

# 農林水産業・食品産業における 原子力損害の主な類型と論点について

農林水産業等における特徴的な損害について主な類型と論点を記したものであり、すべての類型と論点を網羅したものではない。

## 第2回原子力損害賠償紛争審査会提出資料

平成23年4月22日

**農林水産省**

# 農林水産業等における原子力損害のイメージ

出荷制限指示のあった県及び品目(4/21現在)

	農林産物	水産物
福島県	原乳・野菜・しいたけ	コウナゴ
茨城県	原乳・野菜	—
栃木県	野菜	—
群馬県	野菜	—
千葉県	野菜	—

## 【生じている損害タイプ】

- 営業損害
- 休業損害
- 財物汚損 等

## 【農業者の声】

「汚染された農地では、作った米がたとえ摂取基準以下だったとしても、自分の孫に食べさせられないし、自信を持って売れる米ではない…。」

陸

海

放射性物質放出

汚染水放出

そもそも漁に行けない

【航行危険区域】  
30km

航行・漁に行くのは非現実的

魚は30km内外を自由に移動

出荷制限されていない(いた)都道府県だが同じ魚

出荷制限されている魚(県要請)

出荷制限されていない(いた)魚だが同じ都道府県

出荷制限されている魚(国指示)

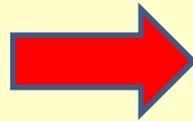
出荷制限されていない(いた)都道府県だが同じ魚

【避難指示】  
20km

【屋内退避指示】  
30km

- 放射性物質が抑制されていない。
- ヨウ素・セシウム等の科学的検出
- 高濃度汚染水放出
- 繰り返される報道等

風評被害が生じている



# 農林水産業等における原子力損害の具体的論点①

- 今回の事故による放射能汚染は、深刻・広範・長期にわたるとともに、次のような点に特に留意していただく必要。
  - ・事故発生後1ヶ月余りが経過しても、放射性物質の放出が止まらず(東電の目標は今後6~9ヶ月を目安として抑制)、避難指示も継続している。
  - ・被害者の置かれている状況が極めて過酷である。
  - ・消費者も度重なる放射能関係の報道等を受け、特に口に入れる食品については、政府指示や公的機関による自粛要請、風評も含め、同じように影響が生じていると考えることは、平均的・一般的な人を基準として合理性があるものと考えられる。
- 被害者を迅速に救済するためには、JCO事故の際の取組みを超え、以下の留意点を考慮していただきつつ、スピードを重視し、一次指針、二次指針など随時示していただき、被害者への早期支払いに結びつけていくことが大いに期待されている。

## 1 被害者の置かれた過酷な現状に鑑みた取扱い

- ① 着のみ着のままで避難区域を飛び出した被害者や、こうした事故が起こることを予見していない多くの一般・高齢・零細な農林漁業者が被害者となっている点を踏まえつつ、大量・迅速・円滑に賠償問題を処理する必要性から、**農家等の証明書(添付資料)を大幅に軽減・省略する必要**。
  - 高齢・零細な農林漁業者は、決算書類等の準備が困難なことも考慮
  - 統計データ・生産者団体等の基準単価等(直近価格、平均価格、グルーピング価格等合理的なもの)の活用、作付面積や作業日誌等からの推計など
- ② 審査会の指針が示された損害については、**特段の反証がない限り、損害が推認される**のではないかと。
- ③ 事態の収束を待って賠償金の確定・支払いを行うのではなく、**一定期間(例えば1ヶ月毎)を区切り、損害額を仮算出し、仮払いがなされる**ことも求められている。
- ④ 指針策定後(策定を待たずに)事業者は、被害者救済の観点からすみやかに**仮払い**を進めることが求められている。
- ⑤ **仮払い**とする場合には、今回の事故がJCO事故の時と比べてもより一層因果関係が明白であり、JCO事故の際の仮払い以上の取組が求められている。

