HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	戦後日本の公害問題と福島原発事故
Author(s)	除本, 理史
Citation	經濟學研究, 63(2), 85-95
Issue Date	2014-01-24
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/54577
Type	bulletin (article)
File Information	ES_63(2)_85.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 63－2
北海道大学 2014.1

戦後日本の公害問題と福島原発事故

除 本 理 史

はじめに

福島原発事故の発生から2年半以上が経過したが，事態は「収束」とは程遠い状況にある。本稿を執筆している2013年9月末，汚染水の問題がクローズアップされ，抜本的な対策が求められている。事故の被害も継続している。避難者数はいまだに14万人を超えており，容易には帰還できない区域もあることが明らかになりつつある。

深刻な事故被害の発生を受けて，日本の公害研究の先駆者たちが，その蓄積を踏まえ，福島の事故について考察を行なっている。たとえば経済理論学会の第60回大会（2012年10月6～7日，愛媛大学）では，「大震災・原発問題と政治経済学の課題」という共通論題が掲げられ，宮本憲一，吉田文和らが報告をしている（宮本，2013，吉田，2013）。これらの論稿では幅広い問題点や課題が網羅されており，大変貴重であるが，個別の論点に関する考察をさらに深めていくことが急務である。

筆者は，宮本，吉田らの業績に学びつつ，水俣病や大気汚染などの公害被害補償について研究してきた（除本，2007，除本ほか，2010）。そして震災直後から，これまでの経験を踏まえ，福島原発事故の被害実態と補償問題に関しても，共同研究者とともに調査・研究を進めてきた。成果は著書・論文等を通じて発表してきているが（大島・除本，2012，除本，2013ａなど），本稿ではその一部について，とくに戦後日本の公害問題との比較という視点から，あらためて述べることにしたい[1)]。

1. 曖昧にされる責任と被害補償の費用負担

福島原発事故の被害に関して，大きく分ければ，次の3つの責任が問われている。第1は「国策」として原子力発電を推進してきた責任である。この推進主体は，国や電力会社だけでなく関連業界などを含む，いわゆる「原子力ムラ」と呼ばれる複合体だといってよい。第2は，事故を防ぐ対策や規制が十分でなかったという点である。これは主に，東京電力（以下，東電）と国の責任である。第3は，事故が起きてからの対応に問題があったことである。これは根本的には，深刻な事故は起きないという「安全神話」に原因があり，その意味では，事前の対策の不備という第2の点に帰着する。たとえば今回の事故では，住民への情報伝達に問題があり，放射性物質が飛散する方向に人びと

1）本稿は，拙著の一部（除本，2013，第Ⅰ章，第Ⅲ章1節）を圧縮し，情勢の進展を踏まえて加筆したものである。なお，あらかじめ「賠償」「補償」の語の使い分けについて，説明しておく。本稿では，「賠償」を含むより広い概念として「補償」の語を用いている。「補償」は，法的な賠償責任を前提としない場合（たとえば「社会的責任」など）を含み，また，金銭賠償を越えた広義の「償い」をも含意する。ただし，法律や組織名などにおいて，あるいは「賠償」と表記するのが自然であり内容上も問題のない場合には，そちらを用いた。筆者が「賠償」と「補償」を使い分けているのは，狭い意味の金銭賠償だけでは問題が解決しないと考えているためだが，用語の説明を省くためなどの理由で，別稿では「賠償」で統一した場合もある。しかし，ここで述べた立場に変更はない。

が避難した結果，本来は避けられたはずの被曝をしてしまった。

日本弁護士連合会は，今回の事故をめぐる東電と国の過失を明らかにし，関連業界を含めた法的責任を問うことは可能だとしている（日本弁護士連合会編，2011，22－28，32－34 頁）。しかし，こうした責任を踏まえて被害補償が行なわれているのかというと，そうではない。以下では，事故被害をめぐる責任が曖昧にされ，「加害者主導」の被害補償が進められていることから，多くの問題が起きていることを明らかにしたい。

1.1　加害責任に「無自覚」な東電

原発事故の被害補償は，「原子力損害の賠償に関する法律」（以下，原賠法）にしたがって進められる。これに基づいて東電は，今回の事故の損害賠償責任を負い，被害者に補償を支払っている。一見，東電は責任を果たしているようにみえる。しかし問題は，原賠法の定める責任の中身にある。

原賠法は，原子力事業者（今回の場合は東電）の責任を，無過失責任としている。これによって被害者は，東電の故意や過失を立証する必要がなくなるので，補償請求が容易になる。本来，被害者にとっては，補償額が減らされるわけではなく，不利になることはないはずだ。ところが，実際にはそう単純ではない。

