

平成25年(ワ)第1992号、平成26年(ワ)第422号

福島第一原子力発電所事故による損害賠償請求事件

原 告 [REDACTED] 外81名

被 告 国、東京電力株式会社

準備書面5

(中間指針等の位置づけについて)

平成26年11月4日

神戸地方裁判所第2民事部合議C係 御中

原告訴訟代理人弁護士 古 殿 宣 敬

同 辰 巳 裕 規

同 曾 我 智 史

同 木 村 倫 太 郎

同 日 野 哲 志

外

第1 原子力損害賠償紛争審査会の定める指針の取り扱いについて

1. 本件原発事故に関する賠償法理を考える際の視点

本件原発事故は、原告らに、放射線被ばくの影響を憂慮させ、何時その影響により身体的被害が具体化するかもしれないという恐怖を与え続けている。また、本件原発事故は、原告らの従前の生活を大きく変容させ、あるいは、その後の人生設計を大きく狂わせた。原告らは、本件原発事故を原因として遠い関西の地まで避難し、現在でも避難生活を強いられており、あるいは、家族のうち一部が避難したことにより家族が分離して二重生活をせざるを得ない状況に置かれているのである。

本件原発事故による放射線被ばくの影響は一生涯憂慮しなければならないことを考えると、原告らが従前の環境での日常生活を取り戻すことは不可能であると言つてよい。

われわれ司法に携わる者に求められている役割は、このような事実を直視し、被害実態のあるがままを的確に受け止め、これを損害賠償法理に反映させ、かつ、適正に賠償額に反映させることである。

2. 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、平成26年8月29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、「審査会（注：原子力損害賠償紛争審査会。以下「原賠審」という。）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乗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。

しかし、このような主張は、原告らが被った損害を矮小化しようとするものに他ならない。原賠審の定める指針は、個々の被害の実態に則した相当な賠償額を定めるものではなく、まして賠償額の上限を画するものではない。このことは、以下に

述べるとおり、原陪審の定める指針自体に繰り返し明示されている。

したがって、原陪審の定める指針は、裁判上の賠償基準にはなりえず損害賠償額の上限を画するものではないし、被告東京電力の主張は、原陪審の定める指針の位置づけの捉え方を誤ったものである。

3. 原陪審の定める指針

(1) 原子力損害賠償紛争審査会の目的

そもそも、原陪審は、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がある。

過去には1999年10月に東海村JCO臨界事故に関し、原陪審が設置されたことがある。

(2) 原陪審の構成員や審議会の開催状況

本件原発事故に関し、原陪審は、平成23年4月11日に設置された。

構成員は10名で、法学者や放射線問題に詳しい者や医師らが構成員となってい。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。

平成23年4月15日に第1回の会合がもたれ、平成25年12月26日までの間に39回開催されている。

(3) これまでに発表された指針

原陪審では、これまでに以下の指針を発表してきた。

ア 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 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 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 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 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 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 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 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））

4. 指針に記載されている位置づけ

原賠審の定める指針は、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を提示したものであって、原陪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を当然の前提としている。

ここに「個別具体的な事情に応じて」とは、損害賠償請求の主体（居住地域）を限定するものでもなく、損害として認められる項目・範囲も、各損害項目の金銭的評価の方法も、いずれについても限定するものではないことに注意が必要である。

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、これらの各指針の本文中に繰り返し強調されている。

(1) 第1次指針

本件事故発生から約1か月後の平成23年4月28日に発表された第1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, 原賠審の定める指針が, 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2次指針

第2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A1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ら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。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へも賠償すべきことを示した中間指針追補（乙A3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る
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。

(5) 中間指針第二次追補

中間指針第二次追補（乙A5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A7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。

このように、原陪審の定める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こと、および、被告東京電力が、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、原陪審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賠償すべきことが明らかにされている。

(7) 小括

以上のとおり、原陪審の定める指針自体が、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すべきことを繰り返し強調されている。

