

越境汚染における国家（専属）責任の法経済的分析

—— 原子力損害賠償条約を中心に ——

張 貞 旭

I. は じ め に

越境汚染および地球規模の環境破壊に対する制度的対応は、主に条約・協定・議定書・勧告などの形をとっている¹⁾。しかし、こうした制度は、締約国における汚染防止や規制などに対する協力の促進を主な目的とするものであって、南北対立のように各国の異なった利害関係や制度そのものの不備などからくる限界のため、必ずしも制度が厳密に遵守されるとは限らない。たとえば、「気候変動枠組み条約」の場合でも、削減目標の遵守をモニタリングできる国際的なシステムや、違反国に対する実質的な制裁手段が定まっていないなど、締約国に条約の遵守を促しうる装置は皆無に等しい。また、酸性雨被害を引き起こす広域大気汚染の場合も、複数の国家（者）と複数の原因物質の複合作用によって生じる場合が大部分であって、被害発生と特定加害国（者）との間の因果関係を証明することは極めて困難である²⁾。そのため、締約国のモラルハザードは増える反面、制度遵守のためのインセンティブは一層弱くなりかねない現状である。

一方、たとえ越境汚染をもたらした加害者を特定できても、特定の賠償責任条約がなければ、管轄国の国家責任を問うことができず、被害者の賠償請求は現行の国際私法に訴えざるをえない。また、それがたとえ理論的に可能だとしても、現行の国際私法は「過失責任主義」に基づいているので、賠償請求問題の解決は困難極まる。なぜならば、加害者の故意または過失の程度や、被害と

の因果関係を証明するのに莫大な費用と時間がかかるうえ、また加害者の倒産および賠償資力の不足や国際政治の力学関係などのため、適切な賠償が履行されなかったり、あるいは留保される可能性も多いからである。

他方、加害国（者）の賠償責任を予め定めた地域（Regional）・国際的な賠償責任条約がある。原子力発電所・大型タンカー・人工衛星などのように高度のリスクを含んでいるか、または原因物質を比較的に識別しやすい産業を主な対象としている。その主なものとして、原子力分野の「パリ条約（1968年）」、「ブラッセル補充条約（1974年）」、「ウィーン条約（1977年）」、石油タンカー分野の「油濁民事責任条約（1975年）」、「油濁補償基金条約（1978年）」、人工衛星の「宇宙物体損害賠償責任条約（1972年）」などが挙げられる。これらの賠償責任条約は、有限の賠償責任、無過失責任、損害の内容と範囲、賠償資力の事前的・強制的な確保措置および調達方式などを最も明確に定めている。なお、賠償責任主体において、大部分の条約は加害者（企業）単独の「民事責任」、または国家責任をも含む「混合責任」を採択しているが、宇宙物体損害賠償責任条約のみが「国家責任」³⁾を採択している。

本稿の目的は、民間活動による越境汚染被害の場合でも、賠償・請求責任主体は民間でなく、関連の管轄国にすべきであるという観点から、国家（専属）責任の経済的根拠を明らかにすることにある。そのため、国内法の分析が中心である「法・経済的分析」⁴⁾の枠を国際法・条約などへ拡大・適用し、とりわけ事故抑止のためのインセンティブの提供もしくは十分な資力（deep pocket）としての役割・取引費用⁵⁾の低減という「効率性」および、被害者救済のための十分な賠償措置額の確保という「公正性」の両側面から管轄国専属の賠償・請求責任の分析を行う。分析対象として、パリ条約、ブラッセル補充条約、ウィーン条約、さらに発効に備えて署名作業中である「ウィーン条約の改正議定書」と「原子力損害に対する補充補償に関する条約（以下、“補完基金条約”と略称）」⁶⁾などを取り上げる。原子力分野の賠償責任条約は、現行の地域・国際的な賠償条約の中で条約の体系が最も進んでいるからである。

Ⅱ．国家責任の法的責任

1．責任ルールと国家責任

(1) 過失責任主義と領域管理責任主義

個人・法人（民間活動）によって越境汚染被害が生じた場合、基本的に被害者は国際私法に基づいて賠償責任訴訟を起こさなければならず、加害者の民事責任のみが追及対象となる。このため、“国際法上で禁止されていない行為”による被害の場合、加害者を管轄する当該国家の国家責任を問うことは不可能に近い。現行の国際法および条約においても、個人・法人の違法行為（例えば、越境汚染）に対する管轄国の国家責任は伝統的な「過失責任主義」に基づいている。それゆえ、かりにA国の国民および企業が越境汚染被害を引き起こしても、A国（管轄国）が越境汚染被害を発生させないよう当該国民および企業の管理・監督に「相当の注意」を払った場合、越境汚染被害に対するA国の国家責任を問うことができない。しかも、国際公法（国際法）は国内法のような制度的な実体がないため、国際的な利害対立は特定条約・慣習（国際慣習法）・法の一般原則および国際機関の決定・勧告などに基づいて判断されている現状である。

