

第3次嘉手納対米訴訟における対外国民事裁判権法の解釈適用

- 【文献種別】 判決／那覇地方裁判所沖縄支部
【裁判年月日】 平成29年2月9日
【事件番号】 平成24年(ワ)第422号、平成28年(ワ)第190号
【事件名】 対米国・嘉手納基地爆音差止等請求事件
【裁判結果】 却下
【参照法令】 対外国民事裁判権法3条・10条・11条、国連国家免除条約3条・12条・26条、日米地位協定18条5項、ウィーン条約法条約31条・32条
【掲載誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25545116

事実の概要

沖縄本島中部の3市町にまたがる米空軍・嘉手納基地(嘉手納飛行場)に起因する騒音被害を巡っては、周辺住民により3次にわたる訴訟が提起されてきた。1982年に夜間・早朝の飛行差止めと損害賠償(将来分を含む)を国に求めて約600名が提訴した第1次訴訟では、一審(那覇地沖縄支判平6・2・24判時1488号20頁)、控訴審(福岡高那覇支判平10・5・22判時1646号3頁)ともに過去分の損害賠償を国に命じたが、飛行差止めは「第三者行為論」により退けた(上告されず確定)。約5,500名が原告となった第2次訴訟では、国に加えアメリカ合衆国(以下、米国)も被告となった。対国訴訟では、一審(那覇地沖縄支判平17・2・17訴月52巻1号1頁)・控訴審(福岡高那覇支判平21・2・27LEX/DB25470447)とも過去分の損害賠償を容認し、飛行差止めは棄却された。対米訴訟の一審(那覇地沖縄支判平17・2・17LEX/DB28101924)は訴状未送達のまま却下、控訴審(福岡高那覇支判平21・2・27判例集未掲載)も控訴棄却となった(住民側の上告棄却)。

第3次訴訟でも、対国訴訟(2011年4月提訴、原告22,058名)と並行して、2012年11月に一部の原告(144名)が本件対米訴訟を提起した。本件で原告は、嘉手納基地からの騒音等による身体的・精神的被害等を訴えて、次の3点を米国に請求した。①嘉手納基地において、午後7時から翌日午前7時までの間、航空機を一切離発着させないこと(主位的請求)、または、40dBを超える騒音を原告の居住地域に到達させないこと(予備的請求)。②午前7時から午後7時までの間、65dB

を超える騒音を原告の居住地域に到達させないこと。および、③不法行為に基づく損害賠償として、各原告に150万円を支払うこと。

本件は、「外国等に対する我が国の民事裁判権に関する法律」(対外国民事裁判権法、以下、裁判権法)の施行(2010年4月)後初の対米騒音訴訟として注目されたが、その結果は完全な先例踏襲であった。

判決の要旨**1 裁判権法の解釈適用**

原告の主張によれば、裁判権法の適用により、「人の死傷又は有体物の滅失等に関する損害賠償責任」(同法10条、不法行為例外)、および、「日本国内の不動産の占有又は使用等によって生じる義務」(同11条)に関する訴訟については、外国等も我が国の裁判権から免除されない。

しかし、同法3条によれば、「この法律の規定は、条約又は確立された国際法規に基づき外国等が享有する特権又は免除に影響を及ぼすものではない」から、国際法(条約または国際慣習法)により外国等に裁判権免除が認められる場合には、同法10条等の規定にかかわらず、外国等は我が国の裁判権から免除されると解される。本件について免除の根拠となる条約は見当たらないが、「国際慣習法上、外国には一定の範囲で他国の裁判権から免除されるといういわゆる主権免除が認められている」と解されている。

2 国際慣習法上の裁判権免除

本件と同様の事案において、「外国国家の主権的行為については、民事裁判権が免除される旨の

国際慣習法の存在を引き続き肯認することができ」、かつ、米軍機の離発着等は「その活動の目的ないし行為の性質上、主権的行為であることは明らかであって、国際慣習法上、裁判権が免除される」との最高裁判所の判断がある（最二小判平14・4・12判時1786号43頁、判タ1092号107頁、以下、新横田最判）。さらに嘉手納基地に関する同種の事案でも、裁判権免除を同様に認めた判例がある（前掲・第2次対米訴訟控訴審判決）。こうして我が国裁判所では、米軍機の運航等に関しては、それが外国の主権的行為であることを理由に、米国内に国際慣習法上の裁判権免除を認める判断が重ねられてきている。

