

## 《講演記録》

原子力損害の賠償に関する法律(原賠法, 1961年)  
の立案経緯と制度見直しの論点

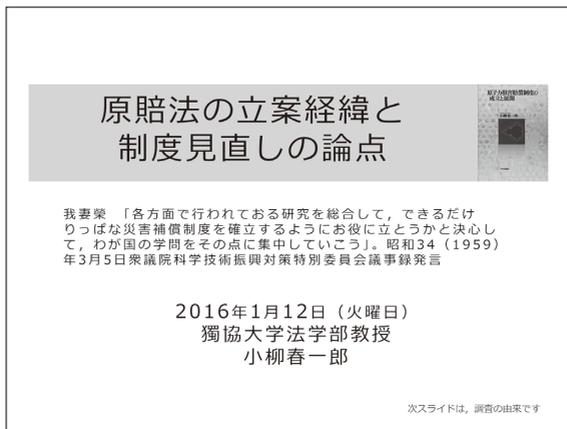
小 柳 春 一 郎

以下に掲載するのは、あるエネルギー業界関連研究団体の研究会で、小柳が、原賠法（原子力損害の賠償に関する法律，昭和36年法律第147号）の立案過程について報告した際の原稿を手直したものです。拙著『原子力損害賠償制度の成立と展開』を要約したものであり、現在進行中の原賠法見直しには立案過程についての知識も有益であろうと考え、公刊します。講演は、予め用意した「ですます」調原稿を読み上げましたが、それをほぼそのままここに掲載します。文中にある〔 〕は、パワーポイントのスライドの番号を示します。スライドの記述が本文の叙述と重複するところがありますが、それは、報告がパワーポイントのスライドを説明したことによります。なお、講演の性格上、注記は、他の研究者等の著作引用も極めて限られたものにとどまっています。詳しくは、拙著を御参照下さい。

本日は、優れた専門家である皆様の前で報告の機会を与えていただきました。皆様に心より感謝申し上げます。

はじめに

## 〔1〕冒頭スライド



最初に、3つのことを申し上げます。第1に、本日の報告題について、第2に、報告題の横の写真・拙著について、第3に、冒頭スライド中央の我妻の言葉について申し上げます。

第1に、本日の報告題は、「原賠法の成立経緯と制度見直しの論点」で御座います。専門家である皆様の関心は、法改正の作業が進行中であることから、制度見直しの論点にあると存じます。そのため、本日の報告は、制度成立のときに何が論点であったのかを、一次資料に基づき論じます。

第2に、拙著についてです。この報告は、私が刊行しました『原子力損害賠償制度の成立と展開』（日本評論社、2015年）に関連いたします。同書は、我妻文書、原子力委員会文書等の一次資料を元に、原賠制度の成立経緯を論じたものです。

第3に、スライドにある我妻榮の言葉についてです。我妻は、昭和34年3月5日の国会で、次のように述べています。「各方面で行われておる研究を総合して、

できるだけりっぱな災害補償制度を確立するようにお役に立とうかと決心して、わが国の学問をその点に集中していこう」。立派な原子力災害補償制度を確立するための研究が必要で、そのためには立法過程の検討も有益だと思います。我妻は、意識的に多くの立法資料を残していますのでこの検証が必要です。なお、本報告では、拙著と同様に、作法に従い、我妻、星野などと呼び捨てで行います。また、年号は、特に断らないかぎり、和暦(昭和)で言及します。これは、当時の資料とりわけ政府文書の用例に従ったものです。

## 〔2〕原賠制度研究着手の由来

原賠制度調査研究の由来	
<b>我妻文書の知識と経験</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・小柳は、30年前から、我妻榮文書・加藤一郎文書での原子力関連資料を知っていた(坂井雄吉教授)。</li><li>・我妻文書の借地借家法資料を『震災と借地借家』で利用した。</li></ul>
<b>不法行為法と災害法</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・原発事故後、我妻文書を思い出したが、不法行為法は経験・土地勘がないことから、躊躇した。</li><li>・2011年7月に民法学者に相談したところ、着手を勧められた(災害法として小柳の従来の研究とのつながりがあるし、歴史と関連)。</li></ul>
<b>着手と方針</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>・日本学術会議2012年基礎法学六学会シンポジウム「災害」の報告予定者となり、2012年3月に我妻文書管理者に聞くこと、誰も見てないとの返答であり、我妻文書放置に危機意識を持った(我妻文書は貴重な遺産⇒次スライド)。</li><li>・文書発掘・位置づけ等で法史学の経験を活かそうと考え、我妻文書以外の諸資料も広く探索し、時間をかけた。</li></ul>

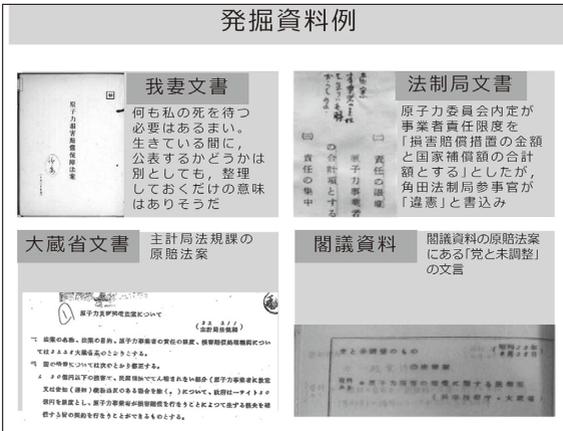
私の研究着手のきっかけについて申し上げます。第1に、我妻文書についての知識と経験です。私は、今から30年以上前の大学院生であった時代から、我妻榮文書・加藤一郎文書に相当量の原子力関連資料があることを知っていました。当時の担当者である坂井雄吉教授が、私に、我妻文書の目録づくりが相当に重要な仕事である旨をお話されたのです。また、我妻文書の借地法、借家法資料を『震災と借地借家』(成文堂、2003年)で利用しました。なお、この時、政府の立法資料・立案過程資料の情報公開の経験も積みました。

第2に、不法行為法と災害法の関連です。原発事故後、私は、我妻文書を思い出しましたが、不法行為法には経験・土地勘がないことから、研究着手を躊

踏しました。2011年7月にある民法学者に相談したところ、着手を勧められました。災害法として私の従来の研究とのつながりがあるし、歴史、資料と関連するということで御座います。なお、災害法の重要論点には、民法等の通常の法理を災害時に適用すべきか、それとも災害として特殊扱いをすべきかがありますが、私の立場は、通常法理を出来る限り貫徹し、災害のための特殊扱いは最小限とすべきだということです。現在では多種多様な法律関係が絡み合っており、特殊扱いは、思わぬ所で困難をもたすからです。

第3に、着手と方針です。2012年3月に東京大学法学政治学研究所の我妻文書管理者に聞くと、誰も見てないと返答であり、我妻文書が災害後1年近く放置されていることに危機意識を持ちました。我妻文書以外の諸資料も広く探索し、時間をかけました。2012年12月から獨協法学、法律時報に順次発表し、1,000頁近くになったため、300頁に圧縮して本としました。

〔3〕発掘資料例



皆様に御興味を持っていただくため、発掘資料例として最初に4点を紹介します。我妻は、「何も私の死を待つ必要はあるまい。生きている間に、公表するかどうかは別としても、整理しておくだけの意味はありそうだ」と自らの文書について語っています（我妻榮「身辺雑記 人事法案」ジュリスト186号）。

(旧)大蔵省資料は、原賠法案について当時の大蔵省主計局が反対をしていたこと、法律の名称、目的、原子力事業者の責任の限度等について主計局案があったことを明らかにしています。

法制局資料は、原賠法案に憲法上の論点があり、当時の角田礼次郎参事官(この方は後に法制局長官を経て最高裁判事になりました)が「違憲」と述べたことがわかります。

最後の閣議資料は、自民党との調整が問題であったことを示しています。以上のように、原賠法立案過程では、多数のアクターが対立し、多くの論点がありました。発掘資料から本日皆様にお配りしたものとして、獨協法学抜刷りの昭和35年想定問答があります(これは科技厅にはなく、財務省にありました)。

なお、拙著の書評としては、東京理科大学教授の橘川武郎先生の書評が雑誌・週刊エコノミスト2015年11月24日号「Book Review」に掲載されました。橘川先生は、経営史学会会長であり、電力業の歴史に大変詳しい方です。「全編にわたって、各種関連文書の発掘、渉猟、精査に立脚した実証的な記述に徹し、事実在即した冷静で中立的な議論を展開」しているとの言葉があります。これは、拙著の資料の扱いと叙述を評価いただいたものと考えています。

## 〔4〕 報告者（小柳）について



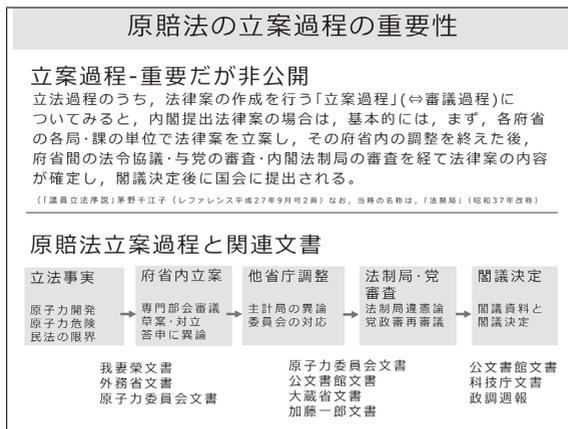
小柳のこれまでの研究成果品についてですが、立法関連としては、2013年の大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法（平成25年法律61号）の法務省民事局案作成に関与しました。その元になったのは、拙著『震災と借地借家』です。これは、当時あった罹災都市借地借家臨時処理法の歴史をたどり、余りにも罹災借家人保護に過ぎると指摘したもので御座います。罹災法には、罹災借家人が借地人に昇格する制度がありました。これは、戦争直後には有効でも現代には不適切です。というのも、終戦直後は、バラック建てで復興しましたが、現在は、それはなく、また、土地に抵当権設定があることがしばしばです。結局、2013年の法改正で、優先借地権の廃止となりました。その経験から、東日本大震災では、原賠法の調査研究に着手いたしました。近代法史に関連するものとして、東京高裁部総括や静岡地裁の所長を経て、公証人の経験もある燕山巖先生との共著による『裁判所構成法』（信山社、2010年）があります。燕山先生からは経験豊かな民事裁判官としての資料の扱い等を教えていただきました。

## [5] 報告の目次

報告の目次	
<p><b>I 原賠制度の前提</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原子力がエネルギー一資源として重要と考えられたが、産哲学は未整備であった。</li> <li>2. 研究・教育原子炉の都市部設置計画が相当数あり、周辺住民から抵抗があった。</li> <li>3. 原産は、損害賠償法検討で先行した。</li> <li>4. 加藤一郎は、原産をリードし、原子力災害について民法の適用でも超過失責任に近い結果が部りうと考えた。</li> <li>5. 原賠制度については、不法行為制度プラスアルファの立場と災害補償の立場(エーレンツワイク)があった。</li> </ol>	<p><b>III 原子力委員会と法案審査</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原子力委員会は、法案準備を進め、大蔵省に対して自民党を通じた政治的調整を図った。</li> <li>2. 昭和35年2月「内定」は「原子力事業者の責任の原産額は、損害賠償措置の金額と国家補償額との合計額とする。」とした。</li> <li>3. 内定には法制局から憲法違反の疑義が提出され、原子力委員会は事業者の賠償責任制限をしないこととし、大蔵省も損害額が賠償措置額を超える場合に政府が援助「できる」制度を認め、35年3月「決定」が成立した。</li> <li>4. 法案閣議決定直前に、自民党法令審査が「援助を行うものとする」と改めた。</li> </ol>
<p><b>II 賠償制度と我妻専門部会</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 昭和33年10月に原子力委員会は、原子力災害補償専門部会設置を決定したが、国家補償については明確な方針がなかった。</li> <li>2. 昭和34年6月まで同専門部会は、原子力保険を議論し、ロンドン市場の意向により付保額は50億、地震不担保となった。</li> <li>3. 昭和34年7月に科技庁原子力局が7月案を準備し、主計局委員が委員に就任し、本格的審議が始まった。</li> <li>4. 昭和34年10月の10月27日案は、議論の一端の結果だが、我妻は、修正に関する議論で全損害国家補償論の方向に導いた。</li> <li>5. 昭和34年12月の専門部会最終回で大蔵省委員が吾申に少数意見付記を要求し、吾申は、複数の解釈の余地を残した。</li> </ol>	<p><b>IV 原賠制度と憲法・不法行為：見直しの論点</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原賠制度における事業者賠償責任明限には、憲法との関連で検討すべき問題がある。</li> <li>2. 原賠制度を主導した我妻は、「社会に存する損害の公平受当な分配」論から、原賠制度を無過失責任プラス保険によるリスクカバーを考えたが、保険の役割は限界があり、事業者保護のために国家補償の役割の拡大を考えた。</li> <li>3. 内田巖は、不法行為法の4類型の存在を指摘し、我妻理論を相対化した。原子力事故を自動車事故と同様の類型に位置づけた。</li> <li>4. 星野英一は、当初は、我妻構想を支持していたが、後には、現在の原賠法のあり方を、公害事件に妥当する柔軟な良い仕組みと支持した。</li> </ol>

