

東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び東京
電力株式会社福島第二原子力発電所の事故による
原子力損害に関する報告

平成27年6月

この報告は、原子力損害の賠償に関する法律（昭和 36 年法律第 147 号）第 19 条第 1 項の規定に基づき、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及び東京電力株式会社福島第二原子力発電所の事故により生じた原子力損害の状況及びこの法律に基づいて政府のとした措置を報告するものである。

目次

はじめに	1
第1 本件事故による損害の状況	3
1 政府による避難指示及び農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害の状況 .	3
(1) 政府による避難指示等に係る損害	3
(2) 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	7
(3) 政府による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害	8
(4) その他の政府指示等に係る損害	9
2 自主的避難等に係る損害及びいわゆる風評被害等の状況	9
(1) 自主的避難等に係る損害	9
(2) いわゆる風評被害	10
(3) いわゆる間接被害	10
(4) その他	10
3 除染等に係る損害の状況	11
第2 原子力損害の賠償に関する法律に基づき政府のとした措置	12
1 原子力損害賠償紛争審査会の設置及び指針の策定	12
(1) 原子力損害賠償紛争審査会の設置	12
(2) 原子力損害賠償紛争審査会による原子力損害の範囲の判定等 に関する指針の策定	12
2 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介	15
(1) 原子力損害賠償紛争解決センターの設置	15
(2) 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介の状況	16
3 原子力損害賠償補償契約に基づく補償金の支払	17
4 原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助	18
第3 賠償の進捗状況及び関連する立法措置	20
1 賠償の進捗状況	20
(1) 東京電力の賠償実施体制	20
(2) 東京電力による賠償の実施状況	20
2 賠償に関連する立法措置	21
(1) 政府による賠償金の仮払	21
(2) 時効の特例	22

はじめに

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及び東京電力株式会社福島第二原子力発電所の事故（以下「本件事故」という。）により、政府による避難指示等が発出されるとともに、東京電力株式会社福島第一原子力発電所（以下「東京電力福島第一原子力発電所」という。）の事故により広範囲に放射性物質が放出された。これらにより、多数の住民が避難生活を余儀なくされているほか、多数の事業者が事業活動の断念を余儀なくされるなど、本件事故による被害は、その規模、範囲等において未曾有のものとなっている。

我が国においては、原子力事故による損害の賠償に備え、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。）が制定されている。

この法律は、被害者の保護と原子力事業の健全な発達を図ることを目的に掲げ、原子炉の運転等による原子力損害（原賠法第2条第2項に規定する原子力損害をいう。以下同じ。）についての賠償責任を原子力事業者に集中させ、当該原子力事業者に無限・無過失の賠償責任を負わせることを規定している。また、原子力事業者による賠償の確実かつ迅速な履行を確保するため、原子力事業者に対する損害賠償措置の義務付け、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合の政府の援助等を規定するとともに、損害賠償の円滑かつ適切な実施を図るため、原子力損害賠償紛争審査会の設置等を規定している。

本件事故による原子力災害への対応については、政府は、原子力災害対策特別措置法（平成11年法律第156号。以下「原災法」という。）に基づき、本件事故の発生後直ちに原子力災害対策本部を設置するとともに、被害者への生活支援を強化するため、平成23年3月29日、同本部の下に原子力被災者生活支援チームを設置するなどの体制整備を行い、関係府省庁が連携して、災害対策や復旧・復興対策に取り組んできている。

平成25年12月20日には「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」を閣議決定し、早期帰還支援と新生活支援の両面での支援、東京電力福島第一原子力発電所の事故収束に向けた取組の強化、国が前面に立った原子力災害からの福島の再生という方針を示し、復興・再生の加速に向けた取組を進めている。さらに、平成27年6月12日には、上記の閣議決定を改訂し、復興・再生を一層加速していくため、早期帰還支援と新生

活支援の深化、事業・生業や生活の再建・自立に向けた支援の拡充、事故収束に向けた取組等を進めることとしている。

本件事故への政府の取組全般については、東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）第10条の2の規定に基づく「東日本大震災からの復興の状況に関する報告」等に取りまとめ、国会に報告しているところであり、本報告では、本件事故による損害の状況及び原子力損害賠償に関する措置を中心に取りまとめた。

第1 本件事故による損害の状況

1 政府による避難指示及び農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害の状況

(1) 政府による避難指示等に係る損害

平成23年3月11日、東京電力福島第一原子力発電所において原災法に規定する原子力緊急事態が発生したため、政府は、原災法第15条に基づき原子力緊急事態宣言を発出するとともに、原子力災害対策本部及び原子力災害現地対策本部を設置した。

