

第6 原子力損害賠償の問題解決に向けて

1 原子力損害賠償に係る紛争解決状況

福島第一原子力発電所事故（以下、「本件原発事故」という。）に起因する原子力損害賠償紛争案件は、数万件から場合によっては数10万件を超えるといわれている。かかる紛争案件解決のための方法としては大別して、①東京電力株式会社（以下、「東京電力」という。）に対する直接請求（本賠償手続）、②原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「センター」という。）による和解仲介手続、及び③裁判所を利用する通常の訴訟手続が存在する。

東京電力による本賠償の実施状況については、2019（令和元）年10月4日現在、政府による避難指示区域等からの避難者（個人）に対して約986,000件（延べ件数・なお請求件数は約1,104,000件）で合計約3兆1508億円（2018〔平成30〕年と比較して725億円の増加）、個人（自主的避難等に係る損害）に対して約1,295,000件（延べ件数・なお請求件数は約1,308,000件）で合計3537億円（2018〔平成30〕年と比較して増加なし）、法人・個人事業主などに対して約432,000件（累計数なお請求件数は約501,000件）で合計4兆7578億円（2018〔平成30〕年と比較して7981億円の増加）となっている（同日付、東京電力発表資料「賠償金のお支払い状況～原子力損害賠償のご請求・お支払い等実績」）。

センターにおける和解仲介手続の実施状況は、2019（令和元）年9月27日時点、次のとおりである（速報値）。申立件数は累計で25,288件、これに対して既済件数は24,222件、既済件数の内和解成立件数は19,480件となっている（ただし、「集合立件」が前提となっている）。申立件数の2011（平成23）年からの年度別推移をみると、521件、4,542件、4,091件、5,217件、4,239件、2,794件、1,811件、1,121件である。このように2012（平成24）年から4年連続4,000件を超えていた申立件数について2016（平成28）年から減少傾向がみられている。また、年度別の既済件数に対する和解成立の割合は、2014（平成26）年から87.8%、85.1%、81.0%、74.2%、67.7%と低下している（平成31年3月付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30年における状況について～（概括報告と総括）」）。

センターへの申立件数が、本件原発事故から満8年を経過した現時点に至るまでの間に実施された賠償の結果として減少していくことは理解できる。また、和解成立割合の低下については、相当期間の経過により原発事故と損害との間の因果関係が認定されにくくなっていることが原因となっていることは否めない。

しかし、申立件数の減少については、後述する「営業損害の打ち切り」などの諸問題に顕れているように、被災者に未だ損害は生じているが、申立てをしていないことによるものではないかについて慎重に検討する必要がある。平成31年1月25日に開催された第49回原子力損害賠償紛争審査会において、原子力損害賠償紛争解決センターの佐々木宗啓室長から、福島県内において現

状のような賠償状況で終息することが「4度目の敗戦（坂上田村麻呂の蝦夷征伐、源頼朝の奥州征伐、戊辰戦争）」であるというあきらめの声が上がっていること、その上で足尾鉍毒等の4大公害裁判の変形バージョンになりかねないと懸念していること等が紹介された。福島県内において原子力損害賠償請求事件に携わる弁護士からも、住民の「あきらめ感」が感じられるという報告もある。このように、申立件数の減少は、被災者の諦めが原因となっていると考えられることにも注意する必要がある。

他方、和解成立割合の減少については、和解仲介における審理の困難性が増加している影響もあると考えられる。しかし、平成30年中にも今なお3桁に上る初回申立て案件（割合にすると、申立件数中の40%超）が存在することに鑑み、センター及び東京電力には経年等による審理の困難性を踏まえた上でのより柔軟な対応が求められる状況にあるということが出来る。また、東京電力による和解案の受諾拒否が複数に上る集団申立て案件については、センターの利用が敬遠される事のないよう、事案の内容や申立人らの請求内容及びこれに対する東京電力の対応について、十分な検証がなされる必要がある。

2 原子力損害賠償に関する訴訟

全国各地で審理されていた所謂「福島原発避難者集団訴訟」については、次のとおり第1審判決がなされている。①前橋地判平29・3・17（判時2339号3頁）、②千葉地判平29・9・22（裁判所ウェブサイト）、③福島地判平29・10・10（判時2356号3頁）、④東京地判平30・2・7（TKCローライブラリー）、⑤京都地判平30・3・15（判時2375、2376号14頁）、⑥東京地判平30・3・16、⑦福島地いわき判平30・3・22、⑧横浜地判平31・2・20、⑨千葉地判平31・3・14、⑩松山地判平31・3・26、⑪東京地判平31・3・27、⑫名古屋地判令元・8・2である。

