

特集1

東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故から4年目の課題

この3月で東日本大震災と福島第一原子力発電所事故から4年が経過するが、現に被害に遭われた方々にとっては、未だ被害回復が達成できない「もう4年」ではないだろうか。被害者への賠償や復興の現状は、現に携わっている者でないとなかなか知り難い。このため、本特集では、原発事故の被害者に対して適正な賠償・補償をするための取組の中で、原子力損害賠償紛争解決センター（原発ADR）及び訴訟提起について取り上げ、現状を解説するとともに、生活の基盤となる住まいの再建についての弁護士のかかわりと達成状況について紹介する。

更に、これらの大震災や事故を踏まえ、今後起こり得る災害に対する弁護士の取組についても様々な立場から更なる工夫や検討がなされている最中であるが、その取組や意見のいくつかを紹介する。

原発ADRの到達点

- I はじめに
- II 現状における最大の課題である東京電力の和解案受諾拒否
- III 中間指針等の内容を補充・拡充するADR和解案
- IV 結語



東京弁護士会会員

大森 秀昭

Ohmori, Hideaki

I はじめに

1 原発被害の状況

東京電力福島第一原子力発電所における原発事故（以下「本件事故」という。）が発生してから、本稿執筆時点で約3年10か月が経過した。しかし、今なお、約12万の福島県民が避難生活

を強いられ¹⁾、先の見えない不安な生活を送っている。福島県民の震災関連死の死者数は1,793人にも達しており²⁾、震災関連自殺者数は2014年11月時点で60人と報告されている³⁾。空間被ばく線量年間1ミリシーベルトを目標とする除染は、完了見込時期が大幅に遅れており、除染が終了したとされる地域の多くで十分な除染の効果が得られていない。除染の遅れに加え、被

1) 復興庁「全国の避難者等の数」（2014年12月26日）

2) 復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」（平成26年9月30日現在調査結果）

3) 内閣府自殺対策推進室「東日本大震災に関連する自殺者数（平成26年11月分）」（2014年12月19日）

害地のインフラの復旧の遅れや、医療・教育・福祉施設等の機能回復が不十分であることから、被害住民らは避難生活の継続を強いられたままであり、特に子育て世帯は元の住居に戻りたくても戻ることができず、多くの被害者世帯で世帯内別離の状態が生じている実情にあると判断される。

かかる現状に鑑みれば、被害者に生じているもろもろの損害は、速やかに完全に賠償される必要がある。原子力損害の賠償に関する法律が定める原子力損害賠償紛争審査会の「和解仲介」業務を実施する機関として設置された裁判外紛争解決手続（以下「原発ADR」という。）機関としての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。）には、迅速かつ適正な賠償を実現する役割が今まで以上に求められている。

2 原発ADRの紛争処理状況

原紛センターが2011年9月に和解仲介手続を開始してから3年4か月経過した2014年12月25日時点で、14,328件の申立てがなされており、その処理状況については、既済件数が11,566件で、そのうち全部和解成立が9,556件、取下げ1,010件、打ち切り999件、却下1件、現在進行中の件数2,762件と報告されている⁴⁾。また、原紛センター総括委員会は、2012年2月14日から同年12月21日までに総括基準1～14を策定しているが、その後は総括基準の策定がなされていない。現行で280余名の仲介委員は、190余名の調査官の協力の下、法令、中間指針⁵⁾、上記の総括基準に基づき審理を行い、和解案を提示する和解仲介業務を遂行している。原紛センターは、969の和解契約書例と、29の和解案提示理由書を公表している。

II

現状における最大の課題である東京電力の和解案受諾拒否

2014年3月、原紛センターは2つの画期的な和解案を提示した。1つは、浪江町の住民の集団申立事案について、避難生活の長期化に伴う精神的苦痛（将来の不安等）の増大による慰謝料等を認めた和解案であり、もう1つは居住制限地域である飯館村蔵平地区の住民の集団申立案件について、2017年3月までの避難慰謝料と、被ばく不安慰謝料を認めた和解案である。

