

平成29年(ネ)第2620号 損害賠償請求控訴事件

控訴人 兼 被控訴人 (一審被告) 国

被控訴人 兼 控訴人 (一審原告ら) 原告番号1ほか

第8準備書面

令和元年9月11日

東京高等裁判所第7民事部イ甲係 御中

一審被告国訴訟代理人弁護士

樋渡利美 

一審被告国指定代理人

新谷貴昭 

鈴木和孝 

浅海俊介 


美崎大典 

澁谷正樹 

吉光正文 

中島大輝 

保格沙季 

井上沙紀 

(目次)

第1	避難指示等対象区域の推移と根拠	1
1	平成23年3月11日時点の避難指示区域及び屋内退避指示区域	1
2	平成23年3月15日時点の避難指示区域及び屋内退避指示区域	2
3	平成23年4月22日時点の警戒区域，避難指示区域，計画的避難区域及び緊急時避難準備区域	3
4	特定避難勧奨地点の設定	5
5	平成23年12月26日の避難指示等対象区域の見直し	5
6	小括	11
第2	避難指示等対象区域の設定が低線量被ばくの健康影響及び国際的な放射線防護の基準に従っていること	11
1	低線量被ばくによる健康影響と国際的な放射線防護の基準	11
2	低線量被ばくの健康影響に関する一般的な知見及びICRPの各勧告の内容等に照らせば，年20ミリシーベルト以下の低線量被ばくが生じる状況は，避難を相当とするものとはいえず，一審被告国による避難指示対象区域の設定等は適切であったこと	12
第3	自主的避難等対象区域における避難及び避難継続の相当性の検討手法	14
1	はじめに	14
2	自主的避難等対象区域について	14
3	自主的避難等対象区域における避難の実態	19
4	自主的避難等対象区域からの避難及び避難継続の相当性	22
第4	避難指示等対象区域の居住者に対する賠償の考え方	31
第5	避難指示等対象区域の居住者に係る精神的損害の検討	32
1	はじめに	32
2	避難を余儀なくされたことに伴う精神的損害について（帰還困難区域における一括賠償を除く。）	

3	帰還困難区域の住民に対する一括払の慰謝料の検討	34
4	小括	35
第6	自主的避難等対象区域の居住者に係る精神的損害の検討	36
1	はじめに	36
2	健康影響のリスクが他の要因による影響に隠れてしまうほど小さいと考えられるような低線量被ばくに対する不安感についての賠償の考え方	36
3	自主的避難等対象区域の住民に係る精神的損害について	43
4	小括	46
第7	原告らの平穏生活権及び人格発達権の侵害の主張について	47

一審被告国は、本準備書面において、一審原告らが本件事故によって被ったと主張する損害について、次の点を論じる。

まず、本件事故と損害との因果関係を論じる前提として、同事故後一審被告国が行った避難の指示等に関する事実を主張し（後記第1）、これらの指示等が、低線量被ばくによる健康影響や国際的な放射線防護の基準に照らして適正であったことを論ずる（後記第2）。そして、これらの指示が適正であったことを踏まえれば、自主的避難等対象区域からの避難及び避難の継続は、損害との関係では相当であった（相当因果関係のある行為）とはいえないことを主張し（後記第3）、また、避難指示等対象区域の居住者であった一審原告らの避難について、損害の算定方法についての基本的な考え方について述べる（後記第4）。

加えて、一審原告ら主張の精神的損害について、総論的な主張をする（後記第5ないし第7）。

なお、略語等は、本準備書面で新たに用いるもののほかは従前の例による。

第1 避難指示等対象区域の推移と根拠

一審被告国の避難指示・避難要請等に基づく避難指示等対象区域の推移は、以下のとおりである。

1 平成23年3月11日時点の避難指示区域及び屋内退避指示区域

内閣総理大臣は、平成23年3月11日午後9時23分、原子力安全委員会が定めた防災指針において「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」（EPZ）の目安の距離が放射源から半径8ないし10キロメートルとされていたこと、IAEAの平成19年の安全指針GS-G-2.1「原子力又は放射線緊急事態の対策の準備」と称する文書において、重篤な確定的影響のリスクを低減するため、施設の状況に基づいて放射性物質の放出前又は直後に、予防的緊急防護措置を実施するための整備がなされていなければならない区域としての予防的措置範囲（PAZ）の下限が半径3キロメートルと

されていたこと（甲A第2号証の2・本文編333，334ページ）等を踏まえ，各地方公共団体の長に対し，次のとおり，居住者等の避難ないし屋内退避を指示した（下記【図1】参照。甲A第2号証の2，丙A第93号証13及び14ページ，丙B第10号証の1）。

