

# アジア地域における原子力損害賠償国際枠組み構築とわが国の法制度上の課題

## An Establishment of International Framework on Civil Liability for Nuclear Damages in Asia and Issues for Japanese Nuclear Liability Laws

キーワード:ウィーン条約改正議定書、補完基金条約、原子力損害賠償に関する法律

田 邊 朋 行

近年のアジア地域における原子力開発利用は著しい進展を見せているが、同地域には原子力損害賠償国際枠組みが確立されていないため、原子力損害が我が国に及んだ場合の我が国民の保護・救済の確保や我が国原子力産業のアジア地域への展開等が阻害されることが懸念されている。

そこで、本研究では、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの構築の必要性を示し、そのために我が国はウィーン条約改正議定書及び補完基金条約の両方あるいはいずれか一方に率先して加盟し、これらの条約の下で国際的な賠償枠組みを適宜構築していくことが望ましいことを論じた。そして、我が国がこれらの条約に加盟する際に国内で克服しなければならない法的課題として、(1)原子力損害の定義、(2)免責事由における「異常に巨大な天災地変」の取り扱い、(3)少額賠償措置の取り扱いについて取り上げ、その法的解決試案を示した。そして、これらの考察を踏まえた上で、我が国の条約対応のあり方としては、国内法の整備が比較的容易な補完基金条約のみを先行して批准する、という方法が現実的な選択肢として検討されて良いことを示した。

1. はじめに
2. アジア地域における原子力開発・利用の現状
3. アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの欠落とその問題点
4. 原子力損害賠償国際枠組み構築の必要性と我が国の

- 対応
5. 条約加盟する場合の我が国法の課題
6. まとめ—我が国の条約加盟に向けての対応戦略について

### 1. はじめに

韓国や中国における原子力発電開発の進展等、近年のアジア地域における原子力開発利用は著しい進展を見せている。しかし、アジア地域は、欧州地域とは異なり、国際的な原子力損害賠償体制が確立されておらず<sup>1</sup>、原子力越境損害が

我が国に及んだ場合の自国民の保護・救済の確保や我が国原子力産業の海外展開・投資等が阻害される(損害賠償ルールが不明瞭なため投資リスクが高まる)ことが懸念される。

近年、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの必要性に関する議論は、主として北朝鮮におけるKEDO軽水炉プロジェクトの円滑化という文脈の中で議論されてきた。ところが、北朝鮮の核開発疑惑によってKEDO軽水炉プロジェクトが2003年12月から1年間の停止(KEDO広報担当者のプレス発表に拠る)を余儀なくされたことから、アジア地域での原子力損害賠償国際枠

<sup>1</sup> 欧州地域においては、「原子力分野における第三者に対する責任に対する責任に関する条約」(Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy)(通称「パリ条約」)がOECD諸国によって締結されており、これが同地域における原子力損害賠償国際レジームとして機能している。同条約は、1960年7月29日に、当時の欧州経済協力機構(OEEC)(現在のOECD)加盟16カ国によってパリで採択されたものであり、各国が相互にその国境を接しており原子力越境損害が発生しやすいという欧州の地理的特殊性を背景に成立した(下山

(1976)486-487頁)。

表1 アジア地域の原子力発電開発の現状(2001年12月31日時点)  
(日本原子力産業会議(2002)302頁表を筆者が編集したもの)  
(万kW、グロス電気出力)

国名	運転中		建設中		計画中		合計	
	出力	基数	出力	基数	出力	基数	出力	基数
日本	4,508.2	52	494.3	5	723.9	6	5,726.4	63
韓国	1,371.6	16	400.0	4	680.0	6	2,451.6	26
台湾	514.4	6	270.0	2	-	-	784.4	8
インド	272.0	14	108.0	2	440.0	10	820.0	26
中国	226.8	3	683.0	8	-	-	909.8	11
パキスタン	46.2	2	-	-	-	-	46.2	2
北朝鮮	-	-	200.0	2	-	-	200.0	2
合計	6,939.2	93	2,155.3	23	1,843.9	22	10,938.4	138

組みの構築と我が国の対応の必要性については、一気にその緊急性を失ってしまったかのようにも見える。しかしながら、アジア全体の原子力開発利用の状況を見るならば、国際枠組み構築の必要性は依然として大きな地域的課題の一つであり、この課題を KEDO 軽水炉プロジェクト対応だけの問題に“矮小化”して議論することは望ましくないと考える。

そこで、本稿では、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組み確立の必要性をあらためて示すとともに、枠組みを構築するための具体的方法を提示し、我が国が枠組み構築に取り組むための方策について検討を加える。そして、アジア地域における損害賠償国際枠組み確立の要請が、我が国の国内法制度に具体的にどのような形で法的課題を生じさせているか、また、その課題を克服するためにはどのような法的選択肢をとり得るか、について主として法的視点から考察・分析を加える。

## 2. アジア地域における原子力開発・利用の現状

アジア地域では、既に原子力発電利用が活発に行われており、かつ近い将来にその著しい進展が見込まれている。

表1が示すように、我が国の52基(4,508万kW)を筆頭に、韓国の16基(1,372万kW)、インドの14基(272万kW)、台湾の6基(514万kW)、中国の2基(227万kW)、パキスタンの2基(46万kW)の原子力発電所がアジア地域で現在(2001年12月

末時点)運転中であり、その基数は93基(6,939万kW)に及んでいる。この数は全米で運転されている原子力発電所の基数(103基)にわずかに及ばないものの、世界第二位のフランスの基数(57基)をはるかに凌いでい

る。また出力(グロス電気出力)に関しても、フランスの6,929万kWをわずかに上回っている。

また、同じく表1が示すように、アジア地域では2001年12月末時点で中国の8基(683万kW)を筆頭に、計23基(2,155万kW)の原子力発電所が建設中であり(但し、現在停止中のKEDO軽水炉プロジェクトを含む)、この他にも計画中の発電所が計22基(1,844kW)ある。

このように、アジア地域では、近年における急速なエネルギー需要の拡大を背景に、停滞を見せる欧米等の他地域とは対照的に、原子力開発利用の順調な伸びを見せている。

## 3. アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの欠落とその問題点

前章で概観したように、アジア地域は、原子力開発利用が既に盛んに行われており、将来的にもその傾向が続くと予想されるにもかかわらず、原子力損害賠償に関する国際的枠組みを欠いているのはアジア地域だけである。

原子力損害賠償国際枠組みの欠落は、地域の原子力開発利用に伴う様々な問題点を生じさせる。本稿では、これを、万が一の損害発生時における被害者救済の側面とプロジェクトへの投資・参画を通じた原子力産業の海外展開の側面とに分けて考察する。

### 3.1 被害者救済の阻害

原子力損害賠償国際枠組みの欠落は、万が一

の事故により原子力越境損害が発生した場合に、被害者救済を大きく阻害する。

### (1) 不明瞭な裁判管轄権の帰属

原子力事業者と越境損害を被った他国の被害者との間で争いもなく補償金の授受が行われるならともかく、一旦争いが生じた場合には、訴訟になって初めて損害賠償処理に決着がつくこととなる。しかし、国際枠組みによって訴訟を提起すべき裁判所(管轄裁判所)―事故発生国と損害発生国のどちらの裁判所が案件を処理するか―が明確にされていないならば、それが特定されるまでの間、被害者に対する救済は滞ることになる。

我が国の国際私法の判例・学説は、不法行為に伴う損害発生に関して、事故発生国、損害発生国の双方に裁判管轄権が認められる、としている<sup>2</sup>。すなわち、我が国法に拠った場合でも、原子力越境損害のような不法行為における裁判管轄権の決定は、事案毎に個別具体的に判断されることとなり、それが確定するまでの間、被害者の救済は先延ばしされる可能性がある。

### (2) 不明瞭な準拠法

仮に、裁判管轄権の帰属が明らかとされた場合であっても、どちらの国の法律を準拠法とするか―事故発生(加害)地国と損害発生地国のどちらの法律を適用するか―については、実際に裁判手続が開始されるまで、予見することが難しい。このことは、被害者側が自国(損害発生地国)の法律のみならず、事故発生(加害)地国の法律につ

