

平成26年(ワ)第2734号、平成27年(ワ)第728号

原告 原告番号1 外39名

被告 東京電力株式会社 外1名

原告準備書面(8)
(被告東京電力の賠償基準の問題点について)

2016(平成28)年1月20日

福岡地方裁判所 第1民事部合議A係

原告ら訴訟代理人弁護士	吉	村	敏	幸
同	宮	下	和	彦
同	近	藤	恭	典 外

目次

第1	はじめに	- 5 -
第2	審査会、中間指針等自体の性格及びその問題点	- 6 -
1	被告東京電力の主張	- 6 -
2	原子力紛争審査会の性質と目的	- 7 -
(1)	被告東電の主張	- 7 -
(2)	審査会の目的とその事務内容について	- 7 -
(3)	小括	- 8 -
3	中間指針等の性質及びその審議過程等の問題点	- 9 -
(1)	被告東京電力の主張	- 9 -
(2)	中間指針等の性格とその限界	- 9 -
(3)	中間指針等の記載について	- 10 -
(4)	審査会の議事録	- 14 -
4	小括	- 19 -
第3	被告東京電力の主張する賠償基準が本件事故の被害者を恣意的・不合理に区別していること	- 19 -
1	被告東京電力の主張	- 20 -
2	政府による避難指示等が恣意的・不合理であったこと	- 20 -
(1)	はじめに	- 20 -
(2)	政府による避難指示等の経緯及びその恣意性・不合理性	- 21 -
(3)	まとめ	- 24 -
3	中間指針追補による「自主的避難等対象区域」の設定が恣意的かつ不合理であること	- 24 -
(1)	はじめに	- 24 -

(2) 自主的避難等対象者に対する賠償指針の策定にあたって確認された「大前提」（第12回審査会）	- 25 -
(3) 審査会が当初は賠償対象となる避難者の範囲をきめ細やかに考えていこうとしていたこと	- 26 -
(4) 避難者の範囲確定のための議論が途中より行政（市町村）単位とするものに変化したこと	- 30 -
(5) 自主的避難等対象区域設定の問題点	- 34 -
4 まとめ	- 37 -
第4 被告東京電力の「避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方」が不合理であること	- 38 -
1 はじめに	- 38 -
2 中間指針等が本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものであること	- 38 -
(1) 中間指針等が想定している精神的損害の内容	- 38 -
(2) 本件事故の被害実態を中間指針等が把握できていないこと	- 39 -
(3) 中間指針等が被害実態を十分に把握できていないことを審査会が自認していること	- 41 -
(4) 多くの専門家が本件事故による被害者の精神的苦痛の把握が困難であることを指摘していること	- 41 -
(5) 小括	- 44 -
3 中間指針の精神的損害の賠償額の算定根拠が不当であること	- 44 -
(1) 被告東京電力の主張（中間指針が示す算定根拠）	- 44 -
(2) 中間指針が定める慰謝料額が決定された審査会において十分な議論がなされたとはいえないこと	- 45 -
(3) 自賠償基準を参照とすることの問題点	- 48 -
(4) 被告東京電力が根拠とする裁判例が妥当でないこと	- 48 -

4 小括	- 51 -
第5 被告東京電力の「自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償」の考え方が不合理であること	- 51 -
1 はじめに	- 51 -
2 中間指針等が本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものであること	- 52 -
(1) 中間指針等が想定する精神的損害の内容	- 52 -
(2) 上記損害項目が不十分であること	- 52 -
3 中間指針等の損害額が合理性・相当性を欠くこと	- 53 -
(1) 中間指針等が定める損害額	- 53 -
(2) 審査会における損害額及びその算定根拠の決定過程に問題があること	- 54 -
(3) 小括	- 56 -
4 被告東京電力が根拠とする裁判例が妥当でないこと	- 56 -
(1) そもそも被侵害利益が異なること	- 56 -
(2) 平穏生活権の侵害内容等も異なること	- 57 -
(3) 受忍限度論の適用の有無でも異なること	- 57 -
5 小括	- 58 -
第6 被告東京電力の賠償基準が極めて不十分であること	- 58 -

第1 はじめに

被告東京電力は、『審査会が定めた「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針」(原賠法18条2項2号)である中間指針等に基づく被害者の精神的損害の賠償の考え方及びこれに基づきさらに上乘せをして被告東京電力が策定した賠償基準には、その内容において十分な合理性・相当性があることは明らかである。』と主張する(被告東京電力共通準備書面(1)・68頁)。

しかしながら、以下述べるとおり、被告東京電力の主張は、極めて不合理である。

まず、被告東京電力が主張する賠償基準は、中間指針等を賠償基準として用いていること自体が極めて問題がある。そもそも中間指針等は、被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的紛争解決を目的とした最低限度の指針にしか過ぎない。かかる中間指針等の性格に鑑みると、中間指針等が、本件事故の裁判基準として不適切であることは明らかである。したがって、被告東京電力の主張は、中間指針等の性格の理解を誤った主張である。この点については、「第2 審査会、中間指針等自体の性格及びその問題点」において、原子力損害賠償法(以下、「原賠法」という。)に規定された審査会の役割、中間指針等の記載内容等から、中間指針等が、「被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的紛争解決を目的とした最低限度の基準」として策定されたにすぎないことを明らかにする。

次に、中間指針等の上記性質を踏まえたとしても、中間指針等は、被害者の不合理な区別、区域による不合理な区別、損害項目の矮小化、損害額及び損害の算定基準等の不合理性等その内容自体にも多数かつ重大な問題が存在する。中間指針等がその内容に多数かつ重大な問題が存する以上、本件事故の裁判基準として中間指針等を用いることは、極めて不適切である。被告東京電力の主張する賠償基準は、その内容自体に問題を内在させている中間指針等を用いて

いる点で、本件事故の賠償基準として不適切であることは明らかである。この点については、「第3 被告東京電力が主張する賠償基準が本件事故の被害者を恣意的かつ不合理に区別していること」において、中間指針等が本件事故の被害者を対象区域ごとに区分してその区分に従って賠償基準を定めているところ、その区分が恣意的かつ政治的に行われたものであり、その内容が極めて不合理であることを明らかにする。次に、「第4 被告東京電力の「避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方」が不合理であること」において、中間指針等が定めた精神的損害の内容及びその損害算定基準等の問題点を明らかにする。さらに、「第5 被告東京電力の「自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償」の考え方が不合理であること」において、いわゆる「自主的避難対象者」についての、精神的損害の算定基準等の問題点を明らかにしていく。

最後に、被告東京電力の賠償基準は、中間指針等に一部付加して賠償を認めている点があるところ、「第6 被告東京電力の賠償基準が極めて不十分であること」において、その付加部分も極めて不十分であることを明らかにする。

第2 審査会、中間指針等自体の性格及びその問題点

1 被告東京電力の主張

被告東京電力は、「被告東京電力が策定した賠償基準」が「その内容において十分な合理性・相当性がある」と主張する。被告東京電力によると、「被告東京電力が策定した賠償基準」とは、『審査会が定めた「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針」(原賠法18条2項2号)である中間指針等に基づく被害者の損害の賠償の考え方』に基づいたものであるという(被告東京電力共通準備書面(1)・68頁)。

しかしながら、原賠法に規定された審査会の役割、中間指針等の記載内容等から、中間指針等が、「被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的紛争解決を目的とした最低限度の基準」として策定されたにすぎないことは明らかであ

る。被告東京電力の主張は、原賠法18条2項2号を曲解しており、審査会の性質・目的、中間指針等の性質等の理解を誤った主張にすぎない。

以下、この点を明らかにしていく。

2 原子力紛争審査会の性質と目的

(1) 被告東電の主張

被告東京電力は、「審査会においては、(略)原子力損害の賠償に関する紛争についての「原子力損害の範囲の判定の指針」等を示すことにより、原子力損害の賠償に関する紛争の公平かつ適正な解決を促進することが我が国の法令上予定されている。」と主張する(被告東京電力共通準備書面(1)・11頁第3段落)。

しかしながら、被告東京電力の主張は、原賠法18条を曲解している。そのため、被告東京電力のかかる主張は、審査会の目的やその事務内容について、矮小化したものになっている。

(2) 審査会の目的とその事務内容について

原賠法は、原子力損害賠償紛争審査会(以下、「審査会」という。)について、「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」ことを目的として、文部科学省に設置する機関である(原賠法18条1項)と規定する。

原賠法は、審査会の行う事務について、①「原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと」(原賠法18条2項1号)、②「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の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を定めること」(同項2号)及び③「前二号に掲げる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」(同項3号)を規定する。

審査会の所掌事務として「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（原賠法18条2項2号）が2009年の原賠法改正で規定されたのは、1999年のJOC臨界事故での当事者間の損害賠償に関する交渉の行き詰まりを教訓にしてのことである。この原賠法18条2項改正の基になった「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会第1次報告書」（以下、「検討会報告書」という。）（甲D共1）によると、審査会による指針策定の役割として、

「原子力損害の賠償が必要となる事態が生じた際に、個別の紛争処理の前段階において、原子力損害の賠償に関する多数の紛争の自主的な解決を促進する観点から、その迅速かつ公正な賠償の履行の参考となる指針を定めること」（甲D共1・20頁）

と記載がある。

したがって、原賠法の規定及びその制定過程から、審査会が、「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」の策定にかかわる事務を行う機関に過ぎないことは、明らかである。

この点、被告東京電力は、審査会について、『原子力損害の賠償に関する紛争についての「原子力損害の範囲の判定の指針」等を示すこと』であると主張する（被告東京電力共通準備書面(1)・11頁8行目）。かかる主張は、あえて原賠法18条2項2号の一部の文言である「原子力損害の範囲の判定の指針」を我田引水して、審査会が賠償基準を策定する機関かのようにその意味内容を矮小化するものである。少なくとも、原賠法18条2項2号の理解を誤っているものと言わざるを得ない。

(3) 小括

以上のとおり、審査会の目的及びその事務は、原賠法に明記されているとおり、「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」の策定にあり、審査会が策定する指針は、この限度の法的意味しかないことは明らかである。したがって、被告東京電力の審査会に関する主張は、原賠法に規

定された審査会の目的及び事務を曲解するものである。

3 中間指針等の性質及びその審議過程等の問題点

(1) 被告東京電力の主張

被告東京電力の主張によると、中間指針等について、原賠法に基づいて「審査会が設置され、累次の審理を経て、本件事故による原子力損害の賠償の範囲の判定等に関する指針」として策定されたものとする理解を前提に（被告東京電力共通準備書面(1)・第2の2）、中間指針等を本訴訟の賠償基準とすべきであると主張する。

しかしながら、中間指針等の性質は、被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的な紛争解決を目的とした最低限度の基準に過ぎないものである。以下、中間指針の性格と限界について、原賠法、中間指針等及び審査会の審議過程を踏まえつつ詳述する。

(2) 中間指針等の性格とその限界

中間指針等は、上記のとおり、審査会によって、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の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」（原賠法18条2項2号）として策定されたものである。

この点、同条同項の基になった「検討会報告書」によると、

「この指針はあくまでも当事者間の交渉において自主的に参照されることにより交渉の円滑化と紛争の解決を図ることを目的とするものであり。(略)指針には当事者（訴訟に至った場合には裁判所）に対する法的拘束力を付与する必要はない。」（甲D共1・21頁）

