

7 「自主的避難者（区域外避難者）」と「滞在者」の損害

吉村良一

I 「原発避難」と損害賠償

福島第一原発事故によって10数万人の住民が避難をしたと言われている。本章2でも触れたように、この避難によって、多様かつ深刻な被害が発生している。避難そのものが平穏な生活を営んできた環境や人間関係からの切断という被害をもたらし、避難行動にともなう精神的・肉体的ストレス、避難費用の発生、避難先での不自由な生活にともなう被害や避難後の生活再建のための負担など、多様な被害が生じている。さらには、「帰還」をめぐる精神的社会的ストレスも深刻である。このような被害は、「自己の権利・法益に対する危殆化に対する危険の現実化を回避するための」費用として、それが「合理的」ないし「相当」なものである限り、賠償されるべきである。

避難にともなう損害の賠償の合理性ないし相当性を考える場合、二つの問題がある。第一は、避難行動自体の合理性・相当性の問題であり、第二には、避難行動にともなう発生した被害をどの範囲で賠償すべきか、どのように算定

1) 潮見佳男「中島肇著『原発賠償 中間指針の考え方』を読んで」NBL1009号(2013年)42頁は、このような予防費用も「予防措置として合理的」であれば賠償されるべきとする。また、中島肇『原発賠償 中間指針の考え方』(商事法務、2013年)も、「放射線的作用による身体や財産に対する侵害の危険が切迫しているにもかかわらず、その作用による健康被害等の損害の発生を待たなければ、賠償の対象とならないと解することは明らかに不合理である。したがって、放射線等の作用を避けるための行動・措置に伴う損害(予防措置費用)は……『原子力損害』に含まれると解すべきである(21頁)とする。

すべきかという問題である。本稿では、第一の問題に絞って検討するが、後者について若干のことを述べるならば、この点につき、それぞれの損害費目が原発事故による重大な被害を防止するために合理的ないし相当なものであったかどうかを吟味し、かつ、その額を具体的に算定すべきとの主張があるかもしれない。しかし、費目ごとに個別的具体的にその判断を行うことは、本件のような広範で多様な被害が発生している事案では事実上不可能であり、被害者側にこの負担を課すことは適切ではない。また、それは裁判所にも過大な負担を求めることになる。さらに、本件の様々な被害が複雑に絡み合っただけで全体として被害者に多大な負担となっていることからみて、上述のような算定は適切でもない。実務はこのような個別具体的な算定が適切でないと考えられる場合に、抽象的な損害計算を活用してきたが、本件で侵害された(あるいは投下された費用が侵害を防止しようとした)権利ないし法益は平穏な生活や住民らの生存諸条件にかかわるものであり、市場価格を手掛かりとした具体的損害計算が難しいものであることから、抽象的な損害計算を活用すべきである。

II 「区域外避難」の合理性・相当性

1 合理性・相当性の判断基準

「政府の指示」による避難の場合、指示の内容如何を問わず、それだけで直ちに、避難には合理性・相当性があると考えることができる。ただし、この場合も、避難指示解除後については「自主的避難」(指示区域外の避難者も事故によって避難を強いられたのであるから「自主的」という表現には馴染まない。「区域外避難」と呼ぶべき)と同様の問題が出てくる。「区域外避難」の場合、「政府の指示」がないことを過大視すべきでないが、この場合は、避難の合理性・相当性の有無をどう判断するかが問題となる。

この問題に関して、原子力損害賠償紛争審査会(以下、原賠審)は、興味深い議論をしている。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(中心は田中俊一委員)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))、「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、能見善久会長は、政府基準はそれはそれとして(「それを横目でにらみながら」)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、能見会長は、「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、田中委員の意見を無視することはしないが、「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、結局、20ミリシーベルト未満の区域からの「自主避難者」にも一定範囲で賠償を認めることになった。このことからみて、原賠審が、避難の「合理性」については、政府の指示や基準ではなく一般人・通常人を判断基準とするとの立場をとったことが確認できる。

なお、ここでいう「合理性」に関し、それは「科学的」にみて合理性があるものでなければならないという意見がある。原賠審でそのような主張をしたの

2) 中島審判委員も能見と同様の立場であり、後にその審判の中で、低線量被曝の人体への影響についての科学的に明確な知見が確立されていないことを背景にすれば、「20mSv/年より低い線量の被ばくを懸念して回避する行動を、不合理と断ずることができるのか」、ICRPの勧告が「しきい値なし直線仮説」を採用している以上、「20mSv/年より低い線量の被ばくを懸念して回避する行動をすべて不合理なものとする断ずることはできないであろう」とする(前掲注1)8頁以下)。「自主避難者」の賠償と線量問題に関する原賠審の審議については、吉田邦彦「居住福祉法と福島原発被災者問題」NBL2240号(2015年)3頁以下も参照。

が大塚直委員である。大塚は、「自主避難者」の問題は「平穏生活権」の問題であるとした上で、「単に通常人だったら不安に感じるというだけで賠償するわけにはいかない」「合理的な基準」がいるとし(第13回)、さらに、「平均人・一般的人を基準として」という基準に、「科学的知見を考慮して」という文言を入れるべきと主張した(第26回)。これを受けて田中委員が、この場合の「科学的知見」「多分、放射線防護基準ということだと思いますので」「放射線防護に関する知見や基準を参照しつつ」という文言を入れるべきという主張(第26回)をおこなっている³⁾。

