

第1編

東京電力に対する損害賠償請求 総論

第1 総論

1 はじめに

(1) 原発事故被害の特徴

原発事故が起きた場合(「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたとき」)、原子力事業者が損害賠償責任を負うとされる(原賠法3条1項)。ここにいう「原子力損害」とは、原発事故と相当因果関係にある損害と解釈され、本書の主たる目的は、どこまでの損害ならば相当因果関係があると考えられ、どのような資料によって判断すべきかを検討することにあるが、その前提として原子力発電所の設置がどのような被害をもたらす危険を内包し、その危険がどのように現実のものになったのかが、検討されなければならない。

この点、鈴木潔外『公害による損害の算定』(新日本法規出版、1977年)35頁以下には、「公害による被害の特質」として、被害者の立場の非交替性、被害の回避困難性、被害の広範性、共通性、加害行為の利潤性、加害行為の継続性、加害行為の本来的違法性が挙げられている。

これらを本件事故について敷衍すると、次のようなことがいえよう。

被害者の立場の非交替性

原発事故は、交通事故の場合と異なり、電力会社(本件では東京電力)によって一方的に引き起こされるものであり、被害者が加害者の立場に取って替わるという地位ないし立場の互換性がない。

被害の回避困難性

原発事故は、環境の破壊を伴うものであるから、住民にとって被害を回避することは不可能ないしは著しく困難である。この点において、被害者(側)の過失は通常想定し難い。

被害の広範性

ア 大規模性

被害の広さでみて、警戒区域と計画的避難区域だけで約800平方キロメートルに及び、これだけの広さの地域が立入りを原則として許されず、人の存在しない地域となっている。汚染が及ぶ区域は関東全域から岩手県までという、半径200キロメートル圏内まで及び。

被害を受けた人や事業所の数でみると、避難区域と計画的避難区域に居住していた人だけで、約9万人(福島県が住民票をもとに調査したもの。ただし、東京電力が仮払請求をもとに計算したところでは、避難区域と計画的避難区域及び半径30キロメートル圏内の住民の総数は約15万5,000人に及びとしている)、避難区域と計画的避難区域の事業所数で約8,000、その事業所への就業者数は約6万人(平成23年4月15日作成・原子力損害賠償紛争審査会提出資料)。

イ 全面性

被害者は、原発事故により生活・労働・生産活動の基盤が根こそぎ奪われた。

生産活動は消費生活があってこそ、消費生活は職業活動が確保されてこそ、初めて成り立つ。事業活動は、関連事業活動と消費者がいて初めて成り立つ。これら、地域社会の構成要素がまるごと破壊されるのが原発事故被害の大きな特徴である。

更に、今日のように高度に分業化が進んだ社会では、一定地域のコミュニティが破壊されれば、他地域にあってもそれに関連する事業、そこに働く者、更にその事業主と取引をする者と、影響が広範に及ぶ。一見間接被害と思われるものも、原発事故の持つ危険との関係では、相当因果関係があると考えべきケースが多くなるものと思われる。

このように、地域の生活・労働・生産活動の基盤が根こそぎ奪われた場合において、交通事故等で一般にみられるような差額賠償の発想では被害者救済として十分とはいえない。生活・労働・生産活動の基盤の喪失こそが損害として観念されるべきであり、生活・労働・生産活動の基盤の回復すなわち「原発事故がなかったならばこうであったはず」の状態を被害者に給付することが賠償の内容となることこそ、損害賠償として目指されるべきである。

加害行為の利潤性

原発事故は、電力会社（本件では東京電力）の発電事業の過程において起きるものであり、電力会社は、この発電事業によって利潤を上げることが当然予定している。本件事故は、このような利潤追求行為の過程としての原子炉の運転の過程で起きたものである。電力会社の被害回復責任は大きい。

特に、福島県民についていえば、東京電力の発電事業によって直接電力供給を受けてはいない。それにもかかわらず、環境・生命・身体に対する危険・著しい生活上の不利益を受ける。

このことは、電力供給に一定の公益性が認められるとしても否定されるものではない。また、関東圏の人々にしても、東京電力の生産する電力によって利益を受けることがあるとしても、対価を支払っている上、放射能被害の危険まで引き受けているとは考え難く、電力供給を受けていることは損害額の算定に当たって抑制的にとらえられるべき事情ではない。

加害行為の継続性

大気中に放射性物質が放出されれば、核種によっては長期間放射線を放出し続け、環境を汚染し続ける（物理学的半減期：ストロンチウム 90 は 28.79 年、セシウム 137 は 30.1 年、ウラン 238 は 44 億 6,000 万年、プルトニウム 239 は 2 万 4,000 年）。

しかも、「止める・冷やす・とじこめる」の各過程が円滑に行かなかった場合（福島第一原発ではうまくいっていない）、損害の終期を確定することができない。

また、放射線による健康被害には数十年を経て発生する晩発影響もあり、遺伝的影響も危惧されている。

このように、本件事故による被害は長期間にわたって継続するものである。

被害の予測不可能性

人類は、核エネルギーを制御できない。また、核エネルギーの影響の科学的解明も完全ではない。そのため、原子力損害は外延を客観的にとらえきれないという点に大きな特徴がある。

ア 場所的予測不可能性

放射線は、形も色も味も熱も臭いもないので、五感の作用で確認することができない。たとえ原発から 20 キロメートルまでは警戒区域、30 キロメートルまでは計画的避難地域といわれても、そこで放射線の影響がくっきり減ったりなくなったりすることが確認できるわけではない。

むしろ、避難区域外の場所においても放射性降下物の影響と思われる事象（各地でホットスポットが発見されている）が起きている。

このことは、避難区域以外の地域での損害を十分に考慮すべきことに帰結する。

イ 内容的予測不可能性

放射線の影響は科学的に解明されていないので、周辺地域で今後どのような影響があるのか、予測し難い。そのことによる不安は、関係者の放射線被ばくを回避する心理から、被ばくに関係しそうな物事を拒否する行動を誘発することになる。

いわゆる風評被害は、これによって起きる。

ウ 時間的予測不可能性

放射線の影響はいつまで続くのか予測し難い。チェルノブイリ事故後 25 年経っているが、付近には未だに人が近づけない状況である。

福島第一原発でも、本書が公刊される平成 23 年 9 月時点で事故が収束しておらず、収束の具体的時期の目処も立っていない。このことは、被害者の生活や事業活動の再建の見通しも持てないということである。

したがって、損害の終期を定めることができず、精神的苦痛も時期の経過とともに増大することを意味する。

これらの特徴については、中間指針の「はじめに」でも、本件事故が「広範囲にわたる放射性物質の放出をもたらした上、更に深刻な事態を惹起しかねない危険を生じさせた。このため、政府による避難、屋内退避の指示……等の対象となった住民だけでも十数万人規模に上り、あるいは、多くの事業者が、生産及び営業を含めた事業活動の断念を余儀なくされるなど、福島県のみならず周辺の各県も含めた広範囲に影響を及ぼす事態に至った。これら周辺の住民及び事業者らの被害者は、その規模、範囲等において未曾有のものである。加えて、本件事故発生から 5 か月近くを経過した現在においても、……被害も未だ収束するに至っていない。」として、一定の理解を示している。

(2) 因果関係論

因果関係については、債務不履行についての民法 416 条が不法行為についても類推適用

され、当該加害行為が行われた場合に通常生ずると考えられる範囲の損害が賠償されるべきであるとする、いわゆる相当因果関係論が判例・通説の立場といわれる（我妻栄『新法学全集事務管理・不当利得・不法行為』201頁（日本評論社、初版、1937年）ほか多数）。この考え方に従えば、原賠法は不法行為法の特則であるから、原賠法に基づく損害賠償請求についても相当因果関係論が妥当することになる。中間指針もこのことを前提にしている（中間指針・第2・1）。

相当因果関係論は、損害賠償の範囲を限定することによって社会生活上の自由を確保し、もって損害の公平な分担を図るものであるが（我妻・前掲201頁参照）、原発事故が（1）で述べた特徴を備えていることは、原発事故が起きた場合に「通常生ずると考えられる範囲」が極めて広範にわたることを意味する。具体的な事例において相当因果関係の存否を検討する際には、最大限配慮されるべき点である。

（3）立証方法

一般論

原発事故の発生から損害発生に至るまでの因果経過を立証することは容易ではない。放射線に関する科学的解明は完全ではないことから、科学的立証にも自ずと限界がある。また、放射性降下物が降り注いだ地域を確定することなど一般市民のみならず専門家でも困難である。とりわけ、避難区域に資料がある場合など、直接資料そのものにアクセスできないことも十分に考えられる。それにもかかわらず、困難な状況にある被害者に詳細な立証を求めることは不可能を強いることにもなりかねない。

そもそもここで問題になっている因果関係は自然科学的な因果関係ではなく、法的な観点から賠償義務の存在を確認するための要件であり、かつ、それで足りる。

ルンバール・ショック事件に関する最判昭和50・10・24民集29・9・1417が判示するように、「訴訟上の因果関係の立証は、一点の疑義も許されない自然科学的証明ではなく、経験則に照らして全証拠を総合検討し、特定の事実が特定の結果発生を招来した関係を是認しうる高度の蓋然性を証明することであり、その判定は、通常人が疑を差し挟まない程度に真実性の確信を持ちうるものであることを必要とし、かつ、それで足りるものである」としてしているのは、この趣旨で理解されるべきである。