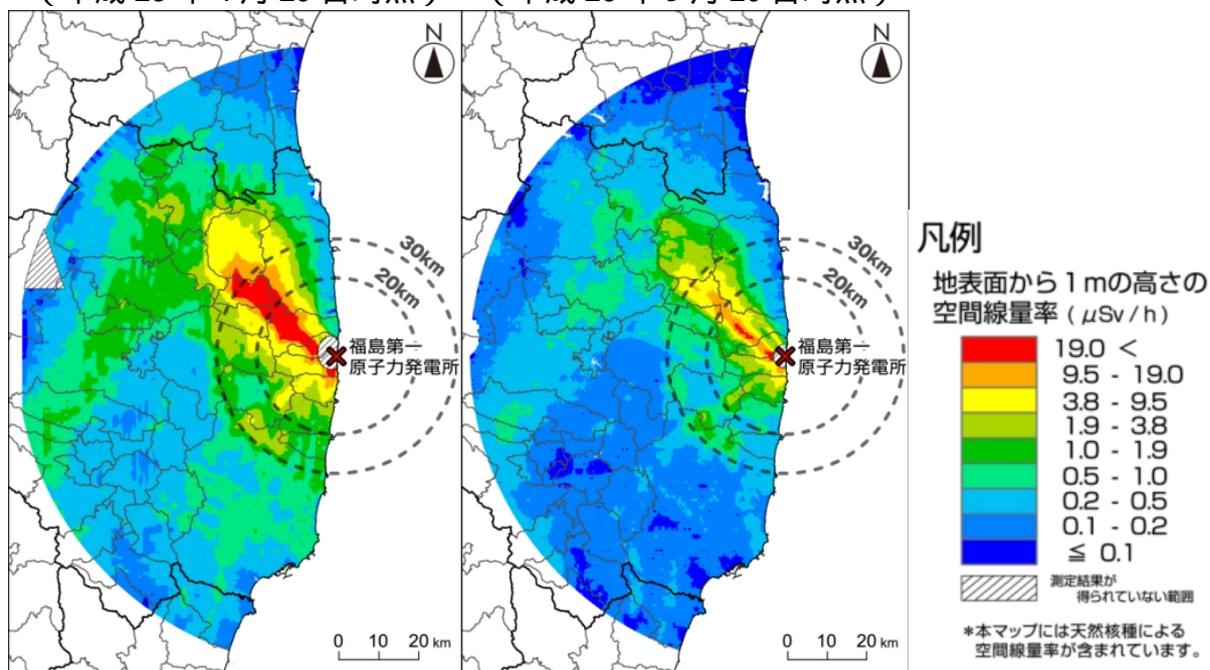
政府は、平成23年3月11日に東京電力福島第一原子力発電所から半径3キロメートル圏内の住民に対する避難指示及び半径3キロメートルから10キロメートル圏内の住民に対する屋内退避指示を発出した後、事故の深刻化に伴い避難指示等の対象区域を拡大し、翌12日に同発電所から半径20キロメートル圏内の住民に対する避難指示を発出し、3月15日に同発電所から半径20キロメートル以上30キロメートル圏内の住民に対して屋内退避指示を発出した。4月22日、政府は、同発電所から半径20キロメートル圏内を警戒区域に設定し、20キロメートル以遠で事故発生から1年の期間内に積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれがある地域については、計画的避難区域に設定した。また、屋内退避区域のうち計画的避難区域以外の区域（一部を除く。）を緊急時避難準備区域に設定した。さらに、地域的な広がりはないものの事故発生から1年間の積算線量が20ミリシーベルトに達するおそれのある地点について、6月30日以降、特定避難勧奨地点に設定した。

また、政府の避難指示等の対象区域外であっても、福島県南相馬市は、平成23年3月16日、市民に対し一時避難を要請するとともに、その一時避難を支援した。同市は、4月22日、住民に対して、自宅での生活が可能な者の帰宅を許容する旨の見解を示した。

東京電力福島第一原子力発電所については、その事故により広範囲に放射性物質が放出された。同発電所から80キロメートル圏内における空間線量率は平成23年4月29日時点及び平成26年9月20日時点では、それぞれ以下のとおりとなっている。

東京電力福島第一原子力発電所から 80 キロメートル圏内における 空間線量率の分布マップ

(平成 23 年 4 月 29 日時点) (平成 26 年 9 月 20 日時点)



1 時間あたりの空間線量率を示したもの

出典：原子力規制委員会「福島県及びその近隣県における航空機モニタリングの測定結果について」

一方、東京電力株式会社福島第二原子力発電所（以下「東京電力福島第二原子力発電所」という。）については、政府は、平成 23 年 3 月 12 日に原子力緊急事態宣言を発出した。同発電所については、放射性物質の放出は生じなかったものの原子炉の圧力抑制機能が喪失した状態になったことから、同日に、同発電所から半径 3 キロメートル圏内の住民に避難指示を発出するとともに、半径 3 キロメートルから 10 キロメートル圏内の住民に屋内退避指示を発出した。その後、同日に、同発電所から 10 キロメートル圏内に避難指示を発出した。

平成 23 年 9 月 30 日、政府は、緊急時避難準備区域を解除した。また、12 月 26 日、政府は、東京電力福島第一原子力発電所における放射性物質の放出が管理され、放射線量が大幅に抑えられているという目標が達成されたことを確認し、これまでの警戒区域及び計画的避難区域を、順次、避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域に見直すこととする決定（ステップ 2 の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について）を行っ

た。避難指示区域の見直しがなされた後の避難指示の解除に当たっては、日常生活に必要なインフラや生活関連サービスがおおむね復旧し、除染作業が十分に進捗した段階で、県、市町村、住民との十分な協議を踏まえて、避難指示を解除していくこととした。なお、同日、東京電力福島第二原子力発電所に係る避難指示を解除した。平成 25 年 8 月 8 日には警戒区域及び計画的避難区域に設定していた 11 市町村全ての避難指示区域の見直しを完了した。

