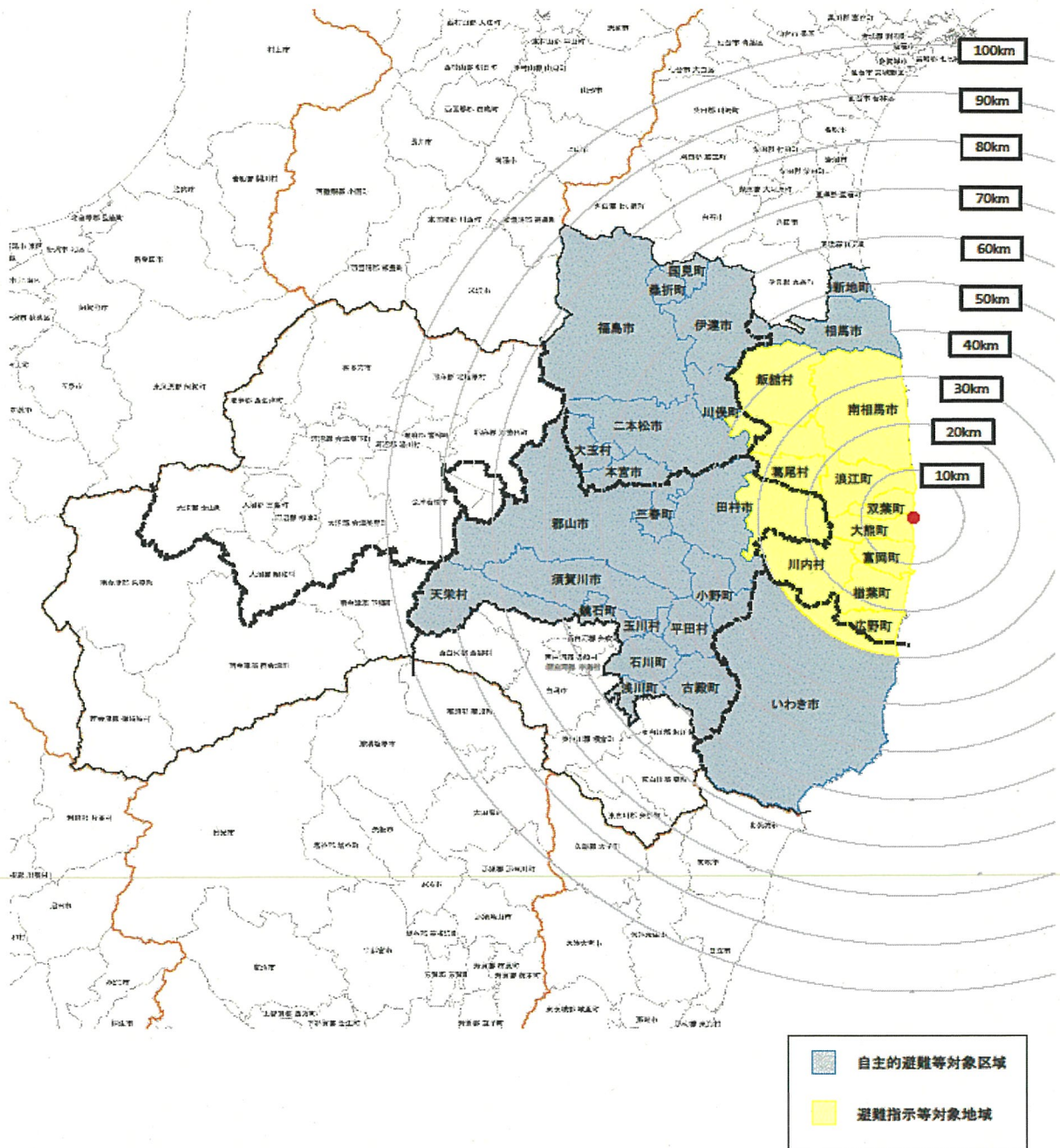


【図5】

中間指針追補における対象区域

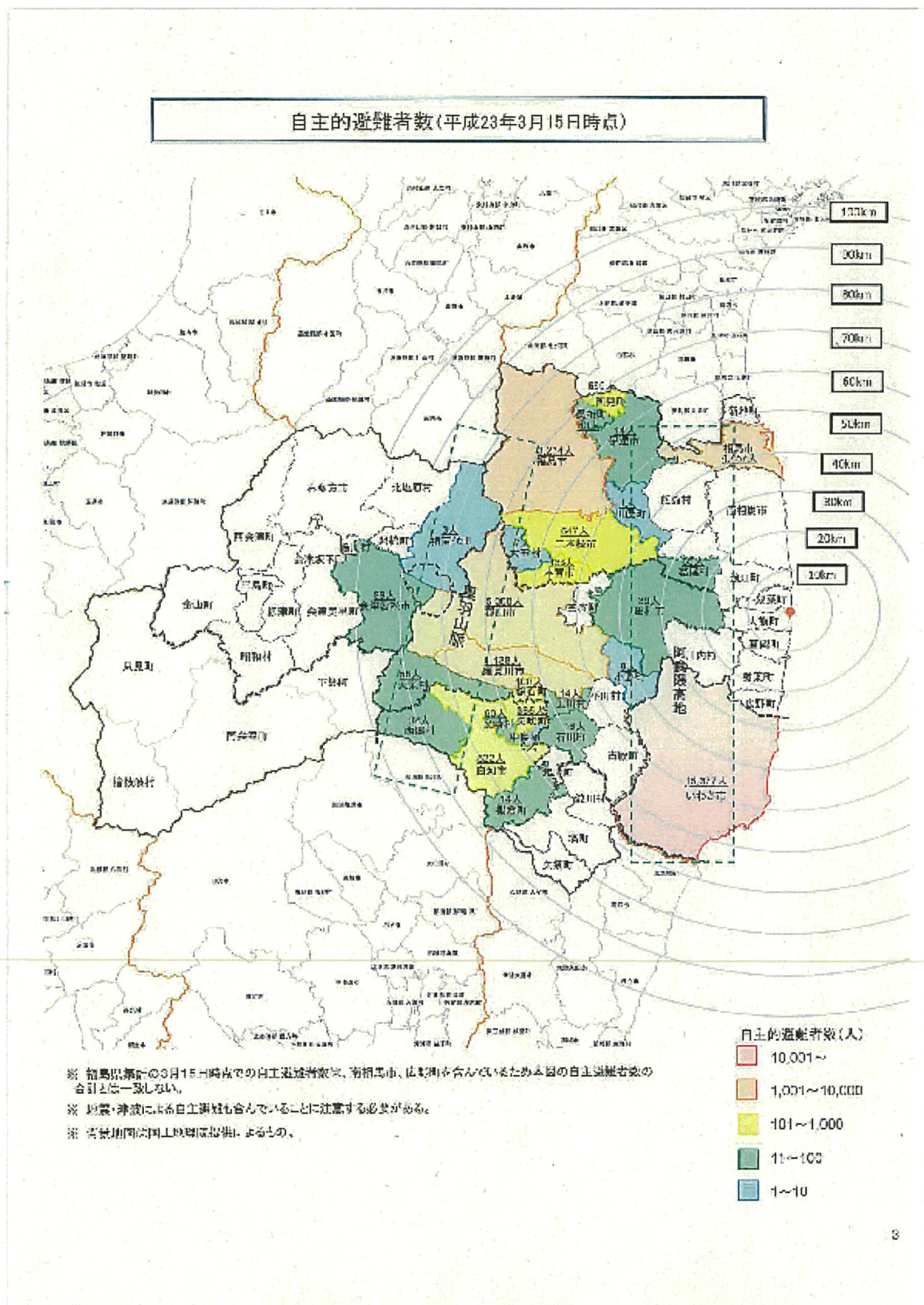


### 3 自主的避難等対象区域における避難の実態

自主的避難等対象区域に係る平成23年3月15日時点における自主的避難者数（地震・津波による自主的避難者数を含む。）及び人口に占める割合は、下記【図6】及び【図7】のとおりである。地震・津波による自主的避難者も含め、相馬市11.8パーセント（4457人）、いわき市4.5パーセント（1万5377人）、郡山市1.5パーセント（5068人）、二本松市1.1パーセント（647人）、福島市1.1パーセント（3234人）であり（なお、相馬市及びいわき市は、海に面しているため津波による避難者が相当数含まれていると推測される。）、田村市0.1パーセント（39人）、小野町0.1パーセント（9人）など自主避難者数の人口に対する割合が1パーセントに満たない市町村も含まれていた（乙G第114号証〔原賠審第18回の配付資料「自主的避難関連データ」〕3,4ページ）。



