

直送済

平成25年(ワ)第38号, 同第94号, 同第175号,

平成26年(ワ)第14号 原状回復等請求事件

原告 中島 孝 外

被告 東京電力株式会社 外1名

被告東京電力準備書面(6)
(精神的損害の賠償の考え方について)

平成26年5月9日

福島地方裁判所第1民事部 御中

被告東京電力株式会社訴訟代理人弁護士

同

同

同

同

目次

第1	はじめに	10
第2	我が国の原子力損害賠償制度について	13
1	原賠法の位置付け及び審査会の役割	13
2	本件事故における審査会の設置	14
3	被告東京電力による原子力損害の賠償実施状況	15
第3	中間指針等における賠償の枠組み	16
1	政府による避難指示等に着目した賠償の指針	16
(1)	「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」	16
(2)	「避難等対象者」とは	17
(3)	「自主的避難等対象者」とは	17
2	政府による避難指示等に基づく避難指示等対象区域	18
(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	18
(2)	平成23年4月22日の指示	19
(3)	南相馬市における住民に対する一時避難の要請	20
(4)	特定避難勧奨地点の指定	20
(5)	避難指示等対象区域の変遷	21
(6)	平成25年8月8日時点における避難指示等対象区域	28
3	小括	32
第4	避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方	32
1	中間指針等が定める指針の内容	32
(1)	本件事故による精神的損害の賠償の対象について	32
(2)	避難等に係る慰謝料の具体的金額の目安及び算定根拠	33
2	中間指針における避難等に係る慰謝料（一人月額10万円又は12万円）の賠償指針の合理性・相当性	43

(1) 避難に係る精神的損害の賠償額に係る中間指針の策定に至る検討経過について	43
(2) 中間指針の避難等に係る慰謝料額（月額10万円又は12万円）の賠償基準が合理性・相当性を有するものであること	48
(3) 小括	49
3 中間指針第四次追補における「避難が長期化する場合の精神的損害」の賠償指針の合理性・相当性	50
(1) 審査会における審議経過	50
(2) 第四次追補に基づく避難が長期化する場合の精神的損害の基準の相当性	54
4 被告東京電力による避難等対象者の精神的損害に対する賠償基準	54
(1) はじめに	55
(2) 被告東京電力の賠償基準の内容	55
(3) 被告東京電力の賠償基準の相当性	58
5 避難等対象者の精神的損害に関するまとめ	59
第5 自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償	59
1 中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容	59
(1) 賠償対象となる精神的苦痛の範囲	59
(2) 中間指針追補（丙A3）における自主的避難等対象者に対する賠償	60
(3) 中間指針第二次追補（丙A4）	67
2 中間指針追補及び中間指針第二次追補の相当性	68
(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	69
(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	74

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	79
	(1) はじめに	79
	(2) 被告東京電力の賠償基準の内容	79
	(3) 「平成24年8月末」の位置付け	83
	(4) 被告東京電力の賠償基準の相当性	85
4	自主的避難等対象者の精神的損害等に関するまとめ	85
第6	結語	86

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）（丙A2）
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）（丙A3）
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）（丙A4）
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） （丙A5）
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（丙A2）の8～9頁参照）
避難指示等対象区域	中間指針（丙A2）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（丙A3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（丙A2）9頁参照）。
避難等対象者	<p>以下の者をいう。</p> <p>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。</p> <p>② 本件事故発生時に避難指示等対象区域外において、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</p> <p>③ 屋内退避区域内で屋内への退避を余儀なくされた者</p>
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（丙A4の3頁参照）
第1期	本件事故発生から6か月間（丙A2の18頁）
第2期	第1期終了から6か月間（丙A2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（丙A4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（丙A5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

1 本件訴訟において、原告らは、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に共通する精神的損害の一部の賠償として、

(1) 平成23年3月11日から平成25年3月10日までの24か月間の慰謝料として各人毎に金120万円及びその1割に相当する弁護士費用12万円（平成25年（ワ）第38号事件）

(2) 平成23年3月11日から平成25年9月10日までの30か月間の慰謝料として各人毎に金150万円及びその1割に相当する弁護士費用15万円（平成25年（ワ）第175号事件）

(3) 平成23年3月11日から平成26年2月10日までの35か月間の慰謝料として各人毎に金175万円及びその1割に相当する弁護士費用17万5000円（平成26年（ワ）第14号事件）

(4) 「ふるさと」喪失についての慰謝料として各人毎に2000万円及びその1割に相当する弁護士費用200万円（平成25年（ワ）第94号事件）をそれぞれ請求するとともに、将来発生し得る損害について、本件事故の状況が原状回復されるまでの間、将来にわたり月額金5万円の慰謝料及びその1割に相当する弁護士費用の損害賠償を求めているものであるところ（平成25年（ワ）第38号事件、平成25年（ワ）第175号事件及び平成26年（ワ）第14号事件の各訴状82頁、平成25年（ワ）第94号事件訴状79頁～81頁）、これらの本件訴訟の多数の原告らは、本件事故当時、政府による避難指示等に基づく避難指示等対象区域内に居住していたか否かを含めて、広範な地域に居住していた者を含んでいる。

原告らの本件事故当時の行政区画に基づく居住地別の人数をまとめると、下表のとおりである（なお、平成25年（ワ）第94号事件の原告は他3件のいずれかの訴訟の原告でもある。）。

	合計	避難	滞在
福島県双葉郡双葉町 ¹	23	23	0
同大熊町 ²	11	11	0
同浪江町 ³	78	78	0
同富岡町 ⁴	22	22	0
同葛尾村 ⁵	1	1	0
同川内村 ⁶	2	0	2
同楡葉町 ⁷	9	9	0

- ¹ 双葉町は、全域が警戒区域に指定されていたところ、現在は、帰還困難区域又は避難指示解除準備区域の2区域に再編されている。
- ² 大熊町は、全域が警戒区域に指定されていたところ、現在は、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編されている。
- ³ 浪江町は、全域が警戒区域と計画的避難区域に指定されていたが、現在は、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編されている。
- ⁴ 富岡町は、全域が警戒区域に指定されていたが、現在は、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編されている。
- ⁵ 葛尾村は、全域が警戒区域と計画的避難区域に指定されていたが、現在は、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編された。
- ⁶ 川内村は、緊急時避難準備区域と警戒区域に指定されていたが、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、現在は、旧警戒区域が居住制限区域又は避難指示解除準備区域に再編されている。
- ⁷ 楡葉町は、緊急時避難準備区域と警戒区域に指定されていたが、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、現在は、旧警戒区域が避難指示解除準備区域に再編されている。

福島県相馬郡飯館村 ⁸	2	2	0
福島県南相馬市 ⁹	2 6 0	1 1 0	1 5 0
福島県田村市 ¹⁰	2 0	4	1 6
福島県伊達郡川俣町 ¹¹	4 6	1	4 5
福島県双葉郡広野町 ¹²	1	0	1
福島県いわき市，福島市，二本松市，伊達市，本宮市，桑折町，国見町，大玉村，郡山市，須賀川市，鏡石町，天栄村，石川町，玉川村，平田村，浅川町，古殿町，三春町，相馬市，新地町（いずれも自主的避難等対象区域）	1 8 3 4	1 4 9	1 6 8 5

- ⁸ 飯館村は、全域が計画的避難区域に指定されていたが、現在は、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編されている。
- ⁹ 南相馬市は、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域、南相馬市が住民に一時避難を要請した区域に指定されていたが、南相馬市による一時避難の要請は平成23年4月22日をもって帰宅を許容するものとなされ、緊急時避難準備区域は平成23年9月30日をもって解除され、旧警戒区域及び旧計画的避難区域は、現在、帰還困難区域、居住制限区域又は避難指示解除準備区域の3区域に再編されている。
- ¹⁰ 田村市は、緊急時避難準備区域及び警戒区域に指定されていたが、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。また、旧警戒区域は、避難指示解除準備区域に再編された後、平成26年4月1日に指示解除されている。
- ¹¹ 川俣町は、一部地域が計画的避難区域に指定されていたが、現在は、避難指示解除準備区域及び居住制限区域に再編されている。
- ¹² 広野町は、全域が緊急時避難準備区域に指定されていたが、同区域指定は平成23年9月30日をもって解除されている。

福島県内の上記区域以外	2 2 2	1 1	2 1 1
宮城県	3 5	9	2 6
茨城県	1 1	8	3
栃木県	2	1	1

したがって、原告らの上記請求についても、本件事故当時における原告らの上記居住地のそれぞれの状況等を踏まえて、本件事故により原告らに生じた影響の態様・程度を勘案して判断される必要がある。

- 2 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）、政府による避難等対象者及び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及び第5）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¹³、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（丙A2）、平成23年12月6日付けで中間指針追補（丙A3、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（丙A4、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（丙A5）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（丙A6～丙A8）。

3 被告東京電力による原子力損害の賠償実施状況

¹³ 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）（丙A9）。ただし、その後変動はある。

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續（以下「ADR手續」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4月25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51万2000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128万7000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21万8000件、合計約3兆7361億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手續によるものを含む。丙C1）。

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（丙A2）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（丙A2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。）

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（丙A2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（丙A3）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¹⁴した（丙 C 2）。

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（丙 C 3，丙 C 4），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（丙 C 5）。

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（丙 C 6），同日，本件原発から半径 20 キロメートル圏内を警戒区域¹⁵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（丙 C 7）。