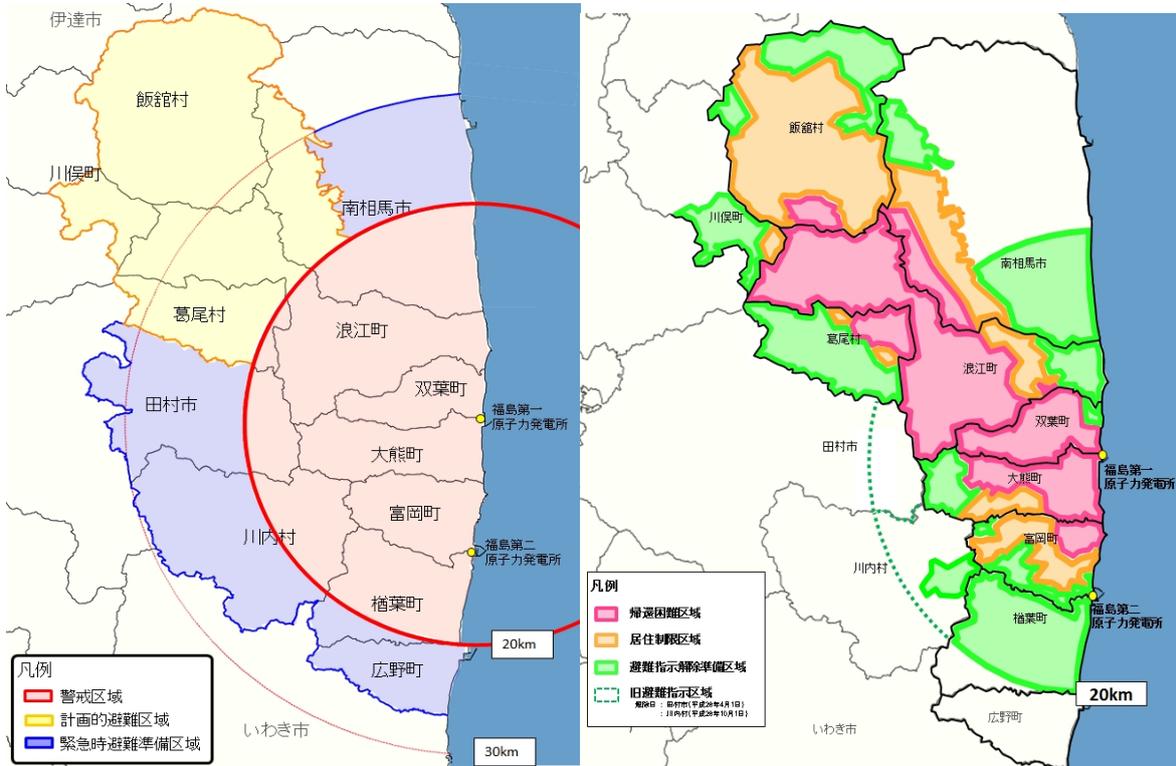
政府は、平成 26 年 4 月 1 日に、福島県田村市内の避難指示解除準備区域の避難指示を解除した。また、10 月 1 日に、福島県双葉郡川内村内の避難指示解除準備区域について避難指示の解除を行うとともに、居住制限区域について避難指示解除準備区域への見直しを行った。

東日本大震災による福島県全体の避難者数は、最大で約 16 万 4 千人であったが、平成 27 年 5 月 14 日時点で約 11 万 4 千人となっている（福島県災害対策本部発表による。）。また、避難指示区域からの避難者数は、平成 25 年 8 月 8 日時点で約 8 万 1 千人であったが、平成 26 年 10 月 1 日時点で約 7 万 9 千人となっている（内閣府原子力被災者生活支援チームの集計による。）。

避難指示区域の概念図

(平成 23 年 4 月 22 日時点)

(平成 26 年 10 月 1 日時点)



出典：内閣府原子力被災者生活支援チーム作成

警戒区域：東京電力福島第一原子力発電所から半径 20 キロメートル圏内

計画的避難区域：東京電力福島第一原子力発電所から半径 20 キロメートル以遠の地域であって、事故発生から 1 年の期間内に積算線量が 20 ミリシーベルトに達するおそれのある地域であり、おおむね 1 か月程度の間、同区域外に計画的に避難することが求められる地域

緊急時避難準備区域：東京電力福島第一原子力発電所から半径 20 キロメートル以上 30 キロメートル圏内の区域から計画的避難区域を除いた区域のうち、常に緊急時に避難のための立ち退き又は屋内への退避が可能な準備をすることが求められ、引き続き自主避難をすること及び特に子供、妊婦、要介護者、入院患者等は立ち入らないこと等が求められる地域

注) 上記 3 区域の外縁は、必ずしも東京電力福島第一原子力発電所から一定の半径距離で設定されているわけではなく、行政区や字単位による特定など個々の地方公共団体の事情を踏まえ設定。

帰還困難区域：避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 50 ミリシーベルトを超える地域

居住制限区域：避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルトを超えるおそれがあると確認された地域

避難指示解除準備区域：避難指示区域のうち、平成 24 年 3 月時点での空間線量率から推定された年間積算線量が 20 ミリシーベルト以下となることが確実であると確認された地域

以上の避難指示等により多数の住民が避難を余儀なくされ、避難指示等の対象区

域の住民の生活はもとより、これら区域における経済社会活動にも大きな影響が生じている。

避難等を余儀なくされた住民については、放射線への曝露^{ばくろ}の有無等を確認するための検査費用、避難等のための移動や宿泊等の費用、避難期間中の一時立入りや避難指示の解除後の帰宅費用等の損害が発生している。また、避難等を余儀なくされたため、傷害を負い、治療を要する程度に健康状態が悪化（精神的障害を含む。）し、疾病にかかり、あるいは死亡したことによる損害も発生している。さらに、自宅以外での生活を長期間余儀なくされ、正常な日常生活の維持・継続が長期間にわたり著しく阻害されたために精神的損害が発生している。

避難指示等の対象区域内の農林水産業、製造業、建設業、販売業、サービス業、運送業、医療業、学校教育等の事業者について、避難指示等に伴い、営業が不能になったり、取引が減少するなどにより減収が発生したり、事業拠点の移転や営業資産の移動・保管等の追加的費用を負担するなど営業損害が発生している。また、避難指示等の対象区域内に居住していた者等の就労が不能になったこと等による給与の減収等の損害が発生している。

避難指示等の対象区域内の財物について、安全を確認するための検査費用や避難等に伴う管理不能等による価値の喪失又は減少等の損害が発生している。

また、避難指示については、一部の区域で解除等を実施する一方で、帰還困難区域については、長期化することが想定されている。このような避難指示の長期化等に伴い、長年住み慣れた住居及び地域が見通しのつかない長期間にわたって帰還不能となり、そこでの生活断念を余儀なくされたことによる精神的損害や移住等のための住居確保に要する費用といった損害も発生している。

（２）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

平成 23 年 3 月 15 日、政府は、東京電力福島第一原子力発電所から半径 30 キロメートル圏内の海域を航行危険区域に設定した。4 月 22 日、政府は、海域も含め、同発電所から半径 20 キロメートル圏内を警戒区域、同発電所から半径 20 キロメートル以上 30 キロメートル圏内を緊急時避難準備区域に設定した（以下、これらの設定前後における各円内海域を併せて「航行危険区域等」という。）。その後、9

