

〔論 説〕

福島原発事故による生活基盤喪失・変容損害 (1)

渡 邊 知 行

- 一 はじめに
- 二 判例の動向と課題 (以上、本号)
- 三 課題の検討
- 四 今後の課題

一 はじめに

2011年3月の東日本大震災に伴う福島原発事故によって、大量に放出された放射性物質が拡散した地域では、多くの住民らが、避難指示により、あるいは、避難指示がなくても被ばくを避けるために、避難を余儀なくされた。住民らは、地域社会において、「生活物資の調達から、周辺住民との交流、伝統文化等の享受に至るまでの様々な生活上の活動を支える経済的、社会的、文化的環境等の生活環境」を享受してきた⁽¹⁾。住民ら

(1) 後述する〔26〕東京高判令和3年2月19日〔千葉1陣訴訟〔3〕控訴審〕による。原発事故によって原告らが被る生活基盤の喪失・変容による損害の具体的な内容について、除本理史「避難者の『ふるさと喪失』は償われているか」淡路・吉村・除本編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015）190～196頁、「『ふるさと喪失』被害とその回復措置」淡路剛久監修『原発事故被害回復の法と政策』（日本評論社、2018）88頁以下、「原発事故による『ふるさと喪失』と集団訴訟」吉村良一先生古稀記念『現代市民社会における法の役割』（日本評論社、2020）73頁以下など、吉村良一「原発事故における『ふるさと喪失損害』の賠償」立命館法学378号（2018）234頁以下。

によって、地域社会での産業（農業、商工業）が発展し、相互に支えあうことによって社会経済生活が成り立ち、それだけでなく、住民らは、自然環境の恵みを享受し、相互に交流を図り、祭りなどの伝統行事を繋いで、地域社会を維持し発展させてきた。このような地域社会においては、原発事故によって被災した住民らは、避難のための移動や長期間の避難生活の継続による多額の費用を負担し、精神的損害を被ることに加えて、このように生活の本拠で享受していた地域社会での生活基盤を失うことにもなる。

避難指示が長期化し、帰還困難区域での避難指示解除が見通せないなかで、2013年12月26日、原子力損害賠償紛争審査会は、原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第4次追補を決定・公表した。避難指示等対象区域⁽²⁾（帰還困難区域、居住制限区域、及び、避難指示解除準備区域）について、賠償すべき精神的損害の金額を増額した。最終的に帰還するか否かを問わず、「長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」を一括して賠償するものとされたのである。生活基盤の喪失・変容に関する損害の賠償を認める趣旨であるか否かは明確でない。

帰還困難区域においては、事故後10年以上が経過しても帰還を希望しても実現することが見込まれない区域もある。旧居住制限区域や旧避難指示解除準備区域においては、復興事業が進められて住民らの帰還が可能になっているが、多くの住民らは避難先で新たに就業し定住するなどして帰還せず、かつての地域社会を回復することは著しく困難であり、不可能といっても過言ではない。緊急時避難準備区域では、多くの住民らが避難し、避難先に定住して帰還しないことを選択することによって、かつての地域社会が相当に損なわれている。自主的避難区域においても、住民らが被ばくの不安などから避難することを選択する一方で、多くの住民らが滞在する選択を余儀なくされ、避難指示等対象区域から多くの住民らが移住して、従来の地域社会が相当に変容している。避難をしないことを選択した住民らは、放射性物質の被ばくの恐怖や不安を抱くだけでなく、被ばく

(2) 避難指示等対象区域は、放射線被ばくについて年間積算量 20 mSv を基準として、避難が要請される地域である。年間積算量 20 mSv を超える帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域、緊急時避難準備区域、一時避難要請区域が該当する。福島県・ふくしま復興情報ポータルサイト <https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/cat01-more.html>

のリスクを避けるために外出を控えるなど行動制限を余儀なくされ、住民らの地域社会での交流や社会経済生活に相当な支障が生じている。

このような状況のもとで、住民らは、福島県内や避難先の全国各地において、包括的生活利益としての平穩生活権が侵害されて⁽³⁾、居住用不動産や家財などの財物損害、避難による移動や避難生活による損害とともに、生活基盤の喪失・変容による損害が発生したと主張し、東京電力に対して、原子力損害賠償法3条等に基づいて⁽⁴⁾、また、多くの訴訟では、国に対して、規制権限の不行使について国賠法1条に基づいて⁽⁵⁾、損害

(3) 淡路剛久『『包括的生活利益』の侵害と損害』淡路・吉村・除本編『福島原発事故賠償の研究』（日本評論社、2015）23～27頁。

(4) 多くの訴訟では（後掲 [4] [17] 小高に生きる訴訟、[11] 飯館村原発避難者訴訟、[14] [24] 福島中通り訴訟を除く）、東京電力に対して、過失責任を迫り及して十分な慰謝料の請求が認められるように、主位的に民法709条に基づいて、予備的に原子力損害賠償法3条に基づいて損害賠償を請求する。しかし、民法709条に基づく請求は、すべての判決において認められていない。

(5) 多くの訴訟で（後掲 [4] [17] 小高に生きる訴訟、[11] 飯館村原発避難者訴訟、[6] [16] 浜通り避難者訴訟、[14] [24] 福島中通り訴訟、[22] [32] 南相馬訴訟を除く）、損害賠償を請求したところ、原告らの請求を一部認容する判決（[1]、[2]、[5]、[7]、[10]、[16]、[20]、[26]、[29]、[30]）、原告らの請求を棄却する判決（[3]、[8]、[9]、[12]、[13]、[18]、[19]、[21]、[23]、[25]、[28]、[31]）に分かれていた。[20] 生業訴訟控訴審判決の上告審である最判令和4年6月17日民集76巻6号955頁は、「仮に、経済産業大臣が、本件長期評価を前提に、電気事業法40条に基づく規制権限を行使して、津波による本件発電所の事故を防ぐための適切な措置を講ずることを東京電力に義務付け、東京電力がその義務を履行していたとしても、本件津波の到来に伴って大量の海水が本件敷地に浸入することは避けられなかった可能性が高く、その大量の海水が主要建屋の中に浸入し、本件非常用電源設備が浸水によりその機能を失うなどして本件各原子炉施設が電源喪失の事態に陥り、本件事故と同様の事故が発生するに至っていた可能性が相当にある」、「経済産業大臣が上記の規制権限を行使していれば本件事故又はこれと同様の事故が発生しなかったであろうという関係を認めることはできないことになる」と判示して、国に対する請求を認容しない統一判断をした（同旨、最判令和4年6月17日判時2546号29頁（[26] 千葉1陣訴訟控訴審判決の上告審）、最判令和4年6月17日訟月69巻2号151頁（[23] 群馬訴訟控訴審判決の上告審））。その後の下級審判例は、すべて、国に対する請求を棄却していた。令和6年4月10日、最高裁は、いわき市民訴訟の上告審において、一審原告らの上告を不受理決定・棄却して、国の責任を否定した [33] 控訴審判決が確定した。

