



東京電力法的整理論の無邪気さと無責任さと

2014/10/09

誤解だらけのエネルギー・環境問題

竹内 純子

国際環境経済研究所理事・主席研究員

(「[WEDGE Infinity](#)」からの転載)

東電力福島第一原子力発電所事故は未曾有の被害をもたらした。3年以上が経過した2014年5月時点でもなお、福島県全体の避難者が13.1万人、避難指示区域等からの避難者が10.0万人いるとされている^{注1)}。それだけ多くの方の生活を根底から覆したのであるから、その損害賠償額が莫大になることは容易に想像できる。その上に廃炉、除染などのコストも必要だ。こうした事故の後処理に必要なコストは誰がどのように負担すべきなのか、事故を起こした東京電力がどうやって責任を果たすべきかは、事故直後から多くの議論となった。

東電の法的整理を強く主張する河野議員

河野太郎議員は、自民党が野党であったときから東電の法的整理を強く主張しており（2012年7月27日付ブログ「[原子カムラの大臣達](#)」等）、今年2月のインターネット番組でも、下記のように現在のスキームを批判されている。

2014年2月26日放映 ニコニコ生放送 ここがヘンだよ エネルギー政策 第7回

「[東京電力の経営問題 ～新 総合特別事業計画の裏側を読む～](#)」^{注2)}

- 賠償、廃炉、除染などいずれも東電に当事者能力がないことははっきりしている。汚染水対策もお金が回らないから、いかに手を抜くか（タンクも溶接型でない、水量計がない等）になる。
- 東電が出来ないものは国が引き受けるしかない。その前提は、経営者、株主、債権者が責任をとること、つまり破綻処理・法的整理である。その上で、東電の事業のすべてをいったん国が引き取り、民間資本で運営できる部分（火力発電、送配電等）は民間に売却する。他方、廃炉等は民間がお金を出してくれるはずはないから、最後まで国が面倒をみることになる。
- 国がやらざるをえないし、東電から（お金を）もらおうといったって東電は（実態として）破綻しているんだからもらえないわけで、そこは東電（の株主、債権者）にきちっと責任をとってもらおう。いくつかやり方があり、一つは東電がカバーできないところは国が税金を投入する、もうひとつはグッド東電、バッド東電に分けた上で、発電会社として再出発をした東電が国に売却した送電網を使うときに託送料金を払う、国がそれを廃炉処理に当てていく。それで全額まかなえるとは思えないが足りなければ税金投入。議論しなければならぬのは関東圏（託送料金を高めに設定）と全国の国民の負担

配分（税金）が問題。

- 原子力損害賠償法上、東電は無限責任を負っている。順調に稼働していたときの利益は東電のもの、事故のコストは国に付け回しというわけにはいかない。
- 今の東電は実質破たん状態であるのに、国が裏から金を入れて、一部上場企業と言うフィクションを作り出している。財務省は真水を入れたがらない、経産省は幹部が金融機関に「東電は破たんさせない」と言ってしまった、といったところからこのおかしいことは始まっている。
- 上記の結果、東電には将来の展望がなく、社員の流出が起きている。東電を破綻処理して、再処理をする部隊と新たな発電会社にわける、そこで再出発をして良いよ、とすれば、その方が社員としての士気も高まっていく。

注1) 総合資源エネルギー調査会原子力小委員会第5回会合参考資料3 P25 より

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/denkijigyou/genshiryoku/pdf/005_s03_00.pdf

注2) 上記番組を視聴し、議員の主張を筆者の責任でまとめたもの。

議員は、東京電力が企業体として存続している現状を批判し、破綻処理・法的整理をして株主や債権者等の利害関係者が「責任」を果たすことを前提に、「国が引き受けること」を主張している。事故前の法律や契約に基づいて行動した関係者に対しどう「責任」を問うのかも、税金という集金システムを使う場合と東電管内の消費者に対して電気料金という集金システムを使う場合では負担のあり方が全く異なることも、そして、国が廃炉事業を引き受けてどうマネジメントしていくのかについても、具体策については言及がない。そのため議員の論に一つ一つ反証をしていくことはできないので、そもそも論から述べることになることをご容赦いただきたい。

なぜ東京電力は破綻処理・法的整理されなかったのでしょうか。それには既存の法秩序、すなわち原子力損害賠償法がどのように規定していたかを知る必要がある。

原賠法の目的は「被害者保護」と「原子力事業の健全な発達」

ここで簡単に原子力損害賠償法（以下、原賠法という）という法律について（できるだけ）簡単に解説する。

原子力損害賠償制度は、原子力平和利用に関する歴史的経緯から、多くの原子力発電導入国においてほぼ共通する制度となっている。目的は「被害者保護」と「原子力事業の健全な発達」の2つ。そのために、事業者の責任を厳格化（無過失責任・免責事由の制限・責任の集中）する一方、保険等による賠償措置を義務付けることで、事業者の経済的負担の一定範囲を保険等に転嫁し、さらに、一定の事由によって原子力損害が生じた場合あるいは一定額を超える負担が生じる場合には国家補償というかたちで国が関与することを明示し、原子力事業経営に予見可能性と安定性を与える構成となっている。

