

平成25年(東)第175号, 第1490号 和解仲介手続申立事件

直送済

申立人 [REDACTED] ほか100名, [REDACTED] ほか9名

被申立人 東京電力株式会社

回 答 書 (全世帯について)

平成27年3月9日

原子力損害賠償紛争解決センター 御中

仲介委員 安 藤 武 久 先生

同 丸 山 裕 司 先生

同 義 毛 誠 子 先生

被申立人代理人弁護士 棚 村 友 博

同 三 橋 友 紀 子

同 柳 澤 美 佳

同 鈴 木 規 央

同 上 野 潤 一

同 川 島 郁

同 滝 澤 輝

同 長 井 沙 希

頭書事件について, 平成27年2月16日付け貴センターの「連絡書」(以下「本連絡書」といいます。)において, 平成26年12月10日付け「和解案提示理由補充書」(以下「補充書」といいます。)に基づく各世帯の和解案(以下「本和解案」といいます。)に対して再度回答するよう求めておられますので, この点について, 以下のとおりご回答します。

第1 回答

本連絡書のご指摘も踏まえて改めて検討いたしました但、既にご回答しており、下記①及び②の点については、いずれも受諾いたしかねますので、その旨ご回答します。

- ① 本件事故当時、飯館村炭平地区（居住制限地区）に住居を有していた申立人らの避難に係る精神的損害（中間指針第二次追補第2の1（1）（指針）Ⅲ）②）の賠償として、平成29年3月までの期間についての賠償を認めるとの点
- ② 本件事故発生後、炭平に留まり続けた申立人について妊婦又は子供につき1人100万円、それ以外の者につき1人50万円の精神的損害の増額をしている点

第2 理由

上記回答の理由については、平成26年12月25日付けの各世帯に係る回答書において述べた事情に加えて、本連絡書においてご指摘いただいている点も含めて補充した上で、以下のとおり申し述べます。

1 上記①の点について

（1）基本的考え方

ア 政府賠償方針に基づく被申立人賠償基準の考え方

炭平地区は、平成24年7月17日の避難指示区域再編に当たって居住制限区域とされており、中間指針第二次追補を踏まえて地元自治体とも協議の上で策定された平成24年7月20日付け経済産業省発表の「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」によれば、政府による賠償の考え方として、帰還困難区域に対する精神的損害の賠償の考え方と居住制限区域に対する精神的損害の賠償の考え方については、その放射線量等の実情を踏まえて明確に区別がなされた上で、政府の賠償方針が定められています。

具体的には、この政府賠償方針では、「①2012年6月以降の精神的損害について、帰還困難区域で600万円、居住制限区域で240万円（2年分）、避難指示解除準備区域で120万円（1年分）を標準とし、一括払いを行う。② 居住制限区域、避難指示解除準備区域について、解除の見込み時期が①の標準期間を超える場合には、解除見込み時期に応じた期間分の一括払いを行う。」とされています。

このような賠償方針は、中間指針第二次追補が示した精神的損害の賠償の考え方にに基づき、かつ、実際の避難指示解除見込み時期が見込みを超えた場合にはその期間分の追加賠償を行うとする点で、各地域の避難指示解除の実情に応じて適切な賠償対応をすることを予定するものです。そして、本件事故においては、蕨平地区のみならず、他の地区および市町村においても多数の避難を余儀なくされた方々を生じていることも踏まえると、これらの方々に対して、公平感のある賠償を実現しつつ、地区ごとの個別的な実情に基づく避難指示解除時期の動向を踏まえて追加の賠償を行うという考え方は、本件事故の特質にかんがみても、十分に合理性のある考え方であると考えられます。

被申立人においては、このような政府賠償方針に基づいてその賠償基準を定めているものであり、居住制限区域に指定された蕨平地区については、その避難指示解除見込み時期が平成28年3月10日とされていることを踏まえて、上記考え方にある「2年分」を「4年分」（本件事故から5年分）として賠償を提案させていただいているところです。

