

平成27年(ワ)第180号 損害賠償請求事件

直送済

原 告 高田一男 外150名

被 告 東京電力ホールディングス株式会社

被告準備書面(12)

(避難指示区域の原告らの精神的損害について)

平成30年9月5日

福島地方裁判所いわき支部 民事部 御中

被告訴訟代理人弁護士

棚 村 友 博



同

田 中 秀 幸



同

青 木 翔 太 郎



同

石 川 陽 菜



目 次

第1 総論	4
1 本準備書面の概要	4
2 原告らが主張する原告らの住所地	4
3 南相馬市内の避難指示区域の解除の状況等	5
第2 避難指示区域の居住者に係る慰謝料について	5
1 はじめに	5
2 本件事故当時避難指示解除準備区域に居住していた原告らに対する精神的損害の賠償の考え方	7
3 原告らに認められるべき相当な慰謝料額は被告が公表している慰謝料額を超えるものではないこと（中間指針等が定める避難慰謝料が合理的であること）	8
(1) 中間指針等の意義	8
(2) 中間指針等が定める慰謝料額について	13
(3) 「最低限の基準」ではないこと	15
(4) 避難等に係る精神的損害は、「避難等による長期間の精神的苦痛」を包括的に賠償の対象としており、地域コミュニティ等やこれまでの平穏な日常生活とその基盤の喪失による精神的苦痛もその賠償の対象とした上で、損害額を算定していること	24
(5) 生活基盤の破壊によって被告が提示している慰謝料額を超える慰謝料額が基礎付けられるかのような原告らの主張の誤りについて	25
(6) 「一人月額10万円」の合理性	29
(7) 中間指針等が定める慰謝料額についての小括	32
4 過去の裁判例等に基づいても検討しても、原告らに認められるべき相当な慰謝料額は被告が公表している慰謝料額を超えるものではないこと	32
(1) ハンセン病事件に関する熊本地裁平成13年5月11日判決（判例時報1	

748号30頁) 判決	33
(2) 地滑り災害に関する長野地裁平成9年6月27日判決(判例時報1621号3頁)	34
(3)擁壁崩落事案に係る徳島地裁平成17年8月29日判決(判例地方自治278号72頁)	35
(4)生活保護基準を下回る劣悪な環境下での生活を長期間余儀なくされていた事案に関するさいたま地裁平成29年3月1日判決(賃金と社会保障 1681号12頁)	36
(5)交通事故に関する「赤い本」に準拠した慰謝料額との比較	37
(6)結論	40
第3 結論	41

第1 総論

1 本準備書面の概要

本件訴訟において、本件事故当時、福島県南相馬市原町区内の旧避難指示解除準備区域（平成28年7月12日をもって避難指示は解除された。）に生活の本拠をおいて居住していたと主張する原告らは、被告に対して、1人当たり避難慰謝料として月額35万円及び故郷（ふるさと）喪失慰謝料として200万円を請求している。

被告は、このような旧避難指示解除準備区域の居住者に対して、中間指針等に基づき本件事故による避難に係る慰謝料として、平成23年3月11日から平成30年3月末までを対象期間（85か月間）として、1人月額10万円、1人当たり850万円の精神的損害の賠償をする旨公表し、実際に賠償しているものであるところ、本準備書面では、旧避難指示解除準備区域の居住者に対するかかる被告が提示する精神的損害の賠償額が当該原告らの精神的損害を慰謝するに足りる賠償水準であることを改めて明らかにするものである。

なお、原告らのうち、強制的な避難指示の対象ではない、旧緊急時避難準備区域の居住者である原告らの精神的損害の賠償の考え方については、別途の準備書面において主張することとし、本準備書面では、専ら旧避難指示解除準備区域に指定された区域に居住していた原告らの精神的損害について論ずるものである。

2 原告らが主張する原告らの住所地

本件訴訟の原告のうち、「旧避難指示解除準備区域に本件事故発生当時の生活の本拠があった居住者」である原告らは、原告番号2～18である。

3 南相馬市内の避難指示区域の解除の状況等

- (1) 本件事故当時、旧避難指示解除準備区域に居住していた原告らの住所地は南相馬市原町区であるところ、南相馬市内の旧避難指示解除準備区域については平成28年7月12日に区域指定が解除された。
- (2) 旧避難指示解除準備区域に生活の本拠があった者の精神的損害について、被告は、1人あたり、平成23年3月11日から平成30年3月31日まで、月額10万円（乙A15、乙A16、乙A18、乙A143、乙A20）の合計850万円の賠償を行う旨公表しており、実際に賠償をしている。

第2 避難指示区域の居住者に係る慰謝料について

1 はじめに

政府の避難指示によって強制的な避難を余儀なくされた区域の住民については、従前享受してきた平穏な日常生活やその生活基盤の喪失による精神的苦痛や、避難生活における生活の不便等による精神的苦痛が生じることが考えられ、これらの精神的苦痛から生じる精神的損害については、賠償の対象となるものと考えられる。しかし、避難生活が長期化すれば、避難先で再就職するなど避難先での生活が安定し、人間関係も形成され、一般的には避難生活における苦痛は次第に軽減するものと考えられる。

また、避難指示区域については、帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域に再編され、居住制限区域及び避難指示解除準備区域（大熊町及び双葉町を除く）について、南相馬市内においては、平成28年7月12日に既に解除されているため、その後2年以上が経過している今日において、当該

旧避難指示区域内での居住や立入りが制限されるという状況は全くなくなっています。避難指示の解除後には帰還して居住することが可能な状態にあり、実際に、相当数の住民が帰還して生活を営んでいる。

このように避難指示が既に解除された避難指示区域においては、避難指示が解除された時点で直ちに精神的損害の賠償が終期を迎えると解することはできないとしても、本件事故による空間線量率が低下している状況にあることはもちろんのこと、一定のインフラの復旧がなされることを前提として、自治体とも協議の上で避難指示が解除されていることからしても、避難指示解除後は帰還して生活を営むことが可能な状態に至っているのであるから、帰還をするための準備などに必要な「避難指示解除後の相当期間」が経過した後においては、本件事故の放射線の影響による平穏生活権侵害の状態が継続しているとは評価できない状態に至ると考えられるのであり、政府による避難指示の対象となつた原告らの精神的損害についても、かかる相当期間経過後には、その賠償の終期を迎えると解されるのである。

このような考え方は、中間指針等においても採られている考え方であり、上記の「避難指示解除後の相当期間」としては、1年間を目安とするとされており（中間指針第四次追補の4～5頁、乙C4），被告においてもこのような考え方に基づいて、さらに政府復興方針（乙A19）に基づき、実際の避難指示の解除時期がいつであるかを問わず、本件事故から6年が経過した時点で避難指示が解除された場合と同等の賠償を行うこととしている（乙A20、この結果、平成28年7月12日に避難指示が解除された南相馬市内の旧避難指示解除準備区域の住民についても、平成29年3月に避難指示が解除された場合と同等の賠償を行うとの観点から、平成29年4月から1年間の相当期間、すなわち平成30年3月までの期間について精神的損害の賠償を行うこととしており、南相馬市内の避難指示の解除時点から約1年8か月強の期間にわたって、1人月額10万円の精神的損害の賠償が継続されているのである。）。

他方で、このように避難指示が解除され、帰還し得る状況となり、実際に相当数の住民が帰還しているという状況にあっても、避難先における生活が安定しているなどの事情から帰還しないとの判断をすることも考えられるのであり、そのような場合であっても、本件事故時の住所地における本件事故による侵害状態が上記のとおり避難指示の解除によって解消された場合には、同様に、遅くとも「避難指示解除後の相当期間」が経過した後には、その精神的損害の賠償終期を迎えると解することが相当である。

2 本件事故当時避難指示解除準備区域に居住していた原告らに対する精神的損害の賠償の考え方

本件事故時の住所地が避難指示解除準備区域（既に解除されている。）に指定されていた原告らについては、中間指針、中間指針第二次追補、同第四次追補（避難指示解除後の相当期間に関する指針部分）を踏まえて、また政府復興指針（乙A19）に基づき、実際に避難指示が解除された時期を問わず（南相馬市は平成28年7月12日に避難指示解除），本件事故後6年経過時点で避難指示が解除されたものと同等の賠償を行うものとして、被告は、平成23年3月11日～平成30年3月末までの7年1か月分について、時間の経過による賠償額の遞減をすることなく、月額10万円の精神的損害の賠償を継続することとしており、総額1人当たり850万円となる。

