

福島原発事故賠償の 5 年間をどうみるか

大阪市立大学 大学院経営学研究科
教授 除本理史



はじめに

東日本大震災と福島原発事故の発生から 5 年が過ぎようとしている。復興政策は進んでいるものの、多くの問題点も指摘されている。塩崎（2014）は、阪神・淡路大震災の経験に基づいて、復興政策がむしろ被災者の生活再建を阻害した面があることを指摘し、政策の誤りや不作為によって二次的被害を引き起こされることを「復興災害」と呼んでいる。

政府は 2015 年 6 月、福島復興の指針を定めた「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（2013 年 12 月）を改訂した。そこでは、避難者や事業者の賠償を打ち切って、住民の帰還を促していく方針が改めて鮮明にされた。損害賠償は本来、被害を与えたことへの償いである。ところが政府は、これを事故被害者の生活再建手段と位置づけてきた。したがって、不十分な賠償や拙速な打ち切りは、被害者の生活再建を阻害する恐れがある。また、政府が進める帰還政策は、区域ごとの賠償格差を拡大し、住民の「分断」を招いている。他方、これらに対する被害者側の異議申立ても増大している。

本稿では、福島原発事故賠償の 5 年間を振り返りながら、「復興災害」がどのようにあらわれているかを検討する。とくに、賠償の区域間格差などを生み出す制度上の問題点に着目し、それに対抗する被害者側の取り組みや今後の展望についても述べたい。

1. 原発事故賠償の仕組み

福島原発事故の賠償は、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）にしたがって行われる。東京電力（以下、東電）が賠償すべき損害の範囲については、文部科学省に置かれる原子力損害賠償紛争審査

会（以下、原賠審）が指針を出すことができる。2011 年 8 月 5 日に中間指針がまとめられ、2013 年 12 月までに第 1 次～第 4 次追補が策定されている。

原賠審の指針（追補を含む）は、東電が賠償すべき最低限の損害を示すガイドラインであり、明記されなかった損害が賠償の範囲外になるわけではない。しかし、現実にはそれが賠償の中身を大きく規定している。そのため、放射線被曝の健康影響に対する不安や、ふるさとの喪失などの重大な被害が、精神的損害（慰謝料）の対象外として取り残されている（除本、2015）。

原賠審では、東電関係者がしばしば出席し発言しているのに対し、被害者の意見表明や参加の機会がほとんど設けられてこなかった。被害者が積極的に自らの被害を主張するには、世論への働きかけなどとともに、後述する原子力損害賠償紛争解決センター（以下、紛争解決センター）への申立てや、訴訟提起などの手段が必要となる。

2. 直接請求方式とその問題点

(1) 「加害者主導」への批判と賠償の改善

東電は、被害者への「公正かつ迅速な賠償」をうたい、中間指針が策定されて以降、自らが作成した請求書書式による賠償を進めてきた。被害者が直接、東電に賠償請求をする方式を直接請求と呼んでいる。

直接請求による東電の賠償では、国の避難指示等の有無によって、住民に対する賠償の内容に大きな格差が設けられている。これは原賠審の指針で定められた内容にしたがっている。

加害者たる東電が賠償基準を決めているという意味で、直接請求による賠償のあり方は「加害者主導」だといえる（除本、2013）。とはいえ、この枠組みは

必ずしも固定的なものではなく、被害者の運動や世論の批判を受けて、一定の改善がなされてきた。ここでは 2 つの例を挙げよう。

第 1 は、国の避難指示等が出された区域以外からの避難者、いわゆる自主的避難（区域外避難）に対する賠償についてである。中間指針の策定後、自主的避難者に対する賠償をどうするかが、最大の焦点の 1 つになった。中間指針は、この点について何ら判断を示していなかったのである。

しかし、事故直後、放射能汚染の危機が急迫していた時期に、住民が自主的避難をしたのは、およそ軽はずみな行動ではなく、相当な理由があると考えべきである。では一定の期間が経過し、汚染の状況が明らかになってきた段階ではどうか。

