

Title	福島原発事故における「賠償政策」：政府の復興方針は賠償指針・基準にどう影響を与えてきたか
Author	除本, 理史
Citation	経営研究. 71(1); 1-16
Issue Date	2020-05-31
ISSN	0451-5986
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経営学会
Description	

Osaka City University

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

福島原発事故における「賠償政策」

— 政府の復興方針は賠償指針・基準にどう影響を与えてきたか —

除 本 理 史

目次

はじめに

- 1 賠償政策とは何か
 - 2 避難指示区域の見直しと賠償政策
 - 3 避難終了政策と賠償、支援策
 - 4 営業損害の終期をめぐる
 - 5 増加する和解仲介手続きの打ち切り
- おわりに

はじめに

2011年3月の福島第一原子力発電所事故から約9年が経過し、政府が定めた東日本大震災「復興期間」10年の最終年度に入る。本稿では、同事故における「賠償政策」を取り上げ、発災後の経緯を振り返るとともに、その問題点や今後の課題を検討したい。

ここでいう賠償政策とは、政府が何らかの政策的意図（損害賠償とは別の目的）をもって、賠償の額や中身をコントロールしようとするをさす¹⁾。一般に損害賠償とは、侵害された権利・法益に対して金銭的な填補を行うものであり、政府の意図とは無関係である。しかし福島原発事故では、政府が賠償に深く関与してきた。

賠償政策という語は通常使用されることがないが、本稿でそれをあえて導入するのは、次の点を検討するのに有用だと思われるからである。現在、原発事故被害者による集団訴訟が全国各地の地裁・高裁で進んでいるが、そこでは国の原子力損害賠償紛争審査会（以下、原賠審）の指針、および東京電力（以下、東電）の自主賠償基準の性格をどう見るかが主要な論点の1つとなっている²⁾。民法学者の潮見佳男が指摘するように、これまでの地裁判決では、それらの指針・基準が「裁判規範」のように扱われる傾向がある。しかし指針・基準が、損害賠償とは別の政策的意図によって影響を受けているのであれば、その「裁判規範」化には大いに疑問の余地がある（潮見，2015，102-104頁；同，2018，48-50頁）。賠償政策という視点から事故賠償の経緯を検証することは、この論点を考察するうえで重要な意味をもつ。

本稿では、潮見による上記の指摘を受けて、研究上これまであまり利用されてこなかった

「原子力損害賠償円滑化会議」議事録などの一次資料も用いながら、賠償政策の構造と展開過程を明らかにする。それを通じて、避難指示の解除と住民の帰還を進め、賠償を含む事故対応全体を早期に収束させていくという政府の方針が、指針・基準に強く影響を与えてきたことを述べたい³⁾。

以下では、まず第1節で、政府の政策的意図とそれを実現する仕組みについて説明する。次に、第2～4節では、賠償政策の約9年の経緯を振り返り、指針・基準が政府の復興方針と密接に連動してつくられてきたことを明らかにする。第5節では、原子力損害賠償紛争解決センター（以下、センター）への集団申し立てにおいて、東電の和解案拒否と和解仲介手続きの打ち切りが増加していることを取り上げる。これについて、センター関係者からも、和解案拒否の背後に政府の政策的意図が働いているとすれば問題だ、という趣旨の懸念が表明されていることを紹介する。

1 賠償政策とは何か

1.1 政府の政策的意図

賠償政策とは、前述のように、損害賠償とは別の政策的意図をもって、政府が賠償の額や中身をコントロールしようとすることを意味する。では、その政策的意図とは何か。

第1は、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」（以下、機構法）によって、政府が東電の賠償原資を融通する仕組みになっているため、賠償の総額を抑制しようという意図が働く可能性があることだ（潮見，2015，102-103頁）。

政府や東電など「各機関の実施事務の調整の場」として設けられた「原子力損害賠償円滑化会議」（2011年12月27日に第1回開催）の議事録を見ると、出席者の発言にこうしたトーンがあらわれている。たとえば第4回会議（2012年3月23日）では、柳澤光美・経済産業副大臣（当時）が次のように述べた。「ちょっと誤解を恐れずに言いますが、東京電力あるいは国に金のなる木があったり打ち出の小槌があってお金が幾らでもあるということではないと思うのです。それは巡り巡って電気料金あるいは税金になれば、国民に負担がかかってくる。とすれば、そこにこういう指針を出して線引きをしていかなければいけない」⁴⁾。

また、2014年4月以降、避難指示の解除が進んでいるが、2011年10～11月に政府内の議論を経て、解除の基準が年間20ミリシーベルト以下と設定された。これは除染の目標値である年間1ミリシーベルトより高く、避難者を減らし賠償額を抑制する意図があったのではないかと指摘されている⁵⁾。

第2は、「終期」（賠償の打ち切り時期）の設定によって、総額を抑制するとともに、避難者の帰還や避難地域の復興を促すという意図である。

原賠審においても、こうした政策面の考慮が繰り返し議論にのぼっている⁶⁾。2012年3月の第25回原賠審では、政府が避難指示区域の見直しと解除を進める方針であることを前提に、

