

## 《論 説》

「原子力損害の賠償に関する法律」  
昭和46年改正と事業者責任制限(2)

小 柳 春 一 郎

## 目次

## はじめに

## 1. 原賠法昭和46年改正の環境

- (1) 原賠法制定直後における原賠法改正の課題
- (2) 昭和46年改正当時における原賠法改正の環境

## 2. 原子力損害賠償制度検討専門部会

- (1) 原子力損害賠償制度検討専門部会の設置
- (2) 第1回（昭和44年11月19日）・第2回（昭和44年12月10日）・第3回会議（昭和45年1月14日）の概要
- (3) 第4回（昭和45年2月17日）における責任制限論集中審議（以上、獨協法学95号）
- (4) 第5回から第8回会議
  - ア. 原子力財産保険と原子力責任賠償保険
  - イ. 原子力船の賠償問題
  - ウ. 従業員災害
  - エ. 原子力損害賠償制度検討小委員会中間報告
  - オ. 「主要検討事項 昭和45年6月30日」
- (5) 第9回会議
  - ア. 「答申の骨子（案）」

- イ. 事務局による「答申の骨子(案)」説明
- ウ. 事業者無限責任への批判
- エ. 我妻部会長の見解の変化

#### (4) 第5回から第8回会議

第5回から第9回に至る会議の議題は次のとおりである。第4回では、原子力事業者の責任制限について集中審議があったが、その後、第5回から第7回までは、やや周辺的な問題を取り上げている(なお、笹森建三日本原子力発電(株)取締役副社長に代り、第7回から石田芳穂日本原子力発電(株)常務取締役が委員になっている)。その後、第8回では、事業者責任制限に関する意見書等の検討があった。

第5回	昭和45年3月18日水曜日 14時から16時	原子力船に関する責任制限および損害賠償措置について
第6回	昭和45年4月22日水曜日 14時から16時	原子力従業員災害について 海外調査団の派遣について
第7回	昭和45年6月30日火曜日 14時から16時	海外調査報告について 小委員会中間報告について
第8回	昭和45年7月14日火曜日 14時から16時	主要検討事項(第7回専門部会資料第7-3号) に対する意見について
第9回	昭和45年9月25日金曜日 14時から16時	答申の骨子(案)についての検討

#### ア. 原子力財産保険と原子力責任賠償保険

大蔵省からは、第5回資料第2号として、「原子力保険引受額等の推移」<sup>53)</sup>(本稿はその紹介を省略)が提出された。

さらに、大蔵省銀行局松永保険二課長が次のように説明した。

53) 『我妻栄関係文書目録』120頁「[13] 原子力①4 補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル: 1970. 6. 30~12. 1。

「○ 国内および海外保険者の引受能力の拡大ならびに原子力施設の増加により原子力保険の引受額は1961年の45億円（うち施設の原子力損害賠償責任保険は29億円財産保険14億円，その他2億円）から1969年には1372億円（うち施設の原子力損害賠償責任保険は308億円，財産保険803億円，その他261億円）に増加している。

○ 責任保険金額50億円を増加するか否かを考える場合，財産保険および責任保険の引受額全体で考えなければならない。すなわち，国内は勿論海外の消化力を考えると（財産保険は勿論責任保険についても80%と大部分を海外に再保険している。）および事業者は海外のメーカー，サプライヤーあるいは金融機関から一定額の財産保険の付保を義務付けられているので，保険者の全体の引受可能額の枠内で責任保険の額をむやみに増加することはできないことを考慮しなければならない。

○ 私見としては，50億円で十分か否か不明であること，および施設，周辺の人口，財産等立地条件に差があることを考えれば，一律に措置額を決めず，施設によって差をつける等弾力的に決めるのも一方法ではないかと思う。」(第5回議事録2頁)

大蔵省銀行局の説明の要点は，①原子力保険引受額は急速に増大している。②原子力保険には原子力財産保険と原子力損害賠償責任保険があるが，現状では前者の割合が大きい。③原子力損害賠償責任保険の金額は現状50億円であり，これを増額すべきかが問題になるが，原子力財産保険および海外再保険との関係があることを考慮する必要がある。④私見であるが，一律に措置額を定めないということも考えられる。(第4回議事録2頁)

これについての議論は，現状確認と意見の出し合い程度の内容であり，いづれかと言えば，原子力責任保険<sup>54)</sup>の増額を期待する論調であった。

我妻部会長は，原子力財産保険のウエイトが大きく，損害賠償責任保険に割くべき余裕が無いことについて，人間が軽視されていると不満を述べた。

「我妻：原電敦賀の場合，責任保険金額は全体の保険金額の1/5ということか。」

---

54) 徳常泰之「原子力損害賠償制度（原子力保険）の適用に関する一考察：JCOの事例を考察」關西大學商學論集57巻2号（2012年）25頁，同「原子力保険の種類に関する一考察」關西大學商學論集55巻1・2号（2010年），本位田正平「原子力事故と損害補償の保険」日本原子力学会誌42巻1号2000年3頁。

これに対しては、①財産保険は、担保の関係を考えると、任意保険とはいえないこと、②外国でも財産保険の比重が大きいこと、③財産も人間も賠償法では区別していないことなどの反論があった<sup>55)</sup>。

「松永：そのとおりである。東電福島の場合には、財産保険が約300億円となるので1/7となる。……我妻：外国でも財産保険のウエイトが大きいか。真崎：然り。メーカーあるいは銀行から財産保険の付保を要求されている。我妻：額の面から見ると財産より人間の方が軽視されていると思うがどうか。真崎：財産保険を要請される理由は外に瑕疵担保責任に関係あるのではないか。我妻：瑕疵担保責任は金額的に予想できるが、人間の損害は予想困難である。現在は50億が責任保険の最高限度とされ、財産的に扱われている。真崎：賠償法では人間も財産も同等に扱っている。保険（責任）でも同じだ。」（第5回議事録4頁）

こうして、原子力損害賠償責任保険の額の増大が容易でないことが明らかになった。責任保険額を10億円あるいは20億円増額し、その分を財産保険から削ることも理屈としては不可能ではないが、これについて、敦賀原発を念頭において、既に責任保険は企業存続のために必須であるとの指摘があった。

「笹森：責任保険金額50億円が10億円か20億円増加して財産保険がそれだけ減るのならばなんとかだろう。しかし原電敦賀の場合資金380億円で100億円は資本金280億円は借金（内ドル借款140億円）であり、財産保険を付保することを借金の条件とされている。このことはメーカー・クレジットの場合も同じだ。」（第5回議事録7頁）

もっとも、以上について、保険会社の引受能力が拡大しうること、とりわけ原子力発電所が増大すれば可能になりうることが指摘された。

以上の議論の後で、我妻部会長は、「本件はこの位にして次の問題に入りたい。」と述べた。

---

55) なお、福島第一原発についてであるが、AERA2011年9月26日号に「福島原発「無保険だった」という記事があり、「財産保険の契約更新手続きを、東電は震災の7カ月前に一斉に放棄していた。」とされている。その理由は、柏崎刈羽原発の中越沖地震被災でも財産保険が「地震免責」だったことにある。

## イ. 原子力船の賠償問題

### (ア) 「原子力船に係る責任制限, 損害賠償措置の問題点」

審議の資料として科学技術庁から, 「原子力船に係る責任制限, 損害賠償措置の問題点 原子力局45. 3. 18」<sup>56)</sup>が提出された。それは, 次の内容である。

(手書き) 資料5-1

#### 原子力船に係る責任制限, 損害賠償措置の問題点

原子力局

45. 3. 18

(1) 外国原子力船の本邦寄港に際しては, 従来の経緯からみてサバンナ号, オットハーン号の責任限度額をそれぞれ, 5億ドル(1800億円), 4億ドイツマルク(393億円)とするよう提案されると思われるが, わが国が無限責任であるかぎり, その本邦寄港は困難である。

(2) 一方, わが国原子力船海外就航に際しては, 主要国の法制はいずれも責任制限をし, また, 損害賠償措置については責任限度額までの損害を責任保険, 国家補償等により確実に補償することになっているので,

(i) わが国の措置(一隻当たり50億円の責任保険および補償契約ならびにこれを超える場合の国の援助)のままでは海外就航が困難ではないか。

(ii) 無限責任制度をとる必要がないのではないか<sup>57)</sup>。

(3) わが国が原子力船について責任制限を採用する場合にも, 原子力船条約発効の見通しが無い現在, 二国間条約あるいは協定によることになろうが, その内容は相手国(わが国原子力船が外国に行く場合の寄港国または外国原子力船が本邦に入港する場合の当該原子力船の所有国)の法制をも考慮して, 責任限度額を決定する必要があるが, 一案としては, 1億ドル以上の額で相手国と合意に達した額としてはどうか。

56) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8)原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル:1970. 6. 30~12. 1。

57) 「わが国の寄港地住民の感情は残る」との我妻書込みがある。

なお、相手国との間で責任限度額および損害賠償措置について合意されたとしても、公海上の事故の場合または相手国の領海内であつても、相手国以外の船舶等に損害を与えた場合には、二国間条約あるいは協定では解決できず、国際私法に基づき、その都度解決しなければならない問題は残る。

(4) 核燃料物質の国際輸送については、責任制限および損害賠償措置が国際的問題になるという点では、原子力船の場合と同様であり、原子力船とのバランス上どう取り扱うか。

さらに、陸上原子炉についても、原子力船とのバランスを考慮する必要はないか。

(5) 原子力船について責任制限を採用する場合、被害者保護に欠けることにならないか。本邦港湾において原子力船寄港反対の理由に使われないか等の問題がある。

以上の原子力局作成文書の主眼は、原子力船について、責任制限を設け、その額を「一案としては、1億ドル以上の額で相手国と合意に達した額」とする。責任制限の(i)理由と(ii)その場合の考慮すべき点について、(i)理由は、①原子力船について日本の事業者無限責任主義を採用する限り、外国原子力船の日本寄港が困難であること、②日本原子力船の海外寄港に際しては、海外の賠償法制が有限責任主義を採用している以上、日本船は無限責任を採用する必要がないが一定額の国家補償が必要なことである。また、(ii)考慮すべき点は、①原子力船で責任制限をするとすれば、陸上原子炉とのバランスはどうか、②原子力船責任制限は、原子力船寄港反対の理由にならないかである。

#### (イ) 原子力船責任別枠論

以上の文書に対して原子力船の賠償責任を制限し、更に、被害者の受けうる賠償額（これまでの議論では「外枠」の言葉が対応する。）も制限すべきであるという議論があった。

〔真崎〕：陸上と海上（船）とは性格が違うのでアンバランスがあっても良いのではないか。なお措置額についてはアメリカのように民間保険市場で調達できる最

高額と規定すれば船について弾力的に扱えるのではないか。」(第5回議事録8頁)

「真崎」：保険金額および国家補償を仮に60億円および300億円とすれば、陸上の場合は60億円の保険と300億円の国家補償プラス国の援助、船の場合は60億円の保険プラス300億円の国家補償だけと考えられ、この場合のアンバランスは国の援助の有無だけであり、このていどの差ならアンバランスはあっても良いのではないか。」(第5回議事録9頁)