これについて日本弁護士連合会は、年間被曝量が少なくとも 5.2 ミリシーベルトを超える地域に住む子どもや妊産婦が避難することには、次のとおり合理的な理由があるとしている（政府による避難指示の目安は年間 20 ミリシーベルト）。まず、3 ヶ月あたり 1.3 ミリシーベルト（つまり年間 5.2 ミリシーベルト）を超える放射線が検出される場所は、電離放射線障害防止規則により管理区域とされ、必要のある者以外は立ち入ってはならない（同規則 3 条 1 項 1 号、同 4 項）。また、18 歳未満の者を管理区域で労働させてはならない（年少者労働基準規則 8 条 35 号）。そもそも、通常時の一般市民の年間被曝量が 1 ミリシーベルトで規制されているのだから、これを超える場合には、個別の状況に応じて避難の合理性が認められる可能性がある（日本弁護士連合会編，2011，136-140 頁）。

中間指針が策定される頃から、自主的避難者たちは、自らの被害（被曝、避難費用、精神的被害等）について声をあげはじめた。そして、被害者らの働きかけが、ついに原賠審を動かすに至る。2011 年 10 月 20 日、原賠審は自主的避難者らからヒアリングを行い、同年 12 月 6 日、この問題に関する中間指針の追補（第 1 次追補）を決定したのである。

これにより、福島市など県内 23 市町村（自主的避難等対象区域と呼ばれる）の住民が、実際に避難した

かどうかにかかわらず、新たに賠償の対象となった。該当者は約 150 万人におよび、賠償額は 18 歳以下の子どもと妊婦が 1 人あたり 40 万円、その他は 8 万円とされた。

追補の定めた賠償額は、およそ十分とはいえない。とはいえ、被害者らの運動が原賠審の議論に「風穴」をあけたことは、非常に大きな意味をもっている。

なお、区域外の人びとへの支援策については、2012 年 6 月に「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（原発事故子ども・被災者支援法）が成立したが、国による施策の具体化は進まずに放置され、1 年以上たった 2013 年 10 月、基本方針の閣議決定にこぎつけた。しかしその内容は、多くの問題点と課題をはらんでいる。今後、対象地域を広げ、住宅や健康などの面での支援を拡充していかなければならない。対象地域については、現在の福島県中通り・浜通り（避難指示区域等を除く）にとどまらず、県外を含め、年間 1 ミリシーベルトを超える地域とすべきだという意見が、被災当事者などから出されている（福田・河崎，2015，216 頁）。

第 2 は、住居の賠償についてである。経済産業省（以下、経産省）と東電は、2012 年 7 月下旬、住居などの賠償基準を発表した。経産省が賠償の「考え方」を示し、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形をとっている。しかし、経産省と東電の定めた基準では、賠償額が少なくなり、避難先で住居を再取得できないという批判が強まった。

そのため原賠審は、2013 年 12 月、不動産の賠償上積み（住居確保損害）や、帰還困難区域の避難慰謝料などに関する中間指針第 4 次追補を決定した。賠償の増額自体は評価することができるが、区域見直しにより設定された 3 区域（後述）の間で、賠償の格差がよりいっそう拡大するため、地域間で住民の分断が強まるのではと地元自治体から懸念も表明された（表 1）。

表 1 住居賠償の区域間格差

	2012 年 7 月公表の 経産省・東電基準	住居確保損害（原賠 審第 4 次追補）
帰還困難 区域	○（全損扱い）	○（大熊町、双葉町 は全域に適用）
帰還困難 区域以外 の避難指 示区域	△（避難指示解除時 期により減額あり）	△（移住等の合理性 の認定が要件。宅地 は帰還困難区域等よ り 25%減）
緊急時避 難準備区 域、その他	×（適用なし）	

注：「避難指示区域」は旧警戒区域および旧計画的避難区域。
「緊急時避難準備区域」は 2011 年 9 月末に解除。
出所：筆者作成。

(2) 区域の「線引き」と賠償格差

直接請求方式でも、国の避難指示等があった区域については、避難費用、精神的苦痛、収入の減少などに対する賠償が、それなりに行われている。しかし他方、前項で述べた改善を経ても、国の避難指示等がなかった場合は、賠償はまったくなされないか、あるいはきわめて不十分である。おおむねこう理解して大過ないが、実際にはもう少し複雑であり、たとえば福田（2015）は、賠償格差に基づいて区域・地点を 7 つ——帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域、中間的地域（特定避難勧奨地点、緊急時避難準備区域、屋内退避区域、南相馬市の一部）、自主的避難等対象区域、半額賠償区域、これら以外の地域——に分類している。

また、避難指示等が出された区域のなかでも、賠償条件に差がある。たとえば避難慰謝料（精神的損害）についてみると、旧緊急時避難準備区域の賠償終期は 2012 年 8 月末とされており、実際にはそれ以降も避難を継続していたとしても賠償は行われない。

