

平成25年(ワ)第46号 福島原発・いわき市民損害賠償請求事件

原告 武田 悦子 ほか821名

被告 国・東京電力株式会社

準備書面 (1 5)

2014 (平成26) 年7月23日

福島地方裁判所いわき支部 (合議1係) 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	小	野	寺	利	孝
同	広	田		次	男
同	清		水		洋
同	米		倉		勉
同	笹	山		尚	人
同	渡	辺		淑	彦
同	坂	田		洋	介
同	鳥	飼		康	二

代
代
代
代
代
代
外
代

1. はじめに

原子力損害賠償紛争審査会（以下、「原賠審」）によって、平成23年8月6日、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」が公表され、その後、平成23年12月6日、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」が公表された（以下、中間指針および同追補ないし同第4次追補をまとめて「中間指針等」という）。

中間指針追補は、次のように賠償基準を定めている。

I) 自主的避難等対象者が受けた損害のうち、以下のものが一定の範囲で賠償すべき損害と認められる。

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

II) I) の①の i) ないし iii) に係る損害額並びに②の i) 及び ii) に係る損害額については、いずれもこれらを合算した額を同額として算定するのが、公平かつ合理的な算定方法と認められる。

III) II) の具体的な損害額の算定に当たっては、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。

IV) 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者については、賠償すべき損害は自主的避難等対象者の場合に準じるものとし、具体的な損害額の算定に当たっては以下のとおりとする。

①中間指針第3の〔損害項目〕の6の精神的損害の賠償対象とされていない期間については、III) に定める金額がIII) の①及び②における対象期間に応じた目安であることを勘案した金額とする。

②子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間については、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20万円を目安としつつ、これらの者が中間指針追補の対象となる期間に応じた金額とする。

被告東京電力は、上記中間指針追補に従い、原告らを含むいわき市民に対し、賠償の支払いを実施してきた。

しかし、中間指針等は、被害実態を的確に把握した中で策定されたものではない上、その内容には、矛盾点、不明点、不足点が散見される。また、中間指針追等が認めるとおり、あくまで暫定的な指針に過ぎない。

したがって、中間指針等は、本訴訟において、損害の捉え方（損害総論）を

制約したり、賠償範囲を制限したり、賠償額の上限を画したりするものではない点に注意する必要がある。

以下、詳述する。

2. 賠償範囲・賠償額の制限を示したのではないこと

まず、中間指針等は、賠償範囲を制限したり、賠償額の上限を画したりするものではない点を再確認する必要がある。

中間指針は、その冒頭において、「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。」（中間指針2頁）と述べている。

また、中間指針追補も、「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。」（中間指針追補2頁）と述べている。

ところが、原子力損害賠償紛争解決センターの野山室長が「「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」（原賠審HP：原子力損害賠償紛争審査会（第23回）議事録参照）と指摘するように、被告東京電力は、中間指針の趣旨に反する対応をしてきた。

そこで、平成25年12月26日に公表された中間指針第四次追補において

も、「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」（中間指針第四次追補4頁）と、被告東京電力に対し、改めて注意が喚起された。

このように、中間指針等が繰り返し述べているとおり、中間指針等は、賠償範囲を制限したり、賠償額の上限を画したりするものではない。

3. 不十分な策定経緯

(1) はじめに

損害額の算定について、中間指針追補は、「損害額の算定に当たっては、身体的損害を伴わない慰謝料に関する裁判例等を参考にした上で、精神的苦痛並びに子供及び妊婦の場合の同伴者や保護者分も含めた生活費の増加費用等について、一定程度勘案することとした。」と述べている（中間指針追補8頁）。

確かに、中間指針追補策定の過程では、騒音や悪臭などに関する裁判例が審査会の配布資料となっている（原賠審HP：原子力損害賠償紛争審査会（第18回）配布資料・参考3参照）。

