

東日本大震災・福島原発事故と自主避難者の賠償問題・居住福祉課題——近時の京都地裁判決の分析を中心に

吉田邦彦（北大法学研究科教授）

福島大学「原発と人権」集会

第5分科会（2016. 3. 20）

1. 序——大災害復興上の諸問題と報告の射程の限定

- ・居住福祉的支援の弱さ。そこにおける「公共概念」の狭さ。
 - ・災害復興予算の使われ方の歪み。・・・阪神淡路大震災の場合の歪みが正されないどころか、その問題の増幅。土建国家的性格の推進（それによる日本経済の復興？）。
 - ・福島被災者（放射能被災者）と岩手・宮城被災者（津波被災者）との救済格差。＊アメリカでは、この問題への対処の議論が出ている。
 - ・強制避難者（指示避難者）の問題。・・・自主避難者も避難した限りでは同様の境遇だが、救済格差。営業損害についても、避難指示区域内か否かで、救済格差。
 - ・放射能対策、原発の是非の問題。・・・閑却。元の木阿弥的。
 - ・コミュニティの崩壊の神戸震災の例の繰り返し。（Cf.新潟中越地震）
- （文献）

・一般的には、早川和男ほか編・災害復興と居住福祉（信山社、2011）、また、東北大震災について、吉田邦彦「居住福祉法学から見た災害復興法の諸問題と今後の課題——とくに、東日本大震災（東北大震災）の場合」復興（日本災害復興学会学会誌）14号（7巻2号）3～14頁（2016）。

・「救済格差」に関して、自主避難者問題については、吉田邦彦「居住福祉法学と福島原発被災者問題（上）（下）——特に自主避難者の居住福祉に焦点を当てて」判例時報2239号3～13頁、2240号3～12頁（2015）、営業損害については、吉田邦彦「福島原発爆発事故による営業損害（間接損害）の賠償について」法律時報87巻1号（2015）105～112頁（その後加筆して、淡路剛久ほか編・福島原発事故賠償の研究（日本評論社、2015）に所収）をさしあたり参照。

・「災害復興の歪み」については、塩崎賢明・復興〈災害〉（岩波新書）（岩波書店、2014）、斎藤誠・震災復興の政治経済学（日本評論社、2015）、古川美穂・東北ショックドクトリン（岩波書店、2015）（惨事便乗型資本主義）など。

2. 自主避難者の被害状況・それへの対応状況

- ・被災から5年で、決して事態は好転していない。状況の悪化。
- ＊行政が描くように、「福島帰還」は進捗していない（少なくとも、北海道居住者の場合）。

Cf.関西の自主避難者の場合。

・居住福祉支援の欠如。原賠審による補償額の乏しさ。救済格差。・・・原発被災者でなされるべき不法行為賠償がなされていないという意味で、事態はもつとも深刻かつ緊急・急迫で、

保護すべき優先順位も高い。Cf.0.046 μ Sv までの除染請求（原状回復請求）。

- ・二重家計。避難生活によるコストの累積。生業につく難しさ。
- ・福島の地元からの非難。
- ・唯一の限られた救済策ともいうべき「災害救助法上の住宅支援」の打ち切り（2017.3まで）。再転居の圧力（札幌厚別住宅でも今は戸数半減）。
- ・孤立化。家庭の崩壊、離婚の多さ。精神的ストレス。

（文献）

・吉田・前掲判時論文以外に、吉田邦彦「区域外避難者の転居に即した損害論・管見——札幌『自主避難者』の苦悩とそれへの対策」環境と公害45巻2号（2015）62～66頁参照。*今も（2016年2月）北海道避難者は2125人（ピーク時の2011年8月には3220人）（指示避難者（強制避難者）は、福島からの1280人の3割ということであるから、82%が自主避難者ということになる）。桜台団地にはピーク時は200戸超、今は70戸（朝日新聞（北海道版）2016年3月11日31面）。

・なお、自主避難要望はあるのに、転居支援がないために、結局福島滞留させられている被災者が多いことにつき、例えば、成元哲編著・終わらない被災の時間——原発事故が福島中通りの親子に与える影響（石風社、2015）202頁以下。また、避難者全体の苦悩については、大和田武士＝北澤拓也編・原発避難民慟哭のノート（明石書店、2013）参照。

