

原発賠償と避難者の生活再建



大阪市立大学 大学院経営学研究科
准教授 除本理史

1. はじめに

2012年4月から、福島原発事故による避難区域の再編が順次実施されている。同年中に、田村市、川内村、南相馬市、飯館村、楡葉町、大熊町で避難区域が見直された。これは、避難指示の段階的解除を展望したものであり、住民の「帰還」をうながすところに主眼がある。避難指示が解除されれば、避難によって生じていた被害もなくなるはずだから、補償の打ち切りが必然的に導きだされてくる。

区域再編と補償打ち切りはいずれも、2011年12月16日の政府による「事故収束」宣言に端を発している。危険が去ったから帰還してよい、そうすれば避難による被害もなくなる、という三位一体の関係である。しかし、この「事故収束」という前提がゆらいでおり、そのうえにたつ区域再編と補償打ち切りも、足もとがあやしくなっている。本稿ではこの視点にたち、原発避難者の生活再建との関係で、補償打ち切りの経緯や中身の問題点をあきらかにしていきたい。

ところで筆者は、2011年5月から共同研究者とともに、福島原発事故の被害実態に関する現地調査を開始し、とくに同年7月以降、避難住民をおもな対象として聞き取り調査を継続している⁽¹⁾。それを通じて筆者の理解した範囲ではあるが、避難住民の目線から、現行の原発賠償や復興施策の問題点を検討したい。

なお、あらかじめ「賠償」「補償」の語の使い分けについて、説明しておく。筆者は、「賠償」をふくむより広い概念として「補償」の語を用いている。「補償」は、法的な賠償責任を前提としない場合（たとえば「社会的責任」など）をふくみ、また、金銭賠償を越えた広義の「償い」をも含意する。ただし、「賠償」と表記するのが自然であり、内容上も問題のない場合

にはそちらを用いた。

2. 進む避難区域再編と補償打ち切り

2011年3月から4月にかけて、第一原発20km圏と、その北西に隣接する計画的避難区域に政府の避難指示がだされた（本稿では、これら両区域を避難区域とよぶ）。1年が経過してそれが見直され、①「避難指示解除準備区域」（年間積算線量20mSv以下）、②「居住制限区域」（年間20mSvを超えるおそれがあり、被曝量低減の観点から避難の継続をもとめる地域）、③「帰還困難区域」（5年を経過しても年間20mSvを下回らないおそれのある、年間50mSv超の地域）、という3区域に再編されつつある。

その結果、5つの区域が併存することになる。複雑にみえるが、その眼目は、避難指示の段階的解除を進め、住民の「帰還」をうながすところにある。再編により3つの区域にわかれるのは、帰還までに要する時間が異なるからである。

避難指示が解除されれば、避難によって生じていた被害もなくなるはずだから、補償の打ち切りが必然的に浮上してくる。といっても、補償額を突然ゼロにするというわけではない。ある程度まとまった額をいわば「手切れ金」のように支払い、補償をおわらせていくのである。2012年7月下旬、経済産業省と東京電力によって、その詳細が発表された。経産省が補償の「考え方」をしめし、東電がそれを受けて、より具体的な基準を公表するというかたちをとっている⁽²⁾。

補償を打ち切ったとしても、人びとがもとの土地にもどり、生活再建が順調に進めばよい。しかし、実情はそれほど単純ではない。

政府は「事故収束」を宣言して以降、かなり強引に

住民の帰還をおしすすめようとしている。あからさまにのべられることはないが、補償の打ち切りもそのなかに位置づけられる。帰還すれば被害がなくなるからというだけではなく、「復興」施策と連動しているのである。

すなわち「アメとムチ」というか、補償を打ち切るとともに、それにかえて、雇用などのかたちで帰還をうながすインセンティブをあたえていく——経産省が事務局をつとめる「原子力損害賠償円滑化会議」⁽³⁾の議論をみると、同省サイドの発言に、そのような姿勢が読みとれる。補償の打ち切りは、意図的な兵糧攻めではないにせよ、すくなくとも「復興」のための必要条件と考えられている。補償打ち切り後の、避難者の生活再建にむけた政策的対応は、復興施策全般のなかに「解消」されていくことになる。

経産省は、前述の「考え方」のなかで、帰還者と移住者にたいする補償の条件を同一にし、帰還か移住かをめぐる避難者の判断に、影響をあたえないよう努めたとのべている⁽⁴⁾。おおむねそうであっても差支えないが、他方で補償打ち切りの方向性は明確にしめされており、肝心な点はむしろそこにあるだろう。

