

原発に対する意図的・物理的攻撃に関する国内法

京都大学大学院教授

原田 大樹

I はじめに

ロシア・ウクライナ間の戦争において、ウクライナの稼働中の原発に対する武力攻撃がなされていることは、世界に非常に大きな衝撃を与えた¹。仮にこうした状況が日本で発生した場合、国内法的にみれば、大別すると3つの法制度で対応することになる。第1は、攻撃が行われたことによって生じる原子力災害に対応するための災害対策・国民保護に関する法制度である²。第2は、原子力災害によって生じた権利・利益侵害に対する損害賠償を規定する原子力損害賠償に関する法制度である。第3は、原子力災害を予防するための規制・監督に関する法制度である。以下で述べるように、我が国の法制度では、テロ対策・武力攻撃に関する一定の対応は規定されているものの、実際にそのような事態になったときに十分に対処できるかは不明確である。そこで本稿では、現行の国内法制度が原発に対する意図的・物理的攻撃にどのような対応を図っているか、それは十分な水準にあるか、合理的な法制度といえるかを検証することを目標とする。その際には、先ほどの区分に合わせて、災害対応・賠償補償・予防監督の3つに分けて検討することとしたい。

本稿は、いわゆる原子力災害一般を念頭に置いているわけではなく、「意図的」「物理的」という限定を行っている。「意図的」とは、はじめから原発を狙って攻撃した場合を想定しており、自然災害や過失による災害は基本的に対象にしない³。また「物理的」とは、テロ攻撃や武力攻撃のように、原発の施設を物理的に破壊する態様での攻撃を念頭に置いており、サイバー攻撃を対象とはしていない。サイバー攻撃でも結果的な損害は同程度になりうるものの、サイバー攻撃の問題については法制度が別に想定されるため、本稿の対象から除外することとする⁴。

¹ 国際法学からの検討の一例として参照、伊藤一頼「ロシアに対する経済制裁と国際法」国際問題 710 号（2022 年）25-33 頁、酒井啓亘「進行中の武力紛争と国際司法裁判所：ロシア・ウクライナ紛争にみる国際司法裁判の役割と限界」国際問題 710 号（2022 年）34-43 頁、和仁健太郎「ロシアによるウクライナ軍事侵攻の合法性と国際社会の対応」国際問題 710 号（2022 年）15-24 頁、福井康人「ウクライナの原子力施設に対する攻撃を国際法に照らして考える」CISTEC ジャーナル 203 号（2023 年）273-285 頁。国内の動きにつき、岡田広行「ミサイル攻撃に安全対策は無力 原発は武力攻撃に耐えられない」週刊東洋経済 7053 号（2022 年）45 頁。

² その全体像につき参照、原田大樹「原子力発電と法」大橋洋一編『災害法』（有斐閣、2022 年）17-46 頁。

³ ただし、戦争状態の中で、武力攻撃の標的として原発を狙っていたわけではないものの、実際には原発が被弾して原子力災害が生じた場合は、「意図的」攻撃の中に含めてよいと考えられる。

⁴ サイバーセキュリティの問題につき、黒崎将広「サイバー空間における主権」森肇志・岩月直樹編『サブテキスト国際法』（日本評論社、2020 年）31-43 頁、西村弓「サイバー・セキュリティ事案における『相当の注意』義務」浅田正彦ほか編・坂元茂樹先生・薬師寺公夫先生古稀記念『現代国

Ⅱ 災害対応法制

1. 自然災害と原子力災害

災害対策として通常念頭に置かれているのは、地震・豪雨のような自然災害である。もっとも、災害対策基本法の定義規定（同法 2 条 1 項）に含まれる「政令で定める原因」を規定する同法施行令 1 条に「放射性物質の大量の放出」が含まれていることから、災害対策基本法の対象には原子力災害も含まれている⁵。

災害発生時の応急対応に関しては、国・都道府県・市町村という多層的な関係のなかで、どこに主導権があるかをめぐり、法制度による違いが見られる。災害対策の基礎を形成する災害対策基本法は、「市町村中心主義」⁶を採用している（災害対策基本法モデル）。同法は国の責務を「総合調整」、都道府県の責務を「区域内の市町村...が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け」ることとしているのに対して、市町村の責務を「当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務」とする。そして、災害応急対策の中心である避難については、市町村長が消防機関等に出動命令を出し、避難指示・緊急安全確保措置の指示を出すことができる。このような市町村中心の構造は、地域の状況を最もよく知るのが市町村であり、また災害対策の際に最前線で活動する消防組織を通常は市町村が抱えていることにその理由が求められる⁷。第 2 次世界大戦前までは、警察も消防も内務行政の枠内で、中央集権的な構造がとられていた。戦後、内務省の解体や「民主化」が進行した際に、警察も消防も市町村中心の構造に転換した⁸。その後、警察は都道府県中心に再編されたのに対して、消防は市町村が組織単位であって、国や都道府県には指揮権がない構造が維持された。総務省消防庁が主導するよう見える緊急消防援助隊も、地方公共団体全体の利害に関わることにについて共同して責任を果たすためのものと考えられている⁹。つまりその実態は都道府県・市町村に属する消防に

際法の潮流Ⅱ』（東信堂、2020 年）301-316 頁、青木節子「サイバーセキュリティ」小塚荘一郎=笹岡愛美編『世界の宇宙ビジネス法』（商事法務、2021 年）271-277 頁。原子力・核セキュリティとサイバースペースの関係につき、福井康人「核セキュリティ対策：サイバーセキュリティの側面から見て」CISTEC ジャーナル 190 号（2020 年）208-219 頁。

