

太平洋・ビキニ環礁における水爆実験で被ばくした元漁船員らの健康被害に対する救済措置を求める意見書

2020年（令和2年）7月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、1954年に、マグロ漁船の第五福竜丸を含む多数の漁船が太平洋・ビキニ環礁付近で操業中、アメリカ合衆国の水爆実験に巻き込まれた事件（以下「ビキニ事件」という。）に関し、国に対し、ビキニ事件により被ばくした元漁船員やその遺族ら（以下「被害者ら」という。）の被害救済のため、以下のとおり政策の実現を求める。

- 1 ビキニ事件に関連する資料を保全・開示するとともに、被ばくした元漁船員らの実態を把握するために調査を実施する。
- 2 被害者らに対し、被ばくによる健康被害及び精神的損害に対する補償の支払いや生活支援などの金銭的補償を実施する。
- 3 生存する元漁船員らに対して、専門医による健康相談を実施する。

第2 意見の理由¹

1 太平洋・ビキニ環礁における水爆実験と元漁船員らの被ばく

- (1) アメリカ合衆国は、1954年（昭和29年）3月1日、同月27日、同年4月7日、同月26日、同年5月5日、同月14日の6回にわたり、太平洋・ビキニ環礁及びその付近において、水爆実験を行った（以下「本件水爆実験」という。）。本件水爆実験による放射性降下物の総量は22.73メガキュリー（1キュリーは370億ベクレル）ともいわれており、ビキニ環礁から東西に長い楕円状に降灰が広がり、日本やアメリカ合衆国などにも降灰があった。²
- (2) 本件水爆実験が行われた当時、又は本件水爆実験後に放射降下物その他放射性物質が大気中、海中又は海中の魚類等に残存していた期間、ビキニ環礁等付近を航行していた第五福竜丸その他の漁船の乗組員は、これらの放射性物質に

¹ 事実関係については、平成30年7月20日付け高知地方裁判所判決（平成28年（ワ）第129号。判例時報2403号62頁）、令和元年12月12日付け高松高等裁判所判決（平成30年（ネ）第242号）参照。

² 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(4) 本件核実験」参照。

より被ばくした（以下「本件被ばく」という。）。³

第五福竜丸の乗組員らは、急性放射線障害と診断されたほか、全乗組員に肝機能異常が認められて繰り返し増悪しており、大多数に肝障害が見られ、無線長であった乗組員は肝機能障害により死亡した。その他の漁船の乗組員についても、急性放射能症で入院したほか、急性骨髄性白血病で死亡した者がいたことが知られている。⁴

2 被ばく調査の中止と日米合意

- (1) 第五福竜丸の被災が報じられた以降、厚生省（当時、以下同じ。）は、1954年（昭和29年）4月26日、事務次官による通知「マーシャル水域において漁撈に従事し又はこの水域を航行した漁船についての検査の実施について」を発出し、ビキニ環礁等付近を航行していた漁船について、乗組員の健康状態を含む全般的調査を行い、船体、漁具、乗組員及び漁獲を対象として放射能検査を行った。さらに、事例ごとの処理方針を定めるなどの被ばく調査を行うとともに、日本政府の調査船による調査を実施するなどした。

また、厚生省保険局船員保険課長は、1954年（昭和29年）8月26日、「放射性物質により発した疾病に関する保険給付について」を発出し、第五福竜丸以外の船員についても、船員保険法に基づき職務上の保険事故として扱い得るとしていた。

しかし、1954年（昭和29年）11月中旬において、日米の研究者が出席して「放射性物質の影響と利用に関する日米会議」が開催されたところ、その約1か月後の同年12月28日になり、厚生省は、ビキニ環礁等付近を航行していた漁船についての検査を中止する内容の通達を発出し、同月31日、本件水爆実験による被ばくの調査を中止した。⁵

- (2) これに続き、日本及びアメリカ合衆国は、1955年（昭和30年）1月4日、本件水爆実験について、以下の内容の交換公文による合意をした（以下「日米合意」という。）。⁶