ところが、巨大産業の発達およびグローバルな規模の環境汚染被害が顕在化するにつれて、国際環境法を中心に国家責任に関する新しい解釈が行われるようになってきている。管轄国は領域内の経済活動や資源開発の排他的な権利を持っているものの、その活動が他国および他国民の権利を侵害することを防止する注意義務を負う、という「領域管理責任主義」の適用である。領域管理責任主義の確立は、カナダの企業によるアメリカでの大気汚染被害についてカナダの国家責任が問われた、1941年の「トレイル溶鉱所（Trail Smelter）事件」を契機とする。この事件は、長期間にわたって専門家集団による発生と被害との因果関係の立証を通じて、カナダの義務違反に対する賠償責任（過失責任）を問うたものである。この事件における過失の判断基準であった注意義務の程

度は、結果の重大さ・被害の明確さ・確信的証拠という要素に基づき、科学的な予見可能性と商業慣行を基準に判断された⁷⁾。領域管理責任主義は、1946年の「コルフ海峡（Corfu Channel）事件」に関する国際司法裁判所（ICJ）の判決（1949年）⁸⁾ および「ストックホルム人間環境宣言（1972年）」からも確認することができる。

人間環境宣言第21条では、既存の領域管理責任が拡大され、管轄国の範囲を超える領域外（宇宙・公海・海底）の活動についても管轄国の責任を問うことができるようになった⁹⁾ といえ、第21条は、宣言作成時にあったいくつかの反対に直面し、無過失責任主義の採択でなくて過失責任主義の維持にとどまった¹⁰⁾。また、人間環境宣言第22条では、責任および賠償に関する国際法の一層の発展に協力すべきだと定められている¹¹⁾。なお、領域管理責任主義は「環境と開発に関するリオ宣言（1992年）」の第2原則によっても再確認できた。すなわち、各国は自らの資源を開発する主観的権利を有する反面、自らの管轄あるいは管理下における活動が管轄圏外の領域に及ぼした環境悪化に対する賠償責任を負わなければならないと定められている。このように、領域管理責任主義は国際慣習法上ですでに確立されたものと見なすことができよう。

（2）無過失責任主義と危険責任主義

国家責任を問う新たな動きとして、違法行為の有無よりも問題活動に伴う損害の深刻さおよび蓋然性に基づいて国家責任を追及する「危険責任主義」がある。これによれば、原因行為の国際的な違法性および原因者の故意・過失の有無を問わずに特定の事業活動を管轄しているという理由のみを重んじ、損害および損失の発生事実から管轄国の無過失責任を問うことができる。とはいえ、無過失責任主義は国際法どころか国内法でも一般化されていない。従って、無過失責任主義の採択はいくつかの地域・国際的な賠償条約のみに限られており、原子力発電・大型タンカーの石油輸送・人工衛星・航空機などの特殊産業活動に伴う被害の賠償責任条約がその代表的な例である。日本の国内法とし

て、鉱業法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法、製造物責任法などがある。これらの法律は賠償責任の特例を定めるという点で、民法に対する特例法の性格を有する。このように無過失責任主義を採択している理由は、たとえば先端技術である原発事故によって被害が生じた場合、被害者が原子力事業者の故意または過失の有無を立証することが難しいからにほかならない。無過失責任主義の採択は、高度資本主義社会における生産者と消費者との力関係の不平等や情報の非対称などから弱者を保護しようとする近代市民法に基づく改正によるものである。

過失責任主義の場合、他国（加害国）が注意義務に違反しても、その注意義務の水準を正確に把握することは不可能に近い。また、たとえ国際司法裁判所などのような関係機関が注意義務の水準を正確に把握できても、莫大な時間と費用がかかるはずである。さらに、国際政治の力学関係により、管轄国の賠償責任が曖昧になる場合もある。たとえば、1954年に南太平洋のビキニ島の海域で行われた、アメリカの水爆実験から被爆被害を被った第5福竜丸号の船員に支払われた200万ドルは、賠償金でなく、アメリカの法的責任が不明確な見舞金のようなものであった。一方、制度そのものの不備のために国家責任が曖昧となったケースもある。1978年にカナダ北西地方に散乱した、旧ソ連の原子力推進の人工衛星「コスモス（Cosmos）954号」の墜落事故の場合、旧ソ連が、国家責任および無過失責任主義を採択している宇宙物体損害賠償責任条約の締約国であるにもかかわらず、条約条文の解釈および条約の不備（賠償対象の損害の性格ないし範囲）のため、旧ソ連の国家責任が不明確な状態での補償金が支払われたことがある¹²⁾。とはいえ、宇宙物体損害賠償条約（第2条）は、私人・私企業の活動によって外国に被害が生じたさい、関連国の国家賠償責任を明確に規定した最初の国際的な賠償責任条約なのである。