これらの原子力損害賠償被災者集団訴訟の判決には、これまでのセンターでの和解、本賠償における原子力損害賠償と異なる次の四つの特徴がある。

(1) 本件原発事故について国の賠償責任が認められている

原子力損害賠償に関する法律（以下、「原賠法」という。）3条で原子力損害賠償について原子力事業者への責任集中を定めていることから、本件原発事故について国に賠償責任が認められるかについては、従前、一つの論点になっていた。上記の裁判例のうち国が被告とされている①、②、③、⑥、⑧、⑨、⑩、⑫のうち①、③、⑥、⑧については本件原発事故についての国の賠償責任が認められている。結論が分かれた理由は規制権限不行使の違法性などについての裁判所の認定が分かれたためである。仮にこれらの点についての違法性が認められる場合には、原賠法3条が原子力事業者への責任集中を定めている趣旨が、賠償義務者を明確にして被害者の権利行使を容易にすることにあること（遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究』岩波書店、2013年）から、この原賠法3条の責任集中の趣旨からは国に過失がある場合に免責を認めるものとは解されないので、原賠法3条の規定に係わらず、国の賠償責任を認めた裁判例の判断は妥当といえる。

(2) 中間指針の訴訟規範性が否定されている

センターでの和解、本賠償においては原子力損害賠償審査会が定めた「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」（以下、「中間指針」という。）を基準として賠償がなされている。これに対して上記の裁判例においては、⑦、⑨、⑫を除いて、裁判所は中間指針に拘束されることなく、原告らの損害を認定することを判決文において明言している。中間指針は、行政の定めた「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条）に過ぎないのであるから、訴訟規範性が否定されることは当然といえる。ただし、訴訟において東京電力は、通常、中間指針の範囲内では損害を認めるので、原告は中間指針の範囲を超える損害の主張、立証をすればよいことになり、その意味で中間指針は、訴訟において原告の立証の負担を軽減する機能を果たしているといえる。

(3) 避難の相当性が行政による避難指示の有無に係わらず認められている

避難に関する損害が原子力損害とされるためには、原発事故により避難したことに相当性が認められる必要がある。中間指針では、明文で避難費用、避難に伴う精神的損害が、原子力損害として認められているのは行政による避難指示により避難した者についてだけである。他方、①、②、③、⑤、⑥、⑧ないし⑫の裁判例では、行政による避難指示を受けていない原告についても個別的事情を考慮したうえで避難の相当性があるとして精神的損害が認められている。

(4) 中間指針に明記されていない「ふるさと喪失損害」の慰謝料が認められた

④の裁判例では、原告らが「以前の生活基盤で継続的、安定的に生活する『小高に生きる利益』を侵害された」とし、これによる精神的損害として1人あたり300万円の慰謝料を認めている。この慰謝料は「ふるさと喪失損害」の慰謝料と評されているものである（吉村良一（2018）.福島原発事故訴訟における「損害論」-集団訴訟七判決の比較検討 判例時報2375・2376、252-265）。また、⑧の裁判例についても、生命・身体の自由、生存権、財産権の侵害のみでは平穏生活権や居住・移転の自由の侵害を評価し尽くせない場合には、「ふるさと喪失慰謝料」が発生することを認めている。当該裁判例は「ふるさと喪失慰謝料」の用語を明示的に用いている点でも、被災者に生じている損害の把握の面で大きな意味が認められる。

福島の住民は、原発事故前、地域コミュニティによる有形無形の利益を享受してきたため、避難によって地域コミュニティが機能しなくなったことが大きな不利益であったが、これによる精神的損害、「ふるさと喪失損害」の慰謝料は、これまでの原子力損害賠償では認められていなかった（中間指針第四次追補の定めた「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等による損害」の慰謝料は、避難期間に応じた日常生活障害慰謝料との精算が予定されていることから同慰謝料の一括前渡しの性質を有するうえ、慰謝する精神的損害の範囲が明確ではないので、「ふるさと喪失損害」の慰謝料と同じものとは評価し難い）。それが④や⑧の裁判例で認められたことには大きな意義があるといえる。

