

平成 27 年 (ワ) 第 13562 号 福島被ばく損害賠償請求事件
原告 井戸川克隆
被告 東京電力ホールディングス株式会社 外 1 名

原告第 15 準備書面 (その 4)
(原陪審の定めた指針について)

平成 31 年 4 月 17 日

東京地方裁判所 民事第 50 部 合る係 御中

原告訴訟代理人弁護士

古 川 元 晴



同

古 川 史 高



同

伊 豆 隆 義



同

川 原 奈 緒 子



同

工 藤 杏 平



同

新 森 圭



同

古 郡 賢 大



目 次

第6章 被告らの緊急事態応急対策実施上の責任（その3）・・埼玉に再避難した3 月19日以降（以下「第3期」という。）について	3
第7 被告国が加害者責任を不間に付すことを目的又は内容とする応急対策等を 実施したことについての責任	3
3 被告国（原賠審）が、公衆の線量限度年間1ミリシーベルトの権利性を否定し、 かつ、被告東電の無過失責任を前提とした内容の指針を定めたことについて .3	
(1) 原子力損害賠償紛争審査会（原陪審）の法令上の責務	3
(2) 原賠審が定めた指針の要点・・避難に関する損害について	5
(3) 原賠審が策定した中間指針の手続き（組織・運営）上の違法性	8
(4) 原賠審が策定した指針の内容上の違法性	15
(5) J C O事故における賠償状況と本件事故における賠償状況との対比	21
(6) 上記中間指針等が双葉町民及び原告に及ぼした影響	30
(7) 被告東電の反論が失当であることについて	33
(8) 小括・・被告国（原賠審）の責務違反の違法性のまとめ	39

第6章 被告らの緊急事態応急対策実施上の責任（その3）・・埼玉に再避難した3月19日以降（以下「第3期」という。）について

第7 被告国が加害者責任を不問に付すことを目的又は内容とする応急対策等を実施したことについての責任

（はじめに）

本準備書面は、第6章第7・2に続き、同第7・3として、被告国（原賠審）が定めた本件事故に係る指針の違法性を、原賠審が当然に備えるべき中立性、公平性を踏まえ、公衆の線量限度年間1ミリシーベルトの権利性及び被告らの加害責任の観点から、明らかにするものである。

3 被告国（原賠審）が、公衆の線量限度年間1ミリシーベルトの権利性を否定し、かつ、被告東電の無過失責任を前提とした内容の指針を定めたことについて

（1）原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）の法令上の責務

ア 原賠審に関する法令の規定と中立、公平性の要請

（ア）法令の規定

原賠審の所掌事務については、原賠法18条2項において次のとおり規定されている。

① 紛争について和解の仲介を行うこと（1号）

② 紛争について（略）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（2号）

③ 前2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（3号）

なお、上記②の指針に関する規定は、後述するとおり、JCO臨界事故の教訓を踏まえ、2009（平成21）年の原賠法の改正により新設されたものである。

（イ）中立、公平性の要請

原賠審が上記事務を適正に行う上で、その中立性、公平性が担保されていることが大前提であることは言うまでもないことであり、原賠審がこの大前提に違反した場合には、その事務処理は違法となる。

イ 被告国及び被告東電の加害責任と原賠審の中立性、公平性との関係

(ア) 被告国及び被告東電の加害責任

被告らの本件事故に関する加害責任については、原告第15準備書面（その3）までにおいて詳述しているとおりであるが、要約すれば、本件事故は被告らが当然に想定すべき津波地震を意図的に「想定外」としたことによって発生させられた「人災」であり、かつ、被告らの本件事故への対応も、当然に遵守すべき法令、マニュアル等を遵守せず、その結果としての事前対策の不備と原子炉の危機的状況下における住民安全の著しい軽視等によって、事故の進展状況を極めて過小に評価して後手後手に回る違法な応急対策に終始し、その結果、二次的、三次的に被害を拡大させることとなったというものである。

(イ) 原賠審の中立性、公平性との関係

原賠審は文科省に置かれた被告国の機関であり、文科省は、その「組織及び運営並びに和解の仲介の申立及びその処理の手続に関し必要な事項」を定める政令（原賠法18条3項）を所管し、かつ、その定めた政令に基づいて、委員等の任命権や事務局事務等も所管している。そして、文科省は、原発行政において当初から重要な役割を担っていて、被告国の上記加害責任にも深く関わっているところから、原賠審は加害者側の機関ということとなる。したがって、加害者が被害者の被害及び損害を評価するという構造になるのであって、被害者側とは利益相反の関係になることは明らかである。

そこで、その組織、運営について、中立性、公平性を担保するための特段の措置を講じるとともに、被害及び損害の評価についても、中

立、公平に実態を調査、解明した上で適正に評価すべきことが当然の要請となり、この要請に反する場合は、手続き的にも内容的にも許容限度を逸脱して著しく合理性を欠き、違法となると解すべきである。

(2) 原賠審が定めた指針の要点・・避難に関する損害について

原賠審は、最終的な指針に至る中間的な指針として、次の5つの指針（以下「中間指針等」という。）を定めているが、それ以降新たな中間的な指針も最終的な指針も定められていない。

- ① 平成23年8月5日「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（甲ニ10、以下「中間指針」という。）
- ② 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）」（甲ニ11、以下「第一次追補」という。）
- ③ 平成24年3月16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）」（甲ニ12、以下「第二次追補」という。）
- ④ 平成25年1月30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）」（以下「第三次追補」という。）
- ⑤ 平成25年12月26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第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（甲ニ13、以下「第四次追補」という。）

なお、原賠審は、上記①の中間指針を定める前の平成23年4月26日に第一次指針、同年5月31日に第二次指針、同年6月20日に第二次指針追補を定めているが、これら指針は全てこの中間指針が取り込んで、とて代わるとされている。

そこで、上記の中間指針等が定める「避難に関する損害」の要点を、以下において見ることとする。

ア 中間指針について

(ア) 賠償の対象範囲は、「政府による避難等の指示等に係る損害」に限定しており、「政府による避難等の指示等」は年間20ミリシーベルトを基準としたものであるから、公衆の線量限度である「年間1ミリシーベルト」の権利性（避難の自主決定権）を全く無視した指針となっている。

(イ) 損害項目は、次の10項目とされている。

- ① 検査費用（人）
- ② 避難費用（生活費の増加費用は後記⑥に加算）
- ③ 一時立入費用
- ④ 帰宅費用
- ⑤ 生命・身体的損害（精神的損害を含む。）
- ⑥ 精神的損害（生命・身体的損害を伴わないものに限る。）
 - ・事故から6か月間（第1期）・・自賠責における慰謝料を参考に、生活費の増加分も考慮し、一人月額10万円又は12万円
 - ・第1期終了から6か月間（第2期）・・財団法人日弁連交通事故相談センター東京支部が「赤い本弁護士必携」と表示して発行している『民事交通事故訴訟 損害賠償額算定基準 上巻（基準編）』（甲ニ14、以下「日弁連赤本」という。）を参考にし、一人月額5万円

