

原子力損害賠償における仮払い・立替払いについて

― 検討対象の整理 ―

キヤノングローバル戦略研究所
「原子力と法」研究会
研究主幹 芳川恒志
座長 豊永晋輔

I はじめに

平成 27 年 5 月以降、原子力委員会原子力部会は、福島原発事故を受けて、原子力損害賠償法の改正を検討してきた。ここでは、原子力委員会による改正検討対象のうち、仮払い・立替払いについて検討し、あわせて若干の提言を試みたい。なぜならば、仮払い・立替払いは、賠償金の支払方法に関する一見テクニカルな問題ではあるが、実際にはほかの論点とも有機的に結びついて重要な機能を果しており、これを掘り下げて検討することで、将来の望ましい原子力損害賠償制度のあり方を示すことにもつながるからである。

1 問題状況

(1) 原子力委員会・原子力損害賠償部会のこれまでの議論

原子力委員会・原子力損害賠償部会は、仮払い・立替払いについて、次のように述べる。「(2) 国による立替払い 東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで、迅速な被害者救済を図る仕組みを一般法とすることには重要な意義がある。」(第 13 回原子力損害賠償制度専門部会『原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理』)

また、同部会は、「東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事故を起こした原子力事業者による仮払いが迅速に行われないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって仮払金の立替払いを行うなど、迅速な被害者の救済を図る枠組みについて検討を進めることが重要である。」とする(第 19 回同部会資料『原子力損害賠償制度の見直しについて(素案)』)。

(2) 「仮払い法」の概要

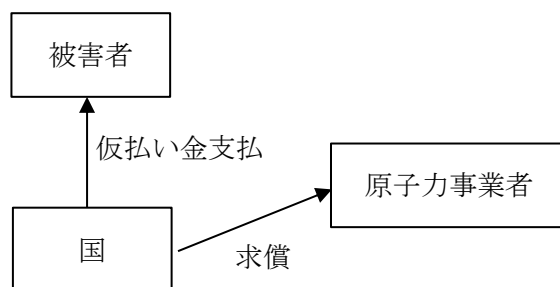
上記改正案を検討するに当たり、モデルとなったいわゆる「仮払い法」¹の概要をふりかえてみよう。

まず、同法は、仮払いの対象を一定の「特定原子力損害に限定した上で(3 条 1 項)、仮払

¹ 正式名称は「平成二十三年法律第九十一号 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」である。以下「仮払い法」という。

いの金額を概算額の十分の五以下とする(4条1項)。仮払いの請求手続きについて、主務大臣への請求(5条1項)、主務大臣は、仮払金の支払に関する事務の一部…を、政令で定める者に委託することができるとする(8条3項。この規定に基づき、政府は仮払いの事務手続きを原子力損害賠償支援機構に委託した。)

【図1：仮払い法の構造】



2 定義と議論の道筋

(1) 定義

まず「立替払い」「仮払い」の定義を確認し、議論の筋道を定めよう。

ア「立替払い」

「立替払い」という用語は、法律用語辞典などに見当たらない。すなわち法律用語ではなく、いわば俗語である。そこで、「仮払い法」の規定や専門部会の議論に基づき定義すると、債務者に代わって、第三者が、債務を弁済・履行する行為をいう。これは、民法474条の「第三者弁済」に他ならない²。

このように定義された立替払いの対語は、本人払い（これも俗語）であり、これらの用語は、債務の支払主体が問題となっていることが分かる。

イ「仮払い」

「仮払い」という用語についても、法律用語辞典などに見当たらず、「立替払い」同様に法律用語ではなく、俗語である。

そこで、類似の制度をもつ自賠法を手がかりにする。自賠法17条は、「被害者に対する仮渡し」として、「(1項)保有者が…自動車の運行によつて他人の生命又は身体を害したときは、被害者は、…保険会社に対し、損害賠償額の支払のための仮渡し金として支払うべきことを請求することができる」(3項)保険会社は、第一項の仮渡し金の金額が支払うべき損害賠償額を超えた場合には、その超えた金額の返還を請求することができる。」と規定する。

² 民法474条は、「債務の弁済は、第三者もすることができる。ただし、その債務の性質がこれを許さないとき、又は当事者が反対の意思を表示したときは、この限りでない。」と規定する。

ここで、仮払い/仮渡しとは、ある金銭の支払の時点において、債務の存否又は債務の額を確定できない場合、概算で債務を支払い、後日精算することをいうことが分かる。そのメルクマルは、後の精算行為＝再計算が「必ず」予定されているか否かである。強いて法的に構成するとすれば、解除条件付き弁済又は精算合意付きの弁済(準法律行為)となろう。

