

# 原子力損害に対する民事責任の履行に関する法政策学的分析・下

—米国原子力損害賠償法（P.A法）改正に関する報告書を中心として

## 目次

- 一 はじめに
- 二 米国P.A法にもとづく原子力民事損害賠償制度
- 三 原子力発電所の安全性に関する評価  
(以上、72巻2号)
- 四 原子力法に内在する問題点の検討
- 五 P.A法改正勧告の内容と問題点
- 六 日本における原賠法の改正と原子力事故
- 七 おわりに

## 四 原子力法に内在する問題点の検討

NRCは一七〇条p項に規定された事項以外に、P.A法改正審議において問題となるであろう論点についても検討を行っている。本章では、従来P.A法上の解釈について法律上問題となつた事項、訴訟上問題となつた論点、そして大統領委員会報告書で示された提言をあわせて検討していく。

- 1 TMI原発事故訴訟  
(1) 和解による解決

米国原子力開発に決定的な負の影響をもたらした一九七九年のTMI二号機事故<sup>(1)</sup>からすでに二〇年が経過した。現在までにTMI事故関連で米国原子力保険ブルが支払った保険金は約七〇〇〇万ドルに達しており、同ブルの累計支払額一・五億ドルの半分近くを占めている。その内訳は損害賠償金としての支払いが四二〇〇万ドルそして訴訟費用として二八〇〇万ドルの支払いとなっている。

TMI事故においては、人体に影響を与える程度の

有意な大気中への放射性物質の放出はなかつたとされていた。しかし事故直後から、TMI周辺住民や企業等は、被告原子力事業者(General Public Utilities Corp.: G.P.U.)に対し、身体傷害や財物損壊等を理由とする損害賠償請求訴訟をベンシルヴェニア州裁判所や連邦裁判所に提起したが、これらの訴訟はハリ

スバーグ連邦地裁にクラス訴訟として併合された。その後、一九八一年九月はじめ、クラス訴訟における和解が成立した。原子力保険ブルは、和解条項に従い、TMI二号機周辺二十五マイル以内の個人および企業に対する経済的損害として裁判所が管理する支払基

金に二〇〇〇万ドルを拠出するとともに、五マイル以内の居住者を対象とする公衆健康基金の設立のために五〇〇万ドルの支払いを行つてゐる。

さらにその後、一九八五年には身体傷害を被つたと主張する二八二人の周辺住民との個別和解で一四三〇万ドルが支払われた。したがつて原子力保険ブルによる損害賠償金としての支払額はこの二つの和解による支払いが主たるものである。

### (2) TMI事故訴訟の争点

しかし、上記の個別和解直後から二一〇〇人以上の原告が事故時の放射線曝露による身体傷害を理由とする損害賠償請求訴訟を提起していたが、これらの訴訟はその後併合され、一九九三年に一人の代表原告により具体的な因果関係の有無を判断することになり現在に至つてゐる。<sup>(2)</sup>

これらの訴訟における主たる争点は、①原子力事業者が負うべき放射線防護基準、②P.A法上原子力事業者に対する懲罰的損害賠償請求は認められるか、そして③放射線曝露と身体傷害との因果関係の有無、の三

## 卯辰 昇

区控訴裁判所の判決によって裁判所の判断が示されており、③の問題が未解決のまま残されていた。

### (3) 懲罰的損害賠償および放射線防護基準

連邦地裁における一度目のサマリー・ジャッジメントの申立は、上記①原子力事業者が負うべき放射線防護基準と、②PA法上原子力事業者に対する懲罰的損害賠償請求は認められるか、といった問題に関するものであつたが、申立が却下されたため被告が第三巡回区控訴裁判所に中間上訴 (interlocutory appeal) したところ、②の懲罰的損害賠償については、PA法上原子力事業者に対する請求は許されるとの判断が示されていた。

また①の問題に関し、被告は原子力事業者が負うべき放射線防護義務は連邦規則 (10 CFR §20) に定める基準値であり、TMI事故時に原告が被曝した放射線量はこの基準値を下回ることから、訴えは却下されるべきであるとしてサマリー・ジャッジメントの申立を行つたものであつた。争点は原子力事業者の負うべき放射線防護義務のレベルが法定の基準である上記連邦基準あるいはALARA (as low as reasonably achievable) 基準かということであった。

### (4) 放射線被曝と身体傷害との因果関係

第三巡回区控訴裁判所は、原子力事業者の負うべき放射線防護基準は、連邦規則に定める基準値であり、ALARAではないと判示した。そのうえで控訴裁判所は、被告の敷地境界線上の放射線量は、前記連邦基準を上回つていたとして被告の訴えを却下したが、放射線被曝により原告は疾病を被つたことに因果関係が認められるとかに申し審理を尽くすべく連邦地裁に差し戻された。

一九九六年六月、原告の主張する放射線被曝と身体傷害との因果関係の立証が不十分であるとして、被告

GPU社からの陪審による正式審理を回避すべく提出されていたサマリー・ジャッジメントの申立が認められ、原告の訴えが却下された。本件訴訟は被告からの二度目のサマリー・ジャッジメントの申立であつた。本判決後、原告が上訴し一九九八年中には控訴裁判

