原発賠償と福島の復興

「福島から問い直すエネルギー戦略」準備会
福島からエネルギーを問い直す戦略のための
第１回連続学習討論会

2014年4月27日
（@キッチンガーデン2F）

よけもと　まさふみ
除本　理史
（大阪市立大学教授）

（若干の自己紹介）

- 研究テーマ：
  ・公害・環境被害の補償・救済をめぐる費用負担
  　～チッソ金融支援等の研究、
  　公害健康被害補償法の研究など
  ・公害地域における環境再生のまちづくり
  　～主として、大気汚染公害地域
  　四日市、川崎、東京、大阪・西淀川など
  ・戦後日本の公害問題の教訓を踏まえた、
  福島原発事故の被害補償問題に関する研究（3.11のときは東京の私大に勤務、緊急時避難も経験）
  飯舘村、浪江町、大熊町、川内村などの調査

本日お話しする内容

1. 原発事故被害は償われているか？
   ～「ふるさとの喪失」被害を中心に
2. 原発賠償の仕組みと問題点
   ～「加害者主導」の賠償
3. 東電救済と水俣病の教訓
4. 原子力災害からの復興とは何か

1. 原発事故被害は償われているか？

福島県の避難者数
避難先別

133,584人（2014.2.13時点、福島民友14.2.27より）
（ピーク時**16.5**万人）

県内の避難　約8.5万人

県外（全国）への避難　約4.8万人

原発避難の類型と避難者数（避難元での区分）

- 福島県の避難者

  「強制避難」 約**10.2**万人（2013.9)

