

令和元年 8 月 30 日

## 報 告 書

キャノングローバル戦略研究所  
「原子力と法」研究会  
上席研究員 芳川恒志  
座長 豊永晋輔

### 目 次

#### 第 1 章 これまでの活動

#### 第 2 章 原子力損害賠償制度の方向性

第 1 節 「事後救済から事前予防へ」「権利から人へ」

第 2 節 事後救済から事前予防へ：原子力損害賠償の目的

第 3 節 過失責任 対 無過失責任：原子力損害賠償の経済分析

第 4 節 権利から人へ：災害救助アプローチの可能性

第 5 節 災害救助としての仮払い制度

#### 第 3 章 今後の展望

## 第1章 これまでの活動

### I 本研究会の目的

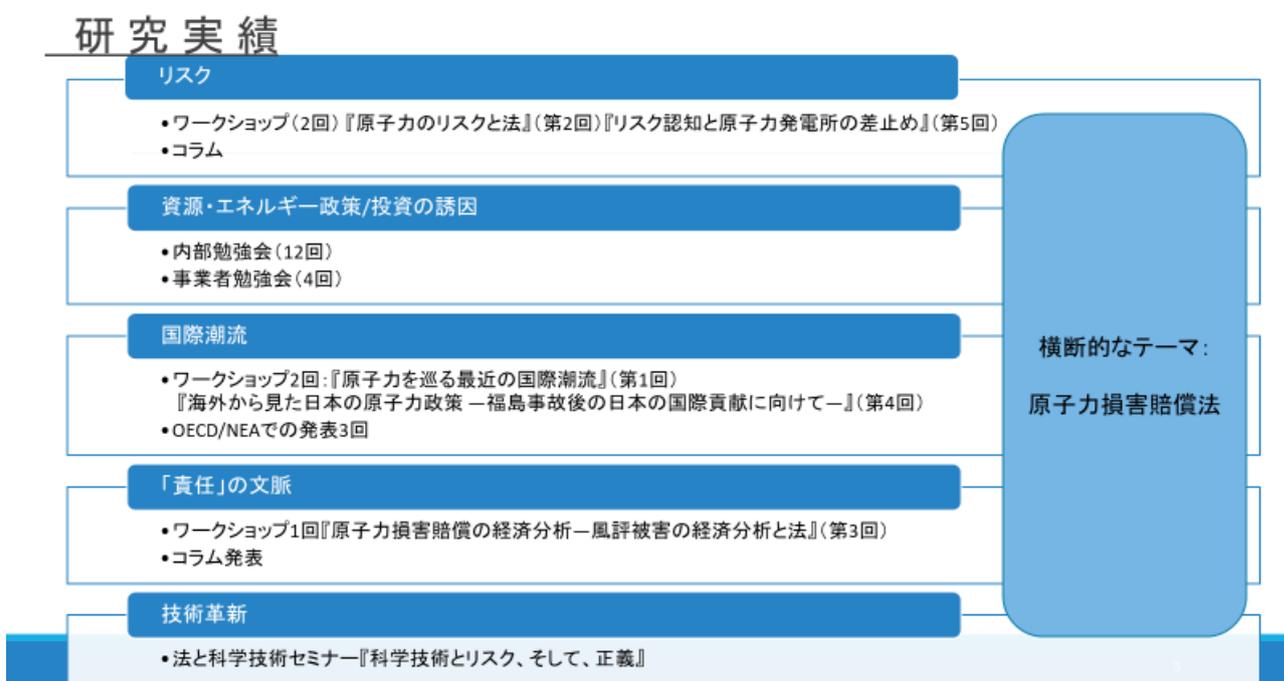
原子力と法研究会（以下「本研究会」という。）は、平成27年4月以降、原子力と法を検討対象として活動してきた（以下「本研究」という。）。

本研究会の目的は以下のとおりである。科学技術は人類に対して便益を提供するとともに、リスクを発生させた。このような科学技術の利用に伴うリスクは、いうまでもなく、現代社会にとって大きな問題となっているところ、この問題に対する対処・検討には様々な方法がある。本研究会は、この問題について、法的な検討、特に法制度の在り方という観点から検討を加えた。すなわち、科学技術の典型として原子力技術に着目し、原子力技術の利用に伴うリスクに関する政策に関連する法的諸問題を研究することにより、科学技術のリスクへの応用を試みた。

### II 本研究会の活動結果概要

研究会の活動結果の概要は、表1-1のとおりである。

#### <図1-1：研究実績>



### III 本研究会のテーマ

本研究会は、特に、①リスク、②技術革新、③国際潮流、④「責任」の所在、

⑤資源・エネルギー政策、⑥投資の誘因という6つのテーマ・キーワードを軸に研究してきた（図1-2参照）。

①リスク：

リスクというものは定義も内容も多種多様であるが、科学技術のリスク、特に生命・身体に対するリスクは、生命・身体という我々にとって根源的な価値を脅かすものであることから、非常に重要なテーマである。本研究会は、リスクを主たるテーマとしたワークショップを2回開催するなど検討を加えてきた。

②技術革新：

科学技術のリスクを検討するものであることから、技術の革新に貢献する法制度の在り方について検討した。例えば、本研究会では、ワークショップなどにおいて、小型原子炉モジュール（Small Module Reactor；SMR）の技術開発などについて検討した。

③国際潮流：

原子力技術に限らず、科学技術は国境によって区切られるものではなく、国際的に発展していき、法制度も条約などを通じて国際的に発展していく。そこで、本研究会は、OECDの原子力法専門家など国際機関の専門家との対話を通じて、国際潮流を取り込み、同時に、国際的に貢献することを目指してきた。

④「責任」の所在：

事故、特に福島第一原子力発電所事故のような極めて大規模な事故が発生した場合に、「責任」を問う声が起こるのは当然である。ただ、そこでいう「責任」とは何かについては、意外にも意識的に語られることは少ない。政治的な責任、社会的な責任など、多種多様な「責任」が、論者によって、あるいは、文脈によって、意識的に又は無意識的に、極めて幅広い意味で語られている。それらすべてを検討していくことも意義があるであろうが、少なくとも法分野での「責任」の観点から検討することにも、同様に意義がある。

⑤資源・エネルギー政策：

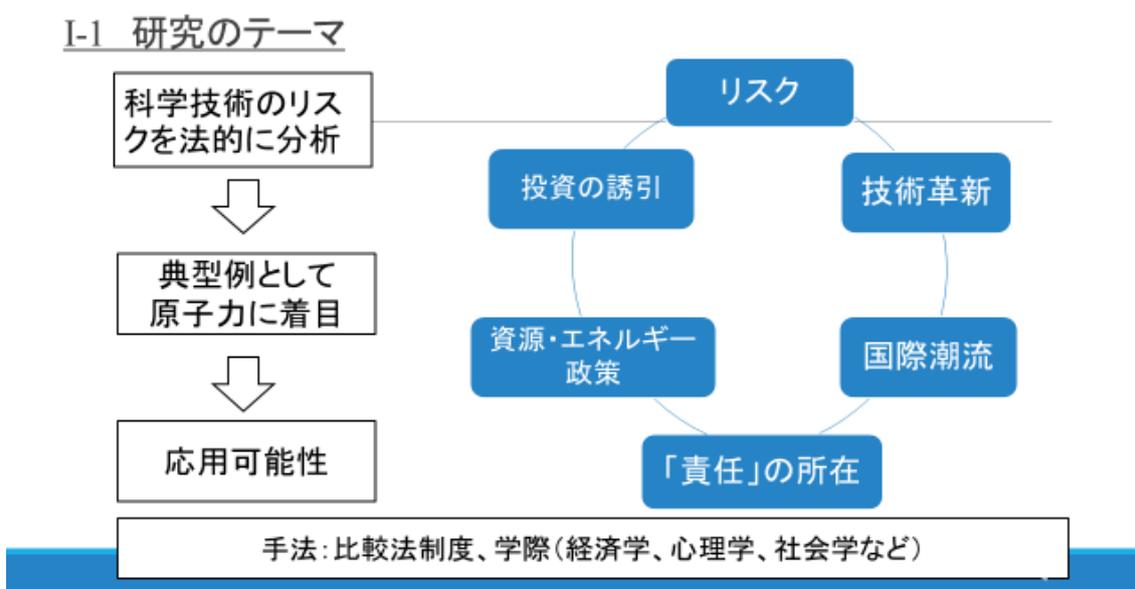
原子力技術に関する法制度を検討対象とする以上は、資源・エネルギー政策の一環としての側面を無視することはできない。そこで、本研究は、政策担当者や事業者との検討会を実施した。

⑥投資の誘因：

原子力技術、特に発電などは民間事業として行われている。また、特に原子力発電は、多額の投資が必要であるという特色があるため、市場からの資金調達という視点を欠かすことができない。

これらのテーマの検討に当たっては、さしあたって、横断的に、原子力損害賠償法を考察対象とした。原子力損害賠償法は、原子力事故の発生という原子力技術利用に特徴的なものを対象としている。また、平成30年ころに原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）の改正が予定されており、改正に関する提言を行う好機であったことも関係している（同法改正に関する提言について、第3章第4節・第5節に記載した。）。

<図 1-2：研究のテーマ>



#### IV 本研究のアプローチ

以上のような検討に際して、本研究会は、アプローチ方法として、外国法との法制度の比較アプローチ（比較法）、学際的なアプローチ（経済学、心理学、社会学など）を採用した。外国法との比較を行うのは、国際潮流を参考にすると同時に、わが国自身の制度の定位を理解するためにも有益である。また、法律学の解釈だけでは限界があるから、法の経済分析など学際的なアプローチを採用した。

## V 結論と本報告書の構成

結論として、本研究では、2つのメッセージを得た。第1に、「事後救済から事前予防へ」である。従前の損害賠償では、権利が侵害された場合に、事後的に金銭により填補することを目的としていた。しかし、少なくとも原子力事故のように大規模な事故については、事前の事故予防に重点を置く必要があるのではないかと考える。第2に、「権利から人へ」である。これまでの損害賠償は、「権利」をまず把握して、権利を出発点として損害填補などを考えてきた（損害賠償アプローチ）。しかし、原子力事故を検討すると、権利侵害を金銭填補するだけにとどまらず、原子力事故により災害を受けた被害者について、「人」として何が必要かに注目する必要があると思うのである（災害救助アプローチ）。

第2章では、これら2つのメッセージについて検討した（第1節）。

まず、第1の「事後救済から事前予防へ」に関連するのは、第2節と第3節である。原子力損害賠償において、事後救済だけではなく、事前予防の観点を加えることが可能であることを、原賠法1条の目的規定に関連付けて検討した（第2節）。次に、原子力損害賠償制度において、重要な柱とされている無過失責任について、過失責任とすることは可能か、どちらがより適切かについて、経済学の知見を借りて分析する（第3節）。

第2の、「権利から人へ」のメッセージについては、第4節と第5節で検討した。まず、権利救済ではなく災害救助アプローチを採用する必要性について論じた（第4節）。そのうえで、災害救助アプローチに基づく立法の具体例として、平成30年原子力損害賠償法改正において創設された、いわゆる仮払い制度について、災害救助アプローチにより整理し、将来的なあるべき姿について検討したい（第2章第5節）。

