

福島原発放射能被害と原子力損害賠償法の仕組み

—— 東京電力と国に対する完全賠償を求めて ——

報告者 静岡アスベスト・放射能被害救済弁護団
団 長 弁護士 大 橋 昭 夫
(弁護士法人 鷹匠法律事務所所属)
TEL 054-251-1348 FAX 054-251-5526

1 食の安全に関する情報公開の必要性

食品の安全に関する情報は、国や県がいたずらに秘匿するのではなく、消費者たる市民に、すみやかに、すべてを公開するのが原則である。

読売新聞の報道によると、川勝知事はNHKの静岡県産茶の放射性セシウム汚染報道について異議を述べ、NHK記者に「反省しているか。」と迫ったということであるが、はなはだ疑問である。

報道の自由は市民社会にとって極めて重要な権利の1つであり、それは報道各社の権利にとどまらず、市民の知る権利にとって必要不可欠のものである。

消費者たる市民は、茶の安全について知る権利があり、茶生産者も正しく事実を知ってもらいたいと考えているはずである。

消費者たる市民は、客観的な事実が報道されることによって、茶の飲用が健康上問題があるのか否かを自ら考えることができる。

その意味で、静岡県は茶を始めとする農水産物の放射性物質汚染の状況を調査し、その結果を積極的に県民に知らせる必要があり、それは消費者たる市民の自己決定に大きく寄与することになる。

川勝知事の静岡の茶を守ろうとする意図は痛い程理解できるが、正確な報道がなされないと、県民の知る権利を阻害することになり、そのことが、かえって風評被害を招き、本来、あってはならない「茶生産者」対「消費者」の対立という不幸な構図を助長することになる。

茶生産者、茶問屋、茶小売店、消費者は、いずれも東京電力福島第一原子力発電所の事故の被害者であり、加害者は世界有数の地震国と津波国であるわが国において原発政策を推進した国であり、危険な原発を設置した東京電力である。

県民の健康や安全を守る責務がある川勝知事の怒りは、国や東京電力に向けられるものであって、客観報道をした報道人に向けられるものではない。

最初に食の安全に関する情報公開の必要と、その情報を正しく市民に報道されることが、消費者の安全にとって重要であることを指摘したい。

2 原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）の内容

(1) 福島原発事故に伴う損害賠償責任の主体

- ① 原賠法によると、「原子炉の運転や使用済み燃料の貯蔵によって、放射性物質が漏出して生じた損害について、原子力事業者が損害賠償責任を負う」とされており（同法3条1項本文）、今回の事故の場合、東京電力が損害賠償責任を負担することになり、この責任は無過失責任である。

但し、同法3条1項但し書きに「ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りでない。」とある

が、今のところ東京電力はこの但し書きの主張をしていない。

② 責任集中の原則

原賠法は、損害賠償責任を負う原子力事業者以外の者は、損害賠償責任を負わないと定めている。(同法4条1項)

これは、被害者が賠償責任の相手方を容易に知ることができ、賠償を確保することができるようにすると共に、関連事業者が安定的に資材を原子力事業者に供給することを可能にして、原子力事業の健全な発展に資するよう配慮したもので、「責任集中の原則」という。

福島第一原発の建設には、GE、東芝、日立製作所、鹿島建設もかかわっているが、東京電力が損害賠償責任を負担する以上、上記会社が損害賠償責任を負うことはないという原則である。

もっとも、民法、国賠法上から東京電力以外に国等の責任を追及することは可能である。

③ 損害賠償の仕組み

原賠法は、原子力事業者に対して、原子力損害賠償責任保険への加入等への損害賠償措置を講じることを義務づけており(同法6条)、賠償措置額は一事業所あたり1200億円とされている。(同法7条1項)

今回の事故では損害賠償額は数兆円以上になると言われており、1200億円では賄いきれない。

原賠法では、国が国会の議決に基づき、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うこととなっている。(同法16条1項、2項)

なお、政府は「原子力損害賠償支援機構法案」を国会に提出し、新たに「原子力損害賠償機構」を設立して、各電力会社の負担金や交付国債などで資金を集め、東京電力が損害賠償を続けられるよう支援するとのことである。