¹⁴ 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

¹⁵ 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）

(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（丙C8）。

ア 計画的避難区域¹⁶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（丙C8の2枚目）。

イ 緊急時避難準備区域¹⁷の設定

また、政府は、広野町、楡葉町、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、

¹⁶ 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。

¹⁷ 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。

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とは妨げられないが、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（丙C8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（丙C9）。

（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¹⁸、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（丙A2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。

具体的には、福島県伊達市霊山町、月館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）、

¹⁸ 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。

南相馬市原町区内の142地点153世帯が指定されている（丙C10，丙C11の1～丙C11の6）。

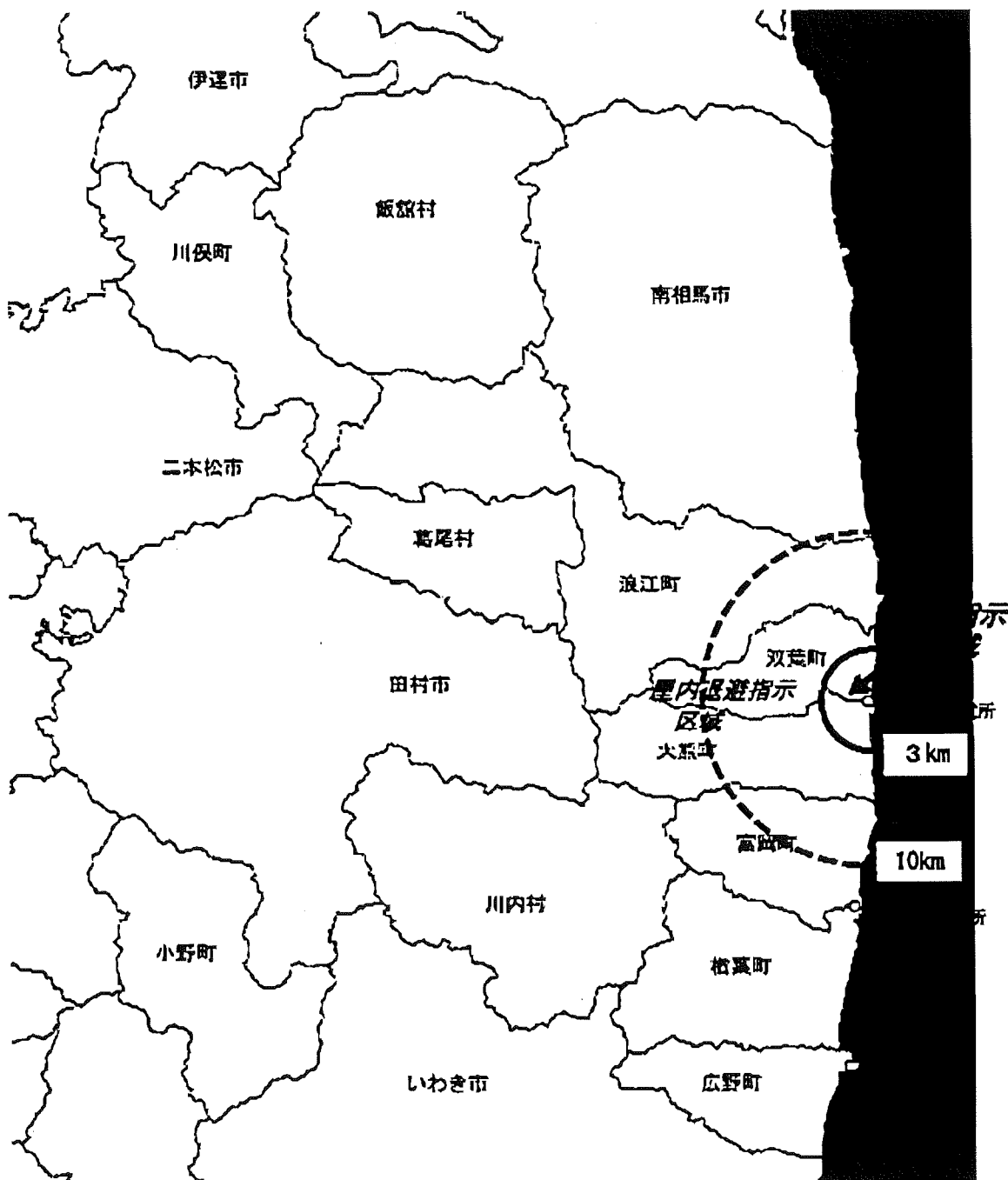
(5) 避難指示等対象区域の変遷

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）。

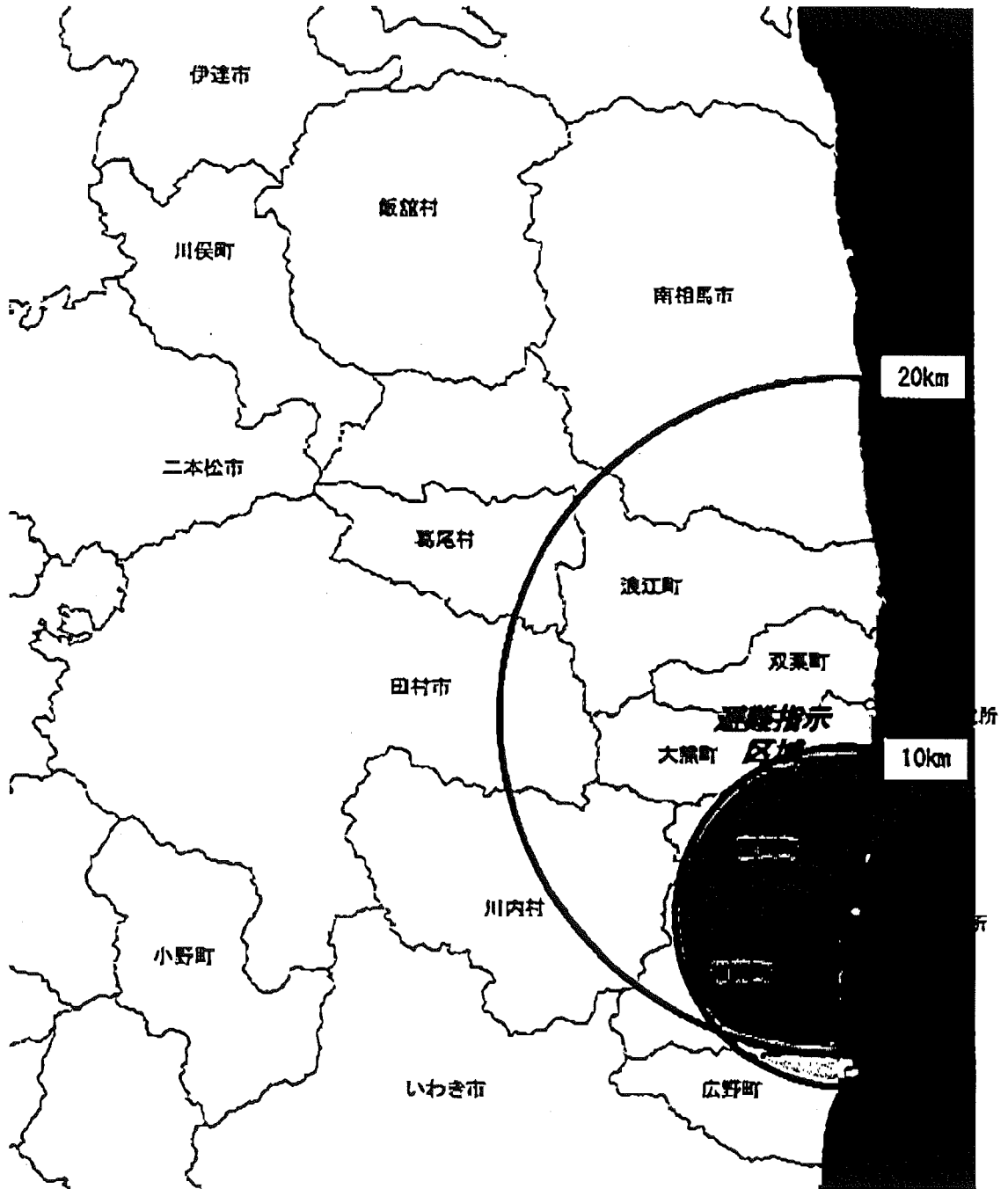
【図1 本件事故発生から平成23年4月21日までの対象区域の変遷状況】

○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

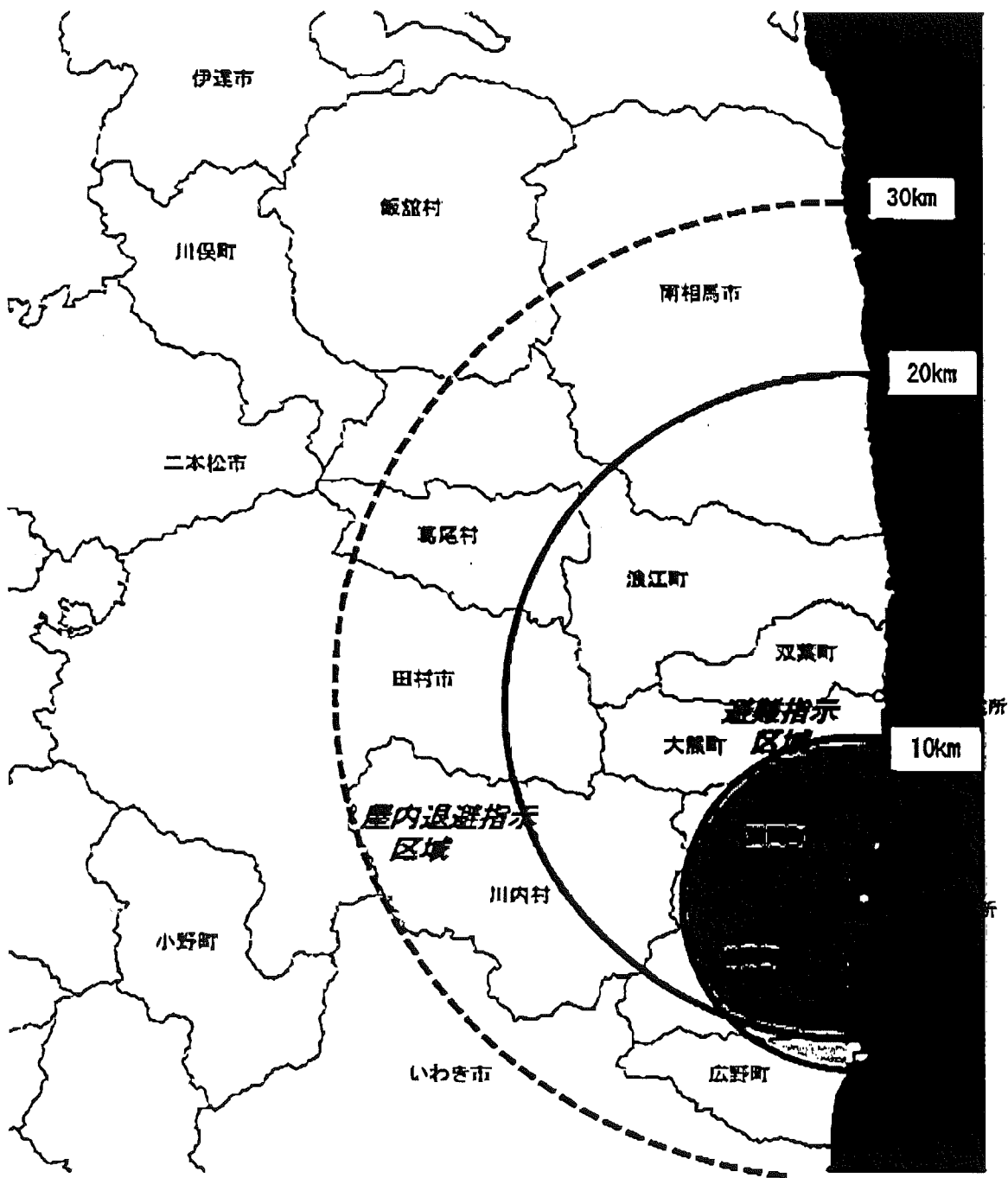
福島第一原発の半径3kmから10km圏内に屋内退避指示



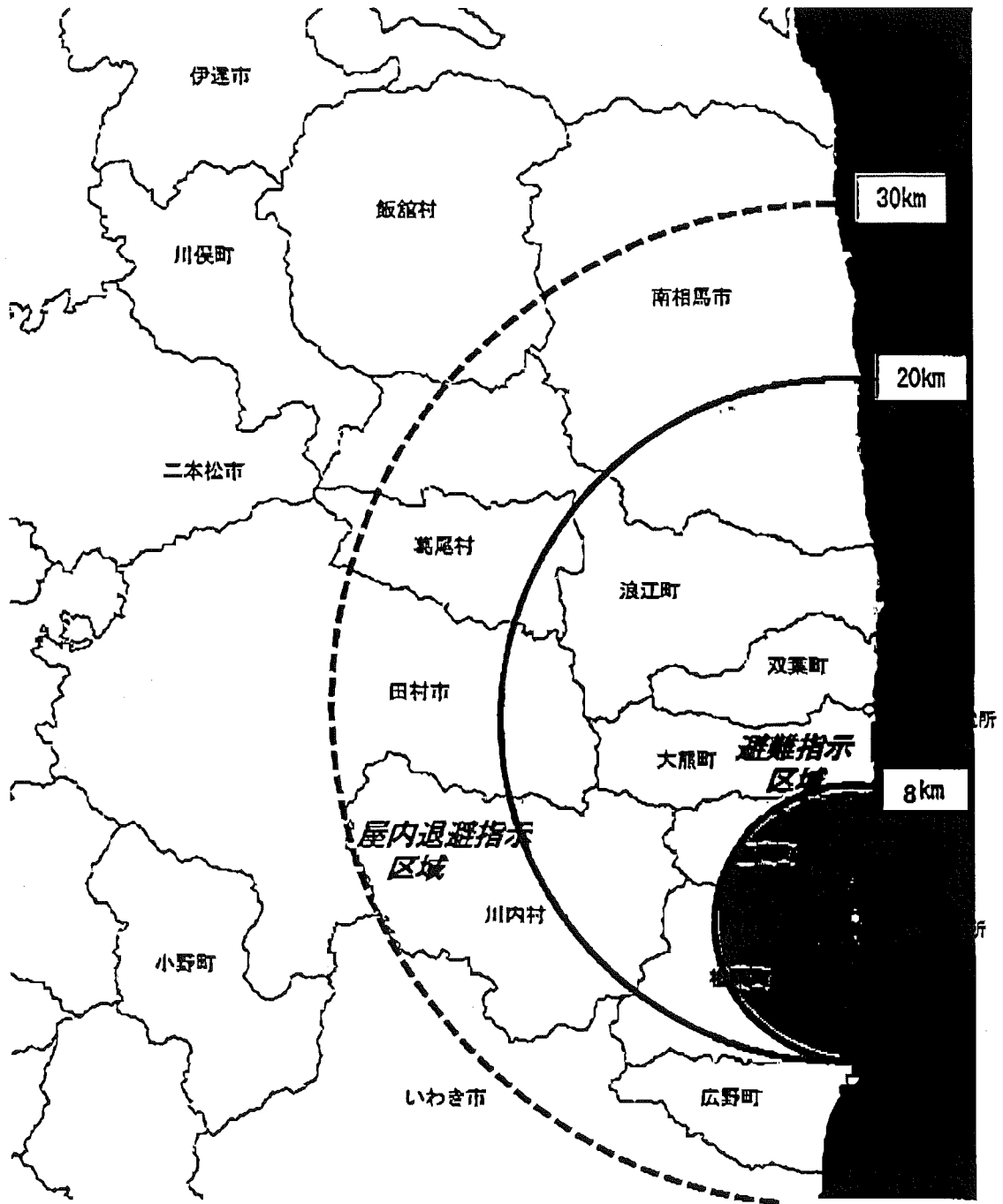
○平成23年3月12日 福島第一原発の半径20km 圏内に避難指示
福島第二原発の半径10km 圏内に避難指示



