

「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」についての意見書

2011年（平成23年）8月17日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 「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「中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である。東京電力株式会社に対しては，中間指針で明記された損害についてはもちろん，明記されなかった原子力損害も含め，多数の被害者への賠償が可能となるような体制を早急に整えた上で，迅速，公平かつ適正な賠償を行うことを期待する。」（同2頁）とされた点に関係者は留意し，今後の損害賠償にあたるべきである。
- 2 精神的損害については，精神的苦痛（生命・身体的損害を伴わないものに限る。）による損害のみならず，生活費の増加分も一括して算定され，原則として，別個に請求することはできないとされていることを考えると，全体として金額が少なく，より高い金額が認められるべきであり，まして，6か月経過後は減額することが正当とは思われない。
- 3 避難者の生活費増加について，すべてが精神的損害と一括されるのではなく，避難に伴い，家族や地域社会が分断させられたために一人当たり月1万円以上増加した携帯電話代や交通費などについては，「高額の生活費の増加」として，精神的損害とは別に賠償されるべきである。
- 4 緊急時避難準備区域で生活していた場合（避難をせずに，あるいは戻ってきて暮らしている場合），屋内退避時から合わせて，総額で10万円という精神的損害額は，その日常生活上の支障や不安等を考慮し，生活費の増加分も一括して算定されることを考え合わせると金額が少なすぎ，より高い金額が認められるべきである。
- 5 第二次指針追補が決定，公表された平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域内から区域外に避難を開始した者は，「子供，妊婦，要介護者，入院患者等以外の者」について，「避難指示等により避難等を余儀なくされた者」とはいえず避難等対象者に該当しないとするのは合理性がなく，平成23年6月

20日以降に緊急時避難準備区域内から区域外に避難を開始した者についても、「避難指示等により避難等を余儀なくされた者」とすべきである。

- 6 東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）に起因する固定資産税・住民税等の地方公共団体等の税収の減少についても損害賠償の対象とされるべきである。

第2 意見の理由

- 1 中間指針が、中間指針に明記されない個別の損害の迅速、公平かつ適正な賠償を行うことを求めていることについて

中間指針に明記している損害は、「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」であるが、中間指針自ら「中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である。東京電力株式会社に対しては、中間指針で明記された損害についてはもちろん、明記されなかった原子力損害も含め、多数の被害者への賠償が可能となるような体制を早急に整えた上で、迅速、公平かつ適正な賠償を行うことを期待する。」（同2頁）としている点は重要である。

その意味では、中間指針は、中間指針に明記していなくても、「本件事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から当該損害が生じるのが合理的かつ相当であると判断される範囲のもの」（同3頁）については、迅速、公平かつ適正な賠償を行うべきとしているのである。

この間、東京電力株式会社は、指針に明示されていない項目について、仮払い等を拒んできた。このような対応は、上記の中間指針に反するものであって、直ちに改められるべきである。

東京電力株式会社をはじめ、本件事故による損害の賠償の事務にあたる関係各者は、この点に十分留意し、中間指針に明示されていないことをもって、損害賠償を拒むことのないよう、今後の事務を実行するべきである。

- 2 避難に伴う精神的損害の金額及び通信費・交通費について

精神的損害については、精神的苦痛（生命・身体的損害を伴わないものに限る。）による損害のみならず、生活費の増加分も一括して算定され、原則として、別個に請求することはできないとされている（中間指針第3・[損害項目]・2・備考3，同6・備考2）。

その一方で、避難をした者の精神的損害については、6か月以内は月額10万円とし（避難所の場合は12万円）、その後は1か月あたり5万円とするとしている。

中間指針で想定している生活費の増加とは、「避難等した者が自家用農作物の利用が不能又は著しく困難になったことで増加したと考えられる食費の増加」などであるが、それだけでなく、避難に伴い、家族や地域社会が分断させられたため、通信費や交通費が非常に増加していることや多大な精神的苦痛を味わっていることを考えると、この精神的損害額は、全体として金額が少なく、より高い金額が認められるべきである。

まして、元の場所に戻れないことによる焦燥感は時間の経過とともに増加すること、避難所から仮設住宅などに移転すると食料や水道光熱費の援助がなくなることで経済的に窮乏すること、コミュニティの喪失により被害者が孤立することなどから、精神的苦痛がむしろ深刻化する6か月経過後は減額することが正当とは思われない。この点は、「東京電力福島第一、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に向けての意見書（2011年（平成23年）6月23日）」において、既に指摘したところであるが、中間指針でも何ら変更がないので、重ねて要望するものである。

また、仮に、精神的損害が増額されないとしても、避難者の生活費増加について、すべてが精神的損害と一括されるのではなく、避難に伴い、家族や地域社会が分断させられたために一人当たり月1万円以上増加した携帯電話代や交通費などについては、「高額の生活費の増加」として、精神的損害とは別に賠償されるべきである。