その延長線上にあって、大阪西淀川大気汚染公害第二～四次訴訟に関する大阪地判平7・7・5判時1538・17が、「具体的な事件における証明の方法や程度については、科学的証明の困難性の程度やその原因、その時点における現実的な証明手段、加害と被害の態様などを総合して判断すべき」としていることは注目に値する。

前掲ルンバール・ショック判決の判例解説は、「経験則が最もめざましい作用を示すのは間接事実から主要事実を推認する場合であり、たとえ1つ1つの間接事実は主要事実との結び付きが軽微であっても、多角的な数個の間接事実が相互に関連することによりその蓋然性が飛躍的に強まるのである」として、同判決は「具体的な数個の間接事実を前提として経験則により事実上の推定をはたかせ、因果関係を肯定している」と指摘している（最

判解民昭 50・471 ）。

したがって、因果関係を直接証明することが困難であったとしても、因果関係の存在を推認させる間接事実（日々の具体的行動、統計等）を積み上げることで経験則を活用して事実上の推認を働かせることによって因果関係を立証することが工夫されるべきである。

また、避難区域に資料がある場合など、立証困難な状況が原発事故に起因すると考えられる場合には、立証負担の軽減に配慮すべきである。中間指針もこの点に配慮している（中間指針・第 2・5）。

原因競合について

本件事故の損害については、地震・津波が損害の発生・拡大に寄与していることが考えられる。

この点、中間指針では、「例えば風評被害など、本件事故による損害か地震・津波による損害かの区別が判然としない場合……に、厳密な区別の証明を被害者に強いるのは酷であることから、例えば、同じく東日本大震災の被害を受けながら、本件事故による影響が比較的少ない地域における損害の状況等と比較するなど」の方法を提案している（中間指針・第 2・4）。

汚染度の高い地域などでは、地震・津波がなくても被害が発生しているから、因果関係は肯定できるとして扱うべきである。

損害拡大防止義務（損害軽減義務）について

近時の損害賠償法理論では、被害者が損害の拡大を防止するための措置をとるべきであるのにこれを怠った結果生じた損害について加害者への帰責を否定する考え方が提唱されている。

中間指針においては、営業損害に関して、「一般的には事業拠点の移転や転業等の可能性があることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期に転業する等特別の努力を行った者が存在することに、留意する必要がある」として（第 3〔損害項目〕7（備考）7)), この損害拡大防止義務（損害軽減義務）への配慮を示している。

この点、最判平 21・1・19 民集 63・1・97 は、営業利益の賠償請求について、「営業を別の場所で再開する等の損害を回避又は減少させる措置を何ら執ることなく、本件店舗部分における営業利益相当の損害が発生するにまかせて、その損害のすべてについての賠償を上告人らに請求することは、条理上認められない」としており、損害回避可能性がある場合には通常損害とはいえないとする点で、損害拡大防止義務（損害軽減義務）を指摘したものの理解もある。

この判決は、経済的に見て最も効率的な行動をとることを義務づけたものでもなく、問題となる時期ごとに、目的物の状況、損失填補の状況その他に照らし、信義誠実に行動する者としてどのような措置をとるべきかを問題としたものと解されている（潮見佳男，ジュリ 1398 号 92 頁）。

本件事故の被害者は突然の未曾有の事故に遭ったのであり、本件事故の収束の目途も立

っていない。とりわけ、そのような、生活設計も困難な状況の中で一定の行為を合理的なものとして被害者に損害を負担させるようなことには慎重であるべきである。詳細はQ63を参照されたい。

(4) 損害の把握の仕方

損害の把握の仕方について、交通事故等の損害賠償においては、損害項目を金銭的賠償と金銭的損害とに分け、金銭的損害を更に積極損害・消極損害に分けて、その中で細目的に損害額を算定して損害総額を算定し、既払い金を控除するという、いわゆる個別積み上げ方式が実務上定着している。

本件においても、そのような方式が妥当する場合があると考えられ、中間指針もそのことを前提にしている。

しかし、(1)で述べたように、本件事故の被害はコミュニティを破壊し、更に生活・労働生産の基盤を根こそぎ奪うものであった。このような困難な状況に陥った被害者も何万人にもなる。

このような事態にあって、個別積み上げ方式は必ずしも損害の実情に合わない場合があるのみならず、被害者に細かな主張立証を求めることは著しい困難を強いることにもなりかねない。このような考慮から、公害・薬害事件などにおいては、生活上の困難を含めた損害賠償請求を包括・一律請求として行うことがある(慰謝料請求の形をとることが多い)。

本件においても、被害の実情に鑑み、場合によっては、包括・一律請求が検討されるべきであろう。

(5) 損害賠償の在り方

金銭賠償の原則と原状回復の必要性

民法722条1項は417条を準用しており、適正に金銭評価された損害を金銭で賠償すべきことは当然である。

しかし、損害賠償は、完全な損失填補ということからすれば、被害者にとって原状回復が最も望ましく、加害者と被害者の立場を衡量すると、金銭賠償主義は加害者の便宜に傾いていることは否定できず、特にこの方法は賠償額を交換価格と同一視する機能を持つので、交換価格の賠償のみでは填補されない損害が残るような場合には、被害者に苛酷な結果をもたらすことになるとして、必要に応じて原状回復を認める考え方も有力である(加藤一郎編『注釈民法・債権・』344~345頁〔澤井裕〕(有斐閣、初版、1965年)、加藤一郎『不法行為法』215頁(有斐閣、増補版、1974年))。

また、原子力発電所事故による被害地域は広範囲にわたり、かつ、被害者は、その生活するコミュニティそのものや農地・漁場・事業所そのものなど生活活動・経済活動の基盤を根こそぎ奪われる。更に、被害期間も10年以上という、長期間に及ぶ可能性が高いので、休業補償や諸費用の損害といった個々の損害金給付だけでは、生活・経済の再建につながるものとならない。

したがって、損害賠償・被害回復の方法としては、休業補償や諸費用の損害といった個々

の交換価値についての賠償以外に、安全なコミュニティ・農地・漁場・事業所の喪失そのものを損害として把握し、それを賠償することによって、安心・安全な環境の回復と別の場所にコミュニティを含む生活基盤を再建することや事業所を再建することを可能とする損害賠償が必要となる。

損害賠償額の算定の在り方

このように交換価格の賠償のみでは填補されない損害が残るという事情は、金銭賠償が選択される場合であっても、交換価格の賠償のみならず、原発事故がなかったならば存在していたであろう状況において救済すべきことが要求されるはずである。

この点において、健康被害についてはあるが、人間の尊厳の観点から、可能な限りその完全な回復が図られなければならない、それが不可能な場合にも、家庭的・社会的ハンディキャップを救済するための諸措置がとられ得るものでなければならないとして提唱されている生活保障説（淡路剛久『不法行為における権利保障と損害の評価』74頁以下（有斐閣、初版、1984年））は示唆に富んでいる。

損害賠償の方法

また、原発事故によって生活・労働・生産活動の基盤が破壊されたこと、その回復のための損害賠償を指向するとき、金銭賠償をする場合にも、一時金賠償のみならず定期金賠償をするなどの工夫が行われてしかるべきである。

第2 原子力損害賠償に関する法律

1 原子力損害賠償に関する法律の概要

Q1 原賠法はどのような経緯で制定されたか。

英米からの核燃料受入等における免責要求を契機として原賠法の検討が始まった。

解 説

日本で原子力損害賠償の問題が本格的に議論され始めたのは、英米からの免責要求に直面してからである。昭和31年11月に日米原子力協定に基づく細目規定締結の際に、米国から濃縮ウラン引渡し後に生ずる一切の責任を免除する条項を要求され、それを承諾しなければ、ウランを賃貸しないといわれ、免責条項を含んだ細目を締結した。昭和32年、原子炉の英国からの受入に伴う日英原子力協定の交渉に際し、提供された燃料の生産、加工を原因として生ずる損害に対する責任の免除を要求され、昭和33年6月に、この要求を入れた協定を締結した。

この不合理な免責要求を契機として、原子力損害に関する本格的議論が始まった。

その後、昭和33年10月に原子力委員会に原子力災害補償専門部会が設置され、昭和34年12月、原子力事業者の賠償責任について、

a 無過失責任

- b 免責は異例な事由に限定
- c 責任を集中し，求償権は故意又は重過失がある場合に限定
- d 損害賠償措置の強制
- e 損害賠償し得ない場合の国の補償

の各項目について答申がなされた。これをもとに，原子力委員会及び科学技術庁原子力局が中心となって立法化が進められた。そして，昭和 36 年 6 月 8 日に「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(同年 6 月 17 日法律第 148 号，同 37 年 3 月 15 日施行)とともに，「原子力損害の賠償に関する法律」が成立し(同年 6 月 17 日法律第 147 号，同 37 年 3 月 15 日施行)，損害賠償措置額の引き上げ等数次の改正が行われ，現在に至っている(最終改正平成 21 年 4 月 17 日法律第 19 号)。

Q2 原賠法の概要を教えてほしい。

原発事故の被害者の救済と原子力事業者の健全な発達を目的とし，無過失責任，責任集中，損害賠償措置の強制，国による被害救済等を規定している。

解 説

1 目的(原賠法 1 条)

原賠法 1 条は，原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合の被害者保護と，原子力事業の健全な発達を，法の目的として規定している。損害賠償に関する法律に，事業の健全な発達を規定するのは奇異な印象を受ける。原子力事業の健全な発達という文言は抽象的であって解釈の幅が大きい，「健全な」の意味は時代に応じて変化するものであり，この法律制定時には原子力損害が生じていなかったのであるが，甚大な被害が発生している現在はその背景事情を異にしており，原子力事業の保護を強調してモラルハザードを招くような解釈をすべきではない。

