

平成29年(ネ)第373号 原状回復等請求控訴事件

直送済

控訴人兼被控訴人(1審原告) 中島孝 外

被控訴人兼控訴人(1審被告) 東京電力ホールディングス株式会社 外1名

1審被告東京電力準備書面(2)

(旧緊急時避難準備区域の1審原告らの精神的損害について)

平成30年9月21日

仙台高等裁判所 第3民事部 御中

被控訴人兼控訴人東京電力ホールディングス株式会社

弁護士

同

同

同

同

同

同

目 次

第1 はじめに	3
第2 旧緊急時避難準備区域の居住者の損害に関する考え方	4
1 旧緊急時避難準備区域の居住者の慰謝料額を考える上で基礎となる事情 ..	4
(1) 緊急時避難準備区域の指定の趣旨とその解除時期について	4
(2) 旧緊急時避難準備区域においては強制的な避難が求められたものではないこと	5
(3) 本件事故後の状況	5
2 旧緊急時避難準備区域の居住者の慰謝料額は180万円を超えるものではないこと	8
(1) 被侵害利益について	8
(2) 強制的に避難が求められた区域の住民の被侵害利益と比較した、旧緊急時避難準備区域の住民の被侵害利益	9
(3) 中間指針等に基づく1人当たり月額10万円の慰謝料額について	12
(4) 1人当たり月額10万円の慰謝料の基礎額については、時間の経過によつて減額されず、区域指定の解除後も11か月間にわたって、本件事故直後と同額のまま、減額されずに継続して賠償されること	17
(5) 中間指針等に基づく旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対する精神的損害の賠償終期の考え方にも十分合理性があること	18
(6) 精神的損害の賠償のほかにも、避難費用、就労不能損害、営業損害などの財産的損害は別途賠償の対象となること	19
(7) 旧緊急時避難準備区域の住民に対する1審被告東京電力が公表している慰謝料額については裁判上も是認されていること	20
(8) 参考となる裁判例	20
(9) 小括	26

第1 はじめに

本準備書面においては、旧緊急時避難準備区域を居住地とする1審原告らの精神的損害の評価及びその賠償の考え方について、1審被告東京電力の主張を整理するものである。

一審被告東京電力は、旧緊急時避難準備区域の居住者について、緊急時避難準備区域の指示内容や、本件事故後における同区域内の放射線の作用による客観的な状況や社会的な活動の再開状況等を踏まえて、中間指針等に基づき、避難等に係る相当な慰謝料額は、通常の生活費の増加分を合算しても、1人月額10万円を基礎として、平成23年3月から平成24年8月までを賠償対象期間として算定される180万円を超えるものではないと考えており、広く旧緊急時避難準備区域の居住者に対して同額の賠償額を賠償する旨公表しているものであるところ、本件にあらわれた1審原告らの事情を踏まえて考慮しても、本件事故当時旧緊急時避難準備区域に居住していた1審原告らに認められるべき避難慰謝料額は、裁判上の認定額としても、同額を超えるものではないというべきであるから、これを超える慰謝料を求める1審原告らの請求には理由がないものである。この点について、原判決は、「旧緊急時避難準備区域を旧居住地とする原告らにつき、「中間指針等による賠償額」を超える損害があるとは認められない」と正しく判断するところであるが（原判決213頁），1審原告らはかかる原審の判断を不服として、控訴を提起している状況にある。

そこで、本準備書面においては、旧緊急時避難準備区域の居住地の慰謝料額を考える上で基礎となる事情を整理した上で、旧緊急時避難準備区域に居住していた1審原告らの避難等に係る精神的損害の賠償額が1人当たり180万円を超えるものでないことについて、1審被告東京電力の基本的な主張を明らかにする。

第2 旧緊急時避難準備区域の居住者の損害に関する考え方

1 旧緊急時避難準備区域の居住者の慰謝料額を考える上で基礎となる事情

(1) 緊急時避難準備区域の指定の趣旨とその解除時期について

本件事故発生後の平成23年3月15日に、政府は、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を屋内退避指示の対象区域として指定したが（丙C5），同年4月22日には、同区域における屋内退避の指示は解除され、同日、緊急時避難準備区域に指定された（丙C8）。

