平成２４年（ワ）第２１３号、平成２５年（ワ）第１３１号、第２５２号

平成２６年（ワ）第１０１号　福島原発避難者損害賠償請求事件

原　　告　　早川篤雄　外４７３名

被　　告　　東京電力株式会社

２０１５（平成２７）年３月３０日

福島地方裁判所いわき支部（合議１係）　御中

準　備　書　面（５０）

避難指示が解除された場合の原告らの損害について

ー帰還拒否権の保障・故郷変質による損害・避難慰謝料の終期等ー

原告ら訴訟代理人弁護士　　小　野　寺　利　孝　代

同　　広　田　次　男　代

同　　鈴　木　堯　博　代

同　　清　水　　洋　代

同　　米　倉　　勉　代

同　　笹　山　尚　人

外

はじめに　避難指示の解除と原告らの精神的損害

今後、避難指示解除準備区域を中心に、現在まで政府によってなされている避難指示が解除される時期が順次到来する。放射線量が高い帰還困難区域については、その時期は相当先になると予想され、現実的な故郷の回復は困難であるが、比較的線量が低い地域である避難指示解除準備区域については、数年以内にそうした時期が来る可能性がある。また、既に緊急時避難準備区域についてはその指定が解除され、賠償が打ち切られている。

これらの段階にあたり、そもそも帰還を望まない原告の意思（帰還を拒否する自由）はどのように評価され、その賠償はどのようになされるべきかを検討する（第１）。逆に、帰還を選んだ場合に、「故郷（ふるさと）の変容・劣化による損害」はどのように賠償されるべきか（第２）、あるいは避難生活に伴う精神的損害はどのように扱われるべきか（第３）、これらの点について、以下、順次検討する。

さらに、第４以下において、緊急時避難準備区域や避難指示解除準備区域の指定が解除される状況がどのような実情にあるのかについて、広野町及び川内村の状況を含めて検討する。

この準備書面においては、これまで準備書面（9）、同（15の1）、同（15の2）、同（46）ほかで主張してきたところに加えて、淡路剛久・立教大学名誉教授による2015年2月16日付「意見書」（甲A第146号証、以下「淡路意見書」という。）の指摘するところを踏まえて、上記のさまざまな損害等に関し、原告らの主張を追加し、整理するものである。

記

第１　帰還を望まない被害者の権利

１　帰還を望まない避難者

（１）避難指示解除と空間放射線量の水準

避難指示解除準備区域等において、上記のとおり政府の避難指示が解除されても、避難していた住民が、これに応じて元の居住地に帰還することを望

んで、決断するとは限らない。政府による避難区域の設定における基準は、年間の想定累積放射線量が２０ミリシーベルトを超える場合とされており、仮に実際の避難指示解除が、さらに慎重に、より低い線量を基準に運用されたとしても、自然放射線量の水準と比較すれば著しく高い放射線量であることに違いはない。まして、単純に避難区域といっても、放射線量の分布は複雑に入り組んでいる。該当地域の地形は山地から平野・海浜まで様々であり、地域の用途は山林であったり、農地、住宅など、多岐に渡る。そのような中で、除染がある程度効果的である市街地と、それ以外、さらには基本的に除染作業の対象外である森林では、周辺の空間放射線量の水準は全く異なる。

住宅については、ある程度除染の効果が認められるとされるが、当該住宅の敷地において、除染作業の直後にはそれなりに放射線量の低減がみられても、その隣地が森林であったり農地であったりという自然的地形の影響によって、放射線量は容易に元どおりの高水準に戻ってしまうことが確認されている。樹木や山林の土壌に堆積した放射性物質は、風雨の影響によって移動し、周辺の地表や家屋を再汚染するのである。このようにして、同じ区域内であっても、場所によって空間放射線量は区々であり、また時間の経過による変化が常に認められるから、放射線量の低下は相対的なものに過ぎない。

（２）身体に対する影響－ICRP の見解

このような状況の中で、原告らとしては、低線量の被ばくといえども、身体に対する影響を無視することは出来ない。この点で、既に述べてきたとおり、国際放射線防護委員会（ICRP）は、その公式見解（勧告）として「しきい値なし直線モデル（LNT モデル）を示している。すなわち、年間 100 ミリシーベルトを下回る放射線量において、確率的影響の発生の増加は低い確率であるが、「バックグラウンド線量を超えた放射線量の増加に比例する」のであり、この LNT モデルが「放射線被ばくのリスクを管理する最も良い実用的なアプローチ」であり、「予防原則にふさわしい」と述べているところ

である[1]。このように、放射線の人体に対する影響にはしきい値がなく、低線量であっても、被ばく放射線量に比例した確率的影響を受けるとされているのである。

その一方で、100ミリないし200ミリシーベルト以下の放射線被ばくにおいては、実際に有害な結果は確認されていないという見解もある。

そうすると、低線量被ばくによる人体への影響は未解明であって、科学的に不確実であるというしかない。

そうだとすると、このような確率的な影響をどの程度重視して回避行動をとるかは、確定的な判断を下すことが出来ない問題であり、後述のとおり、基本的にその影響を受ける権利主体ごとに、その価値観に基づいて自己決定するしかない事柄に属する。

2　身体権に直結した平穏生活権

このように、避難指示の解除後も低線量被ばくの人体への影響が未解明であり科学的に不確実であることから、これによる確率的な影響を重視して避難を継続する判断については、「身体権に直結した平穏生活権」と呼ばれる権利法益が、帰還を拒む意思決定の法的根拠となる。

判例学説上「平穏生活権」と呼ばれる人格的利益は、様々な内容のものを内包していて、ひとつではなく、いくつかの類型が観念できる[2・3]。

1つはプライバシーや騒音、さらには葬儀場の設営などによって、精神的な性質を持つ権利・法益（精神的平穏）が侵害される場合の平穏生活権である。本件における「包括的平穏生活権」は、この意味における精神的平穏

