

震災の民法的考察 (1)

—— 2011.3.11 東北・北関東太平洋側大震災
(後日、内閣は『東日本大震災』と命名) を経て ——

片 桐 善 衛

"「地震の現象」と「地震による災害」とは区別して考えなければならない。現象のほうは人間の力でどうにもならなくても「災害」のほうは注意次第でどんなにでも軽減されうる可能性があるのである。” 寺田寅彦「災害雑考」より (『天災と国防』講談社学術文庫 2011年 38頁)

はじめに

2011年3月11日に起きた、いわゆる東日本大震災は、文字通り未曾有の災害をもたらした。それから既に2年以上が経過した現在、果たしてその被害は回復され、新たな歩みが始められているのだろうか。確かに一部ではそうした取り組みがなされてきたことは否定することはできない。しかし、その内実を目を向ければ、必ずしも歓迎すべきことでもない面が露見しつつあるのも否めないであろう。何よりも直視すべきなのは、原発被害から未だに解放されることのない地域であって、いったい何年後に、そしてそもそもかつての故郷に戻り従前の生活を回復できるのさえ明らかになっていない場所と人々であろう。津波による被害も然ることながら、この原発を原因とした地域・生活破壊が、最も重大な問題を、我々に突きつけている。

私とは言えば、既に1年半が過ぎ去ってしまった2012年11月になって、やっと現地的一端を目にする機会を得た。飯館村を經由して南相馬市に入

り、国道6号の停止線（一般人はそこから中に＝原発近くに、入れないチェックポイント。小高区下浦）まで南下し、その後北上して松川浦で一泊（地形のおかげで建物下部が浸水しただけで、2、3ヶ月後には営業を再開したと言う。しかし、全面的復旧には至っていなかった。そこでは、すさまじい津波の映像を見せていただいた）。次の日には海沿いに更に北上して、仙台市では被災マンション跡地（既に建物は解体され撤去されていた）を見たあとで、南三陸町へ。仮設店舗である「さんさん商店街」で買い物をしたあと、一部の被害にとどまったホテルへ（志津川湾の南側のやや高台に位置しており、目にした範囲ではここ以外にホテルらしき建物はない様子。湾奥部分は津波に襲われて、ほぼ一面の平坦地と化していたから）。原発から撒き散らされた放射能は、五感で捉えることができないが、飯館村の静寂と国道での立ち入り制限に直面した。そして、この行程のほぼ全てに亘って、津波による被害を確認した（なお、ボランティア活動には従事しなかった）。

更にその現地訪問から日時を要してしまったが、やっと私なりの3.11を論じ公にする段階に達しつつある。と言っても、問題が余りにも大きく、時間・空間、質・量、主観・客観等々の総体としての把握には、能力的制限からとても到らないであろうから、以下、筆者の専門である民法及び区分所有法に関わる諸点を中心に検討を加え、もって被災者へのエールとなり得ればと勝手ながら祈念する。

以下、もっぱら津波によってもたらされた、言うところのがれき（瓦礫）に関わる諸点及び人の死に関する若干の問題、東京電力第一原子力発電所の事故について、被災に伴う履行不能問題、被災マンション及び被災地でのまちづくり、を順次取り上げる予定である。

1. がれき及び死について

1-1. がれき（瓦礫）について

広辞苑（第六版）によれば、「瓦と小石。価値のないもののたとえ。」とされている。しかし、¹⁾について言えば、瓦と小石だけではない。前者

は人為的な建築（構造）物の代表・象徴という意味であろうが、今回の震災における津波被害では、人間の生活基盤の多くは上物（建物）（瓦はその構成部分であるが、他の柱や壁と切り離された状態との位置づけであると思われる）が襲われて、既存の生活に伴う物的対象がさらわれていった。建物としての不動産のみならず（筆者が目にした限りでは、基盤は多くの場合残されていた）建物内の多数の動産が含まれ、更には外部の様々な物資や草木類をも、一気に流していった。津波が去った後の惨状は、見る者を苦しめる。後者の小石は、自然の物の内で、の評価基準を加味しているのではないだろうか。他方で原発被災地では、自ずと事態は異なる。何より立ち入ることさえ禁止されている地域では、原状のまま放置されている。再びそこでかつての生活を取り戻すことは、殆ど絶望的であると言わざるを得ない。決してそれらを、ここでいうがれきと称することは許されないだろう。虚しい！除染と称する作業が続けられている地域もあり、放射能の数値が安全とされている範囲では、復旧・復興の歩みが始まっているが、上の地域では一体どうなるのだろうか、その道筋さえ見えてこない。人間は避難しているであろう。しかし、動物はどうか。そのまま（生きていても）物として扱うべきか、牛・馬は家畜として飼われていたし、そしてペットの処遇については一定の措置がされたが、それらが死を迎えてしまった以降は、物として扱われるのであろう。つまりは、がれきの一種として、については、差し当たり主観的価値と客観的価値の区分をしておきたい。この二つが異なり対立する場合が、問題である。海水と泥に塗れてもはや原状を留めないような例えば日記帳やアルバム、他方ではがれきに埋もれてしまった埋蔵物としての木仏等々が、一括してがれきとされていることが多いであろう。こうしたいわば十把ひとからげな把握で、必要かつ十分なのであろうか。現実的には、いわゆる分別の作業が極めて困難であるからではあろうか。埋蔵物・遺失物として、つまりはそのまま全体をゴミ・廃棄物とはしないで、何らかの回復措置をとることは全く不可能であるのか、遺憾の極みである。

もう一つの問題は、がれきの広域処理についても懸念が伴う。既に2年

余が経過した現在の時点から見てみると、次のような問題点が明らかとなってきた。当初の大々的な広域処理の呼びかけとは一体何であったのだろうか。予想に反して？自区内処理が進み、想定された広域での処理必要量が減少したと。筆者の立場からは望ましい経過をたどったこととなるが、生じている一つの問題として、復興予算の使途があろう。つまりは国（環境省）からの呼び掛け・要請に応じて手を挙げた都道府県には、国による予算が措置された。ところがその計画は縮小されることとなったにも拘らず、配分された予算はそのまま都道府県に帰属しており、返還されるどころか別の目的で使われている例があるようだ（この問題は、一広域処理にとどまらず、復興予算全般の問題の一環でもある）。

いわゆるがれきと廃棄物との相対的区別をしておこう。がれきとはある結果の表現であって、静止している状態を指すのであろう。それに人間が手を加えて、廃棄物か否かを分別し、一般に無価値なものと評価される対象を廃棄物と称しているのだろう、と思われる。後者では殆ど場合には、そのまま放置されることなく、動的要素が加えられて、最終的に"処理"＝廃棄されることまでが想定されている。敢えて対比させれば（震災後のがれきの仮置き場等は意識しつつも）、静的状態としてのがれきと動的状態としての廃棄物、とならうか。この二つを、"処理"でつなげている関係ではなからうか（当然この二つはイコールではない。言うまでもなく、処理の一過程に分別の作業が介在し、廃棄物とされないものが生じてくるからである）。

その廃棄物をみてみよう。

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和四十五年十二月二十五日法律第三百三十七号）（清掃法（昭和二十九年法律第七十二号）の全部を改正する。）において、廃棄物とは次のように定義されている。（定義）第二条

「この法律において『廃棄物』とは、ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）をいう。」

では、今次の災害に対して制定された「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」(平成二十三年八月十八日 法律第九十九号)による「災害廃棄物」をみてみよう。(定義)第二条「この法律において『災害廃棄物』とは、東日本大震災(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及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。以下同じ。)により生じた廃棄物(廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和四十五年法律第百三十七号。第四条第四項において『廃棄物処理法』という。)第二条第一項に規定する廃棄物をいう。)をいう。」

この二つの法律を比較して気がつくのは、次の点であろう。「廃棄物」も「災害廃棄物」も、対象は全く同じである。特措法の趣旨は、その第一条に定められているように、「国が被害を受けた市町村に代わって」の特例である。災害との修辭が加えられてはいるが、法律上は廃棄物処理法をそのまま適用しており、今回においてもまた「放射性物質及びこれによって汚染された物を除く」とされており、別の対応が取られている。

