

福島原発事故賠償訴訟の意義と課題

— 群馬訴訟地裁判決の検討を中心に —

大坂恵里

一 はじめに

福島原発事故から6年目の春、事故によって避難生活を余儀なくされている人々が事故の責任の追及と損害の賠償を求めて提起した集団訴訟のうち、初の判決が出た。

福島原発事故は、長期かつ広範囲にわたって深刻な被害をもたらしている。政府の発表によれば、2017年4月1日時点でも、元の住処に戻ることができない人は、避難指示区域内住民だけで21,380人いる¹⁾。避難指示区域外からの避難者を加えると、さらに増える²⁾。そして、避難指示区域外で暮らす人々も、低線量被ばくの不安やストレスをかかえ、事故前とは違う生活を送っている³⁾。

福島原発事故から生じる原子力損害の賠償については、原子力損害の賠償に関する法律（以下、「原賠法」という。）の下で唯一無過失かつ無限の責任を負う東京電力ホールディングス（以下、「東電」という。）が、同法に基づく国の援助を受けて、迅速かつ適切に実施するための仕組みが構築されている。東電は、被害者から直接になされる損害賠償請求に対応している。そして、直接請求の過程で、

- 1) 原子力被災者生活支援チーム「避難指示区域の概念図（平成29年4月1日時点）」。
- 2) もともと避難者数の把握方法について問題があることは指摘されてきたが（例えば、第189回国会における「避難者の定義に関する質問主意書」およびその答弁（内閣参質一八九第四号 平成二十七年二月三日）、避難指示区域外からの避難者の数は、2017年3月末の「自主避難者」への住宅無償提供の打切りを境に「みなし仮設」の供与が終わった避難指示区域外避難者を「避難者」の数に含めなくなったため、一層把握が難しくなっている。平井茂雄『『自主避難者』震災統計から除外 避難継続、疑問の声』朝日新聞、2017年8月28日。
- 3) 成元哲ほか編著『終わらない被災の時間—原発事故が福島県中通りの親子に与える影響』（石風社、2015）参照。

あるいは直接請求を経ずとも、被害者と東電との間で生じる原子力損害賠償に関する紛争の解決に資するため、政府は、専用の裁判外紛争処理制度（原発ADR制度）を新設した。それでも一部の被害者が訴訟を選択するのはなぜなのか。

本稿は、福島原発事故賠償訴訟、とりわけ集団訴訟の意義について考えるものである。その前提として、前半部では、福島原発事故賠償の現況について簡単に触れる。その中で、直接請求および原発ADR制度の限界について確認するが、訴訟を通じた賠償請求においてもさまざまな課題はある。後半部では、初の集団訴訟判決である群馬訴訟地裁判決（前橋地判平成29・3・17）を題材に、原発事故賠償訴訟の課題について検討を行う。

二 福島原発事故賠償の現況⁴⁾

福島原発事故から生じた被害の賠償を求める方法には、東電に対する直接請求、原発ADR制度すなわち原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「原紛センター」という。）への東電との和解の仲介の申立て、訴訟、の3つがある。

2017年6月末の時点で、東電は、累計399件の送達を受け、うち170件が係属中である⁵⁾。これには調停や仮処分も含まれており、訴訟のみの実数は明らかにされていないが、直接請求の件数——2017年8月18日時点で、避難指示区域内の個人からの請求の述べ件数は約102万5000件、同じく避難指示区域内の法人・個人事業主などからの請求の述べ件数は約46万件、自主的避難等に係る損害に関する請求の述べ件数は約130万8000件（賠償件数は順に約92万件、約39万5000件、約129万5000件）——や、原紛センターへの和解の仲介の申立件数——2017年8月18日時点で22,703件——に比べると、ごくわずかである⁶⁾。しかし、このことが、福島原発事故賠償において直接請求方式や原紛センター方式が十分に機能していることを意味するわけではない。

4) 拙稿「福島原発事故賠償の実態と課題」上石圭一ほか編『現代日本の法過程 宮澤節生先生古稀記念（下）』（信山社、2017）521-542頁参照。

5) 原子力損害賠償紛争審査会（第45回、2017年8月9日）資料4「原子力損害賠償のお支払い状況等」。

6) 訴訟件数が少ない理由を司法アクセスの観点から検討することも必要であるが、本稿では割愛する。

原賠法 18 条に基づき文部科学省の下に設置された原子力損害賠償紛争審査会（以下、「原賠審」という。）は、2011 年 8 月 5 日に「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」を公表した⁷⁾。最終指針は策定されていないが、これまでに 4 つの追補が公表されている（以下、中間指針と追補をまとめて「中間指針等」という。）⁸⁾。東電は、中間指針等を踏まえて賠償基準を策定し⁹⁾、それに沿った賠償を行っている。被害者は、東電の用意する損害項目等ごとの専用の請求書に必要事項を記入して、証明書類等とともに東電に提出することを要求される。東電の担当者との交渉を通じて東電と賠償内容に関する合意が成立すれば、和解書が作成され、それに基づく支払いを受けることになる。

直接請求が原紛センターへの和解の仲介の申立てや訴訟提起を法的に排除しない以上¹⁰⁾、東電の賠償基準に当てはまる被害者——事故発生時に政府による避

7) その間、原賠審は、第一次指針（2011 年 4 月 28 日）、第二次指針（2011 年 5 月 31 日）、第二次指針追補（2011 年 6 月 20 日）を公表しているが、それらは必要な範囲で中間指針に取り込まれた。

8) 原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」（2011 年 12 月 6 日）、原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」（2012 年 3 月 16 日）、原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）」（2013 年 1 月 30 日）、原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（2013 年 12 月 26 日、2016 年 1 月 28 日改定、2017 年 1 月 31 日再改定）。

9) 例外は、「政府による避難区域等の見直し等に係る損害」に係る賠償基準である。原賠審は、この損害に関して第二次追補を公表したが、2012 年 7 月 20 日に経済産業省資源エネルギー庁が東電と調整のうえ、「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」を公表し、東電は、第二次追補ではなく、資源エネルギー庁の考え方に基づく基準を策定した。その後原賠審は、第四次追補のなかで住居確保に係る損害に関する指針を示し、東電もそれに沿った賠償を行っている。

