



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号, 平成26年(ワ)第2109号

損害賠償請求事件

原告 森松 明希子 外220名

被告 国 外1名



2015〔平成27〕年5月14日

**準 備 書 面 8**  
**— 中間指針の位置づけについて —**

大阪地方裁判所第22民事部合議3係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武 嗣



弁護士 白倉 典 武



## 【目次】

|    |   |    |
|----|---|----|
| 第1 | 原子力損害賠償紛争審査会の示す指針の取り扱いに関する被告東京電力の主張の誤り .....  | 3  |
| 1  | 原子力損害賠償紛争審査会の定めた指針に関する被告東京電力の主張 .             | 3  |
| 2  | 被告東京電力の主張の誤り .....                            | 3  |
| 第2 | 原賠審の示す指針 .....                                | 4  |
| 1  | 原子力損害賠償紛争審査会の目的 .....                         | 4  |
| 2  | 原賠審の構成員や審議会の開催状況 .....                        | 4  |
| 3  | これまでに発表された指針 .....                            | 5  |
| 第3 | 原賠審の示す指針の位置づけ .....                           | 6  |
| 1  | 中間指針等は損害の範囲や額を限定するものではないこと .....              | 6  |
| 2  | 賠償範囲等を限定するものでないと指針も繰り返し明記していること .             | 6  |
| 3  | 審議過程での委員による指針の性質についての言及 .....                 | 11 |
| 4  | 小括 .....                                      | 16 |
| 第4 | 中間指針等の示す慰謝料についての基準は、内容的にも極めて限定的なものであること ..... | 16 |
| 1  | 自賠償基準を参考に慰謝料の額を算定していることの不当性 .....             | 16 |
| 2  | 慰謝料の内容が極めて限定的であること .....                      | 20 |
| 3  | 被害者らに認められるべきは、被侵害利益に対する賠償であること ..             | 22 |
| 4  | 小括 .....                                      | 23 |
| 第5 | まとめ .....                                     | 23 |

## 第1 原子力損害賠償紛争審査会の示す指針の取り扱いに関する被告東京電力の主張の誤り

### 1 原子力損害賠償紛争審査会の定めた指針に関する被告東京電力の主張

被告東京電力は、2015〔平成27〕年2月25日付被告東京電力共通準備書面（1）（精神的損害の賠償の考え方について）において、「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「裁判上も十分に尊重されるべきものである」とし、結語において、「（原子力損害賠償紛争）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」と主張している。

### 2 被告東京電力の主張の誤り

しかし、このような主張は、原子力損害賠償紛争審査会（以下、「原賠審」という）の定めた中間指針等の趣旨に反し、その位置づけを誤ったものである。

そもそも、原賠審の示す指針は、後述するように当事者による自主的解決を支援するためのガイドラインとして策定されたものに過ぎない。個別具体的事情に応じた相当因果関係ある損害全ての賠償額を定めたものではなく、その上限を画するものでもない。このことは、原賠審の審議過程において委員らの間で当初から一貫して確認されており、定められた指針自体の中でも繰り返し言明されている。

原賠審の示す指針は、内容的にも極めて限定的なものとなっており、裁判所の判断を拘束するものでないことはもちろん、裁判によって判断されるべき賠償額の基準となるものでもない。この点、京都大学大学院法学研究科の潮見佳男教授は、「損害賠償に関する実体ルールを適用して裁判により問題を解

決する際には、中間指針等で示された内容に縛られるべきものでもない。」とし、また、「中間指針等には、自主的解決支援のためのガイドラインという性格その他の理由から、賠償に限定をかけたと思われる箇所が少ない。この傾向が見られる場面では、損害賠償に関する実体ルールによればどのような処理が認められるべきかを明らかにする必要がある」と指摘する（甲D共65・潮見佳男「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））。

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を、裁判上も十分に尊重すべきとする被告東京電力の主張は、このような原賠審の示す指針のそもそもの位置づけを誤ったものである。

