

福島原発事故における 被害の包括的把握と補償問題 — 社会的費用論の視角から —

除 本 理 史

筆者は一橋大学大学院時代に、寺西俊一先生から社会的費用論をはじめとする環境経済・政策研究のご指導を賜った。それ以来、公害・環境被害の補償・救済を主要なテーマとして研究を続けている（除本, 2007, 2015）。本稿では、その延長線上で行っている福島原発事故の被害補償研究の論点について、あらためて記しておきたい。

福島原発事故による被害の中心的内容は、「地域での元の生活を根底からまるごと奪われた」ことである。法的には、これは「包括的生活利益としての平穩生活権」（包括的平穩生活権）の侵害と表現される（淡路, 2015）。こうした被害は、被害を個別の項目に分解して市場価格で評価する方式では捉えきれない。

本稿では、被害の包括的な把握のために必要な基本的な視角について述べ、それを本件事故に適用することによって、事故被害の全体像の概観を試みる。以下では、K.W.カップ、宮本憲一らによる社会的費用論¹⁾を踏まえて、実物レベル（素材面）の被害と貨幣タームの被害（金銭換算された被害）を区別しつつ、両者の関連を明らかにする政治経済学的方法を採用する。

1) 環境経済学の分野で、社会的費用論の成果を継承する研究として、寺西（1984）、除本（2007）などがある。また、その原発事故への応用については、除本（2011）、大島・除本（2012, 2014）などがある。

なお「素材面」とは、人類史において可変的な側面である「体制面」（人間社会の特定のあり方）とは対照的に、歴史貫通的な物的・技術的側面を表す用語である。「使用価値的側面」といいかえてもよい。環境問題の政治経済学的研究では、この両側面から問題の原因や解決策を考えることが必要だとされている。

1. 被害の全体像をどう捉えるか

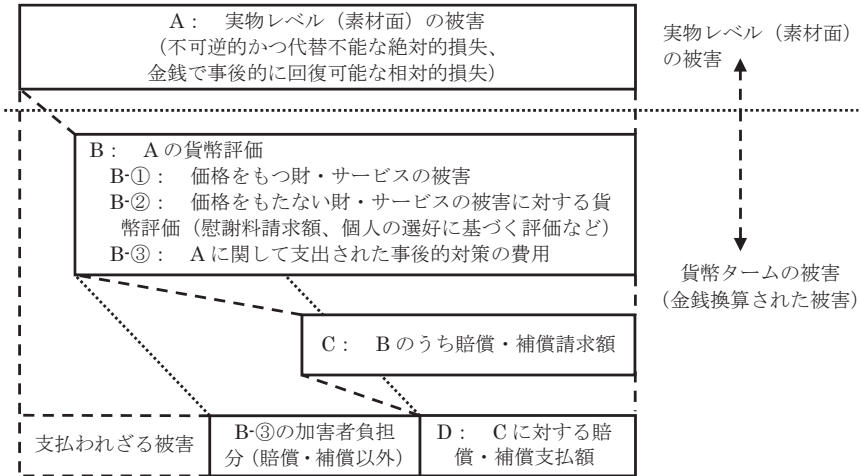
1.1 被害実態を把握するための視点

福島原発事故による被害は、きわめて広い範囲に及んでおり、大規模である。この全体像を捉えることは容易ではないが、ここではまず、被害実態を把握していくための基本的な視角を述べておきたい。

原発事故による被害には、金銭換算できるものもあるが、それ以前に、実物レベル(素材面)で各種の被害が生じているという点がまず重要である(図1のA)。今回の事故では、大量の放射性物質が大気や海に放出され、土壌を汚染した。その結果、食品の汚染が広がり、消費者に不安を引き起こした。人体への悪影響も懸念される。とくに、事故収束にあたる労働者の間に深刻な被曝が広がっている。