しかしながら、被申立人の東京電力は、いまだ上記の和解案を受諾しない対応を続けている。以下にその事案の概要と経過を紹介する。

1 浪江町案件

原紛センターは、2014年3月20日、浪江町民の7割を超える15,000人以上による集団申立事件について、申立人らの意見陳述を聞き、現地調査も踏まえた上で和解案を提示した。その和解案は、申し立てている町民は等しく避難生活が長期化し、帰還の目途も立っておらず、今後の生活再建や人生設計の見通しを立てることが困難であり、また、避難状態の長期化により、近隣住民や親族等から切り離された孤立状態が続き、元の状態に復することが困難となりつつあることを認め、中間指針等や総括基準が策定された時点よりも精神的苦痛が軽減されるどころか増加し、より深刻化したとして、2012年3月以降、中間指針等で定める慰謝料に一律に月5万円の慰謝料の増額を認めるものであった。これに加えて、同和解案は、高齢者は相対的に環境変化への適応が困難であり、体力も年齢の経過と共に低下していくため、正常な日常生活の維持・継続の阻害によって生じる精神的苦痛

4) 原紛センターのホームページ

5) 原子力損害賠償紛争審査会が策定した「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」（2011年8月5日、同第一次追補（同年12月6日）、同第二次追補（2012年3月16日）、同第三次追補（2013年1月30日）、同第四次追補（同年12月26日））。以下「中間指針等」という。

も相対的に大きいと言えるとして、75歳以上の申立人については、2011年3月以降、中間指針等で定める慰謝料に一律に月3万円の慰謝料増額（高齢者の慰謝料増額）を認めた。

申立人らは2014年5月26日にこの和解案を受諾することを決めたが、東京電力は同年6月25日に実質的に全面拒否の回答をした。その後、原紛センターは同年8月25日付けの和解案提示理由書を東京電力に提示して再考を求めたが、同年9月17日、東京電力は和解案受諾拒否の回答を行った。

2 飯舘村蕨平案件

原紛センターは、2014年3月20日、居住制限区域の飯舘村蕨平地区住民33世帯111名が行った集団申立てについて、不動産を全損と判断し、移住の合理性を認めて中間指針第四次追補の住居確保損害的な要素を含む賠償額を提示した他に、帰還困難区域と同様に2016年4月から2017年3月までの1年間分の避難慰謝料120万円の賠償と、原発事故発生後に放射線量の高いことの情報を得られずに蕨平地区で生活していた申立人らの被ばく不安慰謝料として一人50万円、妊婦・子どもは一人100万円の慰謝料の支払いを認める和解案を提示した。

原紛センターの和解案提示理由書では、蕨平地区の放射線量が帰還困難区域である飯舘村長泥地区と同等以上に高線量であったこと、除染の遅れ、インフラの復旧の遅れ等から、仮に、現時点での避難指示解除見込み時期とされる2016年3月に避難指示が解除されたとしても、そこから1年以上は、住民が蕨平に帰還して、従前と同様の社会生活を営んだり、農業等で生計を立てたりすることは困難であることが上記の和解案提示の理由とされている。

東京電力は、原紛センターが設定した回答期限内に和解案を受諾しない対応を続け、4度目の回答期限である同年5月27日、この和解案のうち、不動産の全損賠償等の一部は受諾した。

しかし、東京電力は、和解案のうちの、①被ばく不安に対する慰謝料の増額、②2016年4月から2017年3月までの慰謝料（一人120万円）の一括支払い、③遅延損害金（東京電力の度重なる回答期限の徒過を受けて、3度目の回答期限であった同年5月3日から和解案受諾までの年5%の割合による遅延損害金を付加するとされたもの）については、和解案の受諾を拒否する旨を回答した。

これに対して、原紛センターは、同年6月30日の進行協議期日で和解案提示理由書の内容の補充説明をした上で、東京電力に拒否部分の受諾を働きかけ、同年7月2日付けの連絡書で和解案に対する再度の回答を求めたが、東京電力は同年7月中旬に再度の拒否回答を行い、和解案を受け入れなかった。その後、原紛センターは、同年12月10日に和解案提示理由補充書を提示して東京電力に対して和解案の受諾を求めたが、東京電力は同年12月25日に再び和解案受諾の拒否を回答している。

