

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——

(要約版)

辻廣典子

(旧姓) 遠藤典子

目次

問題の所在	3
-------	---

第Ⅰ部 「原子力損害の賠償に関する法律」	
----------------------	--

における国家の責任	9
-----------	---

第Ⅱ部 原子力損害賠償支援の政策学	13
-------------------	----

第Ⅲ部 損害賠償・除染・廃炉 東京電力国有化の論理	19
---------------------------	----

結論	25
----	----

発表論文リスト	29
---------	----

問題の所在

本論文は、東京電力福島第一原子力発電所の過酷事故(以下、本過酷事故)¹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。

2011年3月11日14時46分に発生した東日本大地震及び大津波によって、東京電力福島第一原子力発電所において炉心溶融に至る過酷事故が発生、大量の放射性物質が外部環境に放出された。わが国は「レベル7」という史上最悪の原子力損害事故²に遭遇した。日本政府(以下、政府)は、3～5兆円と想定された損害賠償資金³が東京電力一社では賄い切れないことが明白であったため、公的資金援助による損害賠償制度の構築に迫られると同時に、本過酷事故が引き起こした複合的な社会・経済問題の解決に迫られた。

日本の原子力損害賠償制度は、1961年に制定された原子力損害賠償法(以下、原賠法)によって規定されている。だが、政府は本過酷事故発生から3ヶ月後の6月14日、原子力損害賠償支援機構法(以下、支援機構法)を国会に提出、立法化し、9月12日には新しい原子力損害賠償制度を担う主体となる認可法人「原子力損害賠償支援機構」(以下、支援機構)を設立した。

政府は、支援機構の最大の業務を、東京電力が被害者に対して「迅速かつ適切な賠償を行う」ための資金援助を行うこととした。その支援機構に対して、政府は交付国債による資金交付を行い、東京電力は支援機構から資金援助を受け、被害者に対する損

¹「シビアアクシデント時の炉心溶融進展に関する研究」(06-01-01-09)は、過酷事故(シビアアクシデント)を、「設計基準事象(原子炉施設を異常な状態に導く可能性のある事象のうち、原子炉施設の安全設計とその評価に当たって考慮すべきとされた事象)を大幅に超える事象であって、安全設計の評価上想定された手段では適切な炉心の冷却又は反応度の制御ができない状態であり、その結果、炉心の重大な損傷、溶融に至る事象」とする。

² 経済産業省原子力安全・保安院は、東京電力福島第一原子力発電所の事故発生から一か月後の4月12日、事故の深刻度を示す「国際原子力事象評価尺度(I N E S)」の暫定評価を最悪の「レベル7(深刻な事故)」に引き上げた。「レベル7」の過去事例は、史上最悪と言われた1989年の旧ソ連・チェルノブイリ原発事故しかない。「レベル7」の基準は、1. 放射性物質の大規模放出、2. ヨウ素131換算で数万テラベクレル以上の外部放出、3. 広範囲にわたる健康と環境への影響、の3点であり、原子力安全委員会は事故発生後から大気中に放出された放射性物質の積算量を63万テラベクレル、保安院は37万テラベクレルと推計、「レベル7」基準をはるかに超えていた。

³ 筆者の聞き取り調査に対する与謝野馨・経済財政担当大臣(当時)の回答(2011.7.10)
「事故発生当初から、3～5兆円の損害賠償資金が必要となるとの認識が政権内にあった」

害賠償を行う。つまり、政府が支援機構を介して東京電力に対して間接的に公的資金援助を行うスキームである。政府は、従来の原賠法に加えて原子力損害賠償制度を二層化することで上記の問題に対処する解決策としたのだった。

本論は行政・公共政策研究の領域において、以下の3つの課題を見出している。

1. 政府が過酷事故の発生を受けて原子力損害賠償制度の構築に迫られた際、既存の原賠法に加え、支援機構法という新立法を必要としたのはなぜか。

原賠法は1961年に制定されて以降、原子力利用を巡る環境の変化に対応すべく、10年ごとに文部科学省の専門部会で見直しが検討され、2010年にも一部法改正が行われた。当然、本過酷事故の被害者に対する損害賠償は、原賠法に則って行われるはずであった。それではなぜ、政府は新たに支援機構法の立法化を必要としたのだろうか。いかなる理由から、原子力損害賠償制度設計を原賠法に支援機構法を重ねた二層構造にしなければならなかったのだろうか。それは、原賠法の不備あるいは瑕疵によるものなのだろうか。それとも、原賠法に新立法の必然性があらかじめ担保されていたからなのだろうか。

世界は原子力の平和利用を進めてきたこの50年の間に、アメリカのスリーマイル島事故(1978年)、旧ソ連のチェルノブイリ事故(1986年)という深刻な原子力事故に遭遇し、日本においては1999年、茨城県東海村のジェー・シー・オー(JCO)が起こした深刻な臨界事故⁴によって、事故被曝による初の死亡者を出すに至って、初めて原賠法が適用された。仮に、原賠法に不備があったとするならば、その不備がこれらの事故から教訓を得ることで見直されなかったのはなぜなのだろうか。他方で、世界の原子力導入先進国は、どのような教訓を二大事故に学んだのだろうか。

他方で、支援機構法の立法化が、原賠法の不備によるものではなく、原賠法の正統的な解釈に則った必要不可欠な行為であったとすれば、原賠法にあらかじめ原子力損害賠償制度を新立法によって二層化する規定が埋め込まれていたことになる。将来の過酷事故発生に備えた規定は、なぜ1961年の時点で必要とされたのだろうか。本課題については、第I部『原子力損害の賠償に関する法律』における国家の責任」で検討する。

2. 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ったが、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。

⁴日本初の臨界事故。死者二人が発生、初めて原賠法が適用された。 第I部2章参照

損害賠償資金の担い手としては、四者が考えられる。すなわち、1. 事故原因者である原子力事業者の東京電力、2. 東京電力から電力供給を受ける電気利用者（家計と企業）、3. 東京電力以外の原子力事業者、4. 産業政策として原子力政策を振興した国、の四者である。1 の東京電力という企業体を分解すれば、金融機関等の債権者、株主、従業員といったステークホルダーが存在する。彼らがどれほどの責任を背負うべきなのかも、負担の分配問題の重要要素である。2 の利用者に負担を求めるのであれば「受益者負担の原則」⁵に則って、電気料金引き上げという形をとることになる。3 の他の原子力事業者に拠出を求めるなら、広義の自己責任原則による相互扶助制度を導入することを意味し、4 の国による公的資金投入は税収を財源としているのだから、実は国民負担ということになる。

必要な賠償資金が1の東京電力の資力、2の電気料金引き上げに加えて3の原子力事業者の拠出金で賄い切れなければ、4の税の投入に至る。そうなれば、負担の分配問題は税の分配問題に置き換わることになる。税収を源とした公的資金は、一般会計予算あるいは政府保証などいかなる形態をとろうとも、国会審議を経て、国民全体の利益に結びつくように公平、公正、平等に分配されなければならない。それが、国家を根底から支える財政民主主義⁶の原則であり、規律である。それでは、原子力損害の被害者という「特定の人々」を、全国民の負担によって救済することが、なぜ認められるのであろうか。それはいかなる法的根拠によるものなのだろうか。

本課題については、第Ⅱ部「原子力損害賠償支援の政策学」で検討する。

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、政府内部ではいかなる政策形成が行われたのか。それはどのように

⁵本来は、国または地方自治体による公共事業を行う際、その利益を受ける者(受益者)がその利益に応じて経費を負担するという原則を指す。例えば、片桐正俊編著(2007)176頁は、「揮発油税収を道路整備に充てることとした道路整備の財源等に関する臨時措置法以来、道路特定財源制度はこれまで、自動車等道路通行によって利益を得る者が、建設費用を負担するのは当然であるという受益者負担・原因者負担の見地から、(略)正当化されてきた」と解説する。