避難指示区域 本件原発から半径3キロメートル圏内

屋内退避指示区域 本件原発から半径3～10キロメートル圏内

2 平成23年3月15日時点の避難指示区域及び屋内退避指示区域

内閣総理大臣は，ベント実施（甲A第2号証の1・本文編139ページ以下）に備えて避難指示区域を拡大することとして，平成23年3月12日午前5時44分，本件原発から半径10キロメートル圏内の居住者等の避難を地方公共団体の長に指示し，その後，本件原発1号機原子炉建屋の爆発等を踏まえて，同日午後5時39分，福島第二原発から半径10キロメートル圏内の居住者等の避難を，同日午後6時25分には本件原発から半径20キロメートル圏内の居住者等の避難を，それぞれ地方公共団体の長に指示した。さらに，内閣総理大臣は，本件原発3号機原子炉建屋の爆発等といった事態の発生を受けて，避難範囲の拡大について検討を行い，同月15日午前11時，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居住者等に対して，屋内退避を行うことを地方公共団体の長に指示した。以上の結果，同日時点の避難指示等対象区域は，以下のとおりとなった（下記【図2】参照）。

避難指示区域 本件原発から半径20キロメートル圏内（平成23年4月21日に併せて警戒区域に指定）及び福島第二原発から半径10キロメートル圏内（平成23年4月21日に半径8キロメートル圏内に縮小）（なお，一審被告国は，この区域を，従前か

ら「避難区域」として主張している。*1)

屋内退避指示区域 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

3 平成23年4月22日時点の警戒区域，避難指示区域，計画的避難区域及び緊急時避難準備区域

(1) 原災本部によるマップの作成及び方針決定

原子力安全委員会は、文部科学省が取りまとめた放射線に関するモニタリング情報の評価作業（平成23年3月16日以降）や、SPEEDIによる放出源情報の逆推定を行っていたところ、それらの結果から本件原発から半径20キロメートル以遠においても放射線量の高い区域が確認された。

そこで、原災本部は、同月31日以降、このような放射線量の確認等の事情を踏まえて、新たな避難区域の検討を開始した。原災本部は、まず、本件事故発生以降将来を含めた今後1年間の積算線量を推計した。その際、測定開始日から最新測定日までの積算線量は実測値を用い、測定開始日以前の積算線量はSPEEDIによるシミュレーション結果を補正した値を用い、最新測定日以降の積算線量は最新の実測値が減衰せずに継続するという安全側に立った推定を採用した。そして、その結果をマップ化し、「国際放射線防護委員会（ICRP）が定めた緊急時被ばく状況における放射線量の基準値である年20～100mSvのうち、最下限の20mSvを指標とし、年間20mSvを超える地域については、計画的に住民の避難を実施すること、一方、この数値を下回る区域については、窒素の注入等により水素爆発の可能性は相当程度低減されたものの、安全側に立ち、プ

*1 一審被告国原審準備書面(19)第2の2（6ページ）参照

ラントにおいて発生し得る最悪の事態を想定し、緊急時に避難のための立ち退き又は屋内への退避が可能な準備を行う」方針を決めた（甲A第2号証の1・本文編271，272ページ）。

(2) 原子力安全委員会の助言

原災本部は、平成23年4月10日、前記(1)の方針について原子力安全委員会に助言を要請し、原子力安全委員会は、これに応じ、本件原発から半径20キロメートル以遠（30キロメートル以遠を含む。）の周辺地域において、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を計画的避難区域とすること、半径20ないし30キロメートルの屋内退避区域で計画的避難区域に該当しない区域を緊急時避難準備区域として、常に緊急時に屋内退避や避難が可能な準備をすることを提案するとともに、緊急時避難準備区域においても自主的避難を求め、特に、緊急時に迅速な避難を行うことが困難であることが予想されるため、子供、妊婦、要介護者、入院患者等は、この区域に入らないことを強く求めた（甲A第2号証の1・本文編272，273ページ）。

(3) 原災本部の方針の改定

原災本部長は、前記(2)の助言を受けて、平成23年4月22日、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を指定し、併せて本件原発から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内に指示していた屋内退避の指示を解除した（甲A第2号証の1・本文編273ページ、丙B第11号証及び第12号証）。

(4) 平成23年4月22日時点における避難指示等対象区域

以上の結果、平成23年4月22日時点における避難指示等対象区域は、以下のとおりとなった（下記【図3】参照）。

避難指示区域	本件原発から半径20キロメートル圏内（兼警戒区域）及び福島第二原発から半径8キロメートル
--------	--

圈内

計画的避難区域（原則としておおむね1月程度の間に順次当該区域外へ避難のための立ち退きを行うこととされた区域）

葛尾村，浪江町及び飯舘村並びに川俣町及び南相馬市の一部（既に本件原発から半径20キロメートル圏内の避難が指示された区域を除く。）

緊急時避難準備区域（常に緊急時に避難のための立ち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とされた区域）