なお、これに関連して、日本への原子力船寄港については、原子力船側の責任額はともかく、賠償額(外枠)を制限すべきでないという議論もあった。

「村田」：問題は(請求権に関し)有限とするか無限とするかである。有限とする場合5億ドルでも日本の港の周辺の住民は納得しないのではないか。5億ドルはアメリカの港湾条件等により決められたものであり日本についてはそのまま受け容れられない。船も、国内船、外国船を問わず領海内の事故については国として無限に被害者の面倒を見る必要があると思う。」(第5回議事録10頁)、  
「村田」：入港を認めるなら横浜、神戸を認めねばならないだろう。しかし、どこの港であろうと、入港を認めたからには事故が起きたとき入港を許可したものの責任として国はその船(またはその国)の責任制限額を超過する部分について支払の責を負うべきという形にもっていくべきと思う。  
「我妻」：5億ドルで十分と確信できれば、超過額は国が出してもよいだろう。」(第5回議事録11頁)

この議論は、入港許可がある以上、国は被害の全額について「面倒を見る」必要がある、船の賠償責任額は制限して良い(むしろ制限を予定)というものである。

ここから我妻部会長は、次のようにまとめた。①基本的には多国間条約によらず二国間協定による、②その場合、外国船の日本寄港では5億ドルまたは1億ドルの補償になりそうだが、それで国民が納得するかは不明である。③陸上施設と原子力船で余り差があるのは問題になりうる。

「今までの議論をまとめると、①差し当たっては二国間協定で行く、②二国間協定を結ぶ場合、日本船が海外に行くとき5億ドルまたは1億ドルの補償を要求されることになろう。また外国船が来るとき5億ドルまたは1億ドルで国民が納得するかどうか。③陸上原子炉と原子力船とで〔損害賠償措置等の……小柳注〕内容に余

り差があつては困るということであつたと思う。」(第5回議事録13頁)

## ウ. 従業員災害

(ア) 「原子力事業従業員災害補償問題に関する従来の経緯 原子力局」

第6回では、従業員災害についての議論があつた。その際、「原子力事業従業員災害補償問題に関する従来の経緯 (政策課長) 45. 4. 22 原子力局<sup>58)</sup>」が資料として提出された。その内容は、以下の通りである。

《原賠法は、その対象となる原子力損害から従業員損害を除外しているが(2条2項)、同法の採決の際の衆議院科学技術振興対策特別委員会等の附帯決議を尊重して、原子力委員会が昭和36年11月22日に原子力事業従業員災害補償懇談会(会長我妻栄氏)を設置し、37年6月19日に報告の提出があつた。原子力委員会は、「この報告の趣旨に従つて配慮することとし」、さらに、昭和37年10月3日に原子力事業従業員災害補償専門部会の設置を決定した。同部会は、11回の審議の後、昭和40年5月31日に「報告」を提出した。原子力委員会は、これをうけて、6月10日に原賠法の「改正を考慮」すること等を決定した。(以上は、要約)》

「5 その後の措置および経緯は、次のとおりである。

(イ) 原子力事業従業員の原子力損害に関する賠償法上の扱いについて  
原子力損害賠償法の改正は行なわれていない。(原子力損害賠償制度検討会<sup>59)</sup>で、さらに検討され、若干の問題点が指摘されている。)

(ロ) 労災法による保険給付の水準引上げについて  
昭和40年労災法の改正により、年金制の大幅な導入が図られるとともに、給付額の引上げを主たる内容とする労災法の改正案を今国会に提出中である。

(ハ) 労災法の補償の対象の拡大について

58) 『我妻栄関係文書目録』120頁「[13] 原子力①4 補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル: 1970. 6. 30~12. 1。

59) 星野検討会のことである。



労災保険審議会において、労災保険制度の改善の一環として検討が行なわれたが、労災保険制度の基本的問題にもかかわるものであり、結論を得るに至っていない。

(二) 認定問題について

認定を迅速かつ適確に行なうため、全国7ブロックに専門家から成る諮問機関を設ける等、認定機構の整備が図られている。

(ホ) 被ばく線量の登録管理について

従業員の被ばく線量等の登録、管理について検討が行なわれてきたが、本年3月一応その大綱がまとまり、さらに技術的、制度的問題をつめることになっている。<sup>60)</sup>

(イ) 労災補償のプリンシプル

これに関して労働省側から次の説明があった。

〔増田(増田雅一か?……小柳注)〕：①遺族補償費、障害補償費の年金化については既に実施されており、更にILO水準の年金額にするために改正法案を今国会に提出中である。

②流早死産、不妊等、労災法の対象の拡大については、労災保険審議会において保

---

60) これについては、中川晴夫「原子力政策における放射線業務従事者の健康管理記録登録管理制度についての研究」([http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/150487/3/D\\_Nakagawa\\_Haruo.pdf](http://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/150487/3/D_Nakagawa_Haruo.pdf)) 参照。同論文によると、原子力委員会に「原子力事業従業員災害補償専門部会」を設置(昭和37年)、「原子力事業従業員の原子力災害補償に必要な措置について」(報告書・昭和40年)、科学技術庁原子力局に「個人被ばく線量登録調査検討会」を設置(昭和44年)、「個人被ばく線量等の登録管理について」(報告書・昭和48年)、原子力委員会の「原子力事業従業員災害補償専門部会報告」(報告書・昭和50年)、科学技術庁に「原子力事業従業員被ばく線量登録管理制度検討会」を設置(昭和51年)、「被ばく線量登録管理制度のシステム構成及び運用について」(最終報告書・昭和52年、財放射線影響協会に「放射線従事者中央登録センター」設置(昭和52年)などの形で制度整備が進行した。

険制度の役割の一環として検討が行なわれたが、労働能力の喪失に対する補償という基本問題に関わるものであるため結論を得るに至っていない。

③認定問題については認定基準は、昭和27年および39年の改訂のままであるが、迅速適確に行なうために、本年度から全国7ブロックに医師を主とした専門家から成る諮問機関を設けた。」(第6回議事録3頁)

これについて、我妻部会長は、第一に、労災制度のあり方においてプリンシプルの移行(「労働能力の喪失または減少に対する補償から人間らしい生活を営む能力の喪失または減少に対する補償へ)があるのではないか、労災の対象外および不足分を賠償法でカバーすることについて労働行政上の問題はないかと疑問を提示した。労働省委員は、プリンシプルについては、「現状はそこまで進んでいない」と指摘し、また、不足分の賠償法カバーについては、他の産業との均衡を失すると好ましくないと述べた。この点については、我妻部会長は、「国が原子力産業を保護するという立場をとれば事業者および従業員について他産業とアンバランスがあっても良いとも思うが、もっとも、労災については労働省の考え方を尊重しなければならぬか。」と指摘した(第6回議事録5頁)。

これに関連して、保険について、従業員災害を原子力損害賠償保険対象となしうるかとの疑問について、保険会社から問題はない旨の応答があった(「**真崎**」：賠償法の対象とすることになっても、第一次的に労災が適用されるならば、責任保険は2.5億円あれば十分である。かつこれは50億円と別枠としても良い。」「イギリス法には従業員災害を除外していないという例がある。」(第6回議事録8頁))。

## エ. 原子力損害賠償制度検討小委員会中間報告

第7回には、「原子力損害賠償制度検討小委員会中間報告 昭和45年6月30日 小委員会」が資料7-2号として提出された<sup>61)</sup>。これは敷地内にある第三者の財産および輸送手段自体に対する損害等の問題点について、「8回にわた

---

61) 『我妻栄関係文書目録』120頁「[13] 原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル：1970. 6. 30～12. 1。我妻文書には、中間報告案と考えられる資料が残されている。案と会議提出資料の違いは、

り検討」した成果を報告するものである。各論点について、現状、問題点、意見に分けて記述している。ここでは、意見に対応する部分のみ紹介する。

#### 「Ⅰ 敷地内にある第三者の財産および輸送手段自体に対する損害

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

一般第三者に対する保護を優先するため、これら施設および輸送手段に対する原子力損害を原子力事業者の責任の対象外とすることが望ましいが、責任保険以外の保険の引受態勢が必ずしも十分ではない現状においては、対象外とすることにも問題がある。従って専門部会において検討中の措置額の引上げ幅をも勘案して、さらに検討することとするが、一応、諸条約等国際的傾向に沿って、敷地内にある第三者財産に対する損害は対象外とし、輸送手段に対する損害は対象とする考えが大勢であった。

そのほか、敷地内にある第三者財産および輸送手段に対する損害は、賠償法上の原子力事業者の責任の対象とするが、損害賠償措置に一定の内枠を設けるという案もあり、さらに検討することとなった。

#### Ⅱ 核燃料物質、運搬中の責任の所在

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

核燃料物質運搬中の責任の所在は、原則として、原子力事業者間の契約に委ね、責任を負った者が損害賠償措置義務を負うこととする。損害賠償責任の所在について契約による明示の規定がない場合には発送人である原子力事業者が損害賠償責任を負うとする考えが強かった。

#### Ⅲ 原子力事業者の求償権の制限

---

案の日付が6月22日であり、22の数字が「22 30」のように訂正されていること、記述でも、訂正があり、抹消と書込みの結果が、中間報告になっていることである。

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

現行法の責任集中の原則を徹底するためにも、原子力事業者の求償は、一般第三者に対しても、故意ある場合および、特約のある場合に限定すべきであるとの意見が大勢であった。

さらに、諸条約のように、故意の主体については、自然人に限るとともに、故意の内容も「原子力損害を発生させようとする故意」に限定した方がよいとする意見が強かったが、さらに検討することとなった。

#### IV 過失相殺

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

相殺は、被害者側に故意のあった場合、あるいは故意または重過失のあった場合に限るべきであるとする意見が強かったが、諸外国の法制および諸条約を参考に、さらに検討することとなった。

#### V 運搬中の天然ウラン、放射性生成物および廃棄物の取扱い

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

(i) 天然ウランについては、運搬中の原子力事故の危険性はほとんどなく(諸条約でもこれを除外するものが多い)。また、原子炉の運転に付随する事故と加工等の他の行為に付随する運搬との間で現行法にも取扱いがアンバランスであるのでこれを解消するためにも、天然ウランの運搬は対象外とすべきであるとの意見が大勢であった。

(ii) 放射性生成物および廃棄物については、原則として、賠償法の対象とすることが望ましいという考え方が強いが、その場合、少量の場合の取扱いラジオアイソトープの取扱いについて諸外国の法制および諸条約を参考とし、かつ、その危険の程度も勘案してさらに検討することとなった。

## VI 低額賠償措置

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

①現行の低額賠償措置，たとえば1千万円という額は強制的措置としては低すぎるので，適当な額まで引き上げるべきである。(措置額の引上げは，被害者保護の見地から望ましいことももちろんであるが，損害賠償責任を負う業者にとってもその健全な運営のため必要である) 引上げ額については原子炉の運転等の種類の危険性，輸送手段自体に対する損害を対象とするか否か等により決定されるべきである。

②包括予定保険契約方式の導入は，事務処理簡素化のため，さらに，損害賠償措置の講じ洩れを防止するためにも望ましい。

ただし，その場合，損害賠償措置額を引き上げる等の考慮が特に必要であるという意見が大勢であった。

## VII 二事業者間の近接原子炉に対する損害賠償措置

(現状) 略

(問題点) 略

(意見)

近隣原子炉の異なる原子力事業者を共同保険者とする損害賠償措置を認める案，あるいは異なる原子力事業者の各事業所を一事業所と看做して損害賠償措置を講じ，かつ，原子力事業者相互の賠償責任を免除する規定を設ける案等が出されたが，さらに，検討することとなった。」

