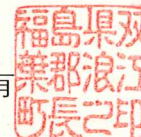


29 浪企第205号

平成29年8月31日

原子力損害賠償紛争審査会
会長 鎌田 薫 様

浪江町長 馬場 有



第45回原子力損害賠償紛争審査会議事録の内容確認
等について（照会）

将来にわたって継続する税収減をはじめ原発事故で甚大な被害を受けた当町にとって、財物賠償は、行財政の長期安定化に資する重要かつ不可欠なものです。

財物賠償の今後の展開において、審査会の議論は、大変大きな影響を及ぼすものであり、当町としては、正確な事実、正しい根拠に基づくものであっていただきたいと考えております。

つきましては、下記のとおり、議事録の内容確認並びに要望をしますので、平成29年9月6日まで書面で回答願います。

記

1 確認事項

ア 「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」の解釈について

(ア) 前提

中間指針60ページには、次の記述がある。

【地方公共団体又は国（以下「地方公共団体等」という。）が所有する財物及び地方公共団体が民間事業者と同様の立場で行う事業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ともに、地方公共団体等が被害者支援等のために、加害者が負担すべき費用を代わって負担した場合も、賠償の対象となる。】

一方で、別紙議事録 8 ページには、高橋委員から次の発言がある。

【今、事務局から御紹介いただきました中間指針の地方公共団体の財産的損害等について、指針の考え方について少し確認したいと思います。最初の指針には、財物及びという表現があり、その後に、地方公共団体は民間事業者と同様の立場で行う事業に対する損害については、相当因果関係が認められる限りは賠償の対象になると書いてあります。後ろの、公共団体が民間事業者と同様の立場で行う事業ということとの関連で言えば、この財物も、基本的には、行政法上で言えば、普通財産のことを想定しているため、このような書き方になったのだらうと思います。このような指針の解釈からすると、行政財産について、ここで駄目だとは言っていないと思いますが、ただ、明確な考え方を示していないと思います。要するに、行政財産と普通財産と別だというのが、指針の前提だと私は思っていました。】

(イ) 「(ア) 前提」の発言の趣旨

中間指針の財物は、普通財産のことを想定しているというものである。

なぜなら、「地方公共団体又は国（以下「地方公共団体等」という。）が所有する財物及び地方公共団体等が民間事業者と同様の立場で行う事業に関する損害については、」という記述があり、ここで意味する財物は、地方公共団体等が民間事業者と同様の立場で行う事業と関連があるためというものである。

(ウ) 当町の考え

この記述において、「財物」と「事業」に関連はない。

「及び」とは、名詞の列挙に用いるが、「A及びB」にお

いて、BがAに意味合いを付加する機能はない。

したがって、中間指針の財物は、地方公共団体が所有する財物すべてを指している。

一般的に行政財産を持たぬ地方公共団体はないものであり、指針を定める際に、行政財産を除く意図があるにも関わらず、その記述をしないことは到底想定できない。

この件について、説明をいただきたい。

イ 行政財産が有する価値について

(ア) 前提

別紙議事録 8 ページには、高橋委員から次の発言がある。

【財産の性格が行政財産ということであれば、かつ、公用廃止もされていない状態であるということであれば、基本的には行政上の利用の価値と、使用価値と言うかどうかは別だと思いますが、行政目的のための利用上の価値ということで考える、というのが基本なのではないかと私は思います。】

(イ) 「(ア) 前提」の発言の趣旨

行政財産には交換価値は存在せず、使用価値のみを有すると考えるのが基本であるというものである。

(ウ) 当町の考え

行政財産は、用途廃止により、普通財産に分類替えできる。

したがって、行政財産においても、交換価値は潜在しており、交換価値が存在していないとはいえない。

この件について、根拠と共に詳細な説明をいただきたい。

ウ 地方公共団体の財物賠償と国民の税金の投入について

(ア) 前提

別紙議事録 8 ページには、高橋委員から次の発言がある。

【行政財産として様々な財物を利用して住民サービスを提供されているわけですが、その様な利用には、総務省から、普通交付税、特別交付税、さらには復興特別交付税という形で、非常に多くの税金からの投入がされています。

そうしますと、基本的に全損の算定をする、全てその財産的なマイナスを補うということになると、国民の税金で投入した普通交付税、特別交付税、さらには復興特別税をどういふふうに取り扱うのかという理論的に困難な問題が出てくる、と私は思っています。交付税は総務省の所管ですが、ただ、公金、税金の投入ということを考えれば、そこには理論的に整理しなければいけない問題がある。】

(イ) 「(ア) 前提」の発言の趣旨

- a 住民サービスには、交付税という形で、多くの税金が投入されている。
- b 財物賠償について、全損として、全額賠償すると、行政サービスに対して、交付税という形で投入される税金の役割との関係について、理論的に整理しなければならない問題がある。

