



1988年9月21日、ウィーンにおけるIAEA総会に参加したIAEA加盟51カ国の代表は原子力賠償責任に関する二つの国際条約の橋渡しとなるジョイント・プロトコルを採択した（写真：Katholitzsky, IAEA）

原子力賠償責任：現状と展望

原子力損害に関する国際的な賠償制度を改善するためジョイント・プロトコールが各国政府によって採択されている

V.ブレネンコフ*, B.ブランズ*

原子力施設から生じる損害を完全に防止し、あるいは軽減することが不可能とすれば原子力エネルギー体制の重要な一部として、すべての原子力損害に対する補償を支払うための賠償責任制度と義務が確立されている必要がある。民事責任の分野においては、1960年の原子力分野における第三者賠償に関するパリ条約と、原子力損害における民事責任に関する1963年のウィーン条約は、これまで相互に無関係に施行されてきている。1988年9月21日に、ウィーンにおいて、国際原子力機関(IAEA)と経済協力開発機構(OECD)との共催で開催された外交会議において達成されたコンセンサスとして、これら二つの条約を結びつけるジョイント・プロトコールが採択されたが、これには当日だけで19カ国が調印している。

このジョイント・プロトコールは、それに加盟する諸国に対して両条約を適用するほか、同一の原子力事故に対して、またとくに国際間輸送中の場合に、両条約が同時に適用されることから生じるおそれのある法律上の矛盾を解決するものである。

このジョイント・プロトコールの締結は、包括的な賠償責任制度の確立という課題における重要な前進ではあるが、この仕事そのものはまだ完成していない。

IAEAは1986年から将来の原子力事故の被害者に対する保護を改善するための包括的な賠償責任制度の確立をめざして、原子力事故に対する国家の賠償責任という問題の検討を開始した。理事会はその後5回にわたる会合においてこの問題を審議したが、最近では1988年6月に開催されている。事務局は理事会の要請にこたえて、国家の賠償責任問題の解決に関する基本的アプローチを

示す特別研究とそれに対して各国から寄せられたコメントのまとめを含む、この問題に関するいくつかの文書を作成した¹⁾。各国のコメントや理事会での討議の際に表明された見解はさまざまであったが、原子力事故から生じる損害に対する国家の賠償問題についてのIAEAの検討はおおかたの支持が得られた。最近では、第32回IAEA総会において、原子力事故に対する賠償責任に関する決議一件が採択されたが、これはIAEAが将来この問題をとりあげてゆくうえで順調な見通しとなりうるものである。

本文は現在の民事責任制度と国家の賠償責任分野におけるIAEAの作業を展望し、IAEA総会が採択した決議に基づく今後の作業計画の見通しを論じるものである。

民事責任

原子力エネルギーの平和利用がはじまった当初から、原子力関係の事故特有のスケールの大きさと特徴のために、通常のリスクとは比較にならない深刻な事態の生じることが予想されていた。民間部門の原子力利用上のリスク・アセスメントの最初のものは、1957年に作成されたブルックヘブン・レポートとよばれるものである。原子力発電所で起こりうる最悪の事故のケースとして、死亡者ゼロから3,400人、生命喪失に至らないケースがゼロから4万3,000人、財産の損害が50万ドルから70億ドルに達するものと、この報告書は予測した。

このような事情が明らかになったことと、第二次大戦中の2回の原爆の記憶から、公衆に対して最大限の賠償措置を提供するための規則と手続きを規定した特別立法

* V. Boulanenkov, B. Brands 国際原子力機関(IAEA)法務部スタッフ。この記事に示された見解は、必ずしもIAEA事務局のそれを反映するものではない。

1) 文書 GOV/INF/508, GOV/INF/509, GOV/2306, GOV/INF/537, GOV/INF/550, および GOV/INF/550 追加1を参照のこと。

が望ましいと考えられるに至ったのは当然である。しかし、まだ生まれて間もない原子力産業（運営、製造および輸送）に不合理な、あるいは無制限な賠償責任を負わせ、複雑きわまりない訴訟の対象とすべきではないということも同時に認識されていたのである。