大塚は、従来から、平穏生活権の保護に関しては、生命・健康被害に関する「合理的な」不安・恐怖感に限るべきだが、ここでいう「合理的な不安・恐怖感」とは、「科学的にみて合理的な不安・恐怖」である必要があるとの主張を行っている。そして、その理由として、「通常人の不安をもって保護法益の侵害とする立場は、人々に科学的・技術的知識がなく不安に陥っているときに保護法益侵害を認めるという問題がある」ことを挙げる。これに対して、筆者は、原告と被告の間に科学知識を中心とした大きな情報格差がある事例で、原告が「合理的な」不安感を証明することは容易ではない、訴訟での立証命題が「科学的に合理的な不安感」であるとする、科学をめぐる論争が裁判で行われることになり、迅速な救済にマイナスを与えるおそれはないのであろうかと批判してきた。平穏生活権一般の問題はひとまず措くとして、注意すべきは、本件における「不安」が、従来、平穏生活権侵害が問題となった事例と異なっていること(そこでは、放射線被害という重大かつその程度が科学的に未解明な部分が多い危険が問題となっている)、さらに、従来、大塚が平穏生活権侵害に関し科学的合理性を要求するという慎重な態度をとってきたことの大きな理由が、不安を理由に差止を認めた場合、事業者の行為自由の重大な規制になることから「比例原則」を考慮しなければならないと考えたことにあると思われるが、本件で問題

3) この提案は結局採用されなかったが、「科学的合理性」論の問題性を示しているのではないかと。ただし、大塚が田中と同じ年間20ミリシーベルト主張していたわけではない。大塚は他のところで、「5mSv/年程度を考えていたが、この点については審査会の意見の一致はない」と述べている(同「福島第一原発事故による原子力損害の賠償」Law & Technology(2012年)56号6頁)。

4) 大塚直「環境訴訟における保護法益の主観性と公共性・序説」法律時報82巻11号(2010年)118頁以下。

5) 拙稿「『平穏生活権』の意義」水野古稀『行政と国民の権利』(法律文化社、2011年)244頁以下。

となっているのは「不安」による原発の差止ではなく、放射線被害を避けるための住民の避難という行動の合理性に関する評価の問題であること（住民の行動が合理的だと判断されれば被告の法的責任が肯定されることから比例原則をまったく無視することはできないであろうが、そこには必ずから差止や法的規制における場合と異なる比例原則との調整がなされるべきではないか）である。

「不合理」な不安やおそれが賠償対象にならないことはそのとおりであろうが、本件の場合には、放射能被害（とりわけ低線量被曝による）についての科学的知見の不確実さが残ること、「専門家」の中でも安全基準についての意見が分かれること、今回の事故を通じて政府等の公的機関や「専門家」「科学者」に対する国民の信頼が崩壊し「科学的合理性」なるものへの強い懐疑が存在すること、放射線の危険性に関する情報提供の不全や混乱があることなどから、「科学的」合理性にこだわることは適切とは思われない。むしろ、通常人ないし一般人を基準として判断することで足り、通常人・一般人が危険だと感じることは「社会的」合理性があるとみるべきである。

2 「不安」にもとづく行動の合理性・相当性

本件事故において広い範囲で「区域外避難」が行われたことや指定解除後の「帰還」に消極的な態度をとる避難者が少なくない理由は、放射線被曝に対する「不安」の存在である。また、近隣で避難せずに滞在している人が日々悩んでいるのも、この「不安」が原因となっている。このような「不安」について、これは放射線被曝について「正しい」知識や情報を持たない住民の科学的根拠に乏しい「不安」、あるいは、あるいは一部の住民の過剰な「不安」であり、低線量被曝に対する「正しい」情報を適切に与えること（いわゆる、リスク・コミュニケーション）こそが課題であり、そのような「不安」とそれにもとづく行動の結果について、損害賠償の対象とすべきではないという意見が存在する。果たしてそうであろうか。

この点について、心理学における「リスク認知研究」が興味深い指摘を行っている。われわれが、あるリスクを回避するか志向（ないし受容）するか（「リスク行動」）には個人差があり、このような「リスク行動」を規定している重要な

要因の一つが「リスク認知」である。⁷⁾ 「リスク認知」とは、一般の人々があるハザードを主観的・直感的に認識することであり、そこでは、「恐ろしさ」（「制御可能性」「恐ろしさ」「世界的な惨事」「致命的帰結」「平等性」「将来世代への影響」「削減可能性」「増大か減少か」「自発性」といった特徴からなる）と「未知性」（「観察可能性」「影響の晩発性」「新しさ」「科学的理解」といった特徴からなる）の2つの因子が重要である。「恐ろしさ」が高いほど人々は回避すべきリスクと認知しがちになり、「未知性」が高いほど、やはり、回避すべきリスクと認知しがちになるのである。そして、今回の福島原発事故で明らかになったリスクは、まさに、このリスク認知の2つの因子によくあてはまるのである。すなわち、今回の事故は、①巨大津波に襲われて炉心融解という深刻な事故発生を抑えられなかったし、事故発生後も全電源喪失により核燃料の冷却ができず、それが事故後数日間続いて被害を発生させたこと（「制御困難」）、②原子炉の建屋の水素爆発や火災の様子が放映され、どうしたって恐ろしいという感情を抱くこと（「恐ろしさ」）、③今回は免れたものの、施設の爆発や高線量放射線被曝はそこにいる人を死に至らしめる潜在力があること（「帰結の致死性」）、④放出された放射性物質は遠くにまで汚染地域を広げたこと（「世界的な惨事の可能性」）、⑤事故の収束には数十年単位の長い時間を要すること（「リスク削減の困難性」）、⑥とくに子どもへの放射線の影響が懸念されていること（「将来世代への影響」）、⑦福島県民にとってあえて被曝線量の高い地域での生活を選んだのではないこと（「非自発性」）、⑧東京を含めた首都圏への電力供給のために被害を被ったこと（「不平等」）など、「恐ろしさ因子」にかなり適合する。また、①放射線は見たり聞こえたりするものではないこと（「観察が不可能」）、②リスクにさらされていても影響の有無を感じるができないこと（「さらされていること」の理解困難）、③発がんのような影響はただちに現れるのではないこと（「影響の晩発性」）、④施設敷地外の一般市民が大気や食品、水道水中の放射性物質を気にしなければならない事態は初めてであること（「新しいリスク」）など、「未知性」についてもあてはまる要素が多い。このような人々の「リスク認知」に対し、科学者や専門家が行う「リスク・アセスメント」がある。これは、あるハザードにどれくらい接するとどれくらいの確率で望ましくない状態になるかを評価することである。留意すべ

