

集団ADR申立ての和解案に対する東京電力の 不当な受諾拒否回答に関する申入書

原子力損害賠償紛争審査会 御中

平成31年1月17日

申入者

ふくしま原発損害賠償弁護団（相馬市玉野地区担当）

弁護士 岩渕敬，渡邊真也，平岡路子，松尾政治，樋口雄一

富成・月舘・小島田代地区ADR弁護団（伊達市富成地区，月舘・小島田代地区担当）

弁護士 倉持恵，荒木貢，藤原泰朗，関根未希，鈴木雅貴

原発被災者弁護団（福島市渡利地区，飯舘村長泥・蔵平・比曾地区担当）

弁護士 大森秀昭，上本忠雄，野島正，秋山直人，瀧脇明裕

浪江町支援弁護団（浪江町担当）

弁護士 日置雅晴，濱野泰嘉ほか22名

福島原発被害弁護団（川俣町小綱木地区担当）

弁護士 笹山尚人，柿沼真利，宮腰直子，榎本吾郎，尾家康介

飯舘村民救済弁護団（飯舘村集団担当）

弁護士 河合弘之，海渡雄一，只野靖 外91名

第1 申入れの趣旨

- 1 東京電力ホールディングス株式会社の和解案受諾拒否によって、原子力損害賠償紛争解決センターが提示した和解案に従った賠償を受けられていない現状を打破するため、早急に中間指針等の見直しを図ること。
- 2 前項の中間指針等の見直しを図るために、後記に示した避難等対象者及び自主的避難等対象者の集団ADR申立事件等の審理内容に基づき、原子力損害の調査及び評価を行うこと。
- 3 東京電力ホールディングス株式会社に対し、同社の和解案受諾拒否の対応を改めるよう、貴審査会より強く指導・勧告を行うこと。

第2 申入れの理由

- 1 東京電力が集団申立てにつき和解案の拒否を繰り返していること

(1) 概要

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。）が浪江町集団申立て（慰謝料増額に関するもの）、飯舘村の複数地区の集団申立て（被ばく不安慰謝料に関するもの）において、原子力損害賠償紛争解決センター（以下「センター」という。）から提示された和解案を拒否し、当該和解仲介手続が打切りとなったことは既に貴審査会においても報告されているところである。

しかしながら、その後も、東京電力は、地域住民が集団申立てを行った案件について、和解案等の拒否を繰り返している。詳細について、以下のとおり報告する。

(2) 川俣町小綱木地区集団申立て

ア 集団ADRの概要

川俣町小綱木地区（以下「小綱木地区」という。）に居住していた住民ら179世帯566名は、平成26年9月30日、センターに

対し、東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電所事故（以下「本件事故」という。）に伴う慰謝料請求を申し立てた。

小綱木地区集団ADRの和解仲介手続においては、平成27年3月以降平成30年1月までの間に13回の進行協議期日、平成27年10月には住民ら12名が被害実態を直接陳述する口頭審理、平成28年5月には、センターの仲介委員による小綱木地区の現地調査が各実施された。

イ 和解案の内容

センターは、平成30年2月2日、和解案及び和解案提示理由書を提示した。

その内容は、下記のとおりである。

記

- ・ 損害項目 精神的損害
- ・ 対象者 平成23年3月11日から同年5月末日までいずれかの日に、小綱木地区に生活の本拠があった者
- ・ 金額 各申立人につき、「中間指針第一次追補」で認められた定額とは別に20万円。
- ・ 期間 平成23年3月11日から同年5月末日まで

センターは、その理由について、「小綱木地区の地理的状況」、「計画的避難区域の設定に至る状況」、「小綱木地区の放射線量に関する情報の開示」、「放射性物質の検出及び出荷制限」、「避難指示がなされた際の国道114号線の状況」、「本件事故当初の時期に小綱木地区住民の方々が抱いた恐怖や不安」等の事情を挙げ、これらを前提に、「小綱木地区住民の方々が被った精神的苦痛」について「中間指針第一次追補を超える賠償額が認定され得る」と具体的に認定している。