3. 自主避難者京都地裁判決（京都地判平成28年2月18日）を読んで

3-1. 事実関係

- ・福島原発の放射能被害ゆえの区域外避難者（自主避難者）からの賠償請求。
- ・2011年3月11日の東日本大震災で、3月12日に1号機、3月14日に3号機、3月15日に4号機が、水素爆発。
- ・X₁男、X₂女は、夫婦で、福島県郡山市で飲食店経営（各々株式会社Aの代表取締役、取締役）。平成13（2011）年に結婚、しかし、同14（2012）年12月に協議離婚し、X₁が親権者となるが、その後も両者は内縁関係を続ける。X₃～X₅は両人の子ども。
- ・2011年3月13日に自主避難開始。まず会津地方へ。3月15日に新潟県糸魚川市へ。さらに、3月17日からB市へ（差別的視線を感じたとのこと）、5月16日から京都市へ。（2014年4月からは、兵庫県C市に居住する。）
- ・2011年12月に、中間指針の「第一次追補」、2012年3月に「第2次追補」が出され、それを基に、東電は、(i)2012年2月28日に、2011年3月11日から年末までに18歳以下の子ども及び妊婦に対して、40万（その期間に自主避難したものに60万）円、それ以外の者には、8万円（2011年3月11日から4月22日の分）、(ii)2012年12月5日に、2012年1月1日から8月末までに18歳以下の者及び妊婦には8万、それ以外の者には4万円を支払うと発表。——これに基づき、①2013年7月19日、X₁は、8万円、X₂～X₅は各々60万円取得、②同年8月28日に、X₁X₂は、各4万

円、 X_3 ～ X_5 は、各12万円を取得した。

・ X_1 は、その後2011年5月からは不眠症と診断され、同年9月からは、「鬱病、不眠症」と診断されている。その他、同年6月には、胸膜炎、同年11月には、PTSDであると主張している。

・ X らは、自主避難費用、休業損害、慰謝料額、放射能測定費用など請求した（請求額は、1億8000万円ほど）。

3-2. 判決（請求認容）（3046万円ほど）（裁判長三木昌之、裁判官橋本耕太郎、山村涼）（ X_1 につき、2148万余円、 X_2 につき、631万余円、さらにそれぞれについての遅延損害金を認める。）

（1）自主避難費用で、相当因果関係ある損害はどこまでかについて。——平成24（2012）年8月31日までの X らの自主避難の合理性を Y が争わないから、同日まで自主避難を続けることには合理性があるとする。（同年9月以降は、 $3.8\mu\text{Sv}$ を大きく下回るともする。）

・①放射線被曝の危険を回避し、それが解消されるまでの暫定的避難という自主避難の性質から、②再転居の賠償は認められないとする。——起業は避難者として合理的行動とは言いがたく、特段の事情がない限り、起業失敗の責任は、避難者にあり、再転居について、賠償は認められないとする。③年間20mSvを下回る被爆が健康被害を与えると認めることは困難とする。

（2） X_1 の通院にともなう費用

・胸膜炎との相当因果関係を否定する。

・PTSDの罹患は認められないとする。

・不眠症、鬱病発症は、相当因果関係があるとする。——治療費31万8610円、通院慰謝料97万円、合計128万余円を認容。

（3） X_1 の休業損害

・ X_1 の減収は、相当因果関係ある損害とする。——不眠症、鬱病による就労不能状態は、現在に至るまで続いているとし、基準額を76万3636円（元の平均報酬）として、平成23年3月から27年11月（口頭弁論終結時）まで4301万余円から、送金で報酬相当分130万余円を控除して、4171万余円となるとする。

（4） X_2 の休業損害

・減収は、相当因果関係ある損害とするが、就労不能期間は、平成24年8月末までとする。——基準額を月額40万円とし、720万円とする。

(5) 慰謝料額については、以上の額の支払いにより、精神的損害は相当程度慰謝されるとし、 X_1X_2 ともに、100万円とし、 $X_3\sim X_5$ については、既に支払われた額72万円を超えると認められないとする。

(6) 放射能測定費用

・測定は、平成24年8月末以降であるとして、相当因果関係がないとする。

(7) 本件原発事故と X_1 の精神疾患への寄与割合として、民722条2項を類推適用し、 X_1 の通院費用・休業損害については6割、 X_2 の休業損害、慰謝料につき3割を、減ずる。

(8) 中間指針などとの関係につき、それに限定されないとする。

3-3. コメント

(1) 注目点

・中間指針などにとらわれない、ADRを上回る賠償額を示したこと。…しかしかなり高報酬が基準とされており、鬱病などの精神疾患が、積極的判断の決定的根拠という事案特殊の判断という性格が強い。その射程は狭いだろう。

