

中間指針と原賠 ADR センターによる 福島原発事故の被害者救済の 実績と課題

松浦 重和

文部科学省
原子力損害賠償対策室 前・室長代理

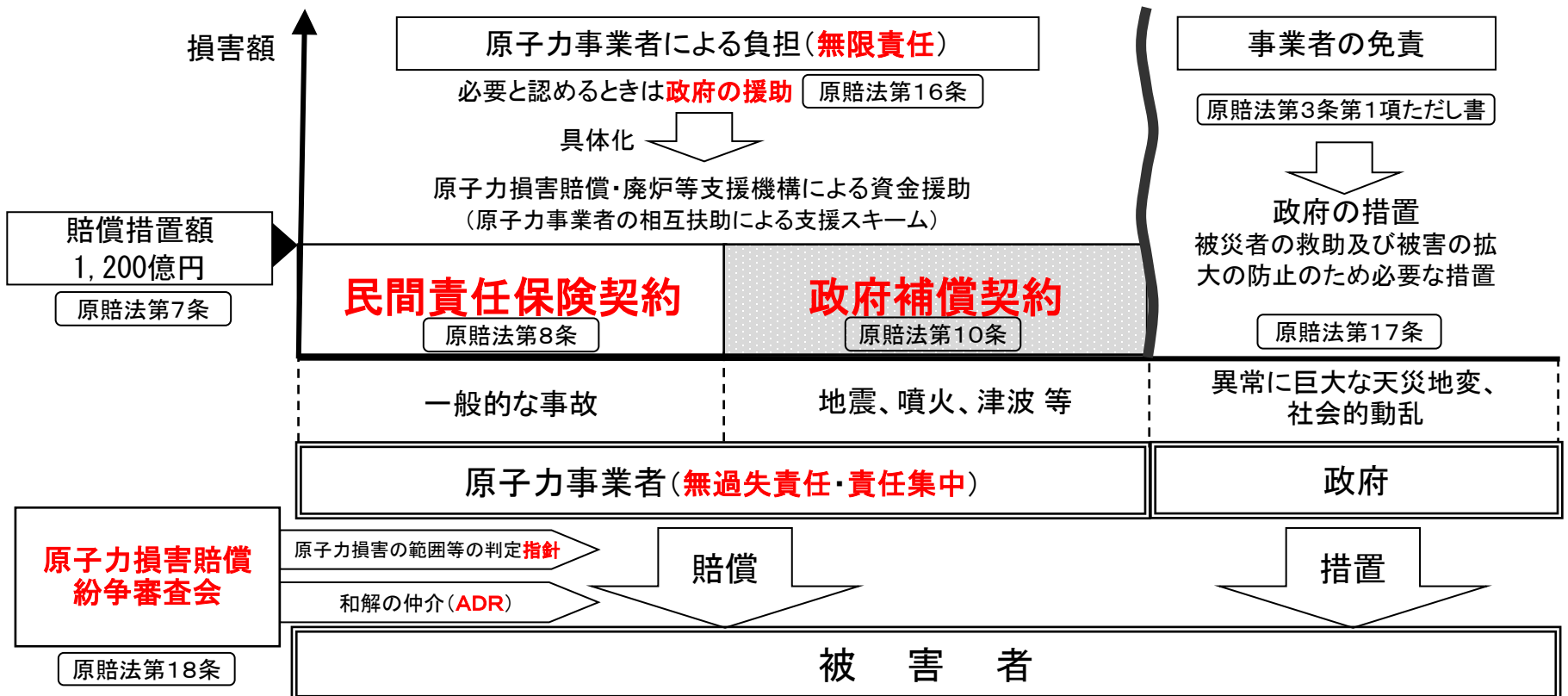
京都大学経済研究所シンポジウム
東日本大震災における原発事故による
福島の損害賠償と復興
— これまでの歩みとこれから

2024/2/17-18
京都大学国際科学イノベーション棟

1. 日本の原子力損害賠償制度の概要

原子力損害賠償法(1961年施行、10年毎に改正)

- 「被害者保護」と「原子力産業の健全な発達」を目的に、民法の特別法として制定。
- 原子力損害の発生に備えた対策
 - 事業者の責任(無過失責任・責任集中・無限責任)
 - 損害賠償措置(民間保険、政府補償契約、供託)の義務付け
 - 賠償措置額を超える場合の政府の援助
 - 紛争審査会による紛争解決スキーム(指針策定・和解仲介)



2. 福島事故後の対応

(1) 原子力損害賠償紛争審査会の主な動き

- 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

2011/3/11	東日本大震災発生
4/11	<u>原子力損害賠償紛争審査会設置</u> (第1回会合は4/15開催)
4/28	第1次指針策定(政府指示等に伴う損害)
5/16	専門委員による17分野の被害・損害の詳細調査開始(~7/14審査会報告)
5/31	第2次指針策定(いわゆる風評被害や避難生活等に伴う精神的損害)
6/20	第2次指針追補策定(損害額の算定方法に関する補足)
8/5	<u>中間指針策定(原子力損害の範囲の全体像)</u>
(8/30	東京電力が賠償基準等の本賠償手続きを公表(9月から本賠償受付開始))
9/1	<u>ADRセンター 和解仲介手続き開始</u>
12/6	中間指針追補(自主的避難等に係る損害)
2012/3/16	中間指針第2次追補(避難区域等の見直し等に係る損害)
2013/1/30	中間指針第3次追補(農林漁業・食品産業の新基準値等による風評被害による損害)
12/26	中間指針第4次追補(避難指示の長期化等に係る損害)
(2022/3	東京電力による賠償に係る7つの高裁判決が確定)
2022/4/26	専門委員による確定判決の調査・分析を決定
2022/12/20	<u>中間指針第5次追補(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)</u>