では、その放射性物質に対する法的対応はどうなっているのだろうか。まずは「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により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」(平成二十三年八月三十日法律第百十号。放射性物質汚染対処特措法)(平成 23 年 8 月 30 日公布・施行、同 24 年 1 月 1 日より全面施行)によることとなる。同法は、災害対策基本法(1959 年(昭和 34 年)での伊勢湾台風を機に立法化された。昭和 36 年 11 月 15 日法律第 223 号)及び核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(原子炉等規制法、昭和 32 年法律第 166 号)を受けた原子力災害対策特措法(1999 年 9 月 30 日の東海村 JCO 臨界事故を機に制定され、1999 年 12 月 17 日に施行。因みに、同法 28 条 1、2、3 項では、例えば災害対策基本法の『災害を』原子力災害とするなど、多数の読替え規定が用意されている)の更に特措法という位置づけとなる。

いくつか留意すべき点を挙げておくと。原子力災害とは何か。原子力災害対策特措法 2 条の定義によれば、「原子力緊急事態により国民の生命、

身体又は財産に生ずる被害をいう」とされており（1号）、そこでの文言「原子力緊急事態」については同2号に規定されている（要点を述べておく。原子力事業者の原子炉の運転等……により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外……へ放出された事態をいう、とされている）。今回の原発事故で原発から放出された放射性物質を、「事故由来放射性物質」としている（平成23年放射性物質汚染対処特措法1条）。思うに、放射性物質一般とは自ずと異なる要素があることまで否定する必要まではないであろうが、わざわざ今回の事故（同上1条では、『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』とされている）に限定するのはいささかの懸念を伴う。「事故由来」ではない放射性物質が存在していることを、明示したい意図を感じさせるからである。自然界の既に存在している放射性物質については、常識的に認識されているのだから。更に穿った見方となるであろうが、今回の「事故」に限定したいのが真の狙いかもしれないが。平成23年放射性物質汚染対処特措法の附則によれば、「施行後三年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討」とされており（附則5条）、上の点を、その区別を維持し続けるとすれば、原子力災害対策特措法の改正に、限定を外して広く反映させるべきであろう。除染が進められている。第一に国が前面に立って地方自治体とともに進めている。第二に、放射能によって汚染された物の取り扱い問題が生じた。放射性物質汚染対処特措法が立法された。ここにおいて、廃棄物処理法等との調整・競合問題がある。いわゆる「クリアランス制度」が導入されており、放射能濃度が低い＝クリアランスレベルを超えない放射性廃棄物については、廃棄物処理法等で取り扱うことが認められている⁽¹⁾。但し、原子炉等規制法61条の2によれば、「原子力事業者等は、工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質についての放射能濃度が放射線による障害の防止のための措置を必要としないものとして原子力規制委員会規則で定める基準を超えないことについて、原子力規制委員会規則で定めるところにより、原子力規制委員会の確認を受けることができる。」（同条1項）と

されているだけであり義務とはされていない（論理的に義務規定を採用しなかったのは理解できなくはない。何故なら、その確認を受けない以上は全量を放射性廃棄物としなければならなくなるはずだからである。しかし、そもそも当該レベル自体の妥当性に疑問が残るし、確認手続きとその作業がザルとならない保証はどうやって確保されるのだろうか）。そして（もし）「確認を受けた物は、……核燃料物質によって汚染された物でないものとして取り扱うものとする。」（同条3項）とされている。第三には、私的権利への介入を是とする立場がとられている。放射性物質汚染対処特措法のいくつかの条文を列記しておく。27条3、6項、30条2項（ここでは、「同意を得て」とされているにもかかわらず）、同条3～6項（での手続きが用意され）、同条7項（においては、国は「人の健康に係る被害が生ずるおそれが著しいと認めるときは」「第二項の同意を得ることなく当該土壤等の除染等の措置を実施することができる」）。第四に、費用負担が懸念される。放射性物質汚染対処特措法43条では、国が財政上の措置等を講ずるとされているが、44条では原賠法3条1項により東電の負担とする当然の立場を明言しつつ、同条2項では東電の努力義務とする、との曖昧な規定となっている。廃棄物処理法での、原則公費負担を意識しているわけではないことを期待する。第五に、この特措法2条2項での「廃棄物」の定義では最後にカッコ書きが付けられており「土壤を除く。」との文言が注記され、この点が本特措法での特徴である。第六には、国民の責務が明示されている（6条 条文見出し）。東日本大震災復興基本法5条の努力義務規定を受けているのであろうが、6条の条文見出しでは「責務」まで強化されている。

そもそもが、除染そのものに問題がありはしないか。たとえこの除染作業を延々と続けたとしても、その原因たる放射能が消え去るわけではない。半減期なる象徴的な文言が、何よりも雄弁にそのことを語っている。種類によるようであるが、この悪影響は少なくなることはあれ、完全にゼロとなるには天文学的時間を要する。つまり、除染とはその当該場所から汚染物質（放射能が化体している物）を移し変える役割しか果たせない（植物

に吸収させる試みは、成功しているとはとても言い得ないであろう)。そして更には、その移動先(通常、仮置き場とか中間貯蔵施設と称されている)さえ、未だ確定してはいない。その先は、全く見えてきていない(この点では、核=原発廃棄物の最終処分?上の問題と完全に重なり合っている)。その他、東電第一原発での増え続けている汚染水問題や津波被害地での除塩作業も課題の一つであるが、検討を割愛する。

なお、高レベル放射性廃棄物について、学会会議が提出した回答「高レベル放射性廃棄物の処分について」(平成24年9月11日)では、暫定保管および総量管理が提言されており、適切な提起と思われる。プロメテウスの罫に絡め取られてしまい(我々人間は先見の明を持たなかったことを直視し、素直にそれを認めるべきである。少なくとも今後は、賢慮の人でありたい)、そこからの脱却に方途を見つけ出せないままの現在、現実的提案であろうと思われる。問題の先送りとの懸念は当然生じるが、これからの中長期的な見通しの中でしか"解決"策を見つけられないだろう。

1-2. 人の死について

人の死についても、言及しておきたい。但し、次に述べるいくつかの「死」については、残念ながら全ての「死」に関わる正確なデータを見つけられなかった⁽²⁾。

何よりも懸念される事態は、今回の被災(ここでの多くは津波による死と考えてよからう。原発被害との関わりについては、別途の検討を必要としようから)による死について、普段通りの死の取り扱いに極めて困難を来たしたことである。

そこで、いくつかの特別な手当がなされることとなった。例えば、厚労省による埋火葬の簡易な特例許可証(具体的な例として、宮城県での土葬=仮埋葬があった。その後当地でも火葬が終了したとされているが、それに連なる更なる課題は墓への納骨である)、法務省による特別失踪宣告での「死亡の事実を証すべき書面」(戸籍法86条3項によるものであり、死亡届を出すに当たっての医師の診断書又は検案書に代わる書面)の提出義務

の負担を軽減するための通知（届出人の申述書でも足りる）⁽³⁾、そしていわゆる「震災関連死」である（阪神・淡路大震災の経験の中から導入された。従来必ずしも自明のものではなかったため、東日本大震災を受けた上で、明確化された）。復興庁によれば⁽⁴⁾、「『震災関連死の死者』とは、『東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方』と定義。（実際には支給されていない方も含む。）」とされている。留意しておくべきは、この関連死には、当然にして原発事故による死も含まれている点である。この定義からも明らかなように、災害弔慰金制度を組み入れそれと連携されている（更に、各地方自治体が支給窓口となっている義捐金も、この弔慰金に連動されている）。手続き上は、条例を定めた上での認定審査会での認定が必要である。課題を提示しておけば、震災との因果関係を一般に明らかにする場面において、この関連死がどのような位置・機能を有するのか、との点である（一概に言い切れないのは勿論であり、ここでの『認定』が一つの参考資料としての意義を有することまでは否定できないであろう。伝統的立場からは、この認定なるものは公法＝行政上のものにとどまり、例えば私法上の損害賠償請求においては、何らの顧慮も払われないという結論は、たやすく予想できるにせよ。何故なら、人の死は、原発は勿論のこと、津波被害の場合も含めて、事故と死との因果関係を問われる場合は、弔慰金・義捐金一つに限定されないからである）。にもかかわらず、我々は今日においても、行方不明者約 5,000 人（2012 年 7 月 28 日現在）なる数字を前にしたとき、何が問われているのかを意識せざるを得まい。