## 第2 原賠審の示す指針

### 1 原子力損害賠償紛争審査会の目的

原賠審は、原子力損害賠償法第18条第1項に基づき文部科学省に臨時的に設置される機関である。その目的は、具体的事故についての原子力損害賠償に関し、原子力事業者と被害者との間の当事者間による自主的な解決に資するべく、和解の仲介や原子力損害の範囲の判定等に関する一般的な指針の策定に関する事務を行うことにある。

過去には、1999〔平成11〕年10月に東海村JCO臨界事故に関し、原賠審が設置されたことがある。

### 2 原賠審の構成員や審議会の開催状況

本件原発事故に関し、原賠審は、2011〔平成23〕年4月11日に設置された。

原賠審の委員は10名（設置当初）で、法学者や放射線問題の専門家や医師らが委員となっている。会長を務めるのは、学習院大学法務研究科教授である能見善久氏である。

2011〔平成23〕年4月15日に第1回の会合がもたれ、2015〔平成27〕年1月28日までの間に40回開催されている。

### 3 これまでに発表された指針

原賠審では、これまでに以下の指針を発表してきた。

#### ア 2011〔平成23〕年4月28日 第一次指針

（正式名称：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第一次指針）

#### イ 2011〔平成23〕年5月31日 第二次指針

（正式名称：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第二次指針）

#### ウ 2011〔平成23〕年6月20日 第二次指針追補

（正式名称：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第二次指針追補）

#### エ 2011〔平成23〕年8月5日 中間指針

（正式名称：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）

#### オ 2011〔平成23〕年12月6日 中間指針追補

（正式名称：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））

#### カ 2012〔平成24〕年3月16日 中間指針第二次追補

（正式名称：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第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について））

#### キ 2013〔平成25〕年1月30日 中間指針第三次追補

（正式名称：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第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）

ク 2013〔平成25〕年12月26日 中間指針第四次追補

（正式名称：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第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について））

### 第3 原賠審の示す指針の位置づけ

#### 1 中間指針等は損害の範囲や額を限定するものではないこと

原賠審の示す指針は，切迫した生活状況にある被害者らに対し可能な限り迅速な救済を実現するために，原子力損害に該当する蓋然性の高いものから提示したものである。それ故，原賠審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するものではなく，指針で示されていなくとも個別具体的な事情に応じて損害と認められるべきものが存することが，当然の前提とされている。

これは，損害賠償請求をなしうる被害者の範囲（事故当時の居住地や避難したか否かによる主体の区別）や，被害者に生じた損害の項目，各損害項目の金銭的評価のいずれについても限定するものではなく，個別具体的な事情に応じて損害と認められるべきものが存することを意味する。

#### 2 賠償範囲等を限定するものでないと指針も繰り返し明記していること

このような指針の位置づけについては，以下に示すように，原賠審により発表された各指針の本文中に繰り返し記載され，強調されている。

##### (1) 第一次指針

本件事故発生から約1か月後の2011〔平成23〕年4月28日に発表された第一次指針の「第1 はじめに」には，下記のとおり明示された（アンダーラインは原告ら代理人によるものである）。

## 記

福島第一原子力発電所から半径約30km圏内を中心に福島県全体のみならず周辺の各県も含めた広範囲に影響を及ぼす事態に至った。これら周辺住民らの被害は、その規模、範囲等において未曾有のものであり、本件事故発生から1ヶ月を経過してもなお依然として事故が終息しない状況が続いている。また、数万人以上に及ぶ避難者、営業被害等を受けた多数の事業者を始めとする被害者らの生活状況等は、今後の被害の全容の確認を待つことができないほど切迫しており、このような被害者を迅速、公平かつ適正に救済する必要がある。

このため、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、以下「指針」という。）を策定するに当たっては、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。

このように、原賠審の示す指針が、切迫した生活状況にある被害者らを可能な限り迅速に救済するために、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから提示されたという性質を持つものであることが明示されている。

### (2) 第二次指針

第二次指針でも下記のとおり明示された。

## 記

なお、第一次指針及び第二次指針で対象とされなかったものが賠償すべき損害から除外されるものでないことは、第一次指針の「第1 はじめに」の2で述べたとおりであり、これらについても、今後検討する。