ここで、緊急時避難準備区域とは、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り、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、引き続き避難指示に基づかない任意の避難をし、特に子ども、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の指示がなされたものである（丙C8）。

政府は、広野町、楓葉町、川内村、田村市の一一部及び南相馬市の一一部であって、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として指定した（丙C8の2～3項目参照）。

しかしながら、その後、緊急時避難準備区域を含む全5市町村において復旧計画が策定され、原子力災害対策本部（政府）にこれが提出され、政府と関係市町村との意見交換と緊密な連携が図られる中、原子力安全委員会からも同区域の指定を解除することにつき「差し支え無い」旨の回答があつたこ

とを受けて、緊急時避難準備区域の指定は、いずれも、平成23年9月30日をもって解除された（丙C9）。

（2）旧緊急時避難準備区域においては強制的な避難が求められたものではないこと

旧緊急時避難準備区域に指定されたのは、広野町、楓葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一一部であって、本件原発から半径20キロメートル圏内を除く区域であったところ（丙C8），この緊急時避難準備区域においては、当該区域内の居住者等は、基本的に「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」が求められたものであり、併せて、当該区域においては、引き続き避難指示に基づかない任意の避難をし、特に子ども、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が指示されたものである（丙C8）。

このように、緊急時避難準備区域においては、区域内の住民に対して強制的な避難が求められたものではなく、立入りが一律に制限されたものでもなく、この点で、住民が選択の余地なく、強制的に避難を余儀なくされた警戒区域や計画的避難区域とは事情が大きく異なっている。また、上記のとおり、子ども、妊婦、要介護者等の一定の住民に対して任意の避難の呼びかけが行われているが、強制的なものではない。

（3）本件事故後の状況

旧緊急時避難準備区域の1審原告らについては、その居住地が南相馬市原

町区及び鹿島区、田村市並びに広野町に所在するところ、これらの旧緊急時避難準備区域における避難者数の推移、インフラ整備、病院、商業施設等の再開等の状況は、被告東京電力準備書面（17）（避難指示区域外の状況等について）（5頁以下）及び被告東京電力最終準備書面（3）（損害論）（5頁以下））に記載のとおりであるが、以下に必要な範囲で補充する。

ア 空間放射線量の状況

南相馬市（旧緊急時避難準備区域）原町区の南相馬市役所又は福島県南相馬合同庁舎の測定地点において平成23年4月1日に0.92μシーベルト／時間、同年9月1日時点に0.5μシーベルト／時間を下回っており、平成24年4月1日の空間線量は0.38～0.40μシーベルト／時間、平成25年4月1日においては0.16～0.29μシーベルト／時間であり、年間20ミリシーベルトを大幅に下回り、高くて年間5ミリシーベルト程度である（丙C72の1、丙C71の2～丙C71の3）。

田村市（旧緊急時避難準備区域）の平成23年7月における調査時点において、多くの測定地点において、1.9マイクロシーベルト／時以下となっている（丙C69の5頁のモニタリング結果参照）。また、田村市の都路行政区の測定地点において、平成24年4月1日に0.25μシーベルト／時間、平成25年4月1日の空間線量は0.19μシーベルト／時間であり、年間20ミリシーベルトを大幅に下回っている（丙C71の2～丙C71の3）。

広野町（旧緊急時避難準備区域）の平成23年7月における調査時点において、多くの測定地点において、1マイクロシーベルト／時以下となっている（丙C69の5頁のモニタリング結果参照）。また、広野町の広野町役場の測定地点において、平成24年4月1日に0.19μシーベルト／時間、平成25年4月1日の空間線量は0.14μシーベルト／時間で

あり、年間20ミリシーベルトを大幅に下回っている（丙C71の2～丙C71の3）。（以上について、詳細は被告東京電力準備書面（17），被告東京電力最終準備書面（3））