○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

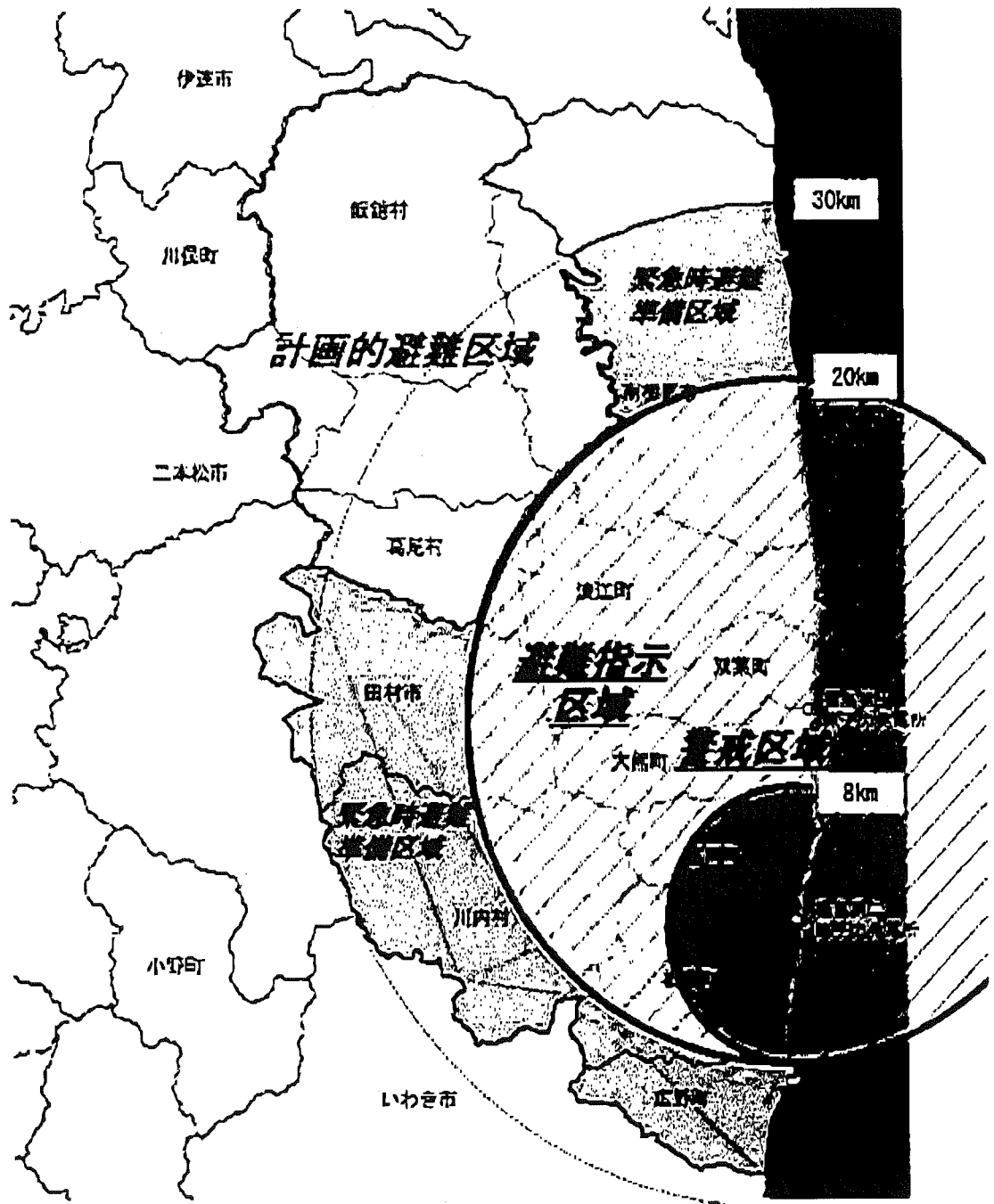


○平成23年4月21日 福島第二原発に係る避難指示の対象区域について、
半径10km圏内から半径8km圏内へ変更



【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】

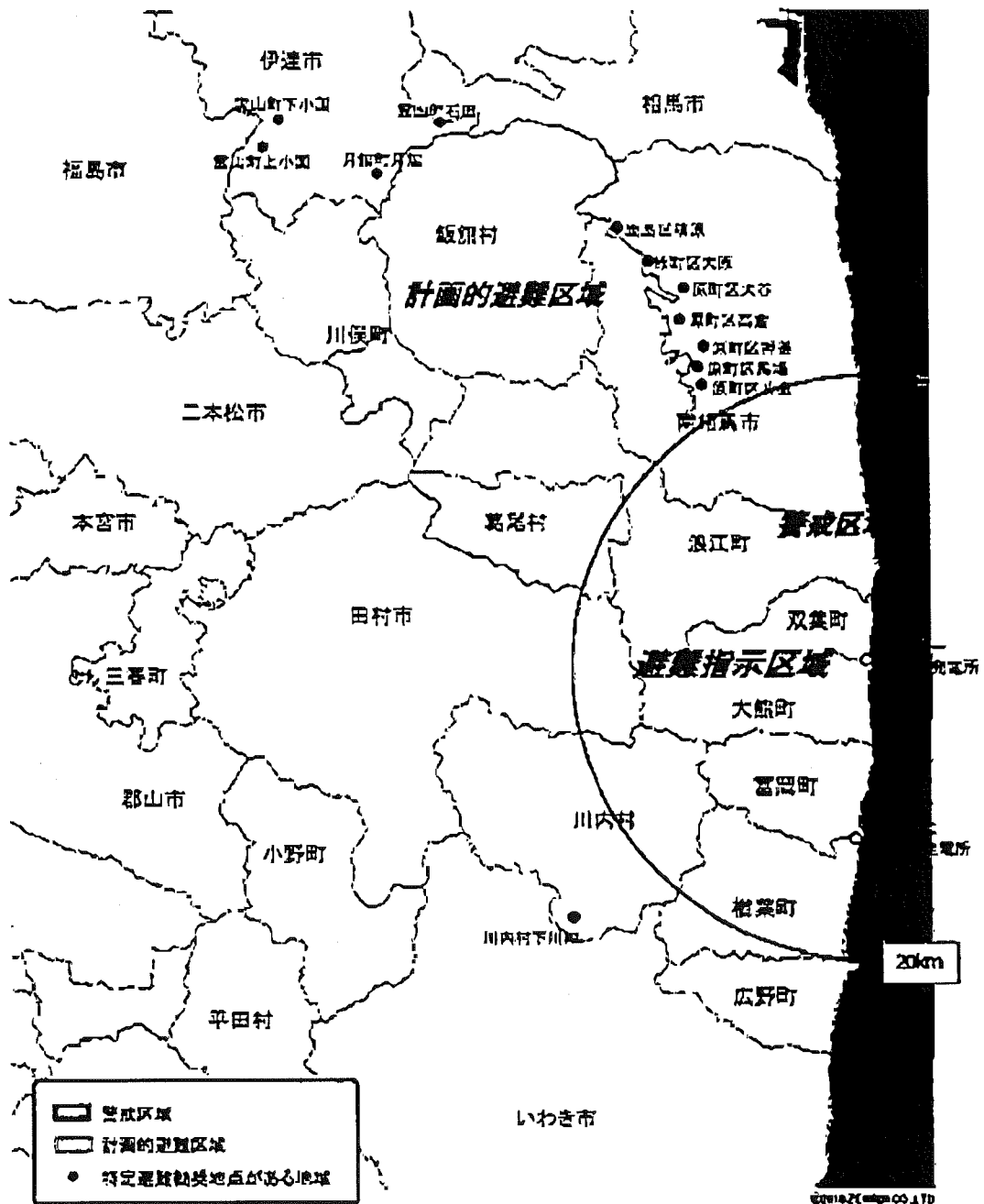
○平成23年4月22日現在の区域設定をまとめると下記のとおりとなる。
 (半径20km圏内は、警戒区域と避難指示区域が重複して設定されている。)



○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（丙C12、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」（丙C13）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（丙C13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 것이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¹⁹、居住制限区域²⁰、避難指示解除準備区域²¹への見直しが行われており、平成25年8月8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、<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/20130808gainenzu.pdf>）。

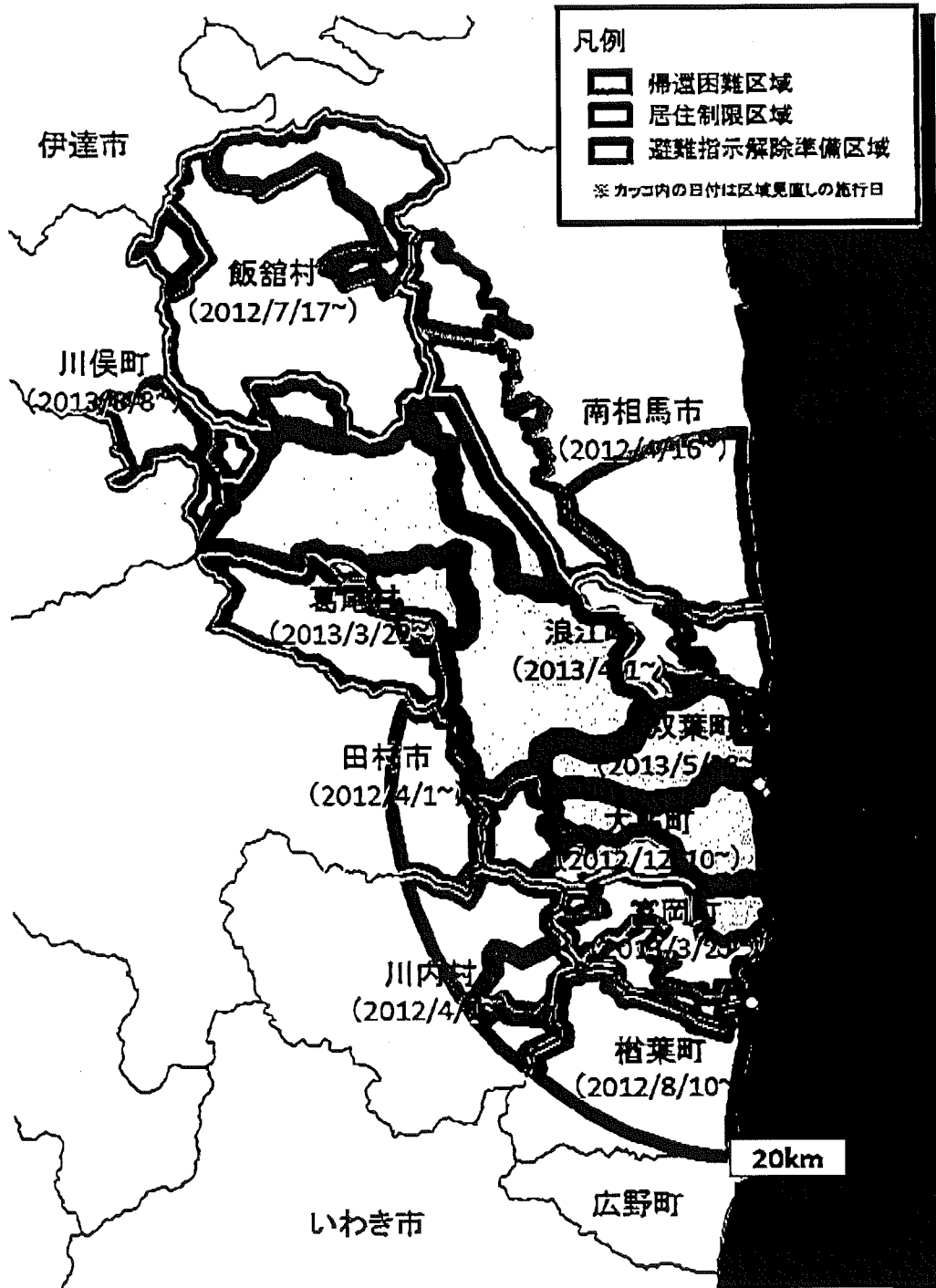
¹⁹ 帰還困難区域：長期間、具体的には5年間を経過してもなお年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点における年間積算線量が50ミリシーベルト超の区域

²⁰ 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

²¹ 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

【図3 平成25年8月8日時点における避難区域の状況】

平成25年8月8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。

そこで、以下では、政府による避難等指示の内容を踏まえつつ、避難等対象者及び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について述べる。

