

福島原発事故賠償における原子力損害賠償紛争審査会 「中間指針」の意義と限界

吉 村 良 一*

目 次

1. はじめに——福島原発事故被害の特徴
2. 原賠審「中間指針」の性格とその特徴
3. 「中間指針」「第5次追補」をめぐって
4. 「第5次追補」の積み残し課題
5. おわりに——「第5次追補」後の原賠審

1. はじめに——福島原発事故被害の特徴

この事故により生じた被害について淡路剛久（敬称等略。以下同じ）は、①放射線被ばくの恐怖感・深刻な危惧感、②避難生活を余儀なくされることによる精神的損害、③原状回復と生活再建にかかわる損害、④地域生活の破壊や喪失、⑤生態的損害をあげている¹⁾。そして、これらの被害全体の特徴としては、①類例のない被害規模の大きさ、②被害の継続性・長期化、③暮らしの根底からの全面的破壊、④被害の不可予測性などがあげられることが多い²⁾。

このうち、被害規模の大きさについて言えば、福島県調べで約16万人の

* よしむら・りょういち 立命館大学名誉教授

1) 淡路剛久「福島原発事故の損害賠償の法理をどう考えるか」環境と公害43巻2号（2013年）4頁。

2) 小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報83巻9・10号（2011年）55頁以下、他。

住民が避難を余儀なくされた。山本薫子によれば³⁾、避難区域再編後の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41%、居住制限区域が29%、帰還困難区域が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4.4万人となっている。前2者が、何らかの政府指示が出されて避難せざるをえなかったのもので、「強制避難」ないし「政府指示避難」と呼ばれ、後者が、いわゆる「自主避難」である。このように、政府指示等によらずに避難した者を、「自主（的）避難者」と呼ぶことが多いが、好き好んで避難したわけではなく、事故により避難を余儀なくされた（強いられた）者であり、正確には「避難指示等区域外からの避難者」（「区域外避難者」）というべきであろう。この中には、後述の原子力損害賠償紛争審査会（以下、原賠審）が一定の賠償を認めた自主的避難等対象区域からの避難者とそうでない避難者がいる。さらに見落としてはならないのは、福島県内外で比較的放射線量が高いとされる地域に留まった者も、口にするものや外出先に気を使い、子どもをなるべく屋外に出さないようにするなど、生活を平常に過ごせなかった者が多数存在するということである。これらの類型は、避難指示等が解除されれば、「政府指示避難者」は「自主避難者」となるなど、その区別は流動的である。

被害の継続性・長期化について言えば、今なお、多くの人が避難を続けている⁴⁾ ことがそのことを端的に示しているが、辻内琢也らが事故発生か

3) 山本薫子「『原発避難』をめぐる問題の諸相と課題」（長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難』（有斐閣、2017年）所収）64頁以下。

4) 福島県発表では2025年2月1日現在避難者数は24,644人となっているが、共産党福島県議団が新聞報道と福島県避難地域復興課資料、各市町村HPよりまとめた資料では5万人を超えている。この差は、県の発表には、自ら住宅を取得した人や復興公営住宅等に入居した人が含まれていないことによるものと思われる。

関西学院大学災害復興制度研究所が2020年7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

ら1年後の2012年度から11年目の2022年度にわたって行ってきた調査結果⁵⁾は、被災者らは「PTSDの可能性がある程の強いストレス状況にある」ことを示している。

加えて重要なことは、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が、住民の間に分断をもたらししていることである。この点につき辻内は、「不合理な避難・帰還区域の設定が、いわゆる『自主避難者』を出現させ、強制避難者の中にも『賠償金の格差』を生み出し、地域の分断、家族の分断、経済的な困難、近隣からの嫌がらせ、いじめ、差別、偏見といった状況を作り出した」とする⁶⁾。

本稿は、このような深刻な被害に対する賠償のあり方について、事故から13年経過した今日（2025年春）の段階で、原賠審の賠償指針の意義と限界を検証する形で検討しようとするものである。

ㇿ 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といった困難の継続が示されている。そして、「帰還」について言えば、多くの避難者、特に強制避難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（強制避難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）が、なお避難者の多くは福島に戻る意向を示していない。戻っていない理由としては、「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%といった回答が多かった（複数回答可）。

5) 辻内琢也『フクシマ型 PTSD “今やらねばならぬこと”』（三和書籍、2024年）参照。辻内は、「原発事故から11年が経過した現在においてもなお、原発避難者は、極めて高いストレスのなかで生活することを余儀なくされ続けている」とし（同書377頁）、避難指示等が出され区域以外からの避難者も指示等が出された区域からの避難者と「質は異なるものの、同様に高いストレス状態にある」（同書367頁）とする。

6) 辻内琢也／トム・ギル編著『福祉案原発事故被災者 苦難と希望の人類学』（明石書店、2022年）70頁。

2. 原賠審「中間指針」の性格とその特徴

原子力損害賠償法(原賠法)は、第18条において、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合の和解の仲介及び当事者の自主的解決に資する指針の策定のための審査会の設置を規定している。過去、1999年に東海村 JCO 臨界事故の際に設置されたことがあるが、今回の事故においては、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⁷⁾。しかし、そ

7) さらに、原賠審が、政府の避難指示基準の年平均20ミリシーベルト以下の放射線量の地域に賠償を認める必要はないという田中俊一委員(当時。後に原子力規制委員会委員長)らの主張を斥けたことも重要な意味を持つ。

原賠審では、賠償の可否と放射線量にかかわって、以下の主張が対立した。一方の主張は、当初の混乱した時期は別にして、政府の20ミリシーベルトという基準が定まった以降はそれ以下での賠償を認めることは、この審査会が独自に基準を定めることになり混乱を生ずる(「国の防災の指針が全くないと同じになる」(第14回審査会))、「心情としてはわかりますけれども、ある程度そこで区切りをつける必要がある」(第16回)、それ以下での不安はあるのだろうが、それは賠償で対応すべき問題ではないという意見である。これに対し、会長の能見善久は、政府基準はそれはそれとして(「それを横目でらみながら」)審査会が独自に自主避難に合理性があるといえる基準を考えたらよいのであって(第13回)、ここでは「住民が危険性を感じて避難することに合理性があるかどうかというレベルで議論しているので、この基準はおそらく科学的な基準そのものと完全に一致する必要はない」(第14回)、「一定の放射線量があるために心理的不安を感じることが合理的と認められる場合には、賠償を認め」てよい(第24回)と主張している。さらに、能見は、「その避難した人の判断というのが、非常にその人にとって特殊なものだけではだめですよ、その人だけが感じるような特殊なものではだめですよということで……少数派であっても相当数がいれば、それは平均的・一般的な人を基準としても合理性はある」(第26回)と述べ、地域の多数が避難したのでなくとも(少数ではあっても)、避難した人の行動が地域や社会に共感を持って受け止められるかどうかの問題であるという趣旨の発言も行っている。

この対立は根深いもので、(結果としてそうはならなかったが)能見会長をして、「場合によれば多数決ということもあるかもしれない」(第23回)と言わしめるに至っているが、

の策定過程や内容については、いくつかの弱点を抱えていた。この点に関し、筆者は、かつて、以下のような指摘を行ったことがある⁸⁾。

- ① 実態を踏まえた議論になっているか。例えば、地元市町村長からの本格的なヒアリングは2012年1月27日の郡山開催の第21回、原賠審として現地視察を行ったのは2013年5月になってからである。被害調査のために専門委員の委嘱が行われ、そこからの報告書も出されているが、その内容は産業・経済損害が中心で、避難者の被害実態に関する各種調査などは（2011年12月21日の第19回における福島大・双葉郡避難者アンケート調査を除いて）活用されていない。
- ② 一方当事者である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」に関して避難者らが陳述した2011年10月20日の第15回が唯一の例外）。
- ③ 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、そのような議論がなされていない。
- ④ その上で、十分な議論がないまま⁹⁾交通事故方式が参照されている。本件において、交通事故方式には限界がある。なぜなら、交通事故があくまで個別の事故であること、加害者と被害者に立場の交代可能性があること、保険が普及していることといった、本件事故とはおよそ異なる特質を有するからである。また、交通事故方式においては、個別

↘ 結局、20ミリシーベルト未満の区域にも一定範囲で賠償を認めることになった。

8) 拙著『政策形成訴訟における理論と実務』（日本評論社、2021年）127頁以下。

9) 中島肇委員は、その著書で、審査会の「準備作業」（これは誰がいつ行ったのか？）では公害・薬害方式も検討されたが、的確な先例とはならないとして、「膨大な判例の蓄積があり」「多くの損害項目の中から順次指針を抽出提示していく審査会の方式に適合しやすい」として交通事故方式を参考にした（と思われる）と述べている（中島肇『原発賠償 中間指針の考え方』（商事法務、2013年）48頁以下）が、少なくとも審査会の中で、両者が対比され自覚的に交通事故方式を参考にするという議論がなされたわけではない。

の損害項目ごとに算定された損害額を積み上げるという算定方法がとられているが、このような方式で、本件における広範かつ多様な、しかも長期にわたって継続する被害の全体像を的確にとらえることができるのかという疑問もある¹⁰⁾。

- ⑤ 議論において、責任論は除外されている。しかし、例えば慰謝料額の算定において、加害者の責任の性質や程度が考慮されることは常識であり、その意味で、このような議論の進め方が適切であったのか。
- ⑥ 総じて、「伝統的」な考え方で手堅くまとめようとしている。第24回で能見会長は、「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」「政策的に損害賠償の範囲を決めてしまったというふうに言われるのは、この指針全体の信頼性もゆるがすことになる」と述べている。

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、その一つの表れである。

10) 日弁連は2011年6月23日の意見書において、「原子力発電所事故による損害は……交通事故による損害とは全く性質を異にする」とし、交通事故については自動車等の便益と引換えに社会が「許された危険」を引き受ける関係に立つが、原子力発電所の事故は、原子力発電による便益がどのようなものであったとしても「決してあってはならない危険」であること、原子力発電所事故による被害地域は広範囲にわたり長期間に及ぶことなどから、このような本質的な違いを踏まえた賠償指針の必要性を指摘している。また、潮見佳男は、「中島肇著『原発賠償 中間指針の考え方』を読んで」NBL1009号(2013年)41頁で、この点につき、「自動車事故賠償方式を基礎に据えた点に対しては、基準の客観性・画一性・普遍性という点では評価できるものの、原発事故の特殊性が個別損害項目の中で十分に汲みつくされているかどうか、自動車事故の場合には表れない特殊の損害項目がないかどうかの検証は、今後も不断に行っていく必要がある(個別算定方式の限界が公害賠償方式を生み出したことを忘れてはならない)」とするが、重要な指摘である。

それにもかかわらず、東京電力（以下、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。千葉はそこで、原賠審と指針の策定、東電の自主賠償基準による処理は、膨大な数の訴訟提起が予想され、「我が国の司法全体の処理容量の限界を超え、我が国の司法機能に大きな支障が生じかねない事態」となることから、「未曾有の重大事故で広範囲の被害者・被害地域における膨大な額に及ぶ損害の司法的救済を、『客観的な基準で類型化して処理する方法』によって公平、適正な解決を図る制度として考え出され」たものであり、「これまで大成功を取めたものと言うべきである」、「裁判所が、中間指針等及び自主賠償基準の指針・基準の正当性を否定する判断を示すことになれば、裁判外における自主的な紛争解決を成立させた多くの人達の不平等感が醸成され紛争が再燃し、追加の損害賠償請求の訴訟の大量提起がされることが予想され、そこで再び追加賠償額の適否が白紙から争われることになりかねない。……そうなれば、これまでの司法的救済スキームでの関係者の多くの努力が無に帰することになり、……文字どおり、すべてが最初からやり直しになるという異常事態を生じさせることになる」と述べている。