⁵ 生田長人『防災法』（信山社、2013 年）5 頁。

⁶ 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008 年）219-237(220)頁[初出 2004 年]。巨大災害への対応を念頭に、国の役割を重視するべきとする見解として、室田哲男「大規模災害の応急対策における国・地方間関係の在り方(1)」自治研究 97 巻 5 号（2021 年）41-56(45)頁。

⁷ 2011 年に発生した東日本大震災の際には、被害を受けた市町村の行政能力の低下により、災害対応ができない問題が顕在化した。そこで、2012・13 年の災害対策基本法改正により、行政機能が低下した際に国が応援措置を代行したり、都道府県に災害応急対策の実施の権限を与えたりする改正がなされている。参照、室田哲男「大規模災害の応急対策における国・地方間関係の在り方(4)」自治研究 97 巻 9 号（2021 年）60-79(68)頁。

⁸ 消防基本法制研究会編『逐条解説 消防組織法[第 3 版]』（東京法令出版、2009 年）11 頁。

⁹ 消防基本法制研究会編・前掲注(8)484 頁。

関する人員・施設のうちその申請に基づいて消防庁長官が登録したものであり（同法 45 条）、応援のために出動した場合の指揮権は、応援を受けた市町村長が持つことになっている（同法 47 条）。

こうした分権的構造は、指揮権についても観察されうる。災害対策基本法にも国の指示権の規定がいくつか存在する。具体的には、災害対策本部が設置された場合の災害応急対策に関する指示権である。災害対策基本法では、極めて大きな災害（例：阪神淡路大震災・東日本大震災）の場合の緊急災害対策本部とそれに準じる非常災害対策本部については内閣総理大臣が本部長となり、これよりも規模が小さい災害の場合の特定災害対策本部は防災担当大臣その他の国务大臣が本部長となることとされる。この特定災害対策本部は、災害の規模が判然としない段階で、あるいは災害の規模が広範なものでもなくとも国の対応が必要になる場合に設置されるものとして、2021 年の法改正で加えられた¹⁰。

災害応急対策における指揮系統は、市町村に重点が置かれたものとなっている。市町村長は、当該市町村の地域に災害が発生し、または発生しようとしているときには応急措置の実施を行わなければならない（災害対策基本法 62 条）、その際の応急公用負担の規定も設けられている（64 条）。都道府県知事による指示は、「市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行われるようにするため特に必要があると認めるとき」に限って、市町村長に対する応急措置の指示と応援の指示を行うこととされている（同法 72 条）。また、市町村が事務を行うことができなくなった場合には、都道府県知事による応急措置の代行が予定されている（同法 73 条）。内閣総理大臣による応援の要求等（同法 74 条の 3）もこうした指揮関係の広域版であって、その基本的な性格は変わらない。極めて特徴的なこととして、こうした応援の要求の結果として応援に従事する者に対して、内閣総理大臣の指揮権は及ばず、都道府県知事・市町村長の指揮下での行動が求められている¹¹。

他方で、災害対策の中でも都道府県中心の構造をとっているのが、災害救助法である¹²。同法は、生活保護法と並んで、公費によって最低限度の生活を支えるものであり、救助を実施するのは都道府県知事とされており、災害発生市町村等の長がこれを補助するものとされている。救助の実施は第 1 号法定受託事務とされ、救助に要する費用の多くは国庫負担とされている。さらに、2016 年に発生した熊本地震の経験から、都道府県との間で連絡

¹⁰ 松戸浩「防災組織と法」大橋洋一編『災害法』（有斐閣、2022 年）293-336(319)頁。

¹¹ 「災害応急対策は、当該応援を受ける都道府県知事又は市町村長の責任の下に実施されなければならないことによるものである」（防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法[第 4 次改訂版]』（ぎょうせい、2024 年）515 頁）。

¹² 災害救助法が都道府県中心主義を採用している理由は、その前身である罹災救助基金法（1899 年制定）が道府県に基金を設置していたこと、南海地震（1946 年）を踏まえて同法が制定されたのと同時期に生活保護法も制定されており、最低生活保障の両輪として位置づけられていたこと等による。参照、室田哲男「大規模災害の応急対策における国・地方間関係の在り方(2)」自治研究 97 巻 6 号（2021 年）78 頁。

体制をとり、必要な組織・財政基盤がある地方自治法の指定都市を救助実施市として指定し、都道府県と同様に救助の主体と位置づけている。20 の指定都市のうち、熊本市を含む 12 市が救助実施市としての指定を受けている。

これに対して、災害対策基本法の特別法である原子力災害対策特別措置法は、1999 年の茨城県東海村 JCO 臨界事故を受けて同年に制定された¹³。同法は、災害対策基本法の市町村モデルを修正している。その理由として、原子力災害が他の自然災害とは異なることが挙げられる。第 1 に、被害の特色として、放射線が目に見えず、人間の五感で感知することができないこと、しかしそれが重篤な被害を生じさせる可能性があること、さらに、被害が広範・長期間にわたる可能性があることである。第 2 に、被害の原因として、人為的な要素が多いことである。そこで、被害の通報や応急対応において、原子力事業者の役割が大きくなっている。原子力事業者には、事業所ごとに設置が義務付けられる原子力防災管理者を通じて、基準以上の放射線量を検出した場合等に通報義務が課されている。そのためには、通信システムや放射線量のモニタリング設備等が必要となるため、それらの必要な資機材を整備する義務も規定されている。