広野町，楢葉町及び川内村並びに田村市及び南相馬市の一部（既に本件原発から半径20キロメートル圏内の避難が指示された区域を除く。）

4 特定避難勧奨地点の設定

原災本部は，文部科学省が平成23年6月3日に行った積算線量推計の結果，計画的避難区域外である伊達市及び南相馬市の一部において，本件事故発生後1年間の積算線量推計値が20ミリシーベルトを超えると推定される地点が局所的に存在すると判明したことから，同月16日，原子力安全委員会の助言を受けた上で，そのような地点を「特定避難勧奨地点」として設定し，住民に対する注意喚起，情報提供，避難支援等を行う方針を決定した。特定避難勧奨地点は，同月以降，現地対策本部，福島県及び対象市町村による協議を経て，伊達市，南相馬市及び川内村の一部について指定された（甲A第12号証の1・本文編274，275ページ）。

5 平成23年12月26日の避難指示等対象区域の見直し

原災本部は，平成23年12月16日，本件原発について，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，滞留水全体

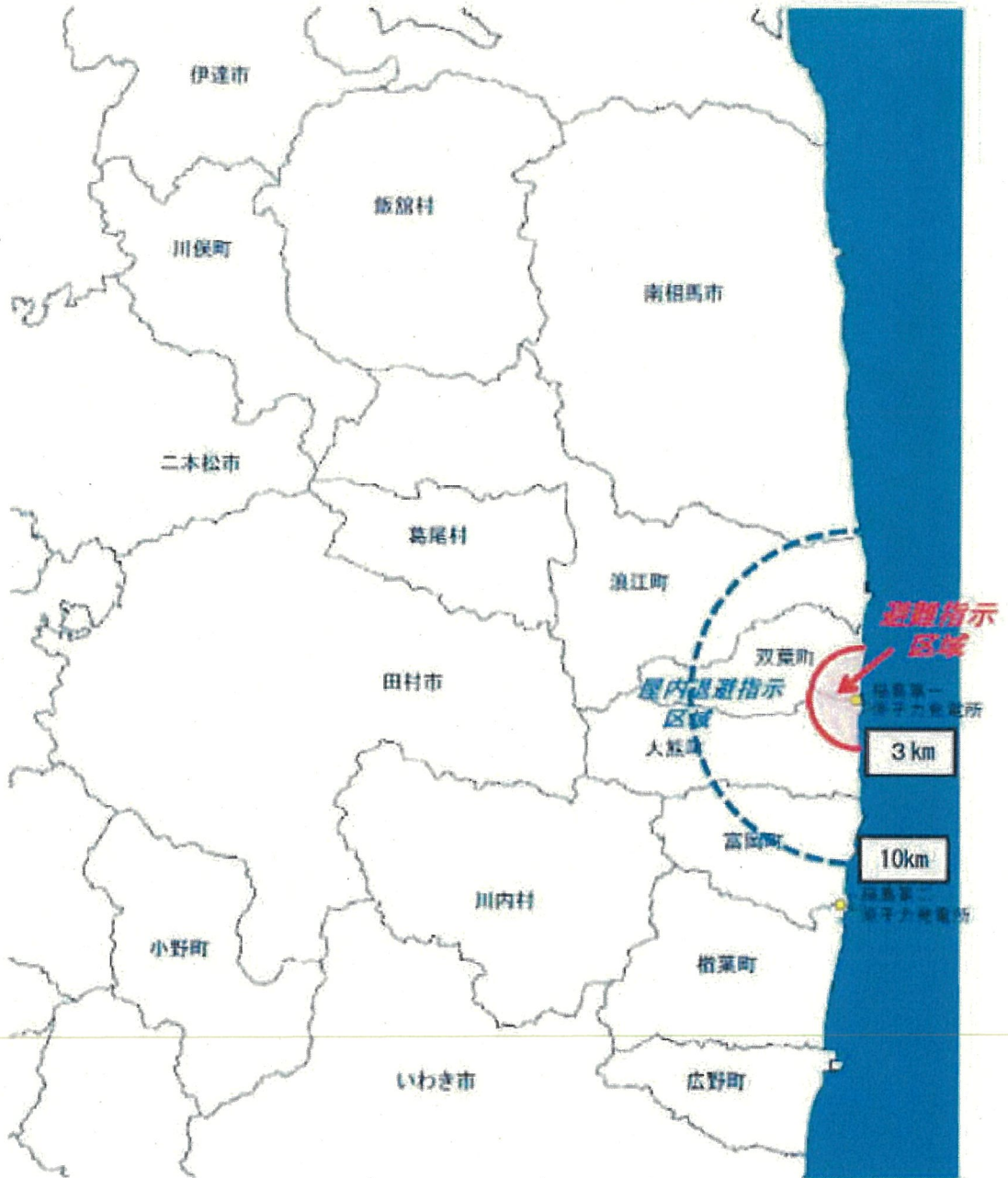
量の減少，放射性物質の飛散抑制等の目標が達成され，原子炉が安定状態を達成して本件原発の事故そのものは収束に至ったと判断した。