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。指針は、「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」（原賠法18同条2項）として策定されたものである。そして、原賠審自身も、「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」として、指針策定の意図を述べている（中間指針「はじめに」より）。原賠審と指針の目的はあくまで、被害者の早期救済であり、訴訟の多発とそれによる司法システムの機能不全

を防ぐということが主要な目的であったのではない。また、指針は、司法による解決にとって代わるものではなく、訴訟による修正が当然の前提とされていた。

なお、訴訟に踏み切った被害者は「少数」であるという主張が東電側からなされることがあるが、1万人を超える被害者が提訴に踏み切ったことの意味は重い。これまでの多くの公害訴訟でも提訴に踏み切る被害者は決して多数ではない。公害事例において、被害者らが提訴に踏み切るにあたっては様々な困難があったことが指摘されており、このような事情は本件においても変わりはない。否、本件が原子炉のメルトダウンや水素爆発といった、これまで経験したことのない質と規模の被害であったことから見て、その困難はより大きいともいえる。これまでの公害訴訟等では、様々な事情から提訴に至らない多くの被害者がいることを踏まえ、訴訟での解決をどう、そのような被害者に広げて行くか（普遍化して行くか）が問われたのであり（いわゆる政策形成訴訟）、このことは本件でもあてはまる。

また、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。第21回の審査会において、地元市町村長らはいずれも、「中間指針」に厳しい批判的意見を述べているが、これに対し、能見会長は、「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になりますので……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。

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。潮見佳男は、指針には、損害賠償額を制約する要因として、① 東電の賠償負担が莫大なもの

となることの回避、②被害者の早期救済のために「最小限の損害」を画一的に賠償させること、③公共政策的観点からの制約が働いたことを指摘する¹¹⁾。③の「公共政策的観点」とは、例えば、地域の復興スピードの加速・推進のため、早期帰還へのインセンティブとなるように、また、地元での就労および避難先での就労・事業再開へのインセンティブとなるように賠償額・期間を設定するといった視点などである。また、除本理史が指摘するように¹²⁾、支援機構法「によって政府が東電の賠償原資を融通する仕組みになっているため、賠償の総額を抑制しようという意図が働く可能性がある」。そして、そのようなトーンは、「原子力損害賠償円滑化会議」（2011年12月に第1回開催）における出席者の発言に表れている。例えば、2012年3月の第4回会議で、柳澤光美経産副大臣は、「東京電力あるいは国に金なる木があって打ち出の小槌があってお金が幾らでもあるということではないと思うのです。それは巡り巡って電気料金あるいは税金になれば、国民に負担がかかってくる。とすれば、そこにこういう指針を出して線引きをしていかなければいけない」（下線は筆者による。以下同じ）と述べている。また、「終期」（賠償のうちきり時期）を設定することによって、「賠償総額を抑制するとともに、避難者の帰還や避難地域の復興を促すという意図」が見られる。この点につき、原賠審の第25回で、田中委員は、「収入が得られる状態まで賠償を続けるという、期間が下手をするといつになっちゃうのかとかいうか、要するに、終期がないような賠償になるような気がするので、どこかでけじめをつけたほうが、かえって復興の努力というものも目指すことができるのではないか」と述べている。また、円滑化会議でも、経産省の担当者が、「営業損害・就労不能の終期については、ある程度事前に示した上で、どこを復興再生の方に誘導していくかという取り組みも、そ

11) 潮見佳男「損害算定の考え方」淡路剛久監修『原発事故被害回復の法と政策』（日本評論社、2018年）48頁。

12) 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（2020年）1頁以下。

こは賠償と復興が連携しながらやっていく必要があるのではないか」と述べている。このような議論からは、指針の策定をめぐる議論が、被害者の権利をどう回復するかという損害賠償法の論理からばかりではなく、それと離れた政策的考慮をも伴って行われたことがうかがわれる。

3. 「中間指針」「第5次追補」をめぐる

3-1 指針「見直し」に関する議論

原賠審は、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、「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にもかかわらず、その「見直し」を行ってこなかった。各地の訴訟において、指針を超える賠償を認める判決が相次いだが、原賠審は判決が確定するまで状況を見守るという態度に終始してきた。そのような中、2022年3月に最高裁は、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。これを受けて、指針を見直すべきとの声が高まり、原賠審は、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た。

「見直し」の機運が高まった2022年4月の段階で、筆者が代表を務める福島原発事故賠償問題研究会¹³⁾は、次のような声明を出した。

「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

13) 日本環境会議の下に置かれた研究会であり、2012年12月以来、この問題に関する議論が続いている（その成果として、淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015年）、淡路剛久監修・吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』（日本評論社、2018年）がある）。

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「見直し」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う姿勢をとっていたが、確定判断が出た段階で、「中間指針」の「見直し」に着手すべきである。その際に重視すべき点は、最高裁決定を踏まえるならば、さしあたり、以下の点である。

- ① 避難区域外避難者（「自主避難者」）・「滞在者」の賠償の「見直し」（賠償額と賠償対象区域の「見直し」）を行うこと。
- ② ふるさと喪失・変容損害や避難を余儀なくされたことによる慰謝料等の、「中間指針」には含まれていない損害項目の取り込みを行うこと。
- ③ 原賠審は「責任」の問題を棚上げしていたが、控訴審判決では、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。

さらに加えて、以下の点に留意すべきである

- ④ この間、ADR（原子力損害賠償紛争解決センター）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。
- ⑤ 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、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。「見直し」を行うにあたっては、これまで欠けていた被災者の声を反映させる仕組みをつくる必要がある。

- ⑥ この間、この問題に取り組んできた経済学・社会学・医学・心理学・法学等の調査研究によって明らかとなってきた専門知を踏まえた検討を行うべきである。

さらに、原賠審の審議が進んだ6月段階では、次のような提言を原賠審に提出した。

【提言の要点】¹⁴⁾

(1) 「見直し」の進め方に関わって

- ① 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（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）が必要である。
- 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。

(2) 「見直し」の具体的内容

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

「見直し」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、「第1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

14) この提言の内容については、拙稿「福島原発事故賠償に係る最高裁決定と原賠審『中間指針』の見直し」環境と公害52巻2号（2022年）22頁以下参照。

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。

【「滞在者」につき】

- ① 少なくとも、福島県が「上乗せ給付」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。
- ② 被害の継続性に見合った賠償対象期間を設定すべきである。
- ③ 被害の実態に見合った慰謝料基準を設定すべきである。

【「区域外避難者」につき】

- ① 「第1次追補」が自主的避難等対象区域内について指針を設定したのは、「当初」の時期のものに過ぎず、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。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。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。
- ② 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。
- ③ 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。

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

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を踏まえた指針の「見直し」が必要である。

- ① 避難慰謝料については、被害の実情に相応しい水準に見直すとともに、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。
- ② 「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。「ふるさと喪失・変容損害に対する慰謝料」、「強制避難慰謝料・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。

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については、2011年9月に区域指定が解除され、避難継続慰謝料を2012年8月までの18ヶ月で打ち切られているが、これは明らかに短すぎたのであり、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、指針を見直す必要がある。

この点を含め、特定避難勧奨地点、旧屋内退避区域等の、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。

3-2 「第5次追補」の内容と評価

原賠審は、「見直し」にあたって、関連する判決やADRの事例などを精査するために5名の専門委員（青野洋士（元裁判官）、大塚直（早稲田大学教授・元原賠審査会長代理）、日下部真治（弁護士）、末石倫大（弁護士）、米村滋人（東京大学教授）の5人であり、座長は大塚）を委嘱した。そして、専門委員の検討結果に基づいて審議が進められ、2022年12月20日の第63回審査会で「第5次追補」を決定した。以下では、その「第5次追補」について、その内容を整理し、前述のような提言を行ってきた立場からの検討を行ってみたい。

まず、「第5次追補」は、以下のように、あらためて、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」¹⁵⁾。

追補の具体的な内容は以下の通りである。

- ① 過酷避難状況による精神的損害に対する慰謝料^{*1}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2原発から8～10km 圏内につき15万円。

*1 「過酷避難状況による精神的損害」とは、「放射線に関する情報が不足する中で、被曝の不安と、今後の展開に関する見通しも示されない不安を抱きつつ、着の身着のまま取るものも取り敢えずの過酷な状況の中で避難を強いられたことによる精神的苦痛」とされる。

- ② 生活基盤^{*2}喪失慰謝料として帰還困難区域に700万円。

*2 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。

- ③ 生活基盤変容慰謝料として居住制限区域・避難指示準備区域に250万円、緊急時避難準備区域に50万円^{*3}。

15) 以上の点は、「第4次追補」までの段階でもくり返し言われてきたところではあるが、東電の前述のような対応の中で、あらためて強調されたものである。この点につき、櫻井由美子会長代理は第59回の審査会で、「中間指針とされなかったものが直ちに賠償の対象とはならないというのではなくて、個別的な事情に応じて、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いう点、この10年以上の間、東京電力が必ずしもそれに沿った対応をしてこなかったということが、再三再四、この審査会でも言われてきたものであるかと思います。そういった意味で、再度、中間指針の機能とその限界があることを踏まえて、やはり東電の対応を、中間指針が賠償の上限ではないということを改めて指針の中にきちんと盛り込んでいただきたい」という要望を出し、また、出席した井出康生文科副大臣も、毎回の挨拶等で同趣旨の発言をしている。

＊3 緊急時避難準備区域についても生活基盤変容による精神的損害を合理的な範囲において賠償すべきものと認められるが、「一定の地域社会が残っており、生活基盤の変容の程度が異なることを考慮し、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の生活基盤変容による精神的損害の損害額の目安を大きく下回る額を目安とすることが相当である」として50万円とされた。

- ④ 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3万円（合計30万円）。
- ⑤ ADR 総括基準の精神的損害の増額事由のうち、「要介護状態にあること」「身体又は精神の障害があること」「これらの者の介護を恒常的に行ったこと」については月額3万円の増額。「乳幼児の世話を恒常的に行った者」について月額3万円、「3歳以上小学生の世話を恒常的に行った」については月額1万円の増額。事故発生時に妊娠中の者について一時金30万円、事故後に妊娠した者は妊娠期間中月3万円。その他の増額事由については個別具体的な事情に応じて「ADR センターの賠償実務を踏まえて」増額。
- ⑥ 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^{*4}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。

＊4 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、生業訴訟控訴審判決は2012年2月までとし、高松高裁判決は2012年8月までとしており、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。

- ⑦ 避難指示等対象区域から自主的避難等対象区域に避難して滞在した者につき、10万円。
- ⑧ 自主的避難等対象区域は拡大せず。ただし、「自主的避難等対象区域以外の地域についても……個別具体的な事情に応じて賠償の対象と認

められ得る」とされている。

原賠審は、7 判決から故郷喪失・変容慰謝料という項目を取り出し、それを「生活基盤」の喪失・変容と理解した上で、帰還困難区域以外にもそれに対する慰謝料を認めた。ここで注意すべきは、この「生活基盤」が「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」として包括的なものと捉えられていることである。訴訟において東電はしばしば「生活基盤」を単に社会インフラと捉え、それが一定程度回復すれば「生活基盤」は元に戻ったという主張を行っているが、ここでの「生活基盤」はそのような限定されたものではない。指針は、「ハード面のインフラに尽きるものではない」と述べ、同時に、「確定判決のうちの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」と説明している。

