原子力損害賠償制度再構築への視点

第2回 普遍的、恒久的制度としての検討

慶應義塾大学 遠藤 典子

日本の原子力損害賠償制度を2つの視点から検討する。第1回では、東京電力福島第一原子力発電所事故の損害賠償に際して、原子力損害の賠償に関する法律(以下、原賠法)を補うべく、政府が原子力損害賠償・廃炉等支援機構法(以下、支援機構法)を制定した政策目的と政策形成過程について述べた。第2回となる本論では、小売全面自由化や発送電分離といった電力システム改革をはじめとするエネルギー政策との整合性に注目し、国内原子力発電所の過酷事故を想定した普遍的かつ恒久的制度として検討を行う。それはまさしく、支援機構法の附則6条にある、国と原子力事業者との負担のあり方についての再検討である。

KEYWORDS: *Nuclear Damage Compensation Scheme, Unlimited Liability, Electricity Liberalization*

I. はじめに

日本の原子力損害賠償制度は、1961年に制定された原賠法を柱として規定されている。そこでは、原子力事業者の損害賠償責任に上限(限度額)を設定せず、無限責任を課す一方で、破局的原子力事故によって被害者に対する損害賠償総額が予め確保された損害賠償措置額を超えた場合、国家はその差額分を「援助」することが規定されている。だが「援助」には国の裁量の余地があり、原子力事業者と国の負担のあり方は予め定められてはいない。

したがって、福島第一発電所事故に際し、政府は新たに支援機構法を制定、東京電力が被害者に対して、当初3~5兆円(除染を含む)と想定された巨額の賠償を迅速に行うために、政府は原子力損害賠償支援機構(現原子力損害賠償・廃炉等支援機構、以下、支援機構)に対して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、被害者に対する損害賠償を行うこととした。政府が支援機構を介して東京電力に対して間接的資金援助を行うスキームを構築したのである。

このように政府は、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、上記の国の関与の曖昧さの問題に対処することとしたのだった。

第1回では、支援機構法制定に関わる政策意図と政策形成過程について、検討した。第2回となる本論では、福島第一発電所事故の賠償に対する政府支援のあり方の検討を超え、小売全面自由化や発送電分離といった電力システム改革をはじめとするエネルギー政策との整合性に注目し、国内原子力発電所の過酷事故を想定した普遍的かつ恒久的制度として検討を行う。

II. 東京電力による損害賠償の動向

東京電力は福島第一発電所事故の被害者に対し、累計で5兆5869億円の損害賠償金(仮払補償金含む)を支払った(2015年10月23日時点)。また、賠償について合意済みの要賠償額は7兆753億円に達している(2015年6月末時点)。事故当初、3~5兆円と想定された賠償規模をはるかに上回る水準である。

迅速な賠償の原資として、支援機構は累計で9兆円発行された交付国債を償還し、5兆5461億円を東京電力に資金交付している(2015年9月末時点)。

3~5兆円という事故当初の想定額には除染費用も含まれていたが、7兆753億円の要賠償額には、それは含まれていない。除染については、支援機構法の成立から約2ヶ月後の8月30日に、除染特措法¹⁾が施行され、国や地方公共団体が先行して進めることとなった。その費用について、関係原子力事業者は「請求又は求償があっ

Prospects for reconstructing nuclear damage compensation scheme: Part Two - A Consideration on the revision aiming at universalization -: Noriko Endo, PH.D.

(2015年11月12日 受理)

【前回のタイトル】

第1回 東京電力福島原発事故における緊急レジームの検討

たときは、速やかに支払うよう努めなければならない」(44条の²)と定められている。福島第一発電所事故の場合、環境省によって除染費用は2.5兆円と見積もられており、国と地方公共団体が実施した除染事業の費用のうち、環境省は2015年9月末までに4607億円を東京電力に請求し、そのうち3653億円について応諾されている。

要賠償額を、原子力災害対策特別措置法に基づき指定された避難区域(避難指示解除準備区域、居住制限区域、帰還困難区域)別にみると、平均合意額(4人世帯、2015年6月末時点)はそれぞれ、1億1599万円、1億1361万円、1億6138万円となっている。

2015年6月12日に閣議決定された『「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」改定』(内閣府原子力災害対策本部)では、避難指示解除準備区域および居住制限区域の避難指示を2017年3月までに解除すること、そして解除の時期にかかわらず、2017年3月に解除するのと同等の額を支払うよう、国は東京電力を指導することとした。また、営業損害、風評被害に対する賠償についても、2015年度、2016年度に国が行う自立支援に合わせて支払うよう国が東京電力を指導することとした。