  「自主避難」約**4**万人（以上）

- 福島県以外からの「自主避難」

  人数不明 **N.A.**

この両者が「自主避難」

「ふるさとの喪失」被害

1） 住民の「戻れない」という思い＝
精神的苦痛としての「ふるさと喪失」

⇔政府の「帰還」政策

2） 実際に「戻れない」
のであれば「実体としての被害」をうむ

「ふるさとの喪失」
地域レベルの被害

・住民の離散→地域レベルの被害へ

（以下そのリスト、一部重複あり）

１） コミュニティの解体

生活費代替、相互扶助、行政補完、人格発展、環境維持（淡路2013）

２） 伝統、文化の喪失

「ふるさとの喪失」
地域レベルの被害（続）

３） 自治体存続の危機

４）「地域づくり」の破壊

４－１） 担い手の離散

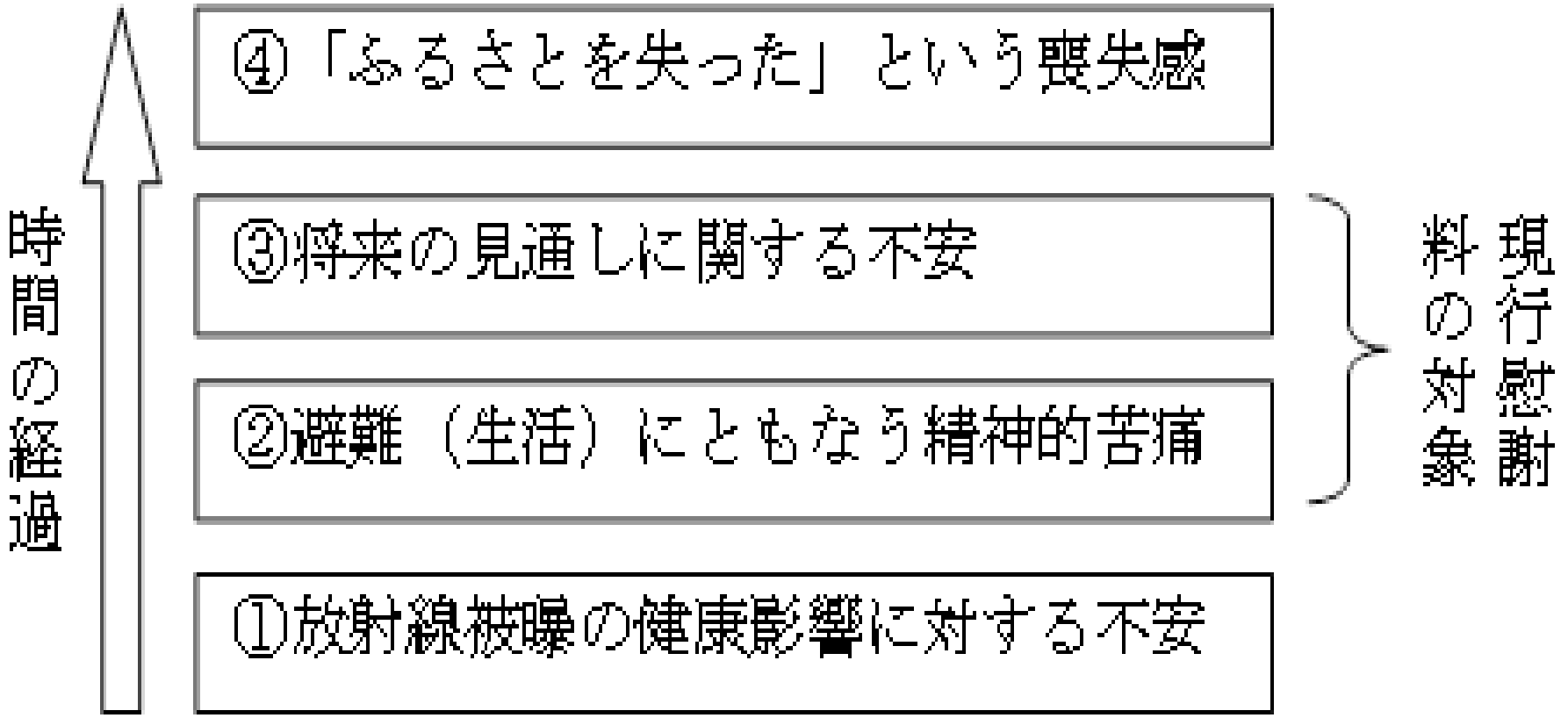
４－２） 従来の成果の喪失

４－３） 延長線上にある「将来像」の喪失

飯舘村の例：地域づくりの努力の成果が失われようとしている

- 「私が口にした未来へのプロジェクトは道半ばにして、すべてが止まってしまった」（菅野，2011，131頁）

避難者たちの精神的苦痛



（除本『原発賠償を問う』39頁、図11をもとに加筆・修正。）

2. 原発賠償の仕組みと問題点

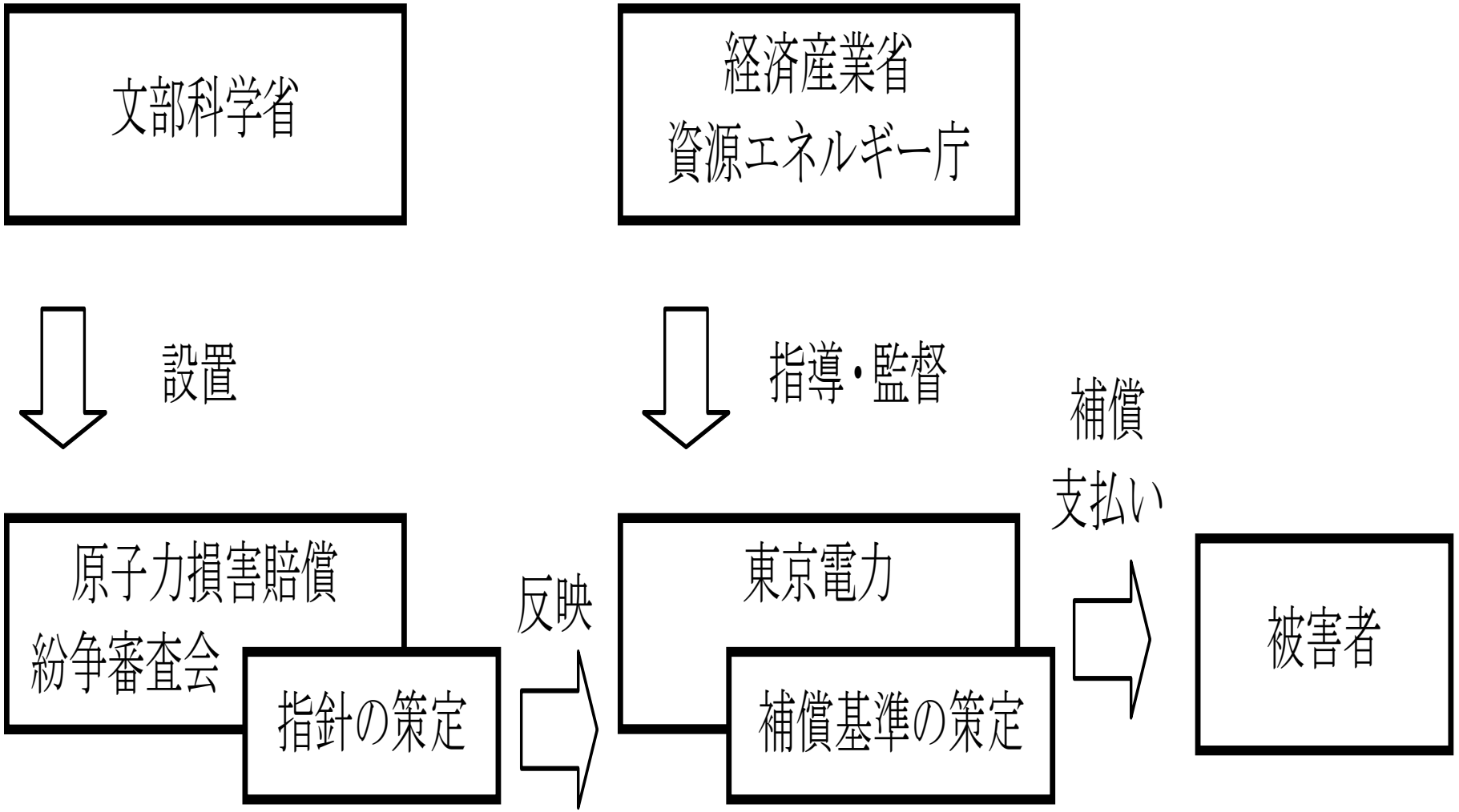
「加害者主導」の賠償

1） 国の原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）と、東京電力が賠償の範囲を事実上決めている。賠償打ち切りも。