住民側は、この和解案を受諾することとし、平成30年2月21日付けでセンターへ回答書を提出した。

ウ 東京電力の対応

東京電力は、平成30年1月の進行協議期日において、和解案の方針（和解案と同趣旨のもの）に対し、「小綱木地区住民の方々の本件事故による苦痛などは、抽象的な不安感に止まり、法益侵害を観念しえないものであり、中間指針に織り込み済みのものである。東京電力内部では、和解案の『方針』への拒否の意向は強固。手続きの打ち切りを求める。」などと回答した。

センターからの和解案提示後、東京電力は、平成30年2月28日付けで和解案を拒否する旨の回答をした。

エ センターは、和解の見込みがないとして、平成30年12月20日、小綱木地区集団ADRの和解仲介手続を打ち切った。

(3) 福島市渡利地区について

ア 集団ADRの概要

福島市渡利地区（以下「渡利地区」という。）に居住していた住民ら1107世帯3107名は、平成27年7月21日、センターに対し、東京電力が起こした本件事故に伴う慰謝料請求を申し立てた。

渡利地区集団申立ての和解仲介手続においては、合計6回の進行協議期日、平成28年12月及び平成29年1月には住民ら15名が被害実態を直接陳述する口頭審理、平成28年4月には仲介委員による渡利地区の現地調査が各実施された。

イ 和解案の内容

センターは、平成30年6月4日付けで和解案骨子を、同年10月15日付けで和解案提示理由書を、同年11月15日付けで和解案受諾勧告書を提示した。

その概要は、下記のとおりである。

記

- ・ 損害項目 精神的損害
- ・ 対象者 申立人らのうち，特定避難勧奨地点の設定が検討されたと推認される2地点を中心に半径500メートルの範囲内にあると認められる者（対象者数：172世帯482名）
- ・ 金額 対象者につき，「中間指針第一次追補」で認められた定額とは別に1人当たり10万円。
- ・ 期間 平成23年10月8日から同年12月末日まで

センターは，その理由について，本件事故当初から福島市の他の地域と比較して，渡利地区の住民らには被ばくに対する強い不安や恐怖が醸成されており，とりわけ，特定避難勧奨地点の設定が検討された2地点の近隣に継続して居住していた一定の範囲（半径500m以内）の住民ら（上記対象者）は，特定避難勧奨地点候補地が明らかとされた平成23年10月8日の住民説明会によって，その事実を突きつけられ，強い衝撃を受けたことが容易に推認できること，上記対象者が特に強く放射線被ばくに対する不安や恐怖を抱くことは合理的であることから，一定期間は，特定避難勧奨地点の居住者に準じて賠償されるのが相当であると判断した。

ウ 東京電力の対応

東京電力は，平成30年7月31日，同年10月29日，同年11月30日の3回にわたり，和解案の受諾拒否を回答した。その理由として東京電力が主張しているのは，（1）渡利地区の放射線量によって，申立人らに慰謝料増額を基礎づけるような法益侵害が発生したと考えることはできないこと，（2）年間20ミリシーベルトの被ばくの健康リスクは，他の発がん要因によるリスクと比べても十

分低い水準にあること、(3) 渡利地区の2地点が特定避難勧奨地点の候補地に検討されたことによって、和解案が対象範囲とした申立人らに慰謝料増額を基礎づけるような法益侵害が発生したと考えることはできないこと、である。

東京電力の和解案受諾拒否により、センターは、平成31年1月10日付けで和解仲介手続を打ち切った。

(4) 相馬市玉野地区について

ア 集団ADRの概要

相馬市玉野地区（以下「玉野地区」という。）に居住していた住民ら139世帯419名は、平成26年10月1日、センターに対し、東京電力が起こした本件事故に伴う慰謝料請求を申し立てた。

玉野地区集団申立ての和解仲介手続においては、平成26年12月から平成30年7月までの間に23回の進行協議期日、平成28年4月及び同年5月には住民ら15名が被害実態を直接陳述する口頭審理、平成27年11月には仲介委員による玉野地区の現地調査が各実施された。

イ 和解案の内容

センターは、平成30年10月1日、和解案及び和解案提示理由書を提示した。

その内容は、下記のとおりである。

記

- ・ 損害項目 精神的損害
- ・ 対象者 (1) 本件事故時19歳以上の者
(2) 対象期間内に妊娠していた期間のある者
- ・ 金額 対象者(1)につき、対象期間中、玉野地区に滞在していた期間がある月は月2万円、玉野地区から避難していた月は月1万円。対象者(2)につき、玉野地

