

# 原子力被害者早期救済法の成立

## ～平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律～

いまむら かずお やぎぬま みつひこ  
文教科学委員会調査室 今村 和男・柳沼 充彦

「…よって、多数をもって本案の衆議院修正に同意することに決しました」<sup>1</sup>

参議院本会議場に議長の声が響き渡った。平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う東京電力株式会社福島第一原子力発電所事故（以下「平成二十三年原子力事故」という。）による被害者の早期救済を図るため、国による被害者への仮払いの実施及び自治体が設置する原子力被害応急対策基金への補助という二つの大きな柱からなる「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」（参第9号）（以下「原子力被害者早期救済法案」という。）が、平成23年7月29日、成立した瞬間である。

本院提出議案で衆議院から回付されたものの成立は、昭和53年5月12日の「女子教育職員の出産に際しての補助教育職員の確保に関する法律の一部を改正する法律案」に係る同意以来、33年振りのことであった。

原子力被害者早期救済法案は、政府による平成二十三年原子力事故に係る被害者の迅速かつ適正な救済を図るため、野党が提出したものである。衆参で会派の構成比が異なるいわゆるねじれ状態にあることから、法案の成立に向け、与野党による修正協議が行われたが、参議院では一部の事項について協議が整わず原案のままで採決が行われ、後議の衆議院において修正議決がなされ参議院に回付された。

本稿では、提出の経緯、概要、国会における主な議論・論点、衆議院における修正等を紹介することとしたい。なお、本稿は、平成23年9月12日時点で執筆したものである。

### 1. 提出の経緯

平成二十三年原子力事故の経過及びそれに対する国会、政府、東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）の対応は、図表1のとおりである。

原子力発電所から放出された膨大な放射性物質により、原発周辺の市町村の人々は住み慣れた土地を追われ、健康被害におびえながら長期間にわたる避難生活を余儀なくされている。また、福島県を始めとする各地の農林水産業者・中小企業等は、放射性物質に汚染された農作物や水産物の出荷制限、避難指示等による企業活動停止などにより、生活の糧を奪われ、今後の展望が開けない中で困難な生活を強いられている。

#### （1）原賠法による被害者救済

我が国では、被害者の保護及び原子力事業の健全な発達を図ることを目的として、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）及び「原子力損害賠償補償契約に関する法律」が定められている<sup>2</sup>。

図表 1 福島第一・第二原子力発電所の事故経過と東京電力・国会・政府の対応

	事故経過（主なもの）、東京電力の対応	国会・政府の対応
平成23年 3月11日	<ul style="list-style-type: none"> <li>地震発生、運転中の1～3号機が自動停止(14:46)</li> <li>1～3号機の全交流電源喪失、原子力災害対策特別措置法第10条通報(15:42)</li> <li>1号機及び2号機の非常用炉心冷却装置注水不能(16:36)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力緊急事態宣言（政府原子力災害対策本部及び現地対策本部設置）(19:03)</li> <li>福島第一原発から半径3km圏内の避難、3km～10km圏内の屋内退避を指示(21:23)</li> </ul>
3月12日	<ul style="list-style-type: none"> <li>1号機の格納容器圧力異常上昇(00:57)</li> <li>1号機でベント開始(10:17)</li> <li>1号機で水素爆発(15:36)</li> <li>原子炉への海水注入開始(19:04)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>福島第一原発から半径10km圏内の避難を指示(5:44)</li> <li>福島第二原発から半径3km圏内の避難、3km～10km圏内の屋内退避を指示(7:45)</li> <li>福島第二原発から半径10km圏内の避難を指示(17:39)</li> <li>福島第一原発から半径20km圏内の避難を指示(18:25)</li> </ul>
3月14日	<ul style="list-style-type: none"> <li>3号機で水素爆発(11:01)</li> </ul>	
3月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>2号機の圧力抑制室の圧力低下(6:10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>福島第一原発から半径20km～30km圏内の屋内退避を指示(11:00)</li> </ul>
3月18日		<ul style="list-style-type: none"> <li>文科省、緊急時における全国的モニタリング調査の強化を決定(13:00)</li> </ul>
3月20日	<ul style="list-style-type: none"> <li>5号機及び6号機が冷温停止</li> </ul>	
3月21日		<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力災害対策本部長、ハウレンソウ、カキナ、原乳の当分の間の出荷を控えるよう要請（福島、茨城、栃木、群馬の各県知事あて）</li> <li>→以後、対象都道府県・農林水産物の拡大</li> </ul>
4月12日		<ul style="list-style-type: none"> <li>INES暫定評価をレベル7と発表（チェルノブイリ原発事故と同レベル）</li> </ul>
4月15日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が避難住民へ損害賠償の「仮払い補償金」の支払を発表※1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力損害賠償紛争審査会（第1回）</li> <li>→以後、13回開催（9月12日時点）</li> </ul>
4月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が工程表を発表</li> </ul>	
4月21日		<ul style="list-style-type: none"> <li>福島第二原発から半径10kmから8km圏内区域への変更を指示</li> <li>福島第一原発から半径20km圏内を22日午前0時をもって警戒区域に設定</li> </ul>
4月22日		<ul style="list-style-type: none"> <li>福島第一原発から半径20km～30km圏内の屋内退避を解除し、計画的避難区域及び緊急時避難準備区域を設定</li> </ul>
4月28日		<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力損害賠償紛争審査会が第一次指針を決定</li> </ul>
5月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が工程表改訂版を発表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力災害対策本部、「東京電力福島第一原子力発電所事故の収束・検証に関する当面の取組のロードマップ」及び「原子力被災者への対応に関する当面の取組のロードマップ」を策定</li> </ul>
5月31日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が農林漁業者※2、中小企業者※3への損害賠償の「仮払い補償金」の支払を発表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力損害賠償紛争審査会が第二次指針を決定</li> </ul>
6月14日		<ul style="list-style-type: none"> <li>「原子力損害賠償支援機構法案」（閣法第84号）提出</li> </ul>
6月16日		<ul style="list-style-type: none"> <li>特定避難勧奨地点を設定する方針を発表</li> </ul>
6月17日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が工程表改訂版発表</li> </ul>	
6月20日		<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力損害賠償紛争審査会が第二次指針追補を決定</li> </ul>
6月21日		<ul style="list-style-type: none"> <li>「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」（原子力被害者早期救済法案）（参第9号）提出</li> </ul>
7月5日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が避難住民へ損害賠償の「追加仮払い補償金」を発表※4</li> </ul>	
7月14日		<ul style="list-style-type: none"> <li>参議院震災復興特委、原子力被害者早期救済法案を可決</li> </ul>
7月15日		<ul style="list-style-type: none"> <li>参議院本会議、原子力被害者早期救済法案を可決</li> </ul>
7月26日		<ul style="list-style-type: none"> <li>衆議院震災復興特委、原子力被害者早期救済法案を修正議決</li> </ul>
7月28日		<ul style="list-style-type: none"> <li>衆議院本会議、原子力被害者早期救済法案、原子力損害賠償支援機構法案をそれぞれ修正議決</li> </ul>
7月29日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が中小企業者への「仮払い補償金」の支払対象の追加を発表※5</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>参議院本会議、衆議院の回付案に同意</li> </ul>
8月3日		<ul style="list-style-type: none"> <li>参議院本会議、原子力損害賠償支援機構法案を可決</li> </ul>
8月5日		<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力被害者早期救済法公布</li> <li>原子力損害賠償紛争審査会が中間指針を決定</li> </ul>
8月29日		<ul style="list-style-type: none"> <li>和解の仲介を行う「原子力損害賠償紛争解決センター」開所（業務開始は9月1日）</li> </ul>
8月30日	<ul style="list-style-type: none"> <li>東京電力が「福島第一、第二原発事故の主な損害項目における賠償基準」を公表※6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力被害者早期救済法施行令案等（以下「政令案」という。）の意見募集（パブリックコメント）の実施（9月6日まで）</li> </ul>
9月18日		<ul style="list-style-type: none"> <li>原子力被害者早期救済法施行（予定）※7</li> </ul>