いても予め熟知した上で訴訟の対応をしなければならないことを意味し、被害者側に大きな負担を強いる。

不法行為の準拠法に関しては、各国の立法、判例、学説が様々な立法例・見解を示している。すなわち、①不法行為は社会保護法的な性質を有するから属地的な法を適用すべきであるとする、不法行為地法主義、②不法行為法を公序法とする立場から法廷地の法を適用すべきであるとする、法廷地法主義、③不法行為地法主義を原則としつつ一定の事項については法廷地法により制限を加える折衷主義の三つの類型がある<sup>3</sup>。因みに我が国の法例第11条は、折衷主義を採用している。

さらに、不法行為地法を採用した場合であっても、「不法行為地」の概念を巡って見解の相違が見られる。すなわち、①不法行為者の意思活動が行われた場所を不法行為地とする行動地説と②不法行為による損害が発生した場所を不法行為地とする結果発生地説とがある<sup>4</sup>。

このように、越境損害が発生した場合の準拠法については、立法例、判例、学説のいずれにおいても画一的な基準が設定されているわけではなく、各案件毎に、個別具体的にそれが選択される可能性が極めて高い。すなわち、実際の裁判が開始されるまで、被害者が準拠法を予測することは極めて困難である。

### (3) 被害者の立証責任

原子力越境損害の賠償に関して統一された国際間のルールがなく、しかも準拠法が原子力損害賠償に関する特別な規定(無過失責任、事業者への責任集中)を持たない場合には、訴訟案件は

<sup>2</sup> 例えば、製造物責任に基づく損害賠償請求の裁判管轄権について争われた事案に関し、東京地裁昭和59年3月27日中間判決(判例時報1113号26頁)は、不法行為について民事訴訟法第15条第1項(旧法)が裁判管轄権の基礎と認める「行為アリタル地」、いわゆる不法行為地は、加害行為地の他、「それに基づく損害の発生した土地」をも含むものと解釈している。なお、製造物責任を巡って争われた事案に対する本判決が、不法行為法に関する裁判管轄権に関して言及している理由は、製造物責任を広義の不法行為であるとし、民事訴訟法第15条第1項(旧法)の解釈問題とすることが、判例法上ほぼ確立されているからである(例えば、大阪地判昭和48.10.9(判時728号76頁)、東京地判昭和49.7.24(判時754号58頁)等)。

<sup>3</sup> 澤木(1986)187頁以下の記述を参考とした。

<sup>4</sup> 一般に行動地説の背景には「意思活動の行われた場所の法律によって適法とされた行為が、他国の法律によって評価されるべきではない」とする過失責任主義の考え方が、一方、結果発生地説の背景には、不法行為の問題を社会の中で生じた損害の社会的分配の問題と捉え損害の発生という事実を中心におく無過失責任主義の考え方がそれぞれある、とされている(澤木(1986)188頁)。

表 2 アジア地域における原子力損害賠償制度の状況  
(原子力損害賠償制度検討会報告書より)

国名	制度の有無	賠償措置額	事業者の責任	条約
中国*	無	-	-	-
韓国*	有	3 億 SDR**=487 億円	有限責任	-
台湾*	有	42 億元=155 億円	無限責任	-
インドネシア	有	9 千億ルピア=114 億円	無限責任	-
マレーシア	有	5 千万リンギット=17 億円	無限責任	-
タイ	無	-	-	-
ベトナム	無	-	-	-
フィリピン	有	500 万 US\$相当=6.4 億円	有限責任	ウィーン条約
オーストラリア	無	-	-	-
日本	有	600 億円***	無限責任	-

\* 現在、商用原子力発電所を有している国

\*\* 為替レートは 2001.12 時点のもの

\*\*\* 少額賠償措置制度あり

不法行為法の一般ルール(過失責任主義)によって処理されることになる。

この場合、被害者は損害発生をもたらした事故の原因が原子力施設を運転管理する事業者にあるのかそれとも資機材を供給したメーカーにあるのか、について特定した上で、その者の過失を立証しなければならない。これは当該原子力施設について専門的な知見を有さない被害者にとって大きな負担となる。

#### (4) 国間における賠償の不公平

表 2 は、アジア地域における原子力損害賠償制度の現況を示したものである。この表からは、アジア地域には、原子力発電施設を保有しながら国内に原子力損害賠償制度を持たない国や、国内制度を整備している国であっても国毎にその内容(賠償責任に限度額が設定されているかどうかや賠償措置額の大きさ等)が大きく異なっていることが読み取れる。

このような状況の下では、手厚い被害者救済のための原子力損害賠償制度を用意している国(X 国)とそうではない国(Y 国)とが隣接しているような場合、

- X 国の発電所が事故を起こし Y 国民に損害を与え、X 国法が準拠法となったとき、Y 国民は X 国法によって手厚い救済を受けることが期待できるのに対して、
- 逆に Y 国の発電所が事故を起こし X 国民に損害を与え、Y 国法が準拠法になったとき、

X 国民は手厚い救済を受けられなくなる、

といった不公平が生じる。

### 3.2 原子力産業の海外展開の阻害

アジア地域全体あるいは地域の各国に原子力損害賠償制度が整備されていないことは、原子力開発利用プロジェクトへの投資者や資材供給者等に対して、不測の損害賠償

責任リスクを負担させることに繋がり、こうした投資・供給活動を減退させる。事実、KEDO 軽水炉プロジェクトでは、受け入れ国(北朝鮮)における原子力損害賠償制度の不備がメーカーによる資機材の供給を阻害するという事態が発生していた。

KEDO プロジェクトでは、原子力損害発生時における被害者救済はもちろんのこと、プロジェクトへの資機材供給者を損害賠償請求から保護し、資機材供給を円滑に進めることが課題とされていた。このため、1995 年に KEDO と北朝鮮との間で締結された「軽水炉供給協定」は、北朝鮮に、① 運転者の無過失責任原則を基本とする国内法制度と財政メカニズムの整備(第 6 条第 1 項)と、② 燃料集合体の荷受前に KEDO との間で「賠償議定書」(indemnity agreement)を締結し、責任保険等によって KEDO 及び KEDO 契約事業者を領域内外で発生した原子力損害の賠償請求から保護すること(第 6 条第 2 項)を要求していた。

しかし、北朝鮮は、軽水炉供給協定締結以降、原子力損害賠償国内制度の整備も、KEDO との「賠償議定書」の締結も応じようとはしなかった。このため、タービン発電機の入札で最安値をつけた GE 社が、北朝鮮による賠償責任の担保が無い(不測の賠償リスクを負わされる)として、その供給を行わないことを発表する等、プロジェクトの円滑

な遂行に支障をきたす事態が生じた<sup>5</sup>。

#### 4. 原子力損害賠償国際枠組み構築の必要性と我が国の対応

##### 4.1 原子力損害賠償国際枠組み構築の必要性

アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの構築は、前章で述べた問題点を解決するための極めて強力な手段である。

###### (1) 被害者救済の実効性確保

第一に、原子力損害賠償国際枠組みの構築により、管轄裁判所及び準拠法が明確に規定されれば、裁判を通じた迅速な被害者救済が可能となる。

第二に、条約等の国際枠組みの構築によって、その加盟国間では一定の賠償水準、すなわち、事業者の無過失責任・責任集中、一定の損害賠償措置の具備等が確保された国内原子力損害賠償制度の整備が行われる。これにより国間で賠償内容の著しい非対称性が生じることがなくなる。

###### (2) 原子力産業の健全な発展及び原子力安全性向上への寄与

原子力損害賠償国際枠組みの構築により、上の(1)で述べた事項、すなわち、管轄裁判所及び準拠法、並びに事業者の損害賠償責任の法的性質が定まることは、メーカー等の資機材供給者を筆頭に、原子力開発利用・投資に関わるすべての者の投資にかかる不確実性—損害賠償リスク、法的リスク—を除去する方向に働く。これによって、これらの者の投資リスク計算が容易となり、原子力各事業者間の協力や取引が促進されるようになる。殊に、賠償責任を原子力事業者に集中させ、資機材供給者を包括的に免責させれば、供給者の賠償責任負担に関する不確実性が除去され、その供給が一段と促進されることが期待できる。このことは、先述の、KEDO 軽水炉プロジェクトにおい

