

原子力損害賠償制度の研究

——原子力損害賠償支援機構法の成立と運用

2014. 2.4

原子力委員会

東京大学

遠藤典子

原賠法の特異性と不備(1)

1961年制定—民法第709条以下の不法行為法の特別法

二大特徴(特異性)—損害賠償総額が損害賠償措置を超えた場合

1. 原子力事業者——無限責任(有限責任ではない)
2. 国家——援助(補償ではない)

補償は必ず執行される法律上の義務だが、援助は政府の裁量判断によって決定される



原子力事業者の「厳格責任」と国家関与の「曖昧」というアンバランス(1)

(1)我妻栄(1961)ほか

原賠法の特異性と不備(2)

	日本	主要国
原子力事業者	無限責任	有限責任
政府(国)	援助(裁量)	補償(義務)

- 損害賠償額が損害賠償措置額を超えた場合、原子力導入先進国においては「有限責任」と「国家補償」の組み合わせによって、差額分の責任分担が明確化されている
- 日本においては、原子力事業者の「無限責任」と国家の「援助」の組み合わせとなり、責任分担は不明で、現実の事故に直面した際、**政府の裁量によって決まる**
- 前述の3本の柱のうち、原子力事業者責任の厳格化と国家補償(日本は援助)がうまく支えあう関係になく、制度として不備である⁽¹⁾

(1)我妻栄(1961), 星野英一(1962)

原賠法「不変の構図」

1. 産業公害——原賠法改正の制約条件

- 1970年「原子力損害賠償制度検討専門部会」で「有限責任」制導入論を排除
- 民法学者の反対——原賠法制定9年後の“転向”

2. 原発依存への傾斜

- 1973年オイルショックによるエネルギーセキュリティ問題発生
- 1990年頃地球温暖化問題で「環境適合性」の必要性

3. 1986年チェルノブイリ事故の軽視

4. 1999年JCO臨界事故への特例適用

- 安全神話の再検証が行われ、国民の不信感を誘発することを恐れる
- 「原子力立国論」を優先
- 損害賠償措置額のみ引き上げ

50億円→60億円(1971)→100億円(1979)→300億円(1989)→600億円(1999)→1200億円(2009)

原賠法における損害賠償責任は誰にあるのか(1)

原賠法第3条を起点とする二つの選択肢①

第3条 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。*ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りではない*

第一の選択肢——第3条本則適用

- ・東京電力に損害賠償責任
- ・第16条による政府「損害賠償資金援助スキーム」の構築

第二の選択肢——第3条ただし書きの免責条項適用

- ・損害賠償責任の不在（東京電力も政府も免責）
- ・第17条による政府「被害者救助スキーム」の構築

原賠法における損害賠償責任は誰にあるのか(2)

原賠法第3条を起点とする二つの選択肢②

(国の措置)

第16条 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者(外国原子力船に係る原子力事業者を除く)が第3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うものとする。

2. 前項の援助は、国会の議決により政府に属せられた権限の範囲内において行うものとする

→「損害賠償資金援助スキーム」の必要

第17条 政府は、第3条第1項ただし書きの場合又は第7条の2第2項の原子力損害で同時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。

→政府にも法的賠償責任はなく「被害者救助スキーム」の必要

原賠法第16条の「拡張的解釈による新立法」(1)

支援機構法の基本構造①

1. 原子力事業者の相互扶助機構—**広義の自己責任原則**の導入
 - ・ 東京電力の原子力損害賠償の支払いなどに対して資金支援を行う「原子力損害賠償支援機構」(支援機構)を設立する
 - ・ 11の原子力事業者が参加し、政府と折半出資する
2. 政府による間接支援方式—**東京電力の損害賠償責任の明確化**
 - ・ 政府は支援機構に対し、交付国債、政府保証などの資金援助を行う
 - ・ 支援機構は原子力事業者(東京電力)に対し、資金の交付、資産買取り、資本の出資など上限を求めずに行うことができる
 - ・ 原子力事業者(東京電力)は損害賠償責任を全うする

原賠法第16条の「拡張的解釈による新立法」(2)