かかる放射線量の被ばくをしても健康に影響は無いとの報道は既に十分なされている。

イ 健康調査の結果

福島県が実施する県民健康調査（ホールボディカウンターによる内部被ばく検査）によれば、南相馬市、田村市、広野町では平成30年7月までの累計で、それぞれ4,211人（男性2,084人、女性2,127人）、4,587人（男性2,219人、女性2,368人）、1,103人（男性571人、女性532人）が検査を受け、預託実効線量が1ミリシーベルト以上の被検査者はおらず、全員について、預託実効線量は健康に影響が及ぶ数値ではなかったとの検査結果が出ている（以上丙C367）。

また、同じく福島県が実施した県民健康調査（外部被ばく線量推計結果）によれば、東日本大震災後4か月間（放射線の空間線量が最も高かった時期）の外部被ばくの積算線量は、南相馬市では、調査対象となった南相馬市民2万6001人のうち16名（最大で12ミリシーベルト未満）を除く2万5985人について、平成30年3月31日時点で5ミリシーベルト未満である。また、田村市では、調査対象となった田村市民8,386人の全てが、平成30年3月31日時点で5ミリシーベルト未満であり、広野町では、調査対象となった広野町民1,898人のうち2名（最大で9ミリシーベルト未満）を除く1,897人について、平成30年3月31日時点で5ミリシーベルト未満である（以上丙C368）。

ウ 小括

旧緊急時避難準備区域は、住民の意思を問わず避難を強制された区域ではなく、その空間放射線量も時間の経過とともに低減し、本件事故から約6か月半が経過した平成23年9月末には同区域指定も解除されていること、その後も、教育機関、行政機関、公共交通網、商業施設、医療機関もほぼ再開しており、各種の社会的活動も行われているという実情にある。

2 旧緊急時避難準備区域の居住者の慰謝料額は180万円を超えるものではないこと

(1) 被侵害利益について

旧緊急時避難準備区域の住民においては、政府指示により、基本的に「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」が求められたものであり、併せて、当該区域においては、引き続き任意の避難をし、特に子ども、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が指示されている（丙C8の2～3頁）。

このような本件事故後の状況を踏まえ、強制的な避難指示ではないものの、上記指示内容を踏まえて、本件事故後に一定の合理的な期間においては同区域からの避難を選択することも合理的であり、これにより、精神的苦痛が生じ得るものと解される。

そして、旧緊急時避難準備区域からの避難者に想定される精神的苦痛としては、①平穀な日常生活の喪失、②自宅に帰れない苦痛、③避難生活の不便

き，④先の見通しがつかない不安などが考えられるところであり（本件審査会第7回の資料3（丙A13）の2頁参照，ただし，これは強制的な避難指示の対象区域からの避難者も含めて検討されている精神的苦痛の内容である。），このような平穏な日常生活を送る法的に保護された権利利益が侵害されたものと評価することができるというべきである。

（2）強制的に避難が求められた区域の住民の被侵害利益と比較した，旧緊急時避難準備区域の住民の被侵害利益

上記のとおり，旧緊急時避難準備区域からの避難者に想定される賠償の対象となる精神的苦痛としては，本件審査会においても検討されているとおり，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（本件審査会第7回の資料3（丙A13）の2頁参照，ただし，これは強制的な避難指示の対象区域からの避難者も含めて検討されている精神的苦痛の内容である。）。

そこで，この点について，旧緊急時避難準備区域と強制的に避難が求められた区域とを比較すると以下のとおりであると考えられる。

まず，旧緊急時避難準備区域においては，平成23年4月22日以降，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が求められてはいたものの，同区域への立入りに制限はなく，居住も許されている状況にあったものである。

これに対して，同日以降，原子力災害対策特別措置法28条2項において読み替えて適用される災害対策基本法63条1項の規定に基づく警戒区域に指定された区域においては，緊急事態応急対策に従事する者以外の者に対して，原則として立入りが禁じられ，又は当該区域から退去しなければならないとされ，これに反した場合の罰則も定められており（同法116条2号），実際にゲートが設けられて入域管理が行われた。

このように、旧緊急時避難準備区域に指定された区域の住民と強制的な避難を余儀なくされた住民との間には、本件事故後に政府がした指示の内容に大きな相違があり、それゆえ、政府指示に起因する生活の阻害の内容、程度においても大きな相違があると考えられる。

