

【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】(案)

福島原発事故賠償問題研究会

代表：吉村良一（立命館大学名誉教授）

2022年6月4日

目次

1. はじめに	2 頁
2. 提言の要点	3 頁
3. 説明	5 頁
(1)中間指針の意義と限界	5 頁
(2)「見直し」の前提	6 頁
(3)「見直し」の進め方について	7 頁
(4)被害の全体像把握の必要性	7 頁
(5)裁判例やADRを踏まえるべきこと	18 頁
4. 「見直し」の具体的内容	23 頁
(1)「滞在者」 ¹ に対する賠償	24 頁
(2)「区域外避難者」 ² に対する賠償	26 頁
(3)避難指示のある区域からの避難者に対する賠償	30 頁
(4)「中間地域」 ³ の賠償	32 頁
(5)「見直し」と新たな請求	35 頁
5. 残された課題	35 頁

¹ 福島第一原発の周辺地域において、避難せず（もしくは直後は避難したが、比較的早期に戻って）、被ばくの不安の下、回復しない生活基盤の中で、生活上の制約を受けて生活している人々を「滞在者」と呼ぶことにする。

² 避難指示が出されていない地域からの避難者も、好き好んで、「自主的」に避難したわけではなく、事故によって避難を強いられたわけであるので、正確には「区域外避難者」と呼ぶべきである。このような避難についても多くの判決はその「相当性」を認め賠償の対象としている。また、生業訴訟控訴審判決（仙台高判令2・9・30）は、「自主的に避難するのも無理はない状況に追い込まれた点につき」慰謝料を認め、愛媛訴訟控訴審判決（高松高判令3・9・29）も、「自主避難慰謝料」（「自主」避難をした（せざるをえなかった）ことに対する慰謝料）を認めている。本提言では、判決等の引用および、中間指針の「自主的避難等対象区域」という用語のほかは、「区域外避難（者）」と呼ぶことにする。

³ 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。

1. はじめに

最高裁は本年（2022年）3月2日、7日、30日に、福島原発事故賠償に関する東電の上告受理申立をしりぞけて、生業訴訟、群馬訴訟、千葉訴訟、愛媛訴訟（以上、第2小法廷関係）、避難者訴訟、小高に生きる訴訟、中通り訴訟（以上、第3小法廷関係）に関する東電の責任を確定させた。これら7つの判決は、内容は異なるものの、いずれも、原子力損害賠償法18条に基づいて設置された原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）が定めた中間指針（追補を含む。以下同じ）の水準を上回る損害賠償を認めている。

そもそも、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。

その後、時間が経過するにしたがって、新たな被害も明らかになり、また、避難の長期化や周辺地域の生活環境の回復の遅れなど、中間指針策定当時には予想できなかった事態の推移が見られる。最高裁が確定させた各判決が中間指針を超える賠償を認めたのは、このような事態とその深刻さを訴訟の中で原告側が主張立証し、裁判所がその一部を認めた結果である。だとすれば、そのような判断を踏まえて、中間指針を「見直す」ことは当然のことではないのか。これまで原賠審は、指針を上回る賠償を認容する判決が相次いでも、確定するまで状況を見守るといった姿勢をとっていたが、確定判断が出たこの段階で、中間指針の「見直し」に着手し、すべての原発事故被害者に対し、被害実態に即した十分な賠償が実現されるようにすべきである。

当研究会は、事故後の2013年に日本環境会議（理事長：寺西俊一・一橋大学名誉教授）の下の研究會として発足し、法律学・経済学・社会学等の様々の分野の研究者と実務家が協力して、福島原発事故による被害の回復に向けた研究活動を行い、『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）といった成果も生み出してきている。このような研究活動を踏まえ、今回の最高裁の決定を受け止め、中間指針の「見直し」にあたって留意すべき点や「見直し」の方向・内容について、以下の提言を行いたい。

*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」を確定させてことを受けて、「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。原賠審では、このような意見をも踏まえ、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。

2. 提言の要点

①被害実態の（当初から現在までの）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（そのための原賠審の体制強化や専門委員の充実、専門研究者からのヒアリング等）。

②被害者の声を聞く機会を保障すべきである。

③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（原子力損害賠償紛争解決センター）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。

④「見直し」の内容

a)指針が「欠落」している被害者への賠償指針を策定すべきである。

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。そのような推移を踏まえて「見直し」が行われるべきだが、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。

b)政府指示による避難者への賠償指針を見直すべきである

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。

c) 緊急時避難準備区域等の「中間地域」に関する賠償指針を見直すべきである

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⁴、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⁵、旧屋内退避区域⁶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。

d) 「見直し」が遅れたことによる不利益が生じないようにすべきである。

「見直し」が事故後 10 年以上を経過するまで行われなかったことによる不利益（消滅時効

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 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。

の問題や、いったん現在の指針に基づく和解が成立している被害者の扱い等における不利益)が被害者に発生しないようにする配慮が必要である。

3. 説明

(1)中間指針の意義と限界

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。特に、事故後の早い時期に和解の指針を示したことは、被害者らの早期救済に大きな意義を有した。しかし、それには、以下のような限界も指摘されてきた。

- ・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⁷。
- ・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。
- ・避難者が被った精神的損害としては①放射線被ばくの健康影響に対する不安、②避難(生活)にともなう精神的苦痛、③将来の見通しに関する不安、④「ふるさとを失った」という苦痛が考えられるが、指針の避難慰謝料は①を含んでいない。また、④について言えば、これは人びとが避難元の地域から切り離されることによって生ずるものであり、③とは別個のものである。そうすると、避難慰謝料の指針は②が中心であり、第2期以降の減額を避ける際に「将来の見通し不安の増大」が言われたことから、③の一部にも対応するものと考えられるが、住民らが被った精神的損害の全体をカバーするものではない。

⁷ 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。

今回なされるべき「見直し」は、以上のような限界、とりわけ被害の実態や全体像の把握が不十分なまま⁸策定された中間指針を、その後の経過の中で明らかになってきた事実に基づいてなされなければならない。中間指針は、1でも述べたように、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。

(2)「見直し」の前提

まず、指針の性格を再確認することが必要である。指針は、あくまで、裁判によらずにすべての被害者に迅速な救済を実現するための和解等のガイドラインであって、訴訟において、それを超える賠償が認められ得ること（それが賠償の上限を画するものではないこと）は、これまでの訴訟において、当然の前提とされてきた。多くの判決は、当該訴訟での原告らの主張を受け止め、原告の請求からすれば不十分なものではあるが、中間指針を超える賠償を認容してきている。多数の訴訟が、なお、地裁、高裁に係属している中では、今回の「見直し」においてもこの指針の性格が変わるものではないこと、すなわち、「見直された」指針も、それが裁判規範ではなく、また、訴訟における当事者の請求内容や裁判所の認定額に上限を画するものではないことを、あらためて確認すべきである。各訴訟において、原告らが指針を超える損害の賠償を請求し主張立証することは当然の権利であり、それを受け止めて、当該訴訟に即した判断をすることは裁判所の役割でもある。

次に、「見直し」は、中間指針が策定される時期には明らかになっていなかった被害に対する賠償を盛り込むものであって、最高裁が上告・上告受理申立をしりぞけたことによって確定した判決をそのままに取り込むということではないことを確認する必要がある。今回の最高裁の決定は、中間指針を（額及び地域の範囲において）こえる賠償を認めた7つの高裁判決を確定することによって、全体として、中間指針による賠償では不十分なことを明らかにしたものであるが、それが、中間指針を超える損害の全てではない。したがって、（原賠審第56回審査会の議論でも出されていたように）他の判決やADR等での和解事例等も検証すべきであり、そして何よりも、この10年の間に積み上げられてきた知見を踏まえて、被害の実態と全体像を明らかにし、迅速、公平、適正な被害者の救済という指針策定の目的

⁸ この点での不十分さは、避難指示区域とされた地域の被害についても見られるが、とりわけ不十分であったのが、自主的避難等対象区域であり、旧緊急時避難準備区域などの「中間地域」であり、「区域外避難者」た「滞在者」の被害である。

に照らし、すべての原発事故被害者が訴訟によらずして被害の実情に見合った十分な救済が受けられる基準を検討すべきである。

(3)「見直し」の進め方について

まず何よりも、事故後 11 年を経過した現在の段階で、あらためて、被害実態の（当初から現在までの）把握を行い、議論の出発点にすべきである。必要な調査等を行い、また、この間に深められてきた法学、経済学、社会学、医学、心理学等々の研究における専門知を取り入れることが必要である。そのための原賠審の体制強化や専門委員の充実、専門研究者からのヒアリング等を実施すべきである。以上に関わって、日弁連の「東京電力ホールディングス株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の判定等に関する中間指針等の改訂等を求める意見書」（2019 年 7 月 19 日）は、「自主的避難等対象区域を含めた現地視察、専門家調査などの方法により、現在までの原子力損害の実態について、調査及び評価を行い、公表すること」としている。