そのうえで、本研究会の活動の今後を展望する（第3章）。

## 第2章 原子力損害賠償制度の方向性

### 第1節 2つのメッセージ：「事後救済から事前予防へ」「権利から人へ」

第2章では、「事後救済から事前予防へ」「権利から人へ」という2つのメッセージについて検討する（図2-1参照）。

第1に、伝統的に、不法行為に基づく損害賠償では、権利・法益が侵害された場合に、事後的に金銭により填補することを目的としていた（事後救済）。しかし、本来であれば、少なくとも原子力事故のように大規模な事故については、事後的な救済に加えて、事前の事故予防により重点を置く必要があると考える。これを「事後救済から事前予防へ」と呼んだ。このように、事前の事故予防の観点を加えることにより、これまでは行政法分野と考えられ、損害賠償とは関係がないと考えられていた原子力安全規制とも連関を持つようになる。以下では、まず、原子力損害賠償法の目的が、被害者救済に加えて事故の抑止をも含むことを示す（第2節）。そのうえで、法と経済学的手法を用いて、原子力事業者の無過失責任という原子力損害賠償の特徴について、それが必須のものなのか、言い換えれば、過失責任とすることはできるのかを問い、原子力損害賠償の性質上、過失責任とすることはできないことを示す（第3節）。

第2に、これまでの損害賠償は、「権利」というフィクショナルなものをまず措定して、その権利を出発点として損害填補などを考えてきた。このようなアプローチを損害賠償アプローチと呼んでよいだろう。これに対して、原子力事故について検討し、特に福島第一原発事故後の被害者の状況を考慮すると、権利侵害を金銭填補するだけにとどまらず、原子力事故により災害を受けた被害者について、「人」として何が必要かに注目する必要があると考える。これを災害救助アプローチと呼ぼう。このように「人」に着目するアプローチはこれまでも、民法法を一般の分野であったところ<sup>1</sup>、そのような考え方を原子力事故とそれに引き続く災害、避難の場面で適用しようとする試みである。

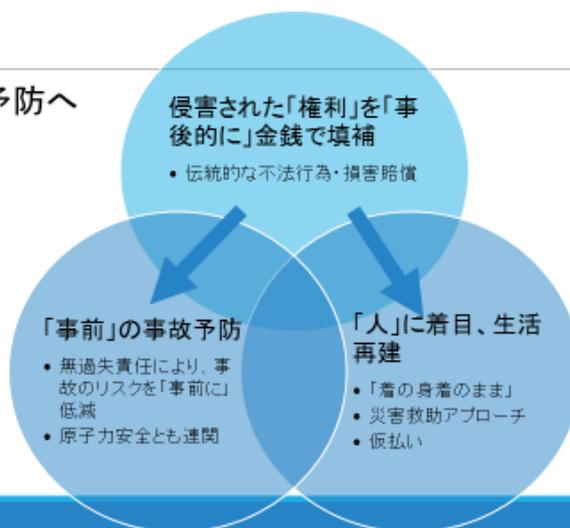
---

<sup>1</sup> 例えば、「人」を財産（おかね）の帰属点ではなく、身体（からだ）・生活（いきかた）・思想（こころ）を持つ存在としてとらえることを意味するという考え方がある（大村敦志『「民法0・1・2・3条」＜私＞が生きるルール』（みすず書房、2007年）125頁）。

<図 2-1 : 2つのメッセージ>

2つのメッセージ:

- ① 事後救済から事前予防へ
- ② 「権利」から「人」へ



## 第2節 事後救済から事前予防へ：原子力損害賠償の目的

原子力損害賠償法は、被害者保護と並んで「原子力事業の健全な発達」を目的としている。そこで、以下では、原子炉の安全確保(原子力事故の抑止)の法的手段として、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(以下「炉規法」という。)所定の安全規制等の行政規制的手段と並んで、損害賠償も重要な法的手段であるという観点から、原子力損害賠償の目的規定を整理し、事故の抑止の観点から、「原子力事業の健全な発達」の新たな解釈に向けた検討を行う<sup>2</sup>。

### I 原子力損害賠償法の目的

原賠法1条は、「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もって被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする」と規定する。

この目的規定のうち、「被害者の保護」については、原子力事故による被害者に対して損害賠償によりその被害を回復する(損害填補)という目的である点で概ね一致している。これに対して、「原子力事業の健全な発達に資すること」という目的については、必ずしも見解が一致していない。そこで、まず、「原子力事業の健全な発達に資すること」に関するこれまでの解釈について確認する。これには以下の2つの見解がある。

#### 1 賠償負担額予見可能説

ある見解は、原賠法3条1項の「原子力事業の健全な発達に資すること」とは、不測の事態における巨額の賠償負担に対し国が積極的に助成することを明確にすることによって、事業者に予測可能性を与え、それにより原子力事業の健全な発達を促進することを意味するとする<sup>3</sup>。この見解の言う「予見」の対象について検討すると、この見解が賠償負担を問題にしていることからすると、原子力事業者の賠償負担額が予見可能であることを意味すると読むのが自然である(賠償負担額予見可能説)。

しかしながら、このような見解には以下のような問題がある。

第1に、損害賠償額が予見可能であることが原子力損害賠償制度の目的であ

---

<sup>2</sup> 豊永晋輔「原子力損害賠償法の目的序論—「原子力事業の健全な発達」の意義と事故抑止」桐蔭横浜大学法科大学院原子力損害と公共政策研究センター編『原子力損害賠償法改正の動向と課題』(大成出版社、2017年)を基にした。

<sup>3</sup> 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、1995年)11頁、竹内昭夫「原子力損害補償 原子力損害二法の概要」ジュリスト236号(1961年)29頁。

るのなら、原子力事業者の責任限度額の定め（有限責任）がワンセットとなっている必要がある。言い換えると、損害賠償額が予見可能と言えるには、原賠法には、「原子力事業者の損害賠償責任は、金〇〇円を上限とする。」などの規定が必要である。しかしながら、原賠法3条1項は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」と規定しており、諸外国の原子力損害賠償法とは異なり、責任限度額の定めはない。

第2に、原子力損害賠償が、不法行為法の特則であることは、賠償負担額予見可能説も前提としている。しかしながら、一般法と特別法の目的が共通であることも多いことからすると、不法行為法の目的として、企業（加害者）の賠償負担額予見可能性を挙げる見解は少ない。仮に、原子力損害賠償が特別であることを理由とするのであれば、どの点が特色で、どのような理由で有限責任が正当化されるのを論証する必要があるが、そのような論証はなされていないように思われる。つまり、原子力損害賠償において、原子力事業者が賠償負担額を予見することの必要性は論証できても、正当化根拠は論証できていないように思われるのである。

第3に、事故の抑止について、少なくとも原子力損害賠償法の機能の一つとして認めるのであれば、原子力事業者の責任を有限とすることは、事故抑止の機能を弱める。なぜなら、不法行為に基づく損害賠償債務という外部費用の一部を適切に内部化しておらず、過剰な活動になるからである。

なお、法律学分野で「予見可能性」という文言を用いる場合、通常、過失の意義として「結果の発生を予見可能であったのに予見せず、結果の発生を回避しなかった」ことを意味することが通常である。そこでは、上記の説が念頭に置く賠償負担額ではなく、結果の発生と言う事実が予見の対象となっている点に注意が必要である。

## 2 原子力事業者の倒産回避説

原子力事業者の倒産を回避するという観点から、「原子力事業の健全な発達」という目的を論じる見解がある。すなわち、損害賠償は、事業者の積極財産の範囲における有限責任ということと実質的に等しい<sup>4</sup>。また、原子力事業者の負うべき損害賠償の額が巨大となり、企業はその支払のために倒産し、被害者は十分な賠償を得られなくなるという事態が生じる恐れがあるという<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案（一）—日本法と関連させつつ—」法学協会雑誌 79 巻 1 号（1968 年）83 頁。

<sup>5</sup> 星野英一「原子力災害補償」同『民法論集 3 巻』（有斐閣，1986 年）395 頁。

しかしながら、この見解は、結局のところ、被害者の保護を目的としているように考えられる。すなわち、この見解は、原賠法は、原子力事業者の倒産を回避することを目的とすると解するのではなく、あくまで、原子力事業者の倒産の結果としての被害者の保護を目的としているからである。

したがって、原子力事業者の倒産防止は副次的産物であり、依然として、被害者保護と並び立つ「原子力事業の健全な発達」という目的の意義が改めて問い直される必要があると考える。

このように、「原子力事業の健全な発達に資すること」に関するこれまでの解釈は、いずれも問題点を含んでいると考えられる。

## II 安全確保(事故の抑止)の手段としての原子力損害賠償

ここで、視点を転じて、原子力事故を抑止し、原子力安全を確保することが、重要な課題であることは異論のないところだろう<sup>6</sup>。原子炉の運転等については、行政法的な安全規制を手段として、国による安全確保の仕組みがとられている。それにもかかわらず、本報告は、さらに、損害賠償を手段として、安全確保を図る必要があると考える。その理由は以下のとおりである。

第1に、原子力発電のように、危険を伴う活動の多くは、損害賠償責任などの責任を課すだけでは十分に制御できない。なぜなら、加害者の賠償資力に照らして、生じる可能性のある損害が行為者の保有資産と比べて巨額であることが多く、事故抑止のインセンティブが不十分となる場合があるからである。例えば、原子力発電所が事故を起こせば、何万人もの人々に巨大な損害を与え、それは発電所の所有者の資産を優に超えるであろう<sup>7</sup>。この場合に、原子力事業者が、賠償資力の不足を背景として事故の発生を制御しないインセンティブがある。

第2に、事故発生の危険性のある活動について、政府が適切な情報を有する可能性は低い。そのため、望ましくない行動に規制の対象を限定することによって、この課題に対処しており、規制の対象が過小となる<sup>8</sup>。

第3に、リスクを生じさせる危険な活動の多くについて、政府が情報を有し

---

同論文は、さらに続けて、原子力事業者は、企業を小さく分割して、一原子炉ごとに別個の会社(筆者注：株式会社など株主有限責任の会社を前提としている。)とするという手段を講じて危険を分散する、その結果被害者が受け取る賠償額はますます小さくなる旨述べる。

<sup>6</sup> とはいえ、事故をゼロにすることは現実的には不可能であるうえ、リスクゼロが達成可能であると考えすることは、その認識は安全神話と大差ない。

<sup>7</sup> スティーブン・シャベル(田中亘＝飯田高訳)『法と経済学』(日本経済新聞社、2010年)677頁

<sup>8</sup> 前掲・シャベル 684頁

たとしても、實際上、規制は容易ではないため、政府は、一定の活動に限定して安全規制の対象とする傾向がある。すなわち、事業者の活動は時々刻々変化するところ、政府は、そのような活動ではなく、装置の設置の有無のような、容易に検査できる事項に規制を集中することによって、行為に基づく介入あるいは阻止の運営費用を節約している。

このように、政府による行政規制だけでは、安全規制の法的手段として不足である。

ここで、損害賠償制度は、事故の抑止の法的手段となりうることは広く知られている。すなわち、事故が起きた際に損害賠償責任を課すことにより、事業者(加害者)に事故を抑止するインセンティブを与え、事業者の自主的な努力により事故を抑止することができる。

したがって、行政的な安全規制と、不法行為に基づく損害賠償を協働させて、安全確保の手段とする構想が成立する<sup>9</sup>。原子力事業のような、特に財務インパクトの大きな事業の場合にはなおさらである。そうだとすれば、原子力損害賠償制度の目的を損害填補とのみとらえるのは妥当ではない。

### Ⅲ 「原子力事業の健全な発達」の意義・解釈

1 では、原賠法3条1項の「原子力事業の健全な発達」とは何を意味するのだろうか。この点、賠償負担額予見可能説は、原子力事業の健全な「発達」に重点を置いていたように解される。しかしながら、原賠法は、原子力事業の発達ではなく、原子力事業の「健全な」発達が目的とされていることに、もっと注目してよいと思われる。