・第2期終了から終期までの期間（第3期）・・今後の検討課題

⑦ 営業損害

⑧ 就労不能等に伴う損害

⑨ 検査費用（物）

⑩ 財物価値の喪失又は減少等

イ 第一次追補について・・自主避難等

（ア）賠償の対象範囲

自主避難等について、「政府による避難等の指示等」が年間20ミリシーベルトを基準としていることを維持しつつ、情報不足等により自主避難がやむを得ない場合があるとして、例外的に地域及び期間を限定した上で、次のとおり賠償の対象としたものである。

（イ）損害項目の限定

- 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・・増加費用及び精神的苦痛
- 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し続けた場合・・精神的苦痛及び増加費用

（ウ）損害額の限定

- ① 子供、妊婦・・平成23年12月末までの損害として一人40万円
- ② その他・・当初の時期の損害として一人8万円

ウ 第二次追補について

（ア）損害の対象範囲及び損害項目

中間指針及び第一次追補につき、政府による避難区域等の見直しに対応した改定をしたにとどまり、これら指針の要点はそのまま維持されている。

（イ）賠償額・・第3期につき一括払い

避難指示区域について精神的損害は、一人月額10万円とした上で、

帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、5年以上帰還できない状態が続くと見込まれることから、一人600万円を目安に一括支払いすることとしている。

エ 第四次追補について

平成25年8月には、すべての避難指示対象市町村において避難指示区域の見直しが完了したが、双葉町等の帰還困難区域については、現段階では避難指示解除までの見通しすら立たない状況にあるとして、第3期における精神的損害について、次の対応をすることとしたものである。

(ア) 対象区域

帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域

(イ) 精神的損害・・一括払い

① 第二次追補で帰還困難区域について示した一人600万円に一人1000万円を加算し、右600万円を月額に換算した場合の将来分（平成26年3月以降）の合計額を控除した金額を目安として一括払いする。

② 具体的には、第3期の始期が平成24年6月の場合は、加算額から将来分を控除した後の額は700万円とする。

(3) 原賠審が策定した中間指針の手続き（組織・運営）上の違法性

ア 組織・・原賠審は、以下の通り、著しく中立性、公平性に反する組織であった。

(ア) 原賠審は、被害者とは利益相反関係にある文科省に設置された機関であるのに、被告国は、その中立性、公平性を担保する措置を全く講じていなかった。

① 被告国が、本件事故に関し、被告東電とともに故意又は過失責任

が問われ得る場合には、原賠審を、被告国の原発行政につき重要な責務を経済産業省とともに担ってきた文科省に漫然と設置し、被告東電と被害者との間の和解の仲介及び指針の策定を担わせることは、被害者との関係では利益相反の関係となって、その適格性を欠いた機関ということになる。そして、現に、本件事故発生以来、事業者としての被告東電及び規制当局としての被告国の故意・過失責任が被害者側から厳しく問われ、多数の刑事・民事の紛争が発生していることは公知の事実であって、被害者と利益相反関係にあることは到底否定し得ないことである。したがって、被告国は、原賠審について、中立性、公平性を担保し得る特段の措置を講じるべきであったのに、かかる措置をまったく講じない内容の原賠審の組織等に関する政令を定め、かつ、文科省にその事務局を担わせることとしたものであり、その違法性は明らかである。

② この点については、原告が、双葉町長として出席した原賠審の第21回会議において、原賠審に対し、提言、要望として、「紛争審査会を、中立性を考え、第三者機関に移管をしていただきたい。委員に私たちの代表を参加させていただきたい。」等と述べているところである（原賠審第21回議事録、甲ニ15、9頁）。

また、民法学者である吉村良一立命館大学教授からも、原賠審は中立の機関として設置されているのかについて、「裁判で被告になっている国の設置した機関であり、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。仮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」等と指摘されている（甲ニ4、135頁）。

(イ) 原賠審の指針決定等の事務処理は、本章の（はじめに）の3において記述したとおり、緊急事態応急対策の一環として、原子力災害合同対策協議会における協議、決定事項であり、地元自治体であり被災自治体である双葉町等の意見を十分に踏まえて実施すべきであったにもかかわらず、これを実施しなかった。

(ウ) 委員の人選・・被告東電と利害関係がある委員が選任されていた（甲ニ6、甲ニ4、135頁）。

(エ) 加害者である東電を説明者として参画させながら、被害者を全く参画させなかった（除本理史・大阪市立大学教授「全国に広がる原発集団訴訟：賠償の問題点と復興への課題」B I O C I T Y 2 0 1 8 №. 7 5、甲ニ16、57頁」）。

被害の実態は被害者に直接聞かないと分からぬのであって、オブザーバー等種々の方法で被害者の意見を適切に反映させる審議方法は可能だったはずである。

イ 運営・・原賠審は、以下の通り、著しく中立性、公平性に反する運営を行っていた。

(ア) 原賠審は、被告国及び被告東電の責任に関する審議を回避する運営を行っていた。

a) 第4次追補に関する審議を行っていた原賠審第36回会議において、能見会長は、被告東電の責任論について、次のとおり述べている（原賠審第36回議事録、甲ニ17、19頁）。

「一応基本的な考え方にはやはり損失補償は不法行為とは違うということで、（略）損失補償よりは少し上の基準でもって賠償を考えていくというのが基本的なここでの考え方です。ただ、その上、それを考える際に、帰責性が高いということを強調するのは余り適当ではないというふうに思っております。東京電力の今回のこの責任

というのは原賠法に基づいて負わされている責任で、これについてはもう責任はあるということをもちろん当然前提に考えているわけですけれども、その責任以上に、例えばもっとけしからんということをここであえて強調はしないでいいのではないかと。ここはむしろ淡々と責任がある、原賠法に基づく責任がある加害者が、どれだけの損害を賠償するのかと、その賠償の範囲の方の問題としてかんがえるべき（略）」

b) 能見会長のこの発言は、原賠法が事業者の賠償責任を無過失責任にまで拡大していることを踏まえた上で、原賠審が被告東電の賠償を無過失責任の限度で評価すれば足りることを明言したものである。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は適切ではないことは明らかである（甲ニ4、137頁）。そして、その理由は、原賠審の中立性、公平性について、次のとおり手続き上も内容上も違反する実態が顕在化することを回避するためであったと解する以外にない。

① 手続き面・・上述のとおり、文科省に設置された原賠審の中立性、公平性が問われることとなることを回避するため。

② 内容面・・後述するとおり、賠償の範囲や賠償額の算定を被告国及び被告東電の納得が得られる範囲にとどめることが、中立性、公平性を疑われることによって困難になることを回避するため。

(イ) 一方当事者である「東電が納得し得る範囲」の損害賠償に止める運営を行っていた。

a) 原賠審第21回会議において、原告が、「中間指針」ということが、いつの間にか作業されておりましたけれども、その中間指針を出すにあたって、現状、我々の事情、それから、いろいろな包括的に、その

判断基準というのはあったと思うんですけども、単純に交通事故の事例を持っていったということなんでしょうか。それとも、十分な調査のもとに、あの中間指針は出されたんでしょうか。」等と質問したのに対し、能見会長は、次のとおり原賠審の立場を説明している（原賠審第21回議事録、甲二15、15～18頁）。

