

第3 放射線と被ばく

1 放射線の基礎知識

Q13 放射能に関して、ベクレルとかシーベルトなど様々な単位の数字が登場するが、どういう違いがあるか。

放射能に関する測定単位には、放射性物質の量を計るベクレル（Bq）という単位や、生体が受ける放射線の強さを計るシーベルト（Sv）などがある。また同じ単位であっても、測定対象（重量や面積，時間など）が異なればその意味も変わってくる。報道などを正しく理解するためにも、様々な単位の意味を正確に理解することが重要である。

解説

放射能とは

放射線とは電磁波や粒子線の中で、物質をイオン化（電離）するものを意味し、アルファ線やベータ線，ガンマ線，エックス線，中性子線などがある。アルファ線はアルファ粒子（陽子2個と中性子2個）の粒子線，ベータ線はベータ粒子（電子）の粒子線，中性子線は中性子の粒子線，ガンマ線やエックス線は電磁波である。放射線は，放射性の原子核の崩壊などに伴い発生するが，物質が放射線を出す能力を放射能という。放射能を持った物質が放射性物質である。

放射性物質と放射線強度

1 放射能を測定する場合，放射性物質の量と放射線の強度が問題となる。同じ量の放射性物質であっても，それが広範囲に拡散している場合と，集中している場合ではその場に生じる放射線の強度は異なるし，放射線発生源から離れるほど放射線の強度は衰弱する。また放射性物質には様々な物質（核種）があり，放射線にも前述のようにいろいろな種類がある。それぞれ人体等に与える影響や，建物などによる遮蔽効果が異なっていることから，放射能の測定及び測定結果を考察する場合には，これらの違いを理解しておくことが重要となる。

2 放射性物質の量を表すのが，ベクレル（Bq）という単位である。1秒間に1回，原子核が崩壊して放射線を出す量が1ベクレルである。汚染された土壌や水の放射性物質の量を計る場合，当然測定対象の物質の量が多いほど，そこに含まれる放射性物質の量が増えることから，放射性物質の量を計る場合には，どれだけの対象中の量なのかを明確にする必要がある。通常は検体1キログラム当たりの放射性物質で示されることが多いが，土壌汚染などでは面積（平方メートル）当たりで計測されることもあり，*1汚水などでは容積（リットル）当たりで計測される場合もある。時として，その単位がトンであったり，ccであったり，平方キロメートルであったりすることもあるので，様々な測定結果をみる場合，注意が必要である。また放射性物質の核種の違いにより，放射性物質の量（ベクレル）が同じでも人体等に与える影響が変わることから，事故により放出された放射性物質の総量などを表す場合には，単純に各核種のベクレルを足し合わせるのではなく，他の核

種の放射性物質量をヨウ素 131 の場合の影響量に換算してトータルで表示することがある。

時に、キュリー (Ci) という単位があるが、これはベクレルと同じく、放射性物質の量を示す単位である。

3 放射線が生物に与える被ばくの量を示すのがシーベルト (Sv) である。放射線は物質に当たると、そこに吸収されて影響を与えることとなる。その吸収線量をグレイ (Gy) という単位で表すが、同じ吸収線量でも放射線の種類により生物に与える影響は変わってくる。それを踏まえて放射線種別による人体に与える影響を考慮した係数修正を行った放射線の被ばく量の単位がシーベルト (Sv) である。被ばく量は、放射線の強度とどれだけの時間その放射線を被ばくしたかによって変わることとなる。通常の間線量の測定においては、1時間当たりの被ばく量に換算して、この地域の放射線量は $3 \mu\text{Sv}/\text{h} \times 2 \times 3$ 等というように示される。

身体全体の被ばく量とは別に、臓器ごとの被ばく量を問題にすることもある。特にヨウ素による被ばくは甲状腺に集中しやすいため、甲状腺がどれだけ被ばくしたかが問題となり、このような場合には甲状腺という臓器の被ばく量が問題とされる。

なお、法令等における被ばくに関する規定は年間の被ばく量で規定されている場合が多いが、放射線量が一定の場合には、年間被ばく量は時間あたり被ばく量の 24×365 倍となり、1時間あたり1マイクロシーベルトの場合、その状態が1年間継続すれば年間被ばく量は 8.76 ミリシーベルトとなる (実際には、地域の空間線量率が1時間あたり1マイクロシーベルトであっても、屋内にいたりする時間等もあるので、単純にそこに居住する人の年間被ばく量は 8,760 倍となるわけではない。)

トータルの放射線影響などの検討においては生涯の被ばく量が問題となる場合もある。このように被ばく量を問題にする場合には、それがどの期間における被ばく量かを踏まえる必要がある。

【注】

* 1 国際的には土壌汚染は面積当たりの放射エネルギーで計測されることが多いが、日本国内の土壌汚染の多くは1キログラムあたりで計測されている。1キログラムあたりで測定する場合、放射性物質がどの深さまで浸透しているのか、検体をどの深さまで採取するのか、土の比重の違いで結果が変わりかねない。一般的にはセシウム 137 の場合、1㎡あたり放射エネルギーは1キログラム当たりの65倍程度といわれている。

* 2 放射線量としてはシーベルトはかなり高いレベルなので、通常はその1000分の1のミリシーベルト、100万分の1のマイクロシーベルトが使われることが多い。ちなみに時間あたりの放射線量は放射線量率というのが正確である。

* 3 物理的な単位は、国際単位系への変更がなされている。放射エネルギーは以前はキュリー (Ci)、被ばく量はレム (rem) が使われていた。1キュリー = 3.7×10^{10} ベクレル、1レム = 10mSv である。

Q14 チェルノブイリ原発の事故の場合の被害エリアと比べると、今回の事故による各地域

の汚染はどの程度の位置づけとなるか。

政府の定める避難区域の範囲よりもかなり広い範囲が避難すべきとされることとなる。福島県内のかなりの部分はチェルノブイリの基準では移住すべき区域とされたレベルに該当し、首都圏も場所によっては避難の権利が与えられた区域に該当する。

解 説

チェルノブイリでは1平方キロメートル当たりのセシウム 137 による土壌汚染値を基準として 40 キュリー (Ci) 以上を強制避難ゾーン, 15 キュリー以上を強制移住ゾーン, 5 キュリー以上を高汚染ゾーン (希望すれば移住可), 1 キュリー以上を管理ゾーンと指定した。

チェルノブイリでは上記汚染ゾーンの面積合計は 14 万 5,320 平方キロメートル, 居住者は 656 万人とされている。* 1

この基準は 1 平方キロメートルあたりのキュリーという単位であるから, これを今日の標準的な単位である 1 平方メートルあたりベクレル (放射能面密度) に直したのが以下の表である。ちなみに, 参考までに, 土壌 1 キログラムあたりベクレル (放射能密度), 空間線量と対比させた* 2 が, この 3 つの単位は厳密には換算できる関係にはないことから, 後の 2 つはあくまでも目安である。

| | 管理ゾーン | 高汚染 | |
|------------------|---------|----------|----------------|
| ゾーン | 強制移住 | | |
| ゾーン | 強制避難 | | |
| ゾーン | | | |
| 土壌汚染 Cs137 | | | |
| 1 平方メートルあたりベクレル | 3.7 万 ~ | 18.5 万 ~ | 55 . 5 万 ~ |
| | 148 万 ~ | | |
| 土壌汚染 | | | |
| 1 キログラムあたり | | | |
| ベクレル | 569 ~ | 2846 ~ | 8538 ~ 22769 ~ |
| 空間線量 * 3 | | | |
| 1 時間あたりマイクロシーベルト | 0.13 ~ | 0.66 ~ | 2 ~ 5.2 ~ |

ちなみに, 国際的には土壌汚染は面積当たりの放射能量 (放射能面密度) で計測されることが多いが, 日本国内の土壌汚染の多くは 1 キログラムあたり (放射能密度) で計測されている。1 キログラムあたりで測定する場合, 放射性物質がどの深さまで浸透しているのか, 検体をどの深さまで採取するのか, 土の比重の違いで結果が変わりかねない。

今回の事故で政府は, 年間被ばく量 20 ミリシーベルトを基準として, 計画的避難区域等の居住制限の基準を設定している。これは, 放射能面密度でいうと, 約 60 万ベクレル / 平方メートルに相当する。

しかし、福島市内でも50万ベクレル/平方メートルを超える汚染が多数報告されており、* 4 これは、チェルノブイリの「強制移住ゾーン」に相当する。そのため、福島市内なども避難区域に指定すべきだという指摘もなされている。* 5

都内でも土壌汚染が高い所で3,000ベクレル/キログラムを超える汚染が検出されたり、千葉県東部や東京都東部地区で毎時0.6マイクロシーベルト程度の空間線量が検出されたりしていることから、首都圏の相当部分が少なくともチェルノブイリでは管理ゾーンとされた範囲に、ホットスポットといわれる所では高汚染ゾーンあるいはそれ以上に該当する可能性がある。

チェルノブイリの放射能汚染の区分は、厳しすぎたという意見もあるが、地域に降下したセシウムなどは下水や廃棄物として集積が進む。東葛地区や都内の下水処理場の汚泥や廃棄物焼却施設の焼却灰などからは、1キログラム当たり数万ベクレルといった高濃度のセシウム137が検出され、それ自体が新たな放射能汚染源になりつつある状況を踏まえると、少なくともこれら地域を放射線の管理区域として、適切な放射性物質の除去を行うなどの管理を行うべきことは不可欠と思われる。避難範囲も、任意に避難できる範囲を含め柔軟な制度とした上で拡大を検討すべきである。

【注】

* 1 チェルノブイリのセシウム汚染 今中哲二

<http://www.rri.kyoto-u.ac.jp/NSRG/Chernobyl/JHT/JH9606A.html>

* 2 一般的にはセシウム137の場合、平方メートルあたり放射エネルギーは1キログラム当たりの65倍程度といわれている。

* 3 今回の事故における空間線量と土壌汚染の関係：原子力安全委員会資料 <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/iinkai/teirei/siryoy2011/siryoy16/siryoy2.pdf> に基づき換算。なおこの資料ではチェルノブイリの管理ゾーンについては過大すぎるという意見を紹介している。

* 4 文科省の公表する地表の汚染レベル

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/fieldfile/2011/05/06/1305820_20110506.pdf

* 5 市民団体などの避難区域設定に関する共同声明

http://dl.dropbox.com/u/23151586/110705_statement_final.pdf

Q15 放射線による健康被害にはどのようなものがあるか。しきい値とは何か。将来がんになった場合賠償請求ができるか。

放射線による健康被害としては、1,000ミリシーベルトを超えるような高い被ばくにより生じる急性症状として嘔吐や倦怠感、脱毛、下痢、血球の減少や放射線やけどなどがある。一方でこれより低い線量による被ばくでは長期的な発がんその他の健康上のリスクがある

といわれている。放射線や化学物質などによる健康影響について、一定レベル（濃度）以下の被ばくでは影響がないという場合、しきい値があるという。放射線の場合、しきい値があるかどうかは明確ではなく論争されている。将来、発がん事例が生じたとしても、今の知見では被ばくとの因果関係の立証が困難である。

解 説

急性症状と長期的影響

一時に 1,000 ミリシーベルトを超えるような高い放射線を被ばくすると、それにより細胞が破壊されることとなり、その数が多いと様々な症状が現れ、3,000 から 5,000 ミリシーベルト程度を超えると死に至ることもある。これに対して、100 ミリシーベルト以下の被ばくの場合、主に DNA が放射線により傷つけられることにより数年から数十年といった長期間経過後にがんなどを引き起こす可能性があるといわれている。急性症状は、一定以上被ばくした場合、ほぼ確実に発症することから確定的影響ということもある。

しきい値と発がん放射線の因果関係

低線量被ばくによる発がんなどは確率的に発生するといわれているが、その割合は、放射線量に比例しているとされており、ICRP * 1 などでは 1 シーベルト当たり 5 % 上昇すると考えている。100 ミリシーベルトでは 0.5 % となるが、それ以下の低線量域の被ばくの場合になっても、この発がん確率が線量に比例しているのか、それとも一定のレベル以下ではリスクがなくなるのかという問題がある。一定レベルでリスクがなくなるという考え方をしきい値があるという。

しきい値がないと考えると 100 万人が 1 ミリシーベルトに被ばくした場合、がんによる死亡者が 50 名増加する * 2 と考えられるが、しきい値があり、それが 1 ミリシーベルト以上だとすると、このようなケースではがんにより死者は増加しないということになる。低線量被ばくの場合にしきい値があるか否かについては、意見が分かれているが、現在の国際基準や国内基準は、しきい値はないという考え方で作られている。