そして、原子力事業は、施設の機能不全・外来原因の介入などに起因する予定外の操業経過として、操業上の事故による直接的加害が、一定の統計的頻度で生起する特別の危険を内包している<sup>10</sup>。このような特殊な危険を内包する原子力事業の遂行に当たっては、単に原子力事業が発達すればよいのではなく、事故を抑止するシステムを内包した「健全な」事業の発達である必要があると考えられ、「原子力事業の健全な発達」とは、原子力事業(原子炉の運転等)の安全を確保しつつ、原子力事業を推進することであると考えられる。このように考えることにより、原子力事業を推進することとともに、安全確保、つまり事故の抑止の観点を取り入れることができると思われる。

<sup>9</sup> このほかに、刑罰も安全確保・事故抑止の手段となりうる。

<sup>10</sup> 橋本佳幸『責任法の多元的構造—不作為不法行為・危険責任をめぐる』(有斐閣、2006年)229頁

## 2 被害者保護(損害填補)との関係：新たな方向性

事故の抑止と、原賠法が明記するもう一つの目的である損害の填補との関係を整理すると、事故の前後で区別することができる。事故の後については、損害填補による被害者の保護を目的としていると考える。これに対して、事故の前については、原子力事故の抑止、原子力安全確保を目的としていると考える。

### <図 2-2：損害填補と事故抑止の関係>



## 3 「予測可能性の確保」の真意—原子力事業者のリスク回避

原子力事業者がリスク回避的であるか、リスク中立的であるかという視点で検討すると、「予測可能性の確保」の真意は、原子力事業者のリスク回避を保護する要請を意味していると考えられる。すなわち、一方で、原子力損害賠償の場合、事故発生確率は比較的低いものの、ひとたび事故が発生した場合の事故の被害規模が大きいため、原子力事業者は、リスク回避的となっているとも見ることができる。これに対して、そのような特殊性のない事業の場合、事故が起きた場合の賠償負担額は比較的小さく、事業者はリスク中立的である<sup>11</sup>。他方で、原子力事故以外の通常の事故の場合、事業者は責任保険を付することによりリスクを回避するところ、原子力損害賠償の場合、実務上、保険を付することができない。そこで、賠償負担額予見可能説は、原子力事業者のリスク回避を実現するために、原子力損害賠償制度の目的という場面において、予見可能性であると表現していると考えられる。言い換えると、原子力損害賠償制度の目的を原子力事業者の賠償負担額の予測可能性の確保と捉える見解の真意は、原子力事業者のリスク回避の救済、それも原子力事業者の責任限度額の上限を設定することによるリスク回避を求めるものであると考える。

この点、原子力事業者の予測可能性の確保が、原子力事業の発展のために重要であることには異論がない。しかしながら、原子力事業者の予測可能性の確保やリスク回避の救済は、原子力損害賠償制度の中で、原子力措置額の適切な設定や、政府による援助等により達成されることが想定されており、原子力損害賠償制度の目的とまでは言えないと考える。それらの結果として、原子力事業者の賠償負担額の予見可能性が高まるよう機能する場合があると捉えればよい。

<sup>11</sup> 前掲・シャベル 684 頁

### 第3節 過失責任 対 無過失責任：原子力損害賠償の経済分析

事後救済に加えて事前予防を重視し、原賠法の目的に事故の抑止を加えた結果、具体的な制度設計にどのような帰結がもたらされるか。以下、その一つとして、原子力損害賠償における過失責任と無過失責任の選択について検討する。

原子力事故が発生した場合、原子力事業者は無過失責任を負う（原賠法3条1項）。これは原子力損害賠償制度の特徴の一つである。無過失責任の根拠は、被害者に過失の立証は過大な負担であること<sup>12</sup>、被害者の救済の必要性が高いこと<sup>13</sup>などとされる。このような根拠に照らすと、原子力事業者の過失の立証が容易であったり、被害者が他の手段で救済を受けたりするといえれば、原子力損害賠償制度において、原子力事業者が過失責任を負う（過失がなければ責任を負わない）という制度設計を行うことも可能である。

しかしながら、以下では、原子力損害賠償制度において、過失責任を選択する余地は小さく、ほとんど<sup>14</sup>論理必然に無過失責任が求められることを示す<sup>15</sup>。

#### I これまでの法解釈

日本の法解釈（下記1）と、米国の法解釈（下記2）を確認する。その上で、主として米国で議論されている矯正的正義についても述べる（下記3）。

##### 1 日本の法解釈

ここで、無過失責任を採用する積極的・実質的な根拠は、原子力損害賠償責任が危険責任原理に基づくことにある<sup>16</sup>。ここで、危険責任とは、一般に、「危険な活動や物を支配する者はそこから生じる損害についても負担しなければならない

---

<sup>12</sup> 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、1995年）51頁、竹内昭夫「原子力損害補償 原子力損害二法の概要」ジュリスト236号（1961年）29頁、加藤一郎「原子力災害補償立法上の問題点」ジュリスト190号（1959年）14頁

<sup>13</sup> 前掲・加藤「原子力災害補償立法上の問題点」14頁

<sup>14</sup> 「ほとんど」という留保をつけたのは、後述のとおり、経済学分析の結果、価値判断の余地がないとはいえず、加害者と被害者のリスク回避の程度の比較など、一定の価値判断を含むからである。

<sup>15</sup> 豊永晋輔「原子力損害賠償における無過失責任の必然性—原子力損害賠償の経済分析」桐蔭横浜大学法科大学院原子力損害と公共政策研究センター編『原子力損害賠償法改正の動向と課題』（大成出版社、2017年）を基にした。

<sup>16</sup> 前掲・科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度 改訂版』51頁、橋本佳幸『責任法の多元的構造—不作為不法行為・危険責任をめぐって』（有斐閣、2006年）223頁。

い」という法的責任を意味する<sup>17</sup>。

危険責任の実質的根拠は、技術的施設の操業が「特別の危険」を内包している点にある。「特別の危険」とは、高度の、かつ、完全には制御することができない危険を言う<sup>18</sup>。技術的施設・操業手段・エネルギー源の操業過程においては、施設の機能不全・外来原因の介入などに起因する予定外の操業経過として、操業上の事故による直接的加害が、一定の統計的頻度で生起する（高度の危険）<sup>19</sup>。その上で、特別の危険を内包する危険源からは、危険の高度性・制御不可能性ゆえに、注意・行為義務を尽くして過失がないとしても、相当の頻度で操業上の事故が生じてしまう。ここに過失責任を適用する限り、侵害された権利・法益の保護という不法行為制度の目的が空洞化される結果となる。そこで、危険源における特別の危険については、それ自体として、危険の割当てを図ることになり、危険源を作出・維持する者が、当該危険源に対する一般的支配をもって、当該危険源に結びついた特別の危険を割り当てられる（一種の保証責任）<sup>20</sup>。

ここで、原子力発電所の操業は典型的な「特別の危険」に該当する<sup>21</sup>。したがって、日本法の解釈において、原子力損害賠償は、その性質上、危険責任を基礎として、無過失責任とすることが要請される。

## 2 米国の法解釈

米国では、無過失責任（厳格責任；Strict Liability<sup>22</sup>）について、以下のとおり説明する。すなわち、ある行為が無過失責任となる正当化として、異常と言えるほど危険な行為なら、そもそも禁止したらどうかとも考えられる。だが、異常に危険な活動でも、それに見合う社会的効用を有するケースがある。たとえばダイナマイトによる工事は異常に危険な活動であるのは確かだが、かといって、ピッケルやシャベルで掘削するのではあまりに非効率である。そこで、禁止はせずに無過失責任を適用し、それらの活動に携わる人たちに、コストを負担させるのである<sup>23</sup>。また、第2次リステイトメント § 519 は、異常に危険な活動に従事す

<sup>17</sup> 四宮和夫『不法行為—事務管理・不当利得・不法行為 中・下巻』（青林書院、1983年・1985年）255頁

<sup>18</sup> 橋本佳幸＝大久保邦彦＝小池泰『民法V 事務管理・不当利得・不法行為』（有斐閣、2011年）250頁

<sup>19</sup> 前掲・橋本『責任法の多元的構造』229頁

<sup>20</sup> 前掲・橋本ほか251頁、前掲・橋本『責任法の多元的構造』230頁。

<sup>21</sup> 前掲・橋本『責任法の多元的構造』167頁

<sup>22</sup> 米国法では、No Fault Liability と呼ぶ場合もある。Strict Liability との相違について詳細に検証することを目的としていないため、慣例に従ってわが国の無過失責任と、米国の Strict Liability を同視して検討する。

<sup>23</sup> Joseph W. Glannon, *The Law of Torts* (Aspen, 5th ed. 2015) 326頁、訳

る者は、他人の人身、不動産、動産について、当該行為から生じた損害に対し、損害を防止する最大限の注意を払ったとしても、賠償する責任を負うとする<sup>24</sup>。

米国法の下では、原子力損害賠償は、異常に危険な行為(abnormally dangerous activities) であるとして、過失責任(Negligence)ではなく、明らかに無過失責任(無過失責任。Strict Liability)に該当する類型である<sup>25</sup>。

### 3 矯正的正義

主として米国において、矯正的正義を重視する倫理・哲学の立場から、無過失責任と過失責任を対比して、以下のとおり議論されている。

一方で、過失責任については、現代社会が危険を伴う諸活動に依存しているため、多くの危険は、一方(加害者)が他方(被害者)に課したものと看做されるのではなく、むしろ、加害者と被害者が共同して作出されたとみなされる<sup>26</sup>。他方で、無過失責任(結果責任)を根拠づけるためには、被告が他者へ一方的に危険を課しているとみなされる必要がある。この場合、危険を管理する者が危険を作出しているといえる。当該活動に参与し被害を惹起したことのみを根拠として責任を課することができる。また、このような責任は、具体的に払われた注意の視点ではなく、むしろ活動全体の視点から、一方的に課せられた危険である<sup>27</sup>。

## II 無過失責任 対 過失責任

事故法の経済分析に当たり、前提として、社会にとっての目標は、活動に従事することで加害者が得られる効用から、注意費用と事故による期待損害額の合計を減じたものを最大化することにある(社会的費用の最小化。社会的厚生 of 最大化)。有限で希少な財を有効に活用する必要があるからである。そのような観点から、以下、無過失責任と過失責任のいずれが社会の目標を達成するのに適し

---

は樋口範夫『アメリカ不法行為法(2版)』(弘文堂、2014年)256頁による。

<sup>24</sup> 訳は前掲・樋口『アメリカ不法行為法(2版)』256頁による。

<sup>25</sup> W. Page Keeton, Dan B. Dobbs, Robert E. Keeton, David G. Owen: *Prosser and Keeton on the Law of Torts, 5th Edition* (St Paul, MN, West Publishing, 1984) 558頁

<sup>26</sup> Stephen Perry, *Responsibility for Outcomes, Risk, and the Law of Torts*, in *Philosophy and Law of Torts* (Gerald J. Postema ed., 2001) 72頁。訳は、平野晋『アメリカ不法行為法—主要概念と学際法理』(中央大学出版会、2006年)299頁を参考にした。

<sup>27</sup> 前掲・Perry, *Responsibility for Outcomes, Risk, and the Law of Torts* 75頁、114頁。訳は、前掲・平野『アメリカ不法行為法—主要概念と学際法理』300頁を参考にした。

ているかを分析する<sup>28,29</sup>。

なお、原子力事故の性質について、双方向的事故と一方的事故のいずれであるかについて先に検討する。被害者がリスク回避的である場合がある。確かに、原子力施設の近隣(例えば、避難等対象区域)で事業を行う大規模な事業者など、リスク中立的と思われる者もある。しかしながら、制度設計に当たり前提とすべき大多数の被害者は、JCO 事故や福島第一原発事故がそうであったように、一般住民や比較的小規模の事業者であり、リスク回避的であることを前提として検討すべきであろう。