2. チェルノブイリ原発事故と国家責任の新たな展開

1986年4月の爆発事故で北半球全域に放射能汚染をもたらしたチェルノブ

イリ原発事故の場合、当時の原発運用国（管轄国）であった旧ソ連（ロシア）の賠償責任はいまだに明らかではない。イギリスや旧西ドイツをはじめとする西ヨーロッパ諸国は、農産物の廃棄および輸出の減少、家畜の廃棄および移住費用、観光客の減少などの膨大な経済的損害を被ったにもかかわらず、法律的な国家責任の追及の困難さと執行手続きの不明確さ、および政治的な考慮などで、旧ソ連に対する賠償請求の留保を表明した。ただし、オーストリアや旧西ドイツの民間人が国際私法に基づいて旧ソ連政府を相手に損害賠償の請求訴訟を起こしたものの、旧ソ連の財産が当事国（オーストリアおよび旧西ドイツ）に存在していないなど、執行の困難や主権免除などを理由に棄却されたことがある。¹³⁾ ちなみに、チェルノブイリ原発事故後の1年間で各国が自国民に支払った補償金は、イタリアの約567億円、旧西ドイツの約401億円、オーストリアの約172億円、ノルウェーの約36億円、スウェーデンの約58億円、イギリスの約10億円などで1,000億円をはるかに上回る金額であった。¹⁴⁾

ところで、旧ソ連はヨーロッパ諸国の被害を各国の原発からもれた放射能に起因すると主張し、チェルノブイリ原発事故との因果関係を否定し続けている。にもかかわらず、旧ソ連の国際的な義務違反に関する根拠が国際慣習法の側面から多く論議されていた。国際法の解釈によれば、広義の防止義務の概念として、領域内の原子力活動の管理義務、原子力事故の早期通報義務、協力義務、検証を受け入れる義務などの四つの義務が存在している。そのうち、少なくとも管理義務と早期通報義務はすでに国際慣習法上で確立されていると見なされている。¹⁵⁾ したがって、特別の賠償責任条約がなくても、チェルノブイリ原発事故において、旧ソ連の国際慣習法を違反した責任（過失責任）を追及できたはずである。

一方、チェルノブイリ原発事故以後、IAEAは国際慣習法の解釈をめぐる論争を避けるため、前述の各義務に対応する「原子力事故の早期通報義務に関する条約（1986年）」、「原子力事故又は放射能緊急事態の場合における援助に関する条約（1987年）」、「原子力安全条約（1996年）」を迅速に作成しすでに発

効している。グローバルな被害防止・救済などの国際制度のデザインでは、原子力分野が一般環境分野より先に進んでいるといえよう。

他方、グローバル規模の環境汚染に対する危惧のため、一般環境分野でも国家責任に関する新たな傾向が現れている。越境汚染被害の賠償に関する国際法の発展を訴えたストックホルム人間環境宣言（第22条）を皮切りに、リオ宣言第14、18、19条で定めた協力・早期通報・支援の提供などのように、国家責任に関する新たな解釈および条約の締結がなされている。にもかかわらず、同じく国家責任を問う条項を定めている「バーゼル条約（1989年）」および「生物多様性条約（1992年）」のように、大部分の条約は依然として義務違反すなわち「過失の有無」に基づいた国家責任を問うているのみである。しかし、1987年に環境と開発に関する世界委員会が作成・公布した「国際環境法」草案の第11条は、越境汚染被害に対して当該国家の「無過失責任」に基づいた損害賠償を定めている。¹⁶⁾

Ⅲ. 原子力損害賠償責任条約と責任主体

1. 基本原則と賠償金額の分担ルール

「被害者の保護と原子力産業の発展に資すること」を目的とする現行のパリ条約とウィーン条約は、商業用原発の事故によって越境汚染被害が生じたさい、事故原発の所有者（原子力事業者）が第三者の被害に対する賠償責任を負うことを定めた賠償責任条約である。両条約は締約国の地理的な範囲が異なり、前者はOECDのNEAが西ヨーロッパ諸国を、後者はIAEAが国連の全加盟国を対象とする条約である。両条約では、賠償措置額、賠償金額の調達方式、適用対象地域、賠償限度額の貨幣単位などで若干異なっているものの、1）原子力事業者の「無過失責任」、2）責任保険などを用いた「賠償措置額の事前的な確保の強制」、3）賠償措置額の上限を設けた「有限責任」、4）原子力事業者への「賠償責任の集中」、5）戦争および異常かつ巨大な自然災害などによる原発事故の「免責」、6）賠償請求権の「消滅時効」など、類似の基本原則

則をも多く持っている¹⁷⁾ また、こうした基本原則は商業用原発を運用している各国の原子力損害賠償制度からも確認できる。ただし、日本、ドイツ、スイスなどの原子力損害賠償制度では原子力事業者の無限責任となっている¹⁸⁾