2 無過失・無限責任(原賠法 3 条 1 項本文)

原子力事業者は，原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは損害賠償責任を負う(原賠法 3 条 1 項本文)。過失は要件とされておらず，原賠法における責任は，一般の不法行為責任とは異なり，無過失責任である。

また，原賠法には，賠償額についての上限は特に定められておらず，原子力事業者は，不法行為の原則どおり無限責任を負う。

原子力事業者に過失がある場合も，この無過失責任に含まれるのであるから，過失責任がある場合に無限責任を負うのは当然であって，賠償責任の厳格化といわれるのは，真の無過失責任の場合だけである。

3 免責条項(原賠法 3 条 1 項ただし書)

原子力損害が、異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、原子力事業者は免責される（原賠法 3 条 1 項ただし書）。

「異常に巨大な天災地変」につき、「原子力損害賠償制度」（平成 3 年 4 月 30 日改訂 科学技術庁原子力局監修 通商産業研究社発行）には、「日本の歴史上余り例のみられない大地震、大噴火、大風水災等をいう。例えば関東大震災は巨大ではあっても異常に巨大なものとはいえず、これを相当程度上回るものであることを要する」と記述しているが、関東大震災を例に出すなど 20 年前の地震に関する知見をもとにしたものであり、参考にならない。

福島原発事故が、「異常に巨大な天災地変」によるものか問題にはなるが、Q 6 の回答欄記載のとおり、それには該当せず、東京電力が免責されることはない。

4 責任集中（原賠法 4 条 1 項，3 項）

原賠法 3 条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じないという規定（原賠法 4 条 1 項）は、原賠法に基づく賠償責任を原子力事業者が負う場合、他に原子力損害発生の原因を作った者がいても原子力事業者のみが責任を負い、原子力事業者以外の者は損害賠償責任を負わないと解釈する者が多い。文部科学省は、「原子力事業者に機器等を提供している関連事業者は免責し、関連事業者が安定的に資材を提供することを可能にして、原子力事業の健全な発達に資する」と説明している。

しかし、仮に福島原発事故による損害を、違法に引き起こし又は拡大した者が他にいる場合、それらの者が何ら責任を問われないとすれば、著しい特権を認めることになり、「健全な」発達に資することにはならない。

5 損害賠償措置の強制（原賠法 6 条，7 条 1 項）

損害賠償の支払を一部でも確実にするために、原子力事業者は、原子炉を運営等するに当たっては、賠償金支払原資を担保するため、1 事業所当たり 1,200 億円の損害賠償措置を事前に講じることが求められている。具体的には、a 同額の保険契約の締結及び政府との補償契約の締結、又は b 同額の供託である。

6 国の援助・措置（原賠法 16 条，17 条）

政府は、原子力事業者の賠償額が賠償措置額を超え、かつ原賠法の目的を達成するため必要があると認めるときには、原子力事業者に対し必要な援助を国会の議決に基づき行うこととされている（原賠法 16 条）。

また、原子力損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じ、原子力事業者が免責されるときには、被災者の救助及び被害の拡大防止のため必要な措置を講ずることとされている（原賠法 17 条）。したがって、この場合（事業者が免責される場合）には、被害者は他の自然災害の被災者と同様に、通常の意味での災害救助を受けるだけになってしまいかねないという問題がある。

7 原子力損害賠償紛争審査会（原賠法 18 条）

原子力損害賠償紛争審査会は、原賠法 18 条に基づいて、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合における和解の仲介及び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の策定に係る事務を行わせる目的で、文部科学省に置かれる機関である。

福島原発事故の発生を受け、平成 23 年 4 月 11 日に設置され、同年 8 月 5 日、中間指針のとりまとめが発表された。

Q3 原賠法は何を賠償の対象としているか。

原賠法は、原子炉の運転等と相当因果関係のある原子力損害を賠償の対象としている。

解 説

1 「原子炉の運転等」とは、原子炉の運転、加工、再処理、核燃料物質の使用、使用済燃料の貯蔵、核燃料物質又は核燃料物質によって汚染された物（「核燃料物質等」）の廃棄、及び以上に付随する核燃料物質等の運搬、貯蔵又は廃棄をいう（原賠法 2 条 1 項）。

「原子力損害」とは、核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸引することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう）により生じた損害をいう（原賠法 2 条 2 項）。

原発は、ウラン 235 の原子核が中性子を吸収してウラン 236 になり、それが 2 つ又は 3 つに分裂する核分裂反応を連鎖的に起こし、核分裂の際に生じるエネルギーを利用して発電するシステムである。この核分裂過程でエネルギー、中性子（放射線）、核分裂生成物が発生する。そして、核分裂生成物のほとんどが放射性物質であり、これらが壊変して安定的核種に移行する際にエネルギーとアルファ線、ベータ線、ガンマ線等の放射線を発生させる。

これらのエネルギー、放射線の放出と相当因果関係のある損害が原子力損害である。

中間指針でも、「本件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考える」としている（中間指針・第 2・1）。

2 中性子線、アルファ線、ベータ線、ガンマ線等の放射線は人体に有害であり、これらが原発の外部環境に放出されれば、人が外部被ばく、内部被ばくしあるいはその危険にさらされる。平常運転時にも放射能が外部環境に放出される量はゼロではないが、核分裂反応やエネルギーを適切に管理できなければ、核暴走、炉心溶融等の事故により、放射能が外部環境に大量に放出される危険性を原発は常に孕んでいる。

一旦外部環境に放射能が放出されると、それによる人体への急性の直接的影響だけでなく、長く時間をおいた後の影響や、食物連鎖を介した影響など様々な被害を発生させる。また、放射能の影響を考えて、経済活動や日常生活等の人の行動を制限することによる被

害も発生させる。前述のとおり、本件事故と相当因果関係のある損害であれば、原子力損害に含まれ、被害は健康被害に限定されない。

そして、放射性物質の半減期は、核種により様々あり、例えばセシウム 137 の半減期は約 30 年であって、人の一生を超える期間の汚染が継続するし、放射能雲や海の汚染によって被害は世界中に広がることもあり得るほど空間的広がりも大きい。

今後、被害がどの程度継続し、どの程度広がるか予測はつかない。

原子力損害の詳細な検討は、各論を参照されたい。

2 原子力事業者の責任

Q4 原子力事業者に故意や過失がない場合、原子力事業者は責任を負わないか。

原子力事業者は、原子力損害につき無過失責任を負っている。

解 説

1 原発は、人体に有害な物質を利用する本質的に危険な発電システムであり、一旦被害が生じた場合には、時間的、空間的に甚大な被害になることからすると、原子力事業者に課せられた被害発生防止、被害拡大防止の責任は重い。

そして、原子力事業者は、そのような本質的に危険な事業を行って利益を得ているのであるから、危険が現実化したときには、その損害を賠償することは公平の観点から妥当である。

また、巨大かつ複雑な科学技術を集約した原子力事業により、損害が生じた場合、被害者側で、原子力事業者の故意、過失の主張立証をすることは困難であり、それを要求することは被害者の救済を拒む結果になりかねない。

したがって、原子力事業者は一般の不法行為責任の故意、過失を責任要件とせず、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる」(原賠法 3 条 1 項本文)と規定され、無過失責任を負う。

2 ただし、原賠法 3 条 1 項本文の無過失責任には、純粋な無過失責任と、過失責任も含まれている。原子力事業者に過失がある場合には、一般不法行為の要件を主張立証する必要があるわけではなく、原賠法によって損害賠償請求する。しかし、例えば、慰謝料額は、加害者の行為によって増額されることもあり、その意味では、原子力事業者の行為が原子力損害と無関係ではあり得ない。

Q5 原子力事業者が責任を負う範囲には上限があるか。

原子力事業者の責任は無限責任である。

解 説

1 不法行為の一般原則によれば、不法行為者は無限責任を負う。原賠法は、原子力事業者の責任を、無過失責任としているが、この無過失責任の中には、過失責任も含まれており、過失責任に該当する場合に一般原則どおり無限責任を負うのは当然である。純粹無過失責任の場合、法律上限定があれば有限責任であるが、原賠法には、原子力事業者の賠償額について有限である旨の規定は存在しない。したがって、損害賠償責任の原則どおり、原子力事業者の責任は無限責任である。

本質的に危険な事業を行っている者が無限責任を負うのは公平の観点に沿い、また、危険な原子力事業により利益を得ている原子力事業者に責任を自覚させ、事故の発生を防止する効果もあると考える。

2 原子力損害が、その時間的、空間的広がりからすると一企業が負えないほどの損害額になることも想定でき、有限責任とする国（アメリカ 1兆円を限度）もあるが、企業の責任を限定することは、本質的に危険なシステムを扱っている企業の責任を軽減してその企業を救済することになり、モラルハザードを招きかねない制度である。

福島原発事故で、仮に東京電力の責任を有限責任とすれば、これは現行の原賠法に反し、一企業を保護しすぎることになるものであって、到底認められるものではない。

3 無限責任である原子力事業者の損害賠償のうち、その一部については、支払を確実にするための損害賠償措置を講じなければ、原子力事業者は運転等をしてはならないことにして、損害賠償を確実にしている（原賠法7条1項）。