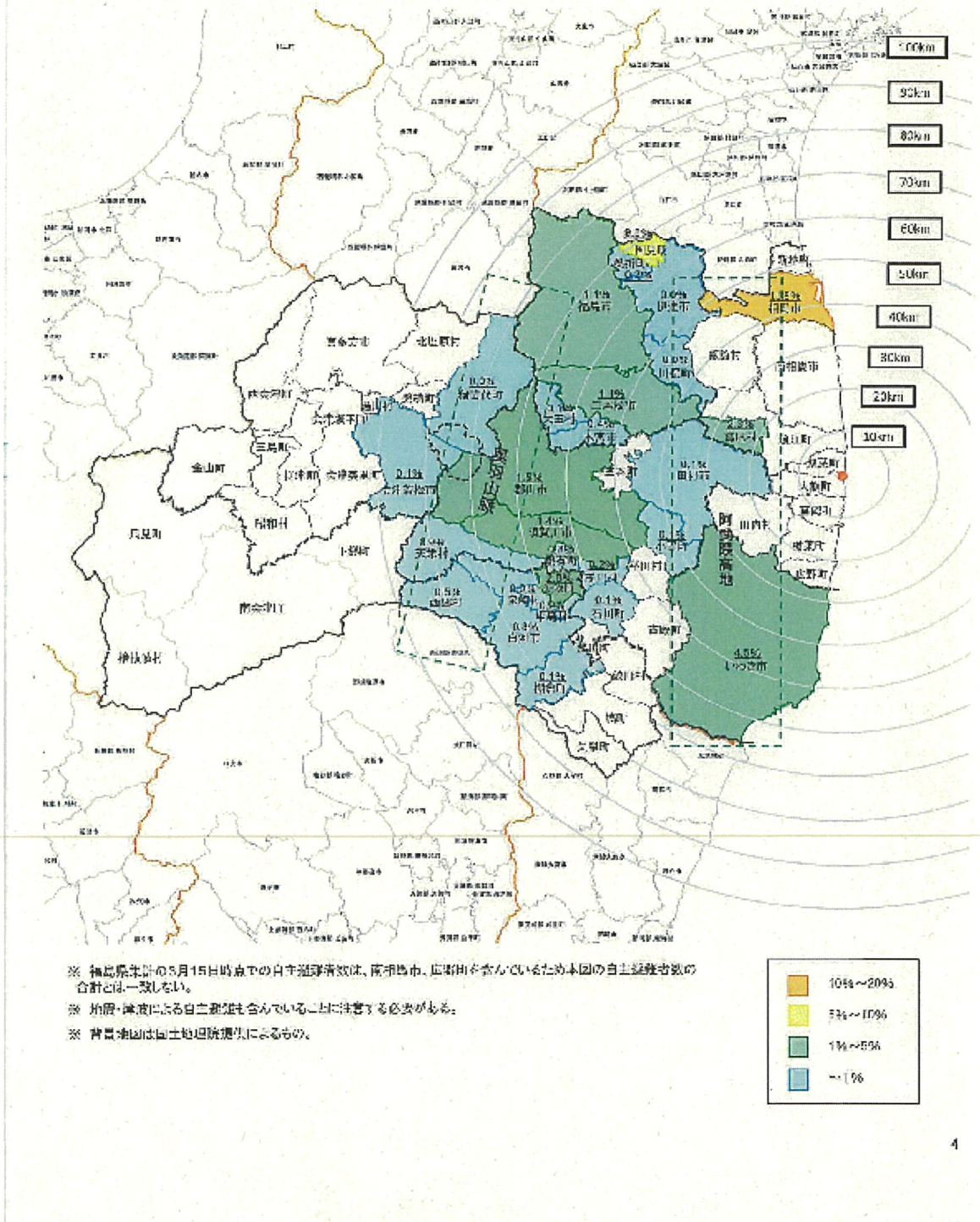
【図6】





【図7】

人口に占める自主的避難者数の割合(平成23年3月15日時点)



