

《研究ノート》

原子力災害補償専門部会（昭和33年）と
「原子力損害の賠償に関する法律」(1)

小 柳 春 一 郎

はじめに

(1) 原賠法立法過程の検討

本稿は、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律147号、以下、「原賠法」という。¹⁾）の立法過程を、我妻榮文書を検討しながら、とりわけ原子力事業者責任の問題を中心に論ずる。

2011年3月11日の東日本大震災に続いた東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故に起因する原子力災害は、日本の法律史上に例を見ない規模である。金額だけを見ても、2012年5月9日に東京電力が発表した特別総合事業計画では、賠償額を2兆5,462億7,100万円と想定している²⁾。そうした今次の賠償に関

1) 原賠法については、極めて多数の文献があるが、科学技術庁原子力局『原子力損害賠償制度』（1962年）が重要である。2012年10月段階において、重要な文献、国会審議等を広く参照しているものとして、高橋康文『解説 原子力損害賠償支援機構法-原子力損害賠償制度と政府の援助の枠組み』（商事法務、2012年）がある。また、下山俊次「原子力」山本草二＝塩野宏＝奥平康弘＝下山俊次『未来社会と法』（筑摩書房、1986年）532頁以下及び卯辰昇『現代原子力法の展開と法理論〔第2版〕』（日本評論社、2012年）は広い視野から問題を検討している。

2) 同計画は、次のように述べる。

する基本的な枠組みを提供しているのが、原賠法である。

(2) 原賠法についての対立

原賠法の最大の特徴は、原子力事業者の無限責任制度であり、現在は、この点に関して、議論の対立がある。例えば、原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律第94号）附則6条は、今後について「賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする。」と定めている³⁾。この点、日本弁護士会連合会は、平成23年7月29日会長声明で、「当連合会は、今後、

「2011年10月に策定した緊急特別事業計画では、作成時点で可能な範囲において、合理性を持って確実に見込まれる賠償見積額として、要賠償額の見通しを1兆109億800万円と算定した。その後、自主的避難等に係る損害に関する中間指針第一次追補や、原子力災害対策本部による「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」の取りまとめを踏まえ、2012年2月に改定した緊急特別事業計画では、要賠償額の見通しを1兆7,003億2,200万円に見直した。

しかしながら、以下のとおり、避難指示区域等の見直しを見据えた中間指針第二次追補において、不動産についての財物価値の喪失又は減少等に係る賠償の指針が示されるなど、迅速かつ適切な賠償の実現に向けた新たな対応が必要となっており、これを踏まえ、賠償見積額を見直す必要が生じている。……上記を踏まえ、賠償見積額を見直した結果、要賠償額の見通しは2兆5,462億7,100万円となった。」(http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu12_j/images/120509j0601.pdf)。

- 3) 原子力損害賠償支援機構法（平成23年8月10日法律第94号）附則6条「政府は、この法律の施行後できるだけ早期に、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故（以下「平成二十三年原子力事故」という。）の原因等の検証、平成二十三年原子力事故に係る原子力損害の賠償の実施の状況、経済金融情勢等を踏まえ、原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これを明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする。」。

原子力損害賠償法の改正により原子力事業者の無限責任原則を変更し、賠償負担に上限を設けること及び参議院における法案〔原子力損害賠償支援機構法案のこと……小柳注〕の可決に際し、同様の趣旨を有すると解し得る附帯決議を行うことに断固反対するものである。」と述べる⁴⁾。本稿は、原子力賠償制度の基本枠組みがどのように成立したかを、同制度の成立に深く関わった我妻榮博士が残した文書を検討することを通じて明らかにする。

(3) 原賠法の特徴

原子力損害賠償制度について、そのもっとも基本的な文献と考えられる科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』は、次の点を指摘している⁵⁾。

①原賠法は、民法の特別法であり、民法の過失責任主義を修正している。そ

4) 同声明は、原子力事業者の責任制限を不可とする理由について、次のように述べている (<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2011/110729.html>)。「原子力発電以外に、安全なエネルギーの供給方法があるにもかかわらず、なぜ民間企業の事業にすぎない原子力発電にこのような優遇策を講ずる必要があるのか、合理的な説明は不可能である。ドイツでは過去、有限責任を定めていた原子力損害賠償制度が改正され、無限責任に転換されている。

もし、国が無限責任を負うとしても、原子力事業者の無限責任を否定することは、電気事業の市場の自由化が展望される中で、原発の事故リスクを国が肩替わりすることとなり、再生可能エネルギーや天然ガスなどの様々なエネルギー供給業者間の公正な競争条件を阻害することが明らかである。

また、国が無限責任を負わないとすれば、将来、原子力発電所事故が生じた場合にその被災者が本来得られるべき損害賠償額が、定められた賠償負担の上限額によっては、失った財産価値に全く見合わない賠償しか受けられなくなり、被害救済が十分に図られなくなるおそれがある。

いずれにしても、原子力事業者にとっては深刻な事故を起こしても倒産の危険はないこととなり、原子力災害に対する厳格なりリスク評価がされないというモラルハザードをもたらし、ひいては原発事故防止のための対策がおろそかになる危険性すらある。」

5) 科学技術庁原子力局編注(1)書9頁。その後、同書は版を重ねているが、語句につき若干の変更がある。

もそも、原子力発電等を行う各国においては、原子力事業遂行に伴う損害の賠償又は損失の補償について国が一般の民事賠償制度とは異なる特別の制度を設けることが多い。民法の採用する過失責任主義(709条)を修正して無過失責任又は厳格責任を規定した特別法としては、原賠法の前としては、労働基準法、鉱業法、自動車損害賠償保障法があり、原賠法の後には、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等がある。

②原賠法の特徴は、過失責任主義を修正する点では、他の特別法と類似するが、法の目的及び制定動機において特徴がある。法の目的としては、「既存の損害賠償制度は、専ら被害者のために十分な賠償を確保することを主たる目的とするものであるが、原子力賠償制度では、被害者のための賠償確保と並んで、事業者の保護も重要なねらいとなっている」⁶⁾。それは、「巨額の賠償負担に対

なお、自動車損害賠償保障法1条は、法の目的として、「被害者の保護」とともに「自動車運送の健全な発達」を規定しているが、加害者の責任制限はない。この点、加藤一郎「自動車責任——自動車損害賠償保障法の制定」同『不法行為法の研究』(有斐閣、1961年、初出ジュリスト86号(1955年))は、「一種の無過失責任を認める以上は、それに一定の限度をおく方が合理的であるとも考えられる」と論ずる(72頁)。こうした考え方は、原賠法にも登場する。

6) 原賠法に関連して、下山俊次「原子力損害賠償制度の現状と課題」21世紀フォーラム100号(2005年)73頁は、次のように述べている。

「日本の原子力損害賠償法の第1条には、原子力損害が発生した場合のために、『基本的な制度を定め、もつて被害者の保護及び原子力事業の健全な発達を図る』と書かれています。ここでは『被害者の保護』と『原子力事業の健全な発達』とが同格で記載されています。欧米各国の原賠制度も当初はこの考え方が基本でした。しかし、原賠制度40年の歴史をみると、原子力開発の進展にともなって、二つのバランスは微妙に変化しています。開発当初は、後者の『原子力事業の健全な発達』に比重がかかっていましたが、だんだん前者のほうに移り、その傾向が最近更に顕著になっています。もともとこの二つの目的には相反する要因があり、それを調和させるために国の役割が重要です。後者から前者に比重が移っている顕著な例として、ドイツでは、原賠法が改正されて、『健全な発達』が削除され、『被害者保護』だけになりました。またヨーロッパ地域の原子力損害賠償条約であるパリ条約も今回の改正で『原子力開発が妨げられないために』の文言が落とされました。」

し国が積極的に助成することを明確にすることによつて、事業者に予測可能性を与え、もつて原子力事業の健全な発達を促進することが重要な目的となつているのである。』。また、制定の動機としては、「具体的な体験の積み上げによつてではなく、将来の安心感のためにその法制化が要請されてきていること」がある。これらの二つの特色は、制度の解釈及び運用に当たっても、また将来における立法論においても、十分に留意する必要があるとされる。

③原子力損害賠償制度について、次の基本原則を有する国が多い。具体的には、(i)賠償責任の厳格化、(ii)賠償責任の集中、(iii)損害賠償措置の強制、(iv)国家補償、(v)賠償責任金額の限定である。

- (i) 賠償責任の厳格化とは、「原子力事業者の責任を、無過失賠償責任とする……原子力事業者の責任の免除事由を、通常の『不可抗力』による場合よりも大幅に限定する」制度である。その目的は、被害者による損害賠償請求権の立証を容易にするためという被害者の立証負担の軽減である。
- (ii) 賠償責任の集中とは、「賠償責任を特定の者——原子力事業者——に集中する。また、その者から他の者に対する求償権の行使を制限する」制度である。その目的は、被害者が賠償請求の相手方を容易に認識しうること及び原子力事業者との取引関係者（原料提供者、建設業者等）が安定した地位に置かれることである。
- (iii) 損害賠償措置の強制とは、「賠償義務の確実な履行を担保するため、原子力事業者に対し賠償責任保険の締結、供託その他の措置を強制する」制度である。その目的は、被害者の賠償請求権の現実性確保であるとともに、「原子力事業者にとつても、偶発的な賠償負担が経常的支出に転化せしめられる」ことにある。
- (iv) 国家補償とは、「損害賠償措置によつては填補されない損害について国が補償する」ものである。その目的は、被害者も原子力事業者もともに保

〔1999年のJCO事故を受けて……小柳注〕原賠法を安心建前法から実質救済法にしなければならないという議論が起りました。原子力事業者は、事業リスクと自助努力の範囲を考えるべきであり、また、国の果たすべき役割も重要だということです。〕

護されることである⁷⁾。

(v) 賠償責任金額の限定とは、「一定金額以上の損害については、原子力事業者の賠償責任を免除する」制度である。その一定金額とは、損害賠償措置金額のこともあれば、これに国家補償を加算した金額のこともある。もちろん、これは、被害者の権利がそれだけ制限されるということを意味する。

以上の(i)賠償責任の厳格化、(ii)賠償責任の集中、(iii)損害賠償措置の強制、(iv)国家補償、(v)賠償責任金額の限定というあり方が他の特別法に存在するかについて問題になる。(i)賠償責任の厳格化は、企業災害の場合に珍しくなく、(ii)賠償責任の集中は他の損害賠償制度ではあまり見られない制度であり、(iii)損害賠償措置の強制は、労働災害補償制度など例がないわけではなく、(iv)国家補償は、民間企業による産業災害に国家が援助する点で例が少ないものであり、(v)賠償責任金額の限定は他の制度に見られない特色である。もっとも、日本の制度は、後述のように、(i)賠償責任の厳格化、(ii)賠償責任の集中、(iii)損害賠償措置の強制を採用しているが、(iv)国家補償については、明確でない点があり、(v)賠償責任金額の限定という制度は採用していない。こうした特徴がどのようにして生まれたのが重要である。この問題について、本稿は資料の検討に基づき明らかにする。

(4) 本稿の特徴：我妻文書

原子力損害賠償制度の成立史については、既に原子力月報等の誌上で相当程度追跡可能である⁸⁾。本稿の特徴は、原子力損害賠償制度の成立に最も深く関

7) この点に関連して、下山前掲注(6)論文75頁は「JCO〔事故〕の場合、成形加工事業の強制保険はわずか十億で、あっという間に賠償額が超えてしまいました。しかし政府の援助という話はどこからも出てきませんでした。その結果、親会社の住友金属鉱山が百数十億円を負担しました。その原因としては損害賠償措置の額が低すぎたこと、また事故原因がお粗末すぎるなどと考えられます。いずれにせよ、援助するかしらないかが行政の裁量に任せられている点が日本法のユニークな所です。」と述べている。

与した我妻榮博士の我妻文書を手がかりにこの問題に接近する点にある⁹⁾。我妻文書には、①原子力災害補償専門部会の議事録、②同部会での配布資料、③我妻博士による関連メモノート(仮称「我妻ノート」)が存在する。③については、鈴木竹雄東京大学名誉教授が次のように述べている。「[我妻]先生は、いつの場合でも、大変熱心で必ず全力投球をされた。会議の席上では常に丹念なメモをとり、それをもとに熟考された。議長ぶりは堂に入ったもので、委員たちに勝手に発言させているようで、実は巧みにリードして結論にもって行かれた。」¹⁰⁾。以上からも、重要性は明らかであろう。

本稿で筆者が我妻文書を取り上げるのは次の理由による。筆者は、平成7年の阪神・淡路大震災の後、罹災都市借地借家臨時処理法が相当の問題となった

- 8) 「原子力損害賠償法を検討してみるブログ」(<http://genbaihou.blog59.fc2.com/>)は、多くの情報を伝え、非常に有益である。
- 9) 我妻文書の所在は、東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センター原資料部である。その目録については東京大学法学部附属近代日本法政資料センター原資料部【編】『我妻榮関係文書目録』(近代立法過程研究会収集文書；No.99)がある。その[13]原子力①-4. 災害補償関係に多くの資料がある。
- 10) 鈴木竹雄「かけがえのないリーダー」『追想の我妻榮』(一粒社、1974年)114頁。なお、この点は、竹森俊平『国策民営の罫』(日本経済新聞社、2011年)158頁の引用に教えられた。

同書は、原賠法の成立の部分が重要である。①ところが、原子力災害補償専門部会について、昭和35年11月19日に設置されたとしつつ(172頁)、その答申として、「昭和34年12月12日」に提出されたとして、内容を分析している(174頁)。同書に従うと、専門部会は、昭和35年の設置前である昭和34年に答申を出したことになるが、これはつじつまが合わない。実は、原子力災害補償専門部会は、二つ(昭和33年設置と昭和35年設置)あるが、同書は、その二つを混同している。