⁶片桐編著(2007)434頁は、財政民主主義について、以下のように説明する。「「資本主義経済の上に立つ財政」としての近代財政の特質は「租税国家」にある。租税は、権力的に徴収され、個別的な受益と対応しないという意味で無償性の財源である。租税の徴収と財政支出は、私有財産制を前提とし、形式的に自由で平等な成員の間の契約関係に立脚し、貨幣の移転もこうした契約に基づいてなされる資本主義社会の原理に反している。こうした権力的な財政活動と私有財産制との矛盾を調整するために、租税の賦課徴収にはあらかじめ国民の代表である議会の承諾を要件とし、租税を使って行われる財政支出についても国会の承諾を求める。これらが、財政民主主義と呼ばれるものである。財政民主主義の基本原則は、①歳入法定・租税法定の原則、②予算承認の原則、③決算審議・予算執行監督の原則、④下院優越の原則である」

なお、日本において財政民主主義を規定するのは、日本国憲法第83条「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行わなければならない」とされている。

実行され、有効であったのか。

本過酷事故によって、日本の政治経済社会は未曾有の危機に襲われ、突然の混乱に陥った。電力供給が不安定化して企業や家計の行動が阻害される一方、東京電力が債務超過転落を疑われて株価は暴落し、また、東京電力が発行している電力債のみならず他の電力会社の電力債も信用が低下、社債市場が一時機能不全に陥った。そもそも、放射性物質を放出した原子炉損壊の収束が目処すら容易には立たず、生命の安全をめぐって社会不安が増し、諸外国政府は自国民に国外退去を促すなど安全確保に必死となった。つまり、政府に求められたのは、東京電力とステークホルダー、電気利用者、他の原子力事業者、国という四者の利害を調整して実効性の高い損害賠償制度を構築することだけではなかった。同時発生したこれらの複合的問題を解決するための危機管理政策としての支援機構法を策定、実行しなければならなかったのである。

それでは、政府部内で、誰が主体となって危機管理政策、支援機構法の立法化作業は進められたのか。政権与党の指導力はどれほど発揮されたのか。官僚はいかなる政策的蓄積を生かしたのか。すなわち、緊急時に発揮される日本の行政・公共政策の特性とはいかなるものか。

本課題は、第Ⅲ部「損害賠償・除染・廃炉 東京電力国有化の論理」で検討する。

翻って、日本の原子力損害賠償制度に関わる先行研究は、2011年3月11日の原子力事故を境に、二種類に分けることができる。原賠法が制定された1961年から2011年3月11日までおよそ半世紀に渡る先行研究は、原賠法の立法化に関わった我妻栄をはじめとする民法学者の手による原賠法制定の経緯や各国との制度比較、課題などの解説が多い。

一方、本過酷事故以後の先行研究は、損害賠償責任の法的所在(原子力事業者か国か)の検討にほぼ集中することになった。原賠法の解釈のあり方、支援機構法の規定内容の妥当性など、専ら法制度に関連して議論が行なわれ、行政・公共政策研究の視点に立って、政府がいかに実効性の高い損害賠償制度あるいは危機管理策を構想し、実現にこぎつけたのかを検討したものは見当たらない。

本論文は先行研究を精査しつつ、政府の実践的な政策形成に重きを置いて、支援機構法の構想、立法化、運用の過程を検討する。検討を進めるに当たっては、これらの政策過程に関わった関係省庁の事務次官以下の政策担当者を中心に、政治家、東京電力その他の原子力事業者、金融機関幹部、法学者、経済学者など合計82人に対し、2011年3月以降、2年間に渡って複数回の聞き取り調査を行った。

社会科学分野の研究における聞き取り調査の意義は、以下の3点にまとめることができる。

1. 文書にまとめられていない政策決定の情報を得ることができる。

2. 公式文書には書かれていない政策決定過程について補足的な情報を得ることができる。
3. 文書と異なり、聞き手の側の必要とする情報を聞き出す機会が得られる。

聞き取り調査は、大規模世論調査など、数値化による解釈を前提とする調査方法とは異なる。大規模世論調査などが計量データ処理による定量分析（quantitative analysis）と組み合わせられるとすれば、聞き取り調査は典型的な定性分析（qualitative analysis）に相当する。聞き取り調査には、聞き手の側の恣意的な判断に基づくゆがみ（調査員バイアス）に加え、答える側の主観や事実誤認などによる誤りが生じる可能性は排除できない。しかし、そのことが聞き取り調査の意義を失わせるものではないことは、数多くの聞き取り調査を基にした学問的成果が証明している。とりわけ、本過酷事故の事例のように、未曾有の事態に対する緊急時の危機管理政策の形成過程を明らかにするためには、公式、非公式の政府文書にだけでは不十分であることは自明であり、政策当事者への綿密な聞き取り調査が不可欠である。制度が想定された状況のもとで運用されるとき、政策執行は定型化されるが、予測を超える事故・事件が発生したとき、それは試行錯誤を伴うため、官公庁の文書だけでは実態を明らかにすることは不可能であり、政策執行当事者への聞き取り調査を複数重ねる方法しか手段はない。

以下に、82 人に対する聞き取り調査の具体的手法を記しておく。

1. 対象者

政策担当者——財務省、経済産業省、資源エネルギー庁、文部科学省、金融庁
内閣官房など、原子力損害賠償制度の構築に関わった省庁に所属する事務次官以下、
局長、官房長、局次長、課長、課長補佐、事務官など、あらゆる職位の行政官
当事者——東京電力幹部、電気事業連合会幹部、関西電力幹部。
政治家——与謝野馨氏など与野党に渡る政治家
学識経験者——法学者、弁護士、経済学者、公認会計士

2. 期間

2011 年 3 月から 2013 年 9 月までの 2 年 6 ヶ月

3. 具体的手法

- (1) 聞き取り対象者に、論文テーマ、聞き取り調査の意図を説明した文に、質問要旨を加えた聞き取り調査依頼書を送付する。
- (2) 質問要旨は、聞き取り対象者や時期によって異なる。例えば、事務次官などの職務上位者については政策方針や政治との関わり、課長など職務中位者などには法律の解釈、具体的な制度設計のポイントなどが質問の要旨となる。
- (3) 聞き取り内容については、他の聞き取り対象者に確認し、照合、検証を行なう。
- (4) また、聞き取り内容に関連する公式、非公式の行政文書、論文などを、聞き取り対

象者その他から入手し、照合、検証を行う。

4. 信頼性の確保

- (1)聞き取り対象の主要人物には、聞き取り内容を文書化したうえで確認してもらう。
- (2)ある事象に対して、聞き取り対象者によって異なる指摘がなされ、不整合があった場合は、関係者に何度も確認作業を行うことで、何が真実であるかを突き止める。
- (3)ある事象に対して、聞き取り対象者によって異なる見解が示され、不整合があった時には、追加の聞き取り調査、確認、考察を行い、その結果、妥当と判断された見解(時には複数)を採用する。
- (4)以上の作業によって、調査員バイアスならびに聞き取り対象者の主観や事実誤認を排する。
- (5)さらに正確性を担保するために、論文における発言の引用部分あるいは解説部分を、聞き取り対象者に確認してもらう。

聞き取り対象者は、巻末に記した。彼らを本論では政策担当者と呼ぶ。政策担当者の発言でとりわけ引用すべきだと判断したものについては「」でくくり、脚注に匿名のまま、面談日時を記した。

なお、次ページ以降は本論の要約であるが、第Ⅰ部、第Ⅱ部、第Ⅲ部それぞれにおいて、まず第1章、第2章、第3章の要約を示し、次に検討結果を述べる、という形式を用い、さらに結論を付記した。

