

# 原発事故の迅速な被害回復と 完全賠償のために

—原発事故被害に関する自由法曹団の基本的意見—

2012年1月10日

自由法曹団

## 【 目 次 】

第1	はじめに	1
第2	東電福島第1原発事故の被害の現実	3
1	地域の破壊、大気と海の汚染	3
2	生業の喪失、尊厳の破壊	8
第3	あるべき被害救済－被害回復の基本原則は何か	12
1	事故の責任者を明確にしなければならない－事故原因と責任の所在	12
2	福島第一原発事故の責任者は、東京電力と国である	12
3	原状回復を第一とした完全かつ全面的な賠償を	14
第4	中間指針の批判的検討	17
1	中間指針の基本的問題点	17
2	損害把握は被災者の生活再建を目指すべきである	20
3	政府指示の有無による二分法的発想	21
4	自治体が被害者であることを直視しきれていない	25
5	長期間の健康被害	26
6	小括	27
7	損害賠償を限定しようとする策動	28
8	追補－区域外避難者に関する「中間指針追補」について	29
第5	問われるべき原発事故の責任と改められるべき原子力法制度	31
1	国及び東京電力の責任は重大	31
2	国策としての原発	31
3	破綻した「安全」神話と見直されるべき電源三法	33
4	原発推進を支えてきた原子力法体系	34
5	原子力損害賠償法	35
6	脱原発－原発ゼロ社会をめざして	37
第6	おわりに	38

## 第1 はじめに

- 1 東電福島第1原発事故によってもたらされた被害は、その実相を書き記すことがほとんど不可能に近いほどに甚大かつ深刻である。

広島型原爆168.5個分の放射性セシウム137が福島第1原発から放出された。被害の範囲は、面積全国第3位の福島県はもちろん、遠く神奈川県にまで拡散している。恒久的か一時的かは別にして、福島を離れた人々は10万人に達するといわれ、それらの人々の中には、家族離散や二重生活、人生設計についての重大な変更を迫られている人もいる。原発事故によって、人々の生活や人生全面に被害が及んでいるばかりか、長年培ってきた人と人との関係や絆を破壊し、人々が長年慈しんできた土地と人々を切り離れた。地域、地域共同体、自治体を丸ごと破壊したのである。

- 2 この原発事故の原因は何か、もたらされた被害の責任を負うべきは誰なのかが、先ず、明らかにされねばならない。原発事故が自然災害なのか人災なのか、事故原因と責任の所在の特定は、被害回復の出発点である。

福島第1原発事故の直接の責任は、原発を運用してきた東京電力がこれを負うことは事業者として当然である。同時に、「安全神話」を振りまき国策として原発を推進してきた国も共同の責任（共同不法行為責任）から免れない。また、安全神話を理論付けてきた科学者（御用学者）や原発による利益を享受してきた企業も副次的責任を負うべきであろう。

被害の広汎性、甚大性、全面性、深刻性、継続性という原発事故の特質を考えた場合、通常の不法行為を想定した個別損害の積上方式による金銭賠償という被害回復方法では不十分である。事故以前への復帰、原状回復を基本とした完全かつ全面的な賠償方式（あるべき基本構想）が構想・実施されなければならない。その意味において、資本の活動の自由を確保し、損害賠償の範囲を限定する通常の「相当因果関係論」を今回の原発事故被害にそのまま適用することは許されない。また、被害者を救済には価格賠償では不十分であり、生活の基盤を失った被害者に対しては生活再建を可能にする損害把握が目指されるべきである。

- 3 被害の実態、被害回復・損害の賠償に関するこの「あるべき基本構想」からすれば、従来の損害賠償理論やそれに依拠した原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）に

よる「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」（いわゆる「中間指針」）の内容は、極めて不十分なものである。とりわけ、政府等の指示による避難者・事業者か否かによって扱いに差を設ける対応は、原子力被害の実態に誠実に向き合うことを回避し責任の原因を曖昧にするものであるとともに、被害者（国民）を分断するものであって不適切というべきである。

現行法による被害の完全回復を最大限めざしつつも、そこには大きな限界があるのであり、新たな立法－既存法の改正や新規立法－によってこの原発被害の回復を、完全かつ迅速になされるべきである。

- 4 政府が、国策として原発を推進してきたことは紛れもない事実である。そのため原子力基本法1条は、「原子力の研究、開発及び利用を推進することによって」「人類社会の福祉と国民生活の水準向上に寄与する」としており、原子力損害賠償法1条も「損害賠償の基本的制度を定め、もって」「原子力事業の健全な発展に資する」としている。

しかし、核は人類とは共存できないこと、原子力を人類がコントロールできないことが明らかになった。原発からの離脱、原発政策の転換とともに、原子力基本法や原子力損害賠償法の原発推進規定の削除・改正がなされなければならない。

## 第2 東電福島第1原発事故の被害の現実

### 1 地域の破壊、大気と海の汚染

東電福島原発事故による被害は、想像を絶する。未曾有の公害、あるいは日本史上最大の環境汚染などとも評されているが、その第一の特徴は、被害規模の広範さである。

#### (1) 避難対象区域における被害

政府の指示に基づく警戒区域は、南相馬市、田村市、富岡町、双葉町、大熊町、浪江町、川内村、楡葉町、葛尾村の9市町村にも及んでいる。政府の指示に基づく計画的避難区域だと、南相馬市、浪江町、葛尾村に加えて、飯館村、川俣町までが含まれる（政府の指示に基づく警戒区域と計画的避難区域を、あわせて「避難対象区域」という。）。避難対象区域だけでも、その面積は約1100平方キロメートルに及ぶ。

避難対象区域には、約8000の企業・個人事業者が存在し、約6万人が働いていた。業種別の雇用は、建設業で約20%、卸売・小売業で約19%、製造業で約18%、医療福祉で約10%であったが、とくにこれらの地域では、従業員数30人未満の事業所がほとんどを占めているのが特徴であり、その割合は94.6%にもものぼる（なお、福島県全体では、約8万の企業・個人事業者が存在し、約69万人が働いている）<sup>1</sup>。

また、医療分野についても、避難対象区域には13の医療機関があるが、20キロ圏内の医療機関は診療を停止し、20キロ圏外でも入院や外来を停止せざるをえなかった医療機関が存する。薬局も、避難対象区域の約60が閉鎖した。その他、老人ホームなどの各種施設も多数閉鎖した<sup>2</sup>。

さらに、教育分野についても、避難対象区域には約100の学校が存在し、在学学生は約2万人だったが、これらの生徒は、避難先の学校に受け入れてもらうか、区

---

1 中小企業庁「原子力発電所の事故に係る中小企業者の方々への影響について」（2011年4月15日、文科省・紛争審査会提出資料）より。

2 厚生労働省「第1回原子力災害損害賠償紛争審査会説明資料」（2011年4月15日、文科省・紛争審査会提出資料）より。

域外の学校に通学せざるを得ない状況となっている<sup>3</sup>。教員も、事故により職を失う事例が報告されている。

人口減少も深刻である。福島原発に近い相双地区では、事故前には約19万5000人の人口があったが、事故後は約18万6000人へと約9000人も減少している（なお、避難者及び準避難者は、警戒区域では約7万8000人、計画的避難区域では約1万人、緊急時避難準備区域では約5万8000人であり、合計約15万人となっている）。

避難対象区域は、今日、一時立入などを除くと立入が許されず、約1100平方キロメートルという広大な土地が無人地帯となっている。9町村については、役場機能という自治体としての基本的な機能を移転せざるをえず、住民とのつながりも保てない状態である。生活や生産の地に返られる目途も立たず、地域がまさに崩壊させられ、引き裂かれてしまっているのである。そうした状況が長期化するにつれ、「ふるさと」が失われ、その固有の担い手が失われるという事態が、いま急速に進行している。

## (2) その他の県内における被害

避難対象区域外であっても、様々な被害は発生している。そして、その多くはいまも継続している。業種ごとの被害については、2で扱い、ここでは除染の問題と県外に避難した人々の状況について述べる。

まず、除染についてであるが、専門家の試算によれば、今回の事故に伴い、放射性物質の除染対象になる可能性のある地域は、空間線量率が毎時1マイクロシーベルト以上の地域を対象として除染を実施したケースを想定した場合、最大で福島県全体の7分の1にあたる約2000平方キロに及ぶとされる。除染土壌の体積は、東京ドーム80杯分に相当する1億立方メートルにもものぼる。これは、全国の一般ごみの処分場の残容量をほぼ使い切る規模にあたるという。ただ、対象地域の7割が森林のため、実際には葉や枝の除去が必要な地域が多いとみられている<sup>4</sup>。

自由法曹団が実施した法律相談会でも、放射線量や除染に関する相談はいくつも

---

3 文部科学省「福島原子力発電所事故により生じた学校等への影響について」（2011年4月27日、文科省・紛争審査会提出資料）より。

4 『産経新聞』2011年9月16日付、『朝日新聞』2011年9月16日付。

寄せられていた。板金業に従事する人は、「晴れていようと雨が降ろうと、一日中屋根の上で作業をしている。いまも毎日放射線が降り注いでいるわけで、将来、健康に影響はないのだろうか」と心配し、小さな孫がいるという人は、「できることなら孫を県外に避難させたい。明確な安全基準がないということなので、色々と心配してしまう」と不安な気持ちを訴えていた。他にも、「庭で育てていた野菜もダメになった。家庭菜園みたいなものと賠償の対象にはならないのだろうか」、「避難することもできず、不安な日々を過ごしている。最近、悲しい気持ちになる時間が長くなった」といった声も寄せられている。目に見えないということもあり、放射線量に対する不安は多くの県民が抱いている。

