

# 世界法学会2012年度研究大会 報告要旨

統一テーマ：災害と世界法

第一セッション：自然災害—世界法の役割—

## 報告 1：自然災害と国際法の理論

植木俊哉（東北大学教授）

本報告では、2011年3月に発生した東日本大震災のような大規模な自然災害に関連する国際法上の諸問題について、主に理論的な観点から検討を試みることにしたい。

「災害」は、戦争や人権侵害、国家間紛争といった従来の典型的な国際法の規律分野と比較すれば、国際法の直接的な規律対象であるとは必ずしも十分に認識されてこなかった。「自然災害」(natural disaster)に際して適用される国際法規範を考察する場合、「自然災害」とこれに対比される「人為(的)災害」(man-made disaster)、そして両者の包摂する概念としての「災害」(disaster)という概念自体の定義を明確にする必要がある。国連の国際法委員会(ILC)が2009年の第61会期にコロンビアのヴァレンシア・オスピナ(Eduardo Valencia-Ospina)を特別報告者として開始された「災害時の人の保護」(Protection of persons in the event of disasters)に関する条文草案の起草作業でも、その冒頭の部分で「災害」概念の定義の検討が行われた。しかし、巨大地震や大津波に起因して発生した原子力災害や、ハリケーン・台風や干ばつの被害に起因する飢餓や民族紛争、内戦の発生などにみられるように、「自然災害」と「人為(的)災害」の境界の画定は必ずしも容易ではないことにも留意する必要がある。

また、「災害」時に適用される国際法規範を考察する場合、当該規範の時間的な適用範囲についても検討する必要がある。「自然災害」に限定した場合でも、災害発生以前の事前予防に関するルール、災害発生直後に適用されるべきルール、そして災害発生後の中長期的な対応に関係するルール、といった時間的な広がりの中でそれぞれの法規範の具体的内容を考察する必要があるものと考えられる。特に、大規模な自然災害が発生した場合、これを一種の「緊急時」ないしは「非常時」と捉えることにより、特別の国際法規範が適用される場面として把握することが可能か否かは、国際法上興味深い理論的問題であろう。

さらに、「自然災害」に関する国際法規範の適用対象、換言すれば当該規範の人的適用範囲という観点から検討した場合、当該規範の適用対象としてまず問題となるのは「被災国」及び「被災者」と位置づけられる国家と個人であり、これらは具体的には「被災国の義務」と「被災者の権利」という形で捉えられることが多い。このような国際法上の権利及び義務が具体的にどのような内容のものとして法的に確立しているかを検討することが、自然災害と国際法をめぐる問題の中心的な課題であるが、他方で被災国の国際法上の権利(例えば国際社会や第三

国に対して援助を要求する権利)といったものも検討の対象となり得るであろう。

この他にも、考察すべき具体的な法的課題として、自然災害の被災者の「国内避難民」(internally displaced persons)としての権利の内容や、外国人被災者や社会的弱者である被災者等に対する法的保護と「無差別」原則の適用のあり方、被災者の権利の内容としての自由権と社会権、被災国の国家主権ないしは国内管轄権と被災者個人の権利との間の緊張関係の調整原理等、検討すべき国際法上の理論的課題は数多く存在する。本報告では、これらの検討課題について、時間の許す範囲で考察を加えることとしたい。

## 報告 2：自然災害—国際機関および日本の対応—

渡部 正樹 (国際連合人道問題調整事務所 (UNOCHA) 神戸事務所長)

自然災害発生時の応急対応及び復旧・復興は、一義的には各国が主体的に取り組む責務を負っているが、一国の災害対応能力を超えるような災害が発生した場合には、二国間支援や国際的な枠組に基づく国際支援が必要となる。また、堤防の建設や建物耐震化などの平時の予防策は、開発政策と密接に関わっていることから、開発に伴う災害脆弱性の増大を防ぎ、災害リスクを軽減する観点からの国際支援も多く行われている。

日本は、これまでの幾多の自然災害経験を生かして、自然災害分野での国際協力に積極的に取り組んできたが、折しも去年発生した東日本大震災は、未曾有の被害を日本にもたらしただけでなく、「被援助国」として、かつてない規模の国際支援を世界各国、国際機関等から受け入れることになった。