*自主避難者の精神的ストレスは大きい、皆が皆、鬱病認定というわけには行かないだろう。PTSDについても、消極的判断をしている。

(2) 問題点

様々な点で自主避難者の損害について、消極的判断が目立ち、問題だろう。

①自主避難の合理性について、なぜ1年程度か(平成24(2012)年8月末まで)について、十分な根拠が示されていない。…東電がそれを争っていないからと言うのはいかにも東電に追従的であるし、年間20mSv基準を示しつつ(それを下回る被曝が健康被害を与えると認められないとし)、同年9月以降は、郡山市の空間線量は、大きく、 $3.8\mu\text{Sv}$ を下回るとする。

②自主避難者の性格付けについて、帰還ロジックにとらわれている。それはドグマであり、起業はできないとか、再転居は駄目だとかするが、どうしてそうなのか、理由は全くない。…基本的な疑問として、自主避難は、転居の権利に基づくものであり、どうして「転居」に即して損害認定できないかが、わからない。転居にかかる諸費用ないしその相当額が、自主避難者(転居者)の相当額の賠償請求額になるというロジック(吉田)(それは特定の救済である)(判時2240号(2015)など参照)が確立されていないからこうなる。
*転居支援は、再転居であっても、なされて良く、起業支援は、不可欠であろう。これまでの職業(生業)を失わせられたのだから。

*もちろん、どこかで終期は認めるべきだが、1年は指示避難者との比較でも、短すぎる。

例えば、3年くらいではどうか。その際に、重要なことは、線度が下がったから帰還すべきで打ち切るというのではなく、転居支援として、転居者が新天地で再出発するためには、どのくらいの期間の支援が必要かという観点から決めていくとすることである。

③損害認定の狭さ

- ・鬱病の認定は、積極的に評価して良いが、それ以外が厳しすぎる。・・・PTSD も認定されて良く、子どもへのいじめなどによる精神疾患もしかりである。
- ・放射能被曝による損害は？・・・胸膜炎も実はそうなのではないか。将来的発がんの可能性におびえる精神的損害がきちんと評価されていない。＊本件では、初期被曝を免れたとすれば、この点はあまり斟酌できないのかもしれない。しかし自主避難者でも様々。

④寄与度認定がどんぶり勘定的。

- ・本件は、休業損害の基準が、かなり高報酬という特殊性があり、それを丸め込む必要性から、かなり高割合の減責が認められている。だからこれも一般化できない。

4. 「転居」依拠的な損害把握・損害賠償額算定の試みとその必要性

4-1. 総論

・放射能被災者に関する災害復興施策・居住福祉施策として、わが国では、チェルノブイリの先例に比しても、大きく異なっており、自主避難者への転居施策が欠落し、「ぽっかり穴が空いた状態」であることを認識すべきである。——換言すると、《滞留・帰還か、転居か》の居住福祉上の自由選択が認められるべきであるが、わが国では前者への偏り・ゆがみがあり、「避難の権利」「転居の自由」の補償、ないしそれに向けての居住福祉支援の災害復興施策ができていないという構造的問題がある。

・損害賠償法上の急務として、「転居」に即した被災者の救済の必要、その損害賠償額算定の枠組みの確立が急務である。

(文献)

吉田邦彦「チェルノブイリ原発事故調査からの『居住福祉法（民法）』的示唆——福島第一原発問題との決定的な相違」NBL1026号（2014）33頁以下。

4-2 放射能被災による損害は？

①放射能による健康被害・・・訴訟ではまだクローズアップされていない。しかし被災者にとっては、大きな関心事。チェルノブイリの先例では、4～5年後から深刻化する。

②土地・住宅ないし故郷の永久喪失・・・これまであまり経験しないこと。慰謝料か。原状回復式財産賠償か（後者の場合に、転居式損害論（後述）と重複填補の問題）。Cf. 相続構成と扶養構成

③一時的避難、退避・・・原賠審での損害イメージ（原状回復・帰還図式）。原状回復式か

転居式算定図式かを詰める必要（４－３参照）。

④営業損害・・・災害復興では重要なこと（生業補償）だが、閑却されやすい。打ち切りの方向にあるが、どうしてか（何故、２０１６年２月までか？）を詰める必要がある。避難指示区域内か否かの救済格差（後者ならば、いわゆる「間接損害」論で消極的対応だが、説得力に欠けることは、吉田・法時８７巻１号論文参考）にも要注意。

