

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第四次追補（避
難指示の長期化等に係る損害について）

平成 25 年 1 月 26 日

（平成 28 年 1 月 28 日改定）

（平成 29 年 1 月 31 日改定）

（平成 31 年 1 月 25 日改定）

（令和 6 年 2 月 5 日改定）

（令和 8 年 2 月 18 日改定）

原子力損害賠償紛争審査会

第1 はじめに

1 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。また、政府（原子力災害対策本部）が、平成23年9月30日に緊急時避難準備区域を解除し、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」を新たに決定し従来の避難指示区域を見直すとしたこと等を踏まえ、「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第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」（以下「第二次追補」という。）を平成24年3月16日に決定・公表した。

その後、平成25年8月には、すべての避難指示対象市町村において、避難指示区域の見直しが完了した。新たな3つの避難指示区域のうち、居住制限区域及び避難指示解除準備区域については、区域内への自由な立入りが可能となったほか、復旧・復興・帰還に向け、除染実施計画やインフラ復旧工程表に基づき除染やインフラ復旧等が進められるとともに、企業の営業活動も一部再開されている。また、除染やインフラ復旧等が進捗した一部の区域においては、住民の帰還に向けた準備のために特例宿泊も実施されており、避難指示の解除に向けた検討が始まっている。

一方、帰還困難区域については、将来にわたって居住を制限することが原則とされており、区域内の立入りは制限され、本格的な除染やインフラ復旧等は実施されておらず、現段階

では避難指示解除までの見通しすら立たない状況であり、避難指示が長期化することが想定される。このように長期間の避難を余儀なくされる住民に対しては、住居確保のための原発避難者向け災害公営住宅の整備や町外コミュニティの整備が進められている。また、帰還困難区域の住民へのアンケート調査によると、帰還までの間、区域外の持ち家で居住することを希望している住民も多い。

以上のような状況の中、避難を余儀なくされている住民は、具体的な生活再建を図ろうとしているが、特に築年数の経過した住宅に居住していた住民においては、第二次追補で示した財物としての住宅の賠償金額が低額となり、帰還の際の修繕・建替えや長期間の避難等のための他所での住宅の取得ができないという問題が生じている。また、長期間の避難等のために他所へ移住する場合には、従前よりも相対的に地価単価の高い地域に移住せざるを得ない場合があることから、移住先の土地を取得できないという問題も生じている。

さらに、本格的な除染やインフラ復旧等が行われず避難指示の解除の見通しが立たない状況で事故後6年後を大きく超える長期避難が見込まれる帰還困難区域等の住民からは、将来の生活に見通しをつけるため、避難指示解除の見通しがつかず避難が長期化する場合の精神的損害等に係る賠償の考え方を示すことが求められている。

2 基本的考え方

上記で述べた避難指示区域の状況を踏まえ、この度の中間指針第四次追補（以下「本指針」という。）においては、避難指示区域において避難指示解除後に避難費用及び精神的損害が賠償の対象となる相当期間の具体的な期間、新たな住居の確保のために要する費用のうち賠償の対象となる範囲及び避難指示が長期化した場合に賠償の対象となる範囲について、これまで示してきた指針に加え、現時点で可能な範囲で損害

の範囲等を示すこととし、今後の迅速、公平かつ適正な賠償の実施による被害者救済に資するものとする。

なお、本審査会の指針において示されなかつ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ものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる。また、本指針で示す損害額の算定方法が他の合理的な算定方法の採用を排除するものではない。東京電力株式会社には、被害者からの賠償請求を真摯に受け止め、本審査会の指針で賠償の対象と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、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、合理的かつ柔軟な対応と同時に被害者の心情にも配慮した誠実な対応が求められる。

さらに、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。）による被害は極めて広範かつ多様であり、被害者一人一人の損害が賠償されたとしても、被災地における生活環境、産業・雇用等の復旧・復興がなければ、被害者の生活再建を図ることは困難である。このため、本審査会としても、東京電力株式会社の誠実な対応による迅速、公平かつ適正な賠償の実施に加え、被害者が帰還した地域や移住先における生活や事業の再建に向け、就業機会の増加や就労支援、農林漁業を含む事業の再開や転業等のための支援、被災地における医療、福祉サービス等の充実など、政府等による復興施策等が着実に実施されることを求める。

