

原子力法制の立法過程に関する一考察¹

— 原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法を題材に —

田 中 良 弘

目 次

- I はじめに
- II 原子力損害賠償法の立法過程（日米比較）
- III 放射性物質汚染対処特措法の立法過程
- IV おわりに

I はじめに

昭和30年代に相次いで制定されたわが国の原子力法制は、原子力の民間利用を促進するという法政策的要請から整備された。特に、1961年に制定された「原子力損害の賠償に関する法律」（昭和36年法律第147号。以下「原子力損害賠償法」という）は、被害の発生はもとより、その原因となる原子力施設すら存在しない段階において制定された点において、他

1 本稿は、2017年5月28日に関西大学高槻ミューズキャンパスで行われた日本行政学会2017年度研究会分科会C「立法過程における行政—行政学と法律学の交流—」における報告「原子力法制における立法過程—原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法を中心に—」の報告ペーパーに加筆・修正を加えたものである。

の分野における不法行為特別法とは異なる特徴を有している²。また、原子力損害賠償法は、その目的規定（同法1条）において、被害者の保護に加えて「原子力事業の健全な発展」を掲げた上で、責任集中（同法3条1項、4条1項）や損害賠償措置の義務付け（同法6条）、賠償に関する国の関与（同法16、17条）といった、民法上の不法行為制度とは異なる法的仕組みを採用している。

これらの規定は、いずれも原子力事業の健全な発展という目的を実現するための法技術としての側面を有しており³、同法の立法過程を反映するものということができよう（なお、一般に「立法過程」は法案作成から成立までの過程の意味で用いられることが多いが、本稿においては、法案作成段階以前の多様な利害関係者の活動をも含む、最も広い意味の立法過程⁴

-
- 2 下山俊次「IV 原子力」山本草二＝塩野宏＝奥平康弘＝下山俊次『未来社会と法（現代法学全集54）』（筑摩書房、1976年）532頁。
 - 3 田中良弘「原子力損害賠償の法政策的検討」一橋大学環境法政策講座編『原子力損害賠償の現状と課題（別冊NBL150号）』（商事法務、2015年）124頁以下。なお、被害者の保護に加えて産業や社会システム等の健全な発達を目的に掲げる不法行為特別法として、「自動車運送の健全な発達」を掲げる自動車損害賠償保障法（昭和30年法律第97号）、「国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展」を掲げる製造物責任法（平成6年法律第85号）、「国土の有効な利用及び保全」ならびに「石炭鉱業及び亜炭鉱業の健全な発達」を掲げていた廃止前の石炭鉱害賠償等臨時措置法（昭和38年法律第97号）がある。
 - 4 「立法過程」は、議会内部における法案の提出・成立過程を意味する狭義の立法過程のみならず、法案作成段階から成立に至るまでの政府や与野党、マスコミ等の相互作用を含む広義の立法過程、さらには、法令の成立・改廃を求める住民運動や産業界のロビー活動等、法案作成段階以前の多様な利害関係者の活動をも含める最広義の立法過程を意味する語としても用いられる。広義の立法過程を取り扱うものとして、岩井奉信『現代政治学叢書12立法過程』（東京大学出版会、1988年）、中島誠『立法学 一序論・立法過程論一〔第3版〕』（法律文化社、2014年）。最広義の立法過程を取り上げるものとして、渡辺久丸『現代日本の立法過程』（法律文化社、1980年）。

の意味で用いる)。

他方、上記のような政策上の目的から制定された原子力損害賠償法と異なり、2011年3月11日の福島第一原発事故後に制定された「平成23年3月11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23年法律第110号。以下、「放射性物質汚染対処特措法」という)は、事故発生直後の「法の空白地帯」⁵に対処するために議員立法によって制定された特別措置法であり、被害回復のための緊急的な立法措置としての性格が強く顕れている。また、立法過程が法制度に与えた影響という観点からは、福島第一原発事故以前において、事故発生時の原子力発電所からの放射性物質の放出による環境汚染に対処するための法整備がなされていなかった点にも着目する必要がある。

すなわち、福島第一原発事故前においても原子力事故発生時のリスクを積極的に縮減するための立法措置の必要性が指摘されていたにもかかわらず、福島第一原発事故によって放射性物質が広範囲にわたって拡散し深刻な環境汚染が発生するまで、万が一の事故に備えた放射性物質汚染対策のための法整備はなされなかった。このことは、後述するように、放射性物質汚染対処特措法が除染等の措置に要した費用の負担について原子力損害賠償法の枠組みを採用した(放射性物質汚染対処特措法44条1項、45条)ことの遠因となっていると考えられる。このように、放射性物質汚染対処特措法の法的仕組みも、原子力損害賠償法と同様、その立法過程の影響を受けているものということができよう。

そこで、本稿においては、原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法の立法過程に着目し、最広義の立法過程がわが国の原子力法制に及ぼし

5 第177回国会衆議院経済産業委員会内閣委員会連合審査会(平成23年4月27日)における海江田万里経済産業大臣発言参照。

た影響について検証することとしたい。なお、本稿は、法政策学の観点⁶から原子力法制の立法過程に着目し、法目的とそれを実現するための法技術との関連について分析するものである。そのため、本稿においては、わが国の原子力政策の是非について評価することはせず、立法時における政策目的を前提として、立法過程において判断の基礎となった具体的事実（立法事実）と政策目的を実現するための具体的な法的仕組み（法技術）との関係について論ずることとする⁷。