※1 1世帯当たり100万円、単身世帯75万円。

※2 仮払い補償金の額は示されていないが、農協等の団体を通じて出された請求額の半額が支払われている。

※3 粗利額（平23.3.12～5.31までの相当分）の2分の1（上限額250万円）。

※4 1人当たり最大30万円（避難期間等によって金額が異なる）。

※5 医療法人や学校法人等の公益法人が対象に追加された。

※6 『毎日新聞』（平23.8.31）

※7 パブリックコメントに付されている政令案による。

（出所）経済産業省原子力安全・保安院「地震被害情報」、原子力損害賠償紛争審査会事務局「原子力損害の判定等に関する中間指針の概要」等を基に作成。

平成二十三年原子力事故による損害の賠償は、原賠法上の原則無過失責任（第3条第1項本文）及び賠償責任の集中（第4条第1項）等の規定から、原則として東京電力の責任の下で行われるべきものとされる。

## （2）原子力損害賠償紛争審査会による指針の策定

原賠法では、原子力損害の賠償に関して紛争が生じた場合に和解の仲介及び当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針の策定に係る事務を行う機関として、原子力損害賠償紛争審査会（以下「紛争審査会」という。）を置くことができる旨規定されている（第18条）。事故後の具体的な損害賠償額は、東京電力と被害者との間の交渉によって決定されるが、当事者間で損害賠償額等について合意できない場合、最終的には司法の場で争われることになる。しかし、訴訟を提起することまでは望まない被害者もいるため、あらかじめ損害の種類ごとに損害賠償の対象となるか否か等について指針を示した方が、その後の損害賠償手続の円滑な進行の一助となると考えられている。紛争審査会は事故ごとに設置することとされ、今回の事故を受け、4月11日、紛争審査会が設置された。

紛争審査会は、8月5日、「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」（以下「中間指針」という。）を取りまとめた。

これは、順次提示されてきた第一次指針（4.27）、第二次指針（5.31）及び同追補（6.20）を包含し、「東京電力が賠償すべき損害」を類型化し、精神的損害については賠償額を示したものである。

この中間指針では、原賠法第3条第1項本文にいう原子力事業者（本件では東京電力）が負うべき責任の範囲は、原子炉の運転等により与えた原子力損害であるとされており、本件事故と相当因果関係のある損害、すなわち社会通念上当該事故から当該損害が生じるのが合理的かつ相当であると判断される範囲のものであれば原子力損害に含まれるとした。中間指針に盛り込まれた賠償の対象及び範囲等は、本稿末尾掲載のとおりである。

## （3）東京電力による仮払い補償金の支払

東京電力は、避難等を余儀なくされている住民に対し、4月26日から1世帯当たり100万円、単身世帯75万円の仮払い補償金の支払手続を開始したのに続き、農林水産業者・中小企業等に対しても順次仮払い補償金の支払を行ってきた。

