

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（素案）

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、政府（原子力災害対策本部）は同年 9 月 30 日、緊急時避難準備区域を解除し、その指示及び公示を行った。また、政府（同本部）は、同年 12 月 26 日に策定した「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」に基づき、現在設定されている避難指示区域を見直し、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を予定している。

他方、いわゆる自主的避難等について、本審査会は、平成 23 年 12 月 6 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。）において、その損害の範囲に関する考え方を示した。

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等に関し今後の検討事項とされていたこと等について、現時点で可能な範囲で考え方を示すこととする。

東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における事故（以下「本件事故」という。）とこれらの損害との相当因果関係の有無は、最終的には個々の事案毎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

困を示すこととする。

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、これらの指針に明記されていない損害についても、個別の事例又は類型毎に、これらの指針の趣旨を踏まえ、かつ、当該損害の内容に応じて、その全部又は一定の範囲を賠償の対象とする等、東京電力株式会社には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 避難費用及び精神的損害

中間指針第3の〔損害項目〕の2の避難費用及び6の精神的損害は、中間指針で示したもののほか、次のとおりとする。

(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」については、平成24年3月末を一つの目途に、

- ① 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ことが確認された地域）
- ② 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）
- ③ 帰還困難区域（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、年間積算線量が50ミリシーベルト超の地域）

という新たな避難指示区域（上記①～③の括弧内は各区域の基本的考え方）が設定されること（以下「避難指示区域見直し」という。）等を踏まえ、これらの避難指示区域が設定された地域（以下単に「避難指示区域」という。）内に本件事故発生時における生活の本拠としての住居（以下「住居」という。）があった者の避難費用及び精神的損害は、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 避難指示区域内に住居があった者については、中間指針第3の〔損害項目〕の6の「第2期」を避難指示区域見直しの時点まで延長し、当該時点から終期までの期間を「第3期」とする。
- II) I)の第3期において賠償すべき避難費用及び精神的損害並びにそれらの損害額の算定方法は、原則として、引き続き中間指針第3の〔損害項目〕の2及び6で示したとおりとする。【但し、宿泊費等（中間指針第3の〔損害項目〕の2の（指針）I)の②の「宿泊費等」をいう。以下同じ。）が賠償される額及び期間には限りがあることに留意する必要がある。】
- III) I)の第3期における精神的損害の具体的な損害額（避難費用のうち通常範囲の生活費の増加費用を含む。）の算定に当たっては、本件事故発生時の住居の所在地に応じて、以下のとおりとする。
 - ① 避難指示区域見直しに伴い避難指示解除準備区域に設定された地域については、一人月額【〇万円】を目安とする。
 - ② 避難指示区域見直しに伴い居住制限区域に設定された地域については、概ね【〇年分】として一人【〇万円】を目安とする。但し、避難指示解除までの期間が長期化した場合は、総額が下記③の額を超えない範囲で、賠償の対象となる期間に応じて追加する。
 - ③ 避難指示区域見直しに伴い帰還困難区域に設定された地域については、一人【〇万円】を目安とする。
- IV) III)で月額を目安に算定する場合において、中間指針において避難費用及び精神的損害が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している「避難指示等の解除等から相当期間経過後」の「相当期間」は、避難指示区域については【〇ヶ月間】を当面の目安とする。

(備考案)

- 1) I)について、中間指針第3の〔損害項目〕の6において、精神的損害の具体的な損害額の算定期間の第2期は、「第1期（本件事故発生から6ヶ月間）終了から6ヶ月間」としつつ、「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。」としていたことから、避難指示区域については避難指示区域見直しに伴い、当該見直しの時点までを「第2期」とし、当該時点から終期までの期間を新たに「第3期」とすることとした。
- 2) II)について、中間指針第3の〔損害項目〕の2では、「①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」、「②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」及び「③避難等対象者が、避難等によって生活費が増

