

原子力損害補完的補償条約（C S C）締結について

— 法制的課題に対する国会論議からの回答 —

外交防衛委員会調査室 寺林 裕介

1. はじめに

「原子力損害の補完的補償に関する条約」（C S C¹）は、原子力損害に関する国際的な賠償制度を構築するため、締約国に一定額以上の賠償措置を義務付けるとともに、拠出金制度による補完的補償、原子力事業者の無過失責任及び責任集中、事故発生国への裁判管轄権の集中等を定めるものであり、原子力分野における損害賠償に関する国際条約の一つである。

2011年3月11日の東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故を受け、我が国において原子力安全に関する国際的制度的存在が再認識される過程にあつて、原子力損害賠償に係る国際的な取組についても注目が集まり、条約締結の是非が議論されてきた。日本政府は、国際的制度的構築への貢献や原子力事故時の賠償の充実、被害者救済等の観点から本条約の締結を決定し、2014年10月24日、その承認を求めて本条約を第187回国会（臨時会）に提出した。本条約の締結については、11月13日に衆議院本会議で、11月19日に参議院本会議で、いずれも多数をもって承認された。

これまで我が国においては、原子力損害賠償に関する国際条約への対応について、政府や学会等で検討が進められてきた。文部科学省研究開発局長の下に設置された「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」の第1次報告書には、国際条約の有用性に関する政策的観点のほか、我が国の原子力損害賠償制度との整合性に関する法制的課題が示され、例えば、原子力損害の定義、拠出金の負担、裁判管轄権と準拠法等に対する課題が整理されていた²。本条約の国会提出に併せて政府は、「原子力損害の補完的補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律案」³及び「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案」⁴を国会に提出し⁵、本条約を実施するための新たな立法措置を行った。ただし、これらの法整備で幾つかの技術的な課題は解決されたが、指摘されていた法制的課題に全て回答したとは言えない。

本稿は、第一に本条約の作成経緯と我が国における本条約締結に向けた取組を振り返るとともに、第二に本条約の主な内容を確認しつつ、条約と我が国の法制度との整合性について、政府がどのように解釈して法制的課題を解決しようとしたのか、条約・法案の委員会審査における政府答弁を整理して解説するものである⁶。加えて、国会論議で取り上げられた賠償責任限度額の妥当性、近隣諸国への働きかけ等の論点についても若干言及した。

2. 原子力損害賠償に関する国際条約：3系統（パリ条約、ウィーン条約、CSC）

原子力エネルギーに関しては、第二次世界大戦において軍事的利用のための開発が加速化され、広島・長崎に投下された原爆は、核兵器の持つ巨大な威力を国際社会に示す結果となった。戦後、多くの国が原子力を経済発展のためのエネルギー源として注目する中、国際社会においては、1957年に国際原子力機関（IAEA）が設立され、IAEAを通じ、また、その管理の下で、原子力の平和的利用が進められてきた。

原子力エネルギーの持つ巨大な力を経済・産業の発展のために利用することと同時に、原子力事故が起こった場合の深刻な被害、また、近隣諸国への越境損害や環境に与える影響などに対する潜在的な危険性が強く認識されており、原子力損害賠償に関する2つの国際条約が作成された。一つは、「パリ条約」（1960年7月29日の原子力の分野における第三者に対する責任に関するパリ条約）であり、もう一つは「ウィーン条約」（1963年5月21日の原子力損害についての民事責任に関するウィーン条約）である。

パリ条約は、経済協力開発機構（OECD）の下で作成され、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアなど西欧諸国を中心に15か国が締結しており、1968年に発効した。この条約では、原子力事業者の無過失責任及び責任集中、事故発生国への裁判管轄権の集中を原則とし、一事故当たりの最低賠償責任限度額は1,500万SDR（約23億円）⁷とされた。また、1963年には「ブラッセル補足条約」（パリ条約を補足する1963年のブラッセル補足条約）が採択され、パリ条約の責任限度額を超える損害に対し、事故発生国及び他の締約国の拠出金による追加資金が導入されたことにより、3億SDR（約470億円）の補償が可能となった。他方、ウィーン条約はIAEAの下で作成され、中東欧、中南米などIAEA加盟国を中心に40か国が締結しており、1977年に発効した。この条約では、パリ条約と同様に、原子力事業者の無過失責任及び責任集中、事故発生国への裁判管轄権の集中を原則とするが、広く各国の条約加入を求め、一事故当たりの最低賠償責任限度額は500万USドル（約5億円）とされた。

図表1 原子力損害賠償に関する国際条約の流れ

パリ条約系	ウィーン条約系	CSC
パリ条約(1960) ブラッセル補足条約(1963)	ウィーン条約(1963)	
1986年、チェルノブイリ原子力発電所事故		
ジョイント・プロトコル(1988)		
パリ条約改正議定書(2004) ブラッセル補足条約改正議定書(2004)	ウィーン条約改正議定書(1997)	CSC(1997)