本報告では、自然災害発生時の国際緊急援助に焦点を当てて、国際支援のメカニズムがどのように発展してきたかを明らかにし、とりわけ国際連合が果たしている役割について分析を加える。また、世界的に見ても大規模な国際支援が行われた今般の東日本大震災に着目し、その際の国際支援の実態を国際社会側及び国内側の両方の観点から考察する。

国際支援メカニズムの発展に関しては、1991年の国連総会決議46/182に基づく国連人道問題部 (UNDHA) —後の国連人道問題調整事務所 (UNOCHA) —及び緊急援助調整官 (ERC) の設置に触れる。また IASC/ECHA を通じた国際人道支援の協調体制の確立、及び国際人道支援のための各種ツール・枠組の構築について解説し、さらに近年の動向として、Humanitarian Reform 等を紹介する。

一方、東日本大震災における国際支援の実態に関しては、日本に派遣された国連災害評価調整 (UNDAC) チームの活動などについて、日本の国際支援受入れという観点から考察する。また、1995年の阪神・淡路大震災を契機として整備された日本における国際支援受入れの体制が今回の支援受入れに当たって有効に機能したかどうかを実務的な観点から検討する。

冒頭に述べたように、これまで、自然災害への対応は一義的に各国の責任であるとの共通理解の下、それを上回る災害への対応は人道援助や開発援助という形で行われてきたが、東日本

大震災やタイの洪水で明らかになったように、国境を越えた経済活動の活発化等に伴い、他国の自然災害ももはや「対岸の火事」ではなくなりつつある。ASEAN 諸国が締結した AADMER や、近年日中韓の枠組で問題提起されている三国間の相互協力体制などは、このような観点からの新しい国際支援の枠組と言えるのではないか。本報告では、これらの最新の動きについても論じることにはしたい。

(本要旨の作成には当初報告予定であった村上威夫氏（内閣府・防災担当）が協力した)

## 公募報告セッション

### 報告 1：国連人道問題調整事務所の機能と組織化

川村 真理（杏林大学准教授）

当事国のみでは対応できない甚大な自然災害その他の緊急事態による人道危機があとをたたず、国際的関心事となっている。その要因は複合的で、被災者の生命・尊厳のため救援から復興・開発までシームレスにサポートしうる効果的かつ一貫した包括的国際人道システムが必要であり、その一翼を国連人道問題調整事務所（以下、UNOCHA）が担っている。本報告では、UNOCHA の組織および機能を概観し、その活動の課題と今後の展望を探ることを目的とする。

UNOCHA は事務局の 1 部局であり、その権限は、総会決議 46/182 および総会・安保理・経社理決議から導かれる。人道性・中立性・公平性・同意・補完性・独立性の原則に基づき、人道援助の対応および調整、準備と予防の促進、救援から復興および開発への移行の助長を任務とする。UNOCHA は、緊急援助調整官（ERC）を長とし、本部の他、各地域・各国事務所を配置し、国連諸機関および NGO 等で構成される機関間常設委員会（IASC）、統合的アピールプロセス（CAP）、資金調達システム、国連災害評価調整（UNDAC）チーム等を擁する。事務局内でのオペレーションに関わる複合的・重層的構造が組織的特徴といえる。

UNOCHA の機能は、主として統合・調整・アカウンタビリティである。統合に関して、CAP による、情報の一元管理・発信、IASC による共通の政策開発・評価・ガイドライン等の法規範の採択が挙げられる。「自然災害時の人の保護に関する IASC 運用ガイドライン」等、多くの規範で人権法・人道法が参照されていることも特徴である。調整に関して、「クラスターアプローチ」と呼ばれる分野別の人道活動の調整システムがあり、人道機関の援助活動のギャップと重複を調整し、被災者のニーズに対応するオペレーションを目指している。UNOCHA も、事務局アカウンタビリティシステムに沿って活動しているが、成果および履行確保については自己評価による報告が中心で脆弱である。