中間指針による損害の類型化の概要

避難等による損害(避難費用、精神的損害等について、対象区域や期間を明示)

風評被害(一般的基準・損害類型・対象となる産業・産品・地域を典型的に明示)

政府指示等の対象地域等

政府指示等の対象外地域等

I 避難等に伴う損害 (避難区域〔警戒区域〕、屋内退避区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域、特定避難施設地点、南相馬市より一時避難要請があった区域)

- 避難、一時立入、帰宅費用 (避難費用は住居確保に係る損害賠償を受け、転居するまで)
- 生命・身体的損害、避難等によって生じた健康状態悪化等による治療費等
- 精神的損害 (避難費用のうち通常の範囲の生活費の増加費用を含む)

第1期・第2期 (～区域見直し時点)		第3期(～終期) (避難者と滞在者に差を設けない)	
警戒区域 (体育館等への避難は12万円) ・ 月額10万円 ・ 超過避難状況30万円	帰還困難区域※1 (H30.3末まで)	生活基礎型災害 700万円	
計画的避難区域 (体育館等への避難は12万円) ・ 月額10万円 ・ 相当経費地域健康不安 子供・妊婦60万円、その他30万円	居住制限区域 ・ 月額10万円 ※2 ・ 生活基礎型災害 250万円		
緊急時避難準備区域 (体育館等への避難は12万円) ※3 ※4	避難指示解除準備区域 ・ 月額10万円 ※2 ・ 生活基礎型災害 50万円		
特定避難施設地点※3 ※4 ・ 月額10万円 ※6 (体育館等への避難は12万円) ・ 相当経費地域健康不安 子供・妊婦60万円、その他30万円	解除後3か月を目安 ※2		

【精神的損害の増徴事由】
上記月額10万円については、以下の事由があり、かつ、通常の避難者と比べてその精神的苦痛が大きいと認められる場合には増徴。

- ① 要介護状態(月額3万円)、② 身体又は精神の障害(月額3万円)、③ ①又は②の者の介護(月額3万円)、④ 乳幼児の世話(3歳未満:月額3万円、3歳以上小学校就学前:月額1万円)、⑤ 妊婦中(事故時妊婦中一時金30万円、事故後妊婦:月額3万円)、⑥ 重度又は中等度の障害、⑦ ⑥の者の介護、⑧ 家族の別居、三重生活等、⑨ 避難所の移動回数多、⑩ 避難生活に過剰な困難、⑪ ⑩の事情と同程度以上のものな等(精神的損害) ※⑧～⑩、個別具体的な事情に応じて、ADRセンターの協議実施請求も可能。
- ※1 双葉・大熊町は全町対象。
- ※2 帰還の時期を問わず当該期間内は一律で賠償。特例の事情があれば、期間経過後も賠償される。
- ※3 第1・2期に帰還した場合や滞在しつづけた場合、個別具体的な事情に応じて賠償の対象となり得る。
- ※4 帰還前二から半径8～10km圏内は、超過避難状況15万円加算。
- ※5 帰還区域はH30.3末まで。
- ※6 中間指針上、第2期は月額6万円以下、実際の月額10万円が賠償されている。

○ **財産価値の喪失又は減少等** 現実生じた価値喪失・減少及び追加的費用(修理・除染費用等)

- ・ 帰還困難区域内の不動態 全損と推認(再取得価格に配慮する等、合理的に価値を評価)
- ・ 居住制限区域、避難指示解除準備区域の不動態 事故前価値から一定程度減少と推認

○ **住居確保に係る損害**

- ・ 住宅については、元の住宅の新築価格と事故前価値の差額の75%までを賠償
- ・ 宅地については、帰還困難区域は土地の差額を全額、居住制限区域・避難指示解除準備区域に移住することが合理的と認められる場合は土地の差額の75%を賠償
- ・ 借家については、借家の家賃と家賃の8年分を賠償

○ **営業損害(農林水産業、製造業等事業一般)** ○ **就労不能に伴う損害** (営業損害・就労不能等に伴う損害は、特例の賠償に請求するから、個別にADRセンターで交渉が必要)

○ **検査費用(人)** ○ **検査費用(物)** 商品の汚染検査費用

IX 除染等に係る損害 ○ 必然的に生じた追加的費用、減収分及び財物価値の喪失・減少 ○ 地方公共団体や教育機関が行う必要かつ合理的な検査等に係る費用

II 航行危険区域等、飛行禁止区域設定に係る損害

- 営業損害(漁業者、海運業者、旅客船事業者等)、航空運送事業者等)；操業困難による減収分、航路迂回による費用増加
- 就労不能に伴う損害

III 農林水産物(加工品含む)及び食品の含有制限指示等に係る損害 (出荷・作付制限、放牧・牧草等給与制限、食品衛生法に基づく販売禁止、検査等)

- 営業損害(農林漁業者・流通業者等)；出荷断念等による減収分、商品廃棄費用等の追加的費用
- 就労不能に伴う損害
- 検査費用(物)