3 総括委員会所見

原紛センター総括委員会は、2014年8月4日付けで「東京電力の和解案への対応に対する総括委員会所見」を発表している。同所見は、「近時、仲介委員が提示した和解案に対し、被申立人（執筆者注：東京電力）から、その全部又は一部について受諾を拒否する旨の回答がされる例が少なからず認められるようになっている」ことを指摘した上で、かかる行為は、「新・総合特別事業計画において自ら誓約した和解案の尊重を放棄するものというだけでなく、仲介委員が提示した和解案の内容のみならず和解仲介手続自体をも軽視し、ひいては、原子力損害の賠償に関する紛争につき円滑、迅速かつ公正に解決することを目的として設置された当センターの役割を阻害し、原子力損害の賠償に関する法律が定める損害賠償システム自体に対する信頼を損なうものであるといわざるをえ」ない

と厳しく批判している。

4 日弁連の対応等

日弁連は、以上の東京電力の和解案受諾拒否の対応に関して、東京電力に対して、再三にわたり、自ら策定した新・総合特別事業計画等において掲げた「和解仲介案の尊重」を遵守し、被害者に対して迅速な賠償を行うことを求め、同時に、政府に対しても、東京電力に対して強く指導を行うよう要請してきた（2014年5月29日付け、同年6月27日付け・同年9月5日付け、同年10月2日付け、同年12月17日付け会長声明）。

東京電力の対応は、賠償問題を「円滑・迅速・公正」に解決するために設置された原紛センターの理念を踏みにじり、同センターの存在意義そのものを大きく揺るがすものであって、到底看過できない。東京電力は、自ら「東電と被害者の方々との間に認識の齟齬がある場合であっても解決に向けて真摯に対応するよう、ADRの和解案を尊重する」と誓約してきたものであって、現在生じている事態は自らの誓約にも反している。

日弁連においては、東京電力に対して、自ら誓約したとおり原紛センターの和解案を尊重するよう強いメッセージを発信することを継続していく必要がある。また、政府及び国会に対して、東京電力による和解案拒否を再発させないために、原紛センターの和解案に、その内容が著しく不合理なものでない限り、東京電力の応諾を義務づける片面的裁定機能（被害者は裁定に拘束されないが、加害者である東京電力は一定期間内に裁判を提起しない限り、裁定どおりの和解内容が成立したものとみなすもの）を付する立法を行うことを強く要請していくことが必要と考える⁶⁾。さらに、原子力紛争審査会に対しては、避難が長期化し帰還が困難となって

いる被害者の深刻な被害の実態を十分に踏まえた上で、精神的損害の増額、被ばく不安慰謝料の支払いを認める追加の指針を速やかに策定することを求めているべきである。

III

中間指針等の内容を補充・拡充する ADR 和解案

原紛センターは、「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」を作成する原子力損害賠償紛争審査会の下で仲介業務を担っているが、同審査会の策定した中間指針等には、「本審査会の指針において示されなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情において相当因果関係がある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる。また、本指針で示す損害額の算定方法が他の合理的な算定方法の採用を排除するものではない。」⁷⁾と記載されている。

したがって、原紛センターの仲介委員は、中間指針等が言及していない損害の認定、あるいは中間指針等とは異なる方法での損害の算定を行うことも可能であり、原子力損害賠償に関わる紛争の「迅速かつ適正な解決」を目的とする原紛センターの存在意義からすれば、むしろ、そのような中間指針等の内容を補充・拡充する判断を行うことも積極的に期待されているものと解される。

このような観点から、中間指針等の内容を補充・拡充する判断を示した特徴的な和解案を以下に指摘したい。

1 精神的損害の賠償

前記Ⅱの浪江町案件の避難生活の長期化に伴う精神的苦痛の増大による慰謝料と高齢者の慰

6) 日弁連「原子力損害賠償紛争解決センターの立法化を求める意見書」（2012年8月23日）

7) 中間指針第四次追補（2013年12月26日）

謝料増額、同飯館村炭平案件の被ばく不安慰謝料は、中間指針等で言及されていない慰謝料であり、この判断は中間指針等の内容を補充・拡充するものである。これに加えて以下の内容の和解案が示されている。

