

〔論 説〕

原子力事故と環境損害

姜 雪 蓮

〈目 次〉

- 1 はじめに
- 2 放射能汚染による環境損害
- 3 自然資源損害とその賠償
 - (1) 自然資源損害とパブリック・トラスティ
 - (2) 自然資源損害の評価
 - (3) 原状回復費用と価値減少損害
 - (a) 自然資源の価値
 - (b) 価値の計測方法
 - (c) 原状回復費用
- 4 放射能による自然資源損害
 - (1) 森林などの損害
 - (2) 海などの損害

1 はじめに

福島原子力事故は、これまで議論されてきた様々な損害賠償法の理論、環境法上の理論にとって、それらが有効な理論であったのか否かを問いなおすことを迫っている。本稿は、このような視点から、いわゆる「環境損害」について再検討しようというものである。環境損害については、必ずしも明確な定義があるわけではない。ここでは、「環境への損害 (damage to the environment)」として考えるが、これとても実は曖昧である。森林のように、誰か所有者がいる場合を考えるのか、所有者がいないような海や大気のような場合をも想定するのか。所有者がいる場合にも、私人が所有する場合と国や自治体が所有するような場合があるが、その両方を想定するのかなどである。伝統的な損害賠償の理論（不法行為）からすると、誰かに損害がなければならぬことから、誰も所有者がいない海や大気の汚染は対象にならないようにも思える。しかし、海などの環境に対しても、汚染物質の除去、放射能汚染の場合であれば「除染」は考えられる。そして、国などが仮に海に対する除染を行えば、その費用が損害として賠償の対象になりうるかもしれない。そうだとすると、所有者がいない海に対する汚染は環境損害の対象ではない、損害賠償の対象ではない、とは簡単には言えないことになる¹⁾。このように、環境損害とは何か、どのような環境損害が損害賠償の対象となるのかは、必ずしも十分に解明されていない重要な問題である。そして、仮に、環境損害の賠償が考えられるとして、損害をどのように計算するのか、汚染された環境の価値の減少が損害となるのか、環境を元の状態に回復するための費用が損害となるのか。両者に関係はどのように考えるべきか、などに問題が生じてくる。

本稿は、こうした問題を、福島原子力事故によって生じている環境損害

1) 小野寺倫子 「人に帰属しない利益の侵害と民事責任 (1)～(3・完)」北大法学論集 63 巻 1号～3号 (2012) は、この問題をフランス法を手がかりに議論する。

について検討するものであるが、必ずしも具体的な提言をするものではない。主に理論的観点からの分析を行おうとするものである。

2 放射能汚染による環境損害

現在、福島における除染については、いわゆる放射性物質汚染対処特措法（平成 23 年法律 110 号）に基づいて、除染実施計画が立てられ、除染区域が決定され、国または市町村が除染を実施することになっている。除染の基本的方針としては、被ばく線量が年間 20 ミリシーベルト以上の地域については、段階的に迅速に当該地域の縮小を目指す。線量が特に高い地域については、長期的な取り組みが必要であるから、除染の効果などを見ながら、当面直には除染を実施しない。年間の被ばく線量が 20 ミリシーベルト以下の地域は、長期的な被ばく線量が 1 ミリシーベルト以下になることを目標とする。他方、除染区域に関しては、原子力発電所から 20 キロ圏内および飯館村などが特別除染区域とされ、国が主体となって除染を行っている。その周辺の被ばく線量が少ない地域は市町村が中心となって除染を行う除染実施区域とされた。いずれにおいても除染は実施されているが、進捗状況ははかばかしくないようである。住宅、農地、公共施設、道路などが重点的に除染されており、これと比べると、森林はほとんど除染が実施されていない状況である²⁾。森林については、住居付近の森林について除染を実施する計画であるが、森林全体については、どうすべきか検討中で、まだ、具体的な実施計画は策定されていない。

環境回復については、環境省のもとに、平成 23 年 9 月に、環境回復検討会が設置され、検討されている。森林の除染については、平成 25 年 8 月 27

2) 環境省の除染情報サイト (http://josen.env.go.jp/zone/details/fukushima_fukushima.html) による。