※括弧内は、採択年

(出所) 著者作成

1986年にチェルノブイリ原子力発電所で大規模な事故が発生すると、国際社会において原子力損害に対する賠償について再検討する必要性が強く認識され、上記2種の条約の改正議定書や新しい条約が作成された(図表1を参照)。パリ条約とウィーン条約は、共に締約国の数が限られ、普遍性に乏しいとの問題点が指摘されており、1988年、両条約の締約国間で相互に条約の適用範囲を他方の条約の締約国にも拡大するための条約として、「ジョイント・プロトコル」(ウィーン条約及びパリ条約の適用に関する共同議定書)が採択された(1992年発効)。また、ウィーン条約については、事業者に求められる責任限度額が500万USドル(約5億円)と低く、被害者救済の観点から、これを3億SDR(約470億円)まで引き上げるなどの改正を施した改正議定書が1997年に採択された(2003年発効)。なお、パリ条約についても、2004年に改正議定書が採択され、最低賠償責任限度額が7億ユーロ(約960億円)に引き上げられ、同時にブラッセル補足条約についても改正議定書が作成されたことにより、両改正議定書の補償額は最高15億ユーロ(約2,000億円)とされた(未発効)。

さらに、パリ条約とウィーン条約とは別個の新しい条約として、1997年9月にIAEAで開催された外交会議において日本を含む賛成多数で採択されたのが、本条約「原子力損害の補完的な補償に関する条約」(CSC)である。本条約は、ウィーン条約若しくはパリ条約のいずれかを実施する国内法令又は本条約の附属書の規定に適合する国内法令に従って設けられる各締約国の賠償又は補償の制度を補完することを目的としている(第2条1)。その主な内容については、本稿の4.で詳述する。

本条約は、5以上の国であって、その原子力設備容量の合計が40万単位以上となるものが批准書、受諾書又は承認書を寄託した日の後90日目の日に効力を生ずる(第20条)。2008年5月に米国が本条約を批准し⁸、締約国は他にアルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、アラブ首長国連邦であり、計5か国、その原子力設備容量の合計は約32万単位となっていた。日本が本条約の締約国となった場合、その原子力設備容量の合計が40万単位以上となり、発効要件を満たすこととなる。

上述してきたように、原子力損害賠償に関する国際条約には3系統が併存している。我が国がパリ条約やウィーン条約ではなく本条約(CSC)の締結を選択した理由について、政府は、①本条約は環太平洋地域の国を中心に締結、署名されており⁹、将来的にアジア太平洋地域に共通の制度となること、②パリ条約及びウィーン条約締約国も参加でき、国際的な制度構築の観点から最適であること、③発効済みの条約と比較して最低賠償責任限度額が高く、併せて拠出金制度が設けられて被害者保護に手厚いこと、を挙げている。

3. 本条約(CSC)締結に向けた我が国の取組

(1) 国会提出までの経緯

我が国においては、2008年6月、「原子力損害の賠償に関する法律」(以下「原賠法」という。)の改正時期に伴い¹⁰、文部科学省がJCO臨界事故の経験を踏まえて原子力損害賠償制度の在り方について検討を開始する中で、原子力損害賠償に関する国際枠組みと日本との関係の今後の在り方についても議論された。同年12月に「原子力損害賠償制度の在り

方に関する検討会」が取りまとめた第1次報告書（以下「検討会の報告書」という。）の中では「原子力損害賠償に関する国際枠組みについては、現時点では我が国が直ちに参加すべき状況にはない」としつつも、将来の選択肢として「C S Cを念頭に置くことが適当である」とした。

2011年3月11日、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故の発生を受け、我が国国内で原子力損害賠償に関する国際枠組みへの対応の是非について議論されることとなった¹¹。同年6月に開催されたI A E A閣僚会議の期間に行われた日米二国間会談の中で、日本は本条約（C S C）への参加を選択肢の一つとして検討することを表明した。2012年4月30日の日米首脳会談においては、オバマ大統領から本条約に関する日本の対応について言及があり、野田総理（肩書きは当時、以下同じ）は関係省庁間で検討を急いでいる旨回答している。2013年7月24日には、米国のモニーツ・エネルギー長官が茂木経済産業大臣に対し、本条約を12か月以内に発効するという米国の目標を実現するための日本の支持を要請していたが、同年10月31日、日本政府は訪日したモニーツ長官に本条約を締結する意向を表明するとともに、締結に向けた作業を行う方針について説明した。

日米間に新設された「民生用原子力協力に関する日米二国間委員会」¹²においては、日本の本条約への加入は、現行の福島原発における汚染水対策及びサイトにおける廃炉事業を含む、日本の原子力セクターへの米国の商業的な関与を促進することを助けるものと認識された。米国企業等の活動に対する我が国の環境整備については後述する。