田中俊一委員（当時。のちに原子力規制委員会委員長）が次のように発言した。「収入が得られる状態まで〔賠償を続ける〕という、帰還が下手するといつになっちゃうのかというか、要するに、終期がないような賠償になるような気がするので、どこかでけじめをつけたほうが、かえって復興の努力というのも目指すことができるのではないかと、ちょっと誤解されると困るんですが、そういう感じがします」⁷⁾。

また前述した第4回「円滑化会議」でも、経済産業省（以下、経産省）の担当者が次のように述べている。「賠償の見込みというものは、被害者のビヘイビアというか行動をだんだん誘導していくという部分もありまして、やはり営業損害・就労不能の終期については、ある程度事前に示した上で、どこを復興再生の方に誘導していくかという取り組みも、そこは賠償と復興が連携しながらやっていく必要があるのではないかと考えている次第です。そういった場合に、現場に実情が出るまで終期を待っていると、そこに引きずられて復興が進んでいかないという現象も考えられるかとも思いますので、この終期の問題については今後、どのような形で事前に示していくのかは大変重要な問題だと考えております」⁸⁾。

なお、帰還や復興を促すという第2の政策的意図は、第1の総額抑制という目的と部分的に対立する面がある。たとえば後述するように、避難指示区域に関しては、住居確保のための賠償項目を新設し、それによって避難を終了させていく方針がとられている。これは、一方では賠償額を増加させるが、多方、災害救助法による仮設住宅の提供終了にもつながった。つまり、賠償の追加と支援策の打ち切りがセットになっているのである。

以上で見た総額抑制や帰還促進・避難終了といった政策的意図は、この9年間を通じて、単純に実現してきたわけではない。被害者の運動や世論の批判などのせめぎあいのなかで、賠償が実施されているのであり、総額は9兆3136億円にのぼる（2019年末時点の合意額。このうち2兆4733億円は除染等の費用）。しかしもちろん、すべてが償われたわけではなく、筆者が論じてきた「ふるさと喪失の慰謝料」を含め、残された被害の賠償が重要な課題となっている（除本、2019）。

1.2 賠償指針・基準に対する関与

政策的な意図が上記の通りだったとしても、賠償を支払うのは東電だから、そのなかに政府の方針を反映させる仕組みが必要である。これについては、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）と、上記の機構法という2つの法律がある。

まず、前者の原賠法について述べる。原賠審は、同法に基づき文部科学省（以下、文科省）に置かれる審議会であり、賠償すべき損害の範囲に関する指針を出す。東電はこれを受けて自主的基準を作成し、被害者に賠償を支払ってきた。

これらの指針・基準は、加害者と被害者の間の自主的な解決を促すガイドラインであり、決して裁判規範ではない。また、原賠審の指針は、賠償されるべき「最小限の損害」を示すもの

にすぎない（潮見，2018，47頁）。しかし東電は、指針を賠償の「上限」であるかのように扱ってきた。集団訴訟の地裁判決が、こうした賠償指針・基準に強く影響されているのは問題である。

原賠償は「中立の行政機関」だとされるが、国は集団訴訟の被告にもなっていることから、その「中立性」には以前から疑問が示されてきた（吉村，2015，125-126頁）⁹⁾。前述の通り、原賠償では政府の復興方針を前提とした終期の議論が行われてきたし、後述のように、閣議決定に沿って指針が策定されるといった実態もある。

1.3 賠償原資の融通と東電「実質国有化」

次に、後者の機構法を通じた政府の関与について述べる。

東電は、原発事故を起こしたことで実質的に債務超過に陥り、法的整理が避けられないはずであった。にもかかわらず存続しているのは、2011年5月の関係閣僚会合で、東電の債務超過を回避することが確認され、同年8月に機構法¹⁰⁾がつけられたためである。

機構法により、原子力損害賠償支援機構（以下、機構）が設立された。機構は東電に対し、資金の交付や貸付、株式引き受けなどのさまざまな援助をすることができる。これによって東電の資金繰りを助け、破綻を回避する。この仕組みができたため、東電の株主と債権者は、法的整理にともなう減資と債権カットを免れた。

東電は、賠償のほぼ全額について資金交付を受けている。ただし、東電が資金交付を受けるには、賠償総額の見通しを含む「特別事業計画」を機構とともに作成し、内閣総理大臣および経済産業大臣の認定を受けなければならない。

また、2012年7月、機構は東電に1兆円を出資し、株主総会の議決権の50%超を握った。これは「実質国有化」などと呼ばれ、東電を実質的に国（経産省）の管理下に置くことを意味した。これによって、国は東電の経営に深く関与していく。

2016年末には経産省の設置した有識者会議が、賠償、除染、廃炉などに要する費用を総額21.5兆円と示し、電気料金などでどう負担していくかについての制度提案を行った。これは、経産省が主導する東電の経営再建方針と一体のものであった。この審議過程で、自由民主党の額賀福志郎・元財務大臣は「廃炉は東電が合理化してやっていくことが重要だ。賠償は上限を決め、新電力〔電力自由化にともない新規参入した原発をもたない電力会社〕も協力しようと思えるように配慮する」と党内会議で発言し、経産省の案に沿って議論を収束させたという（小森，2018，78-81頁）。なお、東電に対する国の関与については、2019年度末をめどにあらためて検討することとされている。