より重要なのは、債務の存否・範囲確定との関係で、それらの確定時よりも前に支払うというタイミングの問題ということである。なお、「仮払い」の対語は確定払い(これも俗語)である。

ウ まとめ

以上から、「立替払い」は支払主体の問題であるのに対し、「仮払い」はタイミングの問題であることが分かった。したがって、両者は全く異なる性格である。この点が混乱している例があるので、注意が必要である。

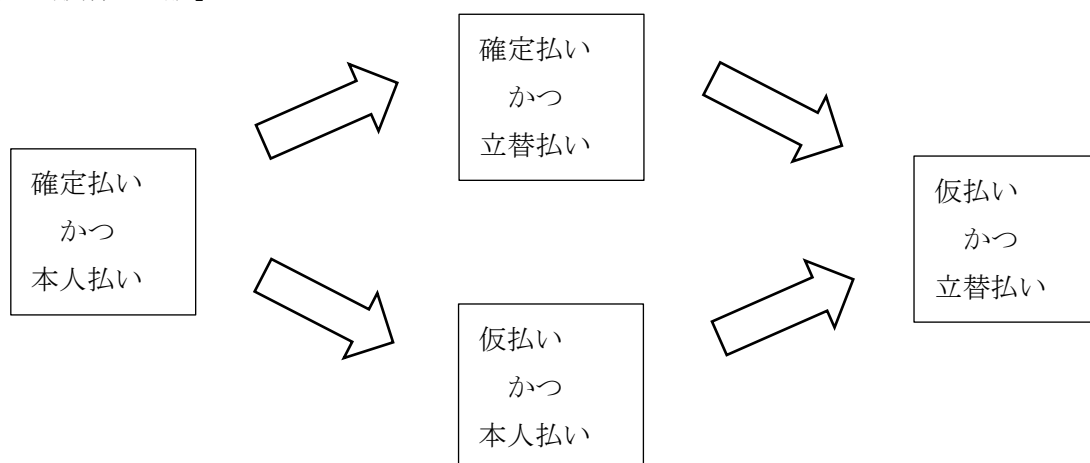
(2) 議論の道筋

ここで、前掲・部会資料は、「…原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで…」として、特段の検討なく、最初から仮払い、かつ、立替払いを検討しようとしている。

しかし、以上から、立替払いと仮払いは、性質の異なるものであることが分かったため、両者を区別して検討する必要がある。そこで、議論の道筋として、確定払い、かつ、本人払いから議論を始めて、順を追って、立替払いや仮払いが必要となる場面を特定し、あるべき制度設計を探求しよう。

スタート地点である「確定払い、かつ、本人払い」が福島事故後の東電による本賠償であることが分かる。すなわち、債務主体は事故を起こした原子力事業者であり、支払のタイミングは、債務が和解契約・確定判決などにより確定した後である。

【図：議論の道筋】



II 確定払い、かつ、立替払い

1 問題

(1)まず、確定払い、かつ、立替払いを検討する。すなわち、本来の債務主体以外の者が、暫定的でない確定的な支払として債務を弁済する行為について検討する。

(2)検討の前提(典型的な回答)

考えられる典型的な回答として、第1に、①本来の債務者からの要請として、(確定払いの)賠償金の支払のための体制が整わないので、第三者に(確定払いとして)支払ってほしいというものが考えられる。実例として、福島事故の後、東京電力は、1万人を超える体制で賠償金を支払ってきたから、これと同等の支払体制を考えると、原子力事故発生直後に、原子力事業者が、賠償支払体制を整備するのは困難とも思われる。

ここで、この要請は、第三者のほうが、本来の債務者である原子力事業者よりも、支払の体制を整備するのが迅速であるという前提に立っている。しかしながら、立替払いの主体が仮に政府であっても、原子力事業者よりも迅速に支払体制を整備できるとは言えない。従って、この要請により立替払い制度を論理必然的に基礎づけることはできない。

第2に考えられるのは、②原子力事業者のもとに、賠償支払のための資金(キャッシュ)が確保されていたとしても、被害者に渡せないかもしれない、しがたって、第三者が支払ってほしいという要請である。この危惧は、原子力事業者の倒産の懸念に他ならない。

第3に考えられるのは、③いずれ調達できる可能性は残るものの、原子力事業者に賠償のためのキャッシュがないため、第三者に支払ってほしいという要請である。これは、支払不能そのものであり、倒産局面に属する。