6) 以下は、中谷内一也編著「リスクの社会心理学」（有斐閣、2012年）による。なお、この問題について詳しくは、島岡康二「放射線被ばくに対する不安の心理学」環境と公害 44巻4号（2015年）参照。

7) 前掲書 69頁（上市秀雄編）。

きは、このようなリスク・アセスメントが「正解」で、一般人の「リスク認知」は「間違い」という見方は適切ではないということであり、「一般人のリスク認知に影響する要因はさまざまな価値を背景としており、たんなるバイアスとは見なせない」のである。⁸⁾

このような「リスク認知研究」の成果と本件事故の特質を踏まえるならば、今回の事故にともない住民に発生した「不安」は決して根拠のないものではないこと、そして、そのような「不安」とそれにもとづく行動の結果を合理性・相当性のないものとして切り捨てることは誤りであるということになる。

3 具体的な判断

それでは、本件における「区域外避難」の合理性・相当性は具体的にはどのように判断されるべきか。「区域外避難」であっても、一般人からみて避難が相当とみられる場合、そのことによって生じた被害は賠償の対象となる。その判断は、様々な事柄の要素を総合的に考慮して行うことになるが、以下の点に留意すべきである。

直後の混乱したかつ緊迫した状況での判断はギリギリのものであり、そこでの避難の判断は、(特別の事情がない限り) 通常人・一般人に共感をもって受け止められるべきである。また、情報が錯綜混乱した初期段階において、政府指示による避難者と「区域外避難者」に、賠償額(とりわけ避難にともなう身体的・精神的被害に対する慰謝料)に差を設ける合理的な理由は乏しい。

一定時期以降については、「本件事故との時間的場所的接着性、年齢、性別、妊娠の有無、放射線量の程度、累積の被ばく状況その他一切の事柄を総合的に衡量して決する」⁹⁾ことにならざるをえない。そこで大きな問題となるのは、避

8) 以上、前掲書49頁以下(中谷内録)。

9) 原発ADRの調査官である折尾安紀は、いわき市から3月11日に「自主避難」した申立人について、「いわき市から市外への避難者の数は……相当多数にのぼり、避難行動は特異な人の特異な行動ではないといわれていた」ことから、「申立人と同じ状況に置かれた場合、十分な準備をせず、着の身着のまま避難を開始する者も、一般的・平均的な人間の中に多数存在すると確信に至った」として、「自主避難」にともなう損害の賠償を認めるべきであるという判断を示したと報告している(判例時報2158号5頁以下参照)。この判断は、極めて適切なものであったといえようが、これに対し東電は、申立人の避難は自主的なものであり、それにもなう責任は申立人自身が負うべきだとして、「強く抵抗した」とのことである。なお、これは、「自主避難者」への一定の補償を認める追補が出される前の段階での判断である。

10) 日弁連編『原発事故・損害賠償マニュアル』(日本加除出版、2011年)136頁。

難の「合理性・相当性」と線量問題である。すでに述べたように、合理性・相当性判断は一般人・通常人を基準とした社会通念によるもので、科学論争によるものではない。したがって、線量が唯一の基準となるのではない。しかし、ことが放射線の危険性に関するものなので、線量とそれに関する科学的知見をまったく無視することもできない。この点につき、本件事故被災者が提起したいくつかの訴訟では、事故前の放射線規制に関する規範を重視し、年間1ミリシーベルトという基準を出している。他方で、(原状回復の目標値ではあるが)「自然線量」(1時間0.04マイクロシーベルト)を一つの目安にする主張もある。原賠審で田中委員が年間20ミリシーベルトを主張し、能見会長らがそれ以下でも賠償を認めうるとの立場を主張したことは記述のとおりだが、「合理性」は「科学的合理性」でなければならないとする大塚は、年間5ミリシーベルト程度を考えている。また、日弁連の意見書「東京電力福島第一、第二原子力発電所事故における避難区域外の避難者及び居住者に対する損害賠償に関する指針について」(2011年11月24日付け)でも、「少なくとも3月当たり1.3mSv(年間5.2mSv、毎時約0.6μSv)を超える放射線が検出された地域」については、全ての者について補償の対象とすべき(ただし、「追加線量が年間1mSvを超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべき」としている)。