と同条同項の「指針」の意味を解説している。

したがって、中間指針等は、単に、「当事者による自主的な解決のための一般的な指針」にすぎず、当事者間を拘束するものではない、まして、裁判所による司法判断の基準となるものでもないことは、明らかである。その性格から、中間指針等は、当事者の一方当事者である被告東京電力が自主的に合意

できるような基準でなければ機能しないという限界を必然的に内在している。

また、本件事故直後から被害者の生活状況は、切迫しており、可能な限り早期の被害者救済を図る必要があった。その過程で、審査会は、かかる観点から中間指針等を緊急に策定したのである。かかる策定過程は、下記のとおり、審査会の議事録等から明らかである。

したがって、中間指針等のそもそもの性格及び被害者の早期救済の必要性の下で策定されたという性質から、最低限度の指針として策定されることとなった。

(3) 中間指針等の記載について

ア はじめに

中間指針が、被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的紛争解決を目的とした最低限度の指針として策定されたものにすぎないことは先に述べた通りであるが、この点については、中間指針等が、その記載の中で、自ら繰り返し強調しているところである。

以下、中間指針等の一部を引用しつつ説明する。

イ 中間指針

中間指針（丙D共1）には、「はじめに」の項の中に

「原子力損害賠償紛争審査会（以下「本審査会」という。）は、原子力損害による賠償を定めた原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）に基づき、「原子力損害の範囲の判定の指針その他の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」（同法18条2項2号）を早急に策定することとした。策定に当たっては、上記の事情にかんがみ、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから、順次指針として提示することとし、可能な限り早期の被害者救済を図ることとした。」（丙D共1・1、2頁）

と記載がある。

中間指針自体が、被害者の早期救済の観点から、原子力損害の蓋然性が高いものに限定して指針として提示しなければならなかった事情が明記されている。

また、中間指針には、「はじめに」の項の中で、

「この度の指針（以下「中間指針」という。）は、本件事故による原子力損害の当面の全体像を示すものである。この中間指針で示した損害の範囲に関する考え方が、今後、被害者と東京電力株式会社との間における円滑な話し合いと合意形成に寄与することが望まれるとともに、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。」（丙D共1・2頁）

と記載がある。

中間指針自体が、被害者の早期救済の観点から、中間指針が「当面の」指針にならざるを得ないことを認め、中間指針に含まれていない「損害」の存在を認めている。また、審査会は、中間指針の記載を通して、被告東京電力に対して、被害者救済の観点から、明記されていない損害も含めて賠償を求めるメッセージを発している。

さらに、中間指針は、「第1 中間指針の位置付け」の中で、

「3 なお、この中間指針は、本件事故が収束せず被害の拡大がみられる状況下、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したものであるから、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ものではなく、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。」（丙D共1・3頁）

と損害についての考え方に言及する。

かかる部分は、中間指針自体が、中間指針の策定時点で本件事故が収束しておらず、未だに損害の全体像を見通すことができない中で、「一定の」損害項目及びその範囲等を示したにすぎないことを認め、中間指針が必要最小限度の基準であることを確認している。中間指針で対象とされなかったものについても損害となる可能性があることにあえて言及し、一方当事者である被告東京電力に対して被害賠償の範囲を限定しないように注意を促している。

ウ 中間指針追補（丙D共3）

中間指針追補（丙D共3）は、「第1 はじめに」の「2 基本的考え方」の中で、

「中間指針追補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ものではなく、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。」（丙D共3・2頁）

と基本的考え方を確認している。

中間指針追補は、いわゆる「自主的避難等に関わる損害」に関する指針であるが、中間指針追補は、ここでも、対象とされなかったものについても損害となる可能性があることにあえて言及して、中間指針追補が最小限度の基準にすぎないことを、確認している。

エ 中間指針第二次追補（丙D共5）

中間指針第二次追補（丙D共5）でも、「第1 はじめに」の「2 基本的な考え方」の中で、

「中間指針、第一次追補及び第二次追補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ものではなく、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。その際、これらの指針に明記されていない損害についても、個別の事例又は類型毎に、これらの指針の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、その全部又

は一定の範囲を賠償の対象とする等、東京電力株式会社には合理的かつ柔軟な対応が求められる。」（丙D共5・2頁）

と記載がある。

ここでも、改めて中間指針、中間指針追補、中間指針第二次追補が、最低限度の損害の指針にすぎないことを確認的に記載している。その上で、被告東京電力に対して、あえて指針に明記されていない損害についての一層の対応を求める強いメッセージを送ることで、被告東京電力の被害賠償への消極的態度を戒めている。

オ 中間指針第四次追補（丙D共7）

中間指針第四次追補（丙D共7）でも、「第1 はじめに」の「2 基本的な考え方」の中で、

「なお、本審査会の指針において示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ものではなく、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ものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる。また、本指針で示す損害額の算定方法が他の合理的な算定方法の採用を排除するものではない。東京電力株式会社には、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、本審査会の指針で賠償の対象と明記されていない損害についても個別の事例又は類型毎に、指針の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、その全部又は一定の範囲を賠償の対象とする等、合理的かつ柔軟な対応と同時に被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。」（丙D共7・3頁）

と記載がある。

ここでも、改めて最低限度の指針にすぎないことを確認した上で、さらに、被告東京電力に対して、「被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。」とより一層踏み込んだメッセージを送っている。その意味は、中間指針等を根拠にして損害賠償額をできる限り少なく見積もろうとする被

告東京電力に対して、その対応が被害者の心情への配慮を欠くとして、強く非難するものであると考えられる。

カ 小括

以上のとおり、中間指針等は、それ自身の中で、中間指針等が最低限度の指針であるという性格を繰返し確認している。さらに、被告東京電力に対して、中間指針等の最低限度の指針にすぎないという性格を踏まえた被害者への対応を求めており、被告東京電力が中間指針等を根拠として損害賠償の範囲及び額を限定することがないよう、強いメッセージを送っている。

(4) 審査会の議事録

ア はじめに

上記のとおり、中間指針等は、そもそも「当事者による自主的な紛争解決の一般的指針」という性質を有しており、本件事故後の被害実態の把握が困難な中で早期に被害者救済を図るという目的から最低限度の基準として策定されたという経緯がある。

その経緯は、審査会の議事録からも確認できる。以下、審査会の議事録をたどりながら詳述する。

イ 第1回審査会議事録（甲D共2）

第1回審査会議事録（甲D共2）によると、鎌田薫委員（以下、「鎌田委員」という。）による

「住民の方々の救済ということを考えますと、周辺部分まで全部、賠償されるべき損害の範囲の指針を確定しようと思うと、相当微妙な問題が多くある。そういう意味では、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について、とりあえず第一義的に指針を定めて、それに従って、この仮払いが適正に行われるようにということ、最初の早期に結論を出すべき目標とする」（第1回審査会・鎌田委員発言）（甲D共2・31頁）

という発言がある。

鎌田委員は、被害者の早期救済の必要性から、中間指針作成の目標を、「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」という最低限度の指針として作成することに置くことを提言した。かかる鎌田委員の提言は、審査会（第1回）の議論の基調となった。この点は、のちの審査会でも繰り返し確認されているところである。

ウ 第5回審査会議事録（甲D共3）

審査会の会長に選任された能見善久会長（以下、「能見会長」という。）は、

「私が理解する指針の意味というのを一通りご説明いたしますと、(略) どのような範囲の損害を賠償することになるかというのは、もちろん最終的には裁判所等で決まる事柄ではありますが、迅速に賠償を行っていく、そしてまた、当事者間での和解などを行う際にも賠償範囲についての指針があると和解が促進されるということから、この審査会においてはどのような基準でどのようなものを賠償するのか、賠償範囲についての指針を決定することになっているかと思えます。(略) 当面、迅速に賠償していく上で、我々委員会の中でもって、こういう損害についてはあまり異論がないであろうと判断したもの、例えば、裁判所でそんなに争われることがないだろうというような損害については、この指針の中で明らかにし、東京電力が賠償していく際に参考にしてもらおう、これが一応指針の意味だろうと思えます。」（第5回審査会・能見会長発言）（甲D共3・48、49頁）

と述べている。

能見会長は、中間指針の意味について、当事者間の自主的紛争解決の指針にすぎないことを踏まえて、被害者の早期救済の観点から最低限の指針であるという考え方を示している。さらに、中間指針を「当面」の指針であるに過ぎないと述べていることにも注意すべきである。

エ 第12回審査会議事録（甲D共4）

第12回審査会議事録において、鎌田委員は、損害の範囲について、以下のように発言している。

「この指針の中で、具体的に賠償されるべき損害の範囲として適示されなかったものは、賠償されるべき損害の範囲からはずされているんだというわけではないということ、つまり、どこまでが賠償されるべき損害の範囲かということのすべてを決めるのが、この指針の役割ではないということが大前提だと思うんですね。（略）微妙なところまで全部が決まらないと指針が出せないということになれば、それだけ、この指針に従った迅速な救済というのが遅れていくので、もともと第一次指針のときから、少なくとも最低限、だれが見てもこれだけは必ず賠償されるべきだという疑問のないところから順に拾い上げていきましょう。（略）だから、ここに書かれていないものは賠償しないという読まれ方をされては困るというのが大前提」（第12回審査会・鎌田委員発言）（甲D共4・32頁）

「損害の範囲、イコール指針に書かれて、具体的に損害項目として挙げられたものだという考えを大前提にしないで、できるものから迅速に。」

（第12回審査会・鎌田委員発言）（甲D共4・33頁）

と発言している。

かかる鎌田発言は、中間指針策定後の第12回審査会においても、中間指針等が当事者間の自主的紛争解決のための指針にすぎないという性質を踏まえつつ、中間指針等が最低限度の指針であるという性質について、審査会内部の共通認識を改めて確認している。

オ 第21回審査会議事録（甲D共5）

第21回審査会議事録では、福島県双葉町町長である井戸川町長から、被告東京電力が中間指針に記載のない損害を支払っていないという批判的意見（甲D共5・16頁）があり、これに対して、能見会長は、審査会の

役割及び中間指針の性質について、以下のように述べている。

「審査会のそもそもの役割といいますのは、おそらく、この事故は、本来であれば、当事者、責任を負うであろう原子力事業者と被災者、被害を受けた人たちの間の本来個別的な損害賠償の問題ですが、被害が非常に多数、広くわたっているときに、迅速に賠償するということが非常に重要なことですので、そういう意味で、この審査会というものが賠償の指針というのを設けて、特にその指針というのは、裁判で行けば認められるであろうという賠償を一応念頭に置きながら、しかし、多数いろんな個別事情はあって、いろいろみんなばらばらですので、賠償する東電も納得して、迅速に支払ってくれるような、そういう意味で、共通の損害みたいなものを指針の中で取り出して、中間指針とか、あるいは、その補足の指針として出しているというものでございます。」(第21回審査会議事録・能見会長発言)(甲D共5・16頁)

