

平成〇〇年（東）第〇号

申立人 X 1 外 8 名

被申立人 東京電力ホールディングス株式会社

和解案提示理由書

令和 2 年 2 月 2 6 日

仲介委員 中尾正浩

頭書事件について、本パネルは、東京電力福島第一、第二原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）発生時に、福島県相馬郡飯舘村の長泥行政区（以下「本行政区」という。）に居住し、本件事故発生後本行政区に滞在した申立人らに対して「放射線被曝による自己の健康面等に関して抱く現在及び将来にわたる不安」（以下「放射線被曝による健康不安」という。）に対する慰謝料として、被申立人は、申立人 X 1、同 X 2、同 X 3 及び同 X 4 に対しては各 5 0 万円、本件事故時 1 8 歳以下であったその余の申立人ら 5 名に対しては各 1 0 0 万円の賠償をするとの内容の和解案を提示した。本パネルが本和解案を提示した理由は以下のとおりである。

第 1 認定事実

1 申立人らの本行政区への滞在状況について

申立人らは、本件事故発生時に、本行政区内である飯舘村長泥〇〇（以下「申立人ら居住地」という。）に居住していた。申立人らは、本件事故後平成 2 3 年 3 月 1 4 日までの間に、各々村外の親せき宅に避難をし、同月 2 5 日に各避難先から申立人ら居住地に戻った。申立人らは、申立人ら居住地に戻った後、子らの転校先に関する情報を収集し、自宅内の整理を行う等の作業をしつつ同月 2 9 日まで滞在し、同月 3 0 日に、再度村外の親せき宅に避難をした。その後、申立人らは現在に至るまで避難生活を継続している。

2 申立人ら居住地の概要

申立人らの居住する本行政区は、東に飯舘村蕨平行政区、西に比曾行政区に接し、これら 3 行政区は県道 6 2 号線（二本松線）上に位置する。北東には同村小宮行政

区、北西には前田八和木行政区が位置し、南には浪江町赤宇木行政区が接しており、国道399号線が前田八和木から長泥、赤宇木を経て浪江町津島行政区に通じている。申立人ら居住地は、東京電力福島第一原子力発電所（以下「福島第一原発」という。）から北西方向約32.5Kmに位置し、本件事故発生後、平成23年4月22日に計画的避難区域（事故発生から1年の期間内に積算線量が20mSvに達するおそれのある区域）に指定され、その後、平成24年7月17日に帰還困難区域（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20mSvを下回らないおそれのある、年間積算線量が50mSv超の区域。将来にわたって居住を制限することを原則とする。）に指定された。

3 申立人ら居住地は、申立人らが滞在していた平成23年3月25日から同月29日の間、極めて高線量であったと認められること

(1) 本件事故による放射性物質の総放出量及び時期

本件事故により、福島第一原発から大気中に放出された放射性物質の総放出量の推定値は、複数の機関・研究者から公表されているが、放出された核種の中でも特に重要な核種であるヨウ素131については130,000から500,000TBq、セシウム137については10,000から37,000TBqとされている（東京電力福島原子力発電所事故調査委員会作成の国会事故調報告書（以下、同委員会を「国会事故調査委員会」、同報告書を「国会事故調報告書」という。）添付の参考資料4.1-1）。また、被申立人作成に係る「福島第一原子力発電所事故における放射性物質の大気中への放出量の推定について」の「4評価結果」によれば、セシウム137と同等量のセシウム134が大気中に放出されたとされている。

そして、「福島第一原発から放出された全放射エネルギーのうち、2号機原子炉からの放出量がかなり大きな部分を占めて」おり（国会事故調報告書156頁）、2号機原子炉は平成23年3月15日午前6時頃に格納容器の損傷が起こったと推定されていることから（同24頁、被申立人ウェブサイト等）、これらの放射性物質の大半は同日以降大気中に放出されたものと考えられる。

(2) 放射性物質の到達時期

飯舘村いちばん館に設置されたモニタリングポストの放射線量の数値は、平成23年3月15日正午頃より急上昇し、同日午後6時頃、放射線量が最大値44.7 μ Sv/時を記録し、また、同日、飯舘村において降雨が観測された。

したがって、福島第一原発から放出された放射性物質は、同日には本行政区に到達していたものと考えられる。

(3) セシウム134及びセシウム137の飛来状況等

「文部科学省及び米国エネルギー省航空機による航空機モニタリングの測定結果について」(平成23年5月6日付)によれば、同年4月29日現在の値に換算した本行政区における地表面から1mの高さの空間線量率は9.5から91 μ Sv/時、同じく本行政区におけるセシウム134及びセシウム137の地表面への合計蓄積量は3,000,000から30,000,000 Bq/m²、同じく本行政区におけるセシウム134の蓄積量は1,000,000から14,700,000 Bq/m²である。