IV その他の政府指示等に係る損害 (水に係る摂取制限、上下水道副次産物取扱指導、学校等校舎・校庭利用に関する通知等)

- 営業損害(代弁水提供、汚泥保管、校庭の緑意低減対策費用等)
- 就労不能に伴う損害
- 検査費用(物)

V その他の政府指示等に係る損害 (放射線被曝による損害)

- 復旧作業に従事した原発作業員・自衛官等または住民等の急性・晩発性放射線障害
- 各種給付金等と損害賠償金との調整
- 地方公共団体等の財産的損害

VI 自主的避難等に係る損害

- 平成23年12月末まで：自主的避難等対象区域(福島県内23市町村)の自主的避難者・滞在者に生じた損害：子供・妊婦40万円、その他20万円
- 平成24年1月以降：区域の設定は行わず、子供・妊婦について個別に判断(平均的・一般的人を基準として、合理性を有していると認められる場合は賠償の対象)

V いわゆる風評被害 (一般的基準)

- ・ 放射性物質による汚染の危険性を懸念して敬遠したくなる心理が平均的・一般的人を基準に合理的な場合。
- ・ 原則として損害と認める類型を提示。
- 営業損害
 - ・ 取引数量減少、価格低下による減収分
 - ・ 商品廃棄費用等の追加的費用
- 就労不能に伴う損害
- 検査費用(物)

※農林漁業・食品産業、観光業、製造業等、輸出を類型化(詳細は右に記す)

VI いわゆる間接被害

上記I～Vの損害を受けた第一次被害者との関係で、取引に代替性のない場合(事業の性質上、販売先又は調達先が地域的に限定されている事業で必然的に生じたもの等)

(間接被害者の営業損害の例)

- ・ 顧客の大半が避難したことで売上げが減少した避難区域に近接する商店等
- ・ 操業停止で水揚げがない漁港の製氷業者、仲買人等

VII その他

- 放射線被曝による損害
- 復旧作業に従事した原発作業員・自衛官等または住民等の急性・晩発性放射線障害
- 各種給付金等と損害賠償金との調整
- 地方公共団体等の財産的損害

VIII 自主的避難等に係る損害

- 平成23年12月末まで：自主的避難等対象区域(福島県内23市町村)の自主的避難者・滞在者に生じた損害：子供・妊婦40万円、その他20万円
- 平成24年1月以降：区域の設定は行わず、子供・妊婦について個別に判断(平均的・一般的人を基準として、合理性を有していると認められる場合は賠償の対象)

いわゆる風評被害について
専門委員による詳細な被害の実態調査結果を踏まえ、風評被害の範囲を明示。

【「風評被害」の範囲】

- ・ 類型化された業種(農林漁業・食品産業、観光業、製造業・サービス業等、輸出)
- ・ 類型化できない個別の被害について、一般的基準に照らし、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。

農林漁業・食品産業に係る風評被害

【農産物(茶・畜産物を除き、食用に限る)】福島、茨城、栃木、群馬、千葉、埼玉、岩手、宮城

【茶】福島、茨城、栃木、群馬、千葉、埼玉、神奈川、静岡、宮城、東京

【林産物(食用に限る)】福島、茨城、栃木、群馬、千葉、埼玉、青森、岩手、宮城、東京、神奈川、静岡、広島※(※しいたけのみ)

【畜産物(食用に限る)】福島、茨城、栃木

【牛乳・乳製品】福島、茨城、栃木、岩手、宮城、群馬

【牛(セキフムに汚染された牛関連)】北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、新潟、岐阜、静岡、三重、島根※

※上記以外で新たに汚染された福わらの流通・使用による牛肉の価格下落等が確認された場合、同様の扱い。

【水産物(食用・飼料用に限る)】福島、茨城、栃木、群馬、千葉、北海道、青森、岩手、宮城

【花き】福島、茨城、栃木

【家畜の飼料及び薪・木炭】福島、岩手、宮城、栃木

【牛ふん堆肥等】福島、岩手、宮城、茨城、栃木、千葉

【その他の農林水産物】福島

【農林水産物の加工品・食品】

【輸出先国の要求による検査費用・証明書発行費用等】

- ・ 輸出先国の輸入規制や取引先からの要求によって現実生じた検査費用・証明書発行費用等(当面の間、日本全体)

【輸入拒否による損害】

- ・ 輸出先国の輸入拒否(輸入規制や取引先からの輸入拒否)がされた時点で、既に輸出又は生産・製造を開始していた場合の現実生じた損害(日本全体)

製造業・サービス業等に係る風評被害

【国内の製造業・サービス業等】

- ・ 福島県で製造・販売を行う物品・サービス等に係る損害
- ・ (例：福島県内で製造された繊維製品、県外事業者による貨物の受取拒否)
- ・ 事業者が福島県へ来訪拒否することにより生じた損害
- ・ (例：運送事業者の来訪拒否、美術展覧会等のイベント中止)
- ・ 上下水道汚泥(原材料とする製品含む)の引き取り回避により生じた損害等

【外国人来訪によるサービス等】

- ・ 平成23年5月末までの解約(日本全体)
- ・ (例：外国人アーティストの来日拒否、外国船舶の寄港拒否)

観光業に係る風評被害

【少なくとも相当因果関係が認められる地域】福島県、茨城県、栃木県、群馬県

【外国人観光客に係る損害】

平成23年5月末までの通常解約率を上回る解約(日本全体(上記4県除く))