しかし、以下のとおり、実際の審査過程では、裁判例を参考にして賠償金額が決められたわけではなく、避難指示区域に対する慰謝料額とのバランスに議論は終始していた。

(2) 審査過程

審査会議事録（原賠審HP：原子力損害賠償紛争審査会（第18回）議事録参照）によると、原賠審・能見会長は、「それでは、そういうことを考慮して、幾らぐらいがいいのかということでございます。これ、理論的にはあんまり関連がないんですけど、避難指示によって避難されている方々の場合には、初期6カ月分が20万円でしたっけ。それで、その後5万円ということで、その場合には、12月までの金額というのは、そういう基準のもとで決まりますが、先ほど賠償の理由が少し違うという話をしたので、ちょっと矛盾しているかもしれないけれども、一方で、そういう金額もにらみながら、自主避難、滞在者についての損害額というのもある程度考えなくてはいけないということもあるかもしれません。何か賠償額についての考え方というのがあれば。」と議論の口火を切り、その後、「なかなか決めにくいし、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出なければ、それなりに皆様の意見をそんたくしてと言うと僭越かもしれませんが、ここら辺であつ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。」と述べている（下線引きは代理人）。

このように、能見会長は、被害実態や裁判例を踏まえて賠償金額を決める旨の発言はしておらず、避難者の慰謝料を比較対象にする旨を示唆している。

また、他の委員も、「金額がどの程度が適当かというのは、なかなか申し上げにくいんですが、一応今避難指示を受けている方たちは、9月以降はこの指針では5万円ですね。仮にもしも50万円ということであると、これは10カ月分ですから、それと同じ額になるんですよ。そこはやっぱり避難されている方とのバランス上、いかがなものかなということがありますので、そこを少し考慮して決めていただきたいと思います。」（田中委員）、「基本的に屋内退避を参照しながら、多少それよりも低い額というのは、避難者の方には申しわけないんですが、やむを得ないのではないかと思います。」（高橋委員）と述べてお

り、能見会長と同様に、被害実態や裁判例を踏まえて賠償金額を決めるのではなく、避難指示対象者・屋内退避指示対象者とのバランスに配慮すべき旨を示唆している。

(3) 比較対象（避難者の慰謝料）の策定経緯

ア 被害実態調査の欠如

比較対象とされている避難者の慰謝料について、被害実態を踏まえた適正な金額とはおよそ言い難いことは、複数の学者によって指摘されている。

すなわち、早稲田大学法学部の浦川道太郎教授は、「被災住民の声も本件原発事故の関係市町村の首長の声も十分に聞くことなく、一方的に中間指針等を策定している（本件原発事故の被災地である全市町村の首長の意見を聴取したのは、中間指針公表後である原発事故発生から10カ月を経過した第21回審査会（2012年1月27日）においてである。）、審査会委員による現地調査が行われたのは中間指針等公表後の本年5月、6月である。」「したがって、審査会は、本件原発事故により仮設住宅等に住まわされている被災住民の現実の生活状態をまったく見ることも、聞くことも、調査することもなく、生活費の増加費用を含む精神的苦痛の損害である本件慰謝料を算定しており、本件慰謝料の算定において、手続き上著しい瑕疵があるといわざるを得ない。」と指摘している（甲B40：浦川道太郎「原発事故により避難生活を余儀なくされている者の慰謝料に関する問題点」環境と公害43巻2号14頁）。

立命館大学法学部の吉村良一教授も、同様に、「地元市町村長からも、実態把握が不十分なまま指針が作られたことへの不満や批判が異口同音に出されているが、審議経過から見て、これらの批判は当たっている。」「一方当事者である東電の関係者はしばしば出席して発言しているが、被害者らが直接審査会の場で意見をいう機会は設定されていない。」と指摘している（甲B41：吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格」法律時報86巻5号136頁）。

イ 論理的矛盾点

また、比較対象とされている避難者の慰謝料について、次のように、論理的な矛盾点を抱えていることが指摘されている（甲B40：浦川道太郎「原発事故により避難生活を余儀なくされている者の慰謝料に関する問題点」環境と公害43巻2号14頁）。

