

2022年7月31日

原賠審・中間指針「見直し」の課題—原賠研の提言と原賠審の動向

吉村良一（立命館大学名誉教授・福島原発事故賠償問題研究会代表）

1. はじめに

- ・最高裁は2022年3月2、7、30日に、福島原発事故賠償集団訴訟における7つの高裁判決に関する原・被告の上告および上告受理に対する判断を示した。
- ・うち、国の責任については、高裁の判断が分かれていたこともあり、上告が受理され、6月17日に国の責任を否定する判決が言い渡された。
- ・これに対し、東京電力（東電）の責任部分については、上告・上告受理申立がりぞけられ、高裁判決が確定した。
 - *最高裁が確定させた7つの高裁判決は、（程度の差はあれ）原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）が策定した指針を超える賠償を認めていた。これに対し、東電は、「原判決が判断したように、中間指針等（及びそれを踏まえて策定された自主賠償基準）に定める賠償額が全体に不足しているかのように個々の居住者の個別事情によらずに『共通損害』を認めるとすれば、訴訟の乱発が懸念され、又は中間指針等の見直しを余儀なくされるどころ、本件の認定を前提にすれば総額で4000億円を超える追加支払が発生することになりかねず、その原資は国民・利用者の負担となるもので、影響は国民全体に広く及ぶものとなる」（生業訴訟上告受理申立理由書）といった主張を行っていたが、最高裁は、このような考え方を排した。
- ・7つの高裁判決が、中間指針を超える賠償を認め、かつ、それを最高裁が確定させたことは、中間指針の「見直し」を迫るものである。
- ・原賠審は、2022年4月27日に第56回審査会を開催し、最高裁が7つの高裁判決の「損害論」を確定させたことを受けて、「中間指針等の見直しも含めた対応の要否」を検討することとした。
- ・このような動きの中、事故後の2013年に日本環境会議の下の研究会として発足し、様々な研究活動を行ってきた福島原発事故賠償問題研究会¹は、中間指針見直しに関する提言を策定し、8日に原賠審に申し入れを行った。

2. 原賠審指針の意義と限界

中間指針は本件事故被害の救済において重要な役割を果たしてきた。しかし、それには、以下のような限界も指摘されてきた。

¹ その成果として『福島原発事故賠償の研究』（2015年、日本評論社）、『原発事故被害回復の法と政策』（2018年、日本評論社）を公開。

- ・実態を踏まえた議論になっているか。政府指示等による線引きがなされているが、それが被害実態に合ったものとなっているのか。
- ・被害者らが直接審査会の場で意見を言う機会は設定されていない。
- ・本件のような未曾有の被害の賠償を考える場合、被害の特質をどうとらえるかといった被害論、損害総論が重要である。しかし、審査会の議論では、そのような議論が十全には、なされていない。
- ・議論において、責任論は除外されている²。
- ・避難慰謝料については、自賠償の入院慰謝料額が参照されているが、なぜ自賠償が根拠となるかについての理由が十分には示されているとは言い難く、また、基準額については自賠償基準を使用しつつ、逡減方式については赤い本を参照している。

本件事故については、多くの訴訟が提起され、これまでのところ、ほぼすべての訴訟で指針を超える賠償が認められている。さらに、原子力損害賠償紛争解決センター（ADR）において指針を超える多くの和解が成立し、また、東電の拒否により成立しなかったが、ADRが指針を超える和解案を提示したケースなどもある。

新潟県が2017年10～11月に実施した調査は、賠償に対する満足度を①精神的、②生命・身体的、③営業・就労損害、④住居、⑤制度全体の5つの指標で検証したが、①～④については、避難指示区域内避難者に限定しても、いずれの項目でも不満の割合が高く、特に、①精神的に対する損害賠償の不満は53.5%に上っている。

中間指針は、事故後の早い時期に、「避難を余儀なくされた住民や事業者、出荷制限等により事業に支障が生じた生産者などの被害者らの生活状況は切迫しており、このような被害者を迅速、公平かつ適正に救済する必要がある」という「事情にかんがみ、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから、順次指針として提示することとし、可能な限り早期の被害救済を図ることとした」とされていることから見て、今日の時点で、それを「見直す」ことは、当然のことである。

* 指針に関する東電の態度の変化

原賠審委員であった大塚直教授は、生業訴訟控訴審判決が、「一審被告東電側も任意の支払を拒否することのないように合理的と考えられる額として定められたものと解されるから、

² 能見善久会長（当時）は、公共用地収用の基準との対比が問題となった際に、損失補償と「東京電力に賠償責任があるという前提のもとで考えたときの損害賠償とはやはり違う問題」としつつも（第9回）、損害評価の場合に帰責性を強調するのは「余り適当ではない」「ここはむしろ淡々と責任がある、原賠法に基づく責任のある加害者が、どれだけの損害を賠償するのか」を考えれば良い（第36回）と述べている。このことから、原賠審は、責任に議論が入り込むことを意識的に退けていたことが分かる。