【上記以外の被害】

個別具体的な事情に応じ、解約・予約控え等の被害について、相当因果関係が認められる場合は、賠償の対象。

輸出に係る風評被害

【輸出先国の要求による検査費用・証明書発行費用等】

- ・ 輸出先国の輸入規制や取引先からの要求によって現実生じた検査費用・証明書発行費用等(当面の間、日本全体)

【輸入拒否による損害】

- ・ 輸出先国の輸入拒否(輸入規制や取引先からの輸入拒否)がされた時点で、既に輸出又は生産・製造を開始していた場合の現実生じた損害(日本全体)

【上記以外の被害】

- ・ 買い控えの状況、出荷制限の内容等を考慮し、相当因果関係が認められる場合は賠償の対象。
- ・ 有機農産物等の安全等の価値を付した産品は広範な地域で賠償の対象とならう。

財産、営業、就労不能等の各種損害

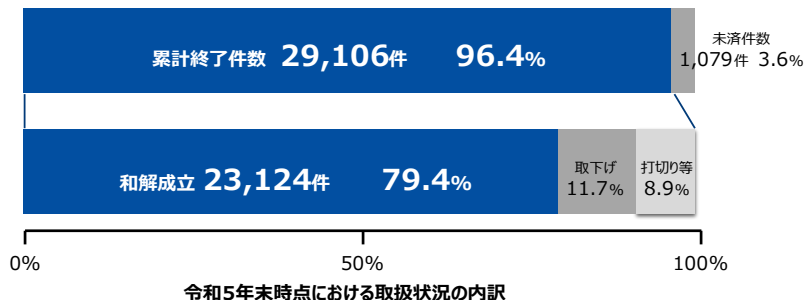
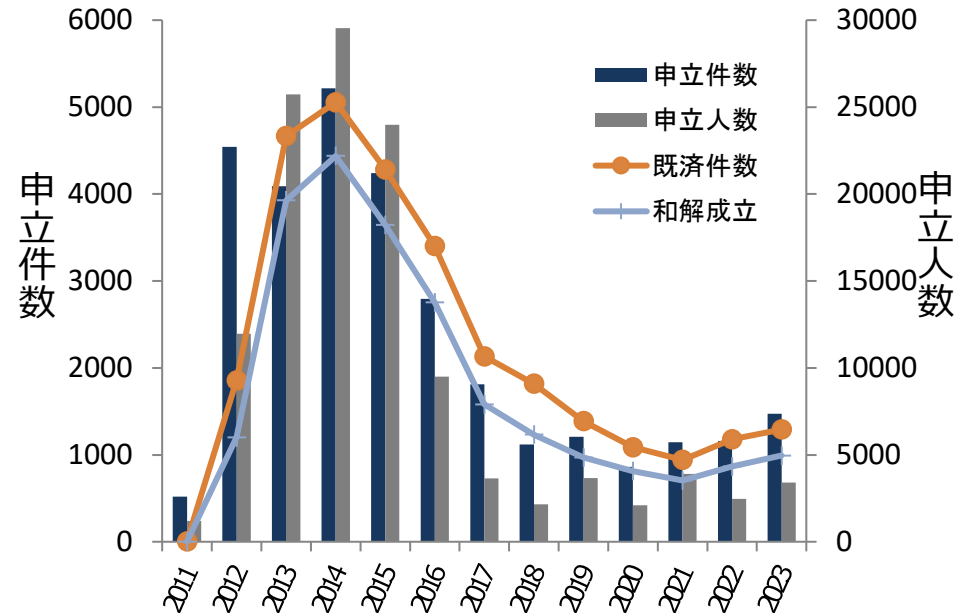
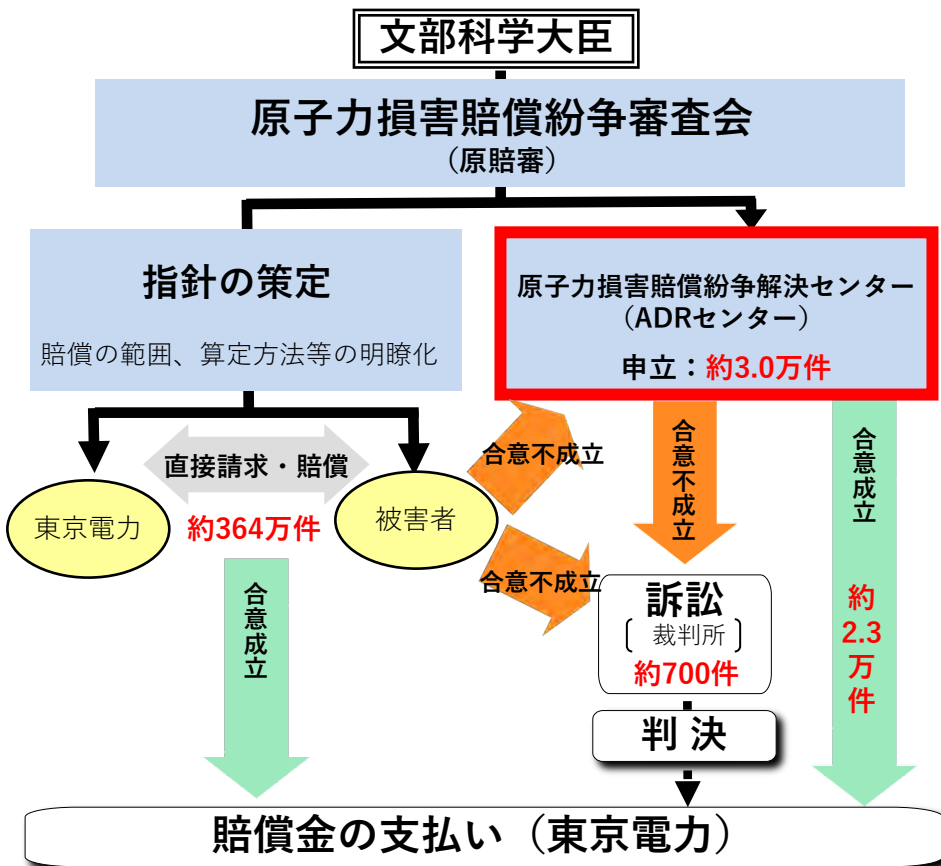
間接被害(一次被害者との関係で、必然的に生じたとして相当因果関係が認められる損害の範囲を典型的に明示)

