

# 国際的視点からみた原子力損害賠償制度の経緯 及び東電福島第一原発事故の賠償に関する国際的反応

2024年2月

北郷 太郎

OECD/NEA 原子力法委員会副議長、同運営委員会副議長  
IAEA 国際原子力損害賠償専門家G (INLEX:事務局長諮問機関) 委員  
原子力損害補完補償条約(CSC)締約国等会議副議長 (前議長)

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（1）

### （1）原子力法（Atomic Energy Act）制定（1946）

- 原子力事業の国家独占（政府と契約した事業者のみ）

### （2）原子力法1954改正

- 原子力の平和利用推進
- 民間の原子力平和利用のライセンス制度

### （3）関係事業者側の原子力事業参入への躊躇

- 原子力事故の可能性と公衆被害の損害賠償のリスクを懸念し、公益事業者等は、事故のリスクへの対応なくして原子力事業を引き受けない旨表明
- 「コロンビア・レポート（暫定版）」の公表（1956年3月）

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（2）

### 「コロンビア・レポート（暫定版）」の内容

”Preliminary Report on Financial Protection Against Atomic Hazards”, Arthur W. Murphy, assisted by Clyde L. Ball and Bud H. Gibbs and staff members of the Legislative Drafting Research Fund of Columbia University (Atomic Industrial Forum, Inc.)

- ①原子力事故により莫大な損害賠償責任が生じるリスクがあり、これを賠償責任保険では完全にカバーできないことを指摘。
- ②このリスクにさらされる発電事業者、メーカー等は原子力事業参画が困難になっていることを指摘。
- ③発電事業者のみならずメーカーをカバーする賠償責任保険約款の導入と保険上限額を超える損害をカバーする政府補償契約の創設を提言。
- ④原子力事故の被害については、発電事業者に過失がない場合でも、ultra-hazardous activity等の判例法上の法理により厳格責任が課されるであろうことを指摘。

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（3）

### （4）原子力法1957年改正

= Price-Anderson Nuclear Indemnity Act（PA法）

○原子力事故による損害を被った公衆の保護、原子力事業への企業の参入が目的

○州法の不法行為法に基づく賠償を前提として以下を導入

- ・民間保険市場から調達可能な最大額（当時は6000万ドル）の責任保険の締結義務及び5億ドルを上限とする政府との補償契約の締結義務による賠償原資確保（合計5億6000万ドル）
- ・この枠組みは原子力事業者以外の者の賠償責任もカバー（omnibus coverage, 経済的責任集中）

### （5）「フォーラム・レポート」の公表（1959年3月）

### （6）1959年12月： SHIPPINGPORT 原子力発電所運転開始

※米国で最初に商業発電運転を行なった原発だが軍用炉を転用した発電実証炉としての性格もある。

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（4）

### 「フォーラム・レポート」の内容（1）

”Forum Report: International Problem of Financial Protection Against Nuclear Risk”

(Harvard Law School and Atomic Industrial Forum, INC.)

○米国設計・製造の原発が世界各国で導入される見通しの下、以下を指摘。

- ・ 事故に際して一般公衆が賠償請求を行う難しさ
- ・ 莫大な潜在的賠償責任が産業界、特にメーカーの事業実施を困難にする可能性
- ・ 事故に際して被害者が適切に救済されることを確保しつつ原子力エネルギーの着実な導入を進めるべき政府の立場と責任
- ・ 国際訴訟の場合における裁判管轄、準拠法の選択、外国判決の執行判決をめぐる法務上の混乱の可能性

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（5）

### 「フォーラムレポート」の内容（2）

”Forum Report: International Problem of Financial Protection Against Nuclear Risk”

(Harvard Law School and Atomic Industrial Forum, INC.)