原子力災害に関する特別法である原子力災害対策特別措置法は、災害対策基本法をベースに、国主導の要素を強めている。原子力災害は、その被害が広範に及ぶ可能性が高いこと、対処に当たって原子力に関する専門知識・技術が必要になること、原子力発電所の規制権限はもっぱら国にあって地方公共団体でないことから、災害対策基本法モデルを修正し、国が災害対応に主導的な役割を果たすことができるような修正が加えられている¹⁴。ただし、原子力災害合同対策協議会や原子力防災専門官のように、国と地方公共団体との連携を促進する組織が置かれることとされており、地方公共団体の役割も相応に重視されている¹⁵。原子力災害対策特別措置法のもうひとつの特色は、予防措置を重視していることである。災害対策基本法と比較した場合には、予防対応に関して独自の規定や国主導のしくみがみられるのに対して、事後対応・復興に関する独自性はほとんどない。なお、内閣総理大臣が原子力災害対策特別措置法に基づく災害対策本部長としての権限を行使する前提として、原子力緊急事態宣言を発出する必要がある、このしくみはその後の立法である新型インフルエンザ等対策特別措置法にも盛り込まれている。宣言を行った場合には、原子力災害対策本部は必置とされ、同時に都道府県・市町村の災害対策本部も必置で、原子力災害対策本部長は内閣総理大臣が務め、関係指定行政機関の長や関係指定地方行政機

¹³ 原子力防災法令研究会編『原子力災害対策特別措置法解説』（大成出版社、2000 年）3 頁、柳孝「原子力災害対策特別措置法等について」ジュリスト 1172 号（2000 年）66-69(66)頁。

¹⁴ 原子力防災法令研究会編・前掲注(13)22、105 頁。

¹⁵ 高橋滋「原子炉等規制法の改正と原子力災害対策特別措置法の制定」ジュリスト 1186 号（2000 年）同『科学技術と行政法学』（有斐閣、2021 年）17-34(31)頁[初出 2000 年]、原子力防災法令研究会編・前掲注(13)10 頁）。

関の長への指示権を持つほか、自衛隊の派遣を要請できることとなる。東日本大震災における福島第一原子力発電所事故の場合には、2011年3月11日16時45分に東京電力から通報がなされ、同日19時03分に菅直人総理大臣（当時）が原子力緊急事態宣言の発出を行っている。

原子力災害対策特別措置法が定める国の指示権は、原子力緊急事態宣言の発出を前提としている。原子力規制委員会は、一定の規模以上の原子力災害が発生した場合に、内閣総理大臣に対して報告を行うとともに、指示の案を作成して提出する。内閣総理大臣は、これを受けて原子力緊急事態宣言を行う（同法15条）。

緊急事態宣言にともなって設置される原子力災害対策本部の本部長は通常は内閣総理大臣であり、本部長は権限行使に関する調整ができることとされている。具体的には、緊急事態応急対策等を的確・迅速に実施するため特に必要があると認めるときは、その必要な限度において地方公共団体の長に対する指示が可能とされている（同法20条2項）。他方で、市町村長がイニシアティブをとる住民に対する避難指示も予定されており、この場合には市町村が知事・原子力災害対策本部長に対して報告する必要がある（同法27条の2）。

2. 災害対策法制と国民保護法制

これに対して、原発に対する意図的・物理的な攻撃が発生した場合、それによって災害が発生すると同時に、我が国が外部からの武力攻撃を受けている状態にもなっていることが想定され、この場合には国民保護法制が作動することとなる¹⁶。国民保護法制は、我が国に対する外部からの武力攻撃が発生あるいは発生する明白な危険が切迫している「武力攻撃事態」（「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」（以下、「事態対処法」という。）で規定されている）の場合に適用される¹⁷。

我が国に対する外部からの武力攻撃に対して国民の生命・財産等を保護する国民保護法制では、国中心の構造がとられている（国民保護法制モデル）。国は、武力攻撃事態の発生に対して国民の生命・身体・財産を保護する「固有の使命を有する」とされているのに対して、地方公共団体は「国及び他の地方公共団体その他の機関と相互に協力」して必要な措置をとる責務を有するとされる。政府は武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針を定めることとされており、内閣総理大臣（事態対策本部長）には一定の場合に地方公共

¹⁶ 福井康人「国際法は、原子力発電所への武力攻撃を抑止できるか。」日本原子力学会誌 65 巻 9 号（2023 年）564-567(566)頁。

¹⁷ 武力攻撃事態対処法立法の段階で、原子力施設の安全確保は重要な問題と認識されていた。参照、磯崎陽輔『武力攻撃事態対処法の読み方』（ぎょうせい、2004 年）176 頁。

団体の実施すべき措置を指示・代執行することができる権限が認められている。武力攻撃への対処は自衛権の行使として自衛隊の任務に含まれており、自衛隊は国の行政組織であるから、国が中心となって応急対策をとることは自然である。また、武力攻撃の範囲が広範に及ぶ場合には、地方公共団体の区域を越えた避難等の対処が不可欠になることから、国に強い権限を認めているものと考えられる。

具体的に述べれば、武力攻撃事態・存立危機事態の場合に、政府は対策本部を設置し、対策本部長は通常内閣総理大臣である（事態対処法 11 条）。住民の避難についてのイニシアティブをもつのはこの対策本部長であり、対策本部長が警報を発令し（国民保護法 44 条）、さらに避難が必要と認めるときは、総務大臣を経由して関係都道府県知事に避難措置を講じるよう指示する（同法 52 条）。知事は、市町村長を経由して、住民に対して直ちに避難するよう指示する（同法 54 条）。この避難の指示が知事により行われず、しかし国民の生命・身体・財産の保護を図るために特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣が自ら避難の指示を行うことができる（同法 56 条）。一方、避難住民の誘導については、自ら指示を行う権限までは認められていない（同法 68 条）。また、避難措置の指示と同時になされる救援の指示は、対策本部長から都道府県知事に対して行われ（同法 74 条）、知事が事務の一部を市町村長に行わせる場合には市町村に対する指示権を都道府県知事が持つ（同法 76 条）。このような救護措置が行われない場合には、内閣総理大臣が代わって救護を行わせることができる（同法 88 条）。