3. 加害者「主導」のもたらす問題点

補償打ち切りの中身をみるまえに、すこし経緯をふりかえっておこう。「原子力損害の賠償に関する法律」によれば、文部科学省に設置される原子力損害賠償紛争審査会（以下、紛争審）が、被害補償に関する「一般的な指針」を策定することになっている。2011年8月以来、紛争審の指針をふまえて東電が独自の補償基準を作成し、請求を受けつけるという流れが定着してきた。

加害者と被害者のあいだに争いがある場合、通常は、司法のような第三者に裁定が委ねられる。ただ、裁判では時間や費用がかかるので、それを避け、当事者間の自主的な解決を促進するため、紛争審の指針によって、最低限補償すべき被害の範囲がしめされる。今回の事故では、東電が指針を受けて「補償基準」をつく

り、被害者からの請求を受けつけているのである。この流れでは最終的に、東電の基準にしたがって補償支払いがなされるため、指針の具体的な運用について、東電の「裁量」が入りこむ余地がある。東電は補償請求の内容を「査定」し、支払いをするかどうか判断する立場にある。加害者自身が補償基準を策定するというこの仕組みから、以下でのべるようにさまざまな問題が起きている。

そもそも紛争審の指針は、裁判等をせずとも補償されることがあきらかな被害を列挙したものであり、最低限の目安である。しかし東電は、指針を補償の「天井」のように扱って、それ以上の支払いを容易にみとめない。それだけでなく、指針に書かれていない基準を勝手にきめて補償の範囲を限定しようとしたり、指針に明示された被害の補償を先送りしようとした。

こうしたやり方にたいして、被害者や世論の批判がつよまり、東電はしだいに譲歩を余儀なくされていった。また、紛争審の指針自体にも、補償の範囲をせまく限定しているという批判があつまった。そのため、2011年12月、いわゆる「自主避難」問題をめぐって、紛争審が指針の追補を決定し補償範囲を広げるなどの動きがみられた。

原発事故をおこしたことで、東電は事実上、債務超過の状態にあった。にもかかわらず、2011年8月に新法ができ公費を投入されているので、つぶれないどころか、電気料金の値上げまでしている。つまり、大事なところはしっかり防衛しながら、被害補償など「条件闘争」のレベルではある程度、譲歩するというのが、2011年来の東電の基本姿勢といってよい（除本、2012a）。

さらにそれ以降、東電の「まきかえし」があきらかになってきた。補償基準の策定プロセスを、紛争審から自分の手もとに奪い取ってしまったのである。監督官庁である経産省は、被害自治体や他省庁との「調整」役を買ってでて、この策定に深く関与した。同省のなかでも、本件の担当は、資源エネルギー庁の電力・ガス事業部原子力損害対応室である。電力・ガス事業部

は、電力会社を所管し、もともと東電と浅からぬ関係にある。

紛争審は、2012年3月に最新の指針（第二次追補）を策定して以降、8月まで開催されなかった。そのあいだに、経産省と東電が、前述の「考え方」と補償基準を公表してしまった。

8月の紛争審では、経産省と東電が上記「考え方」と補償基準の説明をした。これまでと立場が逆転している。ある委員は「なぜ経産省がこのような発表をするのか」と同省担当者に理由を問うたが、そうした疑問がでるのは当然である。紛争審の会長も、経産省と東電が紛争審の指針を越え、ふみこんだ基準をだしたので、それらのあいだの関係をどう整理するかが課題になるとのべた。紛争審の役割後退はあきらかである。

その後、2012年10月17日付の『毎日新聞』朝刊が、東京電力が複数の女性にたいし、結婚を理由に原発避難による精神的損害の補償を打ち切ったと報じた。そのうち30代女性のケースでは、2012年2月に本人が補償請求をした際、姓の変更に気づいた東電の担当者が、打ち切りを示唆したという。同紙記者が、文部科学省と経済産業省資源エネルギー庁に見解を尋ねたところ、ともに東電の措置には根拠がない旨の回答を得ている。女性の異議申し立てを受けて、東電は2012年5月までの補償を支払ったものの、それ以降については補償請求の書類を送っていない。

東電が補償の打ち切りをもちだしたのは、結婚により「生活基盤が整った」ためだという。しかし、紛争審の指針にはそのような規定はない。文科省は、紛争審を所管する立場から、記事のとおり、東電の措置には根拠がないと回答したのである。

東電の担当者が、なぜ指針にない判断をしたのかは明らかでないが、むしろ問題は、こうした判断を下す「裁量権」が東電にあたえられていることにある。ここにも、加害者側が補償請求の内容を「査定」し、支払いをするかどうか決めるといふ仕組みの問題点があらわれているといえよう。