10) もっとも、原紛センターに和解の仲介の申立てをした被害者が、直接請求において差別的取扱いを受けるという事例が少なからず報告されている。原子力損害賠償紛争解決センター『原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～平成 24 年における状況について～（概況報告と総括）』（2013 年 2 月）17 頁参照。

難等の指示等の対象区域内に居住していた者が典型的である——にとって、東電に直接請求することは合理的な行動である。しかし結局のところ、直接請求は東電のための賠償ルートである。原賠審は、中間指針等において、福島原発事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から当該損害が生じるのが合理的かつ相当であると判断される範囲のものであれば原子力損害に含まれると、再三にわたって明言している。言い換えれば、中間指針等は賠償範囲の下限を定めているに過ぎない。そうであるにもかかわらず、東電は中間指針等を超える賠償を基本的に認めない¹¹⁾。そこで、東電の賠償基準に当てはまらない損害の賠償請求は、原紛センターに和解の仲介を申し立てるか、訴訟を提起することになる。

原紛センターは、原子力損害賠償紛争の和解仲介業務を担うべく、原賠審の下部組織として設置された¹²⁾。原発事故被害者が原紛センターに和解仲介手続きを申し立てると、仲介委員および調査官による審理・調査が行われ、被害者および東電に和解仲介案が提示される。和解仲介案に対しては、被害者も東電も諾否の自由を有するとされている（原子力損害賠償紛争解決センター和解仲介業務規程 28 条 4 項）。しかし、東電は、原賠法 16 条の下、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法——制定当初は原子力損害賠償支援機構法——に基づいて設立された原子力損害賠償・廃炉等支援機構から、原子力損害賠償のために必要な援助を受けており、その条件として機構と共同で作成する特別事業計画の中で、「親身・親切的な賠償のための 5 つのお約束」¹³⁾および「損害賠償の迅速かつ適切な実施のための方策（「3 つの誓い」）」¹⁴⁾の一つとして、和解仲介案の尊重を明言している。か

11) こうした東電の対応も原紛センター等に報告されており、文部科学省が東電に対して適切な対応を要請している。「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書の公表に係る被害を受けた方への対応に関する要請」（24 文科開第 833 号、2013 年 3 月 5 日）、「『原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書』の公表に係る被害を受けた方への対応に関する要請」（26 文科開第 84 号、2014 年 5 月 19 日）。

12) 原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令の一部を改正する政令（平成 23（2011）年 7 月 27 日政令第 229 号）。

13) 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社「特別事業計画——親身・親切的な賠償の実現に向けた『緊急特別事業計画』——」（2011 年 10 月 28 日）17-21 頁。

14) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力株式会社「新・総合特別事業計画」（2014 年 1 月 15 日認定）35-37 頁。「3 つの誓い」は、「新々・総合特別事業計画」

くして、東電は、直接請求では認めていない、中間指針等で賠償されるべきとされた損害の範囲を超える内容の和解仲介案についても——中間指針等でない損害項目の賠償を認める場合（横出し）と、中間指針等で設定された額を増やす場合（上乘せ）がある¹⁵⁾——、基本的には受諾してきた。しかし、その姿勢も、時が経つにつれて変化がみられるようになっている。

東電が一貫して和解仲介案の受諾を拒否してきたのは、東電社員およびその家族からの申立てに対してであるが——2016年末までに累計68件あった¹⁶⁾——、近年目立っているのは集団申立て（集団ADR）事案への対応である。①居住制限区域である飯館村蔵平地区の申立てについて、避難に伴う精神的損害につき帰還困難区域と同等の慰謝料と、被ばく不安慰謝料として1人50万円——妊婦・子どもは1人100万円——の支払いを認める和解案（2014年3月20日提示）、②居住制限区域である飯館村比曽地区の申立てについて、生活費増加分と、被ばく不安慰謝料として1人40万円——妊婦・子どもは1人80万円——の支払いを認める和解案（2016年10月31日提示）、③全町民が避難した浪江町（全域が避難指示区域であるが、帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域に分かれる）が町民の7割を超える15,000人以上を代理した申立てについて、日常生活慰謝料について全員に月5万円の増額および75歳以上についてはさらに月3万円の増額を認める和解案（2014年3月20日提示）に対して、受諾を拒否し続けている¹⁷⁾。

こうした拒否回答が続くことの弊害は、原紛センターが、東電が受け容れやすい内容の和解仲介案——中間指針等で賠償すべき損害の範囲に収斂していく——を提示する、あるいは、和解仲介手続を打ち切るという萎縮効果をもたらすことになる。栃木県大田原市・那須塩原市・那須町の住民約7,300人による集団ADRについて、2017年7月21日、原紛センターは、「個別具体的な事情によ

（2017年5月18日認定）10-11頁にも引き継がれている。

15) 高瀬雅男「原発ADRの現状と課題」淡路剛久ほか編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015）256-270頁。

16) 原子力損害賠償紛争解決センター『原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書——平成28年における状況について（概況報告と総括）』（2017年3月）14頁。

17) ただし、浪江町集団ADRでは、75歳以上の1人については2017年2月14日に和解が成立した。

り日常生活に一定程度の阻害が生じていた可能性を否定することはできない」が、「申立人ら全員あるいは申立人らのうちの子供及び妊婦全員に一律の金銭賠償を認めるべき共通もしくは類似の損害の存在を認めることが困難である」との理由により、和解仲介手を打ち切った。