星野英一教授は，これについて次のような補足説明を行った(第7回議事録7頁以下)。

①小委員会の中間報告では，ほとんどの問題について結論を出していない。それは，専門部会で政策的立場の決定を見ていないからである。

②敷地内にある第三者の財産に対する損害および輸送手段自体に対する損害については，契約関係にない第三者の保護のために，賠償法の対象外としたい

が、特に輸送手段についてのみ対象とする意見が強かった（別の保険によるてん補が困難なため）。なお、責任保険や国家補償による賠償措置額の増額が十分でない場合には、「輸送手段の損害に当てる額について一定の枠を作ることも考える」。

③核燃料物質、運搬中の責任の所在については、原則として契約により、契約中に明示の規定がない場合は、「運搬に、より関与する発送人である原子力事業者が責任を負う」とし、損害賠償措置を講じさせればよい。

④原子力事業者の求償権の制限については、一般第三者についても故意に限定すべきであるとの意見が強かった。更に、故意の主体として自然人に限るか、さらに、故意といっても、より厳格に「原子力損害を発生させようとする」故意に限定するかの問題があるがペンディングである。なお、賠償措置額の増大が十分な場合には「求償権を認めなくても良いとも考えられる。」

⑤過失相殺については、被害者の故意がある場合に認めることは差支えないが「故意、重過失とするか、過失まで認めるか」について更に検討したい。仮に、責任制限制度が導入されると、「一定の資金の枠内での被害者間の公平な配分」ということになり、過失ある被害者とそうでない被害者とで区別の必要がある。なお、「求償権の場合と異なり、重過失まで認めようとする理由は、政策的考慮による。」

⑥運搬中の天然ウラン、放射性生成物および廃棄物の取扱いについては、天然ウランは対象外とし、その他は原則として対象とする意見が強かった。

⑦低額損害賠償措置（教育炉等）については、「1,000万円の措置額は明らかに低すぎるので増額してもらいたい」。

⑧二事業者の近接原子炉に対する損害賠償措置については、(i)二事業者を共同被保険者とする、(ii)二事業者を別々の被保険者とするが、他の事業者に与えた損害について相互に免責とするなどが考えられるが、後者は「法律上免責することには問題がある」。

以上の説明についての質疑は、極めて簡単に、敷地内第三者財産についての質問が中心であった。敷地内第三者財産損害は輸送手段の損害と異質だとの意見、措置額引上げをすれば対象とすべきであろうかなどの質問があり、星野委

員は、敷地内第三者財産と輸送は結論を別にして、敷地内第三者財産損害はやはり対象外とすべきであると論じた。

### オ. 「主要検討事項 昭和45年6月30日」

(ア) 事務局からの「主要検討事項」資料

第7回には、事務局から「主要検討事項<sup>62)</sup>」と題する文書が提出された。これは、実際には、第9回に提出される「答申の骨子(案)」の先駆けとなるものであり、答申の方向性とりわけ原子力事業者無限責任維持を示唆している。

資料第7-3号

#### 主要検討事項

昭和45年6月30日

#### I 国の援助および補償契約に関する規定

昭和47年初頭以降に運転を開始する原子力施設についても、現行賠償法第10条(補償契約)および第16条(国の援助)の規定を存続させ、またはこれに相当する規定を設ける必要がある。

#### II 陸上原子力施設

##### 1 損害賠償責任制限について

原子力事業者の損害賠償責任については、原子力事業の健全な発達等の見地から、諸条約および主要国の法制にならい、これを制限すべきではないかという意見があつたが、つぎのような問題がある。

- (1) 現行法の制定当時と何ら事情の変更がなく、その後原子力発電所の相次ぐ建設がみられること。
- (2) 原子力施設の設置に対する反対を強めるおそれがあること。
- (3) 責任制限額<sup>63)</sup>を超える損害に対し、国家補償制度を新たに導入する

62) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル：1970. 6. 30～12. 1。

63) 「責任制限 損害賠償措置」との手書きの訂正がある。

必要があること

(4) 責任制限額の算定が困難であること

## 2 損害賠償措置について

(1) 現行法の損害賠償措置額50億円を引き上げるべきであるという意見が強かつたが、どの程度まで引き上げるべきか。

(2) 国家補償制度を導入すべきではないかという意見があつたが、現行法の制定当時と事情変更のない現状において、いかに考えるべきか。

(3) 責任保険の填補範囲の拡大は可能か。

## III 原子力船

原子力船の相互寄港を実現するため、損害賠償責任制限の採用、制限額に相当する損害賠償措置の確保および措置額を超える損害が発生した場合の被害者救済のための措置は必要である。この場合、陸上原子力施設とのアンバランスが問題となる。

## IV 従業員災害

従業員災害については、労災制度で填補されないものは、賠償制度により填補すべきとの意見があるが、他の産業の労災制度とのバランス上どう考えるか。

以上のように、「主要検討事項」は、原子力事業者の責任制限に消極的である。その理由は、無限責任制定当時と事情に変化がない、施設設置反対運動を激化させる、国家補償制度が必須となる、責任限度額の決定が困難である等であった。

### (イ) 我妻部会長の「主要検討事項」についての意見

我妻部会長は、「主要検討事項」について、次のように述べ、その内容を肯定した。なかでも、陸上原子炉について、「その後の事情の変更もなく、改正は仲々難しいと思う」との指摘は重要であり、原子力事業者責任制限は難しいという我妻部会長の見通しを語るものである。もっとも、第7回では、この点について議論が行われていない。というのも、「主要検討事項」についての事務局説明は、終了間際になされたものであり、いわば説明しっぱなしとなった



からである。

「我妻」：私見としては、「Ⅰ 国の援助および補償契約に関する規定」の延長は最小限何らかの措置をする必要がある。「Ⅱ 陸上原子炉について」については、その後の事情の変更もなく、改正は仲々難しいと思うが、かといって、放置しておく良いかは問題がある。「Ⅲ 原子力船」については白紙に絵を書くような全く新しい問題であるが、陸上原子力施設とのバランスを考えると、それ程自由な考え方ができないのではないか。「Ⅳ 従業員災害」については、大体の御意見は労災法の改正が行なわれて従業員災害はほぼ十分カバーされること、他の産業の従業員とのバランス上、特別扱いをすることは困難ではないかということであったかと思う。これらの問題は次回（7月14日）本委員会で検討し、それを基に、事務局で答申案を作成9月以降の本委員会で審議することにした。

なお、次回（7月14日）の委員会までに、書面で意見を出したい委員は、7月10日迄に事務局に提出していただきたい。」（第7回議事録12頁）

第8回では、この「主要検討事項」について委員から意見提出がなされた。

#### (ウ) 保険会社の意見

##### a. 保険会社意見

保険会社委員は、次の意見を提出した<sup>64)</sup>。

#### 「主要検討事項に関する意見」

萩原委員

長崎委員

真崎委員

1970. 7. 14

#### (1) 損害賠償措置

##### 1. 結論

64) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル：1970. 6. 30～12. 1。

50億円を引上げることは、原則として難しい。

## 2. 理由

(イ) 措置額の問題を保険面から見ると保険会社としては原子力責任保険の引受の外、原子力財産保険を引受けなければならない面からの制約がある訳で、現に東京電力社の福島原子力発電所について見ても、責任保険50億円、財産保険289億円、合計339億円となり、既に現在の引受能力一杯の実状である。特に2号炉、3号炉と増加してゆけば引受能力附則の問題が表面化する。

(ロ) 財産保険は原子力事業者としてはメーカーズ・クレジット乃至借款上必要な事は申す迄もなく、保険契約上も原子力事業者はメーカー等へ求償権を放棄している。財産保険関係も考慮すると措置額の大幅な増大には応じ得ない。

(ハ) 原子力損害の予想額が判明しない現状では措置額として、どれだけ増額すれば充分かは断言できないところであり、又物価が上昇したからと云って単純にそれによって措置額を引上げるべきであるとも云えない。財産保険においては物の価額の変動によって保険金額に直接影響が生ずるが、責任保険においては必ずしも同様には論じられない。

(ニ) 抑も責任保険は第三者保護のための必要から賠償措置として認められ活用されているが、海外再保険面の打診からもこの面の引受能力の増大は中々望めない状況にあり、而も我国の措置額は主要国の責任保険金額に比して決して低いものではないので(註)、以上の如き事情の下に再保険関係等を総合的に考慮すれば措置額として矢張り原則として50億円以上に出ることは困難である。

(註)

(a) 日本

50億円のほか熱出力等により5億円、1億円、1千万円の低額措置額も認められている。

(b) イギリス

一律500万ポンド(約45億円)

(c) フランス

一律5,000万フラン（約32億円）

(d) 西独

原子炉については、熱出力および周辺の人口密度により、100万マルク（約1億円）から8,000万マルク（約79億円）まで、ただし実際は人口稠密地に設置しないので6,000万マルク（約60億円）まで。

(e) アメリカ

原子炉の熱出力、周辺の人口密度および使用目的により100万弗（3億6千万円）から8,200万弗（295億円）まで。

(※) このように民営責任保険ではその引受可能額に自ら限度があり措置額を超える損害に対しては主要国においてはそれぞれ国家補償制度を確立しており我国でも当然主要国並みに国家補償制度の確立を図るべきものであろう。

(2) 填補範囲の拡大

地震、津波、噴火、十年後の請求および正常運転については現状では民営責任保険では引受けられない。しかしながら、通知義務違反のみを現行補償契約通り保険金返還を条件として引受けることは考慮の余地がある。

(3) 原子力船

「むつ」が外国の港に入港するに当っては先づ国家補償なしでは不可能であり、保険と国家補償によって少く共ブラッセル条約の1万弗(360億円)の措置が必要となるであろう。我国の原子力船については、現在のところ、「むつ」一隻であり、且つその船価も核燃料を加えても約70億円程度であるから、陸上ほど財産保険の引受能力の問題は生じない。しかしながら原子力船の引受は国際再保険市場で始めての問題でもあり、責任保険金額としては50億円以上引受できると思われるが、現在の段階では50億円以上の金額を一つの数字を以て確言することは困難である。

(4) 従業員災害

従業員災害については、ILO水準並みの今回の労災法の改正法案は此の春の国会を通過し、去る5月23日公布され、来る11月下旬より実施となる

ので、責任保険は元来専ら第三者保護の建前のものであるから、原子力事業者自身の従業員災害については労災法に委せることとすべきものと思われる。フランス、西独、アメリカとも労災法に委ねられている実情である。

以上

以上のように、保険会社委員の意見は、陸上施設についての責任保険の増額は困難である等であったが、原子力船については、保険の役割を大きくできるとの見通しであった。

#### b. 陸上施設責任保険の増額の可否

これについて、確認的な質問があった。以上の保険会社の意見は、「原則として」引受額引上げは、困難であるということだが、金額によっては引上げに依ずるのかという質問である（「石田（芳）」第8回議事録3頁）。

これに対して、保険会社委員は、措置額を引き上げるべきであるという専門部会委員の意見は承知しているが、「満足していただけるほど上げることはできない」。理由は、保険能力に限界が有ることで、財産保険が施設設置のために必須である以上、「責任保険金額の引上げはやりにくい」。50億円を超える部分は、国家補償に委ねるべきであると応えた。

