

福島第一原子力発電所事故による損害の賠償に 対応するための法制度の構築とその運用

道垣内正人*

- I. はじめに
 - II. 福島事故前後の原子力損害賠償法制度
 - III. 賠償金の支払い
 - IV. 結語
-
-

I. はじめに

2011年（平成23年）3月11日14：46、東北地方の太平洋沖を震源地とするマグニチュード9.0の大地震が襲い、そのしばらく後、太平洋に面した広範囲にわたる地域には津波が押し寄せた。この東北大震災は、死者・行方不明者は18,449人（約90%は津波による溺死）、建築物の全壊・半壊は合わせて400,827戸という損害をもたらした。直接の経済的損失は16兆円から25兆円と試算されており、これは歴史上最大規模の自然災害であるとされている。

日本が受けたダメージはこれに止まらなかった。原子炉には一定以上の

* 早稲田大学（法学学術院）大学院法務研究科教授。本稿は、筆者個人の学術的見解に基づくものであり、関係するいかなる組織等の立場・見解とも無関係である。

地震を感知すると自動停止する装置が組み込まれており、停止すべき原子炉はすべて自動停止した。しかし、原子炉は停止中も熱を発生させるため、冷却し続ける必要がある。ところが、震源地から2番目に近いところにある東京電力福島第一原子力発電所（6基のうち3基が運転中）では、地震と津波により外部電源が遮断され、また、サイト内の非常用ディーゼル発電機も水没してしまい、冷却できない状態が続いた。そのため、翌3月12日15:36、同発電所1号機建屋が水素爆発を起こし、14日には3号機、15日には4号機も水素爆発を起こすという一連の放射性物質放出事故に至ってしまった。また、2号機は爆発しなかったものの、1・3・4号機よりも多くの放射性物質を放出したとされる⁽¹⁾。

東北大震災は、将来にその教訓を生かすべく、様々な観点から既に分析され、今後も分析されていくことであろうが、法律学の観点からの分析も必要であり、被害者救済、破壊された地域の社会インフラや経済活動の復興などはその重要なテーマである。また、福島第一原子力発電所事故（以下、「福島事故」）の法的分析に限定したとしても、安全性をいかに高め、維持するかという原子力安全規制の観点からの分析は極めて重要である。そういった点についての行政法学などによる検討は他の専門家に委ねることとし、本稿は、原子力損害賠償の問題に絞り、日本法がこれにどのように対応してきたかを整理・分析し、評価することを目的とするものである。

以下では、まず、Ⅱにおいて、原子力損害賠償に係る従来の法制度とその適用に加え、福島事故に対応して制定された新法を概観する。Ⅲでは、福島事故による損害の賠償がどのように行われてきたのかを整理・分析する。最後にⅣでは、まとめとともに、将来への課題について触れることとする。

(1) なお、福島第二原子力発電所については、後掲註(28)及びそれに対応する本文参照。

Ⅱ. 福島事故前後の原子力損害賠償法制度

1. 2011年3月11日時点の原子力損害賠償法制

日本における原子力発電は、1963年10月26日に、日本原子力研究所の動力試験炉（4.5万 kW）が運転を開始したのがその嚆矢であり、その後、商用原子炉として、1966年7月に日本原子力発電株式会社の東海発電所（16.6万 kW）が運転を開始し、1970年3月に同社の敦賀原子力発電所1号機（35.7万 kW）、1970年11月に関西電力美浜原子力発電所1号機（34万 kW）、そして、1971年3月に東京電力福島第一原子力発電所1号機（46万 kW）と続いた。そして2011年3月11日時点で、日本には17カ所の原子力発電所に54基の商用原子炉があり、その総発電能力は4896万 kW で、日本の電力需要の約30%をまかなっていた。

原子力損害賠償法制に着目すると、日本は、1961年に、「原子力損害の賠償に関する法律」（昭和36年6月17日法律147号）（以下、「原賠法」）、「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（昭和36年6月17日法律148号）（以下、「原賠補償契約法」）を制定した⁽²⁾。

原賠法は、原子力事業者の原子力損害賠償責任について、「被害者の保護を図り、原子力事業の健全な発達に資すること」を目的として、①原子力事業者への責任集中（原子炉メーカー等の製造物責任を否定）（3条・4条）、②無過失責任（3条）、③免責事由の限定（3条1項但書）⁽³⁾、④損害賠償資金の確保の強制（賠償責任の履行を確保するため責任保険等による賠

(2) 原子力損害賠償法制の歴史的経緯については、小柳春一郎『原子力損害賠償制度の成立と展開』（2015）参照。また、この分野の条約及び外国法のほか、福島事故後の様々な立法とその関連情報をまとめたものとして、澤昭裕・竹内純子監修『原子力損害賠償制度資料集』（2015）（<http://www.21ppi.org/pdf/thesis/150622.pdf>）参照。

(3) 原賠法3条1項但書の定める「異常に巨大な天災地変」の場合の免責が、福島事故について認められなかったことについては、Ⅱ. 3. a参照。

償措置を講じないでする原子炉の運転等の禁止) (6条から15条), ⑤政府による援助 (16条)⁽⁴⁾等を定めるものである。多くの原子力発電国では, 完全には確立していない原子力関連技術を用いた事業に伴うリスクを計算可能とすることによって, 私企業の原子力事業への参入を確保するため, 有限責任制度が採用されているが⁽⁵⁾, 広島・長崎への原爆投下を受けた日本では原子力の民生利用への拒否反応も強く, 通常の不法行為責任と同様に原子力事業者は無限責任を負う仕組みとなっている (3条)⁽⁶⁾。

他方, 後者の原賠補償契約法は, 上記④のうち, 賠償措置としての民間の保険会社 (日本原子力保険プール) との責任保険契約の締結という方法をとる場合に生ずる間隙を補完するものである。すなわち, 原子力事業者は, 原子力発電所については一事業所あたり1200億円⁽⁷⁾の措置 (以下, 「賠償措置」) を講じていなければ, 原子炉の運転等をしてはならないと定められているので, 法律上認められているいくつかの方法のうち⁽⁸⁾, 責任保

(4) 後述の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法は, 原賠法16条に基づく国の措置を具体的に定めるものであり, 原賠法を補完する法律である (II. 4 (ii) 及び III. 4)。

(5) 有限責任を採用している国々の責任限度額は以下の通りである。フランスは7億ユーロ (約940億円), 韓国は3億 SDR (約480億円), 台湾は42億台湾ドル (約150億円), 中国は3億元 (約51億円) (2007年の国務院発表), ロシアは後述の旧ウィーン条約に基づき1963年4月29日の US ドル価値で500万ドル (約204億円) である。なお, アメリカは, 民間保険会社との契約に基づく保険金額 (4億5000万ドル) と全事業者の事後的拠出 (1基あたり1億1190万ドル×104基) による相互保険制度とを合計して, 約120億ドル (約1兆3500億円) の賠償措置を用意している。この金額が事業者の責任限度額であり, これを超える損害が発生した場合には, 大統領が議会に補償に関する法案を提出し, 議会に判断が委ねられる。

(6) 無限責任制度を採用しているのは, 日本のほかには, ドイツ, スイスなど少数の国だけである。韓国は当初は無限責任制度を採用していたが, 2001年の法改正により, 有限責任制度に変更している。

(7) この金額は徐々に引き上げられてきた経緯があり, 2009年の改正により1200億円に引き上げられた。

(8) なお, 供託による賠償措置でもよく, 現に, 福島第一原発については保険金が支払われた後は, 1200億円を供託している。これについては, II. 3. b 参

険契約の締結を選択しているものの、その契約上、地震、噴火、津波等による損害の場合、保険会社は免責とされている。そこで、そのような場合の賠償措置として、原子力事業者は国との間で締結する原子力損害賠償補償契約について定めているのがこの法律である。

2. JCO 事故

a. 事故の概要と損害賠償の処理⁽⁹⁾

原賠法が初めて適用されたのは、1999年のJCO事故の際である⁽¹⁰⁾。核燃料加工会社であるJCO⁽¹¹⁾は、同年9月30日、従業員によるマニュアルに反する作業の結果、ウラン溶液が緩やかな臨界状態に達し核分裂連鎖反応が発生して（約20時間後に臨界停止）、当該従業員2名が死亡するとともに、工場周辺に放射線が放出される原子力事故を起こした。当時のJCOの賠償措置額は10億円であり、単独で損害賠償を果たすことが困難であることが予想されたが、12月13日、JCOの親会社である住友金属鉱山はJCOに必要な資金を提供することを表明した。そして、12月15日、「原子力損害調査研究会」⁽¹²⁾が中間的な確認事項として「営業損害に対する考え方

照。

- (9) 原子力安全委員会・ウラン加工工場臨界事故調査委員会報告（2009）（http://www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-genzai_no_sigoto-JCO_jiko-anzeniinkai-hokoku-honbun.pdf）；NRC Review of the Tokai-Mura Criticality Accident（2000）（<https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission/secys/2000/secy2000-0085/attachment1.pdf>）参照。
- (10) 大塚直「東海村臨海事故と損害賠償」ジュリスト1186号36頁（2000）、田邊朋行『JCO 臨界事故の損害賠償（補償）処理の実際に見る自治体の役割と課題』（電力中央研究所研究報告 Y02012）（2003）（http://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/download/YI1_drjzHI6_YCanm4_hoQ7_KA46inA8_MjEM/Y02012.pdf）参照。
- (11) JCOは、1979年に住友金属鉱業の全額出資により資本金1000万円で設立された日本核燃料コンバージョン株式会社が1998年に社名変更した会社である。
- (12) 当時の科学技術庁が1999年11月27日に損害賠償・賠償保険等に知見を有する学者・実務家をメンバーとする「研究会」として設置したものであり、この「考え方」は法律上何らかの位置づけが与えられるものではなかった。

を公表し⁽¹³⁾、同日、JCOは、この日時点で申し出のある請求額の半額を仮払いとして年末までに行うことを表明した。その結果、12月30日までに、2722件に総額約53.6億円の仮払いが行われた。

その後、損害賠償についての最終的な処理が行われた。11件の提訴（うち、少なくとも3件は仮払金が過大だったとしてJCOが返還請求したもの）のほか、原子力損害賠償紛争審査会の「和解の仲介」手続に付されたものが2件あったものの、約7000件の請求案件のうち、2000年3月31日の時点で約90%、2008年3月31日の時点で99.9%が和解に至り、遅くとも2010年5月13日までには100%が解決に至った。JCOの損害賠償金の支払総額は約154億円であった⁽¹⁴⁾。

b. 評価

このJCO事故は、原子力損害賠償の観点からは極めて特殊なものであった。すなわち、第1に、損害賠償をめぐる交渉件数は総計7000件程度であり、原子力事故としては比較的小さく⁽¹⁵⁾、事務処理として十分に対応可能であった。第2に、事故を起こした原子力事業者は大きくない会社であったが⁽¹⁶⁾、その100%の株式を保有する親会社があり、政府の要請に応じて、法律上の義務がないにも拘わらず、当該原子力事業者に資金を提供することを約束した。被害総額は150億円余りに止まり、原子力事業者の支払い能力を超える部分を当該親会社が支払ったとしても、その株主から責任追及を受ける可能性が低いと判断されるものであったこともその背景にある（経営責任者の善管注意義務との関係で、社会的評価の維持のため負担

(13) 原子力損害調査研究会『(株)ジェー・シー・オー東海事業所核燃料加工施設臨海事故に係る原子力損害調査研究報告書』（2000）参照。

(14) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2011/04/20/1305111_5.pdf.