その後、我が国は、2014年4月11日に新しいエネルギー基本計画（第4次）を閣議決定し、そこには国際的な原子力損害賠償制度の構築に参加することの重要性や廃炉・汚染水対策において海外の叢智を結集する環境整備のため、本条約の締結に向けた作業を加速化することが記載された。このエネルギー基本計画を踏まえて「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」¹³が開催され、本条約について優先的課題として議論された後、10月20日の第3回の会議において、本条約及び関連法案を国会に提出することが了承された。

日本政府は、我が国が本条約を締結し、その早期発効に寄与することは、原子力損害に関する国際的な賠償制度の構築への貢献、原子力事故時の賠償の充実と被害者の迅速かつ公平な救済及び法的予見性の向上が可能になることから有意義であるとしている¹⁴。

（2）福島第一原発事故との関係

福島第一原発事故の発生を受け、我が国国内で原子力損害賠償に関する国際枠組みへの対応の是非について議論された当初は、特に裁判管轄権の集中（4.（4）を参照）の観点から越境損害に関して他国で裁判を提起されることを懸念し、本条約が遡及して適用されるか否かが論点として浮上していた。ウィーン条約法条約第28条においては、条約は別段の意図が条約自体から明らかである場合及びこの意図が他の方法によって確認される場合を除くほか、条約不遡及の原則が規定されているが、本条約には遡及適用についての明文上の規定はない。日本政府は国会で、福島事故に関しては基本的に遡及されないとし、

加えて、福島で事故で行われた損害賠償の支払いに何ら影響を与えるものではないとも説明した。

また、本条約締結の理由の一つとして、福島第一原発の廃炉・汚染水対策事業等における米国企業活動の環境整備が挙げられたことにより、仮にこの事業において事故が発生した場合、本条約第1条(i)では「原子力事故」について、一の出来事又は同一の原因による一連の出来事であって原子力損害を生じさせるものと定義されていることから、これが対象となるか否かが問われた。この点につき政府は、当該廃炉・汚染水対策事業における事故が、2011年の福島事故と「別の原子力事故」と解される場合には本条約の対象となると説明しつつ、次のように慎重な答弁を残した。すなわち、「別の原子力事故」の意味については、条約上の通常の意味に即した現時点での政府の考え方であるとして、実際に個々のケースでどのように判断されるかは、訴えが提起された時点で裁判所がその個々の事情・事例を取り巻く様々な要素を考慮して最終的な判断を下すことになるとしている。

4. 本条約（CSC）の主な内容と法制的課題への回答

本条約は、締約国に一定額以上の賠償措置を義務付けるとともに、原子力損害の賠償額を増加するために締約国間で補完的な資金調達制度を設けること、原子力事業者の無過失責任及び責任集中、事故発生国への裁判管轄権の集中等について定めるものである。以下に、その主な内容を解説するとともに、本条約締結前に指摘されていた幾つかの法制的課題に対する政府の国会答弁を整理する¹⁵。

（1）原子力損害の定義

本条約における「原子力損害」は、第1条(f)に定義されており、①人の死亡又は人的な損害、②財産の滅失又は損傷、③①又は②から生ずる経済的損失、④環境の悪化に対する回復措置の費用、⑤環境の利用又は享受に係る経済的利益から生ずる収入の喪失、⑥防止措置の費用等、⑦その他経済的損失、として個別に損害項目が列挙されている。我が国の原賠法第2条第2項¹⁶では、原子力損害の定義を包括的に規定しているなどその記述ぶりに違いがあるが、日本政府は、本条約の原子力損害の範囲は一致しており、我が国が本条約を締結しても原子力損害の賠償の範囲に違いはないと判断している。

上記の項目のうち、③から⑦までに掲げる損害は、権限のある裁判所が属する国の法令によりその範囲が決定される（第1条(f)）。すなわち、その具体的な範囲は各締約国に委ねられることになるが、それにより損害額の算定に差異が生じたからといって原子力損害に係る拠出金の支払いが拒絶される、あるいは問題が起きることにはならないとしている。

いくつかの損害項目について、日本政府は以下のように判断している。精神的損害（慰謝料）については①人の死亡又は人的な損害、また、逸失利益については⑦その他経済的損失、に含まれる可能性がある。風評被害については確立した定義がなく、本条約上の原子力損害に該当するか一概に判断することは難しいとしながらも、風評被害を報道機関や消費者など第三者の意思、判断、あるいは行動等が介在して損害が発生したとする場合、第三者が介在しているから直ちに損害該当性が否定されることにはならず、一般的には⑦