### (3) 中間指針

中間指針（乙D共1号証）でも、「はじめに」において、下記のとおり明

示されている。第一次指針と同様の記述である。

#### 記

避難を余儀なくされた住民や事業者、出荷制限等により事業に支障が生じた生産者などの被害者の生活状況は切迫しており、このような被害者を迅速、公平かつ適正に救済する必要がある。

このため、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。

さらに、下記記述にも留意すべきである（アンダーラインは原告ら代理人によるものである）。

#### 記

この指針（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。

なお、この中間指針は、本件事故が収束せず被害の拡大が見られる状況下、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。また、今後、本件事故の収束、避難区域等の見直し等の状況の変化に伴い、必要に応じて改めて指針で示すべき事項について検討する。

このように、指針で「明記されなかった原子力損害」ないし「指針で対象とされなかったもの（損害）」についても、賠償対象となりうることが明示されている。

#### (4) 中間指針追補

一部の区域外避難者に対しても賠償すべきことを示した中間指針追補（乙D共3号証）においても、下記のとおり、指針が、区域外避難者について賠償対象となるべき範囲を限定するものではないことが明示されている（アンダーラインは原告ら代理人によるものである）。

#### 記

本件事故と自主的避難等に係る損害との相当因果関係の有無は、最終的には個々の事案毎に判断すべきものであるが、中間指針追補では、本件事故に係る損害賠償の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こととする。

なお、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。

#### (5) 中間指針第二次追補

中間指針第二次追補（乙D共5号証）でも、下記のとおり、被告東京電力が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賠償すべきことが明示されている（アンダーラインは原告ら代理人によるものである）。

## 記

東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における事故（以下「本件事故」という。）とこれらの損害との相当因果関係の有無は、最終的には個々の事案毎に判断すべきものであるが、第二次追補では、本件事故に係る損害賠償の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こととする。

なお、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。

### (6) 中間指針第四次追補

中間指針第四次追補（乙D共7号証）でも、「第1 はじめに」において、下記のとおり述べられている（アンダーラインは原告ら代理人によるものである）。

## 記

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。

さらに、東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における事故（以下「本件事故」という。）による被害は極めて広範かつ多様であり、被害者一人一人の損害が賠償されたとしても、被災地における生活環境、産業・雇用等の復旧・復興がなければ、被害者の生活再建を図ることは困難である。このため、本審査会としても、東京電力株式会社の誠実な対応による迅速、公平かつ適正な賠償の実施に加え、被害者が帰還した地域や移住先における生活や事業の再建に向け、就業機会の増加や就労支援、農林漁業を含む事業の再開や転業等のための支援、被災地における医療、福祉サービス等の充実など、政府等による復興施策等が着実に実施されることを求める。

#### (7) 小括

以上のとおり、原賠審の示す指針自体が、審査会の指針において示されなかったものは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すべきことを繰り返し強調している。

特に、中間指針以降では、指針に明記されなかった原子力損害についても被告東京電力が適正な賠償を行うべきことに言及し、繰り返し強調されている。これは、原賠審委員らが被告東京電力の賠償姿勢を問題視していたことの現れである。

### 3 審議過程での委員による指針の性質についての言及

#### (1) 委員の言及

中間指針等のこのような位置づけについては、原賠審の審議中にも委員から繰り返し言及されている。

原賠審の第1回会合（2011〔平成23〕年4月15日）では、委員の1人である鎌田薫教授（早稲田大学総長、早稲田大学法務研究科教授）が、

「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、とりあえず一義的に指針を定め」るべきであると発言している（甲D共57号証29頁）。そして、この意見が審査会における議論の基調となっており、能見会長も折に触れてこの点を強調している。

避難指示等がなされた区域外からの避難者について、すなわち賠償対象となる人の範囲を広げることについて初めて議論された第12回会合（2011〔平成23〕年7月29日）でも、鎌田委員は、「たびたび確認もさせていただいているんですけども、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。」、「かなり微妙なところまで全部決まらな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。しかも、運用するたびに、一見、指針で賠償されるべきものとされているようだけれども、個別に審査しなければいけないというものでないところから、決められるところから決めていけば、少なくとも、その部分からは早く救済されるということで、一次指針、二次指針、そして、この中間指針というふうに来たんだと理解しています。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」と発言している（甲D共59号証32頁）。

