママ】を出す【か?】</sup>ごにしたい。そこにゆくまでの段取りを進めるため、局同士の話し合いを進めてもらいたい。

次官の考えは、私の推測も入れるが、弾力性のある英国式の方がよいのではないかと考えている様子であった。主計局としては第三者保護の良否自体が問題だ。主計局がその考えを変えなければ、次官としては動きようがないということであった。

(島村) 産業会議は、大蔵大臣、通産大臣に会見を申し込まれたが、会見ができないので、各々事務次官に会見された様子であった様子であった。通産は積極的に協力するとのことであった。電力事業者については電力料金の値上げに対する影響も考えて協力するとの意向であった。大蔵次官は産業会議の主張に反パクしてはいたが、何とかまとめたいとの様子が見うけられたと伝えきいている。

来週月曜日に科学技術特別委員会と、財政部会との合同部会〔昭和35年3月7日の政務調査会科学技術特別委員会・財政部会合同会議「原子力災害補償制度について」のこと……小柳注〕を開くときいている。

局としても、主計局と交渉を続けている。

（中曽根）局同士の交渉を早く上にもち上げることは。

（島村）両局が意見一致しない公算が大きい。そのときに大蔵次官のお話のように、主計局は素直に上にあげないと思う。何れにしても、出来るだけ早く両局長を中心にして交渉を続けたい。そのやり方をお決め願いたい。

（有沢）主計局をこちらの線で納得させることはできない。主計局が何とも考えを変えないために交渉が決裂すると思うが、事務交渉でもこちらの決意も必要だ。

（島村）どこを変えて納得させることも考えられるが、どうせ決戦ということなら、既定の方針で進むかが問題だと考えられている。この点をおうかがいしたい。

（兼重）主計局のような考えに対しては、どうするかということは専門部会の考え方も考慮すべきだ。

（有沢）専門部会には法規課長が出ていた。他の部会の委員は、原子力産業を発展させるということが既定方針であれば、第三者保護は当然だということで大蔵省委員の反対をおしきった形になっている。大蔵省は勿論納得していない。

（兼重）部会の答申をあまり無視して、委員会が態度を変えることはできないと思う。とくに、一応部会でも検討した上での結論であれば。

（有沢）限度の問題は検討はしたが、結論は出していない。内定案の線を崩すときには、部会長の了解を得る必要がある。

（兼重）こちらでは小さな問題だとしても、この制度の性格を変えるようなものかもしれないので、部会長、委員にはよく了解をしてもらって、考えねばならない。

（石川）部会では、大蔵省の委員は最後まで討論をしないで最後に反対だというのは残念だ。大蔵省以外の難関は。

（島村）法務省とは法律案について討議したときには、根本的な反対論は出ていない。責任の限度については、多少意見が出ているが、あまり低い限度で責任を切ると憲法との関連で問題がでてくる等の問題である。

（井上）労働省では多少意見がある。第三者についてではない。

（中曽根）原子力局長が主計局長と交渉してもらいたい。

（有沢）そのとき内定の線でゆくかどうか。内定の線にしても細かいところで折れるかが問題だ。

（中曽根）バックボーンをとれば多少の歩みよりはよい。あくまで基本線は内定の線で作ってもらいたい。交渉が妥結するとは思わないが、手順としてやるということだ。その中にやむを得なければ、議員提出にでもしてゆきたい。」

続である。その中で、大蔵次官は、主計局と異なる立場であることが判明した。具体的には、主計局は、第三者保護は原賠法制の目的となり得ないと主張しているが、大蔵次官はこれに批判的であった。また、大蔵次官は、50億円以上の原子力損害が発生した場合についても、「英国方式」（議会の関与により援助を与える方式）に賛成しているようであった。

（有沢）……次官の話によると、主計局の考え方は、委員会とは根本的にちがう。主計局では、第三者保護について、よくないと考えている。次官自身は、この考えは妥当でないと考えている。次官としてある案を出したりしているのは、固い主計局の考えをほぐすためである。

第2に、原子力委員会は、大蔵省主計局を説得することを半ば断念した。その上で、政治的「決戦」に期待することになった。中曽根委員長は、「交渉が妥結するとは思わないが、手順としてやるということだ。その中にやむを得なければ、議員提出にでもしてゆきたい。」と述べた。

原子力委員会は、交渉において、どこまで譲歩しうかの点について再確認が必要となった。この場合に、原子力災害補償専門部会の我妻部会長の意向についても配慮の必要があることが指摘された。なお、この議論のなかで、大蔵省主計局が原子力災害補償専門部会ではあまり議論をせず、最後に反対を表明したということについて、有沢委員から不満が出た。

（有沢）主計局をこちらの線で納得させることはできない。主計局が何とも考えを変えないために交渉が決裂すると思うが、事務交渉でもこちらの決意も必要だ。（島村）どこを変えて納得させるということも考えられるが、どうせ決戦ということなら、既定の方針が進むかが問題だと考えられている。この点をおうかがいしたい。

（兼重）主計局のような考えに対しては、どうするかということは専門部会の考え方も考慮すべきだ。（有沢）専門部会には法規課長も出ていた。他の部会の委員は原子力産業を発展させるということが既定方針であれば、第三者保護は当然だということで大蔵省委員の反対をおしきった形になっている。大蔵省は勿論納得していない。（兼重）部会の答申をあまり無視して、委員会が態度を変えることはできないと思う。とくに、一応部会でも検討した上での結論であれば。（有沢）限度の問題は検討はしたが、結論は出していない。内定案の線を崩すときには、部会長の了

解を得る必要がある。 (兼重) こちらでは小さな問題だとしても、この制度の性格を変えるようなものかもしれないので、部会長、委員にはよく了解をしてもらって、考えねばならない。(石川) 部会では、大蔵省の委員は最後まで討論をしないで最後に反対だというのは残念だ。

以上のように、一方では、大蔵省主計局との交渉継続に期待したが、他方では、(真剣なものかはともかく) 議員立法すら模索された。

(ウ) 第13回原子力委員会（3月9日）

原子力委員会月報第5巻第4号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>) は、第13回原子力委員会（昭和35年3月9日）について、「(4) 原子力損害賠償保障法案について 事務局から大蔵省、自民党などとの折衝の経過が報告された。……(8) 自民党財政部会における経過説明について 自民党財政部会において示された災害補償立法についての大蔵省案および部会における審議状況の報告があった。委員会としては早急に最終的な大蔵省案の提示を求めることにした。」との記事を掲載している。ここにあるように、第13回は、政務調査会合同部会を経た後の会議である。具体的には、以下の様な議論があった<sup>471)</sup>。

---

471) 「(5) 原子力損害賠償保障法案について

(島村) 3月5日主計局長、法規課と当方とで事務的な話し合いを行った。大蔵側ははっきりした対案としては持って来た訳ではないが、この時の主計局長の表現は、50億円までの穴うめについては補償料を取って、それをうめるとの案には同意しそうな空気であった。50億円以上の問題については英国方式が良いではないかとの話があった。そのため英国方式では我が国においては困る点について従来から行われている議論を云った所これについては、当方の主旨は了解した様に見受けられた。

前者の場合も故意については駄目であると考えている。それについては当方としても弾力性ある返答しておいた。告知義務違反についてはこれを含んでもらいたいと申し入れておいたが、この点が天王山になる様に感じられる。告知義務違反についてはある程度行政指導で防げるとの印象を持った様にも見受けられた。

責任制限を設けることには反対していた。当方よりは外国の事情等を説明して置いたが、この点はトコトンまで議論はしていない。

処理機関についても従来までの議論を説明して置いたが行政委員会としては反対

が強く、そのため当方としては絶対行政委員会とは考えていないが、その点の要求は外部に相当に強い様である旨伝えて置いた。

月曜日には有沢先生に党の科学技術委員会と財政部会の合同部会に出席して戴き説明を行って戴いた。

その時の主なる空気としては、保険にもっと役割を持たせるべきであるとの質問があった。又再保険に出す点についても批判的であり、これは外貨の無駄になるから出来る限り国内保険で処理すべきとの質問もあった。その点については局長より従来の経過を説明して来たが財政部会としてこの問題を取り上げると云っていた。

又、東海村の村議の改選を機会に陳情書が大臣に提出された。彼等の主張は保険の金額よりも万一の場合の国の補償<sup>(ママ)</sup>があるかないかが問題点の様に見受けられた。

なお、大蔵省にも陳情を行って行った。

(委員長) 50億以内の点は大体解決したが、大蔵省が予算に係する法律は出さぬと決めているため、この点の施行については36年度より始める様にしたらと提案して置いた。