②同書は、水田三喜男を我妻の「主敵」としている。ところで、水田が大蔵大臣に就任するのは、第一次池田内閣(昭和35年7月成立)からで、その前は昭和33年6月から佐藤栄作が蔵相である。我妻自身は、著者が引用するように、大蔵省が反対したとしている。昭和34年部会答申に大蔵省から異論があるので、蔵相ではない水田が大蔵省に影響を与えたというのでない限り、同書のいう水田主敵説は成り立たないことになる。

ことを現地で知り、その検討を行った。検討の成果は、『震災と借地借家：都市災害における賃借人の地位』（成文堂、2003年）として公刊した¹¹⁾。その過程で、昭和30年代の借地借家法改正準備で、我妻博士が罹災法について相当の検討を行ったことを論じた。筆者は、その際に、我妻文書全体についても目録等を閲覧し、関連資料を検討した。その経験から、我妻文書に相当分量の原子力関連資料、具体的には原子力損害賠償制度関連資料があることを知った。今回の原子力損害賠償問題の登場後、筆者は、我妻文書のことを思い起こした。この問題は、別の専門家に委ねるべきではないかとの躊躇の念もあった。ところが、この問題についての議論は数多くあるものの、立法史的な検討が進んでいないことを知り、改めて東京大学の我妻文書を訪ね、資料を検討し、その成果を逐次発表することにした次第である。

原子力損害賠償制度の成立過程は、直接には、昭和31年11月の日米原子力研究協定細目規定¹²⁾での免責規定にさかのぼるとされ、単なる技術的・法律的検討にとどまらない要素があり、その全貌は膨大である。本来であれば、全関連資料の包括的な検討を待って、検証成果を発表すべきであろう。しかし、近々に法改正すら予定されている現在、立法過程の検討が喫緊の課題であると考え、関連資料で最重要と考えられる資料の検討から発表する。

11) 罹災都市借地借家臨時処理法は、現在改正案が準備中である。法務省によるパブリック・コメント案を作成するための委員会には筆者も加わった（罹災都市借地借家臨時処理法改正研究会「罹災都市借地借家臨時処理法改正研究会報告書のとりまとめについて 資料 罹災都市借地借家臨時処理法改正研究会報告書」（NBL981号（2012年）39頁））。

12) 入江 啓四郎「日米原子力協定」ジュリスト87号、15頁（1955年）。近時の分析として、田中慎吾「日米原子力研究協定の成立：日本側交渉過程の分析」国際公共政策研究（大阪大学）第13巻第2号（2009年）141頁等参照、李炫雄「日米原子力協力の発端：1955年の「日米原子力研究協定」の成立過程を中心に」国際安全保障 39巻4号、82頁（2012年）。

(5) 原子力災害補償専門部会の経過

本稿で取り上げる原子力災害補償専門部会の時的進行は、次のとおりである。

原子力災害補償専門部会関連年表	
昭和31年11月	日米原子力研究協定細目協定で、米国が提供する放射性物質について免責条項
33年6月	日英原子力協力協定調印（コールドーホール型原子炉受け入れに関連して、英国について免責条項 ¹³⁾ ） 日本原子力産業会議「原子力補償問題研究中間報告書」（金沢良雄・加藤一郎）
10月	原子力委員会が原子力災害補償制度確立のための基本方針を策定（原子力事業者責任、賠償措置、国家補償（検討））
11月	原子力災害補償専門部会（我妻部会）発足
34年4月	原子炉等規制法改正。第三者への原子力災害については民法の一般原則によりつつ、民間保険での賠償措置を炉の許可基準とする。
12月	我妻部会が18回の審議の後、原子力委員会に答申
35年5月	岸内閣が原賠法案を国会提出（審議未了）
36年3月	池田内閣が原賠法案、原子力損害賠償補償契約に関する法律案国会提出・6月成立

13) 第2回原子力白書（昭和32年版，1958）は次のように述べている。（<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1957/sb1020102.htm>）

「しかるに〔昭和32年……小柳注〕12月下旬にいたつて、英国側は当初の英国側原案にはなかつた『免責条項』をあらたに挿入したいと申し入れてきた。『免責条項』とは協定により提供された燃料の生産、加工を原因として生ずる損害に対する責任、とくに第三者の損害に対する責任について、その燃料の引渡後は日本政府が英国政府または英国公社に対しその責任をまぬがれさせ、かつ損害をあたえないようにするという規定である。日米協定案中にも、濃縮ウラン等の賃貸の場合に同様趣旨の規定がもうけられており、この日米協定案中の免責条項と同文の免責条項は、従来の日米原子力研究協定にもとづく二つの細目取極にも規定されわが国の国会の承認をもうけているが、しかし日英協定の場合はこれとやや事情をことにするので、この規定の挿入をめぐつて日英両国の間にいろいろの話し合いがおこなわれたが、結論に達しないまま、交渉はしばらくの間進展をみなかつた。

(6) 専門部会答申の特徴

以上の年表のうち、とりわけ重要なのが、昭和34年12月に提出された答申である。同答申は、次のように述べている。

「原子力災害補償専門部会の答申

原子力災害補償専門部会は昨年10月22日付で原子力委員会から原子力賠償責任、原子力責任保険、その他国家補償等の問題について審査を求められた結果、12月12日付で原子力委員会委員長に次のとおり答申した。

昭和34年12月12日

原子力委員会委員長

一方米国との交渉も33年1月下旬よりいよいよ本格的な審議にはいつた。この方は前述のとおり一定の標準型があるので、わが国だけが他の各国よりもとくに有利な協定をむすぶというわけにもいかず、また保障措置条項の問題は英国との交渉において議論しつくされていたこと、免責条項については前述のようにさきの日米原子力研究協定にもとづく2回の細目取極において同文の条項を日本側で受諾し、国会の承認もえていることなどの理由で、交渉は比較的順調に進展し、4月28日には仮調印をすませた。

日英協定の懸案となっていた免責条項については、日本原子力発電会社が33年1月に英国へ派遣した調査団による炉の安全性などに関する報告などを参考にしつつ検討をくわえた結果、英国政府または公社は供給する燃料等の適合性完全性について最善の努力をはらい、燃料の引渡前に日本側で検収をおこなうのであるから免責条項を受諾してもさしつかえがないという結論に達し、これで日英協定中の懸案もすべて片づいた。かくして6月16日ワシントンおよびロンドンにおいて、日米原子力一般協定（正式には「原子力の非軍事的利用に関する協力のための日本政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」）および日英原子力一般協定（正式には「原子力の平和的利用における協力のための日本国政府とグレート・ブリテン及び北部アイルランド連合王国政府との間の協定」）が正式に調印されるに至ったのである。両協定は、国会の承認をえた後、（日英協定については日本側のみ）これを相手国に通告することによつて発効することとなっている。」

中曾根康弘殿

原子力災害補償専門部会長

我妻榮

本部会は、昭和33年10月22日付で審査を求められた原子力賠償責任に関する問題、原子力責任保険の問題その他国家補償等の問題について、18回にわたる審議を重ね、かつ数回の小委員会を開いて結論を得たので、次のとおり答申する。

原子力事業は、いうまでもなく、学術上および産業上きわめて大きな利益をもたらすと同時に、万一事故を生じた場合には、その損害の及ぶところは測り知ることのできないものである。しかも、その運営に関しては、科学上未知の点が少なくないといわれている。したがって政府が諸般事情を考慮してわが国においてこれを育成しようとする政策を決定した以上、万全の措置を講じて損害の発生を防止するに努めるべきことはもちろんであるが、それと同時に万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせて、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、適当な措置を講ずることが必要である。

上記のことは、諸外国において進められている立法作業においても例外なく認められている原理である。本専門部会は、これらの立法作業の内容とこれに関連する研究を詳細に検討し、あわせてわが国の事情を考慮し、上記の原理を次のような仕組によって実施することが適当と考えた。

第1に、原子力事業者は、その事業の経営によつて生じた損害については、いわゆる責に帰すべき事由の存在しない場合にも賠償責任を負うべきである。けだし、近代科学の所産たる不可避の危険を包蔵する事業を営もうとする者は、よつて生ずる損害については故意過失の有無を問わず賠償責任を負うべし、とすることは、今日ではすでに確立された原則であり、交通事業等についてはすでに広く適用されていることだからである。

第2に、原子力事業を営むにあつては、一定金額までの供託をするか

または責任保険契約を締結する等の損害賠償措置を具備することを条件とすべきである。このことは原子力事業者の損害賠償義務の履行を確保することを第1の狙いとするものであるが、責任保険の方法による場合には、万一の場合に生ずる巨額の賠償責任を毎年支払う保険料に転化することによって原子力事業の合理的経営を可能ならしめるものである。

第3に、損害賠償措置によつ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つて確保される金額に限度があるだけでなく、現実の問題としては、種々の理由によつて賠償義務の履行の確保として不十分な場合を生ずることを否定することができないが、かような場合には政府が補償を行ない、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。ただし、国家補償を行なうについては、原子力事業者からあらかじめ適当な補償料を徴収すべきのみならず、場合によっては補償した全額を原子力事業者から求償することにして、原子力事業者の責任と政府の原子力事業の助成政策との調和を図らなければならない。

なお、本部会は、損害賠償措置の実際上の中心となる責任保険については原子力保険プールの作成にかかる数次の保険約款を逐一検討し、できるだけ多額かつ完全な責任保険の実現を目指して努力を重ねたが、外国の保険会社に対する再保険引受の折衝の必要等の障害のため、まだ最終的に約款の確定をみるに至っていない。しかし、基本的な方向はすでに明らかになったと考えるので、その線に沿つて今後も努力を続けるよう期待する。

以下、損害賠償責任、損害賠償措置、国家補償、賠償処理委員会の順序で大綱を述べる。

なお、この答申については、大蔵省主計局長石原周夫委員が3および4の項について、銀行局長石野信一委員が2項の(2)のうち「損害賠償措置として認められる責任保険契約の内容は、政令で定めることとする」の部分および同項の(3)のうち責任保険契約の締結の拒絶に関する適当な措置の部分について、それぞれ態度を保留したことを付記する。〔下線は小柳〕

1. 原子力損害賠償責任

- (1) 原子力事故による原子力損害については原子力事業者が無過失責任を負うものとし、きわめて特別の場合にのみ免責されるものとする。ただし、この特別の場合には通常「不可抗力」と呼ばれるもののすべてに及ぶのではなく、そのうちでもいわば不可抗力性の特に強いものに限るべきであるから、たとえば「異常かつ巨大な自然的または社会的災害」というなどこの内容を適確に表現する努力のなされることが望ましい。
- (2) 無過失責任を負担する「原子力事業者」とは、原子炉の設置者のほか、加工、再処理、核燃料物質の使用等原子力損害を生ずる危険性のある事業を行なう者のうち政令で定めるものを指すものとする。
- (3) 無過失責任の対象となる「原子力損害」とは、核燃料物質等の放射性、爆発性その他の有害な特性によつて第三者のこうむった損害を指し、一般災害による損害を含まないものとする。
- (4) 「原子力事故」とは、偶発的事故のみでなく、広く原子力損害の発生原因となつたすべての出来事や状態をいう。したがつて、常時運転による放射能の緩慢な累積も含む。
- (5) 「原子力事業者」に、被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の者はこれらに対する責任を負わないものとする。ただし原子力事業者との間で燃料の供給、設備の請負等について直接間接の契約関係にある者の故意または重大な過失によつて原子力事故が生じたとき、およびこれらの関係のない第三者の故意過失によつて原子力事故が生じたときは、原子力事業者は、これらの者に対し求償することができるものとする。

2. 損害賠償措置

- (1) 原子力事業者による損害賠償の確実な履行を確保するため、法律の定める一定の損害賠償措置を具備しなければ、原子力事業の操業を行なわしめないこととすべきである。

この損害賠償措置は、民営の原子力損害賠償責任保険を中心とするが、供託その他これらに相当する措置によつてこれに代えまたはこれを補うことを認めるのが妥当であろう。その額は現在の段階では1工場または

1事業所あたり50億円とし、小規模のものについては、例外的にこの金額を低めるのが妥当である。しかし、将来は民間保険の引受能力等を考慮して上記の最低限度額を引き上げ、それによつて国家補償のになうべき役割を民間責任保険を中心とする損害賠償措置に順次移していくことが望ましい。

損害賠償措置の金額が損害の発生によつて減少し、将来発生する事故による損害賠償措置として不十分になったと認められる場合には、政府は事業者に対しその補充を命ずることができるものとする。

- (2) 損害賠償措置として認められる責任保険契約の内容は、政令で定めることとする。填補すべき危険の範囲については、コンプレヘンシブ・ライアビリテイ方式が理想であることはいうまでもないところであつて、そのような保険を実現するよう努力を続けるべきであるそれとともに、保険者による契約解除はその者の通知後一定期間経過後にのみ効力を生ずることとし、通知義務違反、保険料支払の懈怠等の事由による保険者の免責についても約款に適当な規定を加えるとともに、保険契約の締結・履行について適切な行政的監督を行ない、事故発生後に法の期待に反して保険金の支払を受けえないような事態が生ずるのを防止する必要がある。
- (3) 原子力事業は慎重な審査に基づいて許可され、かつその運営についても厳重な監督が行なわれるものであるから、保険者が正当な理由がないのに責任保険契約の締結を拒絶することのないように適当な措置を講ずることが望ましい。なお、保険料率は合理的な利潤を含めて適正な額とするよう行政的規制の方法を確保すべきである。

3. 国家補償

- (1) 原子力事業者の要求される損害賠償措置では損害賠償義務を履行しえない万一の場合には、原子力事業者に対して、国家補償をする必要がある。
- (2) 国家補償は次の三つの場合に行なわれる。

第1は、責任保険契約に関し告知義務違反等の瑕疵があるために法律

上要求される損害賠償措置が不十分であつた場合である。この場合には事業者みずから賠償すべきことは当然であるが、被害者の保護に欠けるところがあると認められる場合には、一応国家補償をした上で政府が事業者に求償することとする。