決が下されると予測されていたが、現在のところ判決は出されていない。

### 2 PA法による責任制限に対する合憲性

PA法により、原子力事業者の責任を一定額で制限することの合憲性をめぐる争いが生じたが、いくつかの訴訟を通じてその合憲性が承認されてきたものと考えられている。

そのもともと著名な事件は、デューケ電力会社対クロライナ環境調査グループ事件<sup>(3)</sup>であり、米国連邦最高裁判所は、全員一致でPA法による責任制限は、合衆国憲法上のデュー・プロセス条項に違反しないと判示した。

本事件は、連邦政府により許可を受けた民間の原子力発電事業者が、その運転中に原子力事故を惹起した場合の損害賠償責任額に連邦議会が制限を加えることが憲法上許されるかどうかをめぐるものであった。事実審は、PA法により制限されることになる損害賠償額では、潜在的な事故による損害を補償するには十分でなく、そのような法律は、公衆の安全と環境保護に対する無関心を助長することになり、憲法上のデュー・プロセス条項に違反するだけではなく、法の平等保護原則にも違反するとしたために、被告デューケ電力会社が上訴したものである。

連邦最高裁判におけるバーガー (Burger) 首席裁判官

による法廷意見は、PA法上の責任額制限は民間事業者に原子力発電炉を建設させ、運転させようとする議会の意図に合理的に関連したものであり、意図的なものでも非合理なものでもなく、また責任限度額として選択された五・六億ドルは合憲であったと述べた。

### 3 訴訟管轄権をめぐる問題

訴訟管轄権については、従来法では異常原子力事故 (ENO) の場合には連邦地方裁判所、その他の原子力事故の場合には州裁判所とされていた。TMI事故はENOと判定されなかつたために、複数の連邦および州裁判所に管轄権があり、これらの訴訟の管轄権をめぐり紛糾を生じた。すなわち米国では、連邦法に対応し連邦裁判所、そして州法に対応し州裁判所が併存しており、そのうえ連邦裁判所が州法に基づいて判決を下すことも珍しくなく、一つの州内でも訴訟管轄権の重複がみられるような複雑な裁判所体系が存在している。したがつてTMI事故訴訟の教訓から、現行法ではENOだけでなくすべての原子力事故に対する訴訟管轄権を連邦地方裁判所とする」ととしている

(一七〇条ニ項(2))。

TMI原子力事故関連訴訟において、原子力事故に関連した公的責任訴訟の連邦管轄権をめぐる問題について、一九九一年連邦第三巡回区控訴裁判所は、議会の立法権限は、合衆国憲法第III編に定める司法部の権限に優越しないと判示した。そのうえで、TMI事故後の改正法による訴訟管轄権の遡及適用は、連邦主義州の権限、適法手続き、および平等保護に関し違憲ではないと判示していた。

### 4 懲罰的損害賠償請求の可否をめぐる争い

(1) シルクウッド事件に関する連邦最高裁判決

P A法において、懲罰的損害賠償責任（以下「懲罰賠償」という）が認められるかどうかに関する争いは、一九八四年のシルクウッド事件判決で、連邦最高裁判が原子力安全関連連邦法は州法に専らしないと判示し、州法に基づく懲罰賠償請求を認容したことから、<sup>(4)</sup> 決着したかにみえた。

しかし本最高裁判決後の一九八八年の法改正において、原子力事故や予防的避難費用をめぐる公的責任請求訴訟において、懲罰賠償請求を禁止する条項が新たに一七〇条 s 項として付け加えられた。ただし本条項は、米国政府が公的責任を代位補償する者に対する懲罰賠償請求を禁止するものであったが、本条項の解釈をめぐる争いが生じた。

すなわち、本条項は、法定の損害賠償措置限度額に到達するような事故がどうかにかかわらず、政府と補償契約を締結している者すべてに及ぶとの主張がある一方、懲罰賠償請求の禁止は、責任保険およびSFPの限度額を超えて、政府予算による支出が行われるような事故に限定されるとの主張の対立がある。

(2) T M I訴訟における裁判所の判断

N R Cとの契約に基づき補償される者への本条項の適用に関しては、上記第三巡回区控訴裁で、懲罰賠償請求の禁止は、連邦政府による懲罰賠償の支払いのみに限定され、責任保険及びSFPには適用されない旨判示された。

そして連邦地裁に与えられた権限は、損害の優先順序付けを行うことにより、P A法上の賠償措置制度における適切な損害額の割当てが可能となり、被害者の不公平感を回避しうる可能性を探るべきとして事件を

差戻した。これにより、懲罰賠償よりも填補損害賠償を優先すべきことが示唆されたとみることができよう。

(3) 大統領委員会報告書

一方、一九九〇年の大統領委員会報告書では、P A法上懲罰賠償が責任保険やSFPのような非政府ファンドに課されるかどうかは不明確であるとしながら、懲罰賠償はP A法による被害救済制度においては補償されるべきでないと勧告している。

また本報告書では、懲罰賠償が除外されないとすれば、一七〇条 o 項に規定するファンド（基金）配分計画において、懲罰賠償には最後の優先権を付与すべきであると勧告している。