この汚染の程度は、人がみだりに立ち入らないような措置を講じることが求められている「管理区域」設定基準と比べるとセシウム134についてみれば25倍から367.5倍であるし、これにセシウム137を加えれば75倍から750倍になる(放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律施行規則1条1号、平成12年科学技術庁告示第5号「放射線を放出する同位元素の数量等を定める件」4条3号、同8条、同別表第4によれば、管理区域の認定基準となる「汚染される物の表面の放射性同位元素の密度」は「40 Bq/cm²」の「10分の1」である4 Bq/cm²となり、これをm²換算すると、40,000 Bq/m²となる。)

また、農林水産省作成の「農地土壌の放射性物質濃度分布図の作成について」(平成23年8月30日付)の別添4「福島県 農地土壌中の放射性セシウムの分析値」中の、本行政区内に位置する地図No344の調査結果によれば、同年4月1日に採取した土壌(地表面から深さ約15cmまでの土壌)に含まれる放射性セシウム濃度は、セシウム134について14,176 Bq/kg、セシウム137については14,725 Bq/kg(合計28,901 Bq/kg)で

ある。

この汚染の程度は、「特別な管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染された廃棄物として指定」（平成23年3月11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。）17条1項）され、国の責任による「収集、運搬、保管及び処分」（同法19条）の実施が求められることとなる基準値である8,000 Bq/kg（同施行規則14条）を優に上回るものである（なお、発電用原子炉設置者が発電用原子炉を設置した工場等において用いた資材その他の物のうち金属くず等についての本件事故発生前からの基準値は、80分の1である0.1 Bq/g（製錬事業者等における工場等において用いた資材その他の物に含まれる放射性物質の放射能濃度についての確認等に関する規則（平成17年経済産業省令第112号）2条）である。）。

(4) ヨウ素131の飛来状況

ヨウ素131については上記(1)のとおり大量に放出されたにもかかわらず、セシウム134及びセシウム137のような蓄積状況等を直接明らかにする資料は見当たらない。

しかし、原子力規制委員会作成に係る「原子力規制庁及び福島県による環境試料の測定結果（平成23年5月31日まで）」によれば、本行政区の北西に位置する飯舘村深谷から同年3月18日以降に採取された雑草（葉）、池水及び土壌からは、セシウム134及びセシウム137と同等ないしそれを上回る程度のヨウ素131が検出され、その最高値は次のとおりである。

記

【試料（採取日）】	【ヨウ素131】	【セシウム134】	【セシウム137】
葉（3月20日）	2,540,000	2,580,000	2,650,000
池水（3月19日）	2,450	862	940
土壌（3月20日）	1,170,000	162,000	163,000

（単位はBq/kg）

また、平成23年3月20日に飯舘村の水道から採取した水から、ヨウ素131

1が965 Bq/kg 検出されているが、これは暫定基準値300 Bq/kg (乳児は100 Bq/kg である。)を超えるものであった(福島原発事故独立検証委員会作成の調査・検証報告書(以下、同報告書を「民間事故調報告書」という。)57頁)。

したがって、同月15日以降、本行政区には、その正確な数値を得ることができないものの、セシウム134及びセシウム137と同等かそれ以上の大量のヨウ素131が存在していたことが認められる。

そして、平成23年4月以降に放出された放射性物質は、同年3月の放出総量に対して1%未満とされていること(被申立人作成に係る「福島第一原子力発電所事故における放射性物質の大気中への放出量の推定について」の「4 評価結果」)、同年3月24日に飯舘村の花塚・滝下両浄水場において採取された水から検出されたヨウ素131は100 Bq/kg を下回っていること、同月29日に飯舘村の田尻浄水場において採取された水から検出されたヨウ素131は100 Bq/kg を下回っていること、同年4月11日以降は、上記いずれの浄水場における検出結果は検出限界値(概ね5~15 Bq/kg)を下回り続けたこと(民間事故調報告書57頁)、上記「原子力規制庁及び福島県による環境試料の測定結果(平成23年5月31日まで)」によってもヨウ素131の検出量は遞減していること、及び、ヨウ素131の半減期は約8日とされていることからすれば、ヨウ素131が相当程度存在していた期間は、同年3月15日からおよそ2週間程度の期間であったと考えられる。