問題は、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たことである。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50万円の「生活基盤変容慰謝料」しか認められなかった。この結果、地域による賠償の格差は拡大した。

そして、何よりも大きな問題点は、自主的避難等対象区域についての「見直し」が極めて不十分にとどまったことである。自主的避難等対象区域においては「生活基盤変容慰謝料」は認められなかったが、この地域でも、事故により地域の生活基盤やコミュニティは大きく傷つけられ、その状況が回復したとはいえない状況があり、「生活基盤（ふるさと）の変容」が生じているのではないか。また、この区域の慰謝料は、子ども・妊婦以外は20万円と増額されたが、賠償の期間は平成23年（2011年）末までという限定が維持された。さらに、区域の拡大も見送られた。なお、専門委員が分析し

た7高裁判決は、慰謝料に関するものであったため、見直された指針は慰謝料に限定され、不動産損害等の財物損害には及んでいない¹⁶⁾。

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、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¹⁷⁾が、今回の指針「見直し」議論の最大の問題点は、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¹⁸⁾。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。11月30日の第60回審査会では、内閣府原子力被災者生活支援チームから、「避難指示区域の状況について」詳細な報告があり、これが「生活基盤喪失・変容慰謝料」や「過酷避難による慰謝料」に関する議論の基礎となったが、同様のことが、自主的避難等対象区域やそれ以外の地域に関しても行われるべきではなかったか。

さらに、自主的避難等対象区域において住民が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があり、また、その危険を回避するために「自主的避難」を行ったことについてもやむを得ないとされるのは2011年12月までとされた。しかし、この時点で住民の法的保護に値する不安がなくなり、生活や地域は回復されたと見るのはあまりにも早計ではないか。

法理論的に見れば、指針の考え方と交通事故賠償に代表される伝統的な

16) 不動産損害についての指針の考え方とその限界については後述する。

17) 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いる。また、東電が原賠審に出した2024年9月12日付の文書「中間指針第五次追補等を踏まえた追加賠償の対応状況」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士や支援者の闘いが、裁判の当事者以外の多くの被害者に救済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。

18) 東電が自主賠償基準に従って補償をしている県南地域への拡大も行われなかった。

損害賠償論の距離が問題になる。この点につき、すでに述べたように、当初（「第4次追補」まで）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、伝統的な理論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。しかし、原発事故と被害の特質を踏まえて伝統的な理論を修正し発展させることは決して批判されることなく、また、ここでの問題は、「損害賠償の一般法理」「民法の賠償」とは何かである。伝統的とされる交通事故賠償論も、昭和40年代の「交通戦争」と呼ばれた事態に直面した理論と実務が伝統的な考え方を修正して確立してきたものであることから見て、このような考え方は消極的に過ぎると思われるが、このような議論から見れば、少なくともこの段階では、民法・損害賠償法の研究者である委員らには、「損害賠償の一般法理」をこえて（ないし、修正して）賠償を認めるべきであるという考え方はなく、また、そのようなものとして指針を作ったという認識はなかったと思われる。

この点は「第5次追補」策定においても議論となり、例えば、第58回では、専門委員の中間報告を受けて、「伝統的見解」と各判決が認めているふると喪失といった新しい慰謝料項目（ないし考慮要素）との関係について意見がかわされた。この点につき、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、伝統的な考え方に無理に当てはめる必要はないのではないかとこの発言があった。他方で、弁護士である古笛恵子原賠審委員からは、従来の損害算定論からの乖離が大きいと国民の理解が得にくいのではないかとこの指摘もなされた。

議論の結果、結局、「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て解する理由はない」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。これは、「生活基盤喪失・変容」による慰謝料や「過酷避難状況による精神的損害」、さらには健康不安による慰謝料といった、本件に関する多くの判決が認めてきた慰謝料と従来の実務（特に、交通事故賠償実務）との「違い」を指摘する法律実務家である委員の発言を意識したものであり、「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たのである。本件被害に関わって主張され多くの判決が受け入れてきたこのような考え方が、あくまで本件事故に限ったもので、損害賠償法理論一般と異質なもののか、これらの考え方を損害賠償法理論一般に取り込む余地がないのかどうかは、理論的に深めなければならない課題であるが、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。ただ、その結果が本件事故被害の救済にとって十分なものであるかどうかは、別途検討が必要である。

4. 「第 5 次追補」の積み残し課題¹⁹⁾

4-1 「区域外避難者」・「滞在者」の賠償

(1) 「第 5 次追補」まで

当初 (2011 年 8 月 5 日) の「中間指針」は、政府等の指示が出されていないが事故の影響が及ぶ地域からの避難者と、その地域に滞在している「滞在者」に対しては賠償指針を有していなかった。しかし、このような人々も、避難した人は避難にともなう様々な (経済的、精神的) 被害を受け、また滞在者も、地域の生活環境の激変や放射線被ばくとそれを避けるための行動制限等による被害を被っている。原賠償が「中間指針」を定めたころから、これらの被害者が声を上げ始め、10月20日の第15回審査会では、これらの人々からの「ヒアリング」が行われ、その後、12月6日の第18回審査会で、これらの被害者に対する賠償指針の追補 (「第 1 次追補」) が策定されたのである。

同追補は以下のように述べている。まず、原賠償は、「本審査会において、関係者へのヒアリングを含めて調査・検討を行った結果、中間指針第3の避難指示等の対象区域 (以下「避難指示等対象区域」という。) の周辺地域では自主的避難をした者が相当数存在していることが確認された」とし、「同時に、当該地域の住民は、そのほとんどが自主的避難をせずにそれまでの住居に滞在し続けており、これら避難をしなかった者が抱き続けたであろう上記の恐怖や不安も無視することはできないと考えられる (以下、当該地域の住民による自主的避難と滞在を併せて「自主的避難等」という。)」とする。その上で、「自主的避難等の現状を踏まえて、この度の中間指針の追補……においては、中間指針の対象となった避難指示等に係る損害以外の損害とし

19) 「第 5 次追補」策定後の裁判例の動向を分析したものとして、渡邊知行「福島原発事故による生活基盤喪失・変容損害(1)」成蹊法学100号 (2024年) 52頁以下がある。

て、自主的避難等に係る損害について示すこととする」とした。なお、原賠審は、ここでも、「中間指針追補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。また、「自主的避難等対象区域以外の地域についても、下記の〔対象者〕に掲げる場合には賠償の対象と認められ、さらに、それ以外の場合においても個別具体的な事情に応じて賠償の対象と認められ得る」とも述べている。

具体的には、「① 自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人40万円を目安とし、② その他の自主的避難等対象者については、本件事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安と」するとされた。「自主的避難者」と「滞在者」の両者が同じ金額となっている点について指針は、次のように説明している。

「1）本件事故に起因して自主的避難等対象区域内の住居から自主的避難を行った者は、主として自宅以外での生活による生活費の増加費用並びに避難及び帰宅に要した移動費用が生じ、併せてこうした避難生活によって一定の精神的苦痛を被っていると考えられることから、少なくともこれらについては賠償すべき損害と観念することが可能である。また、滞在者は、主として放射線被曝への恐怖や不安やこれに伴う行動の自由の制限等を余儀なくされることによる精神的苦痛を被っており、併せてこうした不安等によって生活費の増加費用も生じている場合があると考えられることから、少なくともこれらについては賠償すべき損害と観念することが可能である。

2）賠償すべき損害額については、自主的避難が、避難指示等により余儀なくされた避難とは異なることから、これに係る損害について避難指示等の場合と同じ扱いとすることは、必ずしも公平かつ合理的ではない。一方、自主的避難者と滞在者とは、現実には被った精神的苦痛の内容及び程度並びに現実には負担した費用の内容及び額に差があることは否定できない

ものの、いずれも自主的避難等対象区域内の住居に滞在することに伴う放射線被曝への恐怖や不安に起因して発生したものであること、当該滞在中に伴う精神的苦痛等は自主的避難によって解消されるのに対し、新たに避難生活に伴う生活費増加等が生じるという相関関係があること、自主的避難等対象区域内の住民の中には諸般の事情により滞在を余儀なくされた者もいるであろうこと、広範囲に居住する多数の自主的避難等対象者につき、自主的避難者と滞在者を区別し、個別に自主的避難の有無及び期間等を認定することは實際上極めて困難であり、早期の救済が妨げられるおそれがあること等を考慮すれば、自主的避難者か滞在者かの違いにより金額に差を設けることは公平かつ合理的とはいえない。こうした事情を考慮して、精神的損害と生活費の増加費用等を一括して一定額を算定するとともに、自主的避難者と滞在者の損害額については同額とすることが妥当と判断した」。

被害者の直接の声に耳を傾け策定された指針として重要な意義を有するものであり、その該当者は約150万人に及ぶが、そこで示された金額は、子ども・妊婦が40万円、その他は8万円という少額なものであり、当日の審査会を傍聴していた除本によれば²⁰⁾、「金額が決まったとき、他の傍聴者から『あなた方（紛争審の委員）は、8万円もらって福島に住みたいと思いますか』という趣旨の『不規則発言』があった」とのことである。

「第1次追補」後、「区域外避難者」や「滞在者」が原告となった訴訟に対する判決が多く言い渡されているが、それらのうち、地裁判決では、(相当因果関係ある損害が認められなかったり追補に従った自主交渉やADRでの和解により填補されたとして)これらの原告の請求を認めなかったケースもあるが、多くは、(金額あるいは地域や期間の点で)指針を超える賠償が認められている。例えば、京都訴訟1審判決(京都地判平30・3・15判時2375=76・14)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く(避難の相当性を原則として2012年4月1日まで認め、かつ、避難時期から2年を経

20) 除本理史『原発賠償を問う』(岩波書店、2013年)20頁。

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)、慰謝料については、妊婦・子どもは60万円、それ以外は30万円とした。さらに、神奈川訴訟1審判決(横浜地判平31・2・20LEX/DB25571003)は自主的避難等対象区域について、子ども・妊婦は100万円、養育親は60万円、それ以外30万円とした。いずれも指針を上回っている。

控訴審に目を向ければ、原賠償が「第5次追補」を策定する際に参照された、東電の上告が受理されずに確定した7つの高裁判決でも、指針を超える賠償が認められている。この7つの判決の中で最も重要なものは、約3000人近い原告(その7割が「区域外避難者」と「滞在者」)に対し、個々の原告の個別事情によってではなく、指針を超える一般的な基準を示した生業訴訟控訴審判決(仙台高判令2・9・30判時2484・185)である。同判決は、「自主的避難等対象区域においては……避難が強制ないし要請されたものではなく、いずれも福島第一原発から30km圏外であったことなどから、実質的に避難を余儀なくされた」とまでいうことはできない。……しかしながら……低線量被曝に関する知見等、……原告らの旧居住地ないし居住地の状況、……未曾有の事故である本件事故の発生当初に、福島第一原発の状況が安定しておらず、今後どのようにその被害が拡大するか不明で、自ら置かれていた状況について十分な情報がない状況下であって、自主的避難等対象区域旧住民が、放射線被曝に対する恐怖や不安を感じ、これらの恐怖・不安から一時的に自主的に避難を選択することには合理性が認められるというべきである。とりわけ……胎児や子供は放射線感受性が高く、また妊婦には流産の危険があるなどの知見があり、子供・妊婦については、低線量被曝の健康に対する不安や今後の本件事故の進展に対する不安がそれ以外のものに比して大きかったというべきであることを総合すると、この地域に居住していた子供・妊婦としては、自主的に避難するのも無理はない状況に追い込まれていたといえることができる」とした上で、子ども・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か月の慰謝料を認めた。また、同判決は、自主的避難等対象区域以外に、県南地域・丸森町(宮城県)、会津地域(子供・妊婦のみ)、栃木県(子供・妊婦のみ)についても賠償を認めた。

