

原子力損害と国家賠償

早川和宏

| | | |
|-----|--|----|
| I | はじめに一問題の所在 | 62 |
| II | 国賠法と原賠法との関係 | 64 |
| 1 | 後法優位の原則 | 65 |
| 2 | 特別法優先の原則（国賠法 5 条） | 65 |
| 3 | 「民法の規定による」（国賠法 4 条） | 66 |
| 4 | 小括 | 67 |
| III | 責任集中原則 | 67 |
| 1 | 立法経緯 | 67 |
| (1) | 原子力災害補償専門部会 | 67 |
| (2) | 参議院商工委員会 | 70 |
| (3) | 衆議院科学技術振興対策特別委員会 | 72 |
| (4) | 衆議院本会議 | 73 |
| (5) | 参議院本会議 | 73 |
| (6) | 小括 | 73 |
| 2 | 類似規定の検討 | 74 |
| IV | 責任集中原則と国家賠償法 | 76 |
| 1 | 学説等の状況 | 76 |
| (1) | 原賠法 4 条 1 項により、国賠法 1 条 1 項に基づく賠償請求は排除されるとの説 （原賠法優先説） | 76 |
| (2) | 原賠法 4 条 1 項によっても、国賠法 1 条 1 項に基づく賠償請求は排除されない との説（国賠法優先説） | 77 |
| 2 | 原子力損害に対する国家賠償請求の可否 | 79 |
| V | おわりに | 82 |

Ⅰ はじめに—問題の所在—

2011（平成23）年3月11日、東日本大震災が発生した。周知のように、東日本大震災では地震・津波による被害のみならず、東京電力福島第一原子力発電所の事故により、大量の放射性物質が放出されたことによる被害が今も継続している。同発電所の事故は「国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）レベル7の極めて深刻なシビアアクシデント」であるとされている⁽¹⁾。

東日本大震災の発生を受け、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）災害復興支援委員会は、「東日本大震災法律相談Q&A」を作成し、インターネット上で公表している⁽²⁾。同Q&Aでは、「Q190 民法の不法行為による損害賠償請求、国家賠償法による損害賠償請求は可能ですか。」との問いに対する回答として「A 原子力損害賠償法は民法の不法行為の特例を定めたものなので、原子力損害については原子力事業者の無過失責任（3条1項Q188）が適用され、それ以外の損害について民法の不法行為責任が適用されます。同法は、原子力損害の賠償責任を原子力事業者に集中しており（4条1項）、国は事業者の責任が1200億円以内で政令の定める賠償措置額（Q189参照）を超える場合に、国会の議決による範囲内で原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うと規定するに止めています（16条）。」と記されている。

この回答は、2011（平成23）年4月11日に更新された後のものであり、更新前のQ190に対する回答は「A 可能です。原子力の損害に関する法律には、それらの適用を排除する旨の規定は存在しません。また、同法の目的は、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（同法1条）ですから、民法或いは国家賠償法の適用事例が存在し、被害者の保護を図る必要がある場合に、これを排除することは、同法の目的に反することになります。例えば、報道されているように、廃炉を免れようとして海水注入が遅れ、今回の事故に至ったとしたならば、民法709条の責任は生じます。」との記載であった⁽³⁾。

(1) 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「最終報告（概要）」（平成24年7月23日）1頁。首相官邸HP<<http://www.kantei.go.jp/jp/topics/2012/pdf/jikochogaiyou.pdf>>より（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(2) 「東日本大震災法律相談Q&A」は、日弁連HP<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/soudanQA_110530.pdf>で入手できる（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(3) 「東日本大震災法律相談Q&A更新箇所 2011年5月30日更新」6頁。日弁連HP<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/updatedQA.pdf>より（参照 2012（平成

一読して明らかなように、更新前の回答では国家賠償法（以下「国賠法」という。）の適用を明確に認めていたのに対し、更新後の回答では、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）4条1項、16条に触れるのみで、同法と国賠法に基づく損害賠償請求との関係に関する明確な回答はなく、これを否定的に解しているものと思われる。

原賠法4条1項は、原子力損害によって発生した損害の賠償責任を原子力事業者（同法2条3項）に負わせる旨を定める3条を受け、当該損害を賠償する責めに任ずべき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」として、いわゆる「責任集中原則」を定めている。また、同法16条は、原子力事業者が同法3条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が同法7条1項にいう「賠償措置額」をこえ、かつ、同法の目的達成のために必要があると政府が認めるときは、政府は原子力事業者に対し「原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うものとする」として、政府による援助を定めている。同法16条は、単に政府の援助義務を定めているにすぎないため、原子力損害が発生した場合に国家賠償請求を否定する論拠は、同法4条1項の責任集中原則に求められることになる。

日弁連災害復興支援委員会が何故前述のように回答内容を更新したか、理由は明らかでないが、原賠法の解説書⁽⁴⁾において同法4条1項につき次のような記述をしているものがあり、この見解に依った可能性が考えられる。

同書59頁によれば、原賠法「第3条第1項及び第2項の規定は、原子力損害につきそれぞれ無過失責任を負うべき者を定めているが、その原子力損害の発生につき原因を与えている他の者が民法又はその他の法律（国家賠償法、自動車損害賠償保障法等）に基づいて責任を有する場合においては、これらの者もまた（無過失責任ではないにしても）賠償責任を有するものとみなされる余地がある。そこで本項において、とくにその他の者は一切責任を有しない旨を明白にしたものである」とされている。また、同書12頁には「(二) 賠償責任の集中」という項目で、「賠償責任を特定の者—原子力事業者—に集中する。また、その者から他の者に対する求償権の行使を制限する。これによって、被害者は賠償請求の相手方を容易に認識することができ、また、原子力事業者と取引関係にある者の地位が安定せしめられることになる。このような責任の集中は、他の損害賠償制度では余りみられない点である」と述べている。

24) 年10月3日)。

(4) 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（平成3年）59頁。

しかしながら、同書の見解は、あくまでも一つの解釈に過ぎない。更に、同書においては、ここで引用した以上に責任集中原則について詳述しておらず、何故、原賠法4条1項によって国家賠償請求が排除されるのか、その論理は明らかではない。

また、日弁連は、2011（平成23）年に出版された書籍⁽⁵⁾において、「Q8 国や原子力機器メーカー等に損害賠償請求することは可能か」という問いに対し、「A 可能と解すべきである。」と述べており、ここでは更新前の見解が示されている（詳細については、本稿Ⅳ1(2)ウ参照）。

原賠法4条1項の責任集中原則により、国家賠償請求は否定されるのであろうか。それとも、責任集中原則の例外として肯定されるのであろうか。

本稿においては、原賠法と国賠法との関係につき法的検討を加えることにより、原子力損害に対する国家賠償請求の可否について、考察してみたい。

II 国賠法と原賠法との関係

国賠法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意または過失によって違法に他人に損害を加えたときに、国又は公共団体が当該損害を賠償する責めに任ずると定めている。判例上、「国又は公共団体の公務員による規制権限の不行使は、その権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるときは、その不行使により被害を受けた者との関係において、国家賠償法1条1項の適用上違法となるものと解するのが相当である」⁽⁶⁾とされている。そのため、国賠法1条1項だけを考えるのであれば、原子力事業者に対する規制権限の不行使により損害が発生したとし、国家賠償請求をなすことは可能である⁽⁷⁾。