#### ○前記指摘を踏まえて以下を提言。

- ①原子力施設運営者は、施設の運転から生じた公衆の損害について無過失責任を負うこととし、戦争により生じた被害は免責、過失相殺は認める。
- ②原子力施設は許可を受けた者のみが、国際的に合意された安全基準及び国内の規制を厳しく順守して運営する。
- ③保険市場の能力上限までの責任保険を施設運営者に義務付け、責任保険額までに施設運営者の賠償責任を制限する。
- ④メーカー等に対する損害賠償請求は無意味であるため阻止すべき。
- ⑤損害賠償は原因となった原子力施設の所在する国の裁判所が専属管轄を有することとし、またその在地国の法を準拠法とする。
- ⑥損害賠償請求権の時効は、統一的な基準が必要であり、事故から10年、及び損害発生又は損害悪化の時から2年とする。

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 1. 原子力利用初期の米国の状況（6）

### 「フォーラム・レポート」の内容（3）

”Forum Report: International Problem of Financial Protection Against Nuclear Risk”

(Harvard Law School and Atomic Industrial Forum, INC.)

#### （提言内容の続き）

- ⑦責任制限額を超える損害が認められた場合には、賠償額を比例的に削減し、人の死傷は損害の一部又は全部について優先権を認めることとし、最終的な賠償資金の分配を決定する前に、中間的な支払いを行う。
- ⑧原子力施設が所在する国の政府は、責任保険の限度額を超える損害に対し、予め規定した額までは公的資金により補償すべき。またこの補償には求償権は留保されるべきでなく、この補償の仕組みは国際約束として明記すべき。
- ⑨賠償は、国籍、住所、居住地による差別なしに適用されるべき。

- 当時OECDの前身であるOEECにおいて検討が進められていた1960年パリ条約のドラフトを別添として掲載し、分析。

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 2. 米国以外の国際動向

### (1) 英国コルダーホール原発1号機運転開始 (1965年10月)

※発電炉だが軍用プルトニウム生産炉としての役割も併せ持っていた。

### (2) 1960年パリ条約の採択 (1960年6月)

Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy

(1968年1月、1964年追加議定書と併せて発効)

- フォーラムレポート等を示された米国の議論の強い影響
- 原子力事業者の無過失責任、責任集中、責任保険による損害賠償措置、施設国の裁判管轄、施設国の法への準拠など、現行原賠制度の原型。
- OECDを寄託機関とし、西欧諸国の地域枠組みとして機能。

### (3) 1963年ウィーン条約の採択 (1963年5月)

Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage

(1977年11月発効)

- パリ条約と類似した内容。
- IAEAを寄託機関とし、より世界的な枠組であるが、東欧、南米に加盟国が多い。



# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 3. 日本の原子力損害賠償制度の制定

### (1) 原子力基本法の制定 (1955年12月)

### (2) 原子力損害賠償制度の検討開始

<1956年3月：米国コロンビア・レポート公表>

<1957年9月：米国改正原子力法（PA法）成立>

#### ○1957年9月：原産会議に原子力災害補償懇談会設置

(主査：金澤良雄教授、委員に加藤一郎教授、下山俊次氏他)

#### ○1958年3月：中間報告書

(原子炉設置者の無過失責任の導入、責任制限を行う方法の検討の必要性を提言し、国家補償について問題提起)

#### ○1958年10月：原子力委員会に原子力災害補償専門部会設置

(部会長：我妻栄教授、委員に鈴木竹雄教授、金澤良雄教授、星野英一教授、竹内昭夫教授他)

<1959年3月：米国フォーラムレポート公表（1960パリ条約の素案を添付）>

#### ○1959年12月：同部会答申

#### ○1960年5月：原賠法案国会提出（審議未了・廃案。翌年3月再提出。）

<1960年6月：1960年パリ条約の採択>

### (3) 原子力損害賠償2法成立 (1961年6月)

# 原子力損害賠償制度の形成・構築

## 4. 国際的な影響

### (1) 米国の影響

- ①PA法の成立のタイミングを受けた検討開始
- ②コロンビア・レポートは、コモンローの判例法理論を元に州法の不法行為法による無過失責任の適用可能性を指摘。
- ③フォーラム・レポートには、原子力災害補償専門部会委員である鈴木竹雄教授が参画。
- ④原研の動力試験炉（JPDR）建設を依頼していたGE社が当時の国際的な議論に沿った原子力損害賠償制度を要求。

### (2) パリ条約の影響

- ①「フォーラム・レポート」により条約案が入手可能な状況で起草
- ②複数の条文の規定ぶりの類似性
- ③原賠法はパリ条約案を参考に起草したとの下山俊次氏の証言