次に、項を改めてこの第2・第3の場合についてさらに検討しよう。

2 検討その1：原子力事業者以外の者(第三者)が支払う必要性

原子力事業者の倒産局面は、キャッシュ(賠償支払原資)の面から2つに分けられる。

(1)キャッシュがないから支払えない

原子力事業者にキャッシュがないから支払えないというのは、継続的に一般的に債務を弁済できない状態であり、典型的な倒産局面である。

本来の債務支払主体である原子力事業者が倒産状態にある場合、債権者である被害者は、原子力事業者から賠償支払を受けることができない。

したがって、原子力事業者に代わって、第三者が支払う必要性がある。その第三者が誰かについては、後で検討する(下記4)。

(2)キャッシュはあるが支払えない

次に、キャッシュはあるが支払えない場合はどうか。

これはさらに3つに分けられる。

ア 第1に、キャッシュはあるが、貸借対照表上、債務超過のおそれがある場合がある。この場合、原子力事業者は、被害者に対して賠償金を支払っても、破産法・会社更生法などの法令上、管財人から否認され、弁済は効力を失う（破産法 160 条以下など）³。したがって、本来の債務者である原子力事業者に代わって、第三者が弁済する必要がある。

この場合については、原子力損害賠償・廃炉等支援機構制度で手当てされたとも見える。すなわち、原子力事業者が原子力事故により債務超過になったとしても、原子力損害賠償・廃炉支援機構が支援することにより、債務超過を回避できるというのである。

しかしながら、これは以下の3つの点で支持できない。①支援機構制度は、原子力損害賠償債務のみ手当てすることに留意が必要である。つまり、典型的には、社債による資金調達不能の手当ての必要性は残る。先般の福島事故における東京電力の場合は、原子力損害賠償債務の手当てはなされたにもかかわらず、その他の債務負担などを理由に、2012年7月に資本注入を受けることになった。②また、忘れてはならないのは、2011年とは電気事業者の事業環境が異なっているということである。すなわち、いわゆる電力自由化により、電気事業者である原子力事業者は、事故と関係なく倒産することがありうる。つまり、電気事業者以外の原子力事業者は、電力事業者とは無関係に倒産リスクがある。③さらに、原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助は、主として電気事業者を対象としており、それ以外の原子力事業者は対象外となっている。例えば、東海村の原子力事故と同様の事故が起きた場合、法令上、原子力損害賠償・廃炉等支援機構による援助は発動されない。

イ 第2に、キャッシュはあるが、賠償範囲が確定しないから支払えないという主張はどうか。

しかしながら、第1に、原子力事業者に賠償範囲が把握できない場合、第三者も同様に賠償範囲を把握できないのであるから、立替払いする根拠にならない。

また、第2に、実際、福島事故の場合の時系列を見ると、2011年8月に政府が中間指針を策定し、(賠償範囲の(一応の)確定)、9月に東京電力株式会社(以下「東電」という。)が請求書を発送し、10月に(本賠償)支払開始となっている。このことからすると、賠償範囲の確定まで確定払いとしての賠償支払いは困難とも見える⁴。しかしながら、中間指針がなかった福島事故の場合とは異なり、現時点で検討するには、次の原子力事故が発生した場合は、中間指針に準拠した支払が可能である。また、現賠法を改正して、損害賠償の範囲を書き込むことも可能である。

³ これに対して、管財人が否認しなければ良いではないかという反論がありうる。しかしながら、以下の2点で支持できない。第1に、管財人が後に否認するかしないかという不安定な状況を、制度設計の前提にすることはできない。第2に、仮に法律上管財人の否認権限を奪ったとしても、賠償債権の総額が債務者の更生財産等を超過する場合があります。早い者勝ちを防止するために、否認類似の措置をする蓋然性が高い。例えば、事故直後の風評被害を受けた経済損害と、放射線による後遺障害とで、前者のみ全額弁済され、後者は弁済されないという事態を避けるために、前者に対する弁済も暫く留保する必要がある。

⁴ 実際には、東電は、2011年5月、仮払いを開始している。しかし、ここでは、仮払いではなく確定払いとしての立替払いを検討しているので、東電による仮払いについては考慮しない。

ウ 第3に、キャッシュはあるが、不可抗力免責の可能性があるから支払えないという場合が考えられる。例えば、戦争により、原子力事故が発生した場合、原子力事業者は免責されるため(原賠法3条1項ただし書き)、第三者が支払う必要がある。この場合に立替払いが要請されるのは否定できない。

このように、立替払いの必要性が生じるのはどのような場合かを検討すると、立替払いという閉じた問題だけを検討しても意味がないことが分かる。すなわち、以上検討したとおり、立替払いの必要性が生じるのは、①原子力事業者にキャッシュがなく、または、キャッシュがあっても倒産状態にある場合や、②不可抗力免責の該当する場合である。そして、それは、必然的に①原子力事業者が倒産した場合の手続き整備を要請する。また、②原子力事業者が3条1項ただし書の判定手続きの整備を要請することになる。