避難指示区域（旧警戒区域、旧計画的避難区域）は、2012 年 4 月以降、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域という 3 区域に再編された（2015 年 9 月 5 日時点の状況は図 1 のとおり）。これら 3 区域について、慰謝料の格差を示すと、表 2 のとおりで

ある。これは、避難指示解除までの期間が短いほど賠償が減額されるためである。不動産や家財についても、賠償の有無が避難指示区域の内・外ではっきりと分かれているが、同時に、上記 3 区域間でも前述のように格差がある。

3. 紛争解決センターを通じた賠償の前進と残された課題

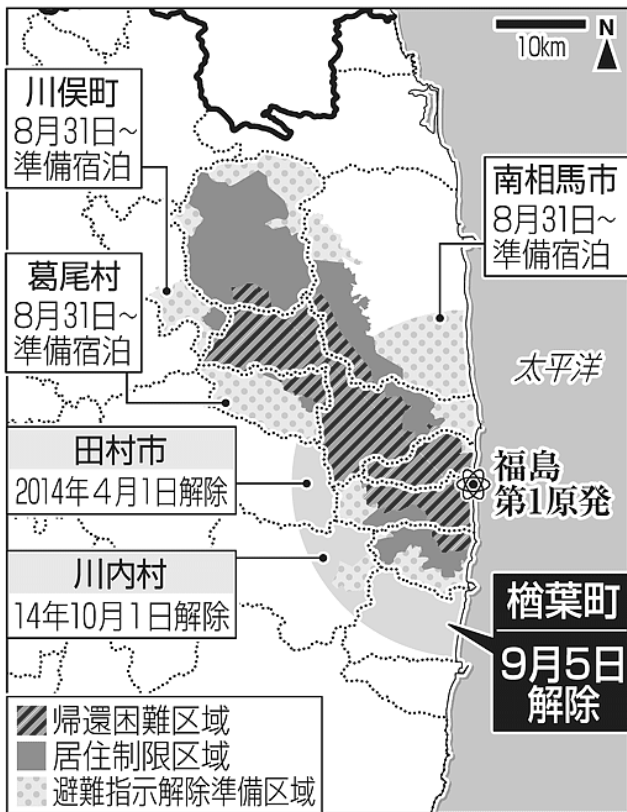
(1) 紛争解決センターへの集団申立て

直接請求では納得できない被害者には、紛争解決センターへの申立てや、訴訟などの手段もある。紛争解決センターは、原発賠償に関して、東電と被害者との間の協議を仲介し（和解仲介）、問題を解決するための機関であり、裁判外紛争解決手続（ADR）の 1 つである。紛争解決センターに所属する仲介委員が、東電および被害者双方の言い分を聞いたうえで、和解案を提示し、双方が受諾すれば、その和解案に応じた賠償がなされる。

直接請求方式では、実態にあわない区域間の賠償格差が設けられていることから、住民が紛争解決センターへ集団申立てをすることで、格差是正を求める取り組みが増加している。たとえば、福島県伊達市の特定避難勧奨地点（以下、勧奨地点）周辺の住民による集団申立てがある（なお勧奨地点は、住居単位で指定されるので「区域」ではないが、指定の有無により地域内で賠償条件がまったく異なるため、この集団申立ては地域内の格差是正を求めたケースとみることができる。指定された世帯は、1 人月額 10 万円の慰謝料などが支払われ、指定のない世帯は自主的避難等対象区域の賠償のみ）。

申立てをした住民の暮らす地区では、勧奨地点に指定されていなくても、放射能汚染によって農業などが深刻な被害を受け、一時避難や外出を控えるなどして日常生活が阻害された。さらに、健康被害への恐怖や将来への不安といった精神的苦痛を強いられた。しかも、地域内に賠償条件の大きく異なる世帯が併存するため、住民間の分断が深刻化した。

図1 避難指示区域の見直し (2015年9月5日時点)



出所：福島民友ウェブサイト。

表2 慰謝料の区域間格差 (4人家族の場合の試算)

	単位：万円
帰還困難区域	5,800
居住制限区域	2,880
避難指示解除準備区域	1,920
特定避難勧奨地点	1,000
緊急時避難準備区域	720
自主的避難等対象区域	168