(5) 日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』（日本加除出版株式会社・2011（平成23）年）31頁。

(6) 最判2004（平成16）年4月27日民集58巻4号1032頁（筑豊じん肺訴訟）、最判2004（平成16）年10月15日民集58巻7号1802頁（関西水俣病訴訟）。

(7) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調報告書』（徳間書店・2012（平成24）年）11頁は「今回の事故は、これまで何回も対策を打つ機会があったにもかかわらず、歴代の規制当局及び東電経営陣が、それぞれ意図的な先送り、不作為、あるいは自己の組織に都合の良い判断を行うことによって、安全対策が取られないまま3.11を迎えたことで発生したものであった」と述べる。ここでいう「規制当局」とは、内閣府原子力安全委員会、経済産業省原子力安全・保安院を指していることから（同書10頁）、国賠1条1項の「公権力の行使に当る公務員」であるこ

これに対して、原賠法4条1項は責任集中原則を定めているため、原子力損害については「原子力事業者以外の者＝国」も賠償責任を負わないようにも読める。つまり、国賠法1条1項によれば国への損害賠償請求可能、原賠法4条1項によれば国への損害賠償請求不可能となり、法律相互間において矛盾が生じているようにも見えるのである。

法律相互間に矛盾が存在する場合の処理の仕方としては、法の一般原理たる、①後法優位の原則、②特別法優先の原則により処理されることになる。

1 後法優位の原則

後法優位の原則とは、同一の法形式間においては「後法は先法を配する」という原則であるが、一般法の後法は特別法の先法を廃さないとされている⁽⁸⁾。

国賠法は、1947（昭和22）年10月27日制定・同日施行、原賠法は、1961（昭和36年）6月17日制定・1962（昭和37年）3月15日施行であるから、法律全体としてみれば原賠法が後法である。また、原賠法が「原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合」に限定的に適用される「損害賠償に関する基本的制度」（同法1条）であることから、国賠法との関係で「一般法の後法」とすることはできないであろう。すると、後法たる原賠法4条1項が責任集中原則を定めていることから、国賠1条1項に基づく損害賠償請求はなしえないようにも思える。

しかし、上述の「後法」は、法律全体の制定・施行日のみに着目し、その先後を基準として認定したに過ぎない。法律自体の制定・公布日に先後があろうとも、個々の条文の射程範囲が異なるのであれば、当該条文相互間において矛盾・抵触は生じないため、後法優位の原則により先法の条文の効力が左右されることはない。つまり、原賠法4条1項の射程範囲を確定することなしに、国賠法1条1項の効力の有無を判断することはできないのである。

2 特別法優先の原則（国賠法5条）

特別法優先の原則とは、同一の法形式の間では特別法が一般法に優先するという原則である⁽⁹⁾。国賠法5条は「国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の」と問題はない。なお、本稿の目的は原賠法により国家賠償請求が排除されるか否かを検討することにあるため、国賠法1条1項の個々の要件に対する検討は行わない。

(8) 金子宏・新堂幸司・平井宜雄編『法律学小辞典〔第4版補訂版〕』（有斐閣・2008（平成20）年）364頁。

(9) 金子ほか編・前掲書（注8）28頁。

法律に別段の定めがあるときは、その定めるところによる」と定めているが、これは特別法優先の原則の確認規定であると解されている⁽¹⁰⁾。そこで、原賠法4条1項が国賠法1条1項の特別法であるならば、国に対する国家賠償請求はできないとの結論になる。ここにおいても、原賠法4条1項の射程範囲が問題となる。なぜならば、原賠法4条1項の射程が国の損害賠償責任には及ばないのであれば、同条項と国賠法1条1項との間に「特別法と一般法」という関係は成立しないからである。

3 「民法の規定による」(国賠法4条)

以上、後法優位の原則、特別法優先の原則といった一般法原理について検討してきたが、国賠法自身が定める他の法律との関係に関する条文として、同法4条がある。同法4条は「国又は公共団体の損害賠償の責任については、前3条の規定によるの外、民法の規定による」と定めており、「民法の規定」に原賠法4条1項が入るならば、国賠1条1項に基づく損害賠償請求は排除されることとなる。

国賠法4条に関するリーディングケースである最判1978(昭和53)年7月17日⁽¹¹⁾(以下「昭和53年判決」という。)においては、失火責任法(明治32年法律第40号(失火ノ責任ニ関スル法律))が、国賠法4条にいう「民法の規定」であるかどうかの問題となった。同判決は、「国又は公共団体の損害賠償の責任について、国家賠償法4条は、同法1条1項の規定が適用される場合においても、民法の規定が補充的に適用されることを明らかにしているところ、失火責任法は、失火者の責任条件について民法709条の特則を規定したものであるから、国家賠償法4条の『民法』に含まれると解するのが相当である。また、失火責任法の趣旨にかんがみても、公権力の行使にあたる公務員の失火による国又は公共団体の損害賠償責任についてのみ同法の適用を排除すべき合理的理由も存しない。」と述べ、国賠法に基づく損害賠償請求につき、同法4条にいう「民法」たる失火責任法が適用されるとしている。

そこで、国賠法4条にいう「民法の規定」に原賠法4条1項が含まれるか否かが問題となる。原賠法4条1項が定める責任集中原則が、民法の定める不法行為に基づく損害賠償責任の「特則を規定したもの」であることに異論はないであろう。これは(国賠法1条1項の適用はさておき)、原子力損害の発生原因が原子力事業者A以外の民間事業者Bにあった場合、当該損害を受けた者は、民法の原則によればBに対する損害賠償請求が可能であるにもかかわらず、これを排除して、Aのみが損害賠償責任を

(10) 塩野宏『行政法Ⅱ〔第5版〕行政救済法』(有斐閣・2010(平成22)年)298頁。

(11) 民集32巻5号1000頁。

負うとするのが原賠法4条1項であることからすれば、当然である。もっとも、原賠法4条1項が民法の「特則を規定したもの」であるとしても、直ちに国賠法1条1項に基づく損害賠償請求を排除するとの結論には結びつかない。先に引用した昭和53年判決になぞらえていえば「原賠法の趣旨にかんがみて、公権力の行使にあたる公務員の故意又は過失による国又は公共団体の損害賠償責任について同法の適用を排除すべき合理的理由」が存在するならば、国賠法4条にいう「民法の規定」に原賠法4条1項を含まないとの解釈が可能だからである⁽¹²⁾。ここにおいても、原賠法4条1項の射程範囲が問題となる。

4 小括

以上、後法優位の原則、特別法優先の原則（国賠法5条）、同法4条という視点から、国家賠償法1条1項と原賠法4条1項の関係を検討してみた。いずれの視点においても、最終的には原賠法4条1項の射程が国賠法1条1項にも及ぶか否かという問題に帰結した。