控訴裁判決は、原告が懲罰賠償同様、填補損害賠償を得るために、P A法上の賠償措置のよくな有限なファンドに依存せざるをえない場合、制定法上組み込まれた潜在的な不公平さに言及したが、大統領委員会提案のごとく積極的に立法を促し、議会の政策形成機能を奪うような判示は避けたものと考えられる。現行法に基づく懲罰賠償請求の可否に関して、他の巡回区控訴裁が第三巡回区控訴裁の判断を支持するかどうか不明確であり、また、連邦最高裁の判断も未だ示されていない。したがって、今後のP A法改正審議において議会がどのような判断を示すか注目される。

5 破局的原子力損害と補償基金

前記の大統領委員会報告書は、既存の損害賠償措置額を超過することが予測される破局的原子力事故に対する救済スキームの勧告を行っており、今次改正法審議において参照されるべき資料とみられるところから、この勧告の意味するところは大きいとみるべきであ

ろう。

以下に、現行P A法が定める具体的な損害賠償スキームを概説する。破局的原子力事故の際に、有限の賠償ファンド（基金）を前提としたうえで、被害者に対する迅速、完全、公正な補償を行うためのプラグマティックな議論が展開されている。賠償措置額を超過する破局的事故に対する具体的な被害者救済方法について、今後さらに議論が展開されると思われ、わが国原賠法との相違が明確になってくるだろう。

(1) 破局的原子力損害に対する連邦議会の認識

P A法上は原子力事業者の責任制限が存在するが、連邦議会は大規模な原子力事故が生じた場合、責任制限額を超過する損害が発生する可能性があることを十分に認識しているのは間違いないところである。事実一九七五年の法改正で、議会は明示的に巨大な原子力災害の結果から公衆を保護するための必要な措置をとることを表明していた。

T M I、チエルノブイリ両原発事故を契機として、破局的原子力事故に対処するための責任制限額の大幅引き上げ論が台頭していく中での一九八八年の法改正時、連邦議会は原子力事故による補償金額の水準に関する合理的な根拠を示さずに、一気に一〇倍程度の引き上げを行った。

さらに議会は、制限額を超過する破局的事故について一九七五年に付加された支払額の優先順位に関する条項を修正し、公衆の迅速、完全な補償を目的とすることを明確に規定し、N R Cに補償計画の作成を義務づける規定を新設した（一七〇条 1 項）。

(2) 損害賠償請求手続き

P A法は原子力事故に起因した損害賠償手続（補償

の方法・経過)についても詳細に規定している。たと

えば一七〇条g項は、民間保険会社のサービス、機能を可能な限り利用して被害者からの損害賠償請求を処理すべきことを規定している。同様に、一七〇条m項

は、NRCに、公的責任訴訟の迅速な処理、調査、解決に対する手続を履行するために、他の補償者(保険会社等)と共同処理を行うための協定を締結する権限を与えている。

なお、訴訟管轄権に関しては、現行法上、公的責任訴訟における一義的訴訟管轄権は、原子力事故発生地の連邦地方裁判所に与えられる。<sup>(4)</sup> 現行法への改正時、PA法に基づく訴訟に係属中の被告(原子力事業者)やNRCは、州裁判所から連邦裁判所への移送申立てを行うなど混迷が生じたが、前述したように訴訟管轄権の廻及適用に関する合憲判決が下されている。

### (3) 補償計画

原子力事故による責任額が損害賠償措置額を超過する可能性がある場合には、NRCは、事故原因と損害額の見通しについて調査を行い、連邦議会、関連州の上下両院議員、利害関係者及び裁判所へ報告書を提出する義務を負う(一七〇条i項)。NRC等の補償者は、他の利害関係者の請願に基づき裁判所は、当該事故に関する公的責任が賠償措置額を超過するか、あるいは通常の裁判所実務に重大な影響が及ぶかどうかに関する決定を行わなければならない。裁判所が、公的責任額が第一次、第二次の賠償措置額を超過する可能性があると決定した場合、大統領は議会に対して、①被害者に対する補償によって国家財政にどれだけの影響を及ぼすか、そして②追加的な賠償措置に関する具体的な報告を行うことが求められる。さらに、すべての

潜在的被害者に対する完全かつ迅速な賠償を行う補償計画の作成を勧告することになっている。

### (4) 補償基金の配分計画

NRCやその他の利害関係人の申立てにより、原子力事故が発生した州の連邦地裁が、原子力事故による公的責任額が損害賠償措置額を超過すると決定した場合、公的責任訴訟に多くの制限が加えられる(一七〇条o項)。たとえば、被害者に対する支払いは、裁判所の事前の承認がない限り、損害賠償措置額の一五%に制限される。さらに、一五%を超過する額の支払いは、裁判所が、NRCやその他の利害関係者が作成する補償金分配方法を承認するか、支払いによって後続の請求者の権利を侵害しないものと認めるまでは行われない。

なお、裁判所に提出される補償計画には、個人の疾

病、個人の財物、そして晚発性疾患に対する「適切な額」の分配方法が含まれ、利用可能な基金の最も公平な分配が確保されるように個人訴訟とクラス訴訟の間での優先順位付けを行うことが求められる。また訴訟費用支払の承認に関しても制限が行われ、訴訟が誠実、合理的、そして公正に遂行されることが確保されるようになっている。