次に、「IASC クラスターアプローチ評価 2 総合報告書」および「ハイチ地震における UNOCHA 対応評価最終報告書」等に基づき、UNOCHA の実際の活動の課題を明らかにする。各国の状況により課題は異なるものの、国家および地方当局のオーナーシップの弱体化、不十分なクラスター調整、軍との調整問題、グローバル・ナショナル・ローカルレベルのリンケージ

ジの脆弱性等が指摘でき、国際社会による主権国家の補完のあり方の問題、分野横断対応の困難性が浮き彫りとなる。

国連の行政管理強化の潮流の中で、より被災者の視点を反映しうるボトムアップ型のサポートシステムを融合すべく、リーダーシップと専門性を有する職員を被災地に常駐させ、当局のオーナーシップ促進および、実質的政策調整のためのフォーラム強化を行うとともに、職員の倫理強化、法規範遵守、アカウントビリティの強化等による人道支援の質の向上に向けた組織化が望まれる。

## 報告 2：17-18世紀の国際法言説の現実的文脈と国家中心主義

豊田 哲也（国際教養大学准教授）

17-18世紀には主権国家を基本的な法主体とする近代国際法の理論が生まれ、それが今日の国際法学へとつながっている。一般的な理解では、中世から近世にかけて中世ヨーロッパの統一的なキリスト教世界の秩序が崩れ、主権的な近代国家を単位とする主権国家システムとそれを規律する国際法が形成され、それを理論化したものが国際法学なのだとなっている。しかし、ヨーロッパにおいて近代国家の形成が進んだのはスペインやイギリスやフランスでのことであり、ドイツでは神聖ローマ皇帝の名目的な支配のもとに数百の小国が並立する中世的な秩序が19世紀後半まで残されていた。そして、17世紀から18世紀にかけての時期に国際法理論の形成に寄与した多くの論者はスペインやイギリスやフランスではなく今日のドイツにあたる地域に現れた。近代国際法学の形成は近代国家の形成と直接には結び付かないのである。

近代国際法は国家を基本的な主体とし、個々の人間を国家による支配・処分の客体あるいはせいぜい派生的な法主体とする。こうした「国家中心主義」的な概念枠組みの起源は、17-18世紀の国際法学者たちが純粋な学者ではなく、神聖ローマ帝国内の諸侯に仕える顧問官などであったという現実的文脈によって一定程度まで説明されるであろう。プロイセン支配下の小国ヌーシャテル公国の市民でありながら、プロイセンの隣国（敵国）ザクセン公国に仕えたヴァッテルは、そうした「御用学者」の一例であり、彼の有名な「国民主権論」もヌーシャテル公国をプロイセンからザクセンに譲渡させようというヴァッテルの企図との関連において理解することができる。

国際法言説の展開を国際法を語る者に課せられた現実的な制約の中で理解することで、16世紀のビトリアやスアレスがカトリック支配地域における神学者として主権国家を単位とする国際法を語り得なかったのに対して、17世紀から18世紀の神聖ローマ帝国の主にプロテスタント諸邦の国際法学者が主権国家を単位とする国際法の存在を主張したことが当然のこととして理解される。そして、既にしばしば指摘されてきているように、プロテスタントの国際法学者によって国際法がキリスト教世界の統一性のイデオロギーから解放されたが、それと同時に、彼らの多くが国家権力に直接に奉仕する者であったために国際法学は国家中心主義的な傾向を

もつこととなった。20世紀の国家中心主義的な国際法理論の典型として挙げられるのは、1905年に出版されたオッペンハイムの教科書における、国家のみが国際法の主体であり、個々の人間は国際法の客体でしかないとの言明であるが、これとほとんど同じ言明を早くも1693年のライプニッツの著作に見いだすことができる。

当日の報告においては、このように国際法言説が現実の文脈の中で、必ずしも学問的ではないバイアスをもって生み出されてきたことの意義について、多少敷衍して論じることとしたい。