第Ⅰ部 「原子力損害の賠償に関する法律」における国家の責任

第1章 原子力事業者の厳格責任と国家関与の曖昧

原子力損害賠償制度の最大の特徴は世界的共通性にあり、例えば、各国ともに被害者保護のために原子力事業者に損害賠償措置を強制している。損害賠償措置とは民間保険契約などで損害賠償資金を確保する義務である。加えて、損害賠償総額が賠償措置額を超えた場合、その不足分に対して原子力事業者に課される損害賠償責任は「有限」であり、不足分は国家が「補償」する制度が世界標準である。一方、日本の原子力損害賠償制度を定める原子力損害賠償法（原賠法）では原子力事業者に「無限」責任を課し、国家関与は「援助」に止まる。「補償」が法律上の義務であるのに対し、「援助」は政府の裁量で決定される。したがって、「有限責任+国家補償」の場合は原子力事業者と国家の責任分担が明確だが、「無限責任+国家援助」では両者の責任分担が不明であり、事故発生に直面して、政府が裁量によって責任分担と援助スキームを設計実施することになるのである。これが、本過酷事故に際して、政府が新立法を必要とした理由となる原賠法の不備である。

第2章 原賠法「不変」の構図

1979年のアメリカ・スリーマイル島事故と1986年の旧ソ連・チェルノブイリ事故を機に、世界の原子力発電の新規・増設計画は停滞することとなり、原子力損害賠償制度は、アメリカ、ドイツを中心に原子力事業の責任を拡大し、被害者保護に比重を置く法改正が行われた。世界の損害賠償制度の枠組みを形成する役割を担う国際条約も損害賠償対象の定義を広げるなど、被害者救済の視点から制度的拡充・共通化を図った。他方、日本においては、オイルショックによって電力の安定供給の確保が課題となり、経済効率性、環境適合性などの要素も加わって、原発依存に傾斜した。上記の二大事故も遠隔地でのできごとであったため、被害者保護の観点からの原賠法改正には結びつかなかった。1999年には日本初の臨界事故が発生、初めて死者も出し、損害賠償総額が賠償措置額を上回る事態となった。これは、原因企業と国家の責任分担を明確にし、原賠法の不備を見直す格好の機会であったが、政府は、原因企業の親会社に不足分の資金を拠出させることで解決を図った。公的資金で援助を行うことによって世論の批判を浴び、原発促進の逆風となることを避けたのだった。

第3章 原賠法第3条を巡る損害賠償責任の所在

損害賠償制度を構築するには、損害賠償責任の法的所在を確定しなければならない。政府には二つの選択肢があった。第一選択肢は、損害賠償責任を規定する原賠法第3条の本則を適用して一義的損害賠償責任を東京電力に負わせ、第16条の規定に従って、公的資金援助スキームを構築する。第二の選択肢は、第3条ただし書きにある「異常に巨大な天災地変が事故原因である場合」に該当するとして、東京電力を免責し、第17条に則り政府による被害者救助スキームを構築する。政府は現実的な二つの理由から、前者を選択し、支援機構法を新立法として構想する。第一の理由は、本過酷

事故原因が仮に「異常に巨大な天災地変」にあったとしても、他方で東京電力自身にまったく過失がなかったとは判断できないこと、また、当時の民主党政権は極めて財政拡張的体質を持っており、政府が直接被害者救助を行うスキームを採用すれば、重い財政負担がのしかかると危惧したことであった。

第 I 部における検討結果

第 I 部は、問題の所在における課題 1 と対応している。すなわち、「政府が本過酷事故の発生を受けて原子力損害賠償制度の構築に迫られた際、既存の原賠法に加え、支援機構法という新立法を必要としたのはなぜか」という問いについて検討を行うことが目的である。

第一に、原賠法と原子力導入先進国の原子力損害賠償制度を、関連法規、行政文書、先行研究論文などを博搜し、法学者などの聞き取り調査を行なうことで、比較、検討した。

原子力事故が発生し、その損害賠償総額が損害賠償措置額⁷を超えた場合、原賠法と他の原子力導入先進国の原子力損害賠償制度では、その差額分の補填に関する規定が大きく異なっている。原賠法が第 16 条などの規定によって「原子力事業者の無限責任+国家援助」であるのに対し、他の原子力導入先進国に共通する規定では、「原子力事業者の有限責任+国家補償」が一般的である。「補償」は必ず執行されなければならない法律上の義務であるが、「援助」は政府がその必要性を裁量によって判断する。

したがって、上記の差額を埋めなければならない場合、他の原子力先進国においては、原子力事業者と国家の責任分担が明確に規定されていることになる。対して、原賠法においては原子力事業者と国家の責任分担が不明であり、現実の事故に直面して初めて政府が資金を援助するか否かを決定することになる。こうした第 16 条における国家関与規定の曖昧さについて、実際にそうした原子力事故に遭遇した際に迅速に損害賠償が開始されない恐れがあるとして、原賠法における重大な瑕疵であるという指摘が、立法時点から法学者を中心になされてきた。だが、原賠法第 16 条は 50 年間見直されることのないまま、政府は本過酷事故に直面した。

第二に、原賠法第 16 条がなぜ見直されないまま 50 年間が経過したのか、という観点に立って、10 年ごとに行なわれた文部科学省（旧科学技術庁）の専門部会における議論を、議事録などの行政文書や関連法規の精査、政策担当者、政治家、原子力事業者、法学者などの聞き取りによって辿り直し、要因を明らかにした。また、他の原子力導入先進国の原子力損害賠償制度の変遷と比較、検討した。

⁷民間保険や政府との契約によって確保されている損害賠償資金。日本の場合は 1200 億円

専門部会の見直し作業によって、10年ごとに損害賠償措置額は引き上げられたものの、第16条の他、原子力損害の定義を欠く、損害賠償対象の具体的記述がなされていない、といった法学者などが指摘した原賠法の特異性あるいは瑕疵は、見直されないうままだった。例えば、初の臨界事故の被曝による死亡者を出すに至った1999年のJCO事故では初めて原賠法が適用され、損害賠償が実行された。その際、損害賠償総額は150億円で小規模原子力事業者の賠償措置額10億円を上回り、第16条が該当するケースであった。適用されれば、原子力事業者と国家の責任分担を明確にする事例を得られる、あるいは原賠法改正の機会となっていたはずである。だが、政府は第16条を適用せず、行政裁量によって原因企業の親会社に損害賠償資金を拠出させた。専門部会ではこの経過を振り返って、政府は第16条を適用すべきであったし、第16条における国家関与の曖昧さを見直すべきだったという指摘もなされたが、実現はされなかった。

今回の聞き取り調査では、経済産業省幹部など複数の対象者がJCO事件に関連して、第16条適用による公的資金投入や国家関与を明確にする原賠法の改正を行なえば、「国民に原子力発電への安全性への新たな不信を呼び覚ましかねないことを恐れた」と答えている。また、JCO事件当時に経済産業相であった与謝野馨氏は、なぜJCO事故が原賠法改正の機会となりえなかったのかという筆者の聞き取りに対して、「この50年間、原賠法の改正議論は担当省庁や学者のアリバイ程度になされただけで、誰も一度も本気でしたことはなかった。なぜならこんな大事故が起こるとは誰も思わなかったからだ」と答えた。こんな大事故とは、本過酷事故を指す。

他方、他の原子力導入先進国は、アメリカ・スリーマイル島（TMI）事故、旧ソ連のチェルノブイリ事故を教訓として、国際条約と連動しながら被害者保護の観点から原子力損害賠償制度の拡充を図った。とりわけ、アメリカにおいてはTMI事故以前、ドイツにおいてはチェルノブイリ事故以前から被害者保護重視へ方針を転換し、原子力事業者と国家の責任を拡大する法改正を開始していた。また、パリ条約やウィーン条約などの国際条約は原子力損害の対象の拡張、原子力損害の定義の明確化、損害賠償措置額の引き上げなどを条約改正によって行い、原子力損害賠償制度の改革、拡充を続けてきた。つまり、原子力導入先進国のなかで被害者保護重視、国家責任の拡大という方針を採らなかったのは日本だけであり、原賠法が不変であったこと自体が世界の中では特異であったことを、日本固有の事情に原因を求めつつ、海外との歴史的経緯の比較検討によって明らかにしたのは、本論が初めてである。