(5) 潮見佳男教授の示唆

2019（令和元）年7月27日に、日本弁護士連合会の主催による原発賠償シンポジウムが開催さ

れた。その際、基調講演を行った潮見佳男教授から、興味深い示唆があった。

すなわち、まず一連の集団訴訟における判決により、包括的生活利益や平穩生活権が独立の「権利」・「法益」として保護されるべきものであることが明らかになったことである。これは、本件原発事故が強制避難を余儀なくされ、それまでの安定した生活環境の破壊という極めて大きな被害を生ぜしめたものであることから、従来の権利・法益概念では損害の評価をしきれないことが認識されるようになった結果であると評価できる。

また、自主避難についての避難の合理性が認められたことや、風評による営業損害等の発生が認められたように、「環境倫理や環境政策で、環境や人体に被害が生じる恐れがある場合、十分な科学的証明がなされていなくても、速やかに対処する原則」（「広辞苑 第六版」岩波書店）である予防原則（precautionary principle）が民法領域に浸透してきたことも指摘された。これも、損害評価を的確に行おうとした成果であると評価できる。

一方で、上記のとおり中間指針等の裁判規範性を否定しながらも、損害額や対象者（避難区域の区分け）という結論部分において中間指針等の金額に沿った認容額とされてしまっているのではないかと、また中間指針策定時の想定と現在との状況のギャップが意識なされていないのではないかと問題提起もなされた。

さらに、原発賠償問題においてはしばしば原発事故によって飛散した放射性物質による健康被害がテーマとなり、それが科学論争に発展するところ、科学的にA・Bの両説のうち裁判所がA説の合理性を認定した場合、B説に科学的根拠がありかつ専門家による一定の支持があったとしても、B説を根拠とすることは合理的でないとして扱われるという問題提起がなされた。この点は、科学的に実証できない場合には、A・B説にいずれも科学的根拠があり信頼するに足ると言えるのであれば、二者択一ではなく、B説に基づいた行動をした者（多くは被災者）にも合理性が認められるべきということに正当性があると言えるというべきものである。このような考え方は、人間の行動原理、特に本件原発事故のような生命・身体に対する危機を感じるほど重大な事態が発生した場合には行動の選択肢が減少する傾向にあることを踏まえれば、選択肢が二者択一になるとは言い切れないことから、妥当なものであるといえる。

この点については、本件原発事故と損害との間の因果関係の認定について、風評被害による営業損害の発生を認める一方で、本件原発事故による避難の合理性を否定することは、問題があるのではないかと指摘も併せてなされた。

このような潮見教授の示唆は、今後の損害賠償のあり方を考えるに当たって、大いに参考にされるべきである。

3 原発損害賠償に関する情報収集の重要性

センターにおける和解仲介の手続き及び裁判所における訴訟を遂行するに当たり、原発損害賠償についての深い理解と先例の知識獲得が弁護士に求められている。しかしながら、個々の弁護士がすべての裁判例や文献を読みこなすことは困難である。そこで、原発損害賠償に関係する

これまでの裁判例、文献（書籍・雑誌）、インターネット上の情報を分かりやすく整理したアーカイブ（記録を保存しておく場所）が必要である。

そこで、法友会では、原発損害賠償文献集をホームページにアップロードして会員のみならず、すべての関係者に公開している。

4 健康被害についての継続的な調査・罹患者への支援の必要性

福島県の発表によれば、2018（平成30）年3月31日の時点で、1992（平成4年）4月2日から2016（平成24）年4月1日までに生まれた福島県民を対象にして実施された県民健康調査の甲状腺検査【本格検査（検査2回目）】の結果、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された人は合計71人、そのうち手術を受けた人は52人であった。

続く2019（令和元）年6月30日の時点における【本格検査（検査3回目）】の結果、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された人は合計29人、そのうち手術を受けた人は19人であった。同時点における【本格検査（検査4回目）】の結果、甲状腺に結節、のう胞が認められ、それが悪性ないし悪性疑いと診断された人は合計13人、そのうち手術を受けた人は1人であった。

