

主な論点（案）

本資料は、審査会における議論のために作成したものであり、指針の内容、損害の範囲について何ら予断を与えるものではない。

中間指針及び中間指針追補において今後（必要に応じて）検討することとされた事項等を踏まえ、主な論点としては以下のものが考えられるのではないか。

1. 政府による避難等の指示等に係る損害関係

（１）避難費用の終期等

中間指針では、避難指示等の解除等から相当期間経過後に生じた避難費用は、特段の事情がある場合を除き、賠償の対象にならないとされている。

中間指針では、その「相当期間」について、平成２３年４月２２日に屋内退避区域の指定が解除された区域等では、当該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て、平成２３年７月末まで（一部同年８月末まで）を目安とするとした。

（注）「避難費用」とは、中間指針において、「対象区域から避難するために負担した交通費、家財道具の移動費用」、「対象区域外に滞在することを余儀なくされたことにより負担した宿泊費及びこの宿泊に付随して負担した費用」、「生活費が増加した部分があれば、その増加費用」とされている。このうち生活費の増加費用は精神的損害と合算した一定額を、その他の費用は実費をそれぞれ賠償対象としている。（但し、合算する生活費の増加費用は、通常の範囲の費用を想定したものであり、特に高額な生活費の増加費用の負担をした者がいた場合には、そのような高額な費用を負担せざるを得なかった特段の事情があるときは、別途、必要かつ合理的な範囲において、その実費が賠償すべき損害と認められる。）

① 緊急時避難準備区域の場合

平成２３年８月９日に原子力災害対策本部が「避難区域等の見直しに関する考え方」を策定し、これを踏まえ、緊急時避難準備区域を含む全５市町村（広野町、楢葉町、川内村、田村市、南相馬市）において復旧計画が策定され、原子力災害対策本部は、平成２３年９月３０日に緊急時避難準備区域の解除の指示及び公示を行った。

（主な論点）

- ・ 平成２４年３月末を帰還完了目途とし、復旧計画に基づいて公共施

設等の復旧や住民の帰還準備を進めている市町村がある一方、平成24年3月末を帰還完了目途としていない、又は、目途を明示していない市町村^(※)もある。こうした中で、各市町村とも、住民の帰還に向けて、除染、インフラ復旧などの準備を進めている状況にある。このような状況の中、緊急時避難準備区域の解除後の「相当期間」は、具体的にいつまでとするか。現時点で「相当期間」を示すことが可能か。

※) 檜葉町については、対象住民が極めて少数であることなどから、住民に帰還を求めないとされている。

② 警戒区域及び避難指示区域の場合

平成23年12月26日に原子力災害対策本部は、「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」を策定した。ここで新たに示された「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰還困難区域」の考え方をもとに、今後具体的な区域の設定がなされることになる。

(主な論点)

- ・ 「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰還困難区域」のそれぞれについて、現時点で解除後の「相当期間」を示すことが可能か。「相当期間」を示す場合、具体的にいつまでとすべきか。
- ・ これらの区域のうち、「避難指示解除準備区域」は近い将来解除されると見込まれるのに対し、「居住制限区域」は最長で5年間は解除されず、「帰還困難区域」は少なくとも5年間は解除されないことが明らかであることをどう考えるか。
- ・ また、「帰還困難区域」と「居住制限区域」は、解除まで相当の年数を要すると見込まれるが、このような区域について、解除後の「相当期間」経過前の全期間の避難費用の実費を損害と認めることとするか。
- ・ 避難者が帰還を断念して移住した場合は、その時点を避難費用の終期とすべきか。(既に移住した場合は避難しているとは言えないが、実際に両者を区別することが可能かつ適当か。)

③ 特定避難勧奨地点の場合

上述の「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」においては、「特定避難勧奨地点についても、その解除に向けた検討を開始する。」とされている。

(主な論点)

- ・ 現時点で解除後の「相当期間」を示すことが可能か、示す場合、具体的にいつまでとすべきか。

(2) 精神的損害の期間及び損害額

- ① 第2期（第1期（本件事故発生から6ヶ月間）終了から6ヶ月間で、一人月額5万円を目安とするとされている期間）の期間の見直し

中間指針においては、この第2期について、「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。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、この時期には、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基盤が整備され、避難先での新しい環境にも徐々に適応し、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。但し、その期間は必要に応じて見直すこととする。」とされている。

(主な論点)

