

原子力損害賠償法に関する国内外の検討

— 2013～2014年度 原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班報告書 —

2017年 2月

日本エネルギー法研究所

は し が き

1991 年に当時の科学技術庁原子力局が監修した改訂版「原子力損害賠償制度」において、原子力損害賠償法制度の意義を説明した章において、次のような記述がある。

「わが国の『原子力損害の賠償に関する法律』（以下、「原賠法」という。）は、他の法律に見られない二つの特色を有している。一つはその目的であり、一つはその制定の動機である。

まず、目的については、損害の賠償もしくは補償に関して定めた他の法律が、もっぱら被害者のために請求を容易にし、十分な賠償もしくは補償を確保することを主たる目的とするものであるに対し、原賠法は、このような被害者の保護とならんで、原子力事業の健全な発展も重要な目的としている。

そして、他の法律は、いずれも、永年にわたる幾多の経験により、被害者保護の法制化が社会的に要請されてきたものであるが、原賠法は、具体的な体験の積上げによってではなく、将来の安心感のための要請にこたえて法制化されたものである。

これらの二つの特色は、制度の解釈および運用にあたっても、また将来における立法論においても、十分に留意する必要がある。」

原賠法は 1961 年 6 月に制定されて以来、ほぼ 10 年毎に賠償措置額の見直しを中心とした改正がされてきただけで、この二つの特色は変わることなく維持されてきた。

しかし、制定から 50 年を迎える 2011 年 3 月に、東京電力（株）福島第一原子力発電所が事故を起こし、未曾有の規模での原子力損害が発生し、多くの人々が損害を被っただけでなく、発災事業者に加えて、他の原子力事業者も原子炉稼働を継続できない状況となった。万一のための備えとしていた原子力損害賠償制度が実際に活用されることになり、想定されていた賠償措置額をはるかに超えて被害が拡大したことから、上記の二つの特色の再検討を含め、原賠法の今後のあり方が議論される状況となっている。

本研究所では、事故直後の 2011 年 4 月に新たに「原子力損害賠償制度に関する国内外の法制検討班」を立ち上げ、2 年間にわたり同制度に関する今後の検討課題を議論してきた。この間、現行の原賠法の枠組みにおいて、政府による、損害賠償の指針の策定、紛争解決機関、原子力損害賠償支援機構の設立等により、多数の被害者に対し、事業者が迅速かつ適切な賠償を遂行するための方策がとられてきた。

その後、事故発生から時間が経過し、被害者が置かれている状況も多様化が見られ、また、緊急性の高い救済から、将来を見越した復興へと求められる役割も変化しつつあるため、本研究所は 2013 年 4 月に同班による調査研究を継続することとし、法制度の見直しに資する国内事例の検討や、わが国の原賠法改正に向けた海外の法制度の調査比較、さらには原子力損害賠償に関わる国際条約への批准を行う場合の国内法制改正項目の検討等を 2 年間にわたり行ってきた。その過程では、外部の専門家にも協力を仰ぎ、

福島事故における損害賠償における実務，諸外国における原子力損害賠償法制，原子力保険の比較，発災事業者の再建方策，国際条約加入を目指した原賠法改正の動向等，多岐にわたる情報提供を受け，議論を活性化することができた。ご協力いただいた皆さま方には，厚くお礼を申し上げたい。

この研究報告書では，まず総説として，2011 年の福島事故における損害賠償の概況と法制度の改正を踏まえて，福島事故と世界的な原賠制度との関連を論じる（第 1 章）。その上で，福島事故における特徴的な損害賠償判例として事故に伴う避難と自殺との因果関係について検討を行う（第 2 章）。次に，過酷な原子力事故を経験した我が国が新たに加入作業を進めることとなった「原子力損害賠償の補完的補償条約（C S C）」について，国際油濁補償基金を通じた補償体制との比較検討を行い（第 3 章），C S C に加入することにより複数国にまたがる原子力損害に対する損害賠償訴訟がどのような影響を受けるのか検討を行い（第 4 章），さらには，C S C への加入を志向しているインドにおいて条約と国内法との不整合の要因について検討を行うものである（第 5 章）。

この報告書が，今後におけるこの分野の研究ならびに原賠法及び関連法の改正立法の準備のために，多少なりとも資することができれば幸いである。

2016 年 7 月

道垣内 正人

原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班主査
日本エネルギー法研究所理事
早稲田大学大学院法務研究科教授・弁護士

原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班名簿

(2013年4月～2015年3月)

主 査	谷川 久	日本エネルギー法研究所理事長 成蹊大学名誉教授 (2014年3月まで)
〃	道垣内 正人	日本エネルギー法研究所理事 早稲田大学大学院教授・弁護士 (2014年4月から)
研究委員	下山 俊次	日本原子力発電株式会社参与
〃	道垣内 正人	日本エネルギー法研究所理事 早稲田大学大学院教授・弁護士 (2014年3月まで)
〃	藤田 友敬	日本エネルギー法研究所理事 東京大学大学院教授
〃	水野 謙	学習院大学法学部教授
〃	溜箭 将之	立教大学法学部教授
〃	米村 滋人	東京大学大学院准教授
オブザーバー	野村 豊弘	日本エネルギー法研究所理事・所長 学習院大学教授
〃	川本 賢一	電気事業連合会原子力部副部長 (2014年6月まで)
〃	大久保 賢一	電気事業連合会原子力部副部長 (2014年7月から)
〃	市川 俊明	日本原子力保険プール専務理事 (2014年6月まで)
〃	服部 浩一	日本原子力保険プール理事・事務局長 (2014年7月から)
〃	小松 隆	海外再処理委員会事務局電力輸送本部本部長代理
〃	大西 一之	日本原子力産業協会政策推進部調査役 (2014年3月まで)
〃	富野 克彦	日本原子力産業協会政策・コミュニケーション部主任 (2014年4月から)
研 究 員	堀江 慶三	日本エネルギー法研究所
〃	五十嵐 智芳	日本エネルギー法研究所

研 究 員	水谷 威夫	日本エネルギー法研究所（2013年 7 月まで）
〃	緒方 隆介	日本エネルギー法研究所（2013年 8 月から）
〃	森 拓哉	日本エネルギー法研究所（2014年 6 月まで）
〃	小路 智也	日本エネルギー法研究所（2014年 7 月から）
〃	安藝 晋一	日本エネルギー法研究所（2014年 6 月まで）
〃	上田 博康	日本エネルギー法研究所（2014年 6 月から）
〃	田中 宣裕	日本エネルギー法研究所
〃	北川 敦丈	日本エネルギー法研究所（2015年 3 月まで）
〃	村上 浩一	日本エネルギー法研究所（2015年 3 月から）
〃	白土 秀樹	日本エネルギー法研究所（2014年 7 月まで）
〃	峠口 信生	日本エネルギー法研究所（2014年 8 月から）

※肩書は，特に示さない限り，研究会当時のものである。

研 究 活 動 記 録

- 第1回研究会 2013年4月15日
「C S C加入における問題点について（韓国動向，裁判管轄集中の規定），東電福島事故に係る除染及び損害賠償について，原賠法改正を巡る最近の動きについて（財物賠償手続き，賠償の問題点，原賠法見直し手続き着手）」
（フリーディスカッション）
- 第2回研究会 2013年7月3日
「福島第一発電所事故に伴う損害賠償の状況について」
（経済産業省原子力損害対応室 室長 森本 英雄 様）
- 第3回研究会 2013年10月16日
「わが国の原子力損害賠償制度に関する最近の状況について」
（文部科学省原子力損害賠償対策室
次長 長谷 浩之 様，藤吉 尚之 様）
- 第4回研究会 2013年12月12日
「巨大原子力事故に対する補償」
（早稲田大学法学学術院教授 浦川 道太郎 様）
- 第5回研究会 2014年2月20日
「原発事故と損害賠償法」
（明治大学法学部教授 新美 育文 様）
- 第6回研究会 2014年4月7日
「東京電力をどのように再生させるのか」
（東京大学先端科学技術センター特任教授 渡部 晃 様）
- 第7回研究会 2014年5月30日
「C S Cのもとでの国際裁判管轄・準拠法・外国判決承認執行」
（道垣内主査）
- 第8回研究会 2014年7月1日
「国内外の原子力保険制度」
（日本原子力保険プール 専務理事 市川 俊明 様
理事・事務局長 服部 浩一 様）

- 第9回研究会 2014年 7 月22日
「国際油濁補償基金（I O P C F U N D）：抛出と補償の仕組み」
（藤田研究委員）
- 第10回研究会 2014年 9 月29日
「福島第一原発事故と自殺との因果関係」
（水野研究委員）
- 第11回研究会 2014年11月20日
「インド原子力損害賠償法と原子力損害補完補償条約（C S C）」
（溜箭研究委員）
- 第12回研究会 2015年 1 月15日
「原子力損害について 民法，原賠法，C S C条約，損害賠償者の代位」
（日本エネルギー法研究所 野村理事長）
- 第13回研究会 2015年 3 月24日
「最近の原子力損害賠償制度の動向について」
（文部科学省原子力損害賠償対策室 次長 長谷 浩之 様）

※肩書は，研究会当時のものである。

なお、本報告書の執筆は以下のとおり分担して行った。

第1章 福島事故における損害賠償と世界的な原子力損害賠償制度との関連

上田 博康 研究員

第2章 福島原発事故後の被災者の自殺について～因果関係論と新しい原状回復理念～

水野 謙 研究委員

第3章 国際油濁補償基金（I O P C F U N D）の仕組みとその特徴

－C S Cの基金の仕組みとの対比において－

藤田 友敬 研究委員

第4章 C S Cのもとでの国際裁判管轄・準拠法・外国判決承認執行

－C S C批准前後の変化について－

道垣内 正人 主査

第5章 インド原子力損害民事責任法（C L N D A）と原子力損害補完補償条約（C S C）

溜箭 将之 研究委員

目 次

第1章 福島事故における損害賠償と世界的な原子力損害賠償制度との関連	1
Ⅰ はじめに	3
Ⅱ 福島事故とは	4
1. 原子力発電所事故の概況	4
2. 原子力損害賠償措置	4
3. 原子力損害の状況	5
4. 被害者救済に向けての国の対応	6
5. 損害賠償処理の概要	7
Ⅲ 世界的な原子力賠償責任制度が福島事故処理に与えた影響	11
1. 日本の原賠制度と世界的な原子力賠償責任制度の関連性	11
2. 福島事故処理において世界的な原子力賠償責任制度が与えた影響	11
Ⅳ 福島事故処理が世界的な原子力賠償責任制度に与える影響	14
1. C S Cの発効	14
2. 福島事故賠償処理は世界的な原子力賠償責任制度に影響を及ぼすか？	14
3. 福島事故の賠償処理から得られた教訓	15
Ⅴ 福島事故から得られた教訓からみた世界的な原子力賠償責任制度の評価	17
1. 世界的な原子力賠償責任制度の限界	17
2. 世界的な原子力賠償責任制度の可能性	19
Ⅵ さいごに	22
第2章 福島原発事故後の被災者の自殺について ～因果関係論と新しい原状回復理念～	23
Ⅰ 問題の所在	25
1. 震災関連自殺者数の推移	25
2. 震災関連自殺に関する新聞報道	26
3. 問題の所在	26
Ⅱ 福島原発事故に関連した自殺——金銭による救済	27
1. 裁判外での金銭の給付	27
2. 損害賠償請求訴訟の提起——福島地判平成26・8・26の検討	28
3. 福島地判平成26・8・26が今後の裁判例に及ぼす影響	33

Ⅲ 金銭による救済以外の「救済」	35
1. 損害賠償請求によって遺族は「救済」されるか	35
2. 原発事故からの「救済」に向けたいくつかのアプローチ	36
第3章 国際油濁補償基金(IOPC FUND)の仕組みとその特徴—CSCの基金の仕組みとの対比において—	41
I はじめに	43
II 油濁2条約と国際油濁補償基金の成立	44
1. トリー・キャニオン号事件	44
2. 民事責任条約・基金条約の成立	45
3. 1984年議定書	45
4. 1992年議定書	46
5. 追加基金議定書	46
III 補償の基本的な仕組み	48
1. 第1層の補償：民事責任条約による賠償	48
2. 第2層：基金条約による補償	49
3. 民事責任条約・基金条約の特徴	51
IV 国際油濁補償基金による補償の実務	53
1. 船主及び国際油濁補償基金による補償金の支払い	53
2. 国際油濁補償基金による賠償・補償の基準作成	53
3. 著名な紛争例	55
V 補完基金の仕組みとの比較	62
1. 締約国の意思決定方法及び事務局	62
2. 拠出者	62
3. 補償がなされる場合	63
VI むすび	65
第4章 CSCのもとでの国際裁判管轄・準拠法・外国判決承認執行—CSC批准前後の変化について—	67
I はじめに	69
II 想定例	71
III CSC発効前	72
1. 想定例 α ：日本での原子力事故	72
2. 想定例 β ：外国での原子力事故	78

IV	C S C発効後	81
1.	はじめに	81
2.	C S Cの国際裁判管轄・外国判決・準拠法に関する規定	81
3.	想定例 α ：日本での原子力事故において，A国がアメリカ（C S C締約国）の場合	84
4.	想定例 α ：日本での原子力事故において，A国がロシア（旧ウィーン条約締約国）・中国（条約外）の場合	84
5.	想定例 β ：A国での原子力事故において，A国がアメリカ（C S C締約国）の場合	86
6.	想定例 β ：A国での原子力事故において，A国がロシア・中国の場合	86
V	まとめ	88
1.	〈問題点1〉について	88
2.	〈問題点2〉について	88
3.	〈問題点3〉について	89
4.	〈問題点4〉について	89
5.	〈問題点5〉について	89
6.	〈問題点6〉について	90
7.	〈問題点7〉について	90
8.	総括	91
	表1：日本がC S Cを批准する前の状況	93
	表2：日本がC S Cを批准した後の状況	95
第5章	インド原子力損害民事責任法（C L N D A）と原子力損害補完補償条約（C S C）	97
I	はじめに	99
II	インド原子力損害民事責任法とその問題点	101
1.	2010年原子力損害に関する民事責任法（Civil Liability for Nuclear Damages Act 2010）	101
2.	問題の所在	104
III	近年の動向と歴史的背景	109
1.	インド・アメリカ間の交渉過程	109
2.	2015年に入ってから展開	111
3.	インドによる軍事・非軍事の原子力利用の文脈	113
4.	運営者責任集中原則と供給者責任	115

Ⅳ 憲法と環境法	117
1. 憲法と公益訴訟	117
2. ボパール事件	118
3. 環境法の発展	119
Ⅴ インド原子力損害賠償法の提起する課題	122

第 1 章

福島事故における損害賠償と 世界的な原子力損害賠償制度との関連

I はじめに

世界的な原子力賠償責任制度（世界規模で採用されている国際的な基本原則に従った原子力損害賠償制度という意味で用いる。）は、原子力施設の保有国か否かに関わらず、多くの国で広く採用されている。とはいえ、周辺国で過酷な原子力事故が起きた時に、この制度が私達の利益を遅滞なく適切に守ってくれると期待することは困難かもしれない。

私達は、ひとたび福島第一原子力発電所のようなメルトダウン事故が起きれば、想像を絶する損害が発生し、その回復には長い時間と多大な費用が要するという教訓を学んだ。

ここでは、日本における福島第一原子力発電所事故（以下、「福島事故」という。）の損害賠償処理の状況に触れながら、この世界的な制度の現実と理想について考察を行いたい。

筆者は1995年に発生した阪神淡路大震災（幸いなことにこの地震では原子力事故は起こらなかったが）を契機に、電力会社の従業員として自然災害から公衆を守る業務の経験を有し、緊急時における地方自治体の役割と義務に注目している。2008年には、気象予報士・防災士の資格を活用し、富山県から委嘱を受けて地域の自主防災組織の運営支援に従事した経験も有する。このため、この考察では、私法領域にとどまらず行政行為にも関連した問題提起を行っている。

なお、この文書は筆者がOECD／NEAおよびモンペリエ第一大学主催の国際原子力法スクール2015の一環として、2015年12月に同大学に提出した学位論文を基に、2016年4月の当班研究会報告用に作成したものである。

II 福島事故とは

1. 原子力発電所事故の概況¹

東京電力株式会社（2016年4月1日以降は東京電力ホールディングス株式会社。以下「東電」という。）が運営する福島第一原子力発電所および福島第二原子力発電所では、2011年3月11日に発生した地震によって運転中の全発電機が自動停止したが、外部送電線からの受電ができなくなったため、大半の原子炉で非常用ディーゼル発電機が起動し、冷却を続けた。その後、到来した津波により、発電機の多くは交流電源を喪失し冷却機能を喪失した。

福島第一原子力発電所においては、12日から15日にかけて4つの原子炉の建屋が損傷し、放射性物質が周囲に拡散した。福島第一原子力発電所の冷温停止状態が確認されたのは12月16日のことである。

なお、福島第二原子力発電所においては、各原子炉が冷却機能を回復し、冷温停止状況となっており、放射性物質の拡散は生じていない。

2. 原子力損害賠償措置²

日本は原子力損害賠償法を1961年に制定しており、原子炉の運転に関しては、2010年1月1日以降、1サイトあたり1,200億円の賠償措置を講じることが義務付けられている。このため、東電は、福島第一、福島第二原子力発電所ともに、同額の保険会社との賠償責任保険契約（以下、「保険契約」という。）と政府との補償契約（以下、「補償契約」という。）を締結していた。

補償契約とは、保険契約では免責とされる地震、噴火による事故による損害、通常運転中に生じた損害、保険期間上の時効到来後の請求による損害の担保を目的とした、日本固有の補償スキームである。

なお、日本の原賠法では、事業者の賠償責任に制限を設けておらず、賠償措置額を超過する事故時には、政府は必要な援助を行うことになっている。立法当時、援助とは、補助金の交付による事業者の賠償損失の補償、低利融資、融資についての利子補給、金融の斡旋等が予定されていた。

また、異常に巨大な災害が生じた場合は、事業者の責任は免除され、国が必要な措置を講じることが規定されている。このような場合には、原子力損害のみならず、国家的、社会的

¹ 原子力委員会（2015）、「東京電力株式会社福島第一発電所事故及び損害賠償の概要」,
www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo02/siryo2-4.pdf (accessed 13 April 2016)。

² Vázquez-Maignan, X. (2012), “The Japanese nuclear liability regime in the context of the international nuclear liability principles”, in /NEA (ed.), *Japan’s Compensation System for Nuclear Damage*, /NEA, Paris, pp. 9–11.

災害が生じることから、国が主体となって被害者の救助を行うことが規定されている。

なお、日本は原子力責任に関する国際条約に、福島事故当時は加盟していなかった。

3. 原子力損害の状況³

(1) 放射線被害が想定される範囲

福島第一原子力発電所の1～4号機の建屋損傷に伴い、広範囲にわたり放射性物質の拡散が確認されている。例えば、福島事故後、何らかの農産物等から規制基準値を超過する放射線量が検出されて、出荷制限指示が発せられた都道府県は、東日本を中心に47都道府県中、20都道府県に上る。

(2) 避難指示の範囲、避難者数

年間積算放射線量の想定に基づき、次のとおり避難指示区域が設定されている。

- (a) 年間50ミリシーベルト以上の区域が帰宅困難地域として立入禁止が指示されている。
- (b) 年間20ミリシーベルト以上50ミリシーベルト未満の区域が居住制限区域として宿泊禁止が指示されている。
- (c) 年間20ミリシーベルト未満の区域も必要に応じ、避難指示解除準備区域として指定され、市町村が避難指示を解除するまでは立ち入りが制限されている。

なお、現在では除染作業が進み避難指示が解除された地域も多数存在する。

2013年8月時点では、福島第一発電所30キロ圏内の全域およびその北東方向の60キロ圏内の一部がそれらの区域に指定されており、避難者は8.1万人に上っていた。この他、避難準備対象地域から解除された地域の避難者が2.1万人、周囲の地域で自主的に避難した避難者が4.5万人存在する。なお、ピーク時（2012年6月）には福島県下で避難者は16.4万人に上った。

(3) 人的損害

福島第一から放射性物質が放出されるまでに、避難指示が出され、放出後も屋内退避指示が出されたこともあり、結果的には被ばくや原子炉の爆発等により直接死亡または負傷に至った例は確認されていない。（事故処理に携わった作業員等は除く）。

(4) 物的損害

放射性物質が拡散された後に、人体への影響を予防する観点から、政府は食品の年間線量規制値を5ミリシーベルト（2012年4月以降は1ミリシーベルト）に設定。これに基づき、

³ 原子力委員会、前掲注1。

都道府県ごとに農水産品への出荷制限が指示された。

(5) 除染

政府は2012年施行の「放射性物質汚染対処特措法」に基づき、帰宅困難地域等に指定されている11市町村を「除染特別区域」に設定し、環境省が除染等の措置を実施している。

4. 被害者救済に向けての国の対応

まず、日本においては、福島事故の原因となった、地震、津波そのものの影響で、20,000人近くの人命が失われ、都市基盤や多くの建物・住居・農地が失われていることを述べておきたい。

また、日本では災害発生時における住民等の避難や被害状況の把握は市町村の責務とされてきたが、この大震災では多くの市町村が人材や建物を失って、機能不全に陥った。従来のボトムアップ型の情報伝達を待っているのは被害者の救済が間に合わなくなっていた。このため、発災直後から必要に応じて国が法令の制定を待たずに対応することが社会から求められていたことに言及しておきたい。

発電所事故後に放射性物質の広範囲な拡散が確認されたことを受けて、文部科学省は2011年4月に原子力損害賠償紛争審査会（以下、「審査会」という。）を設置して、被害者の金銭的な救済に着手した。審査会の役割は、賠償に関する和解の仲介を行うこと、そして原子力損害賠償の範囲の判定の指針を策定することなどである⁴。

また、政府は同年4月以降に避難・屋内退避を余儀なくされた住民への仮払補償金や事業者に対する当面必要な資金の支払い等の方針を定め、東電は補償の仮払いを開始した。この仮払い制度は、同年9月に緊急措置法として立法化された⁵。

今回の原子力発電所事故による原子力損害の発生状況を踏まえ、審議会による和解の仲介能力や裁判所の処理能力を超えて和解・訴訟案件が多数に上ることが想定された。事実上、審査会で和解の仲介を行うことは困難・不可能であると考えられたため、文部科学省は、2011年8月に原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「ADRセンター」という。）を設置し、和解仲介、被害の調査を集中的に行う体制を確立した⁶。

また、審査会では、同月に損害賠償の当面の全体像を示す「中間指針」を策定し、翌月から東電では避難費用、精神的損害、営業損害、就労不能等に伴う損害等に対する賠償を開始

⁴ Nomura, T., T. Hokugo and C. Takenaka (2012), “Japan’s nuclear liability system”, in /NEA (ed.), *Japan’s Compensation System for Nuclear Damage*, /NEA, Paris, p. 22.

⁵ 同上 pp. 25-26.

⁶ Matsuura, S. (2012), “The current progress of relief of victims of nuclear damage caused by the Fukushima Daiichi nuclear power plant accident”, in /NEA (ed.), *Japan’s Compensation System for Nuclear Damage*, /NEA, Paris, pp. 29-30.

した。その後も新たな種類の被害状況の発生に応じて、賠償されるうる損害の範囲を4度にわたって拡張してきた⁷。

さらに、国会では、2013年5月に審査会による和解仲裁手続を利用した場合に時効が中断される特例法、同年12月には福島事故に係る賠償請求権の消滅時効及び除斥の期間を延長する特例法が制定され、被害者の生活再建の遅れや後発性障害発生の可能性に対応した法改正がなされている。

5. 損害賠償処理の概要

(1) 損害総額⁸

2015年12月時点で、東電に対する損害賠償請求は延べ約256万件に上り、そのうち約239万件が賠償に至っており、支払い総額は約5兆8,097億円である。

合意が成立した内訳については、2016年2月時点の情報によれば、主要なものとしては、出荷制限指示等に係る損害及び風評損害として1兆5,034億円、財物価値の喪失又は減少等として1兆1,575億円、精神的損害として1兆164億円、営業損害として4,567億円、自主的避難等として3,628億円などである。

なお、これらの損害賠償実績とは別に、東電が想定する賠償額は、最初の2011年10月に認定を受けた緊急特別事業計画では1兆109億円であったが、賠償対象となる範囲の拡大および避難期間の長期化などにより、2016年3年に変更認可された新・総合特別事業計画では7兆6,585億円まで増大している。

(2) 紛争処理の方法

原賠法に基づき、賠償請求先は東電に一本化されている。被害者は東電に対し、損害賠償請求を行い、東電は審査会等が作成した方針やADRセンターが作成した総括基準に基づき、和解案を提示する。

合意が得られない場合は、被害者はADRセンターに和解の仲介を求めることができる。ADRセンターは和解仲介案を提示する。2015年5月現在では、ADRセンターには16,410件の和解仲介の申し立てがあり、継続件数は3,000件となっている。また、ADRセンターを通じた和解金額は1,899億円である。

これらの和解案によらない場合は、被害者は裁判所に訴訟を提起したり、調停等を求めたりすることができる。東電に対しては、2015年12月現在323件の訴訟が提起され、うち170件

⁷ 同上 pp. 30-33。

⁸ 東京電力ホールディングス株式会社 (2016), 「原子力損害賠償のお支払状況」, http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/results/index-j.html (accessed 13 April 2016)。

が係争中である。また、2015年5月現在では、調停等の請求は23件あったが、2件が係争中である⁹。

海外の訴訟としては、アメリカのサンディエゴの連邦地裁に200名超の被害者（米軍空母の作業員）が、情報を知らされなかったことにより被ばくしたとして東電に対して補償金と基金創設を求めたケースがある。¹⁰

このほかに、原賠法によらず、憲法、民法、製造物責任法等に基づいて損害賠償を請求する事案として、事故を起こした福島第一のメーカーである東芝、日立およびG E・ジャパンを訴えた訴訟が2013年に提起されている。この訴訟を起こしたのは国内外の住民であり、発電所近隣の住民とは限らない¹¹。

（3）損害賠償対象とされる損害の範囲・基準の確定

原子力損害賠償法では、原子力損害を「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的作用若しくは毒性的作用により生じた損害」として定義するにとどめている。このため、賠償の対象となる損害の具体的な範囲は、定義された作用と民法における相当因果関係が認められる範囲であると解釈されている¹²。

福島事故においては、多数の被害者が生じ、加えて被害者の生活状況は困難を極めていた。被害者の救済は、損害の全貌確認を待つことができないほどひっ迫していた。このため、事故直後に設置された審査会では、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから順次指針として提示されていった¹³。これまでの中間指針の制定・追補で次の種類の損害が対象とされている。

- ①政府による避難等の指示等に係る損害
- ②政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域設定に係る損害
- ③政府等による農林水産部等の出荷制限指示等に係る損害
- ④その他の政府指示等に係る損害（営業損害、就労不能等に伴う損害、検査費用（物））

⁹ 文部科学省（2016）、「原子力損害賠償のお支払状況等」,
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/__icsFiles/afiedfile/2016/01/28/1366203_5.pdf (accessed 13 April 2016).

¹⁰ LAW360（2014）, “Tepco Can’t Escape Sailor’s \$1B Fukushima Suit”,
www.law360.com/environmental/articles/591323/tepco-can-t-escape-sailors-1b-fukushima-suit-
(accessed 13 April 2016),
and Peeples, L. (2013), “Fukushima And The navy: Sailor Sue Japan Nuclear Plant Owner, Saying Disaster Made Them Sick”,
http://www.huffingtonpost.com/2013/03/11/fukushima-navy-health-problems_n_2855529.html
(accessed 13 April 2016).

¹¹ Class Action against the Nuclear Reactor Builders (2015), “CAANRB International Network”,
<http://maker-sosho.com/> (accessed 13 April 2016).

¹² Nomura, T., T. Hokugo and C. Takenaka, 前掲注 4, p. 15.

¹³ Matsuura, S., 前掲注 6, pp. 30-34.

- ⑤いわゆる風評損害
- ⑥いわゆる間接損害
- ⑦放射線被ばくによる損害
- ⑧自主的避難等に係る損害
- ⑨避難指示区域等内の不増産に係る財物価値の喪失又は減少等
- ⑩除染等に係る費用
- ⑪長期避難を余儀なくされる住民の精神的損害、住居確保に係る損害

また、ADRセンターでは、一貫性のある和解案を作成して、申立人の間の公平を確保するため、中間指針を踏まえ、個別の和解仲介事件に活用できるよう「総括基準」を策定している。(例：弁護士費用は、和解金が1億円以下であれば、その3%程度とする¹⁴。)

さらに、避難指示区域内の不動産等に関する賠償は、被害者が今後の生活再建を展望とするうえでとりわけ密接にかかわることから、政府は、被害を受けた自治体や住民の意見や実情を踏まえて、2012年7月に「避難指示区域見直しに伴う賠償基準の考え方」を公表した。(例：帰宅困難地域においては、事故発生前の価値の全額を賠償する¹⁵。)

(4) 原子力賠償責任制度の活用

福島事故は、マグニチュード9を超える巨大な地震及びそれに伴う津波が引き金となって発生した事故であることから、事故直後より原賠法に定める「異常に巨大な天災地変」に該当して、事業者が免責されるのかが注目された¹⁶。

この問題に関し、事故後に政府の官房長官が「福島事故に係る損害は、一義的には東京電力が責任を持ち、それがもし十分に補償されない場合は、国においてしっかり対応する」と表明した。

その後、事業者である東電も、免責を申し出ることがなかったため、全責任が東電に集中するスキームが実現している¹⁷。

また、地震・津波を原因とする事故であるため、東電は各発電所に付保していた賠償責任保険を使うことができず、政府と締結していた補償契約から補償金が賄われることとなった。ただし、損害賠償措置はサイトごとに1,200億円、最大でも合計2,400億円であり、今回想定される賠償額はそれを大きく超えるものであったため、東電が債務超過に陥る可能性が高ま

¹⁴ 原子力委員会 (2015), 「原子力損賠賠償紛争解決センターの活動状況」, <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo03/siryo3-5.pdf> (accessed 13 April 2016).

¹⁵ 原子力委員会, 前掲注 1.

¹⁶ 日本エネルギー法研究所(JELI) (2014), “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”, JELI-R-129, JELI, Tokyo, pp47-48.

¹⁷ 日本原子力産業協会(JAIF) (編) (2014), あなたに知ってもらいたい原賠制度 2013 年度版, JAIF, Tokyo, pp. 54-55.

った。

その点、政府としては、特に被害者救済という観点から、原賠法に基づき必要な援助を行うことを表明した。これにより事故後の東電の経営の安定が確保されたため、3月末に東電は民間の金融機関から2兆円規模の緊急融資を受けることができた¹⁸。

その後、東電による損害賠償の迅速かつ円滑な実施と、東電自身が有する地域への電力の安定供給の維持、さらには、東電を含め原子力事業者による事業の円滑な運営を図るために、原子力損害賠償支援機構法が制定され、同機構が設立されたことにより、損害賠償措置を超える原子力損害が生じた場合において事業者に必要な資金を交付することが可能となった¹⁹。

同法によれば、この機構の事業に必要な資金は、国内の原子力事業者からの負担金で賄われる。機構は賠償責任を負う事業と共同で「特別事業計画」を作成し、主務大臣の認可を得なければいけない。

そのうえで、政府から国債の交付を受け、資金を貸し付けることができる。この資金貸付として、2016年3月までに7兆4,695億円が支援機構から東電に貸し出されている。これに国との補償契約に基づく補償金1,889億円を合算した7兆6,585億円が、原賠法に基づき東電が国から獲得した資金といえる²⁰。

なお、この「特別事業計画」では東電による賠償事業だけでなく、既存の電気事業の収益性向上を通じて、安定的に事業を継続し、確実に支援機構へ借入金を返済していく計画も含まれている。

¹⁸ 遠藤典子(2013), 原子力損害賠償制度の研究, 岩波書店, Tokyo, pp. 141-144.

¹⁹ Takahashi, Y. (2012), “The financial support by the Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation”, in /NEA (ed.), *Japan’s Compensation System for Nuclear Damage*, /NEA, Paris, pp. 43-44.

²⁰ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構 (2016), 「新・総合特別事業計画 (抄)」, <http://www.ndf.go.jp/gyomu/tokujikei/kaitei20160331.pdf> (accessed 13 April 2016)。

Ⅲ 世界的な原子力賠償責任制度が福島事故処理に与えた影響

1. 日本の原賠制度と世界的な原子力賠償責任制度の関連性

日本の原賠法およびその関連する法令では、国際条約や他国との取り決めについての言及はこれまでみられなかった。

立法に先立ち、日本政府は1959年の I A E A の陸上原子力施設及び核燃料物質の輸送に関する災害補償問題についての専門家会議に参加していた。当時のこの問題に関する国際的な基準の統一化を踏まえて、法律の成文化がすすめられたと考えられる。

ただし、日本は、その後、成立した1963年ウィーン条約などへの参加は見送ってきた。その理由としては、次の事情により、日本が直ちに参加する状況にないと考えられてきたためである²¹。

- ①日本の原賠制度は十分に充実したものであり、各条約に参加するメリットが小さい（例えば、条約が提供する補完的資金がそれほど大きくない）
- ②日本は島国であり、他の原子力施設国との間での越境損害が発生する可能性が低い。
- ③近隣の東アジア諸国はどの国際条約にも加盟していない。

しかしながら、原賠法成立後、日本の原賠制度が世界的な原子力賠償責任制度と全く関連がなかったわけではない。1959年に、政府は「日本国内で熱出力50万キロワットの原子炉が事故を起こした場合に、最大3兆7,000億円の損害が発生する」との試算を行っていた。しかしながら、政府は事業者の賠償責任を無制限としたうえで、原子炉運転に関する損賠賠償措置額を50億円に設定した法律案を作成した²²。

想定される損害額に対して過少な賠償措置額を設定せざるを得なかったのはなぜか。それは、民間保険の引受能力に限界があるためである²³。その後、原子力発電施設の賠償措置額は、原賠法に基づき10年ごとに見直しがなされ、100億円、300億円、600億円、1,200億円と引き上げられてきたが、これらは、世界的な原子力保険市場の規模の拡大に伴い、引き受け能力が拡大してきたことが要因となっている。このように、日本の原賠制度の充実、世界的な保険市場を通じた原賠制度の恩恵を受けたものといえる。

2. 福島事故処理において世界的な原子力賠償責任制度が与えた影響

(1) 世界的な原子力賠償責任制度は福島事故処理で役に立ったか？

²¹ 寺林裕介 (2015), 「原子力損害補完的補償条約 (C S C) 締結について」, 立法と調査, Vol. 361, 参議院事務局, Tokyo, p. 44.