3 検討その2：第三者とは誰か

(1)問題の設定

上記のとおり、分析その1では、原子力事業者以外の者が支払う必要性を検討した。そこで、「原子力事業者以外の者」に該当する可能性があるのはだれかが次に問題になる。

この点、それは政府(国)以外にあり得ない(政府から支援機構等に委託する場合⁵を含む)。

そうだとすれば、ここでの問題は、「原子力事故が起きた場合、原子力事業者と政府のいずれが原子力損害賠償債務を負担するか」という択一問題に帰着することになる。

すなわち、以下のとおりの思考の流れになる。①まず原子力事業者が不可抗力免責に該当するか否かで分かれる。②免責される場合、政府が支払うか否かが問われる。③免責されない場合、原子力事業者が倒産状態か否かで別れる。④倒産状態の場合、政府が支払うかどうか問われる。⑤倒産状態でない場合、原子力事業者が支払うことになる。

(2)新たな問題

ここで新たな問題が生じる。

上記で検討したとおり、原子力事業者にキャッシュはあるが、不可抗力免責の可能性があるから支払えないという場合(例えば、テロにより、原子力事故が発生した場合)、原子力事業者は免責されるため、本来の債務主体ではなくなり、立替払いの問題がそもそも発生しない。

つまり、議論は、立替払いの必要性から出発しているが、立替払いではなくなるのである。言い換えると、誰が最終的に負担するかが究極の問いなのであり、例えば倒産状態の場合に、後に求償するか否かという問題は副次的な問題に過ぎない。

これは、原賠法17条の政府支援の内容をどうするかの政策問題に他ならない。

この点、不可抗力免責された場合、上記の二者択一問題からすれば、政府が最終的に負担するよりほかない。

⁵ 仮払いはそのように措置した。

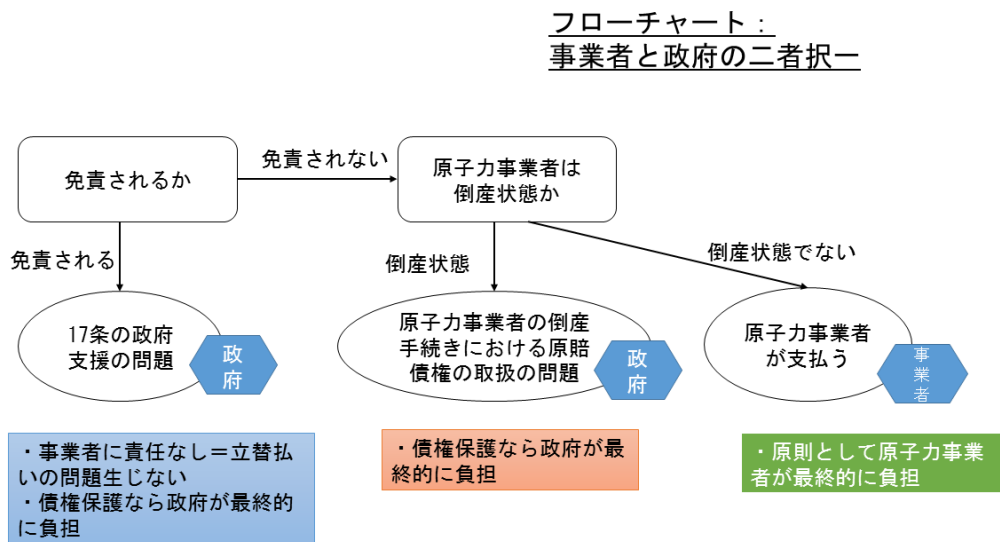
次に、原子力事業者が倒産した場合、しかしながら、最終的には原子力事業者は免責され、会社として存在しなくなる。また、求償債権について債権届出したところで、弁済率はゼロかゼロに近いことが想定され、いずれにせよ、残額については誰が負担するのかの問題が残ることになる。そして、上記の二者択一問題からすれば、政府が最終的に負担するよりほかない。

4 まとめ

以上の検討から、立替払い(より正確には第三者が最終的に負担すること)が真に必要とされるのは、原子力事業者が倒産状態にある場合及び原子力事業者が不可抗力免責となる場合ということが分かった。

以上をまとめると、図のフローチャートとなる。

【図：事業者と政府の択一的決定のフローチャート】



第十七条 政府は、第三条第一項ただし書の場合又は第七条の二第二項の原子力損害で同項に規定する額をこえると認められるものが生じた場合においては、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようとするものとする。