その他、死を広く捉えたと、何も上に述べたことに限定されるはずもなく、例えば、動物・植物・自然の死もあるし、環境や地域・社会の死と呼ぶべき事態が現実にも広がっているし、人間に限定しても肉体的生理的には生きていても殆ど心理的・精神的には死に近い状況（生き甲斐を奪われてしまった）も憂慮される。収束しつつあるとは、とても言い得ないこと明らかであろう。

2. 原子力損害賠償について

2-1. 立法時での議論

ここでは、筆者の専門分野である民法からの議論として、原子力損害賠償法（以下、原賠法と略す）を中心に検討を加えるが、それに入る前に、1954年3月1日アメリカの水爆実験によって被害を被ったいわゆるピキニ事件をみておくことから、立法時での議論を確認しておきたい。

事件の全貌をここで振り返ることは種々の制約上できないので、若き日の加藤一郎教授が執筆した論考を振り返りたい⁽⁵⁾。

教授は、単行本に収めるに当たり、単に〔追記〕を加えているだけで、元々のジュリスト論文を登載している（正確に言えば、『ピキニ水爆実験と損害賠償』は同62号、『直接損害』と『間接損害』は同72号であるが）。その後の教授の立場から見て、果たして矛盾を来さないのかとの懸念も抱くが（歴史的評価までする力量はないが、むしろその後の見地が本稿でも断片的にではあれ現れていると見るべきか）、かなり率直な見方をしていると評しても良いであろう。当該稿の執筆時点では、アメリカとの外交交渉と本件補償の結論が出ていなかったのでやむを得ないとは言え、教授の中庸を旨とする姿勢もまた、よく現れているともいえよう（一例を挙げれば、損害賠償請求として、『被害者の受けた損害を国として請求するのが、この場合とりうる唯一の方法だ』としながら、直ぐ後で『ここでは一心理論的な問題である』とするなどである。『不法行為法の研究』115頁）。続稿としての「直接損害と間接損害論」においても、同様の面が現れているのではなからうか。一方で『賠償を要求すべき損害については、すべて『直接損害』であるとアメリカに主張しなければならない』としつつ（同上143頁）、結論的に損害を『その近さの順序で』順位づけて、第三順位までが直接損害だとし（その第三順位に列挙されているのは、(1) 魚商人（仲買人・小売商）の取扱数量の減少による損害。(2) 政府・地方公共団体の行政費。）、第四・第五順位の損害は間接損害だと述べている（同上144、5頁）。この第三順位までを、いわゆる相当因果関係による損害とみ

ているように読めるのだが、どうであろうか。

引き続き加藤一郎教授につき述べておくと、私法学会でのシンポジウム（『原子力災害補償』1959年10月開催。『私法』22号44頁以下掲載）での議論を経て、原賠法等が具体化されていくが、教授の「原子力災害補償立法上の問題点」（ジュリ190号14頁以下。この号の特集として、「原子力災害補償」が組まれており、その一稿である⁽⁶⁾）は、そこでの議論を踏まえたものであり、ほぼ今日の原形を見て取ることができる。上のシンポジウムでも開陳されているが、丁度この時期には、既に設置されていた原子力委員会のもとに災害補償専門部会が設けられて、そこでの議論が進行中であった。つまりは、当学会は、その専門部会答申が出される途上に開催されており、（学会での議論は決して十分とは言えないものの）学会での意見が反映されるシステムとはなっていた。但し、加藤教授は上の専門部会のメンバーではなかった。

なお、上の専門部会の親委員会は、原子力委員会であって、それは昭和31年1月13日に発足している（初代委員長は正力松太郎）。その後の昭和33年10月29日に、「原子力災害補償についての基本方針」を原子力委員会が定めるに至り、同年同月に原子力災害補償専門部会（以下、当部会あるいは本部会と称す）の設置とその人選が、決定された⁽⁷⁾。

上の原子力委員会による基本方針は、損害賠償のための所要の措置、原子力責任保険、民営のその保険を主体とする原子力災害賠償補償制度、そして「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」、との内容であり、文字通り基本的な課題と方針を提示している簡潔なものであった。

それを受けて、当部会での検討がなされた（昭和33年10月22日付で審査の要請。『18回にわたる審議を重ね、かつ数回の小委員会を開いて』、答申が出されたのは昭和34年12月12日付）。

上の加藤一郎教授の箇所で触れたこと（除く、ピキニ事件論考）は、これら検討過程の一部をなすものである（繰り返しになるが、加藤教授は当部会の構成委員ではなく、外部からという立ち位置ではあった。なお、当

部会での検討内容そのものは、「議事経過」「議事概要」を除き、調べた範囲では判明しなかった)。

ではその答申である。まずは、冒頭にある部分からみることにする。

「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。」(〃の番号は次の指摘のために、筆者(片桐)が付した)

上の番号順に、簡単なコメントをつけると。 3. 11 原発事故後であるからというばかりではなく、当時から既に未解明の部分が多いと意識はされていた。 今日から言えば、損害の未然防止に失敗したのみならず、事故後の賠償の先行きも未だみえているとはとても言う事ができず、このままでは「泣き寝入り」となりかねない。こうした言及は、当時としては必要不可欠であったろう。しかしその一方では、 のように原子力事業者への熱い?配慮をしているのは、どう評価すべきであろうか。決して、被害者となるかもしれない(今回の事態はそれが現実化した)国民を第一には位置づけてはいない、と批判されても止むを得ないであろう。災害補償の場においても、原子力導入と開発の国策が、産業政策として色濃く影を落としている面は、確認しておく必要がある。

上の引用部分に続いて、答申は次の点に進む。上の引用部分を「原理」と称しつつ、「次のような仕組みによって実施することが適当」であると。それは、無過失責任、供託または責任保険、国家補償(原子力事業者から

の補償料徴収と求償を含む)、である。付け加えて、その責任保険のための原子力保険プールのための約款につき、「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見るに至っていない。」とする。

更には、本部会の答申を出すにあたって、二人の委員（大蔵省主計局長と銀行局長）が、それぞれ該当部分につき、「態度を保留した」と付記されている。

さて、以下中心（本文）部分として、1. 原子力損害賠償責任、2. 損害賠償措置、3. 国家補償、4. 原子力損害賠償処理委員会、につき述べられている。

立法権限が専門部会に属さない以上、常にこうした問題が生じてくるのはシステムの問題ではあろうが 国会に立法権があることは憲法上自明であり、それ故に国会で多数を占める政権党の意見が支配しがちである、ここでも又そうした事態を招来した。つまり、当部会の見解と最終的に立法された法律とは、幾つかの決定的な齟齬が生じた。端的にその関係・内実を、我妻教授は語っている⁽⁸⁾。当答申は、法律に取り入れられた部分もあるが、大きな食い違いを示した点は、概括的に言えば上の3. 国家補償と4. 原子力損害賠償処理委員会、であろう。

その要点のみを紹介しておこう。1. 原子力損害賠償責任：「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」。免責は「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」。原子力損害とは、「第三者の被った損害をさし、一般災害による損害を含まない」。原子力損害とは、「偶発的事故のみでなく、広く原子力損害の発生原因となったすべての出来事や状態をいう」。原子力事業者（本答申1. (2) に定義されている）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」。但し、原子力事業者と「直接（接の間違いであろう。筆者（片桐）注）間接の契約関