第三に、政府が損害賠償制度の構築に当たって、原賠法第3条を起点に二つの選択肢を検討し、第16条を適用した行政判断の経緯を、政策担当者への聞き取り調査によって詳細に明らかにした。

損害賠償制度を構築するには、損害賠償の法的責任の所在を明確にする必要がある。政府は、損害賠償責任を規定する原賠法第3条を起点とした二つの選択肢の検討を行

なった。原賠法第3条は本則部分とただし書きの免責条項部分に分けられる。第1の選択肢は、第3条本則を適用して、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、第16条に則って国家による援助を行なう。本論では、「損害賠償資金援助スキーム」と呼ぶ。第2の選択肢は、本過酷事故の発生が「異常で巨大な天災地変」による不可抗力によるものと判断し、第3条ただし書きによる免責条項を適用する。この場合、損害賠償責任は東京電力だけでなく政府も免責され、政府は第17条に則って被害者を救済する措置を講じることになる。本論では、「被害者救援スキーム」と呼ぶ。

本論が聞き取り調査によって明らかにしたのは、以下の通りである。政策担当者たちは、過酷事故発生直後には免責条項の適用は事実上不可能と判断していた。判断根拠の第1は、仮に東日本大震災とそれに伴う大津波が異常で巨大な天災地変に該当するとしても、東京電力の過失を疑わせる事象を政策担当者は内々に把握しており、本過酷事故について複数原因(原因の競合)が見られること、第2は、免責条項を適用し、それを不服として被害者による訴訟が頻発した場合、裁判が決着するまで東京電力は免責を主張し続けることになる。その間、政府も被害者救済を開始できない状況に陥り、東京電力と政府双方に対して社会的非難が巻き起こること、第3に、「被害者救済スキーム」を選択した場合、当時の民主党政権の財政支出拡大体質によって財政負担が急拡大するおそれがあること、である。

こうした経緯から、政府は損害賠償制度の構築において、原賠法第3条本則を適用、東京電力に損害賠償責任を負わせ、第16条の規定に基づき「損害賠償資金援助スキーム」の構築に向かい、新立法として支援機構法が必要とされたのであった。

本論では、支援機構法の立法化の意義を、下記のように考察した。第1は、50年間見直されることがなかった第16条における国家関与規定の曖昧という瑕疵を、新たな法律の制定によって克服するという歴史的意義である。第2は、基本法的性格の原賠法に実践的性格の支援機構法を加えて二層化を図ることで、原子力損害賠償制度の実効性を高める、という今日的意義である。

第Ⅱ部 原子力損害賠償支援の政策学

第1章 原子力損害賠償支援機構を設立した政府の意図

政府は原賠法第 16 条の政府援助規定を根拠に、支援機構法の立法化に進む。政府は、「社会的責務」と「国民負担の極小化」を二大原則として打ち出し、公的資金による東京電力の損害賠償に対する援助を正当化した。政府による援助は、「原発を国策として推進した社会的責務がある」からであり、他方で、東京電力からは特別負担金、他の原子力事業者からは負担金を徴収することで、「国民負担の極小化」を図るとしたのである。政策担当者たちは、支援機構法にさまざまな機能を盛り込んだ。損害賠償の資金援助だけでなく、資産の買取り、出資など多様な資金援助機能を用意した。これによって、後に東京電力の国有化が果されることになる。こうした実用性の高い支援機構法の立法化は、政策担当者たちが「国家援助」という原賠法の曖昧な規定を逆手にとって拡大解釈し、裁量性をいわば建設的に発揮することで立法化に結びつけたと評価できる。ここに日本の行政の特質のひとつが見出せる。

第2章 チッソ公的資金支援方式の支援機構法への転用

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は、支援機構法の政策モデルである。実際、両者には 3 つの共通点がある。第一に、損害賠償を開始する時点で、両ケースとも損害賠償総額は確定できず、また、チッソと東京電力ともに単独で損害賠償資金を賄うには資力不足であったことである。第二は、チッソには「汚染者負担の原則」を適用、東京電力に損害賠償の一義的責任を負わせ、賠償責任を全うさせるために公的資金を投入したことである。「犯罪的事件を起こした原因企業をなぜ公的資金で救済するのか」という世論の批判に対して、政府は、「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を償わせる『参加の強制』の一手法」との方針をとった。第三は制度設計において、チッソの支援開始時に患者県債方式、東京電力には支援機構法というともに間接支援方式を採用したことである。

第3章 預金保険制度の支援機構スキームへの転用

支援機構法の立法化には、エネルギー政策を所管する経済産業省と国家財政を担当する財務省が深く関わっている。財務省および金融庁は 1990 年代の金融システム危機の 10 年間で、預金保険機構を主体とする預金保険制度の拡充を図った経験を持ち、その政策的蓄積が支援機構法に活かされている。10 年間で預金保険機構に次々と付与された金融機関に対する交付国債の交付をはじめとする多様な資金援助機能は、ほぼすべて支援機構に転用されている。また、金融システム危機が収束するまでの間、金融行政は破綻処理政策(ハードランディング路線)と破綻回避政策(ソフトランディング路線)の間を揺れ続け、社会的コストが低い有用な方策として後者に帰着した。この教訓が、東京電力の債務超過回避、企業としての存続維持政策に反映している。

第Ⅱ部における検討結果

第Ⅱ部は、問題の所在における課題 2 と対応している。すなわち、「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ったが、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」という問いについて検討することが目的である。

第一に、政府が、事故当初想定した 3～5 兆円の損害賠償資金を誰が、いかなる理由から負担すべきと考えたか、公的資金の投入をどのように正当化したのか、政策担当者、政治家、原子力事業者への聞き取り調査を行なった。

政府は、損害賠償資金の担い手を四者と想定した。第 1 は、東京電力であり、事故原因責任を負うためである。第 2 は、東京電力の電気利用者で、受益者負担の原則からである。第 3 は、東京電力以外の原子力事業者であり、原子力産業の広義の当事者責任からである。第 4 が公的資金である。その根拠として、本論では、政府が「国の社会的責務」と「国民負担の極小化」⁸を二大方針として打ち出したことに着目した。国策として原子力政策を推進した国家責任から公的資金援助を行なう「社会的責務」があるとし、また、最終的に発生する税の「国民負担の極小化」を約束することで、公的資金投入を正当化したのであった。

「損害賠償資金援助スキーム」の構築は原賠法第 16 条を根拠法とするものであるし、国が原子力被害者の救済を行うのは社会通念上、疑問視されることではない。だが、税収を源とする公的資金投入には、以下のような 3 つの問題が内包されていると政策担当者が認識していることを、聞き取り調査などによって見出した。

第 1 の問題は、税の分配あるいは争奪である。増税を伴わない税の投入は、他者にとってはその税投入分の公共サービスが失われることを意味する。仮に、損害賠償資金に 3～5 兆円の公的資金が投入されるのであれば、同額の増税が成されるか、あるいは同額の税支出がいずれかの分野で削減されることになる。政府は損害賠償制度の構築に当たっては、この問題自体を発生させないとし、すでに述べたように「国民負担の極小化」を打ち出し、以下に述べるように、公的援助資金を回収する仕組みを導入することとしたのであった。

第 2 の問題は、「財政民主主義の原則」をどう担保するかである。これについては、公的資金投入の根拠法である原賠法第 16 条に国会審議を義務付ける規定があること、新立法は当然のことだが国会の審議、修正を経ることで担保されるとした。

第 3 の問題は、公的資金投入の法的根拠、理念的根拠を何に求めるかである。これ

⁸原発事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定(2011.5.14)