賠償を求めて提訴した。被告らは、包括的生活利益の内容が明確でない、中間指針に基づいて既に支払った賠償で十分であるなどと主張して争った。

これまでの判決は次のとおりである。[1] 前橋地判平成 29 年 3 月 17 日判時 2339 号 4 頁（群馬訴訟）、[2] 福島地判平成 29 年 10 月 10 日（生業訴訟）、[3] 千葉地判平成 29 年 9 月 22 日（千葉 1 陣訴訟）、[4] 東京地判平成 30 年 2 月 7 日（小高に生きる訴訟）、[5] 京都地判平成 30 年 3 月 15 日判時 2375 号・2376 号 14 頁（京都訴訟）、[6] 福島地いわき支判平成 30 年 3 月 22 日（浜通り避難者訴訟）、[7] 東京地判平成 30 年 3 月 16 日（首都圏 1 陣訴訟）、[8] 横浜地判平成 31 年 2 月 20 日（かながわ訴訟）、[9] 千葉地判平成 31 年 3 月 14 日（千葉 2 陣訴訟）、[10] 松山地判平成 31 年 3 月 26 日（愛媛訴訟）、[11] 東京地判平成 31 年 3 月 27 日（飯館村原発避難者訴訟）、[12] 名古屋地判令和元年 8 月 2 日（愛知・岐阜訴訟）、[13] 山形地判令和元年 12 月 17 日判時 2450・2451 号合併号 113 頁（山形訴訟）、[14] 福島地判令和 2 年 2 月 19 日（福島中通り訴訟）、[15] 札幌地判令和 2 年 3 月 10 日（北海道訴訟）、[16] 仙台高判令和 2 年 3 月 12 日（浜通り避難者訴訟 [6] 控訴審）、[17] 東京高判令和 2 年 3 月 17 日（小高に生きる訴訟 [4] 控訴審）、[18] 福岡地判令和 2 年 6 月 24 日訟月 67 卷 2 号 123 頁（九州訴訟）、[19] 仙台地判令和 2 年 8 月 11 日（宮城県訴訟）、[20] 仙台高判令和 2 年 9 月 30 日判時 2484 号 185 頁（生業訴訟 [2] 控訴審）、[21] 東京地判令和 2 年 10 月 9 日訟月 67 卷 4 号 381 頁（阿武隈会訴訟）、[22] 福島地いわき支判令和 2 年 11 月 18 日（南相馬訴訟）、[23] 東京高判令和 3 年 1 月 21 日訟月 67 卷 10 号 1379 頁（群馬訴訟 [1] 控訴審）、[24] 仙台高判令和 3 年 1 月 26 日判タ 1497 号 93 頁 [福島中通り訴訟 [14] 控訴審]、[25] 福島地いわき支判令和 3 年 2 月 9 日（山木屋訴訟）、[26] 東京高判令和 3 年 2 月 19 日（千葉 1 陣訴訟 [3] 控訴審）、[27] 福島地いわき支判令和 3 年 3 月 26 日（いわき市民訴訟）[28] 新潟地判令和 3 年 6 月 2 日（新潟訴訟）、[29] 福島地郡山支判令和 3 年 7 月 30 日判時 2499 号 13 頁（津島訴訟）、[30] 高松高判令和 3 年 9 月 29 日（愛媛訴訟 [10] 控訴審）、[31] 福島地郡山支判令和 4 年 6 月 2 日（都路町訴訟）、[32] 仙台高判令和 4 年 11 月 25 日（南相馬訴訟 [22] 控訴審）、[33] 仙台高判令和 5 年 3 月 10 日（いわき市民訴訟 [27] 控訴審）、[34] 福島地判令和 5 年 3 月 14 日（鹿島区訴訟）、[35] 福島地判令和 5 年 3 月 14 日（小高区訴訟）、

[36] 岡山地判令和5年3月14日（岡山訴訟）、[37] 名古屋高判令和5年11月22日（愛知・岐阜訴訟 [12] 控訴審）、[38] 東京高判令和5年12月22日（千葉2陣訴訟 [9] 控訴審）、[39] 東京高判令和5年12月26日（首都圏1陣訴訟 [7] 控訴審）、[40] 仙台高判令和6年1月17日（山形訴訟 [13] 控訴審）、[41] 東京高判令和6年1月26日（かながわ訴訟 [8] 控訴審）、[42] 仙台高判令和6年2月14日（山木屋訴訟 [25] 控訴審）、[43] 仙台高判令和6年3月18日（宮城県訴訟 [19] 控訴審）、[44] 神戸地判令和6年3月21日（ひょうご訴訟）がある⁽⁶⁾。

すべての判決は、被告東京電力に対する請求を一部認容し、そのなかで、原告らが生活基盤の喪失・変容による損害を被ったことが認められた。上記の7つの控訴審判決（[16]、[17]、[20]、[23]、[24]、[26]、[30]）が、最高裁による上告不受理決定（最決令和4年3月7日）によって確定した。これらの判決は、原告らについて、原発事故によって包括的生活利益を基礎づける平穏生活権が侵害されて、生活基盤の喪失・変容による損害が発生したことを認めた原審の判断を維持した。避難指示等対象区域に居住していた者について、生活基盤の喪失や変容の程度に応じて、避難慰謝料では評価することができない損害の発生を明確に認めている。2022年12月、原子力損害賠償審査会は、これらの判決に基づいて、中間指針第5次追補を決定・公表した。

そこで、本稿では、原発事故による住民らの生活基盤の喪失・変容による損害について、まず、中間指針第5次追補の内容を一瞥したうえで、判例の動向を考察して、解決すべき課題を提示し（二）、課題をどのように解決するべきであるかを検討することにしたい（三）。

二 判例の動向と課題

本項では、生活基盤の喪失・変容損害について、原子力損害賠償紛争審査会が7つの控訴審判決に基づいて決定した、中間指針第5次追補の概要をみたうえで、これらの判例について考察し、さらに中間指針第5次追補が決定・公表された後の判例の動向を踏まえて、解決すべき法的課題を提示する。

(6) 広島地裁の訴訟は、令和6年3月に結審し、同年12月11日に判決が言い渡される予定である。大阪地裁の関西訴訟は、令和5年5月より、原告らに対する尋問が開始されている。

1 中間指針第5次追補⁽⁷⁾

中間指針第5次追補の基本的な考え方として、「本件事故に特有の事情を十分に考慮し、過酷避難状況による精神的損害、生活基盤の喪失・変容による精神的損害、相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害、自主的避難等に係る損害等に関し、これまで示してきた指針に加えて損害の範囲等を示すとともに、本審査会に設置された総括委員会が策定する総括基準のうち、精神的損害の増額事由については、本指針に示すこととし、東京電力株式会社による直接の賠償において広く適用されることにより、今後の迅速、公平かつ適正な賠償の実施による被害者救済に資する」ことを示している。

このような考え方を踏まえて、「避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域）及び緊急時避難準備区域において」、「生活基盤喪失・変容による精神的損害の具体的な損害額については、避難者の住居があった地域に応じて」、①「帰還困難区域等については、生活基盤喪失による精神的損害として、一人700万円を目安とする」、②「居住制限区域及び避難指示解除準備区域については、生活基盤変容による精神的損害として、一人250万円を目安」とする、③「緊急時避難準備区域については、生活基盤変容による精神的損害として、一人50万円を目安とする」ものとした。

指針は、「生活基盤」について、「被害者にとっての本件事故前の生活の基盤を指し、人的関係や自然環境なども包摂する経済的・社会的・文化的・自然的環境全般を意味するものであり、ハード面のインフラに尽きるものではない」ことを明確にした。「損害の類型的把握の観点から」、「『変容』は、生活基盤がかなりの程度毀損されたことを意味し、『喪失』は、生活基盤が著しく毀損されたことを意味」する。「『生活基盤の喪失による精神的損害』とは、生活基盤が本件事故前の状況から著しく毀損されたことにより被害者に生ずる精神的損害を意味し、同損害は帰還困難区域等に居住していた住民に生ずる」。「『生活基盤の変容による精神的損害』とは、

(7) 中間指針第5次追補の概要について、大塚直「原子力紛争審査会『中間指針第5次追補』について」河上正二先生古稀記念『これからの民法・消費者法I』（信山社、2023）551頁。課題について、吉村良一「福島原発事故賠償に係る最高裁決定と原賠審『中間指針』の見直し」環境と公害52巻2号（2022）15頁。