イ 本和解案に係る検討

これに対して、今回の本和解案の考え方は、蕨平地区の現状（本事案の審理において明らかになった同地区の個別的事情）からすれば、見込みどおりの時期に避難指示が解除されたとしても、蕨平に居住していた申立人らにおいて平成29年3月以前に従前に営んでいた生活に戻れないことは明らかであるとして、平成29年3月まで一人月額10万円（目安額）の精神的損害の賠償を現時点で認めるとするものであり、居住制限区域である蕨平地区について、結果的に、帰還困難区域と同等の精神的損害の賠償を行うことを求めるものです（補充書6頁）。

これは、蕨平地区について、その避難指示解除時期の現時点での見込み時期とは切り離して、申立人らの将来請求分について、本件事故後6年間までの精神的損害の賠償が現時点で相当であるとするものですが、かかる考え方は、上述のとおり避難指示区域の指定を客観的な事情として精神的損害の賠償の枠組みをまず定め、実際の避難指示解除見込み時期が変更になった場合には、その見込み時期に相応する賠償を追加的に行うとする政府賠償方針の考え方と両立・整合しない考え方であるといわざるを得ません。

そして、避難指示の解除は「日常生活に必要なインフラが概ね復旧」、「生活関連サービスが概ね復旧」、「子供の生活環境を中心とする除染作業の十分な進捗」することが要件となっており（平成23年12月23日原子力災害対策本部決定）、解除時点までのその区域の実情を十分に踏まえて判断されるものであると考えられます。そして、蕨平地区でのこれまで及び今後の除染・復

旧への取り組み状況についても今後の避難指示解除の判断に当たって適切に反映されることが合理的に期待できると考えられます。このため、このような政府等による避難指示解除の判断を踏まえながら、その見込み時期が変更となった場合には追加の賠償を行うという被申立人の考え方には十分な合理性があると考えております。

また、蕨平地区について、実際にいつ避難指示が解除されて帰還可能（上記のような要件充足が前提です。）となるかについては、今後の放射線量の推移、除染の進行具合、避難指示を解除することについての各行政機関の政策的判断や帰還に向けての具体的な取り組みによっても左右されるものであり、現時点（平成27年3月）では、蕨平地区の避難指示解除見込み時期である平成28年3月が変更になるという情報はありません。

したがって、このような状況の下で、早期帰還に向けての取り組みが政府・自治体・関係者によって行われている中で、被申立人としては、蕨平地区において、平成29年3月までに住民が帰還して従前の生活に復することは困難であると現時点で断定することはできないと思料するものです。

被申立人としては、蕨平地区のみならず他の地区・市町村の多数の被害者の方々に対する賠償を公平・迅速に行う上でも、上記政府賠償方針に基づき、各地区ごとの実情に応じて定められる避難指示解除時期を一つの基準として、各地区に対する適正な賠償を行いたいと考えており、蕨平地区に限ってこれと異なる考え方に基づいて精神的損害の賠償を行うことは、多くの地区の被害者の方々に公平に賠償する責務を有する被申立人としては受け入れることが困難です。

また、今後、政府による判断に基づき避難指示の解除時期が実際に平成28年3月以降に伸びた場合には、中間指針等に基づき、実際の解除時期に応じた賠償を追加で実施させていただく所存であることを改めて申し上げます。

（2）蕨平地区の放射線量・除染状況等について

補充書においては、平成24年及び平成25年における蕨平地区の放射線量について地区中心である蕨平多目的集会所において平成25年2月13日時点で9.54ミリシーベルトであったと記載されています（同2頁）。しかしながら、福島県ホームページによれば、平成26年12月12日に蕨平公民館（蕨平多目的集会所と同所）においては0.68ミリシーベルトと大きく低減しており、平成27年2月25日時点では0.55ミリシーベルトにさらに低減しています。

