

論 説

原子力事業者に関わる新たな論点

久 保 壽 彦

【目次】

はじめに

1. 現行の原子力損害賠償制度
 - 1.1 原子力損害賠償の制度的枠組み
 - 1.2 原子力損害賠償支援機構法とその適用
 - 1.3 原子力損害賠償・廃炉等支援機構
 2. 原子力損害賠償制度の見直し
 - 2.1 原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会（専門部会）の設置
 - 2.2 東電改革・1F問題委員会（東電委員会）の設置について
 3. 専門部会及び東電委員会に置ける原子力事業者の法的整理に係る審議等について
 - 3.1 専門部会における原子力事業者の法的整理に係る論点
 - 3.1.1 第7回専門部会以降の審議
 - 3.1.2 第15回専門部会における審議
 - 3.1.2.1 第15回専門部会資料における論点整理
 - 3.1.2.2 部会資料に基づく審議における主な意見
 - 3.2 東電委員会の審議
 4. 原子力事業者の法的整理に係る論稿の整理
 - 4.1 福井秀夫教授試案
 - 4.2 高木新二郎弁護士試案
 - 4.3 野村修也教授試案
 5. 山本和彦教授の試案
 - 5.1 5つの技術的問題に対する山本教授の見解
 - 5.2 保険的スキームについて
 - 5.3 原子力事業者の更生手続のシュミレーション
 - 5.4 支援機構による債権の買取り
 - 5.5 山本試案小括
 6. 山本試案と私見
- 最後に

はじめに

筆者は、平成23年以降東京電力福島第一原子力発電所（以下「東電福島原発」という）事故にもなう損害賠償制度について研究を進め、その概要は、原子力事業者が保有する原子力発電所（以下原発という）の再稼働または原発の廃炉作業等において、万一重篤な事故が発生した場合に、(1)原発事故の被害者に対する徹底した保護、(2)電力の安定供給、という観点から、現行の原子力損害賠償に関する法律（以下「原賠法」という）や原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（以下「支援機構法」及び支援機構という）等に基づく損害賠償制度は十分に機能しているかどうかについて、原子力事業者（電力会社）の経営規模や経営の特質等から実証的に研究するというものである。

具体的には、現行制度による原子力事業者の無限責任及び損害賠償総額5兆円程度を前提にした場合、同事業者の経営体力に格差があることから、同事業者を3つのグループ、具体的には、大都市中心（例えば東京電力）の事業者グループ、地方中核都市中心（例えば東北電力）の事業者グループ、地方都市中心（例えば北海道電力）の事業者グループに区分し、各グループの経営規模に応じて肌理細かな損害賠償制度を再構築することを目的としている。そして、大都市事業者グループについては現行制度を維持し、地方中核都市グループは、事業者間の保険制度的な枠組みを構築することによって賠償資金を担保し、地方都市事業者グループは、可能な限り法的整理は避けるものの、それらも視野に入れて賠償制度を再構築するというものである。そのために、被害者の損害賠償請求手続の負担と適切な損害賠償の実施を目的とした「原子力事故被害者保護機構（仮称）」の設置や法的整理に備えた「原子力事業者の更生特例法（仮称）」の創設を提言するものである。

他方で、現行制度の支援機構法成立時の付帯決議に基づく見直しのために原子力委員会内に「原発損害賠償制度専門部会や、東京電力改革・1F問題検討委員会（東電委員会）が設置され、その中で東京電力の経営改革の方向性や原子力事業者の法的整理についての審議が継続していることに加えて、福島原発事故以降同事業者の法的整理に関わる論稿も発出されており、上記研究を進捗させるためにも、これまでの論稿や同部会などの審議を一度整理等行う必要があると思料し、本稿においてそれに取り組むこととした。

そこで、本稿では、まず現行の原発損害賠償制度や損害賠償の現状を概略し、次に東電委員会や専門部会の審議の状況を検証し、その後法的整理に関わる論稿に触れ、最後に私見を述べることにしたい。

1. 現行の原子力損害賠償制度¹⁾

1.1 原子力損害賠償の制度的枠組み

「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という）は、原子力損害について、原子力事業者には、無過失責任・責任集中・無限責任を課し、これらの免責事由は「異常に巨大な天災地変

又は社会的動乱」に限定されている。

原賠法は、迅速かつ適切な被害者の保護を図るため、民間の責任保険契約と政府補償契約により、一つの発電所あたり1200億円の損害賠償措置を講ずることを原子力事業者に義務付けている。そして、この損害賠償措置を越える原子力損害が生じ、被害者の保護等を図るために必要な場合には、国が援助することを定めている。

1.2 原子力損害賠償支援機構法とその適用

福島原発事故当初、原賠法第3条の免責規定への該当可否（「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」にあたるか）が問題となり、また、原発事故の被害に伴う賠償額が当時確定しないことや、原子力事業者が発行する社債は、他の債権者に優先して弁済され、被害者への賠償に支障が生じる可能性があることから、会社更生手続を考慮した法的整理も不相当と判断された。その結果、平成23年5月10日、東電は、「国の援助」を要請した。なお、「国の援助」により、東電が賠償責任を果たすことが明確になったため、政府補償契約に基づき、東京電力に福島第一原発分として1200億円、福島第二原発分として約689億円が支払われた。

その後、「国の援助」を具体化するために新法（「原子力損害賠償支援機構法」現在の法律名は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」である。以下「支援機構法」という）が検討され、衆議院における修正等を経て、平成23年8月3日に成立した。

1.3 原子力損害賠償・廃炉等支援機構

支援機構法に基づき、原子力損害賠償支援機構（現在の名称は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」、以下「支援機構」という。）が9月12日に設立され、賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合に、迅速かつ適切な損害賠償を図るため、原子力事業者に必要な資金援助を行い、また、相互扶助ルールに基づき、資金援助を受ける原子力事業者以外の原子力事業者も、資金援助等の支援機構の業務に必要な資金を負担する義務を負うこととされ、いわゆるこの一般負担金は、平成27年度末までに6713億円（うち東電は2372億円を負担）が支援機構に支払われている。なお、東電が負担する特別負担金は同1800億円に上る。

さらに国は、資金援助の原資として、交付国債を交付する等とし、資金援助を受ける原子力事業者は、損害賠償の見通し等を含む「特別事業計画」を支援機構とともに策定し、内閣総理大臣及び経済産業大臣の認定を受ける必要がある。

東電福島原発事故については、これまで総額9兆円の交付国債が支援機構に交付された。このうち、平成28年11月24日までに6兆6072億円が東京電力に交付されている。平成27年7月に改訂された現行の特別事業計画では、要賠償額を7兆753億円と見積もっており、平成28年11月18日までに、東京電力は6兆5041億円（支払手続中を含む）の賠償がなされている。