旧避難指示解除準備区域内においては、遅くとも平成28年4月頃においてはその空間放射線量が年間20ミリシーベルトを大幅に下回る水準となつており、例えば、

南相馬市の鶴谷生活改善センターにおいては、
平成28年4月1日に0.08μシーベルト／時間
平成29年4月1日に0.06μシーベルト／時間

となっており、避難指示解除後においては本件事故による追加線量年間1ミリシーベルトも下回っている（乙A67の9、乙A67の11）。

また、解除後の旧避難指示解除準備区域においては、避難指示の解除をにらんでの営農その他の事業活動が一部で再開され、又はその準備が進みつつあり、また避難指示区域の周辺区域（避難指示区域の指定が既に解除された区域も含む。）の復興の取組みとも相俟って、生活環境の復旧・復興のための取組みが始まっている。

したがって、かかる区域の原告らについては、避難指示の解除がなされることによって、その後においては本件事故時住所地に帰還することは可能な状態になったものであるが、本件事故時に居住していた住宅の補修（その費用も別途の財産的損害の賠償対象とされている。）に相応の時間を要し、あるいは避難が長期化したことにより実際の帰還までに一定の時間を要すること等を考慮しても、避難指示の解除から相当期間が経過した後以降（平成30年4月以降）においては、本件事故の影響によって引き続き帰還することができず、本件事故と相当因果関係のある旧居住地における法益侵害の状態が引き続き継続しているとは評価することができない。

3 原告らに認められるべき相当な慰謝料額は被告が公表している慰謝料額を超えるものではないこと（中間指針等が定める避難慰謝料が合理的であること）

（1）中間指針等の意義

ア 中間指針等とは

原子力発電所においてひとたび原子力事故が発生すると、極めて広範囲に亘って多種多様な損害が発生することになり、事故が落ち着き、あるいは収束した後は損害賠償を巡る紛争が多数生ずることが予想される。

このため、原賠法18条は、適正かつ迅速な賠償実施が可能となるよう、

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）を定めている。

そして、同法は、かかる指針策定のために「必要な原子力損害の調査及び評価を行うこと」（同項3号）をも審査会の所掌事務とし、審査会に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を定めている（原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令4条）。

こうした法令上の根拠に基づき、審査会は、原子力事故が発生した際には、必要かつ十分な事実関係の調査・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」等を示すことによって、広範囲に及び得る原子力損害の賠償に関する紛争の適正・迅速な解決を促進することが法令上予定されている。

そして、このような原賠法の定めを踏まえても、審査会が策定する「原子力損害の範囲の判定の指針」は、損害賠償法理の観点から被害者との紛争を解決するに足る合理的なものでなければならないことが法令上当然に要求されているものと解される。けだし、そうでなければ紛争の解決規範として機能し得ないからである。

イ 本件事故に関する審査会の設置

本件事故に関しても、原賠法に定めるところに従い、本件事故後の平成23年4月11日付けて、第一線の法学者及び放射線の専門家等の委員からなる原子力損害賠償紛争審査会（本件審査会）が設置され、原子力損害の賠償に関する紛争の解決基準である中間指針等が策定されている（乙C）。

1～乙C 4）。本件審査会の委員は計10名¹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、当該研究者の多くが過去に東海村JCO臨界事故あるいは原賠法の改正にも関与しており、中間指針等の策定にあたっては、その知見や経験が最大限活用されている。

本件審査会は、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、本件事故による被害の全体像について関係省庁・関係自治体からの説明の聴取等を行い、その被害の実情の把握の上に、多数の被害者に対して適用されるべき公平・適切な原子力損害の賠償の範囲の判定等のための指針（中間指針等）を策定・公表している。

本件審査会の能見会長は、審査会の役割や中間指針等の性質について、「この審査会のそもそもの役割といいますのは、おそらく、この事故は、本来であれば、当事者、責任を負うであろう原子力事業者と被災者、被害を受けた人たちの間の本来個別的な損害賠償の問題ですが、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、そういう意味で、この審査会というものが賠償の指針というのを設けて、特にその指針といいるのは、裁判でいけば認められるであろうという賠償を一応念頭に置きながら…中間指針とか、あるいは、その補足の指針として出してきているというものでございます。」（第21回審査会、下線は引用者による。以下同じ。），「損害賠償として説明でき

¹ 大塚直（早稲田大学大学院法務研究科教授）、鎌田薰（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、会長）、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）。ただし、その後変動あり。

るかということが重要」（第24回審査会）と述べている。また、鎌田薰委員（現会長）も、「指針は、損害賠償の一般法理に照らして説明できないことをそのときの勢いでやってしまったと事後的に評価されるのではやっぱりまずい」、「政策的に損害賠償の範囲を決めてしまったというふうに言われるのには、この指針全体の信頼性も揺るがすことになる」と述べている（第25回審査会）。

このような発言からも、本件審査会が、公開の場で中立の立場に基づき、損害賠償の一般法理という法律的見地から合理的に導かれるものでなければならぬとの立場に立って中間指針等を策定していることが確認できるものである。

ウ 中間指針等が果たしてきた役割

中間指針等は、それ自体は「法令」に該当するとはいえないため、直ちに裁判所に対する法的拘束力を有するわけではない。

しかしながら、中間指針等は、前述したとおり我が国の原子力損害賠償の法体系において明確に位置づけられた法令に根拠を有する指針である。また、自主的避難等対象者だけでも約130万人以上にも上る本件事故の特質にもかんがみれば、多数の被害者に対して合理的な賠償を実現することが重要であり、同様の被害状況に置かれている場合には同様の救済が与えられるべきであるという考え方が妥当する。

そして、被告は、本件審査会が原賠法に基づき策定した中間指針等に基づき、これまで既に多数の賠償を実施しており、約130万人以上に上る自主的避難等対象者に係る賠償実施件数は、平成30年9月5日時点で129万5000件（賠償額約3537億円）に上っており、避難等対象者や法人賠償を含めると、直接賠償の実施件数は同時点で267万6000件（賠償総額約8兆3427億円）に上っている（乙A144）。

また、原賠法18条2項1号に基づく原子力損害賠償紛争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手続（ADR手続）においても、平成23年から平成28年までに個人（避難等対象者以外の個人を含む。）による申立件数は累計で1万6668名に上り、中間指針等に基づいて個々の紛争解決が行われている実情にある。

本件審査会が策定した中間指針等は、策定後6年以上に亘ってADR手続や訴訟を含む多数の紛争解決において用いられ、圧倒的多数の被害者が同指針に基づく和解を受け入れて紛争が解決されてきており、本件審査会が企図したとおり、既に本件事故による紛争解決に当たり事実上の法規範に近いものとして機能している。

同じような事実上の機能を果たしている規範としては、例えば交通事故損害賠償の分野で広く事実上の規範として受け入れられている「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、いわゆる「赤い本」）に記載されている基準などがあるが、審査会が策定した中間指針等は、まさに本件事故による原子力損害の賠償に関して策定された法令の根拠に基づく指針であるという点や前掲解決実績等に照らせば、本件事故に関しては、むしろ「赤い本」よりもより尊重され然るべき実質を有する。

仮に、こうした原賠法の立法趣旨や審査会の意図、実際の運用状況に反して、本件審査会の策定した合理的な指針に何らの規範性も認められないというのが我が国法上の解釈であるとすれば、現状の中間指針等を中心とした法的安定性が大きく損なわれるだけでなく、かえって被害の迅速かつ適正な賠償の実現という原賠法の目的が没却され、被害救済を大きく後退させることにもなりかねない。

したがって、このような我が国の原子力損害賠償の法体系を踏まえれば、原賠法に基づき策定された中間指針等は、判例法理をリストイトしたもの

であり、実質的に法的規範として機能することが社会的にも期待されているのであり、同指針等に定める賠償指針は、その内容自体が著しく不合理でない限り、裁判手続においても法規範に準ずる規範として最大限尊重されるべきものである。