---

1 社団法人日本アイソトープ協会「国際放射線防護委員会の2007年勧告」（甲A13）9頁

2 吉村良一「『平穏生活権』の意義」行政と国民の権利（法律文化社）232頁以下（甲A148）。

3 大塚直「環境訴訟における保護法益の主観性と公共性・序説」法律時報82巻11号116頁以下）（甲A149）

を中核としたものと言える。この精神的な平穏生活権が認められた判例としては、プライバシーの権利を「私生活の平穏」として、人格権としての保護を認めた事例として神戸地尼崎支決平成9・2・12（判時1604号127頁）、東京池判平成10・11・30（判時1686号68頁）、東京池判平成9・6・23（判時1618号97頁）などがあり、騒音公害として横田基地騒音訴訟控訴審判決（東京高判昭和62・7・15判時1245号3頁）がある。さらに葬儀場による平穏な日常生活を営む権利を認めた判例として京都池判平成平成20・9・16がある（上告審で破棄）。

もう1つは、廃棄物処分場の差止請求など、生命・身体・健康と結びついた人格権に関する権利としての平穏生活権である[4]。その代表的な判例として、仙台池決平成4・2・28判時1429号109号がある。そこでは、身体権である身体・健康そのものとは区別されたものとして、「人格権の一種としての平穏生活権の一環として」の権利侵害が認められている。同種の判断として、熊本地判平成7・10・31判時1569号101頁、福岡地田川支決平成12・3・26判時1662号131頁などがある。

身体権に直結した平穏生活権は、生命、身体に対する侵害の危険から直接に引き起こされる危険感・不安感によって、精神的平穏や平穏な生活を侵害されない権利という精神的人格権であり、身体権に準じた重要性を有する。当該加害行為によって、健康被害すなわち身体・生命の侵害が現に生じ、あるいはその影響が生じているのであれば、それは身体権侵害や生命侵害として評価されることになる。しかし、その加害行為によって健康被害そのものは生じていない（現に生じているという証明はされていない）けれども、生命、身体に対する侵害の危険があり、そのような危険から直接に引き起こされる危険感、不安感によって精神的な平穏や平穏な生活が害されている時には、これを身体権侵害や生命侵害ではなく、平穏生活権の侵害として評価さ

4　吉村良一「福島第一原発事故被害賠償をめぐる法的課題」法律時報86巻2号（甲150）

れ、保護されることになる。

そのような評価と法的保護が求められる理由は、身体・生命という法益が人間の尊厳という根源的価値に直結する重大性を持つこと、そしてこれが一旦侵害されてしまった場合には、もはや取り返しがつかないこと、さらにはそのような性質から、被害者の受ける危機感が重大であるという、この権利の性格による。そこで、健康被害が未だ生じていなくても、その前段階で（危険・不安の段階で）、これを平穏生活権侵害という独自の法益侵害として保護することが求められるのである。

本件でも、避難指示が解除されても、上記のような科学的議論が併存している中で、避難指示解除も帰還を拒む意思決定は、このような身体権に直結する平穏生活権を根拠に、容認されてしかるべきである（淡路意見書 19 頁）。

3　原告らの判断の合理性・相当性

以上のとおり、放射能汚染された地域に帰還するか否かが、身体権に直結する平穏生活権という重大な権利利益の侵害に関わるものである以上、避難指示解除後も元の居住地に戻らないという判断が、一般人・標準人を基準にして、合理性、相当性を有するものと言えるならば、そのような判断による損害は、本件事故と相当因果関係を有するものと評価されなければならない（これと共通の問題を含む「区域外避難」の合理性に関する考察として、淡路意見書 19 頁）。

そして、上記のとおり、LNT モデルの意味からすれば、そのような科学的知見が国際的な基準である以上、自然放射線の水準を超える空間放射線量が測定されている限り、身体権に直結する平穏生活権の侵害を避けるために、避難指示の解除後も元の居住地に戻らないという判断は、一般人・標準人を基準にして、合理性、相当性を有するものと評価されなければならない。

4　予防原則の適用

（1）低線量被ばくにおける予防原則の必要性

加えて、このような問題場面においては、上記ICRP勧告も指摘している、予防原則（ないし予防警戒原則）による判断が認められるべきである。

潮見佳男教授は、予防原則とは、元々「科学的に因果関係を証明することができなくても、人の健康や環境に対する深刻で不可逆的な被害が発生するおそれがある場合には、規制当局が予防的な措置をとることが正当化されるとの考え方（規制当局による次善の予防的規制を正当化する［または義務付ける］際の根拠となる原理）を指す」[5]ところ、原賠審の中間指針は、この法理を「原発事故の損害賠償における被害者保護の場面に採り入れ、人の健康や環境に対する重大で不可逆的な被害が発生するおそれがある場合には、人の健康や環境に対する被害が発生することについて科学的確実性ないし科学的に明確な知見が欠けていたとしても、被害発生を未然に防止するために原発事故後にとった市民の行動は合理的なものと評価されるという考え方を展開している。」[6]と指摘している。

原賠審の委員の1人である中島肇は、この点について、中間指針の「特徴」として「『予防原則』の考え方を色濃く反映している」と指摘するが[7]、原賠審の委員自身によるこの見解には、大きな意味があるというべきである。

そして、潮見佳男教授は、この中間指針の手法を肯定し、その理由として、「人々の生命・健康や、将来の世代の生命・健康にも関連する環境に対し深刻かつ不可逆的な被害（取り返しのつかない影響）を生じさせるリスクについては、人々の生命・健康という法益に対する深刻かつ不可逆的侵害というリスクの重大さにかんがみ、人々のとったリスク回避行動に対して科学的不確実性を理由にその合理性を否定し、原子力の利用者（原子力事業者など）の経済的自由権を保護するのは、権利・法益面での均衡を失すると考えられ

---

5 潮見佳男「福島原発賠償に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築（下）法律時報86巻12号129頁（甲151の2）