2）原賠法「無過失責任」。過失を問われない仕組みを、東電が「悪用」している。

～「不誠実」な対応（福島民友、2014.3.5）

紛争審の指針と東電の補償基準



2014/2/23 毎日(朝)

東電賠償 国指針守らず

独自基準 転居即打ち切り

エネ庁も容認

福島第1原発事故の被災者に対し、東京電力が立ち入り制限区域から転居した時点で賠償を打ち切る独自の基準を作成していることが、毎日新聞が入手した内部文書で分かった。国の原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）が定めた指針では、転居後も賠償を継続し「立ち入り制限の解除から約1年後」まで支払うとしており、基準はこれに反する。東電は一般には公表していないこの基準を経済産業省資源エネルギー庁に提出。エネ庁は内容を容認しており、不当な賠償額の減額に「お墨付き」を与えている実態が明らかになった。（31面に関連記事）

指針に反する基準の作成が発覚したのは初めて。毎日新聞の報道で、東電は少なくとも15人の社員に対し、いったん支払った賠償金を返還請求している実態が明らかになっているが、この基準を適用したためとみられる。

内部文書は2012年12月作成の「本賠償の終期の考え方」。A4判3枚で、事故前の居住形態を①持ち家②借家③実家に同居――で3分類し、それぞれの精神的損害に対する賠償（1人当たり月10万円）の終了時期を示している。①の場合は国の指針通りだが、②と③は、転居した時点ですぐに賠償を打ち切る独自の基準になっている。

エネ庁原子力損害対応室によると、東電は13年1月、この文書を同室に持参し内容を説明した。同室は毎日新聞の取材に「（基準は）避難生活を余儀なくされた期間の考え方を整理したもので、内容に納得している」と話す。一方、原賠審の委員の一人は「文書の存在は知らないし、東電から説明も受けていない。賠償を避難指示の解除前に打ち切ることや、居住形態で被災者を区別することは指針に反する」と批判した。

東電はこれまで一般の被災者に関しては、社員に対

4位 団体追い抜き

位決定戦に回っていた。

新種目のスノーボードの女子パラレル回転で、竹内智香（30）＝広島ガス＝はパラレル大回転の「銀」に続く自身2個目のメダル獲得

東電賠償 国が是正指導

文科相表明 ADR拒否は15件

福島第1原発事故による避難に伴う損害賠償を巡り、東京電力が国の指針に反した独自の基準を作成していた問題で、下村博文文部科学相は26日、衆院予算委の分科会で「指針の趣旨に沿って迅速、公正かつ適正な賠償を行うよう働きかける」と是正を指導する方針を明らかにした。結いの党の井出庸生（のぶお）議員の質問に対する答弁。

借家住まいや実家に同居していた被災者が避難した場合の精神的損害に対する賠償（月10万円）について、東電は転居後すぐに打ち切る独自基準を作成し、社員に適用している。

一方、国の原子力損害賠償紛争審査会（原賠審）の定めた指針では、転居前の住居地に対する立ち入り制限が解除されてから約1年後まで賠償を継続すると定めており、東電の指針が国に反することが事になっている。下村文科相は答弁で「転居の事実だけをもって賠償を打ち切らず、原賠審の指針の趣旨に沿って、個別具体的な事情に十分配慮するよう指導していく」と述べた。

賠償は被災者の申し立てを受けた東電が金額を算定する。不服がある被災者は、政府の「原子力損害賠償紛争解決センター」（原発ADR）に申し立てる仕組み。原発ADRは和解案を示すが、東電問題も浮かんでいる。

東電による拒否件数はこれまで明らかになっていなかったが、この日の答弁で、文科省の田中敏（さとし）研究開発局長は25日現在、15件存在すると述べた。「すべて、東電の社員が家族による申し立て」で、一般被災者に対する拒否事例はないという。

東電は先月発表した「新総合特別事業計画」の中で「和解案の尊重」を掲げており、社員への

燃料棒の接触 「管理不十分」

柏崎刈羽

東京電力柏崎刈羽原発（新潟県）で燃料集合体が変形して一部の燃料棒同士が接触した問題で、原子力規制委員会は26日、現場で燃料集合体を専用の容器

作業管理が不十分だったことなどが原因と認定した。

ほかの電力会社では同様のトラブルは確認されておらず、田中俊一委員長は「東電だけがこういうことをしており、安全に対する企業文化にかなり問題がある」と厳しく批判し

原賠審の指針

（下図は福島民友2014.3.5より）

原賠審指針の概要

国の避難指示等のあった区域	区域外
・避難等にともなう損害 避難、一時立入、帰宅費用 生命・身体的損害 精神的損害 財物価値の減少・喪失等 住居確保損害 営業損害 検査費用（人、物） ・航行危険区域等、飛行禁止区域設定にかかわる損害 ・農林水産物、食品の出荷制限指示等にかかわる損害 ・その他の政府指示等にかかわる損害	・自主的避難等に関する損害 ・風評被害 ・間接損害 ・その他（被曝による健康被害、自治体の損害など）
除染関連の損害	