### 1 一方的事故の注意水準

一方的事故(加害者・加害者のいずれかが、結果の発生可能性又は結果の重大性に影響を与えられるものの、加害者・被害者ともに発生することを望んでいなかった有害な結果をいう<sup>30</sup>。)の場合、無過失責任ルールの下では、加害者は、事故で生じたすべての損害分を支払わなければならない、加害者は自己が負担する総費用を最小化しようとするため、社会にとって最適な注意水準を選択する<sup>31</sup>。これに対して、過失責任ルールの下では、加害者は、自らに過失があるとき(相当の注意に達していなかったとき)に限り、事故による損害の責任を負うため、加害者は最適な注意水準を選択する<sup>32</sup>。このように、無過失責任・過失責任は、

---

<sup>28</sup> なお、アメリカ法の「Strict Liability(厳格責任)」と日本法の「無過失責任」の意味は異なっている。しかしながら、原子力損害賠償を検討するに当たっては、その差は捨象してよいと考える。アメリカ法の Negligence は、加害者に過失があり、かつその場合に限り加害者に責任を認めるのに対して、日本法の過失責任は、故意を含む点で異なっている(民法 709 条)。また、アメリカ法の厳格責任 (Strict Liability) は、いくつかの類型に分けられるものの、いずれも、わが国の分類でいういわゆる原因責任に限定されており、工作物の設置又は保存の瑕疵についての責任など、因果関係以外の要件を必要とするものは除かれている(田中洋「不法行為法の目的と過失責任の原則」現代不法行為法研究会編『不法行為法の立法的課題』(商事法務、2015 年)28 頁脚注 50)。したがって、原子力損害賠償を検討する際は、原子力損害賠償が上記の原因責任であることから、厳密な区分を議論する実益に乏しい。

<sup>29</sup> なお、このような分析は既に十分になされて来たため、以下、経済的・数学的分析の過程は省略し、分析結果のみを記す。前掲・藤田「サンクションと抑止の法と経済学」25 頁

<sup>30</sup> Steven Shavell, *Foundations of Economic Analysis of Law* (Harvard University Press, 2004) 1 頁、スティーブン・シャベル(田中亘=飯田高訳)『法と経済学』(日本経済新聞社、2010 年)』202 頁

<sup>31</sup> 前掲・Shavell, *Foundations of Economic Analysis of Law* 6 頁

<sup>32</sup> 前掲・Shavell, *Foundations of Economic Analysis of Law* 7 頁

ともに社会的に最適な行動を導く。

しかしながら、以下の点で、無過失責任の方が優れている<sup>33</sup>。

第1に、無過失責任ルールでは、仮に責任の存否について紛争化した場合、裁判所が判断しなければならないのは、発生した損害の大きさのみであるのに対して、過失責任ルールでは、実際に払われた注意水準、社会にとって最適な「相当な注意」を判定しなければならない(後者は、さまざまな注意水準がどれくらいの費用と効果を生むのかを判定する必要がある<sup>34</sup>)。

第2に、加害者の注意には複数の次元・側面がある(例えば、自動車運転のスピード、バックミラーを見る頻度など)。ここで、無過失責任ルールでは、加害者の目標は、期待費用の合計を最小化することであるから、加害者は、全ての次元で最適な水準を選択するようになる。これに対して、過失責任ルールの場合、「相当の注意」の基準に組み込まれることになり、注意の一部の次元については、裁判所はそれらを認定したり(例えば、バックミラーを見る頻度については、裁判所は判定できない)、適切な行動を判断したりすることが困難である。

## 2 一方的事故の活動水準

注意水準に加え、活動水準も当事者の行動に影響を及ぼす。注意水準が、その人が活動に従事している時に講じる予防措置に関するもの(例えば、カーブで速度を落とすこと)を意味するのに対し、活動水準とは、加害者が特定の活動を行っているか、又は、どのくらい行っているか(例えば自動車を運転する距離)を意味する<sup>35</sup>。注意水準と活動水準の関係は、検討の順序として、注意水準が最適なルールを特定の上、さらに活動水準の観点から最適なルールを分析することとなる<sup>36</sup>。活動水準の観点からは、無過失責任ルールの方が優れている。すなわち、活動水準の観点からは、無過失責任ルールでも、過失責任ルールでも、加害者は最適な注意水準を選択する<sup>37</sup>。これに対して、過失責任では、加害者が活動を行いつづけることになる。

<sup>33</sup> Steven M. Shavell, "Strict Liability versus Negligence," *Journal of Legal Studies* 9 (1980): 1 頁、前掲・シャベル『法と経済学』206 頁

<sup>34</sup> 前提として、アメリカ法では、過失判定にあたり、いわゆるハンド公式 (Hand Rule) を用いる。

<sup>35</sup> 前提として、活動水準が倍になると、事故による期待損害額も倍になること、また、活動水準が上昇すると効用も増大することを前提としている(前掲・シャベル『法と経済学』222 頁)。

<sup>36</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』224 頁、ポリンスキー(原田博夫=中島巖訳)『入門 法と経済』(CBS 出版、1986 年)70 頁

<sup>37</sup> 前掲・Shavell, *Foundations of Economic Analysis of Law* 224 頁、前掲・シャベル『法と経済学』224 頁

### 3 当事者のリスク回避と保険制度の影響

上記は、当事者がリスク中立的であるという前提で検討した。しかしながら、加害者・被害者の一方又は双方がリスク回避的である場合がある。

ここで「リスク回避的」とは、純粹に金銭的なリスク(金銭の取り分が変動すること)を嫌う態度をいう<sup>38</sup>。自分の資産が増加すればするほど金銭の限界効用が減少する場合、その人はリスク回避的である。なぜなら、そうした人にとっては、ある額の金銭を得たときの効用の増加分よりも、同じ額の金銭を失ったときの効用の減少分が大きいからである。当事者がリスク回避的である場合、責任保険(加害者の場合)又は損害保険(被害者の場合)を付すことにより、リスクを分散し、社会全体として最適な結果を導くことができる<sup>39</sup>。

以下、①賠償責任制度も保険制度もない場合、②賠償責任制度のみがある場合、③賠償責任制度も保険制度もある場合に分けて検討する。

#### (1) 賠償責任制度も保険制度もない場合

賠償責任制度がないため、被害者は加害者から賠償を受けることができないため、リスクは、被害者が負担することになる。そして、保険制度がなく、さらに、被害者がリスク回避的であることから、社会的に最適にならない<sup>40</sup>。

#### (2) 賠償責任制度だけがある場合

賠償責任制度がある場合、賠償責任があるため加害者はリスクを低減させようとするが、リスク配分は無過失責任か過失責任かで異なる。

まず、無過失責任ルールの場合、加害者がリスク中立的であれば、加害者がリスクを負っても社会的に最適となり問題ない。これに対して、加害者がリスク回避的である場合、リスクを負担することは社会にとって望ましくない。さらに、加害者は賠償責任を回避するために過剰な注意を払うようになる可能性がある。加えて、以上の理由から加害者が活動を控え、活動水準が社会にとって望ましくなくなる可能性がある<sup>41</sup>。

これと対比して、過失責任の場合、大きく状況は異なる。すなわち、加害者が、相当の注意を払い、裁判所が適切に認定できる限りリスクを負担することはな

---

<sup>38</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』294頁。Steven M. Shavell, *On Liability and Insurance* 13 Bell Journal of Economics (1982) 120頁参照

<sup>39</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』294頁

<sup>40</sup> 前掲・Shavell, *On Liability and Insurance* 110頁、前掲・シャベル『法と経済学』296頁

<sup>41</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』296頁

い。注意水準も活動水準も社会的に見て最適となる。しかしながら、被害者は損害を負担することになる。したがって、もし被害者がリスク回避的でかつ保険に入れなければ、社会的厚生の大きさは最適水準とならない<sup>42</sup>。

### (3) 賠償責任制度と保険制度の両方がある場合

無過失責任の場合、被害者は法制度によって暗黙のうちに保険を付せられているので、リスクを負うことなく、加害者がリスクを負うことになる。したがって、加害者が責任保険によりリスクを分散でき、社会的に見て最適となる<sup>43</sup>。

過失責任ルールの下では、加害者は、責任保険に加入できるとしても相当の注意を払い、社会的に見て最適なものとなる。また、加害者が相当の注意を払うことを受けて、被害者は損害のリスクを負担し、リスク回避的な被害者は損害保険に加入することにより、社会的に見て最適なものとなる<sup>44</sup>。

以上から、リスク回避的な当事者の存在を前提とすると、損害賠償制度と保険制度の両方が存在する場合、無過失責任であっても、過失責任であっても、社会的に見て最適なものとなる。

## 4 運営費用

損害賠償制度では、運営費用、すなわち、事故が生じたときに関係者が負担する裁判上の支出又はその他の支出がある。このような費用も、社会全体の効用の最大化の観点から考慮に入れる必要がある。運営費用の点から、無過失責任と過失責任を比較すると、一方で、損害賠償請求の総数は過失責任より無過失責任の方が多。無過失責任では、被害者が過失を証明しなくてよいため、損害額が手続費用を上回れば常に請求を行うのが合理的であるためである。他方で、過失責任の場合、訴訟にまで至る紛争の余地が大きいため、損害賠償請求 1 件あたりの運営費用は過失責任の方が高い。

したがって、運営費用の観点からは、無過失責任と過失責任の優位性は、ア priori には決まらない。

## Ⅲ 原子力損害賠償の経済分析

次に、上記Ⅲで検討した、事故法に関する経済分析を原子力損害賠償に応用する。まず、①注意水準、②活動水準、③当事者がリスク回避的である場合のそれぞれについて、無過失責任と過失責任のいずれが優れているかを分析する。さら

---

<sup>42</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』296頁

<sup>43</sup> さらに、責任保険の保険者が注意水準を観察できるか、そうでないかの場合が分けられるが、結果として社会的に最適となる(前掲・シャベル 298頁)。

<sup>44</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』301頁

に、原子力損害賠償における運営費用について検討する。

### 1 注意水準

前記のとおり、注意水準の観点からは、無過失責任の方が優れている。したがって、原子力損害賠償においても無過失責任を採用すべきことになる。

### 2 活動水準

前記のとおり、一方的事故の活動水準の観点から、無過失責任の方が優れている。したがって、原子力損害賠償においても無過失責任を採用すべきことになる。

ここで、無過失責任ルールでは、無過失責任ルール+寄与過失ルールは、被害者が活動を行いすぎるという短所が、過失責任ルールの加害者が活動を行いすぎるという短所ほどに重要でなければ、より高い社会的厚生を導く。すなわち、被害者の活動水準よりも加害者の活動水準をコントロールすることが社会にとって重要であれば、無過失責任ルールの方が大きな社会的厚生をもたらす<sup>45</sup>。

これを原子力損害賠償についてみると、被害者の活動は、国民として平穩に生活することや、平穩に営業活動を行うことなどである。これに対して、加害者の活動は、核エネルギーを用いて発電等を行うことである。そうだとすれば、被害者よりも加害者の活動水準をコントロールすることが社会にとって重要なのは明らかである。

したがって、水準の観点からは、無過失責任を採用すべきである。

### 3 リスク回避と保険の観点

次に、リスク回避と保険の観点から検討する。原子力事業者はリスク中立的であるかリスク回避的であるかという点を検討した上で、加害者と被害者のリスク回避の度合いを比較する。結論として、原子力事業者がリスク回避的であっても、被害者よりもリスク回避の度合いが大きいということは想定されず、被害者のリスク回避が優先される。

#### (1) 原子力事業者はリスク回避的か

まず、原子力事業者がリスク回避的であるかという点を検討する。

この点、リスク回避が大きく影響するのは、ある主体の資産に照らして損失が大きく、その人の効用がかなり打撃を受けるような状況である。重大な事故の場合は、資産に比して大きな損害をもたらす可能性が高いので、このような事故に