(島村) その点についても36年度の予算の約束になるから困ると云っていた。いづれにしろ近い内に返事は来るものと思う。

(委員長) 有沢私案には理論的な反論はないと思う。

……

……

#### (9) 財政部会における経過説明について

大蔵省が持って来た案を説明。

(佐々木) 全般的にいちじるしい後退である。今までの話合で了解を取りつけた点が殆んど無視されたかたちだ。

(有沢) この案はひどい。

(井上) 財政部会の先生方も大体大蔵省案はひどすぎると云っていた。

(委員長) これは不信行為だ。

(井上) 当面の目標は事務的に〔政治的ではなくという意味……小柳注〕前の了解点まで持って行くことである。

(有沢) 普通的方式ではもう駄目だ。別に何か新しい方法を考える必要がある。

(佐々木) これは大蔵省の最終案でも考えられないから、正式に大蔵省の最終案の提出を求める様にしたら如何。

(各委員) 了承

第1に、会議の始めの情報では、原子力損害が50億円以内であって原子力保険がカバーしない場合について、大蔵省主計局から一定の譲歩が期待できるようになった。これは、原子力保険がカバーしない危険に関しては、「一定の補償料」をとって国がカバーする構想である。後の、原子力損害賠償補償契約に相当する制度は、原子力委員会が提唱していたが、ここで大蔵省も同意する方向になった。

第2に、自民党政調部会科学技術委員会と財政部会の合同部会が3月7日にあった。原子力委員会は、これを政治的調整の場として期待し、有沢委員もこれに出席したが、必ずしも期待通りの結果になっていない。政務調査会での自民党議員の発言は、《原子力保険にもっと役割を持たせれば良い》などであるとされ、ややピンぼけの印象がある。

第3に、原子力委員会は、大蔵省主計局が3月9日の自由民主党政務調査会財政部会に提出した構想（主計局法規課3月8日案）に非常に不満であった<sup>472</sup>。大蔵省案の内容は、第15回原子力委員会資料第1号で明らかになるが、それまで原子力委員会が大蔵省と事務的に積み上げた合意事項なども無視するものであった（（有沢）この案はひどい）。自民党議員もこれに不満であったとの情報がある。

大蔵省主計局は、相当にタフな交渉相手であった。第12回及び第13回冒頭の原子力委員会での議論を見る限り、主計局は、一旦事務的折衝で50億円以下の部分について政府補償契約の構想を認めたようである。しかし、自民党政務調査会という政治の場では、原子力委員会との事務折衝での譲歩も撤回していた。

以上のように、原子力委員会は、自由民主党による政治的調整に多くを期待したが、そこでは、むしろ事務折衝の成果すら維持困難であった。それ故、「（井上）当面の目標は事務的に〔政治的ではなくという意味……小柳注〕前の了

---

472) 「政務調査会日誌」政策月報51号（1960年）146頁によると、自民党政務調査会財政部会は、3月8日（ILO条約問題）と9日（当面の諸問題について）に開催されている。議題からみれば、主計局法規課案は、3月9日に提出されことになる。このことは、3月9日の原子力委員会の途中に、大蔵省案が紹介され、原子力委員が驚いたことと平仄が合う。

解点まで持って行くことである。」という発言が出てきた。もっとも、「(有沢)普通の方式ではもう駄目だ。別に何か新しい方法を考える必要がある。」との有沢委員の発言も重要である。この発言の趣旨ははっきりしないが、あるいは、「天の声」すなわち首相等非常に高いレベルによる調整を求めた発言であろうかとも推測される<sup>473)</sup>。原子力業界による陳情も含めて、この時点で高いレベルによる政治的調整が登場してもおかしくはない。

#### (4) 3月26日決定と原子力事業者責任制限論放棄

第13回委員会で一旦決裂にもみえた大蔵省との折衝は、第14回(3月12日臨時会議)でまとまる方向に向かっていき、3月26日決定が作成される。この過程で、一方では、原子力委員会側は、原子力事業者責任制限論を放棄する。他方、大蔵省は、①原子力損害が50億円以内の場合であって原子力保険カバーのない場合(例えば地震)について、補償契約を締結することで原子力事業者の賠償責任をカバーすること、②原子力損害が50億円を超える場合であって原子力事業者が賠償責任を負う場合について、国の関与を強めることを受け入れていく。このうち、②については、そのあり方に関して原子力委員会内部でも相当の議論がなされる。

#### ア. 大蔵省主計局との妥協

(ア) 第14回原子力委員会(3月12日臨時会議)

第14回原子力委員会(3月12日臨時会議)は、原子力損害賠償制度のみを審議した。原子力委員会月報第5巻第4号(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>)は、同会議について、「(1)

---

473) この点は、資料による追跡が困難であり、推測に止まる。例えば、園尾隆司「近現代法制史からみた優先主義と平等主義(下)」判例タイムズ1339号11頁(2011年)は、「私も立法作業に関与する中で何度か経験したこと」として「いわゆる『天の声』による意思決定」について「この決断によって以後一切の議論に終止符が打たれるわけであるから、決断に至る過程や決断の理由付けが公式記録に残されることはない。また、短期間のうちに決断とそれに基づく条文化が行われる」と述べている。

原子力損害賠償法案について 大蔵省主計局の本法案に対する考え方の骨子が事務局から報告され、審議の結果さらに事務折衝を続け、委員会内定案との調整をはかることになった。50億円以上の事故が発生したときの国の措置については英国式に準じ、国会の議決によってきめることとし、法律の目的には第三者の保護を入れ、事業者の責任の限度と補償の有限性ととの関係も明確にすることになった。」と記述している。実際の審議は、次のとおりである<sup>474</sup>。

---

474) 「6. 議事経過

原子力損害賠償保障法案について

（発言者不明、井上課長か？……小柳注）大蔵事務当局の災害補償立法についての最終的な大綱がきまったので御報告する。その骨子は次の通りである。

名称は原子力事業者の責任等に関する法律。目的は事業者の健全な発達をはかること。事業者の責任限度は無限とする。

処理機関の必要はない。国の措置については、まづ50億円以下の場合については、故意、告知義務違反を除いて1 site 50億以下で補償契約を結ぶことができる。

50億円以上のときには、原因、損害額事業者の資産状況に応じて事業者の援助ができるものとする。原因というのは、故意、重過失のときには、対象としないということだ。両方とも“できる”という主旨のものである。

（有沢）責任を無限にしておいて、国の補償も打ちきるといことになれば、第三者は、事業者に民法上の債権がのこるではないか。

（井上）のこる。

（有沢）それでは大蔵省のいう目的にも反するではないか。目的に第三者補償を入れねば、内容は全く変わったものになる。50億円以下の場合には、故意、告知義務違反を除いて補償契約ができるということなら、それでよいと思う。

（井上）第三者の保護を大蔵省が全々<sup>（すべてを）</sup>考えたいというわけではない。

（有沢）資産状況を考慮するということは、事業者の経営体を不健全化することになるので、問題だ。

（石川）国会の議決を経ればその通りやるということか。

（井上）その点は確認する。

（中曾根）今後更に上のレベルで折衝させたい。

（佐々木）委員会の内定案を決定案に切り変えて、大蔵省と折衝してゆくやり方も

第1に、第14回では、原子力委員会は、大蔵省案の提示を受け、これを基本的に受け入れる形で大蔵省との基本的合意を達成した。大蔵省案の特徴は、「目的は事業者の健全な発達をはかること。事業者の責任限度は無限とする。処理

---

あると思う。内容は、大蔵省案を取り入れて改訂するという事だ。

(有沢) 根本的に思想的にわれわれの考えと、ちがうものだ。このまま、われわれの方に取り入れることはできない。

(佐々木) その点で大蔵を納得させるのは、とてもできない。

(中曽根) 目的には第三者保護が必要だ。

(有沢) 50億円以上の問題は、英国式なら、それらしくさっぱりと国会の判断に委任するというならまだわかるが、大蔵省のように色々の制約を設けるのはまずい。責任が無限だということと補償の有限性についてはどうか。

(井上) 労災法のときには、事業者無限責任をもっているが、一応法定の限度でおさまっている。

(有沢) その場合には、認定の機関があるはずだ。損害賠償保障措置プラス国会のきめた政府補償額で(原子力事業者の……小柳注)責任の限度とするということなら一応筋が通ると思うが。

(佐々木) 損害額の算定を国会が行い、政府が支払う。損害額の算定するときには、支払能力を考えて決めるはずだ。

(有沢) そうなると損害算定の公正を欠くことになり問題だ。

(佐々木) 50億円以上の場合には、諸般の事情を考えて、国家補償を含めて損害実額を支払うという思想で、額を損害実額以下で打ちきることを主旨とするものではないと思う。