福島第一発電所事故に伴う原子力損害賠償請求権については、原賠時効特例法²⁾により消滅時効期間が10年とされているものの、損害賠償支払いは、事故から6年後となる2017年3月までに集中して行われる見通しとなった。

Ⅲ. 新・総合特別事業計画と国の関与

第1回到述べた通り、東京電力は支援機構から約1兆円の出資を仰ぐのに際し、支援機構とともにさらなる合理化やカンパニー制導入に踏み込んだ「総合特別事業計画」を策定、2012年5月に政府の認可を受けた。

だが、それから半年後にはすでに、損害賠償費用だけで当初想定の上回る3～5兆円をはるかに上回ることが明らかになっていた。2012年11月7日、下河辺和彦会長(当時)ら東京電力経営陣は記者会見で、被害者への損害賠償費用と除染費用の合計で10兆円に上る可能性を示し、政府による「新たな支援の枠組み」を求めた。

「総合特別事業計画」に続き策定された「新・総合特別事業計画」では、2012年12月の原子力災害対策本部の方針に則り、交付国債枠が5兆円から9兆円に拡大されると同時に、除染によって発生する廃棄物を一次保管するための中間貯蔵施設の建設費、約1.1兆円にエネルギー対策特別会計電源開発促進税を投入すること、また支援機構が1株当たり300円で3.3億株保有する東京電力株の売却益を除染費用の計画分2.5兆円に充当することなどが盛り込まれ、2014年1月に政府の認可を受けた。

それまでの支援機構スキーム(文末の附図参照)においては、損害賠償および除染については東京電力が支払いを全うし、国は資金援助を行うものの、あくまで間接的

支援に徹するという姿勢が貫かれてきた。

具体的には、東京電力が支援機構を通じて受け取った国からの援助資金については、東京電力が毎年の事業収益等を踏まえて特別負担金を、東京電力を含む原子力事業者が、相互扶助のもと原子炉の出力規模に応じた一般負担金を、それぞれ支援機構に納め、支援機構は国庫に返納することになっている。

しかし、新・総合特別事業計画では初めて、東京電力に返済義務を課さない国の実質負担を、中間貯蔵施設建設費と除染費用の一部に認めたことになる。制度的にはそれは除染を含む損害賠償負担を事後的に制限するものであるから、実質上の責任限定との見方もできる。

もっとも、単価300円で3.3億株の東京電力株式を保有する支援機構が、除染費用2.5兆円分の東京電力株式の売却益を得るためには、東京電力の平均株価は計算上、1050円まで上昇していなければならない。

Ⅳ. 電力システム改革と原子力損害賠償制度

2013年4月に「電力システム改革に関する改革方針」が閣議決定されると、その年の11月には、広域系統運用機関(各電力会社が管轄するエリアを超えて需給調整や電力融通を行うことを担う中立的組織)の設立について、続く2014年6月には、小売業参入の全面自由化についての電気事業法改正案が成立した。さらに、電力事業者における発送電事業の垂直一貫体制も、6月17日の第3弾目となる電気事業法改正で、2020年に改められることになった。

北海道から沖縄までの10の電力会社(一般電気事業者)はこれまで、総括原価方式と地域独占を前提に、安定供給のための費用を電気料金に転嫁することで、その回収を保証されてきた。2016年4月に始まる小売全面自由化によって、この総括原価方式と地域独占は原則として失われることになる。

一連の電力システム改革は、原子力損害賠償制度にも大きな影響をもたらす。その最たるものが、沖縄電力を除く9の電力会社をはじめとする11の原子力事業者が支援機構に毎年度支払っている一般負担金についてである。

東京電力のみならず、他の原子力事業者も、過酷事故に備える共済金を福島第一発電所事故の前に遡って納付するという理解で東京電力の損害賠償に実質的に参加しており、2011年度に815億円、2012年度には合計1008億円、2013年度と2014年度にはいずれも1630億円と、4年間合計で5083億円を原子炉の出力規模に応じて支払っている。

