

副 本

平成25年(ワ)第46号, 同第220号 損害賠償請求事件

直送済

原告 武田悦子 外1392名

被告 東京電力株式会社 外1名

被告東京電力準備書面(4)  
(精神的損害の賠償について(自主的避難等対象者))

平成26年9月3日

福島地方裁判所いわき支部 民事部 御中

被告東京電力株式会社訴訟代理人弁護士 棚 村 友 博



同 田 中 秀 幸



同 青 木 翔 太 郎



## 目次

第1	はじめに .....	9
第2	我が国の原子力損害賠償制度について .....	9
1	原賠法の位置付け及び審査会の役割 .....	9
2	本件事故における審査会の設置 .....	11
3	被告東京電力による原子力損害の賠償実施状況 .....	12
第3	中間指針等における賠償の枠組み .....	12
1	政府による避難指示等に着目した賠償の指針 .....	12
(1)	「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」 .....	13
(2)	「避難等対象者」とは .....	13
(3)	「自主的避難等対象者」とは .....	13
2	政府による避難指示等に基づく避難指示等対象区域 .....	14
(1)	本件事故発生から平成23年4月21日までの避難指示等対象区域 .....	14
(2)	平成23年4月22日の指示 .....	15
(3)	南相馬市における住民に対する一時避難の要請 .....	16
(4)	特定避難勧奨地点の指定 .....	16
(5)	避難指示等対象区域の変遷 .....	17
(6)	平成25年8月8日時点における避難指示等対象区域 .....	24
3	小括 .....	28
第4	自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償 .....	28
1	中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容 .....	28
(1)	賠償対象となる精神的苦痛の範囲 .....	28
(2)	中間指針追補（乙C3）における自主的避難等対象者に対する賠償 .....	29
(3)	中間指針第二次追補（乙C4） .....	36

2	中間指針追補及び中間指針第二次追補の相当性 .....	38
	(1) 中間指針追補及び同第二次追補策定に至る審議経過が相当であること	38
	(2) 中間指針追補及び中間指針第二次追補の賠償基準が合理的であること	43
3	自主的避難等対象者の精神的損害に対する被告東京電力の賠償基準及びその 相当性 .....	47
	(1) はじめに .....	47
	(2) 被告東京電力の賠償基準の内容 .....	48
	(3) 「平成24年8月末」の位置付け .....	52
	(4) 被告東京電力の賠償基準の相当性 .....	54
4	自主的避難等対象者の精神的損害等に関するまとめ .....	54
第5	結語 .....	55

略語例

被告東京電力	被告東京電力株式会社
本件原発	被告東京電力の福島第一原子力発電所
本件事故	平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う津波に起因する福島第一原子力発電所から大気中に放射性物質が放出された事故
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日法律第147号）
原災法	原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日法律第156号）
審査会	原子力損害賠償紛争審査会
中間指針	「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」（審査会，平成23年8月5日付け）（乙C2）
中間指針追補	「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）」（審査会，平成23年12月6日付け）（乙C3）
中間指針第二次追補	「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）」（審査会，平成24年3月16日付け）（乙C4）
中間指針第三次追補	「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）」（審査会，平成25年1月30日付け）
中間指針第四次追補	「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）」（審査会，平成25年12月26日付け） (乙C5)
中間指針等	中間指針，中間指針追補，中間指針第二次追補，中間指針第三次追補及び中間指針第四次追補の総称
避難等	①本件事故が発生した後に避難指示等対象区域内から同区域外への避難のための立ち退きをすること（避難），②これに引き続き同区域外に滞在すること（避難指示等対象区域外滞在）及び③屋内退避区域内で屋内への退避をすること（屋内退避）の総称 (中間指針(乙C2)の8～9頁参照)
避難指示等対象区域	中間指針(乙C2)の第3(6頁～8頁)に「対象区域」として掲げられている区域をいい，(1)避難区域，(2)屋内退避区域，(3)計画的避難区域，(4)緊急時避難準備区域，(5)特定避難勧奨地点，(6)地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域の総称である (乙C3の1頁参照)。
避難指示等	避難指示等対象区域における政府又は本件事故発生直後における合理的な判断に基づく地方公共団体に

	よる避難等の指示，要請又は支援・促進をいう（中間指針（乙C2）9頁参照）。
避難等対象者	以下の者をいう。 ① 本件事故が発生した後に避難指示等対象区域内から同区域外へ避難のための立退き及びこれに引き続く同区域外滞在を余儀なくされた者（ただし，平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域（特定避難勧奨地点を除く。）から同区域外に避難を開始した者のうち，子供，妊婦，要介護者，入院患者等以外の者を除く。 ② 本件事故発生時に避難指示等対象区域外におり，同区域内に住居があるものの引き続き避難指示等対象区域外滞在を余儀なくされた者 ③ 屋内退避区域内で屋内への退避を余儀なくされた者
住居	生活の本拠としての住居
避難指示区域	避難指示等対象区域の見直し後における避難指示解除準備区域，居住制限区域又は帰還困難区域の設定がなされた地域（乙C4の3頁参照）
第1期	本件事故発生から6か月間（乙C2の18頁）
第2期	第1期終了から6か月間（乙C2の18頁）。ただし，避難指示区域内に住居があった者については，第1期終了から避難指示区域が設定される時点まで（乙C4の3頁）。
第3期	第2期終了から終期まで。

自主的避難	本件事故に関して、避難指示等に基づかずに行った避難
自主的避難等	自主的避難と滞在
自主的避難等対象区域	以下の福島県内の市町村のうち避難指示等対象区域を除く区域。  (県北地域) 福島市, 二本松市, 伊達市, 本宮市, 桑折町, 国見町, 川俣町, 大玉村 (県中地域) 郡山市, 須賀川市, 田村市, 鏡石町, 天栄村, 石川町, 玉川村, 平田町, 浅川町, 古殿町, 三春町, 小野町  (相双地域) 相馬市, 新地町 (いわき地域) いわき市
自主的避難等対象者	本件事故発生時に自主的避難等対象区域に生活の本拠としての住居があった者 (自主的避難を行った場合, 本件事故発生時に自主的避難等対象区域外に居り引き続き当該区域外に滞在した場合, 当該住居に滞在を続けた場合等を問わない。)
ADR手続	審査会の下に設置された原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解仲介の手続
避難に係る精神的損害	避難指示等対象区域から実際に避難した上, 引き続き同区域外滞在を長期間余儀なくされた者 (又は余儀なくされている者) 及び本件事故発生時には避難指示等対象区域外に居り, 同区域内に住居があるものの引き続き対象区域外滞在を長期間余儀なくされた者 (又は余儀なくされている者) が, 自宅以外での生活を長期間余儀なくされ, 正常な日常生活の維

	持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛に係る精神的損害（ただし、生命・身体的損害を伴わないものに限る。）
屋内退避に係る精神的損害	屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域における屋内退避を長期間余儀なくされた者が、行動の自由の制限等を余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛に係る精神的損害（ただし、生命・身体的損害を伴わないものに限る。）
避難等に係る精神的損害	避難に係る精神的損害及び屋内退避に係る精神的損害の総称
避難等に係る慰謝料	避難に係る精神的損害又は屋内退避に係る精神的損害に係る損害額
避難が長期化する場合の精神的損害	中間指針第四次追補により定められた、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ないし避難指示解除準備区域に住居があった避難者における、長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされたことによる精神的苦痛等に係る精神的損害（乙C5の5～6頁）
避難が長期化する場合の慰謝料	避難が長期化する場合の精神的損害に係る損害額



## 第1 はじめに

本件訴訟において、原告らは、被告東京電力に対し、主位的に民法709条に基づき、また、予備的に原賠法3条1項に基づき、本件事故による原告らの精神的損害（慰謝料）の賠償を求めている（平成25年（ワ）第46号事件及び平成25年（ワ）第220号事件の各訴状138頁～139頁、平成25年（ワ）第46号事件準備書面（7）2頁）。これらの本件訴訟の多数の原告らは、本件事故当時、福島県いわき市に居住されており、いわゆる自主的避難等対象者に該当すると考えられる（ただし、原告らの本件事故当時の正確な住所地については、原告らにおける主張・立証の補充を待って改めて認否する。）。

原告らは、平成26年7月23日付け準備書面（15）（以下「原告ら準備書面（15）」という。）において、自主的避難等に係る損害について規定した中間指針追補の位置付け及び自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償の考え方について主張をしていることから、本準備書面においては、審査会の指針が定める本件事故による精神的損害の賠償の考え方の全体像を述べた上で、これに基づき被告東京電力が公表している賠償の考え方及び賠償金額の水準が合理的かつ相当なものであることを明らかにする。

具体的には、以下において、我が国の原子力損害賠償制度の概要（法令に基づき審査会が定める指針の位置付けを含む。第2）、審査会が定める中間指針等に基づく原子力損害の賠償の枠組み（第3）、政府による自主的避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方（第4）を明らかにするものである。

## 第2 我が国の原子力損害賠償制度について

### 1 原賠法の位置付け及び審査会の役割

原賠法は、民法上の不法行為法に関する特別法として位置付けられており、原賠法3条1項は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる」と規定し、被害者保護の観点から、原子力事故による原子力損害（「核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害」をいう。原賠法2条2項。）について原子力事業者が無過失責任を負うものとしている。

そして、いったん原子力事故が発生すると、原子力損害の発生が広範囲に及ぶことがあり、この場合には原子力損害の賠償を巡る紛争が多数生ずることが予想されることから、原賠法18条は、審査会の設置について規定するとともに、審査会の所掌事務として、「原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこと」（同条2項1号）と並んで、「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を定めること」（同項2号）を掲げており、かつ、「前二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」（同項3号）も所掌事務とされている。したがって、原賠法上、審査会はかかる権限に基づいて必要な調査を行うことができ、さらに、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令4条に基づき、原子力損害の調査及び評価を行わせるための専門委員を置くことができるものとされている。

これらの法令上の定めに基づき、審査会においては、原子力事故が発生した際には、必要な事実関係の調査・分析を行って審議・検討を行い、原子力損害の賠償に関する紛争についての「原子力損害の範囲の判定の指針」等を示すことにより、原子力損害の賠償に関する紛争の公平かつ適正な解決を促進することが我が国の法令上予定されている。

## 2 本件事故後における審査会の設置

本件事故の発生後には、原賠法の上記規定に基づいて、本件事故による原子力損害の賠償に関する紛争についての原子力損害の範囲の判定等に関する指針を策定するために、第一線の法学者及び放射線の専門家等の委員からなる審査会が設置され<sup>1</sup>、累次の審理を経て、本件事故による原子力損害の範囲の判定等に関する指針が策定されている。

本件事故に関して設置された審査会の委員は計10名であるが、そのうち法律の専門家は6名（民法の研究者が3名、環境法の研究者が1名、行政法の研究者が1名、弁護士（元東京高裁判事）が1名）である。また、研究者の多くが東海村JCO臨界事故あるいは原賠法の改正にも関与している。

審査会は、上記2011年（平成23年）4月に設置されて以降、数十回にわたり公開の議場で十分な審議を重ね、賠償されるべき損害の範囲等について、平成23年8月5日付けで中間指針（乙C2）、平成23年12月6日付けで中間指針追補（乙C3、自主的避難等に係る損害に関するもの）、平成24年3月16日付けで中間指針第二次追補（乙C4、政府による避難区域等の見直し等に係る損害に関するもの）、平成25年1月30日付けで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関するもの）、平成25年12月26日付けで中間指針第四次追補（乙C5）を策定・公表するとともに、併せて、それぞれの指針に関するQ&A集も作成して文部科学省のホームページ上で公表している（乙C6～乙C8）。