については、原賠法への国家補償導入に関する先行研究において、行政法における「損失補償」に該当するとの見解がある⁹。損失補償とは、適法な公権力の行使によって公共の利益を確保するための特別の犠牲者が発生した場合の財産上の特別の犠牲に対する金銭補償であり、たとえば都市計画遂行のための私有地の収用などが該当する¹⁰。この財産権を原子力事故によって脅かされる生命・健康だと類推し置き換えることも可能とする判例がある¹¹。これらの法的見解に沿えば、本過酷事故による被害者は、「国策として推進された原発という公共の利益のための特別の犠牲者」に該当すると解釈することが可能である。

第二に、支援機構法の特質とその政策的意図を、政策担当者に対する聞き取り調査と関連法規の精査によって検討し、明らかにした。

支援機構法の第1の特質は、原子力事業者の相互扶助システムを事後的に導入したことにある¹²。東京電力の損害賠償支払いなどに対して資金援助を行なう支援機構を設立し、東京電力以外の7電力¹³を含む11の原子力事業者にも出資を要請した上で、官民折半出資とした。これには、原子力産業界の広義の自己責任原則の適用という政策的意図がある。第2の特質は、政府による間接支援方式である。政府は東京電力に対して支援機構を介して資金援助を行なう。これには、東京電力の損害賠償責任の明確化という政策的意図がある。第3の特質は、政府が、資金援助に先立って東京電力に資金援助の内容や合理化計画などを組み込んだ事業計画の提出を求め、それに対する認可権と事業計画遂行に対する監督権を有することである。これには、「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭という政策的意図がある。第4の特質は、援助資金回収の仕組みである。支援機構から特別資金援助を受けた東京電力は、毎年の利益から特別負担金を支払う。また、他の原子力事業者は毎年、負担金を支払う。これにも、「国民負担の極小化」と東京電力救済色の払拭という政策的意図がある。

⁹卯辰昇(2012)

¹⁰憲法第29条第1項は、「財産権はこれを侵してはならない」と定め、第3項は「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」と定め、損失補償の根拠を作っている。

¹¹卯辰昇(2012)「勸奨予防接種事故(不法行為)につき、被害者らは伝染病の蔓延の予防という公共の利益の「特別の利益」に犠牲者になっており、受益者である国民全体が、憲法第29条第3項の類推適用(財産権に関する同条項を生命・健康に類推)または同条の直接適用(同条項は生命・健康を含むという見解)により、損失補償を与えるべきである」とした判決がある(東京地裁1984.5.18判決、福岡地裁1989.4.18判決)」

¹²アメリカとドイツは原子力事業者による相互扶助方式を導入しているが、日本においては事故発生の事後的導入である。

¹³原子力施設を有しない沖縄電力を除く

第三に、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が「支援機構法の重要モデル」(金融庁幹部)¹⁴であることを、政策担当者への聞き取り調査で初めて明らかにした。また、聞き取り調査に加えて先行研究と行政文書を精査して両者を比較、検討することで、チッソ公的資金支援方式がどのように支援機構法に制度転用されたかを解明した。

チッソ公的資金支援方式と支援機構法に、3つの共通性を見出すことができる。第1の共通性は、政府の被害状況に対する認識である。ともに、(1)被害が多様化、長期化するために損害賠償総額が確定できない、(2)巨額の損害賠償資金をチッソ、東京電力ともに単独では賄うことができない。第2の共通性は、原因企業に対する損害賠償責任追及である。政府はチッソに対し、公害原因企業に汚染回復責任と被害者救済責任を課す『汚染者負担の原則 (polluter-pays principle 略称 PPP)』¹⁵を適用することを閣議決定し、チッソに賠償責任を全うさせるためには倒産させずに存続することが必要であり、しかし、チッソ単独では資力が不足しているのだから、必然的に公的金融支援が必須となるという方針を打ち出した。一方、東京電力に対して「一義的な損害賠償責任がある」とし、賠償責任を全うさせるために、政府は原子力利用の推進を国策としてきた社会的責任に則って資金支援を行い、債務超過を回避するとの方針を閣議決定した。どちらのケースにおいても、法学者、経済学者、一部の被害者から、犯罪的事件を起こした原因企業をなぜ公的資金で救済するのかという批判が起こったが、政府は「安易な倒産を許さない『参加の強制』」¹⁶だという認識を示した。

第3の共通性は、制度に組み込まれた間接支援方式である。チッソに対して政府は当初、患者県債方式を採用し、国が被害者に対して直接損害賠償を行なうのではなく、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をするという間接支援方式を採用した。東京電力に対しても、政府が支援機構を通じて資金援助を行う間接方式を採用した。

本論がこれら三つの共通性を見出したことによって、チッソ公的資金支援方式が支援機構法の重要モデルであることが裏打ちされた。

第四に、預金保険制度と支援機構法を、政策担当者への聞き取り調査と、行政文書、

¹⁴この金融庁幹部は大蔵省主計局主査時代に、チッソの金融支援業務に携わった経験を持つ。

¹⁵OECD(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らないかで、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。

¹⁶永松俊雄(2007)

関連法規、先行研究を精査することで比較、検討し、預金保険制度が支援機構法の政策モデルであることに加え、どのような制度転用がなされたのかを明らかにした。

政府は、1990年代の10年間で180以上の金融機関が破綻した金融システム危機を経験した。その間信用秩序維持のために、再三再四、預金保険制度の改正、強化を図った。とりわけ、預金保険制度の主体である預金保険機構には金銭贈与、資金貸し付け、資産買取り、債務保証、債務引受け、株式の引受けなど、金融機関に対する資金援助機能を付与した。

東京電力には巨額の損害賠償負担だけでなく、本過酷事故による損失の拡大などによって債務超過が懸念されていた。その回避手段として政策担当者が着目したのが、金銭贈与をはじめとするこれらの多様な資金援助機能であった。これらの機能はすべて支援機構に付与されている。

一方、金融システム危機の間、金融当局は金融機関救済批判に苦慮し続け、公的資金投入には金融機関の経営責任の明確化、厳格な合理化などが必須条件として問われることを自覚していた。また、旧日本長期信用銀行などに対する積極的な破綻処理に比べて、りそな銀行に対する公的資本注入による破綻処理回避のほうが、社会的コストが低いことを経験していた。この2点は行政上の教訓として、東京電力問題の対処方針に反映されている。すなわち、政府は東京電力の厳格な資産査定を行う一方で、経営陣への責任追及、厳しい合理化を指導し、他方で、債務超過を絶対的に回避することを基本方針とした。

預金保険機構が支援機構の政策モデルの一つであることは、複数のメディアにおいて指摘されていることである。だが、預金保険機構と支援機構の機能を綿密に比較し、また、金融システム危機における行政経験と東京電力問題への対処方針を比較、検討し、共通性を見出した先行研究は他に見当たらない。

これまで述べたように、3～5兆円もの損害賠償を実現する支援機構法は、政府が「社会的責務」と「国民負担の極小化」を二大方針として打ち出すなどして、公的資金投入の正当性を確保する一方で、チッソ公的金融支援方式と預金保険制度という過去の政策的蓄積を転用することで、制度設計が可能になったことが明らかとなった。補足すれば、本過酷事故発生直後、政策担当者たちは、「官邸の指示がある以前から制度設計に向けて自ら動き出した」¹⁷。自発的に動き出した政策担当者たちは非公式な関係省庁の横断プロジェクトを作りつつ、過去の政策的蓄積を活かしながら、「骨格部分には政治家を関与させず」¹⁸に極めて短期間で支援機構法の原型を固めた。こうした政策

¹⁷筆者の聞き取りに対する政策担当者の回答(2011. 8.22)

¹⁸筆者の聞き取りに対する政策担当者の回答(2011. 9.16)