(15) 2008年7月4日の「原子力損害賠償制度の在り方に関する検討会」（文科省）での筆者の発言（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/007/gjjiroku/08082101.htm）参照。

(16) 詳細は不明であるが、臨界事故により、JCOの東海事業所の資産価値は著しく低下したと思われる。

であるとの説明は可能であったと解される)。第3に、親会社の賠償金支払いへのコミットメントの表明があったため、被害者から見て、最終的に得られるべき賠償が得られないというリスクはなく、粛々と請求権の処理が行われた。

後に影響を与えたこととして⁽¹⁷⁾、「原子力損害調査研究会」が「営業損害に対する考え方」を公表し、原子力損害の算定基準を示したことが一定の機能を果たしたことから、事故から10年以上を経た後の原賠法の改正(平成21年4月17日法律19号)により、原子力損害賠償紛争審査会の所掌事務に、「原子力損害の賠償に関する紛争について原子力損害の範囲の判定の指針その他の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を定めること」(18条2項2号)が追加された点を指摘することができる。福島事故では、この規定により、原子力損害賠償紛争審査会が複数の指針を公表し、それに基づき、原子力損害賠償紛争解決センター(原賠ADRセンター)による和解の仲介において活用された⁽¹⁸⁾。

もっとも、JCO事故による損害賠償問題は、上記のような特殊な状況(特に親会社による全額賠償の約束)があったという不幸中の幸いがあった結果というべきであったにも拘わらず、全体として上手く処理されたと評価された結果、その後の原賠法改正は実際の経験の範囲内でのものに止まった。そのため、福島事故のような大規模な原子力損害の賠償には十分ではなく、福島事故後、追加のいくつかの法律が制定されることになった。

(17) JCO事故後の2000年1月1日から(原子力損害の賠償に関する法律施行令(平成11年12月17日政令406号)、JCOのような核燃料加工業者の賠償措置額は10億円から20億円に引き上げられたが、これはJCO事故の影響ではなく、その前から予定されていたことであった。これは、原賠法20条が、原子力損害賠償補償契約の締結に関する10条1項及び国の援助に関する16条1項の適用について、10年単位で期間を定め、それまでに運転を開始した原子炉等に係る原子力損害にのみ限定しており、10年に一度は改正を要する仕組みが組み込まれていることによるものである。なお、さらにその後、2010年からは40億円に引き上げられている。

(18) Ⅲ. 2及び3参照。

3. 既存の原子力損害賠償法制のもとでの処理

a. 原賠法3条1項但書の適用の有無

福島事故への特別の法的対応が講じられるのとは別に、既存の原子力損害賠償法制のもとで、いくつかの点が議論され、処理された。それらの中で最大のものは、原賠法3条1項但書の定める「異常に巨大な天災地変」による事故だったか否かであった。

原賠法1条は、同法の目的として「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」の2つを明記している。このバランス上、既述のように有限責任制度を採用しなかった以上、私企業による原子力事業を可能とするには、少なくともしかるべき場合には免責を認める必要があるというのが同法の構造であると理解されていた⁽¹⁹⁾。そして、原賠法3条1項但書の「異常に巨大な天災地変」については、従来、「日本の歴史上余り例の見られない大地震、大噴火、大風水災等」を指すとされ、地震についての例として、関東大震災を相当程度上回るものといった説明がされてきた⁽²⁰⁾。

福島事故の原因がこの但書の事由に該当するとされれば、東京電力の責任は否定されるのであり、通常の場合であれば、株主に対する責任を考えたとしても、当然、司法判断を仰ぐに値するものであった。この但書の適用の有無は原子力損害賠償の扱いに大きな違いを生ずることになる。もしこの但書の適用が否定されれば、東京電力は原子力損害の賠償について無限責任を負い、原賠法16条により、「政府は、…原子力事業者…が第三条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律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なうものとする。」とされ、政府は「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」という目的達成のため必要な「援助」を東京電力に対して行うことが可能と

(19) 我妻榮「原子力二法の構想と問題点」ジュリスト236号6頁(1961)。その他、豊永晋輔『原子力阻害賠償法』362頁以下(2014)に掲載の諸説参照。

(20) 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度(改訂版)』55頁(1991)

なるのに対して、他方、もしこの但書が適用されれば、東京電力は責任がなくなり、「政府は、…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にするものとする。」と定める原賠法17条が適用されるだけであるからである。

本来であれば事実関係の究明の上で慎重に判断されてしかるべきこの問題は、早期の決着が求められた⁽²¹⁾。というのは、被害者救済と電力の安定供給の確保が必要とされる中、政府としては、「被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置」しか定められていない17条ではなく、「この法律の目的」（すなわち「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」の2つの目的）「を達成するため必要があると認め」、「原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助」をすることができる16条の適用し、適切な追加的立法をするほかないと考えていたからであると思われる。

そのため、原賠法3条1項但書の適用の問題については、福島事故から約2か月後の段階で事実上の決着が図られた。すなわち、2011年5月10日、東京電力は、海江田万里原子力経済被害担当大臣宛の「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」と題する文書において、「現在、原子力損害の原因者であることを真摯に受け止め、被害を受けられた皆さまへの補償を早期に実現するとの観点から、原子力損害賠償法に基づく補償を実施することとし、そのための準備を進めてきております。」とする一方、電力の安定供給のために化石燃料の手当等により年度内に1兆円の追加コストを要すること⁽²²⁾、年度内に社債・借入金合わせて約7,500億円の償還・返

(21) 原賠法上、原子力事業者が免責を得ることが困難な構造になっている点について、田邊朋行・丸山真弘『福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性』（電力中央研究所研究報告 Y11024）24頁以下（2012）（<http://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/download/h0tnlPFHYHQusbrRihdKpqU0JBA0hZ67/Y11024.pdf>）参照。なお、岩渕正紀「原賠法の『不都合』—賠償者の立場から」NBL957号22頁（2012）も参照。

(22) 福島事故発生時点で東京電力は17基の原子炉（福島第一・第二・柏崎刈羽の3原子力発電所）が稼働中又は保守点検中で、2010年の総発電量のうち27%を

済が予定されていること等から、「資金面で早晚立ち行かなくなる」おそれがあるとし、原賠法第16条に基づく国の援助の枠組みの策定を政府に要請したのである。これに対して、同大臣は、東京電力に対して、同社が原賠法に基づく責任を負うことの確認を求め、翌5月11日、東京電力は「賠償総額に事前の上限を設けることなく、迅速かつ適切な賠償を確実に実施すること」等を確認した。つまり、政府は、自ら原賠法3条1項但書の不適用を正面から決定することなく、東京電力自身に原子力損害賠償責任を負うことを確認させたわけである。

もとより、原賠法3条1項但書の免責は同項本文により責任を負うべき原子力事業者によって放棄可能なものか否かといった論点は別途存在し、また、そもそも東京電力自身が3条1項但書の不適用について直接言及したわけではないが⁽²³⁾、上記のやりとりを受けて、政府は同法16条による国の援助の具体化に向けて動き出し、その実施のための法律が制定され⁽²⁴⁾、そのもとの措置がされていったのであり、もはやこの論点を東京電力が蒸し返すのは實際上ほとんど不可能とってよからう⁽²⁵⁾。

原子力に頼っていたところ（そのほか、東通原子力発電所で2基を建設中）、事故以来、福島第一原子力発電所の6基が廃炉されることになり、11基は停止措置がとられており、2017年末現在、稼働している原子炉はない。

- (23) 裁判所による公権的判断が確定していない以上、理論上、東京電力が3条1項但書の適用を裁判において主張することができなくなっているとまでは言えない。
- (24) 後述の機構法1条の目的規定では、原賠法3条により原子力事業者が負うべき賠償責任の額が賠償措置額を超える場合に必要な資金の交付その他の業務を行うこと等が明文で定められている。
- (25) 福島事故における原賠法の免責条項の適用を含む同法の適用問題については、森田章「原子力損害賠償法上の無限責任」NBL956号23頁（2011）、斎藤創・豊永晋輔「原子力事業者の損害賠償責任」ビジネス法務2011年7月号60頁、森脇昭夫「原子力事故の被害者救済—損害賠償と補償」時の法令1882号39頁、1884号35頁、1888号35頁（2011）、野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト1427号118頁（2011）、大塚直「福島第一原子力発電所事故による損害賠償」法律時報83巻11号48頁（2011）、同「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法」ジュリスト1433号39頁（2011）参照。

以上のような早期の決着は、そうする必要があったことは否定できず、また、これによって結果的には円滑な賠償処理と安定的な電力供給の継続が可能となったと評価される。というのは、当時、東京電力は、東京を含む関東地方でほぼ独占的に電力供給を担っており⁽²⁶⁾、債務超過による倒産ということになれば、その過程で生ずる混乱により日本経済全体に悪影響が及ぶことは避けられず、また、倒産手続では被害者保護は十分に行われないことになりかねず⁽²⁷⁾、社会的な混乱が予想されるどころだったか

(26) 当時の電気事業法18条により、原則として、「一般電気事業者」である東京電力等の電力会社は事業許可を受けた各供給地域における電力供給を義務づけられ、他方、「一般電気事業者」は各供給区域外への電力供給を禁じられていた。このように、1950年以來、一般電気事業者に電力供給義務を負わせるとともに、地域独占を認めるといふ制度が採用されてきていたのであり、また、電気料金は総括原価方式に基づいて認可料金制とされていた。したがって、東京電力は準公的な性格を有する企業であり、その命運は日本経済・社会に深く関係していた。なお、2000年以來徐々に自由化が進められ、2016年4月1日からは全面自由化されて、電気事業法からは「一般電気事業者」という概念がなくなっている。

(27) 東京電力について会社更生法に基づく破綻処理をすべきではないかとの議論があったところであるが、そのような法的処理について、後述の機構法制定時の国会審議（2011年7月）において、海江田経済産業大臣は、「仮に東京電力の法的整理が行われる場合、法律の定めにより、約5兆円に上る東京電力の社債が優先的に弁済されることになり、被害者の方々の賠償債権や事故処理に当たる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になるおそれがあります。したがって、被害者の方々が適切な賠償を受けられるようにすると観点からは、法的整理は望ましくありません。なお、総額数兆円に及ぶ可能性のある賠償債務が未確定であるため、更生計画を作成することは極めて困難であると考えられます。」と説明した。

上記の説明中の社債の点は、当時の電気事業法37条が、「一般電気事業者たる会社の社債権者…は、その会社の財産について他の債権者に先だつて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。」と定めていたことに基づくものであった。なお、電力システム改革による電力自由化を踏まえ、自由化される発電・小売部門におけるイコールフットィングを確保する観点から、「電気事業法等の一部を改正する等の法律」（平成27年法律37号）により、2020年4月1日をもって、この一般担保付社債発行の特例が廃止される。ただし、激変緩和措置として、現在の電力会社、送配電事業子会社および発電事業子会社については、経済産業大臣の認定を受けた上で、2025年3月31日までの5年間は一般担保付社

らである。とはいえ、同様の状況に置かれた企業を限られた時間内にいかに合理的に処理するのかは、今後とも検討されていくべき課題であろう。

b. 補償契約法に基づく国から東京電力への支払い

東京電力は、福島事故発生時点において、福島第一及び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原子力損害賠償責任保険契約を日本原子力保険プールとの間で、また、同額の原子力損害賠償補償契約を日本政府との間で締結していた。