(5) 本行政区が計画的避難区域、帰還困難区域に指定されたこと及びその経緯

申立人らが本件事故時に居住していた本行政区は、平成23年4月22日、飯舘村の他の行政区及び浪江町赤宇木、津島とともに計画的避難区域(事故発生から1年の期間内に積算線量が20 mSvに達するおそれのある区域)に指定され、その後、平成24年7月17日、浪江町赤宇木、津島とともに帰還困難区域(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 mSvを下回らないおそれのある、年間積算線量が50 mSv超の区域。この区域は、放射性物質による汚染レベルが極めて高く、除染の効果が限定的であり、立ち入った際の

被曝管理及び放射性物質の汚染拡散防止の観点から、その境界において一定の物理的防護措置を講じざるを得ず、住民の立入りを厳しく制約せざるを得ない可能性が高く、同区域においては、将来にわたって居住を制限することを原則とし、線引きは少なくとも5年間は固定することとされている。)に指定された。同日、飯舘村蕨平、比曾、前田八和木は、居住制限区域に指定された。

なお、計画的避難区域の設定は平成23年4月22日であるが、同年3月21日時点で国際放射線防護委員会は、前記のような放射線量の拡散を踏まえて、日本政府に対して緊急時の防護措置は20mSvから100mSvを基準に行うべきであるという2007年勧告を踏まえた措置を取るべきであるという通知を発している。また、同月30日に、国際原子力機関（IAEA）は、外務省に対して、本行政区を村域に含む飯舘村に避難指示を出すべきであるとの勧告を行っている（国会事故調報告書354頁）。

これらの事実を踏まえ、国会事故調査委員会は、区域指定が同年4月22日になったことを「住民の安全を第一に考えていなかったと評価せざるを得ない。」と報告している（同355頁）。国会の憲政上の地位に鑑み、上記の国会事故調査委員会の見解は、一般通常人の認識を代表し反映するものと考えられ、尊重すべきものというべきである。

(6) まとめ

本行政区についての放射性物質の飛来状況等及び避難指示区域指定の経緯に鑑みると、申立人ら居住地には、本件事故により福島第一原発から放射性物質が飛来して存在し、本件事故発生直後の平成23年3月15日頃から、他の帰還困難区域と同様の極めて高線量の状態であったと認められる。

特に、同日からおよそ2週間程度の期間は、放射性ヨウ素が大量に存在していたことから、同年4月以降よりも、高線量の状態であったと認められる。

4 申立人らは福島第一原発から放出された放射性物質により、通常さらされることのないレベルの被曝の具体的危険にさらされたこと

- (1) 申立人らは、極めて高線量であった申立人ら居住地に、上記1のとおり平成23年3月25日から同月29日まで放射線に対する特別の防護措置も講じずに

滞在していたのであるから、申立人らは、福島第一原発から放出された放射性物質による被曝の危険にさらされたことが認められる。

そして、その被曝の危険の程度については、外部被曝及び内部被曝それぞれの観点から検証する必要がある。

(2) 外部被曝の危険について

福島県は「福島県民健康管理調査」の一環として、平成23年3月11日から同年7月11日までの4か月の「外部被曝線量推計調査」を行っているところ、平成28年6月30日現在の調査結果によれば、飯舘村住民2335名の積算推計線量は下記のとおりである。

記

0 m S v 以上 1 m S v 未満	1 8 6 名	(8 . 0 %)
1 m S v 以上 2 m S v 未満	3 1 6 名	(1 3 . 5 %)
2 m S v 以上 5 m S v 未満	1 0 7 5 名	(4 6 . 0 %)
5 m S v 以上 1 0 m S v 未満	6 9 9 名	(2 9 . 9 %)
1 0 m S v 以上	5 9 名	(2 . 5 %)

また、同調査結果における、帰還困難区域を含む市町村（飯舘村及び南相馬市を除いた、浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・葛尾村。）の住民合計2万4258名の積算推計線量は下記のとおりであり、2 m S v 未満の住民合計が95%を超えている。このこととの対比から、飯舘村の住民の積算推計線量が突出して多いことが認められる。

記

0 m S v 以上 1 m S v 未満	1 8 1 0 8 名	(7 4 . 6 %)
1 m S v 以上 2 m S v 未満	5 1 3 1 名	(2 1 . 2 %)
2 m S v 以上 5 m S v 未満	8 7 4 名	(3 . 6 %)
5 m S v 以上 1 0 m S v 未満	9 4 名	(0 . 4 %)
1 0 m S v 以上	5 1 名	(0 . 2 %)