任意の支払を念頭に置いた和解金的な色彩があることは否定できない」と述べたことに関わって、原賠審が当時、東電が任意の支払いを拒絶することがないように額を定めたということはない、第四次追補までの状況において東電が指針による支払いを拒否するようなことは非常に考えにくかったとしている³。2022年1月31日の第55回原賠審で、内田貴現会長も、愛媛訴訟控訴審判決に関わって、同趣旨のことを述べている。

この点については、初めて地元で開催された第21回審査会において、地元市町村長らの中間指針に対する厳しい批判的意見に対し、能見善久会長（当時）が、「指針というのは、東電を縛るものではなく、これはあくまで東電が自主的にその指針に基づいて賠償するものですから、結局、東電がどうしても嫌だと言われてしまうと動かなくなってしまう」「東電が納得してといますか、合理的に考えれば納得して、賠償を支払うという金額を定めることとなりますので……ただ金額を多くすればいいというものでもない」と述べていることから、異なる見方もありうるが、少なくとも、中間指針策定当時、原賠審が、東電は（当然に）指針を尊重するであろうと考えていたことは確かである。また、東電も、「最後の一人まで賠償貫徹」「迅速かつきめ細やかな賠償の徹底」「和解仲介案の尊重」という「3つの誓い」を公表している。

ところが、東電は最近になって、訴訟において、中間指針等によって行った賠償は、損害賠償としては払い過ぎであり、その分は訴訟における認められる賠償額から控除せよといった主張をするようになってきている。東電のこのような背信的ともいえる態度の変化は厳しく批判されるべきである。

3. 福島原発事故賠償に関する中間指針等の見直しに関する提言

* 指針が依拠する被害者の区域による区別（避難元を「帰還困難区域、避難指示解除準備区域……自主的避難等対象区域」等に分ける）については、区域分けが被害の実態に見合っていないという問題点が指摘されている。また、政府指示・要請等の有無や種類によって賠償額を大きく変えることの妥当性も問われるべきである。

これらの問題も、本来であればあらためて議論されるべきであるが、原賠審での「見直し」の議論は裁判例を踏まえた見直しであるという限定がなされており、それを抜本的に覆す提言を行った場合の実現可能性の乏しさ等に鑑み、今回のわれわれの提言では、区域の抜本的な見直しや、区域ごとの類型化当否そのものについてはあえて踏み込まず、それぞれの区域ごとに中間指針等の限界や問題性を指摘し、その改善方向を提言することとした。また、指針では、健康被害は視野に入っておらず、健康影響への不安も十分には考慮されていない。しかし、提言では、やはり、今回の「見直し」議論の限界性の下で、健康影響の問題は、提言28頁以下

³ 大塚直「東京電力福島第1原発事故生業訴訟控訴審判決と原発訴訟の損害論に関する今後の見通し」環境法研究14号170頁。

（【「区域外避難者」の被侵害権利・法益】の項目）や 35 頁以下の残された課題に問題指摘をするにとどめた。

a)見直しの進め方に関する提言

ア)「見直し」にあたっては、被害実態の把握を行い、議論の出発点にすべきである。そのための必要な調査等を行い、また、この間に積み上がってきた専門知を取り入れることが必要である。そして、このような検討を行うならば、次のような、中間指針策定の際に見えなかった（早期の策定のために、あえて見なかった）もの、予想しえなかったものが明らかとなってくる。

① 被害の広範さ・深刻さ

福島県調べで、最大時（2012 年 5 月）約 16 万人もの住民が避難している。避難区域再編直後の 2013 年時点での避難者数は、避難指示区域からの避難者が約 8.1 万人、旧緊急時避難準備区域からの避難者が約 2.1 万人、その他の避難者が約 4.4 万人である。避難の原因となった放射線被ばくへのおそれの深刻さも重大である。

避難の過酷さ、避難中に生じた被害の深刻さは、関連死の多さと自死事件を見るならば明らかである。PTSD のおそれを示す調査もあり⁴、また、避難先での子どもへのいじめ等々の多様な被害が明らかになってきている。

② 被害地域の広がり

本件事故による被害は、政府の避難指示等が出された区域外に広がっている。そのことは、2013 年時点で福島県内の区域外からの避難が約 4.4 万人に上ることからもあきらかである（避難元は、県外にも広がっている）。原賠審は、このうち、自主的避難等対象区域について一定の賠償基準を示したが、その範囲は狭く、また、基準賠償額も極めて少額に過ぎない。しかも、その後の訴訟では、これを超える（地域的広がりと額の増額）判決が出ている。

③ 被害の長期化

・被害が、（中間指針策定時の予測を超えて）長期化している。避難継続者の多さに表れている。福島県の避難者は、毎日新聞 2020 年 3 月 10 日によれば、2020 年 3 月の時点で約 4 万人（震災・津波による避難者を含むが、岩手県の避難者は約 2700 人、宮城県が約 5000 人なので、福島の数字の大部分が原発避難と思われる）に上っている。