その他経済的損失、に該当するとしている。

(2) 義務的な賠償措置と拠出金制度

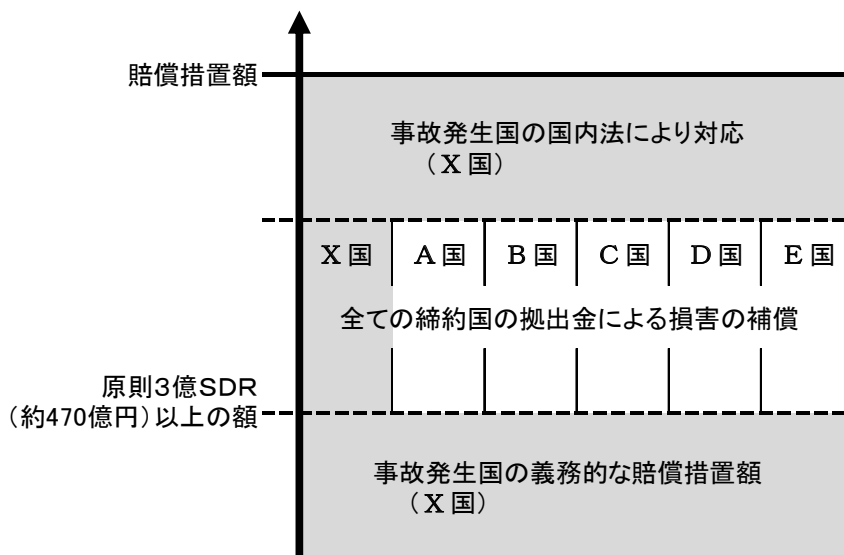
ア 最低賠償責任限度額

一般に原子力損害に関する賠償制度としては、原子力事業者が無過失責任を負い、その責任を担保するために事業者は、国が設定した最低賠償責任限度額まで、保険等によって原子力損害を賠償するための措置を講じる。

本条約においては、一の原子力事故当たりの原子力損害に関する賠償又は補償に対し、施設国は、3億SDR、又は3億SDR以上の金額であって原子力事故に先立ついずれかの時点において寄託者に明示するもの等が利用可能であることを確保する（第3条1(a)(i)）（**図表2**を参照）。ここでいう施設国とは、原子力施設について、当該原子力施設が自国の領域内に所在する締約国等をいう（第1条(e)）。

日本政府は、義務的な賠償措置額として3億SDR（約470億円）¹⁷を設定する予定である。この原子力損害の賠償又は補償は、国籍、住所又は居住による差別なく、かつ、公平に分配される（第3条2(a)）。原子力損害賠償に関する国際条約の意義として、各国が条約を締結することにより、最低限の賠償措置、被害者救済の制度を整え、こうした制度を普及させることが挙げられる。なお、設定された賠償責任限度額の妥当性については後述する。

図表2 本条約（CSC）の損害賠償制度のイメージ



(出所) 著者作成

事業者は、原子力損害についての自己の責任を担保するため、保険その他の金銭上の保証を有し、及び維持しなければならない（附属書第5条1(a)）。施設国は、原子力施

設又は関連する核物質の性質及びそれらに起因する事故により見込まれる影響を考慮して、事業者の金銭上の保証についてより低い金額を設定することができる。ただし、いかなる場合にも当該金額が 500 万 S D R 以上であること及び原子力損害についての賠償又は補償の請求を満たすために十分でない場合には、施設国が設定する金銭上の保証の上限まで必要な資金を提供することにより当該請求についての支払が行われることを確保することを条件とする（附属書第 5 条 1 (b)）。我が国の原賠法及び原賠法施行令に規定している事業者に義務付けられた少額の損害賠償措置額は 240 億円及び 40 億円と設定されており、これを超える賠償額が発生した場合、我が国が設定した上限額（約 470 億円）までに差額が生じる。本条約の条件に従い、我が国はこの差額について資金を確保する必要があるが、原賠法第 16 条に基づいて政府は事業者に対して必要な援助を行うものとされており、日本政府は本条約で求められている点は確保されているとしている。

イ 拠出金制度と資金の分配

上記アの金額に加え、締約国は、本条約に規定する計算式に従って公的資金を利用可能とする（第 3 条 1 (b)）。締約国がこの公的資金を利用可能とするための拠出金については、各締約国の①原子力設備容量及び②国連分担率に基づいて算定され（第 4 条 1 (a) 及び (b)）、原子力設備容量の多い締約国ほど拠出金が加算される仕組みとなっている。ただし、施設国（自国で原子力事故が発生した国）以外の締約国については、一定の上限額が設定されている（第 4 条 1 (c)）。仮に日本が締約国となった場合、日本の拠出は約 44 億円（日本が施設国の場合は約 69 億円）となる（**図表 3**を参照）。なお、国連の最低限度の分担率が適用される国であって、原子炉を保有していないものは、拠出金を拠出することを要求されない（第 4 条 1 (b)）。

図表 3 各締約国の拠出（日本が締約国となった場合）

締約国	一の原子力事故当たりの拠出金	
日本	2,780 万 S D R (4,360 万 S D R)	43.92 億円 (68.86 億円)
米国	4,430 万 S D R (10,120 万 S D R)	69.96 億円 (159.94 億円)
アルゼンチン	110 万 S D R	1.79 億円
モロッコ	2 万 S D R	0.04 億円
ルーマニア	140 万 S D R	2.21 億円
アラブ首長国連邦	20 万 S D R	0.37 億円