なお、県民健康管理調査については、上記に先立つ平成23年12月13日、川俣町（山木屋地区）、浪江町及び飯舘村を先行調査地域として行った推計結果を

とりまとめている。これによると上記地域の住民（ただし、放射線業務従事経験者を除く。）の1589名（内訳は浪江町住民が1296人（81.6%）、川俣町住民が228人（14.4%）、飯舘村住民が65人（4%））のうち浪江町の住民1296名の積算推計線量は下記のとおりであって、上記の飯舘村住民2335名の積算推計線量とは状況が全く異なる。

記

0 m S v 以上 1 m S v 未満	940名（72.5%）
1 m S v 以上 5 m S v 未満	343名（26.5%）
5 m S v 以上 10 m S v 未満	10名（0.8%）
10 m S v 以上	3名（0.2%）

加えて、上記平成23年12月13日付けのとりまとめの発表にあたり、独立行政法人放射線医学総合研究所が「外部被曝線量の推計について（外部被曝線量評価システムの概要と避難行動のモデルパターン別の外部被曝線量の試算結果）」を公表しているところ、同モデルケース15では「3月11日飯舘村役場。5月29日福島市役所飯野支所に10時から移動。」というケースが想定されており、線量値は5.5 m S vになること、更に条件を「村内で避難開始までの線量が最大になる領域からの避難の場合」とすると線量値が17 m S vになることが示され、また、同モデルケース16では「3月11日飯舘村役場。6月21日福島市役所飯野支所に10時から移動。」というケースが想定されており、線量値は6.2 m S vになること、更に条件を「村内で避難開始までの線量が最大になる領域からの避難の場合」とすると線量値が19 m S vになることが示されている。

そして、本行政区は、後に飯舘村内で唯一の帰還困難区域に指定されていることに鑑みれば、その汚染状況は、上記モデルケースとなっている「飯舘村役場」よりも高線量の「村内で避難開始までの線量が最大になる領域」ということができること及び上記調査結果からすると、平成23年3月15日以降、特段の防護措置を採らずに本行政区に留まった場合、20 m S v前後の量の外部被曝の危険があったといえる。

(3) 内部被曝の危険について

「事故発生直後の初期においては、住民が、放射性ヨウ素を吸入することにより内部被曝するリスク（初期被曝のリスク）が高」（国会事故調報告書414頁）とされている。

具体的な放射性ヨウ素による内部被曝については、「原災本部又は福島県は、十分に放射性ヨウ素による内部被曝検査を実施していないために、住民の放射性ヨウ素による初期の内部被曝の実態が明らかになっていない」（国会事故調報告書416頁）し、「事故初期のヨウ素等短半減期核種による内部被曝線量評価調査」も「多くの不確かさ要因が残されて」いるため、放射性ヨウ素による正確な内部被曝の状況は明らかになっていないが、環境省の委託により独立行政法人放射線医学総合研究所が実施した「事故初期のヨウ素等短半減期核種による内部被曝線量評価調査」によれば、全身計測から評価された飯舘村住民の初期内部被曝線量（甲状腺線量）90パーセンタイル値は、1歳児が31mSv、成人が15mSvであった。1歳児の値について30mSvを超えている自治体は飯舘村のみであり、成人についても、福島県内で最も高い数値となっている。同調査では、その要約において、「原発近傍の市町村の住民については、比較的多量の放射性物質の放出があったとされる3月15日までの避難により、内部被曝が大幅に回避されたことが示唆された」と報告されている。逆に言えば、平成23年3月25日から同月30日まで申立人らが申立人ら居住地に滞在した場合には内部被曝の危険を回避できなかったことが示唆されているものというべきである。

(4) まとめ

以上のとおり、申立人らは本行政区に滞在していたこと、特に、より高線量であり、放射性ヨウ素の吸引による内部被曝のリスクの高かった平成23年3月15日から約2週間程度のうちの一定期間、本行政区に滞在していたことにより、同月12日の避難指示に基づき避難した住民らがさらされた被曝の危険を優に超えるレベルの被曝の危険にさらされていたことが認められる。

5 本件事故後の報道

福島民友は、平成23年3月17日に、環境放射能モニタリングのうち「飯舘村の測定値が微量ながらも通常より高い数値を示している」として飯舘村役場でも観

測結果を毎時「38～23マイクロシーベルト」であると報じた。

同月24日にも同様に、「飯舘村の土壌からヨウ素」が検出されたものの「直ちに退避が必要なレベルではない」と報じた。

しかし、同月26日には、「南相馬市と飯舘村の境界付近で1.4mSvを計測し」ており、同線量が約24時間で一般時の年間被曝線量限度を超えるものであること、同月29日には、4日間での積算線量が、「飯舘村長泥では2950マイクロシーベルト」であったこと、同年4月1日には、「飯舘、避難基準超す」1㎡当たり2,000,000Bqを超える放射性物質が土壌から検出されたこと（なお、IAEAが定める避難基準の値の2倍に当たると同日の広報いいたてお知らせ版においては解説されている。）等、日々飯舘村が高濃度に放射線に汚染されていることが報じられていた。