本来、しきい値の有無や低線量による発がんの増加率などに関しては、影響が現れるのが数十年後という長期間経過後のことであり、その割合も高くないことや動物と人間では放射線に対する感受性が異なることから動物実験が困難であること、元々人間の死亡原因の半分近くががんであり、放射線によるがんが他のがんと区別できるような特異症状ではないこと、等から明確な因果関係やしきい値の存否を実験等で立証することはほぼ不可能である。実際には ICRP などの意見もこれまで人類が経験した不幸な核被ばく体験広島・長崎とチェルノブイリの被害者調査に基づいて検討されている。しかし、広島・長崎は低線量被ばくしている被ばく者を非被ばく者として扱い放射線影響が過小評価されている可能性があり、他方でチェルノブイリはソ連体制末期の事故であり、体制維持目的の情報隠蔽やその後のソ連崩壊や国家の分裂などによる混乱の影響がみられた事案である。またいずれの事案においてもその後の食物や飲料水、大気などから体内に取り込まれた内部被ば

くに関しては十分な実測データに基づく検討がなされておらず、その影響についても考え方が定まっていない。唯一チェルノブイリではヨウ素による被ばくと子供の甲状腺がんだけが明確に増加が明らかにされたに過ぎない。

いずれにしても、長期間経過後の発がんなどに関しては、裁判において被ばくと因果関係を立証することは容易ではない。東海村 JCO の事故を巡って被ばくによる健康被害を係争した事例でも、被ばくと健康被害との因果関係を認めていない。* 3 原発労働者などの場合には、労災認定の基準として一定の被ばく線量(年間5ミリシーベルト×従事年数)、骨髄性白血病又はリンパ性白血病という特定の疾病、という条件が通達されており、これに該当して労災認定されている事例がある。

外部被ばくと内部被ばく

放射線を被ばくする場合、体外の放射性物質からの放射線を被ばくする場合を外部被ばく、呼吸や飲食などで体内に取り込んだ放射性物質からの放射線を被ばくする場合を内部被ばくという。レントゲン撮影による被ばくや、放射性物質が漏れることがなかった JCO の場合などは外部被ばくだけによる影響であるが、広範な核汚染が生じた場合には、空間線量からの外部被ばくとともに、水や食料、呼気などからの内部被ばくも加わることになる。外部被ばくの場合、貫通力の大きな線による影響が大きいと考えられるが、内部被ばくの場合には、貫通力の弱い線や線は、むしろ近くの細胞に放射線のエネルギーが集中させるので、狭い範囲に大きな影響を与えるのではないかとされている。外部被ばくは線量の高い所から離れば回避可能であるが、体内に取り込まれた内部被ばくの場合、一度被ばくすると、核種によっては体外に排出されるには長期間を要し影響が継続する。またヨウ素が甲状腺に集中したように、放射性物質の核種ごとに体内での挙動が異なってくる。ストロンチウムなどはカルシウムに性質が似ているので骨に集中しやすいといわれている。このような特定臓器への集中や近傍細胞への影響などを考えると、内部被ばくによる影響は外部被ばくより遙かに大きいとも考えられるが、未だ十分には解明されていない。

原爆症認定訴訟の中でも、内部被ばくについては政府が根拠とした報告書等では過小評価されているという判断がなされている。* 4

このように低線量被ばくによる影響や、内部被ばくの影響に関しては、不幸にはむしろ今回の事故が現代の先進国における初めての大量被ばく事例となる。したがって、今後の継続調査により判明してくることも多いと考えるべきである。早期から継続的に被害者の被ばくデータと健康管理データを保全することにより、未解明の点を究明した上で、その知見を被害者救済に活用すべきである。

【注】

* 1 ICRP 国際放射線防護委員会 放射線防護に関する勧告を行っている専門家による国際組織

* 2 100万人×0.5% = 50人

* 3 水戸地判平 20・2・27 判時 2003・67, 控訴審東京高判平 21・5・14 判時 2066・54

* 4 東京高判平 21・5・28 裁判所ウェブなど

2 日本の基準と世界の基準

Q16 一時福島为学校における被ばく限度が 20 ミリシーベルトといわれて問題となったが、そもそも放射線に関する線量限度はどのように設定されているのか。

事故前の我が国の放射線被ばくに関する線量限度としては、職業被ばくの場合、全身で 5 年当たり 100 ミリシーベルト、年間 50 ミリシーベルト、一般人の被ばく許容限度は 1 年当たり 1 ミリシーベルトとされていた。それが事故後には事故収束に当たる労働者の限度が急遽 250 ミリシーベルトに引き上げられ、福島などの汚染の著しい地域においては学校における子供たちの線量限度として年間 20 ミリシーベルトを目安とするという暫定基準が提唱され問題となった。

解 説

法令上の放射線の被ばく限度に関しては、職業上被ばくする場合には安衛法、同法施行令を踏まえて電離放射線障害防止規則（昭和 47 年労働省令第 41 号）が制定されており、4 条で放射線業務従事者について 5 年間で 100 ミリシーベルト、年間 50 ミリシーベルトを超えてはならないとされている（体の部位や妊婦など細かい基準あり（同規則 5 条、6 条））。この基準は事業主などに対して基準遵守義務を課し、違反すれば罰則が規定されている。これに対し、一般人等に関する線量限度としては、原子炉等の規制法、同法施行令を踏まえて実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則（昭和 53 年通商産業省令第 77 号）において周辺監視区域外の線量限度を決めるものとし、同規則の規定に基づく線量限度等を定める告示（平成 13 年経済産業省告示第 187 号）の中でこれが 1 年間につき 1 ミリシーベルトとされている（同告示 3 条 1 項 1 号）。他にも放射線管理関係の法令では周囲への影響限度として同様の定めをおいて一般人がこれ以上の被ばくを受けないように定めていることから、一般人については年 1 ミリシーベルトが法令上許容限度とされてきた。今回のような大量の放射性物質が放出されてしまった場合に関して、直接の市民の被ばく限度を限定する規定が設けられているわけではない。

世界における放射線の被ばく限度も年間 1 ミリシーベルトという国が多い。

基準線量 * 1

| | | | | | |
|-------|------|------|------|------|--|
| 日本 | アメリカ | アメリカ | | | |
| (基準案) | イギリス | ドイツ | フランス | ICRP | |

線量限度：年間実効線量 1 ミリシーベルト

設計時の線量

目標値：実効線量で年間

50 マイクロシーベルト

通常運転時の放射性物質の放出管理においては、線量目標値の達成を可能とする範囲内の年間の放出量又は平均放出率を放出管理の目標値（管理目標値）として定め、これを超えることのないように努める。 線量限度：年間全実効線量当量

（TEDE）1 ミリシーベルト

（設計目標）

・排水によるもの

全身3 ミリレム

（30 マイクロシーベルト）

臓器 10 ミリレム

（100 マイクロシーベルト）

・排気によるもの

線 10 ミリラド

線 20 ミリラド

・放射性よう素と微粒子状放射性物質の排気

臓器 15 ミリレム

（150 マイクロシーベルト） 線量限度：年間全実効線量当量（TEDE）

1 ミリシーベルト

（設計時）

年間の発生頻度1の事故（通常運転時に相当）における年間線量範囲

1 5 ミリレム

（10 50 マイクロシーベルト） BSL：

年間実効線量 1 ミリシーベルト

BSO：

年間実効線量

0.02 ミリシーベルト

個別の線源に対しては 0.3 ミリシーベルトの線量拘束値をガイダンスとして示している。

線量限度；年間実効線量

1 ミリシーベルト

設計時及び通常運転時の計画被ばくでの放射性物質の放出による公衆被ばくの上限：
年間実効線量 0.3 ミリシーベルト（甲状腺 0.9 ミリシーベルト等組織ごとに線量を規定）

線量限度：年間実効線量

1 ミリシーベルト

通常運転時の計画被ばくでの放射性物質の放出による公衆被ばくの上限：

年間等価線量

（水晶体 15 ミリシーベルト等組織ごとに線量を規定）

年間の発生頻度 1（通常運転時に相当）における流出物の放出許可限界：

10 マイクロシーベルト（線量限度）

・計画被ばく状況における公衆の線量限度：年間実効線量 1 ミリシーベルト（特別な事象においては定められた 5 年間にわたる平均が年 1 ミリシーベルトを超えないという条件付きで、年間の実効線量としてより高い値も許容される）

（線量拘束値）

・計画被ばく状況における公衆被ばくの線量拘束値：年間 1 ミリシーベルト以下

・廃棄物処分に伴う公衆被ばくの管理については年間約 0.3 ミリシーベルトを超えない線量拘束値が適切。

これに対して、文科省は、学校等の校舎・校庭等の利用判断における暫定的な目安として国際放射線防護委員会（ICRP）の Publication109（緊急時被ばくの状況における公衆の防護のための助言）を踏まえ、今回のような非常事態が収束した後の一般公衆における参考レベルとして、1 年当たり 1～20 ミリシーベルトの範囲で考えることも可能とする内容の声明を出していることから、児童生徒等が学校等に通える地域においては、非常事態収束後の参考レベルの年間 1～20 ミリシーベルトを打ち出した。* 2

ところが、この暫定的な目安には福島のパウダなどから強い反対の声が上がり、文科省はその後、基準は変えないものの 1 ミリシーベルトを目標とすると姿勢を変えた。

そもそも、低線量被ばくによる発がんなどの影響について、未だ確実な科学的見解は定まっていないことに加え、しきい値がないという考え方をとれば、これ以下なら影響がないという基準を設定することはできない。したがって、一般人の年間許容被ばく限度の 1 ミリシーベルトを安易に緩和するべきでない。* 3

【注】

* 1 原子力安全委員会事務局作成 諸外国で安全審査に適用されている基準等における放射線防護に係る記載について 平成 22 年 1 月 29 日

<http://www.nsc.go.jp/senmon/shidai/bougoWG/7/siryo2.pdf>

* 2 福島県内の学校の校舎・校庭等の利用判断における暫定的考え方について平成 23 年 4 月 19 日

http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1305173.htm

* 3 8 月 26 日文部科学省は、夏季休業終了後、学校において児童生徒等が受ける線量については、原則年間 1 ミリシーベルト以下とし、校庭・園庭の空間線量率については、毎時 1 ミリシーベルト未満を目安とするとの通知を發した

<http://radioactive.mext.go.jp/ja/> の「更新情報」に掲載

Q17 食品や飲料水の放射能汚染についてはどのように考えられているか。市販の食品は安心して食べられるか。

事故後に食品に含まれる放射能に関する暫定規制値が以下の解説に述べるように定められた。

この規制値を超える食品は、流通が禁止され、そのチェックが厳格になされて初めて消費者の安心につながる。しかし、残念ながら規制値を超える食品が全く出回っていないとはいいい切れない。また、規制値以下のものでも完全に安全とまではいい切れない。

解 説

食品衛生法上、これまで食品の放射能濃度についての基準は設定されていなかったが、今回の事故を受け、急遽、暫定基準が設けられた。これは原子力安全委員会により示された「飲食物摂取制限に関する指標*1」を暫定規制値とし、これを上回る食品については食品衛生法 6 条 2 号（販売等を禁止すべき有毒物）に該当することとしたものである。基準は 5 つの食品カテゴリーについて、汚染された食品だけを摂取したとして年間の摂取による被ばく量がそれぞれ 1 ミリシーベルト以下になるように算定されたものである。したがって、仮に多少基準値を超える食品を食べたとしても、多くの食品について基準より低いものを摂取していればトータルはずっと低くなる。

しかし、この基準自体、事故後に現実的なラインとして定められたものであり、事故前は遙かに厳しい基準が事実上用いられていたこと、*2 海外では格段に厳しい基準を用いている国*3 もあること、内部被ばくによる健康影響に関しては、未だ十分なデータがあるとはいいい難いこともあり、また子供は放射線の影響が大きいとされていることなどから、内部被ばくは少ないに越したことはない。基準値以下であっても、特に子供などにはなるべく汚染のないもの、放射エネルギーのできる限り少ないものを食べさせることが望ましい。

規制値を超える食品は、前述の通り食品衛生法 6 条 2 号に該当するので流通が法律上禁止されているが、放射能汚染は農家や畜産家が汚染されているかを容易に知ることのできない状況で生じることから、規制の実効性を確保するためにはチェック体制が重要である。しかし実際に野菜や肉などに関して、すべての食品の検査が行われているわけではなく、

地域を代表してサンプル検査を行い、基準値を超えなかった場合その地域の同じ種類の野菜は基準以下として流通させている。実際の放射能汚染が地形等により大幅に変動するま
 だら状態であることを考えると、もっと緻密な調査が求められる。肉や魚介類については
 農産物と異なり、移動性があることから判断は困難な問題を抱える。実際にも肉牛に関し
 ては、基準値を超えるセシウムで汚染された牛肉が相当量市場に出回ってしまった。これ
 以外の野菜でも基準値を超えるものが市場に出回ったとの報道も散見され、それが消費者
 の不安につながっている。

飲食物摂取制限に関する指標

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：131I) 飲料水 300

牛乳・乳製品 注)

野菜類

(根菜, 芋類を除く) 2,000

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

(238Pu, 239Pu, 240Pu, 242Pu, 241Am, 242Cm, 243Cm, 244Cm 放射能濃度の合計)