# 農林水産業等における原子力損害の具体的論点②

## 2 現時点においてもなお放射性物質の飛散が抑止されていないことに鑑みた取扱い

- ① 農林水産物は口に入れるものであり、安全に対する消費者の意識は極めて高い。現在も放射性物質の飛散が抑止されていないこと等に鑑みれば、市場関係者や消費者の心理的反応の結果、以下の類型による損害は、原発事故との間で反復可能性がある相当因果関係があると認められ、**同時・同等の扱いがなされることが求められている。**

5～8ページ

ア 政府による指示

イ **地方公共団体の要請に基づく自粛**

ウ **農林漁業者による生産者団体の自粛の取組**

エ **風評**（出荷制限関係県の出荷制限外品目はもとより、空間的範囲や品目の外延は原発事故の状況により今後拡大されることも見込まれる。）

オ **輸入規制**（相手国政府による輸入停止などにより輸出が不可能となる）

- ② 出荷制限等が解除された後でも、現に放射性物質が抑制されていない状況にあり、さらに合理的な経過期間については、出荷制限等がある場合と同じ扱いをすることが求められている。

参考1-3

## 3 各国の輸入制限措置

- ① 各国の輸入制限措置について、その科学的根拠の是非はともかく、損害が生じたこととの因果関係は明白と考えられる。

12ページ、参考4

## 4 農林水産業の実態を踏まえた対応

- ① **農林水産業の生産形態等の実態に応じて損害認定**が行われることが求められている。例えば、

→ 生産着手から収穫まで一定の時間がかかること  
生産の初期段階でコストの大半が投下されていること  
家畜は出荷を止めても、毎日飼料代がかかること  
作物によって1年1作のもの、多作のものがあること  
イネの作付制限など、作期を喪失すると、作付けができないこと 等

9～12ページ

## 5 損害の範囲と適切な算定

- ① **出荷制限指示等により出荷されなかった場合**の営業損害については、**減収分(失われた収入)+追加的費用**を損害として認めることが求められている。  
風評被害による営業損害については、農林水産物は販売時期を逸すると急速に価値を失うことを考慮し、損害の範囲を**売上総利益に限らず算定する**ことが求められている。  
→JCO事故の際の最終報告書では、営業損害について「売上総利益を損害として認める」としていたが、農林水産業の実態に合わない。  
**9~12ページ**
- ② 追加的費用(廃棄費用等)についても、ほ場への放置の指示などが行われていることから損害の範囲に含むことを明確にする必要。  
**9~12ページ**
- ③ 被災者が本事故の影響による追加的な借入に係る金利相当分や、無利子・低利子での被災者等への貸出に係る金融機関の得べかりし利子相当分も損害として当然認められることが期待されている。
- ④ 海外では、出荷制限地域の出荷制限品目だけでなく、日本の食品全体を忌避する動きがあることから、輸出品については、風評被害が広範囲にわたることを認めることが求められている。  
**12ページ、参考4**

## 6 その他考慮することが求められている事項

- ① 避難指示等の前に発生した損害、屋内退避指示区域で営農を継続した場合に発生する損害について、避難指示等のある地域と分けて議論する大きな実益はなく、同様に扱うことが求められている。  
**9~10ページ**
- ② 航行危険区域内のみならず、航行危険区域を通過せざるを得ない場合は、同様に扱うことが求められている。  
**6ページ**
- ③ 精神的苦痛についても議論されることが求められている。

# 地方公共団体による出荷自粛と政府による出荷制限について

- ・ 暫定規制値を超える放射性物質が検出された後、速やかに県等が出荷自粛を要請。その後、政府による出荷制限の指示が行われているものがほとんど。
- ・ このことを踏まえれば、**地方公共団体による出荷自粛要請についても、政府による指示と同時・同等に扱うことが求められている。**