このうち、前者の保険契約では、地震・津波によって原子力事故が発生した場合には、それが原賠法3条1項但書の「異常に巨大な天災地変」でなくても、保険事故から除外されるため、日本原子力保険プールから保険金は支払われなかった。他方、後者の原子力損害賠償補償契約はまさにそのような場合に備えた措置であり、政府は補償金として、福島第一につき、2011年11月21日、1,200億円を、また、福島第二につき、2015年3月4日、約689億円(68,926,669,425円)を東京電力に支払った⁽²⁸⁾。

そして、上記の補償金の支払を踏まえ、文部科学大臣は、原賠法7条2項に基づき、東京電力に対し両原発に係る損害賠償措置として1,200億円を確保するよう復元命令を発出した。事故処理中の原子力発電所について民間の保険会社が責任保険を引き受けるはずはなく、東京電力は、2012年1月13日、福島第一について1,200億円を東京法務局に供託し、他方、福

債の発行が可能とされている。また、同じ時点で、「電気事業会社の株式会社日本政策投資銀行からの借入金の担保に関する法律」(昭和25年5月4日法律145号)による電力会社に対する日本政策投資銀行の一般担保付貸付金の特例も廃止される。

- (28) 福島第二原子力発電所では4基が運転中であり、一時、3基について原子炉の圧力抑制機能喪失状態になったことから、政府は、2011年3月12日、福島第二について原子力緊急事態宣言を発出し、第二から半径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する等の措置がとられた。しかし、結局、放射性物質を放出する事故は発生しなかった。福島第一と第二とは12キロメートルしか離れていないため、両原子力発電所に係る避難指示が重複する地域分を勘案して、第二に係る避難等による損害額が約689億円と算定された。

島第二については2015年4月13日、政府と補償契約を締結して賠償措置額を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45号）が改正され、2012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に引き上げられている。

4. 福島事故に対応するための法律の制定等

東日本大震災と福島事故に対応して、住民避難・除染・復興⁽²⁹⁾、事故原因調査⁽³⁰⁾、原子力安全規制など⁽³¹⁾について様々な法律が制定され

-
- (29) ①「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年5月20日法律40号）、②「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための地方税法及び東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年8月12日法律96号）、③「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（平成23年8月12日法律98号）、④「福島復興再生特別措置法」（平成24年3月31日法律25号）、⑤「東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律」（平成24年6月27日法律48号）、⑥「放射性物質による環境の汚染の防止のための関係法律の整備に関する法律」（平成25年6月21日法律60号）などである。

これらのうち、④は、原子力災害により深刻かつ多大な被害を受けた福島復興及び再生が、その置かれた特殊な諸事情とこれまで原子力政策を推進してきたことに伴う国の社会的な責任を踏まえて行われるべきものであることに鑑み、原子力災害からの福島復興及び再生の基本となる福島復興再生基本方針の策定、避難解除等区域の復興及び再生のための特別の措置、原子力災害からの産業の復興及び再生のための特別の措置等について定めることにより、原子力災害からの福島復興及び再生の推進を図るものである。これは、その後、平成25年5月10日法律12号、平成27年5月7日法律20号、平成29年5月19日法律32号により改正されている。

- (30) 「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」（平成23年10月7日法律112号）。これは国会による調査に関する法律であるところ、これとは別に、2011

た⁽³²⁾。原子力損害賠償についての立法対応はその一部に過ぎない。

年5月24日の閣議決定により、「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」が設置されたほか、東京電力、民間による調査委員会も設置された。そして、上記の法律に基づく「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」（委員長：黒川清・元日本学術会議会長）は2012年7月5日に、政府による「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」（委員長：畑村洋太郎・東京大学名誉教授）は2012年7月23日に、東京電力による「福島原子力事故調査委員会」（委員長：山崎雅男・東京電力副社長）は2012年6月20日に、そして、民間（一般財団法人・日本再建イニシアティブ）による「福島原発事故独立検証委員会」（委員長：北澤宏一・前科学技術振興機構理事長）は2012年2月27日に、それぞれ報告書を提出している。

- (31) ①「原子力規制委員会設置法」（平成24年6月27日法律47号）、②「原子力利用における安全対策の強化のための核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律等の一部を改正する法律」（平成29年4月7日法律15号）、③「原子力発電における使用済燃料の再処理等のための積立金の積立て及び管理に関する法律の一部を改正する法律」（平成28年5月18日法律40号）。

このうち、①により、原子力利用に関する政策に係る縦割り行政の弊害を除去すべく、原子力安全・保安院、内閣府原子力安全委員会等を廃止し、その機能を移管して、環境省の外局として「原子力規制委員会」が設置された。この委員会の事務局として、「原子力規制庁」が置かれ、その職員については、原則としてとして、原子力利用の推進に係る事務を所掌する行政組織への配置転換を認めず、原子力利用における安全の確保のための規制の独立性を確保する観点から、その職務の執行の公正さに対する国民の疑惑又は不信を招くような再就職を規制するとされている（同法附則6条2項・3項）。なお、同法附則12条による「原子力基本法」（昭和30年12月19日法律186号）の一部改正（3条の2以下の追加）により、内閣に「原子力防災会議」（議長：内閣総理大臣）が設置された。

また、2012年11月7日、原子力規制委員会は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和32年法律166号）64条の2第1項に基づき、福島第一原子力発電所に設置される原子炉施設を「特定原子力施設」に指定し、当該施設の保安・特定核燃料物質の防護について東京電力に実施計画提出命令をした。なお、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所原子炉施設についての核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律の特例に関する政令」（平成25年3月8日政令53号）、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所原子炉施設の保安及び特定核燃料物質の防護に関する規則」（平成25年4月12日原子力規制委員会規則2号）、「東京電力株式会社福島第一原子力発電所原子炉施設の保安及び特定核燃料物質の防護に関して必要な事項を定める告示」（平成25年4月12日原子力規制委員会告示3号）など参照。

原子力損害賠償については、既述の通り、福島事故の2か月後の2011年5月11日の東京電力の確認により、同社が無限責任を負うことを前提として、原賠法16条に定める国の援助の具体化を中心に、先例のない数及び額 of 損害賠償を適切に扱うための法的枠組みの構築が動き始めた。時系列で並べると、以下のような法律の制定・改正がされた。

(i) 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8月5日法律91号)

これは、国は、(a) 福島事故被害者のうち、早期に救済をする必要があると認める一定の範囲の被害者を指定し、それらの被害者からの請求に対して、迅速にかつ適正に仮払金を支払うこと(3条)、(b) 国が被害者に仮払いを行ったときは、その限度で国は加害者に対する損害賠償請求権を取得し、加害者から回収すること(9条2・3項)、(c) 仮払金の支払いを

(32) 以上の法律については注目されるべき点が少なくないが、の中で、前掲註

(31) の①の原子力規制委員会設置法附則15条から18条により、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(昭和32年6月10日法律166号)が一部改正され(2013年7月8日施行)、原子力発電所の再稼働に大きな影響を与えている。それは、附則17条により、43条の3の23が追加され、原子力規制委員会が、「発電用原子炉施設の位置、構造及び設備が核燃料物質若しくは核燃料物質によつて汚染された物又は発電用原子炉による災害の防止上支障がないものとして原子力規制委員会規則で定める基準に適合」(43条3の6第1項)していないと認めるとき等の場合には、「その発電用原子炉設置者に対し、当該発電用原子炉施設の使用の停止、改造、修理又は移転、発電用原子炉の運転の方法の指定その他保安のために必要な措置を命ずることができる。」と定めたことである。これは、原子炉施設の「位置、構造」という変更できない点について「バックフィット」を求めるものであり、基準に適合していないとされれば、廃炉にせざるを得なくなる。

なお、原子力規制委員会は、2015年11月13日、「新たな規制基準のいわゆるバックフィットの運用に関する基本的考え方」を公表し、新たな規制基準を既存の施設等に適用する場合には、規制基準の決定後一定の期間を確保した施行日を定めるか、又は、当該規制基準の施行後の経過措置として当該規制基準に対応するために必要な期間を設定することを基本とするものの、安全上緊急の必要性がある場合には、規制基準の新設・変更に際し、当該規制基準を即時に適用することもあり得るとしている。

受けた被害者は最終的に確定された損害賠償額が受領した金額を上回っている場合には返済義務があること(10条)、(d) 仮払金請求権は譲渡禁止、担保差入禁止、差押禁止とすること(12条)等を定めている。この法律の具体的な運用については、Ⅲ. 1. 参照。

(ii) **原子力損害賠償支援機構法(平成23年8月10日法律94号)**

これは、原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保を図るために、機関を設置することを定めるものである。この法律は、平成26年5月21日法律4号により改正され、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」(改正前の法律と特に区別する必要がない限り、両者とも以下「機構法」といい、また、これに基づき設立された機関を「支援機構」又は明らかである場合は単に「機構」という。)と名称が変更され、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、助言、指導及び勧告その他の業務が追加された。その後、さらに、平成29年5月17日法律30号により、廃炉等積立金に関する規定を追加するため改正された。原子力損害賠償・廃炉等支援機構の具体的な活動については、Ⅲ. 4. 参照。

(iii) **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8月30日法律110号)**

これは、福島事故由来の放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、原子力事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置について定めること等により、事故由来放射性物質による環境の汚染が人の健康又は生活環境に及ぼす影響を速やかに低減することを目的とするものである(1条)。同法44条1項によれば、「事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するためこの法律に基づき講ぜられる措置は、原子力損害の賠償に関する法律(昭和36年法律147号)第3条第1項の規定により関係原子力事業者

が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下に実施されるものとする。」とされており、東京電力の損害賠償責任処理の一部を構成するものである。

(iv) **東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律（平成24年3月29日法律6号）**

これは、東日本大震災の被災者及び福島事故の被害者が裁判、ADR及び弁護士の利用等が円滑にできるようにするものである。日本司法支援センター（法テラス）は、この法律に基づき、事故日に福島県等に自宅等があった被災者・被害者に対して資力に関係なく、同一案件で3回までの無料法律相談に応じ、また、弁護士・司法書士の費用の立替えを行う等の「震災法律相談援助」・「震災代理援助」・「震災書類作成援助」・「震災附带援助」といったサービスを提供している。この法律は施行日の2013年4月1日から3年間（2017年3月31日まで）の時限立法であったところ、平成28年法律53号による改正により、2018年3月31日まで失効期限が延長された。

(v) **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6月5日法律32号）**

これは、原子力損害賠償紛争審査会のもとに設置された原子力損害賠償紛争解決センターが和解の仲介を打ち切った場合において、当該和解の仲介の申立てをした者がその旨の通知を受けた日から1か月以内に当該和解の仲介の目的となった請求について訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該和解の仲介の申立ての時に、訴えの提起があったものとみなすことを定めるものであり、時効中断のためだけに提訴する必要はないことを明確にするものである。

(vi) **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12月11日法律97号）

これは、上記（v）の法律と同様に原子力損害賠償紛争解決センターの業務を円滑に進めるために、原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例として、民法724条の規定の適用については、同条前段の消滅時効の「3年間」を「10年間」とし、同条後段の20年の除斥期間の起算点の「不法行為の時」を「損害が生じた時」とするものである。特に後者は、晩発性の放射線障害の発病があった場合にも、その時点で除斥期間が徒過していることはないようにし、それから10年間は請求権が時効消滅しないことを明確にし、被害者に安心を与える効果を有する⁽³³⁾。