しかし、被害者からは、現在行われている仮払い補償金の支払は、被害者の迅速かつ適正な救済という視点が不十分といった指摘がなされている（図表2参照）。

上記（1）～（3）のように、政府や東京電力による損害賠償手続が進められているところであるが、今回の事故は大規模かつ長期間にわたる未曾有のものであり、大地震から半年経過したにもかかわらず、事故そのものも未だに収束していない。そのため、東京電力による本格的な損害賠償手続がなかなか進まず、政府による指示等により避難した被害者への経済的支援等が喫緊の課題となっていた。こうした状況を受け、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革の野党4会派共同提案による原子力被害者早

期救済法案が、6月21日に提出された。

図表2 東京電力による仮払補償金の支払に係る発議者の考える問題点

- ① 支払が遅い・額が少ない
  - ・避難世帯に対する仮払い補償金の支払は、個人単位ではなく世帯単位で実施されたことで、特に大家族では、1人当たりの支払額が少なくなってしまうこと。
  - ・今後も安定的な仮払いがないと生活設計ができないこと。
  - ・農林水産業関係では、風評被害に全く対応していないこと。出荷制限関係についても一律に（請求の）2分の1という率で縛っていること。
  - ・中小企業関係では、仮払い補償金として支払われる割合（2分の1）に加え、一社当たり250万円の上限が問題であること。
- ② 対象範囲が狭い
  - ・福島県の要請にもかかわらず紛争審査会の指針に載っていない30キロ圏外の自主避難者には、全く東京電力からの仮払い補償金の支払がないこと。
- ③ 不明確
  - ・東京電力による仮払い補償金の支払が全ての国民関係にしているがゆえに、譲渡、担保、差押え禁止などの権利保全がなされていないため、逆に不正請求や過払いの場合、取り戻すことは事実上不可能であること。
  - ・仮払い補償金に係る課税の有無や生活保護の受給要件の適否がはっきりしないこと。
  - ・仮払い補償金の支払対象が限定され、金額も被害者等が置かれた苦しい立場を反映していないこと。

（出所）第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号11頁（平23.7.11）を基に作成。

## 2. 原子力被害者早期救済法案の概要

提出時の当初案は、次のとおりである。

### （1）国による仮払い金の支払

#### ア 対象となる損害及び国による仮払い金の支払（第2条、第3条）

平成二十三年原子力事故による損害であって原子力事業者が原賠法の規定により賠償の責めに任ずべきものを特定原子力損害とし、国は、特定原子力損害であって政令で定めるものを受けた者に対し、当該特定原子力損害を填補するためのものとして、仮払い金を支払うものとしている。その経費として、2,000億円が見込まれている<sup>3</sup>。

#### イ 仮払い金の額、損害額の算定（第4条）

仮払い金の額は、その者が受けた特定原子力損害につき、当該者が提出した資料に基づき、簡易な方法により算定した当該特定原子力損害の概算額に10分の5を下らない政令で定める割合を乗じて得た額とするものとする。損害の範囲・額の算定に当たっては、紛争審査会の指針に基づき、簡易な方法によって行うものとしている。

#### ウ 仮払い金の支払に係る手続（第5条～第8条）

仮払い金の支払を受けようとする者は、文部科学大臣にこれを請求しなければならないものとしているが、仮払い金の支払に関する事務の一部は、政令で定めるところにより、都道府県知事が行うこととすることができるものとし、さらに、支払の決定を除く仮払い金の支払に関する事務の一部は、その事務を行うのにふさわしい者として政令で定める者に委託することができるものとしている。

#### エ 損害賠償との調整及び代位（第9条）

特定原子力損害を受けた者が当該特定原子力損害の賠償等を受けたときは、その価額

の限度において、仮払い金を支払わないものとしている。国は、仮払い金を支払ったときは、その額の限度において、当該仮払い金の支払を受けた者が有する特定原子力損害の賠償請求権を取得するものとし、その場合に、国は、速やかに当該損害賠償請求権を行使するものとしている。

#### オ 仮払い金に関する規定の整備（第10条～第13条）

仮払い金の返還、不正利得の徴収、仮払い金の支払を受ける権利の保護等仮払い金に関する規定を整備している。

#### （2）原子力被害応急対策基金（第14条）

地方公共団体が<sup>4</sup>、平成二十三年原子力事故による被害について原子力災害対策特別措置法等の規定に基づいて行う応急の対策に関する事業及び特別会計に関する法律に定める財政上の措置の対象となり得る経済社会又は住民の生活への平成二十三年原子力事故による影響の防止又は緩和等を図るために行う応急の対策に関する事業に要する経費の全部又は一部を支弁するため、原子力被害応急対策基金を設ける場合には、国は、予算の範囲内において、その財源に充てるために必要な資金の全部又は一部を当該地方公共団体に対して補助することができるものとしている<sup>5</sup>。その経費として、3,000億円が見込まれている<sup>6</sup>。

#### （3）施行期日等（附則）

この法律は、公布の日から起算して10日を経過した日から施行することとするほか、財源の確保に資するため国の資産の活用等に努めるものとする、原子力損害の賠償に関する制度について速やかな検討が行われるものとする等について規定している。

### 3. 参議院における主な議論・論点

#### （1）都道府県知事への委任の在り方

提出時の当初案では、仮払いの事務処理を都道府県にさせることができるとの規定が置かれているが（第8条）、災害復旧で多忙を極める福島県に新たな負担を課すことについて議論となった。この点について、発議者からは、「今まで使っている仮払いのやり方、東京電力でやったやり方を最大限使う。ただ、部分的に、個人に対する場合、窓口業務的なものは一部都道府県にお願いすることがあるかもしれません。だからといって、今回被災者のために都道府県の方が汗をかかないというふうなことまでは私は聞いておりませんし、できるだけ事務の負担を減らしていただいて、この法案というものについても意義があるというふうに私も承知をしております。ただ、この際、都道府県の事務についても国の方が、文科省だけではなく関係省庁が支援できるという枠組みをつくっております。また、ほかの県もあります。千葉県や群馬県の方が事務をやって福島県がやらないということも、これは非現実的だと思います。当然、そのために必要な人とか予算というものの手当てもできるようにこの法案に書かせていただいておりますので、必要性ということをよく御理解の上、いかにその事務の負担を減らすかということで知恵を使っていきたい」との答弁があった<sup>7</sup>。