そして，原災本部は，同月26日，「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」の報告書（乙B第1号証）における評価も踏まえ，警戒区域及び避難指示区域の見直しに当たって，年間積算線量を20ミリシーベルト以下に抑えられるかという基準を用いて，区域設定をする対応方針を示した（甲A第2号証の2・本文編242，243ページ，乙C第24号証）。同方針に基づいて設定された避難区域の平成25年8月8日時点における状況は，下記【図4】のとおりである。

避難指示解除準備区域	年間積算線量が20ミリシーベルト以下となることが確実であると確認された地域
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求める地域
帰還困難区域	居住制限区域のうち，放射性物質による汚染が極めて高く，避難指示を解除までに要する期間が長期にならざるを得ない地域（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，現時点で年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域）

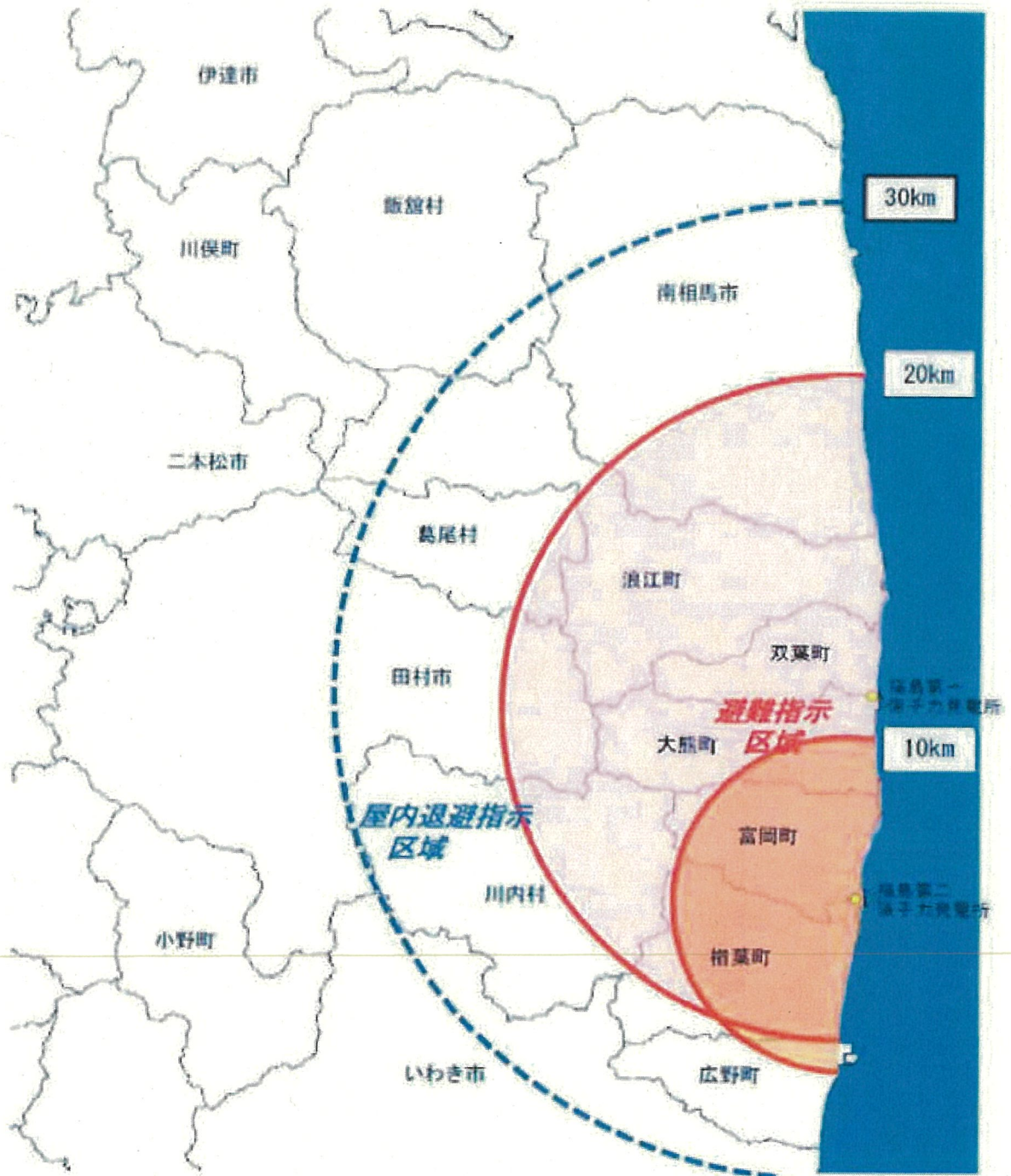
【図 1】

○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



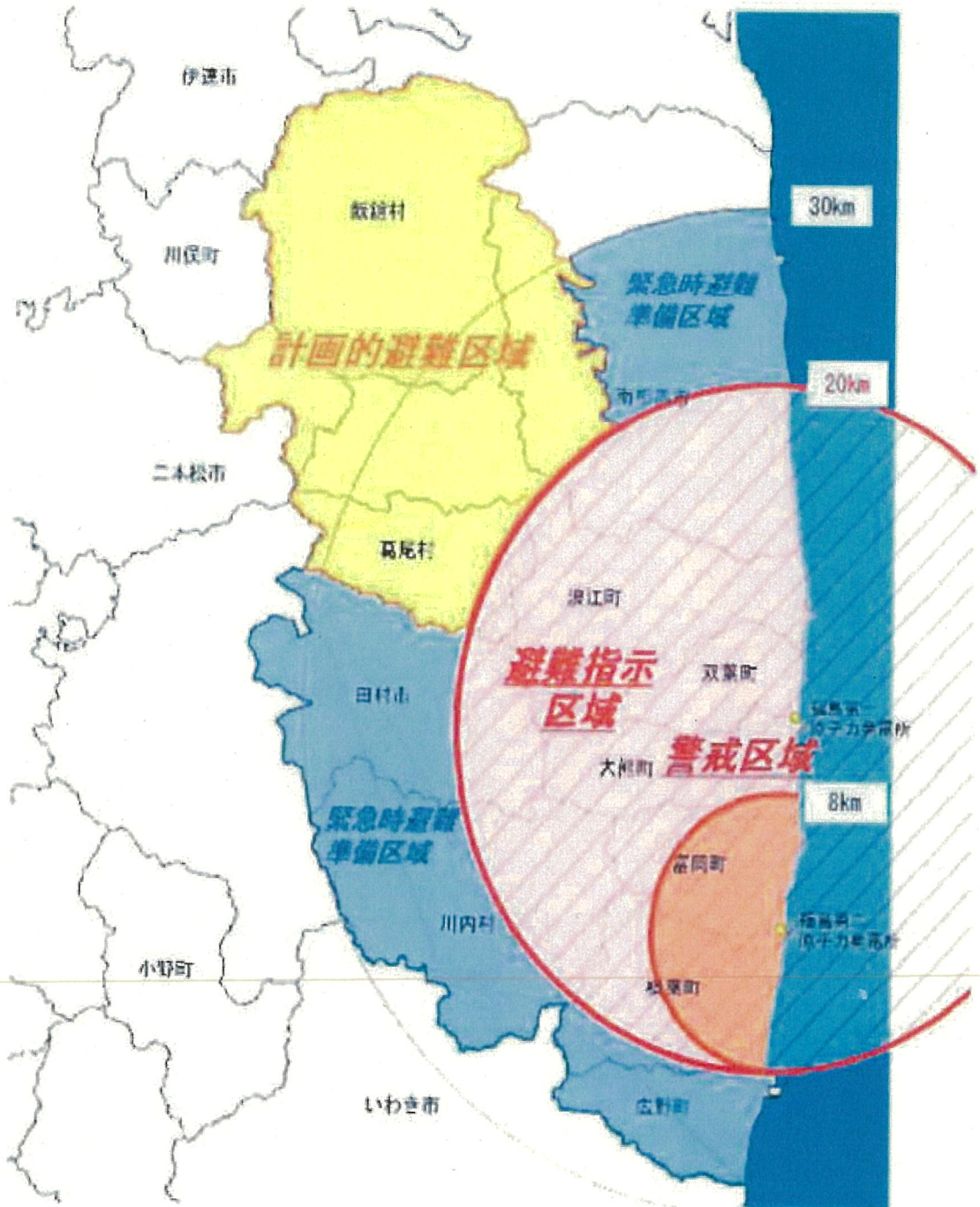
【図2】

