

原子力損害賠償紛争審査会長
鎌田 薫 様

原子力損害賠償紛争審査会における地方公共団体の
財物賠償に関する議論について（意見）

平成29年9月7日

南相馬市長 桜井 勝延



川俣町長 佐藤 金正



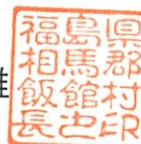
楢葉町長 松本 幸英



葛尾村長 篠木 弘



飯舘村長 菅野 典雄





平成29年8月9日に開催された原子力損害賠償紛争審査会（以下「原陪審」という。）の第45回会議（以下「45回会議」という。）における公共財物賠償に関する議論では、「未だ避難指示が解除されていない地域」と「既に避難指示が解除され、帰還可能な地域」を区別し（同会議資料1-3）、さらに後者の公共財物を普通財産と行政財産に区別し、特に行政財産に生じた損害の評価基準について、民間財物に用いられている原発事故当時の交換価値（時価）の減少という基準ではなく、避難指示等により一定期間、利用が阻害されたことによる使用価値の減少という基準を用いるとの考え方が示されている。

しかし、本市町村のような「既に避難指示が解除され、帰還可能な地域」の公共財物のうち行政財産についても、交換価値の減少を基準として損害を評価すべきであると考えられることから、下記のとおり意見を述べる。

記

1 中間指針に沿った賠償基準を採用すべきこと

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（平成23年8月5日策定。以下「中間指針」という。）においては、「地方公共団体…が所有する財物…に関する損害については、この中間指針で示された事業者等に関する基準に照らし、本件事故と相当因果関係が認められる限り、賠償の対象となる」とされ（同指針第10-2（指針））、「地方公共団体等が所有する財物の価値の喪失又は減少等に関する損害…については、個人又は私企業が被った損害と別異に解する理由が認められないことから、この中間指針で示された事業者等に関する基準に照らして、賠償すべき損害の範囲が判断されることとなる」とされており（同（備考）1））、公共財物と民間財物の賠償基準は同一であることが示されている。

この点に関し、45回会議ではこの記述は公有財産のうち普通財産を想定したものであり、行政財産を想定したものではないと考えられるとの指摘がされた。

しかし、中間指針には、この記述が普通財産のみに関する旨は明記されていない。また中間指針の策定時の原陪審の会議の議事録を見ても、このような限定的な解釈を行うべきであるとの議論はされていない。この記述では、財物損害とともに地方公共団体の事業に関する損害について述べられており、事業損害については「民間事業者と同様の立場で行う」との限定がされている。一方、財物損害について「民間事業者と同様の立場で所有する」限定がされていないのは、財物の価値の喪失又は減少等に関する損害は、その所有者の社会的身分・属性に関わらず客観的・普遍的に生じるうるものであり、地方公共団体が所有する物でも民間事業者が所有する物であっても別の方法によって評価する必要がないとの趣旨であると考えられる。

したがって、上記中間指針の記述は行政財産を想定したものではないとの理解には根拠がなく、その記載されている文言のとおり理解すべきである。

2 行政財産に生じた損害を交換価値により評価することは合理的であること

中間指針においては、原発事故による政府による避難等の指示等に係る損害のうち、

避難等対象区域の財物に生じる損害は、基本的に管理不能や放射性物質に曝露したこと等による「財物価値の喪失又は減少」として捉えられている（同指針第3-10（指針））。行政財産であっても「財物価値」は現に存在するのであり、行政財産の取引が制限されていることを理由に行政財産には「財物価値の喪失又は減少」という類型の損害は生じえないとする理論は成り立たない。

そして、中間指針においては、財物価値の評価について「損害の基準となる財物の価値は、原則として、本件事故発生時点における財物の時価に相当する額とすべきであるが、時価の算出が困難である場合には、一般に公正妥当と認められる企業会計の慣行に従った帳簿価額を基準として算出することも考えられる」と記述されている（同指針第3-10（備考）5）。これは不法行為時の財物の価値を、取引がされているものについては交換価値により、取引がされていないものについては調達価格を基準に評価するという不法行為による損害賠償の実務を反映した考え方である。行政財産は取引が制限されているとしても、具体的には建物や土地であり、全く取引が想定されていない物ではないので、十分に交換価値による時価評価が可能である。例えば取引性が希薄であるとしても、帳簿価格（調達価格）による評価が可能である以上、それによるべきである。あえて、これまでの中間指針の考え方とは異なる「利用阻害による使用価値の減少」という突飛な評価方法をとる理由はない。