4. 財物の補償をめぐる

——「生活基盤の再取得」の保障を

補償打ち切りの中身の検討に進もう。2012年7月にだした補償基準のなかで、東電は財物にたいする補償方法と「包括請求方式」をしめしている。前述の「手切れ金」とは、これである。

土地・家屋など、財物の補償は、そもそもある程度高額になるし、その他の慰謝料等についても、将来にわたり数年分を一括請求できるようにして、被害者がまとまった補償額を受けとるよう「工夫」されている（「包括請求方式」）。このうち財物の補償は、これまで東電が先送りしてきたものであり、ここにきてやっと基準をしめしたのである。

東電の基準によれば、土地・家屋について、前述の帰還困難区域では「事故前の価値」の全額を補償する。他方、居住制限区域と避難指示解除準備区域では、事故時点から6年で全損とし、はやく帰還できた場合は、それに応じて補償を減額する。

家屋については、もうひとつ減額措置がある。「事故前の価値」の算定のなかで、住宅の「経年減価」が考慮されるのである。築48年以上の家屋については、新築価格の2割しか補償されない。原発事故の被害地域には、そうした古い家屋が多いため、自治体から反発がでている。

「残存価値」を補償するのは当たり前に見えるかもしれないが、これら二重の減額措置が適用されると、補償額がへり、新たに住居を取得するのが困難になる人もすくなくからずでてくる。日弁連は、二重の減額措置を批判し、避難者が生活基盤を再取得できるよう、補償の仕方をあらためるべきだと提言している⁶⁾。

なお、「再取得」といっても、あくまで居住スペースの確保であり、原状回復からは程遠いことに注意しなくてはならない。別の土地に住居を再取得したとしても、後述のように、避難者たちがふるさとを奪われたことにはなんら変わりがない。

さらに、比較的新しい家屋の場合でも、ローンが残っているかもしれない。避難者ごとの事情によるが、

財物の補償より、慰謝料など他の補償が多くなることもあろう。そこで次に、慰謝料の妥当性について検討したい。

5. 「ふるさとの喪失」による精神的苦痛

東電への「包括請求」は、精神的苦痛への慰謝料、営業損害、および就労不能にともなう損害に適用される。後二者は、避難者の職業等により該当しない場合もあるので、ここでは共通する慰謝料についてとりあげよう。

避難区域の慰謝料は、1人月額10万円である。「包括請求方式」によると、避難指示解除準備区域で1年分(120万円)、居住制限区域で2年分(240万円)、帰還困難区域で5年分(600万円)を、避難者はまとめて請求できる⁶⁾。

600万円などという、それなりの額のように聞こえるかもしれないが、これは5年分を合計しているからであり、あくまで月額10万円であることに変わりない。東電のいう「包括請求」とは、「塵も積もれば山となる」式のもので、その「山」をよくみれば、実はこれまでとおなじ10万円が積み重なっているにすぎない。

月額10万円というのは1人あたりの額なので、たしかに家族の人数がある程度いけば、全体としてまとまった収入になることは事実である。しかし、1人暮らしのような場合は、生活費として十分とはいえない。

筆者は2012年8月上旬、共同研究者とともに、会津若松市で大熊町からの避難者に聞き取り調査をおこなった。そのなかで、60歳代の単身の女性から話を聞く機会があった。彼女は自営業者だったため、慰謝料にくわえ、若干の営業損害の補償を受けている。だが、車のローンや生命保険で毎月5万円以上の出費になるなど、生活費を切り詰めざるをえず、家計は逼迫していると訴えていた。そして生命保険については、原発事故で被曝したことを考え、掛け金をあげたのだ、と話してくれた(除本・尾崎・土井, 2013)。

そもそも、月額10万円とは、避難者の受けた精神

的苦痛のうち、ごく一部にたいする補償にすぎない。この金額をきめたのは紛争審だが、議事録をみると、おもに避難生活の不自由さ等を念頭においたものだとわかる。しかし避難者たちは、ふるさとを追われ、土地に密着した営みをまるごと失ったのである。

これは「ふるさとの喪失」というべき深刻な被害であり、それによる精神的苦痛は計り知れない。別の土地に住居を再取得したとしても、こうした被害の回復には、はるかにおよびない。政府と東電は、この甚大な被害をかえりみず、放置しているのである。日弁連も、慰謝料額について「不当に低額に算定している」と批判している⁷⁾。