では、国民保護法制が適用されるような場面において、原発に対する意図的・物理的な攻撃が行われた場合に、どのような手続がとられるか。武力攻撃事態・存立危機事態が生じた場合、政府は対処基本方針に基づき対応し、また事態対策本部を設置する。この場合に、原発に対して意図的・物理的な攻撃がなされた、あるいはなされるおそれがある場合には、原子力事業者等に設置が義務付けられている原子力防災管理者が、内閣総理大臣・知事・市町村等に通報する義務がある。原子力災害対策特別措置法でも通報義務はあるものの、一定基準以上の放射線量が検出された場合等に限定されているのに対して、国民保護法に基づく通報義務では、おそれがある場合にも義務が生じる点に特色がある。具体的には、原発の施設に対する具体的な被害が生じてはいないものの、原発の敷地内にミサイルが落下した、あるいはテロ攻撃があった場合が想定されている¹⁸。この通報を受けて、内閣総理大臣（事態対策本部長）は、応急対策実施区域等を公示する。これが、原子力災害対策特別措置法における原子力災害緊急事態宣言と対応する。内閣総理大臣は総務大臣を通じて、都道府県知事に避難措置や救援の指示を行う。知事は市町村長に対して避難の指示を行い、市町村長が住民の誘導を行う。また知事は救援も実施する。このような指揮系

¹⁸ 国民保護法制研究会編『国民保護法の解説』（ぎょうせい、2004 年）120 頁。

統は、災害対策基本法とは基本的に逆方向である。次に、内閣総理大臣は原子力規制委員会に対して、施設使用停止・措置命令を求め、委員会が原子力事業者等に対してこうした処分を行うことが想定されている。具体的な対処方針を記載している国民保護計画では、原発に対するミサイル等による攻撃があった場合の基本的な対応策は、原子炉を停止させることである。計画によれば、緊急性が高い場合には、原子力事業者等はこの停止命令を待たずに自ら原子炉を止めることも予定されている¹⁹。さらに、内閣総理大臣は、防衛大臣が行う国民保護等派遣を承認する。災害対策基本法に基づく自衛隊の派遣要請は内閣総理大臣の要請に基づくのに対して、国民保護法制では防衛大臣が内閣総理大臣の承認を得て派遣するという方式になっている。迅速性を重視してこうした手続の多くは国民保護法固有のものとされており²⁰、原子力災害対策特別措置法の準用は部分的ではある。もっとも、一般の原子力災害に適用される規定は有効とされている²¹。

こうした規定は、武力攻撃に準じたテロ（例えば「原子力発電所の破壊」²²）等を念頭に置いている緊急対処事態（「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（...）」で、国家として緊急に対処することが必要なもの」（事態対処法 22 条 1 項）にも準用されている（国民保護法 183 条）ので、武力攻撃に該当するかを厳密に考える必要はなく、国民保護法制に基づく措置がとられうる。

自衛隊はこのほか、予想されるミサイル攻撃に対して、これを迎撃する形で原子力災害を予防する可能性がある。相手方から武力攻撃がなされている場合には、この活動は自衛権の行使と位置づけられる。これに対して、まだ武力攻撃に至らない場合や、テロ行為のような場合には、自衛隊法 82 条の 3 に基づく弾道ミサイル破壊措置を用いることになる。これは、防衛出動の前でもミサイルの破壊ができるようにするものであり、警察権の行使に含まれる作用と理解されている²³。

Ⅲ 賠償補償法制

1. 原子力損害賠償とその対象

原子力災害が発生し、それが権利・利益侵害を引き起こした場合には、被害者による損害賠償請求が考えられる。原子力損害賠償に関する民法の特別法として、原子力損害賠償

¹⁹ 浜谷英博「国民保護法の理念と実践—地方自治体の取組みと今後の課題」防衛法研究 29 号（2005 年）59-84(69)頁。

²⁰ 国民保護法制研究会編『逐条解説 国民保護法』（ぎょうせい、2005 年）337 頁。これに対して、国民保護法 104 条は、石油コンビナート等に係る武力攻撃災害について、石油コンビナート等災害防止法の適用を前提に読替えの規定を置いている。

²¹ 磯崎陽輔『国民保護法の読み方』（時事通信社、2004 年）265 頁。

²² 国民保護法制研究会編・前掲注(18)10 頁。

²³ 田村重信編『新・防衛法制』（内外出版、2018 年）221 頁。

法が制定されている。その3条によれば、一方では原子力事業者に対する責任集中と無過失責任が規定され、他方で「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」の場合には免責されるものとされている。福島第一原発事故では、東日本大震災に起因する津波が「異常に巨大な天災地変」には該当しないとして免責されず、そのことを前提に原子力損害賠償支援機構法が制定され、原子力損害賠償法の賠償措置額（1200億円）²⁴を超える金額の賠償スキームが設定された。

これに対して、「社会的動乱」については、これまでに適用例がないものの、逐条解説によると、戦争は入るとされている。他方で、テロは入らないようである²⁵。そうすると、原発に対する意図的・物理的な攻撃が生じた場合の賠償・補償の枠組は一義的には決まらないことになる。原子力損害賠償法は、賠償措置額を超える場合には政府の「援助」（16条1項）、免責の場合には政府の「被災者援助」（17条）が予定されている。図式的に言えば、原発に対する意図的・物理的な攻撃が「戦争」によるものでなければ原子力事業者への援助の問題になり、「戦争」であれば被災者救助の問題になる。