そして、本件事故当時の福島県の人口は、約202万人であり（丙B第14号証）、自主的避難等対象区域の人口は、約150万人とされているところ（丙B第15号証）、福島県民の自主的避難者数（推計）は、平成23年3月15日時点で4万0256名であったところ、同年4月22日時点までに2万2315人まで減少し、その後、増加傾向となって同年9月22日時点では5万人を超えているものの（乙G第114号証2ページ）、これ以上に大幅に増加することがなかったことからすれば\*5、前記統計において若干捕捉されていない避難者がいることを考慮しても、自主的避難等対象区域の住民は、ほとんどが避難することなく当該区域に居住し続けたといえることができる。この点は、中間指針第一次追補にも、「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」（乙C第1号証の2・2ページ）いたと明記され、異論のないところである。

#### 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

##### (1) 基本的な考え方

###### ア 客観的検討の必要性

本件事故を契機として住民がした避難は、本件事故そのものに対する恐怖や不安、あるいは、本件事故で放出された放射性物質による放射線被ばく及び健康被害に対する恐怖や不安により行われたと考えられる。

しかしながら、損害賠償における因果関係を論じるときにその避難が必要であり相当であったというためには、避難開始時において、本件事故そのものによる不安や恐怖が、一般人を基準としてみた場合においても避難することを決断するに足りる程度に至っていると判断できること、

---

\*5 本文で述べた自主的避難者数は、飽くまでも福島県内の避難指示等対象区域を除く全区域（非対象区域をも含む。）からの自主的避難者の数であるから、自主的避難等対象区域に限定した自主的避難者の数は、本文で述べた自主的避難者数よりも更に少なくなる。

すなわち、放射線被ばくによる健康被害が合理的に懸念される状況があったことを必要とするというべきである。

#### イ 段階的検討の必要性

ここで、本件事故発生直後の放射線に関する情報は、極めて錯綜していたといえるから、前記のような、合理的な懸念が形成される状況にあったといえるかどうかについては、中間指針第一次追補においても記されているように、「(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、(中略) 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、「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」とを区別して検討する必要がある(この段階的検討をした上で、どのようなときに合理的な懸念が形成される状況にあったと考えるべきかについては、後記(2)及び(3)において述べる。)

#### ウ 段階変化の分岐点

しかるところ、本件事故後の放射線量のモニタリングは、平成23年3月12日又は同月13日頃から、福島県や一審被告国がモニタリングカーを用いて実施し、同月16日からそのデータが公表され、同月25日からはそのデータの原子力安全委員会による評価結果が公表された(甲A第2号証の1・本文編・249ないし257ページ)。

そして、前記第1の3のとおり、一審被告国は、これらのモニタリング情報を踏まえて、ICRP2007年勧告が定める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ないし100ミリシーベルトの

うち、その下限値の年20ミリシーベルトを指標として、これを超える地域について計画的な避難を実施するとの方針を決定し、平成23年4月22日に避難指示、計画的避難、緊急時避難準備の指示を行ったところ、これは、住民に対して放射線量や放射線被ばくの影響に関する情報を適切に提供したものであるとともに、避難指示等対象区域がおおむね特定されることで、避難指示等対象区域以外の区域については避難を必要とする状況にないことを示したものである。

そうすると、遅くとも平成23年4月22日時点においては、中間指針第一次追補がいうところの「生活圏内の空間放射線量や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」に至ったものというべきである。

なお、原災本部は、平成23年7月19日、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等を確認して、ステップ1（放射線量が着実に減少傾向となっている）の目標達成と、ステップ2（放射性物質の放出が管理され、大幅に抑えられている）への移行を宣言し（乙B第71号証の1）、同年12月16日には、原子炉が安定状態を達成して本件事故の収束が確認されてステップ2の目標達成が確認、宣言されている（乙C第24号証）。これは、本件事故が収束したことを示すものである。そして、前記第1の5のとおり、原災本部は、同月26日、本件事故の収束を受け、年間積算線量20ミリシーベルトを基準として避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰宅困難区域を設定し、避難指示を順次解除していく方針を示したところ（乙C第25号証）、これは、避難指示等対象区域以外の区域については放射線被ばくによる健康被害を理由とした居住制限が必要ない旨を明確に表明したものである。