(vii) 原子力損害の補完的な補償に関する条約（平成25年条約1号）（Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage）（以下，“CSC”という。）批准

(viii) 原子力損害の補完的な補償に関する条約の実施に伴う原子力損害賠償資金の補助等に関する法律（平成26年11月28日法律133号）

(ix) 原子力損害の賠償に関する法律及び原子力損害賠償補償契約に関する法律の一部を改正する法律（平成26年11月28日法律134号）

上記（vii）のCSCは、締約国において一国の賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に、締約国が一定の数式に従って算定される拠出金を出し合って基金を構成し、それを被害者への損害賠償の支払いに用いることにより、被害者保護を手厚くするものである。また、CSCの締約国になるには原子力損害賠償についての主要な条約のいずれか⁽³⁴⁾又はCSC

(33) 東京電力は消滅時効を援用する意思がない旨のアナウンスをしていたが、民法146条が「時効の利益は、あらかじめ放棄することができない。」と定めていること等から、それでも被害者の不安は解消されていない状況にあった。たとえば、東京電力「原子力損害賠償債権の消滅時効に関する弊社の考え方について」（2013年2月4日）（<http://www.tepco.co.jp/comp/images/13020401.pdf>）参照。

の附属書に定める条件を満たす国内法を有していることが要件とされており、原子力損害賠償法制の根幹部分（特に責任集中制度）について国際的な統一を図るという間接的な目的もある。日本は2015年1月15日にCSCを批准し、上記(viii)及び(ix)の国内法整備をした。日本の批准によりCSCは発効要件を満たし、同年4月15日に発効した。現在の締約国は、ルーマニア・モロッコ・アルゼンチン・アメリカ合衆国・アラブ首長国連邦・日本・モンテネグロ・インド・ガーナ・カナダ、以上10か国である。CSCは国際原子力損害賠償法制にとって極めて重要であるが、紙幅の関係上、別稿に譲る。

Ⅲ. 賠償金の支払い

1. 仮払い

福島事故による被害者は多数に及び、各人の損害賠償請求権の有無・程度を確定するには相当の時間を要することが予想され、他方、迅速な賠償金の支払いを要する被害者も少なくないことは容易に予想されるころであった。そのような中、事故から約半年後の2011年9月16日、「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」⁽³⁵⁾が施行された。

この法律により、国は、福島県、茨城県、栃木県又は群馬県において中小観光業者が受けた風評被害を対象として、仮払金を支払うこととし⁽³⁶⁾、2011年9月21日に受付を開始した。仮払金の額は、原則として、提出され

(34) 1963年のウィーン条約（Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage）若しくはその改正条約、又は1960年のパリ条約（Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy of 29th July 1960）若しくはその改正条約、以上の4つの条約のいずれかである。

(35) Ⅱ. 4 (i) 参照。

(36) 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1条。

た資料に基づき、簡易な方法により算定した損害の概算額の2分の1の額とされた⁽³⁷⁾。この2分の1の額の支払いという方法は、1999年のJCO事故の際に行われ、混乱が収束した例⁽³⁸⁾に倣って定められたものであろう。

この仮払いは、2012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、うち50件について、総額約17億円が支払われた。そして、この仮払金について国は東京電力から全額を事後的に受領している。

この法律に基づく仮払いは比較的小規模であり、早期に事実上終了した。その理由は、後述の通り、原子力損害賠償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と公表、支援機構の設立による東京電力への賠償資金の供給、原子力損害賠償紛争解決センターによる和解の斡旋等が順調に進んだ結果であった。

なお、上記の国による仮払いとは別に、東京電力も初期の段階から、仮払いを行っている。すなわち、2011年4月28日、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旨の政府の方針に従い、東京電力は、福島原子力補償相談室を開設して、5月31日には、農林漁業者に対して、翌6月1日には中小企業者に対して、それぞれ仮払補償金の支払受付を開始した。東京電力は、この業務のため、約1万人の体制で被害者対応した（2015年1月1日時点）。

2. 原子力損害賠償紛争審査会

2011年4月11日、原賠法18条に基づき⁽³⁹⁾、原子力損害賠償紛争審査会が設置された。そして、同審査会は、被害者の迅速・公平・適正な救済のため、原子力損害に該当する蓋然性の高いものから、順次指針として提示

(37) 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4条1項・前掲註(36)の施行令2条3項。

(38) II. 2参照。

(39) II. 2. b参照。

することとし、4月28日、原賠法18条2項2号に基づき、「東京電力（株）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」を決定した。その後、5月31日に第二次指針、6月20日に第二次指針追補が示された。

8月5日、同審査会は、「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」を公表した⁽⁴⁰⁾。これは、当面の全体像を示すためのものである。なお、「この中間指針で示した損害の範囲に関する考え方が、今後、被害者と東京電力株式会社との間における円滑な話し合いと合意形成に寄与することが望まれるとともに、中間指針に明記されない個別の損害が賠償されないということのないよう留意されることが必要である。」と記載されている。

その後、2011年12月6日に中間指針追補、2012年3月16日に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）、2013年1月30日に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）、2013年12月26日に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）（2016年1月28日及び2017年1月31日に一部改定）が相次いで公表された⁽⁴¹⁾。

(40) 審査会の委員による解説として、中島肇『原発賠償中間指針の考え方』（2013）参照。

(41) http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/index.htm
たとえば、風評被害について2011年8月5日の中間指針では次の通り記載されている。

「1 一般的基準（指針）

I) いわゆる風評被害については確立した定義はないものの、この中間指針で「風評被害」とは、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が当該商品又はサービスの買い控え、取引停止等を行ったために生じた被害を意味するものとする。

II) 「風評被害」についても、本件事故と相当因果関係のあるものであれば賠償の対象とする。その一般的な基準としては、消費者又は取引先が、商品又はサービスについて、本件事故による放射性物質による汚染の危険性を懸念し、敬遠したくなる心理が、平均的・一般的な人を基準として合理性を有している

以上の指針に基づいて、次に述べる原子力損害賠償紛争解決センターは、和解の仲介を行ってきた。

3. 原子力損害賠償紛争解決センター

a. 概要

2011年8月5日、上記の中間指針の公表と同時に、原子力損害賠償紛争審査会は、原賠法18条2項1号の「和解の仲介」を行うため、「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」を定め、原子力損害賠償紛争解決センター（以下、「原賠ADRセンター」という。）を

と認められる場合とする。

Ⅲ) 具体的にどのような「風評被害」が本件事故と相当因果関係のある損害と認められるかは、業種毎の特徴等を踏まえ、営業や品目の内容、地域、損害項目等により類型化した上で、次のように考えるものとする。

①各業種毎に示す*一定の範囲の類型については、本件事故以降に現実生じた買い控え等による被害(Ⅳ)に相当する被害をいう。以下同じ。)は、原則として本件事故との相当因果関係が認められるものとする。

* (i) 農林漁業、食品産業、(ii) 観光業、(iii) 製造業、サービス業等、(iv) 輸出に分けて示されている。

②①以外の類型については、本件事故以降に現実生じた買い控え等による被害を個別に検証し、Ⅱ)の一般的な基準に照らして、本件事故との相当因果関係を判断するものとする。

Ⅳ) 損害項目としては、消費者又は取引先により商品又はサービスの買い控え、取引停止等がされたために生じた次のものとする。

①営業損害

取引数量の減少又は取引価格の低下による減収分及び必要かつ合理的な範囲の追加的費用(商品の返品費用、廃棄費用、除染費用等)

②就労不能等に伴う損害

①の営業損害により、事業者の経営状態が悪化したため、そこで勤務していた勤労者が就労不能等を余儀なくされた場合の給与等の減収分及び必要かつ合理的な範囲の追加的費用

③検査費用(物)

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(以下略)』

設置した。

2011年9月1日、原賠ADRセンターは業務開始した。この段階では、人員は63名（うち弁護士45名）であったところ、その後、2015年8月時点では、人員619名（うち弁護士474名）であった。なお、原賠ADRセンターの庶務を担当する事務局は、文科省原子力損害賠償紛争和解仲介室とされた。

原賠ADRセンターの実績は以下の通りである。

原賠ADRセンターの実績（2017年12月31日現在）	
申立総数：	23,215件（弁護士代理40%。時とともに増加傾向。）
既済件数：	21,399件
うち、和解成立：	17,548件
取り下げ：	2,179件
打ち切り：	1,671件
却下：	1件
未済件数：	1,816件

b. 評価

原賠ADRセンターでの和解成立率は約85%と相当に高い率となっている。この背景には、東京電力が和解仲介案の尊重を公表している点を指摘することができる。すなわち、東京電力は、2014年1月15日に、損害賠償について「3つの誓い」を表明した。その3つとは、(i)「最後の一人まで賠償貫徹」、(ii)「迅速かつきめ細やかな賠償の徹底」、(iii)「和解仲介案の尊重」である。また、東京電力は、既述の中間指針⁽⁴²⁾の考え方を踏まえ、原賠償ADRセンターから提示された和解仲介案を尊重し、また、被害者の方との間に認識の齟齬がある場合でも被害者の方の立場を慮り、

(42) Ⅲ. 2 参照。

真摯に対応するとともに、手続の迅速化等に引き続き取り組むとの姿勢を公にしている⁽⁴³⁾。

また、東京電力が不利な和解を甘受せざるを得ない立場に置かれているという状況もあるように思われる⁽⁴⁴⁾。たとえば、原子力損害賠償審査会の平成24年（2012年）3月16日付け「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）」12頁によれば、次の通り記載されている。

「帰還困難区域内の不動産に係る財物価値については、本件事故発生直前の価値を基準として本件事故により100パーセント減少（全損）したものと推認することができるものとする。」

このような中間指針が示されている以上、事実上、東京電力としてはこれに基づく支払いをするほかなく、全損した宅地については、事故時の固定資産税評価額の1.43倍の額を損害額と算定し、その金額の賠償金が支払われている⁽⁴⁵⁾。そして、全損の土地については、東京電力は民法422条⁽⁴⁶⁾

(43) 2017年5月18日に認定された「新々・総合特別事業計画」10-11頁。

(44) これに対して、福島事故の被害者救済としての不十分さを批判する意見もある。大島堅一・除本理史『原発事故の被害と補償』（2012）、日野行介『福島原発事故：被災者支援政策の欺瞞』（2014）、山下祐介『人間なき復興：原発避難と国民の「不理解」をめぐる』（2016）等参照。

(45) 経済産業省「避難指示区域の見直しに伴う賠償基準の考え方について」別紙2頁（2012年7月）（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/_icsFiles/afiedfile/2012/08/03/1324302_7_1_2.pdf）参照。たとえば、原賠ADRセンターでの和解事例（No.788：2013年7月12日）は、旧警戒区域（避難指示解除準備区域）から避難した申立人らについて、定年後に農業生活を送るために都会から旧警戒区域内に移住してきた点、自宅近隣に放射性廃棄物の仮置場が設置される点を考慮して、自宅土地建物の財物損害が全損と評価されて賠償された事例であり、21,611,194円が支払われている。なお、住宅確保損害については、東京弁護士会・不法行為研究部「原子力損害賠償『住宅確保に係る損害』と損害賠償実務との整合性について」法律実務研究32号355頁（2017）参照。