さらに、被害者の意見を聞く機会を保障することが必要である。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が、上述のように、中間指針と追補の策定過程では、その点で不十分さがあった⁹。「見直し」を行うにあたっては、これまで欠けていた被害者の声を反映させる仕組みをつくる必要がある。この点に関わっては、第 56 回審査会での、「住民（特に、裁判の当事者ではない）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」という委員の発言は重要である。

(4)被害の全体像把握の必要性

事故後 11 年を経過し、中間指針策定時（中間指針は 2011 年 8 月、第一次追補が同年 12 月、第四 4 次追補でも 2013 年 12 月）には予想されなかったような事態の推移も見られる。また、様々な調査・研究や訴訟における審理を通して、被害の実相に関する知見や認識は深まってきている。この点を踏まえることが、「見直し」の基礎作業として必要である。特に、中間指針策定時には見えなかったもの、あるいは、（指針を早期に策定するために）あえて見ようとしなかったものが何かを確認し、それを「見直し」作業の基礎にすることは重要な課題である。以下、本研究会として重要だと思われる点を指摘したい

⁹ 東電の関係者はしばしば出席して発言しているが、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。「自主的避難」に関して NGO が陳述した第 15 回が唯一の例外である。

【中間指針策定の際に見えなかった（見なかった）もの、予想しえなかったものは何か？】

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（うち、避難指示解除準備区域が約41%、居住制限区域が約29%、帰還困難区域が約31%）、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¹⁰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¹¹、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。原賠審では、避難慰謝料額を交通事故賠償における入院慰謝料を参考にして決めたという経緯があるが、上記のような避難にとまなう苦難は、入院慰謝料との明らかな乖離を示している。

本件被害は、様々の被害が相互に絡み合い総体として被害者にのしかかってきている（被害の包括性）。浪江町調査の報告書¹²は、様々な被害項目について詳細な調査分析を行った

¹⁰ 本件事故による避難とその後の避難生活が住民にもたらした身体的精神的負担は極めて深刻であり、事故に起因するいわゆる「関連死」は多数に上っているが、その中で最も深刻なものが、避難にとまなう精神的な負荷によって自殺（自死）したケースである。自死ケースで訴訟となった中で最初のものである福島地判平 26・8・26（判例時報 2237・78）は、「本件事故後にAが遭遇したストレス要因は、どれ一つをとってみても一般人に対して強いストレスを生じさせると客観的に評価できるものであった上に、予期せずに、そのような強いストレスを生む要因たり得る出来事に、短期間に次々と遭遇することを余儀なくされることは、健康状態に異常のない通常人にとっても過酷な経験となるであろうことが認められる。特に、自らが生まれ育ち、58年間余にわたって居住し、その間、小さいながらも密接な地域住民とのつながりを持ち、そこで家族を形成し、その家族の安住の地となった山木屋の地に居住し続けたいと願い、そこで農作物や花を育て、働き続けることを願っていたAにとって、このような生活の場を自らの意思によらずに突如失い、終期の見えない避難生活を余儀なくされたことによるストレスは、耐え難いものであったことが推認される」として、避難の過酷さを指摘している。

¹¹ 辻内琢也の避難者に対する調査によれば（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%）。

¹² 早稲田大学東日本大震災復興支援法務プロジェクト『浪江町被害実態報告書』（2013年8月

上で、「各被害項目はそれぞれ単体で作用しているのではなく、相互に関連し影響を与え合うものとなっている。例えば、『仮設住宅での生活』、『世帯の分離』、『住環境の悪化』、『健康被害』、『高齢者の被害』、『子供の被害』等は、すべて相互に関連しあっている。精神的苦痛の中でこれらの各被害項目を相互に切り離し分類することは不可能であるし、また被害の社会心理学的意味の把握にとっては、著しく不適切でもある。すなわち、被害に対する補償を考える際も、安易に被害を分類（カテゴライズ）し個別の被害の積み上げ方式で補償内容を算定することは適切とは思われず、被害は総体として、『あるがまま』に把握するアプローチを取ることが正しいと思われる」としているが、このような特質は、浪江町に限ったものではない。

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。確定した7つの高裁判決のうち、例えば、中通り訴訟で判決は、中通り（福島市、国見町、郡山市、伊達市、田村市又は二本松市）に居住する原告に対し、放射線被ばくを避けるための避難又は避難継続の相当性を平成23年12月31日まで（原告に該当者はいないものの、妊婦及び子供：避難継続の合理性が認められるのは、平成24年8月頃まで）とし、慰謝料は原則30万円（個々の慰謝料額を算定する際の目安）で、各原告の個別事情を具体的に考慮した上で算定した賠償を認めている（仙台高判令3・1・26）。また、生業訴訟控訴審判決は、自主的避難等対象区域の原告につき、子供・妊婦は、「自主的に避難するのも無理はない状況に追い込まれた点につき」15万円＋「避難生活の継続を余儀なくされたこと」（避難の有無を問わない）について月3万円×12か月、それ以外のものは、自主的に避難することが合理的と言える程度の恐怖・不安を覚えた点につき」5万円＋「避難生活の継続を余儀なくされたこと」（避難の有無を問わない）について月1万円×12か月を認め、さらに、茨城県の日立市・東海村の子供・妊婦でない旧住民に（1万円という少額ではあるが）慰謝料を認めた。

地裁判決にも目を向ければ、例えば、いわき市の「滞在者」が原告のいわき市民訴訟では、本件事故直後のいわき市の混乱状況等により被った精神的苦痛に対する慰謝料を月額6万円とし、平成23年3月及び4月の慰謝料額として一人当たり12万円。同年5月から同年9月末までの慰謝料として更に10万円（被害の程度はかなり軽減されていることに鑑み、

31日）。

月額2万円に低減されるものとして、2万円×5か月分)の慰謝料が認められている(福島地いわき支判令3・3・26)。さらに、京都訴訟1審判決(京都地判平30・3・15)は県外(北茨城市等)にも避難の相当性を認め、神奈川訴訟1審判決(横浜地判平31・2・20)は自主的避難等対象区域について、子ども・妊婦は100万(ただし、養育親は60万、それ以外30万)を認定している。また、最近の埼玉避難者訴訟一審判決(さいたま地裁令4・4・20)も、「区域外避難者」と「滞在者」に50万円(子どもと妊婦は70万円)の慰謝料を認めている。

これらの判決が賠償を認めた地域と慰謝料額が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きな疑問があるが、中間指針を超える(指針策定時には視野に入っていなかった)被害の広がりを示すものとしては重要である。

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。この点は、まず、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、福島の数値の大部分が原発避難と思われる)に上っている。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(特に、「何か困ったときには助け合う親しい人がいる」との回答が大きく減少している(51.9%→19.3%))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。30年から40年というロードマップは、それが策定されてから10年を経て、机上の空論となっている。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（最近の東北地方での強い地震によって、住民は、その恐怖を味あわされた。また、新潟・柏崎刈羽原発等における東電の不祥事によって、住民には、廃炉を進める東電に対する強い不信感が生まれている）。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。

これらの事実は、被害の継続性と（予測を超えた）長期性を示すものであり、もしかりに原賠審が、事故により一定の期間の避難の後に、（それがたとえ通常の災害を超える長いものであったとしても）「復興」が進み、住民の多くが帰還し、元の生活が戻るという進行を念頭において、その間における被害を救済するという考え方を前提に指針を策定したとすれば、その点でも、「見直し」が必要ということになるのではないか。

④東京電力（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の、「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、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」という判示に関わって、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述べている¹³。本年（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¹⁴。これについては、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

¹³ 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。

¹⁴ 内田会長は、「東電が受入れやすいように、本来あるべき賠償額を減額して策定したという事実はないと思います」（議事録より）と述べている。

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¹⁵。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り、このような主張は、裁判所によってしりぞけられているが、原賠審としても、このような東電の最近の主張を批判すべきである。

【指針の限定性、不十分性を示すもの】

本件事故については、多くの訴訟が提起されている。被害の救済を求める民事訴訟についてみれば、東電が原賠審に提出している資料によれば、2021年12月末現在、訴状の送達件数は630件であり、うち143件が係属中とされている。被災住民ら多数が原告となる集団訴訟は全国で約30、原告数は1万数千人に上っている。そして、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おり、うち、7つの高裁における認容は、最高裁の3月の一連の決定によって確定した。

