



平成25年(ワ)第9521号, 第12947号

平成26年(ワ)第2109号 平成28年(ワ)第2098号, 第7630号

損害賠償請求事件

原告 原告番号1-1 外239名

被告 国 外1名



2023〔令和5〕年2月28日

準備書面 90

—中間指針第五次追補の内容について—

大阪地方裁判所第22民事部合議2係 御中

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 金子 武 嗣



弁護士 白倉 典 武



目次

第1	中間指針第五次追補（以下、第5次追補という）の基本的考え方.....	3
1	第5次追補の構成.....	3
2	第5次追補の基本的考え方.....	4
第2	政府による避難指示等に係る損害について	5
1	第2項の構成	5
2	過酷避難状況による精神的損害について	5
3	避難費用、日常生活阻害慰謝料及び生活基盤喪失・変容による精神的損害について	6
4	相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害について	9
5	精神的損害の増額事由について	11
第3	自主的避難等に係る損害について	11
1	自主的避難についての評価.....	11
2	避難することがやむを得ないと判断される時期について	12

はじめに

昨年（２０２２年）１２月２０日、原子力損害賠償紛争審査会は、「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五次追補（集団訴訟の確定判決等を踏まえた指針の見直しについて）」を公表した（甲D共３３１）。

これは、同追補の表題に記載されている通り、上記原子力発電事故によって避難等を余儀なくされた被害者らが提訴した７つの集団訴訟における東京電力株式会社の損害賠償に係る部分の高裁判決が確定し、その金額が、原子力損害賠償紛争審査会が従前定めていた中間指針の賠償額の目安を超えていたことから、これら判決を踏まえ指針の見直しを行ったものである。

以下、本訴訟に関連する範囲において、簡潔に同指針の概要を述べる。

第１ 中間指針第五次追補（以下、第５次追補という）の基本的考え方

１ 第５次追補の構成

第５次追補は、「第１ はじめに」「第２ 政府による避難指示等に係る損害について」「第３ 自主的避難等に係る損害について」の３部に分けて構成されている。

もっとも、自主的避難と言われる区域外からの避難についても、避難の相当性が認められるのであれば、当該避難者に生じる損害の多くが、政府による避難指示によって避難した者に生じた損害（すなわち、第２で記載された損害）と共通し、同様に賠償されるべきである。

この点を第一に指摘しておく。

そのうえで、「第１ はじめに」を見ると、「１ 経緯」において、「令和４年３月の最高裁判所決定により、７つの集団訴訟における東京電力株式会社の損害賠償に係る部分の高裁判決が確定した。これら確定した７つの判決…において認定された精神的損害に対する慰謝料の考え方や金額が、本審査会の指針が示す目安と異なる部分があることや、判決間でも相違が認められることから、……詳細に調査・分析を行うことを確認した。」と述べ、指針の見直しに着手した経緯を説明

している。

2 第5次追補の基本的考え方

そして次に、第5次追補は、「2 基本的考え方」において、重要な見解を示している。

即ち、第5次追補は、「2 基本的考え方」の冒頭で、「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）の内容、深刻さ、周辺に及ぼした被害の規模、範囲、期間等は前例なきものであった。」ことを踏まえ、「この度の中間指針第五次追補…においては、…本件事故に特有の事情を十分に考慮し、過酷避難状況による精神的損害、生活基盤の喪失・変容による精神的損害、相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害、自主的避難等に係る損害等に関し、これまで示してきた指針に加えて損害の範囲を示す（下線は原告ら代理人）とともに、…広く適用されることにより、今後の迅速、公平かつ適正な賠償の実施による被害救済に資する」（3頁）ものにしてしようとしたことを述べている。

そして、「本審査会の指針が示す損害額の目安が賠償の上限ではないことはもとより、本審査会の指針において示されなかったものや対象区域として明示されなかった地域が直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害と認められるものは、全て賠償の対象となる。」ことが明記されている。

更に、「東京電力株式会社には、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、本審査会の指針が示す損害額はあくまで目安であり、賠償の上限ではないことに改めて留意するとともに、本審査会の指針で賠償の対象と明記されていない損害についても個別の事例又は類型毎に、指針の趣旨やADRセンターにおける賠償実務も踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて賠償の対象とする等、合理的かつ柔軟な対応と同時に被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。」ことも、わざわざ明記されている。このことを被告東京電力は、重く受け止めなければならない。