⁴ 辻内琢也教授の調査によれば（辻内琢也「原発事故がもたらした精神的被害：構造的暴力による社会的虐待」『科学』86 巻 3 号 246-251 頁）、「改訂出来事インパクト尺度（以下 IES-R）」において PTSD である可能性が出てくるとされる 25 点以上の者の割合が、2012 年調査では 67.3%（高いストレス度で PTSD と診断できる可能性があるとしてされる 30 点以上の者の割合が 59.4%）、2013 年で 59.6%、2014 年調査で 57.7%、2015 年でも 52.5%と高い割合を占める（竹沢尚一郎教授らが、京都訴訟の原告らに 2019 年に行った調査では（竹沢尚一郎『原発事故避難者はどう生きてきたか』（東信堂、2022 年）232 頁以下）55.9%）。

- ・関西学院大学災害復興制度研究所が2020年7月から9月に、その時点で避難を継続している避難者に行った調査（回答の14.4%が帰還困難区域からの、20.2%が避難指示解除区域からの、60.1%が区域外からの避難者）では、避難者は、避難先で近所との交際が希薄になったと感じ、また、生活の満足度については、買い物の便利さや交通の便利さに関する満足度がやや増加しているものの、仕事の内容、収入、健康、地域環境、教育環境、自然環境等、大多数の項目で不満・やや不満が増加し、生活全般では大きく満足度が減少している。また、多くの避難者、特に避難指示等区域からの避難者の多くは、一時的な避難のつもりとしてふるさとを出たこと（避難指示等区域からの避難者の多くは元の住所に住民票を置いている）、しかし、避難者の多くは将来的に福島に戻る意向を示していないことが示されている。戻っていない理由として、「現在の居場所で落ち着いているため」とする回答が44.8%あるものの、「空間線量は下がったが山林や草地の汚染が残っていると思えるから」46.1%、「廃炉作業中の原発で何が起きるかわからないから」41.6%といった回答が多い（複数回答可）。
- ・除染が行われたが、その範囲は生活空間に限定され、広大な面積を占める山林は手付かずの状態である。放射線量は低下したが、それでも事故前の自然線量をこえる状態が継続しており、土壌の汚染も残っている。さらに、除染土の「中間貯蔵施設」問題も生じてきている。避難指示が解除された地域でも、生活基盤は回復されないままであり、住民の「帰還」は進んでいない。
- ・加えて、廃炉作業は著しく遅れ、デブリを取り出す方法すら目途が立っていない。その結果、周辺の住民は、新たな事故へのおそれの中で暮らしていかなければならない事態になっている。たまり続ける「処理水（汚染水）」をどうするかという問題もある。「海洋放出」が検討されているが、そのことがもたらす海洋環境や漁業への影響に加え、もしかりに「海洋放出」がなされたとしても、それが長期に及ぶ（その間、「処理水（汚染水）」がたまり続ける）という問題もある。

イ) 様々な分野の調査・研究や判決から明らかになってきたこととしては、以下の点が重要である。

- ①事故による被害を包括的平穏生活権や包括的生活基盤の侵害としてとらえる被侵害法益論・被害論が登場し、それが定着していったこと。

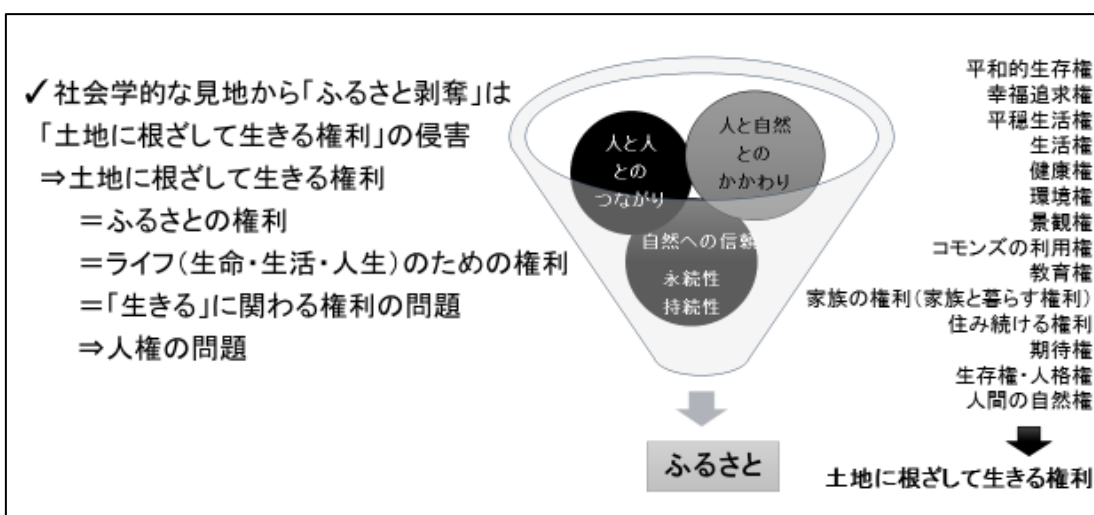
*このような被害・法益論は、裁判所もこれを肯定的に受け止めている。例えば、群馬訴訟控訴審判決（東京高判令3・1・21）は、「何人も、自己の選択した居住地及びその立地する周辺環境において、自己の選択した仕事に従事しながら、放射線被ばくの恐怖や不安を感じることなく平穏な日常生活を送り、地域や職場のコミュニティの中で周りの人々との各種交流等を通じて、自己の人格を形成、発展させるといふ人格的利益を有する」と理解した上で、「避難を余儀なくされた者は、平穏な日常生活を侵害され住み慣れた生活の本拠からの移転を余儀なくされ、それに伴って職を失ったり、変更したりせざるを得なくなるとともに、