「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も非常に重要なことですので、（略）賠償する東京電力も納得して、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、（略）指針として出してきているというものでございます。」

「審査会にどういうメンバーが参加して意見を述べるべきかというのも、何人かの町村長さんからご指摘がありました。（略）私の理解では、おそらくこの審査会というのは、最大の目的は、やはり賠償がスムーズに行われて、被害者の皆様がその賠償を受けられるようになるということを最大の目的としているわけですけれども、その際に、やはり中立的な立場で指針を設けることによって、被災者のご意見を聞くことはもちろん当然ですけれども、あるいは、その実情を調べるのは当然ですけれども、東電の側も、この指針なら率先して賠償しようということで、賠償が迅速化されるというところに一つのメリットがあると思います。」

「実際には、被災者と東京電力の間には、事故を起こした責任者と、それから被害者ということで、当然対立はたくさんあるわけで、この対立が先鋭な部分について、審査会というのは、これははっきり言いまして、なかなか踏み込みにくいところがございます。これはなぜかと言えば、もし例えれば慰謝料の額についても、東京電力が明らかに反対して賠償を渋るだろうというような額は、なかなかこれは東京電力

がスムーズに払わないということになってしまって、かえって結局指針が機能しなくなる。指針というものは、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いわれてしまうと動かなくなってしまう。」

b) 能見会長の上記説明中の「東電」「賠償する」部分を、「被災者」「賠償を受ける」に置き換えたたらどうなるかを見れば、如何に審査会が、「被災者の納得」を無視して、「東電の納得」が得られる範囲内に止める指針を策定しようとする立場を明確にしていたかが容易に理解できる。要するに、被災者が被告東電から賠償金の支払いを受けるのが、「権利」としてではなく「恩恵的」であるかのような倒錯した説明となっているのである。

しかし、そうであれば、原賠審は、中立、公平機関としての責務に著しく違反し、加害者である被告東電の代弁機関と化してしまうことは自明の理である。しかも、原賠審は、そのようにして定めた違法な指針を、中立・公平機関を装って被害者に押し付けることとなるのであって、当事者間の適正な賠償交渉に対する不当、違法な介入をする有害無益な機関ということになることは必定である。

なお、以上は被告東電の責任についてであるが、被告国の責任にも通底する事柄であることは、言うまでもないことである。

(ウ) 被害の実態を踏まえずに中間指針等を策定し、かつ、その後の事情の変化等を反映させずに固定化させ続けている。

a) 原賠審が指針を定める場合には、原賠法18条2項3号が規定するところおり、「必要な原子力損害の調査及び評価」すなわち原子力損害の実態を踏まえた指針を定めるべきことは、法律上当然の責務である。しかるに原賠審は、かかる実態を踏まえた議論をおざなりに

したままに指針を定めていたことは、例えば吉村教授が次のように指摘しているとおりである（甲ニ4、136頁）

- ① 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（第19回における福島大の双葉郡避難者アンケート調査を除いて）活用されていない。
- ② 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 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が、そのような議論がなされていない。
- ④ その上で、議論がないまま交通事故方式が参照されている。
- ⑤ 交通事故方式においては、個別の損害項目ごとに査定された損害額を積み上がるという算定方式がとられているが、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。

b) 原賠審における地元自治体の意見聴取が実施されたのは、中間指針策定後の第21回会議においてである。しかも、かかる地元自治体の意見も、聞き置くだけに止められて、指針に全く反映されないままに放置されて現在に至っていることは、同会議後に定められた指針や原賠審における審議経過から明らかである。原賠審が、「被告らの納得」を尊重しようとすればするほど「被害者の納得」から乖離し、加害の悪質性や被害の甚大性等といった本件事故の実態を矮小化して過小評価する方向に向かわざるを得ないという構造的矛盾が如実に顕在化したものと解する以外にない。

(4) 原賠審が策定した指針の内容上の違法性

ア 公衆の線量限度年間1ミリシーベルトの権利性の否定による被害の否定及び矮小化

(ア) 被害の否定

a) 避難の自主決定権の否定・・被害の切り捨て

① 原賠審は、国の大20ミリシーベルトを目安とした避難指示等の応急対策を無批判的に是認し、公衆の線量限度年間1ミリシーベルトの権利性を踏まえた避難の自主決定権を否定して賠償の対象外とする指針を策定した。

② この点については、潮見佳男・京都大学教授も、次のように批判しているとおりである（甲ニ7、42頁）

- ・いくら自主的な紛争解決規範であるとはいっても、権利保全費用の賠償可能性を考える上で決定的なのは、自主避難等の費用が自己の権利・法益に対する危険の現実化を回避するための予防措置として合理的なものであったか否かであって、「政府による指示」の有無は課題視されるべきではない。

- ・政府が枠組みの構築に積極的に関与したADR等においては、政府指示によらない権利保全費用については当該費用を投下した被害者に説明責任が課されるかのような構成は、妙である。

b) 年間1ミリシーベルトを超える被ばくをしたことによる「晚発性障害への不安」を賠償の対象外として無視する指針を策定

① 原賠審が「被ばくによる健康不安」を賠償対象外とした経緯は、既に原告第10準備書面第9（41～46頁）において詳述したことおりである。原賠審は、被告らの納得を得られる指針を定めるためには、避難指示等の対象外としていた年間20ミリシーベルト以下の被ばくによる健康不安を否定せざるを得ない立場にあつ

たと解する以外にない。

② なお、この点については、除本教授も指摘（甲ニ8、7～8頁）しているとおり、原賠審の第10回会議において、事務局（文科省）から、「県民健康調査の結果が出た後で改めて検討してはどうか」ということで、配布資料（中間指針の論点（案））には明示していない旨の発言（原賠審第10回議事録、甲ニ18、15頁）を受けて外され、その後放置されたままに終わっているという経緯も、看過し得ない問題である。県民健康調査について、実施主体である福島県の検討委員会が、被告国の全面的な支援の下で、「被ばく不安の解消」を目的に掲げて、「被ばく不安」を裏付けることとなる低線量被ばくによる健康への影響を絶対に認めようとしない対応を堅持し続けていることは、既に原告第15準備書面（その3）第6章第6、4（62～85頁）において詳述してあるとおりである。要するに、原賠審も検討委員会も、被告国の100ミリシーベルト以下の被ばくリスクを無視するという基本の方針の枠内で、連携した形で、低線量被ばくの問題に対応していたことが明確に認められるのである。

c) 原賠審の「被ばく不安」の否定が、如何に県民の意識から乖離したものであるかは、例えば次の意識調査からも明らかである（甲ニ8、8頁）。

① 福島大学災害復興研究所編「平成23年度双葉8か町村災害復興実態調査起訴集計報告書」（第19回会議の配布資料3、甲ニ19、41頁）

・今後の生活上の困難として「放射能の影響が不安」を選択した割合が47.4%に昇っている。

② 平成24年9月福島市「放射能に関する市民意識調査報告書」

(甲ニ 20、3 頁)