そこで次に、原賠法4条1項の定める責任集中原則の射程範囲につき検討することにした。

III 責任集中原則

1 立法経緯

現在の原賠法4条1項は、基本的に同法制定時から変わっていない⁽¹³⁾。そこで、同条同項が何故法定されたのかを探ることにより、同項の射程範囲を検討する上での材料を得ることにしたい。

(1) 原子力災害補償専門部会

1958（昭和33）年10月29日、「原子力災害補償についての基本方針」が原子力委員会により採択された。同基本方針では、「(1) 原子炉設置者等が原子炉の運転等を行うに当っては、それによる災害に基く損害を賠償する相当の能力を具備することを必

(12) 失火責任法の立法趣旨を考慮し、国賠法4条により失火責任法を適用することについて「実質的な理由」がないと述べるものとして、最判1989（平成元）年3月28日判時1311号66頁の伊藤正巳裁判官意見がある。

(13) 厳密に言えば、「原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律」（1971（昭和46）年法律第53号）により一部改正されている。しかしながら、原賠法4条1項についての改正は、「責」を「責め」に改めることにとどまっている。

要とするよう、所要の措置を講ずる。(2) (1) の能力を実質的に具備できるようにするため、現行保険業法に基く原子力責任保険の実現を促進し、原子炉設置者等が当該原子力責任保険に加入することを可能ならしめる。(3) さらに、損害賠償に関する種々の問題を解決するため、諸外国の動向を参酌の上、民営の原子力責任保険を主体とする原子力災害賠償補償制度の確立を図る。(4) 以上の措置のみで不十分な問題がある場合には、国家補償の問題を含めてその解決策につき更に検討する。」という4つの方針が示されており、これに関連して設置されたのが原子力災害補償専門部会である⁽¹⁴⁾。

原子力災害補償専門部会は、「原子炉設置者等が所要の賠償能力を具備することが可能となり、同時に被害者たる第三者に対して正当な補償を適確に行えるような原子力災害補償体制を確立し、原子力に携る事業者及び第三者の不安を除去することが必要である」ことから、原子力賠償責任に関する問題、原子力責任保険の問題、国家補償の問題等を解明するために設置されたものである。同専門部会の部会長は我妻栄・東京大学名誉教授が務め、部会メンバーには、鈴木竹雄・東京大学教授、金沢良雄・北海道大学教授、星野英一・東京大学助教授、竹内昭夫・東京大学助教授（肩書はいずれも当時のもの。以下同じ。）等が名を連ねている⁽¹⁵⁾。

同専門部会が18回にわたる審議、数回の小委員会を経てなしたのが、「原子力災害補償専門部会の答申」（1959（昭和34）年12月12日）⁽¹⁶⁾である。同答申では、政府が原子力事業を育成しようとする政策を決定した以上、「万全の措置を講じて損害の発生を防止するに努めるべきことはもちろんであるが、それと同時に万一事故を生じた場合には、原子力事業者に重い責任を負わせて被害者に十分な補償をえさせて、いやしくも泣き寝入りにさせることのないようにするとともに、原子力事業者の賠償責任が事業経営の上に過大な負担となりその発展を不可能にすることのないように、適当な措置を講ずることが必要である」との原理を示し、その原理を実施する仕組みとして、①原子力損害賠償責任、②損害賠償措置、③国家補償、④賠償処理委員会の4つを挙げ、その大綱につき述べている。

本稿が検討の対象としている原賠法4条1項は、①原子力損害賠償責任に関わるものである。同答申では、1.(5)に『『原子力事業者』に、被害者である第三者に対する責

(14) 原子力委員会月報3巻11号 <<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195801V03N11.HTML>>（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(15) 原子力委員会月報3巻11号 <<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V03/N11/195802V03N11.HTML>>（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(16) ジュリ194号78頁、原子力委員会月報4巻12号 <<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V04/N12/19591206V04N12.html>>（参照 2012（平成24）年10月3日）。

任を集中し、それ以外の者はこれらに対する責任を負わないものとする。」との記述があり、これが原賠法4条1項の定める責任集中原則の原型であることは疑いないであろう。しかし、同答申には責任集中原則を採用する理由が明記されているわけではない。

あくまでも推測の域を出ないが、同専門部会が責任集中原則を採用するにあたっては、日本原子力産業会議原子力補償問題特別委員会の「原子力災害補償問題研究報告書—第三者補償問題を中心として—」（1959（昭和34）年7月）⁽¹⁷⁾が大きく影響しているように思われる。同報告書を取りまとめた原子力補償問題特別委員会専門委員会主査が、原子力委員会の原子力災害補償専門部会のメンバーである金沢良雄教授だからである。

同報告書60頁は、責任集中の意義として、次の3点を挙げている。すなわち、①公衆保護の立場からすれば「責任集中が行われれば、被害者は、誰人に責任があるかを究明する必要なく、原子力施設の所有者運営者を相手に賠償を請求すれば足るという利点がある」、②供給者⁽¹⁸⁾の立場からすれば「今日の段階では、責任集中がなければ、供給者としては供給することを簡単に引受け得ないことともなる」、③保険の立場からすれば、「もし供給者も責任を負うとすれば、一見被害者は賠償請求の相手方が増え賠償を受ける額も増えるようにみえるが、一方、保険の引受能力には限界があるから、多数の供給者が原子力保険を要求することにより、結果として個々の保険金額が減少する。又、その場合にはだれが責任者となるかによって賠償を受ける金額が異なり、却って十分な補償が行われなくなる結果も予見され、公衆の保護を完うすることが困難となるおそれがある」としているのである。ここから、責任集中原則は、①損害賠償請求の相手方特定という被害者の利益、②原子力施設の設置・運営に関係する者が損害賠償責任を追及されることを恐れなくて済むという利益、③原子力損害に係る保険制度の確立、という3つの要請（以下「責任集中原則三要請」という。）を背景とし

(17) 「原子力災害補償専門部会の答申」がなされる、5か月前に同報告書が出ていることになる。同報告書は、社団法人原子力産業協会の電子図書館で入手できる<<http://www.lib.jaif.or.jp/library/book/pa/pa2017.pdf>>（参照 2012（平成24）年10月3日）。なお、同報告書につき、金沢良雄「原子力災害補償問題—第三者補償問題—」ジュリ186号30頁参照。

(18) ここでいう「供給者」とは、「原子力施設の所有者運営者」ではなく、「原子炉設計者、部品の製造者や取扱商人、工事の請負人というような広い意味での供給者（supplier）」を意味すると思われる。加藤一郎「原子力災害補償立法上の問題点」ジュリ190号17頁。ちなみに、同報告書の「はしがき」によれば、加藤教授は原子力補償問題特別委員会専門委員会の委員として、同報告書の起草に当たっている。