その内容は、アメリカ合衆国の特命全権大使が、「アメリカ合衆国政府が、マーシャル群島における千九百五十四年の原子核実験の結果生じた傷害又は損害に対する補償のため、二百万ドルの金額を、法律上の責任の問題と関係なく、

³ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(7) 本件被ばくの状況」参照。

⁴ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(5) 第五福竜丸について」参照。

⁵ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(11) 被ばく調査と対応の推移」及び同「(13) 被ばく調査中止」参照。

⁶ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(15) 日米合意」参照。

慰謝料として、日本国政府に対しここに提供する」,「アメリカ合衆国政府は、日本国政府が、前記の二百万ドルの金額を受諾するときは、日本国並びにその国民及び法人が前記の原子核実験から生じた身体又は財産上の全ての傷害、損失又は損害についてアメリカ合衆国又はその機関、国民若しくは法人に対して有するすべての請求に対する完全な解決として、受諾するものと了解します」としたのに対し、外務大臣は、「本大臣は、提供された前記の金額を日本国政府が受諾すること及びその受領をここに確認する」、「本大臣は、さらに、貴国政府の前記の了解が日本国政府の了解でもあること及び閣下の書簡及び前記の金額を受諾するこの回答を、両国政府のこれらの相互の了解を確認するものとみなす」としたものであった。

日本政府は、1955年(昭和30年)4月28日、前記の200万ドル(7億2000万円)の慰謝料の配分についての閣議決定を行い、その後、本件水爆実験から半年後に死亡した第五福竜丸の無線長に550万円、他の乗組員22名に対し総額4400万円の慰謝料を支払った。しかしながら、これを除く上記慰謝料の多くは関係漁業者団体などに支払われ、第五福竜丸以外の乗組員に対しては、マグロの廃棄処分等に関する僅かな補償金が支払われたものの、漁船員らへの慰謝料は支払われず、本件被ばくとの関連の疑われる癌や白血病といった重篤な健康被害に対する救済措置は講じられなかった。⁷

3 被爆者としての援護の対象からの除外

(1) 第五福竜丸事件は、原水爆禁止運動が国内で広がる契機となり、それまでに公的に医療保護を受けていなかった広島、長崎における被爆者の問題が浮上したことを受け、1957年(昭和32年)4月1日、広島市及び長崎市に投下された原子爆弾の被爆者に対して健康診断及び医療を行うこと等を目的として、原子爆弾被爆者の医療等に関する法律(以下「原爆医療法」という。)が施行された。

しかし、同法では、水爆実験による被ばく者は対象となっておらず、第五福竜丸その他の漁船の乗組員も援護の対象からは除外された。⁸

(2) その後、1968年(昭和43年)9月1日には、広島市及び長崎市に投下された原子爆弾の被爆者に対して医療特別手当の支給等の措置を講ずること等を目的として、原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律(以下「原爆特別措置法」という。)が施行された。

⁷ 水産庁「ビキニ被災事件に伴う補償措置の経過について」(昭和31年6月14日)

⁸ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(16)原爆医療法の制定」参照。

これに続き、原爆医療法及び原爆特別措置法を統合するものとして、1995年（平成7年）7月1日には、原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律（以下「被爆者援護法」という。）が施行された。

しかし、これらの法律においても、本件水爆実験による被ばく者は対象から除外された。⁹

4 衆議院における本件被ばくに関する答弁と資料開示に至るまでの経緯

(1) 日米合意以降、第五福竜丸以外の漁船については、ほとんど注目を浴びることがなくなっていたが、高知県内の高校生らによる調査を契機として、1985年（昭和60年）9月に高知県ビキニ水爆実験被災調査団が結成された。¹⁰