以上のこととは、原賠法18条の解釈から導かれるものである。

(2) 中間指針等が定める慰謝料額について

ア 精神的損害の個別性が大きいこと

一般に、同一の権利侵害に基づく精神的苦痛であっても、その程度は、人によって大きな差異があり、たとえば、同程度の傷害を負ったとしても、ある人はそれほどの精神的苦痛を感じない場合もあり、他方で、別の人には大きな精神的苦痛を感じる場合もある。

また、原子力損害賠償、特に原子力事故に伴う避難生活による精神的苦痛についても、各人の置かれている状況等によって、本来、精神的苦痛の程度は異なるのであり、特に、避難の場合の特殊性として、避難生活そのものの苦痛の捉え方が多種多様であることに加えて、避難前の生活状況や避難後の状況そのものが千差万別であるため、精神的苦痛の程度の個別性は大きい。

たとえば、居住歴が短期間であるなど人によっては故郷での生活には特段の思い入れやこだわりがない人もいれば、平成23年4月以降にたとえば東京の大学や就職先に進学・就職予定があったような住民、また、本件事故時点の生活の本拠地とは別に住居があり、そこに転居することで生活の再建が容易な住民や避難指示後に新居を購入して移住をし、避難生活を終了した避難等対象者など、避難指示によるその後の精神的苦痛のあり方には各人の事情によって本来様々な程度の差があると考えられるのである。

イ 中間指針等が定める慰謝料額は被害者の大部分を慰謝するに十分な賠償水準を提示するものとなること

前述のとおり、審査会は、多種多様の損害について、損害類型ごとに自主的な紛争解決規範として「一般的な指針」を策定する責務を負っている。例えば、避難のための交通費などいわゆる積極的損害については、当該支出額を賠償項目とすることとし、また、例えば、財物の所有権侵害であれば、当該財物の価額の下落分を損害項目とすることが考えられる。就労不能損害であれば、事故前の収入と事故後の収入の差額とすることが指針として考えられる。このように、いわゆる財産的損害については、考え方を示すこと自体によって「一般的な指針」を定めることができる。

これに対して、精神的損害に関する「一般的な指針」については、上記アで述べたとおり、本来的に人によって精神的苦痛が多様であること、さらに原子力事故による避難の場合は特に、事故前及び事故後の生活の状況が多種多様であるという実情の下では、本来的には慰謝料額については各人に大きな相違があり得る。

しかしながら、本件事故のような原子力事故に特有の被害の被害者の大量性と迅速な救済の必要性からは、裁判外でも適正な紛争解決が可能となるような基準が予め提示されることが必要になると考えられるのであり、紛争審査会における精神的損害に関する指針の意義はまさにこの点にあり、そのような役割は、原賠法が企図しているものということができる。

そして、このように自主的な紛争解決の一般的な指針を定めるに当たっては、多数の被害者に対する迅速・適正な解決を志向することから、被害者毎の多様な個別事情を斟酌した上で個々の精神的苦痛の大小に係る詳細の認定を行って賠償することが事実上困難であり、かつ、自主的な紛争解決を促進し、早期の救済を実現する必要も高いことから、精神的損害に関する賠償指針については、自ずから多数の被害者が満足し得る賠償水準

として設定されざるを得ず、少なくとも平均的・中間的な精神的苦痛を下回らない水準を念頭に定められる傾向があるものと推認される。このことは、指針が、裁判外で「自主的な紛争解決」の機能を果たすことが求められることの帰結であるといい得る。

このような観点からは、本件審査会が指針として定めた慰謝料額があくまで「ミニマム」の出発点にとどまり、多数の被害者において増額が成り立つことを想定しているということであれば、その論理的帰結として、「自主的な紛争解決」のための指針としての機能は損なわれるおそれがある。

実際にも、本件審査会が定めた中間指針等は、その性格から、自主的な紛争解決を促進するために多数の被害者の精神的損害を慰謝するに足りる水準において避難慰謝料額の指針を定めていると解されることについては十分に考慮される必要がある。

(3) 「最低限の基準」ではないこと

中間指針等に定める避難慰謝料は、避難者の主觀的・個別的事情を捨象した「最低限の基準」として定められたのではなく、本件事故によって避難等対象者に生ずる被害状況に基づく精神的苦痛を類型的・包括的に考慮して、
「合理的な慰謝料額」の指針を定めたものと解される。

このことは、以下の諸点から裏付けられる。

ア 個別の慰謝料額の算定を省略した一律賠償であること

中間指針は、「各損害に共通する考え方」として、「損害の算定に当たっては、個別に損害の有無及び損害額の証明をもとに相当な範囲で実費賠償をすることが原則であるが、本件事故による被害者が避難等の指示等の対象となった住民だけでも十数万人規模にも上り、その迅速な救済が求められる現状にかんがみれば、損害項目によっては、合理的に算定した一定

額の賠償を認めるなどの方法も考えられる。」（乙C1の5頁。下線は引用者による。）とされており、「最低限の賠償額」を定めるとの考え方は示されていないところ、中間指針において「一定額」の賠償指針が示されているのは精神的損害のみであるから、1人月額10万円という避難慰謝料額の指針は、審議を経て合理的な一定額の賠償として定められていると解される。

実際に、中間指針における避難等対象者の精神的損害に係る指針の説明箇所においても、「最低限の賠償額」であることを窺わせる記載は存しない。

イ 審査会における審議の経緯

避難等対象者が避難を余儀なくされた場合に生ずる精神的苦痛は本来原告ら各人ごとに本来極めて個別的・主観的な形をとつて現れると考えられるが、審査会が合理的な慰謝料額を考えるに当たっては、避難等対象者に広く生ずる精神的苦痛を類型的・包括的に考察した上で、一般に生じ得る精神的苦痛に基づく賠償額の検討が進められたものである。

すなわち、審査会第7回の資料3（乙C12）の2頁においては、「本件精神的損害の要素として、①平穏な日常生活の喪失、②自宅に帰れない苦痛、③避難生活の不便さ、④先の見通しがつかない不安などが考えられるのではないか。」と整理され、審議経緯からも、避難等対象者にこのような精神的苦痛が生じていることを類型的・包括的に捉えて、賠償額の指針が定められていると解される。

そして、例えば、上記の①は、本件事故以前に享受していた平穏な日常生活を奪われたこと、つまり、本件事故以前に享受していたふるさとの生活基盤の喪失やコミュニティの喪失を意味するものであるところ、本件事故以前に享受していた生活スタイルや従事していた職業などは各人ごと

に差異があるとしても、そのような生活やコミュニティを避難指示等によって奪われたと評価され得ることを考慮して、慰謝料額が定められているのである。

また、上記②についても、自宅に帰れないと感じことによる精神的苦痛の感じ方にも個々人によって差異はあり得るもの、通常生ずると考えられる苦痛については賠償の対象として考慮されていると解されるのである。

このように、本件事故による政府避難指示等によって避難等対象者に生ずる精神的苦痛については、その具体的な現れ方や感じ方は年齢や職業等又それぞれ各人の感じ方によって差異があり得、また、避難指示等対象区域のうち例えば旧屋内退避区域及び旧緊急時避難準備区域では避難までは求められておらず、外出せずに自宅など屋内で待機することが求められたり、緊急時のために備えることが求められたりした区域にとどまっていることから、強制的な避難を余儀なくされた区域ではなく、この点で、強制的な避難を求められた避難指示区域とは実情が異なっているが、そのような中でも、上記のような精神的苦痛が生じ得ることが広く類型的・包括的に評価されて避難慰謝料の対象とされている。

したがって、避難等対象者各人の主観的・個別的事情は捨象されているのではなく、むしろ、広く、上記①ないし④に該当するような避難等対象者の主観的・個別的な事情が、避難慰謝料において包括的に考慮されているのである。

ウ 本件訴訟においては本来原告個々の慰謝料額を算定すべきであること

1人月額10万円の避難慰謝料額は、このように、避難指示によって避難等対象者に通常生じ得ると考えられる精神的苦痛を類型的・包括的に考慮して定められたものであると解される。