(ウ) 当町の考え

財物賠償は、財物の損害に対する償いであり、行政サービスに対して、交付される各種交付税とは、制度上全く関係性がない。

特に、「(イ) b」の全額賠償と交付税の関係については、「この2つに関係性を認めること」が全額賠償を行わない根拠となっている。

については、必ず理論的な整理を行い、説明していただきたい。

エ 梶見委員の発言について

(ア) 発言の趣旨

別紙議事録9から10ページの梶見委員の発言の趣旨は次のとおりであると理解している。

- a 避難指示が解除された区域と解除されていない区域（以下「二区域」という。）の賠償には、損害に対する統一した考え方が必要であり、それは、使用利益の侵害である。
- b 二区域には、すでに解除された区域、今後解除の見込

みが立つ区域、将来的に解除されるのか不明である区域など、様々な段階がある。

c したがって、二区域を全損とそうでない区域に分けた極端に差のある賠償の考え方に疑問がある。

d 損害には、すでに生じたものと、今後生じるものがある。すでに生じたものには、その額を大枠で捉える。今後生じるものには、予測的な損害賠償を行う。しかしながら、交通事故における後遺症の発生に対する賠償のように、後で損害が発生した場合は、賠償をプラスするといったような枠の柔軟性が必要である。

e 原状回復の可能性の程度についても、段階的な賠償が必要である。

f これまで申し上げたことを、一つひとつ証拠を求めて賠償するのは、現実的ではないので、大枠の基準による仕組みが必要である。

(イ) 当町の考え

財物賠償は、中間指針の規定に基づき、民間と同様に賠償されなければならない。審査会において、そのような議論がなされていないことについては理解できるものではない。一方で、審査会の議論においては、樫見委員の考え方が、損害賠償の整理の仕方として、理にかなっている部分があると認識しているので、この考え方について、さらに議論を深めていただきたい。

2 当町の要望

次の(1)から(4)について、見解を示していただきたい。

(1) 中間指針の規定に基づき、民間と同様に賠償していただきたい。

(2) 審査会の議論で言及されている使用価値については、①避難指示により使用を**制限された分**、②避難指示解除後**使用する分**、③避難指示解除後も放射線量の影響などで**使用できない分**、④避難指示解除後も人口減少などで**使用されない分**（例えば、

学校、公民館など。購入・整備費が無益となっている。)に、区分されると考えている。

仮に、この整理によれば、①、③、④について、賠償されるものと考えられる。

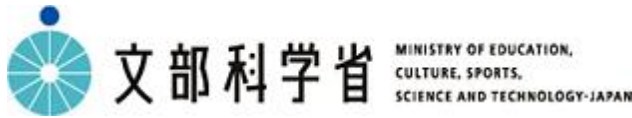
(3) 賠償請求は、町に負担のない方法とし、迅速な支払いが実現するよう配慮していただきたい。

(4) この照会及びこれに対する回答を、原文のまま、次回の審査会の資料としていただきたい。

3 提出先 企画財政課財政管財係
〒979-1592
福島県浪江町大字幾世橋字六反田7番地2

事務担当 企画財政課財政管財係 近野悟史 電話 0240-34-0237

別紙



原子力損害賠償紛争審査会(第45回) 議事録

1. 日時

平成29年8月9日(水曜日)13時30分～15時30分

2. 場所

全国都市会館 3階 第1会議室

3. 議題

1. 地方公共団体の財物賠償について
2. 福島特措法の改正及び法定基本方針の改定について
3. 避難指示解除後の現状や官民合同チームの活動について
4. 東京電力ホールディングス株式会社による賠償の現状について
5. 原子力損害賠償紛争解決センターの活動状況について
6. その他

4. 出席者

委員

鎌田会長、大塚会長代理、明石委員、甲斐委員、樫見委員、須藤委員、高橋委員、中島委員、中田委員

文部科学省

林文部科学大臣、田中研究開発局長、増子原子力損害賠償対策室長、堀内原子力損害賠償対策室長代理、山下原子力損害賠償対策室次長

オブザーバー

【説明者】

河本復興庁参事官(原子力災害復興班(福島総括))、山下内閣府原子力被災者生活支援チーム参事官、田村経済産業省福島復興推進グループ室長、近藤東京電力ホールディングス株式会社福島原子力補償相談室長、中川東京電力ホールディングス株式会社福島原子力補償相談室基準総括グループマネージャー、絹笠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)次長

5. 議事録

【鎌田会長】 それでは、委員の皆様おそろいでございますので、第45回原子力損害賠償紛争審査会を開催させていただきます。本日は、大変お忙しい中、また大変お暑い中をお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

本日は、林大臣におかれましては、公務のために遅れて御出席いただくということになっております。おいでになりましたら、議事の途中で御挨拶を頂きたいと思っておりますので、あらかじめ御了承をいただければと思います。

では、初めに事務局より資料を確認していただきます。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 ありがとうございます。それでは、資料を確認させていただきます前に、事務局から御報告がございますので、1点御報告させていただきます。異動がございましたので、御紹介させていただきます。

原子力損害賠償対策室長としまして、4月より板倉の後任で増子が着任しております。

【増子原子力損害賠償対策室長】 増子でございます。よろしくお願いいたします。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 同じく原子力損害賠償対策室長代理として、二村の後任で堀内が7月より着任しております。

【堀内原子力損害賠償対策室長代理】 堀内です。よろしくお願いいたします。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 続きまして、資料の確認でございます。お手元に議事次第と資料を置かせていただいていると思います。議事次第、資料番号が振ってございまして、資料1から6までと参考資料、あとそれに加えて、机上配付資料としまして、指針の冊子と、これまで原子力損害賠償に関します政府の方針等々を、紙ファイルの方でとじたものを置かせていただいております。