次に、避難の状況であるが、福島県の人口は、県の統計によれば、事故前の2011年3月1日現在、約202万4000人であったが、事故後の同年10月1日現在、約198万9000人であり、1978年以来33年ぶりに200万人を割り込み、約3万5000人の減少となっている<sup>5</sup>。一時的な避難や住民票を移していない人なども含めれば、実際にはこれを大きく上回る約5万5000人（9月5日現在）もの人々が、故郷や生活の地を離れ、県外へと流出している<sup>6</sup>。

たとえば、この間、県内外に転校・転園した小中学生・幼稚園児は約1万7600人であり、県外へは約8100人である。とくに、夏休みの間に県内外へ転校した、あるいは転向を希望した公立小中学生は約1万4000名にのぼり、全体の1割近くを占めるとされる<sup>7</sup>。

各地で実施された相談会でも、「子どもをきちんと転校させるべきかどうか悩んでいる」、「いったいつまで避難しなければならないのか。見通しがまったく立たない」、「避難先の親戚にも迷惑をかけている。早く戻りたい」といった声が聞かれる。また、避難先での滞在が長期に及んだことで、精神的な変調を来したり、家族がバラバラになったという話も出ている。さらに、避難先での滞在が長期になるにつれ、一時的な避難ではなく定着を考える人々も現れているが、新たな地で事業などを開始しようとするにしても、資金的な手当てがなく、就業も容易ではない。「移

---

5 福島県庁のホームページより。

6 『朝日新聞』2011年9月9日付。

7 『朝日新聞』2011年9月7日付。

転して新たに事業を始めようにも、こんな状況ではお金を貸してくれる銀行なんか  
ない。東京電力が連帯保証人になって融資を受けられるようにしてくれ」、「仮払い  
は81日分しか出ていない。事故からすでに四カ月以上経つが、6月1日以降の損  
害分についてはいったいつ支払うつもりなのか」といった訴えも多く寄せられて  
いる。家族離散や二重生活といった深刻な状況をまえに、人生設計についての重大  
な選択を迫られているのである。

なお、県外の避難先としては、新潟県、東京都、埼玉県がもっとも多く、群馬県  
や山形県がそれに次ぐが、北海道や沖縄県へ避難する人も少なくなく、避難先は全  
都道府県に及んでいる。人口減少の傾向は、事故後8か月を経ても変わっていない。  
事故直後の3月25日現在では、県外への避難者は、約2万4000人であったが、  
半年が経過した9月22日現在では、5万5000人を超える人々が県外へと避難  
している<sup>8</sup>。事故が終息していないなか、人口流出に歯止めがかかる見通しはたっ  
ていない。

### (3) 県外における被害

政府が、2011年8月23日に衆議院科学技術・イノベーション推進特別委員  
会に提出した内容によれば、福島第一原発から放出された放射性セシウム137(半  
減期約30年)は、広島型原爆168.5個分に相当するとされている。

このセシウム137については、土壌への蓄積量が、1平方メートルあたり3万  
ベクレルを超える面積は、福島・宮城・栃木・茨城の4県で約8000平方キロメ  
ートルを超えている<sup>9</sup>。

また、放射線物質の降下により、事故前よりも放射線量が増加した地域は、東北  
から東海地方に至るまで、東日本全体に及んでいる。

とくに、隣接県である栃木県は、放射性物質の影響が大きい。栃木県では、ホウ  
レンソウ、カキナ、春菊などが、事故後、4月中旬まで出荷制限となった。5月に  
は、栃木県、茨城県、神奈川県で、お茶の生葉から暫定規制値を超える放射性物質  
が検出され、出荷自粛の要請がなされた(規制値は1キロあたり500ベクレル)。  
その後も、いわゆる「風評被害」は継続している。たとえば、栃木県では、いちご、

---

8 自主的避難関連データ(2011年11月10日、文科省・紛争審査会提出資料より)。

9 『朝日新聞』2011年9月11日付。



トマト、にら、レタス、ねぎなどが、平年や被害を受けなかった競合県の値段と比べても著しく下がっており、なかには半値になっているものもある。また、栃木県では、観光客も落ち込みも激しく、日光、那須、鬼怒川などでは、宿泊予約が前年の7割～9割の減となっている。倒産した旅館・ホテルなども相当数にのぼっている。

#### (4) 海洋の被害

放射性物質による汚染は、陸上だけの話ではない。

日本原子力研究開発機構などの発表によれば、海へ放出された放射能の総量は、2011年3月21日から同年4月30日で1.5京ベクレルを超えるとされている（ヨウ素131が1京1400兆ベクレル、セシウム137が3600兆ベクレルなど）<sup>10</sup>。

また、4月20日、菅直人首相（当時）は、基準を超える放射性物質が検出された福島県沖のイカナゴの稚魚（コウナゴ）について、原子力災害対策特別措置法に基づき、出荷停止と摂取制限を同県の佐藤雄平知事に指示した。魚介類での指示は初めてであった<sup>11</sup>。

さらに、5月3日から9日に宮城県から茨城県の海域で摂られた魚介類のうち、福島県の沿岸や沖合で採取された11種類、計14サンプルの海洋生物からは、国の基準を超える放射性物質が検出されている。マナマコからは放射性セシウムが基準の2.6倍の1キロあたり1285ベクレル、カキは基準の1.5倍の740ベクレルが検出された。タラの仲間はエゾイソアイナメで、基準の1.7倍の857ベクレルのセシウムが出た。福島県南部で採取された昆布からは、放射性ヨウ素131が基準の約50倍の1キロあたり10万7千ベクレル検出されている<sup>12</sup>。

海洋の被害は、潮流とともに拡散するものであり、しかも食物連鎖を通じた魚介類への影響は、今後ますます深刻なものとなることが懸念されている。

---

10 『朝日新聞』2011年9月9日付。

11 『朝日新聞』2011年4月21日付。

12 『朝日新聞』2011年5月27日付。

## 2 生業の喪失、尊厳の破壊

第二の特徴は、被害が、生活や人生の全面に及んでおり、しかもその回復の目途がまったく立っていないということである。

### (1) 観光業

国内旅行については、3月の国内実績で25～40%減、国内旅行の予約状況については、4月・5月分が20～40%減、国内宿泊のキャンセルについては、震災以降、関東・東北地方分だけで約39万人分にもものぼったとされている<sup>13</sup>。

とくに、福島県に関する旅行のキャンセルは、3月～6月期でみると、件数で1600件、取扱人数で約4万5000人、旅行代金で約9億2000万円にもものぼる<sup>14</sup>。

また、福島県内のホテル・旅館業の売上げは、対前年度比で4月が約53.2%、GW期間中が約36.7%と激しい落ち込みを示しており、1軒当たりの数額でみると、4月中は前年度から約3200万円、GW期間中では前年度から約1400万円の減少となっている<sup>15</sup>。

旅行の中止・延期の原因として考えられているのは、「福島原発事故(60.7%)」がもっとも多く、次いで「観光地の被災(52.3%)」、「余震への不安(51%)」、「自粛(49.1%)」となっている。また、今回の事故による放射能の影響は、今後の旅行先選定において「大いに考慮する(36.2%)」「少し考慮する(38.0%)」を合わせて74.2%となっている。今回の事故による放射能の影響を今後の旅行先選定において「大いに考慮する」「少し考慮する」と回答した人が、今後放射能の影響を懸念して旅行先地域として避ける意向を示した地域は、福島県をはじめとして、茨城県(57.1%)、宮城県(46.4%)と続き、広く東日本地域でその影響が見られる<sup>16</sup>。

---

13 観光庁「原子力発電所事故の観光への影響について」(2011年4月15日、文科省・紛争審査会提出資料)より。

14 (社)全国旅行業協会「福島原発事故による旅行業者の被害の状況について」(2011年5月23日、文科省・紛争審査会提出)より。

15 全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会「福島原発事故による旅館・ホテルの被害について」(2011年5月23日、文科省・紛争審査会提出)より。

16 専門委員調査報告書(2011年7月14日、文科省・紛争審査会提出)より。

こうした状況が続くなか、相談会でも、「事故後、売上が7～8割減り、収入がほとんどない」、「夏休み期間で一年の3分の1の売上げをあげてきたのに、今年はキャンセルが続き、予約がまったく入らない。子連れのファミリーの予約なんかは一件もない」といった切実な訴えが多く寄せられている。

## (2) 農林水産業

まず、出荷停止になった作物・魚類についてみると、福島県では、原乳が3月21日以降、避難対象区域で出荷停止となった。ハウレンソウ、カキナ、キャベツ、ブロッコリー、カブなども、田村市と南相馬市と川俣町の一部地域、広野町、檜葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、川内村、葛尾村、飯館村で出荷停止である。同様に、原木しいたけやタケノコ、ウメなども、県内の一部地域で出荷停止となっている。コウナゴについては、4月20日以降、県海域で出荷停止、ヤマメやアユなども阿武隈川水系で出荷停止となっている。

出荷停止となっていないものについても、価格下落などの被害は生じている。野菜関係では、ネギが、市場で一時入荷がすべてストップし、市場価格は3月下旬には6割減となった（茨城県や栃木県でも約4割減となった）。キュウリも、やはり市場で一時入荷がすべてストップし、市場価格は8割以上の減となった。生シイタケやナメコも、同様に3割以上の減だった。肉牛については、3月下旬、福島県産和牛去勢（A4）で市場価格が最大で約7割減となった（キロあたり1229円が401円へ）。価格下落は、福島県以外の県ではおおよそ持ち直しの傾向にあるが、福島県産については依然として深刻な状況にあるといえる（水産物については、3月下旬当時は操業されていなかったため、そもそもデータがない）<sup>17</sup>。