---

<sup>45</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』231頁

関しては、個人はリスク回避的であると通常考えられる<sup>46</sup>。これに対して、資産額の割に損害がさほど大きくなければ、リスク中立的な態度を示す。そしてまた、多くの事故について、企業はリスク中立的であると考えられる<sup>47</sup>。さらには、企業を所有している株主が同時にいろいろな企業の株主になっていると、企業をリスク中立的なものとして扱うことができる。株主が十分に株式を分散させていれば、ある特定の企業が負うリスクを株主は気にかけないからである<sup>48</sup>。

ここで、原子力事業者の典型的な例として商業用原子炉の運転を想定すると、原子力事業者は、経理的基礎を有している(炉規法 43 条の 3 の 6 参照)。また、わが国では、商業用原子炉の運転する原子力事業者は、實際上、株式を公開、上場している。そうだとすれば、原子力事業者はリスク中立的であるといえるとも思われる<sup>49</sup>。しかしながら、原子力事故の規模は甚大・広範になりうるので、原子力事故の規模によっては、原子力事業者がリスク回避的になる可能性がある。

したがって、原子力事業者がリスク回避的である余地を否定しきれないと考える。

## (2) 加害者と被害者の両方がリスク回避的である場合

加害者と被害者の両方がリスク回避的である場合どう考えるか。

この点、被害者が加害者よりもリスク回避的であるとき、無過失責任の方が相対的に望ましい。逆に、加害者が被害者よりもリスク回避的であるときは過失責任の方が相対的に望ましい<sup>50</sup>。

ここで、原子力損害賠償についてみると、原子力事業者は、一般に、被害者よりも多くの資産を有しており、被害者の方がリスク回避的であると考えられる。例えば、純資産 10 兆円の電気事業者が 10 兆円の損害賠償債務を負うのと、原子力発電所の周辺住民が、避難指示により生活の本拠から退去させられ、また、その所有する住宅土地の価値を失うこととを比較すると、被害者たる周辺住民の方がリスク回避的である。そうだとすれば、被害者の方が、リスク回避的であるとみるべきである。

<sup>46</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』295 頁

<sup>47</sup> 多くの被害者に同時に影響を及ぼすようなリスクに企業が直面している場合、企業にとってのリスクは大きいため、企業はリスク回避的になると考えた方が良いかもしれない。前掲・シャベル『法と経済学』295 頁

<sup>48</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』295 頁注 3)

<sup>49</sup> これに対して、原賠法が想定する原子力事業者には小規模な事業者も多数あり、それらの者についてはリスク回避的と見ることもできる。もっとも、後述の検討により、被害者との比較において、原子力事業者の方がリスク回避的と言えることはないであろう。

<sup>50</sup> 前掲・シャベル『法と経済学』297 頁。

したがって、被害者が加害者よりもリスク回避的であり、無過失責任の方が相対的に望ましい。

#### 4 原子力損害賠償における運営費用

事故法一般の場合と同様、原子力損害賠償についても、運営費用の観点から、無過失責任ルールと過失責任ルールの優劣は、アプリアリには決まらない。すなわち、原子力損害賠償の請求の総数は過失責任ルールより無過失責任ルールの方が多い。これに対して、請求1件あたりの運営費用は過失責任の方が高い。

もっとも、我が国原賠法は、運営費用を削減する仕組みを用意している。第1に、紛争審査会が策定する指針は、多数の紛争を迅速に解決するために設けられており、実際にそのような機能を果たした。また、第2に、紛争審査会は、いわゆるADRにより原子力損害賠償に関する紛争の和解仲介を行っており、訴訟に至る紛争の件数を減らしている。このように、一般に裁判手続よりもADR手続の方が、手続費用が低廉であることを前提とすると、運営費用を削減している。

#### 5 小括

以上を要するに、一方的事故を主たる対象とする限り、原子力損害賠償については、法政策の判断として、過失責任ルールを選択する余地は乏しく、無過失責任が適している。

## 第4節 権利から人へ：災害救助アプローチの可能性

### I はじめに

平成30年、原賠法の改正が、国会で可決、成立した。同改正の主たる内容は、①仮払い制度の創設、②原子力事業者による損害賠償実施方針の策定・公表義務、③消滅時効の中断事由の追加である。

このように法改正が成立して間もないが、原子力損害賠償制度の改正は、今後とも不断に継続していくと考えられる。そこで、原子力損害賠償制度の在り方についての基本的なアプローチについて検討することにも意義があると考えられる。以下のとおり、本研究は、侵害された権利を金銭による損害填補により金銭で補うという損害賠償アプローチに加えて、「人」に着目し、原子力事故による災害を受けた被害者を救助するというアプローチを採る。

福島第一原子力発電所事故の教訓を生かすという観点から考えたとき、同事故の機序を分析して、原子力発電の安全性を向上させ、事故を起こさせないことが最重要であることは異論がない。同時に、仮に事故が起きてしまった際の対処についても、同事故の教訓を生かす場面があると考えられる。その1つが、以下で検討する災害救助アプローチである。

以下では、損害賠償という枠組みからだけでなく、原子力事故により引き起こされる災害を救助するとの観点から分析し、立法の方向性を提言する。まず、原子力事故の特徴について確認し（下記Ⅱ）、災害救助アプローチと損害賠償アプローチの2つのアプローチがあることを述べる（下記Ⅲ）。そのうえで、原子力事故が発生した場合の災害救助の具体的なメニューについて検討する（下記Ⅳ）。

### Ⅱ 原子力事故の特徴

原子力事業から発生する事故（原子力事故）は、それに特有ではないものの、以下のような特徴がある。

第1に、ある種の事業は、どんなに回避策を講じても一定の危険を伴うものの（「残余リスク」）、その社会的な有用性のために、危険な事業の遂行が認められている（いわゆる「許された危険」）。原子力事業は、その典型である。したがって、原子力事業は残余リスクを包含しており、被害者は一方的にリスクを負担している（危険責任・無過失責任）。

第2に、原子力事故では、被害が、即時に、かつ、多数発生する（即時・大規模災害）。この特徴は、化学プラントの爆発事故や、水俣病などの公害事故と対比することができる。確かに、化学プラントなどの工場事故で周辺住民が負傷したような場合、原子力事故と同様、大規模災害である。しかしながら、比較の問題であり明確な基準はないが、福島第一原子力発電所の事故を見れば明らかな

とおり、原子力事故の被害の規模は化学プラントの工場事故などよりもずっと大きい。また、公害事故等では、比較的長い時間を経て、死傷者が発生した。これに対して、原子力事故の場合には、即時に避難などの被害が発生する。

したがって、政府が政策を講じるに当たっては、このような原子力事故の特徴に照らした制度にする必要がある。仮払い制度は、原子力に関する法制度の一部を構成するものである。そのため、仮払い・立替払い制度の構築に当たっては、上記2つの特徴のそれぞれを十分考慮した制度にする必要がある。

### Ⅲ 2つのアプローチ

#### 1 原子力事故の特徴からの帰結

このような原子力損害賠償の特徴に照らすと、原子力事故が発生し、被害が生じた場合、2つの側面があることが分かる。第1に、災害を惹起した原子力事業者が損害賠償責任を追及する側面と、第2に、大規模な災害が発生していることに伴い、被災者が必要としているものを提供し被災者を救助するという側面である<sup>51</sup>。

このような前提に立てば、政策立案の際には、それぞれの側面に対応したアプローチが必要である。そのようなアプローチをとることにより、さらに緻密で、より被害者の救済に資する制度構築が可能となるからである。ここで、原子力事業者の責任追及については損害賠償アプローチと、これに対して、大規模災害への対応については災害救助アプローチを呼ぶことにする<sup>52</sup>。以下この順で検討したい。

#### 2 損害賠償アプローチ

##### (1) 金銭賠償の原則（現物給付の否定）

---

<sup>51</sup> もっとも、第1の側面も被害者（被災者）救済という点では共通している。ただ、責任を追及し、損害賠償を支払わせることにより被害者を救済するという点で、間接的な被害者救済となっている。

<sup>52</sup> 原賠法を「事故法」としてよりも、「災害型公害法」として位置づけるべきであるものとして、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）235頁。上記見解は、原賠法を損害賠償（事故法）として捉えることを基本的に否定する。これに対して、本提言は、原子力事故には、2つの側面があり、それぞれの側面に即したアプローチが必要であり、従って、損害賠償（事故法）のアプローチも重要な一部であると考え。また、上記見解は、原賠法という制定法を災害法と性質決定しようとしているようであるが、本提言では、原賠法の中で解決することにはこだわらず、原賠法の外で、例えば新規立法で災害法の視点から政策を講じることを排除しない。

まず、損害賠償アプローチについて検討する。これは、伝統的に、権利侵害がある場合に、損害賠償という金銭支払により権利侵害を填補し、被害者を救済するというアプローチである。

ここで、原賠法の目的をみると、「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする」（原賠法1条）とされている（下線部筆者）。注目すべきは「損害賠償に関する基本的制度を定め」という部分である。ここから、以下の2点が導かれる。

第1に、「損害賠償」であるから、古典的な、裁判所を通して権利を実現するイメージが暗黙の前提となっていると言ってよい。すなわち、「損害賠償」である限り、災害被害に対する対応として要請される緊急の措置である必然性はない。むしろ、事実の大部分が明らかになってから、事後的に損害賠償請求権の成立要件の充足を評価して、損害を填補するという事後的な観点に適合的である。

第2に、不法行為に基づく損害賠償については、金銭をもって支払われるものとされている（民法722条1項、同法417条。「金銭賠償の原則」と呼ぶ。）。したがって、損害賠償の内容は、現物給付は認められず金銭賠償のみとなる。

## (2) 現物給付の可能性

もっとも、金銭給付の原則を前提としたとしても、現物給付による被害者救済を実現することも不可能ではない。すなわち、金銭の支払義務を内容とする損害賠償債務について、代物弁済契約（民法482条）を締結し、金銭の支払に代えて必要な現物の給付を行うというものである。

しかしながら、このような方法は現実的でない。というのは、原子力事故の被害者は多数であるところ（福島原発事故の場合、避難指示等を受けた者は16万人を超えるとされる。）、原子力事業者が、そのような各被害者との間で、各被害者に必要な現物給付を内容とする契約を締結することは、實際上不可能だからである。

## 3 災害救助アプローチ（災害法）

### (1) 災害救助法

災害救助アプローチの基本法として、「災害救助法」がある。原子力事故が起きた場合には、原子力災害対策基本法などに加えて、この災害救助法も適用される（この点は後記(3)で検討する。）<sup>53</sup>。

<sup>53</sup> 同種の検討を、戦争などの有事が起きた場合の対応策として検討するものとして、小林慶一郎による同様のアプローチとして

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/08p002.pdf>（令和元年8月

災害救助法の目的をみると、「この法律は、災害に際して、国が地方公共団体…の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」（1条）とされている（下線部筆者）。

この点からすると、災害救助法の特徴は、第1に、災害救助法に基づく様々な措置が、緊急の措置であることである。すなわち、事故と措置との間に時的近接性が認められる。

また、第2の特徴として、災害救助法に基づく措置をみると、以下のとおりである（災害救助法4条）。（ア）避難所及び応急仮設住宅の供与、（イ）炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、（ウ）医療及び助産、（エ）生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、（オ）学用品の給与などである。このように、災害救助法に基づく措置は、ほとんどが現物給付（サービスの提供を含む。）であり、これらが生命の維持に直結するものであることが明らかである。

以上2点から、災害救助アプローチは、発災直後の時期において、被災者が必要とするもの（物・サービス）を応急的に提供することで、被災者を救助することを目的としたアプローチであることが分かる。

## (2) 補論その1：責任集中との関係

原子力事故に伴う責任は、すべて原子力事業者が負い、「原子力事業者以外の者」は責任を負わない（原賠法4条1項。「責任集中」という。）。そのため、政府という「原子力事業者以外の者」が、災害救助という「責任」を負うことは、同条項に反するのではないかという疑問が生じうる。

