

「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）」につ
いての意見書

2012年（平成24年）4月13日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 原子力損害賠償紛争審査会（以下、「審査会」という。）が本年3月16日に決定した「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第二次追補」（以下「第二次追補」という。）は，中間指針等に明記されていない損害についても，個別具体的な事情に応じて相当因果関係のある損害として認められることがあり得ることを明記し，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賠償の対象とするよう，改めて東京電力に求めたことは，評価できる。

2 居住制限区域・帰還困難区域からの避難者の精神的損害については，1人月額10万円を目安に，概ね2年分としてまとめて1人240万円，帰還困難区域に設定された地域については1人600万円の賠償金の請求を認めたが，将来分の一括請求を認めたことは評価できるものの，そもそも1人月額10万円という算定基礎額は被害実態に比して低額にすぎ適切な増額がされるべきである。また，実際に帰還が可能になる時期が長期化した場合には，これらの目安を超える賠償が認められるべきことは当然である。

なお，本件事故によって避難者が故郷を失い土地や生計の手段を奪われ，新たに生活を回復し地域社会を再建することを余儀なくされたことに基づく損害については，別途賠償の対象とされることはいうまでもない。

3 第二次追補が，旧緊急時避難準備区域からの避難者に対する損害賠償の終期を，一方的に定めたことは極めて遺憾である。旧緊急時避難準備区域からの避難者の避難費用及び精神的損害については，少なくとも，同区域の求人状況を含む生活環境の整備が，現実のものとして確認されるまでは，医療・介護が必要な者や子ども等以外の者についても，2012年（平成24年）8月末以降の賠償が広く認められて当然であり，第二次追補の解釈・運用に当たっても，そのように行われるべきである。

また，旧緊急時避難準備区域からの避難者としての賠償の対象から外れた場

合においても、自主的避難等に係る賠償の対象者として損害賠償がされるべき場合が存在することに留意する必要がある。

- 4 特定避難勧奨地点については、当面の間、避難費用及び精神的損害の賠償の終期を示すべきでなく、審査会は、速やかに第二次追補を見直すべきであり、また、第二次追補の解釈・運用上も3か月後を賠償の終期としないとされるべきである。

- 5 営業損害・就労不能等に伴う損害の終期については、本件事故の特殊性に鑑み、少なくとも一律に賠償を打ち切る基準としての終期は、当面の間到来しないものとされるべきである。

また、本件事故後、終期に至るまでの営業や就労による利益や給与等については、原則として「特別な努力」に該当するものとして、損害額から控除しない扱いとすべきである。

- 6 財物価値の喪失又は減少について、審査会は、以下の点を明確にすべきである。

- (1) 帰還困難区域の不動産に係る財産価値だけでなく、帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物内に残置された動産類及び居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物についても、被害者が望む場合には、原則として全損として扱うべきである。

- (2) 被害者は、転居あるいは新規移転先での開業に当たり、建物の建築コストには新しい建物の取得に要する費用の支出を強いられることに鑑み、原則として経年減価を考慮しない再取得価格を基本とした賠償がなされるべきであり、同等の配慮は、中古市場が存在しないか、あっても中古品の調達が困難な事業用の設備機器についてもなされるべきである。

- (3) 居住用建物内に残された家財については、従来の裁判例や損害保険の算定基準を参照した、世帯の人員数・世帯構成などから一定額を算定する方法も取られるべきである。

- 7 避難指示区域外からの避難（自主的避難）については、賠償の基準を根本的に改め、少なくとも3月当たり1.3mSv（年間5.2mSv、毎時約0.6μSv）を超える放射線が検出された地域については、全ての者について対象とすべきであり、また追加線量が年間1mSvを超える放射線量が検出されている地域についても、少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきである。

また、損害賠償額についても、実際に避難した場合の損害額について、精神的損害と避難費用と合わせた額としては全体に低廉すぎ、特に子ども・妊婦以外の合計8万円という原則は著しく低廉で適切さを欠くので、特に、子ども・

妊婦以外の精神的損害については、避難期間に応じた月額ベースの精神的損害賠償が行われるべきである。

第2 意見の理由

1 第二次追補の取りまとめの経緯と本意見書の位置付け

本年3月16日、審査会は、第26回会合を開催し、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。）による政府の避難指示区域の見直しを踏まえ、原子力損害の範囲についての新たな指針を第二次追補として取りまとめた。