しかし日本の原賠法は、事業者が負担すべき上限額に関する規定はなく（＝事業者は「無限責任」を負う

とされる)、国家の関与についての規定も明確ではなかった。国の措置について定めた原賠法第 4 章第 16 条は、「政府は、(中略) 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。」とし、事業者が免責となった場合(第三条第一項ただし書適用の場合)には「(略) 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」(下線等筆者)としている。

「国会の議決によって認められる範囲」で行われるということしか定められていない政府の「援助」の内容を初めて具体化したのが原子力損害賠償支援機構法(以下、機構法)である。機構法成立に伴い、政府と東京電力を含む原子力事業者 12 社が資金を拠出して、原子力損害賠償支援機構(以下、機構)が設立された。政府は交付国債を発行し、機構を通じて東京電力への資金援助が行われることになっているが、この資金は将来国庫に納付することが求められており(機構法第 59 条第 4 項)、政府の公的資金による東京電力救済というよりも、「つなぎ融資」としての意味合いが強い。

法的整理は被害者保護にはつながらない

東京電力の法的整理を主張する方の論拠は、基本的に、公的資金によって東京電力を維持存続させることに大義はなく、市場原理の一般原則を尊重し、経営者や東電に投資してきた株主や社債権者など利害関係者の責任をまず問うべきであるということだろう。一見もっともらしく、国民感情の点からも受け入れられやすいが、それが問題解決の手段となり得るとは筆者には到底考えられない。法的整理論の問題点を損害賠償スキームにおけるものと東京電力の事業経営(廃炉等の事故処理も含む)、東電以外への影響に分類して整理する。

1. 損害賠償スキームにおける問題点

原賠法は先述した通り、事業者に無限の賠償責任を課している。無限の賠償を行うからには事業者は存続し続けなければならない。そして本来、有限の責任しか背負い得ない民間事業者に無限の賠償責任を課することの実効性担保として原賠法に国の援助が規定されているのだ。法的整理は原賠法の目的に反し、その定める法秩序を逸脱することとなる。そのためそもそも法的整理は「あり得ない」というのが法治国家としての考え方であり^{注3)}、「経産省幹部が金融機関に『東電は破たんさせない』と言ってしまった、といったところからこのおかしいことは始まっている」という河野議員の発言はおかしい。

そして、東電を法的整理することは被害者保護には全くつながらない。会社更生法に従えば、損害賠償請求権は「更生債権」(更生会社に対し更生手続開始前の原因に基づいて生じた財産上の請求権であり、更生担保権や共益債権に該当しないもの^{注4)})に分類され、原則として更生手続によらない弁済は禁止されている(少額の更生債権については裁判所の許可を得て随時弁済が可能な場合もある)。会社更生法による更生計画が認可決定されるまでには通常 6 カ月から 1 年という期間が必要となるが^{注5)}、その間弁済はなされないのだ。この事態を回避するためには、例えば「平成二十三年原子力事故による被害にかかる緊急措置に関

する法律」を改正して、国が直接支払いを行うための体制を整備する（現在、東電は委託先を含めて数千人規模で対応）、国による仮払いの範囲を拡大するなどの措置を講じなければならない。

また、原子力災害の特殊性として晩発性障害が懸念されるが、会社更生の手続きにおいては一定期間内に届け出のない賠償債権（届出漏れ、事後の疾病発現等）は失権してしまうこと、被害者の損害賠償請求権を確定させるための交渉は、被害者一人ひとりが管財人と行わねばならず、被害者及び管財人にきわめて大きな負担が生じるなどの問題点も指摘されている。

注3) こうした論に、NBL956号「原子力損害賠償法上の無限責任」同志社大学森田章教授、「福島原子力事故の責任」（社団法人日本電気協会新聞部、2012年）森本紀行他。森本氏の著書は、このインターネット番組の視聴とあわせてぜひ読んでいただきたい一冊である。

注4) 「会社更生法」（有斐閣、2012年）伊藤眞

注5) 「原子力損害賠償制度の研究」（2013年、岩波書店）遠藤典子 P176 は「通常の会社更生案件でも6カ月以上が費やされる。東京電力の場合（中略）発電所や送電施設などの専門的な設備を膨大に所有しており、果ては、子会社を通じて尾瀬国立公園の約4割の土地を所有しているといった特殊性を備えており、更生計画作成に耐えうる厳格な財産評価には、相当な期間が必要となるだろう」としている。なお本旨と関係ないが、東京電力は尾瀬国立公園の土地を直接所有しており、「子会社を通じて」との表現は誤りである。