特に、中間指針以降では、被告東京電力が指針に明記されなかった原子力損害についても適正な賠償を行うべきことが敢えて繰り返し強調されている。これは、原陪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。

5. 委員による指針の性質に対する言及

原陪審の第1回会合（平成23年4月15日）では、審査委員の1人である鎌田薰（早稲田大学総長、早稲田大学法務研究科教授）氏が「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E共3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。

また、第21回会合（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、能見会長が「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E共4号証16頁、21頁）。

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納得せざるを得ない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。

指針の位置づけを理解するにあたっては、指針の示す基準が、性質上極めて限定的なものとなる特徴を有することに十分に留意する必要がある。

6. 原陪審の審議の問題点

立命館大学法務研究科教授吉村良一氏は、原賠審の定める中間指針が策定されたに至った議論状況を検討した上で、「当面の、その意味で最低限のものとして策定されている」と指摘し、原賠審の審議の問題点を以下のとおり7つに整理している（甲E共2号証）。

① 被害実態を踏まえた議論になっていないこと

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「具体的に審議経過を見るならば、被害実態について、当初は事務局からの報告が中心であり、それ以後も、第一次指針策定までには福島県

副知事が意見陳述を行ったのみである。中間指針決定まででも、大熊・川内・飯館村長と茨城・栃木県知事の意見陳述、事業関係諸団体からのヒアリングのみで、地元市町村長からの本格的なヒアリングは平成24年1月27日の郡山開催の第21回（原告ら代理人注：この回において、能見会長が上述のとおり発言），会として現地視察を行ったのは2013年5月になってからである。被害調査のために専門委員の委嘱が行われ、そこからの報告書も出されているが、その内容は産業・経済損害が中心で、避難者の被害実態に関する各種調査などは活用されていない。」

② 一方当事者である東電関係者がしばしば出席して発言していること

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「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（そこでは、東電の実際の賠償での対応が問題にされ批判されているので、東電の出席自体に意味はあると思われるが），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。」

③ 被害の特質をどのように捉えるのかという損害総論について議論されていないこと

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「本件のような未曾有の被害の賠償を考える場合、被害の特質をどうとらえるかといった被害論、損害総論が重要である。しかし、審査会の議論では、そのような議論がなされていない。むしろ、意識的に避けているのではないかと思われる。」

④ 交通事故方式が参照されたこと

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「そもそも、本件において、交通事故方式には限界がある。なぜなら、

交通事故があくまで個別の事故であること、保険が普及していることといった、本件事故とはおよそ異なる特質を有するからである。また、交通事故方式においては、個別の損害項目ごとに算定された損害額を積み上げるという算定法がとられているが、このような方式で、本件における広範かつ多様な、しかも長期にわたって継続する被害の全体像を的確にとらえることができるのかという疑問もある。」

⑤ 加害者の責任を議論せずに検討していること

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「審査会の議論において、責任論は除外されている。この点、能見会長は、公共用地収用の基準との対比が問題となった際に、損失補償と『東京電力に賠償責任があるという前提のもとで考えたときの損害賠償とはやはり違う問題』としつつも（第9回）、損害評価の場合に帰責性を強調するのは『余り適當ではない』『ここはむしろ淡々と責任がある、原賠法に基づく責任のある加害者が、どれだけ損害を賠償するのか』を考えればよい（第36回）として、責任に議論が入り込むことを意識的に退けている。しかし、慰謝料額の算定において、加害者の責任の性質や程度が考慮されることは常識であり、その意味で、このような議論の進め方が適切であったのか。」

⑥ 伝統的な考え方で手堅くまとめようとしていること

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「総じて、『伝統的』な考え方で手堅くまとめようとしている。迅速性の追求という要請から、当初の段階で、損害論や責任論の議論は避け、当面の指針を出すということはありうる手法だが、後に到るも、このような総論的議論はなされないままである。そして、暫定的であったはずの指針が固定化され、それを前提とした議論が積み重なって