さらに、愛媛訴訟控訴審判決(高松高判令3・9・29LEX/DB25591107)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、「自主避難慰謝料」として10万円(子ども・妊婦は20万円)、「避難継続慰謝料」として60万円(月額5万円×12か月)(子ども・妊婦は月額7万円×18か月の126万円)の賠償を認めている。

筆者が代表を務める福島原発事故賠償問題研究会は、すでに述べたように、これらの判決を踏まえて、区域外避難者や滞在者に対する賠償指針の抜本的な「見直し」を原賠審に要望したのだが、原賠審は、この部分の指針の大幅な「見直し」には手をつけず、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20万円に(わずかに)増額するにとどめ、地域の拡充にも手をつけなかった。

区域外の被害者(避難者・滞在者)を原告として多く抱える6つの弁護士²¹⁾は、「第5次追補」に関する議論の終盤(2022年12月1日)に、「子ども・妊婦の平成24(2012)年1月以降の損害の見直し」「避難指示区域外における精神的損害の見直し」「区域外避難及び滞在等による精神的被害について当事者及び当事者のPTSD等を調査してきた研究者へのヒアリングの実施」という要望を原賠審に提出したが、この要望はほとんど実現しなかったことになる。その点で、大きな「積み残し課題」がこれらの被害者について

21) 関西訴訟弁護士、かながわ訴訟弁護士、京都訴訟弁護士、おかやま訴訟弁護士、ひょうご訴訟弁護士、九州訴訟弁護団の6つ。

あることになるが、それでは、これらの点について、「第5次追補」以後の訴訟はどうなっているのでしょうか。次にこの点を検討してみたい。

(2) 「第5次追補」以後の動き

a) 「区域外避難者」に対する「第5次追補」後の裁判例

i) 名古屋高判令5・11・22LEX/DB25597720（愛知・岐阜訴訟）

原審の名古屋地判令元・8・2（訟務月報67・1・1）は、東電に、原告109人に約9600万円を支払うよう命じた（国の賠償責任は否定）。このうち、自主的避難等対象区域からの避難者に対しては、子ども・妊婦が2012年8月31日までの避難者に100万円、その他は2011年12月31日まで60万円の慰謝料が基準額とされた。

これに対し、名古屋高裁は、一審原告らのうち120名について合計約3億1970万円の損害が発生したと認め、これから、東電がこれまでに支払った賠償金のうち合計約2億4440万円を控除し、89名に対し、合計約7530万円の賠償を認めた。

このうち、慰謝料については、「本件事故と相当因果関係がある避難及び避難生活を行った一審原告は、個別の事情は様々であるものの、いずれも、本件事故を原因として、社会全体が混乱した中で避難先に移動し、住み慣れた自宅や地域を離れ、不慣れな避難先において不便な避難生活を送り、先の見通しが不透明な中で不安な日々を過ごしたことにより、本件事故がなかった場合の平穏な日常生活が侵害されたといえる。したがって、本件事故と相当因果関係がある避難及び避難生活を行った一審原告は、本件事故により平穏な日常生活を送る権利が侵害されたと解するのが相当であり、かかる権利は憲法13条、22条1項等に照らして、原賠法上も保護されるものというべきである」とした上で、「一審原告それぞれの避難及び避難生活の状況は様々であり、各一審原告が本件事故と相当因果関係ある避難及び避難生活により受けた精神的苦痛に対する慰謝料額は、当該一審原告の本件事故当時の住所をみるだけでなく、避難の必要性、困難性、無形の不利

益の大小、相当因果関係ある避難生活の期間の長短、その間の生活の困難性や不便性その他各一審原告について認められる一切の事情を考慮して相当と認める額を認定すべきである」として、原告ごとの個別算定を行ったが、自主的避難等対象区域については、一審と同じく、子ども・妊婦が100万円、その他は60万円が基準額となっているようである。ただし、避難時期が遅れたことなどから一審より減額された原告がいる。他方で、子ども・妊婦以外で、一審の60万円が100万円に増額された原告がいる。この点につき判決は、「転々避難の状況、職業を変更せざるを得なかったことその他前記認定の一切の事情を考慮すれば」などとしているが、これは、未成年の子を養育する親についての慰謝料額を子と同じに揃えたものと思われる。なお、この判決は、県南の自主避難等対象区域外（白河市）の一審原告についても、一審判決等同様慰謝料を認めたが、減額されている。いずれにしても、本判決の認容した慰謝料額は、「第5次追補」を上回っている。

ii) 山形訴訟控訴審判決（仙台高判令6・1・17）

山形に避難してきた730名が国と東電に対し賠償を請求した山形訴訟において、山形地判令元・12・17判時2450=51・113）は、わずか5名に対して8万8,000円、合計44万円の請求を認容するにとどまった。これは、区域外からの避難者については慰謝料を認めず、避難指示等対象区域内から避難した原告と自主的避難対象区域から避難した原告については、その慰謝料額が中間指針等に基づき既に東京電力が支払った額を超えないとしたためである。これに対し、控訴審の仙台高裁は、原告の一部（およそ350名）に避難生活に対する慰謝料などとして、あわせて6,000万円余りを賠償するよう命じた。

判決は、「第5次追補」について、「本件事故による集団訴訟について確定した7件の控訴審判決について、法律の学識経験者から任命した専門委員による調査・分析を行い、その最終報告を踏まえて作成されたものである……中間指針等の考え方は、不法行為による損害賠償請求の一般的な考

え方であって合理性を有するものであり、第五次追補までに示された精神的損害の原因には……本件原発周辺の住民が本件事故により被ったものといえる精神的な苦痛の原因となる事情が含まれており、控訴人らが被った精神的損害が同一であるとはいい難いとしても、本件事故による精神的損害に対する賠償額を認定するにあたり、中間指針等々に示された考え方を参考として検討し、判断するのが相当である」とする。

その上で、「本件原発周辺の住民は、生活の本拠を置いていた地域ごとに実際に被った精神的苦痛の内容ないし程度には違いがあるものというべきであり、他方で、同じ地域内に居住していた住民にはある程度の共通性があるものということができ、生活の本拠の周辺コミュニティとして考慮すべき地域の範囲は、通常は、市町村単位を超えることはないものというべきであるから、控訴人らが被った精神的損害については、中間指針等々に示された考え方も参考として、本件事故発生時における生活の本拠である市町村ごとに判断するのが相当である」とし、自主的避難等対象区域については、「本件事故により平穏な生活を送る利益を侵害された期間は平成23年12月末までというべきであり、上記控訴人らが、上記期間に平穏な生活を送る利益を侵害されたことによる精神的損害を慰藉するためには、子供・妊婦以外の者については、20万円をもってするのが相当である。他方で、子供や妊婦は、放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されており、それ以外の者に比べ、より大きな放射線被ばくに対する恐怖や不安を抱くものと推測されるから、特に考慮すべきでありその精神的損害を慰藉するためには48万円をもってするのが相当である」とした。

この金額は、子供・妊婦以外は「第5次追補」と同額であり、子供・妊婦については東電の自主賠償基準と同額である。訴訟において被害者らの訴えに耳を傾け主体的に判断したとは思われない。

iii) かながわ訴訟控訴審判決（東京高判令6・1・26LEX/DB25621291）

本件では、一審の横浜地判平31・2・20は、前述のように、自主的避難等

対象区域からの避難者に対し、子ども・妊婦は100万円、子どもを同伴した者には60万円、それ以外の者に30万円の慰謝料を認めていた。控訴審である東京高裁は、「ICRP の勧告においても、放射線の年間線量が約100mSvを下回る場合、確率的影響の発生の増加は低い確率であるものの、直線しきい値なしモデル（LNT モデル）が、低線量・低線量率での放射線防護の管理に実用的で、予防原則の観点からも相応しいとされている。そして、LSS 第14報の記載（定型的な線量閾値解析ではしきい値は示されず、ゼロ線量が最良の閾値推定値であった旨の記載）もこれに沿うことその他本件に現れた一切の事情を考慮すれば、年間積算線量20mSv を下回っていても、放射線による健康不安を憂慮する合理性が全く否定されるものではないし、本件事故直後にはその影響の程度等が明らかでなく、原発による放射線被害という本件事故の特質に照らし……放射線による健康不安を懸念して避難生活に入ることは、通常人の行動として不合理とはいえない。これらからすると、一審原告らのうち、福島県のいわゆる浜通り、中通り北部及び中部に居住していた者についても、福島第一原発からの距離、放射線量、避難の状況等に関する諸事情に鑑みて、健康不安を憂慮して避難することには客観的な合理性が認められ、上記相当因果関係を肯定することができると考えられる」と述べ、上記の一審と同額の慰謝料（いずれも「第5次追補」を上回る）を認容した。

なお、「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、「避難指示等がありこれが長期間継続したことにより、居住地を立ち退き、その後の避難生活を余儀なくされた場合、本件事故により放出された放射性物質によって居住地が汚染され、その生活基盤が喪失又は変容させられたことによる精神的苦痛を被ったといえるときは、上記避難慰謝料に加え、かかる精神的損害に対する賠償を請求できるというべきである」とした上で、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。これらはいずれも、「第5

次追補」を上回ってる。ただし、それ以外の原告については「多数の住民が避難して地域社会等が再形成された事情があるとまではいえず、生活基盤の喪失・変容の程度は……帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域、緊急時避難準備区域と比較して質的な差異があり、法的な保護を肯定できる利益が侵害されたとまではいい難く、生活基盤喪失・変容慰謝料については、その発生を肯定することはできない」とした。

iv) 京都訴訟控訴審判決（大阪高判令6・11・18）

原告は、「区域外避難者」を中心に、57世帯174名（地裁判決時）である。京都地裁は、以下のように述べて、143名の原告の避難の相当性を肯定した（京都地判平30・3・15判時2375=2376・14）。その大部分は政府指示等によらない避難者であった。

(ア) 避難の相当性

判決は、「空間線量が年間1mSvを超える地域からの避難及び避難継続は全て相当であるとする原告らの主張を採用することはできない」が、「年間20mSvの基準に反するからとして、被侵害利益の侵害が一切認められないとすることもできないといわざるを得ない」として、次のような避難の相当性を認める基準を提示した。

*避難の相当性を認めるべきであるのは、下記ア～ウの場合である。

- ア. 本件事故時、中間指針が定める避難指示等対象区域に居住していた者が避難した場合。
- イ. 本件事故時、中間指針追補の定める自主的避難等対象区域に居住しており、かつ、以下の(ア)又は(イ)のいずれかの条件を満たす場合。
 - (ア) 平成24年4月1日までに避難したこと。ただし、妊婦又は子どもを伴わない場合には、避難時期を別途考慮する。
 - (イ) 本件事故時、同居していた妊婦又は子どもが上記(ア)本文の条件を満たしており、当該妊婦又は子どもの避難から2年以内に、その妊婦又は子どもと同居するため、その妊婦の配偶者又はその