こうした中で、最初の報道から約1か月が経過した同月12日に、飯舘村が「(本件)事故発生から1年以内の積算線量が20mSvに達する恐れ」があるとして、計画的避難区域に設定されたことが大々的に報じられるに至った。

この間、放射線の健康に対する影響に関する事項としては、一般的な低線量被曝に関する学説の他、福島民報が同月1日に、県災害対策本部の生活環境部次長が「飯舘村の放射線は、健康に問題のある数値ではない」とする一方で、枝野官房長官(当時)が「人体に影響を及ぼす可能性のある長期間になれば、退避などを検討しなければならぬ」と述べたことを報じた。

6 申立人らが「放射線被曝による健康不安」を抱いたと認められること

以上のとおり、申立人ら居住地は、申立人らが滞在していた平成23年3月25日から同月29日にかけて、特に高線量であり、外部被曝及び内部被曝による健康被害の具体的危険が存在していた状況下であったことに加え、申立人らの滞在の前後を通じて健康被害の危険を示唆する報道がなされていたのであるから、申立人らが放射線被曝により健康被害が発生するのではないかという恐怖や不安を抱いたと認められる。

第2 申立人らの「放射線被曝による健康不安」は慰謝料をもって慰謝するに足りる精神的苦痛と認められること

1 総論

中間指針は、放射線被曝による健康不安は特に考慮要素として挙げていないが、中間指針で対象とされなかった損害項目が直ちに賠償の対象にならないというものではなく、個別の事情によっては賠償の対象と認められ得るのであり（中間指針に関するQ&A集・問44）、放射線の被曝による健康不安も、原子力事故や放射性物質の放出に対する一般的・抽象的不安感や危惧感等も、一般的・抽象的不安感や危惧感等のレベルにとどまるのであれば精神的損害として認められないとしても（中間指針に関するQ&A集・問47）、そのレベルを超え、精神的損害として認められるべき具体的事情があれば、精神的損害として認められるものと解すべきである。

そして、客観的に具体的な健康被害が生じ得る程度の放射線の被曝が存在する場合はもとより、そのような放射線の被曝が存在し若しくはしたと認識し、そのような認識をすることについてやむを得ないと認めるに足りる特段の事情が存在する場合には、一般的・抽象的不安感や危惧感等のレベルを超え、精神的損害として認められると解すべきである。ここにいう特段の事情を判断するに当たっては、その居住地の年間積算線量を前提とした区域指定の有無及び内容、放射性物質による汚染状況並びにかかる状況が放射線被曝についての法律上の保護を受けるかどうかについての一般通常人の認識等を踏まえて検討する必要がある。

この点、前記第1の4で認定したとおり、申立人らは、福島第一原発から放出された放射性物質により、平成23年3月12日の避難指示に基づき避難した住民がさらされた被曝の危険を優に超えるレベルの危険にさらされていたことが認められる。

しかし、その程度については、UNSCEAR2013年報告書「2011年東日本大震災後の原子力事故による放射線被曝のレベルと影響」(Levels and effects of radiation exposure to the nuclear accident after the 2011 great east-Japan earthquake and tsunami) (以下「UNSCEAR2013年報告書」という。)が、100mSv以下の被曝について、「識別可能な上昇なし」という表現を使用し、現在利用できる方法では放射線被曝による将来の疾病統計での発生率上昇

を実証できるとは予想されないことを示唆した。」と、発癌率上昇の立証ができていないとして、放射線による発癌リスクの増加を証明することはできないと報告しているところ、申立人らにおいて100mSv以上の被曝をしたとまでは窺われないことに照らせば、申立人らに客観的に具体的な健康被害が生じ得る程度の放射線被曝が存在したと直ちに認定することは困難である。

そこで、客観的に具体的な健康被害が生じ得る程度の放射線被曝が存在したと認識し、そのような認識をすることがやむを得ないと認めるに足りる特段の事情が存在するかについて、本件申立人らの具体的事情に沿って検討する。