そして、損害賠償請求権は債権のなかでも劣後する存在であり、弁済原資が十分に確保されなければ十分な満足を得ることはできない。莫大かつ長期の資金調達を必要とする電気事業は、安定的かつ安価な資金調達が可能にしよう、発行する社債（電力債と言われる）には「一般担保」が認められている（電気事業法第37条）。原子力事故被害者の損害賠償請求権は無担保の更生債権として処遇されるため、電力債やその他更生担保権よりも劣後してしまい、損害賠償額は大幅に減額される可能性が高いのだ。これが東京電力が会社更生法の適用申請を選択する上で最大の障害になったと言っても過言ではない^{注6)}。

この点については、「会社更生法は、債務調整の手続を決めているだけであり、厳格な配分ルールではない。先取特権を持つ債権でも、更生計画では公平性の観点から他の一般更正債権とまとめて一つのクラスにされる場合もしばしばである。」とする論もあるが^{注7)}、少なくとも損害賠償請求権が他の債権に優先されることは既存の法秩序ではあり得ない。

東電を法的整理とすることを、被害者のために正義の鉄拳を下すと捉える向きもあるが、これまで述べた通り、特別立法等の措置により国が全額補償するなどの手当を講じなければ、単に被害者保護を不安定な状況に追い込むことになる。具体的な被害者救済手段の構築について、一言も言及すること無く東電の法的整理を主張することは、徒に被害者を不安定な地位に置くことに他ならず、無責任と言わざるをえない。

2. 事業経営における問題点

日々電力を供給していく責務を負う電力事業経営、そして、廃炉処理にも大きな支障をきたすおそれがある。まず、燃料費や原発事故収束費用等に関わる商取引債権の弁済が制限されることとなれば、燃料や必要資機材の調達に支障が生じ、安定的な電力供給や事故収束が困難になる恐れがある。

こうした議論においてしばしば引き合いに出される JAL は不採算事業を切り離せば収益が上がる構造に更生することが可能であったが、東京電力は賠償や廃炉という、収益は生まず多額の費用を必要とし続ける事業を背負わねばならない点において決定的に異なる。実際、賠償総額も廃炉費用も見通せない状況において更生計画の立てようがなかったのである。更生計画を策定し裁判所でそれが認可されなければ、破産や自主廃業を選択せざるを得ず、結果として取引債務の履行や資源輸入が不可能となってしまう。証券預託顧客という債権者が大多数に上る山一証券が適用断念したケースを想起してほしい。電力供給の途絶・不安定化や廃炉事業の遅滞等を回避するためには、東電の商取引債権について政府保証等が必要となるが、信用補完や代替融資が必要となる取引債権などの短期債務は約 2 兆円（2013 年 3 月末）と莫大である。

また、各債務が一旦デフォルトに陥ればその後自律的な資金調達は困難になる。相当期間政府による信用補完措置などが必要になること、東電の資金調達コストが大きく膨らむことが懸念される。

注6) こうした論に、経済科学通信 No128 「原子力発電所事故に伴う損害賠償債務を負担する電力事業者の有り様について」
久保壽彦他

注7) 星岳雄、アコル・カシャップ、ウリケ・シェーデ「[東電処理は会社更生法で](#)」

しかし筆者が最も懸念するのはこうしたある意味「金融の技術論」の部分ではない。「東電ができないものは、国が引き受けるしかない」と河野議員は発言されているが、国が超長期にわたる廃炉事業を直接マネジメントをしていくことが可能であると到底考えられないのだ。「東電を破綻処理して、事故処理をする部隊と新たな発電会社にわけるということは、そこで再出発をして良いよ、ということはその方が社員としての士気も高まっていく。」とも発言されているが、再出発ができるのは電力事業に関わる会社に行く社員だけではないだろうか。廃炉・汚染水対策といった負の事業のみの遂行主体に行く社員の士気は、国が主体となれば本当に高まっていくのだろうか？

いま大変厳しい制約条件の中で廃炉や汚染水処理といった難題に取り組んでいる現場の方たちは、議員の「福島処理にいかにか手を抜くかになっている」という言葉に傷ついていることだろうが、国が主体となるということは、こうした政治家の言葉に振り回されるということになる。現場を一顧だにしていないのではないかと思わせる発言には大きな不安を抱かざるをえない。費用負担、方針決定、運営管理、実作業のどの段階に国がどの程度関与するのかが緻密な制度設計が必要であり、決して「国がやるから大丈夫」と言えるものではないことは、これまで国が行ってきた原子力の研究開発事業が遅々として進まなかったことを見れば明らかだ。