乳幼児用食品 1

飲料水

牛乳・乳製品

野菜類 10

穀物

肉・卵・魚・その他

注) 100Bq/kg を超えるものは、乳児用調製粉乳及び直接飲用に供する乳に使用しないよう

指導すること。

【注】

* 1 http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_No=09_03_03_06

* 2 WHO 飲料水水質ガイドラインの値は，セシウム 137 は1リットル当たり 100 ベクレル

http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241546387_jpn.pdf

* 3 チェルノブイリの事故を受けてウクライナでは野菜は 40 ベクレル，肉は 200 ベクレル，飲料水は 2 ベクレル，幼児食品は 40 ベクレル（セシウム 137）とされている

Q18 母乳から放射性ヨウ素などの放射性物質が検出されたとして問題になっているが，健康被害はあるか。赤ちゃんの場合には，大人と違う問題があるか。

母乳から検出された放射性のヨウ素やセシウムなどは，判明している範囲では食品や飲料水などの基準 * 1 をかなり下回った数値である。これを飲んだとしても急性の放射線障害が想定されるレベルではない。しかし長期的影響に関しては，確実なことは分かっていない。

赤ちゃんや子供の場合，細胞が成長期にあることから放射線に対する感受性が成人より大幅に高いといわれている。また，赤ちゃんの場合，母乳だけが食べ物なので母乳が放射性物質に汚染されていた場合の影響は遙かに大きいと考えられる。

解 説

市民団体「母乳調査・母子支援ネットワーク」の調査で4月に千葉県柏市の産後8か月の女性から 36.3 ベクレル，茨城県守谷市の女性から 31.8 ベクレルが検出され，茨城県つくば市の女性2人からも，それぞれ 8.7 ベクレル，6.4 ベクレルが検出されている。* 2 6月には厚労省の調査で福島県相馬市，福島市，いわき市，二本松市の7人から 1.9～13.1 ベクレルの同セシウムが検出されている * 3（1キログラム当たり）。

放射線の子供への影響

放射線による健康影響，特に低線量における確率的影響は，年齢による違いが大きく，子供は成人に比べ発がんの可能性が数倍程度になるといわれている。* 4 しかし，すべての疾患について一律に年齢の影響を受けるわけではなく，白血病などは年齢による差が大きいとされている。特にチェルノブイリの調査では，甲状腺がんは子供に特異的に多発していることが明らかになっている。* 5

チェルノブイリ 20 年より（チェルノブイリ事故は 1986 年発生）

ヨウ素の影響

原発事故の初期には，放出される放射能の中でヨウ素 131 が大半を占めている。ヨウ素 131 は半減期が 8 日と短いため，初期には大量に存在するが，その後急激に減少する。牧草

などを経由して牛乳に取り込まれやすいことから、事故初期に汚染された乳製品などから内部被ばくする可能性がある。しかも、摂取されたヨウ素は甲状腺に集まる性質を持っており、臓器としての甲状腺の被ばく量は体全体に比べかなり高くなったようである。これが子供の甲状腺がんをチェルノブイリで多発させる原因になったと考えられる。

母乳から放射性物質が検出されるということは、飲み水や食べ物や空気から母親の体内に放射性物質が取り込まれ、これが母乳に出ているものと考えられる。

いずれにしても検出された数値は、食品や飲料水の暫定基準に比べるとかなり低い値である。しかし、チェルノブイリにおける甲状腺がん多発の状況、食品や飲料水については日本より遙かに厳しい基準を設けている国もあること、大人はいろいろな食品を食べることからリスクの分散を図れるのに対して、赤ちゃんは母乳だけしか摂取しない場合には汚染があったときのリスクが高くなることなども考慮しなければならない。

【注】

* 1 http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001558e_img/2r9852000001559v.pdf

牛乳の基準はヨウ素 1 キログラム当たり 300 ベクレル、セシウム 1 キログラム当たり 200 ベクレルだが、ヨウ素については乳児用乳製品等に使う場合は 1 キログラム当たり 100 ベクレル以下としている。

* 2 産経新聞平 23 . 4 . 21

* 3 読売新聞平 23 . 6 . 7 朝刊

* 4 放射線生物効果の年齢依存

http://www.rist.or.jp/atomica/data/dat_detail.php?Title_No=09_02_02_18

* 5 チェルノブイリ 20 年：事故の経過、汚染、被ばく、影響 今中哲二
<http://www.rri.kyoto-u.ac.jp/NSRG/seminar/No102/imanaka060414.pdf>

Q19 各地のお茶からセシウムが検出されたと報道されているが、なぜ広範囲の地域のお茶から検出されたのか。健康被害は予想されるか。

お茶は、木を密植して栽培していることから、事故直後に降下したセシウムを含むちりを集積しやすいこと、それが新芽に集まるのではないかとされている。それとともに、普通の野菜は生の状態で放射性物質の量を測定するが、お茶は生のお茶の葉を乾燥させて荒茶、製茶と加工する。乾燥させる段階で葉の水分が蒸発し重量が大幅に減るが、お茶の中のセシウムは葉の中に残るので、荒茶や製茶の状態で測定すると重量当たりのセシウム濃度は生の茶葉の場合に比べてかなり高くなる。これがお茶が他の野菜に比べ広範囲で汚染が報告される原因だと思われる。

しかしお茶は普通の野菜のように大量に食べるということもなく、お湯を注いで飲むので、その中に溶け出すセシウムの量は相当減るので、お茶からの放射性セシウムの摂取量は限定される。お茶だけを特別視する必要はないと思われる。

解 説

事故後、神奈川県や静岡県など、原発からかなり離れた地域のお茶からも、食品の基準値*1を超えるセシウム検出事例が報告されている。これらの地域では、放射線の空間線量などは事故前とほとんど変化はないにもかかわらず、お茶からは食品の基準値を超える汚染が見ついている。その原因としては、上記のように、お茶が普通の野菜と違って常緑樹であり、しかも密植栽培されていることから、降下したセシウムを含むちりのほとんどが葉に集まること、新茶の芽が出て成長する段階で、そのセシウムが新芽に集まるといわれていることなど、その特殊な植生が指摘されている。それとともに、食品の放射能の基準は重量当たりの放射性物質（ベクレル）で判断しているが、お茶は出荷する場合、生の葉ではなく、乾燥させた状態（荒茶、製茶）とし、この段階で水分が蒸発して重量は約5分の1程度になる。お茶に含まれるセシウムはほとんど葉の中に残るので、重量当たり放射性物質量は5倍程度に濃縮されることになる。また、それとともにお茶は山間部などで栽培されることが多いが、こういう地形は、局地的に放射能を含んだちりが気候条件により集まる可能性があることが指摘されている。これらの条件が重なり、お茶からは他の野菜に比べると高い放射能濃度が検出される事例が出現しやすいと思われる。一方でお茶はそのまま食べるものではないこと、毎日大量に摂取するものではないことから、お茶から摂取されるセシウムの量はそれほど多くないと考えられる。

静岡県のホームページ*2では、基準値の1キログラム当たり500Bベクレルのセシウムを含むお茶の葉を使ってお茶を入れた場合、1リットル当たりのセシウム量は4.3ベクレル程度だとしている。これは飲料水などの基準の1リットル当たり200ベクレルより低い数字である。

とはいえ、神奈川や静岡などの遠隔地でもお茶からセシウムが検出されるということは、これらの地域まである程度の放射性物質が拡散、降下したということを意味している。

したがって、空間線量が事故前と変わらないような地域であっても、土壌等にはある程度の放射性物質が降下している可能性もあるし、地形によって汚染度が高いホットスポットが生じている可能性があることを、お茶の汚染は教えている。

広い地域にわたり、詳細な土壌などの放射能汚染調査を行うべき必要性は高いと思われる。

【注】

* 1 http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001558e_img/2r9852000001559v.pdf

* 2 http://www.pref.shizuoka.jp/sangyou/sa_340/cha_oshirase230609.html

Q20 側溝や雨どいなど落ち葉や水のたまる場所は放射性物質の吹きだまりになっているといわれるが、それらの場所の掃除や庭の草刈りなどの作業をしても問題ないか。放射性の廃棄物を捨てることにはどのような規制があるのか。

地域全体の放射能汚染がよほど高いところでない限り、短時間の側溝の掃除や草刈りなどの除染作業で特に多量の放射線を被ばくするとは考えられないので、それにより環境の放射線レベルが継続的に低下することを考えると、実施する意義はあると思われる。実施するときには被ばくを最小限にする工夫をした上で、大人が実施するのが望ましい。また除染したものの処理については地域のルールを確認して処理すべきである。

解 説

放射性のちりなどは、雨などに含まれて、側溝の土砂や落ち葉、植物の葉、土の表面などに集まることが分かってきた。空間線量が1時間当たり1マイクロシーベルト程度の場所でも、側溝や雨樋付近、落ち葉のたまっている場所などは1時間当たり20～40マイクロシーベルトといった高い放射線量率が検出される場合があるようだ。こういう場所は、側溝のゴミや泥、落ち葉、雑草などを取り除き洗浄することでかなり放射線量が低下する除染効果がある。

特に、学校や通学路、家庭の庭など子供が立ち寄る場所などはなるべく除染をしたい。

除染作業は線量が周囲より高いところでの作業になるので、多少被ばく量が増えるが、その後周囲の線量が低下することになるので、そこに居住を継続するような場合には、なるべく早めに除染をすることで、その後のトータルの被ばく量の低減に効果が出る。

ただし、放射線に対する感受性が高いといわれる子供などにやらせることは避けるとともに、長袖長ズボンなど肌の露出を避ける、手袋やマスクをするなど、放射性のちりがなるべく付かないように注意する、作業後はシャワーを浴びる、うがいをするなど、被ばくを最小限にとどめる工夫をした上で、なるべく短時間で要領よくやるべきである。

それから、除染作業で集めた土砂や雑草、落ち葉などの廃棄物の処理は、放射線量が高くなるので、飛び散らないような袋に密閉してなるべく住居から離れた場所に保管した上で、地域で処理方法のルールができている場合にはそれに従って処理すべきである。

放射性の廃棄物に関しては、原子力事業者が廃棄する場合には、厳格な基準が設けられており、セシウム137の場合には1キログラム当たり100ベクレル(クリアランスレベル)を超えたものは、低レベル放射性廃棄物として長期保管するなどの管理が必要とされていた。^{*1}

ところが、一般市民などが放射性物質の付着した放射性廃棄物を廃棄する事態は法律上想定されておらず、廃掃法ではもともと放射性廃棄物は対象外とされており、その取扱いに関しては全く法の定めがない。

今のところ家庭から出るものについては自治体は一般廃棄物として処理しているところが多いようである。なお、もともと家庭での廃棄物の野焼き、簡易焼却炉での焼却は廃掃法で禁止されているが、放射性のちりが付着している雑草や枯れ葉などを焼却すると、放射性物質が再度飛散する可能性が高いので絶対避けるべきである。

首都圏の東葛地区など、福島からかなり離れた場所でも、周囲より放射線量が高いホッ

トスポットいわれているような地域では、放射性物質が下水や廃棄物の中に集まることから下水の汚泥や廃棄物処理施設の焼却灰などから 1 キログラム当たり数千～数万ベクレル程度のセシウムが検出されている。

これは、原子力施設などから出る廃棄物のクリアランスレベルと比べると遙かに高い放射性物質を含んでいる上に、量が大量に発生する。

こういった焼却灰や下水汚泥に処理については、環境省から、処理方針が示されているが、原則として汚泥や焼却灰等に含まれる放射性セシウムが 8,000 ベクレル（1 キログラム当たり）を超えた場合は、最終処分場で一時保管、10 万ベクレルを超えた場合には遮蔽施設での厳重な保管を求めるとするとともに、8,000 ベクレル以下は一般廃棄物としての廃棄を許容している。なお焼却に際しては集塵フィルターなどが完備している施設で行うことを求めている。

事故前のクリアランスレベルに比べると、全く桁違いの基準緩和ということになり、厳格な基準設定と公開のうえでの十分な議論が求められる。* 2

【注】

* 1 放射性廃棄物に関するクリアランスレベル

http://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihu48/siryo1_2_2_4.pdf

* 2 8月26日に放射能汚染対策のために「福島第一原子力発電所の事故により放出された放射性物質による汚染の対処に関する特別措置法」が成立したが、基準設定等は今後の課題となっている。

【参考文献】

日本弁護士連合会「福島第一原子力発電所から排出された放射性物質による汚染物の処理についての緊急対策を求める会長声明」2011年5月13日

日本弁護士連合会「放射能による環境汚染と放射性廃棄物の対策についての意見書」2011年7月29日

第4 請求手続

Q21 東京電力が実施している仮払補償金とはどのような制度か。

東京電力は、本件事故の被害者に対し当面の必要な資金を支援する目的で、平成23年4月26日より、順次、政府による避難指示の対象となった住民や出荷制限指示を受けた農林漁業者、避難区域等の中小企業者に対して、仮払補償金の支払を開始している。これにより支払われる仮払補償金は、将来決定される損害賠償額の一部に充当される性質のものである。