また、第21回会合（2012〔平成24〕年1月27日、郡山市で開催）では、意見陳述した地元市町村長らの中間指針への厳しい批判に対し、能見会長は、「指針というのは、裁判でい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きているというものでございます。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。」としながら、「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。・・・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」、「東電が納得してと言いますか、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、・・・」等と発言している（甲D共60号証17頁。アンダーラインは原告ら代理人によるものである。）。

これらの委員の発言からも分かるように、指針で定められている損害賠償の範囲やその金額は、誰もが、すなわち被告東京電力さえも納得せざるを得ない水準で定められたものである。これは、迅速な救済の実現を図る狙いともそもそも当事者間の合意を促進するための指針であるという性質上の制限から導かれるものである。それ故、これらの原賠審の示す指針は、その成り立ちや性質上、必然的に損害賠償の範囲や金額において、被告東京電力さえも反対しにくいような極めて限定的なものとして算出される特徴を持つことと

なる。

指針の示す基準は、性質上極めて限定的なものとなっていることに十分な留意が必要である。

## (2) 被告東京電力の姿勢が批判されていること

このように、原賠審の示す指針は、ADRという和解手続を念頭において被告東京電力が納得せざるを得ない損害項目だけを類型化したもので、その内容は本件原発事故による損害をすべて網羅したものではないことが明らかである。

それにもかかわらず、被告東京電力は、被害者からの直接請求やADRでの対応として、原賠審が示すこれらの指針に示された損害賠償の範囲及び金額につき、これを賠償の上限として、これ以上の賠償に応じない態度をとってきた。

この点は、原賠審でも度々問題視されており、第21回会合（2012〔平成24〕年1月27日、郡山市で開催）では地元の市町村長らが「指針に載っていないものは賠償できないというのが被告東京電力の態度の実態である」との意見を述べている（甲D共60号証15頁等）。

これを受けて、第22回会合（2012〔平成24〕年2月9日）には、被告東京電力の廣瀬直己常務が出席を求められた。大塚直会長代理から、「東京電力株式会社の廣瀬常務取締役から説明を伺います。なお、前回の審査会では、東京電力が指針に明示されていないという理由で賠償請求に応じないという発言が複数の自治体からございました。その点も含めて説明していただければと思います。」として説明を求められた廣瀬常務は、「書いていないから全く受け付けないで門前払いをしているかということではなく、あくまでも指針というのは、いわゆる最大公約数的な、広く皆さんに適用されるものだというふうに理解しておりますので、個々の方はそれぞれのご事情があるわけがございますので、それを一つ一つできる限り

聞いて対応していくということで、一つ一つの個々のケースでは、事情を踏まえてお支払いに至るケースも出てきております。」等と述べた上で、

「たくさんのご批判、お叱りが寄せられていることからわかりますように、私どもとしてなかなか全部うまく対応できていないというのも、事実だと認識しております。どうしても数をこなさなければいけないというのが少し先に立って、なかなかうまく対応ができていないということもあると思っておりますので、その辺につきましては、引き続き、私ども、しっかり末端の人間まで含めて、社内徹底して、いわゆる親身、親切なご対応をしていかなければいけないということで、これからも一生懸命努力したいと思っております。」との弁解をしている（甲D共61号証2頁以下）。

続く第23回会合（2012〔平成24〕年2月17日）でも、出席した原子力損害賠償紛争和解仲介室の野山宏室長は、「東京電力の賠償の末端の現場、被害者の方々と直接接点がある現場では、『中間指針に具体的に書いていないことを賠償することは、中間指針に反するんだ。だから賠償はできないんだ』と、このような説明が、東京電力の賠償の末端の方々から話されていたということ、福島県のいろんな方々からのお話とか、当方のコールセンターにかかってくる電話から、そうであったのではないかと、私どもは推定いたしております。私どもの理解するところでは、中間指針というのは、原子力事故と相当因果関係のある損害は全部賠償するんだ、そういう相当因果関係があるという大きな丸があり、その中でさらに、賠償を促進するために、昨年8月5日までに認識された主要な損害類型が個別に、大きな丸の中でさらに小さな丸として書き込まれている。しかし、大きな丸の中に入っていれば、小さな丸の中に入っていなくても賠償の対象になるんだと、当センターはずっとそういう方針でやってきました。しかしながら、先ほどの東京電力の末端の説明によりますと、大きい丸に入っているけれども、小さい丸に入っていないものは賠償しないと、こういう結論に