このような特別立法を最初に実施したのは米国であって、これはプライス・アンダーソン法とよばれている。これが前例となって、1960年には西欧の原子力施設の運転者の第三者賠償責任と保険に関する原則を定めた最初の地域的条約が、欧州経済協力機構（現在のOECD）のメンバーのほとんど全員によって承認された。パリ条約とよばれるこの条約は、1964年の追加議定書による修正をへて、1968年に効力を発生した。加盟国は現在ではベルギー、デンマーク、西ドイツ、フィンランド、フランス、英国、ギリシャ、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、およびトルコの14カ国に達している²⁾。

ところで、放射能汚染は国境をこえてひろがるので（したがって放射能汚染のすべてを国内あるいは地域内で解決することは無理である）、IAEAの主導によって原子力損害に対する民事責任に関する全世界的な条約（ウィーン条約）が1963年に締結された。この条約は1977年11月12日に発効し、アルゼンチン、ボリビア、カメルーン、キューバ、エジプト、ニジェール、ペルー、フィリピン、トリニダード・トバゴ、ユーゴスラビアの10カ国が現在加盟している。

これら二つの条約が規定する制度の目標とするところは同じであって、原子力事故の被害者に対して早急に有効かつ公正な補償を提供し、まだ若い原子力産業に対し

2) パリ条約は1963年のブリュッセル条約による追加修正を受けたが、後者は1974年に発効した。パリ条約加盟14カ国のうち後者を承認していないのはギリシャ、トルコ、ポルトガルの3カ国のみである。この修正条約は、原子力事故による損害がパリ条約による運転者の賠償責任の最大限度額を超えた場合の国家の賠償制度を規定したものであり、それは三段階からなる。第一段階はパリ条約に基づく運転者の保険あるいはその他の賠償措置によるものであり、その最大限度額は各国の国内法の定めによるが、一般的には国際通貨基金（IMF）特別引き出し権（SDR）500万～1,500万の間となる。第2段階は、運転者の賠償責任が700万SDRまでの場合に適用されるが、これは当該運転者の原子力施設の所在国の政府によって提供される。第三段階は、7,000万から1億200万SDRまでの損害を補填するためのもので、ブリュッセル条約加盟国が各国のGNPと国内原子力発電所の出力を基に定められた一定の分配方式によって分担することになっている。この第二および第三段階の金額は、1982年に採択されたプロトコルが発効した場合、それぞれ1億7,500万SDRと3億SDRに引き上げられる。

ては慣習法下の不明確な賠償責任のリスクから保護することである。

また両条約とも基本的な特徴は同じであり、簡単にいうと次のような内容をもっている。

●**運転者の厳格責任（客観的・絶対・無過失責任）** 被害者が請求の提出および訴訟を行いやすいようにすること、また賠償責任を負うものがその責任に対し財政的なカバーを求めやすくする目的のために、両条約とも原子力事故に関し単一の相手に責任を集中することを定めている。そのような相手とは事故の発生した原子力施設の運転者であり、その施設内で生じた事故に対してはその全責任を負う。供給業者は、事故がもたらしたその責任に帰せられる場合といえども責任を負うことはない。賠償を請求するものは事故と本人の損害との因果関係を証明することだけで足りる。過失を立証する必要はない。

●**責任の制限** 第一の責任制限は、原子力施設の運転者の賠償責任に関するものである。パリ条約によれば、最大限度額は1,500万SDR（特別引き出し権）を超える必要はないが、500万SDRを下まわってはならない³⁾。しかし、国内法によって、財政的カバーが利用できる場合には1,500万SDRを超える金額で定められる。ウィーン条約は、責任額の上限を定めていないが、この条約によれば、施設国は一事故につき運転者責任を500万米ドルを下らない範囲で制限することが認められている。また、両条約とも運転者の責任を時間的な面で限定している。すなわち、原子力事故の生じた日から10年以内に提訴がなければ補償をうける権利は消滅する。ただし国内法によって、この期間を10年以上とすることは認められている。