自主的避難者・滞在者の精神的損害

2. 福島事故後の対応

(2) 原子力損害賠償紛争解決センター(ADRセンター)による和解の仲介

- 「和解の仲介」の実施組織として、弁護士会の協力も得て、仲介委員や調査官として多くの弁護士を確保し、2011年9月から稼働。
- 紛争の1%弱に当たる約3万件の申し立てがあり、そのうち約80%で和解成立。



※件数はいずれも令和5年12月末までの累計

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

(1) 策定に至る経緯

- 2013年末の4次追補までの中間指針策定により、賠償請求の99%は、東電との直接交渉、または、ADRによる和解仲介で解決。
- 一方で、和解に至らなかったADR集団申立が訴訟に移行するなど、各地で集団訴訟が提起(約40件)。
- 2022年3月、7つの高裁判決の東電賠償に係る部分が確定。確定判決を踏まえた中間指針見直しの要請が高まり、2022年4月に紛争審査会は、見直しに向けた検討に着手。

表 確定した高裁判決の概要

	原告数	帰還困難区域	居住制限区域	避難指示解除準備区域	緊急時避難準備区域	自主的避難等対象区域	県南・丸森	区域外
仙台高裁いわき	210	1600	1100	1100	300	8		
東京高裁小高	335		950	950				
仙台高裁生業	3864	1600	1150	1100	280	51(子供・妊婦) 17(一般)	34(子供・妊婦) 13(一般)	6-11(子供・妊婦) 0(一般)
東京高裁前橋	137	1500	1200	1100	260-300	60-70(子供) 40-60(妊婦) 30-40(一般)		
仙台高裁中通り	52					30		
東京高裁千葉	45	1550-1850	1150-1200	900-1250	230/265		50(子供・妊婦) 30(一般)	
高松高裁松山	25			1320	366	146(子供・妊婦) 70(一般)		

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

(2) 検討の進め方

- 確定判決を詳細に調査・分析するため、専門委員(裁判官経験者、弁護士を含む法律の学識経験者5名)を選任。

専門委員

青野 洋士	公証人
大塚 直	早稲田大学大学院法務研究科教授
日下部 真治	弁護士
末石 倫大	弁護士
米村 滋人	東京大学大学院法学政治学研究科教授

- 専門委員は調査・分析結果として、指針見直しに係る具体的論点を抽出(2022年9月中間報告、同年11月最終報告)
- 紛争審査会は、現地調査(2022年8月)と専門委員の調査・分析結果をもとに、同年12月20日に第5次追補策定。

3. 中間指針第5次追補の策定 (集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

(3) 見直しの論点

I 全般的な論点

【各判決における中間指針の全般的評価】

- 専門委員は、「中間指針の合理性や示された基準額について多くは否定的ではないが、あくまで一般的な指針であり裁判規範ではないことから、**裁判所は拘束されるものではないという判断が前提**となっている点では共通すると考えられる。」と分析。

○中間指針の合理性

(肯定的)

「中間指針等や賠償基準に示された考え方は、その内容をみても、その策定経緯に照らしても、基本的に不法行為による損害賠償請求において一般的に採用されている考え方に立脚するものであって、合理性を有する」【東京高裁千葉。東京高裁小高、東京高裁前橋、仙台高裁中通りも同趣旨】

(否定的)

「東電側が任意の支払を拒否することのないように定められた」【仙台高裁生業】

「和解金的な色彩があることは否定できないから、中間指針等の定める賠償基準額が控えめな金額にとどまっていることも否定できない」【高松高裁松山】

○中間指針をどの程度斟酌すべきか

(斟酌できる)

「中間指針が合理的なものと認められれば、中間指針を斟酌して慰謝料額を算定することは妨げられない」【東京高裁小高。東京高裁千葉も同趣旨】

(拘束されない)

「自主的解決に資する一般的な指針であり、個別の紛争解決のすべての基準となるものでない」【仙台高裁いわき。東京高裁小高、東京高裁前橋、仙台高裁中通りも同趣旨】

(中間指針を超えることを当然視)