一般人・通常人の判断を重視する本稿の立場からは、次の調査結果が重要である。辻内琢也が県内外の避難者に対して行った調査によれば、避難先から故郷に戻ってもよいと思われる放射線水準として、2013年の福島の仮設の調査では、年20ミリシーベルト未満とする者は6.3%に過ぎず、年5ミリシーベルト以下が7.1%、追加被曝年1ミリシーベルト以下が28.6%、震災発生前の線量が37.2%となっており、埼玉と東京の調査では、年20ミリシーベルト未満とする者は2.4%に過ぎず、年5ミリシーベルト以下が6.4%、追加被曝年1ミリシーベルト以下が20.8%、震災発生前の線量が48.9%となっている。避難した人たちのおおよそ3分の2が1ミリシーベルト以下にならなければ戻ってよいとは考えていないという事実は、避難行動が合理的ないし相当であったかどうかを考える際にも極めて重い意味を持っているのではないか。少なくとも、これら

11) 辻内琢也「深刻さつづく原発被災者の精神的苦痛」世界2014年1月臨時増刊107頁。

をみれば、国が「避難指示解除準備区域」として定めた年20ミリシーベルトという数値が、いかに被災者の感覚とかけ離れているかは明白である。このような議論状況の中で、線量問題をどう扱うかは慎重な判断がいるが、いずれにしても、線量はあくまで合理性・相当性判断の一つの要素でしかないことに留意すべきである。

また、事故直後の段階とそれ以後では、放射線被曝被害に関する情報等に違いがあることも考慮すべきである。ただし、情報について言えば、「直ちには影響がない」という政府の言明を信じるほかなかった直後の情報不足の状況と、事故の全貌が明らかになり低線量被曝の危険性に関する情報が広がった段階を比べて、事故直後よりも、一定時間が経過した方が、避難判断の合理性・相当性を高めるということもありうる。事故後、避難所での生活を経て、福島県郡山市内のマンションで夫と2人の子どもと一緒に生活し、2011年5月に大阪への母子避難を決断した森松明希子は、福島にいて見えなかったものが、2011年5月に大阪の実家に一時帰郷して見えるようになり、「客観的にも冷静に考えても……放射能に対して感受性の高い乳幼児を福島で育てるべきではないのだから」と¹²⁾思い、夫を福島に残しての「母子避難」を決断したとしている。さらに、一定時間が経過し地域コミュニティの崩壊があらわになるという事情も、避難判断の合理性・相当性を高める。したがって、期間経過によって避難判断の合理性・相当性が失われるものではないことには注意すべきである。

Ⅲ 避難の合理性・相当性と「予防原則」

1 はじめに

本件被害の賠償を考えるにあたって、「予防原則」を重視すべきとの主張がある。例えば、中島肇は、中間指針は「予防原則」の考え方を色濃く反映しているとし、「風評被害」や「自主避難」に関し、予防原則は「予防的措置をとる規制当局側の施策の根拠として適用するものであって、市場や私人の行動を正当化することを予定したものではないが、市場（消費者）の買い控えや自主避難した住民の予防的な反応に合理性（正当性）を与える考慮要素にはなる」と¹³⁾する。

12) 森松明希子『母子避難、心の軌跡』（かもがわ出版、2013年）31頁。

13) 中島・前掲注1）8頁、14頁以下。

潮見佳男は、中島の指摘を受けて、「予防原則の考え方を損害賠償法の場面で積極的に展開する見解は、傾聴に値する」と積極的に評価する¹⁴⁾。また、吉田邦彦は、「予防・警戒原則（precautionary principle）」は「近代的な科学主義に対するアンチ・テーゼ」から生まれたものとして放射能被害の問題に應用可能だと¹⁵⁾する。避難の合理性・相当性判断においても、「予防原則」は重要な意義を有する。この点、本件事故訴訟に取り組んでいる米倉勉弁護士は、被害発生の可能性が「合理的な仮説」として説明できる限り、このような仮説に基づく避難行動による損害（さらには、このような仮説がもたらす不安やストレスによる被害）は、予防原則に基づき、そのすべてが、事故と因果関係を有する損害とみるべきとする¹⁶⁾。

2 「予防原則」とは

「予防原則」は環境法において確立発展してきた考え方である。すなわち、環境に対する侵害は不可逆的なものが多いことから、環境政策においては、環境の事後的な回復や侵害結果の除去よりも、侵害の回避・予防が優先されるべきとされる。これが（広義の）予防原則である。広義の「予防原則」には二つのものが含まれている。一つは、環境侵害を発生以前に食い止めるための施策を事後的救済に優先させるべきという考え方（preventive principle）であるが、これとは異なる意味での「予防原則」（precautionary principle）が国際的に認められてきている。ここで言う「予防原則」（狭義の「予防原則」ないし「予防警戒原則」）とは、例えば、オゾン層の破壊や地球温暖化のような問題は、将来の損害の発生について科学的になお不確実なところがあるが、問題が深刻になってから取り組んでも遅い（損害が発生してからでは回復が困難であり、問題が深刻化すればするほど対策は困難になる）ので、危険の予測になお不確実なところがあっても、予防的な立場から出来るだけ早期に対策に取り組むべきという考え方である。「原発避難」の合理性・相当性判断において考慮すべきとされるのは、被害発生を未然に防止すべきという意味でのそれ（preventive principle）ではなく、危険の予測になお不確実なところがあっても、予防的な立場から出来るだけ早期に対策に取り組むべきという原則（precautionary principle）のことである。