本日でございますけれども、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令

第3条第2項に基づきまして、過半数以上の委員の皆様にご出席をいただきまして、会議開催の要件を満たしておりますということをあらかじめ御報告させていただきたいと思っております。

以上でございます。

【鎌田会長】 ありがとうございます。この紛争審査会におきましては、公共財物賠償に関して、これまで中間指針等により基本的な考え方を示しているところ、被害者である自治体と加害者である東京電力におかれましては、それを踏まえつつ、丁寧な調整を行っていただき、当事者間での紛争解決がなされるということが望ましいという考えでありました。

こうした中、本年6月に浪江町をめぐる公共財物賠償関連の報道がなされるなど、自治体における御関心が高まっているものと承知いたしております。また、紛争審査会に対しても本件に関する御要望を頂いている状況であります。

そこで、改めて、中間指針等における基本的な考え方や、加害者・被害者双方の主張を客観的に把握し、問題や課題の所在を明らかにすべきであると考えました。この点につきまして、事務局に整理をお願いいたしましたので、まずその内容について事務局から御報告いただきます。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 ありがとうございます。それでは、先生方、お手元に資料の1-1から1-3までお出しいただきまして、資料1-1から順番に御説明申し上げたいと思っております。

まず、資料1-1、民間財物と公共財物における賠償の取扱いについてという紙でございます。こちらにつきましては、まず、指針の中での記載ぶりを含めた考え方と、実際に賠償がどういう状況で進んでいるかということを整理させていただいております。

一番上の賠償対象についてという部分でございますが、これは紛争審査会の中間指針、23年8月にお示しいただいておりますけれども、こちらにつきましては、財物の価値喪失又は減少部分、及びこれらに伴う必要かつ合理的な範囲の追加的費用は賠償の対象であるというお考えをお示しいただきますとともに、自治体の賠償という文脈の中で、地方公共団体が所有する財物に関する損害については、本件事故と相当因果関係が認められる限り、民間と同様に対象という考え方を示していただいております。

加えまして、価値の喪失又は減少についてという2つ目のコラムでございますが、こちらにつきましては、中間指針第二次追補、24年3月にお示しいただいておりますのでございますが、ここの中で、表の中では民間と公共と分けて書いてございますけれども、ここは分けずに同じ考え方として示していただいております。帰還困難区域につきましては、全損推認が可能と、迅速な被害者救済を重視するという表現とともに、お考えをお示しいただいております。あわせまして、居住制限及び避難指示解除準備区域につきましては、避難指示解除までの期間等を考慮して、一定程度減少したものと推認することが可能という考え方を示していただいております。

ございます。

このような審査会における考え方を踏まえまして、一番下のコラムでございますが、具体的な賠償基準・算定方法についてと書かせていただいておりますが、これは24年7月に経済産業省がお示しされていらっしゃるけれども、民間財物について、帰還困難区域においては全損として賠償すると。居住制限区域及び避難指示解除準備区域につきましては、事故時点から6年で全損として、避難指示解除までの期間(n年)に応じた割合分を賠償するという考え方が示されて、民間の財物についてはこれに基づいて賠償が進められているという部分でございますけれども、公共に対する、ここに該当する部分については未提示という形で書かせていただいておりますが、考え方が必ずしも示されていないという状況だというふうに理解しております。

これに基づきまして、資料1-2でございます。不動産に係る公共財物と民間財物の取扱いに関する論点メモというものを、これは事務局の方でまとめさせていただいております。

3つございまして、まず1つ目でございますが、既に避難指示が解除され、帰還可能な地域においては、多くの財産が既に使用可能な状態にある。一方、いまだ避難指示が解除されていない地域においては、現時点においてさえ、いつから使用できるかどうかの見通しが立っていない状況にあり、これは客観的な状況だと理解しております。

2点目でございます。民間財物は、貸付けや売払い等が可能であり、取引可能な評価額を設定しやすい交換価値を有する財産と解することができる。一方で、公共財物の多くを占める行政財産は、地方自治法に基づき貸付けや売払い等の制限があるため、取引可能な評価額の設定が困難である使用価値のみを有する財産と解できると書かせていただいております。ここにつきましては、地方自治法の抜粋を後ろに掲載させていただいておりますけれども、行政財産につきましては、地方自治法第238条4の項目において、一定の制限が課されているということが法律上も書かれてございます。そして、この点については実態のお話も大切だと思っております。公用財産の中で行政財産と普通財産がございますけれども、公用財産については用途の廃止という手続が踏める形になってございます。これは将来にわたって公共の用に供する必要がない場合に、その用途を廃止し、その後に払下げをすることが可能となる手続として定められているものでございますが、この状況を震災前後で我々の方で調べさせていただいております。総務省が発表されております公共施設状況調査におきまして、震災前後の公有財産の中の行政財産と普通財産でございますが、これの全体のボリュームと申しますか、面積の状況ですけれども、延べ面積の量と、あるいは行政財産、普通財産の割合がどの程度変化しているのかというのを確認させていただきました。そうしますと、2007年から2014年までの決算年度で整理がなされているんですけれども、全国全体におきましては、行政財産がおおむね34%から36%、普通財産が65%から66%ということで、普通財産の方がやや多い状況でございますが、福島県にしましては、行政財産が88%から89%、さらに普通財産が11%から12%ということで、各年度、震災前後、それほど大きな変化がない状況でございます。