なりますので、非常に問題だなど思っております。」「それで、最近、具体的に書いていないものの賠償も進めておられるようですが、私どもから見ると、まだまだ不十分なのではないか。」として（甲D共62号証7頁）、ADRにおける被告東京電力の対応を問題視する報告をしている。

被告東京電力が、本件訴訟においても、原賠審の示す指針に従って賠償に応じる方針である等と主張しているのは、被告東京電力が、現在もこのような批判された態度を改めていないことを示すものに他ならない。

#### 4 小括

以上のように、原賠審の示す指針は、切迫した生活状況にある被害者らに対して可能な限り迅速な救済を実現するために、原子力損害に該当する蓋然性の高いものだけを提示したものであって、原賠審の示す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するものではない。同指針で示されていなくとも個別具体的な事情に応じて損害と認められるべきものが存することは、同指針自体が繰り返し明記しているところである。

加えて、同指針は、迅速な救済の実現を図る目的で、当事者間の合意を促進するために作成されたものであり、被害者に発生した損害全額を評価したものではない。

したがって、原賠審の示す指針は、具体的な財産的損害に関する損害項目やその評価額に関して、認められるべき最低限を明らかにしたものとしての意味を持つとは言えるものの、本件訴訟において認容されるべき損害の範囲等を限定する意味を持つものではないことが明らかである。

### 第4 中間指針等の示す慰謝料についての基準は、内容的にも極めて限定的なものであること

#### 1 自賠償基準を参考に慰謝料の額を算定していることの不当性

中間指針等は、後述するように、審議の過程で自賠償保険の慰謝料算定基準



を参考にして原発事故の慰謝料の金額を算定している。しかし、訴訟によって原発事故により被った精神的苦痛を損害賠償として請求する場合、同基準は全く妥当しない。理由は、以下のとおりである。

(1) 自賠償基準を参考にした基準を裁判上の賠償基準にすべきでないこと

ア 交通事故と本件の原発事故との違い

そもそも、自賠償基準は、交通事故の損害賠償について用いられる基準である。交通事故においては、加害者と被害者に交代可能性があり、任意保険による補償が期待できることが前提となっている。

しかし、原発事故については、加害者である電力事業者と被害者である住民に立場の交代可能性はない。また、原発事故においては、任意保険による補償はない。したがって、そもそも交通事故とは、全く背景が異なっているのであるから、交通事故の損害賠償における基準は、本件事故には妥当しない。

イ 自賠償基準では完全賠償にならないこと

自賠償保険は、基本保障といわれ、支払基準に従い保険金支払額が定められる。この支払額は、基本保障という性質から、裁判所において認定される損害賠償額よりも低額であり、完全賠償ではない。

したがって、完全賠償を目的とする原発事故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した基準を採用できないことは自明である。

ウ 最高裁も自賠償保険基準に拘束されないと判示していること

自動車事故における賠償義務者の自賠法15条請求につき、最高裁は、「法16条1項に基づいて被害者が保険会社に対して損害賠償額の支払を請求する訴訟において、裁判所は、法16条の3第1項が規定する支払基準によることなく損害賠償額を算定して支払を命じることができるというべきである」と判示し（最高裁平成18年3月30日判決）、さらに「法1

5条所定の保険金の支払を請求する訴訟においても、上記の理は異なるものではないから、裁判所は、上記支払基準によることなく、自ら相当と認定判断した損害額及び過失割合に従って保険金の額を算定して支払を命じなければならないと解するのが相当である」と判示している（最高裁平成24年10月11日決定）。