(石川) なお、数日事務折衝をやって大体了解に達した所で、委員会で決定案をつくることにしたらよい。

(中曽根) そのときには、こちら側は委員会内定案で大蔵省案を修正するという態度で、大蔵省案に入れてよいものは出来るだけ取り入れるということでやってもらいたい。

(有沢) 無限責任と補償の限度、法の目的との考えは、すっきりしておいてもらいたい。

(井上) この点は、国会の議決だけによるということによいと思う。

(各委員) 了承

以上」

機関の必要はない。国の措置については、まづ50億円以下の場合については、故意、告知義務違反を除いて1 site 50億以下で補償契約を結ぶことができる。50億円以上のときには、原因、損害額事業者の資産状況に応じて事業者の援助ができるものとする。原因というのは、故意、重過失のときには対象にしないということだ。両方とも“できる”という主旨のものである。」

ここで確定したのは、事業者の責任限度は無限とすること、50億円以下の原子力損害については、補償契約を締結するということである。それ以外の点、例えば、法の「目的」については後に被害者保護を目的とするようになる、50億円以上の原子力損害については、単に「できる」というものではなくっていく。また、処理機関も、設ける方向が目指されていく。

第2に、有沢委員は、原子力事業者の責任限度を設けない点について、相当に不満を持った。その理由は、事業者の経営が危険になりうることである。

（有沢）責任を無限にしておいて、国の補償も打ちきるということになれば、第三者は、事業者に民法上の債権がのこるではないか。（井上）のこる。（有沢）それでは大蔵省のいう目的にも反するではないか。目的に第三者保護を入れねば、内容は全く変わったものになる。50億円以下の場合には故意、告知義務違反を除いて補償契約ができるということなら、それでよいと思う。（井上）第三者の保護を大蔵省が全々「ママ[な]か？」考えたいというわけではない。（有沢）資産状況を考慮するということは、事業者の経営体を不健全化することになるので、問題だ。

第3に、50億円以上の原子力損害の場合の国会関与を強めることで、原子力事業者の実質的負担を軽減する方向が選択された。注目すべきは、原子力局幹部及び中曽根委員長が、事業者責任限定を諦めた風があることである。それは、第14回では大蔵省を納得させることはできないということが理由であるが、更に第15回では「憲法上の疑義もあるので、とくに規定しない」と述べられている。

有沢委員は、それまで大蔵省との事務折衝を任されていたため、かえって原子力委員会の原則論に固執している。第14回以降、大蔵省と原子力委員会の間で基本的な調整が進行していくが、委員会内部での調整も必要になる。ここでは、有沢委員が相当に自説に固執するのに対して、佐々木原子力局長等はむし

ろ法案成立の観点から、有沢委員への説得を試みるようになる。そこで問題になったのは、50億円以上の損害が生じた場合の国会の役割である。有沢委員は、事故は起らない、原子力損害賠償法で重要なのは、第三者に与える安心感であるということを論拠に、国会が事故時には大きな役割を果たすことを規定するように求める。これは、国会を通じて、できる限りの国家補償が実現するようという配慮からであった。

(イ) 第15回原子力委員会（3月16日）

a 第15回の概要

原子力委員会月報第5巻第4号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>) は、第15回原子力委員会（3月16日）について次のように伝える。

〔(2) 原子力損害賠償保障法案について

大蔵省主計局法規課の保障法案に対する対案が事務局から提出され、50億円を超える損害についての措置を

『50億円を超える損害が発生した場合には政府は損害賠償処理に関する措置を定め、これを国会に提出し、その議決を経て原子力事業者に対し、損害賠償を行なうために必要な援助その他の措置を行なうものとする』

と修正の上了承し、これを案として各方面の意見を求めることとなった。』

第15回委員会は、第14回を承けて、原子力委員会決定案を準備する。原子力委員会は、①原子力事業者無限責任原則の採用を断念し、②50億円以上の損害発生時での国の関与について実質的な強化を目指していく。②が強化されれば、①による事業者の負担が減ることになるからである。

b 原子力災害補償主計局法規課案・原子力局対案

この間に、大蔵省主計局法規課案と原子力局の対案が成立した。その内容は、次の対照表のとおりである。

第15回委員会 資料第1号	
原子力災害補償法案について <sup>475)</sup>	
主計局法規課案 (35. 3. 11 <sup>476)</sup> )	対案1960・3・15 <sup>477)</sup>
一、法案の名称 法案の目的、原子力事業者の責任の限度 損害賠償処理機関については35. 3. 8大蔵省案のとおりとする。	一、法案の名称、法案の目的等

475) 法制局資料にも非常に似た内容の文書（「原子力災害補償法案について」）がある。主計局法規課案については、同一である。もっとも、①「対案」とのみあり、1960. 3. 15との日付がないこと、②「責任の限度 下記二の3. の措置による。」としてある点などが異なる。②に関連して、議事録の中に「(兼重) 月曜日には英国式云々という事であったが……。」という発言があるが、英国式だと法制局資料の構想に近い。そのため、法制局資料は、この「月曜日」の打合せ会に近い段階の資料ではないかと推測される。

476) これは、第14回原子力委員会の前の日である。よって、第14回での大蔵省の態度の概要はこれによるものと考えられる。財務省文書として、この3月11日案が残されている（府省名財務省文書分類（大）財政一般文書分類（中）財政・会計制度文書分類（小）法規行政文書ファイル名「会計法規関係執務参考資料（平成8年度以前／協議法令／科学技術庁）」）。それは、次のとおりである。下線部が原子力委員会に提出されたものと異なる。

477) これは、第15回原子力委員会の前日である。第15回議事録の冒頭に、「月曜日の打合せ会……」とあるから、月曜日での議論を経て作成されたものであろう。

(秘)
原子力災害補償法案について
(35.3.11 主計局法規課)
一、法案の名称、法案の目的、原子力事業者の責任の限度、損害賠償処理機関については35.3.8大蔵省案のとおりとする。
二、国の措置については次のとおり修正する。
1. 50億円以下の損害で、民間保険ででん補されない部分（原子力事業者に故意

<p>(35. 3. 8 大蔵省案)</p> <p>1. 法案の名称 原子力事故の責任等に関する法律。</p> <p>2. 目的 原子力事業の健全な発達に資する</p>	<p>1. 法案の名称 原子力損害賠償保障法</p> <p>2. 目的 この法律は、原子力の核的災害の特異性にかんがみ、第三者に対する損害賠償の円滑かつ適切な実施を確保し、もつて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。</p>
<p>又は告知(通知)義務違反のある場合を除く)について、政府は一サイト50億円を限度とし、原子力事業者が損害賠償を行なうことによつて生ずる損失を補償する旨の契約を行なうことができるものとする。</p> <p>2. 上記の契約の内容、契約の限度、補償料、補償金の支払方法等、実施について必要な事項は別に法律で定める。</p> <p>3. 50億円超の部分については、原子力損害発生の原因、損害額、原子力事業者の資産状況、国の財政事情等を考慮し必要があると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で、原子力事業者に対し、損害賠償を行なうために必要な援助を行なうことができるものとする。</p> <p>4. 上記の措置は、一定期間に設置が許可された施設に係る損害に限つてとられるものとする。</p> <p>三、民事責任の特例に対応し、故意又は過失により損害を生ぜしめた者(自然人及び法人を含む。)の刑事罰の規定を一般刑法に照らし強化することを考慮すること。</p> <p>四、上記の案は大筋を示したものであつて、具体的な法律案の審議において更に検討を加えるものとする。</p> <p>五、本法案の提出時期については予算審議の状況を考慮し慎重を期すること。</p> <p>六、新聞発表は厳にしないこと。</p>	

以上のように、細かな字句の違いを除き、主計局法規課案は原子力委員会に正しく伝えられている。なお、主計局法規課案の中でも「新聞発表」云々は、原子力委員会に伝えられていない。法案に関係しないとの理由で削ったのであろう。また、本法案の提出時期についての指示(五)は、実際には予算審議を妨害しないように時期を遅らせて提出するようにとの趣旨と考えられる。

<p>3. 責任の限度 限度なし</p> <p>4. 損害賠償処理機関 法律に規定の要なし</p> <p>二、国の措置については次のとおり修正する。</p> <p>1. 50億円以下の損害で、民間保険でてん補されない部分（原子力事業者が故意又は告知（通知）義務違反のある場合を除く。）については、政府は一サイト50億を限度とし、原子力事業者が損害賠償を行うことによつて生ずる損失を補償する旨の契約を行うことができるものとする。</p> <p>2. 上記の契約の内容、契約の限度、補償料、補償金の支払方法等、実施について必要な事項は別に法律で定める。</p> <p>3. 50億円超の部分については、原子力損害発生の原因、損害額、原子力事業者の資産状況、国の財政事情等を考慮し必要があると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で原子力事業者に対し、損害賠償を行うために必要な援助を行なうことができる。</p>	<p>3. 責任の限度 この法案上は規定しない<sup>478)</sup>。</p> <p>4. 損害賠償処理機関<sup>479)</sup> 原子力損害が発生した場合には、国家行政組織法第8条第1項に定める機関として、原子力損害賠償処理審査会（仮称）を置くことができる。</p> <p>二、国の措置は、次のとおりとする。</p> <p>1. 大蔵省案に同じ。</p> <p>2. 大蔵省案に同じ。</p> <p>3. 50億円を超える損害が発生した場合には、政府は、この法案の目的を達成するため、国会の議決を経た権限に基づき、原子力事業者に対し損害賠償を行うために必要な援助その他の措置を行うことができるものとする<sup>480)</sup>。</p>
---	--