区に滞在していた期間がある月は月 1 万円，玉野地区から避難していた月は月 5 0 0 0 円。

・期 間 平成 2 3 年 3 月 1 1 日から同年 1 2 月末日まで

センターは，その理由について，玉野地区の住民らは，本件事故前，自然の恵沢の上に生計を立て，これを基盤とする生活を営み，住民同士の結びつきによって形成された地域共同体に支えられた生活を送ってきた。しかし，本件事故により，玉野地区は非常に高い線量の放射能汚染にさらされ，そのことにより，玉野地区の住民らの日常生活が根本から破壊されることとなった。その結果，玉野地区の住民は，原発事故前の生活スタイルを送ることができないという玉野地区特有の生活阻害による精神的苦痛と生活再建への不安等による精神的苦痛を受けており，少なくとも平成 2 3 年 1 2 月までの期間においては，住民共通の精神的損害が生じていたと判断した。

ウ 東京電力の対応

東京電力は，平成 3 0 年 1 1 月 9 日，和解案の受諾拒否を回答した。その理由は，(1) 玉野地区の年間積算放射線量は 2 0 ミリシーベルトを超えない水準であり，仮に玉野地区の住民について，本件事故に伴う不安等が生じていたとしても，それは漠然とした不安感ないし抽象的な危惧感というべきものであり，慰謝料増額を基礎づけるような法益侵害が発生したとは考えられないこと，(2) 玉野地区の空間線量率は他の自主的避難等対象区域と比べて非常に高いとはいえないこと，(3) センターが認定した事実は玉野地区特有の事情ではなく，広く自主的避難等対象区域で見られる事情であり，中間指針追補において考慮されていることというものである。

かかる拒否回答を受け，センターは，平成 3 0 年 1 2 月 2 1 日，和解案受諾勧告書を提示した。同勧告書に対する東京電力の回答期

限は、平成31年1月末日に設定されている。

(5) 伊達市富成地区について

ア 集団申立ての概要

伊達市富成地区（以下「富成地区」という。）に居住していた住民ら331世帯1191名は、平成27年3月6日、センターに対し、東京電力が起こした本件事故に伴う慰謝料請求を申し立てた。

富成地区集団申立ての和解仲介手続においては、平成27年7月から平成30年7月までの間に13回の進行協議期日、平成29年5月には住民ら12名が被害実態を直接陳述する口頭審理、平成28年10月には仲介委員による富成地区の現地調査が各実施された。

イ 和解案の内容

センターは、平成30年12月27日、和解案及び和解案提示理由書を提示した。

その内容は、下記のとおりである。

記

- ・ 損害項目 精神的損害
- ・ 対象者 (1) 本件事故時保原町富沢に居住していた者
(2) 本件事故時保原町高成田に居住していた者
- ・ 金額 対象者(1)につき、対象期間の17か月の間、慰謝料額1人あたり月7万円。
対象者(2)につき、慰謝料額1人あたり定額で20万円。
- ・ 期間 対象者(1)につき、平成23年11月25日～平成25年3月31日まで。
対象者(2)につき、平成23年11月25日～平成24年3月31日まで。

センターは、その理由として、(1)伊達市保原町富沢は、地区内に特定避難勧奨地点が設定されている。証拠からして、相当程度、高い放射線量が認められる。そのため、富沢の申立人には、特定避難勧奨地点の居住者に準じるほどの放射線への恐怖・不安が認められる。平成23年11月頃には、特定避難勧奨地点の居住者に準じる程度の実生活上の制限・制約が認められると判断し、(2)伊達市保原町高成田は、放射線量の高い富沢が生活圏であること等を理由に挙げ、平成23年11月25日に富沢に特定避難勧奨地点が設定されたことによって、高成田の住民も、設定当初においては、特定避難勧奨地点の居住者に準じるほどの放射線への恐怖・不安が認められ、実生活上の制限・制約が認められると判断した。

ウ 東京電力の対応

東京電力は、平成29年12月18日にセンターより示された和解案の骨子（和解案提示理由書とほぼ同一内容のもの）に対し、平成30年2月28日、同年6月1日、重ねて和解に応じることは困難と回答している。