この点について、弁護士の小島延夫は、「本件原発事故の損害賠償総額を早急に確定するよう東京電力は迫られているようにも思われる。／しかし、本来、損害賠償は、損害賠償法理によって必要かつ合理的な範囲の賠償がされるべきであり、国の財政事情などによって賠償が左

右されるべきではない」と指摘している（小島，2018，77頁）。

2 避難指示区域の見直しと賠償政策

前節では、政府の政策的意図とそれを実現する仕組みについて述べた。次に、これまでの賠償政策の経緯を振り返る（表1）。第2～4節で明らかにするように、賠償指針・基準は、政府の復興方針と密接に連動してつくられてきた。また、原賠審の独自の役割がしだいに薄れ、経産省と東電の合作による基準策定が前面化する、あるいは閣議決定に沿って原賠審が指針をつくる、といった推移も明確に見られる。

2.1 経産省と東電による賠償基準の策定

震災から約1年間は、賠償指針・基準の策定において、原賠審が前面にたっていた。しかしその後、しだいに原賠審の役割が後退していく（除本，2013a，26頁）。

原賠審は、2012年3月に指針（第2次追補）を策定した。2012年4月から、田村市と川内

表1 賠償政策をめぐる経緯

2011年4月28日	原賠審第1次指針	} 集成
2011年5月31日	原賠審第2次指針	
2011年6月20日	原賠審第2次指針追補	
2011年8月5日	原賠審中間指針	←
2011年8月10日	機構法施行	
2011年12月6日	原賠審第1次追補（自主的避難等に係る損害について）	
2012年3月16日	原賠審第2次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）	
2012年4月1日	田村市、川内村で避難指示区域の見直し（以後、順次実施）	
2012年7月20日	経産省「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24日	東電「避難指示区域の見直しに伴う賠償の実施について」	
2013年1月30日	原賠審第3次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）	
2013年8月10日	檜葉町で避難指示区域の見直し（区域見直しが一通り終了）	
2013年12月20日	「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」閣議決定	
2013年12月26日	原賠審第4次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）	
2014年4月1日	田村市で避難指示解除（以後、順次実施）	
2014年6月25日	東電、浪江町集団申し立てのセンター和解案拒否	
2014年12月25日	エネ庁と東電、営業損害賠償の終期「素案」を提示	
2015年6月7日	東電、営業損害「2年分」一括払い案を提示	
2015年6月12日	「『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』改訂」閣議決定	
2015年6月15日	福島県、避難指示区域外への仮設住宅提供を終了する方針決定	
2016年12月16日	電力システム改革貫徹のための政策小委員会「中間とりまとめ」（案）	
2016年12月20日	「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」閣議決定	
	東京電力改革・1F問題委員会「東電改革提言」	
2017年3月31日	避難指示区域外への仮設住宅の提供終了	
2017年3月31日、 4月1日	4町村、3万2000人の避難指示が解除（残るはほぼ帰還困難区域のみに）	
2018年3月31日	旧避難指示解除準備区域・居住制限区域の感謝料打ち切り	
2018年4月5日	浪江町集団申し立てでセンターが和解仲介手続き打ち切り	

出所：筆者作成。

村を皮切りに、避難指示区域の見直しがスタートしたが、第2次追補はそうした政府の復興方針を前提として、あらかじめ区域見直しにともなう賠償の考え方を示したものである。避難指示区域の見直しとは、警戒区域を解くとともに、放射線量に応じて避難指示区域を3つに再編し、汚染の比較的少ない区域から段階的に解除していくことをさす。

原賠審は第2次追補を策定して以降、2012年8月まで開催されなかった。その間の2012年7月、経産省・資源エネルギー庁（以下、エネ庁）と東電は、第2次追補をより具体化する賠償基準を作成・公表した¹¹⁾。これは、新たに設定される区域ごとに、不動産（住宅・宅地）、家財、慰謝料、就労不能損害、営業損害などをどう賠償するかを示したものである。不動産や慰謝料は、避難指示が早く解除される区域ほど、賠償額が少なくなる仕組みであった。

これは、経産省と東電が、原賠審の頭越しに指針・基準の策定を進めたことを意味する。日本弁護士連合会は早くも2012年4月、こうした動きを察知し、批判する意見書を発した¹²⁾。

2012年8月3日の第27回原賠審では、経産省が自らこの賠償基準の説明を行った。同省担当者は、説明の冒頭で次のように述べている。「通常でございましたら、審査会の指針を出していただいたら、東京電力がそれに従って基準を作成する、こういうことになるわけでございます。ただ、今回は、政府としても、東電任せにしないで、前面に出て、自治体、住民の方々の御意見をお伺いして、調整をしてきたということでございます。／その背景としては、第1に、今回の基準が、国が進める避難指示区域の見直しというものと非常に密接に関係するという点があるということでございます。また、第2に、今後の住民の生活再建ということに関して、賠償だけでは全ての課題を解決することにはならないということで、国の取組姿勢を示すグランドデザインでございますとか、あるいは帰還に向けた政策ですとか、そういったものとの整合性を図るといったような政策的視点も必要だというのが、その背景でございます」¹³⁾。

