

東京電力ホールディングス株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の判定等に関する中間指針等の改定等を求める意見書

2019年（令和元年）7月19日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は，原子力損害賠償紛争審査会及び原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会に対し，速やかに以下の措置を採ることを求める。

- 1 原子力損害賠償紛争審査会は，旧東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故の被害実態を反映した損害賠償がなされるよう，「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」及び追補を見直し，賠償額の上乗せを図ること。
- 2 原子力損害賠償紛争審査会は，前項の中間指針等の見直しの前提として，これまでの原子力損害賠償紛争解決センターにおいて提示された和解案や集団訴訟の裁判例の分析，自主的避難等対象区域を含めた現地視察，専門家調査などの方法により，現在までの原子力損害の実態について，調査及び評価を行い，公表すること。
- 3 原子力損害賠償紛争解決センター総括委員会は，2018年9月18日付け「和解仲介の結果の公表について（方針）」を改定し，東京電力ホールディングス株式会社と同センターから提示された和解案を拒否し，和解仲介手続が打ち切られた事例については，和解案及び和解案提示理由書にとどまらず，事案の概要，和解仲介手続の経緯及び同社が主張する和解案受諾拒否理由等について公表することを可能とすること。

第2 意見の理由

- 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」及び追補並びに原子力損害賠償紛争解決センターにおける和解仲介の現状

原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）では，原子力損害賠償紛争審査会（以下「原紛審査会」という。）が，原子力損害の賠償に関する紛争について和解の仲介を行うこととされているところ（原賠法第18条第2項第1号），旧東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故（以下

「本件原発事故」という。)については、その被害の甚大さに鑑み、和解仲介
手続を実施する機関として、原子力損害賠償紛争解決センター(以下「原紛セ
ンター」という。)が設けられた。原紛センターは、原紛審査会の定めた「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」及び追補(以下中間指針及び追補を併せて「中間指針
等」という。)に従い、申立てを受けると、担当の仲介委員、調査官が、申立
人からの主張や資料を精査し、また被申立人たる東京電力ホールディングス株
式会社(以下「東京電力」という。)の反論を踏まえた上で、本件原発事故と
相当因果関係が認められる損害に関する和解案を提示する。当該和解案に、当
事者双方の合意が得られると、和解契約書を締結し、その契約に基づき賠償が
なされることになる。

しかしながら、東京電力の和解案受諾拒否により、2018年12月までの
間に合計121件の和解仲介手続が打ち切りとなっている。2019年に入って
からも、少なくとも集団申立案件1件、個人申立案件1件が東京電力の和解案
受諾拒否により打ち切りとなったと公表されている。かかる打ち切り案件の申立人
数は、述べ1万7000人を超え¹、原紛センターの累計申立人数(約11万
人)の1割以上が、東京電力の和解案受諾拒否によって手続が打ち切りとなっ
ており、円滑かつ迅速な賠償という原紛センターの機能が著しく損なわれ、多数
の被害者の救済に支障が生じている。

そもそも、中間指針等は、本件原発事故の発生を受け、2011年8月5日
に、「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」(原賠法第18条第2項第2号)として、原紛
審査会によって策定されたものである。

東京電力は、中間指針等に沿って自社の賠償基準を定め、これに応じて作成
した請求書書式を被害者に送付し、所定事項を被害者に記入させ送付させる方
法によって、直接賠償を行っている。

あわせて、東京電力は本件原発事故後、原子力損害賠償・廃炉等支援機構
(以下「支援機構」という。)からの資金援助を受けるために特別事業計画等
を定め、この認定を受けて支援機構からの資金援助を受けているところ、この
特別事業計画等では、繰り返し、原紛センターにおける「和解仲介案の尊重」
を誓約している²。

¹ 2019年1月15日朝日新聞朝刊1面

² 2011年10月28日「緊急特別事業計画」21頁、2012年5月9日(認定)「総合特別事業計画」3
7頁、2014年1月15日(認定)「新・総合特別事業計画」36頁、2017年5月18日(認定)
「新々・総合特別事業計画(第三次計画)」11頁