て原子力損害賠償制度の不備がメーカー(GE)による資機材供給を阻害した事実からも理解することができる。

加えて、投資に係る不確実性の除去を通じた各社間の協力・取引の活性化は、原子力産業の健全な発展に寄与するのは勿論のこと、各事業者・資機材供給者等の相互間の安全性に対するチェックを促進させ、原子力開発利用における安全性の向上に大きく貢献することにも繋がる。すなわち、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの構築は、同地域の原子力開発利用の安全性向上にとっても大きな意義を有していると評価できる。

##### 4.2 原子力損害賠償国際枠組み構築の方法と我が国に期待される役割

ここでは、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの具体的な構築方法を検討し、そこで我が国に期待される役割について論じる。

###### (1) アジア地域向けの原子力損害賠償国際条約の構築

アジア地域における国際枠組み構築のための一つの方法は、同地域向けの原子力損害賠償国際条約を新たに策定することである。地域的な原子力損害賠償国際条約が構築された例としては、1960年に当時の欧州経済協力機構(OEEC、現在のOECDの前身)によって成立した「原子力分野における第三者責任に関する条約」(Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy)(パリで採択されたことから「パリ条約」と呼ばれる。以下、パリ条約)の例がある<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> パリ条約は原子力開発利用に伴う被害者救済のための各国家の責任を明示するとともに、①原子力事業者の無過失責任及び責任集中、②責任限度額の設定、③事業者に対する責任限度額までの損害賠償措置の強制、④単一裁判管轄権及び準拠法の明示、といった原子力損害賠償制度に必要なとされる法的措置・手続を、従来のこの分野における条約には例を見ないほど明確に定めた。そして、各欧州諸国は、パリ条約に規定された内容を基準とする国内法の整備を順次すすめ、その結果欧州域内におけるほぼ地域均一的な損害賠償枠組みの構築が完成したのである(下山(1976)486-487頁)。

<sup>5</sup> なお、2003年12月末現在、プロジェクトは、北朝鮮がこれらの対応をとるまえに核開発疑惑による緊張局面に入り、現在1年間の停止に追い込まれている。

しかし、アジア地域は、地域的均一性・同一性のある欧州とは異なり、①国間の経済格差が大きく、統一された損害賠償水準の設定が困難である、②国間の政治形態の相違や文化的・歴史的背景等から国どうしの相互信頼関係が未だ強固とは言えない、といった地域特有の課題を抱えている。したがって、アジア地域において外交交渉を通じて原子力損害賠償国際条約をゼロから構築することは、欧州地域におけるパリ条約体制構築のようにスムーズにはいかないことが十分予想される。

## (2) ウィーン条約改正議定書及び(又は)補完基金条約への参画を通じた構築

そこで、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの現実的な構築方法として検討に値するのが、各国が既存の原子力損害賠償国際条約に加盟し、それを通じて国際枠組みを構築していく方法である。ここで検討の対象となる原子力損害賠償条約は、「原子力損害の民事責任に関するウィーン条約改正議定書」(Protocol to Amend the 1963 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage)(以下、ウィーン条約改正議定書)及び(又は)「原子力損害の補完的補償に関する条約」(Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage)(以下、補完基金条約)である。これらの条約への参画が検討の対象となるのは以下の理由による。

### ① ウィーン条約改正議定書にみる地域普遍性

ウィーン条約改正議定書は、全世界・全地域を適用対象とする国際的な原子力損害賠償制度の確立を企図して、国連の下部機関である国際原子力機関(IAEA)を中心に1963年5月21日に採択されたウィーン条約(「原子力損害に対する民事責任に関するウィーン条約」(Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage))をその基盤としている。したがって、条約自体も国際的に開かれた形で採択されており、将来的にアジア地域への広がりも期待できる。

### ② 無限責任制度採用国に対する配慮

従来のウィーン条約は、原子力事業者(施設運転者)の損害賠償責任について無限責任を採用する国に対する配慮規定を欠いていたため、これが我が国等の無限責任採用国のウィーン条約加盟への大きな阻害要因の一つとなっていた<sup>7</sup>。

しかし、ウィーン条約改正議定書では、無限責任採用国の場合は、政府が少なくとも3億SDR(約487億円)までの支払いを何らかの方法によって保証すれば、対外的に無限の損害賠償の支払いを保証しなくても条約上の義務は果たされることとなった(第7条第1項(b))。

先の表2に見られるように、アジア地域において原子力損害賠償国内制度を有している国の中には、無限責任制度を採用している国も多い。ウィーン条約が改正され、無限責任制度採用国に対する配慮規定が設けられたことにより、少なくとも国内制度との法的整合性の観点からの懸念事項は、これらの国では払拭されたことになる。

### ③ 経済水準が相対的に低い国に対する配慮

ウィーン条約改正議定書第5条は、第1項(a)において、原子力事業者(施設運転者)が負うべき損害賠償責任の責任限度額を「3億SDR(約487億円)を下回らない額」としつつも、同項(c)で、「本議定書の発効日から最長15年の間は、本期間内に発生した原子力事故に関して1億SDRを下回らない額」を責任限度額として設定できると規定する。さらに、同項(c)は、「1億SDR(約162億円)までの額がその国の公的資金によって利用可能であるならば、1億SDRを下回る額」を責任限度額として設定することも可能である、とも規定する。

このように、ウィーン条約改正議定書は、経済水準が低い国の条約加盟が容易になるように、配慮規定を設けており、これは、経済格差の大きい

<sup>7</sup> 無限責任採用国がウィーン条約(旧条約)に加盟する場合には、①事業者(運転者)に無限の損害賠償措置を講じさせるか、②賠償措置額を超える損害分すべてについての政府による支払いを保証するしかなかった。

アジア諸国における浸透を図る上で大きな意義を有していると思われる。

#### ④ 被害者救済の実効性確保

従来のウィーン条約では、原子力事業者(施設運転者)の最低責任限度額はわずか 500 万米ドルであり、またその責任を担保するための賠償措置額及び政府による支払いの下限も 500 万米ドルであった(旧条約第 7 条第 1 項)。このため、従来のウィーン条約の下では十分な被害者救済は期待できなかった。

ウィーン条約改正議定書では、この問題を解決するために、先の③で述べたような経済水準の低い国に対する配慮規定はあるものの、少なくとも 3 億 SDR までの資金が被害者救済のために確保されるシステムがとられた(第 7 条第 1 項(b))<sup>8</sup>。

加えて、原子力事業者(施設運転者)による損害賠償措置等によって被害者救済を担保する制度を、各国が資金を拠出し合うことによって(国際的な補償基金を構築し)補完する、補完基金条約は、被害者救済の実効性をより高めることが期待される。先の③で述べたように、ウィーン条約改正議定書は、議定書発効日から最長で 15 年間は事業者(施設運転者)の責任限度額を、1 億 SDR(原則は 3 億 SDR)を下回らない額に設定することを許容している。このように、経済的水準が相対的に低い国の加盟に対する配慮から、被害者救済がある程度犠牲にされている場合であっても、補完基金条約の加盟によって、さらに最大で 3 億 4,000 万 SDR の補完基金を通じた追加的補償がなされることとなり、被害者救済の実効性がさらに高まるのである。

#### (3) 我が国に期待される役割

以上の考察から、ウィーン条約改正議定書及

び(又は)補完基金条約といった既存の国際条約への加盟を通じた原子力損害賠償国際枠組みの構築は、地域独自の条約をゼロから構築することよりも、はるかに少ない外交努力でそれを達成できる可能性が高く、また現実的であることが示された。

したがって、我が国がアジア地域における原子力損害賠償国際枠組み構築の支援を行うためには、我が国がこれらの条約の両方あるいはいずれかに加盟し、まずは周辺国に対して国際水準に見合った原子力損害賠償制度の拡充を働きかけることが、一つの重要な選択肢となる。我が国が条約加盟を通じて国際枠組み構築への積極的な取組みの姿勢を内外に示すならば、アジア周辺諸国がウィーン条約改正議定書あるいは補完基金条約に順次加盟し、それを通じてアジア地域の原子力損害賠償国際枠組みを漸次構築していくことも不可能ではあるまい。