さらに、被害は、今年度だけで終わるものでもない。たとえば、葉タバコについては、福島県内では今年度の生産を行わないことが決定されており、影響が来年度にまで及ぶことは必至である。同様のことは、作付が休止されている加工用トマトについてもいえる。

なお、肉牛については、7月19日付の牛の出荷・移動の制限指示が、8月25日には一部解除されたものの、「福島県において飼養されている牛について、当分

---

17 農林水産省「原子力損害に係る農林水産業等をめぐる主な情勢」（2011年5月23日、文科省・紛争審査会提出）より。

の間、県外への移動（12月齢未満の牛のものを除く。）及びと畜場への出荷を差し控えるよう、関係事業者等に要請すること。ただし、福島県の定める出荷・検査方針に基づき管理される牛については、この限りでない。」とされており、引き続き大半の牛については影響が続くことになる。

相談会では、毎回、農家や畜産農家からの相談がある。そこでは、「作付や出荷の制限はかかっているが、キュウリの値段が半分に落ちてしまい、毎月約150万円の損失が出ている。シーズンでは損失が約750万円にもなってしまう」、「子牛には月18000円、経産牛でも月16000円ほどの飼料代がかかる。子牛は生まれてから45か月くらいで売りに出すが、いまは45か月を過ぎてもなかなか売りに出せない。それでも、牛は生き物だからエサはあげなくてはならない。飼料代がかさむばかりだ。牛の値段もおそろしいほど下がってしまった」といった悲鳴のような訴えが寄せられている。他にも、これから収穫を迎えるコメについての不安や来年の作付に対する心配など、事例を挙げるとキリがない。

### (3) その他の業種

被害を被っているのは、観光業や農林水産業ばかりではない。建設業、板金業、運送業、警備会社、コンパニオン派遣業、土産物店などの小売業、祭店業、クリーニング業、飲食店、塾経営など、相談会には極めて多彩な業種の人々が訪れる。

いずれも、今回の事故に伴い、売上の減少、取引先や商圏の喪失、いわゆる「風評被害」などを被っている業種である。

たとえば、キャンセルなどでの観光客の減少やイベントなどの中止は、旅館業やホテルにとどまらず、土産物店やコンパニオン派遣業、祭店業者、クリーニング店など、観光関連業種にも多大な影響を与える。とくに、事故後の時期は、桜などの花見やゴールデンウィーク、川魚漁の解禁、夏休みといった売上げの見込める時期でもあったため、その影響は極めて深刻である。

また、建設業や運送業などでは、取引先や勤務先が避難対象区域内である場合も多く、事業所自体が避難対象区域内の場合もある。

さらに、飲食店や塾経営などの職種も、人口減少や各世帯における収入の減少に伴い、売上が減少している。これらの業種は、個人経営の比率が高いこともあり、長期間の売上減には耐えられないのがほとんどである。

(4) 以上、各業種における被害について、財産的損害を中心にみてきた。

しかし、そもそも生業や自己の労働の成果物を喪失するという事は、単に経済的な損失にとどまるものではない。「働く」ということは、人間の価値を再確認し、自己実現を図る機会でもあるのであって、個人の尊厳にもかかわる問題である。

その意味で、今回の事故は多くの人々に損害を与えているが、それは決して財産的な意味での損害にとどまらない。それは同時に、多くの人々から、“生き甲斐”や“その人らしさ”を奪っているのである。

### 3 互換性のない被害者の立場、加害行為の利潤性

第三の特徴は、本件のような事故において、被害者が加害者になることが考えられず、立場の互換性がないことと、事故の起因行為が利潤目的に基づくものであることである。

本件事故は、交通事故などの場合とは異なり、東京電力により一方的に引き起こされたものであり、その事業内容に照らしても、加害者と被害者とが入れ替わるといった地位ないし立場の互換性がない。

この事実は、賠償責任のあり方を検討する際にも反映されるべきである。すなわち、互換性が存することを前提として発想された賠償枠組みは、本件には本来的に妥当せず、加害者の立場が貫徹された賠償枠組みの具体化がなされなければならない。

また、電力会社は、事業活動を通じて利潤を産みだすことを当然予定しており、本件事故は、このような東京電力の利潤追求行為としての原子炉運転の過程で起きたものである。こうした本件事故の加害行為としての性質・特徴は、とくに東京電力から直接電力供給を受けていない福島県との関係では、賠償責任のあり方においても重視されなければならない。

本件事故の特徴をふまえた賠償枠組みの確立や損害論の構築が、強く求められる所以である。

### 第3 あるべき被害救済－被害回復の基本原則は何か

#### 1 事故の責任者を明確にしなければならない－事故原因と責任の所在

損害賠償問題を考えるには、まず事故原因を解明し、事故の責任者を明確にしなければならない。事故の責任者をあいまいにしたまま賠償問題を論ずると、賠償資金の負担者が明確にされないため、被害者を救済するためには、最終的には国、すなわち国民の税金に転嫁した形での補償とならざるを得ない。これにはどうしても、国家予算や負担の公平性などの政策的考慮が入りこむことになり、被害の完全な賠償は不可能になる。よって、被害の完全な賠償を実現するためには、事故の責任者を明確にしなければならない。

また、事故原因を解明しなければ、同様の事故の再発防止を図ることができず、原子力に依存した国のエネルギー政策を転換させる契機とすることもできない。

今回の事故は、ヨウ素131、セシウム137、セシウム134、ストロンチウム90などの放射性物質による深刻な環境汚染である。よって各種の公害裁判で確立された、賠償は汚染者が負担するという汚染者負担の原則（PPPの原則）が貫かれるべきである。

#### 2 福島第一原発事故の責任者は、東京電力と国である

##### (1) 問われるべき東京電力の不法行為責任

原子力損害賠償法（原賠法）3条によれば、事業者である東京電力は無過失責任を負うとされている。

しかし、今回の原発事故の責任が、安全対策を怠っていた東京電力にあることは明白である。福島原子力発電所については、その立地から、大地震や大津波に対する対策の必要性が、これまでに何度も強調されてきた。それにもかかわらず東京電力は、万全の対策を怠っていた。今回の事故は、天災でも不可抗力でもなく、明確に人災である。

東京電力の責任は、原賠法上の無過失責任に留まらず、民法709条の不法行為原則に立ち返った重過失責任として捉えるべきである。

##### (2) 国の責任－国家賠償責任

また、原発の「安全神話」を振りまき、原子力政策を推進してきた国の責任も重

大である。国は、人類にとって完全にはコントロールできていない技術である原子核反応を利用するという危険を冒して原子力発電所の設置を許可しているのであるから、原子力発電所の安全を確保するための規制権限及び義務を有していた。

東北地方では、かつてマグニチュード8.4の地震によって貞観津波に襲われた例があるとおり、原子力発電所の地震・津波に対する安全性が問題とされていた。国には、電力会社に対し、原子力発電所の安全性を確保するよう指導監督する義務があった。それにもかかわらず国は、東京電力に対し、福島第一原子力発電所の耐震対策を万全にするよう指導せず、今回の事故を発生させてしまった。

したがって国は、国家賠償法1条により損害賠償責任を負うべきである。

### (3) 東京電力と国は共同の責任を負う

この場合、東京電力と国は共同不法行為者としての責任を負う。但し、事故の直接の加害者であり、故意にも近い重大な過失を犯したといえる東京電力が第1義的な責任を負うべきで、国は東京電力が負担しきれなくなった場合に補助的責任を負うべきであると考えられる。

### (4) 賠償の財源—原子力損害賠償支援機構

今回の被害額は、100兆円に及ぶという試算もある。この被害を賠償する財源をどうするのかについて、8月3日、「原子力損害賠償支援機構法」が成立し、9月12日、原子力損害賠償支援機構が設立された。これは、東京電力の資金繰りを援助する組織であり、政府が70億円、電力業界12社が70億円の資本金を払い込み、合計140億円で発足した。

ここには基本として、東京電力を破綻させない、という思想がある。しかし、今回の事故は明白に東京電力の重過失によるものなのであるから、同社は14兆円ともいわれる総資産を先ず吐き出して、賠償責任を果たすべきである。

なおこの法律は、附則第6条第1項において、「できるだけ早期に……賠償法の改正等の抜本的な見直し」をすることとしている。これを受けて附帯決議7で「原子力損害の賠償に関する法律第3条の責任の在り方」を見直すこととし、附帯決議11において「『できるだけ早期に』は、1年を目途と……する。」として、今後1年を目処に原子力事業者の無限責任を定めた原子力損害賠償法を見直し責任制限制度を導入しようとしており、この点でも非常に問題が大きい。

### 3 原状回復を第一とした完全かつ全面的な賠償を

#### (1) 賠償（被害回復）の手段方法に関する原則

救済の内容は、被害の実相に即したものでなければならない。

今回の事故は、全国の広汎な地域・海域に深刻な放射能汚染をもたらし、避難者は10万人にも及ぶ。

原発周辺地域の住民は、何が起きたのかも知らされないまま、着の身着のまま避難を余儀なくされた。住み慣れた家を、農地や果樹園を、手塩にかけた牛や鶏などの家畜を、そのまま手放さざるをえなかった。

被害は財産にとどまらない。地方自治体が丸ごと避難させられることとなり、地域のコミュニティが破壊され、人々は故郷と生業を失ってちりぢりにさせられた。

福島市や郡山市など、かなりの放射線量があるにも拘らず、避難したくても避難先では生活ができないため、県内に留まらざるをえない人々も多い。放射線による人体影響はまだ未解明な部分が多く、住民の不安は募る一方である。仕事の都合などで父親だけが県内に残り、母子が避難して家族が分断されている例も少なくない。

しかも事故収束の目途が立たないまま、被害は長期化している。今後いつ元の地域に戻れるのか、もしくは当面戻れないのか、それがわからないために、元の地域に戻れる日までを凌げば良いのか、それとも新たな地域で新たな生活を開始する方が良いのか、人々はその選択決定をすることができず、前に踏み出せない状態にある。