次のスライドは、報告の目次・構成です。報告は、大きく、4つの部分からなります。順に、I 制度成立の前提、II 我妻専門部会審議、III 政府内調整、そしてIV改正論点を取り上げます。

## 〔6〕原賠法の立案過程の重要性



本報告の表題に関連して、「立案過程」という言葉について説明申し上げます。立案過程は、立法過程のうち、法律案の作成を行う過程であり、国会における審議過程と対立する言葉です。これについて、衆議院法制局の茅野千江子さんは、雑誌レファレンス776号(2015年)の「議員立法序説」という論文で次のように指摘しています。

「立法過程のうち、法律案の作成を行う『立案過程』についてみると、内閣提出法律案の場合は、基本的には、まず、各府省の各局・課の単位で法律案を立案し、その府省内の調整を終えた後、府省間の法令協議・与党の審査・内閣法制局の審査を経て法律案の内容が確定し、閣議決定後に国会に提出される。」

原賠法でも、立案過程は同じでございまして、立法事実、府省内立案、他省庁調整、法制局及び自民党の審査、閣議決定と進んでいます。内閣提出法律案の場合、審議過程すなわち国会審議での修正は殆どないのが普通ですので、立案過程が重要ですが、国会審議と異なり、資料は非公開です。種々の文書を探索する必要があります。原賠法でも、我妻、加藤一郎、外務省、原子力委員会、公文書館、大蔵省、科学技術庁の文書や政調週報等資料を探索する必要があります。

ます。資料探索には相当の困難や不確実性があります。私以外の論者が立案過程の解明作業をしなかったのも、この困難故であったと考えます。私も、省庁間交渉の資料が揃うかと不安でしたが、結果としては立案過程を相当部分まで一次資料に基づき解明できたと考え、満足しています。原賠法は、重要かつ議論の多い法律です。この法律の立案過程の解明は誰かがやる必要があると考えました。これ程議論の多い法律の立案過程がよく分らないままでは、我が国の研究水準は情けないものとなります。

なお、日本経団連のシンクタンクである21世紀政策研究所が、2015年6月に約3,600頁の「原子力損害賠償制度資料集」(澤昭裕=竹内純子監修, <http://www.21ppi.org/index.html>)を發表しました。これは、派遣裁判官の方も編集にも関与されているようで、政府、事業者作成の文書も掲載し、大変よくまとまったものです。また、同書は、原賠法関連資料の重要性を指摘する点で私にも心強い著作です。もっとも、この資料集は、一次資料はほとんど掲載していません。同書には、立案過程の資料はほとんどありません。我妻文書も、原子力委員会資料も掲載していません。私は、一人で資料収集を致しましたが、我妻文書だけでも、段ボール箱10箱以上あります。原子力委員会は、委員会らしく議事録を残し、毎年の資料は約3,000頁以上です。10年では3万頁を超えるものになりました。本日の報告は、こうした一次資料の検証を前提としたものです。

## 〔7〕原賠法案の立案過程の特徴

原賠法案の立案過程の特徴
<p><b>新規立法としての困難</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府関係者は、原子力開発促進を必要と考えていた。</li> <li>・ 世論は、原子炉設置に相当の反応をした（石井照久，立教）。</li> <li>・ 民法不法行為法の特別法が必要になるが，モデルが少ない。</li> </ul>
<p><b>多数のアクターの衝突</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 我妻専門部会長及び原子力委員会は、原子力開発促進重視・事業者保護の構想であった。</li> <li>・ 大蔵省は、健全財政重視の見地から相当の抵抗をした。</li> <li>・ 法制局は、原子力委員会案に違憲論を提示し、事業者の無限責任につながった。</li> <li>・ 原子力委員会は、自民党による調整に期待し、自民党は、最終段階で、重要な文言修正をした（政府は、援助を行うことが「できる」⇒「ものとする」）</li> </ul>
<p><b>立法・立案過程研究の典型</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 立案過程の資料をいかに探索するかが判明した。</li> </ul>

次のスライドは原賠法の立案過程の特徴を示しています。第1に、新規立法としての困難がありました。政府関係者は、原子力開発促進を必要と考えていたのですが、世論は、原子炉設置に相当の反応をしました。ここでは、東大の商法学の権威石井照久の反対運動と、立教大学炉をとりあげます。民法不法行為法の特別法が必要になったのですが、モデルが少なかったのです。第2に、多数のアクターの衝突がありました。我妻専門部会長及び原子力委員会は、原子力開発促進・事業者保護の構想であったところ、大蔵省は、健全財政重視の見地から政府による補償等に相当の抵抗をしています。更に、法制局は、原子力委員会案に違憲論を提示し、事業者の無限責任につながりました。原子力委員会は、自民党による調整に期待し、自民党は、最終段階で、重要な文言修正（政府は、原子力事業者に援助を行うことが「できる」⇒「ものとする」）をしました。

## 〔8〕我妻の全損害国家補償論

### 我妻の全損害国家補償論

我妻不法行為論「個人の自由活動の最少限度の制限という思想から、人類社会における損失の公平妥当な分配へ」

「原子力災害を生じたら、いかなる場合でも、いかに巨額であろうとも国家が全部賠償してやる。東海村の人々よ、安心していらっしやいよ、日本がほろびるまでは必ず全損害を賠償しますと、まず大きく出るわけですね。……過失責任、無過失責任を包容した社会全体の立場からの合理性をはかっていくということです。あるいは、人間社会に生じた災害をいかにして埋めるかというときに、まず国家が全部責任を負うのだ。そしてさらに保険会社に半分肩がわりをしてもらったり、あるいは補償契約で補償料を取ったりしてそれを埋めるのは、国家の内部的な仕事とする」

次のスライドで、前置きの最後に、我妻の「全損害国家補償」論を紹介しております。我妻は、立案過程ではこの見解をはっきり言わないのですが、その後、成立した原賠法を自分の本来の考えと違うと批判する場合に述べています。今後の検討の一つの論点です。これは、我妻不法行為論「個人の自由活動の最少限度の制限という思想から、人類社会における損失の公平妥当な分配へ」と関連します。それは、次のようなものです。

「原子力災害を生じたら、いかなる場合でも、いかに巨額であろうとも国家が全部賠償してやる。東海村の人々よ、安心していらっしやいよ、日本がほろびるまでは必ず全損害を賠償しますと、まず大きく出るわけですね。……過失責任、無過失責任を包容した社会全体の立場からの合理性をはかっていくということです。あるいは、人間社会に生じた災害をいかにして埋めるかというときに、まず国家が全部責任を負うのだ。そしてさらに保険会社に半分肩がわりをしてもらったり、あるいは補償契約で補償料を取ったりしてそれを埋めるのは、国家の内部的な仕事とする」。(我妻榮「民法理論における保険の地位」(同『民法研究XII補巻(2)』(有斐閣, 2001年), 1963年4月の講演))

実は、今回の原賠法見直しでも、国家がまず補償の仕事を担当すべきだという主張があるようです。例えば、2015年12月9日の原子力損害賠償制度専門部会議事録22頁で高橋滋委員が「究極的な責任を事業者が持つ、事故発生者が持つということと、国がその賠償の様々な局面で民事責任を原則として仮払いであるとか迅速な救済を図った上で求償するとかいうのは別の問題であると思います。」と述べています (<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siry005/index.htm>)。国の事業者への求償権の詳細は不明ですが、原子力事業者の故意重過失があった場合などと求償要件を制限すると、我妻構想に近いものになります。なお、原賠法の諸草案では、多くの場合、「求償」の用語は、まず国が債権者である被害者に払い、そして事業者に「求償」という場合に使われます。例えば、民法459条が、委託を受けた保証人が、債権者に弁済をして、主たる債務者に求償することができるというのと同じ言葉の使い方です。これに対して、国が事業者に援助し、事業者が被害者に払う場合には、国は事業者に「返還」を請求するという書きぶりになります。この場合には、国がお金を渡した相手からお金を「返還」してもらうからです。求償か返還かは、被害者=債権者の矢面に立つのが国か事業者かの違いが出ます。また、求償の場合は、求償権の根拠は何かが問題になり、理屈によっては、求償権の制限も可能になります。この問題は、現在でも重要と考えられ、この考え方の当否の検討が報告の重要課題です。結論的には、私は、原子力事業者のひきおこした事故についての問題ですから、事業者が被害者と向かいあう方式、すなわち「返還」の方式が良いと考えています。

〔9〕原賠法成立史の概観

原賠法成立史の概観		
I 昭和29-33年	原子力開発 原子力危険	原子力利用準備調査会, 原子力委員会 我妻, 朝永, 正力, 湯川, 有沢, アイゼンハワー
II 昭和33-34年	事業者責任 と国家補償	原子力災害補償専門部会(審議・答申) 我妻, 星野, 有沢, 石原周夫, ウィリス社
III 昭和35-36年	事業者無限責任	原子力委員会原賠法案及び 補償契約法案立案と審議 我妻, 有沢, 中曽根, 角田禮次郎, GE
IV 昭和44-46年	事業者無限責任	原子力委員会原賠法改正 我妻, 星野, サヴァンナ号
以下, 本論です		

このスライドで、前置きは、終わりです。成立史を概観してみます。昭和29年のいわゆる原子力予算が日本の原子力開発のスタートで、原子力利用準備調査会（同会の資料も私が発掘、検討しています。）が作られます。我妻は、そこで濃縮ウラン導入や、原子力開発組織の在り方について、国策を左右するほどの存在でした。昭和31年からは原子力委員会が開発促進を行います。ローマ数字のIIは、原子力委員会が我妻専門部会を作った時の話です。海外としては、原子力保険のウィリス社がありますし、石原周夫大蔵省主計局長が国家補償消極論を唱えます。ローマ数字のIIIは、昭和35年・36年で、政府間交渉等です。中曽根康弘原子力委員会委員長や角田礼次郎が活躍します。ローマ数字のIVは、拙著では書きましたが、時間の関係上、代わりに、本日は、原賠法の論点をお話します。

## I 原賠制度の前提（昭和29年から昭和33年10月まで）

## 〔10〕 原賠制度の前提の概要

I 原賠制度の前提 昭和29-33年		
1953（昭和28）年12月8日アイゼンハワー国連演説 「平和のための原子力」⇒原子力平和利用（非軍事利用）スタート		
原子力利用準備調査会（昭和29年5月～）		
昭和29（1954）年 3月原子力予算 同5月に原子力利用 準備調査会発足	昭和30（1955）年 米国濃縮ウラン提供 申出，朝永慎重だが， 我妻交渉容認 日米協定⇒原研創設 （開発実施機関）	我妻 ⇒「急ぐな」 ⇒委員会制度による 原子力開発統括の 国家機関を創設せよ
原子力委員会（昭和31年1月～）		
正力委員長は原子力 開発促進 対米動力協定論から 対英動力協定論に （イギリスが原子力 開発先行）	予算不足ゆえに， 発電原子炉輸入は 民間主体 ⇒賠償問題深刻化	米国PA法の成立 （1957） 日本でも原産の研究

次のスライドは、I 原賠制度の前提の概要です。1953（昭和28）年12月8日アイゼンハワー国連演説「平和のための原子力」が日本の原子力平和利用（非軍事利用）のスタートです。昭和29年度予算として、原子力予算が成立しました。これは、使い方が決まっていないという変わった予算だったのですが、その後原子力利用準備調査会がつけられました。これは、正式の国家機関ではなく、組織も権限も法律で定められていないものでした。その後、原子力基本法が制定され、また、法律の裏付けを持った原子力開発のための国家機関として、原子力委員会が昭和31年に発足し、原子力開発をすすめます。中でも重要なのは、イギリスからのコールドジャーホール型発電炉の導入であり、政府の予算不足もあり、民間主体になりますが、そこで賠償問題が重要になります。

## [11] 昭和29年から33年の時期の特徴

### I 昭和29-33年の時期の特徴

#### 原子力開発への期待と不安

1. 日本も原子力をエネルギー資源として重要と考えたが、産官学のいずれも未整備であった(原子力利用準備調査会)。
2. 原子力委員会設置後、研究原子炉・教育原子炉の都市部設置計画が相当数あり、周辺住民から抵抗があった。