これについては、我が国がこれらの条約に加盟した場合のメリット及びデメリットをより詳細に斟酌した上で、条約加盟の是非を慎重に判断すべきである、という見方も十分成り立つ。本稿もこうした見方を否定するものではない。

しかしながら、条約加盟が我が国にとってどれだけのメリットがあるか、についての判断を下すにあたっては、条約加盟に際して我が国の各ステークホルダー(事業者、規制主体等)にどの程度の追加的経済負担(例えば拠出金の負担等)や制度的負担が生じるか、といった微視的な視点のみならず、我が国の条約への参画がアジアの原子力損害賠償国際枠組みの構築にどのような形で貢献し、また、そのことが我が国を含むアジア諸国の被害者救済の実効性確保(原子力損害賠償制度を持たない隣国が我が国に対して原子力越境損害を与えた場合等を想定せよ)と我が国産業を含むアジア地域の原子力産業の発展にどのように寄与するか、といった巨視的な視点からも検討を加えるべきである。我が国の国内問題に拘泥し

<sup>8</sup> 原子力事業者(施設運転者)の責任限度額が原則として、最低 3 億 SDR とされる(第 5 条第 1 項(a))とともに、賠償措置額についても、500 万 SDR 以上であれば良いとされるが、それを上回る額の損害賠償請求があった場合には、少なくとも 3 億 SDR までの支払いが何らかの方法によって担保されなければならない(第 7 条第 1 項(b))とされた。

すぎるあまり、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの構築という視点が疎かになってはならない。我が国の法制度等との関係でどうしても調整がつかないところに関しては、国際交渉等の場でこちらから積極的に意思表示を行い、むしろ我が国の主張を条約の内容や運用に盛り込ませるような努力をすべきであるとする。

もっとも、我が国がこれらの条約に加盟する際には、解決すべき国内の法制度的課題も多く、これらの解決なしには、円滑な条約加盟が望めないのも事実である。次章では、こうした法制度的課題について検討を加える。

## 5. 条約加盟する場合の我が国法の課題

我が国がウィーン条約改正議定書や補完基金条約に加盟する場合には、条約の規定内容にあわせて国内の原子力損害賠償法制度を見直す必要がある。田邊(2002)は、見直しや検討が必要とされる箇所が原子力損害賠償法(以下、原賠法)を中心に約 65 件に及ぶと分析している<sup>9</sup>。

本章では、先ず、ウィーン条約改正議定書及び補完基金条約の概要を述べた後、検討課題のうち特に詳細な検討が必要とされる三つの課題について論じる。

### 5.1 両条約の概要

#### (1) ウィーン条約改正議定書

先述のように、元のウィーン条約は、全世界・全地域を適用対象とする原子力損害賠償国際枠組みの鼎立を企図して、1963年5月にIAEAを中心として採択され、77年11月に発効した。ウィーン条約は、同条約に先立ち成立したパリ条約(1960年7月採択、68年4月発効)から大きな影響を受けており、パリ条約とほぼ同様に、①原子力事業者(施設運転者)の無過失責任及び責任集中、②賠償責任限度額の設定(有限責任)、③賠償責任限度額までの損害賠償措置(責任保険

等)の強制、④単一の裁判管轄権と準拠法の明示、を規定している<sup>10</sup>。

ところが、ウィーン条約は、事業者(施設運転者)に課せられる責任限度額の最低ラインがわずか 500 万米ドル<sup>11</sup>にすぎず(賠償措置等によって支払いが保証される額の最低ラインも同額)、被害者救済の実効性確保にあまりにも非力であったことや、無限責任制度採用国に対する損害賠償措置に関する配慮規定が設けられていなかったこと<sup>12</sup>等から、米国、ヨーロッパ諸国や無限責任制度を採用する我が国等の条約加盟へのインセンティブが大きく損なわれ、国際的に普遍性のある条約にはなり得なかった。また、86年に発生したチェルノブイリ事故は、被害者救済のための資金的裏づけのある原子力損害賠償国際枠組みの必要性をあらためて国際社会に示すこととなった。

これを背景に、1989年からIAEAにおいてウィーン条約改正のための検討が開始され、97年までの間の計17回に及ぶ「原子力損害賠償に関する常任委員会」での検討を経て、97年9月12日にウィーン条約改正議定書が採択された。同改正議定書は、アルゼンチン、ラトビア、モロッコ、ルーマニア、ベルラーシの批准をもって2003年10月14日に発効した<sup>13</sup>。

同改正議定書は、原子力損害賠償国際枠組みとして機能しうるように、とりわけ被害者救済の実効性確保の向上を企図した改正が実施されており、その主要なものを列挙すると以下のとおりで

<sup>10</sup> 下山(1976)486-487頁の整理・分類に拠った。

<sup>11</sup> この500万米ドルは、為替市場において日々変動する通貨価値をあらわすものではなく、1963年4月29日の金に対する米ドルの価値、すなわち純金1トロイ・オンスあたり35米ドルに等しい額から導きだされる額である(第5条第3項)。

<sup>12</sup> 前出注7参照のこと。

<sup>13</sup> ウィーン条約改正議定書は、5カ国の批准書の寄託後3ヶ月で発効する(同議定書パラ2)とされている。なお、改正議定書の採択・発効によって、旧ウィーン条約は破棄あるいは無効とされるのではなく、旧条約もまた改正議定書と並存して有効な条約として存続する。

<sup>9</sup> これら65の論点に関する詳細については、田邊(2002)78-94頁を参照のこと。



ある<sup>14</sup>。

① 救済対象となる原子力損害の範囲の具体化

改正議定書は、管轄裁判所が決めることができる原子力損害の範囲(定義)を、経済的損失(第1条第1項(k)(iii))、環境回復費用(同(k)(iv))、環境損害に係る逸失利益(同(k)(v))、防止措置費用(同(k)(vi))、環境損害以外の経済的損失であって管轄裁判所の民事責任一般法において認められるもの(同(k)(vii))という形で具体化した。

② 免責事由の見直し

改正議定書は、旧条約において事業者(施設運転者)の免責事由とされていた「異常に巨大な天災地変」(grave natural disaster of an exceptional character)(旧条約第4条第3項(b))を免責事由から外した<sup>15</sup>。

③ 原子力事業者(施設運転者)の最低責任限度額の引き上げと支払いの保証

改正議定書は、事業者(施設運転者)の責任限度額を旧条約の500万米ドル以上から、(a)3億SDR(約487億円)以上(第5条第1項(a))、あるいは(b)1億5,000万SDR(約244億円)以上(同項(b))に引き上げた。なお、(b)に基づいて限度額を設定できるのは、当該限度額と3億SDRとの差額分の賠償の支払いが公的資金によって担保される場合に限定される(第5条第1項(b)但書)。なお、先述のように、経済的水準が相対的に低い国の加盟に対する配慮から、議定書発効日から最長15年間についてはその期間内に生じた原子力事故に関して1億SDR(約162億円)以上の責任限度額を設定できる(第5条第1項(c))。

改正議定書では、上配慮規定に拠る場合を除き、いかなる責任限度額が設定される場合であっても、最低3億SDR(上配慮規定に拠る場合には

1億SDR)までの賠償の支払いが賠償措置や公的資金によって制度上担保される仕組みになっている。すなわち、施設国は、リスクが少ないと考える原子力利用行為について500万SDRを下限とする責任限度額(少額責任限度額)を設定できる(第5条第2項)が、この場合であっても、原則3億SDR以上に設定される通常の責任限度額までの賠償支払いを公的資金によって保証することが要求される(第5条第2項但書)。

④ 無限責任制度採用国に対する配慮規定の創設

改正議定書によって、原子力事業者(施設運転者)の損害賠償責任について無限責任制度を採用する国は、(a)事業者(運転者)の損害賠償措置額を3億SDR以上の任意の額に制限できるとともに、(b)賠償請求額がこれを上回る場合には、同措置額までその支払いを確保すれば良いこととなった(第7条第1項(a)後半部分)<sup>16</sup>。すなわち、我が国のような無限責任制度採用国は、条約に加盟する第三国からの賠償請求に対しては、3億SDR以上の国内で定められる賠償措置額までの支払いを保証すれば良い。