「そういう意味で、これを前提として、指針に書いていないから賠償しないという考え方は、もともとおかしい。東電がそういう言い方をしているということは、私も聞き知っておりますけれども、それについては毎回毎回、審査会としても、この指針の性質というものは、そういうものではなくて、個別の事情に基づいて生じる損害については、指針が上限になるものではなくて、それ以上の損害賠償というものは認められるというのが大原則でございます。」(第21回審査会・能見会長発言)(甲D共5・16頁)

ここでも、能見会長は、中間指針等があくまで当事者間の自主的紛争解決の指針としての性格を踏まえて最低限の指針であることを確認している。

能見会長は、大原則として、「指針が上限になるものではなく、それ以上の損害賠償というものは認められる」ことを述べつつ、下記のとおり被告東京電力が自主的に賠償することを受け入れるものでなければ、中間指針

等が当事者間の自主的紛争解決の指針として機能しなくなる旨述べている。

「指針というのは、東電を縛るものではなく、これはあくまで東電が自主的にその指針に基づいて賠償するものですから、結局東電がどうしても嫌だと言われてしまうと動かなくなってしまう。(略) 普通の損害賠償の場合であればどうであるかというのを調べた上で、東電としてもそう反対しにくい賠償というものを決めていくというのが指針の役割である」(第21回審査会・能見会長発言)(甲D共5・17、18頁)

「東電が納得してといたしますか、合理的に考えれば納得して、賠償を支払うという金額を定めることになりますので、そういう意味で、ただ金額を多くすればいいというものでもない」(第21回審査会・能見会長発言)(甲D共5・23頁)

上記のとおり、能見会長は、当事者間の自主的紛争解決の指針であるという中間指針等の性格から、中間指針等は被告東京電力による自主的な損害賠償を促すものでなければならないという認識を示している。良く言えば、審査会の役割や中間指針等の性格に忠実である。しかしながら、かかる発言からは被告東京電力の意向を過剰に忖度していることも窺える。このような被告東京電力への過剰なまでの配慮の下で、中間指針等が策定されたことには注意しておく必要がある。この点については、吉村良一立命館大学教授(以下、「吉村教授」という。)によると、審査会の目的が「和解の進行を促進すること」に原因があるとして、「注意すべきは、和解は当事者間の合意であり強制力を持った裁判と違い、当事者の一方である東電の意向を無視できないことである。そのため、原賠審としては、一方当事者である東電が納得する(納得せざるを得ない)ものを志向することになってしまっている面がある。」との指摘がなされている(甲D共6・134、135頁)。さらに、吉村教授は、被告東京電力への過剰な配慮の原因について、①「審査会が国の設置した機関であり、そこには加害者が救済の範

困を査定するに似た構造があること」、②審査会の委員の構成に問題があったことを指摘している（甲D共6・135頁）。

こうした審査会の問題点及びその限界があるとはいえ、能見会長は、被告東京電力の対応にくぎを刺していることも見逃すことができない重要な点である。馬場浪江町長から「東京電力そのものが、いわゆる紛争審査会の中間指針に載っていないから賠償できないということなんですよね。」という批判があり、能見会長は、これに対して下記のとおり回答している。

「個別に書かれていないものがあっても賠償の対象にならないということを指針は言っているわけではなくて、**(略) 指針に書かれていないからそれは一切賠償の対象とならないという意味で東電がもし答えているのであれば、それはまず答えの仕方が間違っている。」**「個別の賠償、損害があればその賠償を、証明がどこまで出るかという問題はありますけれども、個別の賠償を指針は否定するものではなくて、むしろそれは個別に賠償されるべきものであるというのを、指針の中でも何度も繰り返しております、したがって、指針そのものが問題というよりは、東電の対応の**仕方の問題であると思います**」（第21回審査会・能見会長発言）（甲D共5・19、20頁）

4 小括

以上のとおり、原賠法に規定された審査会の役割、中間指針等の記載内容等から、中間指針等が、「被害者の早期救済の観点から当事者間の自主的紛争解決を目的とした最低限度の基準」として策定されたにすぎないことを明らかである。したがって、被告東京電力の主張は、中間指針等の性格の理解を誤った主張である。

第3 被告東京電力の主張する賠償基準が本件事故の被害者を恣意的・不合理に区別していること

1 被告東京電力の主張

被告東京電力は、中間指針等について、「まず、避難指示等により避難を余儀なくされた方に対する賠償の指針を中間指針において示し、その後、避難指示等の対象者ではないが、自主的に避難をされた方等に対する賠償の指針を中間指針追補において、それぞれ定めている。」(被告東京電力共通準備書面(1)・13頁)との認識を前提に、中間指針等に基づいて、「避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方」(被告東京電力共通準備書面(1)・「第4」)と「自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償」(被告東京電力共通準備書面(1)・「第5」)の考え方を区別する方法による賠償基準を主張する。

中間指針等は、「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」とその他被害者に、被害者を三分類して、その区別に基づいて損害賠償の有無、損害の範囲及びその額を定めている。この被害者の分類は、審査会の審議の過程で区別され、中間指針等の策定により定められたものである。

しかしながら、本件事故の被害者を「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」とその他被害者を三分類することには合理性がない。具体的には、政府の避難指示等は、科学的根拠に基づかない恣意的かつ不合理なものである。中間指針追補による「自主的避難等対象区域」の設定も同様に恣意的かつ不合理な区別である。したがって、それを前提に定められた中間指針等による損害の範囲及び損害賠償額の区別も到底合理性を有するとはいえない。

以下、本件事故の被害者を恣意的かつ不合理に区別していることについて、政府の避難指示等が極めて恣意的かつ政治的に行われたことをその過程とともに明らかにし、中間指針追補の「自主的避難等対象区域」の設定も同様に恣意的・不合理であったことをその策定過程等をたどりつつ明らかにしていく。

2 政府による避難指示等が恣意的・不合理であったこと

(1) はじめに

中間指針等は、避難等対象者に対して、損害の範囲及び損害の額を定めて

いる。避難等対象者とは、政府の避難指示等により避難等を余儀なくされたものである。

しかしながら、政府による避難指示等は、科学的な判断ではなく、政治的判断に基づくものにすぎなかった。本件事故がたどった経過の中で、政府の避難指示等がどのように行われていたかをたどっていくことで、明らかにしていく。

(2) 政府による避難指示等の経緯及びその恣意性・不合理性

ア 避難指示の経緯（平成23年3月11日～4月20日）

政府は、平成23年3月11日午後9時23分、福島第一原発から半径3キロメートル圏内に避難指示をしたが、この3キロメートルという範囲設定について、特段の科学的根拠を有してはいなかった。

すなわち、原子力安全・保安院から政府に対して、3キロメートルぐらまでは準備ができているという報告があったことや、一斉に避難指示を出すと渋滞が起きる可能性があったこと、斑目春樹原子力安全委員会委員長（以下、「斑目委員長」という）が、管理をされたうえでベントをするのであれば3キロメートルで十分という発言をしたことを根拠に、「3キロメートル」という範囲が設定されたに過ぎなかった（政府事故調査委員会ヒアリング記録・福山哲郎元内閣官房副長官からの聴取結果書（平成24年2月15日聴取分））（甲D共7の1・7、15頁）。

その後、同年3月12日午前5時44分、政府は避難指示の区域を福島第一原発から半径10キロメートルの範囲に広げたが、このときも、ベントの作業が思うように進まず、爆発の危険が高まった状況下において、半径20キロメートルや30キロメートルでは避難の準備が整わなかったことや、渋滞等による混乱も考えられたこと、斑目委員長が半径10キロメートルで十分だなどと発言したことなどを根拠とするものであった（甲共D7の1・16、17頁）、（政府事故調査委員会ヒアリング記録・福山

哲郎元内閣官房副長官からの聴取結果書（平成24年2月28日聴取分）
（甲D共7の2・5頁）。

さらに、同年3月12日午後6時25分、政府は避難指示の区域を福島第一原発から半径20キロメートル圏内に広げたが、このときも、1号機で水素爆発が起きたことや、斑目委員長が再臨界の可能性がゼロではないことに言及したことがその理由とされている。

そして、同年3月15日午前11時01分には、政府は半径20～30キロメートル圏内の住民に屋内退避を指示し、さらに10日後の3月25日には、同区域の住民に対して自主避難要請を行うこととなったが（福島原発事故独立検証委員会187頁）、その際も、半径30キロメートル圏内にまで避難指示を出すと、人口・移動人数が大幅に増えるため、移動による混乱や移動中の被ばくのおそれが高まることが考慮されたに過ぎない（甲共7の1・45～46頁）（甲D共7の2・5頁）。

なおこの間、原子力安全委員会が初めて「SPEEDI」（緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム）の試算結果を提出したのは同3月23日になってからであり、少なくともそれまでの間、政府は放射線量に関する具体的数値を何ら把握することなく避難指示の対象区域を決めていたのである。

以上のとおり、政府の避難指示等の区域設定は、ベントによる放射性物質の大量放出や相次ぐ水素爆発等、本件事故による被害が時々刻々と深刻さを増す切迫した状況下において極めて短時間のうちに判断されたものであり、現実の放射線量に関する具体的数値に基づいて科学的になされた判断ではなく、むしろ、周辺住民の避難行動による渋滞等の混乱や避難中の被ばく防止、避難先の確保等の要素を重視しながら決められた極めて政治的な判断であった。

以上のことは、放射性物質が気象の影響を受けて飛散したにもかかわらず

ず、避難指示等の区域は福島第一原発から同心円状に設定されたことからしても明らかである。

イ 区域再編の経緯（平成23年4月21日～）

その後、平成23年4月21日、政府は、福島第一原発から20キロメートル圏内について、罰則の伴う「警戒区域」に設定し、その翌日の4月22日には、20キロメートルから30キロメートル圏内の屋内退避指示を解除し、また上記避難区域設定の見直しとして「計画的避難区域」と「緊急時避難準備区域」とを設置した。そして、それまで避難指示がなされていなかった、福島第一原発から30キロメートル圏外である飯館村が「計画的避難区域」に設定された。

このように、4月21日までの区域の設定が約1カ月後には大幅に見直されることとなったことから、同日までの区域の設定に基づく避難指示は、具体的な放射線量に基づく科学的根拠に乏しいものであったことが明らかである。

さらに、平成23年11月には、政府は「警戒区域」と「計画的避難区域」について、これらを①平成24年3月から5年以上戻れない「帰還困難区域」（年間放射線量50ミリシーベルト超）②数年での帰還をめざす「居住制限区域」（同20ミリ超～50ミリ以下）③早期の帰還をめざす「避難指示解除準備区域」（同20ミリ以下）の3区域に再編することを決定した。

政府は、上記「計画的避難区域」の設定において、そこに居住し続けた場合に放射線量の年間積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれがあるか否かを基準とし、また、上記「居住制限区域」「避難指示解除準備区域」の設定においても、20ミリシーベルトを基準として採用した。

しかし、これらの基準採用にあたり、仮に「安全性の観点から最も厳しい値を」とるのであれば、国際放射線防護委員会（ICRP）が公衆の被

ばく量の許容範囲としている「年間積算線量1ミリシーベルト」や、放射線管理区域（放射線による障害を防止するために設けられる区域）に指定される外部放射線量である「年間積算線量5.2シーベルト」という基準を採用することも検討されて然るべきであったのにも拘わらず、それらを採用せず、本来はあくまで「緊急時」の被ばく状況として「参考」とされる「年間積算線量20ミリシーベルト」を採用したのであるから、政府の採用した基準が安全性を厳しく評価したものであるなどとは、到底評価することができない。