原子力事業者への政府の援助については、東日本大震災後に、原子力損害賠償支援機構法（現：原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）が制定されている²⁶。これは、認可法人として原子力損害賠償支援機構を設立し、原子力事業者から徴収する一般負担金と、事故を発生させた事業者から徴収する特別負担金に加えて、政府が国債交付・資金交付等の援助²⁷を行うことで、これらを元手に機構が発災事業者を資金援助する方式により、賠償措置額を超える損害賠償を実現している。もっとも、この立法が福島第一原発事故後に、東京電力による賠償を実現するためになされたことに起因して、その制度設計には法的に問題点が存在する。とりわけ、全ての原子力事業者が支払うこととなる一般負担金については、福島第一原発事故による賠償も含めた相互扶助を事後的に強制²⁸していることや、費用調達目的であるとすれば憲法 84 条の趣旨が及ぶべきところ、費用の決定に関する法律の規

²⁴ 植田陽子「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（平成 21 年 4 月 17 日法律第 19 号）」法令解説資料総覧 333 号（2009 年）35-38(36)頁。

²⁵ 野村豊弘ほか編『原子力損害賠償法コンメンタル』（第一法規、2022 年）39 頁は、社会的動乱につき、「質的・量的にみて、異常に巨大な天災地変に相当する社会的事件であり、戦争、海外からの武力攻撃、内乱等がこれに該当するが、局地的な暴動、蜂起、テロ等はこれに含まれない」とする。

²⁶ 有林浩二「原子力損害賠償支援機構法の制定と概要」ジュリスト 1433 号（2011 年）32-38(33)頁。

²⁷ 東京電力国有化の法的問題につき、田川寛之「震災発生後の東京電力と政治」辻中豊編『政治過程と政策』（東洋経済新報社、2016 年）203-229(216)頁、原田大樹「規制戦略論の到達点と課題」法律時報 94 巻 3 号（2022 年）6-12(11)頁。

²⁸ 高橋康文『解説 原子力損害賠償支援機構法』（商事法務、2012 年）137 頁は、事故に関する事業上のリスクを構造的に共有している点や、事故発生時の信用不安の伝播によるシステミックリスクの可能性のある点を論拠として挙げている。野村豊弘ほか編・前掲注(25)237 頁は、保険というより「無尽」に類似すると指摘する。

律が緩やかすぎることも問題として指摘できる²⁹。福島第一原発事故との関係で言えば、現在のしくみは、東京電力の経営改革に加えて、原子力発電所を持つ各電力会社の顧客の電気料金に上乗せすることで賠償の費用を調達していることになる³⁰。もっとも、電力自由化・発送電分離が進行すると、全国民から広く薄く負担してもらう現在のしくみが（少なくとも建前上は）維持されなくなるおそれがある。そうした問題点は、原発に対するテロやミサイル攻撃によって原子力災害が生じた場合には、事業者側の帰責性が自然災害と比較すると相対的に小さくなると考えられることから、より大きなものと感じられる可能性がある。

これに対して、被災者救助については、現在のところ、災害法制の一部を構成する災害救助法が存在する。その特色は、給付の内容に関する現物給付中心主義である。同法に基づく給付は、避難所・応急仮設住宅の供与、食品給与・飲料水供給、被服・寝具・生活必需品の給与・貸与、医療・助産、被災者の救出、被災住宅の応急修理、生業資金等の給与・貸与、学用品の給与、埋葬等である。法律上は、都道府県知事等が必要と認めた場合には現金給付も可能とされているものの、これまでその例は少なかった³¹。災害救助法は、短期間での応急的な給付を想定しており、その後の復興の過程についての規定はない。被災者生活再建支援法も、「自然災害による被害のうち住宅に生じたものに特に着目し、その被害が大きく、所定の程度以上に達している世帯のみを対象として、その被害を慰謝する見舞金の趣旨で支援金を支給するという立法政策を採用したもの」³²であって、包括的な経済的補償を企図した法律ではない。また、災害対策基本法でも、復興に関する規定は少ない。これまでの大きな災害では、そのたびに特別法を制定して復興に関する措置をとってきている³³。

²⁹ 原田大樹「原子力損害賠償と国家補償」同『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）243-267(249-258)頁 [初出 2013 年]。

³⁰ 遠藤典子「原子力損害賠償制度再構築への視点(2)」日本原子力学会誌 58 巻 3 号（2016 年）172-176(174)頁。

³¹ 曾我謙悟「行政」辻中豊編『政治過程と政策』（東洋経済新報社、2016 年）27-53(43)頁、岡本正『災害復興法学 II』（慶應義塾大学出版会、2018 年）167 頁。

³² 最二小判令和 3(2021)・6・4 民集 75 巻 7 号 2963 頁。千葉実「災害対策の核心」大貫裕之ほか編・稲葉馨先生・亘理格先生古稀記念『行政法理論の基層と先端』（信山社、2022 年）665-685(675)頁は、生活再建における就業の重要性を指摘している。

³³ 東日本大震災の場合には、2011 年に東日本大震災復興基本法（平成 23 年法律第 76 号）が制定され、復興行政を担う行政機関として復興庁が内閣の下に設置された。また、東日本大震災復興特別区域法（平成 23 年法律第 122 号）や、各種の特例法・特別措置法（例：東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法）が制定されている。さらに、原子力災害との関係では、2012 年に制定された福島復興再生特別措置法（平成 24 年法律第 25 号）が、福島復興再生計画の策定や公共事業の国による実施等の特例を定めているほか、同年に制定された、東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律（平成 24 年法律第 48 号）は、福島県を明示してはいないものの、福島第一原子力発電所事故により被災した子どもの生活支援や健康の確保等を目的としている。