損害賠償措置とは、原子力損害賠償責任保険契約（原子力事業者と民間の保険会社との契約で一般的な事故による原子力損害をカバーするもの）と原子力損害賠償補償契約（原子力事業者と政府との保証契約であり、原子力損害賠償責任保険で填補されないケース《地震、噴火、津波によって生じた原子力損害、正常運転によって生じた原子力損害、原子力損害の発生の事実があってから10年を超えて損害賠償請求がなされる場合等》をカバーするもの）であり、原発の1事業所当たり、1,200億円を上限としている（原賠補償契約法3条、原賠法施行令2条）。福島第一原発で1,200億円、福島第二原発も併せて2,400億円である。これは、被害者の保護を図る側面もみられるが、原子力事業者が支払うその補償料は、1,200億円に比べ余りにも少額であり、原子力事業者の責任を明確にする意味合いが薄れることになる。

4 政府は、原子力事業者の損害賠償額が損害賠償措置額を超え、かつ、原賠法の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を、国会の議決により政府に与えられた権限の範囲内で行うと規定されている（原賠法16条）。

あくまでも、損害賠償の第一義的責任は原子力事業者にあるが、賠償原資が不足する場合に、政府が、被害者保護の観点から、原子力事業者に援助できる規定であり、原子力事業者は、援助された費用を政府に返還すべきである。

Q6 原賠法上、原子力事業者が免責される場合があるか。本件事故において、東京電力が免責される可能性があるか。

異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは免責される（原賠法3条1項ただし書）

本件事故は、異常に巨大な天災地変によって生じたものではなく、東京電力は免責されない。

解 説

1 「原子炉施設の安全性が確保されないときは、当該原子炉施設の従業員その周辺住民等の生命、身体に重大な危害を及ぼし、周辺の環境を放射能によって汚染するなど、深刻な災害を引き起こすおそれがあることにかんがみ、右災害が万が一にも起らないようにする」必要がある（最判平4・10・29民集46・7・1174伊方原発訴訟最高裁判決）

原発は、人知を超えた有害物質である核を利用する本質的に危険な発電システムであり、一旦事故が起きるとその被害の甚大さは、時間的にも空間的にも計り知れないものであり、原発事業者は、万が一にも事故が起きないようにしなければならない。

したがって、立法論として、本質的に危険な原発を扱って利益を得ている原子力事業者本来免責を認めるべきではないと考えられるが、原賠法3条1項ただし書の解釈としても、原子力事業者に責任を課すには酷なほどの天災地変を原因として原子力損害が発生した場合に免責が認められるものと解すべきである。単なる天災地変ではなく、「異常に」「巨大な」と二重の例外を示していることは、極めて例外的場合に限定する趣旨である。

そして、同項ただし書に並列して規定されている「社会的動乱」には、局部的争いは含まれず、戦争や内乱を意味すると解されており、天災地変もそれに匹敵するようなものを想定すべきである。

2 地震・津波による原子力損害を考察するに当たって、「異常に巨大な天災地変による原子力損害」には、3つの意味があることに注意する必要がある。第1は、地震の規模が「異常に巨大」であること、第2は、その地震による原発サイトの地震動・津波が異常に巨大であること、第3は、原子力損害がその地震動・津波によって発生したことである。

第1の地震規模であるが、東北地方太平洋沖地震は、宮城県牡鹿半島の東南東約130キロメートルの深さ約24キロメートル付近を震源とし、長さ約450～500キロメートル、幅約200キロメートルを震源域とするマグニチュード9.0の巨大地震であるが、2004（平成16）年12月に発生したスマトラ沖地震はマグニチュード9.1であり、その他にもマグニチュード9の地震はあり、東北地方太平洋沖地震は異常に巨大な地震ではない。

地震調査研究推進本部地震調査委員会の阿部勝征委員長は、「世界でM9が起きても、日本では起きないと考えてきた。学問的なパラダイムに縛られていた点は大きな反省だ。」と話した（2011（平成23）/4/12朝日）が、思い込みに縛られて、想定が甘くなっていた

だけである。

第2の原発サイトの地震動・津波であるが、後述のように、想定されて然るべき範囲内の地震動・津波であって、「異常に」「巨大」ではない。

太平洋岸沿いには、福島第一原発の南方に福島第二原発、北方に女川原発が存在し、これらはいずれも東北地方太平洋沖地震による地震動と津波に襲われたが、重大事故が発生したのは福島第一原発だけであり、福島第二原発、女川原発には重大事故が発生していないのであるから、福島第一原発事故は局地的であり、この点から「異常に」「巨大な」天災地変によって発生した事故ではないといえる。

第3に、本件事故の原因であるが、それは後述のとおり、東京電力及び国の過失に起因するものである。

3 本件事故の原因は、東京電力及び国の地震・津波の想定が甘く、また、耐震設計にも不備があったことが一因である。

(1) 耐震設計審査指針は、耐震設計上重要な施設は、施設の供用期間中に極めて稀ではあるが発生する可能性があり、施設に大きな影響を与えるおそれがあると想定することが適切な地震動を前提とした耐震設計を行うことにより、その安全機能が失われないように設計されなければならないとする。

また、施設の供用期間中に極めて稀ではあるが発生する可能性があるとして想定することが適切な津波によっても、施設の安全機能が重大な影響を受けるおそれがないように設計されなければならないとしている。

国は、IAEA に対し、この地震により原発への送電鉄塔が倒壊し、送電線の断線・受電遮断器の損傷等により外部電源が喪失し、非常用ディーゼル発電機が起動したが、その後時間を空けて津波が到来し、想定(5.7メートル)を超えた高さの津波も到来し、非常用発電機が使用不能となり、全交流電源喪失の事態となり、1号機から4号機までの「冷やす」「閉じ込める」機能が崩壊したと報告している。

原発における電源確保は最重要課題であるところ、上記送電鉄塔は震度6強の揺れで倒壊し、外部電源喪失に至ったものである。震度6強の揺れは極めて稀な揺れではないのであるから、その程度の揺れで送電鉄塔が倒壊したということは、東京電力の耐震設計に不備があったということである。

また、原発サイトに到来した津波の高さは、14～15メートルといわれている(ただし、この高さは、浸水高で、津波の高さ自体は10メートル位ともいわれている)。この津波が想定外といわれたことがあったが、以下のように、国及び東京電力は当然に想定し、対策を講じていなければならなかった。

佐竹健治ほか「石巻・仙台平野における869年貞観津波の数値シミュレーション」(2008年 活断層・古地震研究報告 8 71 89)では、仙台周辺や福島県の平野の地層に残された古い津波の堆積物の研究などから、少なくとも宮城県から福島県の沖合で長さ200km以上の震源断層面がズレ破壊して特大の津波を生ずる地震が、500年～1000年に1度発

生いたらしいことが分かってきた。その最後の地震が、貞観 11 年（869 年）の陸奥国の大地震津波であると推定され、既に 1,100 年以上経っているから要注意であると考えられていた。

東京電力が実施した平成 21（2009）年 6 月の耐震安全性の再評価の中間報告書の審議の際、審議委員からこの指摘がなされたが、東京電力及び国は、貞観地震による津波の評価をせず今回の地震を迎えてしまった。東京電力及び国は、津波の再評価をして、津波による非常用発電機系統の浸水を防止する等の措置をすべきであったのにこれをしなかったのである。

（2）福島第一原発 2，3，5 号機では、観測記録が基準地震動を超え、想定 of 失敗を示し、1 号機は、地震直後に 2，3 号機と明らかに異なる挙動を示し、基準地震動内の揺れで、冷却材喪失事故が起きている可能性が高く、耐震設計の誤りを示している。福島第一原発の原子炉建屋最地下階の観測記録と基準地震動 S s の最大応答加速度値の対比は以下の表のとおりである。

地震観測記録

地震観測記録と基準地震動 S s に対する応答値との比較

観測点

（原子炉建屋最地下階） 観測記録（暫定値 1） 基準地震動 Ss に対する最大応答加速度値（ガル）

		最大加速度値（ガル）					
		南北方向		東西方向		上下方向	
		上下方向		南北方向		東西方向	
福島第一	1号機	460	2 447	2 258	2 487	489	412
	2号機	348	2 550	2 302	2 441	438	420
	3号機	322	2 507	2 231	2 449	441	429
	4号機	281	2 319	2 200	2 447	445	422
	5号機	311	2 548	2 256	2 452	452	427
	6号機	298	2 444	2 244	445	448	415
福島第二	1号機	254	230	2 305	434	434	512
	2号機	243	196	2 232	2 428	429	504
	3号機	277	2 216	2 208	2 428	430	504
	4号機	210	2 205	2 288	2 415	415	504

1：これらの記録については暫定値であるため、今後の検討により変更となる可能性がある。

2：記録開始から約 130～150 秒程度で記録が終了している。

（東京電力作成）

2, 3, 5号機の東西方向で、最大加速度値が基準地震動Ssに対する最大応答加速度値を超えている。福島第一原発の地震動Ssの想定が過小であったことは明らかである。

更に、1号機では、観測記録とSsの最大加速度値は近接しているものの、観測記録はSsの最大加速度値を超えていない。それにもかかわらず、1号機では、地震の揺れによって配管が破断して冷却材喪失事故が発生し、格納容器の圧力を設計条件の2倍に上げ、フランジ部分から水素を漏出し、水素爆発を起こしたことが合理的に推定できる（田中三彦「原発で何が起きたのか 石橋克彦編『原発を終わらせる』」岩波新書）。

基準地震動内の地震動では、冷却材喪失事故が起きてはならないのであり、そのような事態が発生していることからすれば、東京電力の耐震設計に不備であったことは明らかである。