- ・外部被曝による自分の健康への影響に関しては、「大いに不安」と「やや不安」がともに 4 割であり、8 割強が不安を感じている。
- ・外部被曝による家族の健康への影響に関しては、「大いに不安」 6 割、「やや不安」 3 割であり、9 割が不安を感じている。
- ・外部被ばくによる健康不安は、この 1 年間に「大きくなった」が 4 割弱、「わからない」が 5 割強。「小さくなった」は 1 割にすぎない。

③ 平成 25 年 8 月 31 日早稲田大学東日本大震災復興支援法務プロジェクト浪江町質問紙調査（甲ニ 21、31～33 頁）

- ・被ばくについては、圧倒的多数が苦痛を述べている。とくに、初期段階の避難での被ばく、また自分のことよりも家族、子どもの被ばくについての不安や苦痛、悲しみを述べる声が、非常に大きい。
- ・この調査からも、初期被ばくを含め、健康影響に対する強い不安が継続していることがみてとれる。

④ 2018 年 1 月国立大学法人福島大学うつくしまふくしま未来支援センター「第 2 回双葉郡住民実態調査 調査報告書」（甲ニ 22、22～24 頁）

- ・現在の考え方として「低線量被ばくによる健康への影響がはっきりわからないことが不安」について、「強くあてはまる」との回答が 24.9%、「ややあてはまる」との回答が 28.0%、合計 52.9% にのぼっている。
- ・既に本件事故発生から約 7 年が経過しているにもかかわらず、「被ばく不安」が継続している状況にあることが認められる。

(イ) 年間 20 ミリシーベルトを超えるとして避難指示の対象とされた

地域から避難している避難者についても、その被害の実態を矮小化

原賠審は、避難が、生活・生存基盤である地域共同体（自治体）が放射能汚染により住めなくされて丸ごと破壊（消滅）させられたことによる避難であり、かつ避難所等の過酷な居住環境の下での不安定な「長期避難生活」を強いられているという避難実態の深刻性を直視せず矮小化し、その結果として、賠償について、次のとおり合理性のない算定方法に基づく著しく低額な賠償額の定めをしている。

a) 中間指針について

精神的損害の賠償額の算定方法について、無過失責任に近い自賠責保険に準拠することとした上で、さらに恣意的に減額している。

この点については、浦川道太郎・早稲田大学教授が、不適正・不明瞭な本件慰謝料算定基準の根拠として、能見会長の第7回審査会における自賠責を算定根拠とする説明には、次のような論理的な矛盾があると述べているとおりである（甲ニ5、14～15頁）。

① 自賠責の傷害慰謝料自体に明確な根拠がないこと。

- ・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赤本の傷害慰謝料（別表IIによる入院慰謝料＝月額35万円）が適切である。

② 入院のように行動が制約されていない避難生活では指針的苦痛が少ないとした判断も問題

- ・そもそも自賠責の傷害慰謝料は入院に限られず、行動の制約のない通院の場合にも適用されている。したがって、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まったくないことになる。

③ 自賠責基準を採用しながら、第2期の本件慰謝料を低減していることも問題。

・一方において低い慰謝料である故に低減方式が採用し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低減方式を採用している赤い本を低減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。

また、除本理史・大阪市立大学教授も、次のように述べているとおりである（甲ニ8、4～5頁）。

① 月額10万円には明確な根拠はない。

② 裁判所の基準によれば、入院慰謝料は月額35万円。

③ また、自賠責の12万6000円を12万円に減額する理由はない。

④ 自賠責は低減方式を採っていないのに、第2期を5万円に低減していることは自賠責をとったことと矛盾。

b) 第二次追補について（甲ニ5、12頁）

① 第二次追補は、第3期の精神的損害について、中間指針による第2期の精神的損害一人月額5万円を上回る一人月額10万円を目安とすることとしている。これは、第2期の5万円が余りにも過酷な避難生活の実態とかけ離れているとして被害者側の反発を受けたために、被告東電が第1期における10万円を継続して支払うこととし、紛争解決センター（ADR）も、中間指針の5万円に「今後の生活の見通しへの不安に対する慰謝料」5万円を加算して一人月額10万円とする総括基準を決定していたことを踏まえたことによる。

② しかし、ADRが加算の理由とした「今後の生活の見通しへの不安に対する慰謝料」というのは、中間指針の5万円が低額過ぎるから

増額するというという構成を回避するために、別の新たな損害項目による加算であるとする苦肉の策で用いたレトリックに過ぎず、また、原賠審も、中間指針の5万円を是正せず放置したままで、第3期を10万円に増額している。そして、第2次追補を決定した第26回会議においては、委員間で次のような意見が交わされているのである（原賠審第26回議事録（甲二23、9～11頁）。

鎌田委員「期間がたって、しかも、解除準備区域になった途端に従来の第2期よりも慰謝料額が上がるということは、ある意味で違和感がある。なぜ上がるのか。精神的苦痛がそこで増大したわけではないんだと思うのですね。実質的な考慮が、現実的に10万円払われているのを、それを減額する必要はないんだから、10万円という指針を掲げさせることになったのだと思うのですが、私は、望むらくは、なぜここで上がったのかということの説明が書かれていたほうがいいかと思っているんです。ただ、確かに、これ、なぜ上がったかのをどう書くのかというのは大変悩ましい。」

能見会長「後世から見られたときのある種のメンツなのかもしれません、そういうことよりは、実質を確保したほうがいいのではないかということで、あまり理由は踏み込まないで書いてあります。」

③ 以上のような第2次追補の策定過程を観れば、原賠審が、避難者の苦悩、苦しみの実態を脇に置いて中間指針を策定し、その後も「東電の納得」の枠内で矛盾した論理を弄んで中間指針を正当化しつつ、違法な指針を策定し続けているとの誹りを免れない。

c) 第四次追補について

第3期の避難に係る精神的損害は、帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については一括払いとし、第3期の始期が平成24年6月の場合は、一人につき600万

円 + 700万円の1300万円とされた。これは、月額10万円として10年10ヶ月分に相当する。

しかし、双葉町は、事故から既に8年が経過している現在においても、中間貯蔵施設が設置されてしまうことも重なって、帰還できる見込みはまったく立たない状況のまま避難生活を強いられ続けているのである。したがって、避難に係る精神的損害は避難継続中は発生し続けているのであって、これをかかる一括払い打ち切ることは、民事の損害賠償理論からしても到底説明がつくものではなく、違法であることは明らかである。

イ 被告東電及び被告国の無過失を前提とした指針

被告らは、いずれも本件事故に関する法的責任（過失責任）を一貫して否定し、原賠審もこれを容認して、責任問題に触れることを意図的に回避する対応に終始している。

その結果、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（甲ニ4、137頁）であるにもかかわらず、責任問題を全く考慮せず、かつ、上述のとおり、中立・公平機関の名の下に、恣意的で矛盾した論理を積み重ねるなどして意図的に損害範囲を不明確にし、賠償額も極端に低額化した指針を策定するに至っている。