IV 仮払い、かつ、本人払い

1 問題の設定と前提

(1)問題

次に、仮払い、かつ、本人払いを検討する。ここで、仮払いの必要性とは、言い換えると、なぜ事故発生短期間で支払う必要があるのか、確定払いをできない理由は何かということになる。これは、なぜ、2011年5月、東電は仮払いをしなければならなかったのかの理由の探求でもある。

(2)前提

この問題を検討するには2つの前提がある。

まず、①原子力事業者には倒産の可能性はないという前提である。倒産状態であるなら原子力事業者本人は払えないからである。

また、②前提①とも関連するが、賠償資金(キャッシュ)は十分という前提である。実際にも、東電は、福島事故の直後、緊急融資を受け、キャッシュ十分であり、その状態で仮払いを行った経緯がある。

2 検討

(1)不可抗力免責該当性

一つ目に考えられるのは、原賠法3条1項ただし書き「異常に巨大な天災地変」に該当し、東電が賠償責任を負わない可能性があったが、社会的な圧力や被害者救済の観点から、一定の範囲に限って仮払いを行い、後に責任の有無が判明した段階で、精算を行うというものである。

この局面は、原子力事業者としては、できれば仮払いを避けたい局面である。なぜなら、仮払いをすることは、不可抗力免責の主張を自ら否定し、責任を認めたことになりかねないからである。

(2)賠償範囲の確定

二つ目に考えられる回答として、支払対象者、すなわち、賠償債権者の範囲があいまいだったため、仮払いを行い、賠償範囲が確定した後に、これは、福島事故の際は、正当な理由になった。

しかしながら、福島事故後は、中間指針等に準拠した支払が可能であるため、確定払いとして支払えばよく、仮払いとして行う正当な理由にはならないと思われる。

(3)支払審査体制の整備

三つ目に考えられるのは、支払審査体制が整わないため、仮払いを行うというものである。実際問題として、支払審査体制の整備にはかなりの時間を要するのであり、いったん仮払いとして支払った上で、後に精算するというのは、原子力事業者による仮払いの理由になりうる。

3 まとめ

以上から、仮払い、かつ、本人払いが要請されるのは、第1に、不可抗力免責の該当性判断までの暫定的措置、及び、審査体制が間に合わない場合である。

IV 立替払い、かつ、仮払い

1 検討の順序

以上の検討を経てようやく立替払い、かつ、仮払いの検討を行うことができる。

立替払いを先に検討して仮払いを検討するルートと、仮払いを先に検討して立替払いを検討するルートと二つがありうる。それぞれ検討しよう。

2 立替払いのうち、仮払いが要請される場合

(1)これまでの検討から明らかになったこと

上記Ⅱの検討から、立替払い(正確には最終的に政府が負担すること)が要請されるのは、ア 不可抗力免責に関連する場合と、イ倒産に関連する場合であった。

このうち、さらに、政府が仮払いで支払わなければならないのはどのような場合か。ア 不可抗力免責に関連する場合と、イ倒産に関連する場合について区別して検討する。

(2) 不可抗力免責に関連して

ここで問題となるのは、不可抗力免責に該当するかが(誰にも)分からない場合である。例えば、テロにより、原子力事故が発生した場合、テロは「社会的動乱」に該当するのかわという問題に直面し、その答えは明確でない。また、福島事故の場合を超える地震・津波により、原子力事故が発生した場合、「異常に巨大な天災地変」に該当するのかわ、その答えは明確ではない。実際にも、福島事故の直後、同事故が「異常に巨大な天災地変」に該当するのかわという問題について、侃々諤々・喧々囂々の議論が行われたことは記憶に新しい。

この問題は、さらに、以下のような多くの問題を含んでいる。

①不可抗力免責に該当するか否かを誰が判定するのか。

それは裁判所以外にない。確かに、行政機関が迅速に判定することも考えられなくはない。しかしながら、行政機関による判定を法定することは、保守的に考えれば、戦前の行政裁判所制度を否定した現行憲法上、疑義があるといわざるを得ない⁶。

②不可抗力免責に該当するかの判定に、どのくらいの時間を要するのか。その間、被害者を待たせることは正当化できる程度の期間で判定できるのか。

最高裁判所まで争うと早くても1年程度必要であると推測される⁷。着の身着のまま避難した被害者を念頭に置くと、1年間賠償金なしに生活するというのは到底正当化されない。

③誰が訴えを提起するのか。

訴訟というものは、言うまでもなく、自動的に開始するものではないから、誰かが訴訟を提起する必要がある。交通事故などの場合と平行に考えると、被害者が原子力事業者を提訴することになる。しかし、これでは、提訴までの時間がさらに数ヶ月必要になってしまう。実際、福島事故の場合も、事故後直ちに東電を被告とする訴訟は提起されなかった。

