

「原発事故賠償訴訟が勝ち取ったもの、残った課題」

吉村良一（立命館大学名誉教授）

1. 原賠審「中間指針」の性格とその特徴

福島原発事故による被害の救済（賠償）問題の大きな特徴は、原子力損害賠償法 18 条に基づく審査会（以下、原賠審）が設置され、原賠審が策定した指針が自主交渉においても ADR においても、さらには、訴訟においても大きな役割を果たしたことである。

原賠審は、事故から 1 か月後の 2011 年 4 月 11 日に設置され、2011 年 8 月 5 日に中間指針を策定し、さらに、2013 年 12 月 26 日の第 4 次まで、数次にわたる追補を策定している。事故後、比較的早い時期に原賠審が賠償指針を策定したことは、本件事故被害の救済に一定の道筋を付けたものとして意義を有する。しかし、いくつかの弱点を抱えていた。

最大の問題は、避難指示等が距離や自治体の区分け等によって機械的に線引きされ、その区域の違いに賠償の内容と額が規定され、金額に大きな差があることである。このことが、住民の間に分断をもたらした。

加えて、指針はあくまで和解のガイドラインとして作られる結果、当事者（特に、東電と、その背後にいて支援機構等を通じて東電を支援する国）が認めざるをえないものとして作られているという限界がある。さらに看過できないのが、

指針策定にあたって、国の負担をできるだけ少なくすること、復興（＝「帰還」）政策に資するようになるといった、政策的考慮が働いている可能性が指摘されていることである（除本理史「福島原発事故における『賠償政策』」大阪市立大経営研究 71 巻 1 号 1 以下）。

以上のような指針の性格や策定過程からくる限界は、原賠審自身が自覚していたところでもあり、指針が繰り返し、「中間指針で対象とされなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められることがあり得る」としているのは、その表れである。

それにもかかわらず、東電は、裁判外の和解手続きや訴訟において、これが賠償の最大限であるとの主張（場合によれば、指針は損害を超える補償を認めているといった主張）を行ってきた。そして、それを根拠づけるかのような千葉勝美元最高裁判事の意見書が最高裁に提出されている。しかし、そのような主張は実態（被害の重大性と指針に基づく賠償の不十分さ）に反するだけではなく、指針の性格から見ても誤ったものである。

2. 「中間指針」「第5次追補」をめぐって

(1) 指針「見直し」に関する議論

原賠償は、2013年12月に第4次追補を策定した後、避難の長期化や地域の生活環境の回復の遅れなど、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にもかかわらず、その「見直し」を行ってこなかったが、2022年3月に最高裁が、仙台・東京・高松各高裁において東電に指針を超える賠償を認めた7つの判決に対する東電の上告の不受理を決定することにより、それらを確定させたことを受けて、指針を見直すべきとの声が高まり、2022年4月27日の第56回審査会から「見直し」に向けた議論を開始し、2022年12月20日の第63回審査会で「第5次追補」を決定した。

(2) 「第5次追補」の内容と評価

第5次追補は、指針が賠償の上限ではないことを強調している。

* 「本審査会の指針が示す損害額の目安が賠償の上限ではないことはもとより、本審査会の指針において示されなかったものや対象区域として明示されなかった地域が直ちに賠償の対象とならないというのではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、全て賠償の対象となる。東京電力株式会社には、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、本審査会の指針が示す損害額

はあくまで目安であり、賠償の上限ではないことに改めて留意するとともに、本審査会の指針で賠償の対象と明記されていない損害についても個別の事例又は類型毎に、指針の趣旨やADRセンターにおける賠償実務も踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて賠償の対象とする等、合理的かつ柔軟な対応と同時に被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる」。

内容的には、過酷避難状況による精神的損害に対する慰謝料として、福島第一から20km圏内と第二から8km圏内につき30万円、第二原発から8～10km圏内につき15万円が認められ、相当線量の区域に一定期間滞在したことによる慰謝料として、計画的避難区域・特定避難勧奨地点の子ども・妊婦に月額6万円（合計60万円）、それ以外の者に月額3万（合計30万円）が認められた。また、ADR総括基準の精神的損害の増額事由のいくつかが取り込まれた。これらの結果、今回の見直しでは避難慰謝料基準の上積みはされなかったが、避難指示等が出された区域の被害者への賠償が事実上、上積みされたことになる。