⇒国際的な原則を基本的に受け入れた原子力損害賠償法が整備。

# 原子力損害賠償制度の展開

## 1. 米国の状況（1）

### （1）1966年PA法改正

①保険証券及び政府の補償契約に、以下を盛りこむことを認める。

- ・ 異常原子力事故（extraordinary nuclear occurrence）に関する損害賠償の場合、州法で通常認められる抗弁を放棄（⇒実質的に無過失責任を確保）
- ・ 異常原子力事故の場合、州法の消滅時効の抗弁を、提訴から10年以上前又は被害者が損害と原因を知った時若しくは知るべきであった時より3年以上前に生じた事故に制限（⇒実質的に除斥期間を10年、時効を3年に制限）

②異常原子力事故の場合、事故発生地を過喝する連邦裁判所（外国の場合はワシントンDCの連邦地裁）の専属管轄とすることを規定。

⇒経済的責任集中（責任保険における関係事業者のカバー）と併せて、州法を前提としつつ、フォーラム・レポートが提言した枠組みを国内的に実現。

### （2）1966-1974年：米国の原発発注ブーム

# 原子力損害賠償制度の展開

## 1. 米国の状況（2）

### （3）1975年米国PA法改正

- ①原子力事業者間の遡及的相互保険制度の導入。
  - ・責任保険を超える損害の補償のため、全原子力事業者が原子炉1基あたり500万ドルを上限として遡及的保険料として支出（運転許可の条件）。
  - ・賠償措置と遡及保険の合計額が有限責任額。
- ②有限責任額を超える損害が生じた場合、議会は「必要かつ適切な措置」を講ずる。
- ③時効の抗弁が認められる10年の除斥期間を20年に延長

### （4）1979年：Three Mile Island原発事故

○賠償総額7100万ドル（内弁護士費用等が2900万ドル）

### （5）1986年：チョルノービリ原発事故（旧ソ連ウクライナ）

# 原子力損害賠償制度の展開

## 1. 米国の情況（3）

### （6）1988年米国PA法改正

○議論が紛糾し、改正期限1887年8月に間に合わず、1988年8月に成立。

○内容：

- ・有限責任額を超える場合の議会の行動について詳細な手続を規定し、議会が「公衆からの全ての請求に対して、完全かつ迅速な賠償を提供する」ために必要な措置をとる旨規定。
- ・遡及保険の負担額を、事故を起こした原子力事業者は2億ドル、他の原子力事業者は6300万ドルに引き上げ（各事業年間1000万ドルが上限とされ、分割払いを容認）。
  - ⇒遡求保険額は72億5600万（全112基）
- ・20年の除斥期間の抗弁を禁止
  - ⇒晩発性疾病による損害賠償請求は事故後無期限に。
  - ⇒3年の時効の抗弁は維持。
- ・結果的に放射性物質の環境中への放出がなかった場合でも、その危険が切迫している時に州法上権限ある当局の命令に基づいて行われた「予防的非難費用」を原子力損害に含むことを規定。

# 原子力損害賠償制度の展開

## 2. ポスト・チョルノービリ時代の条約

- 人身損害及び財物損害を中心とした原子力損害の定義を更新
  - ・経済損失（人身財物損害に関係、環境利用関係、その他）
  - ・環境修復費用
  - ・予防措置費用（事故に至らない場合に当局の指示で行われたもの含む）

○賠償措置額の引き上げ

### (1) 改正ウィーン条約の採択（1997年9月）

Protocol to Amend the Vienna Convention  
(2003年10月、批准国について発効)

○賠償措置額 3 億SDR

### (2) 原子力損害に関する補完補償条約の採択(1997年9月)

Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage(CSC)  
(2015年4月発効)

- 事故発生時に締約国からの基金を拠出し、国内制度の賠償資金を補完。
- ウィーン条約又はパリ条約締約国が追加的に締結する他、付属書の条件を国内制度を有する国が締結できる（米国が参加できる唯一の条約。）。