解 説

1 東京電力は、政府の設置した「原子力発電所事故による経済被害対応本部」による平

成 23 年 4 月 15 日付決定（「原子力災害被害者に対する緊急支援措置について」）を受け、同年 4 月 26 日より、順次、本件事故の被害者に対する仮払補償金の支払を開始している。

2 その内容は、概ね下記の表のとおりである。

| 対象者 | 金額 | 支払い状況 |
|---------|---|---|
| 避難関係 | 政府による避難指示、屋内退避指示の対象となった者（福島第一原子力発電所から半径 30 キロメートル圏内及び福島第二原子力発電所から半径 10 キロメートル圏内の住民） | 1 世帯当たり 100 万円（単身世帯の場合は 75 万円）。その後、避難の期間と状況により 1 人当たり 10 万円～30 万円を追加。平成 23 年 4 月 26 日に支払を開始し、同年 6 月 20 日時点までに約 5 万 2,300 世帯に支払った（総数は約 5 万 4,000～5 万 5,000 世帯と見積もられている）。 |
| 農林漁業関係 | 出荷制限等により損害を受けた農林漁業者（原則として関係団体による取りまとめを要する） | 政府等の出荷制限の指示に関わる損害に関し請求額の 2 分の 1 平成 23 年 5 月 31 日に支払いを開始し、同年 6 月 20 日時点までに 4 団体に対し 12 億円を支払った。 |
| 中小企業関係* | 避難区域等に事業所を有する中小企業者 | 3 月 12 日から 5 月末日までの粗利相当額の 2 分の 1（上限額は 250 万円） 平成 23 年 6 月 10 日に支払いを開始し、同年 6 月 20 日時点までに総額約 2 億円を支払った。 |

*東京電力は当初、学校法人や医療法人、社会福祉法人などを中小企業向け仮払の対象外としていたが、批判を受けて、これらの法人からの請求も受け付けるよう方針を変更した。

3 この仮払補償金は、本件事故の被害者が厳しい生活環境におかれ切迫した状況にある一方、実際の損害賠償が実施されるまでにはまだ一定の期間が必要となることから、被害者に対し当面の必要な資金を支援するために支払われるものである。具体的な損害が確定した段階で、損害賠償金に充当される性質のものであって、仮払補償金を受領したからといってそれを超える損害額についての将来の請求権を制限されることはない。他方、将来具体的な損害賠償額が確定した時点で、万一既に支払われた仮払補償金の額が多ければ、超過額については東京電力に返還すべきことになる。

4 東京電力に対する仮払補償金の具体的な請求方法としては、東京電力所定の仮払補償金請求書（東京電力ホームページより入手可能）に必要事項を記入し、住民票など必要書類を添えて東京電力福島原子力補償相談室（コールセンター）に送付する。

【参考文献】

第 8 回原子力損害賠償紛争審査会議事録（案）

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/attach/1307978.htm

原子力発電所事故による経済被害対応本部「原子力災害被害者に対する緊急支援措置について」（平成 23 年 4 月 15 日）

http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/0415-4.pdf

東京電力プレスリリース「避難による損害への『仮払補償金』のお支払いについて」(平成23年4月15日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502_j.html

東京電力プレスリリース「原子力事故による損害に対する仮払いの取り組み状況について」(平成23年5月31日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11053104_j.html

東京電力プレスリリース「避難等による損害への『追加仮払補償金』のお支払いについて」(平成23年7月5日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11070501_j.html

福島民友ニュース「学校法人の仮払い拒否から一転 東電、受け付けへ」(平成23年7月17日付)

<http://www.minyu-net.com/news/news/0717/news6.html>

東京電力プレスリリース「中小企業者の方々への仮払保証金のお支払対象追加等について」(平成23年7月29日)

Q22 避難区域に居住しており、政府の避難指示を受けて避難した。東京電力に対し仮払補償金の支払を求めたところ、住民票が避難区域になかったことから、支払を断られた。支払を求めることができるか。

住民票がなくとも、避難区域に居住していた者であれば当然に仮払補償金の支払を求めることができるはずである。現時点において、東京電力は、住民票がない場合、自治体から義援金の支給を受けたことが確認できる場合に限って仮払補償金を支払うとしているが、不当な取扱いである。引き続き、改善を求めていくべきである。

解 説

1 転居して間もなかった等の理由により、本件事故の時点で避難区域に居住していても、住民票が当該区域に置いてなかったという住民は多い。東京電力は、当初、住民票により避難区域に居住していたことが確認できる者に限って仮払補償金を支払っていたため、実際に避難区域に居住していたのに仮払補償金の支払を受けられないというケースが多発した。

2 この点に関し、東京電力は、平成23年5月4日より、住民票が避難区域になくとも、当該住民が自治体から義援金の支給を受けた事実を確認できれば仮払補償金を支払うという取扱いを開始した。自治体から義援金の支給を受けたことを確認するための資料として、東京電力は、実際に振込みがあったことを確認するための預貯金通帳の写し、本人確認書類としての免許証又は保険証の写し、自治体に対して義援金を請求した際の請求書の写しの3点を要求している。これらの資料が揃った上で、更に東京電力が自治体に直接照会をし、自治体からの確認が得られたことを条件として仮払補償金を支払うというのが東京電力の現時点での運用である。

3 ただし、上記の取扱いには2つの大きな問題点がある。1つ目は、そもそも住民票がなければ義援金を支給しないという自治体が存在することである。そのような地域に居住していた場合、義援金が受け取れず、したがって仮払補償金も受け取れないということになる。また、2つ目は、実際に義援金の支給を受けていても、個人情報である等の理由により自治体が東京電力からの照会に応じないケースがあることである。

4 居住していたことを疎明する方法は無数にあるにもかかわらず、住民票で確認できる場合と自治体が証明する場合に限定するのは、著しく不当な扱いである。本件事故の被害者の切迫した状況を踏まえ、東京電力は、就労先の発行する証明書や郵便物の活用を検討するなど、柔軟な対応を行う必要がある。

5 なお、住民票を要件とすることにより、例えば離婚協議中で別居している夫婦などで、一方だけが世帯分の仮払補償金を受給し、他方は1円も受け取れないという問題も発生している。この点についても、運用の改善が望まれる。

【参考文献】

東京新聞記事「住民登録なくても賠償を 寮転居の男性、東電に訴え」(平成23年6月15日)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/attach/1307978.htm

原子力発電所事故による経済被害対応本部「原子力災害被害者に対する緊急支援措置について」(平成23年4月15日)

http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/0415-4.pdf

東京電力プレスリリース「避難による損害への『仮払補償金』のお支払いについて」(平成23年4月15日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11041502_j.html

東京電力プレスリリース「原子力事故による損害に対する仮払いの取り組み状況について」(平成23年5月31日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11053104_j.html

東京電力プレスリリース「避難等による損害への『追加仮払補償金』のお支払いについて」(平成23年7月5日)

http://www.tepco.co.jp/cc/press/11070501_j.html

東京電力福島原子力補償相談室(コールセンター)との電話通信(平成23年7月13日)

Q23 本件事故から日が経つが生活再建の目途は立たず、当面の生活費にも苦勞するほど生活状況が困窮している。とても損害賠償額が確定するまで生活を持ちこたえられそうにないが、賠償金を一部でもよいので早く支払ってもらう方法はないか。

東京電力に対する損害賠償金の仮払仮処分を裁判所に求める方法や原子力損害賠償紛争解決センター(Q24参照)に申立てをする方法が考えられる。

解 説

1 本件事故は、発生から5か月以上が経過しても未だ収束せず、避難した人々はもちろ

んこと、営業被害を受けた多数の事業者やその従業員らの生活状況は切迫している。このような状況を受けて、本件事故の加害者である東京電力は、平成 23 年 4 月 26 日より仮払補償金の支払を開始したが、仮払補償金の支払対象は限定的であり(Q21 及び Q22 参照)、本件事故の被害者でありながら仮払補償金を受け取れない住民や事業者が多数存在する。また、仮払補償金を受給できたとしても、その金額は、被害の大きさに比べて極めて僅少である。

2 今後、原子力損害賠償紛争審査会が順次策定・公表する指針によって損害賠償の範囲についての考え方がある程度まとまり、東京電力と被害者との間において円滑な合意形成が可能と考えられる段階に至れば、東京電力による損害賠償金の支払が開始されるものと期待されるが、とてもそれまで待つことができない被害者も多数存在すると考えられる。

3 そのような被害者については、生活保護や失業保険給付、義援金、奨学金、特別融資等の官民の諸制度による救済が考えられるが、それらの手段と並行して、東京電力に対する損害賠償金の仮払仮処分を裁判所に求める方法も検討されてよいと考えられる。

4 仮払仮処分は、民事保全法 23 条 2 項に基づく仮の地位を定める仮処分の種類の 1 つであり、通常は、労働事件に関する賃金仮払や交通事故に基づく損害賠償金の一部仮払などに利用される制度である。仮払仮処分の申立てにおいては、被保全権利（ここでは東京電力に対する損害賠償請求権）の存在と、本案訴訟による解決を待っているのは申立人が経済的破綻に瀕するなど日常生活を維持できない程度に困窮していることを疎明する必要がある。なお、仮払仮処分は、もしこれが認められる場合には無担保で発令されるのが通常であり、この点は申立人にとって大きな利点の 1 つである。

5 更に、早急に一時払を受ける方法もありえて、そのためには、Q24 に記載されている、原子力損害賠償紛争処理センターに申立をする方法も考えられる。

【参考文献】

司法研修所「改訂民事保全（補正版）」（2005 年 3 月）

自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本、新党改革「平成 23 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 略称『原子力被害者早期救済法案』について」（2011 年 7 月）

Q24 東京電力から損害賠償を受けるための方法として、原子力損害賠償紛争解決センターというところに申立てをするという方法があると聞いた。これはどのようなもので、どのようにしたらいいか。

原子力損害賠償紛争解決センターは、法律実務家による独立した裁判外の紛争処理機関であって、公正で早期の救済を可能にするものであり、損害賠償を受けるために積極的に活用することが考えられる。具体的な方法については、各地の弁護士会などが相談窓口を設けており、そこに相談されたい。

解 説

1 原子力損害賠償紛争解決センター設立に至る経緯，同センターへの申立てと直接請求・相対交渉，裁判所への訴訟提起等との関係

本件事故の損害賠償は，不法行為に基づく損害賠償請求なので，加害者である東京電力に直接請求をし，相対で交渉をする方法（方法1 直接請求・相対交渉）と，民事訴訟や仮払仮処分等を裁判所に提起して請求する方法（方法2 裁判所への訴訟提起等）がある。

直接請求・相対交渉は，ある程度基準が明確で定額的なものについては，有効な方法であるが，中小事業者の損害賠償請求のように個々の被害者ごとに被害の内容が異なり，個別具体的な立証が必要なものや，自主避難者等のように基準が未だに定められていないものについては，迅速で公正な解決が図られるか疑問がある上，東京電力と直接相対しなければならぬので被災者の負担も大きくなる。

裁判所への訴訟提起等は，独立した第三者機関という点では適切であるが，数万件以上にも及ぶ可能性のある本件事故の請求を処理するだけの体制もなく，大規模の多数の紛争に十分対応できるか，また，迅速な救済が図れるかという点で必ずしも十分ではない。

そうした中で，注目されているのが，ADR と呼ばれる裁判外紛争処理機関である。これは，被害者・加害者双方から独立した機関において，法律実務家が請求内容を精査するとともに，一定の判断を示すことによって，迅速かつ公正な判断を実現するというものである。請求内容を精査する調査官（法律実務家）を置くことによって，多数の請求に迅速に対応できる体制を整備し，同時に，独立中立の法律実務家が判断を下すことによって，公正さを確保する。現在，金融商品取引法に基づく金融ADRなどのように常設の機関もあるが，本件事故のように，規模が大きく，被害者数も莫大な数に上るものについては，このような紛争解決機関を臨時に設けることがある（一例としては，イラクにおける戦争被害の賠償パネルがある）。

本件事故については，平成23年5月31日，閣僚懇談会において，官房長官が「東京電力福島原子力発電所における原子力事故の損害賠償については，今後，これまで例をみない膨大な数の損害賠償請求が行われることが見込まれます。この損害賠償請求手続及びその後の処理を迅速かつ適切に行うためには，新たな紛争解決の枠組みを検討する必要があります。そこで，最高裁判所，日本弁護士連合会等の協力を得つつ，紛争解決の枠組みを早急に検討することとしたいので，関係大臣のご協力をお願い申し上げます」と発言し，このような新たな紛争解決機関の設置が検討されることとなった。