14) 潮見・前掲注1）43頁。

15) 吉田邦彦・NBL1026号（2014年）41頁。

16) 米倉勉『「福島原発避難者訴訟」における損害論』環境と公害43巻2号（2013年）36頁。

3 「予防原則」と民事責任

前述のように、この原則は、環境法において、国家による環境保全策のあり方にかかわって発展してきたものである。それでは、「原発避難」の合理性・相当性判断においてこの原則を活用することが（理論的に）許容されるか。かりに（理論的に）許容されるとして、その活用は適切かつ妥当か。

今野正規によれば、近時のフランスでは、予防（警戒）原則を、環境保護政策的な意味を超えて HIV 感染事件をはじめとする「現実の事件についての責任帰属を判断する際にも適用すべきである」という主張が有力になされている。そして、今野は、同様の議論がわが国の民法 709 条の過失要件に関する議論にもみられるとして、潮見佳男の過失に関する議論を挙げる。すなわち、潮見は、その著書『不法行為法』（信山社、1999年）160頁で、「権利侵害の危険が抽象的に存在するにとどまる段階においても、その抽象的危険を伴う行為が生命・健康への回復不可能な重大な被害をもたらすおそれのあるような場合には……抽象的危険を現実のものとしないうに適切な措置をとるべき義務が課される場合」があるとしているが、今野は、「こうした議論は、新しいリスクや不確実性に対して、予防（警戒）義務を課すフランスの議論とほぼ同様の枠組みに立っている」とするのである。なお、潮見は前掲書の新版である『不法行為法 I（第2版）』（信山社、2009年）では、より明確に、公害、薬害・食品公害等における過失論（「予見義務の『行為義務』化」、「事前の思慮」への拡張）を、「近時、環境法の領域で注目を集めている『予防原則』（precautionary principle）の考え方もその発想の基盤を享有するものである」「人体に脅威を与える物質と人体への侵害と結びつける科学的証明が困難であっても、いったん発生すると回復不可能な重大な損害が発生する場合には、損害発生前のリスクを回避し、または提言（マ）（逡滅？）するために事前の思慮を行うべきであるとの観点から、わが国の民事過失論を充実させていくのが望まれる」と、より直截に、「予防原則」に立った民事責任論を主張している。さらに、潮見は、原発事故に関して、「人々の生命・健康や、将来世代の生命・健康にも関連する環境に対し深刻かつ不可逆的な被害（取り返しのつかない破壊）を生じさせるリスクについては、人々の生命・健康という法益に対する深刻かつ不可逆的侵害というリスクの重大性にかんが

17) 今野正規「リスク社会と民事責任」北大法学論集 59 巻 5 号、60 巻 1 号、3 号（2009 年）。

18) 今野前掲・北大法学論集 60 巻 5 号（2010 年）1314 頁以下。

み、人々のとったりリスク回避行動に対して科学的な不確実性を理由にその合理性を否定し、原子力の利用者（原子力事業者など）の経済的自由権を保護するのは、権利・法益面での均衡を失する」として「予防原則」を支持する¹⁹⁾。

以上のような議論動向からみて、「予防原則」を私法・民事責任法の中に持ち込むことに（この原則が環境政策にかかわって成立してきたという出自にかかわらず）理論的に問題がないことは明らかである。そして、もし、この原則から（潮見の言うように）「科学的証明が困難であっても、いったん発生すると回復不可能な重大な損害が発生する場合には、損害発生前のリスクを回避し、または逡滅するために事前の思慮を行うべきである」という行為規範が成立するとすれば、そのような行為規範にしたがってとられた避難という行動は社会的にみて合理的ないし相当なものとして（法的に）評価されるべきであり、そこにおいて、政府の指示があったかどうかは決定的な問題ではないことになろう。

4 本件における「予防原則」の妥当性

そうすると、次の問題は、本件が、このような「予防原則」が妥当する事例かどうか（予防原則採用の必要性ないし適切性）である。この問題を考える上で、決定的に重要なことは、今回の原発事故被害の特質である。今回の事故被害は、①発生しうる被害が重大かつ不可逆的であること、②目に見えない五感で感知しえない未知の危険であること、③低線量被曝は確率的な危険であること、④閾値に関する議論など、科学的知見そのものが未確立ないし見解が分かれていること、⑤情報提供の混乱の中で政府や科学者に対する信頼の崩壊が生じていることといった特質を持っている。このような特質は、「予防原則」を取り入れて避難行動の合理性・相当性を判断することが必要でありかつ適切であることを示しているのではないか。

19) 潮見佳男「福島原発事故に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築(7)」法律時報 86 巻 12 号（2014 年）129 頁〔本章 1、115 頁〕。さらに潮見は、「そもそも、因果関係判断に当たっては、一点の疑義もない科学的証明までは求められていないから、因果関係の判断に予防原則の考え方を採り入れること自体は特異なことではない。むしろ、予防原則と結びつけられる合理性の判断において科学的合理性が求められる（社会的合理性では足りない）との立場に依拠し、科学的合理性の基準を不法行為損害賠償における裁判規範としての因果関係判断に持ち込む場合は、因果関係が認められる余地が今よりも狭くなるのではないかとの懸念が頭をかすめる」とも述べて、「科学的合理性」説への疑問を提示している（同 130 頁）〔本章 1、115 頁〕。