478) 法制局本は、「責任の限度 下記二の3. の措置による。」と記載している。

479) 法制局本は、「国家行政組織法第8条第1項に定める機関として、原子力損害賠償処理審査会（仮称）を置く。」と記載している。

480) 法制局本は、「50億円を超える損害が発生した場合には、政府は、国会の議決を経た権限の範囲内で原子力事業者に対し損害賠償を行うために必要な援助その他の措置を行うことができるものとする。」と記述している。

<p>4. 上記の措置は、一定期間に設置が許可された施設に係る損害に限つてとられるものとする。</p> <p>三、民事責任の特例に対応し、故意又は過失により損害を生ぜしめた者(自然人及び法人を含む。)の刑事罰の規定を一般刑法に照らし強化することを考慮すること。</p> <p>四、上記の案は大筋を示したものであつて、具体的な法律案の審議において更に検討を加えるものとする。</p>	<p>[国会にかけない場合もあり得る。必ず?国会にかける——有沢・兼重 事故発生の際に処理法案を別に作る——有沢<sup>481)</sup>(手書き書込み小柳注)]</p> <p>4. 大蔵省案に同じ。</p> <p>三、大蔵省案の主旨に沿ひ検討する。</p> <p>四、大蔵省案に同じ。</p>
--	---

ここで主計局案(35.3.11)が「法案の名称 法案の目的、原子力事業者の責任の限度 損害賠償処理機関については35.3.8大蔵省案のとおりとする。」と述べ、3月8日案の内容を明らかにしている。3月8日案は、3月9日の自由民主党政務調査会財政部会で示された大蔵省案のことであろう。第13回原子力委員会は、その内容について、「これはひどい」等と評していた。ところが、原子力委員会は、原子力事業者の責任制限を承諾した。それに対応して、大蔵省主計局法規課案は、50億円以下の損害であつて保険がカバーしないものについて補償契約によるカバーを認めた。50億円以上の損害発生時については、「原子力損害の発生の原因、損害額、原子力事業者の資産状況、国の財政事情を考慮し必要があると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で原子力事業者に対し、損害賠償を行うために必要な援助を行うことができる。」という態度である。

### c 審議内容

審議では、井上課長から、大蔵省主計局との調整進展状況について説明があつ

481) 審議の中で有沢委員が主張した内容が手書きで書き込まれている。

た<sup>482)</sup>。

---

482) 「(2) 原子力損害賠償保障法案について

(井上) 月曜日の打合せ会の線に沿い資料(1)〔上記「原子力災害補償法案について」……小柳注〕をまとめた。まず名称は従来通りとし、目的の中に第三者の保護を明文化した。責任限度については種々討議の結果、憲法上の疑義もあるので、とくに規定しないこととした。この点大蔵省案では無制限になっている。処理機関については従来の案と同様で、国の措置については、50億円以下の場合には大蔵案と同じであるが、50億円以上の場合には資料の通り「国会の議決を経た権限に基き」政府が援助等を行うことができることとした。また刑事罰の強化については大蔵案をとることとした。この点についての法務省の意見では規則法の罰則規定の改正で進むべきであろうとのことであった。

(佐々木) この案は委員会の審議のため作成したものである。〔最終案ではないということを確認的に述べたものと推測される。……小柳注〕

(兼重) 月曜日には英国式云々という事であったが……。

(井上) 法制局との打合せで英国式を討議したが、英国式では議会が直接に行政にタッチすることになり、日本とは国情が異っている。日本ではまず政府でつめて国会に提出すべきであろう。資料(1)の二―三についても法制局は難色を示しており、国会云々という事を入れても「政府は……援助その他の措置を行うことができるものとする」というのと同じであるという意見である。この点大蔵案では判断基準を法律で明記することを考えている。

(有沢) しかし、ここで国会議決を入れたのは、50億以上の損害が起った時には必ず国会で問題にすることを法律で明記しておくことが必要だからである。

(井上) おっしゃる通りの主旨をもつものであるから、法制局を説得することも可能であろう。

(兼重) やはり日本としては英国方式をそのままとるのではなくそれに準拠して国情に合った方式を作ることが必要だと思う。

(井上) 英国方式に準拠する案において、政府と国家の関係は手続規定等でかなり在来の立法例とはかけはなれたものになる。それを解消するために方針規定として国会の議決云々を案の中に入れた。

(兼重) 大蔵省は、英国方式でというが、そのままでは取入れられないということか。

(井上) やはり法制局の意見では日本の法制になじまないといえる。

(有沢) 問題は国会の議決を経た権限に基きということが第三者保護のための補償

の内容をはっきりさせることであるが、法制上なじまないということはどういうことか。

(井上) この文言を入れておくということは単に政府が既存の法律による権限により行動するだけでなく、新たに議決された権限に基いて行動することになる。

(有沢) 趣旨としては政府の自由裁量で補償を決めてしまうことはよくないので、50億以上の損害が起った場合には必ず国会がその補償を議決することを規定しなくてはならないと思う。

(島村) 50億以上の災害の場合、何も無いのではなく、必ず国会にはかかるのかどうか。

(井上) 必ずしも国会にはかられるとは限らない。

(有沢) だとすると事業者の責任を無制限にしておくのはおかしくなる。

(島村) 英国方式ということならば必ず国会に行くことになるが、この案では必ずしもそのようになっていない。

(井上) だとすると「国会にはからねばならない」という表現を入れなければならない。

(有沢) われわれのいいたいのは、50億円以上の災害が起った場合には政府は災害処理法案というものを下さなくてはならないということである。

(佐々木) 国民が納得するためにも国会にはからなければならないと思う。今後の進め方としては、先に内定した案をここでおはかりした案のように書き替え、各方面の意見を聞き、その結果をとり入れて最終的に委員会決定にもって行ったらよいと思う。

(石川) ここに提出された案はさきの内定案を各方面と折衝した結果出されたものだと思う。出来ればこの案を今日の審議結果を入れたものとして参与会にはかった方がよいと思う。

(兼重) この段階では余り急がずにまとめる方向にもって行っただ方がよい。しかし内定案を公表したので、ここで態度を変えることについては慎重に考えなくてはいけない。

(佐々木) 内定案をそのままにしておいて、今までの交渉結果を入れて一案を作り、各方面にはかって行きたい。

(島村) ではこの案のうち二・三については御議論により修正し、その他の線については御了承をえたと考えてよろしいか。

(各委員) 了承

第1に、原子力委員会は、大蔵省主計局法規課案を前提としつつ、自らの対案を確定しつつある。その内容は①目的規定として、第三者保護を明文化した、②原子力事業者の責任制限は、憲法上の疑義を理由に、規定しないこととした。③紛争処理について、50億円以上の原子力損害発生時には「国会の議決を経た権限に基き」政府が援助等を行うことができることとした。もっとも、以上は、最終決定ではなく、委員会での審議によって変更可能であるとされた。

〔(井上) 月曜日の打合せ会の線に沿った資料(1)〔上記「原子力災害補償法案について」〕をまとめた。まず名称は従来通りとし、目的の中に第三者の保護を明文化した。責任限度については種々討議の結果、憲法上の疑義もあるので、とくに規定しないこととした。この点大蔵省案では無制限になっている。処理機関については従来案と同様で、国の措置については、50億円以下の場合には大蔵案と同じであるが、50億円以上の場合には資料の通り「国会の議決を経た権限に基き」政府が援助等を行うことができることとした。〕

第2に、以上のうち、①は問題にならなかった。②については③との関連で議論があった。③については、有沢委員が、50億円以上の損害が発生した場合には国会が中心となって補償を決めるべきであると主張した。その実際の意味合いは、それにより原子力事業者の負担が軽減されることであった。政府や大蔵省が補償案を作る場合には、財政事情への考慮から、援助・補償が少なくなりを心配していた。

〔(有沢) しかし、ここで国会議決を入れたのは、50億以上の損害が起った時には必ず国会で問題にすることを法律で明記しておくことが必要だからである。〕、〔(有沢) 問題は国会の議決を経た権限に基きということが第三者保護のための補償の内容をはっきりさせることであるが、法制上なじまないということはどういうこと

---

(佐々木) なおこの対策を文章の形にして参与会に出したい。

(井上) 二一三については、2案を用意したが……案朗読

(審議決定及び報告事項記載のごとく了承〔その内容は、「50億円を超える損害が発生した場合には政府は損害賠償処理に関する措置を定め、これを国会に提出し、その議決を経て原子力事業者に対し、損害賠償を行なうために必要な援助その他の措置を行なうものとする」となる……小柳注〕)〕