県	品目	暫定規制値を超える放射性物質の検出日	出荷自粛日	政府の出荷制限指示日
福島県	原乳	3/19	3/19(川俣町) 3/20(福島県)	3/21本部長指示
	ハウレンソウ、カキナ	3/21(ハウレンソウ)	3/21(福島県)	3/21本部長指示
	非結球性葉菜類、結球性葉菜類、アブラナ科花蕾類、カブ	3/22(キャベツ)	3/23(福島県)	3/23本部長指示
	セリ(相馬市産)	4/13	4/13(福島県)	—
	原木しいたけ(露地栽培)	4/3、4/17	4/3、17(福島県)	4/13、18本部長指示
	コウナゴ等	4/9	3/15(福島県):全漁業自粛	4/20本部長指示
茨城県	ハウレンソウ、カキナ	3/19(ハウレンソウ)	3/19(茨城県)	3/21本部長指示
	パセリ	3/22	3/23(茨城県)	3/23本部長指示
	原乳	3/22	3/22(県酪連)	3/23本部長指示
	コウナゴ	4/5	4/5(茨城県)	—
栃木県	ハウレンソウ、カキナ	3/20(ハウレンソウ)	3/20(栃木県)	3/21本部長指示
	シュンギク	3/25	3/25(栃木県)	—
群馬県	ハウレンソウ、カキナ	3/20(ハウレンソウ)	3/20(群馬県)	3/21本部長指示
千葉県(多古町)	ハウレンソウ	3/25	3/25(千葉県)	4/4本部長指示
千葉県(旭市)	チンゲンサイ、シュンギク、サンチュ、セルリー、パセリ	3/20(シュンギク)	3/29(千葉県) 注:東京都公表の結果を受けて旭市が3/20自粛	4/4本部長指示
千葉県(香取市)	ハウレンソウ	3/31	3/31(千葉県)	4/4本部長指示

# 漁業の操業自粛について【漁業①】

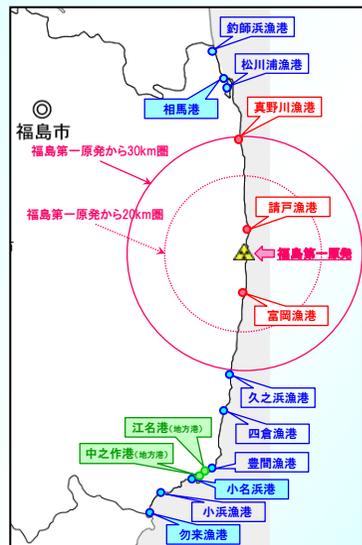
《一物品目が政府による出荷制限の対象だが、以下による損害も同等の取扱いが必要》

- ① 海上保安庁の航行危険区域(30km圏内)設定による操業停止(3月15日～)
- ② 漁業者団体(福島県漁連)の操業自粛要請による操業停止(福島県全域、3月15日～)
- ③ 茨城県の操業自粛要請による操業停止(茨城県全域のコウナゴ漁業、4月5日～)

## ① 海保の航行危険区域設定による操業停止

《操業停止までの経緯》

- 3月15日11時30分、海上保安庁が福島第一原発を中心とする半径30kmの円内海域を航行危険区域に設定。漁船を含む船舶の航行が制限。



《損害の概要》

- 出漁が不可能となり、販売収入の道を絶たれる。

## ② 福島県漁連の操業自粛要請による操業停止

《操業停止までの経緯》

- 3月14日の福島第一原発での水素爆発を受け、3月15日以降、県との協議を踏まえ、県漁連会長から漁業者に対し操業自粛を指導。4月7日の福島県漁協組合長会議において、「当分の間、本県の水産物の安全確認ができるまで、県漁連の総意として休漁する」と合意。
- 4月9日、いわき市沖のコウナゴから暫定規制値以上の放射性セシウムが検出。

《損害の概要》

- 3月15日の福島県漁連の操業自粛要請以降、全県的に操業を自粛し、販売収入を絶たれる。



## ③ 茨城県の操業自粛要請によるコウナゴ漁業操業停止

《操業停止までの経緯》

- 3月24日以降、放射能検査サンプリングを開始。4月5日、北茨城市沖のコウナゴから暫定規制値を超える放射性セシウム検出。
- 4月5日、茨城県(漁業許可権者)の操業自粛要請を受け、コウナゴ漁業の操業を自粛。