---

<sup>1</sup> 発足時点で、大塚直（早稲田大学大学院法務研究科教授）、鎌田薫（早稲田大学総長、早稲田大学大学院法務研究科教授）、草間朋子（大分県立看護科学大学学長）、高橋滋（一橋大学大学院法学研究科教授）、田中俊一（財団法人高度情報科学技術研究機構会長）、中島肇（桐蔭横浜大学法科大学院教授／弁護士）、能見善久（学習院大学法務研究科教授、座長）、野村豊弘（学習院大学法学部法学科教授）、山下俊一（長崎大学大学院医歯薬学総合研究科研究科長）、米倉義晴（放射線医学総合研究所理事長）（乙C9）。ただし、その後変動はある。

### 3 被告東京電力による原子力損害の賠償実施状況

被告東京電力は、審査会が策定した中間指針等に基づいて、避難等による精神的損害（慰謝料）のみならず、本件事故によって支出を余儀なくされた避難費用、一時立入費用、帰宅費用、検査費用や避難生活に伴う生命・身体的損害、営業休止を余儀なくされたことによる営業損害、就労不能等に伴う損害、さらに風評被害等、管理・使用不能による財物価値の喪失又は減少等の多岐にわたる損害項目について、多数の被害者の方々からの賠償請求を受け付けるための請求書式を整備して、賠償対応を行っている。

また、原賠法18条2項1号に基づいて審査会の下に設置された原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解仲介の手続（以下「ADR手続」という。）においても、和解仲介申立案件について、中間指針等に基づく個別的和解による賠償対応を行っている。

平成26年8月1日現在において、約16万人に上る避難等対象者である個人に対する被告東京電力による賠償件数は約56万3000件（世帯単位での支払い延べ件数）、約200万人に上る自主的避難等対象者である個人に対する賠償件数は約128万8000件（世帯単位での支払い延べ件数）、法人・個人事業主等への賠償延べ件数は約23万6000件、合計約4兆1542億円の原子力損害賠償を実施しているという実情にある（ADR手続によるものを含む。乙A18）。

### 第3 中間指針等における賠償の枠組み

#### 1 政府による避難指示等に着目した賠償の指針

(1) 「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」

審査会は、その指針において、まず、政府による避難指示等により避難を余儀なくされた方に対する賠償の指針を中間指針において示し、その後、政府による避難指示等の対象者ではないが、自主的に避難をされた方等に対する賠償の指針を中間指針追補において、それぞれ定めている。

以下では、まず、上記それぞれの対象となる「避難等対象者」及び「自主的避難等対象者」の定義について述べる。

(2) 「避難等対象者」とは

平成23年8月5日に公表された中間指針（乙C2）は、政府による避難指示等により避難等を余儀なくされた者を「避難等対象者」と定義し、具体的には、以下の者を「避難等対象者」としている（乙C2の8頁以下）。

ア 本件事故が発生した後に避難指示等対象区域内から同区域外へ避難のための立退き及びこれに引き続き同区域外滞在を余儀なくされた者（ただし、平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域（特定避難勧奨地点を除く。）から同区域外に避難を開始した者のうち、子供、妊婦、要介護者、入院患者等以外の者を除く。）

イ 本件事故発生時に避難指示等対象区域外に居り、同区域内に生活の本拠としての住居があるものの引き続き対象区域外滞在を余儀なくされた者

ウ 屋内退避区域内で屋内への退避を余儀なくされた者

以上のア、イ及びウを併せて「避難等」というとされている（乙C2の8～9頁）。

(3) 「自主的避難等対象者」とは

平成23年12月6日に公表された中間指針追補（乙C3）は、本件事故発生時、避難指示等対象区域には含まれない、福島市等の県北地域や郡山市

等の県中地域、相双地域の相馬市及び新地町、いわき地域において生活の本拠としての住居があった者（本件事故発生後に当該住居から自主的避難を行ったか否か、当該住居に滞在を続けたか否か等を問わない。）を「自主的避難等対象者」と定めて（同2～4頁）、自主的避難等対象者を対象とする賠償基準を定めている。

## 2 政府による避難指示等に基づく避難指示等対象区域

### （1）本件事故発生から平成23年4月21日までの避難指示等対象区域

政府は、本件事故が発生した平成23年3月11日に原子力災害対策本部を設置し、同日、本件原発から半径3キロメートル圏内の住民に対して避難の指示をし、半径3キロメートルから10キロメートル圏内を屋内退避指示区域として指定<sup>2</sup>した（乙A19）。

同月12日には、避難指示の対象となる区域を福島第二原子力発電所から半径10キロメートル圏内及び本件原発から半径20キロメートル圏内に変更し（乙A20、乙A21）、同月15日には、屋内退避指示の対象となる区域を本件原発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内とした（乙A22）。

その後、政府は、同年4月21日、福島第二原子力発電所に係る避難指示の対象区域を半径8キロメートル圏内に変更するとともに（乙A23）、同日、本件原発から半径20キロメートル圏内を警戒区域<sup>3</sup>に設定し、緊急事態応急対策に従事する者以外の者について、市町村長が一時的な立入りを認め

---

<sup>2</sup> 政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して住民の屋内退避を指示した区域

<sup>3</sup> 本件原発が不安定な状況にあることから、再び事態が深刻化した場合の居住者等の危険防止のために設定される地域（原災法28条2項、災害対策基本法63条1項）

る場合を除き、当該区域への立入りを禁止するとともに、当該区域からの退去を命じた（乙A24）。

## （2）平成23年4月22日の指示

その上で、同月22日には、本件原発から半径20キロメートルから30キロメートル圏内に指示されていた屋内退避の指示が解除され、以下のとおり、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域が設定された（乙A25）。

### ア 計画的避難区域<sup>4</sup>の指定

政府は、平成23年4月22日、葛尾村、浪江町、飯館村、川俣町の一部及び南相馬市の一部であって、本件原発から半径20キロメートル圏内を除く区域を計画的避難区域として指定し、当該区域内の居住者等に対し、原則として概ね1か月程度の間順次当該区域外へ避難のための立退きを行うことを指示した（乙A25の2枚目）。

### イ 緊急時避難準備区域<sup>5</sup>の設定

また、政府は、広野町、楢葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部であって、本件原発から半径20キロメートル圏内を除く区域を緊急時避難準備区域に設定し、当該区域内の居住者等は、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うこと、当該区域におい

---

<sup>4</sup> 政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して計画的な避難を指示した区域である。同区域は本件原発から半径20キロメートル以遠の周辺地域のうち、本件事故発生から1年の期間内に積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域であり、概ね1か月程度の間、同区域外に計画的に避難することが求められている。

<sup>5</sup> 政府が原災法に基づいて各地方公共団体の長に対して緊急時の避難又は屋内退避が可能な準備を指示した区域である。同区域は本件原発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内の区域から「計画的避難区域」を除いた区域のうち、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備をすることが求められ、引き続き自主避難をすること及び特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は立ち入らないこと等が求められる区域である。

ては、引き続き自主的避難をし、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は、当該区域内に入らないようにすること、当該区域においては、保育所、幼稚園、小中学校及び高等学校は、休所、休園又は休校とすること、勤務等のやむを得ない用務等を果たすために当該区域内に入ることが妨げられないが、その場合においても常に避難のための立退き又は屋内への退避を自力で行えるようにしておく旨を指示した(乙A 2 5 の 2 枚目～3 枚目)。

なお、この緊急時避難準備区域の指定は、平成23年9月30日をもって解除されている(乙A 2 6)。

### (3) 南相馬市における住民に対する一時避難の要請

南相馬市は、平成23年3月16日に、市民の生活の安全確保等を理由として、その独自の判断に基づいて、南相馬市の住民に対して一時避難を要請したが<sup>6</sup>、屋内退避区域の指定が解除された同年4月22日には、引き続き警戒区域、計画的避難区域又は緊急時避難準備区域に指定された区域を除く南相馬市内の区域から避難していた住民に対して、自宅での生活が可能なる者の帰宅を許容する旨の見解が示されている(乙C 2 の 8 頁参照)。

### (4) 特定避難勧奨地点の指定

また、計画的避難区域及び警戒区域以外の場所であって、地域的な広がりは見られないが、本件事故発生から1年間の積算線量が20ミリシーベルトを超えると推定される空間放射線量率が続いている地点については、そこに居住する住民に対して注意喚起、自主的避難の支援・促進を行うことを趣旨として、政府によって住居単位で特定避難勧奨地点が指定されている。

---

<sup>6</sup> 中間指針8頁の「(6) 地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域」とは、南相馬市のうち本件原発から30キロメートル圏外の区域であって、計画的避難区域以外の区域がこれに当たる。



具体的には、福島県伊達市霊山町，月舘町及び保原町における合計117地点128世帯（ただし，いずれも平成24年12月14日に指定解除），南相馬市原町区内の142地点153世帯が指定されている（乙A27，乙A28の1～乙A28の6）。