●**強制的損害賠償措置** 賠償責任の金額は責任を負うための資産の有無に左右されることは明らかである。したがって、両条約とも、運転者に対してその責任に相応する額を、国の認める保険もしくはその他の賠償措置によって準備することを要求している。

●**裁判管轄権と判決執行の統一** 両条約とも、条約に基づく裁判管轄権は損害の原因となった原子力事故が生じた加盟国の裁判所が排他的に管轄権をもつことを定めている。このような裁判所が条約に基づいて行った裁決は、その条約の加盟国のいづれにおいても執行されうる。したがって、賠償責任の限度が守られ、補償も平等に分配されうることになる。

3) 国際通貨基金（IMF）特別引き出し権（SDR）。

●**差別の禁止** 両条約ともその適用上、国籍、住所、居所に基づくすべての差別を禁止しており、この原則はそれを施行し補足する各国国内法にも生かされていなければならない。すなわち、両条約とも、この民事責任制度の基本原則の一つが、関係者全員の平等な取り扱いであることを示している。

ジョイント・プロトコール

このような共通原則をもっているにもかかわらず、パリ条約とウィーン条約とは相互の関連をもっていなかった。パリ条約の加盟国はウィーン条約にも加盟するであろうという当初の見通しは実現していない。このように、二つの条約が独立してそれぞれ適用される結果、次のような事態が生じた。

- 一方の条約は、他方の条約の加盟国内で生じた損害については適用されない。このことは、陸上施設から生じた事故の場合とくに問題となる。
- 両条約とも、他の条約の加盟国内で生じた原子力事故に対して適用されるので、法律上の衝突が生じうる。このことは、輸送中の事故の場合とくに問題となる。このような事情から、IAEAとOECD原子力機関（NEA）は1970年代からウィーン・パリ両条約を関連させ、以下の二つの目的を達成させるための解決策を検討してきた。
- 原子力事故の被害者のより広範な保護を目的とし、両条約に基づく民事責任制度をともに拡大すること。
- 両条約の加盟国を巻き込む原子力事故の場合、両者が同時に適用されることから生じるおそれのある法の抵触を排除すること。

IAEAとNEAの両当局は、1987年になって、これらの目的を達成するためのもっとも簡単で現実的な解決策は、ジョイント・プロトコールによる両条約の関係の成文化であることに同意した。また、このような両者の調整は、ウィーン条約加盟国の増加を促す動機となりうるものであることも認められた。1987年10月30日に、IAEA/NEA政府専門家の共同作業分科会のコンセンサスとしてジョイント・プロトコールの文案が採択され、1988年9月21日にはこのジョイント・プロトコールはパリ・ウィーン両条約の関連に関する会議において正式に採択され、調印に供せられた。採択の日にこのジョイント・プロトコールに調印したのはアルゼンチン、ベルギー、チリ、デンマーク、エジプト、西ドイツ、フィン

ランド、ギリシャ、イタリア、モロッコ、オランダ、ノルウェー、フィリピン、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国の19カ国であった。

ジョイント・プロトコールの第一の原則は、両条約のそれぞれの適用規定に関して加盟国と非加盟国との区別を撤廃することによって両者のあいだに「橋わたし」を設けることにある。第二の原則は、法の適切な適用規則を設けることによって、ある原子力事故に対してはウィーン条約もしくはパリ条約のいずれかが排他的に適用されるということである。ジョイント・プロトコールの主な条項は、この二つの原則を反映したものである。

ジョイント・プロトコールの第1条は、両条約の定義を定めている。定義のなかには、プロトコール加盟国に対して適用されるいずれかの条約の修正も含まれることが規定されている。その主旨は、プロトコールとウィーン条約、ないしプロトコールとパリ条約の加盟国は、プロトコールへの他の条約加盟国との関係において、いずれかの条約を自国の加盟している条約の他の加盟国に対すると同じように適用する義務を負うべきであるということにある。