2. 原子力損害賠償制度の見直し

2.1 原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会（専門部会）の設置

原子力損害賠償制度（以下「原賠制度」という。）の見直しについて、支援機構法の附則において、できるだけ早期に原子力損害の賠償に係る制度について検討を行い、原賠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等と規定されており、同法に対する附帯決議においても、見直しに関する事項が採択されている。

さらに、エネルギー基本計画（平成26年4月閣議決定）においては、「原子力損害賠償制度の見直しについては、本計画で決定する原子力の位置付け等を含めたエネルギー政策を勘案しつつ、現在進行中の福島の賠償の実情等を踏まえ、総合的に検討を進める。」とされた。

また、当面对応が必要な事項及び今後の進め方について整理するため、「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」（議長：内閣官房副長官、構成員：内閣府、外務省、文部科学省、経済産業省、環境省の各副大臣）が設置された。

平成27年1月22日の第4回副大臣等会議において、原賠制度の課題及び今後の進め方について議論がなされ、今後、万一原子力事故が発生した際の原子力損害賠償の在り方についての論点の例が示された。

同会議において、専門的かつ総合的な観点から原賠制度の見直しについて検討を進めるよう原子力委員会に対して要請し、その結果同委員会内に原子力損害賠償制度専門部会（以下「専門部会」という）が設置され、原子力事業者や国の責任の在り方など様々な課題についての議論を踏まえ、今後万一原子力事故が発生した場合に備えた原賠制度の在り方についてまとめることとされた。そして、平成27年5月21日に第1回専門部会が開催され、平成28年11月16日までに計15回の専門部会が開催されている。

2.2 東電改革・1F問題委員会（東電委員会）の設置について

東電委員会の設置文書（平成28年9月20日エネルギー庁）によると、『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。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。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。これらの課題への回答について、福島県の方々が安心し、国民が納得し、昼夜問わず第一線を支え続ける「現場」が気概を持って働ける解を見つけなければなりません。東電改革の姿は、電力産業の将来を示し、この改革とパッケージで整備する国の制度改革は、被災者救済と事故炉廃炉促進のための制度となります。東電改革は、福島復興、原子力事業、原子力政策の根幹的課題です。そこで、経済産業省は、「東京電力改革・1F問題委員会（東電委員会）」を設置し、東電改革の具体化についての提言の取りまとめを依頼する。』

として同委員会が設置された。

3. 専門部会及び東電委員会に置ける原子力事業者の法的整理に係る審議等について

3.1 専門部会における原子力事業者の法的整理に係る論点

3.1.1 第7回専門部会以降の審議

専門部会では、第7回専門部会（平成28年3月2日開催）、第8回専門部会（平成28年4月18日開催）において原子力事業者の法的整理が集中的に審議され、以下の点が論点として整理された。

『現行の原賠制度は、損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等を通じて、賠償措置額を超える原子力損害を発生させた原子力事業者を債務超過にさせないことにより、被害者への迅速かつ適切な賠償や事故収束作業・廃炉作業等を行うことが可能な仕組みとなっているのではないか。このため、原子力事業者の法的整理については、賠償の観点からだけでなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方も含め、電力事業全体の課題として検討される必要があるのではないか。』

他方、電力システム改革により原子力事業者の事業環境が変化しており、賠償にあたって、事業者の法的整理を前提にする必要があるとまではいえないが、税による国民負担を求める際にはステークホルダーに公平な負担を求めるべきとの意見を踏まえ、原子力事業者の法的整理について、どのような手続、方法があり得るか等の法的な課題について整理してはどうか。』

以上がこの時点における事務局によって整理された論点であるが、原子力事故を発生させた原子力事業者の法的整理に関わる課題につき、この時点では具体的に議論されるまでには至っていない。他方で、関連意見のなかに、「事故を起こした事業者が、原賠・廃炉機構のスキームを利用せず、自ら法的整理の申立てをするということも、特に小規模の原子力事業者の場合には有りえないわけではない。損害賠償に関して、事業者が破綻した場合どうなるかということについてシミュレーションを行いきちんと考えるべき。」といった会社更生法に基づく法的整理の可能性を示唆する意見もあった。

その後、第10回専門部会（平成28年5月31日開催）、第12回専門部会（平成28年8月23日開催）、第13回専門部会（平成28年9月8日開催）においてさらに論点整理や意見の交換が行われている。

第15回専門部会（平成28年11月16日開催）では、原子力事業者の責任として原則無限責任が維持されることとなった。これにより原子力事業者の法的整理にかかわる議論も無限責任を前提とし、同部会で提出された論点整理と意見の取り纏め等は以下に示す内容となった。

3.1.2 第15回専門部会における審議

3.1.2.1 第15回専門部会資料⁵⁾における論点整理(後掲参考資料参照)

第15回専門部会における原子力事業者の法的整理に関する論点整理及びそれにかかわる意見整理等のなかで、

① 部会資料16頁3つ目の「○」では、電力システム改革による原子力事業を取り巻く環境が大きく変化している中、仮に原子力事故が発生しその影響が大きい場合に、当該原子力事業者が、電力の安定供給を含めた事業の見通し、賠償の規模、事故収束を行う責任等を総合的に判断し、会社更生手続等の法的整理を行う可能性も考えられるとし、さらに同4つ目の「○」では、原子

力事故に伴う原子力事業者の法的整理に関する課題への対応については、賠償の観点だけで完結するものではなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方等の観点も含め、エネルギー政策全般を議論する場において電力事業全体の課題として、別途検討される必要があると取り纏めている。

② また、部会資料19頁2つ目「○」では、現行の原賠制度である責任保険契約及び政府補償契約による保険的スキーム及び原賠・廃炉機構による相互扶助スキームは、原子力事業者を弁済主体と考えているが、法的整理の手続に入った場合には、現在の枠組みが機能するかどうかという課題があり得る。また、原子力事故の態様や被害の状況が様々であり、原子力事業者が置かれる状況をあらかじめ想定することは困難であることから、法的整理に関し、どのような事故であっても機能し得る具体的な措置について、あらかじめ法律に規定することは困難であると考えられるとし、3つ目の「○」では、このため、少なくとも会社更生手続等の法的整理が行われる場合に備え、被害者の迅速な救済が滞ることがないように、見直し後の原賠制度において対応可能なこと、対応が困難なことを整理し、万一の事態に備えることが重要ではないかとしている。