汚染や被曝の影響は、貨幣タームの被害(金銭換算された被害)としてもあらわれる(図1のB)。ここでは次の3つの視点が必要である。

図1 原発事故の被害実態を明らかにするための基本的視角



注: 概念の相互関係を示したものであり、絶対的な大きさは意味をもたない。なお、図中「B-③の加害者負担分(賠償・補償以外)」は、事後的対策を加害者自身が実施するなどして、その費用が賠償・補償請求されることなく、加害者負担に帰着している部分をさす。したがってこれは、Bの一部であるが、Dとは区別される。

出所: 大島・除本(2012) 23頁、図1-1をもとに加筆。

第1に、農林水産物など、価格を有する財・サービスの被害がある。損害額の算定方法の問題²⁾はあるものの、これは貨幣評価が比較的容易な被害である(図1のB-①)。

第2に、生命・健康、環境、コミュニティなど、通常は市場価格をもたないものも被害を受ける。しかし、これも貨幣評価が不可能というわけではない。たとえば生命・健康被害であれば、慰謝料の賠償請求額などとして貨幣評価することが可能である(図1のB-②)。

第3に、Aの被害が起きたことによって支出された事後的対策の費用(賠償・補償、被害修復・緩和に要する費用、対策実施のための行政費用など)として、貨幣タームの被害を捉えることもできる(図1のB-③)。B-①および②の被害が賠償請求され、被害者に支払われると、この費用の一部としてもあらわれる。

以上のようにAの貨幣評価が可能であるが、AはBに完全に置き換えることはできず、一部はBのレベルでは捕捉されずに残る。それは、事後的に取り返しがつかない被害(不可逆的かつ代替不能な絶対的損失)があるからである。いったん放出された放射性物質は、どれほど費用をかけたとしても、完全に取り除くことは不可能である。生命・健康被害も絶対的損失であるが、治療費や慰謝料として金銭換算されることがある。しかし、生命・健康被害はそれによって完全に回復するわけではない。したがって、Bの捕捉範囲はAのすべてには及ばないと考えるべきである。

図1のCとDは、Bのうち賠償・補償にかかわる部分である。Cは、被害者から加害者に対する請求額だが、関連する法律などの制度上の制約から、Bのすべてが請求されるとは限らない。また、書類や手続が煩雑であるため、被害者が請求をあきらめてしまうということもありうる。Bの大きさを知るには、被害実態の調査研究が必要であるため、それが進まないうちは、Cが被害額として認識さ

2) たとえば原発事故で利用できなくなった住居の賠償額を、どう評価するかという問題がある。一般に物的損害の評価方法として、a) 交換価値アプローチ、b) 利用価値アプローチ、c) 原状回復費用アプローチ、などが考えられるが、この場合いずれを採用すべきかという問題である。中古自動車と比較した場合、住居は人びとの暮らしに不可欠な、土地に固着した不動産であるという特性から、事故当時の価格(上記a)ではなく、再取得の費用(c)を賠償するのが合理的である(窪田, 2015)。

れることがある。

最終的に、Cはその全額が賠償・補償されるわけではなく、訴訟などを通じて支払いが一部に限定されることが多い(図1のD)。訴訟の結果として補償・救済制度がつくられ、原告以外にも適用されれば、DはCより大きくなるとも考えられるが(その場合でもBより大きくなることはない)、ここでは一定の制度・対策を前提とし、Cに対する支払額としてDを考えている。

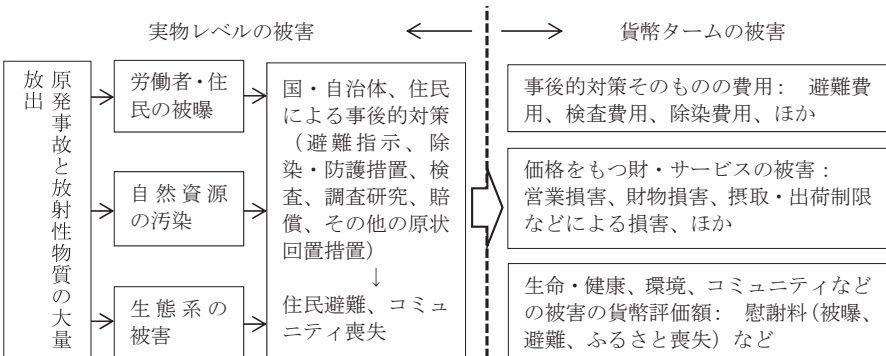
被害全体のなかで加害者が負担していない部分を、図1では「支払われざる被害」(unpaid damage)と表記した。被害者サイドからしばしばスローガンとして掲げられる「完全救済」「完全賠償」とは、理論的にいえば、この「支払われざる被害」をできるだけ小さくすることだといってもよい。