報道によれば、当初政府も住民の安全をより重視し「年5ミリシーベルト以下」の基準採用を検討したが、福島市や郡山市などの一部が含まれてしまうことから、避難者が増えることや賠償額が増加することを懸念して結局は見送られた、とされている（甲D共8）。避難指示等対象区域が、政府による本件事故による損害額を少額に抑えようという政治的意図のもと設定されたことが論じられている。

(3) まとめ

以上のとおり、政府による避難指示等の対象区域の設定は、ベントによる放射性物質の大量放出や、相次ぐ水素爆発、さらには炉心溶融への進展など、時々刻々と深刻さを増した本件事故の状況を受け、住民避難による社会的混乱の回避等を考慮しながらなされた判断であり、避難者の増加や賠償額の増加なども含めて検討されたまさに政治的な判断であった。つまり、政府による避難指示等は、恣意的かつ不合理であったのである。その避難指示等に基づいて策定された中間指針等による「避難等対象者」の区別も必然的に恣意的かつ不合理である。

3 中間指針追補による「自主的避難等対象区域」の設定が恣意的かつ不合理であること

(1) はじめに

審査会では、第12回審査会から第18回審査会において、「自主的避難等対象区域」の設定についての議論がなされた。

審査会の議論の特徴は、以下のとおりである。

- ① 自主的避難者への賠償指針も、迅速な当事者による自主的解決のための最低限の基準として策定するものとして議論されたこと
- ② 自主的避難者への賠償指針を検討するにあたって、当初は、福島第一原発からの距離や放射線量、住民の避難動向その他の様々な要素を考慮しようとしたこと
- ③ ところが、そのような要素は十分に議論されないまま、対象区域をどのような単位で区域設定すべきかの形式的議論へと移行してしまったこと
- ④ しかも、第18回会合で唐突に事務方から示され、福島県内の行政区単位で決められた「自主的避難等対象区域」が採用されたため、市町村単位で見た場合には、福島第一原発からの放射線量や距離における逆転現象まで生じる不合理な設定となってしまったこと

以下、詳述する。

- (2) 自主的避難等対象者に対する賠償指針の策定にあたって確認された「大前提」（第12回審査会）

避難指示区域外からの避難者であるいわゆる「自主的避難」をした者に対する賠償について、初めて審査会で議論が開始されたのは、原発事故が発生してから約4か月が経過した平成23年7月29日に開催された第12回審査会（甲D共9）であった。

能見会長は次のように述べ、避難指示区域外の避難者への賠償について問題提起をした。

「指定された区域外で避難した人の、いわゆる自主避難というふうに一般的に言われているようですが、そういう人たちの避難のためにかかった損害、

あるいは精神的損害、その他の損害、こういうものをどうするかという大きな問題があるわけですね。」（第8回審査会・能見会長発言）（甲D共9・30頁）

中間指針が迅速な当事者間の自主的解決のための最低限の賠償指針であることが、「大前提」として、鎌田委員により確認された。

「この指針の中で、具体的に賠償されるべき損害の範囲として摘示されなかったものは、賠償されるべき損害の範囲から外れているんだというわけではないということ、つまり、どこまでが賠償されるべき損害の範囲かということのすべてを決めるのが、この指針の役割ではないということが大前提だと思うんですね。（略）微妙なところまで全部決まらないう指針が出せないということになれば、それだけ、この指針に従った迅速な救済というのが遅れていくので、もともと第一次指針のときから、少なくとも最低限、だれが見てもこれだけは必ず賠償されるべきだという疑問のないところから順に拾い上げていきましょう。（略）だから、ここに書かれていないものは賠償しないというふうな宣言をしているという読まれ方はされては困るというのが大前提」（第8回審査会・鎌田委員発言）（甲D共9・32、33頁）。

(3) 審査会が当初は賠償対象となる避難者の範囲をきめ細やかに考えていこうとしていたこと

ア 第13回審査会（平成23年8月5日）（甲D共10の1）

第13回審査会では、審査会事務局である田口康原子力損害賠償対策室次長が「自主避難に関する論点」（甲D共10の2）を配布している。

「自主避難に関する論点」では、避難指示区域外からの避難行動が社会通念上合理的であると認められるか否かの視点として①原子力発電所からの距離や、②避難を開始する地点の放射線量が挙げられている。

同審査会において、中島肇委員は、

「**労災認定基準をちょっと調べてみたんですが、昭和51年11月8日**

の労働省の通達では、白血病の認定基準では、年間5ミリシーベルトの被曝があった場合には、業務起因性を認めると。要するに、被曝との因果関係を認めるという基準になっている。(略) このあたりも、1つの手がかかりになるのではないか」(甲D共10の1・29頁)

と基準を定めるアイデアの一つとして年間被ばく線量を参考にする方法を提示している。

米倉義晴委員は、

「実際に住民の方々がそこで持っている情報は、年間20ミリシーベルトではなくて、ある地点の線量率が幾らであったかということなので、もし何らかの基準を認めるとすれば、そのときそのときの線量率、これが1つ基準になるかなと。」(甲D共10の1・31頁)

と述べている。すなわち、年間被ばく線量が20ミリシーベルトよりも低い数値を基準として設定することが議論されていた

鎌田委員も、以下のとおり、「自主的避難等対象区域」を設定するにあたっては、様々な判断要素を考慮してきめ細やかに判断する必要があると述べた。

「損害賠償の観点から言えば、過去の自主避難について、どこまでが相当因果関係の範囲内であったか。これが行政的な措置によって避難を余儀なくされているわけではないということ言えば、合理的な回避行動として認められるかどうかというのが基準になるんだろうと思います。そのときには、やっぱりその時点時点でどうであったかですから、時期と場所と、それから、幼児、妊婦その他であるかどうかという人の属性とで見ていかなければいけないんだと思いますし、同時に、一般に言われる安全基準の考え方、あるいは、その時々公表されていたデータや情報との関連というので、かなりきめ細かく見ていかなければいけない。」(甲D共10の1・36頁)

イ 第14回審査会（平成23年9月21日）（甲D共11）

第14回審査会では、賠償範囲の論点を整理した資料が配付されたが、その内容は、賠償範囲を福島県に限定しようとする原子力損害賠償対策室の姿勢が窺われた。さらに、委員からは、行政上の指針として考える場合には定型的な基準を明確にすべきという観点から、行政上の区域を基準とする考え方が示された。

まず、田口原子力損害賠償対策室次長から配付されたのは、次の資料である。

- ・「福島県における避難の概況」（甲D共11の2）
- ・「自主的避難に関する主な論点」（甲D共11の3）

「福島県における避難の概況」（甲D共11の2）は、福島県における避難の全体像、自主避難者数、県外へ転校した児童生徒数と県内で受け入れた児童生徒数、福島県外へ転校した児童・生徒の推移等の資料である。「自主的避難に関する主な論点」（甲D共11の3）は、そもそも区域による具体的基準を設けることが可能か否か、避難の時期についてどう考えるか、対象者の属性について考慮すべきか否か等といった主要な論点がまとめられている。

しかし、これらの資料（甲D共11の2、11の3）の内容は、福島県に限定されたものである。したがって、原子力賠償対策室は、はじめから「自主的避難等対象区域」を福島県に限定する姿勢であったことが窺える。これらの資料では、放射線量との関係は論点としてあげられていない。そのため、線量の高い福島県以外の自治体は、必然的に「自主的避難等対象区域」から除外されることになった。

高橋滋委員は、

「行政上の指針として考える場合には、やはり定型的な基準を明確にした上で、あと個別の事情がいろいろおありの方については個別にご主張い

ただくという形が望ましいのではないかと思います。そういう意味では、行政上の区域を1つ考えるというのは合理的なんじゃないかと思いません。」(甲D共11の1・11頁)

と述べ、中間指針の「行政上の指針」という性質から「自主的避難等対象区域」は行政上の区域を基準として設定すべきことを提案した。

これに対して、中島委員は、

「私はむしろ、距離のほうを基準にし、行政区域は副次的な要素として考えるべきではないかと考えます。主は距離を、行政区域は従とすべきではないかと考えます。その1つの理由としては、そもそも政府の指示も距離を基準になされていたわけですし、この資料では、3月16日のアメリカ政府の退避勧告が80キロと、これも距離を基準にしておりました。行政区域は人的なつながりという副次的な要素としては考慮すべきかもしれませんが、主はやはり距離と考えるべきではないかと。」(甲D共11の1・11頁)

と述べ、行政区画ではなく、福島第一原発からの距離を基準に区域設定すべきと主張している。

米倉委員も、

「私もやはり最初の段階では距離が一番重要なファクターかなと思っています。(略) もちろん、いろいろなファクターはあるにしても、それが第一かなと思います。そして、その上で、では隣の村はどうなのとか、同じ行政区域でありながら、距離が若干異なることによる差等をどのように勘案して副次的に考えるのかなと、そういう2段階なのかなということを感じます。」(甲D共11の1・12頁)

と距離を第1次的基準とすべきであると意見を述べている。

その後、大塚直委員が、

「中島委員がおっしゃっていたような年5ミリシーベルトとか、これは

作業員の方の基準ですけれども、例えばそういうことも検討の対象にはなるかなと思います。」（甲D共11の1・24頁）

というように、労災対象となる線量を基準にすることについての議論も展開されている。

ウ 第15回審査会（平成23年10月20日）（甲D共12）

第15回審査会では、瀬戸孝則福島市長、福島県弁護士会所属の渡辺淑彦弁護士、子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク代表の中手聖一氏、雇用促進住宅桜台宿舎避難者自治組織「桜会」代表の宍戸隆子氏を迎え、被害者の避難状況についての意見聴取がなされた。

例えば、子どもたちを放射能から守る福島ネットワーク代表の中手聖一氏は委員らに対して、このように訴えている。

「事故の前は公衆の被ばく限度、つまり、我々はどれくらいまで被曝が許されていますというか、逆に言えば、どれくらい以上の被曝はしなくていいというふうに言われていたんだろうか、あるいは、法令の基準の中で、ここにあります管理区域というような、18歳未満は入れない、入ってはいけませんと言われるようなところというのは、どういう空間線量、あるいは状態のところなんだろうか、こんな1つの判断基準というのが、よくお父さんたちとといいますか、私の職場などでもされたところでもあります。また、してきたところでもあります。こういった法令、事故前からありました。社会的な一定の合意があったと思われるような、また、遵守されてきたような、既にある法令基準というのも、1つ、自主避難の合理性というのを考えるときに、ぜひご参考にしていただきたいと思います。」（甲D共12・37、38頁）