6. 避難者の目からみた「復興」

政府と東電は、以上のとおり、きわめて不十分な「手切れ金」で被害補償をおこなせようとしている。しかも、補償の打ち切り後、避難者の生活再建の課題が託される「復興」施策は、どこまで期待できるか未知数である。

第一原発20km圏では、避難区域の再編とともに警戒区域が解除され、帰還困難区域をのぞいて一時帰宅や通過交通が自由になる。しかし、警戒区域が解除されたとしても、震災後1年以上の時間が失われているので、「復興」といっても即座には進まない。

もちろん、時がすぎれば解決していくこともあろう。しかし、農地や山林の除染、雇用の確保などが困難なことは、容易に想像される。原発に近く全域避難となった町村の住民は、「復興」のゆくえを占うものとして、いち早く帰還をはじめた自治体の動向を注視している。

そのモデルケースが川内村である。同村は、大半が第一原発から20km以遠の、旧緊急時避難準備区域(2011年9月解除)である。ただし、警戒区域も一部にふくまれ、2012年4月から避難指示解除準備区域と居住制限区域に再編された。放射線量は比較的低いとされ、2012年3月、地元で役場業務が再開された。

2012年10月時点で、帰村者は1,000人を超えた。しかしその数には、避難先と自宅の二重生活をする人びともふくまれている。避難先をひきはらった「完全帰村者」は、約400人とどまる。

もともと川内村にはスーパーや大型店がなく、村民は原発の近くまで買い物に行くのが普通だった。しかし、事故後はそれができなくなった。生活上の「利便性」は、避難者の多い郡山市のほうが、むしろまさっている。村では除染も進められているが、とくに裏山を抱えた家などについて、除染の効果を疑問視する村民はすくなくない。

避難区域では、再編によって近い将来帰宅が可能とされる避難指示解除準備区域ですら、年間積算線量の上限は20mSvとされる。これは通常時の基準の20倍に相当するため、とくに地域の将来をになう若い世代、子育て世代のあいだで、帰還へのためらいがうまれても不思議はない。

避難者の帰還の判断にとって、雇用の確保は重要である。だが、その量だけでなく質にも注意しなければならない。政府は「福島復興再生基本方針」の策定過程で、避難区域のインフラ復旧と除染により数千人の雇用がうまれると試算している。川内村でも、「村の経済を支えるのは、主に除染作業員や調査員」だという⁸⁾。

しかし、除染作業に従事することについては、住民の抵抗感がつよい。避難区域の自治体に勤める50歳代の男性は、農家の長男なので、自分の代で農地に「付加価値」をつけ、それをさらに子どもに引き継いでやりたかったという。補償金をもらって、かわりに除染作業を用意されても、まったく納得できないと話していた。仕事はたんなる収入源ではなく、人びとの「いきがい」や「夢」と深くかかわっているのである。そもそも、なぜ被害者が事故の後始末をしなくてはならないのか。反発がうまれるのも当然だろう。

飯舘村の行政区長、長谷川健一さんは、著書のなかで、村でおこなわれる除染の効果に疑問を呈し、また、除染作業による村民の被曝に懸念を表明している。除

染で放射線量が多少さがったとしても、村にもどるのは高齢者ばかりではないか。彼の思い描く最悪のシナリオは「飯舘村の終焉」である（長谷川、2012）。

いずれにせよ現状では、避難者たちが地元にもどり、どのように生活を「再建」していくか、具体的にイメージするのは困難である。「復興」施策があまり魅力的に映らない、ということもあろう。そのようななかで、補償の打ち切りだけを先行させても、避難者の帰還をうながすことにはならない。

7. まとめにかえて

——原発事故は「収束」していない

第1節でのべたように、避難区域の再編と補償打ち切りの前提は、「事故収束」である。しかし、筆者が避難者の方々にお会いするたび、必ずといっていいほど聞くのは、事故が収束していないという話である。

たとえば、富岡町から避難した男性は、自分たちは放射能が飛散したからというだけでなく、事故が収束しておらず危険だから避難しているのだ、と話していた。大熊町の男性も、第一原発で働く知人から、収束していない実状を聞いているという。また、南相馬市の旧警戒区域に自宅がある男性は、2011年3月の原発の爆発ははじまりであって、問題はむしろ、これからもっとおこってくるのではないかと、危惧をのべた。これらの話を聞いたのは2012年6月～8月である。

福島の人びとだけでなく、国会事故調の『調査報告書』（2012年7月公表）も、次のように強調している。

「依然として事故は収束しておらず被害も継続している。／破損した原子炉の現状は詳しくは判明しておらず、今後の地震、台風などの自然災害に果たして耐えられるのか分からない。今後の環境汚染をどこまで防止できるのかも明確ではない。廃炉までの道のりも長く予測できない。一方、被害を受けた住民の生活基盤の回復は進まず、健康被害への不安も解消されていない」（本編、10頁）。