支援機構法の基本構造②

3. 政府は事業計画の認可権と事業計画履行の監督権を保有
 - 「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭
 - ・ 政府は資金援助に先立って原子力事業者(東京電力)から、必要な援助内容や合理化計画を含む事業計画による申請を受け、認可する。また、事業計画の履行について厳格な監督を行う
4. 援助資金の回収—「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭
 - ・ 支援機構から援助を受けた原子力事業者(東京電力)は、毎年の最終利益から特別負担金と負担金を支援機構に支払う
 - ・ 支援機構に参加する原子力事業者は毎年、負担金を支払う

政策モデルとしてのチッソ公的資金支援方式(1)

「支援機構法の政策モデル」⁽¹⁾—3つの共通性の検証①

1. 出発点における共通性(1)—**確定できない賠償総額**

チッソ

- 環境被害ピラミッド⁽²⁾基底にある「自然環境と生態系の破壊」をどれほど引き起こしたか、公害病の認定時に想定できない
- したがって、食物連鎖によってピラミッドの頂点たる認定患者の被害がどれほどに拡大しているか、総数、必用な措置、賠償総額などを確定できない

東京電力

- 放射能汚染による被害数は数十万件。かつ、広域化、長期化、巨額化。よって損害賠償規模は想定できない
- 事故発生当時から、3兆円から5兆円と想定

(1)筆者のインタビューに対する金融庁・森審議官(当時)の回答

(2)宮本憲一(1989)

政策モデルとしてのチッソ公的資金支援方式(2)

3つの共通性の検証②

1. 出発点における共通性(2)——原因企業の資力不足

チッソ

- 水俣賠償の社会問題化、長期化、賠償金総額の巨額化は確実
- チッソ単独では賠償資金を賄うだけの財務体力はないことは自明
- 半世紀を経過した2013年時点でも、賠償問題は完結していない

東京電力

- 本過酷事故による損失と経費上昇によって債務超過を疑われる事態
- 東京電力単独の財務体力では賄えない可能性はきわめて高い



チッソ、東京電力ともに賠償総額が確定しないままに、被害者に対して賠償を迅速かつ適切に進め、それが長期化し、賠償額が巨額化しても持続可能な資金支援スキームが必要。とりわけ後者においては緊急

政策モデルとしてのチッソ公的資金支援方式(3)

3つの共通性の検証③

2. 政策思想における共通性(1)——倒産を許さない『参加の強制』(1)

チッソ

- 政府方針は「汚染者負担の原則 (polluter—pays principle 略称PPP)」(2)
- PPPは公害原因企業に汚染回復責任と被害者救済責任を課す考え方
- 賠償責任は原因企業であるチッソが負い続ける
- 賠償責任を全うさせるために、チッソを倒産させずに存続させる必要、公的資金支援が必須という論理的帰結

東京電力

- 損害賠償の一義的責任は東京電力にあり、賠償責任を全うさせるために、政府は原子力推進を国策としてきた社会的責任に則って資金支援

(1) 永松俊雄(2007)

(2) OECD(1975) *The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis, Implementation*. Paris: OECD. 1972年に打ち出された国際貿易における各国の競争条件を均等化するための原則。国が民間企業の汚染防止費用を補助金によって負担するかしないかで、市場競争において公平さが保たれない恐れが生じるため、基本原則として補助金禁止を決定した。

政策モデルとしてのチツソ公的資金支援方式(4)

3つの共通性の検証④

2. 政策思想における共通性(2)——倒産を許さない『参加の強制』

世論：犯罪的事件を起こした原因企業を公的資金でなぜ救済する
のかと批判

政府：「倒産による安易な社会的責任の放棄は許さず、
何年かかろうと原因企業に償わせる『参加の強制』の一手法」

政策モデルとしてのチッソ公的資金支援方式(5)

3つの共通性の検証⑤

3. 制度における共通性——間接支援方式

チッソ

- 患者県債方式——国が直接関与を行わず、熊本県が県債を発行、それを政府が引き受け、その資金を熊本県がチッソに融資するという間接方式で開始

東京電力

- 支援機構法——東京電力が損害賠償(除染を含む)を行うために必要な資金を、政府が支援機構に交付国債を交付、支援機構が東京電力に資金援助する間接方式

「5つの複合問題」の解決(1)