さらに、後に詳しく述べるように、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。

以上の一連の事実は、中間指針の限定性（被害の完全救済という点から見た不十分性）を示しているのではないか。

【諸分野の調査研究や訴訟における当事者の主張・立証、裁判所の判断等により明らかとなってきたこと】

まず重要なことは、本件事故被害の包括性を目の前にした学説から、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

¹⁵ このような東電の応訴姿勢の変化のなか、被災者原告は不当な請求をしているとの主張を行う東電側の代理人が表れてきている。例えば、さいたま地裁の2021年9月22日の裁判において、「財産的賠償も十二分になされ、むしろ明らかな過払いも認められる上、不正請求と疑われる事案もある」との意見陳述が東電の代理人によって行われている。

れが定着していったことである。法律学の淡路剛久は、「本件原子力事故によって侵害された法益は、地域において平穏な日常生活をおくることができる生活利益そのものであることから、生存権、身体的・精神的人格権—そこには身体権に接続した平穏生活権も含まれる—および財産権を包摂した『包括的生活利益としての平穏生活権』が侵害されたケースとして考えることしたい」という考え方を提示している¹⁶。

そして、このような被害・法益論は集団訴訟において原告によって主張され、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。また、小高に生きる訴訟 1 審判決（東京地判平 30・2・7）は、本件では、「従前属していた本件包括生活基盤において継続的かつ安定的に生活する利益を侵害されたものと解することが相当である。ここで本件包括生活基盤に関する利益は、人間の人格にかかわるものであるから、憲法 13 条に根拠を有する人格的利益であると解されるところ」として、包括生活基盤侵害を本件被害の特質と見ており、控訴審判決も、「地域の住民が従前属していた自らの生活の本拠である住居地を中心とする衣食住、家庭生活、学業・職業・地域活動等の生活全般の基盤及びそれを軸とする各人の属するコミュニティ等における人間関係において継続的かつ安定的に生活する利益（生活基盤に関する利益）は、人間としての生活や健全な人格形成等の基礎となるものであり、それが法的保護に値する利益であることは明らか

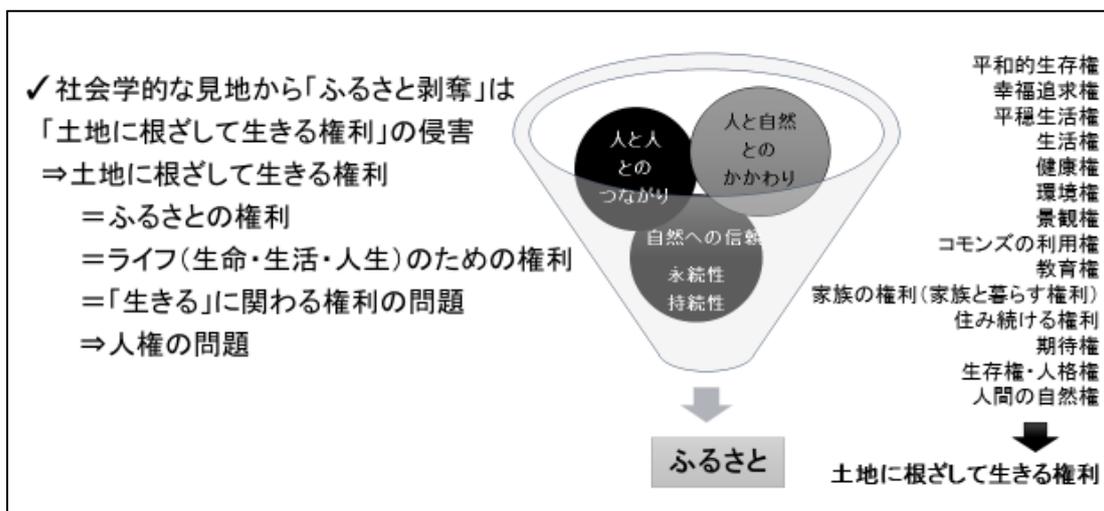
¹⁶ 淡路剛久「『包括的生活利益』の侵害と損害」淡路剛久他編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社・2015 年）23 頁。これに対し大塚直は、従前の平穏生活権とは性質の異なる点があるとして、「包括的平穏生活権」という概念には消極的な評価を行っているが、包摂的な生活利益侵害（生活基盤侵害）に基づく包摂的な損害が生じていることは否定しない（大塚直「東京電力福島第 1 原発事故生業訴訟控訴審判決と原発訴訟の損害論に関する今後の見通し」環境法研究 14 号 39 頁、同「平穏生活権と権利法益侵害・損害論」論究ジュリスト 30 号 108 頁）。

であって、憲法13条に根拠を有する人格的利益であると解される」としている¹⁷。

第二に着目すべきは、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である。社会学の関礼子は、「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¹⁸。「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）」に迫りやっただのである」。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。

¹⁷ 潮見佳男は、「福島原発事故の特質を踏まえたとき、基礎に据えられるべきは、従前の損害把握とは本質的に異なる視点、すなわち、包括的生活利益としての損害の把握である」（潮見佳男「福島原発賠償に関する中間指針を踏まえた損害賠償法理の構築」淡路他編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015年）107頁）とした上で、「一連の原発賠償訴訟から不法行為法理論が得たことの第一は、権利・法益概念の広がりである」とする（同「原子力損害賠償の課題」環境と公害49巻3号（2020年）3頁以下）。また、長野史寛「福島原発事故と不法行為責任内容論（損害論）」法学論叢188巻4・5・6号433頁も、「原発事故をめぐる議論が権利論のレベルで不法行為法学にもたらした最大の成果は、いわゆる『包括的平穏生活権』ないし『包括的生活利益』と言われる権利の定立である」としている。

¹⁸ 関の考え方については、関礼子「土地に根ざして生きる権利」環境と公害48巻3号45頁以下や、「ふるさちと外・損傷・剥奪」高橋若菜編著『奪われたくらし—原発被害の検証と共感共苦（コンパッション）』（日本経済評論社、2022年）165頁以下等参照。



このように本件被害の特質をとらえた上で、関は、避難指示の有無によって、以下のように類型化された損害が発生したとする。

【ふるさと喪失(剥奪)被害の類型化】

避難指示区域 ⇒ ふるさと剥奪

- ・ 避難指示区域では、ふるさとは奪われている
- ・ 避難指示解除後も、ふるさとは戻らない

避難指示区域外の避難者/生活者(滞在者) ⇒ ふるさと疎外/ふるさと損傷

- ・ 避難した人/住み続ける人の生活ダメージ
- ・ 避難した人の、ふるさと疎外/住み続ける人の、ふるさと損傷

避難指示区域等の出身者 ⇒ ふるさと消失

- ・ 住んではいなかったが、頻繁に帰省し、友達連れで遊びに行ったり・・・
- ・ Uターンが前提だった・・・

このような「ふるさと喪失・変容(剥奪)」損害に対して、それを回復するためには何が必要であり、その中で損害賠償や慰謝料はどのように位置付けられるか。この点につき、経済学の除本理史は、次のように言う¹⁹。

「ふるさとの喪失」被害の回復措置を考える場合、「まず、出発点である地域レベルの被害の回復が必要である」(除染、避難先でのコミュニティ維持の施策等)。「地域レベルでの原状回復が困難だとすると、個別の避難者に『ふるさとの喪失』被害が生じることになる。その一部は、金銭による填補が可能である。」「他方、金銭賠償による回復が困難な(不可逆的で代替不能な)被害も多い。」「このように『ふるさとの喪失』は、金銭賠償による被害回復が難しい。

¹⁹ 除本理史「避難者の『ふるさと喪失』は償われているか」淡路剛久他編『福島原発事故賠償の研究』(日本評論社、2015年)190頁以下。

ただしこれは、金銭賠償が不可能だとか無意味だということではなく、『無形の損害』として賠償することが考えられる（『ふるさと喪失』の慰謝料）。」

以上をまとめるならば、以下の表のようになる。

	① 地域レベルでの被害回復措置(原状回復に準ずる措置)	② 個別の被害者に対する措置	
		③ 金銭賠償で比較的容易に回復可能な被害	④ なお残る被害への措置
土地・建物	除染、維持・管理	再取得の費用を賠償	「ふるさと喪失」の慰謝料
景観	維持・管理	事業者の利益に反映されていた場合などに減収分を填補	
コミュニティ	セカンドタウン、二重の住民登録、帰還政策	コミュニティの諸機能に代わる財・サービスの費用を賠償	
諸要素の一体性	除染、帰還政策など		