#### 原賠制度研究の発端

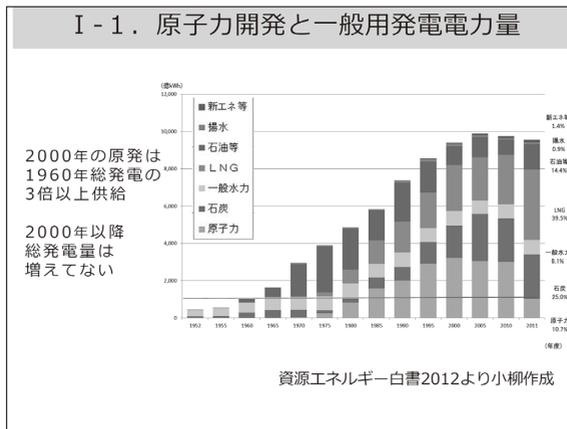
3. 原産は、原子力損害賠償法制の検討で先行した。
4. 加藤一郎は、原産をリードし、原子力災害について民法の適用でも無過失責任に近い結果がありうると考えていた。
5. 原賠制度については、不法行為制度プラスアルファの理論と災害補償的制度の理論(エーレンツヴァイク)があった。

#### 原子力委員会の準備不足

6. 原子力委員会は、原子炉導入には熱心であったが、賠償制度については準備も不完全で、他省庁との調整もできない段階で我妻専門部会をスタートした。

次のスライドは、この時期の具体的な特徴です。先も述べましたが、アイゼンハワーの平和のための原子力演説を承けて、原子力開発への期待と不安が生まれます。この時期の特徴の第1は、日本も原子力をエネルギー資源として重要と考えたが、産官学のいずれも未整備であったことです。第2に、原子力委員会設置後、研究原子炉・教育原子炉の都市部設置計画が相当数あり、周辺住民から抵抗がありました。第3に、原賠制度研究の発端として、原産は、原子力損害賠償法制の検討で先行しました。第4として、加藤一郎は、原産をリードし、原子力災害について民法の適用でも無過失責任に近い結果がありうると考えていました。第5に、原賠制度については、不法行為制度プラスアルファの理論と災害補償的制度の理論(エーレンツヴァイク)がありました。第6に、原子力委員会の準備不足です。原子力委員会は、原子炉導入には熱心であったが、賠償制度については準備も不完全で、他省庁との調整もできない段階で我妻専門部会をスタートしました。以下、第1から第6まで詳しく見ていきます。

## 〔12〕 原子力開発と一般用発電電力量



次のスライドは、I-1.原子力開発と一般用発電電力量です。2000年の原発は1960年総発電の3倍以上供給しています。なお、2000年以降総発電量は増えてないようです。1950年代当時は水力と石炭火力しかエネルギー源がなかったわけで、政府が原子力発電に注目したのもふつうの事だと思います。

[13] 渋谷区原子炉設置反対運動

### I - 2 . 渋谷区原子炉反対運動

昭和33(1958)年3月  
東海大学設置許可申請  
石井照久教授等反対同盟組織

33年10月  
審査方針「地元民の意志を尊重」

33年11月  
東海大学設置許可得られず

---

33年5月6日東京都議会宛請願書  
原子炉に因って将来起こり得る危険に  
対して、日本に於ては勿論英国、米国に  
於ても未だ確定的な科学的予防措置の  
結論が出されておられません。また現行の  
国内法に於ても、万一損害が起こった  
場合その損害賠償の關係についても充分  
でない事は周知のことです。



東海大学原子炉設置反対同盟委員簿

東大教授	石井照久	東大教授	中山伊知郎	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
一橋大学教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之
東大教授	菅原謙吉	東大教授	田辺正男	東大教授	宮沢俊義	東大教授	福良俊之

次のスライドは、I-2.渋谷区原子炉設置反対運動です。これは、松前重義を中心とする東海大学が、原子炉等規制法に基づく民間原子炉設置許可申請第1号を昭和33年3月に提出したところ、渋谷区幡ヶ谷（東大駒場キャンパス北）の東海大学キャンパスへの設置予定であったため、東大商法学者の石井照久を中心とする反対運動が起り、結局設置許可が出なかったという例です。当時の東大法学部は、我妻部会長以下、原子力開発への協力がミッションだったのですが、その足元でも、開発危険や賠償制度の問題が指摘されていたこととなります。東海大学原子炉設置反対期成同盟委員名簿の筆頭に石井照久の名前が見えますが、その他に、兼子一、宮沢俊義、中山伊知郎等が、原子炉の危険性と賠償制度の不備を指摘しています。写真の出典は、『明日の扉を閉すもの―苦悩する新しい科学』（東海大学新聞会、1959年）冒頭の口絵頁です。反対派は、次のように述べています。

「原子炉に因って将来起こり得る危険に対して、日本に於ては勿論英国、米国に於ても未だ確定的な科学的予防措置の結論が出されておられません。また現行の国内法に於ても、万一損害が起こった場合その損害賠償の關係についても充分でない事は周知のことです。」

## 〔14〕 許可第1号立教大学横須賀炉

<b>I - 2. 許可第1号立教大学横須賀炉</b>	
<b>産業誘致との連携</b>	
<p>「この土地問題を解決したということは大手柄だと思えます。これで日本における原子炉の設置場所の問題解決を一步おし進めたことになるのじゃないでしょうか。この問題がうまくまとまった一番の理由は産業誘致をうまく実現したということで、市会がうまくまとまったということですか。」『立教』12号(1959)年</p>	
<b>設置許可津波評価の疑問</b>	
<p>昭和34年6月16日原子炉安全審査専門部会答申「原子炉施設の位置が海岸から約100m以上はなれているため、今後も高潮、津波による被害を被る恐れはないものと考えられる。」</p>	
<small>横須賀市津波ハザードマップ危険ランク1(3メートル津波で浸水)</small>	

次のスライドは、神奈川県横須賀市に設置した立教大学炉です。こちらは、申請第1号ではないのですが、設置許可第1号でした。成功の理由は、産業誘致で反対運動を封じたことです。「この土地問題を解決したということは大手柄だと思えます。これで日本における原子炉の設置場所の問題解決を一步おし進めたことになるのじゃないでしょうか。この問題がうまくまとまった一番の理由は産業誘致をうまく実現したということで、市会がうまくまとまったということですか。」という言葉を立てて立教大学関係者が述べています。

ところで、設置許可の津波評価には疑問もあります。当時の設置許可は、「原子炉施設の位置が海岸から約100m以上はなれているため、今後も高潮、津波による被害を被る恐れはないものと考えられる。」と述べています。しかし、現地に行って写真を撮影しましたが、正に海辺で、しかも津波危険ランク1(3メートル津波で浸水)の場所です。車の駐車してある道路に、波の飛沫が及んでいましたが、立教大学炉には堤防もありません。現在であれば、この津波危険評価は成立しないと思います。

## 〔15〕 原産原子力補償問題研究

### I-3.4.原産原子力補償問題研究 (33年6月)

#### 現行民法での実質的無過失責任

現行民法の規定のもとで、公衆災害を伴う原子力事故が発生した場合、裁判所が717条、709条の解釈において、危険責任などの原理を援用しつつ、無過失責任、結果責任に近い責任を負わせることが考えられ、その場合には、原子力施設の所有者が生じた全損害について賠償責任を負う可能性が多分に存在する。

#### 国による補償の根拠と考えられることがら

##### 公衆の保護

「国が、いわば肩替りして補償すること」

##### 原子力の平和利用に関する政策的考慮

「国が、原子力の平和利用を促進する立場をとっているかぎりでは、原子力産業に対する政策的考慮から、その損害賠償責任の一部を肩替りすることにより、原子力産業の維持発展を期することが考えられてもよい」

##### 国の行政責任

「大きな危険性ある企業を国が許可した点については、国もまた責任を問われるべきであるとの考え方も成り立つ」

次のスライドは、I-3と-4の原産（当時は原子力産業会議といたしました。）の補償問題研究です。原産は、昭和32年9月4日に、原子力災害の補償体制整備が急務であるとして、原子力災害補償懇談会を開催しました。同会には、石川一郎原子力委員、科技庁原子力局課長などが参加しています。この時は、米国でのプライス・アンダーソン法が上下両院を通過したと伝えられる段階です。石川原子力委員が原子力委員会は「深く研究していない」と述べ、田中損保協会会長が、「米国のようにまず民間保険会社で災害補償を行い、不足分を国家に頼るという考え方が妥当と思われ、法律が制定されるよう研究している」と述べました。鈴木竹雄東京大学教授は、「現行法において原子力事故の不法行為責任の実態についてはまだ十分研究されていない。無過失責任主義に関する民法717条の規定もあり、簡単に決めることができない。慎重に検討を重ねるべき問題である」と発言していました（原子力国内事情3巻2号99頁。）。

原産は、その後、昭和33（1958）年2月に補償問題についての専門委員会（金沢良雄北大教授主査、加藤一郎東大教授、下山俊次委員（原電）等）を設置し、6月に「原子力補償問題研究中間報告書（昭和33年6月）」を発表しました。これに基づき、原産は、6月6日第2回理事会で原子力災害補償体制の整備に関す

る要望書を決議し、首相、原子力委員会等に提出しました。これは、現行民法での実質的無過失責任についても論じています。原産の報告書は、次のように述べます。

「現行民法の規定のもとで、公衆災害を伴う原子力事故が発生した場合、裁判所が717条、709条の解釈において、危険責任などの原理を援用しつつ、無過失責任、結果責任に近い責任を負わせることが考えられ、その場合には、原子力施設の所有者は生じた全損害について賠償責任を負う可能性が多分に存在する。」(「原子力補償問題研究中間報告書(昭和33年6月)」8頁)

これは加藤一郎の執筆と考えられます。また、この場合に関連して国の援助や国家補償が問題になりますが、その根拠として、公衆の保護、原子力の平和的利用に関する政策的考慮、国の行政責任があると述べています。公衆の保護は、災害一般のものであるので、弱い感じですが、行政責任は国賠との関連が問題になるところです。この点は、後で論じます(スライド [22], [23])。

[16] 原子力損害賠償制度論 (我妻還暦論集)

I-5.原子力賠償制度論 (我妻還暦論集)	
<p>金沢良雄 不法行為プラスアルファ</p> <p>原子力産業による災害の場合の国家補償を認めるに当たっても、原子力の平和利用の促進、国民経済の発展という政策的考慮に、その根拠を求めることができる。……それは、もはや、市民法的秩序の内部での具体的公平の達成ではなくて、いわば、経済法的・政策的な意味でのその修正である。</p> <p>「個人の損害賠償責任に対する国の補完作用」論文</p>	<p>エーレンツワイク 不法行為法からの脱却</p> <p>原子力……そこから生ずるリスクについては、不法行為損害賠償とそれに対する責任保険の方法によらず、災害保険 (loss insurance) という形式で救済されるべきである。</p> <p>“The Atom and the Law of Torts : A Beginning and an End”</p> <p>我妻 (自賠制度について) 「責任保険は、正に上の不徹底な無過失責任 (「無過失責任」といながらも、それについて誠告的作用を少しでも残そうとするために、僅かながらも加害者の免責事由を定めたり) すること) の保険化である。だから、責任保険から災害保険へという教授の主張は、災害保険によって賠償的作用を徹底させよという教授の主張の反面である。」</p>

次のスライドは、I-5.原子力賠償制度論です。ここに紹介する二つの論文については、昭和33年の我妻還暦論集『損害賠償法の研究 (中)』が掲載しています。一つは、金沢のもので、伝統的な不法行為法を前提としつつそこに政策

的な国家補償(賠償の肩代わり)を組み合わせるものです。「原子力産業による災害の場合の国家補償を認めるに当たっても、原子力の平和利用の促進、国民経済の発展という政策的考慮に、その根拠を求めることができる。……それは、もはや、市民法的秩序の内部での具体的公平の達成ではなくて、いわば、経済法的・政策的な意味でのその修正である」と述べています。もう一つは、アメリカの学者エーレンツワイグのもので、不法行為法から脱却するというものです。論文の題は、原子力時代が始まると不法行為法は終焉を遂げるという意味です。それは原子力危険については、不法行為を中心とせず、被害者救済の災害保険で行くべきであるというものです。こちらは、主流の立場ではないのですが、我妻の全損害国家補償論に影響を与えたと考えられます。