第2条は、他の条約の加盟国の領土内で生じた原子力事故による損害に対しても、運転者の賠償責任が生じることを規定している。したがって、パリ条約（あるいはウィーン条約）加盟国の領土内にある原子力施設で事故が生じ、その結果ウィーン条約（あるいはパリ条約）加盟国の領土内で人的あるいは財産上の損害が生じた場合、その施設の運転者はそのような損害に対し賠償責任を負うことになる。この責任は「その条約にしたがって」決定されるとあるが、これは、運転者はその施設の所在国の加盟している条約にもとづいて賠償責任を負い、その賠償額は適用される条約に基づいてその国の法律により決定されるということである。

第3条はどの条約が適用されるかを規定する。いずれの条約も、原子力施設内の事故だけでなく、核物質の輸送中の事故にも適用されるので、これらの場合に対してどの法律が適用されるかを規定している。

第4条は第2条・第3条を補足するものであって、原子力事故の場合にはいずれかの条約の効力ある規定のすべてが適用されること、すなわち賠償額の決定、賠償措置の設定、求償と代位、裁判管轄権と判決の執行、補償とその公平な分配に関する規定のすべてが適用されることを定めている。他方、第4条は両条約の「手続」関係

の条項（たとえば調印、批准、加入、修正などの）を除外しているが、その理由はこのジョイント・プロトコルが他の条約に対する加盟国のすべての資格を与える主旨のものではないからである。

ジョイント・プロトコルのその他の条項、すなわち第5条から第11条までは、終結的条項であり、通例のものであるからここでとくに解説を加える必要はない。

今後の作業対象

このジョイント・プロトコルは、民事責任制度の調和と改善の上で重要な第一歩ではあるが、今後解決されねばならない重大な問題がまだ残されている。たとえば

●**適用範囲の地域的な制約** ウィーン条約とパリ条約の加盟国はわずか24カ国にすぎないので、これらの適用範囲もきわめて限られている。大規模な原子力事業を行っている多くの国がいずれの条約にも参加していない。その例はカナダ、インド、日本、ソ連、米国、東欧社会主義国などである。現在、全世界にある原子力発電所は417基に達しているが、ウィーン条約を適用されるのはそのうちの5カ所、パリ条約の対象となるのは125カ所にすぎない。今後、これまで両条約のいずれにも参加していない諸国がジョイント・プロトコルに魅力を感じ、その結果いずれかの条約の加盟国となって新しく拡大された民事責任制度の保護をうけるようになり、このようにして条約の適用が拡大していくことが望まれる。

●**責任の制限** すでに述べたように、両条約とも運転者の賠償責任に一定の限度を設定している。問題は、これらの限度が現時点で適当かどうかである。限度を設けることは、客観的な責任に対する必要な平衡力であるという主張がよく行われるが、原子力事故に対する賠償責任を無制限に認めている国も存在する（ブルガリア、西ドイツ、東ドイツ、ハンガリー、ポーランド、およびスイス）。チェルノブイリ原子力発電所事故は、原子力事故の損害が極めて広範にわたる可能性があり、パリ・ウィーン両条約で定められている賠償最高限度が十分とはいえないかもしれないということを明らかにした。また、放射能の特殊な性質から、両条約の定めている10年の時間的制限がはたしてすべてのケースに適切であるかどうかとも問題であろう。

●**原子力損害に関する定義の欠如** 両条約とも、「原子力損害」という概念が定義されていない。したがって、その範囲は加盟国の国内法もしくは裁判所によって決定さ

れることになるが、結果として定義上の差が生じたり、支払われる補償の範囲に不確定さが生じる可能性がある。たとえば、加盟国が公衆の保護の目的でとった損害防止対策に関する補償請求は条約の対象になりうるであろうか？ 問題は、これらの請求は原子力事故による損害そのものに関するものでなく、公的機関がとったこれらの対策に対する費用に関するものであるから、事故と損害の直接因果関係が成立しないことにある。ここでただちに問題となるのは、そのような対策の妥当性である。したがって、原子力損害の概念を定義することは極めて重要な課題であろう。