本意見書は、同第二次追補について、今後の損害賠償の範囲等の在り方について、意見を申し述べるものである。

2 指針に明記されていない損害についての柔軟な対応の必要性

第二次追補の解釈・運用に当たって、第一に考慮されるべきは、指針に明記されていない損害についても、積極的に損害賠償の対象とするべきであるということである。

従前から、東京電力は、審査会の指針に明記されていない損害に関する賠償に極めて消極的であり、そのことが、センターからも指摘されている。しかし、中間指針にも明記されていたとおり、審査会の指針は、あくまで類型化可能な損害項目とその範囲を示したものにすぎず、指針に明記されていない損害が賠償の対象とはならないことを意味するものではない。この点について、第二次追補は、指針に明記されていない損害についても、事例又は類型毎に賠償の対象とするよう、改めて東京電力に求めていることは評価できる。

したがって、東京電力は、これら指針に基づき、各指針に明記されていない損害についても、積極的に損害賠償の対象とするべきである。

3 避難指示に伴う精神的損害について

(1) 月額10万円は低きに失すること

第二次追補は、第3期の避難指示に伴う精神的損害について、現在東京電力が賠償を認めている月10万円を認め、あるいは月10万円を基礎とした一括払いを認めている。しかしながら、避難に伴い生活上の支障が生じていることのほか、家族や地域社会が分断されている現状を考えると、この賠償額はより高い金額に改められるべきであることは、2011年8月17日付け当連合会『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に関する中間指針』についての意見書」で述べたとおりである。

(2) 居住制限区域・帰還困難区域からの避難者の精神的損害について

第二次追補は、居住制限区域からの避難者の精神的損害について、2年分として240万円とする一方、帰還困難区域からの避難者については、600万円の一括賠償を行うこととした。

しかし、そもそも、上記のとおり、月額10万円という算定基礎額が低額であり、増額された賠償がされるべきである上、これら算定の根拠となったそれぞれ2年、5年以上との帰還までの期間については、現段階における政府の見込みにすぎず、実際に帰還が可能になる時期がこれより長期化した場合には、上記額を超える賠償が認められるべきことは当然である。

また、これらの賠償額は、あくまでも避難に伴い「正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく損害されたために生じた精神的苦痛」に対する損害額であって、そもそも本件事故によって避難者が故郷を失い土地や生計の手段を奪われ、新たに生活を回復し地域社会を再建することを余儀なくされたことに基づく損害については、別途賠償の対象とされることはいうまでもない。

4 第二次追補策定過程の問題点と審査会による指針策定の在り方、それを踏まえた指針解釈・運用の在り方

第二次追補の策定に至る審理の過程は、政府から避難指示区域再編までに指針を取りまとめるよう求められたこともあり、現在では被害の実態が様々な形で情報として蓄積され、報道されているにもかかわらず、十分な現状認識に基づかない拙速なものであった嫌いがある。

特に、旧緊急時避難準備区域からの避難者に対する損害賠償の終期については、現在本件事故による損害賠償について和解の仲介に当たっている審査会の一機関であるセンターから、終期を定めることについて強く反対する意見が表明され、また多くの避難者から被害実態の聞き取りを行っている原発被災者弁護団からも同様の意見が提出されていたにもかかわらず、審査会が、これら意見を十分考慮することなく、また独自の調査も行うことなく、一方的に終期を定めたことは極めて遺憾である。

今後、審査会は、新たな指針を策定するに当たって、審査会の下で被害者と東京電力との間の和解の仲介に当たっているセンターから被害実態について情報を収集しその見解を尊重するほか、法律で認められている専門委員制度を活

用し、あるいは被害者、被災自治体ないし被害者支援に当たっている各種団体・弁護団などから聞き取りを行うなどして、より正確な被害実態の把握をするべきである。

5 旧緊急時避難準備区域について

第二次追補は、旧緊急時避難準備区域からの避難者の避難費用及び精神的損害について、本年8月末を賠償の終期とするとした。

しかしながら、第二次追補が同区域における生活環境の整備につき、本年9月には通学環境が整うことをもって擬制していることは不合理であり、よりきめ細やかに生活環境の整備について調査・検討すべきである。例えば、多くの避難者にとって、従前の住居に戻るためには十分な雇用の機会の存在が前提となるところ、旧緊急時避難準備区域においては、経済機能が十分回復しておらず、避難者が帰還しても雇用の確保は困難な状況が続いている。また、例えば、南相馬市では、いまだに、大手ファーストフード店、ファミリーレストラン、スーパーマーケットなどには再開できていない店舗もあり、さらに人口減少等の結果、閉鎖した店舗も現れ、物品の購入・外食が困難な状況は続いており、さらに、同市では、病院が従前の3分の2に、診療所は2分の1に、医師は約半分に、看護師は5分の1となるなど、日常的な医療サービスの供給にも支障がある状況が続いている。こうした状況は、一定の医療介護が必要な者のみならず、通常はそうした必要がない者についても、日常生活を送る上で多大な困難が存しているといわざるを得ない状況である。