将来の見通しの立たないことによる不安を感じながら慣れない土地での不便な避難生活を強いられることになる」こと、また、「避難指示等によらないで生活の本拠から退去した者についても、一般人の感覚に照らして、その避難に合理性が認められ、避難と本件事故との間に相当因果関係が認められる場合には同様である」ことを指摘し、併せて、この利益には、「原告らが『ふるさと喪失』と主張する避難前に有していた地域やそこで暮らす人々とのつながりの喪失も含まれる」としている。

②本件特有の被害として、「ふるさと喪失・変容（剥奪）」損害という概念が定着してきたこと。

* 社会学の関礼子教授は、「ふるさと剥奪」とは、「土地に根ざして生きる権利」の侵害だとする。

「土地に根ざして生きる……人々を、まるごと土地から引き剥がしたのが原発事故による放射能汚染であった。原発事故がもたらす加害の特徴は、土地に根ざして生きるという権利の侵害にある。人と自然とのかかわりがつくりあげてきた環境を奪われ（環境権侵害）、人と人との日々のつながりを断ち切られ（社会関係資本の損傷）、地域のなかで穏やかに生活する日常を奪われ（平穏生活権侵害）、出身地の誇りを傷つけられ（人格権侵害）、地域の歴史を未来につなげていくことができない状況（地域の伝統文化や無形文化財の消失の危機）」に追いやったのである。関によれば、（後掲図のように）「土地に根ざして生きることは、生命・健康の安全、居住権、幸福追求権、生存権、平穏生活権など、さまざまな権利の束のうえに成り立つから」、そこでは、いわば人権のるつぼ（メルティング・ポット）となるような「土地に根ざして生きる権利」が侵害されているのである。



③集団訴訟の判決で、慰謝料の項目として、「避難を余儀なくされたことによる慰謝料」「避難慰謝料」「ふるさと喪失（変容）慰謝料」3分類が定着してきていること。

* いわき避難者訴訟控訴審判決（仙台高判令2・3・12）

- ① 深刻な放射線被害の具体的な危険に直面し、突然住み慣れた生活を失って避難せざるを得なくなった精神的苦痛（避難を余儀なくされた慰謝料）
- ② 長期間の避難生活の継続を余儀なくされた精神的苦痛（避難生活継続慰謝料）

③故郷が喪失又は変容してしまった結果として地域社会における共同生活の利益を失ったことによる有形、無形の損害ないし精神的苦痛（地域生活利益喪失慰謝料＝故郷喪失）

**** 生業訴訟控訴審判決（仙台高判令 2・9・30）**

①強制的に転居させられたことによる慰謝料

②避難生活の継続を余儀なくされたことによる慰謝料

④ 「ふるさと喪失」による慰謝料

***** 愛媛訴訟控訴審判決（高松高判令 3・9・29）**

①強制的な避難を余儀なくされた点（強制避難慰謝料）

②避難生活の継続を余儀なくされたこと（避難継続慰謝料）

③故郷喪失慰謝料

ウ) 被害者の声を聞く機会を保障すべきである。原賠審の指針は和解を推進するためのものであるが、和解の指針を作る場合、両当事者の意見を聞くことは当然のことである。しかし、中間指針の策定過程では、被害者の声を聞く点で不十分さがあった。「見直し」を行うにあたっては、被害者の声を反映させることが必要である。