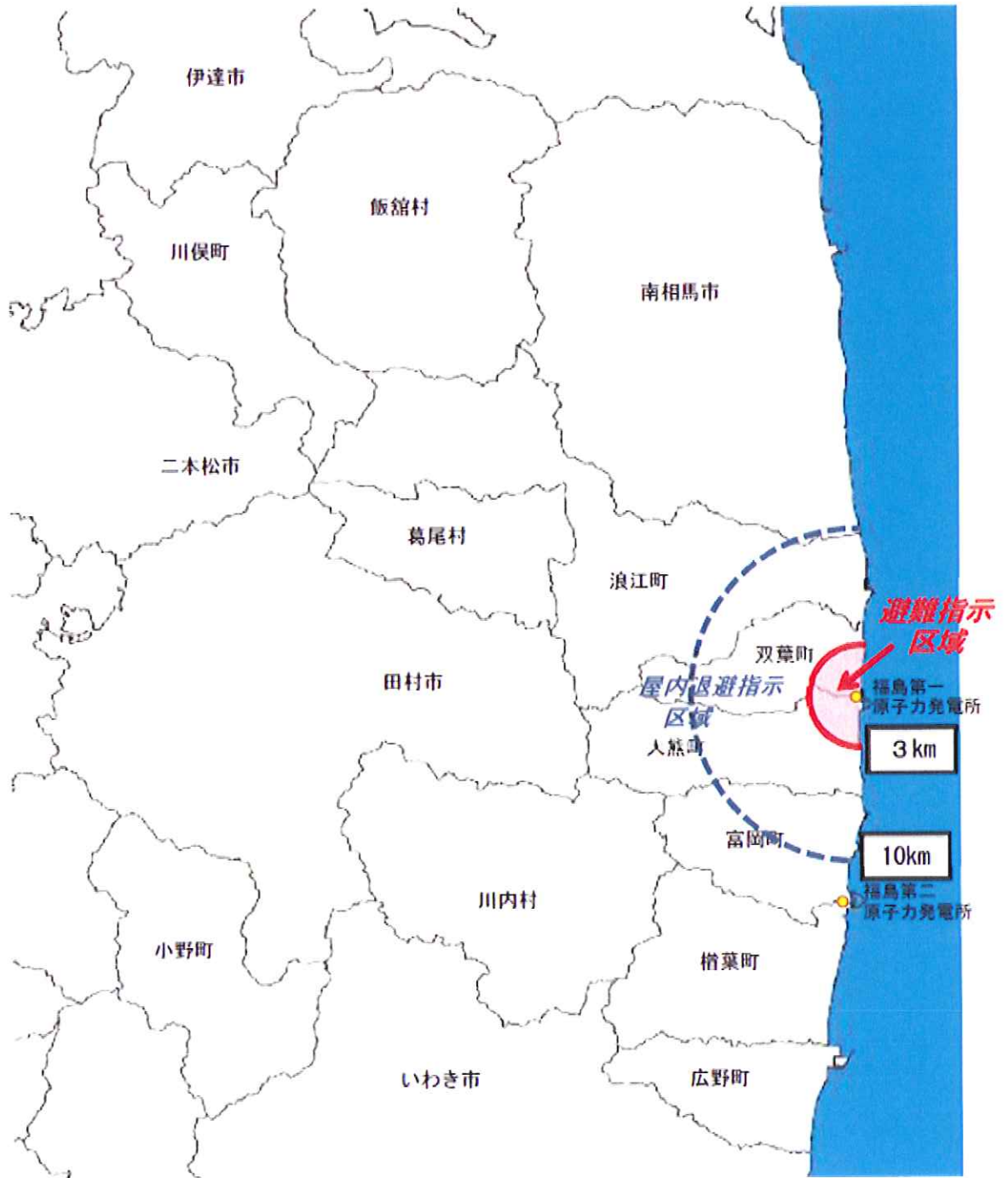
#### （5）避難指示等対象区域の変遷

以上の避難指示等対象区域の変遷については，図1及び図2のとおりである（福島県のホームページより引用）。

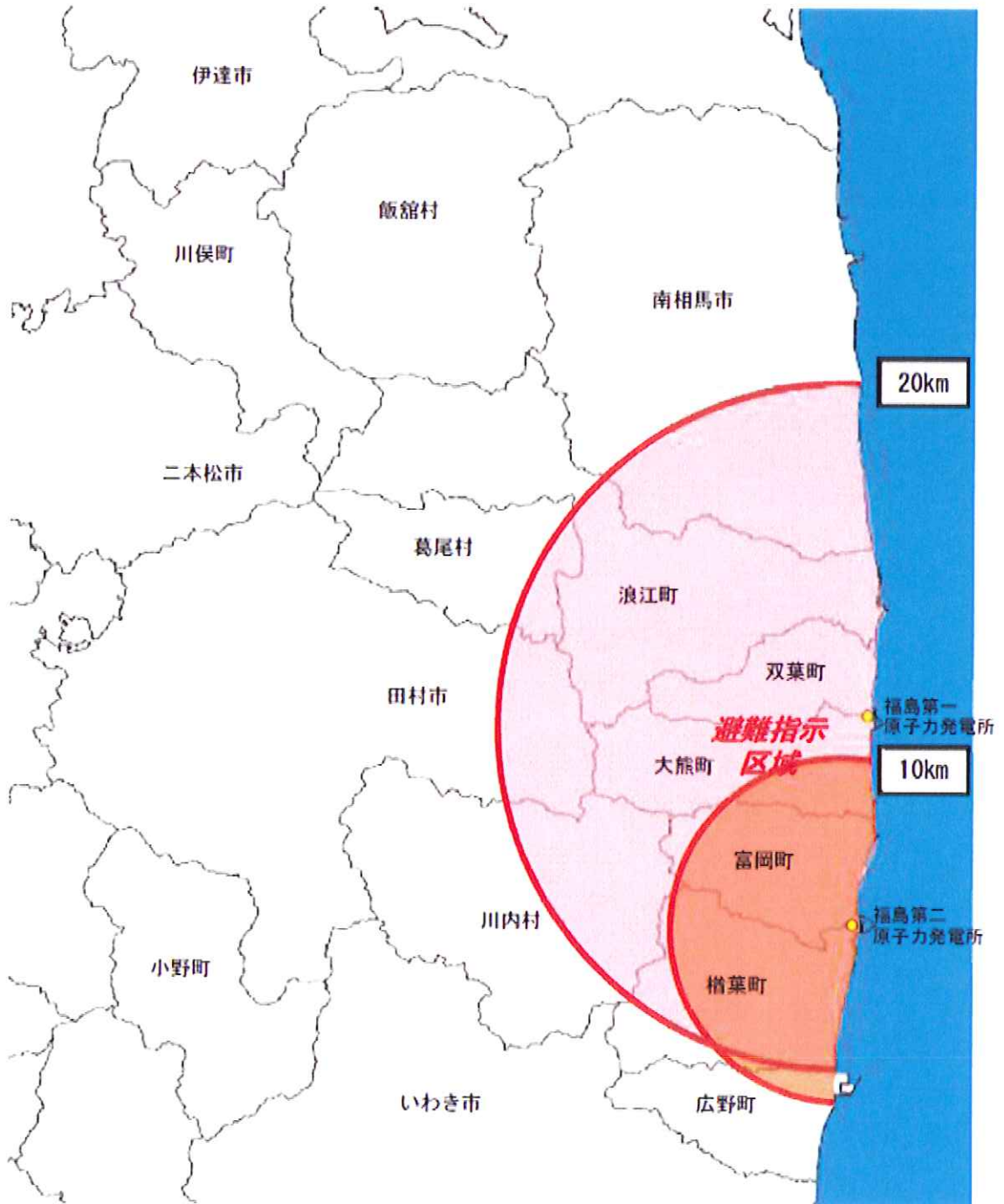
【図1 本件事故発生から平成23年4月21日までの対象区域の変遷状況】

○平成23年3月11日 福島第一原発の半径3km圏内に避難指示

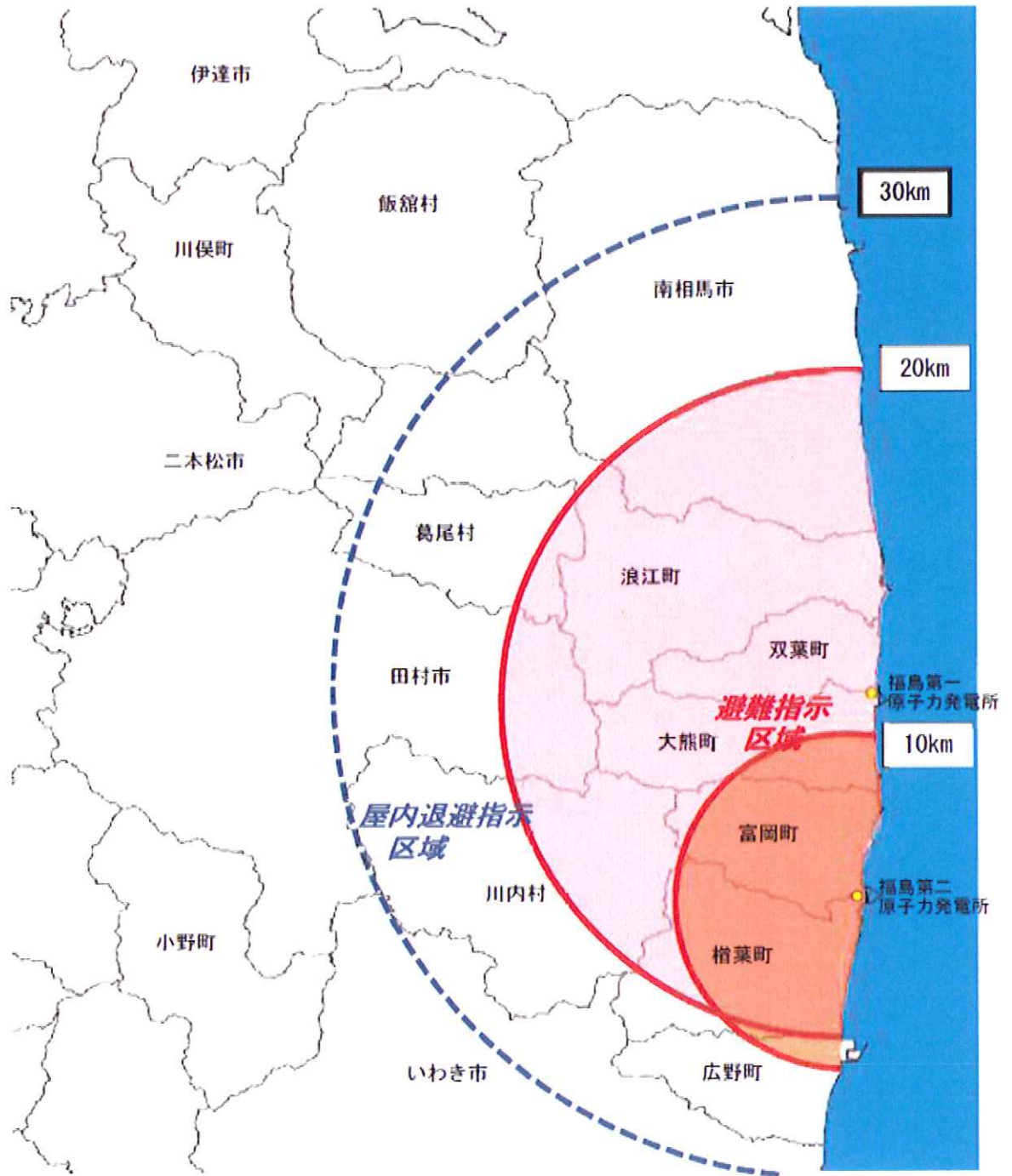
福島第一原発の半径3kmから10km圏内に屋内退避指示



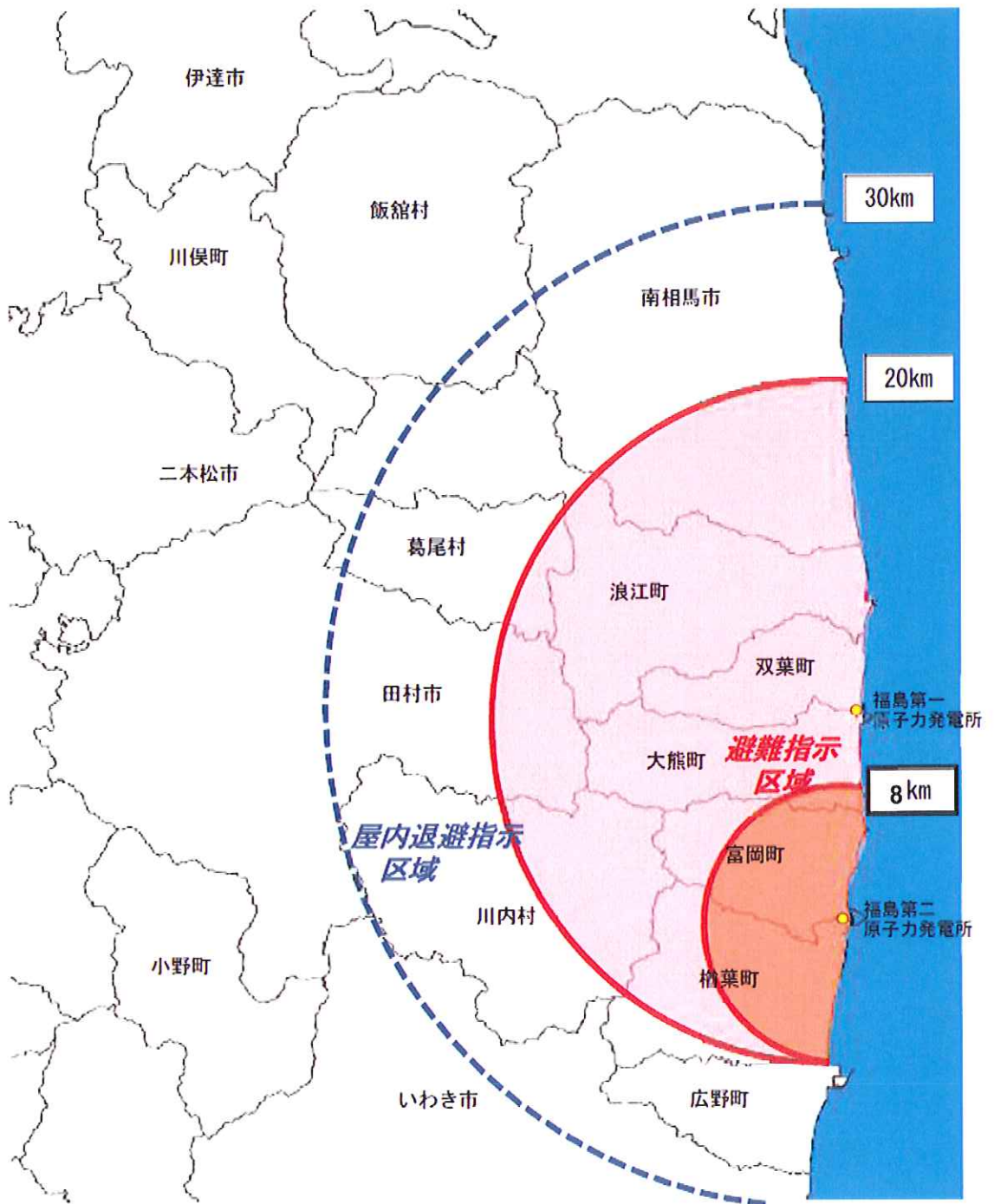
○平成23年3月12日 福島第一原発の半径20km圏内に避難指示  
福島第二原発の半径10km圏内に避難指示



○平成23年3月15日 福島第一原発の半径20kmから30km圏内に屋内退避指示



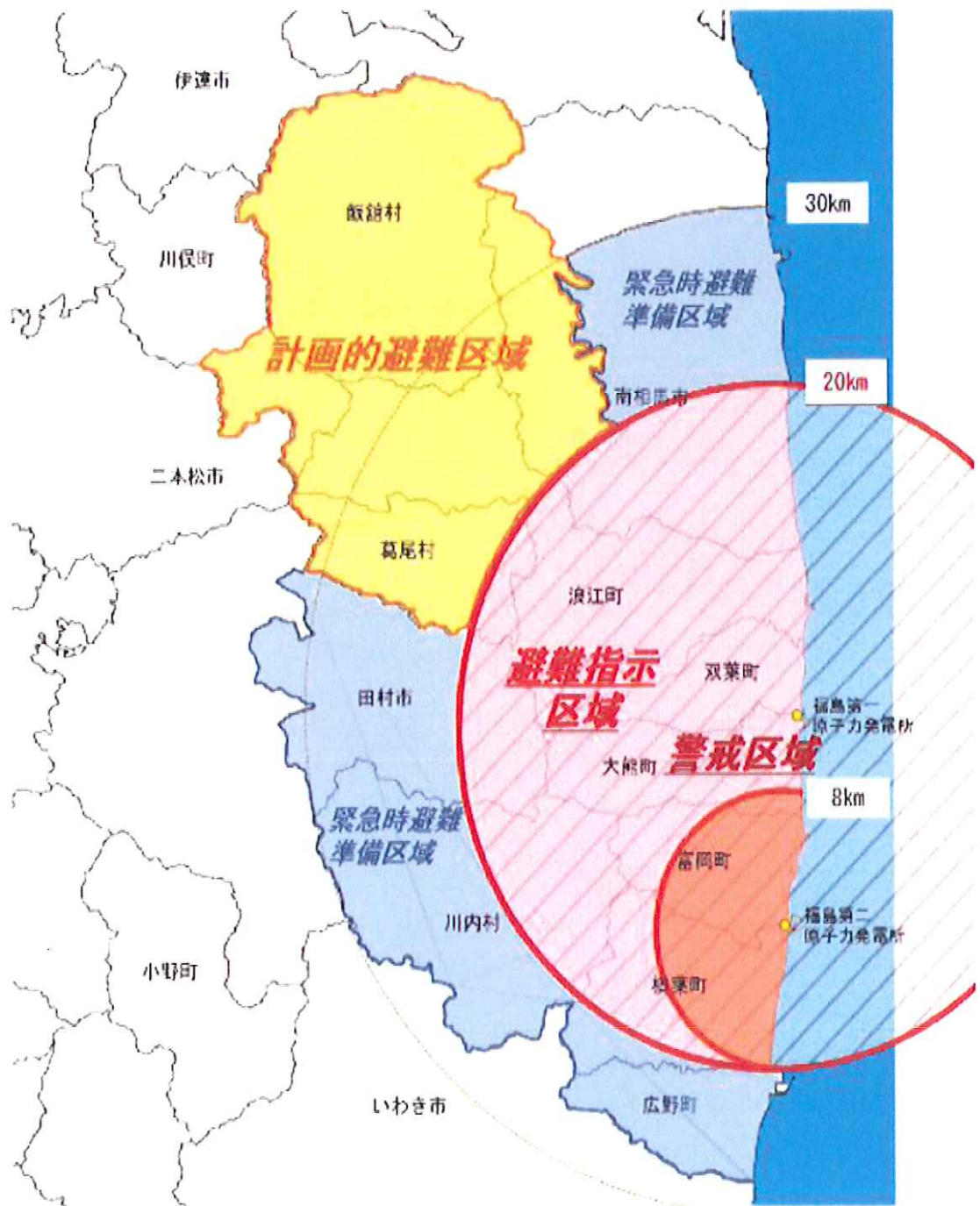
○平成23年4月21日 福島第二原発に係る避難指示の対象区域について、  
半径10km圏内から半径8km圏内へ変更





【図2 平成23年4月22日から同年9月30日までの対象区域の変遷状況】

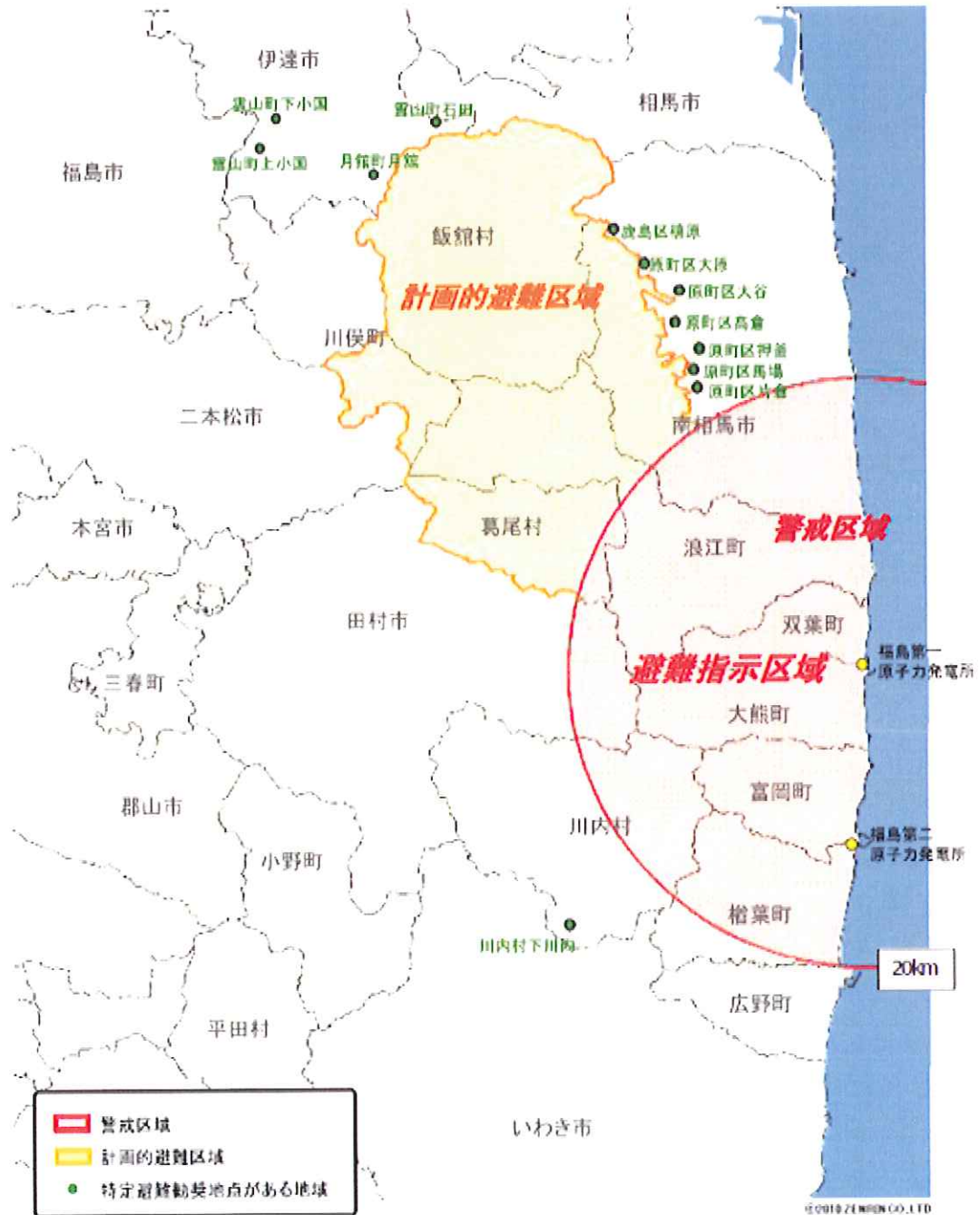
○平成23年4月22日現在の区域設定をまとめると下記のとおりとなる。  
 (半径20km圏内は、警戒区域と避難指示区域が重複して設定されている。)



○平成23年9月30日 緊急時避難準備区域（解除後）

緊急時避難準備区域解除後

警戒区域、計画的避難区域及び特定避難勧奨地点がある地域の概要図



(6) 平成25年8月8日時点における避難指示等対象区域

その後、平成23年12月16日、原子力災害対策本部において、本件原発の原子炉は安定状態を達成し、事故そのものは収束に至ったことが確認され、原子炉の「冷温停止状態」の達成、使用済燃料プールのより安定的な冷却の確保等の目標が達成されていることから、発電所全体の安全性が総合的に確保されていると判断され、「放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられている」というステップ2の目標達成と完了が確認された旨公表された（乙A29、東京電力福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋（ステップ2完了）のポイント）。

その上で、平成23年12月26日、政府の原子力災害対策本部より、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」（乙A30）が公表された。

この中で、政府の原子力災害対策本部は、上記ステップ2の完了を受けて、警戒区域及び避難指示区域の見直しについて具体的な検討を開始する環境が整ったとして、警戒区域及びその他の避難指示区域の見直しの基本的な考え方を、以下のとおり整理している（乙A30の7頁以下）。