生活基盤が本件事故前の状況からかなりの程度毀損されたことにより被害者に生ずる精神的損害を意味し、同損害は、居住制限区域及び避難指示解除準備区域並びに緊急時避難準備区域に居住していた住民に生ずる」という。

自主的避難等対象区域や区域外については、「生活基盤が本件事故前の状況からかなりの程度毀損された」と考えられておらず、生活基盤の変容による精神的損害の賠償が認められる区域であるとされていない。

2 中間指針を基礎づける控訴審判決の動向

中間指針第5次追補を基礎づける7つの控訴審判決は、① [16] 仙台高判令和2年3月12日（浜通り避難者訴訟）、② [17] 東京高判令和2年3月17日（小高に生きる訴訟）、③ [20] 仙台高判令和2年9月30日（生業訴訟）、④ [23] 東京高判令和3年1月21日（群馬訴訟）、⑤ [24] 仙台高判令和3年1月26日（福島中通り訴訟）、⑥ [26] 東京高判令和3年2月19日（千葉1陣訴訟）及び⑦ [30] 高松高判令和3年9月29日（愛媛訴訟）である。これらの判例をみていこう。

(1) [16] 仙台高判令和2年3月12日（浜通り避難者訴訟）

福島県浜通り地方（避難指示等対象区域）からいわき市などへの避難した原告らが、東京電力に対して、損害賠償を求めて提訴した。原告らは、地域における平穏な日常生活を包括的に侵害されて、地域生活、職業生活、家庭生活を喪失し、故郷において自然との関わりを生きがいとして享受し、故郷を精神的なよりどころとする生活を奪われて精神的損害を被ったと主張して、「故郷喪失・変容慰謝料」として、一律に2000万円を請求した。

原審（[6] 福島地いわき支判平成30年3月22日）は、「故郷喪失・変容慰謝料の額と避難慰謝料の額を別々に認定した上で、それを積算するのではなく、原告らが故郷喪失・変容慰謝料の要素として挙げる事情と、避難慰謝料の要素として挙げる事情を包括的・総合的に評価することとし、原告らの本件事故発生前の生活状況と本件事故発生後の生活状況とを比較し、地域社会の喪失・変容及び避難に伴う生活阻害の有無や程度を判断して、故郷喪失・変容慰謝料と避難慰謝料を併せた慰謝料額を認定」した。

仙台高裁は、「住民の生活基盤としての自然環境的条件と社会環境の条

件の総体について、これを一応『故郷』と呼ぶこととし、法的保護に値する利益と評価した上で、それが本件事故により侵害されたことによる損害について賠償を命ずることは、避難を余儀なくされた慰謝料や避難生活の継続による慰謝料を算定しただけでは評価し尽くされない損害について、むしろ地域社会全体が突然避難を余儀なくされて容易に帰還できず、仮に帰還できたとしても、地域社会が大きく変容してしまったという本件の被害の実態に即した損害の評価の在り方として適切である」と判示して、「避難前の故郷における生活の破壊・喪失による精神的損害の慰謝料として、避難を余儀なくされた慰謝料とは別に、故郷の喪失又は変容による有形、無形の損害ないし精神的苦痛を評価し、故郷の喪失又は変容による慰謝料を算定」した。

帰還困難区域については、「地域共同生活の利益を将来にわたって全く失い、故郷が喪失した」として、「故郷の喪失による慰謝料」600万円を認めた。居住制限区域及び避難指示解除準備区域については、「地域共同生活の利益の侵害の程度や、地域社会が今後の復旧復興により徐々に回復される可能性も考慮し」、「故郷の変容による慰謝料」100万円を認めた。緊急時避難準備区域については、「地域共同生活が相当に損なわれたこと」、「他方で、比較的早期に復旧復興が進められている実情を考慮」して、「故郷の変容による慰謝料」50万円を認めた。

判決は、原発事故による生活基盤の喪失・変容について、「故郷」の喪失・変容として、避難慰謝料とは別に、避難指示等対象区域のなかで、帰還困難区域では生活基盤が喪失されたとして、居住制限区域及び避難指示解除準備区域、または、緊急時避難準備区域においては、生活基盤が変容した程度に応じて、慰謝料の金額を認定している。しかし、認容された慰謝料の基準額は、原告らによる一律の請求額2000万円とは大きな隔たりがある。居住制限区域及び避難指示解除準備区域では、「地域社会が今後の復旧復興により徐々に回復される可能性」が、緊急時避難準備区域では、「比較的早期に復旧復興が進められている実情」が重視されて、それぞれの損害について、100万円、50万円という賠償額が認められるに至っている。地域社会の復旧復興が進められても、住民らが帰還して従来の生活基盤が復活することが見込まれる状況ではなく、生活基盤の変容について過小な評価がなされている。

(2) [17] 東京高判令和2年3月17日（小高に生きる訴訟）

南相馬市小高区または原町区（避難指示解除準備区域、居住制限区域）から避難した原告らが、東京電力に対して、損害賠償を求めて提訴した。原告らは、「平成28年7月12日の避難指示解除まで5年4か月にわたって従前の生活の本拠地への帰還を許されず、その間、一つの地域社会がその活動をほぼ完全に停止し、個々の住民は、平成27年6月12日に避難指示解除の見通しがつくまで不安な状態に置かれ、地域社会全体としての復興に向けた取組みが阻害される状態が相当期間継続し」、「『小高に生きる』ことの損害を生じさせた原因である本件事故による小高の消滅は不可逆的なものであり、避難指示解除後も本件事故前の生活を支え形作ってきた本件事故前の小高の在り様は取り戻せず、その見通しもない」と主張して、「小高に生きる」ことの喪失による慰謝料として、一律に1000万円を請求した。

原審（[4] 東京地判平成30年2月7日）は、「『小高に生きる』ことの喪失による損害と避難生活による損害」とは、一個の訴訟物である「慰謝料という損害項目の中での細目を異にするもの」であり、「具体的被害として掲げる各種被害を見ても」、「必ずしも截然と区別し難い部分がある」などとして、避難慰謝料との総額を算定した。

東京高裁は、「本件事故前に各人が享有していた生活の基盤は、本件事故に基づく長期間の避難生活等により、その程度や内容に差があるとはいえ、一様に大きく変容したことがうかがわれる。そして、避難指示が解除されて従前の住居地に帰還が可能な状況になった現時点においても、本件事故前の生活基盤は回復されておらず、回復可能かどうかとも不確定であり、仮に今後も継続される復興の取組み等によって回復されるとしても相当長期間を要することが見込まれる」、さらに、「帰還者が少ないこと、特に多くの若い世代や子どもが帰還しないこと自体が、生活インフラの復旧等の生活基盤の回復を阻害する大きな要因となっている」と判示して、「著しい生活基盤の変容に基づく損害は、人の現実の生活や営みということを考えると、避難指示により従前の生活の本拠における生活基盤から切り離されたこと自体に基づく精神的損害とは別個の損害というべきであって、避難慰謝料とは別に慰謝料による賠償の対象となる」ことを認めた。

他方、中間指針第4次追補によって増額されて、原告らに支払われた避難慰謝料総額850万円について、①「平穏な生活を支える生活基盤が失わ

福島原発事故による生活基盤喪失・変容損害（1）

れたことによる精神的苦痛を慰謝する趣旨の支払が含まれており」、「生活基盤変容に基づく精神的損害の一部が填補されている」こと、②「本件生活基盤変容に基づく慰謝料は、帰還困難地域と異なり従前の生活の本拠地への帰還自体は可能であることを考慮すべき」こと、③種々の項目の「賠償は、帰還した従前の住居地での新たな生活基盤を構築するための、あるいは帰還を選択しなかった者が別の場所で新たな生活基盤を構築するための原資等とすること」によって、「生活基盤が変容した者の精神的苦痛が一定程度緩和される面がある」ことなどを考慮して、生活基盤変容による共通の損害に対する慰謝料として、100万円が相当であるとした。