第2 政府による避難指示等に係る損害について

1 第2項の構成

第2項は、「政府による避難指示等に係る損害について」との表題で「1 過酷避難状況による精神的損害」、「2 避難費用、日常生活阻害慰謝料及び生活基盤の喪失・変容による精神的損害」「3 相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害」に損害を大きく分類したうえで、「4 精神的損害の増額事由」を記載している。

2 過酷避難状況による精神的損害について

第5次追補の第2の1項は「1 過酷避難状況による精神的損害」との表題がつけられ、4頁以降で内容の説明がなされている。

すなわち、同追補は、「確定判決のうち複数の判決は、本件事故により避難した者に対し、『避難を余儀なくされたこと』による精神的損害等として、避難生活に伴う精神的損害とは区別し、本件事故発生当初の精神的損害の賠償を認めている。」

「着の身着のまま取るものも取り敢えずの避難は、それ自体極めて過酷であったと考えられる上、放射線関連の情報が不足している中で、被曝の不安を抱きながら避難をしたことや、避難後早くても2ヶ月間は一時立ち入りも認められなかったことも重なり、さらにその過酷さが増したと考えられる。このような過酷避難状況による精神的苦痛は、賠償すべき損害と認められる。」(6頁)と述べているところである。

この点、「…同(指針I)において賠償すべきものとされている損害は、主に避難生活における苦痛や過酷さであって、放射線に関する情報が不足する中での避難行動自体に伴う苦痛や過酷さは、十分に考慮されていなかった」(7頁)として、避難せざるを得なくなった避難者の損害を独立して認めたことは正当である。

しかし、その対象者について、「過酷避難状況による精神的苦痛が類型的に生じたと認められる者は、政府の避難指示等により即時の避難を強制され、着の身着のまま取るものも取り敢えずの避難を余儀なくされた者である」と述べている点

は、「類型的に生じたと認められる者は」という注釈が付いているとはいえ、妥当な指針とは思われない。そもそも、「避難を余儀なくされたこと」による精神的損害等として、避難生活に伴う精神的損害とは区別し、本件事故発生当初の精神的損害の賠償を認める各判決は、政府の避難指示が出されて即時の避難を強制された者についてのみ、その損害を認めている訳ではないのであって、第5次追補の基準は狭すぎる。少なくとも、第5次追補自身が「個別的事情によって過酷な避難状況にあったことが認められる場合もあり得る」と述べていることからすれば、訴訟においては、各原告に対する尋問を踏まえ、柔軟かつ妥当に「過酷避難状況による精神的苦痛」の発生が認められるべきである。

3 避難費用、日常生活阻害慰謝料及び生活基盤喪失・変容による精神的損害について

第5次追補の第2の2項は「2 避難費用、日常生活阻害慰謝料及び生活基盤喪失・変容による精神的損害」との表題がつけられ、9頁以降で内容の説明がなされている。

即ち、まず、9頁で、「第四次追補第2の1を全面的に改訂する」と述べ、変更した指針の内容を10頁の四角で囲った部分に記載している。具体的には、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域、緊急時避難準備区域において賠償すべき避難費用、日常生活阻害慰謝料及び生活基盤喪失・変容による精神的損害につき、「以下のとおりとする。」と定めている。

(1) 避難費用、日常生活阻害慰謝料について

まず、「日常生活阻害慰謝料」について、「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よる損害」と定義した（6頁）上で、算定方法について、以下の通り定めている。

- i) 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若しくは避難指示解除準備区域…については、特段の事情がある場合を除き平成30年3月末

までを賠償の対象となる期間の目安とし、日常生活阻害慰謝料については一人月額10万円を目安とする。

ii) 居住制限区域及び避難指示解除準備区域…については、特段の事情がある場合を除き平成30年3月末までを賠償の対象となる期間の目安とし、日常生活阻害慰謝料については一人月額10万円を目安とする。

iii) 緊急時避難準備区域については、特段の事情がある場合を除き平成24年8月末まで（檜葉町の区域については、平成30年3月末まで）を賠償の対象となる期間の目安とし、日常生活阻害慰謝料については一人月額10万円を目安とする。