### (5) 補償されるべき損害

一七〇条による原子力事業者に対する損害賠償措置の規定に加えて、PA法の主要な規定として、法律上補償されるべき損害の定義規定がある。たとえば、原子力法一条k項に定める「損害賠償措置」は、「公的責任に関する損害賠償請求に対応する被許可者(原子力事業者)の能力及び争訟費用、訴訟費用に見合うもの」と定義される。また公的責任は、一条w項に

より定義される。

ただし、公的責任のもとでどのような損害が補償されるかは、州法によって異なり州ごとの格差が拡大してきたとされている。すべての州は、身体傷害および財物損壊による損害を補償することになると考えられるが、環境責任等、他の損害費用に関する補償の可否については問題があるとされる。

## 五 PA法改正勧告の内容と問題点

以上、PA法を中心にして米国原子力法を概観してきたが、NRCの具体的なPA法改正勧告をみると次のような内容となっている。これらについて概説したうえで若干の問題指摘を行ってみたい。

### 1 PA法改正勧告の内容

#### (1) 改正の必要性と延長期限

PA法は原子力事故に起因して原子力事業者が負うべき公的責任の迅速かつ公正な解決のためのシステムを提供するものとして有益であり、さらに一〇年間の延長が妥当である。

改正法の適用は既存の原子炉だけではなく将来の原子炉にも及ばすべきであり、既存の責任制限規定は維持されるべきである。

#### (2) 年間廻及賦課額の増額

現行の一基あたり年間廻及賦課額を一〇〇〇万ドルから二〇〇〇万ドルに増額する。これにより事故直後の被害者に対する損害賠償措置額を十分に確保するとともに、原子力事業者に対する財政的な圧迫を最小限にとどめることができる。

また、現行八三九〇万ドルの最大廻及賦課額は維持

されるべきである。

(3) 因果関係の立証責任  
PA法における因果関係の立証責任に関する規定の変更は必要がない。

(4) 原子力損害賠償責任保険金額の増額  
議会は第一次の損害賠償措置である原子力損害賠償責任保険の引受額の増額が可能かどうか、原子力保険の引受保険会社の引受け能力を調査すべきである。現行の二億ドルの保険金額は近年のインフレ率を勘案すると減価していると考えられる。

#### (5) PA法に関連した法的問題点の明確化

従来解釈上問題があつた以下の法的問題に関して、議会はその立法意図を明らかにすべきである。

- ① 非営利のNRC被許可者は紛争解決に関連して生じた訴訟費用を補償されるか

② 懲罰賠償の禁止はすべての事故に拡大されるか  
すなわち被告が(a)PA法の適用があるすべての事故か、(b)損害賠償措置額を超過し、現実的に政府による補償が行われる場合に限定されるか

#### (6) 國際条約との適合性

PA法の修正は、ウェーリン条約などの原子力国際条約上生ずる可能性のある米国の義務を勘案して行うべきか検討する必要がある。

#### 2 改正勧告の評価と問題点

上記NRCによるPA法の改正勧告に対して、若干の問題点を指摘してみたい。  
まず、(1)の改正の必要性と改正期限に関しては、現行法の延長期間が一九八七年八月一日から二〇〇二年八月一日までの十五年間であり、改正勧告においては五年間の期間短縮が行われている。これは原子力事業

者を取り巻く環境変化が大きく、一五年間の延長期間では電力業界の激変への対応が困難になる可能性に配慮したものと考えられる。

このことは、(2)の年間遡及賦課額の増額勧告になつてあらわれる。米国の原子力発電所に対する損害賠償措置額の相当部分(約九八%)は第二次の賠償措置である事業者間相互扶助制度に負っている。現行の賠償措置額である九四・三億ドルを維持するための遡及賦課保険料総額の増額提案は行われていないが、これは電力市場の規制緩和や原子炉の老朽化に伴うメンテナンスコストの増加など、原子力事業者を取り巻く環境が厳しさを増していることを考慮した経済的な要因に基づくものであり、公衆の保護の観点からは問題を残すところである。

NRCも現行の損害賠償措置額を超過する破局的原

子力事故の発生蓋然性を認識しており、またDOE報告書においては、原子力事業の推進を行う前提として、NRC許可事業である原子力発電所に対する損害賠償措置額が廃炉により減少した場合であつても、DOE契約事業者に対しては、現行の補償額である九四・三億ドルが維持されるべきであるとしている。大統領委員会報告書では、損害賠償措置額を超過した場合の公衆に対する完全補償の方法を検討すべきとの提案も行われているところである。このようなことから、損害賠償措置額の減少につながるようなNRC提案は問題であると思われる。

さらに、(6)の国際条約との適合性に関しては、一九九七年九月一二日に採択されたウェーリン条約の改正議定書において、従来の原子力損害の定義である、原子力事故による死亡と人身被害、および、財産の損害・滅失に加え、環境損害の現状回復費用、純粹経済損害、予防措置費用が付け加えられている。PA法上、原子力事故によって補償すべき公的責任は、原子力事故から生ずるあらゆる法的責任とされており(原子力法一条w項)、この中には予防的避難費用も含まれる。したがって、これらの責任は一般公衆が被る身体的、財物的損害にどまらず、無主物や環境そのもの