ていると言えよう⁽¹⁹⁾。

「原子力災害補償専門部会の答申」を受け、原子力委員会は、関係各省との意見調整を行い、1960（昭和35）年3月に「原子力災害補償制度の確立について」（原子力委員会内定）を決定し、その3(3)責任の集中に「原子力事業者に、第三者に対する原子力損害についての責任を集中し原子力事業者以外の者は責任を負わないものとする」との記載がなされた⁽²⁰⁾。当該決定の趣旨に沿って「原子力損害の賠償に関する法律案」が作成され⁽²¹⁾、1960（昭和35）年5月2日に第34回国会に提出されたが、審議未了のまま継続審議となった。その後、「原子力損害の賠償に関する法律案」は、1961（昭和36）年3月1日に第38回国会に「原子力損害賠償補償契約に関する法律案」とともに再度提出され、衆議院の科学技術振興対策特別委員会、衆議院本会議、参議院の商工委員会、参議院本会議を経て、1961（昭和36）年6月8日に成立している⁽²²⁾。

このような経緯からすると、先述の責任集中原則三要請は、日本原子力産業会議原子力補償問題特別委員会→原子力委員会の原子力災害補償専門部会→原子力委員会を経て原賠法案に引き継がれたと解することができる。

そこで次に、国会⁽²³⁾における委員会、本会議での審議のうち、原賠法4条1項に関係する部分を概観することにより、原賠法案から原賠法になる過程において、責任集中原則三要請が変容していったのか否かを確認することにする。

(2) 参議院商工委員会

(19) この他に、米国から原子炉や核燃料等の資材や技術の供給を受ける上で締結しなければならなかった原子力協定交渉の際に、米国の原子力技術や資材の提供者が提供の条件として、原子力損害に関して自らが損害賠償責任を負わないような制度を用意することを強く求めたという背景事情を指摘するものとして、森嶋昭夫「原子力事故の被害者救済(3)―損害賠償と補償」時の法令1888号38頁参照。

(20) 原子力委員会月報5巻3号<<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V05/N03/196005V05N03.html>>（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(21) もっとも、原子力災害補償専門部会の答申と、原賠法との「思想」は多くの点で異なっている。この点については、我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリ236号6頁参照。また、「座談会 原子力災害補償をめぐって」ジュリ236号12頁では、通産省炭政課長（前原子力局政策課長）井上亮氏が「当時この答申を受けまして、法律の原案はこの答申書に忠実にということで作ったのですが、内容につきましては、特に損害賠償の責任の問題、それから損害に対する国の措置などにつきましてはこの答申にあるようなすっきりした考え方を日本政府としていまだとりえない事情にあったわけでありまして」と述べており、立案責任者の発言として注目される。

(22) 以上の経緯は、「原子力損害の賠償に関する法律および原子力損害賠償補償契約に関する法律、制定」原子力委員会月報6巻6号<<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/about/ugoki/geppou/V06/N06/19610616V06N06.html>>の「2.本法制定の経緯」による（参照 2012（平成24）年10月3日）。

(23) 紙幅の都合から、第38回国会に係るものについてのみ検討する。

第38回国会参議院商工委員会会議録7号(1961(昭和36)年3月14日)3頁によれば、池田正之輔国務大臣は原賠法案が責任集中原則を定める理由として「原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想される点を考慮したものであります」と述べている。同日以降、衆議院科学振興対策特別委員会での審議、衆議院本会議での審議をはさみ、参議院商工委員会における原賠法案の審議は、1961(昭和36)年5月23日までなされていない。

第38回国会参議院商工委員会会議録25号(1961(昭和36)年5月23日)2頁では、科学技術庁原子力局長・杠文吉政府委員が責任集中原則を定める理由として「原子力事業はきわめて広範にわたるところの総合産業でありまして、その発達を期するためには関連産業による資材などの供給の円滑化をはからなければならない、及び被害者に対する賠償の迅速かつ過(原文ママ)正をはかるなどの便宜を考慮いたしまして、原子力事業者に責任を集中いたしております」と述べている。

第38回国会参議院商工委員会会議録27号(1961(昭和36)年5月30日)では、参考人として、加藤一郎・東京大学教授、金沢良雄・北海道大学教授が発言している。加藤教授は、同会議録の2頁以下で責任集中原則を定める理由について触れている。その発言は、大略以下のとおりである。①すべての供給者(=施設の部品を提供した者、その設計をした者、労務を提供した者など、広い意味での原子力施設を作るについて協力した者)に責任を認めるということになれば、各人が責任保険を付けて自衛手段を講じなければならなくなる、②そうすると責任保険の重複という問題が出てきて保険の限度額が少なくなる、③すべての供給者に責任を認めても被害者に有利になるわけではないことから、「保険の技術」として、責任を最後の事業者の所に集中し、そこでまとめて保険を付けることが適当である。また、④責任を集中すれば、「被害者たる一般公衆が損害賠償を請求する場合に、だれに請求していいかということが明確になる」。⑤原子力事業の育成を考えると、「供給者が安心して供給ができるようにしてやる必要がある」から、「原則として供給者の責任を免除してやる」ということが必要となる。

さらに加藤教授は、無過失責任を定める原賠法案3条、責任集中原則を定める原賠法案4条、5条(責任集中原則に対する除外例)が民法の特則であり、それ以外の点は「民法の原則によることになります」と述べている。

金沢教授は、同会議録4頁で「責任集中の点につきましても必ずしも完全な意味での、実質的な意味での責任集中ということになしに、第5条の求償権、ことに第三者の故意、

過失の場合には求償ができるという形となっております」と述べる程度で、責任集中原則について詳述している部分はない。

これらの審議及びこの後になされた審議において、議論の中心となったのは、①無過失責任規定（原賠法案3条1項）、②求償権規定（原賠法案5条1項）、③原子力事業者の従業員が業務上受けた原子力災害が賠償の対象から除かれている点（原賠法案2条2項ただし書）、④保険（原賠法案8条以下）と補償（原賠法案10条以下）の関係であり、責任集中原則に関しては、先に示した以上の議論はなされていないようである。

以上より、参議院商工委員会における審議でも、責任集中原則三要請は維持されていたと解されよう。

(3) 衆議院科学技術振興対策特別委員会

第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会会議録2号（1961（昭和36）年3月16日）12頁では、科学技術政務次官・松本一郎政府委員が、原賠法案の提案理由の中で、責任集中原則につき「原子力事業者が広範な産業の頂点に立つ総合産業でありますだけに、損害発生時における責任の帰属が不明確になる場合が予想される点を考慮したもの」であると述べている。これは、責任集中原則三要請のうち、「①損害賠償請求の相手方特定という被害者の利益」について言及したものであると評価できよう。なお、同日の委員会では、法案の提案理由の説明がなされたのみで、質疑は行われていない。

第38回国会衆議院科学技術振興対策特別委員会会議録17号（1961（昭和36）年5月11日）11頁で池田正之輔国務大臣は「この法律は、まず、原子力事業者に対して、原子力の損害についての無過失賠償責任を課しておく。その上に、責任を事業者に集中しておくのでありますから、事業者以外のものは、すべて原子力損害賠償の責任を負わされることはない」と明言しているが、原賠法案5条2項の定める求償権に関する特約に関する齋藤憲三委員からなされた、求償権を生じないようにする特約をした場合には「事業者及び政府がその賠償の責任に任ずる、こういうことですか」という質問に対しては、「お答えいたします。全くその通りであります」と述べているため、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求を排除するとの意図でなされた発言ではないと考えられよう。

