

平成25年(ワ)第515号 損害賠償請求事件(国賠)

直送済

原告 遠藤行雄 外19名

被告 東京電力株式会社 外1名

被告東京電力共通準備書面(5)
(精神的損害の賠償の考え方について)

平成26年7月4日

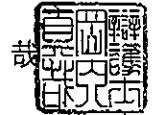
千葉地方裁判所 民事第3部合議4係 御中

被告東京電力株式会社訴訟代理人弁護士 棚 村 友



同

岡 内 真



同

奥 原 靖



目 次

第1	はじめに	11
第2	中間指針等に定める精神的損害の賠償の内容等	13
1	政府による避難指示等に着目した賠償の指針	13
	(1) 「避難等対象者」と「自主的避難等対象者」	13
	(2) 「避難等対象者」とは	13
	(3) 「自主的避難等対象者」とは	14
2	政府による避難指示等に基づく避難指示等対象区域	14
	(1) 本件事故発生から2011年(平成23年)4月21日までの避難指示 等対象区域	14
	(2) 2011年(平成23年)4月22日の指示	15
	(3) 南相馬市における住民に対する一時避難の要請	17
	(4) 特定避難勧奨地点の指定	17
	(5) 避難指示等対象区域の変遷	18
	(6) 2013年(平成25年)8月8日時点における避難指示等対象区域 ..	25
3	小括	30
第3	避難等対象者に対する精神的損害の賠償の考え方	30
1	中間指針等が定める指針の内容	30
	(1) 本件事故による精神的損害の賠償の対象について	30
	(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	31
2	中間指針に定め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	42
	(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	42

(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	47
(3)	小括	49
3	中間指針第四次追補に定める「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	49
(1)	審査会における審議経過	49
(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 ..	52
4	被告東電による避難等対象者の精神的損害に対する賠償基準	53
(1)	はじめに	53
(2)	被告東電の賠償基準の内容	53
(3)	被告東電の賠償基準の相当性	57
5	避難等対象者の精神的損害に関するまとめ	58
第4	自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償	58
1	中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容	58
(1)	賠償対象となる精神的苦痛の範囲	58
(2)	中間指針追補（乙ニ共2）における自主的避難等対象者に対する賠償 ..	59
(3)	中間指針第二次追補（乙ニ共3）	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 ..	68
(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電の賠償基準及びその相当性	79
(1)	はじめに	79
(2)	被告東電の賠償基準の内容	79
(3)	「平成24年8月末」の位置付け	84
(4)	被告東電の賠償基準の相当性	86

4	自主的避難等対象者の精神的損害等に関するまとめ	86
第5	結語	87

略語例

本件原発	被告東電の福島第一原子力発電所
本件事故	平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う津波に起因する福島第一原子力発電所から大気中に放射性物質が放出された事故
原賠法	原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年6月17日法律第147号）
原災法	原子力災害対策特別措置法（平成11年12月17日法律第156号）
審査会	原子力損害賠償紛争審査会
中間指針	「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」（審査会、平成23年8月5日付け）（乙ニ共1）
中間指針追補	「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」（審査会、平成23年12月6日付け）（乙ニ共2）
中間指針第二次追補	「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」（審査会、平成24年3月16日付け）（乙ニ共3）

中間指針第三次追補	「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）」（審査会，平成25年1月30日付け）
中間指針第四次追補	「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（審査会，平成25年12月26日付け）（乙二共16）
中間指針等	中間指針（乙二共1），中間指針追補（乙二共2），中間指針第二次追補（乙二共3），中間指針第三次追補及び中間指針第四次追補（乙二共16）の総称
避難等	①本件事故が発生した後に避難指示等対象区域内から同区域外への避難のための立ち退きをすること（避難），②これに引き続き同区域外に滞在すること（避難指示等対象区域外滞在）及び③屋内退避区域内で屋内への退避をすること（屋内退避）の総称（中間指針（乙二共1）の6～9頁参照）
避難指示等対象区域	中間指針の第3（乙二共1の6～8頁）に「対象区域」として掲げられている区域をいい，(1)避難区域，(2)屋内退避区域，(3)計画的避難区域，(4)緊急時避難準備区域，(5)特定避難勧奨地点，(6)

	地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域の総称である（乙二共2の1頁参照）。
避難指示等	避難指示等対象区域における政府又は本件事故発生直後における合理的な判断に基づく地方公共団体による避難等の指示，要請又は支援・促進をいう（中間指針（乙二共1）の9頁参照）。
避難等対象者	以下の者をいう。 ① 本件事故が発生した後に避難指示等対象区域内から同区域外へ避難のための立退き及びこれに引き続く同区域外滞在を余儀なくされた者（ただし，平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域（特定避難勧奨地点を除く。）から同区域外に避難を開始した者のうち，子供，妊婦，要介護者，入院患者等以外の者を除く。 ② 本件事故発生時に避難指示等対象区域外にあり，同区域内に住居があるものの引き続き避難指示等対象区域外滞在を余儀なくされた者 ③ 屋内退避区域内で屋内への退避を余儀なくされた者（中間指針（乙二共1）の8～9頁参照）
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（中間指針第二次追補（乙二共3）の2～3頁参照）
第1期	本件事故発生から6か月間（中間指針（乙二共1）

	の18頁)
第2期	第1期終了から6か月間(中間指針(乙二共1)の18頁)。ただし、避難指示区域内に住居があった者については、第1期終了から避難指示区域が設定される時点まで(乙二共3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
自主的避難等対象者	本件事故発生時に自主的避難等対象区域に生活の本拠としての住居があった者(自主的避難を行った場合、本件事故発生時に自主的避難等対象区域外に居り引き続き同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

	<p>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。）</p>
屋内退避に係る精神的損害	<p>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。）</p>
避難等に係る精神的損害	<p>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</p>
避難等に係る慰謝料	<p>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</p>
避難が長期化する場合の精神的損害	<p>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</p>

	通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされたことによる精神的苦痛等に係る精神的損害（乙二共16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、民法709条、同法717条及び原賠法3条1項に基づき、本件事故による原告らに生じた精神的損害に対する慰謝料に関し、

(1) 避難に伴う慰謝料として、原告ら各人毎に対して2011年(平成23年)3月11日から2013年(平成25年)3月10日までの25か月間、月50万円及びその1割に相当する弁護士費用(ただし、原告番号6番の世帯を除く。)

(2) コミュニティを喪失したことによる慰謝料として原告ら各人毎に2000万円(ただし、原告番号6番の世帯については1000万円)及びその1割に相当する弁護士費用

をそれぞれ請求しているところ(訴状134頁から146頁、訴状別紙)、本件訴訟における全8世帯の原告らは、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。

原告らの主張に基づいて原告らの本件事故当時の行政区画に基づく居住地別の世帯をまとめると、福島県双葉郡富岡町¹が1世帯(原告番号1)、同郡双葉町²が1世帯(原告番号5)、同郡浪江町³が2世帯(原告番号3、4)、同県相馬郡飯舘村⁴が1世帯(原告番号2)、同県南相馬市⁵が1世帯(原告番号7)、

¹ 富岡町は、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。

² 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。

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 飯舘村は、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。

同県西白河郡矢吹町⁶が1世帯（原告番号8）、千葉県が1世帯（原告番号6）である。

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 被告東電は、被告東京電力共通準備書面（4）において、審査会の位置付け、審査会が策定・公表した中間指針等の裁判上での位置付け等について主張した。

これらを踏まえ、本準備書面では、中間指針等に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、これに基づき被告東電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、まず以下の第2において、審査会が定める中間指針等に基づく精神的損害の賠償の内容等について改めて説明した上で、第3においては「避難等対象者」に対する精神的損害の賠償の考え方とその妥当性を、第4においては「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とその妥当性を明らかにする。

⁵ 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2011年（平成23年）4月22日をもって帰宅を許容するものとされ、緊急時避難準備区域は同年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。