ここで仮に、現在の法制度をより合理的なものに変更し、16条と17条の双方の場合をカバーできる補償法³⁴を立法するとすれば、次のようなしくみが考えられる。損害賠償措置額の範囲内については現在の原子力損害賠償法を維持することとし、それを超える部分の損害や、免責に該当する場合については、国が費用調達を行い、迅速な補償・賠償を進め、資金については寄与度に応じて原因者負担金³⁵、租税（電源開発促進税のような目的税³⁶）、一般財源を投入する方法が考えられる。また、賠償・補償の決定にあたっては、行政機関が一定の基準に基づいて行政手続で支払額を確定ないし推定することとし³⁷、それに不満がある場合には訴訟による解決を図る方式が考えられる。

2. 国民保護法制と損失補償の可能性

もうひとつの系統である国民保護法には、損失補償の規定が置かれている。損失補償は、適法な行政活動によって生じた損失を公平負担の観点から填補する制度であり、法律に規定が置かれていればその規定に基づき、損失補償が必要な場合であるのに法律の規定がなければ憲法29条3項に基づき請求できるとされる。国民保護法では、政府が物資を収用したり、土地を強制的に使用したりした場合に、通常生ずべき損失を補償する規定が設けられている。また、政府の措置に自発的に協力し、その結果として協力者が死亡・負傷した場合には、損害の填補を行う（損害補償）規定も設けられている³⁸。もっとも、原子力災害が生じた場合の損害は、こうした類型には当てはまらないので、国民保護法に基づく損失補償の対象とは言えない。

それでは、憲法29条3項に基づく損失補償請求は可能か。損失補償が必要とされる特別犠牲に該当するためには、負担が一部の者に集中していることがその条件のひとつとして求められている。そして、戦争被害に対する救済を損失補償によって求めようとすると、同時代の国民一般が受けた損失であるとして、特別犠牲には該当しないと考えられることが多かった。そのため、他国との交戦状態の中で原発が意図的・物理的な攻撃を受け、それによって被害が生じたとしても、それを損失補償によって填補することは一般には困難と思われる。他方で、原子爆弾によって生じた被害に関する援護法・補償法（原子爆弾被

³⁴ ここでの補償法は、民事不法行為法の制度理念を継承する公健法（患者賠償方式につき、永松俊雄『チツソ支援の政策学：政府金融支援措置の軌跡』（成文堂、2007年）54頁）よりも、政府による費用調達・補償の責任を強化したものを想定している。

³⁵ 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—不法行為法学の観点から」ジュリスト1433号（2011年）39-44(44)頁。

³⁶ 大塚直「原子力損害賠償法の改正と危険責任立法」和田真一ほか編・吉村良一先生古稀記念『現代市民社会における法の役割』（日本評論社、2020年）177-206(194)頁。

³⁷ 夙に、我妻栄「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号（1961年）6-10(10)頁、森嶋昭夫「原子力事故の被害者救済(3)」時の法令1888号（2011年）35-43(43)頁、同「政府には原子力被害救済の責任がある」中央公論126巻7号（2011年）134-144(144)頁。

³⁸ 国民保護法制研究会編・前掲注(20)522頁。

爆者に対する援護に関する法律)の立法は、国家補償的な性格を持つと考えられている。そのため、受給権の一身専属的な性格を前提に訴訟承継が認められないことが多い社会保障給付と異なり、不法行為に基づく損害賠償請求権に類似した性格を前提として訴訟承継が認められている。そこで、仮に原子力発電所の設置や稼働がいわば国策であって、原子力災害の直接的原因が戦争によるものであったとしても、間接的には国家の政策に起因するものだという理論構成ができるとすると、国家賠償と損失補償の中間に属する問題として損失補償構成によって金銭填補を行う可能性はある。

IV 予防監督法制

1. 重大事故対策と物理的攻撃

2011年の福島第一原発事故を受けて2012年に改正された原子炉等規制法では、本稿との関係では、次の3つの内容が加えられた点が注目される。第1に、目的規定の中に「テロリズム」に対応する規制を設けることが明示されたことである。日本は改正核物質防護条約の内容への適合を意図して、IAEAのガイドラインの内容をベースに、2005年に原子炉等規制法を改正していた³⁹。ただし、それによって導入されたのは、核物質防護規定の認可に関するしくみや、核物質防護検査制度であって、それ以上に事業者は何らかの負担を求めるものではなかった⁴⁰。しかし第2に、発電用原子炉設置許可の要件として、従来から存在していた内容に加えて、重大事故の防止に必要な措置を実施するために必要な技術的能力を求めることとした⁴¹。このシビアアクシデント対策は、事故が起きないことを前提としていたそれまでの規制のあり方を改める点に意味があった。さらに第3に、発電用原子炉は変更される安全基準に適合しなければならず、適合していない場合には不利益処分(最終的には許可の取消)がなされるバックフィットが導入された。このいわゆる新規制基準は、原子力規制委員会が規則の形で制定し、委員会の解釈基準であるさまざまなガイドも公表されている。

新規制基準を構成する「実用発電用原子炉及びその附属施設の位置、構造及び設備の基準に関する規則」42条は、特定重大事故等対処施設(特重施設)の設置を事業者に義務付

³⁹ 金子智雄「核テロ防止条約の発効と日本の取組—日本の原子力規制法体系に与えた影響と今後の課題を中心として」防衛法研究33号(2009年)89-119(110)頁。

⁴⁰ 経済産業省原子力安全・保安院企画調整課企画班「原子力安全規制の一層の充実」時の法令1757号(2006年)42-59(43)頁。

⁴¹ 2012年改正前までは「あくまで原子力事業者の自主的な上乘せ措置」(経済産業省原子力安全・保安院原子力防災課「原子力災害関係の危機管理について」法律のひろば55巻3号(2002年)28-35(34)頁)とされていた。具体的内容につき参照、宮野廣ほか「原子力災害の再発を防ぐ(その2)」日本原子力学会誌54巻8号(2012年)515-520(518)頁、杉本純「シビアアクシデントとは」エネルギーレビュー35巻9号(2015年)7-10(7)頁、岸本太樹「新規制基準における原子力安全の論理」山下竜一編『原発再稼働と公法』(日本評論社、2021年)78-97(84)頁[初出2018年]。