4 事故の原因は、欠陥のある安全指針類に依拠し、あるいは、安全指針類に反して、原発を設置したことにあり、「異常に巨大な天災地変」によるものではない。

(1) 現行の原発の設置許可処分は、立地審査指針、安全設計審査指針、耐震設計審査指針、安全評価審査指針等の安全指針類に基づいて電力会社から設置許可申請がなされ、国がその審査をし、災害防止上支障がないと認められる場合に許可がなされる（原子炉等規制法24条1項4号）。

しかも、「現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合するとして原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされたと認められる場合には、(中略)右判断に基づく原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」(前掲・伊方原発訴訟最高裁判決)から、安全性に関する知見が新しくなれば、それに従って、常に過去の安全性の判断、すなわち、安全指針類及び災害防止上支障がないという判断はチェックされなければならない。

福島第一原発では地震、津波によって甚大な被害が発生したのであるから、災害の防止上支障がないという判断が間違っていたことは明らかであり、現在の科学技術水準に照らし、指針類に不合理な点があるか、あるいは、具体的判断に看過し難い過誤、欠落があったことが推認される。

(2) 立地審査指針は、万が一の事故に関連して、その立地条件の適否を判断するためのものであり、立地条件として a 大きな事故の誘因となるような事象が過去においてはなかったことはもちろんであるが、将来においてもあるとは考えられないこと、また、災害を拡大するような事象も少ないこと、b 原子炉は、その安全防護施設との関連において十分に公衆から離れていること、c 原子炉の敷地は、その周辺も含め、必要に応じ公衆に対して適切な措置を講じる環境にあることを求めている。そして、万一の事故時にも、a

重大事故（科学技術的見地からみて、最悪の場合には起こるかもしれないと考えられる事故）の発生を仮定しても、周辺の公衆に放射線障害を与えないこと b 仮想事故（重大事故を超えるような科学技術的見地からは起こるとは考えられない事故）の発生を仮想しても、周辺の公衆に著しい放射線災害を与えないことを指針の達成目標としている。

貞観地震は、立地条件の a に反する地方であることを示し、また、この原発事故は、上記指針の分類でいうところの重大事故に過ぎないにもかかわらず、現在、周辺の公衆に著しい放射線災害を与え続けているのであるから、指針の目標 a を達成できない地点に立地したことも明らかである。東京電力及び国が立地審査指針に反して、ここに福島第一原発を設置したことが、本件原子力損害の原因である。

（3）安全設計審査指針は、設置許可申請に係る安全審査に当たって確認すべき安全設計の基本方針について定めたものであって、安全審査において、施設の安全設計がこの指針の定める要求を十分に満足していることを求めている。

同指針 2 2 項において「重要度の特に高い安全機能を有する構築物、系統及び機器は、予想される自然現象のうち最も苛酷と考えられる条件、又は自然力に事故荷重を適切に組み合わせた場合を考慮した設計であること」、同指針 9・2 において「重要度の特に高い安全機能を有する系統については、その構造、動作原理、果たすべき安全機能の性質等を考慮して、多重性又は多様性及び独立性を備えた設計であること」を規定し、非常用所内電源系は、安全機能の重要度分類に関する審査指針では、3 段階の分類のうち最も重要なクラスに分類されている。ところが、今回の事故で明らかになったことは、福島第一原発の非常用ディーゼル発電機が、耐震設計上の 3 段階の重要度分類の 2 番目に過ぎないタービン建屋に設置され、福島第二原発では最重要分類に属する原子炉建屋に設置されていたことに比べ、設置場所が安全でなく、津波による浸水を容易に受けたことが推測される。

また、非常用ディーゼル発電機は 2 台しかなく、多重性にも欠けていたというべきである。

同指針 27 で、「原子炉施設は、短時間の全交流動力電源喪失に対して、原子炉を安全に停止し、かつ、停止後の冷却を確保できる設計であること」と規定され、その指針の解説では「長時間にわたる全交流動力電源喪失は、送電線の復旧又は非常用交流電源設備の修復が期待できるので考慮する必要はない」と説明され、福島第一原発を含め、全国の原発は、短時間の電源喪失しか生じない条件で設計がなされている。

しかし、短時間しか全電源喪失しないというのは、電力会社が原発を作るための都合のよい条件に過ぎない。本件事故では、長時間の全電源喪失が発生し、放射性物質の外部への放出、拡大に至ったのであり、この安全設計指針は、間違った指針であった。その間違った指針に依拠して福島第一原発を設置、運転したために、事故が発生、拡大したのであるから、東京電力及び国の過失により、現在の原子力損害が生じているのである。

地震・津波による故障は、同時にいくつもの故障が発生する共通原因故障であり、そのことはこれまでの原発訴訟で指摘され、平成 19 年の中越沖地震による柏崎刈羽原発の事

故でそのことは明らかになっているにもかかわらず、安全設計審査指針では、単一故障の仮定（単一の原因によって1つの機器が所定の安全機能を失うことをいい、必然的に発生する従属要因に基づく多重故障を含む）において安全機能が達成できる設計であることを要求するにとどまっている。今回の非常用ディーゼル発電機2台停止は、津波により同時に発生したものであり、共通原因故障を考慮していない安全設計は、設計方針として誤っており、それに依拠して設置、運転してきた東京電力に過失がある。

（４）国は、安全評価審査指針において、原子炉施設のいくつかの構築物、系統及び機器につき、異常状態における解析、評価をして、所定の機能が果たされていることを確認することを求められている。国及び電力会社は、本指針に適合していれば、安全設計評価、立地評価は妥当なものと判断する運用をしている。

解析に当たっては、想定される「異常事象」に加えて、「異常事象」に対処するために必要な系統、機器について、原子炉停止、炉心冷却及び放射能閉じ込めの各基本的な安全機能別に、解析の結果を最も厳しくする機器の単一故障を仮定した解析を行わなければならないとされている。しかし、福島原発事故で発生した全電源喪失は想定されていない。

この安全評価審査指針が不備であり、それに依拠して設置、運転されていた福島第一原発が事故を招来したのであるから、今回の原子力損害は、国の過失によるものである。また、東京電力も、安全評価審査指針の想定に不備があることを認識し、または、認識しえたのに、漫然とこの安全評価審査指針に従って設置、運転してきたのであるから、事故について過失がある。

3 責任集中制度

Q7 原賠法の定める責任集中制度とはどのような制度か。

原賠法上の賠償責任は、原子力事業者のみが負い、他に責任を負うべき者がいても、責任を追及できないと説明されているが、そのような法律に合理的根拠は見いだせず、この点を明確にするためには責任集中を削除する立法をすべきであるが、現行法の解釈としても、損害を発生・拡大させることに、違法に寄与した者が他にいる場合には、責任を認められる場合があると解すべきである。

解 説

1 原賠法では「同条〔3条〕の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない」（原賠法4条1項）、「原子力損害については、商法〔略〕及び製造物責任法〔略〕の規定は、適用しない」（原賠法4条3項）と定め、原子力損害に関する賠償責任は「原子力事業者」のみが負うものとされている。

これは、原子力事業者に燃料や機器等を提供する関連事業者を免責させ、原子力事業への参入を容易にすることにより、原子力事業の健全な発達を図る趣旨であり、同法1条に

謳われている同法の目的に沿ったものであると説明されている。

また、被害者が、賠償責任を追及する相手を容易に確定させられるという意味においては、同法1条に同じく謳われている被害者保護という同法の目的にも沿ったものであるとも説明されている。

2 平成11年に発生した、JCO 東海事業所における臨界事故の際に被ばくした被害者が、JCO の100%親会社に対して、主位的に不法行為に基づき、予備的に原賠法に基づき、損害賠償請求を行った事件で、水戸地裁は、「原賠法に規定する原子力損害の賠償責任は、(中略)民法の損害賠償責任に関する規定の特則であり、民法上の債務不履行又は不法行為の責任発生要件に関する規定は適用を排除され、その類推適用の余地もない」「原賠法4条1項は、(中略)一義的に明らかな文言により規定され、資材等の供給者に限らず、原子力事業者以外の者全てが原子力損害に係る損害賠償責任を負わないことを明記しているのであるから、(中略)原子力事業者以外の者に原子力損害に係る損害賠償責任を負わせるものと解する余地はない」と判示した(水戸地判平20・2・27判時2003・67、控訴審東京高判平21・5・14判時2066・54)。

また、国家賠償法に関する裁判例は見当たらないが、平成3年改訂版の科学技術庁原子力局監修「原子力損害賠償制度」の中には、「原子力損害の発生につき原因を与えている他の者が民法又はその他の法律(国家賠償法、自動車損害賠償保障法等)に基づいて責任を有する場合においては、これらの者もまた賠償責任を有するものとみなされる余地がある。そこで本項(原賠法4条各項)において、とくにその他の者は一切責任を有しない旨を明白にしたものである」との記述がある。

3 しかし、昭和30年代に原賠法が制定されるに至った過程を振り返ると、結局同法4条が規定する責任集中制度は、同法1条が謳う被害者救済を目的として検討、立案されたわけではなく、日本が原子力推進のために当時独占的に核燃料を供給していた米国や英国からの免責要求に応じざるを得ず制定されたにすぎない。責任集中制度の実質である供給者免責の制度は、日本が原子力を導入していく上で、やむを得ず米国や英国の理不尽な要求に従った結果の産物であり、特段の合理性を見だし難い制度である。