(1) 日常生活阻害慰謝料

原紛センターの総括基準2（精神的損害の増額事由等、2012年2月14日決定）は、日常生活阻害慰謝料（自宅以外での避難生活を長期間余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期にわたり著しく阻害されたために生じた精神的苦痛の賠償）の増額事由として、次の8つの事由を定めている。①要介護状態にあること、②身体又は精神の障害があること、③重度又は中程度の持病があること、④上記の者の介護を恒常的に行ったこと、⑤懐妊中であること、⑥乳幼児の世話を恒常的に行ったこと、⑦家族の離別・二重生活等が生じたこと、避難所の移動回数が多かったこと、⑧避難生活に適応が困難な客観的事情であって、上記の事情と同程度以上の困難さがあるものであったこと。

この総括基準を踏まえ、中間指針等の示す月額10万円の慰謝料の3割程度の増額を示す和解案が少なくなく、増額事由が重なる場合や状況が過酷である場合に5割以上の増額や、短期間だが10割の増額を認める和解案、そして障がいのある者が避難を余儀なくされたケースでは月額25万円から28万円の慰謝料の支払いを認めた例もある。また、同居していた家族が避難生活のために別居生活を強いられて世帯分離が生じた場合には慰謝料の増額を認めており、2世帯の場合に月額6万円、3世帯の場合に月額8万円、4つ以上の世帯に分離した場合には月額10万円との世帯単位の増額基準を設定した例もある。

(2) 緊急時避難準備区域の滞在者の日常生活阻害慰謝料

中間指針等では、緊急時避難準備区域の滞在

者（早期帰還者含む）については、原発事故後約1か月間の屋内待避期間の慰謝料についてしか言及していなかったが、同区域からの避難者と同じく、同区域の指定が解除されてから6か月後の2012年8月まで、月額10万円の慰謝料を認めた（2011年10月以降は、月額8万円＋生活費増加分を別途請求か、生活費増加分を含めて月額10万円かを選択することとなっている。）。

(3) 特定避難勧奨地点の周辺区域住民の日常生活阻害慰謝料

特定避難勧奨地点の設定は受けていないが、同地点の周辺に居住する伊達市霊山町上小国等の住民（自主的避難等対象区域とされる）について、申立人らが抱えている放射線被ばくへの恐怖や不安及び実生活上の様々な制限・制約に起因する精神的苦痛は、自主的避難等対象者としての精神的苦痛とは異なるものであって、特定避難勧奨地点の居住者に準じて賠償されるべきとして、原紛センターは、同地域内の特定避難勧奨地点が設定された2011年6月30日から同地点の設定が解除された2013年3月31日まで一人月7万円の慰謝料を認めた。

また、特定避難勧奨地点の周辺に居住する南相馬市高倉地区、馬場地区、大谷地区（旧緊急時避難準備区域内等）の住民について、旧緊急時避難準備区域の住民への精神的賠償が打ち切りとなった後の2012年9月から和解案提示時である2014年4月まで（南相馬市内の特定避難勧奨地点が解除されたのは2014年12月であることから和解案提示時点では未解除）、月額10万円の慰謝料の支払いが認められている。

(4) 日常生活阻害慰謝料と性質の異なる慰謝料

以上で説明した日常生活阻害慰謝料とは別に、以下の慰謝料を認める和解案が提示されている。

- ① 「生活の基盤、日々の暮らしを一瞬にして失った」（ついの住みかを失った）ことに対する慰謝料（一時金）50万円

- ② 漁師としての人生を奪われたことに対する慰謝料20万円（一時金）
- ③ ペット死亡の慰謝料（一時金）10万円
- ④ 墓参りに行けなくなった慰謝料（一時金）5万円
- ⑤ 津波被害に遭った肉親を探しに行けないうまま避難せざるを得なかった慰謝料数十万円