²² 梶沼光彦 (2015), 「原子力損害賠償法の見直しに向けた課題」, 立法と調査, Vol. 361, 参議院事務局, Tokyo, p. 75.

²³ 小柳春一郎 (2015), 「原子力損害賠償制度の成立と展開」, 日本評論社, Tokyo, pp. 56-57.

福島事故では放射性物質の外国への飛散に伴う損害賠償請求は、前述の米軍空母作業員の例を除いて確認されていないようだ。福島事故の賠償処理については、日本の原賠法および民法に基づき、大半が被害者と東電との和解という形で進められている。その紛争処理方法および賠償の範囲、基準などには、政府機関の審査会やその傘下のADRセンターが定めたものが用いられている。

この内容では満足できない被害者等が裁判所に賠償請求訴訟を起こしているわけであるが、その判断においては、過去の国内判例のみならず、今回審査会等が定めた指針が事実上の基準として用いられている²⁴。

審査会は2016年1月まで42回にわたり開催され、被害調査や関係者からの聞き取りに基づき、具体的な方針を定めてきたが、その時に参考とされたのは、10数年前のJCO事故に伴う賠償実績と、特に精神的損害・風評被害・間接被害の範囲の前例としての同種の国内判例である。審議の過程で、海外の法規制や不法行為論について有識者が比較検討の意見を付することはあっても、世界的な原子力賠償責任制度を援用して議論が深められることはほとんどなかった模様である。

(2) 福島事故からの復興に伴う新たな原子力賠償責任制度への依存としてのCSC加盟決定

ただし、事故後、日本は別の観点から世界的な原子力賠償責任制度への依存を高めることになった。

事故を起こした福島第一原子力発電所の被害が明らかになり、東電は全基を廃炉にする決定を行った。特に1号機から3号機は原子炉本体が溶解して放射線量も高いことから、その作業は長期にわたり、技術的にも困難を極めることが予想されている。

日本国内においても、原子力事故を起こした炉に対して廃止措置を講じることは初めてのケースであり、東電だけではなく、政府内においても、廃炉措置の経験を有する海外の事業者の協力を受ける必要があると判断している。

具体的には、事故後、日米の二国間協議のもと、福島第一原子力発電所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、日本の原子力部門への米国の商業的な関与の促進を支援するものとして、日本がCSCに加盟することが米国から求められた。これを受ける形で、日本政府は2014年4月11日に閣議決定された新しいエネルギー基本計画で、CSCへの加盟を検討することを明記し、本条約への署名および関連法案の制定が国会で審議されることとなった²⁵。

²⁴ 日本エネルギー法研究所（JELI），前掲注 16，pp 55-56。

²⁵ 寺林，前掲注 21，pp. 44-45。

(3) C S C加盟に至るまでの日本国内での議論

政府は条約批准および拠出金の負担方法を定めた法案を提出し、審議を開始した。

C S Cが訴求適用についての明文規定を伴わないことから、福島事故に伴う越境損害に関して本条約が適用されるのかが議論された。この点は、政府は基本的に訴求されず、福島事故の現行の損害賠償の支払いに影響を与えないと判断している²⁶。

また、福島第一原子力発電所の廃炉・汚染水対策事業等において事故が発生した場合、C S C 1条(i)の「原子力事故」の定義に基づけば、「福島事故の一連の出来事」とみなされるか、「別の原子力事故」とみなされるかどうかについても議論された。この点、政府は、C S Cの適用になるかどうかは、訴えが提起された時点で裁判所が判断することになると説明を行った²⁷。

さらに、C S C加盟に併せて国内法との整合についても検討がなされた。例えば、原子力損害の範囲について、C S Cでは第1条(f)に個別に項目が列挙されている一方で、原賠法では第2条2項で包括的に定義しており、その記述ぶりに違いがある。この点、政府は「その範囲は一致しており、特にC S Cにおいて、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規定があることから、各国で損害額の算定に差異が生じて、それにより賠償の拠出金の支払いが拒絶されことはない」と判断している。

審議ののち、国会は2014年11年に同法案を可決した。その後、2015年1月に、日本は同条約に批准している²⁸。

その上で、国会は国内法令にそった運用を可能とするために、条約締結に際し、次の3点の留保を付している²⁹。

- ①少量の核燃料物質等については、日本の基準を用いるものとし、適用除外とする。
- ②国際輸送に関し、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は日本の国内法令に従って、日本の原子力施設の事業者が責任を負わせる。
- ③原子力施設と同一の敷地内にある財産のうち、事業者自身が受けた損害以外は、日本の国内法令に従って、事業者が責任を負わせる。

²⁶ 同上 pp. 45-46。

²⁷ 同上 p. 46。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上 pp. 51-52。

IV 福島事故処理が世界的な原子力賠償責任制度に与える影響

1. CSCの発効

前項で述べたとおり、アメリカは福島事故後の日本との二国間交渉でCSCへの早期加盟を要求されたが、その主たる理由は、日本の廃炉処理事業等に外国の事業者が参加できるための環境整備ではない。CSCについては、その発効要件に参加国が保有する発電用原子炉の熱出力合計が一定水準を超えることが含まれていたため、1997年の成立以降も発効が遅れていた。アメリカの狙いは、日本が参加することにより、CSCを早期に発効させる点であることに注目したい³⁰。

アメリカは、新たに拠出金をサプライヤーに遡及負担させることを定めた法案を2008年に成立させ、CSCに参加したのだが、この負担スキームがもの語るように、アメリカの目的は、原子力産業が世界的な市場で利益を受けることを前提としている³¹。

かくして、アメリカの要求に沿って、日本がCSC加盟に踏み切ったことで、CSCは2015年4月に発効した。日本政府は、日本がCSCを選択した理由として、次の3点を挙げている。

- ①CSCは環太平洋地域の国を中心に締結、署名されており、将来的にアジア太平洋地域に共通の制度となりうること
- 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

日本政府も、世界規模での体制構築を重要視しており、その意味では、福島事故がもたらした一つの教訓としてみなすことができるのではないかと³²。

2. 福島事故賠償処理は世界的な原子力賠償責任制度に影響を及ぼすか？

福島事故では、越境損害はほとんど生じていない。また、地震・津波を起因とする事故であるため、賠償責任保険による填補を受けることができなかった。このため、その賠償処理はすべて日本国内で完結してしまう。

その一方で、被害総額が巨大なものであった。また、各国の判例ではあまり具体的な例が少ないと思われる風評被害や避難指示に伴う精神的障害等の新しい種類の損害賠償事例が生

³⁰ 同上 p. 45。

³¹ 日本エネルギー法研究所 (JELI). (2009), 「原子力損害賠償に関する法的問題研究班報告書」, JELI-R-116, JELI, Tokyo, pp 73-74。

³² 寺林 (2015), 前掲注 21, pp. 44-45。

じている。

これらの事情にも関わらず、各国および事業者の関心は、自身への影響が大きいとの理由からか、それほど高まっていないように思われる³³。

さらに、日本においても、事故から5年を超えるが、居住区域における除染作業は必ずしも順調に進んでおらず、さらには、地域住民は、保険の対象として通常想定されているような現状どおりの復旧を必ずしも望んでいない。また、現地で進められている様々な復興事業が妥当なものかどうかは、複雑な要因を考慮する必要がある。

そして大多数の損害賠償紛争が審査会の指針が定める賠償の考え方を基礎に個別的な事情を考慮して和解による解決が図られているのに対して、そのような基準を大きく超える賠償を求めた集団的な訴訟が提起されている³⁴。

これらの状況から、現時点で損害賠償の実態を総括することは、量的にも質的にも時期尚早であることは間違いない。

そして、福島事故の被害者救済は、行政主導で進められている。現時点ではその救済内容について、司法の判断を得たものはごく一部であることから、少なくとも日本国内においても法的に安定しているかどうか、現時点では明確に評価できない。

ただし、放射性物質が地域に拡散する事故が起きると、その周囲の都市、集落、山林、農地、海域にどのような具体的な損害が生じ、さらにはそれがどの程度継続するのか、あるいはその被害拡大を回避するためにはどのような対策がとりうるのか、さまざまなケーススタディとしての事例が得られたことは間違いないだろう。

3. 福島事故の賠償処理から得られた教訓

現在、日本においても、内閣府の原子力委員会のもとに、原子力損害賠償制度専門部会が設けられ、原賠法の改正について論議が進められている。これまで、10年ごとに開催されてきたこの専門部会では損害賠償措置額の検討が中心となっていたが、福島事故の経験を踏まえ、今後の事故における被害者救済の円滑化、迅速化を図るための紛争解決手段の見直し、さらには事業者責任（無限責任、責任集中）の見直しにまで踏み込んだ議論が進められている。ここでは、賠償制度にどこまで国が関与すべきなのかが、大きなテーマとなっている³⁵。

まずは、このような日本の国内の自主的な制度改正の動きに注目するとともに、救済法としては次の視点での検討が不可欠だと考える。

³³ 日本エネルギー法研究所（JELI）.（2009），前掲注 16，p 75。

³⁴ 原子力委員会（2015），「これまでに提出された検討課題の整理（案）」，<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo04/siryo4-10.pdf>（accessed 13 April 2016）。

³⁵ 原子力委員会（2015），「原子力損害賠償制度の見直しに係る検討課題について（1）」，<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo05/index.htm>（accessed 13 April 2016）。

①被害者の救済が本当にいきわたっているのか

②被害者間で救済が公平に行われているか

③救済が各人の事業や生活の再建につながっているのか

それには被害者と事業者，その間に入る司法機関に加えて，国や地域の自治体の役割も大きいと考える。

被害者の救済には事後の救済手段を充実させることも重要であるが，発生した損害を拡大させないためには，国や自治体の積極的な関与が必要であり，さらには，そのような被害を事前に回避できるよう，緊急時の対応について，日頃から事業者と国，自治体について十分意思疎通が図られることが重要である。

福島事故の賠償処理を評価するにあたっては，被害額の際限ない拡大を抑制する手だてを併せて検討することが必要であると申し上げたい。原子力損害であると認められる限り，全額が事業者によって賠償されるべきであることは異論のないところである。ただし，被害者や除染の実施主体にとっては，被害拡大防止，原状回復の費用を最適化するというインセンティブが働かない点にも注目したい。

V 福島事故から得られた教訓からみた世界的な原子力賠償責任制度の評価

これまでの福島事故に関する考察から、事故処理を通じて明らかになった世界的な原子力賠償責任制度の限界および可能性を述べる。

1. 世界的な原子力賠償責任制度の限界

(1) 地震・津波を起因とする原子力損害の救済が困難であること

賠償責任保険では、地震及び噴火を起因とする原子力損害は免責される。また津波も地震を起因する事象であり、賠償責任保険では免責の対象となる。このような原子力事故による損害を救済するためには、原子炉の耐震性の確保や冷却機能の浸水対策を徹底するなどして、事故を予防することが重要である。

それでも複合的な要因から事故が起きた場合に、国際条約はどう規定しているか。例えばCSC付属議定書3条第5項(b)は異常に巨大な天災地変に起因する原子力事故によって生じた原子力損害に関して運営者を免責する規定を有する。しかし、仮にこの原則に沿った国内法が設けられていたとしても、それは被害者救済に賠償責任保険を利用できないことを何ら解決するものではない。

さらには、地震・津波等による事故が発生して周辺に汚染が広がる時には、原子炉自体も破壊されていることも多い。しかし、この場合財産保険も免責となることから、事業者は事業継続できないことはもちろん、資産を売却して賠償の原資に充てることもできず、債務超過に陥る可能性がある。その場合、まさに福島事故のように、国があらゆる手段を講じて被害者を救済する必要が生じることに注意すべきである。

(2) 国際条約が与える財務的な保証額が不十分であること

福島事故では、3つの原子炉がメルトダウンし、放射性物質の拡散により、半径60キロ圏内の地域の一部で避難指示が続いている。この事故に伴う爆発や汚染により直接死亡・負傷した人はないとされるが、それ以外に物の価値に対する補償、避難に伴う損害、除染費用等に要する費用は、2016年3月の時点で7兆円を超える金額に膨れ上がっている。

日本政府は、今後新しく発生する損害についても、民法に基づく相当因果関係が認められる範囲で補償が必要と判断している³⁶。後発性の人的損害が発生することも想定されるため、最終的な要賠償額はまだまだ膨らむことが予想される。

³⁶ 文部科学省(2013), 「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補(避難指示の長期化等に係る損害について)」, http://www.mext.go.jp/component/a_menu/science/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/12/27/1329116_011_1.pdf (accessed 13 April 2016)。

日本が今年加盟したC S Cにおいても、補完的に獲得できる補償額は最大で3億SDRであり、これは福島事故の損害額と比べて過少といわざるを得ない。

福島事故は地震・津波がその原因となっており、今回の損害額は特殊な例に該当するかもしれない。しかしながら、通常の原子力事故でも、炉の冷却に失敗すれば同程度の放射性物質の拡散が予想されるわけである。国際条約が提供できる財務的な保証額には限界があり、それを超える損害が生じた場合の対策が、各国には求められる。

(3) 国際条約非締約国の救済の困難さ

福島事故発生時、日本は国際条約に参加していなかった。ところが、もし国際条約に参加していれば、事故によっては一定の補完的資金が得られる可能性がある。

このように、いずれの国際条約にも参加していない原子力施設保有国は、多数存在しており、そのような国で発生した原子力事故では、自国の事業者および国の資金で被害者の救済を全うしなければならない。地球規模で相互に援助しあう仕組みができて、締約国でないと救済の対象とならない。このことは、ある国が国際条約に加盟しても、締約国以外は救済できず、越境損害で自国が被る損失をその条約では救済できないことを意味する。

(4) 救済の迅速化と法的納得性の両立の困難さ

世界的な原子力賠償責任制度では、司法管轄権と準拠法を事故発生国のものに統一することによって、救済の迅速化が期待される。しかしながら、それが拠出金を負担しあう各国にとって好ましい先例となるかは不明である。

福島事故では、原子力損害の賠償の範囲を確定するにあたり、もっぱら日本の判例が参考にされ、海外の原子力事故での事例は参考にされなかった。このため、事故後に策定された賠償の指針の考え方が、今後、各国でどのように採用されるかも不明である。

例えば、帰宅困難な土地への補償として、事業者は全損扱いとして金銭的補償をおこなっているが、事業者の判断として所有権の取得は放棄していることが多い。除染完了後は、この土地は元の所有者が再び利用することになる。このような処理は司法判断を得たものではなく、法的納得性を伴わないその国固有の慣習として取り扱われるべきものであろう。

(5) 生活再建と損害賠償との両立の困難さ

福島事故で放射性物質が拡散した地域では、居住が困難になったばかりではなく、生活基盤も利用できなくなった。従って、住民は土地家屋の価値の減損分の補償に加えて、新たな住居の確保を求めることとなった。

このため、審議会は、2013年に中間指針の第四次追補において、長期にわたって帰還不能な被害者に対して、精神的損害として一人当たり1,000万円の一括金を、さらに新たに住居を

取得するものには、取得に要した費用の一部を補てんすることを認めた³⁷。

これは、被害者の生活再建を後押しするという政府の判断に基づいて実施されたものである。このような費用については、必ずしも法的な根拠に基づくものではなく、政府が必要に応じて行う救済措置に伴う費用の肩代わりであると解されるべきであろう。

2. 世界的な原子力賠償責任制度の可能性

(1) 加盟国の増加を通じて賠償資金の拡大を目指す

前述のとおり、福島事故を契機として、日本はC S Cに批准し、このことによりC S Cが発効した。これにより、参加国7か国間で賠償資金を補完しあうスキームが動き出した。他の国際条約の加盟国はC S Cの加盟が容易であることから、今後も新規プラント導入国を中心にC S Cへの加盟が促進されることが期待されている³⁸。

そして、参加国が増えていくことで、C S Cの補完的資金が増大するので、アメリカが日本にC S Cの参加を求めたことと同様に、既存の参加国にとっても他国をC S Cに参加させることのインセンティブとなると考えられる。

(2) 福島事故の賠償事例に基づき、賠償されうる損害の範囲拡大を図る

前段1. (4) (5)で述べたとおり、福島事故での損害賠償実務には、各国の法制度では理解しがたいものも含まれる。しかしながら、少なくとも事故後、半年を絶たずしてまとめられた中間指針にて規定された損害は、被害者の救済にあたって迅速性が求められるものが列挙されている³⁹。緊急対策として各国においても早期に発生する損害および費用として、参考に値するのではないかと考える。

これらのうちで、比較的、各国においても共通に発生しうると考えられる「風評被害」「間接被害」については、国ごとの法律・習慣に基づく定義が異なることが予想されるので、その定義の統一化を試みることは、損害に対する責任の予見可能性を高める点からも有意義ではないかと思われる。

(3) 原子力事業における国際的な企業参加を促す

日本のC S C加盟時に掲げられたメリットとして、福島第一原子力発電所の廃炉処理に外国企業の参加を促すことがうたわれている。日本政府としては、国内の廃炉処理に参加した

³⁷ 同上。

³⁸ Schwartz, J. A., (2010), “Liability and Compensation for Third Party Damage resulting from a Nuclear Incident”, in /NEA (ed.), *International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook, 10th Anniversary of the International School of Nuclear Law*, /NEA, Paris, p. 330.

³⁹ Matsuura, S., 前掲注6, pp. 30-31。

外国企業が新たに原子力損害を受けることがあっても、その国がC S Cに加盟している以上、日本の原賠法に基づき、日本の事業者が集中的に責任を全うできることを志向したものと考えられる⁴⁰。

このことは、逆に日本のプラント供給者が、海外の様々な原子力事業に参加するときに生じる司法管轄権および準拠法の問題を解決することにつながる。現在日本では、エネルギー基本計画で原子力依存度を低下させていくことが定められており、原子力発電所の新設を議論できる素地は消失している。このため、日本の供給者にとっても、事業継続のためには海外の原子力プロジェクトに参加することが必須となっている。日本のC S C加盟は、国内の原子力産業の海外展開を促進するうえでも意義のある判断であったといえる。

(4) 賠償を支える海外の行政組織に対して知見を与える

福島事故は巨額の原子力損害賠償事例としての側面だけでなく、被害者救済や地域復興に向けて事業者や国がどのようなことができるのかを示す事例として検討されるべきである。被害者の置かれている状況は、復興の進展につれて変化するものである。被害者の求める救済は単一ではなく、個々の状況を踏まえて判断されるべきであるが、同時に被害者を公平に取り扱うことも必要となる。

日本政府や地方自治体が取ってきた救済や復興の政策判断が妥当であったか、その検討は日本でも進められているが、これらの検討結果は国際原子力法の観点からも評価が必要であり、ベストプラクティスとして、もしくは好ましからざる事例として世界的な原子力賠償責任制度を支える各国で知見を共有することは可能である。このような知見に基づき、各国において緊急時対応等の改善を図ることができれば、事故時に発生しうる損害の抑制につながるのではないかと考える。

(5) 新たな緊急時支援サービスの実現への期待

前段(2)(4)でも述べたが、福島事故の発生は大きな被害をもたらしたが、その事故処理実績から我々は多くのことを学ぶべきである。被害者の避難救援や除染作業等は各国の政府が実施することが多いと思われるため、事業者のみならず、政府機関も知見の収集、活用が求められる。

その上で、原子力施設の事故時に発生しうる政府機関によってなされる一連の行為についても、実務面および財務面での現実可能性を担保することが今後、日本だけでなく、すでに原子力を導入している国、および今後導入を予定する国でも求められるのではないだろうか。

世界的な原子力賠償責任制度では、原子力事故の賠償責任を法的に事業者集中すること

⁴⁰ 寺林、前掲注 21, pp. 50-51。

を原則としている。このため、このような政府機関によってなされる行為も、一義的には事故の原因となった事業者が全面的に費用を立て替えることで、国際条約に基づく補完的資金を利用することが可能になるかもしれない。しかしながら、そのような資金には限りがあるのが現状である。

私見としては、東電が現在福島第一原子力発電所の廃炉作業で海外の能力のある事業者の参加を求めているのと同様に、避難救援や除染作業の能力のある民間企業（もしくは公的団体）が、緊急時には海外においても、政府機関の支援や作業そのものにあたることができる仕組みが必要ではないだろうか。日本の経験は世界的に活用されるべきである。そうすれば、計画を作成する段階からそのような事業者が参加することで、計画の実行性も向上し、緊急時には被害者だけでなく事業者や政府機関の負担軽減にもつながるのではないかと考えている。

また、そのような作業の予見可能性が高まれば、金融機関からの資金獲得も容易になり、資金保証の面でも有用ではないかと考える。

Ⅵ さいごに

世界的な原子力賠償責任制度は、各国の国内法を超越して効力を発するものではない。このため、国際条約に加入するかどうかは各国の自由である。また、個々の国際条約は独立して機能するため、例えばC S Cに全ての条約加盟国が集まることは、現時点ではその可能性は低く、この制度はつなぎ合わせに過ぎないとの指摘もある。

また、OECD/NEAによれば、温暖化対策として今後35年間で大量に原子力発電所を建設すると表明しているのは、中国とインドであるが⁴¹、中国は国際的な原子力賠償制度への参加に一切言及していないし、インドは2010年にC S Cに署名したが現時点では批准には至っていない（2016年4月批准）。

これらの理由として、現行の世界的制度では参加するメリットが少なく、またインドでの議論が例示するように、事業者に課せられる排他的な責任を始めとして、各国の国内法や慣習との整合には困難を要することを意味する⁴²。

世界的な原子力賠償責任制度には、法的あるいは契約上では取り決めが可能だとしても、実務的な面では実現できない問題がまだ多く残されている。

しかし、実現できるメリットが存在することは事実である。また、今後とも世界で原子力の導入が進められていくのであれば、福島事故の経験を通じて、原子力を導入しようとする国と事業者の役に立つように、この相互に助け合う制度を拡大、改善することには意義があるといえよう⁴³。

2015年終盤に入って、英仏の新規原子力開発に中国企業が参加することが明らかになった。エネルギーの安定供給、地球温暖化対策への観点から、各国の原子力産業および政府機関は、外国企業の力を借りてでも開発を進めていくことはあり得る。その場合、緊急時に備えた財務面および実務面での手当が必要であり、世界的な原子力損害賠償制度を通じて、各国の政府機関、企業の連携がより強まっていく機会が訪れるかもしれない。

その上で、原子力の安全性向上が求められるのであれば、各国が情報、意識の共有化を図り、国内の賠償責任制度を世界的な制度に調和させることが期待できると考える。

⁴¹ Paillere, H. (2015), “Nuclear Fuel Cycle and the Development of Nuclear Energy”, slideshow presented at the International School of Nuclear Law, /NEA and University of Montpellier 1, Montpellier, France, 25 August.

⁴² McRae, B. (2015), “Entry into force of the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage: Opening the umbrella”, *Nuclear Law Bulletin*, Vol. 95, /NEA, Paris, pp. 13-14.

⁴³ 同上 pp. 21-22.

第2章

福島原発事故後の被災者の自殺について ～因果関係論と新しい原状回復理念～

I 問題の所在

1. 震災関連自殺者数の推移

2011年3月の東日本大震災から5年が経過した今日でも、被災地の復興は十分に進まず、被災者の心の傷も癒えているとはいえないように思われる。とりわけ痛ましいのは、震災に関連して自ら命を絶つ人々が少なくない点である。内閣府の自殺対策推進室は、

- ①遺体の発見地が、避難所、仮設住宅又は遺体安置所であるもの
- ②自殺者が避難所又は仮設住宅に居住していた者
- ③自殺者が被災地（東京電力福島第一原子力発電事故の避難区域、計画的避難区域又は緊急時避難準備区域を含む。）から避難してきた者
- ④自殺者の住居（居住地域）、職場等が地震又は津波により甚大な被害を受けたこと
- ⑤その他、自殺の「原因・動機」が、東日本大震災の直接の影響によるものであることが遺族等の供述その他により判明したもの

という5つの要件の、いずれかに該当するものを「東日本大震災に関連する自殺」（以下、「震災関連自殺」という。）として集計している。内閣府が把握している岩手県・宮城県・福島県の震災関連自殺者数は、推進室のホームページによれば以下の表のとおりである。

	岩手県	宮城県	福島県
2011年6月～12月	17	22	10
2012年	8	3	13
2013年	4	10	23
2014年	3	4	15
2015年	3	1	19
2016年1月～2月	0	1	3
計	35	41	83

この表から明らかなように、3県のうち福島県の震災関連自殺者数が一番多い。また、福島県は、他の2県と異なり、自殺者数が全体として減少していく傾向にはない（例えば、2015年には2014年を上回る震災関連自殺者数が報告されている）。その理由として、東京電力株式会社（以下、「東電」という。）の福島第一原子力発電所事故（以下、「福島原発事故」という。）の避難区域等から避難を余儀なくされた者が、自殺をするケース（要件③）が後を絶たないことが考えられる。

2. 震災関連自殺に関する新聞報道

新聞でも、Ⅱ 2. で取り上げる事例のほか、例えば、2011年7月、双葉郡浪江町から避難した男性（67歳）が「浪江に帰りたい」と繰り返して自殺をした（朝日新聞2013年2月27日朝刊によれば遺族らが東電を相手取り訴訟中）、2014年9月、双葉郡楡葉町からいわき市の仮設住宅に避難していた女性（87歳）が「もう仮設は嫌だ」と長男に言い残して自殺をした（福島民報2014年9月11日〔ホームページから引用。以下、同じ〕）などの事例が報道されている。なお、新聞報道によれば、自宅から離れて仮設住宅などで生活する人は、2015年11月現在で岩手県が約2万4千人、宮城県が約5万5千人であるのに対して、福島は約10万3千人に上るとのことである（朝日新聞2015年12月28日朝刊）。福島原発事故による避難指示が2015年8月5日に解除された福島県楡葉町でも、週4日以上を町内で過ごす人は全町民の約6%にあたる410人にとどまり、帰還は進んでいないという報道がなされている（朝日新聞2015年1月4日夕刊）。

このほか、要件③には当てはまらないが、2011年4月、相馬郡飯舘村が計画的避難区域に指定され避難の方針が示されたことを苦に男性（102歳）が自殺をしたケース（朝日新聞2014年11月15日朝刊によれば遺族らが東電を相手取り提訴の準備中）などもある。

3. 問題の所在

このように福島原発事故に関連して自殺がなされた場合、どのような救済がなされるべきだろうか。救済という言葉の意味は多義的であるが、以下では、金銭による救済（Ⅱ）と、それ以外の「救済」（Ⅲ）に分けて検討する。

Ⅱ 福島原発事故に関連した自殺——金銭による救済

1. 裁判外での金銭の給付

(1) 災害弔慰金の支給等に関する法律

まず、自殺者の遺族には、災害弔慰金の支給等に関する法律（以下、「法」という。）が適用される可能性がある。法によれば、災害（地震や津波も含まれる〔法2条〕）により死亡した者がいる場合、遺族の申請に基づいて各市町村が審査を行い（法3条）、家計を支えていた者の死亡事例で500万円、それ以外の者の死亡事例で250万円の弔慰金が支給される（法1条、法施行令1条の2第1項）。問題は、因果関係（災害「により」死亡したといえるか）であるが、その判定は、各市町村の審査会に委ねられており（審査会のメンバーは、医師や弁護士等の有識者である）、ばらつきが生じる可能性がある。

実際、震災後、うつ病などを患って自殺した人の遺族に災害弔慰金を支給するかについて、福島県の各市町村の判断は分かれているとされている（福島民報2014年6月26日）。なお、これに関連して、2011年4月、厚生労働省は東日本大震災の災害弔慰金の支給事務の参考資料として、新潟県中越大震災（2004年10月23日）における認定基準を示している。それによれば、震災後の自殺も一概に震災との関連性は否定されないが、地震発生から6か月経過後の死亡は、（災害弔慰金の支給対象の）震災関連死ではないと推定されている¹。しかし、福島原発事故の被災者の自殺事例で、このような認定基準を用いることは合理的ではない。なぜなら、福島県保健福祉部の担当者が懸念するように、「生活再建や帰還時期のめどが立たなければ、（県内の）自殺のリスクは減らない」（福島民報2014年6月21日）からであり、現にⅠで見たように自殺者数は2014年よりも2015年のほうが増えている状況にあるからである。

(2) 東電への窓口請求

次に、遺族が、東電の窓口直接向け請求をすることも考えられる。しかし、原子力損害賠償紛争審査会の「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（2011年8月5日）（以下、「中間指針」という。）は、その後の追補も含め自殺事例には言及しておらず、東電が請求に積極的に応じるとは考えにくい（中間指針は、賠償対象の上限を画する趣旨ではない点に着目して、このような東電の消極的態度を批判する見解もあるが²、しかし、基準のない中では、東電として請求に積極的に応じるインセンティブが働きにくいことも、また確かであろう）。

¹ 平23・4・30 厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室事務連絡「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」別紙3。

² 原子力損害賠償紛争審査会「中間指針第4次追補」（2013年）3頁、吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会『中間指針』の性格」法時86巻5号（2014年）134頁以下。

(3) 原子力損害賠償紛争解決センターへの和解の仲介の申立て

a. 心因的要因の寄与を理由とする減額

それでは、遺族が、原子力損害賠償紛争解決センターに和解の仲介を申し立てるとどうなるか。自殺事例で同センターの和解案に東電が合意をしたケースは、文部科学省のホームページに公表されている和解例の中には見当たらなかったが、以下に見る福島地判平成26・8・26（判時2237号78頁）の被告・東電の主張によれば、当該訴訟の時点で3件の和解が同センターを介して成立しているが、被害者の心因的要因等が考慮された結果、福島原発事故が自殺に寄与した割合は1割～3割（その割合でしか賠償が認められない）とされている³。

b. 交通事故後の自殺事例との比較

なお、交通事故後の自殺事例では、下級審裁判例は、被害者の心因的要因を考慮し、過失相殺の規定（民法722条2項）の類推適用によって、損害額から7～8割減額するものが多い。例えば、最近の裁判例では、福岡地判平成22・2・16（平成21年（ワ）1583頁。判例集未登載）は、交通事故で重傷を負った被害者が、事故の約3年2か月後に自殺をしたケース（自殺時の年齢21歳）で、精神疾患などに罹患した医学的診断はないが、事故による障害や自分の将来を悲観しての自殺であると認めた上で、損害額から7割を減じている。また、東京高判平成17・3・16（判時1892号33頁）は、バスに追突されて重傷を負ったタクシーの運転手が、事故の約2年1か月後に自殺をしたケース（自殺時の年齢61歳）で、自ら責任のない交通事故で休業せざるを得ない事態に追い込まれながら、自社の事故係の説得等で不本意な内容の示談をしたことの後悔も加わって抑うつ状態に陥り、その改善が見られないまま自殺に至ったものであるとして、事故と自殺との間の因果関係を認めた上で、損害額から8割を減じている（このほか、2. (3) (c) で取り上げる最判平成5・9・9（判時1477号42頁）の原判決（東京高判平成4・12・21（金商940号29頁））や、東京高判平成17・3・16（判時1892号33頁）なども、8割の減額をしている）。原子力損害賠償紛争解決センターのこれまでの和解事例においては、このような交通事故後の自殺事例に関する裁判例の減額割合の一般的な水準が影響を与えていることは想像に難くない。

2. 損害賠償請求訴訟の提起——福島地判平成26・8・26の検討

(1) 裁判所に訴訟を提起する場合の争点

それでは、遺族が東電を相手取り訴訟を提起する場合はどうか。このときも、さしあたりの争点は、自殺との間の因果関係と、それが認められた場合の賠償額であろう。このうち前

³ なお、避難区域等に指定されていない須賀川市在住の農業従事者が、キャベツなどの野菜が放射性物質のため出荷制限となった翌日に自宅裏で自殺した事例について、原子力損害賠償紛争解決センターの仲介で和解が成立したが、逸失利益は2割の限度で認められたにとどまるという遺族の声が報道されている（福島民報2014年5月27日）。

者について原子力損害賠償に関する法律（以下、「原賠法」という。）3条1項本文は、「原子炉の運転等により原子力損害を与えたとき」は、原子力事業者は賠償責任を負うと規定する。ここで「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……により生じた損害」（2条2項本文）のことである。つまり事業者の無過失責任（原賠法3条1項本文）が認められるためには、原子炉の運転等「により」（①）生じた放射線等の作用など「により」（②）損害が生じたことが必要である。今回の福島原発事故で因果関係①は異論なく肯定される。問題は②である。前掲福島地判平成26・8・26（以下、「本判決」という。）は、以下に見るようにこの問題を正面から扱い、心因的要因による損害額の減額についても注目すべき判示をしている。

