

甲第99号証

意見書

平成25年7月31日

早稲田大学法学学術院 教授

浦川道太郎
浦 川 道 太 郎

○略歴等

昭和 21 年生まれ

昭和 44 年 早稲田大学第一法学部卒業

昭和 50 年 早稲田大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学

昭和 49 年 早稲田大学法学部助手、同 52 年同学部専任講師

同 55 年同学部助教授、同 60 年～平成 16 年同学部教授

昭和 52 年～同 54 年 ドイツ連邦共和国アレクサンダー・フォン・フ
ンボルト財団研究奨学生

平成 8 年～同 10 年 早稲田大学広報室長

平成 10 年～同 14 年 早稲田大学図書館長

平成 16 年～同 21 年 早稲田大学大学院法務研究科教授

平成 16 年～同 17 年 早稲田大学大学院法務研究科長

平成 21 年 ゲッティンゲン大学（ドイツ）法学部名誉博士

平成 21 年～現在 早稲田大学法学学術院教授

○担当科目 民法

○主要業績 共著『民法IV-債権各論[第3版]（有斐閣Sシリーズ）』（有斐閣、平成17年）

共編著『専門訴訟講座(4)医療訴訟』（民事法研究会、平成20年）

翻訳書・E. ドイチュ/H.-J. アーレンス著『ドイツ不法行為法』（日本評論社、平成20年）など

論文・判例評釈等多数

○所属学会 日本私法学会、日本交通法学会（理事）、日本賠償科学会（理事）、日本スポーツ法学会（会長）など

1. 意見書の趣旨

浪江町の全住民の約7割にあたる1万4793人（以下「申立人ら」という。）は、東京電力株式会社（以下「東電」という。）福島第一、第二原子力発電所事故（以下「本件原発事故」という。）における原子力損害（以下「本件原子力損害」という。）による生活費の増加費用を含めた精神的損害（以下「本件慰謝料」という。）について、1人月額10万円（12万円）の支払いを東電から受領しているが、この金額は被災の実態と現在の生活環境をまったく配慮していないものであると主張して、原子力損害賠償紛争解決センターに対し、1人月額25万円の増額を求める申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

本意見書は、本件慰謝料の根拠となっている原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）が、原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）18条2項2号に基づき、「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」（以下「一般指針」という。）として策定した、平成23年8月5日付「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」（以下「中間指針」という。）、及び、平成24年3月16日付「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）」（以下「中間指針第二次追補」という。なお前記の「中間指針」と「中間指針第二次追補」を総称して「中間指針等」という。）に関して、一般指針の法的性格及び中間指針等の策定経緯を確認し、申立人らに対して現在支給されている本件慰謝料が適正な手続きに基づかず決定されたこと、その金額の根拠が不明確であること、また被害の拡大・深化にもかかわらず一般指針の見直しがされていないことを指摘する。

そしてそのことにより、現実の被災状況や生活上の困難をまったく反映していない不当な金額の慰謝料を申立人らが一方的に押しつけられている不当性を明らかにして、中間指針等の見直しの必要性を述べるとともに、中間指針等は原賠法18条2項2号に定める「当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般指針」であって、紛争解決センターにおける和解案の内容を拘束するものではないことを念のため確認し、申立人らの主張を補強する。

2. 一般指針の法的性格

本件慰謝料の根拠は、前述したように、原賠法18条1項に基づき政令の定めにより設置された審査会が所掌事務として策定した一般指針としての中間指針等である。

一般指針の策定は、平成11年9月に株式会社ジェー・シー・オー（以下「JCO」という。）が惹起した原子力事故（臨界事故）の教訓として、平成21年の原賠法改正により審査会の所掌事務に加えられたものである。

JCOの臨界事故は、従業員2名が死亡し667名の被曝者を出したが、周辺住民にも多くの損害を及ぼし、原賠法制定以来の最初の原子力損害の賠償事例となった。この原子力損害では、JCOに対する賠償請求（被害の申出）の総数は800件以上あり、最終的に約700件が実際の賠償の対象となり、JCOが支払った賠償金の総額は約150億円に達したが、事故直後の賠償交渉では、JCOの一方的に提示した賠償基準は被災者の反発を招き賠償交渉が円滑に進捗しなかった。このため、国（科学技術庁）はJCOと被害者との間で主張に隔たりの大きかった相当因果関係等に関する認識の共通化を図るため、日本原子力産業会議（当時）に委託して「原子力損害調査研究会」（以下「調査研究