その他、原賠法案に関する同委員会の審議において問題となったのは、①原子力事業者の従業員が業務上受けた原子力災害が賠償の対象から除かれている点（原賠法案2条2項ただし書）、②無過失責任規定（原賠法案3条1項）、③求償権規定（原賠法

案5条1項)、④原賠法案16条1項の「援助」の意義、⑤「援助」ではなく国家補償(原賠法案10条1項の原子力損害賠償補償契約とは別のもの)や国家賠償⁽²⁴⁾の規定を置き、政府の責任を明らかにするべきか否か、⑥原子力損害賠償紛争審査会(原賠法案18条)を行政委員会(常置の行政機関)にするべきか否か、⑦安全基準の設定、⑧東海村に近い爆撃演習場(水戸射爆場)の問題、⑨大型原子炉の事故の理論的可能性・公衆損害額の試算、⑩損害賠償責任が認められる損害の範囲、⑪原子炉の近隣住民の平常の健康管理、⑫原子力損害賠償責任保険契約(原賠法案8条)・原子力損害賠償保障契約(原賠法案10条)に関する問題、⑬米軍の飛行機が墜落して原子力損害が発生した場合の問題、⑭全国的な線量調査、⑮原子力損害の認定・評価に関する組織の問題、⑯ラジオ・アイソトープ製造工場を含めるべきか否かの問題、⑰日米原子力協定に関わる問題等であり、責任集中原則に関しては、先に示した以上の議論はなされていないようである。

以上より、衆議院科学技術振興対策特別委員会における審議では、責任集中原則三要請のうち「①損害賠償請求の相手方特定という被害者の利益」については正面から取り上げられているものの、「②原子力施設の設置・運営に関係する者が損害賠償責任を追及されることを恐れなくて済むという利益」及び「③原子力損害に係る保険制度の確立」については格別の言及はなかったと言える。もっとも、これらを否定的に解する審議も行われていないことからすれば、同委員会における審議においても責任集中原則三要請は維持されていたと解して差支えないと思われる。

(4) 衆議院本会議

第38回国会衆議院会議録42号(1961(昭和36)年5月18日)31頁によれば、原賠法案は異議なく可決されている。

(5) 参議院本会議

第38回国会参議院会議録37号(1961(昭和36)年6月8日)29頁によれば、原賠法案は特に発言なく可決されている。

(6) 小括

以上、原賠法の成立経緯を、原子力委員会の原子力災害補償専門部会から国会に至るまで概観してきたが、責任集中原則三要請が同法成立に至るまで維持されていたと解して差支えないと考える。このことは、原賠法成立後の各種論考によっても裏付け

(24) 会議録上、「国家賠償」という言葉が時々出てくるが、文脈から判断すると、国に故意・過失がある場合の国家賠償(=国賠法1条1項に基づく国家賠償)としてではなく、単に「国が金銭を支払う」という意味で使われているに過ぎない。

られる。

まず「①損害賠償請求の相手方特定という被害者の利益」については、原子力事故が、炉の設計者や機器の製造業者や工事請負業者といった広い意味での供給者の過失や部品の瑕疵によって生じた場合、被害者は「原子力事業者に無過失責任を追及する以上、あえて供給者等の過失や瑕疵を調べてこれらの者から賠償を求める必要もない」と考えられている⁽²⁵⁾。

次に、「②原子力施設の設置・運営に関係する者が損害賠償責任を追及されることを恐れなくて済むという利益」については、原子力事故が、炉の設計者や機器の製造業者や工事請負業者といった広い意味での供給者の過失や部品の瑕疵によって生じた場合に、当該供給者に損害賠償責任を負わせれば「供給者としては、万一の場合には何十億の賠償義務を負わされて破産する危険がある限り、供給を拒むのは当然である」からだと考えられている⁽²⁶⁾。

また、「③原子力損害に係る保険制度の確立」については、東京海上火災貨物業務部長・長崎正造氏が「この賠償法の責任集中ということは、保険のうえからしても非常に望ましい。むしろ保険をやっていくうえで一つの前提になる規定であるわけであります」と発言している⁽²⁷⁾。

更に、責任集中原則につき、「このような立法例は他に例を見ないが、その立法理由は、次の三点によるものと考えられる」とし、本稿・注25で引用した竹内論文を引きながら言葉を補い、「①設備、資材、役務等の供給者も責任を負うことにすると、企業としてのリスク計算ができず、供給を拒む事態が生ずること」、「②損害保険の需要層が拡大し、一定の限界のある保険引き受け能力が細分化されてしまうので、…中略…損害賠償措置の効用が減殺されてしまうこと」、「③被害者にとっては、原子力事業者が無過失で責任を負い、かつ、賠償についてのフィジビリティが確保されていれば、他の者に対する請求権がなくとも格別の不都合はないこと」と述べるものもある⁽²⁸⁾。

2 類似規定の検討

次に、原賠法4条1項と同じく責任集中原則を定める法律について検討する。原賠法4条1項と同様の規定が置かれている法律が存在すれば、その解釈は、原賠法4条

(25) 竹内昭夫「原子力損害二法の概要」ジュリ 236号 32頁。

(26) 竹内・前掲論文（注25）32頁。

(27) 座談会・前掲（注21）20頁。

(28) 内田邦夫「原子力損害の賠償に関する法律の一部改正」ジュリ 696号 86頁。

1 項の射程範囲を検討する上での一助になると考えるからである。

総務省が運営する総合的な行政ポータルサイトである e-gov（イーガブ）の法令データベース⁽²⁹⁾の法令用語検索にて原賠法 3 条、4 条の条文見出しにある「責任の集中」という用語で検索したところ、検索結果は原賠法の 1 件のみであった。次に、原賠法 4 条 1 項の「賠償する責めに任じない」という用語で検索したところ、原賠法以外に 1 件ヒットした（2012 年 9 月 30 日時点）。ヒットしたのは、船舶油濁損害賠償保障法 3 条 4 項本文である。

船舶油濁損害賠償保障法 3 条 4 項本文は、タンカー油濁損害が生じたときに、当該タンカー油濁損害に係る油が搭載されていたタンカーのタンカー所有者に当該損害の賠償責任を負わせる旨定める同条 1 項本文、2 以上のタンカーに積載されていた油によりタンカー油濁損害が生じた場合において、当該タンカー油濁損害がいずれのタンカーに積載されていた油によるものであるかを分別することができないときに、各タンカー所有者に連帯責任を負わせる旨規定する同条 2 項本文の場合において、同条 4 項各号に掲げる者は「その損害を賠償する責めに任じない」と定めている。