担当者たちの自律起動型政策形成過程は、今回の聞き取り調査で初めて明らかにされたものである。

第Ⅲ部 損害賠償・除染・廃炉 東京電力国有化の論理

第1章 東京電力 破綻回避の真実

本過酷事故によって、政府は5つの複合問題に直面した。1. 5兆円規模の損害賠償制度の実現、2. 福島第一原発の事故の収束、安定化、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秩序維持、である。これらの問題解決のため、政府は東京電力の債務超過回避、企業としての存続維持を方針とし、根強い支持があった会社更生法の適用も退けた。損害賠償総額が巨額でかつ確定できない原子力損害の特性から会社更生計画の策定が困難であり、損害賠償を迅速に開始できないという判断からであった。他方で、政策担当者たちは、東京電力の財務諸表のバランスシートの負債側に発生する巨額の損害賠償と同額の政府による援助資金が資産側に自動的に補填されるスキームを作り出した。この自動補填財務スキームによって損害賠償資金と援助資金が常に相殺されて、債務超過は回避されるのである。

第2章 政府による支援機構法の実践

政府は支援機構法に則り資金援助を開始する一方で、「国民負担の極小化」を図るため厳しい合理化を促すなど東京電力経営への管理強化を進めるが、原発不稼働によるコスト上昇と事故による損失拡大で1兆円規模の増資が必要となるに至って、国有化を決める。国有化論を主張した経済産業省は、1兆円の出資で議決権の過半数を握ることで経営改革を主導し、東京電力を電力自由化・制度改革の先行モデルとする意図があった。一方、財務省は、電気料金の認可権や種々の規制権限をもつ政府が、東京電力の経営権を取得して企業価値を最大化させる責務を担うのは利益相反が生じかねない、と国有化に反対した。反対の真の理由は、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であった。だが、経済産業省は、振興と規制は両立すると反論し、押し切って、国有化を実現した。

第3章 東京電力「分割」構想と電力自由化の整合性

経済産業省は、電力自由化・制度改革との整合性を取るべく東京電力改革を設計した。例えば、将来の電力小売の自由化や発送電分離を想定し、東京電力にカンパニー制を導入して、事業部門別の採算性向上に乗り出した。だが、現実には直面したのは、除染を含む損害賠償費用が10兆円規模に膨らみかねないという新たな危機であった。これまで述べてきたように、支援機構法は最大5兆円規模の損害賠償しか想定していない。その2倍の規模には制度として対応できず、損害賠償責任を負う東京電力は破綻しかねない。したがって政府は、追加資金援助スキームか新たな資金支援スキームの検討に入らねばならない。さらなる公的資金投入の正当性と手法と目的を巡って、政府部内で政策論議が再開される。

第Ⅲ部における検討結果

第Ⅲ部は、問題の所在の課題 3 に対応している。すなわち、「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、政府内部では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、有効であったのか」という問いについて検討することが目的である。

第一に、本過酷事故が引き起こした社会的経済的混乱を、政策担当者はどのように認識したのか、破局的事態を回避するために、いかなる政策方針を採ったのか、政策担当者への聞き取り調査で明らかにした。

複数の政策担当者は、互いに影響しあう 5 つの複合問題が発生したと認識していた。その内容は、1. 3～5 兆円規模の損害賠償制度の実現と維持、2. 福島第一原発の事故の収束、安定化、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復帰、4. 電力債の信用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、であった。

政策担当者たちは、この 5 つの複合問題を同時解決するには、東京電力の債務超過転落を回避し、企業として存続維持することが必須であるという政策方針を、本過酷事故発生後早々に決定したことが明らかになった。

第二に、政府が、東京電力に対する会社更生法適用論を退けた真意を、政策担当者、金融機関幹部、原子力事業者幹部などの聞き取り調査に加え、関連法規、行政文書を精査することで明らかにした。

債務超過転落が濃厚であった東京電力に対し、経済学者などを中心に会社更生法を適用すべきとの主張がなされた。債務超過に転落した企業はいったん市場から退出することが資本主義経済の原理原則であり、会社更生法による法的整理が恣意性を排して経営責任などを追及するに当たって最も透明性の高い手段であることなどが、根拠とされた。

だが、政策担当者は、会社更生法の手続き実務を検証し、会社更生法を適用すれば 5 つの複合問題を解決するどころか、悪化させると判断していた。なぜなら、すでに述べたように原子力事故の性質から損害賠償総額の早期の確定は困難である。それは東京電力の負債総額を確定できないことを意味し、長期にわたって会社更生計画の策定が難航する可能性が高く、そうなれば、その間は、損害賠償の開始ができない事態が続くからである。

また、会社更生法に基づく債権者への弁済順位は、電力事業法によって電力債を保有する社債権者に優先弁済権が認められており、本過酷事故被害者の損害賠償請求権

の弁済順位は劣後する。したがって、被害者への弁済比率は低いものとなり、損害賠償資金を十分に確保することが難しいことから被害者の同意を得ることは容易ではなく、この観点からも会社更生計画の策定は困難と、政策担当者は判断した。

他方で、政策担当者たちは、9 電力会社が発行している社債の信用度が高く、市場では「準国債」として扱われていることに着目した。「準国債」という高い信用度は、債権者である金融機関が認める通り、「準国債」という高い信用度は「発行電力会社が倒産しないという暗黙の了解」¹⁹で成り立っている。その前提を崩して民間金融機関などの投資家の期待を裏切れば、電力債の信用は下落し、9 電力の資金調達は困難となりかねない。電力会社の経営危機回避のためにも、会社更生法適用は退ける必要があった。

これらの政策担当者たちの会社更生法適用回避に関する真意は、本論の聞き取り調査で初めて明らかになった。付け加えれば、会社更生法適用の是非に触れた報道や論考において、手続き実務の観点から検討することで、会社更生法適用の有用性が極めて低いことを明らかにしたものは見当たらない。

第三に、東京電力が損害賠償資金負担や本過酷事故による損失などで財務が悪化しても、将来に渡って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を政策担当者はいかに設計したか、政策担当者、公認会計士などへの聞き取り調査に加え、東京電力の有価証券報告書における財務諸表を精査することで、明らかにした。

東京電力は被害者に対して損害賠償を行うために、財務諸表のバランスシートの負債側に巨額の「損害賠償引当金」を計上する。この「損害賠償引当金」と同額の援助資金をバランスシートの反対側の資産側に同時に補填する仕組みがあれば、両者は相殺され、バランスシートは傷つかず、債務超過に転落することはない。だが、通常の会計認識では、援助資金は東京電力によって金融債務であるから、負債側に計上されてしまう。それでは負債が相殺されるどころか、膨らむばかりである。そこで、政策担当者は、援助資金の会計認識を逆転させた。金融債務ではなく、支援機構に対する援助資金の請求権と位置づけ、資産側に計上することにした。この債務超過を回避するための援助資金の同時自動補填スキームは支援機構法の要所であり、そのメカニズムは、聞き取り調査と財務諸表分析によって本論で初めて明らかにされたものである。

第四に、政府はいかなる意図を持って、支援機構法の運用を行なったのか、どのように有効だったのか、政策担当者たちの聞き取り調査と、支援機構と東京電力が作成した事業計画を精査することで明らかにした。

政府は支援機構法の運用を開始し、支援機構に 5 兆円の交付国債を交付するなど東京

¹⁹筆者の聞き取りに対する三井住友銀行幹部の回答(2011. 8.20)

電力に資金援助を行なった。一方で、「国民負担の極小化」を図るために、事業計画の認可権や事業計画履行に関する監督権をもって厳しい合理化を促すなど、東京電力の管理強化を進めた。

資金援助開始から半年を経過し、政府は、東京電力が原発不稼働によるコスト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るに至って、国有化を決断した。国有化を主導したのは経済産業省であり、1兆円の出資で議決権の過半数を握ることで経営改革を主導し、東京電力を電力自由化・制度改革の先行モデルとする意図があった。一方、財務省は、電気料金の認可権や種々の規制権限をもつ政府が、東京電力の経営権を取得して企業価値を最大化させる責務を担えば、政府として利益相反が生じかねず、統治機構として問題が生じる、と国有化に反対した。ただし、反対の真の理由は、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であった。だが、経済産業省は、振興と規制は両立すると反論、押し切って、国有化を実現した。