また、補充書においては蕨平において除染が着手された面積は極めて限定さ

れており、かつ除染は大幅に遅れていると記載されています（同3頁）。しかしながら、補充書が根拠としている環境省の「除染情報サイト」では、飯舘村の除染作業の進捗状況について、平成26年5月31日から10月31日の5か月間で、宅地9%→46%、農地4%→14%、森林6%→25%、道路1%→10%と進展しており、さらに平成27年1月31日時点では宅地96%、農地25%、森林38%、道路24%とさらに進展している状況にあります。

さらに、同サイトによれば、平成26年11月25日から6,600人規模で飯舘村の除染作業が行われているとされており、その作業予定マップをみても、帰還困難区域に指定されている長泥地区を除く蔵平地区を含む数多くの地区において除染作業が現在も進行していることが窺われます。

したがって、このような蔵平地区の空間線量率及び除染の進展状況等を踏まえても、蔵平地区において、今日から約2年後に当たる平成29年3月までは住民が帰還して従前の生活に復することができないことは明らかであるとは現時点では断定し得ないものと思料します。

（3）申立人らの生活について

また、補充書は、農畜産業に従事する申立人において蔵平での生活再開の目途が立たないこと等の陳述を引用し、仮に避難指示が見込み通りの時期に解除されたとしても、申立人らが蔵平に帰還しても直ちに従前の生活に戻れないことは明らかであるとしています（同3～6頁）。

これらの申立人らの陳述は、平成25年ないし平成26年の陳述時点における、申立人らの生活状況や営農等の見込みに係るものでありますが、前述のとおり避難指示の解除に当たっては「日常生活に必要なインフラが概ね復旧」、「生活関連サービスが概ね復旧」することが要件とされており、現在も除染及び復興のための取り組みが行われていること、現在も避難指示解除見込み時期は平成28年3月とされていること等にかんがみると、上記の申立人らの各陳述内容を踏まえても、蔵平地区において、今日から約2年後である平成29年3月までに住民が帰還して従前の生活に戻れないことは明らかである、と断定することはできないものと考えております。

（4）貴パネルのその他のご指摘について

ア 補充書においては、貴パネルは、蔵平は本件事故後6年間が経過する平成29年3月まで住民の帰還が困難な地域であると判断したのではないと記載されています（同7頁）。

前述のとおり、避難指示解除の要件としては、「日常生活に必要なインフラが概ね復旧」、「生活関連サービスが概ね復旧」、「子供の生活環境を中心とする除染作業の十分な進捗」が挙げられており、これらの要件を踏まえて、今後、蔵平地区についての避難指示解除時期について検討が行われるものと考えております。被申立人としては、今後の政府等による取り組みも含めて、蔵平地区の今後の状況を踏まえて、前述のとおり、中間指針等に基づいて適切な賠償対応を行っていく所存です。

イ また、補充審においては、貴パネルは申立人各世帯の個別具体的な事情を斟酌した上で本和解案を提示しており、その内容に加害者である被申立人の行っている賠償基準・実務に反する部分があるとしても、そのことによって本和解案の相当性・妥当性が損なわれるわけではない、と記載されています（同7頁）。

この点については、上記（1）でも述べたとおり、被申立人が主張している賠償の考え方は中間指針第二次追補及び政府が公表した賠償の考え方に基づくものです。また、各地区の除染・復興への取り組みについては日々進展しており、今後もさらに進展することが見込まれることを踏まえると、かかる政府賠償方針に基づいて、今後行われる避難指示解除時期の個別的判断に基づいて、地区ごとの実情に応じて適切に精神的損害の賠償対応を行うことには合理性があるものと考えております。

したがって、蔵平地区に限って、上記政府賠償方針と異なって、避難指示解除見込み時期とは切り離しての賠償の考え方を受諾することは、他の地区、市町村との公平の観点からも困難であることについてご理解をいただきたいと存じます。

