

政府による避難区域等の見直し等に係る中間指針第二次追補のイメージ（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。

第 1 はじめに

(1) 避難区域等の見直し等の現状

- 原子力損害賠償紛争審査会（以下「本審査会」という。）は、平成 23 年 8 月 5 日に決定・公表した「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」（以下「中間指針」という。）において、政府による避難等の指示等に係る損害の範囲に関する考え方を示したが、その際、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こととした。
- その後、同年 9 月 30 日、原子力災害対策本部は、緊急時避難準備区域を解除することを決定し、指示及び公示を行った。また、同年 12 月 26 日には、「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、この考え方に基づき、平成 24 年 3 月末を一つの目途に新たな避難指示区域を設定することが予定されている。
- 他方、いわゆる自主的避難等に係る損害の範囲に関する考え方については、本審査会は平成 23 年 12 月 6 日に、「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）」（以下「第一次追補」という。）を決定・公表した。

(2) 基本的考え方

- 上記の避難区域等の見直し等を踏まえて、この度の中間指針の追補（以下「第二次追補」という。）においては、中間指針及び第一次追補の対象となった政府による避難等の指示等に係る損害、自主的避難等に係る損害及びその他の損害のうち今後の検討事項とされていたもの等について、現時点で示すことが可能な範囲で考え方を示すこととする。
- 本件事故と損害との相当因果関係の有無は、最終的には個々の事案ごとに判断すべきものであるが、第二次追補では、本件事故に係る損害賠償の紛争解決を促すため、賠償が認められるべき一定の範囲を示すこととする。

- なお、中間指針、第一次追補及び第二次追補で対象とされなかったもの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ことがあり得る。【その際、例えば、これらの指針に明記された損害以外にも、当該損害に準じて認められるべき損害があれば、その内容に応じ、指針に明記された損害が賠償対象とされた趣旨を踏まえて全部又は一定の範囲を賠償の対象とする等、合理的かつ柔軟な対応が求められる。】

第2 政府による避難指示等に係る損害について

(1) 避難指示区域

中間指針第3の〔対象区域〕のうち、「(1)避難区域」の①（東京電力株式会社福島第一原子力発電所から半径20km圏内（平成23年4月22日には、原則立入り禁止となる警戒区域に設定。））及び「(3)計画的避難区域」（以下併せて「避難指示区域」という。以下同じ。）については、本年3月末を一つの目途に見直し（以下の「避難指示解除準備区域」、「居住制限区域」及び「帰還困難区域」に区域分け）が行われること等を踏まえ、〔損害項目〕のうち避難費用、精神的損害及び財物価値の喪失又は減少等は、次のとおりとする。

（避難指示解除準備区域）

避難指示区域のうち、年間積算線量20ミリシーベルト以下となることが確実であることが確認された地域

（居住制限区域）

避難指示区域のうち、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、住民の被曝線量を低減する観点から引き続き避難を継続することを求める地域

（帰還困難区域）

避難指示区域のうち、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、年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域

① 避難費用

i) 賠償すべき避難費用及びその損害額の算定方法は、【当面は、引き続き中間指針で示したとおりとする。】

※ 引き続き「避難費用」として賠償の範囲を示すことでよいか。但し、移住して新たな生活を始めようとする者もいることから、そのような場合の生活費増加分も含まれるものと理解してよいか。

※ 引き続き、避難費用のうち通常範囲の生活費増加分は、精神的損害と合算するとの考え方でよいか（特に高額な生活費増加分については、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の実費を賠償対象とすることとしてよいか。）。

※ その他の避難費用（宿泊費等）は、当面は引き続き、必要かつ合理的な範囲の実費を賠償対象とすることとしてよいか。特に避難の長期化や移住が想定される帰還困難区域や居住制限区域について、避難費用を実費賠償し続けるか、それとも他の損害等も含めて一括して賠償するか。

ii) 中間指針において特段の事情がある場合を除き賠償の対象とはならないとされている「避難指示等の解除から相当期間経過後」の「相当期間」は、【当面は、〇ヶ月を目安とする。】