（5） J C O事故における賠償状況と本件事故における賠償状況との対比

ア 公衆の線量限度を年間1ミリシーベルトとする I C R P 1 9 9 0 年勧告を踏まえた事故対応の実施

（ア） J C O事故の概要（茨城県『核燃料加工施設臨界事故の記録』甲ニ24、20～21、113頁。（以下「J C O事故記録」という。））

① 1999（平成11）年9月30日午前10時35分ころ、株式会社ジェー・シー・オー（J C O）東海事業所（所在地：茨城県那珂郡東海村）の核燃料加工施設において、我が国初の臨界事故が発

生した。

- ② 東海村が、JCOの要請により、同日15時に、350m圏内の住民（約150名）に対し、国内初の避難要請を実施、
- ③ 茨城県知事が、同日22時30分、10km圏内の住民に屋内避難を勧告
- ④ 茨城県などが、翌10月1日9時ころから放射能汚染検査や健康相談を開始（約1ヶ月で検査者約76000人、相談者約5700人）
- ⑤ 茨城県知事が、同日16時30分、上記勧告を解除した。

(イ) 茨城県知事による屋内避難勧告はICRP1990年勧告による公衆の線量限度（年間1ミリシーベルト）未満の時点で実施

① 茨城県知事による10km圏内の屋内避難勧告は、同県などが測定している放射線監視結果が、県防災計画に基づく屋内退避レベルには達していなかったが、通常の値を超える地点が数カ所（事業所から4～7km）あり、再臨界の可能性があったことや、事故現場の状況が把握できないこと等から、念のため、施設から余裕をみて講じたものである（甲ニ24、71頁）。

② また、同勧告外の居住者で、1ミリシーベルトを超える被ばくをした者は存在しない模様であるとされている（平成11年12月24日「原子力安全委員会ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告」Ⅱ、甲ニ25、7～8頁）。早期の予防的な勧告が効を奏したということである。

(ウ) ICRPの「LNT仮説」に関する質問主意書に対する政府回答
被告国は、衆議院議員北川れん子提出のJCO臨界事故に関する質問主意書（甲ニ26の1）に対する平成13年7月23日付け答弁書（甲ニ26の2）三の（一）（8頁）において、「政府としても、

国際放射線防護委員会の勧告等に照らし、御指摘の見解は妥当なものと考えている。」と答弁している。「御指摘の見解」とは、同質問主意書三（一）（甲二26の1、5～6頁）の「『今回の事故に関連する健康影響を考えるにあたって、がんのリスクに関しては、直線非しきい値の線量関係を採用するのが適切である』との見解が健康管理検討委員会の最終報告書に記されている。政府もこの見解に立っているか。」との質問中の見解である。これは、被告国が、低線量被ばくのリスクに関し、ICRP1990年勧告が採用している「LNT仮説」の見解に立っていることを明言したものである。

同勧告は、この見解に立って、公衆の線量限度を年間1ミリシーベルトとすることを勧告し、被告国も2001（平成13）年にこの勧告を国内法に導入するための法改正をしているのである。

(エ)被ばく量が1ミリシーベルトを超える者に対する健康診断の実施(文部科学委員会調査室「東海村JCOウラン加工工場臨界事故を振り返る一周辺住民の健康管理の在り方を中心にー」(『立法と調査』2013(平成25)年3月号甲ニ27、137～138頁、甲ニ24、117頁)

- ① 原子力安全委員会に設置された健康管理検討委員会設置（委員長：長瀧重信放射線影響研究所理事長）は、平成12年3月27日報告において、住民の健康診断等について、「住民の不安に対して適切な対応をするため、健康診断、健康相談を実施することが適當。健康診断については、1ミリシーベルトを超える者、避難要請区域内の住民のうちの希望者を対象とし、健康に関する一般的な助言に資するという目的から、当分の間、年1回行うことが適當」とした。
- ② 茨城県は、上記報告を受けて、県に「JCO事故対応健康管理委員会」を設置し、国の責任のもとで、県が実施主体となって、同報

告を踏まえた健康診断を実施するに至っている。なお、同報告は、「確定的影響については、影響が発生する線量レベルではない。」「確率的影響については、放射線が原因となる影響の発生の可能性は極めて小さく、その影響を検出することはできない。」とし、これを受けた被告国やJCOは、JCO事故による周辺住民への健康影響はないとの立場を一貫して取っており、ICRP勧告の「LN T仮説」を否定するに等しいが、健康診断の対象者を1ミリシーベルトを超える者としている点は、同勧告が公衆の線量限度を年間1ミリシーベルトとしていることに基づいたものとして、評価することができる。

イ JCO事故の事業者責任の解明

JCO事故の加害者責任については、当時の事業所長ら6人と、法人としてのJCOが業務上過失致死などの罪で起訴され、水戸地裁が、2003（平成15）年3月3日、有罪判決を言い渡し、被告人らはいずれも控訴せず確定している。

ウ 当事者間の賠償交渉に対する重層的な支援システムの構築

（ア）賠償交渉の概要

文部科学省平成20年12月15日「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」（甲二2、以下「検討会報告書」という。）は、次期国会に提出すべき法律改正及びこれと併せて行うべき政令改正の基本的内容を示したものであるが、その第1章1の「（2）賠償に係る対応の概要」（3～5頁）において、次のa）及びb）のように記している。

a) JCOの対応

- ① 平成11年12月11日にみずから「JCOの補償等の考え方と基準」を示したが、加害者側から一方的に提示された賠償基準

は被害者側の反発を招き、事実上受け入れられなかつた。

- ② 年末を控え被害者の不満が高まつたことに対応し、国・茨城県・東海村とも協議の上、健康被害に係る経費は年内に全額、その他の損害については原則として請求額の2分の1を年内に仮払いし、年明けから確定支払を行つた。

b) 東海村の対応

- ① 被災者に最も近い立場において、損害の拡大の防止や賠償交渉の仲介役として重要な役割を果たした。
- ② 「損害賠償対策協議会」の設置等を主導し、さまざまな関係団体と連携しながら賠償交渉を促進する環境を整えた。
- ③ 賠償額の確定交渉の場を設け、職員が陪席した。

c) 茨城県の対応

- ① 当初は補償問題は当事者間の問題との原則を維持する立場であったが、損害範囲の拡大を受け、被害者救済に向けた支援体制を構築した。
- ② 「JCO臨界事故補償対策室」を設置し、部局横断による応援態勢を整えるとともにに対応マニュアル等の準備を行つた。
- ③ 県内の関係団体と連携して、経済的損害の分析・把握を進めるとともに、損害の拡大を防止するため、情報の提供や広報活動を実施した。
- ④ 一定額（20万円）以上の賠償額の確定交渉について、一部県職員での調整を行うとともに、交渉の場を設けて県職員が陪席した。

d) 国の対応

- ① 科学技術庁長官から、JCOの親会社に対し、被害者救済について最大限の支援を行うよう要請した。
- ② JCOと被害者の間で双方の主張に隔たりの大きかつた相当因果

関係等に関する認識の共有化を図るため、科学技術庁の委託により「原子力損害調査研究会」が設置・運営され（委託先は日本原子力産業会議（当時））、賠償に関する基本的な考え方を取りまとめて関係者に提供した。

