

響と、考えられる対策の検討を要請され、これを試算した結果、本件原発は、冷却用海水ポンプが被水するとの結果を得たにもかかわらず、これに対する対策を講じるのではなく、波源の設定誤差については、少なくとも最大規模の津波を想定する場合には、ばらつきを考慮しなくてよいとの理論を提出することによって、通商産業省の顧問の理解を得る方針としたこと

(3) 被告東電は、原子力発電施設が他に例のない危険性を有し、事故が発生した場合の被害が深刻かつ重大であるにもかかわらず、4省庁報告書を作成した委員会における資料である「津波防災計画策定指針（案）」から、「常に安全側の発想から」という文言を削除すべきという提案をし、自らも経済的合理性を優先した対策を講じたにとどまったこと

(4) 被告東電は、津波評価技術が、稀に到来する波高の高い津波を対象としておらず、津波評価技術による想定を上回る津波の到来時の対処方法を考えておく必要のあることを認識しながら、そうした対策を講じなかったこと

(5) 被告東電は、長期評価が公表され、長期評価に基づいて、速やかに津波評価技術による津波高の想定を見直すべきであったのに、これを行わなかったこと

(6) 被告東電は、保安院の担当者から、平成19年4月4日、「地震は設計を超えても設備側に余裕がある。津波、特に上昇側はあるレベルを超えると炉心損傷に至ることを気にしている。」という考えを示された際、検討した対応策は、海水ポンプの水密化や建屋の設置程度であり、しかもこれらを実施しなかったこと

(7) 被告東電は、被告東電の担当者が平成20年4月頃、長期評価の知見に基づく津波試算（平成20年試算）を行い、津波対策は不可

避と記載した書面（甲 A 6 4 の 2）を作成したにもかかわらず，長期評価の知見に基づく対策を講じなかったこと

(8) 被告東電は，平成 2 0 年 1 0 月に佐竹論文を受け取り，また，阿部勝征から，長期評価を無視するためには，推進本部の見解に対応するような津波が過去に発生していないことを示すのも一案であるとの指摘を受けたことから，津波堆積物調査を実施する方針としたこと

(9) 本件結果回避措置の実施が，費用及び期間において，容易ということが出来るものであったこと

(10) 被告らは，被告東電が，被告国から，原子力の利用につき，その安全確保に細心の注意を払い，万全を期することを前提とした最新の科学的知見に基づいた厳正な安全規制を受け，我が国の原子力発電は安全であるとしていたこと

2 前記第 1 節（被告東電に対する民法 7 0 9 条に基づく損害賠償請求の可否（争点①））において認定した事実及び上記 1 において指摘した各事実からすると，被告東電は，原子力発電施設には一度炉心損傷が生じてしまった場合，取り返しのつかない被害が多数の住民に対して生じてしまうという性質があり，原子力災害が発生した場合の被侵害法益は，生命を含む極めて重要なものであって，かつ，その被害者が極めて広汎に及び得るものであるにもかかわらず，原子力事業者として特に許可を受けてこれを取り扱うという，責任のある立場にあり，原子炉施設が想定される津波によって原子炉の安全性を損なうおそれがある場合は，電気事業法 3 9 条 1 項及び省令 6 2 号 4 条により，防護措置等の適切な措置を講ずべき義務を負っていたのであるから， i) 本件原発における津波対策において，常に安全側に立った対策をとるという方針を堅持しなければならないのに，経済的合理性を安全性に優先させたと評されてもやむを得ないような対応をとってきたこと， ii) 本件事故の原因

である本件原発の敷地地盤面を超えて本件原発の非常用電源設備を浸水させる規模の津波の到来について予見したのであるから、津波堆積物調査を行うよりも先にまず、対策を取るべきであり、かつ、それは容易なものであったのに、本件結果回避措置のうち、電源車の高台配備等の暫定的な対策さえ実施しなかったこと、iii) 規制当局から炉心損傷に至る危険の指摘を受けていながら、長期評価に基づく対策を怠ったというべきことを指摘することができる。