第三に、集団訴訟の判決では、慰謝料の項目ないし評価視点として、以下のように、「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（慰謝料の評価視点）が定着してきている。

*** いわき避難者訴訟控訴審判決（仙台高令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）²⁰
- 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**

- 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
- ③ 「ふるさと喪失」による慰謝料

***** 愛媛訴訟控訴審判決**

- 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

これらの判決において、3つの慰謝料（ないし評価視点）はどのようなものとされている

²⁰ 神戸秀彦『福島第一原発事故後の民事訴訟－原発の再稼働差止めと原発被害の賠償・原状回復』（法律文化社、2021年）125頁は、これを「危険直面慰謝料」と表現する。

のであろうか。まず、①の「避難を余儀なくされた慰謝料」という考え方を最初に示した避難者訴訟控訴審判決は、「原告らは、居住地の近くで設置運営されていた福島第一原発における全く予知しない突然の水素爆発により、大量の放射性物質が拡散する重大な事故に見舞われ、深刻な放射線被害の具体的な危機に直面した。その結果、原告らは、放射線による生命・身体への被害の危険から、事故直後からの避難指示を受けて、とるものもとりにあえずあわただしく避難し、あるいは緊急時避難準備区域においても、屋内退避を指示され……」、「このような突然の避難により、原告らは、地域の間人間関係を断たれ、場合によっては職業生活を失い、学業の継続性や家族の一体性すらも阻害された。このように避難を余儀なくされた原告らは、それぞれの境遇において極めて大きな精神的苦痛を被ったものと認められる」と述べている。この判決は、①の慰謝料は、大量の放射性物質による生命・身体に対する深刻な放射線被害の具体的な危機が重視され、それゆえに本件事故において、原告らが避難を余儀なくされたこと（また、そのことによる地域社会との結びつきが突然に剥奪されたこと）にこそ、原告らを慰謝すべき重大な不利益事実があることを明快に指摘しているのである。

次に、②の避難継続慰謝料については、愛媛訴訟控訴審判決が、避難継続慰謝料の評価にあたっては、中間指針等では十分に汲み尽くされなかった被害実態に着目して、その金銭評価を一律に上乘せした（月額12万円）点に注目すべきである。判決文からは、以下の点が考慮されたことが読み取れる。高松高裁は、「UNSCEAR2013年報告書では、精神的な健康の問題と平穏な生活が破壊されたことが、本件事故後に観察された主要な健康影響を引き起こしており、これは、本件地震、本件津波、本件事故の多大な影響、及び放射線被ばくに対する恐怖や屈辱感への当然の反応の結果であったこと、公衆においては、うつ症状や心的外傷後ストレス障害に伴う症状などの心理的な影響が観察されており、今後健康に深刻な影響を及ぼす可能性があることが指摘されており、医学的な証明は困難であるとしても、こうした点も慰謝料の算定においては安易に捨象できないというべきである」とするのである。

③のふるさと喪失慰謝料については、生業訴訟控訴審判決が、「ふるさと喪失」損害とは、「生存と人格形成の基盤」の破壊・毀損（生存と人格形成の基盤の法益が破壊ないし損傷を受けたこと）による損害であるとし、長期の避難により、それらが破壊・毀損（＝喪失・変容）した結果、「日常的な幸福追求による自己実現」に留まらない、「生存と人格形成の基盤の破壊・毀損」が生じたことを明らかにしている点において重要である。

以上のような、本件事故被害とそれに対する損害賠償（慰謝料）のあり方に関する裁判例や学説の到達点を踏まえた中間指針の「見直し」が求められている。

(5) 裁判例や ADR を踏まえるべきこと

指針の「見直し」にあたっては、今回の最高裁の決定によって確定した高裁判決を含む裁判例の到達点だけではなく、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²¹。ADR の事例は、ADR が原賠審の下に位置づけられているため、指針を超える部分は、「個別事情」によるとされている。しかし、個別事情による個別的解決も積み重なると、それを指針に盛り込むということがあってよい²²。

① 裁判例の到達点

確定した 7 判決では、以下のように、愛媛訴訟控訴審の認定額が最も多い。

避難指示解除準備区域（南相馬市小高区）からの避難者

- ・強制避難慰謝料 200 万円
- ・避難継続慰謝料 1020 万円（月額 12 万円×85 か月）
- ・故郷喪失慰謝料 100 万円

合計 1320 万円

参考：群馬控訴審 1100～1200 万、避難者訴訟控訴審 1100 万、生業訴訟控訴審 1100 万
緊急時避難準備区域

[川内村からの避難者]

- ・実質的に強制的に転居させられた慰謝料 150 万円
 - ・避難継続慰謝料 216 万円（月額 12 万円×18 か月）
- $(150 + 216) \times 1.5$ （避難生活の過酷さを考慮して 5 割増）= 549 万円

[南相馬市原町区からの避難者]

²¹ 既述の通り、原賠審第 56 回審査会では、委員から、「ADR の和解事例なども分析してほしい」旨の発言があった。

²² 日弁連の 2019 年 7 月 19 日の意見書は、「原子力損害賠償紛争審査会は、前項の中間指針等の見直しの前提として、これまでの原子力損害賠償紛争解決センターにおいて提示された和解案……の分析」を行うこと、「原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会は、2018 年 9 月 18 日付け『和解仲介の結果の公表について（方針）』を改定し、東京電力ホールディングス株式会社が同センターから提示された和解案を拒否し、和解仲介手続が打ち切られた事例については、和解案及び和解案提示理由書にとどまらず、事案の概要、和解仲介手続の経緯及び同社が主張する和解案受諾拒否理由等について公表することを可能とすること」としている。

- ・実質的に強制的に転居させられた慰謝料 150 万円
- ・避難継続慰謝料 216 万円 (月額 12 万円×18 か月)

合計 366 万円

参考：群馬控訴審 260～300 万, 避難者訴訟 300 万, 生業訴訟控訴審 280 万

自主的避難等対象区域

原則

- ・自主避難慰謝料 10 万円
- ・避難継続慰謝料 60 万円 (月額 5 万円×12 か月)

参考：群馬控訴審 30～40 万

生業訴訟控訴審 「自主的に避難することが合理的と言える程度の恐怖・不安を覚えた点につき」5 万+「避難生活の継続を余儀なくされたこと」(避難の有無を問わない) について月 1 万×12 か月

子供・妊婦

- ・自主避難慰謝料 20 万円
- ・避難継続慰謝料 126 万円 (月額 7 万円×18 か月)

参考：群馬控訴審 50～70 万

生業訴訟控訴審 「自主的に避難するのも無理はない状況に追い込まれた点につき」15 万+「避難生活の継続を余儀なくされたこと」(避難の有無を問わない) について月 3 万×12 か月

また、生業訴訟控訴審は(賠償区域外の)県外にも、その一部地域に賠償を認めている。

地裁判決まで視野を広げると、京都訴訟 1 審判決は、県外(北茨城市等)にも避難の相当性を認め、その期間も比較的長い(事故後 1 年以内に避難→そこから 2 年)。神奈川訴訟 1 審判決は「自主的避難等対象区域」について、子ども・妊婦は 100 万(ただし、養育親は 60 万、それ以外 30 万)とし、首都圏訴訟 1 審判決(東京地判平 30・3・16)は、個別事情により最高 200 万円(2013 年 3 月まで避難の相当性を肯定)を認定している。

以上の裁判例を見るならば、政府指示区域における被害者への賠償も決して十分ではないが、「区域外避難者」の救済が著しく低レベルにとどまっていることが指摘できる。認められる区域は狭く、避難が相当とされる期間も短い。しかも、相当とされた場合でも政府指示避難に比べて額が低い。また、「滞在者」に対する慰謝料は、いわき市民訴訟 1 審判決の場合、わずかに 22 万(当初 2 か月 10 万+2 万×5 か月(2011 年 9 月末まで))である。そして、このような裁判所の判断の背景に、これらの被害者についての指針の不十分さがある。