（2） 本判決の事案の概要

本件の舞台となったのは、福島第一原発の西北西約38キロメートルにある福島県伊達郡川俣町山木屋地区である。事案の概要は、次のとおりである。

A（1952年7月生まれ）は、2歳違いの夫X1とともに同地区の三道平に生まれ育った。この集落には、わずか12軒の家しかなく、皆顔見知りであった。実際、AとX1は、地域の人々を招いて花見会・忘年会・カラオケ大会を開くなど、密接な人間関係を築いていたのである。また、AとX1は、3人の子ども（X2～X4）を育てながら、自宅から自動車で10分程度の距離にある農場で鶏の育成の仕事に従事していた。Aは、花樹を育てるのを趣味としており、自宅敷地の周囲を花壇とし、様々な種類の宿根草を植え育てていたほか、X1と2人で小手鞠の樹を多数植栽し、四季それぞれに咲く花々を楽しみながら生活していた。なお、X1は、2010年に自宅を新築したばかりだった。

ところが震災後、2011年3月15日にかけて発生した福島原発事故により放出された放射性物質が折からの風に乗り北西に広がった。このため、AとX1は、地震の影響による損壊がまったく生じなかったにもかかわらず、自宅を離れることを余儀なくされ、同県耶麻郡磐梯町の体育館に避難した。しかし避難生活の厳しさから、Aは山木屋の自宅に帰りたいたいと言うようになり、結局、両名は、3月20日に、自宅に戻った。

しかしながら、同年4月22日、山木屋地区は原子力災害対策特別措置法に基づき計画的避難区域（事故後1年間の積算放射線量が20ミリシーベルトに達するおそれがあり、1か月を目途に避難することが求められる）に指定された。そのため、Aは自宅を再度離れ、帰還の見込みのないまま、X1とともに同年6月12日福島市のアパートに避難した。しかし、避難先でAは、現在及び将来の生活への不安を訴え、体重の減少・不眠・気力の減退・決断困難等のうつ病に特有の症状を示した。そして同月30日、X1がAの気を晴らすためAを連れて山木屋の自宅に一時帰宅したところ、アパートに戻る翌日の早朝、Aは自宅裏で焼身自殺をしたのである。

本判決は、このとき福島原発事故→強いストレス→Aのうつ病の発症→自殺（判決の文言では「自死」）という因果の流れを肯定したが、特に次の2点が注目される（(3)(4)）。

(3) 本判決が行った因果関係の認定について

a. 「ストレス－脆弱性」理論に基づく認定

第1に、本判決は、環境からくるストレスと個体側の脆弱性との相関関係で精神的破綻が生じるという「ストレス－脆弱性」理論に基づいて、労災認定実務で使われている心理的負荷に関する評価表を参考にしながら、福島原発事故によるストレスの強度を3段階（日常的ストレスはⅠ，強い心理社会的ストレスはⅢ）で評価し、他方で、Aの脆弱性の程度も考慮している。具体的には、Aが仕事を失い（ストレスの強度Ⅲ），帰還の見通しも立たず（強度Ⅲ以上），住宅ローンの支払も残り（強度Ⅱ），住環境が激変した（強度Ⅱ）ことに加え，とりわけ，計画的避難区域の設定により，Aが「約58年間の歳月をかけて形成してきた家族や地域住民とのつながり」を失い（同居していた子どもたちとの別居も余儀なくされた），「生活の基盤ともいうべきもの全てを相当期間にわたって失った」ことが重視されている（強度Ⅲ以上）。他方で，Aには自殺の要因となる精神障害の既往症はなかったが，以前より心身症に基づく身体症状が長期にわたり完治せず，ストレスへの耐性という点で個体差の範囲を超える脆弱性があった。そして福島原発事故に基づく強いストレスを生む出来事に次々と遭遇したことが，ストレスに弱いAをうつ状態に至らしめ，Aは自殺の準備状態（うつ病患者の自殺率は一般人の36.1倍である）にあったところ，楽しかった一時帰宅が終わってしまうことをきっかけに自殺したと認定されている。

b. 自殺事例における因果関係認定の困難さ

このような本判決の判断をどう評価したらよいだろうか。まず確認しておきたいのは，自殺事例で，因果関係（cause and effect）すなわち「あれ（C）なければこれ（E）なし」の関係を正面から認定することは難しいという点である。なぜなら，この関係が成り立つためには， $C_1 \rightarrow E_1$ ， $C_2 \rightarrow E_2$ ……という反復可能性が（科学法則のような厳密なものでないとしても一定程度は）必要であるところ（だからこそ「あれなければ」という反事実的な仮定をしたとき私たちは「これなし」と答えうる），例えば，本件のようなうつ病による自殺事例で，Aと同様の耐性を有する人が同様のストレスを受けたからといって，人には個別性がある以上，必ずしもうつ病を発症し自殺するとは限らないからである。

c. 被害者の心の状態の追体験的な再構成

むしろ，自殺のように，その結末に至る過程で被害者の意思的な要素（心理的な負荷に対する固有の反応や各人の精神活動の低下など）が介在する事例では，自殺の原因ではなく「理由」があったといえるのか（reason and effectという関係）を問うべきであり（反因果的行為論——ここでは法則的結合に依拠しない実践的推論が重要である），裁判所は，被害者の自

殺に至る心の状態を追体験的に再構成することが求められる⁴。本判決が「因果関係」の名の下で、Aの受けたストレスについて詳細な認定を行い、とりわけAが福島原発事故によって生活の基盤を奪われたことを重視して、Aの苦悩に沿う形で、うつ病発症という自殺の準備状態が形成された「理由」を説明したのは、まさにこのような「追体験的な再構成」といえる（交通事故後の自殺事例であるが、最判平成5・9・9（判時1477号42頁）が是認した原判決（東京高判平成4・12・21（金商940号29頁））も同様の認定の仕方をしている⁵）。しかも、かかる主観的な追体験的再構成は、（従来、労災に関する訴訟では多用されてきたが、損害賠償に関する裁判例ではほとんど用いられてこなかったと思われる）精神医学・心理学上の「ストレス脆弱性」理論に依拠することによって客観性（うつ病に至る精神的機序と従来の医学・心理学上の知見との整合性）が、従来の裁判例より明快な形で担保されている。さらに、本判決は、うつ病患者の自殺率の相対的な高さ（前掲・最判平成5・9・9の1審判決〔東京地判平成4・2・27（判時1423号95頁）〕以来、多数の裁判例がこの点に注目する）を考慮する。Y（東電）の法的責任を肯定する要素として、これらは説得的である⁶。

（4） 損害賠償額の減額について

第2に本判決は、Aの個体差の範囲を超える心身症が自殺に寄与していることを考慮して、損害の公平な分担の理念（これは原賠法3条1項本文にも妥当するとしている⁷）から賠償額を減額している（民法722条2項の類推適用）。

a. 従来の判例との比較

これまでの判例は、(i)心因的要因が寄与した場合には賠償額を減額し（最判昭和63・4・21（民集42巻4号243頁）。軽微な交通事故後、後遺障害の治療のため、約10年にわたり、入通院を繰り返した事例。「身体に対する加害行為と発生した損害との間に相当因果関係がある場合において、その損害がその加害行為のみによって通常発生する程度、範囲を超えるものであつて、かつ、その損害の拡大について被害者の心因的要因が寄与しているときは、損害を公平に分担させるという損害賠償法の理念に照らし、裁判所は、損害賠償の額を定めるに当たり、民法772条2項の過失相殺の規定を類推適用して、その損害の拡大に寄与した被害者の右事情を斟酌することができるものと解するのが相当である」と判示する）、(ii)個々人の

⁴ 水野謙『因果関係概念の意義と限界』（有斐閣、2000年）81～82、192～214頁。

⁵ 水野・前掲注4）278～282頁。

⁶ なお、本判決はこれに加えて自殺の予見可能性も肯定するが、これは後付けの理屈の感が拭えない。理由と結果の関係が問題となる場面では、事実的因果関係と、予見可能性などの規範的要件が前面に出る法的因果関係という二元論は妥当しない。追体験的に再構成された理由と結果の関係が、精神的機序の客観性と頻度の相対的な高さなどを伴うことにより、Yに責任を転嫁するに足りるものかどうか論点になると考えるべきである。

⁷ なお、危険責任における過失相殺・素因減額については、豊永晋輔『原子力損害賠償法』（信山社、2014年）337～338頁。

個体差の範囲内の身体的特徴が寄与した場合は減額を否定する（最判平成8・10・29（民集50巻9号2474頁）。交通事故の被害者の首が長く、多少の頸椎不安定症があり、その身体的特徴に本件事故による損傷が加わって、左胸郭出口症候群の疾患やバレリュー症候群を生じた事例。「被害者が平均的な体格ないし通常の体質と異なる身体的特徴を有していたとしても、それが疾患に当たらない場合には、特段の事情の存しない限り、被害者の右身体的特徴を損害賠償の額を定めるに当たり斟酌することはできないと解すべきである」と判示する）。本件の心身症は、本判決によれば「ストレス等の心理的な原因によってAの身体症状として現われ」るものであり、上の(i)(ii)のいずれの素因に近いのかは微妙であるが、「個体差の範囲を超える」という言い方をして賠償額を減額することは、いずれの判例とも矛盾はしない。なお本判決は、心身症は「身体疾患」であるという言い方もする。そうすると、(iii)疾患が寄与した場合に「損害拡大の素因を有しながら社会生活を営んでいる者の多寡」にかかわらず減額を肯定する最判平成8・10・29（交通民集29巻5号1272頁。事故前から頸椎後縦靱帯骨化症に罹患していたことが、被害者の治療の長期化や後遺障害の程度に大きく寄与した事例）との関係も問題となりうるが、減額を行うかぎりにおいて、やはり先例との矛盾は生じない。

b. 本判決の特徴——わずか2割の減額

むしろ本判決で特徴的なのは減額の割合である。従来の裁判例では、交通事故による後遺症の程度が器質的障害の面ではさほど重篤ではないにもかかわらず、心因的要因が寄与した結果、被害者が自殺をした場合に、前述したように7～8割前後の減額をするものが多かった（1. (3) b.）。これに対して、本判決は、福島原発事故後、Aが遭遇したストレスの強さという事案の特殊性に注目することによって、減額の割合を大きく引き下げ2割にとどめたのである。

本件でY（東電）が訴訟の過程でAの脆弱性を主張したことについて、ややエモーショナルにYを非難する報道もなされたが、社会には様々な素因を有している人がいることは看過すべきではない。理論的には、「加害者は被害者をあるがままに捉えなければならない」という考え方（これは比較法的にも十分成り立つ考え方であるが）をとって素因減額につき原則否定説をとることは可能である（もっとも、この説の下でも心因的要因については減額が肯定する見解が一般的であるが）。しかし、従来の判例は、かかる素因減額原則否定説には立っていない。したがって、Yが訴訟の過程で素因減額を主張したことは、訴訟戦略としては当然のことであったといえる。これに対して、Xらが従来の判例理論を前提とした上で、にもかかわらず、本件で素因減額は許されるべきではないと反論したければ、通常の交通事故事例とは異なる特徴を本件に見いだす必要がある。実際、Xらは、本件の当事者には「立場の互換性」がないと主張している。これを付度するに、交通事故事例では、被害者となった者もいつか加害者となるかもしれないので、素因減額という形で損害を分担しあうことには合

理性があるとしても⁸、福島原発事故では、事故を起こした側が一方的な加害者であるため、同様の理屈は妥当しないという趣旨であると思われる。しかし、福島地裁は、このXの主張を容れることはなかった。この主張を仮に採用するならば、最高裁判所が築き上げてきた先例の射程距離を大幅に限定することになり、この結果、上級審で覆されるリスクが高まることになりかねない。福島地裁は、このリスクを考えて、従来の素因減額理論を踏襲しながら、損害賠償額の減額の割合を大きく動かすほうが、現実的な被害者救済につながりやすいという判断をしたのかもしれない。

3. 福島地判平成 26・8・26 が今後の裁判例に及ぼす影響

(1) 原発事故と自殺との間の因果関係を認めたことについて

本判決は、Aの慰謝料2200万円（交通事故の死亡被害者の慰謝料⁹とほぼ同水準）、女性労働者の全年齢平均賃金を基礎にAの逸失利益2542万余円、葬儀費用200万円、遺族固有の慰謝料をX 1には300万円、X 2～X 4について各100万円認め、いずれも2割を減額した上で弁護士費用を加え、結局、X 1について2547万余円、X 2～X 4について787万余円の賠償請求権を認めて確定した。本判決は、地裁レベルとはいえ福島原発事故と自殺との間の因果関係を初めて肯定したものであり、その意義はきわめて大きい。しかしだからといって、今後の訴訟で、福島原発事故と自殺との間の因果関係が認められやすくなるとは直ちにはいえないだろう。また、素因減額の割合が、本判決のように少なくなることも直ちには予想できない。因果関係が認められるかどうかの判断に当たり重要と思われるファクター（(2)）と、素因減額の割合に関して留意すべき点（(3)）について述べるならば、以下のとおりである。

(2) 因果関係の判断要素

本判決の枠組みに立つのであれば、原発事故によって受けたストレスの大きさが問題となるが、このストレスに関係する因子としては、次のものが考えられる。

a. 避難生活の期間の長短

例えば、福島原発事故後、短期間自主的に避難していたが、その後は自宅に戻ったような場合について、本判決と同じ潮見直之裁判長による福島地判平成26・5・27（平成25（行ウ）2号）は、震災と自殺との間の因果関係を否定している¹⁰。避難生活が短いほど、一般に、避

⁸ 能見善久『痛み分け』社会の民法』落合誠一編『論文から見る現代社会と法』（有斐閣、1995年）103頁以下〔133頁〕も参照。

⁹ 日弁連交通事故相談センター東京支部編『民事交通事故訴訟 損害賠償額算定基準(上)』（2014年）147頁は、一家の支柱のトル配偶者の死亡慰謝料の目安を2400万円とする。

¹⁰ この判決は、2012年5月29日に自殺をした男性B（判決文に記載はないが福島民報2014年5月28日によれば死亡時65歳）の妻Xがいわき市に災害弔慰金（Ⅱ1(1)参照）の支給を求めたところ、市が災害関連死と認めなかったため、不認定処分の取消しを求めた行政事件に関するものであり、民事事

難生活によるストレスは小さいと考えられる。

b. ふるさとに対する愛着の大小

避難区域等からの避難を余儀なくされた場合も、当該地域で生まれ育ったのか、地域住民との交流の態様などを総合的に考慮して、ストレスの強度を判断する必要がある。本件はこのストレスが特に大きい事案であった。

c. ふるさとに帰還できる見込みや避難先での生活再建の見通し

本件は計画的避難区域設定後、約2か月後の自殺事例だったが、より長期の期間が経過している場合も因果関係をそれだけで否定すべきではなく（1. (1)）、ふるさとに帰還できる見込みや避難先での生活再建の見通しなどを考慮してストレスの度合いを判定するのが妥当だろう。

d. 仕事を失った場合に匹敵しうるストレスかどうか

避難区域等に設定されていないが、農業従事者が出荷制限を受けて自殺したような場合（前掲注3）参照）はどうか。このときは、仕事を失った場合（この場合のストレスは本判決によれば強度Ⅲである）と同視できるかどうか論点となろう。

e. 環境の変化やストレスの急激な増大に対する耐性

被害者の既往症などから判断して、環境の変化やストレスの急激な増大に対する耐性が弱かったかどうか問題となる（弱いほど因果関係は肯定されやすい）。ただし、既往症として自殺を引き起こしやすい精神疾患を震災前から有しており、また、福島原発事故がなくても自殺念慮が生じうる状態にあったような場合には、むしろ因果関係は否定される¹¹方向に働くだろう。

(3) 素因減額の割合に関して留意すべき点

因果関係が肯定された場合の素因減額の割合も、ストレスの強さや素因の種類などによって変わりうる。本判決は、被害者のストレスの強度が特に大きいことを考慮して素因減額の割合を2割にとどめたが、このような減額の水準が福島原発事故に関連するすべての自殺事例に当てはまるとはいえないことにも留意が必要である。

件ではない。しかし、潮見裁判長は、Bが原発事故後自主避難していたが1週間後にいわき市の自宅に戻ったことなどに着目して、震災と自殺との間の因果関係を否定している。この点は、民事の損害賠償事件においても参考になる考え方であろう。

¹¹ 前掲注10)の福島地裁判決は、Bが震災前から双極性障害（躁うつ病）に罹患していたが震災時には投薬治療により寛解し、これが2012年2月ごろまで続いたが、その後再発して自殺をしたという事例で、震災によって双極性障害が増悪したとはいえないとしている。

Ⅲ 金銭による救済以外の「救済」

1. 損害賠償請求によって遺族は「救済」されるか

(1) 相続的構成の問題点

a. 理論的な問題点

これまで検討してきた金銭による救済のうち、因果関係を肯定した上で災害弔慰金（→Ⅱ 1. (1)）や遺族固有の慰謝料（→Ⅱ 3. (1)）を認めることは、死者を弔い、また遺族自身の精神的苦痛を和らげるための金銭を給付することを通じて、遺族の救済に資することは明らかであろう。しかしながら、すでに死亡してしまった被害者自身の逸失利益や慰謝料を遺族に認めることには、どのような意味があるのだろうか。そもそも、被害者自身の逸失利益や慰謝料が遺族に認められるためには、死亡したはずの被害者が（権利能力がないにもかかわらず）いったん損害賠償請求権を取得して（この理論的正当化は容易ではない）、それを相続人が相続するという法律構成（相続的構成）をとる必要があるが、相続的構成は比較法的には極めて珍しく、多くの学説から批判されていることは周知のとおりである。

b. 遺族は何を望んでいるか

しかも、福島原発事故後の自殺事例で、遺族は、死亡した被害者の損害賠償請求権が相続されることを本当に望んでいるのだろうか。これについて、本件の原告の1人であるX 1（Aの夫）は、本判決後、東電の幹部が自宅まで謝罪に来た後、記者団に対して「せめて裁判が始まる前に、こういう対応をしていただければ、裁判まではやんなかったと思う」と述べている（朝日新聞2014年9月27日朝刊）。訴訟を提起するとしても、賠償金目当てではなく、東電から謝罪を得たいがためという切実な思いをここに見ることができる。あるいは、自殺者の遺族が原告団に含まれているのかは明らかでないが、2012年12月3日、福島原発事故によりふるさとを奪われたことを理由に福島地裁いわき支部に提起された集団訴訟の弁護団は、原賠法だけではなく東電側の民法上の責任も問うことによって、東電からの謝罪と並んで事故の原因究明を求めたいと考えているようである¹²。そして、原因の究明（(i)）や謝罪（(ii)）を願う遺族は、最終的には、同様の事件が将来繰り返されないこと（(iii)）¹³を願っているはずである。

(2) 訴訟によって遺族の願いが実現するか

しかしながら、訴訟によってこれらが実現するかどうかは、かなり疑問といわなければならない。例えば、上の(ii)について、東電の原賠法上の責任（因果関係があることを前提と

¹² 笹山尚人「福島原発避難者訴訟」法セ 719 号(2014 年)32 頁以下〔35 頁〕。

¹³ 大坂恵里「福島第一原子力発電所事故における東京電力の法的責任」法時 86 巻 8 号(2014 年)102 頁以下〔103 頁〕。

した無過失責任)が認められても、「福島原発事故『によって』損害を被ったのですね、お気の毒に」という「謝罪」は引き出しうるかもしれないが、理論的にはそれにとどまると思われる。また、(i)を実現しようとして東電の過失責任(又は国の国賠法上の責任)を追及しても、弁論主義の制約の下で(また被害者側と東電・国が訴訟の当事者として対立する構造の中で)福島原発事故の複合的な原因がすべて明らかになるとは考えにくい。そうであるならば、(iii)もまた望み薄である。そこで以下では、とりわけ(iii)に注目して、原発事故による被災者(再発防止を願う自殺者の遺族や自殺の可能性のある被災者)の「救済」を考える上で特に重要と思われる点を指摘したい。

2. 原発事故からの「救済」に向けたいくつかのアプローチ

(1) 「想定外のリスク」から「残余のリスク」へ——成熟したリスク認識の重要性

a. 「想定外のリスク」だったかどうかを問うことの非生産性

まず、福島原発事故の際に関係当事者からしばしば聞かれた「想定外のリスク」という言葉が問題である。これについて、東日本大震災による津波と同程度のリスクを想定できたかどうか(想定しなかったことに過失があるか)という問いかけを行うことは、生産的ではない。むしろ、今回の福島原発事故で最も問題とすべきなのは、原発の設計段階で想定していたリスク(例えば津波の高さ)を上回るリスクが生じた場合のシミュレーションがなされていなかった¹⁴という点である。

b. 「残余のリスク」を重視することの必要性

工学的な視点に立つならば、「われわれ工学のほうは、……社会をつくる、国をつくるという使命を負っているわけで、『考えうる最大』、『あり得る最大』という言い方をされると、国はつくれないんですね。やはりある一定の線を引かないといけない」¹⁵ことになるだろう。この視点は、決して、人命無視の視点ではない。私たちが考えるべきことは、設備を設計する際にここまでは対処しうるとされた基準(「想定」とはあくまでもこのような標準を指す言葉にすぎない)を越える事態が生じたときの「残余リスク」にどう対応するかである。公共哲学を専門とするある論者は、「想定外だということによって、残余リスクへの対応措置には設計者の責任が及ばないかのように装うのは、防災の設備と機構の設計と実装の資本思想として、歴然たる誤りである」と強調する¹⁶。言い換えると、ある防災工学の論者が主張するように、「一定の線を超えたときに人命の損失だけは最小限に抑え込まないといけない。その手立

¹⁴ 鈴木興太郎ほか「ディスカッション 災害に強い社会へ」鎌田薫編『災害に強い社会をつくるために』(早稲田大学出版部、2012年)99頁以下〔101頁〕(浦野正樹発言)。

¹⁵ 鈴木・前掲注14)109頁(濱田政則発言)。

¹⁶ 鈴木・前掲注14)106頁(鈴木興太郎発言)、東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会『最終報告(本文編)』(2012年)420, 433頁。

てを講じなくてはいけない」¹⁷のである。

c. 「リスクゼロ」を装い、また、求めることには意味がない

これに対して、これまでの原発の設置に当たってしばしば見られたように、事業者側が不誠実にもリスクゼロを装ったり、住民側がありうるはずのない「ゼロパーセントのリスク」¹⁸をあくまでも求めたりすることは、結果として、社会に利益をもたらさないというべきである。それに代えて、成熟したリスク認識を社会全体が共有する（例えば、原発事故に限られず、津波を防ぐための防潮堤も、それによって津波が必ず防げると考えるべきではなく、人々が避難する時間稼ぎのための施設にすぎないと捉えるべきである¹⁹）ことが、将来の事故の抑止又は軽減のための前提条件として、何よりも必要なことだと思われる。

(2) 避難住民の心のケア

次に、本件のような自殺を防ぐためには、避難区域等を設定するだけでなく、避難住民の心のケアが不可欠である。これについては、2012年2月に福島県全体のメンタルケアに対応すべく「ふくしま心のケアセンター」の基幹センターが県庁舎内に開設され、県内各拠点での被災者への相談や支援などをコーディネートしている。活動記録誌によれば相当精力的に支援活動を行っている様子がうかがえるが、課題も山積しているようである。例えば、要支援者の把握や保健活動などを行う保健師等のマンパワーが不足しており²⁰、また、福祉関連事務所等では支援者自身が被災者から怒りの感情をぶつけられるなどして精神的に疲弊しているため、「支援者支援」の重要性も説かれている²¹。さらに、原発事故直後の相馬市や双葉郡など相双地域では、地域住民が頼っていた南相馬市の病院が緊急時避難準備区域に設定されたため閉鎖を余儀なくされ、地域の精神医療システムは壊滅した²²という問題点も指摘されている。

(3) いわゆる「ブラック・スワン」問題

(2)に述べた悲惨な状況が生じた原因の1つとして、現在の原子力規制委員会の前身である原子力安全・保安院が、福島原発についてシビア・アクシデントが起こるかもしれないことを前提とした防災対策をとることに極めて否定的な態度をとり、避難の際の医療支援等を含

¹⁷ 鈴木・前掲注14) 109頁（濱田政則発言）。

¹⁸ 原発について『可能性は少なくとも危険はあります』と言ったとたん住民は猛反発します」と指摘する鈴木・前掲注14) 125頁（浦野正樹発言）参照。

¹⁹ 鈴木・前掲注14) 110頁（鈴木興太郎発言）。

²⁰ 福島県精神保健福祉協会 ふくしま心のケアセンター『ふくしま心のケアセンター活動記録誌 2012(平成24)年度第1号』(2014年)98頁。

²¹ ふくしま心のケアセンター・前掲注20) 18頁、45～48頁、98頁。

²² ふくしま心のケアセンター・前掲注20)の前書き部分参照。

む具体策を講じていなかった²³点を挙げることができる。

たしかに、広域にわたり甚大な被害をもたらす事故の発生確率は極めて低い。したがって、費用便益分析に基づいて国の責任を問うても、国家賠償法1条1項の過失ないし違法性が認められるかどうかは微妙である。しかし、それとは切り離して、事故の発生確率いかんにかかわらず、被害の甚大さにかんがみて、防災対策を立てるべきであるという新しい防災思想²⁴が求められている。損害発生の確率は明らかではないが、生じた場合の損害が極めて大きい場合（いわゆる「ブラック・スワン問題」と呼ばれている）のシステム²⁵をいかに構築するのか——これが今後の課題といえるだろう。

(4) 「ふるさとの喪失」にどのように対処すべきか

a. 「ふるさとの喪失」に対して多額の賠償金を支払うべきか

さらに、避難指示解除準備区域（年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実とされた地域。2013年8月に避難指示区域の見直しが完了した）について、地元首長の同意を得て政府が解除を決定すると、現在東電から支払われている避難費用及び精神的損害の賠償は、解除後（目安として）1年間分しか支払われないことが中間指針第4次追補²⁶で決定された。被災者の、ふるさとに帰りたいという願いと賠償の打切りは困るという気持ちとの狭間で——さらに除染対策やインフラ復旧などの進展具合を考慮して——、同意を与える地元首長は厳しい判断を迫られることになる。この点について、仮に帰還が実現しても元の姿には決して戻ることのないふるさとの喪失に対して、より多額の慰謝料を東電は支払うべきであるといった考え方もありうるかもしれない。

しかし私は、除染やインフラ等が進捗すれば、賠償は一定限度で打ち切られるという中間指針の方向性自体は、これを支持すべきであると考えている。重要なことは、被災者の生活再建を様々な施策（賠償はその1つの方法にとどまる）を通じて目指すことであり²⁷、それが結局は、単にお金を与えるだけでは実現されない、被災者の心のケアにもつながると思われるからである。

b. ケイパビリティ・アプローチの重要性

a. で述べたことを別の角度から表現するならば、次のとおりである。すなわち、私たちは、失われた「財」のすべてを回復する（又はそれができない場合に多額の慰謝料等を請求

²³ 事故調査・検証委員会・前掲注16) 414～418頁。

²⁴ 事故調査・検証委員会・前掲注16) 433頁。

²⁵ 大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」高橋滋＝大塚直『震災・原発事故と環境法』（民事法研究会、2013年）65頁以下〔108-110頁〕参照。

²⁶ 原子力損害賠償紛争審査会・前掲注2) 4～5頁，7～8頁。

²⁷ 渡辺淑彦「原子力被災者救済の方向性」塩崎賢明ほか編『東日本大震災 復興の正義と倫理』（2012年）66頁以下参照。いわき市の弁護士である氏の「生活再建的な賠償」に関する指摘は説得的である。

する) ことに腐心するのではなく、被災地で再び生活していこうとする人々の機能やケイパビリティ (capability: 潜在能力) が十分に発揮できるようにするためにどうしたらよいのかというアプローチをとることが求められている。

ここでいう「ケイパビリティ」とは、1998年にノーベル経済学賞を受賞したインド出身のアマルティア・センが重視する考え方である。1943年にベンガル大飢饉による社会の大混乱を目の当たりにして衝撃を受けたセンは、実際に行ったことではなく、実際に行うことができることに焦点を当てるケイパビリティ・アプローチを採用する。センの言葉を借りれば、「断食を選択した裕福な人々のケイパビリティは、貧困のために非自発的に飢えている人よりも大きい。ケイパビリティは、この重要な差を捉えることができる。なぜなら、それは、選択後の最終結果として記述されるものだけに注意を限定するのではなく、人々の自由や機会、すなわち、到達可能な範囲内にある様々な生き方を選択する人々の実際の能力を志向しているからである」²⁸。このようなセンのアプローチは、飢饉などはなはだしい不正義の事例において本当に問題とされるべき事柄 (より良い暮らしを実現するために必要な情報や変数) にシャープに焦点を当てることを可能にする²⁹。

c. 新しい原状回復理念の必要性

以上のような考え方は、おそらく伝統的な不法行為法とは相容れない発想であろう。損害を金銭的に評価する際に、私たちは、不法行為が生じた以前の状態に戻すという回顧的な視点に立った伝統的な原状回復理念に依拠しているからである。しかし、それで問題が解決するとは思われない。福島原発事故に限らず、加害者に過失があることが明らかな一般的な事故類型においても、巨額の賠償を被害者に与えることでよしとするのではなく、むしろ「個々の被害者を、そこから脱落してしまった社会のネットワークに再び復帰させるにはどの程度の賠償を与えれば足りるのか」³⁰という将来指向に立った、新しい「原状回復」理念をとる必要がある (このことが人々のケイパビリティを発揮させることにつながるだろう)。それと同時に、事故抑止のための方策は、賠償金の支払いとは別の政策的な枠組みの中で、これを模索すべきである。

原発事故を離れるが、たとえば、医療紛争の解決を行う際にも、ミスを犯した医師の側に巨額の賠償金を支払わせることでは問題は解決しない。どうすれば医療事故の再発を防ぐことができるのか (例えば、医師免許を更新制にするとか、医師の再教育プログラムを作るなど) という政策的な枠組みを作りつつ、患者に対しては治療費のほか、社会復帰するまでの

²⁸ マルティア・セン『正義のアイディア』(池本幸生訳)(明石書店、2011年)343頁参照。

²⁹ 若松良樹『センの正義論』(勁草書房、2003年)144~145頁参照。若松・前掲書181, 253, 274頁によれば、センは正義に関する決定を行う際の情報基礎が多元的であることを主張する情報多元主義に立ち、古典的功利主義よりも多くの情報を要求し、より複雑な判断を求めている。そして、実現されるべき価値や最大化されるべき変数はたった1つしかないような単純なものではないと考えている。

³⁰ 水野謙「逸失利益概念に対する1つの疑問」ジュリスト1403号(2010年)46頁以下[52-53頁]。

間に必要な賠償金を支払えば足りるのではないか。比較法的には、私が別稿で論じたニュー・ジーランドの医療紛争の解決に向けた取組み³¹は、この点で参考になりそうである。

³¹ 水野謙「ニュー・ジーランドに学ぶ医療紛争の解決のあり方」岩田太編『患者の権利と医療の安全』（ミネルヴァ書房，2011年）327頁以下〔340～341頁，347～349頁〕。

※本稿は，2014年9月に本研究所で行った報告原稿をもとに作成した水野謙「震災関連自殺の法的諸問題」法学教室412号（2015年）55頁以下に，加筆修正を施したものである。

第 3 章

国際油濁補償基金 (I O P C F U N D) の

仕組みとその特徴

— C S C の基金の仕組みとの対比において —

I はじめに

本稿は、「原子力損害の補完的補償に関する条約」(補完基金条約；C S C)に基づく基金の仕組みとその特徴を考えるために、油濁損害の補償のための国際油濁補償基金による補償のあり方と対比するものである。両者は共に、巨大な損失を引き起こす大事故の被害者を保護するため、国際条約に基づいて作られた基金であるが、その性格は大きく異なる。直接参考になる点は少ないかもしれないが、後に述べるように国際油濁補償基金がこれまで直面してきた問題が、およそ補完基金条約に基づく基金において生じないというわけではない。

以下では、まず国際油濁補償基金の成立について述べた上で(Ⅱ)、油濁2条約による賠償・補償の基本的な仕組み(Ⅲ)、国際油濁補償基金による補償の実務(Ⅳ)について説明し、補完基金条約の基づく補完基金との違いについて検討する(Ⅴ)ことにしたい。

Ⅱ 油濁 2 条約と国際油濁補償基金の成立

まず油濁 2 条約（民事責任条約，基金条約）によるタンカーによる海洋汚染に対する補償のシステムの歴史について簡単に見ておこう¹。

1. トリー・キャニオン号事件

1967 年，リベリア船籍の巨大タンカーであるトリー・キャニオン号がイギリス南西部のシリ群島とランズエンドの間で座礁し，大量の油の流出により英国の南西部とフランスの北部沿岸部に深刻な被害を及ぼす事故が発生した。これを機に，油濁損害に関する賠償・補償のための国際的レジームの必要性が認識されるに至り，政府間海事協議機関（IMCO）の中に法律委員会が設けられた。当時認識された主要課題は次の 2 つであった。