原賠審のある委員は「前提の話」だとして、なぜ経産省がこのような発表をするのかと説明者に理由を尋ね、当時の原賠審会長も、経産省が原賠審の指針より踏み込んだ基準を出したので、それらの間の関係をどう整理するかが課題になるという趣旨の発言をした¹⁴⁾。

この基準は、住居の賠償に関する規定を含んでいた。しかし、このやり方では賠償額が少なくなり、住居を再取得できないという批判が高まった（除本，2016a，187-188頁）。

まず、土地・建物について、避難指示の解除時期と連動した減額措置がある。すなわち、避難指示の解除時期が事故後6年以降であれば、「事故前の価値」の全額を賠償するが（全損扱い）、6年に満たず早く帰還できた場合は、それに依りて賠償を減額する。

建物は、「事故前の価値」の算定のなかで「経年減価」が考慮される。築48年以上の家屋については、新築価格の2割しか賠償されない。原発事故の被害地域には、そうした古い家屋が多いため、自治体から反発が出された。

筆者が話を聞いた檜葉町のある避難者は、最も早く帰還できるとされる避難指示解除準備区域に自宅があり、土地・建物に庭木などを含めた賠償額が約720万円と提示された¹⁵⁾。この

方の場合、ローンも残っており、従前と同等の住居を再取得するのが困難なのは明らかだった。

日本弁護士連合会は、2012年8月10日付の会長声明でこうした減額措置を批判し、避難者が生活基盤を再取得できるよう改めるべきだと提言した¹⁶⁾。この問題は、原賠審が閣議決定にしたがって、2013年12月に後述の住居確保損害を新設するまで続くことになる。

2.2 国と自治体の攻防——不動産賠償をめぐる

避難指示区域の見直しを進めるにあたって、国は「県、市町村、住民など関係者との綿密な協議・調整」を行っていくとした。しかし、その「協議・調整」の過程で、区域ごとに解除の見込み時期を定めようとする国の方針は、強い抵抗に直面することになった(除本, 2013b, 217-219頁)。避難自治体の側は、賠償の減額や打ち切りを懸念して、拙速な避難指示の解除を回避しようとしたからである。そもそも、事故からまだ1年ほどであり、除染もはじまったばかりで、帰還にリアリティを感じられなかったのは当然であった。

大熊町、富岡町、浪江町は、町として事故後6年間は戻らない方針を明らかにした。また、当時の双葉町長も「帰還目標を暫定的に30年後とする」と表明した。これらが認められれば、不動産の賠償は区域によらず一律全損となる。

しかし、自治体が事故後6年に戻らないとした方針に対して、国が難色を示したため、区域見直しの協議は難航した。2012年9月ごろには、国と避難自治体間の認識の不一致が、かなり目立ってきた¹⁷⁾。こうした自治体側の抵抗は、国の一定の譲歩を引き出したとはいえ、最終的には押し切られてしまったというべきだろう。2013年8月までに、区域見直しは一通り終了した。

富岡町は全町一律の賠償を求めたが、居住制限区域と避難指示解除準備区域については、解除見込み時期が事故後5年と決定された。そのため住民の7割について、不動産が全損扱いとならない恐れがあった。こうした問題がほかの自治体でもあったが、現実には、当時の決定よりも解除時期が遅れていくことになる。

3 避難終了政策と賠償、支援策

3.1 福島復興指針の閣議決定と原賠審第4次追補

避難指示区域の見直しと解除は、住民を避難元に戻していく帰還政策であった。しかしその後、この方針は若干修正されていく。2013年12月20日、福島復興指針(「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」)が閣議決定され、帰還困難区域等に対して、移住先で住居を確保するための賠償の追加などが打ち出された。これは帰還政策を部分的に転換したものと評される。

これにともなって同月26日、原賠審も指針(第4次追補)を決定し、そのなかに住居賠償を上積みする「住居確保損害」を盛り込んだ。帰還困難区域等(大熊町・双葉町については全

域)とそれ以外の避難指示区域で扱いが異なり、前者では無条件に住居確保損害が認められたが、後者では「移住等をするのが合理的と認められる場合」との留保が加えられた。ただし、移住の合理性の判断に関する実際の運用では、本人の申告に基づく柔軟な対応¹⁸⁾がなされている。

この措置により、避難指示区域の住民による住居の再取得が進んだ。これは、避難者の生活再建が一定程度進展していることを意味するが、避難生活の終了を意味しないことにも注意しておきたい。住居を再取得したとしても居住スペースを確保したにすぎず、避難前の暮らしが取り戻せるわけではない。避難先で住居を取得したり、復興公営住宅に入居したりしても、自分は避難者だと意識している人は少なくない(高木, 2017, 113頁)。