ウ さらに、補充審においては、被申立人が、平成26年3月26日付けプレスリリースにおいて、避難指示解除後1年間は精神的損害その他実費について賠償することを公表し、将来分についても賠償することが確実であることも勘案すれば、本和解案を受諾したとしても現行の賠償実務に混乱が生ずるおそれはないと記載されています（同7頁）。

被申立人は、上記プレスリリースにおいて、中間指針第四次追補に基づき、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の一定の区域に本件事故時の住居があった方々に対して、政府による避難指示解除後の相当期間の賠償として、1年間分の精神的損害の賠償のご案内をしています。これは、「避難指示解除後の相当期間」の精神的損害の賠償について、当該避難指示解除の公示後1～2か月程度経過後を目途に請求受付を開始する旨をあらかじめ公表したものです。

本件においては、蔵平地区における避難指示解除は未だ行われておらず、そ

の時期も現時点では見込みにとどまり、確定・公示されているものではないため、かかる相当期間の賠償はまだ蕨平地区の方々に対して行われていません。また、本和解案の提示理由を拝見しても、本和解案が、平成28年4月からの1年分の精神的損害の賠償を「避難指示解除後の相当期間に対する賠償」として位置付けていると解することは困難であり、かかるプレスリリースに基づく「避難指示解除後の相当期間に対する賠償」と本和解案に基づく精神的損害の賠償はその位置付けが異なると考えられます。

したがって、避難指示解除が公示されていない現時点において、蕨平地区の他の避難者の方々に先駆けて、本件の申立人らに限ってかかる相当期間の賠償を行うことは公平の観点から相当でないと考えられる上、本和解案が「避難指示解除後の相当期間に対する賠償」として位置付けていない精神的損害について、「避難指示解除後の相当期間に対する賠償」として賠償することも困難です。

いずれにいたしましても、被申立人としては、蕨平地区の住民の方々に対して、実際の避難指示解除時期までの適切な賠償を行うとともに、避難指示解除が公示された後において、かかるプレスリリースに基づき「避難指示解除後の相当期間に対する賠償」についても誠実に対応していく所存です。

(5) まとめ

以上のとおりであり、本件については、迅速・公平な賠償の観点から政府が公表している賠償方針に基づいて、各地区ごとの個別的実情を踏まえて定められる各避難指示区域の解除時期に応じて精神的損害の賠償を行うことには十分な合理性があります。そして、現にかかる考え方にご理解をいただきながら多数の賠償を行っている実情にもかんがみると、蕨平地区に限ってこれと異なる考え方に基づいて精神的損害の賠償を行うことは、多くの地区の方々に公平に賠償する責務を有する被申立人としては受け入れることが困難であることについて、ご理解をいただきたいと存じます。

また、繰り返しになりますが、今後、政府による判断に基づき蕨平地区の避難指示の解除時期が実際に平成28年3月以降に伸びた場合には、中間指針等に基づき、実際の解除時期に応じた賠償を追加で実施させていただきます。

2 上記②の点について

(1) 基本的考え方

上記②の点については、本件事故発生後、蕨平に留まり続けた申立人について、放射線被ばくへの恐怖や不安を抱き、今後も抱き続けるであろうことに関する精神的苦痛に関する慰謝料として、妊婦又は子供につき1人100万円、それ以外の者につき1人50万円の精神的損害の増額をするというものです。これまでの主張書面でも繰り返し述べたとおり、低線量被ばくに関する科学的知見や実際のデータに照らせば、申立人らにかかる損害賠償を基礎付けるだけの具体的な権利侵害があったとはいふことができないものと考えており、現時点で、個別具体的な事情を斟酌することなく、かかる精神的損害を一律に増額することはできないことをご理解いただきたいと思います（なお、長泥地区の集団申立事案の和解案においては、同様の慰謝料の増額の和解案が示されましたが、当該事案においては、同地区が「旧警戒区域と同程度の放射線量であった」ゆえに、飯舘村において唯一その後「帰還困難区域」に指定されているという長泥地区の特別かつ固有の事情に着目して、慰謝料の増額を含む和解案が示されたものとの理解の下、もっぱら当該案件を迅速かつ円滑に解決するという観点から受諾したものです。本事案は、居住制限区域に指定されている蕨平地区に関するものであり、長泥地区の集団申立案件とは基礎事情が異なります。）。