また、第8条では、支払の決定を除く仮払金の支払に関する事務の一部は、その事務を行うのにふさわしい者として政令で定める者に委託することができるとなっているが、この点について、発議者からは、「この法案におきましても、事務につきましては体制を考えておきまして、文科大臣だけではございませんで、都道府県知事、また事務を一部委託できる形になっております。委託者においては、例えば各地域の農協、漁協、商工会議所、商工会、また個人への被害につきましては東京電力への委託ということも考えております。そういう意味では、現在の東京電力の仮払い補償金の事務にかかわっている方々の協力をいただければ、それほど混乱なく事務は、体制は組める」との答弁があった<sup>8</sup>。

## (2) 国と東京電力との役割分担

本法に基づいて行われる国による仮払いと既に行われている東京電力による仮払い補償金との役割分担・両者の関係が議論となった。この点について、発議者からは、「我々、国が仮払いをしたとしても東京電力の仮払い補償金を制約するものではないと考えております。それについては、この法案としてはあくまで紛争審査会の事項に基づき仮払いをしますが、それ以外の概念で仮払いをされると、これは歓迎でございます。例えば、今回、被害者におかれましては世帯当たり百万円、七十五万円というのは、あの発想は紛争審査会の考えじゃございません。ああいう形で、違う形でどんどん東京電力さんが農業者また漁業者、商工業者にも仮払いをされる。一方、我々としては、あくまで紛争審査会の中で事項に基づき仮払いが発生する」との答弁があった<sup>9</sup>。

## (3) 国と東京電力との求償関係の整合性

国は、仮払い金を支払ったときは、その額の限度において、当該仮払い金の支払を受けた者が有する東京電力に対する特定原子力損害の賠償請求権を取得し、その場合、国は、速やかに当該損害賠償請求権を行使するものとしている。この点について、与党の議員からの国民の税金で国が仮払いをする以上、国が立て替えた分が東京電力から支払われることを担保する必要があるとの指摘に対し、発議者からは「この法律の第二条におきまして、特定原子力損害という定義の中であくまで東京電力が賠償の責めに任ずべきものという限定をしておりますので、法文上は明確になっております」、「あくまで今回の仮払いする対象は特定原子力損害であって政令で定めるものと書いていまして、この考え方として四条二項で、原子力損害の賠償に関する法律第十八条二項二号の指針に定められた事項と、あくまで紛争審査会の事項だけに限定するということを明言しております。東京電力が紛争審査会の指針に書いてあることも賠償しないということは、私はなかなか想定しづらいと思いますので、対象の範囲としては、決して東京電力が賠償する範囲外まで国が仮払いすることはない」との答弁があった<sup>10</sup>。

## (4) 主務大臣

文部科学大臣が仮払い事務を行うことについて、文部科学副大臣からは、「今現在、文部科学省ではこの原子力損害賠償の紛争にかかわる事務として、例えば、先ほどからお話の

あります指針の策定というのを一つやっています。あるいは、原子力事業者との間の原子力損害賠償補償契約に基づいて、それに基づく補償金の支払、これもやっているわけです。さらに、今後いろんな申請者と東電の間でのその払った額についての紛争が非常に増えてくると思うので、和解の仲介という、この仕事も文部科学省がいたします。今御紹介した三つとも、非常に中立性、公平性が求められるわけですね。ですから、こういう今やっている非常に中立性を求められる業務と、当事者として仮払いをするという業務、この二つの間のことをどう考えるのか、そこら辺はよほどしっかりと審議していただきたいとの答弁があった<sup>11</sup>。一方、発議者からは「文部科学省設置法第四条七十号で原子力損害の賠償に関する事務と明定されているんですね。これは別に原賠法という法律限定じゃなくて、仮払いはあくまで損害賠償のうちですから、それがあながらも何もしないというのが文部科学省、副大臣はサボっていると思います」との答弁があった<sup>12</sup>。

#### (5) 原子力被害応急対策基金

原子力被害応急対策基金を設ける理由について、発議者からは、「例えば自主避難の方々、また圏外の中小企業の方々、そういう方々から、全く今では対応できていない。しかも、今回、補正予算、二次補正予算で政府は約一千億円弱の基金を計上されました。しかし、その基金、はっきり言いましてこれも狭くて不明確と。子供の健康、確かに重要でございます。そのための予算はのっておりますけれども、今言った自主避難者への対応はできません、これでは。そうしてまた、いわゆる間接被害の事業者に対する支援もできません。まさに狭い、併せて不明確。一片の二次補正予算で対応するのではなくて、基金を設けるのであれば明確に法律に位置付けるべきと、そういう観点から法律に書かせていただきました」との答弁があった<sup>13</sup>。

#### (6) 原子力損害賠償支援機構法案との関係

本法と政府提出の原子力損害賠償支援機構法案との関係について、発議者からは、「本法案は、政府提出の原子力損害賠償支援機構法案、これが仮に成立した場合、共に存在し得る法案だという認識でございます。ただ、両方の法案を比べた場合、いろんな違いがございます。政府の機構法案、これは東京電力への資金援助を基本としたインプット法案と、我々の早期救済法案は被災者の早期の救済を重視した被災者のためのアウトプット法案という部分が違う」との答弁があった<sup>14</sup>。