2 本行政区は、後に「帰還困難区域」に指定されたこと

申立人ら居住地を含む本行政区は、5年間を経過してもなお、年間積算線量が20mSvを下回らないおそれのある、年間積算線量が50mSv超の地域であるとして住民の被曝線量を低減するために、平成24年7月17日に帰還困難区域に指定され、バリケードによって物理的に立入りが制限されるなど、同日以降本行政区に滞在することは、被曝量低減の観点からは適切でないものとされ、厳しく管理された。

第1の3(4)で述べたとおり、平成23年4月以降に放出された放射性物質は、同年3月の放出総量に対して1%未満とされていることから、本行政区は本件事故直後より、物理的に人が立ち入ることを制限すべき状態に陥っていたと言える。のみならず、平成23年3月15日時点の放射線量は、帰還困難区域に指定された平成24年7月17日時点の放射線量より格段に高く、かつ、平成23年3月15日時点の本行政区には、大量の放射性ヨウ素が存在したことから、同日からしばらくの期間の本行政区への滞在は、平成24年7月17日以降の滞主に比べると格段に避けるべきものである。

申立人ら居住地は、本件事故から1年以上経過した時点においても、「立ち入る」こと自体に制限を設けるべき区域なのであるから、本件事故直後に「立ち入る」ことを超えて、飲食による内部被曝の危険を伴う起臥寝食の場として滞在することが被曝量低減の観点からは著しく不適切な区域であったと言える。

このような区域に、申立人らは特段の防護措置や被曝管理をせずに滞在していた。

かかる滞在をした申立人らがこの滞在による放射線被曝の事実を知ったとき、具体的な健康被害が生じ得る程度の被曝をしたと認識し、将来の健康について不安を抱くのは、やむを得ないというべきである。

3 申立人ら居住地の汚染状況が、放射線に関する行政法規の基準値を優に上回るものであること

本行政区は、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律」に基づき設定され「人がみだりに立ち入らないような措置を講じ」ることが求められている「管理区域」（放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律施行規則1条の設定基準である「実効線量が3月間につき1.3mSv」（放射線を放出する同位元素の数量等を定める件（平成17年6月1日文部科学省告示第74号））を大きく超える汚染状況であった。

また、本行政区から採取された土壌は、特別措置法により「特別な管理が必要な程度に事故由来放射性物質により汚染された廃棄物として指定」され、国の責任により「収集、運搬、保管及び処分」がなされ、保管にあたっては周囲に囲いを設けること（同施行規則15条1号イ）、保管場所から指定廃棄物が飛散、流出しないように措置を講ずること（2号）、保管場所の周囲に人がみだりに立ち入らないようにし、指定廃棄物の表面を土壌で覆う等により放射線を遮蔽する等必要な措置を講ずること（10号）が求められることとなる基準値である8,000Bq/kgを大きく上回る汚染状況であった（本件事故発生前の基準値は、80分の1である0.1Bq/gである。）。

これらの行政上の規制は、放射性汚染物による放射線障害を防止し、及び特定放射性同位元素を防護して、公共の安全を確保することを目的として定められている（放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律1条1項）ものであり、実際に健康に被害が生じ得る水準を下回る値を基準とするものと考えられる。しかしながら、その基準値を数百倍も上回る地域に特段の防護措置を講じずに滞在をした場合に、申立人らが具体的な健康被害が生じ得る程度の被曝をしたと認識し、健康不安を感じることは、やむを得ないというべきである。

4 一般通常人の意識

(1) わが国では、過去の広島、長崎の原爆被害等の国民的経験により幼少期から同被害、特に放射線による被曝の悲惨さ・凄まじさを知識として有し、社会一般でも放射線は危険であり、科学的知見に基づいて一定の放射線被曝は許容されるという考え方ではなく、できるだけ放射線被曝は避ける、ないし少なくするという意識が国民の間に広く浸透している。このことは、本件事故後に発生した広範かつ根強い風評被害が端的に象徴している。

そして、このようなわが国の社会一般の認識も反映する形で、国の安全基準は、実効線量において3か月間に1.3 mSv以下の被曝、すなわち年間5.2 mSv以下の被曝となっていた（放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律施行規則1条、放射線を放出する同位元素の数量等を定める件（平成17年6月1日文部科学省告示第74号））し、「周辺管理区域」においては実効線量について1 mSv／年を超えないこととされている（核原料物質又は核燃料物質の精錬の事業に関する規則1条2項3号、核原料物質又は核燃料物質の精錬の事業に関する規則の規定に基づく線量限度等を定める告示2条1項1号）。