加した部分があれば、その増加費用」について、必要かつ合理的な範囲で賠償すべき避難費用と認めている。また、中間指針第3の〔損害項目〕の6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ている。この場合、上記①及び②は実費を損害額とし、上記③は原則として上記の精神的損害と合算した一定の金額をもって両者の損害額とすることが、それぞれ合理的な算定方法であるとされている。

- 3) 【Ⅱ】について、宿泊費等の額は、例えば従前の住居が借家であった者については、特段の事情がない限り、従前の家賃より増額の負担を余儀なくされた場合の当該増額部分が損害となる。また、宿泊費等の賠償される期間は、例えば従前の住居が持ち家であった者の居住していた不動産の価値が全損となった場合については、その全額賠償を受けることが可能となった時期までが目安となる。】
- 4) 【Ⅱ】について、帰還困難区域等に住居があった者が当該住居への帰還を断念し移住しようとする場合には、これに伴う移動費用、生活費の増加費用等は、中間指針第3の〔損害項目〕の2及び4で示した避難費用及び帰宅費用に準じて賠償すべき損害と認められる。また、帰還困難区域にあつては、長年住み慣れた住居及び地域における生活の断念を余儀なくされたために生じた精神的苦痛が認められ、その他の避難指示区域にあつても、中間指針第3の〔損害項目〕の6で示された精神的苦痛に準じて精神的損害が認められる。なお、避難を継続する者と移住しようとする者との間で、損害額及び支払方法等に差を設けないことが適当である。】
- 5) Ⅲ) について、具体的な損害額の算定に当たっては、避難の長期化に伴う「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」等を考慮した。この場合、避難指示解除準備区域は、比較的近い将来に避難指示の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た。一方、帰還困難区域は今後5年以上、また、居住制限区域も相当期間、帰還できない状態が続くと見込まれることから、その間の損害額を一括して算定することとした。その際、帰還困難区域については、居住不能となり転居を余儀なくされた場合の裁判例等を参考にしつつ、突然住居を含む広範な地域が立入制限となった上、その状態が相当長期間にわたって継続するという本件事故の特殊性・被害の重大性に照らして算定した。また、居住制限区域については、現時点で解除までの具体的な期間が不明なことから、当面の損害額として少なくとも概ね【〇年間】は帰還することが困難で

あると想定して算定した。このため、居住制限区域において賠償の対象となる期間が避難指示区域見直しの時点から概ね【〇年】を超えた場合には損害額を追加することが考えられるが、その場合であっても、総額は帰還困難区域の損害額を超えないものとするのが合理的である。

- 6) IV) について、①避難指示解除準備区域は、インフラや生活関連サービスが概ね復旧し、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、②一方、広い地域を対象に一律に避難指示が出されている区域であること、③避難者が従前の住居に戻るための準備にも一定の期間が必要であること等を考慮した。但し、現時点で実際に解除された区域はないことから、あくまでも当面の目安として示すものであり、実際には解除後の地域の状況等も考慮した上で判断することが適当である。
- 7) IV) について、多数の避難者に対して速やかかつ公平に賠償するため、避難指示の解除後相当期間経過前に帰還した場合であっても、原則として、個々の避難者が実際にどの時点で帰還したかを問わず、当該期間経過の時点を一律の終期として損害額を算定することが合理的である。

(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、平成23年9月30日に解除されていること等を踏まえ、当該区域（以下「旧緊急時避難準備区域」という。）内に住居があった者の避難費用及び精神的損害は、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 中間指針の第3期において賠償すべき避難費用及び精神的損害並びにそれらの損害額の算定方法は、引き続き中間指針第3の〔損害項目〕の2及び6で示したとおりとする。
- II) 中間指針の第3期における精神的損害の具体的な損害額（避難費用のうち通常範囲の生活費の増加費用を含む。）の算定に当たっては、一人月額【〇万円】を目安とする。
- III) 中間指針において避難費用及び精神的損害が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している「避難指示等の解除等から相当期間経過後」の「相当期間」は、旧緊急時避難準備区域については平成24年【〇月末】までとする。但し、同区域のうち檜葉町の区域については、同町の避難指示区域について解除後「相当期間」（上記(1)の（指針）IV）が経過した