日の第9回会議において、「森林除染に係る知見の整理」が議論され³⁾、おおまかな方向性が示されているが、森林本体をどのように除染するかについてはまだ議論ができていない。なお、海、河川、湖沼、地下水などについては、除染をするのかしないのかも議論されていない。海については、放射能で汚染された水がかなり流れ込んでいるが、それを除染することは考えていないのであろう。

現状は、まずは人の安全の観点からの除染であり、自然環境、自然資源そのものの回復という視点は、将来はともかく、現時点では検討されていないようである。しかし、この点も早急に検討すべき課題である。同時に、その場合に、損害賠償がどのようになされるかも検討する必要がある。このような問題につき、アメリカでは、放射能汚染を念頭においたものではないが、いわゆるスーパーファンド法において、自然資源に生じた損害(natural resource damage)についての規定が設けられ、議論も活発になされている。そこでの議論は、福島の放射能汚染による環境損害についても参考になるように思われる。

3 自然資源損害とその賠償

(1) 自然資源損害とパブリック・トラスティ

自然資源損害(natural resource damage)は、有害物質で汚染された土壌や河川について汚染除去やその他の原状回復措置を講じ、その費用を汚染の原因者に負担させるために1980年に制定されたいわゆるスーパーファンド法(正確には包括的環境対策補償責任法(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act), 略してCERCLAと呼ばれる)に規定されている損害項目の1つである。

スーパーファンド法の一般的な仕組は次のようなものである。有害物質で

3) 環境回復検討会の資料および議事録参照 (<http://www.env.go.jp/jishin/rmp/conf/09.html>)。

汚染された土地などについては、EPA（環境保護庁）がその土地の所有者などに汚染物質除去 (removal) や原状回復 (remedial action) を命じることもできるし、EPA 自身がスーパーファンドの資金を用いて汚染物質除去・原状回復措置を講じ、その費用を汚染原因者に求償することもできる。汚染地を所有する者からすると、第三者に損害を与えたという理由で汚染除去や原状回復を求められるのではなく、自分の管理下にある土地についての汚染除去・原状回復を求められるのであるから、必ずしも不法行為責任が問題となっているわけではない。しかし、土地の所有者が汚染土壤の浄化を求められるのは、汚染のそのサイトだけにとどまらず近隣にも被害を及ぼす可能性があるからであり、その意味では不法行為の予防という意味も有している。また、土地所有者などがいったん負担をした後、本当の汚染原因者に費用負担を求める場合には、一種の不法行為責任を問うていると言ってよいであろう（汚染原因者は、直前の売主とは限らない）。このように、スーパーファンド法で規定されている責任は、必ずしも不法行為責任ではないが、そこで何を損害と考え、どのように賠償ないし原状回復を図るかという問題は、原子力事故の放射能による損害についても当てはまるものである。

以上の他に、スーパーファンド法は、自然資源損害について賠償責任を定めている。自然資源とは、スーパーファンド法の定義によれば (42 USC § 9601(16)), 『『自然資源』とは土地、魚、野生生物、生物全般、空気、水、地下水、飲料水資源、その他の資源であって、アメリカ合衆国によって所有され、管理され、信託として保有され、帰属し、その他の方法で管理されているものをいう (The term “natural resources” means land, fish, wildlife, biota, air, water, ground water, drinking water supplies, and other such resources belonging to, managed by, held in trust by, appertaining to, or otherwise controlled by the United States.)』。典型的な自然資源損害とは、たとえば工場や船などからの有害化学物質や油の流出により、河川や沿岸地域が汚染

された場合である⁴⁾。これら汚染を受けた自然資源は、特定の個人の所有物ではなく、社会全体のもの、パブリックなものである。このような性質の自然資源への損害が有害物質によって生じた場合に、EPAが緊急に汚染物質の除去が行うこともあるが、そのようなクリーンアップ費用以外に、自然資源自体に生じた損害の賠償を原因者にさせることができる。このような自然資源損害については、汚染された河川などを管理している連邦政府または州が第1次的に責任を負う。