また第4次追補は、帰還困難区域等について慰謝料のまとめ払いを決め、原賠審事務局(文科省)はそれを「故郷喪失慰謝料」と称した。しかしこの慰謝料は、あくまで避難慰謝料のまとめ払いであり、「ふるさと喪失の慰謝料」を含まないと理解すべきであろう(除本, 2014, 2015)。

3.2 帰還政策から避難終了政策へ——福島復興指針改訂、慰謝料終期、仮設住宅終了

こうして政府の避難者対策は、帰還方針を部分的に転換し、帰還困難区域等に対する移住支援策を盛り込むようになった。これは、帰還または移住によって、避難という状態を終了させていくことを意味する。2013年末以降、帰還政策はしだいに避難終了政策という性格を強めてきたといつてよい(除本, 2016a, 190-192頁)。

政府は2015年6月12日、福島復興指針を改訂し、避難指示解除準備区域と居住制限区域について、2017年3月までに避難指示を解除するとした。東電はそれを受けて、解除の1年後に慰謝料の支払いを終了することを決めた¹⁹⁾。

また、福島県は2015年6月15日、避難指示区域外に対する仮設住宅(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(除本, 2017)。仮設住宅の打ち切りは、とくに、賠償がほとんどない「自主避難者」(区域外避難者)への影響が大きい。

避難終了政策という観点にたつと、住居確保損害の賠償と仮設住宅の打ち切りとは一体の措置と理解される。帰還困難区域以外については、閣議決定で避難指示解除の方針が示され、それにもなって慰謝料の終期も決められた。

4 営業損害の終期をめぐる

2014年12月25日、エネ庁と東電は非公開の「説明会」において、福島県内の商工会に対し、営業損害(減収、および追加的費用)の賠償を今後1年程度で打ち切るという「素案」を示した²⁰⁾。これも2012年7月の時と同様、原賠審の頭越しである。

この素案に対しては、知事を会長とする福島県原子力損害対策協議会が見直しを求める要望

書を提出し（2015年2月4日）、福島県弁護士会も同年2月21日に「東京電力福島第一原発事故による営業損害の賠償打ち切り案の撤回を求める会長声明」を発するなど、批判が高まった。この会長声明が指摘したように、素案は「業種・地域によっては風評被害が残存する一方、統計データ等により収束傾向がみられる業種も存在」などと述べている。しかし政府は、国会でその根拠を問われても、結局のところその「統計データ」とは何なのか、具体的に示さなかったという。各方面からの批判に直面した東電は、2015年6月7日、避難指示区域内の営業損害の打ち切り時期を1年先延ばしにする（「2年分」一括払い）などの修正案を示した。

避難指示区域等における営業損害の終期については、原賠審が第4次追補において次のように規定している。「営業損害及び就労不能損害の終期は、中間指針及び第二次追補で示したとおり、避難指示の解除、同解除後相当期間の経過、避難指示の対象区域への帰還等によって到来するものではなく、その判断に当たっては、基本的には被害者が従来と同等の営業活動を営むことが可能となった日を終期とすることが合理的であり、避難指示解除後の帰還により損害が継続又は発生した場合には、それらの損害も賠償の対象となると考えられる」（8頁）。しかし、素案が示された当時、一部地域の避難指示は解除されていたとはいえ、依然として多数の住民が避難を継続するなかで、「従来と同等の営業活動を営むことが可能」といえるような状況にはないのは明らかであった²¹⁾。

東電は2015年6月17日のプレスリリースで、「2年分」一括払いの取り扱いを公表した²²⁾。「2年分」を超える追加賠償も個別事情によって認められないわけではなく、「やむを得ない特段のご事情により損害の継続を余儀なくされ、当社事故と相当因果関係が認められる損害が、今回の賠償額を超過した場合には、自立支援施策の利用状況等も踏まえ、個別にご事情をお伺いさせていただいたうえで、適切にお支払いさせていただきます」とされた。しかし、その後の運用を見ると、追加賠償のハードルは非常に高いことがわかっている²³⁾。

東電のプレスリリースにある「自立支援施策」は、前述の福島復興指針改訂（2015年6月12日）において打ち出されたものである。同閣議決定は次のように述べる。「事業の再建、住民の方々の働く場所や生計を立てる手段を確保するための生業の再建、帰還後の生活の再構築に向けて、避難指示解除の更なる進展が見込まれ、住民の方々の帰還に向けた環境整備の必要性が強まる平成27年度・28年度の2年間において、特に、集中的に自立支援施策を展開する。これにより、事業・生業の再建、事業者等の自立等を可能とし、原子力災害により生じている損害の解消を図る」（13頁）。「特に集中的な自立支援施策の展開を行う2年間において、東京電力が、営業損害・風評被害への賠償について適切な対応や国の支援展開に対する協力を行うよう、また、その後は、個別の事情を踏まえて適切に対応するよう、国は東京電力に対して指導を行う」（17頁）。

つまり、一括賠償の「2年」とは、自立支援施策によって「損害の解消を図る」ための期間なのである。したがってここでも、政府の復興方針にしたがって、賠償の終期が検討されてい