月 30 日、緊急時避難準備区域を解除し、警戒区域についても順次解除を進め、平成 25 年 5 月 28 日をもって海域の避難指示を全て解除した。

航行危険区域等の設定により、漁業者が、航行危険区域等の対象区域内で操業や航行をできなくなったり、内航海運業者や旅客船事業者等が、対象区域を迂回^{うかい}しなければならなくなったことにより、減収や費用増加といった営業損害が発生している。また、事業者の経営状態の悪化により、その勤務者の就労が不能になったこと等による給与の減収等の損害が発生している。

また、政府は、平成 23 年 3 月 15 日に、東京電力福島第一原子力発電所を中心とする半径 30 キロメートルの円内区域を飛行禁止区域に設定した。飛行禁止区域は、5 月 31 日以降順次縮小され、平成 25 年 2 月 5 日に、半径 3 キロメートル圏内の高度約 1,500 メートル（5,000 フィート）までを飛行制限区域に変更した（以下、これらの設定前後における各空域を併せて「飛行禁止区域」という。）。

飛行禁止区域の設定により、航空運送業者が、対象区域を迂回しなければならなくなったことにより、費用増加といった営業損害が発生している。また、事業者の経営状態の悪化により、その勤務者の就労が不能になったこと等による給与の減収等の損害が発生している。

（3）政府による農林水産物等の出荷制限指示等に係る損害

東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射性物質の環境への放出に伴い、平成 23 年 3 月 17 日、政府は、食品衛生法（昭和 22 年法律第 233 号）に基づき食品中の放射性物質に関する暫定規制値を定め、これを上回る食品については、食用に供されることがないよう販売その他について十分処置するよう地方公共団体に対して通知した。政府は、より一層食の安全・安心を確保する観点から、平成 24 年 4 月 1 日、暫定規制値に代えて新たな基準値を設定した。また、農林水産物や食品について、政府は、原災法に基づき福島県等の地方公共団体の長に対して出荷制限指示、摂取制限指示及び作付制限指示を行うとともに、放牧及び牧草等の給与制限指導等（以下「出荷制限指示等」という。）を行った。さらに、地方公共団体等による出荷自粛要請・操業自粛要請も行われた。現在においても、多数の農林水産物等に対して出荷制限指示等が行われており、出荷制限指示の対象は平成 27 年 5

月 29 日時点で 14 県にわたっている。

これらの出荷制限指示等や出荷自粛要請等により、農林漁業者やその加工・流通業者の事業に支障が生じ、減収、商品の回収・廃棄費用等の営業損害や検査費用といった損害が発生している。また、事業者の経営状態の悪化により、その勤務者の就労が不能になったこと等による給与の減収等の損害が発生している。

(4) その他の政府指示等に係る損害

本件事故に関連して、政府は、水に係る摂取制限指導や水に係る放射性物質検査の指導、放射性物質が検出された上下水処理等副次産物の取扱いに関する指導及び学校等の校舎・校庭等の利用判断に関する指導等を行った。

これらの政府指示等により、対象となった事業者における減収、商品の回収費用・保管費用・廃棄費用、水道事業者による代替水の提供費用、除染費用、校庭・園庭における放射線量の低減費用等の営業損害や検査費用といった損害が発生している。また、事業者の経営状態の悪化により、その勤務者の就労が不能になったこと等による給与の減収等の損害が発生している。

2 自主的避難等に係る損害及びいわゆる風評被害等の状況

(1) 自主的避難等に係る損害

本件事故の発生により、政府による避難指示等の対象区域の周辺地域において、避難指示等に基づかずに避難（以下「自主的避難」という。）をした者が多数存在しており、自主的避難者の数は、平成 23 年 9 月時点において約 5 万人と推計されている（原子力損害賠償紛争審査会（第 16 回）福島県提出資料による。）

自主的避難に至った主な理由としては、放射線被曝^{ひばく}への恐怖や不安を抱き、その危険を回避しようとしたものと考えられる。また、自主的避難をせず滞在し続けた者も上記の恐怖や不安を抱いていたと考えられる。

自主的避難を行った場合には、自主的避難によって生じた生活費の増加費用、正常な日常生活の維持・継続が相当程度阻害されたために生じた精神的損害、避難及び帰宅に要した移動費用といった損害が発生している。また、自主的避難をせず滞在を続けた場合には、放射線被曝への恐怖や不安、これに伴う行動の自由の制限等による精神的損害や生活費の増加費用といった損害が発生している。

(2) いわゆる風評被害

本件事故の発生後、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た消費者又は取引先により、当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等が発生している。

このようないわゆる風評被害については、福島県にとどまらず広範囲に及んでおり、農林漁業、食品産業をはじめとして、観光業、製造業、サービス業等に大きな影響を与えている。取引数量の減少又は取引価格の低下による減収や商品の返品費用、廃棄費用、除染費用等の営業損害が発生している。また、営業損害により、事業者の経営状態が悪化したため、その勤務者の就労が不能になったこと等による給与の減収等や取引先の要求等により実施を余儀なくされた検査に関する検査費用等の損害が発生している。また、分野によっては、輸出や外国人観光客の減少等、海外との関係においても損害が発生している。

(3) いわゆる間接被害

政府による避難指示等に係る損害及びいわゆる風評被害（以下「第一次被害」という。）が生じていることにより、第一次被害を受けた者と一定の経済的関係にあった第三者にも営業損害や就労不能等に伴う損害が発生している（以下「いわゆる間接被害」という。）。例えば、販売先が地域的に限られている事業者の被害であって販売先である第一次被害を受けた者の避難、事業休止等に伴って生じたものや原材料やサービスの性質上、調達先が限られている事業者の被害であって調達先である第一次被害者の避難、事業休止等に伴って生じたもの等の損害が発生している。

(4) その他

地方公共団体が民間事業者と同様の立場で行う事業（水道事業、下水道事業、病院事業等の地方公共団体等の経営する企業及び収益事業等）等についても損害が発生している。

3 除染等に係る損害の状況

東京電力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は広範囲に拡散し、環境の汚染を生じさせる事態となっている。このため、住民の健康や生活環境に及ぼす影響を速やかに低減する必要があることから、平成 23 年 8 月 26 日、平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う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環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成 23 年法律第 110 号。以下「放射性物質汚染対処特措法」という。）が成立した。