損害を発生・拡大させることに、違法に寄与した者がいる場合には、その賠償をすべきことは、現代社会の基本的ルールである。甚大な被害を生じさせる危険を孕んでいる原発に関与していた者が、原子力損害を違法に発生・拡大させた場合には、賠償責任を免除する理由は存在しない。仮に免責を認めると、それらの者をいたずらに優遇することになり、「不健全に」原子力事業を保護することになって、原賠法1条の目的にも反することになる。

Q8 国や原子力機器メーカー等に損害賠償請求することは可能か
可能である。

解 説

国に対しては、原賠法上の責任対象外とは考えられない。原子力機器メーカー等に対しては、原子力事業者に過失があり、原子力機器メーカー等にも過失がある場合には、損害賠償請求が可能と解すべきである。

1 原発の持つ本質的危険性と被害の甚大さからすれば、何よりも「被害者保護」が重視されなければならない。その観点から、国と原子力メーカーとに分けて責任を考えてみる。

2 国の責任について

(1) 原賠法によって国の責任が否定されるか

責任集中の理由の1つとされている原子力事業の健全な発展からしても、被害者救済の観点からも、国が損害賠償責任を免れる理由は存在しない。すなわち、現行原賠法下でも、国は、原子力事業者と補償契約を締結して被害者の救済を図るものとされ、原子力事業者が損害賠償措置を超える賠償をできない場合、また、免責される場合、被害者の救済を図ることが原賠法における国の役割である。仮に、責任集中で国が免責されるとすれば、この被害者救済のために国が活動すべき旨の規定（原賠法16条、原子力災害対策特別措置法26条等）と矛盾することになる。原賠法において、国は免責される対象ではないことを前提に国の責務を規定していると解すべきである。

そして、国が原子力損害の発生につき無過失ではなく、国賠法の要件に該当する場合には、国の責任が認められて然るべきである。

「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる」(憲法17条)は、旧憲法と180度考え方を転換した結果の憲法の大原則であり、原賠法がこれを否定する趣旨であれば、憲法違反である。

文部科学省が、「原子力事業者に機器等を提供している関連事業者は免責し、関連事業者が安定的に資材を提供することを可能にして、原子力事業の健全な発達に資する」と説明し、関連事業者に限定して解説しているのも、憲法違反を意識して、国賠は認める趣旨の説明であると解する以外ない。

(2) 国の過失原因

文部科学大臣等の行政機関は、原子力事業者に対して、原子炉の運転等について安全性を確保するために種々の規制を行う権限を有する(原子炉等規制法等)。しかるに、文部科学大臣等の行政機関が法から付与された権限を行使しなかった結果、原子力発電所周辺住民等に被害が生じたとき、国 原子力事業者という二面的法律関係ではとらえきれない、国 原子力事業者 被害者という三面的法律関係が成立する。

行政機関がこのような規制権限を適切に行使しなかった場合について、公務員の過失が認められるかが問題となる。

伝統的には、行政便宜主義を根拠に、行政機関が規制権限を行使するかどうかは、行政機関の自由裁量に委ねられていると考えられてきた。しかし、これは、行政機関と原子力

事業者との二面的法律関係しかとらえられておらず、適切ではない。

文部科学大臣等の行政機関に上記のような規制権限が付与されている趣旨は、原子炉の運転等に関連して事故が発生した場合には、周辺住民等の生命・身体のみならずその地域社会を破壊し生活や事業活動の基盤そのものを破壊するといった甚大な被害が生じる危険があることから、これを防止する点にあると解される。近時、行政機関は、国民の権利・利益とりわけ生命・身体といった重要な権利・利益についてはこれを保護する義務を負うという基本権保護義務論や、このような法益の侵害・危険を防止するために危険防止責任を負うという考え方が台頭している。

このような観点から、規制権限を適切に行うか否かは自由裁量に委ねられているのではなく、法が付与した権限の趣旨・目的に照らし、規制権限の不行使が著しく不合理と認められる場合には国賠法上の違法を構成すると解されるようになった（最判平元・11・24民集43・10・1169〔宅地建物取引業法事件〕、最判平7・6・23民集49・6・1600〔ク口口キン訴訟〕、最判平16・4・27民集58・4・1032〔筑豊じん肺訴訟〕、最判平16・10・15民集58・7・1802〔水俣病関西訴訟〕）。とりわけ、上記筑豊じん肺訴訟最高裁判決及び水俣病関西訴訟最高裁判決は、人の生命健康の保護を目的とする行政法規に基づく権限については、人の生命健康が脅かされる事態がある場合、適時適切にその権限を行使すべき義務があるとした。

規制権限不行使について上記のような考え方をとると、経済産業大臣等の行政機関には、危険な福島第一原発の設置を許可し、その後の運転を放置した点等について、原子炉等規制法等の趣旨・目的等に照らして著しく不合理といえる点があれば、すなわち、人の生命健康が脅かされる事態がある可能性が存したにもかかわらず、適時適切にその権限を行使しなかった場合、これを過失原因として国賠法上の違法を構成することも十分に考えられる。

3 原子力事業者の責任

次に、原子力関連事業者の場合であるが、原子力事業者が有過失の場合には、原子力メーカー等の関連事業者にも過失があれば共同不法行為責任を負うと解すべきである。

原子力損害を発生させた原子力事業者以外は責任を負わない旨の規定の由来は、前述のとおり、半世紀前、日本において原子力事業を推進するために、米国・英国の理不尽な要求を飲まざるを得なかったということにあり、合理的根拠に基づいた立法ではない。違法に第三者に損害を与えた場合に、損害賠償責任を負うのは、根本的には社会の基本的な道徳の命ずることであり、また、近代法の大原則となっているところであり、特別な合理的理由がなければこの原則の排除は認められないと解すべきである。

そして、原賠法の責任集中の規定を仔細に検討すると、無過失、無限責任を原子力事業者が負う場合には、他の者は賠償責任を負わないという規定であり、反対解釈として原子力事業者が有過失の場合には適用がないと解すべき規定である。原賠法3条1項の「無過

失責任」には、原子力事業者が「無過失」の場合と「有過失」の場合の両者が含まれており、「有過失」の原子力事業者が「無限責任」を負うのは、一般不法行為そのものの適用であり、特別に被害者救済に資する規定ではない。原子力事業者が厳密な無過失責任を負う場合には、それは被害者救済の側面があり、他の関連事業者の免責を認めることにも一定程度の理由が認められる。しかし、そうでない場合には、他の関連事業者の免責を認めることは、何ら合理的理由なく被害者の権利救済を制限して、関連事業者の免責を認めるものであり、原賠法の解釈としても許されないものである。

更に、原子力事業者が、無過失、無限責任を負う場合に限り、その者から賠償を求めればよく、他の原子力関連事業者の責任を追及できないことにした趣旨からすれば、原子力事業者が仮に無過失であっても、同事業者から賠償を求められない場合（破産したような場合）には、責任集中の基礎が失われているのであるから、有過失の関連事業者に対し、責任追及することは可能と解すべきである。

原賠法の目的との関係でも、違法行為をしたメーカー等不法行為責任を認めないのは、原賠法1条の「被害者の保護」の目的に反することはもとより、メーカー等に著しい優遇を与えることになり、モラルハザードを招来し、原賠法1条の原子力事業の「健全な」発展の目的に反するものである。

4 国の支援

Q9 原子力賠償において、国の果たすべき役割は何か。

国は、原子力事業者の損害賠償額が賠償措置額を超える場合に必要な援助をすることがある。原子力事業者が免責される場合は、必要な措置を講じる。そして、原子力損害賠償紛争審査会を組織して、賠償交渉の指針を策定し、和解の仲介をして、被害者救済を図る。

解 説

1 原子力災害にあった人々にとって、放射能によって被った損害を賠償され、放射能がなければあったはずの生活に戻る原状回復が最も望まれるところである。国は、国民の人権を保護する責任を負う者として、また、原子力を推進した責任を負う者として、被害者にとって最も適した救済を図るべきである。

2 原子力事業者の損害賠償額が賠償措置額を超え、かつ、被害者救済のために必要であるときには、政府は、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害賠償するために必要な援助を行う（原賠法16条1項）。この援助は国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内において行う（同条2項）。第一義的損害賠償責任は原子力事業者が負い、政府は被害者救済のために必要な援助をするのである。

日弁連は、本件事故による原子力損害の賠償責任を東京電力に一義的に負わせ、かつ、国民負担を出来るだけ少なくして被害者救済を図るためのスキームを「福島第一原子力発

電所事故による損害賠償の枠組みについての意見書」において提案している。

意見書の概要は、以下のとおりである

1 福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについては以下の3つの原則が確立されるべきである。

- (1) 東京電力の現有資産による賠償がまずなされること
- (2) 不足する部分については国が上限を定めず援助する法律上の義務があること
- (3) 原子力発電所災害を完全に防止するため、損害賠償についての枠組みは、持続可能なエネルギー供給・需要体制の構築と調和するものでなければならないこと

2 上記原則に基づき、東京電力による賠償を実施するための国の援助策は、以下のよう
にすべきである。

(1) 東京電力による損害賠償に対する援助としては、現在計画されているような「資本注入・資金援助」ではなく、国が東京電力の送配電事業（関連知的財産権を含む。）の譲渡を受け、その対価として被災者への損害賠償債務を引き受けることによって行う。

また、東京電力が有する保養所等その他の資産を民間等に売却し、それによって生じた資金も損害賠償の原資とする。

(2) プルサーマル計画を中止し、再処理等積立金を損害賠償原資として活用する。

(3) 損害賠償額が(1)(2)を超えるときは、東京電力が継続して営む原子力発電以外のその他の発電事業の収益及び国が買い取った「送配電事業」の収益をもって損害賠償の原資とする。