※ 避難指示区域については、インフラや生活関連サービスがおおむね復旧し、子どもの生活環境を中心とする除染作業が十分に進捗した段階で、県、市町村、住民との十分な協議を踏まえた上で、避難指示が解除される見込みであること、一方、現時点で解除された区域はなく、今後、実際の状況を見て個別具体的に判断する必要もあること等から、現時点では当面の目安として上記のとおり示すこととしてよいか。その場合、どれ位の期間とするか。

※ 早期に帰還した者に関しては、実際にいつ帰還したかどうかを客観的に認定することが困難であること等から、「解除後相当期間」までは一律に避難費用及び避難に伴う精神的損害の賠償対象とすることが考えられるか。あるいは、早期に帰還した者へは、帰還時点から相当期間経過までの間に、別に何らかの賠償を認めることが考えられるか。

② 精神的損害

i) 避難指示区域の見直しが本年3月末を目途に行われることを踏まえ、中間指針における精神的損害の「第2期」は本年3月末（又は見直しの時点）

まで延長し、本年4月（又は見直しの時点）からを「第3期」とする。

- ii) 第3期において賠償すべき精神的苦痛（「生命・身体的損害」を伴わないものに限る。以下この項において同じ。）及びその損害額の算定方法は、【引き続き中間指針で示したとおりとする。】

※ 中間指針では、避難等対象者が受けた精神的苦痛のうち、少なくとも「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」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」は賠償すべき損害と認められているが、第3期においても同じ考え方でよいか。帰還困難区域など、区域ごとに違いはあるか。移住した場合の精神的損害をどう考えるか（例えば「従来让生活全体が一挙に失われたことに対する賠償」や「自宅に戻れることを断念したことに伴う精神的苦痛」が認められるか）。

※ 中間指針では、上記の精神的損害の損害額については、「避難費用」のうち通常範囲の生活費増加分と合算した一定の金額をもって両者の損害額と算定するのが合理的な算定方法と認められているが、第3期においても同じ考え方でよいか（再掲）。

- iii) 第3期の精神的損害の具体的な損害額の算定に当たっては、以下のとおりとする。

ア) 避難指示解除準備区域に住居を有する対象者

【一人月額〇万円を目安とする。】

イ) 居住制限区域に住居を有する対象者

案1 【一人月額〇万円を目安とする。】

案2 【一人〇万円を目安とし、解除までの期間が長期化した場合は、帰還困難区域の額を超えない範囲で、期間に応じて追加する。】

ウ) 帰還困難区域に住居を有する対象者

【一人〇万円を目安とする。】

※ 避難指示解除準備区域については、比較的近い将来において解除が見込まれることから、これまでと同様に月単位で算定することとしてよいか。

※ 一方、帰還困難区域については、解除まで少なくとも5年以上という長期間にわたることから、一括金として算定することとしてよいか。

※ 帰還困難区域については、一定の期間帰還できないことから、避難費用の一部と精神的損害にとどまらず、異なる損害項目を一括して賠償すべきか。その場合、それぞれの損害項目（避難費用、精神的損害、財物価値の喪失又は減少等、営業損害、就労不能等に係る損害）のうち、一括の賠償が可能な損害は何か。それらをまとめて示すことも考えられるか。

※ 居住制限区域についてはどう考えるか。避難指示解除準備区域と同様に月単位で算定することとするか、あるいは、帰還困難区域よりも少ない額の一括金を算定した上で、解除までの期間が長期化した区域については追加する（但し、その総額は帰還困難区域の一括金の額を超えない）ことが考えられるか。

※ いずれの区域も、避難を継続する場合と移住する場合とで、賠償の額及び方法等に差を設けないこととしてよいか。

※ 以上を踏まえ、それぞれ具体的な額をどうするか。

iv) 第3期の損害について、月額を目安に算定する場合には、避難指示等の解除から相当期間経過後に生じた精神的損害は、特段の事情がある場合を除き、賠償の対象とはならない。