その理由は、(1)富沢の申立人らについては、本件事故発生後1年間の積算放射線量が20ミリシーベルトを超えることがないと推定され、その程度では人の健康や生活環境に係る被害を生じさせるという程度のものではなく、申立人らの健康や、生活の安全・平穏を害するとは言えないとし、(2)高成田の申立人らについては、高成田には特定避難勧奨地点はなく、富沢にある特定避難勧奨地点の居住者との生活圏の一体性は認められないことから、被ばくに対する恐怖・不安を抱き、実生活上の制限・制約を受けていたとは判断することができないとしている。

平成30年12月27日に提示された和解案提示理由書に対する

回答期限は、平成31年2月8日に設定されているが、東京電力のこれまでの対応からすると、和解案を拒否する可能性が高い。

(6) 飯舘村長泥地区・蕨平地区の田畑の財物賠償について

ア 集団申立ての概要

飯舘村長泥地区・蕨平地区に居住していた住民ら72世帯77名は、平成26年10月14日、センターに対し、本件事故に伴う田畑の財物賠償の増額請求を申し立てた。

和解仲介手続においては、書面審理及び8回の進行協議期日が実施された。

イ 和解案の内容

センターは、平成29年2月14日の進行協議期日で、和解案を提示した。また、同年11月7日の進行協議期日で、和解案提示理由を説明した。

その概要は、下記のとおりである。

記

- ・ 損害項目 田畑の財物賠償
- ・ 金額 代表地について、田は本来の価格の70%程度、畑は本来の価格の80%程度の金額が東京電力基準となっていると判断し、田は東京電力基準の143%、畑は東京電力基準の125%をもって、センターの評価額とした。代表地について、センターの評価額と固定資産税評価額との割合を求め、これを係数として、申立人ら所有の各田畑の固定資産税評価額に係数をかけて、各田畑の評価額を算定した。

センターは、その理由として、東京電力が代表地について提出した不動産価格調査書では、取引事例比較法を採用しており、過

去の民間の農地売買事例の取引価格を基に代表地の評価額を算出しているが、申立人らが行った飯舘村農業委員会に対する情報公開請求の結果として開示された農地法上の許可の際の審議資料によると、いずれの取引事例も、売主側に、農業を廃止する、負債を整理する、高齢化による経営縮小等の、取引価格を下げる要因が見られたこと、申立人らの田畑は様々な投下資本によって形成され、長年のノウハウによる地域特性を生かした農業が行われ、地域外から人が移動してこないために売買の需要は少ないが、単純な取引事例比較法による評価では、田畑の本来の価値を測ることができないこと、両地区の農業は本件事故により壊滅的な打撃を受けており、事業再開が困難であること、その他審理に現れた一切の事情を踏まえて、代表地の評価額の補正が必要と判断したことを説明した。

ウ 東京電力の対応

東京電力は、平成29年6月23日、同年12月5日、平成30年11月9日の3度にわたり、センターの和解案について、東京電力の賠償基準を超える部分は受諾できない旨を回答した。

その理由は、東京電力基準による評価額は、不動産鑑定士の鑑定に基づいて決定していること、評価額を補正する必要は認められないこと、等である。

センターは、東京電力が和解案の受諾を拒否したため、東京電力基準による未払分についてのみ一部和解の取った上で、平成30年12月20日付けで和解仲介手続を打ち切った。

(7) 伊達市月舘・川俣町小島田代について

伊達市月舘・川俣町小島田代（以下「月舘・小島田代」という。）に居住していた住民ら193名は、平成26年11月14日、センターに対し、本件事故に伴う慰謝料請求を申し立てた。

センターは、平成30年10月1日、月舘・小島田代の一部地域の住民に対し、中間指針第一次追補で認められた定額とは別に慰謝料を増額する和解案を提示した。

しかしながら、東京電力は、月舘・小島田代の和解案について、受諾拒否をしている。

2 東京電力の和解案受諾拒否回答の不当性

- (1) 東京電力は、政府から賠償金原資の交付を受けるにあたり政府に提出している累次の総合特別事業計画において、「センターの和解案の尊重」を自ら繰り返し誓約しているにもかかわらず、いずれの集団申立てにおいても、不当にも和解案の受諾を拒否している。