時点までとする。

(備考案)

- 1) I) について、旧緊急時避難準備区域の第2期は、中間指針第3の〔損害項目〕の6で示したとおり、第1期(本件事故発生から6ヶ月間)終了から6ヶ月間とし、平成24年3月11日から終期までの期間を第3期とする。
- 2) II) について、平成23年9月30日に既に区域の解除がされており、「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」は大幅に軽減していると認められること等を考慮した。
- 3) III) について、①この区域におけるインフラ復旧は平成24年3月末までに概ね完了する見通しであること、【②その後も生活環境の整備には一定の期間を要する見込みであるものの平成24年度第2学期が始まる平成24年9月までには全ての関係市町村において、自宅から同市町村内の学校に通学できる環境が整う予定であること、】③避難者が従前の住居に戻るための準備に一定の期間が必要であること等を考慮した。また、檜葉町については、同町の区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を考慮した。
- 4) III) について、避難指示区域と同様、この区域の中間指針の第3期においては、避難指示の解除後相当期間経過前に帰還した場合であっても、原則として、個々の避難者が実際にどの時点で帰還したかを問わず、当該期間経過の時点を一律の終期として損害額を算定することが合理的である。なお、第1期又は第2期において帰還した場合や当初から避難せずに同区域に滞在し続けた場合は、個別具体的な事情に応じて賠償の対象となり得る。

(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、当該地点に住居があった者の避難費用及び精神的損害は、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 中間指針の第3期において賠償すべき避難費用及び精神的損害並びにそれらの損害額の算定方法は、引き続き中間指針第3の〔損害項目〕の2及び6で示したとおりとする。
- II) 中間指針の第3期における精神的損害の具体的な損害額(避難費用のうち通常的生活費の増加費用を含む。)の算定に当たっては、一人月額【〇万円】

を目安とする。

Ⅲ) 中間指針において避難費用及び精神的損害が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している「避難指示等の解除から相当期間経過後」の「相当期間」は、特定避難勧奨地点については【〇ヶ月間】を当面の目安とする。

(備考案)

- 1) I) について、特定避難勧奨地点の第2期は、中間指針第3の〔損害項目〕の6で示したとおり、第1期(本件事故発生から6ヶ月間)終了から6ヶ月間とし、平成24年3月11日から終期までの期間を第3期とする。
- 2) II) については、特定避難勧奨地点の解除に向けた検討が進められていること等を考慮した。
- 3) III) については、①特定避難勧奨地点の解除に当たっては地方公共団体と十分な協議が行われる予定であること、②当該地点が住居単位で設定され、比較的狭い地区が対象となるため、広範囲に公共施設等の支障が生じているわけではないこと、③避難者が従前の住居に戻るための準備に一定の期間が必要であること等を考慮した。但し、現時点で解除された地点はないことから、当面の目安として示すものである。
- 4) III) について、避難指示区域と同様、中間指針の第3期においては、特定避難勧奨地点の解除から相当期間経過前に当該地点の住居に帰還した場合であっても、原則として、個々の避難者が実際にどの時点で帰還したかを問わず、当該期間経過の時点を一律の終期として損害額を算定することが合理的である。なお、第1期又は第2期において帰還した場合や当初から避難せずに同地点に滞在し続けた場合は、個別具体的な事情に応じて賠償の対象となり得る。

2 営業損害

中間指針第3の〔損害項目〕の7の営業損害は、中間指針で示したもののほか、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 中間指針第3の〔損害項目〕の7の営業損害の終期は、当面は個別具体的な事情に応じて合理的に判断するものとする。
- II) 営業損害を被った事業者による早期の転業・転職や臨時の営業・就労等が