《損害の概要》

- 調査を待つて操業することとしていたが、4/5の茨城県農林水産部長による操業自粛要請を受け、コウナゴ漁業の操業を自粛し、販売収入の道を絶たれる。

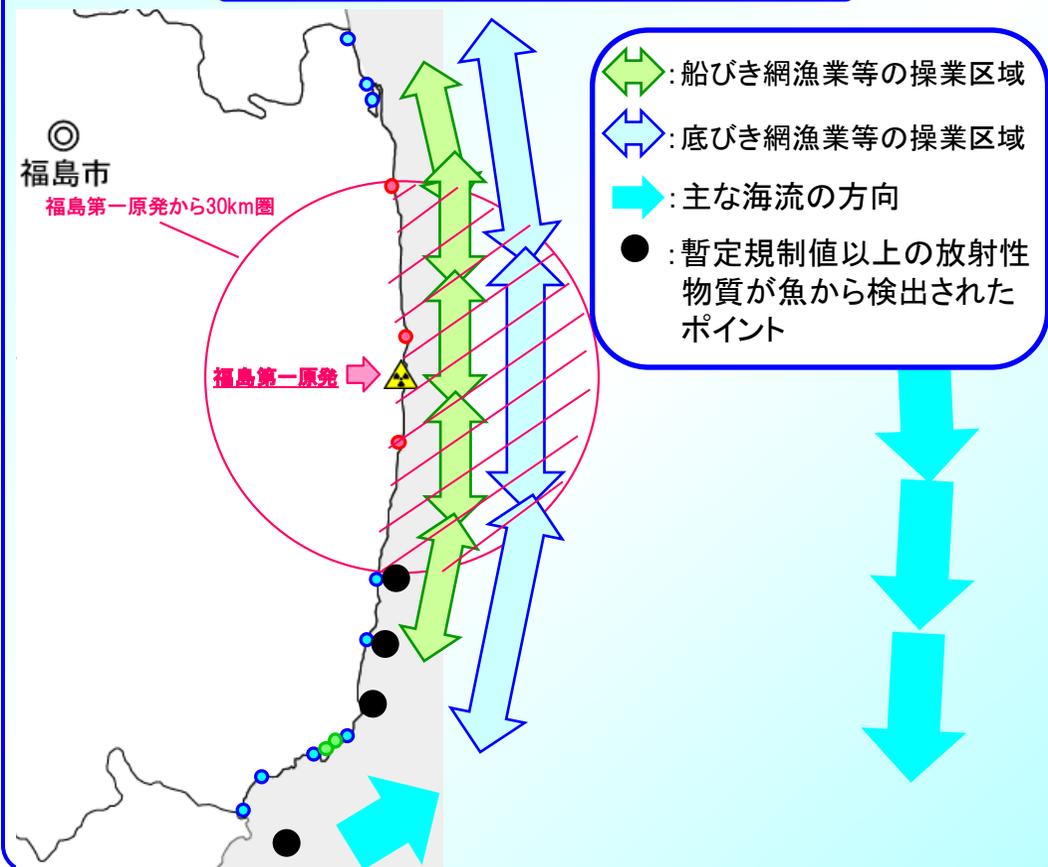


※その他の地域・漁業についても、放射性物質のモニタリング結果を待つて操業を開始したものは、それまでの間、操業自粛。

# 福島県海域における漁業の操業実態と操業自粛について【漁業②】

- 福島県沖の魚介類の漁場は、原発近辺の海域の内外にまたがる形で形成されており、また海流による水の移動や魚介類の移動を勘案すれば、**食品安全の観点からの操業自粛には合理性**
- 政府による出荷制限や県による自粛要請も、最終的には「漁業者団体からの自粛要請・指示」という形で漁業者に届くもの（内容の合理性や原発事故との関連性をもって判断することが必要）
- 魚介類の場合、陸上の農産物と異なり、海に出て操業しない限り放射性物質のモニタリングはできないため、出荷制限指示日や基準値以上の放射性物質の検出日を単純に損害発生期間の開始日とすることは困難。