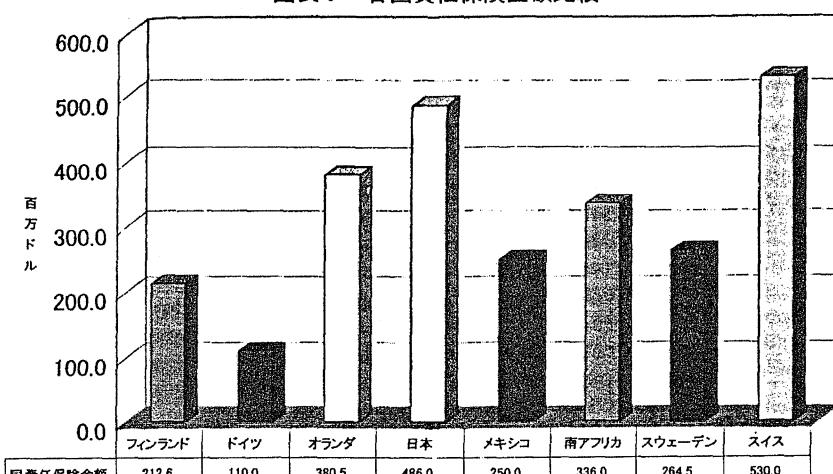
損害賠償措置は、原子力事故直後の迅速・公正な被害者救済には実効性があるものと考えられる。ただし、原子力事業者が保険料負担の増額につながる保険金額の引き上げに反対している状況にあり、どの程度の引き上げにつながるかは不透明である。

(3)の因果関係の立証責任に関しては、大統領委員会報告書においては、特に晚発性疾病について蓋然的因果関係の証明によって放射線曝露と疾病との因果関係を認めようとの提案が行われていた。しかし、NRC報告書においては、一九八八年修正法において因果関係の立証責任は州不法行為法の基準に委ね、PA法上独自の規定はおかなかつたところから、今時改定においても、この原則を修正するのは時期尚早であるとしている。

しかし、原子力施設に従事する(した)労働者や施設周辺の住民らからの低線量・長期曝露を原因とするガン発症を訴求した不法行為損害賠償請求が増加することが予測されており、因果関係の立証責任に関する検討を行いう必要があると思われる。

さらに、(6)の国際条約との適合性に関しては、一九九七年九月一二日に採択されたウェーリン条約の改正議定書において、従来の原子力損害の定義である、原子力事故による死亡と人身被害、および、財産の損害・滅失に加え、環境損害の現状回復費用、純粹経済損害、予防措置費用が付け加えられている。PA法上、原子力事故によって補償すべき公的責任は、原子力事故から生ずるあらゆる法的責任とされており(原子力法一条w項)、この中には予防的避難費用も含まれる。したがって、これらの責任は一般公衆が被る身体的、財物的損害にどまらず、無主物や環境そのもの

『図表6』各国責任保険金額比較



(1998年2月11日現在の換算レート：日本は改正後の金額)

に対する汚染の除去責任、いわゆる環境責任まで含まれると解されている。

また、原子力損害賠償責任保険契約上、「身体傷害」あるいは「財物損壊」等の損害、または、「環境損害」として「環境浄化費用」を担保するものとしているが、約款上、環境損害は、ENOに該当する事故が輸送途上の事故によって生ずる環境浄化費用に限定され

ている。したがって、ENOと認定されない事故（TMI事故もそうであった）においては、法理論上、被告には抗弁権が認められ、適用される州法による責任範囲の差異も生じ、さらには、保険約款上免責という処理も予測される。

さらに、純粋経済損害に関しては、適用される州法による差異も予測される。したがって、このような損害概念に対する統一的な連邦不法行為法概念が導入されなければ、無条件にウィーン条約への加盟というには、問題が残るものと考える。

## 六 日本における原賠法の改正と原子力事故

前述までのPA法の議論を受けて、米国法との比較的視点から日本における原賠法と現実の原子力事故から生ずる法的問題点に関し付論してみたい。現時点においては、事故による具体的な民事責任の枠組みが形成されていないところであり、米国法に則した問題点に関し、私論を提示することとしたい。

### 1 原賠法の改正

わが国における原賠法も改正期限（一九九九年一二月三一日）がせまり、一九九九年二月に、原子力委員会に設置された原子力損害賠償制度専門部会の報告書にもとづき「原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）」の一部を改正する法律案の概要が公表され、七月には改正法が成立し（平成一一・七・一六法律一二号）、平成一二年（二〇〇〇年）一月一日から平成二一（二〇〇九）年一二月三一日まで一〇年間の延長が行われた。改正法の成立により日本における損害賠償措置額は六〇〇億円と従来法の二倍に引き上げられることになる。引き上げ後の賠償措置額（原子力損害賠償責任保険金額）をドル換算ベースで主要国の保険金額と比較すると、日本は四・八六億ドルとなり、賠償措置額としてはスイスの五・三億ドルとほぼ同一の水準となっている（図表6参照）。