1.2 事故被害の概観

次に、図1の視点から、福島原発事故による被害の全体像を概観したい(図2)。

実物レベルの被害として、第1に挙げられるのは、放射性物質が大量に放出され、原発の敷地内はもちろん、その外にも深刻な汚染が起きたことである。その結果、事故収束にあたる労働者だけでなく、周辺住民も避難途上などで被曝した。

図2 原発事故被害の全体像



注：本図における「貨幣タームの被害」は、図1のBに対応する。ただし、図2では事後的対策の役割が大きいため、「貨幣タームの被害」における区分は図1のB-①～③に必ずしも厳密には対応していない。

出所：筆者作成。

また、国の避難指示が出ていない地域では、現在も住民が「低線量被曝」に直面している状況がある³⁾。それらによって、ただちに人体への影響はないとしても、被曝による恐怖や不安という精神的被害は実際に生じている。さらに、野生動植物や生態系への影響なども懸念される。

第2に、人間の経済活動という面からみれば、環境汚染は、自然資源（農林水産資源、水、農地など）の汚染である。自然資源は、汚染されたまま人間活動のサイクルのなかに取り込まれると、食物を通じた内部被曝などを引き起こす。また自然資源は、採取されると、農林水産物のように価格のついた商品になる。その汚染により、貨幣タームの被害として、出荷制限などによる損害、あるいは財・サービスの取引量や価格の低下（いわゆる風評被害）が生じる。

第3に、事故後、避難、除染、出荷制限などの各種の事後的対策が講じられた。そのあり方によって、貨幣タームの被害のあらわれ方も変化する。

避難、除染、出荷制限などは放射線防護を目的とするから、それらの防護措置がとられれば、被曝による被害は減少する。この場合、貨幣タームの被害として、①防護措置そのものの費用、②防護措置にともなう損害（出荷制限による損害など）、③被曝による損害（健康影響の調査費用などを含む）、が考えられる。基本的には①②が増加すれば、③は減少するであろう。そのほか、除染が不徹底な場合などに、④汚染による物的損害も発生する⁴⁾。

本件でとりわけ特徴的なのは、大規模で長期にわたる避難が、実物レベル（素材面）で被害の拡大をもたらし、それがさらに貨幣タームの被害にも波及していることである。国や自治体の避難指示が出た地域では、多数の住民が避難し、社会経済的活動がストップした。避難を余儀なくされた住民は、避難および避難生活で、深刻な心身のストレスを受けた。健康を損ない、亡くなった人も少なくない（原発事故関連死）。ある地域で多数の住民が避難してしまうと、地域社会で

3) 「低線量被曝」を避けるために避難した場合は、それにとまなう被害（避難費用、世帯分離など）が生じる。

4) ①が増加すれば、③と同様に④も減少すると想定できるが、避難指示によって汚染地域に放置された住居のように、防護措置によって拡大する汚染被害も考えられる。ただしこの場合は、②の事例と考えるべきかもしれない。そのほか、基準値内で流通している農林水産物の取引量や価格の低下（いわゆる風評被害）も、④の類型に入るであろう。

人びとがとりむすんでいた社会関係が崩壊する。コミュニティの喪失はその代表的な例であり、自然資源の管理や地域文化の継承などを含む諸機能が失われる。経済面では、生産→流通→消費→廃棄という全過程がほぼ機能停止したために、それにとまなう営業損害、就労不能損害、財物損害（住居や家財、事業用不動産などの価値減少・喪失）が生じた。

このように、制度的・政策的要因は貨幣タームの被害と密接に関連しているだけでなく、その問題点によって素材面の被害が拡大、増幅されるという側面もある。次節でこの実情について、より具体的に述べたい。