船舶油濁損害賠償保障法の前身は、(旧)油濁損害賠償保障法（昭和 50 年法律第 95 号）である。船舶油濁損害賠償保障法とは免責される者の定め方等、いくつかの違いがあるが、制定時の(旧)油濁損害賠償保障法にも、責任集中原則が規定されており、その立法理由は船舶油濁損害賠償保障法 3 条 4 項本文に引き継がれていると解される。(旧)油濁損害賠償保障法 3 条 4 項は、「第 1 項本文又は第 2 項本文の場合において、当該船舶の船舶賃借人及び当該船舶の船舶所有者又は船舶賃借人の使用する者は、その損害を賠償する責めに任じない」と規定する。同法 3 条 1 項本文は、「油濁損害が生じたときは、当該油濁損害に係る油が積載されていた船舶の船舶所有者は、その損害を賠償する責めに任ずる」との、同法 3 条 2 項本文は「2 以上の船舶に積載されていた油により油濁損害が生じた場合において、当該油濁損害がいずれの船舶から流出し、又は排出された油によるものであるかを分別することができないときは、各船舶所有者は、連帯してその損害を賠償する責めに任ずる」との規定であることから、結局、同法 3 条 4 項により、船舶所有者に損害賠償責任を集中させていることになる。

運輸省海運局長・藪村泰彦氏は、油濁損害賠償保障法案が審議された衆議院運輸委員会にて、同法 3 条 4 項に相当する部分につき、「現行法では用船されましたタンカーが油濁事故を起こしましたときに、責任の主体が船舶所有者、用船者のいずれである

(29) <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

か必ずしも明確でない場合がございませうけれども、本法ではすべて船舶所有者が責任主体であることを明確にし、賠償交渉を容易にするということになっております」と述べている⁽³⁰⁾。この「賠償交渉を容易にする」という点は、責任集中原則三要請のうち「①損害賠償請求の相手方特定という被害者の利益」と同一の意味であろう。その後の同法の審議過程においても、責任集中原則を定めることにより、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求を認めないとする解釈は、明確には示されていないようである。

なお、船舶油濁損害賠償保障法3条1項4号ではタンカー所有者に無過失責任を負わせることの例外として、タンカー油濁損害が「専ら国又は公共団体の航路標識又は交通整理のための信号施設の管理の瑕疵により生じたこと」を挙げている。これは、国賠法2条1項を想定した条文であると解されよう。船舶油濁損害賠償保障法3条1項4号は、同項ただし書についての規定であり、同条4項の定める責任集中原則が「第1項本文…中略…の場合」における規定であることからすると、国賠法2条1項に基づく損害賠償請求が可能である場合には、責任集中原則の適用がないことになる。原賠法には、これに類する規定がなく、この点は大きく異なっている。

解釈論としては、船舶油濁損害賠償保障法3条1項4号が国賠法2条1項に該当するケースをわざわざ規定していることについて、①創設的な規定と解するか、②確認的な規定と解するかに分かれることとなろう。つまり、①によれば、国賠法2条1項に該当するケースは、船舶油濁損害賠償保障法3条1項本文に含まれているため、あえて同項4号で定めたと解することになるのに対し、②によれば、国賠法2条1項に該当するケースは、船舶油濁損害賠償保障法3条1項本文には含まれないが、確認のため同項4号で定めたと解することになろう。これらの解釈を原賠法4条1項に応用するならば、①によれば国賠法1条1項に基づく損害賠償請求不可、②によれば可という結論になろう。

IV 責任集中原則と国家賠償法

1 学説等の状況

原賠法4条1項と国賠法1条1項との関係については、以下のような諸説がある。

- (1) 原賠法4条1項により、国賠法1条1項に基づく賠償請求は排除されるとの説
(原賠法優先説)

(30) 第75回国会衆議院運輸委員会会議録第14号(1975(昭和50)年5月6日)14頁。

筆者の見聞するところ、原賠法優先説を明言しているのは、『原子力損害賠償制度〔改訂版〕』⁽³¹⁾及び、本稿 I で取り上げた日弁連災害復興支援委員会 Q&A（更新後のもの）のみである。前者においては、国賠法のみならず、民法、自動車損害賠償保障法との関係においても原賠法 4 条 1 項が優先すると明記されている。原賠法優先説をとる論拠は明らかでないが、原賠法 4 条 1 項の文理解釈によるものと思われる。確かに、原賠法 4 条 1 項は、同法 3 条の規定により「損害を賠償する責めに任ずべき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」と端的に定めており、国賠法、民法、自動車損害賠償保障法が損害賠償責任を定めるものである以上、すべて「原子力事業者以外の者」に該当するとの解釈も文理上可能である。

(2) 原賠法 4 条 1 項によっても、国賠法 1 条 1 項に基づく賠償請求は排除されないとの説（国賠法優先説）

国賠法優先説は、論者によって若干のニュアンスの違いがある。

ア 大塚説

大塚教授は、東日本大震災においては、原賠法 3 条 1 項ただし書の免責規定の適用はなく、原子力事業者が同法の責任を負うとしたうえで、「国に規制権限不行使の国家賠償責任があるかは、別個の問題である。仮に国家賠償責任が認められれば、東京電力と国の共同不法行為ないし競合的不法行為と捉えることになろう」と述べる⁽³²⁾。そして、その理由として、国会の議事録等から導かれる、本稿でいうところの「責任集中原則三要請」のいずれを見ても「国家賠償責任を否定する理由はなく、同条（筆者注：原賠法 4 条）は国家賠償責任を排除していないと解しうると思われる。また、もし国家賠償請求が認められないとすると、憲法違反となるおそれもないわけではない」と述べている⁽³³⁾。

イ 小島説

弁護士であり、日弁連東日本大震災・原子力発電所事故等対策本部原子力 PT 委員でもある小島氏は、「国がその権限行使に過失があり、それにより事故を引き起こされたことが認められる場合には、国は、国家賠償法 1 条に基づく責任を負うと解すべきである」とし、その理由は、①「事故の規模の大きさ・長期性継続性・程度内容の深刻さを考えると、国に過失がある場合にまでその責任を免除するのは相当とは考えら

(31) 科学技術庁原子力局監・前掲書（注 4）参照。

(32) 大塚直「原発の損害賠償」法教 372 号 28 頁、同「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法時 83 卷 11 号 50 頁。

(33) 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為学の視点から」ジュリ 1433 号 40 頁。

れない」し、②国の責任を免責することにより「安全対策をするべき行政の責務が不明確なものとなり、事故発生リスクが増大する」とともに「事故発生後の国の対応責任さえもあいまいなものとなる」からであると述べる⁽³⁴⁾。

ウ 『原発事故・損害賠償マニュアル』の見解

本稿Iでも触れたように、日弁連編『原発事故・損害賠償マニュアル』は、原子力損害につき、国のみならず原子力機器メーカー等に対しても、それらのものに過失がある限り損害賠償請求が可能であるとしている⁽³⁵⁾。その論拠として、責任集中原則により、仮に国が免責されるとすれば、被害者救済のために国が活動すべき旨の規定（原賠法16条、原子力災害対策特別措置法26条等）と矛盾することになることを挙げている。また、原賠法が国賠法の要件に該当する場合に国の責任を否定する趣旨であれば、憲法17条に違反することも、理由としている⁽³⁶⁾。