6 注4）同頁

7 中島肇「原発賠償　中間指針の考え方（商事法務）8～17頁（甲152）

る」こと[8]、さらには損害賠償法理論として「予防原則を踏まえた理論的枠組みは、既に過失判断における事前思慮義務(調査研究義務その他の予見義務)の基礎に据えられているし、そもそも、因果関係判断に当たっては、一点の疑義もない科学的証明までは求められていないから、予防原則の考え方を因果関係の判断に取り入れること自体は、特異なことではない」と指摘している[9]。

このように、有害な影響の程度が科学的に解明されておらず、不確実なものであるときでも、その及ぼす影響が身体・生命という代替性のない重大な権利利益であり、これに対する取り返しがつかない（不可逆的な）影響を与えるリスクがあるときには、予防的な判断による警戒的な回避行動が認められるべきであり、これによる損害が賠償の対象として認められるべきなのである。

（２）計算不能なリスクと予防原則

さらに、近代法における損害賠償制度の原理に法哲学研究の立場から、計算不能なリスクに対する予防原則の必要性について、次のような指摘がなされている[10]。

まず、過失責任主義においては、「『過失』ゆえに自らが生ぜしめた損害を賠償する責任を負わなければならない」という人間像が「近代法的な責任原理の認識論的基礎になってきた」が、産業化の時代における大量被害の発生にあたって、「超えがたい限界」を生じた。そこで、産業化をもたらした「認識論的基盤は」、同時に確率と統計に立脚する保険原理という、「その解決策をも準備する」ことになった。すなわち、リスクの計算によって過失の有無を問わずに賠償の義務を負わせる、無過失責任主義である。

---

8 注 4）同頁
9 注 4）130 頁
10 中山竜一「損害賠償と予防原則の法哲学－福島原子力発電所事故をめぐって」(有斐閣「現代法の変容」)265～271 頁（甲 153）

ところが、原発事故においては、「損害の規模がどこまで拡大するか、事実上、予測は不可能」であり、無過失責任制度の「原理上の前提であるはずの事故の確率と損害の規模、そしてその両者の積という意味における『リスク』については、そもそも当初から計算不可能だった」から、もはや無過失責任制度すら妥当せず、そこには予防原則、つまり「過去の統計データからは事故の確率を算定することが適わず、損害賠償の予測も不可能であるような潜在的なリスクに対しては、たとえ科学的には不確実性が残る場合であっても、費用対効果の高い対策を延期する理由にはならないという原則」が妥当するのである。

5　自己決定権

さらに、これらの選択は、原告らの自己決定権の行使として保障されなければならない。

（1）自己決定権の保障

以上のように、科学的に不確実な被害発生のリスクがあるときに、生命・健康というかけがえのない重大な権利・利益を守るためにとる予防的な行動の選択は、人間の尊厳（憲法 13 条）に基づく自己決定の行使として、保障される必要がある。自己決定権の保障である。

（2）故郷の変容と、地域社会の回復を待てないという判断

避難した被害者が帰還を望まないもうひとつの理由は、長期に及ぶ避難指示の継続によって、住民不在・無人の期間が続いたことで、地域社会（コミュニティ）の機能が損なわれ、あるいは破壊されたまま、元どおりには復元・回復しないことを憂慮する判断である。このような、地域社会の回復が困難である背景には、上記のとおり、低線量被ばくによる身体への影響を避けるために、帰還しないという判断をする住民が相当数に及び、子どもを持つ若年世代を中心に、人口の減少が回復しないという事態があり、放射線被ばくを避けようとする判断と、地域社会が復元していないことを

憂慮する判断は、相互に関連し合っている。

このような、避難した住民が戻らないことで、地域コミュニティとしての機能が回復していない地域で生活を再開することは、後記「第３　帰還した場合における損害の評価―『郷の変質・劣化』など」に詳述するとおり、破壊されあるいは変容した地域社会で、困難な生活を送らざるを得ない選択を意味する。

今後、相当数の避難者において、これまでの困難な避難生活に続いて、その上このような不完全・不本意な形での生活再開は望まないという判断がなされることは、当然の事態であるといえよう。

（３）人生の有限性による被害者の選択と自己決定権

さらに、上記のような、避難指示が解除されても、不完全・不本意な形での生活再開は望まないという判断は、どのように自分の人生を送るかという自己決定に属する。避難生活は、ある意味では貴重な人生の浪費ともいうべき時間である。そのような思いの中で、本件事故により、自分の意思に反して強制的に避難を強いられた上に、さらに避難指示の解除後には、破壊された故郷において困難な生活を再開するか、それとも移転先で新たな生活を再構築するかは、まさにそれぞれにおける人格の実現のための選択だからである。

あるいは、避難指示の解除を待てず、その前に新天地における人生の再出発を選択したいと考える避難者の判断も、このような自己決定権の行使として、尊重されなければならない。人生は有限であるから、避難中の年月もまた、人間にとってかけがえのない価値を持つ時間である。そうであれば、避難指示が解除されるのを待って、無為に避難行動だけのために人生を送りたくないという判断も、人それぞれの価値判断である。さらに、職業や年齢によって、再出発が可能な時期には限界がある。これ以上の年月が経過してからでは事業の再開は困難になるという判断が、どこかの時点で必要になる。

あるいは高齢者にとっては、「残りの人生」を意識せざるを得ない。かけがえのない人生の最後の大切な「残り時間」であって、それを仮設住宅で浪費することなく、より相対的に充実させることが可能な環境で人生を全うしたいという選択も、尊重されるべきである。そもそも、それ自体が次善の策であり、苦渋の選択なのである。

避難指示から既に4年が経過し、さらにこれから避難指示解除まで何年かの経過が想定されている現在、このような帰還を望まない、あるいは帰還を拒否する判断が尊重され、こうした選択と判断によって生じる損害について、適正な賠償がなされる必要がある。身体・生命に対する影響という危険性の評価による判断だけではなく、どこで、どのように人生を送るかという、人生の有限性を理由とした価値判断も又、自己決定権に属するものとして認められなければならないからである。