### [17] 原子力委員会の準備不足と我妻

I - 6. 原子力委員会の準備不足と我妻	
<p>原子力委員会昭和33年9月24日</p> <p>「(有沢) 災害補償については、いずれ専門部会に於て審議することになるが、現在は未だそれ以前の段階である。…… (兼重) かゝる重大問題についてもっと早くから対策を考えなかった点に関しては、原子力委員会は原子炉の導入やその採算等に力を注ぎ過ぎて、もっと大局的に議論すべきことがあったように思う。(菊地(ママか)) 然り、委員会として、もっと高い見地から議論し判断するよう反省せねばならぬ。…… (加舎) こちらに集まっている資料だけでは不足なので、これを判断の材料にされるのが不安であった。」</p>	<p>我妻ジュリ昭和33年4月1日号</p> <p>「原子力の平和的利用を目指す場合には、ある程度まで不可避の災害が生ずるとしても、むしろこれを忍んでやらなければならない。……しかもなお生ずる損害については、これを補償する途を講じなければならない。それも、たまたまその施設を運営するものの負担で補償するのではなく、原子力の利用によって利益を受けるもの全体の負担でこれを補償すること、すなわち、何らかの形式の保険制度の確立に進まなければならない。」</p>

次のスライドを御覧ください。I-6.原子力委員会の準備不足と我妻です。昭和33年9月ですから、我妻専門部会発足の一ヶ月前ですが、「(有沢) 災害補償については、いずれ専門部会に於て審議することになるが、現在は未だそれ以前の段階である。」という状況です。そこで、委員から、「(兼重) かゝる重大問題についてもっと早くから対策を考えなかった点に関しては、原子力委員会は原子炉の導入やその採算等に力を注ぎ過ぎ、もっと大局的に議論すべき

とがあったように思う。<sup>(ママか)</sup>(菊地)然り、委員会として、もっと高い見地から議論し判断するよう反省せねばならぬ。」との反省が出て、専門部会が発足することになりました。我妻は、昭和33年の初めでは、「原子力の平和的利用を目指す場合には、ある程度まで不可避の災害が生ずるとしても、むしろこれを忍んでやらなければならない。」と原子力開発に積極的な立場であり、また、保険に期待していたことが分かります。

## II 賠償制度と我妻専門部会昭和33・34年

### 〔18〕賠償制度と我妻専門部会昭和33・34年（概観）

II 賠償制度と我妻専門部会昭和33・34年	
1. 昭和33年 10月	原子力員会は、原子力災害補償専門部会設置を決定したが、国家補償については明確な方針がなかった。
2. 昭和34年 6月まで	同専門部会は、原子力保険を中心に議論し、ロンドン市場の意向により付保額は50億、地震不担保となった。
3. 昭和34年 7月	科学技術庁原子力局が7月案を準備し、大蔵省主計局委員が追加委員に就任し、国家補償についての本格的審議が始まった。
4. 昭和34年 10月	10月27日案は、議論の一応の結果だが、我妻は、修正に関する議論で全損害国家補償論の方向に導いた。
5. 昭和34年 12月	専門部会最終回で大蔵省委員が答申に少数意見付記を要求したのみならず、答申本文は、複数の解釈の余地を残した。

次のスライドを御覧ください。II 賠償制度と我妻専門部会昭和33・34年として、IIの部分、すなわち我妻専門部会の進行を年表でまとめています。1.は昭和33年10月の専門部会スタートです。原子力委員会の審議事項を取り上げます。2.は、昭和34年6月までです。同専門部会は、原子力保険を中心に議論し、ロンドン市場の意向により付保額は50億、地震不担保となりました。3.は、34年7月の新段階です。科学技術庁原子力局が7月案を準備し、大蔵省主計局委員が追加委員に就任し、国家補償についての本格的審議が始まりました。4.とし

て、34年10月です。10月27日案は、議論の一応の結果ですが、我妻は、修正に関する議論で全損害国家補償論の方向に導きました。5.ところが34年12月ですが、専門部会最終回で大蔵省委員が答申に少数意見付記を要求したのみならず、答申本文は、複数の解釈の余地を残したのです。

## [19] 原子力災害補償についての基本方針

### II-1. 原子力災害補償についての基本方針 (10月29日)

原子炉等による万一の重大な核的災害に基く第三者の損害賠償の問題については、原子炉設置者等が所要の賠償能力を具備することが可能となり、同時に被害者たる第三者に対して正当な補償を適確に行えるような体制を確立し、原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去することをもって、その基本方針とする。このため、下記のような方針をとることとする。

記	(1) 原子炉設置者等が原子炉の運転等を行うに当つては、それによる災害に基く損害を賠償する相当の能力を具備することを必要とするよう、所要の措置を講ずる。	可能ならしめる。
	(2) (1)の能力を実質的に具備できるようにするため、現行保険業法に基く原子力責任保険の実現を促進し、原子炉設置者等が当該原子力責任保険に加入することを	(3) さらに、損害賠償に関する種々の問題を解決するため、諸外国の動向を参酌の上、民営の原子力責任保険を主体とする原子力災害補償制度の確立を図る。
		(4) 以上の措置のみで不十分な問題がある場合は、国家補償の問題を含めてその解決策につき更に検討する。

(1)は炉規法改正	(2)は原子力保険
(3)は原賠特別法	(4)は検討課題

次のスライドを御覧ください。II-1.は、昭和33年10月29日の原子力委員会における災害補償の基本方針です。

「原子炉等による万一の重大な核的災害に基く第三者の損害賠償の問題については、原子炉設置者等が所要の賠償能力を具備することが可能となり、同時に被害者たる第三者に対して正当な補償を適確に行えるような体制を確立し、原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去することをもって、その基本方針とする。このため、下記のような方針をとることとする。」

「記

- (1) 原子炉設置者等が原子炉の運転等を行うに当つては、それによる災害に基く損害を賠償する相当の能力を具備することを必要とするよう、所要の措置を講ずる。
- (2) (1)の能力を実質的に具備できるようにするため、現行保険業法に基く

原子力責任保険の実現を促進し、原子炉設置者等が当該原子力責任保険に加入することを可能ならしめる。

- (3) さらに、損害賠償に関する種々の問題を解決するため、諸外国の動向を参酌の上、民営の原子力責任保険を主体とする原子力災害補償制度の確立を図る。
- (4) 以上の措置のみで不十分な問題がある場合は、国家補償の問題を含めてその解決策につき更に検討する。以上」

原賠法を作る目的は、スライドの下線部のように、「原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去すること」です。以下、具体的方策がありますが、(1)は、原子炉等規制法を改正して、事業者に賠償資力を要求すること、(2)は原子力保険を創設すること、(3)は原子力責任保険を中心とする原子力災害補償制度を確立すること、(4)は国家補償について更に検討することを定めています。一番問題の(4)は検討課題どまりでした。(1)は、我妻専門部会の任務ではありませんでした。別に法改正が行われます。

## 〔20〕 原子力保険の地震危険不担保

II-2. 原子力保険の地震危険不担保	
<p><b>地震担保の必要性</b></p> <p>「(福田(原電)) 保険の範囲から地震が抜けるということは保険の意味自体がなくなってしまうのではないかと思う。」</p> <p>「(鈴木(東大)) 原子炉はかなりの耐震性をもっているのがかなりの部分地震を保険してもよいのではないかとと思う。」(第5回9頁)。</p>	<p><b>ロンドン市場の消極姿勢</b></p> <p>第10回専門部会資料1号「原子力賠償責任保険約款(案)審議の要約」(34年6月18日)</p> <p>保険の立場からは、地震または噴火危険の担保は、わが国保険者の多年の懸案であつて、本保険についても現在直ちに方針決定を行いたくないとの意見も述べられた。また、海外再保険が特にこの点について消極的であるのでこれらを免責としない場合には、保険の消化能力が大いに減少することを勘案しなければならぬという意見があつた。</p> <p>Willis社ホームページより ヒンデンブルグ号事故 </p>

次のスライドを御覧ください。II-2.原子力保険の地震危険不担保です。原子力保険が地震をカバーすることが必要だという見解が一方ではありました。原

電の福田委員は、「保険の範囲から地震が抜けるということは保険の意味自体がなくなってしまう」と述べ、東大の鈴木竹雄は、「原子炉はかなりの耐震性をもっているのでかなりの部分地震を保険してもよい」と論じています。しかし、原子力保険は地震危険を担保しないことになります。その理由は、原子力保険約款案審議の要約が述べています。従来の扱いもありますが、「海外再保険が特にこの点について消極的」であることが理由です。東京海上にイギリスの有力保険会社ウィリス社から送られた書簡が残っています。ウィリス社は、タイタニックやヒンデンブルグ号(空中爆発した飛行船)の保険は引き受けたのですが、日本の原発の地震危険は引き受けなかったのです。当時の日本側はこれに不満でしたが、2011年の事故を見ると、ウィリス社およびロンドン保険市場は正しい選択をしたことになります。私は、このことは、現在でも意義を持つと考えます。また、原子力保険の付保額も限定的で50億円になりますから、保険の役割は小さいものになりました。

## [21] 34年7月の新動向——34年7月10日案

### II-3. 34年7月の新動向-34年7月10日案

#### 特徴

- ①我妻部会と別に科技庁が作成した案で審議対象外
- ②加害者賠償責任制限(500億円)・被害者賠償額制限(500億円)
- ③政府再保険による原子力保険は金額500億円で地震危険も担保
- ④法案の構成、定義規定などでその後の法案に影響

#### 原子力事業者責任と政府再保険規定

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っ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、その損害が戦争によっ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又は外国人によって生じた場合には、この限りでない。

第六条 原子力事業者は、一原子力事故について五百億円を超える原子力損害に対する賠償責任を負うことはない。ただし、政令で責任の制限額についての特例を設けることができる(ただし書きは少額指定予定)。

第二十五条 政府は、保険会社が責任保険の事業によつて負う賠償責任を再保険するものとする。(再保険額は責任保険金額の90%, 27条)

次のスライドII-3を御覧ください。34年7月に科技庁が用意した34年7月10日案です。これには次の特徴があります。第1に、我妻部会と別に科技庁が独自に作成した案で審議対象外でした。第2に、加害者賠償支払制限(500億円)、

被害者補償額制限(500億円)がありました。第3に、政府再保険による原子力保険は金額500億円で地震危険も担保しました。これはロンドン再保険を利用しなかったためです。これは一面では利益ですが、反面、地震以外の危険についても海外に危険分散ができない不利益を残すことになります。第4に、法案の構成、定義規定などでその後の法案に影響を与えました。この7月案では、「第六条 原子力事業者は、一原子力事故について五百億円を超える原子力損害に対する賠償責任を負うことはない。」が中心の条文です。500億円を超える損害が発生した場合には、被害者の賠償請求は切り捨てになったと考えられず。国の役割は、原子力保険の再保険に限定されていたからです。

## 〔22〕我妻国家補償根拠論＝政策

### II-3. 我妻国家補償根拠論＝政策

「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の頭で考えている人(←追加任命委員)は、……原子力発電会社だって私企業じゃないか、私企業を国家が監督して許可企業にすることもむろんあり得る。①許可企業にしたからといって、責任を負ってやるということはどこからも出てこないのではないか、②それを原子力産業についてだけ、保険に入れば責任をたとえば五十億に切ってやる、それから上は国家が補償してやるということは考えられないと言うのです。……」

世界の情勢を見て、日本でもバスに乗りおくれはいかぬからこれをやらせようということを国家が考えて決めた以上は、被害者に向かつてはどんなことがあってもお前たちを泣き寝入りさせないと言わなければならないか。……」

私に言わせると、それは結局政策の問題だという感じがする。単なる私法理論を出ている。なぜかという、今かりに原子力発電会社が東海村に原子炉を設置しようとしているとします。そうすると東海村の連中は全部反対すると思います。」我妻榮私法22号1960年

①は我妻も法務省等も同じ、②で我妻と法務省等は異なる問題⇒民法学者は政策の専門家か？

次のスライドを御覧ください。34年7月に大蔵省主計局、法務省、法制局から委員が参加しましたが、これらの方たちは、我妻構想と対立しました。34年10月の私法学会で我妻が彼らは「従来の頭で考えている」と不満を述べています(『私法』22号)。

「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の頭で考えている人は、……原子力発電会社だって私企業じゃないか、私企業を国家が監督して許可企業にすることもむろんあり得る。①(便宜のた

め、①は小柳が付加しました。) 許可企業にしたからといって、責任を負ってやるということはどこからも出てこないのではないかと、②(便宜のため、②は小柳が付加しました) それを原子力産業についてだけ、保険に入れば責任をたとえば五十億に切ってやる、それから上は国家が補償してやるということは考えられないと言うのです。……

私に言わせると、それは結局政策の問題だという感じがする。単なる私法理論を出ている。なぜかという、今かりに原子力発電会社が東海村に原子炉を設置しようとしているとします。そうすると東海村の連中は全部反対すると思います。』。