## (2) 本件事故から平成23年4月21日までの避難開始者について

### ア 検討の視点

自主的避難等対象区域が避難元住居である者のうち、本件事故から平成23年4月21日までの間に避難を開始した者については、中間指針第一次追補がいうところの「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、(中略)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曝への恐怖や不安を抱いて避難したことが、一般人を基準としてみた場合に相当であると評価し得る場合、すなわち、放射線被ばくによる健康被害に対する合理的な懸念が形成される状況であったといえるときに避難の相当性が認められるべきである。

イ 本件事故直後においても自主的避難等対象区域からの避難を相当とする合理的な懸念が形成されていたとは直ちにいえぬこと

しかるに、前記第1の1及び2のとおり、本件事故直後においては、本件原発及び福島第二原発からの距離を基準に避難指示区域や屋内退避指示区域が設定されていたところ、本件事故や本件事故により放出された放射性物質の影響が、基本的に本件原発及び福島第二原発から離れるに従って小さくなることは、一般人においても理解できたものである。したがって、本件事故直後の避難の相当性に関しては、避難元住居と本件原発及び福島第二原発との間の距離が重要な要素になるというべきである。

そして、前記第1及び前記(1)で主張したとおり、避難指示区域や屋内退避指示区域は適切に設定され、その設定理由も説明されていた(丙B第10号証の1ないし5参照)。

これに対し、後に原賠審が設定した自主的避難等対象区域は、前記2のとおり、本件原発からの距離が約30キロメートルから約100キロメートルまでの広範囲にわたる地域であって、最も本件原発に近いところでも屋内退避指示区域に隣接していたにすぎない。また、本件事故直



後の時期においても、避難指示や屋内退避指示が出されていた本件原発から半径30キロメートル以遠の地域については、放射線量が健康に影響が出るレベルではない旨の専門家の見解等の情報が、新聞報道等によって多数提供されていたのである（乙B第18号証の1ないし8）。このような事情からすれば、本件事故直後であっても、自主的避難等対象区域からの避難を相当とする合理的懸念が形成されていたとは直ちにはいえない。

そうすると、本件事故直後から平成23年4月21日までの段階においても、自主的避難等対象区域内の住民が避難を選択するのが一般的であったというべきではない。実際にも、前記3のとおり、自主的避難等対象区域内の大多数の住民は、避難していない。

以上によれば、自主的避難等対象区域を避難元住居とする者については、平成23年4月21日までに避難を開始した者であっても、当然に避難の相当性が認められるものではなく、避難元住居が自主的避難等対象区域のうち屋内退避指示区域に隣接していて本件原発との距離が近いかどうかや、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子供や妊婦が世帯内にいるかどうかなどの諸事情を考慮に入れて、個別的に判断されるべきである。

#### ウ 自主的避難等対象区域からの避難継続の相当性に関する目安

さらに、自主的避難等対象区域は、年間積算線量が20ミリシーベルトを超えない区域であるところ、年20ミリシーベルトを基準として避難指示等を行った一審被告国の対応が適切であったことは、前記第1及び第2のとおりである。そして、前記(1)ウのとおり、原災本部は、①平成23年4月22日に、避難指示等対象区域以外の区域については避難を必要とする状況にないことを示し、さらに、②同年12月には、避難指示を順次解除していく方針を示し、自主的避難等対象区域を含め、避

難指示等対象区域以外の区域については放射線被ばくによる健康被害を理由とした居住制限が必要ない旨を明確に表明している。

そうすると、自主的避難等対象区域からの避難の相当性が認められる場合であっても、避難を継続する相当性が認められるのは、原則として平成23年4月22日までであり、子供や妊婦であるなどの個別事情によって、それ以降も避難継続の相当性が認められる余地があるとしても、同年12月末までというべきであって、実際にそれらの時点以降において避難先での生活を継続したとしても、それは、移転先での生活への順応を前提とする新たな居住地の選択であって、損害との関係で継続した避難と評価されるべきものではない（ただし、帰還を検討していた全ての避難者が上記期限を区切りとして直ちに避難元住居地に帰還するというのは現実的ではなく、一審被告国においても、上記期限後の一定期間につき避難継続の相当性が認められる余地があることや、避難者ごとの事情に応じて上記期限後の期間につき避難継続の相当性が認められる余地があることまで、直ちに否定するものではない。）。