#### エ 原賠審委員も裁判外の基準であることを前提としていること

原賠審委員である中島肇教授によれば、原賠審において自賠責保険の傷害慰謝料の基準が用いられた根拠には、自賠責制度のもとでの傷害慰謝料は「主観的・個別的事情を取捨した客観的な性質の強いもの」であって、生命・身体的損害を伴わない精神的損害（生命の阻害に伴う精神的苦痛）に対する慰謝料の基準として適しているとの理解があるようである。

その背景には、加害者の非難性を含めた主観的・個別的事情を慰謝料で考慮することは、あくまで裁判官の裁量にゆだねられているものであって、裁判外での自主的な紛争解決規範の画一的な内容に盛り込むことには適さないとの理解がある。

中間指針において、原発事故における慰謝料に、自賠責保険の傷害慰謝料基準が参考にされた理由が上記の点にあるのだとすれば、同じ事件が裁判に持ち込まれた場合には、責任主体（東京電力）の非難性を含めた主観的・個別的事情が斟酌されて慰謝料が算定されるべきであることを、中間指針自体が示していることになる（甲D共65・潮見佳男「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）」）。

よって、裁判において本件のような原発事故による損害賠償として慰謝料を請求する場合には、まさに加害者の非難性を含めた主観的・個別的事情を考慮してその額を決定するべきであり、自賠責基準を参考とした賠償基準は妥当しない。

(2) 議論が尽くされないまま自賠償基準が参考にされたこと

2011〔平成23〕年6月9日の第7回中間指針会議において、はじめ、避難者に対する慰謝料について、具体的な算定基準が取り上げられた。そこでは、まず、大塚直委員が、「例えば交通事故の赤本（「民事交通事故訴訟 損害賠償額算定基準」のこと）とか」として、交通事故慰謝料基準を参照するという考え方を出している。

これに対し、能見会長からは、「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、そういうものを参考にしたらどうか」、「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」という私見が示され、そこではいつの間にか、大塚直委員のいう赤本（裁判所）基準ではなく自賠償基準が参照基準とされている。

その上で、自賠償の慰謝料は身体的傷害を伴うものであり、不自由な生活で避難しているとはいえ、行動自体は一応は自由である避難者の精神的苦痛とは同じではないため、自賠償より低い額になるのではないか等の問題提起がなされている。この提起に基づいて、第8回会議の資料では自賠償保険における慰謝料額月額12万6000円という参考額が示され、審査会では能見会長から月額10万円、第2期については5万円という額が提案され、特に議論もなく決定されている（甲D共63・吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格）。

上記の経過のとおり、赤本（裁判所）基準で算定してはどうかという委員からの提案があつたにもかかわらず、特に議論もないまま、いつの間にか自賠償基準を用いることが決定されたにすぎない。慰謝料の算定基準として自賠償基準を用いることに確たる根拠があつたわけではない。

## 2 慰謝料の内容が極めて限定的であること

### (1) 日常生活阻害慰謝料

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の内容は、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に生じた精神的苦痛」であり、屋内退避では「屋内退避を長期間余儀なくされた者が、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。これを、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」と表現している。

中間指針は、この日常生活阻害慰謝料と避難費用のうち生活費増加分とを合算した金額の目安が一人月額10万円（避難所等では12万円）であったとした。

### (2) 見通し不安に関する慰謝料

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おかれている」として、この精神的苦痛に対する慰謝料「見通し不安に関する慰謝料」を月額5万円とした。後に、原賠審もこの上乗せを認めている。

(3) 慰謝料の内容が「日常生活阻害慰謝料」と「見通し不安に関する慰謝料」のみであること

ア 健康影響への懸念に関する精神的苦痛が除かれていること

このように、避難者に対して中間指針等が定める慰謝料は、金額の低廉さもさることながら、そもそも、その対象とする精神的苦痛の内容が、日常生活阻害と見通し不安の2点のみに限定されているという問題がある。