会」という。) を設置し、その調査研究の成果は「中間的な確認事項－営業損害に対する考え方－」(平成11年12月) 及び「最終報告書」(平成12年3月) として公表された。ここで示された第三者たる調査研究会による客観的な賠償基準は、特に賠償請求の約7割を占める営業損害に係る交渉の進展に寄与したと評価され、文部科学省が検討会により原子力損害賠償制度を見直した成果である「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」(平成20年12月)(以下「検討会報告書」という。) は、見直すべき原子力損害賠償制度の第4項目に「紛争の自主的な解決の促進のための賠償の参考となる指針の策定」を挙げ、「JCO臨界事故の最大の教訓となった当事者の交渉の限界と原子力損害の特殊性を踏まえ、国等が重層的に紛争解決を支援するシステムを構築することが必要である」との認識に立って、「原子力損害の賠償に関する紛争の自主的な解決を促進するため、紛争審査会において、原子力損害の範囲又は賠償する責めに任すべき額の算定の方法等に関し参考となる指針を定めることができることとする」との提言をおこなった(検討会報告書18頁)。そしてこの提言に基づいて、平成21年の原賠法改正では、同法18条を改正して、審査会の所掌事務に一般指針の策定(18条2項2号)が追加されたのである。

この際、検討会報告書は、審査会が策定する一般指針について、「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」(検討会報告書21頁)ものであり、「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」(検討会報告書20頁)ものと指摘されている。また、「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」（検討会報告書21頁）とも指摘し、一般指針策定の前提として原子力損害の調査と評価の重要性が指摘されている。

3. 中間指針等の策定経緯

審査会は、平成23年3月11日の東日本大震災後に発生した本件原子力損害に関して、原賠法18条1項に基づき同年4月11日の政令により設置され、平成23年4月15日に第1回の会議を開催して以降、今日まで32回の会議を開催し、中間指針等を含めて7つの一般指針を公表している。この中で、本件慰謝料の具体的な根拠となったのは、平成23年8月5日の中間指針と平成24年3月16日の中間指針第二次追補との2つの一般指針である。

本件申立てとの関係で重要なのは、これら2つの一般指針における慰謝料額決定がいかにおこなわれたかである。そこで公開されている議事録をもとに、その点について確認しておきたい。

(1) 中間指針における本件慰謝料額決定に至る議論

中間指針に整理されて示された精神的損害（本件慰謝料）の骨格は、平成23年6月20日の第8回審査会後に公表された「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第二次指針追補」（以下「第二次指針追補」という。）において提示されたものである。

この「第二次指針追補」は、第7回、第8回審査会の精神的損害に関する集中審議に基づくものであるが、避難生活を余儀なくされた者

の精神的苦痛も損害と認め、生活費の増加費用を含めて居住環境に類型化して一定金額の賠償が認められるとの第一次指針、第二次指針で決定された方針に従い、1人月額10(12)万円という具体的な金額を決定している。

① 第7回審査会

第7回審査会では、事務局は「避難生活等を余儀なくされたことによる精神的損害の損害額算定方法に関する論点」(第7回資料・(審7)資料3) (以下「論点」という。) を事前に作成し、審議の場に提出している。論点は、対象者を自宅以外での避難生活を余儀なくされた者と屋内避難を余儀なくされた者に区分し、個々人を賠償対象として一律の金額を算定することにし(避難所等のプライバシー確保の点で過酷な避難生活が認められる者について加算)、そのうえで最も精神的苦痛の大きい事故後6ヶ月間の期間とその後の期間に2分して金額を算定する枠組みを提示しているが、審査会の場では、この枠組みに即して、以下の意見が委員から表明されている。

金額算定について、

【野村委員】「不法行為における精神的損害の賠償額について、従来の裁判例がどうなっているのか、どういう金額を出しているのかというのをある程度調べていただいたほうがいい……慰謝料を期間単位で算定しているという例がどの程度あるのか……」