か。], 「(有沢) 趣旨としては政府の自由裁量で補償を決めてしまうことはよくないので、50億以上の損害が起った場合には必ず国会がその補償を議決することを規定しなくてはならないと思う。], 「(島村) 50億以上の災害の場合、何も無いのではなく、必ず国会にはかかるのかどうか。(井上) 必ずしも国会にはかるとは限らない。(有沢) だとすると事業者の責任を無制限にしておくのはおかしくなる。」

この結果、「50億円を超える損害が発生した場合には政府は損害賠償処理に関する措置を定め、これを国会に提出し、その議決を経て原子力事業者に対し、損害賠償を行なうために必要な援助その他の措置を行なうものとする」との案を定めた。

以上のように、この時点では、相当に議論が煮詰まってきた。50億円以上の事故が発生した場合に、政府と議会との関係が問題になっている。

#### d 新聞報道

この頃に原子力損害賠償法制のあり方について、大蔵省と原子力委員会とで一定の妥協が成立したことは、新聞報道からも伺える。新聞報道には二つあり、一つは、読売新聞(3月15日)であり、見出しは「大蔵省折れる」と伝え<sup>483)</sup>、もう一つは朝日新聞(3月17日)であり、その見出しは「原子力委

---

483) 3月15日読売新聞朝刊2面は、「原子力損害保証法案<sup>(ママ)</sup>まとまる 50億まで国家補償 大蔵省折れる 近く国会に提出」と見出しをつけて報じ、「14日同法案の大勢については話し合いがまとまった」として、次のように伝える。「原子力委はこれまで折衝の重点をもっぱら国家補償を認めさせることに重点をおき、原子力業界や関係省庁等を総動員して大蔵省の説得に当たった結果、同省もついに原子力は特殊なものだからイギリス方式(災害は国家保証するが補償額は国会が決める)で国家補償することにふみきったものである。」「原爆の洗礼を受けた日本では原子力事故への国民の関心は異常なまでに強い。研究炉を一つ置くにも地元民の説得が大変である。だから安全基準と事故が起ってから第三者補償の体制が整わなくては今後の原子力開発は進まない。原子力業界は昭和五十年に七百五十八万キロ・ワットの原子力発電を計画しているが、この場合にも原子力損害賠償補償法案ができることが一つの前提となっている。もちろん原電の原子力発電所の建設も安心して進められないし現実には原研の動力試験炉の買入れや東芝・日立とゼネラル・エレクトリック社との技術提携も同法待ちだった。○だから国家補償をしぶる大蔵省の反対を説

大蔵案のむ」と伝える<sup>484)</sup>。見出しだけを見ると、相対立するようであるが、いずれも記事の内容は、見出しほど一方的ではなく、原子力委員会と大蔵省の妥協案が成立したことを伝えている。

### イ. 3月26日決定の成立

(ア) 第16回原子力委員会（3月22日臨時会）

原子力委員会月報第5巻第4号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>) は、第16回原子力委員会（3月22日臨時会）について、「(1) 原子力災害補償法案について

大蔵省側の案について事務局から説明が行なわれ50億円以上の場合についての政府の行なう措置に関して審議が行なわれたが結論が得られず、引き続き検討することになった。」との記事を掲載している。実際には、この回では、大蔵省側の譲歩が明らかになった。この回に配布された資料は現在残されていない。大蔵省案の内容は、次の第17回原子力委員会で配布された資料の大蔵省案(35・3・18)とするものが手がかりになる。新たな議論があった点は次のと

---

きふせるため原子力委はねばりぬき、業界も中曽根委員長をささえて佐藤蔵相への工作に力コブを入れた。ようやく両者の妥協案にこぎつけ、今国会へ提出のメドがついたわけだが、出来上がったものはまず拙速主義の落とし子だ。○たとえば当初二百億円と主張されていた国家補償を五十億円を限度とすることに落ち着いたが、それでも現実には民間保険や補償料でカバーし、国家補償措置を発動するのは、事故の原因が地震とか戦争など保険が責任をもたない場合に限るようだ。……。またいったん大きな事故がおこったとき、イギリスと違って日本の国会が援助措置を手ぎわよく短時日できめられるかが心配である……。」

484) 昭和35年3月17日朝日新聞（3月17日）朝刊4面「原子力委員会は、十六日の定例会で、大蔵省側が出していた「補償額が五十億円を超える場合は、国は原子力事業者に対し、国会の議決する範囲内で援助する」との案を原則的にのむことに内定した。原子力委員会の原案によると、補償額が五十億円を超える場合は、その超えた額について国は財政の許す範囲内で補償することになっていたが、大蔵省案では、国の「補償」を「援助」とし、また援助の方法、程度などいっさいを国会にまかせることになる。」。

おりである<sup>485)</sup>。

---

485) 「6. 審議経過

(井上) 資料の説明

大蔵側も事務的に右側の対案の線まで下りており法規課長もこの程度までなら、話合がつく見通しがあると云っている。

1-1 名称

補償という言葉のを止めてもらいたいとのことである。

1-2 目的

第三者に対する云々なる表現を入れることに同意した。

1-3 責任の限度

前回と同様である。

1-4 処理機関

前回と同様

2 国の措置

50億円以下の場合には前回と同様である。50億円以上の場合には〔大蔵省は……小柳注〕従来の消極的判断を積極的判断へ基準を切り変へた。即ちこの法案の目的を達成するため云々の積極性ある表現を入れた。

然し国会の議決を経た権限云々の線は変へてない。

(局長) 月曜日の打ち合せ会の時は、50億円以上の場合の政府の取る措置を如何にするかに討論が集中した。即ち、50億円以上でもその損害が政府の予備費で足りる様な時は政府の行政権の範囲内で処理することが出来るとの案に対し、50億円以上の場合には、その処理は総て国会においてその処理のための措置が承認されなければならぬとの案が出た。

この場合政府が決めた措置を国会に提出する形式として如何なる措置があるか事務局で調査することになった。

(石川) 50億円以上の時は必ず報告する必要があるが、それを承認して必要ある時は国家補償を行うのが良い。

(井上) 法規上の提出方法を調べて見た。

例へば、国家公務員法、人事院等総て国家に報告をしなければならない。  
〔ママ「国会」か?〕

公共企業体の労働関係は国会に付議して議決を得なければならぬ。これは政府が第二者的意味を持つからである。

自衛隊の出勤も又国会に付議してその承認を得なければならぬ、となっている。

この様に国会に付議して議決又は承認を要する事項は非常に国家的に重大の場合が多い。

(委員長) 目的の所で“円滑”なる字句の代りに“適切”の表現の方が良いと思うが。

又50億以上の場合は国会に必ず報告するとしたら如何。

(局長) それではどうだろう。

(井上) その線でも、事務ベースでは困難の様に思う。

(兼重) 措置を定めて国会に報告するとした方が良い。この法律が前例のないものである以上、その内容もその程度にしなくてはならぬ。

(井上) 非常にウエイトをもたせればその様になる。

(兼重) 50億円以上の場合は何らかの形で国が措置する場合で前述の公共企業体のケースと同じではないか。

(有沢) 報告をするということは、承認を含むか。

(井上) 含まぬ。

(委員長) 国会に報告し、その措置について承認を求めなければならない、ならよいか。

(有沢) それならば良い。

(兼重) この案の内容は報告の承認までは含んでいない。

(委員長) 名古屋の災害も〔伊勢湾台風災害のこと……小柳注〕質量共に国会の承認を必要とする位のものであるが、この取扱いは、事実を報告しその結果補正予算を組む結果になった。それ故、承認なる表現がなくても実質的には助けられる。唯承認なる言葉はこの場合くどい感じを与える。

(島村) 行政的に措置できるときは、報告だけを義務づけ、措置できないときに政府の措置について国会の承認を求めるという方式が考へられるが。

(井上) 次長の案は報告と議決とを2段に分けている。

(有沢) その最初の方が問題だ。その場合やはり政府の見解の違いと云うことでは、それ以上はどうにもならぬ。これで行けば事業者も第三者も安心はしない。

1億の超過分と云うが、実際は51億の大事件であって、この大事件を処理する政府案が政府の考え一本で決められ処理されては困るのでこの場合、金額が少なくて予備費で充分であるとかないとかの問題でない。即ちこの大事件はこの様に処理するがこれで良いかと国会に聞くことである。