に基づいて当該土地の所有権を取得することができるどころ、これをしていない⁽⁴⁷⁾。このことは、将来にわたって、そのような土地の扱いに問題を残し、また、他の類似の事例への影響も懸念されるところである。

また、東京電力からの支払いを受ける場合の書類にも、原賠ADRセンターの仲介の結果として締結される和解契約書にも、「本和解に定める金額を超える部分につき、本和解の効力が及ばず、申立人が被申立人に対して別途損害賠償請求することを妨げない。」といった条項が存在し、被害者による再度のADRの申立てや訴訟の提起が可能とされている⁽⁴⁸⁾。このような仮払い的な和解金の支払いは、被害者の間に原子力発電所事故という未曾有の重大事故を起こした東京電力に対する強い批判がある中では東京電力としてはやむを得ない選択であり、また、多人数の被害者への支払いを円滑に進めて社会的な安定を取り戻すことの意義は大きいことは事実であるものの、将来にわたって訴訟が続くという事態を招く恐れを残すものであることに注意すべきである⁽⁴⁹⁾。

とはいえ、総体としては、原子力損害賠償紛争審査会の示した中間指針と原賠ADRセンターによる調停との組み合わせにより、未曾有の人災に

(46) 損害賠償による代位につき、民法422条は、「債権者が、損害賠償として、その債権の目的である物又は権利の価額の全部の支払を受けたときは、債務者は、その物又は権利について当然に債権者に代位する。」と定めている。

(47) この点、原子力損害賠償審査会第39回（2013年12月26日）において、能見会長は、「この賠償を受けたときに、賠償者の方に所有権が移転するのか、それとも、賠償を受けた被災者に所有権が残るのかという問題については、何度か御議論いただきましたけれども、審査会としては、この問題について、どちらの立場を取るというわけでもなく、その点は実は余りもう深入りはしないということでございます。」と発言し、同審査会としては深入りしないとの立場を明らかにしている（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/gijiroku/1343520.htm）。

(48) 原賠ADRにおける実務について、<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo13/siryo13-2.pdf>（3頁）参照。また、実際の和解契約書は、たとえば、http://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/1340802.htmに掲載されている。

(49) 東京電力に対する損害賠償請求訴訟について、Ⅲ、6参照。

よる損害の賠償処理として大きな混乱なく進められてきたことは高く評価されるべきである。すなわち、東京電力への直接請求延べ約282万1000件のうち支払済み93.4%⁽⁵⁰⁾、原賠ADRセンターへの申立件数22,462のうち和解成立率約85%である一方、東京電力に対する提訴件数は、今後増加する懸念はあるものの、245件(2016年末段階)で⁽⁵¹⁾、この提訴件数を直接請求件数で割ると0.0087%⁽⁵²⁾となっている点は注目に値する。以上のプラクティスは、将来のこの種の事故処理においても慎重な再検証をしつつ参照されるべきものであると思われる。

4. 原子力損害賠償支援機構(現・原子力損害賠償・廃炉等支援機構)

a. 支援機構の設立

原賠法は、既述のように、原子力事業者の無限責任制度を採用している。しかし、無限責任制度であれば被害者は全額の損害賠償を受けることができるというわけではない⁽⁵³⁾。賠償措置額は確実に原子力損害の被害者への賠償に充てられるものの、賠償措置額を超えれば、原子力事業者の資産は有限であり、原子力事業者の倒産もあり得るからである。このような場合に備えて、原賠法16条は国の援助を定めており、既述の通り⁽⁵⁴⁾、福島事故ではこの規定のもとで、「援助」が具体化されていった。

2011年5月13日、政府の原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会議は、「第一に、賠償総額に事前の上限を設けることなく、迅速かつ適

(50) 2017年12月28日現在 (http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/results/index-j.html)。

(51) Ⅲ. 6 参照。

(52) 直接請求件数は延べ数であるのに対して、提訴は複数の原告が複数の請求をしているものが含まれており、この数字は実際よりも小さくなることは確かであるが、被害者のうち提訴に至ったのは1%を大きく下回る数であるということとはできると思われる。

(53) 制度的に完全賠償が保証されているのは、損害賠償の総額が賠償措置額を下回る場合だけである。

(54) Ⅱ. 3. a 参照。

切な賠償を確実に実施すること、第二に、東京電力福島原子力発電所の状態の安定化に全力を尽くすとともに、従事する者の安全・生活環境を改善し、経済面にも十分配慮すること、第三に、電力の安定供給、設備等の安全性を確保するために必要な経費を確保すること、第四に、上記を除き、最大限の経営合理化と経費削減を行うこと、第五に、厳正な資産評価、徹底した経費の見直し等を行うため、政府が設ける第三者委員会の経営財務の実態の調査に応じること、第六に、全てのステークホルダーに協力を求め、とりわけ、金融機関から得られる協力の状況について政府に報告を行うこと、以上について東京電力に確認を求めたところ、これらを実施することが確認された」ことを踏まえ、「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支援の枠組み」を決定した。これによれば、「政府は、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を行うものとする」とともに、「政府は、今回の事態を踏まえ、将来にわたって原子力損害賠償の支払等に対応できる枠組みを設けることとし、東京電力以外の原子力事業者にも参加を求めることとする」とされている。具体的な支援の枠組みは以下の通りである。

「政府の東京電力に対する支援の枠組みとして、次のように原子力事業者を対象とする一般的な支援の枠組みを策定し…、速やかに所要の法案を国会に提出することを目指す。

1. 原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織（機構）を設ける。
2. 機構への参加を義務づけられる者は原子力事業者である電力会社を基本とする。参加者は機構に対し負担金を支払う義務を負うこととし、十分な資金を確保する。負担金は、事業コストから支払を行う。
3. 機構は、原子力損害賠償のために資金が必要な原子力事業者に対し援助（資金の交付、資本充実等）を行う。援助には上限を設けず、必要があれば

何度でも援助し、損害賠償、設備投資等のために必要とする金額のすべてを援助できるようにし、原子力事業者を債務超過にさせない。

4. 政府または機構は、原子力損害の被害者からの相談に応じる。また、機構は、原子力事業者からの資産の買取りを行う等、円滑な賠償のために適切な役割を果たす。

5. 政府は、機構に対し交付国債の交付、政府保証の付与等必要な援助を行う。

6. 政府は、援助を行うに先立って原子力事業者からの申請を受け、必要な援助の内容、経営合理化等を判断し、一定期間、原子力事業者の経営合理化等について監督（認可等）をする。

7. 原子力事業者は、機構から援助を受けた場合、毎年の事業収益等を踏まえて設定される特別な負担金の支払を行う。

8. 機構は、原子力事業者からの負担金等をもって必要な国庫納付を行う。

9. 原子力事業者が負担金の支払により電力の安定供給に支障が生じるなど例外的な場合には、政府が補助を行うことができる条項を設ける。」

これにより、福島事故から約2か月で、原子力損害賠償スキームの骨子が決定されたことになる。すなわち、東京電力は損害賠償を支払うための資金が短期的には不足するため、バッファーとして「機構」を設けること（上記1）、すべての大手の原子力事業者（電力会社9社と日本原子力発電⁽⁵⁵⁾・日本原燃⁽⁵⁶⁾・電源開発⁽⁵⁷⁾）は「機構」への参加を義務づけられ、負担金を支払うこと（上記2）、東京電力は他社と同じ基準に基づく負担金

(55) 日本原子力発電は、日本における最初の商用原子炉である東海原子力発電所の建設、運転のため、9電力会社と電源開発とが中心となって設立した会社である。

(56) 日本原燃は、ウラン濃縮事業、使用済燃料の再処理、原子力発電所からの廃棄物処理等のために、9電力会社と日本原子力発電とが設立した会社である。

(57) 電源開発（Jパワー）は、第2次大戦後の電力不足克服のために電源開発基本法に基づいて1952年に政府の出資により設立された会社であり、2004年に民営化された。原子力発電については、大間（青森県）に原子力発電所を建設中であり、まだ原子力発電事業は行っていない。そのため、機構への出資はしているものの、一般負担金は支出していない。

とは別に、事業収益等を踏まえて算定される特別の負担金を支払うこと（上記7）、政府は「機構」に資金を供給すること（上記5）、「機構」は東京電力に資金を無制限に供給することにより、東京電力を破綻させないこと⁽⁵⁸⁾（上記3）、そして、「機構」は負担金をもって国庫納付を行い、国は上記5の資金を回収すること（上記8）、以上を基本とする枠組みの構築が決定され、この後、必要な立法、「機構」の立ち上げ等が行われ、東京電力による損害賠償義務の履行が行われ、現在に至っている。

このうち、特に注目すべき点は、東京電力以外の電力会社8社と日本原子力発電・日本原燃とが負担金を支払うこととされている点である。これについて、政府は次のように説明している。すなわち、①原賠法の趣旨に鑑みれば、本来、福島事故のような万一の際の賠償への備えは事故以前から確保しておくべきであったが、実際には何ら制度的な措置は講じられておらず、当然ながら、そうした費用を料金原価に算入することもできなかったこと、②したがって、理論上は、過去においてこれらの費用が含まれないより安価な電気を利用した需要家に対し、遡って負担を求めることが適当と考えられること、③しかしながら、福島事故が現実のものとなった後において、対象となる過去の需要家を特定し、負担を求めることは現実的でなく、また、自由化が進展する環境下において、受益者間の公平性等の観点から、福島事故前に確保しておくべきであった賠償の備え（「過去分」）の負担として、東京電力だけではなく、原子力事業に携わる大手10社にも応分の負担を求めることが合理的であること、以上である⁽⁵⁹⁾。このロジックの合理性については議論の余地もあろうが⁽⁶⁰⁾、福島事故後、原子力発電に冷たい視線が浴びせられていた社会状況の中で、上記の10社はこれに異議なく応じざるを得なかったと思われ、実際、表だっ

(58) 前掲註(27)参照。

(59) 2016年11月29日付けの資源エネルギー庁「原子力事故の賠償の備えに関する負担の在り方について」http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/05_03_00.pdf参照。

(60) 筆者の私見については、Ⅲ. 5. e参照。

た異論は出されなかった。

約1か月後の2011年6月14日、上記の5月13日の「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」に基づき、原子力損害賠償支援機構法案を閣議決定した。そして、これは第177回国会において8月3日に可決成立した。

2011年9月12日、この機構法に基づき、「原子力損害賠償支援機構」が設立された。出資金総額は140億円で、このうち、政府が70億円、原子力事業者等12社が70億円（9電力会社・日本原子力発電・日本原燃・電源開発）をそれぞれ出資した⁽⁶¹⁾。を出資している。

その後、2017年に、機構法1条に、①「原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等…に係る事業の円滑な運営の確保を図」というそれまでの目的に加え、②「原子力事業者が設置した発電用原子炉施設…が…特定原子炉施設として指定された場合において、当該原子力事業者が廃炉等…を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、助言、指導及び勧告その他の業務を行うことにより、廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図」ることが追加され、法律の名称も、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法と変更された（施行は2017年10月1日）。

b. 業務

業務は大きく分けて、賠償支援業務と廃炉支援業務に分かれる。

(1) 賠償支援業務

(i) 資金援助業務

機構は、機構法に基づき、東京電力とともに作成し、主務大臣の認定を受けた「特別事業計画」をもとに、資金援助（国債の交付、株式の引受け、融資、社債の購入等）をしている。2017年6月28日現在、その金額の累計