国際間（国家）賠償責任

チェルノブイリ原子力発電所事故の後、国境をこえた損害が生じた場合に、国際的にどのような社会的、政治的な問題が発生するかが少しずつ明らかになり、原子力事故に対する賠償責任の分野で適用できる国際法上の基準が不十分であることも認識されつつある。パリ条約、ウィーン条約という私法上の概念に基づく既存の条約は、今後生じるおそれのあるさまざまな局面に対処するうえで完全とはいえないことは明らかである。両条約を結びつけるジョイント・プロトコルの採択は確かに望ましい前進ではあるが、事態の抜本的な改善とはいえない。

すでに述べたような制限があるだけでなく、パリ・ウィーン両条約が民法法としての性格をもっているために、その適用範囲とそれに基づく賠償処理のメカニズムの両方に制約があることも付言しなければならない。その結果、両条約とも、国家間の賠償処理、一般環境ないし共通財産としての大気、水、土壌、動植物に生じた悪影響もしくは住民の遺伝上の悪影響に対する賠償責任、ないし原子力事故に関してある国が不当な行動をとったことによる国際間の政治上・道義上の損害に対する国家責任などの問題は両条約の範囲外である。両条約とも、原子力損害にかかわる請求処理の手続きを所管裁判所における私法上の訴訟として規定しており、国境をこえた損害や傷害の生じたとき、国家自体が、あるいは国家がその被害者に代わって賠償請求を提出する可能性は考慮していない。しかし、このような司法外の処理機構は、既存の条約を有する国ともたない国の間の請求処理、また既存の条約を有する国の間だけでなく、上記で述べたような状況において適していることもありうる。なお、

多数の人たちに損害を与えた場合には民事法上の手続きは有効とはいえない場合もありうる。

さらに、すでに述べたように、両条件を受け入れた国が少数にとどまっていることも、多年にわたって重大な弱点となっている。パリ条約は事実、地域的な合意にすぎないし、ウィーン条約は世界的規模のものではあるが、現在加盟国は10カ国にとどまっている。いろいろな理由で、両条約とも原子力分野で活躍している多くの国の参加を実現しておらず、このため全世界に存在する原子力発電所のうち三分の一だけが両条約により保護されているにすぎない。

新しいアプローチ

ウィーン・パリ両条約のもつこれらのギャップと制約からみて、包括的な原子力賠償責任制度の確立のためには、原子力事故から生じる損害賠償責任を私法上の立場のみで考察する傾向を克服する必要があることが明らかになっている。これにかわる新しいアプローチを最初に唱えたのはソ連であって、1986年に、同国は、物質的なだけでなく道徳上、心理上の損害をも対象とする新しい国際法体系をこの分野で確立すべきことを提案した。その後、このアイデアは国家賠償責任の見地にたった新しい国際的な法的手段を発展させる提案としてまとめられ、原子力エネルギーの安全な発展を目的とした国際制度の設立のための計画の一部として提案された⁴⁾。この発議はIAEA内部で各方面の賛同を得ており、理事会の議題に取り入れられている。

この提案に関するさまざまな意見から、今後考えてゆく必要のある重要な問題点と基本的なアプローチが総体として明らかになってきている。IAEA事務局は、理事会の求めに応じて、原子力の分野での国家賠償責任制度の概念的枠組みに関する特別研究を行ったが、これは理事会の審議で明らかにされたいろいろな見解を反映したものである⁵⁾。この報告書は、パリ・ウィーン両条約が取り上げていない部分をうめ、既存の条約と新しい手段を包括的な原子力賠償責任制度の中に組み合わせていくための体系を提供するような国家賠償責任に関する新しい国際的な手段が有効であろうと指摘している。このほかに、関連する具体的な問題をより深く検討していくために、政府専門家の作業分科会を設立・拡充してはどうかと提

案している。この報告書の示したアイデアに対して各国政府から寄せられたコメントがこれとは別の文書*にまとめられており、これらはいずれも高い見識を備えているので、今後の作業に役立つであろう。