同年6月23日には，官房長官は，記者会見において「審査会の下に新たに和解の仲介を行う仲介委員を新設し，多数の和解・仲介パネルを設置できる体制，それを支える法曹実務家を中心として構成される事務局体制の整備に着手すること」を発表し，政府は具体的に動き出した。

そして，同年7月27日には，政府は，原賠法に基づく「原子力損害賠償紛争審査会の組

織等に関する政令」の改正（平成 23 年政令第 229 号）という形で、原子力損害の賠償に関して和解の仲介の業務をする原子力損害賠償紛争審査会の下に、原子力損害賠償紛争解決センターを設け、同センターが本件事故についての損害賠償の紛争解決に当たることが決定された。

2 原子力損害賠償紛争解決センター制度について

（1） 政令の概要

政令改正によって設けられた制度は、原賠法に基づき、原子力損害の賠償に関して和解の仲介の業務をする原子力損害賠償紛争審査会に、特別委員（仲介委員）を置き、和解の仲介の手續に参与させることができるとするものである（同政令 4 条 1 項）。この和解の仲介の手續は、事件ごとに、1 人又は 2 人以上の委員又は特別委員によって、実施するとする（同政令 7 の 2 第 1 項）。

（2） 審査会との関係

原賠法では、審査会の委員の数は 10 人以内とされているところ、本件事故では、数万以上の多数の被害が発生していることから、和解の仲介の申立てが多数行われることが予想され、10 人以内の委員では、すべての和解の仲介を迅速に対応することは非常に困難であるため、政令改正によって、審査会に特別委員（仲介委員）を置くものとした。

この紛争解決機関は、設立当初は、このように政令改正によって、原子力損害賠償紛争審査会の下に紛争解決センターを置くものとなっているが、今後の紛争処理状況をみながら、紛争解決機能を強化するための立法措置の在り方を検討する（平成 23 年 6 月 23 日官房長官記者発表）ことになっており、秋の通常国会において、立法の提案がなされることになっている。その場合、この紛争解決センターは、独立した機関とされ、同機関の権限等について、所定の立法措置がされることが予定されている。

（3） 事務局

この紛争解決センターの事務局が東京と郡山に置かれる。全体の業務は、1 名の委員長及び 2 名の委員から成る総括委員会が決定し、室長及び次長等から成る事務局が置かれ、郡山の事務所には所長が置かれる。

（4） 紛争解決パネル

実際に紛争解決に当たるパネルは弁護士から成る特別委員（仲介委員）によって構成され、パネルが和解の仲介の業務を行う。パネルの運営のために、弁護士から成るパネル調査官が置かれ、案件の調査業務を行う。

（5） 裁定型紛争解決機関としての特色

裁判外紛争解決機関には、和解あっせん型、裁定型などがある。原子力損害賠償紛争解決センターは、和解の仲介の業務に当たることとされているが、実際の業務は、一定の裁定判断をし、それによって紛争を解決していくことが考えられている。いずれ立法により業務内容を整理し明確化する必要がある。

（6） 判断の基準

判断の基準としては、民法などの法律・判例の他に、審査会の定めた指針によることになるが、指針のない事項についても、指針の趣旨を踏まえ、適宜判断していくことが求められる。

(7) 申立てに当たる弁護士の役割

この紛争解決機関に申立てをするためには、代理人として弁護士が付くことが重要である。被災者の居住している地域の弁護士会との連携等が必要である。

(8) 制度上の課題

この紛争解決機関については、以下のような点が今後の課題として指摘されている。

- a 被災者により近い多様な地域、場所での審議の実現（福島市やいわき市、新潟県など）
- b 立法による独立性の確保
- c 裁定機能を正面から認め、その判断に東京電力が一定程度拘束されるものとする（金融ADRにおいては、特別調停案を出した場合、事業者が1か月以内に訴訟提起しない限り、その案を受諾したものとし（金融商品取引法156条の44第6項）、片面的拘束力を持たせている）
- d 申立てによる時効中断の効果の付与

(9) 請求の方法等

以上のように、原子力損害賠償紛争解決センターは、法律実務家による独立した裁判外の紛争処理機関であって、公正で早期の救済を可能にするものであり、損害賠償を受けるために積極的に活用することが考えられる。弁護士が代理人として就くことを想定しており、具体的な方法については、弁護士会が相談窓口を設けており、そこに相談されたい。

3 仮払法との関係

平成23年7月15日成立した、原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（仮払法）との関係をどう考えるべきか。

同法は、国が東京電力に代わって被害者に早期の仮払を実施する（これにより、国は、東京電力に対し求償権を取得する）ことを目的とするもので、早期の救済に資する可能性がある。

しかし、他方、問題としては、本件事故について責任を負う国が自ら賠償額の概算を決定している点、国にはそもそもそうした賠償額の算定を独自に行う組織も体制もない点、同法で支払われるのは概算額の半額となる点がある。

この法律に基づき、国が算定した概算額がその後の損害賠償額を決定したり、拘束したりすることがないようにする必要がある。

Q25 損害賠償金はいつ、どのような形で支払われるか。本件事故は未だ収束しておらず、損害がどこまで広がるか分からないが、すべての損害が確定するまで損害賠償金を支払ってもらうことはできないか。

事故が収束せずとも、ある一定の期間（目安として1か月～数か月程度）の損害につい

て、それぞれの期間が終わるごとに請求していく方法（一時賠償）、あるいは将来にわたって1か月いくらといった形で定期金として支払うことを求めていく方法（定期金払）が考えられる。なお、いつまでに請求したらよいかという点については、3年の消滅時効が適用される損害もあると考えられるので注意を要する（Q27参照）。

解 説

1 本件事故は、発生から5か月以上が経過しても収束せず、福島第一原子力発電所からは未だに有害な放射性物質が排出され続けている。加害行為が継続的であるため、損害も継続して発生し続けており、最終的にどこまで広がるか分からない。このような損害発生の継続性と終期の不確定さこそが、損害論からみた場合における本件事故の最大の特徴といえる。一方で、被害者の切迫した生活状況に鑑みれば、本件事故の収束を待ち損害の全容を確認してから損害賠償を行っていたのではとても間に合わない。そこで、本件事故において、いつ、どのようなタイミングで損害賠償請求を行っていくべきかということが問題となる。

2 不法行為に基づく損害賠償は、損害の全貌を把握してから一括して一時払の方式でなされることが多いが、本件事故のように継続的に損害が発生し続けており終期が明らかでないというような場合に、その全容が明らかになるまで被害者を放置することが不当であることは明らかである。このような場合にとり得るもっとも単純な方法としては、損害が発生する度ごとにその分の賠償を請求していくことであろう（もっとも、本件事故において、例えば避難に関わる費用や営業損害などは、それこそ毎日のように損害として発生し続けているから、これらについて毎日のように賠償を求めることは現実的でなく、1か月～数か月単位でまとめ、各期間が終わるごとに請求していくことになる）。

このように、ある一定の時点までを限って、その時点までの損害賠償を請求するという方法（一時賠償）をする方式は当然に可能であり、被害者が希望した場合には、東京電力は当然それに応じるべきである。

3 しかし、この方法は、損害賠償請求という膨大な事務手間を被害者の側に押し付けることとなるという点で問題がある。

そこで考えられるのが、「一か月ごとにいくら」といった定期金の形で損害賠償額を定め、その後大きく事情が変わらない限り、その定められた方法に従って将来にわたって損害を賠償していくという定期金払の方法である。

一般に、このような定期金払による損害賠償がふさわしいのは、損害が将来にわたって発生することが確実であり、かつその発生すべき損害の内容もある程度確定しているというような事案であると考えられるが（同様の主旨に立つものとして、ラポナール過剰投与事件判決 東京地判平8・12・10判時1589・81）、本件事故は、まさにそのような事案であると考えられる。この点、原子力損害賠償紛争審査会が公表する中間指針も、慰謝料と生活費の増加分との合算分を月額で提示している（中間指針・第3〔損害項目〕6。なお

Q11 参照)

4 もっとも、本件事故が今後安定的に収束し、また損害賠償金の支払以外の被害者支援策も具体的に進んでくれば、それほど遠くない将来に、被害者の損害の有無や程度が変わってくる可能性もないとはいえない。

将来の損害に関する賠償請求について、被害を軽減するための諸方策の実施や住民の生活事情の変動等によって将来の損害の有無や程度は大きく変わり得るとしてこれを認めなかった事例として、大阪国際空港騒音公害事件 最大判昭 56・12・16 民集 35・10・1369 がある。

しかしながら、このような将来事情の変更があり得るとの懸念は、どの程度将来までの分の請求を認めるかという期間の設定方法(例えば、本件事故でいえば、避難指示が解除されるまでとか、仮設住宅に入居してから1年間、などの期間を設定することが考えられる)によりある程度回避できようし、また、本件事故の重大性や被害者の窮状、また多数の被害者について同時かつ迅速に損害賠償を実施していくことの必要性等に鑑みれば、予め将来の損害についても賠償額と支払方法を定めてしまった上で、もし事情変更があった場合には加害者の側に請求異議という形で立証責任を負わせる方がむしろ公平と考えられる(前掲最大判昭 56・12・16における団藤重光裁判官の反対意見参照)。

5 なお、定期金賠償に関しては、以前は、将来物価が上昇した場合にかえって被害者に酷であるという問題点が存在したが、口頭弁論終結後に著しい事情の変更があった場合には判決の変更を求めることができる旨の民事訴訟法 117 条 1 項が設けられたことにより、この問題は立法的に解決されている。

6 本件事故に関していつ損害賠償請求を行うべきかという点については、請求権の消滅時効にも留意する必要がある(Q27 参照)。

Q26 東京電力との間で和解が成立し、「これ以外の損害賠償については東京電力に対し請求しません」との請求権放棄条項の記載された和解契約書を取り交わした上、損害賠償金の支払を受けた。ところが、本件事故から8年が経過し、本件事故の影響と考えられる、和解の当時予想もしなかった重篤な病気を発症した。もしこの病気と本件事故との間の相当因果関係が認められれば、改めてこの病気に関する損害賠償を求めることができるか。

和解契約を締結した当時の状況から、請求権放棄条項が公序良俗に反し無効、あるいは請求権放棄条項により放棄されたのは和解当時予想していた損害についてのもののみであって病気は予想しておらず、病気に関わる損害については請求権を放棄していないとの認定が可能であれば、後に発症した病気について改めて東京電力に対し損害賠償を求める余地があると考えられる。

解 説

1 東京電力による損害賠償が今後どのような形で進められていくのかは明らかでないが、

おそらく、損害賠償金の全額の支払は、東京電力と被害者との間で和解（示談）が成立した後になると考えられる。そして、和解が成立した場合に取り交わされる書面には、それ以上の損害賠償を東京電力に対し求めないこと、といった請求権放棄条項が入れられる（少なくともそのように東京電力側が求めてくる）ことが予想される。

2 このような請求権放棄条項自体は、損害賠償請求権を巡る和解契約において一般的な規定であり、珍しいものではない。請求権放棄条項は、当事者間の権利関係を早期に確定させ、争いに終止符を打つという意味で有用性があり、社会的にも受け入れられている。もし請求権放棄条項の効力が全く認められず、請求権放棄条項の存在にもかかわらず被害者が他の損害について加害者に対し請求することが容易にできるとするならば、当事者間の法的安定性は害され、和解の持つ社会的な意味も失われてしまうことになるだろう。和解によってそれ以上の請求権を放棄した被害者は、一般的には、事後に損害が拡大するかもしれないという危険を予め引き受け、これを了解しているというべきである。

3 しかしながら、和解の当時予想もしなかったような損害についてまで一切の請求を認めないとすると、公平の観点から妥当でない場合もある。例えば、そのような重大な損害の発生することを当事者も医師等の専門家も予期できなかったという場合や、被害者側の状況が窮迫しており一刻も早く損害賠償金を早く受領する必要があった場合、弁護士の助言を受けることができず請求権放棄条項の重大な効果に気づかなかった場合、加害者側に偏った和解仲介機関や行政庁などのあっせん仲介があった場合、支払われた賠償金（見舞金）の額が実際の損害に比して著しく低廉であった場合などである。このような場合には請求権放棄条項の効力が否定又は限定される可能性があり、その場合の法律構成については多くの判例の蓄積がある。代表的なものとして、請求権放棄条項について、民法 709 条に基づく公序良俗違反により無効とした事例（熊本水俣病訴訟 熊本地判昭 48・3・20 判時 696・15）や、事故当時予測できなかった後遺症等についてまで賠償請求権を放棄した趣旨と解するのは、当事者の合理的意思に合致しないとした事例（最判昭 43・3・15 民集 22・3・587）がある。