第2は、責任保険契約で填補されない危険によつて損害が生じたため保険金の支払を受けえない場合である。コンプレヘンシブ・ライアビリティ方式の採用によつてかような場合を生じないように努力すべきこと上記のとおりであるが、現在の段階では、国家補償を行なつて被害者の保護に万全を期するとともに工作物の設置、保存に瑕疵があつたために事故が生じたと認められる場合にかぎり、政府が事業者に求償することができるものとするのが妥当であろう。

第3は、損害賠償措置をこえる損害が生じたときにその超過額について国家補償を行なう場合である。この場合には、損害の発生について原子力事業者に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を有するものとする。

- (3) 国家補償については、原子力事業者に政令で定める基準により補償料を納付せしめる。その額については、原子力事故とりわけ損害賠償措置の額をこえるごとき損害を生ぜしめるような大事故の生ずるおそれがきわめて少ないことを考慮した上で、政府は、原子力産業の発展に関するその政策的立場から妥当な基準を定めるべきである。

4. 原子力損害賠償処理委員会

原子力損害が生じた場合には、行政委員会を設けてその調査損害賠償の支払計画、支払方法の樹立およびその実施ならびに損害賠償に関する紛争の処理を行なうこととする。そしてこの委員会の行なつた裁決に対する不服については、高等裁判所に対する不服の訴のみを認める等特別の措置を講ずるべきである。」

(7) 専門部会答申への大蔵省の留保：本稿の課題

以上の答申で注目すべきことがある。大蔵省からの委員が国家補償等の重要な問題について「意見を留保」していることである。実質的に見れば、大蔵省が反対意見を表明したことを意味している。

これに関連して、我妻博士は、「日本における原子力災害補償に関する問題」論文を書いている¹⁴⁾。これは、イタリア・ボッコロニ商業大学からの1959〔昭和34〕年11月27日付けの依頼に基づく原稿であり、同『民法研究Ⅺ補巻(1)』が掲載する。論文の冒頭に原賠法の「法律案を現在開会中の国会に提出する意図であるといわれている」との記述があるから、法案提出（昭和35年5月2日）前の時点で成立した原稿であることが判明する。

同論文は、次の点を明らかにする。

①原子力の平和利用について、政府は、エネルギー資源に恵まれない日本にとり原子力は重要なエネルギーであると考え、調査を行った。また原子力基本法の制定があった。

②産業界も原子力の平和産業的利用に関心を持ち、原子力産業会議を設立した。「この会議は、政府に対して、しばしば要望を提出するが、政府に対して大きな影響力を持つている。原子力災害補償の問題についても、この会議の研究と政府に対する要望が大きな働きをしている。」

③原子力の産業的発展の機運を受けて、9電力、電源開発会社、電気製品製造会社、その他の出資により原子力発電会社が1957年11月に設立された。すでに、敷地も確保し、コールダーホール改良型の購入を決定しているのであり、1964年ころに電力供給の予定である。また、研究用原子炉はすでに一号炉が運転を開始し、大学なども設置計画を持っている。

④原子力産業会議は、原子力災害補償について研究の成果である中間報告書を発表し、政府に災害補償体制整備の要望書を提出した（1958年6月）。その

14) 我妻楽「日本における原子力災害補償に関する問題」同『民法研究Ⅺ補巻(1)』（有斐閣、1989年）239頁。

骨子は、民事責任、責任保険、「政府のいわば補充的な補償責任を認めること」である。これに対応して、政府の原子力委員会は、原子力災害補償専門部会を設けて、研究を開始した(1958年10月)。これは、原子力産業会議の報告書、原子力保険プール結成準備会の調査、東京大学教授の組織する原子力法律問題研究会の研究成果その他の資料を検討し、1959年12月に原子力委員会に答申〔先に引用した答申……小柳注〕を提出した。

⑤「ところが、専門部会の審議に当っては、政府の役人たる委員、ことに大蔵省からの委員は、相当根本的な問題について反対の見解をとり、最終決定に際しては、態度を保留した。そこで、専門部会の答申を受けた原子力委員会は、大蔵当局と折衝する必要に迫られ、その諒解を得て原子力委員会の態度を決するまでには、幾つかの点で、専門部会の答申の線から後退せざるを得なかつた。しかし、私の見るところでは、この後退は、50億円〔賠償措置額のこと……小柳注〕を超える損害についての国家補償の点を除いては、それほど大きいものではない。¹⁵⁾」

⑥「大蔵当局はいう。原子力事業も民営の企業である。民営の企業から生ずる損害について国家が直接に賠償責任を負うことは、わが国の法制に例がない。もし原子力事業についてこれを認めるなら、例えば火薬製造業や鉱山経営業などについても認めねばならないことになるだろう。……かような見解は、専門部会の審議の際にも検討された。そして、それは、原子力事業の特殊性を十分に認識しないものだとして否決されたのであった。」

⑦「50億円を超える損害については、原子力事業者の責任は制限されておらず、しかも国家も、賠償資金を与える義務を負っていないのだから、原子力事業者にとっても、被害者にとっても、そこに不安が横たわっているといわねばなるまい。」

15) この点は、原子力産業新聞134号昭和35年2月15日3面『原子力界の動き』が「原子力損害賠償補償法制定問題は、その後もさしたる進展を見せていない。原子力局では一応専門部会答申をそのまま法文化し主として大蔵当局と事務的な折衝をしているが、相当なへだたりがあるので、ハイクラスによる早急な結論が望まれている。」と報じていることから、明らかである。

以上の我妻博士の論文は、事態の推移を物語っている¹⁶⁾。後述するように、専門部会への答申への大蔵省の反対は、専門部会当時に存在したのであり、その際「火薬云々」の発言があった。大蔵省は、専門部会の審議過程で反対意見を表明し、答申については留保を行い、そして、答申から法案化の段階で答申内容を変更するように働きかけ、部分的ではあれ、成功した。本稿は、こうした我妻論文の指摘について資料を元に具体的に追跡する。

以下では、まず原子力災害補償制度検討の経過について論じ(1)、その後、具体の原子力災害補償専門部会の審議経過について論ずる(2)。

1 原子力災害補償制度検討の経過

ここでは、それまでの原子力災害補償制度のあり方について、原子力開発状況との関連で論じ((1))、それに続けて、我妻博士と原子力災害法制との関連について検討する((2))。

(1) 原子力災害法制の周辺状況

ここでは、従前の原子力災害補償法制について概観した後(ア.)、当時の原子炉開発状況を論じ(イ.)、そこに登場した原子炉安全問題を検討した後(ウ.)、本格的な原子力災害補償制度の検討である日本原子力産業会議による報告を取り上げ(エ.)、最後にその理論的支柱として重要であった金沢良雄教授の論文を検討する(オ.)。

ア. 従前の原子力損害賠償補償法制

(ア) 原子力法と原子力委員会

原子力エネルギー開発で重要なのは、昭和30年の末成立したいわゆる原子力三法(原子力基本法、原子力委員会設置法、総理府設置法の一部を改正する法

16) 前述したように、以上の大蔵省の反対は、佐藤栄作蔵相時代であり、水田三喜男蔵相時代ではない。

律(原子力局新設))である。そのうち、原子力基本法は、文字通り原子力政策を推進するための基本法ともいべきもので、その第1条は、「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする。」と定め、また、第2条は、基本方針として、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」と定めた。

原子力基本法第4条は、「原子力の研究、開発及び利用に関する国の施策を計画的に遂行し、原子力行政の民主的な運営を図るため、総理府に原子力委員会を置く。」、同5条は「原子力委員会は、原子力の研究、開発及び利用に関する事項について企画し、審議し、及び決定する。」と定めた。原子力委員会の委員長は、国務大臣を以て充てることとした。

原子力委員会設置法は、原子力委員会の決定について、「内閣総理大臣は、前項の決定について委員会から報告を受けたときは、これを尊重しなければならない。」(「決定の尊重」、第3条)と定めたが、原子力委員会の決定は、必ずしも絶対的ではなかった。この点について、下山俊次氏は、「原子力委員会の国家行政組織法上の地位は第八条にいう付属機関であり、その名称は委員会であっても同法第三条第二項ないし四項にいう総理府の外局たる行政委員会ではなく、審議会の性質を有するものである。したがって、……その『決定』は『国会意思の決定ではなく、一般審議会が審議の結果その意思を決定する場合の決定と異ならないというべきである。』と論じている¹⁷⁾。

このような原子力委員会の法制上の位置づけは、単なる理論的問題にとどまらなかった。原子力委員会の「決定」が政府により覆されることもあったからである。後に見る、原子力研究所の設置場所については、原子力委員会が昭和31年3月に神奈川県武山と決定したのに対して、政府は、茨城県東海村と覆し

17) 下山・注1書506頁。

た¹⁸⁾。類似の問題は、原子力損害賠償法制の成立時にもあったのであり、下山俊次氏は、「当初は政策決定の際、まず委員会の内定が行われて公表され、関係各省庁との調整の後、正式決定とされていた。しかしその後、委員会の企画決定する政策が必ずしも政府の政策として実施されず、委員会も内定の公表を行なわなくなり、とくに財政支出を伴う決定は慎重になっていった。例えば昭和35年2月の事業者への国家補償を含む原子力損害賠償法に関する内定、昭和39年5月のプルトニウム買上げを含む核燃料政策に関する内定等はいずれも決定の際に変更あるいは廃案とされている。」と指摘している¹⁹⁾。こうしたあり方について、本稿では、資料に基づき具体的に検討する。

原子力災害法制はいかなる状況を前提としていたのか？第1に、それ以前での原子力賠償についての法制のあり方、第2に原子炉の設置状況、第3に原子炉安全に対する議論の展開について論ずる。

(イ) 原子炉等規制法

法制面では、原子力三法の後に、原子炉法制の中心である「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(昭和32年6月10日法律第166号、以下「原子炉等規制法」という。)が制定されていた。これは、精錬事業、加工事業、再処理事業及び原子炉の設置、運転等に関し規制を行うほか、核燃料物質等に関する規制について規定するものであった。ここで、原子力災害が問題になるが、日本原子力産業会議編『原子力開発十年史』は、「本法には原子力災害の賠償などに関する規定はなかったが、それは本法の規制を受けているかぎり原子力災害は起こり得ないものであるという前提であったが、万一災害が発生した場合には、民法などの一般規定により措置する考え方であったものと考えられる。」と指摘している²⁰⁾。

実際には、原子炉等規制法の国会審議では、次のような議論があった。①政

18) 日本原子力産業会議編『原子力開発十年史』(1965年)70頁、同編『日本の原子力一十五年のあゆみ 上』(1976年)71頁。

19) 下山・注1書506頁注(2)。

20) 日本原子力産業会議編『原子力開発十年史』172頁。

府としては、この原子炉規制法に基づき運転される原子炉では災害は防止できると考えている²¹⁾。②しかし、これは、現在の政府事業としての日本原子力研究所の実験炉についての見解であり、発電用の原子炉については、別途考慮が必要である²²⁾。③民間動力炉の設置は具体化していないが、諸外国では、民間に対する国家規制や補償などがあることを政府は承知しているのであり、これについての対応は、今後の課題である²³⁾。

-
- 21) 総理府事務官(科学技術庁原子力局長)佐々木義武の衆議院における答弁「災害防止に関しましては、二重、三重の措置を講じてございます。申し上げますと、原子炉の設置、運転に関しては、設置の許可、あるいは設計、工事方法の認可、さらに施設そのものの検査、それからほとんど前例がないのですが、性能検査と申しますのは、本運転になる前に試運転の段階でこれを行うというふうに、あらゆる段階で行います。まず許可の段階でしぼる。それから設計、工事方法の認可でしぼる。それから施設そのものをできたときに検査をする。それから中間試験と申しますか、試験行程においてしぼっていく。そうして制御法がどうだとか、あるいは放射線の漏洩がないかどうか、そういうものを全部調べ上げて、その上で初めて本運転にかからせるというくらいまで締めておりますので、今までの取締法規でこれほど嚴重なものはないというふうに考えております。従いまして、災害は、これくらいいろいろ置いてやりますれば、まずまず防げるのではないかとというふうに考えてこの法案を提案した次第であります。」(科学技術振興対策特別委員会第37号 昭和32年5月11日、なお衆議院会議の議事はインターネットによりアクセス可能である)。
- 22) 総理府事務官(科学技術庁原子力局長)佐々木義武の衆議院における答弁「災害防止に関してわれわれが考えている三つの点の中で、特に発電用動力炉等が一番具体的に——抽象的な話でなくて具体的にわれわれが災害を防止する対象としては慎重を期さなければならぬものというふうに考えております。そういう面について、民間だけで果して十二分な措置がとり得るかどうか、これはとり得ない場合が多いと思われる点があります。」(第37号 昭和32年5月11日)
- 23) 総理府事務官(科学技術庁原子力局長)佐々木義武の衆議院における答弁「それで、アメリカ等の前例を見ますと、国家が五億ドル、インシュアランスの責任を分担する、民間は五千万ドルのインシュアランスの保証責任に任ずる、そういうふうな立法措置をとるといことも申されております。従って、原子炉が現実に日本に導入されるという場合あるいは国産炉がここに計画されるという場合で、民間がこれ

原子炉等規制法成立時では、政府は、民間の実用炉を前提とした原子力災害補償制度の成立については、その後の課題としていた。

(ウ) 原子炉等規制法改正(昭和34年)

その後、原子炉等規制法は、昭和34年法律103号により改正を受け、原子炉の設置認可の条件として、事故によって第三者に損害を与えた場合の賠償措置があることを許可基準の一つとして加えた(法24条1項1号)。この改正について、高碓達之助国務大臣(科学技術庁長官兼原子力委員長)は、次のように述べている。