そうすると、被告東電には、本件事故の発生に関し、特に非難するに値する事実が存するというべきであり、被告東電に対する非難性の程度は、慰謝料増額の考慮要素になると考えられる。

第6 被告東電の非難性と被告国の非難性の関係

被告国は、被告東電の非難性と被告国の非難性とは連動しない旨主張するところ、この点については、後記第11節（規制権限不行使の違法（争点⑮））において、被告国の規制権限不行使の違法の有無について判断した上で、検討することとする。

第7 被告らの賠償に関する対応

被告国は、慰謝料減額の考慮要素として、被告東電が、被告国の支援の下、中間指針等を尊重し、本件事故により被害を受けた者らに対し、適切な賠償を早期に行っていることを主張し、原告らは、これを否認しているところ、一般論としては、加害者による加害行為後の被害者に対する賠償に関する対応は、非難性の有無及び程度に関わる事情として、慰謝料減額の考慮要素となり得るものと考えられる。

しかしながら、被告国の支援及び中間指針等はいずれも原賠法の定める制度であるところ、被告東電が、原賠法が定める制度の中で、原賠法に従い賠償を行うことは、まさに原賠法の予定するところを実施しているに過ぎないのであるから、これを慰謝料減額の考慮要素というこ

とまではできない。

第8 賠償額の差別的扱い

1 原告らは、慰謝料算定の考慮要素として、中間指針等の示す自主的避難者等に対する賠償金額が、避難指示に基づいて避難した者に対する賠償金額と比べて著しく低いことを、内心の静穏な感情への侵害であると主張する。

2 しかしながら、人は、多数の人間で構成されている社会において生活を営む存在であり、その中で意見の相違や軋轢が発生することは、一定程度不可避であるから、誰かの内心の静穏な感情を害したというだけでは、金銭をもって償うべき違法があるということとはできない。同様に、一定の政策が行われた場合に、当該政策の対象となった者とならなかった者が生じ、ならなかった者において精神的苦痛を受けたとしても、それだけで、金銭をもって償うべき違法があるということとはできない。

被告国等の避難指示は、原子力災害から国民の生命、身体及び財産を保護することを目的とした総合的な政策的判断のもとで、法に基づく避難指示により、結果としてこれに従って避難した者の多くから生活費調達的手段を奪うことともなるものである。そして、中間指針等は、後記第8節（中間指針等の合理性（争点⑩））記載のとおり、上記避難指示の趣旨及びその引き起こすと想定される結果を踏まえ、原子力損害の賠償に関する紛争についての紛争当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を提供するという政策的判断のもとに策定されたものである。そうすると、中間指針等の定める期間に対応した支払に生活費支給の機能があるからといって、このことは、上記の避難指示及び中間指針等の性質を反映したことによるのであるから、被告国等の避難指示を受けていない自主的避難者等に支払う慰謝料に生活費支給の機能を持たせる理由があるとはいえない。したがって、自主的避難者等が、避

難指示に従って避難し、中間指針等に従った慰謝料を受けた者と同額の慰謝料を受け取り得る立場にあるということとはできない。

また、原告らの指摘する中間指針等の示す自主的避難者等に対する慰謝料の支払が低額であるという点は、中間指針等が、あくまで自主的解決に資するための指針であることに照らせば、最終的には訴訟をもってその当否が判断されるべきものであり、政策的に早期に支払を受ける対象者と、中間指針等に基づく任意の支払の段階から同等の金員が支払われなければならない理由はない。

3 したがって、中間指針等において、自主的避難者等と避難指示を受けた者とを比べてその賠償額に差が存在することにつき、これを慰謝料増額の考慮要素と捉えることは、相当であるとはいえない。

第8節 中間指針等の合理性（争点⑩）

前記認定事実（第5節第1）によれば、原告らの生活の本拠は、出生前の原告を除いて、それぞれ別紙弁済の抗弁関係一覧表「その後の区域設定」欄記載の区域内にあり、その全ての区域について、原賠審が策定した中間指針等の中で、損害の範囲の指針が示されているところ、被告らは、中間指針等の内容が合理的かつ相当であり、裁判上も十分考慮に値するものである旨主張するのに対し、原告らは、本件において原告らが被ったと主張する精神的損害の賠償規範とはなり得ないと主張していることから、以下検討する。