⁶ 避難等対象区域及び自主的避難等対象区域のいずれにも該当しない区域である

第2 中間指針等に定める精神的損害の賠償の内容等

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」

被告東京電力共通準備書面（1）2～3頁で述べたとおり、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、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」の定義について改めて詳述する。

(2) 「避難等対象者」とは

2011年（平成23年）8月5日に公表された中間指針（乙二共1）は、政府による避難指示等により避難等を余儀なくされた者を「避難等対象者」と定義し、具体的には、以下の者を「避難等対象者」としている（乙二共1の8～9頁）。

ア 本件事故が発生した後に後記「2」で述べる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、2011年（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「避難等対象者」というとされている（乙二共1の8～9頁）。

(3) 「自主的避難等対象者」とは

2011年（平成23年）12月6日に公表された中間指針追補（乙二共2）は，本件事故発生時，上記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，いわき地域のいわき市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（乙二共2の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2011年（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2011年（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⁷した（乙二共21）。

同月12日には、避難指示の対象となる区域を福島第二原子力発電所から半径10キロメートル圏内及び本件原発から半径20キロメートル圏内に変更し（乙二共22、乙二共23）、同月15日には、屋内退避指示の対象となる区域を本件原発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内とした（乙二共24）。

その後、政府は、同年4月21日、福島第二原子力発電所に係る避難指示の対象区域を半径8キロメートル圏内に変更するとともに（乙二共25）、同日、本件原発から半径20キロメートル圏内を警戒区域⁸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（乙二共26）。

（2）2011年（平成23年）4月22日の指示

その上で、2011年（平成23年）4月22日には、本件原発から半径20キロメートルから30キロメートル圏内に指示されていた屋内退避の指示が解除され、以下のとおり、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域が設定された（乙二共27）。

⁷ 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

⁸ 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）

ア 計画的避難区域⁹の指定

政府は、2011年（平成23年）4月22日、葛尾村、浪江町、飯舘村、川俣町の一部及び南相馬市の一部であって、本件原発から半径20キロメートル圏内を除く区域を計画的避難区域として指定し、当該区域内の居住者等に対し、原則として概ね1か月程度の間順次当該区域外へ避難のための立退きを行うことを指示した（乙二共27の2枚目）。

イ 緊急時避難準備区域¹⁰の設定

また、政府は、広野町、楢葉町、川内村、田村市の一部及び南相馬市の一部であって、本件原発から半径20キロメートル圏内を除く区域を緊急時避難準備区域に設定し、当該区域内の居住者等は、常に緊急時に避難のための立退き又は屋内への退避が可能な準備を行うこと、当該区域においては、引き続き自主的避難をし、特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は、当該区域内に入らないようにすること、当該区域においては、保育所、幼稚園、小中学校及び高等学校は、休所、休園又は休校とすること、勤務等のやむを得ない用務等を果たすために当該区域内に入ることは妨げられ

⁹ 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。

¹⁰ 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。

ないが、その場合においても常に避難のための立退き又は屋内への退避を自力で行えるようにしておく旨を指示した（乙二共27の2～3枚目）。

なお、この緊急時避難準備区域の指定は、2011年（平成23年）9月30日をもって解除されている（乙二共28）。

（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、2011年（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¹¹、屋内退避区域の指定が解除された同年4月22日には、引き続き警戒区域、計画的避難区域又は緊急時避難準備区域に指定された区域を除く南相馬市内の区域から避難していた住民に対して、自宅での生活が可能なる者の帰宅を許容する旨の見解が示されている（乙二共1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（乙二共29）。

¹¹ 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半径30キロメートル圏外の区域であって、計画的避難区域以外の区域がこれに当たる。

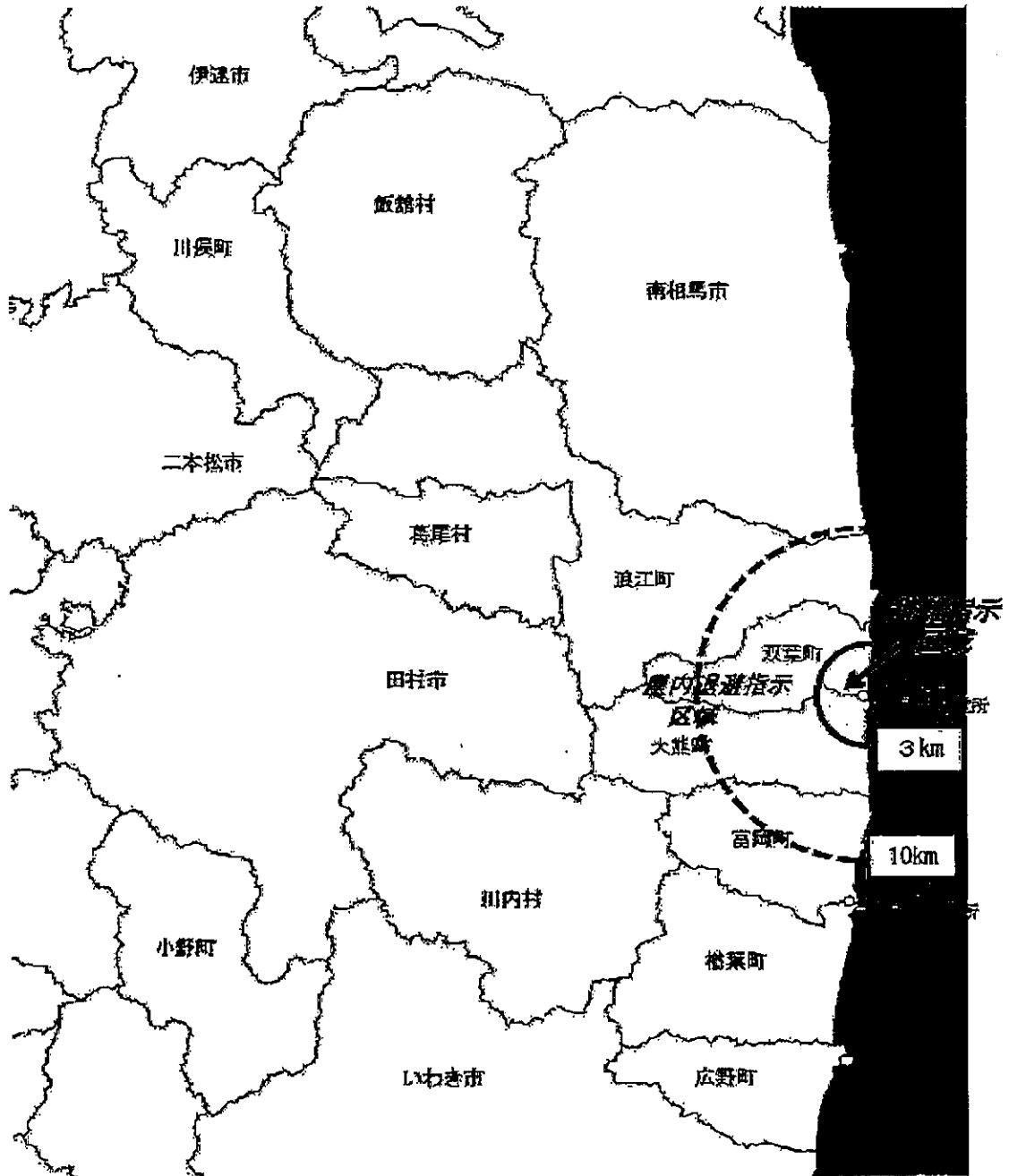
具体的には、福島県伊達市霊山町、月舘町及び保原町における合計117地点128世帯（ただし、いずれも2012年（平成24年）12月14日に指定解除）、南相馬市原町区内の142地点153世帯が指定されている（乙ニ共30の1～乙ニ共30の6）。