三 原発事故賠償訴訟の意義

1 なぜ訴訟か

(1) 中間指針等の限界

東電および原研センターが賠償の範囲の画定および額の算定のよりどころとしている中間指針等が、原発事故による被害の実態を捉えきれていないことは、多くの論者によって指摘されてきた¹⁸⁾。第一に、中間指針等は、基本的に原子力災害対策特別措置法 15 条 3 項に基づく政府による避難等の指示と連動している¹⁹⁾。これにより、事故発生時の居住地が避難指示区域の内か外かで賠償格差が生まれ、避難指示区域内においても賠償格差が生まれている。そして、20 ミリシーベルト基準²⁰⁾の下で避難等の指示が解除されると、避難に係る損害の賠償も追って打ち切られることになり、その後も避難を続ける者は「自主避難者」の扱いになる。第二に、中間指針等に明記された損害項目の賠償額の算定方法についても批判がある。とくに批判が集中しているのは、避難等に伴う精神的損害が、自動車損害賠償責任保険の傷害慰謝料（日額 4,200 円、月額 12.6 万円）を参考にして定められた点である。それも、避難生活は、けがをして自由に動けない状態に比べて行動自体は一応自由であるとして、少ない額——月額 10 万円、避難所等にいた

18) 代表的な文献として、淡路剛久「『包括的生活利益』の侵害と損害」淡路ほか編・前掲書 11-27 頁、除本理史「被害の包括的把握に向けて」同 28-42 頁。

19) 例外的に、原賠審は、中間指針第一次追補において、避難指示区域外であっても一定の地域を「自主的避難等対象区域」として、事故発生時に同区域内に居住していた者についても賠償を認めている。

20) 住民が受ける被ばく量が、解除日以降年間積算で 20 ミリシーベルト以下となることが確実であることが、避難指示解除の条件となっている。原子力災害対策本部「ステップ 2 の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（平成 23 年 12 月 26 日決定）。

期間については月額 12 万円——とされ、かつ、そこには生活費の増加費用を含むとされた²¹⁾。その結果、自主的避難等に係る損害は、この「日常生活阻害慰謝料」とのバランスで、生活費の増加費用を含めて一括 8 万円——子ども・妊婦については 40 万円——に設定された²²⁾。第三に、放射線被ばくの恐怖や不安への慰謝料²³⁾や、ふるさとの喪失・変容に関する精神的損害²⁴⁾といった、中間指針等において明記されていない損害がある。

したがって、直接請求や原紛センターによる和解仲介では賠償されない損害について、いずれかまたは両方のルートに追加的に、あるいはいずれのルートも経ずに、訴訟を選択する者が出てくることは必然である。

(2) 謝れ、償え

中間指針等の限界もさることながら、直接請求も原紛センターによる和解仲介も、原子力事業者の無過失責任主義・責任集中を採用する原賠法に基づく現行原子力損害賠償制度の中に位置づけられているため、(i) 民法に基づく東電の過失責任を追及すること、(ii) 金銭賠償以外の救済を求めること——例えば、放射線レベルを事故前の状態に戻す、あるいは一定程度まで下げること²⁵⁾——、(iii) 東電とともに国の法的責任を追及すること、を求める者は、訴訟を選択するほかにない。

原告らが、原賠法 3 条 1 項の無過失責任ではなく、あえて民法 709 条の過失責任を追及する理由は、東電の津波対策の不備、シビアアクシデント（過酷事

21) ただし、原紛センターでは、総括基準 2「精神的損害の増額事由等について」を定め、要介護状態にあるなどの所定の事由を満たし、かつ、通常の避難者と比べて精神的苦痛が大きい者に対しては賠償額を増額している。

22) のちに東電は、子ども・妊婦については 12 万円、その他については 4 万円を追加賠償している。東京電力株式会社「プレスリリース：自主的避難等に係る損害に対する追加賠償について」（2012 年 12 月 5 日）。

23) 飯館村長泥行政区（帰還困難区域）の集団 ADR 申立てについて、1 人 50 万円（妊婦・子どもは 100 万円）の被ばく不安慰謝料に関する和解が成立している。

24) 代表的な文献として、除本理史「避難者の『ふるさとの喪失』は償われているか」淡路ほか編・前掲書 189-209 頁。

25) その実現には除染や再除染が必要であるが、課題は山積している。除染をめぐる問題に関する代表的な文献として、磯野弥生「除染の問題点と課題」淡路ほか編・前掲書 227-240 頁。

故) 対策の不備、事故時の不適切な対応等について裁判を通じて明らかにすることによって、東電による謝罪と完全賠償を実現し、将来の原子力事故を抑止するためと考えられる²⁶⁾。そして、福島原発事故について、国が国家賠償法の下で法的責任を負うことが最高裁で確定することになれば、原賠法 16 条の下で国は東電を援助する責務を負うにすぎない現行制度の見直しの検討を、国に対して要求するための大きな一歩となる。

2 集団訴訟の展開

現在係属中の 170 件には、集団訴訟も含まれる。2012 年 12 月 3 日に福島地裁いわき支部に提訴された福島原発避難者訴訟を皮切りに、30 を超える集団訴訟が 20 の地裁本庁・支部に提起され、原告総数は 1 万 2000 人以上に達している²⁷⁾。避難指示区域内避難者のみで原告団を構成する訴訟もあるが、区域内避難者と区域外の避難者・滞在者が一緒に提訴している訴訟が多勢を占める²⁸⁾。

これらのほとんどの集団訴訟において、(i) 東電とともに国が被告とされている、(ii) 東電に対して、原賠法に代えて、または原賠法とともに、民法に基づく過失責任が追及されている、(iii) 東電に対する謝罪要求や国に対する生活再建への支援要請が裁判外でなされている、という特徴がみられる。また、一部の訴訟においては、原状回復など金銭賠償以外の被害回復方法が求められている。これらの特徴は、これまでの公害、薬害、アスベストといった集団訴訟の特徴と類似している。しかし、公害等の被害の中心は生命・身体に直接関わるものである一方、原発事故賠償については、人身被害のほかにも財産被害や従来の損害賠償論に収まりにくい多様な被害について、裁判を通じて、そして裁判外の運動で、何を、どこまで、どのように回復をはかっていくのか考える必要がある。また、国が被告とされていても、下山憲治教授が的確に指摘するように、「持続的な曝