この責任を果たすために、連邦政府や州は、自然資源保護のための受託者(natural resource trustee)となり、自然資源損害の賠償を請求、損害の回復などの措置をとらなければならない(The President or the authorized representative of any State shall act on behalf of the public as trustee of such natural resources to recover for such damages.)⁵⁾。この受託者は、いわゆるパブリック・トラステイ(public trustee)である⁶⁾。具体的には自然資源の種類などに応じて、農務省、商務省、内務省など然るべき部署の政府役人が受託者事務担当者として行動することが定められている。こうした自然資源受託者は、まず、自然資源への損害がどれだけであるかを評価する。そして、その評価した損害を汚染原因者に請求する。汚染原因者がこれに応じて支払った賠償金は、自然資源受託者のもとで信託財産として管理され、当該汚染された自然資源の回復等の目的にのみ使うことができる。自然資源損

4) ただし、油の流出の場合には、1989年にアラスカで起きたタンカーからの油流出事故(E Exxon Valdez 号事件)を受けて1990年に成立した油汚染法(Oil Pollution Act)が規定している。スーパーファンド法と油汚染法の自然資源損害の扱い方、受託者の任命、受託者の役割などは、ほとんど同じである。

5) 42 USC § 9607(f) が自然資源損害の場合の基本的な責任の内容を定める。

6) 自然保護のためにパブリック・トラスト(public trust)の考え方を提唱したのは、Sax, The Public Trust Doctrine in the Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention, 68 Mich. L. Rev. 471 (1969-1970) である。スーパーファンド法の自然資源受託者はその具体化とも言えるものである。

害をどのように評価するのかが大きな問題であり、後述するように訴訟が提起されているが、自然資源受託者によってなされた評価額は、自然資源損害の額であると推定される（反証可能）。

(2) 自然資源損害の評価

有害物質の流出が自然資源にどれだけの損害を与えたかの評価の仕方について、スーパーファンド法は、法律の中には規定しておらず、大統領が自然資源受託者に評価方法についての規則 (regulation) を作らせることになっている。こうして、自然資源受託者の資格で内務省が1986年に規則を作成したところ⁷⁾、その内容が法に反するとして、各方面から裁判で争われた。それが、STATE OF OHIO, PETITIONER, v. UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR 事件である⁸⁾。内務省の規則は、自然資源損害を「原状回復若しくは代替物取得の費用又はその使用価値の減少のうち、いずれか低額である方とする (the lesser of: restoration or replacement costs; or diminution of use values)」と定めた。

これに対して、州政府、環境団体、業界団体などが、これを不当として裁判で争った。申立を受けて、裁判所は、結局、内務省の規則は、法律を制定した議会の明確な意図に反するとして、これを無効とした。問題となったのは、この規則の中で、自然資源損害を、①原状回復若しくは代替物取得の費用、又は②価値の減少のうち、いずれか少ないとした点である。内務省は、その自然資源の使用価値よりも高い費用をかけて原状回復・代替物取得を図ることは効率的でないと考えてこのような規則を制定したのであった。しかし、議会は明かに原状回復を図ることを重視したのであるから、自然資源の使用価値を上回る費用をかけて原状回復を図ることを非効率として規則で否定することはできないというのが判決の結論である。内務省の規則は議会の

7) 51 Fed.Reg. 27,67(1986). なお、現在の規則については、43 C.F.R. § § 11.10-11.93 (1987) を参照。

8) 880 F.2d 432.

明確な意思に反するというものである。

侵害された自然資源の価値をあまりに超える費用で原状回復を図ることはあるいは非効率であり、否定されるべきかもしれない。しかし、内務省の規則では、上記の費用が自然資源の元の価値を少しでも超えると直ちに原状回復措置（正確にはそのための費用の請求）が否定されることになる。これは原状回復を理念とする以上は是認できないであろう。この争いは、自然資源の賠償に関する興味深い論点を多く提供している。日本の環境損害の賠償についても示唆を与えてくれるであろう。

(3) 原状回復費用と価値減少損害

(a) 自然資源の価値

自然資源や自然環境などの有する価値をもとに、環境の汚染行為によってその価値が減少した分を損害と見る場合に、自然資源が持っていた価値とは何か、どのように算定するかという問題が生じる。この問題については、環境経済学の分野や環境法の分野で、いろいろな議論がなされている。いずれもその基本モデルは欧米、特にアメリカで提唱されたものである⁹⁾。本稿は、これらの諸モデルを厳密に比較検討したり、その経済学的な意味を検証するものではない。また、これらのモデルは、多くは、環境政策の判断の材料となるために提唱されたものであり、環境損害の賠償の際の考え方となることを目指して議論されてきたものでもない。しかし、損害賠償の問題を考える際にも示唆を与えてくれるであろう。