ア 警戒区域の解除について

本件原発の20キロメートルに設定されている警戒区域は、同原発の状況が不安定な中であって、再び事態が深刻化し住民が一度に大量の放射線を被ばくするリスクを回避することを目的に設定されたものであるが、事故収束に向けてのステップ2の完了により、本件原発の安全性が確認され、今後、本件原発から大量の放射性物質が放出され、住民の生命又は身体が緊急かつ重大な危険にさらされるおそれはなくなったものと判断されることから、警戒区域は、基本的には解除の手続きに入ることが妥当である。



## イ 避難指示解除準備区域

現在の避難指示区域のうち、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を「避難指示解除準備区域」に設定し、同区域は、当面の間は、引き続き避難指示が継続されることとなるが、除染、インフラ復旧、雇用対策など復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指す区域とする。

## ウ 居住制限区域

現在の避難指示区域のうち、現時点からの年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域を「居住制限区域」に設定し、同区域においては、将来的に住民が帰還し、コミュニティを再建することを目指し、除染やインフラ復旧などを計画的に実施する。また、同区域は、除染や放射性物質の自然減衰などによって、住民が受ける年間積算線量が20ミリシーベルト以下であることが確実であることが確認された場合には、「避難指示解除準備区域」に移行することとする。

## エ 帰還困難区域

居住制限区域の一部の地域においては、放射性物質による汚染レベルが極めて高く、避難指示の解除までに要する期間が長期にならざるを得ない地域が存在する。こうした地域では除染の効果が限定的であり、また、周辺線量の高さから作業員の被ばく防護の必要性が高く、インフラ復旧についても広範かつ大規模な作業が困難である可能性が高い。さらに、立ち入った際の被ばく管理及び放射性物質の汚染拡散防止の観点から、その境界において一定の物理的防護措置を講じるなど住民の立入りを厳しく制約せざるを得ない可能性が高い。このため、長期間、帰還が困難であることが

予想される区域を「帰還困難区域」として特定し、具体的には5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域を「帰還困難区域」に設定する。

このような考え方にに基づき、その後、警戒区域及び計画的避難区域について、帰還困難区域<sup>7</sup>、居住制限区域<sup>8</sup>、避難指示解除準備区域<sup>9</sup>への見直しが行われており、平成26年4月1日時点における避難区域の見直しの状況は図3のとおりである（首相官邸ホームページより引用<sup>10</sup>。）。

---

<sup>7</sup> 帰還困難区域：長期間、具体的には5年間を経過してもなお年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点における年間積算線量が50ミリシーベルト超の区域

<sup>8</sup> 居住制限区域：年間積算線量が20ミリシーベルトを超えるおそれがあり、住民の被ばく線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める区域

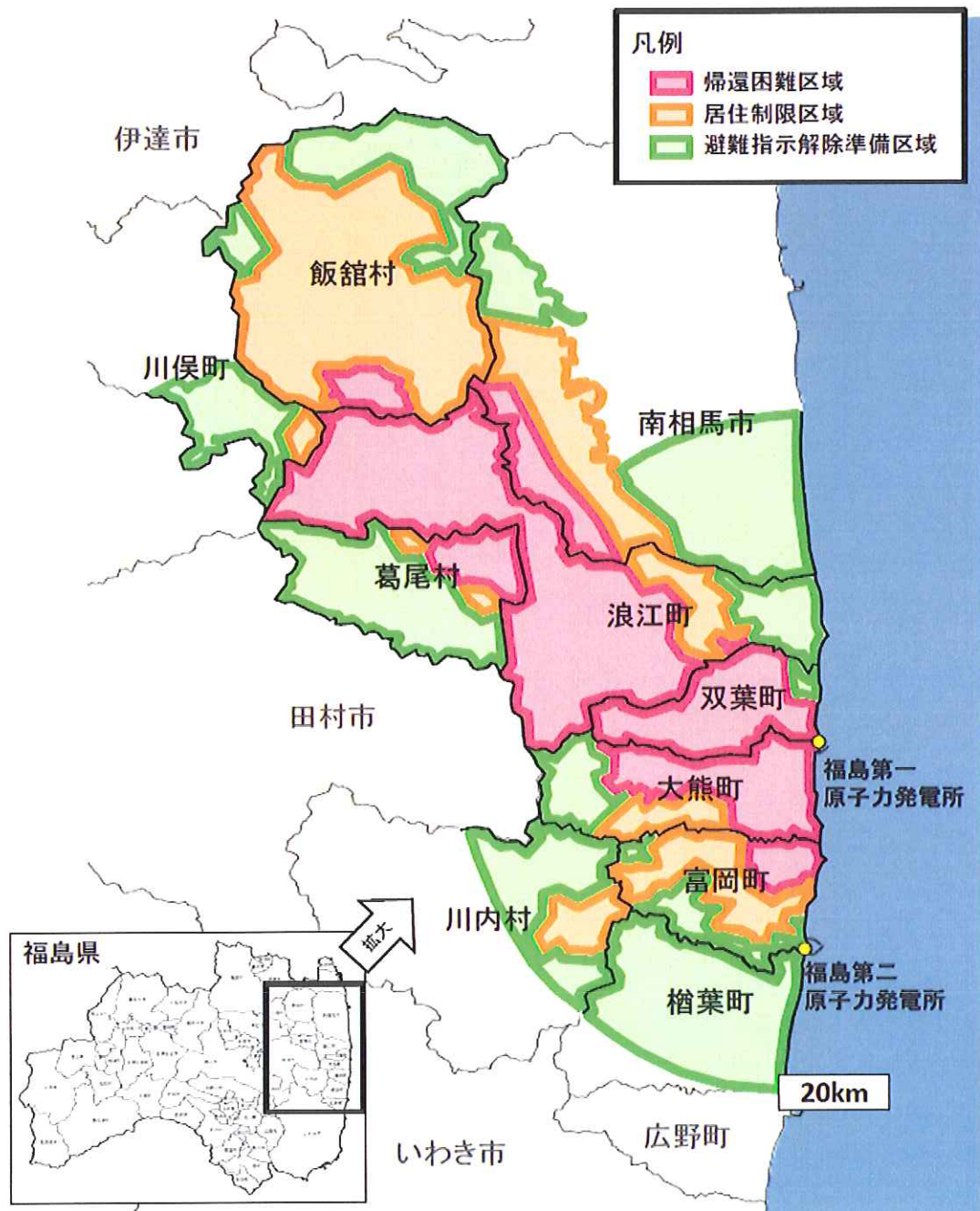
<sup>9</sup> 避難指示解除準備区域：年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された区域

<sup>10</sup> <http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/20140401gainenzu.pdf>

【図3 平成26年4月1日時点における避難区域の状況】

## 避難指示区域の概念図

平成26年4月1日時点



### 3 小括

中間指針等では、避難等対象者に対する賠償について、上記のとおり政府による避難指示等に基づき、その実情を踏まえて適切な賠償の指針を定めるとともに、自主的避難等対象者については、これとは別途に賠償の考え方を定めている。

以下では、政府による避難等指示の内容を踏まえつつ、このような政府による避難指示の対象とはならなかった自主的避難等対象者に対する精神的損害等の賠償の考え方について述べる。

## 第4 自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償

### 1 中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容

#### (1) 賠償対象となる精神的苦痛の範囲

審査会は、平成23年8月5日に決定・公表した中間指針（乙C2）において、避難等対象者に対する損害の範囲に関する考え方を示したが、その際、政府による避難指示等に基づかずに避難した避難者（以下「自主的避難者」という。）に対する損害については、引き続き検討することとし、その後、審査会において、関係者へのヒアリングを含めて調査・検討を行い、避難指示等の対象区域の周辺地域で自主的避難をした者が相当数存在することが確認された。

そのような審議の中で、自主的避難に至った主な類型として、①本件事故発生当初の時期に、自らの置かれている状況について十分な情報がない中で、本件原発の原子炉建屋において水素爆発が発生したことなどから、大量の放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避

しようと考えて避難を選択した場合、及び②本件事故発生からしばらく経過した後、生活圏内の空間放射線量や放射線被ばくによる影響等に関する情報がある程度入手できるようになった状況下で、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択した場合が考えられることが確認された。また、同時に、当該地域の住民は、そのほとんどが自主的避難をせずにそれまでの住居に滞在し続けており、これら避難をしなかった者が抱き続けたであろう上記の恐怖や不安も無視できないとされた。

かかる審査会の議論も踏まえ、平成23年12月6日、本件事故により自主的避難等対象者が受けた精神的損害等について、避難者に対しては避難に伴う正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛に対する賠償を、滞在者に対しては放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等による精神的苦痛に対する賠償を規定した中間指針追補（乙C3）が策定・公表され、さらに、平成24年3月16日に中間指針第二次追補（乙C4）が策定・公表されるに至った。

以下では、中間指針追補並びに中間指針第二次追補における自主的避難等対象者に対する賠償の指針の考え方及びその内容を説明する。

## （2）中間指針追補（乙C3）における自主的避難等対象者に対する賠償

### ア 自主的避難等対象区域について

（ア）指針の内容（中間指針追補／第2 自主的避難等に係る損害について  
[自主的避難等対象区域]）

以下の福島県内の市町村のうち避難指示等対象区域を除く区域（以下「自主的避難等対象区域」という。）とする。

(県北地域) 福島市, 二本松市, 伊達市, 本宮市, 桑折町, 国見町,  
川俣町, 大玉村

(県中地域) 郡山市, 須賀川市, 田村市, 鏡石町, 天栄村, 石川町,  
玉川村, 平田村, 浅川町, 古殿町, 三春町, 小野町

(相双地域) 相馬市, 新地町

(いわき地域) いわき市

(イ) 指針の考え方 (中間指針追補/第2 自主的避難等に係る損害について  
[自主的避難等対象区域] (備考))

- i 本件事故を受けて自主的避難に至った主な類型は2種類考えられるが、いずれの場合もこのような恐怖や不安は、本件原発の状況が安定していない等の状況下で、同発電所からの距離、避難指示等対象区域との近接性、政府や地方公共団体から公表された放射線量に関する情報、自己の居住する市町村の自主的避難の状況(自主的避難者の多寡など)等の要素が複合的に関連して生じたと考えられる。以上の要素を総合的に勘案すると、少なくとも中間指針追補の対象となる自主的避難等対象区域においては、住民が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があり、また、その危険を回避するために自主的避難を行ったことについてもやむを得ない面がある。
- ii 自主的避難等の事情は個別に異なり、損害の内容も多様であると考えられるが、中間指針追補では、下記の[対象者]に対し公平に賠償すること、及び可能な限り広くかつ早期に救済するとの観点から、一定の自主的避難等対象区域を設定した上で、同対象区域に居住していた者に少なくとも共通に生じた損害を示している。

イ 対象者

(ア) 指針の内容（中間指針追補／第2 自主的避難等に係る損害について  
[対象者]）

本件事故発生時に自主的避難等対象区域内に生活の本拠としての住居があった者（本件事故発生後に当該住居から自主的避難を行ったか否か、当該住居に滞在を続けたか否か等を問わない。以下「自主的避難等対象者」という。）とする。

また、本件事故発生時に避難指示等対象区域内に生活の本拠としての住居があった者についても、中間指針第3の[損害項目]の6の精神的損害の賠償対象とされていない期間並びに子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間（本件事故発生当初の時期を除く。）は、自主的避難等対象者の場合に準じて賠償の対象とする。