第4 避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方

1 中間指針等が定める指針の内容

(1) 本件事故による精神的損害の賠償の対象について

中間指針は、本件事故において、避難等対象者が受けた精神的苦痛（「生命・身体的損害」を伴わないものに限る。）のうち、以下の精神的苦痛を賠償すべき損害とした（丙A.2の17頁以下）。

ア 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（以下、かかる精神的苦痛に係る精神的損害を「避難に係る精神的損害」という。）

イ 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（以下、かかる精神的苦痛に係る精神的損害を「屋内退避に係る精神的損害」という。）

そして、上記ア及びイの精神的損害（以下「避難等に係る精神的損害」という。）の損害額（以下「避難等に係る慰謝料」という。）については、避難費用のうち生活費の増加費用と合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的な算定方法と認められるとし、上記ア又はイに該当する者であれば、その年齢や世帯の人数等にかかわらず、避難等対象者個々人が賠償の対象となるとしている。

（２）避難等に係る慰謝料の具体的金額の目安及び算定根拠

ア 中間指針

中間指針は、避難等対象者の避難等に係る慰謝料の算定を、以下のとおりとしている（丙A2の18頁以下）。

（ア）本件事故発生時（平成23年3月）から6か月間（第1期）

中間指針は、避難及び屋内退避に係る精神的損害には、避難費用のうち生活費の増加費用と合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的な算定方法と認められるとした上で、以下のとおりとしている（丙A2の17～23頁）。

【金額の目安】

- a 避難に係る精神的損害は、一人月額10万円を目安とする。

ただし、この間、避難所・体育館・公民館等（以下「避難所等」という。）における避難生活等を余儀なくされた者については、避難所等において避難生活をした期間は、一人月額12万円を目安とする。

損害発生の始期については、原則として、個々の避難等対象者が避難等をした日にかかわらず、本件事故発生日である平成23年3月11日とする。ただし、緊急時避難準備区域内に住居がある子供、妊婦、要介護者、入院患者等であって、同年6月20日以降に避難した者及び特定避難勧奨地点から避難した者については、当該者が実際に避難した日を始期とする。終期については、避難指示等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、賠償の対象とはならない。

- b 屋内退避に係る精神的損害については、屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域において屋内退避をしていた者（緊急時避難準備区域から平成23年6月19日までに避難を開始した者及び計画的避難区域から避難した者を除く。）につき、一人10万円を目安とする。

【算定に当たっての考え方】

- a 避難に係る精神的損害については、本件事故後、避難等対象者の大半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るまでの6か月間（第1期）は、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であるといえる。したがって、第1期の損害額の算定に当たっては、本件は負傷を伴う精神的損害ではないことを勘案しつつ、自動車損害賠償責任保険における慰謝料（日額4200円。月額換算12万6000円）を参考に

した上、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と判断した。

ただし、特に避難当初の避難所等における長期間にわたる避難生活は、他の宿泊場所よりも生活環境・利便性・プライバシー確保の点からみて相対的に過酷な生活状況であったことは否定しがたいため、この点を損害額の加算要素として考慮し、避難所等において避難生活をしてきた期間についてのみ、一人月額12万円を目安とすることが考えられる。

- b 屋内退避に係る精神的損害については、屋内退避区域の指定が解除されるまでの間、同区域において屋内退避をしていた者は、自宅で生活をしているという点では避難及び対象区域外滞在をした者のような精神的苦痛は観念できないが、他方で、外出等の行動の自由を制限されていたことなどを考慮し、その損害額は一人10万円を目安とするのが妥当である。

(イ) 第1期終了から6か月間（第2期）

【金額の目安】

一人月額5万円を目安とする。

【算定に当たったの考え方】

第2期は、引き続き自宅以外での不便な生活を余儀なくされている上、いつ自宅に戻れるか分からないという不安な状態が続くことによる精神的苦痛があるが、その一方で、突然の日常生活とその基盤の喪失による混乱等という要素は基本的にこの段階では存せず、避難生活の不便さなどの要素も第1期に比して縮減すると考えられる。このような事情にか

んがみ、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、避難生活の過酷さも第1期に比して緩和されると考えられることを考慮し、民事交通事故訴訟損害賠償額算定基準（財団法人日弁連交通事故相談センター東京支部）による期間経過に伴う慰謝料の変動状況も参考とし、一人月額5万円を目安とすることが考えられる。

(ウ) 第2期終了から終期までの期間（第3期）

中間指針では、第3期については、今後の本件事故の収束状況等諸般の事情を踏まえ、改めて損害額の算定方法を検討するのが妥当であると考えられる。

(エ) 旧屋内退避区域及び地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域

中間指針は、避難費用に関する賠償指針の備考（丙A2の14頁）において、旧屋内退避区域（平成23年4月22日解除）及び地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域（同日に帰宅を許容する旨の見解が示されている。）について、同日から相当期間経過後は賠償の対象とならないとし、この相当期間は、これらの区域における公共施設の復旧状況等を踏まえ、解除等期日から住居に戻るまでに通常必要となると思われる準備期間を考慮し、平成23年7月末まで目安とし、ただし、これらの区域に所在する学校等に通っていた児童・生徒等が避難を余儀なくされていた場合は、平成23年8月末までを目安とする。

後述するとおり、被告東京電力においては、かかる中間指針の考え方を踏まえて、より被害者に有利となるよう、避難費用及び避難等に係る慰謝料を平成23年3月11日から同年9月末までを対象として賠償する旨公表している（丙C19）。

イ 中間指針第二次追補について

その後、第2期及び第3期の賠償について、審査会は、平成24年3月16日に中間指針第二次追補を策定し、以下のような考え方を示している（丙A4の2頁以下）。

(ア) 第2期を、避難指示区域見直しの時点（避難指示等対象区域において、警戒区域又は計画的避難区域の指定が解除されて、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る時点）まで延長し、当該時点から終期までの期間を第3期とする。

(イ) 第3期における避難指示区域における精神的損害及び生活費の増加費用の具体的損害額の算定に当たっては、避難指示区域の見直しに従い、以下のとおりとする。

a 避難指示解除準備区域に設定された地域

【金額の目安】

避難に係る精神的損害の額として、一人月額10万円を目安とする。

【算定に当たっての考え方】

避難の長期化に伴う「いつ自宅に戻れるか分からないという不安な状態が続くことによる精神的苦痛」の増大等を考慮し、また、避難指示解除準備区域は、比較的近い将来に避難指示の解除が見込まれることから、これまでと同様に月単位で算定する。

b 居住制限区域に設定された地域

【金額の目安】

避難に係る精神的損害の額として、一人月額10万円を目安とした上、概ね2年分をまとめて一人240万円の請求をすることができるものとする。ただし、避難指示解除までの期間が長期化した場合は、賠償の対象となる期間に応じて追加する。

【算定に当たっての考え方】

避難の長期化に伴う「いつ自宅に戻れるか分からないという不安な状態が続くことによる精神的苦痛」の増大等を考慮し、また居住制限区域は、現時点で解除までの具体的な期間が不明であるものの、ある程度長期化すると見込まれることを踏まえ、基本的には月単位で算定することとしつつ、被害者救済の観点から、当面の損害額として一定期間分を想定した一括の支払いを受けることができるものとするのが適当である。

c 帰還困難区域に設定された地域

【金額の目安】

一人600万円を目安とする。

【算定に当たっての考え方】

帰還困難区域は、今後5年以上帰還できない状態が続くと見込まれることから、こうした長期にわたって帰還できないことによる損害額を一括して、実際の避難指示解除までの期間を問わず一律に算定することとしたが、この額はあくまでも目安であり、帰還できない期間が長期化する等の個別具体的な事情によりこれを上回る額が認められ得る。

(ウ) 旧緊急時避難準備区域について

避難等に係る精神的損害の額として、避難指示区域に準じて、一人月額10万円（通常の範囲の生活費の増加費用を含む。）を目安とし、賠償終期については、緊急時避難準備区域が平成23年9月30日をもって解除されていること等を踏まえ、平成24年8月末までを目安とする（ただし、檜葉町の旧緊急時避難準備区域については、同町のほとんどが避難指示区域である等の特別の事情を踏まえて、避難指示区域についての解除後相当期間が経過した時点までとする。）（丙A4の6～8頁）。

上記の賠償終期に関しては、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されているところ（丙A2の18～19頁、（指針）IV）②）、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、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あるものの、平成24年度第2学期が始まる同年9月までには関係市町村において、当該市町村の学校に通学できる環境が整う予定であること、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て、上記「相当期間」としては、平成24年8月末までを目安としている。

(エ) 特定避難勧奨地点について

第3期における避難等に係る精神的損害の額としては、一人月額10万円（通常の範囲の生活費の増加費用を含む。）を目安とするものとされた上で、賠償終期については、特定避難勧奨地点の解除から3か月間を当面の目安とするとしている（丙A4の8～9頁）。

ウ 中間指針第四次追補について

審査会は、平成25年12月26日に策定・公表した中間指針第四次追補（丙A5）において、避難指示解除の見通しがつかず避難が長期化する場合の精神的損害（同2頁参照）について、依然として立入りが制限され、本格的な除染・インフラ復旧計画がなく、避難指示解除及び帰還の見通しが立っていない状況の中で、被害者の方々が早期の生活再建を図るためには、見通しのつかない避難指示解除の時期に依存しない賠償が必要と考えられること等から、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ついて、「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」（同5～6頁、以下「避難が長期化する場合の精神的損害」といい、その損害額を「避難が長期化する場合の慰謝料」という。）について、最終的に帰還するか否かを問わず、一括して賠償することとし、具体的には、以下のとおりの指針を示している。