判決は、避難指示解除準備区域または居住制限区域について、生活基盤が「一様に大きく変容した」として、将来的にも「回復可能かどうかも不確定」であり、「回復されるとしても相当長期間を要する」ものと評価して、避難慰謝料で填補される損害とは別に、生活基盤が変容した損害が発生したことを認めた。他方では、中間指針第4次追補による避難慰謝料の増額を、生活基盤喪失・変容の慰謝料を含むものと解し、「生活の本拠地への帰還自体は可能である」という抽象的な可能性を重視し、生活基盤の大きな変容を認めながら、中間指針による賠償金が生活基盤の構築の原資となることによって、その精神的損害が緩和されるとして、生活基盤の変容による慰謝料の金額を大きく減額している。実質的には、原告らが被った損害の実態に反して、避難慰謝料によって生活基盤の変容による損害が填補されると解するものであり、生活基盤の大きな変容による損害は十分に填補されることにならない。

（3） [20] 仙台高判令和2年9月30日（生業訴訟）

福島県または隣接県（避難指示等対象区域、自主的避難等対象区域、区域外）の滞在者及び避難者である原告らが、東京電力及び国に対して、損害賠償を求めて提訴した。原告らのうち、避難指示等対象区域からの避難者らは、「生存と人格形成の基盤」から切り離され、この基盤を活用することが不可能となり、「日常の幸福追求による自己実現」の機会を奪われ、先祖から引き継ぎ、その人生を通じて滋養してきた「生存と人格形成の基盤」を、確定的・不可逆的に喪失したと主張して、「ふるさと」喪失慰謝料として、一律に2000万円の慰謝料を請求した。なお、自主的避難等対象区域及び区域外からの避難者及び滞在者は、請求していない。

原審（[2] 福島地判平成29年10月10日）は、中間指針第4次追補において賠償の対象とされている、旧居住地での生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等には、原告らが「ふるさと」喪失慰謝料として請求する精神的損害を含むものと解して、「中間指針等の範囲を超えて慰謝料の支払を求めることはできない」と判示した。

仙台高裁は、「基本的な社会的インフラや生活の糧を取得する手段にとどまらず、家庭・地域コミュニティを育む物理的・社会的諸要素、周囲の環境・自然、帰るべき地・心の拠り所となる地・思い出の地等としての『ふるさと』としての居住地の持つ意味合いなどを考慮に入れて、一審原告らの受けた精神的損害を評価すべきである」と判示して、[16] 浜通り避難者訴訟判決と同様に、生活基盤の喪失・変容である「ふるさと喪失」について、区域ごとに慰謝料の金額を次のように判断した。

帰還困難区域等については、「本件事故から9年を経ようとする今もなお帰還困難区域の指示解除の目途さえ立っていない状況であることに鑑みて、『生存と人格形成の基盤』を一個人の人生のスパンで見ればほぼ不可逆的に破壊・毀損され、「旧居住地が元どおりになることに対して期待を寄せることができない状況」にあるとして、600万円と評価した。

旧居住制限区域については、「事実上旧居住地の状況把握さえまもなく放置せざるを得ない状況が、本件事故から短くても4年半余り、長いところでは6年余りの間継続した結果、解除から約3年ないし4年半経った現在もなお旧居住地への帰還に踏み切ることができなかつたり、既に諦めたりしている者も少なくない状況」にあるとして、150万円と評価した。

旧避難指示解除準備区域については、「事実上旧居住地の状況把握さえまもなく放置せざるを得ない状況が、本件事故から短くても3年余り、長いところでは6年余りの間継続した結果、解除から約3年ないし6年経った現在もなお旧居住地への帰還に踏み切ることができなかつたり、既に諦めたりしている者も少なくない状況」にあるとして、100万円と評価した。

判決は、原発事故による生活基盤の喪失・変容について、避難慰謝料とは別に、区域ごとに、原告らが帰還できる可能性の程度に応じて、生活基盤が喪失された程度を考慮して、生活基盤が変容した程度に応じて慰謝料の金額を認定した。避難を指示された住民らが帰還することが認められる、旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域については、避難した住

民らが「旧居住地への帰還に踏み切ることができなかつたり、既に諦めたりしている者も少なくない状況」にあることを認めながら、帰還困難区域と異なり、帰還できる可能性があることを重視して、居住地の状況が把握できない期間に応じて、それぞれ150万円、100万円という金額が評価されている。しかし、多くの住民らが帰還に踏み切れず、または、帰還を諦めるのは、避難先に定住して就業し、他方、従来の居住地に帰還しても従来の生活基盤である地域社会のなかで生活することが、全く期待できない状況にあることによるものと思われる。帰還困難区域と同様、実質的に生活基盤が喪失されていることを重視して、「ふるさと喪失」慰謝料を評価すべきである。

（4） [23] 東京高判令和3年1月21日（群馬訴訟）

福島県（避難指示等対象区域、自主的避難者対象区域）から群馬県へ避難した原告らが、東京電力及び国に対して、損害賠償を求めて提訴した。原告らは、生活基盤そのものを全面的に破壊されたことについて、「いかなる人生を歩むか、いかに自己実現をはかるかについての自己決定権」に基づく平穏生活権が侵害されたと主張して、少なくとも原告1人につき2000万円の精神的損害が発生したと主張し、一律にその一部の1000万円を請求した。

原審（[1] 前橋地判平成29年3月17日）は、原告らの被侵害利益について、「自己実現に向けた自己決定権を中核とした人格権」としての「平穏生活権」であると解し、憲法22条の「居住移転の自由の一類型である生活の本拠から転出しない自由を、被侵害利益である平穏生活権が包摂する権利利益として捉え」、「人が、一つの地域に生まれ育ち、当該地域の地理的環境を前提にして、長年にわたって生まれ発展してきた伝統、文化及び生業を重んじ、当該地域と密着する職業を選択し、生涯にわたって地域や人との関係を築いて蓄積し、これを次世代に継承していこうとすることも、居住移転の自由、職業選択の自由並びに家庭教育及び社会教育等の授受の自由として現れ、人格権として尊重されるべき」であるとして、原告ごとに、避難の経緯などの個別的な事情を考慮して、慰謝料の金額を算定した。

東京高裁は、「何人も、自己の選択した居住地及びその立地する周辺環境において、自己の選択した仕事に従事しながら、放射線被ばくの恐怖や

不安を感じることなく平穏な日常生活を送り、地域や職場のコミュニティの中で周りの人々との各種交流等を通じて、自己の人格を形成、発展させるという人格的利益を有する」、このような人格的利益には「避難前に有していた地域やそこで暮らす人々とのつながりの喪失も含まれる」として、「平穏な日常生活を侵害され住み慣れた生活の本拠からの移転を余儀なくされ、それに伴って職を失ったり、変更したりせざるを得なくなるとともに、将来の見通しの立たないことによる不安を感じながら慣れない土地での不便な避難生活を強いられる」避難指示等対象区域の原告ら、また、「避難と本件事故との間に相当因果関係が認められる」自主的避難者対象区域の原告らには、このような人格的利益が侵害されたものと判断して、原告らの個別的な事情を考慮して慰謝料の金額を評価した。