いずれの案件についても、センターは、審理に時間をかけ、東京電力の主張も踏まえて、丁寧に事実認定を行い、和解案を提示した。その上で、中間指針追補には考慮されていない事情があるとして、一律の賠償を認める（ただし、賠償金額は低廉と言わざるを得ない）和解案を提示しているのである。

にもかかわらず、東京電力は、いずれの案件においても、和解案提示前からなされてきた主張を繰り返した上、中間指針追補について独自の解釈を基に、何ら合理性のない理由を連ねて、和解案を拒否している。そもそも、いずれの案件においても、和解案提示前から、東京電力は一律の賠償を認めるのであれば和解案を拒否するとの対応をしている。

東京電力の対応は、自社の独自の見解に固執し、各地域の集団ADRの申立人らが和解仲介手続において丁寧に明らかにしてきた被害実態、さらにセンターの判断をも軽視するものであって、「和解案の尊重」とは程遠い対応と言わざるを得ない。むしろ、被害の切り捨てそのものである。

申立人ら被害者にとって、東京電力が不合理な理由で和解案を拒否するという事自体、本件事故により苦しめられるだけでなく、その被害の救済を東京電力に拒否されるという耐え難い苦痛を受けるものである。

- (2) この点、平成30年12月4日に開催された参議院文教科学委員会において、参考人として出席した東京電力代表執行役副社長である守谷誠二氏は、「ADR手続は、個々の申立ての事情に基づき、簡易な手続により早期解決を目指す場であると認識している。他方で、一部には浪江町集団ADR申立てのように、申立人に共通する事情として主張する内容が、すでに中間指針で考慮されているものがある。そのような共通の事情を理由に、申立人全員に一律に賠償を認めている内容を認めているものがあることから、和解案に応じることは難しい。引き続きADRでは、被災者の個別の事情に基づき誠実に対応していきたい。」という趣旨の答弁をした。

しかしながら、和解仲介手続においては、「和解の仲介の申立てに係る当事者が多数である場合において…代表者を選定…することができる」（原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令第6条。同旨、センター和解仲介業務規程第6条）とされており、法令上、住民による集団ADR申立ても当然に想定されていることから、集団ADR申立てが和解仲介手続に馴染まないかのように東京電力が主張することは法の解釈を誤ったものと言わざるを得ない。

- (3) さらに、より重要な点は、申立人ら福島県に住む住民らが、なにゆえに集団で一律の請求をしているかという点にある。

本件事故により福島県内外の何百万という住民に被害が生じ、被害者数に比して住民側を支援する弁護士数は圧倒的に不足していることから、やむを得ず一定の範囲の住民に共通する被害のみを損害として賠償請求せざるを得ないからである。

かかる数多の被害者を発生させた東京電力には、住民らの置かれた窮状を無視して、集団での一律の請求には応じないと述べる権利はない。

東京電力の考え方は、原賠法第3条や中間指針等の考え方からも成立し得ないものである。

- (4) そもそも、各集団案件において提示された和解案は、慎重な審理を経て、それぞれの地区独自の事情から、仲介委員が申立人らに共通すると認められた最低限の損害を認めたものである。これを拒否することは、東京電力自身による「和解案の尊重」の誓約に違背するものであることも明らかである。
- (5) なお、各集団申立て案件について、東京電力が和解案の拒否を繰り返していることは、町が代理人となった浪江町のみならず、福島県内の自治体・議会においても問題とされている。

たとえば、川俣町長は、平成30年4月10日、東京電力及び国へ和解案受諾に関する要請行動を行った。

また、川俣町議会は、平成30年12月議会において、「国に対し、原子力損害賠償紛争解決センター（ADRセンター）が示した小綱木地区の原発事故被災住民らとの和解仲介案を東京電力が受諾するよう指導監督を求める意見書」及び「東京電力ホールディングス株式会社に対し、原子力損害賠償紛争解決センター（ADRセンター）から示された川俣町小綱木地区の原発事故被災住民らとの和解仲介案の受諾を求める要求書」を可決し、東京電力が和解案を受諾するよう強く求めてきた。