けている⁴²。これは、故意による大型航空機の衝突その他のテロリズムへの対策を求めるもので、沿革的には 2001 年の同時多発テロを受けて必要性が認識されたテロ対策を事業者に義務付けるものである⁴³。具体的には、減圧操作設備・ベント設備・注水設備・専用発電機・緊急時制御室が必要とされている⁴⁴。事業者にとって負担が大きいとされるのが、原子炉建屋から 100m 以上離れたところに、原子炉が攻撃されても遠隔で操作できる設備を設置することである。そして、同規則は、工事計画認可から 5 年以内の設置義務を定めており、工事が遅れると原子炉が運転できなくなる。工事に多大な時間的・経済的コストがかかることや、原子力規制委員会の審査の態様上の問題⁴⁵、あるいは事業者側の問題等のさまざまな要因から、期限までに工事が間に合わない事例がすでに発生しており、2020 年 3 月には、九州電力川内原発 1 号機が特重施設の完成が間に合わずに運転停止となり、最近では九州電力玄海原発 4 号機が 2022 年 9 月に運転停止している。もっとも、これらの停止は定期検査に伴う停止期間と重なり合っており⁴⁶、停止に伴う経済的な損失は今のところ計算可能な水準にとどまっているとも言える。こうした施設の設置は国際的に見れば、義務化している国としていない国があるという⁴⁷。

特重施設の設置は、一般市民の立場から見れば、原発の安全性が高まり、事故のリスクを低減することができるため、好ましい。しかし、事業者の立場から見れば、そこまでの安全性に対する法的責任を負うことに疑問を差し挟むことができるし、電力の安定供給の観点からは、移行措置の年数が短いと見ることもできる。この点について原子力規制委員会は、「実用発電用原子炉に係る新規規制基準の考え方」の中で、「更なる安全性向上のため、そのバックアップ対策として求められている」ものであるとの理解を示しており、過大な負担ではないというニュアンスを伴ったもののように読みうる。

2. 事業者の法的責任

⁴² 下山憲治「テロ等対策と原子力規制の行方」法律時報 91 巻 8 号（2019 年）1-3 頁。

⁴³ 直井洋介ほか「最近の核セキュリティの国際動向と日本の基本姿勢」日本原子力学会誌 ATOMO 54 巻 3 号（2012 年）191-196 頁

⁴⁴ 松尾公彦ほか「再稼働及び特定重大事故等対処施設設置に向けた取組み」三菱重工技報 57 巻 4 号（2020 年）3-10(6)頁。

⁴⁵ 「特重施設の遅延で原発に停止リスク：電力業界の『甘え』を指摘する声も」EP report1953 号（2019 年）1-3(2)頁、上阪欣史「特集 原子力規制委員会、発足から 10 年 審査は踊る、されど進まず 電力会社に渦巻く不満」日経ビジネス 2161 号（2022 年）34-39(37)頁。荻野徹「原子力規制委員会の現状と課題」年報行政研究 56 号（2021 年）2-20(7)頁は、原子力規制委員会は透明性を重視する一方、事業者とは成熟した関係になっていないと指摘する。

⁴⁶ 「原子力規制委員会が設置期限に間に合わない対応を決定。原発の採算性に影響も 原発の特重施設設置期限で、一律停止措置を決定」エネルギーと環境 2533 号（2019 年）5-6（5）頁。

⁴⁷ 播磨奈津子「電力不安定供給時代の日本 原子力の稼働を阻む、『特重施設』って何！？」原子力の新潮流 3 巻 2 号（2022 年）43-47(46)頁によると、ドイツ・スイス・スウェーデンが義務化し、米国は義務化しているものの不履行時の原子炉停止は求めているという。

それでは、原子力発電所を設置・稼働させている事業者は、原発に対する意図的・物理的な攻撃に対する法的責任をどこまで負っていると考えるべきか。

原子炉等規制法が想定する安全審査に関しては、原則としてオンサイトの施設整備を事業者の法的責任としている。しかし、重大事故対策との関係では、原子力災害対策特別措置法に基づいて地方公共団体が策定する避難計画が考慮要素になりうるものであり、実際には安全審査段階ではなく再稼働の際に考慮されている⁴⁸。確かに住民の避難・誘導や避難先の確保は事業者には困難な課題であり、地方公共団体が計画策定や避難の実施を行うことは不可欠である。他方で、避難計画の内容が事業者側に対する許認可の考慮事項に含まれていることから、事業者側に計画の内容に関与する手続的な地位を認める工夫が本来は必要であろう。現在は非法定存在である原子力安全協定は、こうした意味で積極的な意義を有するものと思われる⁴⁹。

原子力損害賠償・損失補償制度との関係では、原発に対する意図的・物理的攻撃が原子力損害賠償法の定める免責事由に該当するかどうか大きな問題となる。基本的には、同法3条1項にいう「社会的動乱」に該当するかの解釈問題ではあるものの、武力攻撃あるいは戦争状態については国際法における理解が参照される可能性が高い。そうすると、単発的な攻撃にとどまる状態ではなお「社会的動乱」であるとは言えず、免責の対象外となり、結果的に原子力事業者の賠償責任が否定されない可能性がある。