そして1986年（昭和61年）3月7日、第104回国会衆議院予算委員会第四分科会において、山原健二郎衆議院議員は上記調査団の報告書に基づいて当時の水産庁及び厚生省に対し、本件水爆実験による被ばく者の人数など被ばくの実態について質問し、ビキニ事件に関する政府としての対応を要請した。しかしながら、当時の水産庁海洋漁業部遠洋課長や厚生省保健医療局長はビキニ事件に関する資料は既に残されていないと回答し、今井勇厚生大臣は、ビキニ事件が30年以上前のことであるなどとして、政府として調査や対策を講じる可能性を否定した。¹¹

(2) その後も日本政府は、ビキニ事件は日米合意により解決済みであるとの立場を繰り返し、新たな調査を実施しなかった。¹²

しかしながら、高知県ビキニ水爆実験被災調査団による調査や行政への働きかけの結果、2004年（平成16年）3月24日には高知県宿毛市において「ビキニ水爆実験による被災船員の救済に関する意見書」が採択され、同年6月30日には同県室戸市において同意見書が採択された。¹³その後、本件水爆実験の放射性降下物に関するアメリカ合衆国の情報公開の資料が日本の研究者や報道機関によって入手され、分析が進められたところ、2013年（平成25年）11月1日に外務省から厚生省の本件水爆実験に関する資料が開示されたのに続き、2014年（平成26年）9月19日には厚生労働省から本件水爆

⁹ 前掲高知地方裁判所判決・第3・5（6）「イ 被爆者援護法の検討」参照。

¹⁰ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「（20）幡多ゼミによる調査開始」「（21）調査団の結成」参照。

¹¹ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「（22）衆議院における本件被ばくに関する答弁（本件国会答弁）」参照。

¹² 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「（25）高知県議会における高知県知事の答弁（高知県知事答弁）」参照。

¹³ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「（24）調査団による活動再開」参照。

実験に関連する資料が開示された。¹⁴

5 国家賠償請求訴訟に関する高知地方裁判所及び高松高等裁判所の判決¹⁵¹⁶¹⁷

第五福竜丸以外の漁船の元乗組員やその遺族の一部は、国が本件被ばくの事実及び本件被ばくに関する記録を2014年（平成26年）9月19日に開示するまで隠匿したこと及び被ばく者について追跡調査や生活支援等の施策を実施しなかったことが違法であるとして、国家賠償請求訴訟を提起した。

高知地方裁判所は、2018年（平成30年）7月20日、原告らの請求を棄却する判決をしたが、その判決理由において、漁船員に対する補償が限定されたものとなったことや、船員保険法による救済についても、本件被ばく直後の時期に健康調査が十分に行われなかったことなどから、健康状態の悪化が本件被ばくによる結果であることを立証するには困難が伴うとしながらも、「長年にわたって省みられることが少なかった漁船員の救済の必要性については改めて検討されるべき」と指摘した。

これに対し、原告らが控訴したところ、高松高等裁判所は、2019年（令和元年）12月12日、原告らの控訴を棄却したが、第一審と同様に、国賠法に基づく損害賠償請求によって司法的救済を図ることは困難であるとしながら、漁船員の救済の必要性を改めて検討すべきであるとして、立法府及び行政府による一層の検討に期待するほかないと指摘した。

なお、2020年（令和2年）3月30日、被ばくした元漁船員らは、全国健康保険協会と国を相手取り、旧船員保険法に基づく遺族一時金などの支給を認めなかった協会の決定取消と、水爆実験後の政治決着でアメリカ合衆国への損害賠償請求権が失われたとする損失補償を求めて訴訟提起をしている¹⁸。

6 被害の重大性

本件水爆実験の後も、漁船員らは本件水爆実験がなされた事実を知らされることなくマグロ漁を継続した。彼らは本件水爆実験以降もスコールや海水を利用して全身を洗い、捕ったマグロを刺身などで食べた。そして帰港すると、様々な健

¹⁴ 前掲高知地方裁判所判決。第3・1（26）から同（30）参照。

¹⁵ 日本経済新聞「ビキニ被曝、賠償認めず 元船員ら45人敗訴、高知」（2018年（平成30年）7月20日）<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO33220180Q8A720C1AC8Z00/>