住民の避難と補償問題～「自主避難」

- 文科省の紛争審、中間指針（2011.8)
  自主避難者の被害は対象外
- 中間指針の追補（2011.12)

中間指針の追補（2011.12)

- 決定時の会場からの不規則発言

  「あなたがた（紛争審委員）は8万円をもらって福島に住みたいと思いますか」

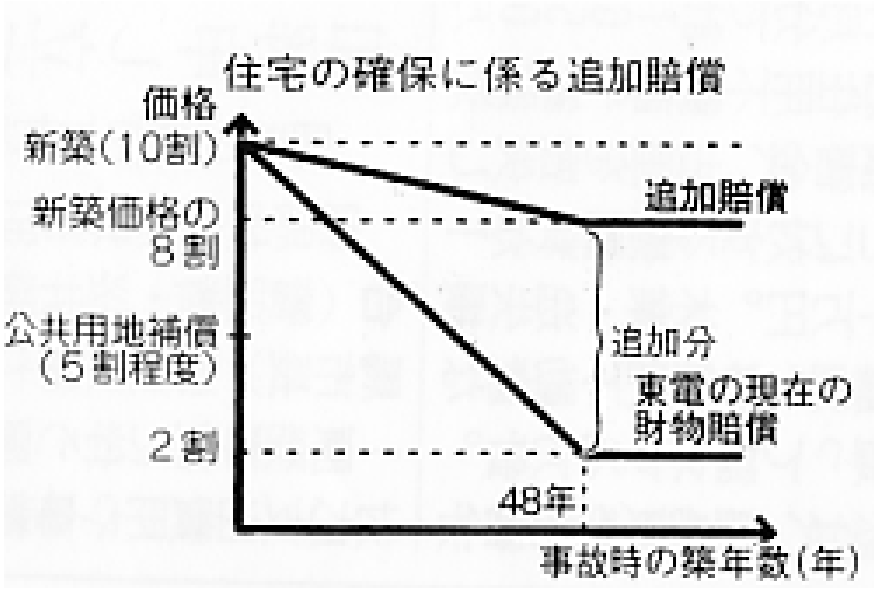
（避難した立場からはこう捉えられる。滞在者からすると、8万円で被ばくの不安が「清算」されたということになる）

原賠審第4次追補（2013.12.26)

（図表は福島民友2013.12.27より）

原発賠償指針見直しのポイント

	現行	見直し後
家屋の賠償（築48年以上）	新築評価額の2割	8割に底上げ
避難区域の住民への賠償	1人当たり月10万円	避難指示解除後、原則1年間で打ち切り
帰還困難区域の住民への賠償	600万円を一括賠償	追加で一括700万円



原賠審第4次追補(2013.12.26)

- 不動産賠償～住宅確保損害

  経産省＋東電の不動産賠償基準(2012.7)

  (この問題点を認知させ、追補にこぎつけるまでに1年半)
- 精神的損害(慰謝料)～故郷喪失慰謝料

  この呼称は妥当か？

原賠審第4次追補

（4人家族モデルケース試算）

単位:万円

	損害項目	避難指示解除準備区域	居住制限区域	帰還困難区域
第二次追補まで	精神的損害（避難慰謝料月額 10 万円）	1,440	2,400	3,000
	賃金の賠償	957	957	957
	住居の賠償（宅地、建物、構築物・庭木）	837	1,393	1,671
	家財	505	505	675
第四次追補の決定	住居確保損害 宅地	330	330	440
	住居確保損害 住宅	1,055	1,055	1,055
	帰還困難区域等の慰謝料（追加額）	―	―	2,800
	避難指示解除後の慰謝料（1 年分）	480	480	―
計		5,604	7,120	10,598

原発賠償のもつ加害性

- ふるさとを追われ、大切な家や人生を奪われた代価として、多すぎるとは思えない。
- うち慰謝料4000万円（表で、帰還困難区域の精神的損害3000万円のうち1200万円と、第4次追補の2800万円＝「故郷喪失慰謝料」の合計）は、慰謝料の将来分を一括払いしたもの

⇒（次スライドへ）

原発賠償のもつ加害性（続）

（承前）⇒

- 先払いによって、見た目には賠償額が大きくなる。そのため、「法外な賠償金をもらっている」という的外れの非難が勢いを増すだろう。避難者の間では、風当りがいっそう強まるのではとの懸念が生まれている。
- 原発事故と、被害は継続しているにもかかわらず、区域内・外の被害者の分断を拡大しながら、賠償が「収束」させられようとしている。