今回の事故で東電は，加害者としての自覚があるのか，としばしば批判を受けている。たとえば 2012 年 8 月の，社内テレビ会議の限定的「公開」をめぐる顛末ひとつをとってもそうである。事故の検証に役立つ貴重な資料だが，東電は社員のプライバシーを理由に全面公開を拒否した。同様の事態は，被害補償においてもはっきりとあらわれている。後述のように東電は，補償基準を勝手に決め，それを被害者に押し付けようとしてきた。東電の基準は，実際に引き起こされた被害よりも，補償の範囲を狭く設定している。被害者の反発が生まれるのも当然である。

原賠法によって，東電は故意・過失を正面から問われたことがないのだから，こうしたことも不思議ではない。無過失責任は，東電の責任の「無自覚」につながっているのではないか。それだけでなく，原賠法のもとで，国の責任も曖昧になっている。東電は第一義的責任を負わされているようにみえるが，実際には，株主，債権者は応分の負担をしていない。他方，国も，東電の背後に隠れ，前面に立って責任を果たそうとしていない。次に，原賠法の仕組みを説明しながら，このことを明らかにしていこう。

1.2　東電「延命」と国の責任

原子力事業者は，事故被害について無過失責任を負う（原賠法第 3 条）。原子力事業者の補償額に，限度額は設けられていない（無限責任）。また，責任の主体は原子力事業者に集中されており，取引関係のあるプラントメーカーなどは責任を負わない（第 4 条）。

原子力事業者は，こうした責任を担保するため，保険などに入っている。これを損害賠償措置と呼ぶ。損害賠償措置には，民間の責任保険，および国との間で結ばれる補償契約がある（第 6，7 条）。責任保険は一般的な事故をカバーし，補償契約は，責任保険で補償されない部分――すなわち，天災（地震，噴火，津波），正常運転，および「後発損害」（事故発生から 10 年経過した後の補償請求）を対象とする。

しかし，損害賠償措置によって賄える額にも限度がある。そこで，さらに足りない場合，国は原子力事業者に対し，必要な援助を行なう（第 16 条）。

他方，「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」によって被害が発生した場合は，原子力事業者は免責される（第 3 条 1 項ただし書）。この場合，国が「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようにするもの

表１　原発事故の被害補償制度

①被害の原因	A　一般的な事故	B　天災（地震，噴火，津波），正常運転，後発損害	C　異常に巨大な天災地変，社会的動乱
②原子力事業者の責任	無過失・無限責任，責任の集中		免責
③損害賠償措置の形態	責任保険	補償契約	なし
④損害賠償措置の額	原子力施設の規模等に応じ 1200 億，240 億，40 億円		
⑤国の措置	損害賠償措置を超える損害が発生した場合，政府が必要と認めるときは，国会の議決の範囲内で原子力事業者に対し必要な援助を行なう		被災者救助，被害拡大防止のため必要な措置を講ずる

出所：除本（2013 a）9 頁，表 1。

とする」（第 17 条）。

原賠法の仕組みを**表 1** に整理した。今回の事故は，①の A～C のうち，いずれに当てはまるだろうか。東日本大震災は，原賠法の免責事由である「異常に巨大な天災地変」（C）には該当しないというのが政府の解釈である（むしろ東電には重大な過失があるという指摘もなされている）。そこで，今回の事故は B のケースに入り，損害賠償措置は補償契約となる。同措置の上限は，福島第一原発について 1,200 億円，第二原発も含めると 2,400 億円である。

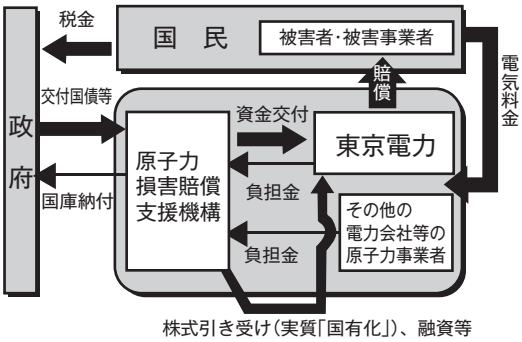
福島原発事故の被害総額は，6 兆円にものぼるとされ，損害賠償措置で賄える 1,200 億ないし 2,400 億円程度では「焼け石に水」である。そこで，前述のとおり国の援助措置が問題となる。

事故を起こしたことで，東電は事実上，経営破綻の状態に陥った。今回の被害は非常に大規模であって，原発事故の収束や廃炉，補償等に要する費用が巨額にのぼるため，東電の自己資本をはるかに超えることが確実視されたのである。