(2) 蕨平地区の住民の恐怖や不安は数日以内に低線量地域に避難することができた避難等対象者一般と比して量的にも質的にも異なるとの指摘について

補充書には、蕨平地区の住民の恐怖や不安は数日以内に低線量地域に避難することができた避難等対象者一般と比して量的にも質的にも異なると指摘されています（同8頁）。

この点については、法的な権利侵害としての精神的損害が認められるためには、主観的に漠然とした危機感を抱くというだけでは足りず、その前提として、科学的根拠に基づく客観的かつ具体的な健康被害の危険が存在することが必要です。

そのような観点からは、他の避難等対象者との状況の差異を問題にする以前に、そもそも、申立人らに生じた低線量被ばくのリスクがそれ自体どのようなものであったかについて検討、特定すること必要であり、裁判例においてもそのような点についての事実認定が行われるのが一般です。

このような具体的・客観的なリスクの程度については、補充書では何も言及されていませんが、この点に関して、次の点を指摘することができます。

ア 計画的避難区域の指定は、本件事故後1年間の積算線量を考慮して、年間20ミリシーベルトというICRPの緊急時被ばく状況における国際基準の

下限において定められたものであり、内閣官房の説明（平成23年4月15日付け）によれば、「たしかに、現時点ではお住まいの方々は安全です。・・・しかし、このまま半年から1年以上住み続けた場合には、発電所から放出された放射線量の合計が高い水準になる恐れもあります。そこで、その水準に達してから急に避難するのではなく、今のうちに前もって避難していただく方が、より安全策としては万全であると判断しました。」とされているものです（乙9のQ2参照）。その上で、1か月以内に混乱せずに、計画に基づいて避難するよう求めているものです。

このように、飯舘村蕨平地区が計画的避難地域の対象となったことをもって、それ以前の同所での滞在が安全ではなかったなどと評価することはできず、むしろ、現時点では安全である旨が明確にされ、首相官邸のホームページでも広報、周知されています。

申立人らも、飯舘村が計画的避難区域の指定を受けて計画的な避難を呼びかけられた際には、このような計画的避難区域の趣旨についての説明を受けているものと推認されます。

イ 文部科学省が福島県内の学校等の校舎・校庭等の利用判断の暫定的な目安として、原子力安全委員会の助言を踏まえ、かつ、ICRPが「今回のような非常事態が収束した後の一般公衆における参考レベルとして1～20ミリシーベルト／年の範囲で考えることも可能」との声明（平成23年3月21日）も踏まえて平成23年4月19日に発出した通知（乙7）においては、「幼児、児童及び生徒（以下「児童生徒等」という。）が学校に通える地域においては、非常事態収束後の参考レベルの1～20ミリシーベルト／年を学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的な目安とし、今後できる限り、児童生徒等の受ける線量を減らしていくことが適切であると考えられる。」「また、児童生徒等の受ける線量を考慮する上で、16時間の屋内（木造）、8時間の屋外活動の生活パターンを想定すると、20ミリシーベルト／年に到達する空間線量率は屋外3.8マイクロシーベルト／時間である。したがって、これを下回る学校では、児童生徒等が平常どおりの活動によって受ける線量が20ミリシーベルト／年を超えることはないと考えられる。」とされており、年間20ミリシーベルト／年を下回る活動については児童生徒等においても制約されないとの考え方が明示されているところです。

この考え方は、平成23年4月以降、夏季休業終了（おおむね8月下旬）までの期間を対象とした暫定的なものとされていますが、申立人らを含む蕨平地区の住民の方々が計画的に避難をしたのも同年4月から5月ころにかけてのことですので、かかる考え方の適用時期は時期的にも重なっているものです。

