

( 続紙 1 )

京都大学	博士 (エネルギー科学)	氏名	辻廣典子 (旧姓) 遠藤典子
論文題目	原子力損害賠償制度の研究——東京電力福島原発事故からの考察		
(論文内容の要旨)			
<p>本博士論文は、2011年3月11日に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故 (以下、本過酷事故) を対象とした重大事故における危機管理の事例研究である。原子力損害賠償制度の再構築過程を検討することにより、日本の行政・公共政策の特性を導き出し、その一般化を図るものである。序章、第Ⅰ部、第Ⅱ部、第Ⅲ部それぞれ3章の合計9章、終章で構成されている。</p> <p>序章では、以下の3つの検討課題を提示、その検討方法について明らかにしている。</p> <p>1. 原子力損害賠償制度の再構築に際し、政府が既存の原子力損害賠償法 (以下、原賠法) に加え、原子力損害賠償支援機構法 (以下、支援機構法) という新立法を必要としたのはなぜか。2. 本過酷事故直後に政府が想定した3~5兆円の損害賠償資金を原因企業である東京電力単独では賄えず、公的資金投入が必須であることは明白であり、政府はいかなる制度設計でそれを可能にし、正当化したのか。3. 本過酷事故が引き起こした複合的な社会・経済問題を同時に解決し、破局的事態を回避するために政府内部でいかなる政策形成が行われたのか。それはどのように実行され、有効であったか、である。</p> <p>本論文では、政策立案、運用に中核的に関わった経済産業省、財務省などの政府高官や政治家、東京電力幹部などに対し複数回に渡る聞き取り調査を行い、関連法規、行政文書の博捜、関連論文との比較検討を行った。制度が想定された状況下で運用される場合、政策執行は定型化されるが、予測を超える事故・事件が発生した場合には試行錯誤を伴うため、文書だけで実態を明らかにすることは不可能であるからである。</p> <p>第Ⅰ部では、上記の課題1の検討を行った。第1章では、原子力事業者の無限責任と国家関与の曖昧さによって特徴付けられる日本の原賠法の構造と誕生の経緯を、原子力導入先進国の類似法と比較論考した。第2章では、原賠法が原子力事業者と国家の損害賠償費用の分担が曖昧という瑕疵を抱えながらも、長年に渡って維持されてきた「不変の構図」を2つの理由とともに明らかにした。2つの理由とは、①多額の財政負担の発生を回避したいという政府の思惑と、②無限責任の改変を提案することで「安全神話」の再検証が行われ、原子力発電保護政策を揺るがすような国民の不信感を誘発することを避けたいという原子力事業者の思惑である。第3章では、政府が原子力損害賠償制度の再構築に当たって、①損害賠償責任は東京電力にあるとし、東京電力単独では賄いきれない損害賠償資金は、原賠法第16条に則って国家による援助を行なう、②本過酷事故を天災地変による不可抗力によるものと判断し、東京電力を免責、原賠法第17条に則って政府が被害者を救済する、という2つの選択肢を検討、財政負担が急拡大する恐れがあるなどとの理由から②を排除、①を採用した政策形成過程、および原賠法第16条の国家援助規定を具現化するには支援機構法という新法を必要とするとの判断に至った政策形成過程を明らかにした。</p> <p>第Ⅱ部では、上記の課題2の検討を行った。第1章では、政府が国家の援助として公的資金を投入する根拠を、「原子力政策を推進した国の社会的責務」と「国民負担の極小化」とすることで正当化し、それが支援機構法の基本構造にいかに関与しているかを明らかにした。すなわち、①国と11の原子力事業者が折半出資を行う、②政府は支援機</p>			

構を通じて東京電力に間接的な資金援助を行う、③政府は援助に先立って東京電力に合理化計画を求め、履行を厳格に管理する、④5兆円の交付国債発行によって調達した援助資金は、東京電力および他の原子力事業者の毎年の利益から回収する、といった基本構造は、損害賠償責任を東京電力と原子力事業者に求め、政府はあくまで援助の立場に止まり、東京電力の救済色を払拭するという政策的意図が反映されている。第2章では、水俣病の原因企業であるチッソに対する公的資金支援方式、第3章では、預金保険制度、がともに支援機構法の政策モデルであること、政策担当者の政策的蓄積が転用されたことを発掘、その政策思想や公的資金支援方式における共通性の検討を行った。