財務省が「統治機構の健全性を疑わせる利益相反問題」を持ち出し、国有化に反対したこと、経済産業省が「産業の振興と規制は両立する」という論理をもって反論するなど、政府内で国有化を巡る論争があったことをその内容とともに明らかにしたのは、本論が初めてである。なお、本論は行政法および会社法の専門家と議論を重ねた結果、経済産業省の論理に理解を示し、政府という広範な守備範囲、多元的な法律的な性格を持つ法主体が多様な活動を行わざるを得ないのは当然と考える。

第五に、政府は、国有化によって東京電力改革をどのように進めようとしているのか、いかなる新たな課題に直面し、何を要望しているのか、政策担当者への聞き取り調査と支援機構と東京電力が作成した事業計画を精査することで明らかにした。

経済産業省は、積年の課題である電力自由化・制度改革を成功させるべく、それらと整合的であるように東京電力改革プログラムを設計した。例えば、将来の電力小売の自由化や発送電分離を想定し、東京電力にカンパニー制を導入して、事業部門別の採算性向上に乗り出した。だが、現実には直面したのは、除染を含む損害賠償費用が10兆円規模に膨らむことが確実という新たな危機であった。

とりわけ、放射性物質により汚染された土壌等の処理、中間貯蔵などの除染費用が5兆円を越えて膨張する可能性があること、除染に必要な処置を定めた除染特措法²⁰では、費用は国が支払うものの、当該原子力事業者が費用負担するもので、国が求償す

²⁰正式名は『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日法律第110号）

るとされている一方で、費用負担範囲の定義があいまいであり、東京電力が支払いを拒否する可能性がある。

除染費用が膨張することで損害賠償との合計費用が 10 兆円を超えることは、一部の政策担当者たちの想定内であり、実際、現行の支援機構法に則ってさらに 5 兆円の交付国債を交付して原資とすることは可能な設計となっている。廃炉費用についても支援機構による資金供給は可能である。だが、現行スキームで追加負担に対処すれば、「事故処理専門法人」あるいは「電力公社」に陥り、企業としての健全な持続可能性が失われる懸念があるという東京電力および、電力自由化・制度改革と整合的な東京電力の経営改革が必要だとする経済産業省は、「新たな支援の枠組み」として「国庫への返還義務が伴わない財政支出」を求めていること、つまり「国民負担の極小化」を大原則とした支援機構スキームの転換を求めている。

また、支援機構法は、当該原子力事業者が政府の援助資金によって損害賠償を果たす一方で、援助資金は当該原子力事業者の特別負担金とすべての原子力事業者の一般負担金によって政府に「返済」されなければならないとする。当該原子力事業者に他の原子力事業者にも負担を求めつつ、原賠法の規定通りに無限責任を果たさせるスキームともいえる²¹。したがって、経済産業省および東京電力が求めているのは、この無限責任スキームの変更である、ということを本論は明らかにした。

第六に、東京電力の企業としての健全性を維持し、損害賠償制度の持続可能性を高めるための新スキームとして、本論が初めて「事後的な有限責任制度」の導入について検討を行った。

第 1 は、特別負担金および一般負担金に上限を設定する制度の導入である。これには、支援機構法の改正が当然必要となる。第 2 は、除染費用を国の負担とする措置である。2013 年 9 月時点で、「損害賠償総額は 5 兆円程度という見通しが立ちつつある」²²。その一方で、除染の対象については環境政策に関わる政治的判断が入り込むために費用総額のめどが立たないことに加え、東京電力の費用負担義務の範囲が現行の除染特措法では明確ではない。こうした状況を考えれば、除染負担を国の費用とすることによって東京電力のより明確な負担軽減策となる可能性が高いことを、原子力事業者の費用負担義務を明記した除染特措法の改正が必須であることとともに指摘した。

この 2 つの措置は、東京電力の費用負担（損害賠償）責任を制限するものだから、事実上の有限責任制度の導入である。本過酷事故を受けての「事後的な有限責任制度」

²¹ある政策担当者は、「東京電力が他の原子力事業者を道連れにする無限責任スキーム」と表現した。

²²筆者の聞き取りに対する東京電力幹部の回答（2013.9. 10）

の導入と言い換えることもできる。それでは、10兆円と見られる損害賠償資金のうち、東京電力と原子力事業者の負担を5兆円とし、残り5兆円を財政支出つまり国民負担とする「新たな支援の枠組み」が認められるであろうか。本論は、以下の財政当局の財務省の見解を明らかにした。「5兆円の財源など容易に見つからないし、増税も困難で、国民負担を求めるのは極めて難しい。費用負担が重いのであれば、毎年支払う特別負担金および一般負担金を軽減することで対処できる。あるいは、電気料金を引き上げて受益者に負担を求めるべきだ。支援スキームそのものを変更する必要はないし、国民負担の極小化という大原則を反故にできるものでもない」²³。

5兆円の追加損害賠償資金の財源をどこに求めるべきか。事故原因者の原子力事業者とステークホルダー、他の原子力事業者、電気利用者、そして国民それぞれが、いかなる論理で、どれほどの比率で分担するか、「新たな支援の枠組み」の設計において、原子力損害賠償資金は一体誰が負担すべきなのか、今後再び論点となる。

仮に、「事後的な有限責任制度」の導入が行われる場合は、無限責任制度を採っている原子力損害賠償制度を構成する原賠法と支援機構法にいかなる改正を行うことになるのか、法制度上からも注目されることになることを付け加える。

²³筆者の聞き取りに対する東京電力幹部の回答（2013.9. 22）

結論

本論の検討によって得られた結果は下記のとおりである。

第Ⅰ部 『原子力損害の賠償に関する法律』における国家の責任』では、原賠法第16条は、損害賠償必要額が損害賠償措置額1200億円を上回った場合の国家関与を「援助」とするなど曖昧であり、日本独特の原子力事業者の無限責任制と相俟って、東京電力と国の資金分担が不明確であるため、政府は損害賠償制度の構築に新立法が必須と判断した政策形成過程を明らかにした。また、民主党政権の財政支出拡大体質を懸念し、政府による救済スキーム策定を回避するために東京電力への免責適用を退け、極秘裏に免責適用回避の妥当性を司法当局に確認していたことを明らかにした。

第Ⅱ部 「原子力損害賠償支援の政策学」では、政府が、一義的損害賠償責任を東京電力に負わせ続け、政府はあくまで東京電力への資金援助を行う立場に立つこと、支援機構法によって、交付国債交付による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た。とりわけ、その間接型支援方式がチッソ公的支援方式、援助、出資など多様な機能を保持する資金支援方式が預金保険制度という政策的蓄積から転用されたことを発掘した。さらに、政府が、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と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。

第Ⅲ部 「損害賠償・除染・廃炉 東京電力国有化の論理」では、複合的問題解決のための政策形成過程を明らかにした。過酷事故は、1. 5兆円規模の損害賠償を実現する設計、2. 原子炉事故の収束、安定化と廃炉計画の策定、3. 安定した電力供給体制への復帰、4. 電力債の信用維持と社債市場の安定化、5. 金融機関の損失発生による金融危機の回避という5つの緊急課題を同時発生させた。政府が、これらを同時に解決しなければならない複合的問題と捉え、東京電力の会社存続の方針を決定して会社更生法適用論を退ける一方で、東京電力の財務諸表において、損害賠償費用が支援機構からの援助資金と自動的に相殺される仕組みを支援機構法に組み入れ、債務超過回避を可能にしたことを明らかにした。また、本過酷事故1年を経て、交付国債交付の対象となる損害賠償以外にも、東京電力に本過酷事故による巨額の損失が発生したため、1兆円規模の増資の必要性が生じた。政府が支援機構法を根拠に出資に応じ、自ら東京電力の経営改革を主導するために国有化を決断、実行に至る過程を明らかにした。さらに、損害賠償と除染費用が10兆円規模に膨張する事態に対し、経済産業省と東京電力が財政支出による新たな支援を要望する理由を明らかにするとともに、持続可能な損害賠償スキームとして「事後的な有限責任制度」について有用性と問題