○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



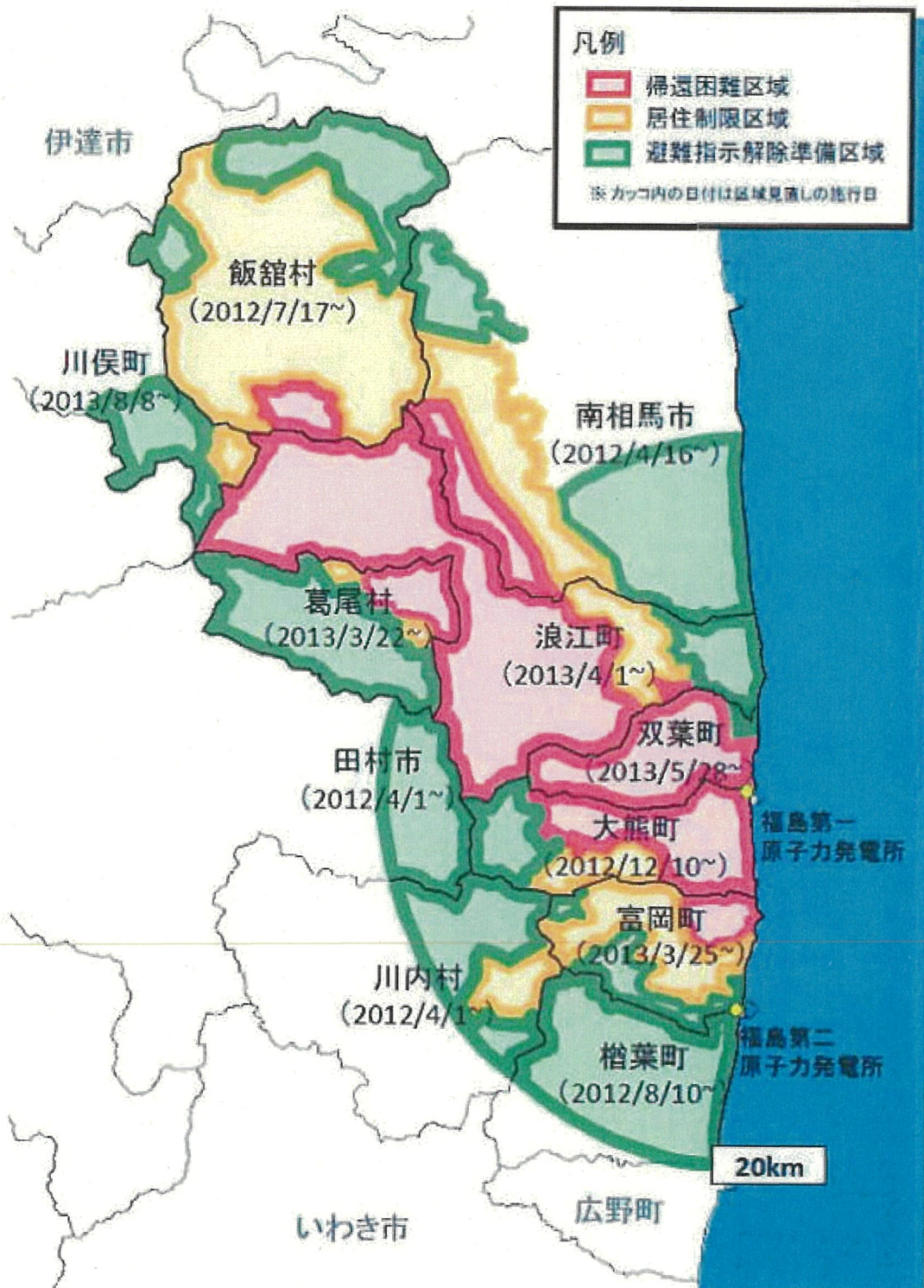
【図3】

○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。)



【図4】

平成25年8月8日時点



6 小括

前記1及び2のとおり，一審被告国は，本件事故発生直後の時期においては，防災指針等に基づいて本件原発及び福島第二原発からの距離に基づいて避難指示等を行い，前記3ないし5のとおり，放射線に関するモニタリング情報が活用できるようになった後においては，年間積算線量20ミリシーベルトを基準として，避難指示等対象区域を設定したものである。