あと、行政財産と普通財産の割合だけではなく、全体のボリュームですけれども、2007年から2014年までで毎年の変化を見ますと、おおむね1%の範囲内にとど

まる状況でございます。これから分かることは、多くの財産が用途廃止になっているということが震災前も震災後もそれほどないと、全国的にも、福島全体で見てもないという状況でありまして、制度としての公用財産の用途廃止というのはもちろん出来る状況でありますけれども、実態上としての変化はそれほど大きくないという状況でございます。

資料1-2にもう一度戻らせていただきますけれども、3つ目の丸でございますが、行政財産は、公共目的に供するためのものであり、避難指示解除後には引き続き公共のための財産として使用することが想定されている。このため、既に使用可能な多くの公共財物の価値の減少のための賠償については、交換可能な市場価値の減少という捉え方ではなく、本来事故がなければ機能を果たしていた一定期間の利用阻害があったことに対する使用価値の減少という捉え方ができるとの考え方があるという形で、状況を整理させていただいております。

次に、資料1-3でございます。こちらは、事務局の方で福島県、あるいは関係する市町村の方々にお時間をとっていただきまして、御訪問させていただいたものを整理させていただいて、まとめさせていただいたものでございます。こちらは、いまだ避難指示が解除されていない地域、あるいは既に避難指示が解除され帰還可能な地域で分けて書いている部分と、共通する部分がございますので、共通の御意見ということで掲載させていただいております。

まず、いまだ避難指示が解除されていない地域に特徴的な御意見としましては、民間財物と同様に、全損あるいはそれに準じる扱いとしていただきたいと、多数意見と書かせていただいておりますが、そういう意見が多い状況でございました。

一方、既に避難指示が解除されて、帰還可能な地域におきましては、民間財物と公共財物では、財物の性質が異なる点があることは理解できるので、賠償方法が異なることもあり得るとというのが多くの意見で示されまして、あわせて、民間財物と公共財物で財物の性質が異なることにより賠償方法が異なるとする場合には、簡便でかつ一括の基準に基づいて賠償が進むこと、個別具体の事情がある場合には、それを考慮する仕組みがあること、自治体の意向を丁寧に汲んでいただけるよう配慮を求めたいといったような意見が多かったというふうに我々は受け止めさせていただいております。

一方で、民間財物と同様の賠償方法により賠償を進めていただきたいという御意見もございました。

さらに、民間財物と公共財物で財物の性質が異なることにより賠償方法が異なるとする場合には、避難指示の解除までの使用できなかった期間については賠償対象としてほしいという御意見もそれなりに多く伺った次第でございます。

また、共通する意見としまして、賠償基準を迅速に示していただきたいという御意見、あるいは固定資産台帳や公用資産台帳に記載される内容、ここでは所有する建物や土地の面積などというふうに書かせていただいておりますけれども、そういったことや、公会計制度の導入により把握可能な内容(一部土地・建物の評価額や建物の減価償却額など)については、比較的簡便に把握できるが、それ以外の情報、例えば現場の写真を撮ってくるとか、実際の利用状況といったものでございますが、そういったものを入手することについては、手間暇がかかること、あるいは時間・人員などの行政コストが甚大となる懸念があることから、非現実的と考えられるため、ある程度簡便な形で処理できることが望ましい。特に、本件に関わる

担当者が少ない自治体の事情を十分に考慮してほしいという御意見はたくさん頂きました。

また、賠償の基礎となる建物や土地の評価額については、種別等によってある程度の目安が示され、それに応じた賠償がなされることが望ましいという御意見もございました。

さらに、個別に立証が可能で、かつ目安による賠償を超える場合には、それを考慮する形で賠償が進められることを求めたいという御意見もございましたし、迅速性、客観性、公平性等の観点から、ある程度一律で整理する必要があると考える一方で、個別具体の事情があれば考慮できるように工夫していただきたいというような御意見もございました。

あと、財物の取得価格や評価額については、いろいろ出せるもの、お示しできるもの、できないもの、様々でして、手間暇がかかるという御意見も、書かせていただいているんですけども、自治体の方からの御意見としてはございました。

これが自治体の皆様の御意見でございまして、加えて、東京電力の考え方の方についても、我々の方で聞いてございますので、口頭にて御紹介させていただきます。

東京電力におかれましては、公共財物賠償は賠償対象であるものの、相当の長期間にわたり立入りが制限され、使用できない土地や建物については価値の喪失を推認できる一方で、避難指示が解除されて引き続き使用される土地や建物については、財物価値の減少と民有地の賠償と同様に認めることは困難であるため、民有地とは別の算定方法により賠償を行うなど、利用状況等を考慮した取扱いとしたいとの考え方であるというふうに承っております。もし、お許しいただければ、本日出席いただいている東京電力より補足あるいは追加で御説明等があれば頂きたいと思いますが、よろしいでしょうか。