自主的避難等対象区域からの避難者について、特別の事情を留保することなく、平成24年1月以降について避難継続の相当性を肯定し、損害の発生を認めることは、自主的避難等対象区域での居住を継続した大多数の住民の存在という事実を照らして不当である上に、自主的避難等対象区域は、本件事故後の年間積算線量が20ミリシーベルトを超えない区域であり、前記第2のとおり、そのような低線量被ばくは放射線による健康被害が懸念されるレベルのものではないにもかかわらず、平成24年1月以降の時期において居住に適さない危険な区域であるというに等しく、自主的避難等対象区域に居住する住民の心情を害し、ひいては我が国の国土に対する不当な評価となるものであって、容認できない。

(3) 平成23年4月22日以降の避難開始者について

ア 前記(1)のとおり，遅くとも平成23年4月22日には，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状況に至っていたものであるから，自主的避難等対象区域に避難元住居があり，同日以降に避難を開始した者については，避難開始時における生活圏内の空間放射線量等に照らし，放射線被ばくによる健康被害に対する懸念が合理的に形成される状況にあったと評価し得る場合に限って，避難の相当性が認められることになる。

イ この点，自主的避難等対象区域は，本件事故後の年間積算線量が20ミリシーベルトを超えない区域であるところ，そのような20ミリシーベルト以下の低線量被ばくが健康被害を懸念するレベルのものでないことは，前記第2のとおりである。

そして，前記第1の3のとおり，被告国は，平成23年4月22日，年間積算線量20ミリシーベルトを基準に避難指示，計画的避難指示，緊急避難準備指示を行うこととしてその旨を公表し，避難指示等対象区域を設定したのであり，翻って，自主的避難等対象区域については，避難の必要がないことを示しており，加えて，前記(1)ウのとおり，放射線量が増加する見込みもほぼなかったのである。

これらの事情を踏まえると，平成23年4月22日以降，自主避難等対象区域において，なお放射線被ばくによる健康被害を懸念し，その恐怖や不安から避難を選択するということが，一般人を基準としてみた場合に合理的であるということはできず，避難元住居近傍の放射線量が年間積算線量20ミリシーベルトにどれだけ近い値であったか，それが増大する見込みであったか，子供や妊婦であったかなどの個別事情によって，例外的に避難の相当性を認める余地があるにとどまるというべきである。特に，本件の一審原告らの中には，平成24年1月以降に避難を開始した者も相当数含まれているところ，そのような避難は，本件事故

が収束し、前記(1)ウのとおり、避難指示の解除に向けた方針が示された後のものであって、およそ避難の相当性を肯定する余地がないものであり、これを容認できないことは、前記(2)ウと同様である。

ウ したがって、自主的避難等対象区域に避難元住居があり、平成23年4月22日以降に避難を開始した者については、原則として避難の相当性が認められず、避難元住居近傍の放射線量、子供や妊婦であるかなどの個別事情いかんによって、例外的に避難の相当性を認める余地があるにとどまるというべきである。なお、そのような避難につき相当性が認められるとしても、平成24年1月以降について避難継続の相当性を欠くことは、前記(2)ウで述べたとおりである。

#### (4) 小括

以上をまとめると、自主的避難等対象区域を避難元住居とする者の避難の相当性については、①本件事故から平成23年4月21日までに避難を開始した者であっても当然に認められるべきではなく、本件原発からの距離や子供・妊婦であったかなどの個別事情を考慮して判断されるべきであり、これが認められる場合であっても、避難継続の相当性が認められるのは、原則として平成23年4月22日までであり、どんなに遅くとも同年12月末までである、②同年4月22日以降に避難を開始した者については、原則として避難の相当性がなく、避難元住居近傍の放射線量、子供や妊婦であるかなどの個別事情により避難に合理性があるといえる例外的な場合に限って避難の相当性が認められ、これが認められる場合であっても、避難継続の必要性が認められるのは、平成23年12月末までである、との基準によって判断されるべきである。

なお、中間指針第一次追補は、自主的避難等対象区域に関する損害賠償の目安を示しているところ、一審被告国は、(ア)本件事故発生当初の時期において自主的避難等対象区域内に滞在した住民が不安を抱いたであろうこ