- ・ 本年3月末を目途に避難区域の見直し（「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰還困難区域」に区域分け）が行われることから、「第2期」は本年3月末まで延長し、本年4月からは区域の見直しにあわせて「第3期」として検討してよいか。「緊急時避難準備区域」（昨年9月に解除）、「特定避難勧奨地点」についてはどうか。

- ② 第3期（第2期終了から終期までの期間）の損害額の算定方法

中間指針においては、この第3期について、「第2期終了後、実際に帰宅が可能となるなどの終期までの間」とされ、「いずれかの時点で避難生活等の収束の見通しがつき、帰宅準備や生活基盤の整備など、前向きな対応も可能となると考えられるが、現時点ではそれがどの時点かを具体的に示すことが困難であることから、今後の本件事故の収束状況等諸般の事情を踏まえ、改めて第3期における損害額の算定を検討することが妥当であると考えられる。」とされている。

(主な論点)

- ・ 上記①で述べた第3期の期間における損害額を、「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」、「帰還困難区域」のそれぞれについて具体的にどのように考えるか。
 新たな区域が設定されたことにより、中間指針で示された「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ことによる精神的苦痛」及び「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」にどのような影響があると考えられるか。
- ・ 「緊急時避難準備区域」、「特定避難勧奨地点」について、第3期の損害を認める場合、具体的な損害額をどのように考えるか。
- ・ 第2期までと同様、避難費用のうち生活費増加分を合算することでよいのか。
- ・ 月当たりの金額で示すか、一括の金額で示すか。例えば「帰還困難区域」については、区域が設定された時点で、少なくとも5年間は帰還できないことが明らかになるが、このような場合に将来の分も含めた一括の賠償を考えることは可能か。
- ・ 解除後「相当期間」内に避難者が帰還した場合、避難費用と同様、帰還した時点を終期とすべきか。（早期に帰還した者が不利にならないようにすべきとの要望はあるが、帰還した後は避難しているとは言えない点をどう考えるか。）
- ・ 区域が解除されて帰還した後の損害についてどう考えるか（財産的損害の賠償等とは別に、慰謝料として示すべきものはあるか、また、中間指針追補で認められた自主的避難等に係る慰謝料との関係はどうなるか。）。

（3）営業損害の終期

① 終期について

中間指針においては、「営業損害の終期は、基本的には対象者が従来と同じ又は同等の営業活動を営むことが可能となった日とすることが合理的であるが、本件事故により生じた減収分がある期間を含め、どの時期までを賠償の対象とするかについては、現時点で全てを示すことは困難であるため、改めて検討することとする。但し、その検討に当たっては、一般的には事業拠点の移転や転業等の可能性があることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期に転業する等特別の努力を行った者が存在することに、留意する必要がある。」とされている。

（主な論点）

- ・ 避難指示等により生じた営業損害（減収分等）が賠償すべき損害と認められる期間の終期を具体的にどのように考えるか。指針で具体的な終期（例えば本件事故発生から〇年間）を示すことは可能か。あるいは、中間指針で示したような一般的基準にとどめ、あとはそれぞれの対象者の営業の状況等に応じて当事者同士の協議等により個別具体的に判断することとするか。
- ・ 終期を指針で示す場合、区域ごとや業種ごとなどの類型に応じた具体的な終期を示すこととするか。
- ・ 終期を指針で示す場合、対象者が具体的にとった行動（営業の再開、事業拠点の移転、倒産・廃業等）に応じて示すか、あるいは、具体的な行動によらずに一律の終期を示すこととするか。例えば、従前の営業を休止・断念したことによる損害の終期と、帰還して従前の営業を再開した場合に生じ得る損害（例．生産体制の復旧に要する期間の減収分）の終期は、別に考えるか。
- ・ 終期を指針で示す場合、例えば、土地収用における損失補償基準が参考になるのではないか。一方で、本件事故は突然かつ広範囲に被害が生じたものである等の点で土地収用とは異なることをどう考慮するか。
- ・ 終期到来までの間に、臨時的就労、転業・転職等によって生じる収入をどう考えるか（損害額から控除するか否か等）。

② 「特別の努力」等について

中間指針では、営業損害の終期の検討に当たっては、「早期に転業する等特別の努力を行った者が存在することに、留意する必要がある。」、「高齢者、農林漁業者等の転職が特に困難な場合や特別な努力を講じた場合等には、特別の考慮をすることとする。」とされている。