(2) 生活基盤喪失・変容による精神的損害について

次に、第5次追補は、『生活基盤』とは、被害者にとっての本件事故前の生活の基盤を指し、人的関係や自然環境なども包摂する経済的・社会的・文化的・自然的環境全般を意味するものであり、ハード面のインフラに尽きるものではない。この点に関し、確定判決のうちの一部の判決が認定する『故郷の喪失又は変容』におけるいわゆる『故郷』は、前記の生活基盤と同義であるか、あるいは、その生活基盤を被害者の側から捉え直したものであると考えられる。」

（12頁）としたうえで、「生活基盤の『変容』と『喪失』については、『変容』は、生活基盤がかなりの程度毀損されたことを意味し、『喪失』は、生活基盤が著しく毀損されたことを意味すると考えられる。」と述べている（12頁）。

そして、そのうえで算定方法について、以下の通り定めている（10頁）。

i) 帰還困難区域等については、生活基盤喪失による精神的損害として、一人700万円を目安とする。

ii) 居住制限区域及び避難指示解除準備区域については、生活基盤変容による精神的損害として、一人250万円を目安とする。

iii) 緊急時避難準備区域については、生活基盤変容による精神的損害として、一人50万円を目安とする。

(3) 終期について

第5次追補は、終期においても細かく記載している。

すなわち、日常生活阻害慰謝料に関し、帰還困難区域については平成30年3月末までの85ヶ月間とし、居住制限区域及び避難指示解除準備区域については、「避難指示の解除時期は各自治体によって異なるものの、早期に避難指示を解除した場合においても、帰還した住民の生活再構築のためには復興支援を通じた両区域全体としての環境整備が必要となる点に配慮し、解除の時期に関わらず、賠償の必要性が認められる」と述べ、緊急時避難準備区域についても、「檜葉町については、同町のほとんどが避難指示区域である等の特別の事情があることを考慮し…避難指示区域と同様平成30年3月末までを目安」とする旨述べた（13～14頁）。

また、生活基盤喪失・変容による精神的損害に関しては、「平成29年4月までにすべての避難指示が解除され、物理的インフラの復旧も進み、実際にある程度の住民が帰還などして一定の復興を遂げている地域があるものの、その一方で長期間に及ぶ避難指示の期間中に帰還を断念し本拠を別の地に移した者や、未だに帰還の決断ができない者も相当数存在したことも認められ、本件事故前の状況からかなりの程度毀損された生活基盤が事故前の状況に戻る見通しは立っておらず、このような変容した生活基盤を受け容れざるを得ない状況にあることが認められる。このような状況において帰還をした者、帰還を断念した者、帰還をするか移住するか決断をできない者のいずれにおいても、生活基盤変容による精神的損害が認められるというべきである。」と述べている（15～16頁）。

(4) 生活基盤喪失・変容による精神的損害の普遍性

第5次追補は、生活基盤喪失・変容による精神的損害の普遍性についても触れており、その趣旨は、区域外から避難した者に対しても認められるべきである。

すなわち、第5次追補は、各地の避難者が主張していた「故郷」は、生活基盤と同義であるか、あるいは、その生活基盤を被害者の側から捉え直したものであると評価（12頁）したうえで、生活基盤喪失による精神的損害と生活基盤変容による精神的損害は、「侵害の程度に差はあるものの、共通しているといえ、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の住民についても、日常生活阻害慰謝料の

ほか、生活基盤変容による精神的損害を合理的な範囲において賠償すべきものと認められる。」（16頁）「緊急時避難準備区域においても、生活基盤が一定程度変容したものと認められるのであるから、居住制限区域及び避難指示解除準備区域に準じて、生活基盤変容による精神的損害を合理的な範囲において賠償すべきものと認められる。」（17頁）と述べているのである。

そうであれば、区域外から避難した者であっても、「故郷」との関係が断絶ないし著しく疎遠となり、「故郷」において、自らの人格を発達させ、自らの望む職業に従事するなどして自己実現することが叶わなくなった点において、人格発達権の侵害がなされ、損害が発生していることは同様である。

4 相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害について

第5次追補の第2の3項は「3 相当量の線量地域に一定期間滞在したことによる健康不安に基礎を置く精神的損害」との表題がつけられ、18頁以降で内容の説明がなされている。