エ 『原子力損害賠償の実務』の見解

原子力損害賠償実務研究会編『原子力損害賠償の実務』（民事法研究会・2011（平成23）年）28頁以下では、責任集中原則の適用範囲についての諸説が挙げられている。そこでは、原賠法の「全面適用説」（本稿でいう原賠法優先説）、国家賠償法当然適用説（責任集中原則の適用はその立法趣旨の範囲に限られるとし、憲法17条を持ち出すまでもないとする説）と並んで、「国家賠償法の適用が憲法を介して可能とする見解」が挙げられている。論調からして、最後のものが同書の見解であると考えられる。

この見解は、「国家賠償法という法律の規定により国の賠償責任は、憲法に根拠を有する具体的権利となっているので、これを免責するかのような原賠法4条1項は、その限りで憲法違反として無効となると解することができる」とするものである。同書では、憲法17条に関する解釈論を示した最判2002（平成14）年9月11日民集56巻7号1439頁を示し、原子力損害につき国に対する損害賠償請求ができるとしても、原賠法の責任集中原則の目的を達成できないとは考えられないこと、被侵害利益の程度が重大であることから、「国家賠償の途を全くふさいでしまう原賠法4条は、手段とし

(34) 小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法時83巻9=10号65頁

(35) 日本弁護士連合会編・前掲書（注5）31頁。

(36) なお、日本弁護士連合会編・前掲書（注5）32頁では、文部科学省が責任集中原則について、関連事業者に限定して解説していることを捉え、「憲法違反を意識して、国賠は認める趣旨の説明であると解する以外ない」とされているが、そこまでの意図を読み込むことは困難であろう。同書では、文部科学省の解説の出典が示されていないが、同書で引用する内容と類似の説明をしているものとして、文部科学省HP<http://www.mext.go.jp/a_menu/anzenkakuho/faq/1261352.htm>がある（参照 2012（平成24）年10月1日）。

ての必要性や合理性に欠けるといってよいのではないか」と述べている⁽³⁷⁾。

オ 『原発事故と私たちの権利—被害の法的救済とエネルギー政策転換のために』 の見解

日弁連公害対策・環境保全委員会編『原発事故と私たちの権利—被害の法的救済とエネルギー政策転換のために』（明石書店・2012（平成24）年）62頁では、①原賠法3条1項が無過失責任を規定していることから「この責任の集中は過失責任の場合は適用しないとの解釈も可能である」、②「原子力事業者で損害賠償に応じきれないで、被害者が救済を受けることができないのに、過失ある国、原子力機器メーカーが免責されるということ自体を、憲法32条（裁判を受ける権利）に違反して無効とする解釈も可能である」、と述べており、国賠法に基づく国の損害賠償責任を肯定すべきとの見解を採っていると思われる。

2 原子力損害に対する国家賠償請求の可否

以上の検討を踏まえ、原子力損害に対する国家賠償請求の可否について検討する。

本稿Ⅲにおいて、原賠法4条1項の定める責任集中原則につき、立法経緯の観点から検討を加えたが、責任集中原則三要請から、民間の責任分散を避ける意図は読み取れたものの、国賠1条1項の責任を積極的に免除する意図は存在しなかった。意図というよりも、国賠法1条1項との関係での議論が存在しなかったといつてよい。そのため、原賠法4条1項の射程範囲を画する上で、立法者意思のみを指針とすることは困難であり、『原子力損害賠償制度〔改訂版〕』⁽³⁸⁾のように、何らの根拠なく、当然に国賠法に基づく責任も原賠法4条1項による責任集中原則の範囲に入ると解することはできないであろう。このことは、逆に、責任集中原則三要請のみを根拠として、原賠法4条1項の射程範囲が国賠法1条1項には及ばないとの結論を導くことは困難であるとの結論に結びつく。また、類似規定を有する船舶油濁損害賠償保障法との関係においては、同法3条1項4号を創設規定と解するか、確認規定と解するかにより結論が分かれるため、これも原子力損害に対する国家賠償請求の可否を検討する上での決定的な要因とまでは言えないであろう。

(37) もっとも、ここで取り上げられている最判2002（平成14）年9月11日は、郵便法68条、73条の規定のうち「特別送達郵便物について、郵便業務従事者の故意又は過失による不法行為に基づき損害が生じた場合に、国の損害賠償責任を免除し、又は制限している部分は違憲無効である」としているため、故意又は重過失についての検討が不可欠となる。今般の原子力損害につき、国の故意又は重過失を立証することには困難が伴うとも思われる。

(38) 科学技術庁原子力局監・前掲書（注4）参照。

次に、原子力発電所の事故により生じた損害の性質に着目して原賠法4条1項の射程範囲を画することも適当ではないだろう。なぜならば、損害の大小は賠償金額を判断する上での考慮要素にとどまり、損害賠償責任の有無を判断する要素にはなり得ないからである。

第三に、原賠法4条1項の責任集中原則により国が免責されると解することが、原賠法16条等と矛盾するとの見解も、説得力が乏しいと解されよう。被害者救済のために国が活動すべき旨の規定は、授益的行政措置を講じることを国に義務付けるにとどまり、損害賠償責任の有無と論理的に連関するものではないからである。

第四に、原賠法3条1項が無過失責任を規定していることを根拠として、故意・有過失の場合には原賠法4条1項の適用がないとする解釈も困難であろう。これは、原賠法3条1項を形式的に反対解釈したものであると思われるが、故意・有過失の場合に損害賠償責任を負うことが当然の前提であるからこそ、原賠法3条1項はあえて無過失責任規定を置いたと解すべきである。仮に、上述のような解釈を認めると、無過失賠償責任を定めても、故意・有過失については規定していないとの「反対解釈」をすることになる。すると、故意・有過失の場合については、その立証責任を被害者に課することになり、無過失である加害者に対する損害賠償請求よりも、故意・有過失である加害者に対する損害賠償請求の方が認められにくくなってしまふ。無過失賠償責任は、原賠法3条1項以外にも、大気汚染防止法25条1項、水質汚濁防止法19条1項、船舶油濁損害賠償保障法3条1項、鉱業法109条1項等で定められており、故意・有過失の場合にこれらの条文が使えないとすれば、被害者の救済を著しく後退させることになってしまうであろう。

第五に、憲法32条の定める「裁判を受ける権利」に違反するとの主張も困難であると考え。裁判を受ける権利は、民事・行政事件については、各人が裁判所に訴えを提起する権利を意味し、国家にとっては「裁判の拒絶」の禁止を意味すると解されている⁽³⁹⁾。原賠法4条1項は損害賠償責任のみを制限しているのであるから、原子力損害につき国家賠償請求訴訟を提起し、裁判を受けること自体は可能である。ただ、原賠法4条1項を根拠として国賠法1条1項に基づく損害賠償責任が否定されれば、裁判を受けても請求棄却判決が出されることになるだけである。請求棄却判決を以て「裁判を受ける権利」の侵害とすることはできないであろう。