〔本改正法案は、……小柳注〕原子力賠償責任保険制度の発足が予定されておりますので、原子炉設置者に対し、これに加入して相当の保険をかけること、あるいはこれにかわる措置を講ずることを要求しようとするものであります。……万一の場合に備えて、被災者たる第三者に公正な補償が確保される制度、同時にまた、原子力開発のない手たる原子炉設置者には補償対策のために過重な負担を課さない制度の確立は、広く要望されているのであります。政府といたしましては、これがため原子力委員会に専門の部会を設けてその検討を進めておるとともに、先般来、海外に調査団を派遣し、諸外国の事情を調査しております。しかしながら、何分にも新しい問題であり、各国の法制も十分整っていない状況でありまして、抜本的な対策の確立には、いましばらく時日を要する一方、最近大学等において原子炉を設置する動きも盛んになつて参りましたので、とりあえず、民間の保険をかける程度の措置を講じようとするものであります。従いまして、今回の改正は、原子炉災害によって損害を受けた第三者を救済する制度を樹立するための第一歩として必要な措置と考える次第であ

を持つあるいは官が持つという場合、どちらにいたしましても、相当国が責任を負わなければならぬという面はたくさん起ってくると思います。従って、その面につきましては、国家の規制を加えなければならぬ点あるいは民間の自由活動を制限しなければならぬ点は起るというふうに思っておりますけれども、その導入の時期が実はまた現実として現われておりませんので、法律の体系等についての整備の仕方等については、なおもう少し研究いたしたい、諸外国の前例も考究いたしたい、こういうふうに考えております」

ります。²⁴⁾」

この改正案で原子力保険がカバーするのは、民法709条等の過失責任による損害賠償であり、無過失損害賠償責任法理を前提としてはいない。この点について、同改正案審議の国会で我妻博士は、次のように述べている。

「専門部会の部会長として、今度の改正をどう考えるかという問題でありますが、この改正は、御承知の通り二十三条の二項に九号を追加する、あるいは二十四条第一項に五号を追加するというのでありまして、原子炉の設置を許可するときの許可条件として、損害賠償の措置を十分に講じさせようということでもあります。これは提案理由の説明にもありますように、「とりあえず、民間の保険をかける程度の措置を講じようとするもの」であります。これは、一定の限度の保険に入れ、それに入っていなければ設置は許可しない、おそらくこういうところで押えようという趣旨だと思います。これは、先ほどからも申し上げましたこととおわかりかと思いますが、最小限度しなければならないことであって、けっこうなことだと思います。……常識から申しますと、保険のことだけでなく、国家補償の問題も法体系として全部完備した上で許可をするということになるのが常識だと思います。しかし、原子力あるいは原子炉というもの、御承知の通り許可を受けてからいよいよ運転するまでの間に、相当長い期間を必要とするようであります。その期間のロスを忍んで、つまり法体系ができるまでは許可も受け付けない、建設もさせないということにいたしますと、原子炉を動かすことが非常におくれるわけありますから、おくれてもいいのかという問題になります。……イギリスもドイツも、まだ法律はできていない。それにもかかわらず建設はやっているのではあろうと思います。ですから、原子炉に関する限りは、あるいは建設を許可していくということと、いよいよ動かすまでに法律をはっきりさせるということと並行してやっていくということが、むしろ現在の諸国家の常識であるのかもしれませんが、ここでは私の解釈する常識というものとは通らない。かえってその反対が常識になっていると

24) 第31回国会科学技術振興対策特別委員会第2号昭和34年2月4日(水曜日)。

いってもいいかとも考えられます。²⁵⁾」

我妻博士は、以上のように、原子炉等規制法昭和34年改正は、不十分なものではあれ、有益であるという立場であった。更に、我妻博士は、「およその予想を申し上げますと、わが国の原子炉がいよいよ操作されるときがいつになりますか、そう今年中とか来年中とかいうわけにはいかないだろうと思いますので、それまでには、おそらく法律を作ることが可能だろうという予想を持っております。」として、原子力賠償制度について基本的な法規が必要であり、原子炉運転までには整備されなければならないと論じた。

イ. 原子炉の設置状況

当時の原子炉等の設置、計画状況は、原子力開発の歴史そのものでもあり、詳細に述べれば相当の紙幅が必要である。ここでは、原子力災害法制に関連する限りで簡略に述べることにする。

我妻博士を中心とする委員会で原子力災害補償法制の検討が行われていた昭和33年12月ころの原子力開発のあり方について、第2回(昭和32年版)原子力白書の冒頭で、当時の原子力委員長三木武夫は、次のように述べている。「わが国の原子力の平和利用が年をおつて充実しつつあることは、誰しもが認めるところであろう。かつては松林におおわれた砂丘にすぎなかつた東海村には、今や原子炉をはじめ最新の機器を備えたわが国の原子力センターがうちたてられ、また、人形峠をはじめ、全国にわたつてウラン探査もすすめられている。さらにアイソトープの利用は、診断、治療等医学面における著しい普及をはじめ、理、農、工の各分野において日一日とわれわれの身近なものとなりつつあり、実用規模の発電用原子炉の導入も具体的日程に上つてきている。」(昭和33年12月)。

当時の原子炉開発状況は、日本原子力発電所による実験的なもの、各大学による実験的なもの、そして、原電による実用的なものがあった。

25) 第31回国会科学技術振興対策特別委員会第7号昭和34年3月5日(木曜日)。

(ア) 実験炉・研究炉

まず、日本原子力研究所による原子炉である。日本原子力研究所は、昭和30年末財団法人として発足し、31年6月特殊法人にきりかえられた。昭和31年4月に茨城県東海村にその敷地を決定し、ウオーターボイラー型原子炉JRR-1(米国より輸入)が昭和32年8月には運転を開始した。これに続く実験用原子炉の導入を計画していた。

それ以外にも、大学等の研究機関が相次いで原子炉を導入する構想を発表していた。国立大学としては、京都大学に原子炉を設置する構想が早かった。というのも、昭和31年の段階で「関東地区では東海村に設置される原研の研究炉を利用する可能性もあるので、とりあえず関西地区に一基設けることとした²⁶⁾」。原子力委員会による「原子力開発利用長期基本計画」(昭和31年9月6日内定発表)でも、関西地区に大学教育のための原子炉を設けることとした。ところが、敷地場所について、宇治舞鶴、高槻、北河内などを候補に上げると反対が多く、結局、泉南郡熊取に定め、用地買収等が実現するのは、昭和35年の段階であった²⁷⁾。

他方、私立大学では、立教大学が比較的早く、昭和30年9月に米国聖公会総会にて原子炉の寄贈提案があり、横須賀市大楠町を適地として選定し、昭和34年2月に科学技術庁に原子炉設置の許可申請を行い、同年7月29日に許可が与えられた²⁸⁾。更に、武蔵工業大学、近畿大学の研究炉が続く状況であった。また、後に見る原子力災害補償専門部会の中では、東海大学の原子炉構想が言及されている。もっとも、東海大学は、渋谷区代々木に原子炉を設置する意向であり、昭和33年4月に設立認可申請を提出したところ、昭和33年11月11日に原子炉安全審査専門部会が「設置場所、原子炉施設、管理能力に対する当部会の確認を総合すると、東海大学がL-77型原子炉を渋谷区代々木富ヶ谷1431に設置

26) 『原子力開発十年史』201頁。

27) 丹羽義次「第5部 回顧録関西研究用原子炉設置にかかわる忘れえぬ人々、そして感謝と反省・教訓」<http://www.rri.kyoto-u.ac.jp/kurri40/40nenshi/40shipdf/kaikoroku.pdf>
以上は、京都大学原子炉実験所のホームページである。

28) 『原子力開発十年史』204頁。

し、運転することについて現段階では安全性の確保は必ずしも十分であるとは認められない。」との答申を出し、この点は実現せずに終わった²⁹⁾。

(イ) 実用炉

次に実用炉である。そもそも、昭和30年10月に原子力利用準備調査会が発表した原子力研究開発計画は、「今後10年以内に原子力発電を実用化することを目的とする」とした。これは、昭和30年8月にジュネーブで開催された第1回原子力平和利用国際会議が原子力発電について多くの明るいイメージを与え、英国、米国、ソビエトなどが競って原子力発電所建設計画を発表し、こうした国際会議の動向は、「このような先進諸国の原子力発電計画は、これらの国よりもいっそう燃料資源に乏しい日本にとって目を見張らすもので、日本も一刻も早く原子力の開発にとりかからなければならないという気運を起こさせた」³⁰⁾ ことによる。昭和31年1月に原子力委員会が設置された頃から、発電用原子炉に関する論議があった。初代原子力委員長である正力松太郎は、昭和31年1月に、5年以内に原子力発電所を建設したいとの車中談を発表した³¹⁾。その後も、正力は相次いで原子炉導入のために積極策を展開し、原子力委員会も昭和31年9月6日に「原子力開発利用長期基本計画」を発表し、「動力炉に関する技術の吸収向上、原子力発電の諸条件の検討等の目的のため、相当規模の動力炉数基をできるだけすみやかに海外に発注する。」ことを明らかにした³²⁾。

29) 原子力委員会月報第3巻第12号(1958年)(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N12/195801V03N12.HTML>)。

30) 『原子力開発十年史』123頁。

31) 同上書124頁。正力松太郎と原子力については、有馬哲夫『原発・正力・CIA—機密文書で読む昭和裏面史(新潮新書)』(2009年)、有馬哲夫『日本最初の原子力発電所の導入過程』(歴史学研究会編『震災・核災害の時代と歴史学』青木書店、2012年)。同論文は、イギリス公文書の調査をもとに、「日本側が積極的にイギリス製発電炉を求めた」と指摘する(102頁)。

32) 第1回(昭和31年版)原子力白書(1957)33頁(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1956/ss1010401.htm>)。吉岡齊『脱原子力国家への道』(岩波書店、2012年)134頁は、正力の活動について、①アメリカCIAの協力者として、日本全国

その後、昭和32年1月に英国の原子力事情を調査した報告書が原子力委員会に提出された。同報告書は、天然ウラン黒鉛減速炭酸ガス冷却型のいわゆるコールダーホール改良型の原子力発電所はわが国に導入するのに適するものの一つであると述べた。

この結果、昭和32年11月には、日本原子力発電株式会社が設立されたが、その際に民営・国営の対立があった。電気事業連合会などの9電力は、動力炉について、民間出資を中心とした「原子力発電振興株式会社」によるとの意向であり、昭和32年5月22日には9電力社長会がその旨を発表した。ところが、これに日本原子力研究所が不満であり、また、電源開発株式会社も自らこの事業に当たる意思を表明した。政界でも、実力者の河野一郎国務大臣が、導入を急ぐ必要はない、民営に任せるのは問題があるなどと述べて、特殊会社の設立を主張し、正力松太郎の民営方針と対立した。この河野・正力論争は、昭和32年8月21日の覚書などを経て実質的に正力有利で終結し、9月3日には「実用発電炉の受入主体について」との閣議決定がなされ、日本原子力発電株式会社(原電)が設立されることになった³³⁾。原電の出資比率も、政府関係(電源開発株式会社20%)、民間80%(民間の内訳は、9電力40%、その他40%)となった。

(ウ) 原電東海村発電所の建設

昭和32年11月1日設立の原電は、昭和32年12月に発電所敷地予定地を検討したが、原子力研究所に近いこと、地元に対するPR活動が行き届いていることなどを理由に、茨城県東海村を発電所敷地候補地と内定した³⁴⁾。また、原子力

で原子力平和利用キャンペーンを行った、②日本原子力産業会議設立のイニシアチブをとり、日本の財界関係者に原子力への関心を高めた、③初代原子力委員会委員長として商業発電用原子炉の民間主導による早期導入の道筋をつけたと指摘した後、コールダーホール型の炉の導入について、「賢明だったかどうか、関係者の判断力の欠如が厳しく問われる。この炉型は、技術的・経済的にみて欠陥炉であり、英国本国以外にはほとんど売れなかった(日本、イタリアの各1炉のみ)。またそれは日米原子力同盟の観点からみても大きな回り道だった。」と指摘している。

33) 『原子力開発十年史』132-140頁。

34) 日本原子力発電株式会社30周年記念事業企画委員会『日本原子力発電三十年史』

委員会は、昭和32年12月18日に「発電用原子炉開発のための長期計画」を決定した。これは、「エネルギー需給状況、発電原価、外貨収支などを検討した結果、わが国においてできるだけすみやかに原子力発電の開発を推進するのが適当である」としつつ、「実用原子力発電所を国産化するにはある程度の期間を要する」との理由から、「当初における発電炉としては、送電端出力約84MWのコールダーホール発電所について運転実績があること、燃料の入手および国産化が容易であることなど、わが国の国情に適する点が多いこと等の理由から、わが国に建設すべき第1号発電炉としては英国系のコールダーホール改良型をとる」ことを明らかにした。

その後、原電は、昭和34年3月16日に、東海発電所原子炉設置許可申請を行い、同年12月14日電気事業経営許可ならびに東海発電所原子炉設置許可、翌昭和35年1月16日に、東海発電所建設工事着工となった。同発電所が営業運転を開始したのは、昭和41年7月25日であり、予定よりも相当に遅れたことになる。

こうしてみれば、我妻部会が発足したのは、実用炉に向けての動きが急ピッチであった頃である。

ウ. 原子炉安全問題

原子力発電所実用化に向けた動きが進展するなかで、原子力発電所の安全問題が重要な議論の対象になってきた。日本が輸入を予定していたイギリスでのウインズケール施設での事故、日英原子力協力協定における免責条項問題、さらに、コールダーホール型自身の耐震性の問題、またアメリカでの原発事故シミュレーション報告の登場である。これらの関連について、『日本の原子力—15年のあゆみ 上』は次のように述べている。

(1989年) 16頁。原電のホームページでは、1957年12月5日に茨城県東海村を発電所敷地候補地に決定したとしている (<http://www.japc.co.jp/company/overview/history.html>)。なお、河合武『不思議な国の原子力—日本の現状—角川新書』(角川書店、1961年) 87頁以下(著者は毎日新聞科学部所属の記者)。