ところが、原告によつては故郷での生活に特段の思い入れがない人や平成23年4月以降に例えれば東京の大学に進学予定があつたような住民、また、本件事故時点の生活の本拠地とは別に住居があり、そこに転居することで生活の再建が比較的容易な住民、さらには、避難指示後に新居を購入して移住をし、避難生活を終了した避難等対象者など、避難指示等の対象となつたとしても、その後の精神的苦痛のあり方には各人の事情によって大きな差異や様々な軽重があることが容易に推察される。

したがつて、そのような事情を考慮すれば、法的に認められ得る避難等対象者の慰謝料額は各人毎に大きく異なり得るし、本来、1人月額10万円を下回る賠償額に留まる場合も当然あり得るのである。このため、中間指針等が定める避難慰謝料額が避難等対象者に対して等しく適用される「最低限の基準」であるなどといふのは全くの誤りであり、法理上、何らの根拠もないものというほかない。

そうではなく、中間指針の定めた1人月額10万円の慰謝料額は、あくまで、避難指示等によって避難等対象者に生ずると考えられる精神的苦痛を類型的・包括的に考慮して定められたものとみるのが正しく、このような指針を定めることによって迅速な賠償を可能とすることを企図するものである。このため、他の避難者に比して精神的苦痛が小さいことを基礎付ける事情がある場合には、1人月額10万円を下回る避難慰謝料額が妥当であると解されることは当然あり得ることとなる。

エ 中間指針等は大量の損害賠償請求を迅速に処理するため訴訟において想定される認容額よりも高額の賠償額となつてゐること

中間指針等は、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」との所掌事

務に基づき策定されるものであるため、その指針は合理的なものでなければ自主的な紛争解決につながらず、早期の賠償解決を実現し得ない。換言すれば、中間指針等が合理的なものとして定められなくてはならないことは、法が当然に前提として要求しているものと解される。

そして、膨大な数の損害賠償請求を処理するに当たっては、当該事案の特殊性に着目した個別対応を行うことはほぼ不可能であるため、請求者から見て満足のいくものとして受け入れられやすい水準の賠償をしようとすると、一般に訴訟になる場合に想定される認容額よりも賠償額が高いものとならざるを得ない傾向があり、中間指針等の慰謝料額の指針も、裁判外での自主的な紛争解決を促進するという観点から、被害者救済に十分に意を用いた賠償額を指針として示していると解されるのである。

仮に、1人月額10万円の避難慰謝料額があくまで「ミニマム」の出発点にとどまり、多くの避難等対象者において増額が成り立つということであれば、紛争解決のための指針としての効力は損なわれ、その機能を果たすことが困難になるから（ほぼ全てが増額分を巡っての紛争状態になってしまい、紛争解決機能を期待し得ない。），そのような指針の解釈は妥当ではなく、自主的な紛争解決を促進するという法の意図に反する結果となってしまう。実際にも、本件審査会が、指針の記載や審議経過に照らしても、「ミニマム」のものとしての避難慰謝料の指針を定めたとは到底解されないのであり、自主的な紛争解決をするに足る被害者からみて満足のいく適正な賠償額を検討して、指針として定めたものと解されるのである。

オ 本件審査会は過去の裁判例について検討したうえで基準を定めたこと

本件審査会が「避難に係る慰謝料」額を定めるに当たっては、過去の裁判例についての検討も行われている（乙C14）。

ここで検討されている居住不能・転居を余儀なくされた事案における慰

謝料に関する裁判例においては、避難又は借家等での居住の期間に応じて月額の賠償額を積み上げて算定するのではなく、諸般の事情を総合考慮して一括して賠償額を定めているものが多いため、月額の賠償額を賠償算定の基礎とする中間指針等の考え方と直ちに比較することは困難であるが、身体的損害がない場合における擁壁の崩落や地滑り事故による家屋の損壊に起因する避難事案においては、避難期間が約8年の擁壁崩落事案（乙C14の「身体的損害なし」の3番）においては慰謝料額として300万円が認容されており、また、同じく避難期間が約7年7か月の地滑り事案（乙C14の「身体的損害なし」の4番）では、財物喪失による慰謝料として50万円、仮設プレハブ住宅に居住していた者には150万円の慰謝料が認容されている。また、地滑り災害事案において、避難期間約1週間から約3年9か月の事案においては、避難生活期間に関わらず概ね300～400万円の慰謝料が認容されている（乙C14の「身体的損害なし」の2番）。

これらに加え、本件訴訟は身体的損害がある場合ではないが、身体的損害がある場合の裁判例等も踏まえて検討が行われている。

このようにして定められた本件事故により避難等を余儀なくされたことによる中間指針等の定める避難慰謝料の水準は、前記の裁判例の賠償水準を上回るものであり、月額で定められ、賠償終期までの間、金額が低減されることなく継続して支払われるものであることも併せ考慮すると、本件事故の被害者に対する救済の観点を重視した慰謝料額として定められているものということができる。

力 能見会長の発言

本件審査会の能見善久会長（当時。以下「能見会長」という。）は、審査会において、「この審査会のそもそもその役割といいますのは、おそらく、

この事故は、本来であれば、当事者、責任を負うであろう原子力事業者と被災者、被害を受けた人たちとの間の本来個別的な損害賠償の問題ですが、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、そういう意味で、この審査会というものが賠償の指針というのを設けて、特にその指針というのは、裁判でいけば認められるであろうという賠償を一応念頭に置きながら…中間指針とか、あるいは、その補足の指針として出してきているというものでございます。」

(第21回審査会議事録、乙C17の17頁、下線は引用者による。)と述べている。

また、能見会長は、「損害賠償として説明できるかということが重要」と述べ(第24回審査会議事録、乙C18の20頁、下線は引用者による。), 鎌田薰委員も、「指針は、損害賠償の一般法理に照らして説明できないことをそのときの勢いでやってしまったと事後的に評価されるのではやっぱりますい」、「政策的に損害賠償の範囲を決めてしまったというふうに言われるのには、この指針全体の信頼性も揺るがすことになる」と述べている(第25回審査会議事録、乙C19の36~37頁)。

このような発言からしても、公開の場で審理がなされる審査会が、中立の立場で中間指針等の策定をしており、その内容については損害賠償の一般法理という法律的見地から合理的に導かれるものでなければならないとの立場に立って中間指針等が策定されていることは十分に窺われるである。

キ 同種事件の裁判例

裁判上も、乙A135の1(東京地裁判決)及び乙A135の2(同判決の控訴審である東京高裁判決)においても、南相馬市原町区(旧緊急時避難準備区域)に居住していた住民による被告に対する慰謝料請求につい

て、被告が中間指針等に基づいて賠償している慰謝料額を越えないとして、請求が棄却されている。

また、後述する平成29年10月10日に言い渡された同種事件²における福島地裁判決（判例時報2356号3頁、裁判所ホームページ所収）においても、旧緊急時避難準備区域の旧居住者については、中間指針等による賠償額である1人月額10万円を平成24年8月末までを賠償対象期間として賠償することの合理性・相当性が認められ、これを超える損害賠償請求は全て棄却され、また、「ふるさと喪失慰謝料」の賠償請求についていずれも棄却されている。

ク ADRについて

このように、中間指針等が定める避難慰謝料額は避難等対象者の精神的損害に対する合理的な賠償指針であると解されるが、避難等対象者各人の事情によって、精神的苦痛を増大させる特段の個別事情がある場合には、1人月額10万円を上回る慰謝料額を認定することが正当視されることがないとはいえない。

ただし、その場合であっても、前述のとおり、避難等対象者において生ずる避難に係る精神的苦痛については、中間指針等に基づく「避難に係る慰謝料」において類型的・包括的に賠償の対象として考慮されているから、その増額事由に当たると解される事情が仮に認められるとしても、それが、他の一般の避難等対象者に比して客観的に強度の精神的苦痛を受けたと認められる場合であることを要すると解される。

原子力損害賠償紛争解決センターのADRにおいても、弁護士資格を有

² 福島地方裁判所平成25年(ワ)第38号、第94号、第175号、平成26年(ワ)第14号、第165号、166号 原状回復等請求事件

する仲介委員が申立人から個別具体的な被災状況等を聴取し、場合によつては口頭審理期日を開いて申立人の言い分を直接聴いた上で和解案を提示するが、その際、申立人が単に主観的・個別的事情を追加主張しさえすれば常に慰謝料を増額するなどといった取扱いはしていない。