政府は、放射性物質汚染対処特措法に基づいて、除染の対象地域として除染特別地域及び汚染状況重点調査地域を指定した。除染特別地域については、福島県の 11 市町村（うち 4 市町村は一部地域）を指定しており、政府が定める特別地域内除染実施計画に基づき、政府が除染等の措置等を進めている。また、除染特別地域以外の地域についても、空間線量が毎時 0.23 マイクロシーベルト以上となる地域は、汚染状況重点調査地域として指定の上、都道府県や市町村が除染の実施計画を策定し、国、都道府県、市町村等が、同計画に基づいて除染等の措置等を実施している。汚染状況重点調査地域は、平成 27 年 5 月 29 日時点で、8 県 99 市町村が指定され、各地で除染等の措置等が進められている。

放射性物質汚染対処特措法に基づき、「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」に従って、除染・中間貯蔵施設事業の費用は、事業実施後に、環境省等から東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）に求償されることとされている。その費用として、土壌等の除染等の措置費用、除去土壌の収集、運搬、保管及び処分並びに汚染された廃棄物の処理費用等の損害が発生している。また、自ら所有する住宅等の除染を行った際の追加費用等の損害（東京電力福島第一原子力発電所からの距離や空間線量の情報により一定の合理性が確認できた場合）や住民の放射線被曝の不安や恐怖を緩和するために地方公共団体や教育機関が行う検査費用等の損害が発生している。

第2 原子力損害の賠償に関する法律に基づき政府のとした措置

1 原子力損害賠償紛争審査会の設置及び指針の策定

(1) 原子力損害賠償紛争審査会の設置

政府は、原賠法第18条第1項に基づき、本件事故に関して、原子力損害の賠償を円滑に進められるよう、原子力損害の賠償に関する紛争についての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等の業務を行わせるため、原子力損害賠償紛争審査会の設置に関する政令（平成23年政令第99号）により、平成23年4月11日、原子力損害賠償紛争審査会（以下「審査会」という。）を文部科学省に設置した。

(2) 原子力損害賠償紛争審査会による原子力損害の範囲の判定等に関する指針の策定

審査会は、原賠法第18条第2項第2号に基づき、被害者の迅速な救済を図るため、賠償すべき損害として一定の類型化が可能な損害項目やその範囲等についての指針を策定している。なお、審査会が策定した指針において示されなかったものが直ちに賠償の対象とならないというものではなく、個別具体的な事情に応じて本件事故と相当因果関係のある損害と認められるものは、指針で示されていないものも賠償の対象となる。

審査会は、平成23年4月28日、政府による避難指示等に係る損害の範囲について「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第一次指針」を策定するとともに、いわゆる風評被害や避難生活等に伴う精神的損害について「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第二次指針」（5月31日）及び「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第二次指針追補」（6月20日）を策定した。8月5日、審査会は、これまでの指針で示された損害の範囲も含め、本件事故による原子力損害の当面の全体像を示すものとして「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。）を策定した。中間指針においては、政府による避難指示等に係る損害やいわゆる風評被害、いわゆる間接被害等について損害項目やその範囲等を示した。また、関係府省庁に加え、地

方公共団体、事業者団体等からヒアリングを行うとともに、17分野76名の専門委員による各分野の被害状況調査を行い、被害状況等の把握に努めた。

審査会は、自主的避難について、関係者からのヒアリングを含めて調査及び検討を行い、平成23年12月6日、自主的避難等に係る損害について「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追補（自主的避難等に係る損害について）」（以下「第一次追補」という。）を策定した。第一次追補においては、福島県内の自主的避難等の対象区域を明示するとともに、当該区域から自主的避難を行った場合、滞在を続けた場合の賠償すべき損害の範囲等を示した。

平成23年12月26日、政府が「ステップ2の完了を受けた警戒区域及び避難指示区域の見直しに関する基本的考え方及び今後の検討課題について」を決定したこと等を踏まえ、審査会は、平成24年3月16日、政府による避難指示区域等の見直し等に係る損害について「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第二次追補（政府による避難区域等の見直し等に係る損害について）」（以下「第二次追補」という。）を策定した。第二次追補においては、見直し後の避難指示区域（避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域）に係る損害や自主的避難等に係る損害、除染等に係る損害の範囲等を示した。

さらに、中間指針策定後の農林水産物等に係る政府の指示等の状況等を踏まえ、審査会は専門委員による現地調査やヒアリングを行い、平成25年1月30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第三次追補（農林漁業・食品産業の風評被害に係る損害について）」（以下「第三次追補」という。）を策定した。第三次追補においては、農林漁業・食品産業について、中間指針策定時に比べ広範な地域及び製品について買い控えが生じている状況を踏まえ、いわゆる風評被害として認められる損害の類型に新たな産品・地域を追加した。

その後、審査会は、帰還困難区域について避難指示解除までの見通しが立たず、避難指示が長期化することが想定される状況を踏まえ、避難指示区域への現地調査や地方公共団体からのヒアリング等を行い、平成25年12月26日、避難指示の長期化等に係る損害について「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第四次追補（避難指示の長期化等に係る損害について）」（以下「第四次追補」という。）を策定した。第四次追補においては、避難指示が長期化した場合に賠償の対象となる範囲、避難指示解除後に精神的損害及び避難費用が賠償の対象となる期間並びに移住や帰還等に伴う住居確保に要する費用のうち賠償の対象となる範囲を示した。