まず、「①平穏な日常生活の喪失」の点については、旧緊急時避難準備区域では、強制的な避難を余儀なくされた区域とは異なり、同区域内での生活基盤から隔絶されることを強制されたものではなく、居住や立入りについても制約が課されていなかったことから、本件事故以前に享受していた生活基盤への侵襲の程度や隔絶の程度は、強制的な避難指示の対象区域の住民と比較すれば相対的に低いものであったといい得る。実際に相当数の住民が旧緊急時避難準備区域内にとどまり、居住を継続していたのである。

また、その指示対象期間は平成23年9月30日までと、本件事故発生後約6か月半の期間にとどまっており、強制的な避難指示区域のように長期化したものではない。

さらに、その指示期間中においても居住や立入りをすることに制約はなく、その指示対象期間の面からみても、本件事故以前の生活基盤に対する本件事故による侵襲の程度は、長期にわたって強制的な避難を余儀なくされた場合に比して、大きいものではないと評価し得る。

次に、「②自宅に帰れない苦痛」についても、強制的な避難指示区域においてはそのような事情が認められるものの、緊急時避難準備区域においては、仮に避難を選択したとしても、自宅に帰れないという事情は全くなく、自由な意思に基づいて、帰還することが可能な状態にあったことから、そのような精神的苦痛の程度も、強制的な避難指示の対象区域の住民と比較すれば相対的に低いといい得る。

さらに、「③避難生活の不便さ」による苦痛自体については、両者に特に差異はないものと考えられ、最後に、「④先の見通しがつかない不安」につ

いては、旧緊急時避難準備区域では、居住者もあり、本件事故後も生活インフラの復旧等が進められていたこと、その上で、本件事故発生から約6か月半が経過した平成23年9月末をもって指定が解除されており、その指示期間は比較的短期にとどまっていることなどからすれば、強制的な避難指示区域では長期にわたっての避難指示が継続している事情と比較しても、そのような不安自体、強制的な避難指示の対象区域の住民が置かれていた状況に比しても、相対的に大きなものではないということができる。

このように、旧緊急時避難準備区域と強制的な避難指示の対象区域とでは、その住民に生ずる精神的苦痛の内容や程度については、上記のような相違があると考えられるが、中間指針等においては、政府による指示の対象区域であるという点に着目して両者を区別せず、強制的に避難を余儀なくされた住民と同額の基礎額（1人当たり月額10万円）に基づく慰謝料額を旧緊急時避難準備区域の居住者に対しても賠償する旨の指針を定めている。1審被告東京電力も、かかる指針に基づいて、旧緊急時避難準備区域の住民の避難等に係る慰謝料額を賠償している。

したがって、このように1審被告東京電力が公表している避難等に係る慰謝料額は、本件事故後に旧緊急時避難準備区域内の住民が置かれていた状況については、強制的な避難を余儀なくされた住民の状況とは異なる事情があり、旧緊急時避難準備区域の居住者の精神的苦痛は強制的にかつ長期にわたって避難指示の対象となった住民に比しても相対的に大きなものではないと評価できる中でも、強制的な避難指示の対象者に対する慰謝料の基礎額である月額10万円と同額の基礎額に基づいて算定しているものであり、この点においても、かかる慰謝料額の基礎額が不合理に低額なものであるとは評価し得ない。

(3) 中間指針等に基づく1人当たり月額10万円の慰謝料額について

ア 中間指針等の定める避難等に係る慰謝料額は「最低限の賠償基準」ではないこと

本件審査会が定めた中間指針においては、本件事故発生当時に旧緊急時避難準備区域に住居のあった住民に対しても、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、一人当たり月額10万円を目安とするものとしている。1審被告東京電力もかかる慰謝料額をもって、旧緊急時避難準備区域内に居住していた住民の精神的苦痛を慰謝するに足りるものであると考えている。

本件審査会の活動等の詳細は被告東京電力準備書面（6）及び被告東京電力最終準備書面（3）（損害論）のとおりであるが、中間指針等に定める避難等に係る慰謝料額は、「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、多数の被害者の精神的苦痛を慰謝するに足りる水準において慰謝料額の指針を定めたものと解されるのであり、このことは、以下の諸点からも裏付けられる。