これは、対象者を「本件事故発生時に計画的避難区域又は特定避難勧奨地点に生活の本拠としての住居…があった者」としたうえで、「対象者は、安心できる生活空間を享受する利益を一定期間に渡り侵害されたものと認められ、その侵害により生ずる健康不安を基礎とする精神的損害は賠償すべき損害と認められる。」

（19頁）としたものである。そして、その期間を本件事故発生から平成23年12月末までの間を賠償の対象となる期間とし、具体的な損害額の算定に当たっては、「子供及び妊婦については60万円…を目安とし、その他の対象者については30万円…を目安とする。」している。なお、「安心できる生活空間を享受する利益の侵害により生ずる健康不安は、その性質上、対象区域から避難することにより直ちに解消されるものではなく、避難実行後も引き続き存続すると考えられる。」とも判断している（21頁）。

この点、「安心できる生活空間を享受する利益」を法的保護に値する利益と認め、その利益を一定期間に渡り侵害されたものと認められる場合に賠償の対象と

すると判断したことは評価できる。

しかし、その範囲について、年間被ばく線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある区域を前提としていることは妥当ではない。かような限定は狭すぎると言わざるを得ない。

20ミリシーベルトという数値は、あくまで国が強制的に避難するよう指示を出すにあたって目安としている数値に過ぎない。国がこの20ミリシーベルトという数値を持ち出したのは、ICRPが定める、緊急時の、放射線防護に責任を負う者に対して、まずはそこまで低減するよう努めよという趣旨で目安とされる数値であって、安心して暮らしたいと考える住民が、拠って立つ目安・数値ではない。

ICRPが定める平常時、日常時の目安となる数値は、計画的被ばく状況において定められている公衆被ばく線量限度の1ミリシーベルトである。第5次追補が、「安心できる生活」空間を享受する利益と考えるのであれば、少なくとも1ミリシーベルトを超えている地域においては、その利益が侵害されていると評価すべきである。

この点、前橋地裁判決を受けて判決を下した東京高裁は、「自主的避難等対象区域は、年間積算線量が20mSvを超えないため、一審被告国の避難指示等の対象とされなかった地域である……。しかし、前記のとおり、ICRPは、低線量域においても放射線量に比例して発がんや遺伝性影響の確率が増加するいという直線しきい値なしモデルを採用し、1mSvないし20mSvの放射線量の値域を現存被ばく状況と位置づけ、関係する個人に対し、自助努力による防護対策として、自分や自分が責任の負う人々のモニタリングや被ばくを低減するための生活様式を求めているのであるから、避難元住居が少なくとも年間1mSv（毎時0.23μSv）を超える地域にある場合には、本件原発からの距離、避難の時期、避難者又は家族の属性（放射線に対して感受性が高いとされている年少者や妊婦であるか否かなど）等を総合的に考慮し、避難の選択が一般人の感覚に照らして合理的であると評価できる場合には、避難の合理性が認められ、本件事故と避難との間に相当因果関係があると認めるのが相当である。」と判断しているのであって、

そうであれば、年間被ばく線量が1ミリシーベルトに達するおそれのある区域を前提としなければならない筈である。

5 精神的損害の増額事由について

第5次追補の第2の4項は「4 精神的損害の増額事由」との表題がつけられ、23頁以降で内容の説明がなされている。

これについては、説明を要しないと思われるが、第5次追補が①から⑩まで増額事由を列挙したうえで、「自主的避難等対象区域において避難を行った者についてもその根拠は妥当するというべきであるから、自主的避難等対象区域についての個別具体的事情を踏まえた賠償においては、その趣旨が尊重される。」(26頁)と述べたことは極めて重要であり、本訴訟においても留意されるべきである。

また、本件訴訟の原告らの中には、幼い子どもを連れて避難した家族、その際両親が別々に暮らすことになった家族も少なくない。第5次追補が、「子の人数、家族との別離や避難先の状況(仮設住宅で手狭、慣れない場所での小児科や幼稚園探しの苦労等)その他の個別事情を考慮してさらに増額すべき場合がある。」と述べていることは極めて重要で、これから実施される原告本人尋問において、それらの事実が確認されれば、賠償額が増額されることになる。

第3 自主的避難等に係る損害について

1 自主的避難についての評価

第5次追補は、自主的避難等に係る損害についても具体的な検討を行っている。

まず、「避難指示等対象区域の周辺地域では自主的避難をした者が相当数存在していることが確認された。」と述べ、区域外避難者の数が無視できない数字であるという認識を示した(32頁)。