4 本件事故においては、放射線被ばくの身体への影響が明らかでなく、まるでほとんど影響がないかのごとく触れ回る専門家も存在している。したがって、将来重篤な病気を発症するであろうことを被害者が和解の当時予想できなかったとしても無理からぬことであり、かつ、仮に可能性として予測していたとしても、経済的に窮迫した状況の中で請求権放棄条項を受け入れることの利害得失を十分検討し、将来の不測の損害を除外するための条項を追加するだけの知識と余裕のない場合が多いと考えられる。また、大量迅速処理の観点から、請求権放棄条項の削除や修正を申し出ても認められず、損害賠償金を受け取るためには事実上請求権放棄条項を承諾することを強制される場合もあるだろう。したがって、これらの点を主張することにより、仮に請求権放棄条項の記載された和解契約書を締結した後であったとしても、東京電力に対し、晩発性の損害について賠償を請求できる可能性はあると考えるべきである。

5 もっとも、このように、請求権放棄条項は、後に何か不測の損害が発生した場合には必ずや争点となることが明白であるから、本件事故のように損害の全容が未だ明らかでないような事案では、予め調印前にこれを削除するか、あるいは健康被害などの重大な損害が将来において発生した場合には別途請求できるよう、請求権放棄条項の射程を明文にて限定しておくべきであると考えられる。

【参考文献】

淡路剛久「民法判例レビュー 民事責任 共同運行供用者と他人 松尾鉦山砒素中毒訴訟
ゴルフ事故と責任」判タ 499 号 128 頁

Q27 原賠法に基づく東京電力に対する損害賠償請求はいつ時効消滅するか。

本件事故との因果関係の明確な損害については損害の発生時から3年、また本件事故との因果関係が明確でない損害についてはそれが明確になった時から3年で、それぞれに係る賠償請求権が時効消滅するものと考えられる。また、損害賠償請求権は、加害行為の時点から20年（ただし、晩発性の損害については損害の発生時から20年）の除斥期間にも服すると考えられる。

解 説

1 原賠法は不法行為責任に関する民法の特則と考えられるところ、原賠法には損害賠償請求権の期間制限に関する独自の規定がないため、不法行為に基づく損害賠償請求権一般に関する民法724条の適用があり、まず同条前段により、損害及び加害者を知った時から3年で時効消滅すると考えられる（他の考え方として、原賠法は民法の不法行為責任に関する特則であるばかりでなく債務不履行責任の特則でもあるから、期間制限については民法167条1項が適用されるとの考え方もあり得る。この場合には、消滅時効期間は10年となる）。

2 問題は、「損害及び加害者を知った」のがいつかということであるが、この点に関しては、まず避難に関わる損害や営業損害など本件事故との因果関係の明確な損害と、健康被害などの因果関係の不明確な損害とに分けて考える。

まず前者については、損害が発生した時点で損害についても加害者についても知ったことになり、この時点から3年の時効期間が進行を開始すると考えられる。もっとも、本件事故には、加害行為が継続的で損害も継続的であるという特徴があるが、このような継続的不法行為による損害賠償請求権の事案につき、判例は、かかる損害賠償請求権は日々新たに発生するものであって、その損害及び加害者を知った時から別個に消滅時効が進行するとしている（大判昭15・12・14民集19・24・2325、小田急線騒音公害事件 東京地判平22・8・31判時2088・10）。そこで、本件事故についても、本件事故との因果関係の明確な損害に関しては、その発生した日以降、毎日の損害につき、日々消滅時効が進行を開始していると考えられる。例えば、本件事故に関しては、平成23年3月11日午後1時00分

の避難指示が出されているが、この日に発生した損害についての消滅時効は同 26 年 3 月 11 日に完成する。したがって、同 26 年 3 月 11 日までに催告や裁判上の請求などの手段によって時効を中断しておかなければ、同 23 年 3 月 11 日に発生した損害については時効消滅することになる。

3 次に、健康被害のうち本件事故との間の因果関係が明確にはなっていない損害について検討する。因果関係の明確でない損害については、これが本件事故と因果関係を有するものであることを当人が知り得なければ損害賠償請求権は行使し得ないから、民法の一般原則（民法 166 条 1 項）の趣旨に従い、行政庁の発表など、因果関係のあることを認識し得るようになって初めて 3 年間の時効期間が進行するものと解される（同様の主旨に立つものとして、クロム労災事件東京地判昭 56・9・28 下民 33・5～8・1128）。

4 健康被害のうち本件事故との間の因果関係が明確にはなっていない損害については、因果関係が分かり難いことに加え、おそらくは本件事故の収束後、何年も経過してから発生する可能性がある点についても注意を要する。このような晩発性の損害については、民法 724 条前段の時効期間に加え、同条後段に定める「不法行為の時から 20 年」の期間制限も問題となり得る。民法 724 条後段の法的性質には争いがあり、これを除斥期間とする見解と時効期間とする見解とがあるが、除斥期間とするのが現在の確定判例と考えられる（最判平元・12・21 民集 43・12・2209。なお、これに反対し民法 724 条後段を時効期間と解するものに、最判平 21・4・28 民集 63・4・853 における田原睦夫裁判官の意見がある）。除斥期間であるとする、中断が認められず、かつ当事者がこれが裁判においても援用せずとも請求権が当然に消滅すると考えるのが通説であるから、殊更にその起算点が問題となる。20 年の起算点について、もし字義どおりに「不法行為の時」と解すると、数十年後に現れるかもしれない晩発性損害に関しては、著しく不当な結論となる場合がある。なぜなら、例えば晩発性損害が 21 年後に現れた場合、その時点で既に除斥期間が経過していることにもなりかねないからである。したがって、損害の性質上、加害行為が終了してから相当期間が経過した後に損害が発生する場合（例えば、身体に蓄積する物質が原因で人の健康が害されることによる損害や、一定の潜伏期間が経過した後に症状の現れる疾病による損害などが考えられる）については、当該損害の全部又は一部が発生した時を除斥期間の起算点と考えるべきである（同様の主旨に立ち、子供のころに受けた集団予防接種により成人になってから B 型肝炎を発症したとされる事件につき除斥期間の起算点を B 型肝炎の発症時であるとしたものに、北海道 B 型肝炎訴訟 最判平 18・6・16（民集 60・5・1997））。更に、その疾病が進行性である場合に関しては、初期症状が発生した時点で全損害が発生しているとみるべきではなく、全体の進行の止んだ時、あるいは各症状に関わる損害について当該各症状の発症した時から、除斥期間が進行すると解するべきであろう（同様の主旨に立つものとして、前掲クロム労災事件東京地判昭 56・9・28、長崎じん肺訴訟 最判平 6・2・22 民集 48・2・441）。

5 以上より、本件事故との因果関係の明確な損害については損害の発生時から 3 年、ま

た本件事故との因果関係が明確でない損害についてはそれが明確になった時から3年で、それぞれに係る賠償請求権が時効消滅するものと考えられる。また、損害賠償請求権は、加害行為の時点から20年（ただし、晩発性の損害については損害の発生時から20年）の除斥期間に服すると考えられる。

6 なお、被害者の置かれた状況や、今後の東京電力による交渉経緯によっては、東京電力が時効消滅等を主張することが権利濫用として制限される場合もあろう（消滅時効の主張を権利の濫用であるとしたものに、香川リゾートソリューションアスベストじん肺訴訟 高松地判平 21・9・14 判例集未掲載）。

【参考文献】

淡路剛久「民法判例レビュー 民事責任 共同運行供用者と他人 松尾鉦山砒素中毒訴訟 ゴルフ事故と責任」判タ 499号 128頁

第5 他の法律等による救済と東京電力による賠償との損益相殺の問題

1 生活保護との関係

Q28 生活保護を受給していた人が、その後に東京電力から賠償金を受領した場合に、受給済みの生活保護費の返還義務を負うか。

本件事故により職を失うなどして生活保護の受給を余儀なくされた場合は、賠償金から自力更生に当てるべき額を除いた額を限度として、受領した賠償金の資力発生時（判決時又は和解成立時）の後に受給した保護費を返還することが原則となる。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、原則として返還不要だが、返還を要するとしても、世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して極めて限定された額となるべきである。

解 説

1 生活保護法 63 条に基づく返還

生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）63 条は「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、……その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない」と規定している。その趣旨は、資力があるにもかかわらず、その資力が現実化していないために生活保護を利用せざるを得なかった場合に、資力が現実化したときに資力を有する期間の保護費を返還させるものである。

同条の具体的な適用においては、資力性が問題となる資産としてどのようなものがあるか、資力性の発生時期、返還請求の範囲が問題となる。

2 慰謝料に「資力」性を認めるべきか

東京電力から受領できる賠償金としては、避難費用・検査費用等の積極損害、休業損害、慰謝料、（死亡又は後遺障害のある場合の）逸失利益がある。

最判昭 46・6・29 民集 25・4・650 は、損害賠償請求権の資力性を肯定しているが、このうち、精神的苦痛を癒すための慰謝料にまで「資力」性を認めることには批判がある。ただし、慰謝料の資力性を否定した裁判例は見当たらない。

しかし、厚生労働省事務次官通知（昭 36・4・1 厚生省発社第 123 号）において、福祉的給付金、原爆関係給付、公害関係給付など「特定の者に対しその障害等に着目し、精神的な慰謝激励等の目的で支給されるもの」について収入認定除外することが明示されている（『生活保護手帳 別冊問答集 2010』290 頁（中央法規，2010 年））。この規定を類推することにより慰謝料の資力性を否定する余地がある。

仮に、慰謝料に資力性が認められるとしても厚生労働省事務次官通知は、「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金又は見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額は、収入認定しない」ことにしている（厚生労働省事務次官通知第 8 3（3）オ）から、全額が収入認定されるわけではない。

とりわけ、本件事故の場合、精神的損害に対する賠償金として支払われるもののうちに、生活費の増加分が含まれる（中間指針第 3）ことから、その部分は自立更生費用に当然該当するものとして取り扱われるべきである。

3 資力の発生時期

損害賠償請求権の資力性の発生時期は、単なる可能性のようなものでは足りず、それが客観的に確実性を有するに至ったと判断される時点とすることが適当である（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

交通事故による損害賠償金について、前掲最判昭 46・6・29 は、事故時から生活保護法 63 条が適用されることを前提として判示している。厚生労働省の公式解釈も、交通事故の場合は、被害者に対して自動車損害賠償保障法により保険金（強制保険）が支払われることが確実なため、事故発生の時点を資力の発生時点としてとらえている（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

これに対し、公害による被害者の損害賠償請求等の場合は、請求時点では加害行為の有無等不法行為成立の要件の有無が明らかではなく、事後的にこれに関する判決が確定し、又は和解が成立した時点で初めて損害賠償請求権が客観的に確実性を有することになるので、交通事故の場合とは資力の発生時点を異にするとしている（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

本件事故の賠償請求権は、原子力損害賠償紛争審査会が既に指針を出していたとしても、指針の内容から具体的被害者の具体的損害額が一義的に明確になるわけではなく、東京電力がいかなる点を争うかは明らかではないことから、資力性は客観的に確実性を有するとはいえない。

したがって、交通事故の場合とは異なり、資力の発生時期は判決の確定又は和解成立の時点と解される。つまり、本件事故の場合、これらの時点以前に受領した生活保護費を返還する必要はない。

4 返還請求の範囲 返還額の減免

資力の発生時期以降に保護費を受領した場合、当該保護費については、厚生労働省の公式解釈では、原則として、当該資力を限度として全額を返還すべきとされ、ただ、全額返還を行うことが当該世帯の自立を著しく阻害すると認められるような場合には、実施要領等に定める範囲においてそれぞれの額を本来の要返還額から控除して返還額を決定して差し支えない、とされている（平 18・3・30 社援保発第 0330001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

本件事故の被害を受けた場合には、多くの費用支出が必要となることであり、損害賠償金からそれらの支出に当てる必要があるため、実際には、損害賠償金を受領しても、そのうちから保護費の返還に当てるべき部分は極めて限定される。

しかも、自力更生に当てるべき額の判断は、行政庁の全くの自由裁量ではなく、当該世帯の自立を著しく阻害するかどうかについての保護実施機関の判断に合理性がなく、その判断について裁量権の逸脱ないし濫用がある場合には違法となる（大阪高判平 18・12・21 裁判所ウェブ、栃木県弁護士会編『生活保護の解釈と実務』208 頁（ぎょうせい、2008 年））。

5 本件事故による賠償金の場合

本件事故により職を失うなどして生活保護の受給を余儀なくされた場合は、本件事故がなければ生活保護を受給していなかったのであるから、賠償金から自力更生に当てるべき額を除いた額を限度として、受領した賠償金の資力発生時（判決時又は和解成立時）の後に受給した保護費を返還することが原則となる。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、避難費用・検査費用等の積極損害を除いては、特段の事情がない限り、稼働能力がないとして休業損害が認められず慰謝料だけとなる。

避難費用・検査費用等の積極損害は、実際に自力更生のためにあてられたことが明らかであるから、収入として認定されない。

慰謝料については、前記 2 のとおり、慰謝料の資力性を否定することが重要となる。仮に、慰謝料に資力性が認められても、返還額の決定に際しては世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して減額されるべきである。