※括弧内は、自国で原子力事故が発生した場合の金額
※ I A E A による試算（2014年7月時点）

（出所）外務省資料から作成

この締約国の拠出により提供される資金は、以下①と②のとおり分配される（第 11 条）。すなわち、①当該資金の 50%に相当する金額は、施設国の内外で生ずる原子力損害に係る請求について賠償又は補償を行うために利用可能とする。②当該資金の残りの 50%に相当する金額は、施設国の領域外で生ずる原子力損害に係る請求が、①に基づく賠償又は補償が行われない範囲内において、賠償又は補償を行うために利用可能とする。この原子力損害の補償は、地域的な適用範囲を示した規定及び上記の分配方法に従うことを条件として、国籍、住所又は居住による差別なく、かつ、公平に分配される（第 3 条 2 (b)）。日本政府は、例えば外国で生じた原子力事故によって国境を越えた原子力損害を受けた場合でも、被害者が迅速かつ公平な賠償を受けることができることを本条約締結のメリットとして挙げている。

ウ 事業者の負担金

本条約に基づく拠出金に係る費用のため、原子力事業者から負担金を徴収すること等を内容とする法律案が併せて提出され、成立した。

拠出金に係る費用について日本政府は、①原子力損害を生じさせた場合、我が国の事業者が拠出金の受け手になること、②原因者負担の考え方から原子力損害を生じさせた事業者が賠償に充てるための資金負担を求めることが合理的であること、を理由として我が国の事業者が当該費用を負担することが適当と判断した。拠出金に係る費用のための一般負担金の額については政令で定められるが、全ての原子力事業者（現在 30 社）の負担金を合計して毎年約 1 億円強の徴収が見込まれている。また、国内で事故が発生した場合には、当該事故を起こした事業者のみから特別負担金として相当額が徴収される。こうした負担金の導入により、一般電気事業者を含む事業者が毎年一定額を納付する義務を生ずるが、この負担を料金の原価に算入することに合理性はあるとの考えを政府は国会で示した。しかし同時に、仮に料金値上げの申請がなされた場合には電気事業法に基づき厳正な審査を行うとしている。

（3）原子力事業者の無過失責任及び責任集中

原子力施設の事業者は、原子力損害について無過失責任を負う（附属書第 3 条 3）。通常の不法行為では、被害者が加害者の過失を立証する必要があるが、原子力事故が発生した場合、甚大な損害が発生する危険を内包し、かつ、過失の立証が困難な場合もあるなど、原子力損害の特殊性に鑑み、被害者が事業者の過失を立証することなく事業者が賠償を求めることができることが規定されている。

ただし、事業者は、武力紛争、敵対行為、内乱又は暴動に直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わないとされているほか（附属書第 3 条 5 (a)）、事業者は、重大な自然災害であって、例外的な性質を有するものに直接起因する原子力事故により生ずる原子力損害について責任を負わない（附属書第 3 条 5 (b)）。ウィーン条約及びパリ条約については、その改正議定書において、事業者の賠償責任の免責事由につき、重大かつ例外的な自然災害による原子力事故により生ずる原子力損害についての免責を事

業者に認めないこととされた。そのため、「その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるとき」を免責事由としている我が国の原賠法第3条第1項と本条約との親和性が指摘されている¹⁸。

また、原子力損害の賠償又は補償を受ける権利は、責任を負う事業者に対してのみ行使することができるとし（附属書第3条9）、被害者にとって賠償請求権行使の対象を明確にしている。国内法令は、書面による契約によりその旨が明示的に定められる場合等にものみ、事業者が求償権を有することを定めることができるとされており（附属書第10条）、事業者はその契約の範囲内でメーカーあるいは自然人に対して求償することが認められている。

なお、本条約では、上記のとおり原子力事業者への責任集中が明文化されていることから、原子力機器メーカーが免責され、ひいてはそれがリスクを負わずに原子力産業への参入を促し、原発輸出が推進される結果となることが指摘された¹⁹。2008年の検討会の報告書においても、考慮すべき国際動向として当時の「原子力カルネサンス」に言及し、本条約について日米共通の原子力産業の国際展開の法的基盤として期待しうるとの評価を行っている。原子力産業の国際展開に資するという点について政府は、結果としてそのような環境が整えられるとも答弁したが、その後の条約・法案審査において外務、文部科学両大臣共に、本条約は原発輸出の推進を目的とするものではないと明言している。さらに政府は、事業者とメーカーの責任分担についてはあらかじめ契約の中で明らかにすることであると説明し、本条約に事業者への責任集中が明文化されたことは、被害者にとって賠償請求の相手が明確化され、被害者の迅速な救済が図られるとして、重要な仕組みであるとの認識を示した。

（4）裁判管轄権の集中

原子力事故による原子力損害に関する訴えの管轄権は、当該原子力事故が自国内で生じた締約国の裁判所に専属する（第13条1）。仮に日本で原子力事故が生じた場合、国外で日本の事業者等に対する裁判が行われる可能性があるが、本条約の締結後、日本で原子力事故が生じた場合には、締約国間においてはその原子力損害に関する訴えの管轄権は日本の裁判所に専属する。