このような本件事故による被害の広汎性、甚大性、全面性、深刻性、継続性という特質を考えたとき、被害賠償として個別の損害の積み上げ総額を金銭的に補償するだけでは全く不十分である。今回の事故は、人間の生存自体、人格（憲法13条）自体に対する侵害であり、除染請求権、産業、コミュニティを含む地域全体の回復請求、廃炉の請求を含む原状回復を第一とした完全かつ全面的な賠償が構想されなければならない。

#### (2) 金銭賠償

**ア 財物・減収等に対する賠償** — 財物の財産的価値の減少もしくは喪失、避難や一時立入等に要した実費、いわゆる風評被害を含む営業損害、就労不能等に伴う損害など、現実には生じた損害のすべてが金銭賠償されなければならないことは言うまでもない。



財物の財産的価値の賠償については、現在価格ではなく、新規購入価格を基本とするべきであるし、事業場の移転費用や、事業が軌道に乗るまでの一定程度の営業資金も賠償されるべきである。

農地や果樹園などは、土地が回復し、生産物が再生するまでに要した費用及び元の状態に戻るまでの間の収益の減少分が賠償されるべきである。

また原状回復がなされるまでの間、休業補償がなされるべきことは当然であるが、これは生活費なのであるから、例えば1か月毎など、自動的・定期的に給付されるようにするべきである。

**イ 精神的損害に対する慰謝料** — その他、避難生活等を余儀なくされたこと、または避難等できずに日々放射線被曝の恐怖にさらされながら生活せざるを得なくさせられていることなどによる精神的苦痛に対する慰謝料も、賠償されなければならない。この際、中間指針がとった時間の経過によって苦痛が逡減するという発想は間違っている。事故が収束せず、先の見通しが見つからないことによって、むしろ精神的苦痛は増大していると考えられるべきである。

**ウ 区域外避難者に対する賠償** — 賠償は避難等指示区域からの避難者に限らず、一般的に一定程度の放射線被曝の危険性があると考えられる区域からの避難者に対しても、行なわれるべきである。放射線は五感の作用によって認識することができず、また避難指示区域の境界によって線量が画されるわけではないからである。健全な環境の下で生活することは国民の権利であり、被曝の危険性がある地域から避難するのも国民の権利だからである。

### (3) 除染等原状回復

原状回復の第一は、放射性物質の放出を止めることである。事故の早期収束に向けて、より一層の努力がなされることを求める。

次に、除染・客土による環境回復がなされるべきである。

このためには、地域の放射線量を正確に把握する必要がある。多数の地点で放射線量を測定し、特に線量の高い場所や子どもが被曝する可能性が高い場所について除染・客土を行ない、できる限り被曝線量の低減を図るべきである。このことは、現在避難区域とされていない地域においてはもちろんであるが、避難区域が解除された後の地域の環境回復も同様になされるべきである。

現在、地方自治体による校庭や公園などの除染が行なわれているが、この費用は、

当然損害として賠償されるべきである。18

#### (4) 生活・健康等

**ア 地域の再生** — なされるべきは、個別の財産的損害に対する金銭的賠償のみでなく、生活、生業の再生ができるような賠償である。

そのためには、上記除染を計画的に進め、住民が元の地域に戻れるようにして、地域を再生することが必要である。人々の生活は個々の財産によって構成されているものではなく、地域全体の生産活動に組み込まれて存在しているものだからである。

**イ 健康被害** — 健康被害については、まずきめ細かい地点で、放射線量の測定を行なうべきである。そして、10年、20年、30年という長期的な健康調査・管理が必要になる。ことに、何重下請にもなっている原発労働者は、事故収束のために相当程度の被曝をしていると考えられる。就労形態と所在を追跡し、継続的な健康調査を行なうべきである。

また、原爆被爆者の被爆者手帳のようなものを考えるべきである。将来的には、被害者救済制度も必要になる。

海洋汚染による、長期的な食物連鎖被害については、全く未解明である。継続的な調査・研究が必要になろう。

以上のような放射線量測定、健康調査・管理、海洋汚染についての調査・研究費用も、損害賠償の一環として東京電力が負担するべきである。

---

18 放射性物質汚染対処特措法（「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」平成23年8月30日法律第110号）44条は、「事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律第3条第1項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるもの」とし（1項）、「関係原子力事業者は、前項の措置に要する費用について請求又は求償があったときは、速やかに支払うよう努めなければならない」としている（2項）。

しかし、「この法律に基づき講ぜられる措置」に該当しない従来の緊急基本方針に基づく除染費用の東電に対する求償、2項が努力義務に留まっているのではないか等の問題がある。

## 第4 中間指針の批判的検討

### 1 中間指針の基本的問題点

#### (1) 制限賠償主義に立っていること

ア 相当因果関係論は加害者救済の理論になりかねないこと

中間指針は、「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ると考える。」とし、「具体的には、本件事故に起因して実際に生じた被害の全てが、原子力損害として賠償の対象となるものではない」として、完全賠償主義ではなく制限賠償主義に立つことを宣言している。

これは、本件事故が公害としての側面を強く有しているにもかかわらず、交通事故と同じような損害賠償理論の枠の中で検討しようとするものであり、本件事故による損害賠償について通常不法行為法理に内在するものと同様の限界づけをしようとするものと考えられる。

すなわち、交通事故の危険は、車輛を運転するものでありさえすれば誰もが加害者にも被害者にもなる関係にあるがその社会的有用性にかんがみ社会が「許された危険」として容認した上で、各個人の活動の自由を確保するために損害賠償の範囲については相当因果関係論によって限定される。

しかし、原発事故によって侵害される生命・健康・財産や人格的利益といったかけがえのない諸法益は、原発事故による社会的有用性と衡量されるような利益であろうか。原発は、前章で検討したように、アメリカの原子力資本と日米両政府がそれぞれの思惑によって展開した事業であって、欺瞞に満ちている。そして、原発はひとたび事故を起こせば広範囲に放射性物質を飛散させ長期間にわたって汚染することは分かっていた。その危険が現実化したとき、それでも生命・健康・財産や人格的利益といったかけがえのない諸法益が後退を余儀なくされるとする解釈は、現行憲法下ではもはや法解釈というに値しない。核は人類と共存できないのである。このような原発の運転について、通常相当因果関係論でいわれているように損害賠償の範囲を限定する考え方は相当ではない。

イ 裁判例とその問題点

原発事故における損害賠償の範囲については、敦賀原発事故に関する名古屋高

裁金沢支部平成元年5月17日判決・判時1322号99頁がリーディング・ケースのようにいわれることがある。敦賀原発の放射能漏れ事故によって風評被害を受けたと主張する敦賀湾と金沢湾の漁民が中部電力に対し不法行為に基づいて損害賠償を請求した事案である。裁判所は、敦賀湾の漁民の請求は認めたが、金沢湾の漁民の請求は退けた。その理由は、「金沢産の魚も心情的には不安であるとの理由で賠償を命ずるものとするれば、金沢における消費量の低下も是認しなければならなくなり、賠償範囲はいたずらに拡大する」というものである。これは、端的に政策的考慮からストレートに賠償範囲を限定するもの、言い換えれば、賠償を否定すべきだから賠償範囲に含めないという同義反復にすぎず、相当因果関係論による検討が賠償の限定につながるものであることを示したものである。学説からの批判も強い<sup>19</sup>（淡路、窪田）。

#### ウ 本件に即した理論構成の試み

それでは、どのように考えるべきか。

そもそも原子力損害賠償法が無過失・無限責任を規定するのは、原子炉の運転には、ひとたび事故を起こせば広範囲に深刻な影響を及ぼす危険があるためである（甲斐道太郎・民法講座6）。いわば、事故の結果の損害との関係では、原子炉の運転それ自体を客観的な帰責事由と捉えるものである。ならば、原子炉の運転に内在する危険が現実化したといえる損害については因果関係を認めるべきであろう。

この点、不法行為の因果関係に関する学説には、加害行為に内在する危険性に関連する損害との間では因果関係を認める、いわゆる危険性関連説がある（石田穰、四宮、前田達明。窪田充見『不法行為法』には、この考え方は完全賠償を志向するものとの記載がある。）。

このような発想に立って敷衍すると、原発には、前述したように、広範な地域において、継続的に、生活の全般にわたって、予測不可能な損害を及ぼす危険が内在しており、本件事故ではそれが現実化した。危険の範囲が広範であることは、様々な事情により損害が拡大しやすいことを意味する。したがって、事実的因果関係が認められる以上は、よほど強力な他原因がない限り、すべからず賠償範囲

---

<sup>19</sup> 淡路剛久・私法判例リマークス1990年度115頁，窪田充見・判評387号39頁。

に含めるべきである。

## (2) 損害拡大防止義務

中間指針においては、営業損害の終期について「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、廃業の場合の逸失利益について「高齢者、農林漁業者等の転職が特に困難な場合や特別な努力を講じた場合等には、特別の考慮をすることとする。」とし、たり、就業不能による休業損害の終期について「就労不能等に対しては転職等により対応する可能性があると考えられることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期の転職や臨時的就労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、講学上いわゆる損害拡大防止義務に対する配慮を示したと思われる記述が見られる。

しかし、本件事故の被災者は、広範な地域において長期間にわたり生活全般に及ぶ被害を受けたのである。そして、今日に至るも事故が収束していない所か収束の見通しも立たない。避難者であれば、避難先に定着すべきか、いずれかの時期に故郷に帰ることができるのか、家族の将来の生活や望郷の念など、様々なことを考え、思い悩んでいる。