第1 中間指針等の内容等（争いが無い）

1 原災法に基づく避難指示等により避難等を余儀なくされた者（避難等対象者）が受けた精神的苦痛のうち、賠償すべき精神的苦痛に係る損害について、中間指針、第二次追補及び第四次追補は、以下の指針を策定した。

(1) 中間指針

ア 対象者

i) 避難指示等対象区域から実際に避難した上，引き続き同区域外滞在を長期間余儀なくされた者（又は余儀なくされている者）及び本件事故発生時には避難指示等対象区域外に居り，同区域内に住居があるものの引き続き対象区域外滞在を長期間余儀なくされた者（又は余儀なくされている者），及び ii) 屋内退避区域の指定が解除されるまでの間，同区域における屋内退避を長期間余儀なくされた者を対象者とする。

イ 賠償の対象とすべき精神的苦痛の内容

i) については，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及び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を，ii) については，行動の自由の制限等を余儀なくされ，正常な日常生活の維持及び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を，賠償の対象とする。

ウ 賠償の内容

避難費用のうち生活費の増加費用と合算した一定の金額をもって精神的損害の損害額と算定することが合理的であるとの考え方を採用した上，本件事故から6か月間（第一期）については，一人当たり原則として月額10万円を賠償額の目安とし，その後の6か月間（第二期）については，一人当たり月額5万円を賠償額の目安とするとした。

(2) 第二次追補

第二次追補においては，第二期の期間を避難指示等対象区域の見直しの時点まで延長した上，同時点から終期までの期間を第三期とし，第三期につき，以下のとおりの考えを示した。

ア 対象者

i) 避難指示解除準備区域に設定された地域に居住していた者，
ii) 居住制限区域に設定された地域に居住していた者，及び iii) 帰還困難

区域に設定された地域に居住していた者を対象者とする。

イ 賠償の対象とすべき精神的苦痛の内容

i) 及び ii) については、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」を、iii) については、長期にわたって帰還できない状態が続くことによる精神的苦痛を、賠償の対象とする。

ウ 賠償の内容

i) については、避難指示等対象区域の見直しの時点から、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、従前どおり損害額を月単位で算定した上、一人当たり月額10万円を目安とし、ii) については、上記見直しの時点において解除までの具体的な期間が不明であり、ある程度長期化することが見込まれることを踏まえ、一人当たり月額10万円とした上、概ね2年分をまとめて240万円の請求をすることができるとし、iii) については、上記時点から5年以上帰還することができない状態が続くと見込まれることから、損害額を一括して算定することとし、一人当たり600万円を目安とするとした。

(3) 第四次追補

ア 対象者

i) 帰還困難区域内の住居に居住していた者又は居住制限区域ないし避難指示解除準備区域の一部に居住していた者、及び ii) 上記 i) 以外の地域に居住していた者を対象者とする。

イ 賠償の対象とすべき精神的苦痛の内容

依然として立入りが制限され、本格的な除染及びインフラ復旧の計画がなく、避難指示解除及び帰還の見通しが立たない状況下において、避難者が早期の生活再建を図るためには、見通しのつかない避難指示解除の時期に依存しない賠償が必要であるとの考えのもと、「長年住み慣れた住

居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活の断念を余儀なくされたことによる精神的苦痛等」について、最終的な帰還の有無を問わず一括して賠償することとした。

ウ 賠償の内容

i) については、第二次追補で帰還困難区域に設定された地域に居住していた避難者について示された一人当たり600万円に1000万円を加算した額から、この600万円を月額に換算した場合の将来分(平成26年3月以降)の合計額を控除した額を賠償するものとし、ii) については、第三期における賠償額を引き続き一人当たり月額10万円を目安とするとした。

2 原災法に基づく避難指示等を受けた地域に居住しているわけではないものの、自主的に避難を行った者等が受けた精神的苦痛のうち、賠償すべき精神的苦痛に係る損害について、中間指針追補及び第二次追補は、以下の指針を策定した。