以下では、Catharine Keske の論文に依拠しながら、環境の価値を算出する諸モデルについて簡単に概観する¹⁰⁾。同論文は、それらの諸モデルがどのような視点で、何を考慮して価値を算出するのか、比較できるように全体を

9) Catharine Keske, How to Value Environmental and Non-Market Goods: A Guide for Legal Professionals, 39 Denv.J.Int'l. & Pol'y 423 (2010) が分かりやすい。同論文の副題は、「法律専門家へのガイド」とある。

10) Keske, op.cit. pp.423 et s..

包括する枠組みを次の図のように表す。

| 使用価値 (Use Values) | |
|--|--|
| 直接使用 消費的な使用 森林や植物を伐採・採取 | 間接使用 森林による二酸化炭素吸収 清浄な空気 |
| 非消費的な使用 野生生物。レクリエーション 目的で利用 | |
| 非使用価値 (Non-use Values) | |
| オプション価値 (Option Values) | 存在価値 (Existence Value) 遺贈価値 (Bequest Value) |

ここでは、まず、使用価値 (use value) と非使用価値 (non-use value) が区別される。使用価値とは、自然資源を何らかの意味で利用・使用することで得られる価値である。森林を例にとると、森林の樹木や雑木、キノコなどを採取することで得られる利益や、森林の中を散策したり、その他レクリエーションを楽しむなどというのも、森林という自然資源の使用価値を表すものである。もっとも、森林の樹木等を伐採するなどというのは、自然資源をその分消費することになる。これが増大すると自然資源を破壊することになる。このような自然資源の使用の仕方は、いわば直接に森林を使用しているので、「直接的な使用」であり、かつ、樹木伐採などの方法による使用は、「消費的な使用」である。これに対して、レクリエーションで森林の中に入るのは、森林の「直接的な利用」ではあるが、森林を消費しているわけではないので、「非消費的な使用」である。

自然資源の使用の中には、「間接的な使用」と言われるものがある。森林の樹木が大気中の二酸化炭素を吸収し、酸素を放出することで、大気を浄化

することも、森林を使うことで得られている使用価値であるが、直接的使用のように、人間の行動（使用行為）に結びついていないので、「間接的な使用」と呼ばれる。人間の行動に結びついていないために、このような間接的な使用価値を評価することは困難である。もっとも、大気を浄化するために、植林などを積極的に行うことも考えられ、そうなると、直接的利用に近づくのではないか。

「非使用価値」とは、自然資源を何らかの意味で使うことで得られる価値ではなく、むしろ使わないことで得られる価値である。その中には、通常、「オプション価値」「存在価値」「遺贈価値」などがあるとされる¹¹⁾。「オプション価値」とは、自然資源を現在は使うことなく、将来それを使うことになるかどうかも含めて、すべて将来の判断に委ねるという場合である。現在、使っていないくても、また、将来使われるかどうか分からないが、オプションとしての価値があるというものである。「遺贈価値」とは、現在の世代はそこに使用価値があることを知っているが、それを使うことなく、その利用を将来の世代に委ねるのである。現在の世代から将来の世代に贈り物をするようなものである。そこで、「遺贈価値」と呼ばれる。「オプション価値」の場合には、将来使うかどうか分からないのであるが、「遺贈価値」の場合には、使用価値があることを前提に（将来においても使用価値がある）、しかし、現世代は使わないで、将来の世代に使ってもらおうというものである。このような場合にも、現在は使わないが、非使用の価値があることになる。「存在価値」とは分かりにくい概念だが、自然資源の現在または将来の利用を全く想定しないでも、その自然資源そのものに価値があると考え方である。たとえば、海や森林はその中に多様な生物をはぐくみ、生物多様性の維持に大切な役割を果たしている。このようなことに価値を見いだす場合に、そこに

11) Keske, op.cit. pp.427-428; Loomis and White, Analysis: Economic benefits of rare and endangered species: summary and meta-analysis, 18 Ecological Economics 198 (1996).