審査会による各指針と主な内容

指針	主な内容
第一次指針 （平成 23 年 4 月 28 日）	【政府指示等に基づく行動等に伴う損害】 政府指示等に基づく行動等に伴う一定の範囲の損害について、基本的考え方を示したもの（避難費用、営業損害、就労不能等に伴う損害、財物価値の喪失又は減少等、生命・身体的損害等）
第二次指針 （平成 23 年 5 月 31 日）	【平成 23 年 5 月 31 日時点で追加的に整理可能な損害】 第一次指針の対象外の事項のうち、平成 23 年 5 月 31 日時点で追加可能な事項を整理したもの（避難生活等に伴う精神的損害、一時立入費用、帰宅費用、いわゆる風評被害等）
第二次指針追補 （平成 23 年 6 月 20 日）	【避難生活等に伴う精神的損害】 第二次指針で賠償すべき損害と認められた避難生活等に伴う精神的損害について、その損害額の算定方法を示したもの
中間指針 （平成 23 年 8 月 5 日）	【原子力損害の当面の全体像】 第一次指針、第二次指針、第二次指針追補で示した損害の範囲も含め、本件事故による原子力損害の当面の全体像を示したもの 政府による避難等の指示等に係る損害（対象区域：避難区域、屋内退避区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域、特定避難勧奨地点等） 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）、財物価値の喪失又は減少等 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 営業損害、就労不能等に伴う損害 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） 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） いわゆる風評被害 営業損害、就労不能等に伴う損害、検査費用（物） （分野）農林漁業・食品産業、観光業、製造業、サービス業等、 輸出 いわゆる間接被害 放射線被曝による損害 その他 被害者への各種給付金等と損害賠償金との調整、地方公共団体

	等の財産的損害等
第一次追補 (平成23年12月6日)	【自主的避難等に係る損害】 自主的避難等に係る損害の対象区域及び損害項目(精神的損害、生活費の増加費用等)を示したもの
第二次追補 (平成24年3月16日)	【政府による避難指示区域等の見直し等に係る損害】 政府による避難指示区域等の見直し等を踏まえて、中間指針及び第一次追補の対象となった政府による避難等の指示等に係る損害、自主的避難等に係る損害等に関し今後の検討事項とされていたこと等について、平成24年3月16日時点で可能な範囲で考え方を示したもの 避難指示区域(避難指示解除準備区域、居住制限区域及び帰還困難区域)の避難費用及び精神的損害 旧緊急時避難準備区域の避難費用及び精神的損害 特定避難勧奨地点の避難費用及び精神的損害 避難指示等に係る営業損害、就労不能等に伴う損害 避難指示区域の不動産の価値の喪失又は減少等 自主的避難等に係る損害 除染等に係る損害
第三次追補 (平成25年1月30日)	【農林漁業・食品産業のいわゆる風評被害に係る損害】 農林漁業・食品産業のいわゆる風評被害について中間指針策定後の状況を踏まえて新たな産品・地域を追加したもの
第四次追補 (平成25年12月26日)	【避難指示の長期化等に係る損害】 避難指示が長期化した場合に賠償の対象となる範囲、避難指示解除後に精神的損害及び避難費用が賠償の対象となる期間並びに移住や帰還等に伴う住居確保に要する費用のうち賠償の対象となる範囲を示したもの

2 原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介

(1) 原子力損害賠償紛争解決センターの設置

原賠法第18条第2項第1号において、審査会は原子力損害の賠償に関する和解の仲介を行うこととされている。本件事故に係る原子力損害の賠償に当たっては、和解の仲介の申立てが多数行われることが予想された。このため、政府は、平成23年7月22日、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令(昭和54年政令第281号)の一部を改正し、審査会に特別委員を置き、審査会の委員又は特別委員のうちから指名された仲介委員を和解仲介手続に参加させることができることとした。同改正を受け、8月5日、審査会は、原子力損害賠償紛争審査会の組織等に関する政令第7条の2第1項及び第13条の規定に基づき、原子力損害賠償紛争解決センター(以下「ADRセンター」という。)の設置について、「原子力損害賠償紛

争審査会の和解の仲介の申立の処理等に関する要領」を決定した。ADRセンターは、平成23年9月1日、東京事務所（東京都港区）及び福島事務所（福島県郡山市）を設置し、和解仲介手続を総括する総括委員会の下、仲介委員による和解仲介手続を開始した。また、和解の仲介の申立てに関してできる限り被害者の居所等の近くで話し合いを実施できるようにするなどきめ細やかな対応を実施するため、平成24年7月1日、福島県内の4か所（福島県福島市、会津若松市、いわき市及び南相馬市）に福島事務所の支所を設置した。

ADRセンターの体制については、設置当初、67名（うち弁護士（有資格者を含む。以下同じ。）は45名）であったが、申立件数の増加に対応し、被害者がより迅速に和解の仲介を受けられるよう、人員の増強等による体制強化を図り、平成27年5月29日時点で622名（うち弁護士は479名）となっている。

ADRセンターでは、被害者がADRセンターの和解仲介手続等をより身近に感じられるよう積極的に広報活動に取り組んでいる。具体的には、専用のホームページや電話相談窓口を設置しているほか、新聞広告やポスターによってADRセンターについて周知を図るとともに、原子力損害賠償・廃炉等支援機構や関係地方公共団体等との連携により、福島県を中心とする各地の住民等を対象として開催される説明会において、ADRセンターの業務や和解仲介手続の概要、申立方法等について情報提供を行っている。

（2）原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の仲介の状況

ADRセンターでは、平成23年9月1日より、被害者が簡易かつ迅速に紛争を解決できるよう、弁護士資格を有する仲介委員が中立・公正な立場から、被害者の個別具体的な事情に応じて和解仲介手続を行っている。被害者からADRセンターへの和解の仲介の申立件数は、平成27年5月29日までに16,410件である。このうち、ADRセンターによる和解仲介手続が終了した件数は13,410件であり、和解成立が11,158件、取下げが1,148件、打切りが1,103件、却下が1件となっている。

また、総括委員会は、ADRセンターが和解の仲介を行うに際して、審査会が定める指針の適用について、多くの申立てに共通する項目の取扱いに関して一定の考え方を示す総括基準を策定しており、同基準も踏まえて、ADRセンターは和解の