なるほど、国際放射線防護委員会は、平成23年3月21日、本件事故を契機として改めて、日本政府に対し、2007年勧告を踏まえ、緊急時の一般の人々を防護するため、回避線量が20 mSvから100 mSvまでの範囲となるよう参考レベルを設置するよう通知しており、100 mSvという数値を許容している。また、政府の要請に基づき放射性物質汚染対策会議の下に設置された低線量被曝のリスク管理に関するワーキンググループは、平成23年12月22日、放射線防護上は、100 mSv以下の被曝線量では、放射線による発癌リスクの明らかな増加を証明することは難しいとの報告書をまとめている。このように、100 mSvを基準とし、かかる基準値までは健康上の被害が生じない又はそのリスク増加を顕著に見いだすことが困難であるかのような情報が提供されるに至っている。

しかし、UNSCEAR2013年報告書も発癌リスクの増加がないと断言してはおらず、「これは、リスクがないあるいは、放射線被曝による疾病の症例が今後付加的に生じる可能性を排除するものではないと同時に、特定の集団において

ある種の癌の生物学的な指標が見つかる可能性を否定するものではない。さらに、かかる症例の発生に伴う苦痛を無視するものでもない。」とも補足しているのである。また、電離放射線障害防止規則（昭和47年労働省令第41号）が、その1条において、事業者は労働者が電離放射線を受けることをできるだけ少なくするように努めなければならないと規定していることにもみられるように、可能な限り放射線被曝は避けるべきとの考え方もとられているところであり、こうした放射線防護や放射線管理に携わる者に対する保護は、職業として被曝可能性のある状況を選択したわけではない一般公衆、これに含まれる申立人ら福島県民には、より強く妥当するはずのものである。こうした事実のほか、一般の国民感情を背景として、上記のとおりワーキンググループ等の議論にもかかわらず、一般の公衆被曝については、緊急被曝状況であっても、年間20mSv以下という基準をもって避難指示を検討し、ただ職業被曝についてのみ、本件事故直後に特例的に基準値を引き上げたにすぎず、100mSvまでは健康上の被害が何ら生じ得ないかのような考え方は、必ずしも本件事故当時の国民の意識、我が国の法制等と吻合するものではなかったといわざるを得ない。

そうしてみれば、事後的な避難指示の経過等に鑑みても、一般の国民においては20mSvを超えるような被曝をしないように守られるという保護が与えられていたのであり、この保護は本件事故当時においても法律上の保護されるべき利益であったことは明らかである。このように、20mSv以下の被曝線量とされるべきことが、法律上保護された利益であったといえること、前記第1の1, 2, 3(5), 5から窺われる混乱した当時の状況下、まさに放射線被曝の被害を被っている最中に、100mSvまでは発癌リスクの増加が直ちには認められないであるとか、国際放射線防護委員会が勧告した数値は20mSvないし100mSvであるなどと言われても、その立場に置かれた一般通常人において、直ちに安全性を得心し、健康被害への不安を解消することを期待するのは困難である。

- (2) 申立人らの状況についてみれば、前記第1の4のとおり、平成23年3月12日の避難指示に基づき避難した住民ら（後に帰還困難区域に指定された大熊町、双葉町等の区域の住民は避難をしていた。）に比べて突出した外部被曝の危険に

さらされたものである。実際、飯舘村の住民の被曝線量に関しては、場合により17mSvないし19mSvと20mSv前後に及ぶとの調査結果もあるところである。そして、避難指示の際に考慮された20mSvに至らずとも至近の値となる被曝への不安、計測の正確性や信頼性のほか、上記の17ないし19mSvという数値は面としての計測をしての値ではなくあくまでモデルケースであって、その上下の数値となることは当然にあり得ることから、本行政区の住民においてこれを上回る被曝をしている可能性も十分考えられる。

加えて、避難指示が平成23年3月12日に避難指示が発令された地域の住民が大幅に回避することのできた内部被曝の危険を避けることができなかったという状況にあったものである。

- (3) 以上によれば、本行政区に特段の防護措置も講じずに一定期間滞在した申立人らが、同一の線量の被曝であれば長期間の被曝よりも短時間での被曝の方がリスクが高いとの事情も加味して考えれば、具体的な健康被害が生じ得る程度の被曝をしたと認識し、健康不安を抱くことはやむを得ないものと認めるべきである。

5 まとめ

以上のとおり、申立人らは、旧警戒区域と同程度の放射線量であったゆえに、飯舘村内において唯一その後、帰還困難区域に指定された高線量区域である本行政区に滞在することとなり、通常の世界生活ではさらされることのないレベルの放射線にさらされたものであり、同人らが具体的な健康被害が生じ得る程度の被曝をしたと認識し、放射線被曝による健康等への現在及び将来にわたる不安を抱くことは、申立人らの諸事情に鑑みると、やむを得ないものである。