③ 賠償法 18 条に基づき紛争審査会を設置し、申立てのあった 2 件の賠償に関する紛争について和解の仲介を実施した。仲介事案はいずれも（略）額の算定の主張に隔たりがあり、仲介打ち切りとなつた。

（イ）当事者交渉等の結果（原子力損害賠償紛争審査会（第 1 回）配布資料・参考 3 「J C O 臨界事故における賠償の概要」甲ニ 28）

① 賠償対象・・約 700 件

② 賠償総額・・約 154 億円

③ 資金源・・当時の法令に基づく賠償措置額は 10 億円

不足分は親会社が支援

④ 原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）への申立・・2 件（いずれも合意に至らず。）

⑤ 裁判に至ったもの・・11 件（現在係争中のものは 2 件）

エ J C O 事故の教訓を踏まえて指針策定の責務を原賠審に付与した理由検討会報告書（甲ニ 2）は、第 2 章 1、4 の「（2）紛争審査会による賠償の参考となる指針の策定の制度化」（20～22 頁）において、以下の（ア）及び（イ）のように記している。

（ア）賠償の参考となる指針の策定の重要性

① 次の事項を原子力損害賠償制度上に明確化することが妥当である。
○ 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

○ 指針には、損害の態様、発生場所、事故後の経過時間等のさまざまな要素に応じ、原子力損害の範囲、損害額の算定方法等に関する基本的な考え方の方向性を示すこと

② 個々の交渉においてはそれぞれの事案の事情に応じた柔軟な調整がなされる必要があることから、指針に当事者（訴訟に至った場合には裁判所）に対する法的な拘束力を付与する必要はない。

③ 指針の前提として、事故の態様・規模等に応じ、どの程度の賠償が必要となるか、どのような被害が中心となるか等の全体状況を早期に把握し、適切な損害費目の分類等を行うことが必要であり、これは緊急度に応じた計画的な賠償の履行や政府による事業者の援助等の具体的な措置の要否の判断にも資することから、指針の策定に必要な原子力損害の調査・評価を行うことを併せて制度化しておくことも必要である。

(イ) 紛争審査会の活用の妥当性

① 当事者に参考指針が受容・共有されるためには、基準の策定主体に厳格な中立公正が要請される。また、政府は補償契約の保険者として紛争当事者たり得、事故後早期に事業者への援助の必要性を判断しなければならない場合もあり得ることから、これらと参考指針の策定との間には利益相反の疑義を生じさせない必要がある。【中立性】

② 原子力損害の規模・態様は様々であり、また、原子力損害には放射線の作用等と相当因果関係のある損害すべてが含まれるため、適切な調査・評価に基づき損害費目を特定し、損害の範囲、損害額の算定方法等を判断する上で参考となる指針を策定するには、法律、原子力工学、医療等に関する高度の専門的知見を要する。【専門性】

③ これらは既存の紛争審査会が第三者機関として有する特性と共通しているほか、原子力損害の発生の蓋然性が低いことを踏まえると、和解の仲介か事前の解決の促進かを問わず、原子力損害の賠償に関する知見・経験を有する専門家を集約することが既に制度化されている紛争審査会を活用することが効率的である。このため、賠償の参考となる指針の策定主体を紛争審査会とすることが妥当である。

オ 上記ア～エと本件事故における賠償状況との対比

(ア) 上記ア（公衆の線量限度を年間 1 ミリシーベルトとする I C R P 1 9

9 0 年勧告を踏まえた事故対応が実施されたこと）との対比

本件事故においては、被告国（東電）の避難指示が、公衆の線量限度年間 1 ミリシーベルトを否定する年間 2 0 ミリシーベルトを目安として実施された。そのために、避難指示によらない自主避難者が大量に発生し、しかも、原賠審がこれを賠償の対象外とするという極めて不条理で違法な中間指針等を策定していたことは、既述のとおりである。

(イ) 上記イ（J C O 事故の事業者責任が解明されたこと）との対比

J C O 事故においては、事業者である J C O の責任が解明されたために、賠償交渉も、後述するとおり、不当な J C O の賠償対応を、東海村、茨城県、被告国が連携して被災者支援の態勢を構築して是正させる役割を適切に果たすことができた。

しかし、本件事故においては、既述のとおり、被告東電も被告国も無過失責任の限度でしか責任を負わない姿勢を固持し、原賠審も、無批判的にこの姿勢に追従して、無過失責任を前提とした中間指針等を策定するにとどまっている。

(ウ) 上記ウ（当事者間の賠償交渉に対する重層的な支援システムが構築されたこと）との対比

JCO事故においては、既述のとおり、当事者間の賠償交渉に対しては、JCOの示した賠償に係る基本的な考え方を不当なものとする被災者側に立って、東海村・茨城県・被告国による重層的な支援システムが構築され、被告国により是正された指針が策定されるに至っている。

しかし本件事故においては、原賠審が、既述のとおり、被災自治体である双葉町等や福島県に参画の機会を与えず意見聴取もしない上に、独自の実態調査も後回しにして、被告東電の立場に偏した中間指針等を一方的に策定している。

(エ) 上記エ（JCO事故の教訓を踏まえて指針策定の責務を原賠審に付与した理由）との対比

① 検討会報告書は、上述のとおり、原賠審に指針策定の責務を付与し得る理由として、その中立性が大前提であるとの認識に立って、「参考指針の策定との間には利益相反の疑義を生じさせない必要がある」と指摘している。しかるに本件事故においては、既述のとおり、被告国の加害者責任が厳しく問われているために、原賠審には中立性の前提が欠如した状態となっている。そして、実際にも原賠審が、かかる中立性担保の措置を全く講じずに中間指針等を策定したことによって、手続き的には中立性に著しく反し、内容的にも公平性に著しく反する違法な中間指針等を策定するに至っていることは、既述のとおりである。

② なお、検討会報告書では、既述のとおり、指針に法的拘束力を付与する必要がないとした理由について、「個々の交渉においてはそれぞれの事案の事情に応じた柔軟な調整がなされる必要があること」のみを挙げている。しかるに、原賠審は、指針に法的拘束力がないことを、「被害者の納得」よりも「東電の納得」を優先させる指針策定を合理化する理由にしている。これは、原賠審が中立、公平機関であること

を当然の前提としていた検討会報告書にとっては、まさに「想定外」の事柄である。原賠法が指針に法的拘束力を付与しなかった理由を無視して悪用しているとの誹りを免れない。

③ 要するに、原賠審は、本件事故では、中立、公平を装って、被告東電及び被告国の意向の枠内での指針を一方的に策定、提示し、被害者側の反発を抑える役割を果たしたのであって、JCO事故の経験を踏まえて原賠審に要請されていた役割と真逆の役割を果たしたということである。