こうした状況が8月末までに改善するとはいえず、現段階で8月末を一律の終期と定めることは時期尚早である。第二次追補は、この点について、一定の医療・介護が必要な者や子ども等に限って8月末以降の賠償を認める方向を示しているが、少なくとも、同区域の求人状況を含む生活環境の整備が、現実のものとして確認されるまでは、これら特段の事情がない者についても、8月末以降の賠償が広く認められて当然であり、第二次追補の解釈・運用に当たっても、そのように行われるべきである。

また、旧緊急時避難準備区域からの避難者としての賠償の対象から外れた場合においても、自主的避難等に係る賠償の対象者として損害賠償がされるべき場合が存在することに留意する必要がある。

6 特定避難勧奨地点について

第二次追補は、特定避難勧奨地点からの避難者の避難費用及び精神的損害に

ついて、同地点の解除から3か月後を賠償の終期とするとした。

しかし、第二次追補は、避難指示区域については、現段階で現実に解除された区域がないこと等から、賠償の終期を示すことは困難であるとしており、この理は特定避難勧奨地点についても等しく当てはまる。また、第二次追補は、短い周期を定めた理由として「特定避難勧奨地点の解除に当たっては地方公共団体と十分な協議が行われる予定であること」を挙げるが、実際にかかる協議が十分に行われるかどうかは定かではなく、また住民の実情が自治体との協議において適切に配慮されるかどうかも確保されていない。さらに、中間指針については、屋内退避区域からの避難者に対する賠償の終期も、解除後3か月以上あったにもかかわらず、特定避難勧奨地点についてのみこれよりも短い終期を定める理由も示されていない。

したがって、特定避難勧奨地点については、当面の間、避難費用及び精神的損害の賠償の終期を示すべきでなく、審査会は、速やかに第二次追補を見直すべきであり、また、第二次追補の解釈・運用上も3か月後を賠償の終期としないとされるべきである。

7 営業損害・就労不能等に伴う損害について

第二次追補が、政府による避難指示等に係る損害のうち、営業損害及び就労不能等に伴う損害について、賠償の終期を当面は示さないとしたことは評価することができる。なお、終期については「個別具体的な事情に応じて合理的に判断する」とされているが、本件事故の特殊性に鑑み、少なくとも一律に賠償を打ち切る基準としての終期は、当面の間到来しないものとされるべきである。

また、第二次追補において、「営業損害を被った事業者による転業・転職や臨時の営業・就労等が特別の努力と認められる場合には、かかる努力により得た利益や給与等を損害額から控除しない等の合理的かつ柔軟な対応が必要である。」「就労不能等に伴う損害を被った勤労者による転職や臨時の就労等が特別の努力と認められる場合には、かかる努力により得た給与等を損害額から控除しない等の合理的かつ柔軟な対応が必要である。」とされている点は重要である。本件事故後、終期に至るまでの営業や就労による利益や給与等については、原則として「特別な努力」に該当するものとして、損害額から控除しない扱いとすべきである。

8 財物価値の喪失又は減少について

第二次追補は、帰還困難区域の不動産に係る財産価値は全損と推認し、また

居住制限区域及び避難指示解除準備区域の不動産に係る財産価値についても一定程度減少したものと推認できるとするが、不動産以外の資産（建物の中などに残置された家財や事業用の設備機器などの動産類など）の扱いについては、何ら指針を示しておらず、また、基準となる本件事故直前の価値の算出方法や、減価率の算定方法については、何ら指針を示していない。したがって、審査会は、以下の点を明確にすべきである。

- (1) 帰還困難区域、居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物内に残置された動産類及び居住制限区域及び避難指示解除準備区域の建物については、1年以上の長期にわたりほとんど著しい管理不十分な状況に置かれてきたことを考えると、被害者が望む場合には、原則として全損として扱うべきである。
- (2) 被害者は、転居あるいは新規移転先での開業に当たり、建物の建築コストには新しい建物の取得に要する費用の支出を強いられることを考えると、第二次追補が、建物の価値の算定に当たって「同等の建物を取得できるような価格とすることに配慮する」と述べているとおり、現時点における（経年減価を考慮しない）再取得価額による賠償の必要性に触れている点は重要である。現時点で経年減価を考慮しない再取得価格を基本とした賠償がなされるべきである。同等の配慮は、中古市場が存在しないか、あっても中古品の調達が困難な事業用の設備機器についてもなされるべきである。
- (3) 居住用建物内に残された家財については、多くの裁判例において、世帯の人員数・世帯構成などから一定額を算定する方法が取られており、また、それに基づく損害保険の運用がされてきている。今回の事故に当たり、家財の内容を個別に積み上げ損害額を算定することは、著しく困難であり、従来の裁判例や損害保険の算定基準を参照した、世帯の人員数・世帯構成などから一定額を算定する方法も取られるべきである。