そこで、原子力事業者から提訴することが考えられる。被害者が提訴する場合よりも提訴までの時間は必要でないからである。しかし、具体的な訴訟類型として債務不存在確認

⁶ ただし、筆者らの暫定的な見解では、現在の最高裁判例が採用する「合理性」アプローチからは、合憲となる余地もあると考える。

⁷ 「異常に巨大な天災地変」該当性判断は、科学的な知見等を要する点で、長期間を要すると推測される。

訴訟（損害賠償債務が〇〇円を超えて存在しないことを確認するという訴訟類型）は可能だとしても（実際には、訴訟(本案)ではなく、民事保全法に定める「仮の地位を定める仮処分」を求める申立てとなるだろう。）は可能だが、相手方を誰にするのかという問題が残る。被害者のうち応訴準備の整わない者を選択することは論外であるとしても、応訴準備の整う者を相手とすることは馴れ合い訴訟の外観を否定できない。いずれにせよ、恣意的であり構成とは言えないという批判を免れない。

④判決の効力の人的範囲は誰に及ぶのかという問題もある。

この点、民事訴訟法上、判決の効力は当事者にのみ及び、当事者以外の者には及ばない(民事訴訟法 115 条)。そうすると、仮にある訴訟で不可抗力免責ではないことが確定したとしても、別の訴訟が提起された場合、原子力事業者は当該確定判決を援用して訴え却下を求めることができない。

そこで、いわゆる対世効(当事者以外にも判決の効力を及ぼすもの。人事訴訟などに実例がある。)を整備する必要があるのではないかと思われる。

⑤どのような証拠に基づいて判断するのか、言い換えれば、事実関係が判明しないままどうやって判断するのかという問題がある。

例えば、福島事故の場合、各種事故調査委員会の報告まで 2-3 年を要している。しかもこれら報告書によっても、福島事故の原因の細部は不明な点が残されている。

この点、民事手続法の伝統的な対処法は、証明責任で決着をつけるというものである。すなわち、法定に顕出されたすべての証拠を基にしても事実の存否が不明である場合、証明責任を負担している者の負担により当該事実の存否が判断される。そして、原賠法 3 条 1 項ただし書きの証明責任は原子力事業者が負っている。したがって、事実上、原子力事業者に勝ち目なしとも思われる。

(3) 倒産状態に関連する場合

倒産するか否かは、原子力事故が発生した瞬間に決せられるものではない。実際には、社債を中心とする資金調達の世界動向や政府の動向などによって決せられる。

したがって、倒産するか否か(会社更生手続き開始決定が発せられるか否か(会社更生手続きの場合))は、事故後相当の期間不安定な状態にあり、しかも、否認の対象となるか否かは、事後的な手続きによって決せられることが多い。

そこで、緊急措置としての仮払いが要請されることになる。

(4)したがって、倒産するか否かの確定及び不可抗力免責該当性の確定までの間、暫定的緊急措置として立替払いに加えて仮払いを要請することが正当化される。

3 仮払いのうち、立替払いが要請される場合について

(1)本人払いの仮払い

原子力事業者が仮払いをする必要があるのは、①不可抗力免責の場合と、②支払審査体制が整わない場合である。

(2)不可抗力免責

確かに、不可抗力免責の場合に、社会的な圧力を背景にした政府の要請などにより、原子力事業者が自主的に不可抗力免責に該当しないことを認め、裁判所に対する訴え提起を諦め、仮払いを行う場合もあるだろう。

しかしながら、社会的な圧力を背景に、政府が原子力事業者に対して憲法上疑義があると言わざるを得ない。原子力事業者は、自らの財産を侵害されず(憲法 29 条)、裁判により自らの権利の存否を明らかにする権利(憲法 32 条)を有するからである。

そうだとすれば、裁判所が不可抗力免責に該当するか否かを判断するまでの間、すなわち、裁判所が仮払いを含む債務の主体を判断するまでの間、原子力事業者に代わって政府が立替払いをすることが必要となる。

(3)支払審査体制

支払審査体制が整備できないという理由は、立替払いの理由にはならないと思われる。なぜなら、前記のとおり、原子力事業者よりも第三者（政府）の方が支払審査体制を整備できるとは言えないからである。

(4)したがって、不可抗力免責の場合に、不可抗力免責該当性が確定するまでの間、暫定的緊急措置として仮払いに加えて立替払いを要請することが正当化される。

4 部会案の検討

部会案を検討すると、「…原子力事業者による本賠償及び仮払いが迅速に行えないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって立替払いを行うことで…」(前掲・部会資料)となっている。