なお、無限責任採用国は、原子力施設、そこで利用される核物質の性質、そこから生じ得る事故の予想される結果等を考慮して、500万SDRを下限とする、より少額の損害賠償措置額(少額損害賠償措置額)を設定することができる。しかし、この少額損害賠償措置額が事業者(運転者)に対して提起された損害賠償額に満たない場合には、当該施設国は、必要とされる資金の提供により、3億SDR以上の国内で定められる賠償措置額(先述)までその請求に対する支払いを保証しなければならない(第7条第1項(b))とされている。

なお、これと同様の規定が、補完基金条約においても見られる(補完基金条約附属書第5条)。

<sup>14</sup> なお、詳細については、田邊(2002)54-69頁を参照のこと。

<sup>15</sup> 「原子力損害賠償に関する常任委員会」における改正作業では、我が国代表が天災地変による損害を任意の免責事由として残すべきことを主張したが、何が「異常な性質の巨大な天災地変」に該当するかについての判断が恣意的になる等の理由により受け入れられなかった。

<sup>16</sup> この規定は、無限責任制度を採用する我が国が提案し、同じく無限責任制度を採用するドイツがこれに賛同し、成立したものである。

(2) 補完基金条約

補完基金条約は、先のウィーン条約改正議定書とともに「原子力損害賠償に関する常任委員会」での検討を経て、97年9月12日に採択された。

補完基金条約は、「ウィーン条約、パリ条約及びこれらの条約における諸原則と矛盾しない各国国内原子力損害賠償法」によって提供される被害者救済のための措置を「原子力損害賠償の額を増やすという観点から補完及び強化するために、世界規模の原子力損害賠償枠組みを構築する」ことを目的としており(条約前文に拠る)、ウィーン条約加盟国のみならず、パリ条約加盟国やこれらの条約に加盟しない国の加盟をも念頭において策定されている。なお、補完基金条約は、原子力設備容量合計で40万ユニット(=熱出力4億kW)となる5カ国の加盟で発効するものとされている(第20条)が、現時点(2004年1月)では、アルゼンチン、モロッコ及びブルーマニアが批准するのみで、未だ発効には至っていない。

以下、補完基金条約の概要について述べる。

① 基金制度の概要

補完基金条約の要は、原子力事故が発生した場合に、各締約国によって拠出される「公的基金」(public funds)(補完基金)の創設及び配分である。

この公的基金(補完基金)は、あくまでも各締約国の国内的措置による賠償支払いで対処しきれなかった損害分について利用される。すなわち、各国の賠償措置によって用意された賠償資金が“利用し尽くされて”からその利用が可能となる(第3条第2項、第10条第3項)。

そして、条約は締約国に対して、3億SDRを超える額の賠償の支払い(賠償措置)の保証を要求している(第3項第1項(a)(i))。換言すれば、補完

表3 「原子力損害」の定義内容の対比

原子力損害賠償法第2条第2項	改正ウィーン条約第1条第1項(k) 補完基金条約第1条(f)
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用」又は</li> <li>● 「核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用(これらの摂取し、または吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。)」により生じた損害であって、損害賠償責任を負う原子力事業者が受けた損害ではないもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「死亡又は身体の傷害」及び</li> <li>● 「財産の損失又は損害」並びに「管轄裁判所の法律が決する限りにおいて」</li> <li>● 「原子力損害に起因する経済損失」</li> <li>● 「環境損害の回復措置費用」</li> <li>● 「環境損害に起因する経済損失」</li> <li>● 「防止措置費用」</li> </ul>

基金条約に加盟して、賠償支払いに際し公的基金(補完基金)を利用するためには、各国は、国内で最低3億SDRの賠償資金を確保することがその要件となる。もともと、比較的経済水準の低い国への配慮(例外)規定として、補完基金条約は「条約署名開放日から、最長10年間は、その期間内に発生した原子力事故に関して少なくとも1億5,000万SDRの暫定額を設定することができる」(第3条第1項(a)(ii))としており、条約加盟への要件を緩和している。

なお、本条約の下で創設される公的基金(補完基金)は、平常時から国際機関の下で用意されるのではなく、事故を起こした原子力施設を擁する国で支払いが保証される資金を当該原子力損害が超える、あるいは超えるおそれがある、とされたときに、各締約国が一定の分担ルールに従い拠出して組成される(第6条、第7条)。

② 各国による基金の負担割当

原則として、各締約国における負担金は、以下の合計(A+B)によって定まる(第4条第1項(a))<sup>17</sup>。なお、Aは原子炉を有する締約国のみが負担し、Bは全締約国が負担する。

$$A = \text{当該締約国の原子力設備容量(MW)} \times 300\text{SDR}$$

$$B = \text{全締約国の原子力設備容量(MW)} \times 300\text{SDR} \times 10\% \times (\text{当該締約国の国連分担金負担率} \div \text{全締約国の国連分担金負担率の合計})$$

<sup>17</sup> 但し、この負担金の算出方法には幾つかの例外が設けられている(第4条第1項(b)、同項(c))。詳細については、田邊(2003)73頁を参照のこと。

IAEA 事務局の試算によると、補完基金条約の下で各国から拠出される負担金の合計額、すなわち補完基金の総額は、約3億4,400万SDR(約558億円)に達すると見込まれる。そして、我が国が仮に同条約に加盟した場合には、事故の際に約3,900万SDR(約63億円)の負担金の拠出が求められることになる。

### ③ 基金の配分方法

公的基金(補完基金)は、(a)うち50%が、施設国内<sup>18</sup>及び施設国外(締約国)における原子力損害賠償請求に対する賠償のために配分され(第11条第1項(a))、(b)残りの50%が、非締約国の原子力損害賠償請求に対する賠償のために配分される(同項(b))。

## 5.2 我が国法制度における課題

### (1) 原子力損害の定義

先述のように、ウィーン条約改正議定書は、「原子力損害」の定義をある程度具体的に列挙する形で、救済対象となる原子力損害の範囲を具体化している(改正議定書第1条第1項(k))。また、補完基金条約における「原子力損害」の定義もこれと全く同様である(補完基金条約第1条(f))。ところが、我が国原賠法における定義規定は、原子力損害の具体的内容・範囲を明示するような規定振りには必ずしもなっていない(原賠法第2条第2項)。両者の規定内容を対比すると表3のとおりとなる。

このことから、我が国がこれらの条約に加盟する際には、原賠法第2条第2項の定義規定をこれらの条約と同様に「原子力損害」の内容・範囲を具体化するような規定振りに改めるべきかどうか、が問題となる。

ここで法的に問題となる点は、条約が明記している、「環境損害の回復措置費用」、「環境損害に起因する経済的損失」、「防止措置費用」を現行原賠法の規定が法解釈によって捕捉し得るかどう

か、についてである<sup>19</sup>。もしも、現行規定の解釈によって捕捉し得ない場合には、条約の規定振りにあわせる形での法改正が必要とされる。

そもそも、我が国の原賠法は民法不法行為法(民法第709条以下)の特別法という位置づけであり、その具体的な法解釈を一般法である民法不法行為法の法解釈に委ねている。したがって、原賠法第2条第2項の定義規定によって明記されない、「環境損害の回復措置費用」、「環境損害に起因する経済的損失」、「防止措置費用」であっても、それが同規定に言う「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用」又は「核燃料物質等の放射線の作用」若しくは「毒性的作用」との間に「相当因果関係」(民法第709条の法解釈における判例・通説)<sup>20</sup>にあると解釈されるならば、「原子力損