## ① 海域の操業区域のイメージ



## ② 漁業の操業自粛要請の流れ

### 【原子力災害対策本部長指示】



### 【県の自粛要請】



### 【漁業者団体の自粛要請】



- 4月2日に確認された福島第一原子力発電所2号機取水口からの高濃度放射性排水の流出に関し、4月21日になって、東京電力は、**4月1日から4月6日までの5日間に流出した放射性物質の総量が、 $4.7 \times 10^{15}$  (4,700兆) ベクレル程度に及ぶとの推定結果を発表。**
- この高濃度放射性排水が、それ以降の海洋環境に及ぼした影響の範囲やその程度は今後明らかになっていくものと考えているが、これまでの間、**安全な魚介類のみが消費者に供給されているのは、まさに漁業者による操業自粛の決断によるものとも言える。**

# 避難指示等に伴う損害の類型と補償にあたっての考慮ポイント①

## 影響

避難指示

○農家が区域外に避難したことから、農作物の栽培管理や家畜の飼養が中断。

○家畜や農作物は、区域内に放置され、へい死するなど価値を喪失。

○避難指示が解除されても、営農再開には多大な費用。

## 考え方

### ①農業収入の喪失

【生産開始前の場合：コメなど農作物】

- 今春の生産が開始できず、予定していた収入を喪失。
- 一方、営農中断により、予定していた農薬代などは発生しないが、地代や水利費、機械の償却費などは生産と無関係に発生。また、育苗代など営農準備のため既に発生済みの経費もある。

【生産開始後の場合：畜産や野菜など】

- 家畜の飼育や営農が中断され、生産物の出荷販売ができなくなったことから、予定していた売上げ収入を喪失。
- 飼料代、肥料代、地代など含め既に生産経費の多くが発生。

### ②資産の喪失

- 固定資産である乳牛や繁殖牛、繁殖豚等が死んだり、果樹等が枯死した場合には、その財産価値を喪失。

### ③追加的に必要な費用

- 避難の際に家畜の処分に要した費用、雇用労働者等の休業補償などの追加的費用が発生。

### ④営農再開に必要な費用

- 指示解除後に営農再開する場合には、死亡家畜の処理や、農地の土壌改善や農業施設等の除染などの費用が発生。

### ⑤離農に伴う損害

- 避難指示が長期にわたり離農、移転に追い込まれた場合、施設の残存価値を損害とみることも必要。

# 避難指示等に伴う損害の類型と補償にあたっての考慮ポイント②

影響	考え方
<p>屋内退避指示</p> <p>○屋外で営農ができないことから、農家が<b>自主避難</b>するなど、農作物の栽培管理や家畜の飼養が中断。</p> <p>○屋内退避の制約の中で<b>家畜の飼養を継続</b>した場合も、出荷や飼養管理には<b>多大な困難</b>。</p> <p>○家畜を<b>区域外に移動</b>させる場合には、移動などコストが発生。</p> <p>○指示が解除されても、<b>営農再開には多大な費用</b>。</p>	<p>【農家が<b>自主避難</b>して家畜を放棄・殺処分したり、農作物の栽培管理を中断した場合】</p>
	<p>→ <b>避難指示と同様</b>の損害が発生</p>
	<p>【屋内退避の制約の下で<b>家畜の飼養を継続</b>した場合（現在のところ出荷自粛）】</p>
	<p>→ <b>出荷制限と同様</b>の損害が発生</p> <p>さらに、自主避難した生産者が圏内に残した家畜を通いで飼養する場合、それに要する追加費用が発生。（11頁③追加的に必要な費用）</p>
<p>【<b>家畜を区域外に移動</b>させ、飼養を継続した場合（現在のところ出荷自粛）】</p>	
<p>→ <b>出荷制限と同様</b>の損害が発生</p> <p>さらに、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>家畜の輸送経費や移動先での施設借上げ料等家畜の移動に関連する追加費用が発生。（11頁③追加的に必要な費用）</li> <li>地域ブランドとしての付加価値が喪失。（11頁④その他の損害）</li> </ul>	