第 1 に，トリー・キャニオン号事件に際し，イギリス政府は事故発生後汚染損害の拡大を防止するさまざまな措置をとったが，最終的には船内に残った重油の流出を防止すべく油の炎上を目的とした海軍機による船体の爆撃を行った。しかし公海上にあるトリー・キャニオン号に対する実力行使（爆撃）は，当時の国際法上は旗国の管轄権に対する侵害とみなされるおそれがあった。そこで沿岸国に汚染損害が及ぶ可能性がある場合，沿岸国が公海上で適切な措置を執ることができるような国際公法上の手当をする必要があった。これは，1969 年の油濁事故が発生した場合における公海上での措置に関する条約（油濁公海措置条約）によって解決されることになる。

第 2 の課題は，汚染損害を防止したり回復措置をとったりするのに要する費用を回収可能にするために，民事責任に関する規律を整備するということである。こちらでも当時の国内法——不法行為法（torts）——を前提とした場合，どこまで請求できたか，実はよく分からなかった²。そもそも船舶所有者・傭船者等に座礁についての過失がなければ責任はないかもしれないし，また仮にこれらの者に過失はあったとしても，たとえば政府が爆撃機を発進させて公海上で爆撃するのに要した費用をこれらの者に当然に負担させることができるかははっきりしなかった。そこで一定の範囲で，タンカー所有者に汚染損害に関する民事責任を課すことが検討されることとなった。

一般にトリー・キャニオン号事件により油濁損害の被害者救済の必要性が認識され国際条約が制定されたと言われるが，その際念頭に置かれた民事責任は，まず何と言っても汚染損害を防止したり回復措置をとったりするために国や地方公共団体が支出する費用を回復させ

¹ 藤田友敬「海上環境汚染」『日本海法会百周年祝賀 海法大系』（商事法務，2003 年）89 頁以下

² トリー・キャニオン号事件当時のイギリス法については，Patrick Griggs, “Torry Canyon”, 45 *Years On: Have We Solved All The Problems?*, in BARIS SOYER AND ANDREW TETTENBORN EDS., POLLUTION AT SEA: LAW AND LIABILITY, INFORMA, 2012, pp. 3, 4-5 参照（著者の父親（イギリス大手海事事務所 Ince&Co のパートナー弁護士）が同事件に際して執筆したとされる意見書を引用）。

ることを動機としたものであり、それによって汚染損害の防止・回復措置が適切にとられるようにする体制を整えることで、被害者——日常用語的な意味での——の救済につながるという関係だったことには、注意する必要がある。

2. 民事責任条約・基金条約の成立

トリー・キャニオン号事件から2年を経た1969年、政府間海事協議機関は、「汚染損害についての民事責任に関する国際条約」（民事責任条約）を採択し、ついで1971年、民事責任条約の限度額を超える損害に対する補償を目的とする、「油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約」（基金条約）が採択される。民事責任条約は1975年に、基金条約は1978年に発効し³、基金条約に基づき国際油濁補償基金という国際機関が設立された。ここにタンカー船主（あるいは保険者）による賠償と国際油濁補償基金による汚染損害の補償についての実務が始まることになる。

3. 1984年議定書

基金条約の発効後しばらくすると、タンカーの大型化等に伴い、補償金額が十分でなくなり、改正の動きが出てきた。その結果、1984年に民事責任条約・基金条約を改正する議定書が採択される。この議定書の内容に日本は非常に強く反対したが、ほとんどアメリカの主張をそのまま容れる形で採択される。

しかし1984年議定書は、発効に必要なだけの批准・加入を得ることはできず、失敗に終わった。最大の原因はアメリカが加入を拒否したことである。すなわち1989年のエクソン・バルディーズ号事件を機に、アメリカでは油濁損害の賠償・補償のための連邦法制定の動きが強まり、最終的には1990年油濁法（Oil Pollution Act of 1990）⁴が成立した。同時に連邦議会は、当時審議中であった1984年議定書を批准しないことを決定し、以後アメリカは国際的な賠償・補償スキームに加わらず独自路線を歩むことになる。

1984年議定書の発効要件は、加盟国数と輸入される油の量の両方で決められているところ、アメリカが批准しない場合には、日本が加入しない限り発効が見込めないような数字となっていた。1984年議定書の内容に最後まで反対していた日本が加入するはずもなく、1984年議定書は発効しないことが確定したのである。

³ わが国はいずれの条約についても、1976年に加入。両条約について、谷川久「『油濁損害に対する民事責任に関する国際条約』について」海法会誌復刊15号42頁（1970年）、谷川久「海洋油濁損害補償基金条約の成立について」商事法務研究583号25頁（1972年）参照。

⁴ An Act to establish limitations on liability for damages resulting from oil pollution, to establish a fund for the payment of compensation for such damages, and for other purposes, 33 U.S.C. ch. 40 § 2701

4. 1992 年議定書

そこで、アメリカの加盟がないという前提で油濁補償スキームを現代化するため作成されたのが民事責任条約・基金条約に対する 1992 年議定書であり、これらは 1996 年に発効する⁵。現在稼働しているのは、1992 年議定書で改定された 1992 年民事責任条約（以下、「民事責任条約」という）、1992 年基金条約（以下、「基金条約」という）によってつくられた油濁補償スキームである。なお 2000 年には、いわゆる議定書の簡易改正条項に従い（インフレなどにあわせて責任限度額だけを変更するための条約上の手続）⁶、1992 年議定書の責任限度額、補償限度額の改定が行われ、2003 年に発効したが、あくまで限度額だけの変更であり、補償の仕組みは変わらない。

国際油濁補償基金（正確に言うと 1992 年基金）の加盟国は現在 114 カ国であり、内陸国を除く世界の多くの地域がカバーされている。大きな例外はアメリカと中国である⁷。

5. 追加基金議定書

1992 年 12 月に有名なエリカ号事件が発生し、フランスの大西洋岸に非常に大きな損害をもたらした。この事故を非常に重く見た EU は、加盟国にさまざまな措置を要請する。1992 年議定書の限度額が 2000 年に簡易改正により引き上げられたのはこのためであるが、その後の事故処理の過程で簡易改正後の限度額をもってしても完全な補償はできないことが指摘された。この問題を放置すると EU が独自の補償スキームの作成に乗り出しかねないという状況に危機感を憶えた国際海事機関（IMO）は、追加的な補償を行う議定書作成を目指し、2003 年、1992 年基金条約改正議定書による補償に上乘せするいわば第 3 層の補償を行うための基金を設置するための改正議定書（追加基金議定書）が採択され 2005 年に発効する。追加基金条約には、1992 年基金条約加盟国だけが加盟することができ、加盟国における事故については 1992 年基金にさらに上乘せした補償がなされる。2003 年議定書に基づいて作られる追加基金は、1992 年条約に基づく基金とは法的には独立のものである。

追加基金は、構想自体が深刻な問題を含んでいる。民事責任条約と基金条約による補償スキームは、船主（保険者）と荷主（石油業界）の間で責任を分担するものであるが、追加基金の導入は、船主の責任をそのままにした状態で、さらに荷主（石油業界）に対して追加徴収をして、被害者に対する補償額を上げることを意味する。したがって追加基金の採択に当たっては、当然ながら石油業界からは強い反発があった。結局、最終的な妥協が可能となっ

⁵ わが国は 1994 年に両議定書に加入した。

⁶ 1969 年民事責任条約を改正する 1992 年の議定書 15 条、1971 年基金条約を改正する 1992 年の議定書 33 条

⁷ ただし香港特別区は、イギリス植民地時代に基金条約の締約国となり、その後もその状態が続いている。

たのは、P I 保険国際グループが、追加基金加盟国については、小型タンカーについて、自主的に保険（船主）側が 1992 年民事責任条約の限度額を超える部分についても一定の範囲で責任を負うことを表明し、石油会社国際海事評議会（O C I M F）がこれを了承したという事情による。2003 年議定書には、現在 31 カ国が加盟しているが、これまでのところ追加基金による支払は一度もなされていない。

Ⅲ 補償の基本的な仕組み

補償の基本的な仕組みについて概観しよう。

1. 第1層の補償：民事責任条約による賠償

民事責任条約の定める賠償責任の基本的な特徴は次の点にある。

(1) 適用範囲

民事責任条約は、締約国の領域、領海又は排他的経済水域若しくはそれに相当する水域で生じたタンカー⁸からの持続性油の漏出から生じる油汚染損害に適用される（民事責任条約2条(a)項）。ただし、汚染防止措置については、とられた場所を問わず適用される（2条(b)項）。

(2) 責任主体

登録されたタンカーの所有者（登録船主）が責任主体となる（1条3項、3条1項参照）。登録船主は必ずしも実際の運航を行う者とは限らない。たとえば船舶金融をした信託銀行が登録船主であり、登録船主から傭船契約によってタンカーを調達した傭船者が運航しているかもしれない。しかし条約上は登録船主を責任主体と定め⁹、しかも他の者は原則として責任を負わないとされている（責任集中）（同3条4項）。もっとも責任集中は、求償の制約をまったく伴っていない（3条5項）という点で、原子力損害に関する賠償とはかなり性格が異なる。

(3) 厳格責任

登録船主は、汚染損害について過失の有無を問わず責任を負う（同3条1項）。免責事由は、戦争行為若しくは重大な天災、第三者による破壊工作、損害が専ら灯台その他の航行援助施設の維持について責任を有する当局の過失による場合に限定されている（同3条2項）。

⁸ 民事責任条約の適用される「船舶」とは、「ばら積みの油を貨物として輸送するために建造され又は改造された海上航行船舶及び海上用舟艇（種類のいかんを問わない）をいう。ただし、油及び他の貨物を輸送することができる船舶については、ばら積みの油を貨物として現に輸送しているとき及びその輸送の後の航海中（その輸送による残留物が船舶内にないことが証明された場合を除く。）においてのみ、船舶とみなす」と定義されている（民事責任条約1条1項）。以下、この定義を満たす船舶を、便宜上「タンカー」と呼ぶこととする。この定義をめぐる現在深刻な争いがあることについて、IV. 3 (2) 参照。

⁹ 運航への関与のない者に責任を課すのは、事故の抑止のインセンティブを与えるという観点からは、本来は望ましいルールとは言えない。それにもかかわらず民事責任条約が登録船主を責任主体としたのは、形式的に明確に把握できる者を責任主体とすることで、強制保険制度のエンフォースメントを容易にするという別の要請からである。

(4) 責任制限

登録船主は民事責任条約に基づき負う責任について、原則として条約の定める金額に制限する権利を有している（同5条1項。例外として同条2項参照）。民事責任条約がカバーしている限りにおいて、それと別に船舶所有者に対する賠償を求めることはできない（同3条4項）。たとえば民法上の不法行為に基づいて、民事責任条約上の責任限度を超える額の賠償を請求することはできない。

(5) 強制保険

一定トン数を超える持続性油を貨物として輸送するタンカーの所有者は、民事責任条約に基づく責任を対象にする保険を維持しなければならない（同7条1項）。タンカーは、締約国が発行する付保を証明する証明書を備え置かなければならない（同7条2項）。

2. 第2層：基金条約による補償

民事責任条約に基づく賠償が不十分である場合に、基金条約に基づく被害者への補償がなされる。具体的には、

- (a) 船主が、1992年民事責任条約に基づく免除事由のいずれかを援用することができるために、同条約に基づく責任を免除されている場合
- (b) 船主が、最終的に1992年民事責任条約に基づく義務を完全に履行する資力を有せず、かつ、その保険が汚染損害の賠償に係る債権の弁済のために十分でない場合
- (c) 損害が1992年民事責任条約に基づく船主の責任を超える場合

の3つである。

まず(a)であるが、1992年基金による支払にも一定の免責事由はあるが¹⁰、免責事由は民事責任条約よりも狭い。ただこのような免責事由の差によって油濁補償基金が補償を負担した例はあまりない。(b)は、条約上の付保義務を果たしている限りは、保険会社の無資力といったことでも無い限り起きることはなく、これを理由に油濁補償基金が補償を負担した例はあまりない。したがって基金が補償する大多数は、(c)の船主（実質的には保険者）が民事責任条約上の限度額まで賠償責任を負い、それを超える部分を基金が負担するというケースである。

基金条約に基づく補償を実施するために設立されたのが、国際油濁補償基金という政府間組織である。現在は1992年基金条約によって補償基金と追加基金によって設立された国際基

¹⁰ 1992年基金の加盟国ではない国において発生した場合、汚染損害が戦争行為から若しくは軍艦から生じた場合、損害が、定義される若しくはそれ以上の船舶（すなわち、ばら積みの油を貨物として輸送するために建造され又は改造された海上航行船舶若しくは海上用舟艇）に関連する事故から生じたことを請求者が証明できない場合である（基金条約4条2項）。

金とがある¹¹。これらの基金は別の法主体ではあるが、事務局長をはじめとする事務局スタッフは共通で、実際の補償のルールも共通である。すべての加盟国の代表によって構成される総会がその最高機関で（基金条約 17 条以下）、年に 1 回の総会と場合によっては臨時総会が開催される。総会では、たとえば事務局長の選任、会計についての承認、決議の採択といったことが行われる。

個別事件の請求の解決については、総会ではなくて 15 加盟国からなる理事会が判断する。理事会は、基金条約 18 条 9 項に基づき、1997 年 10 月の総会決議によって設置されることとされた総会の補助機関という位置付けである¹²。たとえば各事故について、事務局長に対して指示を与える（たとえば差し当たり基金の何%までのお金は支払いに充ててよいとか、具体的な案件について条約上の免責事由に当たるか否かとかといった判断をする）。

基金の会計は、締約国において一定量以上の原油及び重燃料油（抛出油）を受け取った者に課される抛出金による（基金条約 10 条）。抛出者は締約国ではなく、あくまで締約国における油の受取人である。国際基金は抛出者に対して抛出金の支払いを請求することになる。加盟国自身は抛出義務を負っているわけではなく、自国に所在する抛出者に関するデータを基金に送付する他、国際基金に対して適切に抛出がなされることを確保する義務を負うにとどまる（基金条約 13 条 2 項、15 条等参照）。わが国では、船舶油濁損害賠償保障法が、油受取人が国土交通大臣に対して抛出油の受取量の報告すべき義務を定め（28 条。違反については罰則を置いている。同法 48 条 4 号）、国土交通大臣が受け取った報告を国際基金に通知する（同法 29 条）とした上で、油受取人の国際基金への抛出義務を規定している（同法 30 条）。

2013 年度の実績では、その国に居住する抛出者により受け取られた抛出油の大きい国は、日本（15.32%）、インド（12.89%）、韓国（8.51%）、オランダ（7.87%）、イタリア（7.52%）、シンガポール（6.84%）、スペイン 4.63%、フランス（4.23%）、イギリス（3.97%）、カナダ（3.50%）といった順になっている¹³。

基金への抛出の徴収は、一般会計と主要請求基金と別になされる。一般会計基金は、事務局の人件費その他の事務経費や比較的小規模な事故への補償のために用いられる。これに対して、大規模な事故が起きて基金が大規模な補償を行う必要がある場合には、そのために主要請求基金を作り抛出を求めることになる。

基金のデータによると、抛出の履行率は非常に高い。2014 年度の 1992 年基金への抛出率は 99.6%、追加基金は 100%である¹⁴。もっともこれは各国の提出した受取油に関する報告を

¹¹ 1971 年条約は 2002 年 5 月 24 日に失効するが、1971 年基金は同条約に基づく事件への支払が完了するまで存続し、最終的に 2014 年末に清算され消滅した。

¹² Record of Decisions of the 2nd Session of the Assembly, 92FUND/A. 2/29, paras. 18.1-18.12 and Annex I

¹³ International Oil Pollution Compensation Fund, Annual Report 2014, p. 20

¹⁴ International Oil Pollution Compensation Fund, Annual Report 2014, p. 19

前提としたものであり、各国から出された報告それ自体に漏れ落ちがある可能性は否定できない。

3. 民事責任条約・基金条約の特徴

(1) 国内法にはない新たな規範の創設

前述した通り、民事責任条約は、不法行為法の特則を定めた統一私法ルールである。しかし、「統一」と言っても、すでに各国に存在する既存のルールの変異を調整する——国際物品売買契約に関する国際連合条約をはじめとする統一私法条約にはこのような性格のものも多い——というよりは、どこの国にも存在していなかったような内容の規範がいきなり国際的に作り出されたという性格のものである。すなわち 1969 年に民事責任条約が作成された当時、海洋汚染について清掃作業を行ったり汚染防止措置を講じたりした者が、その費用を当然に船主に請求できるという規範が存在していた国はほとんどなかったと思われる。タンカーによる汚染事故について登録船主を責任主体として定めた上で、この者に責任を集中した上で無過失責任を課し、しかも通常の船舶所有者の責任制限よりも高い責任限度額を設定するという、各国の国内法とは相当性格の異なる内容の規範が、民事責任条約によって創設されたことになる。

(2) エンフォースメントの特徴

また民事責任条約は、登録船主に付保義務を課しているが、その履行を確保するために、適法に付保されていることを証する締約国が発行する証書の保持を義務付け、これを備えない船舶は、締約国の当局が入港を制限するという形でエンフォースしている（民事責任条約 7 条 10 項、11 項参照）。このように単に統一的な裁判規範を作るだけではなく、行政的な関与によって実効性を高めるのも民事責任条約の特徴である。もともと海事行政の国際的協力を目的とする国際海事機関（IMO）が手がけた条約らしい特色といえる¹⁵。

(3) 国際基金による補償の基礎の提供

民事責任条約と基金条約は独立の条約ではあるが、両方あいまって油濁損害の補償システムを構築している。民事責任条約だけに加入することは可能で、現にそういう国も少数ながら存在するが、基金条約に加盟しようと思えば、必ず民事責任条約に加盟しなくてはならない¹⁶。そして基金条約上の主要な概念は、基本的には民事責任条約とまったく同じで（民事責任条約 1 条および基金条約 1 条参照）、賠償・補償の対象となる汚染損害の範囲等は——限度

¹⁵ 藤田友敬＝小塚莊一郎「国際海事機関（IMO）、万国海法会（CMI）、国際民間航空機関（ICAO）」曾野裕夫ほか『私法統一の現状と課題（別冊 N B L No. 144）』（商事法務、2013 年）58 頁

¹⁶ 1971 年基金条約を改正する 1992 年の議定書 28 条 4 項。

額・免責事由の違いを除くと——まったく同じに作られている。民事責任条約は、いわば上に国際基金による補償を重ねる前提として、汚染損害に関する責任の内容を画一化するという機能をも持っていることになる。

第2層の補償について、国際基金の払うべき範囲さえ——たとえば××ユーロを越える損害については〇〇ユーロまでの範囲で国際基金が負担する等といった形で——決めておけば、第1層の船主の責任が統一されていなくてもいいではないかと思われるかも知れない。しかし、そうではない。たとえば船主の責任が過失責任の国と無過失責任の国が混在していると、前者の国で事故が起きた場合、船主が免責される可能性が高くなるから、国際基金の負担は相対的に重くなる。そうなると無過失責任の法制をもつ国の抛出者（油の受取人）からは、そのような国への不満が出ることになる。自分達の国で同じ事故が起きた場合なら国際基金の負担は軽くなるにもかかわらず、船主に甘い他国の法制のツケをどうして自分達が負担しなくてはならないのだということになるからである。そこで民事責任条約は、船主の責任について統一私法ルールを作り出しただけではなくて、国際基金による補償システムの基礎をも構築し、船主による賠償と基金による補償の等質性を確保しているのである。

Ⅳ 国際油濁補償基金による補償の実務

国際油濁補償基金による補償の実務について若干具体的に紹介しておこう¹⁷。

1. 船主及び国際油濁補償基金による補償金の支払い

民事責任条約・基金条約の適用がある事故が生じ、被害者が発生したとする。仮にある事故について、船主の責任（保険金）が 10 億円、油濁補償基金の限度額が 50 億円だとする。そして 10 名の被害者がおり、仮に 2 億円ずつの損害を被っているとする。この場合、仮に条約の仕組みをそのまま忠実に当てはめると、まずは民事責任条約上、被害者に対して 1 億円 $\times 10 = 10$ 億円分の責任を船主が負い、実際には保険によってこれが支払われることになる。そして被害者は残りの損害額各人 1 億円分について、油濁補償基金に対して請求するということになりそうである。

しかし、実際には油濁補償基金を含めると 60 億円の資金が利用可能であり、最終的に被害者が全額賠償を受けることができるので、両者が被害者に全額支払を行う。すなわち 5 名に対して、保険会社が 2 億円ずつ支払い、残りの 5 名について油濁補償基金が 2 億ずつ支払う。こうすれば 1 回の請求によって、全員が全額賠償を受けた形になり、また船主（保険会社）と基金の分担も適切な額になっている。

現実の事件の処理は、もちろんこれほど簡単ではない。まず第 1 に、ここでは損害額が確定しているかのように扱ったが、実際には被害者の請求額のどこまでが支払われるべき額か確定しない中で、いわば見切り発車で支払が開始される。ただ最終的に基金の上限に達しないということさえははっきりしていれば、保険者は支払を開始することができる。また仮に基金の上限に達する可能性があるとするれば、最終的に足が出ないように、支払割合を見積もって支払を開始することになる。船主の責任（保険金）が 10 億円、油濁補償基金の限度額が 50 億円、被害者 10 名が 10 億円ずつ請求している場合、全員の請求額が全額認められることはまずないであろうが、合計の請求額は最悪の場合 100 億円に達するので、まずは支払率として、たとえば損害額の 60%を設定し、その分を支払い始めることになる。最終的に剰余が確定したところで再度追加支払をすることになる。損害の査定については、保険者と基金とが共同で行い、双方が納得できる損害について支払うという形をとることになる。

2. 国際油濁補償基金による賠償・補償の基準作成

基金による補償対象は、民事責任条約 1 条 6 項、7 項、基金条約 1 条 2 項で規定されてい

¹⁷ 以下の事件についての詳細な情報は、国際油濁補償基金のウェブサイト (<http://www.iopcfunds.org>) の “incidents” のページから入手することができる。

るが、通常は、被害者からの請求に応じて、保険者及び基金が査定することになる。国際油濁補償基金として、どのような損害を認め、認めないかということについては、かなり詳細な支払方針が油濁補償基金内部にあり、査定人用のマニュアルもあるが、請求者用にも請求の手引き (claims manual) が用意されており、基本的にはこれに従って請求することになる。

請求者用にも請求の手引き等は、国際油濁補償基金による基金条約の解釈・運用を示しているものであるが、もちろん被害者等が納得しなければ、締約国において訴訟を起し争うことは可能である。どのくらい訴訟が提起されるかは、事件の性格、関係者の事故後の対応、事故が起こった国によって相当異なる。このように船舶所有者（保険者）あるいは国際油濁補償基金に対する請求は、一部は裁判によって補償額が確定し、一部は和解の形で確定することになる。日本の場合には、国際油濁補償基金に対する請求が確定判決までいくことはほとんどないが（公表判例だと、長崎地判平成 12 年 12 月 6 日判タ 1101 号 228 頁がある）、膨大な数の訴訟が提起される国もある。

注意すべきは、民事責任条約・基金条約の解釈・運用について、国際油濁補償基金総会において、各締約国（自国の拠出者や被害者の利益を代弁する立場にある各締約国政府）が、国際油濁補償基金の支払方針、さらにはその前提となる条約の解釈について合意し、総会決議あるいはガイドラインの作成という形でルール化することが少なくないということである。ルール化の対象は基金条約のみならず、それと一体として運用されるその前提である民事責任条約にも及ぶ。もちろん条約の解釈権限は最終的には各締約国にあるが、そのことは建前としつつ、国際油濁補償基金加盟国間の話し合いによって、できる限り統一的な運用となるような努力が続けられてきた。2003 年 5 月に採択された 1992 年基金の「決議 8 1992 年民事責任条約及び 1992 年基金条約の解釈及び適用」¹⁸は、「1992 年の両条約〔民事責任条約と基金条約を指す・・・筆者注〕の締約国の裁判所が、これらの条約の解釈及び適用に関して 1992 年基金及び 1971 年基金の管理機関 (governing bodies) による決定を考慮すべきである」と述べている。ウィーン条約法条約 31 条 3 項¹⁹を根拠に、国際基金の決定が各

¹⁸ Resolution N° 8 on the Interpretation and Application of the 1992 Civil Liability Convention and the 1992 Fund Convention (Record of Decisions of the First Session of the Administrative Council, 92FUND/AC. 1/A/ES. 7/7, Annex)。

¹⁹ 条約法条約 31 条は次のように定める。

「第 31 条 解釈に関する一般的な規則

1 条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする。

2 条約の解釈上、文脈というときは、条約文（前文及び附属書を含む。）のほかに、次のものを含める。

(a) 条約の締結に関連してすべての当事国の間でされた条約の関係合意

(b) 条約の締結に関連して当事国の一又は二以上が作成した文書であつてこれらの当事国以外の当事国が条約の関係文書として認めたもの

3 文脈とともに、次のものを考慮する。

(a) 条約の解釈又は適用につき当事国の間で後にされた合意

国裁判所の解釈に影響を与えることを期待する趣旨である²⁰。

統一私法条約の履行や強制に国際機関がここまでコミットするのは、他ではあまり例のない現象である（国際公法的な内容の条約に関連してこの種の決議がなされる例は数多くある）。統一私法条約を採択した国際機関が簡単な解説や条約に関する各国の裁判例を公刊することはあるとしても、国際油濁基金の関与の仕方は、以下で述べる通り、全然レベルが違うものである。これは各国の拠出者のお金を集めて補償資金とする第2層の仕組みが存在することが、民事責任条約の履行・エンフォースメントの過程に大きく影響を与えているということである。

3. 著名な紛争例

訴訟の争点が防止措置の合理性だとか、因果関係だとか、損害額の金銭的評価だとかいったことである場合は、この種の訴訟や和解についても、国際油濁補償基金の事務局レベルで行われ、訴訟対応が国際油濁補償基金の総会や理事会で問題とされることはあまりない。しかし、条約の解釈の基本に関わるような紛争になると、総会・理事会等で基金の立場を明確に示して、事務局長に対して指示を出すことがある。いくつか例を挙げておこう（参考のため、1969年民事責任条約、1971年基金条約のもとでの事件を含めることとする）。

(1) アントニオ・グラムシ号と「汚染損害」の定義

古典的な例としては、「汚染損害」の意義をめぐる紛争がある。当時の1969年民事責任条約1条6項は、『汚染損害』とは、油を輸送している船舶からの油の流出又は排出（その場所のいかなを問わない）による汚染によってその船舶の外部において生ずる損失又は損害をいい、防止措置の費用及び防止措置によって生ずる損失又は損害を含む」と定義しており、何を汚染損害と考え、それをどう金銭評価するかについては大幅に締約国の裁判所の解釈に委ねられているかのように読める。1979年におきたアントニオ・グラムシ号事件では、ソ連は国内法に定められたメトディカ (Metodika) と呼ばれる特殊な損害算定方式——1立方メートル当たりに含まれる油何グラムにつき損害何ルーブルといった形で損害を擬制するもの——に基づいて、汚染損害の被害者であるソ連政府が船主に損害賠償請求した例である。民

(b) 条約の適用につき後に生じた慣行であつて、条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの

(c) 当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則

4 用語は、当事国がこれに特別の意味を与えることを意図していたと認められる場合には、当該特別の意味を有する。」

²⁰ 決議の前文は、「1969年の条約法に関するウィーン条約第31条3項の規定に基づき、条約の解釈に際して、条約の解釈若しくはその条項の適用につき当事国の間で後にされた合意又は条約の適用につき後に生じた慣行であつて、条約の解釈についての当事国の合意を確立するものを考慮しなければならないことを認識し」とする。

事責任条約・基金条約の根本に関わる話であるため、1980年10月の1971年国際油濁補償基金第1回臨時総会において、「国際油濁補償基金による補償の支払の算定は、理論モデルに従った抽象的な算出に基づくものであってはならない」という決議²¹が採択された。

メトディカは、ロシアの国内法としては残っており、その後もロシア関連の請求では時折顔を出すことがある。ロシア政府自身は基金条約のもとではそういう請求ができないことは理解しているが、地方公共団体等は国内法であるメトディカに基づく損害額を前提に請求することが今でもある。1992年基金の理事会は、繰り返しメトディカに基づく請求に対して国際基金は支払えないという決議をしていたが²²、ごく最近ロシアの最高裁もメトディカに基づく請求は国際基金に対してはできないという判決を出すに至り²³、ロシアの国内裁判の中でも、問題は解決されることになったようである。

(2) スロップス事件と「船舶」の定義

損害概念とならぶ大きな解釈問題が、「船舶」の定義である。この問題が非常に大きく注目された契機となったのはスロップス (Slops) 事件におけるギリシアの最高裁判決である。スロップスというのは、もともとは石油を輸送するために建造されたギリシア船籍の船舶であったが、後にスクリュウが取り除かれ、エンジンも封鎖され、もっぱら油廃棄物 (oily waste) を受け入れ貯蔵するための浮遊施設へと用途変更された。そしてスロップスは海底に碇で固定され、もっぱら受け入れ貯蔵施設として利用されていた。1992年基金理事会は、スロップスは民事責任条約、基金条約上の「船舶」ではないから補償義務はないと決定した²⁴。しかしギリシア最高裁は2006年6月、スロップスは船舶である旨の判決を出し、それが確定してしまう²⁵。基金は最後まで、この判決には同意できないという立場は崩さなかったが、締約国の確定判決は、原則としてそのまま承認・執行され、基金もこれに拘束されることになるため (基金条約8条、民事責任条約10条)、基金は支払を余儀なくされることになった²⁶。

²¹ Record of decisions of the Assembly 1st Extraordinary Session, 71FUND/A/ES.1/13, para. 11 and Annex 1

²² Record of Decisions of the Forty-Second Session of the Executive Committee, 92FUND/EXC. 42/14, paras. 3.8.23-3.8.25, Record of Decisions of the Forty-Fourth Session of the Executive Committee, 92FUND/EXC. 44/10, paras. 3.4.13-3.4.16 and 3.4.45, IOPC/JUN10/6/1, paras. 3.4.10-3.4.14, 3.4.26-27

²³ Incidents Involving The IOPC Funds---1992 Fund: Volgoneft 139, IOPC/APR13/3/5, paras. 3.2.2-3.2.3 参照。

²⁴ Record of Decisions of the Eighth Session of the Executive Committee, 92FUND/EXC. 8/8, para. 4.3.8

²⁵ Areios Pagos 23/2006 (Greek Supreme Court: Full Session) Case number 23/2006。英文による判決の抄訳として、Yiannis Timagenis and Stavros Stavroulakis, *Areios Pagos 23/2006 (Greek Supreme Court: Full Session) Case Number 23/2006 (the "Slops" Case)*, 1 AEGEAN REV. LAW SEA 141 (2010)がある。

²⁶ 2008年10月の理事会においては、国際油濁補償基金の方針に反する支払を余儀なくされたこと

スロップスのように運航能力がなく、いわば貯蔵庫として海上に浮遊する施設が「船舶」に当たるか否かが問題となるのは、民事責任条約・基金条約上の「船舶」の定義の曖昧さに由来する。民事責任条約1条1項は次のように規定する。

『船舶』とは、ばら積みの油を貨物として輸送するために建造され又は改造された海上航行船舶及び海上用舟艇（種類のいかなを問わない。）をいう。ただし、油及び他の貨物を輸送することができる船舶については、ばら積みの油を貨物として現に輸送しているとき及びその輸送の後の航海中（その輸送による残留物が船舶内にないことが証明された場合を除く。）においてのみ、船舶とみなす。」

この条文は異なった読み方が可能である。スロップスが船舶の定義を満たすという立場は、①スロップスはばら積みの油を貨物として輸送するために「建造された」ものだから1条1項本文を満たす、②同項但書は、油とその他の貨物の双方を運ぶことができる船舶について規定するものだからスロップスには適用がないとして、スロップスは船舶であると解する。

これに対して、船舶に当たらないという立場は、民事責任条約・基金条約上、油を貨物として「輸送する」という要素が重要であり、たとえ油の輸送のために建造されても、その後輸送ができないような状態になってしまうと船舶ではなくなると説く。確かに1条1項但書は、それ自体としては、油とその他の貨物の双方を運ぶ船舶については油を運んでいる間だけ船舶となると述べているが、これは油の輸送ということが決定的な要素であることを暗黙の前提としているというわけである。

実は改訂前の1969年条約では、「船舶」とは、「ばら積みの油を貨物として現に輸送している海上航行船舶及び海上用船舶（種類のいかなを問わない）をいう」と規定されていた（1条1項）。1992年条約の文言修正がなぜ行われたかは、必ずしも明らかではないが²⁷、文言解釈としてはいずれもあり得る。

独自の航行能力がなく、洋上で石油を備蓄するような貯蔵施設（以下、F S O（Floating Storage and Offloading system：浮体式海洋石油・ガス貯蔵積出設備）と呼ぶ）については、基金条約の締約国の中でも、ギリシア裁判所のような立場を主張する声は少なくなく、国際油濁補償基金の中でも現在も議論が続いている²⁸。基金条約加盟国の間の対立の構図は分

から、ギリシア政府に求償するか否かも検討されたが、ギリシア政府自身は基金の方針に沿った対処を行っていたことを評価し否定された（Record of Decisions of the Forty-Second Session of the Executive Committee, 92FUND/EXC.42/14, paras. 3.3.6-3.3.24）

²⁷ 1992年民事責任条約・基金条約の文言は、1969年民事責任条約・1971年基金条約を改正する1984年議定書に由来するようである。1984年議定書は、発効することはなかったが、1992年議定書作成の際に参考にされた。1984年議定書作成の際の議論については、Lowe, *infra* note 28, paras.78-94

²⁸ 国際油濁補償基金事務局の求めに応じて、2011年9月、Vaughan Lowe オックスフォード大学教授が専門家としての意見を提出している（Vaughan Lowe, *Report on the Interpretation of the Term*

