

平成 30 年 6 月 19 日現在

機関番号：32406

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26380012

研究課題名(和文) 原子力損害賠償制度立法史の実証的解明：我妻榮・加藤一郎文書の検討

研究課題名(英文) Empirical study of legislative history of nuclear damage compensation system:
examination of Wagatsuma Sakae documents and Kato Ichiro documents

研究代表者

小柳 春一郎 (KOYANAGI, SHUNICHIRO)

獨協大学・法学部・教授

研究者番号：00153685

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：日本の原子力損害賠償法第3条は、原子力事業者の負担額を制限していない。福島事故後、日本政府は制度改正を準備しているが、主な問題は、原子力事業者の無限責任の現行制度が維持されるべきかどうかである。これに答えるには、現在のシステムがどのように確立されているかを知ることが重要である。本研究の方法は、立法文書の発掘と調査である。本研究の発見は、1961年に政権樹立時の各省庁間の紛争である。日本の原子力委員会は、原子力事業者への強制的な政府援助を伴う有限責任制度を提案した。しかし、財務省は、提案された制度に強い反対を提起し、内閣立法局は、責任の制限を日本国憲法と矛盾するものとみなした。

研究成果の概要(英文)：The Section 3 of the Nuclear Compensation Act of Japan does not limit the amount of liability of nuclear operators. After the Fukushima accident, the Japanese Government is preparing a reform of the nuclear compensation regime. The main issue is whether the current system of the unlimited liability of nuclear operators should be maintained or not. To answer this question, it is important to clarify how the current system was established. Our method is a historical survey of legislative documents discovered by this study. Our finding is the conflicts among the Ministries at the time of formation of the regime in 1961. The Atomic Energy Commission of Japan proposed the limited liability system with mandatory governmental aid to nuclear operators. But, the Ministry of Finance raised strong opposition to the proposed system and the Cabinet Legislation Bureau considered the limitation of liability as inconsistent with the Constitution of Japan.

研究分野：基礎法学

キーワード：原子力損害賠償 無過失責任 公害 我妻榮 原子力委員会 星野英一 法制局

1. 研究開始当初の背景

「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律147号、「原賠法」)は、2011年3月の東電福島第一原発事故以来、原子力災害被害者に対する8兆円以上の賠償が行われる根拠となった。また、原賠法は、原子力事業者の無限責任を規定しており、発災事業者である東京電力は、賠償負担に耐え切れず、実質的に破綻し、政府による事業者に対する援助(原賠法16条、後述)により賠償費用がまかなわれた。2011年8月に成立した原子力損害賠償支援機構法の附則において、できるだけ早期に原子力損害の賠償に係る制度について検討を行い、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるとされた。とりわけ事業者無限責任制度の可否について議論が対立していたが、そもそも、原賠法がいかんして成立したかに関し資料に基づく立法史がない状況であった。

原賠法は、原子力事業者の無過失責任、賠償措置(発電用原子炉では1200億円で保険等による)などを定め、また、事業者の賠償責任額を制限せず、賠償額が賠償措置額を上回った場合、政府が「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なうものとする」と規定する(16条)。援助は政府の法律上の義務ではなく、1999年東海村JCO事故では賠償額(150億円以上)が措置額(燃料工場のため10億円)を超えたが、政府の援助はなかった。福島第一原発事故では原子力損害賠償支援機構法(平成23年法律94号)が交付国債(5兆円)による援助を定め、更に、同附則6条は「賠償法の改正等の抜本的な見直し」を規定した。

原賠法見直しに関して、事業者無限責任の可否が議論の中心であった。澤昭裕=竹内純子「原子力損害賠償法の特色と課題」日本原子力学会誌2012年6月号40頁は、原子力事業者の賠償責任有限化を提唱し、その際、原賠法起草時に我妻榮が事業者賠償責任有限論であったことを重要な論拠とする。これに対し、日弁連会長声明(2011年7月29日)は、「原子力事業者の無限責任原則を変更」することは、「原子力事業者に対する行き過ぎた優遇策」であるとして、「断固反対」した。