しかしながら、この「責任」は原賠法3条1項の責任を意味することは文言上明らかであり、災害救助などの国の責任は、責任集中の枠外である。また、責任集中は、原子力事業者へ物・役務を提供する者を保護する制度趣旨であるところ、事故後に、かつ、国が災害救助を行うことは、このような制度趣旨と関係ない。また、より積極的に、被災者の視点に立って考えると、被災者は、責任を負う者が誰かという点（責任追及）とは関係なく救済されるべきであり、その目的に照らして制度を構築する必要がある。

したがって、政府という「原子力事業者以外の者」が、災害救助という「責任」を負うことは、責任集中制度に違反しない。

## (3) 補論その2：法改正の必要性

原子力事故が起きた場合、原子力災害対策基本法などに加えて、災害救助法も

---

30日最終アクセス）がある。

適用される。したがって、既存の災害救助法で対応すればよく、災害救助アプリなどというものは必要ないという議論も可能である。

しかしながら、第1に、具体的には、災害救助法は、あくまで、自然災害などを適用対象として想定しており、原子力事故に伴う災害を適用対象とする場合には、合理的でない点も発生してしまうように思われる。例えば、自然災害の場合には、福島第一原子力発電所事故の場合のように、例えば数年に及ぶ避難指示を想定していないなど状況が異なる。

第2に、後述する資金調達の問題や、事故前からの原子力安全施策の一環とすることができる点がある。

したがって、現行の災害救助法に加えて、原子力事故に伴う災害について特別の規定を置くことには意義があると考えられる。

#### IV 具体的な災害救助のメニュー

##### 1 避難者の立場になって考えてみる

災害救助のメニューを考えると、上記の既存の災害救助法のメニューが発点となる。ただ、その前に、どのような観点で災害救助のメニューを考えると、避難指示により一番苦しい立場におかれる者を対象に措置の内容を考えると、ケイパビリティの観点からも<sup>54</sup>必要であろう。

そこで、一番苦しい立場におかれる者は誰か、すなわち、最初に手元資金がなくなる人は誰か。

東日本大震災<sup>55</sup>・福島第一原子力事故の実例や、福祉施策の実例に照らして考えると、典型的には、高齢・単身・年金暮らし(無職)・貯金なしという人がこれに該当する。古い家に住んでおり、野菜などは自給自足や物々交換により調達し、ほとんど現金は使わなかったという人である。実際にも、福島事故の実例では、月額10万円の避難慰謝料は生活費として使っている避難者がいるといわれる。

##### 2 施策として考えられるもの

###### (1) 金銭以外の給付

このような者を念頭に置いて、いつ、どのような救済措置が必要かを考えると、以下のようなシナリオが考えられる(もちろんこれに限られるものではない。)

事故直後の1か月間は避難所(体育館など)などに避難し、ここでは、資金はあまり必要にならない(自治体等による一時金、義援金や炊き出しがある。)。その後、2か月目くらいから、避難所が閉鎖し始めるため、仮設住宅や民間市場の

<sup>54</sup> アマルティア・セン『正義のアイディア』(明石書店、2011年)参照

<sup>55</sup> 高山文彦『笹川一族の神話 宿命の子』(小学館、2014年)635頁参照

賃貸マンション・アパートに避難する必要があるが生じる。仮設住宅の費用は原則として不要であるため、民間市場に避難した場合が問題になる。

そこで、一つには、借り上げ仮設住宅制度を速やかに整備することが考えられる。また、それができない場合や、借り上げ仮設住宅でない住宅に避難した場合に備えて、政府は、半年後を目処に住宅費用について確定払いを開始するから、それまで賃料支払は待つてほしいとアナウンスすることが考えられる。これにより、いわば貸主がファイナンスしてくれる状態を実現できる。

### (3) 現物・療養の給付

病気になったり、ケガをしたりした人には、現金を給付するよりも、優先的に手当てを受けられるようにするなどの措置のほうが有益であると考えられる。また、避難者が必要とする物について、現物での支給も考えられる。

### (4) 災害救助法のメニュー

また、災害救助法と同様、(ア) 避難所及び応急仮設住宅の供与、(イ) 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、(ウ) 医療及び助産、(エ) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、(オ) 学用品の給与などが考えられるが、これにとどまる必要はない。避難先での生活必需品の購入費、交通費、宿泊費に相当する金銭の交付も、含まれる。

## 3 仮払い制度との関係

### (1) 仮払い制度と災害救助アプローチ

平成 30 年改正で設けられた仮払い制度の関係はどうか。

「中間とりまとめ」も指摘するとおり、原子力事故の直後、被害者は突然の避難により当面の生活にも困難を伴うことが予想され、緊急の措置を講じる必要がある。本提言の問題意識からすると、大規模災害であり、即時に被害が発生するという原子力事故の特徴から、被害者に対して緊急の、かつ生命維持を目的とした災害救助的措置が必要であり、損害賠償金の支払はいったん後回しで良い。

具体的には、着の身着のまま、仮設の避難所（体育館など）に避難した被害者は、避難のための交通費、日々の生活必需品の購入や、仮設住宅等の家電等の購入費用など当面の生活を継続するための基本的な資力に乏しい状態が容易に想定される。このような状態は、被害者の健康状態を悪化させ、最悪の場合には生命の維持が困難になりかねない状態である。このような被害者にとって、例えば半年先の損害賠償金の支払よりも、当面の生活の維持の方が重要であるのは明らかである。

また、事故の態様によっては、避難先で生活必需品、特に食糧が不足することも考えられる。その場合、貨幣よりも、現物の食料の方が有用であるのは明白である。さらに、事故の態様によっては、被害者が負傷している場合もありうるのもであって、その場合、生命・身体に対する侵害に基づく損害賠償金の支払よりも、即時の療養の給付の方が有用である。

原子力事故の特徴（大規模災害が、即時に発生すること）から、事故直後においては、災害救助アプローチを重視すべきである。そして、その後、事故直後の混乱状態が落ち着いた後に、損害賠償アプローチに重点を置いた措置に移行するのが望ましいと考える。

また、措置の内容として、「被害者が必要としている救済」という観点から検討し、金銭の交付に拘泥すべきではない。その際、最も困難な状況にある被災者を措定して、その被災者に必要な現物・金銭の給付のメニューを設定するべきである。

このように考えると、金銭支払（仮払い）は災害救助メニューの1つということになる。

## (2) 損害賠償アプローチとの関係

上記のように、損害賠償アプローチと災害救助アプローチの2つのアプローチ・側面を区別して検討すると、仮払い・立替払い制度は、両方の側面が交錯している場面であることが分かる。すなわち、緊急の措置であるという点で、現象面だけみると、事故直後に、被害者（被災者）に対して金銭を交付している場合、その行為は、損害賠償金の前払いという面も、災害救助としての面も両方がある。

このように、両者の関係は、相互に排他的ではないものの、上記の「被害者の必要とする救済」「大規模災害」という特徴を踏まえて、どちらに重点を置くかを意識する必要がある。つまり、責任追及としての損害賠償金の前払いとして仮払いを実施するためであるという性格と、責任追及はいったん置いて、被災者をとにかく救助するための制度であるという性格、どちらを重視して制度構築すべきかという問題である。

福島第一原子力発電所事故という大規模災害を経験した政府は、同事故の後に被害者（被災者）の身に起きたさまざまな事例を収集し、被害者（被災者）のために何ができるのか、どのように救済するのかを真剣に検討すること求められている。

## 第4節 災害救助としての「仮払い」制度

### I はじめに

平成30年改正原賠法は、第4章の2を新設し、その第2節において、「特定原子力損害賠償仮払金の支払のための資金の貸付け」について規定を設けている。第十七条の三は「原子力事業者は、特定原子力損害…を受けた被害者に対して、政令で定める基準に従い、特定原子力損害賠償仮払金…の支払を行おうとするときは、政府に対し、賠償措置額を超えない範囲内において政令で定める金額を限度として、政府が当該特定原子力損害賠償仮払金の支払のために必要な資金の貸付けを行うことを申し込むことができる。」と定める。

以下、仮払い・立替払いについて、改正経緯を含めて制度の概要を確認したうえで(Ⅱ)、どのような場面で仮払い・立替払いが必要とされるのか検討する(Ⅲ)。そのうえで、仮払い・立替払いについて、災害救助アプローチから検討する(Ⅳ)。

### Ⅱ 仮払い制度創設の経緯

#### 1 原子力委員会・原子力損害賠償部会のこれまでの議論

原子力委員会・原子力損害賠償部会は、仮払い・立替払いについて、次のように述べる。「(2) 国による立替払い 東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで、迅速な被害者救済を図る仕組みを一般法とすることには重要な意義がある。」<sup>56</sup>。

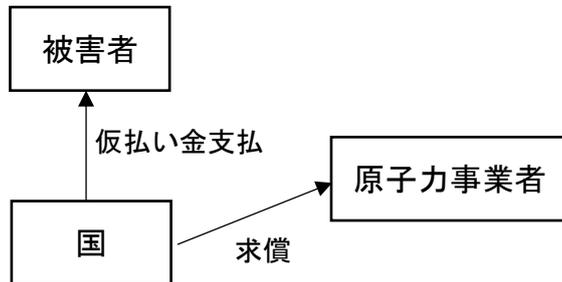
#### 2 「仮払い法」の概要

上記改正案を検討するに当たり、モデルとなつたいわゆる「仮払い法」<sup>57</sup>の概要をふりかえってみよう。まず、同法は、仮払いの対象を一定の「特定原子力損害に限定した上で(3条1項)、仮払いの金額を概算額に十分の五以下とする(4条1項)。仮払いの請求手続きについて、主務大臣への請求(5条1項)、主務大臣は、仮払金の支払に関する事務の一部…を、政令で定める者に委託することができる(8条3項。この規定に基づき、政府は仮払いの事務手続きを原子力損害賠償支援機構に委託した。)

<sup>56</sup> 第13回原子力損害賠償制度専門部会 『原子力損害賠償制度の見直しの方  
向性・論点の整理』。第19回同部会資料 『原子力損害賠償制度の見直しにつ  
いて(素案)』も同旨である。

<sup>57</sup> 正式名称は「平成二十三年法律第九十一号 平成二十三年原子力事故による  
被害に係る緊急措置に関する法律」である。以下「仮払い法」という。

<図 2-3 : 仮払い法の構造>



### Ⅲ 仮払い制度が必要とされる場面

#### 1 定義

仮払い、立替払いは、論者によって文脈によって意味が異なる。そこで、まず「立替払い」「仮払い」の定義を確認し、議論の筋道を定めよう。

##### (1) 「立替払い」

「立替払い」という用語は、法律用語辞典などに見当たらない。すなわち法律用語ではなく、法律家専門家の中ではいわば俗語である。そこで、「仮払い法」の規定や専門部会の議論に基づき定義すると、債務者に代わって、第三者が、債務を弁済・履行する行為をいう。これは、民法 474 条の「第三者弁済」に他ならない<sup>58</sup>。

このように定義された立替払いの対語は、本人払い（これも俗語）であり、これらの用語は、債務の支払主体が問題となっていることが分かる。

##### (2) 「仮払い」

「仮払い」という用語についても、法律用語辞典などに見当たらず、法律用語ではなく、俗語である。

そこで、類似の制度をもつ自賠法を手がかりにする。自賠法 17 条は、「被害者に対する仮渡し」として、「(1 項) 保有者が…自動車の運行によつて他人の生命又は身体を害したときは、被害者は、…保険会社に対し、損害賠償額の支払のための仮渡金として支払うべきことを請求することができる」(3 項) 保険会社は、第一項の仮渡金の金額が支払うべき損害賠償額を超えた場合には、その超えた金額の返還を請求することができる。」と規定する。