同センターは、そのADRにおいて活用する基準である総括基準（精神的損害の増額事由等について）（乙A145）を定めて、「下記の事由があり、かつ、通常の避難者と比べてその精神的苦痛が大きい場合には、中間指針において目安とされた額よりも増額することができる。」（下線は引用者による。）として、「下記の事由」として、「要介護状態にあること」、「身体または精神の障害があること」、「重度または中程度の持病があること」、「上記の者の介護を恒常的に行つたこと」、「懷妊中であること」、「乳幼児の世話を恒常的に行つたこと」、「家族の別離、二重生活等が生じたこと」、「避難所の移動回数が多かったこと」、「避難生活に適応が困難な客観的事情であつて、上記の事情と同程度以上の困難さがあるものがあったこと」を挙げている。

このように、ADRにおいても、中間指針等に定める慰謝料額が主観的・個別的事情を捨象した最低限の基準などではなく、様々な主観的・個別的事情を申し立てた避難者に対しても、その基本的な精神的苦痛については1人月額10万円の慰謝料において考慮されていることを前提とした上で、通常の避難者と比しても特に精神的苦痛が大きい「客観的な事情」があるかどうかを審理しているのである。

仮に避難慰謝料を増額することが相当であると考えられる事情がある場合であつても、その増額の幅としては、避難所生活の場合でもその期間に限って2割増しとされていること、交通事故の傷害慰謝料についても傷害の部位によって2～3割程度の増額をするとされていること（民事交通事故訴訟・損害賠償額算定基準、いわゆる赤い本の基準）などを踏まえれば、

これと同程度以内の相当な増額幅とされるべきであり、また増額される時間的範囲もそのような増額事由が存すると認められる期間に限って対象とされるべきである。

(4) 避難等に係る精神的損害は、「避難等による長期間の精神的苦痛」を包括的に賠償の対象としており、地域コミュニティ等やこれまでの平穏な日常生活とその基盤の喪失による精神的苦痛もその賠償の対象とした上で、損害額を算定していること

中間指針は、政府の避難指示等に基づく避難等対象者の精神的損害について、以下のように述べる（乙C1の19～20頁）。

「本件事故においては、少なくとも避難等対象者の相当数は、その状況に応じて、①避難及びこれに引き続く対象区域外滞在を長期間余儀なくされ、あるいは②本件事故発生時には対象区域外に居り、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ことに伴い、自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、あるいは、③屋内退避を余儀なくされたことに伴い、行動の自由の制限等を長期間余儀なくされるなど、避難等による長期間の精神的苦痛を被っており、少なくともこれ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。したがって、この精神的損害については、合理的な範囲において、賠償すべき損害と認められる。」

このように中間指針においては、「避難等による長期間の精神的苦痛」を賠償すべき精神的損害として位置付けており、避難に伴う多様な精神的苦痛を個々に区分して論ずるのではなく、これらを包括的に考慮の上で、同指針に基づく精神的損害の賠償額の指針を定めている。そして、中間指針は、第1期（本件事故発生から6か月間）について、「地域コミュニティ等が広範囲にわたって突然喪失し、これまでの平穏な日常生活とその基盤を奪われ、自宅から離れ不便な避難生活を余儀なくされた上、帰宅の見通しもつかない

不安を感じるなど、最も精神的苦痛の大きい期間といえる。したがって、本期間の損害額の算定に当たっては、「……上記のように大きな精神的苦痛を被ったことや生活費の増加分も考慮し、一人当たり月額10万円を目安とするのが合理的である」（同21頁）としていることからしても、避難生活中の日常生活の不便さだけではなく、本件事故以前の生活やその基盤を喪失したことに対する精神的苦痛や避難を余儀なくされたことに伴う帰宅の見通しのつかない不安等についても中間指針に基づく「避難等に係る慰謝料」の対象とされている。

（5）生活基盤の破壊によって被告が提示している慰謝料額を超える慰謝料額が基礎付けられるかのような原告らの主張の誤りについて

原告らは、避難指示が解除され、放射線の影響の観点からは帰還して生活することが可能な状態になったとしても、生活基盤が破壊されたままであり、原告らの慰謝料請求を基礎付けるかのように主張する。

しかしながら、避難指示が解除された場合に、当該区域に居住していた住民が実際に帰還するか否かは、結局は住民各人がそれぞれの事情に基づいて判断すべきものであり、何人も帰還を強制できるものではない。そして、どのような住民の判断の集積の結果として、人口が本件事故以前に比して減少することはあり得るところではあるが、ある地域において他の住民が自らの判断に基づいてどのように行動するか如何によって、各住民の居住権や平穏な生活権に関する権利侵害の有無や精神的損害の賠償額が左右されると解することは相当ではない。原賠法に基づく原子力損害（核燃料物質の放射線の作用等による損害）の賠償請求の観点からは、放射線の影響等を考慮して、またインフラの復旧などの観点も考慮された上で、自治体との協議の上で、政府による避難指示が解除された場合には、住民に対する居住・移転の制限は解除され、帰還し得る状況に至るものであり、これにより、本件事故によ

る権利侵害状態は基本的に解消されるものである。そして、そのような中で、帰還をするかしないかを判断し、帰還をするとした場合においてもその準備のために必要と考えられる相当な期間（中間指針第四次追補に基づき1年、乙C4の4～5頁）の経過をもって、原子力損害としての慰謝料賠償は終期を迎えるとする中間指針等の考え方には合理性がある。

そして、帰還した者においては、帰還後の区域内において新たなコミュニティに基づく生活を送ることが期待でき、自治体においても復興のための施策が展開されており、現に相当数の住民が帰還して生活している実情にある。今後、帰還者数がどのように推移するかは、住民の各人・各世帯の判断によるものの、これまでのところ、人口は時間の経過とともに増加をしてきており、帰還する住民によって新たな生活コミュニティが形成されることも期待でき、自治体もその後押しのための施策を展開している実情にある。

他方で、避難指示が解除された区域への帰還をせずに、他所に移住することとした者に対しては、被告は、当該旧避難指示区域内の自宅土地の財物損害の賠償を行うことに加えて、移住を余儀なくされた住民に対する住居確保損害の賠償として、新居購入費用と財物賠償額の差額の一定割合を追加的費用の損害として賠償するなどして、そのような移住に伴う損害についても賠償することとしている。そして移住をした原告らにおいても、移住先の新たな住居を中心として生活コミュニティを形成することが可能であり、そのような生活環境を整えることは本件事故の影響によって何ら阻害されない。

このように、本件事故による原子力損害の賠償の観点からは、政府による避難指示が解除され、放射線の作用による居住制限が解消された後においても、政府復興方針に基づく平成29年3月までの賠償及びその後1年間の相当期間の賠償を継続するとする被告の賠償方針は、原告らに生じた精神的苦痛を被害者の立場に立って最大限慰謝料額において評価したものとなってい る。

そして、権利侵害の有無という観点からも、旧居住地の環境の変化が本件事故以前との比較で生じていたとしても、そのことによって、平成30年4月以降においてもなお、本件事故の放射線の作用により、原告ら各人において法的に保護された権利利益の侵害状態が継続していると評価することはできない。

たとえば、各世帯の判断によって、帰還者には高齢者が多く、若者が帰還しないことや小学校や中学校の生徒数が本件事故以前に比して少ないこと、本件事故以前には進出していた企業がその判断に基づき未だ帰還しての事業再開を行っていないことなどという旧居住地の事情があったとしても、そのことによって、避難指示解除から相当期間が経過した後においてもなお、本件事故により、当該帰還者個人の法的に保護された権利利益が違法に侵害されていると評価し得るであろうか。

また、コミュニティや近所でのお付き合いという観点からも、確かに、従来の隣人の中で帰還していない人もいると思われるが、帰還するかしないかは結局各人の判断に委ねられており、避難指示が解除されたとしても、何人も帰還を強制できない。本件事故の放射線の影響によって居住し得ないという状況は解消されており、かつ、インフラも整備された上で、福島県、地元自治体との十分な協議を踏まえて、避難指示は解除されているのであり、そのような中で各人の生活設計や判断に基づいて、同じコミュニティを形成する隣人の方で帰還しない方が仮に多いとしても、そのことによって、避難指示解除から相当期間が経過後においてもなお、本件事故により、帰還した者の法的に保護された利益が侵害されていると評価できるであろうか。