なお、「自主的避難等対象区域」を設定するにあたって審査会が、被害者らの意見を直接聞いたのは、たったのこの1回だけである。

(4) 避難者の範囲確定のための議論が途中より行政（市町村）単位とするもの

に変化したこと

ア 第16回審査会（平成23年11月10日）（甲D共13）

第16回審査会におい、配付資料の上では、賠償範囲をめぐる論点が挙げられてはいる。

第16回審査会では次の2つの資料が配布された。

- ・「自主的避難に関する主な論点（案）」（甲D共13の2）
- ・「自主的避難関連データ」（甲D共13の3）

第16回審査会の配布資料である「自主的避難に関する主な論点（案）」（甲D共13の2）には、自主的避難に係る原子力損害の対象区域の基準となりうる要素として、①自主的避難者の数・割合、②福島第一原発からの距離、③これまでの警戒区域、緊急時避難準備区域、計画的避難区域、特定避難勧奨地点等との近接性、④線量といった要素が記載されていた。

区域設定する場合の区画をどの区域基準で考えるか、という問題設定のもと、①距離のみ（原発からの距離又は避難区域からの距離）、②市町村より小さい単位（集落等）、③市町村、④福島県内の行政区域（県中・県北）、⑤その他といった視点が示されている。

また、第16回審査会の配布資料である「自主的避難関連データ」（甲D共13の3）には、福島第一原発からの距離を示す地図や、放射能測定マップが含まれている（同じ資料が第17回審査会でも配布された）。

ところが、これら資料にもかかわらず、きめ細やかな要素の分析をすることなく、第16回審査会において、突如賠償対象区画を市町村単位で設定するとの意見が主となった。

中島委員は、

「福島県の市町村というのは、かなり昔からある行政区画だという前提に立つと、これがコミュニティの単位になっているのではないか。と考えると、市町村単位、行政区画のほうが、それを単位にするほうが、統計や

**支払い事務、いろんな面で簡便であるということを見ると、市町村単位
でよいのではないかなと思うんですけど」**（甲D共13の1・20頁）

と行政区画を単位とすべきとの意見を述べた。

第14回審査会で、労災対象となる線量基準との関連性について述べた
大塚委員も、

**「私も賛成で、基本的には市町村単位ということでもいいのではないかと
思っています。」**（甲D共13の1・21頁）

と、中島委員に同調する意見を述べた。

他の委員も、概ね市町村単位で「自主的避難等対象区域」を設定するこ
とにつき異論はない旨述べている。

このように、第16回審査会では、形式的な配付資料では、区域設定に
おける①自主的避難者の数・割合、②福島第一原発からの距離、③これま
での警戒区域、緊急時避難準備区域、計画的避難区域、特定避難勧奨地点
との近接性、④線量といった要素に触れられているものの（甲D共13の
2）、審議の中で、具体的これらの要素について議論されることはなく、
市町村単位で賠償区画を設定することばかり議論された。

イ 第17回審査会（平成23年11月25日）（甲D共14）

第17回審査会では「中間指針追補（自主的避難等に係る損害関係）の
イメージ（案）」と題する資料（甲D共14の2）が配布された。

同資料では、対象区域について「市町村」との文言が記載されていた（甲
D甲14の2・2頁）。

審査会では、田口原子力損害賠償対策室次長から、

**「具体的な市町村名を記述することとしてはどうかと考えてございま
す。」**（甲D共14の1・3頁）

と提案があり、賠償範囲を市町村単位で設定することが、原子力損害賠
償対策室から明確に打ち出された。

これに対して、大塚委員が、

「対象区域を〇〇ということで決めることになると思うんですけども、これを決めるときの要素は、前にも議論していたので、書いておいたほうがいいのではないかと。1つだけということではもちろんないんですけど、4つとか5つとかあると思いましたが、それはおそらく書いておいたほうがいいんじゃないかと」(甲D共14の1・8、9頁)

と区域設定について当初検討すべきとしていた諸要素も記述すべきと意見を述べた。

しかしながら、田口原子力損害賠償対策室次長が、

「2ページの考え方の1のところに、距離であるとか、放射線量に関する情報といったことは、一応書かせてはいただいておりますが、ちょっと足りないというご指摘はもっともかと思えます。」(甲D共14の1・9頁)

と応答するだけで、その後、諸要素について具体的に検討された形跡はない。

ウ 第18回審査会(平成23年12月6日)(甲D共15)

結局、第18回審査会において、予め準備されていた「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)」(案)と題する資料(甲D共15の2)が配布され、事務局の田口原子力損害賠償対策室次長によって、次のとおり、「自主的避難等対象区域」が読み上げられた。

「福島市、二本松市、伊達市、本宮市、桑折町、国見町、川俣町、大玉村。続きまして、県中地域の、これもすべての市町村になりますが、郡山市、須賀川市、田村市、鏡石町、天栄村、石川町、玉川村、平田村、浅川町、古殿町、三春町、小野町でございます。それから、続きまして、相双地域でございますが、相馬市、新地町でございます。それから、いわき地域のいわき市、以上でございます。」(甲D共15の1・9頁)

その後、能見会長は、

「今読み上げられた市町村が、一応自主的避難等の対象区域ということになるわけですが、基本的には福島県が条例で定めた行政管区である、相双、いわき、県北及び県中の各市町村が対象になるということでございます。(略)もし対象区域についてのご質問、ご意見がなければ、次、対象者に移りたいと思います。**」(甲D共15の1・10頁)**

と述べ、区域設定に関する議論が終わった。

区域設定の具体的理由、発案者や発案時期の説明もなく、また、読み上げに対する意見や質問もないままであった。能見会長が、福島県の条例による「行政管区」が対象となると述べただけで、区域設定の議論は終了した。行政管区で区切ったということは、行政管内の市町村ごとにきめ細やかに区域設定したわけではなく、その意味で、市町村単位による区域設定よりもさらに大雑把な区域設定となった。

(5) 自主的避難等対象区域設定の問題点

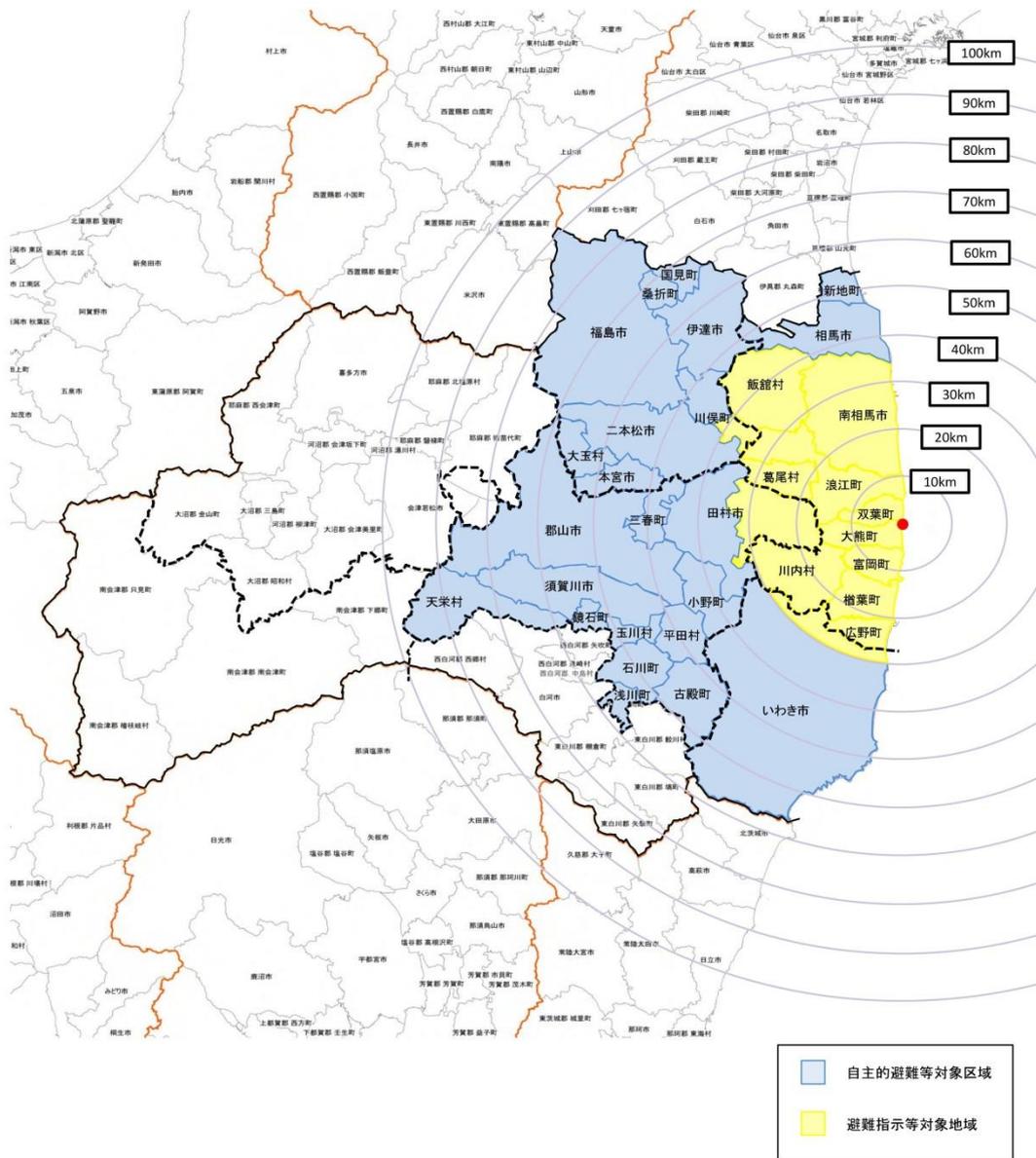
ア 考慮すべきとされていた諸要素が十分に議論されていないこと

以上のとおり、審査会は、福島県外を検討対象にすることなく、福島県の一部、それも、市町村単位よりも大きな行政管区という形式的区画によって、「自主的避難等対象区域」を定めた。具体的な対象地域は、次のとおりである。

- ① 行政管区としての県北地域全域である福島市、二本松市、伊達市、本宮市、桑折町、国見町、川俣町、大玉村
- ② 行政管区としての県中地域全域である郡山市、須賀川市、田村市、鏡石町、天栄村、石川町、玉川村、平田村、浅川町、古殿町、三春町、小野町
- ③ 相双地域における避難対象等区域に指定されていた10市町村を除いた残り2市町村たる相馬市、新地町

④ いわき地域の全域であるいわき市

中間指針追補における対象区域



審査会の審議過程では、「自主的避難等対象区域」を設定する際の視点と

して、放射線量や福島第一原発からの距離が挙げられ、配付資料における論点列挙にも含まれていた。ところが、審査会では、第16回審査会以降、線量との関連性や、福島第一原発からの距離との関連性をめぐる具体的議論はなかった。

結果として設定された「自主的避難等対象区域」は、行政管区という形式的区画によったため、福島第一原発からの距離という形式的観点からみても、例えば、天栄村よりも福島第一原発に明らかに近い鮫川村や泉崎村が対象外となっており、形式的な距離だけをみても合理性を見出すことは困難である。また、宮城県の市町村は、「自主的避難等対象区域」の市町村と同距離であっても、「自主的避難等対象区域」が福島県に限定されているため、「自主的避難等対象区域」には含まれていない。