II 原子力損害賠償法の立法過程（日米比較）

前述のように、わが国の原子力法制⁸は、昭和30年代に原子力事業の育

-
- 6 法政策学の意義につき、平井宜雄『法政策学 一法制度設計の理論と技法 一〔第2版〕』（有斐閣、1995年）5頁参照。
 - 7 わが国の原子力損害賠償法の立法過程について行政学の観点から詳述するものとして、小柳春一郎『原子力損害賠償制度の成立と展開』（日本評論社、2015年）、遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究 一東京電力福島原発事故からの考察一』（岩波書店、2013年）。
 - 8 わが国の原子力法制は、原子力基本法（昭和30年法律第186号）、原子力委員会設置法（昭和30年法律第188号）、原子炉等規制法（昭和32年法律第166号）、放射線障害防止法（昭和32年法律第167号）、原子力損害賠償法（昭和36年法律第147号）、原子力損害賠償補償契約法（昭和36年法律第148号）、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号）、特定放射性廃棄物最終処分法（平成12年法律第117号）、日本原子力研究開発機構法（平成16年法律第155号）、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号）、放射性物質汚染対処特措法（平成23年法律第110号）、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）等から構成される。このうち、日本原子力研究開発機構法は、平成17年に廃止された日本原子力研究所法（昭和31年法律第92号）を前身とするものであり、海外に再処理を委託していた使用済み核燃料の返還を契機として制定された特定放射性廃棄物最終処分法、JCO臨界事故を契機として制定された原子力災害対策特別措置法、福

成・発展という政策目的を実現するために整備されたものであり、その立法過程は、一連の原子力法の端緒となった原子力基本法が議員立法によって成立したことに示されるように、ごく初期の段階において、議会の主導、特に原子力議員と呼ばれた一部の国会議員によって進められたという特徴を有している⁹。この点は、軍による原子力の管理の継続を前提とする政府案（May-Johnson Bill）¹⁰を否決し、1946年に議会の主導によりマクマホン法（McMahon Act）¹¹を制定して、原子力開発に関する権限を軍から文民管理の行政機関である原子力委員会（Atomic Energy Commission）へ移管した初期のアメリカの原子力法制と共通の経緯を経ているということができよう¹²。

これに対し、原子力の民間利用の促進という政策目的と直截には関連しない原子力損害賠償法については、アメリカと日本とで異なる立法過程を経ている。すなわち、アメリカに原子力損害賠償制度を導入したプライス・アンダーソン法（Price-Anderson Act）¹³は、原子力事業への参入に慎重な姿勢を示していた当時のアメリカ産業界の強い要請を受けて制定されたものであるのに対し、わが国の原子力損害賠償法は、主として、わが国とアメリカやイギリスとの間で締結された二国間協定が契機となって制定された¹⁴。このことは、わが国の原子力損害賠償制度がアメリカの制度と異なる特徴を有することとなった大きな要因となっていると考えられる。そ

島第一原発事故を契機として制定された原子力規制委員会設置法および原子力損害賠償・廃炉等支援機構法を除けば、いずれも昭和30年代に制定されている。

9 下山・前掲注2) 495頁以下。

10 H.R. 4280, 79th Cong., 1st Sess. (1945).

11 Atomic Energy Act of 1946, Public Law 79-585, 60 Stat. 755 (1946).

12 アメリカにおける初期の原子力法の立法過程につき、下山・前掲注2) 439頁以下参照。

13 Public Law 85-256, 71 Stat. 576 (1957).

14 下山・前掲注2) 454頁以下。小柳・前掲注7) 27頁以下も参照。

ここで、以下、プライス・アンダーソン法とわが国の原子力損害賠償法について、それぞれの立法過程が法制度に与えた影響を分析する。

1. 制定の経緯

(1) プライス・アンダーソン法

第二次世界大戦後の急速な発電用原子炉技術の発展を受け、1950年代初頭のアメリカにおいて、原子力発電を中心とする原子力の平和利用の推進が重要な政策上の課題となった¹⁵。これを受け、1953年12月8日、アイゼンハワー大統領は、国連総会において、「平和のための原子力（Atoms For Peace）」と題する演説を行い、国際原子力機関（International Atomic Energy Agency）の設立と原子力の平和利用の促進を提案した¹⁶。さらに、翌1954年には、マクマホン法を改正する1954年原子力法が成立

15 下山・前掲注2) 442頁以下。なお、当時のアメリカにおいては、国内電力需要からの原子力に対する期待はさほど大きくなく、原子力の民間利用促進政策の狙いは、当時の国際情勢下におけるソ連やイギリスに対する政治的・経済的優位性を保つことにあったとされる（下山・前掲注2) 445頁注2、山崎正勝『日本の核開発：1939～1955 一原爆から原子力へー』（續文堂出版、2011年）145頁以下、李炫雄『原子力をめぐる「日米協力」の形成と定着1953～1958』（龍溪書舎、2013年）31頁以下、田中慎吾『「日米原子力研究協定」への道程1951～1955 一米国における核兵器使用の記憶と冷戦戦略一』同志社アメリカ研究52号（2016年）7頁以下）。

16 IAEAウェブサイト「Atoms for Peace Speech」(<https://www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech>。2017年11月29日最終確認)。ただし、同演説においては、核開発国がIAEAに核物質を提供し、IAEAの管理の下で国際的に流通させることが提唱されたが、その2カ月後の1954年2月17日には、大統領特別教書において、二国間ベースでの核物質・核技術の提供を軸とするアメリカ原子力法の改正方針が提唱されている（吉岡斉『原子力の社会史 一その日本的展開一〔新版〕』（朝日新聞出版、2011年）71頁以下）。

し¹⁷、民間による原子力施設の所有や核物質の使用が法的に認められることとなった。

しかしながら、当時のアメリカ産業界は、原子力の潜在的リスクを懸念して原子力事業への参入に慎重な姿勢を示し、万が一原子力事故が発生した場合の事業者の負担を軽減するための法的措置が講じられない限り原子力事業に参入することは困難であると主張して、原子力事故に関する民間事業者の責任を限定するための法制度を導入することを強く要請した¹⁸。このような状況の下、1957年9月2日、1954年原子力法の一部を改正して原子力損害賠償制度を導入するプライス・アンダーソン法が成立した。

上記のような立法過程を反映し¹⁹、プライス・アンダーソン法は、原子力事故が発生した場合の原子力事業者が負う賠償責任を有限と定め、民間責任保険への加入による損害賠償措置額（最大6000万ドル²⁰）と、原子力