<sup>58</sup> 民法 474 条は、「債務の弁済は、第三者もすることができる。ただし、その債務の性質がこれを許さないとき、又は当事者が反対の意思を表示したときは、この限りでない。」と規定する。

ここで、仮払い/仮渡しとは、ある金銭の支払の時点において、債務の存否又は債務の額を確定できない場合、概算で債務を支払い、後日精算することをいうことが分かる。そのメルクマルは、後の精算行為＝再計算が「必ず」予定されているか否かである。強いて法的に構成するとすれば、解除条件付き弁済又は精算合意付きの弁済(準法律行為)となろう。

より重要なのは、債務の存否・範囲確定との関係で、それらの確定時よりも前に支払うというタイミングの問題ということである。「仮払い」の対語は確定払い(これも俗語)である。

### (3) 議論の道筋

ここで、前掲・部会資料は、特段の検討なく、仮払い、かつ、立替払いを検討しようとしている。しかし、以上から、立替払いと仮払いは、性質の異なるものであることが確認されたため、両者を区別して検討する必要がある。そこで、議論の道筋として、確定払い、かつ、本人払いから議論を始めて、順を追って、立替払いや仮払いが必要となる場面を特定し、あるべき制度設計を探求しよう。

スタート地点である「確定払い、かつ、本人払い」が福島事故後の東電による本賠償であることが分かる。すなわち、債務主体は事故を起こした原子力事業者であり、支払のタイミングは、債務が和解契約・確定判決などにより確定した後である。

## 2 確定払い、かつ、立替払い

### (1) 問題

ア まず、確定払い、かつ、立替払い、すなわち、本来の債務主体以外の者が、暫定的でない確定的な支払として債務を弁済する行為について検討する。

### イ 検討の前提(典型的な回答)

このような立て替え払いはなぜ必要なのか。考えられる典型的な回答として、第1に、①本来の債務者からの要請として、(確定払いの)賠償金の支払のための体制が整わないので、第三者に(確定払いとして)支払ってほしいというものが考えられる。実例として、福島事故の後、東京電力は、1万人を超える体制で賠償金を支払ってきたから、これと同等の支払体制を考えると、原子力事故発生直後に、原子力事業者が、賠償支払体制を整備するのは困難とも思われる。

ここで、この要請は、第三者のほうが、本来の債務者である原子力事業者よりも、支払の体制を整備するのが迅速であるという前提に立っている。しかしながら、立替払いの主体が仮に政府であっても、原子力事業者よりも迅速に支払体制を整備できるとは言えない。従って、この要請により立替払い制度を論理必然的

に基礎づけることはできない。

第2に考えられるのは、②原子力事業者のもとに、賠償支払のための資金(キャッシュ)が確保されていたとしても、被害者に渡せないかもしれない、したがって、第三者が支払ってほしいという要請である。この危惧は、原子力事業者の倒産の懸念に他ならない。

第3に考えられるのは、③いずれ調達できる可能性は残るものの、原子力事業者に賠償のためのキャッシュがないため、第三者に支払ってほしいという要請である。これは支払不能の表明であり、倒産局面に属する。

## (2) 検討：原子力事業者以外の者(第三者)が支払う必要性

### ア キャッシュはあるが支払えない

次に、キャッシュはあるが支払えない場合はどうか。

これはさらに3つに分けられる。

(ア) 第1に、キャッシュはあるが、貸借対照表上、債務超過のおそれがある場合がある。この場合、原子力事業者は、被害者に対して賠償金を支払っても、破産法・会社更生法などの法令上、管財人から否認され、弁済は効力を失う(破産法160条以下など)<sup>59</sup>。したがって、本来の債務者である原子力事業者に代わって、第三者が弁済する必要がある。

この場合については、原子力損害賠償・廃炉等支援機構制度で手当てされたとも見える。すなわち、原子力事業者が原子力事故により債務超過になったとしても、原子力損害賠償・廃炉支援機構が支援することにより、債務超過を回避できるというのである。

しかしながら、これは以下の3つの点で支持できない。①支援機構制度は、原子力損害賠償債務のみ手当てすることに留意が必要である。つまり、典型的には、社債による資金調達不能の手当ての必要性は残る。先般の福島事故における東京電力の場合は、原子力損害賠償債務の手当てはなされたにもかかわらず、その他の債務負担などを理由に、2012年7月に資本注入を受けることになった。②

---

<sup>59</sup> これに対して、管財人が否認しなければ良いではないかという反論がありうる。しかしながら、以下の2点で支持できない。第1に、管財人が後に否認するかしないかという不安定な状況を、制度設計の前提にすることはできない。第2に、仮に法律上管財人の否認権限を奪ったとしても、賠償債権の総額が債務者の更生財産等を超過する場合があります。早い者勝ちを防止するために、否認類似の措置をする蓋然性が高い。例えば、事故直後の風評被害を受けた経済損害と、放射線による後遺障害とで、前者のみ全額弁済され、後者は弁済されないという事態を避けるために、前者に対する弁済も暫く留保する必要がある。

また、忘れてはならないのは、2011年とは電気事業者の事業環境が異なっているということである。すなわち、いわゆる電力自由化により、電気事業者である原子力事業者は、事故と関係なく倒産することがありうる。つまり、電気事業者以外の原子力事業者は、電力事業者とは無関係に倒産リスクがある。<sup>③</sup>さらに、原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助は、主として電気事業者を対象としており、それ以外の原子力事業者は対象外となっている。例えば、東海村の原子力事故と同様の事故が起きた場合、法令上、原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助は発動されない。

(イ) 第2に、キャッシュはあるが、賠償範囲が確定しないから支払えないという主張はどうか。

しかしながら、第1に、原子力事業者に賠償範囲が把握できない場合、第三者も同様に賠償範囲を把握できないのであるから、立替払いする根拠にならない。

また、第2に、実際、福島事故の場合の時系列を見ると、2011年8月に政府が中間指針を策定し、(賠償範囲の(一応の)確定)、9月に東京電力株式会社(以下「東電」という。)が請求書を発送し、10月に(本賠償)支払開始となっている。このことからすると、賠償範囲の確定まで確定払いとしての賠償支払いは困難とも見える<sup>60</sup>。しかしながら、中間指針がなかった福島事故の場合とは異なり、現時点で検討するには、次の原子力事故が発生した場合は、中間指針に準拠した支払が可能である。また、現賠法を改正して、損害賠償の範囲を書き込むことも可能である。

(ウ) 第3に、キャッシュはあるが、不可抗力免責の可能性があるので支払えないという場合が考えられる。例えば、戦争により、原子力事故が発生した場合、原子力事業者は免責されるため(原賠法3条1項ただし書き)、第三者が支払う必要がある。この場合に立替払いが要請されるのは否定できない。

このように、立替払いの必要性が生じるのはどのような場合かを検討すると、立替払いという閉じた問題だけを検討しても意味がないことが分かる。

(3) 検討：第三者とは誰か

ア 問題の設定

---

<sup>60</sup> 実際には、東電は、2011年5月、仮払いを開始している。しかし、ここでは、仮払いではなく確定払いとしての立替払いを検討しているので、東電による仮払いについては考慮しない。

上記のとおり、分析その 1 では、原子力事業者以外の者が支払う必要性を検討した。そこで、「原子力事業者以外の者」に該当する可能性があるのはだれかが次に問題になる。

この点、それは政府(国)以外にあり得ない(政府から支援機構等に委託する場合<sup>61</sup>を含む。)。そうだとすれば、ここでの問題は、「原子力事故が起きた場合、原子力事業者と政府のいずれが原子力損害賠償債務を負担するか」という択一問題に帰着することになる。すなわち、以下のとおりの思考の流れになる。①まず原子力事業者が不可抗力免責に該当するか否かで分かれる。②免責される場合、政府が支払うか否かが問われる。③免責されない場合、原子力事業者が倒産状態か否かで別れる。④倒産状態の場合、政府が支払うかどうか問われる。⑤倒産状態でない場合、原子力事業者が支払うことになる。

#### イ 新たな問題

ここで新たな問題が生じる。

上記で検討したとおり、原子力事業者にキャッシュはあるが、不可抗力免責の可能性があるので支払えないという場合(例えば、テロにより、原子力事故が発生した場合)、原子力事業者は免責されるため、本来の債務主体ではなくなり、立替払いの問題がそもそも発生しない。

つまり、議論は、立替払いの必要性から出発しているが、立替払いではなくなる。言い換えると、誰が最終的に責任を負担するかが究極の問いなのである。

これは、原賠法 17 条の政府支援の内容をどうするか政策問題に他ならない。

この点、不可抗力免責された場合、上記の二者択一問題からすれば、政府が最終的に負担するよりほかない。

次に、原子力事業者が倒産した場合、しかしながら、最終的には原子力事業者は免責され、法人として存在しなくなる。また、求償債権について債権届出したところで、弁済率はゼロかゼロに近いことが想定され、いずれにせよ、残額については誰が負担するのかが問題が残ることになる。そして、上記の二者択一問題からすれば、政府が最終的に負担するよりほかない。

#### (4) まとめ

以上の検討から、立替払い(より正確には第三者が最終的に負担すること)が真に必要とされるのは、原子力事業者が倒産状態にある場合及び原子力事業者が不可抗力免責となる場合ということが分かった。

---

<sup>61</sup> 実際に、仮払い法はそのように措置した。

### 3 仮払い、かつ、本人払い

#### (1) 問題の設定と前提

##### ア 問題

次に、仮払い、かつ、本払いを検討する。ここで、仮払いの必要性とは、言い換えると、なぜ事故発生短期間で支払う必要があるのか、確定払いをできない理由は何かということになる。これは、なぜ、2011年5月、東電は仮払いをしななければならなかったのかの理由の探求でもある。

##### イ 前提

この問題を検討するには2つの前提がある。

まず、①原子力事業者に倒産の可能性はないという前提である。倒産状態であるなら原子力事業者本人は払えないからである。また、②賠償資金(キャッシュ)は十分という前提である。実際にも、東電は、福島事故の直後、緊急融資を受け、キャッシュ十分であり、その状態で仮払いを行った経緯がある。

#### (2) 検討

##### ア 不可抗力免責該当性

一つ目に考えられるのは、原賠法3条1項ただし書き「異常に巨大な天災地変」に該当し、東電が賠償責任を負わない可能性があったが、社会的な圧力や被害者救済の観点から、一定の範囲に限って仮払いを行い、後に責任の有無が判明した段階で、精算を行うというものである。この局面は、原子力事業者としては、できれば仮払いを避けたい局面である。なぜなら、仮払いをすることは、不可抗力免責の主張を自ら否定し、責任を認めたことになりかねないからである。

##### イ 賠償範囲の確定

二つ目に考えられる回答として、支払対象者、すなわち、賠償債権者の範囲があいまいだったため、仮払いを行い、賠償範囲が確定した後に、これは、福島事故の際は、正当な理由になった。しかしながら、福島事故後は、中間指針等に準拠した支払が可能であるため、確定払いとして支払えばよく、仮払いとして行う正当な理由にはならないと思われる。

##### ウ 支払審査体制の整備

三つ目に考えられるのは、支払審査体制が整わないため、仮払いを行うというものである。実際問題として、支払審査体制の整備にはかなりの時間を要するのであり、いったん仮払いとして支払った上で、後に精算するというのは、原子力事業者による仮払いの理由になりうる。