(ア) 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。」（丙A2の5頁）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人当たり月額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) 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1審原告ら各人ごとに極めて個別的・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・包括的に考察したうえで、合理的な賠償額の検討が進められた。

すなわち、本件審査会第7回の資料3(丙A13)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、合理的な賠償額の指針が定められていると解される。

そして、たとえば、上記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によって奪われたことに変わりはなく、この点に関する精神的苦痛は広く避難慰謝料の対象とされているのである。

また、上記②の自宅に帰れない苦痛についても、自宅に帰れないことによる精神的苦痛の感じ方にも個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、検討項目に加えられている以

上、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によって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るが），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おり、避難等対象者の事情もこのような慰謝料額の評価の中で考慮されているのである。

したがって、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・個別的な事情については、広く避難慰謝料において考慮されていると評価できる。

(ウ) 避難慰謝料額は避難指示によって避難等対象者に通常生ずる精神的苦痛を基礎として合理的な賠償指針を示したものであると解されるが、これは人によっては故郷での生活には特段の思い入れがない人や平成23年4月以降にたとえば東京の大学に進学予定があったような居住者、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居住者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様々な軽重があることが容易に推察される。

したがって、中間指針等が定める避難等に係る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というのは誤りであり、あくまで、避難指示等によって対象者に生ずると考えられる精神的苦痛を類型的・包括的に考慮のうえで合理的な一定額の賠償指針を示したものと解すべきものと思われる。

このため、仮に特定の避難者について、他の避難者に比して客観的に精神的苦痛が小さいことを基礎付けるような事情がある場合には、当該避難者について、1人当たり月額10万円を下回る避難慰謝料額が妥当

であると解される場合もあり得るものと思われる。

(エ) 中間指針は、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。

仮に中間指針の定める1人当たり月額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法が指針に求める規範性は相当程度損なわれ、その本来果たすべき機能が機能不全に陥るおそれがある。審査会が、指針の記載や審議経過に照らしても、そのような観点から避難慰謝料の指針を定めたとは解されない。

(オ) 審査会の能見会長は、審査会において、「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。」（下線は引用者加筆、第21回審査会議事録、甲A12の17頁）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、丙A30の20頁），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、丙A31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ぬとの立場に立って中間指針等を策定しているものであると解されるのである。

以上のとおり、中間指針の定める避難等に係る慰謝料は、本件事故により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、①平穀な日常生活の喪失、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、多数の被害者の精神的苦痛を慰謝するに足りる一定額の基準として定められたのであり、「最低限の基準」ではないことに留意される必要がある。

イ 1人当たり月額10万円の慰謝料額について

本件審査会は、1人当たり月額10万円という避難等に係る精神的損害の賠償額を導くに当たっては、本件事故においては負傷を伴う精神的損害が生じているものではないが、負傷を伴う場合の自動車損害賠償責任保険における慰謝料額（日額4200円、月額換算12万600円）を参考にしている（中間指針、丙A2の21頁参照）。

また、かかる避難等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（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、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か月の地滑り事案事案（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。

このように、中間指針の定める避難等に係る慰謝料の水準（1人月額10万円）は、緊急時避難準備区域に指定されたことにより、避難を強制されたとはいえないものの、一定の合理的な期間においては避難することもやむを得ないと評価し得る旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対する慰謝料額の基準として、その多数の被害者の精神的苦痛を十分に慰謝するに足りる水準であるということができる。

(4) 1人当たり月額10万円の慰謝料の基礎額については、時間の経過によって減額されず、区域指定の解除後も11か月間にわたって、本件事故直後と同額のまま、減額されずに継続して賠償されること

中間指針においては、本件事故発生から6か月間（第1期）については、避難等に係る慰謝料額を1人当たり月額10万円としつつ、第1期終了後6か月間（第2期）については、「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、この時期には、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基盤が整備され、避難先での新しい環境にも徐々に適応し、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」として、第2期の慰謝料額は1人当たり月額5万円としている（丙A2の18～22頁参照）。