ここでの問題は、我妻もこの①私企業免許と国家の補償責任の直結には否定的であったことです。違いは②の政策論です。そこで、問題として、民法学者が政策を判断する専門家かということがあります。政策論、それも原子力産業の位置付け論のような、通常の民法法理では出て来ないことについて、民法学者がどこまで責任をもって見解を述べるができるかです。

### [23] 新動向関連——許認可と国家補償

II - 3. 新動向関連—許認可と国家補償	
<p><b>許認可と国家補償直結論</b></p> <p>「(真崎(勝)……東京海上) ビキニの問題では漁夫に代って国家が米国に損害賠償請求を行ったが、これは公法上の問題となっている。 (パリ条約のように) 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。……」</p>	<p><b>許認可と国家補償非直結論</b></p> <p>(竹内(昭夫)……商法学者) 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。</p> <p>(我妻) 許認可と補償責任〔賠償〕とは直ちに結びつかないと思う。」</p> <p>もっとも我妻榮は、 国家補償積極論者 (理由は広い意味の 原子力推進政策)。</p> 

次のスライドを御覧ください。許認可と国家補償を直結させる考え方は、我妻専門部会でもありました。施設を許可した以上、国家が賠償の責任を負うと

いうものです。しかし、竹内(商法学者)や我妻はこれに批判的です。我妻は、「許認可と補償責任〔賠償〕とは直ちに結びつかないと思う。」と述べています。私は、これは法律学者の普通の考え方だと思います。とすると、我妻の国家補償積極論は、やはり政策判断を根拠にするものになります。

## [24] 34年10月案

II - 4. 34年10月案	
<b>特徴</b>	<p>①原子力事業者免責事由(異常かつ巨大な……, なお政府措置なし)。            ②原子力事業者の賠償責任は、原則として賠償措置のある金額にとどまり、それ以上は、政府の補償が必要で、これは処理委員会が定める。</p>
<b>原子力事業者責任規定</b>	<p><b>第三条</b> 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。</p> <p>(責任の制限)</p> <p><b>第六条</b> 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。</p> <p><b>第三十一条</b> 政府は第十九条の規定による損害賠償措置の金額を超える評価額の原子力損害が発生し、第六章に規定する原子力損害賠償処理委員会が第三十五条オ二号の規定により政府が原子力事業者に対し補償すべき内容を含めた支払計画を作成した場合には、その支払計画に従い、補償をするものとする。</p>

次のスライドII-4.を御覧ください。その後の議論を経て星野などがまとめた34年10月案です。その本案を見ると(代案もありました)、①原子力事業者は無過失責任を負うが、免責事由がある(「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……場合にはこの限りでない。」)。②原子力事業者の賠償責任は、原則として賠償措置のある金額にとどまり、それ以上は、政府の補償が必要で、これは原子力損害賠償処理委員会が定める。なお、異常に巨大な天災地変の場合には、政府の措置は特にありません。重要規定は次のとおりです。

「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。

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。

第三十一条 政府は第九条の規定による損害賠償措置の金額を超える評価額の原子力損害が発生し、第六章に規定する原子力損害賠償処理委員会が第三十五条オ二号の規定により政府が原子力事業者に対し補償すべき内容を含めた支払計画を作成した場合には、その支払計画に従い、補償をするものとする。」

## [25] 34年10月案への我妻修正

<b>II - 4. 34年10月案への我妻修正</b>
<b>事業者責任無限化 (16回審議)</b>
「(我妻) 新しい産業を興すのだからパトロンにならねばならないが、それを法律的に表現するのに事業者に(一定額以上の損害賠償について……小柳注)責任はないとするよりも、責任ありとした方が良いと思う。」、「(我妻) 何れにしても『責に任じない。但し国家補償云々』という書方はまずい。」(17回)
<b>国の関与拡張 (実質的賠償負担, 17回)</b>
(我妻) 6条について、(原子力事業者が……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) 横幅の問題もこゝに書かなければならないと思う。……」
<b>国の関与無限論とそれへの異論</b>
「(星野) 比例を予想した。(我妻) 全部払えるという事を前提としたのではないか。(星野) 全体の額がどれだけになるか我々には分らない。(真崎) 何れにしても(国の関与の限度について)金銭上の額を明記すべきであろう。……(我妻) 理論的には、書かなければ打切つていないと考えるべきである。」。もっとも、「(佐々木) 国会の空気からみれば、原子力災害は何処までも見るといのが大体の意見のようだ。(我妻) 余りそれをいって原子力は国営という事になる。やはり兼合いであろう。」(16回12頁)」という発言もある。

次のスライドを御覧ください。34年10月案にたいして、審議の中で我妻が積極的に修正を加えます。その際に、第1に、事業者責任を無限化します。「(我妻) 新しい産業を興すのだからパトロンにならねばならないが、それを法律的に表現するのに事業者に(一定額以上の損害賠償について……小柳注)責任はないとするよりも、責任ありとした方が良いと思う。」、「何れにしても『責に任じない。但し国家補償云々』という書方はまずい。」というのです。第2に、

国家の関与の強化です。我妻修正は、原子力事業者の無限責任を提唱していますから、事業者責任を強化するようですが、その実際の狙いは、国家の関与の強化にありました。「(我妻)6条について、(原子力事業者が……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)横幅の問題もここに書かなければならないと思う。……」。いわば我妻の全損害国家補償論をここで初めて持ち込もうとしたのです。もっとも、これには異論もありました。例えば、星野や真崎(東京海上)は、国の措置についても限度があるはずだと述べましたが、我妻は、書いてなければ無限だと述べています。私は、我妻のこの議論はあまりにも形式的な議論だと思えます。第3に、躊躇や疑念の存在です。我妻は、一方ではこのように国家の関与に積極的ですが、他方で、「(佐々木)国会の空気からみれば、原子力災害は何処までも見るというのが大体の意見のようだ。(我妻)余りそれをいうと原子力は国営という事になる。やはり兼合いであろう。(16回12頁)」という発言もしています。

## [26] 34年10月案への我妻修正の議事録

### II-4. 34年10月案への我妻修正の議事録

(鈴木)(補償料については、……小柳注)ずいようだけでも取つたような額を実際はとらないというのが良いのではないか。(我妻)新しい産業を興すのだからトロンにやらねばならないが、それを法律的に表現するのは事業者に(一定額以上の損害賠償について……小柳注)責任はないとするよりも、責任ありとした方がよいと思う。(鈴木)(補償料については、……小柳注)無償論は、私企業を保護するというのが表面に出すぎる。(竹内)無償論で乗り切れるかという問題である。J(第16回議事録11頁)。

「(我妻)6条について、(原子力事業者が……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。(星野)実質的には原案と同じだが形式的にはその方がよいと思う。(我妻)横幅の問題もここに書かなければならないと思う。更に云えば6条を削り、9条に書けば良いのではないか。(鈴木)それも出来るであろう。(我妻)上の方も3条但書に含めても如何。(鈴木)我妻先生は、50億以上は(国家に……小柳注)責任はあるがといわれるが、この責任は求償のない責任である。(我妻)その通りであるが、補償料はある。横幅の問題は何れかて解決しなければならぬ。(鈴木)外枠で500億まで責任を負うとするは、告知義務違反の場合に500億円で止めるという場合その書方がない。(我妻)何れにしても「責に任じない。但し国家補償云々」という書方はまずい。(村岡)行政委員会の分にも法律的に、外枠を設けて置く必要がある。(我妻)500億を超えた場合の配当手続を書けばそれは非常に困難である。法律的には非済の順序は考えるという位であろう。(星野)比例を予想した。(我妻)全部払えるという事を前提としたのではないか。(星野)全体の額がどれだけになるか現々には分らない。(我妻)手続は、別に法律に定める所によりとすれば良いのではないか。(竹内)それでも良いのではないか。(真崎)何れにしても金上の事を明記すべきであろう。(我妻)それは外枠の問題と思う。500億と打ち切れば、配当非済の手続が必要。(星野)外枠を書かなくても配当手続は要る。(我妻)理論的には、書かなければ打切つていないと考えるべきである。……(鈴木)もう30分位やれば大体まとまると思う。(我妻)31条は縦と横という事で書き直す。J(第17回議事録9頁)

次のスライドを御覧ください。16回審議および17回審議議事録のさわりの部分を紹介しました。御時間のあるときに御覧ください。

[27] 第18回 (最終回) 審議

II - 5 . 第18回 (最終回) 審議

国家補償消極論大蔵省小熊委員 (主計局長代理)

「なぜ補償するのか」, 「〔事故があれば……〕 保険で払い, 足りなければ残余財産で払うべきだ」, 「事業者に能力があるのにも拘らず補償するのはおかしい」, 「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」, 「今日採択されるのなら, 大蔵省主計委員は留保した, としていただきたい」

国家補償積極論

有沢広巳原子力委員会委員「新しい技術には新しい考え方が必要だ」, 我妻部会長「原子力産業保護の観点から国家補償を考えた」, 鈴木竹雄委員「事故になれば裸になれというなら誰もやれはしない」, 星野英一委員「自分が払えと云っても, 支払能力は保障できない」。

我妻部会長〔締め〕

「〔大蔵省は, ……小柳注〕 根本問題で留保されたのだから細かい問題でも留保した方が良いだろう。」

次のスライドを御覧ください。II-5.最終回審議です。実は、主計局委員は、16回、17回に、おそらくは戦略的な理由で、欠席しました。そして、18回では石原主計局長がこの時だけ出席して会議の冒頭に答申延期を唱えます。実は、答申延期はできないのです。というのも、コールダーホール型炉の設置許可には、我妻部会の答申が必要だとされていたためです。主計局長は、それを知りつつ、延期論を唱え、実際の理屈を述べるのは、主計局法規課長です。主計局長が議論で負けては大変だからだと思います。小熊法規課長は、「なぜ補償するのか」, 「〔事故があれば……〕 保険で払い, 足りなければ残余財産で払うべきだ」, 「事業者に能力があるのにも拘らず補償するのはおかしい」, 「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」と論じます。これに対し、委員の多くは、国家補償積極論で、(有沢広巳原子力委員会委員)「新しい技術には新しい考え方が必要だ」, (我妻部会長)「原子力産業保護の観点から国家補償を考えた」, (鈴木竹雄委員)「事故になれば裸になれというなら誰もやれはしない」, (星野英一委員)「自分が払えと云っても, 支払能力は保障できない」と述べますし、国家補償があることは、原子力委員会が既に決定したとか、反対論は後で政治

過程でやれば良いとも述べます。最後は、我妻も諦め、大蔵省の少数意見付記を認めます。私の考えを述べれば、大蔵省は、国家補償に「そもそも論」で全面的に反対しました。この結果、議論が深まらない事になりました。

## 〔28〕 我妻答申 (34年12月12日)

II - 5. 我妻答申 (34年12月12日)	
<p><b>総論</b></p> <p>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て、いやしくも泣き寝入りにさせることのないようにするとともに、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、過大な措置を講ずることが必要(事業者は無限責任だが、国が支払い、後に求償)</p>	
<p><b>各論</b></p> <p>「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限度がある……かような場合には政府が補償を行ない、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。(一定の場合、後に求償)」</p>	
<p><b>異論と解釈</b></p> <p>①大蔵省主計局が補償構想に反対の少数意見          ②異常に巨大な天災地変の場合に、原子力事業者の賠償責任が否定されるが、そのときの政府補償の存否不明(なお、後の草案についてのGE質疑では存在しない旨の返答)。          ③賠償措置額が賠償責任額に及ばないときに、政府補償額が無制限か不明であり、加論論文は、有限→割当ての説明。</p>	

次のスライドを御覧ください。有名な我妻答申です。森田朗の著書である『会議の政治学』(慈学社、2006年)によれば、審議会答申は、総論と各論からなり、総論は一般読者向け、メディア向け、各論は役所向け、業界向けとされています。我妻答申の総論は、被害者の泣き寝入りがないようにすべきこと、原子力事業者の事業経営の過大な負担を避けるべきことを述べています。この総論は、文学的表現として巧みですが、泣き寝入りしないという場合に、完全賠償かは明らかではありません。各論ですが、「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限度がある……かような場合には政府が補償を行ない、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。」と述べています。完全賠償のように読めますが、「欠けるところがない」とは具体的な記述とはいいにくい感じです。しかも、そもそも、国家補償について大蔵省委員は反対です。また、異常に巨大な天災地変では国家補償の有無は不明です。というの

も、答申では、国家補償は、基本的に、事業者の賠償責任がある場合になされることになっているからです。事業者の賠償責任がない場合はどうかといえば、後に述べるように、GEとの質疑では、国家補償はない旨の回答です(スライド[31])。また、賠償措置額を超える損害の場合でも、国が無限に賠償するかは不明です。というのも、答申の科技庁担当者による解説は、有限の資金の割当ての可能性を指摘しているからです。