しかも、国が原発政策を推進していく中で、原発に依存する地域経済の体質を根付かせ、「安全神話」を振りまいていて、そこに事業と雇用を創出して労働者を流入させ人々を集中させた。そのようにして地域独占資本である東京電力が原発の運転によって利潤を追求していた。本件事故は、そのような中で突然起きたものである。

そもそも損害拡大防止義務は債権者（被害者）の機会利用行動を抑止しようとするものであるが<sup>20</sup>、これらのことにかんがみれば、損害拡大防止義務を強調することは、生活を根本から破壊された被害者が藁にもすがる思いで暮らしているのに対して、一層の困難を強いるものであって、現に慎まなければならない。

裁判例においても損害拡大防止義務を認めたのではないかといわれる事例もない

---

20 潮見佳男「店舗賃貸人の修繕義務不履行において賃借人が損害回避・減少措置をとらなかった場合の通常損害」ジュリ1398号92頁

わけではないが、それらは、実質的に損害の店舗を受けていたり、まさに債権者が機会利用行動に走ったと思われたりする事例であって、本件の関係で先例的価値は極めて乏しい。

## 2 損害把握は被災者の生活再建を目指すべきである

### (1) 個別損害積み上げ方式の限界

中間指針では、交通事故などと同じように、損害の個別積み上げ方式がとられている。

被害者の地域や置かれた状況によっては、それで解決できる事案もないわけではないだろう。

しかし、本件事故による被害は生活の全般に及び、放射能汚染による被害は容易に回復できるものではない。これは、福島県内とりわけ原発に近い地域の被害者であれば一層強くなる。このような被害者を救済するためには、価格賠償では不足、生活の基盤を失わされた者の救済として端的に生活再建を可能にする損害把握が目指されるべきである。

中間指針においても、農地についてはその非代替性を指摘して単なる差額賠償から脱却しているが、その限度では評価すべきであり、そのような思考を全体に及ぼしていないことが問題である。

これを一般的に展開するならば、避難費用、検査費用、慰謝料、営業損害、休業損害等の個別の損害費目を念頭に置きつつも、これらを包括的に把握した被害者が標準的な生活を回復するために必要な賠償をもって損害と把握すべきである（規範的損害概念）<sup>21</sup>。

### (2) 慰謝料における包括・一律請求の誤用

中間指針においては、避難者の生活費増加分を慰謝料に含めて算定しており、上記の意味での包括・一律請求に対して一定の理解を示しているかのようである。

しかし、そのような意味での慰謝料は自賠償基準を前提にしたもので、1ヵ月10～12万円を目安にしている。避難者の生活では、携帯電話の通話料や交通費（二重生活を送ることになった者はいずれも大きな負担となる）、食費、生活必需品の

---

21 淡路剛久『不法行為法における権利保障と損害の評価』62頁以下

費用などがかさみ、このような金額は端的に低額にすぎる。

しかも、精神的苦痛だけを取り出したとしても、避難生活の長期化によって1日あたりの精神的苦痛は増大しこそすれ、軽減することはない。

それにもかかわらず、通常的生活費増加分を含めた上での慰謝料を自賠償基準で算定することは、二重の意味で過小評価であって、包括一律請求の基礎にある生活再建と公正な賠償の要請（淡路剛久『不法行為法における権利保障と損害の評価』）に反するものである。

### 3 政府指示の有無による二分法的発想

#### (1) 避難者

##### ア 政府指示の根拠

避難区域等の指定は、原子力災害特別措置法に基づくものであって、何故みな同心円状になっているのか、その根拠は必ずしも明らかではない。

既に数々の調査結果から明らかにされているように、放射能汚染は同心円状に分布しているものではない。

仮に政府の避難指示の目的が放射線被ばくの防止にあるのであれば、避難指示の範囲は実態に合っていないというほかない。

##### イ 政府指示と賠償範囲をリンクさせることの問題

政府指示は、年間の累積放射線量が20mSvを念頭に置いているようであるが、この「20mSv」は、ICRP（国際放射線防護委員会）が緊急時の被ばく量の上限として勧告しているものであり、それは事故が収束に向かっている間の「がまん量」というべきものであり、それ未満であれば安全であることが確認されているわけではない。<sup>22</sup>

結局、「安全神話」を成立させていた前提から脱却できていない。それなのに、「安全神話」では説明できない被害実態に当てはめようとしている。

---

<sup>22</sup> ICRP 2007年勧告は、「緊急時被ばく状況及び現存被ばく状況については、線量関連の制限は参考レベルである。線量拘束値と参考レベルの概念は、あらゆる被ばくを、社会的・経済的要因を考慮して、合理的に達成できる限り低く保つことの保証を支援するための防護における最適化のプロセスで用いられる。したがって、拘束値と参考レベルは、一般的な事情の下で最適な防護レベルを保証する最適化プロセスの重要部分であるということが出来る」としており、参考値を守ればいいと言っているわけではない。

そもそも、前述のように、国は、独占資本である電力会社と一体になって原発開発を推進してきた。このように、加害者の一人である国家権力によって避難区域が指定され、その指定が損害賠償の範囲とリンクしているというのであれば、損害賠償の範囲を狭める目的から避難区域を狭く指定することも十分に考えられる。

したがって、避難指示の指定はその出自自体が不公正なのであって、実態に合うはずがないものである。

#### ウ 国民の分断

そして、このような理由のない避難区域の指定は、避難する・できる国民と避難することのできない国民とを分断する。

そもそも放射線の人体や環境に対する影響は科学的に十分解明されているとはいいがたいとはいえない状況にある。科学的に解明されていないということは、科学的には肯定も否定もできないということである。社会的判断としては、科学的に未解明な部分はどうのような政策で引き取らなければならない。

避難区域の指定と損害賠償の範囲をリンクさせる審査会の考え方は、「放射線の影響は十分解明されており、未だ解明されていないことについては『危険がない』と考える」と決めつけるものではないか。本来の科学的態度とは、分かっていることと分かっていないことを区別し、分かっていないことは分かっていないと率直に受け止めることこそをいうはずである。その点において、政府の避難区域の指定も審査会の指針も本来の科学の態度とも異なる。

そして、中間指針では、「避難等の指示に係る損害」の対象者を「避難指示等により避難等を余儀なくされた者」に限定しており、そのような人たちの避難費用や慰謝料等が損害の範囲に含まれるとしているものの、避難区域（警戒区域を除く）にとどまった人の精神的苦痛については明らかにしていない。緊急時避難準備区域や計画的避難区域でも放射線量の高い地域・場所は少なくなく、経済的理由など様々な事情でその地域・場所にとどまらざるを得なかった人たちも、放射線被ばくによる健康影響やその不安、地域の人たちが避難したことによるコミュニティの崩壊等、深刻な被害を受けている。

したがって、生命・健康とコミュニティの維持を両立させる政策や適切な賠償こそが求められなければならない、避難区域の指定と損害賠償をリンクさせるとは



適切ではない。

#### エ 損害賠償を求める国民を「金取り」視すること

中間指針では、緊急時避難準区域から避難費用の損害の終期を2011年6月20日までとしている。この日は、緊急自費何十尾区域からの避難の費用を損害賠償の範囲に含めることを記載した第二次指針追補が発表された日である。中間指針は明示こそしていないが、このような指針が出た後に避難するような者は「金取り」であるというつもりなのであろう。それ以外の解釈は困難である。

しかし、避難者は、適切な補償の裏付けなしに避難することはできない。避難費用について適切な補償をしないことは、汚染地域に居住し続けることを強いることに等しい。

#### オ いわゆる自主避難者・区域外避難者を審査会見解としたことの問題

避難区域外でも放射線被曝を回避するために避難生活を送っている人は多い。このような人たちは「自主的避難者」と呼ばれることがあるが、決して「自主」とは言えない。上記の通り、放射線の影響が科学的に十分解明されていない中で、できるだけ放射線被ばくを避けるためにやむを得ず避難した人たちである。特に放射線感受性の高い子どもや妊婦のいる家庭では被ばくの防止のための措置として避難は切実な課題である。このような人たちを適切に表現することは困難であるが、本稿では、「区域外避難者」と呼ぶことにする。2011年9月21日に開かれた第14回審査会で配付された資料では、このような避難者が3月15日時点で約4万人と推計されている。もっとも、これは住民票の移動やその後の国や自治体の調査で判明したものであって、実際にはその何倍かの区域外避難者がいるものと思われる。

上記のように、中間指針では、政府による避難区域の指定と損害賠償の範囲をリンクさせているため、区域外避難者は損害賠償としては検討されていない。そのため、現時点では、区域外避難者は避難費用（生活費増加分を含む）も完全に自前で用意するほかなく、地域から離れたのみならず、家族がバラバラとなり二重生活のための生活費・交通費などで経済的に困窮状態に置かれているひともし少なくない。

このような区域外避難者について、審査会は、中間指針を定めた2011年8月5日の第13回審査会において、「いわゆる自主的避難に関する論点」と題する書面を資

料とし、「一般的には、指針の対象区域に居住する者ではなくとも、被曝の危険を回避するための避難行動が社会通念上合理的であると認められる場合には、その避難費用等は、賠償すべき損害となり得る。」「政府が避難指示等の措置を何ら講じていない地点において、自主的な避難をすることが合理的か否かについて判断する適切な基準があるかどうかの問題である。」とした。

審査会がこのような所見を示すこと自体異例なことであって、いみじくも「指針」が官僚ひいては東電と合意できる範囲でしかないものであることを明らかにしており、指針の規範的正当性の限界を示すものである。そのことを措くとしても、避難区域外で避難している人は相当いる。