【大塚委員】「金額に関して過去の判例を調べるとか、例えば交通事故の関係の赤本とかを、もちろん違いはあると思いますので、違いを考えながら若干参考するということは必要だ」との発言があった。

これに対して、上記の方法を審査会として検討することなく、能

見会長から次のような方向性を示す発言があり、唐突な形で自賠責基準が提示されることになる。

【能見会長】「今日の論点ペーパーには出ておりませんけれども、交通事故などで入院した場合の慰謝料についての自賠責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というのはどうかと私などは個人的には思っております。ただ、自賠責で総体（ママ）している慰謝料は、けがをして、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、行動自体は一応は自由であるという場合の精神的苦痛とは同じではないので、おそらく自賠責よりは少ない額になるのではないかとも考えています。そのような問題ですとか、それから、これも論点ペーパーにあまりはつきり書いてございませんけれども、自賠責関係の慰謝料の額も時間とともにだんだん低減（ママ）するという要素がありますので、今回の避難に伴う慰謝料の場合もそういった低減の要素を考慮するのか否か、考慮するとすればどういう形で考慮したらいいかというような問題がございます。算定期間を2段階ないし複数の段階に分けて、最初の一定期間は精神的苦痛が大きいが、その次の段階になると少し状況が変わってきて、最初の段階ほどではなくなるということで、この論点ペーパーにも慰謝料の額は低減（ママ）するという考え方方が出ています。こういう考え方でよいのかどうかをご議論（ママ）いただきたいと思います。」

能見会長から提案された自賠責を基準とする方針に対しては、高橋委員から

【高橋委員】「基本的にはこの方針に賛成です。」

との見解が示されたが、下記の質問も提出された。

【高橋委員】「不安定な状態が非常に長期に続いた場合というような話になると、また精神的な損害の話の性格が変わってくるとかという議論もございます。そこで、これはやはり現時点においてということでの考え方であるということで理解してよろしいでしょうか、ということをお聞かせ願えればと思います。」これに対して、能見会長からは、下記の回答があった。

【能見会長】「不安定な状態が非常に長期に続きますと、先の見通しがつかない不安というものが精神的苦痛の中でかなり大きなウエートを占め、……こういうものの慰謝料が問題となってくると思います。これが非常に大きなウエートを占めるようになつたときに、現在のこの枠組みで考えるのではなくて、もう1回枠組み自体から考え直すということはあり得ることだと思います。」

この後の議論は、主に事務局から提出された論点に関する質問に集中し、結局、能見会長の見解自体を問うことなしに、論点の枠組みが承認されることになる。そして、能見会長見解という形で、自動車損害賠償責任保険（以下「自賠責」という。）の基準が示され、論点の枠組みに基づき対象者を区分して、期間の経過により慰謝料額が遞減するという交通事故型損害賠償の方式の採用が審査会の方針となるのである。

② 第8回審査会

第8回審査会では、能見会長と協議した結果としての「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）」（第8回資料・（審8）資料1-1）（以下「第二次指針追補案」という。）が事務局案として提

出された。

第二次指針追補案は、第7回審査会の結論を受けて、精神的苦痛と生活費の増加費用とを合算した本件慰謝料について、対象者を避難生活者と屋内退避者に区分し、世帯単位でなく個々人を賠償対象にし、算定期間を事故発生から6ヶ月間（第1期）、第1期終了から6ヶ月間（第2期）、第2期以降終期まで（第3期）の3段階として、算定方法に自賠責の傷害慰謝料の日額4,200円（月額換算126,000円）を参考にするとの見解を示し、第1期、第2期の具体的な金額欄だけを空欄にする内容であった（第3期は「今後の本件事故の収束状況等諸般の事情を踏まえ、改めて損害額の算定方法を検討する」としている）。

審査会における委員の発言は、第二次指針追補案自体に対する質問ではなく、その適用解釈に関する質問に限られ、その回答後に、能見会長から具体的な金額の空欄を埋める次の提案が行われた。

【能見会長】「第1期についてのところですが、これは一人月額10万円を目安にするというふう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、2万円上積みして、12万円でどうかというのが案でございます。……屋内退避につきましては、……指示が出ていた期間というのが約40日間であったということを考慮いたしまして、……全体で10万円はどうかということでございます。……第2期につきましては、これは月額5万円という案を提示したいと考えておりますが、いかがでしょうか。……」