3 どのような損害が賠償されるか。

(1) 原発事故と相当因果関係のある損害

福島原発の事故では水素爆発等が起こり、放射性物質が大気中、海中、地中へ漏出して農水産物に対する出荷制限の措置がとられた。

このように事故から一般に生ずるであると認められる損害(相当因果関係のある損害)を、原賠法により、東京電力が賠償することになる。

茶の放射性セシウム被害も、当然、これに該当する。

(2) 賠償請求ができる損害

- ① 生命、身体的損害
- ② 財産的損害
- ③ 避難費用
- ④ 健診、検査費用
- ⑤ 休業損害
- ⑥ 営業損害(事業遂行が不能になった損害)
- ⑦ 精神的損害
- ⑧ 風評被害(放射能の影響が及んでいない農産物や海産物が買い控えられて売上げが減少することなどによる損害)

4 原子力損害賠償紛争審査会

(1) 和解の仲介と指針の策定

東京電力は、損害賠償に関する専用の相談窓口として「福島原子力補償相談室」を開設した。(TEL 0120-926-404)

被害者はここに電話し、東京電力と損害賠償について話しあい和解することができる。

和解ができない場合には、原子力損害賠償紛争審査会に対して和解の仲介を申し出ることができる。

原子力損害賠償紛争審査会は、損害賠償の紛争に関する和解の仲介を行ったり、相当因果関係のある損害にどのようなものが含まれるかについての一般的な指針の策定に関する事務を行う。(原賠法18条2項)

しかし、それらには強制力はないので最終的には民事裁判によって解決されることになる。

勿論、原子力損害賠償紛争審査会の和解の仲介を経由せずに初めから民事裁判で解決することもできる。

(2) 原子力損害賠償紛争審査会の策定した指針の内容

① 2011年4月28日「東京電力(株)福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第一次指針」(第1次指針)

ア 政府による避難等の指示に係る損害

㉞ 「避難費用」(避難ために負担した宿泊費、交通費、家財道具の移動費用等)

㉟ 「営業損害」(避難指示等により、営業が不能になるなどの支障が生じたために現実に生じた減収分や商品等の廃棄費用などのほか、事業拠点の移転費用など)

㊱ 「就労不能等に伴う損害」(避難等を余儀なくされたことに伴い、就労できなくなったために生じた給与等の減収)

㊲ 「財産価値の喪失または減少等」(避難等を余儀なくされたことに伴い、管理が不能となったために、財物の価値が喪失または減少した場合の喪失または減少部分や廃棄費用など)

㊳ 「検査費用(人)」(避難または屋内待避した人が、放射性物質への曝露の有無等を確認する目的で受けた検査についての検査費用・交通費等)

㊴ 「検査費用(物)」(物の性質等から、検査を実施して安全を確認することが必要な場合や取引先の要求によって検査の実施を余儀なくされた場合の検査費用)

㊵ 「生命・身体的損害」(福島原発事故により、避難等を余儀なくされたため、けがを負ったり病気になったり、死亡したことによる逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等)

㊶ 「精神的損害」(福島原発事故により、避難等を余儀なくされたことに伴い、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたって著しく阻害されたために生じた精神的苦痛に対する慰謝料)

イ 政府による航行危険区域設定に係る損害

㊷ 「営業損害」(航行危険区域の設定により、漁業者が操業の断念を余儀なくされたために現実に生じた減収分や、海運業や旅客船業者が迂回航行により増加した費用・減収分)

㊸ 「就労不能等に伴う損害」(漁業者や海運業者等の経営状態が悪化したため、勤務していた人が就労できなくなった場合の給与等の減収分)

ウ 政府による出荷制限指示等に係る損害

- ⑦ 「営業損害」(出荷制限指示等により、農林漁業者や流通業者が、出荷または操業の断念を余儀なくされたために生じた減収分や商品の廃棄費用など)
- ⑧ 「就労不能等に伴う損害」(農林漁業者等の経営状態が悪化したため、勤務していた人が就労できなくなった場合の給与等の減収分)
- ② 2011年5月31日「東京電力(株)福島第一、第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する第二次指針」(第2次指針)
 - ア 政府による避難等の指示に係る損害
 - ⑦ 「一時立入費用」(避難した人が一時立入りに参加するために自己負担した交通費、家財道具移動費用や除染費用など)
 - ⑧ 「帰宅費用」(屋内待避区域の指定が解除されたことにより、その区域外に待避していた人が、その区域内にある住居に戻るために負担した交通費や家財道具の移動費用など)
 - ⑨ 「精神的損害」(屋内待避を余儀なくされた人が、行動の自由を制限され、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたって著しく阻害されたために生じた精神的苦痛に対する慰謝料)
 - イ 政府等による出荷制限指示等に係る損害
 - ⑦ 出荷制限指示等の解除の見通しが立たないため、対象品目の作付けを断念したことによる農林業者の減収分
 - ⑧ 農林業者の経営状態が悪化したため、勤務していた人が就労できなくなった場合の給与等の減収分
 - ⑨ 出荷制限指示等の解除後における作付け断念による減収分や作付け再開のための再整備費用など
 - ウ 政府等による作付け制限指示等に係る損害
 - ⑦ 農業者が作付け制限指示等の対象品目の作付けなどの断念による減収分
 - ⑧ 農業者の経営状態が悪化したため、勤務していた人が就労できなくなった場合の給与等の減収分
 - エ いわゆる風評被害
 - ⑦ 一般的基準