かりやすい。民事責任条約だけを考えるのであれば、船舶の定義は必ずしも締約国間の深刻な対立をもたらすわけではない。F S Oが船舶に当たるとされて、その関連する事故に条約が適用されると、F S Oの所有者は、厳格責任を負い、責任制限を享受し、かつ付保義務を負うことになる。領海にF S Oを抱える国は、このような法制を望むかも知れない。他方、領海にF S Oを抱えていない国は、自国にはあまり関係ないので特に関心は持たないであろう（もっとも隣接する国の領海にF S Oがあり、F S Oによる汚染損害のリスクにさらされている国は、船舶の定義が拡張されることは歓迎するであろう）。

これに対して基金条約まで視野に入れると締約国間で尖鋭に利害が対立する。F S Oは基本的には移動しないので、その所在国かせいぜいその周辺国においてしか損害をもたらさない。したがって自国の領域内にF S Oを有していない国は、F S Oが船舶に当たるとされ、国際基金による補償の対象とされると、自国内の油の受取人の拠出金で他国のF S Oの事故の補償をさせられるということになる。油をほとんど輸入していない国であれば利害はないかもしれないが、拠出者がいる限り、船舶の定義を拡張することには抵抗するはずである。これに対して、自国の領域内に多くのF S Oを抱える国は、他国の拠出者の負担において補償額が増える結果となるので（たとえ自国内にある程度拠出者がいても）、船舶の定義の拡張を歓迎するであろう。日本は前者の典型（基金の最大拠出国であり、かつF S Oはほとんど保有していない）であり²⁹、ヨーロッパの一部の国は後者の典型（F S Oが大規模に操業しており、しかも基金への拠出量が比較的少ない）である。F S Oを保有しておらず拠出も少ない国は、あまり利害関係がないから中立的なはずであるが、実際には、被害者救済のために補償範囲を拡大すべきであるという主張に流されがちである。このように船舶の定義は、基金条約の加盟国間における利害対立が深刻なために、統一的な解釈・履行が難しい例である。

(3) プレート・プリンセス事件と判決の承認・執行

スロップス事件では、理事会決議に反する判決が出たわけであるが、国際油濁補償基金はギリシアの最高裁判決に従って補償を支払った。民事責任条約、基金条約では、締約国の確定判決は他の締約国でも原則として承認・執行されると規定しているので（民事責任条約 10 条、基金条約 8 条）³⁰、国際油濁補償基金は判決に拘束されることになる。

しかし、たとえ締約国の判決であっても国際油濁補償基金の立場からはとうてい容認でき

'Ship' in the 1992 Civil Liability Convention, in Consideration of the Definition of 'Ship': Note by the Director, IOPC/OCT11/4/4, ANNEX I). 同報告書は極めて詳細な分析に基づき、FSO は原則として民事責任条約上の「船舶」には該当しないと結論付けている。その後、2011 年 10 月に開催された 1992 年基金総会において、この問題を検討するための第 7 会期間作業部会が設置され、現在も検討が続けられている。

²⁹ 日本政府の立場は、Definition of 'ship' submitted by Japan, IOPC/OCT13/4/3/3 に示されている。

³⁰ 本事件で適用のある 1969 年民事責任条約 10 条、1971 年基金条約 8 条にも同様の規定がある。

ないような内容の判決が出される事態もあり得る。そのような例としてプレート・プリンセス (Plate Princess) 号事件がある³¹。1997 年 5 月 27 日にマルタ籍タンカーであるプレート・プリンセス号がベネズエラのオイルターミナルで原油を積荷中、約 3.2 トンが流出するという事故が発生した。1997 年 6 月、地元の漁業貿易組合等が同号の船長・船主に対する訴訟を提起した。しかし 1971 年基金に対しては何の請求もなかったもので、1971 年基金の運営評議会は、約 9 年後の 2006 年 5 月の会合で、すべての請求権は除斥期間の経過によって消滅したと判断した (1971 年基金条約 6 条。損害発生から 3 年、事故から 6 年)。ところが驚くべきことに、その後、ベネズエラの裁判所は、被告にすらなっていない基金に対しても支払いを命じる判決を出したのである。①条約は 6 年の除斥期間を定めているところ、10 年近くの間国際基金に対して訴訟を提起していないにもかかわらず、基金に対する請求を認めた (1971 年基金条約 6 条 1 項参照)、②国際基金が参加した後の訴訟手続も不公正で基金には防御の機会が適切に与えられていなかった、③そもそも 3 トン程度の油の流出によって、国際基金による補償が必要となるような巨額な損害が発生することは常識的にもあり得ない (出された証拠には非常に多くの偽造・虚偽書類が含まれていると考えられる) といった理由から、1971 年基金は、締約国の確定判決の存在にもかかわらず補償の支払を拒絶した³²。多くの締約国は、こういう事件への支払いが認められるとすれば、民事責任条約・基金条約による補償体制の根幹が揺らぎかねないと考えたのである。条約上の根拠としては、民事責任条約 10 条 (基金条約 8 条で準用) の定める判決の承認拒絶事由である、①その判決が詐欺によって得られた場合、②被告が相当の通告及び自己の主張を陳述するための公平な機会を与えられなかった場合のいずれかに該当するというのが基金の立場であり、ベネズエラの被害者が基金の財産のあるロンドンで訴訟を起こした場合には、基金としては、判決の承認執行を拒絶するように裁判所に申し出て、基金に対する強制執行を止めることになる。

この事件はこのシステムの内在的かつ本質的な弱点を示すものである。すなわち締約国において、およそ適正さを欠く条約の履行のされ方がなされた場合、国際油濁補償基金が、基金条約に基づいてとることができる措置は非常に少なく、最終的には各締約国の拠出者にしわ寄せが行くことが防げないということである。プレート・プリンセス事件では、ベネズエラの裁判手続に問題があったため、民事責任条約の条文に依拠できた。しかし、仮にそういう事情がなく、単に条約条文を無視した内容の判決——たとえば除斥期間を適切に適用しな

³¹ この事件の概要については、International Oil Pollution Compensation Fund, Annual Report 2013, p. 77

³² Record of Decisions of the October 2011 Sessions of the IOPC Funds' Governing Bodies, IOPC/OCT11/11/1, paras. 3.4.24-3.4.36, Record of Decisions of the APRIL 2012 Sessions of the IOPC Funds' Governing Bodies, IOPC/APR12/12/1, paras. 3.2.56-3.2.58, Record of Decisions of the APRIL 2012 Sessions of the IOPC Funds' Governing Bodies, IOPC/OCT12/11/1, paras. 3.4.36-3.4.37

いとか、損害の認定がおかしいとかいった——だとすれば、基金条約上、承認拒絶事由はないかもしれない。実際、それに近い事件——少なくとも国際油濁補償基金事務局の説明を前提とする限りそのように疑われる事件——が、世界各国で起きつつある。国際基金から少しでもたくさん補償を引き出すために手段を選ばないような締約国にどう対処するかといった、おそらくは民事責任条約・基金条約が作られた当初は、想像もされなかったような事態が発生しつつあり、これにどう向き合わなくてはならないかを考えなくてはならない時期に来ているわけである。民事責任条約・基金条約による国際的な賠償・補償スキームが稀に見る成功を収めて、その加盟国が非常に増えた結果、このような事態が生じるに至ったのは皮肉である。

(4) ヴォルゴネフト 139 号事件

条約を適切に国内履行していないために基金の負担が増えてしまった場合、当該締約国からの補償請求に対して、基金は何か言えるのか？このことが問題となった近時の例にヴォルゴネフト139号事件がある。

2007年11月11日、ロシア籍タンカーであるヴォルゴネフト139号が引き起こした事件がその発端である。この事件ではいろいろな問題があったが、1992年条約の限度額は、いわゆる簡易改正手続きによって限度額が引き上げられ、2003年に発効したのであるが、ロシア国内法の改正がそれに対応しておらず、強制保険も簡易改正前の額までしか付せられていなかったのである。このため本来保険がかかっている額との間にはかなりのギャップ（約150万SDR）が生じてしまった。

国際油濁補償基金理事会では、民事責任条約を正しく実施していなかったロシア政府に対して強い非難がなされたのは当然であるが、理屈を突き詰めた場合、国際基金がどういう主張をできるかはっきりしない面がある。この事件は、まだ完全に解決されているわけではないが、ロシア政府の請求に対しては保険ギャップ分を差し引いた賠償しかしない（ロシア政府が自発的にそれだけを差し引いて請求する）といった方向で解決が模索され始めている³³。

ヴォルゴネフト139号事件は、締約国が、条約の限度額に対応した国内法を作っていない状態状態で事故が起きるという前代未聞のケースだったために議論が沸騰したが、締約国が条約上の義務をきちんと履行しないために基金の負担が増えるという現象は、論理的にはいくらでもあり得る。たとえば適切な保険がかかってもいないのに締約国が強制保険証書を出してしまった場合や、保険に加入していない船舶の入港を認め、そこで事故が起きてしまった場合に、条約を忠実に履行していない締約国の政府が、国際基金に対して清掃費用等を請求してくれば同じような状況となる。このようにヴォルゴネフト139号事件は、民事責任条

³³ Incidents Involving the IOPC Funds: 1992 Fund: Volgoneft 139, Note by the Secretariat, IOPC/APR13/3/5, paras. 7.2-7.9

約・基金条約体制は各締約国が両条約の正確な履行をするという非常に楽観的な前提で作られており、ひとたびそれが破られた場合には、国際基金、ひいては各締約国の抛出者が不当な負担を被る危険があること、そして条約上はそれに対するセーフガードが備わっていないという事実を示した。締約国が基金条約はもとより民事責任条約の適切な履行やエンフォースメントを行わないと、国際基金ひいては各締約国の抛出者（油の受取人）の経済的負担が増えるという結果をもたらすため、基金条約の締約国は、民事責任条約・基金条約が適切に履行されエンフォースメントされるかに強い経済的関心を持つことになる。現在、条約の条文を直さないまま、1992年基金総会の決議等でどこまでのことができるかということが検討されている。

V 補完基金の仕組みとの比較

以上を前提に、基金条約に基づく国際油濁補償基金と補完基金条約に基づく補完基金の主要な違いを確認しておこう。

1. 締約国の意思決定方法及び事務局

国際油濁補償基金と補完基金との最も基本的な違いは、制度の運用のためのメカニズムがどこまで整備されているかということにある。補完基金条約に基づく補完基金は、補償のあり方をめぐって締約国間の利害調整を行うメカニズムが、条約上は用意されていない。条約の解釈・適用について締約国間で生じた紛争については、最終的には、仲裁あるいは国際司法裁判所によって個別的に解決されることが定められているだけである（補完基金条約 16 条）。

これに対して国際油濁補償基金では、基金条約締約国の集団的意思決定を行うための総会及び事故への支払についての意思決定を行う理事会、さらに日常的な事故の処理を行う事務局が置かれ、事務局長は幅広い権限を与えられ、被害者、保険者及び締約国政府と事故処理について交渉を行っている。特定の事故に関して条約適用上の問題が生じた場合にも、まずは理事会及び総会により国際油濁補償基金としての意思決定がなされる。それに即した対処が行われる。もちろんスロップス事件（IV 3. (2) 参照）で見たように、国際油濁補償基金の決定は、当然には締約国の裁判所を拘束しないため、両者の判断が異なる場合の問題は残るものの、締約国間の利害調整メカニズムが条約上一応用意されている。

2. 拠出者

次に補完基金と国際油濁補償基金の最大の違いは、拠出者である。補完基金の拠出者については、条約上義務を負っているのは締約国である³⁴。もちろん、締約国が拠出する金額について、国内的に最終的な負担を負う者をどうするかは、各国国内法で定めればよい問題である。この点については、改正ウィーン条約あるいは補完基金条約そのものからは、いかにあるべきかという結論は直ちには導けない。

これに対して国際油濁補償基金の場合、拠出義務者は油の受取人（輸入者）であって締約国ではない。基金条約は、締約国内の私人に対して拠出義務を課しており（10 条）、締約国

³⁴ 補完基金条約 3 条 1 項 (b) 号は、締約国が「公的資金を利用可能となるようにする」義務を負っており、また、7 条 1 項が「自国の裁判所が裁判管轄権を有する締約国は、他の締約国に対し・・・第 3 条 1 (b) の規定により提供される公的資金を使用できるようにすることを請求し、かつこの資金を引き出す排他的権限を有する」とされている以上、国内的な分担どのように定めるにせよ、締約国自身が資金を提供しなくてはならない建前である。

は基金による拋出金の取り立てに協力するだけである。具体的には、締約国は、自国内の拋出者の最新の一覧を作成すると同時にその拋出油の量についてのデータを、基金事務局長に提出しなくてはならない（15 条 1 項，2 項）。そのデータに基づき基金は締約国の受取人に請求し、拋出義務者が自発的に履行しない場合には、締約国で裁判を提起することになる。各締約国は、自国内の拋出義務者による拋出が履行されることを確保する義務を負っており、そのために各国で効果的な措置を執るものとされている（13 条 2 項）。なお締約国が進んで拋出義務者の代わりに拋出義務を引き受けることは可能で、この場合には基金からの請求は締約国に対してなされることになるが（14 条），日本は国内法化にあたりこういうやり方は採用していない。

なお拋出義務者が拋出を履行しなかったことに対するサンクションは、条約上は特に置かれていない。たとえ自国の拋出義務者が拋出をしていなくとも、それは直ちには締約国の義務違反とは言えず、自国内の事故に対して基金に対する請求ができなくなるわけではない。ただ締約国自身が義務違反をしている場合、たとえば受取油の報告を怠っている場合には、受取油の報告を怠っている締約国において起きた事故については、基金条約に基づく補償金の支払を延期すべきであるとされている³⁵。締約国がきちんと義務を履行しないために基金が負担を被った場合の対処は、条約上明記されておらず、かなり深刻な問題と認識されつつある。

3. 補償がなされる場合

補完基金条約においては、パリ条約、ウィーン条約の実施のための国内法あるいは附属書の規定に適合する国内法に基づき原子力施設運営者が責任を負う場合に、3 億 S D R を超える損害について補完基金によって補償される（2 条 2 項）。したがって、原子力事故に適用されるパリ条約、ウィーン条約あるいは附属書の規定に適合する国内法上、施設運営者が免責される場合には補償はなされない。この点は、国際油濁補償基金による補償とは考え方が異なる。すなわち基金条約の免責事由は民事責任条約のそれよりも狭いために、民事責任条約上、船舶所有者が免責されるにもかかわらず、基金の補償がなされる場合が存在する（この場合は、基金の限度額まで基金だけで補償を行うことになる）（Ⅲ 2.）。

このように補完基金条約においては、締約国内の原子力損害については、締約国（事業者あるいは締約国）において 3 億 S D R まで責任を負うことを条件に補完基金からの補償がなされる点において、国際油濁補償基金とは異なる。締約国間の利害調整メカニズムが存在しないこと（1. 参照）から、締約国内において一定限度まで事故の補償を行うことが補完基金からの支払いの前提条件とすることで、事故が生じた締約国と他の締約国との間の利害対

³⁵ Record of Decisions of the thirteenth session of the Assembly, 92FUND/A.13/25, para. 15.1-15.16

立を緩和させようということかもしれない³⁶。もっとも原子力事故の損害が、明らかに3億SDRを超える場合には、各締約国としては賠償額の総額を抑制するインセンティブはなくなるため、損害額の査定が甘くなりがちであるといった問題（国際油濁補償基金の支払において典型的に意識されているリスク）は残ることになる。

³⁶ 基金条約のような補償範囲の定め方は、締約国が自国の事業者あるいは自身について免責を主張しつつ他の締約国の拠出金による補償を得ようとするのが防止される。補完基金条約附属書2条によると、締約国の国内法が附属書に適合すると見なされる場合として、1995年1月1日時点で当該国内法が「事故が発生した原子力施設の敷地外で実質的な原子力損害が存在する原子力事故の場合について厳格責任を定める規定」を有する場合という要件があり、ここでいう厳格責任は、改正ウィーン条約等と比べるとより広い免責事由を有する可能性がある。もっともそのようなギャップがそれほど大きいとは思われず、締約国がこれを濫用するおそれについては、どこまで懸念すべきか分らない。

VI むすび

以上、民事責任条約、基金条約の仕組みと国際油濁補償基金の補償実務について説明した。仕組みは原子力に関する条約の場合とかなり異なるために、そのまま当てはまらない議論は多い。しかし、各締約国において条約と明らかに相容れない判決が出された場合に補完基金から支払われることになるのかということや拠出が適切に行われないといった問題は、論理的には同じように存在しうる。基金条約の場合は国際油濁補償基金の総会、理事会あるいは事務局による対処が、これまで曲がりなりに機能してきた。補完基金条約の場合には、どのような形で処理されるかについては今後の検討課題となろう。

第4章

C S Cのもとでの国際裁判管轄・準拠法・ 外国判決承認執行

—C S C批准前後の変化について—

I はじめに

原子力事故は一般に国境を越える損害をもたらすおそれがあり、原子力の平和利用が始まった当初から、国際私法に関する論点として、

- (1) 被害者はどの国で訴訟を提起することができるのかという国際裁判管轄の問題
- (2) どの国の法を適用するのかという準拠法の問題
- (3) 一国の裁判所の判決は他の国においてその効力を認められ、最終的には強制執行も認められるのかという外国判決の承認執行の問題

以上3つの問題が議論されてきた。

原子力の平和利用を最初に始めたアメリカが原子力損害賠償について定めるプライス・アンダーソン法(Price-Anderson Nuclear Industries Indemnity Act (42 U.S.C. 2210))を制定したのは1957年のことであり、日本を含む西欧諸国にとって、この法律と実質的に同様の内容の法整備をすることがアメリカからの技術供与を受ける条件の一つとされた。その結果、原子力エネルギーの平和利用を進めた国の原子力損害賠償に関するルールは、旧ソ連圏の国々のルールを除き、基本的には類似している。もっとも、アメリカ的なルールを採用した方法において、西欧諸国と日本とは異なっている。すなわち、西欧諸国は条約による法整備を進め、日本は独自の国内法による法整備を進めたのである。具体的には、原子力損害賠償に関する初期の条約として、経済協力開発機構(OECD)(1961年までは欧州経済協力機構(OEEC))のもとで作成された(a)パリ条約(1960年採択、1968年発効、1982年一部改正)及びそれに国際基金をセットした(b)ブラッセル補足条約(1963年採択、1974年発効、1982年一部改正)と、国際原子力機関(IAEA)の下で作成された(c)ウィーン条約(1963年採択、1977年発効)とがあり、西欧諸国は主として(a)及び(b)により法整備を行った。これに対して、日本は「原子力損害の賠償に関する法律」(昭和36年法律第147号)とその関連法により法整備を行った。

このように法整備の方法は西欧と日本とにおいて二様に分かれたが、いずれのモデルもアメリカ法であるので、原子力事業者への責任集中、無過失責任(厳格責任)、免責事由の限定、賠償措置の強制などの基本的なルールは少なくとも市場経済を採用する国々においては一致する結果となった。もっとも、仔細に比較すれば、原子力事業者に責任限度を設定するか否かについて、多くの国は有限責任制度を採用しているのに対して、日本・ドイツ・スイスなどは無限責任としていること等の違いがある。また、本稿の対象事項である国際私法関係のルールについても、条約による法整備の場合には、原子力損害賠償分野に特化した国際裁判管轄及び外国判決の承認執行のルールが存在するのに対して、日本のように国内法による法整備だけの場合には、そのような国境を越える原子力損害の問題には格別の配慮がされなかったために、国際裁判管轄等についての特別のルールは存在せず、一般的な不法行為と同様

に扱われるという違いがあり、後述のようにいくつかの問題が指摘されてきた。

1986年に旧ソ連で発生したチェルノービル事故は、国境を越えて放射性物質が拡散して諸外国に被害をもたらすことを現実のものとして示し、西欧諸国を中心として国境を越える原子力損害賠償の問題が再検討されることになった。そして、(a)の締約国と(c)の締約国の間で、相互に自らが締約国となっている条約の締約国と認め合うことを基本とする(d)ジョイント・プロトコル(1988年採択、1992年発効)が作成され、さらに、IAEAのもとで、(e)改正ウィーン条約(1997年採択、2003年発効)及び(f)「原子力損害の補完的な補償に関する条約」(=CSC: Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage)(1997年採択、2015年発効)が作成された。また、これとは別に、OECDのもとで、(g)改正パリ条約(2005年採択)及び(h)改正ブラッセル補足条約(2005年採択)も作成された((g)・(h)ともに未発効)。

日本は、2015年1月15日に日本はCSCの締約国となり¹、CSC自体も発効要件を満たしたことから、日本の原子力法制は新たな時代を迎えることになった。以下では、日本での原子力事故と外国での原子力事故の2つを想定した仮設例をもとに、(1)国際裁判管轄、(2)準拠法、(3)外国判決の承認執行の3つの問題について、CSC発効前の日本の法状況がCSC発効によってどのように変わったかに焦点を絞って検討する²。

¹ 日本はかねてからCSCの締結を検討してきていたところ、2013年10月31日、岸田外務大臣がアメリカのMonizエネルギー長官との会談においてCSCの締結の意向を表明し、具体的な作業が進められた。

² 日本の原子力損害賠償法制とCSCについては、いずれもCSCが日本について発効する前のものであるが、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 87 巻3号 131-158 頁[2012]、Rokuichiro Michii, The International Legal Framework for Liability and Compensation for Damage from Nuclear Accident --- History, Present Challenge, and Future Course, Japanese Yearbook of International Law, Vol.56, pp.257-282 [2013]がある。

Ⅱ 想定例

(1) 国際裁判管轄, (2) 準拠法, (3) 外国判決の承認執行の 3 つの問題について検討するに当たり, 下記の 2 つの仮設例を想定する。すなわち, 想定例 α は, 日本で原子力事故が発生し, A 国にも被害をもたらした場合であり, 他方, 想定例 β は, A 国で原子力事故が発生し, 日本にも被害が及んできた場合である。そして, A 国としては, アメリカ (C S C 締約国), ロシア (旧ウィーン条約締約国), 中国・韓国 (条約外) を想定する。

[想定例 α]

日本の原子力発電所で事故：日本での提訴と A 国での提訴があり得る。

原告 X 1：日本で被害

原告 X 2：A 国で被害（たとえば, A 国の漁民）

被告 Y 1：日本の原子力事業者

被告 Y 2：日本の原子炉メーカー等

被告 Y 3：外国の原子炉メーカー等

[想定例 β]

A 国の原子力発電所で事故：日本での提訴と A 国での提訴があり得る。

原告 X 3：A 国で被害

原告 X 4：日本で被害

被告 Y 4：A 国の原子力事業者

被告 Y 5：日本の原子炉メーカー等

被告 Y 6：外国の原子炉メーカー等

A 国：

アメリカ (C S C 締約国)

ロシア (旧ウィーン条約締約国)

中国・韓国 (条約外)

なお, 以下において, X 1・X 2 とか, Y 1・Y 2・Y 3 といった表現をすることがあるが, これは共同訴訟を意味するわけではなく, 各別に提訴する場合や各別に訴えられる場合も含むものであり, 併記されたいずれの当事者であっても, この記述をしている事項については結論が異なるという趣旨である。また, 上記の「外国」とは, 日本以外の国という趣旨であり, A 国も含まれるが, それ以外の国であることもある。

Ⅲ CSC発効前

1. 想定例 α: 日本での原子力事故

(1) X 1・X 2によるY 1・Y 2・Y 3に対する日本での提訴

■国際裁判管轄

C S Cが日本について発効する前において、原子力事故による被害者が事故を起こした原子炉の運転者やそれを製造したメーカーに対して損害賠償を求める訴えを日本の裁判所に提起したとすれば、このような財産事件について日本の裁判所が国際裁判管轄を有するか否かは、民事訴訟法及び民事保全法の一部を改正する法律（平成 23 年法律第 36 号。平成 24 年 4 月 1 日施行）³ により改正された民事訴訟法（以下、「民訴法」）及び民事保全法に定められているルールによることになっていた。

本件に関係すると思われる規定は下記の通りである。

民訴法 3 条の 2

．．．

3 裁判所は、法人その他の社団又は財団に対する訴えについて、その主たる事務所又は営業所が日本国内にあるとき、事務所若しくは営業所がない場合又はその所在地が知れない場合には代表者その他の主たる業務担当者の住所が日本国内にあるときは、管轄権を有する。

3 条の 3

次の各号に掲げる訴えは、それぞれ当該各号に定めるときは、日本の裁判所に提起することができる。

一 ．．．

．．．

八 不法行為に関する訴え 不法行為があった地が日本国内にあるとき（外国で行われた加害行為の結果が日本国内で発生した場合において、日本国内におけるその結果の発生が通常予見することのできないものであったときを除く。）。

民事保全法 11 条

保全命令の申立ては、日本の裁判所に本案の訴えを提起することができるとき、又は仮に差し押さえるべき物若しくは係争物が日本国内にあるときに限り、することができる。

³ 立法担当者による解説として、佐藤達文・小林康彦『一問一答・平成 23 年民事訴訟法等改正：国際裁判管轄法制の整備』（商事法務，2012 年）参照。

Y 1・Y 2は日本法人であり、日本に主たる営業所があるので、これらに対する損害賠償請求訴訟については民訴法3条の2第3項により、国際裁判管轄は肯定されることになる。他方、Y 3は外国法人であるので、上記の規定によれば国際裁判管轄は否定されるが、X 1・X 2の訴えは民訴法3条の3第8号の「不法行為に関する訴え」に該当し、同号の定める「不法行為があった地」には加害行為地も結果発生地もいずれも含むので（同号の括弧書きにより、日本が結果発生地であるだけの場合には日本での結果発生が通常予見可能でなかったときは除かれる。）、日本での原子力事故という想定であるので日本は加害行為地であり、Y 3に対する訴訟については同号により国際裁判管轄は肯定される。

なお、上記によりY 1・Y 2・Y 3のいずれに対しても日本に本案訴訟の国際裁判管轄が認められるので、民事保全法11条により、保全訴訟の国際裁判管轄も認められる。ただ、保全訴訟をするためには、被保全権利及び保全の必要という要件もあり、被告に資産が十分にあれば保全の必要の要件の具備が認められないことが多いと思われる。

■準拠法

準拠法の決定・適用ルール（国際私法）に関する日本の基本法は「法の適用に関する通則法」（以下、「通則法」⁴）であり、C S Cが日本について発効する前にはこれにより本件の請求の準拠法は定められることになっていた。

本件に関係すると思われる規定は下記の通りである。

通則法17条

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。ただし、その地における結果の発生が通常予見することのできないものであったときは、加害行為が行われた地の法による。

．．．

20条

前三条の規定にかかわらず、不法行為によって生ずる債権の成立及び効力は、不法行為の当時において当事者が法を同じくする地に常居所を有していたこと、当事者間の契約に基づく義務に違反して不法行為が行われたことその他の事情に照らして、明らかに前三条の規定により適用すべき法の属する地よりも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。

21条

不法行為の当事者は、不法行為の後において、不法行為によって生ずる債権の成立及

⁴ 立法担当者による解説として、小出邦夫『一問一答・新しい国際私法』（商事法務、2006年）、小出邦夫『逐条解説・法の適用に関する通則法』（商事法務、2009年）

び効力について適用すべき法を変更することができる。ただし、第三者の権利を害することとなるときは、その変更をその第三者に対抗することができない。

22条

不法行為について外国法によるべき場合において、当該外国法を適用すべき事実が日本法によれば不法とならないときは、当該外国法に基づく損害賠償その他の処分の請求は、することができない。

2 不法行為について外国法によるべき場合において、当該外国法を適用すべき事実が当該外国法及び日本法により不法となるときであっても、被害者は、日本法により認められる損害賠償その他の処分でなければ請求することができない。

本件訴えは通則法 17 条が対象としている不法行為によって生ずる債権に基づくものである。同条により、「加害行為の結果が発生した地」（以下、「結果発生地」）の法によることになる。もっとも、同条但書により、加害者がその結果発生地を通常予見することができなかったときは、加害行為地の法によることとされている。

X 1 の請求については、X 1 が損害を被った地は日本であるから結果発生地は日本であり、Y 1・Y 2・Y 3 のいずれにとっても日本での結果発生が予見不可能であったということとはできない。したがって、X 1 の Y 1・Y 2・Y 3 に対する請求権の準拠法は、法の適用に関する通則法 17 条により、日本法となる。

そして、日本の原賠法 4 条 1 項が定める責任集中制度により、責任があり得るのは Y 1 だけであり、Y 2・Y 3 に対する請求は棄却される。

他方、X 2 の請求については、X 2 が損害を被った地は A 国であるから結果発生地は A 国であり、1986 年のチェルノービル事故がもたらした越境損害の先例がある以上、原子力事業に携わる者として、Y 1・Y 2・Y 3 のいずれも A 国での結果発生が予見不可能であったということとはできないであろう。したがって、X 2 による Y 1・Y 2・Y 3 に対する請求権の準拠法は、法の適用に関する通則法 17 条により、A 国法となる。

ここで大きな問題が発生するおそれがある。それは、A 国の原子力損害賠償に関する法律が自国の原子力事業者のみをその適用対象としていることがあり（日本の原子力損害の賠償に関する法律 2 条 3 項は、核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律に基づいて許可を受けた者を列挙しており、外国法のもとで原子力事業をしている者を対象とはしていない。）（以下、原子力損害賠償に関する法律のうち、日本のものについては「原賠法」という。）、その結果、原子力損害の特性を考慮して制定されている A 国のルール適用はなく、A 国の一般の不法行為法が適用されることになってしまうという問題である。たとえば、A 国がアメリカである場合、プライス・アンダーソン法の適用範囲はアメリカに所在する原子炉等による事故に限定されており、それを前提に経済的責任集中制度や賠償措置が定められ

ている。そのため、日本で発生した原子力事故については同法の適用はなく、X 2 が損害を被った州⁵の通常的不法行為法（Y 2・Y 3 の責任については製造物責任に関するルールを含む。）が適用され、Y 1 のみならず、メーカーである Y 2・Y 3 も賠償責任ありとされる可能性がある（プライス・アンダーソン法による経済的責任集中は発動されない。）。〈問題点 1〉

もつとも、日本では、通則法 22 条 1 項により、不法行為の成立について日本法を累積適用することが定められており、日本法によれば不法行為でないときには不法行為の成立が認められない。その結果、日本法（原賠法）上は Y 2・Y 3 の不法行為成立は否定されるので、たとえカリフォルニア州法上 Y 2・Y 3 の賠償責任が肯定されるとしても、日本の裁判所では通則法 22 条 1 項により、それらの責任は否定される可能性がある。その結果、日本では、結局、Y 1 に対する請求だけが認容されることになる。

■日本判決の外国での承認執行

C S C 批准前には、日本が締約国となっている条約であって、本件に適用される外国判決の承認執行に関する条約はなかったため、A 国を含む諸外国において日本の判決が承認・執行されるか否かは当該諸外国の国内法次第であった。ちなみに、少なくとも中国では外国判決の承認・執行には、それを約束する条約が存在することを要求しており、中国との間でその種の条約関係がない日本の判決が中国において執行を拒否された先例があり、逆に、日本には、民訴法 118 条 4 号⁶ に定める相互の保証を欠くことを理由に、中国判決の執行を拒否した裁判例がある⁷。

(2) X 1・X 2 による Y 1・Y 2・Y 3 に対する A 国での提訴について

C S C が日本について発効する前の段階で、想定例 α（日本での原子力事故）において、X 1・X 2 が A 国で損害賠償請求訴訟を提起したとしたらどうであつたであろうか。以下、上記と同様に、国際裁判管轄、準拠法、外国判決の承認・執行の順に検討する。

■国際裁判管轄

A 国での提訴である以上、A 国の国際裁判管轄に関するルールが適用される。以下は、外国法の内容を想定して論述を進めており、実際には具体的に問題となる国の法を調査して結論を出す必要がある。

X 1 による Y 1 に対する訴えについては、被告である Y 1（日本の原子力事業者）の主な

⁵ アメリカには連邦法と州法とが併存しているところ、不法行為による損害賠償は基本的に州法の問題とされている。

⁶ 民訴法 118 条の条文は後述。

⁷ 大阪高判平成 11 年 4 月 9 日（判例時報 1841 号 111 頁）。

る営業所はA国にはなく、また、X 1が損害を被ったのも日本であるので、A国に国際裁判管轄の原因事実はないとされ、国際裁判管轄は否定されるであろう。

X 1によるY 2（日本の原子炉メーカー等）に対する訴えについても、被告であるY 2の主たる営業所は日本であるので、A国の裁判所の国際裁判管轄は否定されることが多いであろう。しかし、A国の国際裁判管轄ルール次第では、管轄が肯定される可能性がある。たとえば、アメリカには”doing business”に基づいて管轄を認めるルールがあり、これによれば、アメリカで継続的に事業活動を行っている外国法人に対しては、そのアメリカでの当該事業活動に関わらない問題についてもアメリカの国際裁判管轄が肯定される。そのため、原子炉メーカーであるY 2がA国において原子力ビジネス以外のビジネスについて継続的な事業を行っている場合には、それを理由に日本での原子力事故により日本で損害を被ったという事案についてもA国の裁判所の国際裁判管轄が肯定される可能性がある⁸。

同様のことは、X 1によるY 3に対する訴えについても妥当する。

他方、X 2のY 1・Y 2・Y 3に対する訴えについては、X 2がA国で損害を被った以上、A国の裁判所は不法行為地として管轄を肯定することになるであろう。

以上の結果、A国での裁判においてA国法が適用されれば、〈問題点1〉が発生する可能性があるため、日本で原子力事故が発生した場合に、裁判管轄が肯定されること自体が問題である。〈問題点2〉