と、(イ)子供や妊婦については、その後の一定期間（平成23年12月末まで）についてその不安が継続したであろうこと、(ウ)これらの不安に対して、原賠法に基づいて中間指針第一次追補が示した程度の賠償がされること、(エ)本件事故発生後に自主的避難等対象区域内の住居から自主的避難をした者や本件事故発生時に同区域外に居り引き続き同区域外に滞在した者についても均衡上賠償が行われることについてまで、異論を挟むものではない。

しかし、中間指針等は、原賠法に基づく損害賠償の指針であって、対象区域を設定し、賠償が認められるべき一定の範囲や損害額の目安を示したものとどまり、中間指針第一次追補が自主的避難等対象区域に関する損害賠償を認める指針を示したのは、同区域からの避難について相当性を肯定したからでも、否定したからでもない。このことは、中間指針第一次追補が示した自主的避難等対象区域の住民に係る損害賠償の指針が、避難の有無を問わず一律のものであり、「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」（乙C第1号証の1。以下「中間指針」という。）が避難の相当性を前提に示した「政府による避難等の指示等に係る損害」に係る指針とは全く異なる体系であることのほか、総括基準（丙B第16号証の3）において、目安の損害額を上回る実費賠償請求につき、子供又は妊婦の有無、避難開始時期・継続時期、放射線量情報の有無・内容などの個別事情を考慮していることから明らかである。一審被告国は、自主的避難等対象区域内の住民において、一定の不安が生じたであろうことまで否定するものではないが、そのことと実際に避難を選択することの相当性は別次元の問題であり、上記不安は、放射線被ばくによる健康被害が懸念される状況になく、避難の必要がないとされた中での漠たる不安というべきであって、避難の相当性を合理的に基礎づけるものではないというべきである。仮に、一審原告らにおいて、中間指針第一次追補が自主的避難等対象区域の住民に損

害賠償を認める指針を示したことをもって、同区域の住民の避難に相当性があると主張するものであれば、そのような主張は、明らかに誤ったものである\*6。

#### 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

前記第1のとおり、避難指示等対象区域は、本件原発から30キロメートル圏内にあったり、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線量率が続いている地点等であって、一審被告国又は地方公共団体により、避難指示が出されたり、計画的に避難を準備したり、緊急時には避難できるように準備することが要請された区域である。これまで述べてきたとおり、100ミリシーベルト以下の放射線に被ばくすることにより健康被害が生じることが科学的に証明されていないことからすれば、本件事故前にばく露していた以上の放射線に被ばくしたことのみをもって避難の相当性が裏付けられるとはいえない。

しかしながら、前記第3のとおり、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、避難を要請された場合についてもこれに従うことが期待されるため、これらの点を踏まえると、当該区域内の住民は、通常の場合、避難することになると考えられる。

そのため、仮に、一審被告国の公務員の行為に違法性が認められた場合には、避難に伴って生じた損害は、避難に必要かつ相当と認められる限り、上記行為との間に相当因果関係のある損害と認められるとしてもあながち不合理とはいえないものである。

---

\*6 本文のような理解によると、本件事故発生時に自主的避難等対象区域内に住居があった者として中間指針等による賠償を受けた者が、本件訴訟の原告になっている場合、その賠償の法的性質が問題となり得るが、いずれにしても損益相殺の対象になるものと解される。

## 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

### 1 はじめに

一審被告国等の避難の指示等を受けて避難した者は、自主的に避難した者と異なり、避難を余儀なくされたといえることができる上、避難生活が長期間にわたったため、相応の精神的苦痛を受けていると考えられるから、これについて慰謝料を認め得る。

しかしながら、慰謝料額は、精神的苦痛の内容や類似事案における慰謝料額等を踏まえ、適切に算定される必要がある。

この点、中間指針等において、一審被告国等の避難の指示等を契機とする損害として、精神的損害の賠償に係る指針も示されているところ、その内容は、交通事故における損害賠償実務や類似事案の裁判例と比較すると十分な内容となっており、政策的判断も加味されているため、本件においては、精神的損害について、中間指針等の内容を踏まえつつも、適切な慰謝料額が算定されるべきである。