(4) 以上の過程を通じて、東京電力による資産散逸・資産の浪費を防ぎ、資産譲渡によって得られた原資を損害賠償債務の弁済に充てることを確保するため、東京電力の法的整理を検討するべきである。

(5) 送配電事業は、その公共性に配慮し、リスクに強い、分散型の、スマート・グリッドを整備すべきである。送配電事業については、損害賠償が終了するまで国又は公的機関が管理する。

3 平成23年7月29日「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」（平成23年法律第91号。通称 仮払法）が成立し、8月3日には、原子力損害賠償支援機構法（平成23年法律第94号）が成立した。

仮払法は、国は原賠法3条1項の損害につき、概算額の半分以上を支払うこと、請求先は文部科学大臣であること、国は仮払をした額の限度で損害賠償請求権を取得すること、損害賠償額が確定した時に賠償額が仮払額より少なければ精算すること、地方自治体が原子力被害応急対策基金を設ける場合は国は補助金を支給できること等を内容とする法律である。

原子力損害賠償支援機構法は、機構を新設し、原子力事業者は、損害賠償措置を超える賠償金の支払が見込まれる場合に機構に資金援助を求められる、原子力事業者は一

般負担金を納付し、資金援助を受けた者は特別負担金を納付する。政府は機構に対し、必要な時にいつでも換金できる「交付国債」を付与し、金融機関の機構に対する融資に保証を与え、機構は、金融機関からの融資、「交付国債」、負担金を原資にして原子力事業者に資金援助を行うことを内容とするものであるが、以下の修正決議、附帯決議がなされた。

a 賠償責任は一義的に東京電力が負うものとして国の責任に言及はなかったが、「国が原子力政策を推進してきた社会的責任にかんがみ、万全の措置を講じる」と明記された。

b 電力会社の負担金は、福島原発事故の賠償支援に充てるとされていたが、「負担金は各社で個別管理し、福島原発事故については賠償総額が見通せた段階で負担の在り方を検討する」とされた。

c 株主や社債権者の責任については言及されていなかったが、「株主とその他の利害関係者に必要な協力を求めなければならない」とされた。

d 国の資金交付について、電力の安定供給に支障を来す場合に限り、必要な資金を交付できるとされていたが、「安定供給に支障が生じない場合でも交付国債で不足が生じる場合に限り資金を交付できる」とされた。

e 原賠法の見直しについて何も言及されていなかったが、「施行1年後を目処に、事故原因や賠償の状況を踏まえ、国の責任のあり方などを検討し、改正などの必要な措置を講じる」と附帯決議がなされた。

原子力を推進してきた国にも責任があるのは当然であり、国が被害者の救済に万全の措置を講じるべきであるが、その一方で、第一義的に責任を有する原子力事業者の責任が曖昧にされるようなことはあってはならない。

特に、1年後に原賠法の改正などの措置を講じる旨の附帯決議の意味が、原子力事業者の責任を有限責任にするような原賠法の修正を目指しているとすれば、そのような修正は絶対に認めてはならない。

4 原賠法3条1項ただし書により原子力事業者が免責される場合は、被災者の救助及び被害の拡大防止のため必要な措置を政府が講ずる（同法17条）。具体的に何をするかは規定されていないが、被害者の保護の程度が、免責規定適用の有無によって変更されてはならないから、原子力事業者の損害賠償に代替する措置を講じて原子力災害の被災者の救済を図る趣旨であると解すべきである。

原子力災害対策特別措置法が、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的として制定され、緊急事態応急対策として、緊急事態応急対策実施責任者が、「被災者の救済、救助その他の保護」（同法26条1項3号）、「緊急輸送の確保」（同項6号）、「食糧、医薬品その他の物資の確保」（同項7号）、「その他原子力災害の拡大の防止を図るための措置」等を実施する（同条2項）と規定され、原子力緊急事態解除宣言があった以降には、「健康診断、心身の健康に関する相談、その他医療に関する措置」（同法27条1項2号）、「その他原子力災害の拡大の防止又は原子力災害の復旧を図るための措置」（同項4号）が規

定されていることも、原賠法 17 条の解釈の参考とすべきである。

5 原子力損害賠償紛争審査会は、原子力損害の特殊性に鑑み、損害賠償の円滑かつ適切な処理を図るために、文部科学省内の組織として設置される。紛争審査会は、常設ではなく臨時的な紛争処理機関であり、紛争当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定、これらに必要な調査及び評価を行う（原賠法 18 条）。

平成 23 年 4 月 11 日に設置され、同年 8 月 5 日に、中間指針が発表された。

今後、紛争審査会の下に、仲介機関が設置され、大量、迅速、適切な問題解決に資することが期待されている。この和解の仲介は紛争解決の 1 つの選択肢であり、一審的機能を持つものではないので、原子力損害について、直接、裁判や調停に申し立てることは妨げられない。

5 原子力損害賠償紛争審査会

Q10 原子力損害賠償紛争審査会とは何か。

原子力損害の賠償に関する紛争が発生した場合に原賠法 18 条に基づき文部科学省内に設置される機関で、和解の仲介や損害の範囲に関する判定の指針の策定などを行うことを役割とする。本件事故に関しては、平成 23 年 4 月 11 日に設置された。

解 説

1 原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）は、原子力損害の特殊性に鑑み、その円滑かつ適切な処理を図るため、原賠法 18 条に基づき文部科学省内に臨時的に設置される機関である。その行う事務は、a 和解の仲介を行うこと、b 原子力損害の範囲の判定の指針その他の紛争当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めること、及びこれらの事務を行うため必要な原子力損害の調査及び評価を行うこととされている（原賠 18 条 2 項）。

本件事故に関する審査会は、平成 23 年 4 月 11 日付で制定された原子力損害賠償紛争審査会の設置に関する政令に基づき同日設置され、これまでに計 13 回の審査会が開催されている（平成 23 年 8 月 5 日現在）。過去には、平成 11 年の JCO 臨界事故の際に、審査会が設置された例がある。

2 審査会の行う事務のうち、「和解の仲介」とは、文字どおり当事者の和解を取り持つだけのものであって、事実行為に過ぎないと考えられている。審査会は種々の調査を行った上で和解案を提示することになると考えられるが、その和解案がそのまま両当事者を拘束することはなく、この点で仲裁とは異なる。なお、ひとたび原発事故が発生した場合には大量の紛争を迅速に処理していく必要があることを踏まえ、法案作成の段階では、審査会に司法的機能（すなわち一審としての機能）を持たせるといった議論もあった。しかし、上記のように、最終的には単なる「和解の仲介」ととどめられたため、原子力損害に関しては、審査会による和解手続を経由せずに、直接裁判を申し立てることも可能である（Q23、

Q24 参照)。したがって、審査会による和解の仲介は、あくまでも紛争解決のための選択肢の1つと位置づけられる。

なお、JCO 臨界事故の際には、審査会に対し2件の和解の仲介の申立てが行われ、いずれも不成立に終わった。これに対し、裁判に至ったものは11件となっている（なお、JCO 臨界事故の賠償件数は約7,000件、賠償総額は約154億円とされている）。

本件事故の被害規模はJCO 臨界事故に比べても桁外れに大きく、約10名の委員により構成される審査会の和解仲介機能に多くを期待することは現実的でないと考えられる（審査会の組織について定める原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令には、多数の当事者が申立てを行った場合における代表者の選定についての定めもあり（同政令6条）、審査会が大量の紛争を処理することを目指しているようにもみえるが、これまでに前例がなく、その実効性は不明である。）。したがって、本件事故の処理を迅速かつ適正に行うためには、審査会とは別に専門的紛争処理機関を設置することが不可欠と考えられる（Q24 参照）。

3 審査会のもう1つの役割として挙げられる「原子力損害の範囲の判定の指針の策定」は、JCO 臨界事故後に、審査会の担うべき機能として新たに追加されたものである。したがって、審査会が指針を策定するのは、本件事故が初のケースとなる。本件事故に関して、審査会は、これまでに第一次指針、第二次指針、第二次指針追補及び中間指針を公表している（平成23年8月5日現在）（Q11 参照）。審査会の策定する指針はあくまでも「自主的な解決に資する一般的な指針」（原賠法18条2項2号）であって、法的な拘束力を持たない。しかしながら、審査会は文部科学省内に設置される機関であるから、審査会の公表する指針は今後政府見解として被害者との間の和解交渉に利用され、裁判にも影響を与える可能性が高い。したがって、今後も順次策定・公表されていくこととなる指針の内容には、十分に留意する必要がある。

【参考文献】

我妻栄ほか「原子力災害の補償をめぐる」ジュリ236号11頁

文部科学省ホームページ

科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』108頁（通商産業研究社、1991年）

Q11 損害の範囲の判定等に関して原子力損害賠償紛争審査会がこれまでに定めた指針の内容はどのようなものか。

原子力損害賠償紛争審査会の公表する指針は、大量・迅速処理の観点から、まずだれが見ても争いなく本件事故との相当因果関係が認められるであろうという損害を類型化したものであり、たとえば避難指示を受けた場合の避難費用や精神的損害、あるいは農家が出荷制限を受けた場合の営業損害などが損害項目として挙げられ、その範囲についての考え方が記載されている。

解 説

1 原子力損害賠償紛争審査会は、本件事故による損害の範囲の判定等に資するため、原賠法 18 条 2 項 2 号に基づく「一般的な指針」として、これまでに第一次指針、第二次指針、第二次指針追補及び中間指針（以下総称して「指針」という）を策定・公表している（平成 23 年 8 月 5 日現在）。