判決は、原告らについて、避難指示によって避難生活を余儀なくされた場合、または、避難の合理性が認められる場合には、生活の本拠である生活基盤を失うことによって、「平穏な日常生活を送り、地域や職場のコミュニティの中で」「自己の人格を形成、発展させるという人格的利益」が侵害されたことによる精神的損害の賠償請求を認めている。他方、原告らは、原発事故によって生活基盤として地域社会が喪失・変容したことによる損害の賠償を求めている。このような原告らの主張によって、避難慰謝料とは別に、生活基盤の喪失・変容による慰謝料が認められる余地はない⁽⁸⁾。

(5) [24] 仙台高判令和3年1月26日(福島中通り訴訟)

福島県中通り(自主的避難者対象区域)に居住する原告ら(避難者及び滞在者)が、東京電力に対して、損害賠償を求めて提訴した。原発事故によって、被ばくによる不安など生活状況の変化を余儀なくされたと主張して、一人当たり110万円ないし911万円余の慰謝料を請求した⁽⁹⁾。

原審([14] 福島地判令和2年2月19日)は、原告らについて、「住み慣れた自宅や地域から離れ又はそこに帰れないという苦痛を感じ、不便な避難生活を強いられるとともに、先の見通しが付かない不安を感じ、ま

(8) 淡路剛久「福島原発事故損害賠償『群馬訴訟判決』について」論究ジュリスト22号(2017)110頁。

(9) 吉村良一「『自主的避難者(区域外避難者)』と『滞在者』の損害」淡路・吉村・除本編『福島原発事故賠償の研究』(日本評論社、2015)211頁。

た、放射線被ばくに対する恐怖や不安、これに伴う行動の制約、本件事故に起因して生じる生活環境の変化等により、本件事故前の平穏な日常生活を喪失し、精神的苦痛を被った」として、個別事情を考慮して、慰謝料の請求を認めた。

仙台高裁は、原告らの「放射線被曝そのものをみても、それが一般社会生活上の受忍限度の範囲内のものであったとは到底評価できるものではなく、法律上保護される利益の侵害にあたる」と判示して、請求を一部認容した⁽¹⁰⁾。その理由として、①「専門的知見を有しない住民が、従前より大幅に増加した環境放射能の下で居住し続けざるを得なくなったこと自体に対して強い恐怖や不安を抱き、自衛手段として自主的避難を実行し、あるいは、これが不可能であるとしても、生活様式を見直し、変更することにより身を守る術をとらざるを得なくなる」、②「原告らの受けた被害は、侵害行為の態様、侵害の程度、被侵害利益の性質と内容を考慮し、また加害者である控訴人から事故の危険についての情報の提供が的確にされたとはいえないことも含む侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況等の諸般の事情を総合的に考察すれば、被害が一般社会生活上受忍すべき程度を超える」、③「本件事故による放射線被曝による健康被害についての原告らの恐怖や不安は、具体的な危険を前提とした不安であり、平均的・一般的な人を基準として、本件事故発生後の客観的な状況の下で抱くことが不合理ではないと考えられる程度の不安によって、平穏な日常生活が相当程度阻害されたものと評価できる」という。

判決は、自主的避難等対象区域の避難者及び滞在者について、原発事故による被ばくの不安によって平穏な日常生活を失う生活基盤の変容について、受忍限度を超えるものと評価できる範囲に限定して、原告らの請求額

(10) 「放射性被曝による健康影響に対する原告らの恐怖や不安が、一般社会通念上の受忍限度の範囲内のものとして、法律上保護される利益の侵害にあたらぬ程度にまで軽減されたと判断するには、一旦生じた恐怖や不安を解消するのに相応しい社会的情勢の変化と時間の経過が必要であるというべきであり、その観点から、政府において、避難の基準とした年間20 mSvの放射線被曝による健康影響について、平成23年12月22日まで専門家のワーキンググループにおいて検討評価を行い、その結果を踏まえ、同月26日に改めて年間20 mSvの基準による避難区域の再編を行ったことなど、事故後の政府における検討状況等を考慮し、少なくとも平成23年12月31日までは、十分な社会的情勢の変化と時間の経過があったとはいえない」と判断する。

を大きく減じる慰謝料の請求を認めている。現実に重篤な健康被害を発生させる可能性がある放射線被ばくによる不安について、侵害行為と被害利益とを比較考量して受忍限度を超える場合に侵害行為の違法性を認める判断をする。原告らに対して、生命・身体の権利を侵害するリスクを発生させる行為について、受忍限度によって違法性を判断することは、原告の権利保護を蔑ろにするものである。また、原告らは、包括的生活利益として平穩生活権を侵害され、「放射線被ばくに対する恐怖や不安」だけでなく、これに伴う「行動の制約、本件事故に起因して生じる生活環境の変化等により、本件事故前の平穩な日常生活」を喪失していることが認められているが、これらの損害の評価がなされていない。

(6) [26] 東京高判令和3年2月19日(千葉1陣訴訟)

福島県(避難指示等対象区域、自主的避難者対象区域、区域外)から千葉県へ避難した原告らが、東京電力及び国に対して、損害賠償を求めて提訴した。

原告らは、「本件事故により、それまでに形成してきた人間関係、自己の人格を育ててきた自然環境・文化環境を喪失し、居住・移転の自由及び人格権を包摂する「包括的生活利益としての平穩生活権」を侵害されたと主張して、ふるさと喪失慰謝料として、一律に2000万円を請求した。

原審([3] 千葉1陣訴訟)は、原告らが主張する「ふるさと喪失慰謝料」に相当する損害項目について、「従前暮らしていた生活の本拠や、自己の人格を形成、発展させていく地域コミュニティ等の生活基盤を喪失したことによる精神的苦痛という要素が大きく」、「避難生活に伴う慰謝料では填補しきれないものについて」、「賠償の対象」となるものと解して、原告の諸般の事情を考慮して賠償額を算定した。

東京高裁は、「居住地からの避難を余儀なくされた者は、居住地周辺の多くの住民が相当長期にわたって避難すること等により、生活物資の調達から、周辺住民との交流、伝統文化等の享受に至るまでの様々な生活上の活動を支える経済的、社会的、文化的環境等の生活環境がその基盤から失われた場合、あるいは、居住地周辺の地域がある程度の復興を遂げたとしても、生活環境がその基盤から大きく変容した場合には、それまで慣れ親しんだ生活環境を享受することができなくなり、それにより精神的損害を被った」と判示して、「これらの精神的損害は、避難生活に伴う精神的損

害として避難生活による慰謝料の対象となっているものではないから、これとは別に賠償されるべきである」ことを認めて、「避難を余儀なくされた一審原告らの置かれた状況によって」区域ごとに判断した。「避難生活による慰謝料の発生」の終期までに、「本件事故前の居住地への帰還を果たすべく、暫定的な生活の本拠における生活を継続するか、帰還を断念して元の居住地以外の地に永住の場所として新たな生活の本拠を定めるかの意思決定をすることが可能となり、又はこの意思決定をするのが自然であり、合理的でもあると考えられるところ、このような意思決定をしなければならぬ状況に置かれること自体や、暫定的な生活の本拠における生活を将来にわたって継続すること又は帰還を断念することによる精神的損害を観念することもできる」という。

「帰還困難区域から避難した者については」、「元の住居地への帰還を断念せざるを得ない状況になっており、将来の生活について自由に選択して意思決定をする余地は著しく狭まっている」ということができるのであって、その精神的損害は大きい」ことを認めたとうえで、「本件事故前の居住地での居住期間、地域社会との関わり合い等の個別の事情」を考慮して賠償額を認定した。

「旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域から避難した者については」、「ある程度の数の住民が帰還するなどして一定の復興を遂げてはいる地域はあるものの、そのような地域であっても上生活環境が基盤から大きく変容したと認められ、仮に帰還したとしても、慣れ親しんだ生活環境を享受することはできなくなって」いて、「帰還に向けての意欲が自ずから減じることともなり、将来の生活についての選択の余地が狭まっている」として、「相応の精神的損害」を認めた。

「上記以外の避難者は」、「元の居住地周辺の地域から多数の住民が相当長期にわたって避難したという実態が必ずしも認められず、元の居住地の生活環境の変容の度合いは小さい」として、精神的損害の有無や賠償額について、個別の事情を考慮して判断するものとした。

判決は、原発事故による生活基盤の喪失・変容について、避難慰謝料とは別に、「ふるさと喪失慰謝料」として慰謝料の請求を認めたが、原発事故によって避難を強制され、または避難を余儀なくされることによって被る、居住地の生活基盤が喪失・変容する損害を、居住地へ帰還する意思決定を選択できる可能性に関する精神的損害と解している。地域社会の「経

済的、社会的、文化的環境等の生活環境」が喪失・変容する損害を反映して慰謝料の金額を評価していない。そのために、[16] 浜通り避難者訴訟判決や [20] 生業訴訟判決と異なり、生活基盤の喪失・変容について、区域の復興の状況に照らして、将来の生活を選択する意思決定に関わる個別の事情を重視して、賠償額を判断するものと解している。

(7) [30] 高松高判令和3年9月29日(愛媛訴訟)

福島県(避難指示等対象区域、自主的避難者対象区域、区域外)から愛媛県へ避難した原告らが、東京電力及び国に対して、損害賠償を求めて提訴した。原告らは、「生活と生産の諸条件が一体として存在している場の諸機能が失われ、人々の生活を成立させている共同性が失われて地域社会を破壊された」損害について、有形無形の損害を含む包括的慰謝料「故郷喪失慰謝料」も含めて、一律に550万円を請求した。

原審([10] 松山地判平成31年3月26日)は、「包括的生活基盤の喪失ないし変容をもたらした福島第一発電所事故による放射性物質の拡散は、包括的生活基盤の安定的な維持が健全かつ安定的な人格の形成・維持等に不可欠といえることに鑑みれば、人格的利益そのものに対する深刻な侵害」であると判示した。

高松高裁は、「家庭、学校、職場をはじめとする地域社会において各種活動に関わり、また、地域における自然環境を利用して農業等の生業を営み、地域とのかかわりにおいて生活の糧を取得するなど、それぞれの人間関係・共同体、自然環境等の下で生活を営んできたものであって、こうした人間関係や共同体、自然環境等を含む人的、物的基盤である包括的生活利益を基礎とし、これらとつながりを持ちつつ、日常生活を営んできた」状況において、「本件事故当時に居住していた地域において、本件事故前に享受していた上記状況全般を考慮に入れて、その侵害の有無ないし程度を把握する必要がある」と判断した。

「旧避難指示解除準備区域」について、「現時点でもなお社会インフラが本件事故前の状態までは復帰しておらず、復帰率も上がっていない状況」にあり、「実質的に故郷を喪失したのと同視できる」として、100万円の慰謝料を認めた。

「旧緊急時避難準備区域」については、「政府から自主避難が推奨されていたものの、同区域への立入りに制限はなく、居住も許されており、避難

しなかった住民も少なくなかったものである。現に、南相馬市原町区については、本件事故当時との比較で、平成24年11月22日時点の居住者数が約26%の減少にとどまっており、川内村についても平成27年7月1日時点で避難者数が約36%であることなどに照らすと、旧緊急時避難準備区域について、『故郷』に不可欠な人的、物的基盤が喪失し、人々の生活を成立させている共同性が失われているといった状況にあるとまではいえないとして、慰謝料を認めない。

「自主的避難等対象区域」についても、「空間放射線量はいずれも低線量にとどまっており、ライフラインの障害は発生したものの、長期にわたったものでも本件事故から1か月半程度でほぼ復旧したこと、市立小中学校が本件事故の翌月である平成23年4月から開始しており、同年8月頃には各地で祭りが催されたりするなど、各地域で本件事故の直後から社会的活動が行われてきたこと、本件事故直後の自主避難者が必ずしも多数でなかったことからすれば、『故郷』に不可欠な人的、物的基盤が喪失し、人々の生活を成立させている共同性が失われているといった状況にはない」として、慰謝料を認めない。

判決は、「故郷喪失慰謝料」について、避難指示解除準備区域については、インフラの復旧が十分でないことを評価して、生活喪失の喪失による損害の発生を認めたが、緊急時避難準備区域や自主的避難等対象区域では、人口減少の程度や避難者の割合を重視して、生活基盤の喪失・変容が認められないと判断している。住民らが「人間関係・共同体、自然環境等の下で生活を営んできた」生活の基盤が喪失・変容した損害を評価していない。

（8）まとめ

中間指針第5次追補を基礎づける上記の控訴審判決は、すべて、原発事故によって、原告らの包括的生活利益を基礎づける平穏生活権が侵害されて、原告らが生活基盤を喪失・変容する損害が発生したことを認めている。

避難指示等対象区域の住民について、原告らが侵害された平穏生活権の内容を自己決定権と解する [23] 群馬訴訟判決を除いて、避難慰謝料のほか、区域の状況に応じて、生活基盤の喪失・変容によって被った損害について、慰謝料請求が認められている。しかし、[26] 千葉1陣訴訟判決

は、原告らが被った損害について、結論としては群馬訴訟判決と同様に、居住地へ帰還する意思決定を選択できる可能性に関する精神的損害と解し、区域の復興の状況に照らして、将来の生活を選択する意思決定に関わる個別的な事情に応じて金額を判断するものと解した。

[16] 浜通り避難者訴訟判決、[20] 生業訴訟判決及び[30] 愛媛訴訟判決は、区域の状況に応じて、生活基盤の喪失・変容による慰謝料を判断するが、原告らの地域社会の生活基盤の喪失・変容による損害を評価するのではない⁽¹¹⁾。避難指示等対象区域のなかで、旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域について、[16] 浜通り避難者訴訟判決は、帰還困難区域に600万円を認めるのに対して、地域のインフラの復旧復興の可能性を重視して、旧居住制限区域及び旧避難指示解除準備区域に100万円、緊急時避難準備区域には50万円を認めた。[20] 生業訴訟判決は、帰還困難区域に600万円を認めるのに対して、抽象的な帰還可能性を重視して、旧居住制限区域に150万円、旧避難指示解除準備区域には100万円を認めた。[30] 愛媛訴訟判決は、人口減少の程度や避難者の割合を重視して、旧避難指示解除準備区域に100万円を認め、旧緊急時避難準備区域には請求を認めていない。また、[17] 小高に生きる訴訟判決では、避難指示解除準備区域及び居住制限区域に、帰還可能性や避難慰謝料を原資とする生活再建の可能性を考慮して、100万円を認める。これらの判決は、将来的に帰還できることを見通すことができない帰還困難区域の損害額よりも、極めて低い賠償額を認める傾向にある。

自主的避難等対象区域の避難者及び滞在者について、[24] 福島中通り訴訟判決は、生活基盤の変容について、被ばくの不安によって平穏な日常

(11) 中間指針第5次追補が決定される以前の控訴審判決として、[32] 南相馬訴訟控訴審判決(仙台高判令和4年11月25日)もまた、同様に判断する。「避難前の故郷における生活の破壊・喪失による精神的損害の慰謝料として」、「避難指示解除準備区域については」、「社会生活上、このような長期間を経て地域共同生活を取り戻すことは著しく困難であり、故郷が変容してしまったことにより、地域共同生活の利益を損なわれ、地域社会が今後の復旧復興により徐々に回復される可能性も考慮」して、100万円を認め、また、「緊急時避難準備区域については」、「全住民に対して一時全ての住民に避難が要請され、多くの地域住民が避難したことにより、地域共同生活が相当に損なわれ、比較的早期に復旧復興が進められている実情を考慮」して、50万円を認めた。