#### (7) 施行期日

原案では、施行期日が公布の日から起算して10日を経過した日となっている点について、10日で準備を済ませるのは困難との指摘がある一方、一日も早い本法の成立・施行を求める声もあり議論となった。これに対し、内閣府大臣政務官からは、「今法案の中身を見ておりますと、実際に法案を法律として施行するには政令案として定めなければいけないところがたくさんございまして、そうしたものを定めて、法制局審査、そして他省庁への協議、さらには国民の皆様方に御負担をお願いするということになりかねないものでございます

ので、パブリックコメントに付すという作業が必要になってまいります。そうした作業を経まして政令として確定するということが作業として必要になるものですから、それ相応の期間はいただかざるを得ないものと認識しております。ただ、急いでやらなければいけないことも認識しております」との答弁があった<sup>15</sup>。

#### 4. 衆議院における修正

衆議院における修正の概要は、次のとおりである。

##### (1) 仮払い金の迅速かつ適正な支払（第3条第2項等）

国が行う仮払い金の支払いについて、「特定原子力損害を受けた者の早期の救済のために迅速なものであり、かつ、国民負担の観点から適正なものでなければならない。」との規定を追加する。

##### (2) 仮払い金の支払に関する事務の委託（第8条）

仮払い金の支払いに関する事務の一部を都道府県知事が行うこととする旨の政令を定めるに当たっては、都道府県知事に過重な負担を課することのないよう十分に配慮するものとする。また、主務大臣又は主務大臣から事務の委任を受けた都道府県知事が仮払い金の支払いに関する事務の一部を行うにふさわしい者として政令で定める者に委託することができる事務については、会計法に基づく支出の決定及び交付の事務を除くものとする。

##### (3) 主務大臣（第15条等）

この法律における主務大臣は、文部科学大臣及び特定原子力損害を受けた事業者の事業を所管する大臣その他の政令で定める大臣とする。パブリックコメントに付されている政令案では、特定原子力損害を受けた事業者の事業を所管する大臣その他の政令で定める大臣は、右のとおり整理されている。

特定原子力損害を受けた事業者の事業を所管する大臣について	
・旅館業	厚生労働大臣
・一般貸切旅客自動車運送事業及び旅行業	国土交通大臣
・主として観光客を対象とする小売業	農林水産大臣・経済産業大臣
・主として観光客を対象とする外食産業	農林水産大臣
・その他事業	当該事業を所管する大臣

##### (4) 施行期日（附則第1項）

この法律の施行期日を、公布の日から起算して45日を超えない範囲内において政令で定める日に改める。なお、パブリックコメントに付されていた政令案によれば、施行期日は9月18日となっている。

##### (5) 検討（附則第4項）

国は、この法律の施行後おおむね2年以内に、平成二十三年原子力事故に係る原子力事業者による損害賠償の支払いの状況、この法律の施行の状況等を踏まえ、この法律の規定

について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

なお、衆議院東日本大震災復興特別委員会において、5項目からなる附帯決議が付されている<sup>16</sup>。

平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について遺漏なきを期すべきである。

- 一 仮払金の支払に当たっては、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施等のために別途新たに措置される制度等との有機的連携を図ること。
- 二 被害者の早期の救済のため、仮払金の支払に係る体制を早急に整備し、迅速な支払に努めること。
- 三 仮払金の支払に当たっては、原子力事業者が国の求償に応じることを事前に確認する手続きを行う等、国民負担が生じないよう必要な措置を講じること。
- 四 原子力事業者と国がそれぞれ仮払いを行うことによる混乱や遅延を生じることのないよう必要な措置を講じること。
- 五 本法律案に当面必要な経費については、今年度第二次補正予算に計上された東日本大震災復興・復興予備費等に対応するものとする。

## 5. 結びに代えて

政府は、平成二十三年原子力事故の被害者の原子力事業者に対する損害賠償請求について、円滑、迅速かつ公正に紛争を解決するため、紛争審査会の下に原子力損害賠償紛争解決センター（以下「紛争解決センター」という。）を設置し<sup>17</sup>、9月1日から業務を開始した。紛争解決センターは、被害者からの申立てにより、弁護士等の仲介委員らが原子力損害の賠償に係る紛争について和解の仲介手続を行い、当事者の合意による紛争解決を目指すこととなっている。

一方、東京電力は、8月30日、「福島第一、第二原発事故の主な損害項目における賠償基準」を公表した<sup>18</sup>。この基準は紛争審査会による中間指針を踏まえたものであり、今後、東京電力は、確定した損害に対する本補償を進めていくことになる。先に述べた紛争解決センターの業務開始も含め、被害者への損害賠償金の支払に向けた仕組みが整いつつあるが、原子力損害の賠償の目的は、原賠法制定時に説明がなされたように、「原子炉の運転等によりまして、万々一原子力損害を生じた場合に、その損害賠償に関する基本的制度を定めておきまして、一人の被害者をも泣き寝入りさせないよう、その保護に遺憾なきを期しますとともに、原子力事業の健全な発達に資しようとする」<sup>19</sup>ことにあるはずである。

今回の事故に係る責任について、内閣官房長官は、「広い意味で、間違いなく、これまで原子力事業者とともに原子力政策を推進してきた国の責任はあると考えておりますし、また、こうした事故を防ぎ得なかったことに対する政府としての責任はある」と答弁しているが<sup>20</sup>、今、政府に求められているのは、被害者救済に向けた具体的な行動である。政府は、東京電力とともに、最後の一人まで被害者救済に全力を尽くすことが求められていると言えよう。