さらに、相馬市議会は、平成30年12月議会において、「東京電力ホールディングス株式会社に対し、原子力損害賠償紛争解決センターの提示する和解仲介案を尊重するよう要請するとともに、福島県原子力損害対策協議会に対して、原子力損害賠償紛争解決センタ

一の和解仲介案を尊重するよう東京電力に対して求める陳情書」を採択し、東京電力に和解仲介案の尊重を強く求めている。

3 東京電力の和解案拒否の弊害に対処するために、貴審査会による中間指針の見直し等の抜本的な対策が求められること

- (1) 東京電力が、上記1で記載したいずれの集団申立て案件においても、和解案提示前から和解仲介手続の中で和解案を拒否する姿勢を示していたこと、浪江町、飯舘村集団申立てが打切りとなった後もその対応は変化していないことからすれば、今後も東京電力の和解案拒否が続くことが容易に想定される。

しかし、東京電力の拒否回答が続出する事態となれば、センターによる和解仲介手続は、紛争解決の実効性を失ってしまう。すなわち、センターの存在意義そのものがなくなり、被害の実態を直視することなく、貴審査会の中間指針と東京電力の意向に縛られて身動きの取れない損害賠償実務が定着することになってしまうと危惧する。

- (2) 東京電力は、浪江町集団申立て、飯舘村集団申立て案件や、上記1に記載した集団申立て案件において、中間指針等から乖離していることや和解案が認定した事実が中間指針追補において考慮されていることを和解案の受諾拒否理由として挙げている。すなわち、中間指針ないしその追補の存在を理由として、和解案を拒否するに至っているのである。

しかしながら、(1) 避難等対象者による集団申立て（浪江町、飯舘村）においては、センターにおいて中間指針等から乖離する和解案でないことが確認されている。また、(2) 自主的避難等対象者による集団申立て（川俣町小綱木地区、福島市渡利地区、相馬市玉野地区、伊達市富成地区）においても、センターは、申立人らが

居住する地域固有の事情が存在し、当該事情は中間指針追補等では考慮されていないと判断している（そうであるからこそ、別に賠償されるべきものと判断して和解案を提示している）。東京電力は誤った中間指針等の解釈に基づき、和解案を拒否しているのであり、その対応が不合理なものであることは明らかである。

- (3) 上記 1 に記載した集団申立て（自主的避難等対象者）については、中間指針追補にて指針が策定されているが、同指針はあくまで「対象区域に居住していたものに少なくとも共通に生じた損害」を示したに過ぎず、自主的避難等対象者の賠償増額の可否については、「個別具体的な事情に応じて、…異なる賠償額が算定される場合が認められ得る。」としている。

にもかかわらず、東京電力は、中間指針追補における自主的避難等対象者の賠償増額の可否に関する記載が抽象的なものにとどまることを逆手にとって、自らに都合よく指針を解釈しているのである。

- (4) 現在の和解仲介手続の停滞の責任は第一義的に東京電力にあるとしても、指針の記載が抽象的なものにとどまっていることも、東京電力の不合理な和解案受諾拒否を許し、手続停滞を招いている理由の一つと言わざるを得ない。すなわち、本来、原子力損害の賠償に関する紛争について、紛争の当事者による自主的な解決に資するための指針（原子力損害の賠償に関する法律（以下、「原賠法」と言う。）第 18 条参照）が、当事者（東京電力）の頑なな態度を招き、解決に至らないという現状があると指摘せざるを得ないのである。

そうであれば、貴審査会において、避難等対象者及び自主的避難等対象者の損害についての新たな指針の策定（原賠法 18 条 2 項 2 号）や同損害についての調査及び評価（同条同項 3 号）を行うことは、被害者救済のために急務である。

- (5) また、東京電力がセンターの和解案を尊重することが、貴審査会

が統括している，本件事故による損害賠償スキームの重要な骨格をなしているにもかかわらず，東京電力が多くの案件において和解案を拒否していることは，前記損害賠償スキーム自体を崩壊させるものである。貴審査会におかれては，東京電力に対し，同社の和解案受諾拒否の対応を改めるよう，強く指導・勧告を行っていただく必要がある。

- (6) よって，申入者らは，集団ADR申立人らの総意に基づき，貴審査会に対し，申入れの趣旨記載のとおり，申入れを行う。

以 上