¹⁶ 時事ドットコムニュース「二審も元漁船員ら敗訴 ビキニ被ばく記録訴訟一高松高裁」（2019年（令和元年）12月12日）<https://www.jiji.com/jc/article?k=2019121200167&g=soc>

¹⁷ 京都新聞「ビキニ被ばく、上告断念へ 二審敗訴の原告側、高齢理由に」（2019年（令和元年）12月19日）<https://www.kyoto-np.co.jp/articles/-/103268>

¹⁸ 毎日新聞「ビキニ水爆実験 元船員ら健保協会や国提訴 「労災」不認定撤回など求める」（2020年（令和2年）3月30日）

<https://mainichi.jp/articles/20200330/k00/00m/040/245000c>

健康被害に苦しめられることとなった。

高知地方裁判所の認定した事実によると、ある者は35歳頃から左耳が聞こえなくなり、40歳頃からは歯が次々に抜け落ちた。20歳代後半から白血球の数値が高くなり、大量の鼻血が出たり、激しいめまいがしたり、突然意識を失ったりするようになった者もいた。多くの漁船員が、癌などの疾病に苦しめられた。そして、これらの疾病は、本件被ばくとの関連が強く疑われるものである。¹⁹

7 憲法及び国際規約上の問題点

以上のとおり、日本政府は2014年（平成26年）9月19日に至るまで被ばくに関連する資料を開示せず、現在においてもなお元漁船員らが被った健康被害について適切な救済措置を講じていない。このような日本政府の対応には、以下の憲法及び国際規約上の問題点がある。

(1) 憲法

① 憲法第25条第1項及び第13条

本件で問題となる被害者らの権利は、被ばくを原因とする健康被害を最小限に抑えた上で、これ以上の健康被害を受けることなく健康を享受する権利である。当該権利は、その実現に公権力による積極的な救済を必要とするという社会権的側面を有するとともに、人が人間としての尊厳を保ち健康で文化的に生存する上で不可欠である。そのため、上記権利の憲法上の根拠として、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障する憲法第25条第1項が挙げられる。

他方で、上記権利は、被ばくを原因とする健康被害を受けないという自由権的側面を有するとともに、各人の人格に本質的なものである個人の生命・身体に関する利益であり、その総体を人格権ということが出来る。そのため、生命、自由及び幸福追求に対する権利（幸福追求権）を保障し、個人の人格的生存に不可欠な利益を保障する憲法第13条も上記権利の憲法上の根拠として挙げられる。

加えて、上記権利は、被ばくによる健康被害を免れ平和のうちに生存する権利、すなわち憲法前文の平和的生存権²⁰との側面も有していると評価することも可能である。

¹⁹ 前掲高知地方裁判所判決・第3・1「(7) 本件被ばくの状況」参照。

²⁰ 平成20年4月17日付け名古屋高等裁判所判決（平成19年（ネ）第58号。判例時報2056号74頁）参照。

したがって、これらの憲法の条項に基づき、被害者らの、本件被ばくを原因とする健康被害を最小限に抑えた上で、これ以上の健康被害を受けることなく健康を享受する権利は憲法上の保障が及ぶべきものと言うべきである。

② 憲法第14条第1項

憲法第14条第1項は、法の下での平等を規定しており、同一の事情と条件に置かれた者を合理的な理由なしに異なる取扱いを行うことは、同項に違反する。被害者らの健康を享受する権利は生きる権利そのものに関わる重要な権利と言える上、本件水爆実験による被害を受けた者という地位は自己の意思をもってしては離れることのできないものである。そのため、救済を受けていない者と救済を受けた者との間で異なる取扱いを行うには、上記「合理的な理由」を厳格に判断する必要がある。

しかるところ、被害者らに対し、救済策を実施しないことは、第五福竜丸の乗組員との相違及び広島、長崎の原爆の被爆者との相違という二つの観点から、憲法第14条第1項との関係で問題があると考えられる。