パリ条約とウィーン条約が無過失責任主義を採択していることは評価できるものの、事業者の賠償措置額の上限を最大予想被害額をはるかに下回る金額（パリ条約の1,500万SDR、ウィーン条約の500万USドル）¹⁹⁾にする有限責任を定めていることは、第4章で後述するように、事前的な事故抑止（効率性）および被害者の十分な救済（公正性）の両側面を軽視していると言わざるをえない。こうした低額の有限責任制の導入は、原発事故の莫大な賠償責任から初期の原子力産業を保護・育成するためにはかならない。パリ条約の最初の賠償措置額は1,500万ヨーロッパ貨幣計算単位（下限は500万ヨーロッパ貨幣計算単位：以下、“計算単位”と略称）にすぎず²⁰⁾ 1957年にアメリカ原子力委員会（AEC）が発表した原子炉事故（500MWt規模の原子炉）の災害評価報告書（WASH-740）の予想被害額の約70億ドルをはるかに下回る金額であった²¹⁾

ところで、大型の原発事故の賠償額を十分に補填できないという懸念を解消することができなかった、OECDはパリ条約の署名作業中の1963年に賠償措置額の引き上げを盛り込んだ別途の条約である、ブラッセル補充条約を採択した。パリ条約を補足するブラッセル補充条約の賠償措置額の上限は1億2,000万計算単位へ大幅に増額されたものの、締約国は国内法で原子力事業者の賠償責任額をパリ条約と同じ500万計算単位を下回らない範囲内で少なく定めることができる。また各締約国の公的資金（Public Fund）と全締約国の拠出金による調達方式を採択するなど、依然として原子力産業の保護・育成を優先的に示すものであった。

なお、1982年の改正議定書の採択により、パリ・ブラッセル両条約の貨幣単位が計算単位からSDRへ変更されると同時に、賠償責任額も引き上げられ、パリ条約の1,500万SDR、ブラッセル補充条約の3億SDR（約480億円）となっている²²⁾ ブラッセル補充条約の賠償措置額の調達方式は、1）原子力事

業者、2）施設国の公的資金(Public Fund)、3）全締結国の分担拠出、の3段階の調達方式からなっている。まず、原子力事業者は、被害額が500万SDRまたは国内法で定めた500万SDR以上の金額までの賠償責任を負う。二番目に、国内法で定めた原子力事業者の賠償措置額から1億7,500万SDRまでの被害額は、施設国の公的資金で賄う。三番目に、1億7,500万SDRから3億SDRまでの被害額は、全締約国が次の算出方式によって分担拠出する。三番目の金額の50%ずつを、A)「各締約国のGNP／全締約国の総GNP」(原発事故発生の前年度を基準)と、B)「各締約国の原子炉の総熱出力／全締約国の原子炉総熱出力」の式に基づいて全締約国が分担拠出する。

一方、ブラッセル補充条約における公的資金の利用（上乗せ）は、国際法上では国家責任が問われるものとは見なされていない。また、ウィーン条約にも保証措置として、原子力事業者の賠償責任の履行に関する国の介入義務が定められている(第7条第1項)。原子力事業者が賠償措置額を提供できない場合、施設国は500万ドルまでの賠償請求に見合う必要資金を確保しなければならない。とはいえ、施設国の責任は、原子力事業者の民事責任を補足する単純でかつ補助的な機能に限られる、一種の「混合責任」が追及されているのみである。²³⁾

2. ウィーン条約の改正議定書と補完基金条約

1988年から8年間にわたる論議の末、1997年9月に改定議定書が採択された改正ウィーン条約（現在、署名作業中）と新たな補完基金条約は、原子力事故のみならず、その他の越境汚染被害にも適用されうる多くの示唆点を持っている。

ウィーン条約の主な改正内容は次のようである。1）賠償措置額の大幅な増額（500万ドルから3億SDRへ）とともに、発行日から15年間の過渡期間に限っての賠償措置額（1億SDRを下回らない金額）の特例規定を設けたこと、2）死亡・人体被害と財産損失に限られていた原子力損害の範囲に、損傷を被った自然環境の回復措置費用、自然環境の損傷による所得喪失（経済的損

失)、防止措置費用、将来の損失などが明確に定められたこと、3) 死亡および人体傷害の場合、賠償請求期間が従来の10年から30年に延長されたこと、4) 被害者の同意を得て、当該国が代理人として賠償請求訴訟を提起できるようになったこと(第11条A)、5) 異常な性質の巨大な天災地変を免責対象から外したこと、6) 上記の2)と関連し、原子力事業者の民事責任のみならず、施設国の国家責任も問われるようになったこと、などを挙げられる。

一方、補完基金条約は、締約国に改正ウィーン条約・パリ条約(厳密には、ブラッセル補充条約)の締約国および、一定の基本原則と賠償措置額を定めた損害賠償制度を設けた国家を締約国とし、²⁴⁾ 締約国の賠償措置額で補填できない部分(第2次補償)を、全締約国の拠出金によって補う条約である。²⁵⁾ この条約は、原発の未保有国も該当するグローバル規模の賠償責任条約であって、原子力事故の国内損害と越境損害両方に適用される。ちなみに、補完基金は国内損害と越境損害へ50%を、残り50%は補填されない越境損害へ配分される。また、改正ウィーン条約では免責対象から排除された、異常かつ巨大な自然災害を免責対象としている。