原賠法立法史として竹森俊平(経済学者)『国策民営の罨』(日本経済新聞出版社、2011年)と遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究』(岩波書店、2013年)があった。前者は、基本的な事実誤認が多かった。特に後者は、昭和46年改正にも触れる点で有益である。とはいえ、その原賠法立法史及び海外法制評価は、原資料に基づくものでなく、全体に澤昭裕=竹内純子論文に近い立場であった。

これに対して、本研究の研究代表者は、福島原発事故後に、東京大学大学院法学政治学研究所附属近代日本法政史料センター所蔵我妻榮文書、加藤一郎文書を探索し、原賠法立法資料を多数発見した。研究代表者は、個

人研究費によって、原子力委員会原子力災害補償専門部会資料(昭和33年創設、我妻部会長)の一部の複写及び整理を行い、「我妻榮博士の災害法制論 原子力損害の賠償に関する法律」法律時報85巻3号(2013年)等を発表して、資料に則した研究の必要性を指摘した。もっとも、資料が膨大であることから、利用のために科研費が必要であった。

2. 研究の目的

研究代表者の研究目的は、4点であった。

①我妻・加藤文書の資料整理、昭和36年原賠法立法史の解明 損害賠償法各制度の立法者意思の解明、原賠法見直し時(昭和46年改正)の解明 事業者無限責任の維持、国際的文脈の解明 海外法制等の影響の解明である。

なかでも、中心は、であるが、現在の政府提出法案の立案過程では、審議会等の議を経た後、各府省の各局・課の単位で法律案を立案し、その府省内の調整を終えた後、府省間の法令協議・与党の審査・内閣法制局の審査を経て法律案の内容が確定し、閣議決定後に国会に提出されるのであるが、原賠法制定当時はこうした立案過程の流れの形成期であった。そこで、まずは、審議会とその後に分け、我妻榮・加藤一郎文書などで審議会資料の内容を明らかにする必要があった。また、府省間の法令協議等については、資料発掘が可能であるか確たる見通しはなかったが、できる限り発掘分析したいというものであった。

3. 研究の方法

上記のように、本研究は、原賠法についての歴史的・資料的研究であった。予断を排し、できる限り丁寧かつ包括的な資料探索を行い、基礎的事実を確定することが本研究の方法であった。

4. 研究成果

研究代表者は、下記のように、10件以上の成果品を発表したが、最大の研究成果として、2015年に『原子力損害賠償制度の成立と展開』(日本評論社)を刊行した。同書は、「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律147号、以下「原賠法」という)の立案過程を我妻榮文書、加藤一郎文書だけでなく、原子力委員会文書、法制局文書、外務省文書、大蔵省(財務省)文書等に基づき解明した。この点、橘川武郎教授(当時、日本経営史学会会長)から「全編にわたって、各種関連文書の発掘、渉猟、精査に立脚した実証的な記述に徹し、事実即した冷静で中立的な議論を展開」、「制度再検討の大前提となる数々の事実を明らかにした本書を読むことなくして、再検討自体が始められないことだけは間違いない」との書評を得た(週刊エコノミスト2015年11月24日号「Book Review(橘川武郎)」57頁)。

研究代表者の資料探索は、我妻・加藤文書の整理だけでなく、情報公開制度を利用して、原子力委員会文書、法制局文書、外務省文書、大蔵省（財務省）文書中の原子力賠償制度関連資料の発掘を可能にした。これらの資料発掘は、我妻文書・加藤文書中の資料の理解にも有益であった。先に、本研究の目的①を「我妻・加藤文書の資料整理」としたが、この点で、本研究は、当初の目的以上に成功したと考えている。なお、これに関連して、原賠法の国会答弁用『想定問答集』を情報公開により発掘し、公刊した。