### (3) 改正パリ条約の採択（2004年2月）

2004 Protocol to Amend the Paris Convention  
(2022年1月発効、旧パリ条約全加盟国で同時に発効)

○賠償措置額 7 億€（5 億€の国家補償、3 億€の改正ブラッセル条約の国際基金が上積み）

# 原子力損害賠償制度の展開

## 3. 日本の場合

### (1) 1999年9月：東海村JCO臨界事故

- 約150億円の賠償
- 原子力損害調査研究会（会長：下山俊次氏）を委嘱し、で損害範囲の整理を示し、約7,000件の賠償請求のうち約6,000件を和解により解決。
- 原賠法に基づき、原子力損害賠償紛争審査会（会長：谷川久氏、委員に能見善久教授、大塚直教授、住田裕子氏他）を設置し、2件の和解仲介手続きを行なったが、不調に終わった。

### (2) 2009年原賠法改正

- 文科省が設置した、原子力損害賠償制度のあり方に関する検討会（会長：野村豊弘教授、委員に大塚直教授他）JCO事故の賠償をレビューした結果に基づいて改正。
- 報告書では、条約締結する場合の候補としてCSCを提言。
- 原子力損害賠償紛争審査会が和解を促進するために策定する「指針」を規定。
- 賠償措置額を1200億円に引き上げ。

# 東電福島第一原発事故の賠償への国際的反応

## 1. 日本からの情報発信

### (1) OECD原子力機関 (NEA) 原子力法委員会における発信

○原子力法委員会において、東電福島第一原発事故発生後、原賠法、原賠機構法等の賠償を実施するための追加立法、紛争審査会の指針、東電の賠償実務等に関する説明を継続的に実施し、日本の透明な賠償対応を誠実に説明。

### (2) "Japan's Compensation System for Nuclear Damage – As Related to TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident"(2022)の刊行

○OECD/NEAのステューブ・バーンズ原子力法課長（当時）他のイニシアティブに協力し、文科省、内閣官房等日本政府関係部署も寄稿し、原賠法等関連法令や賠償指針の解説及び本文を英文で収録したOECD/NEAの報告書を刊行。

### (3) IAEAの原子力賠償専門家G(INLEX)における説明

○委員が個人資格で参加する事務局長諮問委員会であるが、状況に通じた日本人委員（当初、道垣内正人教授、その後野村豊弘教授）がIAEAに説明。

### (4) 国際原子力法学会 (INLA) における説明

○IAEAやNEAが深くコミットし、世界の原子力法専門家が参加しているINLAにおいて、日本の専門家は活発に発表。



# 東電福島第一原発事故の賠償への国際的反応

## 2. 国際的な専門家コミュニティの反応（1）

### （1）当初の反応

- 日本の様な先進国で、この様な大規模な過酷事故が発生したことは、かなり驚きをもって受け止められており、日本の事故対応の透明性と合理性には、原子力損害賠償も含めて強い懸念が存在。
- OECD/NEAを中心に対外説明・発信活動を継続した結果、日本が多数の被害者と多種の損害に直面する中で、原賠法の基本フレームに基づき、指針によりガイダンスを行いながら、法廷外で公平、迅速な賠償を目指した取り組みをすすめていること、資金確保、除染、時効などについて追加的立法を行うとともに、請求記録から和解プロセスのや支払いの管理までの賠償事務の構築と円滑化に努力していることが理解された。

### （2）OECD/NEAの反応（1）

- ”Japan’s Compensation System for Nuclear Damage–As Related to TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident”において、OECD/NEA原子力法課のヒメナ・バスケス氏（後に課長）は、日本は原賠条約未締結だが、国際的に受け入れられた原則に基づく制度を有している旨指摘。

# 東電福島第一原発事故の賠償への国際的反応

## 2. 国際的な専門家コミュニティの反応 (2)

### (2) OECD/NEAの反応 (2)

#### ○ブラチスラバ・ワークショップ(2017年10月)

3rd International Workshop on the Indemnification of Damage in the Event of a Nuclear Accident

事故発生時において、賠償に関して実務上必要となる対応を包括的にカバーするワークショップを開催。避難や各種事業制限の実態、各種損害項目における賠償範囲の特定、受理した請求の管理から和解プロセス、支払いまでの賠償実務プロセス管理 (claim handling)、紛争解決、責任保険の対応等、詳細に議論。