## 第二セッション：原子力災害—世界法の展望—

### 分科会1：安全と賠償

#### 報告1：厳格・拘束的かつ普遍的な原子力安全基準の設定と実効的遵守管理に向けて ——福島原発事故を契機としたIAEAによる取組みの現状と課題——

繁田 泰宏（大阪学院大学准教授）

2011年3月11日の東日本大震災を契機に発生した福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故と略）の際、東京電力は、想定を超える津波発生の可能性を事前に警告されており自らも認識していたにも拘らず、表向きは想定できなかつたとして、また本音の所では費用がかかり過ぎるが故に、必要な対策をとっていなかつた。大地震や大津波などの、発生予測が非常に困難で、かつ発生確率は極めて低いが一旦発生した場合には激甚な損害を原子力施設に与える大規模自然災害に対して万全の対策をとることは、技術的に困難であるばかりでなく、たとえ技術的には可能であったとしても費用の観点から受け入れ難いと判断されがちであることを、このことは物語っている。原子力事故への対処が技術的・経済的に困難なことは、チェルノブイリ原発事故からも明らかかなように大規模自然災害による場合に限られるわけではないが、大規模自然災害による原子力事故の場合は、人智を超える自然の力が働くが故にその困難さは格段に増す。さらに原子力施設の中でも特に現在主流の軽水炉原発の場合は、大量の冷却水を取水・排水する必要上、河川や海岸付近に建設されることとなり、洪水や津波の脅威に必然的にさらされることとなる。

このように、技術的・経済的に対処が困難な原子力災害—特に大規模自然災害を契機とするもの—に対して、国際原子力機関（以下IAEA）としても手をこまねいていたわけではない。福島原発事故が起こる以前から、原子力安全基準の設定とその遵守管理によってこれに対処する努力は行ってきていたのである。

IAEAの原子力安全基準は、IAEA加盟国だけでなくその国内の私的事業者にも適用され得るという点で、真に世界法的な性格を持ち得るものであった。しかしながら、その安全基準は、条約によって一部具体化されている場合、又はIAEAからの援助と引き換えにその基準の法的拘束力を認めることに当該IAEA加盟国が同意している場合を除き、法的拘束力を持ち得ないという性質のものであった。またその安全基準自体、大部分が、厳格な行為規範を定めた

ものではなく、費用便益的考慮の下、原発運営にあたって留意すべき点をリストアップしたものに過ぎなかった。さらに、その安全基準の遵守管理を行うにあたって、IAEAには、査察や報告書の審査、違反に対する制裁（特権・権利行使停止）といった、核不拡散条約・保障措置協定体制の下、IAEAに認められているような強制的権限は一切なく、単に各加盟国やその原子力施設にミッションを派遣して実際的なアドバイスを与えるとともに、加盟国間での相互評価（ピアレビュー）の場を提供することによって自発的遵守を促進するという、非強制的権限しか与えられていない。

福島原発事故を契機に、このようなIAEA原子力安全管理体制の不備が指摘され、原子力安全強化に向けたIAEAの取組みが開始された。本報告では、福島原発事故前のIAEAによる原子力安全基準の設定及び遵守管理状況を概観した後、そのようなIAEAの取組みの現状を追い、今後の課題と展望を提示することとしたい。

なお、本報告では、原子力安全（nuclear safety）の問題のみを扱い、核テロ等に対する核セキュリティ（nuclear security）の問題は扱わない。また、原子力施設の中でも特に原子力発電所を念頭に置いて論じることとする。

## 報告2：原子力損害賠償条約と日本の対応

道井緑一郎（外務省条約課長）

東日本大震災に起因する福島第一原発事故は、原子力安全からエネルギー政策まで原子力利用のあり方に種々の見直しを迫ることとなった。本報告では、原子力損害の民事責任のあり方、国際的な賠償制度の現状と課題を提示することを目的とする。福島原発事故被害の賠償は、2011年8月の原子力損害賠償支援機構法、原子力賠償紛争審査会の中間指針を受け実施過程にあり、原子力損害賠償法（原賠法）の見直しも課題であるが、一般論として国際的な対応体制の必要性は論を俟たない。