⑤包括的生活利益（平穩生活権）損害・・・淡路・吉村・潮見教授など主張。

⑥その他、除染費用が浮き出る。風評被害？（放射能被害を言えない雰囲気も作る）

４－３ 自主避難者の「転居」に即した新たな損害論構築

・原状回復には、帰還のロジック。そうではなくて、特定の救済(specific remedies)に広める（キャラブレイジ教授が liability rule との対比で用いる property rule の意味）（英米法では、コモンロー系列ではなくて、エクイティ法系列の見地から）。

・自主避難者の場合には、《転居・避難の自由選択》により、損害の原状回復に代わる状況の達成として、円満な転居生活を実現する救済義務を負うと構成する（吉田邦彦）（判時２２４０号参照）。・・・北海道訴訟のポイント。

*どのように、転居者の交通費、新生活に伴う諸経費（新家屋取得費、新生業取得にかかる支援、医療費の格差是正、教育にかかる追加コスト）を損害として請求できるかが勝負。その場合には、財産喪失費用を取れるかと言う問題。

Cf. 「包括的生活利益」では漠としすぎている。

Cf. 例えば、不当利得のエクイティ法系列では、「利益の吐き出し」救済が認められるが、この理論的根拠は何かの研究（H・ダガン教授）。・・・ここでも、損害の原状回復に代わる加害者による利得状況に関する被害者への実現がなされていると考える。

*放射能被害に関する多元的な特定の救済・・・「滞在を前提とする除染、密閉居住」か「転居」かの自律的選択を前提とした、多元的災害復興を念頭に法理を考える。従来は「ふるさと喪失」「従来のコミュニティ」喪失という議論への偏り。自主避難者の場合には「転居」志向的な「特定の救済」(specific remedies)。・・・人格権的保護（その integrity 保護）ないし自律的判断保護ということができる。

・敷衍すると、phase1（ふるさと志向の原状回復。その反面で除染をするならばそれに伴うコストがかかる）と phase2（転居・新天地志向の原状回復）とが、自律的判断として1から2に移行するためには、効用状態が1より2のほうが上回るということになる。それを損害賠償法上実現する（その帰結として、転居費用の賠償、転居利益の取得）。

・転居式の損害賠償算定方式は、「自主避難者」のみならず、「滞在者」にも応用しうる。・・・転居の意思を持っているのに、滞在を余儀なくされている。

*なお、第2次追補では、「同等の建物の再取得費用」を参酌する（第2・4備考3参照）限りで、「転居式の損害賠償算定図式」の片鱗が見られる。

*窪田論文（淡路ほか編・前掲に所収）も、費用賠償の記述があるが、まだそれを新たな救済方式として、詰めきれていない。

5. 結びに——「予防＝警戒原則」的アプローチの必要性

- ・自主避難者の賠償は急務で、優先順位も高い。
- ・「避難の権利」の根底には、《放射能被害の把握》があり、これはチェルノブイリに次ぐ、未曾有の経験であり、従来の「因果関係」「損害把握」の枠組みでは対処できず、まさしく《予防＝警戒原則》(precautionary principle)というポスト近代の立場から、従来の国際的機関の立場（例えば、国際放射線防護委員会（ICRP）、国際原子力機関（IAEA））にも、批判的に、謙虚に受け止めていく必要がある。——20 mSv 以下でも放射能被害はあるという「LNT（Linear Non-Threshold）（線形的非閾値）の立場」から、積極的に放射能被害の健康障害を認定していく立場が求められて、一定の割り切りから、この程度だから帰還して良いという帰還ロジックには、慎重であるべきである。
- ・日本の福島放射能被害は、人口密度の高さゆえに、チェルノブイリよりも、癌患者は、多発する危険性がある。広く生態系への影響も深刻である。
- ・福島被災者の「自主避難行動」は、《被災者の呻きにも似た被曝リスクに対する自己防衛行動》であり、災害復興に携わる行政、司法は、こうした未曾有の放射能被害への対処に際して、もっと謙虚にその居住福祉のあり方を、従来の枠組みのにとらわれずに考えるべきである。ここで示す《転居依拠的居住福祉支援及び損害賠償算定》はその一つの試みである。
- ・コミュニティ維持という見地からも、《転居》依拠型居住福祉支援は、もっと真摯に検討すべき政策の選択肢であった。