自らの資力の範囲では補償しきれず，国の援助が必要だとすれば，その前提として，東電は資産を全部はき出すべきだろう。潤沢な資産をもったまま，国から資金援助を受けるのはおかしい。資産を握っているのは，大手金融機関など東電の株主，債権者だから，それらの主体が負担を甘受せねばならない。これは，企業の通常の破綻処理で行なわれることである。

しかし，この当たり前の方法とは正反対の法律がつくられ，株主と債権者は守られた。2011 年 8 月，原賠法第 16 条にある国の援助措置の具体化として，「原子力損害賠償支援機構法」（以下，支援機構法）が成立したのである。これにより，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。これで，大手金融機関など東電の株主，債権者は，まったくの無傷ではないにせよ，守られることになった。

たしかに東電は，形のうえでは補償の責任を負い，被害者への支払いを行なう。だが支援機構法により，その原資は，機構を通じて国が出すと決まった。これは，東電を含む原子力事業者が負担金で返納することになっている。したがって，電気料金などによって，国民に負担が転嫁されていくことになる（**図 1**）。いずれにせよ，東電の破綻処理は回避され，株主と債権者は応分の負担をしていない。「延命」された



出所：除本（2013 a）10 頁，図 2。

図１　原子力損害賠償支援機構法の仕組み

東電は，原発再稼働をねらい，電気料金の値上げまでしている。東電と国の「責任逃れ」が，メダルの裏と表のように一体化した仕組みなのである。

2. 「加害者主導」で行なわれる被害の「線引き」

2.1 「最低限の目安」としての指針

原賠法は，原子力事業者の責任について規定しているが，他方，補償対象となる被害の範囲については，とくに定めていない。補償すべき被害の範囲に関する指針を決めるのは，文部科学省に設置される原子力損害賠償紛争審査会（以下，紛争審）である。

紛争審は 2011 年 4 月以降，今回の事故被害の補償について，第 1 次指針，第 2 次指針・同追補を順次策定し，同年 8 月 5 日にそれらを集成して「中間指針」を決定した。そこで規定された補償の範囲は，**表 2** のとおりである。

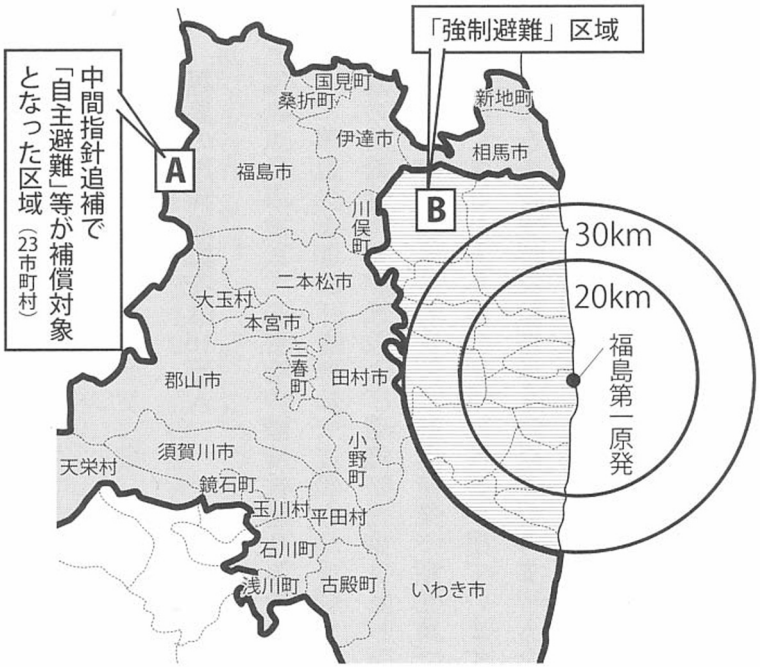
しかし，中間指針では漏れている被害や，評価が不十分な被害も多く存在する。たとえば，中間指針は，国や自治体の避難指示等が出された区域（**図 2** の B「強制避難」区域）については，比較的幅広く補償の範囲を定めている（表 2 の A）。これに対し，その区域の外側につい

表 2　中間指針の概要

A　政府による避難等の指示等に係る損害	検査費用（人） 避難費用 一時立入費用 帰宅費用 生命・身体的損害 精神的損害 営業損害 就労不能等に伴う損害 検査費用（物） 財物価値の喪失・減少等
B　航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害	営業損害 就労不能等に伴う損害
C　政府等による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害	営業損害 就労不能等に伴う損害 検査費用（物）
D　その他の政府指示等に係る損害	営業損害 就労不能等に伴う損害 検査費用（物）
E　風評被害 （農林漁業・食品産業，観光業，製造業，サービス業，輸出等）	営業損害 就労不能等に伴う損害 検査費用（物）
F　間接被害（第一次被害者との経済的関係を通じて第三者に生じた被害）	営業損害 就労不能等に伴う損害
G　放射線被曝による損害	急性，晩発性の放射線障害による生命・健康被害に伴う逸失利益，治療費，薬代，精神的損害等
H　その他	地方公共団体，国の財産的損害等