26) 拙稿「東京電力の法的責任——責任根拠に関する理論的検討」淡路ほか編・前掲書 43-54 頁。

27) 土江洋範「東日本大震災 5 年 原発事故原告 1 万 2539 人 訴訟全国 31 件」毎日新聞、2016 年 3 月 6 日。

28) 米倉勉「原発事故賠償をめぐる訴訟の概要」淡路ほか編・前掲書 307-326 頁、吉村良一「福島原発事故賠償訴訟における損害論の課題」法時 89 巻 2 号 82-87 頁 (2017)、同「総論——福島原発事故賠償の課題」法時 89 巻 8 号 53-58 頁 (2017)。

露などによって被害が発生した段階（公害型被害）ではなく、事故によって広域かつ重大・深刻な（壊滅的な）被害が発生する前段階で規制権限を行使すべきであったかが争われる……（事故型被害）」²⁹⁾。

こうした原発事故賠償集団訴訟のうち、初めて判決に至ったのが群馬訴訟である。これに続き、2017年度中には、千葉訴訟（千葉地裁、9月22日）、生業訴訟（福島地裁、10月10日）、京都訴訟（京都地裁、2018年3月15日）、首都圏訴訟（東京地裁、2018年3月16日）、福島原発避難者訴訟（福島地裁いわき支部、2018年3月22日）の第一審判決が予定されている。

四 群馬訴訟地裁判決（前橋地判平成29・3・17判時2339号4頁）の検討³⁰⁾

1 事実の概要

本件は、福島原発事故により、福島県内から群馬県内に世帯の全部または一部

29) 下山憲治「福島原発事故賠償訴訟における国の責任と課題——群馬訴訟前橋地裁判決を中心に」（小特集 福島原発事故賠償訴訟の現段階と課題）法時89巻8号59-64頁（2017）59頁。

30) 本判決を論評するものとして、2017年8月末時点で以下のものがある。淡路剛久「福島原発事故から七年目——前橋地裁判決、高浜高裁判決、そして緊急提言 [平成29.3.17、大阪高裁平成29.3.28]」（特集 原発と人権：原発事故七年）法と民主主義518号18-20頁（2017）、淡路剛久「〈リレーエッセイ〉福島原発事故賠償——群馬判決からの課題」環境と公害47巻1号1頁（2017）、淡路剛久「福島原発事故損害賠償『群馬訴訟判決』について（判例詳解Number16）」論究ジュリスト2017年夏号101-111頁（2017）、下山・前掲注29、鈴木克昌「前橋地裁判決の意義とこれから」（特集 原発と人権：原発事故七年）法と民主主義518号21-23頁（2017）、中野直樹「前橋地裁判決における国と東電の責任認定の検討と課題」（特集 原発と人権：原発事故七年）法と民主主義518号24-26頁（2017）、久末弥生「原発避難群馬訴訟第一審判決」新・判例解説 Watch 行政法 No. 177（2017）、人見剛「〈最新判例演習室—行政法〉福島第一原発事故に関して国の不作為責任を認めた事例 [前橋地裁平成29.3.17判決]」法セ62巻7号105頁（2017）、平川秀幸「避難と不安の正当性——科学技術社会論からの考察」（小特集 福島原発事故賠償訴訟の現段階と課題）法時89巻8号71-76頁（2017）、山川幸生「前橋地裁判決の損害賠償認定と課題——避難区域外からの避難者の損害」（特集 原発と人権：原発事故七年）法と民主主義518号30-32頁（2017）、吉村良一 a「福島原発事故賠償集団訴訟群馬判決の検討」環境と公害46巻4号59-64頁（2017）、吉村良一 b「〈時の問題〉福島第一原発事故について国の責任を認めた群

で避難した 45 世帯 137 名 — 内訳は、避難指示区域内 25 世帯 76 名、避難指示区域外（ただし自主的避難等対象区域内）20 世帯 61 名 — が、東電と国に対して損害賠償を求めた集団訴訟である。2013 年 9 月 11 日、前橋地裁に提訴した。東電に対しては、主位的に民法 709 条に基づく過失責任、予備的に原賠法 3 条 1 項に基づく原子力損害賠償責任を追及し、国に対しては、国賠法 1 条 1 項に基づく責任を追及している。請求内容は、原告一人につき、一部請求として 1000 万円の精神的損害（慰謝料）および弁護士費用 100 万円、合計 15 億 700 万円の支払いである。

2 判決とその後

2017 年 3 月 17 日、前橋地裁は、東電と国の責任を認め、原告のうち 62 名に総額 3855 万円を連帯して支払うよう命じた。原告のうち 28 世帯 70 名 — 内訳は避難指示区域内 13 世帯 30 名、避難指示区域外 15 世帯 40 名 — は 3 月 31 日に控訴した。国と東電も 3 月 30 日に控訴しており、一審で認容されて控訴しなかった原告 20 名が応訴した。現在、東京高裁に係属中である。

3 東電の責任

(1) 民法 709 条の過失責任に基づく損害賠償請求の可否

原賠法 3 条 1 項は民法 709 条の特則を定めたものであって、同項の適用は、民法上の不法行為の責任発生要件に関する規定の適用を排除する。仮に両規定が重畳的に適用されると、不法行為に基づく損害賠償請求が認められた際、原子力事業者以外の第三者に求償できるのに、原賠法に基づく損害賠償請求が認められた場合は 4 条 1 項の責任集中規定によって求償ができず、第三者の地位を不安定なものとするおそれがある。

馬訴訟判決 [前橋地裁 2017. 3. 17] 法教 441 号 52-56 頁 (2017)、米倉勉「前橋地裁判決における「区域内避難者」の損害認定の特徴 [平成 29. 3. 17]」(特集 原発と人権：原発事故七年) 法と民主主義 518 号 27-29 頁 (2017)、若林三奈「原発事故訴訟における損害論の課題 — 前橋地裁判決の検討から」(小特集 福島原発事故賠償訴訟の現段階と課題) 法時 89 巻 8 号 65-70 頁 (2017)。

(2) 東電の津波対策義務に係る予見可能性（引用中の下線は筆者。以下同様。）

原賠法3条1項において原子力事業者の過失は要件とならないが、「原告らが、慰謝料算定における考慮要素として、被告東電の非難性を挙げ、被告東電の非難性を基礎づける事情として、被告東電に、本件事故についての予見可能性及び結果回避可能性があったことを中心として主張していること……から、被告東電の津波対策義務に係る予見可能性の有無及び程度について検討する」。