また、原子力発電所が次々と建設される現況で、財産保険も十分な引受が可能かが問題とされ、実際の価格よりも低い金額で付保しているとの保険会社委員からの説明があった（「萩原」：「現に財産保険の保険金額を実際の価格より減額して付保してもらっている。「有沢」：原子力発電所の建設が進んでいるが、財産保険も十分付保できないのでは問題である。「萩原」：一つのサイトにいくつもの施設ができる場合は全額付保ができず減額してもらっている。違った場所に建設される場合は、現在のところ大丈夫だ。「我妻」：福島原子力発電所の財産保険289億円は1例か。「萩原」：一番高額の場合である。」（第8回議事録4頁））。

これに続いて、責任保険付保金額を80億円に引き上げることは可能ではないか、現状の50億円は少なすぎるという意見があったが、保険会社の委員は、「多少の余地はある」と述べつつ、国家の補償措置によるべきであると指摘した（「有沢」：50億円を80億円に引上げてもそれほど影響はないだろう。「萩原」：「原則と

して」であるから、多少の余地はあるがたいして引上げられない。むしろ外国の例にあるように国家補償をとりいれるほうが大事なことだと思う。」(第8回議事録5頁)、……「有沢：引き受けられる限度まで保険金額を引き上げてほしい。萩原：50億円が限度だ。かりに引き上げてほしい引上げはできない。」(第8回議事録8頁)。

以上のように、保険会社は、責任保険引受額の引上げを拒否したが、それは、義務的国家補償を要求するための呼び水という役割を持ったものと考えられる。

### c. 原子力船

陸上施設の保険問題と異なるのが、原子力船の保険問題であった。保険会社側は、原子力船は財産保険付保金額が大きくないことから、責任保険額を50億円以上に引き上げることが可能であると述べている。もっとも、その金額については、現在は不明であるとした(「長崎：外国の原子力保険プールに打診したところ50億円はかたいと思うがプラスアルファ分についてはこれからの交渉によって決まるので現在は不明である。」、「萩原：陸上施設について、責任保険の引受額を引上げられないのは、巨額の財産保険があるためである。原子力船の場合は、「むつ」の場合船価が70億円位で陸上施設ほど高額でないので引受額に差が生ずるかも知れぬ」(第8回議事録6,7頁))。

これに対して、陸上施設と原子力船とで保険金額に差があるのは問題であるという指摘があった。これは、結局、陸上施設責任保険金額の相当額引上げを求める趣旨であると考えられる。

### d. 労働者災害

労働者災害についての保険引受について議論があった。労災法と原賠法(保険)の対象に関して、労働省側から、遺伝、不妊等は労災法の対象外であるとの見解が出た。その理由は、これらは労働能力の喪失ではないということである。これについて、保険委員も保険では引受け難いと述べ、更に、労災事件は、事故があつての請求とは異なるものがあり(臍しょう炎、むち打ち等)査定上困るとの指摘があった。これについて、労災法の体系の中でカバーすべきか、他の産業とは別の賠償法の枠組みでカバーすべきかの議論があり、我妻部会長が、まず労災法で支払うことについては意見の一致があるが、現在労災で填補されないものがあり、これを「労災法でいくか賠償法でゆくかは第二段階の間

題」であると整理を行った(第8回議事録11頁)。これについて、従業員災害は、事故を前提としない正常運転のもとで損害が発生するものが多く、原賠法のような「特別法の性格にそぐわない」との指摘があった(金沢委員発言(第8回議事録13頁))。もっとも、それ以上に議論が深められずに終わった。

(エ) 村田浩日本原子力研究所副理事長の意見

我妻文書には、さらに、村田浩日本原子力研究所副理事長の意見がある<sup>65)</sup>。

#### 原子力損害賠償制度改正についての要望事項

45. 7. 14

村田委員

#### 1. 事業者の責任と賠償措置

事業者の責任額は制限せず、賠償措置は次の構成による。

(別図参照……略……)

- (1) 保険契約 現行の保険金額50億円を引き上げる。
- (2) 国家補償契約 保険契約によつて補填されない事業者の責任額について360億円まで政府と有償補償契約を締結させる。
- (3) 国の援助 360億円をこえる責任額については、事業者に対して政府が援助を行なう。

#### 2. 従業員災害

現行賠償法の従業員除外規定を削除し、現行労災保険制度を原子力事業従業員災害補償専門部会の答申に沿つて、可能なものから改善し、実質的に労災保険制度により十分な補償が与えられるようにすることが望ましい。

65) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル: 1970. 6. 30~12. 1。

### 3. 原子力船

原子力船の国際寄港については、その特殊性から国内における取扱いとは異なる措置をとりうる途をひらいておくことが得策と考えられる。

### 4. 現行賠償法第20条の扱いについて

同条は削除し、無期限とする。

### 5. その他

#### (1) 原子力保険制度の改善

原子力施設内にある特定の財産について一定期間の付保が妥当な保険料で可能となるよう現行の原子力財産保険制度を改善することが望ましい。

#### (2) 賠償措置

施設の賠償措置と運搬の賠償措置とを一本化し、賠償措置額は施設の規模、行為の形態等の区分によらず一定額にすることが望ましい。

#### (3) 敷地内第三者財産および輸送手段の損害

賠償法の対象から除外する。

#### (4) 二事業者の近接原子炉等の扱い

相互の財産損害は、賠償法の対象から除外する。

この村田委員の意見の特徴は、「事業者の責任額は制限せず」にある。これについて、次のような説明があった（第8回議事録13頁）。

「安田」：村田委員に代わり説明したい。なお、本意見書は一つのたたき台として出したものであることを了解頂きたい。

○責任については、有限が望ましいが国内法制上および国民感情から考えて困難と考えるので責任制限は行わない。責任保険の50億円は10年の時の経過を考慮して保険の引受能力いっぱいまで引上げる。国家補償契約を責任保険の上にものせてヨーロッパなみの1億ドル位までとする。さらに、その上に現行の国の援助を行なう。

○従業員災害については……（以下略）

この意見書については、原研は、財産保険を付保していないが、それは「国

の財産だからかそれとも保険上の問題か」の質問があり（金沢）、国の財産だからであるとの回答があった（第8回議事録15頁）。

(オ) 莊村義雄（電気事業連合会副会長）等の意見

さらに、電気事業連合会副会長莊村義雄委員及び石田久市三菱原子力工業(株)常務取締役から連名で意見が提出された<sup>66)</sup>。

原子力損害賠償制度検討事項に関する意見

莊村委員

石田委員

1970. 7. 14

1. 現行損害賠償制度は制定当時から問題があり、電気事業者は賠償責任に関してきわめて不安定な立場におかれてきた。

一方、わが国の電力需要は急激な伸長を示してきたが、今後ともさらに一層の増加が予想される。この需要を賄うため、電気事業としては火力発電の立地難、公害問題等から、ますます原子力発電に依存せざるをえない実情にある。

2. 原子力発電をおこなうに当つて電気事業者は、安全性を第一として、施設面でも運転面でも、厳格な基準の下に安全確保に万全の努力をしている。

したがつて、原子力災害が起ることは万々ないと思つているが、しかし万一の場合に対処するため、国家が補償措置を講ずることは、益々増大する原子力発電の開発を遂行するために不可欠であると考ええる。

最近提出された全国原子力発電所在市町村協議会の請願書においても、万々起るかもしれない原子力災害に対して国家補償の確立が要望されている。

66) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル：1970. 6. 30～12. 1。



3. 以上の諸点に照し、現行制度は今日の事態に対応しえないものと考えるので、本制度の目的及び国際的な通念を考慮し、下記の点を電気事業者として要請したい。

(1) 国家補償制度を確立し、被災公衆の保護が確実におこなわれるようにされたい。これは最も必要な点であると考ええる。

なお、国家補償の金額は、各国の制度、条約と同じく約400億円が適当であろう。

(2) また、産業政策的見地からみて、原子力事業者に対する青天井の無限責任は酷に失する。

保険金額と国家補償額との合計額をもつて事業者の責任限度額とされたい。

この意見書について、石田芳穂委員（日本原子力発電(株)常務取締役）が次のように説明した（第8回議事録16頁）。

「石田（芳）：現在、石炭、石油等のエネルギー源にはそれぞれ問題があり、原子力に依存しなければならない状態にある。

②安全の確保については十分に努力するが原子力事故には想像できないこともあるだろうし、現行の賠償体制では不十分と思われる。

③原子力施設を作る場合、用地のことが問題となるが原子力関係市町村の要望の中にも固定資産税を全部市町村に欲しいことと並んで国家賠償の確立がある。我々としてもその方が原子炉を設置しやすい。

④そこで、責任保険を越す損害については、外国なみの400億円前後まで国家補償の制度を設けて欲しい。

⑤また無限責任は原子力事業者にとって少し苛酷ではないかと思うので責任保険プラス国家補償額のところで責任制限をあわせて考えて頂けると幸いである。」

これについて、科学技術庁側から国家補償の補償料について質問があった。それは、「上積みされた国家補償契約の補償料は現行の万分の5より上ることが予想される」が、そのことをどう考えるかである。これに対して、事業者側は現在程度で限度があると述べた。これに対して、有沢委員は、民間保険を国

が肩代りするのであるから民間保険程度になると述べた。我妻博士も、「保険の引受能力がないという理由なら（補償料は、保険料より……小柳注）安くはないだろう」と指摘し、現在の補償契約の補償料の水準よりも高くなることを示唆したが、議論はそれ以上深められずに終わった（第8回議事録19頁）。

(カ) 米田委員の意見

米田富士雄（株日本船主協会副会長）からも意見の提出があった<sup>67)</sup>。もっとも、これは、第8回の後に（提出期限を過ぎて）提出されたものであり、しかも内容は、極めて簡単なものであり、実質的に電気事業者等の意見と重複する。

昭和45年8月20日

科学技術庁原子力局  
政策課長竹谷源氏殿

原子力損害賠償制度検討専門委員会  
委員米田富士雄

原子力損害賠償制度改正案に関する意見

原子力損害賠償制度における事業者の責任制限及び賠償措置額の範囲は、

- (1) 保険契約に基づき填補される限度額
- (2) 保険契約による限度額以上ある一定額までは、国との有償補償契約
- (3) (2)を超過する損害賠償措置については、我が国の国民感情等を十分配慮し、国の予算を以て支弁する補償制度を設けること。

以上

第8回では、米田委員は、次のように述べた（第8回議事録17頁）。

「○賠償措置は村田委員の意見と同様に三種類（責任保険、国家補償および国の援助）の方法で措置する。

67) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8）原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル：1970. 6. 30～12. 1。

- 原子力船については、国際間の航海をするために陸上とは別の考え方が必要となろう。
- 従業員災害については、各企業に任すより労災でカバーしてもらいたい。この方が船員確保のため便利である。
- 原子力船の責任保険は運航経済上50億で押えて欲しい。」

ここで注目すべきは、原子力船の責任保険の金額について「経済上50億円」としたことである。これは、「採算を考えた」ためである。「原子力船は無限責任でよいのか。」という質問(谷川)に対しては、「360億円をこえる損害についての補償は我国の国民感情等から必要な場合国の予算において支弁することとし、事業者(船主)は責任を負わないようにすべきである。(注)閉会後提出された意見書による)」との応酬があった(第8回議事録18頁)。