エ) 確定した高裁判決に加えて、その他の判決を含む裁判の到達点、ADRや自主交渉での和解の到達点をも分析することが必要である。特に、この間、ADRにおいて和解事例が積み上がってきており、また、ADRによらない和解事例も多く存在する。これまでの下級審での裁判例に加えて、これらの和解事例について、その意義と限界の整理分析も重要である。

b) 「見直し」の具体的内容に関する提言（詳しくは、提言 23 頁以下参照）

ア) 「区域外避難者」と「滞在者」の賠償について

中間指針策定から約 10 年を経過し、その間の各種調査・研究や裁判における当事者の主張、それらを受けての判決、ADR の実務等を通じて、その限界が明らかになってきている。そこでの重要かつ喫緊の課題は、政府指示が出された以外の地域からの避難者（「区域外避難者」）、あるいは、そのような地域に（一時的な避難はあったものの）滞在し、放射線被ばくへの不安や回復しない地域の生活基盤の下で暮らしている「滞在者」の問題である。

これらについて原賠審は、2011 年 12 月の第一次追補において、自主的避難等対象区域を定め、8 万円（妊婦と子どもは 40 万円）の賠償指針を定めたが、それを超える賠償指針は出していない。また、自主的避難等対象区域も限定的である。しかし、その後の判決では、この基準をこえる慰謝料額が認容され、あるいは、（県外を含む）自主的避難等対象区域外からの避難者や「滞在者」の被害も賠償対象とされている。このような経過を踏まえ、これまでの指針等では、いわば「欠落」しているこれらの被害者への賠償指針を策定することが、原賠審には求められている。

イ)「滞在者」に対する賠償

中間指針第一次追補の策定においては、自主的避難等対象区域に滞在する人々の生活利益の継続的毀損という被害が、調査・検討されておらず、原賠審において、「滞在者」の被害として考慮されているのは、放射線被ばくに対する不安と、被ばく回避の措置を講じている点についてのみであった。自主的避難等対象区域の住民に対する慰謝料基準（避難の有無を問わず同額）が出されているが、これはあくまで、第一次追補を議論した段階での、しかも、「滞在者」の生活利益の継続的毀損という被害が調査・検討されないままの、「当面の」ものと考えべきである。あらためて、事故直後の混乱した時期での深刻な被害、地域生活基盤回復の遅れ、地域力の低下、廃炉作業の遅れの中で廃炉作業中の福島第一原発の周辺で暮らさなければならぬことによる不安といった被害の実態を踏まえ、新たな指針を策定すべきである。

「滞在者」も原告となった訴訟のうち、生業訴訟や中通り訴訟では、避難の有無を問わず（したがって「滞在者」にも）第一次追補を超える額の慰謝料が認められている。これらの判決と中間指針第一次追補には、被害地域、慰謝料額、被害の継続性といった点で差異が見られる。これらの判決が認めた賠償が生じた被害の実態に見合ったものとなっているかどうかには大いに疑問があるところではあるが、原賠審としては、このような判決の到達点をも参考に、そして何よりも、被害実態についての認識を深め、また、被災者の声を聞きつつ、地域の拡大、侵害された法益の多様性の承認、基準慰謝料額の増額、被害継続期間の延長等を盛り込んだ新しい指針作りの作業を行うべきである。

【賠償対象地域の拡大】

少なくとも、福島県が「上乘せ給付」を決定した会津地方と県南地域、さらには、生業訴訟が賠償の対象とした、宮城県・茨城県・栃木県それぞれの一部地域やその周辺地域に、賠償範囲を拡大すべきである。

【被害の継続性に見合った賠償対象期間の設定】

「滞在者」については、被害の継続性に見合った賠償対象期間が設定されていない。生業訴訟では、2012年2月までの滞在者への被害の継続性が認められ、中通り訴訟でも、2011年12月末までの賠償が認められたのであるから、自主的避難等対象区域の「滞在者」に対する賠償としては、少なくとも、2012年2月末日までの賠償が認められるべきである。また、この期間を超えて「区域外避難」の相当性を認める判決もあり、「区域外避難」をしたこと、ないしその継続が相当なものとして賠償が認められている期間は、「滞在者」としては、避難が相当と評価される地域内で放射線被ばくへの不安やその他の被害を受けつつ生活しているのであるから、「区域外避難」とその継続が相当とされる期間は権利・法益の侵害があったとして賠償を認めるべきではないか。

【被害の実態に見合った慰謝料基準の設定】

「滞在者」は、事故直後の時期には、原発事故により、死傷への恐怖とパニックに陥り、放

射能による死傷への恐怖を体験した。事故後数年が経過しても、被ばくへの不安はなくなり、日常的に、被ばくを回避するための行動をとってきた。さらにその後も、徐々に放射性物質による生命・身体への恐怖は薄れつつあったものの、生業（特に、第一次産業）や観光業などへの被害は著しく、地域力の低下、生活の質の低下ともいうべき時期が続いた。これらの被害も、事故と相当因果関係があるものとして、賠償の対象とすべきである。

ウ) 「区域外避難者」に対する賠償

「区域外避難者」は、中間指針第一次追補、第二次追補における微々たる賠償しか受けられないにもかかわらず、現在も少なくない住民が避難生活を継続している。また、PTSDが多くの避難者に認められるということも複数の研究成果から明らかになってきている。そもそも放射能汚染の実態についても、避難指示区域外であるとして区域内と明らかに異なる実態にはないことも民間の諸調査によって明らかになっているが、区域外を含めた汚染実態が国によって必要かつ適切に調査されているとは言いがたい。