③ さらに、部会資料20頁では株主や金融機関などのステークホルダーの責任の在り方に対して、3つ目の「○」では、会社更生法等に基づく手続が行われた場合、透明性を持った手続でステークホルダーの利害関係が調整されることとなる。他方で、原子力事故を起こした原子力事業者は、迅速かつ適切な賠償の観点から賠償責任を十分に果たす必要があることに加え、事故処理、廃炉の着実な実施、電力の安定供給等の観点からの責任を果たす必要がある。原子力事業者がこれらの責任を全うすることを前提とした場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、どの程度の負担を求めることが適当か、また、どのような方法により負担を求めることが適当かという点については、個別の事故の状況に応じ、様々な考え方・方法があり得ると考えられるとし、4つ目の「○」では、まとめとして、以上のことから、原子力損害賠償にあたって、一定規模以上の国民負担を求めることとなる場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、個別の事故の状況に応じて適切に協力、責任を求めることは必要であると考えられるが、国民負担を求める前提として、法的整理によりステークホルダーに負担を求めることが不可欠であるとは言いえないのではないかとしている。ただし、「一定規模以上」とはどのような規模か、また「国民負担とは、保険的スキームや相互扶助スキームに伴う負担なのか、または税金等による負担なのかその点は明らかにはされていない。

3.1.2.2 部会資料に基づく審議における主な意見

この論点整理等に関わる主な意見としては、以下の通りである。⁶⁾

① 原子力事業者に対する無限責任を維持するのであれば、債務超過にはせず、費用は電力料金や国民負担によることになり、法的整理への移行は困難だろう。さらに、民間の事業体が原子力事業者であり、株式も上場しているということを前提にすると、本来発災した場合、倒産してしかなるべき被害額を発生させている。これに対して、株主や金融機関といったステークホルダーが明確な責任を負っていないという意見が社会に根強くあり、原子力事業に対する不信感の一つとなっている点は、きわめて重要であり、無視できない点である。事業者は無限責任のもと、政府への依存度を増々高めていくことになり、その中で暗黙に法的整理というものは中々行えないということは破産しないというある種のフィクションを作らざるを得なくなる。そういう不信感を

招きやすいという留意点は決して軽微なものではない。

② 市民目線からすると法的整理よりも先に被害者への賠償，事故収束，廃炉等を行うべきだ。

③ これまでの原子力事業者の行動パターンであればその通りである。今後も未来永劫このような行動パターンがとられるかどうかについては懸念がある。他方で，法的整理の申し立てを禁止するという法的規律を設けるのが難しいのであれば，部会資料19頁にあるように，なお，原子力事業者が法的整理を選択するような場合は頭に置いておく必要がある。その際に，ここに書かれていることに大きな違和感はない。重要なのは3つめの「○」。万一，法的整理が行われるような場合に，被害者の迅速な救済が滞ることがないように，対応可能なことと対応困難なことを整理して，万一の事態に備えると書かれているが，そのようなシュミレーションというか頭の体操をしておくべき。上の「○」にあるように法的整理に入ると，保険的スキーム及び相互扶助スキームも原子力事業者が弁済をするというスキームになる以上，弁済禁止という更生手続上の問題があり，実際上は弁済ができなくなるおそれがある。その際に，万全な被害者救済という観点からどういう場合に行えて，どういう場合に行えないのか，また事故の状況に応じて，直ちに立法措置を取らなければならない場合もありえる。そういうようなことをあらかじめ整理しておき，万一事故が発生した場合に柔軟な対応ができ，被害者の救済が万全に図られることが何よりも大事であり，そのような準備をしておく必要がある。

この場で細かい検討は難しいので，政府の責任としてしっかり検討してほしい。

第15回専門部会において，原子力事業者に無限責任が維持されたことに対して，国からの資金援助や保険的スキーム・相互扶助スキームも同様に維持されることになり，巨額の賠償債務等を負担する事業者が法的整理を選択することの可能性は一般的には低いと考えられるが，それを禁止する規律も存在しない。先の意見にあるように，原発事故を発生させた原子力事業者が法的整理の申立要件が充足する限り，予期せぬ⁷⁾ところで法的整理の申立がなされるリスクが確かに存在し，ひいては事故被害者への賠償に支障をきたす可能性が懸念される。それを避ける，または，極小化するためにも，法的整理に関わるシュミレーションを行っておくべきだという部会委員の意見は，本研究の趣旨とも概ね一致する。

（本稿脱稿時，第15回専門部会の議事録は音声で公開されていたため，それを聞き取り上記とした。）

3.2 東電委員会の審議

東電委員会では，第2回会合において「今後の議論の手順（案）（資料3）2頁」において，福島原発事故に伴う費用負担に対処する東電の将来シナリオが4つ提示されている。うちシナリオ③が法的整理に関わるものである。このシナリオは，法的整理を選択した場合，福島原発事故の負担は国民負担になること，それに対して国民の納得が得られるかどうか，といったまとめ方がなされており，法的整理を選択した場合の手続き上の課題については指摘されていない。

また，第2回～第4回までの東電委員会において，その議事録を確認した限りでは，審議された旨の記述は確認できない。

4. 原子力事業者の法的整理に係る論稿について

東電福島原発事故から2～3ヶ月経過後に、損害賠償制度の大枠が明らかになるとにわかに東京電力を会社更生手続等によって法的整理を行うべきとのマスコミ等の論評が活発化したが、損害賠償制度の詳細が明らかでない中でのものであり、被害者の完全賠償などの個別具体策にまで踏み込んで論じているものは確認できなかったが、以下の3つの見解については、一定の具体策が示されたものであった。

4.1 福井秀夫教授試案⁸⁾

福井教授試案は、

本試案を実行するにはより具体的なプランニングが必要である。更生手続で最も重要とされる更生計画についての具体案が本試案では示されていない。また、政府の債務保証で東電に資金を供給することであるが、その方策が支援機構法の枠組みとどの点が異なるのか明確ではなく、東電が発行する社債の処遇についても言明されていない。本試案を実現するための法改正の有無や債権者の同意見込み等を考慮に入れる必要があると考えられる。⁹⁾

4.2 高木新二郎弁護士試案¹⁰⁾

次に、高木試案では、

この試案の実現性については、現行の更生手続上もいくつかの実務的な課題がある。一つは、被災者の損害賠償請求権の届出時期の問題である。更生手続では債権届出の終期までに債権届出や相殺がなされなければ請求権等が消滅する（会社更生法204条）といった課題がある。高木試案は、この点特例を設けて対処する旨提案しているが、この規定は、更生手続上、早期に更生計画を策定するべく債権額を確定させるための規定である。従って、特例を仮に設けるとしても大きな支障は更生手続上存在しない。次に、新会社の株主問題である。高木試案では、金融機関がデット・エクイティ・スワップ（DES）によって株主になる旨の提案がなされているが、金融機関には銀行法上の大口株式保有規制等の問題がある。さらに、金融機関は貸出を通じて取引先を支援するのが本務であるため、その障害をクリアする必要があるだろう。たとえば、支援機構や地域経済力再生機構（REVIC）などの公的機関を更生管財人として手続に参加させることも一案として検討できるだろう。また、事業譲渡時の新旧東電の具体的なバランスシートの数値については明らかにされてない。この点は、新旧東電の被害者を含めた債権者に対する債権放棄を求めるかといった重要な論点にも繋がる。十分な情報が提供されない時期にこのような具体的手続を論じることは、更生手続を熟知した専門家でなければできないものとして注目に値すると思料される。¹¹⁾