6 仮払金について

事業者の場合を除き、仮払金は、避難費用・検査費用・生活費の増加分等の積極損害にあてるための仮の支払であり、それは自力更生のためにあてられたものであることが明らかであるので収入認定されるべきではない。

事業者の休業損害の一部として支払われた仮払金については自力更生費用を除いた額が収入認定され、その時点以降に受領した保護費はその収入認定された額に至るまで返還の対象となる。

【参考文献】

「生活保護手帳（2010 年度版）」（中央法規出版）

尾藤廣喜・松永喜良・吉永純編著「これが生活保護だ 福祉最前線からの検証」(高管出版)
竹下義樹編「いのちくらし生活保護 Q&A50 プラス 1」(高管出版)

Q29 賠償金を受領した場合、生活保護は打切り(停止・廃止)となるか。

原則として、本件事故により収入がなくなり生活保護を受給した場合には打切りとなるが、本件事故以前から生活保護を受給していた場合には打切りとならない。

解 説

1 生活保護の停止・廃止

生活保護利用者が保護を必要としなくなったときは、生活保護は停止又は廃止される(生活保護法 26 条)。保護の停止とは、一時的に収入の増加があり保護の要件を満たさなくなった場合であって、概ね 6 か月以内に再び保護を要する状態になることが予想されるときであり、保護の廃止とは、継続的な収入の増加等により、以後特別な事情が生じない限り、保護を必要としないと認められるときなどである(『生活保護手帳 2010 年度版』301 頁(中央法規、2010))。

収入が最低生活費を上回った場合は、「保護を必要としなくなったとき」に該当し、保護の停止又は廃止となるから、賠償金の収入認定が問題となる。

2 本件事故による賠償金の場合

本件事故により収入がなくなり生活保護を受給していた場合は、東京電力に休業損害、逸失利益の賠償を受けることができるから、原則として生活保護は打切りとなる。ただし、この場合でも、生活保護法 63 条の保護費の返還に際し、当該収入があったことを契機に保護から脱却する場合であるから、今後の生活設計等から判断して当該世帯の自立更生のために真に必要と実施機関が認めた額は控除対象となる(『生活保護手帳別冊問答集 2010』186 頁(中央法規、2010))。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、稼働能力の喪失に係る賠償を受けることができない。避難費用・検査費用・生活費増加分などの積極損害は自力更生費用と考えられ収入認定されない。さらに、慰謝料の資力性は否定されるべきであるし、肯定されるとしても世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して減額して認定されるべきであることから、保護を不要とする収入の増加と認められない。したがって、この場合に、生活保護の打切りは許されない。

2 災害救済制度との関係

Q30 本件事故により避難生活を余儀なくされている人は、災害救助法による支援を受けることができるか。

支援を受けることができる。災害救助法(昭和 22 年法律第 118 号)による救助は、市区町村の区域単位に適用され、福島県の避難区域の市区町村はすべて対象となっており、原発被害者であるか否か区別した運用はされていない。

解 説

1 災害救助法とは

災害救助法は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にあった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする（同法 1 条）。

災害救助法による救助は、市町村の区域単位に、原則として同一原因の災害による市町村の被害が一定の程度に達した場合で、かつ、被災者が現に救助を要する状態にあるときに行われる（同法 2 条）。

救助の種類は、 収容施設（避難所、応急仮設住宅）の供与、 食品、飲料水の給与、供給、 被服、寝具等の給与又は貸与、 医療、助産、 被災者の救出、 被災住宅の応急修理、 生業に必要な資金、器具等の給与又は貸与、 学用品の給与、 埋葬、 死体の搜索及び処理、 住居又はその周辺の土石等の障害物の除去である（同法 23 条、同法施行令 8 条）。

救助の方法は、現物で行われる。

2 本件事故に適用されるか

災害救助法には、「災害」の定義規定がなく、これまで自然現象以外の火災等の人為的事故についても適用されている。本件事故についても、平成 23 年 4 月 4 日付厚生労働省社会・援護局総務課長通知によれば、災害救助法の対象に含める取扱いがなされている。

Q31 本件事故により避難生活を余儀なくされている人は、被災者生活再建支援法による支援を受けることができるか。

現在の運用では原発事故は対象外とされているが、本来支援を受けることはできるようにすべきである。

解 説

1 被災者生活再建支援法とは

被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、生活再建のための支援金を支給する制度である（同法 1 条）。

自然災害により、住宅が、「全壊」、半壊しやむを得ず「解体」、居住不能のため「長期避難」、大規模な改修を必要とした「大規模半壊」した世帯に対し、基本支援金として、全壊：100 万円、解体：100 万円、長期避難：100 万円、大規模半壊：50 万円が支給される。さらに、住宅再建の方法に応じて、加算支援金（50 万円～200 万円）が支給される。いずれも単身世帯は 3/4 の額である（同法 2 条、3 条）。

2 本件事故に適用されるか

被災者生活再建支援法 2 条 1 号は、「自然災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地

震，津波，噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害」と定義しており，現在，本件事故を対象外とする運用がされている。

しかし，本件事故によって発生する放射線による被害は，地震・津波で直接的に発生したのではないとはいえ，本件事故が地震・津波による影響によることは疑いなく，自然災害と因果関係があることは疑いのない。また，付近住民の居住不能状態は現実に継続し，今後も長期化する可能性が高く，避難区域の内外を問わず救済・支援の必要性は非常に高い。したがって，国，福島県等は「自然災害」の意義を弾力的に解釈して，賠償による救済に加えて，同法に基づく支援も重ねて行うべきである（日本弁護士連合会平成 23 年 7 月 29 日「被災者生活再建支援法改正及び運用改善に関する意見書」）。

Q32 本件事故の被害者は，災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金等の支給を受けることができるか。

本件事故で避難中や避難後に体調を崩し死亡した人の遺族や重度の障害を負った人は災害弔慰金等の支給を受けることができる。

解 説

1 災害弔慰金等とは

災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき，市町村が条例を定め，自然災害による被害者に支給するもので，死亡した者の遺族に支給する災害弔慰金（同法 3 条等），精神又は身体に著しい障害を受けた者に支給する災害障害見舞金（同法 8 条等），被害を受けた世帯主に貸し付ける災害援護資金（同法 10 条等）の 3 種類がある。

災害弔慰金の上限は，生計維持者が死亡した場合 500 万円，その他の者が死亡した場合 250 万円とされている（同法 3 条 3 項，同法施行令 1 条の 2）。死亡には，避難中に亡くなった災害関連死も含まれる（同法 4 条）。

災害障害見舞金は，重度の障害（両眼失明，要常時介護，両上肢ひじ関節以上切断等）を受けた者を対象とし，生計維持者は 250 万円，その他は 125 万円が上限とされている（同法 8 条，別表，同法施行令 2 条の 2）。

2 本件事故に適用されるか

中間指針では，災害弔慰金及び災害傷害見舞金のうち損害を填補する目的である部分を除いて損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第 10・1（備考）4））。

Q33 本件事故の被害者は，義援金を受け取ることができるか。

本件事故により避難を強いられた世帯には，義援金として，住宅が全壊・全焼した世帯と同一金額が支給され，この義援金相当額は損害額から控除されない。

解 説

1 第1次配分

平成23年4月8日、日本赤十字社と中央共同募金会の義援金の第1次配分額が次のとおり、決定されている。

死者・行方不明者一人当たり35万円

住宅が全壊・全焼した世帯は35万円

住宅が半壊・半焼した世帯は18万円

避難区域の世帯は35万円

2 第2次配分

平成23年6月6日に開かれた第2回義援金配分割合決定委員会では、第1次配分と同様に死者・行方不明者、全壊・全焼世帯、半壊・半焼世帯、原発関係避難世帯を対象として、配分割合を、を1、を0.5として被災都道府県ごとの送金額を算定するが、被災都道府県から被災者への配分方法はそれぞれ独自に決定することが確認された。

3 損害金から控除されるか

中間指針では、これら各種義援金は損害額から控除されるべきではないとされている(中間指針・第10・1(備考)4)。

Q34 災害救助法等による支援や義援金などを受給した人が、その後に東京電力に対して賠償請求する場合、支給額は損益相殺の対象となるか。

災害弔慰金・義援金等は損益相殺の対象とならない。

解 説

1 損益相殺とは

不法行為の被害者が、加害者に対して損害賠償請求権を取得する一方、これに起因して保険給付等の利益を得る場合、被害者は同一の原因によって損害金と同質の利益を二重に受けることは公平を失する。この場合に、損害賠償額から利益相当額を控除することを損益相殺という。

具体的にいかなる場合にいかなる範囲で損益相殺の対象とされるかについては、給付の趣旨、給付と損害賠償との調整規定(代位規定、免責規定)の有無、損害との同質性、給付に関する対価性の有無等を勘案して判断される。

2 災害救助法

災害救助法(昭和22年法律第118号)による救助は、被災者個人の保護だけでなく社会秩序の保全を図る目的がある。応急的なものであり、かつ避難所の設置等の集団的な現物給付が主であることから、そもそも損害を填補するものとはいえない。以上のことから、損益相殺の対象とはならない。

3 災害弔慰金等

香典や見舞金は、損害填補のためのものでないから損益相殺は否定される（大判昭5・5・12・新聞3127号9頁，最判昭43・10・3判時540・38）。

災害弔慰金や災害障害見舞金については、中間指針では、損害を填補する目的である部分を除いて、損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第10・1（備考）4）。

4 義援金

東日本大震災に対する義援金は、善意の寄付を原資とする性格上、贈与であることは否定できず、損害の填補とみることはできない。それ故、損益相殺の対象とはならない。

また、仮に、損益相殺した場合、東京電力の賠償金の肩代わりを義援金の寄付者がしたことになり、これは寄付した趣旨に反することからも損益相殺は認め難い。

中間指針でも、損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第10・1（備考）4）。

第5 他の法律等による救済と東京電力による賠償との損益相殺の問題

1 生活保護との関係

Q28 生活保護を受給していた人が、その後に東京電力から賠償金を受領した場合に、受給済みの生活保護費の返還義務を負うか。

本件事故により職を失うなどして生活保護の受給を余儀なくされた場合は、賠償金から自力更生に当てるべき額を除いた額を限度として、受領した賠償金の資力発生時（判決時又は和解成立時）の後に受給した保護費を返還することが原則となる。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、原則として返還不要だが、返還を要するとしても、世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して極めて限定された額となるべきである。

解 説

1 生活保護法 63 条に基づく返還

生活保護法（昭和25年法律第144号）63条は「被保護者が、急迫の場合等において資力があるにもかかわらず、保護を受けたときは、……その受けた保護金品に相当する金額の範囲内において保護の実施機関の定める額を返還しなければならない」と規定している。その趣旨は、資力があるにもかかわらず、その資力が現実化していないために生活保護を利用せざるを得なかった場合に、資力が現実化したときに資力を有する期間の保護費を返還させるものである。

同条の具体的な適用においては、資力性が問題となる資産としてどのようなものがあるか、資力性の発生時期、返還請求の範囲が問題となる。

2 慰謝料に「資力」性を認めるべきか

東京電力から受領できる賠償金としては、避難費用・検査費用等の積極損害、休業損害、慰謝料、（死亡又は後遺障害のある場合の）逸失利益がある。

最判昭 46・6・29 民集 25・4・650 は、損害賠償請求権の資力性を肯定しているが、このうち、精神的苦痛を癒すための慰謝料にまで「資力」性を認めることには批判がある。ただし、慰謝料の資力性を否定した裁判例は見当たらない。

しかし、厚生労働省事務次官通知（昭 36・4・1 厚生省発社第 123 号）において、福祉的給付金、原爆関係給付、公害関係給付など「特定の者に対しその障害等に着目し、精神的な慰謝激励等の目的で支給されるもの」について収入認定除外することが明示されている（『生活保護手帳 別冊問答集 2010』290 頁（中央法規，2010 年））。この規定を類推することにより慰謝料の資力性を否定する余地がある。

仮に、慰謝料に資力性が認められるとしても厚生労働省事務次官通知は、「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金又は見舞金のうち当該被保護世帯の自立更生のために当てられる額は、収入認定しない」ことにしている（厚生労働省事務次官通知第 8 3（3）オ）から、全額が収入認定されるわけではない。

とりわけ、本件事故の場合、精神的損害に対する賠償金として支払われるもののうちに、生活費の増加分が含まれる（中間指針第 3）ことから、その部分は自立更生費用に当然該当するものとして取り扱われるべきである。

3 資力の発生時期

損害賠償請求権の資力性の発生時期は、単なる可能性のようなものでは足りず、それが客観的に確実性を有するに至ったと判断される時点とすることが適当である（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

交通事故による損害賠償金について、前掲最判昭 46・6・29 は、事故時から生活保護法 63 条が適用されることを前提として判示している。厚生労働省の公式解釈も、交通事故の場合は、被害者に対して自動車損害賠償保障法により保険金（強制保険）が支払われることが確実なため、事故発生の時点を資力の発生時点としてとらえている（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