福島第一原発の廃炉・汚染水対策事業等について、米国の企業の中には、仮に今後トラブルが生じた場合に、現状においては日本ではなく米国で訴訟を起こされるおそれを懸念し、技術を持っているにもかかわらず参画を躊躇している例があり、こうした知見を有する米国企業等の活動に対して、我が国における環境整備に資することが、今般、我が国が本条約を締結する理由の一つとして挙げられている。

しかし、他の締約国の原子力事故による原子力損害が日本国内で発生した場合には、この規定が直接適用され、その訴えの管轄権は当該原子力事故が生じた締約国の裁判所に専属する。そのため、我が国国民にとっては、裁判管轄を有する他の締約国において裁判を行う負担が生ずることとなる。この点について日本政府は、現状であれば、越境損害について我が国で訴訟を提起することが可能であるが、この場合、①我が国の原賠法は外国の原子力事業者には適用がなく、民法に基づいた不法行為責任を追及することになるが、被

害者が事業者の過失を主張して立証するには、原子力が高度に科学的・専門的な分野であることや証拠が事業者側に偏っていることから極めて困難であること、②国内の裁判で勝訴の判決を得たとしても、この判決に基づいて外国の事業者に対し、それを当然に執行できるわけではないことを挙げ、本条約の締約国においては、無過失責任や内外無差別等の国際水準に適合した賠償制度が整備され、損害賠償の資金的裏付けが確保され、かつ、権限のある裁判所が下した判決の執行が確保されることから、被害者救済の観点においても本条約による裁判管轄権の集中は合理的とし、前向きに捉えていると説明した。

(5) 準拠法

本条約、ウィーン条約又はパリ条約のいずれかの規定が場合に依り適用される場合を除くほか、準拠法は、権限のある裁判所が属する国の法令とする（第14条2）。仮に日本で原子力事故が生じた場合は、権限のある裁判所が属する国の法令、すなわち日本の法令が適用される。

日本の原子力事故により、他の締約国で原子力損害が発生した場合、日本の法令が適用されるが、他方、我が国の法の適用に関する通則法第17条には、「不法行為によって生ずる債権の成立及び効力は、加害行為の結果が発生した地の法による」とあるため、当該他の締約国の法が適用されると考えられると指摘されていた。ただし、同法第20条には、「密接な関係がある他の地があるときは、当該他の地の法による」とも規定されており、我が国の原賠法が適用される可能性もあるとされた²⁰。この点について日本政府は、検討を行った結果、同法第17条ではなく、第20条の「より密接な関係がある地の法」、すなわち我が国の原賠法を適用することも条約の趣旨に適合するとの説明を国会で行った。

(6) 留保

我が国が本条約を締結するに際し、国内法令に従った運用を可能とするために3つの留保を付している²¹。

第一は、少量の核物質等を我が国の基準により適用除外とするものである。本条約の附属書第1条2においては、施設国は、原子力施設又は少量の核物質について、関連する危険の程度が小さいという理由により正当であると認める場合には、原子力施設に関しては IAEA 理事会が定める基準に適合していること、少量の核物質に関しては IAEA 理事会が定める核物質の量の最大限度の範囲内であることを条件として、本条約の適用を除外することができることが規定されている。他方、日本では現行の国内関連法令において少量の核物質等を適用除外としているが、現時点でこれらに関する IAEA の基準等が作成されていない。そのため日本は、研究所にある少量の核物質等について、国内法に基づく適用除外を確保するため所要の留保を付する。これにより、現在、国内で適用している基準が基本的に準用されることとなる。

第二は国際輸送について、附属書第3条1においては、原子力施設から他の原子力施設に輸送される核物質に係る原子力事故については、契約等の条件が定められていない限り、核物質の管理が移転するまでの間は発送者である原子力施設の事業者が責任を負うこと等

が規定されているが、日本は、日本の領海内等において生じた輸送中の核物質に係る原子力事故について、日本の国内法令に従って、日本の原子力施設の事業者責任を負わせることとするため所要の留保を付する。

第三は、本条約の附属書第3条7(a)においては、事業者は、原子力施設自体及び当該原子力施設が所在する敷地内に所在する他の原子力施設（建設中のものを含む。）に生ずる原子力損害について責任を負わない旨を規定しており、加えて附属書第3条7(b)においては、事業者は、原子力施設と同一の敷地にある財産であって、当該原子力施設に関連して使用されているもの又は使用される予定のものに生ずる原子力損害について責任を負わないこと等が規定されている。日本は、日本の国内法令に従って、当該事業者自身が受けた損害以外は事業者責任を負わせることとするため（例えば、原子力施設内の事業者以外の財産が賠償の対象となるよう）所要の留保を付するものである。