子どもの両親が避難したこと。

- ウ. 本件事故時、自主的避難等対象区域外に居住していたが、個別具体的事情により、避難基準イの場合と同等の場合又は避難基準イの場合に準じる場合。

個別具体的事情としては、① 福島第一原発からの距離、② 避難指示等対象区域との近接性、③ 政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、④ 自己の居住する市町村の自主的避難の状況（自主的避難者の多寡など）、⑤ 避難を実行した時期（本件事故当初かその後か）、⑥ 自主的避難等対象区域との近接性のほか、⑦ 避難した世帯に子どもや放射線の影響を特に懸念しなければならない事情を持つ者がいることなど。

その上で、判決は、慰謝料につき以下の算定基準を示した。

(イ) 慰謝料算定基準

〔自主的避難等対象区域〕

自主的避難等対象区域は、中間指針追補において、福島第一原発からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、自主的避難者の多寡などを考慮の上、設定されていることからすれば、そのような地域に居住していた者が、本件事故や放射線に対する恐怖や不安を感じたことについては、社会通念上相当であるといえる。また、そのような恐怖や不安を感じて避難を実行し、それが相当と認められた場合においては、避難生活における苦痛についても、慰謝の対象となるというべきである。この点で、慰謝の対象が、本件事故当初の時期だけに限られるわけではない。そして、避難せずに滞在し続けた者は、放射線に対する恐怖や不安が継続し、少なくとも心理的には行動が制限されるという苦痛が存在する一方、避難した者は避難生活による様々な苦痛を被っており、どちらであっても、その内容は異にするものの、総合考慮すれば、これらの精神的苦痛に対する慰謝料としては、同額を定めるのが相当であり、一人あたり30万円を慰謝料として認める。

そして、本件事故発生時から避難時の間のいずれかの時点において、妊

婦・子どもであった者については、一般的に妊婦・子どもは放射線に対する感受性が高いといわれていることに鑑みて、その他の者に対する額の倍を相当な慰謝料と認め、一人あたり60万円とする。

〔自主的避難等対象区域外〕

自主的避難等対象区域外であっても、福島第一原発との距離、空間線量の値、周辺住民の避難の多寡や世帯構成（当該世帯に妊婦・子どもがいるかどうか）などの事情を総合考慮して、自主的避難等対象区域に居住していた者と同等の場合には、前記自主的避難等対象区域における額と同額を慰謝料とする。また、同様の要素を考慮して、自主的避難等対象区域と同等とはいえないにしても、それに準じる場合と認められる場合には、一人あたり15万円を慰謝料として相当と認め、妊婦・子どもに対してはその倍額の一人あたり30万円を慰謝料として認める。

これに対し、控訴審の大阪高裁は以下のように判示した。まず判決は、次のように、原賠審の指針を評価する。

「中間指針は、原賠法18条2項2号に依拠して、法学者及び放射線の専門家等の委員で構成された原賠審において、原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針として、多数の被害者への迅速、公平かつ適正な賠償を行うとの見地から、過去の裁判例並びに慰謝料額の基準も踏まえて定められた基準である。そのような基準は、裁判所の判断を拘束するものではないことはいうまでもないが、関連する地方自治体の首長や有識者等の意見を聴取して、上記のような専門家らによって策定された上、これまでの裁判例を踏まえて修正を加えられたものであることを考慮すると、これを踏まえて一定の上乗せをした一審被告東電の賠償基準も含め、その指針には一定の合理性があるといえる。

そして、本件事故と相当因果関係のある損害の発生及び金額は、一審原告らが具体的に主張立証しなければならないが、一審原告らは、本件事故当初の時期を初め、混乱した状況下において避難移動をしており、立証に

要する資料が散逸し、厳格な立証は困難となっていることも考えられる。中間指針は、そうした事情があることも考慮しつつ、多数の避難者に共通する損害の賠償基準を策定したものといえ、一審被告東電も、一定の資料が確認できた場合には、中間指針を踏まえ、あるいはこれを超える賠償を行ってきたのであり、原賠審及び一審被告東電の賠償基準は、極めて多数の避難者らに対する賠償を迅速に行うという政策的な目的が含まれるとしても、避難者らに対する客観的、合理的な損害賠償という観点からはおおむね妥当であるといえる。

このような指針に対する「高い」評価のためか、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るが、その理由については、「平成23年12月16日には、本件事故の収束が宣言されていたことや、その頃までには一審原告らの避難元の空間放射線量が低減し、住民らによる社会的活動も行われていたこと、福島県から京都府への避難者も、そのほとんどが同年中に避難をしていることなどに鑑みると、特段の事情がない限り、平成24年1月以降に新たに避難を開始する必要性は認め難く、その避難に相当性があるとはいえず、その後の避難は、本件事故と相当因果関係があるとはいえない」と簡単に述べるだけである。この訴訟では一審で賠償が認められたが控訴審で棄却された者がいるが、それはこの避難開始時期の切り縮めによる。ただし、避難開始後2年程度について避難の相当性を認めるという点では原審を維持した。また、慰謝料額について見れば、「自主的避難難等対象区域の居住者については、大人は一人当たり30万円、放射線への感受性が高いと考えられる妊婦及び子どもは一人当たり60万円を基準としつつ、個別の事情によりこれを増減することとするのが相当である」として、一審の基準を維持した。この金額は「第5次追補」を(わずかではあるが)上回っている。ただし、判決は、この慰謝料を「居住地における平穏な生活を侵害されたことによる」慰謝料としており、一審原告らが強く主張した健康不安やPTSD等については考慮していない。

b) 滞在者に対する賠償

この点では、「いわき市民訴訟」控訴審判決（仙台高裁令5・3・10LEX/DB25572756）が重要である。本訴訟は、事故当時、福島県いわき市に在住していた住民が原告となり、国と東電を被告として提訴した訴訟である。原告らは、侵害された権利・法益を、① 事故直後の時期（「恐怖の慰謝料」）、② 事故後2年経過まで（「身体権に接続する平穏生活権」と「精神的人格権としての平穏生活権」の侵害）、③ 原発事故後約2年経過後（「精神的人格権としての平穏生活権の侵害」）の3つの時期に分けた上で、事故当初の慰謝料として25万円（妊婦については50万円）、事故後の継続的な被害に対する慰謝料として月3万円（子どもと妊婦については月8万円）を提訴後1年までの分に限定して請求している。

これに対し福島地裁いわき支判3・3・26（LEX/DB25569784）は、慰謝料については、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として月額6万円を平成23年（2011年）3月及び4月の2か月、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（2万円×5か月分）、合計22万円のみを認めた。この額は、「第1次追補」が自主的避難等対象区域の妊婦・子ども以外の者に認めた慰謝料（当初2か月分）の8万円を僅かながら上回っているが、期間は9月末までとされている。

控訴審は、1審原告らの損害について、まず、事故直後につき、「3月15日午前11時、いわき市の一部を含む原発から半径30km圏内の居住者に対し、屋内退避指示がされたが、それ以前に本件原発から大量の放射性物質が拡散しており、いわき市では、3月15日午前2時に毎時18.04 μ Sv、同日午前4時に毎時23.72 μ Svという極めて高い放射線量が測定された」、「いわき市が、市域の一部が屋内退避区域に含まれるほど本件原発に近いこと、事故後には水道水からも放射性ヨウ素や放射性セシウムなどの放射性物質が検出されたことなどから、本件事故により大量の放射性物質が拡散したことにより、いわき市民が、放射線被爆による生命・身体の危険に直面し、極めて強い恐怖心を持ったことは、十分に認められる。いわき市内全域のこ

コンビニエンスストアが閉店し、道路も通行止めとなり、ガソリン等の燃料の供給も停止し、バスなどの公共交通機関も運行を停止し、いわき市の社会的な機能のほとんどが一時失われ、日常生活や活動が著しく阻害された」とする。また、「空間放射線量は、その後低下し、低線量被爆の指標水準を概ね下回るようになったが、土壌汚染は続き、食品の出荷制限も、事故当初にされた原乳や野菜などの出荷制限はその後解除されたものの、山菜やきのこなどの出荷制限は続くことになった」とし、「本件事故は、原子炉が炉心溶融を起こして原子力発電所が水素爆発し、大量の放射性物質が放出されたという過去に例のない深刻な事故であり、これにより地域の経済社会活動に重大な損害をもたらしたばかりでなく、いわき市の住民の多くが一時避難するという歴史上かつてない社会の混乱を生じさせた重大な事故である」としている。

さらに判決は、「被告東電は……本件事故の際と同程度の津波が到来し、浸水により電源設備が機能を喪失して重大な原発事故が発生することを具体的危険として認識しながら、経営上の判断を優先させ、原発事故を未然に防止すべき原子力発電事業者の責務を自覚せず、周辺住民の生命身体の安全や環境をないがしろにしてきたというほかはないことは、原告らの精神的苦痛の評価にあたって考慮するのが相当である」とした。

そして結論として、「いわき市民など自主的避難等対象区域や屋内退避区域に居住していた原告らは、原子力発電所における原子炉の炉心溶融と水素爆発による大量の放射性物質の拡散という重大な事故により、放射線被害の具体的な危険に直面し、自主的避難を余儀なくされた原告は住み慣れた自宅や地域から離れ、不便な避難生活を送ることを余儀なくされた上、先の見通しのつかない不安や知覚できない放射線被爆に対する恐怖や不安、これに伴う行動の制約や、自然や社会の環境の変化等により、事故前の平穏な日常生活を奪われ、著しい精神的苦痛を被ったものといえる」とした。ただし、賠償が認められる期間は、「自主的避難等対象区域又は屋内退避区域に居住していた者については、平成23年（2011年）12月26日に政府の原子力

災害対策本部から、放射性物質の放出が管理され、冷温停止の状態になっているとの判断が示されていることなどから……一般の大人については……平成23年12月31日までの不安や恐怖と日常生活の阻害による精神的損害が、法律上保護される利益の侵害にあたると認めるのが相当である」が、「18歳以下の子供と妊婦については、放射線への感受性が高く、日常生活の阻害の程度も大きいことから、その後さらに不安や恐怖が軽減し、日常生活の阻害が解消されるのに相当の期間が経過したといえる平成24年(2012年)8月31日までの精神的損害が、法律上保護される利益の侵害にあたると評価するのが相当である」とした。

認められた慰謝料額は、自主的避難等対象区域の場合、以下の通りである。

- ① 一般大人 30万円
- ② 18歳以下の子供又は妊婦であり、平成24年(2012年)1月1日から8月31日までの間にも18歳以下の子供又は妊婦であった者 68万円
- ③ 平成23年(2011年)3月11日から12月31日までの間に18歳以下の子供又は妊婦であった者(②を除く) 60万円
- ④ 平成24年(2012年)1月1日から8月31日までの間に妊婦であった者(②を除く) 38万円
- ⑤ 平成24年(2012年)1月1日から8月31日までの間に生まれた子供 8万円

これを「第5次追補」と比較すると、「第5次追補」が子ども・妊婦40万円、それ以外20万円としているのに対し、前者が60ないし68万円、後者が30万円となっている点で、判決は同追補を上回っている。期間については、一般の大人が平成23年(2011年)12月末までと、追補と同じだが、子ども・妊婦については平成24年(2012年)8月末までとしている(ただし、追補も、「子供及び妊婦については……放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般の人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象となる」として、延長の可能性は認めている)。