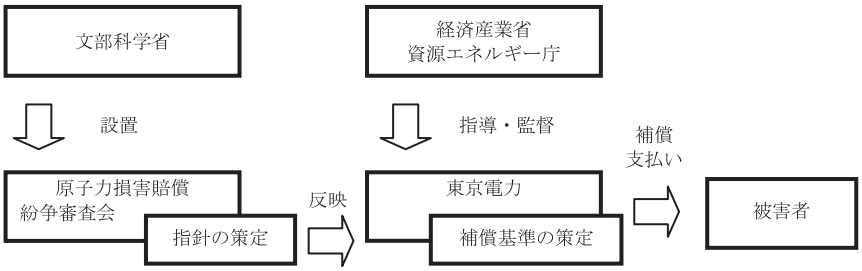
注：原子力損害賠償紛争審査会「東京電力株式会社福島第一，第二原子力発電所事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」2011 年 8 月 5 日，より作成。この後，2013 年 1 月までに 3 つの追補が策定されており，十分な内容とはいえないが「自主避難者」に関する補償範囲の拡大などがあった。

出所：除本（2013 a）13 頁，表 2。



出所：除本（2013 b）26 頁，図②。

図 2　「強制避難」区域と「自主避難」



注：原子力損害賠償紛争解決センターや裁判所を通じた解決については，本図では略。
出所：除本（2013 a）16 頁，図 4。

図 3　紛争審の指針と東電の補償基準

ては，農林水産物の出荷制限や風評被害を除いて，住民への補償にはほとんど触れられていなかった（後述する「自主避難」問題）。

2.2　東電の「裁量」と補償基準

加害者と被害者の間に争いがある場合，通常は，司法のような第三者に判断が委ねられる。ただし，裁判では時間や費用がかかるので，それを避け，当事者間の自主的な解決を促進するため，紛争審の指針によって，最低限補償すべき被害の範囲が示される。今回の事故では，東電が指針を受けて補償基準をつくり，被害者からの請求を受け付けている（**図 3**）。

注意すべきは，紛争審の指針が，裁判等をせずとも補償されることの明らかな被害を列挙したものであり，補償範囲としては最低限の目安

だということである。指針に書かれていないからといって，補償されないというわけではない。にもかかわらず，加害者たる東電は，これを補償の「天井」であるかのように扱ってきた。

東電は中間指針を踏まえて，2011 年 8 月 30 日に独自の補償基準を示し，補償請求の手続きをはじめた。しかし，指針に書かれていない基準を勝手に決めて補償範囲を限定しようとしたり，指針に明示された被害の補償を先送りしようとした。これには，被害者や世論の批判が大きく，国会などでも取り上げられたため，東電は一部撤回を余儀なくされている。

さらに問題なのは，加害者たる東電が，基準を示すだけでなく，請求内容の査定まで行なっていることである。東電の基準が紛争審の指針を踏まえているとしても，補償支払いは東電の基準にしたがうため，具体的運用のレベルで，東電の「裁量」が入り込んでくる。このように全体としてみれば，加害者側が補償の枠組みを定め，それを被害者に押し付けてきたといってよい。つまり「加害者主導」である。

2.3　紛争審を動かした被害者らの運動
―「自主避難」をめぐって―

本稿で「加害者」という場合，さしあたり東電を指す。しかし紛争審も，国の機関であって，国は訴訟において事故の責任を追及される「加害者側」でもあるという点は，銘記されるべきである（吉村，2013，61 頁，注 2)。

紛争審の中間指針は，前述のように，国や自治体の避難指示等が出されていない区域については，住民の被害をほとんど認めていなかった。そのため，いわゆる「自主避難」をどう扱うかが，最大の問題の 1 つになった。国の避難指示等がなくとも，放射能から逃れようと「自主的」に避難をした場合，避難費用等は補償されるのか。中間指針は，その判断を示していなかったのである。

国の避難指示の目安は年間被曝量 20 mSv であり，通常時の基準である 1 mSv とはかなり開きがある。被曝のリスクを避けようとする人があらわれても不思議ではない。

「自主避難者」たちは，中間指針策定の頃から，自らの被害について声をあげはじめた。被害者らの働きかけは紛争審を動かし，2011 年 12 月，この問題に関する指針の追補が決定された。