<sup>19</sup> ウィーン条約改正議定書における「原子力損害」の定義規定が明記し、我が国原賠法の定義が明記しない「原子力損害に起因する経済的損失」(ウィーン条約改正議定書第1条第1項(k)(iii))に関しては、我が国法においては、当然に認められるものと解される。なぜならば、我が国における不法行為法は、コモン・ロー諸国における伝統的な不法行為法理論とは系譜を異にしており、不法行為事実に伴う純粋経済損失(pure economic loss)を法解釈上当然に損害賠償の対象として認めているからである。ウィーン条約改正議定書第1条第1項(k)(iii)が「原子力損害に起因する経済的損失」をわざわざ「原子力損害」のカテゴリーとして明示した理由は、コモン・ロー諸国等、伝統的な不法行為法理論において、純粋経済損失が損害賠償の対象とならない国に対して、これら損失に対する救済に途を開くためである、と理解することが可能である。

<sup>20</sup> 民法第709条は、故意又は過失に「因リテ」他人の権利を侵害した者は、之に「因リテ」生じた損害を賠償しなければならない旨を規定しており、損害賠償の条件として、加害行為と損害との間に因果関係がなければならない、とされている。しかし、加害行為から生じたと考えられるすべての損害(逆に言えば、加害行為がなければ生じなかったであろうすべての損害)を加害者の賠償の対象とするならば、損害は意外なところまで波及することもあり、加害者にとってあまりにも酷である。そこで、賠償すべき損害の範囲をある程度制限する必要性が生じる。通説・判例は、その制限の方法として、民法第709条において賠償すべき損害の範囲は、加害行為と「相当因果関係」にある損害に限定されるべきであるとし、具体的には債務不履行時の損害賠償の範囲を規定する民法第416条が相当因果関係を規定しているものとして、第416条の規定する損害の範囲で賠償がなされるべきである、とした。すなわち、通説・判例＝相当因果関係説は、不法行為法の下で賠償対象となる損害の範囲を、①「通常生スヘキ損害」(「通常損害」)(民法第416条第1項)及び②「特別ノ事情ニ因リテ生シタル損害」については「当事者カ其事情ヲ予見シ又ハ予見スルコトヲ得ヘカリ

<sup>18</sup> 第10条第3項の規定により、当該施設国内の措置によって保証され得なかった損害分に限定されると解される。

害」として認められ、我が国の原子力損害賠償制度の下でも賠償の対象となる。

この点に関して、我が国不法行為法における判例・通説では、実際に発生した損害と加害行為との間に「相当因果関係」があるかどうか—すなわち、当該損害が①通常生ずべき損害であるかどうか、あるいは②特別な事情による損害の場合には予見可能な損害であるかどうか—は、個別具体的に案件毎に判断されることとなる。したがって、我が国の制度の下では、条約が「原子力損害」として定義する、「環境損害の回復措置費用」、「環境損害に起因する経済的損失」及び「防止措置費用」は、法文上(原賠法上)明記されていないという理由で「原子力損害」から排除されるのではなく、各案件毎にそれが相当因果関係内にあるか否かを判断されることを通じて、個別具体的に「原子力損害」として是認されることとなる。

したがって、条約が「原子力損害」として列挙する内容を、原賠法における定義規定(第2条第2項)に明記しなくとも、法解釈、すなわち相当因果関係論によって、我が国法の「原子力損害」として含めることは十分可能であり、その意味において我が国が原賠法の定義規定を見直すことなくこれらの条約に加盟することは、少なくとも法解釈学的には可能である。

しかしながら、我が国の原子力損害賠償制度において、「原子力損害」の定義規定をより明確化・具体化することは次のような意義を有している。

第一に、条約締約国間での法律の適用関係を可能な限り統一化し、締約国間の被害者救済の公平性を確保する、という意味を内外に明確に示すことに繋がる。

第二に、損害内容を明確にすることは、裁判所

や行政主体の法の適用・運用に簡明な基準を与え、裁判や賠償実務における確実かつ円滑・迅速な被害者救済に大きく寄与する<sup>21</sup>。

第三に、損害内容の具体化は、損害内容に応じた賠償優先順位の策定等、原子力事業者の賠償措置及び賠償資力の有限性という現実を見据えた制度設計のあり方に資することとなる。我が国では、これまで無限責任制度の採用を根拠に、損害内容を必ずしも具体化せず、その賠償優先順位を設定してこなかった<sup>22</sup>が、事業者の責任が法律上無限であることと、被害者が実際に無限の賠償額を得られることは現実社会では全くの別問題であるから、損害内容の具体化及び賠償優先順位の設定は実際問題として不可避であると考える。

したがって、条約の規定振りにあわせて、我が国原賠法の定義規定を改正し、「原子力損害」の内容・範囲を具体化することには、それ自体、大きな意義があると考えられる。

もともと、原賠法における定義規定の具体化によって、幾つかの懸念される問題点もある。先ず第一に挙げられるべき点は、定義の具体化によって、かえって現行法よりも「原子力損害」の範囲を狭めてしまい、被害者救済を害してしまわないか、という点である。また、改正議定書第1条第1項(n)及び補完基金条約第1条(h)は、実際には原子力損害が生じなかった場合であっても、原子力

<sup>21</sup> JCO 臨界事故(平成11年9月)の際の補償では、科学技術庁(当時)の下に、法学者及び実務家から成る「原子力損害調査研究会」(会長: 下山俊次科学技術庁参与)が組織され、同研究会は、翌3月に、本事案における各損害項目に関し具体的な賠償認定の考え方を示した「原子力損害調査研究報告書」を公表した。ここで示された事項は当事者間の補償交渉を拘束する規則ではなく、あくまでも国の審議会が示した一方針にすぎないという法的位置づけであったが、実際の補償交渉の円滑化に大きな役割を演じた(詳細については、田邊(2003a)を参照のこと)。

<sup>22</sup> これは、我が国の無限責任制度の下では、被害者に発生した損害はそれが相当因果関係内にある限りにおいて、法的に無限に賠償されることが補償されているのだから、あえて損害賠償の範囲について規定を設けたり、賠償優先順位を設定したりする必要はない、という立論に基づいている。

シ」(同条第2項)もの(予見可能な損害)、としたのである。なお、不法行為法における因果関係と損害賠償の範囲を巡る判例・諸学説の詳細については、森島(1987)第9章(273頁以下)を参照のこと。

損害を引き起こす重大かつ明白なおそれがある出来事について執られた合理的な措置であり、それが法律により規定される権限ある者によって承認されたものである場合には、その「防止措置費用」を「原子力損害」として是認しているが、これは現行原賠法の規定する「原子力損害」の相当因果関係に含まれるものとは言い難い。我が国の条約加盟によって、これが仮に「原子力損害」とされるようになるならば、原子力事業者に不合理な負担を与えることに繋がる。

よって、こうした問題点を克服しつつ、「原子力損害」の内容・範囲を具体化することによる意義を具現化するために、どのような形で法的措置を講じていくべきであるか、が今後の検討課題となる。そして、現実問題として法改正が難しい、ということであれば、規制主体が原賠法第2条第2項の「原子力損害」の定義に関して何らかの指針を予め用意しておくことも有益であると考え。

## (2) 免責事由における「異常に巨大な天災地変」の取り扱い

先述のように、改正議定書は、「異常に巨大な天災地変」を原子力事業者(施設運転者)の免責事由から削除している(第4条第3項)。一方、補完基金条約は、それを免責事由のまま残している(同条約附属議定書第3条第5条(b))。このため、原賠法第3条第1項但書の下で「異常に巨大な天災地変」による原子力損害を免責事由とする我が国が改正議定書に加盟する場合には、これに関し、何らかの調整を図る必要がある。

この点に関する第一の考え方は、「異常に巨大な天災地変」を免責事由から削除し、それ以外の別段の措置を講じない、とする方法である。しかし、この方法は、現行規定に比べて原子力事業者に著しい負担と不確実性を与える(「異常に巨大な天災地変」時にも無限責任を負う)他、賠償措置額を超える損害分についての賠償支払いの保証が必ずしも担保されない<sup>23</sup>ため、被

<sup>23</sup> 仮に我が国で「異常に巨大な天災地変」を事業者の免責事由から削除(原賠法第3条第1項但書の改正を実施)した場合、そのときの損害賠償措置の具備は、「異常に巨大な天災地