係にある者の故意または重大な過失... (または) これらと関係のない第三者の故意過失によって事故が生じたときは」求償できる。

2. 損害賠償措置：「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っ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」する。「填補すべき危険の範囲については、コンプリヘンシヴ・ライアビリティ (包括的責任。筆者 (片桐) 注) が理想である」。

3. 国家補償：上の「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」。それは次の三つの場合である。「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った場合」。「第2は、責任保険契約で填補されない危険によって損害が生じたため保険金の支払いを受けえない場合」。「現在の段階では、.....工作物の設置・保存に瑕疵があっ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」できる。「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う場合」。「この場合には、損害の発生について原子力事業者に故意または重大な過失があるときにのみ、政府は求償権を有する」。「国家補償については、.....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：「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うこととする」。

以上の答申を受けた後、原賠法と「原子力損害賠償補償契約に関する法律」が、昭和36年6月17日法律第147、8号として成立する (いわゆる原子力二法)。

さて問題なのは、この答申がどこまで・どの程度法律に反映されたかである。詳細は我妻教授が、立法後に開陳されている一文及び座談会に現れている(注8、参照)。尤も、本答申自体の評価は残る。上にまとめた範囲でも、原子力に対する見方として十分なものであったのか、そもそも重大事故などは具体像として想定していなかったと言わざるを得ないのではないのか。しかし、ここで示されたわが国で初めての原子力事故に起因する損害賠償につき、基本線は生かされたと言ってもよからう。

注にまとめておいたのを参照していただくのが最良であるが、特に我妻論文での「第二 問題点」としての3点は注目に値する。また、答申後に法律案が作成されていくが、当時の国会での参考人としての陳述が残されている。これも参考資料として意義あるものであろう⁽⁹⁾。

以上で、原陪法を中心とする立法時の経過・検討・議論を一旦終えることとする(その後も、例えば、原子力船「むつ」の就航を前にしての昭和45年11月30日においても、原子力損害賠償制度検討専門部会答申が、我妻部会長から原子力委員会宛になされているが、割愛する)。

注

- (1) 特措法と廃棄物処理法との調整・競合問題については、次のものがある。荒木修「震災と廃棄物 災害廃棄物行政の現状と課題」ジュリ1427号40頁以下(2011年)、この調整については、44頁(IV その他)参照。小寺正一「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理の課題 福島第一原発事故とその影響・対策」調査と情報743号1頁以下(2012年)。
- (2) 被災から1年未満で公開されたもので、宮本ともみ「人の死をめぐる法律問題」(別冊法学セミナーNo. 218 『3・11大震災 暮らしの再生と法律家の仕事』116頁以下、初出 法セミNo. 685(2012/02)、019頁以下)参照。より広くは、永井幸寿・谷宮由和『Q & A 震災と相続の法律相談』(商事法務 2012年)参照。
- (3) 生命保険協会の平成23年度事業報告書によると。
 - (2) 行方不明者の死亡認定
危難失踪宣告に要する期間(1年)の短期化等、行方不明者の死亡認定に

関する特例措置が要望され、平成 23 年 6 月、法務省より死亡届の簡易取扱の実施が公表された。

また、保険金支払実務の検討、行方不明者対応特別ワーキンググループの設置、死亡届の受理に関する各市町村の取扱いの調査等を行った。

これにより、会員会社において、行方不明者に対する早期の保険金支払いが実施された（行方不明者に対する保険金支払い（平成 24 年 3 月 30 日現在）3,417 件、253 億円）。

- (4) その他の点も含めて、復興庁「復興の現状と取り組み」

http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130425_sanko06.pdf 参照。

校正時に目にしたが、同庁は平成 25 年 6 月 5 日「新しい東北」の創造に向けて（中間とりまとめ）を発表した。

また、法務省 <http://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/saigai0002.html>

警察庁 <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/syouten/syouten281/index.html>

日弁連 http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/report4_0.pdf#search=%E8%A2%AB%E7%81%BD%E5%9C%B0+%E8%AA%BF%E6%9F%BB+%E7%B5%B1%E8%A8%88+%E8%AA%8D%E5%AE%9A%E6%AD%BB%E4%BA%A1+%E5%A4%B1%E8%B8%AA%E5%AE%A3%E5%91%8A+%E3%83%87%E3%83%BC%E3%82%BF

- (5) 加藤一郎「ピキニ事件における損害賠償」ジュリ 62 号 2 頁 + 72 号 39 頁（昭和 29 年）（『不法行為法の研究』有斐閣 昭和 36 年 111 頁以下所収）。

（以下、大要を示す）被害者が直接アメリカ相手に請求はできないが、国として請求可。国際法上は、法源として第一に条約、第二に国際慣習、そして通説は反対するが第三に「文明国によって認められた法の一般原則」がある。条約はないから、後二者。違法説に立つ。横田喜三郎は全面的合法説。未広による「適法行為による不法行為」。制限的合法説も。逆にしての、制限的違法説も成り立ち、少なくとも損害賠償の面においては違法性がある。ピキニ事件は、「従来の過失責任の原則をそのまま適用しうる場合ではない」「理論的には、無過失責任としての危険責任を認めるべき」。(122 頁)

直接損害と間接損害の区別は、「学問的には大して意味がない」。(126 頁) 具体的範囲としては、マグロの値下がりには「通常生ずべき損害」。(129 頁) 因果関係の程度として A~F の分類をし、(1) から (9) の類型につき……。

賠償範囲。「被侵害利益の種類・程度」に関わって。「これに対して F になると、そこにおける利益は必ずしも不法行為による法的保護を与える程度

- に達しておらず、不法行為の成立そのものが否定される」。 (133 頁) 「日本側の判断の合理性」では、「相当因果関係における『通常生ずべき損害』というのは、通常人の合理的な判断を基礎としているのであって、かりにあとでそれが取りこし苦勞であったことが科学的に証明されたとしても、通常人として当時そう判断することが当然であったならば、それは相当因果関係の範囲内に入り、また過失相殺の問題も起こらない」。 (134 頁) 「相当因果関係の変容」では、「まず危険責任の場合に因果関係は拡大されるのではなかろうか。」「少なくとも、ビキニ事件のように積極的・人為的に極度の危険を作り出し、他人の平穩な生活を突如として侵害したような場合には、そこから生じた損害に対して全面的に賠償責任を負うべきだといえることができるのではあるまいか。そうだとすれば……E のところまで、あるいはさらに進んで (同時に、賠償責任の及ぶ被害利益の範囲も拡がって) F のところまでの賠償を認めることも不可能ではないであろう。」。 (134 頁) 「次に国際法上においては民法上の相当因果関係がある程度変容されるのではなかろうか。」「国と国との国際法上の関係では賠償の支払によって大きな経済的打撃を受けるといことはまずありえないわけであり、加害者の立場を考慮するという民法上の考え方はそのままにはあてはまらない。」「民法上の相当因果関係における当事者間のバランスとはその性質がかなり変わってくる」。 (134、5 頁)
- (6) ここでの執筆者を、被災後の今日の目から見るとすれば、失礼ながら、いわゆる原子力村を構成する学者・研究者と見られなくもないのではなかろうか。但し、念のために付言しておく、直ぐ後にみる専門部会の部会長であった我妻榮教授の見識の高さは、公になっている資料からも十二分に見て取れることは、確認しておきたい事実である。
- (7) これらのデータは、総理府 (後に科学技術庁) 原子力局によって刊行された「原子力委員会月報」による。因みに、原子力委員会のもとで設置されていた専門部会は、当 (我妻榮部会長) 専門部会の 1、2 週前に設置された動力炉調査専門部会も含めると、その時点では合計 11 部会となる (その殆どは理工系)。ついでに、当専門部会の構成員を見ておくと、計 14 名であり、学者としては我妻名誉教授・鈴木竹雄・星野英一・竹内昭夫 (以上、東大教授) と金沢良雄北大教授であった。
- (8) 我妻榮「原子力二法の構想と問題点」ジュリ 236 号 6 頁以下 (1961 年 10 月 15 日号)、及び座談会「原子力災害補償をめぐって」(同号 11 頁以下) を含む特集 原子力損害補償、参照。