そのような中で、1審被告東京電力においては、平成23年9月末までの緊急時避難準備指示期間中のみならず、同年10月以降においても、指定解除後の相当期間として帰還に要する準備期間等も考慮の上で、平成24年8月末までの11か月にわたって、本件事故発生後6か月間（第1期）の慰謝料額と同額の1人当たり月額10万円を、減額することなく賠償する旨公表しているものである。

この結果として、1審被告東京電力が公表する旧緊急時避難準備区域の住民に対する慰謝料額は180万円となるが、これは、旧緊急時避難準備区域が強制的な避難が求められた区域ではなく、かつ、平成23年9月末には指定解除されていること、前述のとおりのその後の南相馬市原町区内の平成24年8月頃までの空間放射線量も時間の経過とともに低減しており、その他インフラ復旧や社会的活動の再開状況等にかんがみても、本件事故と相当因果関係のある精神的苦痛を十分慰謝するに足りる慰謝料額となっていると評価することができるというべきである。

（5）中間指針等に基づく旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対する精神的損害の賠償終期の考え方にも十分合理性があること

中間指針第二次追補（丙A4）は、旧緊急時避難準備区域の居住者に係る精神的損害の賠償終期については平成24年8月末を目安とするとしているが、その理由として、①この区域におけるインフラ復旧は平成24年3月末までに概ね完了する見通しであること、②その後も生活環境の整備には一定の期間を要する見込みではあるものの、平成24年度第2学期が始まる同年9月までには関係市町村において、当該市町村内の学校に通学できる環境が整う予定であること、③避難者が従前の住居に戻るための準備に一定の期間が必要であること等を考慮したとされている（同7～8頁）。

このような考え方については、旧緊急時避難準備区域が、緊急時に備えて

避難の準備ができるように求めるものであったこと、指定解除に先立つて、対象自治体が復旧計画を策定し、政府（原子力災害対策本部）に提出しており、これに基づく政府と関係市町村との意見交換や連携を経たうえで、原子力安全委員会も指定解除について「差し支えない」と回答していることも踏まえ、平成23年9月30日をもって指定が解除されていること、その前後を通じて本件事故後には同区域での居住や立入は禁じられていないこと、旧緊急時避難準備区域においては、平成24年8月頃までにはインフラの回復などが進捗しており、空間放射線量も低減していることなどを踏まえて上記の終期が定められたものであり、前述した本件事故後の状況等を踏まえても、かかる賠償終期には合理性・相当性がある。

(6) 精神的損害の賠償のほかにも、避難費用、就労不能損害、営業損害などの財産的損害は別途賠償の対象となること

旧緊急時避難準備区域の旧居住者に対しては、上記のとおり、避難等に係る精神的損害（1人月額10万円）のほか、本件事故と相当因果関係のある避難費用、一時立入り費用、就労不能損害（給与所得者の場合）、営業損害（事業主の場合）などの財産的損害については、別途、中間指針等に基づいて賠償されるものである。

このように、精神的損害の賠償のみならず、財産的損害についても別途賠償することによって本件事故により生じた損害の総体を賠償することとしているものであり、1審被告東京電力が公表している慰謝料額は、いわゆる包括的慰謝料として、一切の財産的損害を考慮して定めた慰謝料の賠償によってその全体の損害を填補するとの考え方方が採られているものではない（1人当たり月額10万円の基礎額には通常生じ得る生活費の増加分のみが合算考慮されているにとどまる。）。

したがって、そのような賠償の全体像からみても、1審被告東京電力が公

表している慰謝料額は、通常の生活費増加分を超える本件事故と相当因果関係のある財産的損害については別途賠償の対象となることを前提とする損害額として公表されているものであり、そのような観点からも、不当な賠償額ではない。

(7) 旧緊急時避難準備区域の住民に対する1審被告東京電力が公表している慰謝料額については裁判上も是認されていること

本件事故当時福島県南相馬市内の旧緊急時避難準備区域に居住していた当該事件原告が本件事故により平成23年3月11日に避難し、同年8月上旬に帰還したという事案において、当該事件被告である1審被告東京電力に対して慰謝料として金1183万6000円の賠償を求めた事案について、裁判所は、当該事件原告が本件事故によって被った精神的苦痛についての慰謝料額は、中間指針等に基づく精神的損害の賠償額である184万円（支払い済み）を超えるとは認められないとして、請求を棄却している（東京地裁平成27年6月29日判決（丙A33），東京高裁平成28年3月9日判決（丙A34））。