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

※第五次追補（令和4年12月20日）により
全面改訂（第五次追補第2の2参照）

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、中間指針及び第二次追補で示したもののはか、次のとおりとする。

（指針）

I) 避難指示区域の第3期において賠償すべき精神的損害の具体的な損害額については、避難者の住居があった地域に応じて、以下のとおりとする。

① 帰還困難区域又は大熊町若しくは双葉町の居住制限区域若しくは避難指示解除準備区域については、第二次追補で帰還困難区域について示した一人600万円に一人1,000万円を加算し、右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（ただし、通常の範囲の生活費の増加費用を除く。）を控除した金額を目安とする。具体的には、第3期の始期が平成24年6月の場合は、加算額から将来分を控除した後の額は700万円とする。

② ①以外の地域については、引き続き一人月額10万円を目安とする。

II) 後記2のI)及びII)で示す住居確保に係る損害の賠償を受ける者の避難費用（生活費増加費用及び宿泊費等）が賠償の対象となる期間は、特段の事情がない限り、住居確保に係る損害の賠償を受けることが可能になった後、他所で住居を取得又は賃借し、転居する時期までとする。ただし、合理的な時期までに他所で住居を取得又は賃借し、転居しない者については、合理的な時期までとする。

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、

避難指示区域については、1年間を当面の目安とし、個別の事情も踏まえ柔軟に判断するものとする。

(備考)

1) I)について、帰還困難区域は、避難区域見直し時、将来にわたって居住を制限することを原則とし、依然として住民等の立入りが制限されており、かつ、本格的な除染や住民帰還のためのインフラ復旧等を実施する計画すら策定されていない。このため、現在においても避難指示解除及び帰還の見通しすら立たず、避難指示が事故後6年後を大きく超えて長期化することが見込まれる。また、大熊町及び双葉町は、町の大半（人口の96%）が帰還困難区域であって、人口、主要インフラ及び生活関連サービスの拠点が帰還困難区域に集中しており、居住制限区域又は避難指示解除準備区域であっても、帰還困難区域の地域の避難指示が解除されない限り住民の帰還は困難であるため、帰還困難区域と同様に避難指示解除及び帰還の見通しすら立っていないと認められる。

これらの地域に居住していた住民の精神的損害の内容は、理論的には最終的に帰還が可能となるか否かによって異なると考えられるが、①長期間の避難の後、最終的に帰還が可能か否か、また、帰還可能な場合でもいつその見通しが立つかを判断することが困難であること、②現在も自由に立入りができず、また、除染計画やインフラ復旧計画等がなく帰還の見通しが立たない状況においては、仮に長期間経過後に帰還が可能となつたとしても、帰還が不能なために移住を余儀なくされたとして扱うことも合理的と考えられること、③これらの被害者が早期に生活再建を図るために、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と考えられること等から、最終的に帰還するか否かを問わず、「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、そこで生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」を一括して賠償することとした。

2) I) ①の対象地域については、本指針決定後、被害者の東京電力株式会社に対する I) ①に基づく損害賠償請求が可能になると見込まれる、平成 26 年 3 月時点における状況を踏まえて判断することとし、仮に、それまでの間に区域が見直されたり、帰還困難区域であっても除染計画やインフラ復旧計画等が整い帰還の見通しが明らかになったりするなど、上記 1) で述べた状況に変更があった場合には、その変更された状況に応じて判断するものとする。なお、大熊町又は双葉町に隣接し、帰還困難区域の境界が人口密度の比較的高い町内の地域を横切っている富岡町及び浪江町においては、帰還困難区域に隣接する高線量地域（区域見直し時、年間積算線量が 50 ミリシーベルト超とされた地域）の取扱いについて、警戒区域解除後の区域見直しの経緯、除染等による線量低減の見通し等個別の事情を踏まえ、柔軟に判断することが考えられる。