5. おわりに — 国際的な原子力損害賠償制度の構築 —

本条約の締結に当たり、政府内で検討された結果、本条約は我が国の原賠法と基本的な仕組みにおいて齟齬はないと判断され、原賠法の原子力損害の定義、無限責任、責任集中の原則等の考え方を変更しなかった。本稿では、本条約締結前に指摘されていた幾つかの法制的課題に対して政府がどのように本条約の規定を解釈したのか、国会論議を整理して明らかにした。本稿の最後に、国会で議論された政策的課題の一部を紹介し、今後の展望にも言及してみたい。

本条約の締結について、文部科学省研究開発局長の下に設置された検討会の報告書には、「現時点（注：2008年12月）で国際枠組みに直ちに参加しなければならない状況にはない」とされていたが、条約締結の是非が再認識されたのは、福島第一原発事故の発生を契機としている。しかし、当該事故の損害賠償額が4兆円を超えている中で、本条約が求める最低賠償責任限度額3億SDR（約470億円）の設定が拠出金制度と合わせても小さすぎるのではないかとの議論が行われ、設定された責任限度額の妥当性が問われた。検討会の報告書においても我が国が原子力先進国水準の原子力損害賠償制度を有していることに言及があり、実際に現在1,200億円の賠償措置額を設定し、かつ、無限責任を有する我が国の制度と比較して、本条約の設定額は見劣りすると言えよう。この点につき政府は、過去の原子力事故、例えばスリーマイル島の原発事故により生じた損害額²²と比較すると本条約の設定額が必ずしも小さいわけではなく、また、締約国が増えれば各国の拠出金が増加すると答弁している。福島原発事故を経験した我が国から見れば、本条約の設定額は極めて小さいと言わざるを得ないが、より厳しい義務を課すれば各国の条約締結への誘因を減ずる結果となることにも留意する必要がある。ただし、チェルノブイリ原子力発電所の事故を契機として原子力損害賠償に関する既存の制度が強化されたように、福島原発事故を経験した我が国が主導して、より手厚い被害者救済の方途を見だし、国際社会に訴えていくことは重要であろう。

検討会の報告書において、国際枠組みに参加せず検討段階に留めた理由には、他の原子力利用国と陸続きで国境を接していないこと、及び近隣諸国や輸出の仕向国等が締結しな

ければ実質的な意義に乏しいことも掲げられた。この点について日本政府は、原発保有国や原発導入国を含む近隣諸国等に働きかけを行い、アジア地域等における国際的な原子力損害賠償の枠組み構築に努めたいと答弁し、実際に中国及び韓国の国名を挙げ、越境損害を含めて被害者保護に資する法制度を整備する重要性を指摘した²³。また、二国間原子力協定交渉に際しても、いまだ原子力損害賠償条約等に加入していない国に対して本条約への加入を働きかけると明言した。

原子力損害賠償に関する国際条約には、パリ条約、ウィーン条約、そして本条約C S Cの3系統が併存している。福島第一原発事故後すぐ、2011年6月に開催されたI A E A閣僚会議の閣僚宣言には、原子力に係る損害賠償責任に関する一つの国際的制度の必要性についても言及されていた。本条約締結に当たり、その直接的な契機は、福島第一原発の廃炉・汚染水対策事業等における関連企業活動の環境整備であったかもしれないが、日本政府が本条約締結の意義として国際的な原子力損害賠償制度の構築に寄与することを真っ先に掲げているように、国際社会において普遍的であり、かつ、適切な水準の制度が構築されるよう、我が国の取組の継続が期待される。

(てらばやし ゆうすけ)

¹ C S C : Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage の略

² その他にも、日本エネルギー法研究所では本条約の法的問題点について研究が重ねられ、報告書がまとめられた(『原子力損害の補完的補償に関する条約 各条の解説及び法的問題点の検討』(日本エネルギー法研究所、2012年11月)、『原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題 東京電力(株)福島第一原子力発電所事故を中心として』(日本エネルギー法研究所、2014年3月)等)。また、世界法学会2012年度研究大会では外務省条約課長が報告を行っている(道井緑一郎「原子力損害賠償条約と日本の対応」『世界法年報』第32号160~194頁(2013年))。

³ 国は、対象原子力損害(締約国の領域等で発生した又は締約国の国民等が受けた原子力損害)について、原子力事業者が行う賠償の費用の一部を補助し、また、本条約による拠出金に要する費用に充てるため、原子力事業者から負担金を徴収すること等を内容とする。

⁴ 原子力事業者間の核燃料物質等の運搬に係る原子力損害の賠償の責任に関する事項の特約は書面によること(本条約附属書第3条1(b)(i)及び同条(c)(i)に対応)、原子力事業者は原子力損害が自然人の故意により生じた又は書面による特約があるときに求償権を有すること(附属書第10条に対応)、核燃料物質等の運搬に係る民間保険契約又は政府補償契約の解除は、運搬中はできないものとする(附属書第5条4に対応)等を内容とする。