（ア）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対する賠償指針

中間指針第二次追補で帰還困難区域について示された一人600万円に1000万円を加算した額から、この600万円を月額に換算した場合の将来分（平成26年3月以降）の合計額（ただし、通常の範囲の生活費の増加費用を除く。）を控除した金額を賠償するものとし、第3期

の始期が平成24年6月の場合は、加算額から将来分を控除した後の額は700万円とするとしている。

このような賠償は、最終的に帰還するか否かを問わず、「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精神的苦痛等」を一括して賠償することとしたものであり、かかる金額については、過去の裁判例及び死亡慰謝料の基準等も参考にした上で、避難指示が本件事故後10年を超えた場合の避難に伴う精神的損害額（生活費増加費用は含まない。）の合計額を十分に上回る金額として算定されている（丙A5の6頁参照）。

また、帰還困難区域では5年分の避難に伴う慰謝料を一律に算定しているところ、平成26年3月（中間指針第四次追補を受けて被告東京電力に対する損害賠償請求が可能になると見込まれる時期）以降に相当する部分は、「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精神的苦痛等」に包含されると考えられるため、その分を加算額から控除することとされている（丙A5の6頁）。

さらに、大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、町の大半が帰還困難区域であり、人口、主要インフラ及び生活関連サービスの拠点が帰還困難区域に集中していることから、帰還困難区域以外でも、帰還困難区域の避難指示が解除されない限り住民の帰還は困難であると認められることから、帰還困難区域と同様に、一括で加算する賠償の対象とされている（丙A5の4頁以下、丙A8の5頁）。

(イ) 上記(ア)以外の地域に住居があった避難者に対する賠償指針

第3期における賠償額は引き続き一人月額10万円を目安とする。

この場合の損害額は、避難指示解除までの期間が長期化した場合には、賠償の対象となる期間に応じて増加するが、その場合、最大でも上記(ア)による一括賠償の対象者の損害額の合計額までを概ねの目安とする(丙A5の4頁, 7頁, 丙A8の7頁)。

(ウ) 相当期間について

中間指針において精神的損害が特段の事情がある場合を除き賠償の対象とならないとしている「避難指示等の解除等から相当期間経過後」の「相当期間」については、避難指示区域については、1年間を当面の目安とするとしている。

これは、①避難生活が長期にわたり、帰還するには相応の準備期間が必要であること、②例えば学校の新学期など生活の節目となる時期に帰還することが合理的であること、③避難指示の解除は、平成23年12月の原子力災害対策本部決定に基づき、日常生活に必須なインフラや生活関連サービスが概ね復旧した段階において、子供の生活環境を中心とする除染作業の十分な進捗を考慮して、県、市町村及び住民と十分な協議を行うこととなっていること、④こうした住民との協議により、住民としても解除時期を予想して避難指示解除前からある程度の帰還のための準備を行うことが可能であること等を考慮し、目安となる期間については、特に、個々の避難者によってその節目となる時期がさまざまであり、こうした節目の時期を含みうる期間とすることが適当と考えられ、また、避難指示解除が検討されている区域の現状も考慮した上で、当面の目安を1年間としたものである(丙A8の11頁)。

2 中間指針における避難等に係る慰謝料（一人月額10万円又は12万円）の賠償指針の合理性・相当性

(1) 避難に係る精神的損害の賠償額に係る中間指針の策定に至る検討経過について

ア 審査会の定める指針の位置付け

審査会は原賠法18条に基づき設置される法令上の機関であり、本件事故に関しても、原賠法の規定に基づき、本件事故後の2011年（平成23年）4月11日付けで、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、原子力損害の賠償に関する紛争の解決基準である原子力損害の範囲の判定等の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（丙A9）。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、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、その被害の実情を把握した上で、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・基準についての検討が行われている。

イ 避難等に係る精神的損害の賠償額（月額10万円又は12万円）の指針が定められるに至る審査会の審議経過

審査会においては、以下の審議経過により、上記で述べたとおりの避難等に係る精神的損害の賠償額（以下「避難等に係る慰謝料」という。）の指針を策定するに至ったものである。

(ア) 平成23年4月15日開催の第1回審査会から同年4月28日開催の第3回審査会まで

避難等に係る精神的損害が審議対象とされ、生命・身体的損害を伴わない避難等に係る精神的損害がそもそも賠償対象となるのかという点から審議が行われた。そして、審査会における審議の結果をまとめ、基本的な賠償の考え方を明らかにする平成23年4月28日付け「東京電力(株)福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第一次指針」(丙A10、以下「第一次指針」という。)において、「避難等対象者が受けた精神的苦痛(ここでは、生命・身体的損害を伴わないものに限る。)について、そのどこまでが相当因果関係のある損害と言えるか判断が難しい。しかしながら、少なくとも避難等を余儀なくされたことに伴い、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の部分については、損害と認められる余地があ」として、生命・身体的損害を伴わない避難等に係る精神的損害についても賠償対象とする方針が示された(同10頁)。

(イ) 平成23年5月16日開催の第4回審査会

文部科学省の田口原子力損害賠償対策室次長から「生活費の増加分、これは食費とか日用品購入費の増加分でございますが、これについては、かなり少額のものが多いということで、かつ金額は比較的僅少かつ個人差もあまり大きくないと考えられますので、個々の実費の確認・立証というよりは、この後に来ます精神的損害とあわせて算定することとしてはどうか」との提案がされ(丙A11の34頁、第4回審査会議事録)、審議の結果、平成23年5月31日付け「東京電力(株)福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指

針」(丙A12, 以下「第二次指針」という。)において、「避難等により生ずる『生活費の増加費用』は、避難等した者の大多数に発生すると思われる上、通常はさほど高額となるものではなく、個人ごとの差異も少ない反面、その実費を厳密に算定することは實際上極めて困難であり、その立証を強いることは被害者に酷である。また、この『生活費の増加費用』は、避難等及びこれに引き続く対象区域外滞在又は屋内退避における生活状況等と密接に結びつくものであることから、『避難生活等を余儀なくされたことによる精神的損害』に加算して、両者を一括して一定額を算定することが、公平かつ合理的であると判断した」(丙A12の7～8頁)として、生活費の増加費用については、原則として、避難生活等を余儀なくされたことによる精神的損害の額に加算して両者の損害額とするのが合理的な算定方法とされた。

(ウ) 平成23年6月9日開催の第7回審査会

第7回審査会では、避難等に係る慰謝料の算定方法について具体的な審理が行われた。同日の審査会では、「避難生活等を余儀なくされたことによる精神的損害の損害額算定方法に関する論点」と題する配付資料(丙A13)が配布され、精神的損害の性質について、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、などの諸要素が含まれ、これら各要素は避難生活の長期化に伴ってそれぞれその程度に変化が生じるという考え方の案が示されている(丙A13の2頁)。

そして、委員の野村豊弘教授(以下「野村委員」という。)より、「不法行為における精神的損害の賠償額について、従来の裁判例がどうなっているのか、どういう金額を出しているのかというのをある程度調べていただいたほうがいいのではないかと思います。」との発言があり、委

員の大塚直教授（以下「大塚委員」という。）からも「金額に関して過去の判例を調べるとか、例えば交通事故の關係の赤本とかを、もちろん違いはあると思いますので、違いを考えながら若干参照するということが必要だと思います。」と述べられている（丙A14の21頁，第7回議事録）。

また、審査会会長である能見善久教授（以下「能見会長」という。）は、「過去の裁判例だけでなく、自賠責だとか、あるいは日弁連などでも慰謝料についての一定の基準を示しておりますので、そういうものを参考にしたらどうかというようなことも内々議論しております。」「交通事故などで入院した場合の慰謝料についての自賠責などの基準がございますので、そんなものを参考にしながら議論するというのはどうかと私などは個人的には思っております。」、「自賠責で総体（ママ）している慰謝料は、けがをして、自由に動けないという状態で入院している、身体的な傷害（ママ）を伴う場合の慰謝料ですので、それと比べると、たとえ不自由な生活で避難しているとはいえ、行動自体は一応は自由であるという場合の精神的苦痛とは同じではないので、おそらく自賠責よりは少ない額になるのではないかと考えています。」と述べている（丙A14の22～23頁）。

（エ）平成23年6月20日開催の第8回審査会

第8回審査会では、身体的損害のない場合の慰謝料の判例、及び、身体的損害等のある場合の慰謝料の判例ないし基準に関する資料である「慰謝料に関する参考①及び同②」（丙A15）が配付された上で、賠償額に関する討議が行われ、中間指針に記載した理由から、第1期については、一人月額10万円（ただし、避難所等において避難生活をした期間は、一人月額12万円）、第2期については一人月額5万円を目安

とすることとされた（丙A16の2～10頁）。

その後、精神的損害以外の損害項目（風評被害、営業損害等）の指針についても審理が行われ、最終的に平成23年8月5日開催の第13回審査会において、中間指針としての取りまとめが行われたものである。

ウ 中間指針における避難等に係る慰謝料額（第1期において月額10万円又は12万円）が「合理的に算定した一定額の賠償」に当たること

中間指針（丙A2）は、その5頁において、「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るなどの方法も考えられる。」（下線分は引用者による。）としており、中間指針において唯一具体的な賠償額の目安を定めている避難等に係る慰謝料額（第1期において10万円又は12万円）についても、上記「合理的に算定した一定額の賠償」に当たるものと解される。