原子力損害賠償紛争審査会 中間指針のポイント

<p>第1 各損害項目に共通する考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会通念上、当該事故から損害が生じるのが合理的かつ相当と判断される範囲であれば、原子力損害に含まれる（相当因果関係）。</li> <li>・国民の生命や健康を保護するために合理的理由に基づいて出された政府の指示等に伴う損害、市場の合理的な回避行動が介在することで生じた損害、これらの損害が生じたことで第三者に必然的に生じた間接的な被害も一定の範囲で賠償の対象となる。</li> <li>・地震・津波による損害は原則賠償の対象とならない。</li> <li>・損害賠償額の全額が最終確定する前でも継続して発生する損害について一定期間ごとに賠償額を特定して支払ったり、請求金額の一部を支払ったりするなど、東京電力には合理的かつ柔軟な対応が求められる。</li> </ul>																											
<p>第2 政府による避難等の指示等に係る損害</p> <p>&lt;対象区域&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①避難区域・警戒区域</li> <li>②屋内退避区域</li> <li>③計画的避難区域</li> <li>④緊急時避難準備区域</li> <li>⑤特定避難勧奨地点</li> <li>⑥地方公共団体が住民に一時避難を要請した区域</li> </ol> <p>&lt;対象者&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①事故発生後に避難し、区域外滞在を余儀なくされた者</li> <li>②事故発生時に対象区域外に居り、区域内に住居があるものの、引き続き対象区域外滞在を余儀なくされた者</li> <li>③屋内退避区域内で屋内退避を余儀なくされた者</li> </ol>																											
<table border="1"> <thead> <tr> <th>損害項目</th> <th>賠償基準、金額</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>検査費用（人）</td> <td>・放射線への曝露の有無の検査を受けた場合の検査費用や交通費等</td> </tr> <tr> <td>避難費用</td> <td>・避難のために負担した交通費、家財道具の移動費用 ・対象区域外での滞りで負担した宿泊費等 ・避難等で増加した生活費 ※交通費、家財道具の移動費用、宿泊費等は対象者が現実に負担した費用、生活費の増加分は精神的損害の額に加算</td> </tr> <tr> <td>一時立ち入り費用</td> <td>・一時立ち入りのために負担した交通費、家財道具の移動費用、除染費用等</td> </tr> <tr> <td>帰宅費用</td> <td>・避難指示の解除に伴い、区域内の住居に最終的に戻るために負担した交通費、家財道具の移動費用等</td> </tr> <tr> <td>生命・身体的損害</td> <td>・避難等による傷害、健康状態の悪化、疾病あるいは死亡による逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等 ・避難等による健康状態の悪化防止のため、負担が増加した診断費、治療費、薬代等</td> </tr> <tr> <td>精神的損害</td> <td>・事故後6か月間（第1期）は、1人月額10万円（体育館等で避難生活をした場合は、その期間について月額12万円） ・その後の6か月間（第2期）は、1人月額5万円</td> </tr> <tr> <td>営業損害</td> <td>・営業不能又は取引減少等、事業に支障が生じた場合の減収分</td> </tr> <tr> <td>就労不能等に伴う損害</td> <td>・対象区域内に住居又は勤務先がある勤労者が就労不能等となった場合の給与の減収分</td> </tr> <tr> <td>検査費用（物）</td> <td>・対象区域内の商品を含む財物につき、検査による安全確認が必要かつ合理的な場合の検査費用</td> </tr> <tr> <td>財物価値の喪失又は減少等</td> <td>・対象区域内の財物（不動産含む）の管理が不能等となり、財物価値の全部又は一部が失われた場合の価値喪失又は減少部分 ・財物が対象区域内にあり、財物の価値を喪失又は減少させる量の放射性物質に曝露した場合の価値喪失又は減少部分と除染等の追加的費用 ・対象区域内の財物の管理が不能となり、又は放射性物質の曝露による価値の喪失又は減少を予防するための費用</td> </tr> </tbody> </table>	損害項目	賠償基準、金額	検査費用（人）	・放射線への曝露の有無の検査を受けた場合の検査費用や交通費等	避難費用	・避難のために負担した交通費、家財道具の移動費用 ・対象区域外での滞りで負担した宿泊費等 ・避難等で増加した生活費 ※交通費、家財道具の移動費用、宿泊費等は対象者が現実に負担した費用、生活費の増加分は精神的損害の額に加算	一時立ち入り費用	・一時立ち入りのために負担した交通費、家財道具の移動費用、除染費用等	帰宅費用	・避難指示の解除に伴い、区域内の住居に最終的に戻るために負担した交通費、家財道具の移動費用等	生命・身体的損害	・避難等による傷害、健康状態の悪化、疾病あるいは死亡による逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等 ・避難等による健康状態の悪化防止のため、負担が増加した診断費、治療費、薬代等	精神的損害	・事故後6か月間（第1期）は、1人月額10万円（体育館等で避難生活をした場合は、その期間について月額12万円） ・その後の6か月間（第2期）は、1人月額5万円	営業損害	・営業不能又は取引減少等、事業に支障が生じた場合の減収分	就労不能等に伴う損害	・対象区域内に住居又は勤務先がある勤労者が就労不能等となった場合の給与の減収分	検査費用（物）	・対象区域内の商品を含む財物につき、検査による安全確認が必要かつ合理的な場合の検査費用	財物価値の喪失又は減少等	・対象区域内の財物（不動産含む）の管理が不能等となり、財物価値の全部又は一部が失われた場合の価値喪失又は減少部分 ・財物が対象区域内にあり、財物の価値を喪失又は減少させる量の放射性物質に曝露した場合の価値喪失又は減少部分と除染等の追加的費用 ・対象区域内の財物の管理が不能となり、又は放射性物質の曝露による価値の喪失又は減少を予防するための費用	<p>第3 政府による航行危険区域等及び飛行禁止区域の設定に係る損害</p> <p>&lt;対象区域&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①航行危険区域</li> <li>②飛行禁止区域</li> </ol> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>営業損害</td> <td>・漁業者が対象区域内での操業又は航行を断念せざるを得なくなったり、内航海運業又は旅客船事業を営む者等が対象区域を迂回して航行せざるを得なくなったことによる減収分等</td> </tr> <tr> <td>就労不能等に伴う損害</td> <td>・対象区域の設定により、操業、航行又は飛行が不能等になった漁業者、内航海運業者、旅客船事業者、航空運送事業者等の経営状態が悪化したため、勤労者が就労不能等を余儀なくされた場合の給与等の減少分等</td> </tr> </tbody> </table>	営業損害	・漁業者が対象区域内での操業又は航行を断念せざるを得なくなったり、内航海運業又は旅客船事業を営む者等が対象区域を迂回して航行せざるを得なくなったことによる減収分等	就労不能等に伴う損害	・対象区域の設定により、操業、航行又は飛行が不能等になった漁業者、内航海運業者、旅客船事業者、航空運送事業者等の経営状態が悪化したため、勤労者が就労不能等を余儀なくされた場合の給与等の減少分等
損害項目	賠償基準、金額																										
検査費用（人）	・放射線への曝露の有無の検査を受けた場合の検査費用や交通費等																										
避難費用	・避難のために負担した交通費、家財道具の移動費用 ・対象区域外での滞りで負担した宿泊費等 ・避難等で増加した生活費 ※交通費、家財道具の移動費用、宿泊費等は対象者が現実に負担した費用、生活費の増加分は精神的損害の額に加算																										
一時立ち入り費用	・一時立ち入りのために負担した交通費、家財道具の移動費用、除染費用等																										
帰宅費用	・避難指示の解除に伴い、区域内の住居に最終的に戻るために負担した交通費、家財道具の移動費用等																										
生命・身体的損害	・避難等による傷害、健康状態の悪化、疾病あるいは死亡による逸失利益、治療費、薬代、精神的損害等 ・避難等による健康状態の悪化防止のため、負担が増加した診断費、治療費、薬代等																										
精神的損害	・事故後6か月間（第1期）は、1人月額10万円（体育館等で避難生活をした場合は、その期間について月額12万円） ・その後の6か月間（第2期）は、1人月額5万円																										
営業損害	・営業不能又は取引減少等、事業に支障が生じた場合の減収分																										
就労不能等に伴う損害	・対象区域内に住居又は勤務先がある勤労者が就労不能等となった場合の給与の減収分																										
検査費用（物）	・対象区域内の商品を含む財物につき、検査による安全確認が必要かつ合理的な場合の検査費用																										
財物価値の喪失又は減少等	・対象区域内の財物（不動産含む）の管理が不能等となり、財物価値の全部又は一部が失われた場合の価値喪失又は減少部分 ・財物が対象区域内にあり、財物の価値を喪失又は減少させる量の放射性物質に曝露した場合の価値喪失又は減少部分と除染等の追加的費用 ・対象区域内の財物の管理が不能となり、又は放射性物質の曝露による価値の喪失又は減少を予防するための費用																										
営業損害	・漁業者が対象区域内での操業又は航行を断念せざるを得なくなったり、内航海運業又は旅客船事業を営む者等が対象区域を迂回して航行せざるを得なくなったことによる減収分等																										
就労不能等に伴う損害	・対象区域の設定により、操業、航行又は飛行が不能等になった漁業者、内航海運業者、旅客船事業者、航空運送事業者等の経営状態が悪化したため、勤労者が就労不能等を余儀なくされた場合の給与等の減少分等																										