注：

1. 避難指示解除見込み時期は、避難指示解除準備区域で事故後3年(自治体によるが、実際より期間が短いため、本表の賠償額はそれだけ過少になっている)、居住制限区域で5年と想定。福島復興指針改訂(2015年6月)は考慮していない。
2. 特定避難勧奨地点は、伊達市、川内村のケースを想定(相当期間2013年3月末まで)。
3. 自主的避難等対象区域の賠償額は、他の区域と同質の慰謝料ではない(対象となる被害が異なる)。家族4人(うち子ども2人)が避難した場合の金額を示した。

出所：「原子力損害賠償の世帯当たり賠償額の試算について」(第39回原賠審資料、2013年12月26日)、原賠審の指針、東電プレスリリースなどをもとに作成。

そのため住民は、最低限の賠償とコミュニティの修復を求めて、紛争解決センターに集団で申立てをしたのである。請求は損害項目を慰謝料のみに絞り、少なくとも勧奨地点に指定された世帯同様の賠償を求めるといった趣旨で、1人月額10万円の支払いを求めた。

紛争解決センターは2013年12月20日、和解案を提示した。その内容は、勧奨地点の設定から、解除後相当期間が経過するまで(2011年6月30日~2013年3月31日)、1人月額7万円の慰謝料の賠償を認めるものだった。和解案の提示から1ヶ月半以上たった2014年2月、東電はついに和解案を受諾した。住民が求めた勧奨地点と同額には届かないが、格差を埋める効果は大きい。また紛争解決センターが、放射線被曝による恐怖・不安、生活上のさまざまな制約を認めた点も、住民側は評価している。

(2) 残された課題

こうした賠償の前進もあるが、複数の申立てで東電が和解案を拒否していることなど、紛争解決センターをめぐる状況には課題も少なくない。2つの例を挙げよう。

第1は、賠償終期に関する判断である。たとえば、旧緊急時避難準備区域の避難費用および慰謝料は前述のように2012年8月末が終期とされている。紛争解決センターも、原賠審の下にある機関であるという性格上、原則としてそれにしたがう。しかし、旧緊急時避難準備区域の実情を踏まえれば、2012年8月末を一律の賠償終期とする扱いには大いに疑問を感じざるをえない。

第2は、集団申立ての増加と、東電の和解案拒否をめぐる問題である。避難指示が出されていなかった伊達市小国地区の申立てで和解が成立したこともあり、避難指示区域の周辺住民による集団申立てが増えている。

しかし最近、紛争解決センターが提示した和解案を拒否する東電側の姿勢が目立つようになった。東電に和解案を強制的に受諾させる方法は存在しない。東電があくまで和解案を拒否し、手続が終了する(打ち切

られる)ということになれば、紛争解決センターの制度自体のもつ意義が失われかねない。

4. 事故被害者による集団訴訟の広がり

2012 年 12 月以降、原発事故被害者の集団訴訟が次々と提起され、全国で 20 を超えている(米倉, 2015; 林, 2015)。集団訴訟の役割として、次の 2 点が挙げられる。

第 1 は、直接請求や紛争解決センターでは賠償を認めさせるのが困難な被害について、正面から請求の対象とすることである。いわゆる自主的避難等対象区域ないしそれ以外の区域の住民の避難や、旧緊急時避難準備区域などの賠償終期問題については、紛争解決センターを通じた解決が限界を迎えつつあり、それらの解決は集団訴訟に委ねられることになる。

第 2 に、原賠法の無過失責任の枠を越えて、東電や国の過失を問題にすることができる。東電は無過失責任を楯に、過失が問題にされるのを避けている。国は「社会的責任」を口にするが、事故被害に対する法的責任は認めない。しかし被害者たちは、加害者が謝罪し、償い、被害者が許すという「プロセス」を求めている。東電と国の過失を問うことは、このプロセスを前に進めるために必要であろう。

集団訴訟ではないが、福島県川俣町山木屋地区から避難した女性が、避難後にうつ状態となり、一時帰宅中に自殺したという案件で、2014 年 8 月、福島地裁は原発事故による避難と自殺との因果関係を認め、東電に賠償を命じた(東電も控訴せず確定)。東電は控訴断念後、遺族を訪れ謝罪したが、遺族は「せめてこの謝罪が先にあれば裁判は起こしていなかった」と語った(『朝日新聞』2014 年 9 月 9 日付)。

同判決は、原発避難者の苦しみを丁寧に取り上げ、被害の実態を踏まえている。原賠審の中間指針は、避難者の精神的苦痛を、避難生活の不便さなどとして捉える。しかし、それは被害実態を正確にあらわしていない。避難者たちは、地域コミュニティや家族との暮らし、仕事など一切を奪われたのである。