特別の努力と認められる場合には、かかる努力により得た利益や給与等を一定程度損害額から控除しない等の合理的かつ柔軟な対応が必要である。

(備考案)

- 1) I) の営業損害の終期は、突然かつ広範囲に被害が生じたという本件事故の特殊性、営業損害を被った事業者の多様性等にかんがみれば、少なくとも現時点で具体的な目安を一律に示すことは困難であり、当面は個別具体的な事情に応じて合理的に判断することが適当である。
- 2) 具体的な終期の判断に当たっては、①基本的には被害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、②一方、被害者の側においても、本件事故による損害を可能な限り回避し又は減少させる措置を執ることが期待されており、一般的には事業拠点の移転や転業等の可能性があると考えられること等を考慮するものとする。また、例えば公共用地の取得に伴う損失補償基準等を当該判断の参考にすることも考えられるが、その場合には、本件事故には、突然かつ広範囲に被害が生じた上、避難した者が避難指示解除後に帰還する場合があること等、土地収用等と異なる特殊性があることに留意する必要がある。
- 3) II) について、営業損害を被った事業者において、本件事故後の営業・就労（早期の転業・転職や臨時の営業・就労を含む。）によって得られた利益・給与等があれば、これらの営業・就労が本件事故がなければ従前の事業活動に仕向けられていたものである限り、損害額から控除するのが原則と考えられる。しかしながら、本件事故には突然かつ広範囲に多数の者の生活や事業等に被害が生じたという特殊性があり、被害者が営業・就労を行うことが通常より困難な場合があり得る。また、これらの営業・就労によって得られた利益や給与等を一律に全て控除すると、こうした営業・就労をあえて行わない者の損害額は減少しない一方、こうした営業・就労を行うほど賠償される損害額は減少することになる。このため、一定の場合には、当該利益や給与等を「特別の努力」によるものとして、一定の期間又は一定の額の範囲で損害額から控除しない等の「合理的かつ柔軟な対応」を行うことが考えられる。

3 就労不能等に伴う損害

中間指針第3の〔損害項目〕の8の就労不能等に伴う損害は、中間指針に示したもののほか、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 中間指針第3の〔損害項目〕の8の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2年を経過するまでを目安とする。但し、対象区域や個別具体的な事情に応じて、これとは異なる時期が合理的と認められる場合は、当該時期を終期とすることができるものとする。】
【案2：当面は、個別具体的な事情に応じて合理的に判断するものとする。】
- II) 就労不能等に伴う損害を被った勤労者による早期の転職や臨時の就労等が特別の努力と認められる場合には、かかる努力により得た給与等を一定程度損害額から控除しない等の合理的かつ柔軟な対応が必要である。

(備考案)

- 1) 【案1の場合：I) の就労不能等に伴う損害の終期については、①基本的には被害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、②一方、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執ることが期待されており、一般的には就労不能等に対しては転職等により対応できる可能性があると考えられること、③就労不能等に伴う損害の終期は、一般的には営業損害の終期よりも早期に到来するものと考えられること等を考慮する必要がある。また、例えば公共用地の取得に伴う損失補償基準等や雇用保険制度の例を参考にすることも考えられるが、本件事故には、突然かつ広範囲に被害が生じた上、避難した者が避難指示解除後に帰還する場合がある等、土地収用等と異なる特殊性があることに留意する必要がある。これらを踏まえ、当該終期については、本件事故発生から2年を経過するまでを目安としつつ、対象区域や個別具体的な事情に応じてこれよりも長期又は短期とするなど、合理的に判断することが適当である。】
【案2の場合：I) の就労不能等に伴う損害の終期についての考え方は、基本的には前記2の(備考)の2)に同じである。但し、その終期は、一般的には営業損害の終期よりも早期に到来するものと考えられることも考慮するものとする。】
- 2) II) について、「特別の努力」に係る「合理的かつ柔軟な対応」の考え方は、基本的には前記2の(備考)の3)に同じである。