かなりの分量があり冗長になるが、議論を振り返っておきたい。今日からみることに、単なる記録にとどまらない歴史的意義もあると考えるからである。
(以下、まずは我妻教授の論考のポイントと思われる部分のまとめ)

第一 構想

二 損害賠償措置

第一 責任保険契約：50 億円（現在では 1200 億円。筆者（片桐）注）という金額は、「通常予想される損害額のマキシマムではなく、わが国の保険業界の消化能力の最大限である」。「もう一つは、そのカヴァーする保険事故には、地震・噴火による損害、正常運転による放射能の累積の結果生ずる損害及びいわゆる後発的損害（10 年後に現れる損害）は含まれないということ。後者、ことに地震と噴火を除くのは、イギリスやアメリカの保険業者と再保険をする場合にこれらを原因とする損害は除外されるからである」。

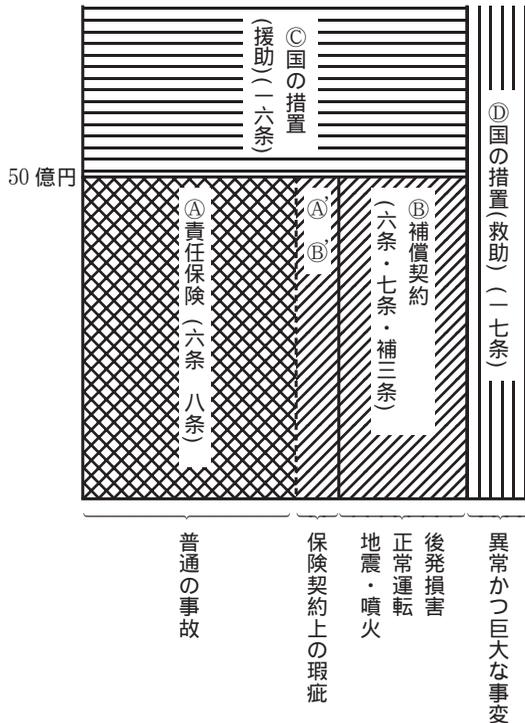


図 我妻博士「原子力二法」ジュリ No.236 P.7

第二 問題点

一 構想そのもの 専門部会答申は、別な構想。「原子力事業から生ずる損害について、被害者に対する関係では、すべて国が責任を負う。その損害がいかなる原因に基づくときでも、すなわち ④ ③ ② ① すべてにわたり、被害者の一人でも泣きね入りはさせない。ただ、その原因の種別に従って、適当な範囲で、事業者に最終的責任を負わせる。」すなわち、④は保険金を提供させ、③、②では一定の要件で求償権を持つ、「④ - ③」については、全額について常に求償権をもつ」と。答申の構想の思想 = 「政府がその利益を速進（ママ）する必要を認めてこれをやろうと決意する場合には、被害者の一人をも泣きね入りさせない、という前提をとるべきである」。

「これに対し、原子力二法の思想はこうである。原子力事業といえども私企業である。私企業が第三者に損害を及ぼした場合に、被害者に対して国が賠償する責任を負う、ということは、現在の法律制度では、他に例もなく、理論としても許されることではない」。③はあるが、その「主たる目的は企業の助成であって、被害者の保護であるべきではない」。

「しかし、答申は、そうは考えない。原子力事業を私企業にするか国の直営にするかは、むしろ、慎重に考慮すべき大問題である。しかし、それは、いずれの方式が効率的か、資金の出所、経営組織その他の点から決せられるべきものであって、被害者保護の要否という問題と混同すべきではない。その立場から私企業にすることが適当だとされても、だから被害者に対して国が責任をもってはならない、ということにはならない。私企業として十分の監督と規制を加えつつ、救われぬ被害者を生じないように責任をもつという態度も十分の合理性をもつ。現に事業者に賠償能力がないときは助成するというなら、それを正面から被害者保護のために補償金を交付するといってもさしつかえない。いな、その方が一層適切である。」

「万一生ずる損害はたまたま事故の周囲にあった不幸な人々だけに負担させず、国民全体に負担すべきだ、という思想には、おそらく何人も反対しないだろう。問題は、それをするためには、国の事業としなければならないか、私企業とした上でもなしうるのか、という点に帰着する。そして、答申は、.....強い国家的規制に服することを前提して 可能だと考えるのに反し、原子力二法はこれを不可能だとする立場に立っている。」

二 「右に述べた立場の相違は、.....③と④の範囲に明瞭に現れる。」③は、事業者の助成と保護という衣を着て、煮え切らない態で『援助』するという

だけである（一六条）。」

「それにも増して解しえないのは、①の範囲である。『異常に巨大な天災地変又は社会的動乱』に該当する事例は稀有であろう。しかし、その場合には、国は『被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようになるものとする』というだけである（一七条）。被害者にとっては、まことに心細いものであろう。……たまたまそこに原子炉があり、不幸にしてこれに事故を生じたとすれば、風水害だけの損害と原子炉に事故を生じたために増加した損害とは区別されるはずである。後者だけを別に取り扱っても、不都合があるとは考えられない。

そもそも『異常に巨大な……動乱』などはほとんどありえないと考えるのなら、何もわざわざ、補償はしない、国の救助に信頼せよなどと国民に不安を与えずに、国が補償すると気前よく出てもよいはずだろう。それができないのは、原子力事業者に責任のない事項について国が責任をもつことは考えられない、という、答申とは根本的に反した思想に立つからである。

こうした思想の対立は、④' - ⑥' でも同様に現れる。」

三 「無過失責任についてもいささか問題がある。無過失責任を負わせることは当然であろう。問題はその限界である。

無過失責任は、過失がなくとも賠償責任を負うことである。しかし、それならその責任に何らの制限がないか、因果関係のあるすべての損害に及ぶか。そこには、おのずから制限があって然るべきである。

①の範囲でその責任が制限されるのは当然であろう。問題は、その範囲では国も責任を負わないかどうかにある。そのことは前段に述べた通りである。

損害額にも制限がないかどうかはさらに一層問題である。法律は、いわゆる青天井の責任として、制限していない。……この法律のように、そこは国の援助だとすることは、……近代企業としての合理性を無視する点で、是認しえないものを含む。」

第三 展望

「実際の運用に当たっては、その理論を貫く場合の不都合を最少限度に止めるように、多くの苦心が払われている。

第一に、この法律の目的として、『被害者の保護を図り』という句が、『原子力事業の健全な発達に資する』という句と並べて挿入されていることは、最も注意すべき点である。その挿入を拒否する主張が政府部内に相当強かったといわれる。立案当局の労を多としなければならない。客観的にみれば、

第一段に述べたこの法律の根本思想は、その一句の挿入によって崩れてしまったといえるであろう。

第二に、㉔の範囲における国の援助を適切に実施させるために、相当な保障が講じられていることも意を強くさせる。……（一九条一項）……政府の一存で事をウヤムヤに終わらせない用意である。

その政府というのにも懸念がないではない。そこで第二段として、原子力委員会が『損害の処理及び損害の防止等に関する意見書』を内閣総理大臣に提出したときは、政府はこれを国会に提出しなければならないものとしている（一九条二項）。

だから、結局のところは、原子力委員会と国会との良識によることになる。政府の援助は法律的な義務でないという心細さも、これによって相当の程度までとり除かれるであろう。

……個々々の損害の算定、保険金ないしは補償金の分配計画とその実施、紛争の処理などは、どんな方法でなされるであろうか。……

答申は、『原子力損害賠償処理委員会』という行政委員会を設置して、その決定にある程度の強制力を認めようとした。もちろん、決定に対する不服の訴は高等裁判所に提起しうることにするが、事実の認定は一応この委員会の決定にまかせようとしたのである。