IV 「滞在者」の損害

政府による避難指示区域外であっても、周辺・近隣の住民は事故により様々な被害を被っている。直後は原発の爆発の恐怖におびえ、また、混乱の中で生活物資の調達をはじめとして、様々な困難に直面した。一定時期以降も、低線量とは言え、自然線量をはるかに超える放射線が検出される中、健康への強い不安に曝されている。このような中で、事故直後、あるいは一定時期経過後に多くの住民が「自主的」避難を行ったが、同時に、様々な理由からその地にとどまった（とどまらざるをえなかった）、あるいは一時避難先から帰還した（せざるをえなかった）人も多い。これらの「滞在者」にも、様々な被害が発生している。いわき市の「滞在者」（一時避難の後に帰還して滞在している者を含む。いわき市では事故直後には、およそ半分の市民が市内外に避難したと言われている）が原告となっている「いわき市民訴訟」において原告らは、次のような被害を主張している。

イ) 事故直後の時期における被害として、情報不足の中での混乱と恐怖、避難を実施した者の避難中の被害（生活費の増加、差別、ストレス、一家離散、その他）、残留した住民らの恐怖と不安。ロ) 初期避難期間終了後の継続的被害として、帰郷の選択をせざるをえなかったこと（いわき市が安全・安心だから帰ってきたわけではない。「心配はあるが、仕方なく低線量放射線物質に汚染されたいわき市での生活を受け入れざるを得なかった」）、（汚染による）継続的な精神的被害（被曝の恐れ、地域力の低下、子どもから自然が奪われたこと、生活の質の低下、その他）。これらに加えて重大なのは、汚染水問題に象徴されるように、事故は未だ収束せず、住民

20) 郡山市から2011年5月に避難した森松明希子は、「目に見えて人口が流出していくのが分かる……本当になんとも言えない気持ちになりました。……このままここに住んでいいのかしらという不安感……焦りと不安と得たいの知れない恐怖感が入り混じったような感覚でした」、「ふだん屋外では子どもを遊ばせることができないので、ただ、街にあるふつうの公園の滑り台を滑らせたり、ただのブランコやシーソーに乗せるためだけに、わざわざ高速道路を使って山形県や新潟県にある町中のごくごくふつうの公園に、車を2~3時間飛ばして出かけて行きました。」「毎日の洗濯物も……マンションの中で部屋干しし、お布団も布団乾燥機を毎日稼働させ、天日干しもままなりません」、放射線が子どもに将来与えるかもしれない影響を考へて「極めて曖昧な不安感や恐怖感のために、生活全般の細かいことについて神経を払わなければならないことが、疲労困憊を招くし、精神的にも心底消耗する」と、避難決断前の年少の子どもを抱えての不安と生活の困難をリアルに語っている（前掲注12）27頁以下）。森松は、このような状況から大阪への「自主避難」を決断したのであるが、同様の状況は多くの「滞在者」に、程度の差はあれ、その後も続いているものと思われる。

はあらたな事故・被曝の恐れをもって暮らさなければならないことである。²¹⁾

このような「滞在者」の被害も、原発事故によって惹起されたものとして、賠償の対象にすべきであるし、また、このような「滞在者」の被害を適切に救済することには、大きな意義がある。放射線は五感ではとらえられないため、個人の避難・滞在・帰還による損害は政府または被害者自身の判断による行動を媒介にせざるを得ないが、政府の指示に対する国民の信頼の失墜の中で、結局は、各被害者が置かれた状況の中で判断せざるをえなかった。放射能汚染を回避したい者は避難し、様々な理由でそれができない者はとどまる。避難すれば生活基盤を失い、とどまれば被曝の危険が高まるので、いずれの選択をしても損害の発生自体は免れない。しかも、重大なことは、ことが各人の生活・生存に直結するぎりぎりの判断であるだけに、（地域の中で、あるいは家族の中で）しばしば意見の対立が生じ、このことが地域や家族の分断にもつながりかねないことである。除本理史は、住民らは「究極の選択」を強いられたと表現している。²²⁾

他方で、避難区域の再編以降、「帰還」と賠償の終期が問題とされるようになった。すなわち、一方で、「帰還困難区域」において長期にわたって帰還できないことによる被害をどう補償するか（移住を考へざるを得ない場合、居住用不動産の再取得をどう補償するか、帰還できないことによる精神的損害をどう考へるか）が問題となり、他方で、避難指示が解除されて「帰還が可能」とされた地域からの避難者の補償の「終期」をどう考へるかということが問題となったのである。事故発生後、多くの住民は、避難を強制され、あるいは、避難するかしないかの選択を強いられたが、再び、ここで、帰還をめぐるその選択を強いられることになったわけである（帰還は避難の裏返しの問題であり、そこでは、同様に、放射線曝露の「不安」をどうとらえるかが問題となる）。

この問題は、避難や帰還の問題を住民自身による選択（自己決定）の問題とと

21) 山下祐介らは、このような被害を受けて滞在している人を、「生活内避難者」と呼んでいる（山下祐介・市村高志・佐藤彰彦「人間なき復興」（明石書店、2013年）125頁以下）。山下らによれば、原発避難は、「強制避難」「自主避難」「生活内避難」に分類することができる。放射能汚染が生じた地域では「地域にとどまりながらも日常生活が正常に行われていない」という意味で、そこでも原発避難が行われているというべきである。たとえ住み処を変えないにしても、多くの人が口にするものや外出先に気を遣い、とくに子どものいる家庭では、なるべく外に出さないなどの配慮をする、こうしたかたちで生活内の避難が続いている」のである。