原子力の平和的利用が国際的に追求されるようになる1950年代以降、事故時の賠償責任を含め、米国プライスアンダーソン法（1957年）、英原子力施設法（1965年）など各国国内法整備（日本の原賠法は1960年）と共に、条約による国際的枠組みの構築がはかられた。1960年に「原子力分野における第三者責任に関する条約」（パリ条約）、1963年に「原子力損害に関する民事責任に関する条約」（ウィーン条約）、「ブラッセル補足条約」が採択され、1986年のチェルノブイリ事故を経て、1988年に「ウィーン条約及びパリ条約の適用に関するジョイントプロトコール」、1997年に「ウィーン条約改正議定書」、「原子力損害の補完的補償に関する条約」（CSC）、2004年には「パリ条約改正議定書」、「ブラッセル条約改正議定書」が採択された。事故時の民事責任を国際的に定めるスキームは、航空、油濁汚染といった分野で条約が整備されているが、原子力分野ではより徹底した制度を設け、原子力事業者への責任集中と無過失責任、最低賠償措置額の確保、裁判管轄権の集中、さらに一部条約では国際的な制度として国による

抛出義務を加え、被害者に対する効率的で公平な救済、並びに原子力事業の安定的な実施が目指されている。

本来このような条約体制は国際社会においていわば世界法的に統一して整備されることが望ましいであろうが、現実には3系統に分かれて発展し、締約国数も普遍的なレベルには達していない（CSC、パリ条約改正議定書などは未発効）。2011年6月のIAEA閣僚会議宣言ではグローバルな原子力責任レジームの必要性が指摘された。翻って、我が国自身もこれら条約体制のいずれにも参加していない。背景には事業者への責任集中・無過失責任、最低賠償措置額の確保といった主要な条約義務を国内法で整備済みであったこと、事故を想定する必要性の意識の問題等が作用したのではないかと推測されるが、事故の経験を経て、国際的な体制の強化・充実に向けて貢献を行うことが我が国の責務であろう。但し、条約締結に際しては、そのメリットと併せ、留意点も踏まえておく必要がある。例えば、裁判管轄権の集中により、国外で発生した原子力事故では我が国被害者も事故発生地国の裁判のみを受けることとなる。CSCでは他の締約国での事故への抛出義務もある。また、原賠法、訴訟関連法、抛出金制度といった国内担保法制上の手当ては必要であるし、福島第一原発事故に起因する被害と条約の適用関係についても議論があり得る。

さらには、今次事故の経験は、責任限度額、免責事由、新規原発導入国の原子力損害賠償制度の整備など国際的なスキームの内容・あり方への課題も提示している。

## 分科会2：人権と環境

### 報告1：原子力災害への人権の視座

阿部浩己（神奈川大学教授）

核兵器に比肩する高度の危険性を内包しているがゆえに災害に対する備えを幾重にも施してきたはずの世界各地の原子力発電所において、断続的に大規模な事故が起きている。本報告では、2年目に入った福島第一原子力発電所事故を念頭におき、原子力災害を人権の視点に立って解析する。

災害による強制移動が世界的に増加していることから国際社会では被災者保護のためのレジーム作りが精力的に行われている。原子力災害は、「放射能」という特殊な要因が作用していることもあって他の災害と同様に扱うことが困難な側面があり、被災者保護の在り方についても同様の困難が伴っている。しかし、災害を神の所業・不可抗力とみなし、被災者を「無力な犠牲者＝救済・救助を待つ弱者」ととらえる旧来の見方は、今日、「人権アプローチ」にとって代われつつあり、こうした認識の転換は当然に原子力災害の場合にも妥当する。被災者はいまや能動的な行為主体として、災害の事前・最中・事後のすべての局面においてその当事者性を保障されるべきものとされる。

原子力災害が人間の生命・安全・生活に及ぼす影響は、環境への甚大な負荷を通して顕現す

る。実際のところ、原発事故ほど環境と人権の連関を浮き彫りにする事象はないのではないか。環境権については、現時点にあって実体的内容がまだ茫漠としているとはいえ、手続的権利としての位相は相応に明確になっており、1992年のリオ宣言第10原則が示すように、情報への権利、参加する権利、司法へのアクセスがその3つの柱とされる。こうした手続的側面は関連人権規範に内在しているものでもあり、現に、社会権規約委員会はすでに2001年の段階で、日本に対して、原子力施設の安全性について必要な情報の透明性と公開性を促進するよう勧告するに及んでいる。人権法の観点からすれば、チェルノブイリがそうだったように、「フクシマ」においても、情報・参加権の実質化に向けた営為はけっして十分とはいえない。