3. 東電救済と水俣病の教訓

水俣病事件の教訓からみえてくるもの

- 加害者の責任があいまいなままでは、被害者の「全面救済」「完全救済」は困難
- 水俣病の例：

  チッソ金融支援によって、政府がチッソの背後に隠れ、前面にでてこない構図

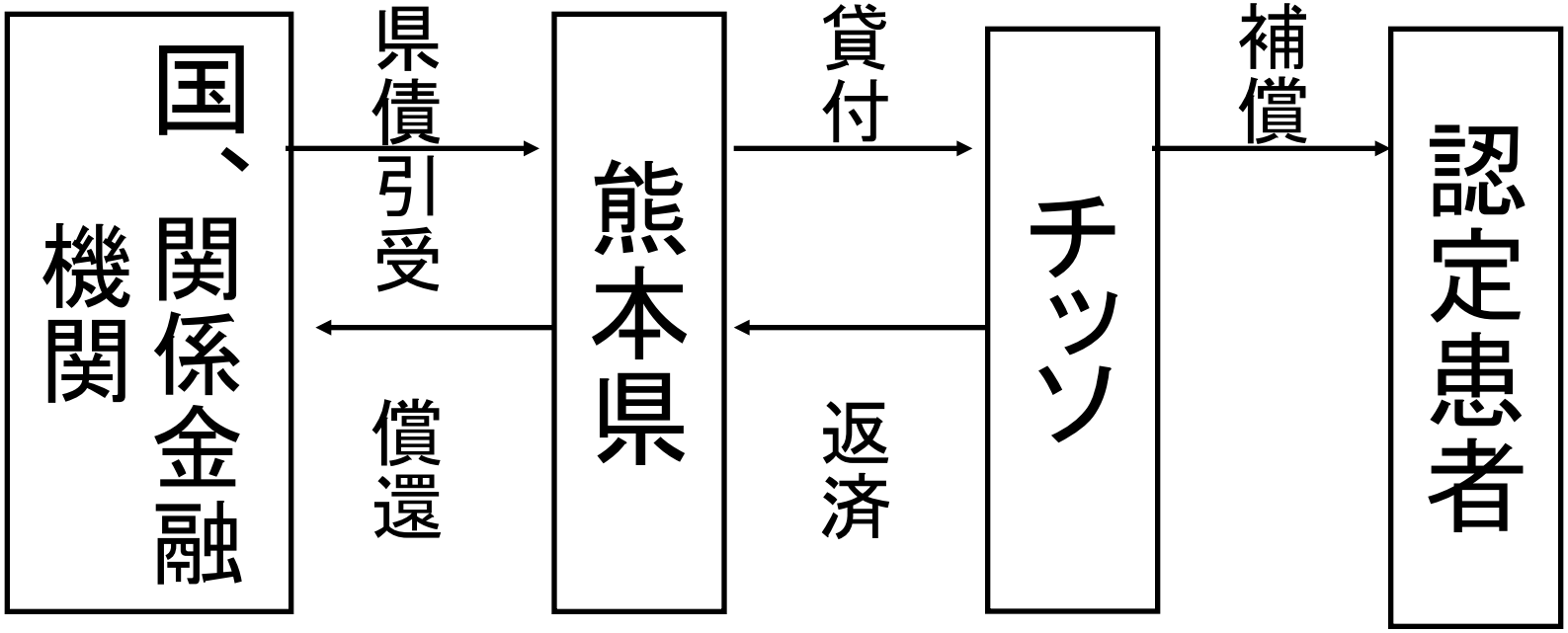
  特措法（2009）によって、チッソ分社化が実施され、加害企業の経営再建が先行して追求される

～　福島でも同様の問題が起きている

チッソ金融支援の仕組み

「患者県債」によるチッソ金融支援（1978～2000）

熊本県が「患者県債」を発行し，大蔵省資金運用部（当時）がその大半を引き受けることによって，チッソに補償金の原資を貸し付ける



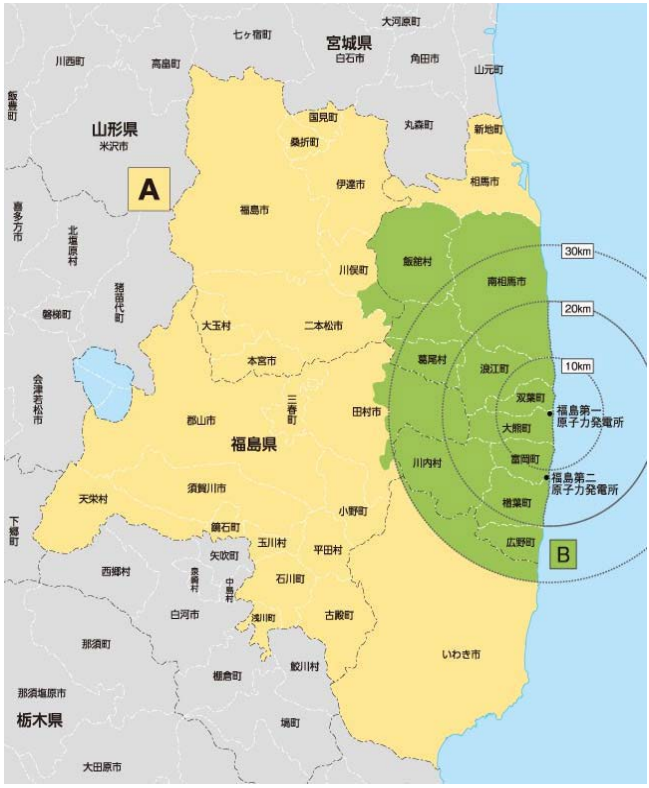
チッソ金融支援の構造

- 被害者に対して、加害者として相対するのはあくまでチッソのみ。
- 国は、チッソと熊本県を媒介にして、それらの背後に隠れる。
- しかし、実質的には国が、補償金の大部分について費用負担している。

