

原子力損害（予防措置費用）について

1. 問題意識

ウィーン条約改正議定書においては、これまで取り扱いが不明確であった避難費用等の予防措置費用について、「管轄裁判所の法が決する限り」とされてはいるが、原子力損害に該当するものとして整理されたところ。

一方、我が国原賠法においては、放射線等の「作用」による損害を「原子力損害」と規定しているところ、予防措置費用についての位置づけを整理する必要がある。

2. 予防措置費用の分類

予防措置とは、被害の拡大を防止するために原子力事故（原子力損害を引き起こす重大かつ明白なおそれを生む出来事）の発生の前又は後に講じられる措置と捉えられるが、以下のとおり分類することができると考えられる。

このうち、（１）については、事故発生の事前対策まで検討の対象に含める場合には、範囲の限定が極めて困難となるものであること、ウィーン条約改正議定書においても「原子力事故の発生した後」と限定していること、から検討の対象から除外することが適切だと考えられる。

なお、原子力事業者自身が予防措置費用を支出することも考えられるが、このような費用については、賠償責任としての問題ではないので検討から除外することとする。

（１）原子力事故の事前対策～原子力事故発生前に講じられるもの

- ・ 原子力事故が発生した際を想定した連絡体制の整備費用
- ・ 平常時からの放射線モニタリング費用
- ・ 個人による核シェルターの設置費用 等

（２）原子力事故の事後対策～原子力事故の発生後に講じられるもの

①避難費用～避難に直接要した費用

- ・ 避難する際及び避難先から戻る際の交通費

②避難に伴う派生的な費用

避難に伴う費用であり、以下のようなものが考えられる。

a.避難したことにより通常より余分に要した費用

- ・ 避難先での宿泊費
- ・ 避難先からの通勤費用であって自宅からの通勤費用を超える分

b.避難したことによる損失

- ・ 住居等に残してきたペット、家畜等の死亡
- ・ 栽培植物の枯死 等

c.逸失利益

- ・ 休業補償、逸失賃金

③避難費用以外の被害拡大防止費用

原子力事故の発生後に、被害の拡大を防止あるいは最小化するために地方公共団体や住民等が講じる費用であり、例えば、外部被ばくを防止するための以下の措置等が考えられる。（「避難費用」についても人的損害の発生を防止するという意味では被害拡大防止費用として整理することが可能であるが、ここでは別のものとして整理した。）

- ヨウ素剤の購入、頒布
- 除染に係る費用（衣服の毀損、建設物の外部の除染、塗装、客土、アスファルト舗装等）
- 私有地を利用した被害拡大防止のための何らかの工作物等の設置

3. 原賠法における「原子力損害」の範囲

（１）原賠法においては、第２条第２項において以下のとおり原子力損害を定義。

法 律 の 規 定	具 体 的 内 容
a) 核燃料物質の原子核分裂の過程 の作用により生じた損害	● 原子核分裂の連鎖反応に際して発生する放射線による損害 ● 原子核分裂の連鎖反応に際して発生する熱的エネルギー又は機械的エネルギーによる損害
b) 核燃料物質等の放射線の作用に より生じた損害	● 核燃料物質の原子核分裂の連鎖反応に際して放射化された物の放射線による損害 ● 原子核分裂生成物の放射線による損害 ● 核燃料物質の放射線による損害
c) 核燃料物質等の毒性的作用によ り生じた損害	● 核燃料物質等を吸入摂取することにより発生した中毒及び続発症による損害

（２）「作用」について

法律上、原子核分裂の過程等の「作用」という用語が使用されていることから、「原子力損害」に該当するには、核分裂によるエネルギーや放射線が、何らかの影響を外部に対して与えることが要件となる。何らかの影響を外部に与えるとは、放射線が現実に出される場合だけではなく、放射線の有する固有の特性（人、物に対する有害性等）に起因する場合も含まれるものと考えられる。「放射線の作用」や「毒性的作用」についても同様に、現実には人や物を被ばくさせたり、化学的影響を与える場合だけではなく、被ばく等を受けるというおそれを与えることも含まれると考えられる。

なお、昭和３５年の原子力委員会決定において「本制度の対象となる原子力損害は、原子力事業側の偶発的事故であると否とをとわず、核燃料物質等の特性により生じた第三者に対する損害とし、一般災害を含まないものとする。」とあり、立法当初は「核燃料物質の特性」に起因する損害を広く対象とすることを予定していたと考えられる。

また、「作用により生じた損害」とあるため、「作用」と「損害」との間には相当因果関係の存在が必要とされる。

4. 避難費用について

(1) 原賠法上の原子力損害に該当する場合

上記3. のとおり捉えた場合、たとえば、適切に管理された施設に放射性物質が存在する場合に、放射線の放出のおそれがあるとして避難するような場合には、放射線の作用と損害（避難のための交通費等を出費したこと）との間には相当因果関係は認められないであろうが、当該施設が爆発して放射性物質が拡散するようなおそれがある緊急時に避難するような場合には、相当因果関係は認められ、「原子力損害」に該当するものと考えられる。