上記の検討に照らすと、原子力事業者が倒産した場合は、今回の改正の対象外であるとしている点、また、不可抗力免責についても今回の改正の対象外であるとしている点で、検討対象として狭すぎると言わざるを得ない。

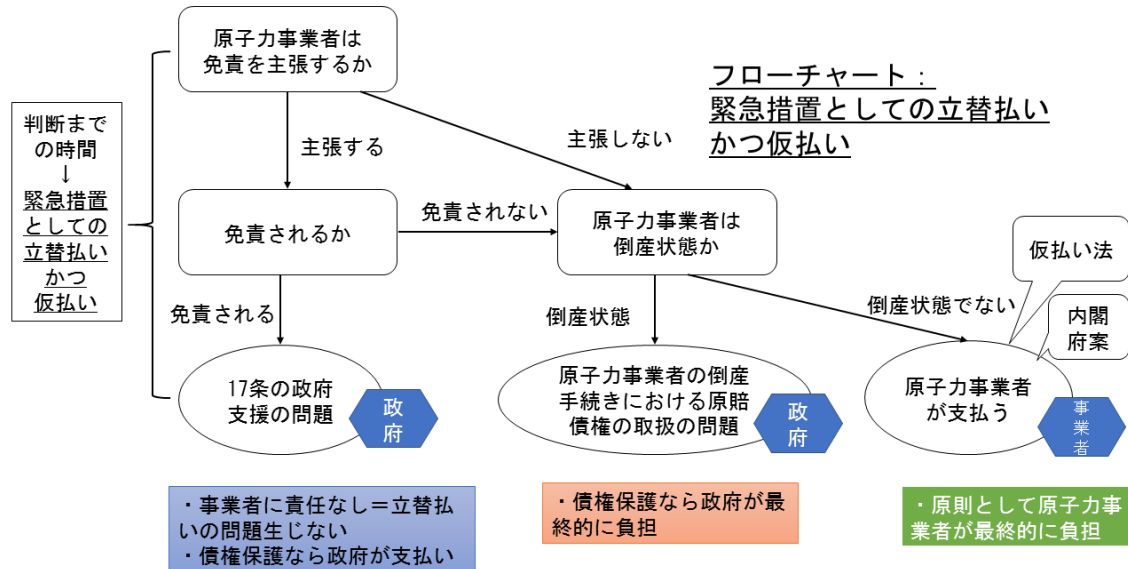
実際、仮払い法に基づく支払い実績は、東電が負う損害賠償債務全体の中では、わずかな割合でしかなかったといわれている。

5 まとめ

以上を要するに、仮払い・立替払いが要請されるのは、倒産状態、不可抗力免責該当性の判定までの暫定的緊急的措置としてである。これは、原子力損害賠償を原子力災害からの総合的な回復措置として捉えるものであり、原子力損害賠償は官民のリスク分担だとい

う視点でもある。

【図：暫定的・緊急的措置としての仮払いかつ立替払い】



V 暫定的措置(立替払い・仮払い)の内容検討

事故直後の緊急措置として政府による仮払い・立替払いが要請されるとして、具体的にはどの程度の金額が必要なのか。すなわち、①いつ、②いくらが必要なのかを検討する必要がある。この点を検討しなければ、次の原子力事故が不幸にして発生した場合に、右往左往するだけである。

1 事故の規模と金額規模

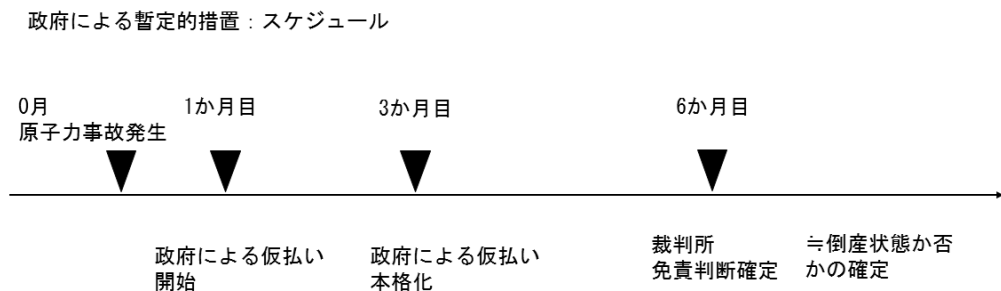
とはいえ、次の原子力事故の規模、態様を予測することは困難であるため、福島事故の際の仮払いの対象者を参考にすると、避難指示を受けた者を 20 万人(福島事故の場合は約 16 万人)と仮定すると、一人 10 万円で 200 億円、一人 50 万円で 1000 億円となる。