結局のところ、避難指示解除後において生じ得る客観的環境等の変容なるものの内実は、避難指示が解除されても戻らない住民や事業者があるという事情（またはそのことから派生する事情）をいうものであるが、本件事故による放射線の作用によって住民や事業者が永続的に原町区に戻れない状態が

今後も継続するというのであれば格別、前述のとおり避難指示の解除後においてはそのような侵害状態は解消されているのであるから、そのような中で、居住している住民数が本件事故以前に比して減少したとしても、実際の避難指示解除から相当期間が経過した後においては、そのような現象面のみを捉えて、本件事故と相当因果関係のある権利侵害状態が継続していると評価することはできないというべきである。

そして、帰還した住民においては、帰還した住民による新たなコミュニティを形成することが期待でき、実際に形成されているということができる。自治体も帰還に伴う復興施策を推進しており、平成30年4月以降において、少なくとも本件事故に起因して旧居住地で生活することができない状態に置かれているとか、コミュニティを再生することができない状態が継続しているとは評価し得ない。

他方で、帰還をせずに、別の場所で住居を確保して移住することを選択した原告らにおいても、当該移住先において、新たなコミュニティを構成し、自己の生活を再建することが期待できる。当該移住先の新居における生活を送っている原告らについては、本件事故の放射線の影響による避難は終了し、各人の新しい生活が始まられている（その基礎となる財産的損害の賠償は別途行われている）。

また、帰還するか、移住するかについて未だ判断をしていない住民においても、上記いずれかの選択をすることは可能であり、本件事故発生から約7年1か月が経過する平成30年3月末までの85か月分の慰謝料を賠償することをもって、その精神的苦痛については慰謝されるものと解することが相当である。

したがって、空間線量率が大きく低減し、インフラの復旧などを経て、避難指示が解除され、本件事故による侵害行為が除去された後、政府復興方針に基づき平成29年3月からさらに1年の相当期間が経過した後においては、

本件事故による放射線の作用による損害（原賠法2条2項参照）を賠償するとの観点からは、そのような避難指示解除後の旧居住地の状況それ自体が原告の人格権に対する侵害を基礎付けるものと解することは相当ではなく、避難指示解除後の旧居住地の状況をもってしても、被告が提示している慰謝料額を超える原告らの慰謝料請求が基礎付けられるものではない。

（6）「一人月額10万円」の合理性

その上で、以下のような事情を踏まえても、中間指針による「避難等に係る慰謝料」の損害額である「一人月額10万円」については、裁判上の損害額としても十分に合理性・相当性が認められる賠償水準となっている。

ア 「合理的に算定した一定額の賠償」として定められていること

中間指針は、その総論部分において「損害の算定に当たっては、個別に損害の有無及び損害額の証明をもとに相当な範囲で実費賠償をすることが原則であるが、本件事故による被害者が避難等の指示等の対象となった住民だけでも十数万人規模にも上り、その迅速な救済が求められる現状にかんがみれば、損害項目によっては、合理的に算定した一定額の賠償を認めなどの方法も考えられる。」としているところ（乙C1の5頁），中間指針等において具体的な「一定額の賠償」を指針として定めているのは精神的損害の賠償額のみである。

したがって、中間指針等に定める精神的損害に関する賠償額の指針は、上記総論部分にいう「合理的に算定した一定額の賠償」を示したものであると解される。

この点について、原告らは、中間指針等は、最低限の賠償水準を示したものであるかのように主張しているが、もとより、避難等対象者の個別事情によって、これを上回る賠償額が認められることを否定するものではな

いものの（被告においても、要介護者や介護者等については、個別の事情に基づく慰謝料額の増額賠償を行っている。乙A146），原告らも本件訴訟で求めているような、避難等対象者の「全員に共通する精神的苦痛」（乙C1の20頁）に対する賠償額として、中間指針は「合理的に算定した一定額の賠償」の指針を示したものと解されるものである。

イ 負傷を伴う精神的損害ではない避難等に係る慰謝料について、負傷を伴う場合における自動車損害賠償責任保険等の基準を参考としていること

本件審査会においては、対象となる精神的苦痛は身体的な負傷を伴うものではないが、自賠責保険における慰謝料額をも参考にした上で、損害額の指針を定めている。

ウ 過去の裁判例も参考にして基準を定めていること

本件審査会における検討の参考に供されている過去の裁判例をまとめた資料（乙C14）によれば、例えば、身体的損害がない場合における擁壁の崩落や地滑り事故による家屋の損壊に起因する避難事案においては、避難期間が約8年の擁壁崩落事案（乙C14の「身体的損害なし」の3番）においては慰謝料額として300万円が認容されており、また、同じく避難期間が約7年7か月の地滑り事案（乙C14の「身体的損害なし」の4番）では、財物喪失による慰謝料として50万円、仮設プレハブ住宅に居住していた者には150万円の慰謝料が認容されている事例が紹介されている。

このような過去の裁判例の賠償水準に照らしても、1人月額10万円の賠償額は合理性を有するものと認められる。

エ 時間の経過に伴う賠償額の遞減がなされていないこと

身体的負傷を伴う交通事故の損害賠償では、時間の経過とともに精神的損害の賠償額が遞減することが一般である。

本件事故の避難者においても、身体的負傷は伴わないものの、本件事故直後の混乱期に比して、その後時間の経過とともに、仮設住宅や借上げ住宅等への入居が進むなどして避難生活の過酷さが緩和されることが考えられることから、中間指針は、第2期（本件事故発生後6か月経過後から12か月経過後までの間）については、希望すれば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ための基盤が形成され、避難生活等の過酷さも第1期（本件事故発生から6か月間）に比して緩和されると考えられることを考慮し、交通事故損害賠償における期間経過に伴う慰謝料の変動状況も参考として、1人月額5万円を目安とするとの指針を示しているが（乙C1の22頁），被告においては、第2期においても（及びその後においても）1人月額10万円の賠償を維持し、継続している。

このため、避難先等で新居を購入するなどして、生活の本拠を移転し（転居し），客観的に避難の状態が終了したとみられる場合や、避難先において平常の生活を営んでいると認められる場合においても、本件事故直後の避難慰謝料と同額である1人月額10万円の賠償額を遞減させることなく賠償している。

オ 避難等に係る慰謝料額は、生活費の増加費用と合算されている点を除けば、財産的損害を含めた包括慰謝料ではなく、避難費用、就労不能損害、営業損害、財物損害等について別途賠償されるものであること

避難等対象者については、避難等に係る慰謝料（これには、生活費の増加費用が合算されている。）のほかに、避難費用、自宅の宅地・建物・家財等の財物損害、就労不能損害、営業損害等の賠償がなされており（乙A14、乙A15、乙A17、乙A18、乙A147～乙A151），これ

らの財産的損害については、精神的損害とは別途に賠償がなされるものである。

カ 一人当たりの賠償額であること

この賠償額は一人当たりの金額であり、年齢による差異も設けられておらず、例えば、4人家族であれば、世帯単位では毎月40万円の精神的損害が賠償終期まで支払われるものとなっている。

キ まとめ

以上の諸事情を踏まえれば、避難等に係る慰謝料の基礎額となる一人月額10万円の損害額については、長期の避難に係る精神的苦痛を包括的に慰謝する慰謝料額として合理性・相当性を有するものであり、かかる賠償額が原告らに共通する精神的損害の賠償額として不十分であるとする原告らの主張には理由がない。

(7) 中間指針等が定める慰謝料額についての小括

以上のとおりであり、避難等対象者に対する中間指針等の定める避難に係る慰謝料は、本件事故により避難等対象者に広く通常生じ得る被害状況に基づく精神的苦痛を類型的・包括的に考慮し、①平穏な日常生活の喪失、②自宅に帰れない苦痛、③避難生活の不便さ、④先の見通しがつかない不安などを広く対象として定められたものであり、「最低限の賠償額」を示したものなどではなく、個々人の事情によって、これらを下回ることもあれば、上回ることもあり得る中で、広く一般に生じると考えられる要素を評価して、慰謝料額の指針を示したものである。