「予見可能性は、不法行為者に対して結果回避義務を課す前提として、当該行為によって当該結果が発生する具体的危険性を予見できたことが必要であることから要求されるものであるから、予見の対象は、当該不法行為者において、結果の防止行為ないし回避行為を期待することを基礎づけるに足りる事情、すなわち、当該行為によって生じた権利侵害及びそれに至る基本的な因果経過であれば足りる」。

「本件事故が生じた原因は、本件津波により配電盤が被水しその機能を喪失した結果、冷却機能を喪失したことにある」ので、「本件原発の敷地地盤面を超える程度の津波であれば、非常用電源設備等の安全設備を浸水させ、本件事故を発生させる規模の津波であるということが出来る」。

「そこで、被告東電が、予見しあるいは予見することができた津波高を検討し、その検討結果が、本件原発の敷地地盤面の高さを超える程度の津波ということができ、かつ、本件原発の非常用電源設備等の安全設備が浸水するとその機能を喪失する可能性があることを認識していたということができれば、被告東電の予見可能性を肯定することができる」。

地震調査研究推進本部地震調査委員会の「三陸沖から房総沖にかけての地震活動の長期評価について」（以下、「長期評価」という。）は、本件原発の津波対策を実施するにあたり、考慮しなければならない合理的なものであり、遅くとも、長期評価が公表された平成14年7月31日から数か月後には、長期評価の知見をもとに、土木学会原子力土木委員会津波評価部会の「原子力発電所の津波評価技術」の計算手法を用いて想定津波の計算をすることが可能であり、その計算結果は、東電が平成20年5月頃に行った計算結果に照らし、本件原発の敷地地盤面を優に超えるものになったと認められる。そして、東電は、平成3年溢水事故を踏まえ、被水によって配電盤が機能喪失することを認識していた。

したがって、「東電は、遅くとも平成14年7月31日から数か月後の時点において、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用電源設備等の安全設備を浸水させる規模の津波の到来につき、予見可能性があった」し、「平成20年5月、長期評価の知見をもとに、津波評価技術の計算手法を用いて想定津波の津波試算を実施した結果、本件原発に O.P.+15.7 m の津波が到来するという結果」および「溢水勉強会のシミュレーション結果を得たのであるから」、「本件原発の敷地地盤面を優に超えて、非常用電源設備を浸水させる規模の津波が到来する具体的な可能性及びそれによる全電源喪失の具体的な危険性につき、これを予見していた」。

(3) 結果回避可能性

(i) 給気ルーバをかき上げて、開口部最下端の位置を上げること、(ii) 配電盤および空冷式非常用ディーゼル発電機を建屋の上階に設置すること、(iii) 配電盤および空冷式非常用ディーゼル発電機（あわせて電源車の配置）の高台への設置ならびにこれらと冷却設備を接続する常設のケーブルを地中に敷設すること、のいずれかが確保されていれば、本件事故は発生しなかったものであり、東電は、遅くとも本件地震が発生するまでの約2年半の期間に、これらの結果回避措置をとることが可能かつ費用上困難でもなかったもので、「結果回避は、容易なものであった」。

そして、本件津波の到来を、原賠法3条1項但書の「異常に巨大な天災地変」ということはできないから、東電は同条本文所定の損害を賠償する責任を負う。

4 被害論・損害論

(1) 被侵害利益の捉え方

「人は、いかなる人生を歩むか、いかに自己実現をはかるかについての自己決定権を有している（憲法13条）。そして、日々の生活が、人間一人ひとりの自己決定権の行使により形成され、自らの個性を發揮して築き上げてきた成果であると同時に、将来において自己決定権を行使する際の基盤となるものであることからすると、個人の尊厳に最高の価値を置く我が国の憲法下において、民事上も、平穏な生活が権利又は法的保護に値する利益であることに疑いはない。」

本判決における平穏生活権は、「自己実現に向けた自己決定権を中核とした人

格権であり、…… (i) 放射線被ばくへの恐怖不安にさらされない利益、(ii) 人格発達権、(iii) 居住移転の自由及び職業選択の自由並びに (iv) 内心の静穏な感情を害されない利益を包摂する権利」であり、「慰謝料の額を検討するに当たって、数ある考慮要素の中で重要な意味を持つことになる」。

「本判決における平穏生活権は、自己実現に向けた自己決定権を中核としたものであり、いったん侵害されると、元通りに復元することのできない性質のものであるから、本件訴訟においては、侵害の継続性ではなく、侵害の有無が主たる争点となる」。「また、平穏生活権について、身体権に接続されたものと捉える見解があるところ、原告らの多くは、自己実現に向けた自己決定権の集大成ともいふべき人生を壊されたと訴えているのであるから、本件訴訟においては、平穏生活権を身体権に接続された権利利益と捉えるものではない」。

(2) 相当因果関係

避難指示区域内の原告については、本件事故とその権利侵害および損害との間に相当因果関係がある。

避難指示区域外の原告については、「移転をするか、あるいは留まるかを自ら判断した者であるから、係る移転の事実のみから本件事故と権利侵害及び損害との間に相当因果関係があるということとはできない」。本件訴訟においては、「通常人ないし一般人の見地に照らして、生活の本拠の移転が本件事故との関係で法的に相当であるといえるかどうかを検討するのであるから、当該移転をしないことによって具体的な健康被害が生じることが科学的に確証されていることまでは必要ではないものの、科学的知見その他当該移転者の接した情報を踏まえ、健康被害について、単なる不安感や危惧感にとどまらない程度の危険を避けるために生活の本拠を移転したものといえるかどうか重要と考えられる。」

①避難の合理性

低線量被ばくによる確率的影響の有無および程度は、科学的には明らかではないが、国際放射線防護委員会が、直線しきい値なしモデル (LNT 仮説) が科学的にも説得力がある旨の勧告をしていることから、避難者が避難指示の基準となる年間 20 ミリシーベルトを下回る低線量被ばくによる健康被害を懸念すること