この提案された新しい手段に関しては多方面から関心が寄せられたにもかかわらず、IAEA内部における本件の検討は、今後の作業にあたってどのような手順をとるべきかという一般的な論議にとどまっているのが現状である。事実、新しい手段に関する具体的な問題点そのものについては、まだ格別の検討が加えられていない。

このことは、IAEAとしてとるべきアプローチについて加盟国の意見が一致していないことが原因となっている。すなわち、国際法委員会(ILC)が、国際法で禁止していない行為から生じた損害に対する国家責任と国際的責任に関して、より一般的な国際法上の分野を規定する基本原則と規定を明らかにするまでは、原子力損害に対する国家責任の問題をIAEAが取り上げることは望ましくないという見解も示されている。

しかしながら、IAEAが原子力の分野における主要な国際機関として、すでに必要な経験をもっている特定の領域でリードする資格のあることについては、すでに多くの積極的な意見が出されている現在、この点はもはや問題にはならないであろう。IAEAの作業は、原子力損害に対する国家賠償責任という特定の分野について特別な規準を作り上げることが目的なので、多種多様な問題に対する適用規則を作成する目的をもったILCの作業との重複はありえない。両者の目的の相異を避けるためにはそれぞれの仕事を調和させればよいはずである。そのほか、ILCによって進められている一般的な枠組みは、各国政府に特定の活動を規定する特別な協定に加入することを奨励する目的をもっていることも考えてみなければならない。

原子力損害に対する賠償責任を決めるには既存の私法体系のほうが適切であるという理由で保留するという見解も繰り返して表明された。それはパリ・ウィーン両条約を修正することによってギャップをうめることは可能であるから、その第一歩として両条約の適用の調整をはかるジョイント・プロトコルを採択すべきであるという主張によるものである。

その結果として、ジョイント・プロトコルの作業が

4) 文書 INFCIR/334 および GC (SPL.1) 18 参照のこと。

5) 文書 GOV/2306 参照のこと。

6) 文書 GOV/INF/530 および GOV/INF/550 補足1 参照のこと。

優先することになり、国家責任の問題はより慎重な扱いをうけた。1987年6月の理事会においても見解はまちまちであったので、国家責任を検討する作業分科会の設立は時期尚早であろうと考えられた。

●将来の作業の展望

IAEAの第32回総会は1988年9月23日に、原子力損害に対する責任に関する決議をコンセンサスとして採択した。それは、国際（国家）責任に関する問題についての議論と意見、ならびに事務局が作成した文書を考慮して、原子力損害の問題の検討を優先的に継続することを求めるとともに、理事会に対して原子力損害に対する責任についてのすべての問題点を検討するため、1989年中に開放的な作業分科会を開催するよう要求したものである。また理事会は、その進展状況を第33回総会において報告するよう求められている。

原子力賠償責任に関する「すべての問題点」を検討することという要請は、国家責任の検討を前進させる可能性がある。パリ・ウィーン両条約を関連させるジョイン

ト・プロトコールの作業はすでに完了しているので、今回の分科会が原子力損害に対する国家責任の具体的な問題に焦点を向けることは当然である。このことは、その結果民事責任に関する条約の重要性が減少したり、民事責任制度を拡充強化する努力が終了することにつながるものではない。

総会の決議は広い範囲にわたるもので、分科会が両方の問題をあわせて取り上げる形で議事を進めていくことは十分可能である。しかし、この問題を正しい角度から検討するためには、包括的な原子力賠償責任制度の確立に関連する法律問題が、既存の民事責任制度を継続的に手直ししていくことだけで解決され则认为するのは現実的な態度であるとはいえない。民事体系の法制上の限界から、それだけでは包括的な原子力賠償責任制度を作り上げる十分な基盤とはなりえないことは明らかである。

この目的を達成する手がかりとなりうるのは、原子力の損害に対する国家責任に関し、成文よっての規定を作成する上での問題点を具体的に検討することに集中することであろう。