そもそも、原賠審は自主的避難等対象区域以外の指針は出しておらず、また、自主的避

難等対象区域の賠償額も極めて低額である²³。これは、当時の原賠審が、被害の広がりや継続性を十分認識していなかったことに起因するのではないか。第一次追補を定めた2011年12月の段階で、これらの地域からの「区域外避難者」や「滞在者」の置かれていた状況が十全に把握されていたかどうかには疑問があり、また、その後、遅々として地域生活とそれを支える基盤が回復しない状態は、当時の原賠審においては想定外であったのではないか。その後の各訴訟における原告側の主張立証の努力とそれを受け止めた判決によって、いくつかの前進は見られるが、まだまだ、被害の実相に見合っていない。中間指針の基準の低さに引きずられる形で、低額の賠償にとどまっている。ここをどう改善するかが、今回の「見直し」の最大の課題の一つである。さらに、

政府指示区域の避難者の慰謝料については、愛媛訴訟控訴審判決の水準が一つの手がかりとなるが、それで十分かどうか。あるいは、いくつかの高裁判決をてがかりに、慰謝料の項目（「避難を余儀なくされたことによる慰謝料」等や、「ふるさと喪失・変容（剥奪）慰謝料」さらには、健康不安慰謝料や被ばく不安慰謝料など）の追加も考えられる。また、原賠審は、中間指針の策定段階では、「責任」の問題を棚上げしていたが、最高裁決定により確定した控訴審判決では、以下のように、東電の責任（義務違反）の重大さが指摘され、それが、慰謝料額の算定において考慮されている。この点を踏まえることが必要である。

- * **避難者訴訟控訴審判決**：東電の対策先送りの事実を明確に指摘し、東電は安全性についての地域住民の信頼を裏切ったとしたうえで、それを、被害者にとって「痛恨の極み」であり、慰謝料算定の「重要な考慮要素」（増額要因）とした。
- * * **生業訴訟控訴審判決**：「本件における一審被告東電の義務違反の程度は、決して軽微とはいえない程度であったというべきであるから、これを前提に損害額を算定することとする」とした。
- * * * **愛媛訴訟控訴審**：国については規制権限不行使について過失があり、東京電力についても本件事故発生についての責任が相当に重いことなどの事実が認められるから、これらの事情も十分に斟酌して原告らの慰謝料額を算定するのが相当であるとした。

②ADRの到達点

総括委員会は、「センターにおける和解の仲介を進めていく上で、多くの申立てに共通する問題点に関して、一定の基準を示すものであって、仲介委員が行う和解の仲介にあたって参照されるもの」として、「総括基準」を公表している。そこでは、例えば、以下のような、

²³ 自主的避難等対象区域についての8万円の追補を決めた原賠審において、「あなた方（原賠審の委員）は、8万円をもらって福島に住みたいと思いますか」という「不規則発言」があったことが、除本理史『原発賠償を問う』（岩波書店、2013年）20頁で紹介されている。

中間指針が定める日常生活阻害慰謝料の増額事由を定めている²⁴。

「日常生活阻害慰謝料」については、下記の事由があり、かつ、通常の避難者と比べてその精神的苦痛が大きい場合には、中間指針において目安とされた額よりも増額することができる。

- ・ 要介護状態にあること
- ・ 身体または精神の障害があること
- ・ 重度または中程度の持病があること
- ・ 上記の者の介護を恒常的に行ったこと
- ・ 懐妊中であること
- ・ 乳幼児の世話を恒常的に行ったこと
- ・ 家族の別離、二重生活等が生じたこと
- ・ 避難所の移動回数が多かったこと
- ・ 避難生活に適応が困難な客観的事情であって、上記の事情と同程度以上の困難さがあるものがあったこと

また、日常生活阻害慰謝料とは別に本件事故と因果関係のある精神的苦痛が発生した場合は別途賠償の対象とすることができるとしている。

さらに、「自主的避難」対象者が、避難の実行に伴い支出した実費等の損害の積算額が、40万円又は8万円を上回る場合、賠償すべき損害に該当するか否かについては「①自主的避難を実行したグループに子供又は妊婦が含まれていたかどうか、②自主的避難の実行を開始した時期及び継続した時期、③当該各時期における放射線量に関する情報の有無及び情報があつた場合にはその内容、④当該実費等の損害の具体的内容、額及び発生時期などの要素を総合的に考慮するものとするとし、また、賠償の対象となるべき実費等の損害として、以下の5項目を挙げている。

- 1) 避難費用及び帰宅費用(交通費、宿泊費、家財道具移動費用、生活費増加分)
- 2) 一時帰宅費用、分離された家族内における相互の訪問費用
- 3) 営業損害、就労不能損害(自主的避難の実行による減収及び追加的費用)
- 4) 財物価値の喪失、減少(自主的避難の実行による管理不能等に起因するもの)
- 5) その他自主的避難の実行と相当因果関係のある支出等の損害

このようなADRの総括基準は、指針の「見直し」において参照されてよい。さらに、ADRが集団申立事例について、指針を超える慰謝料額の和解案を提示していることも重要である。例えば、浪江町の集団ADRにおいて、仲介委員は次のような和解仲介案を提示した。

日常生活阻害慰謝料月額10万円ないし12万円に加えて

²⁴ 平成24年2月14日「総括基準に関する決定」。

①避難生活の長期化に伴う精神的苦痛（将来への不安等）の増大による慰謝料として平成 24 年 3 月 11 日から平成 26 年 2 月末日まで 月額 5 万円

②高齢者の日常生活阻害慰謝料として平成 23 年 3 月 11 日時点において 75 歳以上の申立人について平成 23 年 3 月 11 日以降 毎月 3 万円

平成 23 年 3 月 12 日以降に 75 歳に達した申立人について、誕生日の属する月以降 月額 3 万円

この和解は東電が（ADR の説得の努力を無視して）拒否することによって不成立に終わった²⁵が、指針の見直しにおいては、参考にされてよいのではないか。

*なお、ADR については、上記の東電による和解案の拒否という問題に加えて、損害賠償請求訴訟の原告となっている者が和解仲介申立を行った際、東電が和解仲介を拒否するという問題が生じている。これは、早期に被害回復をはかるという ADR の目的に反する対応であり、被害の早期回復のために原賠審が和解のための指針を策定している努力を無に帰する事態である。

ADR は、裁判手続でなく、二重起訴の禁止に触れることはない。そもそも、ADR の和解契約では、損害費目・発生時期を特定して当該損害を賠償の対象とすることを合意し、かつ、特定した範囲以外には和解の効力が及ばないこと、及びその余の部分について別途損害賠償を行うことを妨げない旨合意しており、その後の訴訟の審理や判決との間で不都合や矛盾は生じない。しかるに訴訟係属を理由に ADR の成立を拒むことになれば、被害者は、ADR の利用そのものをためらうこととなる。東電の対応は、原賠審による賠償指針の策定という立法目的に反するばかりか、東電の望む和解でなければ応じないという強圧的な姿勢であって不合理と言わざるを得ない。加えて、ADR の調査官が、東京電力に和解に応じるよう説得するのではなく、申立人側に和解仲介申立の取り下げ、あるいは訴訟の取り下げを示唆するなどしており、相当に問題がある。

原賠審がこうした東電の対応を放置することは、自らの存在意義を否定するに等しいこととなる。原賠審は、指針において、このような東電の対応が不当であり、訴訟係属中であっても紛争解決センターの和解仲介案に誠実に対応することが必要である旨を明記すべきである。

²⁵ このことは、東電が拒否すれば ADR の提示する和解案が意味を持たなくなるという点で、本件 ADR が持つ紛争解決機能における限界を示している。さらに重大なことは、東電のこのような態度を反映してか、一部の仲介委員から、「東電が受諾する可能性が高い和解案を出すというのが仕事」といった、ADR の制度趣旨からかけ離れた発言がなされるようになってきていることである（この点を指摘するものとして、佐々木学「飯館村民集団 ADR 申立の現状」淡路監修『原発事故被害回復の法と政策』218 頁以下）。

4. 「見直し」の具体的内容

* 指針や各判決が依拠する被害者の類型（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）による区別については、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。自主的避難等対象区域についての補償の低さ、自主的避難等対象区域の狭さといった重大な問題点もある。「区域外避難」において、避難の相当性を認めつつ、賠償額において政府指示避難に大きな差をつけることに根拠があるのか。

以下では、今回のわれわれの提言が、原賠審による中間指針の「見直し」に対するものであるという性格に鑑み、区域の抜本的な見直しや、区域ごとの類型化そのものの当否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するが、自主的避難等対象区域を（裁判例などを踏まえて）拡大すべきこと、あるいは、避難の相当性の判断基準等については、裁判例などを踏まえ、原賠審としての考え方を示すべきことなど、現在の区域割による指針が持つ問題点について、可能な限りその是正を行うよう求めたい。

（1）「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（「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、避難者と同様に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。しかも、「自主避難」実行者との対比において議論されている程度にすぎなかった。