この点は、中間指針の21頁において、避難等に係る慰謝料額（第1期）の算定について、「本期間の損害額の算定に当たっては、本件は負傷を伴う精神的損害ではないことを勘案しつつ、自動車損害賠償責任保険における慰謝料（日額4,200円。月額換算12万6,000円）を参考にした上、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と判断した。」とされていることから裏付けられている。

(2) 中間指針の避難等に係る慰謝料額（月額10万円又は12万円）の賠償基準が合理性・相当性を有するものであること

上記のとおり、審議経過を経て策定された中間指針における一人月額10万円（又は12万円）の避難等に係る慰謝料額の賠償基準は、以下で述べるとおり、その内容においても、過去の裁判例との整合性の観点からも合理性・相当性を有する。

ア 中間指針が参考の一つとしている自動車損害賠償責任保険の基準（以下「自賠責基準」という。）は、交通事故による被害者を救済するため、加害者が負うべき経済的な負担を補てんすることにより基本的な対人賠償を確保することを目的とするものであり、交通事故被害者において身体的な傷害を受けたことを前提とし、それに伴い行動が大幅に制約されることといった生活の不都合、治療や通院の負担等の精神的苦痛について考慮されているものであるところ、避難等対象者においては、避難により正常な日常生活の維持・継続が阻害されるものの、身体的な傷害を伴うものではなく、また行動自体は自由であることを踏まえると、自賠責基準を参考として避難等に係る慰謝料額（通常的生活費増加分を含む。）を定めることは合理的である。

イ 上記の避難等に係る慰謝料額を定めるに当たっては、前述のとおり、過去の裁判例についての検討も行われている（丙A15）。

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の考え方²²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（丙A15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か月の地滑り事故事案（丙A15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300万円～400万円の慰謝料が認容されている（丙A15の「身体的損害なし」の2番）。

これらに加え、身体的損害がある場合の裁判例等を踏まえても、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の定める避難等に係る慰謝料の水準は、月額で定められ、賠償終期までの間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慰謝料額として十分に合理性・相当性を有するものといえる（避難生活が6年であれば、一人当たり720万円の避難等に係る慰謝料となる。）。

（3）小括

以上のとおりであり、中間指針が定める避難等に係る慰謝料額（第1期、10万円又は12万円）の水準は合理性・相当性を有する。

なお、中間指針は、第2期における避難等に係る慰謝料額を一人当たり月額5万円とする指針を示しているが、後述するとおり、被告東京電力におい

²² 第7回審査会において、能見会長は「避難せざるを得ない事象が続いているという状況のもとで、一括金という形では対応できないのがあるのではないか」との見解を示し（丙A14の22頁）、中間指針では審議の上、月額賠償方式が採用されている。

ては、第2期においても一人月額10万円の賠償を行っており、中間指針第二次追補においても第3期については一人月額10万円を目安とする考え方を示していることから、賠償終期まで一人月額10万円の賠償を行うというのが基本的考え方となる。

また、中間指針第二次追補は、賠償金額としては中間指針の避難等に係る慰謝料の考え方に基づいて、避難指示区域（避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域）の設定に伴う精神的損害の賠償金の支払い時期を一部の区域について先行させること等について定めたものである。

そこで、以下では、その後に策定・公表された中間指針第四次追補に基づく「避難が長期化する場合の精神的損害」の賠償の考え方について述べる。

3 中間指針第四次追補における「避難が長期化する場合の精神的損害」の賠償指針の合理性・相当性

(1) 審査会における審議経過

審査会においては、以下の審議経過により、「避難が長期化する場合の精神的損害」の賠償指針を策定するに至った。

すなわち、審査会は、平成25年9月10日開催の第34回審査会より、帰還困難区域について避難が事故後6年を大きく超えて長期化することが見込まれること、大熊町及び双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、町の大半が帰還困難区域であり、主要インフラ等が帰還困難区域に集中し、帰還困難区域の避難指示が解除されない限り住民の帰還は困難であり、帰還困難区域と同様に避難指示解除及び帰還の見通しすら立っていないこと等から、最終的に帰還するか否かを問わず、「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渡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精神的苦痛等」を一括賠償すべく、検討が進め

られ（丙A17（第34回）～丙A20（第39回）），審議の中では以下のような議論がなされた上で、避難が長期化する場合の精神的損害の賠償額として、一人当たり1000万円と定めることにされたものである。

- ・ 「今回、事故後6年を超えて、非常に長期間にわたって帰れない方を特に問題にしているわけですが、その方の精神的損害は、ふるさとをなくしてしまったという損害と言うこともできると思いますが、それが（2）で書いてある、いつ自宅に戻れるか分からない不安な状態が続くことによる精神的苦痛と、かなり近いとは思いますが、ちょっとまた別の性格も持っているとも思いますので、その間の関係をどう考えるのかというのは、審査会でちゃんと議論しておいた方がいい。」（丙A18（第35回）の26頁、大塚委員）
- ・ 「今回の故郷を失ったことによる慰謝料というのは、やっぱり、ちょっと死亡慰謝料とは性質が違うので、私自身は余り、この金額が参考になるものではないだろうと思います。いろんな意味で、ちょっと違うだろうと。私なんか個人的には、後遺症とまた違うかもしれませんが、後遺症の方が、むしろ近いかなという感じがしているところです。」（丙A18（第35回）の28頁、能見会長）
- ・ 「死亡慰謝料というのがある種上限だと思いますけども、その上で、今回みたいに長期に戻れない人の慰謝料はどう考えたらいいかという、その程度の、いろんな比較の仕方はもちろんあり得る」（丙A19（第36回）の26頁、能見会長）
- ・ 「例えば一家の支柱が亡くなった場合の死亡慰謝料として、今、2,000万円ちょっとだと思うんですが、それを全員がもらうのはおかしいということかと思えます。しかし、死亡慰謝料も相続されるという前提で運用されておりますので、例えばその一家の支柱の相続人が仮に実際には支

柱となっている人が亡くならないので標準家庭である4人で計算するならば、その2,000万円余を4で割らなきゃいけないわけで、その金額を基準にするという意味であれば、特にこれを基準にするというのもおかしくない」(丙A19(第36回)の26頁,中島委員)

- ・ 「遺族間で配分される死亡慰謝料の場合、一家の父親の方が亡くなった場合の家族、世帯数が平均三人ということを考えたときに、950万円です。それよりも若干上回る額ということで、参考になる額としてはそういうのがあって、1,000万というので、適当だというふうに考えます。」(丙A20(第39回)の9頁,大塚委員)

このようなやり取りの結果として、避難が長期化する場合の精神的損害の賠償金額として、一人当たり1000万円が従前の賠償金額に加算されることとなった(丙A5の4頁)。

他方で、審査会は、このような避難が長期化する場合の慰謝料と従前の避難等に係る慰謝料との関係について、平成26年3月以降(中間指針第四次追補を受けて被告東京電力に対する損害賠償請求が可能になると見込まれる時期)の将来分の合計額を上記1000万円の賠償金額から控除するものとしている(丙A5の4頁)。

この点に関する審査会での審議の経過は概ね以下のとおりである。

- ・ 「生活費が入っている分が従来 of 慰謝料の中にはありますので、その部分はちょっと違って来るんだと思いますけれども、もし今の時点で故郷を失うことによる慰謝料というのを出すと、その中には自宅に戻れないことによる不安の状態が続くことによる精神的慰謝料は、やっぱり含まれるんじゃないのでしょうか。」(丙A18(第35回)の27頁,能見会長)
- ・ 「今の時点で一括の慰謝料の賠償が決まるといたしますと、この帰還困難区域については6年分ということで、3年経過して、残り3年分という

のが、まだ時間がたっていない分があつて、その分の賠償が簡単に言えば3年でいえば半分の300万円ですか、それが既に賠償されていて、これを何の賠償と考えるかと。・・・一括の賠償はされるとして、一括の賠償プラス300万円というのが結局、故郷を失うことによる慰謝料だと考えることはできるかどうかということですね。」（丙A18（第35回）の26～27頁，能見会長）

- ・ 「今までの慰謝料は毎月毎月ということで続いていく形で、その毎回毎回の毎月毎月の慰謝料というか精神的損害を考えていたわけですけども、もし今、もう故郷を失ったということでその慰謝料が払われると、毎月毎月分というのはやっぱりそこの中にもう入ってしまうので、今までの払われた分はもちろんそれは調整しませんけども、というか、それも調整するという考え方はあるかもしれませんが、それは調整しませんが、未払部分については何らかの形で調整が必要にならないでしょうか。」（丙A19（第36回）の28頁，能見会長）

このような審議経過を踏まえれば、中間指針第四次追補以前の避難等に係る慰謝料とは、中間指針第四次追補において取り上げられている避難が長期化する場合の慰謝料には重なり合いがあり、その重複については、過去に遡って精算対象となるべきという考え方も成り立ち得るが、審査会は、将来分の慰謝料に限って精算することとしたものである。

そして、例えば、本件事故当時に帰還困難区域に住居を有していた避難者についての精神的損害額の賠償金額の合計額を算定すると、第3期の始期が「平成24年6月」であった場合には、中間指針に基づく避難等に係る慰謝料の賠償が平成23年3月から平成24年5月までの15か月で150万円（避難所等での避難がない場合）、中間指針第二次追補に基づく600万円（平成24年6月～平成29年5月までの5年間）の一括支払いがなされ、さらに中間指針第四次追補に基づく1000万円から精算対象となる将来分