3) I) ①の加算額の算定に当たっては、過去の裁判例及び死亡慰謝料の基準等も参考にした上で、避難指示が事故後 10 年を超えた場合の避難に伴う精神的損害額（生活費増加費用は含まない。）の合計額を十分に上回る金額とした。また、第二次追補において、長期にわたって帰還できないことによる損害額を 5 年分の避難に伴う慰謝料として一律に算定していることから、このうち、平成 26 年 3 月以降に相当する部分は、「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、そこで生活の断念を余儀なくされた精神的苦痛等」に包含されると考えられるため、その分を加算額から控除することとした。なお、本金額は、被害者の被災地での居住年数等を問わず I) ①の対象者全員に一律に支払う損害額を目安として示

すものであり、個別具体的な事情によりこれを上回る金額が認められ得る。

- 4) I) ②の対象者について、精神的損害の具体的な損害額の合計額は、避難指示解除までの期間が長期化した場合には、賠償の対象となる期間に応じて増加するが、その場合、最大でも I) ①の対象者の損害額の合計額までを概ねの目安とし、仮に合計額が当該目安に達する蓋然性が高まった場合には、後記 2 の I) で示す住居確保に係る損害の賠償を受けることが考えられる。
- 5) II) について、「合理的な時期」とは、例えば、I) ①の対象者については、原発避難者向け災害公営住宅の整備が進捗し、希望者が当該住宅に転居することが可能になると想定される事故後 6 年後までを目安とすることが考えられる。
- 6) III) について、既に除染やインフラ復旧等が進捗し、避難指示解除が検討されている区域の現状を踏まえ、①避難生活が長期にわたり、帰還するには相応の準備期間が必要であること、②例えば学校の新学期など生活の節目となる時期に帰還することが合理的であること、③避難指示の解除は、平成 23 年 12 月の原子力災害対策本部決定に基づき、日常生活に必須なインフラや生活関連サービスが概ね復旧した段階において、子供の生活環境を中心とする除染作業の十分な進捗を考慮して、県、市町村及び住民と十分な協議を行うこととなっていること、④こうした住民との協議により、住民としても解除時期を予想して避難指示解除前からある程度の帰還のための準備を行うことが可能であること等を考慮した上で、当面の目安を 1 年間とした。ただし、この「1 年間」という期間は、避難指示解除が検討されている区域の現状を踏まえて当面の目安として示すものであり、今後、避難指示解除の状況が異なるなど、状況に変更が生じた場合は、実際の状況を勘案して柔軟に判

断していくことが適當である。また、相当期間経過後の「特段の事情がある場合」については、第二次追補で示したもののはか、帰還に際して従前の住居の修繕等を要する者に関する場合は業者の選定や修繕等の工事に実際に要する期間、工事等のサービスの需給状況等を考慮する等、個別具体的な事情に応じて柔軟に判断することが適當である。その際、避難費用については、個別の事情に応じたより柔軟な対応を行うことが適當である。

7) Ⅲ)について、精神的損害については、第二次追補で示したとおり、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、当該相当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。

8) Ⅲ)について、営業損害及び就労不能損害の終期は、中間指針及び第二次追補で示したとおり、避難指示の解除、同解除後相当期間の経過、避難指示の対象区域への帰還等によって到来するものではなく、その判断に当たっては、基本的には被害者が従来と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り、避難指示解除後の帰還により損害が継続又は発生した場合には、それらの損害も賠償の対象となると考えられる。

2 住居確保に係る損害

(指針)

I) 前記1のI) ①の賠償の対象者で従前の住居が持ち家であった者が、移住又は長期避難（以下「移住等」という。）のために負担した以下の費用は賠償すべき損害と認められる。

① 住宅（建物で居住部分に限る。）取得のために実際に発

生した費用（ただし、③に掲げる費用を除く。以下同じ。）と本件事故時に所有し居住していた住宅の事故前価値（第二次追補第2の4の財物価値をいう。以下同じ。）との差額であって、事故前価値と当該住宅の新築時点相当の価値との差額の75%を超えない額