【鎌田会長】 それでは、東京電力から御説明を頂ければと思います。よろしくお願いたします。

【近藤室長】 東京電力ホールディングスの近藤でございます。きょうは発言の機会を与えていただきまして、ありがとうございます。それでは、発言させていただきます。

弊社の公共財物に関する考え方といたしましては、ただいま御説明を頂いたとおりでございますけれども、補足をさせていただきますと……。

【鎌田会長】 恐縮です。林大臣、御公務、大変御多忙の中でお時間を割いて御出席いただきました。どうも大臣、ありがとうございます。早速で恐縮ですが、ここで林大臣から一言御挨拶を頂ければと思います。よろしくお願いたします。

【林文部科学大臣】 それでは、着座のままで失礼させていただきます。

このたび、文部科学大臣を拝命いたしました林芳正でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

東京電力の福島原発事故から既に6年が経過いたしました、福島の復興・再生、道半ばだということございまして、その中で、この審査会の委員の先生方におかれましては、震災の直後から早期の被害者救済のための中間指針などの策定、賠償のフォローアップ等々に御尽力を頂いておりますことに、改めて感謝を申し上げたいと思います。

この春に双葉、大熊を除く居住制限区域、避難指示解除準備区域で避難指示が全面的に解除されるころまでまいりました。また、5月には帰還困難区域における避難指示解除に向けた特定復興再生拠点区域の整備等を盛り込みました福島特措法の改正も成立をしております。こういうものもあいまって、福島の復興・再生、着実に進められるように、引き続き政府一丸となって取り組むことが重要であると、そういうふう考えております。冒頭申し上げましたように、事故から時間が経過もしておりますし、その経過に伴って賠償の状況も変化しておると、こういうふう聞いております。この紛争審査会の先生方におかれましては、これに対応していただきまして、引き続き公平かつ適正な賠償、これが一層進むように御議論のほどよろしく願いいたしたいと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

【鎌田会長】 ありがとうございます。林大臣におかれましては、公務、大変御多忙でいらっしゃいますので、ここで御退席となりますので、よろしくお願いいたします。

どうも大臣、ありがとうございました。

(林文部科学大臣 退席)

【鎌田会長】 発言を途中で止めさせていただきました申し訳ございません。引き続き御説明いただければと思います。

【近藤室長】 それでは、改めて弊社の考え方を述べさせていただきます。

主な考え方は、ただいま御説明をいただいたとおりでございます。補足をする点としましては、特に、いまだ避難指示が解除されていない地域の土地や建物につきましては、価値の喪失、いわゆる全損を推認の上、賠償することも可能だというふうに私どもは考えているところでございます。

以上でございます。

【鎌田会長】 ありがとうございます。事務局は、もうよろしいですか。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 以上でございます。

【鎌田会長】 それでは、ただいまの事務局及び東京電力からの御説明につきまして、御質問や御意見がございましたら、お出してください。

それでは、高橋委員、よろしくお願ひします。

【高橋委員】 今、事務局から御紹介いただきました中間指針の地方公共団体の財産的損害等について、指針の考え方について少し確認したいと思います。最初の指針には、財物及びという表現があり、その後、地方公共団体は民間事業者と同様の立場で行う事業に対する損害については、相当因果関係が認められる限りは賠償の対象になると書いてあります。後ろの、公共団体が民間事業者と同様の立場で行う事業ということとの関連で言えば、この財物も、基本的には、行政法上で言えば、普通財産のことを想定しているため、このような書き方になったのだらうと思います。このような指針の解釈からすると、行政財産について、ここで駄目だとは言っていないと思いますが、ただ、明確な考え方を示していないと思います。要するに、行政財産と普通財産と別だというのが、指針の前提だと私は思っていました。

確かに私も、理論的な筋道が通れば、被災地の、特に住民の方だけではなくて、地方公共団体にも寄り添った賠償の方針を考えるというのは必要だと思います。しかしながら、財産の性格が行政財産ということであれば、かつ、公用廃止もされていない状態であるということであれば、基本的には行政上の利用の価値と、使用価値と言うかどうかは別だと思いますが、行政目的のための利用上の価値ということで考える、というのが基本なのではないかと私は思います。

かつ、行政上の利用の価値というと、実は、避難先の様々な地方公共団体、さらに、被災地の地方公共団体が、被災地の方、住民の利用のために復興後も様々な形で行政サービスを提供されています。行政財産として様々な財物を利用して住民サービスを提供されているわけですが、その様な利用には、総務省から、普通交付税、特別交付税、さらには復興特別交付税という形で、非常に多くの税金からの投入がされています。そうしますと、基本的に全損の算定をする、全てその財産的なマイナスを補うということになると、国民の税金で投入した普通交付税、特別交付税、さらには復興特別税をどういうふうに取り扱うのかという理論的に困難な問題が出てくる、と私は思っています。交付税は総務省の所管ですが、ただ、公金、税金の投入ということを考えれば、そこには理論的に整理しなければいけない問題がある。この点を踏まえますと、基本的には、行政財産の固有の損害については、福島にある行政財産の利用の阻害という視点から考えて賠償するのが、基本的に正しい考え方ではないかというふうに私は思っています。