は存在価値があるとされる。これをどのように算定するかは難しい問題であるが、算定の可能性とは別に、そこには他の概念では捉えられない価値（存在価値）があるとするものである。

自然資源には以上のようにいろいろな価値（使用価値だけでなく、非使用価値も）がありうるが、自然資源が毀損された場合に、どこまでが賠償の対象となるのであろうか。この問題は、原状回復をする場合、金銭で価値の減少分を賠償する場合の両方にとって共通に問題となる。原状回復という手法をとる場合でも、どこまで原状回復を図るかという問題が生じる。完全な原状回復を図るという立場をとれば、上に紹介した自然資源のいろいろな価値の全てが回復されるような原状回復を図るべきことになる。そして、金銭で賠償する場合も同じく、一定の範囲を賠償するのか、全ての価値を賠償するのか問題になる。この点については、後述する。

(b) 価値の計測方法

自然資源（森林、湿地帯などの自然環境）などの価値（使用価値および非使用価値）をどのように算出するかについては、環境経済学において様々な考え方が提唱されている。もっとも、必ずしも損害賠償の算出根拠として主張されているわけではない。むしろ、環境保全の特定の措置を講じる場合の正当化の根拠として、その対象となる自然資源に価値があることを議論するために使われることが多い。しかし、これらの議論は、自然資源を侵害した者に経済的な負担を負わせる根拠として使えないわけではない。厳密な計算ができないとしても、たとえば、最低限、これだけの「価値」が侵害されたとして損害の下限を議論するには使える。ともかく、幾つか主張されている計算モデルについて概観しよう。

ヘドニック・モデル (Hedonic Price Model)¹²⁾：自然環境（たとえば風光明媚な海岸線）の価値を計るにあたって、その周辺の土地の地価が「風光明媚

12) 森田果「放射能汚染による損害賠償におけるヘドニック・アプローチ（上）（下）」NBL 965,966号(2011)。

な海岸線」を人々が評価して、この利益を享受できる土地とできない土地との間で、市場価格に差があれば、この差が自然環境を評価したことによる差ということになる。この手法は、「風光明媚な海岸線」の非消費的な使用価値を評価していることになるが、この部分についても市場価格が成立する場合にしか使えない。また、「風光明媚な海岸線」という自然資源自体には、住宅の市場価格に影響しない「野生生物の存在（生物多様性）」といった非使用価値もあるから、自然環境の非使用価値も含めて評価する方法としては、この手法には限界がある。

旅行費用コストモデル (Travel cost model)：自然公園など、人が訪れる場所については、何人の人がどれだけのコストをかけて、その地を訪れるかの計算をすることができる¹³⁾。自然資源の効用を、人々がそれを享受するためにかかる費用で計算していると言えよう。この方法では、公園を訪れて楽しむという自然資源の直接的な使用（しかし、非消費的な使用）を基礎に置いて使用価値を計算している。しかし、効用の中には、資源の直接的な使用を伴わない、いわば「間接的な使用 (indirect use)」もある。たとえば、森林が炭素を吸収して二酸化炭素の量を減らす効果など、人がその資源を直接利用するわけではないが、享受する効用である。このような間接的な使用に伴う利益は、旅行費用モデルでは計算されない。

仮想評価法 (Contingent Valuation Method)：特定の自然環境の維持のために、幾ら出してよいかを回答者に質問し、その回答の金額が、その回答者の評価する自然環境の価値となる。アメリカ・カリフォルニア州にあるモノ湖 (Mono Lake) において、そこに流れ込む水量の一部を家庭の飲料水に使

13) 環境経済学で主張されている環境の価値を計る手法の1つであるが、Ecosystem Valuation のウェブサイトには簡単な紹介がある (http://www.ecosystemvaluation.org/travel_costs.htm#issues)。また、Rutherford=Knecht=Brown, Assessing Environmental Losses: Judgments of Importance and Damage Schedules, 22 Harv. Envtl. L. Rev. 65 (1998) を参照。

