

原子力損害賠償紛争審査会中間指針第四次追補についての意見書

2013年（平成25年）12月20日

日本弁護士連合会

原子力損害賠償紛争審査会による中間指針第四次追補において、住居確保に係る損害については、従来所有していた不動産の価値と新規に取得する住居の確保に要する費用との差額についても賠償する案が示されており、この点は評価し得るものであるが、避難費用及び精神的損害については、重大な問題があることから意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 避難費用及び精神的損害について

- (1) 生活費の増加費用を除いた精神的損害賠償額の総額の上限について、既に支払済の額を含めて1人当たり1000万円から1400万円を目安とすることには説得力のある十分な根拠があるとはいえず、明らかに不適切なものであり、長期の避難の多大な精神的苦痛と故郷・コミュニティを失うことに対応した、十分な賠償が必要であること。
- (2) 他所に住宅を確保したとしても、その時点において、避難費用の支払いを打ち切るとは相当ではなく、被害実態を踏まえて避難費用の支払いを継続すること。
- (3) 避難指示解除準備区域の実情からみて、当面の目安ではあっても、避難費用及び精神的損害の賠償を避難指示解除から1年以内に打ち切るとすることも相当ではなく、継続的に賠償がなされるよう、同「目安」を撤回すること¹。

2 住居確保に係る損害

- (1) 費用発生前の賠償について、「移住の蓋然性が高いと客観的に認められる場合」はもちろん、その場合以外でも、予防原則の観点に立って「移住を希望することに合理性が認められる場合」には、広く、十分な賠償がなされるような指針を策定すること。その場合には、東京電力の対応に委ねることのないようにすること。
- (2) 避難指示解除準備区域につき、賠償の対象を「移住等をすることが合理的

¹ 平成25年11月18日付け福島県原子力損害対策協議会「原子力損害賠償に係る「指針」の追加等に関する緊急要望」においても同趣旨

であると認められる者」はもちろん、予防原則の観点に立って「移住を希望することに合理性が認められる場合」には、広く、十分な賠償を行うこと。

(3) 宅地に関する追加費用について、一定の算定方法に限定することなく、個別の事情等に対応し得る複数の合理的な算定方法を指針に明記すること。

第2 意見の理由

1 はじめに

原子力損害賠償紛争審査会は、2013年12月9日に開催した第38回審査会において、避難費用及び精神的損害賠償について、第一に、生活費の増加費用を除いた精神的損害賠償額の総額の上限を、1人当たり1000万円から1400万円を目安とすること、第二に、住宅確保に係る損害の賠償を受ける者の避難費用の賠償は、特段の事情がない限り、他所で住宅を取得又は賃借し、転居することが可能となる時期までとすること、第三に、避難指示解除準備区域については、避難費用及び精神的損害について、避難指示解除から1年間の当面の目安とすることとの方向性を示し、また、住居確保に係る損害について、従来所有していた不動産の価値と新規に取得する住居の確保に要する費用との差額についても賠償する案を示した。

そして、次回12月26日に開催される審査会でこれらの内容の指針を第四次追補として決定しようとしている。

このうち、住居確保に係る損害について、従来所有していた不動産の価値と新規に取得する住居の確保に要する費用との差額についても賠償する案については、一定評価し得るものであるが、避難費用及び精神的損害については、以下のとおり、重大な問題を含んでおり、拙速な結論を避けるべきである。

2 避難費用及び精神的損害について

そもそも、避難をしている者は、事故後、決して良好な居住環境とはいえない仮設住宅等での居住を、長期にわたって強いられてきたものであって、その精神的苦痛は、著しいものがある。また、同時に、コミュニティから切り離されることによる、日常的生活費増加、相互扶助福祉機能の喪失、行政機能の喪失、地域交流の喪失、環境的利益の喪失などの深刻な被害を継続的に受けてきた²。この損害に対する精神的賠償として従来支払われてきた月額10万円は、これらの損害の実情を十分に踏まえたものとはいえず、低額にすぎる³。