【避難の相当性を認める期間について】

中間指針第一次追補は、自主的避難等対象区域内に居住する子供・妊婦について事故発生から2011年12月末までの損害として40万円、それ以外の者については事故発生当初の時期の損害として8万円を認めるにとどまった。第二次追補では、子供・妊婦についてのみ、区域の設定を行わずに個別の事例・類型毎に損害を判断するとした。しかし、こうした期間の設定が短すぎることは、下級審裁判例においても指摘されているところである。たとえば、京都訴訟1審判決は、避難の相当性は原則として2012年4月1日までの避難を認め、かつ、避難時期から2年を経過するまでに生じた損害について、本件事故と相当因果関係のある損害として認めた（放射線検査費用については2年の期間に制限しなかった）。これらを参考して、避難の相当性を認める期間を延長すべきである。

【慰謝料の額について】

原賠償が明示的に認めた賠償は、中間指針第一次追補は、対象区域内に居住する子供・妊婦については、事故発生から2011年12月末までの損害として40万円、それ以外の者については、事故発生当初の時期の損害として8万円にとどまった。避難の合理性が認められるのであれば、その行為（避難）から生じる精神的苦痛に大きな差異を設ける理由がない。このことを念頭において、その額を設定すべきである。また、愛媛訴訟控訴審判決は、自主避難慰謝料（避難をした（せざるをえなかった）ことに対する慰謝料）と避難継続慰謝料を分けたが、これは、「区域外避難者」らの損害実態と被害者らの実感に即している。

【賠償の対象となる地域について】

中間指針第一次追補は、23市町村を自主的避難等対象区域とした。また、東電は、県南地域の妊婦・子供及び宮城県丸森町に限って20万円の賠償を行い、かつ、福島県は、会津地方についても妊婦・子供に20万円、その他の者にも4万円を支給している。加えて、下級審裁

判例においても、上記以外の地域からの避難者に賠償が認められている。

中間指針第一次追補は、特定した地域以外の場所からの避難について損害の発生を全く否定しているわけではないが、現実には、東電は県南地域及び宮城県丸森町以外には自ら賠償義務を認めておらず、会津地域については、福島県が自ら給付金という形で損害補填することを余儀なくされている。東電の賠償対象地域についての硬直的な対応に鑑みれば、少なくとも、これまで福島県が給付金支給対象とした地域及び下級審裁判例において賠償対象と判断された地域やその周辺地域については、原賠審として、自主的避難等対象区域に組み入れることが望ましい。また、地元からの要望があったが自主的避難等対象区域として取り上げられなかった地域についても、再度検討すべきである。

エ) 避難指示のある区域からの避難者に対する賠償

政府指示による避難者への賠償指針に関して言えば、最高裁が確定させた7つの判決においては、いずれも、その額において指針を超える慰謝料が認容されていること、また、指針策定時には十分に踏まえられなかった精神的被害(例えば「ふるさと喪失(剝奪)損害」)が、この間の調査研究や判決によって明らかになってきていること、避難の長期化や避難元の生活環境の回復の遅れなどなどを踏まえた指針の「見直し」が必要である。

【避難慰謝料について】

中間指針による避難慰謝料を見直すべきである。中間指針の避難慰謝料の実体は「避難継続慰謝料」であり、「避難を余儀なくされた慰謝料」(強制避難慰謝料)を含まず、その内容には被ばく不安を含んでいない。もとより「ふるさと喪失損害」を含んでいない。

賠償水準については、指針の策定時には想定しなかった避難指示の長期化、応急仮設住宅における劣悪な居住環境などの実態に鑑みても、避難者が共通して訴える実感として、月額10万円はあまりにも低額であり、被害の実態と乖離している。また、中間指針が参照した自賠責保険における入通院慰謝料(傷害慰謝料)は、避難の継続による複合的な無形の損害の内容を反映しておらず、かつ強制保険における最低限度の政策的救済に過ぎないものである。愛媛訴訟控訴審は、被害の実態や被告の有責性をも考慮し、指針を超える月12万円の避難継続慰謝料を認めている。また、避難者の多くを占める高齢者については、より一層、地元コミュニティの維持が必要不可欠であるが、それらから切り離され、苦しい避難生活を送っているという実態もある。これらの点を踏まえて、被害の実情に相応しい水準に見直すことが求められる。

避難慰謝料については、その終期をどう見るかが問題となる。帰還困難区域については、住民が現時点でなお置かれている深刻な実態からみて、延長が検討されるべきである。また、既に解除されていても、地域の実情が避難開始の当初から帰還困難区域と変わらない等の地域については、帰還困難区域に準じて取り扱うべきである。