ることが明らかである。

5 増加する和解仲介手続きの打ち切り

以上で見てきたように、福島原発事故では、政府と東電が賠償の枠組みを決めるという特徴が色濃くあらわれている。これに対して被害者の反発も強まり、集団申し立てや集団訴訟などの動きが広がっていった。

集団申し立てとは、地域住民が集まって、賠償格差の是正や被害実態に即した賠償を求め、裁判外の和解仲介手続きを行う前記センターに、申し立てを行うことをさす。目的の1つは、賠償の格差によってつくりだされた住民の分断を修復することであった（平岡・除本，2015，179-181頁）。

2013年2月に行われた福島県伊達市の「特定避難勧奨地点」（以下、勧奨地点）周辺住民による申し立ては、その代表的事例である。勧奨地点は、住居単位で指定され、指定の有無により地域内で賠償条件がまったく異なる（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）。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。そこで、指定されなかった住民は、賠償格差を是正し分断修復を図るという趣旨で、勧奨地点と同額の慰謝料支払いを求めた。申し立てには約1000人が参加した。センターの和解仲介手続きは訴訟に比べて時間や費用の負担が軽いため、多くの参加者を集めることが可能になったのである。

2013年12月、センターが和解案を示した。勧奨地点の設定から一定期間、1人月額7万円の慰謝料の賠償を認める内容である。東電は2014年2月、これを受諾した。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。

こうした事例が積み重ねられてきたものの、現在、集団申し立ての取り組みはきわめて困難な局面を迎えている。センターによる和解仲介手続きの問題点は、東電に和解案を強制的に受諾させる手段がないということだ。そのため、和解案を東電が拒否するケース、さらに、それを受けてセンターが手続きを打ち切るケースがしだいに増加している。

福島県内の集団申し立ては24件が確認され、そのうち12件で和解が成立した。他方、東電の和解案拒否によって打ち切りに至ったケースも増えている。2018年以降、7件が打ち切られ、約2万人に影響が出ている（表2）。

打ち切られた案件のうち最大のものは、1万5000人以上が参加した浪江町の集団申し立てである（濱野，2018）。申し立てを行った住民の一部は、新たに集団訴訟をスタートさせた。県外の事例では、福島県境に近い栃木県那須塩原・大田原・那須3市町の住民7310人による申し立てが2017年7月に打ち切られている。

ところでセンターは、前述のように「中立性」を疑問視する声もある原賠審のもとで、和解仲介手続きを実施する組織である。弁護士の小島延夫は、センター仲介委員としての経験を踏

表2 和解仲介手続きの打ち切り事例（福島県内）

	区域	申立人数	打ち切り時
浪江町	①②③	約6700世帯、約1万5700人	2018年4月5日
飯舘村蕨平	②	27世帯、89人	2018年5月28日
飯舘村比曽	②	57世帯、217人	2018年5月28日
飯舘村前田・八和木	②	38人	2018年5月28日
飯舘村	①②③	3070人	2018年7月5日
川俣町小綱木	④	179世帯、566人	2018年12月20日
福島市渡利	④	1107世帯、3107人	2019年1月10日

注：「区域」の①は帰還困難区域、②は居住制限区域、③は避難指示解除準備区域、④は自主的避難等対象区域。

出所：原発賠償シンポジウム「原発ADRの現状、中間指針の改定、時効延長の必要性について」（日本弁護士連合会主催、日本環境会議共催、2019年7月27日）配布資料などより作成。

まえて、センターの「第三者性」を強調しつつ、「個人的見解」として次のような懸念を表明した。「近時、損害賠償について経済産業省が基準を作成し、東京電力の対応を決定しているような動きもみられる。この間、財物〔前記の不動産など〕損害賠償の方法や営業損害の継続などについて、経済産業省が賠償の内容等に深く関与する例が増えてきた。〔中略〕国の行政機関が損害賠償の内容を決定することは、法律家としては理解し難いことである。仮に、一部の行政機関が、準司法的機能をもつものとして定められたセンターの和解案を拒否するように東京電力を動かしている事実があるとすれば、由々しきことである」（小島、2015、63頁）。

このように、センター関係者からも、東電による和解案拒否の背後に政府の政策的意図が働いているとすれば問題だ、という趣旨の危惧が示されていることに留意したい。和解案拒否は、センターの手続き打ち切りを増加させており、集団申し立ての取り組みは、重大な岐路にたたされている。

おわりに

本稿では、福島原発事故における約9年間の賠償政策を振り返ってきた。それにより明らかになったのは、避難指示を解除して住民の帰還を促し、賠償を含む事故対応全体を早期に収束させていくという政府の方針が、指針・基準に強く影響を及ぼしてきたという事実である。

もちろん、このような政策的意図が単純に実現してきたわけではなく、被害者の抵抗や世論の批判を受けて、一定の修正も行われてきた。しかし、被害実態に即して賠償指針・基準を抜本的に見直すのではなく、終期の若干の先延ばしや、政府方針の修正に沿った手直しがなされるにとどまった。そのため、「ふるさとの喪失」のような深刻な被害がきちんと踏まえられていないなど、重大な欠落がある。こうした指針・基準が「裁判規範」化するのは問題である。