「英国から、原子力発電所を輸入することを決め、その受入れ会社も決まり〔発電のこと……小柳〕、ようやくことが動きはじめようとしていた。三十二年の暮もおしつまった十二月二十七日。

その歳の九月末から交渉をはじめていた日英動力協定について、英国側から突然、いわゆる“免責条項”なるものを、どうしても追加してほしいという、強い申し入れがあった。これは簡単にいうと『英国の燃料を使っている原子炉で事故が起こった場合には、英国政府は一切責任をもたない』ということである。しかも、『原子力発電はまだ危険がともなう段階なることを再認識されたく……』という言葉まで入っていた。

あとでわかるように、この免責条項はイギリスだけのものでなく、アメリカの協定案にも登場するし、原子力のような初期段階のもので理論的な（実際的ではなくても）危険の可能性の大きいものは、相互免責がひとつの国際的な慣例になるのであるが、当時は、ウインズケールや耐震性に問題が生じていたときだけに、騒ぎは大きくなった。

英国の場合は、発電所の設置者が、原子力公社あるいは中央電力庁という国家機関であるから、事故がおこれば、その補償をするのは政府ということになる。

しかし、わが国の場合は、河野、正力の大論争をした結果、民間会社がこの炉を輸入するということがきまったばかりである。

“英国が一切責任をもたない”というのだから、日本側がその責任——つまりは、事故による災害の補償——をしなければならない。その場合、だれが責任をとるのか。当然原子力発電所の設置者がとらなくてはなるまい、というのが、そのころの常識であり、その保証を日本政府が行わなければならないというのは、奇想天外なことのように聞こえたのである³⁵⁾。

35) この点について、読売新聞1958年2月10日朝刊1面は、「日英動力協定受入 原子力委今日討議」との見出しで、次のように報じている。「イギリス側の同提案をそのままのめば、日本はイギリスから買う燃料の品質および事故に対し賠償の請求ができないのみか、炉を買う主体が原子力発電会社であるにもかかわらず、協定締結が政府対政府で行われるので、この品質および事故について日本政府が責任をおわなければならない懸念がある。」。結局、日本政府は、免責条項を受け入れたが、そこで

そのころ米AECのブルックヘブン国立研究所の出した「WASH七四〇」というのが問題になった。これはアメリカで原子力損害賠償法案を立案する際の参考として、大型原子炉の中の核分裂生成物の五〇%が大気中に放出され、しかもその際最悪の気象条件だったとした場合の被害額を理論的に計算したものであった。……この“仮想事故”の報告書が、ちょうど具体的な安全性論争のさなかに公表されたので、わが国ではかなり大きなショックをもってむかえられた³⁶⁾。」

以上の叙述でも、当時の原子力安全問題の深刻さが伺える。以下、ウインズケール事故、日英協定、コールドーホール型炉、米国事故予測を論ずる。

(ア) ウインズケール事故

ウインズケール事故とは、1957年10月10日にウインズケール原子力発電所で起こった放射能物質漏れ事故である。これについて、武谷三男編『原子力発電』は、次のように述べている。「事故として有名なのは、一九五七年一〇月一〇日に英国ウインズケール一号炉でおこった事故である。この原子炉は、天然ウラン・黒鉛型原子炉で空気中で冷却するようになっており、プルトニウム生産を目的とするものであった。……一〇日になって、煙突フィルターの放射能が異常に上昇してはじめて事故に気づいたのである。……一二日には原子炉は完全に冷却されたが、ウインズケール一号炉はこれで完全に破壊され、煙突から出された排気によって広範な放射能汚染がおこった。……この地区で生産された牛乳は全部捨てられた。³⁷⁾」

登場したのがいわゆる燃料国家管理問題である。これについて、原子力年鑑昭和34年版は次のように述べる。「政府および原子力委員会は、免責条項を撤回させることが困難であると判断したが、この条項では民間会社が原子力事故をおこした場合にも、導入された燃料の生産または加工に起因していると、日本政府が、原子力損害を補償しなければならない。したがってこの条項を認めるためには、燃料の所有権を政府がもつ必要があるとの見解をとった。」(原子力年鑑昭和34年版、176頁)。

36) 『日本の原子力 上』121頁。

37) 武谷三男編『原子力発電』(岩波書店、1976年)94頁。

岡良一衆議院議員は、昭和33年2月21日の衆議院予算委員会(10号)で「しかも、申し上げるまでもなく、ウインズケールにもあの大きな事故が起っている。私はちょうどウインズケールの事故の翌日にイギリスに行ってロンドンに一週間おった。英国では上を下への大騒ぎなんです。」と述べた。

(イ) 日英原子力協力協定での免責条項

また、日英原子力協力協定に関連しては、同日の予算委員会で岡良一衆議院議員は、「なお念のために、この際外務大臣にただしておきたい。先ほど、英国が免責条項を出してきた、その理由の説明は一向言わない、こういうふうなお話であります。ところがこういう文書があるのです。この文書は外務省から出た文書で写真でコピーしたものです。この標題は、「日英原子力一般協定における免責条項そう入の件」、こういうことになっておる。この内容を若干申しますと、説明は全然しないと外務省は言っておるが、これではちゃんと説明しておるではありませんか。「英側としては原子燃料の特殊性及び原子力災害が一旦起つた場合の損害波及の範囲の大規模なること等にかんがみ、英国から購入する燃料については絶対に日本政府による危険負担が必要であると一貫して主張しておる。」英国は日本に渡すところの燃料については自信を持たないと言っておるじゃありませんか。」

(ウ) コールダーホール型炉の安全性・耐震性

更に、導入予定の原子炉の耐震性について、衆議院第28回国会科学技術振興対策特別委員会第12号昭和33年3月18日(火曜日)では、次の議論がある。

「(原茂・日本社会党)最後に、私お伺いいたしますが、またそのほか同僚の委員の諸君もお尋ねをいたしましたけれどもまずこの東海村を予定地として一応決定されたという手続は、妥当ではないと思うのです。これは原子力委員会あるいは内閣総理大臣の権限というようなものをただ便宜的にそう手軽に取り扱われるという考え方の中に、この動力炉というものの安全に対する無関心さがあると私は思う。それから、東海村という場所の選び方が妥当か、あるいはその周辺の人口密度等を、ドレスデン等の例もあなた方は知っておられるはずだから、考慮に入れて、十分公衆災害を防ぐというような意味における人口密度というようなものについても何ら御調査をしておられない。コンテイナーは、

大丈夫であるといわれるから、要らない、こう言っておられますけれども、しかし、原子炉が万一災害を及ぼすときには、ことに不慮な大きな災害を及ぼすということは、英国自身が免責条項の中に出して日本と接衝したときに言ってきているのです。ですから、そういう事情を、いわば英国自身が潜在的危険性をわれわれに示唆しておく。それは念には念を入れるという意味で、コンテナについても御考慮願わなくちゃいかぬと思う。それからこの耐震の設計も、今承りました程度では、まだまだ耐震的な設計というものも、安全性に関する確信はこれからだ。これから向うの協力を得て、もっともっと大規模の実験をやった上で確かめるということです。一本松さん〔一本松珠璣原電副社長〕はさっきから安全だ、安全だと言っておられますけれども、専門の武藤〔武藤清東大教授であり、炉の耐震設計を担当……小柳注〕さんの今のお話では、まだまだ確かめる余地が多分に残されておる、私はそう理解いたします。それぞれ申し上げればきりがありますが、私はこれは安川さん〔安川第五郎原電社長〕の善意を信頼するのですけれども、実はこういうことがあるのです。それは、この間水戸でNHKが主催をいたしまして、今度東海村にコールダーホール改良型炉が来る、その安全性について何か公開討論会をやった。ところが、この公開討論会の方へ、日本原子力発電所の、しかも技術担当の幹部の方が相談をされて、そうしてちゃんと筋書を書いて、発言の用意をさせて、水戸の東電支社の諸君を差し向けておる。そしてNHKへ来て、さらに自分に都合の悪いところは、修正ができないかというような申し入れをしておるということ私には聞いておる。もしこういうことがあれば、実に原子力発電会社ひいては日本の原子力発電のためにも実に遺憾千万なことだと思う。』

(エ) 米国による原子力事故予測

1957年には、米国において、原子力事故予測が公表された。この点について、加藤一郎教授は、1959年の論文で、「損害が巨額に上るといっても、平和的利用のための原子炉では、本来爆発による大量の破壊と殺傷を目的とした原子爆弾とは異なり、その程度は放射能による汚染を中心としたかなり制限されたものになるであろう。しかし、それにしても、米国原子力委員会の前掲報告書〔WASH740のこと……小柳注〕によると、人口百万人の都市から三〇マイル

離れて設置された50万KWの発電用原子炉が、蓄積核分裂生成物の半分を放出するという最悪の事故を起こした場合には、人的被害（後発性あり）として致死曝射3,400人、傷害見込43,000人、立退その他の制限措置による財産的被害が最大91億ドル（約3兆3千億円）に上ると推算されている。」と述べている³⁸⁾。

試算の形であれ、原子炉災害が相当の規模になりうることは、当時においても知られていたのである。こうして、実用型原子炉の導入が急がれていたと同時に、原子炉の安全性が真剣に議論されるようになった。

(オ) 東海村での賠償制度論

かくして、原子力賠償問題は、きわめて重要になった。原子力産業新聞昭和34年11月15日4面及び5面は、日本原子力研究所東海研究所記者クラブの座談会形式で東海村の状況について次のように、論じている。

「最大の関心・補償問題

地元が納得のゆくような……

地元民の意見を反映した……」

司会〔日本原子力発電副社長・一本松珠璣〕最後に、現地の人々がどのようなことを望んでおられるか、こういう大きな発電所ができることに関連して、何を要望しているかといったことについて

守屋武³⁹⁾〔朝日新聞〕地元でいちばん要求しているのは、万々一事故が起きた場合の補償の問題だと思うのです。しいて色分けすると、コールドー〔コールドーホール型原発のこと……小柳注〕の導入に双手をあげて賛成しているのは一〇％、まったく反対というのも少しいるのです。大半の住民は、どっちつかずのあやふやのところにいるのです。そういう人々も炉ができる以上は補償

38) 加藤一郎「原子力災害補償立法上の問題点」ジュリスト190号（1959年11月15日号）14頁。

39) 「東海原発を巡る「安全論争」最盛期の1959年夏、朝日水戸支局では、いずれも理系出身の若手記者3人が原子力を担当していた。飯沼和正（79）、柴田鉄治（77）、守屋武だ。「我々の間で（原発）反対という考えはなかった」と飯沼。革新系の一部にあった原発批判も「乱暴な議論に聞こえ、肩入れする気にはなれなかった」という。」朝日新聞デジタル(http://mytown.asahi.com/ibaraki/news.php?k_id=08001171207040001)。

の問題は解決してもらいたいという意見がだいぶ多い。村長にも聞いたのですが、立法化するということですが法律のことは難しくてとてもわれわれには解らない。専門部会の骨子ができたら、それをこっちで検討して、足りないところを補うように要求したい。こっちから、こうしてもらいということは、しろうとですからちょっといえないというのですね。誰でもそうですが、まあ補償といったことは、とれればとれるほど良いんですからね。

小木曾功〔毎日新聞〕 その点について。会社〔原電のこと……〕は直接タッチしない問題ですが、ことに科学技術庁とか科学技術庁で代表される国家機関にわれわれが注文をつけたいことがあるんです。といのは、われわれ地元、というよりは東海村を無視しないでくれということです。原子力災害補償専門部会には、役人とか、学識経験者とか、いろんな人が十五人くらい並んでいますね。しかしその中には、東海村の村長もいなければ、村民もいないわけです。高いところでお茶を濁して、レッツ・ゴーということでやられたら地元の意見が反映されない内容になりかねない。誰のための補償かということが出てくるのです。……東海村のための補償制度にしてほしい。保険会社など関係者どうしのへんななれあいとか、政治工作みたいなことでごまかさずに、これこれの被害を被った場合は、たとえば坪当たり幾らであるという具体的なところまで触れて欲しい。

……（中略）……

守屋 やはり地元としては補償の問題がいちばん大きな問題だと思うのです。安全性については、自分で考えて判断できるほどの原子力の知識もっている人もないし、やはり他人のジャッジに従うというのが大部分だと思うのです。村民の関心は補償の問題だと思うのです。どんなに安全であって、千分の一も万分の一も事故の起きる確率がないということであっても、補償の問題を確立してやってからやったほうが、スムーズに行くのじゃないかと思う。

司会〔一本松・原電副社長〕 補償の問題は知事さんも非常にやかましくいつてらっしゃるし、これができなければやっちゃいかぬといっておられる。東海村の村長さんも同様です。近く国会にも出されるはずで、案もある程度できてるように聞いているのですが……」

こうしてみれば、原子炉の具体的設置に関連して、災害補償が重要な問題であったことが明らかである。昭和34年10月の私法学会で原子力損害賠償についてのシンポジウムが開催された時に、我妻博士が、「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。非常な危険のあるものを持ってこられては困る、万々一災害を生じたら一体どうするかと言うでしょう。」と述べているのは⁴⁰⁾、こうした現地の事情が背景にあると考えられる。

エ. 原産会議における補償制度の検討

(ア) 中間報告書

原子力損害補償制度の成立に関して、重要なのは、日本原子力産業会議により発表された損害賠償制度に関する検討である。日本原子力産業会議とは、現在の一般社団法人日本原子力産業協会の前身に当たる組織である。初代原子力委員長であった正力松太郎が昭和31年1月に「5年以内に採算をとれる原子力発電所を建設したい」との談話を発表したことなどにも応えて、昭和31年3月に設立された産業界の組織であり、その事務局を東京電力旧館に設置した。日本原子力産業会議編『日本の原子力——15年のあゆみ』は、その創設事情に関連して、「『原子力産業会議』という名称は、AIF⁴¹⁾になぞらえて正力氏が決めたのだが、原子力平和利用調査会のAIFへの加盟権が、これによって原産に移譲され、これが、のちのちまでの、原産のIAEAなどでの国際関係への積極的な活動のもとになった。」としている⁴²⁾。原子力損害賠償制度の成立に際して、この日本原子力産業会議（以下、「原産」という。）の活動は重要な前提になった。