害者救済の実効性を損ねる可能性がある。

第二は、「異常に巨大な天災地変」を免責事由から削除するが、賠償措置額を超える損害分が発生した場合には、常に国による「援助」(原賠法第16条)が行われるようにする、という方法である。具体的には、「賠償措置額までの原子力損害賠償補償契約による確実な支払い<sup>24</sup>+賠償措置額を超える分に関する義務的な援助」によって対応する、という方法である。

しかし、この方法は、原子力事業者の賠償責任は自らの損害賠償措置によってのみその履行が担保される、という現行制度の基本原則と抵触する可能性がある。また、この方法に拠った場合、原子力損害賠償補償契約の補償料が値上げされる可能性も高い<sup>25</sup>。

したがって、改正ウィーン条約に加盟する場合には、地震国という我が国の地域的特殊性から、当該規定を留保する形での批准が望ましいと考える。もしも、これが認められない場合には、係る原子力損害を免責事由とする補完基金条約のみの批准を先行させるべきであろう。

## (3) 少額賠償措置の取り扱い

変」に起因する原子力損害は民間保険市場を基盤とする原子力損害賠償責任保険契約(原賠法第8条)ではカバーできないと通常は考えられるので、政府との間の原子力損害賠償補償契約(原賠法第10条)によって具備されることが想定される。こうした場合には、少なくとも損害賠償措置額(現行制度では原則600億円)までの賠償支払いは保証されることとなる。しかし、それを超える損害部分については、無限責任を有する原子力事業者が損害賠償の責任を負うこととなる。これについては、国の「援助」(原賠法第16条)が期待できるため、実際には問題とならないという反論もあり得るが、この「援助」は必要に応じて(同条第1項)かつ国会の議決の範囲内において(同条第2項)行うことができるものであり、国に課せられた義務ではない。したがって、実際問題として、「異常に巨大な天災地変」による原子力損害については国の「援助」が期待できるとしても、損害賠償措置額を超える部分についての被害者救済が法制度上保証されるわけではない。

<sup>24</sup> 前出注23を参照のこと。

<sup>25</sup> もっとも、原子力損害賠償補償契約における補償料を規定する、補償契約法第6条は、補償料の決定に際して国は「補償契約金額に補償損失の発生の見込み、補償契約に関する国の事務取扱費等(傍線筆者)を勘案」する、と定めていることから、国が政策的な配慮から、補償料の額を維持することは条文解釈上十分可能である。

我が国の原子力損害賠償制度は、損害賠償措置額につき「政令で定める原子炉の運転等については、600億円以内で政令で定める金額とする」(原賠法第7条第1項)ことができる、と規定し、標準的な規模に達しない原子炉の運転等に関しては、600億円に満たない損害賠償措置(少額損害賠償措置)を講じることができることを制度上保証している。例えば、「熱出力が百キロワット以下の原子炉の運転」や「加工」(低濃縮ウラン)等については20億円の賠償措置額が設定されている等、利用原子力施設の内容や規模等に応じて、20億～600億円までの額が設定されている(原賠法施行令第2条)。

改正議定書及び補完基金条約の下では、先述のように、我が国のような無限責任制度採用国が少額損害賠償措置制度(500万SDR=約8億円を下回ってはならない)を導入する場合には、国内で設定される通常の損害賠償措置額(3億SDR=約487億円を下回ってはならない)までの支払いを必要な資金を提供することによって保証しなければならないとされている(改正議定書第7条第1項(b)、補完基金条約附属書第5条第1項(b))。ところが、我が国制度では、損害賠償措置額を超える損害が発生した場合の、その超過分に対する賠償は、制度的にその支払いが保証されたものとは必ずしもなっていない。なぜならば、損害発生と、賠償措置額を超える損害が発生した場合における国の「援助」の実行との間には、政府裁量及び国会議決による制約が存在しているからである(原賠法第16条)<sup>26</sup>。

<sup>26</sup> 我が国の原子力損害賠償制度の下では、賠償措置額(通常の600億円の損害賠償措置額であるか、少額賠償措置額であるかを問わない)を超える賠償責任が原子力事業者に生じた場合には、政府は、原賠法の「目的を達成するため必要があると認めるときは」(第16条第1項)、「国会の議決により政府に属された権限の範囲内において」(同条第2項)、当該原子

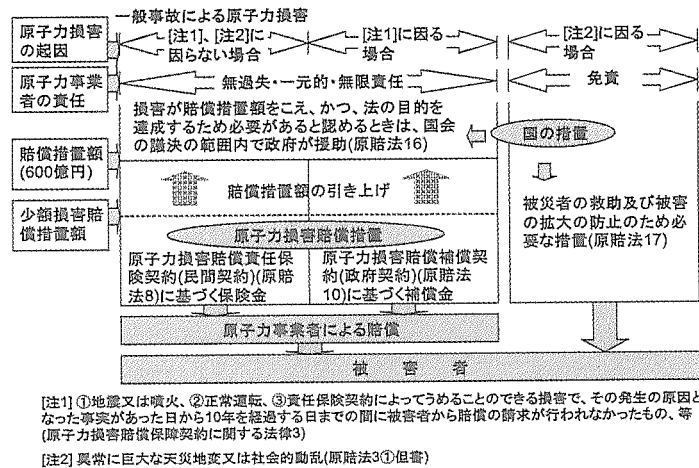


図1 少額賠償措置の廃止

したがって、我が国がこれらの条約に加盟するには、改正議定書第7条第1項(b)及び補完基金条約附属書第5条第1項(b)の要件を満たすよう、少額賠償措置制度に関して何らかの法的対策を講じる必要がある。

この点に関する第一の法的対応策は、現行の少額損害賠償措置制度を維持したまま、原賠法第16条を改正することにより、少額賠償措置額を超える賠償責任が原子力事業者に発生した場合には、常に政府が600億円までは「援助」しなければならない、とする(600億円までは国の「援助」を無条件発動すること)である。

しかしながら、本対応策は、原子力事業者の賠償責任は自らの損害賠償措置によってのみその履行が担保される、という現行制度の基本原則と抵触する可能性がある。すなわち、我が国における現行原子力損害賠償制度は、原子力事業者の損害賠償責任の履行の確保を、政府の特定額までの資金供与(肩代わり)によって実現する、という考え方を許容しておらず、600億円までの賠償支払いを国の義務的な資金提供(「援助」)によって保証する、とする本対応策は、我が国の現行制度とは相容れない<sup>27</sup>。

力事業者に対し、「賠償に必要な援助を行うものとする」(同条第1項)とされている。

<sup>27</sup> このことは、現行制度が損害賠償措置額を超える部分についての賠償支払いの確保を原子力事業者自らに負わせ、

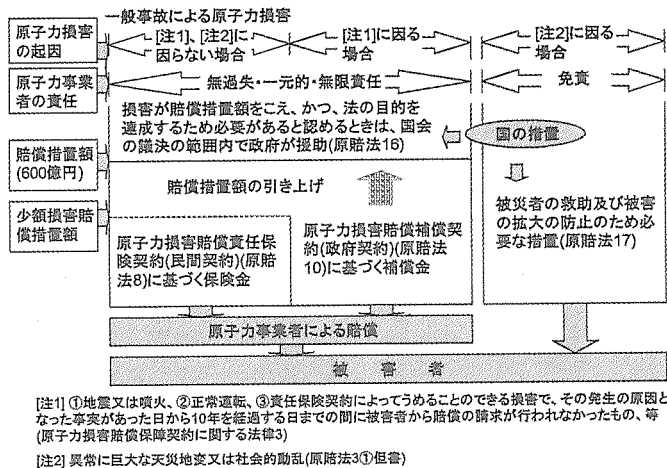


図2 少額賠償措置制度を廃止し、増額分は補償契約でカバー

したがって、我が国が条約に加盟する場合には、現行の少額損害賠償措置制度をそのままの形で維持することは困難であると考えられる。

しかしながら、少額賠償措置制度を廃止し、現行スキームのまま通常の損害賠償措置の額(現行では 600 億円)まで引き上げる、すなわち、原子力損害賠償責任保険契約(民間契約)に基づく保険金及び原子力損害賠償補償契約(政府契約)に基づく補償金の額をそのまま同額まで引き上げる、という方法(図 1 参照)では、責任保険契約の保険料及び補償契約の補償料の引き上げという形で、事業者に対して追加的な経済負担を強いることに繋がる。殊に、現在少額賠償措置制度の適用対象となっている原子力事業者の中には、比較的事業規模の小さい事業者も多く含まれていること等を勘案するならば、こうした追加的負担は、これらの事業者にとって大きな負担となることが予想される<sup>28</sup>。