<p>第4 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</p> <p>&lt;対象&gt;</p> <p>農林水産物（加工品含む）及び食品の出荷、作付けその他の生産・製造及び流通に関する制限又は農林水産物及び食品に関する検査で、政府の指示等に伴う損害</p>	
営業損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>農林漁業者その他の指示対象事業者で、事業に支障が生じたことによる減収分、追加的費用（商品の回収費用、廃棄費用等）</li> <li>指示解除後も対象事業者又は加工・流通業者の事業に支障があった場合の減収分、追加的費用（農地や機械の再整備費、除染費用等）</li> </ul>
就労不能等に伴う損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>指示対象事業者又は加工・流通業者の経営状態悪化で、勤労者が就労不能等となった場合の給与等の減収分</li> </ul>
検査費用（物）	<ul style="list-style-type: none"> <li>指示に基づく検査で農林漁業者がその他の事業者が負担した費用</li> </ul>
<p>第5 その他の政府指示等に係る損害</p> <p>&lt;対象&gt;</p> <p>第2、第4に掲げられた政府指示等のほか、事業活動の制限又は検査に関する政府の指示に伴う損害</p>	
営業損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>指示に伴い、減収が生じた場合の減収分</li> <li>事業に支障が生じたために負担した追加的費用（商品の回収費用、保管費用等）や事業への支障を避けるため又は事業を変更したために生じた追加的費用等（校庭・園庭における放射線量の低減費用、除染費用等）</li> <li>指示解除後、事業再開のために生じた追加的費用</li> </ul>
就労不能等に伴う損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>指示対象事業者の経営状態が悪化したため、就労不能等を余儀なくされた勤労者の給与等の減収分</li> </ul>
検査費用（物）	<ul style="list-style-type: none"> <li>指示等による検査で対象事業者が負担した費用</li> </ul>
<p>第6 風評被害</p> <p>&lt;一般的基準&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>放射性物質による汚染の危険性を懸念して敬遠したくなる心理が平均的・一般的な人を基準に合理的な場合</li> </ul> <p>&lt;範囲&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>類型化された業種（農林漁業、食品産業、観光業、製造業、サービス業等、輸出）</li> <li>類型化できない個別の被害について、一般的基準に照らし、個別に相当因果関係を判断</li> </ul>	
農林漁業・食品産業の風評被害	<p>【主なもの】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>農林産物（茶・畜産物除く、食用に限る） 福島県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、埼玉県</li> <li>茶 福島県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、埼玉県、神奈川県、静岡県</li> <li>牛肉、食用に供される牛（平23.7.8以降に生じた損害に限る） 北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、新潟県、岐阜県、静岡県、三重県、島根県 など</li> </ul>
観光業の風評被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>福島県、茨城県、栃木県、群馬県に営業拠点がある業者で、解約・予約控えによる減収分等</li> <li>外国人観光客に係る損害については、上記に加えて、平成23年5月末までの通常の解約率を上回る解約により発生した減収分等</li> </ul>
製造業、サービス業等の風評被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>国内の製造業・サービス業等 福島県で製造・販売を行う物品・サービス等に係る損害、事業者が福島県へ来訪拒否することにより生じた損害等</li> </ul>
輸出に係る風評被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出先国の要求による検査費用・証明書発行費用等</li> <li>輸入拒否による損害</li> </ul>
<p>第7 その他</p>	
間接被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>上記第2～第6の損害を受けた1次被害者との関係で「取引に代替性のない場合（事業の性質上、販売先又は調達先が地域的に限定されている事業で必然的に生じたもの）」を相当因果関係のある損害と認める</li> </ul>
放射線被ばくによる損害	<ul style="list-style-type: none"> <li>事故の復旧作業等に従事した原発作業員、自衛官、消防隊員等が放射線被ばくによる急性又は晩発性の放射線障害で、傷害を負い、健康状態が悪化した場合の逸失利益、治療費、精神的損害等</li> </ul>
各種給付金等と損害賠償金との調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>事故で原子力損害を被った者が、同時に事故に起因して損害と同質性がある利益を受けた場合、その利益を損害額から控除すべき</li> </ul>
地方公共団体等の財産的損害等	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公共団体又は国が所有する財物、民間事業者と同様の立場で行う事業損害は、相当因果関係が認められる限り賠償対象となる</li> </ul>