17 Atomic Energy Act of 1954, Public Law 83-703, 68 Stat. 921 (1954).

18 下山・前掲注2) 454頁以下。民間事業者の議会における具体的な発言については、卯辰昇「米国原子力損害賠償法（PA法）責任法理の展開—大規模原子力損害に対する賠償措置の構造、CSC実施法との関係に着目して—」損害保険研究75巻4号（2014年）34頁注8を参照されたい。

19 プライス・アンダーソン法の憲法適合性が争われた事案において、連邦最高裁は、民間事業者の原子力発電への参入を促進するために事業者の法的責任を限定する必要性があることを認定している（Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc., 438 U.S. 59 (1978)）。なお、同判決は、上記に加え、同法が5.6億ドルの損害賠償措置を講じており、かつ、原子力事故が発生した場合は国民を守るための必要かつ適切なあらゆる行動をとる旨を議会が公約していることからすれば、同法が事業者の責任を上記賠償措置の額に限定したとしても憲法には反しない旨を判示している。なお、河合義和「判批」アメリカ法1980年1号（1980年）164頁以下および小柳・前掲注7) 239頁以下参照。

20 責任保険への加入による賠償措置額の6000万ドルは、当時の民間保険の引受能力から設定された（下山・前掲注2) 456頁以下。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）36頁は、民間保険の引受額が比較的少額に抑えられた理由につき、「保険会社が原子力リスクと

事業者と政府との間で締結される補償協定による損害賠償措置額（最大5億ドル²¹）の合計額（最大5.6億ドル）を賠償額の上限とした。また、原子力事業者に義務付けられた民間責任保険への加入や政府との補償協定による損害賠償措置は、原子力事故による被害について法的責任を負う者であれば当の原子力事業者でなくとも利用できるものとされたため、原子力事業者以外の者の賠償責任は事実上免責されることとなった。

他方、制定当初の同法は無過失責任に関する規定を設けておらず、原子力事故発生時の被害救済の観点からは、損害賠償措置を義務付けることにより原子力事業者等が事故によって生じた損害を賠償するための資力を確保するという以上の保証を国民に提供するものではなかった、と評価されている²²。

(2) 原子力損害賠償法

前述のように、1954年に行われたマクマホン法の改正は、アメリカ国内における原子力の民間利用のみならず、外国に対する二国間協定に基づく核物質・核技術の供与を可能にした²³。これを受け、わが国においても、1955年にアメリカ政府との間で「原子力の非軍事的利用に関する協力の

それから生じる損害額を正確に算定するだけの能力に欠けていたために、多額の保険責任を引き受けるのに慎重になっていたためと考えられる」とする。

21 政府との補償協定による損害賠償措置の額である5億ドルは、確たる根拠があって定められたものではなく、合同原子力委員会（Joint Committee on Atomic Energy）によって政治的配慮から定められた額であると考えられている（George T. Mazuzan and J. Samuel walker, *Controlling the Atom: The Beginnings of Nuclear Regulation 1946-1962*, 1985, pp.107-108）。この点を指摘するものとして、小柳・前掲注7）31頁。

22 下山・前掲注2）457頁以下。

23 1955年から1956年にかけて、アメリカはわが国を含む20か国以上の西側諸国と、核燃料・核技術の供与に関する二国間原子力研究協定を締結している（李・前掲注15）76頁以下参照）。

ための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(昭和30年条約第19号。以下「日米原子力研究協定」という)が締結され²⁴、アメリカから核物質および核技術を導入することを前提に、原子力の平和利用のための研究が進められることとなった²⁵。

しかしながら、日米原子力研究協定に基づいて核燃料である濃縮ウランの提供を受けるにあたり、アメリカ側は、濃縮ウランの引渡し後、それから生じる一切の責任からアメリカ政府およびアメリカ原子力委員会を免責することを要求し、かかる内容の免責条項 (hold harmless clause) なくしては、濃縮ウランを日本に引き渡すことはできないと主張した²⁶。そのため、1956年に日米原子力研究協定に基づく細目協定である「特殊核物質の賃貸借に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府を代表して行動する合衆国原子力委員会との間の協定」(昭和31年条約第24号)に「日本国政府は、この協定に基づいて賃貸する原子炉用物質に含まれる濃縮ウランの生産若しくは製造、所有、賃貸又は占有及び使用から生ずる原因のいかん

24 研究用原子炉のための資材および濃縮ウランの供与を受けるために締結された日米原子力研究協定は、その後、対象を動力用原子炉にまで拡大した「原子力の非軍事的利用に関する協力のための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(昭和33年条約第13号。いわゆる日米原子力一般協定)、商業用原子炉にまで対象を拡大した「原子力の非軍事的利用に関する協力のための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(昭和43年条約第14号。いわゆる旧日米原子力協定)を経て、現行の「原子力の平和的利用に関する協力のための日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(昭和63年条約第5号。いわゆる日米原子力協定)へと移行した(日米原子力協定の締結に至る経緯につき、渡邊太郎「日米原子力協定の概要とその行方」調査と情報980号(2017年)3頁以下参照)。

25 原子力委員会『原子力白書〔昭和52年版〕』第Ⅱ部第3章2(1)参照(<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/hakusho/wp1977/sb2030201.htm>。2017年11月29日最終確認)。

26 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度〔改訂版〕』(通商産業研究社、1991年)22頁。

を問わないすべての責任（第三者に対する責任を含む。）について、その濃縮ウランが合衆国委員会〔筆者注：アメリカ原子力委員会〕から同政府に引き渡された後は、アメリカ合衆国政府および同委員会に対しその責任を免かれさせ、かつ、損害を与えないようにするものとする。』との条項（同協定4条）が設けられた²⁷。

また、1958年にわが国とイギリスとの間で締結された「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」（昭和33年条約第14号）にも、イギリス政府およびイギリス原子力公社の責任を免責する内容の条項が設けられた（同協定8条2a）。