（5）避難指示等対象区域の変遷

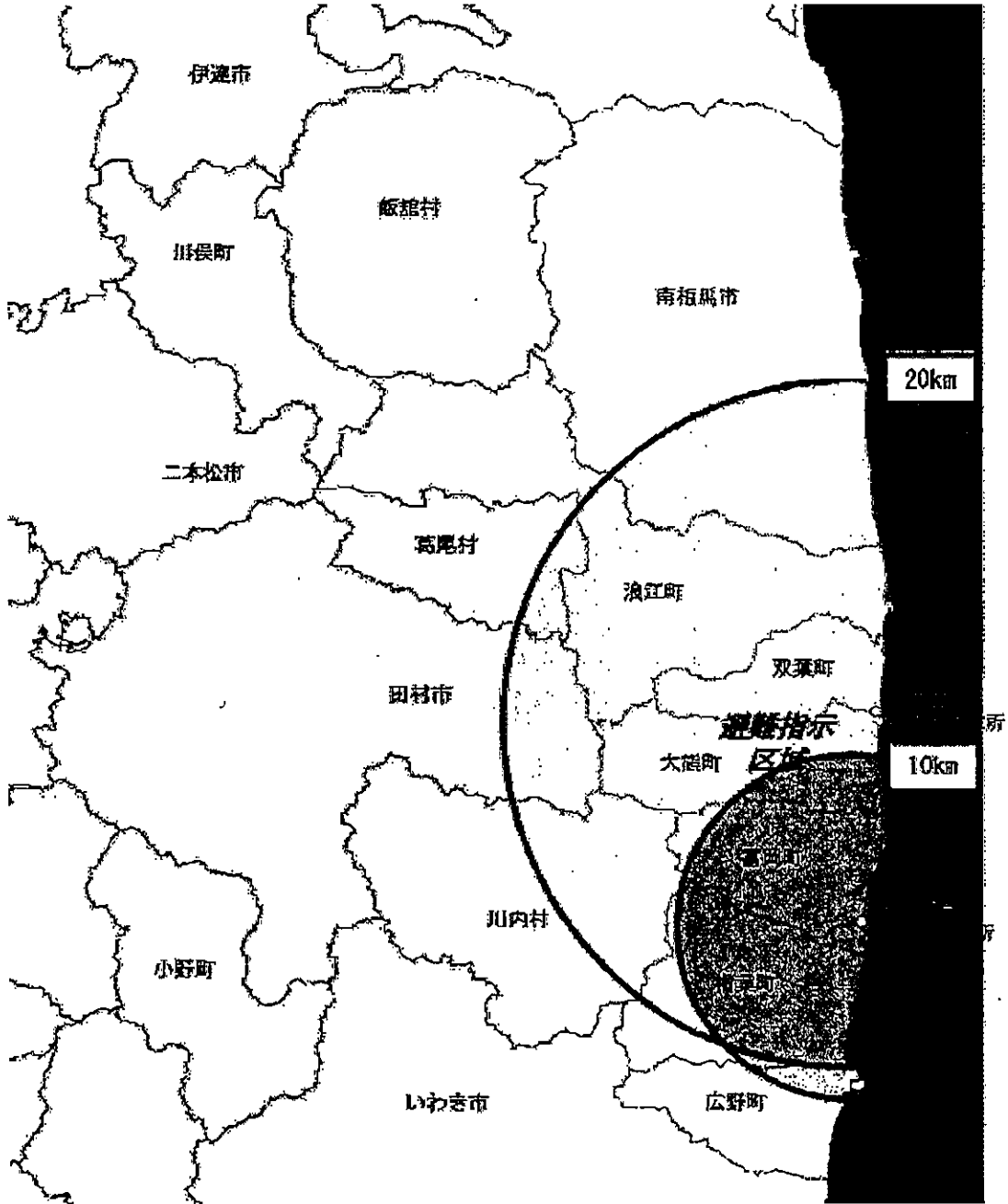
以上の避難指示等対象区域の変遷については、図1及び図2のとおりである（福島県のホームページより引用）。

【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】

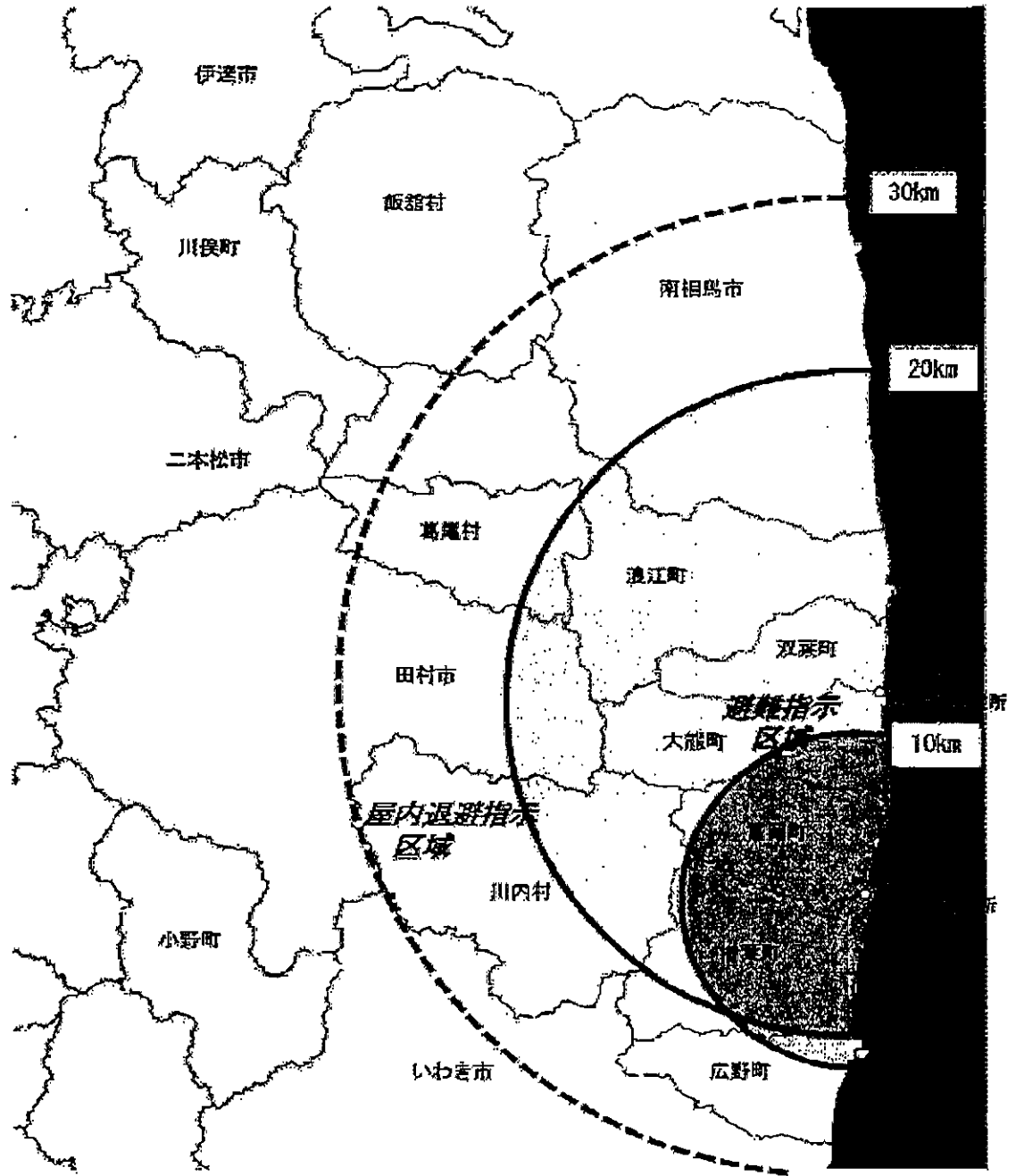
○平成23年3月11日 福島第一原発の半径3km圏内に避難指示
福島第一原発の半径3kmから10km圏内に屋内退避指示