- 2011年，チッソ分社化（1月，JNC設立，3月末に同社へチッソの事業が譲渡された）
- 分社化は，収益事業を水俣病関連債務からきりはなすもので，チッソが経営再建策として追求してきたものである。それによって，事業展開が容易となり，企業価値をたかめ，補償・救済の原資が確保できると説明されている。その一方で，「加害者救済」との批判もある。
- チッソ分社化は，水俣病をめぐるチッソの費用負担と，国のチッソ支援との帰結として，行われるにいたった。その経緯を明らかにし，その問題点と課題を検討する。

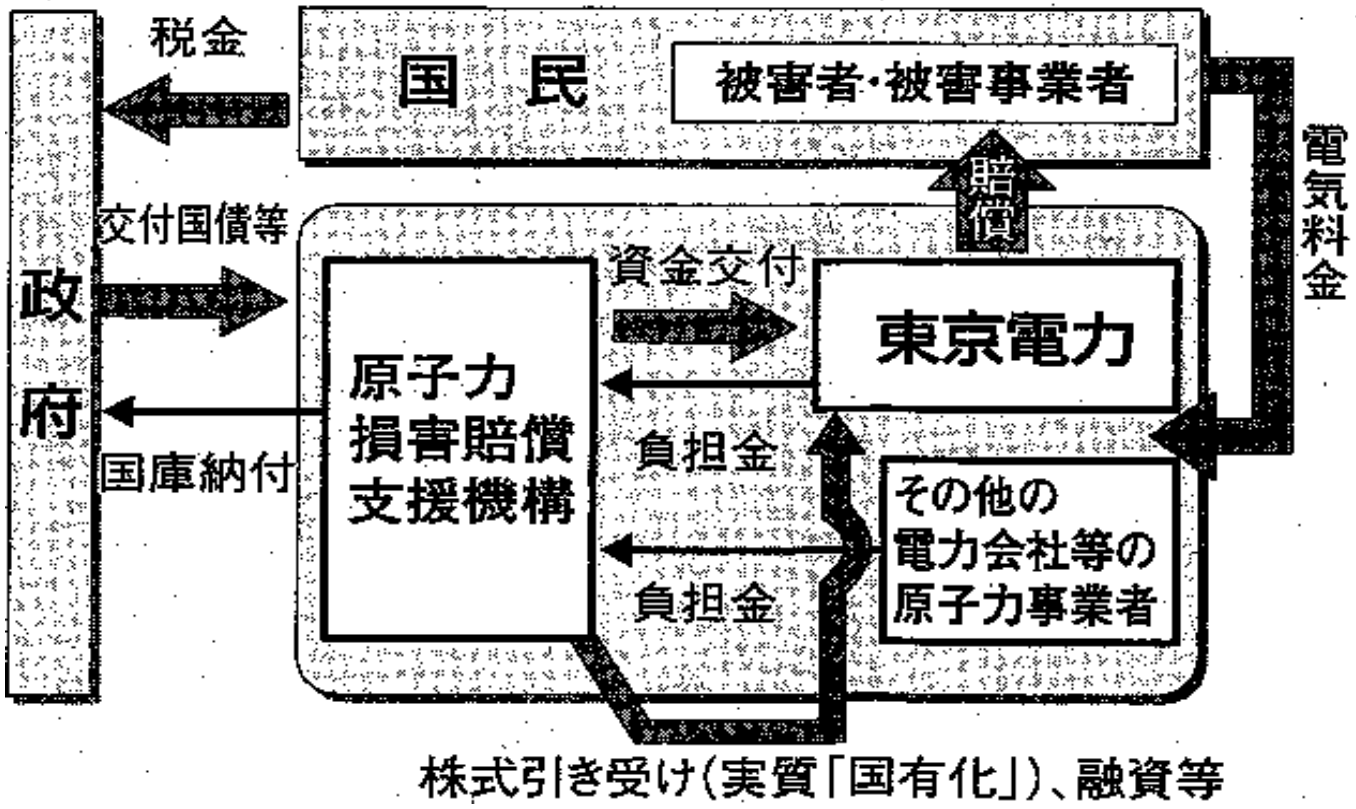
福島との相似点
被害者の分断

- 文科省の紛争審、中間指針（Aug., 2011)
  自主避難者の被害は対象外
- 中間指針の追補（Dec., 2011)



福島原発事故との相似点

賠償支援機構による東電救済＝チッソ金融支援類似の構図



国の福島「復興指針」
(13.12.20、原災本部決定)～その1

- 原子力災害対策本部「原子力災害からの福島復興加速に向けて」(2013.12.20)
- 支援機構法自体がもともと東電救済の仕組みであるが、電力会社などの原子力事業者による「相互扶助」という形をとっていた。しかし、復興指針で、国による東電救済という本質がより鮮明になってきた。
- 再稼働推進の姿勢と一体のもの