上記のような免責条項を含む二国間協定の締結を契機として²⁸1961年に制定されたわが国の原子力損害賠償法は、第4条1項に「…原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない」と規定し、原則として原子力事業者以外の者の原子力損害に関する賠償責任を免責した上で、原子力損害が第三者の故意によって生じた場合（同法5条1項）や特約がある場合（同条2項）に限り、原子力事業者が損害の発生の原因となった第三者に対して求償権を有することとした。

このように、制定当初のわが国の原子力損害賠償法は、核燃料や核技術の提供国であるアメリカ・イギリスとの間で締結された二国間協定の国内実施法としての側面を有しており²⁹、原子力事業に参入するための条件と

27 アメリカ側から免責条項が要求された後の日米間の交渉経緯につき、李・前掲注15）136頁以下参照。

28 科学技術庁原子力局監修・前掲注26）22頁参照。下山・前掲注2）456頁注4も、わが国の原子力損害賠償法は「日米・日英原子力協定というもっぱら外的要請が立法の契機となった」とする。

29 ただし、原子力損害賠償法4条1項については、原子力事業者以外の者の賠償責任を免責することにより、原子力事業者の賠償責任に関する民間責任保険の引受額を増加させる目的があったことも指摘されている（竹内昭夫「保険および国家補償の問題」私法22号（1960年）62頁以下等）。

して産業界から強い要請を受けて制定されたプライス・アンダーソン法とは、その立法の契機が異なっている。

ちなみに、当時のわが国の産業界においては、原子力リスクに対する懸念の声はさほど大きくなく、アメリカのように産業界から原子力事業への参入の条件として民間事業者の責任を制限することが強く要請されることはなかったようである³⁰。むしろ、当時のわが国においては、1945年の広島・長崎への原爆投下や、1954年のビキニ環礁における水爆実験による第5福竜丸の被ばく事故の影響から国民の原子力に対する抵抗感が大きく³¹、原子力施設の立地選定や建設にあたり、周辺住民の反対運動が起り、事業の推進に支障が生じることが懸念されていた³²。

このように、プライス・アンダーソン法とわが国の原子力損害賠償法とは、原子力産業の育成・発展という同一の政策目的を有しつつも、原子力事業者に対する有限責任を導入して民間企業の原子力事業への参入を促す必要のあったアメリカと、海外から核燃料や核技術の提供を受けるためにアメリカ・イギリス両政府等の責任を免責することが必要であったわが国とは、その立法の契機が大きく異なっていた。その結果、原子力事業の

30 シンポジウム「原子力損害賠償の現状と課題」（2014年2月9日、於：学術総合センター）全体講評における谷川久発言（一橋大学環境法政策講座編『原子力損害賠償の現状と課題（別冊NBL150号）』（商事法務、2015年）101頁以下に採録）、星野英一「日本の原子力損害賠償制度」金沢良雄編『日独比較原子力法 一第1回日独原子力法シンポジウム一』（第一法規、1980年）90頁以下参照。これに対し、アメリカの民間事業者であるゼネラル・エレクトリック社は、わが国との間で動力試験炉の建設に関する契約を締結するにあたり、自らの損害賠償責任を免責することを強く要請していた（小柳・前掲注7）132頁以下参照）。

31 山崎・前掲注15）251頁参照。

32 我妻榮ほか「〈座談会〉原子力災害補償をめぐる」ジュリスト236号（1961年）13頁〔井上亮発言〕、星野英一「原子力災害補償」同『民法論集第3巻』（有斐閣、1972年）412頁注2参照。原子力損害賠償法制定前における反対運動の具体例につき、小柳・前掲注7）34頁以下参照。

育成・発展という政策目的を達成するための法的仕組み（法技術）として、アメリカにおいては原子力事業者の責任を制限する有限責任制度が採用されるとともに事業者にとって負担の大きい無過失責任は採用されず、他方、わが国においては、有限責任制度は採用されず無過失責任のみが採用されたものと考えられる³³。このことは、立法により実現しようとする政策目的が同一であっても、背景となる立法事実が異なれば選択される法技術が異なり得ることを示すものといえることができる。

2. 主な改正の経緯³⁴

(1) プライス・アンダーソン法

プライス・アンダーソン法制定後の原子力事業を取り巻く状況の変化に伴い、アメリカの原子力損害賠償制度は、数回にわたり大きく改正された。

第一に、原子力産業の発展に伴い原子力事故の可能性が増加し、原子力災害によるリスクが具体的なものとして認識されるに至ったため、万が一の事故に備えた被害救済のための立法措置が求められるようになった。これを受け、1966年にプライス・アンダーソン法の改正が行われ、従前は州法に委ねられていた加害者の不法行為責任に関する立証責任についての規定が設けられ、「異常原子力事故（extraordinary nuclear occurrence）」が発生した際、原子力事業者等が保険金の支払や補償協定に基づく補償を受けるには、過失責任等の抗弁権を放棄することが条件とされた。これにより、「異常原子力事故」の被害者は、原子力事業者の過失について立証

33 これに対し、小柳・前掲注7) 205頁は、わが国の原子力損害賠償法が有限責任制度を採用しなかった要因として、法案作成段階における違憲論の影響を重視する。同法の法案作成段階における議論については、同書127頁以下を参照されたい。

34 プライス・アンダーソン法の改正の経緯および内容については、卯辰・前掲注20) 37頁以下を参照した。

をせずとも、原子力事業と損害の因果関係を立証すれば原子力損害賠償を受けることが可能となったため、当該改正は、被害者にとって実質的に原子力事業者の賠償責任を無過失責任とすることを意味するものであった。また、原子力事故による被害総額が損害賠償措置額（＝原子力事業者の責任限度額）を超過するおそれが生じた場合に備え、1966年改正法は、かかる場合には、原子力事業者の申立てにより、裁判所が損害賠償措置額の15パーセントを超える賠償金の支払を制限し、それをを超える被害については、連邦地方裁判所の承認を得た配分計画に基いて賠償を行うという法的仕組みを導入した。