（文献）

- ・放射能リスクへの閑却につき、満田夏花「甲状腺がん『多発』の中、強引に進められる帰還促進政策——無視される被ばくリスクと住民の意思」日本の科学者578号（2016）。
- ・福島原発事故の深刻さについては、例えば、西尾正道・放射線健康障害の真実（旬報社、2012）（チェルノブイリ事故では、98万5000人が死亡している（シャーマン報告書）のに、IAEAは、4000人と報告している（63頁）。東電は、作業員の健康管理を本気で行っていない（73頁）。福島原発事故では、セシウム137、ストロンチウム90が多く、チェルノブイリよりも深刻であり、移住の必要がある（77頁）。年間20 mSv 基準も、見識ある数値ではない。それは職業被曝の医療従事者以上の被曝線量だとする（80－81頁）、同・正直ながんの話（旬報社、2014）（地域経済の復興だけが目指され、帰還が促され、健康被害の問題は、置き去りにされている（128頁）。放射線の影響に「しきい値」はないというのが、世界の認識である（130頁）。20 mSv~100 mSv の被曝でも発がんすると報告は、国際的にたくさんあるとする（131頁以下）。しかし日本ではこのような調査・研究がなされず、内部被曝問題は軽視されている（138頁、140頁）、松崎道幸ほか・福島への帰還を進める日本政府の4つの誤り（旬報社、2014）、

小出裕章＝西尾正道・被ばく列島（角川学芸出版、2014）（どんなに少ない被曝でも影響は必ずあり（60頁）、低線量ほど放射線の影響というベトカウ効果もあり、飯舘村の除染費用850億（2010年段階）は、無駄なことである（72頁以下）。閾値のない直線仮説は国際的なコンセンサス（105頁）、H・カルディコット監修・終わりになき危機——日本のメディアが伝えない世界の科学者による福島原発事故研究報告書（ブックマン社、2015）（福島災害は、終わっていないし、今後数千年経っても収束しない。簡単に除染できるものではなく、食物や人間をむしばむ。医学的意味でチェルノブイリの大惨事に匹敵する。「安全な放射線量」というものはない（4－5頁）。放射線の生物学的経路はほとんど究明されていないが、動物に起きることは人間にも起きる（7－11頁）。2013年3月のニューヨーク医学アカデミーでのシンポ報告書である）、D・ロックバウムほか・実録 FUKUSHIMA——アメリカも震撼させた核災害（岩波書店、2015）。

・またチェルノブイリ事故の深刻さ及び国際機関の問題性については、IPPNW（核戦争防止国際医師会議）ドイツ支部・チェルノブイリ原発事故がもたらしたこれだけの人体被害（合同出版、2012）、M・フェルネクスほか・終わりのない惨劇——チェルノブイリの教訓から（緑風出版、2012）、馬場朝子ほか・低線量汚染地域からの報告——チェルノブイリ26年後の健康被害（NHK出版、2012）、K・コバヤシ・国際原子力ロビーの犯罪——チェルノブイリから福島へ（以文社、2013）。

・更に、臨床医によるものとして、津田敏秀「福島甲状腺がん多発の現状と原因」世界879号（2016）87頁以下、とくに98頁以下（福島県での甲状腺癌の桁違いの多発はもう現実のもので、そうした疾病の結果〔病気の側〕から因果関係を考えなければならない。原因物質（被曝量）からではなく、結果の側からの検討が、医学・疫学の発展を支える。リスク情報の正確な住民への伝達、科学的根拠に基づく保健医療政策の立案が必要だとする）。*福島県検討委員会の中間まとめ案（2016. 2）では、数十万の子どものうちがん確定116人、疑い50人の結果（2015年末段階）につき、全国の30倍としつつ、「被曝の影響について、現段階で完全に否定できないが考えにくい」とした（過剰診断説が多い）のに対して、国際環境疫学会（F・レイデン米ハーバード大学教授会長（当時））は、「現状を憂慮し、事故と癌との関係の解明を求める」旨の書簡を送っていた。同学会政策委員会の本田靖教授は、「津田論文の正しさについて、学会として100%の合意はないが、10倍を超える発生率を過剰診断で説明しきれるか疑問がある」とする（毎日新聞2016年3月7日28面）。更に、朝日新聞2015年11月19日20面参照（「甲状腺癌『多発』どう考える」の対論で、津田教授は、中通りで約50倍、福島全体で約30倍の「多発」で、チェルノブイリよりも低線量でも、人口密度次第で影響を受けるものは増える。予想される甲状腺癌の大発生に備え医療体制の充実が必要で、すべての癌への影響を考えると、妊婦や乳幼児には、保養や移住も有意義で、「避難指示区域」への帰還を求める政策は延期すべきだとする。これに対して、津金昌一郎氏（国立がん研究センター癌予防・検診研究センター長）は、「過剰診断」による「多発」と見るべきだとする）。