生活を失う精神的損害として、受忍限度を超えるものと評価できる範囲に限定して慰謝料の請求を認めている。〔30〕愛媛訴訟判決は、人口減少の程度や避難者の割合を重視して、自主的避難等対象区域には、生活基盤の変容による損害を認めない。

中間指針第5次追補においては、このような判例の動向を踏まえて、生活基盤の喪失・変容による損害額の目安が決定されている。帰還困難区域等の目安として、一人700万円、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の目安として、一人250万円、緊急時避難準備区域の目安として、一人50万円とされている。自主的避難等対象区域には、目安が示されていない。

3 中間指針第5次追補以降の判例の動向

中間指針第5次追補の決定・公表後に結審した控訴審判決として、〔37〕名古屋高判令和5年11月22日（愛知・岐阜訴訟〔12〕控訴審）、〔38〕東京高判令和5年12月22日（千葉2陣訴訟〔9〕控訴審）、〔39〕東京高判令和5年12月26日（首都圏1陣訴訟〔7〕控訴審）、〔40〕仙台高判令和6年1月17日（山形訴訟〔13〕控訴審）、〔41〕東京高判令和6年1月26日〔かながわ訴訟〔8〕控訴審〕、〔42〕仙台高判令和6年2月14日（山木屋訴訟〔25〕控訴審）、〔43〕仙台高判令和6年3月18日（宮城県訴訟〔19〕控訴審）がある^{〔12〕}。これらの判決は、避難指示等対象区域または自主的避難等対象区域おける、生活基盤の喪失・変容による損害について、中間指針第5次追補を踏まえて判断している。このような控訴審判決の動向を考察し、判例の到達点を踏まえて、解決すべき課題を提示することにする。

〔12〕生活基盤の喪失・変容による慰謝料について、〔5〕京都訴訟判決、〔11〕飯館村原発避難者訴訟判決、〔15〕北海道訴訟判決、〔18〕九州訴訟判決、〔21〕阿武隈会訴訟判決、〔28〕新潟訴訟判決、〔29〕津島訴訟判決、〔31〕都路町訴訟判決、〔34〕鹿島区訴訟判決、〔36〕岡山訴訟判決は、避難慰謝料と一括して認定した。他方、〔35〕小高区訴訟判決は、「本件事故前の小高区の安寧な生活環境から、混乱の中で突然避難を強いられ、避難生活終了後も、本件事故当時は継続を期待するのをもっともであった身近で非代替的な環境が変化し、そのことにより自由な自己実現が阻害され、あるいは、自然環境や地縁により築かれた人的交流や相互扶助などから得られる金銭評価困難な経済的利益又は精神的利益を失った」として、避難慰謝料とは別に、280万円を認定した。これらの訴訟は、控訴審に係属する。

(1) 避難指示等対象区域

[38] 東京高判令和5年12月22日(千葉2陣訴訟)は、旧緊急時避難準備区域に居住していた原告について、中間指針第5次追補の目安にしたがって、「生活基盤の回復に一定程度の期間を要し、多数の住民の帰還が相当程度の期間できなかつたことから」、「避難前の居住地における生活基盤は、本件事故によって、かなりの程度毀損された」と判示して、中間指針第5次追補の目安にしたがって、50万円の慰謝料を認めた。

[40] 仙台高判令和6年1月17日(山形訴訟)は、「第5次追補までに示された精神的損害の原因には」、「本件原発周辺の住民が本件事故により被ったものといえる精神的な苦痛の原因となる事情が含まれており」、「賠償額を認定するにあたり、中間指針等に示された考え方を参考として」、「生活の本拠を置いていた地域ごとに実際に被った精神的苦痛の内容ないし程度には違いがあるものというべきであり」、「生活の本拠の周辺コミュニティとして考慮すべき地域の範囲」である市町村ごとに判断した。

その後の判例は、地域の生活基盤の喪失・変容の深刻さや東京電力が津波対策を先送りした事情を考慮して、中間指針第5次追補の目安を増額した金額の慰謝料を認める方向に進んでいる。

[40] 東京高判令和6年1月26日(かながわ訴訟)は、すべての区域について、中間指針第5次追補の目安を増額した慰謝料を認定した。

「帰還困難区域に居住していた者について」、「地域社会が全体として失われたままであって、避難生活を継続して一定期間経過後に元居住地に帰還すること自体、相当困難であり、その見通しも立たないことが客観的に明らかとなっており、新たな生活の本拠についての意思決定も極めて狭い範囲からの選択を迫られるものとなり、その生活基盤は、根本から喪失させられた」として、800万円の慰謝料を認めた。「居住制限区域、避難指示解除準備区域に居住していた者について」、「多数の住民が長期間避難した後に再形成されたその地域社会や文化、住民構成等は、相当程度変容したものとなっている」、「長期間にわたる避難生活の間に、避難先で新たな生活関係等が構築されて当該地域に定着することにより、避難指示が解除されて元の居住地への帰還を望んだとしても、原告らを取り巻く客観的な状況等に照らし、帰還が困難となる場合もあり得る」として、400万円の慰謝料を認めた。また、「緊急時避難準備区域に居住していた者について」、「本件事故発生から約6箇月後に指定がすべて解除されており、生活

基盤がある程度変容したと認められる一方、一定の地域社会が残っていたと考えられ、その生活基盤変容の程度は、避難指示区域とは相当異なる」として、100万円の慰謝料を認めた。

[42] 仙台高判令和6年2月14日（山木屋訴訟）は、「第5次追補を含む指針が示す損害額はあくまでも目安であって賠償の上限を示すものでも慰謝料額の算定における裁判所の裁量を拘束するものではない」として、旧居住制限区域または旧避難指示解除準備区域である川俣町「山木屋地区における生活基盤の毀損の程度がどのようなものであるかについて検討し、本件における生活基盤の毀損による精神的損害に対する相当な賠償額」を判断した。「本件事故前に存在した『山木屋地区』というコミュニティは、本件事故により大きく変容しており、特に山木屋小学校の休校が続いていることに象徴される次世代を担う子どもの大幅な減少と高齢者率の上昇は、山木屋地区の伝統や独自性が早晚承継されなくなる蓋然性を意味するものとして深刻というべきである。このような状況は、原審口頭弁論終結時から基本的に変わっておらず、本件事故から12年以上を経た現時点においてなお回復されていないもの多くは、今後さらに年月を費やせば回復されることが見込まれるというものではなく、このまま失われていく蓋然性が高いといわざるを得ないし、一応の回復をみたものについても将来的な維持存続は困難と思われるものも多く、存続していくにしても、山木屋地区とのつながりは希薄化し変容している。このような地域社会の大きな変容は、本件事故によって不可逆的かつ一回的に生じた」として、「一審被告の本件事故前の対応等を総合考慮」し、一律に330万円を認めている。

[43] 仙台高判令和6年3月18日（宮城県訴訟）は、東京電力が津波対策を先送りした事情を考慮して、福島原発周辺の市町村に居住する原告らについて、中間指針第5次追補の目安による慰謝料を認めたうえで、居住年数が長期の場合には増額した。