さらに、放射線量との関係で見れば、以下のマップ（甲D共14の3・29頁）のとおり、 $0.50 \mu\text{Sv/h}$ 以下の線量とされている地域が含まれている一方で、行政管区では県南地域とされる西郷村や白河市等の地域が $1.00 \mu\text{Sv/h}$ 以下の線量となっているにもかかわらず対象区域に含まれないという逆転現象が生じている。



イ 被害者の声を聞いて定められていないこと

被災者の声を聞き被害実態を把握することが重要であることは言うまでもない。にもかかわらず、「自主的避難等対象区域」を設定するにあたって審査会が被害者の意見を直接聞いたのは、第15回審査会における2名にすぎない。

このこともまた、上記のような、福島第一原発からの距離や、放射線量の逆転現象を招いた要因となったとも考えられる。

4 まとめ

以上のとおり、中間指針等が前提としている政府の避難指示等は、何ら科学的根拠に基づかない政治的判断に基づくものであり、合理性がないことは明らかである。

上記のとおり、「自主的避難等対象区域」の設定経過から、様々な諸要素を十分に検討することなく、恣意的に行政管区で区切ったものに過ぎないことは明らかである。これもまた、「自主的避難等対象区域」が恣意的に策定されたことの証左である。

したがって、被告東京電力が賠償基準の基礎とする中間指針等が、本件事故の被害者を「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」とその他被害者に区別することには、何らの合理性がない。

第4 被告東京電力の「避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方」が不合理であること

1 はじめに

被告東京電力は、『避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方』（被告東京電力共通準備書面(1)・第4）について、「避難等対象者に対する中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、(略)十分な合理性・相当性を有するものであるから、裁判上も十分に尊重されるべきである」（被告東京電力共通準備書面(1)・47頁）と主張する。

しかしながら、中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものである。また、その賠償額の具体的金額の目安および算定根拠も妥当性を欠く。

以下、詳述する。

2 中間指針等が本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものであること

(1) 中間指針等が想定している精神的損害の内容

中間指針では、避難等対象者が受けた精神的苦痛のうち、賠償対象となる精神的苦痛は、避難者について「自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、

正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたため生じた精神的苦痛」であり、屋内退避の場合では「屋内退避を長期間余儀なくされたものが、行動の自由の制限を余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛」であるとする（中間指針・17頁）（丙D共1・17頁）。この精神的苦痛は、原子力損害賠償紛争解決センターの総括基準では、「日常生活阻害慰謝料」（甲D共16・1頁）と表現されており、便宜上ここでもそのように表現する。

原子力損害賠償紛争解決センターの総括基準では、日常生活阻害慰謝料が第2期において月額10万円から5万円に減額された以降について、「避難者は、将来自宅に戻れる見込みがあるのかどうか、戻れるとしてもそれが何年先のことになるのかが不明であり、自宅に戻れることを期待して避難生活を続けるか、自宅に戻ることを断念して自宅とは別の場所に生活拠点を移転するかを決し難く、今後の生活の見通しが立たないという非常に不安な状態に置かれている」ことを理由に、精神的苦痛として「今後の生活の見通しに対する不安が増大したことにより生じた精神的苦痛」を加えて、この精神的苦痛に対する慰謝料を「今後の生活の見通しへの不安に対する慰謝料」として、月額5万円とした。第26回審査会において、この精神的苦痛を精神的損害の内容として賠償の対象とすることが、追認されている（甲D共27・8～12頁）。つまり、中間指針等は、精神的損害を①「日常生活阻害慰謝料」②「今後の生活の見通しへの不安に対する慰謝料」の2つの内容に限定していることがわかる。

しかしながら、本件事故の被害実態に照らすと、被害者らが本来的に賠償を受けるべき精神的苦痛は、これら2つにとどまるべきものではない。したがって、中間指針等は、被害実態を十分に把握することができていないのである。

(2) 本件事故の被害実態を中間指針等が把握できていないこと

ア 本件事故による被害実態

本件事故による被害は、広汎性や継続性といった特色がある。また、本件事故の被害者は、生活全体やその先の人生においてまで影響を受け続け、その生き方自体に変更や忍耐を迫られるという被害を受けている。その被害は、以下の通り個々の被害者ごとに、多種多様な現れ方をしている。

(ア) 健康被害に対する懸念

被害者らのほとんどは、本件事故直後に放射線被ばくをしたことや、その後も被ばくを避けられなかったことから健康被害に対する不安を抱え続けている。特に、妊婦や子供については、放射線被ばくの影響が大きいとされていることから、その影響がいつ発現するのかなどその不安を一生涯抱え続けながら生活を余儀なくされ続ける。また、胎児や子供の両親・親族は、その心配をし続けて生活をしなければならない。

(イ) 仕事・生業喪失，ふるさと喪失

被害者らの中には、避難に伴い、生活の糧となる仕事・生業を喪失した者や、それまで築き上げてきた避難元での社会生活環境との別離を余儀なくされ、精神的な支えや基盤を喪失したことで生きる活力を失った者すら存在する。

(ウ) 家族の分断による精神的苦痛

家族の一部避難によって家族が分断され、心身ともに疲弊し、夫婦関係や家族関係に亀裂が入ることにより精神的苦痛を受けている被害者も数多く存在する。

(エ) 被害者間、社会との分断・軋轢

被害者間での放射性物資の危険性に対する考え方の違いから、被害者は、被害者間や社会との分断による軋轢や孤独による精神的苦痛を受けている。

イ 上記に挙げた被害は、本件事故によって生じた避難者らが受けた精神的

苦痛のほんの一例に過ぎない。多様な被害が複合的に絡み合い、被害者らの日常生活、そして人生に甚大な被害を及ぼしているといえる。

このように多様で複合的な被害は、中間指針が対象とする①日常阻害慰謝料及び②見通し不安慰謝料によって到底把握できるものではない。

- (3) 中間指針等が被害実態を十分に把握できていないことを審査会が自認していること

第26回審査会において、能見会長による以下の発言がある。

「避難している人の慰謝料というものがどういうものであるかということから出発して、私の理解では、いろんな要素がありますけれども、その中の大きな要素は、自分の自宅から離れて、不便なところに長期間居住しなくてはいけないということによる苦痛というのが、少なくとも当初、中間指針等を考えるときには一番大きな要素であった。(略)しかし、今、中島委員が言われたように、実際には不便ということによる苦痛よりも、だんだんと、いつ戻れるかわからない、戻れない状態が長期化すること自体による将来の不安というものが大きくなってきて、それを考慮する。これは中間指針でもある程度は考慮していたわけですが、それがウェイトとしてどのぐらい大きいかということについては、必ずしも中間指針は十分に検討していないところがあり」(第26回審査会・能見会長発言)(甲D共17・10、11頁)

以上のとおり、能見会長は、中間指針が本件事故の被害実態を十分に把握できていないことを認めている。

- (4) 多くの専門家が本件事故による被害者の精神的苦痛の把握が困難であることを指摘していること

ア はじめに

上述のとおり、被害者が賠償を受けるべき精神的苦痛は、中間指針が把握する精神的苦痛では到底把握できるものではない。本件事故の精神的苦

痛については、それが困難であることを踏まえたうえで、多くの専門家がその把握や分類を試みている。この点については、多くの専門家によって異なっており、そのこと自体が本件事故による精神的苦痛の把握や分類が困難であることの証左である。その上で、多くの専門家から、中間指針等による精神的苦痛の把握が不十分であると指摘がある。

イ 除本教授の見解

除本理史教授は、本件事故の被害者の精神的苦痛を①放射線被曝の健康影響に対する不安、②避難(生活)に伴う精神的苦痛、③将来の見通しに対する不安、④「ふるさとを失った」喪失感に分類する。中間指針等について、「深刻な精神苦痛の実状を適切にとらえたものとはいえず、放射線被曝の健康に対する不安（①）や、「ふるさとの喪失」（④）などの被害が賠償の対象外として取り残されている」と指摘している（甲D共18）。

ウ 潮見教授の見解

潮見佳生教授は、「中間指針等は、ここでの精神的損害の賠償を、日常生活において個々の被害者の行動の自由が制約されることによる精神的苦痛としてとらえている」とし、本件事故の被侵害利益について、「単に個々の被害者の日常生活における自由のみを意味するものではない。日常生活における人格の自由な展開とそこにより得られる利益の享受をも、権利の内容とするものであり」、「しかも、人々が社会の中で行動し、利益を享受するとの観点からみたとき、日常生活から得られる利益には、被害者が属していた地域社会（コミュニティー）で行動し、そこでの生活から得られる利益を享受することができるということも含まれる。」と指摘している。そして、「精神的損害を算定するに当たっても、（ア）個々の被害者の行動の自由の制約に視点を限定しない姿勢と（イ）地域社会における生活から得られる利益を享受することを含めて平穩生活の内実をとらえる姿勢が強く求められる」と精神的損害の内容が狭くとらえられている現状に対し

て批判的な見解を示している。（「福島原発賠償に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築（上）」（甲D共19の1・104頁）。

エ 淡路教授の見解

淡路剛久教授は、中間指針等について、「中間指針の損害論には、従来の不法行為損害論によって把握されてきた損害項目について損害賠償の考え方が示されているが、本件原発事故が引き起こした新たな被害に対する損害論については、抜け落ちている（放射能汚染による被ばくから生じる健康被害に対する深刻な危惧感、故郷の喪失による地域生活利益の喪失、環境被害など）か、あるいは不完全・不十分にしか示されていない（避難慰謝料、財物被害、避難区域外避難者の慰謝料など）」という認識を前提に、本件事故によって侵害された法益について、「地域において平穏な日常生活を送ることができる生活利益そのものであることから、生存権、身体的・精神的人格権（略）及び財産権を包摂した「包括的生活利益としての平穏生活権」が侵害されたケースとして考える」べきであると提唱されている（『「包括的生活利益」の侵害と損害』）（甲D共20・17、23頁）。そして、「包括的生活利益としての平穏生活権」の特徴的な損害類型として、①被害者住民が高濃度汚染地域にとどまっていた間に放射能汚染に曝露したことによる深刻な健康影響の不安（危惧感）②被害者住民が避難生活中に被った、そして被りつつある精神的損害、③放射能汚染によって元の地域から他の地域へ移住を余儀なくされた被害者住民の地域コミュニティの喪失（地域生活利益の喪失と精神的苦痛）④移住を余儀なくされた被害者住民が他の地域で居住するための不動産損害、⑤環境損害（エコロジカル損害）があると分類している。そして、コミュニティ喪失によって失われる法益は、地域生活利益、例えば、ア生活費代替機能、イ相互扶助・共助・福祉機能、ウ行政代替・補助機能、エ人格発展機能、オ環境保全・自然維持機能といった法益であると述べている（甲D共20・23～

27頁)。

オ 以上のとおり、多くの専門家が本件事故による被害者の精神的苦痛の把握に苦慮していることがわかる。その上で、本件事故の被害実態の把握を試みているが、必ずしもそのすべてを把握したとまで言えないのが現状である。少なくとも、多くの専門家が、中間指針等が被害者の精神的苦痛を十分に把握できていないことを問題としていることは明らかである。

(5) 小括

訴状でも述べている通り、被害者らは、本件事故により、個々人が積み上げてきた社会生活環境を奪われ、さらに当該社会生活環境を基盤とする人生の発展可能性、平穏な生活を奪われ、人格権が侵害されている。