2. 福島復興政策と賠償、支援策の打ち切り

2.1 避難指示の解除と住民帰還の現状

政府は東日本大震災からの復興期間を10年間とし、前半の5年を「集中復興期間」、後半の5年を「復興・創生期間」と定めた。すでに後半の2年目に入った。そうしたなかで、事故被害の賠償や避難者に対する支援策が打ち切れつつある。具体的にどのような問題が起きているのだろうか。

2017年3月31日と4月1日に、福島県内4町村、3万2000人への避難指示が解除された。残るはほぼ帰還困難区域のみとなり、2014年4月以降に実施されてきた避難指示の解除は一区切りを迎えている。

しかし、住民帰還の見通しはそれほど明るくない。避難指示が解除された地域では、今年（2017年）1月時点で、住民の帰還率が13%にとどまる（『福島民友』2017年1月29日付）。放射能への不安だけでなく、医療体制が十分でないなど、生活条件の再建が喫緊の課題となっている⁵⁾。さらに4月以降も、帰還困難区域などの2万4000人には避難指示が継続される。

2.2 賠償、支援策の問題点

事故被害の賠償や支援策にも次のように多くの問題点がある。これらは、避難

5) 旧緊急時避難準備区域の調査からこの点を指摘したものとして、除本・渡辺編著（2015）がある。同書は、筆者を含む研究者グループと福島県弁護士会 原子力発電所事故対策プロジェクトチームが川内村を対象に行った共同調査の成果をまとめたものである。

指示の解除などを含む政府の復興政策と密接に関連している。

第1は、賠償の指針や基準が被害の実情を十分反映していないために、賠償から漏れてしまっている被害が少なくないことだ。避難者に対する賠償では、政府の指示を受けて避難をした人には比較的手厚いのだが、たとえ汚染があっても、避難指示が出ていない地域からの「自主避難者」には賠償がほとんどないか、まったくないのである。

これを地域間での賠償格差の問題とみることも可能だ。避難者への慰謝料を例にとれば、福島第一原発20km圏などの避難指示区域、その外側の30km圏の地域、さらに中通りやいわき市を含む自主的避難等対象区域など、何段階にも賠償の格差が設けられている。こうした地域間の賠償格差は、住民の間に深刻な「分断」を生み出している。

この背景には、当事者である被害者に対して、賠償の指針や基準の策定に参加するプロセスが保障されていないことがある。被害者からみると、賠償の内容や金額が一方的に提示され、押し付けられているようにも感じられる。

政府の指示を受けて避難した人たちへの賠償にも、問題がないわけではない。地域のコミュニティが崩壊したことなどによる「ふるさとの喪失」は重大な被害だが、これに対する賠償はまだ行われていない(除本, 2013, 2016)。

さらに政府は、慰謝料や営業損害などの継続的な賠償の支払いをおおむね終了していく方針も打ち出している。帰還困難区域等を除き、2018年3月で避難慰謝料が打ち切られる。しかし、いったん壊れた地域社会の回復は非常に困難であり、避難指示が解除されても、ただちに被害がなくなるわけではない。

商工業や農林業の営業損害も、賠償の打ち切り時期が明らかになっている。この問題について福島県商工会連合会は2016年、会員事業者に対するアンケート調査を実施した。このうち避難区域事業者の調査結果⁶⁾をみると、事故被害からの回復の難しさがよくわかる。

震災から5年半がたっても、休業中の事業者は約5割にのぼり、とくに小売業など、地域住民を対象とする業種で休業率が高い。また、営業を再開した事業者

6) 福島県商工会連合会「避難区域内の経営実態に関する商工事業者アンケート調査(結果発表)」(<http://www.shokokai.or.jp/07/0700210000/index.htm#sin344>)。

でも、多くは利益が回復していない。これには、地元の顧客が避難で離散してしまったことが、大きく影響している。事業の再開支援に加え、再開した事業者が営業を継続するための支援も必要だ。