が、科学的に不適切であるということまではできない。

福島県内で、連日のように本件事故に関する記事が掲載され、食物の出荷制限が続き、復旧の目処もついていないといった、不安を募らせることも無理もないような記事が報道されていた状況にあつては、「通常人ないし一般人において、科学的に不適切とまではいえない見解を基礎として、その生活において被ばくすると想定される放射線量が、本件事故によって相当なものへと高まったと考えられる地域に居住し続けることで生じる、本件事故によって放出された放射性物質による健康被害の危険を、単なる不安感や危惧感にとどまらない重いものと受け止めることも無理もない」。

また、「通常人ないし一般人において、上記科学的にただちに不適切とはいえない見解を基礎とするとともに、一般論としての、発がんの相対リスクが若年ほど高くなる傾向や、女性及び胎児について放射線感受性が高いといった指摘に加え、地表での沈着密度の高い行政区画において推定実効線量が高くなること、幼児の平均実効線量が成人よりも大きいものとなる」といった指摘を併せ考慮することも、あながち不合理なものとはいえない。

「本件事故発生の中及び直後において、放出された放射性物質の量や実効線量等が判然としない中で、本件事故により放射性物質が放出されたとの情報を受けて自主的に避難をすることについても、通常人ないし一般人において合理的な行動というべきである」。

そこで、個々の原告の相当因果関係の有無を判断するに当たっては、本件事故当時の生活の本拠、特に、その生活において被ばくすると想定される放射線量が、本件事故によって相当なものへと高まったかどうかや、年齢、性別、職業、避難に至った時期及び経緯等の事情並びに当該移転者が接した情報のもとにおいて、当該居住地の移転が、本件事故との関係で法的に相当といえるかどうかについて検討する。

②避難を継続する合理性

「本件訴訟における被侵害利益が、いったん侵害されると、元通りに復元することのできない性質のものであることに照らせば、帰還を当初から念頭に置かず

に生活の本拠を移転した者や、生活基盤を移したことにより再度の移転が困難な

者の損害が格別に小さいということとはできないし、避難の合理性について上記で検討したところに照らせば、被告国による避難指示が解除されたからといって、健康被害を懸念して帰還しないことが合理的でないと評価することについては、慎重であるべきである。

加えて、本件事故に起因する避難によって、本件事故発生時における生活の本拠が、共同体としての機能や、生活上の利便性を喪失した場合においては、実効線量の低下や避難指示の解除があったからといってたやすく帰還できるものではないといわなければならないから、個々の原告らについて、避難継続の合理性を検討するに当たっては、以上の見地を踏まえる必要がある。

(3) 慰謝料算定における考慮要素

「東電には、本件事故の発生に関し、特に非難するに値する事実が存するというべきであり、被告東電に対する非難性の程度は、慰謝料増額の考慮要素になる。」

(4) 中間指針等の合理性

「中間指針等の趣旨及び性質が……政策的な観点を強く反映しているものであることに照らせば、裁判所が、原賠法3条1項又は国賠法1条1項に基づく損害賠償請求について、賠償すべき損害を算定するに当たっては、中間指針等の内容を事実上参考にすることがあり得るにせよ、中間指針等が定めた損害項目及び賠償額に拘束されることはなく、自ら認定した原告らの個々の事情に応じて、賠償の対象となる損害の内容及び損害額を決することが相当であるということができる。」

(5) 慰謝料額

「個々の原告が被った損害については、平穏生活権（(i) 放射線被ばくへの恐怖不安にさらされない利益、(ii) 人格発達権、(iii) 居住移転の自由及び職業選択の自由並びに（iv）内心の静穏な感情を害されない利益）の侵害により精神的苦痛を受けたかについて検討し、これにより精神的苦痛を受けた場合の慰謝料について、侵害された権利利益の具体的内容及び程度、避難の経緯及び避難生活の

態様、家族等の状況その他年齢、性別等本件に現れた一切の事情を斟酌するのが相当と考えられる」。

(6) 各原告の損害額

認容額の合計は 3855 万円である。

避難指示区域内の原告については、19 名の請求が一部認容された。最高額が 350 万円、最低額が 75 万円である。避難指示区域外——ただし自主的避難等区域内——の原告については、44 名の請求が一部認容された。最高額が 73 万円、最低額が 7 万円、相続分を合算した者は 102 万円である。棄却の理由は、事故時に出生していなかったこと（4 名）、事故と避難との因果関係が認められないこと（3 名）のほかは、既払額が認定額を超えていたためとされた。なお、自主的避難等対象者への既払い分のうち、精神的苦痛に対する慰謝料は 4 万円——18 歳以下および妊婦については 20 万円——と認定された。

5 国の責任

(1) 規制権限の不行使の違法

①判断枠組み

「規制権限不行使が、国賠法上違法であるというためには、当該公務員が規制権限を有し、当該権限の行使によって受ける国民の利益が国賠法上保護に値する利益であることに加え、当該権限の不行使によって損害を被ったと主張する特定の国民との関係において、当該公務員が規制権限を行使すべき作為義務を負っていることが認められ、当該義務に違反したことが必要である。そして、当該権限の要件は定められているものの、その権限を行使するか否かにつき裁量が認められている場合や、当該権限行使の要件が具体的に定められていない場合は、規制権限の存在から直ちに作為義務が肯定されるとはいえず、具体的事案の下において、当該権限を行使しないことが著しく合理性を欠く場合にのみ、当該権限行使の作為義務が肯定される」。

②国の規制権限の有無

本件において原告らが主張する各結果回避措置は、いずれも詳細設計に関する

問題としてみるべき事項であり、東電は、詳細設計について、電気事業法の定める技術基準に適合するよう維持する義務を負っているところ（39条1項）、技術基準である平成23年10月7日改正前の発電用原子力設備に関する技術基準を定める省令62号4条によれば、原子炉施設が想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は、防護措置等の適切な措置を講ずべき義務を負っていた。そうすると、東電は、上記省令を根拠に、想定される津波に対して、原子炉の安全性を損なわないよう適切な措置を講ずべき義務を負っており、国は、本件原発が上記省令に適合していないと認めるときは、本件原発を修理、改造又は移転するよう命ずる規制権限を有していた（電気事業法40条）。具体的には、事業用電気工作物の改造あるいは移転に該当する。