40) 私法22号(1960年)76頁。

41) アメリカのアトミック・インダストリアル・フォーラムで、米国以外では一国でただ一団体のみの参加を許すものであり、日本は原子力平和利用調査会を継承してこの原子力産業会議が会員として加盟した。米国以外の加盟組織としては6番目であった(『日本の原子力』上・87頁)。

42) 同上書89頁。

原産の昭和33年5月における総会議案によると「特別委員会を〔昭和33年〕二月十八日開催し、補償問題の研究について専門委員会を設置することをきめた。専門委員会を二月二十四日から三月二十八日まで五回開催した」との記述があり、この時期から検討を開始した⁴³⁾。そして、早くも、33年6月に中間報告書を発表した。

中間報告書⁴⁴⁾は、「まえがき」で「原子力開発を促進し原子力産業の健全な発展を図るためには、大災害による、産業の負担すべき巨額な賠償責任について、何らかの対策がとられることが必要であるし、また一方公衆に対しては、万一の大災害に対して適切な補償が与えられるような制度がなければならない。原子力災害に対する補償問題は、このような産業並びに公衆の、それぞれの立場を十分考慮して解決を図るべきである。」と述べた上で、「原子力災害の公衆に対する補償の方策としては、まづ原子力賠償責任保険が考えられ、これによりカバーできない損害に対しては、国家補償などが問題となる。」と論ずる。

ここでは、原子力損害賠償制度の目的として、「原子力産業の健全な発展」と「公衆に対しては、万一の大災害に対して適切な補償」の二つを挙げている。原賠法の原型がここに見られる。また、公衆保護の方法として、賠償責任保険があり、さらに国家補償を論じている。この意味でも、原賠制度の基本を明らかにしたものである。

同報告書は、原子力事故が起こった場合について次のように論ずる。

43) 原子力産業新聞88号昭和33年11月5日の記事は「【解説】日本原子力産業会議では、さる六月六日の理事会で、原子力補償問題特別委員会（委員長岩田宙造氏）の原案による「原子力災害補償体制の整備についての要望」を決定し、政府各関係機関、国会、政党その他に提出した。原子力委員会で二十九日決定した基本方針は、この要望を参考として作成したものと考えられる。」と指摘している。

44) 『原子力補償問題研究中間報告書』（<http://www.lib.jaif.or.jp/library/book/pa/pa1764.pdf>）。同書は、主査金沢良雄北海道大学教授のもと、石川庄助（日本原子力研究所）、下山俊次（日本原子力発電株式会社）、長崎正造（東京海上火災株式会社）、真崎勝（同）、溝呂木正太郎（岩田法律事務所）によるとされる。加藤一郎東大教授も参画している。

「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。また、供給者についても同様のことがいえる。そうなれば、これらの企業は過大な損害賠償負担のため破産する可能性もあり、一方で被害を受けた公衆が十分な損失補償を得られない事態も考えられる。またもし何らかの事由により、企業が損害賠償責任をまぬがれば、公衆は全く損害の回復が不可能となる場合もある。以上、いずれの場合においても、わが国の原子力開発を大きく阻害する要因となるであろう。したがって現状のままでは、実際に事故が発生した場合には、判決が下されるまでは明確な結論は出ないことになり、企業の側も公衆の側も不安定な状態におかれているといわねばならない。

そこで、事故発生の際の責任関係を明確にするため、特別立法の制定が考えられるが、その場合には一方で原子力施設所有者の無過失責任を規定しつつ、他方では被害が膨大となる点にかんがみ責任制限をおこなう方法について検討する必要があるであろう。更にこれは原子力保険、国家補償等の裏付けにおいて、解決されなくてはならない問題である。」(8頁)。

この国家補償について、中間報告書は、次のように述べている。

「個人の損害賠償資力及び保険の引受限度に限定があるかぎりでは、実際問題として、公衆の保護を完うすることは困難である。一方、それにもかかわらず、原子力の平和利用を促進することが、国の要請であるとするれば、国もまた、原子力災害の損失補填につき、関与する必要があるように思われる。ここにいう国家補償の問題は、この点に関するものである。」(23頁)。

更に、国家補償には、公衆保護と原子力の平和利用の促進の二つの目的があるとした上で、次のように論ずる。

「国として、公衆の利益の保護の立場からとるべき措置としては、つぎの二つが考えられる。その一つは、原子力災害の責任を問われるべき者(一般には原子力施設所有者)に、一定の損害賠償資力を保証させることであり、その二は、この資力を超える損害について、国が、いわば肩替りして補償することで

ある。ただ、この場合、加害者が損害賠償責任を、その賠償資力の限度で負担するかどうかは、一応、問題となるであろう。責任の限度を設けないことと、国が補償した限度で加害者に対する求償権を留保するということにしても、公衆の保護は全うすることができるからである。しかし、この点については、さらに、後述するような政策的考慮から、免責することを認めることができると思われる。」(24頁)。

「企業は、通常考えられうる程度の事故の発生を考慮に入れて、企業採算を立て、事業を開始すべきである。しかしそれにもかかわらず、原子力施設ではきわめて大きな事故が発生する可能性のあることは否定しえず、そうした事態がおこれば、企業は、その損害賠償責任に堪えられないことも予想される。そのような場合に、企業が成り立たなくなっても、国は、これを放置してよいかどうかの問題となる。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のではないかと思われる。」(24頁)。

以上は、各国の原子力損害賠償法制を検討した結果であった。

(1) 原子力委員会等への要望

これに基づき、日本原子力産業会議は、昭和33年6月6日にその第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、法務大臣、原子力委員会等に提出した(原子力新聞昭和33年6月15日1面)。その内容は次のとおりである。

「原子力災害補償体制の整備についての要望書

原子力の開発に当ってその設備等には十分な安全性を確保する万全の措置が講ぜられているが、不測の事故による災害が生じた場合にそなえて、何等かの補償制度を確立しなければならないという考えは、現在世界各国の共通的な動きである。

しかるに、わが国においては、かかる災害に対する補償制度は未だ準備されていない。このようなことでは、我国の原子力開発の進展にも重大な影響を与えることとなるので、原子力平和利用の促進が国家的要請である以上、不測の

事態にそなえて次の点を考慮して原子力災害の補償体制の整備にあたられるよう要望する。

1 原子力災害の責任関係を明確にするため、特別法の制定を検討すること。

原子力災害発生の原因究明の困難等からそれによって生ずる一般第三者の損害に対する賠償に関しては原子力施設所有者に無過失責任を負わせると共に、その賠償責任を制限し、かつその責任を全うするよう賠償資力を保障させることが必要になるものと思われる。これは原子力賠償責任保険、その他国家としての措置によって解決されるべき問題である。

2 原子力賠償責任制度を確立すること

原子力事業により一般第三者のこうむることのある身体障害または財産損害を原子力施設所有者に代り填補する原子力賠償責任保険制度の確立が必要である。

3 原子力災害による第三者の損失填補につき前項のほか国家としての措置を検討すること

原子力災害に対しては原子力賠償責任保険によりその損害の填補を行うが、保険の引受限度に制限があり、また原子力産業の発展を図り、公衆の保護を全うするため世界各国では例えば国家補償というような形で原子力災害による損失の填補につき国家が関与している。わが国においてもその措置につき検討する必要がある。

4 従業員の放射線障害に対する現行補償体制を再検討すること
(略)」

以上のように、原産の要望は、原子力事業者の責任制限を明確に要求するところに特徴があった。

オ. 原子力損害賠償制度の理論的検討 (金沢良雄論文)

(ア) 金沢論文の意義

以上の原子力産業会議による原子力損害賠償制度の検討の理論的支柱として重要であったのは、その主査であった金沢良雄教授の研究であった。金沢教授は、みずからの見解を学問的にも展開していたのであり、それを『我妻先生還

暦記念 損害賠償法の研究 中』(有斐閣, 昭和33年)のなかで「個人の損害賠償責任に対する国家の補完作用」論文(以下、「金沢論文」という。この論文の末尾には昭和33年6月30日の日付がある。)で発表している⁴⁵⁾。この論文は、内容的にも時期的にも原産での補償制度検討と密接に関連している。

金沢論文は、我妻博士の損害賠償思想(「個人の自由活動の最少限度の制限たる思想から人類社会に於ける損失の公平妥当なる分配の思想へ」)の意義を指摘した後、次のように論ずる。

「近代産業の著しい発展にともなうて、各種の利害が対立し、問題ははいよいよ複雑化してくるのであって、そこに発生する社会的損失の解決は、単に不法行為理論だけにまかせておくことができない事態となりつつあるといえよう。そして、近代企業は一方では、ときに、無過失損害賠償責任という厳重な責任をおわされるのであるが、反面では、その活動によって生ずるすべての責任を常に負わされるとは限らないのではないか、無過失損害賠償責任を生み出した具体的公平主義の理想は、ときには、近代企業による損失の分担につき国(又は地方公共団体)の介入の余地をみとめることもあるのではないか、ということも検討されなければならない。」

(イ) 金沢論文の具体的内容

論文は、2部に分かれ、「人為的損害の填補に関する国家の関与の態様」に続けて「個人の賠償責任に対する国家の補完的作用の根拠」を論ずる。前者は、「人為的災害の場合には、相当因果関係のある限りでは、本来、加害者が責任を負うべきであるが、公共事業その他を通じて、災害の防止・復旧が行われる場合が見られる。」として、特別鉦害復旧臨時措置法(昭和25年法律176号)と

45) 金沢教授は、ジュリスト1955〔昭和30〕年5月1日号(81号)に金沢良雄「立法批評〔私設法制意見局〕原子力法」を發表している(29-31頁)。これは、米國から濃縮ウラニウムの提供の申出がなされる前の原稿であり、非常に早い時点から原子力問題に関心を持っていたことになる。その後も、ジュリスト1955〔昭和30〕年11月1日号(No.93号)金沢良雄「各國の原子力法——規制の目的・対象・方法、管理機構」、1955〔昭和30〕年12月1日号(No.95号)金沢良雄「原子力諸法案の検討」と続けて論文を發表した。

臨時石炭鉱害復旧法(昭和25年法律295号)を論ずる。また、工業排水事業や地盤沈下による高潮対策に関する国の補助についても論ずる。また、国家による補償災害の復旧・防止等のための事業などがそれに該当するとしている。その上で、「国家による補償」を「本来ならば個人が損害賠償責任を負うべき場合であるにかかわらず、その損害の填補を、国がその負担において行う場合」として定義し、「従来は、ほとんどみられなかった」としつつ、「最近、とくに問題になっているものに、原子力災害にともなう国家による補償の問題がある」と指摘する。その上、原子力災害は広範に及ぶ可能性があり、したがって一方では、損害賠償責任者が、はたして、その賠償責任にたえうるかどうか問題になり、他方では、公共の利益をどうして保護するか問題になると指摘する。論文は、その参考として、アメリカ、西ドイツ、イギリスの制度を紹介する。とりわけ、アメリカ原子力法1957年改正が、原子力事業者に一定の賠償資力を備えるべきことを定め、その「賠償資力の額を超える核事故によって生ずる第三者賠償責任から、被許可者及びその他の者で補償されるべき者を補償し免責することに合意しなければならず、ただ、一つの核事故につき、すべての補償されるべき者に対してなされる補償の額は、五億ドルを超えてはならないとされる。」ことを紹介する。

同論文は、その上で、「個人の賠償責任に対する国家の補完的作用の根拠」を論ずる。「国家は、今日、以上の諸事例にみられるように、本来、個人が負担すべき賠償責任を、いわば肩替りして負担する場合が生ずるに至った。」として、その根拠を検討する。

一つの根拠は、「国家の損害賠償責任」である。国家の損害賠償責任とは、国が許認可、検査等を行うことにつき、その企業によって生じた損害を填補する義務があるかである。論文は、この点について、許認可に際して国の側で故意過失があった場合は、国家賠償法1条に基づき損害賠償が与えられうると論ずる。また、国家の危険責任の法理論を採用して、危険性のある企業に許可を与えた場合に、企業により生じた損害について国家の危険責任が生じうるといふ考え方もありうるが、こうした理論を採用するフランスでも、損害が直接的・実質的・特殊である必要があるとされており、国が危険性のある企業へ許可

を与え、その企業が損害を第三者に与えたといっても、「その損害は、少なくとも、行政による直接的損害とはいえない」。ただし、この点で注目されるのは、欧州原子力研究グループの考え方であり、間接的な場合であっても危険責任主義を認めようとしている。しかし、無条件に認めるのではなく、経済の発展のためという条件をつけることが必要であるとしている。国が一定の産業に許可を与える場合に、政策的決定に委ねられており、その限りで、「国民全体の負担（国家責任）において損失の公平な配分を行うという理由付けが導き出される可能性は存するであろう。しかし、いずれにせよ、現行の法制のもとで、以上の場合につき、直ちに、国の法律上の責任を認めることはきわめて困難であり、立法論として考慮の余地があるという程度にとどまらざるをえない」。

その上で、論文は、国による肩替りの理由として、「国の加害産業に対する政策的考慮に求めることができる」とする。一般に、資本主義経済においては、自由な企業活動が認められる反面で、企業活動により生じた損害の賠償が困難になり企業経営が成り立たなることもやむを得ない。「この場合、もし、国の政策として、その企業を維持し発展させることが望ましいとした場合には、国は、これを放置傍観するわけにはいかない。……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。」以上の指摘の後に、論文は次の言葉で終わる。