(6) 上記中間指針等が双葉町民及び原告に及ぼした影響

ア 双葉町民について

(ア) 原告は、中間指針等が、中立、公平ではない原賠審によって、被災自治体の知らないところで、知らないうちに策定されているという現実を踏まえ、双葉町長として出席した原賠審第21回会議において、双葉町民の被災実態を的確に踏まえた適切な指針が策定されるようとの観点から、原賠審に対し、次のとおり質問及び提言・要望を行っている（原賠審第21回議事録（甲二15、8～9頁））。

a) 質問

- ① 交通事例と同等と捉えた根拠は？
- ② 一般災害と同等に扱う理由は？
- ③ 原因者の東京電力が作った請求書に応じるような前例をつくってしまうことをどう思うか。私たちに事故の原因がありますか？
- ④ この事故で待機中に病気を悪化させて死亡した人たちの無念さが反映されているか？
- ⑤ 子どもは最大の被害者です。心の痛手は傷害です。どう評価されますか？
- ⑥ 原賠法18条「紛争が起きた場合」・・いまだ起きていないのに、

指針づくりをどうして先にやられたのか？

- ⑦ 事故の性質上、立証の責任は我々被害者には存在しない？
- ⑧ 被害の予測は不可能な状態にあり、前例に従うことはできず、完全賠償は簡単ではない。（略）善良な私たちを一かけらのものとして仮住まいを強要することなく、お客様として扱うべきではないか？
- ⑨ 7・8号機増設に伴い、請戸漁協にかつて補償された実例を参考にしては？

b) 提言、要望

- ① 審査会・・中立性を考え、第三者機関に移管していただきたい。
委員に私たちの代表を参加させていただきたい。
- ② このたび起きた事故は前例がない。交通事故を前例にすることはやめていただきたい。前例がないので、積み上げ方式でやっていただきたい。賠償が決着するには相当の時間がかかるので、二次・三次被害を防止するために、毎月、生活費として、一定額を支払っていただきたい。
- ③ 日本人でよかったですと思えるような解決を望む。
- ④ 憲法で保障された解決を望む。先祖から引き継いだ双葉町を子どもたちに引き継ぎたい。
- ⑤ 勝ち負けなしで、事故前のように、東京電力とつきあえるような解決を希望する。
- ⑥ 除染作業者の保障制度を設けていただきたい。

(イ) 上記の原告の発言は、原賠審によってことごとく無視され続けて現在に至っているが、町民の賠償制度に対する不満が如何に強いかは、次の調査結果からも明らかである。

- ① 新潟県が、福島県から新潟県に避難した人を対象に2017年1

0月～11月に実施したアンケート調査（甲二16、58頁図1）からも十分に窺える。同調査では、不満（「とても不満」と「やや不満」）の割合が、全体では66.1%（「とても不満」51.3%と「やや不満」14.8%）、避難指示区域内の住民では59.4%（「とても不満」40.1%と「やや不満」19.3%）、避難指示区域外の住民では72.0%（「とても不満」60.6%と「やや不満」11.4%）となっている。

② 既述の福島大学の2018年「第2回双葉郡住民実態調査 調査報告書」（甲二21、18～19頁）

- ・ 賠償金支払い終了の方針に対する不満が、「とても感じている」54.2%、「ある程度感じている」24.1%
- ・ 賠償に関する困りごとについては、「賠償金が少ない」46.3%、「東京電力と国が賠償額を決定」45.0%

イ 原告について

① 原告は、被告国（資源エネルギー庁）が2012（平成24）年7月に避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方を公表し、住民説明会を開催しようとしたため、町民に混乱が予想されるところから、町主催の説明会に被告国を同席させて説明させる方式に切り替え、この説明会において、「今回の賠償基準に対しては、精神的損害など、いまだ不十分な点が数多くみられますので、双葉郡8町村として、要求書を国に対して提出しております。」等と説明し（住民説明会資料「避難指示区域の見直しや賠償基準に係る双葉町の取組状況」甲二29、10頁）、また、双葉町議会においても、議員の質問に対する答弁において、同趣旨の説明をした上で、「これまで18回にわたって開催した住民説明会において、町民の皆さんから、賠償基準に納得できないという意見が多く出されたところです。

のことから町民の皆さんは、基準にとらわれずに自己の責任において、正々堂々と自己主張されることをお願いしてきました。こうした点を踏まえて、今後とも双葉郡の他の7町村とも連携しながら、賠償基準の見直し国に求めてまいります。」等と説明している（平成24年9月「平成24年第3回双葉町議会定例会一般質問答弁書」甲二30、35～36頁）。

② 原告の中間指針等に対する基本的な対応方針は、既に町長在職中に町民に対し、以上のような説明をしているとおりであり、既述のように手続面においても内容面においても違法な中間指針等に基づく賠償交渉は到底受け入れることができないために、完全賠償を求めて本訴訟に及ぼざるを得なくなった。

（7）被告東電の反論が失当であることについて

ア 被告東電の反論の要点

原告は、原告第5準備書面（中間指針の性格・問題点等について）において、本訴訟において中間指針等を根拠に賠償対象や賠償額、損害の捉え方等が制約されることなどありえないとして、その理由を種々指摘した。これに対し、被告東電は、その準備書面（3）において、中間指針等が定める賠償基準の合理性を種々述べた上で逐次反論しており、その要点は述のとおりである。

①中間指針等が当事者を拘束するものではないとの主張についての反論

- 裁判上の権利擁護の観点からも十分に合理性・相当性を有するものとなっている。

②中間指針等は賠償対象や賠償額を限定する趣旨のものではないとの主張についての反論

- 原告の精神的損害に係る賠償の指針は中間指針等において明記

されており、これらの賠償指針は上記①記載のとおり十分に合理性・相当性を有する。

③中間指針等は現段階の暫定的なものであるとの主張についての反論

- ・ 追補という形で順次追加される賠償の指針は、その全体として十分に合理性を有するものとなっており、これらの中間指針等に基づく精神的損害の賠償についても広く定着している実情にある。

④新たな損害論を排除していないとの主張についての反論

- ・ 上記①と同旨である。

⑤中間指針等の策定過程に問題があるとの主張についての反論

- ・ 中間指針等は、その審議過程に照らしても、十分な被害実態の把握の上に策定されたものである。

⑥中立性に問題があるとの主張についての反論

- ・ 人選については、第一線の法学者及び放射線の専門家等の委員により構成されており、かつ、研究者の多くが東海村 J C O 臨界事故あるいは原賠法の改正にも関与しており、原子力損害の賠償に関する知見・経験を有している。
- ・ 審査会が中立・公平な見地から、本件事故による原子力損害賠償の範囲・基準を策定したものであることは、その審議過程からも明らかである。

⑦和解という性質上の問題があるとの主張についての反論

- ・ 被告東電に配慮して指針が定められているかのようにいう原告の主張には何らの根拠もなく、能見会長の発言の趣旨を明らかに曲解するものである。

⑧交通事故方式の採用及び自賠責基準を用いることに問題があるとの主張についての反論

- ・自賠責基準の傷害慰謝料には、身体の傷害を負ったこと（肉体的苦痛）に伴う精神的苦痛と、傷害を負ったことに起因する入通院による自由の拘束（生活の阻害）に伴う精神的苦痛の2つの要素が含まれるところ、本件事故によって避難を余儀なくされたことによる精神的苦痛は後者に近いと考えられるのに対し、中間指針は前者、後者双方の精神的苦痛をも含む自賠責保険の基準を参考にしている。したがって、自賠責基準を本件の参考とすること自体何ら不合理ということはできない。
- ・自賠責基準のみならず、過去の裁判例等も検討された上で、それよりも被害者に有利な水準に当たるものとして賠償基準が定められている。