10月21日に開かれた第15回審査会では、4月11日（枝野官房長官が避難区域の指定に言及した日）または22日（閣議決定した日）を境にして、その前に避難した区域外避難者については避難費用等を損害賠償の範囲に含めるとの案が検討された。それ以前であれば国民に情報が伝わっていなかったため、避難区域に指定されていなかった地域からの避難であっても合理的な行動であるというようである。

しかし、それは余りにも狭きに失する。

避難に至るには、観測された放射線量、経済的事情（地域での経済活動の継続の条件）、家族構成（特に子どもや妊婦がいるか）など、様々な事情がある。それらを十分に考慮して、不当な線引きが行われないう、慎重に判断されなければならない。

## (2) いわゆる風評被害

「風評被害」は法律上の概念ではないが、中間指針では、「報道等により広く知らされた事実によって、商品又はサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念した消費者又は取引先により当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等をされたために生じた被害」と定義している。そして、相当因果関係が認められるかどうかの判断基準を「消費者又は取引先が、商品又はサービスについて、本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有していると認められる場合」と定立している。

このような定立自体、避難区域の指定と同様の二分法的発想であって問題がある。すなわち、明言を避けるものの、出荷・作付け等の制限がある地域・品種について

は危険だが、そうでない地域・品種については危険性がないことを前提に、消費者・取引先の回避行動は科学的根拠は乏しいが社会的判断として合理的かどうかというものである。政府指示が、放射能汚染を過小評価するものとなる土壌については避難者と同じ利益状況がある。

このような発想自体、「本来安心安全なのに買わない消費者・取引先が悪い」と、生産者と消費者を分断させるものであって、本来の責任者である東京電力や国の加害性を曖昧にさせるものであって不当である。

中間指針は、そのような前提に立ちつつ、農林漁業・食品産業、観光業、製造業、サービス業等の風評被害や輸出に係る風評被害と分類し、それぞれ、地域や対象者について検討している。特に外国人が取引先となる場合に広範に賠償の範囲に含めようとしている。

しかし、前述の通り放射線の影響は科学的に十分解明されているわけではないのであるから、仮に行動の合理委を検討するにしても、地域や対象を明確にすることは困難なはずである。これについても具体的な状況を慎重に検討して、不当な線引きが行われないよう、注意する必要がある。

### **(3) 二分法的発想を決定的に破たんさせた諸問題**

2011年7月にはっきりした、腐葉土、稲わら汚染・肉牛問題は、政府の対応が不十分であったことと相まって甚大な被害をもたらした。これによって7月29日に予定していた中間指針の策定は8月5日に延期された。

これらの汚染は同心円状でもない。汚染の実態を把握しなかったために汚染の拡大を防ぐことができなかつたものである。放射能汚染はこのように複雑な経路を辿るものであって、決して単純ではないことをまざまざと見せつけた。

したがって、中間指針は、2011年8月5日時点において審査会の中でいわば「堅いところ」として類型化された被害を掲げたに過ぎず、それが被害の外延を過來るものと理解されるべきでないことは当然である。

## **4 自治体が被害者であることを直視しきれていない**

中間指針では、個々人や企業についての被害について検討されているが、自治体も被害者であることが明確に位置づけられていない。

ここでは、次の2点について検討する。

## (1) 税収

第一に、地域から多くの人々が避難したため人口の流出が起き、コミュニティの破壊が進んだのみならず、税収が著しく落ち込んだ。特に当分人が立ち入ることのできない警戒区域内の不動産は固定資産評価が0となるものであって（読売新聞）、固定資産税を歳入の基盤とする自治体は、その維持について大打撃を受けた。

このような被害が原発事故との因果関係が認められるべきであることは言うまでもないが、中間指針には盛り込まれていない。

## (2) 除染そのほか

本件事故は、住民の要求を直に受け取る基礎自治体の重要性を再確認させるものでもあった。例えば、三春町では、事故後いち早くヨウ素剤を住民に配付して被ばく防止に努めた。

東京電力や国の対応が後手後手に回る中で、自治体が対応を余儀なくされた大きな問題が除染である。

東京電力も国も父として除染を進めないために、各自治体はやむを得ず自ら除染を行った。これは、当然のことながら、本件事故がなかったならば行う必要のなかったことである。

のみならず、除染には多額の費用がかかり、専門的な技術も必要である。これを被災した住民や自治体に委ねることは、除染自体を遅らせ、環境の再生にも支障を来しかねない。

したがって、東京電力や国は、住民・自治体が除染を始祖の費用を賠償請求することを待つのでなく、いわば原状回復として自ら除染を行うことこそが適切な賠償であると認識し、実行すべきである。

## 5 長期間の健康被害

### (1) 現実の健康被害が発生する前の慰謝料

その他、中間指針では「本件事故の復旧作業等に従事した原子力発電所作業員、自衛官、消防隊員、警察官又は住民その他の者が、本件事故に係る放射線被曝による急性又は晩発性の放射線障害により、傷害を負い、治療を要する程度に健康状態が悪化し、疾病にかかり、あるいは死亡したことにより生じた逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等は賠償すべき損害と認められる。」としている。

のみならず、被災地では、放射線被ばくによる健康被害の懸念が広がっている。この健康障害の危険は決して一般的抽象的不安感といえるものではなく、放射線の影響が科学的に解明されていない中では当然に認識されるべき危険である。そのような中で生活を余儀なくされることは想像を絶する。

したがって、実際に健康被害が出る以前から、被害者には慰謝料が認められる部議である。

## (2) 時効が認められるべきでないこと

放射線被ばくによる健康被害について、本件のように低線量の持続的な被ばくの場合には、晩発影響が懸念されるが、このような健康被害については、消滅時効は厳格にしなければならない。

この点については、夙に、筑豊じん肺訴訟の最高裁2004年4月27日・民集58巻4号1032頁において「身体に蓄積した場合に人の健康を害することとなる物質による被害や、一定の潜伏期間が経過した後に症状が現れる損害のように、当該不法行為により発生する場合には、当該損害の全部又は一部が発生した時が除斥期間の起算点になる」と判示している（長崎じん肺訴訟〔最高裁1994年2月22日判決・民集48巻2号441頁〕、B型肝炎訴訟〔最高裁2006年6月16日・判タ1220号79頁〕）。

## (3) 長期的な健康影響

もともと、放射線被ばくによる健康影響は、長期間を経るのみならず、症状も非特異的であって被ばくしていない人と区別することができないので、因果関係の立証は容易ではない。疫学的因果関係の活用など、当事者に過大な立証負担を課さないよう十分配慮する必要があるほか、手帳の交付やそれによる無料ないし低廉な健康管理や医療などの行政的措置がとられるべきである。

## 6 小括

このように、中間指針では、決して合理的とは思われない理由に基づいて賠償範囲を抑制する傾向がある。その発想の基底にあるのは、損害の公平な分担という不法行為の方の理念があると思われる。しかしながら、核エネルギーは人類が管理することができない上人類の生存を脅かす存在であって、人類とは両立できないものである。このような核エネルギーの活用の利益は、実際に生じた被害の救済を抑制することが許される法益ではない。

したがって、東京電力は、中間指針に示された範囲にこだわることなく被害者に完全な賠償を行わなければならない。

## 7 損害賠償を限定しようとする策動

### (1) 有限責任化に向けた「国の責任の明確化」

本件事故後、原賠法18条の「国の措置」の具体化として、原子力損害賠償支援機構が設置された。

その付帯決議では、「国の責任の明確化」が謳われている。これは、文言上必ずしも明確ではないが、その制定過程において国の責任の有限責任化がいわれていたことから、原賠法の無限責任を見直して、金額の上限を設けようというものと理解される。

しかしながら、本件でも明らかになったように、原子力災害は広範な地域に深刻な被害をもたらすものであって、その内容と外延は必ずしも明確なものとは言い難い。

したがって、このような有限責任化の動きは意識的に監視し、被害者救済が後退することのないようにしなければならない。

### (2) 東京電力の損害賠償請求書

9月になって、東京電力は、各被害者に請求書の書式を送りつけた。これに記入すれば損害賠償するというものである。避難者のものは請求書式1冊60ページ、解説書が160頁にもなるもので、高齢の被害者などはこれを見ただけ謝ることに成りかねない。

このよう複雑で難解なものを送りつける感覚自体が信じがたいが、月10万円の慰謝料が浮動文字で印刷されていたり、当初、合意書(案)には精算条項が記載されていたりするなど、非常に問題の大きなものであった。

これは、加害者が被害の範囲を確定するものであって、かつてチッソが水俣病患者に対して締結を強要した見舞金契約と同種のものである。

我々としては、被害者に対し、請求書の不当さを訴えるとともに、訴訟やADRなどその他の手段も執りうることを明確にしなければならない。

## 8 追補－区域外避難者に関する「中間指針追補」について

(1) 原子力損害賠償紛争審査会は、本意見書の最終校正段階の12月6日、「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）」を発表した。

この中間指針追補は、先の「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（8月5日付中間指針）」で検討課題とされていた、区域外避難者（自主的避難者）について「紛争解決を促すため、賠償が認められるべき一定の範囲を示す」としている。

「中間指針追補」は、避難指示等対象区域を除く福島市、郡山市など23市町村のついて「自主的避難等対象区域」を指定し、その区域内に生活の本拠（住居）があった者について、避難した者、避難せず滞在した者かを問わず、18歳未満の子供と妊婦については1人40万円、その他は1人8万円を目安とするとしている。

(2) 原状回復を基本とした完全かつ全面賠償という本意見書の基本的立場からするならば、「中間指針追補」は極めて不十分かつ問題の多いものと評せざるをえない。

第1は、中間指針そのものに由来する問題点である。原発事故に由来する原子力損害の実態に向き合わず、原子力損害の賠償ではなく、政府の指示等によってやむを得ず生じた損害を填補するという、一種の費用補償の立場を基本に据えたことにある。不法行為の原則からは、原発事故に由来する損害、避難を余儀なくされたことによる損害については、政府等の避難指示があろうがなかろうが賠償対象とされるべきであるにもかかわらず、中間指針及び中間指針追補のいずれも、そうはせず避難指示対象者と差別的に取り扱っている。