### Ⅲ 原子力委員会と法案審査昭和35・36年

#### [29] Ⅲ 原子力委員会と法案審査昭和35・36年(概観)

#### Ⅲ 原子力委員会と法案審査昭和35・36年

##### 我妻答申から内定(35年2月)まで

1. 原子力委員会は、我妻答申の後、法案準備を進めつつ大蔵省に対して、自民党を通じた政治的調整を図った。
2. 原子力委員会は、昭和35年2月「内定」を成立させ、その中で「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。」と定めた。

##### 内定から原子力委員会決定(3月)まで

3. 内定には法制局から憲法違反の疑義が提出され、結局、事業者の賠償責任制限をしないこととしたが、他方、大蔵省も損害額が賠償措置額を超える場合に政府が援助「できる」制度を認め、35年3月原子力委員会「決定」が成立した。

##### 原子力委員会決定から閣議決定(4月)まで

4. 原賠法案の閣議決定直前に、自民党の法令審査により、規定を「援助を行なうものとする」と改めた。
5. その後、原賠法案の想定問答が作成され、原賠二法案は、昭和36年の通常国会で成立した。

次のスライドを御覧ください。Ⅲ 原子力委員会と法案審査昭和35・36年です。ここでの内容は、まず、我妻答申から内定(35年2月)までです。「1. 原子力委員会は、34年12月の我妻答申の後、法案準備を進めつつ大蔵省に対して、自民党を通じた政治的調整を図った。2. 原子力委員会は、昭和35年2月『内定』を成立させ、その中で『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。』と定めた。」次に、内定から原子力委員会決定(3月)までです。「3. 内定には法制局から憲法違反の疑義が提出され、結

局、事業者の賠償責任制限をしないこととしたが、他方、大蔵省も損害額が賠償措置額を超える場合に政府が援助『できる』制度を認め、35年3月原子力委員会『決定』が成立した。」最後に、原子力委員会決定から閣議決定(4月)までです。「4. 原賠法案の閣議決定直前に、自民党の法令審査により、規定を『援助を行なうものとする』と改めた。5. その後、原賠法案の想定問答が作成され、原賠二法案は、昭和36年の通常国会で成立した。」です。以下、1. から順に詳しく見ていきます。

### [30] 大蔵省対策

#### Ⅲ-1. 大蔵省対策

昭和34年12月16日原子力委員会で、①答申には大蔵省の反対がある、②その中心は国家補償問題である、③対策は、法案準備などの事務的折衝と政治的調整とされた。

---

島村科学技術庁原子力局次長は、  
 ①大蔵省の反対について、主計局は「全面的」反対だが、最後は条件闘争になると指摘した。  
 ②国家補償について、答申が国家補償の限度を設けてないことを大蔵省が問題にすると指摘し、1月11日法案などは、国家補償について「財政の許す範囲」と限度を設けた。

---

③政治的調整について二つの立場があった。

島村次長は、トップダウンによる政治的調整に期待した(「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」)。

←→

中曽根原子力委員長は、ボトムアップ方式を提案した(「党の科特委」、「総務会」での調整)。

次のスライドを御覧ください。Ⅲ-1.大蔵省対策です。昭和34年12月16日原子力委員会で、次の指摘があります。①答申には大蔵省の反対がある、②その中心は国家補償問題である、③対策は、法案準備などの事務的折衝と政治的調整である。島村武久科学技術庁原子力局次長は、①大蔵省の反対について、主計局は「全面的」反対だが、最後は条件闘争になると指摘しました。②国家補償について、答申が国家補償の限度を設けてないことを大蔵省が問題にすると指摘し、1月11日法案などは、国家補償について「財政の許す範囲」と(あいまいながらも)限度を設けました。③政治的調整について二つの立場がありました。島村次長は、トップダウンによる政治的調整に期待した(「大臣同志で話

合いをしてもらって事務レベルに降してもらおう)) のですが、中曽根原子力委員長は、ボトムアップ方式を提案したのです(「党の科特委」, 「総務会」での調整)。結局、後者が中心になります。

### [31] 法案とGE質疑

Ⅲ-1. 法案とGE質疑	
科技庁の準備した1月末ごろの草案は、英訳されて、GEの質問を受けた。我妻もGEと面談した(2月26日)。	回答は、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。と答えている。
GEは、原子力事業者の免責事由である「異常かつ巨大な自然的又は社会的災害」について、この場合には、政府は被害者に補償を行うのかなどと多数の質問をした。	
GE質疑は、責任集中規定に影響を与えた。	

次のスライドを御覧ください。GEとの質疑です。科技庁の準備した1月末ごろの草案は、英訳されて、GEの質問を受けました。我妻も35年2月26日にGEと面談しています。米沢市にある我妻榮記念館に我妻の手帳が保存されており、現地に行くと閲覧できますので、このことが分かります。GEの質問事項は多数に及びますが、例えば、GEは、原子力事業者の免責事由である「異常かつ巨大な自然的又は社会的災害」について、この場合には、政府は被害者に補償を行うのかと質問をしています。回答は、《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。》というものです。こうして異常かつ巨大な地震の場合は、原子力事業者の責任はなく、政府も国家補償などがないことが分かります。通常地震の場合は、事業者に賠償責任があるのですが、原子力保険が働かないのでこの場合の措置が

問題です。また、繰業ミス等の通常事故で50億円までの損害の場合、原子力事業者は責任を負いますが、この場合について、50億円迄は原子力保険によるカバーがあります。しかし、損害が50億円を超えた場合はどうかが問題になります。これらについて、草案は国家による補償を予定していますが、しかし、大蔵省は反対をしていたのです。

### [32] 大蔵省対策としての内定

#### Ⅲ-2. 大蔵省対策としての内定

原子力委員会は、昭和35年2月24日内定を成立させ、  
 その中で「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。」と定めた。

（（中曽根）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（内定案）を作ったので御審議願いたい。」（2月17日第7回議事録10頁）

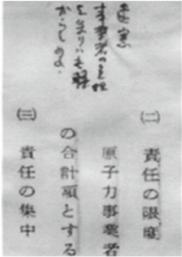
「（兼重）（事業者の賠償責任の……小柳注）天井なしにすると、国の財政上の限度以上の責任は、また事業者に責任がかえって行くことにならないか。（有沢）事業者の責任に限度がないから、理論的にはそうなり得る。（島村）事業者の責任範囲は50億プラス国家が補償した範囲で切らねばならない。これは無過失責任の項に書き加えることになる。」  
 （2月20日第8回議事録8頁）

次のスライドを御覧ください。Ⅲ-2.大蔵省対策としての内定です。原子力委員会は、昭和35年2月24日内定を成立させ、その中で「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。」と決めました。「（（中曽根）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（内定案）を作ったので御審議願いたい。」（2月17日）、「（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る

う。」(2月20日)などのやり取りがあります。結局、我妻が良くないといった10月案に近いものになりました。

### [33] 内定への憲法上の疑義

**Ⅲ-3. 内定への憲法上の疑義**



原子力委員会内定が事業者責任限度を「損害賠償措置の金額と国家補償額の合計額とする」としたが、角田禮次郎法制局参事官「違憲」と書込み

▼

原子力委員会は、事業者責任制限を断念。3月16日原子力委員会議事録「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にした。」

次のスライドをご覧ください。Ⅲ-3.内定への憲法上の疑義です。原子力委員会内定が事業者責任限度を「損害賠償措置の金額と国家補償額の合計額とする」と規定したのですが、法制局で法案審査を担当した角田禮次郎法制局参事官が内定に「違憲」と書込みをしています。事業者の負担を余りにも軽くするというのです。これをうけ、原子力委員会は、事業者責任制限を断念することになります。3月16日原子力委員会議事録では「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にした。」とあります。内定については、中曽根委員長が、「バックボーンをとれば多少の歩み寄りはいい。あくまで基本は内定の線でやってもらいたい。交渉が妥結するとも思われれないが、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」(3月2日議事録)と述べていました。これは、内定プラス自民党の政治的圧力で大蔵省対策をするという方針です。大蔵省交渉については、政治的な圧力は可能だったかもしれませんが、法制局には政治的圧力が働かず、事業者の責任制限というバックボーンについて変化が生じました。

## 〔34〕 昭和35年3月決定の成立

Ⅲ-3. 昭和35年3月決定の成立	
<p><b>法制局角田の違憲論</b></p> <p>「違憲 事業者の負担を余りにも軽からしめる」, 「2. 責任制限は違憲の疑がある 保険料を払いさえすればいいというのは実質的におかしい」</p>	<p>→ <b>原子力委員会事業者無限責任断念</b></p> <p>昭和35年版原子力白書192頁が「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」と述べる。</p>
<p><b>大蔵省の頑なな姿勢</b></p> <p>3月9日原子力委員会「(有沢) この案〔大蔵省案〕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。(中曽根委員長) これは不信行為だ。……(有沢) 普通の方式ではもう駄目だ。」</p>	<p>→ <b>原子力委員会3月決定(閣議了解)</b></p> <p>「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。」(≠「ものとする」ではない。)</p>

次のスライドを御覧ください。Ⅲ-3.昭和35年3月決定の成立です。先程申し上げたように、一方で法制局角田の内定違憲論がありました。「違憲 事業者の負担を余りにも軽からしめる」, 「2. 責任制限は違憲の疑がある 保険料を払いさえすればいいというのは実質的におかしい」というのです。これは、相当に原子力委員会に影響を与えたようです。昭和35年版原子力白書192頁が「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」と述べています。他方で、大蔵省の頑なな姿勢がありました。これが変わっていきます。昭和35年3月9日は自民党政務調査会財政部会のあった日ですが、そこで、大蔵省主計局の原賠制度に対する構想が披露され、すぐに原子力委員会に伝えられました。原子力委員会の反応は、大蔵省の頑固な態度への落胆と怒りです。「(有沢) この案〔大蔵省案〕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。(中曽根委員長) これは不信行為だ。……(有沢) 普通の方式ではもう駄目だ。」との発言があります。その後、大蔵も軟化します。これは、「財政部会の先生方」すなわち、自民党の影響によるのでしょうか。大蔵省主計局は、一定の限度で国家補償を認めるようになります。その内容は、原子力委員会3月決定で明らかになります。こ

れは閣議了解を得たことで相当の権威を持ちます。

先ほどの問題であった、3つの点が3月決定でどうなったかを考えてみます。第1は、異常に巨大な天災等があった場合です。これは前と同じです。要するに、原子力事業者の賠償責任はなく、また、国も特別の国家補償はありません。第2に、「異常に巨大」ではない地震等が起こった場合です。ここでの問題点は、原子力事業者に賠償責任があるが、原子力保険がカバーしないことでした。これに対して、国との補償契約という一種の地震保険のような制度が50億円を限度として設けられるようになります。第3に、50億円を超える損害が発生した場合です。「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。」が35年3月決定になります。政府の義務としての国家補償ではないのですが、一定の援助を行うことが「できる」という規定が設けられます。これは、援助「できる」規定であり、援助を行う「ものとする」規定ではないことに注意が必要です。どのような経過で「できる」が「ものとする」になるのでしょうか。次に述べるように自民党の法令審査が関係します。

### [35] 自民党の法令審査と閣議決定

Ⅲ-4. 自民党の法令審査と閣議決定	
<p><b>35年4月22日自民党政審 (援助「できる」)</b></p> <p>16条「政府は、原子力損害が発生した場合において、原子力事業者が損害を賠償すべき額が賠償措置の金額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、損害を賠償するために必要な援助を行うことができるものとする。」</p>	<p><b>4月28日自民党政審 再審議（「ものとする」）</b></p> <p>16条「政府は……原子力事業者に対し、損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。（この場合必要ある時は国会の議決を経ること）」</p> 
<p><b>4月28日党政審・総務会後閣議決定⇒5月2日国会提出</b></p> <p>「（5月4日原子力委中曽根発言）国会では16条第2項（「国会の議決」云々）は削除するよう主張したが、自民党総務会（4月28日）では委員会審議の過程で削除することあるべしとの条件つきで了承」（なお、「削除」は実現なし。リップサービス）</p>	