3. 東京電力以外への影響

この他懸念される事項として、社債市場や金融機関、株式市場への影響がある。第一の社債市場への影響であるが、H23年3月末東電債発行残高は4兆4,250億円、電力債全体では約13兆円と、電力債は社債市場で大きな位置を占める。国債に準じるほどの信用力があり、社債市場のベンチマークとなっていた東電債が一旦デフォルトすれば、他の電力会社の資金調達にも困難をきたすことはもちろん（2011年3月期の電力9社の有利子負債残高は約23兆円、電力債の発行残高はその50%を占める）、社債市場全体の価格見直しにつながる恐れもある。仮にではあるが、約63兆円と言われる公社債残高のうち1~2割程度が下落したとすると6~13兆円の損失が生じることとなる。企業の資金調達が困難になることや調達コストの上昇、年金共済や生保等の社債購入主体への影響波及は避けられないだろう。

金融機関への影響も懸念される。東電に対する貸付債権は、正常先または要注意先から破綻先に区分変更され、要引当額が格段に増加する。具体的には、東電の借入金は約2兆8,800億円（H26年3月末、連結）であり、各金融機関が破綻先の無担保債権に適用する平均的な引当率を100%とすると^{注8)}、3兆円近い要引当額増加となる。

東電債3兆8000億円が一旦デフォルトすること、東電株3000億円程度（賠償機構保有分を除く民間保有分）が更生計画に基づいて100%毀損することを合わせれば、全体で約7兆円規模の損失となり、金融機関や生保などのステークホルダーの自己資本も大幅に毀損せざるを得ないだろう。金融機関が自己資本比率低下に直面すればその回復のために、貸し渋り、貸し剥がしといったことが行われるのは当然予想され、マクロ経済全体に与える影響は看過できないものとなる。

注8) 債務者分類と貸倒引当金の関係は銀行によって考え方が異なる。一般的な区分の紹介が下記になされている。

http://www.hi-ho.ne.jp/smc_toyo/0109221.pdf

目的を改めて考えるべき

これまで述べてきた通り、東電の法的整理はそのままでは賠償、廃炉といった問題解決の手段足り得ず、また、日本経済全体に与える影響も甚大であるため、東京電力は「死ねない巨人」として法的整理が回避され、何十年かかっても国に借金を返していくこと、賠償、廃炉等に取り組み続けるという十字架を課せられたのだ。こうした現実を踏まえれば、事故直後であればまだしも事故から二年近く経ってなお、立法府の、しかも与党の議員である方が、東京電力を破綻処理・法的整理すべきという論を安易に口にされることには首を傾げざるを得ない。

このインターネット番組で森本氏に再三指摘されていた通り、目的はなにか改めて考えていただきたい。目的は東電に鉄拳をふるう姿を国民に見せることではなく、電気の安定供給と的確・迅速な賠償による被害者救済、廃炉事業の安定的な遂行、そして今後の電力システム改革に適切に対応していくことであるはずだ。多くの特別立法や措置の必要性について言及することもなく、その具体策について提示することもなく、ただ東電の法的整理を主張することはあまりに無邪気であまりに無責任ではないだろうか。

筆者自身も現在の原賠法には相当大きな問題点があると認識している。首都圏の電力供給を担う会社が数十年にわたり借金を背負い続けることへの懸念、電力自由化との不整合、国民負担極小化の観点からの疑問、原子力損害賠償制度としての汎用性の無さ（他の事業者が事故を起こした場合には成立し難いスキームである）、他事業者が負担する一般負担金の法的正当性への疑問、不法行為制度による金銭賠償を通じた被災者救済の限界など様々な問題点があり、今後に備えて原賠法は抜本的に見直されなくてはならないと考えている。しかし今回の福島原子力事故は現在の原賠法の下で起きてしまった。その法秩序の下において起きた事象はその法秩序のもとにおいて処理されなければならないのだ。日本が法治国家である限り。

そして、そもそも今や東京電力の最大の株主も最大の債権者も国である。いま法的整理をするなら、株主、債権者としての国がまず腹を決めなくてはならない。それを明確にしないまま、国に近い立場の方が、法的整理を公言し、民間の株主や債権者に債権放棄を迫ることはあり得ない。政府部内の議論をまとめる方が先決だろう。

つまり、議員による東電の破綻処理・法的整理論は、評論家による論旨としてならまだしも、(1) 既存の法秩序を軽視している、(2) 問題解決への道筋を何ら具体的に示していない、(3) 株主・債権者として最大の当事者である国の態度を明確にしていない、の3点で、与党議員の主張として相応しくないと筆者は考える。

原賠法の問題点や原子力事業体制に関わる今後の展望については昨年21世紀政策研究所において報告書を取りまとめた^{注9)}。そちらもぜひ参照していただきたい。

注9) [「新たな原子力損害賠償の構築に向けて」](#) [「原子力事業体制・環境整備に向けて」](#)