原賠審では、「残る方と避難される方に対する賠償の構造というか、仕組みはおそらく同じで、仮に放射線量の一定の不安ということと言えますと、その地域においてはそういう放射線に対する一定の不安があって、ある人はそれを理由に自主避難された。自主避難された方は、避難されたところで生活費等の増加があって、そういうものに対する賠償というものを求めておられるし、そういうものを賠償すればいいだろう。同じ地域に住んでいる方は、同じ放射線量に対する不安があり、しかし、その人たちはそのままそこに生活を続ける。そういう意味で、同じ不安が継続されているということで、そちらのほうは慰謝料が中心になると思いますけれども、一定の慰謝料というものが認められるのではないか」（第16回（平23・11・10）審査会での、能見会長（当時）の発言）と言った議論が行われ、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。しかし、

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」ものと考えらるべきであり、あらためて、事故直後の混乱した時期での深刻な被害、地域の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ない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。生業訴訟では、自主的避難等対象区域以外の原告の慰謝料も（金額は少ないが）認められている。また、いわき市民訴訟でも、一審は、（期間や額において限定的であり、控訴審において争われているが）中間指針第一次追補を超える慰謝料を認めている。これらの判決と中間指針第一次追補には、被害地域²⁶、慰謝料額²⁷、被害の継続性²⁸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あり、今後、後続訴訟においてその克服が期待されるが、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。その際の要点は、以下の通りである。

²⁶ 中間指針第一次追補は、自主的避難等対象区域を、（県北地域）福島市、二本松市、伊達市、本宮市、桑折町、国見町、川俣町、大玉村、（県中地域）郡山市、須賀川市、田村市、鏡石町、天栄村、石川町、玉川村、平田村、浅川町、古殿町、三春町、小野町、（相双地域）相馬市、新地町（いわき地域）いわき市の23市町村としており、東電は、2013年6月11日付プレスリリースにおいて、事故発生時に福島県の県南地域（白河市、西郷村、泉崎村、中島村、矢吹町、棚倉町、矢祭町、塙町、鮫川村）に生活の本拠を有していた住居で18歳以下および妊婦を対象に、2011年12月31日までの賠償として、20万円の賠償を実施するに至っている。また、同年8月13日付プレスリリースでは、福島県外である宮城県丸森町にも同様の賠償を実施した。しかし、生業訴訟判決では、会津地域、茨城県、宮城県、栃木県も賠償の対象地域に含まれており、放射性物質の被害は、原賠審で提示された23市町村や、その後の東電のプレスリリースで指定された県南地域や宮城県丸森町地域に限定されるものではないことが明らかになった。

²⁷例えば、中通り訴訟判決では、「自主的避難等対象区域に居住していた者の慰謝料額の目安は、避難の相当性が認められる2011年12月31日までの期間に対応する慰謝料額として、30万円と認めるのが相当である」とした。

²⁸ 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ている。

【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²⁹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、少なくともその期間は権利・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³⁰。

【被害の実態に見合った慰謝料基準の設定】

中間指針第一次追補では、「滞在者」の被侵害利益は何かについての検討は行われていない。しかし、賠償の必要性や賠償額を検討する上で、各地域の住民が受けた被害の内容を特定することは重要である。「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)た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えるべき時期が続いた。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。

²⁹ 少なくとも①茨城県の水戸市以北の妊婦・子ども、②栃木県的那須町の妊婦・子どもにも賠償を実施すべきである。

³⁰ ただし、このことは、「滞在者」の権利・法益侵害が「区域外避難」の相当性が認められる期間に限定されるということの意味しない。避難が相当とは認められない時期においても、その地において、法的保護を必要とする損害が発生し続けているということはある。

(2) 「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。

以下、これまでのADRの実績及び下級審裁判例に照らして、早急に原賠審として「見直し」をするべき点を指摘する。

【避難の相当性を認める期間（ないし損害発生を認める時的範囲）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)。さらに慰謝料という観点からは、愛媛訴訟控訴審判決の判断が参照されるべきである。同判決は、「自主避難慰謝料」(「低線量とはいえ、放射線に対する恐怖や不安を抱き、被ばくの影響を避けるために」「一般人から見てもやむを得ないもの」とみられる避難を開始したことに対する慰謝料)と「避難継続慰謝料」とを区分した上で、後者について、子供・妊婦については平成23年3月から平成24年8月までの18カ月、それ以外の者について2011年3月から2012年2月までの12カ月を認めた。なお、慰謝料の認められる時的範囲とそれ以外の損害が認められるべき時的範囲が異なることは、理論的には考えられるが、区別をするというのであれば、その根拠が明示される必要がある。原賠審としては、損害項目毎に適正な損害評価ができるよう、その時的範囲を検討すべきである。

【慰謝料の額について】

原賠審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8万円を認めるにとどまった。このうち、ADR

の和解では、半分が実質的な慰謝料とされている。

避難の相当性を認めながら、その賠償額について、本来、強制避難となった者との間に大きな差を設けるべき合理的な理由がない。愛媛訴訟控訴審判決は、子供・妊婦について自主避難慰謝料として20万円、避難継続慰謝料として月額7万円(18カ月分であるから126万円)を認め、それ以外の者については、自主避難慰謝料として10万円、避難継続慰謝料として月額5万円(12ヶ月分であるから60万円)を認めている。生じた損害から見て、到底これで十分であると言えないが、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て観念することは、「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と考えられる。また、原則として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とを念頭において、その額を設定すべきである。

【賠償費目について】

中間指針第一次追補が自主的避難等対象区域について明示した損害費目は、生活費の増加費用、正常な日常生活が阻害されたことによる慰謝料及び移動費用に限られている。

しかし、ADRでは、総括基準によって、面会費用、家財道具購入費、避難雑費、就労不能損害、除染・放射線測定器購入費用、避難のための転校による教育費の増加、引越代、賃料・仲介手数料が認められている。ほかにも避難と相当因果関係のある損害費目は多数あるところ、東電は、ADRについて紛争解決センターの和解仲介案に協力的でない事案も散見される。

したがって、原賠審としては可能な限り、具体的に賠償対象となりうる損害費目を指針に明記することが望ましい。

* 「滞在者」と「区域外避難者」の賠償額について

中間指針第一次追補は、「区域外避難者」と「滞在者」の損害について同額とすることが公平かつ合理的であると整理している。しかし、「区域外避難」の場合、その避難生活の実態は極めて過酷であり、2017年3月をもって「区域外避難者」への無償住宅の提供が打ち切れ、被害者によっては11年以上の避難生活を継続している。他方、「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。両者においては、生じた被害が異なるので、両者の損害をどう評価・算定するかについては、改めて検討されるべきである。

【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³¹。

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。

【「区域外避難者」の被侵害権利・法益について】

原賠審は、「被ばくへの恐怖・不安」を賠償の根拠としている。しかし、「区域外避難者」の現状に鑑みれば、このような被害把握が相当であるかどうかについては、再検討の必要がある。この提言では、早急に実現すべき点にしぼった提言をおこなっているが、原賠審において、今後、以下の指摘をも踏まえ、損害の把握及び被侵害法益についての検討が進められることを期待する。

①原賠審は、避難指示を受けずに避難を実行した被害者について、その避難の相当性を地理的、時間的に限定し、子ども・妊婦とそれ以外の避難者を峻別した上で、極めて低額の賠償しか認めない。こうした態度は、避難指示を受けずに避難を実行した被害者に対して、避難によって生じた被害を自己責任として押しつける結果となる。

このような結論を是とする根底には、保護されるべき法益として、「被ばくへの恐怖・不安」を想定していることがある。しかし、事故の影響を受けなかった地域では決してあり得ない空間線量、土壌汚染、再浮遊する環境中の放射性物質という環境に、健康「リスク」³²があることは明白である。

「低線量被ばくに健康影響が確認されていない」という言説は、「健康影響がない」と言説と同じではない。低線量被ばくによる健康影響は、健康に対する「リスク」として認識されるべきである。その「リスク」が、避難指示を受けていないという一事によって、

³¹ 例えば、生業訴訟控訴審判決は、会津地域のほか、茨城県水戸市以北、栃木県那須町が賠償対象地域とされている。また、京都地裁判決ではさらに広く、千葉県松戸市、千葉県柏市、栃木県大田原市、茨城県北茨城市からの避難者についても避難の相当性が認められた。

³² 政府は、年 20mSv までの追加被ばくが安全であると保障しているわけではない。政府も放射線防護にあたっては、LNT 仮説を採用している。LNT 仮説は、わずかな被ばくにも健康影響があると仮定するものであり、事故の影響のない地域では、公衆被ばくの線量限度として年 1mSv までの追加被ばくに厳格に抑制されている。