4 過去の裁判例等に基づいても検討しても、原告らに認められるべき相当な慰

謝料額は被告が公表している慰謝料額を超えるものではないこと

負傷を伴わない、避難を強いられた場合の平穏生活権侵害に対する慰謝料額に関する裁判例は多くはないが、何れも平穏生活権が侵害された期間の月額で10万円を超えることはない。

(1) ハンセン病事件に関する熊本地裁平成13年5月11日判決（判例時報1748号30頁）判決

同判決の事案は、ハンセン病が人から人にうつる伝染病であり、その予防としては強制隔離しかないとして、らい予防法に基づき、長期間社会や家族から切り離されて収用所へ隔離された原告らが、苛烈な療養所での生活を強いられ、差別・偏見、社会との隔離、優生政策、断種・墮胎の強制、過酷な患者作業の強制、低劣な医療環境等を余儀なくされたことから人格評価を含めた極めて深刻な差別や人格権侵害があったとして、これによる損害の賠償を求めた事案である。

熊本地裁判決は、各原告の被害状況（症状が治癒した後も社会的差別から社会復帰を果たすことができず、療養所で暮らし続けていること、自殺を試みるまでに追い込まれて強制的に入所することになったこと、入所者同士で結婚後も夫が優生手術を受けたことから子をもうけることができなかつたこと、入所により家族も差別を受けたために親族との関係が絶たれ、親族の葬式や結婚式にも参列できなかつたこと、入所者同士で結婚後、妊娠したが療養所では子供を生み育てることが許されなかつたため墮胎手術を受けたこと、退所したもののハンセン病に対する周囲の差別・偏見から逃れるために転居を重ね、入所歴をひた隠しにして暮らしていること等）を認定した上で、被害状況は原告によって異なるものの、隔離による被害を受けた点では共通することから、行動の自由の制約等を伴うハンセン病患者の療養所への隔離入

所の時期や退所期間を考慮し、1人当たり800～1400万円の精神的損害を認容した。

同事案では、長期間にわたる収容所・療養所での生活強制、社会からの強制隔離等による慰謝料を求めたものであり、身体拘束だけではなく、個人の尊厳も大きく侵害されているが、被害期間が最短の原告でも23年間の被害を受けたとされており、この場合の慰謝料額として1人当たり800万円(月額3万円弱)が認められている。

本件訴訟の原告らについては、隔離入所による社会からの断絶ではなく、平穏生活権の侵害の程度は隔離入所者と比較して低いと考えられるうえ、別途財産的損害として、避難費用、宅地建物家財等の財物損害、就労不能損害、営業損害等の賠償も行われているものである。

したがって、ハンセン病訴訟において上記のような被害の実情の下で、最短で23年間にわたって被害を受けた患者に対するかかる裁判上の慰謝料水準に照らしても、被告が原告らに対して賠償している原則月額10万円の慰謝料額が低廉で不合理であるとは到底評価し得ない。

(2) 地滑り災害に関する長野地裁平成9年6月27日判決（判例時報1621号3頁）

同判決の事案は、山の斜面で大規模な地滑りが発生し、流下した土砂がその麓近くの下部山腹の団地にまで押し寄せ、土地が埋没したり多数の家屋が全半壊するなどの被害が生じたことから、同団地内に土地、家屋家財を所有していた原告らが、国家賠償法等に基づき、土地等の財物的損害等を請求するとともに、目の前で愛着深い土地等が夥しい土砂に次々と押しつぶされていくのを見ざるを得なかったこと、本件災害直後、着の身着のままの状態で避難し、その後も長期間仮住まい不自由な生活を余儀なくされたこと、苦労の末生活の本拠として築きあげてきた住宅を奪われたり多額の借入金を未

返済のまま残存していること、愛蔵の品々を一挙に失ったことによる精神的苦痛を主張して、慰謝料の賠償を求めた事案である。

長野地裁判決は、「本件災害の態様に徴すれば、被災者の多くが生活の基盤であった土地・建物・家財等を一挙に失い、また長期間にわたる避難生活の不便を強いられたことにより、多大の精神的苦痛を受けたであろうことが推察され、右精神的苦痛が、単に財産的損害の填補によって当然に慰謝される性質のものにとどまらず、右財産的損害とは別途に賠償されるに値する非財産的損害といい得るものであることは明らかである。したがって、本件災害の被災者に対しては、財産的被害の内容・程度、避難生活の態様、家族構成等諸般の事情を斟酌し、相当と認められる金額の慰謝料が支払われるべきである。」と述べた上で、100万円～400万円の慰謝料を認めたものである。

同事案は、複数人の世帯でも一人が原告となっており、判決理由中で世帯の構成人数が慰謝料額の重要な要素として挙げられていることから実質的には世帯全体の慰謝料を世帯代表者に対して賠償したものと考えられる。かかる観点からすると、一人当たりの慰謝料は月額10万円を下回っているものと考えられる。

(3)擁壁崩落事案に係る徳島地裁平成17年8月29日判決（判例地方自治278号72頁）

同判決の事案は、山腹斜面に設置された擁壁が損壊し、崩落した土砂等により建築した建物が損壊した事故に関して、土地建物を所有する原告が、土砂等によって建物が損壊し、当該建物に居住するために修繕工事を余儀なくされたことから、土地建物の購入費用相当額等を請求するとともに、長年の夢を実現して土地建物を購入した後、わずか3か月で崩落事故によって土地建物を失い、県営住宅に移り住み、不便な生活を強いられるとともに、土地

建物の住宅ローンの支払いを余儀なくされたことによる精神的苦痛（100万円）を主張して、損害賠償を求めた事案である。

同事案について、徳島地裁判決は、「本件崩落事故の結果、本件建物は、崩落した土砂等により損壊し、原告は、本件建物から避難しており、本件建物について修繕工事をしたほか、本件事故現場斜面について被告県により本件行政代執行工事が実施され、仮設防護柵が設置されるなどしているものの、現在も徳島県営住宅において生活しており、原告は、本件尋問において、本件事故現場斜面には崩落等の危険があるとして、今後も本件建物において生活するつもりはない、と供述している。本件事故現場斜面については、本件崩落事故が発生した後、根本的な安全対策が講じられたことを認めるに足りる証拠はなく、今後再び崩落事故の発生する危険があるということができるから、本件崩落事故により本件土地及び本件建物の財産的価値は皆無になつたということができる。」として建物の購入費用相当額の賠償を認めるとともに、「原告は、ローンを組んで本件土地及び本件建物を取得し、本件建物で生活を始めた平成9年6月29日から3か月が経たないうちに本件崩落事故が発生し、避難生活を余儀なくされている上、ローンの支払を継続しているのであって、その生活や将来に対する不安を感じて生活することを強いられていることが認められる。これらの事情によれば、原告は、多大な精神的苦痛を被ったことができ、これを慰謝するに足りる慰謝料の額は30万円を下らない。」と判断している（平成9年6月25日に崩落事故が発生し原告は避難し、平成17年時点ではなお県営住宅に居住しており、避難期間は少なくとも約9年6か月となる。）。

（4）生活保護基準を下回る劣悪な環境下での生活を長期間余儀なくされていた事案に関するさいたま地裁平成29年3月1日判決（賃金と社会保障 168

1号12頁)

同判決の事案は、被告が管理する宿泊施設での生活を余儀なくされ、被告から生活保護費を不当に搾取されていた原告らが、生存権等の人権を侵害されたと主張して、慰謝料等の賠償を求めた事案である。

同事案について、さいたま地裁（乙A152）は、原告らが居住していた上記宿泊施設は老朽化した木造アパートであったこと、各入居者は6畳程度の居室を2人で利用しており、入居者個人が自由に使用できるのは3畳程度であったこと、原告らが入居していた各居室は間仕切りさえなかったこと、各居室にはエアコンは設置されておらず、古い扇風機があるのみであったこと、各居室の窓にはカーテンもなかったこと、原告らに提供されていた食事は乾麺やレトルト食品が中心で安価であったのみならず栄養バランスを著しく欠いたものであったこと、各入居者は、平成22年頃以降に就労を偽装するための作業着が支給されるようになつたほかは、毎年2回、最低限の下着や靴下（下着上下は2枚入りを各1組、靴下は2足）しか支給されなかつたこと、及び原告らにかかつた経費は、原告らが受給し被告に交付していた生活保護費の額を大きく下回るものであったことなどを事実認定した上で、原告らは「生活保護基準を下回る劣悪な環境で生活することを余儀なくされたいた」とし、約6か月間このような生活を余儀なくされていた原告には10万円の慰謝料を、約5年6か月間このような生活を余儀なくされていた原告には20万円の慰謝料を、それぞれ認容している。