原子力事業者は、一般負担金を総括原価方式のもと原価に組み入れ電気料金に転嫁してきたものの、小売全面自由化とともに総括原価方式が撤廃された後の代替制度

は定まっていない。また、電源構成に占める原子力依存度をできる限り低減とする現行のエネルギー基本計画や新規制基準適用に従って廃炉が進む一方、負担金総額を維持するならば、一基当たりの負担が増大する。託送料(送電料)で回収できるなどの代替手段がない限り、原子力事業者の収益悪化を招きかねない。さらに、一般負担金総額は毎年度支援機構の運営委員会によって決定される仕組みであり、予見可能性が極めて低い状況にある。そもそも相互扶助制度は競争を前提とした自由化にそぐわないといった根本的課題もある。

ちなみに、一般負担金のうち東京電力分は約35%で、2011年度が283億円、2012年度が388億円、2013年度および2014年度が567億円であった。東京電力はこれに加え、毎年の利益のなかから特別負担金を支払うことになっており、これは電気料金に転嫁できない。2013年度に初めて500億円、2014年度は600億円を納付した。

V. 国と事業者の賠償負担

突き詰めれば、過酷事故の損害賠償資金は、①事故原因者である原子力事業者、②①から電力供給を受ける電気利用者(受益者負担)、③①以外の原子力事業者(相互扶助)、④規制・振興を司る国、のいずれかの負担の分配に帰結する。原子力事業者には債権者、株主といったステークホルダーが存在し、国による公的資金の財源は、将来世代も含めた国民が負担する税金である。

福島第一発電所事故において、東京電力が事業収益から支払った損害賠償は特別負担金の1100億円に過ぎず、これまでに支援機構が原子力事業者から徴収した一般負担金の5083億円は、電気利用者に転嫁されたことになる。

一方、政府は支援機構に資金交付する際、交付国債の償還のために金融機関から借入れによって資金を調達しており、支援機構から資金回収が終了するまでの間、その借入残高に対する支払利息が発生する。2014年12月末までの支払利息は今後償還が到来するものも合わせ約106億円である。会計検査院は、支援機構の東京電力への資金交付額が9兆円、特別負担金を500億円/年度と仮定し、機構が保有する東京電力株の売却益が3.5兆円、2.5兆円、1.5兆円の3つのケースを想定した場合、9兆円を回収するまで21年～30年間かかり、その間国が負担する支払利息は、1032億円から1264億円に達すると試算している。これは一般会計からのエネルギー対策特別会計原子力損害賠償支援勘定への繰入金を財源としている。

さらに、前述の通り、中間貯蔵施設費用については、すでに2014年度、2015年度予算においてそれぞれ350億円が、エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定(電源立地交付金)に計上されている。これまでの2年を含む30年間に亘り、予算化されることになる。

これは支援機構法の68条の規定に基づく措置である。68条には、支援機構の業務が適正かつ確実に実施するために十分なものになるように負担金の額を定めた場合、電力安定供給や原子炉運転に支障が出る場合や、電力料金引き上げによって国民生活に重大な支障があると認められる場合は、政府は支援機構に対し、必要な資金を交付することができることが記されている。

また、国債の交付がなされてもなお、支援機構が資金援助に係る資金交付に不足が生じるおそれがある場合は、政府が支援機構に対し、必要な資金を交付することができることも、51条に記されている。

これら51条および68条に基づく資金交付も、一般会計からのエネルギー対策特別会計電源開発促進勘定への繰入金を財源としている。このように、原子力損害賠償の拡大とともに、その回収源は電気料金から税金へと一部移行している。もっとも、電源開発促進税は一般電気事業者が販売電力量に応じて納付するが、託送料に上乗せして回収されるため、受益者負担の考え方を逸脱するものではない。つまり、一般負担金であろうが、電源開発促進税であろうが、電気利用者の負担であることには変わりはない。ただし、電気料金の改定は経済産業省の認可事項であるのに対し、電源開発促進税の税率を引き上げるには、電源開発促進税法の改正が必要である。電気利用者に広く重い負担を強い続けることから、国会審議を経て然るべきであろう。

第1回で言及したが、支援機構スキームにおいては、資金援助を受ける東京電力の債務超過が避けられ、会社更生法適用などの法的整理も行われなかった。仮に会社更生法適用がなされていれば、ステークホルダーである株主の責任は全面的に問われていたはずであり、取引銀行など金融債権者の負担についても検討されていたはずである。しかしながら、迅速な賠償と金融市場の安定など経済社会システムに関わる複合問題の解決を政策的課題として優先した政府は、支援機構スキームという緊急レジームにより東京電力の会社更生法適用を回避したのである。