また、研究目的の については、審議会資料のみならず、省庁間交渉の資料も発掘できた。原子力事業者無限責任制度の成立経過については、原賠法の原案作成のための審議会、大蔵省主計局委員は、国家補償に反対したこと（「なぜ補償するのか」、「原子力政策といっても、石炭、重油もある。それらとの比較取量しなければならぬ。原子力だけで行けという時代でもない」）を明らかにした。また、原子力委員会の事業者有限責任を内容とした法案について、角田禮次郎法制局参事官（後に最高裁判事）が法制局資料の文書に「違憲」と書込みをしたこと、（事業者の負担を余りにも軽くする）。法務省との交渉でも、「責任の限度については、多少意見が出ているが、あまり低い限度で責任を切ると憲法との関連で問題がでてくる等の問題」が指摘されたことを明らかにし、結局、昭和 35 年 3 月 16 日第 15 回原子力委員会、井上亮科学技術庁原子力局政策課長は、「責任限度については種々討議の結果、憲法上の疑義もあるので、とくに規定しないことにした」と述べたことを論じた。

もっとも、原子力委員会の事業者有限責任断念に対応して、大蔵省主計局は、国が事業者に援助「できる」法案を容認したこと、更に、これに対する自民党の法案審査が、4 月 28 日の閣議決定の日に、政務調査会、総務会で（再）議決をし、その要綱は、16 条で「政府は、……必要な援助を行なうものとする。（この場合必要ある時は国会の議決を経ること）」と定めたことを指摘した。これは、政府による原子力事業者援助の積極化を意味した。

結論として、原賠制度は、我妻、原子力委員会、大蔵省、法制局、自民党などの多数のアクターの対立を経て構築され、「柔軟で妥当な解決をもたらす」もの（星野英一）となった。日本の原賠法は、事業者無限責任により事業者が一義的な賠償主体であることを明らかにしつつ、政府の援助による実質的な賠償の実現を可能にしている。このことを資料分析により具体的・実証的に明らかにした。

副次的成果として、昭和 35 年当時において、現在の法律立案過程と同様の手続であったことが明らかになった。審議過程と呼ばれる国会の審議では、一種の「やらせ」質問と考えられるものがあつたことも指摘した。こ

れは、法律の解釈上疑義がないとは言えない問題について、国会で質問を行い、担当大臣が答弁し、これを立案担当者が法律成立後に解説書で記述し、その後の、行政解釈を縛り、また、司法での解釈に影響を与えようとするものである。

更に、 の昭和 46 年改正時の議論についても、当時改正を担当した科学技術庁原子力局大坂保男次長が「責任制限をすることが公害がうるさい時に言い出せるものではないというのが私どもの考え方の根拠です」と法改正のための審議会で発言し、これに星野英一が指示をしたことなどを解明した。もっとも、この当時の公害法制度の展開と原子力賠償制度展開の具体的関連までは、時間の関係もあり、追跡しきれていない。

については、諸外国の原子力賠償制度でしばしば採用される事業者有限責任かつ、被害者の賠償も有限という制度について、憲法違反ではないのかとの論点について、米国のプライス・アンダーソン法の賠償制限に関して違憲訴訟が提起され、一度は違憲判決が言い渡されたことを詳細にフォローした。米国の連邦裁判所は、違憲ではないとの判断を下したが、下級審での違憲判決担当の裁判官の他の著名憲法判決（バス通学判決）が最高裁で指示を受けたことがあることなどを解明した。

方法論に関して、本研究は、従来の原賠制度、原子力法についての研究が、実証的な基礎を欠いたまま進め、思い付きに近い意見を述べていることを問題とした。研究最終年度の 2017 年に研究代表者が発表した「原子力損害賠償制度の歴史と見直しの論点：事業者無限責任制度は、「いかにして」成立したか？見直すべきか？」環境と公害 2017 年春号では、「なぜ」事業者無限責任が成立したかの問いに学問的に答えるには、「いかにして」事業者無限責任が成立したかを含め原賠法案立案過程を一次資料に基づき包括的に解明する必要があつたこと、原賠法案立案過程は、現在の内閣提出法案立案過程と同様であつたこと、その解明には、立案の中心であつた東大名誉教授我妻榮が東京大学大学院法学政治学研究科附属近代日本法政史料センターに残した文書、原子力委員会、外務省、財務省、法制局等の文書の発掘・分析という手間のかかる作業が必要であつたことなどを指摘した。