また、平成29年10月10日に言い渡された原判決においても、旧緊急時避難準備区域を旧居住者とする1審原告らについては、「中間指針等による賠償額」（引用者注：1人当たり180万円）を超える損害があるとは認められないと適切に判断されているところである。

(8) 参考となる裁判例

本件とは事案が異なるが、以下のような裁判例に基づく慰謝料額の水準を踏まえても、1審被告東京電力が公表する旧緊急時避難準備区域の居住者に対する慰謝料額の水準がその精神的苦痛を十分に慰謝するものであることが裏付けられるものである。

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

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ども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、入所暦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80万円（月額3万円弱）が認められている。

本件訴訟の1審原告らについては、隔離入所による社会からの断絶はなく、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。

さらに、旧緊急時避難準備区域の1審原告らに関しては、避難区域及び計画的避難区域の1審原告らに比しても平穏生活権の侵害の程度はより低い。

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、1審被告東京電力が1審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。

イ 地滑り災害に関する長野地方裁判所平成9年6月27日判決（判例時報1621号3頁）

本事案は、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での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。

本事案について、長野地裁は、「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。」と説示したうえで、100万円から400万円の慰謝料を認めたものである（避難期間は約1週間から約3年9か月）。

この裁判例の事案では、地滑り災害により、土地・建物・家財や愛蔵品等を一挙に失い、長期にわたる避難を余儀なくされたのであり、避難期間も最長で約3年9か月に及んでいる。これに対して本件では、緊急時に備えた避難等の準備を行うことが求められる区域に指定されたとどまり、生活基盤自体が地滑りで消失したという事情はなく、また、そのような緊急時避難準備区域の指定も本件事故から約6か月半後には解除されているのであり、そのような中でも1人当たり180万円の慰謝料額を公示している1審被告東京電力の賠償額は、かかる裁判例の賠償水準に照らしても、決して不当なものはない。

ウ 擁壁崩落事案に係る徳島地方裁判所平成17年8月29日判決（判例地方自治278号72頁）

本事案は、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が発生したと主張して、損害賠償請求（1000万円）した事案である。

本事案について、徳島地裁は、「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っ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うえ、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300万円を下らない。」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。）。

この裁判例の事案は、崩落土砂によって建物が崩壊し、9年以上にわたって避難を余儀なくされたというものであるが、緊急時避難準備区域内においては建物の損壊や使用不能等の状態は生じておらず、緊急時に備えた避難等の準備を行うことが求められる区域に指定されたというにとどまり、また、そのような区域指定も本件事故から約6か月半後には解除されているのであり、そのような中でも1人当たり180万円の慰謝料額を公表している1審被告東京電力の賠償額は、かかる裁判例の賠償水準に照らしても、決して不当なものではない。

エ 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たいた事案に関するさいたま地方裁判所平成29年3月1日判決(丙C296, 賃金と社会保障 1681号12頁)

本事案は、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。

本事案について、さいたま地裁は、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ったほかは、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、及び原告らにかかった経費は、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うえで、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ていた」と説示し、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。

このような裁判例の認容水準に照らしても、緊急時避難準備区域からの避難を実行した避難者に対して、1人当たり180万円の慰謝料額を公表している1審被告東京電力の賠償額は、決して不当なものではない。

(9) 小括

以上のとおりであり、旧緊急時避難準備区域の指定の趣旨やその解除時期、旧緊急時避難準備区域内における本件事故後の空間放射線量の状況や社会的活動の再開状況等を踏まえれば、その住民の避難に係る慰謝料額としては、1審被告東京電力が中間指針等を上回る慰謝料額として公表している180万円（賠償対象期間：平成24年8月末までの18か月）の慰謝料額及び期間を超えるものではないというべきである。

したがって、これを超える慰謝料を求める1審原告らの請求には理由がなく、この点に関する原判決の判断には何らの誤りもないものである。

以上