「風評被害」を、報道等により広く知らされた事実によって、商品またはサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念し、消費者または取引先が当該商品またはサービスの買い控え、取引停止等を行ったために生じた被害とする
 - ⑧ 農林漁業の風評被害

農林漁業の出荷制限指示等が出されたことがある区域において産出された農林産物、畜産物および水産物について、現実に生じた買い控えによる被害や、買い控えを懸念して事前に出荷、操業または作付けを断念したことによって生じた被害
 - ⑨ 観光業の風評被害

福島原発事故後、福島県内に営業拠点を有する観光業に生じた解約・予約控え等による減収分や廃棄費用など

上記指針は限定的なものではなく、それ以外の損害も今後検討の対象にし、指針を公表していくという。

5 食品衛生法による出荷制限

(1) 茶の放射能汚染規制値

厚生労働省医薬食品局食品安全部長は、2011年3月17日に「放射能汚染された食品の取り扱いについて」（食安発0317第3号）において、下記に記載した指標値（ベクレル）を上回る食品につき、食用につながるような十分処置されたい旨、通知した。茶はその他扱いにされている。（生茶葉、荒茶、製茶も同じ規制値）

これは、福島第一原子力発電所から放出された放射性物質が農作物に混入したため、下記記載の指標値を上回る食品を、食品衛生法第6条第2号の「有毒な、若しくは有害な物質が含まれ、若しくは付着し、又はこれらの疑いがあるもの」に指定したものである。その結果、厚生労働省の定めた指標値を超えた農作物を出荷することはできなくなった。

同条の違反行為には、3年以下の懲役または300万円以下の罰金が規定されている。

核種	原子力施設等の防災対策に係る指針における摂取制限に関する指標値（Bq/Kg）	
放射性ヨウ素 (混合核種の代表核種： I)	飲料水	300
	牛乳・乳製品	
	野菜類（根菜、芋類を除く）	2000
放射性セシウム	飲料水	200
	牛乳・乳製品	
	野菜類	500
	穀類	
	肉・卵・魚・その他	
ウラン	乳幼児用食品	20
	飲料水	
	牛乳・乳製品	
	野菜類	100
	穀類	
	肉・卵・魚・その他	
プルトニウム及び超ウラン元素のアルファ核種 (Pu Pu Pu Pu Am Cm Cm Cm 放射能濃度の合計)	乳幼児用食品	1
	飲料水	
	穀物	
	牛乳・乳製品	10
	野菜類	
	肉・卵・魚・その他	

(2) 茶出荷制限による損害賠償（1 Kgあたり500ベクレルを超過した場合）

「原賠法」は、原子力事業者たる東京電力株式会社に対し、無過失・無限の賠償責任を課すとともに、その責任の主体を原子力事業者としている。（原賠法3条第1項本文）

この点、茶の出荷制限は、福島第一原子力発電所から飛散した放射性物質が農作物に混入したことによる措置であることが明らかであるので、茶の出荷制限に

よる損害は、原子力損害であり、茶生産者は東京電力株式会社に対し、原賠法に基づき損害賠償請求することができる。

500 ベクレル以下の場合には、出荷制限されたわけではないので、このことによって損害賠償されるわけではないが、原発事故と相当因果関係のあるものとして、当然、東京電力株式会社に対して損害賠償請求できる。

6 500 ベクレル以下の茶の放射性セシウム被害

この場合は、単に風評被害ではなく、直接、茶園に原発事故による放射性物質が飛散してきたものとして、茶葉、土壌が直接侵害されている。

500 ベクレル以上の放射性セシウムが検出された茶園と同一の立場で東京電力株式会社に対して損害賠償請求ができる。

7 風評損害（風評被害）

(1) 指針の定義した風評損害（風評被害）

第1次指針は、風評損害（風評被害）を「報道等により広く知らされた事実によって、商品又はサービスに関する放射性物質による汚染の危険性を懸念し、消費者又は取引先が当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等を行ったために生じた被害を意味するもの」と定義し、福島原発事故と相当因果関係のあるものであれば、風評被害でも、損害賠償の対象とすると述べている。