その結果，国の避難指示が出ていない福島市や郡山市など，図 2 の A に示した 23 市町村（すべて福島県内）の住民 150 万人が，実際に避難したかどうかにかかわらず，新たに補償対象となった。補償額は 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，およそ十分ではないが，被害者らの運動で補償の範囲が広がったのは画期的なことだといえる。

3.　区域再編と不動産の被害補償
―「生活基盤の再取得」の困難―

3.1　避難指示解除と補償打ち切り

2012 年 4 月から，川内村などを皮切りに，避難指示区域の再編が実施されてきた（避難指示区域とは福島第一原発 20 km 圏と計画的避難区域を指し，当該区域が空間線量に応じて「避難指示解除準備区域」「居住制限区域」「帰還困難区域」に見直される)。これは避難指示の段階的解除を展望したものであり，要するに，避難した住民の「帰還」を促す点に主眼がある。

避難指示が解除されれば，避難による費用や精神的苦痛もなくなるはずだから，それらに対する補償の打ち切りが必然的に浮上してくる。2012 年 7 月，経済産業省（以下，経産省）と東電がその詳細を発表した。経産省が補償の「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[2)]。

紛争審は，2012 年 3 月から 8 月まで開催さ

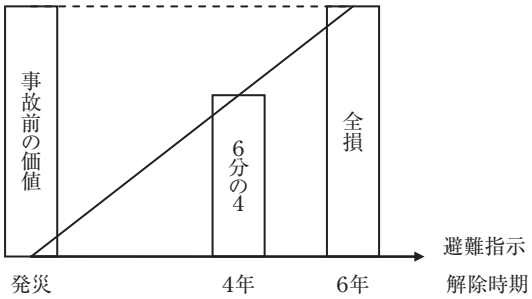
れなかったが，その間の7月に，経産省と東電が紛争審を差し置いて，土地・家屋などの補償基準を策定・公表してしまったのである。土地・家屋など，財物の補償は，そもそもある程度高額になるし，精神的苦痛に対する補償（慰謝料）については，避難指示解除後，補償の終期までを一括請求できるようにして，被害者がまとまった補償額を受け取るよう「工夫」されている（「包括請求方式」）。こうして，ある程度まとまった額を被害者にいわば「手切れ金」のように支払い，補償を終わらせていくのである（避難指示解除と補償打ち切りの問題点については，除本，2013 a，40－50頁，除本，2013 c）。

区域再編と補償打ち切りはいずれも，2011年12月16日の国による「事故収束」宣言に端を発している。危険が去ったから帰還してよい，そうすれば避難による被害もなくなる，という三位一体の関係である。

しかし「事故収束」宣言は，実態から程遠いと強く批判されてきた。事故後2年の2013年3月から4月にかけて，第一原発で使用済燃料プール冷却装置などの停電や，汚染水漏れが明らかになった。福島の人びとの間では「事故は収束していない」というのがむしろ常識であり，それを理由に避難をしているという人もいる。住民の不安は収まることがない。

また，避難指示の解除で被害が終わるのではない。とくに戻れない人たちにとっては「ふるさとの喪失」へと被害が深化すると考えるべきだし，原住地に戻っても，事故前と同じ暮らしを再び送れるわけではない。この問題は，今後の被害補償を考えるうえで重要である。

2）経済産業省「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20日。東京電力株式会社「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。



出所：資源エネルギー庁「避難指示区域の見直しに伴う原子力損害賠償の実施について」2013年3月，より作成。

図4　避難指示の解除時期と不動産の補償減額

3.2　不動産の被害補償をめぐる問題点と課題

経産省と東電が2012年7月に公表した，不動産に関する前述の補償基準について検討しよう。これが対象とするのは，避難指示区域内の不動産のみである。区域外の，人口が多い中通りなどは一切対象になっていない（ただし旧緊急時避難準備区域など一部で，建物の補修・清掃費用に対する補償はある）。

この基準には，補償を減額する2つの要因が組み込まれている。1つは，土地・家屋について，避難指示の解除時期と連動した減額措置がある。解除時期が事故後6年以降であれば，「事故前の価値」の全額を補償するが，6年に満たず早く帰還できた場合は，それに応じて減額する（**図4**）。

家屋については，もう1つ減額措置がある。「事故前の価値」の算定のなかで，住宅の「経年減価」が考慮されるのである。築48年以上の家屋については，新築価格の2割しか補償されない。原発事故の被害地域には，そうした古い家屋が多いため，自治体から批判が出た。

「残存価値」を補償するのは当たり前に思えるかもしれないが，現にそこに住んでいたという「使用価値」を重視しなければならない。これら二重の減額措置が適用されると，補償額が減り，新たに住居を取得するのが困難になる人も少なからず出てくる。筆者が話を聞いた楢葉町の避難者のケースでは，最も早く帰還できる