VI. 支援機構法見直し条項とCSC

支援機構法には見直し条項(附則6条)があり、賠償法については1年を目処に、支援機構法については2年を目処に、国と事業者の負担のあり方について再検討することが明記されている。

しかしながら、2013年4月に福島第一発電所事故以降初めてとなるエネルギー基本計画が閣議決定され、2014年4月に2030年の電源構成比(エネルギーミックス)が公表されてようやく、2014年6月に原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣級会議が始動した。

2014年11月には、日本は原子力損害の補完的な補償に関する条約(Convention on Supplementary

Compensation for Nuclear Damage, CSC)に加盟することが国会で承認された。CSCはパリ条約(改正パリ条約を含む)、ウィーン条約(改正ウィーン条約を含む)と同様、世界規模の原子力損害賠償の枠組みであり、事故発生国の責任限度額(原則3億SDR=約500億円)を超えた場合、すべての加盟国からの供出金を用い、より多くの補償額を被害者に対して提供するというものである。アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、米国、アラブ首長国連盟に日本が加わり、2015年4月に発効した。これに伴い原賠法が一部改正されたが、核燃料物質等の運搬に関する細目に限られており、支援機構法の見直し条項の論点には踏み込まれなかった。

そして2015年5月、内閣府原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会において議論が本格的に開始された。福島第一発電所事故から5年近くが経過し、原子力発電について、少なくとも2030年まではベースロード電源として20-22%程度維持することが政府方針として確定した現在、原子力損害賠償制度についても、この国と事業者の負担の分配について緊急レジームを超えた普遍的・恒久的制度として検討する時期に来了ということであろう。

VII. 有限責任制の検討

福島第一発電所事故における支援機構スキームが明示しているのは、地域独占および総括原価方式の状況下、原子力事業者の損害賠償に限度額を設けない無限責任制においては、過酷事故の賠償責任主体として東京電力を存続させるために、東京電力の損害賠償負担を抑制せざるを得ず、むしろ東京電力以外の原子力事業者の電気利用者の負担を引き上げることになったという問題である。

加えて、第Ⅲ章でも述べた通り、支援機構は東京電力に出資しており、除染費用を捻出するためには東京電力の収益を回復させ、時価総額を引き上げる必要がある。さらに言えば、2015年9月末時点ですでに2兆8450億円を超える長期・短期借入金を抱える東京電力は、2016年度中に社債市場からの資金調達を計画しており、支援機構は特別負担金の徴収額を抑制し、収益悪化を回避しなければならない。

これらは、支援機構法策定時に政府が確認した、国民負担の極小化、東京電力救済色の払拭という制度目的とは逆行しかねない帰結である。

また、原則的には発災事業者にも解散の権利がある。電気事業法においてはこれまで、電気事業者が電気事業を休止・廃止しようとする際には、「経済産業大臣の許可」を受ける必要がある旨が規定されてきた(14条)。しかし小売全面自由化を実現する2016年4月施行の改正電気事業法では、原子力事業者を含む発電事業者・特定送配電事業者・小売電気事業者が休止・廃止しようとす

る際には、「経済産業大臣への届け出」で足りることとなっている(2条の8、27条の25、27条の29)。また、そもそも破産法が存在することから、発災事業者の解散の権利を否定し、無限責任を無限に負わせることはできないという解釈も存在する。

第1回でも述べた通り、原賠法16条において、損害賠償措置額(民間保険や政府との契約による損害賠償資金の確保)を超える損害賠償責任について、国は必要な援助をすることとしている。また、「異常で巨大な天災地変」による原子力損害の場合は、原子力事業者を免責とし、政府は被災者の救助措置を講じることが17条に規定されている。いずれの場合も原子力政策を遂行してきた社会的責務や政治リアリズムを鑑みれば、政府が過酷事故の被害者保護を放棄するとは考えにくい。

第Ⅳ章で言及した負担の分配問題に立ち返れば、事業者の責任限度額および範囲を定める等の有限責任制を導入するということは、原子力事業者の、限定されながらも相応の賠償負担を確定するということであり、過酷事故の場合にも、国の実質負担の多寡によって、原子力事業者の賠償負担が上下しないということである。原子力事業者の損害賠償リスクが過酷事故以前から明らかになる点で、原子力事業者の事業予見性を高めることであり、政策方針が流動する政治リスクを引き下げることである。