この能見会長案に対しては、

【高橋委員】「賛成します。」

という発言があり、これを第二次指針追補として公表することに決

している。なお、事務局提案の第二次補正追補案に具体的金額を記入したものが、そのままの形で第二次指針追補として公表されている。

③ 中間指針の公表

本件慰謝料に関わる実質的な審議は第8回審査会以降ではなく、第13回審査会において事務局から「精神的損害につきましても、第二次指針、あるいは、第二次指針追補と同様」との説明があり、これを審査会として了承する形で平成23年8月5日に中間指針が公表された。そして、「第一次指針及び第二次指針で賠償の対象と認めた損害項目及びその範囲等については、必要な範囲でこの中間指針で取り込んでいることから、今後の損害の範囲等については、本中間指針をもってこれに代えることとする」（中間指針3頁）と中間指針を位置づけたために、審査会の一般指針における本件慰謝料額は、平成24年3月16日に中間指針第二次追補が示されるまで中間指針に固定されることになる。

(2) 中間指針第二次追補の本件慰謝料額決定に至る経緯

① 第2期における中間指針の定める精神的損害の取扱い

中間指針は、事故発生から6ヶ月間の第1期の終了後6ヶ月間を第2期として、「この時期には、大半の者が仮設住宅等への入居が可能となるなど、長期間の避難生活の基盤が整備され、避難先での新しい環境にも徐々に適応し、避難生活の不便さなどの要素も第1期に比して縮減すると考えられる。但し、その期間は必要に応じて見直すこととする。……〔第2期は〕避難生活等の過酷さも第1期に比して緩和されると考えられることを考慮し、民事交通事故訴訟損害賠償額算定基準（財団法人日弁連交通事故相談センター東京

支部)による期間経過に伴う慰謝料の変動状況も参考とし、一人月額5万円を目安とすることが考えられる。」(中間指針21-22頁)としていた。

しかし現実には、終息の見込みが立たない本件原発事故の中で、本件申立人らを含む避難生活者の生活の不便さや精神的苦痛は緩和も縮減もせず、むしろ、憎悪していった。このため、東電は、中間指針の第2期である平成23年9月以降も平成24年2月までは第1期と同額の一人月額10万円を継続して支払うことにし、また、紛争解決センターも避難者の第2期の慰謝料について中間指針の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(平成24年2月14日)を決定した。

これに対して、審査会は第2期の本件慰謝料についてなんら再考をしていない。

② 警戒区域及び避難指示区域等の見直し

政府の原子力災害対策本部は、平成23年12月に本件原発事故後の避難区域等の見直しの方針を出した。これに応じて、審査会は、第20回(平成24年1月17日)以降の会議で中間指針を再検討して、中間指針第二次追補を策定する作業を開始した。

この作業の中で注目すべきことは、第21回審査会(平成24年1月27日)を被災地に近い福島県郡山市で開催し、初めて浪江町長を含む全被災地方自治体の首長の声を聞いたことである。この中で、交通事故をモデルとした精神的損害(本件慰謝料)の算定基準について疑義を示した首長からの批判に対して、能見会長は以下のように答弁している。

【能見会長】「財産的損害とか、あるいは、収入を失った、仕事を

失ったことに対する賠償というのはまだ進んでいなくて、今のところ、慰謝料頼みみたいなところがあるわけですね。慰謝料は、これは一律に賠償しますから、……東電は賠償に応じてくれるわけですが、それ以外のものについては、証明がないとか、損害がないとかいうことで、いろいろ拒まれたりして、……財産的損害の賠償は進んでいないと。……そういう中で、慰謝料というものがある意味で重要性を持っているわけですけれども、そこに多少過大な役割を慰謝料が今持たされているところもちょっとある。……慰謝料というのをできるだけ——これは前のJCOの事故のときは、慰謝料は原則賠償しないという方針でしたけれども、今回はやっぱり慰謝料というのは非常に大きな意味を持つというふうに考えて、慰謝料を1つの柱にいたしました。ただ、その金額については、いろいろご不満もあるということは、もちろんわかっております。したがって、今後も慰謝料というものが持つ意味というのは、理論的な意味で重要であるだけではなくて、実際にもそれを頼りにせざるを得ないところがあるので、その重要性は十分踏まえた上で慰謝料を考えていきたいと思っております。」