4.3 野村修也教授試案¹²⁾

野村試案は、原賠法第3条ただし書適用に関する見解は筆者と共通し、さらに、東電が免責の

場合は、国が被害者への賠償を行い、免責を行わず更生手続の場合において、損害賠償額が不足する可能性があるが、その場合も国が負担する等提言している。また、現行の支援機構スキームを批判し、国の責任で被害者救済を図るべきであり、基金の創設などについても提言している。もっとも、損害賠償金と電力債などの支払いについて更生手続上どのように扱うべきか等の諸手続については、特には述べられていない。

これらの提言以降、東電と支援機構による新総合特別事業計画の認可等による資金援助や資本注入、また金融支援等によって当面は破綻リスクが縮減したため、法的整理に関する議論は一旦終息している。

5. 山本和彦教授の試案

山本和彦教授は、平成28年3月に「原子力発電所事故を起こした電力会社の会社更生手続試論¹³⁾」を公表している。

山本教授は、更生手続回避の問題点として、電力会社の債権者および株主の責任追及が不透明であり、また現在の処理スキームは、結果として賠償債務の最終的負担者があいまいであるといった点を問題とする。今後、電力供給について競争促進政策がとられていく場合、巨額の債務負担を負った事業者の存在は、市場における競争に歪をもたらすおそれがあり、さらに、法的整理を避けて損害賠償をADR等の手続によって行うことは、紛争解決手続の不透明さをもたらしていると指摘している。

この後に、会社更生手続に移行する際の技術的問題として挙げられていた事項（5つの技術的問題として）につき以下のように整理し、少なくとも保険的スキームが整備される限りにおいて、原発事故を発生させた原子力事業者の破綻処理を会社更生等法的倒産手続によって行うことは不可能ではないとする。

5.1 5つの技術的問題に対する山本教授の見解

問題1. 損害賠償債権確定手続の遅滞のおそれ

この点について、更生計画の弁済期間を調整することで、損害賠償債権の確定を事実上先延ばしにする手法が可能である。たとえば、消費者金融会社の更生手続においては、過払金債権の迅速な確定が事実上困難であり、結果として更生手続が遅延する恐れがあることが指摘されているが、そのような債権の確定を更生計画後に先送りして問題解決を図る手法が定着しているとする。

問題2. 電力債と損害賠償債権の優劣関係

電力債については、一般の優先権が法律上認められ（電気事業法27条の30）。優先権が存しない不法行為債権である被害者の損害賠償債権よりも優先される。更生手続では、更生計画による優先権の保護は相対的優先の原則によると解されているが、それでも、電力債と損害賠償債権についてともに100%弁済が可能でない限り、損害賠償債権の免除は避けられないことになり問題である。

しかし、この点については、後述の保険的スキームによる補完を前提とすれば、十分に対処可能である。すなわち、損害賠償債権は、更生計画において削減されるとしても、その削減分を別途保険的スキームにより補填することができるのであれば、更生手続きにおけるプライオリティを維持したまま、全体として被害者救済を図ることが可能になるからである。その意味で、この点は、法的手続によることの決定的障害とはならないとする。

問題3. 資産査定手続遅滞のおそれ

更生手続においては、更生計画案の策定に際して資産の査定それ自体は大きな問題ではないし、とくに原子力事業者の場合は、当該資産に担保権が設定されていることも多くないので、決定的障害とはいえない。このことは日本航空（JAL）の更生手続を例にしても明らかであるとする。

問題4. 電力版システミック・リスクのおそれ

仮に原子力事業者が更生手続に入ったとしても、電力債の優先弁済自体は保証されるものであり、後述のように、手続中の随時弁済が認められるとすれば、そのような信用低下が現実には生じるのか、疑問が否めない。また、決済機能を通じてまさにシステムとして全体がつながっている金融機関の場合とは異なり、電力債を通じた電力会社の相互依存は相対的に弱いものであり、事故直後のパニック的な資金繰り不安については、別の対処方法が考えられるべきであろうとする。

問題5. 取引先企業との関係遮断のおそれ

近時の倒産手続の運用において、商取引債権に対する少額債権弁済規定（更生法47条5項後段）の拡大的運用によって十分に対応可能であるとする。

このように、山本教授は更生手続に移行する際の技術的問題を5つに整理し、その解決法を示唆している。この示唆は極めて重要であり、電力債の債権者と原発損害賠償債権者（原発事故被害者）との関係に配慮して東電を更生手続に移行しないと声明した政府見解に対する一つの回答を示したことになる。¹⁴⁾

5.2 保険的スキームについて

山本教授は保険的スキームについては、次のように説明している。

現行の損害賠償債務の支払いについて、支援機構からの援助を原資とするが、支援機構へは、東京電力による特別負担金及び東京電力を含めた他の原子力事業者からの一部負担金から支払い、一部負担金については総括原価方式における費用に算入され、その結果、最終的には電力利用者へに転嫁される余地が残されている。

このような仕組みは、国の負担により被害者救済を確実なものとしながら、各電力会社等によって第一次的にその費用が負担される（その意味で相互扶助の仕組み）が、最終的には電力料金の中に含まれて電力利用者から事実上徴収される。その意味で、今後一般負担金が将来の事故に対して徴収されることを前提にすると、そこでは、一種の「保険料」を電力利用者から徴収し、「保険事故」（原発事故）が発生した場合にそこから被害者に賠償金、すなわち一種の「保険金」が給付される仕組みとして理解することも可能だろう。そのように位置付ければ、これは一種の賠償責任保険的な強制保険の制度として把握することができる。

また、電力利用者の観点でいえば、賠償に要する費用は、本来原子力発電による電力を利用する対価となるべきものである。電力の安定供給および原子力発電の活用による廉価な電力供給を

利用者が享受できるとすれば、その対価として、事前に「保険料」を負担するという考え方は十分成立する。

電力供給とは無関係な者を含みうる納税者による負担＝国庫負担よりも、その合理性が高いとして、保険的スキームの可能性を示唆している。

実質的には預金保険制度に類似した保険制度であり、一種の強制保険として機能し、預金保険機構に該当する機関が支援機構になり、賠償金の支払いを担当するというスキームである。ただし、モラルハザードの懸念があるため、厳格な監督が必要不可欠であり、原子力規制庁がその役割を担う。また、積立額で不足する資金については、一次的に公的資金を投入すればよいとする。