しかし、法律では、『原子力損害賠償紛争審査会』という審議機関に格を下げ、紛争についての和解の仲介を行う権限しか与えていない。

この審査会は……その行動には事実上の権威があり、被害者も納得するであろうと期待されている。」(10頁)

(ついで、座談会の一部のまとめ)

座談会 「原子力災害補償をめぐる」 同上 11頁以下。

「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」：井上氏（立法時の科学技術庁原子力局政策課長）によれば、「少なくとも関東大震災の三倍以上くらいの地震これはいまだかつてない想像を絶した地震というようなものを一応考えているわけです。およそ想像ができる、あるいは経験的にもあったというのは、……一応含まれないという解釈をしている」、「『社会的動乱』という言葉は、一応戦争と内乱だけを考えています。」

制限につき。福田氏（日本原子力発電常務取締役）「事業者としては、青天井という考え方は、今後原子力事業を健全に発展させていくゆえんではな

いのじゃないか」我妻教授「私企業としてやらせておいて無過失責任を課する以上は、その責任には横も高さもおのずから限度があるのではないか。」加藤一郎教授（ドイツの原子力法での五億マルク（四五〇億円）を参照して）「国民経済上の意義のために事業をあえてやらせるからには、責任制限も是認される。」井上氏「アメリカでは民間保険六〇〇〇万ドル（二一六億円）のうえに五億ドル（一八〇〇億円）、これは国家補償をいたします。五億ドルをこえる災害については責任はありませんという責任制限をしている。それからドイツも四五〇億円までは国が補償いたしますということなんです。……日本で五〇億円までの損害賠償措置ということでは、諸外国の立法例からみても、そこで責任制限をするのはちょっとどうだろうか、問題がありはしないかという考え方です。」

なお、立法時の原子力二法の解説として、科学技術庁原子力局編『原子力損害賠償制度』通商産業研究社 昭和 37 がある。

- (9) 我妻教授による、国会での参考人陳述（第 28 回国会 衆議院科学技術振興対策特別委員会 昭和 36 年 4 月 26 日）がなされ、また同国会 参議院商工委員会（昭和 36 年 5 月 30 日）では、参考人として加藤一郎・金沢良雄教授そして一柳勝悟氏（日本原子力研究所労働組合放射線対策安全協議会専門委員）が陳述している。ここでも長くなるが、要点だけをかいつまんで挙げておきたい。

まず、我妻教授。法案の骨子の説明から始まっている。「最も普通に生ずるであろうところは五十億の保険でいく、それから地震、噴火その他非常にまれだろうと思われるところは国家との補償契約でいく、ただし、それはいずれも五十億まで、五十億をこしたところは、原因のいかんを問わず、国家が十六条の援助という形でそれを埋めていこう、それと異常かつ巨大だという例外的の場合には、これは国家が援助をするという格好でいく、こうなっております。」

「ところで、これと全く違うやり方があり得るわけで、部会ではその違うやり方でいこうという説が相当有力であったのでございます。それは、建前をひっくり返しまして、およそ原子力災害を生じた場合には、すべて国家が補償する……。まず、被害者に対しては国家が責任を負う、……。私個人としても、まさに、その行き方でいくべきではないか、その方がすぐれていると考えます。しかし、……必ずしも頭の中で考えて一番すっきりしていると思われることがその国で一番いいとも言い切れない。それは理論の上でどっ

ちが正しいという問題ではなく、政策の問題だ。……といって、それじゃ、どうきめても何も問題がないのかとお尋ねになりますれば、私個人の考えとしては、それは結局運用の問題だということになるだろうと思います。……理論的に見てすっきりしない点があるということは遺憾に思いますけれども、しかし、運用よろしきを得て、また、運用よろしきを得るようにいろいろ苦心した条文が入っておりますから、それらの条文を手がかりとして、最後には、政府及び国会の良識によって不都合を生じないであろうと考えながら、この法案に結局において賛成しているわけであります。」

以下、質疑の中で。原賠法3条1項但書での「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」につき、「超不可抗力ということなんです。……いかに無過失責任を負わせるにしても、人類の予想していないような大きなものが生じたときには責任がないといっておかなくちゃ、つじつまが合わないじゃないか、そういう考えが出てくるだろうと私は解釈しております。」

「実際、不幸にして災害を生じた場合に一番問題になるのは、だれが被害者をどう集めてきて、いかに認定して金を払うかということであって、最後にだれが金を負担するかということじゃないと思うのです。だから、それは非常に大事なことだと思いますけれども、申しわけないのですが、まだ審議に至っておりません。」

井上説明員（総理府事務官（科学技術庁原子力局政策課長））の発言。「第三条の場合ですが、……損害が起こりますと、被害者が医師その他に診断を受けまして、その損害額が幾らだという損害賠償の請求を被害者自身が一応事業者に対しまして請求をいたすわけです。そこで、もし、その被害者の申し出る損害賠償額が妥当だということで事業者が受け入れれば、その金額が全額支払われる。もし、被害者と事業者の間に意見の食い違いがあるというようなことがあれば、……この法律にあります紛争審査会によりまして公平な仲裁を受ける。それでもなお、もし被害者に不服があれば、裁判所に訴えて、そこで確認を願う。したがって、その内容につきましては、一時金の場合もありましょうし、あるいは終身的な、年金的な場合もありましょう。」

紛争審査会につき、我妻教授。「法律の建前としては、いわゆる前置主義ではないという考え方ですね。ただ、実際問題としては、この審査会が事実上どこまで活動するかということですが、私の個人的な希望としては、ほとんど前置主義になるようにこれが活動してもらいたいと思っております。」

「法律的に言えば前置主義ではありませんから、いきなり訴えてもいいので

す。ことに、この審査会の権限は和解の仲介ですから、決定裁決をいたしません。従って、処分がないから、それを前置とすることはできないだろうと思います。」

原賠法 16・17 条（国の措置）につき。（しかし）「実際からいえば、きわめてまれな場合であり、また、国会が動く筋道がついてあるから、被害者が泣き寝入りになるようなことは万々ないだろうと私は思う。」「具体的な援助というのは、結局、資金を貸し与えるということになるんじゃないかと思いますがね。」

紛争審査会が行政委員会とならなかった点につき、「これでもうがまんしている」。

事業者の責任及び政府補償につき、「この点に関しては部会の委員の意見は相当割れまして……」

「必要な援助」というのは、原子力損害賠償補償契約法での 2 条の内容かとの質問に対し、「いや、それはそうじゃないのですよ。……五十億をこえる場合に事業者は責任を負う。しかし、事業者はそれをカバーしてくれる保険金ももらえないし、政府の補償金ももらえない、……そこで……必要な援助を行うというのが十六条なんです。」続いて、政府の援助が基礎となって補償契約法が出てきたのかとの質問に対し、「その前に第四条（補償契約金額、筆者（片桐）注）をお読みなってみてください。」また、事業者は保険に入ってもよし、政府との補償契約をしてもよし、なのかとの質問に対し、「いや、そうじゃないのですよ。」

原陪審につき、「審査会になってしまっ行政委員会でなかったという点は、……大蔵省の反対ではなかったように聞いております。……むしろ日本の行政組織全体で行政委員会を置かないということが、単に政府のみならず、国会の方でもそういう空気が今圧倒的に強いんじゃないかというふうに考えておまして、それがどこでどんな形で現れたか存じませんが、結局こういうことになったのだらうと思います。そして部会では、うすうすそれはわかっておったのです。……しかし、部会の大多数の意見はそうであったのだから、そういう答申をしよう」と。

「保険会社が評価するとはとんでもないという痛烈な批判が出た」との指摘（石川委員）に対して、「この法案では、そうはなっておりませんので、先ほど、審査会が評価する、そのために準備もしてある、こう申し上げた。ただ、保険会社がぐへん技術的にも……。だから、日本の保険会社もそのし