(1) 中間指針追補

ア 対象者

福島県内の市町村のうち、避難指示等対象区域を除く一部区域に居住していた者(自主的避難等対象者)を対象者とする。

イ 賠償の対象とすべき精神的苦痛の内容

自主的避難に至った類型として、本件事故発生当初の時期に情報が欠如している中、放射性物質の放出による放射線被ばくへの恐怖及び不安を抱き、その危険を回避するために避難を選択した場合や、本件事故発生からある程度経過し、生活圏内の空間放射線量及び放射線被ばくの人体への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において、放射線被ばくへの恐怖及び不安を抱き、その危険を回避しようとして避難を選択した場合について、避難に伴う正常な日常生活の維持及び継

続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛を、賠償の対象とする。また、上記地域の住民には、自主的避難を選択せず、居住地に居住し続けることを選択した者（滞在者）も多く存在することに鑑み、これらの者が居住地に滞在することにより抱き続けた恐怖及び不安、これに伴う行動の自由の制限等により生じた精神的苦痛も、賠償の対象とする。

ウ 賠償の内容

自主的避難等対象区域内の住居から自主的避難を行った場合における①自主的避難によって生じた生活費増加費用、②自主的避難により、正常な日常生活の維持及び継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、及び③避難及び帰宅に要した移動費用について、自主的避難等対象区域内に滞在を続けた場合における i) 放射線被ばくへの恐怖及び不安、これに伴う行動の自由の制限等により、正常な日常生活の維持及び継続が相当程度阻害されたために生じた精神的苦痛、ii) 放射線被ばくへの恐怖及び不安、これに伴う行動の自由の制限等により生活費が増加した分があれば、その増加費用について、いずれもこれらを合算した額を同額として算定することが公平かつ合理的な算定方法であるとする。

その上で、自主的避難等対象者は原則として一人当たり 8 万円を目安とし、このうち妊婦及び子どもについては一人当たり 40 万円を目安とするとした。そして、賠償の対象期間については、賠償の対象とする精神的苦痛の内容に鑑み、前者については本件事故発生当初の時期（平成 23 年 4 月 22 日頃まで）を、後者については平成 23 年 12 月末日までをその期間とするとした。

(2) 第二次追補

第二次追補においては、平成 24 年 1 月以降に関する自主的避難等対象者の自主的避難に係る損害につき、以下のとおりの考えを示した。

ア 対象者

個別の事例又は類型をもとに、少なくとも妊婦及び子どもにつき、放射線被ばくへの相当程度の恐怖及び不安を抱き、その危険を回避するために自主的避難を行うような心理が平均的、一般人を基準に合理性を有していると認められる場合には、賠償の対象者となる。

イ 賠償の対象とすべき精神的苦痛の内容

上記(1)イと同様である。

ウ 賠償の内容

上記(1)ウと同様である。

第2 中間指針等の策定経緯等（甲B3，C21，乙C1の1ないし1の4，29，32，85）

1 中間指針等は、本件事故により被害を被った者の切迫する生活状況を迅速、公平かつ適正に救済する必要があるという状況下において、原賠法18条2項2号にいう「原子力損害の範囲の判定の指針その他の当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針」として、原賠審により早急に策定されたものである。

2 中間指針は、「はじめに」の項目において、この指針が本件事故による原子力損害の当面の全体像を示すものであり、ここで示された損害の範囲に関する考え方をういて円滑な話し合いと合意形成が達成されることを望むとともに、中間指針に明記されていない個別損害が賠償されないことのないよう留意すべきこと、明記されていない損害も含めて多数の被害者への賠償が可能となる体制を早急に整え、迅速、公平かつ適正な賠償が行われることを被告東電に期待するとしている。

また、中間指針は、「第1 中間指針の位置づけ」の項目において、「この中間指針は、本件事故が収束せず被害の拡大が見られる状況下、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等を示したものであるから、中間指針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」としている。

加えて、中間指針は、損害を算定するに当たり、「個別に損害の有無及び損害額の証明をもとに相当な範囲で実費賠償をすることが原則であるが、本件事故による被害者が避難等の指示等の対象となった住民だけでも十数万人規模にも上り、その迅速な救済が求められる現状にかんがみれば、損害項目によっては、合理的に算定した一定額の賠償を認めるなどの方法も考えられる」としている。