5.3 原子力事業者の更生手続のシュミレーション

更生手続には、事業継続型と事業譲渡型があるが、後者を選択している。理由としては、金融機関の破たん処理を前提とし、当面の資金調達にはDIPファイナンスを活用し、共益債権化することによって優先権を付与する（会社更生法128条）等で対処するとするが、更生手続開始の決定や監督行政庁を手続に加えるためには、更生特例法のような特別立法が必要とする。

また、債権の届出・調査・確定については、主要な債権は、電力債権、商取引債権、無担保金融債権、損害賠償債権である。

商取引債権は、いづれも少額債権の弁済によって処理する。損害賠償が数兆円からすると「相対的少額」として処理が可能である。

電力債は、一般優先権を有する債権として優先的更生債権として債権届出をする。

無担保金融債権については、一般更生債権として届出を行う。

また、損害賠償債権については、更生手続の関係では、無担保の更生債権として手続きに参加する。しかし、直接被害者が債権届出をすることは想定されず、当該債権を買い取った支援機構がまとめて債権届出を行うことが前提とされる。ただし、支援機構の債権届出期間に関する何らかの特例（場合によっては立法）によって対応するか、債権届出のない更生債権に対しても計画弁済を可能とする更生計画の定立によって対処するか、何らかの特別の配慮は必要であるとする。

5.4 支援機構による債権の買取り

事故被害者が自ら更生手続に参加するか、支援機構による査定額で買取りを受けるかの選択をすることになるが、ほぼすべての被害者が買取りを選択するだろうとし、その意味では、対被害者の債権確定は、倒産手続外での処理を前提としている。

（具体的手続き）

事故被害者から損害賠償債権の買取申請を受けて、支援機構による買取額額の査定がされる。被害者が当該査定を受入れれば、買取額が確定して債権の売買契約が成立する。この場合、支援機構は、被害者に買取額を支払い、更生手続において債権届出をする。他方、被害者が当該査定を争う場合、中立の第三者機関による査定額確定手続によることになる。訴訟は避け、何らかのADR手続きを設ける必要があるとする。

5.5 山本試案小括

山本教授はこれらの試案に対して、以下のように取り纏めている。

支援機構を要した一種の保険的スキームの併用が前提となるが、それによって原子力事業者の株主や債権者の負担を求めて衡平な信用リスクの顕在化が可能となる一方、事故被害者の保護も可能となる。また、被害者の損害賠償額を確定する手続きも、更生手続の外で査定手続きを設けることで対処できる。支援機構による事前の仲裁受諾宣言によって仲裁による解決可能性を付与することで、倒産手続における債権確定手続の負担を軽減し、多様な救済方法の選択肢を被害者に与えることが可能となる。原発事故を引き起こした原子力事業者について更生手続によって処理しつつ、被害者の損害賠償を実効的に進める手続きは、保険的スキームの併用を前提とすれば、十分可能ではないかと考えられるとして小括している。

6. 山本試案と私見

私見では現行の原賠法および支援機構法のスキームを前提に、①被害者への完全賠償、②電力の安定供給を行うためには、原子力事業者の倒産手続への移行については可能な限り慎重に行うべきと考えている。もっとも、たとえば、地方都市を基盤とする原子力事業者が東電福島原発と同様の原子力事故を引き起こし、東電と同程度の損害賠償債務を負担すると仮定した場合、特別負担金及び一般負担金による支援機構への返済が100年を超過すると見込まれる。その場合、巨額の実質債務を負担する原子力事業者の市場存置は難しく、倒産手続への移行は止むを得ないと考える。ただし、上記2点については、仮に倒産手続に移行という手段を選択した場合であっても達成されなければならないが、倒産手続としては、原子力事故の場合、裁判所の関与等手続的にも厳格であるとされる更生手続によると考えられ、さらに、更生手続で処理されるとしても、被害者への損害賠償金の取扱いや一般担保権者として優先権を有する社債権者の取扱い、その他、更生手続きへの移行に伴う諸課題の克服のために特別法、本件においては、金融機関の破綻処理を目的に制定された「金融機関に関する更生特例法」を参考に「電力事業者の更生に関する法律（電力会社更生特例法（仮称）」を立法化すべきであり、また、被害者が行う損害賠償請求手続の負担軽減等といった点については、支援機構が代替するか預金保険機構や生命保険契約者保護機構などを参考に公的な機関を創設し、手続きに参加する旨も併せて提言してきた。

山本試案は、電力事業者が更生手続きを選択する場合の支障となる5点につき、従前の金融機関等の破綻処理の経験則や新たな保険的スキームを設けることによって克服できるとした点は先進的であり、今後の破綻処理理論の展開に大きな布石を打ったのではないと思われる。他方で、更生手続における数々の手続、例えば債権届出・債権調査・債権確定といった一連の主要な手続については、更生特例法に準じた立法が必要である旨述べられており、現行の更生手続による限界も示唆している。また、私見では更生手続の場合、事業継続型によると考えているが、山本試案では事業譲渡型（第2会社方式、いわゆるブリッジ会社方式）を採用している。いわゆる銀行の破綻処理を視野に入れた論理展開である。更生の成否には強力な行政力もその一つを担うが、電力自由化が進展していく中で、果たして電力業界の場合はそれが可能かどうか検証も必要だろう。

さらに、保険的スキームの採用によって、損害賠償債務について、国民全体の負担を避け、電力利用者に依る点は、預金保険機構の制度に類似するが、それは、1000兆円を超える預金の存在によって初めて成り立ちうるものであり、総売上高15～16兆円程度の電力事業者（9社）にそのスキームが成り立つかどうか、この点についても検証は必要であろう。

電力版システミック・リスク（問題4）について、可能性は低いとする。これは野村試案においても同様の見解であるが、電力会社の破綻は地元経済界に与える影響は極めて大きいことが想定される。システミック・リスクは生じなかったが、北海道拓殖銀行の経営破綻は、北海道経済へ甚大な影響を与えた例を見ても明らかである。従って、地元経済に大きな影響力を持つ原子力事業者の破綻については、その影響を最小限に止めることができるような経済政策等とセットで考慮されるべきであろう。

また、原子力事業者を更生手続に移行させる場合、手続上の障害を除去し、さらにはモラルハザードを避けるためにも行政庁（例えば、原子力規制庁）の規制を必要としている点は、私見における新特別事業計画にもとづく経産省の行政と管掌が異なるだけであり、また、それらを実現するためにも特別法が必要であるとする点は一致しており、更生手続のイメージと作法等が異なっているということである。