国の福島「復興指針」
（13.12.20、原災本部決定)～その２

- 中間貯蔵施設1.1兆円に国費投入
- 支援機構法第68条に基づき、国が機構に交付。返納の規定がない、原子力事業者に対する「補助金」
- 民主党政権時代の政府答弁・・・68条発動はきわめて例外的な状況に限り、福島での発動は想定していない（枝野経産大臣、衆院復興特、2011.10.24）。

国の福島「復興指針」
(13.12.20、原災本部決定)～その3

- 支援機構法の建前は、賠償や除染の費用を国がいったん肩代わりするものの、東電などの原子力事業者に返納させ、電気料金への転嫁は一部に限定させるので、国民負担が最小化されるということだった。しかし復興指針によって、この建前が崩れつつある。
- もともと自民党は、支援機構法の成立前から、国費投入に積極的だった。復興指針は、このスタンスをあらためて明確にした。

事故関連費用の負担状況

用途		直接支払い者	原資	法令等
被害者への損害賠償		東電	一般負担金【消費者負担】 特別負担金【東電】	機構法
廃炉費用	廃炉業務	東電	効率化による捻出【東電】 ※1兆円は積立済。10年で1兆円積立予定。 廃炉会計の変更による電気料金への一部転嫁の可能性【消費者負担】	ー 廃炉会計省令改正
	廃炉等技術委員会による技術開発企画・調整	原賠機構	一般負担金【消費者負担】 特別負担金【東電】	機構法（改正案）
中間貯蔵関連費用		国が東電に求償	財政措置【国民負担】1.1 兆兆円	機構法68条、復興指針
除染費用			機構保有の株式売却益 ※売却益が2.5兆円に達するかどうか。達しない場合どうするか。	機構法、復興指針　※東電の経営再建が前提