■ 準拠法

X 1によるY 2・Y 3に対する訴えについてA国の国際裁判管轄が肯定された場合（Y 1に対する訴えは却下）、A国裁判所はA国の国際私法に基づいて準拠法を決定することになる。A国国際私法が、日本の通則法と同様に、不法行為の結果発生地法によると定めているとすれば（不法行為地法主義は世界的に一般的なので、この蓋然性が大きい。）、X 1は日本で損害を被っているので、X 1のY 2・Y 3に対する請求権の準拠法は日本法になり得る。そして、日本の原賠法が適用されれば、責任集中により、Y 2・Y 3の責任は否定される。

X 2のY 1・Y 2・Y 3に対する請求権の準拠法は、X 2がA国で被害を受けている以上、A国法となる可能性が高く、A国の原子力損害賠償法の適用対象がA国の原子力事業者だけ

⁸ なお、アメリカの”doing business”管轄のルールに歯止めをかける動きが見られる。いずれも連邦最高裁判決である *Goodyear Dunlop Tires Operations, S.A. v. Brown*, 131 S.Ct.2846 (2011) と *J. McIntyre Machinery, Ltd. v. Nicastro*, 131 S.Ct.2780 (2011) である。これらの詳細は、道垣内正人『国際契約実務のための予防法学』（商事法務、2012）169 頁以下に譲るが、事件と無関係な doing business に基づく管轄を肯定するには、被告のその州での活動は”continuous and systematic”でなければならず、被告の子会社がアメリカにあるだけではその要件を満たしていないこと、単に製品の流通によりアメリカのある州で販売されることを認識していただければ足りず、当該州をターゲットにしてビジネスをしていることが必要であること等、”doing business”に基づく管轄の肯定に一定のハードルを設けている。

であるとする、A国の通常の不法行為法が適用される可能性がある。そうすると、Y1のみならず、Y2・Y3の責任が肯定されることがあり得る。Y2・Y3の責任を認めるという結論がA国で修正されるか否かはA国法次第である（日本の場合について通則法22条の適用があることについては上記参照。）。<問題点3>

■A国判決の日本での承認・執行

CSCの批准前には、原子力損害賠償についての外国判決の日本における承認は民訴法118条により、執行は民事執行法24条により規律されていた。それぞれ次のように定めている。

民訴法118条

外国裁判所の確定判決は、次に掲げる要件のすべてを具備する場合に限り、その効力を有する。

- 一 法令又は条約により外国裁判所の裁判権が認められること。
- 二 敗訴の被告が訴訟の開始に必要な呼出し若しくは命令の送達（公示送達その他これに類する送達を除く。）を受けたこと又はこれを受けなかったが応訴したこと。
- 三 判決の内容及び訴訟手続が日本における公の秩序又は善良の風俗に反しないこと。
- 四 相互の保証があること。

民事執行法24条

外国裁判所の判決についての執行判決を求める訴えは、債務者の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所が管轄し、この普通裁判籍がないときは、請求の目的又は差し押さえることができる債務者の財産の所在地を管轄する地方裁判所が管轄する。

- 2 執行判決は、裁判の当否を調査しないでしなければならない。
- 3 第一項の訴えは、外国裁判所の判決が、確定したことが証明されないとき、又は民事訴訟法第百十八条各号に掲げる要件を具備しないときは、却下しなければならない。
- 4 執行判決においては、外国裁判所の判決による強制執行を許す旨を宣言しなければならない。

日本から見れば、Y2（Y3がA国企業ではない場合も同じ。）に対するA国の国際裁判管轄は否定されるべきであると評価される可能性が高い。民事訴訟法3条の3第5号⁹を逆に外国裁判所に当てはめると、A国でのビジネスに関してはA国の管轄を認めることができるが、原子炉メーカーであるY2・Y3について、日本で設置した原子炉の瑕疵が原因となってい

⁹ 民訴法3条の3第5号は、「日本において事業を行う者（日本において取引を継続してする外国会社（会社法（平成十七年法律第八十六号）第二条第二号に規定する外国会社をいう。）を含む。）に対する訴え」について「当該訴えがその者の日本における業務に関するものであるとき。」には日本の裁判所に国際裁判管轄がある旨定めている。

るとしても、それは日本でのビジネスに関する事項であり、A国の裁判所の国際裁判管轄を肯定する根拠にはならない。

仮にY3がA国企業である場合には、日本から見れば、普通裁判籍（民事訴訟法3条の2）があると評価され、Y3の責任を認めたA国判決が日本で執行されるというリスクがある。

〈問題点4〉もつとも、仮にY3の責任を認める内容の判決である場合、それは日本が原子力損害賠償の基本原則の一つとしている責任集中に抵触するものであるもので、民訴法118条3号の公序に反するとされる可能性はある。ただし、これは確実には予測できない。

2. 想定例β:外国での原子力事故

(1) X3・X4によるY4・Y5・Y6に対する日本での提訴

■国際裁判管轄

X3（A国の被害者）によるY4（A国の原子力事業者）に対する訴えについては、日本との関係性はなく、民訴法3条の2以下に定める国際裁判管轄ルールのいずれによっても日本の裁判所の管轄を肯定することはできず、訴えは却下される。

X3によるY5（日本の原子炉メーカー等）に対する訴えについては、Y5が日本法人であり、日本にその主たる営業所がある以上、民訴法3条の2第3項により、国際裁判管轄が認められる。

X3によるY6（外国の原子炉メーカー等）に対する訴えについては、Y4に対する訴えと同様、日本との関係性はなく、管轄が否定される。

他方、X4（日本の被害者）によるY4・Y5・Y6に対する訴えについては、X4が日本で被害を受けている以上、民訴法3条の3第8号の不法行為地管轄が認められる（日本法人であるY5に対する訴えについては民訴法3条の2第3項によっても国際裁判管轄が認められる。）。

■準拠法

X3による訴えのうち、国際裁判管轄が認められる日本の原子炉メーカー等であるY5に対する訴えにおけるX3の請求の準拠法は、X3が損害を受けたのがA国であるので、通則法17条以下により、結果発生地法であるA国法が準拠法となる。そして、A国の原子力損害賠償法が適用され、責任集中制度がワークし、Y5に対する請求は否定されることになる。

他方、X4によるY4・Y5・Y6に対する請求権の準拠法は、X4が日本で被害を受けているので、通則法17条以下により、結果発生地法である日本法が準拠法となる。しかし、日本の原賠法の適用対象は日本の運転者による原子力事故であるので、その適用対象外となり、日本の一般的な不法行為ルールによることになる。その結果、Y4・Y5・Y6に対し

て損害賠償が命じられる可能性がある。〈問題点5〉

■日本判決の外国での承認執行

原子力損害賠償に係る訴えについて日本の裁判所がした判決の外国での承認・執行については、C S C発効前には、当該外国法によることになり、その国内法次第である。ちなみに、既述の通り、日本の判決は少なくとも中国では承認・執行されない。

(2) X 3・X 4によるY 4・Y 5・Y 6に対するA国での提訴

■国際裁判管轄

X 3（A国の被害者）によるY 4・Y 5・Y 6に対する訴えについては、X 3がA国で被害を受けている以上、おそらく不法行為地管轄が認められるであろう（Y 4（A国の原子力事業者）及びY 5（A国法人である場合）に対する訴えについては、A国裁判所には普通裁判籍に基づく管轄も認められるであろう。）。

X 4（日本の被害者）によるY 4に対する訴えについては、Y 4がA国法人であるので、普通裁判籍が認められるであろう。

X 4によるY 5（日本の原子炉メーカー等）に対する訴えについては、A国が加害行為地であるので、不法行為地管轄（一般に管轄ルールとしては結果発生地だけではなく、加害行為地も含まれる。）が認められるであろう。

X 4によるY 6（外国の原子炉メーカー等）に対する訴えについては、Y 6がA国法人であれば普通裁判籍があり、A国法人でない場合であっても、上記のY 5に対する訴えと同じく、A国裁判所の国際裁判管轄が認められる可能性がある。

■準拠法

X 3のY 4・Y 5・Y 6に対する請求権の準拠法は、A国国際私法によって定めるところ、X 3がA国での事故によりA国で被害を受けている以上、A国法が準拠法となり、A国の原子力損害賠償法の適用範囲に入るので、責任集中原則により、Y 5・Y 6の責任は否定され、Y 4の責任のみが問題となる。

X 4のY 4・Y 6に対する請求権の準拠法は、A国国際私法により、日本法とされる可能性があるが、日本の原賠法の適用対象外であるため、一般不法行為法により、Y 4だけではなく、Y 6に賠償責任があり得ることになり、そのような適用結果になれば、A国国際私法上の公序ルールによりその適用結果が覆される可能性があるものの、確実ではない。

X 4のY 5に対する請求権の準拠法も、上記同様、日本法とされる可能性があり、その場合、公序則によるY 5の責任否定の可能性もあるものの、定かではない。〈問題点6〉

■ A国判決の日本での承認・執行

仮にY 4・Y 5の責任を認める内容の判決である場合，日本における原子力損害賠償の基本原則に反することから，民事訴訟法 118 条 3 号の公序に反するとされる可能性はある。ただし，これは確実ではない。〈問題点 7〉

IV CSC発効後

1. はじめに

CSCによれば、パリ条約又はウィーン条約の締約国であるかCSC付属書に適合する国内法を有するかのいずれかであることを条件に、事故時に締約国から拠出される国際基金から被害者に補完的補償が与えられる点（50%までは施設国外の被害者に優先分配）にその特徴がある。CSCの実体規定自体は日本の原賠法と大きくは変わらない。ただ、事故発生国の専属管轄を定める国際裁判管轄の規定があり、また、締約国に他の締約国がCSCのもとで下した判決の承認・執行を義務づけている点はこれまでの日本法にはなかったことである。

2. CSCの国際裁判管轄・外国判決・準拠法に関する規定

CSCには以下のような規定がある。

第 XIII 条

1. 本条に別段の定めがある場合を除き、原子力事故による原子力損害に関する訴訟の裁判管轄権は、その領域内で原子力事故が生じた締約国の裁判所のみに存する。
2. 締約国の排他的経済水域内、又はそのような水域が設定されていない場合には、仮にそれが当該締約国によって設定された場合における排他的経済水域の境界を越えない水域内で原子力事故が生じた場合には、当該原子力事故による原子力損害に関する訴訟の裁判管轄権は、この条約の適用上は当該締約国の裁判所のみに存する。この規定は、締約国が、あらかじめ原子力事故の前にこれらの水域を寄託機関に通告した場合に適用される。本項の規定は、裁判管轄権の行使が、国連海洋法条約を含む海洋に関する国際法に反する裁判管轄権の行使を許容するものと解してはならない。もっとも、このような裁判管轄権の行使がこの条約の非締約国に関してウィーン条約第 XI 条又はパリ条約第 13 条の当該締約国の義務に抵触する場合には、裁判管轄権はそれらの規定に従って決定される。
3. 原子力事故が締約国の領域内若しくは前項の規定に従って通告された水域内で生じたのではない場合、又は原子力事故地が確定できない場合には、原子力事故による原子力損害に関する訴訟の裁判管轄権は、施設国の裁判所のみに存する。
4. 原子力損害に関する訴訟の裁判管轄権が複数の締約国の裁判所に存する場合には、これらの締約国はいずれの締約国の裁判所が裁判管轄権を有するかを合意により決定する。
5. 裁判管轄権を有する締約国の裁判所により下された判決であって、もはや通常の上訴手続に服さないものは、次の場合を除き承認されるものとする。

- (a) 詐欺により判決が得られた場合
 - (b) 自己に不利な判決が下された当事者が自己の主張をする公正な機会を与えられなかった場合
 - (c) 判決がその領域内で承認することが求められている締約国の公序に反する場合、又は判決が正義についての基本理念に合致しない場合
6. 前項の規定により承認された判決は、そこでの執行が求められている締約国の法律により必要とされる方式に従って執行が求められた場合には、当該締約国の裁判所の判決と同様に執行できるものとする。判決が与えられた請求の本案は、重ねて訴訟手続には服さない。
7. 国内法により定められた条件に従い、第 III 条 1 (b) で規定された公的資金からの補償の支払に関してなされた決定は、他の締約国により承認されるものとする。

第 XIV 条

1. 一の原子力事故に対しては、ウィーン条約若しくはパリ条約又はこの条約付属書のいずれかの適切なものの一が他を排除して適用されるものとする。
2. この条約の規定及び適切な場合にはウィーン条約又はパリ条約の規定に従うことを条件として、準拠法は管轄裁判所の法とする。

(Annex)

第 11 条

この条約の規定に従うことを条件として、原子力事故により生じた原子力損害についての損害賠償の性質、方式、範囲及びその衡平な配分は、管轄権を有する裁判所の法律によって定めるものとする。

第 I 条

...

(k) 「管轄裁判所の法」とは、抵触法に関する法原則を含み、この条約に基づき管轄権を有する裁判所の法をいう。

IIIで検討したC S C批准前の日本法との大きな違いは、上記の XIII 条 1 項が原子力事故発生地国に専属管轄を与えている点である¹⁰。Annex の 11 条は原子力損害賠償の主な点について

¹⁰ 筆者の個人的な経験であるが、アメリカのある原子力分野の関係者は、原子炉メーカーの多くは日本企業又はその関連会社であり、XIII 条の事故発生地国の専属管轄ルールがグローバルに共有されることにより、輸出先での事故の際にアメリカでの訴訟（既述のように、原子力事故と無関係な doing business に基づいて管轄が認められるおそれがある。）を避けることができる点に日本がC S Cを批准するメリットがある旨話していた。

て「管轄権を有する裁判所の法律」によると定めており、仮にこれが国際私法を除くその国の不法行為法（原子力損害賠償法を含む。）によることを定めていれば、一つの原子力事故については XIII 条により一つの国のみが国際裁判管轄を有するため、準拠法の統一が達成されることになったはずである。

しかし実際には、I 条(k)は、「管轄権を有する裁判所の法律」には抵触法に関する法原則（国際私法ルール）を含むと定義している結果、結局、それぞれの国の国際私法によることになり、IIIで検討したのと同様に、原子力事故の結果発生地法が適用されるとされ、被害者がどの国で損害を受けたかによって異なる準拠法が適用され、しかも、その国の原子力損害賠償法は自国の原子力事業者のみを適用対象としているのが通常であるため、一般の不法行為法が適用され、過失の立証を要求される反面、製造物責任を問うこともあり得るという原子力損害賠償制度の根幹に反する法の適用がされる可能性があるという問題を残すものとなっている¹¹。日本はC S Cの批准に伴って国際私法ルールの修正を行わなかったが、通則法 17 条の例外として、事故発生地国法による旨の特則を置くべきであったのではないかと思われる。

以下、想定例 α 及び β について、C S C 発効によりどのように結果が変化したかを検討する¹²。

¹¹ この点は改正ウィーン・改正パリ条約も同じである。

¹² 私見によれば、日本についてC S Cが発効した日以降に提起される原子力損害の賠償請求訴訟には、その原因が仮に福島事故のように過去に起きた事故であっても、C S C XIII 条 1 項の裁判管轄規定は適用されると解される。というのは、訴え提起時を基準とするのが管轄規定に関する時際法の考え方だからである。たとえば、民事訴訟法（平成 8 年 6 月 26 日号外法律第 109 号）附則 4 条 1 項は、管轄等に関する経過措置として、「新法の施行の際現に係属している訴訟の管轄及び移送に関しては、管轄裁判所を定める合意及び送達に関する事項並びに附則第 21 条に定める事項を除き、なお従前の例による。」と定めており、これは施行時に係属していない訴訟の管轄は新规定により定まることを意味している。同様に、民事訴訟法及び民事保全法の一部を改正する法律（平成 23 年第 36 号・未施行）附則 2 条 1 項も同様である（いずれの場合にも、施行前にした管轄合意には新规定は適用しないことされている）。もっとも、この点についての政府の見解は、2011 年 11 月 15 日の原子力委員会第 45 回会合に提出された文科省原子力損害賠償対策室の文書によれば、「今後、仮に我が国がC S Cに加入し、同条約が発効した場合に、同条約発効前に発生した原子力事故に関して提起された訴訟に対し同条約が適用されるかどうかについては、同条約に明文上の規定はなく、また、我が国は同条約の締約国ではないので、現時点で確定的に解釈することは困難であるが、一般論として言えば、条約は不遡及が原則であるので、既に発生した原子力事故に同条約が遡及適用されるとの解釈をとることは難しいと考えられる。」との記述となっている。実体規定は不遡及であり、福島事故に適用されるはずがないのはその通りであるとしても、手続法である管轄規定については訴え提起時を基準とすることは遡及適用ではないと解される。

3. 想定例α：日本での原子力事故において、A国がアメリカ(CSC締約国)の場合

■国際裁判管轄

C S C の XIII 条 1 項により、C S C 締約国の中では、日本にのみ国際裁判管轄が認められ、アメリカには認められない。したがって、〈問題点 2〉、すなわち、日本及び第三国の原子炉メーカー Y 2 ・ Y 3 がアメリカで訴えられ、管轄が認められるという問題は解消することになる。

他方、日本の裁判所は、原子力損害に係る訴えである限り、X 1 ・ X 2 のいずれが原告であれ、Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 すべてに対する訴訟につき管轄が認められる。

なお、保全訴訟については、民事保全法 11 条は従来通り適用されると解される。

■準拠法

アメリカでの訴えは管轄なしとして却下されることになるので、日本でのみ訴訟があり得る。その結果、〈問題点 3〉（アメリカの訴訟において X 2 の Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 に対する請求権の準拠法がアメリカ法とされ、責任集中原則が適用されないという問題）は生じない。

日本での訴訟においては、X 1 の Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 に対する請求権の準拠法は通則法 17 条により事故発生地法である日本法になるので、日本の原賠法の定める責任集中により、Y 2 ・ Y 3 の責任は当然に否定され、Y 1 の責任のみが問題となる。これに対し、X 2 の Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 に対する請求権の準拠法は、X 2 が損害を被ったA国法となり、〈問題点 1〉（アメリカで被害を受けた X 2 の Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 に対する請求権の準拠法がアメリカ法となり、Y 2 ・ Y 3 の免責が認められないという問題）はそのまま存続することになる。

■日本判決の他の国での承認執行

C S C の XIII 条 4 ・ 5 項により、C S C の締約国であるアメリカは、上記の判断をした日本判決の承認執行義務を負うことになる。他方、アメリカでの提訴は、上記の通り、管轄が否定され、訴え却下に終わるので、〈問題点 4〉（アメリカの裁判所が通常不法行為法を適用して日本の原賠法上は責任がない者に対して損害賠償の支払いを命じ、その判決が日本で執行されるリスク）はそもそも生じない。

4. 想定例α：日本での原子力事故において、A国がロシア(旧ウィーン条約締約国)・中国(条約外)の場合

■国際裁判管轄

日本の裁判所には、X 1 ・ X 2 のいずれが原告であれ、Y 1 ・ Y 2 ・ Y 3 すべてに対する訴訟につき、少なくとも不法行為地（民事訴訟法 3 条の 3 第 8 号）として国際裁判管轄が認

められる。

他方、X 2 によるロシアでの提訴の場合、旧ウィーン条約によれば事故発生地の専属管轄となるが、日本との間には条約関係はないので、ロシアの裁判所が日本の専属管轄を認めてロシアでの訴えを却下することはない、と考えられる。そのため、**〈問題点 2〉**、すなわち、日本及び第三国の原子炉メーカー Y 2・Y 3 がロシアで訴えられ、管轄が認められた上で、後述のようにその責任も肯定されてしまうという問題はそのままリスクとして存在し続けることになる。

同じく中国での提訴の場合にも、C S C 発効前の上記Ⅲ記載の状況は変わらず、**〈問題点 2〉**、すなわち、日本及び第三国の原子炉メーカー Y 2・Y 3 が中国で訴えられ、管轄が認められた上で、後述のように、その責任も肯定されるという問題はそのままリスクとして存在し続けることになる。

■準拠法

日本での提訴の場合は、通則法 17 条により、事故発生地国法である日本が適用され、問題は生じない。

これに対して、ロシア・中国での提訴の場合、X 1 の Y 1・Y 2 に対する請求については、訴え自体却下されることになるので問題は生ぜず、また、X 1 の Y 3 に対する請求については日本法が適用されるので、請求は棄却され、問題は生じない。これに対して、X 2 の Y 1・Y 2・Y 3 に対する請求については、ロシア・中国の国際私法次第ではあるが、X 2 がそれぞれの国で被害を受けている以上、ロシア法・中国法が適用される可能性が高く、A 国の通常の不法行為法が適用される可能性がある（責任集中がされないおそれがあるという**〈問題点 1〉**の問題は解消されない。）。

■外国判決の承認執行

ロシア・中国での提訴の場合、X 1 の Y 1・Y 2 に対する請求については、訴え自体却下となり、また、X 1 の Y 3 に対する請求を棄却することになるので問題はない。

X 2 の Y 1・Y 2・Y 3 に対する請求を認容したロシア・中国の判決は、Y 3 がそれぞれの国の法人ではない場合には、民訴法 118 条 1 号の間接管轄が否定され、日本では承認執行されないが、Y 3 がそれぞれの国の法人である場合、間接管轄は肯定され、その責任を認める点が民訴法 118 条 3 号の公序違反とされない限り、承認・執行される。もっとも、ロシア・中国との関係では、条約関係が何もなく、日本との間では相互の保証がないとされているので、日本では民訴法 118 条 4 号により、これらの国の判決は承認執行されない。したがって**〈問題点 4〉**（その判決を公序違反として拒否することができない可能性）は生じない。

5. 想定例β:A国での原子力事故において、A国がアメリカ(CSC締約国)の場合

■国際裁判管轄

日本の裁判所は、C S C XIII 条1項により、アメリカとの関係では事故発生地国であるアメリカの専属管轄を認め、全ての訴えについて管轄を否定する。

アメリカの裁判所には、C S C XIII 条により、X 3・X 4のY 3・Y 4・Y 5のいずれに対する訴訟についても管轄が認められる。

■準拠法

日本での提訴の場合は本案判断がされることはないので、〈問題点5〉(Y 4・Y 5・Y 6に対する請求権の準拠法が日本法となり、一般不法行為法が適用されるという問題)が生ずることはない。

アメリカでの提訴の場合、アメリカの国際私法次第であるところ、アメリカでの事故であるので、アメリカ法(事故発生地の州法と連邦法)が適用される可能性はある。しかし、日本の国際私法と同じく、結果発生地法が適用される可能性を排除することはできず、その場合には、X 4が原告の場合、損害を被った地である日本の法が準拠法とされることになり、しかも、日本の原賠法の適用対象外であるため、一般不法行為法が適用されるという〈問題点6〉と同じ問題が生ずることになる。

■外国判決の承認執行

日本は、C S C XIII 条5項・6項により、アメリカの判決の承認執行義務を負う。しかし、その判決は、上記の〈問題点5〉の結果、日本では責任をないはずの被告に対して損害賠償を命ずる可能性があり、もしそうであってもこの判決の執行義務を日本が負うとすれば、これは〈問題点7〉の存在したC S C批准前よりも状況は悪化することになる。

6. 想定例β:A国での原子力事故において、A国がロシア・中国の場合

■国際裁判管轄

日本での提訴の場合、日本の裁判所は、C S C非締約国との関係では、事故発生地国の専属管轄を認める義務はないので、C S C XIII 条1項を国内法化して相互主義を外さない限り、C S C発効前と同じ結果となる。すなわち、以下の通りである。

X 3(A国の被害者)によるY 4(A国の原子力事業者)に対する訴えについては、日本との関係性はなく、民訴法3条の2以下に定める国際裁判管轄ルール of いずれによっても日本の裁判所の管轄を肯定することはできず、訴えは却下される。X 3によるY 5(日本の原子炉メーカー等)に対する訴えについては、Y 5が日本法人であり、日本にその主たる営業

所がある以上、民訴法3条の2第3項により、国際裁判管轄が認められる。X3によるY6（外国の原子炉メーカー等）に対する訴えについては、Y4に対する訴えと同様、日本との関係性はなく、管轄が否定される。

他方、X4（日本の被害者）によるY4・Y5・Y6に対する訴えについては、X4が日本で被害を受けている以上、民訴法3条の3第8号の不法行為地管轄が認められる（日本法人であるY5に対する訴えについては民訴法3条の2第3項によっても国際裁判管轄が認められる。）。

これに対して、A国（ロシア・中国）での提訴の場合、A国の裁判所は、X3はA国で被害を受けており、不法行為地であるので、通常の間際裁判管轄ルールにより、Y4・Y5・Y6に対する請求すべてにつき管轄を肯定すると思われる。また、X4のY4に対する訴訟については、被告であるY4の本拠地であるので、管轄肯定。これに対して、X4のY5・Y6に対する訴訟については、Y6がA国法人でない限り、管轄を否定することになるろう。

■準拠法

日本の裁判所は、X3によるY5（日本の原子炉メーカー等）に対する訴えについては管轄を認め、通則法17条により、加害行為の結果が発生した地被害を受けた地の法が適用されるので、X3の請求の準拠法はA国法となる。これに対して、同じく管轄が肯定されるX4（日本の被害者）によるY4・Y5・Y6に対する訴訟においては、日本が結果発生地であり、通則法17条により日本法が準拠法とされる。ただし、通則法20条により、より密接に関係する他の地の法として、事故発生地国法であるA国法が準拠法とされる可能性はなくはない。なお、日本法が準拠法とされる場合、日本の原賠法の適用対象外であり、日本の一般的な不法行為ルールにより、Y4・Y5・Y6に対して損害賠償が命じられる可能性がある。

他方、ロシア・中国での提訴の場合、X3のY3・Y4・Y5に対する訴訟、及びX4のY4及びA国法人であるY6に対する訴訟については管轄が認められるところ、前者におけるX3の請求については、X3はこれらの国で被害を受けているので、ロシア・中国の裁判所は自国法を適用すると思われる。他方、後者のX4のY4に対する請求については、通常の間際私法が適用され、日本法が準拠法とされる可能性がある。しかし、その場合、日本の原賠法の適用対象外であるため、一般不法行為法により、Y4だけではなく、Y6（A国法人の場合に管轄が肯定される）に賠償責任が肯定される可能性がある（もっともその結論は公序条項等で排除されると思われる。）。

■外国判決の承認執行

ロシア・中国で訴訟がされ、Y4・Y5の責任を認める判決が下されても、それが日本で承認執行される可能性はなくはなく、〈問題点7〉（その判決を公序違反として拒否することができない可能性）が生ずるリスクはある。

V まとめ

以上のことを、日本のC S C批准前に存在していた<問題点 1>から<問題点 7>が、C S C批准によってどのように変化したかに着目してまとめると以下の通りである。

1. <問題点 1>について

<問題点 1>は、日本で原子力事故が発生し、外国で損害を被った被害者が日本で提訴した場合、通則法 17 条によれば、加害行為の結果が発生した地である当該外国法が準拠法とされ、当該外国法上の原子力損害賠償に関する法律が日本の原賠法と同じく自国の原子力事業者のみをその適用対象としているときには、原子力損害の特性を考慮して制定されている規定の適用はなく、一般の不法行為法が適用されることになってしまうという問題である。

この問題は、C S Cの Annex11 条が、「管轄権を有する裁判所の法律」の適用を定め、かつ、同 I 条(k)が「管轄権を有する裁判所の法律」の定義として、「抵触法に関する法原則を含」むとしていることから生ずる。日本は、C S C批准に伴って「原子力事故による不法行為の成立及び効力は原子力事故が発生した地の法による」という国際私法の特則を設ける立法上の手当をしなかったため、たとえ上記の外国が同じくC S C締約国であるアメリカである場合であっても、従来通り、通則法 17 条により当該外国法（アメリカM州で被害を受けた者の場合には、M州法（連邦法を含む））が適用されることになり、<問題点 1>は何ら解決されないことになる。

もっとも、通則法には、17 条によって導かれる法に比べてより密接に関係する他の地の法があれば当該他の地の法によると定める 20 条があるので、これにより上記の例ではM州法ではなく日本法が準拠法とされる可能性があり、また、そうでないとしても、通則法 22 条は、不法行為の成立・効力について日本法の累積適用を定めているので、M州法により原子炉メーカー等の製造物責任が認められるという結果は生じないという仕組みは存在する。とはいえ、国際私法の特則を設けることにより、合理的な結果（日本法が適用されるという結果）を確保すべきであるように思われる。いずれにせよ、以上のことはC S C批准前においてもあり得ることであり、<問題点 1>は日本のC S C批准によって変化はないことになる。

2. <問題点 2>について

<問題点 2>は次のような問題である。すなわち、日本で原子力事故が発生し、日本や外国で損害を被った被害者が日本の原子力事業者、日本の原子炉メーカー、外国の原子炉メーカー等に対して当該外国の裁判所で提訴する場合に生ずる問題である。当該外国（法廷地国）で被害を受けた原告の場合には、不法行為地を管轄原因として裁判管轄が認められるであろ

う。また、当該外国の原子炉メーカーは主たる事業所所在地国として、他の被告については、当該国での他の継続的事業活動（doing business）を管轄原因として（アメリカにはこのような管轄ルールがある。）管轄が認められる可能性がある。その結果、被害者は日本での裁判と当該外国での裁判とのいずれが自分にとって有利かにより行動するフォーラム・ショッピングが発生する可能性がある。以上が**〈問題点 2〉**である。

この問題は、上記の外国がC S Cの締約国（たとえばアメリカ）である場合には、C S C XIII 条により、事故発生地国（ここでの想定では日本）の裁判所のみ専属管轄権を与えているので、生じないことになる。しかし、上記の外国がC S Cの非締約国（たとえばロシア・中国）である場合には、C S Cの規定は適用されず、それらの外国は自国の管轄ルールに基づいて管轄の有無を判断することになるため、特にその国で日本の原子力事故による損害を被った被害者からの訴えについては管轄を肯定する可能性があり、**〈問題点 2〉**はそのまま残ることになる、しかも、準拠法として当該国の法を適用して**〈問題点 1〉**が発生する可能性があることになる。

3. **〈問題点 3〉**について

〈問題点 3〉は、上記の**〈問題点 2〉**がC S Cの非締約国との関係で現実には発生し、外国の裁判所が、日本の原賠法によれば責任がないとされる者（原子炉メーカー等）に対して損害賠償の支払いを命ずる判決を下す可能性があるという問題である。この問題は準拠法決定ルールが統一されていないために生ずることであり、何ら解決されない。

4. **〈問題点 4〉**について

〈問題点 3〉の通り、原子炉メーカー等に対して損害賠償を命ずる判決がC S Cの非締約国の裁判所においてくだされ、その判決の日本での執行が求められたとき、日本の民事訴訟法 118 条・民事執行法 24 条に定める要件を満たすとされるリスクがあるという問題である（日本の原子力損害賠償法制の根幹の一つである責任集中に反する判決内容は民事訴訟法 118 条 3 号の公序違反とされるとは思われるものの、確実ではない。）。

この問題は、C S C 締約国（たとえばアメリカ）での提訴については、C S C XIII 条により管轄が否定されるので、アメリカの判決の日本での執行という問題はそもそも生じなくなる。他方、C S Cの非締約国（ロシア・中国など）との関係では、何ら変化は生じない。

5. **〈問題点 5〉**について

〈問題点 5〉は、外国で原子力事故が発生し、日本で損害を被った被害者が日本で提訴した

場合、通則法 17 条によれば、加害行為の結果が発生した地である日本法が準拠法とされるものの、日本の原賠法は日本の原子力事業者のみをその適用対象としているため、製造物責任法を含む一般の不法行為法が適用されることになってしまうという問題である。

この問題は、当該外国が C S C 締約国の場合には、日本の裁判所は、C S C XIII 条により管轄を否定することになるので、そもそも生じない。これに対して、当該外国が C S C 非締約国である場合には、C S C 批准前と何ら状況に変化はない。

6. <問題点6>について

<問題点 6>は、外国で原子力事故が発生し、日本で損害を被った被害者が外国で提訴した場合、当該外国の国際私法により日本法が準拠法とされる可能性があるところ、日本の原賠法の適用対象は日本の原子力事業者だけであるので、これは適用されず、製造物責任法を含む一般の不法行為法が適用され、原子炉メーカー等の責任が認められてしまうおそれがあるという問題である。

この問題は、C S C が国際私法の統一をしていないことから、当該外国が C S C 締約国であっても、その国の国際私法次第ということになる。一般の国際私法ルールによれば、日本の通則法 17 条と同じく、結果発生地法である日本法が適用される可能性があり、日本の C S C の批准はこの点では何ら問題解決の効果はないということになる。他方、当該外国が C S C 非締約国である場合も同様に変化は生じない。

7. <問題点7>について

<問題点 7>は、<問題点 5>の続きの問題であり、外国で原子力事故が発生し、日本で損害を被った被害者が外国で提訴し、当該外国裁判所が原子炉メーカー等に対して損害賠償の支払いを命ずる判決を下した場合、その判決が日本で承認執行されてしまうおそれがあるという問題である。

この問題は、当該外国が C S C 締約国である場合、その判決は、上記の<問題点 6>の結果、日本では責任を負わないはずの被告に対して損害賠償を命ずるものである可能性があり、もしそうであってもこの判決の執行義務を日本が負うとすれば（C S C XIII 条 5 項(c)の「判決がその領域内で承認することが求められている締約国の公序に反する場合、又は判決が正義についての基本理念に合致しない場合」に該当するという解釈の可能性はもちろんある。）、これは C S C 批准前よりも状況は悪化することになる。