3 緊急時避難準備区域で生活していた場合（避難をせずに、あるいは戻ってきて暮らしている場合）の精神的損害額について

中間指針は、緊急時避難準備区域で生活していた場合（避難をせずに、あるいは戻ってきて暮らしている場合）、屋内退避時から合わせて、総額で10万円（月額ではない）という精神的損害額としている。

4月22日までの間の屋内退避区域及びその後の緊急時避難準備区域では、特に事故発生後、4月22日頃までの間は、地域の活動はほぼ完全に止まり、避難せずに残った住民の生活状態も極めて厳しいものとなった。

4月22日以降多くの住民が戻った地域もあるが、ガソリン供給の改善を除くと、その状況はほとんど変わっていない。緊急時の避難に備えるということなので、医療機関で手術・入院ができず透析もできない、小中学校・幼稚園・保育園・高校などの学校は閉鎖されており地域の子どもたちは隣接する地域に通学するしかない、という状況は変わっていない。現実の問題として、全国チェーンの飲食店・コンビニエンスストア・量販店などはほとんどが閉鎖したままで、自動販売機すら供給がされず止まっている。この地域の商工業

者の主な顧客であった双葉郡（双葉町・大熊町・浪江町など）が避難対象区域となり、人がいなくなり、商圈が消滅したため、事業の継続が極めて困難となっている。いまだに、その地域に暮らす住民の日常生活上の支障、精神的損害は極めて重大である。

こうした日常生活上の支障や不安等を考慮し、生活費の増加分も一括して算定されることを考え合わせると、緊急時避難準備区域の精神的損害金額は少なすぎ、より高い金額が認められるべきである。

4 緊急時避難準備区域からの避難を原則として平成23年6月20日までに限定すべきでないこと

中間指針は、第二次指針追補が決定、公表された平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域内から区域外に避難を開始した者は、「子供、妊婦、要介護者、入院患者等」を除き、避難指示等により避難等を余儀なくされた者とはいえず避難等対象者に該当しないとする。

しかしながら、避難を開始したのが追補の決定・公表以降か否かによって判断を異にする合理性は全くない。この点について審議会で議論した形跡もない。現在もなお、緊急時避難準備区域において、上記のとおり、重大な日常生活上の支障が続いており、避難に合理性がある状況である。そもそも、「子供、妊婦、要介護者、入院患者等」以外の者が、追補の決定、公表以前に避難できたか否かは、個別具体的な事情により異なり得る。

さらに、平成23年6月19日までに避難していれば宿泊費等の始期が平成23年3月11日とされる上、終期まで賠償すべき損害と認められるのに比して、同日以降に避難した場合には、一切賠償すべき損害として認められないのは余りに均衡を欠くのであり、上記基準に合理性はない。

平成23年6月20日以降に緊急時避難準備区域内から区域外に避難を開始した者についても、避難指示等により避難等を余儀なくされた者とすべきである。

5 本件事故に起因する固定資産税・住民税等の地方公共団体等の税収の減少についても損害賠償の対象とされるべきこと

中間指針は、次のように述べて、税収の減少については、原則として賠償すべき損害には含まれないとしている。

「本件事故に起因する地方公共団体等の税収の減少については、法律・条例に基づいて権力的に賦課、徴収されるという公法的な特殊性がある上、いわば税収に関する期待権が損なわれたにとどまることから、地方公共団体等が所有する財物及び地方公共団体等が民間事業者と同様の立場で行う事業に関する損

害等と同視することはできない。これに加え，地方公共団体等が現に有する租税債権は本件事故により直接消滅することはなく，租税債務者である住民や事業者等が本件事故による損害賠償金を受け取れば原則としてそこに担税力が発生すること等にもかんがみれば，特段の事情がある場合を除き，賠償すべき損害とは認められない。」

しかし，この見解には直ちに賛同できない。

まず，税金には「法律・条例に基づいて権力的に賦課，徴収されるという公法的な特殊性がある」ことはそのとおりであるとしても，この減収を東京電力株式会社に請求できないという積極的な理由はない。また，一般的にみても逸失利益は期待権侵害という側面を持っているのであって，これも理由にはならない。

さらに，既発生 of 租税債権については，市町村の税収の中心をなす固定資産税は，本件事故によってその価値を喪失しているものが多く，明らかに徴収すべきでない状況になっており（現在，固定資産税は徴収延期となっているようである。），それは，東京電力株式会社からの損害賠償があれば直ちに課税して徴収するというのも適切とは思われない。さらに，住民税についても，頭割り部分は，本来確実な徴収ができるはずであるのに，今回の事態で徴収すること自体が適切かどうかという問題があり，所得比例部分についても，損害賠償がされれば直ちに課税して徴収することが適切かどうか疑問がある。

以上を考えると，本件事故に起因する固定資産税・住民税等の地方公共団体等の税収の減少についても損害賠償の対象とされるべきである。

以 上