【慰謝料項目の追加】

中間指針等に含まれていないが、判決で認められた損害を取り込むべきである。具体的には、

「ふるさと喪失慰謝料」、「避難を余儀なくされた慰謝料」である。また、被ばく不安による慰謝料も、避難継続慰謝料には含まれていない被害内容であり、別途の算定が必要である。

オ)「中間地域」⁵の賠償

緊急時避難準備区域とされた地域からの避難者に対する指針については、被害の実態を無視したものとなっている。半径 20 キロメートルで機械的に区分し、旧警戒区域と大きな差を設けた緊急時避難準備区域の取り扱いそのものが、現地の実態と合致せず、不合理性が顕著であった。住民らの不安感、危機感の実情は、20 キロ圏内と 30 キロ圏で大きな違いはない。仮に距離に応じてある程度の差異が認められるとしても、当然ながら、それは連続的・漸減的な変化であって、断絶的な格差を設けるべき差異は認められない。このような実情を見れば、2011 年 9 月に区域指定を解除し、避難継続慰謝料を 2012 年 8 月までの 18 ヶ月で打ち切った対応は明らかに短すぎたのであり⁶、その後の事態の推移を改めて検討した上で、本来あるべきであった避難終期をあらためて策定し、遡及的に賠償を追加するように、指針を大きく見直す必要がある。

この点を含め、特定避難勧奨地点⁷、旧屋内退避区域⁸等の、いわゆる「中間地域」とされている地域の指針については、被害の実態やその後の事態の推移を改めて検討した上で、指針を大きく見直す必要がある。

c) 残された課題

①国の責任については、6 月 17 日の最高裁第 2 小法廷は、それを否定した。しかし、多数

⁵ 緊急時避難準備区域等の、避難指示ではないが、何らかの指示ないし勧奨・要請が出ていた地域を「中間地域」と呼ぶこととする。

⁶ しかも、中間指針第二次追補において、旧緊急時避難準備区域における賠償の終期については、「インフラ」が 2012 年 3 月末までに概ね完了する見通しであることが前提とされたものであり、そのような「インフラ」(病院、商業施設、学校、職場等)が整っていない場合には、賠償が継続されるべきであるが、原子力損害賠償紛争審査会では、このようなインフラが整ったか否かについて調査していない。

⁷ 特定避難勧奨地点とは、「計画的避難区域」や「警戒区域」の外で、計画的避難区域とするほどの地域的な広がりはないものの、事故発生後 1 年間の積算放射線量が 20 ミリシーベルトを超えると推定される地点であり、該当する住民に対して、政府として注意喚起、避難の支援や、促進を行うこととされた。設定された地域は、伊達市、南相馬市及び川内村の一部世帯である。

⁸ 屋内退避区域とは、政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して住民の屋内退避を指示した区域であり、東京電力株式会社福島第一原子力発電所から半径 20k m 以上 30km 圏内の区域である。いわき市の北部地域(久之浜地域、大久地域、小川地域の一部、川前地域の一部)などが含まれる。

意見は、長期評価に基づく津波の予見可能性、回避措置のあり方等といった重要な争点についての判断を「回避」して、「かりに防潮堤を設けていても結果を回避できなかった相当の可能性がある」という理由で責任を否定するという点で重大な問題があるものであった。また、これには、三浦裁判官の（下級審での議論をふまえた）説得力のある反対意見が付されており、今後、なお、後続訴訟において国の責任は問題となっていく。国の責任の存否やその内容と、現在の、国の責任を前提とせず、東電を国が「支援」し、賠償に関しては「仲介者」として指針を作るという仕組みのあり方も、検討を要する。

②「財物損害」や「営業損害」等についても、指針の内容とその運用において様々の問題点が指摘されている。さらに、営業損害については、「処理水（汚染水）」の海洋放出が行われた場合の営業損害に対する補償基準の問題もある。今回の提言は、最高裁による 7 高裁判決の確定を踏まえた見直しという趣旨から、慰謝料に関する基準に限定したが、今後、これらについても検討が必要である。

③今回の事故によって放出された放射性物質による健康影響・健康被害について、その重大性や深刻さについての指摘が様々な場で指摘され、甲状腺がんを理由にした訴訟も提起されている。現在の指針は、検査費用を賠償の対象としているが、放射線被ばくによる健康影響・健康被害は対象としていない。今回の提言では、事故後の健康影響への「不安」については、中間指針が十分には考慮していないことを指摘し、それをも取り込んだ指針の「見直し」の必要性は指摘したが、健康影響・健康被害そのものについては触れていない。この問題も、今後の検討課題である。

4. おわりに一原陪審の動向

原陪審は、2022 年 4 月 27 日に第 56 回審査会を開催し、最高裁が 7 つの高裁判決の「損害論」を確定させたことを受けて、「判決が確定した損害賠償請求の集団訴訟を踏まえた今後の対応について」協議を行い、「中間指針等の見直しも含めた対応の要否」の検討にあたり、専門委員を任命し、各判決等の調査・分析を行うことを決めた。