勿論50億以下の場合でも報告はする。

(島村) 大蔵省との意見の相違をどう処理したら。

第1に、法律の名称について、大蔵省は補償という言葉を使用しないとの意向であったが、原子力委員会は、これを受け入れた。この点は、原子力委員会の譲歩に相当する。

第2に、法律の目的に、第三者保護を入れた。これは大蔵省が譲歩して、原子力委員会の意向を容れたことになる。

第3に、50億円以上の原子力損害が発生した場合について、国家補償をなしうるという制度を前提としつつ、大蔵省は、単なる権限規定というよりも、国

---

(井上) 何んでも国会の承認を求めるとなると立法例がない。

(有沢) そうすることがこの立法の骨子である。

(井上) それでは法制局も、内閣も通らないと思う。

(委員長) 国会の承認についての取扱いは、単なる報告とあまり異らぬと思う。

(有沢) 予想される事実と法律で規制するのでは、その意味するところは非常に異なる。この種のことは事実がどうなるであろうともはっきり書いた方がよい。書いてあると書いてないとはその与へる効果は異なる。予想される事実は50億円以下でも以上でも同じく国会で問題になる。

(島村) 私は現在における大蔵案との妥協案として申し述べたものである。

(有沢) 事実起ることはないし又起れば完全に原子力開発は中止する様なこの種災害のためには、それにより起る事実の予想よりは、形式を整えて国民に安心感を与へることの方が大切だ。

(兼重) イギリス方式とは云っても、その点の表現がないならば災害補償とは云へないではないか。

(島村) 法制局へ出る前に大蔵側と意見の一致を見たい。

(局長) 委員長案、有沢案、島村案、を作り明日の委員会で審議しては。

(有沢) 承認は絶対的に駄目だという理由があるか。

(島村) ない。

(井上) 前例がないと云う点で困難である。

(有沢) この線は我々の主張の根本であり、予想される事実がその様になるからでは困る。補償法が一番大切な事だ。

報告して承認を得る位が私の限度である。

(兼重) 法律名の表現は出来るだけ長い方がよい。

以上」。

家補償に前向きになり、「この法案の目的を達成するため云々の積極性ある表現」を入れることを承認した。

（井上）……50億円以上の場合は〔大蔵省は……小柳注〕従来の消極的判断を積極的判断に基準を切り変えた。即ちこの法案の目的を達成するため云々の積極性ある表現を入れた。然し国会の議決を経た権限云々の線は変へてない

第4に、有沢委員は、「50億円以上の場合、その処理は総て国会においてその処理のための措置が承認されなければならぬとの案」を強力に主張した。これは、実際には国会が関与することにより、実際には完全に近い補償を与えることになるという印象を国民が得ることを目的としていた。もっとも、これに対しては、原子力委員会内部でも反論があり、大蔵省は同意しない、すべて国会に承認を求めるのは例がないなどと述べた。

（有沢）その最初の方が問題だ。その場合やはり政府の見解の違いと云うことでは、それ以上はどうにもならぬ。これで行けば事業者も第三者も安心はしない。1億の超過分と云うが、実際は51億の大事件であって、この大事件を処理する政府案が政府の考え一本で決められ処理されては困るのでこの場合、金額が少なくて予備費で充分であるとかないとかの問題ではない。即ちこの大事件はこの様に処理するがこれで良いかと国会に聞くことである。勿論50億以下の場合でも報告はする。（島村）大蔵省との意見の相違をどう処理したら。（井上）何でも国会の承認を求めるとなると立法例がない。

この点について、有沢委員が特に重視したのは、国民の安心感である。その前提としては、大災害をもたらす事故は起こらないという信念があった。有沢委員は、およそ事故は起きないのであるし、万一起こった場合には原子力開発は「完全に」断念される（よってその場合は原子力委員会も存立の必要がなくなる）のであるから、起きた場合についてあれこれ考えても意味はない、だから国民への安心感を立法の中心とすべきであると主張した。

（有沢）事実起ることはないし又起れば完全に原子力開発は中止する様なこの種災害のためには、それにより起る事実の予想よりは、形式を整えて国民に安心感を与へることの方が大切だ。

もっとも、仮に事故は起きないというのであれば、原子力事業者が無限責任

を負ってもよいことになりそうであるが、この議論は、そうした方向には向かわない。有沢原子力委員は、国民に対しては原子力災害補償制度を安心建前法としつつ、原子力事業者に対しては、事故の場合に備えた法としていた。

結果として、この有沢委員の主張は、50億円以上の原子力損害が発生した場合についての国家補償措置が強化されていくことに貢献していく。

(イ) 第17回原子力委員会(3月23日)

a 主計局法規課案(3月18日)と原子力委員会対案(3月23日)

第17回資料第1号として、大蔵省の3月18日段階の案及び原子力委員会側の対案(3月23日)が提示された。その内容は次のとおりである。

第17回委員会 資料第1号 原子力災害補償法案について	
主計局法規課案(35. 3. 18)	対案(1960. 3. 23 <sup>486)</sup> )
一、法案の名称、法案の目的等 1. 法案の名称 原子力の損害賠償に関する法律 2. 目的 この法案は、原子力の核的災害の特異性にかんがみ、第三者に対する損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。 3. 責任の限度 この法案上は規定しない 4. 損害賠償処理機関 原子力損害が発生した場合には、国家行政組織法第8条第1項に定める機関として、原子力損害賠償処理審査会(仮称)を置くことができる。	一、法案の名称、法案の目的等 1. 法案の名称 原子力損害賠償保障法 2. 目的 この法案は、原子力の核的災害の特異性にかんがみ、第三者に対する損害賠償の適切な実施を確保し、もつて原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。 3. 責任の限度 大蔵省案に同じ。 4. 損害賠償処理機関 大蔵省案に同じ。

486) 3月23日はこの第17回原子力委員会の日である。

<p>二、国の措置は、次のとおりとする。</p> <p>1. 50億円以下の損害で、民間保険でてん補されない部分（原子力事業者に故意又は告知（通知）義務違反のある部分を除く。）については、政府は一サイト50億を限度とし、原子力事業者が損害賠償を行うことによつて生ずる損失を補償する旨の契約を行うことができるものとする。</p> <p>2. 上記の契約の内容、契約の限度、補償料、補償金の支払方法等、実施について必要な事項は別に法律で定める。</p>	<p>二、国の措置は、次のとおりとする。</p> <p>1. 大蔵省案に同じ。</p> <p>2. 大蔵省案に同じ。</p>
<p>主計局法規課案 (35. 3. 11<sup>487)</sup>)</p>	<p>対案 (1960. 3. 23)</p>
<p>3. 50億円を超える損害が発生した場合において、政府は、この法律の目的を達成するため必要であると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で、原子力事業者に対し、必要な援助を行うことができる。</p> <p>4. 上記の措置は、一定期限までに設置された施設に係る損害に限つてとられるものとする。</p> <p>三、民事責任の特例に対応し、故意又は過失により損害を生ぜしめた者（自然人及び法人を含む。）の刑事罰の規定を一般刑法に照らし強化することを考慮すること。</p>	<p>3. 50億円を超える損害が発生した場合において、政府は、損害の状況ならびにこれが処理に関する措置を国会に報告し、承認を求めるものとする。</p> <p>なお、この法案の目的を達成するため必要であると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で、原子力事業者に対し損害賠償を行うために必要な援助を行うものとする。</p> <p>4. 大蔵省案に同じ。</p> <p>三、大蔵省案の主旨に沿い、検討する。</p>

487) 11日は18日の誤りと考えられる。主計局法規課案の前半部分が3月18日案であるのと合わないし、また、同案後半部分の内容は11日案と一致しない。

四、上記の案は大筋を示したものであつて、具体的法律案の審議において更に検討を加えるものとする。

四、大蔵省案と同じ

#### b 審議経過

原子力委員会月報第5巻第4号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>) は、第17回原子力委員会について、「〔審議決定および報告事項〕……(2)原子力損害賠償保障法案について 本件についての事務局案(資料1)についての説明と有沢委員、篠原事務次官が通産事務次官と打ち合わせた結果の報告があり、審議が行なわれた。」と簡単に記述している。実際には、原子力損害の発生と国会の関与の問題が中心であった。そして、通産次官の発言をもとに、国会関与について、政府が措置を決めて国会の証人を求めるというものを主軸とした<sup>488)</sup>。この場合、50億円の上下で区別しないことも提唱された。

(有沢) この対案の二の三の主旨を通産事務次官に説明した。上野次官は、「処理に関する措置」について、すっきりしない表現であるので、大蔵省がきらいはしないか、国会への報告、承認は50億円の上下で区別することはあまり意味がないといっ

#### 488) 「(3) 原子力損害賠償保障法案について

(島村) 資料1号の“対案”で従来と特に変わった点は一の2、目的の項と二の3である。

(委員長) 昨日有沢委員と相談し、その上で、今日、通産事務次官に有沢委員、篠原次官、局長にあつてもらった。

(有沢) この対策の二の三の主旨を通産事務次官に説明した。上野次官は、「処理に関する措置」について、すっきりしない表現であるので、大蔵省がきらいはしないか、国会への報告、承認は50億円の上下で区別することはあまり意味がないといっていた。上野次官としては、具体的事項として、事業者援助を打ち出しておき、第三者に被害をあたえた事故の場合国会へ報告し、措置をきめて国会の承認を求めるというシステムを考えているようだ。