一審原告らは、「本件事故直後から数週間後である 3 月末ないし 4 月 22 日頃までの時期」「事故発生後数週間からおよそ 2 年後までの時期」「本件事故の発生 2 年後の時期以降」の 3 つの段階に分けて被害の実相を明らかにしようとしたが、このうち「事故発生後数週間からおよそ 2 年後までの時期」には、被ばくによる健康被害の危険を避けるために、地域全体で、様々な場面において、顕著な予防的行動規制、行動抑制がなされるに至り、その結果、日常生活・活動の著しい阻害を生じ、日常生活上の生活利益の侵害をもたらしたとし、「本件事故の発生 2 年後の時期以降」には、将来に向けての長期的な不安感は継続し、そして、むしろそうした不安感の長期化・固定化という状況が続くことで、予防的行動規制が固定的に常態化し、地域全体に様々な影響が現れ、「地域力の低下」、生活の質の低下という、地域全体に対する長期的な影響をもたらしたと主張した。しかし、判決理由のなかには、このような主張をどうとらえるかに関する判示は見あたらない。

「第 5 次追補」は、避難指示区域外の被災者への救済の拡充には消極的であった。それに対し、このいわき市民訴訟仙台高裁判決は、自主的避難等対象区域の住民らに対する救済について、それを大きく広げるとことはしなかったが、少なくとも事故直後の時期については、被害者らの訴えを受けとめ指針を超える慰謝料を認めた。この判決を手掛かりに、さらに、訴訟の中でも示された被害者らの訴えに耳を傾け、今一度、そこでの被害は何か、地域社会はどうなっているのか、そして、それを救済し、真の「復興」を実現するためには何が必要かを考え直してみるべきではないか。

4-2 「第 5 次追補」後の政府等指示避難者に対する慰謝料

「見直し」の過程で、前述したように、われわれ（福島原発事故問題研究会）は、政府指示による避難者に対する避難慰謝料についても、その月額と期間の拡充を求める提言を行った。そしてその際、愛媛訴訟控訴審判決の考え方を参照すべきと主張した。愛媛訴訟控訴審判決は、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

乗せしている（月額12万円）が、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ふべきである」としたのである。このような判決が確定しているにもかかわらず、原賠審は、避難慰謝料を見直さなかった。

加えて、すでに指摘したように、居住制限区域等の「生活基盤変容」慰謝料は250万円、緊急時避難準備区域については、わずか50万円と、帰還困難区域の700万円に比して低い水準にとどめられており、帰還困難区域との賠償格差はかえって拡大した。

以上のように、何らかの政府等の指示が出ていた区域についての賠償についても、その額が「第5次追補」によって増額されたとはいえ、それでこの区域の被害者の精神的損害が十全に保障されたわけではない。その点で、「第5次追補」後の裁判の動向を見守る必要があるが、この点で注目すべきは、山木屋控訴審判決（仙台高判令6・2・14LEX/DB25598797）である。

山木屋訴訟とは、居住制限区域または避難指示解除準備区域に指定された福島県伊達郡川俣町山木屋地区に事故当時居住していた住民、82世帯323名（承継人を含む）が東電を被告として（国は被告としていない）提訴したものである。一審の福島地裁いわき支部判決（令3・2・9LEX/DB25569539）は、故郷喪失慰謝料について、単なる主観の問題に過ぎないとする東電の主張を退け、原告らが、避難生活を強いられたことによる苦痛とは別に、事故により地域生活利益を侵害され、独自の損害を被ったこと、故郷山木屋は避難指示が解除された現在も大きく変容したままであると認定したが、帰

還困難区域との比較や、東電による避難慰謝料や財物損害の賠償によって精神的苦痛はある程度慰謝されている等の理由を挙げ、認容額については一人200万円にとどまった。控訴審では原告は、避難慰謝料一人420万円と故郷剥奪損害一人500万円に絞った請求を行った。そこでは、「第5次追補」を克服することが目指された。

判決は、「第五次追補は、本件事故によって被災者に生じた精神的損害について、類型的に把握される要素をある程度網羅的に評価しており、類型的に把握することのできない個別事情に基づく損害を除き、本件事故による精神的損害の評価方法として一定の合理性を有する」、「したがって、本件における1審原告らの精神的損害の評価においても基本的には第五次追補の考え方に沿って行うことが相当である。もっとも、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はないし、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ないことは当然の前提である」とした。その上で、「ふるさと喪失（剥奪）損害」に対する慰謝料について、次のように述べる。

「第五次追補は、生活基盤の『喪失』とは、本件事故前の状況から生活基盤が著しく毀損されたことを、『変容』とは、かなりの程度毀損されたことをそれぞれ意味するとし、帰還困難区域等については生活基盤喪失による精神的損害に対する賠償額の目安を一人700万円とし、居住制限区域及び避難指示解除準備区域については生活基盤変容による精神的損害に対する賠償額の目安を一人250万円とする。本件における1審原告らの精神的損害の評価においても、基本的には第五次追補の考え方に沿って行うのが相当であることは前記のとおりである。しかしながら、上記のとおり、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ことは前記のとおりである。そこで、山木屋地区における生活基盤の毀損の程度がどのようなものであるかについて検討し、本

件における生活基盤の毀損による精神的損害に対する相当な賠償額を定めることとする。」

このように述べた上で判決は、山木屋における生活基盤の毀損の程度として、①人口（特に次世代を担う若年人口）の著しい減少、②日常生活を支える施設、公共インフラ等の縮小（医療施設、行政サービス、商業施設）、③伝統行事その他の地域活動等の変質、山木屋とのつながりの希薄化（三匹獅子舞・田んぼスケートリンク・山木屋太鼓）、④里山と深く関わる生活の変容（循環型の農業、キノコや山菜の収穫、緑の少年団）、⑤相互依存関係の喪失ないし希薄化（農作業の助け合い、お裾分け、各種行事を通じた人間関係の構築、共同作業）、⑥復興関連事業への疑問（公共インフラの廃止・閉鎖、花卉栽培事業や太陽光発電事業の復興効果への疑問、小学校の休校）等を指摘し、「本件事故前に存在した『山木屋地区』というコミュニティは、本件事故により大きく変容しており……本件事故から12年以上を経た現時点においてなお回復されていないものの多くは、今後さらに年月を費やせば回復されることが見込まれるというものではなく、このまま失われていく蓋然性が高いといわざるを得ないし、一応の回復をみたものについても将来的な維持存続は困難と思われるものも多く、存続していくにしても、山木屋地区とのつながりは希薄化し変容している。このような地域社会の大幅な変容は、本件事故によって不可逆的かつ一回的に生じたものというべきである」とする。その上で、「本件事故による山木屋地区の変容は通常の少子高齢化の進行による変化とは明らかに次元の異なる急激なものであるだけでなく、過疎化や少子高齢化による変化を少しでも緩和しようとして本件事故前まで長年にわたって営々と様々な工夫を積み重ねてきた山木屋地区の住民の努力の成果を一瞬にして奪い去ったという点において、むしろ精神的苦痛を増大させるものということができる」とし、「以上のような事情に加え、前述の1

審被告の本件事故前の対応等²²⁾を総合考慮し、山木屋地区における故郷喪失慰謝料として、避難後に死亡した者を含めて一律に、一人につき330万円を認めるのが相当である」として、「第5次追補」の250万円を超える額を認容した。「第5次追補」の限界を示すものとして重要な意義を有する判決である。

4-3 不動産損害をめぐる議論

a) はじめに

福島原発事故賠償を求める訴訟においては、1 審段階では、財物損害については東電との自主交渉や ADR に委ね、慰謝料に絞った請求を行う訴訟と、これらの損害の賠償を合わせて請求する訴訟に分かれていたが、後者の多くは控訴審段階では慰謝料に絞って控訴する訴訟が多くなった。最高裁が東電側の上告を受理しないことによって確定し、原陪審が指針を見直す（「第5次追補」の策定）きっかけとなった7つの高裁は、いずれも慰謝料につき（指針を超える）慰謝料額を認容していた。したがって、「第5次追補」策定はあくまで慰謝料額についての指針「見直し」であった。

しかし、このことは、財物損害が「中間指針」や東電の自主賠償基準、あるいは ADR の和解によって十全に補償されていることを直ちには意味せず、財物損害の賠償に関する訴訟も少なくない。特に、家屋や土地といった不動産損害について、なお、多くの課題が残っている。この点で興味深い論点を提示するのが、阿武隈会訴訟である。

阿武隈会訴訟とは、福島県田村市都路町（みやこじまち）の移住者（事故

22) 本判決の特徴は、事故を防ぐ上での東京電力の対策の不備を厳しく指摘し、それを慰謝料額算定にあたって考慮するとしていることである。判決は、「本件事故発生前に1 審被告が行ってきた安全対策の内容等が以上のようなものであったことを知った1 審原告らにおいて、本件事故はその発端こそ天災であっても本件事故そのものは人災ではないかという思いが捨て難いものとなり、重大な精神的苦痛が生じたことが容易に推察されるから、本件事故により1 審原告らが受けた精神的苦痛を裁判所がその裁量に基づいて慰謝料相当額という形で判断するに当たっては、上記の点を十分に考慮する必要がある」と述べている。

当時、元の居住地より都路町に移住していた者と、二地域居住者（元の居住地と都路町との行き来の生活を送っていた者。その予定者を含む）らが、東電と国に対して、「自然との共生生活喪失等慰謝料」（1人1,000万円）と、財物損害として、全損（物理的全損、経済的全損）を前提に、（交換価値ではなく）再取得価格の賠償（一世帯平均3,443万円）を求めて提訴した訴訟である。なお、原告らの居住ないし居住予定地域は福島第一原発から20キロ以上30キロ圏内の「旧緊急時避難準備区域」である。

一審判決（東京地判令2・10・9 訟務月報67・4・381頁）は、東電に対して（弁護士費用を含めて）計6,506万余円の賠償を命じた。

b) 東京地裁判決の概要

判決は、不動産損害について次のように言う。財物が滅失・毀損したことによる損害賠償額は、一般的には滅失・毀損した時点での交換価値によって把握すべきである。なぜなら、一般的には、交換価値の減価分が賠償されれば財産状態が回復したものと評価されるからである。しかし「交換価値の減価分が賠償されたとしても、それによって侵害行為がなかったとしたらあるべき財産状態が回復したものと評価できないような特段の事情が存在する場合には、不法行為法の理念に立ち返り、交換価値の減価のみにとらわれることなく、利用利益の侵害をもって、これを賠償の対象となる損害と評価すべきである」。特段の事情が存する場合とは、「当該財物の市場価値が十分にその利用価値を包摂していないことに加え、当該財物の代替性が乏しいために同等の利用が可能な代替品を得ることが容易でない場合が、これに当たる」。

そして判決は、原告ら不動産地域がその一部をなす都路地区の特質を指摘したうえで、「原告ら不動産については、本件事故以前、全国的にも珍しい人工の広葉樹林が広がる環境で、本件特徴的活動（山菜類、きのこ類、薪といった林産物並びに狩猟及び魚の採取といった活動）が行えるといった特質を備えたものであり、当該財物の代替性が乏しいために同等の利用が可能な

代替品を得ることが容易でないものに当たるといふべきである。また、原告ら不動産の取得価格とその固定資産税評価額とに大きな隔たりが存在することからは、当該財物の市場価値が十分にその利用価値を包摂していない場合に当たるといふべきである。したがって、原告ら不動産については利用利益侵害に対する損害賠償を認めるべきものと解する」とした。

c) 検 討

ア) 物の滅失・毀損の場合の賠償額の算定方法

窪田充見によれば、物が滅失・毀損した場合の損害賠償額の算定については、いくつかの考え方がありうる²³⁾。まず、対象物が事故直前に有していた市場価値（交換価値）を、市場性のあるものは中古市場における同種の物の価額を、市場性のないものは、新品価額から中古品であることによる価値減少分を引いた額を基準として算定する方法がある（交換価値アプローチ）。第二は、対象物が有していた利用価値に着目した計算方法、すなわち、その対象物を利用することで、今後、どのような利益を実現することができたであろうかという点から賠償額を算定する方法である（利用価値アプローチ）。さらには、原状回復に必要な費用に即した方法もある。修理が可能な場合の修理費費用による賠償額の算定、あるいは、修理が不可能な場合は、対象物と同種同価値の物を再調達するのに必要な金額によって算定する方法である（原状回復費用アプローチ）。