なお、東京電力は、住宅の土地・建物等に関する賠償基準を4月中に公表する予定であると報じられているが、本件事故の一方当事者が賠償基準を策定するのは、極めて不適切であるといわざるを得ない。

審査会は、財産価値の喪失又は減少等による損害に関して、その基準となる本件事故前の財産価値や本件事故による減価率の算定方法を、避難者の生活再建の観点から検討し、東京電力の基準を待つことなく新たな指針をまとめるべきである。

9 避難指示区域外からの避難（自主的避難）について

第二次追補は、昨年12月の審査会「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に関する中間指針追補（自主的避難等に係る損害について）」（以下「第一次追補」という。）で認められた避難指示区域外からの避難（自主的避難）への賠償について，新たに風評被害と同様の基準により賠償の範囲を定めたが，その内容は抽象的であり，区域外避難（自主的避難）の賠償問題を東京電力の対応やセンターの和解基準に先送りしたとの感を否めない。

区域外避難（自主的避難）については，少なくとも3月当たり1.3mSv（年間5.2mSv，毎時約0.6 μ Sv）を超える放射線が検出された地域については，全ての者について対象とすべきであり，また追加線量が年間1mSvを超える放射線量が検出されている地域についても，少なくとも子ども・妊婦とその家族については対象とすべきであることについては，2011年（平成23年）11月24日付け当連合会「東京電力福島第一，第二原子力発電所事故における避難区域外の避難者及び居住者に対する損害賠償に関する指針についての意見書」等において繰り返し述べてきたところであり，審査会は，区域外避難（自主的避難）に関する賠償の基準を根本的に改めるべきである。

また，損害賠償額についても，実際に避難した場合の損害額について，精神的損害と避難費用と合わせた額としては全体に低廉すぎ，特に子ども・妊婦以外の合計8万円という原則は著しく低廉で適切さを欠く。

現在のところ実際に避難した者については，子ども・妊婦については，東京電力が一律で増額し，また，センターが子ども・妊婦以外を含め全ての区域外避難（自主的避難）について避難費用を実額ベースで賠償を認めているが，特に，子ども・妊婦以外の精神的損害については，避難期間に応じた月額ベースの精神的損害賠償が行われていない。避難に合理性が認められる以上，その避難期間に応じた月額ベースの精神的損害賠償がなされるべきである。現時点の放射線量からみて，中間指針の第一次追補が損害賠償を明示的に認めた自主的避難等対象区域からの避難者などについて，少なくとも現時点までの避難の合理性は認められるべきである。

なお，第二次追補に基づく区域外避難（自主的避難）の賠償については，以下の各点に留意する必要がある。

- (1) 第一次追補が「自主的避難を行ったことがやむを得ない面がある」ことを賠償を行う根拠としていたのに対して，第二次追補は，「自主的避難を行うような心理が，平均的・一般的な人を基準としつつ，合理性を有していると認められる場合」に賠償の対象となるとしている。したがって，第二次追補に

よる賠償の範囲は、第一次追補で認められた範囲より広くなることと解される。また、この基準に基づけば、子ども・妊婦以外の者についても、当然賠償の対象となり得る。

- (2) 第一次追補で明示的に賠償が認められた本件事故当時に自主的避難等対象区域に居住していた者については、本年3月8日付け当連合会「東京電力福島第一原子力発電所事故における避難区域外の避難者及び滞在者への損害賠償の継続を求める会長声明」において述べたとおり、これら対象者の放射線被ばくに関する状況が大きく変化したとの事実は示されておらず、少なくとも当面の間は賠償が認められるべきである。
- (3) 事故直後の区域外避難（自主的避難）に関する指針であった第一次追補とは異なり、本年1月以降の区域外避難（自主的避難）の範囲を示した第二次追補においては、考慮要素として、主として放射線量に関する客観的状況が取り上げられ、福島第一、第二原子力発電所との距離については考慮しないものとされている。したがって、同原子力発電所から離れた地域においても、放射線量によっては、区域外避難（自主的避難）について賠償の対象となり得る。また、この理は、昨年4月22日以降の区域外避難（自主的避難）にも等しく当てはまることに注意を要する。