（5）交通事故に関する「赤い本」に準拠した慰謝料額との比較

一般に、交通事故をはじめとする人身損害にかかる損害賠償請求事件では、その損害額は、「赤い本」の基準額が参考とされているところ、交通事故によって人身傷害を負った場合の入通院慰謝料については、「赤い本」の入通院慰謝料の算定表である別表Iにより類型化されており、その内容は以下の

とおりである。

ただし、この別表Ⅰは、交通事故により身体に対する急襲を受け、外科手術により痛みが付加され、さらにリハビリにより苦痛を伴う場合を想定したものであり、むち打ち症で他覚所見がない場合等（軽い打撲、軽い挫創・挫傷を含む。）は、入通院期間を基礎として別表Ⅱを用いる。

【表1】

入通院慰謝料別表Ⅰ（単位：万円）

入院	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	13月	14月	15月	
通院	0	53	101	145	184	217	244	266	284	297	306	314	321	328	334	340
1月	28	77	122	162	199	228	252	274	291	303	311	318	325	332	336	342
2月	52	98	139	177	210	236	260	281	297	308	315	322	329	334	338	344
3月	73	115	154	188	218	244	267	287	302	312	319	326	331	336	340	346
4月	90	130	165	196	226	251	273	292	306	316	323	328	333	338	342	348
5月	105	141	173	204	233	257	278	296	310	320	325	330	335	340	344	350
6月	116	149	181	211	239	262	282	300	314	322	327	332	337	342	346	352
7月	124	157	188	217	244	266	286	304	316	324	329	334	339	344	348	354
8月	132	164	194	222	248	270	290	306	318	326	331	336	341	346	350	356
9月	139	170	199	226	252	274	292	308	320	328	333	338	343	348	352	358
10月	145	175	203	230	256	276	294	310	322	330	335	340	345	350	354	360
11月	150	179	207	234	258	278	296	312	324	332	337	342	347	352	356	362
12月	154	183	211	236	260	280	298	314	326	334	339	344	349	354	358	364
13月	158	187	213	238	262	282	300	316	328	336	341	346	351	356	360	366
14月	162	189	215	240	264	284	302	318	330	338	343	348	353	358	362	368
15月	164	191	217	242	266	286	304	320	332	340	345	350	355	360	364	370

【表2】

入通院慰謝料別表Ⅱ（単位：万円）

入院	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	13月	14月	15月	
通院	0	35	66	92	116	135	152	165	176	186	195	204	211	218	223	228
1月	19	52	83	106	128	45	160	171	182	190	199	206	212	219	224	229
2月	36	69	97	118	138	153	166	177	186	194	201	207	213	220	225	230
3月	53	83	109	128	146	159	172	181	190	196	202	208	214	221	226	231
4月	67	95	119	136	152	165	176	185	192	197	203	209	215	222	227	232
5月	79	105	127	142	158	169	180	187	193	198	204	210	216	223	228	233
6月	89	113	133	148	162	173	182	188	194	199	205	211	217	224	229	234
7月	97	119	139	152	166	175	183	189	195	200	206	212	218	225	230	235
8月	103	125	143	156	168	176	184	190	196	201	207	213	219	226	231	236
9月	109	129	147	158	169	177	185	191	197	202	208	214	220	227	232	237
10月	113	133	149	159	170	178	186	192	198	203	209	215	221	228	233	238
11月	117	135	150	160	171	179	187	193	199	204	210	216	222	229	234	239
12月	119	136	151	161	172	180	188	194	200	205	211	217	223	230	235	240
13月	120	137	152	162	173	181	189	195	201	206	212	218	224	231	236	241
14月	121	138	153	163	174	182	190	196	202	207	213	219	225	232	237	242
15月	122	139	154	164	175	183	191	197	203	208	214	220	226	233	238	243

仮に、避難等対象者の慰謝料額を交通事故による身体傷害を受けた場合の慰謝料額の水準と比較すると以下のとおりである。

すなわち、第1に、本件事故の場合には、交通事故のように傷害を伴うものではなく、それによる肉体的苦痛や日常生活上の苦痛は生じていない。また、身体的損傷を治療するための入院の場合は、家族との分離も余儀なくされるが、本件事故の場合は、そのような事情もない。さらに、本件事故時の場合には、居住地からの避難を余儀なくされるものの、その余の行動の自由は制約されていない。

したがって、身体に傷害を受けて、かつ入院によって行動の自由を制約されるという入院の場合に比して、身体に傷害を受けておらず、避難後は行動の自由を制約されていない本件の場合には、精神的苦痛の度合いは低いと考えられる。

第2に、被告が公表している1人当たり850万円という慰謝料額は、いずれにせよ、「赤い本」に基づく慰謝料額を大きく上回る水準となっている。

すなわち、仮に「赤い本」に準拠して検討するとしても、交通事故によって人身傷害（他覚所見あり）を負った場合においては、別表I（上記表1）に基づいて入通院慰謝料が算定されるところ、仮に15か月間入院し、その後15か月間通院をしたと仮定した場合の入通院慰謝料額は370万円となる。他覚所見がない場合については別表II（表2）が適用され、同様の期間入院及び通院をした場合の入通院慰謝料額は243万円となる。

本件事故との比較においては、本件事故の場合には、たとえば、南相馬市原町区の旧避難指示解除準備区域においては本件事故後から平成28年7月12日（同区域指定解除の日）までの間（5年4か月＝64か月）避難指示区域として指定されていることにかんがみ、仮に64か月入院が続いたとした場合の入院慰謝料は別表Iの場合で634万円であり、別表IIの場合で473万円である。また、旧避難指示解除準備区域である南相馬市原町区につ

いて、賠償対象期間である平成30年3月末までの85か月分の入院が続いたと仮定した場合の入院慰謝料は、別表Ⅰの場合で760万円であり、別表Ⅱの場合で578万円である。

また、従前の生活の本拠や生活基盤から長期間隔絶されるという点では例えば85か月間にわたる長期入院の場合も避難の場合も同じであり、85か月にわたって長期入院していた場合に、退院後の生活に係る周囲の環境やコミュニティが85か月前と変わるということもあり得ることであり、これらの点では、顕著な差異があるとはいえない。

したがって、仮に「赤い本」を参照して本件事故に関する原告らの慰謝料額を検討するとしても、本件事故による精神的損害の評価に当たっては、交通事故によって受傷して85か月間入院する場合の別表Ⅱの場合の慰謝料額（578万円）から、肉体的苦痛とそれに伴う日常生活上の苦痛及び行動の自由が制約されることに伴う精神的苦痛に相当する分を減じることになるから、同額をさらに下回るものと評価することができる。被告は、旧避難指示解除準備区域に居住していた原告らに対して1人当たり850万円の慰謝料額を支払う旨公表しているのであり、これは、交通事故実務で受け入れられている慰謝料額の水準に比しても、これを大きく上回っているものと評価できる。

このように、仮に「赤い本」と比較したとしても、原告らに対する850万円の慰謝料額は十分にその精神的苦痛を慰謝するに足りる水準である。

（6）結論

以上のとおり、避難指示等対象区域における慰謝料額は、前記1において検討した被侵害利益に対する賠償としては、月額10万円を上回ることはなく、避難直後に避難所等で生活をしていたとか、看護を必要とする状況でありながら避難を強いられた等の特別な事情が存する場合にのみ、当該事情の

存する間、上記裁判例に照らして通常の避難者を特に超える精神的苦痛が生じたか否かを検討すれば足りる。

第3 結論

以上のとおり、政府の避難指示によって避難した者に生じる客観的に保護に値する精神的損害の額は、被告が中間指針等を踏まえて広く公表し賠償している慰謝料額を越えるものではない。

以上