第2の問題として、避難者に提供されてきた仮設住宅が2017年3月までで打ち切られたことが挙げられる（みなし仮設住宅を含む。当初の避難指示区域にほぼ相当する地域の避難者を除く）。とくに、避難指示区域外からの「自主避難者」にとっては、賠償や支援策が貧弱であるため、仮設住宅が避難生活を続けるための基本的な条件になってきた。打ち切りの代替措置もあるが、非常に限定的だ。避難を継続する人たちには家賃負担が重くのしかかり、意に反して帰還を選ぶ人もあらわれている。

2012年12月以降、避難指示区域内・外の事故被害者が全国で集団訴訟を提起し、原告数は1万2000人を超えている。こうした取り組みに世論の支持がどこまで広がるかが注目される。

震災6年の現実、原発事故の被害から回復することの難しさを示している。政府が復興期間とする10年間では、問題は到底解決しない。復興を進めながらも、残る課題について必要な支援策や賠償を継続すべきだ。

3. 賠償をめぐる責任と費用負担——最新動向と問題点

最後に、事故賠償の責任と費用負担について検討したい。これについて2016年末、2つの大きな動きがあった。1つは、経済産業省が設置した有識者会議（電力システム改革貫徹のための政策小委員会）によって、賠償費用の一部（「過去分」と称される）を託送料金につけかえる方針が打ち出されたことである。これは、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（いわゆる新電力）からも、それらの費用を回収しようとするものだ。

もう1つは、政府が帰還困難区域の除染費用について、国費投入を決定したことだ。これにより2017年度予算案に約300億円が計上された。

両者はともに、電力自由化のもとで福島原発事故の処理費用を国民に転嫁する仕組みを再構築するものだ（大島・除本，2017）。以下では、とくに除染費用への国費投入に注目して、福島事故に対する国の責任がするどく問われていること

を指摘したい。

3.1 膨張する除染費用と国民への負担転嫁

福島事故で飛散した放射性物質の除染については、2011年8月に放射性物質汚染対処特措法が成立している。政府は2013年段階で、同法に基づく除染費用を2.5兆円、中間貯蔵施設の費用を1.1兆円と試算していた。

その後、費用の総額はしだいに膨れ上がり、最新(2016年12月)の試算では除染が4.0兆円、中間貯蔵施設が1.6兆円とされる。しかし、これでも足りるかどうか定かではない。

除染費用が増大するにともない、その総額を抑制するかのよう動きも繰り返してあらわれてきた。環境省が2016年、放射性セシウム濃度8000ベクレル/kg以下の除染土を、全国の公共事業で利用できる方針を決定したこともその1つだ。これには、除染土の最終処分量を減らす意図があるのではないかと指摘されている(『毎日新聞』2017年1月5日付。ただし上記試算の4.0兆円に最終処分費用は含まれていない)。何はともあれ、人びとの被曝を抑えることが重視されるべきだろう。

では、除染や中間貯蔵施設の費用は誰が負担しているのか。現在の制度では、国がいったんそれらを支払うが、のちに東京電力(以下、東電)に求償することになっている。つまり、これらの費用は東電による事故賠償の一部をなす。しかし現実に、次に述べるように電気料金を通じて消費者に転嫁されているのだ(除本, 2013)。

東電の賠償については、2011年8月に原子力損害賠償支援機構法が成立している(2014年の改正で原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に改称。以下、機構法と略。また同法により設立された機構を支援機構と表記)。これにより、事故賠償額のほぼすべてが東電に交付されてきた。2017年5月までの資金交付は64回、総額7兆1,696億円にのぼる。これによって、東電は債務超過と法的整理を免れ、株主と債権者の負担も限られたものとどまった。

この資金交付は、貸付ではないため返済義務がないが、東電をはじめとする原子力事業者の負担金により、いずれ国庫に納付されることが期待されている。こ

の負担金の大部分をしめる一般負担金は、電気料金を通じて消費者に転嫁することができる。転嫁額は、家庭の電気料金でみると1世帯あたり年間587～1484円と試算されている（『朝日新聞』2017年2月27日付）。