なお、専門部会および東電委員会は、原子力発電所による発電コストが他のそれよりも廉価であることを前提としているので、万一、それが覆ると本試案についても保険的スキーム等再考の必要性が生じる可能性があると思われる。

最 後 に

なお、平成28年11月27日、日本経済新聞第一面に「経済産業省が東京電力福島第1原子力発電所で起きた事故の賠償や廃炉費用の合計が20兆円を超えると推計していることがわかった。11兆円としてきたこれまでの想定約2倍に膨らむ。東電の財務を支えるため、無利子融資枠を9兆円から広げる方向で財務省などと協議する。原発の事故処理費用の一部はほかの電力会社も含めて電気料金に上乗せするため、国民負担の増大が避けられない。」との報道がなされた。この報道によると、原発損害賠償額と除染・廃炉費用に関わって、東電が負担する費用が、経済産業省の試算で、11兆円から20兆円に拡大するとのことである（東電の廣瀬社長も本年10月6日に開催された第1回東電委員会において、負担総額を約17兆円と試算し、このままでは債務超過に陥りかねないと主張し、国に支援の拡大を求めたとの報道と平仄はとれている）。本稿で検討している原発損害賠償額も下表にあるように、これまでの5.4兆円から8兆円に拡大するとの試算である。もっとも、すでに賠償実績では想定額を超えているため、近い将来、これまでの試算の見直しが行われるものと想定していたが、果たしてそれがなされたということになる。

これらの試算に対し、以下のコメントも併せて報道されている。

（コメント）

「東電の賠償金の支払額は13年末の想定を既に超えており、国は追加費用に対応した新たな支援策を検討している。賠償費用の一部を電力自由化で参入した新電力にも負担させるほか、溶け落

福島第1原発費用の見積もりと負担を見直す

	こ れ ま で	今 後
賠償	5.4兆円 東電に加えてほかの大手も負担	8兆円 新電力も一部負担
除染	2.5兆円 国保有の東電株の売却益を充当	4兆～5兆円 不足分は東電などが負担
中間貯蔵施設	1.1兆円 税金を投入	変わらず
廃炉	2兆円 東電が負担	数兆円上振れ 引き続き東電負担。利益を優先充当する特例
合計	11兆円	20兆円超

出典：平成28年11月27日日本経済新聞より

ちた核燃料の取り出しで費用が膨らむ廃炉の資金を管理する公的な基金もつくる方向だ。国は東電にも踏み込んだ再編・統合によって必要な資金を捻出するよう求め、負担が増える東電以外の電気利用者の理解を得たい考えだ。」

これらのコメントから見ても、国は原子力事業者の法的整理については、現在のところ具体的な検討を行っているとの情報等は発出されていない。しかし、東電の規模であっても総額20兆円、さらにはその額が増える可能性もある。そのため、事故発出企業以外の原子力事業者や電力利用者、さらには新電力各社等の負担の有り様についての議論が、専門部会等においてもなされているが、決着までには原子力事業や原子力損害賠償等に対する国民等の十分な理解が必要であり、国も丁寧な説明責任等を果たさなければ、それを得ることはできないだろう。

また、電気事業法が改正され、それによる電力システム改革が実施途上にある。また、総括原価方式の実質廃止に伴い、一般負担金の電力料金への負荷が難しくなる等、電力事業を取り巻く環境は大きく変化している。さらには、電力債における、一般担保付社債の発行の特例の廃止（現在、一般電気事業者に認められている一般担保付社債の発行の特例について、適正な競争関係を確保する必要性等を踏まえ、本則から廃止される。ただし、足下の資金調達環境を考慮し、施行日から5年間は、発電事業者、一般送配電事業者及び持株会社が一般担保付社債の発行を選択できるよう、附則において経過措置を規定する。）なども同時に改正されており、原子力事故を引き起こした原子力事業者の経営環境や損害賠償の有り様も大きく変化することが予想される。

原子力事故発生に伴う損害賠償額等の負担を原則として当該原子力事業者に負わせるといった現行の枠組みの多くは、現在の専門部会等の審議においても存置されることになると思われるが、賠償額等の負担が大きくなればなるほど原子力事業者が法的整理に至る可能性は高まっていく。原子力事業者の法的整理について専門部会では山本和彦委員が、様々なシュミレーションを行っておくことが重要としているが、正に的を得た意見であり、今後の損害賠償制度を検討する上でも欠かせない視点である。

本研究は、原子力事故を発生させた原子力事業者も可能な限り法的整理は避けることとし、それでも、法的整理を選択しなければならない状況下に陥った場合を想定の一つとして検討を進めてきた。

上記を踏まえて、今後の研究の方向性については次のように考えている。

- ① これまでの研究において原子力事業者を3つのグループに区分しその其々の業容に適った損害賠償制度の構築を行うこととした。この3つの区分については、今後の研究においても踏襲する。ただし、損害賠償額的前提を5兆円から9兆円（最大、東京電力が試算する17兆円）程度に引き上げる必要があると考える。
- ② 具体的には、大都市事業者グループに対しては、専門部会等の動向を踏まえ、支援機構法が改正される場合はその内容に応じて、より有意義な法制度の提言を目指し、地方中核都市事業者グループに対しては、前記の提言に加えて、現行の一部負担金制度をより進めるべく原子力事業者間の保険制度拡大など原子力事業者が相互に関り、そして相互に扶助するといった新たな制度が構築できないか。また、地方都市事業者グループに対しては、国への資金返済年数は天文学的数値になり、この場合、実質債務超過となるなど企業としての存続が極めて困難になると考えられるため、まず私的整理による再生を検討し、私的整理が適わない場合は「原子力事業者の更生特例法（仮称）」を制定の上、法的整理を中心とした新たな損害賠償制度の枠組みの検討が必要ではないかと考える。この場合、原子力事業者の負担についても有限責任化、その場合の国や電力利用者の負担及び割合等についても検討する必要があるだろう。
- ③ また、併せて損害賠償請求権者である被害者の負荷を大幅に軽減すべく、被害者債権者が債権者集団を形成（例えば、「原発損害賠償請求権者保護機構（仮称）」）した上で損害賠償手続きに参加する方策も併せて検討したいと考える。

以上の通り、今後の研究については、これまでの研究を第一ステップとしてさらに精緻化し、例えば法的整理に至るプロセスを各原子力事業者毎の詳細に分析し、法的整理に至った際の具体的手続きや有限責任化も視野とした負担の在り方、その場合の地元経済または国民経済に与える影響等についても分析し、また数多くのシュミレーションを行うこと等を通じて、様々な環境変化にも対処できる損害賠償制度を構築し、上記2つの課題の実現を目指すこととしたい。