債措置額は六〇〇億円と従来法の二倍に引き上げられるうことになる。引き上げ後の賠償措置額（原子力損害賠償責任保険金額）をドル換算ベースで主要国の保険金額と比較すると、日本は四・八六億ドルとなり、賠償措置額としてはスイスの五・三億ドルとほぼ同一の水準となっている（図表6参照）。

### 2 核燃料再転換工場の臨界事故に伴う法的問題

一九九九年九月三〇日、茨城県東海村にあるジェイ・シー・オー（JCO）の核燃料再転換工場で発生した臨界事故は、IAEA（国際原子力機関）の事故評価尺度レベル四に該当する原子力事故となつた。本件事故による損害としては、作業中の従業員や救助の消防隊員が被った放射線曝露に伴う人身傷害、事故現場周辺財物の放射能汚染により生ずる物的損害のほか、敷地周辺住民・企業が被った避難費用、休業損失、精神的苦痛などの人的・物的「被害」がある。特に今後問題となるであろう民事損害賠償に関する法的問題について検討してみたい。

なお、本件事故の原因調査が進むにつれて、工場側の原子炉等規制法に違反する違法な操業が臨界事故の原因となつたこと、そして民間の核燃料工場に対する国際規制、防災、避難対策がいかに不十分であったがきびしく問われることになった。

このような核燃料工場に対する賠償措置額は一〇億円（従来法）にすぎず、今後の周辺住民・企業等からの損害賠償請求を勘案すると、本措置額を超過する事態が生ずることが具体的に懸念される。

### 3 民事損害賠償制度の運用に関する具体的検討の欠如

(1) 緊急時対応

わが国の場合、原子力事故に関する民事損害賠償責任制度の運用・処理に関する具体的方法論が確立されていない。これに対し、本稿でみてきたように米国P-A法上、日本における原子力保険ブルと同一の機能を担う米国原子力保険ブル(ANI)が、PA法の法文上からも損害賠償責任の履行上、直接の関与を行う仕組みが形成されている。

今回の事故に即して考えると、重大な原子力事故が発生した場合や事故発生の蓋然性が高い場合には、当該原子力施設周辺住民の避難が不可欠である。かかる場合に、現実に避難を行った住民に対する迅速な金銭的支援が必要であり、米国原子力保険ブルはこのようないくつか緊急事態の対応策を策定してきた。ANIに参加している会員保険会社は、住民の避難が必要となる原子力事故の際に、臨時の事故査定処理事務所に派遣される緊急時査定スタッフをおくことがPA法上義務づけられている。TMI事故の発生後二十四時間以内に、ANIはこの義務に従い、ペンシルヴェニア州知事の避難勧告によって避難したTMI二号機から五マイル以内に居住の妊婦と就学前の子供を持つ家族の生活費支払を行うための現地クレーム処理事務所を開設した。現地事務所は、これら住民等に対して、食料、宿泊、移動、および緊急医療のために必要となる費用および喪失賃金の補償として総額約一四〇万ドルを約三一七〇人に対して支払っている。

米国の場合、TMI事故の経験も踏まえ、事故は起きるものとの前提で、被害救済の具体的方法を賠償措置額の水準および損害賠償範囲の問題までプラグマティックに議論しているところに日本との相違がある。

## (2) 破局的原子力事故に対する検討

日本と米国との原賠法上の相違として、日本の場合、原子力事業者の責任は無限責任であるのに対し、米国の場合は有限責任である。今回の事故の場合、JCOは加工工場であり、従来法上政令で損害賠償措置（通常は原子力損害賠償責任保険の付保）は一〇億円となっている。法律上は、この額を上回る額の損害賠償責任が生じた場合も原子力事業者であるJCOが無限責任を負うことになる。従来の国の援助を想定した規定（原賠法一六条）からは、あくまでも国は被害者救済の観点から付隨的に援助を行うことが想定されているにすぎず、さらに基本的に国会の承認事項となる。この規定の運用についてもプラグマティックな議論が行われた形跡がない。

一方、米国の場合は、有限責任制でありながら、損害賠償措置額（一次、二次合計）超過の場合の被害者に対する完全補償を行うべく、一九九〇年の大統領委員会報告書において具体的提言が行われ、二〇〇二年の次回PA法改正時までに議論を詰めることになつている。

日本の場合、公的な賠償（補償）は、究極的などころ被害者救済としての損害賠償範囲がどの程度になるかによって事後の、超法規的に考えることにならうが、米国のような事前の議論が不十分であると、阪神大震災のように個人補償に対して国がどの程度関与する必要があるのかといった議論につながる可能性がある。

### (3) 風評被害に対する損害賠償責任

今回の事故における最も重要な问题是、環境損害と風評による被害（純粹経済損害）に関する事業者の損害賠償責任に関するものであろう。環境損害は、基本

的に個人の所有権の対象とならない公共の財産である環境自体が汚染され、その浄化費用ということになるであろうが、今回の事故による放射線等との因果関係が認められる限り、原子力損害とみなされるであろう。