(イ) 考え方（中間指針追補／第2 自主的避難等に係る損害について [対象者]（備考））

- i 損害賠償請求権は個々人につき発生するものであるから、損害の賠償についても、個々人に対してなされるべきである。
- ii 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者についても、自主的避難等対象者と同様の損害を被っていると認められる場合には、同様に賠償の対象とすべきと考えられる。この場合、中間指針による賠償と重複しない限りにおいて中間指針追補による賠償の対象とすべきであるから、中間指針第3の[損害項目]の6の精神的損害の賠償対象とされていない期間（例えば、平成23年4月22日の緊急時避難準備区域の指定以降、同区域から避難せずに滞在した期間や、同区域の指定解除後に帰還した後の期間）が対象となる。一方、避難指示等対象区域内に居住していた者が、本件事故に起因して自主

的避難等対象区域内に避難し、同区域内に引き続き長期間滞在した場合、当該避難期間については中間指針で精神的損害の賠償対象とされているが、これは避難生活等を長期間余儀なくされたことによる精神的損害であり、自主的避難等対象区域内の住居に滞在し続ける者（以下「滞在者」という。）としての精神的損害とは質的に異なる面があるから、中間指針追補の対象ともすべきである（具体的には、自主的避難等対象区域内に避難して滞在した子供及び妊婦が該当する。後記〔損害項目〕の（指針）Ⅲ）及び（備考）3）参照。）。

#### ウ 精神的損害（慰謝料）等の具体的金額の目安及び算定根拠

##### （ア）賠償項目（中間指針追補／第2 自主的避難等に係る損害について〔損害項目〕（指針））

i 自主的避難等対象者が受けた損害のうち、以下のものが一定の範囲で賠償すべき損害と認められる。

(i) 放射線被ばく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（本件事故発生時に自主的避難等対象区域外に居り引き続き同区域外に滞在した場合を含む。以下同じ。）における以下のもの。

- ① 自主的避難によって生じた生活費の増加費用
- ② 自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛
- ③ 避難及び帰宅に要した移動費用

(ii) 放射線被ばく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を続けた場合における以下のもの。



① 放射線被ばくへの恐怖や不安，これに伴う行動の自由の制限等により，正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛

② 放射線被ばくへの恐怖や不安，これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば，その増加費用

ii 上記 i の(i)及び(ii)に係る損害額は，いずれもこれらを合算した額を同額として算定するのが，公平かつ合理的な算定方法と認められる。

iii 上記 ii の具体的な損害額の算定に当たっては，(i)自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については，本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人40万円を目安とし，(ii)その他の自主的避難等対象者については，本件事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安とする。

iv 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があったものについては，賠償すべき損害は自主的避難等対象者の場合に準じるものとし，具体的な損害額の算定に当たっては以下のとおりとする。

(i) 中間指針第3の〔損害項目〕の6の精神的損害の賠償対象とされていない期間については，iiiに定める金額がiiiの(i)及び(ii)における対象期間に応じた目安であることを勘案した金額とする。

(ii) 子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間については，本件事故発生から平成23年12月末までの損害として一人20万円を目安としつつ，これらの者が中間指針追補の対象となる期間に応じた金額とする。

(イ) 考え方（中間指針追補／第2 自主的避難等に係る損害について〔損害項目〕（備考））

- i 本件事故に起因して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者は、主として自宅以外での生活による生活費の増加費用並びに避難及び帰宅に要した移動費用が生じ、併せてこうした避難生活によって一定の精神的苦痛を被っていると考えられることから、少なくともこれらについては賠償すべき損害と観念することが可能である。また、滞在者は、主として放射線被ばくへの恐怖や不安やこれに伴う行動の自由の制限等を余儀なくされることによる精神的苦痛を被っており、併せてこうした不安等によって生活費の増加費用も生じている場合があると考えられることから、少なくともこれらについては賠償すべき損害と観念することが可能である。
- ii 賠償すべき損害額については、自主的避難が、避難指示等により余儀なくされた避難とは異なることから、これに係る損害について避難指示等の場合と同じ扱いとすることは、必ずしも公平かつ合理的ではない。
- iii 一方、自主的避難者と滞在者とは、現実に被った精神的苦痛の内容及び程度並びに現実に負担した費用の内容及び額に差があることは否定できないものの、いずれも自主的避難等対象区域内の住居に滞在することに伴う放射線被ばくへの恐怖や不安に起因して発生したものであること、当該滞在に伴う精神的苦痛等は自主的避難によって解消されるのに対し、新たに避難生活に伴う生活費増加等が生じるという相関関係があること、自主的避難等対象区域内の住民の中には諸般の事情により滞在を余儀なくされた者もいるであろうこと、広範囲に居住する多数の自主的避難等対象者につき、自主的避難者と滞在者を区別し、個別に自主的避難の有無及び期間等を認定することは實際上極めて困難であり、早期の救済が妨げられるおそれがあること等を考

慮すれば、自主的避難者か滞在者かの違いにより金額に差を設けることは公平かつ合理的とはいえない。

こうした事情を考慮して、精神的損害と生活費の増加費用等を一括して一定額を算定するとともに、自主的避難者と滞在者の損害額については同額とすることが妥当と判断した。

自主的避難等対象者の属性との関係については、特に本件事故発生当初において、大量の放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱くことは、年齢等を問わず一定の合理性を認めることができる。その後においても、少なくとも子供及び妊婦の場合は、放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されていること等から、比較的低線量とはいえ通常時より相当程度高い放射線量による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱くことについては、人口移動により推測される自主的避難の実態からも、一定の合理性を認めることができる。

このため、自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、本件事故発生から平成23年12月末までを、また、その他の自主的避難等対象者については、本件事故発生当初の時期<sup>11</sup>を、それぞれ賠償の対象期間として算定することが妥当と判断した。なお、平成24年1月以降に関しては、今後、必要に応じて賠償の範囲等について検討することとする。

iv 上記 iii の期間の損害額の算定に当たっては、身体的損害を伴わない慰謝料に関する裁判例等を参考にした上で、精神的苦痛並びに子供

---

<sup>11</sup> 「本件事故発生当初の時期」とは、①本件事故発生以降、本件原発の状況や放射線量に関する情報が行政機関等によって徐々に公表されたこと、②平成23年4月22日には政府による避難指示等の対象区域が概ね確定したこと、③したがって、その頃以降は、自らの置かれている状況について十分な情報がない時期とはいえないと考えられること、から、概ね本件事故発生から平成23年4月22日ころまでが目安となるとされている(乙C7の13頁参照)。

及び妊婦の場合の同伴者や保護者分も含めた生活費の増加費用等について、一定程度勘案することとした。

v 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者のうち、子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間の損害額の算定に当たっては、これらの者は、避難している期間について既に中間指針第3の〔損害項目〕の6の精神的損害の賠償対象とされており、両者の損害の内容に一部重複すると考えられる部分があることを勘案することとした。

vi 上記（ア）iないしivについては、個別具体的な事情に応じて、これら以外の損害項目が賠償の対象となる場合や異なる賠償額が算定される場合が認められ得る。

### （3）中間指針第二次追補（乙C4）

ア 指針の内容（中間指針第二次追補／第3 自主的避難等に係る損害について）

中間指針追補において示した自主的避難等に係る損害について、平成24年1月以降に関しては、次のとおりとする。

（ア）少なくとも子供及び妊婦については、個別の事例又は類型毎に、放射線量に関する客観的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準として、合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象となる。

(イ) (ア) によって賠償の対象となる場合において、賠償すべき損害及びその損害額の算定方法は、原則として中間指針追補第2の〔損害項目〕で示したとおりとする。具体的な損害額については、同追補の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、合理的に算定するものとする。

イ 考え方（中間指針第二次追補／第3 自主的避難等に係る損害について（備考））

(ア) 中間指針追補は、自主的避難等に係る損害について、一定の区域を設定した上で、同区域に居住していた者に少なくとも共通に認められる損害を示した。これは、本件原発の状況が安定していない等の状況下で、本件事故発生時から平成23年12月末までを対象期間として算定したものである。その際、平成24年1月以降に関しては、今後、必要に応じて賠償の範囲等について検討することとした。

(イ) これを受けて中間指針第二次追補では、平成24年1月以降に関しては、①中間指針追補とは、対象期間における状況が全般的に異なること、②他方、少なくとも子供及び妊婦の場合は、放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されていると考えられること等から、中間指針追補の内容はそのまま適用しないが、個別の事例又は類型によって、これらの者が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が、平均的・一般的な人を基準としつつ、合理性を有していると認められる場合には賠償の対象とすることとする。

## 2 中間指針追補及び中間指針第二次追補の相当性

### (1) 中間指針追補及び同第二次追補策定に至る審議経過が相当であること

#### ア 審査会の法的位置づけ

審査会は、第一線の法学者及び放射線の専門家等の委員から構成され、原子力損害の調査及び評価を行うことの権限が付与され（原賠法18条2項3号）、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を定める権限が付与されているものであるところ（同条2項2号）、審査会においては、特にその第12回審査会から第18回審査会まで累次にわたって被害状況等についての慎重な審議・検討を行い、その上で、中間指針追補等を策定し、自主的避難等に係る損害に係る賠償の指針を定めたものである。

#### イ 審査会の審議経過

審査会は、以下のとおりの審議経過により、中間指針追補を策定したものである。

#### (ア) 自主的避難等対象者への賠償と避難等対象者への賠償との差異

平成23年7月29日に開催された第12回審査会から自主的避難等対象者に係る精神的損害の賠償に関する問題が審議対象とされた。当初から自主的避難等対象者への賠償を行う方向で議論がされたが、自主的避難等は政府による避難指示に基づいて避難を余儀なくされたものではないことから、避難等対象者と同等の額の賠償をすべきといえないことについては各委員において共通の認識であった。

(イ) 自主的避難等対象者への賠償の根拠等

平成23年8月5日に開催された第13回審査会からは、自主的避難等対象者に対して賠償を行う根拠に関連して、本件事故発生直後の時期とそれ以降の時期とでは自主的避難等対象者への賠償を正当化できる事情が異なるのではないかと、さらには賠償対象者の属性も考慮する必要があるのではないかと議論がなされている。

すなわち、第13回審査会において、大塚委員は、「コアになる問題というのは、むしろ不安だと思うんですね。・・・避難区域のそばに住んでいる方も含めて、不安に感じておられる方をどう見るかという、避難されることをどう見るかということだと思います・・・単に不安を感じているから直ちに賠償を払うということには、残念ながらなりませんので、ある程度やはり合理性とか合理的な基準というのは必要にはなってくると思います。」と発言し(乙C10の28頁)、審査会は自主的避難等対象者に対する賠償根拠を、対象者が感じる放射線被ばくに対する不安に見出している。

その後の審査会においては、本件事故発生直後の時期において、自主的避難等対象者は、情報が不十分な状況の中で大量の放射性物質の放出による被ばくを回避するために避難しており、このような状況下で放射線被ばくに対する不安を感じることは合理的であったといえるが、他方で、放射線量に関するある程度の情報が出てきた段階では、放射線被ばくに対する危惧・不安から避難した者については、より不安を正当化できる事情が必要であるとの議論がなされている。

平成23年9月21日に開催された第14回審査会から同年11月25日に開催された第17回審査会においては、上記のような自主的避難等対象者への賠償根拠からすると賠償対象の属性も考慮されるべきであるとの議論がなされ、大人と比較して子供は放射線に対して2、3倍感