2 居住用不動産の賠償

2013年12月26日の中間指針第四次追補は、「住居確保損害」の賠償の指針を示し、本件事故前の居住用の土地建物の価値に加えて、その価値と避難先など新たな場所にて居住用の不動産を取得するために実際に発生した費用の差額の一部（住宅については、事故前価値と当該住宅の新築時点相当の価値の差額の75%を超えない額、宅地については、下記（1）アを参照）の賠償を認めるに至った。以下では、原紛センターが示したこの「住居確保損害」を含む居住用不動産の賠償額算定に関する和解案を紹介する。

（1）帰還困難区域内の宅地の賠償

ア 大熊町及び双葉町の全域、その他の市町村の帰還困難区域など、全損と評価される地域内の宅地の賠償について、中間指針第四次追補は、宅地（居住部分に限る）取得のために実際に発生した費用（ただし、登記費用、消費税等の諸費用は別項目にて賠償）と事故時に所有していた宅地の事故前価値（財物価値）との差額を「住居確保損害」として賠償するとしている。そして、標準的な場合を、事故時所有宅地面積400㎡、移住先の宅地面積250㎡かつ宅地単価38,000円/㎡と設定する。その結果、仮に事故前所有宅地単価が15,000円/㎡であるとする、住居確保損害は350万円（ $250\text{㎡} \times 38,000\text{円} - 400\text{㎡} \times 15,000\text{円}$ ）であり、事故時所有宅地の事故前価値600万円（ 400㎡

$\times 15,000\text{円}$ ）との合計である950万円が賠償額と算定される。ただし、上記標準値を超える場合には、賠償額の算定を制限する。例えば、事故時所有宅地の面積が広大な場合には、事故前価値は全面積の損害が算定されることは当然であるが、住居確保損害については400㎡分しか考慮されない。また、移住先宅地価格が高額な場合でも、 $250\text{㎡} \times 38,000\text{円}$ を考慮することが限度となる。

イ これに対し、原紛センターの和解案の算定方法は、より単純である上、個別事情に応じた修正が図られる場合がある。例えば、事故時に約560㎡の宅地を所有していた被害者が、移転先と決めた福島市内で宅地を購入するのに必要な賠償を求めた事例では、①福島市内の平均宅地面積（241.35㎡）に同市内の平均宅地単価（47,159円/㎡、2011年当時の公示価格）を乗じた11,381,824円と、②事故時所有宅地面積560㎡から①の福島市内の平均宅地面積（241.35㎡）を差し引いた面積に、その宅地の1㎡当たりの固定資産税評価額約1,500円（概数）を1.43倍した数値を乗じた683,504円の合計の約1200万円の賠償を認めた。

仮に、この事例で中間指針第四次追補に従えば、住居確保損害は約864万円（ $250\text{㎡} \times 38,000\text{円} - 400\text{㎡} \times 15,000\text{円} \times 1.43$ ）、事故時所有宅地の事故前価値約120万円（ $560\text{㎡} \times 15,000\text{円} \times 1.43$ ）との合計は約984万円となる。すなわち、原紛センターの和解案は、福島県内ではなく福島市内の平均宅地単価を採用し、かつ250㎡を超える面積については住居確保損害による加算を行わないとする第四次追補の考え方を採用していないという点で、被害者に有利である。

ウ また、第四次追補は実際に移転先宅地を購入するなど、原則として、取得費用を負

担したことを必要とするが、原紛センターの和解案では、実際に負担したことまでは求めている。

エ さらに、原紛センターの和解案は、上記事案のように、移転先の土地の取得単価を中間指針第四次追補の38,000円を上回る金額で賠償額を算定している点も被害者の生活基盤の回復を担保しようとしている点で評価できる。

この賠償額算定のための移転先の宅地の単価の設定に関しては、避難生活が原因の疾病の治療のため東京都内の病院に通院する必要があるため親族が居住する千葉県内に移住先の宅地を購入するに必要な賠償を求めた事案において、千葉県内市町村のうち東京通勤圏の平均的な住宅地平均価格の100,000円/㎡を基準として賠償額を算定した和解案がある。(また、居住制限区域から関西地方に避難して宅地建物を購入した事案ではあるが、関西地方への移住の合理性を認め、大阪市の地価の151,400円/㎡で賠償額を算定した和解案もある。)