潮見佳男も、次のように言う²⁴⁾。「物損の賠償をめぐることは、今日では、大別して、次の3つの観点からのアプローチが示されています」。「第1は、物の完全性を回復するために必要な費用（原状回復費用相当額の賠償）を被害者に与えるという観点からのアプローチです。修理費用の賠償に代表されるものでして、原状回復を目的とした損害賠償であるともいえます。も

23) 窪田充見「原子力発電所の事故と居住用不動産に生じた損害」淡路他編『福島原発事故賠償の研究』（前掲注13）142頁以下。

24) 潮見佳男『基本講義債権各論Ⅱ不法行為法（第4版）』（新世社、2021年）72頁以下。

とより、何が『原状』と言えるのかについては、とりわけ、その物が被害者の生活と密接に関連している場合には、原状の回復が被害者の平穩生活権の実現の観点からも捉えられることより、その物に結び付けられた生活利益（生活状態）の回復があつてはじめて『原状』の回復と評価できるのではないかということが、問題とされるようになっていきます（原発事故による被害を避けるために、長年住み慣れた家屋を捨て、居住地域から離れざるを得なくなったような場合）」。「第2は、物の交換価値を金銭で填補するにふさわしい価額を被害者に与えるという観点からのアプローチです。等価物としての金額の支払を目的とした損害賠償であるとも言えます」。「第3は、利用価値の賠償、すなわち、被害者が物を完全な状態で利用することができたにもかかわらず、その使用収益の権限（利用権限）を行使してその物を利用することができなかったために、被害者の総体財産に損害が生じたこと、または、その物を完全な状態で利用することができたのと同等の利用可能状態を調達（確保）するために費用を投下したことにより、被害者の総体財産に損害が生じたことを理由に、その填補をするという観点からのアプローチです」。「なお、交換価値の賠償と利用価値の賠償との間では、後者は前者に包摂されるのではないかと、したがって、前者の賠償が認められる場合には、これと合わせて後者の賠償は認められないのではないかとということが問題となります。しかし、最近の研究では、利用価値の賠償といわれているものの内実は、(a)『その物の所有権が帰属する権利主体は、その物の所有者として自己に与えられた使用収益の権限を行使して、権利の客体である物を用いてみずからの行動を展開することにより得ることができた利益を保障されるべきである』という観点から、客体としての物の交換価値とは異質な利益としてその賠償が認められるべきものであるか、または、(b)『所有権に由来する使用収益の権限またはその権限を行使することによって得られる利益を保全するために投下した費用は権利主体にその回復を認められるべきである』という観点から、これまた、客体としての物の交換価値とは異質な利益としてその賠償が認められるべきものであることが明

らかとなっています」。

注意すべきは、これらの方法のいずれをとるかは、どれが正しいかどうかという問題ではなく、どれが当該ケースにおいて最も適切妥当かという問題だということである。例えば、自動車事故では毀損した車の中古価格が基準とされている（最判昭49・4・15民集28・3・385）が、それは、中古車市場の存在の結果、これが最も簡便な方法であること、自動車の場合、中古車の価格が賠償されれば、これによって、被害者は、同様の自動車を手に入れて、事故前の状態を回復できるのが一般的だからである。また、物が滅失した場合、通常それと同価値の物を被害者が新たに入手しうる金額が賠償額となるが、それは、この金額の賠償がなされれば、それはその物の通常の使用価格を含むので、通常の使用によりあげることができると考えられるからであり、通常の使用利益を越える利益については、それを得たであろうことが確実な場合は、その使用価値も賠償されうる。

なお、交換価値アプローチに関して、それが原則だという理由付けに、損害賠償額の算定基準時に関する判決（例えば、大連判大15・5・22民集5・386（いわゆる富貴丸判決））が援用されることがある。しかし、大審院富喜丸判決について言えば、この判決は、船舶が沈没した事件で、船舶の所有者が、沈没後（第一次大戦の影響で）騰貴した船価での賠償を求めたものに対し、賠償額の算定基準時は原則とそして事故時であり、騰貴した価格で利益を取得できることが確実であり、かつ、そのことを被告が予見可能であれば騰貴価格での賠償が認められうるとしたものである。したがって、それは、賠償額の算定基準時に関し、中間最高価格ではなく滅失毀損時が基準時としたものであり、財物における算定が交換価格によるべきかどうかについての判断を示したものではなく、交換価格によるとして、いつの交換価格かが争われたものである。したがって、この判決から、財物損害については交換価格によるべきとの原則を導き出すことは、判決の射程を超えるものではないのか。少なくとも、この判決が、事情によっては交換価値と異なる基準で財物損害の額を算定することまでを否定したものとするべきではない。

イ）阿武隈会訴訟における東京地裁の考え方について

阿武隈会訴訟で問題となった不動産には、次のような特質がある。原告らが居住している（あるいは居住を予定し、または、「二地域居住」を選択した）土地は、自然豊かな土地であり、判決は、以下のようにその特徴を整理している。

- ・人工の広葉樹林が多く存在し、多くの山菜類及びきのこ類が植生するという点で、全国的にも珍しい地域である。
- ・交通アクセスや、日用品の購入しやすさといった利便性には乏しいが、人工の広葉樹林が多く存在して生物多様性に富み、自然が豊かであるという地域特性を生かして、県外からの移住者の誘致が行われ、住民らも、移住者の受入れに対して積極的であった。
- ・住民らの活動として、山菜類、きのこ類及び薪といった林産物並びに狩猟及び魚の採取といった活動が行われ、生活に必要な資源を供給する等の役割を担っていた。
- ・本件特徴的活動のうち、山菜類及びきのこ類の採取といった活動については、それが採取できる土地の所有権の帰属を問題にすることなく、都路地区の山林全体において、広くそのような活動を行うことが許容されていた。

このような同地区の特質と、そこにおける自然との触れ合いを求めて原告らが当該不動産を取得し、そこでの生活（「二地域居住」を含む）の基盤としたこと、そして、そのような利益を現に享受し、あるいは、近い将来に享受しようとしていたこと。これらの特質を適切に評価することが、本件における被害の回復には求められているのである。

ウ）参考となる事例

以上のような本件不動産被害の特質を踏まえて、その賠償額を考える場合、以下のような事例における考え方が参考になる。

i) 鉍毒による農地の汚染

安中製錬所周辺の農地の汚染が問題となった事件において、原告らは、農作物の減収被害、肥料、農薬、土壌改良資材の大量投与による出費増、遠隔地に農地を買い求めるための出費、代替桑の購入費、深耕、転作などの労働過重、先祖伝来の農地の荒廃による精神的苦痛、農民としての生産意欲の喪失、収入減による生活上の苦しみ、農村の共同体、一体感の破壊による営農上、生活上の苦痛、生活苦による家庭内の不和、後継者難、人体被害ないしはその不安など様々な被害を受け、「公害によって農業経営及び生活が破壊されたという社会的事実を総体として損害としてとらえ」それらを包括して請求する、いわゆる包括請求方式を採用した。

これに対し、前橋地裁（前橋地判昭57・3・30判時1034・3）は、「原告らが本訴により賠償を求める損害は、被告が安中製錬所の操業にあたり継続的に有害物質を排出して原告ら主張の各耕作農地に到達させた結果、原告ら（又はその被承継人、以下省略することがある。）が被ったと主張する農地の耕作に関する損害である」として、包括請求を否定した。そして判決は、「農地の耕作利益の侵害による損害については、財産権に属する土地の用益上の権利に対する侵害により生ずるものとして、その性質上、財産上の損害が中心となり、相当因果関係の範囲内にある限り、先ず財産上の損害が賠償されるべきであ」とした。しかし、同時に判決は、「なお償い得ないまま残る他の損害（財産外の損害）が慰藉料による賠償の対象とされるべきものである」、「財産上の損害の数額を可能なかぎり実体に応じて算定し、次いで、その支払をもってしても償い得ない財産外の損害について、計数的な算定ができない財産上の損害部分があるならば、そのことも加えて検討し、
妥当な慰藉料の数額を定めることにより、いずれも原告らが現実には被った損害額を確定すべきものである」と述べている。判決は、農地の汚染による被害の賠償において、精神的苦痛に対する慰謝料と「計数的な算定できない財産上の損害部分」を「慰謝料」という名目で認めたのである。

ii) 水 害

洪水によって居住用不動産の損傷を受けた場合、その損害をどのように算定するかは難しい問題である。なぜなら、その家屋の交換価値を算定して賠償するだけでは、その家屋によって営まれてきた、水害被害の最も重要な部分である「生活阻害」の部分が欠落するおそれがあるからである。この問題について、沢井裕は次のような考え方を示している²⁵⁾。

水害の場合、「浸水・退水時に居住する人間には狭い意味での精神的苦痛が生じているのみでなく、身の回りのほとんどの物が破壊され汚損されている状況のなかで、生活が客観的に阻害されているという最も重要な被害部分を正當に評価しなければならない」。この被害は、物の利用への財産的侵害という面をとらえて、物利用阻害を賃料相当額ないし一時移転費用、復旧費用として算定することができるが、そのような算定は必ずしも容易ではないことから、水害訴訟においては、これをもっぱら人間に対する侵害として位置付けることが主張されている。「生活用物品が浸水で汚損したために生活に利用できないという損失は、物の側からみれば利用価値損害であり、人間の側からみれば生活利益損害である。したがって、これを物的側面からとらえて財産的損害として計算してもよいし、人的側面から把握して慰謝料として算定しても良い」。このように、沢井は、水害では、①物に対する積極的損害、②物についての利用価値的損害、③人の生命・健康に対する侵害、④人の生活に対する侵害の4つのものが生ずるが、このうち、②は①とあわせて請求することも、③や④にひっくるめて請求することも可能であるとしたのである。

iii) 景 観 利 益

東京都国立市の「大学通り」の景観が問題となった国立景観訴訟において、景観利益を土地所有権の価値に結びつける考え方が示されている。第

25) 沢井裕「災害における損害論」法律時報49巻4号（1977年）113頁以下。

一審判決（東京地判平14・12・18判時1829・36）の考え方である。東京地裁は、「相当の期間、ある特定の人工的な景観が保持され、社会通念上もその特定の景観が良好なものと認められ、地権者らの所有する土地に付加価値を生み出した場合には、地権者らは、その土地所有権から派生するものとして、形成された良好な景観を自ら維持する義務を負うとともにその維持を相互に求める利益（景観利益）を有するに至ったと解すべきであり、この景観利益は法的保護に値し、これを侵害する行為は、一定の場合には不法行為に該当すると解するべきである」と述べ、景観利益という地域の形状に関わる利益を土地所有権の付加価値²⁶⁾とすることにより、その救済を認めた。

これに対し、最高裁は、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益は、法的保護に値するものと解するのが相当である」として、土地所有権に結び付けることなく、近隣に居住し日常的に景観利益を享受している住民の利益として景観利益を認めた。ここでは、景観利益は、住民の生活や人格に関する利益として位置付けられている。最高裁は、当該事案において景観利益侵害の違法性を否定したが、これが肯定されれば、当然それは損害賠償（慰謝料）の対象となる。