う計画が検討され、その是非を判断する材料として、モノ湖の自然環境の価値が仮想評価法によって計られた。水量を減らすと、モノ湖に生息する魚類や鳥類が生活基盤を破壊されるために減少することが予想される。しかし、モノ湖の水量を減らすことなく、別の水源を用意すると、そのための追加的な費用がかかる（水道料金が上がる）。そこで、モノ湖周辺の家賃にアンケート調査をして、以上の状況を説明し、モノ湖の水量を残すために、毎月幾らの追加的な水道代の負担を許容するか質問し、その答えが集計された。それによると一戸あたり毎月13ドル（年間156ドル）までの負担増を我慢するという集計結果となった。これで全世帯数の合計を取ると、2600万ドルになったという。これはモノ湖の自然環境の維持のために、人々が支出しても良いという金額であり、モノ湖の自然環境の価値ということになる。この例では、野生生物の生息地保護という自然資源の非利用的価値を計っていることになろう。この方法による計算がどの程度信頼性があるかについて多くの問題点も指摘されている¹⁴⁾。特に、損害賠償の根拠として使えるほど信頼性があるかについては疑問もあるが、推定値として使ったり、一定の掛け目を使うなど、賠償の基準としてもある程度使うことはできるかもしれない。しかし、この手法で捉えることができるのは、非消費的な使用価値までであり、間接的な使用の価値や非使用価値となると難しいのではないだろうか。森林などが持つ炭素吸収機能などは、その自然資源の近くに居住していなくても影響を受けるのであるが、どこまでの範囲の人々の支払意思(willing to pay)を集計したらよいかの明瞭ではないからである。アマゾンの森林保存のために一定額の支払意思を有する者は世界中にいるであろう。また、この手法で、自然資源の存在価値をどの程度把握できるのかも未知数である。

(c) 原状回復費用

自然資源の価値を直接的に計測するのではなく、自然資源が毀損された場合に、それを元に戻すための原状回復(restoration)を考え、その費用を賠償

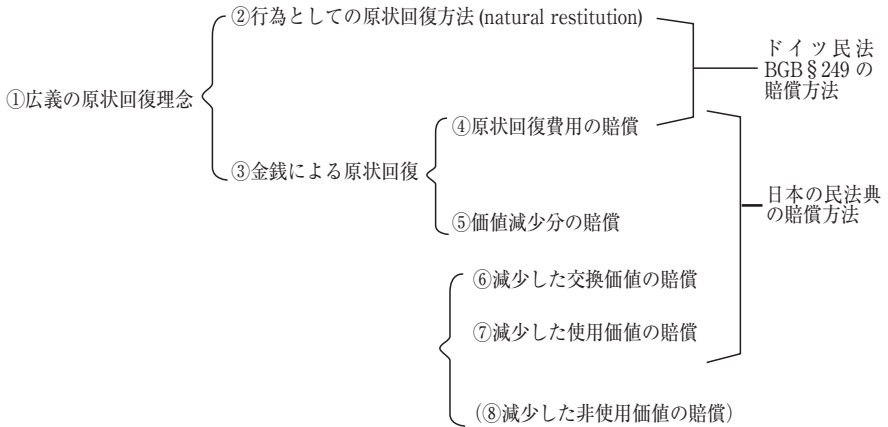
14) Rutherford=Knecht=Brown, op.cit., p.68.

費用とすることは、現実的であり、また、理論的にも耐えうる考え方である。また、原状回復ではなく、代替物を取得し、その費用を賠償額とすることについても、同様である。もっとも、海や森林、河川などの自然資源の場合は、多くは代替物を取得することを想定することが不可能なので、ここでは原状回復の問題だけを検討する。

まず、自然資源の価値の減少と原状回復との理論的關係が問題となる。これ自体は、不法行為法ないし損害賠償法の重要問題であるが、不法行為の損害賠償について民法 722 条は、債務不履行の場合の金銭賠償の原則（417 条）を準用し、ドイツ民法（249 条）のような、加害者の行為による原状回復を要求できる原状回復主義 (Natural Restitution) は採用していない。しかし、民法 722 条が採用する金銭賠償主義は、原状回復のためにかかる費用を金銭で賠償させることを否定するものではないと考えるべきである（原状回復行為まで認めるわけではないから、民法 722 条の金銭賠償主義には反しない）。

要するに、不法行為の損害賠償の理念としては、①「広義の原状回復理念」（被害者を不法行為以前の状態に戻す）があり、これを実現するために、②「行為としての原状回復」と③「金銭による原状回復」がある。そして、「金銭による原状回復」を算定する方法としては、さらに④「原状回復費用の賠償」と⑤「価値減少分の賠償」とがある。また、価値減少分の損害賠償としては、⑥減少した交換価値の賠償と、⑦減少した使用価値の賠償がある。そのほかに、⑧減少した非使用価値の賠償も考えられるが、⑧まで賠償範囲に入るかについては、異論があるであろう。日本の民法 722 条が定める賠償方法は、このうちの④と⑤であると考えられることができる。