（4）二度目の移転の強要

さらに、避難指示が解除されたことによって、元の居住地への帰還を強要することは、被害者に対して、「二度目の移転」を強要することを意味している。しかし、これがまことに理不尽な仕打ちであることは、論をまたないであろう。被爆を避けるために、あるいは避難指示によって、その医師に反する移転を強いられた上に、帰還が可能となるまでの年月の経過を待てず、移転先に新天地を求めたところ、再度、元の地域への移転を要求するというのは、二重の被害を強いるものである。このような犠牲の上に、原子力の利用者（原子力事業者など）の経済的自由権を保護するのは、あまりにも利害の均衡を欠く事態というほかはないであろう。

6　帰還不能と同じ賠償が必要であること

（1）帰還を拒否する権利

このように、人生の有限性を前提に、将来に向けての人生を選択する自由も、再度の移転を強要されない自由も、人格の尊厳を守るために保障さ

れるべき自己決定権に属する。

ところが、このような避難者の決断による帰還拒否がもたらす損害（引き続く避難生活による損害や、故郷の喪失による損害）に　ついて、被害者が求める損害賠償が認められないとしたら、賠償が得られないことによって、その行動選択に経済的な理由による制約が課されることになり、自由な意思決定が奪われることになる。

すなわち、被害の発生を回避するために帰還をしない決断をした避難者について、故郷の喪失によって生じる精神的損害の賠償が認められず、あるいは避難の継続によって生じる精神的苦痛や様々な費用についての賠償が打ち切られるとすれば、当該避難者は、経済的な負担のために、結局、意図した選択や決断を実行することが不可能となるからである。そうすると、それは結局、身体権に直結する平穏生活権の侵害であり、また予防原則の否定である。そして、このようにして、帰還を拒否する自由は実現し得ないから、自己決定権が蹂躙されることになる。

従って、このような自己決定による帰還の拒否が、権利として保障されるためには、客観的に帰還が不能と言われる場合と同様の賠償が認められる必要がある。これによってはじめて、帰還拒否権が保障されることになる。

（２）現実に損害が発生していること

―帰還不可能と同じく「故郷の喪失」であること

実際にも、帰還を拒否する場合と、帰還が不可能な場合に、発生する損害の内容において現実的な差違はなく、現にかけがえのない地域生活から切り離されている以上、同様に「故郷喪失」という損害が生じている。すなわち、このような「戻らない」という判断により、避難指示が解除されても帰還しない避難者にとっては「故郷は失われている」のであり、たとえ多くの避難者が元の居住地に戻っていたとしても、当該避難者にとっては故郷の回復はなされていない。

ここで「故郷」と言っているのは、地域社会（地域コミュニティ）に帰属することであり、その喪失による損害とは、被侵害利益（保護法益）について述べたところを敷衍すれば、元の地域から切り離されて、地域生活利益や居住生活利益を中心とした、包括的生活利益としての平穏生活権（包括的平穏生活権）を侵害されることと、これによる精神定苦痛を指している。従って、そのような「故郷喪失」という事態は、現に当該地域社会（コミュニティ）に所属（復帰）しているかどうかという事実が決することであり、現にその地域を離れて、新たな場所で生活を開始すれば、元の地域（故郷）における利益は、喪失されている。

そして、元の地域にそれなりの数の居住者が帰還して、なにがしかのコミュニティが「復活」されていても、そこから離れた避難者にとっては無意味であり、遠くに存在するだけの故郷はもはや故郷ではない。つまり、当該帰還拒否の判断をし、現に帰還していない避難者にとっては、やはり故郷は失われたままなのである。

さらには、元のコミュニティの復活と言っても、後述のとおり、元と同じであるはずはないが、その点を措くとしても、現に帰還しない避難者にとっては、元の地域は無意味なのである。

なお、新天地で生活を再開したことで、元の居住地と離れていても、元の居住地のコミュニティが復活して、何らかの交通・接触が可能であれば、復活していない状態より、幾分かの価値があるという反論がなされるのかもしれない。しかし、それは上記の、地域生活利益や居住生活利益を中心とした、包括的生活利益としての平穏生活権（包括的平穏生活権）という意味からすれば、本質的な価値をもたらさない、いわば心情的な意味しかもたない。「故郷は遠くにありて想うもの」という詩歌は、まさに心情的なノスタルジーの描写に過ぎないのである。

第２　帰還した場合における損害の評価

—「故郷の変質・劣化」など

1　放射能汚染と避難指示による影響

次に、避難指示の解除に応じて、原告が元の居住地に帰還する場合における損害について検討する。以下のとおり、戻った地域の状況は、決して元どおりではないことが確認されなければならない。

（1）インフラなどの復旧

震災後そのまま避難指示によって無人になった被災地域は、地震によって建物やインフラ設備などの損壊が生じたまま放置されていて、荒廃が著しい。このような地域のさまざまな施設の補修・再建、そして何よりも住宅の復旧なくして、居住の再開は不可能である。

もっとも基本的なインフラの１つである水道の安全性にも、住民の不安は大きい。山中の水源池には、沢山の放射性物質が沈んでいるからである。

また、地域の学校や幼稚園、保育園、医療機関、その他の公共施設、あるいは生活に必要な流通関係、その他のサービス業などの回復がどうなるのかも見当が付かず、再開には困難が多いと考えられる。相当数の住民が戻らない限り、流通や公共施設の完全な再開は困難であろう。

そのように、基本的な生活が困難では、多くの人は帰還を決意できず、あるいは帰還することを断念することにならざるを得ない。その結果、地域に帰還して居住を再開する住民が増えないことで、地域社会の回復が進まず、ますます人が戻らないという循環も生じるはずである。

（2）自然環境の破壊と自然の恵みの喪失

次に、放射能汚染による、自然環境の破壊である。仮に居住空間における放射線量が、居住に耐える水準に戻ったと評価して帰還する住民がいるとしても、周辺の地域、特に農地や山林、河川、海岸などの自然環境における放射線量は依然高い。

また、仮に放射線量が相当に低下しているとしても、農地で収穫される野菜や米からは残留放射線が検出される可能性が高い。さらに、仮に残留

放射線量が基準以下に収まっていたとしても、出荷した農産物は、産地の地域名による商品価値の低下が、いわゆる風評被害を含めて甚大なものになることが避けられず、農産業としては当面とても立ちゆかないことが予想される。