3 原賠審においては、中間指針等を策定するに当たり、以下の説明及び発言等があった。

(1) 中間指針等において示されている損害の内容について

原賠審第9回において、原賠審の会長である能見善久の指示を受けて原子力損害賠償対策室次長は、中間指針において示されていない損害も、個別の事情によって原子力損害と認められる可能性があり、中間指針において示されている損害は、中間指針を作成した時点において本件事故により当面発生する損害のうち、類型化が可能で賠償すべき損害である旨説明した。(甲C21・2頁)

また、能見善久は、原賠審第21回において、以下の発言をした。

「被害が非常に多数、広くわたっているときに、迅速に賠償するというのも非常に重要なことですので、そういう意味で、この審査会というものが賠償の指針というのを設けて、特にその指針というのは、裁判でいけば認められるであろうという賠償を一応念頭に置きながら、しかし、多数いろんな個別事情はあって、いろいろみんなばらばらですので、賠償する東電も納得して、迅速に支払ってくれるような、そういう意味で、共通の損害みたいなものを指針の中で取り出して、中間指針とか、あるいは、その補足の指針として出してきている」(乙C85・15頁)、「指針に書い

ていないから賠償しないという考え方は、もともとおかしい。(中略)この指針の性質というものは、そういうものではなくて、個別の事情に基づいて生じる損害については、指針が上限になるものではなくて、それ以上の損害賠償というものは認められるというのが大原則でございます」(同上)、「自分はずっと損害がある、もっと精神的苦痛をこうむっているということがどうしても出てまいります、(中略)個別的な事情というものを整理して、ADRでまた和解に持っていく。そこでもうまくいかないところは、残念ながら訴訟にいかざるを得ない」(乙C85・16, 17頁)、「東電の側も、この指針ならば率先して賠償しようということで、賠償が迅速化されるというところに1つのメリットがあると思います。ただ、実際には、(中略)もし、例えば慰謝料の額についても、東電が明らかに反対して賠償を渋るだろうというような額は、なかなかこれは東電がスムーズに払わないということになってしまって、かえって結局指針が機能しなくなる。指針というのは、東電を縛るものではなくて、これはあくまで東電が自主的にその指針に基づいて賠償するものですから、結局、東電がどうしても嫌だと言われてしまうと動かなくなってしまう」。(乙C85・16頁)

(2) 精神的損害の性質について

中間指針等において賠償の対象とされている精神的損害の内実については、以下のとおりの議論がされている。

原賠審第4回において、原子力損害賠償対策室次長は、「避難等を余儀なくされたことに伴い、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損害については、相当因果関係のある損害と認めることができるのではないか」(乙C29・33頁)と発言している。また、同人は、原賠審第7回において、「長期間の避難等を余儀なくされた者は、「正常な日常生活の維持・継続を長期間にわたり著しく阻害されている」という点では全員共通した精神的苦痛をこうむっている」

(乙C32・18, 19頁)と発言している。

第3 中間指針等の裁判上の位置付け

上記第2をもとに検討する。

中間指針等は、原賠法18条2項2号の定めにより、原子力事業者と原子力損害を被った被害者との間に生じた紛争を自主的に解決するために策定された指針であり、多数の被害者への賠償を迅速、公平かつ適正に実現するために策定されたものである。そして、中間指針等は、その内容や、上記第2にみた能見善久の発言等に照らしても、そのような趣旨に基づいて、被害者の間において一定の類型化が可能な損害項目につき、合理的に一定の損害額を算定し、被告東電においては、少なくともこれを任意に賠償すべきとの指針を提示する役割を持つものであるということが出来る。他方、損害項目の選択及び損害額の算定方法については、原子力事業者である被告東電による迅速な賠償を実現するという見地から、裁判手続においても認容されることが予想される範囲内において損害項目及び損害額を定めようとしたものであることが認められ、被害者は、その被った個々の損害が中間指針の示すものを超える場合には、裁判手続等において個別にこれを主張立証することで、その賠償を求めていくことが想定されているといえる。