8. 総括

以上の通り、日本のC S C批准は、それ以前の状況をアメリカ等のC S C締約国との関係においては原子力損害賠償の分野に相応しい合理的にルールが適用されるというメリットはあるものの、C S C非締約国との関係では無力であり、C S Cの締約国を増やしていく努力が今後必要となる。その際、締約の間で、原子力事故による不法行為の成立及び効力については事故発生地国法を準拠法とする旨の国際私法ルールの統一が不可欠であり、これが達成されていないままでは、上記(7)の末尾記載のように、C S C批准前よりも事態が悪化しかねないという問題があることを認識すべきである。

なお、表1は、C S Cが日本について発効する前の想定例 α （日本での原子力事故）と想定例 β （A国での原子力事故）において、日本、A国での被害者による原子力事業者及び原子力メーカーに対する損害賠償請求訴訟が日本及びA国で提起された場合について、本文で述べたところをまとめたものであり、表2は、C S Cが日本について発効した後の同様の場合についてまとめたものである。

表 1: 日本がCSCを批准する前の状況

本文		事故発生地	法廷地	国際裁判管轄	準拠法	外国判決の承認・執行
Ⅲ. 1 (1)	想定例 α で, X 1・X 2 が Y 1・Y 2・Y 3 に対して日本で提訴	日本	日本	- Y 1・Y 2 に対する訴えについては, 民訴法 3 条の 2 第 3 項により, 管轄あり。 - Y 3 に対する訴えについては, 民訴法 3 条の 3 第 8 号により, 管轄あり	- X 1 の請求については, 通則法 17 条により日本法。 - X 2 の請求については, 通則法 17 条により A 国法。ただし, A 国法上, Y 2・Y 3 の責任が肯定されても, 通則法 22 条 1 項により, 責任集中を定める日本法が累積適用され, 責任は否定される可能性がある。	条約がないため, 日本判決の A 国での承認・執行は A 国法次第。ちなみに, 中国では日本判決の執行は拒否される。
Ⅲ. 1 (2)	想定例 α で, X 1・X 2 が Y 1・Y 2・Y 3 に対して A 国で提訴	日本	A 国	- X 1 の Y 1 に対する訴えについては, 管轄否定。 - X 1 の Y 2 に対する訴えについても, 管轄否定。ただし, A 国がアメリカの場合, doing business 管轄が肯定される可能性あり。 - X 1 の Y 3 に対する訴えについては, Y 3 が A 国法人であれば管轄肯定。 - X 2 の Y 1・Y 2・Y 3 に対する訴えについては不法行為地であることを理由に管轄肯定。	- X 1 の Y 1 に対する請求については, 左記の通り訴え自体却下。 - X 1 の Y 2・Y 3 に対する請求については日本法。 - X 2 の Y 1・Y 2・Y 3 に対する請求については, X 2 が A 国で被害を受けている以上, A 国法となる可能性が高く, A 国の通常的不法行為法が適用される可能性がある (責任集中がされないおそれあり。)	- X 1 の Y 1 に対する請求については, 左記の通り訴え自体却下。 - Y 2 (Y 3 が A 国法人ではない場合も同じ。) に対する A 国判決は, 民訴法 118 条 1 号の間接管轄が否定され, 承認執行されない。 - Y 3 が A 国法人である場合, 間接管轄は肯定される。もっとも, Y 3 の責任を認める点が民訴法 118 条 3 号の公序違反とされる可能性がある。
Ⅲ. 2 (1)	想定例 β で, X 3 (A 国の被害者)・X 4 (日本の被害者) が Y 4 (A 国の原子力事業者)・Y 5 (日本の原子炉メーカー等)・Y 6 (外国の原子炉メーカー等) に対して日本で提訴	A 国	日本	- X 3 の Y 4 に対する訴えについては日本の管轄なし。 - X 3 の Y 5 に対する訴えについては日本の管轄あり。 - X 3 による Y 6 に対する訴えについては日本の管轄なし。 - X 4 の Y 4・Y 5・Y 6 に対する訴えについては, 日本は不法行為地であるので日本の管轄あり。	- 管轄が認められる X 3 の Y 5 に対する請求の準拠法は A 国法。 - X 4 の Y 4・Y 5・Y 6 に対する請求権の準拠法は, 不法行為地は日本であるので, 日本法。しかし, 日本の原賠法の適用対象外であり, 日本の一般的な不法行為ルールにより, Y 4・Y 5・Y 6 に対して損害賠償が命じられる可能性がある。	日本の裁判所がした判決の外国での承認・執行については, C S C 発効前には, 当該外国法によることになり, その国内法次第。
Ⅲ. 2 (2)	想定例 β で, X 3・X 4 が Y 4・Y 5・Y 6 に対して A 国で提訴	A 国	A 国	- X 3 の Y 4・Y 5・Y 6 に対する訴えについては, 不法行為地管轄あり。 - X 4 の Y 4 に対する訴えについては, 普通裁判籍あり。 - X 4 の Y 5 に対する訴えについては不法行為地管轄あり。 - X 4 の Y 6 に対する訴えについては, 普通裁判籍又は不法行為地管轄あり。	- X 3 の Y 4・Y 5・Y 6 に対する請求の準拠法は, A 国法が準拠法となり, A 国の原子力損害賠償法が適用される。 - X 4 の Y 4・Y 6 に対する請求の準拠法は, A 国国際私法により, 日本法とされる可能性がある。しかし, その場合, 日本の原賠法の適用対象外であるため, 一般不法行為法により, Y 4 だけではなく, Y 6 に賠償責任が肯定される可能性がある。 - X 4 の Y 5 に対する請求の準拠法も日本法とされる可能性がある。	A 国判決が, 仮に Y 4・Y 5 の責任を認める内容の判決である場合, 民事訴訟法 118 条 3 号の公序に反するとされる可能性がある。

表 2: 日本がCSCを批准した後の状況

	事故発生地	法廷地	国際裁判管轄	準拠法	外国判決の承認・執行
想定例 α でX1・X2がY1・Y2・Y3に対して日本で提訴	日本	日本	Y1・Y2・Y3のいずれに対する訴訟についてもCSCにより日本に管轄あり。	- X1の請求はいずれも法廷地である日本の国際私法（通則法17条）により日本法。 - X2の請求はいずれも通則法17条によりA国法となり、Y2, Y3の責任が肯定されるリスクがある。	- A国がアメリカであれば、CSCにより日本判決は承認・執行される。 - CSC非締約国であるロシア・中国では、当該国の国内法次第。ちなみに、中国では日本判決の執行は拒否される。
想定例 α で、X1・X2がY1・Y2・Y3に対してA国で提訴、A国=アメリカ（CSC締約国）、ロシア（旧ウィーン条約締約国）、中国（条約外）	日本	A国	- A=アメリカの場合、Y1・Y2・Y3のいずれに対する訴訟についてもCSCにより管轄否定。 - A=ロシア・中国の場合、X1のY1・Y2に対する訴えについては、管轄否定。X1のY3に対する訴えについては、Y3がA国法人であれば管轄肯定。X2のY1・Y2・Y3に対する訴えについては不法行為地であることを理由に管轄肯定。	- A=アメリカの場合、X1のY1・Y2・Y3に対する請求については、左記の通り訴え自体却下。 - A=ロシア・中国の場合、X1のY1・Y2に対する請求については、左記の通り訴え自体却下。X1のY3に対する請求については日本法。X2のY1・Y2・Y3に対する請求については、X2がA国で被害を受けている以上、A国法となる可能性が高く、A国の通常の不法行為法が適用される可能性がある（責任集中がされないおそれあり。）。	- A=アメリカの場合、X1のY1・Y2・Y3に対する請求については、左記の通り訴え自体却下。 - A=ロシア・中国の場合、X1のY1・Y2に対する請求については、左記の通り訴え自体却下。X1のY3に対する請求を棄却することになるので問題はない。X2のY1・Y2・Y3に対する請求を認容したA国判決は、Y3がA国法人ではない場合には、民訴法118条1号の間接管轄が否定され、日本では承認執行されないが、Y3がA国法人である場合、間接管轄は肯定され、その責任を認める点が民訴法118条3号の公序違反とされない限り、承認・執行される可能性がある。
想定例 β で、X3（A国の被害者）・X4（日本の被害者）がY4（A国の原子力事業者）・Y5（日本の原子炉メーカー等）・Y6（外国の原子炉メーカー等）に対して日本で提訴	A国	日本	- A=アメリカの場合、X3・X4のY3・Y4・Y5のいずれに対する訴訟についても日本の裁判所はCSCにより管轄を否定する。 - A=ロシア・中国の場合、日本はCSCの管轄ルールをCSC非締約国での訴訟が想定されるときにまで適用する義務はないので、CSC発効前の状況のままとなる。	- A=アメリカの場合、日本の裁判所は管轄を否定するので、準拠法の問題は発生しない。 - A=ロシア・中国の場合、日本の裁判所が管轄を認めるときには、通則法17条により、加害行為の結果が発生した地被害を受けた地の法が適用されるので、X3の請求の準拠法はA国法となり、X4の請求権の準拠法は日本法となる。もっとも、通則法20条により事項発生地国法であるA国法が準拠法とされる可能性はなくはない。日本法が準拠法とされる場合、日本の原賠法の適用対象外であり、日本の一般的な不法行為ルールにより、Y4・Y5・Y6に対して損害賠償が命じられる可能性がある。	- 日米間では、CSC XIII条により相互に判決承認執行義務を負う。 - 日本とロシア・中国との関係では、従来通り、相互に判決は承認執行されない。
想定例 β で、X3・X4がY4・Y5・Y6に対してA国で提訴	A国	A国	- A=アメリカの場合、X3・X4のY3・Y4・Y5のいずれに対する訴訟についてもアメリカの裁判所はCSCにより管轄肯定。 - A=ロシア・中国の場合、X3のY3・Y4・Y5のいずれに対する訴訟についても、X3はA国で被害を受けており、不法行為地であるので、管轄肯定。また、X4のY4に対する訴訟については、被告であるY4の本拠地であるので、管轄肯定。これに対して、X4のY5・Y6に対する訴訟については、Y6がA国法人である場合にはY6 に対する訴えについては管轄が肯定されるが、そうでない限り、管轄否定。	- A=アメリカの場合、X3・X4のY3・Y4・Y5のいずれに対する訴訟において、アメリカの裁判所は事故発生地であるアメリカ法を適用する可能性が高い。しかし、日本の国際私法と同じく、結果発生地法が適用される可能性を排除することはできず、その場合には、X4が原告の場合、損害を被った地である日本の法が準拠法とされることになり、しかも、日本の原賠法の適用対象外であるため、一般不法行為法が適用される可能性もある。 - A=ロシア・中国の場合、X3はこれらの国で被害を受けているので、自国法を適用すると思われる。X4 のY4に対する訴えについても管轄が肯定されるところ、通常の間際私法が適用され、日本法が準拠法とされる可能性がある。しかし、その場合、日本の原賠法の適用対象外であるため、一般不法行為法により、Y4だけではなく、Y6（A国法人の場合に管轄が肯定される）に賠償責任が肯定される可能性がある（もっともその結論は公序条項等で排除されると思われる。）。	- 日米間では、CSC XIII条により相互に判決承認執行義務を負う。しかし、原告が日本で被害を受けたX4 である場合には、アメリカの判決は、アメリカの国際私法により結果発生地法である日本法（原賠法の適用対象外であるために一般不法行為法）を適用し、結論として、責任集中制度の下では責任がない被告に対して損害賠償の支払いを命ずる可能性があり、それでもCSC XIII条により日本がこの判決の執行義務を負うとすれば、CSC批准前よりも状況は悪化することになる。 - 日本とロシア・中国との関係では、従来通り、相互に判決は承認執行されない。

第 5 章

インド原子力損害民事責任法（CLNDA）
と原子力損害補完補償条約（CSC）

I はじめに

インド政府が原子力損害補完補償条約（Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage（C S C））に署名したのは、2010年10月のことである。しかし同条約の批准は遅れ、2016年2月4日までずれ込んだ。原子力の民事的利用の国際的枠組にインドを加える流れは、2005年にアメリカのブッシュ大統領とインドのシン首相の会談の後に出された共同声明で大きく前進したといわれているから、それから10年間の月日が流れたことになる。この間、2011年3月には福島第一原子力発電所の事故があり、またC S Cは日本が批准を済ませたことから2015年4月に発効した。

なぜインドのC S C加盟はそこまで難航したのか。表面的な理由は、インドがC S Cを批准する前提条件として制定した国内法、2010年原子力損害民事責任法（Civil Liability for Nuclear Damage Act 2010（C L N D A））にC S Cとの齟齬があったことにある。しかし、この国内立法C L N D Aで問題となった条項を検討すると、その背後には、第二次世界大戦後のインドを取り巻く国際情勢の変化や国内法の展開が複雑に絡み合っていることが分かる。こうした複雑な歴史的経緯を検討すると、原子力の民事的利用がいわゆる先進国から途上国にまで広がる今日において、国際的な原子力損害賠償法制の抱える課題も浮かび上がってくるのである。

本報告書では、まずC L N D Aを概観し、インド国内外で議論になった条文を中心に検討する（Ⅱ）。続けて、C L N D Aの制定に至るまでの経緯を、まず2005年のブッシュ大統領と当時のインドのシン首相との共同声明まで遡り、同法がC S Cと齟齬をきたすに至った事情を検討するとともに、2016年7月の本報告書脱稿時点までの展開を追うことにする（Ⅲ 1. 2.）。このような検討からは、C L N D Aを巡る困難の背景には、原子力の軍事・非軍事の利用という根深い問題があることが浮き彫りになるので、時系列的にさらに遡り、第二次世界大戦後のインドの原子力政策にまで遡って検討を加える（Ⅲ 3.）。このようなインドの歴史的文脈から見ると、C S Cをはじめとして原子力損害賠償に関する国際条約の基礎にある運営者責任集中原則を巡る議論について、変化の兆しが見えることが分かってくる（Ⅲ 4.）。

インド国内でのC L N D Aを巡る議論には、もう一つの軸として、1970年代以降のインド環境法の発展がある。インドでは、1984年にボパール事件と呼ばれる大規模公害事件が発生した。これは、皮肉にもアメリカの会社が操業する工場から漏出した有毒ガスによって引き起こされた。このボパール事件の教訓は、C L N D A反対派や修正を主張する側によって、しばしば引照された。これらの主張が、最終的にC L N D AでC S Cとの齟齬を指摘される条文にもつながった面もある。さらに、C L N D Aに対しては、その合憲性を争う公益訴訟が提起されている。裁判手続は現在も進行中だが、これにもインドにおける

環境法の展開が深くかかわっている（Ⅳ）。こうした環境法に関わる歴史的検討も踏まえた上で、最終的にインドの原子力損害賠償立法を巡る議論が提起する課題をまとめることにする（Ⅴ）。

Ⅱ インド原子力損害民事責任法とその問題点

1. 2010 年原子力損害に関する民事責任法 (Civil Liability for Nuclear Damages Act 2010 (CLNDA))

2010年にインドで成立した原子力損害民事責任法 (CLNDA) は、7章49条からなる立法である。インドは、ウィーン条約とパリ条約のいずれの当事国でもないため、原子力損害補完補償条約 (CSC) を批准するためには、国内法がCSC付属書 (Annex) の規定に適合している必要がある (CSC 18条)。CLNDAは、この要件を満たすために制定された立法だが、実際にはインド国内の様々な事情で、CSCとの整合性が問題となる条項を抱えることになった。

同法の章立ては、次の通りである。

- I. 序章 (1条～2条)
- II. 原子力損害の賠償責任 (3条～8条)
- III. 賠償請求審判官 (9条～12条)
- IV. 賠償請求と裁定 (13条～18条)
- V. 原子力損害賠償請求審判所 (19条～38条)
- VI. 違反と罰則 (39条～42条)
- VII. 雑則 (43条～49条)

序章には、1条の適用範囲、2条の定義規定といった基本的な規定が置かれている。これに続き、II章には、原子力損害の賠償責任に関する重要な実体規定が置かれ、III章とV章には審判官と請求裁判所など、損害賠償の請求があった場合の判断手続や制度に関する規定が置かれている。IV章には、裁定に関する規定が置かれ、VI章に違反と罰則、VII章に雑則の規定がある。

原子力損害の定義は、序章2条の定義規定に含まれている。

(f) 「原子力損害」

(i) 人の死または人身損害 (直ちに生ずる健康被害と長期的なものを含む)
または(ii) 財産の損失または損害であって、原子力事故の結果生じたかまたはそこから生じたものであって、以下のもののうち政府によって告知されたものを含む：

(iii) 経済的損害、(iv) 原子力事故によって生じた環境被害の回復のために取られた手段にかかる費用、(v) 環境を利用または享受する経済的利益を奪われたことによる収入の喪失、(vi) 予防措置にかかる費用及びそうした措置によって生ずるさらなる損失または損害、(vii) インドにおいて有効な、民事責

任に関する一般法により認められる限りの、その他経済的損失。

この定義は、基本的にはC S C、あるいはパリ条約・ウィーン条約とほぼ同じ内容である。ただし、(ii)号において、「政府によって告知されたものを含む」と規定されている点が特徴的である。この点については2. にて改めて扱う。

II章は、原子力損害賠償責任の実体的な規定となっており、重要な規定を含んでいる。4条は、原子力施設の運営者の責任を定めている。そこでは、運営者は原子力施設内、輸送中等における原子力損害について責任を負うとされ、その責任は厳格責任で、無過失責任の原則に則るとされる(同条(1)(4)項)。複数運営者に関わる責任は連帯し(同条(2)項)、1サイト内の複数施設の原子力事故は一つの原子力事故の責任範囲を上限とする(同条(3)項)。これらの規定もC S C等と特に大きな齟齬はない。

5条の免責の規定も、C S Cの要求するものとそれほど大きく異なるところはない。運営者は、(i) 異常な性質の巨大な天災地変、(ii) 武力紛争行為、敵対行為、内戦、反乱、テロ行為に直接起因する事故については免責される。また、あるいはサイト内にある原子力施設及びこれに関わる財物も免責される。被害者の過失、作為・不作為から生じた原子力損害についても免責される。

6条は責任限度額の定めで、一つの原子力事故の責任限度額は3億SDRに相当するルピー(276億ルピー・4億1700万ドル)とされ、これは日本円で約502億円に相当する¹。これはこの限度額を割らない限りにおいて政府が変えることができる。運営者の責任限度額も(2)項に定められており、10MW以上の原子炉については150億ルピー(2億2700万ドル・297億円)、使用済核燃料再処理施設については30億ルピー(4530万ドル・59億4000万円)、10MW未満の原子炉等については10億ルピー(1510万ドル・19億8000万円)と規定されている。政府は告示(notification)によって責任額を引き上げることができる。

7条は国の責任を定める。(1)項では、(a) 6条の運営者の責任限度額を超える原子力損害、(b) 国が所有する原子力施設内の原子力損害、さらに(c) 5条の運営者の免責部分についても、国が責任を負うとされる。ただし、(c)のうち被害者の過失、作為・不作為によるものは除く規定となっている。そして(a)(c)の損害に対応するため、政府は運営者から賦課金を徴収し、原子力損害賠償基金を設立することになっている。

8条は損害賠償措置であり、運営者は保険その他の資金保証により、6条(2)項の責任

¹ 1SDR=1.3892USドル=167.218日本円(2015年12月24日・IMF SDR Valuation) <http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx>. 最終アクセス2015年12月28日—以下ウェブサイトについて同じ。

1インドルピー=1.98日本円(2015年12月28日・三菱東京UFJ銀行外国為替相場一覧表T.T.S.) <http://www.bk.mufg.jp/gdocs/kinri/list_j/kinri/kawase.html>.

1USドル=66.1975インドルピー(2015年12月28日・Bloomberg) <<http://www.bloomberg.com/quote/USDINR:CUR>>.

限度額を手当てするものとされる。ただし、政府所有の施設については、(3)項において損害賠償措置は適用されないと規定されている。

Ⅱ章の実体的な規定に続き、Ⅲ章の賠償請求審査官（9条～12条）の規定、Ⅳ章の賠償請求と裁定（13条～18条）の規定、Ⅴ章の原子力損害賠償請求審判所（19条～38条）と手続的な規定が続く。この中で、特に議論を呼んだのが、Ⅳ章の17条における運営者の求償権（right of recourse）に関する規定である。そこでは、運営者はまず6条に基づき賠償を行い、その上で一定の場合に求償権を有すると定められている。具体的に求償権が認められるのが、(a) 契約書にその権利が明記されている場合、(b) 原子力事故が供給者またはその従業員の行為による帰結として生じた場合、(c) 原子力損害の発生を意図して行った個人の作為・不作為の結果の原子力事故の場合である。このうち(a)と(c)は、C S Cやパリ条約等にも同様の規定があり、特に問題はない。しかし(b)は、これらの条約には規定がないだけでなく、運営者への責任集中という今日の原子力損害賠償に関する国際的取り決めの基本原則の一つにも反するとして、大きな問題となってきた。これについては2.で詳しく検討する。

18条では、賠償請求権の期限として、請求権の消滅期限が定められている。事故発生日は政府の告示によって決められるが、この事故発生日から起算して、財物損害の場合は10年、人身損害の場合は20年で損害賠償請求権が消滅する。ただし、事故の前に核物質が盗まれたといった場合については、事故発生日から10年、または盗まれた日から20年で損害賠償請求権が消滅する。この消滅期限の定めも、C S Cから外れてはおらず、国際的な批判も特になされていない。

Ⅵ章には違反と罰則の定めがあり（39条～42条）、Ⅶ章は雑則（43条～49条）の規定である。この中で特に国際的に議論になったのが46条である。この条文は、他の法律との関係について規定し、「本法は既に施行されている他の法律の有効性を損なうものではない」と規定している。この規定には、従来の不法行為法や規制立法が、依然として適用され得ると解釈する余地があり、これが損害賠償の予見可能性を損なうとして批判を浴びている。さらに46条後段では、「他の法律により運営者に対してなされる訴訟から運営者を免除するものではない」と規定されており、運営者がC L N D A以外の立法を根拠に支払った損害賠償が、供給者など第三者に求償できると解釈されると、供給者が予測不可能な損害賠償リスクを負うことになる。

2. 問題の所在²

(1) 求償権

上に述べたとおり、運営者の供給者に対する求償権を定めたCLNDA17条が特に国際的に問題となった条項である。条文の和訳と原文を掲げておく。

17条 運営者の求償権

原子力設備の運営者は、6条により原子力損害に対する賠償を行った後に、次の場合に求償権を有する。

- (a) 契約書にその権利が明記されている場合。
- (b) 原子力事故が、供給者またはその従業員の行為による帰結として生じた場合。これには、明白かまたは隠れた欠陥のある設備または材料、または基準を下回るサービスの供給が含まれる。
- (c) 原子力損害の発生を意図して行った個人の作為・不作為の結果として原子力事故が生じた場合。

Sec. 17. Operator's right of recourse

The operator of the nuclear installation, after paying the compensation for nuclear damage in accordance with section 6, shall have a right of recourse where—

- (a) such right is expressly provided for in a contract in writing;
- (b) the nuclear incident has resulted as a consequence of an act of supplier or his employee, which includes supply of equipment or material with patent or latent defects or sub-standard services;
- (c) the nuclear incident has resulted from the act of commission or omission of an individual done with the intent to cause nuclear damage.

この求償権の定めにおいてCSCなどの国際条約と齟齬があるのは、(b)である。(b)の後半にある「明白かまたは隠れた欠陥 patent or latent defects」や「基準を下回るサービス sub-standard services」といった文言は、英米法系の製造物責任立法で典型的に用いられる用語である。これは、国会の委員会審議で、製造責任立法と整合する文言を求める意見を反映したものである。ところが、委員会の審議では(a)と(b)がandで結んでいたものが、国会ではandが削除されたことにより、問題が大きくなった³。andで結ばれていれ

² P R S Legislative Research, *Legislative Brief: The Civil Liability for Nuclear Damage Bill, 2010* (July 5, 2010); Norbert Pelzer, 'The Indian Civil Liability for Nuclear Damage Act, 2010 - Legislation with Flaws?', 56 *International Journal for Nuclear Power* 2 (2011).

³ Robert J. Gruendel and Els Reynaers Kini, 'Through the looking glass: placing India's new civil liability regime for nuclear damage in context', *Nuclear Law Bulletin*, vol. 2012/1,

ば、書面がありかつ欠陥がある場合、という規定になるものが、andがなくなったことにより、書面の有無にかかわらず、欠陥があれば求償権が発生する条文になってしまったことになる。これは、C S Cの求める運営者への責任集中の原則（C S C Annex, sec. 9）と齟齬するとして、国際的に強い批判が寄せられた。

こうした批判を受けて、インド政府は2011年、原子力損害に関する民事責任規則（Civil Liability for Nuclear Damage Rules 2011）を制定した。求償権についての定めは、同規則の第5章24条におかれている。

第5章 求償権

24条 求償権

(1) 法17条(a)でいう契約は、最低限、法6条(2)に基づく運営者の責任限度額か、または契約そのものの価額のいずれか低い額にあたる求償権を定めた規定を盛り込まなければならない。

(2) (1)項にいう求償権は、2004年原子力規則（放射能保護）により当初与えられた免許の期限か、または製造物責任期間のいずれか長い期間につき認められる。

CHAPTER V RIGHT OF RECOURSE

24 Right of recourse

(1) A contract referred to in clause (a) of section 17 of the Act shall include a provision for right of recourse for not less than the extent of the operator's liability under sub-subsection (2) of section 6 of the Act or the value of the contract itself, whichever is less.

(2) The provision for right of recourse referred to in sub-rule (1) shall be for the duration of initial license issued under the Atomic Energy (Radiation Protection) Rules 2004 or the product liability period, whichever is longer.

この規則24条(1)項によれば、求償権に関するC L N D A 17条(a)でいう契約は、最低限、同法6条(2)項に基づく運営者の責任限度額、すなわち150億ルピーか、または契約そのものの価額のいずれか低い額にあたる求償権を定めた規定を盛り込まなければならない。この規定は、求償額の制限と解釈することもできる。すなわち、C L N D A 6条(2)の責任限度額は150億ルピーだから、日本円にして297億円となる。契約そのものの価額も、契約によって定める額であり、当事者としてもある程度コントロールできる⁴。

p. 45 (2012)

⁴ Arghya Sengupta, *Liability rules leave very little recourse* (The Hindu, December 2, 2011) <<http://www.thehindu.com/opinion/lead/liability-rules-leave-very-little-recourse/article>

規則24条(2)は、時間的な制限である。原子力規則（放射能保護）という2004年の立法で要求されている免許の期限が、典型的には5年とされているので、この条文は、5年または製造物責任期間のいずれか長い期間について認められることを意味する。

この規定は、損害賠償の額と期間を制限したかのように見える。また、契約によって一定のコントロールが可能であるようにも読める。しかし、規則24条(1)項の主語は、法17条(a)であり、17条で問題とされている(b)号に触れるものではない。したがって規則24条は、条文を読む限りでは、運営者から供給者への求償権を排除も制約することにはならず、むしろ混乱のもとであるとして、CLNDA17条に対する国際的批判をかわすことにはならなかった。

(2) 既存の法との関係（46条）

17条と並びもう一つの問題となっている条文が、46条「既存の法との関係」の定めである。これによれば、CLNDAの規定は、同法制定時に存在する法に加えての規定であって、これらを損なうものではないとされる。関係しうる法としては、まず不法行為法、すなわち故意・過失といった典型的な不法行為を中心に、判例法によって発展してきたものによる損害賠償を挙げることができる。悪質な違法行為と認定されれば、懲罰的賠償もあり得る。また製造物責任法も関係し、これは供給者に対する請求もありうるので、原発メーカーにとっても懸念材料となる。1986年の環境保護法や、1970年代から80年代の一連の環境規制も存在する。1986年環境保護法は5年以下の懲役と罰金を定め、1974年の水質保全法や1981年の大気保全法には6年以下の懲役と罰金が定められている。さらに刑事の一般法としては1860年刑法があり、公的ニューサンスや殺人の罪、さらに過失による傷害・致死にも犯罪として刑事制裁が科される。46条によれば、これらの立法が排除されず、原子力損害が発生した場合の損害賠償や刑事制裁の予見性が低いことに加え、供給者に対する求償の可能性もあり、運営者への責任集中原則との関係でも問題となる。

(3) 損害賠償が十分に確保されるか

国際的に議論があった以上の条項の他に、国内の文脈で議論になった条項も存在する。インド国内の関心は、原子力損害が発生した場合に、損害賠償が十分に確保されるのか、被害者救済をきちんとできるかに集まった。

先述の通り、原子力損害に対する責任限度額は、国については3億SDR（276億ルピー・4億1700万ドル・502億円）、運営者については150億ルピー（2億2700万ドル・297億

e2675389.ece >; *Why the nuclear liability rules need to be modified* (DNA, December 5, 2011) <<http://www.dnaindia.com/analysis/comment-why-the-nuclear-liability-rules-need-to-be-modified-1621411>>.

円)とされている。これを関係する数字とドルベースで比較すると、以下の表のようになる⁵。

	インド	日本	アメリカ	ロシア
責任限度 国	4億1700万ドル	上限なし	上限なし	上限なし
運営者	2億2700万ドル	上限なし	上限なし	500万ドル
賠償措置額	2億2700万ドル	9億9600万ドル	126億ドル	500万ドル
災害例	ボパール事件	福島第一原発	スリーマイル	チェルノブイリ
被害額	30億ドル	477億ドル		2350億ドル
国家予算 歳入	1873億ドル	1兆5120億ドル	3兆0200億ドル	3777億ドル
歳出	2695億ドル	1兆8400億ドル	3兆5040億ドル	3864億ドル

インドの責任限度額は、他国における責任限度額や賠償措置額と比べても、またこれまでの大規模災害の例で比べても小さい。インドで1984年に発生したボパール事件は、有毒ガスが漏出した大規模災害であり、放射能や原子力と関わるものではないものの、被害額は30億ドルに上るといわれる。福島第一原発事故で政府から原子力損害賠償機構を通じて東京電力に交付された額は、2015年12月の47回目の交付まででも5兆7475億円と477億ドル相当である。チェルノブイリ原発事故では、2350億ドルという被害額が出ている。それと比べてインドの損害賠償の定める150億ルピー（2億2700万ドル）という責任限度額は、あまりにも小さいとして批判がなされていた。

さらに、日米と比べてインドの状況が大きく違うのは、国家予算が圧倒的に小さいことである。チェルノブイリ規模の原子力災害となると、損害額はインドの国家予算をはるかに超えてしまう。現時点の福島第一原子力発電所事故による被害額と比べても、インドの国家予算のかなり大きな割合を占める額となる。このように、インド国内で問題視されているのは、運営者と国いずれも十分な損害賠償を担保できないことであり、こうした議論状況からは、外国の大型重工業メーカーに求償せよという議論はストレートに出てくることになる。

これに加えて、C S Cとの関係では問題ないものの、インド国内では、消滅期間の規定が短い点が議論された(18条)。これらの条項を含め、十分な被害救済ができるかが、インド国内で最も議論のあったところである。

⁵ チェルノブイリ事故の被害額は、Belarus Foreign Ministry, *Chernobyl disaster* (April 2009) による。<http://chernobyl.undp.org/russian/docs/belarus_23_anniversary.pdf>. 国家予算はCIA World Factbookによる2014年の推計額。<<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/>>.