点を検討した。

翻って、政府は支援機構法を立法化することで、東京電力に対する損害賠償の資金援助を行ない、また、東京電力の国有化に進むことで経営改革を主導することとなった。他方、本過酷事故が引き起こした経済社会における複合問題に対しても、支援機構法を制定、運用することで解決し、破局的事故の回避に成功した。緊急時における危機管理政策の形成、実施課程において、日本の行政はその特質と能力を十分に発揮することとなった。行政の概念は極めて多義的ではあるが、ここでは政治と行政の分化を前提にし、政治との対比において用いることにする。

着眼すべき行政の特質と能力は、四点ある。第1に、政策担当者たちは内閣あるいは他の政治権力に指示される以前に、自律的に解決策の制度設計にいち早く動き始めた。第2に、チソ公的金融支援や金融行政における預金保険制度の拡充といった過去の政策的蓄積を活かし、極めて短時間で支援機構法の原型を固めた。第3に、原賠法の瑕疵とされていた第16条における国家関与の曖昧さを逆手にとり、拡張的解釈を行なうことで多様な問題解決機能を支援機構法に組み込むという、いわば健全な裁量性を存分に発揮した。第4に、政治権力と一体となって政策立案、遂行を図りつつ、その内実においては政治権力との距離を保つ仕組みを巧みに組み込んだ。

第3の点に関して、財務省幹部は、「Constructive Ambiguity（建設的な曖昧さ）の有効性を証明した」と解説した。「Constructive Ambiguity」は、ジェラルド・コリガン²⁴がニューヨーク連銀総裁の在任期間中（1985～93）に、信用秩序維持を目的として中央銀行が有する「最後の貸し手」機能、つまり公的資金投入の発動基準に関して、記者会見や議会証言でたびたび使用した言葉である²⁵。

中央銀行は、金融行政のルールに照らせば破綻処理を行なうべき経営不振の金融機関に対しても、市場や経済への影響を考慮して例外的に救済する権限を有している。つまり、破綻処理を行うか否かの判断は中央銀行の裁量に委ねられており、「最後の貸し手機能」の発動基準は、透明性を欠き、曖昧である。その発動基準の曖昧さを利用

²⁴ポール・ボルカーFRB 議長の補佐を務めた後、第7代ニューヨーク連銀総裁に就任、その後、ゴールドマンサックス銀行持ち株会社社長

²⁵「Constructive Ambiguity」は、アメリカのニクソン政権下で国務長官を務めたヘンリー・キッシンジャーの造語だ、という指摘がある。ニューヨークタイムス（NY紙）のコラムニストであるBill Kellerは2012年9月12日のNY紙で「Mitt and Bibi: Diplomacy as Demolition Derby」と題した記事の中で中東外交に触れ、<This approach is what diplomats call “constructive ambiguity”, a phrase attributed to Henry Kissinger>と書いている。キッシンジャー氏は、複雑きわまる中東外交においては、善悪、白黒を明確にすることの困難さ、愚かしさ、欧米の尺度が通じない様を、造語を持って表した、とされる。記事のタイトルのMittは、2012年大統領選挙の共和党大統領候補のロムニー氏、Bibiは、首相を務めたイスラエルの政治家のネタニヤフ氏を指す。

して裁量性を発揮することが、なぜ建設的なのかといえ、破綻処理か破綻回避のいずれが市場や経済に対する打撃を最小限に食い止められるか、比較考量して決定されるからである。

原賠法第 16 条は、損害賠償における国家の役割や関与の規模が薄弱で、発動基準は極めて曖昧だという批判を受けてきた。一方、本過酷事故は立法時の想定をはるかに超えた社会的混乱を引き起こした。原賠法の想定と本過酷事故との間に生まれた齟齬を埋めるために、政策担当者たちは第 16 条の曖昧さを逆手にとって拡張的解釈を行うことで、損害賠償に対する巨額の公的資金援助を可能にするなど、危機管理策として実効性の高い支援機構法の立法化に結びつけた。原賠法第 16 条の国家関与規定が曖昧であることが、いかなる解釈も可能にして、政策担当者たちの裁量を確保することになり、支援機構法の立法化を可能にしたとも言える。財務省幹部が、「Constructive Ambiguity の有用性を示した」と自ら評したのは、行政における裁量性が健全かつ効果的に発揮されたという自負であろう。

第 4 の点においては、政治と行政、政治家と政策担当者たちの役割の主従が逆転したかのようであった。そもそも、政策担当者が原賠法第 3 条本則適用による「損害賠償資金援助スキーム」の構築を選択し、政府による「被害者救済スキーム」の選択を退けた理由の一つは、民主党政権の財政支出拡大体質への警戒心であった。また、政策担当者は、東京電力の「総合特別事業計画」に盛り込まれた政府による 1 兆円の増資は、電気料金の引き上げが実現できなければ実行されないという条件を組み込んだ。与野党が、国民が否定的な電気料金引き上げを回避し、増資による資金調達に逃げ込む道をあらかじめ断ち切るためであった。

ここで、本論および考察と聞き取り調査との関係について、述べておきたい。原子力行政のトップマネジメントに関わる実務家から得た数多くの聞き取り調査結果は、本論の説得力の基礎をなしている。また、本論が始めて明らかにした事象の集積によって、上記の行政における四つの特質と能力は導き出された。

最後に、支援機構法の立法化による原子力損害賠償制度の二層化の過程で見出された行政の特質を、将来、日本社会に想定を超えた重大事故が発生し、その重大事故に関して国に何らかの責任が生じるか、あるいは人道的な観点から被害者の救済を行わなければならないとなった場合を想定して、政府が打ち出す政策の要件として集約すると、以下の 4 点となる。

1. 重大事故への政策対応において、政府は被害者に対する直接的金銭補償につながる国家としての法的責任は認めない。
2. 政府は重大事故を起こした原因企業に対して、「日本型汚染者負担原則(PPP)」に則り、一義的な損害賠償責任を負わせる。

3. 政府は原因企業の資力不足を配慮し、原因企業に対して第三者を介した間接型公的資金支援を行う。そのことによって、原因企業は損害賠償責任を貫徹し、政府は国として被害者に対する実質的な救済責任を遂行する。

4. 上記三点を要件として組み込んだ間接型公的資金支援スキームの設計においては、政策担当者(官僚)の裁量性が存分に発揮される。

発表論文リスト

1. 論文誌

N. Endo: “Fukushima Dai-ichi Case Study: Uncovering Policymaking behind Japan’s Nuclear Damage Compensation Scheme”

(事例研究 福島原発事故:日本の原子力損害賠償制度における政策形成の解明)

第二部 原子力損害賠償支援の政策学より、2013 年 8 月 17 日, The International Association for Energy Economics 発行 Economics of Energy & Environmental Policy に投稿

遠藤典子: “東京電力福島第一原発事故における損害賠償制度の持続可能性について——「事後的有限責任制度」の検討”

第三部 損害賠償・除染・廃炉 東京電力国有化の論理より、2013 年 10 月 9 日,環境経済・政策学会発行『環境経済・政策研究』に投稿

2. 著書

遠藤典子:『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』

2013 年 9 月 27 日、岩波書店より刊行

3. 国内会議

遠藤典子: “原子力損害賠償支援スキームの考察——チッソ公的金融支援制度および預金保険制度の転用について”

2013 年 7 月 11 日、立命館大学低炭素戦略研究会にて研究報告

遠藤典子: “原子力損害賠償制度の構築における日本の政策の特質について”

2013 年 9 月 22 日、環境経済・政策学会 2013 年大会にて研究報告

遠藤典子: “原子力損害賠償制度の研究 “

2013 年 12 月 14 日、エネルギー政策研究会定例研究会にて研究報告