この見解は原子力損害賠償紛争審査会の独自の見解ではなく、従来の判例を踏襲したものとして裁判所でも支持されるものと思われる。

(2) 茶の放射性セシウム飛散による風評損害

自らの茶園に放射性セシウムが飛散し、直接損害を被った茶生産者が賠償されることは当然であるが、消費者や取引先が風評により茶を買わなくなったことにより、売上げが低下した茶生産者、茶問屋、茶小売店の被害もすべて賠償の対象となる。

(3) 従来の原賠法関連の判例

① 損害賠償を認めたもの

軽水炉用低濃縮ウランの再転換工場において、臨界事故が発生し、茨城県産の納豆製品について全国的に売上が減少したため、納豆の製造業者である原告が、仮払金のほかに損害賠償請求を行い、一方、事業者は反訴を提起して仮払金の返還請求をした事案（東京地判平18・4・19判時1960号64頁）で、

判決は、「本件臨界事故後、原告の納豆製品を含む茨城県産の加工品について安全性が確認され、その旨のPR活動がなされていたとしても、消費者ないし消費者の動向を反映した販売店において、事故現場から10キロメートル圏内の屋内退避要請地域にある本社工場を「生産者」と表示した原告の納豆製品の危険性を懸念して、これを敬遠し、取り扱いを避けようとする心理は、一般に是認できるものであり、それによる原告の納豆製品の売上減少等は、本件臨界事故との相当因果関係が認められる限度で本件臨界事故による損害として認めることができる」として、茨城県産の納豆の売上減少と臨界事故との因果関係を一部認定した。

② 損害賠償を認めなかったもの

ア 敦賀湾で原子力発電所の放射能漏れ事故が発生し、魚介類の汚染が報道されて魚介類の入荷拒否等が生じたため、金沢港の市場で魚の仲介業を営む原告が電力会社に対して損害賠償請求をおこした事案（名古屋高裁金沢支判平

元・5・17判時1322号99頁)で

判決は、敦賀湾周辺の魚介類の売上減少による業者の損害について、事故と相当因果関係を認めながら、金沢港の魚介買い控えによる売上減少との相当因果関係は認めなかった。ここでは、魚介の売上減少は消費者心理によるもので、この心理状態は一般に是認できるものではないとしている。

イ 軽水炉用低濃縮ウランの再転換工場において、臨界事故が発生したため、保証仮払金を受領した原告が、その後、本件事故によって茨城県産の製品が敬遠され取引拒絶にあった等として損害賠償請求をしたところ、被告が反訴として本件事故によって原告(反訴被告)には損害は生じなかったとして、仮払金返還を請求した事案(水戸地判平15・6・24判時1830号103頁)で

判決は、加工業者の主張を裏付ける証拠がないことを理由にその請求を棄却して、事業者の反訴請求を認容している。

ウ 臨界事故の現場近くで自動車組み立て工場を経営していた者が、事故の後、身体に変調をきたしたとして損害賠償請求をした事案(水戸地判平20・2・27判時2003号67頁)で

判決は、被ばく量が健康被害を生じさせるものではないとして、事故と原告の主張する健康被害との相当因果関係を認めなかった。

8 損害の範囲

(1) 営業損害

取引数量の減少又は取引価格の低下による減少分及び合理的な範囲の追加的費用(商品の返品費用、廃棄費用等)

(2) 就労不能等に伴う損害

上記の減収により、事業者の経営状態が悪化したため、そこに勤務していた労働者が就労不能等を余儀なくされた場合の給与等の減収

(3) 検査費用

取引先の要求等により実施を余儀なくされた検査費用

(4) 除染費用

今後、茶樹や土壌に付着した放射性物質を除染する必要があるが、これに要する費用

(5) 慰謝料(精神的損害)

(6) その他

9 損害の立証方法

(1) 法人の場合(青色・白色申告)