# 出荷制限等に伴う損害の類型と補償にあたっての考慮ポイント

	影響	考え方
出荷制限	<p>○出荷制限により、経費をかけて生産した<u>野菜や原乳を出荷できず</u>。</p> <p>○出荷が停止されても、牛の病気を防ぐため、酪農家は<u>毎日搾乳し、原乳を廃棄</u>することが必要。</p> <p>○出荷停止となった<u>野菜は、一ヶ所にまとめて管理</u>。(原子力安全委員会助言)</p> <p>○放射性物質の拡散を防ぐため、<u>収穫前の野菜は、ほ場に放置</u>。(原子力安全委員会助言)</p>	<p><b>①農業収入の喪失</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>生産物の出荷販売ができなくなったことから、予定していた<u>収入を喪失</u></li> <li><u>飼料代、肥料代、地代など含め既に生産経費の多くが発生</u>しているほか、農家は、出荷が制限されても、毎日、<u>飼料代などの生産経費を投入し続ける</u>ことが必要。</li> </ul> <p><b>②検査費用</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>出荷制限の解除に向けて、生産物の放射性物質の継続的な検査が求められるほか、出荷制限解除後も放射性物質の定期検査が必要。</li> </ul> <p><b>③追加的に必要な費用</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>出荷停止された<u>原乳や野菜の廃棄や適切な管理</u>に要する費用、<u>回収や返品対応</u>に要する費用、取引先からの違約金などの追加的費用が発生。</li> <li>自給飼料の出荷・給与制限は、畜産農家における代替飼料の購入費用が発生。</li> </ul> <p><b>④その他の損害</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>収穫前の野菜は、すき込まず、当分の間、ほ場に放置する方針が示されたことから、<u>次の作付けが行えない</u>に伴う収入減などの損害が発生。</li> <li>出荷制限により<u>ブランド</u>が毀損される損害が発生する可能性。</li> </ul> <p><b>⑤出荷再開に要する費用</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>制限撤廃後も、農地や農業施設等の<u>除染</u>など出荷再開に要する費用が発生</li> </ul> <p><b>⑥関連事業者が発生する損害</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>食品加工業や食品流通業、飲食業などにおいても、出荷制限を受けて、<u>仕入れた生産物の廃棄</u>や、原料が入手できず製造が不能となったことなどに伴う収入減などの損害が発生。</li> </ul>

# 各国の輸入制限等に伴う損害の類型と補償にあたっての考慮ポイント

## 影響

## 考え方

### 輸入制限

#### (1) 営業損害

①輸出先での差止めによる廃棄（主に生鮮品）

②輸出できないことが判明し、やむを得ず廃棄（主に加工品）

③輸出用食品の転売（新たに販路開拓、容器・包装の変更等）、安値取引

④③のような転売が困難な場合に、やむを得ず製造ラインを休止

#### (2) 検査費用（物）

輸出先国における輸入規制（輸入停止、放射能検査等）、風評被害（取引拒否、安値取引）による損害。

①輸出品が差し止められることを知り得る前に発送し、  
ア) 検査で不合格とされ、又は取引相手に拒否され廃棄  
イ) 検査、証明書発給に時間を要し、腐敗したため廃棄  
→ 廃棄による売上収入の喪失が損害

②輸出品が加工食品の場合、容器・包装、食味などが輸出先国の仕様となっており、一旦輸出先国で輸入禁止、取引拒否となると、転売できず廃棄。  
→ 廃棄による売上収入の喪失が損害

③価格が低下することが想定される上、容器・包装の変更、食品の保管など追加経費が発生。

④休止期間中の得べかりし利益が損害

輸出食品については、次のように検査が求められるケースが発生。

①輸出先国の政府が、放射能検査を実施。その際の検査料は輸出者負担。

②輸出先国の政府が、放射能検査証明又は産地証明を要求。

③輸出先国での取引拒否が続く場合に、取引相手の求めにより、又は信頼を回復するために自主的に安全証明を実施。