(4) 国の責任

C L N D Aは、国の責任についても曖昧さを残している。現時点で、インドにおける唯一の原子力発電所運営者は、国有企業Nuclear Power Corporation of India Ltd (N P C I L) 社である。C L D N Aも、政府の所有、またはコントロールする原子力施設のみに適用されるとの規定を置いている(1条4項)。しかし同時に、C L D N Aには民間会社が参入した場合を想定した規定も含まれている。同法6条は、運営者の責任限度額150億ルピー(2億4300万ドル・308億円)とした上で、それ以上は7条(a)により、国が最高3億S D Rの責任を負うと規定している。この規定の構造上は、150億ルピーの責任限度が民間会社を想定していることになる。さらに8条は、損害賠償措置は政府所有の施設には適用されないとされている。しかし、現時点では政府所有でない施設が存在していないため、この損害賠償措置の規定は適用がない状況が続いていることになる。

もう一つ政府関係で曖昧さが残る条文が、損害の範囲が政府によって決定されとする原子力損害の定義規定である(2条(f))。これによれば、経済的損害について、「政府によって告知されたものを含む」とされており、人身損害や財物に対する損害を超えてどこまでを原子力損害とするかは、条文上は政府に委ねられている。同時に、原子力発電は現時点で政府(国有企業)によって行われており、原子力事故のあった場合には、政府は損害賠償を支払う立場になる。支払う側と支払額を決める側の両方に政府が立ち、ここには利益相反の構造が成立するのである。

C L N D Aには、損害賠償額の決定は請求審判官(Claims Commissioner)と請求審判所(Claim Commission)という特別(ad hoc)の判断機関によってなされると規定されている。しかし、これら判断主体の中立性・公平性を担保できるかが明らかではないことも、これまで指摘されている。

Ⅲ 近年の動向と歴史的背景

CLNDAをめぐる議論を理解するため、以下では、2005年以降のインド・アメリカ間の交渉過程を見た上で（1.）、2015年の最終段階の交渉を追う（2.）。しかし、この10年がかりの交渉の背景には、第二次世界大戦後の原子力技術を巡る国際社会とインドとの間の複雑な緊張関係がある（3.）。このほぼ三四半世紀に及ぶ歴史に照らすと、これまで国際的な原子力損害賠償法制の基本原則とされた、運営者責任集中原則に対する変化の可能性も読み取ることができる（4.）。

1. インド・アメリカ間の交渉過程

CLNDAの成立にとって重要な出発点が、2005年のブッシュ大統領とシン首相との共同声明である⁶。当時の政治状況としては、アメリカでは2001年から2009年にかけてブッシュ共和党政権があり、他方インド側では、2004年から2014年にかけてインド国民会議と中道左派連合との連立によるインド統一進歩同盟のシン政権があった。関係者の間で「世紀のディール」と言われたのが、この共同声明である。この中でインド側は、原子力施設を民事と軍事で分離すること、そして民事施設には国際原子力機関（IAEA）の査察を受け入れることを表明した。これに対してアメリカは、インドと非軍事での核技術に全面的に協力することに合意した。

これを受けて、アメリカでは翌2006年、米印原子力協力法（ハイド法 U. S. -India Atomic Energy Cooperation Act of 2006 (Hyde Act)）が成立し、これによりインドとの原子力協力に向けての道筋がつけられた。アメリカはさらに、国際的な核不拡散組織に対する説得にも動いた。インドがこれまで核を拡散させていないことに照らし、2008年9月に原子力供給国グループ（Nuclear Supply Group (NSG)）から、インドについて、核不拡散条約非加盟国への核技術の移転を禁じるガイドラインの例外を認める例外措置 (waiver) を確保した。インドの不拡散の実績とともに、電力需要が見込まれるインドにおける原発建設という商業上の魅力が作用していたことは想像に難くない。2008年10月にはインド・アメリカ間で非軍事原子力協定（U S-India Civil Nuclear Agreement）が締結された。

しかし、インドとアメリカの間での原子力協力や民事責任法に関する交渉は、その後停滞期に入った。アメリカでは、非軍事とはいえ、インドという核拡散防止条約に加盟していない国への原子力技術協力には、国内で強い反対がある。2009年に民主党オバマ政権が

⁶ 以下の歴史的背景は、Dinshaw Mistry, *The US-India Nuclear Agreement: Diplomacy and Domestic Politics* (Cambridge UP 2014) などに依った。

成立するものの、必ずしもインドとの協力関係に積極的な態度はとってはいない。オバマ自身も、大統領になる前の上院議員の時代、核拡散防止の観点から、インドとの原子力技術協力に批判的だったとも言われている。

他方でインドでは、IAEAなどの査察の受け入れ、その前提となる民事と軍事の原子力施設の分離は、国内で大きな反発を呼んだ。特に伝統的にイランと近い立場をとり、反米感情も強い左派勢力にとっては、それまで原子力について民事・軍事とも核技術開発の独立性を強調する政策をとってきたため、協定は容認できなかった。与党のインド国民会議派は、アメリカとの協定により左派勢力の支持を失い、さらに政治的な基盤も失っていた。

しかしインド国民会議政権は、野党のインド人民党と協力する形で、2010年9月にCLNDAの成立にこぎつけた。ただし、事故があった場合の救済を強調する野党の要求に応じて、法案は議会で修正を余儀なくされた。これが、CSCとの齟齬が問題となる諸規定につながってゆく。インド政府は、翌10月にCSCに署名したが、2015年末時点では批准していない。CLNDAは、翌年に制定された原子力損害民事責任規則とともに、翌2011年11月に施行された。

2011年には日本で福島第一原子力発電所事故が発生し、原子力事故が起こった場合の被害の大きさを印象付けた。同じ2011年、インドではNGOが公益訴訟を提起し、CLNDAがインド憲法21条に保障する生命の権利を侵害するとして違憲無効の宣言を求めた⁷。さらに翌年には、別の公共訴訟が提起され、ロシア企業によって建設されている原子力発電所について、政府が民事責任を免除することは憲法に反すると主張がなされている⁸。現在2つの事件とも、最高裁で審理が行われている。

この間アメリカは、インドがCSCを批准しCLNDAを改正しない限り、原子力協力はできないという立場をとっていた。しかしその間にも、ロシアやフランスはインドで原子力発電所の建設と稼働に向けた動きを進めた。ロシアやフランスの原子力産業は、国有の割合が高いため、インドの民事責任法に伴うリスクを越えて進出することも可能だったといえる。しかし、アメリカと日本の原子力産業は民間企業が担っているために、このリスクはあらかじめ法的に解消する必要がある⁹。

⁷ *Common Cause v Union of India*, Writ Petition (Civil) No 464 of 2011. Common Cause, *Petition challenging the constitutional validity of the Civil Liability for Nuclear Damage Act, 2010: Status Report* <http://www.commoncause.in/ppil_details.php?id=9>.

⁸ *Centre for PIL v Union of India*, Writ Petition (Civil) No 407 of 2012. Common Cause, *To bring Nuclear suppliers of Kudankulam nuclear plant under “polluter pays” and “absolute liability” principles: Status Report* <http://commoncause.in/ppil_details.php?id=13>.

⁹ Dan Yurman, *Liability law puts India’s nuclear future in doubt* (September 14, 2010) <<http://www.theenergycollective.com/dan-yurman/43421/liability-law-puts-indias-nuclear-future-doubt>>.

停滞した状況に変化をもたらしたのが、2014年5月の議会選挙におけるインド人民党の勝利と、モディ政権の発足である。モディ首相は日本に次いでアメリカを訪問し、9月30日にオバマ大統領と共同声明を発表した。声明では、原子力損害賠償の問題にも触れ、次のように述べている。

両首脳は、アメリカ・インド非軍事原子力協力協定を完全実施に移すことへのコミットメントを再確認した。両首脳は、インドでアメリカ製の原子力発電所からの電力供給をするという共通目的を早期に実現するため、非軍事原子力協力協定の実施を進めるための連絡協議会（Contact Group）を設けた。

両首脳は、実施に関わるあらゆる問題を検討する対話が進展することを期待しており、こうした問題の中には、行政上の問題、賠償責任問題、技術的問題、さらに、ウェスティングハウスとGE日立の技術を採用した原子力発電所を含めた原子力工業団地の立地を促進する免許に関する問題などが含まれるが、それにとどまるものではない。

インドでのアメリカの重工業企業による原子力発電所建設を念頭に、原子力損害賠償の問題を含めた技術的問題について、両国のトップレベルで議論がなされたことが伺える。

共同声明では、原子力という言葉が、原子力損害賠償問題も含めて三つの文脈で使われている。一つがこの非軍事の原子力協力であり、もう一つは軍事の場面である。そこでは、軍事原子力の国際的コントロール、インドの原子力供給国グループとミサイル技術管理レジーム（Missile Technology Control Regime（MTCR））への加入が謳われている。インドは従来こうした原子力技術のコントロールの対象であったが、今後はミサイル技術を管理する側に参画する方向性が示されている。三点目が、地域安全保障での核問題である。ここでは、イランと北朝鮮による核開発がインドとアメリカで共通の問題関心事とされている。

共同声明を受けて、原子力損害賠償問題について連絡協議会が設置された。この協議会には、インドとアメリカ両国の関係省庁の代表に加え、インドのNPCIL社、アメリカのウェスティングハウス社とGE社からも代表が参加した。2014年末から2015年1月にかけて3度の会合をもたれ、実務レベルでの詰めが進められた¹⁰。

2. 2015年に入ってから展開

連絡協議会での協議を踏まえ、2015年1月25日、オバマ大統領のインド訪問において行

¹⁰ World Nuclear Association, *Nuclear Power in India* (updated 14 December 2015)
<<http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/India/>>

われた会合で、2008年9月の原子力協定を実施に移すための行政協定（Administrative Arrangement to implement the September 2008 bilateral 123 Agreement）が締結された。その後、インド外務省のウェブサイト、「2010年原子力損害民事責任法及びこれに関連する論点について、よくある質問と回答」と題されたページが、2015年2月8日付で掲載された¹¹。ここにインドとアメリカの事態打開に向けての努力と、新たな法解釈が示されている。

ウェブサイトは、インド側に2010年CLNDAと2011年規則を改正する意図がないことを明言している（Q3）。しかし、インド側が2010年法と2011年規則の立法趣旨と併せ、インド原子力保険プールにより民事責任のリスク管理を行う考え方を示した結果、インドの原子力損害民事責任法がCSCに適合するとの全般的な了解が得られたとしている（Q4）。その上で、供給者に対する求償権について定めたCLNDA 17条(b)と、原子力損害民事責任法以外の法律に基づく損害賠償請求の可能性について定めた同法46条について、具体的な解釈が示されている。

17条(b)については、供給者に対する求償権は、運営者と供給者との間での契約によって規定されるのが一般的で、その内容については当事者間での合意に委ねられているとしている（Q8）。同条では、運営者が求償権を有すると規定しているが、求償権の行使は義務ではないとされ、両者の交渉を促進するために、インド原子力保険プールによる原子力損害の損害賠償責任の補填メカニズムが設けられたとしている（Q9）。

46条については、他の法を排除するものではないとする規定は、他の特別法にもしばしばおかれるとした上で（Q11）、CLNDAは、原子力損害に対する法的賠償責任をすべて運営者に負わせるもので、46条は他の立法に基づく原子力損害賠償を請求する訴えを排除するものではないが、この規定は供給者に対して及ぶものではないとしている。ここでは、議会での立法過程で、46条の修正として、運営者とともに供給者にも賠償責任を負わせる規定が提案されたが、それが否定された経緯が援用されている。議会で明示的に排除された規定を解釈で盛り込むことはできない、というのである（Q12）。また、原子力損害の被害者は、外国の裁判所で訴えを提起することもできないという（Q13）。

ウェブサイトのQ&Aは、インド原子力保険プールの概要を示した上で（Q14 - Q18）、これらの立法等に沿った形での交渉は関係会社に委ねられる、と締めくくられている（Q19）。

このウェブサイトを示された枠組では、インド原子力保険プールが重要な位置を占めて

¹¹ *Frequently Asked Questions and Answers on Civil Liability for Nuclear Damage Act 2010 and related issues*, February 08, 2015

<http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dt1/24766/Frequently_Asked_Questions_and_Answers_on_Civil_Liability_for_Nuclear_Damage_Act_2010_and_related_issues>.

いる。インド政府は6月、CLNDA 6条(2)に定める運営者の責任限度額150億ルピーをカバーする原子力保険プールの設置を発表した。プールはインドの再保険会社General Insurance Corporation of India (GIC Re)社によって運営され、同社と11社のインド国内保険会社、それに50億ルピーをカバーするイギリスのNuclear Risk Insurers社が参加する。発行される保険証券は2種類ある。ひとつが、原子力運営者責任保険証券(Nuclear Operators Liability (CLNDA 2010) Insurance Policy)で、原子力損害民事責任法6条(2)の運営者の責任をカバーする。もう一つが原子力供給者特別条件付(求償権対応)保険証券Nuclear Suppliers' Special Contingency (against Right to Recourse) Insurance Policyで、同法17条の供給者の責任をカバーする¹²。

この保険プールの枠組は、アメリカの原子力発電所メーカーにとっても大きな前進と受け止められているようである。2015年末の報道によれば、インドは2016年前半にもウェスティングハウス社と6基の原子力発電所の建設に向けて契約をする見込みである。あわせて、インド政府が近くCSCを批准する見込みだとも報じられている¹³。

3. インドによる軍事・非軍事の原子力利用の文脈

以上の2005年共同声明から今日までの流れからも、インドによる原子力利用の問題が、国内・国際政治によって強く規定されていることが分かる。日本ではあまり意識されないが、軍事と非軍事の原子力利用が分かちがたく問題となってくるのである。そこで、以下では、インドの原子力利用の問題を、独立以来の歴史まで射程を広げてみておくことにしたい。

1947年に独立したインドは、早い時期から原子力に力を入れた。1970年代までに、ウランの採掘から発電、再処理まで自前で実現することに成功している。これ以降も、エネルギー政策の自律を重視し、原子力にも力を入れてきた。ただし現実には、資源の制約や技術的な限界もあって、2012年の原子力発電は4.8GWと、国内の発電量の1%に留まってい

¹² World Nuclear Association, *Liability for Nuclear Damage* (updated June 2015) <<http://www.world-nuclear.org/info/Safety-and-Security/Safety-of-Plants/Liability-for-Nuclear-Damage/>>; Sangita Mehta, GIC Re ropes in UK's Nuclear Risk Insurers for nuke pool (The Economic Times, 13 June, 2015) <<http://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/power/gic-re-ropes-in-uks-nuclear-risk-insurers-for-nuke-pool/articleshow/47657581.cms>>.

¹³ Reuters, *India Near Deal with Westinghouse to Build 6 Nuclear Reactors: Official* (NBC News Dec 23 2015) <<http://www.nbcnews.com/business/energy/india-near-deal-westinghouse-build-6-nuclear-reactors-official-n485116>>.

る¹⁴。このため、外国からの技術や資源の輸入が重要な政治課題になっていた。

インドは早期から原子力への注力を行い、独立の翌年には原子力エネルギー委員会 (Atomic Energy Commission) を設置し、1954年には原子力エネルギー省 (Department of Atomic Energy) として省レベルに格上げした。さらに1962年に原子力エネルギー法 (Atomic Energy Act) を制定し、インドの核関連活動の枠組を定めるとともに、政府に関係する権限を与えた (ただし損害賠償についての定めはない)。1962年は、インドが中国と戦争状態に入り、地域的な軍事的緊張が高まった時期である。国連では、1963年に核不拡散防止条約が採択され、これが1968年の署名を経て1970年に発効したが、インドは今日まで未加盟のままである。採択の翌年1964年には、中国が核実験に成功している。

1960年代から70年代初頭にかけて、インドはアメリカやカナダなどから原子炉を輸入し、原子力発電技術を導入した。1969年にはアメリカ (G E) 製の原発が運転を開始し、1973年と81年にはカナダ製の原発が運転を開始した。この間、1972年には放射能保護規則 (Radiation Protection Rules) が制定され、これが2004年に立法化された。

しかし、インドは1974年に核実験を行い、国際社会に衝撃が走った。原子力の導入を発電技術という形で認めると、核兵器に技術転用され得ることが明らかになったのである。国際社会はインドに対し、原子炉やウランの禁輸措置で応じた。原子力技術を保有する諸国は核実験の翌年に会合を持ち、原子力供給国グループ (N S G) と呼ばれるカルテルを通じ、原子力関連技術を輸出する際のガイドラインを作成し、核不拡散条約非加盟国への軍事転用可能な技術の輸出の防止を図った。これによりインドは、国際的な核技術のマーケットからの孤立を余儀なくされた。核拡散防止条約をはじめとしたこれらの国際的枠組は、核を放棄しない限り核不拡散条約には加盟できず、核技術のマーケットから排除されることを意味する。これに対しインドは、各国のエネルギー政策の主権・自律性を侵すとして、批判的な態度を取り続けてきた。そして80年代後半から高まったパキスタンとの軍事的緊張を背景に、インドは1998年、再び核実験を行ったのである。

しかし、20世紀の末から21世紀への世紀の転換期から、状況は徐々に変わってきた。アジアにおいて、アフガニスタンや中国との外交関係で難しいかじ取りを余儀なくされたアメリカにとり、インドの戦略的重要性は、軍事・非軍事の両面で高まってきた。さらに、新興国としてのインドは、国内市場の成長も著しく、特に電力需要の高まりが見込まれる中で、原発輸出相手国としての魅力も高まった。

1. で見た2005年の世紀のディール、シン首相とブッシュ大統領の共同声明は、こうした文脈にあった。ブッシュ政権は、インドはこれまでイランや北朝鮮に核を拡散させたことはなく、むしろ核不拡散の優等生だとして、アメリカ国内と議会を説得した。国際的に

¹⁴ 発電量の内訳は、石炭 55%、水力 21%、天然ガス 10%、原子力 1 % である。International Energy Agency, *Understanding Energy Challenges in India* (2012).

も、原子力供給国グループはアメリカの説得に応じる形で、2008年にインドを例外として扱う措置に合意した。原子力供給国グループが、インドの核実験を契機として結成されたことも考えると、アメリカと国際社会による対応の転換のもつ歴史的意義の大きさが分かる。

2008年から2009年にかけて、フランス、ロシア、アメリカがインドと原子力技術、原料の供給に向けた合意をし、I A E Aの査察に関する合意も成立した。続いて、イギリス、韓国、モンゴル、オーストラリア、アルゼンチンとも合意が成立し、日本も2015年12月の安倍首相の訪印で、原子力協力協定の締結について合意に至っている。

このような政治外交的な地ならしを踏まえ、国際的な原子力マーケットに加わるための最後の条件がC S Cの批准であり、そこで要求される国内の原子力責任立法である。そのために2010年に制定されたC L N D AとC S Cとの齟齬、これを巡る交渉過程は、既にみた。ここには、アメリカをはじめとする国際社会とインドとの関係の大きな変化と、核拡散防止を巡る各国国内政治との関係の難しさが凝縮していたのである。

4. 運営者責任集中原則と供給者責任

インドの視点から運営者責任集中原則を見てゆくと、これまでいわゆる先進国を中心として国際的に受け入れられてきた運営者責任集中原則についても、見直しの流れが浮かび上がってくる。

運営者責任集中原則は、1957年アメリカのプライスアンダーソン法で、国内立法として成立した。これがO E C Dのイニシアティブによる1960年パリ条約、I A E Aのイニシアティブによる1963年ウィーン条約を通じて、国際的な枠組に入ってくる。1986年に発生したチェルノブイリ事故以降は、これらの条約や国内法のハーモナイゼーションが一つの課題になる。ウィーン条約とパリ条約の適用に関するジョイント・プロトコル、1997年のC S C条約も、この流れにある。

このようなハーモナイゼーションが、新興国をどう巻き込むかが、1990年代末から21世紀にかけての原子力損害賠償を巡る議論の一つの焦点になっている。1999年、O E C DとI A E Aのジョイント・シンポジウムが開かれ、原子力賠償責任の改革に向けた議論における一つの論点として、運営者責任集中原則も取り上げられている¹⁵。

インドでは、2010年のC L N D Aを、運営者責任集中原則を問い直す流れの中に位置づ

¹⁵ Reform of Civil Nuclear Liability, International Symposium, Budapest, Hungary, May 31-June 3, 1999, available at <https://www.oecd-nea.org/law/legislation/nea2188-liability.pdf>.

ける論調も見られる¹⁶。Ⅱ 2. で見たように、運営者責任集中原則は、先進国においては原子力産業の促進政策とともに説得力をもつが、市場規模も国家財政も小さく、原子力技術を輸入に頼る発展途上国では、被害の救済を遮断する不当な論理として受け取られる。フランスやロシアが、インドで供給者責任を事実上受け入れる形で原子力発電所の建設に着手したことも、こうした論調を補強することになり得る。日本では、2011年の福島第一原子力発電所の事故の後、原発メーカーに対する訴訟が提起されているが、インドではこの文脈において注目されているように見受けられる¹⁷。

¹⁶ Mohit Abraham, *Nuclear Liability: A Key Component of the Public Policy Decision to Deploy Nuclear Energy in Southeast Asia* (2014), at 30-33.

¹⁷ <http://ermite.just-size.net/makersosho/soshonokai.html>

IV 憲法と環境法

1. 憲法と公益訴訟

インドにおいて、原子力損害賠償法制を巡る議論のもう一つの軸が、憲法と環境法の問題である。既に述べたように、2011年、CLNDAの憲法上の有効性を争う公共訴訟が提起された。以下では、関係する憲法の条文をその歴史的背景とともに検討してゆく。

インド憲法は、1949年に採択されて50年に施行されたが、本稿の観点から重要な条項が二つある。一つが、「生命と個人的自由の保護」を定めた21条で、「いかなる者も、法によって定められた手続によらずして、その生命または個人的自由を奪われるものではない」と規定している¹⁸。この抽象的な規定、とりわけこの生命という文言が、1980年代以降の裁判所によって広く解釈されてきた。

次に「憲法上の救済を受ける権利」を定めた32条がある。これは「本章によって与えられた権利を実現するために、適切な手続により最高裁判所に申立を行う権利は、これを保障される」とした上で、最高裁はこうした権利の実現のために、適切な指令や命令、また人身保護令状、職務執行令状、禁止令状、権限開始令状及び移送令状といった英米で伝統的に認められてきた救済のための令状を発する権限を有する、と定めている。最高裁は、この条項を根拠に、裁判所は柔軟な救済を与える権限を有するとして、1980年代以降、司法積極主義に転じていくことになる。

インドの憲法は1976年に改正され、そこで環境に関する条項が加えられた。そのうちの48条Aでは、「国は、環境の保全と改善及び森林等野生生物の保護に努めなければならない」と規定している。裁判所は、この努力規定を強く読み、上記憲法32条の権限と合わせて環境面での司法積極主義に転ずる際の根拠として用いていった。

同じ年の改正では、51条Aに「基本的責務」として、「(a)憲法に従い、その理想と制度、国旗及び国家を尊重すること」、「(b)自由を求めての国民の苦闘を鼓舞した崇高な理念を大事にし、それに従うこと」、「(c)インドの主権、統一性及び完全無欠性を維持し防衛すること」、「(d)国を防衛し、必要な場合には兵役に従事すること」など、(j)項まで列挙する規定が設けられた。その中で(g)項が、自然環境に関わる規定となっている。すなわち「(g)森林、湖沼、河川及び野生生物を含む自然環境を保全・改善し、生き物への同情の心を持つということ」が掲げられている。これら1976年改正で盛り込まれた諸条項が、インドの裁判所が、環境保護に強くコミットしていく流れを形成することになる。

¹⁸ Indian Constitution, Art 21. “Protection of life and personal liberty. –No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.”

1980年前後から、インドの最高裁の司法積極主義が始まった¹⁹。最高裁は1978年の*Maneka Ganchi v Union of India*事件²⁰において、憲法21条の生命と個人的自由の保障を広く解釈し、憲法に列挙されていない諸権利を包含する条項とする立場を示した。さらに1982年には環境訴訟を提起する原告適格(*locus standi*)を広く認めることが明らかにされた。これをきっかけに、憲法21条に基づく環境問題に関する公益訴訟(Public Interest Litigation)が次々に提起されていったのである²¹。

2. ボパール事件

環境問題の重要性に対するインド国民の認識を決定的にしたのが、1984年に発生したボパール事件である。ボパールでは、アメリカのユニオン・カーバイド社と、そのインドの子会社(Union Carbide India Limited)が、殺虫剤の工場を稼働させていた。1984年、この工場から有毒ガスが漏出し、少なくとも2万人が犠牲になる大惨劇がおこった。翌年、立法が成立して、インドの政府に被害者を代表して訴訟を提起する権限と責務が与えられた(これを父権訴訟(*parens patriae*)という)²²。インド政府はこれに基づきアメリカの裁判所で訴訟を提起したが、アメリカの裁判所は訴えを却下した²³。この事件では、紛争の大部分がインドで起こっており、訴訟追行に必要な証拠や証人もほとんどインドにあるため、アメリカの裁判所は不便宜法廷地(*forum non conveniens*)だとして、管轄権行使を拒んだのである。

訴訟はインドに戻ることになったが、事件から5年たった1989年、インドの最高裁はユニオン・カーバイド社とインド政府との間の和解を承認する判断を下した²⁴。和解の内容は、ユニオン・カーバイド社が4億7000万ドルを支払い、これと引き換えにボパール事件に関する全ての請求と債務は解決したものとする、というものであった。インド最高裁はこの中で、この和解に対して批判もあることを認めた上で、被害者救済のためには、早期に和解をすることで先に進まなければいけないと強調した。

その後も、再審理を求める訴訟が提起されているが、インドの裁判所はこれを退けてき

¹⁹ S C Shastri, *Environmental Law* (3d edn, 2008); Ahyam Divan and Armin Rosencranz, *Environmental Law and Policy in India: Cases, Materials and Statutes* (2nd edn, 2001).

²⁰ 1978 SC 597.

²¹ MC Mehta, *In the Public Interest: Landmark Judgements & Orders of the Supreme Court of India on Environment & Human Rights* (New Delhi: Prakriti Publications, 2009); Harmeet Singh Sandhu, *Judicial Activism: A catalyst for protection of environment in India* (2014), 34-40.

²² Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act 1985.

²³ *In Re Union Carbide Corp. Gas Plant Disaster at Bhopal, India in December, 1984*, 634 F. Supp. 842 (S.D.N.Y. 1986), *aff'd in part*, 809 F.2d 195 (2d Cir. 1987).

²⁴ *Union Carbide Corporation v. Union of India* A I R 1990 S C 273.

た²⁵。アメリカでも改めて訴訟が提起されたが、それもアメリカの裁判所によって却下されている。しかし事件はまだまだ終わったというわけではなく、2010年、ユニオン・カーバイド社のインド子会社のインド人元役員に対する刑事裁判で判決が下された。この元役員は有罪判決を受けたが、70歳を超える高齢のために最終的に釈放された。しかし、CLNDAの審議の過程と並行してこのような裁判手続が進められることは、インドにおいては、ボパール事件が過去のものにはなっていないことを示している。

3. 環境法の発展

インドでは、1972年のストックホルム人間環境宣言が環境法の発展するきっかけとなった。1976年に憲法改正がなされ、それに前後して1974年に水質汚染法、1981年に大気保全法が成立している。その背景には、1960年代からインド国内で活発化していた、国際的な環境NGOの活躍があった²⁶。

ボパール事件がもたらした影響は大きかった。ボパール事件の2年後の1986年、環境保護法 (Environment Protection Act 1986) が成立した。翌1987年、インド最高裁は、Oleum gas leak caseと呼ばれる事件で、重大な判決を下した²⁷。これも、デリーの近くの肥料工場から硫酸ガスが流れ、大きな犠牲を出した事件である。最高裁は判決のなかで、いくつか重要な判示をしている。すなわち、肥料工場のような事業を行っている企業は、私企業であっても、公益に関わる活動として国家行為 (State Action) を行っているとみなし、憲法12条の生命への権利侵害を含めた憲法違反の責任を問われることを明らかにしたのである。さらに、有害または本質的に危険な産業行為を行っている企業であって、従業員や周辺住民の健康と安全に潜在的脅威を与える者は、地域社会に対し、有害または本質的に危険な行為からいかなる危害も生じないように担保する、絶対的かつ不可譲な義務を負う。英米ではいわゆる無過失責任を厳格責任 (strict liability) と表現するが、ここで示された絶対責任 (absolute liability) とは、もっと厳しい意味をもつ。すなわち、無過失責任ないし厳格責任は、原告側の過失、第三者の関与、不可抗力などの抗弁を許すが、絶対責任はそのような抗弁をも排除する。その意味で、企業に対し、非常に厳しい責任を課すものである。さらに、損害賠償請求のもつ抑止力の観点を強調し、大きな企業であれば、因果関係や責任の認定、さらに損害賠償額の算定にあたっては、企業が規模や支払い能力に応じて責任を重くすることができるとも判示した。

この判決は、ボパール事件後の環境に対する関心が非常に高まった状況を反映している。議会でも踏み込んだ立法が行われた。1991年に成立した公的責任保険法 (Public Liability

²⁵ *Union Carbide Corporation v. Union of India* (1991) 4 SCC 584, (Decided on October 3, 1991).

²⁶ Sandhu (n 21), at 127ff.

²⁷ *MC Mehta v Union of India (Oleum Gas Leak case)* AIR 1987 SC 1086

Insurance Act) は、地区徴税官(district collector)に、3万7500ルピーを上限として即時救済金を徴収する権限を与えている。即時救済金の徴収にあたっては、損害が過失によるものかの証明は不要とされる。1992年の環境と開発に関するリオ宣言は、インド国内でも環境問題に対する意識を強めることになった。1995年には、全国環境法廷法(National Environmental Tribunal Act)と呼ばれる、絶対責任を立法上認めるとともに、特別裁判所として環境法廷を設置する野心的な立法が成立した。ただし、環境法廷はまだ設立されていない²⁸。2010年には、環境関連の紛争を迅速に処理することを目的とした特別法廷を設置するため、全国グリーン法廷法(National Green Tribunal Act)が成立した。

1990年代の最高裁は、さらに司法積極主義を強めていった。1987年のOleum gas事件で示された絶対責任の原則は、1996年の*Indian Council for Enviro-legal Action v Union of India*事件²⁹で確認された。さらにこの判決では、公害事件における救済を、汚染の差止めにと留まらず、環境復旧費用の支払いにも絶対責任を認める、汚染者負担の原則(Polluter pays principle)が明らかにされた。

さらに1997年、最高裁は*MC Mehta v Union of India (Badkhal and Surajkund lakes case)*事件³⁰において、環境被害が生じる恐れがある場合には、科学技術でわからない事情があっても、予防措置を講ずることが正当化されるとして、いわゆる予防原則(precautionary principle)を明らかにした。

2011年にNGOが提起したCLNDAの違憲無効の宣言を求める公共訴訟は、以上のような1970年代以降の流れの延長にある³¹。訴状では、インド憲法21条の生命への権利の違反や、絶対責任、汚染者負担、予防原則の主張が展開され、これはまさに1990年代以降の司法積極主義時代の最高裁による一連の判示を援用したものである。原告は訴えの中で、個々の原子力発電所の建設計画は、政府と私企業の間の原子炉供給計画の費用対効果分析に基づけば、これを無効とすべきだと主張し、事故が発生した場合には、原子力発電所の運営者と供給者連帯で絶対責任を負うべきだとの宣言を求めるなど、多岐にわたる主張をしている。最高裁は2012年、個々のテクニカルな側面、とりわけ個々の原子力発電についての判断は裁判所の能力を超えるので差し控えるとしたが、規制の十分性については判断をしていく見通しであることを示唆した。2016年7月の時点では、最高裁の審理はまだ続いている。

訴訟のゆくえは予断を許さない。最高裁が司法積極主義に出る可能性もあるものの、原子力問題についてこれまで最高裁は介入を控える姿勢を取ってきており、今回も原子力損

²⁸ P Leelakrishnan, *Environmental Law in India* (2nd edn 2005), at 270.

²⁹ A I R 1996 S C 1446.

³⁰ (1997) 3 S C C 715.

³¹ 前掲注7, 8 参照。

害民事責任法に大きな影響を与える判断は下さないのではないかという予想もなされている³²。

³² Gruendel (n 3), at 62.

V インド原子力損害賠償法の提起する課題

以上の検討からは、原子力損害賠償法制の国際的な枠組について、三つほどの課題を読み取ることができる。

一つが、国内法制と国際条約の複雑な関係である。インドにおいては、憲法、法、政治、軍事政策、産業政策、さらにナショナリズムといった要素が常に複雑に絡んでいる。日本ではあまり意識されないが、原子力の問題における軍事と非軍事の区別は、国によっては非常に難しくなり得ることがインドの例からも分かる。原子力損害賠償の問題は、そうした軍事と非軍事の間の微妙な区分の間に、どういう形で原子力技術を供与するかという問題と関わらざるを得なくなる。

第二に、インドの事例は、先進国と新興国との間の問題の難しさを示唆している。これを象徴するのが、CLNDAで問題となった供給者責任、端的に言えば先進国の重工業メーカーの責任である。メーカー側の経済的論理からすると、原子力事故に伴う大きなリスクを回避する必要があるが、新興国側からすると、原発立地国の運営者と国がすべての損害賠償責任を負担するという運営者責任集中原則は、決して自明の原理ではない³³。原子力技術を保有する先進国の国内での議論や、先進国間の議論では自明とされた原則は、先進国と新興国との関係では当然ではなく、新興国では、むしろ運営者はメーカーに対する求償権を持つべきだという議論の方が説得力をもつことになる。

これと関連して、第三に、原子力損害賠償の国際的枠組に新興国を巻き込みつつ、ハーモナイゼーションを進める動きが、難しい課題を抱えていることも浮き彫りになった。原子力発電所で事故が発生すると、直ちに越境損害が生じることは多くの国で予想される。その意味で、国際的な原子力損害賠償の枠組の重要性は広く認識されるが、他方で、全世界的なハーモナイゼーションの難しさも、インドの例は示している。そうであれば、例えばインドを中心とした南アジアでの対応など、被害が及ぶことが見える地域レベルでの条約の構想もあり得るのであり、海外の論者の中にはそうした見解を示す向きも出てきているように伺える³⁴。CSCの枠組に入った日本としても、今後どのような立場を取るべきか、検討を深める必要があるように思われる。

³³ Patrick Reyners, 'Forward', in *Reform of Civil Nuclear Liability*, International Symposium (Budapest, Hungary, May 31 – June 3, 1999), at 4
<<https://www.oecd-neo.org/law/legislation/nea2188-liability.pdf>>; Heikki Kolehmainen, 'The Modernisation of the International Nuclear Third Party Liability Regime - Does Exclusive Liability Still Make Sense?' *id.* at 453; Evelyne Ameye, 'Channeling of Nuclear Third Party Liability Towards the Operator: Is it Sustainable in a Developing Nuclear World or is there a Need for Liability of Nuclear Architects and Engineers?', 19 *European Energy and Environmental Law Review*, 33 (2010).

³⁴ Mohit Abraham, *Nuclear Liability: A Key Component of the Public Policy Decision to Deploy Nuclear Energy in Southeast Asia* (American Academy of Arts and Sciences, 2014).

JELI R-No. 135

原子力損害賠償法に関する国内外の検討

—2013～2014年度 原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班報告書—

2017 年 2 月

発行 日本エネルギー法研究所

〒141-0031 東京都品川区西五反田 7-9-2

五反田 T G ビル 8F

T E L 03-6420-0902 (代)

<http://www.jeli.gr.jp/>

E-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

本報告書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡下さい。