当該地域の住民に負担させられるべき理由はない。

- ②原賠審は第一次追補において、発電所からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府等から公表された放射線量に関する情報、「自主的避難」の状況等を総合的に勘案して、自主的避難等対象区域を設定した。しかし、かかる区域設定のあり方については、その設定の根拠となる考え方から再検討するべきではないか。

住民が当然に享受すべきは、日本国内で等しく享受できる安全な環境で生活する権利である（国際人権法でいうところの「健康に対する権利」³³。「健康に対する権利」の根拠は、社会権規約ほか、複数の人権条約にあるところ、日本政府は、これらを批准している）。

「健康に対する権利」という観点からは、年1mSvを超える被ばくが想定される地域からの避難者の権利を尊重すること、具体的には国内避難に関する指導原則を適用することを、国際社会から求められている³⁴。

避難指示を受けずに避難を実行した者への賠償は、それらの者の内心の「被ばくへの恐怖・不安」を惹起したことにではなく、客観的な権利侵害（「健康に対する権利」）であることを直視するのであれば、たとえばチェルノブイリ法におけるような事故時の環境中の空間線量や土壌の被ばく量に応じた区分分けが相当となるはずである³⁵。「健康に対する権利」への侵害の有無・程度という観点から、賠償対象となる地域区分を空間線量（外部被ばく）及び土壌汚染（内部被ばく）という基準で行うことを検討するべきである。

- ③第一次追補において認められた損害費目は、生活費の増加費用、正常な日常生活が阻害されたことによる慰謝料及び移動費用に限られている。しかし、避難指示に拠らない避難であっても、「健康に対する権利」が侵害されることを逃れるための避難であれば、このように損害費目を限定する理由は極めて乏しい。避難指示を受けていない場合であっても、「健康に対する権利」の侵害があり得ることを前提に、その侵害の程度を勘案して、相当

³³ 社会権規約12条1項は、「この規約の締約国は、すべ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る」とし、同条2項では、「この規約の締約国が1の権利の完全な実現を達成するためにとる措置には、次のことに必要な措置を含む」として、「b. 環境衛生及び産業衛生のあらゆる状態の改善」をあげている。

³⁴ この点を指摘するものとして、国連特別報告者であるアナンド・グローバー氏による報告書がある。また、国連人権理事会の第3回UPRにおいて、「福島第一原発事故の全ての被災者に国内避難に関する指導原則を適用すること」という勧告を受けた日本政府は、「フォローアップすることに同意する」と回答した。

³⁵ たとえば、チェルノブイリ法では、追加被ばく量が年1mSvを超える地域は「保証された自主的移住ゾーン」であり、居住することは可能であるが、移住を希望する場合には移住のための支援を受けることができる。また、同じく同法では、追加被ばく量年5mSvを超えうる場合、そもそも居住は不可とされる義務的移住ゾーンである。

因果関係のある損害については、すべて賠償の対象となることを明らかにするべきである。

- ④第一次追補は、原則として事故発生当初にのみ避難の合理性を認め、また、第二次追補は、2012年1月以降、子ども及び妊婦について個別の事例・類型毎に判断するとしている。しかし、実際には、事故の影響下にある地域の多くは、その他の日本国内の地域に比べて、大きな追加被ばくを強いられる状態にあることは現在も変わらない。「健康に対する権利」という観点から、日本国内の他地域と同等の環境になったのがいつか、という観点から賠償期間を検討するべきではないか。

(3) 避難指示のある区域からの避難者に対する賠償

【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、指針を超える月額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。原賠審は、2012年3月の第二次追補において、避難指示等区域の見直しにともなって、帰還困難区域については避難慰謝料60か月分に相当する600万円をまとめて支払うという指針を出し、2013年12月の第四次追補では、これに「帰還困難慰謝料」として1000万円を追加する（ただし、第二次追補の600万円を月額計算した場合の将来分（2014年3月以降）を控除した700万円）という指針を決めている。また、避難指示等が解除された場合、避難慰謝料の終期は「相当期間（1年間が目安）」経過後だとした。

これらの決定後、かなりの期間（第四次追補からでも約8年半）が経過したが、なお、帰還困難区域において、解除がなされていない地域もあり、さらに、解除された地域でも生活基盤が回復せず、また、多くの住民が帰還しない（できない）状況が続いている。避難元の

地域の復興が進み、帰還した住民の生活が再建可能となった場合、あるいは、解除がなされなくとも、避難先の地域で住民の新たな生活が再建された場合、「避難」が終了し、避難慰謝料の対象とならなくなる（ただし、その場合でも、「ふるさと喪失・変容（剥奪）」に対する補償の問題は残る）ことは当然である。しかし、そのような生活の回復が（避難先の地域においてであれ、帰還した元の地域においてであれ）十全には実現していないのが、事故後10年以上を経た実態である。したがって、避難慰謝料の終期については、このような実態を踏まえた判断が求められる。

具体的には、帰還困難区域の場合、第四次追補で支払われた700万円を計算に入れても、現時点ではあと1年ほどでその期間が経過する計算になる。これらの地域の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・変容損害に対する慰謝料」³⁶、「強制避難慰謝料・避難を余儀なくされた慰謝料」³⁷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。本件事故の発生から、屋内退避指示の発令、その後の避難指示の発令と拡大という経過に照らして、帰還困難区域、旧居住制限区域、旧避難指示解除準備区域について、その精神的苦痛の深刻さに即した賠償額が設定される必要がある。旧計画的避難準備区域については、さらに特別の配慮が必要である。避難指示の発令が4月22日まで遅延し、避難行動に着手するのが遅れ、さらにその出遅れのために避難先が容易に確保できない事態に陥ったことなどの結果、無用に長期間の被ばくを強いられた経緯から、その精神

³⁶ 指針の策定段階においては、避難指示がここまで長期化することを前提にしておらず、早期の解除と帰還の実現によって、地域の状況が容易に元の姿に再生することを期待した制度設計であったのだから、現段階において、この「ふるさと喪失・変容（剥奪）」損害を適切に評価し、新たな賠償基準を策定することが、当然の要請となる。

³⁷ いわき避難者訴訟控訴審裁判決が認定した「避難を余儀なくされた慰謝料」、生業訴訟控訴審判決が認定した「強制的に転居させられたことによる慰謝料」、さらに愛媛訴訟控訴審判決が認定した「強制的な避難を余儀なくされたことによる慰謝料」である。これらは、放射線被ばくの深刻かつ具体的な危険に直面させられ、全てを置いて避難行動を強いられたことによる精神的苦痛を内容とするものであり、「ふるさと喪失・変容（剥奪）」損害とも、避難先の生活における「不安・不自由・不便」などの精神的苦痛とストレスを内容とする「避難継続慰謝料」とも異なる内容の損害である。

的苦痛は一層重大だからである。

(4) 「中間地域」の賠償

【旧緊急時避難準備区域】

緊急時避難準備区域の指定は、2011年9月末に解除され、同地域の賠償の終期は、2012年8月末とれた。しかし、この指定解除や賠償の終期は、同地域の生活基盤・生活環境が回復しているとは到底言い難い状況下における解除・終期に設定であった。川内村や広野町など、旧緊急時避難準備区域においては、当時、①除染は完了しておらず、しかも、山林の除染は行われないうまま放置され、②住民の帰還率も低いままであり、③地域医療体制・福祉体制・就労先・物流などが全く整わない状況であったのである。

旧緊急時避難準備区域では、低線量被ばくへの不安、地域の生活を支える様々な事業・営業活動の回復や生活インフラの復旧の遅れ、近くの強制避難区域内にあった従前の職場や学校が遠方に移転してしまった等の事情から、事実上帰還することが出来ない住民が多数に上った。また、放射性物質は子どもや若い世代に影響が大きいとされており、同地域の帰還者は高齢者が中心であり、一気に高齢化が進んだ。その結果、同地域の相互扶助作用が弱まるなどの弊害も見られた。帰還後も、近隣の強制避難区域にあった社会インフラ（病院、商業施設、学校、職場等）は利用できないままであり、従前と同様の社会生活を送ることができない状態が続いていた。さらには、旧緊急時避難準備区域の大半は、中山間地域であることから、山の恵みを享受できないことなど、生活が変容し、生活の質の低下する状態が続いた。帰還者は高齢者が中心であり、帰還率も限定的であり、例えば、川内村ではの帰還率は、事故後8年の段階でも、事故前の住民登録者数のおよそ3分の2までしか回復しない状態が続いていた。