第二に、原子力産業と競合関係にある石炭産業を中心に、政府が原子力産業という特定の産業を過度に援助しているという批判が寄せられたため、損害賠償措置に関する政府の関与の程度は次第に低下することとなった³⁵。まず、1965年改正により、政府との補償協定による補償額が民間責任保険の引受限度額の増加に伴って減少する旨が定められた。また、1975年改正により、原子力事業者と政府との間で締結される補償協定が義務から任意に変更され、代わりに、事業者間相互扶助制度（Industry Retrospective Rating Plan）が導入された。この制度は、大型動力炉による原子力事故が発生し、かつ、被害額が民間責任保険による損害賠償措置額を超過する損害が発生した場合、大型動力炉を保有する各原子力事業者が一基あたり最大500万ドルを遡及保険料（retrospective premium）として支払い、賠償金に充てるというものである。これにより、原子力事業者は、政府との補償協定によらずとも、民間責任保険と合わせ、原子力事業者の責任限度額の上限である5.6億ドルの支払能力を担保することが可能となった。

第三に、1979年のスリーマイル島原発事故や1986年のチェルノブイリ

35 1982年に80基目の原子炉が認可を受けたことにより、政府との補償協定は事実上廃止された（卯辰・前掲注18）42頁参照。

原発事故を契機として損害賠償措置額の大幅な見直しが求められ、1988年改正により、遡及保険料が1原子炉あたり最大6300万ドルに大幅に増額され、責任保険額との合計である損害賠償措置額は最大約75億ドルに引き上げられた³⁶（なお、その後も民間責任保険の額および遡及保険料は数度にわたり引き上げられ、2017年8月時点で前者が4.5億ドル、後者が約1.2億ドル³⁷、損害賠償措置額の合計は概算で最大約130億ドルとなっている）。さらに、損害賠償措置額を超える被害を伴う原子力事故が発生する可能性も無視できなくなったことから、原子力事故による損害額が損害賠償措置額を超過した場合における大統領や議会の責務について規定が設けられた。特に、議会は、原子力事故によって損害賠償措置額を超える被害が発生した場合、被害者を完全に救済するために必要なあらゆる措置を講じなければならない旨が明文で規定された（同法170条e2）。

このように、アメリカにおける原子力損害賠償制度は、制定後の社会情勢の変化や国内外における原発事故の発生等を受けて大幅な見直しが行われている。上述した事実上の無過失責任制度の導入や損害賠償措置における政府の関与の低下および事業者間相互扶助制度の導入、損害賠償措置額の大幅な増加および大統領・議会の責務等の明示は、アメリカにおける原子力損害賠償制度が、当初の原子力産業の育成・発展という政策目的を重視するものから、原子力事故によって発生した被害の救済をより重視するものへと変容していったことを示すものということができよう。そして、その背景には、原子力事業の発展に伴う保護の必要性の低下や他の産業との間の不均衡解消の要請があり、ここにおいても、多様な利害関係者の活動を含む最も広い意味の立法過程が法的仕組みに与えた影響を観察するこ

36 卯辰・前掲注18) 44頁。

37 アメリカ合衆国原子力規制委員会ウェブサイト (<https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part140/part140-0011.html>。2017年11月29日最終確認) 参照。

とができる。

(2) 原子力損害賠償法

ア 福島第一原発事故前

上述したプライス・アンダーソン法と異なり、わが国の原子力損害賠償法は、当初50億円であった1事業所あたりの賠償措置額を1971年に60億円、1980年に100億円、1990年に300億円、2000年に600億円と漸次増額したほか、20世紀中に大幅な法的仕組みの変更を伴う改正はなされなかった。この背景には、①アメリカと異なり、当初から無過失責任が採用されるなど、被害者救済のための仕組みが一定程度設けられていたこと、②資源に乏しいわが国においては、アメリカにおけるような他のエネルギー業界からの批判が存在しなかったこと、③スリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故が政府の原子力政策に及ぼした影響が比較的小さかったことなどが考えられる³⁸。

しかしながら、1990年代に国内で相次いで発生した一連の原子力事故（1991年の美浜原発2号機事故、1995年の高速増殖炉もんじゅにおけるナトリウム漏洩火災事故、1999年の東海村JCO核燃料加工施設における臨界事故）は、わが国においても原子力事故のリスクが現実のものであることを示すものであった。特に、JCO臨界事故はわが国において原子力損害賠償法が適用された初の事例であり、かつ、①被害額が当該施設の損害賠

38 1971年改正の際に①事業者の責任を制限する有限責任制度の導入と②国による被害救済制度の創設が検討されたが、いずれも政策的な課題として重視されず、結果として、原子力損害賠償に関連する国際条約締結のために必要とされた損害賠償措置額の増額を中心とする小規模な改正にとどまった（1971年改正に至るまでの議論につき、小柳・前掲注7）207頁以下参照）。なお、アメリカと異なりスリーマイル島原発事故やチェルノブイリ原発事故の影響が比較的小さかったことにつき、田中良弘・前掲注3）115頁参照。

償措置額である10億円を大幅に上回る150億円に達したこと³⁹、②事故後にJCOが示した賠償基準が被害者側の反発を招き、国や自治体が交渉に関与する必要が生じたこと⁴⁰から、わが国においても、現実に発生した原子力損害にどのように対処するかという観点から原子力損害賠償制度を見直す必要が生じ、特に、原子力事故が生じた際に賠償の基準を策定して紛争の解決を図るための中立的第三者機関の設置が求められることとなった。

その後、2008年に文部科学省に設置された「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」が取りまとめた報告書⁴¹において、賠償措置額の引上げおよび原子力損害賠償紛争審査会による賠償指針策定の制度化等が提言されたことを受け、2009年に原子力損害賠償法が改正され、原子力事業者が確保しておくべき賠償措置額が600億円から1200億円に引き上げられるとともに、原子力損害賠償紛争審査会の職務に、新たに「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること」（同法18条2項2号）が追加された⁴²。他方、大型原子炉で事故が発生した場合、最大で1兆円を超える損害が発生する可能性があることが1960年の時点で既に指摘されていた⁴³にもかかわらず、1200億円を超える賠償措置