「その1つは、自賠責の傷害慰謝料自体に明確な根拠がないという点である。すなわち、自賠責の傷害慰謝料は自賠法制定当時には決められておらず、1964年2月の自賠責支払基準改定の際に1日700円と定められ、その後保険金額と物価指数の変動の中で4200円に至ったものである。当初の700円という金額の根拠も明確ではない（……）。むしろ自動車交通事故での傷害による精神的苦痛を実態に即して金銭評価するとなると、被害者が現実に慰謝料として取得できる相場を示している、裁判所基準である日弁連交通事故相談センター東京支部『民事交通事故訴訟損害賠償算定基準』（以下「赤い本」という。）の傷害慰謝料（別表I Iによる入院慰謝料=月額35万円）が適切である。

第2の問題点は、入院のように行動が制約されていない避難生活では精神的苦痛が少ないために、本件慰謝料は自賠責基準よりも少ないとした判断である。避難生活が行動の制約を受けない状態かとの根本的な問題は別にして、そもそも自賠責の傷害慰謝料は入院に限られず、行動の自由に制約のない通院の場合にも適用される。そのように考えるならば、自賠責の傷害慰謝料の月額12万6000円を10万円に減額する根拠は全くない事になる。

第3の問題点は、自賠責基準を採用しながら、第2期の本件慰謝料を逡減している点である。……自賠責の傷害慰謝料は、1日4200円に固定されており逡減方式を採用していない。逡減方式を採用しているのは赤い本であり、中間指針の説明でも第2期における減額の理由として、赤い本の考え方を参考にして1人月額5万円にしたと説明している。一方において低い慰謝料額であるゆえに逡減方式が採用されていない自賠責基準を金額として採用しながら、他

方において1日単価を高くしたゆえに逡減方式を採用している赤い本を減額の根拠とすることは、著しく偏った妥当性に欠ける判断といわざるを得ない。」

(4) 小括

以上のように、中間指針追補は、被害実態や裁判例を踏まることなく、避難者の慰謝料を比較対象としており、その比較対象も、被害実態を踏まえたものではなく、論理的な矛盾点を抱えているから、本訴訟において、賠償額の基準(上限)とすることは、極めて不合理といえる。

4. 性質上の限界

(1) 和解の性質

原賠審は、原子力損害賠償法18条に基づき設置されたものであり、その目的は、「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」とされている。それによって策定された中間指針には、和解や自主的解決といった性質上の限界がある。

すなわち、「注意すべきは、和解は当事者の合意であり、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(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。」(甲B41:吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格」法律時報86巻5号136頁)のである。

(2) 中立性に関する疑問

原賠審を設置したのは国(文部科学省)であるが、本件原発事故による損害賠償について、国は、密接に関与しているため、その中立性の点からも疑問がある。

すなわち、「まず第一に、裁判で被告になっている国の設置した期間であり、

そこには、加害者が救済の範囲を査定するに似た構造があるのではないか。かりに、国の責任は置くとしても、原子力損害賠償支援機構法で国が東電の賠償を支援することになっているので、東電の賠償の拡大は国の負担の増大につながる。そのため、賠償を「控え目」にするという思慮が働くことはないのか。」

(甲B41：吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格」法律時報86巻5号135頁)との疑問が生じるのである。

また、原賠審の委員の中立性についても、「第二に、委員の構成はどうか。法律研究者として、財団法人電力中央研究所から研究を受託している「日本エネルギー法研究所」の主要メンバー3人が委員となっている」(甲B41：吉村良一「原子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格」法律時報86巻5号135頁)との疑問が指摘されている。