（主な論点）

- ・ 上記①で述べたように、仮に指針で具体的な終期を示すこととした場合、「早期に転業する等特別の努力を行った者」について、「留意」の具体的内容を示すことは可能か。
- ・ また、「高齢者、農林漁業者等の転職が特に困難な場合」等について、「特別の考慮」の具体的内容を示すことは可能か。終期の取扱いで示す場合、その期間をどう考えるか。

（４）就労不能等に伴う損害の終期

① 終期について

中間指針では、「就労不能等に伴う損害の終期は、基本的には対象者が従来と同じ又は同等の就労活動を営むことが可能となった日とすることが合理的であるが、本件事故により生じた減収分がある期間を含め、どの時期までを賠償の対象とするかについて、その具体的な時期等を現時点で見通すことは困難であるため、改めて検討することとする。但し、その検討に当たっては、一般的には、就労不能等に対しては転職等により対応する可能性があると考えられることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期の転職や臨時の就労等特別の努力を行った者が存在することに留意する必要がある。」とされている。

(主な論点)

- ・ 避難指示等により生じた給与等の減収分等が賠償すべき損害と認められる期間の終期を具体的にどのように考えるか。指針で具体的な終期を示すことは可能か。あるいは、中間指針で示したような一般的基準にとどめ、あとはそれぞれの対象者の就労の状況等に応じて当事者同士の協議等により個別具体的に判断することとするか。
- ・ 終期を指針で示す場合、区域ごとや正規・非正規の別などの類型に応じた具体的な終期を示すこととするか。
- ・ 終期を指針で示す場合、例えば、土地収用における損失補償基準や雇用保険制度が参考になるのではないか。一方で、本件事故は突然かつ広範囲に被害が生じたものである等の点で土地収用とは異なり、また、損害賠償は雇用保険のような労働者に対するセーフティネットとも異なることをどう考慮するか。
- ・ 終期到来までの間に、早期の転職や臨時の就労等によって生じる収入をどう考えるか（損害額から控除するか否か等）。

② 「特別の努力」について

中間指針では、就労不能等に伴う損害の終期の検討に当たっては、「一般的には、就労不能等に対しては転職等により対応する可能性があると考えられることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期の転職や臨時の就労等特別な努力を行った者が存在することに留意する必要がある。」とされている。

(主な論点)

- ・ 上記①で述べたように、仮に指針で具体的な終期を示すこととした

場合、「早期の転職や臨時の就労等特別の努力を行った者」について、「留意」の具体的内容を示すことが可能か。

2. 自主的避難等に係る損害関係

中間指針追補では、「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」、「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（中略）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。」とされた上、「なお、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。」とされている。

① 平成24年1月以降の賠償の範囲等について

（主な論点）

- ・ 平成24年1月以降の賠償の範囲等について、どのように考えるか。除染等の実態をどう考慮するか。一方、平成23年12月には、ステップ2が終了し、避難指示区域の見直しの考え方が示され、さらに、低線量被曝のリスク管理に関するワーキンググループにおいて、低線量被曝の健康影響について一定の見解がとりまとめられたことをどう考慮するか。
- ・ 線量の状況等に応じて当事者同士の協議等により個別具体的に判断することとするか、あるいは、中間指針追補と同様、原則として賠償対象とする範囲（対象区域等）を指針で示すことが可能か。仮に対象範囲等を示すことが可能であるとしても、現時点で示すことが可能か、あるいは今後の線量の状況等を考慮してから示すべきか。
- ・ 避難指示等の対象者につき、同指示等が解除され帰還した後についても、帰還場所によっては同じ問題として扱うべきか。

② 損害額について

（主な論点）

- ・ 仮に指針で賠償範囲を示すとした場合に損害額につき具体的にどのように考えるか。

3. 財物価値の喪失又は減少等について

避難指示等区域の財物の価値の算定については、中間指針で「現実には価値を喪失し又は減少した部分及び必要かつ合理的な範囲の追加的費用（廃棄費用、修理費用、除染費用等）が賠償すべき損害と認められる。」とされている。