39 JCO臨界事故では、賠償総額が損害賠償措置額を上回ったために原子力損害賠償法16条所定の政府による援助が実施されることもあり得たが、JCOの親会社である住友金属鉱山が賠償費用を負担したため、現実化しなかった（文部科学省・後掲注41）3頁参照）。

40 文部科学省・後掲注41）3頁以下。

41 文部科学省・原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会第1次報告書」（2008年）（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gaiyou/_icsFiles/afieldfile/2009/06/29/1279826_1_1.pdf。2017年11月29日最終確認）

42 野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト1427号（2011年）119頁参照。

43 日本原子力産業会議「大型原子炉の事故の理論的可能性及び公衆損害額に関する試算」（1960年）参照。なお、同報告書は、科学技術庁（当時）の委

の義務付けはなされなかった。

イ 福島第一原発事故後

福島第一原発事故により、わが国の国土の広い範囲にわたって放射性物質が拡散され、甚大な原子力損害が発生した。これにより、事故直後から、原子力損害賠償法に基づく賠償額の総額は数兆円以上に達すると推定され、同法所定の損害賠償措置額である1200億円をはるかに超過し、2010年3月末時点の東京電力の純資産である約2.5兆円をも大幅に上回ることが予想された⁴⁴。そのため、放射性物質汚染対策に加え、被害者に対する損害賠償を行うための具体的な仕組みの構築が喫緊の課題となった。この点につき、政府は、原子力事業者の免責を定めた原子力損害賠償法3条ただし書が適用されず東京電力が損害賠償責任を負うことを前提に、東京電力の法的整理を行わずに政府が同法16条に基づいて資金援助を行い、東京電力に被害者に対する賠償を行わせるというスキームを採用し、2011年8月に、かかる資金援助を行うための原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律第94号。現・原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）が制定された⁴⁵。このように、わが国の原子力損害賠償制度は、JCO臨界事故や福島第一原発事故という想定外の要因により、現実に発生した被害の救済のための制度へと変容することを余儀なくされたということができよう。

託を受けて日本原子力産業会議が取りまとめたものである（前衛875号（2011年）227頁以下に再録）。

44 遠藤・前掲注7）142頁以下。

45 原田大樹「行政法学から見た原子力損害賠償」法学論叢173巻1号（2013年）2頁は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法を、行政法的な色彩が希薄であった従前の原子力損害賠償制度に行政的な手法を導入したものと評価する。

Ⅲ 放射性物質汚染対処特措法の立法過程

福島第一原発事故によって生じた放射性物質汚染は、被害が深刻かつ広範囲にわたる点において、わが国にとって未曾有の人為的な環境汚染であり、事故から6年以上が経過した本稿執筆時点においても、放射性物質汚染対処特措法に基づく除染作業が継続されている⁴⁶。

ところで、既に述べたように、福島第一原発事故前において万が一の原子力事故に備えた放射性物質汚染対策のための法整備は行われておらず、行政が放射性物質汚染に対処するための根拠法は存在しなかった。そのため、放射性物質汚染対処特措法は、事故直後において原子力災害対策本部や環境省が中心となって「考え方」や「方針」等を示すことで事実上の対処がなされ、その内容が後に制定された同法に取り込まれていったという特殊な立法過程を経ている⁴⁷。そして、原子力事故に備えた法整備の必要性が指摘されながら立法措置が講じられていなかったことは、事故後に制定された放射性物質汚染対処特措法の法的仕組みに間接的に影響を与えているように思われる。

そこで、以下、福島第一原発事故前における立法不作為を含む放射性物質汚染対処特措法の立法過程と同法が採用した法的仕組みとの関係について分析する。

46 除染計画に基づく除染の進捗状況につき、環境省ウェブサイト「除染情報サイト：除染進捗マップ」(http://josen.env.go.jp/#map_on. 2017年11月29日最終確認)参照。

47 田中良弘「放射性物質汚染対処特措法の立法経緯と環境法上の問題点」一橋法学13巻1号（2014年）264頁。

1. 福島第一原発事故前

(1) 環境法および原子力法の概況

福島第一原発事故前において、わが国の法制度上、放射性物質が原子力事業者等の管理を離れて拡散することは想定されていなかった。たとえば、環境基本法（平成5年法律第91号）は、第13条（当時）⁴⁸において「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染の防止のための措置については、原子力基本法…その他関係法律で定めるところによる」と規定し、放射性物質による環境汚染の防止のための措置を同法に基づく汚染防止のための措置から除外していた。また、その他の環境法規も放射性物質を法の対象から除外するなど⁴⁹、従来のわが国の環境法は、原子力法によって放射性物質の一般環境下への放出・拡散が厳重に制御されていることを前提に、放射性物質を規制対象から除外していた⁵⁰。

他方、わが国の原子力法は、放射性物質の外部への放出という事態を起さない前提で法制度が設計されており、放射性物質の外部への放出という事態に対処するための具体的な規定は設けられていなかった。そのため、

48 2012年6月27日に公布された原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）附則51条により、環境基本法旧13条は削除された。

49 福島第一原発事故前に放射性物質を除外する旨の規定を有していたものとして、廃棄物処理法（昭和45年法律第137号）、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）、水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）、土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）がある。このうち、循環型社会形成推進基本法については原子力規制委員会設置法附則59条によって除外文言が削除され、また、大気汚染防止法および水質汚濁防止法については「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」（平成25年法律第60号）により、一部の条文を除き除外文言が削除されている。

50 従来の環境法体系から放射性物質等が対象除外とされた歴史的経緯につき、高橋滋「原子力利用と環境リスク」新見育文=松村弓彦=大塚直『環境法大系』（商事法務、2012年）643頁以下参照。

福島第一原発事故によって大量の放射性物質が原子力施設外に放出され国土の広範囲にわたって飛散したことは、「廃棄物の処分、汚染の除去における原子力法体系の前提を覆す」⁵¹事態であり、事故直後においては、原発事故によって放出された放射性物質による環境汚染への対処を行うための根拠法がない状態にあった⁵²。