2 これらの指針の根底にある考え方は、「本件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」（第一次指針第 2・1）、原賠法 3 条 1 項に基づく原子力事業者による無過失無限責任の対象となるという考え方である。相当因果関係の有無をメルクマールとするこの考え方自体は、原賠法 3 条 1 項の解釈を巡る判例・通説の立場に合致するものとして、肯定できる。

また、指針を解釈する際の重要な視点として忘れてはならないのは、これらの指針が、数万人規模に上る本件事故の被害者の切迫した状況に鑑みて、迅速、公平かつ適正な救済という観点から、「だれが見てもこれは賠償しなければいけないというもの」（原子力損害賠償紛争審査会（第 1 回）議事録）、「あまり異論がないであろう……裁判所でそんなに争われることはないだろうというような損害」（原子力損害賠償紛争審査会（第 5 回）議事録（案））を類型化して示したものであるという点である。

すなわち、原子力損害賠償紛争審査会の示す指針は、決してここに含まれない損害を賠償の対象から除外する趣旨ではなく、大量・迅速処理の観点から、まずは誰が見ても明らかに相当因果関係が認められるという損害を類型化して示したものと位置づけることができる。

3 これまでに公表された指針の内容は、概ね資料 2 のとおりである。ここに挙げられている損害項目とそれについての基本的な考え方は、概ねこれまでに把握されている被害の実情にある程度見合ったものとして一定の評価が可能であるが、一方で、以下に述べるように原子力発電所事故というものの性質・特質が十分に考慮されていないという点で、問題も多い。

4 例えば、第二次指針追補（中間指針で承継）は、避難者の精神的損害の慰謝料額の算定について、自動車損害賠償責任保険における損害額を参考にしている。しかし、交通事故の場合には誰もが被害者とも加害者ともなり得ることを前提に、自動車などの便益と引換えに社会が「許された危険」を引き受けるという関係に立っているのに対し、原子力発電所の事故は、電力会社のみが直接の加害者となるものであり、立場の互換性が存在せず、交通事故と同様に考えるのは妥当でない。また、被害の範囲が広範かつ長期にわたり、そこで暮らす住民の生活活動及び経済活動の基盤であるコミュニティを丸ごと根こそぎ奪ってしまうという点も、原子力発電所事故の大きな特性の 1 つである。これまでに公表された指針は、休業補償や諸費用といった個々の損害についての賠償を検討してきたが、これに加え、コミュニティの喪失そのものを損害として把握し、それを賠償することによって、

コミュニティを含む生活の場を再建できるような仕組みを構築する必要があると考えられる。現在公表されている指針においては、このような視点が欠けているといわざるを得ない。

5 自動車損害賠償責任保険における損害額を参考とした結果、第二次指針追補は、本件事故に係る精神的損害の額について、事故後6か月間（第1期）、その後の6か月間（第2期）、更にその後（第3期）と期間を分け、それぞれの期間で損害額が低減していくとしている（例えば避難所で生活する場合で、第1期の目安を12万円、第2期の目安を5万円としている）。このように時間の経過とともに精神的苦痛が低減されていくという考え方は、交通事故などの場合には、けがから回復する過程においてその苦痛が時間の経過とともに軽減されていくという想定に基づいている。しかしながら、原子力発電所事故による避難生活は、その避難環境が苛酷であるのみならず、先の見通しのつかない中でのものであり（この点、第二次指針追補自身も「対象者の具体的な帰宅の時期等を現時点で見通すことは困難である」と述べる）、時間の経過とともにむしろ焦燥感が強められ精神的苦痛は増大すると考えられる。しかも、第二次指針追補は、避難所生活から仮設住宅や公営住宅に移ることなどで苦痛が軽減するとしているが、避難所から移った時点で食料や水道光熱費の援助がなくなり窮乏化する問題も起きており、その上コミュニティが失われ、相談すべき近所の人もない中で被害者が孤立し、その精神的苦痛がより深刻化することが懸念される。指針においてこの問題が意識されていないことは、非常に憂慮すべきことである。

6 なお、指針の詳細については、巻末に添付する中間指針の本文及び文部科学省のホームページに掲載されている原子力損害賠償紛争審査会の議事要旨、議事録、配付資料等を参照されたい。

【参考文献】

文部科学省ホームページ「原子力損害賠償紛争審査会 議事要旨・議事録・配付資料」

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/giji_list/index.htm

原子力損害賠償紛争審査会「東京電力(株)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第一次指針」（原子力損害賠償紛争審査会，2011年4月28日）

原子力損害賠償紛争審査会「東京電力(株)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第二次指針」（原子力損害賠償紛争審査会，2011年5月31日）

原子力損害賠償紛争審査会「東京電力(株)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第二次指針追補」（原子力損害賠償紛争審査会，2011年6月20日）

日本弁護士連合会「原子力損害賠償紛争審査会における一次指針の策定に関する会長声明」（日本弁護士連合会，2011年4月28日）

日本弁護士連合会「原子力損害賠償紛争審査会における第二次指針の策定に関する会長声明」（日本弁護士連合会，2011年6月14日）

日本弁護士連合会「東京電力福島第一，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に向けての意見書」(日本弁護士連合会, 2011年6月23日)
日本弁護士連合会「福島第一原子力発電所事故の損害賠償等として避難者に対する生活基盤の保障等の速やかな確保を求める意見書」(日本弁護士連合会, 2011年5月30日)
除本理史「福島原発事故の被害補償を問う 加害者救済 は許されない」世界 2011年8月号 222頁
科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』108頁(通商産業研究社, 1991年)
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的問題」法律時報 1038号 55頁(2011年)
原子力損害調査研究会「(株)ジェー・シー・オー東海事業所核燃料加工施設臨界事故に係る原子力損害調査研究報告書」(原子力損害調査研究会, 2000年3月)

Q12 原子力損害賠償紛争審査会が公表した指針に含まれない項目については,損害賠償を受けることができないか。

原子力損害賠償紛争審査会の公表する指針は,紛争の当事者による自主的な解決に資するために策定される一般的な指針であり,法的拘束力を持たない。したがって,これに含まれない項目であっても,本件事故との間に相当因果関係が認められる限り,損害賠償を受けることができると考えるべきである。

解 説

1 原子力損害賠償紛争審査会(以下「審査会」という)の公表する指針(Q11参照)は,原賠法18条2項2号に基づき「自主的な解決に資する一般的な指針」として定められるものであり,法的な拘束力はない。原賠法3条1項に従って原子力事業者が無過失無限責任を負うべき「原子力損害」に該当するかどうかは,審査会の公表する指針に書いてあるか否かではなく,事故との間に相当因果関係が認められるか否かによって判断されるべき問題である。この意味で,審査会の公表する指針は,まず誰がみても相当因果関係が認められ,異論なく賠償されるべきもののみ類型化して提示したものと位置づけることができる。

2 したがって,審査会の公表する指針に含まれないものであっても,本件事故との間に相当因果関係が認められれば,当然に損害賠償を受けることができると考えるべきである。

また,指針に含まれないからといって賠償の対象から除外されるべきものではないことは,指針自体が繰り返し強調している。例えば,中間指針では,「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」「今後,本件事故の収束,避難区域等の見直し等の状況の変化に伴い,必要に応じて改めて指針で示すべき事項について検討する」(中間指針・第1・4),「中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である。東京電力株式会社に対しては,中間指針で明記された損害についてはもちろん,明記されなかった原子力損害も含め,多数の被害

者への賠償が可能となるような体制を早急に整えた上で、迅速、公平かつ適正な賠償を行うことを期待する」(中間指針・はじめに)とされている。

3 もっとも、いくら指針がこのような位置づけにあったとしても、審査会という権威ある機関の公表する指針は今後政府見解として交渉に利用され、あるいは裁判にも多分の影響を与えることが予想される。したがって、すべての損害を指針に網羅することは不可能としても、ある程度類型化が可能な損害については、指針に記載し、損害賠償の対象であることを明示すべきと考えられる。

4 そのような、今後指針に追加されるべき損害の類型としては、例えば、a コミュニティの喪失自体に関わる損害(コミュニティの再建に必要な費用)、b 避難区域外における事業活動に関わる損害、c 避難区域外の住民の避難(いわゆる自主避難)に関わる損害、d 避難区域には指定されていないものの空間線量の高い地域に暮らすことに関わる損害(除染費用等)などが挙げられる。殊に自主避難の問題は、政府が避難指示を出していないにもかかわらず、不安を感じた住民が自らの判断で住み慣れた土地を離れ、又は妻と子のみを疎開させるといった自主的な対応を取るにより生ずる損害であり、これを賠償の対象外として放置するならば、政府の指定する避難指示の指定範囲が狭ければ狭いほど、賠償総額を抑制できるという結果を生む。ICRP の立場でもある、放射線被ばくの人体影響について直線モデルのしきい値なし仮説(Q15 参照)によって立つならば、完全に安全な放射線レベルというものは存在せず、もとより避難指示の基準はある程度政策的なものとならざるを得ないが、そこに賠償総額を抑制するという目的の入る余地があるとすれば、これは極めて重大な、見過ごすことのできない人権問題といえよう。かつ、屋外活動が制限されたり夏でも長そでマスク着用が推奨されたりといった異常な状況の中で、のびのびと人間らしく暮らすために自主的に他の地域へ避難することは、平均的・一般的な人を基準として合理性の認められる行動であるから、本件事故との相当因果関係が認められるというべきである。

【参考文献】

[Q010 の参考文献と同じ。]