2015 年 6 月に出された別の自死事件の判決も、事

故前の故人の日々の暮らしが、ささやかではあるがかけがえのないものであって、「法的保護に値する利益」であると認めた(『福島民報』2015 年 7 月 1 日付)。今後、被害実態を反映して賠償がさらに前進するのか、他の集団訴訟等での司法の判断が注目される。

おわりに

——「不均等な復興」と住民の分断を越えて

事故後 5 年が経ち、賠償や復興政策が一定の帰結をもたらしつつある現在、それをどうみるか。筆者は「不均等な復興」(あるいは復興の不均等性)という視点を提起している(除本・渡辺編著, 2015)。これは、復興政策の影響が地域・業種・個人等の間で不均等にあらわれることを指す。

東日本大震災全般については、復興の格差や不均等性が論じられてきた。さらに原発事故の被害地域では、本稿で明らかにしたように、放射能汚染の特性と、賠償格差などの復興政策にかかわって作りだされた分断が作用している。これは復興政策による二次的被害(復興災害)とあってよいだろう。

政府は 2015 年 6 月、福島復興指針を改訂した(本稿冒頭参照)。政府はこれまで賠償を生活再建手段の中心に位置づけてきたが、賠償総額が増大してきたことなどを背景に(東電の支払い合意額は 2015 年 10 月末時点で 5 兆 6669 億円)、いわば「賠償収束」を宣言したとみることができよう。賠償にかえて、生活・生業の再建支援策が強調されているが、具体的な内容は必ずしも明らかでない。しかしいずれにせよ、居住地の環境やインフラなどの生活条件が回復していないなら、事故被害は続いているということになる。賠償を打ち切って、復興へと切り換えるのではなく、復興を進めながら、なお残る被害に対して適切な賠償を実施すべきである。

また同じく 6 月、福島県は、仮設住宅(借上げを含む)の提供を 2017 年 3 月までで打ち切る方針を決めた(避難中の 7 町村等は、2017 年 4 月以降は個別に判断。旧緊急時避難準備区域は個別判断の対象外)。しかし、筆者らが調査した川内村のような帰還政策の

最前線でも、避難を続けざるをえない事情を抱えた住民は少なくない（除本・渡辺編著，2015）。

そこで、帰還でも移住でもない選択肢として「長期待避」があることを明らかにし、その選択を保障しうるよう施策を拡充すべきだという主張がなされている（船橋，2013；今井，2014）。具体的には、避難先での住まいの中長期的な保障や、現住地と避難元（原住地）の両方の自治体に参加できる仕組み（「二重の住民登録」）などが提案されている。これらは政府の指示によって帰還できない避難者だけでなく、各自の事情に応じて「長期待避」を選ぶ人びとにも適用されるべきだろう。それぞれの選択を保障しうる施策が求められている。

参考文献

- 1) 今井照 (2014)『自治体再建——原発避難と「移動する村」』ちくま新書。
- 2) 塩崎賢明 (2014)『復興〈災害〉——阪神・淡路大震災と東日本大震災』岩波新書。
- 3) 日本弁護士連合会編 (2011)『原発事故・損害賠償マニュアル』日本加除出版。
- 4) 林浩靖 (2015)「賠償訴訟の全体像」関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編『原発避難白書』人文書院、44-53 頁
- 5) 福田健治 (2015)「原発避難者の分類を考える」関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編『原発避難白書』人文書院、56-61 頁。
- 6) 福田健治・河崎健一郎 (2015)「子ども・被災者支援法の成立と現状」関西学院大学災害復興制度研究所・東日本大震災支援全国ネットワーク・福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク編『原発避難白書』人文書院、56-61 頁。
- 7) 船橋晴俊 (2013)「震災問題対処のために必要な政策議題設定と日本社会における制御能力の欠如」『社会学評論』第 64 卷第 3 号、342-365 頁。
- 8) 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。
- 9) 除本理史 (2015)「避難者の『ふるさとの喪失』は償われているか」淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』日本評論社、189-209 頁。
- 10) 除本理史・渡辺淑彦編著 (2015)『原発災害はなぜ不均等な復興をもたらすのか——福島事故から「人間の復興」、地域再生へ』ミネルヴァ書房。
- 11) 米倉勉 (2015)「原発事故賠償をめぐる訴訟の概要」淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』日本評論社、307-326 頁。