(2) 事故に備えた法整備の必要性

上記のような「法の空白地帯」については、福島第一原発事故前においても、万が一の事故に備えた法整備の必要性が指摘されていた。すなわち、当時の環境法学説は、放射性物質による影響の重大性に鑑み、事故によって原子力施設外に放出された放射性物質によるリスクを積極的に縮減するための法的仕組みを導入する必要性を指摘しており⁵³、万が一の事故に備えて法制度を整備する必要性は、事故前においても十分に認識されていたといえる。それにもかかわらず上記のような「法の空白地帯」が継続していたことについては、法整備を怠っていたと評価されてもやむを得ないものと思われる⁵⁴。

2. 福島第一原発事故後

(1) 放射性物質汚染対処特措法の立法過程

福島第一原発事故直後において、事故によって国土の広範囲にわたって大量に飛散した放射性物質汚染への対処が喫緊の課題となったにもかかわらず

51 高橋滋「原子力規制法制の現状と課題」高橋滋＝大塚直『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）12頁。

52 田中良弘・前掲注47) 266頁。

53 福島第一原発事故前の学説の整理については、田中良弘・前掲注47) 290頁以下を参照されたい。

54 高橋・前掲注51) 15頁参照。

らず、そのための根拠法が存在しなかったことは既に述べた。かかる状況に対応するため早急な立法措置が必要とされたことから、与野党議員によって協議が進められ、平成23年通常国会の会期末直前である同年8月23日、衆議院環境委員長提出に係る議員立法として放射性物質汚染対処特措法案が衆議院に提出・採決され、3日後の同月26日、参議院においても採決されて成立した（同月30日公布）⁵⁵。

同法が議員立法とされたのは、喫緊の課題に早急に対処する必要がある一方、通常の方法で除染に関する一般法を制定するには関係法令の整備や省庁間の調整に多くの時間を要するため、取り急ぎ、福島第一原発事故による放射性物質汚染に対処するための緊急措置を可能とするための特別措置法を制定する必要があったためとされる⁵⁶。このように、放射性物質による環境汚染に対処するための立法措置が不可欠であった当時の状況において、同法が議員立法により迅速に成立し、対策のための根拠法が設けられたことは、積極的に評価すべきであると思われる。

他方、法制度のあり方について十分な議論が尽くされないまま、除染等の措置に要する費用についても原子力損害賠償の対象となることを前提に、費用負担について原子力損害賠償法の枠組みが用いられたため（同法44条1項）、同項の文言上、同法に基づく除染等の措置は原子力事業者（東京電力）が負う民事責任の範囲、すなわち福島第一原発事故と相当因果関係が認められる範囲に限定されることとなった。そのため、かかる規定は、除染等の措置につき、原子力事業者の民事責任の範囲を超えた柔軟な

55 放射性物質汚染対処特措法の狭義の立法過程につき、金子和裕＝天池恭子「福島原発事故の放射性物質による環境汚染への対処—放射性物質汚染対処特措法案の成立と国会審議—」立法と調査322号（2011年）48頁以下、前田圭介「放射性物質汚染対処特別措置法の解説」法律のひろば65巻4号（2012年）40頁以下等参照。

56 金子＝天池・前掲注55）51頁参照。

対応をとることを困難なものにしていると考えられる⁵⁷。このことは、公共事業的な側面を有する環境汚染対策のための法的仕組みに不法行為法の特則である原子力損害賠償法の枠組みを用いたために生じたことであるといえ、迅速な立法措置が何より求められた事故直後はともかく、現時点においては、より柔軟な対策を可能とする法制度のあり方について検討することにも一定の意義があると思われる⁵⁸。

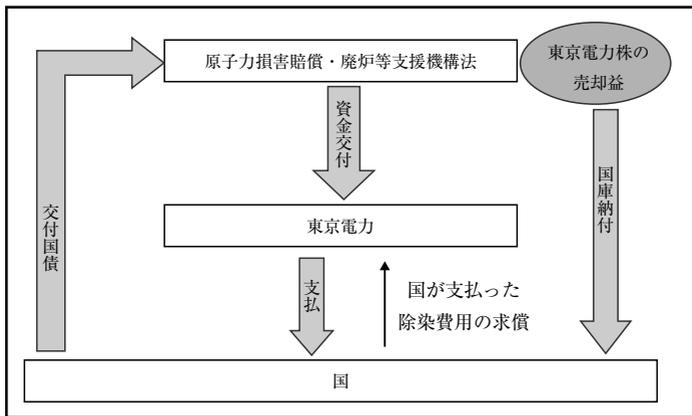
(2) 放射性物質汚染対処特措法制定後の経緯

上記のように、放射性物質汚染対処特措法44条1項は、同法に基づく除染等の措置について、東京電力の負担の下に実施されるものと規定している。これに関し、2013年の閣議決定において、原子力損害賠償・廃炉等支援機構が保有する東京電力株の売却益を除染費用に充てる方針が示され

57 放射性物質汚染対処特措法44条1項の問題点につき、田中良弘「除染の現状と除染法制の在り方—除染費用に関する法的仕組みを中心に—」高橋滋ほか編著『福島原発事故と法政策—震災・原発事故からの復興に向けて—』（第一法規、2016年）119頁以下参照。なお、民事法上の相当因果関係が問題となる具体例については、上記書籍と同名の国際シンポジウム（2016年9月24・25日、於：一橋講堂中会議場）の第1セッション「福島原発事故後の法政策」のパネルディスカッションにおける議論を参照されたい（高橋滋ほか編著『原発事故からの復興と住民参加—福島原発事故後の法政策—』（第一法規、2017年）78頁以下に採録）。