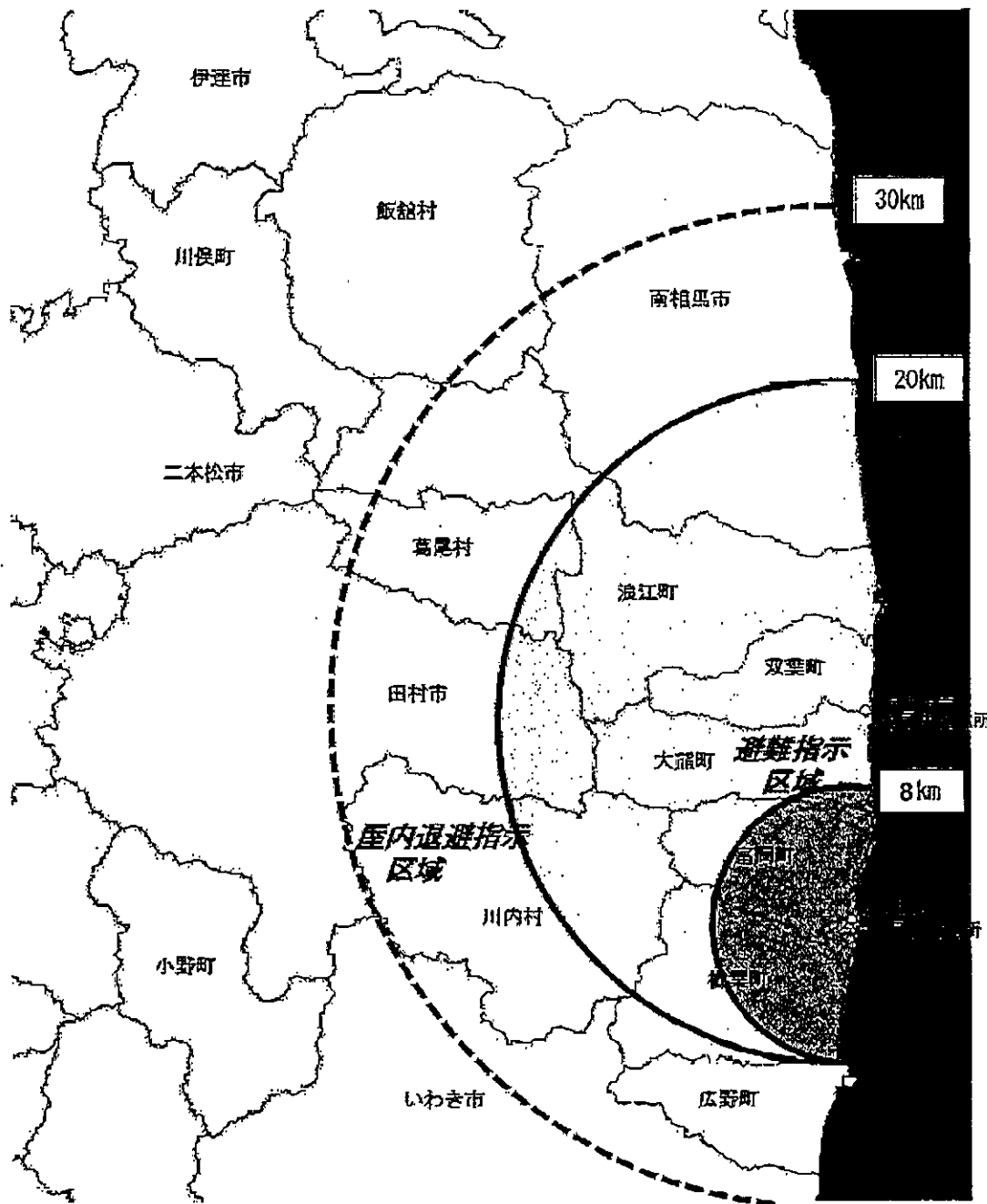
○平成23年3月12日 福島第一原発の半径20km 圏内に避難指示
福島第二原発の半径10km 圏内に避難指示



○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



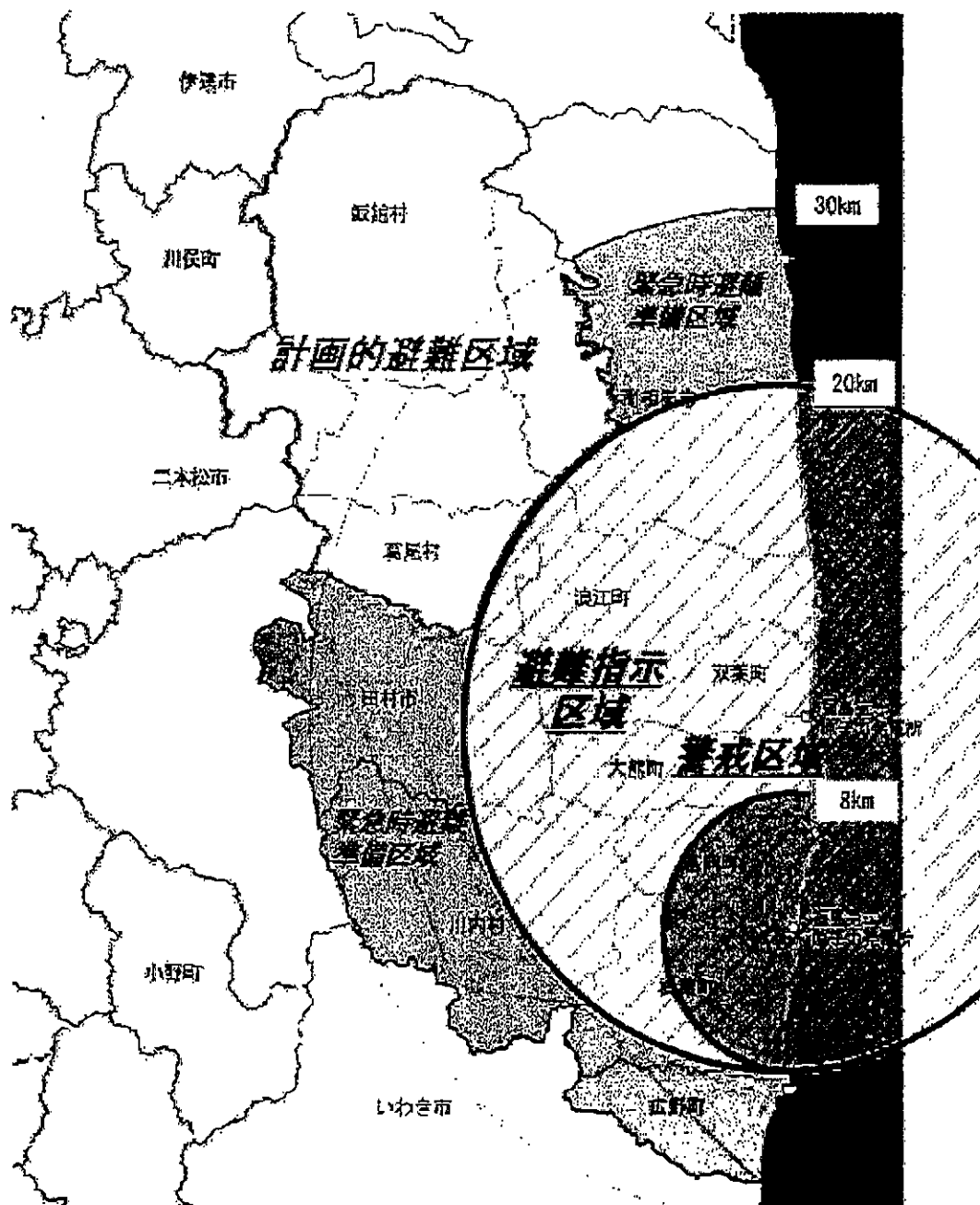
○平成23年4月21日 福島第二原発に係る避難指示の対象区域について、
半径10km圏内から半径8km圏内へ変更