また、一審被告国の支援の下、一審被告東電が、中間指針等を尊重し、適切な賠償を早期に行っていることや、対象者の要望に応じて対象者が一審被告東電から賠償を受けるに当たって必要な請求書類を送付するなどして早期の賠償に努めていることは、慰謝料の算定に当たっても、十分に考慮されるべきである。

### 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。）

#### (1) 適正な慰謝料額について

避難者は、本件事故によって、平穏な日常生活とその基盤を失い、避難による不便な生活を余儀なくされるとともに、帰宅の見通しが不透明なことについて不安を抱くため、精神的苦痛を受けたものと考えられる。

他方、避難者は、本件事故による直接的な身体的傷害や健康被害を負っていないことから、これらに伴う肉体的苦痛や精神的苦痛を受けていないといえるほか、入通院を余儀なくされたといった場合に比し時間や行動の制約の程度が小さいといえる。さらに、避難生活の長期化に伴い、避難を継続することを前提とした生活基盤が整備され、避難先の生活に徐々に適応することにより、前記のような生活基盤の喪失に伴う継続的な精神的苦痛は段階的にであっても軽減されていくと考えられる。これらの事実を照らすと、避難者の受ける精神的苦痛は、一般的な不法行為による被害者であって身体的な傷害を負った者である交通事故のため入通院を余儀なくされた被害者に比しても、相当に小さいはずであり、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）より低額であっても不合理ではない。

(2) 中間指針等の内容は一律に賠償すべき損害の範囲や項目の目安としては十分なものであること

別紙「中間指針等・総括基準・東電基準整理表」1のとおり、中間指針等では、避難指示等対象区域の住民が受けた、避難に伴う精神的苦痛の損害額として、本件事故から6か月間（第1期）は一人月額10万円（避難所等における避難生活をした期間は、一人月額12万円）、その後の避難指示等対象区域の見直し時点まで（第2期）は一人月額5万円、その後の終期まで（第3期）は避難指示解除準備区域、居住制限区域に設定された地域は一人月額10万円を目安として賠償することとされている。なお、第2期については、実際には、一人月額10万円が支払われている。

このような中間指針等の内容は、「通常はさほど高額となるものではない」とされている生活費増加費用が含まれているとしても、個別具体的な事情にかかわらず、一律に賠償すべき賠償の範囲や項目の目安としては十分なものである。



加えて、前記の損害算定期間の終期について、中間指針等では、①避難指示区域については、解除等から1年間を当面の目安とする、②平成23年9月に区域指定が解除された緊急時避難準備区域については、支払終期は平成24年8月末までを目安とする、③特定避難勧奨地点については、避難指示や避難の準備に関する指示の解除後3か月間を当面の目安とするとされており、帰還やその後に安定した生活を営むために一定の期間を要することを踏まえても、中間指針等では、個別具体的な事情にかかわらず、一律に賠償すべき損害の範囲や項目の目安としては十分な慰謝料額が認められているといえることができる。

### 3 帰還困難区域の住民に対する一括払の慰謝料の検討

#### (1) 適正な慰謝料額について

帰還困難区域の住民は、非常に長期間にわたって帰還不能となった上、帰還の見通しが立たないため、同区域内における生活の断念を余儀なくされたことなどによる精神的苦痛を受けた。

この点、交通事故の例を参考にしてみると、裁判例においては、約1300万円の後遺障害慰謝料が認められるのは、両眼の視力が0.1以下になる、咀嚼又は言語の機能に著しい障害を残す、両耳の聴力が耳に接しなければ大声を解することができない程度になる、1手の5手指又は親指を含み4の手指を失うなどの相当重度の後遺障害を残した場合である。

約1000万円の後遺障害慰謝料が認められるのは、1眼が失明し、他眼の視力が0.6以下になる、1耳の聴力を全く失い、他耳の聴力が1メートル以上の距離では普通の話声を解することができない程度になる、1手の親指を含み3の手指を失うなどの重い後遺障害を残した場合で、約600万円の賠償が認められるのは、鼻を欠損する、1耳の聴力を全く失う、1手の親指又は親指以外の2の手指を失うなどの後遺障害を負った場合である（以上につき、自動車損害賠償保障法施行令2条、別表第二参照）。