中間指針等は、上記のとおり被害者の精神的苦痛を限定的にとらえている。しかしながら、本件事故による被害は、多様な被害が複合的に絡み合い、被害者らの日常生活、そして人生に甚大な被害を及ぼしており、決して中間指針等のように限定的にとらえることはできない。本件事故の慰謝料は、本件事故の被害実態を真摯に受け止めた上で、その包括的かつ複雑な利益が広く害されたことに対するものとして評価されなければならない。

被告東京電力が賠償基準の前提とする中間指針等は、その把握する精神的苦痛が被害実態を十分に把握するものではないことから、不合理である。

3 中間指針の精神的損害の賠償額の算定根拠が不当であること

(1) 被告東京電力の主張（中間指針が示す算定根拠）

中間指針では、まず、自動車賠償責任保険における慰謝料基準（日額4200円、月額概算12万6000円以下、「自賠責基準」）を参考として、1人当たり月額10万円（ただし、避難所・体育館・公民館等に避難していた期間は月額12万円）という金額が、慰謝料額の目安として定められた。

被告東京電力は、「中間指針の避難等に係る慰謝料額（月額10万円又は12万円）の賠償基準が、自賠責基準を参考にしたことが合理的であること及

び過去の裁判例との整合性を理由として、合理性・相当性を有すると主張する。

しかしながら、以下のとおり、審査会の審理経過等を踏まえながら、被告東京電力の主張する不合理であることを述べる。

(2) 中間指針が定める慰謝料額が決定された審査会において十分な議論がなされたとは言えないこと

ア はじめに

避難等に係る慰謝料額の基準について、初めて具体的に取り上げられたのは、平成23年6月9日の第7回審査会であり、基準が決定されたのは、同年6月20日の第8回審査会であった。

第7回審査会議事録によれば、赤本（裁判所）基準で算定してはどうかとの意見が出ているが、特に議論されていない。また、自賠償基準や過去の裁判例が紹介されてはいるものの、それらの事案と本件事故の差異について十分に検討がなされたうえで金額が決定されたとは到底言い難い。

具体的な審理経過は、以下のとおりである。

イ 第7回審査会（甲D共21）

大塚委員が、

「例えば交通事故の赤本とか」（第7回審査会・大塚委員発言）（甲D共21・23頁）

と述べ、交通事故慰謝料基準を参照するという考え方を示された。

これに対し、能見会長から、

「自賠償だとか、あるいは日弁連などでも慰謝料について一定の基準を示しておりますので、そういうものを基準にしたらどうか」

「交通事故などで入院した場合の慰謝料について自賠償などの基準がございますので、そんなものを参考にしながら議論するのはどうかと私などは個人的には思っております」（第7回審査会・能見会長発言）（甲D共

21・24頁)

という自賠償基準を参照するという考えが示された。

そのうえで、能見会長から、

「ただ、今の自賠償の場合には、けがをして、要するに、自由に動けないという状態で入院している、身体的な障害を伴う場合での慰謝料ですので、それと比べると、たとえ不自由な生活で避難しているとはいえ、行動自体は一応自由に動けるという場合の避難の場所における精神的苦痛とは同じではないので、おそらく自賠償よりは少ない額になるのではないだろうか」(第7回審査会・能見会長発言)(甲D共21・24頁)

という問題提起がなされた。

ウ 第8回審査会(甲D共22)

その問題提起に基づき、第8回審査会で議論がなされた。

まず、この会議が開始された時点で、担当事務局から「資料」として「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」(案)(甲D共22の2)が配布された。

そこには、損害額の算定方法の案も記載されていたが、その内容は、損害額が空欄になっている以外、実際に発表された中間指針(丙D共1)とほぼ同一である。つまり、この時点で、審査会事務局の中で結論は決まっており、審査会がその結論に誘導されただけに過ぎなかったと考えられる。

そのうえで、資料上は唯一空欄であった金額についての議論がなされるべきであったが、金額についてすら十分な議論が行われなかった。

金額の決定に際しては、まず、能見会長が、

「それでは、指針の考え方については、ある程度ご議論いただいたと思います。(略)ここで具体的な金額の案、これはあくまで案でございますが、申し上げたいと思います。」

「これは一人月額10万円を目安とするという風にしたらどうかと思

います。それから避難所等にいた期間は、2万円の上積みして、12万円
でどうか問うのが案でございます。避難等に係る慰謝料を10万円、避難
所等にいた期間は12万円かどうかというのが案でございます。」(甲D共
22の1・10頁)

と述べ、私案を提示した。

しかしながら、その後は、以下のようなやり取りがあったのみである。

能見会長が、

「今のような金額を出した、その根拠となる考え方は、この指針の中に、
先ほど言った備考のところに書いてある通りでございます。改めて繰り
返しません。そこをご覧いただきながら、今のような案でよろしいかど
うか、これをご議論いただければと思います。」

「では、皆さん、ご意見、いかがでしょうか。」

「なかなか金額というのは議論しにくいかもしれませんが、大体
と言うと変な言い方ですけど、それなりに合理的な額であろうというご判
断をいただいたと理解してよろしいでしょうか。」(甲D共22の1・10
頁)

と述べた。

これに対し、高橋委員が、

「賛成します。」(甲D共22の1・10頁)

と述べた。

この後、能見会長が、

「どうもありがとうございます。では、金額につきましては、以上のよ
うに決定させていただきたいと思います。」(甲D共22の1・11頁)

と述べた。

金額の決定に対する議論はこれだけである。

以上の審理経過からは、額についての実質的な議論が行われたとほうか

がえない。

エ 小括

以上のとおり、中間指針が定める慰謝料額が決定された審査会において十分な議論がなされたとは言えず、中間指針の慰謝料額に関する基準は、到底合理性・相当性を有するとは言えない。

(3) 自賠償基準を参照とすることの問題点

ア 交通事故と本件事故との違い

交通事故の場合には、誰しものが加害者にも被害者にもなり得るという立場の互換性を前提に賠償額が算定される。一方、原子力発電所の事故は、電力会社のみが加害者となるものであり、その立場の互換性はない。

また、交通事故の被害は、当該被害者に対する範囲で限定的であるが、本件事故では、極めて広範囲の放射能汚染が深刻かつ長期にわたる被害をもたらし、被害者が生活する基盤そのものを破壊したという特徴があり、交通事故の場合と、被害の範囲・性質が全く異なる。

よって、本件事故による避難に係る精神的損害に対する賠償額を算定する際には、交通事故の場合との差異について十分に考慮すべきであった。しかしながら、審査会において、交通事故と本件事故との違いが十分に議論されたことが窺えない。

イ 自賠償基準では完全賠償がなされないこと

そもそも、自賠償保険は、交通事故の加害者が任意保険に加入していない場合に備えた、いわば社会保障的なセーフティネットともいうべき制度である。そのため、自賠償基準により支払われる金額は、適正な賠償額ではなく、あくまで最低限度の補償に過ぎない。

したがって、完全賠償を目的とする本件訴訟における慰謝料の算定基準として自賠償基準を参考とすべきでないことは、明らかである。

(4) 被告東京電力が根拠とする裁判例が妥当でないこと

ア 被告東京電力の主張

被告東京電力は、避難等対象者に対する中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針が、過去の裁判例（丙D共31）を検討していることを根拠に、合理性・相当性を有すると主張する。

しかしながら、以下のとおり、被告東京電力が指摘する裁判例（丙D共31）はいずれも、被侵害利益等本件事故と異なる事例である。本件事故における被害者の慰謝料を算定するにあたって参考にすべきではない。

イ そもそも本件事故が過去の裁判例の事故と全く異なること

本件事故によって発生した放射性物質の拡散による被害は、我が国においては類例のないほど大規模なものである（本件事故によって放出された放射線物質は、日本全国に拡散し、追加被ばく線量が1ミリシーベルトを超える面積は、我が国の面積の3%にあたる約1万3000平方メートルに及ぶと推計されている。）。半減期が長期間である放射性物質が拡散されたことから、被害は長期間継続する上、被害の予測や把握が極めて困難である。

本件事故の被害者らは、地域や家庭における生活を根底から破壊された。その被害はいまだ継続しており、その終わりが見えないままである。また、被害者らは、被ばくによる健康被害への不安を抱えながらの生活を余儀なくされている。

このように、本件事故の被害は、過去の公害・環境事件に例を見ない未曾有の被害というべきであり、安易に比較が可能なものではない。

したがって、被告東京電力が指摘する過去の裁判例は、本件事故における被害者の慰謝料を算定する際に参考にすべきではない。

ウ 丙D共31の裁判例について

確かに、居住不能となり転居を余儀なくされたという意味では、丙D共31記載の地滑り事故や擁壁の崩落事故と本件事故は、共通する部分がない

いことはない。

しかしながら、以下のとおり、丙D共31記載の裁判例は、本件事故の被害者の慰謝料を算定とするに当たって参考にならない。

そもそも、本件事故と地滑り事故・擁壁崩落事故では、被侵害利益、被害内容、被害関係等が全く異なる。

地滑り事故・擁壁崩落事故では自宅が居住不能になっているが、これらの事故の場合、被害者がそれまでの間に個々人で築き上げてきた人間関係、地位、習慣や思い出等の被害者を取り巻く社会生活関係の全部が奪われるわけではない。居所を失っても、被害者が生活していく地域自体を失うわけではない。他方、本件事故の被害者は、本件事故により社会生活関係を分断されたことから被害者の生活における住み慣れた居所だけではなく、住み慣れた地域の喪失、就労環境と働く自由の喪失、学校生活環境の喪失、子どもらしく遊ぶ自由の喪失、家族の交流の喪失等の広範かつ深刻な被害を受けた。本件事故の被害者は、それぞれの社会生活関係を基盤とした人生の発展自体を奪われたのである。このように、本件事故と地滑り事故・擁壁崩落事故とは、被侵害利益等が全く異なる。

また、地滑り事故・擁壁崩落事故の場合、被害者は、転居した上で生活を立て直すことができる。ところが、本件原発事故の被害は、極めて長期間にわたって継続するという特質がある。したがって、本件事故の被害者が長期間継続する苦難を抱えながら生活を強いられている点で、本件事故の被害は、より深刻である。本件事故自体がおよそ収束したとは言えず、多くの避難者にとって避難元への帰還の見通しは立たないままである。また、滞在者は放射線被ばくを受け続ける生活に強い苦痛と不安を感じている。本件事故の被害者は、既に受けた放射線被ばくによる健康影響への恐怖・不安は生涯抱えて生活をせざるを得ない。本件事故の被害者は、生活面でも、健康面でも、先行きの見通しのもてない極めて長期間の継続した

不安にさらされているのである。このように、本件事故は、地滑り事故・擁壁崩落事故とは、被害内容及び被害期間の点でも全く異なる。

以上のとおり、本件事故と地滑り事故・擁壁崩落事故では、被侵害利益、被害内容、被害期間等が異なるので、丙D共31記載の裁判例は、本件事故における被害者の慰謝料を算定するにあたって参考になるものではない。

4 小括

以上のとおり、「中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針」は、本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものである。また、その賠償額の具体的金額の目安および算定根拠も妥当性を欠く。