さらに、自家用の野菜や米の収穫に至っては、健康な食生活を求めて、新鮮な野菜の栽培に精を出してきた住民が、そうした残留放射線を気にしなければならないような耕作をしたいとは、全く思えないのである。仮に耕作し、収穫しても、誰も喜んで食べてくれない。そのような耕作には何の喜びも価値もないというのが原告らの共通した思いである。

山野からの自然の恵みについても同様である。この双相地域は、昔から自然が豊かであり、かつ地域の住民においては伝統的に、春の山菜や秋の茸、あるいは果物やワサビなどの自然の恵みを収穫して楽しむという生活習慣が発達しているのが特徴である。これらは、生業を支えるというものではなくとも、単なる娯楽や余技という意味を超えた、生活に一部になっているのである。これも、自然との関わりにおける地域生活の重要な要素である。こうした自然の恵みが、放射能汚染によって壊滅した。山林における放射線量は高く、その影響を大きく受ける山菜や茸は、到底食用に適さない。仮に残留放射線量が基準以下に収まっていたとしても、自然の恵みを生活の潤いとして享受することに価値があるこれら自然の産物について、放射能を気にしながら食するなどということは、あり得ないことである。誰も、山野に入ってそうした「楽しみ」を再開しようとは思わないのである。

それは、川で穫れたヤマメや鮎、沿岸の海のイシモチなど魚介類についても同様である。誰もそうした自然の恵みを楽しもうとは、もはや思わない。

（３）地域社会の衰退

上記のとおり、地域に人が戻らない限り地域社会の回復は不可能である。

コミュニティは地域住民の繋がりによって成り立つものであって、元と同様のコミュニティが再構築されるには、相当な年月が必要であろうと想われる。それまでは、衰退した地域社会の実情は、回復困難な状況が続くであろう。

このような中で、避難指示が解除された地域の住民には、帰還する方向の積極的な立場も、帰還への不安、安全性への心配から慎重な決断を求める立場も生じるであろう。そうした状況で、今後避難指示が解除されて帰宅が可能になったとしても、どの程度の住民が戻るか不明である。

中でも若い世代は躊躇するはずであり、特に子どもを持つ夫婦などの世帯は、戻りたくないという意識が強い。おそらくこのような若い世代を中心に、何割かは戻らないのではないかと思われる。そして、そのようにして住民がある程度戻るまでは、商店などは営業しても経営が成り立たない。

地域社会の営みの１つである神社の祭りや、地域の様々な行事も、元と同じではないであろう。このように、若い世代がいない町では、地域社会が維持できない。地域の暮らし、人と人の繋がりが、変質・変容してしまうのである。

そうした中で、上記のような、地域に帰還して居住を再開する住民が増えないことで、地域社会の回復が進まず、ますます人が戻らないという悪循環が続くのも、避けがたいことである。

２　故郷の変質・変容による損害

（１）破壊された地域社会

今後、避難指示が解除されたときには、原告らの中には、地域の放射線量の状況を確認した上で、安全であれば自宅に帰りたいという希望もある。しかし、そこにあるはずの故郷は、上記のとおり、元のふるさととは全く違うものになっている。公共施設や流通サービス等を含めた社会的インフラが完全に復旧するには相当な期間を要することが予想され、自然環境は

破壊されて自然の恵みを享受することも適わない。そして、地域社会は衰退し、地域の暮らしが変質し、人と人の繋がりは容易に回復しない。

地域の人口構成の復活という点では、高齢の親世代は自宅に戻っても、子どもや孫の世代は戻らないと思われる。幼い子どもを住まわせることには、一層強い躊躇があるからである。そうなれば、高齢者世代が念願する子どもや孫と同居する元どおりの家族の生活は、結局再現できない。同様のことが地域全体にいえるので、町は高齢者だけの偏った地域になってしまうと懸念される。

このようにして、地域の暮らし、人と人の繋がりという、長い時間をかけて形作られた大事なものが奪われ、様々な無形の価値は、もはや再生できないであろうと考えられる。

（２）故郷の変質・変容による精神的損害

このような事態では、仮に今後「故郷」の自宅に戻っても、居住しているだけであって、元の「生活」ではない。地域社会としての意味、コミュニティの機能が劣化している。地域生活利益、地域社会の様々な機能も失われたままである。

これでは、故郷としての意味はないに等しく、形だけは故郷に戻ったつもりが、故郷は変質・変容して、似て非なる場に変わり果てている。そのような「故郷の変質・変容」という事態は、「故郷の喪失」と実質的に変わるところはないと評価すべきである。

さらには、帰還した避難者は、このように破壊され、変容した地域社会を可能な限り元の姿に復旧し、失われた地域生活利益・コミュニティの諸機能を回復するように、長い年月を掛けて復興の努力を重ねていかなければならない。そのことによる無形の損害も膨大なものとなる。

（３）故郷喪失慰謝料の「過去分」（既発生の損害）

次に、避難生活を終了して元の地域に帰還したとしても、これによって、それまでの間における故郷喪失慰損害がなくなったものではないことに

注意しなければならない。

故郷たる地域社会（コミュニティ）での生活や活動を営み、こうした平穏な日常生活を通じて地域生活利益を享受する日々は、それ自体が代替性のない、かけがえのない毎日である。そうである以上、ある時点で避難生活が終わり、故郷に戻る日が来ても、それまでの避難生活中における「地域生活利益」を享受できなかったこと等による無形の損害は、帰還によって遡って填補されることはない。その間のかけがえのない故郷を奪われていたことによる精神的苦痛も、帰還によって遡って回復するものではない。すなわち、過去分の損害は生じたままであり、賠償がなされなければならないのである。