[35]のスライドをご覧ください。Ⅲ-4.自民党の法令審査と閣議決定で、自民党が重要法文の書きぶりに影響を与えたことを明らかにします。自民党の法令審査は、政務調査会部会⇒政務調査会審議会⇒総務会と進んでいきます。昭和35年4月22日自民党政務調査会審議会での審議済みの原賠法案要綱は、援助「できる」というもので、3月決定と同じです。具体的には、「原子力事業者に対し、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ものとする。」となっています。ところが、これが再審議になります。4月28日（実はこれは閣議決定の日です）の政務調査会審議会は、「政府は、……原子力事業者に対し、損害を賠償するために必要な援助を行なうものとする。（この場合必要ある時は国会の議決を経ること）」として、要綱を審議、了承しています。実は、4月28日の閣議決定の日に、政務調査会審議会、総務会で議決があったのです。このため、閣議資料には、「党と未調整」という文言があったと考えられます。おそらく、4月22日の政務調査会審議会の決議がその後の総務会での議論でひっくり返り、その結果、4月28日に政務調査会が再審議をして、総務会決議、そして閣議決定があったものと考えます。実際、原子力委員会では、中曽根委員長が、「国会では16条第2項（「国会の議決」云々……小柳注）は削除するよう主張したが、自民党総務会（4月28日……小柳注）では委員会審議の過程で削除することあるべしとの条件つきで了承」と述べています。中曽根委員長の自民党を通じた戦略は、原子力事業者についての国の措置というもっとも重要な規定について、最終段階で相当重要な文言上の修正を行ったことになります。

[36] 「できる」と「ものとする」の違い

Ⅲ-5. 「できる」と「ものとする」

林修三(原賠法制定当時の法制局長官)『法令用語の常識』(日本評論社, 1958年初版)48頁⇒「ものとする」の意義。

「大体において、ことからは、『……しなければならない』又は『……する』というような用語であらわすのを適当とするに近いが、さりとして、これらの用語を使うと、感じ、あるいはニュアンスが少しどぎつく出すぎる、もう少し緩和した表現を用いる方が適当であると考えられるような場合に、この用語が用いられることが多いといってもよいであろう」、「特に、行政庁に対して一定の作為不作為の義務を課する場合に「ものとする」という「やや緩和的な表現」を

用いる。その結果、「合理的な理由があれば、それに従わないことも許される」というような解釈が出てくる余地のあることもありうる」。近時でも、裁量移送に関する民事訴訟規則8条の「裁判所は、相手方の意見を聴いて決定をするものとする。」について、「必要的ではあるけれども聴かなかつた場合に違法とまでは言えないということではないか」との指摘がある(畑瑞穂ほか「[研究会]非訟事件手続法」論究ジュリスト12号(2014年)183頁(岡崎克彦発言))。

次のスライドを御覧ください。Ⅲ-5.「できる」と「ものとする」の違いです。要するに援助への積極化ですが、当時の法制局長官林修三は「ものとする」について、次のように述べています。「大体において、ことからは、『……しなければならない』又は『……する』というような用語であらわすのを適当とするに近いが、さりとして、これらの用語を使うと、感じ、あるいはニュアンスが少しどぎつく出すぎる、もう少し緩和した表現を用いる方が適当であると考えられるような場合に、この用語が用いられることが多いといってもよいであろう」、「特に、行政庁に対して一定の作為不作為の義務を課する場合に『ものとする』という『やや緩和的な表現』を用いる。その結果、『合理的な理由があれば、それに従わないことも許される」というような解釈が出てくる余地のあることもありうる』。これは、現在でも同様の解釈がなされています。

## Ⅳ 原賠制度と憲法・不法行為：制度見直しの論点

### [37] 原賠制度と憲法・不法行為：制度見直しの論点

<h4>Ⅳ 原賠制度と憲法・不法行為：制度見直しの論点</h4>
<p>個別論点（目的規定の書きぶり等）以上に、原賠制度を憲法・不法行為法の中でどのように位置づけるかが問題である。</p>
<h4>原賠制度と憲法</h4> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 原賠制度における事業者賠償責任制限論には、憲法との関連で検討すべきである。特定の規定の合憲性の問題であり、判例のみならず法制執務を考慮する必要がある。</li> </ol>
<hr/> <h4>原賠制度と不法行為法</h4> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 原賠制度を主導した我妻は、「社会に存する損害の公平妥当な分担」論から、原賠制度について無過失責任プラス保険によるリスクカバーを考えたが、保険の役割は限界があり、事業者保護のために国家補償の役割の拡大を考えたが、これについては問題も指摘できる。</li> <li>3. 内田貴は、不法行為法の4類型の存在を指摘し、我妻理論を相対化したが、原子力事故を自動車事故と同様の類型に位置づけた点は問題も指摘できる。</li> <li>4. 星野英一は、当初は、我妻構想を支持していたが、後には、現在の原賠法のあり方を、公害事件に妥当する柔軟な良い仕組みとして支持した。</li> </ol>

次のスライドを御覧ください。Ⅳ 原賠制度と憲法・不法行為：制度見直しの論点です。原賠法の論点は多岐にわたりますが、個々の論点、例えば目的規定の書きぶり以前に、そもそも、原賠法の憲法、民法との関連での位置づけを考えるべきであるというのが私の申し上げたいことです。

私の考えることは、具体的には、《1. 原賠制度における事業者賠償責任制限論には、憲法との関連で検討すべきである。特定の規定の合憲性の問題であり、判例のみならず法制執務を考慮する必要がある。次に民法との関連ですが、2. 原賠制度を主導した我妻は、「社会に存する損害の公平妥当な分担」論から、原賠制度について、無過失責任プラス保険によるリスクカバーを考えたが、保険の役割は限界がある。事業者保護のために国家補償の役割の拡大を考えたが、これについては問題も指摘できる。3. 内田貴は、不法行為法の4類型の存在を指摘し、我妻理論を相対化したが、原子力事故を自動車事故と同様の類型に位置づけた点は問題も指摘できる。4. 星野英一は、当初は、我妻構想を支持

していたが、後には、現在の原賠法のあり方を、公害事件に妥当する柔軟な良い仕組みとして支持した。》です。以下、具体的に見てみます。

### [38] 原賠制度と憲法29条

IV-1. 原賠制度と憲法29条	
<p>第4回原子力損害賠償制度専門部会平成27年10月7日(水) 「原子力損害賠償制度の検討に関する意見」(清水潔元文部科学事務次官)</p> <p>「事業者の責任を『有限責任』にすべきとの主張は、被害者救済としての国家補償を導入することになるから、その法的性格、憲法29条との関係などについて慎重な検討が必要となる。なお、この議論は国家賠償法に基づく、国の損害賠償責任とは区別されるべきことを念頭におく必要がある。」</p>	<p>事業者有限責任に伴う問題</p> <p>① 事業者の責任を「有限責任」にする場合、あわせて被害者の賠償額を一定額で制限することは憲法上可能か(憲法上許容性)?</p> <p>② 被害者賠償責任額を一定額で制限する場合は、多数者の債権に対し一定の資金を分配することになるが、適正な手続はどうか(破産法的適正配分)?</p> <p>③ 事業者の賠償責任を限定しつつ、被害者の得られる賠償額を制限しない場合は、その間を国家補償が埋めることになるが、法体系から見て正当化しうるか(法制執務・政策問題)?</p>

次のスライドを御覧ください。IV-1.原賠制度と憲法29条です。すでにこれについて、今次の原賠法見直しでも議論があります。第4回原子力損害賠償制度専門部会2015年10月7日(水)「原子力損害賠償制度の検討に関する意見」(清水潔元文部科学事務次官)が論じています([www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siry04/siry04-5.pdf](http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siry04/siry04-5.pdf))。

「事業者の責任を『有限責任』にすべきとの主張は、被害者救済としての国家補償を導入することになるから、その法的性格、憲法29条との関係などについて慎重な検討が必要となる。なお、この議論は国家賠償法に基づく、国の損害賠償責任とは区別されるべきことを念頭におく必要がある。」

私の考える所、事業者有限責任には次の問題・論点があります。《① 事業者の責任を「有限責任」にする場合、あわせて被害者の賠償額を一定額で制限することは憲法上可能か(憲法上許容性)? ② 被害者賠償責任額を一定額で制限する場合は、多数者の債権に対し一定の資金を分配することになるが、適正な手続はどうか(破産法的適正配分)? ③ 事業者の賠償責任を限定し

つつ、被害者の得られる賠償額を制限しない場合は、その間を国家補償が埋めることになるが、法体系から見て正当化しうるか？（法制執務・政策問題）》

### [39] 責任制限（+賠償額制限）違憲論

IV-1. 責任制限（+賠償額制限）違憲論	
<p>違憲論は「一顧の価値もない」説 我妻榮・加藤一郎</p>	<p>米国は下級審で違憲判決後に連邦最高裁合憲判決</p>
<p>「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は憲法違反だという説もあるとか。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。」（我妻） 「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」（加藤）</p>	<p>「Duke Power Company v. Carolina Environmental Study Group, Inc.-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(1) 164。 米国原賠法違憲判決（下級審）の裁判官マクミランは、バス通学（スワン）判決で著名、John W. Johnson, Insuring Against Disaster: The Nuclear Industry on Trial, 1986。 私見⇒一般論ではなく、特定の規定の合憲性の問題であり、その際には各国の司法、法制執務を考慮する必要がある。</p>

次のスライドを御覧ください。責任制限（+賠償額制限）違憲論の問題です。一方には、昭和36年の我妻の見解のように、角田などの違憲論には『一顧の価値』もないとの批判もあります。これは、相当に激しい言葉です。

「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は憲法違反だという説もあるとか。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。」（我妻）、「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」（加藤）

他方では、これについて、アメリカではプライス・アンダーソン法について、下級審ですが違憲判決が出たことがあります。連邦最高裁は合憲でした。では、違憲判決を出したマクミラン判事は「一顧の価値もない」判事でしょうか？調べてみると、アメリカで著名なスワン判決の判事でした。バス通学を命じたス

ワン判決では、マクミラン判事は、連邦最高裁の支持を受けたのです。少なくとも相当の人物が一度は違憲論を採用したと考えるべきです。私の考えは、責任制限一般論ではなく、特定の規定の合憲性の問題であり、その際には各国の司法、法制執務を考慮する必要があるというものです。では、日本ではどうでしょうか。

#### [40] 司法・最大判昭和62年4月22日

IV-1. 司法 最大判昭和62年4月22日
<b>森林法違憲判決⇒裁判所は、立法府を原則的に尊重する。</b>
「財産権は、それ自体に内在する制約があるほか、右のとおり立法府が社会全体の利益を図るために加える規制により制約を受ける……裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものである。」
<b>しかし、立法府にも限界がある。</b>
「立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができる」
<b>手段が明らかに必要性・合理性を欠く場合は違憲</b>
「規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り、当該規制立法が憲法29条2項に違背するものとして、その効力を否定することができる。」

次のスライドを御覧ください。憲法での財産権制限についての司法判断として著名な、最大判昭和62年4月22日民集41巻3号408頁森林法違憲判決を取り上げています。これは、大きく3つの枠組みからできています。まず裁判所は、立法府を原則的に尊重する。「財産権は、それ自体に内在する制約があるほか、右のとおり立法府が社会全体の利益を図るために加える規制により制約を受ける……裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものである。」です。次に、しかし、立法府にも限界がある。すなわち、「立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができる」。最後に、手段が明らかに必要性・合理性を欠く場合等は違憲です。「規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとな

る場合に限り、当該規制立法が憲法29条2項に違背するものとして、その効力を否定することができる。」こうしてみると、仮に原賠法の目的に「原子力事業の健全な発達」があり、そのための手段として、被害者の得られる賠償額を制限することがあるとすると、それが行き過ぎの場合、例えば、原子力保険の付保額（1200億円）に限定すると、「規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らか」として違憲と判断されることもありそうです。

#### [41] 法制執務

**IV- 1. 法制執務**

**法制執務＝「成文法の立案及び審査に関する事務」**

仲野武志（京大行政法教授・内閣法制局勤務経験）『内閣法制局の存続と公法学の課題』法大法学論集61巻6号、『国家作用の本質と体系1』（有斐閣）

**新規規制についての理屈（必要性・合理性）の要求**  
 「財産権を侵害する法律については、その憲法上の許容限度は必ずしも明瞭でない。……内閣法制局による法令審査でも、法令案と既存法体系との整合性の審査に、最大の力点がおかれている。」

「如何なる法案でも森林法違憲判決等の定式に当て嵌めて合憲と称することは容易であるから、それ以前に「相場、内に収まっている（相場、を半歩踏み出す新例だが相応の理屈がある）から合憲である。」という判断が介在しなければならないのである。」