法人税確定申告書の売上高、売上原価により収入を立証する。

(2) 個人の場合

① 白色申告者

所得税確定申告書、収支内訳書の売上高、売上原価により収入を立証する。

② 青色申告者

所得税確定申告書、青色申告決算書(損益計算書が記載されている部分)の売上高、売上原価により収入を立証する。

(3) 東京電力の対応

東京電力は前年(2010年度分)の法人税確定申告書、所得税確定申告書に基づく、法人所得額、個人所得額をもとに所得額を算出している。

出荷契約などの書類も要求しているとのことである。

(4) 無申告の方や実際の所得が申告額と異なる場合

取引先との売買契約書、領収証等で売上額を立証し、適正な所得率を乗じて、実所得額を証明しなければならない。

この場合、東京電力が認めるかはわからない。

(5) 今後注意する点

今まで正しく記帳されていない場合には、手もとにある帳票類によって正しく更正し、今後も正しく記帳し、それに沿う帳票類等もしっかりと保存し、福島原発事故以後の売上げの減少を立証する。

10 損害の終了時期

直接損害、風評損害とも開始時期は、福島原発事故発生時以降であるが、終期は今のところ原発事故の収束がはっきりしないので、数年は続くものと思われる。

この間、売上高の減少は正しく把握する一方で、問屋、小売商の方々は、県産茶以外も扱い売上高の減少を自ら防止する策を講じた方がいいかもわからない。

このように言うのは、損害は風評がなくなるまで続くものと思われるが、この期間の損害がすべて損害賠償の対象となるかはっきりしないし、場合によっては、損害の拡大防止の努力を怠った結果、損害が拡大したというようなことを東京電力から主張されるかもわからないからである。

しかし、損害が続く限り、東京電力にその賠償を請求することは何ら不当ではない。

11 東京電力による仮払いを得ていない方々に

東京電力は、放射能被害者の方々に対する損害を必ずしもスムーズに仮払いしていないようである。

そして、仮払い金にも限度額があり、その金員で営業を続けたり、生活をするのができない場合がある。

その場合、静岡地方裁判所に損害賠償金の仮払い仮処分の申立てができる。

放射性セシウムによる茶被害の場合には、因果関係は顕著で、東京電力も争わないものと思われるが、損害額については、証拠書類がしっかりしていなければ裁判所も認めない。

仮処分決定がなされる場合、通常では保証金を予納しなければならないが、本件の場合、原則的には無保証で仮処分決定がなされるものと思う。

但し、損害賠償額の全部を請求する場合は、保証金を要求されることもありうる。

12 損害賠償金の請求方法

東京電力に請求すればよいが、東京電力は国の対応をみていることもあり、すんなりと支払ってくると思われる。

その時には原子力損害賠償紛争審査会に和解の仲介を申し出る方法があるが、これを望まない場合には直ちに静岡地方裁判所に東京電力を被告として損害賠償請求の訴を提起することができる。

これは原賠法に基づく無過失責任を東京電力に追及するものであるが、東京電力の支払い能力を考慮し、国をも被告とし国賠法に基づく過失責任を追及する必要がある。(但し、国によって立法がなされ、完全な賠償がなされる手立てが講じられた場合は、この限りでない。)

13 静岡県内の観光業者の損害

第2次指針は、観光業（ホテル、旅館、旅行業等の宿泊関連産業等）の「風評被害」について、「本件事故以降、現実には生じた観光業に関する解約、予約控え等による被害のうち、少なくとも福島県に営業の拠点がある観光業については、本件事故及びその後の広範囲にわたる放射性物質の放出が原因で消費者等による解約、予約控え等があった蓋然性が高いことから本件事故後に観光業に関する解約、予約控え等による減収が生じていた事実が認められれば、風評被害の類型として、原則として本件事故と相当因果関係のある損害と認められる。」としている。

但し、「観光業における減収については、東日本大震災自体による消費マインドの落ち込みという理由による蓋然性も相当程度認められるから、損害の有無の認定及び損害額の算定に当たってはその点についての検討も必要である。」とも述べている。

指針は、今のところ観光業者の風評損害の補償については福島県に限られるとしているが、静岡県の観光業者の風評損害を否定しているわけではない。

特に、静岡県のホテル業、旅館業については、福島原発事故以降、放射能被害を心配した中国人、韓国人の旅行者の宿泊が激減しているということであるから、このことによる売上減は立証できるかもしれない。

又、東日本大震災による消費者の消費マインドの落ち込みもあったと思うが、日本人の旅行客の激減も電気供給義務を負担している東京電力の債務不履行（計画停電）にあったとする見方もあるので、この点についての損害もただちに否定されるわけではない。

14 静岡県内の漁業関係者の損害

今のところ、出荷制限されている魚類はないので、ただちに損害賠償を問題にすることはできないが、今後、消費者の消費控えにより売上げが減少すれば、風評損害として認められることも十分にある。