② 宅地（居住部分に限る。以下同じ。）取得のために実際に発生した費用（ただし、③に掲げる費用を除く。）と事故時に所有していた宅地の事故前価値（第二次追補第2の4の財物価値をいう。以下同じ。）との差額。ただし、所有していた宅地面積が400m²以上の場合には当該宅地の400m²相当分の価値を所有していた宅地の事故前価値とし、取得した宅地面積が福島県都市部の平均宅地面積以上である場合には福島県都市部の平均宅地面積（ただし、所有していた宅地面積がこれより小さい場合は所有していた宅地面積）を取得した宅地面積とし、取得した宅地価格が高額な場合には福島県都市部の平均宅地面積（ただし、所有していた宅地面積がこれより小さい場合は所有していた宅地面積）に福島県都市部の平均宅地単価を乗じた額を取得した宅地価格として算定する。

③ ①及び②に伴う登記費用、消費税等の諸費用

II) 前記1のI) ①の賠償の対象者以外で避難指示区域内の従前の住居が持ち家であった者で、移住等をすることが合理的であると認められる者が、移住等のために負担したI) ①及びI) ③の費用並びにI) ②の金額の75%に相当する費用は、賠償すべき損害と認められる。

III) I) 又はII) 以外で従前の住居が持ち家だった者が、避難指示が解除された後に帰還するために負担した以下の費用は賠償すべき損害と認められる。

① 事故前に居住していた住宅の必要かつ合理的な修繕又は建替え（以下「修繕等」という。）のために実際に発生した費用（ただし、③に掲げる費用を除く。）と当該住宅

の事故前価値との差額であって、事故前価値と当該住宅の新築時点相当の価値との差額の 75%を超えない額

② 必要かつ合理的な建替えのために要した当該住居の解体費用

③ ①及び②に伴う登記費用、消費税等の諸費用

IV) 従前の住居が避難指示区域内の借家であった者が、移住等又は帰還のために負担した以下の費用は賠償すべき損害と認められる。

① 新たに借家に入居するために負担した礼金等の一時金

② 新たな借家と従前の借家との家賃の差額の 8 年分

V) I) ないし IV) の賠償の対象となる費用の発生の蓋然性が高いと客観的に認められる場合には、これらの費用を事前に概算で請求することができるものとする。

(備考)

1) I) について、前記 1 の I) ①の精神的損害が賠償の対象となる地域は、避難指示解除時期の見通しすら立たない状況であり、本件事故時に当該地域に居住していた避難者は、移住等を行うことが必要と認められる。

2) II) について、「移住等をすることが合理的と認められる場合」とは、例えば、帰還しても営業再開や就労の見通しが立たないため避難指示の解除前に新しい生活を始めることが合理的と認められる場合、現在受けている医療・介護が中断等されることにより帰還が本人や家族の医療・介護に悪影響を与える場合、避難先における生活環境を変化させることが子供の心身に悪影響を与える場合等が考えられる。

3) I) ①、II) 及び III) ①について、特に築年数の経過した住宅の事故前価値が減価償却により低い評価とならざるを得ないことを考慮し、公共用地取得の際の補償額（築 48 年の木造建築物であっても新築時点相当の価値の 5 割程度