#### ○リスボン・ワークショップ (2019年10月)

4th International Workshop on the Indemnification of Damage in the Event of a Nuclear Accident

ブラチスラバ・ワークショップの議論を踏まえ、ポスト・チェルノービル条約に規定された原子力損害の各項目 (人身損害、財物損害、経済損失、環境修復費用、予防措置費用それぞれについて、実務上の課題を議論。賠償実務プロセス管理や保険業務の円滑化についても実務上の課題として議論。

#### ○「福島第一原子力発電所事故から10年一進展と教訓、課題」(2021)

“Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident, Ten Years On -Progress, Lessons and Challenges“

賠償措置額を超える損害を原賠機構の設立によりカバーしたことを創造的な取組として評価。紛争審査会の指針にも続き、裁判外で賠償の大部分に対応したことを、関係者の時間、コスト、ストレスを軽減して対応したものとして評価。

# 東電福島第一原発事故の賠償への国際的反応

## 2. 国際的な専門家コミュニティの反応 (3)

### (2) IAEAの反応

#### ○Action Plan on Nuclear Safety (2011)

事故直後のIAEA総会で採択された本プランにおいて以下に言及。

- ・「原子力事故により被害を被り得る全ての国において適切な賠償が提供されるようにする目的で、これら全ての国の関心に対応するグローバルな原子力損害制度を構築することを目標に働く」
- ・「その様な目標を達成するための第一のステップとして、原子力賠償条約に加盟することを適切に考慮する」

### (3) その他の観察

- 多くの専門家は裁判所での処理を想定していた。しかし、日本の取組を見て、被害者の利便性の観点で法廷外での解決に合理性を認めた専門家が多い模様であり、各国で、裁判外の処理方法が研究している模様。
- 国際的に受け入れられた諸原理（責任集中、無過失責任、損害賠償措置による資金確保等）による被害の賠償が、大規模な被害を円滑に賠償する上で合理的であると立証されたと受け止められている。
- 保険市場で調達される責任保険では到底賠償資金に足りない場合があることが認識され、可能な限り賠償措置学を増やすとともに、責任制限額にかかわらず、国家資金や新たな金融手法で巨額の賠償資金を確保する動きもある。

# まとめ

1. 東電福島原発事故の賠償には、いまだ取り組むべき課題も多いが、国際的にはその枠組み、実務に対して高い評価。
2. 日本における実務上の試行錯誤の結果は、世界が原子力損害賠償制度を改善する上で、貴重な情報として受け止められており、国際的に発信・開示を進めるべき。
3. これまで歴史的に構築された国際的な枠組みは、概ね合理的であったが、日本の取り組み結果を踏まえ、改善すべき点はあり、国際的な枠組みの改善に向けて日本はイニシアティブを発揮すべき。

## (主な参考文献)

- "Preliminary Report on Financial Protection Against Atomic Hazards", Arthur W. Murphy, assisted by Clyde L. Ball and Bud H. Gibbs and staff members of the Legislative Drafting Research Fund of Columbia University (Atomic Industrial Forum, Inc.)
- "Forum Report: International Problem of Financial Protection Against Nuclear Risk"(Harvard Law School and Atomic Industrial Forum, INC.)
- "Japan's Compensation System for Nuclear Damage - as related to TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident" (Nuclear Energy Agency, OECD, 2012)
- "Japan's Compensation System for Nuclear Damage - as related to TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident" (Nuclear Energy Agency, OECD, 2012)
- "Third International Workshop on the Indemnification of Damage in the Event of a Nuclear Accident: Workshop Proceedings, Bratislava, Slovak Republic, 18-20 October 2017" (Nuclear Energy Agency, OECD, 2024)
- "Principles of International Nuclear law" (Nuclear Energy Agency, OECD, 2022)
- "The 1997 Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the 1997 Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage – Explanatory Text" (IAEA International Law Series No.3)
- 「原子力損害賠償制度の成立と展開」小柳春一郎（日本評論社）
- 「現代原子力法の展開と法理論」卯辰昇（日本評論社）
- 「諸外国の原子力損害賠償制度」(JELI-R-NO.58)等、日本エネルギー法研究所研究報告書（同研究所HPに公開）