「東電による任意の支払を期待するという要素を考慮に入れずに損害額を定める場合は、中間指針における基準額より高額となることは、自然な結果」【仙台高裁生業】

「中間指針等における基準賠償額より高額になることは、ある意味では当然の結果」【高松高裁松山】

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

I 全般的な論点

【各判決の損害の捉え方と中間指針見直しにおける方針】

- 専門委員は、以下の通り分析。
 - ✓ 各判決における被侵害利益や精神的損害の捉え方が一様ではなく、これまでの学説とも異なる
 - ✓ 損害項目の設定や損害額の算定方法は一様ではなく、従来の賠償実務や中間指針との異同も一様でない
 - ✓ もともと、損害類型や認容額は一様でないものの、慰謝料総額は同水準にある

表 確定した高裁判決の概要

	原告数	被侵害利益	慰謝料算定方法
仙台高裁いわき	210	包括的平穩生活権	3類型※
東京高裁小高	335	居住・移転の事由、平穩生活権という人格的利益 生活基盤に関する利益	2類型
仙台高裁生業	3864	包括的生活利益としての人格権 生存と人格形成の基盤 日常的な幸福追求による自己実現	3類型※
東京高裁前橋	137	平穩な日常生活を送り、自己の人格を形成、発展させる人格的利益(平穩生活権)	一括して個別算定
仙台高裁中通り	52	(権利利益という形で明示せず)	一括して算定
東京高裁千葉	45	(権利利益という形で明示せず)	2類型
高松高裁松山	25	人格関係や共同体、自然環境等を含む人的、物的基盤でいる包括的生活利益	3類型※

※2類型(日常生活阻害慰謝料、生活基盤喪失・変容慰謝料)の判決と比較し、「避難を余儀なくされた慰謝料」を独立の損害項目として算定

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

I 全般的な論点

- 損害類型や認容額は一様でないものの、慰謝料総額は同水準にある要因として、
 - ✓ 判決は、原告の構成が損害類型や認容額に少なからず影響
 - ✓ 中間指針は、多数の被害者を迅速・公平・適正に救済する観点から、特に、**区域の違いや避難指示解除・帰還の時期で不公平感が生じないことを重視**
- 最終的には、見直しによる慰謝料総額に留意しながら、「従来からの一貫性や継続性を重視し、中間指針の構造を維持しつつ、新たに類型化された損害を取り込む」こととされた。

	原告数	帰還困難区域	居住制限区域	避難指示解除準備区域	緊急時避難準備区域	自主的避難等対象区域	県南・丸森	区域外
仙台高裁いわき	210	1600	1100	1100	300	8		
東京高裁小高	335		950	950				
仙台高裁生業	3864	1600	1150	1100	280	51(子供・妊婦) 17(一般)	34(子供・妊婦) 13(一般)	6-11(子供・妊婦) 0(一般)
東京高裁前橋	137	1500	1200	1100	260-300	60-70(子供) 40-60(妊婦) 30-40(一般)		
仙台高裁中通り	52					30		
東京高裁千葉	45	1550-1850	1150-1200	900-1250	230/265		50(子供・妊婦) 30(一般)	
高松高裁松山	25			1320	366	146(子供・妊婦) 70(一般)		

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

- 第五次追補では、以下の損害を新たに類型化
 - ✓ 『避難を余儀なくされたこと』による精神的損害【新類型】
 - ✓ 生活基盤喪失・変容による精神的損害【一部新類型】
 - ✓ 相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安を基礎に置く精神的損害【新類型】
 - ✓ 精神的損害の増額要因【ADR和解事例を基に類型化】
 - ✓ 自主的避難等による精神的損害【対象期間の見直し】
- 本発表では、新たに類型化された背景や損害内容について概説する。

3. 中間指針第5次追補の策定 (集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

『避難を余儀なくされたこと』による精神的損害【新類型】

対象区域：1F半径20km, 2F半径10km圏内(桃・橙)

追加賠償：本件事故当初の過酷避難状況^(注)による精神的損害について、避難慰謝料に**30万円を加算**
(※避難指示が早期に解除された一部地域は**15万円/人**)

【見直しの背景】

- 一部判決は、中間指針が類型化する「避難等に伴う精神的損害」とは区別し、『避難を余儀なくされたこと』に着目した**精神的損害を独立の損害項目**として認め、認容額も高額の傾向。
- 独立の損害項目として取り扱っていなくても一定程度考慮している判決もある。
- 専門委員の調査・分析では、中間指針は本損害を「十分に考慮しているとは言い難い」ことから類型化が必要とされ、第五次追補では、慰謝料の考慮要素との重複を避けるため、避難所加算と同様の「加算類型」として捉え、損害額の目安は、慰謝料総額に留意して示された。



2011年4月21日までの避難指示区域

注：「放射線に関する情報が不足する中で、被曝の不安と、今後の展開に関する見通しも示されない不安を抱きつつ、着の身着のまま取るものも取り敢えずの過酷な状況の中で避難を強いられたこと」

3. 中間指針第5次追補の策定 (集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

『生活基盤喪失・変容』による精神的損害【一部新類型】

【生活基盤喪失による精神的損害】

対象区域：帰還困難区域 (②赤)

追加賠償：「生活基盤が著しく毀損」されたことによる精神的損害は **4次追補で実質的に類型化(700万円)** されているが、各判決を踏まえて日常生活阻害慰謝料の対象期間を10ヶ月延長し、慰謝料総額を **100万円増額**

【生活基盤変容による精神的損害(1)】

対象区域：居住制限区域・避難指示解除準備区域(②黄・緑)

追加賠償：「生活基盤がかなりの程度毀損」されたこと(生活基盤変容)による精神的損害を **新設(250万円)**

【生活基盤変容による精神的損害(2)】

対象区域：緊急時避難準備区域 (①青)