原告側が提出した証拠¹⁾にも、我が国裁判所の判断を結論において支持する各国の国家実行(6か国の裁判例、5か国の国内法)がみられる。他方で、裁判権免除に関する有力な二条約(欧州国家免除条約、国連国家免除条約(以下、国連条約))は、ともに不法行為例外規定を有するが、どちらも軍隊の行為を適用対象外としており、よって我が国裁判所の判断を否定するものとはいえない。

3 当裁判所の判断

以上から、駐留外国軍隊の主権的行為に裁判権免除を与える国際慣習法が存在することは明らかである。そして本件の対象である米軍機の運航等は、活動の目的ないし行為の性質上、明らかに米軍の主権的行為であるから、「本件訴えは、国際慣習法上、被告に裁判権が免除されている事項に関する訴えに当たる。よって、本件訴えについては、裁判権を欠くというべきである」。

なお、当裁判所から最高裁および外務省を通じて応訴の意思を確認したところ、米国大使館から応訴の意思はないとの回答があった。そのため、被告の同意を理由として裁判権が及ぶと解することもできない。

以上のことから、「本件訴えは我が国の裁判権が及ばない事項に関する訴えであって、いずれも不適法であり、かつ、その不備を補正することができないことが明らかであるから、民事訴訟法140条により、口頭弁論を経ないで本件訴えを却下する」。(2月22日、原告側控訴。)

判例の解説

一 外国軍隊に対する裁判権免除規則

1 裁判権法の成立過程における議論

裁判権法は、軍事的活動には適用がないという認識の下作成された。法制審議会で示された当初の試案は、国連条約3条で列挙された適用除外事項(外交官等)に加えて、「外国軍隊の活動」に関する規定をおいていた²⁾。この点につき法務省担当者は、「(国連)条約の審議において、外国軍隊の活動にはこの条約は影響を及ぼさないとといったようなことになりましたので、それをできるだけ忠実に反映するために置いた」と説明した³⁾。かかる説明は、衆参両院の審議においても特に議論なく受け入れられた⁴⁾。本件判決もその判断の根拠としている。

その説明では、以下の2点が根拠として提示された⁵⁾。①同条約の大詰めの作業を担った特別委員会の議長(G. Hafner氏)が、国連総会での同条約採択に先立つ趣旨説明において、軍事的活動(military activities)は条約の対象外との一般的理解が常に優勢であったと述べ、かつ、その説明を含む議長声明が、同条約を採択する総会決議で「考慮する(taking into account)」と言及されたこと。②同条約を批准したノルウェーが、軍事的活動は適用対象外であるとの解釈を宣言したが、各国から特段の反論がなかったこと。

ところが、国連条約が軍事的活動に適用されないとの結論を導くには、この2点のみでは根拠が薄弱だといわざるをえない。

2 国連条約の軍事的活動への適用問題

(1) 議長声明⁶⁾の解釈上の位置づけ

国際法上、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈」しなければならない(条約法条約31条1項)。「文脈」とは条約文(前文・附属書を含む)を指すが、条約の締結に関連して全当事国が受け入れた合意(または文書)があればそれも文脈となる(同2項)。

国連条約の前文は「この条約により規律されない事項については、引き続き国際慣習法の諸規則により規律されることを確認して」いるが、条約3条が挙げる「この条約の影響を受けない特権及び免除」に外国軍隊の規定はない。また条約26条は、裁判権免除に関する「既存の国際協定」の優先適用を定める。すなわち国際慣習法が適用されるのは、あくまで国連条約の規律が及ばない事項についてであり(この点で、法3条の規定ぶりと

は異なる)、つまり条約文中には、軍事的活動への国連条約の不適用を示す文言は存在しない。

そのため、議長声明が条約法条約 31 条 2 項の合意に該当する(文脈を成す)という見解⁷⁾が注目されるが、否定的に解するのが妥当であろう。議長声明については、当初は総会決議本文での言及が提案されたが、強固な反対のために決議前文で妥協した経緯がある⁸⁾。しかも、議長声明の中で、軍事的活動は対象外との一般的理解にふれた箇所は、特別委員会の議事録には議論の形跡がなく、その限りでは議長の「所感(impression)」⁹⁾にとどまる。その上、いずれにしても(in any rate) ILC のコメンタリーを参照すべきである、とすぐに話を転換しており、議長のこの「緩やかな言及(loose mention)」¹⁰⁾が、何らかの確定的な結論を導く根拠となるとは考えにくい。さらに、当該コメンタリーは国連条約 12 条が「武力紛争を含む状況には適用されない」という部分であり、平時を含む軍事的活動一般に直接の示唆を与えるものではない¹¹⁾。