改正ウィーン条約が、国際条約として原子力損害の範囲に「環境利用の経済的利益の喪失」を初めて定めたことや、当該国が被害者に代わって賠償請求ができることは、越境汚染被害をめぐる紛争の解決に当たって取引費用の大幅な減少をもたらしうる効率的な措置として注目に値する。また、施設国が国内法で原子力事業者の賠償措置額を制限する場合、現行のウィーン条約では賠償責任者は原子力事業者を基本とし、施設国は公的資金で不足分を補う追加的な補充責任のみを負っている。反面、改正ウィーン条約では施設国と原子力事業者が同等の立場で責任を負うことになり、公的資金の提供を条件に(第5条第1b・c, 第2項)、事業者の賠償措置額を最低500万SDRまでに制限することができる。²⁶⁾ といえ、本稿で主張する全面的な国家責任でなく、原子力事業者の責任が優先する部分的な国家責任にすぎない。²⁷⁾ ところで、補完基金条約の場合、賠償措置額を定めた第3条第1項aは、改正ウィーン条約との整合性を

求めたものであるが、改正ウィーン条約ほどの厳密な国家責任ではない。²⁸⁾

しかし、パリ条約のみならず、改正ウィーン条約も、次のようないくつかの限界を持っている。まず、改正ウィーン条約における賠償措置額の大幅な増額は、チェルノブイリ原発事故の影響で締結された共同議定書（Joint Protocol）のために、パリ条約（正確にはブラッセル補充条約）との賠償責任額での整合性を保たせるものにすぎないうえ、新たな3億SDRも原発事故による越境汚染の予想最大被害額に見合う金額とはいえない。また、特例条項の15年間の経過措置（補完基金条約は10年）は、IAEAが最大限の締約国を確保する目的で設けたものであって、とりわけ東ヨーロッパ諸国、韓国、台湾、中国などの発展途上国の加入を積極的に誘導するためであった。²⁹⁾ 言い換えれば、こうした段階的な賠償責任額の経過措置の設定は、発展途上国の積極的な原発推進を促す制度的な装置としての役割を果たしうる反面、かえって原発の増加に伴う原発事故の発生リスクをも高めるものとなろう。

IV. 国家専属責任の効率性

国内法のみならず、国際法・条約においても越境汚染被害の賠償問題をめぐる紛争が生じた場合、過失責任主義でなく無過失責任主義を導入すべきである。無過失責任主義は、紛争当事国の取引費用の削減をもたらすだけでなく、とりわけ加害国には長期的に事故防止のための技術開発および規制・監督の強化を促す役割をも果たすからである。

地球環境の破壊や人身被害のような不可逆的な損害が生じる場合、賠償責任制度の事後的な救済機能のみでなく、事前的な予防原則をより強調するアプローチが現れている。事故法の経済分析というアプローチによれば、損害賠償制度は事後的な被害者の救済のための十分な賠償資力の確保のみならず、事前的な事故抑止のための経済的インセンティブとしての機能をも持つべきであって、被害者救済と事故抑止は必ずしもトレードオフ関係とは限らない。³⁰⁾ なくなく、損害賠償制度が事故抑止機能を果たせるかどうかは、十分な賠償金額

の確保と、取引費用を含めた総費用を最小化できる賠償責任主体の選択および無過失責任主義の如何にかかっている。

法と経済学の代表的な学者である Guido Calabresi 氏は、事故法の目標として正義（あるいは公正）と総事故費用（事故費用＋事故回避費用）の最小化を挙げ、さらにその下位目標として、1）事故数や深刻さを減らす「第一次費用の低減」、2）損失分散の歪みによる費用を減らす「第2次事故費用の低減」、3）第1、2次事故費用の低減をもたらすための運用・管理費用を減らす「第3次事故費用の低減」の三つに分けた。なお、第1次事故費用の低減方法として、市場メカニズムを用いる市場的抑止手段と集権的決定による特定の抑止手段に分け、損失を最も安価で回避できる主体に賠償責任を課すべきという「最安価費用回避者の原理」を主張した³¹⁾

越境汚染被害のような国際紛争を解決する際、国家の専属責任を求めるべき経済的な根拠の一つとして、まず、第1次事故費用の低減という観点から見れば、社会的費用の内部化を通じて企業に事故抑止努力を促したり、あるいは長期的により安全な代替的方法を開発・選択させたりする、経済的インセンティブを用いる市場的（経済的）抑止がうまく機能するには十分な賠償金額の確保が必要条件となる。しかし、グローバルな範囲に損害を及ぼす巨大原発事故の場合、原子力事業者の民事責任のみでは十分な賠償を確保することができない。また原子力責任保険によって分散されてしまう低い賠償措置額のため、原子力事業者は事故抑止努力をせずに、原発の活動水準（稼動時間・原発数）のみをより高めることができるので、かえって第1次事故費用の増大をもたらしかねない。なお、国際条約の段階的な調達方式の場合でも、潜在的なリスクと最大予想被害額を十分に反映しない拠出金は、締約国のモラルハザードを増大させるインセンティブを与えるのみであろう。このように、制度的に第1次事故費用の内部化が十分に行われないう限り、原子力事業者の無過失責任を導入しても最適の事故抑止は達成できず、資源配分の効率性は損なわれる一方である。