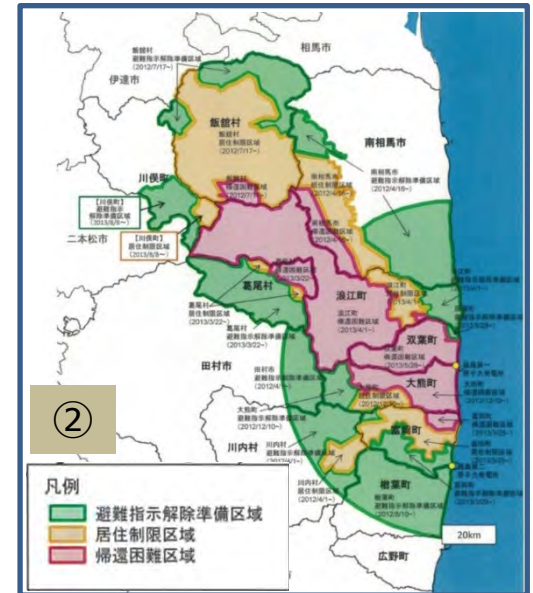
追加賠償：居住制限区域等に準じて **新設(50万円)**

【見直しの背景】

- 専門委員の調査・分析では、「生活基盤喪失・変容」は、各判決が共通して捉える損害であり、少なくとも「喪失」については4次追補で実質的に類型化されているが、「変容」については、4次追補策定当時(2013年末)は、損害の実態が十分に把握・想定できていなかったことから新たに類型化が必要、とされた。
- 損害額の目安は、各判決の慰謝料総額に留意し、過酷避難状況による精神的損害や日常生活阻害慰謝料との合計も考慮して示された。



2011年9月30日時点(緊急時避難準備区域解除前)



2013年8月3日時点

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安を基礎に置く精神的損害【新類型】

対象区域：計画的避難区域(黄)、特定避難勧奨地点(緑点)

追加賠償：相当量の線量地域（避難指示対象の年間積算線量20mSv超）に一定期間滞在したことによる健康不安を基礎を置く精神的損害について、避難慰謝料に**30万円（子供・妊婦は60万円）**を加算

【見直しの背景】

- 本精神的損害の根拠は、事故発生から約1か月後に避難指示が出され、実際に避難を完了するまでに一定期間を要した計画的避難区域の居住者が抱いた放射線被曝の恐怖・不安。
- 中間指針はもとより、確定判決にも該当事例はないが、ADRや複数の係属中の後続訴訟の地裁判決において、賠償対象とした事例があり。
- 健康不安を直接の賠償対象とし得るか、政府の避難指示の遅れに起因していることから東電の責任を問えるか等の論点があったが、自主的避難等対象区域の滞在者が抱く不安を超えるものとして、法的保護に値する損害とされた。



2011年9月30日時点(緊急時避難準備区域解除前)

3. 中間指針第5次追補の策定 (集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

精神的損害の増額要因【ADR和解事例を基に類型化】

ADRセンターにおける和解仲介実務を踏まえ、通常と比べて精神的苦痛が大きくなるのが一般的なものを、**慰謝料の増額事由・目安額として指針に類型化し、直接請求の場で広く適用。**

慰謝料の増額事由	増額の目安額
① 要介護状態にあること	1人月額3万円
② 身体又は精神の障害があること	1人月額3万円
③ ①又は②の者の介護を恒常的に行ったこと	1人月額3万円 (複数の介護者がいる場合は主たる介護者)
④ 乳幼児の世話を恒常的に行ったこと	乳幼児(満3歳に満たない者) : 1人月額3万円 満3歳以上小学校就学前の幼児 : 1人月額1万円
⑤ 妊娠中であること	事故時妊娠 : 30万円 事故後妊娠 : 妊娠期間中月額3万円
⑥ その他の事由	個別具体的事情を踏まえて増額

【見直しの背景】

- ADRセンターは、和解仲介で多くの事案に共通する論点の解決基準等を「総括基準」として整理・公表している。
- この総括基準のうち、**東電による直接賠償においても広く適用され、迅速・公平・適正な賠償の促進が期待されるもの**について、指針として典型的に示すべきとされた。
- 5次追補における類型化に当たっては、**被害者負担の軽減の観点から、目安額の設定や立証負担の軽減につながる増額事由認定に係る考え方を示している。**
- 東電においても、5次追補において個別具体的事情を踏まえて増額とされた事由についても、例えば、重度又は中等度の持病や家族別離・二重生活について、具体的対象となる場合の独自類型を示している。

3. 中間指針第5次追補の策定 (集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

II 損害に係る個別の論点

自主的避難等による精神的損害【対象期間の見直し】

【自主的避難等対象区域 (青)】

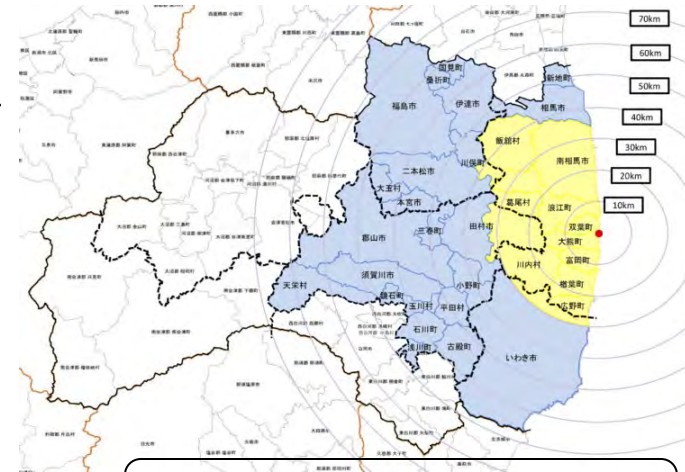
<子供・妊婦> 現行指針の扱いから**変更せず**

<上記以外> 2012/12まで**賠償対象期間を延長し12万円増額**

【自主的避難等対象区域外 (白)】

現行指針の扱いから**変更せず**

※ただし、**県南地域・宮城県丸森町**に対しては東電が自主的に賠償した



中間指針第一次追補(2011/12)