受性が高いというデータも指摘され、妊婦、子供については積極的に避難することも合理的であるとの考え方が示され（乙C11の26頁、第14回審査会議事録）、他方、本件事故発生当初以降の避難については妊婦及び子供を中心に考えることへの反対意見は出されなかった（乙C13、14、16、第15回～第17回審査会議事録）。

このように、審査会における慎重な議論の結果、審査会は、自主的避難等対象者に対する賠償について、避難等対象者に対する賠償と同等に行うものではないこと及び本件事故発生当初以降の時期について賠償対象となるのは自主的避難等対象者の中でも子供及び妊婦であるとの見解に至ったものと解される。

#### （ウ）自主的避難等対象区域の設定について

第13回審査会からは、自主的避難等対象区域の設定方法について議論がなされた。第13回審査会においては、自主的避難等対象者に対する賠償の根拠を放射線被ばくに対する不安に見出していることとも関連して、自主的避難等対象区域の設定方法については、自主的避難を開始する地点の放射線量、本件原発からの距離で判断すべきではないかとの議論がなされた（乙C10の26頁以降、第13回審査会議事録）。

第14回審査会においては、自主的避難等対象区域の設定を住民にとって生活圏を構成する行政区域毎に検討することについての議論がなされ、その議論を前提として、福島県の協力を得て原子力損害賠償紛争審査会事務局が作成した資料「福島県における避難の概況」（乙C12、（審14）資料1 福島県における避難の概況）等を基に、福島県の各地域の自主的避難者数及びそれに伴う本件事故以降の住民数の減少度合いの比較がなされ、本件原発からの距離、実際の線量、自主的避難者数及



びその人口比率等を考慮要素とすべきではないかとの議論が行われた（乙C11の8頁以降，第14回審査会議事録）。

さらに，平成23年11月10日に開催された第16回審査会においては，自主的避難等対象区域を市町村毎に設定することとされるとともに，審査会作成の「自主的避難関連データ」（乙C15，（審16）資料2 自主的避難関連データ）等を基に議論が行われ，自主的避難等対象区域の設定に際しては，上記の各考慮要素に加え，警戒区域，緊急時避難準備区域，計画的避難区域，特定避難勧奨地点等との近接性も考慮することとされた（乙C14の3頁，19～20頁，第16回審査会議事録）。

このような審査会による度重なる慎重な審議の結果として中間指針追補の規定する自主的避難等対象区域が設定されたものである。

そして，平成24年1月17日に開催された第20回審査会以降は，自主的避難等対象者に対する平成24年1月以降の賠償継続についての議論が行われ，中間指針第二次追補が策定・公表されるに至っている。

#### （エ）生活費の増加費用との関係について

第14回審査会において，能見会長から「自主的に避難をされた人の賠償と，仮に残った人たち・・・それぞれの賠償の中身は違ってくるんじゃないか・・・残っておられる方は不安そのもの，一定の放射線をあびつつ生活するということの不安が続くということが賠償の対象だと思いますけれども，避難された方は放射線をあび続けるわけではないので，避難のきっかけは放射線に対する不安ですけれども，避難された後の損害は不安そのものの慰謝料かというところ，ちょっと違うのかなと思います。むしろ・・・増加する生活費などが賠償が中心になるのではないか」（乙C11の22頁，第14回審査会議事録）との提案がされ，審議の結果，

自主的避難者に対しても、避難等対象者の場合と同様に、生活費の増加費用について、自主的避難に係る慰謝料と合算して賠償されるべきであるとの考え方が示されている。

(オ) 自主的避難者と滞在者との関係について

平成23年11月10日に開催された第16回審査会においては、自主的避難者と滞在者との関係についての審議がなされ、滞在者も放射線被ばくからの恐怖・不安から行動の自由が制限されているという意味において、自主的避難者と同様に、生活阻害が生じているのではないか等の議論もなされた（乙C14の13頁以降、第16回審査会議事録）。

それに先立つ平成23年10月20日に開催された第15回審査会では、福島市長や福島県弁護士会の渡辺弁護士等から福島市における自主的避難状況、自主的避難者が感じている不安、生活阻害事情等に関する意見を聴取するなど、度重なる慎重な審理を行っている（乙C13の19～42頁、第15回審査会議事録）。

(カ) 自主的避難等対象者への精神的損害等の賠償額について

その後、第17回審査会及び平成23年12月6日に開催された第18回審査会においては、具体的な慰謝料額に関する審議がなされ、子供及び妊婦については、暫定的に平成23年12月末までを賠償対象時期とすることを前提にした上で、乙C17裁判例一覧（特に番号7から19）を参照し、避難対象者に対する賠償額との均衡も考慮しながら賠償額についての議論が展開された。様々な意見が交わされた結果、子供及び妊婦については本件事故発生から平成23年12月31日までの期間における慰謝料として40万円、子供及び妊婦以外の自主的避難等対象者については本件事故発生当初の精神的損害等の賠償額として8万円を

賠償するのが妥当であるとされた（乙C16／第17回審査会議事録，乙C18の21～23頁／第18回審査会議事録）。

(2) 中間指針追補及び中間指針第二次追補の賠償基準が合理的であること

ア 本件事故による健康被害のリスクは十分に低いこと

政府は、本件事故に係る避難区域を設定するに当たり、国際放射線防護委員会（ICRP）が提言する緊急時被ばく状況の参考レベルの範囲（年間20～100ミリシーベルト）のうち、安全性の観点から最も厳しい値をとって年間20ミリシーベルトを採用している。

この年間積算線量20ミリシーベルトという基準は、被ばくによる発がんのリスクが0.5%高まるとされている100ミリシーベルトのさらに5分の1の厳しい基準であり、20ミリシーベルトの被ばくによる発がんリスクは他の要因による影響によって隠れてしまうほど小さいとされ、喫煙、肥満、野菜不足などの他の発がん要因による発がんリスクよりも低いとされている（乙A37／WG報告書）。

このように、政府が採用する避難区域の設定基準は、被ばくによる発がんリスクとの関係においても相当厳格な基準となっている。

また、避難区域は、空間線量率から推計した値を基に設定されているところ、経済産業省のリーフレットによれば、実際に線量計で測定した個人の累積被ばく線量は、この推計値を大きく下回っているものとされている（乙A38の13頁、「年間20ミリシーベルトの基準について」）。

政府による避難区域の設定に当たっては、放射線被ばくによる被害が発生しないよう極めて慎重な基準が採用されていることからすれば、年間20ミリシーベルトを超えない避難区域外の地域である自主的避難等対象区域における被ばくによる発がんリスクはそもそも非常に低いものというこ

とができ、そのような事実を基礎としつつも、住民が感じる「不安」というものをどのように賠償上考慮するかという観点から指針を検討しているものと解される。

#### イ 政府の避難指示等による避難ではないこと

自主的避難者は、政府指示に基づきその意思にかかわらず避難を余儀なくされたものではないことから、中間指針追補が「賠償すべき損害額については、自主的避難が、避難指示等により余儀なくされた避難とは異なることから、これに係る損害について避難指示等の場合と同じ扱いとすることは、必ずしも公平かつ合理的ではない。」（乙C3の7頁）との認識に立つことは相当である。

#### ウ 裁判例の検討

審査会においては、自主的避難等対象者の損害額を定めるに当たって、平穏生活権の侵害が問題となったこれまでの裁判例を参考としている。

平成23年11月25日に開催された第17回審査会では、「慰謝料の金額に係る裁判例について」と題する資料（乙C17）が提出され、騒音（空港・近隣騒音）、悪臭、煙害等により平穏な生活が侵害された事案の裁判例について検討がなされている。

これらの裁判例は、現実に平穏な生活が侵害された（生命身体的傷害を伴わないものに限る。）事案について、生活妨害を受けたことによる精神的苦痛に対する慰謝料額について判断したものである。自主的避難等対象区域については、前述のとおり、放射線被ばくによる健康被害のリスクについては問題がない水準であり、それゆえに政府によっても避難等の指示の対象となっていないものであり、自主的避難をする心情についてはそのような前提においても生じ得る恐怖や不安であると考えられることから、

実際の生活妨害を受けている事案に対する上記裁判例が必ずしも本件にそのまま妥当するということとはできない。

しかし、いずれの裁判例も、騒音、振動、悪臭、煙害等、その原因や被害の程度は異にするものの、生活妨害を受けたことにより正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛に対する慰謝料について判断された点では共通しており、上記のような不安や恐怖が問題となる本件においても、参考になり得るものである。

そこで、このような審査会が検討した裁判例の賠償水準を検討するに、これらの裁判例のうち一括して賠償額を算定している事案（乙C17の番号11, 12, 14, 19）においては、賠償額は概ね5万円から20万円程度であり、月額賠償額を積み上げて算定している事案（乙C17の番号1から7, 10, 13, 15, 16, 18）では、月額3000円から1万8000円とされている。

そして、このような裁判例も検討した上で、中間指針追補においては、自主的避難等対象者に対する賠償期間及び賠償額は、妊婦及び子供については本件事故から平成23年12月31日までの約10か月間を対象期間として40万円、それ以外の者については本件事故発生当初を対象期間として8万円とされたものであり、上記裁判例における賠償額の月額及び総額と比較しても同等かそれ以上といい得る水準であるから、過去の裁判例の賠償水準に照らしても、中間指針等の定める賠償額は相当かつ合理的なものとなっている。

## エ 避難等対象者に対する慰謝料額との比較

審査会においては、自主的避難等対象者は、政府による避難指示に基づいて避難を余儀なくされたものではないことから、避難対象者と同等の額を賠償すべきとはいえないとの共通認識のもと審議を行いつつ、本件事故

発生当初の時期（平成23年4月22日ころまでの時期を目安とする。乙C7の13頁）においては、自らの置かれている状況についての十分な情報がない中で、本件原発の原子炉建屋において水素爆発が発生したことなどから、大量の放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようと考えて避難を選択することも合理的であるとして、かかる「本件事故発生当初の時期」を対象として、一人当たり8万円の損害額を認定している。

そして、かかる損害額については、屋内退避区域に生活の本拠を有している避難等対象者に対する慰謝料が一人当たり10万円であるところ（平成23年3月11日から屋内退避指示が解除された同年4月22日までの期間の精神的損害に対応するものである。）、自主的避難等対象区域では屋内退避指示等の避難指示が出されていないことにもかんがみれば、自主的避難等対象者（下記のように妊婦及び子供を除く。）に対する本件事故発生当初の時期の賠償として8万円という金額は合理性を有するものである。

また、妊婦及び子供に関しては、それ以外の者と比較して放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されており、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱くことについて一定の合理性が認められることから、中間指針追補において、被害者救済の観点より賠償対象時期は本件事故発生から平成23年12月31日までとされ、かつその賠償額は40万円とされている。

この点については、政府による避難指示等を受けた避難等対象者についての本件事故発生から平成23年12月31日まで慰謝料額は80万円（中間指針上、平成23年3月から8月までは月額10万円、平成23年9月からは月額5万円とされている。）とされていることとの対比で考えた場合においても均衡を失するものではなく、妊婦及び子供の自主的避難

等対象者に対する賠償額を40万円とすることには合理性があると解される（なお、後述のとおり、被告東京電力の賠償基準においては、実際に自主的避難を行った妊婦及び子供に対し、この40万円にさらに20万円を上乗せして、一人当たり60万円の賠償を行っている。）。