いずれにせよ、越境汚染被害を考えると、施設国のみが自国の原発に関する

情報を持ち、監督・規制を行うことができるうえ、その開発・運用による便益も施設国のみに帰する限り、最安価費用回避者（cheapest cost avoider）は原子力事業者でなく、施設国にはかならない。越境汚染被害の場合、施設国に国家（専属）責任として最大予想被害額に近い賠償措置額の確保を求めるべきである。この場合、施設国に自国内での直接的な安全規制・監督の強化、あるいは原子力事業者への賠償措置額の転嫁などを行うはずなので、結果的に原子力事業者の注意水準を高めことになる。このように、施設国の国家責任を求めることは、特定の抑止手段の強化による第1次事故費用の低減をもたらすという観点から、広義の市場的抑止手段の応用でもある。

二番目に、パリ条約とウィーン条約の改正により、原子力事業者の賠償措置額を大幅に引き上げても、現行の世界原子力保険市場は原子力財産保険を中心に運営されているため、原子力事業者の最大責任保険金は1基当たり最大300～600億SDRにすぎないうえ、原子力事業者の資産も限られているので、巨大原発事故に伴う損失の分散が不可能に近い現状である。ただし、現行の世界原子力保険市場において、原子力財産保険の引受能力を減らし、その削減分を責任保険へ回す場合、責任保険の引受能力をかなり高めることができる³²⁾。また、国内の原子力事業者が多ければ、アメリカのような原子力事業者同士の相互扶助制度の創設により、原子力責任保険の引受能力を若干高めることはできるものの、賠償措置額の大幅な増額は期待しがたい。この場合でも、民事責任のみが問われると、越境汚染被害の場合、依然として莫大な取引費用の発生は免れない。このように、原子力責任保険の急激な増大も予想できず、また原子力事業者の破産などを勘案すれば、施設国の政府のみが、被害者（国）救済のための充分かつ確実な賠償措置額の確保が可能である。

また、国内的に原子力事業者の破産などによる、第2次事故費用が多く発生する場合も、原子力保険以外のもう一つの低減方法である十分な資力（deep pocket）としての施設国に頼ることが最も効率的であろう。ブラッセル補充条約と補完基金条約のような全締結国による分担拠出方式は、各締結国の第2次

事故費用の削減においては一定の役割を果たしうるものの、国家専属責任に基づく賠償措置額の大幅な増額を前提条件としなければ、かえって第1次事故費用の増大をもたらすトレードオフ関係を有する。

最後に、第3次事故費用の低減からみれば、現行のパリ条約とウィーン条約では原子力事業者の民事責任が定められており、外国の被害者が個人的な賠償訴訟をおこすことになっている。³³⁾ 伝統的な方法で国際的に加害企業の民事責任を問うに当たって、最も困難なことは加害企業の故意・過失を証明することである。両条約は無過失責任主義の導入によってその難点を克服してはいるものの、因果関係の証明は依然として被害者の責任となっている。そのため、外国の原子力事業者を相手に個人が賠償請求訴訟を起こすには、因果関係の証明費用を含めた直接的な司法費用のみならず、通訳費・宿泊費・交通費などの間接費用などを含む取引費用も膨大な金額にのぼりがちであり、また極めて長い時間をも要する。したがって、資金力と情報力などに一定の能力を持っている被害者のみが賠償を受ける機会を得られることになるのである。

しかも、巨大原発事故の被害範囲に鑑みれば、訴訟件数の増大に伴う取引費用の増大は想像を絶する額になりかねない。取引費用を削減するに当たって、勝訴後の自国内での賠償金の分配に伴う取引費用の発生も無視できないものの、被害者個人よりも被害国が代わりに賠償請求訴訟を行う方より効率的かつ公正であると言わざるをえない。改正ウィーン条約第11条Aに替わって、管轄国が被害者の同意を得なくても代理請求ができるよう排他的権限を与える方法を考えるべきである。インドのボパール事故（1984年）の紛争処理においても、インド政府が「ボパール・ガス漏出事故紛争処理特別法（1995年）」を制定し、被害者の代わりにアメリカの親会社を相手に賠償請求訴訟を起こした例もある³⁴⁾。なお、取引費用の低減のため、客観的な国際機関が因果関係の証明および被害額の評価などを行うことも効率的である。いうまでもなく、外部性の内部化という市場メカニズムの利用による事故抑止は、取引費用を含めた内部化費用よりもその便益が大きい場合に限って有用である。国内法のみなら