このように甲状腺がんの罹患統計などから推定される有病数に比べて数十倍の比率で多く甲状腺がんが発見されていることについて、福島県県民健康調査検討委員会は、被ばく線量がチェルノブイリ事故と比べて総じて小さいとされていること、地域別の発見率に大きな差がないこと等から、総合的に判断して本件原発事故による被ばくの影響とは考えにくいと評価している。

しかし、本件原発事故直後の被ばく量について正確なデータは無いので、被ばく線量がチェルノブイリ事故と比べて総じて小さいとされていることは、被ばくの影響を否定するのに説得的でない。チェルノブイリ事故においてもWHOが事故後の小児甲状腺がんの多発と事故との因果関係を認めたのは事故から20年後のことであったことに鑑みると、今後も本件原発事故と検査の結果、多く甲状腺がんが発見されていることとの因果関係について継続した調査、研究が必要であると考えられる。

また、本件原発事故との因果関係の問題とは関係無く、検査の結果、甲状腺がん罹患したことが明らかになった者の心身の負担を考慮すると、罹患者に対する行政による支援が必要である。

5 営業損害賠償を一時金の支払で打ち切ることに反対を続ける

法友会は、総会決議等に基づき、2015（平成27）年7月11日付で、以下の通り意見書を関係諸機関に送付した。「国は、2015（平成27）年6月12日に『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』を改訂する閣議決定を行い、これを受けて東京電力株式会社は、農林漁業以外の法人及び個人事業主の営業損害を年間逸失利益の2倍相当額を一括払いした上で、やむを得ない特段の事

情により損害の継続が余儀なくされ、事故と相当因果関係が認められる損害が、今回の賠償額を超過した場合には、自立支援施策の利用状況等も踏まえ、個別事情ある場合のみ賠償するとの対応を打ち出した。しかし、現在の状況を見る限り、年間逸失利益の2倍相当額を東京電力株式会社が支払ったとしても、被災事業者が従前と同等の営業が可能となる保証はなく、その中で中間指針第二次追補を前提として『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を求めることは損害賠償の打ち切りに等しいと言わざるを得ず不当である。したがって、国は、原発事故により顧客を失ったとみられる小売業や飲食業等の事業再開・転業の支援を継続しつつ、それらが明らかな進展を遂げるまでの間、従来と同様に『事業拠点の移転や転業等の努力』の立証を要することなくその営業損害の賠償を行うよう東京電力株式会社に対して指導すべきである。」

しかしながら、国の方針はその後変更されることはなかった。そして、前記意見書で警鐘を鳴らした事態が現実化してしまっている。

2019（平成31）年3月8日の参議院予算委員会で岩淵友議員の質問により、避難指示区域外の事業者等の営業損害については、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金とする合意が成立したのは2019（平成31）年2月末の時点で約7700件の合意件数のうち約3300件にとどまること、原発事故の影響で失われた利益の2年分を賠償金として一括で受けた事業者が追加賠償を請求した約900件のうち同時点で東京電力と賠償金の支払いで合意したのは9件だけであることが、明らかになっている（第198回国会参議院予算委員会会議録第7号）。他のケースでは、東京電力側から拒否されていることがうかがえるが、一括賠償がいかなるケースにおいても全ての損害を填補するとは必ずしも考えられないことから、一括賠償が今後の請求を封じる方便とされることのないようにする必要がある。

行政による避難指示が解除された後も、住民の帰還率は低く、事故前に存在した地域コミュニティが失われたため、地域住民を顧客にしていた多くの小規模事業者の事業再建が未だ困難な現状が続いている。このような状況において事実上の営業損害の打ち切りがなされることは適当でなく、前記意見書の内容が実現するように引き続き被害の支援に取り組む必要がある。

6 旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償を実現させることを求める

法友会は、2017（平成29）年7月8日の旅行総会で「旧緊急時避難準備区域の不動産損害賠償について、具体的な算定基準を策定することにより公平・公正な損害賠償を実現させることを求める決議」をした。これは本件原発事故による避難指示区域の不動産の損害については、基本的に原子力損害賠償紛争審査会の策定した一定の算定基準に基づき、本賠償、センターにおける和解によって賠償が図られているが、「緊急時避難準備区域」については、他の地域と同様の被害を被っていると考えられるにもかかわらず、不動産損害賠償についての具体的な算定基準が定められていないため、東京電力による損害賠償が実現されていない。このような不公平を解消するため、原子力損害賠償紛争審査会に対し、緊急時避難準備区域についても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)に準じた不動産賠償の具体的な算定基準を定め、東京電力による公平・公正な損害賠償を実現させることを求めるというものである。