したがって、被告東京電力の「避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方」（被告東京電力共通準備書面(1)・第4）が不合理であることは明らかである。

第5 被告東京電力の「自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償」の考え方が不合理であること

1 はじめに

被告東京電力は、「自主的避難等対象者に対する中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、過去の裁判例等の検討も踏まえて、慎重な審理の上に策定されており、被害者保護の見地からも十分な合理性・相当性を有するものであるから、裁判上も十分に尊重されるべきものである」と主張する（被告東京電力共通準備書面(1)・67頁）。

しかしながら、中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものである。また、その賠償額の具体的金額の目安および

算定根拠も妥当性を欠く。

被告東京電力が根拠とする過去の裁判例をみても、中間指針等の賠償基準は、およそ合理性・相当性を有するものではなく、裁判規範とは到底なり得ないものである。

以下、詳述する。

2 中間指針等が本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものであること

(1) 中間指針等が想定する精神的損害の内容

中間指針追補は、自主的避難等対象区域内の被害者の損害項目を以下のものに限定する（丙D共3・5頁）。

「① 放射線被曝への恐怖や不安により自主的避難等対象区域内の住居から自主的避難を行った場合（本件事故発生時に自主的避難等対象区域外に居り引き続き同区域外に滞在した場合を含む。以下同じ。）における以下のもの。

i) 自主的避難によって生じた生活費の増加費用

ii) 自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛

iii) 避難及び帰宅に要した移動費用

② 放射線被曝への恐怖や不安を抱きながら自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合における以下のもの。

i) 放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛

ii) 放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば、その増加費用」（丙D共3・5頁）

(2) 上記損害項目が不十分であること

中間指針追補が明示する精神的苦痛は、「正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛」に限定されている。「第4」の「2」で上述したとおり、本件事故の被害実態は、被害者の包括的な生活利益を広く侵害されたものであり、いまだにその把握が困難な重大な被害である。少なくとも、被害者の精神的苦痛は、日常生活阻害の精神的苦痛に矮小化できるものでは決してない。

なお、上記損害項目は合算して一律同額として算定するとされている（乙D共3・5、6頁）。かかる算定方法では、ただでさえ精神的苦痛が限定されているにもかかわらず、その限定された精神的苦痛でさえ、生活費や移動費用等の客観的損害の中に埋没することを余儀なくされることになる。このような算定方法自体が、中間指針追補が、本件事故の被害実態を小さく見積もっていることの証左である。

3 中間指針等の損害額が合理性・相当性を欠くこと

(1) 中間指針等が定める損害額

ア 中間指針追補（丙D共3）

中間指針追補は、上記の損害項目について、

「①自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人40万円を目安とし、②その他の自主的避難等対象者については、本件事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安とする。」（丙D共3・6頁）

と規定する。

そもそも中間指針等が示した避難等に係る慰謝料額については、「第4」の「3」で上述したとおり、合理的根拠を欠くものである。

また、一回限りの賠償とされていることに鑑みると、本件事故の被害実態の重大性からすれば、低廉に過ぎる。

なお、中間指針追補は、「なお、平成24年1月以降の分に関しては、今

後、必要に応じて検討することとする。」(丙D共3・18頁)と記載しており、平成24年1月以降の精神的損害を否定しているわけではない。

イ 中間指針第二次追補(丙D共5)

中間指針第二次追補は、2012(平成24)年1月以降に関し、

「少なくとも子供及び妊婦については、個別の事例又は類型毎に、放射線量に関する客観的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象となる」

とした上で、

「具体的な損害額については、同追補(中間指針追補)の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、合理的に算定する」

とするのみで、具体的な額を定めてさえいない(丙D共5・14頁)。

(2) 審査会における損害額及びその算定根拠の決定過程に問題があること

ア はじめに

審査会において、区域設定の過程に問題があったことは、「第3」の「3」で上述したとおりである。

さらに、以下のとおり、損害額の決定過程やその時期の決定過程についても以下のとおり、問題がある。

イ 第18回審査会(甲D共15)

第18回審査会議事録(甲D共15)によると、能見会長は、自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦の賠償額について、

「なかなか決めにくし、いろいろ状況も流動的でもあり、この場でもって金額について、そんなに根拠が明確に詰められるわけでもないので、もし皆さんのほうからご意見がでなければ、それなりに皆様の意見を忖度し」と言うと僭越かもしれませんが、ここらへんであったら消極的な

人も積極的な人も合意できそうな額というので、私が一つ提案させていただくということも考えられます。」（甲D共15の1・22頁）

と述べた。

その後、簡単な議論を経ただけで、能見会長による、

「12月末までということでの賠償額ということで、皆様の合意できる金額というのが40万くらいということで、よろしいでしょうか。」（甲D共15の1・24頁）

という発言により、金額が決定した。

かかる能見会長発言から分かるとおり、金額の決定が困難であることは、審査会自体が認めているところである。審査会は、当事者間の自主的紛争解決のための最低限度の基準を定めるという性質から、何かしらの金額を定めたというだけにすぎない。この点は、能見会長の以下の発言からも明らかである。

「中間指針というのは、あくまでこれは共通の類型的に皆さんに共通して賠償を認めていいであろうというものを類型的に認めるものでありまして、ここにおいて、これだけかかったものが個人的にあるんだと、それについての相当性というのが説明できるときに、そういうものが賠償の対象となるということは、この指針は一切否定しておりませんので、そういう意味でもって、個別の賠償の額というのが個々人において変わるということはあるんだという前提の下でお考えいただければと思います。」（甲D共15の1・24頁）

その他の自主避難等対象者の損害賠償額については、能見会長による、

「なかなか皆さんの判断が難しいと思うのは、やっぱり避難された方と残られた方との賠償額を同じにするというところから出発して——それも議論をいろいろした結果、同じにしようというご意見だったので、ある意味でそこに縛られているところもあるわけですが、そういうことになる

と、屋内退避とのバランスというのはやむを得ないのかなという気がいたします。」（甲D共15の1・25頁）

「それでは、こちらは8万円という金額でよろしいですか。」（甲D共15の1・25頁）

という発言により、金額が決定した。

かかる能見会長の発言から分かるとおり、この点でも金額決定の判断が難しいことを審査会自体が認めているところである。

以上のとおり、審査会では、損害額が合理的根拠に基づいて決定されたものとは到底言えないものである。少なくとも、審査会が決定した損害額は、当事者間の自主的紛争解決の基準として、最低限度の損害額が決まったに過ぎない。

ウ 中間指針第二次追補の決定過程について

中間指針第二次追補において、上記のとおり、その損害額は明確に定められていない。また、審査会においても、審査された形跡がない。

(3) 小括

中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものである。また、その賠償額の具体的金額の目安および算定根拠も妥当性を欠く。それにもかかわらず、審査会において、その損害額及びその算定根拠について、実質的な審議がなされたことが窺えない。

したがって、中間指針等の損害額は、合理性・相当性を欠くことは明らかである。

4 被告東京電力が根拠とする裁判例が妥当でないこと

(1) そもそも被侵害利益が異なること

丙D共35記載の裁判例は、騒音、振動、悪臭、虫害、日照被害、煙害等の被害についての裁判例であり、被害者がそれまでの間に個々人で築き上げ

てきた人間関係、地位、財産、習慣や思い出等の、被害者を取り巻く社会生活関係がそのまま継続していることを前提として慰謝料額を判断したものである。

他方、本件事故の被害者は、本件事故により社会生活関係を分断されたことから、被害者の生活における、住み慣れた居所や地域の喪失、就労環境と働く自由の喪失、学校生活環境の喪失、子どもらしく遊ぶ自由の喪失、家族の交流の喪失等の被害を受けているのである。本件事故の被害者は、それぞれの社会生活関係を基盤とした人生の発展可能性を回復不可能に奪われたのであって、人格発達権を侵害されている。このように、本件は、丙D共35記載の裁判例とは、そもそも被侵害利益が全く異なる。

(2) 平穏生活権の侵害内容等も異なること

また、騒音、振動、悪臭等の場合、これらの侵害がなくなれば（これらの侵害を感じなくなれば）、元の平穏な生活に戻ることができる。

しかし、本件における被害者は、避難元では放射線に被ばくし、避難先においても生涯にわたって放射線被害がいつどのような形で発現するかわからないという不安に怯え続けており、生涯にわたり放射線被害への不安な生活を余儀なくされる。すなわち、平穏生活権の侵害についても、本件は、丙D共35記載の裁判例とは、被害内容、被害期間等が全く異なるのである。

(3) 受忍限度論の適用の有無でも異なること

さらに、丙D共35記載の裁判例は、いわゆる受忍限度論が問題となる生活妨害についての事案である。

しかし、受忍限度論は、権利侵害行為そのものが権利行使といえる場合における被侵害権利との調整理論であるところ、本件事故によって放射性物質を拡散させたことは権利行使とはいえず、本件は受忍限度論が適用される場面ではない。この点でも、本件は、丙D共35記載の裁判例とは異なるのであり、権利行使による被害の場合よりも高額な慰謝料が認められるべきであ

る。

5 小括

中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、本件事故の被害実態を十分に反映したものとはいえず、その内容が極めて限定されたものである。また、その賠償額の具体的金額の目安および算定根拠も妥当性を欠く。

また、被告東京電力が根拠とする過去の裁判例は、本件事故の参考となるものではない。

したがって、被告東京電力の「自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償」の考え方が不合理であり、裁判基準とはおよそなり得ないものである。

第6 被告東京電力の賠償基準が極めて不十分であること

被告東京電力は、「中間指針追補及び中間指針第二次追補は、それ自体相当性を有するものである」とした上で、さらに被告東京電力としては、「中間指針追補及び中間指針第二次追補を踏まえつつ、これに付加して賠償することを内容とする賠償基準を策定・公表している」と主張する（被告東京電力共通準備書面(1)・61頁）。そして、「一部についてより実態に即した手厚い賠償を行おうとする被告東京電力の賠償基準には十分な合理性・相当性がある」とする（被告東京電力共通準備書面(1)・67頁）。

しかしながら、そもそも中間指針等の示す賠償基準が不十分であることは前述のとおりである。そして、中間指針等に明示されていない対象者及び損害項目、賠償額についても、個別具体的な事情に応じて賠償すべきであることは、中間指針等にも繰り返し明示されてきたのであって、特筆すべきことではない。むしろ、これら被告東京電力による自主的な上乘せの内容が、地理的にも金額的にも極めて限定的な上乘せに止まっており、およそ本件被害を適正に評価したのではないことに着目すべきである。つまり、被告東京電力が中間指針等

の基準に一部付加した部分があるとしても、その部分は、加害者である被告東京電力が一方的に線引きしただけに過ぎない。なお、被告東京電力は、付加部分の根拠について何も説明していない（丙D共36～40）。被告東京電力は、かかる付加部分について合理性・相当性があると主張するのであれば、その根拠となる資料及びその判断過程等を明らかにすべきである。そうでなければ、単に被告東京電力の恣意的な基準にすぎない。

したがって、被告東京電力が策定した賠償基準は、中間指針等に付加した部分があるとしても、その付加部分は極めて不十分なものであり、かつ、その根拠も不明であり、その合理性・相当性は認められない。

以上