いったというのが印象である。このことの背景には、和解の促進を目的としているので、東電も納得せざるを得ないものという姿勢があるが、同時に、原発事故の特殊性から、伝統的な理論では認められない無理な議論をしたとの評価を避けたい（法律研究者委員の）スタンスがあるようと思われる。……しかし、原発事故と被害の特質を踏まえて伝統的な理論を修正し発展させることは決して批判されることではなく、公害における損害賠償論に代表されるように、このようにして理論は発展してきたのである。また、ここでの問題は、『損害賠償の一般法理』『民法の賠償』とは何かであり、伝統的とされる交通事故賠償論も、昭和40年代の『交通戦争』と呼ばれた事態に直面した理論と実務がそれ以前の伝統的な考え方を修正して確立してきたものである。この点で、大谷禎男委員が、『現行の民商法の体系が想定している、その処理する対象と考えている範囲を超えるものであるということに着目すれば、従前の損害賠償法理というものにそれほど制約される必要はないのではないか』との感想的意見を述べている（第36回）点に共感を覚える。」

⑦ 暫定的といいつつ、いったん決めた指針を見直さないこと

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「暫定的といいつつ、いったん決めた指針を見直すということをせず、せいいぜい、新しい損害項目を立てることにより対応しようとする姿勢に終始しているのではないか。これは、当初の（暫定的なものであったはずの）避難者慰謝料額がその後の賠償額の固定的な出発点となってしまっている点や、住宅等の再取得困難に対応するために『住宅確保困難損害』という新しい損害項目を考案するといった点に顕著である。」

⑧ 原発ADRとの連携が意識されていること

吉村教授は以下のとおり指摘している。

「原発ADRとの関係は、当初は、あまり意識されていなかったが、原発ADRが『総括基準』などを出し独自の取り組みを強める中で、それとの連携が意識されるようになり、第23回意向、ADRからの報告が頻繁になされるようになり、第29回からは大谷委員が加わり、議論の中での大谷委員のADRでの経験を踏まえた発言が重みを持つようになった。」

以上の原陪審での審議過程から浮かび上がる問題点を見ても、原陪審の策定する指針が、本件原発事故を踏まえた裁判上の基準とはなりえないことは明白である。

7. 被告東京電力のこれら指針に対する態度

上述してきたように、原陪審の定める指針は、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、原陪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いる。

この点は、原陪審でも度々議論対象となっており、第21回会合（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E共4号証15頁等）。

これを受けて、第22回会合（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、審査委員らから説明を求められ弁解をしている（甲E共5号証2頁以下）。

続く第23回会合（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から、ADRにおいて被告東京電力が中間指針に具体的に

書かれていないことを理由に賠償の対象にならないとの対応をしていることを問題視する報告がなされている（甲E共6号証7頁）。

被告東京電力が、本件における原告らの請求に対しても、原賠審の定める指針に従って賠償に応じる方針であると主張しているのは、被告東京電力が、現在もこのような態度を貫いていることを示すものに他ならない。

8. まとめ

以上のように、原賠審の定める指針は、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、原陪審の定める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、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が同指針自体に明記されている。

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、客観的に被害者に発生した損害を金銭評価するためのものではない。

したがって、原賠審の定める指針は、具体的な財産的損害に関する損害項目やその評価額について、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無いことが明らかである。

なお、被告東京電力は、上乗せ分として、県南地域及び宮城県丸森町に住居があった者のうち、子供及び妊婦に対しては、自主的避難等対象地域内に住居があった者の二分の一に相当する24万円（平成23年12月31日までの分20万円+平成24年1月1日から平成24年8月31日までの分4万円）を支払う等の基準を設けている。しかし、そもそも原告においては、全原告の避難について本件事故との因果関係があるとして本件訴訟を提起している。そして、原賠審の指針に基づく

賠償額が最低限のものにすぎないことはすでに主張しているとおりである。東電が、
その最低限の基準にごくわずかの上乗せを行っているからと言って、合理性が補完
されるものではない。

以上