仮に、省令62号4条の定める技術基準に本件各結果回避措置が含まれないとしても、国は、省令62号の内容を改正することができ、その解釈を変更することもできるのであって、現に本件事故後に省令62号の33条2項の解釈変更を行っており、また、これを本件事故前には行うことができなかったというべき事情は見当たらないから、電気事業法39条に基づく省令制定権限を有しており、この省令制定権限を行使して、省令62号4条を改正した上、技術基準適合命令を発することができた。

③ 予見可能性と結果回避可能性

国は、遅くとも平成14年7月31日から数か月後の時点において、本件原発の敷地地盤面を優に超え、非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来を具体的に予見することができたとし、東電に対して、本件結果回避措置のうちいずれかを講じる旨の技術基準適合命令を発するか、省令62号を改正した上で技術基準適合命令を発していたとすれば、本件地震が発生するまでの間に、東電において本件結果回避措置のうちいずれかを講じることができ、本件事故を回避することができた。

④ 規制権限不行使が違法になった時期

国は、「遅くとも平成20年3月の時点において、被侵害法益が極めて重要で、かつ、その被害者が極めて広汎に及び得る性質を有する原子力産業について、規

制権限を適時かつ適切に行使して原子力災害の発生を未然に防止することが強く期待されていた中」、本件原発の溢水に対する脆弱性、本件原発の非常用配電盤を被水させる具体的危険性を有する津波の到来の予見可能性、耐震バックチェック中間報告書に津波に関する記載がなかったという東電の対応状況に照らせば、「東電による自発的な対応や、被告国による口頭指示によって適切な津波対策が達成されることはおよそ期待困難な状況に至っていることの認識もあった」。

「国は、遅くとも平成 20 年 3 月頃には、上記認定の規制権限を行使して、被告東電において、本件結果回避措置を講じさせるべきであったのであり、また、……同月頃に上記認定の規制権限を行使すれば、本件事故を防ぐことは可能であったのであるから、上記時点までこれを行使しなかったことは、」核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律「及び電気事業法の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、著しく合理性を欠くものであって、国賠法 1 条 1 項の適用上違法であるというべきである。」

(2) 国の損害賠償責任

国が、原賠法 4 条 1 項により免責されることはない。

本件において、国の責任が補充的なものということではできず、責任設定の段階において責任を制限することはできない。

「被告国が規制権限を行使しないことが不合理であることの著しきは、被告東電に対する非難性の強さに匹敵するというべきであるから、被告国が賠償すべき慰謝料額は、被告東電が賠償すべき慰謝料額と同額」である。

6 検討

(1) 東電の責任について

① 根拠条文

判決は、原賠法には特定の政策的配慮が含まれていることに言及し、特に原子力事業者以外の第三者への求償が生じることを懸念して、民法 709 条の適用を排除した。しかし、求償は制限することが可能である³¹⁾。そして、原賠法 4 条 1

31) 例えば、使用者の被用者に対する求償は、民法 715 条 3 項にもかかわらず、制限されることがある。最判昭和 51 年 7 月 8 日民集 30 卷 7 号 689 頁は一部制限 (4 分の

項の責任集中原則は、原子力事業者以外の者が原子力損害について賠償責任を問われた場合には問題となろうが³²⁾、原賠法（特別法）が民法の責任規定（一般法）を排除するかどうかは、「特別法は一般法を破る」の解釈原理の下、一般法上の請求権を行使することが特別法の目的に矛盾抵触するかという観点で検討されるべきである³³⁾。判決は、原賠法の文言と立法者意思を概観したうえで結論を導いているが、原賠法の2つの目的——被害者の保護を図ることと原子力事業の健全な発達に資すること——のうち、いささか後者に傾きすぎた検討になっているように見受けられる。

ともあれ、判決は、東電について責任成立要件としての過失についての検討は行わなかったが、本件事故発生に関する東電の非難性を基礎づける事情として、予見可能性および結果回避可能性を判断した。

②事故原因と予見可能性

原告は、本件事故が (i) 地震動のみ、(ii) 津波のみ、または (iii) 地震動と津波が重なって発生したと主張したが、判決は津波説を採用した。

東電は、ことあるごとに本件津波が想定外であることを強調してきた³⁴⁾。しかし、判決が認定したとおり、本件事故の原因が、津波により配電盤が被水しその機能を喪失した結果、冷却機能を喪失したことにあるとするなら、本件事故は、原告の主張する「本件原発の敷地地盤面の高さを超える程度の津波」で生じたであろうから、東電の主張する「本件津波と同程度の津波」、すなわち、M9.0の規模でプレート間及びプレート内における複数の領域を連動させた広範囲の震源域を持つ地震によって引き起こされた津波を予見する必要はない。東電は、他の裁判においても「本件津波と同程度の津波」を予見の対象とする主張をしている。しかし、予見可能性が結果回避義務の前提であることから、冷却機能の喪失が

1) であるが、下級審では全額制限したものもある（大阪地裁岸和田支部判下民集27巻5～8号349頁）。

32) 福島原発事故に関しては、原子炉製造者に対しても訴訟が提起されている。第一審判決（東京地判平成28・7・13 LEX/DB25543723）は、責任集中原則が違憲であるとの原告の主張を退けた。東京高裁に係属中である。

33) 拙稿・前掲注26・49-51頁。

34) 例えば、東京電力株式会社「福島原子力事故調査報告書」（2012年6月20日）6頁。

発生する具体的危険性が予見できれば十分であり、原告の主張が適切である。

なお、原告は、シビアアクシデント対策義務違反についても主張していたが、裁判所は、津波対策予見義務に係る予見可能性を肯定したことをもって、シビアアクシデント対策に係る予見可能性について判断しなかった。