なお、この損害は避難慰謝料とは別のものであり、避難慰謝料の支払いによって償われるものではないことを、念のために指摘しておく。

（４）「故郷の変質・変容」による慰謝料の算定

以上の諸要素を総合的に評価して、「故郷の変質・変容」による精神的損害を算定することになる。以上のとおり、地域の自然環境、家庭内における諸条件、そして社会的機能と社会環境などの全ての点で、地域社会が大きく損なわれていること、その復旧に多大な努力と苦痛を強いられること、さらには帰還までの避難生活中に被った故郷喪失の苦痛、地域生活利益享受権の侵害は、「過去分」の損害として発生済みであり、帰還によって填補・回復されるものではないこと等を総合考慮しなければならない。

原告らは、故郷喪失慰謝料として１人 2000 万円を請求しているが、以上の理由により、このような、帰還した場合における「故郷の変質・変容」による精神的損害についても、これと同額、すなわち包括一律・一部請求として、１人 2000 万円の慰謝料の支払いが必要である。

第３　避難慰謝料の継続（終期の時期）

１　避難指示解除の適切なあり方

準備書面（46）に述べたとおり、避難慰謝料の支払いは、一般的には、放射能汚染レベルに関する適切な状況確認に基づく判断によって避難指示が解除されて、かつ現実に生活することが可能な程度に、当該地域の状況が復興するに必要な相当期間が経過した段階で、避難慰謝料支払いの終期に至ると解される。

しかし、この判断は、極めて慎重になされる必要があり、避難指示の解除は、十分な除染の実施によって、当該解除対象区域の全域において十分に放射能汚染レベルが回復していることが必要であり、政府による避難指示解除があったから当然に、その判断が妥当であるとは限らないことに留意すべきである。

2　「相当期間」の適切な定め

次に、上記の「相当期間」についても慎重な判断が必要になる。長期間無人のまま置かれた避難区域内の地域は、すべてが元の地域社会とは様変わりした状況に陥っている。インフラ施設や産業など、様々な複合的な様々な要素が、ほぼ全面的に回復・復旧し、相当数の住民が帰還をした段階に至ってはじめて、「現実に生活することが可能な程度に、当該地域の状況が復興した」と評価できる。そのために必要な期間が経過しなければ、上記「相当期間」が経過したとは評価できないのである。

さらに、多くの住民にとっては避難指示が解除され、かつ現実に生活することが可能な程度に当該地域の状況が復興したと評価できる状況に至っても、避難していた住民の個別的な事情により、相当期間が経過するまでの間に、帰還か移住かを決められないことがあり得る。年齢、健康状態、家族構成、職業的な必要性など、やむを得ない事情によってそのような状況にある場合には、当該原告において帰還ないし移住の決断、実行が可能となるまでは、避難慰謝料の支払いが継続されなければならない。

このような諸条件に関して、避難指示が解除された具体的な地域ごとに、厳密な検討が必要となる。そして、個別の原告の抱える諸事情についても、

同様に慎重な配慮を勘案する必要がある。

こうした事情によって、避難指示が解除され、「相当期間」とされた帰還が経過した後も避難生活を継続していた間は、避難慰謝料が引き続き支払われるべきである。

ところが、政府による避難指示の解除や、賠償の終期に関する原賠審の判断は、極めて問題がある。この点は、第４において詳述する。

３　避難指示解除前の移転と避難慰謝料の終期

上記の「帰還拒否」の権利とも関連するが、避難指示が解除される以前に、避難先の周辺に新たな土地・建物（住宅）を購入するなどして、転居する原告が現れることが想定される。

しかし、そのような事態が生じても、この住宅購入や転居をもって、当然に避難生活の終了とみるべきではない。そもそも、長引く避難生活に疲れ、面積が狭く設備が劣悪な仮設住宅や借り上げ住宅から、少しでも居住環境が整った住宅に移りたいという避難者が多数であり、この転居は必ずしも、元の居住地域への帰還を断念しての、移住の決断とは限らない。むしろ暫定的な移転先という場合の方が多いと想定される。本格的な移住・帰還の決断は、今後の推移の中で、避難指示の解除及び相当期間を通じた、その後の当該地域の復旧の状況を見なければ、何とも言えないことが通常だからである。

以上の見地から、このような住宅の購入や転居の時をもって避難慰謝料の支払いの終期とすることは、認められないところである。

なお、原賠審の中間指針第二次追補によれば、「多数の避難者に対して速やかかつ公平に賠償するため、避難指示の解除後相当期間経過前に帰還した場合であっても、原則として個々の避難者が実際にどの時点で帰還したかを問わず、当該期間経過の時点を一律の終期として損害額を算定することが合理的である。」とされる（同 6～７頁）。これは帰還した場合を想定した規定であるが、速やかで公平な賠償の実現という趣旨は同じであり、転居の時期を

以て、賠償の終期を前倒しにするべきではないという意味で、共通する見解であると言える。

第４　政府による避難指示解除の恣意性・拙速性と原告ら避難者の不安・困惑

１　実情に合致しない避難指示等の解除

これまでに政府によってなされた、避難指示等の解除及びこれにともなう賠償の終期の定め方は、極めて拙速かつ恣意的なものであり、被害地域の実情を反映しないものであることから、避難を継続する原告ら被害者からは、強い不安と困惑が示されている。

これらの状況と評価に関して、除本理史大阪市立大学教授は、現地の状況を踏まえ、かつ原賠審の議事録を精査した上で、その問題点を詳細に指摘しているところである[11]（甲 A154 号証・以下、本書面においては「除本論考」という。）。

同論考は、考察のまとめとして、以下のとおり指摘している。

「第１に、旧緊急時避難準備区域における避難費用と精神的損害の賠償終期（2012 年８月末）は、実態把握が不十分なまま性急に決定された感が否めない。だからこそ、第２次追補は２つの留保を設け、原賠審の議論でも柔軟な判断の必要性が確認されていた。」

「第２に、避難指示区域についていえば、第４次追補の定めた１年という相当期間をあまり固定的に捉えるべきではない。原賠審の議事録によれば、1年という決定は、田村市都路地区の現状を踏まえたもので、他の自治体で異なった事情があれば、原賠審として見直すこともありうると確認されている。したがって、避難指示区域を抱える自治体は、解除時期の問題とは別に、それぞれの実情に応じて相当期間をどのように設定すべきか、慎重に検討する