仲介を行っている。また、ADRセンターは、ADRセンターで実施していた和解の仲介の結果を広く周知し、今後の賠償を円滑に進めていく上での参考とするため、平成27年5月29日までに1,040件の和解事例を公開している。さらに、避難指示区域別や損害項目別等で整理した和解事例集を作成して関係地方公共団体に配布したほか、ADRセンターに寄せられた質問への回答や和解事例を掲載したパンフレットを作成し、福島県内に配布した。

3 原子力損害賠償補償契約に基づく補償金の支払

原賠法第6条に規定する原子力損害を賠償するための措置として、同法第7条において原子力損害賠償補償契約(以下「補償契約」という。)の締結が規定されている。補償契約の内容等については、原賠法第10条及び原子力損害賠償補償契約に関する法律(昭和36年法律第148号)に規定されており、地震、噴火等により生じた原子力損害を原子力事業者が賠償した場合に、政府は当該原子力事業者に対して当該契約に基づき補償金を支払うこととなっている。

東京電力は、本件事故の発生時点において、東京電力福島第一原子力発電所及び東京電力福島第二原子力発電所について、それぞれ1,200億円を上限とする補償契約を政府と締結していた。

本件事故の発生を受け、政府は、東京電力福島第一原子力発電所に係る補償契約に基づき、東京電力より申請のあった補償金支払請求に対し、平成23年11月21日、1,200億円の補償金を東京電力へ支払った。なお、文部科学大臣は、補償金の支払を踏まえ、原賠法第7条第2項の規定に基づき、東京電力に対し当該発電所に係る損害賠償措置について原子力損害の賠償に充てるべき金額として1,200億円を確保するよう復元命令を発出し、東京電力は、平成24年1月13日、1,200億円を損害賠償措置として東京法務局に供託した。

また、東京電力福島第二原子力発電所に係る補償契約に関しては、政府は、当該補償契約に基づき、東京電力より申請のあった補償金支払請求に対し、平成27年3月4日、689億円の補償金を東京電力に支払った。なお、文部科学大臣は、補償金の支払を踏まえ、原賠法第7条第2項の規定に基づき、東京電力に対し当該発電所に係る損害賠償措置について原子力損害の賠償に充てるべき金額として1,200億円を確保するよう復元命令を発出し、東京電力は、政府と補償契約を締結し、4月13日、賠償

措置額を 1,200 億円に回復した。

なお、本件事故の発生後、補償契約に係る補償料の算定のための補償料率については、原子力損害賠償補償契約に関する法律施行令(昭和 37 年政令第 45 号)を改正し、平成 24 年 4 月 1 日より、熱出力が 1 万キロワットを超える原子炉の運転に係る補償契約の補償料率を 1 万分の 3 から 1 万分の 20 に引き上げた。

4 原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助

原賠法第 16 条においては、政府は、原子力事業者が損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額を超え、かつ、原賠法の目的を達成するため必要があると認めるときは、原子力事業者に対し、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ものとするとしている。

原賠法第 16 条に基づく国の援助の枠組みとして、政府は、原子力発電所事故経済被害対応チームにおける検討を踏まえ、平成 23 年 6 月 14 日、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」を閣議決定した。同閣議決定においては、

- (1) 迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置
- (2) 東京電力福島原子力発電所の状態の安定化及び事故処理に係る事業者等への悪影響の回避
- (3) 国民生活に不可欠な電力の安定供給

の 3 つを確保するため、これまで政府と原子力事業者が共同して原子力政策を推進してきた社会的責務を認識しつつ、原賠法の枠組みの下で、国民負担の極小化を図ることを基本として、東京電力に対する支援及びその具体的な枠組みを決定した。

これを実現するため、平成 23 年 8 月 3 日、原子力損害賠償支援機構法(平成 23 年法律第 94 号)が成立し、同法に基づき、9 月 12 日、原子力損害賠償支援機構が設立された。なお、平成 26 年 5 月 14 日、廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図ることを同法の目的に加えることとするなどのための原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律(平成 26 年法律第 40 号)が成立した。同法により、原子力損害賠償支援機構は、8 月 18 日、原子力損害賠償・廃炉等支援機構(以下「機構」という。)に改組され、新たに廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発並びに廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図るための助言、指導及び勧告の業務を実施して

いる。

機構は、廃炉等の着実な実施に向けた財務基盤の強化のため、平成 24 年 7 月 31 日に東京電力の株式引受け（1 兆円）を行ったほか、迅速かつ適切な原子力損害賠償のため、平成 26 年度予算において措置された 9 兆円の政府による国債の交付を財源とした特別資金援助を行っている。また、損害賠償の円滑な実施の支援のため、被害者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言等の業務を行っている。

機構は、原子力事業者に対して特別資金援助を行うための資金交付に要する費用に充てるための国債の交付を受ける際には、資金援助を受ける原子力事業者と共同して特別事業計画を作成し、主務大臣の認定を受けることとなっており、特別事業計画には、原子力損害の状況、要賠償額の見通し及び損害賠償の迅速かつ適切な実施のための方策、廃炉等の実施の状況、廃炉等の実施に必要な経費の見通し及び廃炉等を適正かつ着実に実施するための体制の整備に関する事項、経営の合理化のための方策等について記載することとなっている。本件事故に係る特別資金援助を行うに当たり、機構は東京電力とともに「緊急特別事業計画」を作成し、平成 23 年 11 月 4 日に政府の認定を受けた。また、除染・中間貯蔵施設事業を加速させ、国民負担を最大限抑制しつつ、電力の安定供給と福島再生を両立させる観点から、政府と東京電力の負担の在り方を明確化した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」に基づき、機構は東京電力とともに「新・総合特別事業計画」を作成し、平成 26 年 1 月 15 日に政府の認定を受けた。その後も、要賠償額の見通しの変更等に伴い、同計画の改訂を行ってきており、「新・総合特別事業計画（平成 27 年 4 月 15 日変更認定）」においては、要賠償額の見通しが 6 兆 1,252 億円となったため、機構は東京電力に対し、当該要賠償額から 1,889 億円を控除した 5 兆 9,363 億円を損害賠償の履行に充てるための資金として交付することとしている。また、同計画では、損害賠償の迅速かつ適切な実施のための方策に関して、「3つの誓い」として、「最後の一人まで賠償貫徹」、「迅速かつきめ細やかな賠償の徹底」及びADRセンターの「和解仲介案の尊重」を明記している。平成 27 年 5 月 29 日までに、機構は東京電力に対し、4 兆 8,692 億円を交付している。