22) 除本理史「原発賠償を問う」（岩波書店、2013年）32頁。

らえるのではなく、避難するかしないかについて選択の強要を受けることこそが共通の被害であるとして、一方で「避難する権利」を認め、それを実現するための支援を保障することと、他方で、「とどまる権利」をも正当なものとし、それに見合った補償を与えること、「帰還する権利」と「移住する権利」をともに認め（加えて、事故の「収束」や除染の進行や生活環境の回復状況をみながら「待避する権利」も認めるべき）、被害者らが、その決定を強いられることなく、自ら主体的に決定できる権利の保障が必要である。そのためには、「区域外避難者」の損害が適切に補償されることが必要だが、加えて、「滞在者」の被害の適切な救済も重要である。

このような視点からは、中間指針第一次追補が、放射線被曝への恐怖や不安により「自主的避難」を行った場合における、①生活費の増加費用、②正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、③避難および帰宅に要した移動費用の賠償を認め、あわせて、放射線被曝への恐怖や不安を抱きながら滞在を続けた場合の、①放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、②放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分の賠償を認めたこと、しかも、上の両者を同額として算定するのが「公平かつ合理的」としたことは重要である（ただし、金額が、本件における避難者の受けた深刻な精神的被害として妥当なものといえるかどうかは、別の問題である²³⁾）。

それでは、以上のような賠償論はどのように理論的に正当化できるのか。この点では、平穏生活権という概念が有用である。平穏生活権は様々な場面で主張されているが、本件で問題となっている不安を平穏生活権で受け止めるとす

23) 藤川賢「福島原発事故における被害構造とその特徴」環境社会学研究 18号（2012年）45頁以下参照。

24) この点で、「原発事故子ども・被災者支援法」が、個人の選択を尊重しつつ、「長期避難・移住を選択する人」「住み続けることを選択する人」「一時避難したが帰還した人や近い将来帰還を考えている人」「将来的な帰還を考えている人」といった多様な人々の選択への支援をうたったことは大きな意義がある。ただし、その支援の内容が十分かつ適切かどうか、東電や国の責任が曖昧であること、そもそも「補償」や「賠償」なく「支援」で良いのかといった批判があり（例えば、中川素充「原発事故子ども・被災者支援法——概要と問題点について」賃金と社会保障 1571号（2012年）23頁以下）、また、本法に基づく基本方針の内容に問題が多いといった批判（福田健治・河崎健一郎「踏みにじられる『被曝を避ける権利』」世界 2014年臨時増刊 122頁以下）もなされている。

れば、それは、「身体や健康に直結した平穏生活権」と位置づけるべきである。なぜなら、放射線被曝による不安は健康被害への不安であり、また、そのような不安には客観的根拠があるからである。あるいは、本件で住民らが侵害された権利・法益は、単なる平穏な生活に関するものだけではなく、人々の生存諸条件への侵害とみることもできる。そして、本件事故における特質の中では、避難した者もとどまった者も、ともに「平穏生活権」（ないしは生存にかかわる権利）が侵害されたものとしてとらえ、それに見合った補償を与えることが可能となるのではないか。

本件の被害をこのようにとらえるとして、次の問題は、滞在者について言えば、放射線への不安の中で滞りし生活を続けることが、賠償に値する損害を発生させていると言えるかどうか、平穏生活権に引きつけて言えば、どのような内容と程度の「不安」があった場合に、平穏生活権侵害ありと認めうるかである。この点については、基本的には「区域外避難」について述べたことがあてはまるのではないか。すなわち、事故直後について言えば、この時期に「滞在者」が被った様々な困難に関して賠償（とりわけ混乱の中での恐怖や不安、肉体的・精神的ストレスに対する慰謝料）が認められるべきことについて異論はない。中間指針追補も一定の範囲の「滞在者」に「自主避難者」と同額の慰謝料を認めている。「滞在者」にも「避難者」と同じ額の慰謝料を認めたことは、住民間の公平の指摘からみて適切であり、また、それは、平穏生活権侵害という構成によって根拠づける（両者とも、事故とその直後の混乱によって平穏な生活が侵害されている）。問題はその額が生じた被害に比して僅少にすぎることであり、さらに、政府の指示による避難と差がつけられていることである。しかも、ここでも区域による限定がなされている。

初期段階以降の慰謝料についてみれば、初期の混乱期以後において、平穏生活権の侵害がなお（いつまで）継続しているのかが問題となる。これについても、

25) 河崎健一郎・菅波香織・竹田昌弘・福田健治「避難する権利、それぞれの選択」（岩波書店、2012年）42頁は、原賠償が、「自主避難者」と「滞在者」に等しく同額の賠償を認めたことについて、「避難によって生じた損害だけではなく、福島に滞りし、放射線被曝にさらされることそのものについて、賠償の対象となる精神的苦痛と認めたことは、大きな意義を有します。また、避難者と滞在者を同列に扱うことは、避難することも、対策を探りながら福島にとどまることも、その双方が等しく尊重されるべき選択である、とのメッセージになります」と評価しつつ、対象区域からはずれた人の賠償はどうか、賠償額があまりに低すぎるのではないかと問題点をも指摘している。