【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。

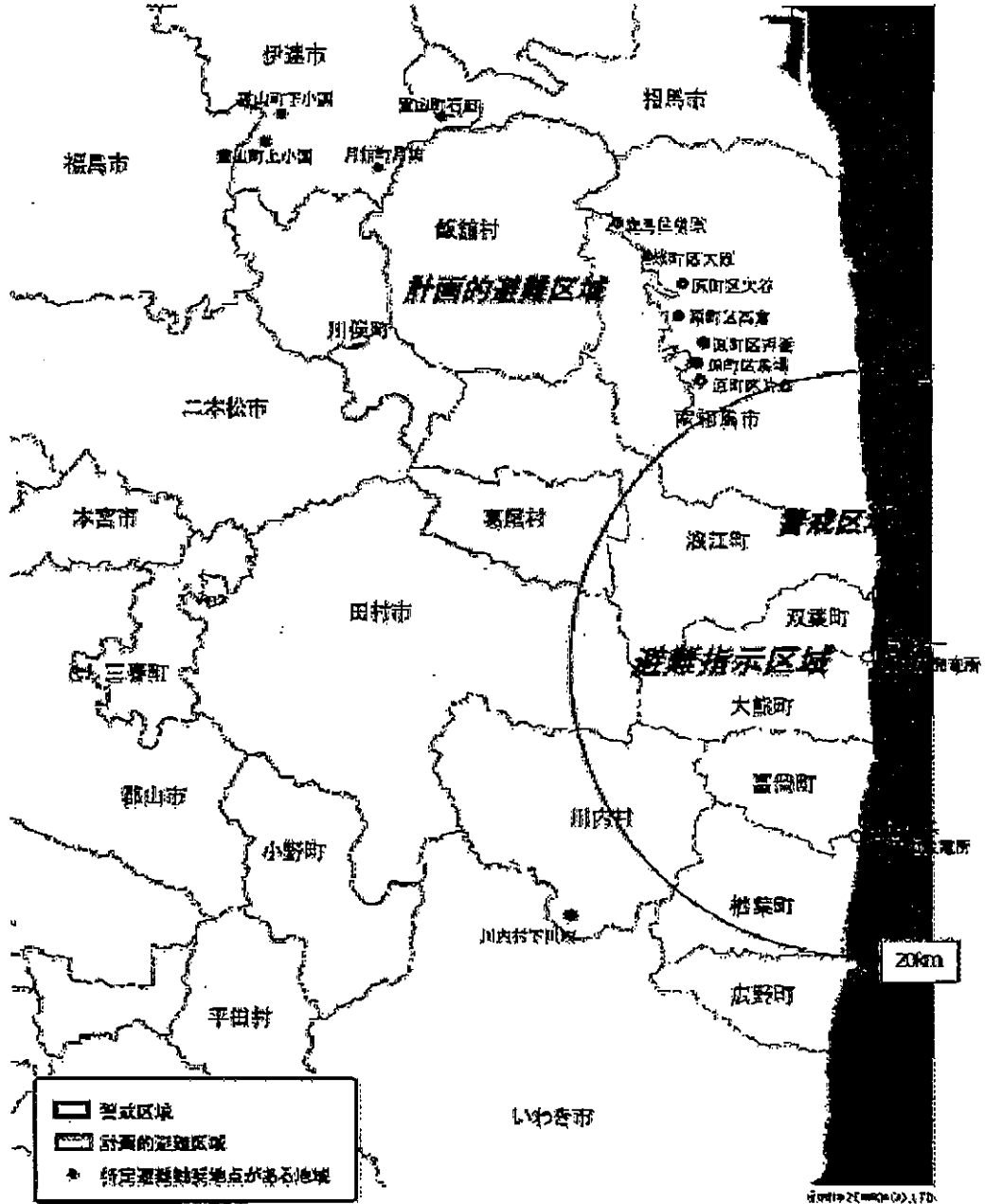
（半径20km圏内は、警戒区域と避難指示区域が重複して設定されている。）



○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) 2013年(平成25年)8月8日時点における避難指示等対象区域

被告東電は、2011年(平成23年)4月17日に「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋」を取りまとめ、「放射線量が着実に減少傾向となっている」ことをステップ1、「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」ことをステップ2とする2つの目標を設定した。また、各目標の達成時期としては、ステップ1については3か月程度、ステップ2についてはステップ1終了後の3～6か月程度を目安として設定した(乙ニ共31)。

その後、原子力災害対策本部は、2011年(平成23年)7月19日に、モニタリングポスト等が示す放射線量が減少傾向であること、公表時点における放射性物質の放出量が事故当初と比較して十分に減少していること等を確認し、ステップ1の目標達成と、ステップ2への移行が確認された(乙ニ共32、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 進捗状況のポイント)。

さらに、原子力災害対策本部は、2011年(平成23年)12月16日に、本件原発の原子炉が安定状態を達成し、事故そのものは収束に至ったことを確認し、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し、「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(乙ニ共33、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、2011年(平成23年)12月26日、政府の原子力災害対策本部より、「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直

しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」(乙二共34)が公表された。

この中で、政府の原子力災害対策本部は、上記ステップ2の完了を受けて、警戒区域及び避難指示区域の見直しについて具体的な検討を開始する環境が整ったとして、警戒区域及びその他の避難指示区域の見直しの基本的な考え方を、以下のとおり整理している(乙二共34の7頁以下)。

ア 警戒区域の解除について

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

イ 避難指示解除準備区域

現在の避難指示区域のうち、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域を「避難指示解除準備区域」に設定し、同区域は、当面の間は、引き続き避難指示が継続されることとなるが、除染、インフラ復旧、雇用対策など復旧・復興のための支援策を迅速に実施し、住民の一日でも早い帰還を目指す区域とする。

ウ 居住制限区域

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

エ 帰還困難区域

居住制限区域の一部の地域においては、放射性物質による汚染レベルが極めて高く、避難指示の解除までに要する期間が長期にならざるを得ない地域が存在する。こうした地域では除染の効果が限定的であり、また、周辺線量の高さから作業員の被ばく防護の必要性が高く、インフラ復旧についても広範かつ大規模な作業が困難である可能性が高い。さらに、立ち入った際の被ばく管理及び放射性物質の汚染拡散防止の観点から、その境界において一定の物理的防護措置を講じるなど住民の立入りを厳しく制約せざるを得ない可能性が高い。このため、長期間、帰還が困難であることが予想される区域を「帰還困難区域」として特定し、具体的には5年間を経過してもなお、年間積算線量が20ミリシーベルトを下回らないおそれのある、現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域を「帰還困難区域」に設定する。