一方、風評被害とは、原子力施設のような危険な施設の周辺の農作物や魚介類が汚染されているのではなくいかという心理的影響によってそれらの市場価値が下落することによる損害をいう。また、周辺の土地の価格が下落することも考えられる。これは、原発施設の周辺だけではなく、廃棄物処理施設の周辺等でも考えられる。このような風評被害が米国PA法上の公的責任を構成するか否かは必ずしも明確ではない。風評被害は、過去日本原子力発電敦賀原発の放射性物質漏洩事故を契機に問題になつた。放射性物質の漏洩によって海産物の売り上げが減少したとして、海産物商から事業者に対して損害賠償請求がなされた。本件は、「ごく微量の放射性物質の漏洩しかなく、そもそも原子力損害には該当せず、海産物の汚染は生じていない」として事業者の責任を否定した。

風評被害は、次の三つの場合に分けて考える必要がある。

#### ① 実際に原子力事故が発生した場合

原子力事故と風評被害との因果関係によって、このような間接損害（純粹経済損害）が補償されるかどうかが決せられるであろう。

#### ② 予防的避難費用が発生した場合

この場合は、結果的には周辺住民への損害は生じない。米国PA法上は、予防的避難であっても、公的責任が生ずる場合がある。しかし日本の場合は、予

防的避難費用が原賠法上明確でないうえに、原子力事故を極めて限定的にとらえている。したがって、予防的避難に伴う風評被害に対する損害賠償責任の有無は明確でないと考えられる。

### ③ 原子力施設が立地された場合

この場合には、現在のところ、立地に関しての瑕疵が認められない限り、民法上の救済も困難であろう。米国PA法上もこのような被害に対しては、事業者の公的責任を構成するものとはしていないと考えられる。

しかし、今回の場合は臨界事故であり、放射線がサイト外に及び放射性物質もサイト外に漏出したとみられるところから、原賠法上放射線等との因果関係のある損害の範囲がどこまでかというところで責任の可否が決せられることになると思われる。損害額の確定は二次的な問題となるが、サイトからの距離等の基準設定が行われることも考えられる。

なお、今回の原賠法改正審議の際、風評損害に関して、「風評をもたらす原因を作出したことに責任（過失）」があつて、かつ、それと風評から生ずる損害が相当因果関係のある限り、民法不法行為法の賠償の対象にはなる。ただ、原子力損害ではないので、原賠法の問題ではないと理解している。条約上も同様であると考える」との見解が示されている（能見委員）。この考え方からすると、風評に起因した損害賠償を得るために、事故と風評による損害との因果関係の立証と事業者の過失の立証が必要となる。ただし今回の場合、たゞえ原賠法が適用されず、民法不法行為法（七立証は大きな問題でなく、問題は因果関係の立証とい

うことになる。これは、原賠法が適用されるとしても残る問題ではある。

これらの法的な問題がクリアされJCIOの法的責任が認められた場合、あとは賠償請求額がどの程度になるかということである。ちなみに、米国原子力保険ブル、そのうち、周辺二五マイル以内の住民・企業に対する和解金が合計二五〇〇万ドル、身体傷害名目で一四三〇万ドルが支払われ、約三〇〇〇万ドルが現在も係中の訴訟に対する争訟費用の支払いとなっている。

したがって、本風評損害が原子力損害とみなされるか、民法不法行為法上の責任とみなされるかによつて、措置されている賠償措置額にもたちに関わつてくる問題となる。すなわち、原子力損害賠償責任保険の措置額は一〇億円であるが、この保険の支払い要件としては原子力事故によるものであり、かつ身体傷害ないし財物損害が生じていることが条件とされるものと思われる。この要件に該当しなければ、法的責任は生じたとして、責任の裏付けとなる保険による賠償措置額が十分でないといったことが予測される。

### (4) 避難費用

今回の事故により、地方自治体の避難勧告に従つて避難したことによる生じた費用は、放射線等の危険な特性との相当因果関係があるものとして社会通念上認められる範囲のものは損害としてみなされるであろう。

以上の本稿では、NRCによるPA法改正勧告を中心にして論述したうえで、米国法における若干の問題点を指摘したが、日本法に比較すると、現実の原子力事故の発生を視野に入れた、きわめてプラグマティックな議論が展開されていることがわかる。米国における原子力損害に対する民事責任の履行に関する法政策学的分析を通して日本における原子力法に示唆されるべき点を指摘しておきたい。

今回の事故の直前に原賠法改正法が成立し、一九〇〇年一月一日から原賠法上の損害賠償措置額が現行の三〇〇億円から六〇〇億円へ増額された。しかし、政令事項である加工工場等についての措置額は未だ決定されていないはずであるが（一九九九年一〇月現在）、通常では二倍の二〇億円への増額が想定されていたものとを考えられる。しかし今回の事故からも明らかのように、米国では核燃料加工工場の危険性、特に事業者および従業員の故意・重過失を想定して核燃料加工工場や濃縮工場に対する補償措置額は、DOE許可事業の場合原子力発電所と同額とされている。つまり、現時点で約九四億ドル（約一兆円）である。さらに、これは国が代位補償している現状にある。

今回の原賠法改正審議においては、賠償措置額の増額のほかは、実質的な変更が加えられていない。米国PA法で原子力損害とみなされる予防的避難費用や環境損害への対処の方法、そして原子炉運転許可要件となつている緊急時避難計画の義務づけ等、日本では実質的な審議を行わず積み残したままとなつていたところに、今回の事故が生じたものである。