（2） 自主的避難等対象区域

中間指針第5次追補が決定される前の令和4年11月に結審した、[33] 仙台高判令和5年3月10日（いわき市民訴訟 [27] 控訴審）は、「自主的避難等対象区域や屋内退避区域に居住していた原告ら」について、「放射線被害の具体的な危険に直面し、自主的避難を余儀なくされた原告は住み

慣れた自宅や地域から離れ、不便な避難生活を送ることを余儀なくされた上、先の見通しのつかない不安や知覚できない放射線被爆に対する恐怖や不安、これに伴う行動の制約や、自然や社会の環境の変化等により、事故前の平穏な日常生活を奪われ、著しい精神的苦痛を被った」、「恐怖や不安、これに伴う行動の制約や、自然や社会の環境の変化等による苦痛の内容や程度は、原告ごとに様々であるが、屋内退避が指示されたほかは、いずれも本件事故による社会の混乱や低線量被爆の環境下での生活が強いられることにより生じるものであって、性質上、等しく住民に生じるものといえる」として、「一般の大人」には、自主的避難等対象区域に30万円、屋内退避区域に90万円の慰謝料を認め、「放射線への感受性が高く、日常生活の障害の程度も大きい」「18歳以下の子供と妊婦」には、自主的避難等対象区域に68万円、屋内退避区域には130万円の慰謝料を認めた。

しかし、中間指針第5次追補が決定された後に結審した判決は、中間指針に拘束されることなく、被告の行為との間に相当因果関係が認められる損害について中間指針の基準を超えて賠償額を認定できることを明示するにもかかわらず、生活基盤の変容による一定の慰謝料を認めることができないと判断する傾向にある。

[37] 名古屋高判令和5年11月22日（愛知・岐阜訴訟）は、「中間指針等やそれに基づく賠償額を超えて相当因果関係ある損害を証拠上認めることができる場合には」、そのような損害の賠償額が認められるものと判示したにもかかわらず、自主的避難等対象区域の原告らについて、「それぞれの避難及び避難生活の状況は様々であり」、「一審原告の本件事故当時の住所をみるだけでなく、避難の必要性、困難性、無形の不利益の大小、相当因果関係ある避難生活の期間の長短、その間の生活の困難性や不便性その他各一審原告について認められる一切の事情を考慮して相当と認める額を認定」し、「故郷喪失又はふるさと剥奪による一定の固定額の慰謝料を認める」ことはできないと判断した。

[39] 東京高判令和5年12月26日（首都圏1陣訴訟）は、「政府等による避難指示や自主避難勧告等が発せられるなどして、避難を余儀なくされた者は、平穏な日常生活を脅かされ、住み慣れた生活の本拠からの移転を余儀なくされ、将来の見通しの立たないことによる不安を感じながら慣れない土地での不便な生活を強えられる」ことを認め、「中間指針及びこれを踏まえた第一審被告東電の賠償基準は、裁判規範ではなく裁判所はこれ

に拘束されない上、各一審原告らの具体的な事情を考慮することなく、その慰謝料額が賠償基準を超えないと評価することもできない」と判示したにもかかわらず、「各一審原告らの本件事故時住所地の区分（緊急時避難準備区域か、自主的避難等対象区域か）、各第一審原告らの属性（子供又は妊婦か、それ以外の大人か）、各一審原告らが避難を開始した経緯、避難を余儀なくされた期間」など「一切の事情を斟酌」して、慰謝料を算定するものとして、生活基盤の変容による一定の金額の慰謝料を認める判断をしていない。

さらに、(1) でみた [40] かながわ訴訟判決は、避難指示等対象区域については、中間指針第5次追補の目安の金額を増額したが、自主的避難等対象区域については、「多数の住民が避難して地域社会等が再形成された事情があるとはまではいえず、生活基盤の喪失・変容の程度は」、避難指示等対象「区域と比較して質的な差異があり、法的な保護を肯定できる利益が侵害されたとはまではいい難く、生活基盤喪失・変容慰謝料については、その発生を肯定することはできない」と判断する。

(3) 判例の到達点と課題

中間指針第5次追補が決定された後、控訴審判決は、避難指示等対象区域については、中間指針に拘束されずに、生活基盤の喪失・変容の慰謝料を、地域社会の復興復旧の状況に応じて、中間指針の目安を増額して認める傾向にある。これに対して、自主的避難等対象区域については、放射線被ばくの不安や行動制限によって、生活環境に変化がみられても、生活基盤が喪失・変容する事態には至っておらず、生活基盤の変容による慰謝料を、避難慰謝料とは別に認めない傾向にある。

このような判例の到達点を踏まえて、生活基盤の喪失・変容による損害の賠償について、次のような課題を検討する必要がある。

第一に、生活基盤の喪失・変容による損害の内容である。避難者は、避難指示によって避難を余儀なくされて、避難先を生活の本拠として避難先に定住して就業することにより、避難指示が解除されても、避難元に帰還することなく、旧居住元に生活の基盤を失うことになる。自主的避難等対象区域においても放射線被ばくを避けるために避難する相当性が認められており、避難指示等対象区域からの避難と同様に、避難先に定住すると、旧居住元の生活の基盤を失うのである。避難指示等対象区域から避難をし

た後に、避難指示が解除されて復旧復興が進められて帰還することが可能になっても、避難から長期間が経過して住宅が荒廃して新たな住宅の確保をすることが困難である、避難先よりも十分な収入を確保できる就業を確保することができない、子供の就学先からの転校を望まない、必要な医療や介護サービスを受けることができないなどの支障があれば、旧居住元への帰還を断念せざるを得ないことになる。自主的避難等対象区域から避難した場合でも同様である。このような状況を考慮すれば、避難指示等対象区域、自主的避難等対象区域を問うことなく、避難の相当性が認められる避難者については、旧居住地の復興復旧の状況にかかわらず、生活基盤の喪失による損害を認める余地がある。集団訴訟において、原告らが、居住地の区域に関わりなく、一律に500万円ないし3000万円の慰謝料を請求するのは、このような見地によるものと思われる。

第二に、生活基盤の喪失・変容による損害の金額をどのように評価することができるのか。判例は、避難指示等対象区域の避難者について、帰還の可能性や復旧復興の可能性などを考慮して、区域ごとに一定の金額の慰謝料を認める傾向があるが、精神的損害として、諸般の事情を考慮して裁量による判断をしており、具体的な金額を算出する計算式が示されることはない。避難者が生活基盤を喪失することによって、精神的損害にとどまらず、地域社会で享受していた社会的経済的利益を失うことになる。このような損害を合理的に算定することが必要である⁽¹³⁾。自主的避難等対象区域の滞在者についても、被ばくの不安による精神的損害だけでなく、行動抑制などによる社会的経済的利益の損害も含めて、生活基盤の変容による損害額を評価することが求められる。

第三に、不法行為が成立するには、賠償の対象となる損害の前提として、加害者による権利または違法な利益侵害があることが要件となっている。原発事故の事案では、原告らの包括的生活利益としての平穏生活権が侵害されたものと解されている。[24] 福島中通り訴訟判決のように、受忍限度論を通じて侵害行為の違法性を判断して、不法行為が成立する範囲を制限する方向を示すものもあり、平穏生活権の解釈によって、賠償の対象となる、生活基盤の喪失・変容による損害の内容や範囲、損害の金額を

(13) 若林三奈「ふるさと喪失損害の意義—生活再建後になお遺る包括生活基盤の喪失・変容による機能障害」吉村良一先生古稀記念『現代市民社会における法の役割』（日本評論社、2020）59～61頁。

福島原発事故による生活基盤喪失・変容損害（1）

評価する方法が左右されうる。平穏生活権について、これまでの判例や学説の動向を踏まえて、その内容や要保護性について明確にする必要がある。