主旨としては私もそれでよいと思う。

(石川) 50億円以下のときに、保険の支払いまで、国会が入ってくる可能性はないか。その点は条文の書きかたは慎重にしてもらいたい。

(兼重) 保険の支払いまで国会審議の対象になると、まづくないか。

ていた。上野次官としては、具体的事項として、事業者援助を打ち出しておき、第三者に被害をあたえた事故の場合国会へ報告し、措置をきめて国会の承認を求めているシステムを考えているようだ。主旨としては私もそれでよいと思う。……（委員長）……通産次官の考えを取り入れてよいではないか。通産省側には、あとで連絡をとってもらいたい。通産次官の考えを、対案の末尾に書き加える案をすぐ考えてもらいたい。（井上）「原子力災害が発生したときは、政府は損害の状況及びこれが処理に関する措置を国会に報告し政府の措置について国会の承認を得るものとする」という案でどうか。

(ウ) 第18回原子力委員会（3月26日臨時会）

第18回は、3月26日決定の前の会であり、同決定について最終的な調整が行われた。3月23日の後に、各省了解案を発表したように<sup>489)</sup>、ほぼこの段階で

---

（有沢）国会に報告、承認をうけるのはあくまで、政府の措置についてであるから、問題はないと思う。

（委員長）その点を明らかにすれば、通産次官の考えを取り入れてよいではないか。通産省側には、あとで連絡をとってもらいたい。通産次官の考えを、対案の末尾に書き加える案をすぐに考えてもらいたい。

（井上）「原子力災害が発生したときは、政府は損害の状況及びこれが処理に関する措置を国会に報告し政府の措置について国会の承認を求めるものとする」という案でどうか。

（有沢）第三者損害ということを入れなくてよいか。

（井上）法律で原子力損害というのは、第三者損害ということにするので問題ないと思う。

（石川）1人の第三者が被害をうけたときでも対象とするのか。

（井上）相当規模の損害ということにしたい。

（兼重）50億円以下で保険をオーバーするときのことはどうなるか。

（佐々木）政令で措置することができる。

（村田……科学技術庁事務官）50億円と言っているのは、炉の規模にとって5億円とも、1億円ともよみかえる。

（佐々木）ではこの案で、主計局長などと直ちに打合せることにはしたい。」

489) 昭和35年3月24日朝日新聞夕刊2面記事は、「各省了解案を発表 原子力損害の賠償法」と伝える。中曽根原子力委員長が事務当局了解案の骨子を発表した。25日

朝日新聞夕刊1面記事は、原子力委員会が「『原子力損害の賠償に関する法律』について二四日に大蔵省との了解事項がまとまったので、二八日臨時会を開いてこの了解事項を正式に決定、二九日の閣議で了承を得たうえ、同法案の作成にかかり、四月中旬に国会に提出することになった」と伝える。

財務省に「原子力損害の賠償に関する法律案について」(35.3.23)が残されている(財務省文書、文書分類(大)財政一般、文書分類(中)財政・会計制度、行政文書ファイル名「会計法規関係執務参考資料(平成8年度以前/協議法令/科学技術庁)」中の和文タイプ文書、⑭との注記がある)。これは、「原子力委員会と大蔵省主計局との了解事項」を記録するものであり、「各省了解案」とは、実質的にこの文書であると考えられる。この文書は、3月26日決定を準備している。

⑭

## 原子力損害の賠償に関する法律案について

35.3.23

(原子力委員会と大蔵省主計局との了解事項)

## 一 法案の名称、法案の目的等

1. 法案の名称 原子力損害の賠償に関する法律
2. 目的 この法案は、原子力の核的災害の特異性にかんがみ、第三者に対する損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護と原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。
3. 責任の限度 この法案上は規定しない。
4. 損害賠償処理機関 原子力損害が発生した場合には、国家行政組織法第8条第1項に定める機関として、原子力損害賠償処理審査会(仮称)を置くことができる。

## 二 国の措置は、次のとおりとする。

1. 50億円以下の損害で、民間保険でてん補されない部分(原子力事業者に故意又は告知(通知)義務違反のある部分を除く。)については、政府は一サイト50億を限度とし、原子力事業者が賠償措置を行うことによつて生ずる損失を補償する旨の契約を行うことができるものとする。
2. 上記の契約の内容、契約の限度、補償料、補償金の支払方法等、実施について必要な事項は別に法律で定める。
3. 50億円を超える損害が発生した場合において、政府は、この法案の目的を

議論が煮詰まってきた。3月26日決定は、その発表の直前に至るまで文言修正があった。原子力委員会月報第5巻第4号 (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N04/196003V05N04.html>) は、次のように伝えている。

〔〔審議決定および報告事項〕〕

(1) 原子力損害賠償制度の確立について

標記について事務局から案が提出され、4. 損害賠償措置のうち(3)を『損害賠償措置は、原子力損害賠償責任保険および政府との補償契約、供託その他これらに相当する措置によって……』と訂正の上決定した。

『政府は万一の場合における原子力の核的災害の特異性にかんがみ、原子力委員会の決定を尊重し、すみやかに今国会に法案を提出するものとする』により閣議了解を取り付けることになった。

なお、5. 国の措置のうち(3)にいう『国会の議決を得た権限の範囲内』と6. 国会に対する報告等に規定する国会の承認については、

『(1)相当規模の原子力損害が発生したときは、政府はその損害の状況および緊急にとった措置を国会に報告するものとする。(2)政府は、(1)の損害に対する

達成するため必要であると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で、原子力事業者に対し損害賠償を行うために必要な援助を行うことができる。

4. 上記の措置は、一定期限までに設置された施設に係る損害に限つてとられるものとする。

三 相当規模の第三者に対する原子力損害が発生したときは、政府は損害の状況およびこれが処理に関する措置を国会に報告し、政府の措置について国会の承認を求めるものとする。

四 民事責任の特例に対応し、故意又は過失により損害を生ぜしめた者（自然人及び法人を含む。）の刑事罰の規定を一般刑法に照らし強化することを考慮すること。

五 上記の案は大筋を示したものであつて、具体的法律案の審議において更に検討を加えるものとする。

政府の処理大綱（新たに法律または予算の形式で国会の議決を要する事項の大綱を含む。）について国会の承認を求めるものとする。(3)政府は、(1)の損害について講じた措置（新たに法律または予算の形式で国会の議決を経た事項を除く。）を国会に報告するものとする。』と了解することとなった。<sup>490)</sup>」かくして、

---

490) 具体の審議経過は次のとおりである。

〔(1) 原子力損害賠償制度の確立について

(半沢……科学技術庁事務官〔小柳注〕) 配布資料「原子力損害賠償制度の確立について」朗読。

(佐々木) 大蔵省に対してはこの案で本日委員会決定をおこなうことについて了解をえている。

なお、前案では労災についても一項入れてあったが、ここでは適当でないので削除した。また大蔵省との了解では「被害者」の語を使用していたが上記労災との関係等から「第三者」と改めた。ただし国の措置については大蔵省との了解通りとした。しかし文章上はこの案は制度としてまとめてあるので若干改訂した。

(中曽根) これは大蔵省は了解しているのか。

(半沢) 委員会決定としては了承している。ただし閣議了解については態度を留保している。それは法律案として閣議に持込んだ段階で了解をおこなえばよいということのためである。

(中曽根) 労災についてはこのままでよいか。

(半沢) 従業員のことは別に労働省と交渉して解決したい。

(中曽根) 先日閣議の後大蔵大臣に御礼をいっておいたが、大臣の方から閣議了解に出すことを示唆していた。

(篠原) 法律案になる前に大綱を閣議了解する例は多い。

(島村) ただこの案のまま閣議了解することには法務省その他に異論があるので、表紙をつけてこの案は別紙とすることにした方が閣議了解をとりつけ易くなる。

(佐々木) なおこの案には、5-(3)と6の関係等法案にする場合には、もっとつめなくてはならない点が含まれている。したがって次長のいう点をもって閣議了解案を作っておきたい。

(島村) 「閣議了解案」朗読

(各委員) 了解

(島村) なお4-(2)の……責任保険の次に「および」を入れたい。

(各委員) 了承

(鳥村) 5-(3)と6の関係について御説明したい。

(井上) 配布資料朗読

6により国会の承認をえることと、5-(3)による国会の議決の関係について、法制局と話し合った結果、委員会としては6を重視しているが、5-(3)も必要であるが、やはり5-(3)は方針明確化のための表現と考えられる。

このため、配布資料では、まず処理大綱については相当規模のものであればすべて国会の承認を求めるとし、これには網羅的な内容が盛り込まなくてはならない。ただし、これは、法律、予算という形を盛った大綱を事前に国会の承認を求めるとする。なお承認と議決との関係は平行的なものでもよいとの意味であった。