第Ⅲ部では、上記の課題3の検討を行った。第1章では、政府が①3～5兆円規模の損害賠償の迅速な実現、②本過酷事故の収束、安定化、③東京電力の計画停電の回避、④電力債の信用回復と社債市場の安定化、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、という5つの複合問題に直面し、それらを同時解決するには、東京電力の債務超過転落を回避、企業として存続維持することが必須であると政府が判断に至った過程と根拠を明らかにした。次いで、会社更生法適用支持論に対して、政府が①被害は地理的、内容的、時間的に広がりを持ち、被害者一人ひとりが自ら被害額を届け出、管財人も債権として認否することは困難であることから、東京電力の負債総額を確定できず、長期にわたって会社更生計画の策定がかなわず、その間、損害賠償が開始できない、②会社更生法に基づく事故被害者の損害賠償請求権の弁済順位が社債権者などに比べて劣後しており、損害賠償資金の十分な確保が困難、などに求めたことを明らかにした。さらに、政策担当者が構築した、東京電力をいかなる場合にも債務超過に転落させない資金援助スキームのメカニズムを、東京電力の財務諸表を精査することで解明した。第2章では、本過酷事故から1年後、東京電力が原発不稼働による化石燃料費上昇と本過酷事故による損失拡大で1兆円規模の増資が必要となり、国有化を決断するに至った政策形成過程を明らかにした。具体的には、東京電力に対する1兆円の出資により議決権の過半数を握ることで経営改革を主導し、電力自由化・制度改革の先行モデルとする意図をもって国有化を主張した経済産業省と、政府が東京電力経営に深入りすることで、財政投入資金が膨張することを恐れ反対した財務省との対立点を明らかにした。第3章では、支援機構と東京電力が2012年3月に策定した「総合特別事業計画」を精査し、それが賠償および除染費用と廃炉費用総額の推定を行うことなく策定されていることから、緊急避難的制度的の一部に留まっていることを考察した。現実には、本過酷事故から2年半が経過し、賠償および除染費用が10兆円規模に、廃炉費用を含めると15兆円規模に膨らみかねないという新たな局面を迎えており、損害賠償制度の持続可能性を担保するために、東京電力に求償することとされている除染費用を、政府負担とするなどの「事後的有限責任制度」の導入を提起した。

終章では、本過酷事故において、原子力損害賠償制度の再構築をはじめとする危機管理の政策形成過程を検討することにおいて導き出された、政府による被害者救済が必要なほどの重大事件に直面した際の、日本の行政の特質を4点に集約した。①政府は直接的金銭補償に繋がる被害者に対する国家の法的責任を認めない。②政府は原因企業に一義的な賠償責任を負わせる。③原因企業の損害賠償資金不足の解決に、第三者を介した間接型公的金融支援を行う。④間接型公的資金支援スキームにおいては、政策担当者の裁量が発揮される。

(続紙 2)

(論文審査の結果の要旨)

東京電力福島第一原子力発電所事故（以下、本過酷事故）に直面し、原子力損害賠償の実施を迫られた日本政府が①既存の原子力損害賠償法（以下、原賠法）に加え、原子力損害賠償支援機構法（以下、支援機構法）という新立法を必要としたのはなぜか。②本過酷事故発生直後、政府が想定した3～5兆円規模の損害賠償資金は東京電力一社では賄えず、どのような制度設計で国家の関与を正当化したのか。③本過酷事故が引き起こした複合的な社会・経済問題を同時に解決し、破局的事態を回避するためにいかなる政策形成と運用が行われたのか、について政策立案に中核的に関わった政府高官への聞き取り調査を中心に検討した結果、得られた成果は次の通りである。

①原賠法においては、国家関与は「援助」とされるなど曖昧であり、日本独特の原子力事業者の無限責任制と相余って国際的にも特異でありながら、長年にわたって維持されることになった理由を、政府と原子力事業者との利害の一致に求め、明らかにした。次いで、そうした原賠法の瑕疵を克服すべく、政府が新立法による損害賠償制度の再構築が必須であると判断するに至った政策形成過程を明らかにした。

②新法である支援機構法によって、国債交付による5兆円の賠償資金援助と、多様な機能を保持する間接型支援方式に具現化するに至った政策形成過程を明らかにし、そこにチソ公的資金支援方式、預金保険制度という政策的蓄積が転用されたことを発掘した。次いで、政府が自らの法的賠償責任を徹底して否定する一方で、公的資金による損害賠償資金援助の正当性を、原発推進を国策とした政府の「社会的責務」と「国民負担の極小化」に求め、東京電力と他の原子力事業者から特別負担金を徴収することによって援助資金回収を行う仕組みとし、東京電力救済色を薄めるに至った制度設計過程を明らかにした。さらに、あくまで原因企業が賠償責任を負い、政府は間接支援に止まるといった点に、重大事故における日本的危機管理政策の普遍的特質を見出した。

③本過酷事故によって、損害賠償制度の再構築の他にも社債市場の安定化など5つの複合問題が発生、それらを同時解決して破局的事態を回避するために、政府が東京電力の債務超過回避が第一優先課題であると判断した政策決定過程を明らかにした。次いで、政策担当者が構築した、いかなる場合でも東京電力を債務超過に転落させないための資金援助スキームのメカニズムを解明した。

先行研究は、原賠法の解釈を基にした損害賠償責任の法的所在の検討に専ら集中しており、本論文のように政府の実践的な政策形成過程、運用に踏み込んで分析・検討を行ったものは見当たらない。本過酷事故から2年半が経過し、損害賠償、除染、廃炉の総費用が15兆円規模に拡大する懸念が生じており、政府が公的資金投入の手法および正当性を巡って新たな政策議論を展開する際、本論文が明らかにした政策形成過程は、有益な知見を与えるものである。

よって、本論文は博士（エネルギー科学）の学位論文として価値あるものと認める。また、平成25年11月29日実施した論文内容とそれに関連した試問の結果合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

論文内容の要旨、審査の結果の要旨及び学位論文の全文は、本学学術情報リポジトリに掲載し、公表とする。ただし、特許申請、雑誌掲載等の関係により、要旨を学位授与後即日公表することに支障がある場合は、以下に公表可能とする日付を記入すること。

要旨公開可能日： 年 月 日以降