さらに、「生活基盤喪失慰謝料」ないし「生活基盤変容慰謝料」が認められた。指針によれば、「『生活基盤』とは、被害者にとっての本件事故前の生活の基盤を指し、人的関係や自然環境なども包摂する経済的・社会的・文化的・自然的環境全般を意味するものであり、ハード面のインフラに尽きるものではない。……

一部の判決が認定する『故郷の喪失又は変容』におけるいわゆる『故郷』は、前記の生活基盤と同義であるか、あるいは、その生活基盤を被害者の側から捉え直したものであると考えられる」とされている。

ただし、指針は、喪失と変容を截然と区別し、それを政府指示による区域に割り付け、しかも、それぞれの金額に大きな差を設けている（帰還困難区域の「生活基盤喪失慰謝料」700万円に対し、居住制限区域・避難指示準備区域には250万円、緊急時避難準備区域にいたってはわずか50万円の「生活基盤変容慰謝料」しか認められなかった）。

第5次追補は区域外の避難者や滞在者に対する指針の大幅な見直しには踏み込まなかった。自主的避難等対象区域については、賠償は平成23年（2011年）末までとし、子ども・妊婦はこれまでの40万円を維持し、それ以外の者は20万円とされた。2011年末までとしたのは、12月に冷温停止宣言がなされたこと等の理由によるが、この時期を越えて「自主避難者」の賠償を認めた判決も多数存在する。また、「自主的避難等対象区域」は拡大しなかった。

原賠審と専門委員が7高裁判決を含む下級審を精緻に分析し、また、原発ADRの実務をも踏まえて第5次追補を策定したことは評価に値する。東電が2023年1月31日に指針補見直しにともなう追加賠償内容を公表したが、それによると

第5次追補の対象は148万人、金額は3900億円と見込まれており、また、東電が原賠審に出した2024年9月12日付の文書によれば、請求受付数は約131万人、支払い完了は約129万人となっている。訴訟という道を選んだ原告とそれを支えた弁護団や支援者の闘いが、裁判の当事者以外の被害者の救済の拡大の道を開いたわけである。その意味で、これらの訴訟は「政策形成機能」を果たしたことになる。このような成果を勝ち取ったのはひとえに、困難な中で訴訟に踏み切った原告とそれを支えた弁護団、さらには支援者らの努力のたまものであり、その点については確信を持つ必要がある。

さらに、原賠審の議論のなかで、従来の交通事故を中心とした考え方を修正克服して原発事故被害の特質を踏まえた考え方をとるべきことが確認されたことも重要である。当初の原賠審の審議においては、民法・損害賠償法の研究者である委員には、原発事故の特殊性から伝統的な見解では認められない無理な議論をしたとの評価を避けたいとのスタンスがあったように思われる。例えば、第24回で能見善久会長は、「損害賠償として説明できるかということが重要」と述べ、第25回で鎌田薫委員は、「ここでの指針は、損害賠償の一般法理に照らして説明できないことをそのときの勢いでやってしまったと事後的に評価されるのではやっぱりまずい」と述べている。

この点は第5次追補策定においても議論となったが、大塚専門委員は、「伝統

的見解」とは、交通事故を念頭に置いたものだが、本件がこれと同じで良いのかは検討を要すると述べ、米村専門委員からは、本件において「伝統的見解」と異なるという点はあまり考慮する必要がないとの発言があり、日下部専門委員からも、同趣旨の発言があった。

議論の結果、第5次追補では、「基本的考え方」として、「損害の範囲につき、一般の不法行為に基づく損害賠償請求権における損害の範囲と特別に異なっ
解する理由はないことを改めて確認する。しかしながら、東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故の内容、深刻さ、周辺に及ぼした被害の規模、範囲、期間等は前例なきものであった。そこで、この度の中間指針第五次追補において
は、上記で述べた経緯を踏まえ、本件事故に特有の事情を十分に考慮し」とされている。

「一般の不法行為に基づく損害賠償請求権における損害の範囲と特別に異なるものではないことを強調し、その上で、「しかしながら……」として、本件被害の「前例なき」特殊性から「特有の事情を十分に考慮し」て、これらの精神的損害に対する慰謝料を認めるとしている。本件の賠償を考える上では、「本件事故に特有の事情を十分に考慮」することが、訴訟においても、あるいは、法理論にとっても、まず出発点になることを示していると言えよう。この点では、事故直後に、手がかりとなる裁判例等がない中で「伝統的見解」を修正することに

慎重であった段階と、様々な調査によって明らかとなってきた事故の実態と、ADR 実務や訴訟（とりわけ確定した7つの裁判例における考え方）を踏まえて行われた第5次追補策定時の議論の違い（深まり）に注目したい。