以上のように、第8回会議では、議論は十分に深められずに終わった。

## (5) 第9回会議

第9回会議以降の特徴は、まずその議事録のボリュームである。第1回から第14回までの議事録は、第1回(開催時間(以下同様)2時間)全9頁、第2回(2時間)全10頁、第3回(2時間)全13頁、第4回(2時間)全14頁、第5回(2時間)全17頁、第6回(2時間)全8頁、第7回(2時間)全13頁、第8回(2時間)全20頁、第9回(2時間)全59頁、第10回(3時間)全67頁、第11回(3時間)全77頁、第12回(3時間)全43頁、第13回(3時間半)全125頁、第14回(3時間)全60頁となっている。第1回から第9回まではいずれも2時間の開催時間であるから、発言分量にそれ程大きな変化があったとは考えにくい。第9回以降の議事録は、要点筆記から実質上の速記に近いものになり、また恐らくは会議自体の開催時間も延長されたと考えられる。議事録の詳細化は、議論の内容をよく伝えるというよい面があるが、その反面、話し言葉のままをとったために、あれこれと話題が飛び、趣旨をつかみにくいという問題もある<sup>(68)</sup>。

---

68) このような変化が起った理由は、第10回議事録11頁「我妻」：……それから、私

## ア. 「答申の骨子(案)」

第9回に提出されたのが、「答申の骨子(案)」<sup>69)</sup>である。それは、次の内容である。

資料第9-1号

## 答申の骨子(案)

45.9.25

原子力局

わが国の原子力損害賠償制度については、昭和36年に「原子力損害の賠償に関する法律」および「原子力損害賠償補償契約に関する法律」が制定されて以来、すでに10年近くを経過している。この間において

(1) わが国の原子力船「むつ」の就航が近く実現するとともに、外国とわが国との原子力損害賠償制度の相違が外国原子力船の本邦寄港の障害となつていること。

(2) 発電用原子炉の運転が昭和40年に開始されて以来、続々と原子力発電所の建設、運転が進められ、また、これに伴つて、使用済燃料を含む核燃料物質の運搬がひんばんに行われるようになってきていること。

(3) 原子力損害賠償に関する諸条約が採択され、このうちパリ条約は一昨年4月に発効するとともに、とくに欧州諸国においては、国内法制との調整を図りつつ、諸条約に合致させる方向で賠償制度の整備に努力していること。

等の新しい事態が生じてきている。

したがつて、このような内外の事情の変化に対処するため、現行原子力

は耳が悪くて皆さんのご発言のみんなは聞こえないが、議事録を拝見してみますと、先に行ったここの空気は責任制限だったとおっしゃるのですけれども、私はそうはとっていない。」などの発言にあると小柳は考えている。議事録の重要性が増大し、どのような発言があったかを忠実に反映させようとしたものと考えられる。

69) 『我妻栄関係文書目録』120頁「【13】原子力①4補償関係3. 災害補償専門部会関係8) 原子力災害補償専門部会答申作成資料」ファイル: 1970. 6. 30~12. 1。

損害賠償制度全般にわたって改善を要する諸点および改善方策について慎重に検討した結果、次のような結論を得た。

#### I 国の援助および補償契約に関する規定

昭和47年初頭以降に運転を開始する原子力施設についても、現行原子力損害賠償法第10条（補償契約）および第16条（国の援助）の規定を存続させることが必要である。

#### II 陸上原子力施設

諸外国の法制および諸条約の例にならい、原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限することが望ましいとの意見もあつたが、現時点では、わが国の事情からみて適当でなく、現行法どおり、責任制限をしないものとする。

また、原子力事業者の損害賠償措置については、責任保険金額をこえる損害につき、新たに国家補償制度を導入する必要があるとの意見も強かつたが、わが国の場合、現行法制定以来、国家補償の導入を必要とするような事情の変更があつたとは、認められないので、この点についての改正は必要ないものとする。しかしながら、賠償措置額については、民間保険市場の引受能力を勘案して 億円まで引き上げるとともに、万一賠償措置額をこえる損害が発生した場合には、被害者の保護を図り、原子力事業の健全な発展を阻害することのないよう原子力事業者に対し、国が援助の規定を十分に活用し、援助措置を講ずることが必要である。

#### III 原子力船

別紙

#### IV 従業員災害

従業員に対する損害の補償は、まず労働災害補償保険制度（原子力船については、船員保険制度）で行ない、これで填補されない損害に限り、原子力事業者は、原子力損害賠償法による損害賠償責任を負い、損害賠償措置から支払うものとする。

#### V 損害賠償責任保険の填補範囲の拡大

現在、補償契約により填補されている原子力事業者の通知義務違反に係

る原子力損害については、事後に返還することを前提に、責任保険契約により填補するものとする。

(別紙)

考え方1 原子力船の国際運航等その特殊性にかんがみ、原子力船条約等を参考に、原子力船一般について、内外の原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限し、その額まで当該原子力事業者に対し責任保険契約および補償契約(外国の原子力船については、これに準ずる措置)により損害賠償措置を講じさせるものとする。

また、万一責任制限額をこえる損害が発生した場合の国内の被害者の救済については、別途考慮するものとする。

なお、わが国の原子力船が外国に就航する場合には、当該国と協定等で合意した額まで上記の損害賠償措置を講じておくこととする。

考え方2 わが国の原子力船の損害賠償責任および損害賠償措置については、陸上原子力施設と同様とするが、外国原子力船の本邦寄港の場合に限り、相互主義の建前より、当該国と協定により合意した額で、当該原子力船運航者の損害賠償責任を制限し、その額までの確実な措置を講じなければならないものとする。

また、外国の原子力船の本邦寄港等に伴い、万一責任制限額をこえる損害が発生した場合の国内の被害者の救済については、別途考慮するものとする。

なお、わが国の原子力船が外国に就航する場合には、当該国と協定等で合意した額までの損害賠償措置を講じておくこととする。

## イ. 事務局による「答申の骨子(案)」説明

以上の「答申の骨子(案)」について、事務局(竹谷源氏科学技術庁原子力局政策課長)より説明があった。

「……次に答申の骨子(案)の実質的内容についての補足説明をいたしますと、

## II (陸上原子力施設) について

責任制限については、今迄各界の御意見もありましたけれども現在の段階で考えると種々の実際的な問題があるのではないかと。つまり、現在原子炉が続々できており、各地にも立地が計画されている段階でその立地の円滑化を図るためには、やはり業者の段階以上に核アレルギーというものがなお強く住民感情にあるという現実から責任を制限することは妥当ではないのではないかとという現実的な理由から、現行どおりにするというものであります。

国家補償制度の導入についても、これを行なうべきだという御意見がかなり強くありましたが、実際問題として賠償法制定後約10年経過し、その間原子力発電が相当でき、実際に原子力発電所を建設する際に国家補償制度がないとの理由で建設に非常に支障をきたしたということにはなかつたし、或いはまた、原子力発電所を設置する場合に、地元側がこの制度がないと非常に困るんだという事情がなかつたので、このような現実をふまえて考えればことさらに今この制度を導入する必要はないのではないかと。

○措置額については、保険会社の引受能力が若干増加する段階では引上げる必要があると思われるので若干引上げるものであります。もちろん過去10年間の物価等の上昇も措置額の引上げの理由であります。

## IV (従業員災害) について

労災保険または船員保険で填補されない量(給付基礎日額の約40%分)および質(慰謝料および相当の因果関係が立証された場合の不妊等)を対象としようとするものであります。

なおこの点については外国ではイギリス等がこのようになっております。

## V (原子力船) について

まずVを別紙とした理由につきましては、これは答案の骨子には入らないものであり、資料として検討していただくという前提で御議論いただきたい。

その理由は、船舶については陸上施設と異なり国際関係を考慮する必要があり、なかなか難しい問題を我々どう解決すべきか非常に苦慮しまして、正直いってどうして良いか判らない問題です。ただ現在一応考えられる最善の二つの方法があり、ここに提示したわけであります。

考え方1. は原子力船条約を参考にするという考え方であり、現在批准国は少ないが将来加盟国もどんどんでくると考えられますしあるいは日本も加盟を検討する時も近いのではないかという前提でございます。ここで原子力船を陸上と切離し、本邦原子力船については〇億円の保険プラス責任制限額である360億円と保険金額の〇億円の差額の補償契約を講ずることとし、外国原子力船については協定により360億円以上の額で責任制限をし、かつ、その額の措置を義務付けるものであります。なお、責任制限額をこえる損害についての「救済」は賠償法明記するというのではなく、別の法律または他の措置によつて、いずれにしろ救済を考慮するのだという考えであります。

考え方2. これは原子力船を国内船と外国船とに分けて考える考え方であります。国内原子力船については外国に行く場合を除き、陸上施設と同じ扱いをすることとし、外国原子力船の本邦寄港については、その国際性を考慮して有限責任とするものであり、その内容については考え方1. と同様にしようとするものであります。」(第9回議事録4頁以下)。

原子力船の扱いについては、次のようになる。

		考え方1 (国内船と海外船で区別なし)	考え方2 (原子力船を国内船と外国船とに分ける)
国内原子力船	日本国内寄港	内外の原子力事業者の損害賠償責任を一定の額で制限する。その額まで当該原子力事業者に対し責任保険契約および補償契約(外国の原子力船は、これに準ずる措置)により損害賠償措置を講ずる。国内寄港は、それを超えた損害は別途考慮する。	陸上施設と同様(無限責任+政府の援助)
	海外寄港		有限責任(寄港先国により金額は異なる措置)
海外原子力船	日本国内寄港		有限責任(協定により合意した額で、当該原子力船運航者の損害賠償責任を制限しつつその額までの確実な措置)。さらにそれを超えた損害は「別途考慮」

## ウ. 事業者無限責任への批判

以上の事務局側からの説明に対して、原子力船について考え方1を支持する議論(米田富士雄日本船主協会副会長(「国際的な条約に沿って行く」)、内古閑寅太郎日本原子力船開発事業団専務理(考え方2の「青天井ではやりにく」



い)の後(第9回議事録10頁)、骨子案の事業者無限責任(の継続)に対する批判が登場した。

(ア) 審議経過無視

莊村義雄電気事業連合会副会長は、次のように述べ、骨子(案)がこれまでの審議の流れを無視して事務局の考え方で作られている、「委員会の答申というものはすべての意見を入れて8回迄討議して来た空気をまげてはいけないうのだと私は思う」、骨子(案)は審議会の役割である『独立の意見を答申することと矛盾する、と批判した(第9回議事録11頁)<sup>70)</sup>。

これに対して、事務局側は、「ドラスチック」なものを出したがそれは専門部会での議論のためであり、事務局が答申を主導するわけではないと述べた。

---

70) 「莊村：船については、まだあろうかと存じますが、陸上施設について、答申の骨子(案)では、責任を一定の額で制限することが望ましいとの意見もあったが、<sup>(マ)</sup>……責任制限をしないものとする」という案になっておりますけれども今迄8回までやりました専門部会の空気は逆で、こうじゃなかったのではないかと私は思っているのであります。

これは事務局の考え方がでているものと思います。答申とはこんなことで良いものでありますか。答申とは一本にまとまれば良いのですが一本にまとまらなければそれは少数意見としてつけて答申するのが筋でありまして、行政が関与してそれはそれで行ってくれということはどういうものだろうか。そういう答申はありましようか。私は今迄いろいろの審議会の委員になっておりますが、委員会独立の意見を答申するというのが筋であって、従ってこれもそうすべきである。しかしながらこれを実現するにはいろいろ問題がございましょう。それを私は理解しないわけではございませんけれども委員会の答申というものはすべての意見を入れて8回迄討議して来た空気をまげてはいけないうのだと私は思うのであります。