第2 避難指示等対象区域の設定が低線量被ばくの健康影響及び国際的な放射線防護の基準に従っていること

1 低線量被ばくによる健康影響と国際的な放射線防護の基準

一審被告国原審準備書面(19)第2の1(2ないし6ページ)，一審被告国原審準備書面(61)第8の2(336ないし340ページ)及び一審被告国控訴理由書第6の4(2)ア(152及び153ページ)のとおり，そもそも，①放射線被ばくによるがん発症に対する確率的影響については，100ミリシーベルト以下の被ばく線量では，他の要因による発がんの影響によって隠れてしまうほどに小さく，発がんリスクの増加を証明することが困難とされている。そして，②国際放射線防護委員会(ICRP)は，「ある行為内のどんな特定の線源に関しても，個人線量の大きさ，被ばくする人の数，および，受けることが確かでない被ばくの起こる可能性，の3つすべてを，経済的および社会的要因を考慮に加えたうえ，合理的に達成できるかぎり低く保つべきである。」(ICRPが1990年(平成2年)に行った勧告。以下「ICRP1990年勧告」という。甲B第2号証34ページ)との観点から線量限度等の放射線防護体系を定めており，「約100ミリシーベルトを下回る線量においては，ある一定の線量の増加はそれに正比例して放射線起因の発がん又は遺伝性影響の確率の増加を生じるであろうという仮定」(LNTモデル)は科学的に証明されていないことを前提としつつ，公衆衛生上の安全

サイドに立った判断としてこれを採用している*2ことを念頭において理解すべきである。そして、ICRPは、③職業被ばくの線量限度（47年の全就労期間に受ける線量限度）として、いかなる1年間にも実効線量は50ミリシーベルトを超えるべきではないとの付加条件付きで、5年間の平均値が年当たり20ミリシーベルト（5年間で100ミリシーベルト）、生涯実効線量が1シーベルトを超えないこととし（ICRP1990年勧告、甲B第2号証）、④介入（参考）レベル*3に関しては、ほとんど常に介入を正当化できる「一般参考レベル」を現存年線量で100ミリシーベルト以下、正当化されそうにない介入に対する一般参考レベルを現存年線量で10ミリシーベルト以下とし（ICRPが1999年に行った勧告（以下「ICRP1999年勧告」という。丙B第13号証）、さらに、⑤緊急時被ばく状況（計画的状況における操業中、又は悪意ある行動により発生するかもしれない、至急の注意を要する予期せぬ状況）における最大残存線量の参考レベルについて、20ないし100ミリシーベルトのバンドの中にある旨の見解を示していた（ICRP2007年勧告、甲B第3号証69ページ）。また、⑥本件事故に関しても、ICRPは、平成23年3月21日、国の機関が、最も高い計画的な被ばく線量として20ないし100ミリシーベルトの範囲で参考レベルを設定すること（ICRP2007年勧告）をそのまま変更することなしに用いることを勧告している（乙B第4号証）。

2 低線量被ばくの健康影響に関する一般的な知見及びICRPの各勧告の内容等に照らせば、年20ミリシーベルト以下の低線量被ばくが生じる状況は、

*2 一審被告国原審準備書面(19)第2の1(3)イ（4及び5ページ）参照

*3 ICRPのいう「行為」と「介入」の概念については、総放射線被ばくを増加させる人間の活動を「行為」、現在ある被ばくの原因に影響を与えて総被ばくを減らす活動を「介入」と呼んでいる。

避難を相当とするものとはいえず、一審被告国による避難指示対象区域の設定等は適切であったこと

前記1のとおり、年100ミリシーベルトを下回る低線量被ばくについては、発がんリスクの増加その他の健康被害への影響が科学的に証明されていない。そして、前記1のとおり、公衆衛生上の安全サイドに立ったICRP 1990年勧告及びICRP 2007年勧告においても、職業被ばくの線量限度が5年間の平均として、1年当たり20ミリシーベルト、かつ、いずれの1年においても50ミリシーベルトを超えないこととされ（ICRP 1990年勧告。なお、同勧告は、年実効線量の試行値が20ミリシーベルトである場合、47年間に被ばくする生涯実効線量が概算で1シーベルトとなり、寄与死亡の確率が3.6パーセントとなるとしているが、これは低線量被ばくの健康への影響が科学的に証明されていることを前提としたものではない。）、10ミリシーベルト以下の現存年線量における介入は、正当化されそうにないとされていたほか（ICRP 1999年勧告）、本件事故に当てはまる緊急時被ばく状況に関する参考レベルが20ないし100ミリシーベルトのバンドの中にあるとされていたのであって（ICRP 2007年勧告）、これらは、ICRPにおいて、年20ミリシーベルトを下回るような低線量被ばくについて、発がんリスクその他の健康影響が直ちに生じないか、経済的及び社会的要因を考慮した上で、想定されるリスクが許容し得る程度に極めて低いとの見解を示したものであることが明らかである。

このように、年100ミリシーベルトを下回る低線量被ばく、ましてや年20ミリシーベルトを下回るような低線量被ばくについては、国際的な合意に基づく科学的知見として、放射線による発がんリスクの増加その他の健康被害のおそれがあるものとの見解は全く示されていなかった。したがって、前記第1のとおり、年20ミリシーベルトを避難指示等対象区域設定の基準とした一審被告国の対応は適切なものである。