審査会審議の中では、「判決の調査・分析に当たっての観点」に関して、「中間指針等の内容についての評価がどうなっているか」「中間指針等には示されていない類型化が可能な損害項目や賠償額の算定方法等の新しい考え方が示されているか」「係属中の後続の訴訟における損害額の認定から影響を受けるような要素を有している可能性があるか」等の事務局提案のほか、各委員から、「他の判決や ADR の和解事例なども分析してほしい」、「住民（特に、裁判の当事者ではない住民）がこれらの判決をどう受け取っており、見直しについて、どう考えているのかを見ていく必要がある。確定判決のうちどこが地元の人々の気持ちを汲み取った部分なのかを分析してほしい。それが地元の人に沿った指針見直しにつながる」といった、検討の対象や視点に関する重要な指摘もなされた。

その後、原賠審は、6月10日に、5名の専門委員名⁹と諮問事項を公表した。

* 諮問事項は、以下の通りであり、下線部が、事務局提案に、審査会での議論を踏まえて、内田会長が付加した部分である。

- 各判決において、中間指針等の内容についての評価がどうなっているか。
- 中間指針等には示されていない類型化が可能な損害項目や賠償額の算定方法等の新しい考え方が抽出可能か。

各判決における損害項目や賠償額の算定方法等について、中間指針との差異が生じた要因は何か（必要に応じ事実認定の内容も確認する。）。

各判決間で共通項として抽出できる要素において、中間指針等には示されていない類型化が可能なものがあるか（必要に応じ、ADRの事例（和解・打切り）についても、ADRセンターからの情報提供を受けて検討する。）。

- 係属中の後続の訴訟における損害の認定から影響を受けるような要素があるか。また、既に確定した判決との関係で留意すべき点があるか。

予定では、夏に専門委員の中間報告を受けて次回の審査会を開催することとなっているが、原賠審としては、単に、確定判決の内容を調査・検討するにとどまらず、幅広い視野から中間指針等の「見直し」について検討すべきである。

⁹ 専門委員は、青野洋士（公証人、元裁判官）、大塚直（早稲田大学大学院法務研究科教授、元原賠審会長代理）、日下部真治（弁護士）、末石倫大（弁護士）、米村慈人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）の5名である。

2022年6月8日記者会見（司法記者クラブにて）

毎日新聞 2022/6/10 18:32（最終更新 6/10 18:32）



原賠審に中間指針の見直しを求める提言書を提出後、記者会見する吉村良一・立命館大名譽教授（中央）ら＝東京都内で2022年6月8日午後1時34分、遠山和宏撮影



2022/06/08 - 20:22

「区域外避難者」へ賠償指針を～専門家ら提言

<https://youtu.be/AMF29XK6DXc>

東京電力福島第一発電所事故に伴う被害や賠償問題などを研究している専門家らが8日原発事故の国の賠償基準となっている原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）が定めた「中間

指針」を見直すよう求める提言書を文部科学省に提出した。最高裁判所が今年3月、東京電力の上告を退け、7つの高等裁判所の判決が確定したことを受けたもの。7つの判決で認められた賠償額はすべて「中間指針」を上回っているため、原賠審でも今年4月、「中間指針」を見直すかどうかの検討に入る方針を示している。

提言書を提出したのは、公害問題に取り組む研究者らでつくる「日本環境会議」に2013年に設置された「福島原発事故賠償問題研究会」。現在の「中間指針」は事故直後に、被害の実態や全体像の把握が不十分なまま策定されたため、限界があると指摘。「中間指針」を見直すことは、当然のことである。」とした。

「自主的避難等対象区域」の指針が必要

見直しすべき内容として、今回、最も重視されたのは、政府が避難指示を出さなかった「避難区域外」の「避難者」と「在住者」の賠償額が極めて低く、基準が存在していない点だ。国は、福島県の一部の地域などを「自主的避難等対象区域」と位置づけ、中間指針第一次追補、第二次追補で、子どもや妊婦に40万円、それ以外は8万円を支払うことを決定した。提言書では、2017年3月で無償住宅の提供が打ち切られるなど、「区域外避難」の避難生活の実態は極めて過酷であると指摘。また「滞在者」は、「回復しない地域の生活基盤の中で、平穏な日常生活が疎外され、放射線被ばくへの不安の中で暮らしていくという被害が継続している。」などとして、これらの損害をどう評価するか改めて検討されるべきだとした。

また、対象地域についても、福島県が「上乗せ給付」を決定した会津地方や県南地域、「生業訴訟」判決が賠償の対象とした、宮城県・茨城県・栃木県の一部地域などについては、少なくとも賠償範囲を拡大すべきであるとした。このほか、避難指示区域における「ふるさと喪失慰謝料」の創設や、旧緊急時避難準備区域などの期間の見直しなどにも触れている。