**「相場」の重要性**  
 「相場、とは個々の立法例（テキスト）に通底するコンテクストであり、そこに憲法規範が体现されていると考えられる。」

**法制執務では角田違憲論は突出していない**

次のスライドを御覧ください。法制執務です。法制執務とは、「成文法の立案及び審査に関する事務」ですが、法制局を中心とした法案審査の在り方を念頭に置いています。法制局執務経験のある仲野武志は、「新規規制についての理屈（必要性・合理性）の要求があるとしています。「財産権を侵害する法律については、その憲法上の許容限度は必ずしも明瞭でない。……内閣法制局による法令審査でも、法令案と既存法体系との整合性の審査に、最大の力点がおかれている。」、「如何なる法案でも森林法違憲判決等の定式に当て嵌めて合憲と称することは容易であるから、それ以前に『相場、内に収まっている（相場、を半歩踏み出す新例だが相応の理屈がある）から合憲である。』という判断が

介在しなければならないのである」と「相場」の重要性を指摘しています。「相場、とは個々の立法例(テキスト)に通底するコンテキストであり、そこに憲法規範が体现されていると考えられる。」というのです。こうしてみますと、角田法制局違憲論は、法制執務のあり方として突出していなかったと判断できそうです。

#### [42] 我妻不法行為理論と原賠法構想

IV-2. 我妻不法行為理論と原賠法構想	
<b>我妻不法行為理論</b>	
① 民法の19世紀的自由主義批判 過失責任主義批判⇒無過失責任論 権利侵害主義批判⇒一定の利益を保護する不法行為	
② 「社会に存する損害の公平妥当な分担」論 無過失責任プラス保険の考え方の積極的意義付け	
<b>我妻不法行為理論と原賠制度</b>	
<b>妥当性</b>	<b>問題点</b>
無過失責任論 保険制度の意義付け 国家の関与の意義付け	原子力保険は役割限定的(金額、地震) 国家の関与を要請すると他産業とのバランスが崩れる

次のスライドを御覧ください。IV-2.我妻不法行為理論と原賠法構想です。まず、我妻不法行為理論ですが、これは、2つの特徴があります。第1に、民法の19世紀的自由主義批判を中心としていました。すなわち、民法は過失責任主義ですが、無過失責任論が重要だと述べ、また、当時の民法は、条文上は権利侵害が不法行為成立の要件であったのですが、法律が明文上権利と呼んでいなくても、一定の法的利益を不法行為法で保護すべきであるというものでした。第2に、「社会に存する損害の公平妥当な分担」論は、無過失責任プラス保険の考え方の積極的意義付けでした。

以上の我妻の議論と原賠制度との関連ですが、我妻の考え方の妥当な点として、無過失責任論、保険制度の意義付け、国家の関与の意義付けがあります。問題として、原子力保険は役割が限定的(金額、地震)、国家の関与を要請す

ると他産業とのバランスが崩れかねないという問題があります。

#### [43] 我妻全損害国家補償論の問題

**IV-2. 我妻全損害国家補償論の問題**

①なぜ国家が全損害を補償・賠償しないといけないのか？  
 ②合理的な分配というが、何を以て合理的とするか？  
 ③原子力事業者株主を他の産業の会社の株主に比べ保護する理由は何か？

①に関連して、フランスの行政法、災害法の権威であるエクス・アン・プロヴァンス大学教授ポンティエ (Jean-Marie PONTIER) は、原子力損害賠償においては国家の関与は不可避であり、また、不可欠であると指摘するとともに、国家の原子力政策と賠償責任を直結させることを戒めて、次のように述べている。

「国家が原子力推進政策 (politique favorable au nucléaire) を採用したということだけを根拠に、国家が賠償責任を負うと考えることはできない。何故かといえば、そこで問題になっているのは政治的な選択だからである。もしも、愚かにも (*ab absurdo*) そのように考えるとすれば、すべての国策 (politique de l'État), 特に外交政策ですら国家責任を伴うものになる。この考え方は、全く非現実的である。」

次のスライドを御覧ください。IV-2.我妻全損害国家補償論の問題です。私の考えるところ、3点があります。第1は、なぜ国家が全損害を補償・賠償しないといけないのか？第2は、合理的な分配というが、何を以て合理的とするか？第3は、原子力事業者株主を他の産業の会社の株主に比べ保護する理由は何か？です。

特に、第1についてですが、フランスのエクス・アン・プロヴァンス大学教授ポンティエ (Jean-Marie PONTIER) の指摘を紹介します。ポンティエは、災害法の研究でも著名ですが、原子力損害賠償においては国家の関与は不可避であり、また、不可欠であると指摘するとともに、国家の原子力政策と賠償責任を直結させることを戒めて、次のように述べています。「国家が原子力推進政策 (politique favorable au nucléaire) を採用したということだけを根拠に、国家が賠償責任を負うと考えることはできない。何故かといえば、そこで問題になっているのは政治的な選択だからである。もしも、愚かにも (*ab absurdo*) そのように考えるとすれば、すべての国策 (politique de l'État), 特に外交政策ですら国家責任を伴うものになる。この考え方は、全く非現実的である。」

皆様に配布した原子力委員会議事録資料に、つぎのやりとりがあります。左側のチェックのある部分です。「(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だと思うが……(兼重) それは必ずしも簡単に割切れないと思う。」。原子力委員会内部にも、国家の原子力政策と賠償の問題は、直結しないという意見があったのです。私は、このやり取りは、委員長の見解を委員が批判するものであり、当時の原子力委員会がいわゆる御前会議ではなく、比較的自由な意見交換があったことも示していると思っています。

#### [44] 我妻不法行為論の意義と問題

##### IV-2. 我妻不法行為論の意義と問題

###### 賠償責任の公共制度化論

「個人の自由活動の最少限度の制限という思想から、人類社会における損失の公平妥当な分配へという思想へ、というのが不法行為制度に関する先生の基本的な捉え方であり、……先生は、さらに進んで、国家の積極的関与によって不法行為制度を規律し『賠償責任の公共制度化』をはかるのでなければ、完全にその目的を達することはできない、とされるのである。」(四宮)

###### 賠償責任の公共制度化論への疑問

平野裕之は、我妻の「損害の衡平妥当なる分配」という理念は、①不法行為理論として過失責任と無過失責任の「垣根を取り払う」のに有効であり、②解釈論的には因果関係論や過失相殺でも有益であるとするが、③国家の管理する補償制度への移行を説くことについては、「古典的な不法行為類型は社会にあふれており、不法行為制度を一切取り去ること」の問題性を指摘する(平野裕之『民法総論6 不法行為法〔第3版〕』11頁)。吉田克己も公書などでは被害者救済のみならず、加害者制裁の重要性を説く。

次のスライドを御覧ください。IV-2.我妻不法行為論の意義と問題です。ここでは、先の第2の問題である、「合理的な分配」に関連して、賠償制度の公共化論について検討します。我妻不法行為論について、四宮和夫は、「先生(我妻)は、さらに進んで、国家の積極的関与によって不法行為制度を規律し『賠償責任の公共制度化』をはかるのでなければ、完全にその目的を達することはできない、とされるのである。」と述べています。これに対して、平野裕之は、我妻の「損害の衡平妥当なる分配」という理念は、①不法行為理論として過失責

任と無過失責任の「垣根を取り払う」のに有効であり、②解釈論的には因果関係論や過失相殺でも有益であるとするが、③国家の管理する補償制度への移行を説くことについては、「古典的な不法行為類型は社会にあふれており、不法行為制度を一切取り去ること」の問題性を指摘しています（平野裕之『民法総合6 不法行為法』信山社、2013年）。我妻の賠償制度公共制度化は、交通事故賠償などの例を不法行為全般に一般化したのではないか、不法行為は、公判される民事裁判例の4分の1以上をしめるものであり、それを全体として一言でまとめることができるのか、ある程度の類型化が必要ではないのかと考えることもできます。

#### [45] 内田理論による不法行為法中の原賠法

### IV-3. 内田理論による不法行為法中の原賠法

#### 内田貴不法行為類型論

① 古典的過失責任（含む公害）  
 ② 事故法（無過失責任＋保険）  
 ③ 関係的不法行為（学校事故、医療事故等⇒契約責任に近い不法行為）  
 ④ 政策志向型（人格権等）  
 ⇒原賠法は、自賠責法と同様に、②「事故法」であり、責任の内容は保険制度・社会保障制度との関係で政治的に選択される「脱道徳的」システム

#### 原賠と内田理論

##### 内田理論の妥当性

我妻理論が、一般化しすぎた無過失責任論を一定の枠に納める。  
 古典的過失責任の意義を強調  
 関係的不法行為での注意義務の特殊性  
 政策的な不法行為を独自に位置づけ

##### 内田理論の問題点

自動車事故と原賠事故を同一視。  
 自動車事故⇒大量、社会的インパクト限定  
 保険有効、近代社会に不可欠  
 原発事故⇒ごく少量、インパクト巨大  
 保険限定的、近代社会との関係微妙

小柳は、原賠事件は、内田の①類型に該当。災害型巨  
 大産業公害⇒国家の役割に柔軟性があってよい。

次のスライドを御覧ください。IV-3.内田理論による不法行為法中の原賠法です。内田貴は、不法行為法には4類型があると述べています（内田貴「現代不法行為法における道徳化と脱道徳化」棚瀬孝雄編『現代の不法行為法』（有斐閣、1994年）。①古典的過失責任（含む公害）、②事故法（無過失責任＋保険）、③関係的不法行為（学校事故、医療事故等⇒契約責任に近い不法行為）、④政策志向型（人格権等）です。そして、原賠法は、自賠責法と同様に、②「事故法」であり、責任の内容は保険制度・社会保障制度との関係で政治的に選択される

「脱道徳的」システムであるとしています。原賠制度と内田理論ですが、妥当な面があります。我妻理論が、一般化しすぎた無過失責任論を一定の枠に納めること、古典的過失責任の意義を強調したこと、関係的不法行為での注意義務の特殊性を指摘したこと、政策的不法行為を独自に位置付けたことなどです。しかし、問題も感じます。自動車事故と原賠事故を同一類型に入れたことです。自動車事故は、大量であります。社会的インパクトは限定的で、保険が有効に働き、自動車は近代社会に不可欠です。原発事故は、極めて数は少ないのですが、一旦発生すると社会的インパクトが巨大なことは今回の福島事故でも分かります。しかも、原子力保険は保険がカバーする危険の範囲や付保額において限定的です。しかも、原発と近代社会との関係は微妙であり、オーストラリアのように原発なしという先進国もあります。私は、原賠事故は、内田理論の①の公害の極端なものであり、無過失責任は、証明困難ゆえのものと考えます。原賠法成立期でも、原賠法がなくても民法の適用により無過失的な運用があるという議論がありましたし、法務省民事局長も我妻専門部会でその旨を述べています。それでは、今後の原賠法はどうあるべきか、その点で手がかりになるのが最後のスライドの星野英一の議論です。

#### [46] 星野英一原賠法論 (1980)

##### IV-4. 星野英一原賠法論 (1980)

星野の観点⇒公害法としての原子力賠償  
(事故法としての原子力賠償でなく)

- ・「報告作成者(星野英一)は、かつて責任制限を望ましいものと考えたが、今日では、右の理由で、それが必ずしも必要でないと思えるに至っている。」
  - 理由は、①国家の介入は、公害等の問題と関連させて総合的に定めるべきであり、原子力損害についてのみ定めることは適当でない。
  - ②公害等で世論は企業の責任を強調しており、企業責任制限の立法は政治的に無理。
  - ③大事故の場合、国家が十分な援助を行うことは「確実に予想」される。国家の援助が義務でないことは「一見弱点のようであるが、必ずしもそうでなく」、「柔軟で妥当な結論をもたらす良い手法」

「日本の原子力賠償制度」『第1回日独比較原子力法』ぎょうせい、1980年) 91頁。

最後のスライドIV-4.を御覧ください。星野英一の後年の原賠法論です（星野英一「日本の原子力損害賠償制度」金沢良雄編『日独比較原子力法』（第一法規出版，1980年）。「報告作成者（星野英一）は、かつて責任制限を望ましいものと考えたが、今日では、右の理由で、それが必ずしも必要でないと考えるに至っている。」というのです。これは、原賠法の昭和46年改正を経た後の議論です。実は、星野は、昭和46年改正では事業者有限責任の導入に強く反対しているのです。星野が説を改めた理由は、①国家の介入は、公害等の問題と関連させて総合的に定めるべきであり、原子力損害についてのみ定めることは適当でない。②公害等で世論は企業の責任を強調しており、企業責任制限の立法は政治的に無理。③大事故の場合、国家が十分な援助を行うことは「確実に予想」される。国家の援助が義務でないことは「一見弱点のようであるが、必ずしもそうでなく」、「柔軟で妥当な結論をもたらす良い手法」というのです。このことは、今回の事故でも妥当すると考えます。私の考えも星野に近いものであります。

〔追記〕本研究については、JSPS科研費26380012の助成を受けました。