したがって、申立人らには、客観的に具体的な健康被害が生じ得る程度の放射線被曝が存在したと認識し、そのような認識をすることがやむを得ないと認めるに足りる特段の事情が存在するというべきであり、申立人らの「放射線被曝による健康不安」は、慰謝料をもって慰謝するに足りる精神的苦痛と認めるのが相当である。

第3 長泥地区集団申立事件との均衡について

被申立人は、令和元年5月30日付回答書において、本件行政区に滞在していた申立人らに対する放射線被曝による健康不安に対する慰謝料の賠償を拒絶してい

る。

しかし、平成24年7月13日に申し立てられた長泥地区集団申立事件においては、本件と同内容・同理由の和解案が提示され、既に相当数の申立人との間で和解が成立している（和解事例960。全部和解契約書の調印日は平成26年4月14日等）。

それにもかかわらず被申立人は、同じ長泥地区に居住していた申立人らに対しては、これまで受諾してきた同地区の住民と状況を異にする何らの事情もない中で取扱いを異にしているが、これは本行政区住民間での公平を著しく欠く結果を招くものである。

また、被申立人は、飯舘村蕨平地区集団申立事件（原子力損害賠償紛争解決センター 和解仲介の結果の公表について 和解案提示理由書等〔和解成立に至らなかった事例〕 和解案提示理由書2）において、居住制限区域であった蕨平行政区に居住していた住民に対して放射線被曝による健康不安に対する慰謝料を支払う内容の和解案を拒否する理由として「長泥地区集団案件においては、『旧警戒区域と同程度の放射線量であった』ゆえに、飯舘村内において唯一その後『帰還困難区域』に指定されている行政区である長泥地区の特別かつ固有の事情に着目して、慰謝料の増額を含む和解案が示されたものとの理解の下、専ら当該案件を迅速かつ円滑に解決するという観点から受諾し」たとも述べているのである（平成26年4月4日付け「上申書」、平成27年3月9日付け「回答書（全世帯について）」等、和解案提示理由書（補足）4、(3)参照。）。

第4 結論

以上のとおりであり、申立人らには「放射線被曝による健康不安」に対する慰謝料を支払うことが相当であるが、その金額については、放射線への感受性が高いと一般的に認識されている子どもについては100万円、その他については50万円と認定するのが相当である。

累次の下級審裁判例も、本件事故を惹起させたことについて被申立人の帰責性を認定しており、被申立人は加害者として申立人らの放射線被曝に対する責任を負うべきものであるということに支障はない。この点、被申立人は、東京都渋谷区の住

民が原告（控訴人）となって被曝不安慰謝料を求めたが、その請求を棄却した下級審裁判例（東京高裁平成28年1月13日判決）が、法律上保護される利益に該当するというためには、「本件事故により、控訴人の生命、身体、財産に対する具体的な危険が生じており、控訴人が抱いた不安感がそのような危険に対するものであったことを要すると解するのが相当」とした旨を指摘しているが、後に帰還困難区域に指定されるほどの高線量であったなどのこれまでに認定・説示した具体的事情が認められる本行政区の住民である申立人らが抱いた不安感が、東京都渋谷区住民が抱いた不安感と質及び量を異とすることは論をまたず、上記裁判例をもって本件について云々することができるものではない。

被申立人は、「損害賠償の迅速かつ適切な実施のための方策」（3つの誓い）を掲げ、「原子力損害賠償紛争解決センターから提示された和解仲介案を尊重する」ことを表明している。この点、そもそも損害賠償に関する法令や中間指針等は、損害の全てを細かく定めてはおらず、多くは開かれた構成要件となっているため、その判断にあたっては万人が一致する唯一の解があるわけではなく、相応の合理性をもった範囲内の複数の解が存在し得る。また、事実認定においても、裁判所のような精密司法が求められているわけではないため、少ない証拠の中から合理的かつ相当な推論をしたときに、判断は一つに絞られるものではなく、むしろ合理的な範囲内の解が複数存在する可能性がある。

そのため、仲介委員の解と被申立人の解とが異なることも当然生じ得るが、その場合に、絶対的にどちらが正しいかを追求するのではなく、お互い相応の合理的な範囲の解をもっている場合には、仲介委員の判断を尊重することが、まさに「3つの誓い」における「和解仲介案の尊重」の本質的な意義である。

被申立人においては、このような「和解仲介案の尊重」が迅速かつ適切な賠償につながるものであることを十分に理解し、速やかに本和解案を受諾することを強く求めるものである。

以 上