(平成26年3月以降に相当する額)を控除した700万円が賠償されることとなるため、これらを合算すれば、避難等に係る慰謝料の賠償総額は一人当たり1450万円となる(年齢の別を問わない。)

(2) 第四次追補に基づく避難が長期化する場合の精神的損害の基準の相当性

上記のとおりの中間指針第四次追補の内容及び審議経過に照らせば、中間指針第四次追補が、「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精神的苦痛等」に係る精神的損害の賠償額の加算分として1000万円としている点については、前述のとおり、いわゆる赤本基準に基づく一家の支柱の死亡時における死亡慰謝料額(2800万円)を平均世帯人数3名で均分相続した場合の一人当たりの金額を上回るものとして定められており、避難が長期化する場合の精神的損害額として、被害者保護の観点に十分に配慮がなされた基準となっているといえることができる。

また、中間指針第二次追補に基づく帰還困難区域における600万円との賠償金との調整についても、平成26年3月以降に限ってこれを控除するとしており、被害者側が不利益を被らないように定められている。

このような事情に照らせば、中間指針第四次追補に基づく避難が長期化する場合の精神的損害の上記賠償額は何ら不当なものではなく、被害者保護を重視した損害賠償として、十分な合理性・相当性を有するものである。

4 被告東京電力による避難等対象者の精神的損害に対する賠償基準

(1) はじめに

被告東京電力においては、避難等対象者の精神的損害について上記のとおりの中間指針等を踏まえつつ、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

ア 第1期／本件事故発生時（平成23年3月）から6か月間

一人月額10万円を目安とする（丙C14，平成23年8月30日付けプレスリリース「福島第一原子力発電所および福島第二原子力発電所の事故による原子力損害への本補償に向けた取り組みについて」）。

ただし、この間、避難所等における避難生活等を余儀なくされた方については、避難所等において避難生活をした期間は、一人月額12万円を目安とする（丙C14）。

イ 第2期／第1期終了後（平成23年9月）から避難指示区域見直しの時点まで

一人月額10万円²³を目安とする（丙C15，平成23年11月24日付けプレスリリース「本賠償における請求書類の改善および賠償基準の一部見直しについて」）。

なお、避難指示区域見直し時期は、地域によって異なっている。

ウ 第3期／避難指示区域見直しの時点から終期まで

²³ 被告東京電力は、第1期終了後も避難生活の実情は第1期と大きく異ならないと考えられることにかんがみ、平成23年9月から平成24年2月末まで、一人月額10万円という第1期と同様の賠償水準により賠償を行っている。

(ア) 中間指針第二次追補に基づく避難指示区域における精神的損害の賠償

被告東京電力においては、平成24年7月20日付けで経済産業省が公表した「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」(丙C26)を踏まえて、平成24年7月24日付けプレスリリース「避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について(避難指示区域内)」(丙C16)により、被害者の生活再建や生活基盤の確立に向けてまとまった賠償金を早期に受領できるよう、将来分を含めた一定期間の損害項目に対する賠償金を包括して請求する方式(包括請求方式)を被害者において選択できることとし、就労不能損害及び避難・帰宅等に係る費用と並んで、精神的損害の賠償(避難等に伴う生活費の増分を含む。)として、次のとおり賠償することを公表している(丙C16の【個人さまに対する賠償】の3項)。

a 帰還困難区域

一人当たり600万円(平成24年6月1日～同29年5月31日)

b 居住制限区域

一人当たり240万円(平成24年6月1日～同26年5月31日)

c 避難指示解除準備区域

一人当たり120万円(平成24年6月1日～同25年5月31日)

ただし、避難指示の解除見込み時期が決定された場合には、その期間に応じた金額を賠償することとして、また、避難指示解除までの期間が長期化した場合は、実際の解除時期に応じた金額を追加的に賠償することとしている。

(イ) 中間指針第四次追補に基づく避難が長期化する場合の精神的損害の賠償

また、中間指針第四次追補を受けて、被告東京電力においては、本件事故発生時点において、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又は避難指示解除準備区域に住居があり、避難など²⁴を余儀なくされた方で、避難指示区域見直し時点又は平成24年6月1日のうちいずれか早い時点において避難等対象者である方について、避難が長期化する場合の慰謝料として、一人当たり700万円を賠償することとしている（ただし、従前の避難等に係る慰謝料の支払い状況によっては金額が異なる場合がある。）（丙C17、平成26年3月26日付けプレスリリース「移住を余儀なくされたことによる精神的損害に係る賠償のお取り扱いについて」）。

（ウ）避難指示解除後相当期間の賠償について

また、中間指針第四次追補の考え方を踏まえて、本件事故発生当時、居住制限区域又は避難指示解除準備区域（ただし、大熊町及び双葉町を除く。）に住居があった者に対して、避難指示が解除された後の1年間について、避難等に係る慰謝料及びその他実費（避難・帰宅等に係る費用相当額及び家賃に係る費用相当額）を賠償する旨公表しており（丙C18、平成26年3月26日付けプレスリリース「避難指示解除後の相当期間に係る賠償のお取り扱いについて」）、避難等に係る慰謝料については、避難指示解除後1年間について、請求者の選択により120万円の包括請求又は3か月単位での賠償を行うものとしている。

エ 旧緊急時避難準備区域

²⁴ 本件事故後の死亡などにより終期となった者や避難期間中に出生した者についても賠償の対象となることがあるため、そのような場合には個別に事情を確認の上対応することとしている。

本件事故発生当時に旧緊急時避難準備区域（平成23年9月30日指定解除）に住居のあった避難等対象者²⁵に対しては、中間指針第二次追補において賠償終期が平成24年8月末を目安とするとされたことから（丙A4の7頁）、平成24年8月末まで一人月額10万円を賠償することとし（平成24年6月から同年8月までについては30万円の賠償（丙C19、平成24年7月24日付けプレスリリース「避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について（旧緊急時避難準備区域等）」の2.（1）①参照）、また、旧緊急時避難準備区域に早期に帰還し、又は本件事故発生当初から避難せずに滞在し続けた者に対しては、中間指針では賠償の考え方が明記されていなかったが、避難等対象者と同様に、平成24年8月末までを対象として月額10万円を賠償することとしている（丙C19の3.、丙C20参照）。

オ 旧屋内退避区域及び地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域（南相馬市の一部区域）

平成23年3月11日から同年9月末まで、避難の有無を問わず、一人月額10万円（避難所等での避難の場合には同12万円）を賠償することとしている（丙C19、平成24年7月24日付けプレスリリース）。

（3）被告東京電力の賠償基準の相当性

以上のとおり、被告東京電力においては、中間指針等に基づいて、避難等対象区域の事情等を勘案の上、中間指針等に明記されていない場合や明記されている期間を超える期間の精神的損害についても賠償を行っている。

²⁵ 用語の定義上、実際に避難をしていた者を指す。（中間指針（丙A2）の8頁参照）

前述のとおり、中間指針等がその策定経緯及び内容に照らして合理的かつ相当なものであることから、これらの指針に基づき、部分的にはこれを上回る賠償を実現しようとしている被告東京電力の賠償の考え方にも十分な合理性・相当性があるというべきである。

5 避難等対象者の精神的損害に関するまとめ

上記のとおり、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 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（丙A2）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（丙A3）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（丙A4）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（丙A3）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言い難い。

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²⁶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。

²⁶ 「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言い難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(丙A7の13頁参照)。

- 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（丙A.4）

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（丙A21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（丙A22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（丙A24，25，27，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（丙A21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」（丙A23，（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（丙A22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」（丙A26、（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（丙A25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」（丙A22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（丙A25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（丙24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、丙A28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（丙A27／第17回審査会議事録，
丙A29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

被告東京電力準備書面（4）でも述べたとおり，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（丙B5／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（丙B7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である。

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、上述のように、政府による避難指示に際しては放射線被ばくによる被害が生じないように、国際的基準に照らしても最も安全側の年間20ミリシーベルトという基準が採用されていることを踏まえると、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。」（丙A3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（丙A28）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（丙A28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（丙A28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生じ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である。

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。丙A7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（丙C21，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（丙C22，平成24年6月11日付けプレスリリース，丙C23，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（丙C24，平成24年12月5日付けプレスリリース，丙C25，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、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(丙B5)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(丙A4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4月25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3529億円となっている（丙C1）。

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6 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乗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。

原告らは、原告ら準備書面（被害総論1）の22頁において、「平穏な生活を侵害されていることによる精神的損害を慰謝するための慰謝料は、避難慰謝料等とは別個の性質を持ったものであるというべきであるから、すでに一定の賠償金を受領していることは慰謝料請求の妨げにはならない」と主張している。

このような原告らの主張によれば、本件訴訟において原告らは、本準備書面で述べた避難等に係る慰謝料、避難が長期化する場合の慰謝料、自主的避難等対象者に対する慰謝料については請求しておらず、これとは異なる慰謝料を別途請求しているものとも解される。

しかしながら、被告東京電力は、本準備書面で述べたとおりの考え方に基づいて、それぞれの区域等の事情に応じた合理的かつ相当な水準の本件事故に起因する精神的損害の賠償を行うこととしているから、これらとは別個に精神的損害の賠償を求める原告らの主張には理由がないといわざるを得ない。

原告らにおいては、原告ら準備書面（被害総論1）の22頁における上記主張も踏まえ、本準備書面で述べた、被告東京電力が中間指針等に基づき公表している賠償の考え方に基づく精神的損害の賠償について、本件訴訟において請求する趣旨であるのか否か（その包含関係）について、書面にて明らかにしていただきたい。

以上