ず、国際法・制度での重要な目標は各当事者の取引費用を削減するルールを広げることである。³⁵⁾ この場合、取引費用を単なる第3の費用と見なさずに、総費用として考えることが欠かせない。

ちなみに、事故を汚染と読み替え、OECDの汚染者負担原則を第1次事故費用および第3次事故費用の低減の政策と解する場合も、負担者としては国が最も適任者である。各国の利害対立で難航してはいるものの、1980年から国連国際法委員会（ILC）が取り組んでいる国家責任に関する条約の作成は注目すべきである。³⁶⁾

V. む す び

民間活動によって越境汚染のような巨大事故が生じた場合、算定できない不可逆的損失を除いても、天文学的な被害額になることが確実であるにもかかわらず、被害者救済のための制度の整備は依然として進んでいない現状である。現行の国際私法に基づいて当事者間での解決を試みる場合、莫大な時間と費用がかかるうえ、一定の資金力と情報力の保有者のみが提訴の機会を得られるにすぎない。また、越境汚染を引き起こした民間活動が国際法上で禁止されていない行為であって、かつ管轄国が相当の注意義務を遵守した場合には、国の責任を問うことができない現状である。かりに、関係国の国家責任が明確でも、加害者の管轄国の賠償義務は特別条約の規定がない限り、管轄裁判所、準拠法、判決の承認、執行などの問題や、政治的な力学関係のために賠償責任の履行は困難極まる。

こうした諸問題を円滑に解決するため、原子力発電・石油タンク・人工衛星などの産業分野では地域・国際的な賠償責任条約を締結しているが、条約で定めた賠償措置額は少なく、被害者救済および事故抑止よりも、関連産業発展のための手段として用いられている。なおかつ、賠償責任も民事責任が主流であって、厳密な国家専属責任が問われるのは宇宙物体損害賠償責任条約ぐらいのものである。

本稿では、原子力分野の賠償責任条約を取り上げ、事故抑止の最安価費用回避者として、また十分な賠償措置額の確保、なおかつ十分な資力(deep pocket)としての観点から国家専属責任(賠償・請求責任)を問う根拠を明らかにしたが、とりわけ取引費用の低減手段としてのアプローチが最も重要な根拠だといえる。取引費用が最小限で済む制度さえ存在すれば、訴訟を起し原因活動を強制的に禁止・監督あるいは破産させることができる。一般的に、グローバルな環境破壊の防止および越境汚染被害の解決などが遅れている原因として、各国の政治・経済的な利害対立がよく言われるが、その根本的な原因は制度の不備、あるいは関係国の制度の接近・利用に伴う莫大な取引費用の発生そのものにほかならない。こうした取引費用の低減をもたらす方法として、国家専属責任を定めた国際公法の制定または関連分野別の国際・地域条約の締結があるが、実現可能性の高いものは后者であろう。今後、取引費用が最小限な国際法制度をいかに作ることができるかどうか、今後の地球環境問題を解決するに当たっての最大課題だと言わざるをえない。

(本稿は2001年度松山大学特別研究助成金による成果の一部である。)

注

- 1) 阿倍泰隆・淡路剛久編『環境法』有斐閣、1998年、89～121頁。
- 2) 様々な条約の遵守確保条項の詳細については、磯崎博司『国際環境法』信山社、2000年、230～253頁、を参照されたい。
- 3) 法解釈の詳細については、小寺彰「国際法上禁止されない行為と国際法上の責任」原子力責任班編『原子力事故による越境汚染の法的救済』日本エネルギー法研究所、1991年、71～77頁、を参照されたい。
- 4) Robert D. Cooter & Thomas S. Ulen, *Law and Economics*, Scott Foresman and Company, 1988; William M. Landes & Richard A. Posner, *The Economic Structure of Tort Law*, Harvard University Press, 1987; Steven Shavell, *Economic Analysis of Accident Law*, Harvard University Press, 1988.
- 5) 取引費用については、William J. Aceves, “The Economic Analysis of International Law: Transaction cost Economics and the Concept of State Practice”, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 17, No. 4, Winter 1996, p. 1002の注20、を参照