以上の点から、基本的には事務局の論点整理が、私は適当であるとは思いません。

以上でございます。

【鎌田会長】 ありがとうございます。

ほかの御意見はいかがでしょうか。よろしいですか。それでは、まず中田委員、よろしく願います。

【中田委員】 ただいま高橋委員から行政法上の御見解を示していただきまして、非常によく理解できました。ありがとうございました。

その上で、行政法については素人ですけれども、幾つかの観点を申し上げたいと思います。

まず、損害の算定方法の観点は幾つかあると思います。1つは、目的物の損傷なのか、あるいは使用収益の不能なのか。2番目に、土地なのか建物なのか、両方なのか。それから3番目に、普通財産か行政財産か。そして4番目に、損害を被った主体は公共団体なのか、それとも住民なのかという見方があると思います。これらは幾つかの組合せがあると思ひまして、その1つを選んだから全部つながってくるというのじゃなくて、幾つかの組合せで考えていくべきものだと思います。そういたしますと、普通財産か行政財産かというのは1つの区分の在り方としては考えられると思いますが、だからといって当然に1つだけの解が出てくるわけではないかと思ひます。

以上です。

【鎌田会長】 では、樫見委員。

【樫見委員】 私も中田先生と同じように、通常の民事の損害賠償の考え方で、今回についても少し意見を述べさせていただきたいなと思っております。

まず、今回、避難指示を受けられた市町村におかれましては、避難指示解除がされた地域、それからいまだ解除がなされていない地域というところで、それらを通じて1本の筋にまとめられるような損害を考えていかなければいけないであろうと。

今回御提示いただきました使用利益につきましては、先ほど高橋委員からお話ありましたように、恐らく震災を受ける直前において、行政上のサービスを各市町村が提供できていたこと、それが震災後、それを提供できなくなった、その全体を、一言で言えば、使用利益の侵害が生じたというふうに表されるのかなというふうに1つ思っております。

なので、この場合、先ほど東電の方は、まだ避難指示が解除されていない場合には全損推認というふうにおっしゃったのですが、既に解除された地区、それから、今は解除されていないけれども、近々に、あるいは将来的に不明である地域、いろ

いろな段階があるかと思えます。そうしますと、一挙に全損推認というのではなくて、そこら辺のところは使えるときまで、現状が復帰されるまで使用利益が年々侵害されているという状況を続けた方がいいのではないかなど。解除されていない地区と、それから解除された地区、これは段階的な差であって、一挙に全損とそうでないところというのは、やはり考え方としては、私自身は少し疑問がございます。

それから、今回の公共財物全体におきまして、幾つか特徴点があるかと思うのですが、とりわけ避難指示解除がなされた地区におかれましては、市町村が既にその地に戻られているわけです。そういたしますと、既に生じた損害と、それから将来どのような損害が生じていくのか。ある程度現実に既に損害としてまとまって生じたところについては、その額を大枠のところでは捉えて、そして、まだ避難指示解除がなされていない地区については、ある程度予測的な損害賠償を行って、しかしながら、いわゆる交通事故などで人損が起きた場合には事故当時には捉えられなかったけれども、後で後遺症的に生じた損害については、枠をはめないで、将来的にもプラスの損害賠償が可能であるといったような柔軟な考え方が必要であろうというのが1つです。つまり、既に生じた回顧型、加藤新太郎先生がお使いになっていたかと思うのですが、回顧型の損害賠償額と予測型の損害賠償額。特に後者については、後になって生じてくる、例えば現時点で将来的な損害も含めて賠償の対象にしたとしても、後で現実にはもっとたくさんの被害が生じたという場合には、それをプラスするといったような枠の柔軟性が必要かと思っております。

それから、第2点で申し上げたいのは、先ほど中田先生がおっしゃったのですが、財物にはいろいろなものがあると。例えば土地であれば、戻ればそこをそのまま使うことができるわけです。それ以外の建物については、これは当然、年々老朽化なり価値そのものが減っていきますし、場合によっては、老朽によって全損扱いにせざるを得ないという場合もありますので、そこら辺の種類の問題、それから単純な動産であれば、これは数年で使い物にならなくなりますし、臨時的に別の場所で業務をされている場合は代替品を購入しているわけですから、その分が損害賠償の算定額の対象になるといったような、全体としては財物の種類ですとか使用目的によって少し考え方が違ってくるのではないかと。

それから、先ほどの避難指示の関係で、被害当時の現状に復帰できるか。いわゆる将来的な原状回復の可能性の程度、これもなだらかなというか、あるいは段階的な損害賠償の額のところで考えていかなければいけないということであろうかと思えます。

あとは、今申し上げた細かいことを1つ1つ、通常の民事訴訟のようにエビデンスを求めてやるという枠組みは、被害の大きさですとか、皆様の御苦労、時間、手間を考えますと、これは現実的ではないので、全体としては、いわゆる民事訴訟法の248条、裁量による損害賠償の額、当然それに対してはある程度大枠の基準の設定は必要かと思えますけれども、一定程度、248条の規定にも根拠がありますので、裁量的な、いわば昔、公害の方で採用されました一律・一括的な損害賠償、これもある程度段階的なものがあるかと思うのですが、そういった考え方も採用できるのかなと思えます。基本のところは、先ほど大枠で示された、いわゆる使用利益の賠償、こういった点は、やはり一般の民間の場合の財物の賠償とは異なった視点かなというふうに思っております。