まず、本件水爆実験の被害者の中には、上述のとおり、第五福竜丸の乗組員のほか、その他の漁船の乗組員もいたところ、両者はともに本件水爆実験の放射性物質により被ばくし、重い健康被害を受けたにもかかわらず、これまでに救済が認められたのは、慰謝料が支払われた第五福竜丸の乗組員のみとなっている。

次に、本件水爆実験の被ばく者は、広島、長崎の原爆の被爆者同様、放射性物質により被爆し、重い健康被害を受けたところ、原爆の被爆者に対しては原爆医療法、原爆特別措置法及び被爆者救護法により一定程度の救済が図られてきたのに対し、水爆実験の被害者については、第五福竜丸の乗組員を除き、これまでに何ら救済が認められていない。

第五福竜丸の乗組員及び広島、長崎の原爆の被爆者に対する救済の目的の中には、ともに、深刻な被害が数十年にわたり継続することもあるという原水爆被害の特殊性に鑑みた援護を含むと考えられるが、同様の援護が必要であるのは全ての水爆実験の被害者について同じである。それにもかかわらず、一部の被ばく者についてのみ何ら救済を施さないのは、合理性を欠くと考えられる。

- (2) 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）第12条
同条項は、全ての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する

権利を有することを認めており、健康を享受する権利を保障している。そして、国連社会権規約委員会は同項に関する一般的意見第14において、健康を享受する権利の中に健康に関連する情報へアクセスすること（情報を探索し、受領し、発信すること）が含まれることを明らかにしている（パラグラフ12）。日本政府が被ばくに関連する資料の開示を拒否したことで、被害者らは健康に関連する情報へのアクセスを阻害されたが、このことは社会権規約第12条との関係で、問題があると考えられる。

(3) 市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第6条第1項

同条項は、生命に対する固有の権利を保障しているところ、国連自由権規約委員会は同条項に関する一般的意見第36において、大量破壊兵器、とりわけ核兵器の使用に関する加盟国の義務を述べている。具体的には、加盟国には、核実験により生命に対する権利を侵害された被害者に対し適切な被害救済を実施する義務があるとされている（パラグラフ66）。なお、同パラグラフは、加盟国に対し、被害救済に加え、国際的な義務に基づき、大量破壊兵器の拡散防止・核軍縮に向けた誠実な交渉を行うことも求めている。

被ばくに関連する資料の開示を拒否し、元漁船員らが被った被ばくによる健康被害について適切な救済措置を講じてこなかった日本政府の対応は、自由権規約第6条第1項が保障する生命に対する固有の権利の観点からも問題があると考えられる。

8 核兵器使用に対する国際的潮流

また、核兵器の使用に関する国際的潮流は以下のとおりである。

(1) 国際司法裁判所

国際司法裁判所は、1996年（平成8年）7月8日、「核兵器の威嚇または使用は、国際法の下でいかなる状況においても許容されるか」とのテーマに関して、「核兵器の威嚇または使用は、武力紛争に適用される国際法の規則、特に人道法の原則および規則に一般的には反するであろう。」との勧告的意見を与え、核兵器の使用が基本的に国際法に違反するとの立場を示した。²¹

(2) 核兵器禁止条約

2017年（平成29年）7月7日には、核兵器禁止条約が国連総会において採択されるなど、核兵器の使用を違法とする潮流はより顕著なものとなっている。当連合会は、2017年（平成29年）7月10日付けで核兵器禁止条

²¹ 国際司法裁判所勧告的意見「核兵器の脅威・使用の合法性（Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons）」（1996年（平成8年）7月8日）<https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>

約の採択を高く評価する会長声明を公表している。核兵器禁止条約において特筆すべき条項の中には、次のものが含まれる。

- ① 前文：核兵器の廃絶こそが核兵器が再び使用されない唯一の方法であることを明記した。
- ② 第1条（禁止行為）：禁止行為の中に「使用」だけでなく「使用するとの威嚇」、「開発、実験、生産、製造、その他の方法による取得・占有・貯蔵」、更には「移譲、直接・間接の受領、禁止行為の援助・奨励・勧誘、配置・設備・展開の許可」を含めた。
- ③ 第6条第1項（被害者に対する援助）：被爆者の声を受け入れ、「核兵器の使用又は実験によって影響を受けた自国の管轄下にある個人について、適用可能な国際人道法及び国際人権法に従い、医療をはじめリハビリテーションや心理的な支援を含めて、年齢及び性別に配慮した援助を適切に提供し、社会的・経済的に社会に包摂されるようにする。」ことを締約国の義務としている。