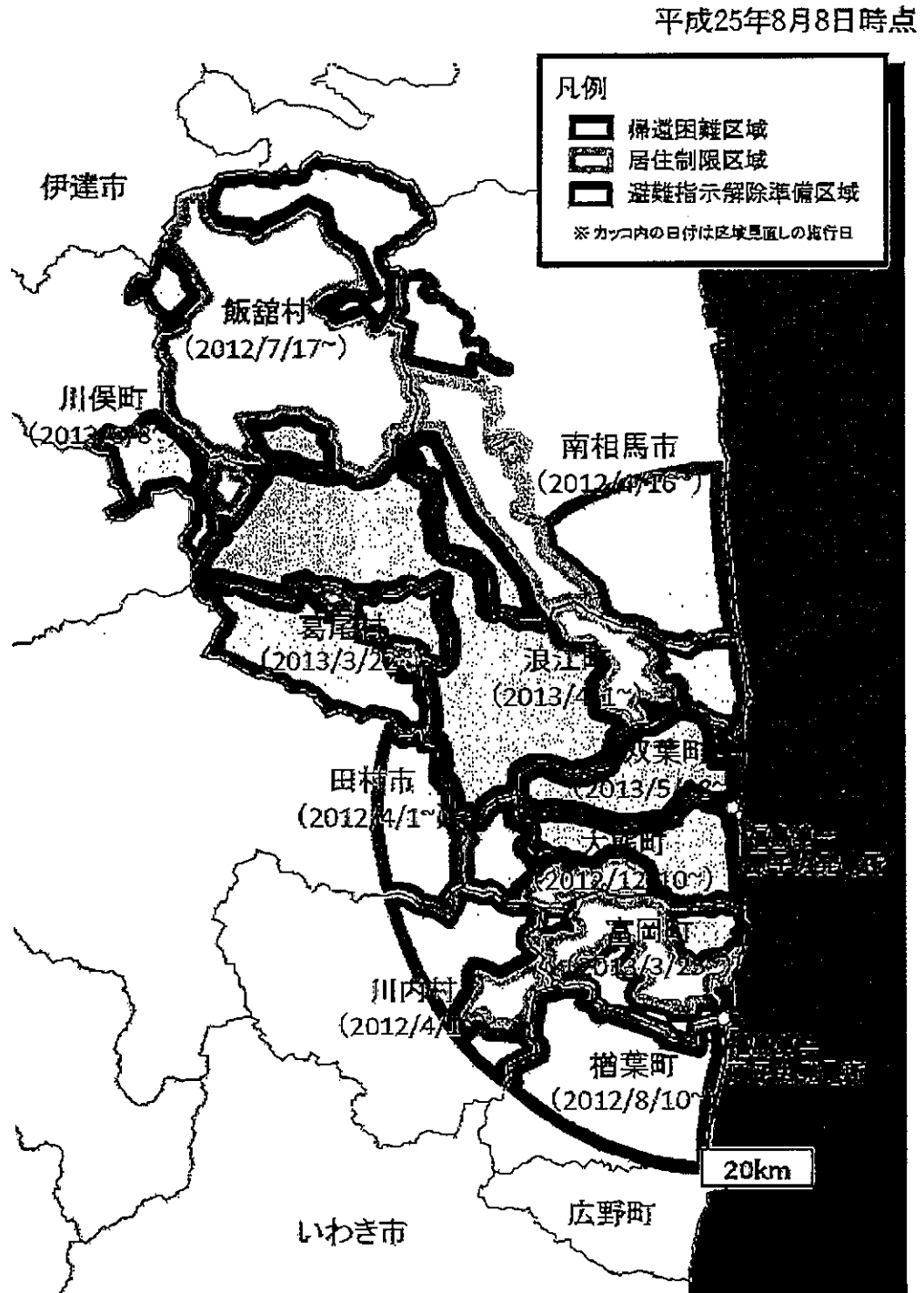
このような考え方にに基づき、その後、警戒区域及び計画的避難区域について、帰還困難区域¹²、居住制限区域¹³、避難指示解除準備区域¹⁴への見直しが行われており、2013年（平成25年）8月8日時点における避難指示区域の見直しの状況は図3のとおりである（首相官邸ホームページより引用、<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/20130808gainenzu.pdf>）。

¹² 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

¹³ 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

¹⁴ 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】



3 小括

中間指針等では、以上のような政府による避難指示等に基づき、避難等対象者に対する賠償について、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、政府による避難指示等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3 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（乙二共1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（乙二共1の17頁以下）。

（ア）本件事故発生時（2011年（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（乙二共1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2011年（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2011年（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、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難いため、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い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。

【算定に当たっての考え方】

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、避難生活等の過酷さも第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。

なお、中間指針（乙二共1）は、上記のとおり第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、被告東電は、第2期においても一人月額10万円の賠償を行っており、また、中間指針第二次追補（乙二共3）は、第2期の後の第3期について、一人月額10万円を目安とする考え方を示している。そのため、最終的には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。

（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とされている。

（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4（乙二共1の14頁）において、2011年（平成23年）4月22日に屋内退避区域の指定

が解除されて避難指示等の対象外となった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（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、2011年（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、同年8月末までを目安としている。

なお、後述するとおり、被告東電においては、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2011年（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（乙二共35）。

イ 中間指針第二次追補

その後、第2期及び第3期の賠償について、審査会は、2012年（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（乙二共3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。以下同じ。）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伴い、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。

○ 帰還困難区域に設定された地域

【金額の目安】

第3期の始期（避難指示区域見直し時点）から賠償終期までの期間について、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、第3期の始期（避難指示区域見直し時点）から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。

以上のとおり、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拠りつつ、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。

（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、2012年（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

での解除後相当期間が経過した時点までとする。) (乙二共3の6～8頁)。

上記の賠償終期(2012年(平成24年)8月末)に関しては、中間指針は「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」としているところ(乙二共1の18～19頁,第3,6,(指針)IV)②),緊急時避難準備区域は2011年(平成23年)9月30日をもって解除されており、この区域におけるインフラ復旧は2012年(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、2012年度(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、2012年(平成24年)8月末までを目安としているものである。

(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(乙二共3の8～9頁)。

ウ 中間指針第四次追補

審査会は、2013年（平成25年）12月26日に策定・公表した中間指針第四次追補（乙二共16）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

中間指針第四次追補では、中間指針第二次追補で帰還困難区域からの避難者について示された第3期（避難指示区域見直しから賠償終期まで）の慰謝料一人600万円に、避難が長期化する場合の慰謝料1000万円（通常の範囲の生活費の増加費用を除く。）を加算した額から、上記第3期の慰謝料600万円のうち2014年（平成26年）3月（中間指針第四次追補を受けて被告東電に対する損害賠償請求が可能になると

見込まれる時期)以降に相当する分(月額10万円で換算。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、第3期において賠償すべき精神的損害の損害額としている。

具体的には、第3期の始期(避難指示区域見直し)が2012年(平成24年)6月の場合は、加算額1000万円から将来分の合計額を控除した額は700万円となり、第3期において賠償すべき精神的損害の損害総額は、当該700万円に第二次追補で示された600万円を合計した1300万円になる(乙二共16)。

また、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も、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、上記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(乙二共16の4頁以下、乙二共36の5頁)。

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」(避難が長期化する場合の精神的損害)を一括して賠償するとしたものであり、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(生活費の増加費用は除く。)の合計額を十分に上回る金額として算定されている(乙二共16の6頁)。

なお、かかる帰還困難区域等については、第3期の始期(避難指示区域見直し)が2012年(平成24年)6月であるとする、この時点で既に慰謝料150万円(月額10万円×15か月)が発生しているた

め、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。)

(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(乙二共16の4頁, 7頁, 乙二共36の7頁)。

なお、中間指針第四次追補は、中間指針が「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」(乙二共1の18~19頁, 第3, 6, (指針) IV) ②) 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」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、2011年(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（乙二共36の11頁）。

2 中間指針に定め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

被告東京電力共通準備書面（4）3頁で述べたとおり、中間指針策定を担った審査会は、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（乙二共37）。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慰謝料の指針を策定するに至ったものである。

(ア) 2011年（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2011年（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」（乙二共38、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（第一次指針の10頁）。

(イ) 2011年（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」との提案がされた（乙二共39の34頁、第4回審査会議事録）。

審議の結果、2011年（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」（乙二共40、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」（乙二共40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) 2011年(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(乙ニ共41)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先の見通しが見つからない不安、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(乙ニ共41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、例えば交通事故の関係の赤本とかを、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は必要だと思います。」と述べられている(乙ニ共42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をしております。」「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（乙二共42の22～23頁）。

(エ) 2011年（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」（乙二共43）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（乙二共44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2011年（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（乙二共1）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¹の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。

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（通常の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（乙二共43）。

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、月額賠償額を賠償算定の基礎とする中間指針の考え方¹⁵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（乙二共43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

¹⁵ 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態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（乙二共42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。

事案（乙ニ共43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（乙ニ共43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、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。

3 中間指針第四次追補に定める「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

審査会は、2013年（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、検討が進められた（乙二共45（第34回）～乙二共48（第39回））。

そして、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とされた（乙二共16の4頁）。

- ・ 「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、かなり近いと思うのですが、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。」（乙二共46（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。」（乙二共46（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」(乙二共47(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」(乙二共47(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てときに、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。」(乙二共48(第39回)の9頁, 大塚委員)