以上資料の(1)は事前承認の項を規定したものであるが、(2)は処理大綱の事後承認を規定したものである。ただしすでに事前承認をえたものは除かれる。

(中曽根) これによると予備金の支出等が緊急に行われた場合には事前承認の対象にならないのではないか。

(井上) 国会開会中のことだけを問題にした。

(兼重) しかし開会中でも委員長のこのようなことは起る。

(鳥村) たしかに、緊急に各種の措置が行われるであろうが、これは、処理大綱の中に盛り込んで国会の承認を求めることになる。したがって政府は国家の承認を経なくても措置をおこなうことになる。

(兼重) 処理大綱承認前にすでに政府が行った措置はどこで承認を行うのか。

(鳥村) (1)はそのままとし、(2)を「政府は、原子力災害について生じた措置」と改めればはっきりする。

(有沢) それにしても、(1)に損害の状況のみでなく緊急措置も国会に報告することに、しないとはっきりしなくなる。

(井上) その点はさらに検討したい。

(兼重) (2)については、事前に承認を受けて行政権として行いうることをまた国会の承認をえることに問題はないか。

(井上) 処理大綱だけの承認で、すべて委員会が御満足されるかどうか疑問であったため、(2)をも加えたものである。

(有沢) (2)はむしろ報告だけでよいと思うので、とくに加える必要はないものと思う。処理方針の決定こそが大切だと思う。

(井上) そのような御考えであれば、大蔵省も比較的認め易くなる。

(鳥村) では、(1)はこのままにする。したがって開会中も閉会中も処理大綱につい

次の3月26日決定が発表された。

議事録の中に、大蔵省は「閣議了解については態度を留保している」との佐々木技術庁原子力局長発言があったが、結局、大蔵省は、閣議了解に同意した。この点については、財務省（大蔵省）文書が残っている<sup>491)</sup>。それによれば、閣議了解案について「別紙案により、閣議了解をとりたい旨、口頭で協議がありました。審査したところ、やむを得ないと認められますので、してよろしいか伺います。異議ない旨口頭で回答すること」との主計局決裁がある。

(エ) 3月26日決定<sup>492)</sup>

昭和三十五年三月二十六日

原子力損害賠償制度の確立について

原子力委員会

当委員会は、昭和三十二年十月二十九日に「原子力災害補償についての基本方針」を決定したが、その具体策については、さきに原子力災害補償

て承認を求める。(2)は「原子力災害について講じた措置について、国会に報告するものとする」と改める。

(有沢)むしろ、緊急措置は切りはなし、3段階えにした方がよい。

- (1) 緊急措置の報告
- (2) 処理大綱の承認
- (3) 処理大綱による措置の報告

今後、法制審議の段階で、6. の趣旨がはっきり出せるようにすべきものと思う。

(兼重)ここでいう大綱とはどのようなものを意味するのか。

(島村)例えば、予算書のようにはっきりしたものではないが、単に補正予算を組むとの方針だけでは大綱にならない。

以上」

491) 財務省（大蔵省）文書「(行政文書ファイル名) 会計法規関係執務参考資料(平成8年度以前/協議法令/科学技術庁)」中の文書「原子力損害賠償制度の確立について」(左上に「26」の書込みがある。(起案者・法規, 主計局35.3.28第1453号返付))。

492) 同決定は法制局資料にも残されている。

専門部会から答申を受け、検討の結果、左記の内容で原子力災害補償制度を早急に確立する必要があるとの結論に達した。

#### 一、目的

原子力の核的災害の特異性にかんがみ、第三者に対する損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて第三者の保護と原子力事業の健全な発達に資することを目的とする。

#### 二、制度適用範囲

##### (一) 原子力事業者

本制度の対象となる原子力事業者は、原子炉の設置者のほか、再処理核燃料物質の加工及び使用等のうち特に定めるものを行なう者を指すものとする。

##### (二) 原子力損害

本制度の対象となる原子力損害は、原子力事業側の偶発的事故であるとする。核燃料物質等の特性により生じた第三者に対する損害とし、一般災害を含まないものとする。

#### 三、原子力損害賠償責任

##### (一) 無過失責任

原子力損害については、その損害を生ぜしめた原子力事業者が無過失責任を負うものとし、不可抗力性の特に強い特別の場合にのみ免責されるものとする。

〔削除〕

##### (二) 責任の集中

原子力事業者に、原子力損害についての責任を集中し原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする。

##### (三) 求償権

原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意によつて原子力損害が生じたとき、及びこれらの関係のない者の故意又は過失によつて原子力損害が生じたときは、原子力事業者はこれらの者に対し求償権を有するものとする。ただし、これらの求

償権に関し特約をすることを妨げない。

#### 四、損害賠償措置

##### (一) 損害賠償措置の強制

原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため、一定の損害賠償措置を講じていなければ、原子力事業の操業を行わしめないこととする。

##### (二) 損害賠償措置の内容

損害賠償措置は、原子力損害賠償責任保険、政府との補償契約、供託その他これらに相当する措置によつて、現在の段階では一工場又は一事業所当り五十億円とし、小規模のものについてはこの金額を引き下げるものとする。

##### (三) 原子力損害賠償責任

保険損害賠償措置として認められる責任保険のてん補すべき危険の範囲は原子力事業者の原子損害賠償責任を可能なかぎりカバーするものとする。

#### 五、国の措置

(一) 政府は、損害賠償措置の金額までの原子力損害で、責任保険でてん補されない部分（原子力事業者に故意又は告知（通知）義務違反のある場合を除く。）については、損害賠償措置の金額を限度とし、原子力事業者が損害賠償を行うことによつて生ずる損失を補償する旨の契約を行うことができる。

(二) 原子力事業者は、(一)の補償契約に<sup>〔ママ〕</sup>基づき、一定の補償料を政府に納付するものとする。

(三) 政府は、損害賠償措置の金額を超える原子力損害が発生した場合において、この制度の目的を達成するため必要があると認めるときは、国会の議決を経た権限の範囲内で、原子力事業者に対し損害賠償を行うために必要な援助を行うことができる。

(四) 国の措置は、一定期限までに設置された施設に係る損害に限つてとられるものとする。

#### 六、国会に対する報告等

相当規模の原子力損害が発生したときは、政府は損害の状況及びこれが処理に関する措置を国会に報告し、政府の措置についての国会の承認を求めるものとする。

七、原子力損害賠償処理機関<sup>493)</sup>

原子力損害が生じた場合には、原子力損害の調査、原子力損害の評価及び原子力損害賠償に関する紛争の解決等に当らせるため、必要に応じて、特別の賠償処理機関を設置するものとする。

この決定は、閣議了解<sup>494)</sup>が付されている。

---

493) 原子力委員会自体が、国家行政組織法3条に基づく行政委員会ではなく、同法8条による機関として構成されている。なお、同法3条機関としての「委員会」（行政委員会）と8条機関の外形的相違は、①国家行政組織法別表第1の記載の有無（3条機関なら記載）、②事務局の有無（3条機関なら設置可能）、③委員会の名称の有無（3条機関なら委員会の名称があるが、8条にいう「審議会」等であると審議会、協議会、調査会などの名称）であったが、②の点は、1950年の社会保障制度審議会での事務局設置で崩れ、③の点は、原子力委員会の成立により、例外ないものではなくなったとされている（伊藤正次『日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史』（東京大学出版会、2003年）244頁）。1月11日案等が予定した紛争処理機関は、この3条機関の本来の特徴を備えるもの（①、②、③）であった。

494) 「『閣議了解』事項とは、本来、主任の大臣の権限によって決定することができる事項です。ただ、関係する他省庁に影響を及ぼすものであるため、閣議において意思決定した方がよいと判断されたものにつき、内閣での意思決定が行われる」ものであり、「正式に内閣の意思を決定するもの」である閣議決定（憲法や法律により内閣の権限に属させられた内閣提出法案の決定、予算の作成等についてなされる）と区別される（吉田利安「新・法令用語の常識【第12回】エキスパート分野の用語③」法学セミナー2014年3号12頁）。

## 原子力損害賠償制度の確立について（閣議了解）

昭和三十五年三月二十九日

政府は、万一の場合における原子力の核的災害の特性にかんがみ、別紙原子力委員会の決定の趣旨を尊重し、すみやかに今国会に法案を提出するものとする。

結局、原子力委員会は、第8回臨時会（昭和35年2月20日土曜日）、第9回臨時会（2月22日月曜日）、第11回臨時会（2月27日土曜日）、第14回臨時会（3月12日土曜日）、第16回臨時会（3月22日火曜日）、第18回臨時会（3月26日土曜日）と6回の臨時会を開催した。さらに、定例会でも審議している。この問題の重要性がわかる。

（続く）

〔本稿作成について、平成26年度科学研究費基盤(c)26380012を得た。〕