ウ 申立人らが具体的にどの程度の被ばくを受けていたのかという点についての立証はありませんが、現実には年間20ミリシーベルトを大きく下回っていたものと考えられます。外部被ばくについては、福島県が実施している「県民健康管理調査」の先行調査地域（川俣町（山木屋地区）、浪江町、飯館村）の住民のうち、1589名（放射線業務従事者を除く。）の本件事故後4か月間の累積外部被ばく線量を実際の行動記録に基づき推計したところ、1ミリシーベルト未満が998名（62.8%）、5ミリシーベルト未満が累計で1547名、10ミリシーベルト未満が累計で1585名、10ミリシーベルト超は4名で、最大は14.5ミリシーベルトとなっています（乙5の14頁のハ）参照）。内部被ばくに関しても、福島県が実施したホールボディカウンターによる測定では、飯館村の方々の預託実効線量は、1748人中1747人が1ミリシーベルト未満、残りの1名が1ミリシーベルト以上2ミリシーベルト未満となっています。

エ 放射線の健康へのリスクがどの程度であるかを理解するため、放射線と他の発がん要因等のリスクを比較すると、肥満は200～500ミリシーベルト、野菜不足や受動喫煙は100～200ミリシーベルトであり、20ミリシーベルトの被ばくはこれらの要因に比してもそのリスクは低いものとされています（乙5の9～10頁）。

以上に加えて、これまでも繰り返し主張してきたWG報告書（乙5）において国際的にも合意された低線量被ばくと健康影響に関する国際的な知見等も踏まえれば、飯館村蔵平地区において、平成23年4月22日の計画的避難区域の指定前後に同所に滞在していたことによって、低線量被ばくに起因する科学的根拠を有する法的な権利侵害が生じていたとみることは相当ではないと考えられます。

補充書においては、計画的避難区域と他の避難指示区域との状況の相違があったことについて言及されていますが、計画的避難区域の避難指示の性格が乙9に記載されているとおりのものであることに加え、申立人らが実際に受けた被ばく量は、ICRPも許容し、児童生徒等による校庭利用等にも用いられている年間20ミリシーベルトの基準を大きく下回るものであったと考えられることからすれば、申立人らの避難が平成23年4月22日以降となったことをもって、申立人らに具体的な法的権利の侵害があったと評価することはできないものと思料します。

以上のとおり、被申立人として、被ばくに係る精神的損害の賠償については応ずることはできませんが、住民の皆様の不安を払拭するために必要かつ合理的な範囲の検査費用等については賠償をさせていただいているところであり、

上記のと通りの科学的知見の状況等を踏まえ、ご理解いただきたいと存じます。

- (3) 本和解案は、低線量被ばくによる損害賠償を認めているのではなく、本件の具体的状況下において申立人らが被ばくへの不安や恐怖を覚えたことに対する損害賠償を認めたものであるとの指摘について

前述のとおり、法的な権利侵害としての精神的損害が認められるためには、主観的に漠然とした危惧感を抱くというだけでは足りず、その前提として、科学的根拠に基づく客観的かつ具体的な健康被害の危険が存在することが必要です。

そして、上記(2)でも述べたような本件に関する事実関係を踏まえれば、申立人らが漠然とした不安を抱くとしても、これをもって直ちに法的な権利侵害が生じていたと評価することは相当ではないと思料します。

なお、被申立人においては、申立人らを含む藤平地区に居住されていた方々に対して、平成23年4月22日以降に避難をされた方々に対して、政府による避難指示が出される前の滞在期間も含めて、平成23年3月、同4月について各月額10万円の精神的損害を賠償していることを付言いたします。

(4) まとめ

以上のとおりであり、上記②の和解案については受け入れることができないものであり、この点について改めてご理解をいただきたいと存じます。

以 上