こういう形を採ったのは遺憾であります。

これでは今迄何ん<sup>(マ)</sup>のために8回に亘り審議をしていたか。外国に何ん<sup>(マ)</sup>のために見に行ってきたかという疑念を持つものであります。いろいろお考えもございましょうけれども私共は外国、特にアメリカ、西ドイツ並にしてほしいと言っておるのであります。この点御意見をいただきたい。

事務局の案でこういうものをまとめることは到底できがたいと思います。」

また、我妻部会長も同様の見解であった(第9回議事録13頁)<sup>71)</sup>。

(イ) 責任制限は実質的住民保護・原子力産業保護

a. 金沢教授

金沢良雄東京大学教授は、事務局案について陸上施設の原子力事業者を無限責任とするのは住民保護を目的としていると確認した後に、それは当てはまらない場合があり、逆に有限責任としつつ国家補償を導入した方が住民保護になりうると述べた(第9回議事録16頁)。その理由は、①責任無制限としても賠償資金の実質的な裏付けを欠くおそれがある、②これに対して責任制限をして一定の額まで国家補償義務付けをすれば賠償資金の実質的な裏付けを与える、③責任制限は原子力産業保護になる、④原子力船について何らかの責任制限を設けるのであるから、陸上施設でも同様に考えるべきであるなどである<sup>72)</sup>。

71) 「大坂」：事務局の案で、これで結構ですということでもまとめていただくつもりはございませんで、一応陸上につきましては結論が専門部会での意見と若干違っているかも知れませんが、その点は今御指摘のとおりではありますけれども今日この案について我々は反対だということで、この場で議論していただいて、更にこう直すべきだということでしたら御議論いただくために、むしろ、事務局がドラスタックなものを出して、これでは徹底的にダメだということになるか、あるいは、まあこんなところだろうということになるか、その辺お決めいただくために、あえて出したものであります。

「我妻」：今事務局で申したような趣旨でできておりますから、どうぞこれがままとったものと考えずに御意見を自由に述べてほしい。」

72) 「金沢」：案をみまして陸上施設については従業員災害等の問題を除き現行法維持であるという考え方だと思いますが、その理由は主として青天井が住民の保護になるというのが主な理由になっていると思うがそうですか。

「竹谷」：おっしゃるとおりでございます。

「金沢」：だとすれば、ひとつの理くつとしまして原子力船の場合、外国船が寄港し、考え方1によればそれは有限責任で、制限額を超過する場合は別途考慮するとあるが、住民被害者からみれば国内の陸上炉と外国船の原子炉とのバランスをどういう風に考えられるのか一寸おうかがいしておきたい。

この指摘について、原子力事業者の側から石田久市（三菱原子力工業(株)常務取締役）委員も、金沢委員の発言に同調しつつ、「先程金沢先生がおっしゃったように……答申の骨子については事情は判るのですが制限をもう一度考えていただく必要はないかと思うっております」と述べた（第9回議事録24頁）。

#### b. 谷川教授

谷川久成蹊大学教授は、①船の場合では責任制限が伝統であり、今回の提案は責任金額を上げることで事業者責任は厳格化することになるが、陸上施設で

---

竹谷：考え方1, 2とも外国船の場合、制限額以上の損害が発生したら別途考慮するということになる。具体的にどういう措置にするかということについてははっきりした考えはないんですけども、やはり住民に対し何らかの措置は必要であると考えます。

金沢：そうすれば陸上施設を有限としても同じではないか。この点どういう風に考えられるのでしょうか。

竹谷：それは結局、陸上施設並みということになりますと、現在法律により措置額以上の損害は政府が援助することになるのでありますが、もし有限にすると援助または救済の規定がそのまま働かざるかということがかなり疑問となります。従って、何らかの措置が必要になります。

金沢：私がいっていることは陸上においてもむしろ有限しておく方が実質的に被害者の保護になるのではないかと、という気持があるわけであります。青天井は保護が厚いように見えるのですが、実際の裏付けがないと絵に書いたモチである。片や原子力事業の保護育成ということで有限責任制度ということが考えられ、時に無過失責任、責任の集中という強い責任を負わされる反面、責任を制限し、同時にそれはその額までの実弾を用意するのだということと実質的に住民保護に厚くなることだと思う。そういうことを考えると青天井は必ずしも被害者の保護にならないという感じがする。先程も話しにありましたが、国家補償は住民の要求となっていないという意見がありましたが、住民の意識というものが、そこまで、すなわち賠償制度に対するものの考え方がそままでいっているのかいないのかということにもかかってくると思われるのですが、地元からもそういう声がないから必要がないという考え方で良いものか。実質的に被害者の保護を考える立場に立って我々は考えて行かねばならぬと思うわけであります。結論的には、庄村委員と同じく有限責任、国家補償をはっきりするということが基本的に望ましいと思っているわけであります。」

は民法の原則は責任制限がない青天井であり、そこで責任制限を設けるのは方向が逆になると指摘しつつ、②「非常に中身の濃いものに高いところで責任制限をする」制度は、被害者の保護になりうる、③責任制限の有無と直接の関係はないが、破産制度に似た基金を作ることにより、賠償資金の被害者（とりわけ後発障害被害者）への公平な配分に有益であるとして、「陸上施設については、責任制限を設けたうえで制度を考えたほうがいいのではないかと。船と同じように考えていったほうが被害者にとっても実質的にいいものになるのではないかと。」と論じた（第9回議事録29頁<sup>73)</sup>。なお、原子力船についての発言は後述）。

73) 「谷川」：陸上施設と船との相違は、船の場合は伝統的に船主の責任が制限されている。その場合に無過失責任で責任の制限額を上げるということは現行の制度より責任を厳しくすることになってくるわけですが、陸上の場合、責任制限を設けるということは、民法の原則からいっても青天井になっているところを押えるということになり、方向がちがってくる〔下線部は小柳〕のでそこに考え方の違いが出てくる可能性がある。そうはいっても、私は陸上施設について青天井でいいと考えているのかという点必ずしもそうではないので、金沢先生もおっしゃいましたように、非常に中身の濃いところで高い所で責任制限をしそこまでは完全に確保されるということであれば、むしろその方が被害者の保護のためにいいのではないかと〔下線部は小柳〕ということと、それからもう一つ、これは直接責任制限を設けるべきだということにつながるわけではない〔下線部は小柳〕が責任制限を設けなくて一方に強制保険および補償契約という措置をやった場合、現行法でもその問題を含んでいるが、被害者への分配の問題において被害者間の公平がはかられない危険性があるのではないかと。先に執行していったものがとりやすいところから中身のこいものをとってしまう。しかも時効期間が非常に長い。後発障害が後から出てくる可能性がある。後から損害を受けた被害者は、もうすでに取りつくされてい一般財産のほうにかかってゆく。又場合によってはかかかってゆく財産がない場合も考えられるわけで、そういう点からいえば必ずしも被害者の中でのバランスが保たれないのではないかと。

これが責任制限をとりますと、損害賠償の基金を特別財産とし、特別財産の中で平等分配を考えますし、それから長期間の時効があれば、その分に見合って分配において留保するという手続きも可能になってくる。

青天井ですと保険から支払われるファンドというものについて留保というものを含むことはできなくなる。それから分配の過程において、リミテーションファンド

(ウ) 審議会役割論（義務的国家補償提言）

石田芳穂委員（日本原子力発電(株)常務取締役）<sup>74)</sup>は、骨子案には反対であると述べた。その理由は必ずしも明らかではないが、骨子案は原状維持に過ぎるのであり、国家補償が必要であり、その実現可能性の問題をさしあたり別にして、委員会は国家補償導入論を答申すべきであるという趣旨であった（第9回議事録44頁）<sup>75)</sup>。

---

というものをつくっておけば被害者は全部そこにかかれ、一般財産への執行ときりはなしていくということが可能になる。仮りにファンドがあっても青天井ということになっていると、一般財産と特別財産との区別ができないので執行の問題ではどちらでも良いという問題がでてくる。そのへんのところをどういうふう措置するかという困難な問題を伴うのではないか。

責任制限をした場合のやり方というのは一方、船のほうで伝統的なやり方ができていますし、同じような考え方は破産法の考え方の中でも示されている。こういうものを手続的にどう考えるか。手続的にほうっておいて、早い者勝ちということしていくのも一つの割りきり方だと思いますが、その点一つ問題がありはしないか。

もう一つの問題は、責任制限を設けた場合、船の場合は事故主義をとりまして一つの責任制限は一回の事故あるいは一連の事故についてそのリミテーションという考え方をとっています。そうすると常に事故毎に払われる中身を用意しておけということになるわけで、ところが陸上のほうは従来の制度をそのまま引継ぎますと、責任の方は青天井である。措置額を引上げてみたけれど、その措置額はその原子炉について一生の措置だということになると、何回も事故が起これば中身がどんどん減ってゆくという問題が起ってくる。リミテーションを考えまないと責任は青天井だから減っていてもかまわないということになるかも知れませんが、そのへんのところをどう結びつけて考えるか。こういう問題を一応考えて見なければいけないのではないかという気がする。陸上施設については、責任制限を設けたうえで制度を考えたい方がいいのではないか。船と同じように考えていったほうが被害者にとっても実質的にいいものになるのではないか。]

74) 石田芳穂委員は、当初からの委員ではなく、第7回から参加した委員であるが、積極的に発言をしている。

75) 「石田（芳）：陸上施設のことに関しまして、ここに書いてある答申の骨子につきましては先ほど荘村さんがおっしゃいましたように私も反対でございます。と申

## (エ) 《責任制限は将来の方向》論(内閣法制局委員)

荒井勇(内閣法制局第三部長)は、骨子案支持を前提としつつ、責任制限を将来の方向とする意見を展開した(第9回議事録46頁)<sup>76)</sup>。その内容は、①「ざん定的に延ばすという骨子に書いてあるものを考えるのが現実的」である。②答申において陸上原子炉について「将来の問題として責任制限を設けることは望ましいのではないかと、ということを経験委員会として言ったらいい」、③とはいえ、「今の国民感情」、「当面原子力発電の拡充という要請に実態的に答えることができる」か、「財政的負担というものがどういう形で、最終的に処

---

しますのは、この委員会は最初の趣旨にかいてありますように、法律ができてから8年もたつて、いろいろの事情も変わったがどういうふうにしたらよいかという将来の問題を考えるための委員会である。ここに書いてある骨子案は国家補償はいたしませんよ、責任は青天井ですよ。期限だけは伸ばしますよ。これじゃちょっとかわいそうだから措置額をちょっと上げてやろうかというだけの内容です。しかも先程事務当局の説明を聞きますと、国家補償制度がなくとも土地が買えたのではないかと、それから今まで買ったものについては今まで無限責任であったものを、有限責任にしたら今まで買ったやつからおかしく思うではないかと全て過去のことをおっしゃっているのです。

我々は今迄非常に苦労して土地を確保してきたのであります。今迄せいぜい電力会社の土地を入れても10ヶ所です。今後何千万キロとやっていくためには、ますます土地を手配しなければならない。しかも最近、やや風潮的な公害問題がありましてますます難しくなっているときに、将来どうしたらよいかということをもう少し真剣に考えていただきたい。