これは、刑事手続への国連条約の不適用が、特別委員会の議事録で明示的に勧告され、その勧告に従って総会決議の本文第 2 項で不適用に「同意する(agree)」と言及された事情とは対照的である¹²⁾。やはり、軍事的活動への国連条約の不適用について、全当事国が受け入れた合意(文書)が存在するとは認められない¹³⁾。

ただし、総会の場合でも指摘されたように、議長声明を考慮した総会決議自体と同レベル、すなわち条約法条約 32 条にいう「条約の準備作業」とみることではできよう¹⁴⁾。ただし、「解釈の補足的な手段」である準備作業は、同 31 条の基本的な解釈手法では「意味があいまい又は不明確」であるか、「明らかに常識に反した又は不合理な結果」となる場合にのみ参照できる。この点につき、たとえば国連条約 12 条が外国等の主権的行為をも対象とすることは明確であるし、その際に外国軍隊を国家機関一般と同様に扱ったとして、それが明らかに非常識または不合理だといえるだろうか¹⁵⁾。

そして、たとえ補足的手段に依拠するとしても、準備作業の全体を参照すれば、「外国軍隊の平時・長期の駐留については、関係国間で地位協定が締結されるのが常なので、当該協定の規律が優先する」というのが全般的な認識だったといえる¹⁶⁾。この場合には、国連条約 26 条が適用された結果

として地位協定の優先適用が確認されるのであって、国連条約がそもそも適用されないのではない。つまり、既存の国際協定が存在しなければ、国連条約の規律が及ぶことになるのである。

(2) 他国の解釈宣言

国連条約は軍事的活動に適用されないという宣言¹⁷⁾に対して、他国から特段の異議がないことは、宣言内容への一般的支持があることを意味せず、条約解釈の一つの立場として承認されつつあることを意味するにすぎない¹⁸⁾。そのような一解釈に、他の締約国が拘束される必然性はない。

二 我が国への実質的効果

1 日米地位協定は「既存の国際協定」か

横田基地対米訴訟の控訴審判決(東京高判平 10・12・25 判時 1665 号 64 頁)は、日米地位協定 18 条 5 項が「合衆国に対して、我が国の裁判権に服することを免除」した規定であると判断した。ところが新横田最判は、この論理を否定し、同条項は「合衆国軍隊による不法行為から生ずる請求の処理に関する制度を創設したものであり、合衆国に対する民事裁判権の免除を定めたものと解すべきではない」と判断した。ただし、裁判権免除の根拠自体は国際慣習法にあるとしても、日米地位協定がその実施のための制度を創設したのであれば、在日米軍の裁判権免除に関する合意であって、国連条約 26 条が定める既存の国際協定にあたるという余地はあろう¹⁹⁾。

それでは日米地位協定が「既存の国際協定」として国連条約の適用を排除するかというと、状況はそう単純ではない。日本政府は、米軍基地の騒音訴訟の損害賠償については、同協定 18 条 5 項(e)(i)に基づき、原告に支払った賠償額の 75%を米国に請求している。ところが、米国はかかる請求に一度も応じていない。これについて日本政府は、当該の賠償金等の「分担の在り方については、我が国の立場と合衆国側の立場が異なっていることから、合衆国政府との間で協議を行ってきたところであり、合衆国政府との協議はなお妥結を見ていない」と述べている²⁰⁾。他方で米国は、米軍機の運航等から騒音が生じるのは、日米安保条約に基づく駐留に伴う当然の事象であって、それに対して「日米地位協定第 18 条に基づき米側が賠償すべきものではない」という立場である²¹⁾。つまり、地位協定 18 条 5 項は米軍の不法行為に

対する請求全般を包含するように見えるが、本件のような航空機騒音等による被害の賠償は対象外ということになる（対象であるなら、支払い拒否は協定違反である）。日米協議が妥結していないという政府答弁は、合意の不存在の告白に他ならない。

2 裁判権法の軍事的活動への適用

以上の見解は、裁判権法が国連条約に忠実に準拠する結果として、軍事的活動への適用に関する国連条約の解釈の見直しに伴って裁判権法の解釈も当然に変更される（条文の改正等は不要）という前提に立っている。

反対に、やはり裁判権法は軍事的活動に適用されないとの解釈を選択することも可能である。この点につき、日本は、国際的にはすでに事実上の意思表示をしているといえる。国連条約の ILC 第 1 読草案に対し、総会第 6 委員会で見解を述べた 15 か国のうち、駐留外国軍隊への適用問題に言及したのは日本代表のみであった。その中で、外国軍隊の駐留が受入国内で論争化しやすいこと、裁判権免除が制限されれば受入国において外国軍隊に対する訴訟が頻発しかねないこと、および、かかる訴訟によって外国軍隊の円滑な駐留が阻害されることを理由として、「外国軍隊の裁判権免除の問題は、過去の慣例に従って、派遣国と受入国の二国間で処理されるべきであり」、条約草案の対象から除外すべきであると述べている²²⁾。