(61) ちなみに、後者の70億円のうち、東京電力の23億7900万円、関西電力の12億2700万円が上位2社の出資額である。

は、9兆5,157億円に達している。

(ii) 負担金の収納業務

機構は、賠償の迅速かつ円滑な履行のために必要な費用として、原子力事業者から負担金を徴収している。負担金は、「一般負担金」と「特別負担金」に分かれている。「一般負担金」は、実用発電用原子炉又は実用再処理施設の運転等をしている原子力事業者（9電力会社、日本原電、日本原燃の計11社）が、既述の「過去分」の積立金として、事業年度ごとに機構に支払うものであり、「特別負担金」は、原子力事故を起こし、機構と共同して作成する「特別事業計画」の認定を主務大臣から受けている「認定事業者」（福島事故については東京電力）が事業年度ごとに機構に支払うものである。

「一般負担金」の算定について、機構法39条は、機構の運営委員会の議決を経て定め、主務大臣の認可を受けた金額とする旨定めているところ（1項・4項）、2項で、一般負担金の総額についての基本的な基準として、「一 機構の業務に要する費用の長期的な見通しに照らし、当該業務を適正かつ確実に実施するために十分なものであること」と「二 各原子力事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼすおそれのないものであること」とし（2項）⁽⁶²⁾、また、負担率につ

(62) これを受けて、原子力損害賠償・廃炉等支援機構の業務運営に関する命令（2011年8月10日内閣府、経済産業省令1号）2条は次の通り定めている。

「2条 法第三十九条第二項に規定する主務省令で定める基準は、次に掲げるものとする。

一 機構の業務に要する費用の長期的な見通しに照らして必要な金額の確保を図ることができるものであること。

二 法第三十九条第一項の規定により算定される各原子力事業者の負担金の額が、次のイからハまでの基準を満たすこと

イ 原子力事業者による電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に必要な事業資金を確保できるものであること。

ロ 資金調達、配当その他の原子力事業者の財務活動について、通常

いての基本的な基準として、「各原子力事業者の原子炉の運転等に係る事業の規模、内容その他の事情を勘案」する旨定めている（3項）⁽⁶³⁾。

運営委員会は、以下の考え方に基づいて上記11社の一般負担金を次の通り決定している。すなわち、過去10年間について、平均税引後利益から平均配当総額を差し引き、内部留保額を算出した上で、他方で、各社の原子炉の熱出量等を勘案して算出される各社の負担率を導き、その負担率の割合で一般負担金を負担した場合にいずれの電力会社の負担金もそれぞれの内部留保額を超えないようにするとの考え方である⁽⁶⁴⁾。これは、過去の配当額の適及的な変更は株主の入れ替わり等のため非現実的であることから、過去の内部留保額に着目したものである。すなわち、本来であれば、その内部留保額から損害賠償のための積み立てが行われていたはずであり、その際、当時はコスト計算が総括原価方式⁽⁶⁵⁾であったため、いずれの電力会社も内部留保額を超えて積み立てをしていたと想定することはできないという考え方に基づいているようである。これはまさに、上記（Ⅲ．4．a）の2011年5月13日の原子力発電所事故経済被害対応チーム関

実施することが相当と認められるものを妨げるおそれのないものであること。

ハ 電気の利用者の経済活動等に著しい影響を及ぼすことが見込まれるものでないこと。

三 一定の水準を安定的に維持できるものであること。」

(63) これを受けて、前掲註(62)の原子力損害賠償・廃炉等支援機構の業務運営に関する命令3条は次の通り定めている。

「3条 法第三十九条第三項に規定する主務省令で定める基準は、次に掲げるものとする。

一 原子炉の運転等に係る事業の規模、内容その他の事情に照らして、相応な比率であること。

二 特定の原子力事業者に対し、不当に差別的な取扱いをするものでないこと。」

(64) 会計検査院「国会からの検査要請事項に関する報告（検査要請）」（2013年10月）別表4（<http://report.jbaudit.go.jp/org/h24/YOUSEI5/2012-h24-Y5206-0.htm>）参照。

(65) 前掲註(26)参照。

係閣僚会議の決定、特に、「過去分」（原子力事業者が万一の事故に備えて、相互に協力して過去に積み立てておくべきであった損害賠償資金）の負担を各社に求めるという決定の趣旨に沿うものであるということが出来る。

他方、「特別負担金」の算定について、機構法52条は、一般負担金と同じく、機構の運営委員会の議決を経て定め、主務大臣の認可を受けた金額とする旨定めているところ（1項・3項）、2項で、「認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、認定事業者に対し、できるだけ高額な負担を求めるものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない」と定めている。そして、この「主務省令」として定められた「原子力損害賠償支援機構の業務運営に関する命令」（2011年内閣府・経済産業省令1号。2014年8月18日以降は、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構の業務運営に関する命令」）8条は、「一 認定事業者による電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に必要な事業資金を確保できるものであること」と「二 収支の状況に照らして経理的基礎を毀損しない範囲でできるだけ高額な負担をするものであること」という基準を定めている。運営委員会は、この基準を具体的に当てはめて認定事業者（東京電力）の特別負担金の額の算定を行っている。

以上に基づき算定された一般負担金と特別負担金の毎年度の金額は以下の通りである。

	一般負担金総額	左のうち、東京電力の負担割合（額）	特別負担金（東京電力）
2011年度	815億円 ⁽⁶⁶⁾	34.81% (283億7015万円)	0 ⁽⁶⁷⁾

(66) 2011年度分については、本文記載の算定方式によれば一般負担金の総額は1630億円になるが、機構の設立が2011年9月であり、年度の残存期間6か月であったことから、半額にしたものである。

(67) 機構は、2011年度と2012年度については、東京電力が当期純損失を計上する

2012年度	1008億465万円	38.51% (388億1982万円)	0
2013年度	1630億円	34.81% (567億4030万円)	271億円 (後に500億円に増額) ⁽⁶⁸⁾
2014年度	1630億円	34.81% (567億4030万円)	600億円
2015年度	1630億円	34.81% (567億4030万円)	700億円
2016年度	1630億円	34.81% (567億4030万円)	1100億円
2017年度	1630億円	34.81% (567億4030万円)	700億円
計	9973億465万円	35.26% ⁽⁶⁹⁾ (3508億9147万円)	3600億円

これを東京電力の負担額合計と、他の原子力事業者の負担額合計に分けると以下の通りである。

東京電力の一般・特別負担金の合計	7108億9147万円
他の10社の一般負担金の合計	6464億1318万円

このように、これまでのところ、機構への負担金の納入について、東京電力の金額と他の10社の合計金額との比は1：0.92となっている。

2012年7月31日、機構は、民間金融機関から1兆円の借入れ（政府保証付）を行い、東京電力の下記の株式を引受けた。すなわち、3200億円でA種優先株式（議決権あり）16億株（払い込み価格200円）、6800億円でB種優先株式（議決権なし）3億4000万株（払い込み価格が2000円）である。この

と見込まれたことから特別負担金を加算しないこととし、認可を得た。

(68) 2013年度については、経常利益の見込みを踏まえ、2014年3月20日の運営委員会にて271億円と議決し、認可も受けていたが、その後、2013年度決算が大幅に上振れした結果、同年4月21日に500億円に変更する決定をし、認可を得た。

(69) ちなみに、一般負担金のうち、東京電力に次ぐ関西電力は20%弱負担している。

うち、B種優先株はいつでもA種優先株に1:10で転換することができ、A種優先株は「直近5営業日の引値平均の90%」で普通株に転換できるものである。

優先株の発行以前の東京電力の発行株数は16億株余りであったが、自己株や単位未満株もあったため、議決権付きの発行株数は16億株未満であった。そのため、上記の機構による株式引受けにより機構は議決権の50.11%を有するに至った。仮にB種優先株が転換されると、34億株となり、これを合わせると、機構は約75.5%を有することになる。2009年と2016年とにおける株主構成の変化は下記の通りである。

	2009年度末	2017年度末
1位	日本トラスティ・サービス (4.5%)	<u>機構 (54.69%)</u>
2位	第一生命 (4.1%)	日本マスタートラスト (1.52%)
3位	日本生命 (3.9%)	東電従業員持株会 (1.39%)
4位	日本マスタートラスト (3.8%)	日本トラスティ・サービス (1.32%)
5位	東京都 (3.2%)	東京都 (1.20%)
株価	2,386円	436円

また、東京電力の株価の推移は以下の通りある。

2011年3月10日 (津波前日)	2153円
2011年3月15日 (4号機爆発)	1221円
2012年7月18日 (最安値)	120円
2012年7月31日 (国の払込日200円/株)	131円
2018年7月4日	515円

なお、機構が想定しているスケジュールは下記の通りであり、徐々に機構は東京電力から手を引いていくこととされている。

もっとも、2016年度末までの実施事項は、2016年12月20日の「東電改革

東京電力の自律的運営に向けたスケジュール (2014年段階)⁽⁷⁰⁾

2016年度末	「一時的公的管理」から「自律的運営体制」へ移行（機構の保有する議決権を順次 2分の1未満へ低減）
2020年代初頭	資本市場復帰（機構の保有する議決権を順次 3分の1未満へ低減）
2020年代半ば	機構保有株式の売却開始
2030年代前半	機構保有株式の全部売却

提言」(Ⅲ. 5. b)により延長された。

(iii) 相談業務等

これは、被害者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言、支払いの実態に関するモニタリングに関する業務である⁽⁷¹⁾。この点、機構法では次の通り規定されている。

(相談及び情報提供等)

第53条 機構は、原子力事業者に対する資金援助を行った場合には、当該原子力事業者に係る原子力損害を受けた者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うものとする。この場合において、機構は、当該業務を第三者に委託することができる。

機構は、2011年10月以来、福島県内外で巡回・常置の場で相談・情報提供業務を実施しており、被害者には当初から好評だったようである。原賠ADRセンターは中立的な立場であるため、相談には応じないのに対して、機構は被害者からの個別の相談に応じるからであり、また、機構の名称中の「賠償支援」という文言を、本来の賠償金の支払いをする原子力事業者である東京電力への「支援」という意味ではなく、被害者への「支援」という意味であると誤解している被害者もいるのではないかとも思われ

(70) 原子力損害賠償支援機構・東京電力「新・総合特別事業計画」2014年1月15日認定、2014年7月30日変更認定申請に基づくもの。山口聡「東電支援をめぐる問題」調査と情報859号4頁(2015)掲載。

(71) これは、2011年5月13日の関係関係会議決定の第4項に明記されていた当初から予定されていた業務のひとつである。

る⁽⁷²⁾。いずれにせよ、この相談業務が具体的な弊害を生んでいるわけではないものの、理屈としては、機構の出資者には東京電力が含まれ、機構は東京電力の株式を1兆円引き受けていることから、東京電力に対して債権を有する被害者からの相談に機構が応じるのは利益相反ではないかとの疑問があり、この業務を機構に担わせる仕組みの健全性には問題があるように思われる⁽⁷³⁾。

(2) 廃炉支援業務

これは、水素爆発により損壊した東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に関して（現時点では該当するものはないが、原子炉等規制法64条の2第1項により特定原子力施設として指定される他の施設も含む。）、国内外の専門家を集め、燃料デブリの取り出し方、廃棄物の取り扱いなど、主要な中長期的課題について戦略を立て、廃炉作業を支援する業務であり、2014年の改正で追加された業務である。