とされる避難指示解除準備区域にご自宅があり，土地・建物に庭木などを含めた補償額が約720万円にしかならない。この方の場合，ローンも残っており，同等の住居を再取得するのはきわめて困難である。

日本弁護士連合会は，会長声明でこれらの減額措置を批判し，避難者が生活基盤を再取得できるよう，補償の仕方を改めるべきだと提言している[3)]。ただし，再取得を保障するといっても，あくまで居住スペースの確保であり，原状回復からは程遠いことに注意しなくてはならない。別の土地に住居を再取得したとしても，避難者たちが「ふるさと」を奪われたことには何ら変わりがない。

そもそも，避難指示区域の人たちにとって，農地を含む土地は，単なる「財物」ではない。都市部とは異なり，それは先祖から引き継がれ，次の世代へと受け渡していくものだ，という意識が強い。たとえば，筆者が話を聞いた50歳代の男性（避難指示区域の自治体に勤務）は，農家の長男なので，自分の代で農地に「付加価値」をつけ，それをさらに子どもに引き継がせてやりたかった，と語っていた。原発事故でそれが困難になってしまったのである。

2013年3月末から，東電の決めた書式による不動産の補償請求手続きがはじまったが，そこに至る過程で，不動産が未登記だったり，登記簿上の所有者が亡くなったりしているケースが非常に多いことが問題視された。不動産の売買に登記は付き物だが，そうした意識が希薄なのだろう。つまり被害地域の人びとにとって，土地や家屋は，頻繁に売買される「財物」と同じではない。

代々受け継がれる土地や家屋は，容易に代わりのものを入手することは困難であるから，代替性が乏しいものと解すべきであろう。そうした不動産に関する被害評価は，容易に市場で入手できる財物とは違って，慎重に行なわれるべきである。原住地を離れることを余儀なくされた避難者たちにとって，住んでいた家や土地は「ふるさと」の象徴ともいえる。

各方面からの批判を踏まえて，紛争審も不動産の被害補償の見直し作業に着手した。2013年9月現在，議論はいまだ進行中だが，住居の再取得などに配慮して賠償を上乗せする方針が紛争審で確認されたと報じられている（『福島民友』2013年9月11日付）。

4.　戦後日本の公害問題の教訓に学ぶ

4.1　水俣病事件との相似点

筆者は戦後日本の公害被害補償を研究してきたが，その目からみると，福島の事故でも，似たようなことが繰り返されているという感想をもつ。以下，水俣病事件を例に，公害問題との3つの相似点を示そう。

4.1.1　被害者の分断

第1は被害者の分断である。前述のように，紛争審の中間指針は，国・自治体から避難指示等の出た「強制避難者」に対しては，補償の範囲を比較的広く定めた。他方，避難指示等の出ていない区域については，農林水産物の出荷制限や風評被害を除き，住民への補償にはほとんど触れていない。つまり，行政による避難指示等の有無によって，補償に大きな格差が設けられ，「自主避難」問題が生み出されたのである。

これは，水俣病などの公害問題でみられる「未認定」問題とよく似ている。水俣病事件では，1970年代後半，行政が患者の認定基準を狭めることで補償対象を絞り込んできた。そこから外れた多くの被害者が「未認定」患者として，十分な補償を受けられずにきた。

被害者の分断は，問題の解決を非常に難しくする。補償・救済を受けられない被害者は，異議申し立てをつづけざるをえず，事態は長期化

3）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。

する。水俣病事件で，いまだに紛争が完全には終結していないという事実からも，このことは明らかである。

なお今後，「強制避難者」の「自主避難者」化が進行していく。避難指示の解除がなされれば，その後の「避難」は「自主避難」にならざるをえない。避難指示解除は，精神的苦痛に対する慰謝料の支払い終期に直結する。その点では「強制避難」と「自主避難」の区別がなくなっていくのである。同時に，避難指示区域では，避難指示解除の時期により補償額に差が出るなどして，「強制避難者」のなかで新たな分断も生じていくであろう。

このことを展望すれば，いまある「強制避難」と「自主避難」の格差だけを前提に議論するのではなく，原発避難による被害の総体を捉える視点が必要である。さらに，避難せずとどまった人びとの被害をも含め，被害を全体として理解することが求められる。

4.1.2　加害者「主導」の被害補償とその破綻

第2は，加害者が補償範囲を決め，決着を図ろうとしたものの，被害者の抵抗にあい失敗していることである。本稿で明らかにしてきたように，福島原発事故では，加害者自身が補償基準を策定し，請求の査定も行ない，さらには補償の打ち切りまで提起するに至っている。