なお、被告東京電力共通主張書面(4)9頁で述べたとおり、かかる中間指針第四次追補の策定以前に賠償対象とされてきた避難等に係る精神的損害(慰謝料)にも、本件事故以前の住居環境に戻れないことにより生ずる精神的苦痛に伴う精神的損害が含まれている。

その意味で、中間指針第四次追補に定める避難が長期化する場合の慰謝料と、中間指針第四次追補以前の避難等に係る慰謝料とでは重複するため、当該重複について本件事故発生時点に遡って全額精算対象とするとの考え方も成り立ち得るところではあるが、審査会は、避難者の立場に配慮し、あくまで将来分(2014年(平成26年)3月以降(中間指針第四次追補を受け

て被告東電に対する損害賠償請求が可能になると見込まれる時期))に限って精算することとしたものであると解される(乙二共16の4頁)。

(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賠償金600万円との調整についても、過去に遡って全額精算対象となるべきとの考え方も成り立ち得るところではあるが、審査会は2014年(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 被告東電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

被告東電は、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) 被告東電の賠償基準の内容

ア 第1期／本件事故発生時（2011年（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（乙ニ共49、2011年（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（乙ニ共49）。

イ 第2期／第1期終了後（2011年（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¹⁶を目安とする（乙ニ共50、2011年（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等について」）。

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

（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

被告東電においては、2012年（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について」（乙ニ共10の2）を踏まえて、同月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）」（乙ニ共51）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（乙ニ共51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）

¹⁶ 被告東電は、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、2011年（平成23年）9月から2012年（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。

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、被告東電においては、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、避難等¹⁷を余儀なくされた方で、避難指示区域見直し時点又は2012年(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。)(乙二共17, 2014年(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」)。

¹⁷ 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。

(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（乙ニ共52、2014年（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

本件事故発生当時に旧緊急時避難準備区域（2011年（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¹⁸に対しては、中間指針第二次追補において賠償終期が2012年（平成24年）8月末を目安とするとされたことから（乙ニ共3の7頁）、同月末まで一人月額10万円を賠償することとし（同年6月から同年8月までについては30万円の賠償（乙ニ共35、2012年（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

¹⁸ 用語の定義上、実際に避難をしていた者を指す（中間指針（乙ニ共1）の8頁参照）。

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、2012年（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（乙ニ共35の3項、乙ニ共53参照）。

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）

2011年（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（乙ニ共35、2012年（平成24年）7月24日付けプレスリリース）。

（3）被告東電の賠償基準の相当性

以上のとおり、被告東電においては、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おり、現に約16万人に上る避難等対象者である個人に対する賠償件数は、2014年（平成26年）6月27日時点で約54万7000件（世帯単位での支払い延べ件数）、賠償額総額は約1兆7508億円に上る。

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電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4 自主的避難等対象者の精神的損害等に対する賠償

1 中間指針追補及び中間指針第二次追補の内容

(1) 賠償対象となる精神的苦痛の範囲

審査会は、2011年（平成23年）8月5日に決定・公表した中間指針（乙二共1）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、2011年（平成23年）12月6日、本件事故により自主的避難等対象者が受けた精神的損害等について、避難者に対しては避難に伴う正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛に対する賠償を、滞在者に対しては放射線被ばくへの恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等による精神的苦痛に対する賠償を規定した中間指針追補（乙二共2）が策定、公表され、さらに、2012年（平成24年）3月16日に中間指針第二次追補（乙二共3）が策定・公表されるに至った。

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

（2）中間指針追補（乙二共2）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上記(1)で述べたとおり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（自主的避難等対象者。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、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か否か、当該住居に滞在を続けたか否か等を問わない。）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、2011年（平成23年）4月22日の緊急時避難準備区域の指定以降、同区域から避難せずに滞在した期間や、同区域の指定解除後に帰還した後の期間）が対象となる。一方、避難指示等対象区域内に居住していた者が、本件事故に起因して自主的避難等対象区域内に避難し、同区域内に引き続き長期間滞在した場合、当該避難期間については中間指針で精神的損害の賠償対象とされているが、これは避難生活等を長期間余儀なくされたことによる精神的損害であり、自主的避難等対象区域内の住居に滞在し続ける者（以下「滞在者」という。）としての精神的損害とは質的に異なる面があるから、中間指針追補の対象ともすべきである（具体的には、自主的避難等対象区域内に避難して滞在した子供及び妊婦が該当する。後記〔損害項目〕の（指針）Ⅲ）及び（備考）3）参照。）。

ウ 精神的損害（慰謝料）等の具体的金額の目安及び算定根拠

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

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

(i) 放射線被ばくへの恐怖や不安により自主的避難等対象区域内の住居から自主的避難を行った場合（本件事故発生時に自主的避難等対

象区域外に居り引き続き同区域外に滞在した場合を含む。以下同じ。)における以下のもの。

① 自主的避難によって生じた生活費の増加費用

② 自主的避難により、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛

③ 避難及び帰宅に要した移動費用

(ii) 放射線被ばくへの恐怖や不安を抱きながら自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合における以下のもの。

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

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

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

iii 上記 ii の具体的な損害額の算定に当たっては、(i)自主的避難等対象者のうち子供及び妊婦については、本件事故発生から2011年(平成23年)12月末までの損害として一人40万円を目安とし、(ii)その他の自主的避難等対象者については、本件事故発生当初の時期の損害として一人8万円を目安とする。

iv 本件事故発生時に避難指示等対象区域内に住居があった者については、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、に定める金額がiiiの(i)及び(ii)における対象期間に応じた目安であることを勘案した金額とする。
- (ii) 子供及び妊婦が自主的避難等対象区域内に避難して滞在した期間については、本件事故発生から2011年(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。

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ふ相関関係があること、自主的避難等対象区域内の住民の中には諸般の事情により滞在を余儀なくされた者もいるであろうこと、広範囲に居住する多数の自主的避難等対象者につき、自主的避難者と滞在者を区別し、個別に自主的避難の有無及び期間等を認定することは實際上極めて困難であり、早期の救済が妨げられるおそれがあること等を考慮すれば、自主的避難者か滞在者かの違いにより金額に差を設けることは公平かつ合理的とはいえない。

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

iii 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2011年（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¹⁹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、2012年（平成24年）1月以降に関しては、今後、必要に応じて賠償の範囲等について検討することとする。

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

¹⁹ 「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、②2011年（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無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2011年（平成23年）4月22日ころまでが目安となるとされている（乙二共54の13頁参照）。

(3) 中間指針第二次追補 (乙ニ共3)

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、2012年(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2011年(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、2012年(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、2012年(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

前述したとおり、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(同条2項2号)。

審査会は、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

2011年（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

2011年（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、残念ながらもありませんので、ある程度やはり合理性とか合理的な基準というのは必要にはなってくると思います。」と発言し（乙二共55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。

2011年（平成23年）9月21日に開催された第14回審査会から同年11月25日に開催された第17回審査会においては、上記のような自主的避難等対象者への賠償根拠からすると賠償対象の属性も考慮されるべきであるとの議論がなされ、大人と比較して子供は放射線に対して2、3倍感受性が高いというデータも指摘され、妊婦、子供については積極的に避難することも合理的であるとの考え方が示され（乙二共56の26頁、第14回審査会議事録）、他方、本件事故発生当初以降の避難については妊婦及び子供を中心に考えることへの反対意見は出されなかった（乙二共57、58、59、第15回～第17回審査会議事録）。

このように、審査会における慎重な議論の結果、審査会は、自主的避難等対象者に対する賠償について、避難等対象者に対する賠償と同等に行うものではないこと及び本件事故発生当初以降の時期について賠償対

象となるのは自主的避難等対象者の中でも子供及び妊婦であるとの見解に至ったものと解される。

(ウ) 自主的避難等対象区域の設定について

第13回審査会からは、自主的避難等対象区域の設定方法について議論がなされた。第13回審査会においては、自主的避難等対象者に対する賠償の根拠を放射線被ばくに対する不安に見出していることとも関連して、自主的避難等対象区域の設定方法については、自主的避難を開始する地点の放射線量、本件原発からの距離で判断すべきではないかとの議論がなされた（乙二共55の26頁以降、第13回審査会議事録）。