同様の状況は、予防監督法制からも導出されうる。原子炉等規制法及びいわゆる新規制基準が前提とする「特定重大事故等対処施設」によって対処しうる事象、具体的には航空機衝突でも生じうる程度の損害であれば、それによって原子力災害を避けることができないと、特重施設の設置・管理に問題があったことになり、事業者側の責任を否定することができない可能性がある。この2つを考え合わせると、原発に対する意図的・物理的攻撃のうち、単発的な攻撃や航空機の意図的衝突でも生じうるような被害をもたらすものについて、それにより原子力災害が生じたとすれば、国による規制が不十分であったと評価される可能性があり、権限不行使に関する国家賠償責任が問われる可能性がある。

V おわりに

⁴⁸ 日野行介「避難計画策定を通じて原発再稼働に巻き込まれた広域自治体」ガバナンス 260号(2022年) 35-37(36)頁。

⁴⁹ 清水知佳「原子力安全協定の運用実態にみる地方自治体の役割」山梨学院大学法学論集(山梨学院大学) 82号(2018年) 33-52(35)頁、城山英明『科学技術と政治』(ミネルヴァ書房、2018年) 51頁、中嶋直木「自治体の関与の正統性と法的根拠」山下竜一編『原発再稼働と公法』(日本評論社、2021年) 137-166(160)頁[初出2018年]、小澤久仁男「わが国における原子力災害対策の過去と現在」山下竜一編『原発再稼働と公法』(日本評論社、2021年) 167-193(190)頁[初出2018年]。

第二次大戦前の行政法学においては、行政法各論の中に「軍政法」⁵⁰が存在しており、また平時と戦時の法制度の区別が存在していた。これに対して、戦後は「防衛法」が行政法学の考察対象として正面から位置づけられることは少なくなった。また、今世紀に入って周辺事態対処法制・国民保護法制が整備されたものの、詳細な規律が置かれているわけではなく、事態対処のための組織・手続・計画の整備が中心である。それでも、平時の法制度と区別された戦時の法制度として国民保護法制が位置づけられている。また、これまでの戦災被害者に対する補償に関する紛争では、戦争のように広範囲に不利益を生じさせる事態に対しては国家賠償・損失補償による個別的な対処は困難であり、国家起因性を前提とする補償法・援護法を社会保障給付とは区別した形で立法化することが多かった。

これに対して、原子力法制の特徴は、平時と戦時の区別が必ずしも明確ではなく、それに対応して誰がどの範囲で法的責任を負うのかもはっきりとしていないところにある。無論、国民保護法制が規定している武力攻撃原子力災害では、形式的には原子力災害対策特別措置法が適用除外となっていたり、災害対策基本法の市町村中心主義と異なる国中心主義がとられていたりする点では、相違が存在する。また、国民保護法では、武力攻撃に至らない緊急対処事態にもこうした規定を準用することとなっているから、戦時と平時の厳密な区別をつける必要はない。他方で、それ以外の法律については、何が戦時で何が平時なのかの線引きが曖昧であり、同じ意図的・物理的攻撃であっても、その法的評価が確定しないことで、事業者の責任の範囲が大きく変わることになる。例えば、外国からのミサイル攻撃であっても、それが単発的なもので、航空機の意図的衝突と同程度の物理的影響しかない場合に、それにもかかわらず原子力災害が発生すれば、平時の法制度である原子力損害賠償法・原子炉等規制法が定めるスキームで処理される可能性がある⁵¹。

こうした原子力事業者の特別な責任は、どのように基礎付けられるのか。過失責任主義から逸脱する不法行為責任を正当化する際には、危険な活動から利益を得ているという報償責任の考え方が強調されてきた。また、損失補償や伝統的な警察規制との関係では、危険な施設を所有していることに由来する状態責任・危険責任の考え方が事業者側に経済的負担を負わせるロジックとして機能してきた。確かに、現行の原子力法制の多くに見られる原子力事業者の特別な責任は、こうした観点から合理的に説明できると思われる。他方

⁵⁰ 美濃部達吉『日本行政法（下）』（有斐閣、1940年）1304頁。

⁵¹ 平時と非平時に関する法制度として、2024年に改正された地方自治法が導入したいわゆる補充的指示権がある。原子力災害対策特別措置法は新型インフルエンザ等対策特別措置法のモデルではあるものの、コロナ禍における数次の改正によって新型インフルエンザ等対策特別措置法には国の指示権が追加されているのに対して、原子力災害対策特別措置法は福島第一原発事故による改正以降は基本的に変化していない。そこで、原子力災害発生時に、現在の原子力災害対策特別措置法で対応できない状況が生じた場合に、地方自治法に基づく補充的指示権が行使される可能性がある。補充的指示権をめぐる議論につき参照、原田大樹「行政法学からみた『執政』論」法学論叢（京都大学）196巻4=5=6号（2025年）182-207頁。

で、テロ対策のためのコストは計算が困難で、絶対的な安全性を要求すると、ひとつの事業者が経済的に負担できる限界を超える可能性がある。国民の安全の確保が国家の基本的な責務のひとつであり、また自衛権の行使は国家にしか観念できないことを前提とすれば、意図的・物理的攻撃のうち国家の関与が疑われないテロ行為を超越するものに関する対処は本来国家が担うべきもので、事業者に対して安全対策を要求するとしても、その経済的負担は一般財源によると考えることもできると思われる。法的責任の帰属と経済的負担の帰属は、必ずしも一致させなければならないわけではなく、その分離を正当化できる理由があれば、両者を分離させる制度設計を考えることもできるはずである。こうした発想がこれまで発達してこなかったのは、損失補償に関する法理論や実践が、日本法において十分蓄積されてこなかったことにも原因がある。この点に関する知見を集積することが、事案に適った法制度設計のための自由度を向上させることにつながると考えられる。