同論文は、研究代表者の現在の原賠法の無限責任制度についての見方も、明確にすることができた。具体的には、次のとおりである。「原賠制度成立の歴史を見ると、4 つの制度がありえた。①事業者有限責任かつ政府の有限の措置（最終的には被害者切捨て）、事業者有限責任かつ政府の無限の措置（被害者の泣き寝入りなし）、事業者無限責任かつ政府の措置（現行制度）、事業者無限責任かつ政府の措置なし（民法の基本的制度）である。 を採用すると、原賠法は無過失責任

だけを定めた法になる。これを別にすると、の制度には憲法上の疑義があり、また、事業者の賠償責任限度額を具体的・合理的に定めることは困難であり、被害者の賠償請求権をいくらから切り捨てるかは更に難問である。は、政府がなぜそこまで行わなければならないかが疑問である。は制度の運営につき曖昧な点を含むことは確かであるが、法的にありうる一つの制度である。原賠制度の歴史を通じ、原子力事故の位置づけは、「不可避の災害」(我妻)から「公害」へと変化してきた。福島事故後は、公害としての位置づけが一層適切である。公害では、基本的に原因者が賠償を負担すべきであり、政府の被害者のための補足的措置があれば、は支持可能である。よ

原賠法見直しのため 2015 年に原子力委員会に設けられた原子力損害賠償制度専門部会では、「原賠法制定時に賠償責任を一定額で打ち切るとは財産権保護の観点から憲法上疑義があるということで、法制局で反対され、結局責任限度額は法律上、書くことができなかつた訳です。……内閣提出の法案でいこうとする限りは、この議論をクリアしないとイケないというのが最大の論点だと思います」との指摘があった(2016年1月20日議事録 39頁清水潔発言)。これは、拙著を前提とした指摘と考えられ、発言者の経歴(元文部科学事務次官)を考えると、相当に重みのある発言である。

結局、2016年11月16日第15回専門部会で、事務局が、「原子力事業者を有限責任とすることについては、法的、制度的に短期的に解決できない課題が多い」とりわけ限度額をどこに置くかが決められないと述べているが(議事録13頁)、筆者の研究からもこの指摘は正当な議論として支持しうるものである。

なお、拙著、拙稿については、その後相当数の引用があるが、最近の田中良弘「原子力法制の立法過程に関する一考察 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」新瀉法学 50巻3-4号(330-355頁、2018年)でも、26頁の論文において、8か所にわたって拙著を引用している。拙著、拙稿は、原賠法立法史の基本的文献となった。

なお、研究代表者は、「原子力損害法ブログ」(<http://genbai-blog.seesaa.net/>)をインターネット上にアップした。その狙いは、「我妻榮文書、原子力委員会資料などの1次資料を使っています。原賠法が成立した時に、どんな議論・やりとりがあったかを具体的に明らかにしています。小柳春一郎(獨協大学法学部教員)が書いています。『原子力損害賠償制度の成立と展開』(日本評論社、2015年8月)の著者です。」というものである。

また、ツイッターも展開した(@Shunkoyanagi1)。ここでは、NHKテレビが2016年11月3日(木)「日本の知性が語った “私たちの憲法”」という放送において、我

妻榮文書の読みが誤っていたのを訂正させる(「国民を啓蒙」と読んでいたが、「国民を啓蒙」が正しく、NHKも筆者の指摘に従って訂正した)などの副産物的成果を上げた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計12件)