したがって、行政財産についても「財物価値の喪失又は減少」という損害を時価又は帳簿価額を基準として評価することこそが合理的である。

3 既に使用可能かどうかは賠償基準として考慮すべきではないこと

中間指針第二次追補（平成24年3月16日策定）は、「居住制限区域内及び避難指示解除準備区域内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」としている（同追補第2-4（指針）Ⅱ）。また、原発事故と相当因果関係が認められる財物の価値の喪失又は減少等が、「東京電力株式会社の費用負担による除染、修理等によって回復した場合には、当事者間の合意によりその価値回復分を清算すること」を想定している（同追補第2-4（備考）4）。

このように中間指針及び第二次追補では使用可能性を、損害額の算定の際の考慮要素としており、既に使用可能かどうかは損害額に影響することはあったとしても、損害の評価基準そのものの採用に当たって考慮することは中間指針に反し不相当である。

また、損害額の算定においても使用可能性を形式的に評価し、財物価値の喪失又は減少がないものと扱うことも不合理である。南相馬市の小高区役所庁舎等の旧避難指示区域内の行政財産の一部が十分に使用に耐えうる状態にあるのは、原発事故後、避難指示が行われている中で自らの被ばくの危険を顧みず行政サービスを維持するために、南相馬市の職員が庁舎に立入り、維持・管理を行ってきたことによる。こうしたいわば被害者側の積極的な損害拡大の回避行為により免れた損害について、一切加害者に負担させないとするならば、損害の公平な分担という損害賠償の基本理念に悖る。

なお、使用可能性の観点からすると、南相馬市の旧避難指示区域内にある金房小学校、

鳩原小学校、福浦小学校の各校舎は、原発事故により住民が避難したことによる児童数の減少により、避難指示解除後も使用できていない。また、公営住宅についても避難指示の長期化により荒廃が進むとともに、帰還して入居しようとする住民が減少し、今後、用途廃止も検討せざるを得ない状況である（別添資料参照）。避難指示の解除という事実のみをもって、行政財産が全て使用可能となるという機械的な理解は不合理である。

また、45回会議では、行政財産の用途廃止が少ないことを実態として捉え、民間財物と異なる取扱いをする考え方が示されているが、例えば上述した各校舎では用途を廃止していないように、形式的な用途廃止の有無は実態を反映しておらず、行政財産の用途廃止が少ないことは公共財物を民間財物と区別する根拠とはならない。

4 公費の投入状況を考慮することは不合理であること

45回会議では、被災地の地方公共団体には震災復興特別交付税等の多額の税金が投入されている観点から、行政財産の利用の阻害という視点で賠償するのが基本的に正しいとの考え方も示されている。しかし、公共財物の価値の喪失又は減少に対して交付税等の公費が措置されたことは一切なく、復興のための公費の投入状況と公共財物に関する賠償の在り方は別に論じるべきものである。したがって、公費の投入状況を損害の基準の採用に当たって考慮することは不合理である。

5 公共財物の適切な賠償は住民の損害回復につながることに

公共財物の価値とは、究極的には「住民の福祉の増進」に資することであると考えることができ（地方自治法第1条の2第1項）、当該財物は基本的には住民負担による税により形成されたものである。このため、公共財物の価値が失われるとは、当該財物をもって「住民の福祉の増進」に寄与することができなくなり、当該財物を形成した際の住民負担である税が毀損したことを指すと考えることができる。したがって、公共財物の価値の喪失又は減少等に対する賠償は、税という住民負担の回復を図ることにつながるものである。

6 避難指示が解除されているかどうかを損害の基準とするのは不合理であること

45回会議では、未だ避難指示が解除されていない地域については民間財物と同様に交換価値を基準に損害を評価した上で全損として賠償することを認めつつ、他方で既に避難指示が解除され、帰還可能な地域については民間財物と異なる基準により賠償する方向で議論されている。

しかし、現時点において避難指示が解除されているかどうかは、財産価値の喪失又は減少をどう捉えるかという問題と関係がない。45回会議の議論の方向性を是とすれば、仮に昨年度、本件について議論がされていれば、当時避難指示が解除されていなかった地方公共団体によっては全損として賠償することが認められていたことになり、議論の時期によって賠償の取扱いが異なるのは不合理であり必然性がない。

また、同じ行政財産にも関わらず、避難指示が解除されているかどうかによって、交換価値の減少か使用価値の減少かというように、財産価値の喪失又は減少の捉え方が質的に異なるのは何ら根拠がない取扱いの区別であり、不合理である。

7 結論

以上のように中間指針に従い、公共財物の現状を踏まえれば、行政財産を含む公共財物全般についてその原発事故当時の財物価値を、交換価値を基準に評価し、財物価値の喪失又は減少を実態に即し把握して賠償するべきである。

以上

資料

【南相馬市小高区（旧避難指示区域） 推移表】

	平成22年度	平成29年度
幼稚園・保育園（園児数）	427人	3人
小学校（児童数）	705人	62人
中学校（生徒数）	382人	66人
公営住宅（入居戸数）	173戸	20戸