#### オ 小括

以上のように、中間指針追補及び中間指針第二次追補は、原賠法18条2項2号に基づき原子力損害の賠償に関する紛争の解決の基準となる原子力損害の範囲の判定等の指針を定める役割を付与され、第一線の法学者及び原子力の専門家等の委員によって構成されている審査会において、福島県の実情の聴取等も含めて、度重なる議論の基に策定されており、その経過において必要な審議が行われているものである。

また、中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容としても、自主的避難等対象区域において政府による避難等指示がなされていないことを踏まえ、自主的避難の実情や参考となるべき裁判例の賠償水準も斟酌の上で定められているものであり、その内容において合理的かつ相当なものである。

### 3 自主的避難等対象者の精神的損害に対する被告東京電力の賠償基準及びその相当性

#### (1) はじめに

上述した中間指針追補及び中間指針第二次追補では、放射線被ばくにより健康被害を受けるかもしれないという不安感及びかかる不安感に基づいて避難したことにより生じた正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛に対して慰謝料が支払われることとされている。

前述のとおり、上記中間指針追補及び中間指針第二次追補は、それ自体相当性を有するものであるが、被告東京電力としては、本件事故による被害者を広く公平に救済すること及び本件事故に伴う被害実態を踏まえて柔軟に対応するために、中間指針追補及び中間指針第二次追補を踏まえつつ、これに付加して賠償することを内容とする賠償基準を策定・公表している。

## (2) 被告東京電力の賠償基準の内容

中間指針追補が定める基準に基づき、自主的避難等対象者一人当たり8万円、妊婦・子供の場合には40万円をそれぞれ賠償するとともに、これに付加して、被告東京電力は、以下のとおりの賠償基準を公表している。

ア 本件事故発生後から平成23年12月31日までの期間中、避難に伴い特別に負担された費用に対する賠償（乙A31、平成24年2月28日付けプレスリリース）

被告東京電力は、上記期間内に18歳以下であった者又は妊娠していた者を含む世帯については、避難生活に伴う支出が大きいと考えられることを踏まえ、18歳以下であった者又は妊娠していた者で実際に自主的避難を行った者に対して避難によって生じる費用の賠償として、中間指針追補の定める40万円に加えて、一人当たり20万円を追加して賠償している。

イ 賠償の対象区域の拡大（乙A32、平成24年6月11日付けプレスリリース、乙A33、同年8月13日付けプレスリリース）



本件事故発生当時福島県南地域（白河市，西郷村，泉崎村，中島村，矢吹町，棚倉町，矢祭町，塙町，鮫川村）及び宮城県丸森町に生活の本拠としての住居があった者のうち，平成23年3月11日以降同年12月31日までの間に18歳以下であった者及び妊娠していた者に対して，自主的避難により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛及び滞在により放射線被ばくへの恐怖や不安，これに伴う行動の自由の制限等により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じる精神的苦痛に対する慰謝料として，一人当たり20万円を賠償している。

ウ 平成24年1月から同年8月31日までの期間の賠償基準（乙A34，平成24年12月5日付けプレスリリース，乙A35，平成25年2月13日付けプレスリリース）

平成24年3月16日に公表された中間指針第二次追補においては「平成24年1月以降に関しては，①中間指針追補とは対象期間における状況が全般的に異なること，②他方，少なくとも子供及び妊婦の場合は，放射線への感受性が高い可能性があることが一般に認識されていると考えられること等から，中間指針追補の内容はそのまま適用しないが，個別の事例又は類型によって，これらの者が放射線被ばくへの相当程度の恐怖や不安を抱き，また，その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が，平均的・一般的な人を基準としつつ，合理性を有していると認められる場合には賠償の対象とすることとする。」と定められている。

そこで，被告東京電力は，かかる中間指針第二次追補の考え方を踏まえて，以下のとおりの賠償基準を策定・公表している。

(ア) 中間指針追補で定める自主的避難等対象区域に生活の本拠である住居を有していた者に対する賠償について

i 平成24年1月から同年8月31日までの期間中に18歳以下であった者及び妊娠していた者に対して

被告東京電力は、平成24年1月から同年8月31日までの期間について、

- ・ 自主的避難により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛及び滞在による放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じる精神的苦痛に対する慰謝料として、8万円
- ・ 自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用（清掃業者への委託費用等）及び平成23年12月31日までの賠償金額（40万円）を超過して負担した生活費の増加費用並びに避難及び帰宅費用等の追加的費用として、4万円

を賠償している。

ii i以外の者に対して

被告東京電力は、平成24年1月から同年8月31日までの期間について、自主的避難等対象区域での生活において負担した追加的費用（清掃業者への委託費用等）及び本件事故発生当初の賠償金額（8万円）を超過して負担した生活費の増加費用並びに避難及び帰宅費用等の追加的費用として4万円を賠償している。

(イ) 中間指針追補で定める自主的避難等対象区域外の地域のうち福島県県南地域及び宮城県丸森町に生活の本拠としての住居があった者に対する賠償について

i 平成24年1月から同年8月31日までの期間中に18歳以下であった者及び妊娠していた者に対して

被告東京電力は、平成24年1月から同年8月31日までの期間について、

- ・ 自主的避難により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛及び滞在により放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等により正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じる精神的苦痛に対する慰謝料として、4万円
- ・ 福島県の県南地域又は宮城県丸森町に生活において負担した追加的費用（清掃業者への委託費用等）及び平成23年12月31日までの賠償金額（20万円）を超過して負担した生活費の増加費用並びに避難及び帰宅費用等の追加的費用として、4万円を賠償している。

ii i以外の者に対して

福島県の県南地域又は宮城県丸森町での生活において負担した追加的費用（清掃業者への委託費用等）として、4万円を賠償している。

以上をまとめると以下の表のとおりとなる。

中間指針追補で定める自主的避難等対象区域内に住居があった者に対する賠償

自主的避難等 対象区域	本件事故発生から平成 23 年 12 月末		平成 24 年 1 月から平成 24 年 8 月末	
	大人	18 歳以下及び 妊婦	大人	18 歳以下及び妊 婦
精神的損害 (生活費の増加費用 含む)	8 万円 (本件事故 当初の損害 として)	40 万円 (実際に自主 的避難を行っ た者に対して 20 万円を追加)		8 万円
その他費用		20 万円	4 万円	4 万円

県南地域及び宮城県丸森町に住居があった者に対する賠償

県南地域及び 宮城県丸森町	本件事故発生から平成 23 年 12 月末		平成 24 年 1 月から平成 24 年 8 月末	
	大人	18 歳以下及び 妊婦	大人	18 歳以下及び妊 婦
精神的損害 (生活費の増加費用 含む)		20 万円		4 万円
その他費用			4 万円	4 万円

(3) 「平成 24 年 8 月末」の位置付け

被告東京電力は上述のとおり平成 24 年 1 月以降も子供及び妊婦に関してはその感受性の強さから放射線被ばくに対する不安を抱くことにも合理性が

あると考えられることから、上記（２）ウで述べたとおりの損害額の賠償を行っているところであるが、平成２３年１２月には、避難指示区域の見直しの考え方が示され、さらに、低線量被ばくのリスク管理に関するワーキンググループ報告書（乙Ａ３７）において、現在の避難の基準である年間２０ミリシーベルトの放射線被ばくによる健康リスクは、他の発がん要因によるリスクと比べても十分に低いといった低線量被ばくの健康影響について一定の見解が公表され、科学的な観点からの放射線被ばくによる健康リスクの程度が一般市民に示されるとともに、各市町村でも、放射線被ばくに対して、被害者間で意見や情報を交換し共有し合ういわゆるリスクコミュニケーション、子供を中心とした外部被ばく線量の測定、ホールボディカウンターによる内部被ばく測定がなされ、さらには食物摂取基準の強化等の取組み等も行われる等、住民の放射線被ばくに対する恐怖・不安感を軽減する取組みも進展してきており、遅くとも平成２３年１２月末までには、放射線量に関する情報は十分に提供されるようになっている。

このような、政府による避難指示やその解除の状況、科学的な放射線被ばくのリスクに関する情報の伝達、福島県内市町村における放射線被ばくへの不安軽減措置の実施状況等からすると、自主的避難等対象者の放射線被ばくに対する不安も一定の解消に向かっていると考えられ、また、中間指針第二次追補において、平成２３年９月３０日に避難指示区域の解除がされた旧緊急時避難準備区域に生活の本拠を有する避難者への精神的損害の賠償終期を平成２４年８月末までを目安とする旨定められていること（乙Ｃ４の７頁）も踏まえて、自主的避難等対象者に対する賠償の対象期間については、平成２４年８月３１日までとすることが合理的かつ相当であると考えられる。

#### (4) 被告東京電力の賠償基準の相当性

上記のとおり、被告東京電力は、中間指針追補及び中間指針第二次追補に基づき、本件事故による被害者を広く公平に救済すること、及び本件事故に伴う被害実態を踏まえて柔軟に対応することから、中間指針追補及び中間指針第二次追補に明記されていない費用に対する賠償や上記指針に規定されていない期間の損害についても賠償するとともに、上記指針に規定されていない区域の自主的な避難者等に対しても賠償を行うための基準を策定し、賠償を行っている。

中間指針追補及び中間指針第二次追補がその策定経緯及び内容自体に照らして合理的であることからすると、これらの指針に基づき、基本的にはこれに沿いつつ、一部についてより実態に即した手厚い賠償を行おうとする被告東京電力の賠償基準には十分な合理性・相当性がある。

#### 4 自主的避難等対象者の精神的損害等に関するまとめ

原賠法は、原子力損害の賠償に関する紛争について、審査会に原子力損害の賠償に関する紛争の解決の基準となる原子力損害の範囲の判定等の指針を定める役割を付与し（原賠法18条2項2号）、さらに、かかる事務を行うために、原子力損害の調査及び評価を行う権限を付与し（同項3号）、各種の態様で発生し得る原子力損害について、広汎な損害の発生状況を踏まえ、法的見地及び科学的見地から十分に審議した上で、原子力損害の範囲の判定の指針等を定めるといふ、我が国の私法上独特な法制度を採用している。

そして、自主的避難等対象者は極めて多数にのぼり、避難に当たってはそれぞれに固有の事情を有すると考えられるものの、本件事故による放射線の影響の程度等を基礎としつつ、審査会においては、上記でみたとおりの審議を踏ま

えて、過去の裁判例等も検討の上で、被害者間の公平も考慮しつつ、被害者の救済の観点から、本件事故と相当因果関係を有する損害の範囲について合理的な一定額の賠償の指針を示しているものである。

被告東京電力は、このような審査会の指針を踏まえ、さらにこれに付加して自主的避難等対象者に対する賠償を行っているところであり、平成26年8月22日現在において、約200万人に上る自主的避難等対象者である個人に対して賠償件数約128万7000件（世帯単位での支払い延べ件数）、賠償額の支払い実績は3530億円となっている（乙A18）。

このように、これまで述べてきたとおり、自主的避難等対象者に対する中間指針等に基づく精神的損害の賠償の考え方及びその損害額の指針は、過去の裁判例等の検討も踏まえて、慎重な審理の上に策定されており、被害者保護の見地からも十分な合理性・相当性を有するものであるから、裁判上も十分に尊重されるべきものである。

## 第5 結語

以上のとおりであり、審査会が定めた「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乘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・相当性があるものである。

以 上