「近代企業は、それ自体に内包される危険性の故に、無過失損害賠償責任を負うべきであるとの法理論が発生し、これが公平主義の理想にも即応するものと考えられるようになった。しかし、他方において、国が、国民経済的立場から、一定の企業の維持発展をはかろうとするときは、その損害賠償を肩替りして自ら負担し、国民全体の負担におきかえることもまた、具体的公平の理想にそうということになるであろう。しかし、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。」

この論文で注目すべきことは、企業の無過失賠償責任と企業の責任制限を直結させていないことである。むしろ、「個人の賠償責任についての国家の肩替り」

については、政策的な国民経済発展の観点からの企業保護から根拠付けている⁴⁶⁾。

(2) 原子力災害法制と我妻榮博士

原子力災害補償専門部会の中心人物は我妻博士であった。我妻博士が、委員・委員長に就任したことについていくつかの点を指摘できる。第1は、外的要因としての原子力委員有沢広巳教授の働きかけ、第2に、内的又は学問的要因としての我妻博士の無過失損害賠償責任論である。以上の二つが重要であるが、それ以外にも、我妻博士が学術会議において原子力問題に関与したことがあること、また、我妻博士が当時原子力法制問題の中心的研究機関であった東京大学法学部を代表する研究者と考えられたことも指摘しうる。

ア. 有沢広巳原子力委員の働きかけ

第一に、外的要因として、原子力委員であった有沢広巳教授による働きかけがあったようである。この点について次の回想がある。

「原子力委員会のなかでは、有沢広巳委員が、最も熱心であった。科学技術の進歩にくらべて、社会科学が遅れている、それを何とかしなくてはならない、というのが有沢委員の持論であったから、この問題こそ、その遅れを取りもどす一つの契機であると考えたわけだ。

『こういうような、法律に対する根本思想をかえるような大問題に取り組む

46) 後年の我妻教授は、企業の無過失責任と企業の責任制限を強く結びつける議論を展開する。例えば、「(我妻)無過失責任理論とは過失がなくても責任を負うことですが、しかし経営する事業との関係上、おのずから横にも制限があり、縦にも制限があるというのが、むしろ無過失責任の理論の根本にあるところではなかろうかと考えられるのです。(加藤)私もそのとおりだと思います。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。」(「原子力災害補償をめぐる(座談会)」我妻榮、鈴木竹雄、加藤一郎、井上亮、福田勝治、堀井清章、長崎正造、杉村敬一郎ジュリスト236号(1961年10月15日号)19頁。この点は、若干議論の根拠が異なるものになっている。

には、やっぱり大先生を引っぱり出さなければダメだと思ってね。法務省の顧問室に我妻栄先生を訪ねて、説得に行ったのを覚えている。』⁴⁷⁾と当時を述懐している」。

これは、我妻博士の学会・社会における影響力を利用しようとしたものと考えられる。もっとも、それだけでない。無過失損害賠償に加えて国による損失補償を設けるべきであるという考え方は、有沢教授のいわば持論というべきものであった。「法律に対する根本思想をかえる」とは、単に、無過失損害賠償を認めるというだけでなく、一定の場合に国が積極的に被害者救済に責任を持つという意味も込められていた。

有沢教授は、専門部会でも積極的に発言しているのであり、大蔵省が財政当局の立場から国家補償に消極的であったのを批判している。後述するように、第18回会議では、有沢委員は、「大蔵省はバランスを考えなければならない。原子力事故は確率は少ないが非常に大きなものになる。損失補償制度を確立しないと第三者が承知しない。それ故何処の国でも補償制度を考えている。この新しい技術を採用しようとしているのだ。今迄の技術・事業の場合の類推適用では駄目だ。頭を切換えなければならないと思う。新しい技術には新しい考え方が必要だ〔下線部は小柳。〕」と述べている。これに続けて、我妻博士は、「この部会は、原子力委員会のこのような考え方〔有沢原子力委員の指摘のこと〕、各国の法制度を尤もとして考えている。」と論じた⁴⁸⁾。

47) 日本原子力会議『日本の原子力 上』124頁。

48) 少し後になるが、有沢委員は、『日本のエネルギー問題』（岩波新書、1963年）の最終章「IV総合エネルギー政策の方向」で次のように述べている（235頁）。

「われわれは新しいエネルギーとしての原子力に新たな評価を加えなければならない。われわれは原子力に、やすいエネルギーとその供給確保との二つの要請をもっともよく満足しうるエネルギーであるとの希望を託することができる。そしてその希望が実現される可能性は最近、急速に増大している。』その上で、同書を次の言葉で終えている。「木材にかわって石炭があらわれ、石炭にかわって石油があらわれた。そしてその石油にかわる原子力がいままさにあらわれてきた。その交替の道は長い。しかし一九七五年（昭和五〇年）はわがエネルギー政策の射程内にある。われわれはこ

以上のことから、有沢教授は、単に我妻博士の学問的・社会的影響力のみならず、後述の無過失損害賠償責任論における我妻博士の議論をも念頭におきつつ、自らの持論を実現するために適当な法学者として我妻博士を選んだと考えられる。

イ. 我妻博士の無過失損害賠償責任論と原子力損害賠償論

第2に、既に指摘したように、原子力災害補償制度は、無過失責任をその特徴とするのであり、この点は、我妻博士の学問的課題と関連があった。我妻博士自身、昭和34年3月5日の衆議院科学技術振興対策特別委員会において、「原子力を平和に利用するというにも、御承知の通り非常に大きな災害を伴いますので、この原子力災害を補償するということが、無過失責任の一つの適用として新しく登場して参ったわけであります。それで、私も専門の関係から、この問題に非常な関心を持った」と述べている⁴⁹⁾。①無過失賠償責任論との関

の新たなエネルギーの歴史的な使命と経済的意義とを深く評価して、日本のエネルギー政策に織り込まなければならない。そうすることによって日本のエネルギー政策は新たな光明をもつことができるであろう。」

なお、批判的立場からは、「有沢氏は第一期から原子力委員になり、日本は石炭はだめだが石油は外貨が要るし、港の設備、タンカーに大きな費用が要るから原子力をと唱えて、正力・宇田放言のもとをつくった」との評価がある(武谷三男編『原子力発電』21頁)。

- 49) 我妻博士の第31回国会科学技術振興対策特別委員会第7号昭和34年3月5日(木曜日)における委員就任の理由に関する発言は次のとおりである。「私の専攻としております民法の中で、災害の補償あるいは損害の賠償ということが大きな問題の一つであります。最初は、過失がなければ責任がない、他人に損害を加えても、その加えた者が現代の科学のできるあらゆる設備を講じておるときには、損害を与えても責任がないという原則が行われておりました。しかし、その後科学技術が発達いたしましたして、どうしても避けられない災害を伴う産業がいろいろ発生することになりました。たとえば、鉱山業とか、あるいは化学工業、あるいは飛行機とか、自動車とか、鉄道とかいう近代の交通企業というようなものがその例であります。そこで、民法の理論といたしましても、過失がなくとも責任を負わねばならぬ場合があると

係及び②我妻博士は無過失損害賠償の一環として原子力損害賠償との関係が指摘されている。

(ア) 無過失損害賠償責任論

我妻博士が無過失損害賠償責任法理に関心をよせたことは、その還暦を記念するために企画された『我妻先生還暦記念 損害賠償法の研究』（上、中、下、有斐閣）のなかでも示されている。例えば、同論文集の喜多川篤典「航空賠償責任とその保険：我国における航空責任立法の手がかりとして」は、次の言葉から始まっている。

「我妻先生の多方面にわたる且つ長年の関心と活動のうちの一つは無過失責任論さらには民事責任本質論にあったことは疑のないところであろう。このことは、最近においては、岡松博士の古典的名著『無過失賠償責任論』に自ら序文を附し装を新たにして世に出されたこと、またアメリカ法における一種の無

いう、いわゆる無過失責任の理論がだんだん盛んになって参りまして、学説の上だけでなく、各国の法律でもそういうことを規定するようになりました。この原子力を平和に利用するというにも、御承知の通り非常に大きな災害を伴いますので、この原子力災害を補償するということが、無過失責任の一つの適用として新しく登場して参ったわけでありまして。それで、私も専門の関係から、この問題に非常に関心を持ったのでありますけれども、何分問題が新しく、また、そうしたケースが非常に少ないというので、研究が進んでおりません。東京大学でもその点に目を注ぎまして、法学部の同僚が集まって、文部省から資金をもらって研究班を組織しております。もともと、この東京大学の研究班は、損害賠償の問題だけでなく、国際法の問題、あるいは行政法の問題にもわたりまして、広く原子力と法律関係ということを研究の課題にしております。そして私もその一員となっております。また、これも御承知のことと思いますが、原子力産業会議あるいは保険関係の方々も、この問題をそれぞれの立場から研究しておられるようであります。かような事情のときに、先ほど出しました専門部会の部会長となることの交渉を受けたのであります。もう年をとっておりまして、この問題に自分で取り組むだけの気力もないのでありますけれども、各方面で行われておる研究を総合して、できるだけいっば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、いわば、そのブローカーのような仕事をしようと思ってこれを引き受けたわけでありまして。」

過失責任論としてカリフォルニア大学のエーレンツワイク A.A. Ehrenzweig 教授の Negligence without fault (1951, Trend toward an Enterprise Liability for Insurable Loss) を我が学界に紹介し、さらに昨年同教授を我国に招聘されたことのうちにも明らかであろう。私も東京大学において両教授を中心とする『自動車損害賠償補償法』のセミナーに参加することを許され、この方面の研究にいたく興味をそそられた一人であり……⁵⁰⁾

また、ここで言及をみた A.A. Ehrenzweig 教授は、同論文集に “The Atom and the Law of Torts : A Beginning and an End” 論文を寄稿している。その冒頭に付けられた注では、「本論文の基本的主張は、多くの部分で、我妻博士が座長となって1956年2月及び3月に東京大学法学部で開催されたセミナーが元になっている (The basic thesis of this paper is in great part the result of a Faculty Seminar under Professor Wagatsuma’s chairmanship held at Tokyo University in February and March 1956)」と指摘している。そして、論文の末尾では、エーレンツヴァイク教授は、特定企業が原子力の利用を認められたことは、政府が、リスクよりも公衆の受ける利便が大きいと判断したことによると論じ、その上で、そこから生ずるリスクについては、損害賠償の方法によらず、損失補償保険という形式で救済されるべきであると論じている⁵¹⁾。

以上のように、我妻博士の原子力法制に対する関心は、外的なものでなかった。既に述べたように、還暦記念論文集には、金沢良雄「個人の損害賠償責任に対する国家の補完作用」論文があり、これは実質的に原子力損害賠償法制を念頭に置いたものであった。

(イ) 原子力損害賠償法制

我妻博士は、無過失損害賠償法理の一環としての原子力災害補償法制に学問的関心を寄せていた。まず、我妻博士自身も、原子力問題に無縁ではなかった。

50) 喜多川篤典「航空賠償責任とその保険：我国における航空責任法の手がかりとして」(『我妻先生還暦記念 損害賠償法の研究 中』) 659頁。

51) Albert A. Ehrenzweig, The Atom and the Law of Torts—A Beginning and an End, in (『我妻先生還暦記念 損害賠償法の研究 中』) p.17 (横組み)。

というのも、昭和27年において日本学術会議が原子力研究について議論をした際に、学術会議のなかに原子力問題を検討する委員会を置くという茅誠司・伏見康治提案が反対に遭遇した際に、我妻博士は、学術会議副会長として同趣旨の提案を行い、その成立に導いている⁵²⁾。更に、我妻博士は、昭和29年5月に閣議決定に基づき原子力利用準備調査会が設けられた際に、その専門委員に就任している⁵³⁾。

また、我妻博士は、ジュリスト1958〔昭和33年〕年4月1日号(151号)〔「身辺雑記」原子力補償法〕を執筆している。そこで、次のように論じている。「原子力に関するいろいろの施設の運営から生ずる損害の補償問題について、わが国の私法学者も、本式にとりくんで研究すべき時期が来ている。イギリスから購入することになったコールダーホール型の原子炉が、地震に耐えるかどうか、万一損害を生じた場合には誰が補償義務を負うか、という問題は、今日でも新聞の重要なトピックになっている。原子力産業会議は、すでに『原子力補償問題特別委員会』を設け、法曹界の元老岩田宙造博士を委員長として、研究をはじめ、五月頃には結論を出す意義込みだという(朝日3月20日、原子力産業新聞2月25日)。」

以上の経過を見ると、我妻博士がこの問題の中心的人物となったのは、自然な成り行きであったと考えられる。

2 原子力災害補償専門部会審議

(1) 原子力災害補償専門部会の設置

『原子力委員会月報』第3巻11号(1958年)は、原子力災害補償専門部会の設置について次のように伝えている⁵⁴⁾。

「動力炉調査、原子力災害補償両専門部会の設置について

52) 吉岡斉『新版 原子力の社会史——その日本的展開』(朝日新聞出版、2011年)68頁。

53) 『我妻栄関係文書目録』124頁上から3行目の「原子力資料綴：1954. 4～10」参照。

原子力委員会専門部会運営規程第1条にもとづき、原子力委員会に、その指名する参与及び専門委員をもって構成する専門部会を置くこととされており、現在放射能調査、原子炉安全審査、重水、核融合、原子炉安全基準、核燃料、核燃料経済、金属材料および原子力船の合計9部会が設置されているが、このほど動力炉調査および原子力災害補償の両専門部会を設置することとなり、前者については10月15日の第39回定例会議で設置を決定、22日の第40回会議で人選を決定し、また後者については同第40回(設置)ならびに第41回会議(人選)でそれぞれ決定された。