以上より、国賠法優先説の論拠として生き残るのは、憲法17条違反の主張というこ

(39) 野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利『憲法I〔第5版〕』（有斐閣・2012（平成24）年）549頁。

とになる。

原賠法4条1項は、原子力損害についての賠償責任を原子力事業者に集中するという規定である。被害者の側からすれば、同項にいう「原子力事業者以外の者」に対する損害賠償請求権が制限されていることになる。ここでいう「損害賠償請求権」には、憲法上2種類のものがあると考えられる。その1は、憲法29条が保障する財産権としての損害賠償請求権であり、その2は、憲法17条が保障する国家賠償請求権である。憲法上、前者は経済的自由権の一つであり、後者は国務請求権の一つであると解されている。

財産権は、憲法29条2項により「公共の福祉に適合するやうに」法律で定められることになる。原賠法4条1項は、原子力事業者以外の者たる私人・民間企業に対する損害賠償請求権を制限するものであるが、これは「被害者の保護」「原子力事業の健全な発達」（同法1条）という外在的・政策的制約に該当すると解されよう。一方、国務請求権たる国家賠償請求権は、憲法17条により「法律の定めるところにより」認められるものであり、法律により損害賠償義務の範囲を制限することは可能であるが、損害賠償責任を全く排除することは、原則として許されていない⁽⁴⁰⁾。憲法17条が、大日本帝国憲法下で採用されていた国家無答責原則を全面的に否定し、人権擁護の実行を図ったものであるということからすれば⁽⁴¹⁾、この結論に異論はあるまい。つまり、財産権としての損害賠償請求権と、国務請求権としての国家賠償請求権とでは、憲法により保障されている範囲が異なると解されるのである。

以上より、原賠法4条1項の定める責任集中原則は、憲法29条にいう「公共の福祉に適合するやうに」定められた法律であるとしても、憲法17条の「法律の定めるところ」にはなりえないと解されよう。このような解釈によれば、原賠法4条1項の規定を根拠とし、原子力機器メーカーの責任を認めなかった裁判例（水戸地判平成20年2月27日判時2003号67頁及びその控訴審たる東京高判平成21年5月14日判時2066号54頁）の射程は、国賠法1条1項には及ばないことになる。

更に、これまでの学説等では主張されていないが、原賠法3条1項の解釈からも、原賠法4条1項の射程は国賠法1条1項には及ばないとの結論を得ることができるように思える。すなわち、原賠法4条1項は、「前条の場合においては」とした上で責任集中原則を定めていることからすれば、「前条」たる同法3条の場合以外には、責任集中原則の適用がないと解する余地があるのである。

(40) 雄川一郎「日本の国家責任法（上）」ジュリ304号15頁。

(41) 原田尚彦『行政法要論〔全訂第7版補訂2版〕』（学陽書房・2012（平成24）年）287頁。

原賠法3条1項を見ると、「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」が要件部分であり、「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」が効果部分である。この要件部分に該当しないものについては、「3条の場合」に該当しないため、同法4条1項の射程の範囲外であると解する余地があろう。

要件部分で注目されるのが「原子炉の運転等により」という部分である。「原子炉の運転等」は同法2条1項で定義されているが、同項各号及び同項による委任を受けて定められた同法施行令1条1項各号を見ても「国の規制権限の不行使」は入っていない。同法2条1項は、限定列記の方式で定められているため、「原子炉の運転等」を解釈により増やすことはできない。

すると、「国の規制権限の不行使」は「原子炉の運転等」には該当しないため、当該不行使に基づく損害は、被害者との関係では「当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたとき」に該当せず、原賠法3条1項が規定している場合に該当しないため、原賠法4条1項の責任集中原則が適用されることはないとの結論を導くことができるのではあるまいか⁽⁴²⁾。

V おわりに

原子力損害に対する国家賠償請求の可否について法的観点から検討したところ、可とすべきとの結論を得た。もっとも、この結論に対しては、「国家賠償請求をあえて認めなくとも、原賠法16条による援助が国から東京電力に対してなされており、被害者が受け取ることのできる損害賠償額に変化がない以上、意味のない議論である」との批判もありえよう。また、「国家賠償も原賠法16条による援助も、その原資は国民から徴収した税金なのであるから、名目だけの議論であり実質を伴わない」との批判もありえよう。しかしながら、損害賠償額や原資のみに注目するのは、国家賠償制度の機能の一部のみを重視する見解であると考ええる。

原賠法16条による国の援助は、国に不法行為責任があることを要件とするものではなく、法律上の義務として定められている。これは、「原子力事業者に無過失責任を課することによって被害者の保護を図り（第3条）、原子力事業者に損害賠償措置を講じさせることによって被害者の保護と原子力事業者の経営の安定を図り（第6条）、最後

(42) このような見解に対しては「文理にこだわり過ぎた解釈であり、揚げ足取りに近い」との批判がありえよう。法理論的可能性の一つとご理解いただきたい。

にこの損害賠償措置の額を超える原子力損害については政府が援助することによって原子力事業者の保護を図るとともに被害者の保護に万全を期し（第16条）、これらの三段階の措置によって原子力損害賠償体制を完結しようとする」ための規定であるとされている⁽⁴³⁾。

現実には、原子力事業者が相当と考える損害額、政府が相当と考える損害額、原子力損害を受けた者が相当と考える損害額に齟齬が生じることは十分に想定し得るが、原賠法16条によって万全の被害者救済が果たされると仮定しても、それによって実現するのは「国が援助してあげた」ことによる救済であり、規制権限の不行使等により原子力損害発生の一翼を担った、国としての償いではない。

国家賠償制度が、被害者救済機能のみならず、違法行為抑止機能をも有することに思いを致せば⁽⁴⁴⁾、損害賠償額のみではなく責任主体についても注目すべきである。国家賠償請求が認められなければ、国は、自らのなした規制権限不行使の持つ違法性に向き合うことができない。これでは、今般の原子力発電所事故によって得た貴重な教訓を、反省材料として将来に生かす動機づけに乏しくなる⁽⁴⁵⁾。原子力事業者に対する規制権限の不行使を、国賠1条1項に基づいて違法であるとする判決（違法宣言）が確定すれば、「損害防止費用が損害賠償費用を上回る場合であっても、損害賠償を支払いながら違法活動が続けるということは認められてはならない」ことになる。「法律による行政の原理への背反に対する強い非難・制裁であり、世論の強い監視を背景として強力な抑止機能を発揮する」違法宣言判決が、その機能を発揮することを期待されているのは、まさしく「今」なのではあるまいか⁽⁴⁶⁾。

(43) 科学技術庁原子力局監修・前掲書（注4）103頁。

(44) 塩野・前掲書（注10）295頁は、「法律による行政の原理という法治国家原理からすれば、国家賠償制度が、被害者救済と同時に、違法行為抑止機能を有することに注意しなければならない」と述べる。

(45) ここでの問題意識は、先に引用した小島・前掲論文（注34）65頁と共通する。

(46) 引用部分は、宇賀克也「国家責任の機能」高柳信一先生古稀記念『行政法学の現状分析』（勁草書房・1991（平成3）年）451頁による。