されたい。

- 6) 英語では, “Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage” である。
- 7) Thomas W. Merrill, “Golden Rules for Transboundary Pollution”, *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 1, March 1997, pp. 947-954.
- 8) ICJ は, 一般的に適用可能な国際法の原則として, 各国は他国の権利を害するような領土利用は許容されない, と述べた。
- 9) 1995 年核実験問題をめぐって, フランスとニュージーランドは第 21 条を規範的ルールとして受け入れた (Phoebe Okowa, *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, Oxford University Press, 2000, p. 69)。
- 10) Gunther Handl, “State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons”, *American Journal of International Law*, Vol. 74, No. 3, July 1980, p. 536.
- 11) OECD/NEA, *Liability and Compensation for Nuclear Damage*, OECD, 1994, pp. 101-104.
- 12) 保木本一郎『原子力と法』日本評論社, 1988 年, 312~314 頁と Phoebe Okowa, *ibid.*, p. 113.
- 13) John Woodliffe, “Chernobyl: Four Years On”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 39, No. 2, April 1990, pp. 461-466; ドイツの訴訟については, 繁田太宏「原子力事故による越境汚染と領域主義 (I)」『法学論集』第 121 巻第 2 号, 1993 年, 114~116 頁。
- 14) OECD/NEA, “The Accident at Chernobyl-Economic Damage and its Compensation in Western Europe”, *Nuclear Law Bulletin*, No. 39, June 1987, pp. 59-64.
- 15) 繁田太宏, 前掲論文, 121 頁; 白杵知史「越境汚染に関する国際協力義務」『北大法学論集』第 40 巻第 1 号, 1989 年, 3~7 頁。
- 16) 坂口洋一『地球環境保護の法戦略』青木書店, 1997 年, 223~250 頁。
- 17) 詳しくは, 拙稿「東アジアにおける原発拡散と原子力損害賠償条約」環境経済・政策学会編『アジアの環境問題』東洋経済新報社, 1998 年, を参照されたい。
- 18) 詳しくは, 拙稿「日韓の原子力保険の現状と問題点」『日本リスク研究学会誌』第 9 巻第 1 号, 1996 年 12 月, を参照されたい。
- 19) 35 ドルは, 正金 (Fine Gold) の 1 トロイオンスに相当する。
- 20) 1 計算単位 (European Monetary Area Units of Account) は, 約 0.88 アメリカドルに相当する。
- 21) 木原正雄編『21 世紀への原子炉』法律文化社, 1986 年, 70 頁および小出裕章「原子炉安全性研究とその波紋」『公害研究』第 7 巻第 2 号, 1977 年秋。
- 22) 日本の場合, 現行の賠償措置額は 600 億円であるが, 最初は 50 億円にすぎなかった。
- 23) 山本草二『国際法における危険責任主義』東京大学出版会, 1982 年, 223~224 頁。
- 24) 条約付属書第 2 条 c によれば, 両条約の非締約国は利用可能な賠償措置額として少なくとも 10 億 SDR, その他の民間原子力施設は少なくとも 3 億 SDR が求められる。

- 25) 詳しくは, Ben McRae, “The Compensation Convention : Path to a Global Regime for Dealing with Legal Liability and Compensation for Nuclear Damage”, *Nuclear Law Bulletin*, No. 61, June 1998. を参照されたい。
- 26) 平成 10～13 年度国際原子力責任班報告書『原子力損害の民事責任に関するウィーン条約改正議定書及び原子力の補完的補償に関する条約』日本エネルギー法研究所, 2002 年, 12～13 頁。
- 27) 改正議定書に関する交渉の第一段階では, 民事責任を国家専属責任へ切り替える論議があった。また, 補完基金条約の場合も, 当初は国家専属責任を考慮していた (OECD/NEA, *Reform of Civil Nuclear Liability*, OECD, 1999, p. 117, p. 165)。
- 28) 平成 10～13 年度国際原子力責任班報告書, 前掲書, 68～69 頁。
- 29) 両条約の地理的適用範囲については, 多田望「国際的な原子力損害賠償に関する 1997 年の改正ウィーン条約と補完的補償条約について」『国際法外交雑誌』第 101 巻第 2 号, 2002 年 8 月, を参考されたい。ちなみに, 韓国は改正ウィーン条約の締結を意識し, 2000 年の原子力損害賠償制度を改正するさい, 無限責任から有限責任 (3 億 SDR) へ, また原子力損害の範囲を拡大した。
- 30) トレードオフ関係を主張する意見もある (Sanford E. Gaines, “International Principles for Transnational Environmental liability: Can Developments in Municipal Law Help Break the Impasse?”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 30, No. 2, Spring 1989, pp. 319-320)。
- 31) Guido Calabresi, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, Yale University Press, 1970, pp. 26-67.
- 32) ヨーロッパの場合, 10 億 SDR (約 1,600 億円) 程度の確保ができるようであるが, 財産保険の削減分を考慮していないようである (OECD/NEA, *supra* note 28, p. 143)。
- 33) 外国の違法行為により, 自国民に損害が生じた場合, 被害者の国が被害者の代わりに請求する「外交的防護 (Diplomatic protection)」がある。
- 34) 新美育文「インド・ボパールガスのガス漏出事故と被害者救済」『ジュリスト』第 936 巻, 1989 年 6 月, 11 頁。
- 35) Jonathan R. Macey, “Transaction Costs and the Normative Elements of the Public Choice Model: An Application to Constitutional Theory”, *Virginia Law Review*, Vol. 74, No. 2, March 1988, p. 472.
- 36) <http://www.un.org/law/ilc/actives.html>; Daniel Barstow Magraw, “Transboundary Harm: The International Law Commission’s Study of International Liability”, *American Journal of International Law*, Vol. 80, No. 2, April 1986, pp. 306-316.