⑨第2期（事故後6～12月の間）の賠償額5万円に低減されることが不合理であるとの主張についての反論

次のとおり、交通事故の民事裁判実務における傷害慰謝料の取扱と比しても、被害者にとっても有利な取り扱いが行われている。

- ・第2期については、被告東電が一人月額10万円の賠償を行っている。
- ・第二次追補は、第3期について、一人月額10万円を目安とする考え方を示し、さらに第四次追補では、避難が長期化する場合の精神的損害の賠償額もこれに付加して定めている。

⑩精神的損害の賠償の指針を定めるに当たって検討すべき要素が欠落しているとの主張についての反論

- ・被ばくによる健康不安が考慮されていないと主張するが、WG報告書（乙ニ51）等の文献によれば、放射線被ばくの実情は、年間100ミリシーベルトはもとより、年間20ミリシーベルトを大きく下回るものと考えられることを踏まえれば、原告が

主張する初期被ばくによって、具体的な法的権利侵害が生じたものと解することはできない。

- ・ 責任論が考慮されていないとの主張については、審査会においても精神的損害の賠償指針を定めるに当たって被告東京電力の帰責性についての審議・検討を行っていないように見受けられるが、本件事故の原因となった巨大な津波地震の発生は地震調査研究推進本部の地震に関する政府の専門機関においても想定外であったという事情の下においては、合理性がある。

イ 反論が失当であることについて

(ア) 反論全体について

①被告東電の上記反論の目的が、本件訴訟における賠償対象や賠償額、損害の捉え方等を中間指針等の枠内に抑制しようとするものであることは明らかであるが、これは、原賠審により、中間指針等が、被告東電の「納得が得られる範囲」で策定されたという明確な経緯が根拠となっているということである。かかる経緯は、被告東電が、中間指針等の枠内の賠償であれば納得できるが枠外の賠償には納得できないという対応に出ることを容認することとなるからである。要するに、指針を加害者である被告東電の「納得が得られる範囲」で策定するという考え方自体が、如何に賠償交渉当事者の一方の加害者側に偏った考え方、つまり、もう一方の被害者側を交渉上劣悪な状況に陥らせる考え方であって、当事者間の適正な賠償交渉に対する不当、違法な介入となるかを如実に示しているのであって、中立、公平であるべき指針策定機関としては、絶対に取ることが許容されない考え方であることは明らかである。

②なお、原賠審は、指針に法的拘束力がないことを理由に「東電が納得し得る範囲」内で指針を策定したが、策定後には、被告東電に

よって、あたかも被害者側を拘束する指針であるかのごとく悪用されていることは、看過し得ない重大な問題である（原子力損害賠償紛争解決センター「原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書～平成24年における状況について～（概況報告と総括）平成25年2月、甲二31、3頁）。「中立、公平機関が策定した指針」という装いが、かかる悪用を可能ならしめているというべきであり、原賠審の責任は重大である。

(イ) 反論①～④（指針の法的位置付け）について

被告東電の上記①～④の反論は、単に中間指針等の内容の合理性、相当性を論じているに過ぎない上に、被告東電が全面的に正当化しようとしている中間指針等自体において明記されている考えに明らかに反するものであって、失当であることは言うまでもない。

(ウ) 反論⑤～⑦（原賠審の中立性等組織・運営）について

・反論⑤（指針の策定過程）・・原賠審が被害実態を十分に把握、評価せずに指針を策定していたことは、既に（3）イ（ウ）及び（6）アにおいて詳述しているとおりである。要するに原賠審は、「東電が納得し得る範囲」内で指針を策定していたのであるから、被害実態の把握、評価も「東電が納得し得る範囲」内にとどまってしまうという構造的矛盾を内包していたのであって、反論が失当であることは明らかである。

・反論⑥（中立性）・・原賠審が中立、公平な機関であるかどうかは、先ずは賠償交渉の当事者との間に利益相反関係があるかどうかによって判定されるということは、法曹界においては常識的かつ基本的な考え方である。そして、実際にも原賠審が被告国（文科省）の機関であって被害者側と利益相反関係にあると評価すべきであることについては、既に（3）アにおいて詳述したとおりであって、反

論が失当であることは明らかである。被告東電は、本訴訟において、本件事故について無過失責任を徹底的に主張しているが、本件事故発生以来、事業者としての被告東電及び規制当局としての被告国の故意・過失責任が被災者側から厳しく問われ、多数の刑事・民事の紛争が発生していることも公知の事実であって、被害者側と利益相反関係にあることは到底否定し得ない。

・反論⑦（和解という性質）・・原賠審が、指針に法的な拘束力がないことを理由に、一方当事者である「東電が納得し得る範囲」内の指針を策定する考え方をとっていたことは、既に（3）イ（イ）において、能見会長の原賠審第21回会議における発言を具体的に明示して詳述したとおりである。能見会長の発言の趣旨を曲解しているのは被告東電自身であって、反論が失当であることは明らかである。

（エ）反論⑧～⑩（中間指針等の内容の合理性・正当性）について

・反論⑧・・自賠責保健に準拠して指針の策定が被害実態と著しく乖離して違法であることは、既に（4）ア（イ）において詳述したとおりであり、反論が失当であることは明らかである。

・反論⑨・・第2期（事故後6～12月の間）の賠償額5万円に低減したことが、被害実態と著しく乖離して違法であることは、既に上記⑧同様に（4）ア（イ）において詳述したとおりであり、反論が失当であることは明らかである。そして、現に被告東電は、第2期についても5万円に低減することなく、第1期と同額の支払に応じているところである。

・反論⑩・・指針が被ばくによる健康不安を考慮しないことの違法性は、既に（4）アb）及びc）並びに（5）アにおいて詳述したとおりであって、反論が失当であることは明らかである。また、指針が責

任論を考慮していないことについては、被告東電自身が自認するところであって、論じるまでもない。

(8) 小括・・被告国（原賠審）の責務違反の違法性のまとめ

以上のとおり、被告国（原賠審）が定めた本件事故に係る指針が手続上も内容上も違法であることは、原賠審が当然に備えるべき中立性、公平性と、公衆の線量限度 1 ミリシーベルトの権利性及び被告らの加害責任の観点から検証するとともに、JCO 事故における賠償状況、特に被災自治体（東海村及び茨城県）及び被告国の果たした役割と対比し、かつ、被告東電の反論が失当であることと対比することによって、十分に明らかになったと解する。

JCO 事故に係る当事者間の賠償交渉においては、被告国が、中立、公平機関として、加害者である JCO が一方的に被害者側に示した賠償方針を、被害者側に有利に修正した指針を策定した。そして、その指針の有効性が評価され、その教訓を踏まえた原賠法の改正により、原賠審に対し、中立、公平に指針を定める責務が付与されたのであるが、本件事故に係る賠償交渉においては、原賠審は、その中立性、公平性の責務に違反し、加害者である被告東電の納得が得られる範囲でしか指針を策定しなかったのであり、その違法性は重大である。

以上