2 仮払い・立替払いのタイミング

福島事故の実例に照らすと、1 か月目に 10 万円、3 か月目に 50 万円、そして 6 か月目に確定払いの支払開始というスケジュールが考えられる。

倒産状態、不可抗力免責の判断までの暫定的措置であることをも踏まえて時系列を示すと以下の図のとおりである。

【図：暫定的措置としての仮払い・立替払いの時系列】



以上、支払う側からの議論であった。

VI 避難者の立場になって考えてみる

前記のとおり、事故直後の緊急措置としての仮払い・立替払いは、賠償支払の側面に加えて、災害救助政策の一環であると考えられる。このように被害者救済のための政策であると捉えたとき、避難指示により一番苦しい立場におかれる者を対象に措置の内容を考えることが、ケイパビリティの観点からも⁸必要であろう。

1 一番苦しい人はだれか？

そこで、一番苦しい立場におかれる者は誰か、すなわち、最初に手元資金がなくなる人は誰か。

福島事故の実例や、福祉施策の実例に照らして考えると、典型的には、高齢・単身・年金暮らし(無職)・貯金なしという人がこれに該当する。古い家に住んでおり、野菜などは自給自足や物々交換により調達し、ほとんど現金は使わなかったという人である。実際にも、福島事故の実例では、月額10万円の避難慰謝料は生活費として使っている避難者がいるという声がある。

2 金銭以外の政策

このような者を念頭にして、いつ、どのような救済措置が必要かを考えると、以下のようなシナリオが考えられる(もちろんこれに限られるものではない)。

事故直後の1か月間は避難所(体育館など)し、ここでは、資金はあまり必要にならない(自治体等による一時金、義援金や炊き出しがある)。その後、2か月目くらいから、避難所が閉鎖し始めるため、仮設住宅や民間市場の賃貸マンション・アパートに避難する必要性が生じる。仮設住宅の費用は原則として不要であるため、民間市場に避難した場合が問題になる。

⁸ アマルティア・セン『正義のアイディア』(明石書店、2011年)参照

そこで、一つには、借り上げ仮設住宅制度を速やかに整備することが考えられる。また、それができない場合や、借り上げ仮設住宅でない住宅に避難した場合に備えて、政府は、半年後を目処に住宅費用について確定払いを開始するから、それまで賃料支払は待つてほしいとアナウンスすることが考えられる。これにより、いわば貸主がファイナンスしてくれる状態を実現できる。

3 現物・療養の給付

病気になったり、ケガをしたりした人には、現金を給付するよりも、優先的に手当てを受けられるようにするなどの措置のほうが有益であると考えられる。また、避難者が必要とする物について、現物での支給も考えられる。

4 被害者からのヒアリングの必要

いずれにせよ、ケイパビリティの観点からの検討には、福島事故の避難者の実情を把握する必要があり、避難者に対してヒアリングする必要があるだろう。

5 まとめ

事故直後の緊急措置としての仮払い・立替払いは、賠償支払の側面に加えて、災害救助政策の一環であるという視点からは、賠償金の支払、金銭の給付に限定せず、現物や療養の給付、避難先住宅の確保などの幅広い施策を講じることが望ましい。

VII 結論

以上から、以下のとおりの結論に至った。

- ① いま議論している立替払い・仮払いは、検討の必要性の乏しい領域について検討している。
- ② 立替払い・仮払いを議論することは、原子力事業者の免責・倒産について検討することを、必然的に伴う。
- ③ 原子力事業者が、倒産・免責でないことが明らかである場合を除いて、政府による暫定的措置が必要である。
- ④ 政府による暫定的措置(仮払い・立替払い)について、必要金額、時期を予め検討しなければ、次に原子力事故が起きたときに混乱する。
- ⑤ 仮払い・立替払いとして、金銭の交付のみを念頭に置いているが、事故直後の混乱期における、本当に緊急的な措置が必要な者について検討すると、療養の給付(生命・身体に対する侵害)、借上住宅など、現物・サービスの提供によることも考えるべきである。
- ⑥ 事故直後の緊急措置としての仮払い・立替払いは、賠償支払の側面に加えて、災害救助の一環である。その内容として、賠償金の支払、金銭の給付に限定せず、現物や療養の給付、避難先住宅の確保などの幅広い施策を講じることが望ましい。

このように、仮払い・立替払いという賠償金の支払い方法に関する一見テクニカルな問題が、実際には、ほかの論点にも有機的に結びついている重要な問題であることが分かった。

これらの問題は、率直に言って、今回の原子力損害賠償法の改正の対象とするには、改正スケジュールから見ても、大きすぎる問題であることは否定できない。しかし、それでもこの提言を公表することにより、将来の望ましい原子力損害賠償制度のあり方を示すことにもつながると考える。

以 上