③ 財物価値の喪失又は減少等

中間指針第3の10「財物価値の喪失又は減少等」で示した損害の算定方法については、

i) 帰還困難区域内の不動産については、5年以上の長期間にわたり使用等ができないことから、当該不動産の価値が本件事故発生直前の時価を基準として100パーセント減少（全損）したものと推認し、本件事故直前の時価の全額を賠償対象とする。

ii) 【居住制限区域内の不動産については、相当期間にわたり使用等ができないことから、当該不動産の価値が、本件事故発生直前の時価を基準として、【〇割減少したものと推認することを目安とし】不動産ごとの個別具体的な事情を踏まえて賠償額を算出することが考えられる。】

※ 同じ区域の中でも線量の水準に相当の幅があることをどう考えるか。

※ 価値の変動する不動産に関して、実際に売買していないものであっても、請求時点で客観的に価値が下落していると評価することができる場合は、請求時点の価値減少分を賠償の対象としてよいか。

※ 請求時点で除染等によって当該不動産の価値が回復することが見込

まれている場合には、当該不動産の請求時点での価値を算定する際に、その価値回復分が考慮されることが考えられるか。また、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、その価値回復分を清算することが考えられるか。

(2) 旧緊急時避難準備区域

中間指針第3の〔対象区域〕のうち、「(4)緊急時避難準備区域」については、昨年9月30日に解除されていること等を踏まえ、〔損害項目〕のうち避難費用及び精神的損害は、次のとおりとする。

① 避難費用

i) 賠償すべき避難費用及びその損害額の算定方法は、引き続き中間指針で示したとおりとする。

ii) 中間指針において特段の事情がある場合を除き賠償の対象とはならないとされている「避難指示等の解除から相当期間経過後」は、【本年〇月末とする。】但し、同区域のうち檜葉町に属する部分については、同町域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から、避難指示区域のうち同町域に属する部分と同じとする。

※ インフラ復旧、学校の再開予定などを踏まえ、一定の生活環境が整うとともに、避難者が帰宅までに要すると見込まれる期間として、「解除後相当期間」をいつまでとするか。

※ 早期に帰還した者に関しては、実際にいつ帰還したかどうかを客観的に認定することが困難であること等から、「解除後相当期間」までは一律に避難費用及び避難に伴う精神的損害の賠償対象とすることが考えられるか。あるいは、早期に帰還した者へは、帰還時点から相当期間経過までの間に、別に何らかの賠償を認めることが考えられるか。

② 精神的損害

i) 賠償すべき精神的苦痛及びその損害額の算定方法は、引き続き中間指針で示したとおりとする。

ii) 第3期の損害額は、【一人月額〇万円を目安とする。】

※ 既に解除されており、「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」については他の区域とは異なることをどう考えるか。

(3) 特定避難勧奨地点

中間指針第3の[対象区域]のうち、「(5)特定避難勧奨地点」については、解除に向けた検討が開始されていること等を踏まえ、[損害項目]のうち避難費用及び精神的損害は、次のとおりとする。

① 避難費用

- i) 賠償すべき避難費用及びその損害額の算定方法は、【当面は、引き続き中間指針で示したとおりとする。】
- ii) 中間指針において特段の事情がある場合を除き賠償の対象とはならないとされている「避難指示等の解除から相当期間経過後」の「相当期間」は、【当面は、〇ヶ月を目安とする。】

※ いつまでを相当期間とするか。比較的狭い地区が対象であり、広範囲にインフラ等に支障が生じているわけではないことをどう考えるか。

※ 相当期間経過前に早期に帰還した者については、避難指示区域の場合と同様に考えてよいか。

② 精神的損害

- i) 賠償すべき精神的苦痛及びその損害額の算定方法は、【引き続き中間指針で示したとおりとする。】
- ii) 第3期の損害額は、【一人月額〇万円を目安とする。】