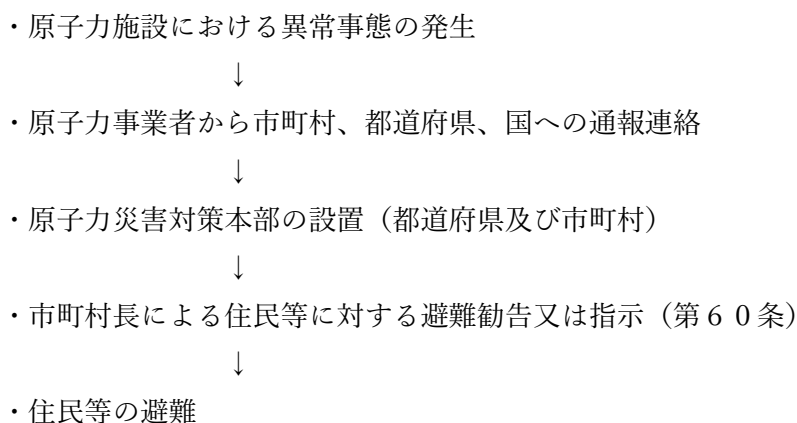
相当因果関係の有無は、ケースバイケースで判断せざるを得ないであろうが、例えば地方公共団体の長によって避難勧告が出された場合などは認められよう。ただし、当該避難勧告が合理的な判断によってなされることが必要とされると考えられる。

(2) 災害対策基本法等による救済

①なお、我が国においては、原子力災害は災害対策基本法（以下「災対法」とよぶ。）上の「災害」であり、本法が適用される。

災対法における「災害」とは、「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害（第2条第1号）」とされており、政令においては、「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」が定められている。

②原子力施設の存在する都道府県、市町村等においては、災対法第40条、42条に基づき原子力防災計画を策定しており、仮に原子力施設において異常事態が発生した場合には、次のような流れで住民等の避難がなされることとなっている。



原子力防災計画の下では、災害時の住民避難のために以下のような対策を用意している。

- ・ 避難のための輸送手段（バス、トラック等）の確保
- ・ 避難住民の避難場所の確保

- 食料等必要物資の調達
- 災害時の交通規制等避難誘導マニュアルの整備

これらの費用については、災対法第91条によって、原則として都道府県及び市町村が負担することとなっているほか、災害救助法第36条により災害応急対策のうち各種の救助に要する費用が百万円以上の場合には国もその費用の額に応じて負担することとなっている。

③ここで、災対法第50条においては、「災害応急対策は、・・・・・・災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うものとする」とされており、現実には放射性物質の放出がなされた場合のみならず、そのおそれがある場合をも対象としている。

5. 被害拡大防止費用について

上記3. に基づいて考えると、被害拡大防止費用についても、「作用」と「損害」との間に相当因果関係がある場合には、原子力損害となるであろう。

この点については避難費用と同様に考えることができるが、現実には国、地方公共団体以外の主体が被害拡大防止措置を講じることはあまり考えにくい。

なお、災対法においては、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、市町村区域内の他人の土地、建物その他の工作物等を一時使用することができ（第64条）、当該費用については、国又は地方公共団体が損失補償を行うこととなっている（第82条）。

6. 今後の検討課題

（1）以上のとおり、避難費用及び被害拡大防止費用については、概ね現行の法体系によって救済されるものと考えられる。また、ウィーン条約改正議定書上も「管轄裁判所の法が決する限り」とされて各国の法体系の相違を考慮に入れていることから、国際条約との比較を行った場合でも、当面現行の法体系において被害者救済の上で支障が生ずるものとは考えにくい。

（2）しかしながら、避難費用等を原賠法上の「原子力損害」として規定すべきか否かについては、現行法体系でカバーされるかどうかとは別のアプローチからの検討が必要である。現在の原賠法は、放射線等の作用と相当因果関係がある限りにおいて幅広く救済するという意味で評価できる制度であるが、ある種の損害について確実に救済するためには、法文上明確に規定する工夫が必要であると考えられる。このためには、原賠法の無限責任制度の原則を踏まえつつ、法の対象となる損害についての再検討が必要となろう。

(参 考) 諸外国における予防措置費用の規定の例

スイス原賠法

「第2条1.「原子力損害」とは以下を意味する。

a. (略)

b. 即時的な核の危険の脅威を回避あるいは軽減するために当局が命令あるいは勧告した措置の結果生じた損失、ただし利益の損失はこれに当たらない。

第4条

即時的な核の危険の脅威を回避あるいは軽減するために所管当局が講じる措置の費用は、原子力施設の事業者あるいは輸送免許保持者に負わせられるべきである。」

アメリカ プライス・アンダーソン法

「第11条 gg.