このように理解すると、④原状回復費用の賠償と⑤価値減少分の賠償は、いずれも①広義の原状回復理念を実現するための金銭賠償の方法なのである。もっとも、④と⑤で金額が食い違う場合にはどう扱うべきか、④と⑤では優先順位があるのかが問題となる。減少した価値の全て（使用価値と非使用価値）が、完全に賠償されるならば（⑤⑦⑧）、完全な原状回復（その費用④）



と、実現される結果は同じになる。結果が同じならば、費用の低い方を選択する方が合理的である。すなわち、原状回復費用の方が、完全な価値の賠償額よりも高額ならば、高額な原状回復費用の賠償は適当ではないであろう。しかし、それはあくまで価値（使用価値と非使用価値）の完全な賠償がなされる場合のことである。価値の完全な賠償とは、自然資源の場合について考えると、建物のように朽廃することがないので、自然資源は半永久的に価値を生み出し続ける。自然環境も変化することはあるから、年数的に一定の限界があるとしても、その価値（使用価値および非使用価値）は莫大な額になる。このようにして価値を完全に賠償することを考えると、おそらく原状回復の費用の方が価値の完全な賠償よりも安上がりになるのではないかと考えられる。しかし、問題は、実際には自然資源の価値の総額が簡単には計算できないことである。従って、価値の賠償額の方が、原状回復費用よりも低額になるのが通常である。先に述べた自然資源の価値の計算方法のいずれも、その価値の一部しか計算できない。仮想評価法は、その方法に内在する限界はないように思うが、先に挙げたモノ湖の場合のような、幾らなら負担してよいかという質問だと、真剣に質問に答えれば答えるほど、心理的に金額の

上昇が抑えられることになる。しかし、自然資源の価値は、各人の支払意思(willing to pay)を超えて、もっと高額である可能性がある。仮想評価法もやはり自然資源の価値の一部しか計算しないことになる。このように、どのような計算方法によっても、価値の計算は低めになる傾向がある。従って、正確な数値は出せないのであるが、どの計算方法も低めに出るということは、最低限それだけの価値はあるということにならないだろうか。

従って、各種の計算方法による価値の測定は、実際の価値よりも低目である。それ故、原状回復費用と比較して、各種計算方法による価値よりも高額でも、一般にはその高額な原状回復費が不合理とは言えず、その費用が賠償として認められてよい。但し、ほとんど原状回復の効果をもたらさない方法で原状回復が行われる場合には、それは非効率であり、合理的でない。たとえば、原状回復の費用が、各種方法で計算された価値を大幅に上回る場合には、その原状回復方法がおそらく合理的でないか非効率かであろう。このような場合には、全ての原状回復費用が賠償されるのではなく、その一定割合に限定されるべきである。

4 放射能による自然資源損害

(1) 森林などの損害

森林などは、私有か公有（自治体有・国有）かになっている。スーパーファンド法で認められる自然資源損害は、私有地は対象にしていないが、本稿は、私有であれ、公有であれ、その森林が「自然環境として使用価値・非使用価値」を有する場合には、その部分の賠償が考えられるという立場をとる。今回の原子力事故で放射能に汚染された森林については、放射能汚染によって長期間使用できない場合には、森林の交換価値が失われたと考えて、交換価値の賠償が考えられる。もっとも、森林地域は、用途制限などがあり、土地開発目的で利用することは制限されているとすると、森林の交換価値は、その材木の交換価値ということになる。これは上述した環境経済学でいう

山林の直接使用による使用価値と同じことになるが、森林の交換価値はこれと一部重なるのである。いずれにせよ、この交換価値の喪失は森林の所有者に賠償される。森林の汚染が一時的である場合には、交換価値の減少ないし直接的使用価値の減少があり、これも森林の所有者に賠償されることになる。