本過酷事故発生によって日本政府が直面した「5つの複合問題」

1. 被害者に対して迅速かつ適切な賠償を行うための3～5兆円規模の損害賠償制度の実現と維持
2. 福島第一原子力発電所の事故の収束、安定化、廃炉工程の設計
3. 東京電力の計画停電の回避、安定した電力供給体制への迅速な復帰
4. 電力債の信用の回復とそれに伴う社債市場の安定化
5. 東京電力の主要金融機関の損失発生回避による金融システムの維持



政府方針—東京電力の債務超過回避、企業としての存続維持

- ・会社更生法適用の回避
- ・債務超過回避のための資金援助スキーム

「5つの複合問題」の解決(2)

会社更生法適用回避の検証①

会社更生法適用支持の理由

1. 一事業会社である東京電力を公的資金によって維持存続させる特別な理由が見当たらない
2. 正当化できる特別な理由もなく実質破綻会社を救済すれば、市場経済の原則を逸脱して公平性を損ねる
3. 経営責任を追及し、株主と債権者、その他関係者に平等な負担を求めることができる最も透明性が高く、裁量性を排した手法である
4. 史上類を見ない悲惨な事故を引き起こした原因企業の責任は司法の下で明らかにされるべきである

「5つの複合問題」の解決(3)

会社更生法適用回避の検証②

会社更生手続きを巡る3つの問題⁽¹⁾

第一の問題——更正計画策定のための債権額の確定が困難

- 本過酷事故による損害は、地理的・内容的・時間的な広がりを持つ
- 数十万の被害者一人ひとりが自らの被害額を算定し、届け出することは不可能
- 会社・管財人も届出された債権額が適切か否か認否することは困難

関連問題：原賠法における原子力損害の定義の不備

第18条が規定する紛争処理体制の不備

(1) 前東京地裁第20部判事、現原子力損害賠償審査会委員である中島肇弁護士は、本論の指摘について、「極めて妥当」とし、「会社更生適用に関する論考のほとんどは、こうした更正法手続き上の実務を考慮に入れていない」とする

「5つの複合問題」の解決(4)

会社更生法適用回避の検証③

会社更生手続きを巡る3つの問題(2)

第二の問題——債権認否に対する被害者不同意による裁判請求

- ・ 客観的かつ合理的な認否基準が期待できず、認否結果に被害者同意が得られる可能性は低い
- ・ 被害者の損害賠償請求権は**弁済順位が低い**
→社債権者が電気事業法37条によって優先弁済が認められている

第三の問題——会社の「財産評定」に相当な時間

- ・ 発電所や送電設備などの専門設備を膨大に所有



結論—損害賠償を迅速に開始できない危険大

「5つの複合問題」の解決(5)

会社更生法適用回避の検証④

電力債の信用低下による“電力版システムック・リスク”

- 政策担当者の認識——「電力債は準国債」
- 会社更生法適用は、東京電力の「倒産」を意味し、準国債の地位を失う
- 他の電力会社の電力債の信用は大きく低下し、従来の資金調達は困難
- 9電力の経営危機の連鎖の危険

「5つの複合問題」の解決(6)

東京電力の債務超過回避の資金援助スキームの検証

財務諸表に見る資金援助機能

- ・ バランスシート(BS)の負債側に、巨額の「損害賠償引当金」が発生する
- ・ 「損害賠償引当金」と同額の援助資金をBSの資産側に同時補填する仕組みがあれば、互いに相殺し、債務超過には転落しない
- ・ だが、通常の会計処理であれば、援助資金は東京電力にとって金融債務であって、援助しても債務が増えるだけで資産側の同時補填にならない
- ・ 政府は、援助資金の会計認識を逆転させ、金融債務ではなく、援助資金の請求権と位置づけ、債権としてBSの資産側に計上
- ・ 両者は相殺し、オフバランス化し、BSは痛まない
- ・ 事実上の返済金である「特別負担金」は毎年一定額としないことで、援助資金の債務性を低下させた



支援機構法に組み込まれた

「いかなる場合でも債務超過を回避する資金援助スキーム」

Ⅲ-2 支援機構法の実践(1)

支援機構法施行による損害賠償の実施

1. 政府は支援機構に2011年度中に5兆円の交付国債を交付
2. 東京電力は支援機構に合計4兆9088億4400万円(2014年1月22日現在)の資金援助を要請し、緊急特別事業計画、総合事業特別計画などを提出
3. 支援機構は事業計画を認可、3兆4757億円(同)の資金援助を東京電力に実施
4. 東京電力は被害者に対し、3兆3678億円(2014年1月24日現在)の損害賠償を実施