このような認識を、幅広い国民がどこまで実感として共有していけるかが課題である。

政府がいうように「ただちに」深刻な健康被害がでていないとすれば、避難者の受けた被害の核心は「避難」の事実そのものにある。進行中の区域再編と避難指示解除は、避難者から「被害者性」を剥奪するものである⁽⁹⁾。

しかし、事故が収束していないのなら、人びとが避難をつづける権利もまた、みとめられなくてはならない。多くの福島県民が、事故は収束していないと感じているのに、区域再編と帰還をおしすすめても、はたしてうまくいくだろうか。

帰還をあきらめるべきだというのではない。「ふるさと」を取り戻すことは、避難者共通の願いであろう。しかし、それには一定の期間を要する。少なくとも当面、地域ごとの汚染状況や、避難者ごとの事情などによって、人びとの生活再建は多様な姿をとらざるをえない。帰還と居住地での再建という形態は、そのなかのひとつである。多様な生活再建をサポートしていく施策や措置が求められるのだが、いま進められている補償打ち切りは、それと逆行してはいないか。

被害者の生活再建を確実なものとするためにも、つねに被害の実態に立ちもどらねばならない。継続的な調査が必要である。

付記

本稿は、拙稿（除本，2012b, c）をもとに、若干の加筆を施したものである。原発賠償については、財源調達をめぐる責任と費用負担の問題点をふくめ、別著（除本，2013）で論じたので、あわせてご参照いただければ幸いである。

補注

- (1) 共同研究による成果の中間報告として、大島・除本（2012）、除本・堀畑・尾崎・土井・根本（2012）、除本・根本・土井（2012）、除本・尾崎・土井（2013）など。
- (2) 経済産業省「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」2012年7月20日。東京電力株式会社「避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について」（避難指示区域内、旧緊急時避難準備区域等）同24日。
- (3) 同会議は、「事故収束」宣言の直後、迅速・円滑な被害者救済のため情報を共有し、課題の解決策の検討をおこなうために設けられた。経産省、文科省、東電の幹部などが出席する。
- (4) 経済産業省、前掲「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方」参考資料①、1頁。
- (5) 日本弁護士連合会「東京電力株式会社による『避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について』に対する会長

声明」2012年8月10日。

- (6) 本文でのべた慰謝料以外の「包括請求」の期間は、農林業の営業損害は5年、その他の業種は3年、給与所得は2年である。ただし慰謝料については、避難指示の実際の解除時期が一括払いの期間を超えた場合、超過分を追加的に支払うとされている。
- (7) 日本弁護士連合会、前掲会長声明。
- (8) 『日本経済新聞』2012年8月10日付。
- (9) 本稿は避難区域の再編について検討しているため、いわゆる「強制避難」を念頭に議論を進めている。「自主避難者」や、避難せず福島（および汚染が広がった地域）にとどまった人びとの被害を軽視するものではない。

参考文献

- 1) 大島堅一・除本理史（2012）『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店。
- 2) 長谷川健一（2012）『原発に「ふるさと」を奪われて——福島県飯舘村・酪農家の叫び』宝島社。
- 3) 除本理史（2012a）『岐路に立つ原発『賠償』——被害の『忘却』か、補償の『前進』か』『世界』第830号，221-229頁。
- 4) 除本理史（2012b）『原発避難者に迫る補償打ち切り——被害者の権利回復はどうあるべきか』『世界』第835号，61-69頁。
- 5) 除本理史（2012c）『福島原発事故の損害賠償——『結婚を理由に賠償停止』が示す東電主導の補償に問題あり』『エコノミスト』第90巻第52号，78-81頁。
- 6) 除本理史（2013）『原発賠償を問う——曖昧な責任、翻弄される避難者』岩波ブックレット（近刊）。
- 7) 除本理史・尾崎寛直・土井妙子（2013）『福島県大熊町の原発避難者に対する聞き取り調査』『環境と公害』第42巻第3号，50-54頁。
- 8) 除本理史・根本志保子・土井妙子（2012）『福島原発事故による避難住民の被害実態——福島県浪江町からの避難者に対する聞き取り調査にもとづいて』『人間と環境』第38巻第2号，2-9頁。
- 9) 除本理史・堀畑まなみ・尾崎寛直・土井妙子・根本志保子（2012）『福島原発事故による避難住民の被害実態調査報告書』OCU-GSB Working Paper No.201201。