不法行為に基づく損害賠償においては、被害を被った者は、原則として、不法行為との間に相当因果関係のある損害について、その賠償を求めることができ、このことは、原賠法3条1項に基づく損害賠償請求においても同様である。そして、中間指針等の趣旨及び性質が上記のような政策的な観点を強く反映しているものであることに照らせば、裁判所が、原賠法3条1項又は国賠法1条1項に基づく損害賠償請求について、賠償すべき損害を算定するに当たっては、中間指針等の内容を事実上参考にすることがあり得るにせよ、中間指針等が定めた損害項目及び賠償額に拘束さ

れることはなく、自ら認定した原告らの個々の事情に応じて、賠償の対象となる損害の内容及び損害額を決することが相当であるということが出来る。

第9節 個別損害論（争点⑪ないし⑭）の総論

本節においては、個々の原告が被った損害等（相当因果関係及び損害各論）（争点⑪）、慰謝料額（争点⑫）、弁済の抗弁（争点⑬）及び弁護士費用の額（争点⑭）につき、原告らの全部又は一部に共通する事項に関し、検討する。

第1 被ばく線量の検査について

被告東電は、被ばく線量の検査を受けていない原告らの一部につき、検査を受けていないことを根拠として、あるいは、同検査を受けた原告らの一部につき、検査結果が健康に影響のある数値とはいえなかったことを根拠として、当該原告の放射線被ばくに対する不安を否認等する旨の主張をし、被告国は、被告東電の上記主張を援用している。

1 そこで、放射線量の検査に関し、以下検討する。

証拠（甲C 14ないし17、丙B 2, 3）と弁論の全趣旨によれば、次の事実を認めることができる。

(1) 被ばく線量の検査について

被告東電の主張する被ばく線量の検査には、外部被ばく線量の検査と内部被ばく線量の検査があり、これらのうち本件事故に関する外部被ばく線量の検査は、後記(2)の県民健康調査のうち、アの基本調査を指し、内部被ばく線量の検査は、後記(2)の県民健康調査のうち、イの詳細調査及び後記(3)のホールボディ・カウンタによる検査を指す（弁論の全趣旨）。

原子力発電所が事故を起こした場合に、外部に放出されることのある放射性物質には、プルトニウム239、セシウム137、ストロンチウム90、セシウム134及びヨウ素131等があるところ、ホールボデ

イ・カウンタによる検査は、体内に取り込まれた放射性物質からの放射線を計測する装置であり、放射線の一種である β （ベータ）線及び γ （ガンマ）線のうち、 γ 線を測定することができるが、 β 線を測定しないため、上記放射性物質のうち、 β 線を放出するストロンチウム90は測定できない。

ヨウ素131は、半減期が8日と短く、セシウム134及びセシウム137は、いずれも時間の経過とともに体外に排出されるため、ホールボディ・カウンタによる検査は、日常的な経口摂取の影響を調べるものである。

(2) 県民健康調査について

福島県では、福島県立医科大学に事業を委託して、原子力災害による放射線の影響を踏まえ、平成23年6月から県民健康調査を実施している。県民健康調査の内容は、次のア及びイの(ア)ないし(エ)の5項目により構成されている。県民健康調査の結果は、調査を受けた者にとって、健康の自己管理に役立つものであり、福島県が全ての調査結果をまとめた一元的なデータベースを構築することにより、長期にわたる知見の活用に資するものとされている。

ア 基本調査（外部被ばく線量の推計評価）

(ア) 基本調査は、平成23年3月11日から同年7月1日に福島県内に住民登録をしていた者205万5326人を対象とし、これらの者に問診票を配布し、本件事故後4か月間の行動を記録して提出することを求め、この記録を基に外部被ばく線量を推計評価し、結果を通知するとともに、個々人の推計値を統計処理することにより、福島県における被ばくと健康影響についての解析を行うことに活用する調査である。

福島県外の居住者（上記期間に県内に居住していたが県外に住民登録をしていた者、上記期間に福島県内に通勤あるいは通学していた