③ 中間指針第二次追補策定までの過程

中間指針第二次追補策定の過程では、論点整理をした事務局から第24回審査会（平成24年2月23日）に「政府による避難区域等の見直し等に係る中間指針第二次追補のイメージ（案）（（審24）資料1）が提出された。この中で、避難生活者に対する生活費増加分と合算した精神的損害額については、中間指針の第2期を平成24年3月末まで延長し、同年4月から第3期（第2期終了時から終期まで）として、避難指示解除準備区域、居住制限区域について一

人当たり一定の月額金額を（後者については一括金も含める）、帰還困難区域については一人当たり一括金を支給するとともに、「当面は、〇ヶ月を目安とする」と定めて第3期の終期である「避難指示等の解除から相当期間経過後」の「相当期間」を明記する内容の提案がされた。

この事務局提案に対しては、第25回審査会（平成24年3月8日）において、紛争解決センターより意見（（審25）資料2）具申が行われている。意見具申では、紛争解決センターは、「避難費用及び慰謝料の終期を定めることには反対である」旨、避難慰謝料の額については避難指示解除準備区域を含めて「第3期の慰謝料は、当面は、第2期と同様とする（月額10万円）のが相当である」旨、また、「帰還困難区域の住民に対する今後の慰謝料を一括金で定める場合には、最低でも、従来の月額10万円の慰謝料の5～10年分程度の額が必要である」旨を表明している。そして、その理由として、本件申立人の居住する浪江町に關係する避難指示解除準備区域については、紛争解決センターへの申立事件の現状から、自宅に戻ることが可能となっても、そこで必要な収入を得られる状態になるか分からず、将来の生活への不安がまったく解消されていないことが挙げられ、終期を定めた場合には法律の趣旨に沿った適切な和解案が示せなくなると述べている（なお、帰還困難区域等について一括金を支払う場合に中間利息を控除する審査会委員の意見についても反対を表明している）（（審25）資料2）。

④ 中間指針第二次追補の策定

中間指針第二次追補は、第26回審査会（平成24年3月16日）で策定され、公表されている。この審査会の会議では、事務局より委員への事前の意見照会を経た中間指針第二次追補案が示されて

おり、本件申立てで問題になる生活費増加分を含めた精神的損害に関するところでは、避難指示解除準備区域について10万円とすることが多い意見であるとの能見会長の発言があった。しかし、これまで審査会が中間指針に変更を加えず、第2期の精神的損害を5万円に固定してきたため、本件原発事故の収束に向けて一歩前進した状況下で実施される避難区域等の見直しによる避難指示解除準備区域における第3期の精神的損害が第2期の金額を上回るという一般指針間の論理矛盾が顕在化し、この点に関して、以下のような意見交換されている。

【能見会長】「……中間指針の5万はそのままで、あとは実際上ADRの指針、あるいは、東電がそれに応じて払うという自主的な支払いを考えればいいのではないか、……いや、今まで実質上10万円払われてきたのであれば、……正面から10万円と書いたほうがいいのではないか、そういうご意見が2つあった……」

【鎌田委員】「……時間がたって、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んですね。実質的な考慮が、現実に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、なぜ上がったのかをどう書くのかというのは大変悩ましい。……」

【能見会長】「……私の意見ですけれども、10万ということで、

結論として10万で構わないというご意見であれば、学者としてのというか、あるいは審査会としてのいろいろな、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、あまり理由は踏み込まないで書いてあります。」

【野村委員】「前回の指針の時から状況が変わったというように見るということではないかと思うのですね。今、東電のほうの損害賠償の実際が進んでいますが、それがないときに我々が議論して作成されたのが最初の指針ということではないかと思います。」

上記のような議論の後で、本件慰謝料について、避難指示解除準備区域では一人月額10万円、居住制限区域では一人月額10万円のほか2年分一人240万円の請求も可能とする、帰還困難区域では一人600万円の請求を認めるとの中間指針第二次追補が決定された。そしてこの中間指針第二次追補の基準による本件慰謝料の支給は現時点でも東電により実施されている。