- (1) 小柳春一郎「原子力損害賠償制度の歴史と見直しの論点 事業者無限責任制度は、「いかにして」成立したか?見直すべきか?」『環境と公害 2017年春号 2017, pp.22-27
- (2) 小柳春一郎「(判例評釈)福島原発事故での多数店舗経営企業の営業損害賠償:賠償終期と損益相殺(札幌地判平成28年3月18日)」『新判例解説 Watch』20号(2017年4月号), 2017, pp.87-90
- (3) 小柳春一郎「原子力損害の賠償に関する法律(原賠法,1961年)の立案経緯と制度見直しの論点」獨協法学 99号,2016, pp.228-177
- (4) 小柳春一郎「土地の公示制度の課題:取引安全円滑と情報基盤」論究ジュリスト 15号, 2015, pp.90-98
- (5) 小柳春一郎「立法資料:「原子力損害の賠償に関する法律案想定問答 昭36年3月 原子力局」」獨協法学 97号, 2015, pp.44-86
- (6) 小柳春一郎「「原子力損害の賠償に関する法律」昭和46年改正と事業者責任制限(2)」獨協法学会 96号 2015 pp.465-514
- (7) 小柳春一郎「立法資料:原子力損害の賠償に関する法律案想定問答 昭和35年5月 原子力局」獨協法学 96号, 2015, pp.272-224
- (8) Shunichiro Koyanagi, Disaster and Protection of Tenants in Japanese Law: General Principles in Time of Emergencies, in, The Berkeley Law Journal of Issues in Legal Scholarship, Volume 11, Issue 1, 2015, pp. 45-67
- (9) 小柳春一郎(判例評釈)「福島第一原発事故避難者の自殺と原賠法3条1項及び民法722条2項」『新判例 Watch』16号, 2015, pp.83-86
- (10) 小柳春一郎「「原子力損害の賠償に関する法律」昭和46年改正と事業者責任制限(1)」獨協法学会 95号, 2014, pp.148-214
- (11) 小柳春一郎「原子力災害補償専門部会(昭和33年)と「原子力損害の賠償に関する法律」(6)」獨協法学 94号, 2014, pp.132-202
- (12) 小柳春一郎「原子力災害補償専門部会(昭和33年)と「原子力損害の賠償に関する法律」(5)」獨協法学 93号, 2014, pp.167-420

〔学会発表〕(計 5 件)

- (1) 小柳春一郎「昭和 30 年代における法案の立案過程 原子力損害賠償法を素材として」(法制史学会近畿部会, 立命館大学) 2017 年 5 月 20 日
- (2) Shunichiro Koyanagi, «Establishment of the Nuclear Damage Compensation Regime in Japan - Who Bears the Ultimate Risk?», 2016 Annual Meeting of Law and Society Association, New Orleans Marriott, the U.S.A., June 3, 2016
- (3) 小柳春一郎「原子力損害の賠償に関する法律(昭和 36 年)の成立と展開」(法制史学会東京部会, 早稲田大学) 2015 年 5 月 23 日
- (4) Shunichiro Koyanagi, «Nuclear Damage Compensation Regime in Japan - Who Bears the Ultimate Risk?», in, the 14th International Conference of European Association for Japanese Studies (EAJS), The University of Ljubljana, Slovenia, August 29, 2014
- (5) Shunichiro Koyanagi, «Nuclear Disaster and Rumor Related Loss in Japan», in, Law and Society Association, the 50th National Conference, Minneapolis, MN, Minneapolis Hilton Hotel, May 27, 2014

〔図書〕(計 2 件)

- (1) 小柳春一郎(単著)『原子力損害賠償制度の成立と展開』, 日本評論社, 2015, pp.1-292
- (2) 小柳春一郎(編著)『災害: 法文化叢書』国際書院, 2014, 「はしがき」 pp.9 - 20, 「大規模災害と借地借家: 罹災都市借地借家臨時処理法廃止と」大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法」の制定」 pp.93-121

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
出願年月日:
国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:
発明者:
権利者:
種類:
番号:
取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕
ホームページ等
<http://genbai-blog.seesaa.net/>
ツイッター
@Shunkoyanagi1
6. 研究組織
(1) 研究代表者
小柳春一郎 (KOYANAGI Shunichiro)
獨協大学・法学部・教授
研究者番号: 00153685

(2) 研究分担者 ()
研究者番号:

(3) 連携研究者 ()
研究者番号:

(4) 研究協力者 ()