り馬に乗って、評価をわれわれがやればうまくいくとっておるのかもしれませんが、しかし、この法案の建前は、保険会社に評価してもらうということは少しも現われておりませんので、この審査会が評価する。だから、被害者が、もし、保険会社の介入はいかぬ、審査会で評価してくれといえ、もちろん審査会が評価いたしますから、その点は御懸念に及ばないと思います。」「それから、第二の条約との関係ですが、……かりに、それが最小限度七十億までという条約になりますれば、五十億の保険のほかに、二十億は今度は国家が義務づけられるような法律に直さなければならぬと思います。しかし、今のところは五十億をこえるという見込みはありませんので、この法律で条約と矛盾を生じまいと最初に申し上げましたのは、そういう意味を含んでおったわけでありませぬ。」

「国が所有し、国が管理する責任を持つべき燃料の瑕疵に原因があった場合においては、この求償権との関連でどうということになるのか」との質問(岡委員)に対して、「たとえ国の所有に属していた燃料に瑕疵があった場合でも保険会社はやはり責任を負うわけです。保険会社から国に求償ができるというのが、三条、四条、五条あたりで規定しておりまして、故意があれば求償権はあるけれども、故意がなければしないといって、一つに集めてしまったのです。そうして、保険制度でそれを全部カバーするということになっておるわけです。」

「先生の五十億プラス補償契約の五十億、大体それでいけるという根拠は一体どこにあるのですか」との質問(岡委員)に対して、「その質問をされるとはなはだ困るのです。と申しますのは、私の部会では法律の骨組みを作ることをやったわけですから、そこで、保険ですみでできるだけのものがカバーされる、保険でカバーしない事項については国家補償でいくというような骨組みでありまして、それじゃ、保険がどこまでいけるかということは、第一段には、わが国の保険市場の能力できまると思います。しかし、同時に、原子力の損害というものは、御承知の通り、今までほとんど例がないのでありますから、統計の取りようがない。保険会社も非常に困るのですが、諸外国の研究や何かを参考にして、単に保険会社の引き受け能力だけじゃなく、その事業も参考にして、大体五十億というところをはじき出したわけです。」

(その後、ウィンズケールで現実に発生した損害は六万ポンド、イギリスではどんなに大きく見積もっても、災害は二百五十万ポンド、二十五億円だと言っている。(日本では)『せめて三百億円つけてもらいたいということで

保険会社と折衝いたしましたけれども、保険会社にはとてもその能力がなくて、マキシмумでやっても五十億円だ、こういうことになったのです。』との説明が、有沢説明員（原子力委員会委員）からなされた。さらに、東海村 - 原子力発電株式会社、燃料公社、日本原子力研究所等があり、近くに米軍の射爆場もあり、誤投下の事件があった - に係わって、安保条約に基づく地位協定 18 条 5 項及び同条 6 項の (b) 項 (ママ) の議論が交わされていることは、注目に値しよう。原賠法体系とは別個に、安保条約・地位協定、そして国家賠償法・(安保条約に基づく) 民事特別法の体系が存在することも、明らかにされた。)

次いで、参議院商工委員会での参考人質疑もみておこう。陳述から始まるが、まず、加藤一郎教授。ほぼ、我妻教授と同趣旨であるので、特徴的な点だけをみる。無過失責任に伴う責任制限について、「制限の規定を置かなくても、非常にいけないとは言えないのでありますが、理屈としては、責任制限を置くことも、立法論として考えられるだろうと思われます。」

免責事由について、「今まで出てきたわが国最大の地震にはもちろん耐えられるものでなければならぬ。さらにそれから、今後も、今までの最大限度を越えるような地震が起こることもあり得るわけですから、そこにさらに余裕を見まして、簡単に言いますと、関東大震災の二倍あるいは三倍程度のものには耐えられるような、そういう原子炉を作らなければならぬ。逆に言いますと、そこまでは免責事由にならないのでありまして、もう人間の想像を越えるような非常に大きな天災地変が起こった場合にだけ、初めて免責を認めるということになると思われます。……これは、結局、保険ではカバーできないこととなりますので、あとで出ます政府が十七条によって災害救助を行うことになるわけであります。」

責任集中の例外として五条が設けられているが、「これは性質上やむを得ない例外だと思われます。なお、この五条二項では求償権についての特約を認めております。なお、求償といひますのは、あくまで第三者である公衆に被害が起こった場合の損害負担についての求償でありまして、供給者と原子力事業者との間の、売主と買主の関係の間の、二人の間の責任の問題はこれは別になるわけであります。」

これらの特則以外は、(上の担保責任も含め) 民法の原則によとし、人身損害と財産的損害、慰謝料、汚染地域からの立ち退きによる賠償は、すべ

て相当因果関係の範囲内となる。また、過失相殺は、「実際にほとんど起こらない問題でありましょう」。時効には民法七二四条が適用される。「国の補償契約の方では、十年までに請求のあった分については保険で持つけれども、十年以後の分については国が補償契約で持つという規定がございますけれども、これは民法の特（時、の間違いであろう。筆者（片桐）注）効の範囲内の問題でありまして、二十年たってから出てきたものには、この補償契約でも責任を食うことはないわけであります。」

次いで、金沢教授であるが省略し、一柳氏をみる。

氏は、「原子力研究所の職員、すなわち第二者としての立場」と「私の家族は第三者の立場にあるわけで……その両方の立場に立って」の発言である。前二者とは異なり、多くの問題提起がされていると言えよう。「この法案に関しましては失望をした」と。「この法律は原子力損害全部をカバーできないと言っております。」（例えば原研では）「核燃料物質以外にも放射性物質をたくさん扱っております。……核融合」も。（放射線による身体障害は）「確率でしか表現できない」。「放射線による障害というものは、……すぐ出てこない。後発性、潜在性という言葉で言っております。（広島原爆による死亡の例に言及して）それから最もおそろしい放射能の障害は遺伝的障害として現れるんです。最後に放射線障害の特色といたしましては、放射線というものはどんな微量であっても障害を引き起こす可能性があるんです。」

「事故が起こった場合に被害者となることが予想される付近の人たちの線量管理」と……「原子炉の周辺の土地に対する放射線管理がまずこの法律と同時にされること。それから放射線障害が起こった場合に、その人が過去において放射線を受けたという事実がある場合は、それは放射線災害であると見なす。この二つのことが法律の実効をもたらす、この法律が有効になって被害者にお金が支払われるということに（ママ）は、どうしてもそういう措置が必要だと思えます。」

原子力損害賠償で「カバーしておるのは比較的小さな損害ばかりである」……「たとえば東海村、あの辺の土地というものは坪当たり千五百円くらいいたしております。五十億円と申しますと三百万坪でございます。三百万坪と申しますと、原研の敷地のほぼ三倍、東海村全体の量からいいますと、五分の一からその程度だと思えます。……（例えば）原研は原子力発電会社に対して、同じ原子力事業者ですが、第三者になるわけであります。そうすると、原研の資産というものを評価いたしますと、現在のところでも三百億をこえ

ているのじゃないか。」(イギリスの発電所と東海村とは、人口密度が違う。)(その他の外国でも、補償するとされており、日本での政府による援助とは)「相当程度違いがある」。

「異常に巨大な天災地変あるいは社会的動乱によって引き起こされた原子力事故というものは、誰も責任の負い手がないのだということでございます。何と申しますか、これは天災地変だからしょうがないというお考えなのかもしれませんが、天災地変とは申しまして、原子炉というものがなかったと仮定いたしましたら、原子力事故というものは起こらないのでございます。そういう意味で、原子炉の事故というものは、これはあくまで人災的なもの、しかも原子炉の周辺の地域の住民というものは原子炉によって直接何も利益を得られないのでございますから、そういうものの立場から申しますと、はなはだ迷惑千万な天災である」。