支援機構法の実践(2)

東京電力経営への管理強化①

政策担当者「東京電力には会社更生法より過酷な“**擬似的会社更生法**”を適用」

会社更生法

管財人による債権・債務の確定

管財人による更生計画の策定

- ・経営責任の追及と合理化
- ・ステークホルダーの応分負担

再建スポンサーの確保

東京電力(擬似的会社更生法)

調査委員会による資産査定

支援機構主導の事業計画策定

- ・経営陣の総退陣と合理化の追求
- ・金融機関への融資維持要請
- ・株主への希釈化の理解

政府の資本出資



ただし、債務はカットされないという過酷

支援機構法の実践(3)

東京電力経営への管理強化②

半公的管理から**国有化**へ政府が認識を転換

- 原発不稼動などによる化石燃料費上昇と原発事故の損失額の増大
- 2012年3月期は債務超過危機——自己資本比率試算5.1%
→1兆円規模の増資の必要性
- 損害賠償資金(除染を含む)は膨張の恐れ
- 廃炉事業負担(40年間で約5兆円の見込み—決算には未計上)

支援機構法の実践(4)

東京電力国有化の検証①

経済産業省の国有化論理

1. 東京電力の債務超過回避には1兆円規模の資本注入が必要
2. 政府が1兆円もの公的資金を投入するなら、**東京電力改革の成果を社会に対して明確化**しなければならない(企業体としての再建、収益力回復、結果として株式売却による公的資金の回収)
3. その東京電力改革の成果は、「電力自由化・制度改革」⁽¹⁾と整合的でなければならない、そのことによって社会的利益が増大する

(1)安倍政権は2013年4月2日に「電力システム改革に関する改革方針」を閣議決定し、1. 広域系統運用機関の設立、2. 電気の小売業への参入の全面自由化、3. 法的分離による送配電部門の中立性の確保と電気小売料金の全面自由化、という3段階の改革方針を打ち出した。これを受けて、4月12日に「電気事業改正法案」が閣議決定され、同日国会に提出されたが、審議日程不足で廃案となった。

支援機構法の実践(5)

東京電力国有化の検証②

財務省の国有化反対の論理

- 東京電力の議決権を握ることで、政府(経済産業省)が企業(株主)利益と社会的利益の相反に陥る
ex)電気料金の値上げ、電力自由化と整合的な東京電力改革
- 財政負担が膨張する

経済産業省の反論——「規制と振興は両立する」

- 電力自由化・制度改革は“新しい規制”
- 東京電力の国有化による改革再生は“新しい振興”
- それらは両立する
ex)厚労省の「新医薬品ビジョン」、日本航空への企業再生支援機構出資

「新たな支援の枠組み」の検討(1)

「新たな支援の枠組み」⁽¹⁾の必要性が浮上

- 東京電力が表明した「賠償＋除染」＝およそ10兆円の可能性
- 支援機構法による追加資金援助では、「事故処理専門法人」化または税金漬けによる「電力公社」化という危機感
- 東京電力は「新たな支援の枠組み」を要請

「事故的有限責任制度」の提起

ex.1) 除染費用を東京電力に求償する除染特措法を改正し、国家負担とする

ex.2) 特別負担金および一般負担金の上限を設ける



エネルギー政策(経産省)VS財政政策(財務省)

(1)2012年11月東京電力記者会見。廃炉費用を合計すれば15兆円以上と予測される

「新たな支援の枠組み」の検討(2)

汚染水問題の深刻化によって国家負担の拡大がコンセンサスに⁽¹⁾

新・総合特別事業計画の策定(2014.1.22)

- 交付国債枠を5兆円から9兆円に拡大
- 支援機構が保有する東京電力株の売却益を除染費用(既計画分は2.5兆円)に充当
- 中間貯蔵施設の建設費(1.1兆円程度)に電源開発促進税を投入

実質的な事後的有限責任制度の確立だが、原子力損害賠法など関連法の改定に踏み込まず

(1) NHK世論調査(2013.11.13)にて、“原発事故対応に国費を”との自公提案に対し、63%がそれに沿うべきと思うと回答