本件の被害者らは本件事故直後に放射線被ばくをしたことや、その後も少なからぬ被ばくを避けられなかったことによる健康影響を懸念し、不安や強い精神的苦痛を受けている。しかし、中間指針等ではこのような健康影響への懸念に関する精神的苦痛に対する慰謝料は認められていない。審議の当初は、放射線被ばくによる健康不安に対する賠償の問題も意識され議論されていたにもかかわらず、その後、福島県の健康調査が行われることから、その結果が出てからあらためて検討することにしてはという事務局提案があり、盛り込まれないこととなった。

なお、自主的避難等対象区域内に滞在を続けた者の精神的苦痛に関し、中間指針追補では「放射線被ばくへの恐怖や不安、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」との表現が用いられているが、これも精神的苦痛としてはあくまでも“日常生活の阻害”を問題とするものとなっている。

イ 長期帰還困難が評価されたとは言えないこと

中間指針第二次追補では第3期の精神的損害に関する「備考」として、「帰還困難区域にあっては、長年住み慣れた住居及び地域における生活の断念を余儀なくされたために生じた精神的苦痛が認められ(る)」と記載されている。

しかし、第2期と第3期で賠償すべきとされる金額に差はないから、

単に表現をつけ足したに過ぎないのであって、別内容の精神的苦痛を慰謝料の対象としたものとは評価できない。

#### ウ 故郷喪失も評価されたとは言えないこと

第四次追補では、帰還困難区域を対象とする慰謝料の一括払い制度が定められている。原賠審の審議の際に事務局が作成、配付した資料には、この点が「故郷喪失慰謝料」と表記されている。しかし、これについても「日常生活阻害慰謝料」と「見通し不安に関する慰謝料」についての月額10万円の支払いが積み重なって「故郷喪失慰謝料」とほぼ同額になると慰謝料が頭打ちになると定められていること等からすれば、ふるさとの喪失という未曾有の事態を別個に評価したものとはほど遠く、実態は、同質の慰謝料が一括払いされるものでしかないことが指摘されている（甲D共64・除本理史「原発避難者の精神的苦痛は償われているか」）。

### 3 被害者らに認められるべきは、被侵害利益に対する賠償であること

これに対し、被害者らが本来的に賠償を受けるべき慰謝料の内容は、これらにとどまるものではなく、遙かに大きなものである。

そもそも、本件の被害者らが被った精神的苦痛や被害は、より本質的な損害総論の議論の中で捉えられなければならない。

訴状でも述べているとおり、被害者らは本件の原発事故により、平穩生活権や人格発達権という人格的利益を害されている。

中間指針等は、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が制約されることによる精神的苦痛等と捉えている。しかし、本件における平穩生活権等の侵害は、単に日常生活における行動の自由が制限されたというだけでなく、平穩な生活が害されることで、日常生活における人格の自由な展開とそれにより得られる利益の享受をも害されていることが正しく評価されなければならない。人々が社会のなかで行動し、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ふことも含まれる。その被害は、人生全体に及ぶものであり、限定的に捉えることはできない。本件の慰謝料は、包括的な生活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のである。

本件のこのような被害に照らして、中間指針等が慰謝料の対象とする精神的苦痛はあまりにも狭く限定されたものと言わざるを得ない。

#### 4 小括

このように、中間指針等に示された精神的損害の賠償に関する基準は、その内容においても、その金額の評価においても、原告らの被った損害に照らして極めて限定されたものにとどまっていることが明らかである。

#### 第5 まとめ

以上に述べたとおり、原賠審の示す中間指針等は、自主的解決支援のための指針である性質上、極めて限定的な内容のものとならざるを得ず、現に、被害者の範囲や、被害者に生じた損害の項目、各損害項目についての金銭的評価のいずれについても極めて限定されたものにとどまっている。

このような指針が、裁判所の判断を拘束するものでないことは明らかである。

そもそも、本件の集団訴訟は、被告東京電力による直接請求への対応やADRによっては到底合意できない問題等につき、裁判所の公正な判断を通じて解決することを求めるものである。裁判所には、自らが指揮する訴訟の審理を通じて、加害責任の所在や本件事故により甚大な被害を被った原告らの被害実態に触れ、これを受け止めて、しかるべき賠償基準を確立されることを強く求める次第である。

以 上