4. 審査会の提示した本件慰謝料の算定上の問題点

上述したように、本件慰謝料の基準となっている中間指針等について審査会の策定経緯を確認したが、これによって、中間指針等の次のような問題点が明らかになる。

(1) 不適正・不明瞭な中間指針等の策定手続き

本件慰謝料の基準を提供している中間指針等は原賠法18条2項2号の所掌事務として審査会が一般指針として策定したものである。一般指針策定を審査会の所掌事務とする法改正をするに当たって、原

賠法見直しをした検討会報告書は、「指針の前提として、事故の態様・規模等に応じ、……指針の策定に必要な原子力損害の調査・評価を行うこと」（検討会報告書 21 頁）の重要性を指摘していた（上述 2. 参照）。

しかしながら、審査会は、一般指針たる中間指針等の策定において、浪江町を含む現地調査を実施せず、第 4 回審査会（平成 23 年 5 月 16 日）において、川内村村長の遠藤雄幸氏が一次指針を批判する形で、「住民の人たちから直接お話を聞く機会もあれば、また違った評価の仕方もあるのかなというふうに思います。」と要望を出しながら、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（平成 24 年 1 月 27 日）においてである）。また、現地調査の点においても、審査会の専門委員は平成 23 年 7 月に「原子力損害賠償紛争審査会専門委員調査報告書」を公表しているが、この中で調査したのは事業・営業分野の損害のみであり、本件申立人らを含む本件原発事故により避難を余儀なくされた住民の生活状態を調査した結果は含まれておらず、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平成 25 年 5、6 月である。

したがって、審査会は、本件原発事故によ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（精神的損害）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、手続き上著しい瑕庇があるといわざるを得ない。

(2) 不適正・不明確な本件慰謝料算定基準の根拠

本件慰謝料は、中間指針においても中間指針第二次追補においても、一人月額10万円を基準に固定されており、帰還困難区域における一括金も、この金額を単位に算定されている。そして、一人月額10万円という金額は、自賠責の傷害慰謝料日額4,200円（月額126,000円）を基に決められたものであるが、本件慰謝料の算定として自賠責が根拠となる理由は示されていない。

この金額が議論された第7回、第8回の議事録の主要な発言は前に引用したが（上述3.(1)①②参照）、自賠責を算定根拠とする見解は、能見会長から「交通事故などで入院した場合の慰謝料についての自賠責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というのはどうかと私などは個人的には思っております」と発議されて、他の算定法について審査会の場で協議することなく決定されている。また、能見会長からは、「自賠責で総体（ママ）している慰謝料は、けがをして、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、行動自体は一応は自由であるという場合の精神的苦痛とは同じではないので、おそらく自賠責よりは少ない額になるのではないかとも考えています」とし、さらに「自賠責関係の慰謝料の額も時間とともにだんだん低減（ママ）するという要素がありますので、今回の避難に伴う慰謝料の場合もそういった低減の要素を考慮する」との見解も示され、これら見解が本件慰謝料の月額を自賠責の傷害慰謝料よりも低額とし、さらに第2期の本件慰謝料を第1期の半額にする根拠となったものと思われる。

しかしながら、交通事故による傷害と本件原発事故による強制的な避難生活と比較になるかという根本的な問題は別として、これらの説

明自体にも、以下のような論理的な矛盾点がある。

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、昭和39年2月の自賠責支払基準改定の際に1日700円と決められ、その後保険金額と物価指数の変動の中で4,200円に至ったものである。当初の700円という金額の根拠は判明せず、したがって、4,200円の根拠も明確ではない（なお、審査会委員である中島肇氏は著書『原発賠償の中間指針の考え方』（商事法務、2013年）47頁以下において4,200円の根拠を説明しているが、すべてが審査会の議事録に記録がない推測に基づく後付けの説明である）。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Ⅱ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の月額よりも少ない金額になるとした判断である。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のである。そのように考えるならば、自賠責の傷害慰謝料の月額126,000円を10万円に減額する根拠はまったくないことになる。