(法律施行に伴う問題として)「そのほかにも事故が起こったときには損害をできるだけ少なく食い止める措置というものは、これはぜひとも必要でございます。ということは、これは事故だということを発見いたしまして、それを付近の民衆に通報する機関、「その退避を有効に指揮する機関……そういうものを至急整備しなければならぬ。」(そうした機関は)「原子力事業者以外の第三者によって作らなければならぬ。」(そうしないと、ラップの言によれば)「裁判官と被告人は同一人であるような関係に過ぎないからだ」と。(原陪審は)「科学技術庁の付属機関となっております。……従って、厳密な意味では第三者にならぬ。……第三者にとって著しく公平を欠く措置であるということは、……どろぼうの子分が裁判官であるというようなと同じ関係になるわけでございます。」

(事故の予防が大事だが)「安全審査に関する明確な基準、敷地に関する明確な基準ができておりません。……原子炉の安全審査というものは一基ごとに行われるわけでありまして。だから、それが全体たくさん集まってきたらどういうふうになるかということ判断する個所がないのであります。これは敷地安全審査基準というものを置かないことから出てくる必然的な結果であります。そういうものを作らなければならぬ。……敷地というものは非常に大きな安全装置になるわけでありまして。」

(放射線障害に対しては)「予防的な補償が常にとられなければならぬ。」(原研の組合側と所側での研究委員会答申では)「三レム以下の放射線につきましては毎月定額手当を出していただく、それ以上につきましては被曝線重

(量、の間違いであろう。筆者(片桐)注)に比例した手当を支給さるべきである。」「万一障害が起りました場合には、その障害に基づいてその補償は完全補償、完全でなければならないということでございます。」

以下、質疑に移り、まずは 加藤一郎教授。民法 717 条の瑕疵につき。「故意、過失という主観的な要件をいわば瑕疵という形で客観化して、瑕疵があればもう故意、過失は問わないという形にしているように私は思いますので、瑕疵ということは一応証明しなければならない、被害者の方で立証しなければならない、災害が起こったから当然瑕疵があるという、完全な無過失責任を認めたものではないのではないかというふうに私は考えております。……私はそういう厳格な責任、無過失責任というような責任を課することは、注意を重からしめ、予防機能を持つというふうに考えております。」

責任制限について。「無過失ならば確かに責任制限を置いてもいい、しかし少なくとも事業者に故意があった場合はもちろんのこと、重過失あるいは過失がある場合に責任制限をするというのはおかしいではないか、それは憲法違反にもなる、つまり本来持つておる損害賠償請求権を失わせるわけですから、憲法違反になるおそれもあるという議論があるわけであります。しかし故意について責任制限を置くのはこれは問題としましても、重過失あるいは過失については、これは責任制限の限度額との関係というようなことで、必ずしも一概に違憲とは言えないと思うのです。たとえば、いわゆる、船が沈没した場合に、船主が荷主に対して損害賠償の義務を負う場合がありますが、その場合に、いわゆる免責委付というものがございまして、船を相手にまかせてしまえば、それで賠償は免れさせる、それは船と荷主が一種の運命共同体みたいな関係に立つわけですから、そこで責任を打ち切っておるわけでありますが、つまり、責任制限が、金額とか、性質などによって合理的であるならば、これは必ずしも憲法違反でもないし、また、事情によってはそれを設けるのが妥当な場合もあるであろうというふうに思います。」

同じ問題について、 金沢教授。「鉱業法の場合に供託制度というものがございましてね。ああいう考え方もあるわけで、そういう考え方の発展と考えてもいいので、しかしその場合に賠償措置をするということは、何も責任をそこで切ってしまうというわけではない。少なくとも五十億までは何らかの形で支払い能力を持っていてくれということだろうと思うのです。」

「農業共済との比較論が出まし(たが……)、根本的に違うのは、やはり、たとえ原因がなにか、天災であったとしても、施設から生ずるものは、これ

はやはり施設の責任というわけで、……これは人災であると言いますが、でございますから、そこで、必ずしも天災の場合に、国のああいう（超異常災害については国が全額、それから異常災害についても、国とそれから農業共済の保険料でまかなう、との吉田委員からの指摘。筆者（片桐）注）災害補償が行われるから、直ちに原子力の場合にも、そういうことがパラレルに考えられていいというふうにもならないと思うのです。だから、結局、一つの人災であるというふうに考えていく必要があるのじゃないか。」

「この異常かつ巨大なるという非常にまあ異例な場合でございます、この場合は、この場合こそいわば本当の意味での天災だという考え方が強く出てくるのではなからうかと思われます。そうだといたしますと、そういう場合でも極端な無過失あるいは結果責任論ということになりますと、もういかなる場合でもやはり事業者並びに国にそのあと始末を法律上義務づけておくということも一つのいき方であり、確かにまあ第三者を安心させるための方法としてはそれに越したことはないわけなんでございますが、しかしそういう場合は、まあ結局一種のそれこそほんとうの天災であるということになってみますと、そういう場合は、今までの従来の災害補償、災害復旧というような形で国が出てくるということも考えられる。だからそういう点でこの十七条というのが特にくっついているのだらうと思われるわけであります。」

「労災の場合には障害が、つまり何らかの形で障害が発生しないと、補償の対象にならない。ところがご承知のように放射線障害というものは、いつ出てくるかわからないというような状態、その場合にはいわば健康管理といいますが、そういうことが非常に必要になってくる。それはだれが一体その費用を持つのかということが、放射線障害の場には問題になるわけです。……」。「フランスの労災でございましたか、たとえば職業病について一定の職場に一定の期間勤務して、そうしてこういう症状が発生すれば、それはそういう因果関係ありとみなして、反証のない限り推定ですね、推定して、その労災を発動させるというような考え方もあり得るわけです。ただ日本の場合には、……」。

「物的施設の関係でございますが、これはこの法律では二条の二項で……原子燃料物質の原子核分裂の過程の作用というものがまずありまして、または核燃料物質もしくは核燃料物質によって汚染された物の放射線の作用もしくは毒性的作用によるというわけで、これはかなり広い範囲が含まれておると考えられるわけです。たとえば東海村の原研のリアクターでなしに、廃棄

物処理場か何かで事故を起こして、そこから放射性物質が出たということになった場合も、これは含んでいると私は解釈しております……」。

「平生からのモニターと事故が発生した場合の登録制度、そういうものが実際としては考えられてくるのではないかと思います。」

そして、一柳氏。予防補償について。「放射線に当たりますと微量なるものでも何らかの形で常人とは違った状態になる。予防補償というものは常人と異なった状態になるそれを回復しなければいかぬ、回復しておかぬと将来大きな病気になるわけです、それが原因になって。……検知されない場合といっても、それは何らかの形で常人とは異なった形になる、それらの状態を回復するために手当をする、そういうふうに考えています。」

なお、政府委員（杠文吉 科学技術庁原子力局長）から次のような答弁がある。「われわれの今回御提案を申し上げております立法の中には、そのための措置、すなわち予防的措置とおっしゃっておりますが、予防的措置については考えておりません。やはり損害という概念でとらえておりますものですから、それがはたして予防的であるか、損害であるかどうかという予防的という考え方はとっておらないということをお答え申し上げます。」

再び、金沢教授。「すべての、たとえば大学の放射線科というようなものはここに含まれておらない。で、これは主として原子炉の運転に関連して生ずるもので、原子炉等規制法によって規制される原子炉の設置者、運転者、これを中心に考えて、その施設から発生する放射線というものは含まれますが、単なる放射線研究所みたいところでやっておるのは含まれてない。その趣旨は単なるそういうものの場合には、非常に巨大な災害は発生しないだろう、それは放射線障害はあちこちでびよこびよこ出るかもしれないけれども、非常に広範囲にわたって被害が発生するというようなことはない。だからそういうものについては、一般の原則で処理したらそれでいいという考えであらうかと思えます。」

なお、この点でも井上説明員から補足がされている。二条四号には臨界実験装置が含まれるが、「アイソトープの利用についてのみ一応本法については除外をいたした……被害の程度が違うということで一応割愛といいますが、一応落とさせていただいた」と。

(続く)

(2013年5月31日稿)