（主な論点）

- ・ 財物の賠償に関しては、まず、価値の高い不動産が問題となるが、価値の変動する不動産に関して、実際に売買できなくても請求時点で客観的に価値が下落していれば、請求時点の価値減少分が賠償の対象と考えてよい。
- ・ 賠償後に除染等によって当該不動産の価値が回復した場合、その価値回復分を精算する必要があるか。また、その場合の除染費用は賠償の対象となるか。
- ・ 避難指示等区域内の財物の価値の評価に関し、審査会として検討できることはあるか（例えば、区域によっては当該区域内にある不動産につき、一律に一定の減価率を推認することが可能か）。

4. その他

除染に関しては、中間指針において、避難指示等区域内の営業損害及び財物価値の喪失又は減少、出荷制限指示その他の政府指示等に係る営業損害、いわゆる風評被害等に関し、賠償すべき損害（必要かつ合理的な範囲の追加的費用）として一定の除染費用が例示されている。

また、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」第44条においては、「事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律（昭和三十六年法律第百四十七号）第三条第一項の規定により関係原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする。」と規定されている。

(主な論点)

- ・ 既に上記特別措置法が施行されている中で、除染・廃棄物処理費用に係る賠償の範囲について検討する必要があるか。
- ・ 除染に伴う財物損壊等の損害(例. 立木)は賠償の対象と考えてよいか。
- ・ その他、自治体の損害等既に中間指針で示した事項もあるが、先般のヒアリング(別紙)等を踏まえ、現時点で審査会として検討すべき事項があるか。

(参考)

●中間指針において今後（必要に応じて）検討するとされた事項（抜粋）

第1 中間指針の位置づけ

- 4 （略）また、今後、本件事故の収束、避難区域等の見直し等の状況の変化に伴い、必要に応じて改めて指針で示すべき事項について検討する。

第2 各損害項目に共通する考え方

- 2 また、損害項目のうち「避難費用」、「営業損害」、「就労不能等に伴う損害」など、継続的に発生し得る損害については、その終期をどう判断するかという困難な問題があるが、この点については、現時点で考え方を示すことが可能なものは示すこととし、そうでないものは今後事態の進捗を踏まえつつ必要に応じて検討する。

第3 政府による避難等の指示等に係る損害について

[損害項目]

6 精神的損害

(指針)Ⅲ)

② 第1期終了から6ヶ月間（第2期）

但し、警戒区域等が見直される等の場合には、必要に応じて見直す。

第2期については、一人月額5万円を目安とする。

③ 第2期終了から終期までの期間（第3期）

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。

(備考)

- 5) Ⅲ)の②については、第1期終了後6ヶ月間（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。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、この時期には、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基盤が整備され、避難先での新しい環境にも徐々に適応し、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。但し、その期間は必要に応じて見直すこととする。(以下略)

- 6) Ⅲ)の③については、第2期終了後、実際に帰宅が可能となるなどの終期までの間（第3期）は、いずれかの時点で避難生活等の収束の見通しがつき、帰宅準備や生活基盤の整備など、前向きな対応も可能となると考えられるが、現時点ではそれがどの時点かを具体的に示すことが困難であることから、今後の本件事故の収束状

況等諸般の事情を踏まえ、改めて第3期における損害額の算定を検討することが妥当であると考えられる。但し、既に終期が到来している区域については、この限りではない。

7 営業損害

(備考)

7) 営業損害の終期は、基本的には対象者が従来と同じ又は同等の営業活動を営むことが可能となった日とすることが合理的であるが、本件事故により生じた減収分がある期間を含め、どの時期までを賠償の対象とするかについては、現時点で全てを示すことは困難であるため、改めて検討することとする。但し、その検討に当たっては、一般的には事業拠点の移転や転業等の可能性があることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期に転業する等特別の努力を行った者が存在することに、留意する必要がある。

8 就労不能等に伴う損害

(備考)

8) 就労不能等に伴う損害の終期は、基本的には対象者が従来と同じ又は同等の就労活動を営むことが可能となった日とすることが合理的であるが、本件事故により生じた減収分がある期間を含め、どの時期までを賠償の対象とするかについて、その具体的な時期等を現時点で見通すことは困難であるため、改めて検討することとする。但し、その検討に当たっては、一般的には、就労不能等に対しては転職等により対応する可能性があると考えられることから、賠償対象となるべき期間には一定の限度があることや、早期の転職や臨時的就労等特別の努力を行った者が存在することに留意する必要がある。

●中間指針追補において今後必要に応じて検討するとされた事項（抜粋）

第2 自主的避難等に係る損害について

[損害項目]

(備考)

3) (略)

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、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。