③結果回避措置と結果回避可能性

原告は、様々な結果回避措置を主張した。しかし、東電の予見可能時期が「遅くとも平成14年7月31日から数か月後の時点」であっても、実際に予見した時期が平成20年5月であれば、時間的に間に合わない可能性があるもの——例えば、防波堤・防潮堤の設置——も含まれている。判決は、結果回避措置のうち、費用および期間において実施が容易な3つの措置を取り上げた。そして、容易であるにもかかわらず実施しなかったことが、特に高い非難性を有するとの判断につながった。

(2) 被害論・損害論について

①低い認定額

判決は、本件事故の発生に関して東電に特に非難に値する事実が存在することが慰謝料の増額事由となると述べている。しかし、実際に認定された慰謝料額は、東電（そして国）の強い非難性が反映されたのかどうかがよくわからない、低いものにとどまった。その理由を、吉村良一教授は、「判決が、被侵害法益を平穏生活権としつつ、それを『自己決定権』を中核とするもの（避難を強いられたことが自己決定権の侵害となる）としたことがあるのではないか」と指摘する³⁵⁾。

②「平穏生活権」——原告の主張と判決のズレ

原告が主張しているのは「包括的生活利益としての平穏生活権」である。淡路剛久教授は、これを、「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

35) 吉村 a・前掲注 30・63 頁。

れる——および財産権を包摂した」³⁶⁾ものとする。一方、判決は、本件において侵害された平穩生活権は「自己実現に向けた自己決定権を中核とした人格権」であるとする。ここに包摂されるものとして挙げられた (i) 放射線被ばくへの恐怖不安にさらされない利益、(ii) 人格発達権、(iii) 居住移転の自由及び職業選択の自由並びに (iv) 内心の静穏な感情を害されない利益は、原告が事故前の居住地でそれぞれ築き上げてきた日々の生活における個々の精神的自由に結びついたものと捉えられていることから、判決の「平穩生活権」には、地域社会などの各種共同体等から享受する利益は含まれていない。身体に接続された権利利益でもないとする。

こうした判決のとらえ方が、原告にとって良い方に働いた点もなくはない。自己決定権が侵害されたのは避難の時点であるため、避難が合理的であれば、避難の継続が合理的である限り、避難は終了しない³⁷⁾。この点、東電も国も、一貫して、本件事故による放射線量の状況等の客観的事情や、合理性を有する確立した科学的知見等を踏まえて、その居住地ごとに個別的に判断される必要があるとし、政府による避難指示とリンクした中間指針等が定める相当な賠償対象期間を超えて避難することや避難を継続することに合理性はないと主張しているが、判決は、「通常人ないし一般人の見地に立った社会通念を基礎として」判断するとして、区域外避難者の避難および避難継続に理解を示し、避難の終期について判断しなかった³⁸⁾。

しかし、判決は、区域外避難者と区域内避難者との認定額に大差をつけた。それは、判決が、区域外避難者を「移転をするか、あるいは留まるかを自ら判断した」者と考えたからである³⁹⁾。そして、判決の「平穩生活権」は、原告が侵害された法益の一部に過ぎないため、区域外避難者か区域内避難者かを問わず、全体

36) 淡路・前掲注 18・22-23 頁。

37) 山川・前掲注 30・31 頁。

38) 対して、京都地判平成 28・2・18 LEX/DB25542325 は、区域外避難者につき、2012 年 9 月 1 日以降については避難を続けることの合理性は認められないと判断している。

39) 若林三奈教授は、他にも、居住地を基盤として人生を積み上げてきた期間が短い原告の認定額が低く抑えられる等、判決の「平穩生活権」の限界を指摘している。若林・前掲注 30・67-68 頁。

的に低い認定額になった。

③中間指針等／東電の賠償基準で支払われる慰謝料と判決で認定された慰謝料との関係

判決は、認定額から既払い分を控除した。しかし、控除するからには、中間指針等／東電の賠償基準の下、避難指示区域内の原告に支払われた避難等に伴う精神的損害に対する慰謝料、自主的避難区域内の原告に支払われた自主的避難等に関する損害のうちの精神的苦痛に対する慰謝料が、「自己実現に向けた自己決定権を中核とした平穏生活権」侵害への慰謝料と同質のものかどうかについて、判決は詳細に検討すべきだったと考える⁴⁰⁾。

(3) 国の責任について

判決は、最初に東電の責任（判決文 95-179 頁。85 頁分）を、次に原告の被害・損害（179-597 頁、419 頁分）を、最後に国の責任（598-625 頁。28 頁分）を論じた。この流れにおいて、判決が、東電の非難性を基礎づける事情としての予見可能性・結果回避可能性に関する判断を、国の規制権限の不行使の違法の判断に流用したことに若干の違和感がないでもないが⁴¹⁾、結論として国の責任を認めたこと、その責任が補充的なものではなく東電と同等であると判断したことは、福島原発事故に関する原子力損害賠償制度との関係で極めて重要である。国が、事故の責任当事者であるならば、現行制度における東電の援助者としての立場とどう整合性をはかることができるのだろうか。

五 おわりに

本稿では、福島原発事故賠償において、訴訟には、直接請求や原発 ADR の限界を克服しうる重要な意義があることを論じた。一方で、訴訟にも様々な課題があることも確認した。群馬訴訟地裁判決が、(i) 本件事故の発生に関して東電の

40) 控除にあたっては、損害と利益の間に同質性があることが必要である。最大判平成 5・3・24 民集 47 卷 4 号 3039 頁。

41) 吉村 a・前掲注 30・62 頁。

予見可能性と結果回避可能性を肯定し、その強い非難性を認めたこと、(ii) 国の法的責任を認め、その責任の大きさは東電と同等であると判断したこと、(iii) 区域外避難者の避難の合理性を認めたことの3点は、今後の裁判においても、そして裁判外の運動においても、原発事故被害者にとって大きな一歩となった。むしろそれ故に、認定額の低さは被害者にとって衝撃であった。各訴訟において損害論をどのように補強していくのかが、福島原発事故賠償訴訟における現時点での最大の課題である。

【謝辞】

このたびは、儀野弥生先生の御退任記念号に寄稿する機会をいただき、大変光栄に存じます。先生の学恩に深く感謝申し上げますとともに、今後ますますの御健勝を心より祈念いたします。