加害者が補償の範囲や額を提示するというのは，水俣病事件で失敗した「見舞金契約」を思い起こさせる。1959年12月，水俣病患者たちは加害企業チッソとの間で，低額な見舞金の代わりに，将来チッソの廃水が原因と分かっても新たな補償要求をしないこと等を条件とする契約を結ばされた（これを「見舞金契約」と呼んでいる）。

しかし後に，水俣病裁判での熊本地方裁判所の判決（1973年）は，この契約について，患者たちの「無知」と貧困につけこみ，極端に低額の見舞金のかわりに損害賠償請求権を放棄させるものであるから，民法第90条にしたがって，公序良俗違反であり無効だとしたのである。東電の「補償基準」は，公序良俗違反とまではいえないにしても，そこに「見舞金契約」と類似の構図をみてとることができる。

もちろん契約は，形式的には加害者と被害者の「合意」にちがいないが，個々の被害者と大企業の間には圧倒的な力の差があり，対等な交渉の結果ではない。今回の場合もそうである。

第2節で述べたように，東電の補償基準が公表された後，2011年秋以降の展開は，被害者の抵抗や世論の批判によって，東電の思いどおりには物事が進まなくなっていく過程であった。しかし，補償打ち切りという加害者側の「まきかえし」もあり，今後のゆくえは，被害者側がこれに対してどのような動きをみせるかにかかっている。

東電の被害補償に納得できない被害者は，裁判を起こすことも可能だし，紛争審のもとに設置された裁判外の紛争解決機関「原子力損害賠償紛争解決センター」（以下，センター）に申し立てるという選択肢もある。2012年12月3日，「強制避難者」18世帯40人が，東電に対して約19億4,000万円の損害賠償を求める訴訟を提起し，それ以降，避難指示区域内・外の人たちが次々と訴訟を提起している（吉村，2013,61－62頁）。浪江町では，2013年7月末までに約1万5,000人（町民の約7割）が，紛争審と東電の定めた慰謝料額では不十分だとしてセンターに申し立てをしている。「加害者主導」の枠組みに対抗しようという被害者側の動きがどこまで高まるか，動向が注目される。

4.1.3　費用負担にみる建前と実態の乖離

第3は，加害者が被害補償の責任を果たしているようにみえても，費用負担の実態はそうなっておらず，実際には責任が曖昧になっていることである。責任論を欠いた補償スキームでは，建前と実態が乖離する。

前述の支援機構法でも，建前では東電は免責されず，むしろ補償の第一義的責任を有することになっている。したがって，被害者に補償を

支払うのは，形のうえでは東電である。しかし実態をみれば，その原資は国から出ることになる。さらに電気料金や税金を通じて，国民に転嫁されていく。他方，東電の株主や金融機関は，応分の負担をしているとはいえない。東電に第一義的責任があるようにみえて，肝心の部分が抜け落ちているのである。

国について，支援機構法第2条は「これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っている」としている。しかしすでに明らかにしたとおり，同法の中身をみれば，国が前面に出て責任を引き受けるのではなく，東電の背後に隠れ，その補償責任「遂行」を援助するにすぎない。

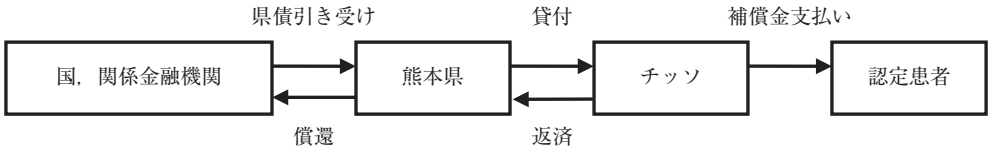
このような建前と実態の乖離は，水俣病事件でもみられる。1970代末以降に政府が行なってきた加害企業チッソへの金融支援では，チッソが被害補償にあたっているかのような体裁をとりつつ，その背後で，公的資金投入などの措置が延々とつづけられてきた。この構造は，現在まで継続している（除本，2007，51－95頁）。

1973年，水俣病裁判で患者側勝訴の判決が出され，これに基づいて補償協定が締結された。チッソは認定患者に対し，一時金や年金などの補償を支払うことになり，これまでの累計額は約1,500億円にのぼる。当初は，チッソがまがりなりにも補償を支払ってきたが，認定患者の増加とともに補償額も増大したため，資金繰りの悪化を背景として，1978年にチッソ金融支援が開始された。これは，チッソが熊本県を介し，補償の元手の大半について国から借金する仕組みである（**図5**）。