※ まだ解除されていないが、比較的狭い地区が対象であり、広範囲にインフラ等に支障が生じているわけではないことをどう考えるか。

(4) 政府による避難等の指示等があった対象区域

上記に掲げた区域等を含め、中間指針第3 [対象区域] については、[損害項目]のうち営業損害及び就労不能等に伴う損害は、次のとおりとする。

① 営業損害

- i) 中間指針の第3の7「営業損害」の終期は、【本件事故により避難等を余儀なくされた事業者への影響等にかんがみれば、少なくとも現時点で具体的な目安を示すことは困難であり、当面は、個々の事情に応じて合理的に判定することが適当である。その際には、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を終期とすることが合理的であること、一方、被害者の側においても、本件事故により生じた損害を可能な限り回避し又は減少させる措置をとることが期待されていること、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、例えば土地収用における損失補償基準を参考にすることも考えられるが、本件事故（突然かつ広範囲に被害が生じた、帰還する場合もある等の特徴）とは異なる面もあること等に留意するものとする。】

※ 上記の考え方でよいか。この他に現時点で示すべき考え方はあるか。

- ii) 【早期に転業・転職や臨時の営業・就労をする等特別の努力を行った者については、かかる特別の努力で得た利益は一定程度損害額から控除しないなど柔軟な対応が求められる。】

※ 上記の考え方でよいか。

※ 更に、「特別の努力」や「柔軟な対応」の具体的内容（損害額から控除しない場合、期間、額など）について、指針で示すことができるか。

② 就労不能等に伴う損害

- i) 中間指針の第3の8「就労不能等に伴う損害」の終期は、

【案1 原則として、本件事故発生から〇年とする。】

【案2 本件事故により避難等を余儀なくされた勤労者への影響等にかんがみれば、少なくとも現時点で具体的な目安を示すことは困難であり、当面は、個々の事情に応じて合理的に判定することが適当である。その際には、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を終期とすることが合理的であること、一方、被害者の側においても、本件事故により生じた損害を可能な限り回避し又は減少させる措置をとることが期待されていること、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、例えば土地収用における損失補償基準や雇用保険制度を参考にすることも考えられるが、本件事故（突然かつ広範囲に被害が生じた、帰還する場合もある等の特徴）とは異なる面もあること等に留意するものとする。】

※ 土地収用における損失補償基準等の例を見ても、営業損害に比べれば終期は短いこと等から、現時点で具体的な目安を示すことができるか。

ii) 【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は、かかる特別の努力で得た給与等は一定程度損害額から控除しないなど柔軟な対応が求められる。】

※ 上記の考え方でよいか。

※ 更に、「特別の努力」や「柔軟な対応」の具体的内容（損害額から控除しない場合、期間、額など）について、指針で示すことができるか。

第3 自主的避難等に係る損害について

※ 第一次追補で精神的損害の賠償対象とされた者（自主的避難等対象者、避難指示等対象区域から自主的避難等対象区域に避難した者等）については、その後、ステップ2が終了し、放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられているなど、福島第一原子力発電所の安全性が確認されるとともに、被ばくりスクを評価した上で、避難指示区域の解除のプロセスが進みつつある中で、本年1月以降の損害の有無及び額等をどのように考えるか。

※ 原則として賠償対象とする範囲（対象区域、損害額、終期等）を指針で示すことは可能か。その場合、線量等で一定の基準を設けることは可能か。今後の線量の推移等を踏まえ、追って検討することとするか。それとも、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。

※ 旧緊急時避難準備区域、避難指示区域（帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域）、特定避難勧奨地点）についても、住民の帰還後については、帰還場所によっては同じ問題として扱うか。

第4 除染等に係る損害

【本件事故に由来する放射性物質に関し、必要かつ合理的な範囲の除染等（汚染された土壌等の除去に加え、汚染の拡散の防止等の措置、除去土壌の収集、運搬、保管及び処分並びに汚染された廃棄物の処理を含む。）を行うことによって必然的に生じた追加的費用、減収分及び財物価値の喪失・減少分は、賠償すべき損害と認められる。】

※ 「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」（平成二十三年法律第百十号）第四十四条においては、「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。」と規定されているが、特別措置法に基づく措置に直接要する経費のみならず当該措置に伴う財物損壊や営業損害等を含め、同法第四十四条の対象となるか否かに関わらず、上記考え方に該当するものは原子力損害として賠償の対象と考えてよいか。

（以上）