すなわち、軍事的活動への不適用は国家としての選択の問題であり、国連条約からの当然の帰結ではない。そうであれば、国会等において「国連条約が不適用となったため日本法もそれに従う」とした政府の説明は、その意図を問い直されるべきであろう。

●—注

- 1) 国際司法裁判所の主権免除事件判決。Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 99.
- 2) 法制審議会主権免除法制部会第 1 回会議・配布資料 5 「主権免除法担当者試案」(http://www.moj.go.jp/shingi1/shingi_080926-1.html (2017 年 8 月 30 日閲覧)) 2 頁。
- 3) 法制審議会主権免除法制部会第 1 回会議議事録 (平成 20 年 9 月 26 日) 21 頁 (前掲法務省ウェブサイト)。
- 4) たとえば、第 171 回国会・参議院法務委員会会議録第 9 号 (平成 21 年 4 月 16 日) 8~11 頁。同・参議院外交防衛委員会会議録第 17 号 (平成 21 年 6 月 9 日) 9 頁。
- 5) 主権免除法制部会第 1 回会議・配布資料 3 「主権免除

法制の整備に関する要綱試案 (1) 8~9 頁 (前掲法務省ウェブサイト)。

- 6) GAOR, A/C.6/59/SR.13, paras. 29-38.
- 7) H. Fox, "In defence of state immunity: why the UN Convention on State Immunity is important", *I.C.L.Q.*, Vol.55(2) (2006), p.402.
- 8) G. Hafner & U. Köhler, "The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and their Property", *Netherlands Yb of Int'l Law*, Vol.35 (2005), pp.9-10.
- 9) *Ibid.*, p.47. 後掲注 13) の国連事務局資料 (31 頁の脚注 119) も参照。
- 10) R. O'Keefe, "The 'General Understandings'", in: O'Keefe & C. J. Tams (eds.), *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property* (Oxford, 2013), p.26.
- 11) 武力紛争への適用についても、ILC で詳細に議論された形跡はないという。O'Keefe, *supra*, note 10, pp.22-23. 水島朋則『主権免除の国際法』(名古屋大学出版会、2012 年) 160 頁。
- 12) 刑事手続についてさえ、条約文ではなく総会決議で適用範囲を定められるのか、という批判があった。A/C.6/59/SR.13, *supra*, note 6, paras.68-69 (Guatemala).
- 13) ILC の要請により国連事務局が 2008 年に作成した文書は、外国軍隊の活動への国連条約の適用については、「多様な見解が存在する」とした。*Immunity of State officials from foreign criminal jurisdiction. Memorandum by the Secretariat*, A/CN.4/596 (31 Mar. 2008), para.45.
- 14) A/C.6/59/SR.13, *supra*, note 6, paras.40 (Netherlands), 44 (Norway).
- 15) 水島・前掲注 11) 書 160 頁。
- 16) O'Keefe, *supra*, note 10, pp.22-24. 日本政府もかかる認識を示していた (後掲注 22))。
- 17) ノルウェー、スウェーデンおよびフィンランドの宣言。H. Fox & P. Webb, *The Law of State Immunity* (Oxford, Rev. & Updated 3rd ed., 2015), pp.319-320.
- 18) 水島・前掲注 11) 書 162 頁。21 締約国中 3 か国 (2017 年 8 月現在) の宣言によって、他国をも拘束する解釈が確定するとは思われない。O'Keefe, *supra*, note 10, p.26.
- 19) 地位協定 18 条 5 項の意義については、横溝大「最高裁判所民事判例研究」法協 120 巻 5 号 (2003 年) 185~188 頁。ただし、水島・前掲注 11) 書 57~58 頁。
- 20) 「日米地位協定に基づく嘉手納爆音訴訟の損害賠償金の分担に関する質問に対する答弁書」(内閣衆質 159 第 92 号、平成 16 年 5 月 14 日)。
- 21) 第 193 回国会・参議院外交防衛委員会会議録第 8 号 (平成 29 年 3 月 23 日) 14 頁。
- 22) GAOR, A/C.6/48/SR.29 (22 Dec. 1993), paras.75-78. See, also, A. Dickinson, "Status of forces under the UN Convention on State Immunity", *I.C.L.Q.*, vol. 55(2) (2006), p.430 (footnote 18).