以上でございます。

【鎌田会長】 大塚委員、よろしいですか。はい、どうぞ。

【大塚会長代理】 一言だけ申し上げさせていただきたいと思いますが、民事の通常の賠償との関係で先生方の大変貴重な御示唆をいただきまして、私も損害賠償との関係でまた勉強しなくてはいけないと思っているところでございますが、今回は特に、今までの中間指針との関係でどう見るかというところが重要になってくると思われまして、資料1-1のところとの関係でいうと、特に居住制限区域及び避難指示解除準備区域について、従来の民間についての、6分のnという考え方とは少し違う考え方をとるかどうかが最大のポイントになってくるのではないかと思います。これについては事務局も説明していただきましたし、高橋委員もおっしゃったように、行政財産に関して、公用廃止がなされていないという状況がございますので、その点を踏まえて、民間の財物とは違う扱いをすると、使用価値で見るというところが最も重要なポイントではないかと思っています。

ということで、この整理に賛成ですが、同時に、行政財産に関しては、貸付けに関しても、地方自治法238条の4にあるように、原則としては設定しにくいことになっておりますが、こちらに関しては、公用廃止と違って、それほど制限が実際にはなされていないのかどうかというような統計が、もし事務局がお持ちでしたらお話しいただくと有り難いと思います。

以上でございます。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 御指摘ありがとうございます。今手元にはございませんので、今後調べたいと思います。ありがとうございます。

【鎌田会長】 ほかにいかがでしょうか。はい。甲斐委員、お願いします。

【甲斐委員】 全く法律については素人ですが、疑問といいますか、コメントといいますか、こういう使用価値の減少というのは、どのような形で評価ができるのか、ちょっと私には想像がつかないものですから。先ほど、民間の場合には全損、6分のnというのは非常に分かりやすい、迅速化というのはいろいろな声がありましたので、迅速に一律に整理するという希望も強いと。もちろん一方で、個別的なものも考慮してほしいという意見があるわけですが、こういう使用価値の減少という考え方は、法的には、恐らくそういう一定の理があるんだろうと思いますけれども、現実性、迅速性という点ではどうなのか、その辺が疑問に思いました。

【鎌田会長】 今の御疑問について、何かありますか。

【櫻見委員】 使用価値の侵害といいますか、使用利益の侵害といいますが、通常考えられるのは、例えば家を貸せるはずだったのに借りることができなかった。今回の場合には、国なり、賃料を取っていないかと思うんですけども、行政サービスを従来やっていたところでやれずになって、ほかのところで行政サービスを提供すると。それについては、賃料はともかくとして、増加費用は要るわけです。例えば職員を別の地に移転させて、住まわせて、そして様々な人件費であるとか、あるいは使用利益とは直結はしないかと思うのですが、そこで従来だったら買わなくてもいいような物品を購入した、あるいはしなくてもいいような業務がさらに増えたであるとか、直接は使用云々(うんぬん)には結び付かないかもしれないのですが、現状では要らなかった、あるいは使わなくてもよかった、そういうコストが余計に増えたというのも、この使用利益の損害の中には入ってくる。恐らくここで想定されているのは、さっきも少し私申しましたけれども、今回のような損害の発生仕方というのは、先例がないわけですよ。なので、何をもってその損害の中身を捉えて、そして各市町村に対して損害賠償するのかというところで考えますと、従来の行政サービスを行えなかったことに伴って、現時点で余計に掛かった費用、総枠でいうと、全体としての損益計算書の中のマイナス部分みたいな、そういうふうな捉え方になるのではないかと思うのですけれども、いかがでしょうか。

【高橋委員】 中島委員が、不動産の使用の収益率とかいろいろお話されていると思いますが、私も推定というか、みなしの問題だと思っています。

今の御指摘ですが、先ほど申し上げましたように、例えば学校とかが使えなかった場合は、ほかで小学校のサービスとかを提供しているといった場合は、全部、交付税で措置されています。国民の税金から、交付税措置で全部出ております。賠償についても、人件費がたくさん出たという部分については、東電は賠償の中で算定されておりますし、職員の人件費も基本的には交付税措置がされていまして、そういう意味では、ほかで使ったからという考え方は、この場合について採用しない方がいいのではないかと思います。そういう意味では、本来使えるべき行政財産が事故により有効に利用できなかったという抽象的な利用可能性を使用価値の減損と見る、そして、ここは、それを合理的に推計してお支払いするというのが、私は理論的には支持し得る考え方だと思います。中島委員、その辺はいかがですか。

【中島委員】 ざっくりと定量的な話ですけど、実務で、賃貸借でない無料の使用貸借の権利が設定されている場合でも、大体1、2割価値が減じると。賃貸借であれば半分か半分以上、賃借権の方へ取られますけども、使用貸借であっても1、2割減じるとというのが実務の扱いかと思いますが、ざっくりとですけども、市場性のない行政財産であっても、その利用が阻害されたということによる減り方の1つの目安としては、使用貸借がある場合の1、2割程度というのは、ちょっと少ないか