9 採るべき措置の内容

以上に述べた日本政府の対応や国際規範の発展を考えれば、過去における核実験のもたらした被害についても、それらを放置することなく誠実に解決していくことが国の責務である。本件水爆実験により、元漁船員らの生命に対する権利は侵害され、元漁船員らは重篤な健康被害を被った。しかしながら、日米合意成立以降、日本政府はマグロの廃棄処分等によるわずかな補償金を支払ったものの、第五福竜丸を除く漁船の乗組員に対しては、被ばくによる健康被害について何らの補償も支払っていない。

このため、被害者らに対して、慰謝料の支払いや生活支援などの金銭的な補償を実施することは日本政府の責務である。そして金銭的な補償を実施するに当たっては、疾病と被ばくとの厳密な因果関係の立証を元漁船員らに求めるべきではない。早期の被害救済という観点からすると、被ばくとの厳密な因果関係を求めない運用を実現することで、既存の船員保険制度の枠内で保険給付を認めることも一考に値する（第2の2の（1）記載の昭和29年8月26日付厚生省保険局船員保険課長「放射性物質により発した疾病に関する保険給付について」参照）。また、広島・長崎の原爆による被爆者と異なり、ビキニ事件による被害者らが法的支援を受けていないという不合理を是正する視点から、被爆者援護法の援護対象に本件水爆実験の被害者らを含めるなど、必要な法改正を実施することも検討されるべきである。

そして、憲法や国際規範が日本政府に求める補償は、精神的損害に対する補償や生活支援などの金銭的な補償に限られない。とりわけ被ばくした元漁船員らに対しては、広島・長崎で被爆者を診察してきた経験等のある専門医による健康相談を実施することも重要である。また、被ばくをした元漁船員らに対して適切な補償を実施するに当たっては、その前提としてビキニ事件に関連する資料を保全し、それらを開示するとともに、被ばくの実態を把握するため更なる調査を行う必要がある。

日本政府は、2014年（平成26年）9月19日、延べ556隻の被災漁船に関する資料を公開した。²²しかしながら、この数は汚染されたマグロを廃棄したと認められる延べ992隻に到底及ばず、²³いまだに開示されていない資料が存在することが疑われる。そして上述の国家賠償請求訴訟を提起した元漁船員らは、被ばくをした漁船員らの全体からするとごく一部に過ぎず、合計で1万数千人の漁船員が被災したとの報告もある。²⁴ほとんどの被ばくした元漁船員らは声を上げていないことからすると、元漁船員らに適切な補償を実施するためには、元漁船員らの把握が欠かせない。

よって、当連合会は日本政府に対し、元漁船員らに向けて、健康被害及び精神的苦痛に対する補償の支払いや生活支援などの金銭的補償のみならず、専門医による健康相談の実施を求める。かかる救済措置を実施するため、日本政府は早急に関連資料を保全・開示するとともに、被ばくした漁船員らを把握するために実態調査を実施するべきである。

以上

²² 高知新聞【「ビキニ訴訟」被ばく者放置は許されぬ】（2019年（令和元年）12月15日）<https://www.kochinews.co.jp/sp/article/331792/>

²³ 朝日新聞デジタル「東京」66年前の被曝語り継ぐ ビキニ事件めぐり集会」（2020年（令和2年）2月25日）<https://www.asahi.com/articles/ASN2S6T5WN2SUTIL003.html>

²⁴ 岡村啓佐『「ビキニ事件」と日本の戦後史—消された被ばく者たち—』建設労働のひろば第110号48～55頁（2019年4月）