### (3) まとめ

以上から、仮払い、かつ、本人払いが要請されるのは、第1に、不可抗力免責の該当性判断までの暫定的措置、及び、審査体制の準備が間に合わない場合である。

## 4 立替払い、かつ、仮払い

### (1) 検討の順序

以上の検討を経てようやく立替払い、かつ、仮払いの検討を行うことができる。

### (2) 立替払いのうち、仮払いが要請される場合

#### ア これまでの検討から明らかになったこと

上記Ⅱの検討から、立替払い(正確には最終的に政府が負担すること)が要請されるのは、ア 不可抗力免責に関連する場合と、イ倒産に関連する場合であった。このうち、さらに、政府が仮払いで支払わなければならないのはどのような場合か。

#### イ 不可抗力免責に関連して

ここで問題となるのは、不可抗力免責に該当するかが(誰にも)分からない場合である。例えば、テロにより、原子力事故が発生した場合、テロは「社会的動乱」に該当するののかという問題に直面し、その答えは明確でない。また、福島事故の場合を超える地震・津波により、原子力事故が発生した場合、「異常に巨大な天災地変」に該当するののか、その答えは明確ではない。実際にも、福島事故の直後、同事故が「異常に巨大な天災地変」に該当するののかという問題について、侃々諤々・喧々囂々の議論が行われたことは記憶に新しい。この問題は、さらに、以下のような多くの問題を含んでいる。

#### ①不可抗力免責に該当するか否かを誰が判定するのか。

それは裁判所以外にない。

#### ②不可抗力免責に該当するかの判定に、どのくらいの時間を要するのか。その間、被害者を待たせることは正当化できる程度の期間で判定できるのか。

最高裁判所まで争うと早くても1年程度必要であると推測される<sup>62</sup>。着の身着の

---

<sup>62</sup> 「異常に巨大な天災地変」該当性判断は、科学的な知見等を要する点で、長期間を要すると推測される。

まま避難した被害者を念頭に置くと、そのような被害者が 1 年間賠償金なしに生活するというのは到底正当化されない。

③誰が訴えを提起するのか。

訴訟というものは、言うまでもなく、自動的に開始するものではないから、誰かが訴訟を提起する必要がある。交通事故などの場合とパラレルに考えると、被害者が原子力事業者を提訴することになる。しかし、これでは、提訴までの時間がさらに数ヶ月必要になってしまう。実際、福島事故の場合も、事故後直ちに東電を被告とする訴訟は提起されなかった。

④判決の効力の人的範囲は誰に及ぶのかという問題もある。

この点、民事訴訟法上、判決の効力は当事者にのみ及び、当事者以外の者には及ばない(民事訴訟法 115 条)。そうすると、仮にある訴訟で不可抗力免責ではないことが確定したとしても、別の訴訟が提起された場合、原子力事業者は当該確定判決を援用して訴え却下を求めることができない。

そこで、いわゆる対世効(当事者以外にも判決の効力を及ぼすもの。人事訴訟などに実例がある。)を整備する必要があるだろう。

⑤どのような証拠に基づいて判断するのか、言い換えれば、事実関係が判明しないままどうやって判断するのかという問題がある。

例えば、福島事故の場合、各種事故調査委員会の報告まで 2-3 年を要している。しかもこれら報告書によっても、福島事故の原因の細部は不明な点が残されている。この点、民事手続法の伝統的な対処法は、証明責任で決着をつけるというものである。すなわち、法定に顕出されたすべての証拠を基にしても事実の存否が不明である場合、証明責任を負担している者の負担により当該事実の存否が判断される。そして、原賠法 3 条 1 項ただし書きの証明責任は原子力事業者が負っている。したがって、事実上、原子力事業者に勝ち目はないと思われる。

ウ 倒産状態に関連する場合

倒産するか否かは、原子力事故が発生した瞬間に決せられるものではない。実際には、社債を中心とする資金調達の世界動向や政府の動向などによって決せられる。

したがって、倒産するか否か(会社更生手続き開始決定が発せられるか否か(会社更生手続きの場合))は、事故後相当の期間不安定な状態にあり、しかも、否認の対象となるか否かは、事後的な手続きによって決せられることが多い。

そこで、緊急措置としての仮払いが要請されることになる。

エ したがって、倒産するか否かの確定及び不可抗力免責該当性の確定までの間、暫定的緊急措置として立替払いに加えて仮払いを要請することが正当化される。

### (3) まとめ

以上を要するに、仮払い・立替払いが要請されるのは、倒産状態、不可抗力免責該当性の判定までの暫定的緊急措置としてである。これは、澤昭裕が構想した、原子力損害賠償について原子力損害賠償は官民のリスク分担の在り方であり、総合的な原子力災害からの回復措置としての原子力損害賠償という観点にも合致する。

## IV 今後の立法の方向性：災害救助アプローチからの検討

第4節で検討したとおり、災害救助アプローチによれば、仮払い制度は、災害救助のメニューの一つと指定づけることができる。その結果、例えば救済の対象者の範囲について次のように考えられる。

災害救助アプローチを重視した場合には、措置の対象者について、損害賠償アプローチとは異なることがありうる。具体的には、例えば、営業損害などの経済的損失を仮払いの対象とすべきか。

この点、損害賠償アプローチからは、避難に伴う生活費の支出などの損害と、営業損害・就労不能損害も対象とするのが自然である。これに対して、災害救助の対象が論理必然に定まらないのと同様、原子力災害の場合も論理必然的に定まるものではない。そこで検討するに、生命・生活の維持に必要なものとは異なり、経済損害は、直ちに手当てしなければならないものではない。また、災害救助のために割り当てることのできる、人的、物的資源が限定されていることは動かしがたい事実である。

そうだとすれば、経済損害は災害救助アプローチからは、生命・生活の維持に必要な措置に劣後することにならざるを得ないと考える（経済的な収入を奪われても、救助により生命・生活は維持できる。）。

なお、念のため付言すると、営業損害などの経済被害を受けた者が、損害賠償責任を追及できるのは当然である。ここで述べているのは、災害救助アプローチをとった場合には、まず自然人としての被災者の生命・生活の維持に注力すべきであるということである。

### 第3章 今後の展望

#### I 得られた示唆

本研究は、原子力事業に関するリスクを素材として法的に分析することにより、科学技術のもたらすリスクの法的分析への応用を目指した。その結果、以下の示唆を得た。

一つは、エネルギー・環境政策と法の関係についてである。これまでは、エネルギー・環境政策は、法実務とは比較的關係なく成立していたように思われる。例えば、石油備蓄基地をどこに置くか、どの程度の量の石油備蓄をするかについては、法とは関係なく技術的、政策的観点から決定すれば十分であり、法的な分析は基本的には必要ない。しかしながら、本研究の検討結果によれば、このような関係は変化しつつあり、エネルギー政策・科学技術政策を検討するにあたっては、自己決定や自律が尊重され、ますますフラグメント化する社会との関係を無視できず、したがって、社会を規律する法との関係を無視することは難しくなっているように思われる。言い換えると、社会の中の価値観の多様化、社会の変化などに伴い、政策を検討するにあたり、法的な観点からの分析を加えることが必要となってきた。たとえば、原子力安全に関する政策決定には、原子力発電運転所の差止めの動きや差し止めの判決を無視することができない。また、地震や津波に伴う事故リスクについても、損害賠償責任を誰が負うのかという法的な分析と区別して、単独で検討することは難しい。さらに、バックフィットなどの原子力安全に関する規制は、行政法の規範を守る必要があるのはもちろんであり、安全基準を策定すれば終わるというものではなく、ますます行政法の一般理論との関係が重要となっている。なお、このことは、環境法という法分野があった環境政策と比較して、特にエネルギー政策について言える。

もう一つは、法的分析の手法、アプローチについてである。エネルギー・環境政策に関する法的分析の手法が、伝統的な法解釈にとどまっているには限界があるということである。確かに、一般に、法的分析の目的の一つが、裁判所を説得することにある以上、法律の条文の解釈は重要である。ただ、エネルギー・環境政策を考えると、他の学問分野の知見に基づいた、法社会的なアプローチをとることが、ますます重要になっていると思われる。つまり、エネルギー・環境政策に対する法的分析は、必然的に学際的なものになる。本報告書においても、第2章第2節・第3節について、原子力事故に伴う責任の上限を設けることの可否について、経済学の知見を借りて分析した。また、第2章第4節・第5節において提言した「権利」から「人」へという分析結果について今後発展させるには、実証研究など他の学問分野の知見を借りることが欠かせない。これを法学の側から見ると、科学のますますの発展を現実的に受け止めると、他の学問分野の知見を完全には理解しきれないとしても、それを積極的に信頼して、その知見に

基づいて法的分析に活用するアプローチを取ることが望まれる。

以上を別の言葉で言い換えると、社会の変化に合わせて、一方で、政策立案にあたり法的分析を取り入れる必要があるとともに、他方で、法的分析にも、他の学問分野の知見を取り入れる必要がある。

## Ⅱ 今後の方向性と研究テーマ

そこで、今後の研究活動の方向性として、政策決定にあたり法律学の知見が活用される必要性が高まっていること、かつ、学際的・自然主義的なアプローチで法的分析を行うことが望ましい。研究テーマとして考えられるのは以下のとおりである。

### (1) 脱炭素エネルギーと法政策

人類が生きていくには二酸化炭素などを排出することが不可避である以上、温暖化・気候変動が進む中で、脱炭素エネルギーを活用する喫緊の必要性が生じている。そこで、再生可能エネルギーや原子力発電の利用・開発にあたり、周辺住民のリスクや法的責任を誰が負担するかについて、経済学など社会科学、自然科学の知見を借りながら分析したい。確かに、科学技術のリスクとして、AIなどの現代的なリスクを取り上げることも考えられ、いわば20世紀的な重厚長大型の産業のリスクの分析を行う意義は乏しいもしれない。しかしながら、生命・身体が侵害されるかもしれないという、人間にとって根源的なリスクであることは変わりなく、また、たとえ極小的な生命のリスクであっても、人の認知作用（リスク認知）を通すとリスクを大きく捉えるという問題は、極めて現代的な問題である。そこで、エネルギー政策、特に脱炭素エネルギーの利用に伴う法的分析を行いたい。

また、法政策の一環として、リスクや責任のあり方を、事業投資の誘引の観点からも検討したい。例えば、原子力事故の責任に上限を設けること（有限責任）は、事故リスクの低減という観点から最良の選択とはいいがたく（本報告書第2章第2節）、また、過失責任することも、原子力損害賠償の危険責任という性質に照らして、望ましいとは言えない。そうだとすれば、原子力発電を民間事業として行うには、投資誘因の制度が必要であると思われる。

### (2) リスク・ガバナンス

科学技術のリスク、特に生命・身体のリスクについては、引き続き、自然科学や社会科学の知見を借りながら分析したい。上記のとおり、リスク認知＝主観的リスクを含む広い意味のリスクは、価値観が多様化する現代社会において、まさにますます重要となると考えられるからである。これを別の言葉で言い換える

と、いわゆるリスク・ガバナンスは工学、社会学、倫理学、法学などを含む極めて学際的な性質を持つといわれるところ、そのようなリスク・ガバナンスに法学の分野から、また、工学などと積極的に交流しながら貢献したいと思うのである。

関連して、学際的なアプローチについては、複数の学問分野に精通している必要があるのに越したことはない。しかしながら、科学のますますの発展を現実的に受け止めると、リスク・ガバナンスと密接に関連する自然科学と法学の2つ以上の学問分野に精通することは期待できない。たとえば、地震予測などの地球科学と法学をともに十分に分析できる能力は、これまでも求められていなかった。また、自然科学は、その性質上、誤りを修正しながら科学的真実に近づいていくものであり、大小のパラダイム・シフトがつきものである。そうだとすれば、自然科学の到達点を暫定的な前提とした上で、法学として何を貢献できるかを考えるのが建設的であると考え。これを裏返すと、工学など自然科学分野の専門家にとって、法学に精通することを期待するのは合理的ではなく、その代わりに、法学の側から発信することが求められていると考える。

以上