【事故当初の時期】

自主的避難等対象区域の妊婦・子供以外の者(8万円)

【2011/12末まで】

自主的避難等対象区域の妊婦・子供(40万円)

【2012/1以降】

個別の事例・類型毎に合理性を有する場合

【見直しの背景】

- 当初(2011/8)の中間指針でも相当因果関係の範囲の類型化の議論が難しく、4ヶ月遅れの1次追補で、対象区域・期間・属性に応じて避難の実施の有無に関わらず定額とする類型化の考え方を示した。
- 確定判決は、原告の請求に応じた個別判断以外に、特に**類型的扱いをする判決は、考え方(対象区域・期間、算定方法等)にばらつきがある。**
- 専門委員の調査・分析では、中間指針との比較において、以下の2点が論点とされた。
 - 自主的避難等対象**区域の範囲の妥当性:**
対象区域の市町村の住民は一律に賠償対象となりうるため、**原発からの距離、避難区域との近接性等を総合的に勘案して設定したことは合理性があり、区域の見直しは慎重に対応すべき**
 - 賠償期間の妥当性:
妊婦・子供以外の者について、低線量被曝への不安だけでは賠償対象の損害の基礎とはなり得ないが、**残存する後続事故への不安と相まった複合的な不安が賠償の対象**となるとして、政府による安全宣言がなされた2011/12末まで賠償期間を延長すべき。

3. 中間指針第5次追補の策定

(集団訴訟の確定判決等を踏まえた見直し)

III その他の論点

➤ 係属中の後続訴訟における損害の認定から影響を受ける要素

● 専門委員による調査・分析では、

(1) 確定判決にも中間指針にもない損害が係属中の後続訴訟に潜んでいないか

→ 現時点で留意すべきものは認められない(相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害を除く)

(2) 認容額が中間指針や確定判決の水準から外れたものがあるか

→ 地裁判決の認容額はいずれの判決でも確定判決で認められた水準の範囲内

(著者見解)2024/2月上旬時点で、後続訴訟の高裁判決は6件出されているが、いずれも5次追補の内容を超えるものではないと考えられる。

➤ 既に確定した判決や和解済案件等がある場合の留意点

● 専門委員による調査・分析では、

(1) 見直し後の中間指針の目安額と確定判決の認容額の差額を訴訟で請求できるか

→ 既判力(訴訟当事者は判決内容に拘束される)により遮断される可能性が高い

(2) 任意で弁済する場合

→ 非債弁済とみなされる可能性は低く、会社法第423条第1項に基づく取締役の任務懈怠責任を問われる可能性は低い

4. 課題と評価

※個人的見解であり組織を代表するものではない

➤ 中間指針の効果

【被害者の視点】

- 指針によって損害が類型化されたことで、被害者の立証負担軽減。
- 事故から半年程度で本格的な賠償金支払いを実現した迅速性。
- 透明性(審査会の公開)・説明性(指針に考え方や根拠の明記)が高いことから、被害者にとっての受け入れ易さ。(裁判所も一定程度参照)
- 4次追補策定(2013年12月)から5次追補による見直し(2022年12月)まで9年あったことについては、遅すぎたとの意見。

【東京電力に対する効果】

- 東電賠償基準の「ひな形」 → 被害者の受け入れやすさ
- 5次追補策定以降、後続訴訟で上告や控訴の取下げ、和解勧告の応諾など、訴訟対応方針の変化。

【被害者救済・司法制度】

- 紛争の大多数が任意解決(請求の99%以上が東電と直接和解)し、司法制度崩壊を未然に防止。

4. 課題と評価

※個人的見解であり組織を代表するものではない

➤ 中間指針の課題

【指針の作用】

- 指針における対象区域設定や金額の基準が、地域分断を生む副作用。
- 地域の復興は、行政も一体となった復興支援策など、賠償以外の取り組みも不可欠。

【指針の性格】

- 当初は、多数の被害者を迅速に救済するための「初動対応ツール」を想定
→ 深刻化した紛争だけがADRや訴訟に進む「一方通行」なシステム
- 集団訴訟の結果を基に、指針を遡及的に見直すことの制度的是非

➤ ADRセンターの評価と課題

- 東電と任意に和解できない被害者のための、訴訟によらない救済受皿として機能。
- 「和解案の尊重」を東電が誓ったことも効果的に作用。
- 自治体が先頭に立つ「集団申立」の場合、集団内で賠償に差が生じる和解案が受け入れられず、結果的に時間的浪費に終わる例あり。(ADRの限界)
- ADR事務局スタッフ(非常勤の弁護士)の確保にも課題。

ご清聴ありがとうございました