（出所）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」（平23.8.5）、「読売新聞」（平23.8.6）等を基に作成

- 
- <sup>1</sup> 第177回国会参議院本会議録第29号14頁（平23. 7. 29）
- <sup>2</sup> 原子力損害賠償制度の詳細は、柳沼充彦「福島第一原子力発電所等の事故に係る損害賠償」『立法と調査』第317号（平23. 6）79～83頁、「原子力損害賠償法等の一部改正案～原子力損害における被害補償の充実～」『立法と調査』第291号（平21. 4）16～23頁を参照。
- <sup>3</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号2頁（平23. 7. 11）
- <sup>4</sup> 基金が設置される地方公共団体について、発議者からは、「基金は、基本的には福島県に設置されることを想定しております」との答弁があった（第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第15号16頁（平23. 7. 25））。
- 一方、他の発議者からは、「基金そのものは地方公共団体が設けるものでありますが、当然、それに対して国が十分の十、一〇〇%の補助をすることが前提になって考えておりますので、その補助をするに当たっては、国として必要な調整、あるいは、例えば複数の県、複数の市町村で基金をつくる場合には余りアンバランスにならないようなという調整は必要になってくると思いますが、やるかやらないかというところはまず地方公共団体でも主体的に考えていただき、あるいは国も一定の調整をしていただく」との答弁があった（同18頁）。
- <sup>5</sup> 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第16号27頁（平23. 7. 26）
- 発議者からは、「発議者の意思としては、全部と考えております。ただし、この基金に対しまして、例えば福島県が独自の財源でこの基金に、ふるさと納税とかのお金を使って入れるということもございますので、形上、一部になることもあるかもしれませんが、発議者の意思としては、全部を出すという趣旨からこういう表現になった」との答弁があった。
- <sup>6</sup> 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第15号14頁（平23. 7. 25）
- <sup>7</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号4頁（平23. 7. 11）
- <sup>8</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号2頁（平23. 7. 11）
- <sup>9</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号5頁（平23. 7. 11）
- <sup>10</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号6頁（平23. 7. 11）
- <sup>11</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号7頁（平23. 7. 11）
- <sup>12</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第9号5頁（平23. 7. 14）
- <sup>13</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号12～13頁（平23. 7. 11）
- <sup>14</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号21頁（平23. 7. 11）
- <sup>15</sup> 第177回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第8号7頁（平23. 7. 11）
- <sup>16</sup> 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第16号32頁（平23. 7. 26）
- <sup>17</sup> 『福島民報』（平23. 8. 21）
- 紛争解決センターは東京に置かれるほか、9月中旬には、郡山市にも事務所が開設される予定となっている。
- <sup>18</sup> 『毎日新聞』（平23. 8. 31）
- <sup>19</sup> 第38回国会参議院商工委員会会議録第25号2頁（昭36. 5. 23）科学技術庁原子力局長の補促説明
- <sup>20</sup> 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会会議録第15号10頁（平23. 7. 25）