4 財物価値の喪失又は減少等

中間指針第3の〔損害項目〕の10の財物価値の喪失又は減少等は、中間指

針で示したもののほか、次のとおりとする。

(指針案)

- I) 帰還困難区域内の不動産に係る財物価値については、本件事故発生直前の価値を基準として本件事故により100パーセント減少(全損)したものと推認することができるものとする。
- 【II) 居住制限区域及び避難指示解除準備区域内の不動産に係る財物価値については、避難指示解除までの期間等を考慮して、本件事故発生直前の価値を基準として本件事故により一定程度減少したものと推認することができるものとする。】

(備考案)

- 1) 財物価値の喪失又は減少等については、中間指針第3の[損害項目]の10において「現実に価値を喪失し又は減少した部分」を賠償すべき損害と認めているが、特に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立入りが制限され使用ができないこと等の特別の事情があり、当面は市場価値が失われたものと観念することができる。このため、迅速な被害者救済の観点から、当該不動産に係る財物価値が本件事故発生直前の価値を基準として100パーセント減少(全損)したものと推認することによって、本件事故直前の価値の全額を賠償対象とすることができるものとする。
- 2) 居住制限区域及び避難指示解除準備区域内の不動産に係る財物価値についても、帰還困難区域内の不動産に準じ、その価値減少分を客観的に推認することによって、当該減少分を賠償対象とすることができるものとする。
- 3) 「本件事故発生直前の価値」は、住居用の建物にあっては同等の建物を取得する場合の価格を考慮するなど、個別具体的な事情に応じて合理的に評価するものとする。
- 4) 【賠償後に東京電力株式会社の費用負担による除染、修理等によって価値が回復した場合には、当事者間の合意によりその価値回復分を清算することが考えられる。】
- 5) 中間指針第2の4で示したように、地震・津波による損害については賠償の対象とはならないが、本件事故による損害か地震・津波による損害かの区別が判然としない場合もあることから、合理的な範囲で、「原子力損害」に該当するか否か及びその損害額を推認することが考えられるとともに、東京電力株式会社には合理的かつ柔軟な対応が求められる。

第3 自主的避難等に係る損害について

【第一次追補において示した自主的避難等に係る損害について、平成24年1月以降に関しては、次のとおりとする。】

(指針案)

【I) 第一次追補の〔対象者〕のうち、少なくとも子供及び妊婦については、】

【案1 (線量基準形式): 1年間の積算放射線量が〇ミリシーベルトを超える
と推定される地点に居住している場合には、賠償の対象となる。】

【案2 (風評被害形式): 【個別の事例又は類型毎に、】放射線量に関する客観
的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被曝への相当程度の
恐怖や不安を抱き、また、その危険を回避するために自主的避難を行いたく
なる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有していると認めら
れる場合には、賠償の対象となる。】

【案3 (第一次追補形式): 【個別の事例又は類型毎に、】放射線量に関する客
観的情報、避難指示区域との近接性等を勘案して、放射線被曝への相当程度
の恐怖や不安を抱いたことには相当の理由があり、また、その危険を回避す
るために自主的避難を行ったことについてもやむを得ないと認められる場
合には、賠償の対象となる。】

【案4 (記述無し形式): (指針として示さない)】

【上記案1～3共通 II) I) によって賠償の対象となる場合において、賠償
すべき損害及びその損害額の算定方法は、原則として第一次追補で示したと
おりとする。具体的な損害額については、同追補の趣旨を踏まえ、かつ、当
該損害の内容に応じて、合理的に算定するものとする。】

第4 除染等に係る損害について

除染等に係る損害は、中間指針で示したもののほか、次のとおりとする。

(指針案)

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。)を行うことに伴
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。

(備考案)

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（以下「特別措置法」という。）第四十四条第一項においては、「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、同法第四十四条第一項の対象となるか否かにかかわらず、上記（指針）に該当するものは原子力損害として賠償の対象となる。

(以上)