東京電力は、集団申立案件等において和解案を拒否する理由として、和解案が「指針と乖離する」、「和解案で認定された事実は指針で既に考慮されている」などと主張している。しかし、原紛センターが提示した和解案に中間指針等と「乖離」するものがないということは、総括委員会も明らかにしている³。また、2019年1月25日に開催された原紛審査会において、原子力損害賠償紛争和解仲介室（原子力損害賠償紛争解決センター）室長は、浪江町集団申立案件に関して東京電力代表執行役副社長が参議院文教科学委員会において「申立人に共通する御事情として主張されている内容が既に中間指針で考慮をされている」などと答弁したことに関して、「当センターとしては全く承服できないものである」と言及している。

和解仲介手続が打ち切られた被害者が被害救済を図るためには、訴訟提起が必要になる。しかし、全国各地で起こされている本件原発事故被害者による集団訴訟は、一部について第1審判決が出されているものもあるが、それらも全て第2審に係属しており、最終的な解決には相当長い期間を要さざるを得ない。そのような時間的負担や経済的負担のためか、2019年7月3日現在、原紛センターの和解仲介手続が打ち切りとなった集団申立てのうち、訴訟に移行したのは浪江町集団申立てのみであり⁴、しかも引き続き訴訟に参加している者は2019年5月20日現在で約1万5000人中224人とどまる⁵。多くの本件原発事故被害者にとって、訴訟による早期の救済は到底望める状況にはない。

このように東京電力が、中間指針等の解釈について自社の見解に固執し、中間指針等の存在を理由として原紛センターの提示した和解案受諾を拒否していることによって、本来中間指針等により円滑に進むはずであった賠償が大きく滞り、救済されない被害者を多数生み出す結果をもたらしている。

このような状況を是正するためには、中間指針等の記載内容及び形式を、誤った解釈が生じないように明確化する必要がある。

2 中間指針等の見直しの必要性

中間指針等は「当事者による自主的な解決に資する」ための指針であり、そこには、「この中間指針で示した損害の範囲に関する考え方が、今後、被害者と東京電力株式会社との間における円滑な話し合いと合意形成に寄与することが望まれる」と明記されている。それゆえ、中間指針等の存在が合意形成の支

³ 2014年8月4日付け「東京電力の和解案への対応に対する総括委員会所見」

⁴ 浪江原発訴訟弁護団ホームページ参照

⁵ 2019年5月21日付河北新報

障となっている現状を、中間指針等自身を見直すことによって打開することは、中間指針等の性格上当然行うべきことである。

また、毎日新聞が行った調査⁶によれば、避難指示等対象区域が存する12市町村と、自主避難等対象区域が存する21市町村の首長のうち、中間指針等の見直しが必要であると回答した首長は28人であった。その理由として、訴訟やADRで指針を上回る賠償が認められていることや、中間指針等が現状を把握していないことに対する不満などが挙げられている。なお、審査会による現地視察の際などにも、毎回、市町村から中間指針等の見直しについて要望が寄せられている。

そもそも中間指針等は、本件原発事故が未曾有の規模、範囲の被害を生み出したことに鑑み、「可能な限り早期の被害者救済を図る」必要性から定められたものである。「被害拡大が見られる状況下」で策定された中間指針等が、根本的な見直しすらなされていないまま、東京電力の一方的な和解案受諾拒否によって被害者の救済がなされなかった現状を放置することは許されない。

具体的には、まず東京電力が誤った解釈をする余地がないように、中間指針等の記載を明確化する必要がある。

あわせて、本件原発事故から8年が経過し、その被害は拡大、複雑化するに至っており、被害者の現状は、中間指針等策定時に想定していた範囲にとどまらず、大きく異なっている。この間に明らかとなってきた被害者らの実情に合わせて賠償水準の上乗せを図る方向での見直しが急務である。

3 中間指針等の見直しに当たって留意すべき点

被害実態の調査及び評価を改めて行い、その結果を改定される指針に反映させるべきである。具体的には以下の調査、検討が不可欠である。

(1) 継続的な現地調査と新たな専門家調査等

2011年7月を最後に、専門委員による調査は行われておらず、本件原発事故からの時間の経過とともに深刻かつ複雑化している被害の実態を把握する必要がある。例えば、本件原発事故によって商圈を奪われた事業者の売上げが、本件原発事故からの時間経過によって回復する可能性があるのかなど、年に1回程度の現地調査だけでは判断し得ない損害も相当程度存在しており、専門委員等を含めた詳細な調査を再度実施すべきである。