第3の問題点は、自賠責基準を採用しながら、第2期の本件慰謝料を遞減している点である。本件原発事故による強制的避難にかかる精神的苦痛が、交通事故による傷害の場合と同じように時間の経過によ

って遞減するかという根本的な問題は措くとしても、自賠責の傷害慰謝料は、1日4,200円に固定されており遞減方式を採用していない。递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、赤い本による「期間経過に伴う慰謝料の変動状況も参考とし、一人月額5万円を目安とする」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递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递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えない。

(3) 本件慰謝料の不適切な固定

本件慰謝料の算定の手続きと基準の決定について不適正・不明瞭な点があったことと並んで、さらに、一般指針として定めた中間指針の見直しを審査会がせずに金額を固定してきたことも大きな問題である。

審査会では、中間指針における本件慰謝料を実質的に策定した第8回審査会において、不安定な状態が非常に長期に続いた場合には枠組み 자체を考え直すとの合意が成立していた（上述3.(1)①参照）。しかしながら、避難生活の苦痛が緩和されるどころか将来の見通しが立たず精神的苦痛が増大している現実の中で、東電自ら第2期の本件慰謝料を減額せず第1期と同額の10万円を支払い、また紛争解決センターが最初の総括基準において第2期の本件慰謝料5万円に「今後の生活の見通しへの不安に対する慰謝料」を5万円加算する決定をしながら（上述3.(2)①参照）、審査会自体は、第2期の本件慰謝料を見直す動きをまったく示してこなかった。さらに中間指針第二次追補においても、本件原発事故による精神的苦痛が緩和される前提で決めた

第2期の慰謝料を見直さず5万円に据え置いてきたため、審査会は、避難指示解除準備区域の本件慰謝料を10万円に増額する理由に窮し、会議では10万円が現在の避難者の生活上の苦痛を癒すのに妥当かとの根本的な問題については議論せず、ひたすら第2期と中間指針第二次追補の本件慰謝料の金額の辯護合せの議論に終始しているのである（上述3.(2)④参照）。

このような審査会の姿勢は、見直しの約束を履行しなかったばかりでなく、一般指針の策定について「事故後の経過時間等のさまざまな要素」を配慮することを求めていた検討会報告書の期待を裏切るものであり、著しく不適切なものであるといわざるを得ない。

5.まとめ

事故被害者の精神的苦痛は、事故類型により相違するものである。それゆえ、放射線被曝の危険に起因する長期の避難生活による精神的損害は過去に例のないものであるため（わが国最初の原子力損害であるJCO事故における350メートル以内の避難要請は50時間程度で解除されている）、これまでの事故における慰謝料算定基準あるいは慰謝料額を参考にすることは不可能であった。このことは、第8回審査会および第17回審査会の席上に慰謝料額に係る従来の参考裁判例が表の形で提出されながら、審議過程で議論の対象になっていないことからも、また、第21回審査会で能見会長から原則として精神的損害は賠償しないというJCO事故の考え方は採用できなかったとの発言からも明らかである。このようにまったく新しい事故類型であるにもかかわらず、審査会は現地に入って仮設住宅に居住を余儀なくされている避難住民の実際の生活を視察せず、専門委員に調査もさせず、中間指針および中間指針第二次追補を策定している。

被害の実態を見ず作成し、まったく事故類型の相違する自賠責の基準を基にした中間指針等による本件慰謝料の金額が適正な賠償を被害者に与えるものになっていないことは明白である。

また、自賠責基準の採用においても、本件慰謝料額の算定においては、恣意的ともいえる操作が加えられている（上述4. 参照）。

したがって、審査会におかれては、浪江町を含む現地調査のみならず、仮設住宅などの現地調査や、被災者からの直接の意見聴取などの十分な調査を実施した上で、適正・公平な生活費増加分を含む慰謝料を算定し、中間指針等を改定するよう強く要望する。

また、本件慰謝料の基礎を提供している中間指針等は原賠法18条2項2号に定める「当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般指針」であり、紛争解決センターにおける和解案の内容を拘束するものではない。

したがって、仲介委員におかれては、本件申立人らの被害実態の訴えを十分に斟酌されて、適正・公平な生活費増加分を含む慰謝料を算定し、一日も早く申立人らの苦痛を幾らかでも軽減されるよう強く要望する。

以上