そこで、こうした問題点を回避する法的対応策として考えられるのが、少額賠償措置の廃止に伴う賠償措置額の増額分はもっぱら政府契約で

「必要があると認めるとき」(原賠法第 16 条第 1 項)国会の議決の範囲内で(同条第 2 項)、それに対して国の「援助」が実施される、という法的構成をとっていることから理解される。

<sup>28</sup> 例えば、賠償措置額が 20 億円の場合の原子力損害賠償補償契約の補償料は、年間 100 万円であるが、措置額が 600 億円に引き上げられた場合には現行レートでは補償料は年間 3,000 万円になる。

ある原子力損害賠償補償契約によって措置し、その補償料を政府の政策的な配慮から、低く設定する、という方策である(図 2 参照)。

これは、政府が、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組み構築のためには我が国が率先して条約に加盟することが国策的見地から必要であり、そのための国内制度整備に係るコストは自らが率先して負担する、という態度を明確に示すことにより、少額賠償措置の適用対象とされる事業者の条約加盟(少額賠償措置制度廃止)への理解を得ることに繋がる。

また、本対応策に類似する制度として、我が国の原子力船が外国の水域に立ち入る場合であって、我が国の損害賠償措置額が外国政府と合意した責任限度額に達しないときにとられる、上乘せの補償契約の例がある(補償契約法第 3 条第 4 号)<sup>29</sup>。

## 6. まとめ—我が国の条約加盟に向けての対応戦略について

本稿で明らかにされたとおり、我が国がウィーン条約改正議定書及び(又は)補完基金条約に加盟する場合には、国内制度の見直しを避けて通ることはできない。本研究では、特に重要とされる三つの課題につき検討を加え、制度的対応策として望ましい選択肢を提示したが、これらはいずれも既存の法制度に軌道修正を求めるもの

<sup>29</sup> 我が国の原子力船が外国の水域に立ち入る場合には、当該立ち入り先外国政府との間と合意した額(責任限度額)まで、我が国の原子力船は損害賠償措置を講じなければならない(原賠法第 7 条の 2 第 1 項)とされるが、この額が我が国において賠償措置額として設定する 600 億円を上回る可能性もある。このとき、補償契約法第 3 条第 4 条は、当該合意額のうち、原賠法第 7 条第 1 項の損害賠償措置(600 億円の賠償措置額)及びその他の原子力損害を賠償するための措置によってカバーできない損害分については、補償契約の対象とし得ることを規定した(科学技術庁(1995)143-144 頁)。

であり、国内の各利害関係者すべての合意を得られる保証はない。

特に、「異常に巨大な天災地変」による原子力損害を原子力事業者の免責事由から削除した場合の法的対応策、及び少額賠償措置制度を廃止した場合の法的対応策(資金的手当ての方法)については、係るコスト(主として損害賠償措置の具備に係る費用)を原子力事業者と政府のどちらが負担するか、を巡り、深刻な利害対立が生じる可能性がある。本稿では、我が国の条約加盟は国策であるのだから、それを推進するために政府は国内制度整備に係るコストを負担すべきである、という提案をしているが、これに対しては我が国の厳しい財政事情に鑑み、事業者も応分の負担(貢献)をすべきである、という批判も当然なげかけられよう。

しかしながら、こうした「内向き」の(国内的な)利害対立が激化することによって、我が国の条約加盟が「流産」し、結果としてアジア地域における原子力損害賠償国際枠組みが構築されないことになるならば、我が国にとって失うものは余りにも大きい。繰り返しになるが、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの不在は、アジア地域に対する原子力プロジェクトの投資・支援を阻害し、我が国を含む世界の原子力産業の発展とアジア地域における原子力安全の向上を、中長期的には大きく損ねることに繋がる。したがって、我が国が、国内の利害対立によって条約加盟を見送ることは避けるべきである。

このように考えるならば、厳しい賠償水準を規定するウィーン条約改正議定書への加盟を要件とはしておらず(それに相当する国内原子力損害賠償制度が具備されてさえいれば良い)、「異常に巨大な天災地変」による原子力損害を事業者の免責事由として認めている、補完基金条約のみを先行して締結する、という方策も、現実的な条約加盟の選択肢として検討されて良い。

また、米国は国内法(各州法における不法行為法)との法的整合性維持の観点から、ウィーン条約改正議定書を締結することが不可能であると見込まれているが、補完基金条約に関しては加盟を妨げる法的阻害要因が無い。こうした背景から、米国においては、補完基金条約の批准のための承認を求めて2002年11月に大統領が連邦議会上院に条約を送付する等、補完基金加盟に向けた動きが進展しつつある。米国が補完基金条約に加盟すれば、先述の補完基金条約の発効要件(原子力設備容量合計で40万ユニット(=熱出力4億kW)となる5カ国の加盟)が満たされることとなる。このようなシナリオを描ければ、我が国が米国とともに補完基金条約の下でアジアにおける原子力損害賠償国際枠組みを漸次構築していくことも十分可能であると考えられる。

もっとも、我が国が補完基金条約にのみ加盟する場合であっても、前章で検討した法的課題に加えて、事故時に拠出が求められる約3,900万SDR(約63億円)の国内負担のあり方や基金利用時の賠償配分のあり方等、解決すべき課題は多い。我が国は、アジア地域における原子力損害賠償国際枠組みの構築を見据えた上で、原子力事業者等、国内のステークホルダーの積極的な協力を得られるような国内法制度環境の整備を積極的に行うべきであろう。

#### 【参考引用文献】

- [1] 科学技術庁原子力局監修(1995)、『原子力損害賠償制度』、通商産業研究社
- [2] 原子力損害調査研究会(2000)、「(株)ジェー・シー・オー当会事業所核燃料加工施設臨界事故に係る原子力損害調査研究報告書」
- [3] 原子力損害賠償制度検討会(2002)、「原子力損害賠償制度検討会報告書(平成14年3月)」
- [4] 澤木敬郎(1986)、『新版国際私法入門』、有斐閣
- [5] 下山俊次(1976)、「原子力」、山本草二・塩野宏・奥平康弘・下山俊二『未来社会と法』所収、筑



摩書房現代法学全集 54

- [6] 田邊朋行(1996)、「原子力損害に関するウィーン条約改正について」、電力経済研究第 37 号
- [7] 田邊朋行・神田啓治(2001)、「JCO 臨界事故にみる法的課題」、環境法政策学会誌第 4 号『化学物質・土壌汚染と法政策 — 環境リスク評価とコミュニケーション —』所収、商事法務研究会
- [8] 田邊朋行(2002)、「アジア地域における原子力損害賠償枠組みの必要性と我が国制度が直面する課題」電力中央研究所研究報告
- [9] 田邊朋行(2003a)、「JCO 臨界事故の損害賠償(補償)処理の実際に見る自治体の役割と課題」電力中央研究所報告
- [10] 田邊朋行(2003b)、「原子力損害賠償条約加盟を巡って—アジア地域に原子力損害賠償枠組みを—」、原子力 eye Vol.50 No.1
- [11] 森島昭夫(1987)、『不法行為法講義』、有斐閣
- [12] ElBaradei, Mohamed et al.(1995) “International Law and Nuclear Energy: Overview of the Legal Framework,” *IAEA Bulletin* 37 vol.3 pp.16-25.
- [13] NEA/OECD(1990) *Nuclear Legislation : Third Party Liability*, Nuclear Energy Agency OECD, Paris
- [14] NEA/OECD(1994) *Liability and Compensation for Nuclear Damage : An International Overview*, Nuclear Energy Agency OECD, Paris
- [15] NEA/OECD(1996) *Future Financial Liabilities of Nuclear Activities*, Nuclear Energy Agency OECD, Paris

田邊 朋行 (たなべ ともゆき)

電力中央研究所 社会経済研究所