58 子ども被災者支援法（平成24年法律第48号）やアメリカのスタフォード法（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Public Law 100-707, 42 U.S.C. 5121-5207）を参考に柔軟な対応を可能とする費用負担規定について検討するものとして、田中良弘・前掲注57）139頁以下。なお、高橋滋「福島原発事故からの復興と原子力損害賠償—事故後4年の現状と課題—」高橋滋ほか編著『福島原発事故と法政策—震災・原発事故からの復興に向けて—』（第一法規、2016年）51頁は、将来的な法的仕組みとして、公害防止事業費事業者負担法（昭和45年法律第133号）の枠組みに準じて、適切な割合での負担を原因者に求める公法上の負担金の制度を設けることも検討されるべきである、とする。

ている。これにより、除染費用の負担に関する限り、東京電力は単に国の資金の中継点としてのみ位置付けられることとなった（図1参照）。結果論ではあるが、除染費用に東京電力株の売却益を充てるのであれば、当初から国が直接除染費用を負担すれば足り、除染費用について手続的に煩瑣な原子力損害賠償・廃炉等支援機構および東京電力を介するスキームを用いる必要はなかったように思われる⁵⁹。



【図1：2013年閣議決定後の除染費用に関する支払・負担スキーム】

さらにその後、2016年の閣議決定において、特定復興拠点に関する除染費用については、放射性物質汚染対処特措法に基づく事業とは区別して国の負担において実施する方針が示されている。この点についても、同法が当初から柔軟な費用負担を可能とする法的仕組みを採用していれば、上記のような技巧的な手法を採る必要はなかったものと思われる。

以上のように、放射性物質汚染対処特措法の費用負担に関する法的仕組みには原子力損害賠償法の枠組みが用いられており、その結果、放射性物質汚染対処特措法に基づく除染等の措置について柔軟な対応をすることが

59 田中良弘・前掲注57) 137頁。

困難になっていると考えられる。このことは、事故後の緊急的な状況に対応するため、東京電力が除染費用について原子力損害賠償法に基づく賠償責任を負うことを前提に従来から存在した同法の枠組みを用いたことによるものであり、ひいては、福島第一原発事故前から万が一の事故に備えた法的仕組みの必要性が指摘されていたにもかかわらず十分な法整備が行われなかったことに起因するものということができよう。その意味において、事故前において必要な立法措置がなされていなかったといういわば消極的な立法過程が、事故後に制定された放射性物質汚染対処特措法の法的仕組みに及ぼした影響を観察することができる。

Ⅳ おわりに

本稿においては、わが国の原子力法制における立法過程の影響について検証するため、原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法を取り上げ、それぞれの立法過程について確認した上で、それらが原子力法制の法的仕組みに及ぼした影響について分析を行った。

まず、立法過程について、わが国の原子力損害賠償法とアメリカのプライス・アンダーソン法との比較を通じ、①両者とも原子力産業の育成・発展という共通の目的を背景に制定されたこと、他方、②立法過程における外的要因、特にそれぞれの国内における産業界の反応が大きく異なっていたこと、③制定後についてみても、国の関与のあり方について産業界等からの要請を受けて法的制度を変化させていったアメリカと、JCO臨界事故や福島第一原発事故が起こるまでは海外からの要請が法整備の主たる要因であったわが国とでは、法改正に関する立法の契機が異なっていたことを確認した。

また、放射性物質汚染対処特措法の立法過程については、④福島第一原発事故前から原子力事故による放射性物質汚染に対処するための法的仕組

みの必要性が指摘されていたにもかかわらず、現実に甚大な被害が発生するまで十分な法整備がなされなかったこと、⑤事故後の状況に迅速に対応する必要性から緊急対応的に議員立法によって同法が制定されたことを確認した。

次に、上記のような立法過程が原子力損害賠償法や放射性物質汚染対処特措法の法的仕組みに及ぼした影響については、①プライス・アンダーソン法も原子力損害賠償法も原子力事業の健全な発展という政策目的を実現するための法技術としての側面を有しており、そのことが、制定直後において具体的な被害者救済のための法的仕組みが導入されなかった要因となったと考えられること、他方、②産業界からの強い要請を受けて有限責任制度が採用されたプライス・アンダーソン法と、主として外国政府や外国企業の賠償責任を免責する必要性から制定されたために原子力事業者については有限責任制度を採用しなかったわが国の原子力損害賠償法とでは、それぞれの立法過程における外的要因の差異が、同じ政策目的を有しながら異なる法的仕組みが採用されたことの一因となっていると考えられること、さらには、③原子力事業者以外の産業界からの要請等を受け、原子力事業者に対する過度な関与を段階的に廃止するとともに、事業者間相互扶助制度を導入して巨額の損害賠償措置を講じることとしたプライス・アンダーソン法と、重大事故が起こるまで大規模な改正が行われず、損害賠償措置も1200億円に増額するにとどめたわが国の原子力損害賠償法とでは、制定後の改正内容についても対照的であることを指摘した。

また、放射性物質汚染対処特措法の立法過程がその内容に及ぼした影響については、④福島第一原発事故前において十分な法整備を行っていなかったために「法の空白地帯」が生じ、事故直後にかかる法的不備に緊急的に対応するために既存の原子力損害賠償法の枠組みを用いた法的仕組みが採用されたため、除染等の費用負担について一義的に東京電力の負担とする規定が設けられ、その結果、状況に応じた柔軟な対応や制定後の政策変更に対応することが困難になっていったものと考えられることを指摘

した。

以上のように、原子力損害賠償法と放射性物質汚染対処特措法は、いずれも、それぞれの立法過程の影響を受けた法的仕組みを採用しているといえることができよう。これらは、政策目的を達成するための立法時における法技術上の工夫であると評価することが可能である一方で、政策目的を達成するために最も適切な法技術を探求するという法政策学の観点からは、制定後の状況の変化や他国の法制度を含めた他の立法例を踏まえ、その法的仕組みのあり方について再検討する必要があるように思われる。加えて、本稿において検討した結果を踏まえ、他の法制度についても、立法過程が法的仕組みに及ぼした影響について検証することには、一定の意義があると思われる。

[付記]

本稿は、公益財団法人住友電工グループ社会貢献基金寄附講座・一橋大学「震災・原発事故からの復興に向けた環境法政策講座」における研究成果の一部である。