第3 自主的避難等対象区域及び非対象区域における避難及び避難継続の相当性の検討手法

1 はじめに

本件の一審原告らは、避難前の居住地（以下「避難元住居」という。）や避難の開始時期等をそれぞれ異にし、避難元住居が自主的避難等対象区域（後述）である者も多く存在する。

住民が避難指示を受けた場合は通常これに従うべきであり、避難の準備を求められた場合についてもこれに従うことが期待されているため、一審被告国は、一審被告国が避難指示をした避難指示区域、計画的避難区域や避難を要請した緊急時避難準備区域に避難元住居を有する一審原告が避難指示又は緊急時避難準備の要請に基づいて避難した場合については、損害との関係で、その避難の相当性を争うものではない。

一方、それらの区域ではない自主的避難等対象区域に避難元住居を有する一審原告については、一審被告国は、原則として避難ないし避難継続の相当性を争うものである。以下、その理由を主張する。

2 自主的避難等対象区域について

(1) 自主的避難等対象区域の意義

自主的避難等対象区域は、平成23年12月6日、原賠審が示した「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）」（乙C第1号証の2。以下「中間指針第一次追補」という。また、中間指針第一次追補を含め、原賠審が示した損害賠償の目安に係る各指針を総体として「中間指針等」という。）において、賠償の指針を示すために設定された区域である。これは、平成23年3月から同年4月にかけて、行政処分により個別の国民の権利義務の変動をもたらすものとして設定された避難

指示等対象区域*4とは、個別の国民の権利義務の変動をもたらす行政処分として設定されていないという点で、性質を異にする。

自主的避難等対象区域は、本件原発からの距離が、30キロメートルないし約100キロメートルの広範囲にわたる地域であるが、下記【図5】のように、同一行政区画内は本件原発からの距離を問わずに画一的に指定されたため、本件原発を中心とした同心円状とはなっておらず、本件原発までの距離が場所により相当な差がある。この結果、後記(2)のとおり、自主的避難等対象区域内での、住民の被ばく量は、均一ではなく、相当の差があり、同一行政区画内での住民の被ばく量さえも、均一であるとはいえない。

(2) 自主的避難等対象区域における放射線量

自主的避難等対象区域における放射線測定結果は様々であり、例えば、本件原発からの距離が、西南西約39キロメートルの小野町役場における平成23年3月から平成24年2月までの放射能測定結果（単位は、1時間当たりのマイクログレイであるが、ほぼ1時間当たりのマイクロシーベルトに等しい。）をみると、

3月31日	0.19
4月30日	0.15
5月31日	0.12
6月30日	0.13
7月31日	0.11
8月31日	0.1
9月30日	0.1

*4 一審被告国原審準備書面(19)第2の3（7及び8ページ）参照

10月31日 0.1
11月30日 0.1
12月31日 0.1
1月31日 0.09
2月16日 0.09

となっており、平均では1時間当たり0.115マイクログレイ ($\mu\text{Gy/h} \doteq \mu\text{Sv/h}$) である。これを1年間の積算線量に換算すると、相当程度ある自然放射線量を含めても、1007.4マイクロシーベルトすなわち約1ミリシーベルトとなるところ、これは、日本人の平均1人当たりの自然放射線の被ばく線量が年約2.1ミリシーベルトであることと比較しても、極めて低いといえる ($0.115 \times 24 \times 365 \doteq 1007.4 \mu\text{Sv} = 1.007 \text{mSv}$ 。なお、人が一日中屋外で生活することは考えられないことを踏まえると、積算線量はより低い数値となるものと考えられる。)

一方、本件原発からの距離が、北西約62キロメートルの福島市役所における平成23年3月から平成24年2月までの放射能測定結果をみると、

3月31日 2.61
4月30日 1.49
5月31日 1.36
6月30日 1.05
7月31日 1.08
8月31日 0.99
9月30日 0.93
10月31日 1.18
11月30日 1.16
12月31日 1.12
1月31日 1.06

2月16日 1.08

となっており、平均では1時間当たり約1.26マイクログレイ ($\mu\text{Gy/h}$ \doteq $\mu\text{Sv/h}$) である。これを1年間の積算線量に換算すると、相当程度ある自然放射線量を含めても、約11.3ミリシーベルトである ($1.26 \times 24 \times 365 \doteq 11037.6 \mu\text{Sv} = 11.037 \text{mSv}$) (以上につき、乙G第113号証〔原賠審第24回の配付資料「自主的避難等対象区域等の放射線量データ」の「各市町村の環境放射能測定結果の推移」〕を参照。)