以上

*本研究は、JSPS 科研費・基盤研究C（課題番号26510021）による成果の一部である。

追補

本稿脱稿後、平成28年12月20日に東電委員会から、『東電改革提言』が発出された。この提言において、廃炉、賠償、除染に関わる必要資金の推計とその負担方法が示されている。必要資金としては、総額22兆円と推計され、内訳は廃炉：8兆円、損害賠償：8兆円、除染：6兆円という内容である。うち東京電力は合計16兆円（廃炉8兆円+損害賠償4兆円+除染4兆円）を負担することとしている。

損害賠償8兆円の負担については、東京電力4兆円、他電力会社4兆円、新電力0.24兆円とし、新電力に対しても負担を求めているのが特徴である。この負担割合について、国は、国民全体で福島を支える、需要家間の公平性を確保するといった観点から、原発事故への対応に関する制度不備を反省しつつ、福島原発事故の前には確保されていなかった賠償の備え不足（2.4兆円）についてのみ、託送制度を活用して広く新電力の需要家も含めて負担を求めることとしている（他電

力会社も4兆円と負担が増え、新電力については0.24兆、年間60億円を40年間負担することとし、標準家庭で月額18円の負担にあたる推計されている）。

この提言によると、東京電力の損害賠償に関わる負担は4兆円とされ、他方で他電力会社の負担が大幅に増加し、さらに新電力に対する負担も求めるとされている。他方で、損害賠償に関わる制度不備があったとされているが、その詳細については具体的に明らかにされていない。

今後、専門部会の審議や本委員会の提言等を踏まえて支援機構法等の改正が検討されることになるかと思われるが、その際、改めて負担の在り方等（国の負担、原子力事業者の負担、電力利用者の負担等）につき活発な議論が展開されることになろう。

（参考資料）

第15回専門部会（平成28年11月16日開催）資料（資料15-1）

14頁 原子力事業者の法的整理に係る論点

論点整理での原子力事業者の法的整理に係る論点は、次のとおり。

II. 原子力損害賠償に係る制度の在り方

<3. 原子力事業者の法的整理>

○現行の原賠制度は、損害賠償措置や原賠・廃炉機構による資金援助等を通じて、賠償措置額を超える原子力損害を発生させた原子力事業者を債務超過にさせないことにより、被害者への迅速かつ適切な賠償や事故収束作業・廃炉作業等を行うことが可能な仕組みとしてきた。

○原子力事業者の法的整理については、迅速かつ適切な賠償の実施の確保のみならず、事故処理の実施等に与える影響も考慮して、慎重に検討すべき課題であるとの意見や、賠償の観点からだけで議論すべきではないとの意見がある。

○これらのことを踏まえ、原子力事業者の法的整理については、賠償の観点からだけでなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方も含め、電力事業全体の課題として検討される必要がある。

○他方、

- ・電力システム改革により原子力事業者の事業環境が変化しており、賠償に当たって、事業者の法的整理を前提にする必要があるとまではいえないが、法制度上は、これまでと比べて会社更生手続等の法的整理を避けられない事態があり得るのではないか

- ・国による補償を行うに際して国民負担を求めるとなる場合には、ステークホルダーに公平な負担を求め、一定の責任を負わせるべきとの意見がある。

○このため、原子力事業者の法的整理について、原子力損害賠償の観点から、どのような手続、方法があり得るか等の法的な課題について整理する。

15頁 原子力事業者の法的整理について①

○電気事業の特徴として、電力の安定供給の確保のため、発電及び送配電に巨額の設備投資が

必要であり、かつ、投下資本の回収期間が長期に及ぶ面がある。電力会社は、地域独占、総括原価方式等の制度的な担保により、安定的な事業展開を行うことが可能とされてきた。また、資金調達においても、発行体の保有資産の全体を担保として、優先弁済権が付与される一般担保付社債の発行が特例として可能とされてきた。

○電力システム改革を受け、電力の小売全面自由化により地域独占が廃止され、また、総括原価方式については、低圧に係る規制料金が少なくとも2020年まで経過措置として継続されているが、その後は廃止される予定である。また、電気事業法の改正により、一般担保付社債の発行の特例については2020年を目途に廃止される予定である。なお、2025年頃までは、電気事業者が一般担保付社債の発行を選択できるよう経過措置が講じられている。

○さらに、電力会社（旧一般電気事業者）が発電事業を廃止、法人を解散等する場合には、従前は、経済産業大臣の許可が必要であったが、平成26年の電気事業法の改正により、遅滞なく、経済産業大臣に届出することとされた。また、電力会社以外の原子力事業者が事業を廃止、法人を解散等する場合の許可等の手続については定められていない。なお、原子炉等規制法に基づき、法人が解散等を行った場合、破産管財人等がその地位を継承し、施設の廃止等に必要な措置が講じられることとされている。このため、法制度上は、原子力事業者が法的整理を行うか否かについて、経済産業大臣の許認可による国の関与はなく、当該原子力事業者が判断することとなっている。

(2)東電福島原発事故への対応

○東電福島原発事故では、事故後に東京電力から原賠法第16条に基づく援助の要請があったことを踏まえ、迅速かつ適切な賠償、事故処理に関する事業者への悪影響の回避、電力の安定供給の確保等のため、政府は東京電力への支援の枠組みを決定し、原子力損害賠償支援機構（現在の原子力損害賠償・廃炉等支援機構）が設置され、必要な措置を講じてきた。この措置により、原子力事故を起こした原子力事業者は債務超過に陥ることなく、賠償の実施等を行うことが可能となっている。

○東京電力の法的整理については、原子力損害賠償支援機構法制定時の国会審議（平成23年7月）において、仮に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、適切な賠償の観点からは、法的整理は望ましくないなどと説明されている。

○なお、東電福島原発事故では、原賠・廃炉機構法に基づいて策定された特別事業計画に基づき、株主に対しては無配当が継続され、金融機関に対しては一般担保が付されている私募債方式の縮小等の形で、それぞれに協力・責任を求めている。

16頁 原子力事業者の法的整理について②

(3)原子力事業者の法的整理についての検討の在り方

○一般に、株式会社が債務超過等により経済的に窮境となった場合、事業の維持更生を図るため、会社更生法等の必要な法整備が行われている。例えば、会社更生法では、更生計画の策定

等を行い、債権者、株主その他の利害関係人の利害を適切に調整し、当該株式会社の事業の維持更生を図ることとされている。

○原子力事故により原賠法で定める賠償措置額を上回るような巨額の原子力損害が発生した場合、現行の原賠・廃炉機構による資金援助等を活用することにより、電気事業者である原子力事業者は債務超過に陥ることなく、迅速かつ適切な賠償を実施していくことは可能であり、これまで相互扶助のために一般負担金を納付してきた原子力事業者について、原賠・廃炉機構に対して資金援助の申込を行うことが想定される。