政府が策定する「中長期ロードマップ」に技術的根拠を与え、その着実な実行や改訂の検討に寄与することを目的として、「戦略プラン」を策定し、また、汚染水対策など、政府と東京電力による重要課題への取組に対して、助言等を通じ技術的支援を行っている。

5. 賠償等の総額の見込み及びその負担者

a. 現時点2017年11月30日時点の損害賠償金の総額

2015年5月29日時点で、東京電力が被害者へ支払った総額は4兆9,640億円であったが、その後も支払いは続き、2018年7月6日時点では、総額

(72) この後者は調査に基づくものではなく、筆者による推測である。

(73) 法テラスのような第三者機関に全面的に委ねるのが一つの選択肢であろう。

東日本大震災の被災者に対する援助のための日本司法支援センターの業務の特例に関する法律と、そのもとでの法テラスによる震災法律援助について、II. 4. (iv) 参照。なお、法テラスは、2012年10月に二本松に、2013年3月に広野町に、被災地臨時出張所を設置し、情報提供業務、民事法律扶助業務のほか、専門士業による「よろず相談」や移動相談車両による出張相談・巡回相談を行っている。

は8兆1574億円に達している。その内訳は以下の通りである⁽⁷⁴⁾。

	賠償金額
I. 個人への賠償	3兆657億円
II. 法人・個人事業主への賠償	4兆7380億円
III. 自主避難費用等の賠償	3537億円
合計	8兆1574億円

b. 東電改革提言

2016年10月5日、経済産業省は、資源エネルギー庁電力・ガス事業部政策課を事務局として、「東電改革・1F問題委員会」（委員長は伊藤邦雄・一橋大学大学院商学研究科特任教授）を設置した。主な検討課題は、①原発事故に伴う費用が増大する中、福島復興と事故収束への責任を果たすため、東京電力はいかなる経営改革をすべきか、②原子力の社会的信頼を取り戻すため、事故を起こした東京電力はいかなる経営改革をすべきか、③自由化の下で需要の構造的縮小が続く中、世界レベルの生産性水準を達成し、福島復興と国民への還元につなげるため、東京電力はいかなる経営改革をすべきか、以上の3点であり、その前提として、損害賠償の支払いについての将来の見通しについても検討された。

2016年12月20日、「東電改革提言」が公表された。この提言では、改革の前提となる数字として、「廃炉、賠償、除染・中間貯蔵等の福島原発事故に関連して確保すべき資金の総額は、約22兆円と見込まれる。」とされた。これは、従来の見込額11兆円の2倍の数字であり、大きく報道された。提言によれば、この22兆円の内訳及び負担者は以下の通りである（東電の負担合計は16兆円である⁽⁷⁵⁾）。

(74) http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/images/jisseki03-j.pdf

(75) なお、「東電改革提言」によると、「原子力発電所の再稼働は、確実に収益の拡大をもたらし、福島事業の安定にも貢献する」とされ、「東京電力の原子力

費用項目	見込額	負担者
廃炉費用	8兆円	東京電力
賠償費用	8兆円	東京電力4兆円+他の電力等4兆円*+新電力0.24兆円**
除染費用	6兆円	東電4兆円+国2兆円***。

* 「提言」には説明はない。一般負担金であると思われる。

** 下記の「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針について」(2016年12月20日閣議決定)に明記された上限2.4兆円を前提に、新電力のシェアを10%と想定して算出されている。

*** 中間貯蔵施設費用相当分として、最終的には機構法68条に基づき国の負担で行うとされている(2016年12月20日閣議決定)。

c. 原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針 (閣議決定)

上記の「東電改革提言」の公表日と同日、2016年12月20日に政府は「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」について閣議決定を行った。この中で、原子力損害賠償については、「国の行う新たな環境整備」として、「被災者・被災企業への賠償については、電力自由化が進展する環境下における受益者間の公平性や競争中立性の確保を図りつつ、国民全体で福島を支える観点から、福島第一原発の事故前には確保されていなかった分の賠償の備えについてのみ、広く需要家全体の負担とし、そのために必要な託送料金の見直し等の制度整備を行う。」とされた。

そして、具体的には、①「福島第一原発の事故前には確保されていなかった分の賠償の備えは、送配電事業者等にとって外生的に生ずるものであり、その制度上の取扱いについては適切に整理する」こと、②「また、回収する金額の規模は、現在の一般負担金の水準をベースに、1kWあたりの単価を算定した上で、これを前提に、2010年度までの我が国の原子力発電所の毎年度の設備容量等を用いて算出した金額から、回収が始まる2020年前の2019年度末時点までに納付した又は納付することになると見込まれる一般負担金の合計額を控除した約2.4兆円⁽⁷⁶⁾とし、これを上限とする」こ

事業も重要な経済事業であり、安全最優先での信頼回復を前提にすれば、電力コストの低減、エネルギー安全保障や地球温暖化対策の確保にも貢献する。」
されている。

(76) この2.4兆円を導いた根拠は次のとおりである。日本における最初の商用原

とと⁽⁷⁷⁾、③「資金の回収に当たっては、適正な託送料金水準を維持していく観点から、年間約600億円程度を、2020年度以降、40年程度⁽⁷⁸⁾にわたって回収していくものとする」こと⁽⁷⁹⁾、以上の基本指針が示された。

このように、閣議決定という形で、原子力損害賠償の支払原資について、2016年4月の電力小売りの自由化後に新規参入した電力会社（新電力）に契約を切替えた需用者にも福島事故の損害賠償支払原資を負担させるべく、託送電事業者の託送料に一般負担金を含ませることとされたのである。これは、これまで、機構法により東京電力以外の原子力事業者にも一般負担金として損害賠償の支払い原資を負担させてきたこと⁽⁸⁰⁾の延長線上にあるものである。すなわち、次のようなロジックに基づくものである。

- ① 原賠法の趣旨に鑑みれば、本来は万一の事故に備えて福島事故以前から賠償金の支払原資を蓄えておくべきであったにも拘わらず、実際には何らそうした措置はとられず、その結果、需要家は、そのコストの分だけ相対的に安価に電気を享受していたことになる。

子炉である「東海発電所」が稼働した1966年から機構法が制定された2011年までの45年間に本来であれば積み立てておくべきであった金額（これを「過去分」という。）は、機構法のもとの「一般負担金」の算定方式を前提とする。2015年度における一般負担金は約1600億円であり、設備容量は1.5億kWであるため、KWあたりの単価は約1070円となる。この1070円に、45年間の累積設備容量35億kWを乗じると、3.8兆円となる。すなわち、「過去分」は3.8兆円となる。機構法が制定された2011年から2019年までの間（「過去分」のための一般負担金は小売規制料金が原則として撤廃される2020年から開始されるので、その前年までという趣旨である。）に現在の9電力会社及び日本原子力発電・日本原燃の計11社が支払う一般負担金は約1.3兆円（2015年度と同条件で設定されると仮定）となる見込みであるので、これを3.8兆円から控除すると、残りが2.4兆円となる。

(77) これは、標準家庭では18円／月を40年間かけて負担する計算となるとされている（「新電力ネット」<https://pps-net.org/column/32593>）。

(78) 原子力発電所の稼働が原則として40年間であることに基づく。

(79) 以上、上記の閣議決定の註14からの引用。

(80) 前掲註（59）に対応する本文参照。

- ② そこで、東京電力を含む原子力発電に携わる主な原子力事業者のすべてが、福島事故後に、「過去分」の賠償金の支払原資をこれから将来に向かって負担することに合理性があるとされ、原子力損害賠償・廃炉等支援法の枠組みにより、地域独占をしていた9つの電力会社（原子力発電をしていない沖縄電力を除く。）と日本原子力発電、日本原燃の11社が一般負担金を拠出するという仕組みが稼働しているところである。
- ③ その後、電力自由化が進展し、9つの電力会社の地域独占が崩れ、新電力が参入し、需要家の一部が新電力との契約に切り替えることによって、上記の過去分の負担を免れることは不合理である。
- ④ そこで、新電力も電力の託送には送配電事業者と契約し、送配電事業者に一定額を支払うことから、送配電事業者に一般負担金を負担させ、これを新電力に転嫁することにより、新電力との契約者である需要家を含むすべての需要家が一般負担金を応分に支払うことになり、③の不合理は解消され、②の仕組みとの整合性が確保される。

d. 今後の見通し

今後の見通しについて、2017年7月26日の「新々・総合特別事業計画（第三次計画）」によると、「東電は、中間指針に示された損害項目に対応して賠償に取り組んでおり、2017年5月に認定を受けた新々・総特において、要賠償額の見通しを8兆4,641億7,700万円に見直した。しかしながら、出荷制限指示等による損害、風評被害等の見積額の算定期間の延長に加え、除染等費用の一部について、応諾実績の増加や、除染作業及び除染事業に関する取扱いの整理が進展したことにより、一定の予見可能性が生じてきたこと等を踏まえて見直した結果、要賠償額の見通しは9兆7,047億400万円となった。」とされている。

e. 評価

上記cの①から④の論理⁽⁸¹⁾は、よく練られたものではあるが、問題があるように思われる⁽⁸²⁾。この論理の出発点は、①の原賠法の趣旨に鑑み

(81) 前掲註(59)に対応する本文記載の①から③についても同じ問題があり、①は両者において全く同じである。

れば、本来は万一の事故に備えて福島事故以前から原子力事業者は賠償金の支払原資を蓄えておくべきであったという点にある。有限責任制度を採用している国では、万一の事故の場合に責任を負うべき損害賠償額の上限までの賠償措置が義務づけられているのに対して、無限責任制度を採用している日本においては、賠償措置と賠償責任とは切り離され、前者は保険市場の引き受け能力等を勘案しつつ合理的な金額までの準備として定められ、後者は個々の原子力事業者の資産が事実上の上限となり、それを超えれば当該事業者は破綻することになるので、その破綻を回避すべきであると国が判断するのであれば、原賠法16条に基づいて、国は、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なうという仕組みが採用された。福島事故の前には、この「援助」の例として、「補助金の交付、利子補給等」に言及されていたのであり、これにより、「一人の被害者も泣き寝入りさせることなく、また、原子力事業者の経営を脅かさない」ことが実現されると説明されていたはずである⁽⁸³⁾。

確かに、原子力事業者が相互扶助的に資金を出し合うという仕組みはあり得るところであり、現にアメリカのプライス・アンダーソン法は、有限責任制度を前提としつつ、事故が発生した場合には（事前ではない）、すべての原子力事業者から拠出金を集める仕組みとなっている⁽⁸⁴⁾。しかし、日本には、一原子力事業者が起こした事故に他の原子力事業者が賠償金支払原資を拠出するという仕組みは存在しなかったはずである。

ところが、上記①は、本来は、原子力事業者は相互扶助の枠組みを作り、事故に備えた賠償金支払原資を蓄えておくべきであったと断定している。確かに、そのような仕組みを構築することはあり得たであろうが、そ