5. 賠償額の問題点

(1) 矛盾点

前記3. のとおり、中間指針追補は、賠償額について、避難対象者を比較対象としているが、質的に異なる被害を比較対象にすることは不合理である。

この点について、大阪市立大学の除本理史教授は、「原賠審の議事録を読むと、この額の決まり方には次のような疑問がある。第1は、中間指針で決められた慰謝料が対象とする精神的苦痛と、第1次追補の慰謝料が対象とする精神的苦痛は、質的に異なるとされているにもかかわらず、中間指針の慰謝料額をにらみながら賠償額が決められたことである。この点は、次の議事録の引用にあるとおり、能見会長自身が「ちょっと矛盾しているかもしれません」と述べている。」と指摘している(甲B42：除本理史「原子力損害賠償紛争審査会の指針で取り残された被害は何か」経営研究65巻1号19頁参照)。

(2) 欠落している要素

ア 原賠審が想定する要素

中間指針追補は、滞在者の慰謝料の要素について、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、をあげている。

しかしながら、中間指針追補は、考慮すべき要素として、少なくとも次の要素が欠落している。

イ 被ばく損害の欠落

本件原発事故によって、原告らを含むいわき市民は、特に事故直後、一定の放射線に被ばくした。しかし、上記のように、中間指針追補は、「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」は考慮要素にあげているものの、放射線に被曝したこと自体の精神的苦痛は、考慮要素に含めていない（なお、実際に健康被害が生じた場合は、別途の損害となる）。

この点について、除本教授は、「ただし、放射線被曝そのものが明確に被害と認められたわけではない。第1に、第1次追補で認められた放射線被曝による不安は、初期被曝による不安（……）を含んでいない。事故発生当初については、十分な情報がないもとの、放射線被曝への恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があるとされるにとどまり（……）、実際に被曝したことが問題とされているわけではない。」（甲B42：除本理史「原子力損害賠償紛争審査会の指針で取り残された被害は何か」経営研究65巻1号18頁参照）と指摘している。

ウ 責任論の欠落

慰謝料額の算定について、「被害者が受けた精神的苦痛の程度（重大性及び深刻さ）と、加害行為及び加害者の悪質性・非難性の程度を相関的に考慮することが必要」（斉藤修編著「慰謝料算定の理論」25頁、ぎょうせい、2010年）、
「加害者の責任の性質や程度が考慮されることは常識」（甲B41：吉村良一「原

子力損害賠償紛争審査会「中間指針」の性格」法律時報86巻5号137頁)、とされるが、中間指針には、被告東京電力の責任は、慰謝料を基礎付ける要素として盛り込まれなかった。

しかし、訴状、準備書面(1)、(2)、(7)、(8)、(10)、(11)、(12)、(13)、(14)で詳論したとおり、本件原発事故について、被告らに責任があることは明らかであるから、被告らの責任は、慰謝料を基礎付ける要素として考慮されるべきである。

6. その他

中間指針等には、「裁判上の解決の場合をも視野に入れて」などという文言は、一切見当たらないから、中間指針等は、「裁判上の解決の場合をも視野に入れて賠償水準が検討、設定されている」ものではないことは明らかである。

また、被告東京電力に対する直接請求手続や、ADR手続では、精算条項は設けられていないのであるから、「中間指針等に基づき、既に多くの被害者との間で合意に至っており、中間指針等は賠償規範として既に定着している実情にある」などということもない。

7. まとめ

以上のように、中間指針等は、そもそも暫定的なもので賠償範囲・賠償額の制限を示したのではなく、被害実態を綿密に調査した上で策定されたものでもなく、その内容には不合理な点が認められる。

これらの事情に鑑みれば、中間指針等は、本訴訟において、損害の捉え方(損害総論)を制約したり、賠償範囲を制限したり、賠償額の上限を画したりするものではないのである。

本訴訟においては、福島第一原発から30~40キロ程度しか離れていないいわき市において、本件原発事故が収束していない中、原告らが日々被ってい

る被害実態を、精神的観点、経済的観点、社会的観点など様々な角度から捉えた上、的確な賠償額を算定することが必要なのである。

以上