これに対し、公害による被害者の損害賠償請求等の場合は、請求時点では加害行為の有無等不法行為成立の要件の有無が明らかではなく、事後的にこれに関する判決が確定し、又は和解が成立した時点で初めて損害賠償請求権が客観的に確実性を有することになるので、交通事故の場合とは資力の発生時点を異にするとしている（前掲・『生活保護手帳 別冊問答集 2010』394 頁）。

本件事故の賠償請求権は、原子力損害賠償紛争審査会が既に指針を出していたとしても、指針の内容から具体的被害者の具体的損害額が一義的に明確になるわけではなく、東京電力がいかなる点を争うかは明らかではないことから、資力性は客観的に確実性を有するとはいえない。

したがって、交通事故の場合とは異なり、資力の発生時期は判決の確定又は和解成立の

時点と解される。つまり、本件事故の場合、これらの時点以前に受領した生活保護費を返還する必要はない。

4 返還請求の範囲 返還額の減免

資力の発生時期以降に保護費を受領した場合、当該保護費については、厚生労働省の公式解釈では、原則として、当該資力を限度として全額を返還すべきとされ、ただ、全額返還を行うことが当該世帯の自立を著しく阻害すると認められるような場合には、実施要領等に定める範囲においてそれぞれの額を本来の要返還額から控除して返還額を決定して差し支えない、とされている（平 18・3・30 社援保発第 0330001 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知）。

本件事故の被害を受けた場合には、多くの費用支出が必要となることであり、損害賠償金からそれらの支出に当てる必要があるため、実際には、損害賠償金を受領しても、そのうちから保護費の返還に当てるべき部分は極めて限定される。

しかも、自力更生に当てるべき額の判断は、行政庁の全くの自由裁量ではなく、当該世帯の自立を著しく阻害するかどうかについての保護実施機関の判断に合理性がなく、その判断について裁量権の逸脱ないし濫用がある場合には違法となる（大阪高判平 18・12・21 裁判所ウェブ、栃木県弁護士会編『生活保護の解釈と実務』208 頁（ぎょうせい、2008 年））。

5 本件事故による賠償金の場合

本件事故により職を失うなどして生活保護の受給を余儀なくされた場合は、本件事故がなければ生活保護を受給していなかったのであるから、賠償金から自力更生に当てるべき額を除いた額を限度として、受領した賠償金の資力発生時（判決時又は和解成立時）の後に受給した保護費を返還することが原則となる。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、避難費用・検査費用等の積極損害を除いては、特段の事情がない限り、稼働能力がないとして休業損害が認められず慰謝料だけとなる。

避難費用・検査費用等の積極損害は、実際に自力更生のためにあてられたことが明らかであるから、収入として認定されない。

慰謝料については、前記 2 のとおり、慰謝料の資力性を否定することが重要となる。仮に、慰謝料に資力性が認められても、返還額の決定に際しては世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して減額されるべきである。

6 仮払金について

事業者の場合を除き、仮払金は、避難費用・検査費用・生活費の増加分等の積極損害にあてるための仮の支払であり、それは自力更生のためにあてられたものであることが明らかであるので収入認定されるべきではない。

事業者の休業損害の一部として支払われた仮払金については自力更生費用を除いた額が収入認定され、その時点以降に受領した保護費はその収入認定された額に至るまで返還の対象となる。

【参考文献】

「生活保護手帳（2010年度版）」（中央法規出版）

尾藤廣喜・松永喜良・吉永純編著「これが生活保護だ 福祉最前線からの検証」（高管出版）

竹下義樹編「いのちくらし生活保護 Q&A50 プラス1」（高管出版）

Q29 賠償金を受領した場合、生活保護は打切り（停止・廃止）となるか。

原則として、本件事故により収入がなくなり生活保護を受給した場合には打切りとなるが、本件事故以前から生活保護を受給していた場合には打切りとならない。

解 説

1 生活保護の停止・廃止

生活保護利用者が保護を必要としなくなったときは、生活保護は停止又は廃止される（生活保護法 26 条）。保護の停止とは、一時的に収入の増加があり保護の要件を満たさなくなった場合であって、概ね 6 か月以内に再び保護を要する状態になることが予想されるときであり、保護の廃止とは、継続的な収入の増加等により、以後特別な事情が生じない限り、保護を必要としないと認められるときなどである（『生活保護手帳 2010 年度版』301 頁（中央法規，2010））。

収入が最低生活費を上回った場合は、「保護を必要としなくなったとき」に該当し、保護の停止又は廃止となるから、賠償金の収入認定が問題となる。

2 本件事故による賠償金の場合

本件事故により収入がなくなり生活保護を受給していた場合は、東京電力に休業損害、逸失利益の賠償を受けることができるから、原則として生活保護は打切りとなる。ただし、この場合でも、生活保護法 63 条の保護費の返還に際し、当該収入があったことを契機に保護から脱却する場合であるから、今後の生活設計等から判断して当該世帯の自立更生のために真に必要と実施機関が認めた額は控除対象となる（『生活保護手帳別冊問答集 2010』186 頁（中央法規，2010））。

これに対し、本件事故前から生活保護を受給していた場合は、稼働能力の喪失に係る賠償を受けることができない。避難費用・検査費用・生活費増加分などの積極損害は自力更生費用と考えられ収入認定されない。さらに、慰謝料の資力性は否定されるべきであるし、肯定されるとしても世帯の現在の生活状況及び将来の自立助長を考慮して減額して認定されるべきであることから、保護を不要とする収入の増加と認められない。したがって、この場合に、生活保護の打切りは許されない。

2 災害救済制度との関係

Q30 本件事故により避難生活を余儀なくされている人は、災害救助法による支援を受けることができるか。

支援を受けることができる。災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）による救助は、市区町村の区域単位に適用され、福島県の避難区域の市区町村はすべて対象となっており、原発被害者であるか否か区別した運用はされていない。

解 説

1 災害救助法とは

災害救助法は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にあった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする（同法 1 条）。

災害救助法による救助は、市町村の区域単位に、原則として同一原因の災害による市町村の被害が一定の程度に達した場合で、かつ、被災者が現に救助を要する状態にあるときに行われる（同法 2 条）。

救助の種類は、 収容施設（避難所、応急仮設住宅）の供与、 食品、飲料水の給与、供給、 被服、寝具等の給与又は貸与、 医療、助産、 被災者の救出、 被災住宅の応急修理、 生業に必要な資金、器具等の給与又は貸与、 学用品の給与、 埋葬、 死体の搜索及び処理、 住居又はその周辺の土石等の障害物の除去である（同法 23 条、同法施行令 8 条）。

救助の方法は、現物で行われる。

2 本件事故に適用されるか

災害救助法には、「災害」の定義規定がなく、これまで自然現象以外の火災等の人為的事故についても適用されている。本件事故についても、平成 23 年 4 月 4 日付厚生労働省社会・援護局総務課長通知によれば、災害救助法の対象に含める取扱いがなされている。

Q31 本件事故により避難生活を余儀なくされている人は、被災者生活再建支援法による支援を受けることができるか。

現在の運用では原発事故は対象外とされているが、本来支援を受けることはできるようにすべきである。

解 説

1 被災者生活再建支援法とは

被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、生活再建のための支援金を支給する制度である（同法 1 条）。

自然災害により、住宅が、「全壊」、半壊しやむを得ず「解体」、居住不能のため「長期避難」、大規模な改修を必要とした「大規模半壊」した世帯に対し、基本支援金として、全壊：100 万円、解体：100 万円、長期避難：100 万円、大規模半壊：50 万円が支給される。さらに、住宅再建の方法に応じて、加算支援金（50 万円～200 万円）が支給される。いずれも単身世帯は 3/4 の額である（同法 2 条、3 条）。

2 本件事故に適用されるか

被災者生活再建支援法 2 条 1 号は、「自然災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地

震，津波，噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害」と定義しており，現在，本件事故を対象外とする運用がされている。

しかし，本件事故によって発生する放射線による被害は，地震・津波で直接的に発生したのではないとはいえ，本件事故が地震・津波による影響によることは疑いなく，自然災害と因果関係があることは疑いのない。また，付近住民の居住不能状態は現実に継続し，今後も長期化する可能性が高く，避難区域の内外を問わず救済・支援の必要性は非常に高い。したがって，国，福島県等は「自然災害」の意義を弾力的に解釈して，賠償による救済に加えて，同法に基づく支援も重ねて行うべきである（日本弁護士連合会平成 23 年 7 月 29 日「被災者生活再建支援法改正及び運用改善に関する意見書」）。

Q32 本件事故の被害者は，災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害弔慰金等の支給を受けることができるか。

本件事故で避難中や避難後に体調を崩し死亡した人の遺族や重度の障害を負った人は災害弔慰金等の支給を受けることができる。

解 説

1 災害弔慰金等とは

災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和 48 年法律第 82 号）に基づき，市町村が条例を定め，自然災害による被害者に支給するもので，死亡した者の遺族に支給する災害弔慰金（同法 3 条等），精神又は身体に著しい障害を受けた者に支給する災害障害見舞金（同法 8 条等），被害を受けた世帯主に貸し付ける災害援護資金（同法 10 条等）の 3 種類がある。

災害弔慰金の上限は，生計維持者が死亡した場合 500 万円，その他の者が死亡した場合 250 万円とされている（同法 3 条 3 項，同法施行令 1 条の 2）。死亡には，避難中に亡くなった災害関連死も含まれる（同法 4 条）。

災害障害見舞金は，重度の障害（両眼失明，要常時介護，両上肢ひじ関節以上切断等）を受けた者を対象とし，生計維持者は 250 万円，その他は 125 万円が上限とされている（同法 8 条，別表，同法施行令 2 条の 2）。

2 本件事故に適用されるか

中間指針では，災害弔慰金及び災害傷害見舞金のうち損害を填補する目的である部分を除いて損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第 10・1（備考）4））。

Q33 本件事故の被害者は，義援金を受け取ることができるか。

本件事故により避難を強いられた世帯には，義援金として，住宅が全壊・全焼した世帯と同一金額が支給され，この義援金相当額は損害額から控除されない。

解 説

1 第1次配分

平成23年4月8日、日本赤十字社と中央共同募金会の義援金の第1次配分額が次のとおり、決定されている。

死者・行方不明者一人当たり35万円

住宅が全壊・全焼した世帯は35万円

住宅が半壊・半焼した世帯は18万円

避難区域の世帯は35万円

2 第2次配分

平成23年6月6日に開かれた第2回義援金配分割合決定委員会では、第1次配分と同様に死者・行方不明者、全壊・全焼世帯、半壊・半焼世帯、原発関係避難世帯を対象として、配分割合を、を1、を0.5として被災都道府県ごとの送金額を算定するが、被災都道府県から被災者への配分方法はそれぞれ独自に決定することが確認された。

3 損害金から控除されるか

中間指針では、これら各種義援金は損害額から控除されるべきではないとされている(中間指針・第10・1(備考)4)。

Q34 災害救助法等による支援や義援金などを受給した人が、その後に東京電力に対して賠償請求する場合、支給額は損益相殺の対象となるか。

災害弔慰金・義援金等は損益相殺の対象とならない。

解 説

1 損益相殺とは

不法行為の被害者が、加害者に対して損害賠償請求権を取得する一方、これに起因して保険給付等の利益を得る場合、被害者は同一の原因によって損害金と同質の利益を二重に受けることは公平を失する。この場合に、損害賠償額から利益相当額を控除することを損益相殺という。

具体的にいかなる場合にいかなる範囲で損益相殺の対象とされるかについては、給付の趣旨、給付と損害賠償との調整規定(代位規定、免責規定)の有無、損害との同質性、給付に関する対価性の有無等を勘案して判断される。

2 災害救助法

災害救助法(昭和22年法律第118号)による救助は、被災者個人の保護だけでなく社会秩序の保全を図る目的がある。応急的なものであり、かつ避難所の設置等の集団的な現物給付が主であることから、そもそも損害を填補するものとはいえない。以上のことから、損益相殺の対象とはならない。

3 災害弔慰金等

香典や見舞金は、損害填補のためのものでないから損益相殺は否定される（大判昭5・5・12・新聞3127号9頁，最判昭43・10・3判時540・38）。

災害弔慰金や災害障害見舞金については、中間指針では、損害を填補する目的である部分を除いて、損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第10・1（備考）4）。

4 義援金

東日本大震災に対する義援金は、善意の寄付を原資とする性格上、贈与であることは否定できず、損害の填補とみることはできない。それ故、損益相殺の対象とはならない。

また、仮に、損益相殺した場合、東京電力の賠償金の肩代わりを義援金の寄付者がしたことになり、これは寄付した趣旨に反することからも損益相殺は認め難い。

中間指針でも、損害額から控除されるべきではないとされている（中間指針・第10・1（備考）4）。