(82) このうち、①と②の論理は、前掲註(60)に対応する本文で述べた一般負担金制度の論理であり、ここで合わせてその問題点を指摘する。

(83) 科学技術庁原子力局監修『原子力損害賠償制度(改訂版)』104-105頁(1991)。後半の引用は、原賠法立法時の科学技術庁長官の国会答弁である。

(84) 前掲註(5)に記載のとおり、賠償措置として、民間保険と事業者による事後的な共済制度とにより約120億ドルが準備されている。

れは一つの方法に過ぎない。相互扶助制度とするのであれば、事後的な拠出を約束しておくアメリカのような方法もある。それに対して、原子力事業者に無限責任を負わせた上で、必要に応じて国が事業者を「援助」という方法もあり得る制度の一つであるはずである。にもかかわらず、原子力発電を開始した当初から、原子力事業者は一般負担金方式で賠償金支払原資を蓄えておくべきであったとする①は、福島事故という現実に対処するための②以下の理屈を導くための前提として、極めて政策的・便宜的なものであるというべきであろう。さらに、現在の仕組みでは、福島事故の損害賠償が終了した後の見通しが示されておらず、東京電力以外の原子力事業者の一般負担金の額に上限が設定されていないことも問題である。

福島事故への対応としての一般負担金制度の事後的導入はやむを得ない面はあったとしても、本来はあってはならない事後立法による負担であって⁽⁸⁵⁾、将来的にはみだりに依拠すべきではないと思われる。

6. いくつかの訴訟

2016年12月31日までに、東京電力を被告とする損害賠償請求訴訟は245件（うち終了したもの100件、係属中のもの145件⁽⁸⁶⁾）になっている（国を共同被告するものを含む）。また、住民らによる集団的な損害賠償請求訴訟は、合計12,000人以上の原告により、18の地方裁判所（福島地裁郡山支部・いわき支部を分けて計算すると20）で31件の提訴があった。

詳細は紙幅の制約により触れることはできないが、多数の住民による損害賠償請求について、本稿執筆時点で既に3件の判決が下され、社会的に注目を集めている⁽⁸⁷⁾。このように、東京電力から損害を填補する和解金

(85) 澤昭裕監修『新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて』68頁以下（竹内純子）（21世紀政策研究所）（http://www.21ppi.org/pdf/thesis/131114_01.pdf）では、東京電力以外の原子力事業者に一般負担金を拠出させることは財産権侵害となる恐れがあるとされている。

(86) 東京電力の資料（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kaihatu/016/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2015/01/28/1354739_5.pdf）5頁。

を受領している被害者の訴訟による請求のうち⁽⁸⁸⁾、一部とはいえ、これを認める判決が下されつつある状況に鑑みると、当分の間、損害賠償請求訴訟は収束せず、請求を認める率と額が一定以上となり、その期待値が訴訟コストを上回る場合には、新たに提訴する被害者が増加する可能性もあるように思われる⁽⁸⁹⁾。

そのほか、原子炉メーカーに対する訴えを退けた判決⁽⁹⁰⁾や、まだ判決は下されていないが、東京電力の元役員に対する株主代表訴訟も係属中である⁽⁹¹⁾。

IV. 結語

第1に、福島事故に直面して緊急に構築された原子力損害賠償制度は、多数の被害者への膨大な損害賠償の支払いを上手く処理してきたということができよう。東京電力は、大きな会社とはいえ、所詮は限られた資産を持つ私企業に過ぎないにもかかわらず、この6年間に、多額の廃炉費用・除染費用⁽⁹²⁾を負担しつつ、政府の援助資金を用いた支援機構からの資金

(87) 前橋地裁平成29年3月17日判決(判時2339号4頁)、千葉地裁平成29年9月22日判決(LEX/DB25449077)及び福島地裁平成29年10月10日判決(LEX/DB25449056)。

(88) この背景に和解金支払いに際して清算条項が置かれていないことについては、Ⅲ. 3. b 参照。

(89) 前掲註(87)の前橋地裁判決は、原告137名が各1100万円の慰謝料等を請求したものであり(総額15億7000万円)、認容総額は3811万円であって、請求額に対して約2.4%の額が認容されている。

(90) 東京地裁平成27年7月13日判決(L07132267)。

(91) 報道によれば、2012年3月5日に提訴された。そのほか、2012年6月11日、福島県民1324人からなる「福島原発告訴団」が福島地方検察庁に東京電力役員を容疑者とする告訴状を提出したが、2013年9月9日に不起訴処分となり、その後、検察審査会の2度の起訴相当議決により、強制起訴となった刑事事件も係属中である。

(92) 2016年12月の想定では将来的には約12兆円に上る見込みとされている(Ⅲ. 5. b 参照)。

提供により、上記の想定では約8兆円⁽⁹³⁾もの賠償金を払い続けてきた。たとえて言えば、ひどい出血中の東京電力に無制限の輸血をすることにより生き延びさせたのである。かつて、無限責任制度とはいえ、賠償責任を負う原子力事業者の資産を上限とする有限責任でしかないと言われていたところ、日本は時間を活用したのである。つまり、ビジネスの常識では不合理なほどの長期の時間の猶予（信用）を東京電力に与えることにより、同社が無限責任を果たすことができるような仕組みを短時間に作り上げたことは高く評価されるべきである。

しかし、第2に、原賠法16条の国の援助の仕組みの遂行のための道具として支援機構をバッファとして組み込んだ日本の制度は、確かに福島事故の処理のためには機能してきたが、今後あり得る他の原発事故でも有効に機能するとは限らないに注意すべきであろう。福島事故を起こした東京電力は巨大企業であり、同社にとって原子力発電はその事業の一つであり、火力も水力も使って電気を作り、配電網を通じてそれを需要家に届けて利益を上げることができる会社であった。しかし、事故を起こしたのが原子力発電だけを事業としている会社であったとしたら、事故により直ちに破綻の危機に直面し、時間の猶予を与えたからといって、東京電力に妥当した現在の仕組みのもとでは損害賠償義務を果たすことはできないのではないと思われる。したがって、この仕組みは一般的な妥当性を有するものではない。

第3に、原子力損害賠償に充てるために原子力事業者は基金を積み立てておくべきであったとされ、その「過去分」を東京電力以外の原子力発電に携わってきた原子力事業者に「一般負担金」⁽⁹⁴⁾として負担させるという仕組みは、既述の通り、相当にあやうい論理をもとに組み立てられたもので

(93) より最近の見込みによれば、賠償額の合計は約9兆円に達するとされている（Ⅲ. 5. d 参照）。

(94) 2016年12月の想定では将来的には福島事故の損害賠償額の見込額8兆円のうち約4兆円になる見込みとされている（Ⅲ. 5. b 参照）。

あり、今後、類似の大規模事故にも同様の仕組みをそのまま流用してよいのか否か再検討が必要である⁽⁹⁵⁾。

第4に、原賠法の改正の審議は行われているものの⁽⁹⁶⁾、経験の呪縛、すなわち、福島事故処理の経験に囚われ、小規模な改正に止まるのではないかと思われる⁽⁹⁷⁾。1999年の東海村のJCO事故の後の原賠法改正においても、その事故を想定した小規模な改正がされただけであった。テロによる事故といった全く別のあり得る事故も想定した様々な法的対応を準備すべきである⁽⁹⁸⁾。

第5に、国際的な原子力事故対応についても改めて検討すべきである。日本の近隣では、韓国・台湾・中国が原子力発電を続けており、中国は大規模な原発の増設を予定している。偏西風地帯にある日本にとって、西や

(95) 人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律（平成28年法律76号）は、無過失責任（35条及び53条）、責任集中（36条）、損害賠償担保措置の強制（9条及び40条から52条）等、原賠法に倣った損害賠償ルールを定めている。

(96) 機構法附則6条では、同法施行後できるだけ早期に、「原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これを明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする」等が定められた。そして、2015年5月13日、原子力委員会に「原子力損害賠償制度専門部会」が設置され、議論が行われている。

(97) 国家補償をする財政力のなかった原賠法制定時からの国力の変化、原子力発電所の規模・数の増大による事故リスク・被害の懸念の拡大等といった外部環境の変化にも拘わらず、これまでの原賠法の改正が抜本の見直しを怠ってきたことへの批判、及び、金融の観点からの改正の方向性について、市原美穂子・柏木芳伸『我が国の原子力損害賠償制度の今後のあり方について—原子力事業の今後の方向性に関連して—』Mizuho Industry Focus162号12頁以下及び26頁以下（2014）（https://www.mizuhobank.co.jp/corporate/bizinfo/industry/sangyou/pdf/mif_162.pdf）参照。

(98) 前掲註（85）の文献では様々な論点が提示されている。また、小柳春一郎「原子力損害賠償制度の歴史と見直しの論点」、大坂恵里「原子力損害賠償制度の見直しの動向」、大島堅一・除本理史「原子力延命策と東電救済の新段階」以上、環境と公害46巻4号21頁以下（2017）参照。

西南の国の事故は他人事ではない。黄砂が飛んでくる季節に、あるいは、台風シーズンに、それらの国で事故が発生した場合についての対応をしておく必要がある。CSC に仮に韓国が入れば、韓国での事故は韓国の裁判所の専属管轄となり、そこでの準拠法が韓国法となれば、同国の原子力損害賠償法制は有限責任を採用しているため、原子力事業者の賠償責任額は3億 SDR (約450億円) が上限となる。確かに、CSC に従って締約国からの一定の資金が同国に提供され、その提供された額の50%は同国内外で生じた損害の賠償に充てられ、他の50%はもっぱら同国外で生じた損害の賠償に充てられる (CSC11条)。しかし、その提供金の総額は締約国10か国の現段階で1億 SDR 余り (約173億円) であり (韓国が締約国になればその額は増加するものの)、決して十分な額とはいえない。韓国で生じた事故が小規模なものであっても、日本海に汚染が広がったとすれば、科学的根拠を欠く風評による損害を含め、日本の漁業関係者が被る損害は相当な額に達するおそれがある。そういった場合の被害者救済をも視野に入れ、例えば何らかの適切な法的対応⁽⁹⁹⁾を準備しておく必要がある。また、CSC の締約国が増えないとすれば、国際私法一般の問題として、裁判管轄や準拠法の問題を検討し、必要な対処をすべきである。

第6に、当分の間、日本では新規の原子炉の建設は凍結されることが予想され、その状態が続けば、いずれすべてが廃炉を迎えることになる⁽¹⁰⁰⁾。

(99) たとえば、外国の原子力事業者による原子力事故の損害が日本に及んだ場合、政府が第三者として一定の条件を付した上で一定額までの賠償金の支払いをし、政府が被害者に代位するような立場でまとめて外国の事業者に請求ができるようにすることを可能とする制度を用意しておくといった法的対応が考えられる。

(100) 福島事故の時点では日本には54基の商業用原子炉が発電のために稼働していたが、その後、10基について廃炉の決定があり、2017年8月現在、44基に減少している。一時期すべての原発は稼働が停止されていたが (2012年5月5日から2012年7月5日の約2か月及び2013年9月16日から2015年8月10日の約1年11か月)、2015年8月11日に九州電力川内原子力発電所1号機が再稼働して以来、同2号機と伊方原発3号機、高浜原発3、4号機の5基が稼働中である。

しかし、仮にそうであるとしても、今後数十年、あるいは100年以上にわたって、廃炉作業や廃棄物処理が必要であり、その間に原子力損害がもたらず事故のリスクは続く。原子力事業者が減少し、あるいはゼロになってもなおワークする原子力損害賠償の仕組みを構築することを検討する必要がある。

(本稿は、科学研究費補助金・基盤研究(C)「原子力技術・機器の国際的移転問題」(15K03144)による研究の成果の一部である。)