(2) 居住制限区域、避難指示解除準備区域の不動産の価値減少率

中間指針第二次追補は、「居住制限区域内及び避難指示解除準備区域の不動産に係る財物価値については、避難指示解除までの期間等を考慮して、本件事故発生直前の価値を基準として本件事故により一定程度減少したものと推認することができるものとする。」としていた。これを受けて、東京電力は、当初、使用不能の見込み期間が72か月の場合を全損とし、居住制限区域は36か月であるので36か月/72か月＝全損の1/2、避難指示解除準備区域は24か月であるので24か月/72か月＝全損の1/3というように賠償額を時価相当額から減額していた。その後、この東京電力の算定を超える価値減少率を

認める原紛センターの和解案が出されたことや、避難指示解除見込み期間の長期化などが影響し、例えば浪江町、富岡町、南相馬市の居住制限区域や避難指示解除準備区域は、現在では60か月/72か月＝5/6の賠償がなされている。

これに対し、原紛センターの和解案は、上記の東京電力が基準とする期間を超えて使用不能期間、管理不能期間と認定する場合も多く、葛尾村(居住制限区域及び避難指示解除準備区域)、飯館村蔵平地区(居住制限区域)、南相馬市小高区(避難指示解除準備区域)などでは、集団申立ての申立人全てにつき、全損の認定がなされている。帰還後に事故前の利用形態に支障があるか、地域が5年以内に現実に帰還できる状況であるかなど、具体的事情が考慮されている。

(3) 移住の合理性が認められる場合の宅地の住居確保損害

大熊町、双葉町を除く市町村の居住制限区域及び避難指示解除準備区域において、「住居確保損害」が認められるためには、「移住の合理性」が必要とされるが、中間指針第四次追補では、移住の合理性が認められる場合でも、「避難指示の解除等により土地の価値が回復し得ることを考慮し」て、宅地の住居確保損害は75%しか認めないとする。しかし、原紛センターの和解案では、「移住の合理性」を認めた場合に、宅地の住居確保損害を75%に減額しない賠償額が提示されている。

(4) 住宅の残存価値率について

中間指針第四次追補は、住居確保損害として、帰還困難区域内の住宅と「移住の合理性」を認める場合の住宅について、築48年経過後の木造住宅の最終残存価値率を80%として賠償額を算定する。原紛センターが提示した和解案では、「移住の合理性」が認められない場合でも、その最終残存価値率を40～60%として賠償額を算定した例がある。

(5) 特定避難勧奨地点の不動産の賠償

中間指針等は特定避難勧奨地点に指定された不動産の賠償について何ら言及していない。この賠償に関して、原紛センターは2014年12月に、南相馬市内の特定避難勧奨地点に不動産を所有し、現在も避難継続中の被害者（特定避難勧奨地点の隣地に不動産を所有する者を含む）の不動産の賠償請求について、6割から5割の価値の減少を認めてその賠償を行うべきとする和解案を提示した。この和解案では、住居確保損害までは認めていないが、住宅の価値残存率については、築48年経過後で4割として算定している。

IV

結語

以上で述べたとおり、原紛センターは、中間指針等を補充・拡充する意義のある多くの和解

案を提示してきた。原紛センターの仲介委員・調査官らは、直接に被害者である申立人らの声を聞き、多くの疎明資料に目を通し、被害地を訪れるなどして被害の実情を把握した上でそれらの和解案を提示してきたのであり、その和解案の内容は、必ずしも十分に被害実態の把握がなされないままに策定された中間指針等の内容よりも尊重されてしかるべきである。これらの和解案の集積に基づき、原紛センターは、新たな総括基準を示すなど、個別具体的な事情に応じた迅速かつ公正な賠償の実現に役立つ基準の策定を積極的に行っていくべきと考える。加えて、原子力損害賠償紛争審査会においては、原紛センターが提示した和解案の内容を十分に吟味した上で、これまでの指針の内容で不足していた点、不十分であった点を是正すべく、新たな指針の策定を行っていくべきと考える。

〔東日本大震災による原発事故
被災者支援弁護団副団長〕