「予防的避難」とは、原子力施設に近接している特定の区域内における公衆の避難、または生産施設若しくは利用施設へあるいは生産施設若しくは利用施設からの原料物質、特定核物質、副産物質、高レベル放射性廃棄物、使用済核燃料若しくは超ウラン元素廃棄物の輸送に関連する事故の場合には、当該輸送経路内における公衆の避難であって、当該避難が次の各号に該当する場合をいう。

(1)原子力事故には分類されないが、原料物質、特定核物質、副産物質、高レベル放射性廃棄物、使用済核燃料若しくは超ウラン元素廃棄物の放射能により身体に係る権利侵害又は財産損害の急迫した危険がありかつ避難の原因となった事故の結果である場合で、かつ

(2)当該避難が州法により避難を開始する権限を与えられた州の官吏又は州の行政区画の官吏により開始された場合であって、かつ公衆の健康と安全を保護するためにかかる避難が必要であるとの当該官吏の決定が合理的であった場合」

災害対策基本法

(目的)

第一条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 災害 暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

(以下省略)

(都道府県地域防災計画)

第四十条 都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都道府県地域防災計画を作成し、及び毎年編造

府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該都道府県地域防災計画は、防災業務計画に抵触するものであつてはならない。

2 都道府県地域防災計画は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該都道府県の地域に係る防災に関し、当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関、当該都道府県、当該都道府県の区域内の市町村、指定公共機関、指定地方公共機関及び当該都道府県の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大纲

二 当該都道府県の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救急、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該都道府県の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に必要な労働、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

四 前各号に掲げるもののほか、当該都道府県の地域に係る防災に関し都道府県防災会議が必要と認める事項

3 都道府県防災会議は、第一項の規定により都道府県地域防災計画を作成し、又は修正しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議しなければならない。この場合において、内閣総理大臣は、中央防災会議の意見をきかなければならない。

4 都道府県防災会議は、第一項の規定により都道府県地域防災計画を作成し、又は修正したときは、その要旨を公表しなければならない。

（災害応急対策及びその実施責任）

第五十条 災害応急対策は、次の各号に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防止し、又は応急的救助を行なう等災害の拡大を防止するために行なうものとする。

- 一 情報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項
- 二 消防、水防その他の応急措置に関する事項
- 三 被災者の救護、救助その他の保護に関する事項
- 四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項
- 五 施設及び設備の応急の復旧に関する事項

六 清掃、防疫その他の保健衛生に関する事項

七 犯罪の予防、交通の規制その他の災害地における社会秩序の維持に関する事項

八 緊急輸送の確保に関する事項

九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生を防止又は拡大の防止のための措置に関する事項

二 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策を実施しなければならない。

（災害予防等に要する費用の負担）

第九十一条 法令に特別の定めがある場合又は予算の範囲内において特別の措置を講じている場合を除くほか、災害予防及び災害応急対策に要する費用その他のこの法律の施行に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。

災害対策基本法施行令

（政令で定める原因）

第一章 災害対策基本法（以下「法」という。）第二条第一号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の避難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。

（応急公用負担等）

第六十四条 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまきが発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、当該市町村の区域内の他人の土地、建物その他の工作物を一時使用し、又は土石、竹木その他の物の物件を使用し、若しくは取用することができる。

2 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまきが発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、現場の災害を受けた工作物又は物件で当該応急措置の実施の支障となるもの（以下この条において「工作物等」という。）の除去その他の必要な措置をとることができる。この場合において、工作物等を除去したときは、市町村長は、当該工作物等を保管しなければならない。

3 市町村長は、前項後段の規定により工作物等を保管したときは、当該工作物等の占有者、所有者その他の当該工作物等について権利を有する者（以下この条において「占有者等」という。）に対し当該工作物等を返還するため、政令で定めるところにより、政令で定める事項を公示しなければならない。

4 市町村長は、第二項後段の規定により保管した工作物等が滅失し、若しくは毀損するおそれがあるとき、又はその保管に不相当な費用若しくは手数を要するときは、政令で定めるところにより、当該工作物等を売却し、その売却した代金を保管することができる。

5 前三項に規定する工作物等の保管、売却、公示等に要した費用は、当該工作物等の返還を受けるべき占有者等の負担とし、その費用の徴収については、行政代執行法（昭和二十三年法律第四十三号）第五條及び第六條の規定を準用する。

（以下省略）

（損失補償等）

第八十二條 国又は地方公共団体は、第六十四條第一項（同条第八項において準用する場合を含む。）、同条第七項において同条第一項の場合について準用する第六十三條第二項、第七十一條、第七十六條の第三項後段（同条第三項及び第四項において準用する場合を含む。）、又は第七十八條第一項の規定による処分が行われたときは、それぞれ、当該処分により通常生ずべき損失を補償しなければならない。

2 都道府県は、第七十一條の規定による従事命令により応急措置の業務に従事した者に対して、政令で定める基準に従い、その実費を弁償しなければならない。