また、原子力災害の影響はきわめて長期に及ぶにもかかわらず、それに対する政府の取り組み態勢は不十分といわざるをえない²⁴⁾。

集団訴訟などを通じた被害者側の異議申し立ては、これらの点を突くものである。2020年3月には2つの高裁判決も予定されるなかで、被害者の取り組みが賠償政策の転換につながるのか、注視していきたい。

付記

本稿は、次の科研費による研究成果の一部である（カッコ内は研究代表者）。17K00694（除本）、18H00809（下山憲治）、19H00614（成元哲）、19H04341（藤川賢）。

脱稿後、仙台高裁（2020年3月12日）、東京高裁（同17日）などで、被害者集団訴訟の判決が言い渡された。これらの検討は別の機会に行いたい。

注

- 1) 広義の賠償政策には、電気料金などを通じた賠償の財源調達にかかわる政策や、除染費用のように政策の経費が賠償対象とされている場合の制度設計などを含むと考えられるが、本稿では、政府の復興方針が賠償の額や中身に強い影響を与えていることに焦点をあてる。
- 2) 本稿では、原賠審の指針と東電の賠償基準をあわせて、賠償指針・基準（または単に、指針・基準）と表記する。
- 3) 筆者は、環境政策論・環境経済学の立場から、2011年以降、福島原発事故の賠償について研究を継続してきた。本稿は、賠償政策という観点から、これまでの研究により得た知見を再論するものである（既発表の拙稿をもとに加筆を施した）。なお、執筆時点は2020年2月である。
- 4) 「第4回原子力損害賠償円滑化会議」（2012年3月23日開催）議事録、17頁。
- 5) 『朝日新聞』2013年5月25日付朝刊。
- 6) この点については、大塚（2013, 99頁）参照。大塚は原賠審委員（現在、会長代理）である。
- 7) 「原子力損害賠償紛争審査会（第25回）議事録」（2012年3月8日開催）。
- 8) 前掲「第4回原子力損害賠償円滑化会議」議事録、28頁。
- 9) 原賠審が置かれている文科省研究開発局原子力課は、原子力開発を推進している。同時に同局参事官は、原賠審の庶務も担当する。原子力開発の推進と原賠審の和解仲介機能は、「利益相反」の関係にある（高瀬, 2015, 259頁）。
- 10) 「原子力損害賠償支援機構法」。2014年の改正で前記の「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」に改称。
- 11) 資源エネルギー庁「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。東電プレスリリース「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。
- 12) 日本弁護士連合会「東京電力株式会社が公表した『避難指示区域の見直しに伴う賠償の検討状況について』に関する意見書」2012年4月27日。
- 13) 「原子力損害賠償紛争審査会（第27回）議事録」（2012年8月3日開催）。
- 14) 前掲「原子力損害賠償紛争審査会（第27回）議事録」には次の記載がある。
「先ほど、どうしてこの紛争審査会自体ではなくて、経済産業省がこれをおつくりになったかという

理由について御説明いただいたんですけど、それだけでは必ずしも十分な説明になっていないかなと思いますので、その点についてお伺いしたいと思います。それから、紛争審査会の指針とこの経済産業省でお出しになった賠償基準との関係とか位置付けについて、ちょっと教えていただきたいんですけども」（大塚委員）。

「〔大塚委員の質問を受けて〕私も質問しようとしたのは、その点です。」「審査会の指針、それから今の政府のつくった基準、それから、ここもつくられるであろう東京電力の基準、それから、更に言えば、ADRを行っている和解仲介の基準、幾つもの基準があって、その間の位置付けというのは、おそらく今後明確にしていかなくてはいけないという問題があると思いますけれども〔後略〕」（能見会長）。

15) 2013年5月の聞き取り調査時点で、東電から提示されていた金額。

16) 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。

17) 『福島民報』2012年9月16日付など。

18) 東電プレスリリース「住居確保に係る費用の賠償および住居以外の建物修復に係る費用の賠償に関するご案内について」2014年4月30日。

19) 東電プレスリリース「避難指示解除準備区域・居住制限区域における精神的損害等に係る具体的なお取り扱いについて」2015年8月26日。

このなかには次の記載がある。《当社は、2015年6月12日に閣議決定された「『原子力災害からの福島復興の加速に向けて』改訂」を踏まえた国からのご指導のもと、避難指示解除準備区域・居住制限区域における精神的損害に係る賠償のお取り扱いを見直すこととしておりました（2015年6月17日お知らせ済み）が、このたび、具体的なお取り扱いについて準備が整いましたことから、以下のとおりお知らせいたします。》

20) 農林漁業を除く避難指示区域内の事業者に対しては、従前の商圈の縮小・喪失による損害として減収率100%の逸失利益1年分、避難指示区域外の事業者に対しては、相当因果関係が認められた場合、将来分の損害として直近逸失利益の1年分を定型的に賠償する。避難指示区域外の農林水産品を取り扱う商工業者については、最長で2016年12月末まで現行方式の賠償を継続する。