しかし、第5次追補にはいくつかの重要な点での限界、課題の積み残しもある。その最大のものは、避難指示等が出なかった区域の被害について踏み込んだ議論がなく、「自主的避難等対象区域」において子ども・妊婦以外の者に対する賠償が僅かに上積みされたことにとどまった点である。また、区域の拡大も見送られた。その大きな要因は、これら区域の被害の実態について踏み込んだ検討がなされなかったことにある。

3. 第5次追補後の動向

(1) 第5次追補後の判決の動向

第5次追補後の裁判の動向として目立つのは、第5次追補を含む中間指針を「高く」評価し、それに追随する傾向が強まっていることである。

* 京都訴訟控訴審判決（大阪高判令 6・12・18）は、「指針には一定の合理性がある」

とした上で、区域外避難の相当性を、指針と同じく 2011 年 12 月末までとした。こ

れ は、2012 年 4 月 1 日までの避難を相当なものとした原審の判断を縮めるもので

あり、その結果、一審で請求が認容された原告で控訴審段階で請求が棄却されたものや減額されたものが出てきている。

しかし、他方で、認容額が第5次追補の基準を上回るものが相当数ある。

* かながわ訴訟控訴審東京高判令6・1・26は、自主的避難等対象区域について、子ども・妊婦100万円、子どもを随伴した者60万円、それ以外の者30万円という一審と同額の慰謝料（いずれも第5次追補を上回る）を認容し上で、「生活基盤が喪失・変容したことに対する慰謝料」については、帰還困難区域に居住していた原告には800万円、居住制限区域又は避難指示解除準備区域等に居住していた原告には400万円、緊急時避難準備区域に居住していた原告には100万円の慰謝料を認めた。

** 山木屋控訴審判決（仙台高判令6・2・14）は、「生活基盤の『喪失』と『変容』との区別は二者択一的ではなく段階的相対的なものであるし、第五次追補を含む指針が示す損害額はあくまでも目安であって賠償の上限を示すものでも慰謝料額の算定における裁判所の裁量を拘束するものでもない」とし、故郷喪失慰謝料として一人につき330万円を認容した。

** 滞在者が原告となったいわき市民訴訟の控訴審（仙台高裁令5・3・10）は、事故直後とそれ以降の地域の実情を指摘したうえで、一般大人30万円、18歳以下の子

供又は妊婦に 68 万円等、第 5 次追補（子ども・妊婦 40 万円、それ以外 20 万円）を上回る慰謝料を認容している。

（2）第 5 次追補後の原賠審

原賠審は、第 5 次追補策定後も審査会を継続的に開催している（2023.2. 26 の第 64 回から 2024.9. 12 の第 67 回まで）。そこでは、賠償の状況が報告されるとともに、第 5 次追補後に言い渡された出された判決についての報告と質疑が行われている。そして、これらの判決は第 5 次追補の考え方の再検討をせまるものではないとされている。

* いわき市民訴訟控訴審判決については、第 65 回（2023・9・27）の審査会において、

「現時点では直ちに中間指針の見直しの可否に向けた検討に着手しなければならないという論点はない」（内田貴会長の発言）として（滞在者について指針をこえる額と期間の慰謝料が、個々の原告の個別事情によってではなく地域の状況等を踏まえて一般的基準として超えていることを重視せずに認められているにもかかわらず）、あっさり片付けられている。

** 第 67 回（2024・9・12）では、山木屋訴訟仙台高裁判決が取り上げられ、そこで、生活基盤変容慰謝料が第 5 次追補の 250 万円を 80 万円上回った基準が示されたことが話題となったが、内田会長は、「個別事情をかなり詳細に認定した上で、増額をし

て、80万円の増額ということになって、330万となった判決のようです。これは第五次追補あるいは中間指針の考え方からしても、個別事情による増額ということで、全く合理的な、問題のない判断ではないか」と述べ、「現時点では直ちに中間指針の見直しの可否に向けた検討に着手しなければならないという論点はないと理解をいたしました」としている。

しかし、これらの判決を第5次追補の枠内で個別事情を考慮して金額を上積みしただけのものとして理解してよいのかどうかには疑問がある。いずれにしても、この間、第5次追補を超える賠償を認めた判決や第5次追補で積み残した課題に関わる判決は複数あるのであり、それらを踏まえ、原賠審として、審議検討を進めるべきである。

そして、同時に、現在係争中の訴訟では、中間指針（第5次追補を含む）を超える賠償を勝ち取っていくという課題が重要となっている。