エ) 阿武隈会訴訟東京地裁判決の妥当性

前述のように、本件原告らが不動産を取得した都路地区は豊かな自然環境に恵まれた地域であった。そして、原告らは、そのような自然と触れ合える生活を求めて移住し、あるいは移住を予定し、あるいは、従前の居住

26) 良好な景観が必ずしも地価を高めるとは限らない（景観が良好であるということは土地の高度利用を制限する規制が多いことを意味するとして、地価を引き下げることもある）ので、この「付加価値」は、必ずしも土地の交換価値をあげるものとはならない。しかし、それは間違いなくその土地を利用する（例えば、そこに家を建てて住んでいる）地権者にとって客観的な付加価値である。

地と都路地域との「二地域居住」生活を行っていた。そして、そのような暮らしの基盤が本件事故により重大な損傷を被ったのである。

「不法行為制度の目的の一つが、不法行為により被害者に生じた権利侵害を前にしての救済にあることから、損害事実の把握に際しては、原状回復の理念を基礎に据えるべきである」²⁷⁾。阿武隈会訴訟における不動産被害の場合、その賠償額を交換価値によってのみ把握することが原状回復の理念から見て不十分であることは明らかである。本件不動産は交換価値では十分に把握できない（豊かな自然という）価値を持っていた。さらに、原告らがその不動産を取得した目的やそこで享受している（あるいは享受しようとしている）利益は、これまた交換価値アプローチでは十全に把握できないものである。しかし、これらの利益に対する賠償が適正に行われなければ、原状回復の理念は実現されないのである。

それでは、このような利益に対する賠償はどのような方法でなされるべきか。各種の事例における議論から見て、それには二つの方法がある。その一つは、これらの利益を権利主体の人格的利益として把握し、（避難にとまなう慰謝料などとは別に）慰謝料として算定し賠償する方法である。国立景観訴訟の最高裁判決も、地域の景観利益を土地所有権とは別個の（人格的）利益として認める道筋を示した。

これに対し、もう一つのアプローチは、それを不動産の価値に組み込んで、不動産に対する賠償として認める方法である。国立景観訴訟一審判決が、景観を土地の「付加価値」としたのがこれにあたる。

阿武隈会訴訟で東京地裁は、「原告ら不動産の所有者又は持分を有する者は、その利用が制限されたことによる財産的損害を受けたものと認めるのが相当である」としているのが、後者のアプローチをとったものと理解できる。判決は、「原告らの受けた……具体的な損害額は、不動産の一般的な態様での利用が制限されたことによる損害と……都路地区の特質に関連し

27) 潮見佳男『不法行為法』（信山社、1999年）222頁。

た本件特徴的活動が制限されたことによる損害という観点から、把握することとし、前者については、一般的な市場価値を考慮し、後者については、一般的な市場価値には十分に包摂されない客観的な利用価値を考慮して、それぞれ算定することとする」とした。そして、その損害額の算定に関し、「原告ら不動産の取得価格、原告ら不動産の一般的な市場価値、各原告らの具体的な不動産の取得経緯とその利用態様等が、主たる考慮要素となるというべきである。そして、当該不動産の整備に要した費用も、当該不動産の利用価値を向上させるものであると考えられるから、利用価値を算定する一要素として考慮するのが相当である」とした。このようなアプローチをとったのは、人格的利益と構成した場合、避難などにもなう慰謝料との区別が問題になるのでそれを避けようとしたことによるものと思われるが、このような判決の考え方は、本件不動産被害の特質を踏まえたものであり、理論的にも实际的にも適切なものである。

d) 控訴審判決（東京高裁令 7・3・26 判決）

阿武隈会訴訟の控訴審（東京高裁）は、令和 7（2025）年 3 月 26 日に判決を言い渡した。その中で東京高裁は、次のように述べて、原審が一審原告らに認めた不動産損害賠償を、否定した。

「第 1 審原告ら不動産所在地域の汚染状況は、一般に放射線被ばくによる健康影響が生ずるとされている被ばく線量を大きく下回っているものであり、第 1 審原告ら不動産及び第 1 審原告ら動産は、いずれも、客観的には、本件事故後も引き続き利用することが可能であるから、これらの不動産及び動産が、本件事故による放射能汚染によって事実上使用不能又は使用が阻害された状態になり、その価値の全部又は一部が失われ、それによって第 1 審原告らが財産的損害を受けたと認めることはできない。

第 1 審原告らが都路地区での『自然との共生生活』を行うために第 1 審原告ら不動産を取得したものであるとしても、その生活を実践する活動を行うことができるという価値は、客観性を欠き、不動産それ自体の価値で

あるということはできないのであり、それを阻害・制限されたことは財産の損害を基礎づけるようなものでないというべきである」。

この判決は、本件地域において、自然とのふれあいのなかで暮らしていた（暮らそうとしていた）一審原告らが当該不動産に見出していた価値を「客観性を欠く」と切り捨てしまっている²⁸⁾。しかし、国立景観訴訟において東京地裁は、景観利益という地域の形状に関わる利益を土地所有権の付加価値とし保護の対象と認め、また最高裁判決は、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有する」として、景観の法益性を認めている。したがって、本件でも、一審原告らが主張する「都路地区で自然と触れ合いながら暮らしていく価値」が（単なる主観的なものではなく）客観的な価値と見る余地はないのか、土地所有権の付加価値と見ることはできないのかといった点を、丁寧に判断していくことが裁判所に求められたのではないか。東京高裁判決においてそのような点を真摯に検討した跡は見られない。

28) 控訴審判決は、以下のように、一審判決が認定したこの地域での暮らしの特質に関する部分を取り消している（取り消し線の部分）。「原告ら不動産所在地域では、本件事故以前、利便性には乏しいが、人工の落葉広葉樹林が多く存在し自然が豊かであるという全国的にも珍しい地域特性を生かして、県外からの移住者の誘致が行われてきた。住民らも、移住者の受入れに対して積極的であった。原告ら不動産所在地域の地域特性を生かした住民らの活動として、山菜類、きのこ類及び薪といった林産物並びに魚の採取といった活動が行われていた。このような山菜類、きのこ類及び薪の採取といった活動については、それが採取できる土地の所有権の帰属を問題とすることなく、都路地区の山林全体において、広くそのような活動を行うことが許容されており、土地の取得に際し、その取得する土地がキノコ類の格好の採取場になっており、他の住民らとその採取に来るが、それで構わないかと念押しされている者が存在する。また、本件特徴的活動【上記活動に変更】の結果得られた産物の交換、分配は、直売所を舞台に行われることもあり、原告ら不動産所在地域には、そのような直売所として、『まんさくの花』及び『気まま工房』が存在していた」。

5. おわりに——「第5次追補」後の原賠審

繰り返し述べてきたように、原賠審が比較的早期に賠償指針を定めたこと、そして、訴訟の動きを受け止めて「見直し」をはかったこと²⁹⁾は積極的に評価できる。しかし、指針による賠償がこの事故によって生じた損害の賠償として十分なものであるかと言えば、すでに指摘した点を含めた、なお、不十分な点は多く残されている。この点は、指針自身が、この指針によらない損害が賠償の対象とならないものではない（指針が賠償の上限ではない）ことを繰り返し明言しており、なによりも、この指針はあくまで「中間指針」であり、今回の「見直し」も、それはあくまで「中間指針」の追補という形態をとっていることから明らかである。2022年11月6日に福島原発事故賠償研究科を代表して筆者の名前で発出した要望書では、「今回の『見直し』に関する議論が7判決の確定を踏まえたものとなっていることから、現在のところ検討の内容は慰謝料に限定されている（営業損害等の財産的損害に関するものは含まれていない）。また、慰謝料についても、今後、後続訴訟において、7判決を上回る賠償が認められる可能性もある。したがって、今回の改訂は『全面改訂』ではなく、また『最終改訂』でもないことを明確にすべきであり、その意味では、『第5次追補』として策定するのが適切だと考える」と述べたが、この点を再度確認し、本稿の4の(2)で

29) ただし、「見直し」が事故から11年、「第4次追補」からでも9年後となってしまったことは、批判されるべきである。「第5次追補」を決めた第63回審査会後の記者ブリーフィングで内田貴会長は、見直しが遅すぎたのではないかという記者の質問に、判決が確定するまで待たなければならなかったと述べているが、ADRの実務の取り込みはもっと早くできたはずであり、判決についても、「第5次追補」で追加された「相当線量の地域に一定期間滞在したことによる慰謝料」は、確定した7判決からではなく、ADRの実務と地裁判決から専門委員が取り出したものである。したがって、こういった姿勢で、もっと早く見直すことは可能だったはずである。指針は法規範ではなくガイドラインなのだから、原賠審が独自の判断と識見で見直すことは判決の確定を待たずにできるし、やらなければならなかったのではないか。

検討したような動きを踏まえて、再度の「見直し」を含めた議論を進めるべきである。

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（本稿執筆の時点で）2025・1・27の第68回まで）³⁰⁾。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の議論が行われている。本稿で検討した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要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、「第5次追補」で踏み込まなかった滞在者の慰謝料について、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）あっさり片付けられている。

また、第67回（2024・9・12）では、確定した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、江口とし子委員が、「確かに最終的な金額については若干的な違いがありますけれども、これはこの判決を見ますと、生活基盤の棄損の程度について、やはり人口減少、とりわけ若年人口の減少やインフラの状況、それから伝統行事その他の地域活動、さらには里山と深く関わる生活の変容、相互依存関係の喪失など、かなりきめ細かく具体的に詳細に認定した上で、最終的な330万円という金額を示しています。翻って、第五次追補のときに検討しました確定7判決を見ましても、とりわけ生活基盤の変容のところの金額をどう捉えるかというのは、7つの判決の間、それから1つの判決の中でも、個々の個人の事

30) 原賠審は、2023年7月と2024年7月に現地視察を行っている。2023年は富岡町、双葉町、大熊町、飯館村と東電を訪問し、2024年は、浪江町、双葉町、大熊町、東電を訪問している。しかし、本稿で指摘した「区域外避難者」や「滞在者」の実情を把握するための取り組みは行われていないようである。

情によってかなり金額の差があった部分です。そうしますと、そういう意味では、中間指針という性格、それから、個別具体的に認定していく判決という性格、それから、過去の確定7判決の状況と考え合わせても、今回、最終的な数字で若干差があったとしても、これはごくごく当然のことで、既に確定7判決について検討したときに織り込み済みのことというふうに考えます。そういう意味では、少なくとも今回の確定判決によって何らかの見直しというのは一切必要ないものと私は考えております」と述べ、内田会長も、「この確定した判決の原告というのは居住制限区域と避難指示解除準備区域の方々で、第五次追補でいうと、生活基盤の変容に当たる地域の方々です。第五次追補ですと、変容の場合250万ということになっていますが、先ほど江口委員からも御指摘がありましたとおり、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私も感じました」と述べ、「この判決の内容は第五次追補までの中間指針の中で既にカバーされていると考えられるために、現時点では直ちに中間指針の見直しの要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」とまとめている。

さらに、第68回(2025・1・27)では、令6・3・13福島地裁いわき支部判決、令6・10・16広島地裁判決、令6・12・18大阪高裁判決が取り上げられているが、「現時点では直ちに中間指針の見直しの要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。引き続き状況を注視してまいりたいと思います」(内田会長発言)とされている。

しかし、この間の判決を「第5次追補」の枠内にあるものとして理解してしまつてよいのかどうかには疑問がある。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。