「区域外避難」の合理性・相当性判断に関して述べたのと同様のことが当てはまる。すなわち、住民の「不安」が合理性・相当性を持つかどうか問題となるが、通常人・一般人が危険だと感じることは「社会的」合理性・相当性があると考えべきであり、そこでの判断基準はあくまで（科学的知見そのものではなく）一般人・平均人が持つ放射線被曝というリスクに対する認識である。また、そこでは「予防原則」を踏まえた判断を行うべきである。ただし、その場合、「自然線量になるまで」被害が続くとみてよいかどうかは、さらに検討が必要であろう。

(よしむら・りょういち 立命館大学教授)

第4章 除染

1 除染の問題点と課題

磯野弥生

I 本稿の目的

原子力政策では、国際的に被曝の限度を定め、それに対する防護のあり方の基準を定めるということが行われてきた。国際放射線防護委員会 (ICRP) がその役割を負っているが、同委員会は、被ばくを増大させる行為の正当化、防護の最適化、個人の線量限度の三原則を示した¹⁾。そして、放射線被ばくを、計画被ばく状況、緊急時被ばく状況（好ましくない結果を避けたり減らしたりするために緊急の対策を必要とする状況）、現存被ばく状況（管理についての決定をしなければならぬ時に既に存在する被ばく状況）、という三つに区分している²⁾。

ところで、世界は避難を要する深刻な事故を三度経験した。最初の TMI 事故では住民の大量避難を指示し、チェルノブイリ事故では強制移住措置および避難・居住選択措置が執られた。

それに対して、福島原発事故では、区域を設けて避難指示を出した。緊急時被ばく状況において「合理的に達成可能なかぎり低く」するための線量として、20 mSv を採用した結果である。

避難指示外の地域では、被ばくを提言させるために除染をし、避難指示が出された地域についても、除染をすることで帰還させるという政策を選択した。除染により放射線量を低減して居住を事実上強制し、あるいは居住していた場

1) ICRP60 (1990) 勧告。

2) ICRP103 (2007) 勧告。



福島原発事故 賠償の研究

淡路剛久・吉村良一・除本理史(編)

 日本評論社

除染特措法 → 放射性物質汚染対処特措法	
除染特別地域	231, 243
生活内避難	293
生業訴訟	245
政策志向型訴訟	173
政府事故調	56
政府の指示による避難	211
責任集中	76
ゼロリスク	72
全損	141
泉南アスベスト訴訟	71, 83
線量問題	217
総括委員会	257
想定外	58
相当因果関係	18, 106
総括基準	263
損害軽減義務	163, 187
損害事実説	19

た行

滞在者	222
代替性	119, 162
宅地の損害	277
段階的規制	95
筑豊じん肺訴訟	71, 83, 89
中間指針	16, 101, 125, 262
抽象的計算方法	153
懲罰的損害賠償	166
通常損害	184
敦賀原発漏出事故	177
電気事業法	69, 90
東海村 JCO 事故	47, 178
東電の過失	52
特別損害	184

な行

浪江町(住民)調査	2, 135, 297
浪江町の集団申し立て	138
日常生活阻害慰謝料	132, 201, 272
日本環境会議	1
二本松 S ゴルフ場事件	253
農地・森林除染	234

は行

賠償終期間問題	273
---------	-----

バックフィット	80
パネル	257
非常用ディーゼル発電機	98
PTSD	136
避難慰謝料	123
避難指示区域	12, 36
避難者訴訟	65
避難にともなう損害	210
避難の合理性	212
科学的合理性	214
社会的合理性	214
被ばく	227
不安	214
風評被害	40, 116, 175
不可抗力	46
福島原発事故賠償問題研究会	1
福島県中通りの母親調査	293
復興庁調査	287
物的損害	141
ふるさとの喪失	34, 189
ふるさと喪失(の)慰謝料	199, 209, 275
故郷喪失慰謝料 → こきょう	
平穏生活権	4, 22, 108, 224, 252
妨害排除請求	251
包括慰謝料	106, 209
包括請求論	3
包括的生活利益	21, 107
放射性物質汚染対処特措法	231, 243
放射線防護	228

ま・や・ら行

民事訴訟法 248 条	188
無過失責任	44
無形損害	187
無限責任	44
予防原則	114, 218
リスク	115
リスク認知	215
利用価値アプローチ	142
和解仲介室	257

編者

淡路剛久(あわじ・たけひさ)立教大学名誉教授

吉村良一(よしむら・りょういち)立命館大学大学院法務研究科教授

除本理史(よけもと・まさふみ)大阪市立大学大学院経営学研究科教授

福島原発事故賠償の研究

2015年5月25日 第1版第1刷発行

編者—淡路剛久・吉村良一・除本理史

発行者—串崎 浩

発行所—株式会社日本評論社

〒170-8474 東京都豊島区南大塚 3-12-4

電話 03-3987-8621(販売)

FAX 03-3987-8590

振替 00100-3-16

印刷—精興社

製本—精光堂

Printed in Japan © T. Awaji, R. Yoshimura, M. Yokemoto 2015

装幀/有田睦美

ISBN 978-4-535-52093-6

COPY (社) 出版者著作権管理機構 委託出版物

本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。複製される場合は、そのつと事前に、(社)出版者著作権管理機構(電話03-3513-6969、FAX03-3513-6979、e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。また、本書を代行者等の第三者に依頼してスキミング等の行為によりデジタル化することは、個人の家庭内の利用であっても、一切認められておりません。