さらに言えば、本来は、有限責任制が担保されてはじめて、原子力事業者の信用リスクが金融市場によって客観的に正当評価され、原子力事業者への投融資が可能になる。有限責任制を担保してもなお、過酷事故被害が甚大で、損害賠償原資が不足し、収益や財務の悪化を余儀なくされ、事業存続が不可能となった場合は、電力システム改革が進行すれば、電力の代替供給者の確保等の措置も求められ、現状ほど困難でないことが想定されるため、会社更生法など法的整理や私的整理を通じた賠償債務への弁済も可能であろう。その際、破綻処理に備え、政府は銀行における預金保険機構に類する賠償債権の引き受け機能の確保を検討すべきであろう。

電力利用者や納税者にとっての有限責任制は言わば、福島第一発電所事故における緊急レジームにおいて損害賠償負担を分配できなかったステークホルダーに、その負担を再配分することでもある。

VIII. おわりに 原子力政策としての検討

原賠法制定時の1960年代の議論においてそうであったように、過酷事故の損害賠償に国費を投入することを容認することについては、財政当局を中心に大きな抵抗がある。福島第一発電所事故でも、国はあくまで間接的な資金支援に徹し、財政負担を極力回避したため、実質的には全原子力事業者の電力利用者が負担することになった。損害賠償額は事故当初の想定より著しく拡大し

ており、電気料金への転嫁においては、低所得者の実質的負担が大きい逆進性に留意しなくてはならない。もっとも、総括原価方式の代替措置が採られなければ、電気料金への転嫁も不可能になる。

電力システム改革が確実に進む一方で、過酷事故の損害賠償の際の国の実質的負担については、政府は極めて消極的な姿勢を変えていない。

原子力規制委員会の新規制基準の原則に基づき、40年で廃炉を決めた場合、2028年にはすでに、原子力発電所の設備容量が現在の半分を割り込み、2049年には既存原子炉はゼロになってしまう。

総括原価方式の下では、電源開発投資に伴う費用も電気料金に転嫁することができた。電力事業者は稼働率にとらわれることなく設備投資ができ、一方電気利用者はピーク時においても停電を恐れず、予め定められた単価で使いたいだけ電気を使うことができるという、安定供給の恩恵を受けてきた。

しかし、総括原価方式が約束されなければ、また、電力需要の継続的な急拡大が期待されなければ、電力事業者は発電所の建設用地の確保から環境アセスメントまで、長期間を要する電源開発投資に二の足を踏むようになろう。なかでも7,000億円を上回るとも言われる、原子力発電への投資は極めて難しくなる。

国の政策を民間事業として体现した「国策民営」と「相互扶助」は政策遂行、事業運営、損害賠償のいずれにおいても責任の所在を曖昧にするものであり、福島第一発電所事故ほどの過酷事故を経験し、電力システム改革の断行を決めた現在、制度として限界である。原子力発電には総括原価方式に類する政策的措置を継続せざるを得

ず、電気利用者に過酷事故の損害賠償負担を求めていることから、公共性の色合いを強めていくこととなろう。原子力政策の重要な一角を占め、原子力事業の健全なる発達を掲げる原子力損害賠償制度においても、法的にも財政的にも国の責任を経済社会に明示しなければ、原子力発電を維持することは不可能である。

－ 参考資料 －

- 1) 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。
- 2) 東日本大震災における原子力発電所の事故により生じた原子力損害に係る早期かつ確実な賠償を実践するための措置及び当該原子力損害に係る賠償請求権の消滅時効等の特例に関する法律。
- 3) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構説明資料 平成 27 年 10 月；http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf
- 4) 「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」会計検査院平成 27 年 3 月。
- 5) 遠藤典子(2013)『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』(岩波書店)。

著者紹介

遠藤典子(えんどうのりこ)

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科
特任教授

(専門分野/関心分野)エネルギー・環境政策をはじめとする公共政策、リスクガバナンス

(注1)現状では、東京電力が発行する株式の引き受けのみ実施。

(注2)2020年代初頭には支援機構の議決権比率を3分の1未満に、東京電力の配当復活または自己株式消却開始、2020年半ばには支援機構保有株式の市場による売却開始、2030年代前半には特別負担金の納付終了が見通せる場合、機構保有株式の全売却が予定されている。

(注3)平成23年度5兆円+平成26年度4兆円、(注4)§は条文番号

出典：原子力損害賠償・廃炉等支援機構説明資料 平成27年10月

附図 支援機構を通じた資金援助スキームの概略図