そのうえで、自主的避難に至った主な類型として2つの類型があると判断した。

すなわち、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、東京電力株式会社福島第一原子力発電所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…放射線被曝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と、②放射線被曝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、放射線被曝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の2つがあると評価し、いずれの場合も「少なくとも平成23年12月末までは、本指針の対象となる自主的避難等対象区域においては、住民が放射線被曝への相当程度の恐怖や不安を抱いて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ていたことについてもやむを得ない面がある。」(33頁)と判断したのである。

2 避難することがやむを得ないと判断される時期について

前項記載の評価は、区域外からの避難であっても、避難することに合理性があることを認めた点、事故直後の避難ではなく、一定程度の時間が経過した後に放射線被ばくの健康影響に関する知見を認識して避難した者についても、避難することに合理性を認めた点において正当である(被告東京電力は、事故直後はともかく、事故から時間が経過すれば、低線量被ばくについては危険がないとする情報が提供されていたのだから、その後の避難には合理性や相当性がないかのような主張をしているが、その主張は認められていないということである)。

しかし、避難することがやむを得ないと判断される時期を「少なくとも平成23年12月末まで」としたことは問題である。

第5次追補自身が述べるとおり、区域外からの避難の事情は個別に異なるのであって、しかも平成24年以降においても1年間の積算放射線量が1ミリシーベルトを超えている場合には、ICRPの定める公衆被ばく線量限度を超えているという事実を踏まえ、避難の相当性が認められることは、これまで述べてきた通りである。

この点、第5次追補も、平成24年1月以降であっても、「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、放射線被曝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。」（３６頁）、「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曝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。」（３８頁）として、子ども及び妊婦については、平成２４年以降も被曝を避けるために避難を継続することに合理性が認められ得ることを指摘している。

したがって、これから実施される原告本人尋問において、それらの事実が確認されれば、避難することがやむを得ないと判断される時期は「平成２３年１２月末」よりも更に延長されることになる。

しかも、子ども及び妊婦以外の者についても、放射線感受性には大きな個人差が存することが明らかになっている。

そうであるからこそ、「子供及び妊婦以外の者についても、放射線被曝への恐怖・不安と残存する後続事故に対する不安と相まって生ずる相当程度の複合的な恐怖や不安を抱いたことには相当な理由があり、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との判断に至った。」（３８頁）として、平成２３年１２月末までの避難の合理性を認めたとうえで、「平成２４年１月以降に関しては、…平成２３年１２月末まで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、少なくともこれらの者が放射線被曝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。」（３９頁）としているのである。

更に、第５次追補は、「平成２３年１２月末までを、自主的避難等対象者の属性を問わず（下線は原告ら代理人）、賠償の対象期間として算定することが妥当と判断した。」（３９頁）とも述べているのであって、第５次追補の立場が、区域外からの避難について、平成２３年１２月末までしか避難の合理性を認めていないと解釈すべきではない。

むしろ、上記で指摘した事実、「少なくとも」との文言があること等からすれば、最低限、区域外からの避難であっても、平成23年12月末までは避難の合理性が認められ、損害が賠償されるということ、更に避難することがやむを得ないと判断される時期については、各個人の個別事情を踏まえて、避難の合理性は具体的に判断されるべきであるということになる。

本件訴訟においても、このことが十分留意され、各原告の個別事情を踏まえて判断されなければならない。

また、対象者については、第5次追補も、「上記自主的避難等対象区域以外の地域についても、下記の『対象者』に掲げる場合には賠償の対象と認められ、さらに、それ以外の場合においても個別具体的な事情に応じて賠償の対象と認められ得る。」(33頁)としているのであって、個別具体的に判断されるのは言うまでもない。

但し、同追補は、35頁～36頁にかけて「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。」として、避難を行った場合の損害として、生活費の増加、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、移動費用を挙げているが、先に述べた通り、避難の相当性が認められるのであれば、その避難から生じた損害は、区域内から避難した者との間でより多くの部分で共通するのであって、狭きに失している。この点も、個別具体的事情に応じて、生活基盤変容による精神的損害が認められるべきである。

なお、第5次追補は、わざわざ「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(34頁)」とも述べており、この指摘からも、被告東京電力が主張するような、家族間で弁済の充当が出来ないことは明らかである。

以上