また、現在の原紛審査会の現地調査は、避難指示が解除された地区を中心に視察先が選定されているようである。しかしながら、2012年1月以降

⁶ 2019年3月5日毎日新聞朝刊1面

の自主的避難等対象区域の被害調査はなされておらず、同月以降に賠償すべき被害が生じているのかを調査する必要性もあるから、原紛審査会委員自身が様々な自主的避難等対象区域の現地を訪問する等の調査も必要である。さらに、現在の現地調査は、自治体を中心に訪問している傾向が見られるが、被害を受けたのは自治体のみならず住民自身であるから、なるべく多くの住民から被害実態を直接聴取する機会も設けるべきである。

(2) 原紛センターにおける和解仲介事例の検討

この8年間で、原紛センターにおける和解仲介の実績も積み重なっている。原紛審査会にとって、原紛センターの和解仲介手続は、資料の提供や事情聴取等の方法により、直に被害者の被害実態を調査する機会でもある。

しかしながら、原紛審査会においては、原紛センターから活動状況について報告を受けているものの、その具体的な内容、すなわち、どのような事案が申し立てられているのか、また、その事案を仲介委員がどのように解決しているのかなど、提示された和解案の内容を含めた和解仲介手続の実例については、深く検討している様子が見えない。

例えば、原紛センター総括委員会では、多くの申立てに共通する問題点に関して総括基準を定め、和解仲介手続においてはかかる基準が参考とされ、和解案において増額が認められている。しかし、どれだけ多くの申立てにおいて、かかる総括基準に基づき、どの程度の増額がなされているのかについては、一切検討がなされていない。むしろ総括基準に定められた事項が、多くの被害者に共通することが認められる損害なのであれば、被害者からの申立てを要する和解仲介手続のみに適用される総括基準にとどめるのではなく、中間指針等に定めることによって、和解仲介手続の申立てを要しなくても被害者が救済されるように処置する方法も検討されるべきである。

また、地域住民が起こした集団申立てについても、一定数の和解案提示事例が存在するが、かかる地域の被害実態がどのようなものであるのか、何故中間指針等を上回る賠償が認められたのかなど、その被害実態の現状について、原紛審査会全体では調査及び検討はされていない。

さらには、浪江町集団申立案件については、和解案において、相対的に環境変化への適応が困難等の理由から、75歳以上の高齢者への増額が認められている。このような年齢によって被害実態の差異があるのかという点についても、これまでの中間指針等においては考慮されていない事項として、調査及び検討が必要な事項である。

現在の指針は、避難指示の有無を前提に策定されているが、原紛センター

では、その区別のみにとどまらず、様々な被害実態について調査し、和解案という形で評価がなされてきた。被害者の早期救済のためには、原紛センターにおける和解仲介手続の中で、個別事情による増額を行うことにとどまらず、原紛審査会において、仲介手続の中で明らかとなっている被害実態について調査し、避難指示の有無にとどまらず、被害者に共通し、類型化できる損害がないのかを調査及び評価する必要がある。

(3) 集団訴訟判決の調査及び検討

2017年から、複数の裁判所⁷において、本件原発事故被害者による集団訴訟の判決が出されている。金額の多寡こそあるが、いずれの裁判所においても、例えば包括生活基盤に関する利益の侵害という共通損害を被ったとして300万円を認めたり⁸、自主的避難等対象区域からの避難者に対して自己決定権侵害慰謝料として原則30万円（子ども、妊婦等は更に加算あり）を認めたり⁹、自主的避難等対象区域に居住していた者に対して平穏生活権の侵害による損害として16万円を認める¹⁰など、何らかの形で、中間指針等を上回る金額の賠償が認められている。

原紛審査会では、そのうち、最初の判決となった前橋地方裁判所の判決について、資料として配付され、概要が報告されるにとどまっており¹¹、各判決でどのような被害実態が認められたのか、その被害に対してどのような賠償が認められたのかについて、議論及び検討する機会が十分に確保されていない。

この点、原紛審査会は、これらの判決が全て確定していないことを理由に、「時期が熟していない」などとしている。しかしながら、6つの裁判所において中間指針等を上回る判断がなされたことは決して無視できるものではない。複数の裁判所で中間指針等を上回る判断が何らかの形でなされていることに鑑みれば、少なくともその判決内容を検討し、「被害者の早期救済」を目的として策定されている中間指針等に反映すべきかどうかを検討することが、最低限必要である。