ただ国会もありますし、予算の関係もありますから、案を出しても通るということはなかなか難しいことは思いますけれども、やはり真剣に考えて、そして我々の意見、皆さんの意見はここに書かれている骨子とは違った意見が出されているのでありますから、それを表に出して努力していただきたい。

結局、通らない場合はやむを得ないと思いますけれども、その努力だけはして戴きたいというのを願いたい。]

76) 「**荒井**」：陸上の原子炉の場合、責任制限をするかしないかという問題は、国際的な大きな流れからみて、将来の問題として責任制限を設けることは望ましいのではないかと、ということを経験委員会として言ったらいい。しかし、当面46年12月で

理されるかということとは判らない」ので、責任制限は当面実現不可能と思う。  
④原子力船については、「船の国際性から一歩先に有限責任というものを今回とるというのも一つの考え方」である。

以上の荒井法制局部長の発言の趣旨をどう考えるべきか、とりわけ《陸上施設事業者の有限責任を将来の方向》との位置づけをどうとるべきかについて、リップサービス論と真剣な議論との二つの解釈が可能である。リップサービス論とは、事務局が提出した骨子案を支持しつつ、責任制限論について、議論としては成り立ちうるというリップサービスをして、責任制限論者の「顔を立たせた」と解釈するものである<sup>77)</sup>。真剣な議論とは、より積極的に、責任制限を將

---

期限が切れる時に特に今の国民感情から言って、責任制限をうまく納得させることができるかということあるいは当面原子力発電の拡充という要請に実態的に答えることができるというあるいは財政的負担というものがどういう形で、最終的に処理されるかということとは判らないけれども、当面のところまずまず10年近く無事にやってきた。延長の期間についても骨子では何も書いていないので、10年やってきたので10年延ばすけれども、それで最終的に固定するのではなくて、たとえば、責任制限なら責任制限という方向で、世界的あるいは先進国の流れというものを日本も乗るべく努力すべきとか、そういう問題として残しながら、財政的には10年なら10年延ばして、現在、措置をするということなら、今迄の専門部会の討議はむだにはならなかったと思う。8回もやったけどさっぱり骨子に載っていないのではないかということにはならない。ざん定的に延ばすという骨子に書いてあるものを考えるのが現実的ではないだろうか。

しかし、国内の問題として、一部の委員の人から言われたような、専門部会の意見なり方向なりというものが、まとめ方としてはいいのではないかというような感じが、実はした。それから船について1案、2案ということは、考え方としては判らない訳ではないが、全体的な将来の方向として、むしろ有限責任を考えるのだということについては、船の国際性から一歩先に有限責任というものを今回とるというのも一つの考え方だろうと思います。」

77) 森田朗『会議の政治学Ⅱ』（滋学社、2014年）は、次のように述べる。

「有利になり、論争に勝ちそうな側は、「そうれみろ、俺たちのいうことが正しいことは、そちらも認めざるをえないではないか。」と思いながらも、それを露骨に口に出して、相手を徹底抗戦に追い込んで、かえって勝利への道

来の方向として認めようというものである。もっとも、この場合でも、国民感情および国家補償の問題が解決されない限り難しいことになる。また、憲法問題（責任制限は、賠償額制限になり、そのことは、被害者の財産権を侵害することにならないか）という隠された論点への言及がない点は、注目される。

(オ) 陸上施設と原子力船とのアンバランス論（法務省委員等）

これに続けて、法務省から「清水（代理）」が、発言した<sup>78)</sup>。発言者の「清水」は、経歴から考えて、清水湛（後に、法務省民事局長・広島高裁長官等歴任）ではないかと推測される。ところで、清水は、民事局長代理であり、本人に代わり踏み込んだ発言をなし得るのかという問題がある。発言の内容は、陸上施設を無限とした場合に原子力船を有限とすればバランスが問題になる、今後更に検討が必要であるというものである（第9回議事録49頁<sup>79)</sup>。

---

が遠のくことになりかねない。むしろ自分たちにとって痛みのない譲歩策は飲んで、相手の「顔」を立て、円満な合意を目指すことになる」。(94頁)。

「追う方は、「△△委員にもご理解いただけたようで感謝いたします。現時点では、この案がベストと思われませんが、将来的にはさらに検討してよりよい案を考えて行くことが必要だと思えます。」といえ、この件は、ほぼ落着いたと考えてよいただろう。」(96頁)。

森田教授が指摘するように、審議会においては、事務局（又は座長）の意向、会議参加者の議論の説得力、会議における多数派形成が重要であるが、それぞれ独立変数となりうる。理想的なのは、事務局（及び座長）の意向に適した考え方が、審議の過程で説得力がある（又は正しい）ものとなり、そしてそれが審議会の多数を支配し、少数派もそれに納得するというものであろうが、それは約束されていない。また、そうして得られた結論に基づく政策や法律が予定通り有益なものかも不明である。

78) 小柳は、順番になされたこの発言は、自発的なものというよりも、座長に慫慂されてのものではないかと推測している。

79) 「清水」：法務省でも、原子力船と陸上施設のアンバランスということが問題にありまして、その扱いの違いにつきまして、理論的な根拠があるのか、あるいは現実政策的に、陸上施設についての補償措置額をもっと上げて、国が有限責任とするということが、将来においては望ましいにしても現実政策的に、現段階でできないと



「原子力船と陸上施設のアンバランスということが問題にありまして、その扱いの違いにつきまして、理論的な根拠があるのか、あるいは現実政策的に、陸上施設についての補償措置額をもっと上げて、国が有限責任とするということが、将来においては望ましいにしても現実政策的に、現段階でできないというのが、必ずしもはっ

---

いうのが、必ずしもはっきりしない。その辺をもう少し詰めてみる必要があるのではないかとということが結論的に出てきたわけでありまして。……（以下、原子力船問題）……法務省としては、政策的にどちら（原子力船の考え方1と考え方2……小柳注）の方が良いかということ、一概に言えないことで、科学技術庁の考え方に対してはある程度のアンバランスはこの際、目をつぶるということであると思います。最終的には、私共の結論も出ているわけではございませんけれども、もう少しこの辺の問題、理論的には詰めの問題、そして原子力船についての有限責任については、陸上施設についても、もっと措置額を上げて有限責任とすることが、実際不可能であることかどうか、ということをもっと検討する必要があるのではないかと、という気がします。考え方1、考え方2、これは全く違っていて、これで将来を決めるといような感じを受けるわけですが、理論的に国内法制として現実的にみまます場合に、考え方2の方がスッキリはする。しかしながら、せっかく船について、360億というような損害賠償措置を講ずるとい非常に進んだ考え方を採ろうという段階で、それを国内的に引下げてしまうということは、これは先程どなたかの委員の発言にもございましたように青天井とすることが被害者救済になるようでありながら、実質的には絵に書いたもちであるというようなことでありますので、考え方2はすぐにはとれないのではないかと。当面のところ、非常にアンバランスという感じはあるけれども将来の課題として、将来陸上については措置額をもっと引上げて、有限責任という形で、被害の救済を図るということでは有限責任必ずしも被害者の救済にはならないということではないという考え方で当面の現実的な問題としては、考え方1を採るということも考えられる。法務省としては、政策的にどちらの方が良いかということ、一概に言えないことで、科学技術庁の考え方に対してはある程度のアンバランスはこの際、目をつぶるということであると思います。最終的には、私共の結論も出ているわけではございませんけれども、もう少しこの辺の問題、理論的な詰めの問題、そして原子力船についての有限責任については、陸上施設についても、もっと措置額を上げて有限責任とすることが実際不可能であるのかどうか、ということをもっと検討する必要があるのではないかと、という気がします。」

きりしない。その辺をもう少し詰めてみる必要があるのではないか。

「科学技術庁の考え方に対してはある程度アンバランスはこの際、目をつぶるといふことであると思います。最終的には、私共の結論も出ているわけではございませんけれども、もう少しこの辺の問題、理論的な詰めの問題、そして原子力船についての有限責任については、陸上施設についても、もっと措置額を上げて有限責任とすることが実際不可能であるのかどうか、ということをもっと検討する必要があるのではないか」。

以上の法務省委員による《陸上施設無限責任・船有限責任はアンバランス》という指摘を受けて、石田久市三菱原子力工業(株)常務取締役が発言した(第9回議事録52頁)。その趣旨は、船の有限責任を前提として、陸上施設も有限責任としないと筋が通らないというところにあった。より具体的には、船と陸上施設のアンバランスは、議論の種を作るものであり、適当でない、船を有限責任とするのであれば、陸上施設について無限責任とする理論的根拠はない、よって、陸上施設者無限責任とするための説明が必要である(「陸上施設については無限にするという理論的根拠がないとすれば、ここに、もっと表現上、説得力のあるのが必要になってくる」)、というものである<sup>80)</sup>。

#### (カ) 科学技術庁による陸上施設事業者無限責任論

これに対して、科学技術庁原子力局大坂保男次長(昭和45年7月1日付で政策課長から原子力局次長に昇進、なお、後任の政策課長は竹谷源氏通商産業省事務官<sup>81)</sup>)は、次のように、陸上施設無限責任論は現実的な選択であると述べ

---

80) 「船が有限責任であり、陸上施設が無限責任だというふうなことに、もし、なりますと、具体的に言っても、現実“むつ市”の人たちが、360億円で結構だということになりますかどうか、その辺の具体的な影響を考えると、この問題は相当国内的に議論の種をつくるのではないか。もし、そういうことにしましたら、陸上施設については無限にするという理論的根拠がないとすれば、ここに、もっと表現上、説得力のあるのが必要になってくるのではないか。」

81) 「人事異動(45年7月)」<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V15/N08/197011V15N08.html>

た(第9回議事録52頁)。

その内容は、陸上施設を有限責任にすることは将来の課題である、しかし、陸上施設について単純に有限責任にすることは公害企業批判が「うるさい」現在は難しい、また、責任制限をしないで国家補償、たとえば適当な額360億円とか400億円とかをいれるということは論理的におかしい、陸上施設有限責任は現実的に導入が困難である、陸上施設無限責任・船有限責任というのは論理的にはアンバランスになるし、また船有限責任論で「むつ市」住民等が納得するかは明らかでない、しかし、事故の場合には別途考慮とすれば何とかなりうる<sup>82)</sup>。

---

82) 「それでは、一応お答えいたしますと、陸上施設を無限〔責任……小柳注〕にしたら良からうという考え方の根拠は、先ほど、(竹谷……小柳注) 政策課長から冒頭ご説明いたしましたように、将来の問題として、しかし、莊村さんからご批判がありましたように、せっかく外国に行って、何を見て来たんだということでもありましたが、たしかに諸外国等条約等も、有限責任、国家補償をとっております。従って、日本におきましても、大蔵省の考え方によりますが、主たる問題としては、有限責任、国家補償というのは将来の課題だと思いますが、従がいてあり方としましては、そういう考え方もできますし、又そういう方が原子力産業の健全な発展に役立つと私も思います。ただ現実の問題といたしましては、先程石田委員からのご指摘がありましたように、360億円で地元がいいと言わないということが同じように陸上施設についてもありまして、それで責任制限をすることが公害がうるさい時に言い出せるものではないというのが私どもの考え方の根拠です(ママ「。」脱か?) そうしますと責任制限と責任制限までの臨時の賠償措置ということになりますけれど、責任制限をしないで国家補償、たとえば適当な額360億円とか400億円とかをいれるということは論理的におかしい、ということから一応無限責任で国家補償の導入はしないという現時点での妥協の案になっております。