4. 原子力災害からの復興とは何か

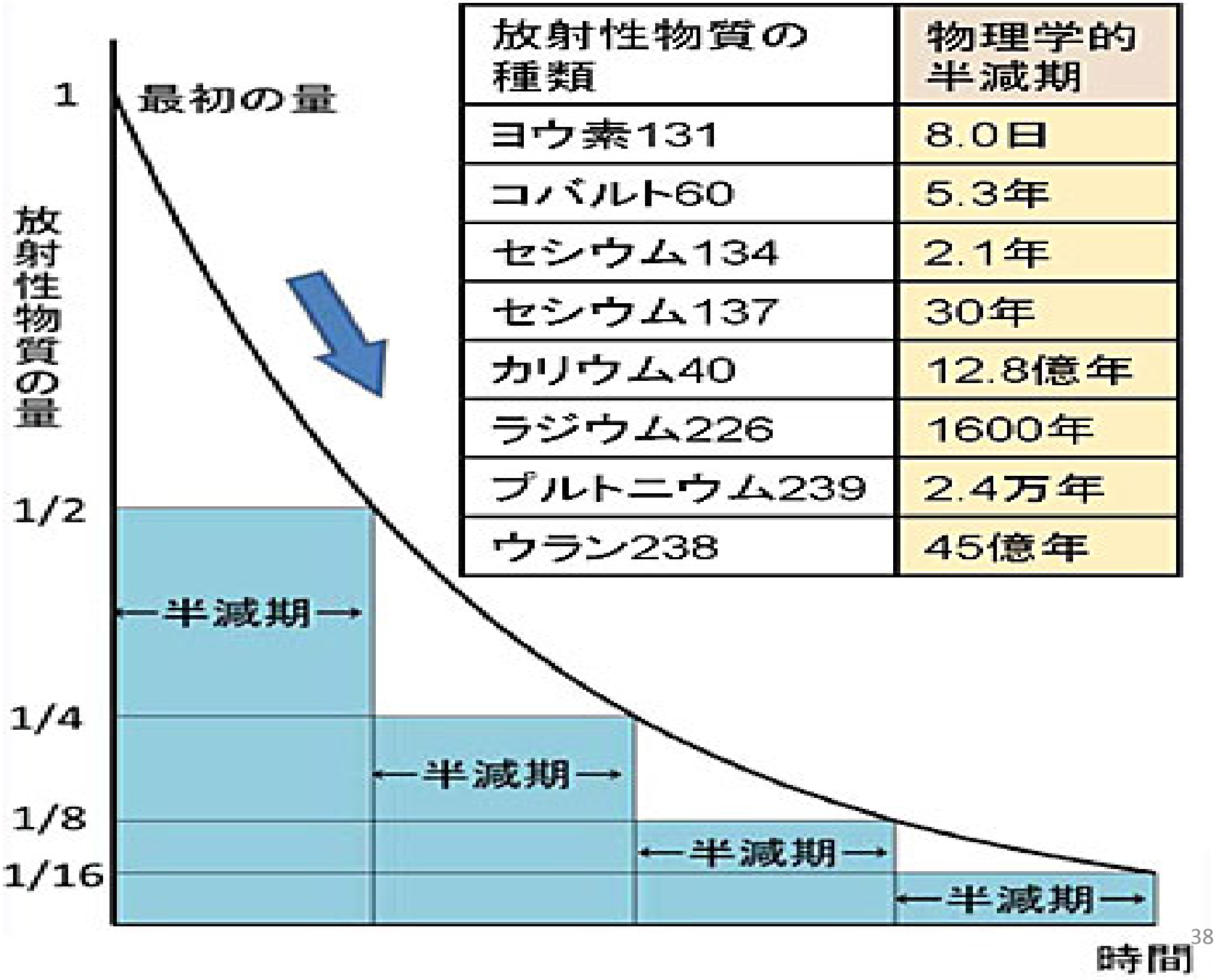
災害サイクル

- 災害直後　→　復旧･生活再建
  ↑　　↓
  防災･減災　←　　復興

〇原子力災害の特殊性＝放射能汚染の長期的影響

→　避難者の生活再建と、復旧（インフラ）･復興（地域）の時間的ずれ

→　災害サイクルの連続性を阻害



放射性物質の種類	物理学的半減期
ヨウ素131	8.0日
コバルト60	5.3年
セシウム134	2.1年
セシウム137	30年
カリウム40	12.8億年
ラジウム226	1600年
プルトニウム239	2.4万年
ウラン238	45億年

国の対応

- 災害サイクルの連続性を確保するために、インフラ復旧や除染を推進
- しかし住民意識とのずれも否定できない

  →復興庁などの住民意向調査結果にもみられる（復興庁『平成24年度　原子力被災自治体における住民意向調査結果　報告書』2013年5月）

日本学術会議　の提言(2013.6.27)

社会学委員会
東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会

- 「早期帰還」への一元化を批判
- 「長期避難者の生活拠点形成と
  避難元自治体住民としての地位の保障」
- 「二重の地位の保障の仕組み」→「二重住民登録」あるいはそれに準ずる特別な制度
- 「長期避難者の生活拠点とネットワーク形成」→「仮の町」「セカンドタウン」。「居住空間は分散的でも、元の町の住民が広域的なネットワークを形成し維持していることが必要である」

「生活再建」「復旧」「復興」をどうつなぐか

- 短・中期的には「生活再建」「復旧」「復興」の間の矛盾→　長期的にはこれらの矛盾は「解消」されていく可能性がある。
- 個々の避難者の「生活再建」を、長期的に被害地域の「復興」へと架橋するためには、避難者が避難元の自治体と関係を保ちつづけることが必要である。

5. まとめにかえて

エネルギー政策への示唆～福島原発事故のコスト

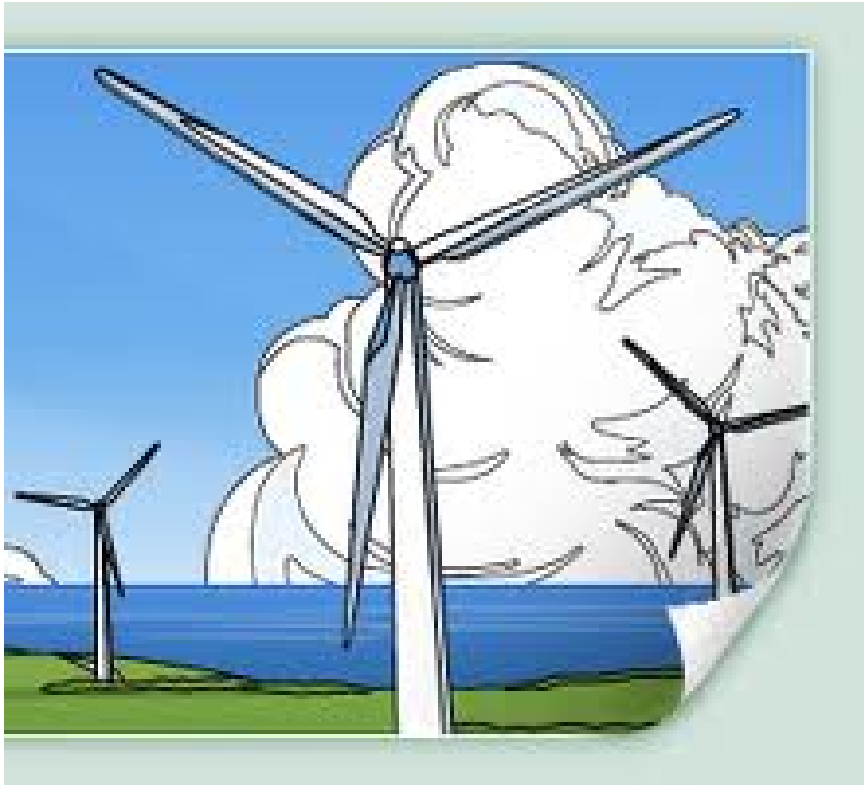
- コスト総額は未定。被害補償の総額は、被害のどこまでを補償するかという範囲によって異なる。
- それ自体が争点となっており、その決着が総額を決定する。

「賠償」と「復興」に共通する課題

- 東電をはじめとする加害責任とともに、電力消費地と生産地の間の、「受益」「受苦」のずれも問う視点
- 広範な国民の「責任ある関与」が問われている

エネルギー政策の転換に向けて

- 政府と東電の責任を明らかにすること
  ＝エネルギー政策の転換につながる



参考文献

- 除本理史『原発賠償を問う』岩波ブックレット、2013年
- 大島堅一・除本理史『原発事故の被害と補償――フクシマと「人間の復興」』大月書店、2012年