この素案をめぐる経緯と問題点については、除本（2016b）参照。

21) 福島県商工会連合会は2016年、商工会会員事業者に対する2つの質問紙調査（筆者らも協力）を実施したが、この調査結果は商工業の被害が継続していることを示すものであった（高木・除本，2018）。

22) 東電プレスリリース「法人さまおよび個人事業主さまに対する新たな営業損害賠償等に係るお取り扱いについて」2015年6月17日。

23) 福島県商工会連合会「東京電力(株)・原子力発電所事故に起因する『損害賠償の完全な実施と廃炉及び汚染水問題』に対する意見書」2019年11月21日、など。

24) 長期的な取り組み態勢の不足については、船橋（2013）参照。

参考文献

大塚直（2013）「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」高橋滋・大塚直編『震災・原発事故と環境法』民事法研究会、65-110頁。

小島延夫（2015）「原発ADRの現状——その成果と限界・課題について」『環境と公害』第44巻第4号、57-63頁。

小島延夫（2018）「原発ADRの現状と課題」『法律時報』第90巻第8号、71-77頁。

小森敦司（2018）『「脱原発」への攻防——追いつめられる原子力村』平凡社新書。

- 潮見佳男（2015）「福島原発賠償に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築」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、101-122頁。
- 潮見佳男（2018）「損害算定の考え方」吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社、43-55頁。
- 高木竜輔（2017）「避難指示区域からの原発被災者における生活再建とその課題」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難——原子力政策の転換は可能か』（シリーズ 被災地から未来を考える①）有斐閣、93-131頁。
- 高木竜輔・除本理史（2018）「原発事故による商工業被害の継続性、広範性——福島県商工会連合会の質問紙調査から」吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社、108-119頁。
- 高瀬雅男（2015）「原発ADRの現状と課題」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、256-270頁。
- 濱野泰嘉（2018）「浪江町原発ADR集団申立について」吉村良一・下山憲治・大坂恵里・除本理史編『原発事故被害回復の法と政策』日本評論社、205-211頁。
- 平岡路子・除本理史（2015）「原発賠償の仕組みと問題点——生活再建と地域再生に向けた課題」除本理史・渡辺淑彦編著『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、169-186頁。
- 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陥」『社会学評論』第64巻第3号、342-365頁。
- 除本理史（2013a）『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。
- 除本理史（2013b）「原発賠償と生活再建」平山洋介・斎藤浩編『住まいを再生する——東北復興の政策・制度論』岩波書店、205-223頁。
- 除本理史（2014）「原子力損害賠償紛争審査会の指針で取り残された被害は何か——避難者・滞在者の慰謝料に関する一考察」『経営研究』第65巻第1号、1-28頁。
- 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。
- 除本理史（2016a）「原発事故賠償と福島復興政策の5年間を振り返る——避難者に対する住まいの保障に着目して」『経営研究』第66巻第4号、185-195頁。
- 除本理史（2016b）「福島原発事故による商工業等の営業損害の継続性と広範性——賠償『終期』に関する一考察」『経営研究』第67巻第1号、53-65頁。
- 除本理史（2017）「福島原発事故による避難者への仮設住宅の供与終了について」『経営研究』第68巻第3号、35-51頁。
- 除本理史（2019）「原発事故集団訴訟から『ふるさとの喪失』被害の可視化へ——環境社会学との協働を通じて」『環境社会学研究』第25号、142-156頁。
- 吉村良一（2015）「避難者に対する慰謝料」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、123-139頁。

Compensation policies regarding the Fukushima nuclear accident: How have government reconstruction policies affected compensation guidelines and standards?

Masafumi Yokemoto

Summary

Nine years have passed since the March 2011 accident at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant. This paper will address the compensation policies regarding the Fukushima nuclear accident, trace the events that occurred after the disaster, and examine policy issues and future challenges.

The compensation policies for the Fukushima nuclear disaster encompass attempts by the government to control the amount and content of compensation for political purposes (that differ from those of restitution). In general, restitution provides monetary compensation for violations of rights or legal interests; it has no connection with the interests of the government. However, with the Fukushima accident, the government has been deeply involved with compensation activities.

Currently, collective lawsuits from victims of the nuclear accident are proceeding to district courts and high courts throughout Japan. These judgments are directly connected to the issues examined by this paper. There are disputes on the nature of the guidelines by the national DRCNDC (Dispute Reconciliation Committee for Nuclear Damage Compensation) and the TEPCO (Tokyo Electric Power Company) compensation standards. The previous district court judgments have treated these guidelines and standards as models for their judgments. However, if compensation guidelines and standards are influenced by government interests other than restitution, then treating these guidelines and standards as models for court judgments poses a significant problem.

This study will use primary sources to clarify the framework and development of compensation policies, illustrating that government policies that promote the

lifting of evacuation orders and return of residents to their homes, and that seek a premature conclusion to accident support as a whole (including compensation) have strongly influenced these guidelines and standards.

Certainly, these government interests have not been achieved without resistance; they have been the target of opposition by victims and criticism from the public. Certain revisions have thus been unavoidable; however, these revisions are only partial. Significant questions remain, such as those related to the guidelines and standards and their inadequate consideration of severe damage, such as the “loss of hometown”.