今後、この意見書の内容が実現されるように取り組んでいく。

7 時効再延長のための立法を求める

原子力損害賠償については「東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律」(以下、「原賠時効特例法」という。)が、第185回国会において成立し、2013(平成25)年12月11日に公布・施行されている。

この原賠時効特例法は、その成立当時、本件原発事故により損害を被った者は、なお不自由な避難生活を余儀なくされ、被った損害の額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している者が多く存在したこと、性質及び程度の異なる原子力損害が同時に生じその賠償の請求に時間を要すること等により、原子力損害に係る賠償請求権の行使に困難を伴う場合があることに鑑み、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例を定めたものである(同法1条)。本件原発事故による原子力損害賠償の請求権に関し、民法724条の規定の適用については、同条前段中「三年間」とあるのは「十年間」と、同条後段中「不法行為の時」とあるのは「損害が生じた時」とされ、時効期間の延長がなされている(同法3条)。

しかし、かかる立法に基づいても、「損害が生じた時」が原発事故またはそれに近い時期とされた場合、2019(令和元)年末の時点では時効成立まで2年を切っていることになる。

法友会東日本大震災等復興復旧特別委員会の委員が、被災地訪問において2018年11月22日に相馬市の任期付公務員(当時)であった小林素弁護士から事情聴取したところ、東京電力から請求のための用紙を送付されながら、1度も東京電力への直接請求をしていない原子力損害の被害者が南相馬市には100名以上おり、このまま未請求の状態が続くと2021年3月を徒過すると、これらの原子力損害の賠償請求権は時効により消滅する可能性があるため、相馬市が権利行使を促す努力をしているところであり、他の緊急時避難準備区域のあった市町村においても被害者の人数に差異はあるがほぼ同様の状況であるとのことであった。

これらの東京電力から請求のための用紙を送付されながら、1度も東京電力への直接請求をしていない原子力損害の被害者については、①原発事故による被害が、生活全般に及び、避難、生活再建が容易でなかったこと ②避難のために証拠を散逸させていること ③相続による権利者の確定に時間を要することが考えられることといった諸事情を考慮すると、「権利の上に眠れる者」であることが明らかであるとまではいえない。

また、原子力損害の被害者の集団を原告とするいわゆる集団訴訟の判決において中間指針が明文では認めていない原子力損害が認められていることにも着目する必要がある。東京地判平30・2・7ウエストロー・ジャパンは、福島第一原発事故発生当時、福島県南相馬市小高区に居住していた原告ら(これらの原告の居住地は、2011年4月22日に警戒区域に指定され、2012年4月16

日に居住制限区域または避難指示解除準備区域に再編された。そして、2016年7月12日に居住制限区域または避難指示解除準備区域の指定が解除されている) について「以前の生活基盤で継続的、安定的に生活する『小高に生きる利益』を侵害された」とし、東京電力の中間指針に基づく慰謝料の支払いを考慮しても填補されていない精神的損害があるとして1人あたり300万円の慰謝料を認めている。この慰謝料は「ふるさと喪失損害」の慰謝料と評されているものである(吉村良一(2018).福島原発事故訴訟における「損害論」-集団訴訟七判決の比較検討 判例時報2375・2376,252-265)。このような中間指針が明文で認めていない原子力損害が判決で認められた原告と同様の立場にあった被害者も、判決が確定すれば権利行使をするものとみられる。しかし、判決が確定していない状況では権利行使を躊躇するもやむを得ないところであり、権利行使をしていないことから「権利の上に眠れる者」ということはできない。

このような権利行使をしていないが「権利の上に眠れる者」とはいえない原子力損害の被害者が、現在、多数、存在するとみられるにもかかわらず、2021年3月以降、時効期間の徒過により、原発事故の発生につき何らの落ち度もない被害者の権利行使に障害が生じ、さまざまな集団訴訟で原発事故の発生につき過失があると認められている(前橋地判平29・3・17判時2339号3頁など)東京電力が免責されるとするのは妥当ではない。原子力損害の賠償請求権につき時効期間を再延長すべき必要性は高いといえる。

そのため、改正内容について議論の必要があるが、時効再延長のための立法を求めるべきである。