ただ、只今ご指摘のありましたように360億円では、反対に船については、むつ市民が納得するかどうか、ということは確かに私ども問題だと思っております。従がいて、船については堂々とまかり通って地元民が何も文句を言わないという自信はありませんけれども、その辺は船の特殊性、それに万一事故が起きた場合には別途考慮するとありますけれども、何らかのコミットメントを与えてご理解いただくよう努力してゆきたいと思っております。

そのへんについては陸上と船とのアンバランスはいくら説明しても、いずれにし

以上の事務局の説明では、とりわけ問題になる陸上施設無限責任の維持の根拠として、次のような公害企業への批判があることが重要である。そして、その背後には、義務的国家補償に消極的な大蔵省の姿勢があったと考えられる。

「それで責任制限をすることが公害がうるさい時に言い出せるものではないというのが私どもの考え方の根拠です」

(※) 陸上施設と船とのバランス論（大蔵省委員対保険会社委員）

陸上施設と船の賠償措置についてのバランス論については更に、保険会社委員（長崎委員）と大蔵省委員（海原，大蔵省主計局主計官海原公輝と推定される。）との間で議論があった（第9回議事録55頁）。保険会社委員（長崎委員）は、船については国際的見地から他の国と歩調を合せないとうまく行かない、船は考え方1が実際的である、陸上についても国際的潮流に従うべきであると述べた。これに対して、大蔵省委員は、海外について360億円分の国家補償があることについて、海外旅行保険として説明した（「50億円では〔海外の港に……小柳注〕入れてくれないという実態がある。たとえば、どこかの国が600億円だと言ったら、360億円でいいかどうか。従いまして我々の考え方は、たとえば海外旅行保険だ。皆さんは保険に入っているけれども海外渡航に伴って別途保険に加入するという考え方がとれるのではないか」）。

「考え方2」案は、「原子力船を国内船と外国船とに分けて考える考え方」であるが、大蔵省の意図は、日本の原子力船について海外寄港時に一種の特別扱いをするものである（「海外渡航に伴って別途保険に加入」，なお、日本の原子力船の日本寄港については、陸上施設と同様の措置をとる。）。また、海外原子力船の日本寄港時にも特別扱いをするが、これは日本の措置よりも被害者保護が手厚いことが想定されており、それほどの問題はない。

---

でも我々はことが解決したとか割りきっていうわけではございませんで、依然として問題は残るわけでございますけれども、現実の妥協としてこんなところではないかというのがこの提案でございます。」

(ク) 我妻部会長の説明

以上の議論の後、我妻部会長が、骨子案について補足的説明を行った(第9回議事録57頁)。その内容は、次のとおりである<sup>83)</sup>。自分としては、骨子案に固執するものではない。自分は、原子力事業者無限責任について議論を期待していたが、これまでの8回ではかならずしも無限責任への批判は強くない、「第1回の委員会」(昭和33年設置の原子力災害補償専門部会)の時に比べても、現在の委員会では事業者有限責任論の強い主張がない。そこで、あえて、無限責任維持の案を作ってみたところ、これへの批判が登場した。その意味では自分の期待は的中した。なお、無限責任維持の委員の発言もそれほど強力なもの

---

83) 「どうもいろいろありがとうございました。この骨子案について、最後に、次長〔大坂原子力局次長〕が説明しましたように、「我々はこう考えるのがよいのではないかと思った」と言ったのはちょっと言い過ぎたと私は思います。こういう骨子案というものを作って皆さんに差し上げ資料に供するというには私にも責任がある。

ただし、8回にもわたって、いろいろなご意見を伺いましたけれども、なかなかまとまりません。ことにいろいろと循環し、こっちを、こうすればこちらはこうなるという関係になっているものですから、なかなかまとまらない。それで、皆さんのご意見を参考にしながら、一方の意見を書いてみた。そうすると恐らく皆さんはここはこれではおかしいとはっきりおっしゃるのではないか。それを伺ったうえで、一つの案を作ろうというのを私も考えていたわけです。今日伺っておりますと、正に私の期待は的中いたしました。

責任制限をするかどうかという問題は第1回の委員会で非常に議論された問題で、責任制限をするという意見は非常に強かった。にもかかわらず、ここでの議論はそれ程強くない。私は水を向けたことがありますけれども、今迄は強くない。もっとも、声を高くして反対する人の声は良く聞こえて、賛成する人の声は聞こえないものだから、これは、まあ、判断のしようだと思いますけれども。従業員の災害についても、大変議論がありましたけれども、あれは特別の委員会が答申しておりますので、あの答申案については私の意見では今日程度強い反対がなかったように私は思います。

今日のように集中的な議論をしていただければ、次には2つの案または3つの案がつかれるのではないか。そうして、お話し合いができて、一つの案ができれば結構。できなければ決を採る。そのつもりで案をつくりましますので、ご諒承下さい。今日はどうもありがとうございました。」

はない(「声を高くして反対する人の声は良く聞こえて、賛成する人の声は聞こえない」)。次回以降最終的な答申案に進むが、その際どうしてもまとまらない場合には多数決により意見を決することもありうる。

### エ. 我妻部会長の見解の変化

我妻部会長の発言は、第4回のあり方と変化している。第4回では、陸上施設原子力事業者の賠償責任について、事業者有限責任にむしろ肯定的であった。しかし、第9回では事業者有限責任に否定的である。この変化の手がかりを提供するのが、我妻部会長のノートの記述である<sup>84)</sup>。我妻部会長の立場を理解するには、その検討が必要である。サブノートの記載を理解するために、重要なのは、例えば第3回について「事前打合せ」との記載があることである。それ故、実際の審議会の前に、我妻部会長と事務局との間で打合せがあったと考えられる。

#### (ア) 第4回審議についてのノート

第4回の審議については、次のような記述が存在した<sup>85)</sup>。

#### 第四回 (45・II・17 火)

責任制限を措置と切離して決定したいのだから  
その方向に審議を導くこと

小委員会設置——その他としてある具体的事項  
必要を述べて設置の承認を求める

84) 広く指摘されるように、我妻部会長は、多くの審議会で座長を務めるに際して、ノートを用意している。

85) 『我妻栄関係文書目録』118頁「4 補償関係 1. 災害補償関係 2) 「原子力災害補償Ⅱ」ルースリーフノート。

メンバー案の承認を求める

審議のテンポを親会合と合わせ

5, 6月頃に(小委員会の……小柳注)一応の結論がほしい

被害者の賠償取得額を制限せず,

原爆の経験——立地条件が悪くなって

設置場所取得困難となる

とすると措置額の保険は審議後に定まるから

①政府補償契約の範囲

②政府援助の範囲 の決定が困難となる

こことりわけ①の範囲を考えることのみが事業者の責任制限となる

最後には船は国際的だから被害者にとっての制限も止むを得ずということにおちつくか

それにしても

④ 私 陸上も制限を必要とする(被害者にとっても)

という原理を認め,ただその具体化は

困難としてしばらく保留し

船については急ぐ必要ありという態度の下に

船舶について制限することにおちつくかもしれない。

しかし被害者の賠償制限ということも

考え得る最大限を示し,その範囲内で

措置をする

措置は保険の上に補償契約を上積みする

それ以上になったときは国の援助

という形式なら被害者にガマンさせるものにはなるまい

## 審議

企業の責任制限の適否を対象とせよ

と促がす

企業者側としてもかつてのような主張なし

それは満足しているわけではない 立法をまっけていられないから

50億以上につき国の援助をすているのは企業者への援助だ

から青天井〔原子力事業者の賠償責任を無制限の意味……小柳注〕にし

ておく理論上の根拠がある

理論上の根拠を切ることはどうか——故意重過失は例外

誰の行為を基準とするかは問題だが

とすることはどうか その必要はないか

青天井カリミットありやの間に故意重過失なくばということも

ありうるのではないか

労働者の保険 訴訟費用を枠外とするという立場から

70億くらいにはなる(スキャンディナヴィアの制度?)

50億の保険マキシマムは財産保険が入るので増しえない

自分の考え 前委員会の答申(政府がまず引き受ける理論)

は正しいと思うが今更しようなし 事実上近いものにした

保険+国家補償—国家援助(但し故意重過失

のときは求償する)

損害の発生確率の少ないことを説明したい

〔以下字が小さく1行分判読困難……小柳注〕

を一応述べる

私見に対し、英国式に近いが「公社」である

西独は?

アメリカとの関係 1億ドルでよいか 5億ドルか

以上の記述のうち、「審議」の記載前の部分は、事前打合せに対応するもの



と考えられる。その段階では、「責任制限を措置と切離して決定したいのだからその方向に審議を導くこと」の記述が重要である。これは、第4回冒頭の「まず、事業者の責任制限について始めたいが、事業者の責任を制限すべきという議論はないか。」との我妻発言<sup>86)</sup>に関連している。

また、我妻部会長は、この時点では、結論について比較的オープンな態度であり、いくつかの選択肢を持っていた。一方で、被害者の取得する賠償額について制限をするべきではないという記述もあり（「被害者の賠償取得額を制限せず、原爆の経験」）、また、制限も可能であるという記述もある（「被害者の賠償制限ということも 考えうる最大限を示し……という形式なら被害者にガマンさせるものには なるまい」）。その中で船舶については、被害者賠償額制限への見通しがややはっきりしている（「最後には船は国際的だから被害者にとっての制限も止むを得ずということにおちつくか」）。

また、「⑧」は、我妻部会長の意見と考えられる部分であるが、それは、一方では、やや現実的な見通しを述べ、他方では自らが適切と考える法律制度について言及している。現実的な見通しは、陸上施設の賠償制限（被害者の賠償取得額制限を含む）を将来の課題として先送りし、船舶のみ賠償制限を実現するというものである。適切と考える制度は、被害者の賠償制限を保険の上に補償契約を上積みし、更に国の援助を行なう方式により実現させるものである。（「陸上も制限を必要とする（被害者にとっても） という原理を認め、ただその具体化は困難としてしばらく保留し 船については急ぐ必要ありという態度の下に 船舶について制限することに落ち着くかもしれない。しかし被害者の賠償制限ということも 考え得る最大限を示し、その範囲内で 措置をする 措置は保険の上に補償契約を上積みする それ以上になったときは国の援助 という形式なら被害者にガマンさせるものには なるまい」）。

審議では、後者の構想を我妻部会長は述べた（前委員会の答申（政府がまず引き受ける理論）は正しいと思うが今更しようなし 事実上近いものにしたいたい 保険+国家補償—国家援助（但し故意重過失 のときは求償する） 損害の

---

86) 本稿(1)獨協法学95号159頁注49。

発生確率の少ないことを説明したい)。

以上の我妻部会長のノートを見ると、第4回の「10年前の専門部会の答申で責任保険と国家補償で被害者に全額補償し、事業者に故意重過失があった場合に限り国は事業者に求償するというものであった。あの答申は残念乍ら採用されなかったが私としては今回も保険の額を引上げほとんどの損害はこれでまかないこれを超過するもののため国家補償を採用することによって実際上前の答申に近づけたいと思っている。」(第4回議事録10頁)は、実現すべきものとしての構想というよりも、検討すべき構想として位置づけられていたと考えられる。

本研究は、JSPS科研費26380012(基盤C)の助成を受けた。