第14回審査会においては、自主的避難等対象区域の設定を住民にとって生活圏を構成する行政区域毎に検討することについての議論がなされ、その議論を前提として、福島県の協力を得て原子力損害賠償紛争審査会事務局が作成した資料「福島県における避難の概況」（乙二共60、（審14）資料1 福島県における避難の概況）等を基に、福島県の各地域の自主的避難者数及びそれに伴う本件事故以降の住民数の減少度合いの比較がなされ、本件原発からの距離、実際の線量、自主的避難者数及びその人口比率等を考慮要素とすべきではないかとの議論が行われた（乙二共56の8頁以降、第14回審査会議事録）。

さらに、2011年（平成23年）11月10日に開催された第16回審査会においては、自主的避難等対象区域を市町村毎に設定することとされるとともに、審査会作成の「自主的避難関連データ」（乙二共61、（審16）資料2 自主的避難関連データ）等を基に議論が行われ、自主的避難等対象区域の設定に際しては、上記の各考慮要素に加え、警戒区域、緊急時避難準備区域、計画的避難区域、特定避難勧奨地点等と

の近接性も考慮することとされた（乙二共58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，2012年（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同年1月以降の賠償継続についての議論が行われ，中間指針第二次追補が策定・公表されるに至っている。

（エ）生活費の増加費用との関係について

第14回審査会において，能見会長から「自主的に避難をされた人の賠償と，仮に残った人たち・・・それぞれの賠償の中身は違ってくるんじゃないか・・・残っておられる方は不安そのもの，一定の放射線をあびつつ生活するということの不安が続くということが賠償の対象だと思いますけれども，避難された方は放射線をあび続けるわけではないので，避難のきっかけは放射線に対する不安ですけれども，避難された後の損害は不安そのものの慰謝料かというところ，ちょっと違うのかなと思います。むしろ・・・増加する生活費などが賠償が中心になるのではないか」（乙二共56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

2011年（平成23年）11月10日に開催された第16回審査会においては、自主的避難者と滞在者との関係についての審議がなされ、滞在者も放射線被ばくからの恐怖・不安から行動の自由が制限されているという意味において、自主的避難者と同様に、生活阻害が生じているのではないか等の議論もなされた（乙二共58の13頁以降、第16回審査会議事録）。

それに先立つ同年10月20日に開催された第15回審査会では、福島市長や福島県弁護士会の渡辺弁護士等から福島市における自主的避難状況、自主的避難者が感じている不安、生活阻害事情等に関する意見を聴取するなど、度重なる慎重な審理を行っている（乙二共57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2011年（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、暫定的に同年12月末までを賠償対象時期とすることを前提にした上で、乙二共62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2011年（平成23年）12月31日までの期間における慰謝料として40万円、子供及び妊婦以外の自主的避難等対象者については本件事故発生当初の精神的損害等の賠償額として8万円を賠償するのが妥当であるとされた（乙二共59

／第17回審査会議事録，乙二共63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

答弁書17頁等でも述べたとおり，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（乙二共4/WG報告書）。

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

また，避難区域は，空間線量率から推計した値を基に設定されているところ，経済産業省のリーフレットによれば，実際に線量計で測定した個人の累積被ばく線量は，この推計値を大きく下回っているものとされている（乙二共64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2

0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ふことができ、そのような事実を基礎としつつも、住民が感じる「不安」といふ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。」（乙二共2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。

2011年（平成23年）11月25日に開催された第17回審査会では、「慰謝料の金額に係る裁判例について」と題する資料（乙二共62）が提出され、騒音（空港・近隣騒音）、振動、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・身体的損害

を伴わないものに限る。) 事案について、生活妨害を受けたことによる精神的苦痛に対する慰謝料額について判断したものである。自主的避難等対象区域については、前述のとおり、放射線被ばくによる健康被害のリスクについては問題がない水準であり、それゆえに政府によっても避難等の指示の対象となっていないものであり、自主的避難をする心情についてはそのような前提においても生じ得る恐怖や不安であると考えられることから、実際の生活妨害を受けている事案に対する上記裁判例が必ずしも本件にそのまま妥当するということとはできない。

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

そこで、このような審査会が検討した裁判例の賠償水準を検討するに、これらの裁判例のうち一括して賠償額を算定している事案（乙ニ共62の番号11, 12, 14, 19）においては、賠償額は概ね5万円から20万円程度であり、月額賠償額を積み上げて算定している事案（乙ニ共62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2011年（平成23年）12月31日までの約10か月間を対象期間として40万円、それ以外の者については本件事故発生当初を対象期間として8万円とされたものであり、上記裁判例における賠償額の月額及び総額と比較しても同等かそれ以上といい得る水準であるから、過去の裁判例の賠償水準に照らしても、中間指針等の定める賠償額は相当

かつ合理的である。

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（2011年（平成23年）4月22日ころまでの時期を目安とする。乙二共54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（2011年（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2011年（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2011年（平成23年）12月31日までの慰謝料額は80万円（中間指針上、同年3月から8月までは月額10万円、同年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、被告東電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、度重なる議論の下に策定されており、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電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、被告東電としては、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) 被告東電の賠償基準の内容

被告東電は、中間指針追補が定める上記基準に基づき、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、さらに以下のとおり賠償基準を公表している。

ア 本件事故発生後から2011年（平成23年）12月31日までの期間中、避難に伴い特別に負担された費用に対する賠償（乙二共13、2012年（平成24年）2月28日付けプレスリリース）

被告東電は、上記期間内に18歳以下であった者又は妊娠していた者を含む世帯については、避難生活に伴う支出が大きいと考えられることを踏

まえ、18歳以下であった者又は妊娠していた者で実際に自主的避難を行った者に対して避難によって生じる費用の賠償として、中間指針追補の定める40万円に加えて、一人当たり20万円を追加して賠償している。

イ 賠償の対象区域の拡大（乙ニ共65，2012年（平成24年）6月11日付けプレスリリース，乙ニ共66，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，埴町，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，2011年（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。

なお，本訴訟における原告番号8の世帯（西白河郡矢吹町）は，かかる被告東電の拡張基準の適用対象である。

ウ 2012年（平成24年）1月から同年8月31日までの期間の賠償基準（乙ニ共14，同年12月5日付けプレスリリース，乙ニ共67，2013年（平成25年）2月13日付けプレスリリース）

2012年（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「2012年（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

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、被告東電は、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 2012年(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

被告東電は、2012年(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2011年(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

被告東電は、2012年（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 2012年（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

被告東電は、2012年（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2011年（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

被告東電は、上述のとおり 2012 年（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、2011 年（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、低線量被ばくのり

スク管理に関するワーキンググループ報告書（乙二共4）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た。

こうした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2011年（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、2011年（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2012年（平成24年）8月末までを目安とする旨定められていること（乙二共3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、2012年（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) 被告東電の賠償基準の相当性

上記のとおり、被告東電は、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電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。

被告東電は、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、2014年（平成26年）6月27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。

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

第5 結語

以上のとおりであり、審査会が定めた「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針」（原賠法18条2項2号）である中間指針等に基づく被害者の精神的損害の賠償の考え方及びこれに基づきさらに上乘せをして被告東電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、第1, 1で述べたとおり、避難に伴う慰謝料として月額50万円及びその1割に相当する額の弁護士費用（ただし、一部の原告を除く。）、並びにコミュニティ喪失慰謝料として2000万円及びその1割に相当する額の弁護士費用（ただし、一部の原告を除く。）を請求しているところ、かかる原

告らの請求は、中間指針等及び同指針等を踏まえて被告東電が策定・公表している賠償基準を大幅に上回るものである。しかしながら、被告東電は、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、これを超える原告らの主張には理由がないといわざるを得ない。

以 上