もしれませんが、1つの目安かなとは思いますが。賃貸借ですと半分以上減りますので、ちょっと少ないかもしれませんが、それはいかがでしょうか。

【鎌田会長】 今までの御意見を少し整理する必要があると思うんですけれども、まず帰還困難区域に関しては、民間の財物については全損推認で、実際に全損として賠償もしてきている。行政財産も含む公有財産についても、東電は全損の扱いをすると、こういうふうに御説明になったんですが、この点については、東電と関連自治体との間の話し合いの中でそういう方向でいくのを、あえてストップはかけないという方向が皆さんの御意見だと承ってよろしいでしょうか。

そうすると、問題なのは、居住制限区域及び避難指示解除準備区域であって、民間のものについては事故から6年で全損、5年だったら6分の5と、こういうふうな計算方法で賠償をしてきたわけですけれども、公有財産、とりわけ行政財産については、この考え方は当てはまらないのではないかという点については、皆さんの御意見は一致しているように承りました。東電も基本的にはそういうふうな方向でのお考え、民間の財産とは少し違った取扱いでいきたいというふうにお考えでいらっしゃるわけですね。

問題は、それをどういう形で具体的な損害額あるいは賠償額の算定を行えばいいかということで、事務局からは、使用価値というふうな形での御説明がありましたけれども、実際には、財物の評価額の減少を、使用価値を基準にして考えるというふうなニュアンスにも聞こえますけれども、他方では、利用が阻害されたことによる現実の損害額は幾らなのかという、こういうふうな考え方で損害額を評価するのが本来の筋であるというニュアンスでの御意見も強かったように思います。今のところ、財物の価値の減少額を、使用価値を基準に考えるんだということと、一定の期間、利用が阻害されたことによってどれだけの損害が生じたかということとを直接に評価するような方向で考えるべきだという、多少違ったお考えが存在しているかのように受け止めたんですけれども、その点はいかがでしょうか。

【中島委員】 利用阻害、最近では利用制限と言っているようなんですけれども、利用阻害率、利用制限率というのは、たしか土地利用の場合の補償の基準用語だったかと思しますので、今回ももともと戻るという前提で、その間の利用がどう阻害、あるいは制限されたかという観点での阻害率、制限率という考え方が整合的なのではないかなと。そういう意味では、使用貸借というのもし入れましたのは、いわば所有権の利用が事実上制限されているという意味で1、2割減るという意味では、むしろ利用阻害という考え方なのではないかなと思います。

【鎌田会長】 それと同時に財物の性質によっては、もうもとに戻らないものもあるわけで、これは正にそのもの自体の価値が減損した部分というのはあるわけですね。土地の価値が100%戻るかどうかについては考え方の違いがあるかもしれませんが、動産なんかだと、避難している期間中に価値がゼロになってしまう

たという場合も十分にありうるわけで、そういったところについて議論をさらに詰めていく必要があるように思いましたけれども、いかがでしょうか。

お許しいただけるのなら、きょうこの場でその点について画一的な結論を出すことはなかなか難しいと思いますし、甲斐委員からは、同時に、1件1件について迅速な処理ができるように配慮すべきだという、こういう御指摘もありますので、次回に、どのような形で価値の減少といいますか、端的に言えば損害額をどう評価していくのが妥当なのかという点についての議論を深めたいと思っております。そこで、次回までに事務局で、本日出されたいろいろな御意見、それから関係市町村の御意向を踏まえて、さらに整理を進めていただければと思いますけれども、そのような進め方にさせていただいてよろしいでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

【鎌田会長】 ありがとうございます。それでは、また事務局には少し御負担をお掛けしますが、議論を整理して、あるいはまた意見を聴取していただいて、再度、次回の紛争審査会において御報告をいただき、その御報告を踏まえて、この場で可能な限り方向性を示せるようにしたいと思いますので、よろしく願いいたします。そういうことでよろしいですか、事務局も。

【山下原子力損害賠償対策室次長】 はい、ありがとうございます。

【鎌田会長】 それでは、次に議題の2番「福島特措法の改正及び法定基本方針の改定について」に移ります。この点につきましては、復興庁から御説明をいただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

【河本参事官】 復興庁の参事官をしております河本と申します。どうぞよろしくお願いいたします。座って説明させていただきます。

資料の2-1及び2-2に基づいて説明させていただきます。

まず、資料2-1の方でございます。福島復興再生特別措置法の一部を改正する法律についてでございます。こちらの法律につきましては、先の国会で審議をいただきまして、5月19日に公布・施行されております。このもともとの法律、福島復興再生特別措置法自体は平成24年3月31日に法律として成立しておりまして、その後、平成25年、27年と2回改正を経まして、今回3回目の改正ということになっております。今回の改正は、地元からの要望、あるいは与党からの提言といったものを踏まえまして、帰還困難区域の復興・再生に向けた環境整備や被災事業者の生業の復興・再生を担う組織の体制強化、あるいは浜通り地域の新たな産業基盤の構築、それから福島県産の農林水産物等の風評の払拭に必要な措置を講ずると