このような状況であるにも関わらず、旧緊急時避難準備区域の個人への精神的慰謝料は、原則として2012年8月で終了してしまっている。他方で、最高裁で確定した各控訴審判決でも、旧緊急時避難準備区域における慰謝料は増額されている。このことから、いかに旧緊急時避難準備区域の住民の生活が過酷であるかは明らかであり、現在の指針を「見直し」、旧緊急時避難準備区域における慰謝料額を大幅に増額すべきである。

【特定避難勧奨地点】

旧特定避難勧奨地点として設定された住民は、生活の本拠であった旧住所地から実質的に避難を余儀なくされ、避難の継続を余儀なくされた。この点、生業訴訟は、①実質的に強制的に転居させられた点について50万円、②避難生活を余儀なくされたことについては、避難の有無を問わず、月額10万円の慰謝料を認めた。また、同判決により、避難の継続を

強いられた期間については、伊達市、川内村については、2011年3月から2013年3月31日までの25か月間、南相馬市については、2011年3月から2015年3月までの49か月間とされている。このように、生業訴訟では、強制的に転居を余儀なくされた点について、50万円の慰謝料を、避難の継続を余儀なくされた慰謝料とは別に認めているが、指針においても、これらを参考にした「見直し」を行うべきである。

また、特定避難勧奨地点は、線量に基づいて各戸ごとに設定されているものであるが、放射線量に対する不安や生活上の制約がほぼ同一であるにもかかわらず、同じ地区内でも、ある地点は特定避難勧奨地点に設定されたが、すぐ隣の地点は特定避難勧奨地点に設定されないという事態が生じた。その結果、生活圏を共にする同一集落内に特定避難勧奨地点に設定された世帯と設定されていない世帯が混在することになり、特定避難勧奨地点に設定された世帯の構成員については、月10万円の精神的損害が支払われるが、特定避難勧奨地点に設定されなければ、地域設定に応じた賠償しか支払われないことになった。

この点、同一集落内に特定避難勧奨地点が存する事案について、伊達市小国地区等の特定避難勧奨地点の設定を受けていない人たちの集団ADR申立では、特定避難勧奨地点の設定がなされている期間について月7万円の精神的損害の賠償を認めた。本件地域内の特定避難勧奨地点の居住者と同一生活圏で活動している場合、特定避難勧奨地点の居住者に準じた実生活上の様々な制限・制約に鑑みると、特定避難勧奨地点の居住者に準じて賠償されるべきである。

【旧屋内退避区域】

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20km以上30km圏内の区域である。

屋内退避を1か月以上も続けることは不可能であるにも関わらず、「政府の屋内退避指示は、同年4月22日まで継続されたのである（政府も3月25日になってやっと、屋内退避区域の悲惨な状況を把握してか、第一原発から20キロから30キロ圏内の住民に自主避難を促した）。屋内退避の長期間の指示について、国会事故調の報告書では「その長期化によってライフラインがひっ迫し、生活基盤が崩壊した。それを受けて3月25日には、同圏の住民に自主避難が勧告された。政府は、住民に判断の材料となる情報をほとんど提供していない中、避難の判断を住民個人に丸投げしたともいえ、国民の生命、身体の安全を預かる責任を放棄したと断じざるをえない」と断罪している。

事実この地域では、子どもの人口減少、農業、漁業などの第一産業の減少、観光業の減少などの被害が見られる。また、この地域は、同じ30キロ圏内にあるにも関わらず、2011年4月22日以降、緊急時避難準備区域に指定されることは無かった。旧緊急時避難準備区域であるいわき市の北方30キロ圏内の地域が緊急時避難準備区域から除外されたのは、住民

の被害状況に照らして検討されたものではなく、風評被害を防ぎたいという政治的な判断により除外されたものであったと思われる。

住民が安心して居住できる周辺環境であるというためには、除染が不可欠である。いわき市では、比較的線量の高い北部4地区（川前地区、久之浜・大久地区、小川地区、四倉地区）を優先的に除染すべき区域に定め、また、除染の対象施設としても市民の生活環境のほか、放射線の影響を受けやすい、子どもの生活環境（保育施設、教育施設、公園等）を優先的に実施し、住宅除染、道路除染などを実施してきた。しかし、北部4地域の除染が完了したのは、2014年6年末のことであった。屋内退避指示が解除された2011年4月22日の解除時点で、安心して帰った住民などおらず、それにもかかわらず、平成2011年9月にまでの期間（7ヶ月間、月額10万円、合計70万円）の賠償に限定することは、この地域の被害に対する補償としては極めて不十分であり、慰謝料の増額を行うべきである。

この点、いわき市民訴訟の第一審判決は、旧屋内退避区域の被害について、空間線量は「他のいわき市内よりも高く、子供はもとより、その保護者などが子どもの健康不安を抱くことが一概に不合理とも言えないこと」「いわき市の他のエリアと比較すると、産業・人口などの回復の程度は劣ること」などの被害事実を認定した。認容された賠償額は15万円（月5万円、2011年10月から12月の3か月分と、極めて不十分なものであり控訴審で争われているが、中間指針を上回る慰謝料を認定をしている。

【一時避難要請区域】³⁸

南相馬市の一時避難要請地域の住民に対しては、2012年8月13日付の東京電力のプレスリリースで、屋内退避区域と同様、1人月額10万円を、2011年9月30日までの期間について賠償するとされている（合計70万円）。しかし、南相馬市が、全市民に対し一時避難を要請した以上、住民は、実質的に、南相馬市からの避難を余儀なくされ、避難の継続を余儀なくされたのであり、この慰謝料では極めて不十分であり、指針に盛り込んだ上で、増額すべきである。

この点、生業訴訟控訴審判決は、平穏生活権侵害による慰謝料として、①実質的に避難を余儀なくされた点については20万円、②避難の継続を余儀なくされた点については、月額5万円とし、その終期は、2012年2月までの12ヵ月（60万円）とされ、自主賠償の70万円との差額である10万円が認容されている。

³⁸ 南相馬市は、2011年3月16日、同市内に居住する全住民に対して一時避難を要請したが、南相馬市から、避難指示区域、緊急時避難準備区域を除いた区域。南相馬市鹿島区の大半、原町区の一部の区域が、「一時避難要請区域」である。

(5) 「見直し」と新たな請求

この夏に「見直し」が議論されるとしても、すでに、事故後 11 年以上を経過している。中間指針等の「見直し」が策定後、約 10 年を経過したこの時期にようやく行われようとしていることの不利益を、被害者に課すべきではない。このような観点から、以下のことを提言したい。

- a) 消滅時効については、東電は、「3 つの誓い」(「最後の一人まで賠償貫徹」) からして、時効を援用すべきではない。また、指針にない損害(指針が策定されていない地域の被災者の損害や指針に取り込まれていない損害については)、原発事故による損害が、その範囲においても、内容においても未曾有のものであるため、「見直し」によってはじめて請求が可能な損害として認識される場合もあることから、そのような損害については、「見直し」時を起算点と考えることができるのではないか。
- b) 和解(特に、ADR での和解)は中間指針等を前提に行われていることから、「見直し」の結果認められた新たな損害項目や中間指針を超える額については、改めて請求できると考えられるが、この点については、原賠審としての考え方を示すべきである。
- c) 原賠審の示す指針は裁判規範ではないので、指針が見直された場合も、そのことが、判決の効力に影響を与えるものではない。したがって、判決認容額を超える基準が新たに出されても、あらためて請求することはできないと考えるが、指針の見直しによって新たに損害の基準が設定されて、訴訟における当事者の請求や裁判所の認定が新たな基準によって作られた損害を含まないことが明確な場合、その損害についてあらためて請求することは可能ではないか。

5. 残された課題

国の責任について、最高裁は上告・上告受理申立を受理し、4 月から 5 月にかけて、弁論が行われた。6 月 17 日に判決が予定されている。最高裁判決によって国の責任が確定した場合、国の関与の仕方(国の責任を前提とせず、東電を国が「支援」という支援機構の仕組み)が問われることになる。今回の提言では、その点には踏み込んでいない。この問題は、今後あらためて検討し、必要な提言等も行っていきたい。

さらに、「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。とりわけ東電の態度には重大な問題がある。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を継続し、必要な提言を行いたい。

また、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。

本件に関する問い合わせ先

(連絡担当) 東洋大学教授 大坂 恵里

〒112-8606 東京都文京区白山 5-28-20

TEL : 03-3945-7888

Email : osaka@toyo.jp