² 淡路剛久「福島原発事故の損害賠償の法理をどう考えるか」環境と公害43巻2号6頁

³ 当連合会「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

さらに、帰還困難区域は10年を超える長期にわたり避難指示が継続することが見込まれ、その区域及びその区域が大部分を占める自治体から避難している人々は、故郷喪失に近い状況に追い込まれ、その喪失感及びコミュニティ喪失による多大な損害を被っており、そうした被害は、他所での住宅の確保によって決していやされるものではない⁴。

また、避難指示解除準備区域で、避難指示解除まで早くとも8年近くを要する地域⁵もあり、そうした地域においてすら、少なくとも1080万円の精神的損害の賠償となることとのバランスも考慮されるべきである。あるいは、帰還困難区域における精神的損害賠償額の上限を設けることで、避難指示解除の時期を早め、住民意思に基づかない帰還を強制しようとしているのではないかとの疑いまで感じる。

その上、現状をみると、避難指示解除準備区域においても、避難指示解除から1年間以内に、元の居住地域において、従前どおりの生活を開始することは著しく困難である。

また、他所に住宅を確保したとしても、避難生活をしている者は、従来居住していたコミュニティから切り離され、故郷を喪失したことによって、前述したような、日常生活費の増加をはじめとする、多種多様な機能の喪失という損害を被り続ける実態に差異はなく、その時点での避難費用の打ち切りに理由はない。

3 住居確保に係る損害

住居確保に係る損害として、新たに住宅や宅地を取得した場合には、実際に発生した費用と本件事故前に所有かつ居住していた住宅又は宅地との事故前価値との差額及び登記費用、消費税等の諸費用を賠償すべき損害とするなどという方向性については、被害者の生活再建に資するものとして評価し得るものである。しかしながら、下記の点については、被害者への賠償として必ずしも十分であるとはいえないことから、更なる改善の必要がある。

- (1) 原則として、現実には費用が発生しない限りは賠償の対象とならないとされており、費用発生前の賠償については、移住の蓋然性が高いと客観的に認められる場合、東京電力に対し、移住先の平均的な土地価格や工事費の見積もり等を参考として事前に概算で賠償し、事後に精算する等柔軟かつ合理的な対応を求

に関する中間指針についての意見書」等

⁴ 平成25年11月18日付け福島県原子力損害対策協議会「原子力損害賠償に係る「指針」の追加等に関する緊急要望」においても同趣旨

⁵ たとえば、飯館村の地域がそのようになる。

めるとし、東京電力の対応に委ねているにすぎない。費用発生前の賠償について、「移住の蓋然性が高いと客観的に認められる場合」はもちろん、その場合以外でも、予防原則の観点に立って「移住を希望することに合理性が認められる場合」には、広く、十分な賠償がなされるような指針を策定すべきである。

(2) 避難指示解除準備区域の場合、賠償の対象を「移住等をするのが合理的であると認められる者」が移住等のために費用を負担した場合に限定しており、被害者の意向にかかわらず賠償の対象となる移住の可否が客観的に定められてしまうおそれがある。チェルノブイリ事故を受けて、ウクライナ等においては、年間放射線量 1 mSv 以上の地域については避難の権利を認め、 5 mSv 以上の地域には避難の義務を課した。避難指示解除準備区域において、年間 1 mSv を下回っている地域はむしろ例外的であること及び予防原則の観点に立った賠償が必要なことを考えると、これらの地域について、移住等をするものの合理性が、安易に否定されることがあってはならない。賠償の対象を「移住等をするのが合理的であると認められる者」はもちろん、予防原則の観点に立って「移住を希望することに合理性が認められる場合」は広く賠償を認めるべきである。

(3) 宅地に関する追加費用について、一定の算定方法を示した上で、それ以外にも「個別の事情等に応じた他の合理的な算定方法の採用が排除されるものではない」と記載しているが、かかる記載のみでは、東京電力において、指針に記載のない算定方法による賠償を行わせるためには不十分である。むしろ、宅地に関する追加費用について、個別の事情等に対応し得る複数の合理的な算定方法を指針に明記すべきである。