こうして，形のうえでは補償責任がチッソに負わされる一方，費用負担の実態をみれば，結果的に補償額のほぼ全額がこの仕組みによって賄われることになった。しかし，その金を国が出すのは，水俣病に関する責任とは無関係，という体裁がとられたのである。この結果，チッソは多額の有利子負債を抱え込むことになったため，1999年にチッソ支援「抜本策」が決定され，政府の水俣病補償への関与はさらに拡大している。

ところで水俣病被害者のうち，補償の対象となった認定患者はわずかであり，ほとんどは補償を受けられない未認定患者であった。未認定患者は，さまざまな手段で補償・救済を求める運動を展開したが，なかでも国家賠償等請求訴訟（国賠訴訟）は，多数の原告による大型訴訟となった。長期の裁判運動の末，1995年に当時の連立与党から解決案が提示され，関西訴訟を除く国賠訴訟は終結した。これにより，約317億円の一時金が被害者側に支払われた（被害者団体への加算金を含む）。

しかし，ここでも建前と実態の乖離が貫徹していた。すなわち，一時金を支払うのは形式的にはチッソだが，実はその85%について，国の一般会計から，熊本県を経由しチッソに補助がなされた。しかも，当初は返還条件つきであったが，前述の「抜本策」の一環として，チッソは返済の必要がなくなり，実質的に国の負担となったのである。水俣病をめぐる紛争が長期化したのは，このように責任の所在が曖昧にされてきたことに，大きな原因がある。



出所：除本（2007）62頁，図2－2（一部略）。

図5 「患者県債」によるチッソ金融支援の仕組み

4. 2　公害問題の教訓とは

以上みてきたように，公害問題でも福島の事故と同様の問題が起きてきた。これまでの研究で明らかにされてきた公害問題の教訓には，多面的な内容が含まれるが，被害補償との関係でいえば，次の 3 点が重要であろう。

第 1 は，何よりもまず，被害の実態と全容を明らかにすることが大切である。そのためには調査・研究も必要だが，被害者自身が訴え出ることを容易にする条件づくりが欠かせない。次の点はその要となる。

第 2 に重要なのは，被害を引き起こした主体の責任に基づいて，補償・救済の仕組みをつくることである。補償・救済制度ができてはじめて，被害者自身も被害を受けていることを自覚する，というプロセスは公害問題でもみられた。逆に，補償・救済がなされないと，被害は潜在してしまう。被害の全容を明らかにすることと，補償・救済をきちんと行なうことは，表裏一体の関係にある。

第 3 は，補償・救済の内容を金銭的な補償だけにとどめず，被害者に対する福祉的措置や，被害地域の再生など，息の長い取り組みを着実につづけることである。金銭的な補償だけで，ふるさとを取り戻すことはできないし，避難者の生活再建が保障されるわけでもない。とくに今回の事故では，放射能汚染の低減や，人びとの健康影響が明らかになるまでに長期間を要する。健康被害が出た場合の措置や，その費用負担の仕組みをあらかじめ用意しておかねばならない。また，被害地域の再生・復興も，時間をかけた取り組みにならざるをえない。加害者は，補償打ち切りを急ぐのではなく，むしろ長い時間を要する解決過程と正面から向き合い，被害地域の住民・自治体とともに，その過程に主体的に参加していくことが求められる。

福島原発事故の被害補償においても，水俣病など公害問題から学ぶことのできる事柄は多いはずであり，それを問題解決に役立てていく必要があろう。

付記　本稿執筆にあたっては，次の研究により得られた知見の一部を利用した。旭硝子財団人文・社会科学系研究奨励，科研費基盤研究（C）課題番号 25516010（以上，除本代表），三井物産環境基金 2012 年度研究助成（藤川賢代表）。

参考文献

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。

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。

宮本憲一（2013）「災害論の構成―東日本大震災をふまえて」『季刊経済理論』第 50 巻第 1 号，4－13 頁。

除本理史（2007）『環境被害の責任と費用負担』有斐閣。

―――（2013 a）『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。

―――（2013 b）「歪められた『賠償』」e シフト（脱原発・新しいエネルギー政策を実現する会）編『日本経済再生のための東電解体』（合同ブックレット・e シフトエネルギーシリーズ Vol. 3）合同出版，25－39 頁。

―――（2013 c）「『復興の加速化』と原発避難自治体の苦悩―避難指示区域の再編と被害補償をめぐって」『世界』第 845 号，208－216 頁。

除本理史・大島堅一・上園昌武（2010）『環境の政治経済学』ミネルヴァ書房。

吉田文和（2013）「原発災害の政治経済学」『季刊経済理論』第 50 巻第 1 号，14－24 頁。

吉村良一（2013）「福島原発事故被害の救済―原発事故集団訴訟の意義と課題」『法律時報』第 85 巻第 10 号，60－66 頁。