---

11 「避難費用および精神的損害の賠償「終期」について―旧緊急時避難準備区域の実情から今後の課題を考える―」除本理史（原子力災害からの生活再建と地域の復興―旧緊急時避難準備区域の実情を踏まえて―所収 85 頁以下）

ことが求められる。」（除本論考 113 頁）。

2　避難指示及びその再編・解除の経過

周知のとおり、本件事故による政府の避難指示は、以下のとおり推移した。

【2011（平成 23）年】

3 月 11 日　原子力緊急事態宣言とともに、福島第一原発周辺に段階的に避難区域、屋内待機区域等を指定

3 月 12 日　避難区域を福島第一原発から 20 km圏に拡大

3 月 15 日　同 20～30 km圏に屋内退避の指示

4 月 22 日　同 20 km圏を警戒区域に指定

同 20～30 km圏の屋内退避指示を解除して、緊急時避難準備区域を設定

併せて計画的避難区域を指定。

9 月 30 日　緊急時避難準備区域を解除

12 月 16 日　警戒区域及び計画的避難区域を、帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域に再編

なお、これら国による避難指示とは別に、市町村においても独自の避難指示等の決定がなされている。

ア　広野町

3 月 13 日　住民に対して自主的な避難を指示

3 月 15 日　町役場を小野町に移転

イ　川内村

3 月 15 日　自主避難の呼びかけ

3 月 16 日　全村避難を決定

3　賠償の終期に関する原賠審の指針

—中間指針及び第２次・第４次追補

（１）緊急時避難準備区域

このように、2011（平成 23）年 4 月 22 日に緊急時避難準備区域として指定された 20～30 km圏（広野町、川内村の北東部分を除く大部分、南相馬市原町区の大部分などを含む）。は、同年 9 月 30 日に、一括して解除された（これに先立ち、同年 8 月 9 日にその旨の方針が公表されている。）。

ア　中間指針及び第 2 次追補の記載

原賠審は、政府が緊急時避難準備区域を一括して解除する方針を公表する直前である 8 月 5 日に、「中間指針」（乙 B5 号証）を公表した。中間指針は精神的損害について、「避難指示の解除等から相当期間経過後に生じた精神的損害は、特段の事情がある場合を除き、賠償の対象とならない」と規定し（同 19 頁）、避難費用についても同様の扱いとした（同 12 頁）。

そして、原賠審は 2012（平成 24）年 3 月 16 日に「第二次追補」（乙 B　7 号証）を公表し、「『避難指示等の解除等から相当の期間経過後』の『相当期間』は、旧緊急時避難準備区域については平成 24 年 8 月末までを目安とする。」とした。この「相当の期間」を、1 年間にも満たない僅か 11 ヶ月にすることにしたのである（同 7 頁）。

但し、第二次追補は「（備考）」として、旧緊急時避難準備区域における「相当期間」の決定は、「①この区域におけるインフラ復旧は平成 24 年 3 月末までに概ね完了する見通しであること、②その後も生活環境の整備には一定の期間を要する見込みではあるものの、平成 24 年度第 2 学期が始まる同年 9 までには関係市町村において、当該市町村内の学校に通学できる環境が整う予定であること、③避難者が従前の住居に戻るための準備に一定の期間が必要であること等を考慮した。但し、現時点でこれらの事情を前提に目安として示すものであり、今後、

当該事情に変更が生じた場合には、実際の状況を考慮して柔軟に判断することが適当である。また、中間指針において例外的取り扱いが必要と定められている、当該期間経過後の『特段の事情がある場合』については、前記（1）の（備考）の7）に同じである。」としている（同8頁）。

そして「特段の事情」に関する「（1）の（備考）の7）」は、「相当期間経過後の『特段の事情がある場合』については、例えば一定の医療・介護等が必要な者に関しては解除後の地域の医療・福祉体制等を考慮し、子供に関しては通学先の学校の状況を考慮する等、個別具体的な事情に応じて柔軟に判断することが適当である。」としているところである。

イ　例外規定の必要性

上記のとおり、原賠審が定めた旧緊急時避難準備区域における賠償の終期には、２つの例外的な取り扱いが付されている。１つは、中間指針が述べる、「特段の事情がある場合を除き」という例外規定であり、もう１つは第二次追補における「備考」の「柔軟に判断することが適当」という記載である。

このような例外的取り扱いの留保が必要なのは、現に、それぞれの避難者において、2012（平成24）年8月末日をもって避難慰謝料等の支払いを打ち切ることが極めて不当である事案が多数生じることが想定されたからである。

多くの対象地域において、いまだ空間放射線量が十分に問題のない水準にまで低下したとはいえない段階にあり、あるいは地域における生活が可能なだけの、インフラや公共施設、医療・介護・教育・流通その他の社会生活上のサービス等が回復・普及して、帰還を可能にする社会的諸条件が整ったとは言えない段階にある。だからこそ、そのような状況にあると認められる地域については、特段の事情があるも

のとして、賠償の終期が到来したものとは扱わないことが必要である。

また、当該避難者の個別的な事情に応じて、医療、福祉、通学等の状況について、個別に柔軟な取り扱いがなされることが要求されているのである。そうだとすると、ここに列挙されている事由は、その趣旨からすれば、限定列挙ではなく例示列挙であると解するべきである。

ウ　原賠審における審議と決定の誤り

この原賠審の審議及び第二次追補の策定に関し、上記除本論考は、次の３つの問題点を指摘している（除本論考 90～94 頁）。

①被害実態の把握が不十分なままの性急な決定。2011 年９月 30 日の区域解除から間もない、復旧計画が実施されはじめた段階で、現地の実態把握がきわめて不十分なまま性急に賠償の終期を決めていることの問題点である。

②賠償の終期を地域ごとに一律に決めたこと。避難指示等の解除から「相当期間」を設けた趣旨は、人々が自宅に戻り、生活できる条件が整うためには、そのための準備期間が必要だからである。そうだとすると、この「相当期間」は、復旧計画の立案だけではなく、その一切の実施状況、進捗状況を踏まえて判断する必要があるから、地域ごとに一律の終期を定めることは出来ないはずなのである。