しかし、新電力には負担金が課されないため、電力の小売自由化が進むとこの方式を続けるのは難しくなる。そこで、除染費用を国民・消費者に転嫁する仕組みを再構築しようとする動きが出てきた。

3.2 問われる国の責任

2013年12月の閣議決定では、中間貯蔵施設相当分1.1兆円について国が支援機構に資金交付を行い（事実上の国費投入）、除染2.5兆円には支援機構が保有する東電株の売却益を充てるという案が示された。だが除染費用は、前述のように2.5兆円から4.0兆円に膨らんでいる。株価をあげ売却益を確保するため、東電は柏崎刈羽の再稼働を見ずえるが、新潟県知事選（2016年10月）の結果を受けて困難が増している。

さらに、増大する除染費用を東電賠償の枠外にくくり出す動きもあらわれた。たとえば森林の除染がある。

国の方針では森林除染は住宅等の周辺に限定され、ほぼ手つかずである。しかし事故で汚染された地域には里山も多く、住民からは除染を望む声が出されてきた。そのため「事実上の除染」として、実質的に全額国費でまかなわれる「ふくしま森林再生事業」が2013年度からスタートしている。

また帰還困難区域の除染についても、前述のとおり2016年末に国費投入が決定された。同区域の除染はモデル事業などが限定的に実施されたのみで、避難指示解除の時期は決まっていなかったが、政府は2016年8月末、帰還困難区域に復興拠点を整備する方針を決定し、5年をめどに同拠点の避難指示解除をめざすとした。そして同拠点等の整備にあたり「公共事業的観点からインフラ整備と除染を一体的かつ連動して進める方策」が、検討課題に盛り込まれた。

2016年末の閣議決定は、この方針にそって、帰還困難区域の除染を放射性物質汚染対処特措法に基づくこれまでの除染と区別し、国費を充てることとした。いわば「新たな除染カテゴリー」をつくり出したのである。しかし、なぜ帰還困

難区域の除染だけを別扱いにするのか、納得のいく説明はなされていない。

税金であれ電気料金であれ、支払う側からみればどちらでも同じだと思われるかもしれない。しかし、そこで見過ごされているのは国の責任である。これを問うのは、従来の原子力政策を問い直すことにほかならない。

東電の賠償を国が肩代わりするのであれば、相応の根拠が必要だ。機構法の枠組みでは、国の関与はあくまで賠償義務者である東電への資金援助にすぎない、という建前であった。だが国費による賠償負担の肩代わりは、それを踏みこえている。

国が福島事故の被害に対する責任を認めるというのなら理解できるが、そうでなければ理屈が通らない。2017年3月17日、避難者集団訴訟で前橋地裁が国の責任を認める判決を出した。帰還困難区域の除染費用をめぐっても、国の責任があらためて問われることになる。

参考文献

- 淡路剛久 (2015) 「『包括的生活利益』の侵害と損害」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、11-27頁。
- 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。
- ・—— (2014) 「福島原発事故のコストを誰が負担するのか——再稼働の動きのもとで進行する責任の曖昧化と東電救済」『環境と公害』第44巻第1号、4-10頁。
- ・—— (2017) 「原子力延命策と東電救済の新段階——賠償、除染費用の負担転嫁システム再構築を中心に」『環境と公害』第46巻第4号、34-39頁。
- 窪田充見 (2015) 「原子力発電所の事故と居住目的の不動産に生じた損害——物的損害の損害額算定に関する一考察」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、140-156頁。
- 寺西俊一 (1984) 「“社会的損失”問題と社会的費用論——(続) 公害・環境問題研究への一視角」『一橋論叢』第91巻第5号、592-611頁。
- 除本理史 (2007) 『環境被害の責任と費用負担』有斐閣。
- (2011) 「福島原発事故の被害補償をめぐる課題」『環境経済・政策研究』第4巻

(14) 一橋経済学 第11巻 第1号 2017年7月

第2号、120-123頁。

- (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。
- (2015)「環境汚染と被害者救済」大沼あゆみ・岸本充生編『汚染とリスクを制御する』(シリーズ環境政策の新地平6) 岩波書店、57-77頁。
- (2016)『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店。
- ・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。