第3 賠償の進捗状況及び関連する立法措置

1 賠償の進捗状況

(1) 東京電力の賠償実施体制

本件事故により生じた原子力損害については、原賠法第3条第1項に基づき、東京電力が賠償責任を有している。このため、東京電力は、本件事故の発生後、平成23年4月28日に福島原子力補償相談室を開設し、平成27年1月1日時点で、約1万人の体制で被害者に対する賠償を実施している。

(2) 東京電力による賠償の実施状況

政府が、本件事故に伴い避難を余儀なくされている被害者に対して当面の必要な資金を東京電力が仮払補償金として速やかに支払うべきとしたことを受け、平成23年4月28日、東京電力は、本件事故に伴い、避難又は屋内退避を余儀なくされた被害者に対して仮払補償金の支払受付を開始した。また、農林漁業者に対しては5月31日に仮払補償金の支払を開始し、中小企業者に対しては6月1日に仮払補償金の支払受付を開始した。

その後、平成23年8月5日に審査会が中間指針を策定したことを受け、東京電力は、9月12日に個人に対して、9月27日に法人及び個人事業主に対して、中間指針を踏まえ、避難費用、精神的損害、営業損害、就労不能等に伴う損害等に対して賠償金を支払うことを内容とした本賠償の受付を開始した。

以降、東京電力は賠償金の支払を進めており、これまでに東京電力が支払った賠償金の総額は平成27年5月29日時点で4兆9,640億円となっている。その内訳は、個人への賠償が2兆2,275億円、法人及び個人事業主への賠償が2兆2,311億円、自主的避難等に係る損害賠償が3,533億円、仮払補償金が1,522億円となっている。

また、賠償項目別の賠償合意実績（振込手続中等の未払分を含むため、支払額とは一致しない。）は以下のとおりである。

項目別の賠償合意実績額

	賠償合意実績 (2015年4月末現在)
. 個人の方に係る項目	16,480 億円
検査費用等	2,097 億円
精神的損害	8,424 億円
自主的避難等	3,632 億円
就労不能損害	2,326 億円
. 法人・個人事業主の方に係る項目	20,038 億円
営業損害	4,700 億円
出荷制限指示等による損害及び風評被害	13,551 億円
間接損害等その他	1,786 億円
. 共通・その他	12,594 億円
財物価値の喪失又は減少等	10,426 億円
住居確保損害	700 億円
除染等	1,217 億円
福島県民健康管理基金	250 億円
合計	49,112 億円

放射性物質汚染対処特措法及び閣議決定に基づくもの

出典：東京電力 集計

今後の避難指示解除準備区域及び居住制限区域における精神的損害の賠償並びに営業損害・風評被害への賠償については、平成 27 年 6 月 12 日に改訂した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」を受け、適切に対応していくこととしている。

2 賠償に関連する立法措置

(1) 政府による賠償金の仮払

平成 23 年 7 月 29 日、本件事故による被害者の早期の救済のため、当該被害に係る緊急の措置として、政府による仮払金の迅速かつ適正な支払の実施等について定めた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（平成 23 年

法律第 91 号) が成立した。同法に基づく政府による賠償金の仮払の対象については、東京電力による本賠償の開始までに要すると見込まれる期間や仮払金を受領することの緊急性等を踏まえ、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施行令(平成 23 年政令第 294 号)に基づき、福島県、茨城県、栃木県又は群馬県において観光業を行う中小企業者が受けた本件事故によるいわゆる風評被害を対象とすることとした。政府は、9 月 21 日より仮払金の支払請求の受付を開始し、平成 24 年 3 月 19 日までに対象事業者から 64 件の仮払請求を受け付け、そのうち 50 件について、総額 17 億円を支払った。当該仮払について、政府は、東京電力に対して求償を行い、仮払金として支払った全額を東京電力より受領した。

(2) 時効の特例

損害賠償請求権に関する時効については、民法(明治 29 年法律第 89 号)第 724 条において「損害及び加害者を知った時から三年間行使しないときは、時効によって消滅する。不法行為の時から二十年を経過したときも、同様とする。」と規定されているが、本件事故については、その被害が大規模で長期間にわたる未曾有のものであり、損害額の算定の基礎となる証拠の収集に支障を来している被害者が多く存在することや、被害者に性質、程度の異なる原子力損害が同時に生じた際の賠償請求に時間を要すること等により被害者の賠償請求権の行使に困難を伴う場合が想定される。このため、平成 25 年 12 月 4 日、東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実現するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律(平成 25 年法律第 97 号)が成立した。同法により、本件事故による原子力損害賠償についての請求権に関する民法第 724 条の適用については、消滅時効の期間を 10 年間とするとともに、損害が生じた時から 20 年を経過したときも同様とすることとなっている。

また、ADR センターによる和解の仲介の途中で消滅時効期間が経過する事態は和解仲介制度の利用を阻害するおそれがある。被害者にとって簡便な方法である和解仲介制度の活用を促進するため、和解の仲介の途中で消滅時効期間が経過した場合でも裁判で終局的な解決を図ることができるよう、平成 25 年 5 月 29 日、東日本大震災に係る原子力損害賠償紛争についての原子力損害賠償紛争審査会による和

解仲介手続の利用に係る時効の中断の特例に関する法律（平成 25 年法律第 32 号）が成立した。同法により、A D R センターでの和解の仲介が打切りとなった場合に、その通知を受けた日から 1 か月以内に裁判所に訴えを提起すれば、A D R センターに和解の仲介を申し立てた時に遡って裁判所に訴えを提起していたものとみなすこととされている。

注) 本文中に用いる金額は億円単位で表記している。また、各内訳額と合計額の数字は、四捨五入の関係で一致しないことがある。