5 東京電力の和解案受諾拒否により打切りとなった事案の結果の公表範囲拡大

⁷ 前橋地方裁判所（2017年3月17日）、千葉地方裁判所（2017年9月22日、2019年3月14日）、福島地方裁判所（2017年10月10日）、東京地方裁判所（2018年2月7日、2018年3月16日）、京都地方裁判所（2018年3月15日）、福島地方裁判所いわき支部（2018年3月22日）、横浜地方裁判所（2019年2月20日）、松山地方裁判所（2019年3月26日）。

⁸ 東京地方裁判所2018年2月7日判決

⁹ 横浜地方裁判所2019年2月20日判決

¹⁰ 福島地方裁判所2017年10月10日判決

¹¹ 第45回原紛審査会議事録

の必要性

(1) 東京電力の和解案尊重義務の履行状況を開示する必要性

東京電力は、前述のとおり、支援機構から資金援助を受けるために特別事業計画を策定し、その援助を受けるために和解案尊重義務を定めている。かかる資金の原資は、政府保証付きの借入れ又は政府保証債という公的資金によって賄われている。そうであれば、東京電力がかかる和解仲介案の尊重義務を履行しているかどうかは、公的資金の援助の前提となる事実である。そうである以上、東京電力の和解案尊重義務の履行状況に関しては、支援機構や本件原発事故に関して東京電力を監督・指導する立場にある国、そして賠償金の原資を結果として負担することになる国民に広く公表すべき事柄と言える。

また、原紛センターの和解仲介手続は、現在の制度上は、東京電力が和解案を受諾しない限り賠償がなされないものであるから、本件原発事故の被害者が賠償請求の手続を選択するに当たり、自身が和解仲介手続の申立てをした場合、東京電力がどのような対応をしてくるのかを予測する必要がある。そして、かかる予測を行うためには、どのような和解事例が存在するかのみならず、東京電力が他の和解事例においてどのような対応をしているかが重要な情報となる。

さらに、原紛センターにおける和解仲介手続は、他の裁判外紛争手続と異なり、被申立人が本件原発事故の加害者である東京電力1社のみに限られている。そのため、被申立人たる東京電力側は、全ての和解仲介案件について情報を持っているのに対し、申立人となる被害者側は、原則として公表された情報しか得られないという情報格差がある。その結果、賠償義務を負う東京電力側が、他の和解事例を参照しながら応じられる賠償額を提示できるのに対し、賠償請求権を行使する被害者側は、和解仲介手続において、自らにどのくらいの賠償が認められるのかの予測も立てられず、東京電力に十分な反論もできない事態が想定され、場合によっては申立て自体をちゅうちょする可能性も否定できない。そうであれば、東京電力が、原紛センターの和解案に対してどのように対応しているかを公表し、もって和解事例に関する情報格差を是正することによって、申立人となる被害者側に自らの賠償に関する紛争解決のために効果的な手段の選択をさせることになる。被害者の効果的な手続選択を可能とすることは、原紛センターの解決機能を十分に果たす結果を生むことにもつながると言えよう。

しかも、東京電力の和解案に対する対応を公表しないということは、結局

のところ、東京電力がいかにも不合理な主張・立証を行ったとしても、その内容が明らかにされず、東京電力が自身の見解に固執する温床となり、不合理な理由で和解案受諾を拒否することを許すことにもなりかねない。東京電力の和解案に対する対応の公表を可能にすることは、東京電力の和解案尊重義務の履行を確保する一手段ともなるのである。

なお、原紛センターと同様に、結果の概要の公表制度を有する国民生活センターにおけるADR手続では、やはり被害救済の重要性という観点から、単なる結果のみにとどまらず、当事者の主張の要旨、手続の経過までをかなり詳細に公表していることが参考となる。

(2) 和解仲介手続の結果の公表の現状と課題

現在の制度上、原紛センター総括委員会は、仲介委員及び当事者の意見を聴いた上で、和解仲介手続の結果の概要を公表することができる（原紛センター和解仲介業務規程第30条第2項）。

この点、同委員会は、その公表対象について、「成立した和解の和解契約書及び和解案提示理由書並びに仲介委員が提示したが和解成立に至らなかった和解案及び和解案提示理由書」、「和解案を提示しなかった場合（中略）事案の概要を公表するのが適切と判断するときは、事案の概要」に限定している（2018年9月18日付け「和解仲介の結果の公表について」）。このような手続に基づき、2019年7月3日現在、東京電力が和解案受諾を拒否した結果手続が打ち切られた110件の事例のうち、原紛センターが公表相当と考えた8件の事例について、原紛センターのホームページで公表されている。