③時期尚早であること。除染作業の実績も存在せず、人口の回復も未了であり、物流・雇用・医療・介護等の社会的制度の回復も不十分であるのにもかかわらず、性急に賠償の終期を決定するのは時期尚早である。

エ　柔軟な取り扱いの必要性

このような指摘を踏まえ、原賠審自身が例外的な取り扱いを留保したとおり、未だ復旧計画の進捗状況が賠償終期の判断の前提になっていた実現の段階に至っていない以上、柔軟に取り扱うことが必要である。また、原告らの個別具体的な事情に応じて、例えば医療や介護、

学校への通学の必要性などの状況に応じて、避難生活の続行と、これに対する賠償の継続がなされなければならない。

（２）避難指示解除準備区域

2011（平成23）年12月16日に旧警戒区域と計画的避難区域から再編された避難指示解除準備区域は、「年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域」であり、「住民の一日でも早い期間を目指す区域」と位置付けられ、今後避難指示の解除が進む区域とされている。

ア　中間指針及び第四次追補の規定

原賠審は、2013（平成25）年12月26日に「第四次追補」（乙B9号証）を公表し、「『避難指示等の解除等から相当の期間経過後』の『相当期間』は、避難指示区域については、1年間を当面の目安とし、個別の事情も踏まえ柔軟に判断するものとする。」とされた（同4～5頁）。避難指示解除準備区域も含めて、避難費用及び精神的損害が特段の事情がある場合を除き賠償の対象にならないものとされる「相当期間」を、避難指示解除から1年とし、この経過をもって賠償の終期としたのである。

イ　例外規定の必要性

ここでも、被害がいまだ継続している段階で賠償の終期を決めることへの批判、あるいは仮に終期を定めるにしても、各地域を一律に決めることへの慎重論があった。当面問題になっていた田村市都路地区について定める必要があっても、ほかの地域は別の考慮を要するという批判である。そこで、ここでも、「1年間を当面の目安」とし、「個別の事情も踏まえ柔軟に判断するものとする。」という留保が付されたのである。

ウ　原賠審における審議の状況

除本論考の分析によれば、そもそも、避難指示解除の要件が整って

いないまま、避難指示解除の要件を「住民との十分な協議」に委ねてしまう方法で、解除を推し進めたという経過が顕著であった。すなわち、政府の規定する避難指示解除の要件は、「電気、ガス、上下水道、主要交通網、通信など日常生活に必要なインフラや医療・介護・郵便などの生活関連サービスがおおむね復旧し、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗した段階で、県、市町村、住民との十分な協議を踏まえ、避難指示を解除する」とされている。ところが、これらのインフラ及び生活関連サービス、そして除染作業等の要件が整ったかどうかの進捗状況を自ら判断することなく、「住民との十分な協議」に委ねてしまう議論が重ねられている。

第36回原賠審議事録（2013年10月25日・甲A68号証）には、「住民がある程度納得できるまで」インフラ等の復旧がされないと「解除そのものがなかなかされないことになる」（田口原子力損害賠償対策室長代理）とか、相当期間の長さは「避難指示の解除時期に関して、住民との協議の中で多分考慮される」（野村委員）、あるいは「結局、相当期間の問題ではなくて、解除時期をずらすことによって吸収される」ので、「慎重な、あるいは、周到な解除時期が選ばれる」（中島委員）等の発言が記載されている。これらの発言により、あたかも「住民との十分な協議」があれば、相当期間の長さは問題ではなくなり、避難指示の解除時期そのものが適切に選ばれるものとされてしまう。そして相当期間の問題は解除時期の問題に吸収されるという、変則的な議論に誘導させられている。

しかも、その「住民との十分な協議」といわれるものが、住民の多数意見を無視した極めて問題のあるやりとりによって歪められていることが指摘されている。田村市都路地区の避難指示解除を巡る意見交換会では、再除染などを求める住民の要求に対して、早期解除を希望する他地区の住民に意見を述べさせた上で、内閣府の担当者から「帰

還希望者の居住権（憲法22条）」を保障するのだという理屈を持ち出して、避難指示解除を強く押し出した（除本論考110～112頁）。

これは、住民の中に、帰還を巡る対立構造を作り出した上で、「政府による解決」を要求させ、あろうことか憲法上の「居住権」を持ち出して、住民の安全と生存権の保障よりも優先するという暴挙を侵しているのである。

エ　原賠審での議論

このような歪な議論を見るならば、第38回原賠審（2013年12月9日・甲A71号証）における能見会長の発言が、むしろ、「1年間を当面の目安」とし、「個別の事情も踏まえ柔軟に判断するものとする。」という留保の必要性を適切に裏付けていることが判る。

すなわち、1年間という相当期間が、「個別な事情でもって、それでは足りないという事情があれば」、「その人については若干柔軟に判断して延びる」ことがあり得る。しかし当該地域全体としては1年なのであるが、これには2つ例外がある。「相当期間を1年とした地域についても、具体的にいろいろ検討、その後の事情をいろいろ見ていくと、全体として1年間としては足りないということがあれば」、「再検討の余地がある」。もう1つは「将来、別な区域で解除が問題となったときに」、その区域では1年では難しいという判断に至れば、「例えば1年半とか」もあり得る。

このような能見会長の発言は、賠償の終期を画する「相当期間」について、各地域を一律に1年とする「目安」の不合理性ないし非汎用性を率直に自認しているものというべきである。

4　現地の実態を無視した判断

以上のような、各地域の具体的な状況を踏まえないまま策定していった避難指示の解除そのもの、そして相当期間の設定は、現地の実態を無視した判

断として、吟味し直されなければならない。

そして、今後の本件訴訟における証拠調べを通じて、除染作業による放射能汚染の低レベル化の程度、基本的インフラや生活関連サービス等の具体的な復旧計画の進捗等の実情に応じて、避難慰謝料の終期のあり方は、まさに柔軟に判断される必要がある。

以上