中間指針追補は、「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」とする。しかし、この立場は、違法行為に帰因する損害の填補賠償という不法行為の基本原則に反するばかりか、原子力損害賠償制度を、原子力損害に対する賠償ではなく政府等の避難指示に対する補償に歪めるものであって、不当というべきである。損失補償と損害賠償はその法的性質を異にするのであり、原子力損害賠償制度は不法行為（損害賠償）の特別法であり、損失補償補償制度ではないのである。

第2の問題は、区域外避難者（自主的避難者）に対する賠償が、原発被害に対す

る賠償ではなく、一種の温情・恩恵のごとき取り扱いがなされていることにある。すなわち、中間指針追補は、「中間指針追補の対象となる自主的避難等対象区域においては、住民が放射線被曝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面がある」とはしている。しかし、この中間指針追補の認識は、区域外避難者の賠償根拠を、原子力損害から逃れるためのやむを得ない選択とそれに伴う損害の発生と認識するのではない。住民の「放射線被曝に対する恐怖や不安」という心理的・主観的理由に対し、これを補償するというものであり、政府等からの避難指示が出ていない区域に関しては、本来、避難の客観的必要性が欠けるにもかかわらず、「恐怖や不安から」逃げ出したと言わんばかりの口ぶりで、一種の温情・恩恵と捉えられている。

その結果として、第3に、被害賠償にはほど遠い、子供・妊婦40万円、その他8万円という、極めて低額の賠償目安が示される結果となった。引っ越し費用や二重生活に伴う生活費増大、転職や失業にともなう収入の減少など、「自主的」避難者の被害実態を、原子力損害賠償紛争審査会が直視しておれば、かかる金額を目安として掲げることはできなかつたはずである。



## 第5 問われるべき原発事故の責任と改められるべき原子力法制度

### 1 国及び東京電力の責任は重大

第2「被害の現実」において論じているように、今回の東電福島原発事故は、与えた被害の規模、深刻さにおいて、また、事故後9ヶ月の経過を経てもなお、収束に至っていない点において、人類が始めて経験する事故というべきである。

また、第3「あるべき被害救済」で指摘したように、この事故は、地震や津波をきっかけにはしているが、人の力によっては避けることのできない自然災害そのものとは異なり、人が、原発を選択し、これを推進してきたことによって起きた、その意味では「人災」というべき事故である。

しかも、過去にスリーマイル島事故（1979年、アメリカ）、チェルノブイリ原発事故（1986年、旧ソ連）という重大事故やその他数多くの事故を経験しながら、また、原発立地地域の近隣で生活する住民や原子力・地震学学者・専門家・技術者、その他の原発の危険を唱える人々の警告や警鐘が存在したにもかかわらず、政府（経産省）および電力会社（財界）は、これらに耳を貸すことなく、国策として原発を推進してきた。

今回の東電福島原発事故についての政府および電力会社の負うべき責任は重大というべきである。

### 2 国策としての原発

1953年12月8日、国連総会における、アイゼンハワー米大統領の「アトムス・フォー・ピース」演説によって、アメリカの核政策は大きく方向を転換する。原子力に関する知識・情報をアメリカ国外に持ち出すことを禁じていた1946年原子力法（マクマオン法）を改定し、アメリカの持つ原子力に関する情報・技術を積極的に同盟国や、第三世界の国々に提供し、彼らを西側陣営に取り込み、ソ連を中心とした東側陣営と対抗する戦略に大きく転換した。そして、日本に対しても、1955年、濃縮ウランの受け入れを迫った。日本の支配層（財界）はこれを受け入れ、旧二大政党（自民党・社会党）の下、同年11月に米国との原子力協定を調印、12月に一連の原子力関連立法の中核となる原子力基本法が成立し、原発導入・推進の体制が整えられた。

同時に、原発の開発が、わが国が核（兵器）開発能力を獲得・保持という目的をも併せ持つものであり、日本を核兵器の潜在的保有国とするためのものであるという、原発推進の目的・狙いを公然と表明していた。<sup>23</sup>

60年に国内初の商業用原子炉である東海原発の建設に着工、74年には田中内閣のもと、電源三法（電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法）が成立、電力会社・官僚・原発推進の与野党政治家・多数のマスコミ・御用学者が形作る原発利益共同体が形成され、60年代から70年代にかけて原発の増設を強力に押し進め、世界有数の地震列島に54基もの原発が建設されるに至った。

スリーマイル事故やチェルノブイリ事故を経て、国際的には原発の「安全神話」の見直しが進んだにもかかわらず、わが国においては、東電をはじめとする電力会社も、歴代自民党政権も、「安全神話」に固執する方針を固め、過酷事故の防止策も発生時の備えも全く行わなかった。また政府は、国際的には常識である原子力施設の推進機関と規制機関の分離すら実施しようとしなかった。

民主党政権も菅内閣が2030年時点で総発電量の50%超を原子力でまかなうため14基以上もの原発を新增設する「エネルギー基本計画」を決定、日立・東芝等大企業と官民一体となって原発の海外輸出をすすめるなど、自民主党政権以上に原発政策を積極的に推進してきた。

---

23 「第四は国防計画についてであります……近代兵器の発達はまったく目まぐるしいものでありまして、これが使用には相当進んだ知識が必要であると思えます。現在の日本の学問の程度でこれを理解することは容易なことではなく、青少年時代より科学教育が必要であつて、日本の教育に対する画期的変革を余儀なくさせるのではないかと思うのであります。この新兵器の使用にあたっては、りっぱな訓練を積まなくてはならぬと信ずるのであります……米国の旧式な兵器を貸与されることを避けるがためにも、新兵器や、現在製造の過程にある原子兵器をも理解し、またはこれを使用する能力を持つことが先決問題であると思ふのであります。私は、現在の兵器でさえも日本が学ばなければならぬ多くの点があると信じます。……わが党は、原子力製造のために原子力関係の基礎調査研究費として2億3500万円、ウラニウム、チタニウム、ゲルマニウムの探鉱費、製錬費として1500万円を要求し、三派のいれるところとなつた」（昭和29年03月04日 衆議院本会議における改進黨・小山倉之助）

「日本は核兵器を持たないが、（核兵器保有の）潜在的可能性を高めることによって、軍縮や核実験禁止問題などについて、国際の場における発言力を高めることが出来る。」（岸信介『岸信介回顧録』）

### 3 破綻した「安全」神話と見直されるべき電源三法

原発事故は、いったん発生すると取り返しのつかない深刻な被害をもたらすこと、また、核廃棄物の処理方法を含め、核燃料・核物質をコントロール・処理する能力・技術を人類レベルでも未だ獲得しえていない。にもかかわらず、国や電力業界は原発をしゃにむに推進してきた。

危険な原発を無理矢理すすめるために原発推進勢力は、一方で、「安全」「安価」「クリーン」等の様々な神話＝デマゴギーを振りまき、他方で原発立地自治体に交付金等を投与し反対運動の封じ込めをはかった。

しかし、「安全」「安価」「クリーン」の神話は、福島第1原発事故によってことごとく崩壊したし、自治体への各種交付金も、自治体の発展どころか健全な存立の阻害要因となっていることが明らかになった。

#### (1) 「安全」「安価」「クリーン」神話の内実とその崩壊

原発推進勢力は、原発の安全性を以下のように言ってきた。①原子力発電所では、放射性物質が外部に放出されないように、燃料ペレット、燃料棒被覆管、原子炉圧力容器、格納容器等の多重の障壁により、生成される放射性物質を原子炉施設内部に閉じ込めている構造となっていること、また、②例え何らかのトラブルが生じたとしても、大事故に発展しないように、安全設備として、原子炉を安全に停止させるための設備（止める）、原子炉炉心を冷却する設備（冷やす）、放射性物質を閉じ込める設備（閉じ込める）及びそれらの設備に電気や冷却水を供給する設備等が備えられている。さらには、③原子力施設の安全性について、経済産業省の原子力安全・保安院が行政庁としての第1次審査を行い、その結果について、原子力安全委員会が第2次審査（いわゆるダブルチェック）を行い原子力発電所の安全性を確認することとなっており、わが国においては重大事故（過酷事故）は起こりえないと

してきた。また、そのことを公に表明もしてきた。<sup>24</sup>

しかし、多重障壁あるいは深層防護、さらにはダブルチェック等の安全神話は福島第1原発事故によって、まったく機能しなかった。

「安価」「クリーン」といわれた原子力発電の優位性も、事故発生によって、事故対策、廃炉、損害賠償等々を考慮すればとうてい「安価」とはいえないことが明らかとなり<sup>25</sup>、また、福島第1原発事故によって、史上最悪の環境破壊を引き起こしている。

## (2) 自治体の健全な存立を蝕む原発マネー

電源三法に基づく各種交付金制度は、過疎と貧困化に苦しむ地方（農漁村）に、原発という危険を引き受けさせる＝押しつけるための代償金とでもいうべき性質の金銭である。経済力の格差を背景に、本来、対象とされてはならない「環境」や「危険」をいわば取引の対象とするものである。

さらには、これら各種交付金（いわゆる「原発マネー」）によって、一時的には自治体財政が潤い、雇用創出等の経済効果が生み出されたとしても、一度、このお金に依存した自治体財政が成立すると、原発を建設し続けなければならない構造に地域経済が変容してしまうことも指摘されている。そのことが、かえって健全な自治体の存立・発展を阻害しているというべきである。