しかしこれらの公表では、被害者の迅速かつ適切な賠償のためには、なお不十分と言わざるを得ない。すなわち公表されている案件についても、打ち切りの理由や経緯については公表されていないため、東京電力が和解案受諾を拒否したことによって打ち切りとなったのかどうかについては、原紛センターが公表した情報のみでは必ずしも明確には判断することができない。和解案提示理由書が作成されていない案件については、東京電力が拒否してきた場合、公表の対象がないということにもなりかねない。また、公表された打ち切り事例の中でさえも、和解案提示理由書のみ公表されているもの¹²もあるが、それだけでは、同理由書提示後の経緯、すなわち、東京電力側の和解案受諾

¹² 原紛センターホームページ「和解仲介の結果の公表について」記載の「和解案提示理由書4（平成28年10月31日：成立に至らなかった事例）」、「和解案提示理由書6（平成30年2月2日：成立に至らなかった事例）」、「和解案提示理由書8（平成30年6月8日：成立に至らなかった事例）」

拒否理由や、原紛センターがどのような説得を行い、東京電力がどのように対応したのか等については、明らかにならない。

この点東京電力は、これまで和解仲介手続が「非公表である」ことを理由に和解案受諾を拒否した理由について公開してきておらず、和解仲介手続が打切りとなった案件についても同様である。唯一、浪江町集団申立案件については、「当社の考え」を同社のホームページで公開しているが、和解案受諾拒否ではなく「一部受諾回答」と記載した上で、なぜ原紛センターから提示された和解案について受諾できないと判断したのか、その理由は記載されていない。

結局のところ、原紛センターにおいて和解仲介手続の結果を限定的な範囲でしか公表しないということは、原紛センターにおける手続が、被申立人が東京電力1社のみであることと相まって、東京電力が、手続が非公表であることを言い訳にし、自ら誓約した和解案尊重義務すら誠実に履行しない事態を許しているのである。

以上の現状からすれば、現在の公表範囲は極めて限定的で不十分であり、東京電力の和解案尊重義務の履行確保のため、すなわち東京電力の不当な和解案受諾拒否を防止するため、また、情報公開の観点から、現状の総括委員会で定めている公表範囲を広げる必要がある。少なくとも、東京電力が主張する和解案受諾拒否理由や、打切りとなった経緯が明らかとならなければならない。

6 結論

原紛センターにおける和解仲介手続を円滑に進め、被害者の早期救済を図るためには、東京電力が和解案を尊重する必要があるが、それがなされず、中間指針等の存在を理由とした和解案受諾拒否事例が増加しているのが現状である。また、中間指針等策定時の調査からも8年が経過し、その後の時間の経過によって被害も複雑化しているのであり、本件原発事故の被害実態を改めて調査する必要性は高い。かかる調査を行って現状の原子力損害を評価し、被害実態に即した改定をなし、かつ、東京電力の解釈が誤っている点について中間指針等を明確化するように改定することによって、東京電力の不当な和解案受諾拒否を防ぎ、被害者の早期救済を可能とすることができる。また、東京電力の和解案尊重義務の履行確保措置を強めることも、東京電力の和解案受諾拒否によって被害者の救済が遅れることがないようにするための必要な措置である。

そこで、当連合会は、原紛審査会に対し、意見の趣旨第1項及び第2項のとおり、早急に中間指針等の見直しを図り、かつ、中間指針等の見直しのため

に、2011年7月以降の被害実態に関する専門家調査や、原紛センターで提示されてきた和解案（東京電力が拒絶したものを含む。）及び中間指針等を上回る賠償を認めた裁判例の分析、自主的避難等対象区域を含め、和解案が提示された区域等の現地視察を行うことなどの方法により、本件原発事故による被害実態についての調査及び評価（原賠法第18条第2項第3号）を行い、本件原発事故による損害について新たな指針の策定を行うこと（同項第3号）を求め、また、原紛センター総括委員会に対し、意見の趣旨第3項のとおり、2018年9月18日付け「和解仲介の結果の公表について」について、公表の対象範囲を広げるように改定し、少なくとも東京電力が和解案受諾を拒否した事例については事案の概要、和解案の内容のみならず、東京電力の和解案受諾拒否理由、打切りに至った経緯等についても広く国民に公表が可能となるような措置を求める。

以上