を補償）を上回る水準で賠償されることが適當と考えられる。

- 4) I) ②及びII)について、避難者が実際に避難している地域や移住等を希望する地域が、従前の住居がある地域に比して地価単価の高い福島県都市部である場合が多いことから、移住等に当たって、移住等の先の宅地取得費用が所有していた宅地の事故前価値を超える場合が多く生じ得ることを考慮した。所有していた宅地面積の基準は、福島県の平均宅地面積を考慮し 400 m^2 とした。また、「福島県都市部の平均宅地面積」及び「福島県都市部の平均宅地単価」は、福島市、会津若松市、郡山市、いわき市、二本松市及び南相馬市について、専門機関に委託して調査した結果、当面は 250 m^2 及び $51,000\text{ 円/m}^2$ を目安とすることが考えられる。
- 5) II)について、対象となる地域は居住制限区域及び避難指示解除準備区域であり、避難指示の解除等により土地の価値が回復し得ることを考慮した。
- 6) III)について、建替えの必要性を客観的に判断するに当たっては、管理不能に伴う雨漏り、動物の侵入、カビの増殖等の事態を受け、建替えを希望するという避難者の意向にも十分に配慮して柔軟に判断することが求められる。そのため、例えば、木造建築物にあっては、雨漏り、動物の侵入、カビの増殖等により、建物の床面積又は部屋数の過半が著しく汚損していると認められる場合は建替えを認める等の客観的な基準により判断することが妥当であると考えられる。
- 7) IV)について、避難者が実際に避難している地域や移住等を希望する地域が、従前の住居がある地域に比して地価単価の高い福島県都市部である場合が多いことから、移住等に当たって、移住等の先の借家の家賃等が事故前に賃借していた借家の家賃等を超える場合が多く生じ得ることを

考慮し、公共用地取得の際の補償を上回る水準で賠償されることが適當と考えられる。差額が賠償の対象となる「新たな借家の家賃」とは、前記1のI) ①の賠償の対象者、及び前記1のI) ②の賠償の対象者であって移住等をすることが合理的であると認められる者については、本件事故時に居住していた借家の面積等に応じた福島県都市部の平均的な家賃を上回る場合には当該平均的家賃とし、帰還の際に従前の借家への入居が不可能である者については、本件事故時に居住していた借家の面積等に応じた被災地周辺の平均的な家賃を上回る場合には当該平均的家賃とする。

8) V)について、住居確保に係る損害は、原則として、現実に費用が発生しない限りは賠償の対象とはならないが、避難者の早期の生活再建を期するため、東京電力株式会社には、例えば、I) 又はII) の対象となる者については、移住等の蓋然性が高いと客観的に認められる場合や住宅を取得せず借家に移住等をする場合、III) の対象となる者については、従前の住居の修繕等の蓋然性が高いと客観的に認められる場合や帰還が遅れる場合には、移住等の先での住居の取得費用や修繕等の費用が実際に発生していないても、移住等の先の平均的な土地価格や工事費の見積り額等を参考にして事前に概算で賠償し、事後に調整する等の柔軟かつ合理的な対応が求められる。

9) I) 及びII) の賠償の対象者が、移住等の後に従前の居住場所に帰還する場合、帰還に必要な事故前に居住していた住宅の修繕、建替え費用等については、特段の事情のない限り、移住等の先の宅地及び住宅の価値等によって清算することが考えられる。

10) 被害者が移住等の先を決めるに当たっては、営業や就労に関する条件が大きな判断要素となると考えられ、移住等の場合、移住等の先において営業又は就労を行うことが期待されるほか、移住等を要しない場合であっても、避難

先において営業又は就労の再開に向けた努力が期待されると考えられる。これまで必ずしも将来の生活に見通しをつけることができず、営業又は就労を再開していなかった者も、移住等の先又は避難先において、営業又は就労の再開に向けた努力が期待される。

なお、移住等の先や避難先での営農や営業については、これまでの指針において、逸失利益や財物の賠償に加え、事業に支障が生じたために負担した追加的費用や事業への支障を避けるため又は事業を変更したために生じた追加的費用として、商品や営業資産の廃棄費用、事業拠点の移転費用、営業資産の移動・保管費用等も、必要かつ合理的な範囲で賠償すべき損害と認めている。事業者の多様性等に鑑みれば、これらについて一律の基準を示すことは困難であるため、東京電力株式会社においては、被害者が移住等の先や避難先で営農や営業を再開し生活再建を図るため、農地や事業拠点の移転等を行う場合、当該移転等に要する追加的費用に係る賠償についても、損害の内容に応じた柔軟かつ合理的な対応が求められる。

(以上)