このように、日本では決定論的な事故評価を主体とし、重大事故につながる安全性評価のうち相当部分が

意図的に省略されてくる。米国の場合、蓋然性危険評価(P.R.A.)に基づき徹底的な危険度評価を行い、かつてNRCの安全規制が人的・物的な資源投入を含め日本に比較して徹底している。原子力発電の推進を行うならば、これらの問題点に関し透明性を持たせた形で議論すべきものと思われる。

(31) 一九七九年三月二八日、ペンシルヴェニア州ハリスバーグ近くにあるTMI(スリーマイル島)原子力発電所二号機の原子炉冷却システムに生じた事故により放射性物質が大気中に放出されたものである。事故炉は廃炉となり、その放射能除去費用や廃炉費用は一〇億ドルにも達している。拙稿・前掲注(2)一三九頁以下参照。

(32) 米国原子力保険グループ関係者によると、一九八五年の和解直後に多数の個人訴訟が提起され現在までに一四〇万ドルの訴訟費用が保険金として支払われているとのことであり、和解による解決は賛成選択ではなかつたんじや。

MacLachlan, *supra* note 6.

(33) In re: TMI Cases Consol. II, 67 F.3d 1103, 1118 (3d Cir. 1995). なお本判決については拙稿・前掲注(2)一三九頁以下参照。

(34) In re: TMI Litigation Consolidated Proceedings, 927 F. Supp. 834 (M.D.Pa.1996). 廻炉セマニー・ヒヤハッカムの申立が認められた場合は簡単な理由が示されないが、本件判決は異例の詳細かつ長文の法廷意見が示されている。一九九六年に入り他の併合訴訟判決において因果関係の立証に関する多数の専門家証言をタウバート基準(Daubert ruling)を適用して非科学的なものとして却下しない、本判決も同様な判断が行われるところであつた。

(35) Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, 438 U.S. 59, 98 S. Ct. 2620 (1978).

(36) Carolina Environmental Study Group v. Duke Power Co., 431 F. Supp. 203, 222 (W.D.N.C. 1977).

(37) 本稿では、一九七五年に成立したP.A法の二回目の改正としての修正法(Pub. L.94-197)を従来法と称する。

本修正法で重要なのは、事業者間相互扶助制度が導入され、第一次の賠償措置の上乗せとしての第二次の損害賠償措置が法定されたことである。これは、前回一九六六年の改正時に、公衆保護の拡充論とともに問題となっていた原子力産業過保護論に配慮したものである。チエルノブイリ事故以降、原子力に関する国際的民事損害賠償責任スキームの不備が指摘され、一九八八年にこの二つの条約はジョン・ロブ(萬澤陽子訳)「アメリカの法制度における民事訴訟手続の重要性について」アメリカ法一九九九一一(九頁)。

(39) 本稿で現行法とは、一九八八年に、一五年の期限法(本来の延长期限であった一九八七年から一五年後の二〇〇一年まで)として成立した法律(Pub. L.100-408)をいう。したがって、本稿での主要な検討事項であるP.A法改正問題は、二〇〇一年に改定期限を迎える現行法の修正をねぐらぬである。

(40) In re TMI Litig. Cases Consol. II, 940 F.2d 832 (3d Cir. 1991) ("TMI II"), cert. denied, 503 U.S. 906 (1992).

(41) Silkwood v. Kerr-McGee Corp., 464 U.S. 238 (1984).

(42) 拙稿・前掲注(2)一四六頁以下参照。

(43) 現行法では、ENRだけではなくすべての原子力事故に関する訴訟管轄権は、連邦地方裁判所に与えられる(一七〇条四項(2))。

(44) 従来法は一九八七年八月一日までの時限法であったが、連邦議会は期限までに延長法を成立させることができず、P.A法は失效(expire)した状況にあるといわれていた。その後一九八八年八月二〇日に大統領の署名を経て、現行P.A法はPub. L.100-408によって成立したので一九八八年修正法といわれるが、期間としては一九八七年から一五年間となる。

によるヨーロッパ諸国を中心としたパリ条約(一九六〇年)とIAEA(国際原子力機関)によるヴィーン条約(一九六三年)の二つが主要なものである。チエルノブイリ事故以来、原子力に関する国際的民事損害賠償責任スキームの不備が指摘され、一九八八年にこの二つの条約はジョン・ロブ(萬澤陽子訳)「アメリカの法制度における民事訴訟手続の重要性について」アメリカ法一九九九一一(九頁)。

(45) 現行P.A法上、DOEコントラクターに対する補償額は、NRC許可事業である原子力発電所に対する賠償措置額が減少しても減少しない(ムードル)(一七〇条四項)。

(46) 原子力損害賠償法分野の条約としては、主にOECD巡回区控訴裁で連邦地裁判決(In re: TMI Litigation Consolidated Proceedings, 927 F. Supp. 834 (M.D.Pa.1996))が棄却され、地裁の差戻し判決が下された。TMI事故訴訟は、依然として継続されている。(うたつ・のばる 早稲田大学大学院博士後期課程)