○しかしながら、前述のとおり、電力システム改革により原子力事業を取り巻く環境が大きく変化している中、仮に原子力事故が発生しその影響が大きい場合に、当該原子力事業者が、電力の安定供給を含めた事業の見通し、賠償の規模、事故収束を行う責任等を総合的に判断し、会社更生手続等の法的整理を行う可能性も考えられる。

○上記のとおり、原子力事故に伴う原子力事業者の法的整理に関する課題への対応については、賠償の観点だけで完結するものではなく、電力システム改革による事業環境変化の下での原子力事業の位置付けや事故処理の在り方等の観点も含め、エネルギー政策全般を議論する場において電力事業全体の課題として、別途検討される必要がある。

19頁 原子力事業者の法的整理について③

(4)原子力損害賠償の観点からの原子力事業者の法的整理に係る課題の整理

①原子力事業者が法的整理を選択する場合に必要な措置について

○前述のとおり、電気事業法の改正により、電力会社（旧一般電気事業者）の発電事業の廃止等については届出を行えばよいとされたことから、原子力事故を契機として、会社更生手続等の法的整理を原子力事業者自身が選択する可能性について、法制度上は、否定することはできない。このため、原賠法の法目的である被害者保護の観点から、被害者への賠償に対する影響を考慮する必要がある。

○現行の原賠制度である責任保険契約及び政府補償契約による保険的スキーム及び原賠・廃炉機構による相互扶助スキームは、原子力事業者を弁済主体と考えているが、法的整理の手続に入った場合には、現在の枠組みが機能するかどうかという課題があり得る。また、原子力事故の態様や被害の状況が様々であり、原子力事業者が置かれる状況をあらかじめ想定することは困難であることから、法的整理に関し、どのような事故であっても機能し得る具体的な措置について、あらかじめ法律に規定することは困難であると考えられる。

○このため、少なくとも会社更生手続等の法的整理が行われる場合に備え、被害者の迅速な救済が滞ることがないように、見直し後の原賠制度において対応可能なこと、対応が困難なことを整理し、万が一の事態に備えることが重要ではないか。

○原賠法の法目的である被害者保護の観点から、原子力事業者の法的整理により被害者への賠償に支障が生じることがないように、国の責務として、個別の事故の状況に応じて柔軟な対応を確実に講ずることにより、被害者救済に万全を期す必要があるのではないか。

○また、電力システム改革により平成32年までに発送電部門の法的分離が行われ、原子力事業

を行う法人の在り方等が大きく変わる可能性がある。この点について、将来的な課題として、電力システム改革の実施状況を踏まえ、見直し後の原子力損害賠償制度への影響の有無等について検討する必要があるのではないか。

20頁 原子力事業者の法的整理について④

②原子力事業者のステークホルダーの責任の在り方について

○一般的に、私企業が自己の債務について弁済できないような状態になり、公的資金から援助がなされるという場合には、株主、債権者等のステークホルダーに一定の負担を求められる場合が多い。

○このことに関し、原子力損害賠償を進めるに当たり、一般税等により広く国民負担を求めることとなる場合には、原子力事業者の法的整理を行うことにより、当該原子力事業者のステークホルダー（株主、金融機関等）に公平な負担を求めるべきであるとの考え方がある。

○会社更生法等に基づく手続が行われた場合、透明性を持った手続でステークホルダーの利害関係が調整されることとなる。他方で、原子力事故を起こした原子力事業者は、迅速かつ適切な賠償の観点から賠償責任を十分に果たす必要があることに加え、事故処理、廃炉の着実な実施、電力の安定供給等の観点からの責任を果たす必要がある。原子力事業者がこれらの責任を全うすることを前提とした場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、どの程度の負担を求めることが適当か、また、どのような方法により負担を求めることが適当かという点については、個別の事故の状況に応じ、様々な考え方・方法があり得ると考えられる。

○以上のことから、原子力損害賠償に当たって、一定規模以上の国民負担を求めることとなる場合に、原子力事業者のステークホルダーに対し、個別の事故の状況に応じて適切に協力、責任を求めることは必要であると考えられるが、国民負担を求める前提として、法的整理によりステークホルダーに負担を求めることが不可欠であるとまでは言えないのではないか。

注

- 1) 国会図書館調査及び立法考査局「福島第一原発事故から5年—現状と課題—」899号，23頁～26頁
- 2) 「旧電気事業法」第37条（現第27条の30）により、一般電気事業者（東京電力を含む10電力会社）が発行する社債は、その事業財産の全財産について、他の債権者に優先して弁済される。なお、日本政策投資銀行からの借入金に対しても同様の規定がある。
- 3) すべての原子力事業者が負担する一般負担金は、すべての原子力事業者が負担し、この負担金は電気料金原価として計上される、特別負担金は、東電が負担し、料金原価への参入が許されておらず、経常利益からの支払が求められている。この措置によって無限責任は一部緩和されたともいえる。
- 4) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構，東京電力「新・総合特別事業計画」
- 5) 第15回専門部会，資料15-1，15頁～20頁
- 6) 第15回専門部会議事録は、本稿脱稿時（平成28年11月30日）、音声のみの提供であるため、正確に聞き取ることができない箇所もあった。
- 7) 会社更生手続では、申立要件として同法第17条第1項に、①破産手続開始の原因となる事実が生ずる恐れがある場合、②弁済期にある債務を弁済することとすれば、その事業の継続に著しい支障をき

たすおそれがある場合、と規定される。

- 8) 福井秀夫「原発賠償支援法案 残された課題（下）無限責任には更生法が筋」2011年7月13日
日本経済新聞 経済教室
- 9) 拙稿「原子力損害賠償制度の課題」立命館経済学第60巻第4号, 510頁
- 10) 高木新二郎「もし会社更生で解決するとしたら」金融財政事情 2011年5月30日号 32頁～34頁。
なお、高木弁護士は、本試案の前提として、今回の大震災は「異常に巨大な天変地変」にあたり、東電は損害賠償を免責される。ただし、被害者への賠償は政府が責任をもって行うべきであると主張している。
- 11) 前掲注9, 511頁
- 12) 野村修也「東電の公的管理の課題」平成23年5月25日 日本経済新聞 経済教室
- 13) 「非常時対応の社会科学—法学と経済学の共同の試み—」有斐閣, 283頁～305頁, 2016
- 14) 例えば、第177回国会 衆議院本会議（平成23年7月8日）において、海江田万里経済産業大臣は、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あたる事業者の取引債権の完全な履行が不確実になる恐れがあり、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この観点からは、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答弁している。