森林には、前述したように、その所有者に帰属しない「間接的使用による価値」や、「非使用価値」がある（両者を併せて「非使用価値等」と呼ぶことにする）。この部分の賠償をどうするかが問題となる。この部分の価値は、所有者ではなく、社会全体(public)が享受すべきものであるから、所有者に損害賠償されるべきではない。このような「非使用価値等」の賠償は、除染費用＝原状回復費用として、これを負担した国や自治体が損害賠償を請求できると考えたい。厳密に言うと、国や自治体が、非使用価値等の利益享受者である社会のために、損害賠償を請求できるのである。

これは、パブリック・トラストの考え方である。もっとも、森林については、前述のように所有者等に帰属する交換価値もあるので、除染は、所有者に帰属する交換価値を回復する部分と、所有者ではなく社会が享受する非使用価値等の両方にまたがるので、国等が行った除染＝原状回復行為のどれだけの部分が非使用価値等に対するものかを判断しなければならない。その判断は困難であるが、少なくとも理論的には、非使用価値等の維持・回復のための除染費用は、国・自治体が社会を受益者とするパブリック・トラスティとして、加害者に損害賠償を請求していると考えられるのではないか。現実的には、国・自治体が負担した除染費用は、原子力事故によって生じた原子力損害として、国・自治体が固有に被った損害として賠償請求されているが、その本質は、上に述べたように、社会が被った非使用利益等の侵害によって生じた損害の賠償と考えるべきである。

(2) 海などの損害

海などは、誰も所有しない自然資源である。ここでも、伝統的な不法行為理論によれば、誰かが海という自然資源を侵害しても、所有者がいらない以上

は損害賠償義務も発生しないことになりそうである。しかし、問題は所有権の有無ではない。海の持つ使用価値・非使用価値の侵害が問題なのである。そして、その使用価値・非使用価値は、所有者が享受するのではなく、社会が享受する。そこで、「社会」が使用価値・非使用価値の侵害を理由とする損害賠償を請求できる。問題は、「社会」の利益を誰がどのように代表するかである。ここで、パブリック・トラストの考え方を応用したい。社会の利益は、パブリック・トラスティが受益者である「社会」のために管理し、その侵害があれば加害者に対して賠償請求するのである。実際に、誰がパブリック・トラスティになるかであるが、これは法律があればそれで定めればよいが、法律がない場合にも、国や自治体はパブリック・トラスティになれると考えるべきであろう。

現行法のもとでも、国や自治体が、海岸や河川、地下水などに対して除染措置を講じれば、その費用が損害だとして加害者に損害賠償を請求することが可能である。この場合も、どこまでの除染措置が原子力事故に起因する損害と見ることができるかという問題はあがあるが、少なくとも一定範囲では原子力損害となり、国・自治体による賠償請求が可能である。従って、パブリック・トラスティの考え方は、現行法上、国や自治体の損害賠償として可能なものに対して、実質的意義を与えるということにとどまるかもしれない。国や自治体が自然資源の非使用価値等そのものの喪失ないし減少を理由とする損害賠償は難しいかもしれないが、あくまで、除染という具体的な費用負担が生じた限りにおいて、国や自治体が直接に被った損害として、加害者に賠償請求することが、現状のもとでは可能な道かもしれない。

しかし、もう少し、日本法のもとでも信託に近づけた法律構成はできないものであろうか。たとえば、社会が享受する非使用価値等は、その地域（海、河川、地下水など）を国や自治体が管理している場合には、国や自治体がこの管理権を有しているので、これを社会を受益者として、自己信託を設定（宣言する）という法律構成である。社会を受益者とする信託であれば、目

的信託ないし公益信託ということになるが、国や自治体が受託者となる公益信託については、たとえ現行法上は公益信託に主務官庁の許可がいるとしても¹⁵⁾、その例外となるべきであり、主務官庁の個別の許可なしに、公益信託を設定することができる。受託者である国等は、自己信託した非使用利益等の維持のための管理権に基づいて、その侵害があれば、加害者に損害賠償を請求できる。このようにして回収した賠償額は、当該地域の汚染の除去、その他原状回復をするための費用として分別管理されるべきである。

(学習院大学非常勤講師)

15) 公益信託については、「公益信託ニ関スル法律」として、旧信託法の規定が、主務官庁の許可制度も含めてほぼそのまま残っている。なお、法技術的には、そのほかにも国・自治体が受託者となることについては、法制上の制約があるかもしれないが、それらについては、別の機会に検討したい。ここでは、基本的な考え方や思想を示すことが重要であろう。