原子力災害によって生ずる強制避難は、早期帰還が難しいだけに、穏やかならざる生活を被災者に強い続けざるをえない。社会的被傷性の強い人びとに対する配慮が欠けることで、事態は深刻さを増す。のみならず、原子力施設で労働する人々の健康は恒常的に脅かされており、さらに放射能の拡散により、人権への負の影響は、社会権（健康権や食糧権等）を中心に、必然的に広域化していく。だが奇妙なことに、これほど大規模に人権への影響が生じているにもかかわらず、国際人権コミュニティが日本の現況を重大な事態ととらえているようには見受けられない。なにより、国際世論をリードしうる代表的なNGOからの関心が希薄なままである。その規範的／心理的機制はいかなるものなのか。

より根源的な次元で思考を巡らすなら、そもそも原子力は国際人権保障体制と両立しうるものなのだろうか。原子力発電が立脚する思想と人権法が抛って立つ政治経済構造を見据えながら、両者の関係性についても批判的に考察を加えてみようと思う。

## 報告2：原子力災害と国際環境法

児矢野マリ（北海道大学教授）

2011年3月11日の東日本大震災により発生した福島第一原子力発電所事故（以下、福島原発事故とする。）は、その規模と影響の程度において、歴史に残るきわめて深刻な原子力事故であった。日本政府による暫定的評価では、放射性物質の総放出量の推計値から、国際原子力・放射線事象評価尺度（INS）において、それまで史上最悪とされた旧ソ連チェルノブイリ原子力発電所事故（1986年）と同等の最高レベル7に該当するという。そして、事故発生から1年以上を経た現在も、完全な収束には至っていない。

このような福島原発事故は、環境保全の観点から国際法上、いくつかの論点を提起するとともに、原子力の利用を含む現代の産業活動について対処すべき課題を、今後の教訓として示唆している。本報告の目的は、それらを整理することを通じて、原子力災害とそれによる環境リスクへの対処において、国際法が果たしうる役割を模索することである。

その際、本報告は、2つの視点—原子力災害の特異性と、産業活動一般からの災害との共通性—を維持しつつ、近年、とりわけ1990年代後半以降、定立及び執行の両面で著しい展開を見

せている「手続的規則」（通報，協議，環境影響評価，モニタリング等の実施義務等）の意義に注目する。これは，原子力活動が国家の領域内で行われる適法活動であり，また，国家のエネルギー政策に関わる事項であるだけに，国際法上活動そのものを制限する「ハードな実体的規則」の確立が必ずしも容易ではない点に着目するものである。福島原発事故においても，放射能汚染水の海洋放出をめぐって見られたように，通報を含む事前手続をめぐることが指摘された。このようにして，原子力災害に伴う環境損害の防止は，IAEAを中心とする主に「ソフトな」原子力安全基準（本大会では繁田会員が他の分科会で扱う。）の強化と，本報告が扱う「手続的規則」の実質化を通じて，促進されるだろう。本報告では，一般国際法上及び関連する条約における展開を踏まえつつ，できれば国内法体制との接合にも目を配りながら，損害防止においては「補充的な」ツールでありつつも現段階では重要な機能を期待される，「手続的規則」の効用と限界について検討したい。

本報告は，主に2つの部分から成る。第1には，福島原発事故をめぐる日本政府の対応について，環境保全の文脈において国際法上の評価を行う。第2には，その検討結果を念頭におきつつ，（越境）環境危険活動としての原子力活動に適用されうる国際法規則の現状と課題を整理し，原子力災害とそれに起因する損害のリスクに対処するためのより良い規則の発展方向を模索する。その際，日本が位置する東アジア地域における現状から，現実的な方向性にも注意を払いたい。

福島原発事故は，日本が原子力災害からの環境損害の当事国（加害国・被害国）になりうることを，国内外に広く知らしめた。この現実を直視することを通じて，今後のあるべき国際法の発展方向を考える一助としたい。