電源三法は廃止されるべきである。

## 4 原発推進を支えてきた原子力法体系

原発の開発・利用を進めるため法体系は以下の通りである。

---

<sup>24</sup> 「我が国の原子炉施設の安全性は、現行の安全規制の下に、設計、建設、運転の各段階において、①異常の発生防止、②異常の拡大防止と事故への発展の防止、及び③放射性物質の異常な放出の防止、といういわゆる多重防護の思想に基づき厳格な安全確保対策を行うことによって十分確保されている。これらの諸対策によってシビアアクシデントは工学的には現実には起こるとは考えられないほど発生の可能性は十分小さいものとなっており、原子炉施設のリスクは十分低くなっていると判断される」とした。（平成4(1992)年5月28日付原子力安全委員会決定）

<sup>25</sup> もともと原子力発電コストが高コストであることは、大島堅一立命館大学教授によって明らかにされていた。第48回原子力委員会定例会議（平成22年9月7日 第7回原子力政策大綱の見直しの必要性に関する有識者ヒアリング）における立命館大学国際関係学部大島堅一教授の報告

## (1) 基本法としての「原子力基本法」

先ず、原発の基本を定めたのが「原子力基本法」であり、その第1条は、「この法律は、原子力の研究、開発及び利用を推進することによつて、将来におけるエネルギー資源を確保し、学術の進歩と産業の振興とを図り、もつて人類社会の福祉と国民生活の水準向上とに寄与することを目的とする」と定めている。しかし、「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」第2条を含めた歴史的経緯を考慮したとしても、福島第1原発事故を経験した今日、この基本の妥当性についての検証ないし再検討が不可欠である。原子力基本法1条（目的）の改正を通じて、原発からの脱却を展望しなければならない。

## (2) その他の法律

「原子力基本法」のもと、原発・放射線をめぐる安全確保のための諸規制を定めた「原子炉等規制法」や「放射線障害防止法」等々、原子力災害を想定し原子力災害に備えた「原子力災害対策特別措置法」、さらには原子力事故が起きた場合の原子力損害に関する法としての「原子力損害の賠償に関する法律」（原子力損害賠償法）が存する。これらの法律の改正も不可避である。

## 5 原子力損害賠償法

### (1) 被害賠償に特化した法律ではない

原子力損害賠償法（原賠法）1条は、「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする」と定めるように、被害者保護のみを定めた法律ではなく、被害者救済と原子力産業の保護育成の両立を目的としている。そのため、一般の被害者保護立法とは著しく異なった法制度となっている。

### (2) 原子力事業者への責任集中と無過失責任

第1に、原子力損害の責任を負担するものについて、原賠法4条1項は、「前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」とする。いわゆる「責任集中」

を定めている。

先ず、この「責任集中」が、いかなる論拠によって正当化されるのかである。およそ不法行為の一般原則によれば、故意過失により他人の権利を侵害したものがあれば、その者が損害賠償の責任を負うのが原則である。原子炉等の製造物に瑕疵があれば製造者が、設計や施工にミスがあり原発事故が起きれば、設計者や施行者が責任を負うのは当然である。にもかかわらず、事故原因を作り出した製造者、設計者、施行者が、それを原因としてし損害が生じても責任を免れるというのは、いかなる理由によるのかという問題である。これは、製造者が賠償責任を負わない制度の構築を原子力資材輸出の条件としてアメリカが要求したことによるもので、アメリカの核政策・原発戦略に由来する政策的選択というべきである<sup>26</sup>。この「責任集中」により製造者・施行者・関連業者に対する責任追及の道が制限されるに至った。

原賠法3条1項は、「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。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない」と定める。いわゆる原子力事業者の「無過失責任」である。

この無過失責任規定により、被害者側の主張立証責任が軽減され被害者保護に役立つとされる<sup>27</sup>。しかしこのことが、過失の有無を問わず賠償責任を負わされることを理由に、過失・重過失の追求をおろそかにし、損害賠償・被害回復の過程においてもっとも重要な加害者の被害者に対する「謝罪」の契機が希薄化させさせかねない事態を生みだしている。「責任があるから賠償するのではない。法律がそう決

---

<sup>26</sup> 昭和31年の秋、日米原子力協定に基づく細目協定の締結において米国から免責条項の挿入を要求され……濃縮ウランの引渡があった後はそれから生ずる一切の責任から米国政府を免責するというものであり、この条項なくしては濃縮ウランを賃貸しえないというほど、米国政府は重要な条項として要求してきた。結局同年11月に締結された細目協定には、かかる免責条項が含まれることとなった。(科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』22頁)

<sup>27</sup> 原子力事業者の責任を無過失責任としたのは、いうまでもなく、原子力事業は現代科学技術の最先端を行く事業であり一般原則どおりに被害者に原子力事業者の側の故意・過失又は施設の瑕疵を立証させることは、被害者の保護に欠けると考えられるからである。また、近代企業社会における危険責任主義の思想が妥当する典型的な場合としても考えることができよう。(科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度』51頁)

めているから賠償するのだ」と。

### (3) 責任制限制度－損害補償保険制度と国家補償

わが国の原賠制度は、諸外国の制度とは異なり、賠償責任を制限する法制度をとらず、全額賠償制度を採用している<sup>28</sup>。

但し、「原子力損害賠償支援機構法」（東京電力救済法）によって、事実上、責任制限、賠償費用の税金ないし電気料金による国民への転嫁がはかられている。

## 6 脱原発－原発ゼロ社会をめざして

原発の育成を国策としてきたわが国の原子力法制は、原発に対する保護が幾重にも施されている。この原発法制度の、解釈論・立法論による克服がなされ、被害の全面回復と損害の完全な賠償を実現するとともに、運転停止中の原発の再稼働を阻止し、運転中の原発の運転停止、究極的にはその廃炉を実現すること、原発ゼロ社会実現こそが原発被害の根絶を意味するものである。

---

<sup>28</sup> 責任制限の原則を導入することは、原子力に対する国民感情あるいは当時の社会情勢からみて必ずしも適当とはいえないという慎重論も強く、結局、将来の課題として検討すべき問題であるとされた。（前出『原子力損害賠償制度』59頁）

## 第6 おわりに

東電福島原発事故の発生から9ヶ月が経ったが、事故は未だに収束していない。原発事故という、明白な人災、未曾有の公害により、住まいや生業（なりわい）、さらには地域コミュニティや環境を破壊された多くの人々は、十分な被害回復もないうまま、また将来の展望も示されないまま、困難な生活を強いられている。

東電は、交渉・ADR・訴訟のあらゆる場面で、中間指針が示した賠償を超えて賠償することを一切拒絶しており、被害者の新たな怒りを呼んでいる。国・電力会社・それを支える原発メーカーをはじめとする大企業（原発利益共同体）は、今回の事故の原因究明や責任の所在を曖昧にしたまま、原発の再稼動と国外輸出を押し進めようとしている。

今回の事故から何らの教訓も学ばず、一片の反省もないこうした勢力にたいし、我々は満身の怒りを込めて抗議をする。

いま私たち法律家に求められているのは、原発事故の被害を余すところなく明らかにし、被害の完全賠償と原状回復という被害者の当然の要求を実現するための、理論の構築とその実践である。

原発事故につき事業者以外の国や原発メーカーを免責する現行法は、根本的に誤っている。こうした現行法や、国や東電のさだめる賠償「基準」を、被害の現実に照らし、また被害者の団結と被害者の立場に立つ多くの人々の闘いにより、乗り越えてゆかなければならない。この意見書が、その一助になることを願う。

原発事故と賠償をめぐる、ここ数ヶ月の情勢の大きな特徴の一つは、被害の広がりとその深刻な現実の前に、国や東京電力が示してきた賠償や除染についての「基準」が見直しを余儀なくされていることである。

8月5日に発表された紛争審査会の中間指針においては、政府等による避難等の対象区域外における「自主的」避難者や、滞在者の賠償の問題が先送りされた。しかし、区域外でも、被曝を回避するために避難を余儀なくされ、あるいは被曝の不安と恐怖に晒されながらもとの場所での生活を続けている無数の被害者が存在するのであり、中間指針がこれらの被害賠償を曖昧にしたことについて批判が集中した。その後の紛争審査会では、この「自主的」避難者や滞在者の賠償問題を真っ先に検



討せざるを得なくなり、追補による修正を余儀なくされた（但し、その内容が極めて不十分であることは既に述べたとおりである）。

観光業の風評被害について、東電は、原発事故被害のなかった阪神淡路大震災との「比較」論を持ち出して、原発事故以外の原因による利益下落率を2割と見なす「基準」を打ち出したが、強い怒りと抗議の前に、修正を余儀なくされた。

被害の実態と、被害者の要求・運動が強まれば、賠償の範囲を押さえ込もうという加害者らの目論見を打ち破ってゆくことができる。

各地で、国や東電の「基準」を乗り越え、完全賠償と原状回復を求める、たたかう弁護団が立ち上がっている。私たち自由法曹団は、心ある全ての弁護士・法律家、他分野の専門家と連帯しつつ、この闘いをさらに押し進めるために全力を尽くすものである。

[ 執 筆 担 当 ]

松 島 暁	(東京合同法律事務所)	第1、第4-8、第5
馬奈木 巖太郎	(東京合同法律事務所)	第2
渡 辺 登代美	(川崎合同法律事務所)	第3
秋 元 理 匡	(千葉第一法律事務所)	第4-1~7
久保木 亮 介	(代々木総合法律事務所)	第6

原発事故の迅速な被害回復と完全賠償のため  
—原発事故被害に関する自由法曹団の基本的意見—

---

2012年1月10日

編 集 自由法曹団原発問題委員会

発 行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03(3814)3971 Fax 03(3814)2623

URL <http://www.jlaf.jp/>

---