⁵ 両法律案は、2014年10月24日、国会に提出され、11月13日に衆議院本会議(起立多数)で、11月21日に参議院本会議(全会一致)で可決された。なお、11月18日に安倍総理が同月21日に衆議院を解散する考えを表明したことに伴い、同月21日の参議院本会議は野党の多くが欠席した。

⁶ 本稿において日本政府の解釈を示した部分については、衆議院外務委員会(2014年11月12日)、参議院外交防衛委員会(11月18日)、衆議院文部科学委員会(10月31日、11月5日)、参議院文教科学委員会(11月20日)の条約・法案審査における政府答弁を参照した。

⁷ 本稿では、1 SDR=158円として計算する。

⁸ 米国は、1957年に制定されたプライス・アンダーソン法によって、全ての法的責任について原子力事故を起こした事業者のみに負わせる仕組みになっておらず(事業者以外の者が法的責任を負った場合には、事業者が拠出する資金を当該賠償に充てる制度を有するため、事業者に対する経済的な責任集中は実現している)、事業者に対する法的な責任集中を要求するウィーン条約やパリ条約を締結することができなかった(飯塚浩敏「原子力責任条約概観」『原子力損害賠償に係る法的枠組み研究班報告書』(日本エネルギー法研究所、2007年3月)14~15頁)。本条約の附属書には、米国のみを想定した条項が設けられ、米国が上述した国内制度を維持しつつ本条約を締結することができるように規定されている(附属書第2条)。

⁹ 署名国は、締約国を除きオーストラリア、カナダ、チェコ、インド、インドネシア、イタリア、レバノン、リトアニア、モーリシャス、ペルー、フィリピン、セネガル、ウクライナの13か国(2014年10月1日現在)。

¹⁰ 2009年の原賠法等の改正については、柳沼彦彦「原子力損害賠償法等の一部改正案—原子力損害における被

害補償の充実」『立法と調査』No. 291 (2009年4月)を参照。

¹¹ 2011年5月24日の参議院外交防衛委員会において政府は、国際的な枠組みの加入について現段階で必ずしも進める状況になっていないとしつつも、これを進める必要があるとの認識を示し、しかるべき時期に早急に取り組んでいくとの方針を示した(第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号3頁(平23.5.24))。同年5月29日、朝日新聞は一面に「国際賠償巨額の恐れ」と題して菅政権が国際条約加盟の本格検討に着手したと報じた。同年6月15日には、民主党原発影響対策PT・文部科学・外務・経済産業・法務部門合同会議において、原子力損害賠償関連条約について議員間討議が行われ、国際条約への参加に関する意見案が座長一任で了承された。

¹² 民生用原子力協力に関する日米二国間委員会は、2012年4月30日の日米首脳会談共同声明に加えて発表された「日米協力イニシアティブ」において設置されることとされ、第1回会合(2012年7月24日、東京)、第2回会合(2013年11月4日、ワシントンDC)、第3回会合(2014年6月12日、東京)が開催された。

¹³ 原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議は、第1回(2014年6月12日)、第2回(8月22日)、第3回(10月20日)が開催された。

¹⁴ 「原子力損害の補完的な補償に関する条約の説明書」(外務省)の「一 2 条約締結の意義」を参照。

¹⁵ 脚注6を参照。

¹⁶ 原賠法第2条2項「この法律において「原子力損害」とは、核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用(これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。)により生じた損害をいう。ただし、次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の受けた損害を除く。」

¹⁷ 脚注7に同じ。

¹⁸ なお、福島第一原発事故と我が国の原賠法との関係については、大きな津波によって事故に陥る可能性が指摘されていたこと、また、人類が過去に経験している地震であることから、当該事故が我が国の原賠法の免責事由に当たる可能性はないと国会で答弁されている(第177回国会参議院予算委員会会議録第14号15頁(平23.5.2))。

¹⁹ 例えば、衆議院外務委員会(2014年11月12日)及び参議院外交防衛委員会(11月18日)における日本共産党反対討論、「原子力損害の賠償に関する法律」及び「原子力損害の補完的な補償に関する条約」に関する意見書(日本弁護士連合会、2014年8月22日)など。

²⁰ 道垣内正人「国境を越える原子力損害についての国際私法上の問題」『早稲田法学』第87巻第3号(2012年)154頁

²¹ 「原子力損害の補完的な補償に関する条約の説明書」(外務省)の「一 5 我が国が付する留保」を参照。

²² 文部科学省の資料によれば、賠償総額は約7,100万ドル(訴訟費用を含む)。

²³ 衆議院文部科学委員会(11月12日)においては、本条約の国内関連両法律案に対して附帯決議が付され、政府に対し、①我が国は近隣諸国を含む国際社会に対し、原子力損害賠償に関する条約への加盟を促す等の働きかけを行うこと、を求めた。なお、附帯決議ではその他に、②原子力損害の賠償の負担について原子力事業者と関連事業者との契約関係の適切な在り方への留意、③原子力損害賠償制度の総合的な検討、④原発輸出に関して両法の慎重な運用努力、が掲げられた。