原子力災害補償専門部会の設置について

1. 目的

原子力開発の進展に即応し、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原子力災害補償体制を確立し、原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去することが必要であるが、その実現のためには、賠償責任に関する問題及び原子力責任保険の問題、更に必要に応じ国家補償の問題等を解明しなければならない。そこで原子力災害補償専門部会を設けて、これらの専門の事項について調査審議することとする。

2. 審議事項

- (1) 原子力賠償責任に関する問題
- (2) 原子力責任保険の問題
- (3) その他国家補償等の問題

3. 部会構成員(別記)

4. 部会担当原子力委員

54) <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195802V03N11.HTML> また、原子力局『原子力損害賠償制度について 昭和三十六年六月』(ガリ版刷り、国会図書館AZ-433-H66) 13頁以下。なお、大蔵省の委員として当初は銀行局長のみが任命されているが、これは原子力保険制度との関連であったと考えられる。後に国家補償をめぐる議論が本格化すると、昭和34年7月に大蔵省主計局長石原周夫が新たに委員となる(同18頁)。

有沢委員

5. 原子力局主管課

政策課

6. 担当幹事

加舎事務官（政策課）

鈴木調査員（政策課）

川島事務官（原子力調査課）」

我妻博士以外の専門委員は、次のとおりである（記載順序は、我妻文書の資料による）。東京大学教授鈴木竹雄，北海道大学教授金沢良雄，東京大学助教授星野英一，東京大学助教授竹内昭夫，日本原子力研究所総務部次長阿部滋忠，日本原子力発電株式会社常務取締役福田勝治，日本原子力産業会議調査部長早川淳一，東京海上火災保険株式会社企画室長崎正造，東京海上火災保険株式会社企画室参事眞崎勝，大正海上火災保険株式会社企画部長代理杉村敬一郎，大蔵省銀行局長石田正，通商産業省公益事業局長小室恒夫，運輸省産業局長粟沢一男

これに関連して，原子力委員会は，原子力災害補償についての次の基本方針を定めた。

「原子力災害補償についての基本方針

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なえるような体制を確立し，原子力に携る事業者およ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。

- (1) 原子炉設置者等が原子炉の運転等を行なうにあたっては，それによる災害に基づ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，現行保険業法に基づ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、諸外国の動向を参照の上、民営の原子力責任保険を主体とする原子力災害賠償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には、国家補償の問題を含めてその解決策につきさらに検討する。」

以上のうち、(1)はさしあたり原子炉等規制法の改正において先んじて実現するが、それを含めて包括的な対応を取るのが原子力災害補償専門部会の課題であった。

原子力災害補償専門部会の審議状況については、原子力委員会月報誌が、その要旨を掲載している。以下では、それを改めて掲載しつつ、審議の中で注目すべき議論や資料を紹介することにする。

(2) 第1回昭和33年11月25日

第1回の着席図は次頁のようにになっている(『我妻栄関係文書目録』〔13〕原子力①, 4補償関係, 3. 災害補償専門部会関係1)原子力災害補償第1回資料)。

第1回は、注目すべき議論が多い。というのも、各委員が問題状況を説明しているからである。原子力委員会月報誌4巻2号は、次のように伝える。

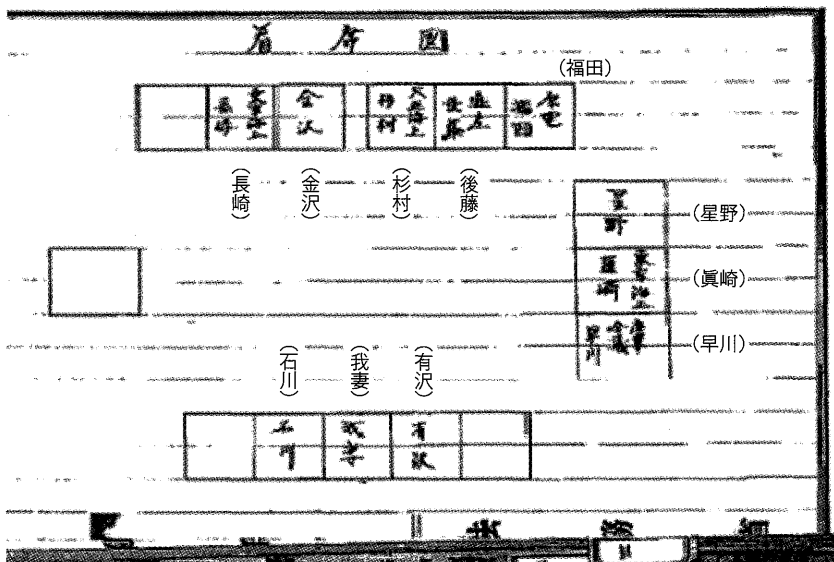
「第1回(昭和33年11月25日(火)10.00~12.30)

議題

1. 部会長の決定
2. 部会長代理の指名
3. 原子力災害補償問題海外調査員調査事項
4. IAEA会議に関する意見交換
5. 今後の運営方針

議事内容

原子力災害補償専門部会の設置理由ならびに審議事項について事務局から説明があり、現行の原子炉等規制法による原子炉等設置許可の手續および許可基



準と事故時における災害補償との関係ならびに10月29日原子力委員会決定の原子力災害補償についての基本方針について質疑がおこなわれ、審議事項の内容が明らかにされた。なお原子力災害補償問題海外調査員派遣要領、IAEAの補償問題専門家会議の開催等につき報告があった。⁵⁵⁾

議事録では、実質的な内容は、「有沢委員より原子力災害補償専門部会の設置の趣旨ならびにこれについてのあいさつがあり開会」から始まる。なお、この「設置の趣旨」については、記録がない。「互選の結果部会長は我妻氏が選出された。⁵⁶⁾」これに続いて、以下の記録がある（『我妻栄関係文書目録』[13]

55) 原子力委員会月報第4巻第2号。

56) この点は予定通りであったと考えられる。着席図(上述)でも、我妻博士は、有沢、石川両原子力委員の間の席になっている。

原子力①, 4 補償関係 2. 災害補償関係議事録 1) 原子力災害補償議事録(綴)。

「(我妻)かねて原子力委員会よりお話があつたが, 原子力災害補償の問題は非常に広汎にわたり, 十分に検討すべき資料が整備されていない。この部会の最終的な目標は法律を作ることにあると思うが, 普通の法律制定の委員会と異り, 各人が専門知識を持ち寄つただけでは不可能で, かなり突込んだ研究が必要で, 資料の蒐集, 調査等にかかなりの努力が必要だと思う。この点原子力委員会の十分なバックアップが必要と考える。

(有沢) 委員会の側からいえば, 出来るだけ調査費等は準備するように考慮している。

……

次いで部会長代理として鈴木(竹雄)委員が指名された。

(我妻) いろいろの資料があるが, この部会にとって重要なのは資料(2)〔先に引用した「原子力災害補償についての基本方針」のこと〕と思うが。

(島村……科学技術庁原子力局政策課長, 後に局長) 原子力の利用を進めるには災害補償の体制を整備する必要があるが, 従来有沢委員を中心に研究が進められ, この中間的成果として, 昨月基本方針を決定した。

原子炉等設置者等とはたとえば再処理事業のごときものを含むが現在具体的にどのようなものを含めるか決めていない。しかし原子力利用をすすめるためには事業者が安心して事業を行いえ, また第三者の不安を除去することが必要である。これを具体化するために1~4の措置を考慮した。

現在の原子炉設置, 運転する場合は原子炉等規制法の規制を受け, 23条により設置は許可事項となつており, 24条に許可条件が示されているが, 必ずしも賠償能力を具備することを条件とはしていない。また運転の場合も同様である。この場合運転等にいたる以前に賠償能力をもたせる必要があり, この措置としては規制法の改正を考えているが場合によつては特別な法律になることも考えられる。なお時期としては来年の通常国会を目標にしているが最終的には決めていない〔この点は先述の原子炉等規制法昭和34年改正に結実する……小柳注〕。

次に2の相当の能力とは保険にかけることなくして具備する事は不可能なので, 民営の原子力責任保険の実現を期待している。事実本年に入つてかような

保険の計画の機運が出てきている。このような背景の上に若干の不備にあつても現行の保険業法によつてとりあえず民営の原子力保険に期待したいが、この点は大蔵省銀行局と損保業界の意向に依存するところが大きい。

さらに、上記の保険は従来の保険とかなり異なる点もあり、この点を研究して原子力災害賠償保障制度を整備する必要があると考えられる。

また以上のような民営保険で不十分な点がある場合には国家補償を考慮する。この点については各界の要望が強いが、これは海外でも米国が実施しているにすぎずなお検討を要する場合が多い。

これらの措置を具体的に進める場合には、この部会にはかつて行きたいと考えている。」

以下、我妻博士から原子炉等規制法はいつ改正になるかとの質問があり、「保険その他が出来ないうちに法律を改正して原子炉設置許可を出した場合、運転開始時に保険がなお出来ないと困るが、両者を平行してなるべく早く進めて行きたい」との回答が島村委員より出された。

なお、保険に関連して、次の発言がある。委員の一部には、原始炉の危険性について十分な技術的評価ができない場合があるとの意見があった。

「(有沢) 設置の場合保険業界が十分調査して安全でないとすれば保険は引受けないだろう。

(鈴木) その際の危険性は今の技術の水準でははつきり判定できないのではないかと思う。」

さらに、保険については、長崎委員より次のような発言があった。

「(長崎) 保険については、損保業界で従来から検討しており、保険業法にもとづいてpoolを結成する方針で、内容を検討している。なお引受能力についても国内消化のほか海外への再保険は最低50億円程度まで望みうる。また料率については危険率と実際の損害額の関連等がはつきりしないので責任準備金等の措置を考えている。損害賠償は従来法律上の責任をカバーすることになっておりこの点にも原子力の場合不明な問題が多い。

例えば東海大学の場合、料金は500万円程度となるが、地震保険についてはこれに含まれていないように思われる⁵⁷⁾。

……〔中略〕……

(福田)原電では英国からColder Hall 150MW〔15万キロワットのこ〕を東海村に設置したい考えであるが地元の人々には炉の安全対策を十分説明する

57) 東海大学は、渋谷区代々木に原子炉を設置する意向であって、昭和33年4月に設立認可申請を提出した。しかし、昭和33年11月11日に原子炉安全審査専門部会が「設置場所、原子炉施設、管理能力に対する当部会の確認を総合すると、東海大学がL-77型原子炉を渋谷区代々木富ヶ谷1431に設置し、運転することについて現段階では安全性の確保は必ずしも十分であるとは認められない。」との答申を出し、構想は、実現せずに終わった(原子力委員会月報第3巻第12号(1958年))。

これに対して、松前重義衆議院議員(東海大学の創立者であり、また、原子力開発推進の初期の中心人物の一人であった。)は、「本学は安全審査部会が民家から25m、校舎から7mの地下にこの原子炉を置き、完全な防衛施設内にこれを収容しても、なおかつ安全であるとは認められないとの結論を出した科学的な、数字的根拠を説明されたい。わが国において現在検討中のコールドホール型原子炉は昨年イギリスにおいて発生した事故によると、半径30km以内は放射能により汚染され、その範囲からの牛乳の飲用が禁止された。この原子炉が日本におかれる場合は、当然十分の防衛施設をほどこしても、なおかつ校舎から7m、民家から25mでは危険であるとの結論であるとするならば、コールドホール型では日本においては全く設置不可能と考えられるが、政府の見解を伺いたい。」との質問を提出した。

これに対する回答は、「コールドホール改良型原子炉については、現在、原子炉安全審査専門部会において予備審査を行っておりますが、この炉は御指摘のような事故を起したことはなく、事故を起したウィンズケール原子炉とは冷却方式も根本的に異なっております。この炉につきましても、正式に設置許可申請が提出された場合には、慎重に審査の上処理したいと考えるものであります。」というものであった(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N12/195801V03N12.HTML>)。

東海大学原子力構想に対しては、「東海大学原子炉設置反対期成同盟について 渋谷区住民有志から成る同期成同盟の有志が約5,890名の設置反対署名簿を持って陳情にきた旨報告があった。」との記述が、原子力委員会日誌第39回(昭和33年10月15日)にある(原子力月報第3巻11号(1968年))<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195811V03N11.HTML>)にある。こうした原子炉設置反対運動の存在は、部会でも前提となっていたと考えられる。

が、万一の事故を懸念する向が多い。事故時の十分な補償が整備されなくては納得できないという意見が強いので、どうしてもこうした体制を作る必要がある。これは許可の時にはつきり整備しておくことが必要だ。この場合英国のように50億円の責任保険をかけるとした場合料率がつきりしないが、海外の例から見ると大したコストにならない。大体発電原価は5円/kwhとみられるが保険料は10銭/kwh以下だと考えている。出来るだけ法律上の問題の解決を急ぎ進めてもらいたい。」

……

「(真崎) 英国では半径5マイルを基準に保険を考えている。日本でもこの問題を考えると50億円は妥当だと考える。これが出ると、原子炉所有者の責任を制限することになるが、同時にその責任は無過失責任となる。しかしその責任額をこえる分についてはどうするかを直ちに考えなくてはならない。また、原子力船についても2年後に日本に入港したいといっている。」

これらの応酬の後、欧米等調査の派遣についての議論になった。星野委員から「調査は原子力災害補償についてだけでなく、他の民法上の責任等と関連させて調査してもらいたい。」との発言があった。

以上の議論から判明するのは、原子力損害賠償制度については調査を行うと同時に法制度を作るとされたこと、保険制度に関連して、付保額を50億円とする構想が部会当初あったことなどである。

(続く)

なお、『東海大学五十年史 通史編』(東海大学出版会、1993年)によると、昭和33年5月6日に東京都議会に提出された設置反対請願書は、「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関係についても充分でない事は周知のことです」と記していた(431頁)。原子力賠償制度が未整備であったことは、原子炉設置反対運動の理由になった。その後、東海大学は、相模原市に原子炉設置を計画するが、そこでも反対があり、実現できなかった。